



فروض توسع سلطة الرئيس في النظام الأمريكي

م. د شداد خليفة خزعل التميمي

كلية الإمام الجامعة بلد

**Assuming the expansion of the authourity of the president in
the American system**

**Lecturer. Dr. Shaddad Khalifa Khazaal
College of Imam University Balad**

المستخلص

تتبدى أهمية البحث كونه يتناول مسائل دستورية وعملية تتعلق بمهارة إدارة الرئيس لسلطاته في الظروف الاستثنائية، كرئيس للسلطة التنفيذية كما هي مثبتة في الدستور الأمريكي، والإضافات التي نالها من جراء الواقع العملي. فضلا عن ذلك، فإن الظروف الاستثنائية تتيح معرفة الفرضيات والظروف أو المبررات التي تؤدي إلى توسيع صلاحياته وسلطاته التنفيذية في الأزمات والكوارث وصولا للترشيد في تقييم تلك السلطات المختلف بشأنها، بين من يبررها وبين من يعارضها، والحالات أو العوامل التي من الممكن التأثير بها أو الحد منها.

الكلمات المفتاحية: سلطة الرئيس، النظام الأمريكي، الظروف الاستثنائية، وحدة الجهاز التنفيذي، الفرضيات.

Abstract.

The importance of the research begins as it deals with the costitutional issues, with skills of the president administration of his power exceptional circumstances. As president of the executive authourity as it established in the American constitution. And the additions that he obtained as a result of practical reality. In addition to that exceptional conditions allow knowledge of the assumption and conditions or justifications that lead the expantion of his power and executive powers in crises and disasters leading to rationalization or the assessment of the various powers regarding it between who justifies it and who opposes it

,situations and factors that can flunee or limit it. **Keywords:** presidential authourity, American system, Exceptional circumstances, Unity the executive branch, Hypotheses

مُقَدِّمة

تُعد الرئاسة الأمريكية إحدى أهم المؤسسات التي بلورها نظام الحكم الأمريكي، لتحقيق معالم الحكم الديمقراطي، بيد ان السلطات التي نالها الرئيس الأمريكي لم تتوقف عند الصلاحيات التي أعطاها له المشرع. فغالباً ما تجاوزوا تلك الصلاحيات إلى ما عرف بسياسية الأمر الواقع، أو الضرورة العملية، بحيث نالوا سلطات استثنائية لهم.

فالرئيس الأمريكي يتمتع في أوقات الأزمات الكبيرة، لاسيما في الحروب، بصلاحيات استثنائية واسعة، إذ يصبح بإمكانه إصدار القرارات الخاصة بحجز الأموال والأشخاص لحاجات الدفاع الوطني، كما أنه يستطيع القيام باتخاذ قرارات يعود الأصل في اختصاصها للكونغرس. إلا أنه على الرئيس أن يعرض هذه القرارات في ما بعد، وعندما تسمح الظروف بذلك على الكونغرس قصد المصادقة عليها.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث كونه يتناول مسائل دستورية وعملية تتعلق بمهارة إدارة الرئيس لسلطاته في الظروف الاستثنائية، كرئيس للسلطة التنفيذية كما هي مثبتة بالدستور الأمريكي، والإضافات التي نالها من جراء الواقع العملي. فضلاً عن ذلك، فإن الظروف الاستثنائية تتيح معرفة الفرضيات والظروف أو المبررات التي تؤدي إلى توسيع صلاحياته وسلطاته التنفيذية في الأزمات والكوارث.

إشكالية البحث: تكمن المشكلة الحقيقية لموضوع توسع سلطة الرئيس في النظام الأمريكي بان تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، كإحدى مبادئ الدستور الأمريكي، لايعني انفصال سلطة عن الأخرى، وإنما الفصل بمعنى عدم التعسف في السلطات؛ إذ إن لكل سلطة من الصلاحيات ما يخلوها من إيقاف السلطة الأخرى عند حدها، انطلاقاً من تلك المعطيات سنحاول بلورة إشكالية البحث على الوجه التالي: هل الصلاحيات الاستثنائية للرئيس الأمريكي هي دون ضوابط دستورية أو قانونية أو عملية، أم لا ؟

منهجية البحث: ستعتمد دراسة هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن في معالجتها لهذا الموضوع.

هيكلية البحث: سنقسم دراسة هذا البحث على مبحثين، وكما يأتي: **المبحث الأول:** فرضية وحدة الجهاز التنفيذي. **المبحث الثاني:** فرضية الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

فرضية وحدة الجهاز التنفيذي

تؤيد هذه الفرضية انفراد الرئيس بالصلاحيات الكاملة للسلطة التنفيذية من دون مراجعة من الكونغرس أو السلطة القضائية، وهي ترى أن هذا ما ينص عليه الدستور الأمريكي⁽¹⁾. وإزاء ما تقدّم سيتم إيضاح ذلك عبر المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: قوة فردية سلطة الرئيس التنفيذية.

المطلب الثاني: نظريات تحديد سلطة الرئيس.

المطلب الأول: قوة فردية سلطة الرئيس التنفيذية

إنّ الولايات المتحدة هي البلد النموذجي للنظام الرئاسي؛ إذ نشأ فيها بمقتضى دستور ١٧٨٧ المطبّق حتى الآن مع التعديلات المتلاحقة، التي طرأت عليه نتيجة تطوّر المجتمع الأمريكي. ونظراً لأنّ النظام الرئاسي يقوم على فردية السلطة التنفيذية؛ إذ تتركز هذه السلطة في يد رئيس الجمهوريّة. كما يقوم على الفصل المطلق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، لذلك فإنّنا سوف ندرس الحكم الرئاسي الأمريكي باعتباره المركز الرئيس للولايات المتحدة وكذلك سوف نتطرّق إلى الكونغرس وعلاقته بحكومة الرئيس.

إنّ السلطة التنفيذية في النظام الأميركي الرئاسي تتميز بأحادية الرأس؛ إذ تتحصر صلاحياتها بشخص رئيس الجمهوريّة الذي ينتخب على مرحلتين: الأولى من قبل الشعب الأميركي والثانية من قبل الناخبين الرئاسيين الذين ينتخبون الرئيس

(1) توماس كرونين، الرئاسة تشريف أم تكليف، ترجمة: قسم الترجمة بدار الفاروق، مصر، دار الفاروق، ط١، ٢٠١٢، ص١٦٦.

بدورهم في المرحلة الثانية.

يمارس الرئيس دوره بتفردٍ عالٍ لعدم وجود ثنائِيَّة في السُّلطة التنفيذية، بسبب تمركز السُّلطة في يده، بيد أن المهام الواسعة الملقاة على عاتق الرئيس، تحتم عليه الاستعانة بعدد كبير من المستشارين والمعاونين⁽¹⁾.

وفضلاً عن وضع الدستور السُّلطة التنفيذية بين يدي الرئيس، خُوِّله كذلك اختيار سكرتيري الدولة، بهدف معاونته على إدارة الدولة الاتحاديَّة، ويُطلق على هؤلاء تجاوزاً لقب وزراء⁽²⁾.

تجدر الإشارة إلى أن سكرتيري الدولة لا ينضوون في إطار مؤسَّسة مجلس الوزراء، كما هي الحال في النظم البرلمانيَّة الأخرى، فهم مجرد معاونين للرئيس، تتحصر مهامهم في تنفيذ سياسته في الميادين الموكلة إليهم.

ولا يقيد الدستور الأميركي عمليَّة اختيار الرئيس لـ"وزرائه"، فهو يختارهم بكل حرية، أمّا من القطاع الخاص وأمّا من بين موظفي الدولة، أو حتى من حكّام الولايات، إلا أن تعيين "الوزراء" يجب أن يقتزن بموافقة مجلس الشيوخ الذي نادراً ما يعترض على خيارات الرئيس.

وفي حين أعطى الدستور صلاحيَّات واسعة للرئيس، حسب المادتين الأولى والثانية من الدستور منه، اكتسب الرئيس الأميركي صلاحيَّات أخرى، لم ينصَّ عليها الدستور، وقد تبلورت كاستحقاق أو صلاحيَّات مضافة بسبب تطوُّر المجتمع الأميركي، ودور الولايات المتَّحدة في السِّياسة الدوليَّة فضلاً عن اجتهادات المحكمة العليا وهذا ما سوف نتناوله في هذا المبحث.

بعد أحداث 11 أيلول 2001 تمَّ تسويق بعض القوانين خدمة لأغراض سياسيَّة محدّدة للرئيس الأميركي. يكفي أن نشير إلى أنَّ الفهم -آنذاك- للقانون الدستوري - قام على تأويلات مغلوطة، تشبه إلى حدِّ كبير النصوص التلمودية القديمة

(1) داود مراد حسين، سلطات الرئيس الأميركي، الاردن، مركز الكتاب الاكاديمي، ط 1، 2006، ص 44.

(2) توماس كرونين، الرئاسة تشريف أم تكليف، المرجع السابق، ص 120.

التي اعتمد في تفسيرها على انتزاع النصوص من سياقها لتلائم نتائج تم الوصول إليها سلفاً. وقد جاء تبرير هذا التوسع في آراء كل من "ديك تشيني" نائب الرئيس وحليفه، ووزير الدفاع "رونالد رامسفيلد" اللذين جلبا معهما إلى إدارة "بوش" قناعة راسخة مفادها أن سلطات الرئيس تعرضت لتقويض متزايد منذ إدارة فورد التي عملا فيها معاً. وعلى الرغم من أنهما ليسا محاميين، ولا علاقة لهما بالقانون، فإنهما مع ذلك أصبحا من أشد المدافعين عن نظرية "وحدة الجهاز التنفيذي"، وقد فهم كل من "تشيني" و"رامسفيلد" - ربما أكثر من غيرهما - أن وضع مجموعة من المتحمسين لسلطات الرئيس في المواقع المهمة مثل مكتب الاستشارات القانونية، هو وسيلة للتأثير على الحكومة الفدرالية والذهاب بعيداً في خداعها.^(١)

وقد تصدى العديد من المحامين لمحاولات إدارة بوش احتكار السلطة. كان "جاك جولدسميث" الذي رأس مكتب الاستشارات القانونية بعد رحيل "جون يو" أحد هؤلاء المحامين يقول: "أنه على الكونغرس أن يتبنى اقتراح السيناتور "باتريك ليهاي" بإقامة لجنة حزبية مشتركة، للتحقيق في ما جرى، وكشف المستور، لأننا في حاجة فعلاً إلى معرفة كيف دفعنا الخوف والطموح المبالغ فيه إلى الاقتراب من استبداد السلطة التنفيذية؟"

وخلال الفترتين الرئاسيتين للمدة من (١٩٩٣-٢٠٠١) اللتين تولى فيهما الرئاسة "بيل كلينتون"، شهدت الحكومة الأميركية عدّة أزمات دلت على وجود خلل بنيوي ومؤسسي في النظام السياسي القائم، ناجم عن تداخل السلطات، على الرغم من أن الآباء المؤسسين حرصوا على نظام تتوزع فيه السلطات بين ثلاث مؤسسات مستقلة هي: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية^(٢). وأثناء ولاية الرئيس "بوش" الابن حاول نائب الرئيس الأميركي "ديك تشيني" تقويض صلاحيات الكونغرس

(١) نقلا عن: نبال تسير خماس، امبراطورية الاكاذيب: مصطلحات الخداع الأمريكي بعد احداث ١١ ايلول، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط١، ٢٠٠٤، ص ٥٦.

(٢) مجموعة مؤلفين: الهيمنة الأمريكية والمنظمات الدولية: الولايات المتحدة والمؤسسات المتعددة الأطراف، ترجمة: د. احمد حالي، ود. الطيب غوردو، لندن، دار أي كتب، ط١، ٢٠١٦، ص ٨٥.

في تحديد توجّهات السياسة الخارجيّة بما فيها القيام بأعمال عسكريّة من دون الرجوع إلى الكونغرس⁽¹⁾. علماً أنّ تاريخ الرجل حافل بمحاولاته لتقوية السّلطة التنفيذية على حساب السّلطة التشريعيّة وكان يساعده في ذلك مجموعات الضغط واللوبيات المرتبطة بمجمّع القوّة، العسكري والنفطي والمالي⁽²⁾.

المطلب الثاني: نظريات تحديد سلطة الرئيس

قبل تناول تلك النظريات لا بد من معرفة أين تكمن حدود التنازع في الصّلاحيّات بين الرئيس والكونغرس؟ فالمألوف عنها أنها:
أولاً: **صلاحيّات الحرب**: إنّ الرئيس الأمريكي هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويتولى قيادة العمليات العسكرية، ويمتلك الحق في اتخاذ القرارات الخاصّة باستعمال القوّة المحدودة وردّ أي عدوان على الولايات المتحدة أي حق الدفاع المشروع، بينما يمتلك الكونغرس صلاحية إقرار الموازنة الخاصّة بالدفاع، والموافقة على قرار إعلان الحرب الذي اتخذته الرئيس أو رفضه لأسباب محددة.

وعلى الرغم من أنّ الدستور أعطى الكونغرس سلطة إعلان الحرب، كما إنّ قانون سلطات الحرب الصادر عام 1973 -عقب حرب "فيتنام"- على الرئيس التشاور مع الكونغرس قبل القيام بإرسال قوّة إلى الخارج، أو إعلامه بالأسباب التي دعت به إلى ذلك بعد (48) ساعة من الإرسال الفعلي، والقيام بإعادة تلك القوات بعد (60) يوماً إذا أصرّ الكونغرس على ذلك، فقد تجاهل الكثيرون من الرؤساء الكونغرس قانون سلطات الحرب، كما إنّ الكونغرس لم يقدّم بإعلان حالة الحرب في تاريخ الولايات المتّحدة إلا خمس مرات من أصل (130) حرباً أصدر الرؤساء وحدهم قراراتها. أضف إلى ذلك أنّه منذ انتهاء الحرب العالميّة الثانية، لم تقف أيّ مؤسسة في وجه قرار الرئيس بإعلان الحرب، ولا سيّما أنّ أغلب قراراتهم كانوا يتخذونها اعتماداً على مساندة الرأي العام الأمريكي ودعمه لهما بعد أن تكون قد تمّت تعبئتهم بشعور الخوف على أمنهم بسبب

(1) ديفيد ميلر، كاذب علي: البروباغاندا والتشويه الاعلامي في الحرب على العراق، لندن، ط1، 2004، ص37.

(2) عبدالله كندي، تغطية الصحافة العربية للحروب: دراسات في فلسفات التغطية ومضامينها في حربي الخليج الثانية والثالثة، الاردن، دار الفارس، ط1، 2008، ص33.

ما يساق إليهم من تهديدات خارجية، سواء أكانت حقيقية أم مصنوعة. والواقع، إنَّ هناك مفهوميين، حول دور الكونغرس الأمريكي في إعلان الحروب وإنهائها، وحول ما يستطيع، وما لا يستطيع الكونغرس فعله.

المفهوم الأوّل: أنَّ الكونغرس وحده يستطيع إعلان الحرب، وبعد ذلك يتولّى الرئيس المسؤوليّة، باعتباره القائد الأعلى للجيش، بيد أنَّ هذا الأمر لم يرق به الكونغرس إلاّ في خمسة نزاعات.

ومرّر خمس عشرة مرّة قوانين ترخّص باستعمال القوّة، لكن من دون استعمال كلمة الحرب، ومن ذلك حرب العراق عام (١٩٩١)، ثم في عام ٢٠٠١ ضدّ المتورطين في هجمات الحادي عشر من أيلول. وعلاوة على ذلك، قام الرؤساء بإرسال القوّة الأميركيّة في مهمّات حربيّة عشرات المرّات، ولم يتخذ الكونغرس أيّ قرار معيّن، لأنّ العمليّات كانت صغيرة الحجم، أو قصيرة زمنياً^(١).

وبحسب ما جاء في الدستور، في مادته الأولى، الفقرة الثامنة، والخاصّة بالصلاحيّات الممنوحة للكونغرس، يتمتّع الكونغرس بصلاحيّة "إنشاء الجيش ودعمه"، "وسنّ القوانين المتعلّقة بالحكومة، وبالأنظمة، والقواعد بالنسبة للقوّة البريّة والبحريّة"، وكذلك "السّهر على تنظيم وتسليح وانضباط الحرس الوطني"^(٢).

ما يعني أنَّ الكونغرس يستطيع زيادة أو تقليص حجم قواته، وتحديد المهام التي يرسلها من أجلها، أمّا الرئيس بصفته القائد الأعلى للقوّة الأميركيّة فيستطيع إصدار الأوامر مباشرة بخصوص العمليّات الحربيّة، لكنّه مقيد بالقوانين، والتمويل الذي يوافق عليه الكونغرس.

المفهوم الثاني: يعترف بصعوبة انصياع الرؤساء لقرارات المنع الصّادرة من الكونغرس لنشر القوّة في الخارج أو استعمالها، وهي صعوبات تتعلّق بدعم إدارة الرؤساء، وعدم تحجيم مرونة حركتهم، والواقع يشير إلى عدم التزام الرؤساء بقرارات

(١) وائل محمد اسماعيل، الشؤون الخارجية في العلاقة بين الرئيس والكونغرس في النظام السياسي الأمريكي، بغداد، مكتبة السنهوري، ط١، ٢٠١٨، ص١٢٢.

(٢) عبدالفتاح حسن ابو عليه، تاريخ الأمريكيّتين والتكوين السياسي للولايات المتحدة الأميركيّة، الرياض، دار المريخ للنشر، ط١، ١٩٨٧، ص١١١.

الكونغرس إلا في حدود ضيقة، فمن جهته، قبل الرئيس "ماكنلي" القانون الذي يمنع ضمّ كوبا في عام (1898)، وقبل الرئيس نيكسون القانون الذي مرّره الكونغرس عام 1969 الذي يمنع إرسال القوات البرية إلى "لاوس" أو "تايلاند"، كما قبل الرئيس "رونالد ريغان" قانون 1983 الذي لا يسمح للقوات الأميركية باستعمال القوة إلا في حالة الدفاع عن النفس. بل، وحتى الرئيس "جورج دبليو بوش" قبل القانون الذي يحدّ من عدد الجنود الأميركيين وموظفي الشركات المتعاقدة الذين يمكن إرسالهم إلى "كولومبيا"⁽¹⁾.

باختصار، إنّ الكونغرس يتمتّع بسلطات واسعة للترخيص، والحد من استعمال القوة، وتقييد العمليات الحربية إذا ما استطاع جمع أغلبية كافية لسنّ القوانين، حتى في حالة وجود "فيتو" رئاسي⁽²⁾.

ثانياً: المعاهدات: يُعطي الدستور للرئيس حقّ تمثيل الأمة الأميركية في المفاوضات واللقاءات مع الدبلوماسيين، وتوقيع المعاهدات، والحديث بالنيابة عن الأمة، ولكنّه يعطي لمجلس الشيوخ موافقته على هذه المعاهدات بأغلبية الثلثين (أي أنّه حرّ بالموافقة أو الرفض).

ويمنح منصب الرئيس الأميركي بموجب الدستور المرونة العالية للرئيس لمواجهة بقية السلطات الراغبة في ضبطه، فهو يرأس مكتباً تنفيذياً الذي يتكوّن من:

- 1- مكتب البيت الأبيض.
- 2- مكتب الميزانية والإدارة.
- 3- مجلس الأمن القومي.
- 4- مكتب تطوير السياسات.
- 5- مكتب المستشارين الاقتصاديين.
- 6- مكتب تمثيل التجارة للولايات المتحدة الأميركية.

(1) نقلا عن: هير فريد مونكلر، الاميراطوريات: منطلق الهيمنة العالمية من روما القديمة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، ابو ظبي، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، 2008، ص24.

(2) المرجع نفسه، ص36.

- ٧- مكتب الإدارة العامّة.
 - ٨- مجلس حماية البيئة.
 - ٩- مكتب نائب الرئيس.
 - ١٠- مكتب السياسات التّقنيّة والعلميّة.
 - ١١- المجلس القومي للمواد الاستراتيجية.
 - ١٢- المكتب القومي لمحاربة المخدرات.
- أمّا الوزارات التابعة له، فتتولى إدارة الحكومة القوميّة، وعدد هذه الوزارات أربع عشرة، هي:

- ١- وزارة الخارجية.
 - ٢- وزارة المائيّة.
 - ٣- وزارة الدفاع.
 - ٤- وزارة العدل.
 - ٥- وزارة الداخليّة.
 - ٦- وزارة الزراعة.
 - ٧- وزارة التجارة.
 - ٨- وزارة العمل.
 - ٩- وزارة الصّحة والخدمات الإنسانيّة.
 - ١٠- وزارة الإسكان وتطوير المناطق.
 - ١١- وزارة المواصلات.
 - ١٢- وزارة الطاقة.
 - ١٣- وزارة التعليم.
 - ١٤- وزارة شؤون خدمات المحاربين القداماء^(١).
- هذا، فضلا عن المصالح الحكوميّة المستقلّة، والتي تطوّرت مع تطوّر قوانين

(١) محمد معتصم، النظم السياسيّة المعاصرة: النظام الرئاسي الأمريكي، جامعة ميثشغان، مؤسسة ايزيس، ١٩٩٣، ص١٠٢.

الحكومة. وهي تعمل في مختلف المجالات، بما فيها أمور القضاء، والطاقة النووية، والشؤون المالية والمصرفية، والاتصالات، وعلاقات العمال، والشؤون العلمية، والضرائب، والأعمال التجارية الصغيرة، والتجارة العالمية. ويقوم الرئيس بتعيين أعضاء هذه المصالح بموافقة مجلس الشيوخ، كما يقوم بإقالتهم، إذا كانت هناك مسببات لذلك⁽¹⁾.

يتجلى مما تقدّم جسامه المنصب المتاح للرئيس بموجب تلك الفرضية، ما يولّد الاستجابة من قبل المؤسسات الأخرى، للإقرار بمشروعية الصلاحيات بموجب الامتياز التنفيذي.

المبحث الثاني

فرضية الظروف الاستثنائية

يتمتع رئيس الولايات المتحدة في الظروف الاستثنائية باختصاصات شبه مطلقة، تغطّي وتحجب كلّ ما عداها من سلطات، فللرئيس إصدار القرارات، ومباشرة الأعمال التي تمكّنه من مواجهة هذه الظروف. حتى ولو تعارضت مع القوانين العادية أو وثيقة إعلان الحريّات، وهناك وجهتا نظر، إحداها داعمة مبرّرة للسلطات الاستثنائية، وأخرى معارضة نافية لها، وهذا ما سوف نتناوله في المطلبين الآتيين: المطلب الأوّل: الآراء الداعمة والمعارضة للسلطات الاستثنائية. المطلب الثاني: المبررات الدستورية والعملية.

المطلب الأوّل: الآراء الداعمة والمعارضة للسلطات الاستثنائية

لاشك إن مسألة بهذه الأهمية لا بدّ من أن تنقسم الآراء حيالها بين مؤيد وداعم وبين رافض لها. وعليه سنتناول كل فئة منهما بشكل مستقل.

(1) كلينتون روسيتر، الاحزاب والسياسة في أمريكا، ترجمة: محمد لبيب شنب، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، دبت، ص 96.

أولاً: الآراء الداعمة للسلطات الاستثنائية: تستند على أحكام المحكمة العليا الأمريكية لهذه الاختصاصات في قولها: "إنَّ الاختصاصات الاستثنائية الممنوحة للرئيس في أوقات الطوارئ تمتد إلى كلِّ ما يمتُّ بأيِّ صلة بالحرب، ويؤثر فيها، وبمجرها، وتطوِّرها"، والاختصاصات هي:

١- إعلان حالة الطوارئ: إنَّ حالة الطوارئ هي نظام قانوني، يتقرَّر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، ولا يُلجأ إليه إلا بصفة استثنائية، ومؤقتة تنتهي بانتهاء مسوغاته^(١).

٢- الاختصاصات الحربية للرئيس.

٣- مقاومة أعمال العنف الداخلية

السند القانوني المبرر لهذه النظرية هو الحفاظ على تسيير عمل المرافق العامة للدولة، والواجبات العامة للسلطة الإدارية^(٢)، هذا وتنشأ حالة الطوارئ من عنصرين، هما:

أ- خطر يحيط بالكيان الوطني، كالحرب، أو الاحتلال، أو الغزو، أو الأزمات الاقتصادية والسياسية.

ب- تقصير في أداء الإدارة (إدارة الدولة) في مواجهة الظروف الاستثنائية، وفي هذه الظروف يمارس الرئيس سلطات واسعة، ويكون الكونغرس أكثر إذعاناً لسلطة الرئيس، وذلك لضخامة حجم مساندة الرأي العام الأمريكي له.

وتُعدُّ أحداث الحادي عشر من أيلول ٢٠٠١ من قبيل التطبيق العملي لسلطات الرئيس في حالة الطوارئ، وحالة الحوادث الحربية إلى حدِّ ما.

فبعد الأحداث بثلاثة أيام أيَّ يوم الجمعة الموافق الرابع عشر من أيلول طلب الرئيس "بوش" منحه صلاحيات خاصة من الكونغرس، ووصل فريقه المقرب منه إلى مبنى الكونغرس، وكان محامو الإدارة (البيت الأبيض)، قد وضعوا نظريات حول كيفية

(١) د. حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي: دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، مصر، العراق، سوريا، تونس، القاهرة، دار عظة للطباعة والنشر، ١٩٨١، ص ٣٠٦.

(٢) د. ابراهيم دوريش، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، ج ١، ١٩٧٩، ص ١٣٢.

توسيع صلاحيات الرئيس، تستند في الأساس إلى أفكار نائب الرئيس "ديك تشيني" الذي كان يعتقد أنّ صلاحيات الرئاسة تضاعلت منذ إدارة الرئيس "ريتشارد نيكسون" بشكل خطير^(١).

وشدّد مفوضو البيت الأبيض في مجلس الممثلين، ومجلس الشيوخ على ضرورة توسيع الصلاحيات التشريعية، لتشمل تفويضاً بالقيام بنشاطات مختلفة على الأراضي الأمريكية.

سمحت صيغة القرار المقترحة للرئيس، استعمال كلّ القوّة الصّوريّة، والمناسبة ضدّ الدول والمنظّمات، أو الأشخاص الذين يُعتبر أنهم قد خطّطوا، وسمحوا، وشاركوا، أو ساعدوا في اعتداءات الحادي عشر من أيلول 2001 الإرهابية، أو الذين آووا هذه المنظّمات أو الأشخاص لترتيب اعتداءات إرهابية ضدّ الولايات المتّحدة في المستقبل.

قبل دقائق من التصويت طالب مسؤول البيت الأبيض بصلاحيات أكثر، ولكنّ أعضاء مجلس الشيوخ رفضوا الاقتراحات الأخيرة لتوسيع صلاحيات الرئيس أكثر. ووافق مجلس الشيوخ على القرار بـ(98) صوتاً مقابل لا شيء، ووافق مجلس النواب بـ(420) صوتاً مقابل صوت واحد، وهو سابقة لم تحصل في التاريخ بمثل هذا الإجماع، وجاء في القرار ما يلي: "إنّ الرئيس مخوّل باستعمال القوّة الصّوريّة والمناسبة -ضدّ تلك الأمم والمنظّمات والأشخاص الذين يرى أنّهم قد خطّطوا، وأشرفوا، والتزموا، أو ساعدوا الهجمات الإرهابية التي حصلت في 11 أيلول 2001، أو يحتضنون مثل هذه المنظّمات والأشخاص -من أجل منع أيّ أفعال مستقبلية للإرهاب العالمي ضدّ الولايات المتّحدة، من قبيل مثل هذه الأمم والمنظّمات أو الأشخاص"^(٢).

في العشرين من أيلول، أعلن الرئيس في جلسة مشتركة للكونغرس الأمريكي قائلاً: "إنّ حربنا ضدّ الإرهابيين تبدأ مع القاعدة، ولكنّها لا تنتهي عند هذا الحدّ، لن تنتهي الحرب إلا بعد العثور على كلّ مجموعة إرهابية، ذات امتداد عالمي، وإيقافها،

(١) محمد مقدادي، أمريكا وهيكل الموت، بيروت المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 2004، ص101.

(٢) جلال امين، عولمة القهر: الولايات المتحدة والعرب والمسلون قبل وبعد أحداث سبتمبر 2001، القاهرة، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط1، 2002، ص38.

والحاق الدمار فيها، وقد وصف الرئيس "بوش" الابن أثناء تقليد الجنرال "شوميك" منصبه الجديد كرئيس لهيئة أركان الجيش الأمريكي في ٤ آب ٢٠٠٣ الحرب بقوله: "الحرب هي واقع مادي مرئي، وحالة عقلية معاً، الحرب غامضة ومجهولة وظالمة، حين نكون في حالة حرب، يجب أن نفكر، وأن نتصرف بشكل مختلف"^(١) وبعبارة أخرى، استعمال الوسائل كافة للفوز بالحرب، شرعية كانت أم غير شرعية.

إنّ الزيادة في سلطة الرئاسة، ارتبطت بنمو الفرع التنفيذي كلّه حجماً وسلطة، وقد نمت البيروقراطية التنفيذية للحكومة الفيدرالية، حتى صارت نخبة هائلة، يخدمها كم هائل من الموظفين، فهي تستعمل اليوم أكثر من ٣ ملايين من العاملين وتتفق ربع الناتج الإجمالي ما يخول الرئيس تجاوز الكونغرس الذي يصل عدد العاملين في هيئاته حوالي (٢٠ ألفاً فقط).

لقد كبرت السلطة التنفيذية بسبب التطورات التكنولوجية، وما طرأ على المجتمع من تغييرات في القرن العشرين الأمر الذي جعل الرئيس أبرز شخصية سياسية في الولايات المتحدة، وبالتالي، ساعدت شخصيات الرؤساء القوية، خاصة في الآونة الأخيرة (قبل وصول أوباما) إلى زيادة ميلهم لنيل سلطات رئاسية أكبر^(٢).

هذا، وقد جدد انفجار ماراثون بوسطن في ١٥ نيسان ٢٠١٣ مخاوف المشرّعين في الكونغرس الأميركي من مدى كفاءة استراتيجيات ملاحقة الجماعات المتشدّدة، ومدى كفاءة استعمال الإدارة الأميركية لقانون مكافحة الإرهاب الذي أقرّه الكونغرس منذ (١٢) عاماً في أعقاب هجمات الحادي عشر من أيلول.

وقال "آرثر أم شليسنجر" الابن* عن أحداث (١١) أيلول ٢٠٠١: "أعطت أحداث الحادي عشر من أيلول، وما أقرن بها من تهديدات إرهابية متتالية، أرضية أكبر لأسلوب الرئاسة الذي يسعى للاستئثار بكافة الصلاحيات، ووضعت نظام الفصل،

(١) جون رونسون، عندما اصيبت النخبة الأمريكية بالخبيل، ترجمة: مهى عز الدين، بيروت، الدار العربية للعلوم ناشرون، ط١، ٢٠١١، ص١٨٥.

(٢) سكي دمور ومارشال كارتر وانك، كيف تحكم أمريكا، المرجع السابق، ص١٥٧-١٥٨.

والتوازن بين السلطات الذي يكفله الدستور في مفترق طرق.
ثانياً: الآراء المعارضة للسلطات الاستثنائية: ذكر الكاتب "كلينتون روسيتر" أنه لا يجب الالتزام بالدستور بحذافيره في أوقات الأزمات التي تمس الأمن القومي، على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة، وحسب الضرورة، وبمجرد زوال الخطر يجب أن تعود الأمور إلى سابق عهدها. وإبان إدارة "بوش" الابن كانت إساءة استعمال هذه الصلاحيات في المواضيع التالية:

- ١- الادعاء بأن الرئيس يتمتع بسلطة شنّ حرب وقائية.
- ٢- الادعاء بأن الرئيس يتمتع بسلطة مطلقة، يمكنه أن يحدّد بموجبها الأفراد الذين يعدّهم مقاتلين أعداء، فضلاً عن حقّه في تحديد كيفية محاكمة هؤلاء الأشخاص، فضلاً عن ميعاد المحاكمة ومكانها.
- ٣- عدم مراعاة السلطة التنفيذية لحقّ المثل أمام القضاء لبحث مدى قانونية توقيف أيّ شخص.
- ٤- التحامل المفرط على المهاجرين غير الشرعيين، واحتجازهم دون دليل.
- ٥- إساءة استغلال وكالات المخابرات الأمريكية، فضلاً عن سوء إدارتها.
- ٦- سوء معاملة السّجناء في سجن "أبو غريب"، و"غوانتانامو"، وأماكن أخرى، فضلاً عن العديد من السجون الموجودة في عدّة دول أجنبية، والتي تُدار بصورة سرّية من قبل وكالة المخابرات المركزيّة الأمريكيّة.
- ٧- الاستخفاف بهيئة الأمم المتّحدة، وعدم الاكتراث بالقانون الدولي.
- ٨- المذكرة التي وضعها مستشارو إدارة الرئيس "بوش" الابن، والتي تمّ رفضها مؤخراً وهي تبرّر تعذيب المعتقلين وقد ورد فيها أنّ الرئيس غير ملزم بأيّ من القانون أو الاتفاقيات المحليّة أو الدوليّة في موضوع معاملة المعتقلين.
- ٩- التطبيق المفرط، وغير الشرعي للبرنامج الذي ينصّ على القبض على المشكوك في انتمائهم لمنظّمات إرهابيّة في دولة ما، وإرسالهم إلى دولة أخرى، للتحقيق معهم، وقد يصل الأمر إلى التعذيب في بعض الأحيان لانتزاع الاعترافات منهم.
- ١٠- الانفراد باتخاذ القرارات المرتبطة بالشؤون الخارجيّة والعلاقات المتوتّرة مع الحلفاء

التقليديين.

- ١١- تثبيط أية محاولات لمعارضة، أو مراجعة المبادرات الداعية لشنّ الحروب.
- ١٢- الاستغلال المريب للبيانات الخاصة بالتوقيع على القوانين، والتي يقدّم فيها الرئيس تفسيره لها -على الأقل- كوسيلة ضمنية لتشجيع الوكالات الحكومية على مخالفة تلك القوانين.
- ١٣- الإعانات والعمولات المقدّمة من السلطة التنفيذية للصحفيين المؤيدين لسياستها.
- ١٤- التسريبات التي تخرج من البيت الأبيض حول رجال المخابرات المركزية الأمريكية.
- ١٥- محاولات تسييس قضاة وزارة العدل.
- ١٦- منح عقود توريد مباشرة للشركات، التي ترتبط بعلاقات مع الإدارة الأمريكية في الدول التي غزتها الولايات المتحدة.
- ١٧- رفض نائب الرئيس السابق "ديك تشيني" الإفصاح عن معلومات عامّة، تتعلّق بالمهام التي يقوم بها بحكم وظيفته، متبجّحاً بأنّ منصبه تشريعي وليس تنفيذي^(١).

لذلك يرى البعض أنّ السلطات الممنوحة للرئيس الأمريكي، تجعله ينفلت في تصرفاته الخارجية وإلى هذا يشير الكاتب الأمريكي "هنري وارد" بقوله: "ليست العظمة في أن تكون قوياً؛ بل في الاستعمال الصائب للقوة"^(٢).

ولهذا اتجه المشرعون إلى إعادة النظر في قانون مكافحة الإرهاب الذي مرّره الكونغرس على عجل في ذلك الوقت، واستُخدم في تبرير الحرب في أفغانستان، والتتصت على المكالمات الهاتفية من دون إذن قضائي، وشنّ غارات بطائرات من دون طيار، وكلها بأوامر من البيت الأبيض من دون رقابة حقيقية من الكونغرس. ويرى المشرعون أنّ استعمالات القانون تجاوزت الغرض الأساسي منه واستغلّت لملاحقة جماعات متشدّدة، لم تكن موجودة أصلاً في (١١) أيلول. وطالب بعض النواب

(١) توماس كرونين، الرئاسة تشريف أم تكليف، المرجع السابق، ص ١٥٥-١٦٠.

(٢) ماكس سكيد مور، ومارشال كارتر وانك، كيف تحكّم أمريكا، المرجع السابق، ص ١٥٠.

الديمقراطيين والجمهوريين بصياغة تشريع لتحديث هذا القانون.

وقال السيناتور الجمهوري "بوب كروكر"، الذي يقود جهود تحديث قانون 2001: "إذا ما نظرت إلى التشريع المكوّن من (60) كلمة، والذي طُبّق يوم 18 أيلول 2001، ونظرت أين نقف الآن، ستجد خيطاً رفيعاً جداً بين التشريع وما يحدث اليوم". والاسم الرسمي للتشريع هو: قانون التفويض باستعمال القوّة العسكريّة، وأشار "كروكر" إلى أنّه يريد تحديد نوع أنشطة مكافحة الإرهاب، التي يمكن السّماح بها، وإعادة الكونغرس إلى المعادلة. وهاجم "كروكر" تخلي الكونغرس عن إشرافه بشكل كامل على السّياسة الخارجيّة.

ويخوّل قانون تفويض الرئيس استعمال القوّة العسكريّة، سلطة اللجوء إلى كلّ أشكال القوّة اللازمة والملائمة ضدّ الدول، أو المنظّمات، أو الأفراد الذين يرى أنّهم خطّطوا للهجمات التي وقعت في 11 أيلول 2001 أو أمروا بها، أو نفّذوها، أو ساعدوا في ارتكابها، أو يؤوون هذه المنظّمات أو الأفراد، وذلك بهدف منع وقوع المزيد من أنشطة الإرهاب الدولي ضدّ الولايات المتّحدة من جانب هذه الدول، أو المنظّمات، أو الأفراد. ولا ينصّ القانون على أيّ حدود جغرافيّة، أو تاريخ، لانتهاء العمل به؛ وبالتالي، أصبح -بهذه الصورة- يشكّل مبرراً قانونياً لضربات الطائرات من دون طيار في باكستان، واليمن، والتي أدّت في بعض الأحيان إلى مقتل مدنيين، وإلى إثارة التوتّر بين السّكان المحليين. وقد عاد الجدل من جديد، حول السّياسات الأمنيّة الوطنيّة في الولايات المتّحدة، بعد تفجيرات "ماراثون بوسطن"، والإضراب عن الطعام في معتقل "غوانتانامو" الذي يُحتجز فيه من يشتبه في أنّهم متشدّدون أجنبي، والذي تمّ إغلاقه في نهاية عهد أوباما بشكل رسمي دون إمكانية التأكّد من هذا الأمر. وبينما يريد المعارضون إلغاء قانون استعمال القوّة العسكريّة، تريد مجموعة أكثر اعتدالاً من المشرّعين تعديله، ليتناسب مع الظروف في عالم متغيّر، ويكون سابقة، في الوقت الذي تُعدّ فيه بلدان أخرى برامجها لمحاربة الإرهاب، وبينها استعمال الطائرات من دون

طيار^(١)، ولم تتّضح بعد، صياغة القانون المعدّل؛ حيث يريد بعض أعضاء الكونغرس تحديد السياسات التي تسمح باستعمال ضربات الطائرات من دون طيار. بينما يرغب كثيرون في توسيع نطاقها لتشمل جماعات متشدّدة، ليست على صلة مباشرة بالقاعدة، ولم يثبت أنّها تؤوي أعضاء في القاعدة، من بينها جماعات تنشط في إفريقيا، وجماعات تستهدف حلفاء واشنطن في حربها ضدّ الإرهاب. ويقول البعض: إنّ التشريع المعدّل لاستعمال القوّة العسكريّة يجب أن يشمل المزيد من الضوابط، مثل: وضع تعريف للأشخاص الذين يجب احتجازهم حتى لو كانوا مواطنين أميركيين، ومدّة الاحتجاز.

ويرى آخرون أنّه يجب أن يكون هناك تحديد لموعد انتهاء العمليات القتاليّة، التي يسمح بها التشريع، وقد أبلغ "مايكل ليدر" المدير السابق للمركز الوطني لمكافحة الإرهاب لجنة العلاقات الخارجيّة بمجلس الشيوخ في آذار ٢٠٠٩ بأنّ التشريع الحالي لاستعمال القوّة العسكريّة، واسع أكثر من اللازم، وضيق أكثر من اللازم، وغامض أكثر من اللازم^(٢).

وقد تعهّد الرئيس "أوباما" بمزيد من الشفافيّة في ما يخصّ الضربات الأميركيّة بطائرات من دون طيار، وأعلن في تشرين الأوّل ٢٠٠٩ سعيه لوضع هيكل قانوني لتلك الضربات، وقال: "واحد من الأشياء التي علينا أن نفعلها، هو وضع هيكل قانوني، ونحن بحاجة إلى مساعدة الكونغرس، لنقوم بذلك، لنضمن وجود ضوابط للقرارات التي يتّخذها أيّ رئيس، وليس أنا فقط"^(٣). وساعد "جون بلينغر" الذي عمل مستشاراً قانونياً لمجلس الأمن الوطني في عهد الرئيس الجمهوري السابق "جورج بوش"، في صياغة تشريع استعمال القوّة العسكريّة - على عجل - عندما كان الدخان ما زال يتصاعد من أنقاض مركز التجارة العالمي، ووافق الكونغرس على القانون بعد ثلاثة أيام من

(١) وليامسون موراي وروبرت، سكيلز جونير، حرب العراق، بيروت، الدار العربيّة للعلوم، ط١، ٢٠٠٥، ص٤٩.

(٢) قارن مع: محمود حيدر، لاهوت الغلبة: التأسيس الديني للفلسفة السياسيّة الأميركيّة، بيروت، دار الفارابي، ط١، ٢٠٠٩.

(٣) د. عدنان زهران، إدارة الأزمات والصراعات الدوليّة، عمان، دار زهران، ٢٠١٤، ص١٠٢.

الهجمات، ووقعه "بوش" يوم ١٨ أيلول ٢٠٠١. وقد صرح بلينغر نفسه "بأن القانون بحاجة لتحديث".

وأشار على سبيل المثال إلى أنه يُستعمل حالياً في تبرير ملاحقة أشخاص كانوا في الثامنة أو التاسعة من أعمارهم حينما وقعت هجمات أيلول ٢٠٠١^(١). تُعد نظرية الضرورة استثناءً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور، وعلى النتائج المترتبة عليه، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانيّة التي تقول: "إن سلام الشعب فوق القانون"، وبموجب هذه النظرية يمكن اعتبار أنّ القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، وهذا التنظيم يركز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس - إلى تقييد سلطة الحكام، وإيجاد نوع من التوازن، والفصل بين مؤسساته المختلفة، وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحياته. هذه المبادئ قد شُرعت للظروف الطبيعيّة، فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة، أو السلامة العامّة للمجتمع، كحالة الحرب، والأزمات الحادة، أو حالة التمرد والعصيان، يصبح من الضروري مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية.

فحالة الضرورة هذه، هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي الهيئة التنفيذية ممثلةً برئيسها، أن تعلق كلّ أو بعض نصوص الدستور، وتباشر في ممارسة وظيفة التشريع خلال مدّة معينة من الزمن، ويجب أن لا تستمرّ هذه الحالة إلا بمقدار مواجهة الظروف التي أدت إليها؛ حيث تنبغي العودة إلى الحالة الطبيعيّة بمجرد زوال تلك الظروف، فالضرورة تُقدّر بقدرها^(٢).

وبسبب ما كان للإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في تلك الفترة من أثر مباشر، وخطر على حياة المجتمع، وما صاحبها من مصادرة للحقوق، والاعتداء على الحريات العامّة تبين أنّ مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تُمنح إلا في حالة

(١) نقلاً عن: يفغيني بريماكوف، العالم بعد ١١ سبتمبر وغزو العراق، ترجمة: عبدالله حسن، السعودية، مكتبة العبيكان، ط١، ٢٠٠٤، ص ١٠١.

(٢) كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، جامعة بغداد- كلية القانون، ١٩٩٥، ص ١٠.

خاصة جداً، وهي عندما يُتَوَقَّع أن يؤدي عدم تدخّل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة، يهدد وحدة أراضيها، ويشلّ حركة الحياة فيها، فيباح هنا، للسلطة التنفيذية إصدار التشريعات على الرغم من أنّ مثل هذا الإجراء قد يؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع كأن يُعزّز النّظم الدكتاتورية التي لا يهتمها سوى الاستمرار في اضطهاد الشعوب، والتحكّم في مصائرها. هذه الأسباب هي التي دفعت القضاء، لا سيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية واشترطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتّخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري، وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي^(١).

خلاصة ما يتبيّن لنا ممّا سبق أنّ السلطة التنفيذية تكون عند قيامها بالإجراءات، واتخاذها القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية قد تجاوزت الاختصاص الممنوح لها، وهو ما يعدّ اغتصاباً للسلطة؛ إذ إنّ ما تمارسه السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف، هو من اختصاص السلطة التشريعية، غير أنّ الدساتير عادة ما تخوّل السلطة التنفيذية، سلطة اتخاذ تلك الإجراءات لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي.

المبررات التي تستند إليها نظرية الظروف الاستثنائية هي أنّ حياة الدولة تتعرّض للأخطار والأزمات التي تهدّد وجودها وكيانها، وأنّ السلطة التنفيذية -في ضوء هذه الظروف- بحاجة إلى صلاحيات جديدة للقيام بواجبها في الحفاظ على كيان الدولة ووجودها وأن تعارض هذه المصالح مع مصلحة احترام القانون، ومصلحة الحفاظ على الدولة اقتضى ذلك كله الموازنة بين هذه المصالح ولذلك ابتدع الفكر القانوني نظرية الظروف الاستثنائية هذه.

والرأي السائد في الفقه، يتّجه إلى أنّ فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية، ويُقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال، التي يتعدّر تداركها بالوسائل العادية، ما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة إلى أن تلجأ إلى

(١) حمد بن كامل زين ، نظرية التفويض التشريعي ، القاهرة ، جامعة المنصورة ،كلية الحقوق ، ط١ ، ٢٠٠٢ ، ص٦٦ .

الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر، ولمواجهة الأزمات⁽¹⁾.
وفكرة الضرورة هذه، تقوم على ركنين⁽²⁾، هما: ركن موضوعي، ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، وركن شكلي، يتمثل في التجاوز على أحكام القانون - هذه هي فكرة الضرورة - بصورة عامة - وهناك من يرى وجوب تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري، ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة، سواء أكان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً، إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية؛ ومن ثم، إنَّ نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل، هو في الظروف العادية غير مشروع.

وترجع الأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام، إلى الفقه الألماني، الذي اتخذ منذ البداية هذه النظرية القانونية، التي تجد أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان مثل: "هيغل" و"هرنك" و"جلينك"؛ حيث برّر "هيغل" خروج الدولة على القانون معتبراً أن الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها وعلى ذلك، فلا خضوع عليها إذاً كان تحقيق صالحها يكمن في عدم الخضوع للقانون الذي يعدُّ وسيلة لغاية، هي حماية الجماعة، فإذا لم تؤدِّ هذه القواعد إلى هذه الغاية، فلا يجب الخضوع للقانون وعلى الدولة أن تضحّي به في سبيل الجماعة⁽³⁾.

ولقيام الظرف الاستثنائي لا بد من وجود تهديد خطير، موجّه ضدّ الدولة وهذا هو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية، وهذا الخطر قد يكون داخلياً، كالكوارث الطبيعية والاقتصادية، أو العصيان المسلّح، والمظاهرات غير المسلّحة، وقد يكون

(1) د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الاسكندرية، منشأة المعارف، 1988، ص 75.

(2) ديجي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1974، ص 72.

(3) د. احسان المفرجي، النظرية العامة في القانن الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، 1990، ص 168.

خارجياً. كالحروب ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر، وهما: الجسامة، والحلول، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أنّ الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعدّ جسيماً^(١)، أمّا بالنسبة لصفة الحلول، فإنّ الخطر الحالّ يعني أنّ تبلغ الأحداث، أو الظروف حدّاً تؤدّي معه حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية، ما يعني وجود تهديد بخطرٍ جسيمٍ حالٍ موجّهٍ ضدّ الدولة.

استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية، هو الشرط الثاني لنشوء الظرف الاستثنائي. هذا الشرط يعني أنّه إذا ما حدث ظرف استثنائي، وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهته، ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة، أمّا إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف، ففي هذه الحالة يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف.

المطلب الثاني: المبررات الدستورية والعملية

تؤدّي المبررات الدستورية والعملية دوراً آخر مماثلاً لدور الظروف الاستثنائية يتمحور حول فكرة ضرورة العملية للجوانب الإدارية والفنية ذات الصلة باختصاصات الرئيس الأمريكي في الحقل التنفيذي وبكيفية ممارسة دوره التنفيذي. بعبارة أخرى، الأمور التي تتناول مهارة الرئيس في إدارة الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي، وهناك ظروف وحالات وخصائص واتجاهات للمؤسسات المشتركة، باتت كأعرافٍ تدفع بذلك الاتجاه، في حالات وظروف محدّدة، يستثمرها الرؤساء لصالح زيادة توسيع صلاحياتهم، وهي تبرز من خلال ما يلي:

أولاً: المبررات الدستورية: هناك عدة مبررات دستورية، من أبرزها:

١- مساهمة الكونغرس عبر التفويض التشريعي: هذه التفويضات، هي محلّ دراسة، وتتعلّق بالتفويض التشريعي للرؤساء أثناء الأزمات الاقتصادية، وفي فترات الحروب والكوارث، وهو تفويض يصل فيها دور الرئيس الأمريكي -أحياناً- إلى

(١) ابراهيم عبدالعزيز شيجا، القانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص ٨٠٧.

درجة يمكن وصف الرئيس فيها بالدكتاتور الدستوري، كالتفويض الذي حوّل الرئيس "بوش" الابن عقب أحداث 11 أيلول 2001 والذي تمّت الإشارة إليه في صفحات سابقة.

الفرضية الدستورية التي يقف عندها الكونغرس في التفويض هي إعطاء الرئيس المرونة اللازمة له أثناء الأزمات في الحروب والكوارث في إجماع قومي لمشاركة المؤسسات كافة، تحت قياده الرئيس وحنكته في تلك الظروف⁽¹⁾.

لم تكن الصّياغات الاقتصادية الواسعة الممنوحة للرئيس الأمريكي "جورج بوش" الابن ملموسة وفاعلة كسلاح، لولا ربطها، وتوظيفها في سياق ما سُمّي من الإدارة الأمريكيّة "بالحرب على الإرهاب". فسلطة ما يُسمّى بالترويج التجاري تخوّل الرئيس الأمريكي حقّ إبرام المعاهدات التجاريّة، واتفاقيّات التجارة الحرّة مع من يرشحه، لا تقتصر على التعاون السياسي والأمني بين الإدارة الأمريكيّة ودول العالم، وعلى عقد المعاهدات الاقتصادية البسيطة؛ بل تتجاوزها إلى استعمال الروابط الاقتصادية، واتفاقيّات التجارة الحرّة، وبناء التحالفات السياسيّة والاستراتيجية لتعزيز مكانة الولايات المتّحدة حول العالم سياسياً واقتصادياً⁽²⁾.

على ضوء ذلك، يتمتّع الرئيس الأمريكي بسلطة واسعة، وصلاحيّات كبيرة، في عقد الاتفاقيّات التجارية الأمريكيّة مع بقية دول العالم، وبشكل خاص أثناء سيطرة الحزب الجمهوري على الكونغرس، بعد عام (2002)؛ حيث أعطى الكونغرس للرئيس سلطة الترويج التجاري بموجب قرارات تشريعيّة، مجالاً واسعاً للمناورة في المفاوضات التجارية مع دول العالم، واحتفظ الكونغرس لنفسه بالمقابل بحقّ الاعتراض النهائي على تلك الاتفاقيّات قبولاً أو رفضاً دون تعديلها. وكان من المفترض أن تنتهي صلاحية سلطة الرئيس في الترويج التجاري عام 2005، إلا أنّ استمرار نجاح الجمهوريين في السيطرة على الكونغرس مدّد تلك السّلطات حتى عام 2007 لقيادة جولة من

(1) للمزيد ينظر: د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، القاهرة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ط1، 1977

(2) ستيفين امبروز، الارتقاء إلى العالمية: السياسة الخارجية الأمريكية منذ عام 1938، ترجمة: نادية الحسيني، القاهرة، المكتبة الأكاديمية، ط1، 1994، ص78.

المفاوضات مع منظمة التجارة العالمية الحرة، وتخفيف العوائق التجارية حول العالم، حسبما أفادت بذلك التقارير الواردة لتبرير هذا الإجراء^(١).

وقد سارع الرئيس الأمريكي قبل أسبوع من انتهاء مهلة صلاحياته التجارية الواسعة، إلى عقد اتفاقيات تجارية مع دول الفضاء الخلفي الأمريكي في أمريكا اللاتينية (البيرو، كولومبيا، بنما)، ومع حليفه الاستراتيجي في شرق آسيا (كوريا الجنوبية) إلا أن ماطلة الكونغرس الأمريكي في مناقشة تلك الاتفاقيات حتى انتهاء المدّة القانونيّة، وضع تلك الاتفاقيات في دائرة احتمال الرفض، لقناعة مشرعي الكونغرس بأبعادها السياسيّة، وعدم ملاءمتها للاقتصاد الأمريكي المتراجع أصلاً.

والحال أن تلك الاتفاقيات التي عقدها الرئيس الأمريكي، بموجب التفويض الممنوح له، لم تراخ سوى خدمة أهداف الولايات المتّحدة الأمريكيّة السياسيّة والعسكريّة في منطقة الشرق الأوسط بالذات، وتعزيز قدرة الشّركات الأمريكيّة المقربة من الرئيس الأمريكي في منافسة مثيلاتها الأوروبيّة في ذات المنطقة. فعلى سبيل المثال: لم تكن المآرب الاقتصادية المحض هي العامل الرئيس في توقيع اتفاقية التجارة الحرة بين الولايات المتّحدة والمغرب؛ إذ أنّه على الرغم من تعزيز تلك الاتفاقية للتعاون الاقتصادي بين البلدين، إلا أن تنشيط التبادل التجاري بينهما، لم يكن سوى هدف في سلة من الغايات الأمريكيّة؛ إذ تنظر الولايات المتّحدة إلى المغرب على أنّه حليف استراتيجي مهم في ما تسميه بحربها على الإرهاب، في ظل نشاط السّلطات المغربية في هذا الشأن. يضاف إلى ذلك، الموقع الاستراتيجي والجغرافي المهمّ للمملكة المغربية، ولتعزيز قدرة الشركات الأمريكيّة على منافسة نظيراتها الأوروبيّة، التي سبقتها بعقد اتفاقية الشراكة الأوروبيّة المتوسطيّة عام ١٩٩٥ بهدف إنشاء منطقة تجارة حرة أوروبيّة - أوسطيّة عام ٢٠١٠^(٢).

ولعل تورط الولايات المتّحدة في شؤون الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، قد أسهم

(١) اريك لوران وبيار سالينجار ، عالم جورج بوش السري: الدين، التجارة ، الشبكات الخفية، ترجمة مملكة بوشامة، القاهرة، مكتبة قصيمي، ٢٠٠٦، ص ٢٨-٣١.

(٢) محمد بنهاشم ، العلاقات الأمريكيّة المغربية: دراسة في التمثيل الدبلوماسي الأمريكي بالمغرب، ١٧٨٦-١٩١٢، المغرب، دار ابي رفرق للطباعة والنشر، ط١، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

في تفعيل هذه الاتفاقية التي وقعت عام ٢٠٠٤، التي تمّ التصديق عليها من قبل مجلسي النواب والشيوخ الأمريكيين في العام نفسه، وموافقة البرلمان المغربي عليها عام ٢٠٠٥ لتدخل حيّز التنفيذ أوائل عام ٢٠٠٦. وقد برّر مشرعو هذه الاتفاقية بأنّ من شأنها أن تعزّز بناء مجتمعات إسلامية أكثر انفتاحاً وتسامحاً واعتدالاً استناداً إلى المفهوم الأمريكي، وهذا ما يفسّر سعي من الإدارة الأمريكيّة لتعميم هذه التجربة على مثيلاتها التي وقعت مع عدد من دول المنطقة، كالبحرين، وعمان، والأردن، الأمر الذي أوضحه "روبرت زويك" في حفل إعلان الاتفاق، واصفاً هذه الاتفاقية بأنّها: "معلم هام من معالم مبادرة الرئيس للتجارة الحرّة، التي تحاول تنمية التجارة والنموّ واستراتيجية التطوّر في المنطقة"^(١).

وقد كشفت جملة من الوثائق والتصريحات الأمريكيّة أنّ الولايات المتّحدة الأمريكيّة تسعى عبر الاتفاقية إلى دعم الزيادة التجاريّة الأمريكيّة، ورفع فرص الدخول إلى الأسواق بعد إلغاء الحواجز الجمركيّة وغير الجمركيّة، وتقوية وتطبيق القوانين الخاصّة بحماية الملكية الفكرية، وتحسين المناخ الاستثماري لصالح الشركات الأمريكيّة^(٢).

٢- أحكام المحكمة العليا في مساندة التفويض التشريعي: تعطي المادة الثانية من الدستور الأمريكي ذلك الحقّ لها أثناء الظروف الطارئة والحروب والتسليم بها كضرورة عملية.

٣- توظيف خاصيّة الامتياز التنفيذي من قبل الرؤساء: دأب الرؤساء الأمريكيون - عادة - على استغلال صلاحياتهم بموجب الامتياز التنفيذي، كذريعة لتوسيع صلاحيّاتهم وسلطاتهم الخارجيّة، وقد كانت أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١ نموذجاً عن

(١) نقلا عن: محمد بنهاشم، المرجع السابق، ص ٧٨.

(٢) نقلا عن: د. محمد نعمان جلال، الواقعية الجديدة في الفكر العربي، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط ٢، ٢٠٠٥، ص ٣٩.

الذريعة الأساسية لمحاربة الإرهاب^(١).

٤ - طبيعة سلطات المنصب دستوريا كرئيس للولايات المتحدة: يكفي أن يكون الإنسان رئيساً للولايات المتحدة، ليعرف خطورة وجسامة المنصب في حياته أو بعد اعتزاله السلطة.

ثانياً: المبررات العملية: ومن أبرزها:

١ - الرؤساء أنفسهم: تتعلق بطموحهم لزيادة سلطاتهم، وأولوية مركزهم على باقي السلطات. فقد كشفت صحيفة "واشنطن تايمز" الأمريكية عن وثيقة وصفتها بـ"المذهلة في جرأتها"، وبأنها تنتهك الدستور الأمريكي، أكدت أن الرئيس الأمريكي "باراك أوباما" أعطى لنفسه صلاحيات إعلان الأحكام العرفية، خاصة في حالة نشوب حرب مع إيران، وقالت الصحيفة: إن البيت الأبيض أصدر هذا الأمر التنفيذي يوم ١٦ آذار ٢٠١٢ تحت مسمى -حالة تآهب موارد الدفاع الوطني، وتنص ع مشيرة إلى أنها وثيقة مذهلة في جرأتها، وتمثل انتهاكاً صارخاً للدستور، أنه في حالة وقوع حرب، أو حالة طوارئ وطنية، فإن الحكومة الاتحادية لها تقريباً سلطة تولي جميع جوانب الحياة في المجتمع الأمريكي، منوهة بأن هذا الإجراء يمنح الرئيس الحق في التصرف بالموارد الهائلة للبلاد، كما يراه مناسباً أثناء حدوث أزمة وطنية^(٢).

وأشارت إلى أن الأمر التنفيذي ينص أيضاً على أن: "الولايات المتحدة يجب أن تكون لديها قاعدة صناعية وتكنولوجية قادرة على الوفاء بمتطلبات الدفاع الوطني، وقادرة على المساهمة في التفوق التكنولوجي لمعداتها، للدفاع الوطني في زمن السلم، وفي أوقات الطوارئ الوطنية، كما نص أيضاً على أن "القاعدة الصناعية والتكنولوجية المحلية هي الأساس للتأهب للدفاع الوطني، والسلطات التي ينص عليها الأمر

(١) اليهاندر كاستراسبين ، امبراطورية الارهاب: السياسة الأمريكية العابرة للقارات في الامن والاقتصاد ومكافحة الارهاب، ترجمة: وفيفة ابراهيم،بيروت،شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط٢، ٢٠١٢، ص١٧-٤٧.

(٢) نقلا عن: د. الشيباني منصور ابو همود، الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٧، ص٩٣.

التفذيذي تُستعمل لتعزيز هذه القاعدة ولضمان القدرة على الاستجابة لحاجات الدفاع الوطني للولايات المتحدة⁽¹⁾.

وأضافت واشنطن تايمز: إنَّ الأمر التفذيذي للرئيس "أوباما" يمثل تنويجاً لدولة الرفاهية مقابل الحرب، في تشابهه بين اللكتنين باللغة الإنجليزية -ويلفير، وورفير- مشيرة إلى أنَّه يسير على خطى أسلافه الذين تمكَّنوا من صعود الرئاسة الإمبراطورية، وهو ما يؤدي إلى نهاية مأساوية واحدة فقط، هي "التدهور التدريجي في ديمقراطيتنا"⁽²⁾. ولهذا دأب الرؤساء الأمريكيان -منذ تأسيس الولايات المتحدة- على توسيع صلاحياتهم التفذيذية على حساب بقية السُّلطات الأخرى في الدستور الأمريكي، ولم يشدَّ عن هذا السَّعي أو الهدف أيَّ رئيس منهم خاصة خلال الحرب الباردة، وما بعدها، أمثال: الرئيس "فرانكلين د. روزفلت" (1933-1945) والرئيس "هاري س. ترومان" (1945-1952) والرئيس "داويت أيزنهاور" (1952-1959) والرئيس "ريتشارد نيكسون" (1969-1974) والرئيس "جورج بوش" الابن (2000-2008).

٢- جمع الرئيس سلطة رئاسة الدولة والحكومة: إنَّ السُّلطة التفذيذية هي بموجب الدستور للرئيس وحده؛ إذ لا يوجد مجلس للوزراء أو رئيس للمجلس غير رئيس الولايات المتحدة ما يُعزِّز نفوذه بصورة أكبر؛ أمَّا الوزراء، فهم أشبه بمستشارين للرئيس، لا يؤلفون هيئة أو مجلساً خاصاً، بهم وهم مسؤولون سياسياً أمام مجلسي الكونغرس من خلال لجانه العاملة على الرقابة والتدقيق.

٣- انتخاب الرئيس بواسطة الشعب؛ هو انتخاب غير مباشر ما يضيف عليه سلطة الانتخاب الشعبي له.

٤- استقلال الرئيس بموجب الفصل بين السُّلطات عن الكونغرس مع احتفاظه بأفضلية على الكونغرس من خلال تأثيره عليه في:

أ- العلاقات الودية مع قادة الكونغرس البارزين، ومجاملتهم، وكسب ودِّهم، بتعيين

(1) نقلا عن: د. مدحت احمد محمد يوسف، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية: دراسة مقارنة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ١، ٢٠١٤، ص ١٢٢.

(2) د. مدحت احمد محمد يوسف، مرجع السابق، ص ١٢٢.

- أنصارهم في الحكومة من قبل الرئيس.
- ب- اتصالاته المستمرة مع رؤساء اللجان المهمة في الكونغرس، ومع قادة الكونغرس، وسكرتيريه، وكبار موظفيه.
- ج- أصحاب الرأي والصحافة والساسة من أعضاء الأحزاب الأخرى.
- د- تأثيره على الرأي العام عن طريق المؤتمرات الصحفية، والتلفزيون، والحملات الانتخابية الرئاسية، وما يصاحبها من خطب واجتماعات.
- هـ- رسائل الرئيس عن حالة الاتحاد الأمريكي التي يقدمها إلى الكونغرس^(١).
- ٥- **تعاقب الأزمات والحروب الدولية:** إنَّ نشوب الحربين العالميتين (الأولى والثانية)، والخوف من اندلاع حرب عالمية ثالثة ساعد على منح الرئيس سلطة بشكل استثنائي لمواجهة تلك الظروف^(٢).
- ٦- **سياسة الأمر الواقع:** هي دافع أساسي لإعطاء الصلاحيات الاستثنائية للرئيس الأمريكي، وقد أشار الرئيس "أوباما" في استراتيجيته للأمن القومي الصادرة في ٢٧ أيار ٢٠١٠ بأنَّ بلاده كانت تمرّ بمرحلة من التحول والتغيير، لأن العالم "المعولم" لديه من الديناميكية ما يولّد فرصاً ومخاطر في الوقت نفسه، وأشار إلى أنَّ من بين تلك المخاطر الرئيسية الإرهاب الدولي، وانتشار أسلحة الدمار الشامل، والأزمة الاقتصادية، والتغير المناخي، وانتشار الأوبئة.
- ٧- **الكذب الضروري:** هو مفهوم أطره "جورج كينان" مهندس فكرة احتواء الشيوعية، ورئيس فرع التخطيط السياسي لوزارة الخارجية فقد رأى أنَّ الكذب الضروري وسيلة شرعية، ومكون أساسي للدبلوماسية الأمريكية الجديدة في مواجهتها لخصومها^(٣).
- ٨- **الطبقات الثرية الحاكمة من الرؤساء:** دائماً ما يحوز الرؤساء الأثرياء على

(١) منار محمد الشوريجي، العوامل المؤسسية المؤثرة على العملية التشريعية في الكونغرس الأمريكي: مع دراسة حالة الكونغرس الثالث بعد المائة: ١٩٩٢-١٩٩٤، القاهرة، دار الصحة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠٠٠، ص٤٦.

(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ط١، ١٩٧٧، ص٣١-٣٧.

(٣) ديفيد ميلر، المرجع السابق، ص٦٥.

سلطات استثنائية في الحكم.

٩- الرئيس أثناء الأزمات الكل في خدمته: في أوج أزمة الصواريخ الكوبية عام ١٩٦٢ دعا الرئيس "جون كندي" رجال الدولة الأكبر سناً للاجتماع بهم، وتقديم النصح له، وكان أحد هؤلاء "دين أتشيسن" وزير خارجية إدارة "ترومان"، وكان من بينهم كذلك، "روبرت ابير كرومبي لوفيت"، وهو شخص كان ريادياً في مجال الطيران في الحرب العالمية الثانية وشغل منصب نائب مساعد لوزير الخارجية ثم كان وزيراً للدفاع في إدارة "ترومان"، وكان مساعداً لوزير الحرب في الحرب العالمية الثانية أيضاً، وكلهم وضعوا أنفسهم لخدمة الرئيس وتصرفه آنذاك^(١).

١٠- تأثير ثورتي العولمة والمعلوماتية: تعتبر هاتان الثورتان دافعاً للاستثمار بسلطات أوسع؛ إذ تتيجان للرئيس مرونة أوسع، وسلطات لا حدود لها، بفعل المتغير التكنولوجي والمعلوماتي.

١١- المجمع الصناعي العسكري الأمريكي: يُعرف بالمركب الصناعي العسكري، أو لوبي التسليح الذي يضم شركات السلاح الكبيرة والفاعلة وهي تدفع باتجاه بلورة وصنع وتصعيد رؤساء ذوي سلطات واسعة، لكي تصدر السلاح عبر سياسات الرؤساء في افتعال الأزمات والحروب.

نستنتج مما سبق، أنّ فرضية الضرورة العملية، تملحها جملة اعتبارات وحالات وظروف دستورية وغير دستورية، وهي غالباً ما استثمرت من قبل الحكام في الولايات المتحدة بشكل سلبي، وذلك لتلبية طموحاتهم الشخصية أو مصالح جماعات الضغط، والمصالح التي تقف وراءهم، أو مصالح حزبية تقف خلفها رؤى فكرية محافظة.

الخاتمة:

أولاً: الاستنتاجات :

(١) ستيف فرايز وغاري غرستل، الطبقة الحاكمة في أمريكا : تأثير الاثرياء والنافذين في دولة ديمقراطية، ترجمة: حسان البستاني، بيروت، دار العربية للعلوم، ط١، ٢٠٠٦، ص١٨٠-٢٣٥.

- ١- ان منصب رئيس الولايات المتحدة فريد من نوعه من حيث حجم الصلاحيات المناطة به، إذ تأخذ الولايات المتحدة بنظام يسيطر فيه رئيس الجمهورية، ولهذا سمي بالنظام الرئاسي.
- ٢- استغلال الرؤساء الأمريكيين تلك الصلاحيات بالظروف الاستثنائية لمدد غير محددة إلى درجة اصبحت مألوفة منهم.
- ٣- ان معظم صلاحيات الرئيس الأمريكي لم يمنحه اياها المؤسسون للدستور الأمريكي لضرورات عد الغطسة والاستبداد. وإنما ضرورات الواقع العملي هي التي تتكيف على ما حصل عليه الرئيس من صلاحيات أو سلطات في الظروف الاستثنائية.

ثانياً: التوصيات:

- ١- ان منح الهيئة التنفيذية سلطات استثنائية واسعة لمواجهة الظروف الاستثنائية، غالباً ما يؤدي عملياً إلى تقييد الحقوق والحريات الفردية المنصوص عليها في الدستور والقوانين المعنية، لذا، لا بد ان تخضع اعمال وتصرفات تلك السلطة إلى رقابة القضاء، للتأكد من تطبيقها السليم لمبدأ المشروعية الاستثنائية.
- ٢- يجب ان تبقى تصرفات الإدارة محكومة دائماً بهدف تحقيق المصلحة العامة، سواء أكان في الظروف العادية أم في الظروف الاستثنائية.
- ٣- يجب ان يظل مبدأ المشروعية قائماً ومعمولاً به في جميع الظروف.

المصادر

أولاً: الكتب:

١. د. إبراهيم درويش، نظرية الظروف الاستثنائية، القاهرة، ج ١، ١٩٧٩.
٢. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، بيروت، الدار الجامعية، ١٩٨٣.
٣. د. إحسان ألمفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد، ١٩٩٠.
٤. جلال أمين، عولمة القهر: الولايات المتحدة والعرب والمسلمون قبل وبعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١، القاهرة، دار الشروق للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٢.
٥. حمد بن كامل زين، نظرية التفويض التشريعي، القاهرة، جامعة المنصورة، كلية الحقوق، ط ١، ٢٠٠٢.
٦. د. حميد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي: دراسة مقارنة للنظم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية، البرازيل، فنزويلا، مصر، العراق، سوريا، تونس، القاهرة، دار عتوة للطباعة والنشر، ١٩٨١.



٧. داود مراد حسين، سلطات الرئيس الأمريكي، الأردن، مركز الكتاب الأكاديمي، ط ١، ٢٠٠٦.
٨. ديفيد ميلر، اكدب عليّ: البروباغاندا والتشويه الإعلامي في الحرب على العراق، لندن، فيرسو، ط ١، ٢٠٠٤.
٩. د. الشيباني منصور أبو همود، الديمقراطية في القانون الدولي بين المشروعية والقوة، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٧.
١٠. عبد الفتاح حسن أبو عليه، تاريخ الأمريكتين والتكوين السياسي للولايات المتحدة الأمريكية، الرياض، دار المريخ للنشر، ط ١، ١٩٨٧.
١١. عبد الله كندي، تغطية الصحافة العربية للحروب: دراسات في فلسفات التغطية ومضامينها في حربي الخليج الثانية والثالثة، الأردن، دار الفارس، ط ١، ٢٠٠٨.
١٢. د. عدنان زهران، إدارة الأزمات والصراعات الدولية، الأردن-عمان، دار زهران، ٢٠١٤.
١٣. محمد بنهاشم، العلاقات الأمريكية المغربية: دراسة في التمثيل الدبلوماسي الأمريكي بالمغرب، ١٧٨٦-١٩١٢، المغرب، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، ط ١، ٢٠٠٩.
١٤. د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، القاهرة، الهيئة العامة المصرية للكتاب، ط ١، ١٩٧٧.
١٥. محمد معتمد، النظم السياسية المعاصرة: النظام الرئاسي الأمريكي، جامعة ميتشغان، مؤسسة إيزيس، ١٩٩٣.
١٦. محمد مقداي، أمريكا وهيكل الموت، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط ١، ٢٠٠٤.
١٧. د. محمد نعمان جلال، الواقعية الجديدة في الفكر العربي، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط ٢، ٢٠٠٥.
١٨. محمود حيدر، لاهوت الغلبة: التأسيس الديني للفلسفة السياسية الأمريكية، بيروت، دار الفارابي، ط ١، ٢٠٠٩.
١٩. د. مدحت أحمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية: دراسة مقارنة، القاهرة، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط ١، ٢٠١٤.
٢٠. منار محمد محمد الشوربجي، العوامل المؤسسية المؤثرة على العملية التشريعية في الكونجرس الأمريكي: مع دراسة حالة الكونجرس الثالث بعد المائة ١٩٩٢-١٩٩٤، القاهرة، دار الصحوة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠٠٠.
٢١. نبال تيسير خمّاش، إمبراطورية الأكاذيب: مصطلحات الخداع الأمريكي بعد أحداث ١١ أيلول، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط ١، ٢٠٠٤.
٢٢. هيرفريد مونكلر، الإمبراطوريات: منطق الهيمنة العالمية من روما القديمة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط ١، ٢٠٠٨.
٢٣. د. وائل محمد إسماعيل، الشؤون الخارجية في العلاقة بين الرئيس والكونغرس في النظام السياسي الأمريكي، بغداد، مكتبة السنهوري، ط ١، ٢٠١٨.
٢٤. د. وجدي ثابت غربال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٨.
٢٥. د. وليامسون مواري وروبرت هـ. سكايلز جونيور، حرب العراق، بيروت، الدار العربية للعلوم، ط ١، ٢٠٠٥.
٢٦. د. يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٤.

ثانياً: الكتب المترجمة :

١. دأريك لوران وبيار سالينجار، عالم جورج بوش السري: الدين، التجارة، الشبكات الخفية، ترجمة: مليكة بوشامة، القاهرة، مكتبة قصيمي، ٢٠٠٦.
٢. ألدهاندرو كاسترو أسبين، إمبراطورية الإرهاب: السياسة الأمريكية العابرة للقارات في الأمن والاقتصاد ومكافحة الإرهاب، ترجمة: وفيفة إبراهيم، بيروت، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط٢، ٢٠١٢.
٣. توماس كرونين، الرئاسة تشريف أم تكليف؟!، ترجمة: قسم الترجمة بدار الفاروق، مصر، دار الفاروق. ط١، ٢٠١٢.
٤. جون رونسون، عندما أصيبت النخبة الأمريكية بالخبل، ترجمة: مهي عز الدين، بيروت، الدار العربية للعلوم ناشرون، ط١، ٢٠١١.
٥. ستيف فرايز وغازي غارليل، الطبقة الحاكمة في أمريكا: تأثير الأثرياء والنافذين في دولة ديمقراطية، ترجمة: حسان البستاني، بيروت، الدار العربية للعلوم، ط١، ٢٠٠٦.
٦. ستيفن اميروز، الارتقاء إلى العالمية: السياسة الخارجية الأمريكية منذ ١٩٣٨، ترجمة: نادية الحسيني، القاهرة، المكتبة الأكاديمية، ط١، ١٩٩٤.
٧. كلينتون روسيتر، الأحزاب والسياسة في أمريكا، ترجمة: محمد لبيب شنب، القاهرة، دار النشر للجامعات المصرية، دت.
٨. كلينتون روسيتر، النظام الرئاسي في الولايات المتحدة، ترجمة: سليم سمير، القاهرة، مكتبة المدينة، دت.
٩. مجموعة مؤلفين، الهيمنة الأمريكية والمنظمات الدولية: الولايات المتحدة والمؤسسات متعددة الأطراف، ترجمة: د. أحمد حالي ود. الطيب غوردو، لندن، دار إي كتب، ط١، كانون أول ٢٠١٦.
١٠. يفغيني بريماكوف، العالم بعد ١١ سبتمبر وغزو العراق، ترجمة: عبد الله حسن، السعودية، مكتبة العبيكان، ط١، ٢٠٠٤.

ثالثاً: الرسائل والأطاريح الجامعية :

١١. كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير غير منشورة مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بغداد، ١٩٩٥.