



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الموصل

كلية الحقوق

الوظيفة الرقابية للبرلمان في النظام الرئاسي

بحث تقدم به الطالب (بلال نبيل الجندرما) الى جامعة الموصل/كلية الحقوق
وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

بإشراف الدكتور

حارث أديب

1442هـ

2021م

شكر وتقدير

يسرني ويسعدني ان اتقدم بجزيل الشكر والامتنان الى القدير الدكتور
حارث أديب، لما قدمه لي من الخبرة والمعرف لا نجاز هذا البحث، شكرا لك
على وقتك الذي استثمرته معي لا جل انجاز هذا البحث ..

شكري لكل اساتذتي الكرام لكل ما قدموه لا جلنا ...

الشكر موصول ايضا الى السيد العميد الدكتور وسام نعمت ..

وكذلك اشكر الاخوة والاخوات في المكتبة الخاصة لكلية الحقوق لما قدموه من
دعم معنوي ...

شكرا لكم جميعا ..فلكم مصدر فخر والهام ..

الباحث

بلال نبيل الجندرما

الاهداء

اهدي هذا الانجاز الى روح والدي (نبيل محمد الجندرما) ،والى

والدتي واخوتي وكل اصدقائي واقربائي الذين كانوا دافعا لكل خطوة

في مسيرتي الدراسية...

شكرا لكم جميعا لما قدمتموه من دعم مادي ومعنوي ..

المقدمة

1. أهمية البحث

تتجلى أهمية دراسة هذا البحث في التركيز على الوظيفة الرقابية لما تلعبه من دور كبير وهام في العملية السياسية ، حيث اننا سلطنا الضوء على اخطر وظيفة برلمانية ، وكذلك لتوعية اصحاب السلطة التنفيذية بخطورة هذه الوظيفة لما لها من صلاحيات تحقيقية على اداء الحكومة، وكذلك تكمن أهمية هذه الوظيفة لما لها من دور فعال وهام في كشف الفساد في السلطة التنفيذية والحد منه.

2. مشكلة البحث

كيف يمكن ان تكون رقابة برلمانية في ظل مبدأ الفصل التام بين السلطات؟ وما هي حدود تلك الوظيفة الرقابية للبرلمان؟ ومن يخضع لتلك الوظيفة؟ وعن طريق من تتم مباشرة تلك الوظيفة ؟ وما هي الاسس الدستورية لتلك الوظيفة؟...كل تلك الاسئلة ينبغي التعرف عليها لنكون بصدد فهم تلك الوظيفة المهمة .

2. الهدف من البحث:

1: التعرف على الرقابة البرلمانية .

2:بيان الصلاحيات البرلمانية في خصوص هذه الوظيفة .

3:بيان الاسس الدستورية لتلك الوظيفة .

3. منهجية البحث :

اتبعنا في هذه الدراسة على الكثير من المصادر(حسب الامكانيات المتوفرة لدى مكتبة الكلية ، ومواقع الانترنت) ، وكذلك اعتمدنا على المنهج العلمي التحليلي ، متخذين من النظام الامريكي نموذجا .

5. خطة البحث:

المبحث الاول: التعريف بالنظام الرئاسي
المطلب الاول: مفهوم النظام الرئاسي ونشأته
المطلب الثاني: خصائص النظام الرئاسي
المبحث الثاني: التعريف بالرقابة البرلمانية وأبرز تطبيقاتها في النظم الرئاسية
المطلب الاول: التعريف بالرقابة البرلمانية
المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

المبحث الاول

التعريف بالنظام الرئاسي

لكي نفهم بصورة اكثر عن النظام الرئاسي لابد لنا ان نعرف هذا النظام في مطلب أول ونذكر سماته وخصائصه في مطلب ثاني.

المطلب الاول

مفهوم النظام الرئاسي ونشأته

لقد كان لآراء لوك ومونتسكيو في الفصل بين السلطات تأثير كبير على واضعي دستور الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1787 فأقاموا نظامهم السياسي على أساس ذلك المبدأ وقد كان

قصد واضعي الدستور الأمريكي اعتماد الفصل المطلق بين السلطات وتحقيق المساواة بينها، غير أن النصوص الدستورية التي قررها أسفرت عن فصل نسبي سمح ببعض التداخل في الاختصاصات كما إن العمل قد أدى إلى رجحان كفه السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة، وهذا النظام يختلف اختلافاً كبيراً عن الأنظمة المسماة خطأ بالرئاسية مثل بعض نظم دول أمريكا اللاتينية أو مصر وهي ليست بذات المعنى القانوني والسياسي في الولايات المتحدة الأمريكية ففي مصر مثلاً يمكن لمجلس الشعب إقالة وزير وفقاً للمادة "126" من الدستور المصري لعام 1971 والتي نصت على المسؤولية السياسية الفردية لكل وزير على حده إذ نصت على أن لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب الرئيس لمجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم وسحب الثقة يكون بناءً على تصويت مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته. ومع هذا تم وضع عدة شروط وضمانات لذلك العمل بيد أنه نص على إمكانية تدخل السلطة التشريعية بعمل السلطة التنفيذية وهناك أيضاً المسؤولية الجماعية للوزراء أمام البرلمان التي نصت عليها المادة "127" والدستور المصري لعام 1971 وهذا غير موجود في أسس النظام الرئاسي¹..

عندما اراد البروفيسور كلينتون روسيتر استاذ العلوم والنظم السياسية بجامعة كورنيل ان يختار عنواناً لمؤله الشهير عن منصب الرئاسة في الولايات المتحدة حرص على ان يضيف على غلافه انه "دراسة لسلطات المنصب الاكثر اهمية على وجه الارض" وهذه الحقيقة راسخة يمكننا القول بأن الرئيس في الولايات المتحدة الامريكية. نظرا لما يتمتع به من سلطات لا حصر لها ونفوذ واسع. هو عماد النظام الرئاسي ومركز الثقل فيه².

وبناء على ذلك، يمكننا ان نعرف النظام الرئاسي بأنه "نظام ديمقراطي نيابي يقوم على وحدة رئاسة السلطة التنفيذية وحصر كافة اجزائها اصولا وفروعا في شخص رئيس الجمهورية، مما يؤدي الى تمتع هذا الاخير بسلطات ضخمة تعطيه قوة ونفودا وسلطانا، وتمكنه من ادارة شؤون الحكم بنفسه"

ومن هنا يتبين بانه لا يمكن الاخذ بالنظام الرئاسي الا في الدول الجمهورية، والنظام الرئاسي يقوم على اساس الفصل بين السلطات العامة للدولة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تكون كل واحدة منهم مستقلة عن الاخرى في ممارسة وظيفتها المحدودة في الدستور.

1 حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعيد في كلية الحقوق بجامعة دمشق، ص368، سنة 2006/2005

2 حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعيد في كلية الحقوق بجامعة دمشق، ص369، سنة 2006/2005

المطلب الثاني

خصائص النظام الرئاسي

على خلاف النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي، والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية، فإن النظام الرئاسي يقوم على وحدة الجهاز التنفيذي للدولة، والفصل التام بين السلطتين، وسنحاول التعرف اكثر على هاتين الخاصيتين، وكما يأتي :-

اولا:- وحدة السلطة التنفيذية:

يتمثل الاساس الاول للنظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية ،بمعنى وجود رئيس للجمهورية يتولى ويمارس وحدة الوظيفة التنفيذية من الناحية الدستورية ،فهو يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة ،ولا يوجد الى جانبه رئيس وزراء او مجلس وزراء لهيئة جماعية.

ويتولى الشعب اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام ،سواء المباشر ام غير المباشر ،وقد كفل له ذلك مركزا قويا ،يتلاءم مع ثقة الشعب به من اجل تحقيق المساواة بينه باعتباره صاحب السلطة التنفيذية ،وبين البرلمان المنتخب من قبل الشعب أيضا. باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية .وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة اعطته سلطات واسعة، وجعلته ممثل الامة في وظيفة رئيس الدولة ومباشرة السلطة التنفيذية.

على هذا الاساس يضع الرئيس السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها حيث ينظم ويراقب اعمال الادارات العامة، ويتولى القيادة العامة للجيش، ويباشر السياسة الخارجية للدولة، يعاونه وزرائه ومساعدوه، دون ان يكون لهم استقلال في مواجهته، يعينهم ويعزلهم، ويخضعون له خضوعا تاما ،ويستمدون سلطتهم واختصاصاتهم منه ،وتكون مسؤوليتهم عن تنفيذ السياسة العامة للبلاد امامه وحده.

وهكذا على عكس القاعدة في النظام البرلماني التي تقوم على ان رئيس الدولة يمتلك ولا يحكم، ومصون غير مسؤول، فان القاعدة في النظام الرئاسي، فان الرئيس يسود ويحكم، ويكون مسؤولا عن تصرفاته وتصرفات وزرائه ومساعديه امام الشعب¹.

1 الدكتور محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ،المكتبة القانونية في بغداد ، ص156،

ثانياً:- الفصل بين السلطات :

يقوم النظام الرئاسي على اساس اخر وهو الفصل بين السلطات الثلاثة، التشريعية، التنفيذية، القضائية، القضائية، مع بعض حالات التوازن بينهما.

فالبرلمان يستقل في مباشرة الوظيفة التشريعية دون تدخل الو استراك من السلطة التنفيذية .

فلا يجوز لرئيس الدولة دعوة البرلمان الى دورات انعقاد عادية، او فض اجتماعه او تأجيله، وليس له كذلك حق حل البرلمان، ويمتتع عليه من حق اقتراح القوانين .

كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان، ويمتتع على الوزراء أيضا دخول البرلمان، والمناقشة فيه، لشرح سياسة الحكومة او المناقشة فيها.

والسلطة التنفيذية تستقل في مباشرة وظيفتها دون تدخل من البرلمان، فهي التي تضع السياسة العامة للدولة، وهي التي تتولى تنفيذها، ولا تكون مسؤولة عنها الا امام الشعب، فالرئيس ووزرائه غير مسؤولين سياسيا امام البرلمان، وليس للوزراء ان يكونوا اعضاء فيه، ولا يستطيع البرلمان توجيه الاسئلة للوزراء او استجوابهم، او طرح الثقة او سحبها منهم، ولا يمكن للبرلمان ان يرغم الوزراء في حضور جلساتهم.

ومن عوامل استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية ان الرئيس لا يدين بمنصبه الى البرلمان، انما الشعب الذي انتخبه.

كذلك منح النظام الرئاسي السلطة القضائية استقلالية في مواجهة السلطتين، التشريعية، والتنفيذية، بأن جعل اكثر القضاة اختيارهم يتم بالانتخاب من قبل الشعب، وبنظام قانون مستقل للمحاكم، كما يتمتع القضاة باستقلال تام في اصدار قراراتهم.

ولما كان الفصل المطلق بين السلطات مستحيلا وغير قابل للتحقيق، نشاه الحاجة الى تكملته بمبدأ اخر وهو مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة الذي يزود كل سلطة من السلطات الثلاثة بالوسائل التي تصلها بالأخريات، وتمنحها القدرة على وقفها عند حدود اختصاصها¹ . ويقوم مبدأ التوازن والرقابة على الاسس الاتية :

1 احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية، ص119

- أ. اعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين التي يشرعها البرلمان وهو ما يسمى بحق الاعتراض التوقيمي المؤقت، لان اثره لا يتعدى اعادة القانون المعترض عليه الى البرلمان الذي يستطيع اسقاط الاعتراض بالموافقة على القانون، بأغلبية موصوفة.
- ب. اعطاء البرلمان حق الاشتراك في بعض سلطات رئيس الجمهورية، وفي مقدمتها السياسة الخارجية، وحق تعيين كبار الموظفين، حيث يلزم الدستور موافقة البرلمان.
- ج. تملك السلطة القضائية حق الرقابة على اعمال السلطتين التشريعية، والتنفيذية، وحق تأويلها او الامتناع عن تطبيقها، في حالة مخالفتها للدستور.¹

المبحث الثاني

التعريف بالرقابة البرلمانية وأبرز تطبيقاتها في النظم الرئاسية

قسمنا هذا المبحث الى مطلبين للحديث عن الرقابة البرلمانية، المطلب الاول خصص للحديث عن الرقابة البرلمانية بصورة عامة وعن الادوات الرقابية، اما المطلب الثاني فقد خصص لدراسة بعض النماذج الرقابية في النظم الرئاسية .

المطلب الاول

التعريف بالرقابة البرلمانية²

يقصد بالرقابة البرلمانية في النظام السياسي (بشكل عام) مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بقصد ضمان احترام القانون، من جانب المنظمات الخاضعة للرقابة، او بقصد حماية الصالح العام في هذا المجال .

1 محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، المكتبة القانونية، بغداد.

2 وسيم حسام الدين الاحمد، اللجان البرلمانية العربية والاجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، 2010.

فالرقابة البرلمانية في النظم البرلمانية او الرئاسية تعتبر شكل من اشكال الرقابة السياسية التي يمارسها اعضاء السلطة التشريعية بشكل فردي، او جماعي، تجاه اعضاء السلطة التنفيذية، عن طريق وسائل محددة لهم دستوريا، للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومسأله وبالإضافة الى كشف الاخطاء من اجل ارساء مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

الادوات العامة للرقابة البرلمانية¹

تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظم السياسية المختلفة، ولا يمكن علميا احصار تلك الوسائل، نظرا لكثرتها وتباينها من نظام سياسي لأخر، على اننا يمكن ان نورد ابرز تلك الوسائل على النحو التالي :

1 : السؤال :

يقصد بالسؤال استفسار او استيضاح عن امر معين يجهله موجه السؤال من عضو البرلمان الى هيئة الوزارة بأسرها او الى احد الوزراء .

2 : الاستجواب :

والاستجواب يتضمن معنى النقد والالتهام للحكومة او لاحد الوزراء، فهو يعد ابعد اثرا من السؤال لكونه يتضمن معنى محاسبة الحكومة عن كيفية تصرفها عما عهد اليها من سلطة فالنائب يقدم الاستجواب على اساس وقوع خطأ من الحكومة او من الوزير المستجوب .

3 : لجان التحقيق البرلمانية :

ان حق اجراء التحقيق البرلماني نتيجة لازمة لممارسة البرلمان دوره الرقابي، وذلك عن طريق اللجان التي يحق لها ان تتولى رقابة اعمال الادارة، تأخذ معظم النظم السياسية بأسلوب لجان التحقيق البرلمانية، على ان الدول تختلف فيما بينها في النظم الى طبيعة عمل تلك اللجان . ففي النظام الرئاسي (الولايات المتحدة الامريكية) تم منح هذه اللجان العديد من السلطات التي مكنتها من محاسبة كبار اعضاء السلطة التنفيذية، ويرجع السبب في ذلك برأينا الى انه في هذا النظام (الرئاسي) لا يعترف الا بهذه الوسيلة الرقابية دون غيرها من الوسائل الاخرى (كالسؤال والاستجواب) وهذا ما انعكس على منحها الاثر الاساسي الفعال في العملية الرقابية وذلك على عكس النظام البرلماني الاخر الذي اعطاها حجما اقل من حجمها الحقيقي في النظام الرئاسي .

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى ، سنة 2008 ص22.

المطلب الثاني

الرقابة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية

سنقتصر لفهم هذا المطلب على دراسة النموذج الأمريكي في الوظيفة الرقابية للبرلمان لكونه النظام الأكثر ديمقراطية ويعتبر نموذجا بالنسبة للنظم الرئاسية، وسنتكلم عن الدور الرقابي للكونجرس على الرئيس الأمريكي في الفرع الأول، وسنتكلم عن الدور الرقابي للكونجرس على السكرتيرين (الوزراء) في الفرع الثاني، وأخيرا لابد من ذكر الدور الرقابي للكونجرس في الاعتمادات المالية وابرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين في فرع ثالث.

الفرع الأول: الدور الرقابي للكونجرس على الرئيس

ان السلطة الرقابية التي يمتلكها الكونجرس الأمريكي على الرئيس تكمن في اللجان البرلمانية الخاصة بالتحقيق، وعن طريق محاكمة الرئيس الأمريكي برلمانيا :

أولاً: لجان التحقيق البرلمانية¹:

على الرغم من ان تكوين البرلمان لجان تحقيقية يتعارض دستوريا مع مبدأ الفصل بين السلطات والذي تقوم عليه بعض الانظمة الدستورية، الا ان حق الكونجرس الأمريكي في تكوين لجان التحقيق هناك قد وجد مبرراته بنظرية السلطة الضمنية التي قررتها المحكمة العليا في عام 1819م . والتي مؤداها انه طالما كانت الاهداف مشروعة، فان كل الوسائل التي تصل اليها تكون مشروعة ومطابقة كحرفية وروح النصوص الدستورية . كما بررت المحكمة العليا الامريكية حق الكونجرس في تشكيل لجان التحقيق بالقول انه يملك كامل الحق في سن القوانين الضرورية التي تمكنه من مباشرة اختصاصه.

هذا وقد استقرت احكام القضاء الأمريكي على انه للجان الكونجرس السلطة في اصدار اوامر بإحضار اي شخص رفض المثل امامها ممن ترى اخذ رأيهم او شهادتهم امامها مادامت اللجنة تبغى من وراء ذلك هدفا تشريعيا . ويتهم بتهمة جنائية (احتقار الكونجرس) من يدلي ببيانات كاذبة امام اللجان وقد يصل الامر الى توقيع عقوبة جنائية عليه تصل الى الحبس مدة سنة كاملة وغرامة

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص147.

مالية قدرها الف دولار مع ما في ذلك من خرق لمبدأ الفصل بين السلطات ،كما تملك اللجان ايضا حق تفحص الوثائق الرسمية، فالهدف الاول من تشكيل هكذا لجان هو التأكد من حدوث وقائع محددة¹.

وتطبيقا لذلك تمت محاكمة مستر براودر وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية سنة 1950 لرفضهم الاجابة عن بعض اسئلة وجهتها اليهم لجنة التحقيق البرلمانية (لجنة مكارثي) وكانت العقوبة حبسهم سنة وتغريم كل واحد منهم الف دولار عن كل مرة اعتبر عدم الجواب فيها اهانة للهيئة النيابية التي تمثلها لجنة التحقيق . ومن ذلك ايضا معاقبة مدير المخابرات الامريكية في عهد الرئيس نيكسون بالسجن لمدة عامين - مع وقف التنفيذ - وغرامة الف دولار لا دانتته بالشهادة الكاذبة امام اللجنة التي شكلها مجلس الشيوخ للتحقيق في أنشطة المخابرات الامريكية².

ويخضع جميع اعضاء السلطة التنفيذية بما فيهم الوزراء ورؤساء مختلف الاجهزة والمكاتب التنفيذية . بل وقياداه الجيش وافراده، بالإضافة للأفراد العاديين لسلطات لجان التحقيق البرلمانية³. وفي هذا الصدد ذكر الرئيس هاري ترومان "ان مجلس الشيوخ كان قد شكل لجنة برئاسته اثناء عضويته بهذا المجلس قبل توليه الرئاسة وذلك للتحقيق في مجهودات الدفاع القومي لعام 1941 وقد كان اول شاهد في اول جلسة استماع عقدتها هذه اللجنة هو وزير الحرب ثم نائبه ،ثم اعقب ذلك وزير البحرية الامريكية ورئيس اركان حرب الجيش، ورئيس العمليات والتدريب في وزارة الدفاع ،وعدد كبير من جنرالات الجيش ،كما شهد امام هذه اللجنة عدد من المقاولين الذين كانوا بأعمال اقامة معسكرات ،وكذلك بعض المهندسين⁴.

كما يوجد الى جانب اللجان الدائمة لجان اخرى غير دائمة (خاصة) تشكل لغرض معين سواء لا جراء تحقيق معين او بحث مسألة معينة او ما الى غير ذلك، وتتقضي بانتهاء مهمتها. وتعد جلساتها بصفة علنية او سرية حسب الموضوع المطروح عليها ومن صلاحياتها ان تتضمن تقاريرها مقترحات قوانين تتعلق بالمسألة موضوع التحقيق .

كما تجدر الاشارة الى ان سلطة الكونجرس في خصوص تشكيل لجان التحقيق في اعمال السلطة التنفيذية لا تستند الى اي نص دستوري انما تستخدم ممارساتها مما يأتي :

1 احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1980، ص495.

2 يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1991، ص364.

3 احمد شوقي، المصدر السابق، 527.

4 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، ص150

- مفهوم مبدا الفصل بين السلطات على اساس انه ليس فصلا جامدا بل فصلا مرنا يسمح بتعاون السلطات مع بعضها البعض كما يسمح لها برقابة بعضها البعض وهذا ما يتفق مع المبادئ والنظم الدستورية .
 - مجموعة الاحكام الصادرة عن القضاء الامريكي التي اعترفت على نحو قاطع للكونجرس بسلطة التحقيق في اعمال السلطة التنفيذية حيث وصفت المحكمة العليا هذه السلطة بقولها جس النبض في دوائر الاجهزة التنفيذية لفضح الفساد وعدم الكفاية والجهد الضائع.
 - امكانية اي عضو في الكونجرس ان يتقدم بمشروع قرار يخول احدى اللجان طلب معلومات من رؤساء الادارات التنفيذية ،وجميع مشروعات القرارات هذه يجب ان تبلغ الى المجلس خلال اسبوع واحد من عرضها ويرد عليها مسئولو الادارات اما مباشرة او عن طريق المجلس .
 - الاتجاه القضائي بتوسيع سلطة الكونجرس في تشكيل لجان تجعلها تشمل جميع الجوانب في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولم يقيدده في ممارسه لها الا بقيد واحد وهو الا تكون تلك الممارسات غاية في حد ذاتها بل بقصد استقصاء الحقيقة.
 - قانون اعادة التنظيم الذي منح لجان التحقيق البرلمانية الدائمة مهمة الرقابة المستمرة على الادارات الحكومية واعمالها ¹.
- ومن اهم الامثلة على اللجان التحقيق البرلمانية الخاصة ،هي اللجنة المشكلة من اعضاء مجلس الشيوخ والتي تولى رئاستها السيناتور (ERVIN) وذلك بناء على قرار مجلس الشيوخ الصادر في 7 شباط سنة 1972م . والتي عهد اليها بمهام اجلاء الحقيقة بالنسبة لموضوع اعادة انتخاب الرئيس (ريتشارد نيكسون) عام 1972م بخصوص فضيحة (وترجيت) .وفي هذه القضية قالت لجنة مجلس الشيوخ ان الدرس المهم لقضية وترجيت هو ان المعارك الانتخابية يجب ان تخضع لرقابة صارمة .كما ان قانون العقوبات يتعين انطباقه على كل المخالفين حتى لو كانوا من بين الشاغلين للمناصب العليا في البلاد. وفي هذه القضية حاول الرئيس نيكسون ان يتخلص من اللجنة التحقيقية البرلمانية وذلك حينما اثار قضية امتيازات وحصانة السلطة التنفيذية وذلك برفضه تقديم بعض الوثائق المتعلقة بهذه القضية الا ان المحكمة العليا دحضت هذا الادعاء حينما قررت بحكمها الصادر 24 حزيران سنة 1974م ان وجهة نظر الدستور ليس من حق الرئيس الامريكي ان يمتنع عن تقديم المستندات المطلوبة وبالتالي فانه بهذا الخصوص مثل سائر المواطنين (بشرط الا تكون هذه الوثائق سرية ففي هذه الحالة يستطيع الرئيس ان يحجبها متى كانت هذه السرية لازمة لتمكن الرئيس من ممارسة سلطته بطريقة فعالة)

1 وسيم حسام الدين الاحمد، اللجان البرلمانية العربية والاجنبية، المصدر السابق، ص227

بل اكثر من ذلك فان الرئيس فورد الذي خلف الرئيس ريتشارد نيكسون كان هو بدوره قد مثل امام لجنة تحقيق خاصة تابعة لمجلس النواب بقصد تقديم ايضاحات حول القرار الذي اصدره بالعفو عن مسألة نيكسون في خصوص قضية وترجيت .¹

ثانياً: محاكمة الرئيس امام الكونجرس

من المسلم به ان الفقه اعتبر المحاكمة البرلمانية محاكمة تأديبية من نوع خاص حيث انها لا تحاكم الا انواعا محددة من الموظفين على سبيل الحصر كما انها لا توقع الا عقوبة محددة على سبيل الحصر .

ويستبعد الفقه اعتبار المحاكمة البرلمانية نوعا من المحاكم الجنائية الخاصة بسبب طبيعة تشكيلها وبسبب طبيعة العقوبات التي تفرضها بالإضافة الى الحكم بعزل المسؤول المتهم لا يمنع ملاحظته جنائيا امام المحاكم الجنائية العادية . كما ان الرئيس لا يستطيع ان يستخدم سلطته في العفو بالنسبة للعقوبة التي يوقعها مجلس الشيوخ بناء على المحاكمة البرلمانية بينما يملك هذه السلطة في العقوبات الجنائية التي توقع بناء على المحاكمات الجنائية العادية .

كما ان المحاكمة البرلمانية لابد لتحقيقها ارتكاب الرئيس او المسؤول التنفيذي لا حدى الجرائم التي نص عليها الدستور الامريكي كما سنرى لاحقا . وبذلك لا تعتبر تطبيقا لنظام سحب الثقة المعروف في النظام البرلماني والذي يتم لمجرد على عدم الموافقة على السياسة العامة بأكملها او السياسة التي يتبعها الوزير في وزارته دون الحاجة الى نسبة جريمة معينة الى الوزارة او الوزير.²

كما ان نظام المحاكمة البرلمانية لا عضاء السلطة التنفيذية كان معروفا في الولايات المتحدة الامريكية قبل اخذ الدستور الاتحادي به فقد كان مطبقا في دستور ولاية فرجينيا الصادر سنة 1776³

تحديد اسباب المحاكمة البرلمانية دستوريا :

يلاحظ في تقرير الدستور الامريكي لسلطة الكونجرس في المحاكمة البرلمانية قد نص في فقرته الرابعة من المادة الثانية على ما يأتي:

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص152

2 سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام الاسلامي السياسي، جامعة القاهرة، الطبعة الاولى، 1987، ص230

3 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص145

"يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الامريكية الرسميين المدنيين من مناصبهم اذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة او الرشوة او اية جرائم او جنح خطيرة اخرى متى ادينوا بمثل هذه التهم"¹

ومن خلال تحليلنا لهذا النص الدستوري فأنا نستطيع ان نحدد الاشخاص الذين يخضعون لتلك المحاكمة البرلمانية :

- 1- الرئيس
- 2- نائب الرئيس
- 3- الوزراء
- 4- مختلف الموظفين المدنيين من اعضاء السلطة التنفيذية
- 5- القضاة الاتحاديين بما فيهم اعضاء المحكمة العليا للولايات المتحدة باعتبارهم من اصحاب المناصب المدنية .

كما انه من البديهي ان يستثنى اعضاء الكونجرس من الخضوع للمحاكمة البرلمانية لان كل مجلس يملك السلطة في توقيع العقوبات على اي عضو من اعضاءه ويملك سلطة عزلهم بأغلبية ثلثي اعضاء اي منهما .

اما بالنسبة لا سباب المحاكمة برلمانيا فقد حددها النص الدستوري السابق على سبيل الحصر² وهي:

- 1- الخيانة
- 2- الرشوة
- 3- الجنايات والجنح الخطيرة

اما بالنسبة لجريمة الخيانة فلا تتور مشكلة على الاطلاق فهذه الجريمة لا تكون الا بشن حرب ضد الولايات المتحدة، او بالانضمام الى اعدائها، وتقديم العون والمساعدة لهم، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة من الجزء الثالث من الدستور الامريكي .

ولكن الذي يثير المشكلة هو غموض عبارة الجنايات والجنح الخطيرة فقد انقسم الفقه الى قسمين حيث ذهب قسم للأخذ بالمعنى الحرفي للدستور ،فالمقصود بذلك هو الجرائم الجنائية التي يحاسب عليها قانون العقوبات . وذهب الرأي الاخر بالأخذ بالمعنى الاوسع ليشمل الجرائم الجنائية والوقائع التي تمثل اساءة الاستعمال للسلطة وخروجها عن الثقة العامة³.

واقع المحاكمة البرلمانية :

-
- 1 الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الامريكي
 - 2 الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الامريكي
 - 3 دمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الاول، بيروت، 1998، ص473.

من المسلم به ان واقع المحاكمة البرلمانية في النظام الرئاسي الامريكي يمر بمرحلتين اساسيتين وهي مرحلة الاتهام ويتولاها مجلس النواب، ومرحلة المحاكمة ويتولاها مجالس الشيوخ وكما يأتي :

1. مرحلة الاتهام في مجلس النواب¹:

نصت الفقرة الثانية من المادة الاولى من الدستور الامريكي ان مجلس النواب وحده يملك سلطة توجيه الاتهام النيابي².

كما انه بمجرد ان تصل الى المجلس التهمة المنسوبة للمسؤول التنفيذي بأي وسيلة كانت سواء اثر حكم صادر من احدى المحاكم او اثر مقالة صحفية او بأية وسيلة اخرى، فان المجلس يوكل امر التحقيق فيها وتقديم توصية بشأنها الى لجنة قضائية يشترك فيها عادة اعضاء من كلا الحزبين في الولايات المتحدة الامريكية حتى لا تكون تحقيقات مغرضة وحتى يزول كل التباس في ان احد الحزبين كان له اثر في نشاطها .

وتستخدم اللجنة كل الوسائل الضرورية التي تراها ضرورية من فحص وثائق معينة والاطلاع عليها وحق استدعاء شهود اثبات، وللمتهمين حق استدعاء شهود النفي والاستعانة بمحاميين للدفاع عنهم

بعد ذلك تقوم اللجنة بإحالة توصياتها الى مجلس النواب موضحة مواد الاتهام التي ترى اعتمادها . وللمجلس الحرية في ان يفعل ما يشاء ، فمن حقه تعديل هذه المواد بالحذف او بالإضافة او بالإحالة مرة ثانية الى اللجنة القضائية لبحث ما قد يجد من اتهامات جديدة .

وفي حالة اقرار مجلس النواب لموضوع الاتهام فانه يحيل مرة ثانية الى اللجنة القضائية ويتم صياغة القرار مرة ثانية، ثم يتم ارجاعه الى المجلس النواب للتصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد الاعضاء الحاضرين، حيث لم يتطلب الدستور اغلبية خاصة لتوجيه هذا الاتهام .

ومن الجدير بالذكر ان حالات الاتهام البرلماني التي مارسها مجلس النواب منذ عام 1900 وحتى الان كانت كلها بناء على اقتراح مقدم اليه من لجنة قضائية .

1 David K Fremon, the Watergate scandal,p78,1998،راجع المحامي وسيم حسام الدين الاحمد،الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي القانونية ، الطبعة الاولى، ص112، سنة 2008.

2 Pauline maier,the declaration of independence and the constitution of the constitution of the united states 1998 أشار إليه وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق ص159

بعد اقرار لائحة الاتهامات يقوم مجلس النواب بانتخاب لجنة من اعضائه لتقديم القرار الى مجلس الشيوخ وتقوم بدور الادعاء امامه¹.

2. مرحلة المحاكمة امام مجلس الشيوخ :

اذا كان مجلس النواب وحده يختص بسلطة توجيه الاتهام، فان مجلس الشيوخ وحده يختص بصلاحيه المحاكمة البرلمانية حيث يرجع ذلك الى البند السادس من الفقرة الثالثة من المادة الاولى في الدستور الامريكي التي تنص على ان :

"لمجلس الشيوخ وحده سلطة اجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي، وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لهذا الغرض يقسم جميع اعضائه اليمين او يدلون بالإقرار وعندما تتناول المحاكمة رئيس الولايات المتحدة يتأس رئيس المحكمة العليا الجلسات ولا يدان اي شخص بدون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين " ².

من خلال تحليلنا لهذا النص نستنتج منه النقاط التالية :

اولا :حلف اليمين او ما يعرف بألقاء القسم من قبل جميع اعضاء مجلس الشيوخ اضافة الى قسمهم السابق باعتبارهم اعضاء في مجلس الشيوخ . حيث يقسمون بان "يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور الامريكي وقوانين الولايات المتحدة " ولهذا القسم اهمية كبيرة حيث يعد نوعا من الضمانات لتأمين الوصول الى العدالة الحقيقية .

ثانيا: في حالة محاكمة الرئيس الامريكي فان رئيس المحكمة العليا هو الذي يتأس مجلس الشيوخ استثناء، فقد خشي واضعوا الدستور الامريكي على عنصري الحياد والاستقلال الواجب توافرها في رئيس المحكمة تجاه الرئيس .

اما في حالة محاكمة اعضاء السلطة التنفيذية نهائيا فان نائب الرئيس هو الذي يتأس جلسة المحاكمة بصفته رئيسا لمجلس الشيوخ .

ثالثا: ضرورة ان يوافق على قرار الادانة ثلثا اعضاء المجلس الحاضرين على الاقل، وذلك لخطورة ما يصدر من قرارات بناء على هذه المحاكمة والتي قد تبلغ حد الفصل .

ومن المسلم به ان رئيس المحكمة يتمتع بسلطات واسعة كسلطة اجبار من يوجه اليه الاتهام على الحضور، وكذلك دعوة الشهود للمثول امام المجلس الشيوخ والزامهم بالامتثال لأوامره بشأن

1 احمد كمال ابو المجد، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي، جريدة الاهرام، 19/9/1998، ص10.

2 الدستور الامريكي

اجراء المحاكمة وتوجيه الاسئلة الى المتهمين والشهود والتي تقدم عادة من قبل اعضاء مجلس الشيوخ ليوجهها الرئيس نيابة عنهم¹.

اما طريقة التصويت في مجلس الشيوخ، فكل تهمة على حدة مستقلة عن غيرها من التهم الاخرى، وعلى كل عضو ان يقرر مسالتين منفصلتين عن كل تهمة، اولا بالنسبة للوقائع وثانيا رائيه بالنسبة للتكييف القانوني لها ومدى انطباقها على مادة الاتهام .

بعد ذلك يصدر قرار الادانة بأغلبية ثلثي اعضاء المجلس الحاضرين لا الاغلبية العادية كما ذكرنا سابقا .

اما بالنسبة لسلطة مجلس الشيوخ في توقيع العقوبات فقد نص عليها الدستور الامريكي في البند السابع من الفقرة الثالثة من المادة الاولى، فلا يجوز ان تتعدى العزل من الوظيفة بالإضافة الى الحكم بعدم الصلاحية لتولي اي منصب في حكومة الولايات المتحدة الامريكية من مستلزمات الشرف والثقة او يدر ربحا او منفعة معينة².

ومن المسلم به ان مجلس الشيوخ لا يستطيع ان يوقع عقوبات اخرى تتعدى حدود العقوبتين المنصوص عليهما في الدستور الى توقيع عقوبات اخرى كالعقوبات المالية او السالبة للحرية مثلا، وان كان له ان يوقع عقوبات ثقل عن عقوبة العزل(حيث لم يستبعد الدستور ذلك) او يوقع عقوبة العزل وحدها دون الحكم بعدم الصلاحية لتولي المنصب .

ومن الجدير بالذكر انه في حالة عزل المسؤول التنفيذي الذي تجري محاكمته بناء على حكم مجلس الشيوخ فانه يصبح شخصا عاديا، يمكن ملاحقته عن نفس التهمة امام المحاكم العادية وتوقيع عقوبات اخرى ان وجد لذلك اي مقتضى .

ويتفق الفقه ان استقالة المسؤول التنفيذي قبل صدور قرار الادانة تؤدي حتما الى وقف المحاكمة³.

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة بالنسبة للسكريتين

من المسلم به ان اول تشكيل وزاري صدر بقرار من الكونجرس في 27مايو 1789، فالوزراء في الولايات المتحدة الامريكية لا يشكلون هيئة او مجلسا له ارادة جماعية او سلطة اصدار قرارات باسمه او تملك اختصاصات معينة فيما يتعلق بتوجيه السياسة الحكومة وادارة مصالح الدولة كما في

1 سيد رجب السيد، المصدر السابق، ص221.

2 وسيم حاسم الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص163

3 وسيم حاسم الدين الاحمد المصدر السابق ص 163

النظام البرلماني، فلا يعرف النظام الأمريكي منصب رئيس مجلس الوزراء وبالتالي لا يوجد ما يسمى بمجلس الوزراء بالمعنى القانوني المفهوم لهذا المصطلح في النظم البرلمانية. فلا وجود للرقابة البرلمانية على الوزراء سياسيا ولا وجود لثقة برلمانية وكما ينعدم مبدأ التضامن الوزاري عن السياسة العامة للحكومة.¹

والوزراء في النظام الرئاسي الأمريكي ليسوا الا سكرتاريين للرئيس او مساعدين له في مباشرته لوظيفته التنفيذية باعتبارهم المشرفين على المصالح الادارية في الدولة.

ويرجع ذلك الى التعلق الشديد بمبدأ الفصل بين السلطات، فواضعوا الدستور في 17 ايلول 1787 اعتبروا ان الوزارة في الشكل البريطاني كانت اداة للسيطرة الملكية على التشريع .

ولذلك لم يريدوا وضع مثل هذا السلاح في يد الرئيس الأمريكي . وقدم اقتراح عرف باسم خطة (بنكني) عند تحظير الدستور الأمريكي يتضمن انشاء مجلس للرئاسة، الا ان الصيغة النهائية لم تبين الاتجاه الى انشاء مجالس وزارية من اي نوع لتكفل بمساعدة الرئيس، بل سمحت فقط للرئيس بأخذ الرأي كتابة من موظفين رئيسيين من مختلف الادارات التنفيذية حول ما يتعلق بمهامه المكلف بها . اي ان الدستور قد جعل الرئيس بمفرده على رأس السلطة التنفيذية، وبناء على ذلك فان رئيس الدولة يقع عليه رسم وتقرير السياسة العامة للحكومة ولا يستقل الوزراء بسياسة خاصة مستقلة عن سياسته، فهم مجرد ادوات لتنفيذ سياسته وبعبارة اوضح هم مجرد مساعدين او سكرتيرين له.²

وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات لاجوز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية برلمان وفقا للمادة الخامسة من الدستور، وبالتالي لا يحق للوزراء الحضور الى الكونجرس بمجلسيه (الشيوخ، النواب) بصفتهم الوزارية والاشتراك في المناقشات البرلمانية او في التصويت علة القوانين . وكل مالهم هو انهم اذا اردوا الحضور الى البرلمان ان يشهدوا جلساته بصفتهم زائرين شأنهم شأن الجمهور تماما وان يجلسوا بمقاعد خاصة بالجمهور .

كما انه يستقل الرئيس الأمريكي بتعيين الوزراء وعزلهم بالرغم انه يشترط بالدستور موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار الموظفين ومنهم الوزراء، ولكن العرف والمجاملة جعلتا مجلس الشيوخ يترك هذا الحق وينفرد به الرئيس .

اما بالنسبة للدور الرقابي على اعمال الادارة بالنسبة للوزراء فأنا يمكننا تقسيمه الى قسمين :

1.: ايجابية الدور الرقابي للكونجرس عن طريق الاتهام :

1 سيد رجب السيد، المصدر السابق، ص210.

2 رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، الدار الجامعية للنشر، الاسكندرية، 2001، ص 350.

لعل المسؤولية الجنائية بطريق الاتهام قد سلكت طريقها من المملكة المتحدة الى الولايات المتحدة الامريكية، وهي هناك تعتبر من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي نص عليها الدستور رغم اعتناقه الفصل التام بين السلطات¹.

من المسلم به ان مجلس النواب وحده الذي يملك سلطة الاتهام بالنسبة للوزراء والموظفين المدنيين، ويبدأ تحريك الاتهام بتقرير تعدد اللجنة القضائية التي يشكلها مجلس النواب (للعرض على المجلس متضمنا التوصية بالاتهام) ويقوم مجلس النواب بمناقشة هذا التقرير والتصويت عليه ويصدر قرار الاتها بالأغلبية البسيطة، متضمنا اسباب الاتهام، وهي الافعال التي تكون جرائم الخيانة والرشوة وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى المضرة بالمصلحة العامة والتي تقع منهم اثناء قيامهم بأعمال وظائفهم، ويختص مجلس الشيوخ بالمحكمة .

ومجلس النواب وحده الذي يملك سلطة توجيه الاتهام بالخيانة العظمى الى رئيس الجمهورية وكبار موظفي الحكومة، وهي الاتهامات التي يترتب عليها المحاكمة عن جريمة عدم الولاء².

وان اختلف الفقه بتفسير عبارة (وغيرها من الجنايات والجنح الكبرى) ففسرها البعض تفسيراً واسعاً وجعلها تشمل الاخطاء السياسية، ولعل هذا التفسير لم يلقى ترحيباً لان من شأنه تحويل المسؤولية الجنائية الى سياسية . لذلك اتجه البعض الاخر الى تفسير العبارة بما يتفق مع طبيعة النظام الرئاسي الامريكي، وهو ان المقصود بهذه العبارة هو الجنايات والجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات، وهذا التفسير الذي استقر عليه الرأي، فسلح الاتهام لا يمكن استخدامه الا اذا ارتكب احد الوزراء فعلاً يعد جنائية او جنحة في نظر قانون العقوبات او اتهم بالخيانة العظمى³.

كما انه من المسلم به ان مجلس الشيوخ لا يحكم بعقوبة غير عقوبة العزل، فاذا حكم بها يمكن تقديم الرئيس او الوزير المحكوم به بعد ذلك الى المحكمة الجنائية العادية ليقع عليه الجزاء المنصوص في قانون العقوبات، كما يترتب على الادارة حرمان المحكوم عليه من تولي اية وظيفة رسمية في المستقبل .

كما يشترط للحكم بالإدانة صدور القرار بأغلبية ثلثي اصوات اعضاء مجلس الشيوخ على الاقل .

1 Lorry elowitz ,introduction to government p260, 1992 ، راجع المحامي وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي ، منشورات الحلبي القانونية ،سنة 2008،ص192

2 Pauline maier,the declaration of independence and the constitution of the constitution of the united states,p115,1992. راجع المحامي وسيم حسام الدين الاحمد ، الرقابة البرلمانية على اعمال

الادارة في النظام الرئاسي والبرلماني، منشورات الحلبي القانونية، الطبعة الاولى ، ص192، سنة 2008

3 عثمان خليل، القانون الدستوري، مطبعة مصر، 1956، ص350.

ويتفق اغلب الفقه على انه نظرا لان العقوبة التي يملك مجلس الشيوخ الحكم بها هي العزل فقط، فان استقالة الوزير المتهم حتما تؤدي الى وقف المحاكمة .وقد حدث ان اتهم احد الوزراء في التلاعب بالأموال العمومية وكان من الطبيعي ان تحول استقالته دون استمرار السير في اجراءات المحاكمة .

الا انه رغم تلك الاستقالة استمرت المحاكمة امام مجلس الشيوخ وانتهت الى تبرئة الوزير . ونحن نرى ان استمرار المحاكمة رغم الاستقالة هو الذي يتفق مع طبيعة النظام السياسي الامريكي الذي يجعل مسؤولية الوزير الغير جنائية لا تتعد الا امام الرئيس وحده . لان لو تواتر مجلس الشيوخ بإيقاف اجراءات المحاكمة فور استقالة الوزير المتهم لا صبحنا امام احد اطوار المسؤولية السياسية التي عرفها النظام البرلماني . كما انه من الجدير بالذكر ان صدور احكام من المحكمة العليا بعدم دستورية قانون كان للوزير دور في اصداره تحرك المسؤولية الجنائية ضده .

ومن المسلم به في النظام الرئاسي الامريكي ان استعمال اجراء الامبيشمنت او (المحاكمة البرلمانية) وتوجيه الاتهام للوزراء هو اجراء يصطدم مع عدة امور منها القانونية كإخراج الجرائم السياسية من نطاق الجرائم التي تجيز لمجلس النواب اتهام الوزراء، ومبادرة الوزير بالاستقالة التي تؤدي الى وقف السير في اجراءات المحاكمة امام مجلس الشيوخ في اغلب الحالات . ومن الناحية السياسية اهمها تبعية الرئيس الامريكي لاحد الحزبين الكبيرين الممثلين في مجلس البرلمان والاغلبية البرلماني الذي يتكون منها رجال حزبه واعتماد الرئيس الامريكي على هذه الاغلبية في احتواء ما ينشأ من اسباب الاتهام للوزراء .

واذا رجعنا للتاريخ السياسي الامريكي فأنا لا نجد امامنا الا محاكمة وزير امريكي واحد امام مجلس الشيوخ وهو وزير الحربية عام 1876م، لتلاعبه في الاموال العمومية في عهد الرئيس crant، والذي قدم استقالته قبل صدور قرار رسمي بالإدانة . كما شملت اجراءات الاتهام البرلماني العديد من الدبلوماسيين والقضاة الاتحاديين ومأموري الجمارك ونائب واحد للرئيس ولم تبلغ اجراءات المحاكمة البرلمانية الى مرحلة المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ الا عن 12 حالة ولم تسفر هذه المحاكمة الا عن ادانة اربعة فقط من القضاة الاتحاديين¹.

2: سلبية الدور الرقابي للكونجرس سياسيا :

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص194

تتجلى اهمية دراسة مدى سلبية الدور الرقابي للكونجرس سياسيا من خلال معرفة القواعد الدستورية والقانونية التي تنظم هذا الدور في الواقع العملي من خلال التكيف الكيف الدستوري والقانوني :

انطلاقا من مبدأ الفصل بين السلطات الذي اخذ به النظام الرئاسي الامريكي فان الكونجرس بمجلسيه (مجلس النواب، مجلس الشيوخ) لا يستطيع اكره الوزراء علة الاستقالة مقابل المسؤولية السياسية . لعدم وجودها فالوزراء لا يسألون سياسيا الا امام رئيس الجمهورية وحده¹

فالدستور الامريكي لم يخول الكونجرس حق استعمال وسائل الرقابة البرلمانية كالأسئلة او الاستجابات او تحريك المسؤولية السياسية عن طريق سحب الثقة، مثلما هو الحال في النظام البرلماني، ولم يبق للكونجرس سوى حق اجراء التحقيقات البرلمانية .

ومن ثم اذا اراد احد اعضاء الكونجرس الاستعلام عن شيء من احد الوزراء وجب عليه الحصول على موافقة المجلس المتمتع بعضويته، وطبقا للائحة يدرج في جدول اعمال المجلس ويرسل الى اللجنة الخاصة به، ثم يكون موضوع جلست المجلس في الاسبوع التالي .

وبالنسبة للوزير له الخيار بين التقدم الى اللجنة او الاجابة علة قرار المجلس برسالة رسمية موجهة الى رئيس المجلس.

ويمثل الوزراء ومرؤوسوهم بصفة دائمة امام الكونجرس وبصفة خاصة امام مجلس النواب للإجابة عن الاسئلة وتدبير ما يطلبونه من ميزانية، كما يتضمن ذلك الاتصال عملية التفاوض المعقدة مع الكونجرس التي تحتاج الى المعرفة الشخصية بالسياسة والسياسيين . ولجان الكونجرس تناقش مقترحات الميزانية وسلطة الوزراء في الصرف مستمدة من قانون الميزانية السنوية الذي يصدره الكونجرس . كما ان من صور ممارسة البرلمان لمراقبة الحكومة سلطة انشاء لجان تحقيق للتحري عن اعمال السلطة التنفيذية مع ملاحظة ان مجلس الشيوخ هو صاحب الحق في اولوية البدء به فهو وحده الذي يملك المبادرة فيه²

1 سيد رجب السيد، المصدر السابق، ص342.

2 ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الاول، الطبعة الثانية، بيروت، 1998، ص344. ولاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة جابر سعيد العوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1966، ص255.

وقد اعطية لجان الكونجرس سلطات واسعة كاستدعاء الوزراء والموظفين للاستفهام حول المصالح التابعة له، كما اقر الكونجرس نفسه حق الاستماع الى من يشاء من الافراد سواء كانوا من موظفي الدولة او من الاشخاص العاديين حتى انه جعل من حقه الاستماع للوزراء، وسائر رؤساء الدوائر العامة وكبار الموظفين وجميعهم ملزمون حسب الاجتهاد المستقر بالمثل للرد على الاسئلة المطروحة عليهم . وقد كثر الالتجاء الى هذه الوسيلة وقد اصبح من حق لجنة التحقيق فرض عقوبة من رفض الاجابة ويبررونها بانها جزء احتقار الكونجرس .

وقد انتقد هذا الحق فقد اعتبر اعتداء من الكونجرس على مبدأ الفصل بين السلطات بانتحاله اختصاصات قضائية من شأنها ان تعرقل اعمال السلطة التنفيذية . وان سلطة العقاب لا يتفق مع التعديل الخامس للدستور الذي يقضي بالا يجبر احد على ان يفعل ما من شأنه ان يؤدي الى ادانته علاوة على نفور الرأي العام من تلك العقوبة كما ادانتها المحكمة العليا الامريكية¹.

ولعل السؤال الذي يطرح نفسه بالنسبة للرقابة البرلمانية في النظام الرئاسي عن امكانية تحول هذا الاخير الى النظام البرلماني سواء التقليدي (البريطاني) او الفرنسي (المتطور) وامكانية الكونجرس من تحريك المسؤولية السياسية للوزراء لنوعيتها الفردية والتضامنية .

فأغلبية الفقهاء أجابوا على هذا السؤال باستبعاد عملية التحويل من النظام الرئاسي الى البرلماني لعدة اعتبارات² :

1: خشية اضعاف السلطة التنفيذية .

2: احترام مبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه الدستور الامريكي .

3: تجديد ثلث اعضاء مجلس الشيوخ كل سنتين .

4: عدم منح السلطة التنفيذية حق حل البرلمان او احد مجلسيه على الاقل وهو الموازن لحق السلطة التشريعية في اسقاط الوزارة في النظام البرلماني .

1 Lorry Elowitz, introduction to government, p180, 1992. وسيم حسام الدين الاحمد ، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الاولى ، ص197، سنة 2008م

وسيم حسام الدين الاحمد، المصدر السابق . 2 Polsby , Congress and the presidency, 1964, p77. ص197

5: خشية ان يؤدي الاعتراف بالمسؤولية الوزارية التضامنية الى سقوط المعارضة في هاوية البعد عن الصالح العام والتكالب على كراسي الحكم .

6: عدم تقبل فكرة امكان قيام رئيس الجمهورية الذي اختارته الامة بمنح سلطاته الى رئيس وزارة برلماني يعين بطريق غير مباشر بواسطة الاغلبية البرلمانية .

7: معارضة المحيط السياسي الامريكي بشدة لفكرة المسؤولية السياسية التضامنية امام البرلمان في الشكل البريطاني لا نها فقرة الكثير من مدلولاتها .

8: المسؤولية الفردية للوزراء امام الرئيس الامريكي وحده¹.

ومن الجدير بالذكر انه نظر لان الولايات المتحدة الامريكية خلافا لما عليه الحال في دول النظام البرلماني لا يوجد بها مجلس وزراء يقرر السياسة العامة والبرنامج الحكومي ويسأل عنهما تضامنيا امام البرلمان كما يسأل كل وزير عما يتخذه من قرارات في تصريف شؤون وزارته. ونظرا لان الدستور الامريكي قد جعل سلطة تقرير السياسة العامة للدولة في يد رئيس الجمهورية وما للوزراء الا مساعدين في تنفيذها، فان عدم مسؤولية الوزراء سياسيا امام البرلمان جاءت منسجمة مع اصل النظام، لذلك فان اي تغيير في العلاقة بين الرئيس الامريكي ووزرائه بما يجعل للوزير امكانية وضع سياسة وزارته او الخط العام للدولة او المشاركة في ذلك، يعد مخالفة لقاعدة اصولية في الدستور يلزم تداركها بأحد الحلين التاليين :

1: اما الالتزام بالنصوص الدستورية والعودة بالوزير الى الالتزام بحدود مهمته الاصلية وهي تنفيذ قرارات واوامر الرئيس .

2: او تعديل الدستور بما يسمح بإقرار بوادي التغيير في علاقة الرئيس بوزرائه، ان هي استوفت الشرطين الاساسين للعرف الدستوري وهما التواتر والاعتقاد بالالتزام بتلك القواعد الجديدة . بالإضافة الى ان عدم تمتع الكونجرس بسلطة سحب الثقة من الوزارة الامريكية يصبو على السلطة التنفيذية طابع الاستقرار ويجنب البلاد الازمات الوزارية الذي تنشأ خلال الفترة التي تعقب استقالة الوزارة

1 سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في انظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، جامعة القاهرة، 1999، ص 249.

وتسبق تشكيل الوزارة الجديدة، وفي المقابل فان حرمان الرئيس الامريكى من سلطة حل الكونجرس يؤدي هو الاخر الى توافر ميزة الاستقرار في البلاد¹.

الفرع الثالث: الدور الرقابي للكونجرس في الاعتمادات المالية وابرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين

بعد ان استعرضنا سابقا المحاكمة البرلمانية لا عضاء السلطة التنفيذية ننقل الى سلطة اخرى للكونجرس من خلال الدور الرقابي له في الاعتمادات المالية والميزانية بالإضافة الى دوره في ابرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين².

اولا : الدور الرقابي للكونجرس في الاعتمادات المالية :

من المسلم به ان الدستور الامريكى منح الكونجرس سلطات مالية واسعة في الولايات المتحدة سواء من ناحية الايرادات العامة او النفقات العامة ايماناً منه بالدور الرقابي للكونجرس في السيطرة على اعمال السلطة التنفيذية عن طريق تحديد اوجه انفاق الاموال التي تتطلبها السلطة التنفيذية للقيام بدورها في تسيير امور الدولة .

وتطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات كان تحضير الموازنة يدخل في الاختصاص المطلق للكونجرس واستكر تطبيق هذا المبدأ حتى عام 1921م، حيث كان يقوم بتحضيرها لجنتان تابعتان للكونجرس .

بادئ ذي بدء اصبح اعداد مشروع الميزانية من السلطات المقررة للرئيس الامريكى طبقاً لقانون الميزانية والمحاسبة الذي صدر عام 1921م، كمرحلة اولى على ان يعاونه في ذلك مكتب الادارة والميزانية، والذي اصبح بدءاً من عام 1939م، احد المكاتب التي يتكون منها المكتب التنفيذي للرئيس وبالتالي اصبح خاضعاً له مباشرة، كما تم تعديل اسمه الى مكتب الادارة والميزانية. ويقوم هذا المكتب بأعداد مشروع الميزانية على عدة مراحل، ففي مرحلة اولى يتم اخطار الاجهزة الحكومية المختلفة بالخطوط العريضة للسياسة المالية في العام التالي ثم تأتي المرحلة الثانية في بيان تقديرات الاجهزة الحكومية لما تتطلبه من نفقات وايضا بيان تقديرات وزارة الخزانة لما يمكن ان تحققه من

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي القانونية، الطبعة الاولى، سنة 2008م ص199.

2 ابراهيم شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1996، راجع المحامي وسيم حسام الدين الاحمد / منشورات الحلبي القانونية الطبعة الاولى سنة 2008، ص175.

موارد الدولة المختلفة من إيرادات خلال العام التالي، ثم يقوم المكتب كمرحلة ثالثة بعقد اجتماعات اللجان التي تشكل بداخله من أعضائه ومن مندوبي الأجهزة الحكومية لمناقشة طلباتهم المالية ومبرراتها . وأخيرا يقوم المكتب بوضع المشروع النهائي للميزانية مع ملاحظة عدم تقييد المكتب بطلبات الأجهزة الحكومية المختلفة، فله ان يعدلها بالنقص او بالزيادة باستثناء الطلبات المقدمة من الكونجرس والقضاء الاتحادي خاصة بمرتبات وادارة هاتين الهيئتين، فلا يملك ان يدخل اي تعديل عليها احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات .وبعد انتهاء المكتب من اعداد مشروع الميزانية يقوم الرئيس بتوقيعه وارساله للكونجرس خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد الدورة العادية للكونجرس في كانون الثاني من كل عام، على ان يكون متضمنا توقعات النفقات الضرورية اللازمة لمواجهة احتياجات الحكومة وتقدير الموارد الحكومية في السنة المالية القادمة، بالإضافة الى تحديد نفقات موارد الحكومة في العامين الجاري والمنصرف وتقديم الوثائق المتعلقة بالتزامات وديون الحكومة . ومن الجدير بالذكر انه في النظام الرئاسي يتم ارسال المشروع للبرلمان وله مطلق الحرية بعد ذلك في اقراره او الاعتراف عليه، اما في النظام البرلماني فالوزير المختص هو الذي يتولى الدفاع عن المشروع امام البرلمان .

نأتي الى المرحلة الثانية مرحلة الدور الرقابي للكونجرس في اعتماد الميزانية حيث يتم اولا : عرض المشروع على مجلس النواب الذي يقوم بإحالة ما يتضمنه المشروع متعلقا بفرض الضرائب على لجنة تسمى لجنة الاساليب والوسائل، واحالة ما يتضمنه متعلقا بالاعتمادات على لجنة تسمى لجنة الاعتمادات، ثم يطرح المشروع مرة اخرى على مجلس النواب ويجري التصويت لاخذ الموافقة عليه بعد ادخال التعديلات اللازمة، ثم يحل الى مجلس الشيوخ وله الحرية في ان يدخل عليه ما يشاء من التعديلات ايضا، ثم يعقد كمرحلة اخيرة مؤتمر من اعضاء الكونجرس بمجلسيه لإزالة اي اختلافات في الرأي بينهما بخصوص مشروع الميزانية، وبانتهاء عمل هذا المؤتمر تكون موافقة الكونجرس على مشروع الميزانية قد تمت .

ومن المسلم به ان مشروع الميزانية يتم ارساله بعد الموافقة عليه الى الرئيس لا بداء رأيه فيه بالموافقة او الاعتراض الكامل¹.

كما ان لجان الكونجرس المختصة بدراسة مشروع الميزانية تقوم بدور رقابي هام من خلال استدعاء رؤساء الأجهزة التنفيذية لمناقشتهم في مطالبهم المالية، واصدار توجيهات اليهم في شأن

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص177

كيفية سير اعمال اجهزتهم والتلويح بعدم الاستجابة الى طلباتهم المالية في حال عدم الامتثال لهذه التوجيهات .

نلخص مما سبق ان الكونجرس بالسلطة الممنوحة له استطاع ان يؤثر على سلطات الرئيس المختلفة والتي تحتاج ممارستها الى توفير المال الازم للنهوض بأعبائها، كما كان اشترك الكونجرس في وضع الميزانية اثره المهم في خلق فرص للحوار والتعاون في العلاقة بينهما كمفهوم مرن للفصل بين السلطات¹.

ثانيا: الدور الرقابي للكونجرس في ابرام المعاهدات :

حرص الدستور الامريكي الا يدع هذه السلطة في يد الرئيس الامريكي وحده لكي لا ينفرد بها، فحاول ايجاد نوع من الرقابة على المعاهدات التي يبرمها رئيس الدولة فنص في الفقرة الثانية من المادة الثانية في بندها الثاني على ما يلي :

"الرئيس بناء على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، عقد معاهدات شريطة ان يوافق عليها ثلثا عدد اعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين"² .

فسلطة الرئيس في عقد المعاهدات تتقيد بقيدتين :

أ:- ضرورة مشورة مجلس الشيوخ .

ب:- ضرورة موافقة هذا المجلس بأغلبية ثلثي اعضاء الحاضرين .

تبدا المعاهدة بمرحلة المفاوضات التي تكون من اختصاص رئيس الدولة وحده، الا ان العرف جرى على ان يختار رئيس الدولة بعض اعضاء مجلس الشيوخ البارزين للاشتراك في الوفود التي تقوم بأجراء المفاوضات بشأن المعاهدات المختلفة وذلك حتى يضمن موافقة المجلس على المعاهدة عند التصديق عليه .

ثم تأتي مرحلة التوقيع التي تكون من اختصاص رئيس الدولة وحده، وان كان له ان يفوض غيره بهذا التوقيع، اما مرحلة الموافقة التي تعتبر مرحلة اساسية فلا تعتبر المعاهدة نافذة الا بعد موافقة اغلبية ثلثين اعضاء الحاضرين .

لكن مع زيادة رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من خلال ضرورة موافقة المجلس بأغلبية ثلثي اعضاء الحاضرين فان الواقع العملي يتأتى بصورة سلبية وذلك من خلال اعاقه عقد اي معاهدة وخصوصا عندما يلعب نسبة كبيرة من الحزب المعارض لحزب الرئيس دورا هاما، لذلك يلجأ الرئيس الى ما يعرف بالاتفاقات التنفيذية .

1 Polsby, congress and the presidency p112,1964، راجع المحامي وسيم حسام الدين الاحمد،

المصدر السابق، ص177

2 دستور الولايات المتحدة الامريكية .

كما لا تقتصر سلطة مجلس الشيوخ في الموافقة على المعاهدة او فضها بل تمتد الى امكانية ادخال بعض التعديلات كشرط لاقرارها .

ثم تأتي المرحلة النهائية (مرحلة التصديق على المعاهدات) حتى تبقى المعاهدة نافذة من قبل رئيس الدولة. وهي سلطة مقررة للرئيس وحده وفقا للدستور الامريكى ويتمتع الرئيس في هذه المرحلة بحرية كبيرة اذ يحق له عدم التصديق عليها او بالعكس .

ثالثا : الدور الرقابي للكونجرس في تعيين كبار الموظفين :

من المسلم به ان سلطات الرئيس الامريكى في تعيين اعضاء السلطة التنفيذية قد حددها الدستور الامريكى بالتفرقة بين فئتين من الموظفين، الفئة الاولى موظفو الدرجات الدنيا، وقد اعتمدت تعيينات هذه الطائفة للرئيس وحده دون اشتراك أي جهة معه في تعيينهم، اما الفئة الثانية وهي موظفو الدرجات العليا فقط تطلب الدستور في تعيين افرادها ان يحصل الرئيس على موافقة مجلس الشيوخ، وتشمل الوزراء والقناصل والقادة العسكريين الكبار وغيرهم من موظفو الولايات المتحدة الذين تتشأ مناصبهم بموجب قانون يصدره الكونجرس . فتعيينات رئيس الدولة لكبار الموظفين لا تكون نافذة الا بتصديق مجلس الشيوخ عليها، حيث يتم ذلك بان يقوم الرئيس بترشيح هؤلاء الموظفين ويرسل هذه الترشيحات الى مجلس الشيوخ، فاذا وافق المجلس على ترشيحات الرئيس اصدرت قرارات تعيينهم . ولم يتطلب الدستور اغلبية خاصة لموافقة مجلس الشيوخ، ومن ثم يكفي لتوافرها موافقة الاغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهي الاغلبية التي تصدر بها كل قرارات هذا المجلس في الحالات التي لا يتطلب الدستور فيها اغلبية خاصة .

والجدير بالذكر ان الوزراء يعتبرون من موظفي الولايات المتحدة الذين يعينون بواسطة الرئيس وموافقة مجلس الشيوخ، ولكن يلاحظ ان مجلس الشيوخ قد درج في الغالبية العظمى من الحالات على عدم الاعتراض على ترشيح الوزراء انطلاقا من مبدأ مجاملة الرئيس .

واعتبر البعض في هذا المجال ان الكونجرس تنازل عن حقه في التصديق على ترشيحات تعيين الوزراء المقدمة من الرئيس، لكن الرأي الراجح ان هذا الحق لازال موجودا رغم ندرة استعماله، لانه حق مقرر بنص الدستور، فلا يمكن للعرف الدستوري (في حالة نشوئه) ان يعدل نصوصا دستوريا قائما. حيث نصت الفقرة الثانية من المادة الثانية في بندها الثاني على ان السبيل الوحيد لتخلي مجلس الشيوخ عن سلطته في الموافقة على بعض التعيينات هو ان يصدر الكونجرس قانونا ينص على اسناد التعيين في تلك المناصب للرئيس او اية هيئة اخرى تمارسها منفردة¹ .

1 فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1991، ص418.

اما بالنسبة لترشيحات الرئيس لبقية الوظائف فقد درج مجلس الشيوخ على بسط الرقابة عليه ومناقشتها مناقشة جدية وفعالة .

ومن المؤكد ان هذه الترشيحات يؤثر عليها امران اساسيان :

الامر الاول : انتماء الرئيس لحزب الاغلبية في مجلس الشيوخ حيث يتضمن له ذلك قبول ترشيحاته، بينما يفقد هذه الميزة في مجلس ليس له به اغلبية .

الامر الثاني : مبدا مجاملة الشيوخ ومفادها انه يجب على رئيس الدولة ان يتأكد من موافقة جميع اعضاء الشيوخ المنتمين لحزبه على ترشيحاته للوظائف الفدرالية في الولاية الممثلين لها ، فاذا لم يحترم الرئيس ذلك اجتمع الشيوخ جميعا، وبصرف النظر عن انتمائهم الحزبي، لإفشاء ترشيحات الرئيس .

وقد واجه الدستور حالة عدم انعقاد مجلس الشيوخ مع تصادف خلو احد المناصب التي يلزم للتعيين فيها اخذ موافقته على التعيين، حيث نص في نهاية الفقرة الثانية من المادة الثانية على انه "الرئيس شغل جميع المناصب التي تشغر في عطلة مجلس الشيوخ، وذلك بان يمنح ترخيصا بممارستها على ان ينتهي هذا الترخيص في ختام الدورة التالية لمجلس الشيوخ " .

ونلخص مما سبق ان الهدف الذي ابتغاه المشرع الدستوري من خلال اشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس في تعيين الموظفين (بالرغم من ان هذا الاختصاص يدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية) هو منح السلطة التشريعية دورا رقابيا هاما على اعمال السلطة التنفيذية، مما يعني عدم وجود فصل مطلق بين السلطات بين الولايات المتحدة الامريكية .

اما لسلطة العزل بالنسبة للموظفين فيجب ان نفرق بين امرين :

الامر الاول : تعيين الموظفين من قبل الرئيس بمفرده فلا تثور صعوبة على الاطلاق انطلاقا من المبدأ القانوني المستقر، ان من يملك التعيين يملك العزل، وبالتالي يملك الرئيس حق عزل هؤلاء الموظفين منفردا .

الامر الثاني: تعيين الموظفين من قبل الرئيس ومجلس الشيوخ معا، كما سبق ورئينا لقد استقر العرف في الولايات المتحدة الامريكية على ان الرئيس هو الذي يحمل مسؤولية اعمال هؤلاء الموظفين، فلا يصح تقييد سلطته في عزلهم بالحصول على موافقة مجلس الشيوخ .

الا ان الكونجرس سن قانون شغل الوظائف الذي نسخ هذا العرف الدستوري المستقر وتطلب موافقة مجلس الشيوخ لعزل جميع الموظفين الذين يتم تعيينهم باشتراك المجلس مع الرئيس . وقد استمر هذا الوضع قرابة 20 عاما الى ان تم الغاؤه عام 1886م .

وبذلك عاد الوضع القديم الى العرف الدستوري . وقد انتهجت المحكمة العليا الامريكية في معظم احكامها هذا الاتجاه وكان اشهر احكامها في هذا الخصوص حكمها في قضية مايرز، حيث قررت

ان قانون 1886 م. والذي يقضي بضرورة موافقة مجلس الشيوخ على عزل موظفي البريد قانون غير دستوري لانه يقيد سلطة الرئيس في عزل الموظفين بضرورة موافقة ومشورة مجلس الشيوخ . ومن البديهي ان يراعى الرئيس عند مباشرته لسلطة العزل الشروط التي تتطلبها النصوص الدستورية والقانونية، لذلك لا يجوز له عزل احد قضاة المحكمة العليا او المحاكم الاتحادية، لان المادة الثالثة من الدستور تنص على عدم جواز عزلهم الا بناء على محكمة تأديبية امام مجلس الشيوخ .

كما يملك الكونجرس دورا رقابيا هاما يتجلى في منح اختصاصات دستورية في المجال العسكري، فالدستور الامريكي نص في الفقرة الثامنة من المادة الاولى الا ان الكونجرس يتمتع بالعديد من السلطات التي تمكنه من مشاركة الرئيس ومراقبته ازاء مباشرته لسلطته كقائد اعلى للقوات المسلحة الامريكية ويبدو ذلك فيما يلي :

1.: سلطة الكونجرس في تكوين الجيش وتزويده بالمال الازم للتسليح وتزويده بالذخيرة ومختلف انواع المؤن والعتاد وتحديد اعداد وانواع الاسلحة والمعدات المختلفة . كما اوجب الدستور الامريكي الا يرصد الكونجرس اعتمادات مالية لا عداد الجيش تزيد مدتها عن عامين لان الاعتمادات المالية طويلة الاجل قد تجعل السلطة التنفيذية متحررة من سيطرة الكونجرس في هذا الصدد.

2.: سلطة الكونجرس في اعلان الحرب، من المسلم به ان سلطة اعلان الحرب من السلطات المخولة للكونجرس دستوريا لكن الواقع الامريكي يؤكد ضعف سلطة الكونجرس في ذلك ،حيث ان العديد من الحروب شنت دون اعلان مسبق للحرب من قبل الكونجرس . والسبب يعود لشن هذه الحروب الغير معلنة بأمر من الرئيس مستغلا سلطته في حالة الضرورة مما ادى الى استياء الشعب الامريكي .

ادى هذا الوضع الخطير الى توسيع سلطات الكونجرس الرقابية واصداره قانون يسمى قانون سلطات الحرب في عام 1973م، لتقييد سلطة الرئيس في استخدام القوات الامريكية نظرا لدخول عددا من الرؤساء الامريكيين في حروب غير معلنة من جانب الكونجرس، مما ادى الى انغماس البلاد في مغامرات عسكرية فاشلة انتهت كلها بعدم تحقيق أي فائدة للولايات المتحدة الامريكية، مثل حرب فيتنام الحرب، الحرب ضد لاوس، وضد كمبوديا، والتي كان اخرها تلك المواجهة الخطيرة التي كادت تحدث بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتي عام 1973م، اثر حرب تشرين بين الدول العربية واسرائيل ولذلك صدر قانون 1973م، حيث فرض الكونجرس العديد من الالتزامات في

ذلك المجال مستندا الى حقه في اصدار كل القوانين الازمة لممارسة كل السلطات المخولة الى الادارة الامريكية¹.

نلخص مما سبق ان الدور الرقابي للكونجرس يعتبر دورا اساسيا في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الامريكية واداة توازن وتعاون من خلال اجهزة الكونجرس الرقابية التي تهتم بالمحاكمة البرلمانية والسلطات المالية للكونجرس في الميزانية بالإضافة الى دور هام في الموافقة على ابرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين (الوزراء، السفراء، قضاة المحكمة العليا) ثم دور الكونجرس في تكوين القوات المسلحة وتقييده لسلطة الرئيس في استخدام القوات الامريكية . وهذا ان دل على شيء فانه يدل على مدى التعاون والحوار بين الكونجرس (السلطة التشريعية) والرئيس (السلطة التنفيذية) من خلال تلك المظاهر السابقة، مما دفع البعض الى القول (ان مبدا الفصل الجامد بين السلطات اصبح وهميا وانه نوع من برلمانية الكواليس) قد تحقق بفضل وجود وسائل التأثير المتبادلة بين السلطتين لكن يبقى للرئيس الامريكي عدة وسائل يستطيع بها التأثير على الكونجرس².

الخاتمة

1. النتائج:

- لا يمكن تصور النظام الرئاسي الا في الدول الجمهورية .
- يتميز النظام الرئاسي بوحدة السلطة التنفيذية اي ان يكون الرئيس هو في اعلى الهرم .
- النظم الرئاسية هي النظم الاقرب الى الديمقراطية . حيث ينتخب الرئيس من قبل الشعب ، وكذلك البرلمان ينتخب من قبل الشعب ايضا ، على عكس ما هو معمول به في النظم النيابية (البرلمانية) حيث ان الشعب يقوم بانتخاب اعضاء البرلمان ، والبرلمان هم من يقوم باختيار اعضاء السلطة التنفيذية والتصويت عليهم .
- ان سلطة الكونجرس الامريكي في خصوص تشكيل لجان التحقيق لا تستند الى اي نص دستوري ، انما هي قرارات للمحكمة العليا وقد استقر العرف على ذلك .
- مهما كانت قوة الاساس "الفصل بين السلطات" الذي يقوم عليه النظام الرئاسي الا انه لا يمكن التخلي عن فكرة الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية.

1 وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص184.

2 المصدر أعلاه، ص 186.

- ان مجلس النواب في الكونجرس الامريكي هو وحده من يملك سلطة الاتهام بالنسبة للوزراء والموظفين المدنيين .
- لا يمكن استعمال الادوات الرقابية ، كالاستجواب ، والاسئلة ، المتعارف عليها في النظم النيابية (البرلمانية)، لكن الرقابة تتم عن طريق التحقيقات البرلمانية في النظم الرئاسية.
- يحتاج حكم الادانة في مجلس الشيوخ الامريكي الى اغلبية الثلثين.

2. التوصيات:

ان فكرة نقل التجربة الامريكية الى العراق هي فكرة مهمة وانا من المؤيدون لتلك الفكرة ، لان النظام الرئاسي هو النظام الاقرب الى الديمقراطية ، وكذلك نحن بحاجة الى جهد كبير لبث الثقافة السياسية بين المجتمع لممارسة حقوقه الديمقراطية ، تلك الثقافة التي يفتقرها المجتمع .

قائمة المصادر

1. الكتب:

1. ابراهيم شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، 1996.
2. احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، مكتبة النهضة المصرية.
3. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الطبعة الثانية، بيروت، 1998.
4. رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، الدار الجامعية للنشر، الاسكندرية، 2001.
5. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في انظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية، جامعة القاهرة، 1999.

6. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام الاسلامي السياسي، جامعة القاهرة، الطبعة الاولى، 1987
7. عثمان خليل، القانون الدستوري، مطبعة مصر، 1956م.
8. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1991.
9. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، المكتبة القانونية، بغداد
10. وسيم حسام الدين الاحمد، الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية.
11. وسيم حسام الدين الاحمد، اللجان البرلمانية، منشورات الحلبي الحقوقية .

2. الرسائل والأطاريح

1. احمد شوقي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1980.
 2. حسن مصطفى البحري، أستاذ القانون الدستوري بكلية الحقوق بجامعة دمشق بالجمهورية العربية السورية.
 3. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، المعيد في كلية الحقوق بجامعة دمشق .
 4. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1991.
- ### 3. البحوث والمقالات

1. احمد كمال ابو المجد، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الامريكي، جريدة الاهرام، 1998/9/19
- ### 4. المصادر المترجمة

1. لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة جابر سعيد العوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1966.
- ### 5. المصادر الأجنبية

1. Polsby , Congress and the presidency ,1964.
2. Lorry Elowitz , introdyction to government,1992

3. Pauline maier ,the declaration of independence and the constitution of the constitution of the united state1998
4. David K Fremon , the Watergate scandal,1998

6. الدساتير والقوانين

1. الدستور الامريكي

المحتويات

رقم الصفحة	الموضوع
4	المقدمة
5	المبحث الاول: التعريف بالنظام الرئاسي
5	المطلب الاول: مفهوم النظام الرئاسي ونشأته
6	المطلب الثاني: خصائص النظام الرئاسي
8	المبحث الثاني: التعريف بالرقابة البرلمانية وأبرز تطبيقاتها في النظم الرئاسية
8	المطلب الاول: التعريف بالرقابة البرلمانية
9	المطلب الثاني: الرقابة البرلمانية في الولايات المتحدة الأمريكية
9	الفرع الأول: الدور الرقابي للكونجرس على الرئيس
10	أولاً: لجان التحقيق البرلمانية
12	ثانياً: محاكمة الرئيس امام الكونجرس
17	الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على اعمال الادارة بالنسبة للسكرتيرين
23	الفرع الثالث: الدور الرقابي للكونجرس في الاعتمادات المالية و ابرام المعاهدات وتعيين كبار الموظفين
23	اولا : الدور الرقابي للكونجرس في الاعتمادات المالية
25	ثانيا: الدور الرقابي للكونجرس في ابرام المعاهدات
26	ثالثا : الدور الرقابي للكونجرس في تعيين كبار الموظفين

30	الخاتمة
31	المصادر