



■ اهرم‌های فشار بر کنگره امریکا

عالیه ارفعی

مطالعاتی وجود دارد که غالباً بر متغیری خاص تأکید فراوانی کرده و گاه از تأثیر سایر متغیرها غفلت نموده‌اند. مثلاً کسانی که پایه‌های قدرت را نشأت گرفته و مبتنی بر تسلط و تفوق اقلیتی برگزیده بر اکثریت می‌دانند، روشی را بر می‌گزینند که در آن تنها برگزیدگان و خواص نقش اساسی و تعیین‌کننده را دارا می‌باشند^۱ و گروه دیگر نیز با تأکید ویژه‌ای بر دیوان‌سالاری و نهادی شدن شیوه‌های تصمیم‌گیری،

در شماره پیشین به جایگاه قوه مقننه در نظام سیاسی ایالات متحده پرداختیم؛ ولی به منظور احتراز از طولانی شدن نوشتار، از اشاره به بسیاری از مسائل مهم خودداری نموده یا به اشارتی اندک اکتفا شد. در شماره حاضر غرض این است که اهرم‌های فشار بر کنگره - که دخالت و اثر مستقیمی در تصمیمات آن دارند - مورد مذاقه قرار گیرد.

در این بررسی غافل از این نخواهیم بود که نمونه (مدل‌های) فراوانی برای چنین

پیشینه و کاربرد مدل‌ها

ارتزاق یکدیگر محسوبند، عملاً امکان‌پذیر نیست. محدودیت‌های برخاسته از درون کنگره ضمن ارتباط با بافت سیاسی جامعه امریکایی و عناصر بیرونی محدودکننده ناشی از تحولی است که در خود کنگره به وقوع پیوسته و درصحن حال انعکاسی است از آنچه در بیرون می‌گذرد و تحدیدات بیرونی هم - که از لحاظ کمی بسی فزون‌تر و از لحاظ شکل و پیچیدگی مختلف‌الصور هستند - غالباً از اقدامات کنگره شکل گرفته و موجد فشار بر سرمنشأ خود شده‌اند.

بخش نخست - عوامل محدودکننده

بیرونی

در شناسایی عوامل محدودکننده بیرونی از بررسی متغیرهایی نظیر تأثیرات رسانه‌ها، دیدگاه عامه و... صرف‌نظر نموده و توجه خود را معطوف به نهادهای نظام سیاسی ایالات متحده ساخته‌ایم که طی چهار عنوان قوه مجریه، قوه قضائیه، واسطه‌ها و احزاب سیاسی آن را مورد کنکاش قرار خواهیم داد.

۱- قوه مجریه

قانون اساسی ایالات متحده می‌گوید:
«قدرت اجرایی به رئیس جمهوری تفویض

نمونه‌هایی با عنوان «بوروکراتیک»^۱ و «سازمانی»^۲ را عرضه می‌کنند و دسته دیگر بر متغیراتی نظیر بهره و فایده سیاست‌های اتخاذ شده استناد کرده و مدلی تحت عنوان «تصمیم‌گیری عقلایی»^۳ را پایه مطالعات خود قرار می‌دهند.

در بررسی عوامل محدودکننده قدرت و اختیارات کنگره، اگر فقط از مدلی خاص برای مطالعه کمک بگیریم، بی‌گمان راه خطایی را برگزیده‌ایم. لذا برای پردازش بهتر موضوع متغیرهای گزیده نمونه‌های رایج را برای شناخت برگزیده‌ایم تا از میزان خطا کاسته شود.

لذا در این نوشتار سعی شده است تا ضمن شناسایی گزینه‌های دخیل، مسئله در دو راستا مورد کنکاش قرار گیرد: اول، فشارهای بیرونی؛ دوم، فشارهای درونی.

ادعان داریم که این تقسیم‌بندی ممکن است به نوعی صحیح و با دید دیگر خطا باشد؛ صحیح از آن جهت که فشارها گاه از درون خود کنگره برمی‌خیزند و به صورت عامل تعیین‌کننده تصمیم‌گیری ظاهر می‌شوند و گاه دیگر عوامل و نهادهای خارج از تشکیلات قوه مقننه سعی در تعیین خطوط مشی دارند و خطا از آن جهت که جدا ساختن عوامل متشکله یک نظام که در بطن یکدیگر نطفه دارند و به صورتی منبع

1. Bureaucratic Politics Model

2. Organizational Behavior Model

3. Rational Decision Making Model

می‌شود^۱، ولی قانون اساسی در مورد این که «قدرت اجرایی» چیست و مصادیق آن کدام است خاموش و ساکت می‌باشد.

در اینجا نیز همانند دیگر بررسی‌هایی که در مورد نظام سیاسی ایالات متحده معمول است، باید به دو منبع اصلی یعنی قانون اساسی و مذاکرات شکل‌گیری آن و مجموعه مقالات «فدرالیست» رجوع شود.

قدمت تلاش برای تعیین این مقوله لااقل به قدمت قانون اساسی ایالات متحده است. اعضای کنوانسیون فدرال نیز بر سر این بحث به دو گروه عمده تقسیم شده بودند: عده‌ای را اعتقاد بر این بود که اختیارات اجرایی چیزی نیست مگر تأسیس نهادی برای انجام و اجرای قوانین مصوبات قوه مقننه.^۲ نظرات گروه دوم موسوم به طرفداران «قوه اجرایی قدرتمند»^۳، مدافع وجود قوه اجرایی قوی و مستقل از قوه مقننه بود، نظری که در نهایت پیروز شد. ولی قانون اساسی نیز نتوانست روشنگر بسیاری از مسائل باشد. مهم‌ترین سؤال این است که آیا قدرت اجرایی زیر مجموعه‌ای از قدرت اصلاحی قوه مقننه یا نهادی بلامنزاع و خودمختار است؟ مسئله متنازع‌فیه هنوز هم به قوت و قدرت خود باقی است بدون آن که جواب قانع‌کننده‌ای برای آن یافت شده باشد. مهم‌ترین مسئله مورد نزاع قدرت

رئیس جمهوری است که همچنان به طور تئوریک به صورت یکی از مسائل لاینحل باقی مانده است.^۴

نهاد ریاست جمهوری و نقش‌های رئیس جمهور

از محتوای قانون اساسی چنین برمی‌آید که رئیس جمهور ریاست مملکت، ریاست بر قوه اجرایی و ریاست بر قوای مسلحه را داراست که در ذیل نگاهی به این امتیازات و حقوق می‌اندازیم:

● رئیس دولت (مملکت)^۵: رئیس جمهور به عنوان رئیس مملکت، سران سایر ممالک را می‌پذیرد و در مراسم به عنوان نمادی از اتحاد ملت شرکت می‌کند.

● رئیس قوه مجریه^۶: رئیس جمهور مسئولیت نظارت و رسیدگی به فعالیت‌های قوه مجریه را برعهده دارد. سمت ریاست بر این قوه با اوست و قانون اساسی به وی اقتدار و حق عزل و نصب رؤسای اجرایی را اعطا کرده است. در طی قرن بیستم کنگره

۱. ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، بند اول.

۲. این گروه معتقد بودند که: الف- قوه مجریه صرفاً مجری قوانین باشد؛ ب- از جانب قوه مقننه انتخاب شود.

A. Saye, J. Allums & M. Pound, *Principles of American Government*, 9th edition, (New Jersey: Prentice-Hall, 1982), p. 192.

3. Loc.cit.

4. Loc.cit.

5. Chief of the State

6. Chief Executive

جمهور خودداری می‌کنند و معتقدند علی‌رغم این که چندین دهه است که رئیس‌جمهور نقش هادی را در ارائه برنامه‌های قانون‌گذاری برعهده گرفته ولی نقش چهره و حکمفرمایی کنگره در این خصوص بلاشریک است، ولی به هرجهت چه بتوان رئیس‌جمهور ایالات متحده را موصوف به این صفت دانست یا نه، واقعیت این است که نقش فایده و نفوذ بی‌اندازه رئیس‌جمهور در حوزه قانون‌گذاری امری است که به تدریج - به خصوص - پس از جنگ دوم جهانی پذیرفته شده است.

منابع اقتدار ریاست‌جمهور ناشی از قانون اساسی (به ویژه ماده ۲ قانون اساسی ایالات متحده و عدم تعیین حد و حصر آن است)، کنگره، اوضاع و احوال، تصمیمات دادگاه‌ها و رویه و سابقه است. کنگره نیز در توسعه حوزه اقتدار و صلاحیت رئیس‌جمهور بسیار مؤثر بوده

1. Commander in Chief

2. Chief Diplomat

۳. دانشنگتن، با عنوان ساختن «اعلامیه بیطرفی» که بدون مشورت با کنگره اتخاذ شده بود و همچنین اقدامات بعدی خود، نقش رئیس‌جمهور به عنوان دیپلمات ارشد را تثبیت کرده به نقل از: Says and Others, Op.cit., p.914.

۴. مشروع دعوی U.S.v.Belmont و رأی دیوان عالی را می‌توان در منبع زیر یافت:

R.E. Cushman and R.F. Cushman, Cases in Constitutional Law, (New York: Appleton - Century Crafts, 1968), pp.141-144.

5. Chief Legislator

نیز با وضع قوانینی، بوروکراسی فدرال و قدرت اداری رئیس‌جمهور را افزایش داد.

● فرمانده کل قوا: الکساندر هامپلتون در فدرالیست می‌گوید: «این ریاست به معنای هیچ چیزی نیست مگر جهت دادن و رهبری کردن نیروهای نظامی و این ریاست از طرف اتحاد ایالات به او تفویض شده است.» تاریخ نشان داده که این باور در عمل بسیار ضعیف بوده است. از زمان لینکلن به بعد، مقوله فرماندهی قوا به نحو بی‌سابقه‌ای جهت توجیه، حقانیت و مشروعیت اعمال جنگی رؤسای‌جمهور مورد استفاده قرار گرفته است. کنگره هم با وجود اشکالاتی که به این استناد گرفته، خود در طی دو جنگ جهانی، اختیارات و عملکرد ریاست‌جمهوری را براساس همین فراز قانون اساسی موجه شمرده است.

● دیپلمات ارشد: قانون اساسی اقتدارات و اختیارات تصمیم‌گیری در مورد سیاست خارجی را بین دو قوه مجریه و مقننه تقسیم کرده است. این مشارکت از همان ابتدا و در دوره ریاست‌جمهوری واشنگتن^۳، به نفع رئیس‌جمهور دگرگون شد. دیوان عالی ایالات متحده نیز بر رهبری رئیس‌جمهوری در سیاست خارجی صحه نهاد.^۴

● ریاست تقنینی: با این که بسیاری از نویسندگان از اطلاق این صفت به رئیس

است که از آن جمله می‌توان به درخواست نمایندگان برای ارائه خط‌مشی توسط قوه مجریه (به لحاظ وجود و کمبود اساسی وقت و دانش تکنیکی نمایندگان)، تصویب برنامه‌های نوسازی سازمانی و تجدید سازماندهی قوه مجریه و اقداماتی از این نمونه اشاره کرد. تصمیمات دادگاه‌ها و در رأس آن دیوان عالی نیز موجب توسعه اختیارات رئیس جمهور شده‌اند؛ البته دیوان یا دادگاه‌ها خود فی‌نفسه موجب اختیار نبوده‌اند، بلکه در راستای امتیازات اعطایی کنگره به رئیس‌جمهور وی را مجاز به عمل دانسته‌اند. به‌خصوص این که نظر مشورتی دیوان بر این نکته تصریح دارد که رئیس مملکت می‌تواند از اختیارات ضمنی و تلویحی مستقل و جدا از آنچه در قانون اساسی آمده برخوردار شود.

رویه و سابقه نیز از دیگر منابع اقتدار رئیس‌جمهور محسوبند. اقدامات «واشنگتن» در زمینه سیاست خارجی، عملکرد «جفرسون» و امتناع وی از پاسخ به اختطاریه قاضی اعظم و جبهه‌گیری «جکسون» و «لینکلن» زمینه‌ای را در جهت برتری رؤسای جمهور ایجاد کرد که تا مدت‌ها به طول انجامید، ولی در دهه آخر قرن بیستم توازن قدرت بین دو قوه به نحوی بود که قوه مقننه از کفه سنگین‌تری

برخوردار بود.^۱

قرن بیستم چرخشی دیگر سویه داشت که با دوره زمامداری «روزولت» شروع و در دوران ریاست جمهوری «ویلسون» قوی‌تر شد. وی یکی از تحسین‌کنندگان عمده سیستم پارلمانی بریتانیا بود و پس از «جان آدامس» (۱۸۲۵-۱۸۲۹) دومین رئیس جمهوری بود که تفوق همه‌جانبه‌ای برکنگره داشت.

پس از رد معاهده ورسای و عدم تصویب میثاق جامعه ملل توسط کنگره، دوران قدرت‌گیری کنگره شروع شد. بروز بحران اقتصادی دهه ۳۰ و ناتوانی «فرانکلین روزولت» در پیاده‌سازی برنامه‌های خود (در دوره اول ریاست جمهوری) منجر به آن شد که وی برای مهار بحران از کنگره تقاضای تفویض اختیارات همه‌جانبه نماید. این درخواست - که حتی از جانب رهبر حزب اقلیت نیز با ذکر این جمله که «خانه در حال سوختن است و رئیس‌جمهور می‌گوید راه خاموش کردن آتش این است» - مورد پذیرش واقع شد. عملاً گام نهادن در طریقی بود که با شدت و ضعف متفاوت موجبات فشار هرچه بیشتر رئیس‌جمهور برکنگره را فراهم کرد.

1. Mac Neil, *Forge of Democracy*. (New York: McKay Co, 1964), p.269 onwards.

اهرم‌های فشار رئیس جمهور بر کنگره

● **وتو و تهدید به وتو**

قدرتمندترین حربه رؤسای جمهور داشتن حق وتو است که صراحتاً در ماده دوم قانون اساسی ایالات متحده گنجانیده شده است. مصوبات کنگره باید جهت تأیید رئیس جمهور به وی تسلیم گردد و در صورت وتوی وی، کنگره می‌تواند با کسب اکثریت $\frac{2}{3}$ آرا از هر یک از دو مجلس وتو را بلااثر سازد. این عمل الغایی حربه‌ای است که کنگره کمتر در استفاده از آن موفق بوده است؛ زیرا نظر رئیس جمهور می‌تواند به آسانی در کسب $\frac{1}{3} + \frac{1}{3}$ آرا توفیق حاصل کند و این میزان برای عدم حصول به اکثریت $\frac{2}{3}$ آرا کافی است.^۱

● **توزیع مشاغل و مقامات**

از دیگر طرق اعمال نفوذ سستی رئیس جمهور بر کنگره، توزیع مشاغل و مقامات است. با این که در بند دوم از ماده اول قانون اساسی سناتورها از داشتن مشاغل و مناصب دولتی منع شده‌اند و این فراز برای انفصال و انفکاک هر چه بیشتر قوا در قانون اساسی آمده، اما در عمل بسیار ناموفق بوده است و از آنجایی که قانون اساسی منعی برای انتصاب دوستان و اقوام، اعضای حزب و حامیان مبارزاتی رئیس جمهور معمول نداشته است، این تهدید قانونی نه

موجد حفظ استقلال قوه مقننه بوده و نه توانسته است از میزان فشار و نفوذ قوه اجرایی بکاهد.

● **اعطا و توزیع امتیازات**

یکی دیگر از طرق اعمال فشار رؤسای جمهور بر کنگره را می‌توان مرتبط با اعطای امتیازات و جوایز دانست. این امتیازات که ترجمان آن به صورت منافع اقتصادی و منابع درآمد برای ایالات است، طیفی وسیع دارد. از جنگ دوم جهانی به بعد، توزیع طرح‌های فدرال در ایالات مختلفه و چگونگی تعیین اولویت‌ها به صورت تابعی از واکنش سیاسی اعضای کنگره در مقابل خواست‌های دستگاه اجرایی درآمده است.

● **سازمان‌ها و مشاوران ویژه نهاد ریاست جمهوری^۲**

تعداد سازمان‌ها و تشکیلات مشاورتی رئیس جمهور بالغ بر ۹ سازمان است که او را در تمامی زمینه‌ها یاری می‌دهند. رابطین این سازمان‌ها در جهت ارتباط با قوه

1. Guide to Congress, p.628.

۲. این سازمان‌ها عبارتند از: دفتر کاخ سفید، دفتر مدیریت بودجه، شورای امنیت ملی، شورای مشاوران اقتصادی، دفتر نمایندگی ویژه برای مذاکرات تجاری، دفتر سیاست گذاری علوم و تکنولوژی، شورای کیفیت محیط زیست، شورای تشییت دستمزدها و قیمت‌ها، کارمندان بخش سیاست داخلی.

T. Brewer, Executive Privilege, (Cambridge: Harvard University Press, 1974), p.145.

قانون‌گذاری و جلب آرا حمایتی بسیار فعالند. قول حمایت سیاسی در جهات مختلف روش معمول این رابطان برای نفوذ در تصمیمات اعضای کنگره است که در جلب آرای موافق بانظرات قوه اجرایی سهمی بسزا دارد.

● موافقت‌نامه‌های اجرایی^۱

موافقت‌نامه‌های اجرایی که نیازمند تصویب سنا نیستند، به عنوان وسیله و ابزاری در جهت پیاده کردن سیاست خارجی به ویژه در مقولاتی که گمان مخالفت قوه مقننه وجود دارد، به کار می‌رود. شناسایی ضمنی اتحاد جماهیر شوروی توسط موافقت‌نامه اجرایی موسوم به لیتونیف^۲ و تأیید دیوان‌عالی کشور ایالات متحده براین شناسایی^۳ عملاً جایگاه سنا در معاهدات بین‌المللی را ضعیف و همچنین باعث کاهش قدرت کنگره در اعلام جنگ در «قانون شراکت ایالات متحده در سازمان ملل متحده» شد، که رئیس جمهور را مجاز می‌داشت در صورت درخواست عمل برطبق بند ۲ اصل ۴۲ منشور^۴ نیازمند کسب مجوز قانونی از کنگره نباشد.

● وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی تابع آنها هر کدام از سازمان‌های اجرایی جهت القای اندیشه خود به اعضای کنگره از طرق مختلف کوشش می‌کنند. شعبات سازمانی با

تخصص‌های موردی که وسعت دانش آنان وسیع‌تر از وسعت آگاهی کمیته‌های تخصصی مجلسین است، در جلسات استماعیه نقش توجیهی قدرتمندی را بازی می‌کنند. وزارتخانه‌ها و دیگر نهادهای اجرایی با استناد به حقوق ویژه قوه مجریه^۵ و لزوم احتیاطی بعضی از مسائل در اغلب موارد در پیش برد نظرات خود موفق بوده‌اند.

۲- قوه قضائیه

طبق ماده سوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، قوه قضائیه در دست دیوان عالی و سایر محاکم قرار دارد. اعضای دیوان‌عالی را

1. Executive Agreements.

2. Litvinov.

۳. دیوان در دو دعوی جداگانه این عمل رئیس جمهور را قانونی قلمداد کرده است.

United States v. Belmont, (1937).

United States v. Pink, (1942).

۴. برای آگاهی از مشروح این دعوی رجوع کنید به:

Cushman, Opck., pp. 141-144.

ماده ۴۲ منشور سازمان ملل متحد می‌گوید: در صورتی که شورای امنیت تشخیص دهد که اقدامات پیش‌بینی شده در ماده ۴۱ کافی نخواهد بود یا ثابت شده که کافی نیست، می‌تواند به وسیله نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی به اقدامی که برای حفظ یا احیای صلح و امنیت بین‌المللی ضروری است مبادرت کند. این اقدام ممکن است مشتمل بر محاصره یا سایر عملیات نیروهای هوایی، دریایی یا زمینی اعضای ملل متحد باشد.

۵. حقوق ویژه قوه مجریه به صورت، مصلحت عموم، امنیت ملی، وفاداری، عدم افشا و ارائه اطلاعات و وجود نظام احتیاطی و اقدامات اطلاعاتی جاسوسی «سیا» در مقابل قوه مقننه ظاهر شده است.

۳- واسطه‌ها

از تمامی فشارهای وارد بر کنگره شاید هیچ کدام قابل قیاس با عمل واسطه‌ها نباشد. هرگروهی بنا به منافع جمعی خود متوسل به حربه‌های مختلفی برای نفوذ می‌گردد. اهداف گروه‌ها نیز مختلف‌الصور است و از دستیابی به منافع مالی تا حصول به نتایج ایدئولوژیکی، قومی و مذهبی را دربر می‌گیرد. واسطه‌ها و گروه‌های ذی‌نفوذ از کنگره فدرال، قانون‌گذاران ایالتی، احزاب سیاسی و صاحب منصبان اداری برای دسترسی به اهداف خود کمک می‌جویند. واسطه‌ها از طریق خرید مستقیم رأی^۴، فشارهای اساسی^۵، تبلیغات عظیم و جهت‌دهنده و معامله تخصصی و تکنیکی (از طریق انجام تحقیقات مورد نیاز سناتورها، تهیه سخنرانی‌های مستدل و ...)

رئیس کشور با موافقت سنا و مادام‌العمر انتخاب می‌کند.^۱ نظارت در عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی (علی‌رغم عدم صراحت قانون اساسی) با دیوان و به یکی از ۳ حالت زیر است:

اول، دیوان هر ایالتی راجع به مباینت قوانین داخلی آن ایالت با قانون اساسی همان ایالت اظهار نظر می‌کند؛

دوم، دیوان عالی راجع به تعارض قوانین داخلی ایالات با قانون اساسی فدرال حکم می‌دهد؛

سوم، دیوان عالی راجع به مغایرت قوانین مصوبه کنگره با قانون اساسی نظر می‌دهد.^۲ پس از جنگ دوم جهانی اختلاف ناشی از برداشت متفاوت راجع به مسئله امنیت داخلی و چگونگی دایره شمول آن بین کنگره و دیوان، باعث شده تا دیوان در چندین مورد، قانون‌گذاری‌های قوه مقننه را ملغی اعلام نماید.

فارغ از مجادلات موردی بین قوه مقننه و قوه قضائیه، این امر مسلم است که قوه قضائیه تحت نظام نظارت و تعدیل دارای نوعی اقتدار تمام‌کننده بر روی اعمال دو قوه دیگر می‌باشد و از طرفی می‌تواند با اقداماتی نظیر اعلام مغایرت، تشخیص خروج اقدامات تحقیقی کنگره از مصداق قانون‌گذاری و... برکنگره و تصمیمات آن تأثیر گذارد.^۳

۱. رئیس دیوان می‌تواند در صورت تساوی در سن ۷۰ سالگی خود را بازنشسته نماید. در حال حاضر دیوان‌های ایالات متحده از یک نفر رئیس و ۸ قاضی تشکیل می‌شود.

۲. احمد هوشنگ شریفی، حقوق تطبیقی اساسی، جزوه درسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ص ۶۴، پراکنده.

۳. برای آگاهی بیشتر رجوع کنید به:

R. Berger, "The President, Congress and Courts", Yale Law Journal, (May 1974), pp.1111-1155.

W.F. Swindler, "The Supreme Court, President and Congress," Comparative Law congress, Compa (October, 1970), pp.671-692.

4. Direct Vote Buying.

5. Grass Root Pressures.

نتیجه مورد نظر خود را به دست می‌آورند و از آنجایی که لوایح مورد تأیید کمیته‌های بررسی‌کننده آنها غالباً مورد تأیید واقع می‌شود، توجه غالب واسطه‌ها معطوف به اعضای کلیدی کمیته‌هاست. واسطه‌ها (لابی‌ها)ی قدرتمند اگر نتوانند در مرحله نخست از طریق ایجاد فشار بر اعضای کنگره به نتایج مورد نظر خود برسند، در مرحله ثانی فشار خود را متوجه سازمان‌های ذی ربط اجرایی و در صورت عدم توفیق متوجه تصمیمات دادگاه‌ها می‌سازند.

کنگره در پاره‌ای مقاطع نسبت به قانونمند کردن عمل واسطه‌ها دست به اقداماتی زده است. مع‌هذا علی‌رغم تدوین قانونی در این خصوص در سال ۱۹۶۷، ائتلاف موسوم به «مثلث آهنین»^۱ مرکب از گروه‌های ذی‌نفوذ، اعضای کنگره و اعضای قوه مجریه تا به اندازه‌ای قدرتمند است که عملاً قوانین را فلج می‌کند.

۴- احزاب سیاسی

از مشخصات عمده نظام سیاست ایالات متحده دو حزبی بودن آن است که بسیاری آن را نتیجه شیوه انتخاباتی آنجا می‌دانند.^۲ البته به طور قانونی، ممانعتی جهت ورود و رقابت سایر احزاب وجود ندارد ولی در مجموع شیوه انتخاباتی مانع از رشد حزب سوم شده است. از دیگر مشخصه‌های

احزاب در ایالات متحده عدم تقید و اجبار به انضباط حزبی است و حتی نمایندگان نیز در مجالس ملزم به طرفداری همه‌جانبه از حزب خود نیستند. نهایت آن‌که حزب به خودی خود و تعلق حزبی و موضع‌گیری‌های ناشی از آن با آن‌که عواملی دخیلند ولی در زمره عوامل فشار تعیین‌کننده و فی‌الغایه جهت‌دهنده محسوب نمی‌شوند، بلکه صورت ثانوی آن مثلاً آنچه رهبران حزبی درون کنگره بدان تمسک می‌جویند، به عنوان عامل دخیل در تصمیم‌گیری‌های اعضای قوه مقننه قابل مطالعه است.

احزاب از طریق ایجاد نواحی انتخاباتی^۳ با جمعیت نابرابر چه از طریق وضع قوانین ایالتی و چه نادیده انگاشتن افزایش یا قلت میزان جمعیت و حرکت‌های جمعیتی در مناطق مختلف و سوء تقسیم نواحی انتخاباتی^۴، یعنی ایجاد حداکثر نواحی که به نامزدهای حزب خاص رأی دهند، فشار خود را اعمال می‌کنند.

1. Iron Triangle.

۲. شیوه انتخابات در ایالات متحده به نحوی است که برنده همه را می‌برد Winner-take-all، مثلاً در مورد مجلس نمایندگان، ۲۲۵ عضو، بر فرض اگر حزب اقلیت ۱۰ درصد از کسب آرا مانده در حوزه‌های انتخاباتی را به خود اختصاص دهد، نمی‌تواند ۱۰ درصد از کرسی‌ها را به خود اختصاص دهد. در هر حوزه ناپزدهایی که اکثریت آرا را کسب کرده باشند، برنده محسوب می‌شوند.

3. Malapportionment یا Reapportionment.

4. Gerrymandering.

بخش دوم - عوامل محدودکننده درونی

۱- فشارهای داخلی

عوامل محدودکننده درونی در کنگره می‌تواند در بسیاری از جهات از فشارهای برونی مؤثرتر باشد. اطاعت اعضای کنگره از رهبری حزبی که متعلق به آنند، رؤسای کمیته‌هایی که جزء آن محسوبند و قواعد و رسوم موجود در هر دو مجلس از جمله عوامل فشار درونی و مؤثر بر تصمیمات نمایندگان می‌باشند که در ذیل به مطالعه خلاصه‌ای از این عوامل می‌پردازیم:

● ساختار حزبی کنگره

رئیس مجلس نمایندگان یکی از منابع اصلی فشار داخلی است. رهبری که توسط «انجمن حزبی»^۱ یا «کنفرانس»^۲ منتصب و توسط کل مجلس برگزیده شده است، از قدرت زیادی برخوردار است. اختیارات رئیس مجلس نمایندگان ناشی از قانون اساسی^۳، قواعد و سنن مجلس نمایندگان و بسیار وسیع است. وی به عنوان رهبر حزب اکثریت از نفوذ و تأثیر فراوانی بر اعضا و در نهایت آرای آنها برخوردار است.

● رهبران دیگر

هم حزب اقلیت و هم حزب اکثریت رهبرانی را برمی‌گزینند که استراتژی حزبی را در داخل دو مجلس رهبری می‌کنند. این رهبران تمام هم خود را مصروف متقاعد

ساختن هوانخواهان و گسستن اتحاد بین اعضای مخالف می‌کنند تا بتوانند لوایح سرردنظر خود را از تصویب مجلس بگذرانند. به علاوه رهبر داخلی حزب اکثریت نفوذ فراوانی در برنامه‌ریزی مباحثات و برگزیدن اعضای دارد که تمایل به صحبت در باب لوایح را دارند. از لحاظ رده حزبی، رهبر حزب اکثریت پس از شخص رئیس مجلس قرار دارد و این شخص از نفوذ فوق‌العاده‌ای در سنا برخوردار است، زیرا معاون رئیس جمهور که ریاست بر سنا را عهده‌دار است فاقد اختیار برنامه‌ریزی داخلی است.

● انجمن‌های حزبی

تکیه گسترده هر دو حزب بر روی انجمن‌های حزبی، ناشی از امکاناتی است که جهت اقناع اعضا از حمایت موضع حزب وجود دارد. قاعده اجبار اعضای حزبی به حمایت از برنامه‌های رئیس جمهور که از سال ۱۹۰۳ متداول شده بود و پس از آن کمابیش رشد یافته بود، در سال ۱۹۷۵ ملغی گردید.^۴

۱. در مورد حزب دمکرات Party Caucus (انجمن حزبی) و در مورد حزب جمهوریخواه Conference (کنفرانس).

۲. همان.

۳. ماده ۱-بند دوم-قسمت پنجم.

۴. این قاعده به ندرت از زمان «ویلسن» به بعد مورد استفاده قرار گرفته بود.



● دستیاران^۱

هر حزبی یک دستیار و تعدادی کمک دستیار دارد تا صورتی از تعداد مخالفان و موافقان هر لایحه‌ای را در اختیار رهبران حزبی بگذارند. آنها همچنین موظفند از حضور اعضای حزب خود در زمان رأی‌گیری اطمینان حاصل کنند و در مواردی به صورت اصرار فشار بر اعضای حزبی جهت هم رأی با رهبران عمل نمایند.

● رؤسای کمیته‌ها

فشار ناشی از رؤسای کمیته‌ها عامل جهت‌دهنده قدرتمندی در دو راستا قلمداد می‌شود، اول نفوذ بر روی اعضای کمیته و دوم فشار بر روی اعضای مجلس.

رؤسای کمیته‌ها قادرند به میزان وسیعی فقط لوایحی را که به نظرشان باید مورد بررسی قرار گیرد به مجلس گزارش دهند و در حقیقت توانایی دارند بسیاری از لوایح را در نطفه خفه سازند. با آن که دایره اقتدار رؤسای کمیته‌ها بر اساس قوانین مصوب ۱۹۶۷ تنگ‌تر شده است، ولی عملاً هنوز رؤسای کمیته‌ها از قدرت‌های قابل توجهی برخوردارند. عده‌ای عملکرد رؤسای کمیته را ناشی از این می‌دانند که علی‌الاصول آنان توانایی دارند تا تنها لوایحی را در معرض تصمیم‌گیری قرار دهند که از موفقیت آن اطمینان حاصل کرده باشند. گرچه این امر تا

اندازه‌ای معقول و طبیعی است، ولی نمی‌توان ادعا کرد که کمیته‌ها همیشه قادرند عکس‌العمل اعضا را دقیقاً شناسایی کنند، اما کمیته‌ها می‌دانند که لوایح را چگونه گزارش کنند تا در نهایت با الحاقات و جرح و تعدیل مواجه شود.

عوامل مشابه دیگری نظیر عضویت و حضور طراح در کمیته بررسی‌کننده، پیشنهاد طرح توسط حزب اکثریت به عنوان عوامل مؤثر قابل مطالعه‌اند. نگاهی به جداول ذیل مبین این ادعاست.

ماهیت طرح: مسائل مرتبط با سیاست خارجی دوره مورد مطالعه: هشتاد و یکمین تا هشتاد و پنجمین کنگره^۲

بانی	درصد طرح‌های گزارش شده	درصد طرح‌های گزارش نشده
اعضای کمیته	۵۴/۶	۲۵/۴
غیراعضا	۱۷	۸۳

به طوری که جدول فوق نشان می‌دهد احتمال موفقیت طرحی که توسط اعضای کمیته پیشنهاد می‌شود بیش از ۵۰ درصد است و برای غیراعضا این شانس تا حدودی^۱ تقلیل می‌یابد.

۱. Whips.

۲. کلیه آمار برگرفته از منبع زیر است:

J. Robinson, Congress and Foreign Policy Making, (Illinois: Dorsey Press, 1982), Chapter Two.

جدول ذیل نشانگر آن است که طرح‌های معرفی شده توسط رؤسای کمیته‌ها نیز نسبت به سایر طرح‌ها احتمال موفقیت بیشتری دارد.

بانی	درصد طرح‌های گزارش شده	درصد طرح‌های گزارش نشده
رئیس کمیته	۷۶	۲۴
سایر اعضای کمیته	۴۰	۶۰
سایر نمایندگان	۲۶	۷۴

اصولاً طرح‌های معرفی شده توسط حزب اکثریت با توجه به این که رؤسای کمیته‌های اصلی و فرعی به جز موارد استثنایی همه از حزب اکثریت هستند، احتمال توفیق وسیعی دارد. به جدول ذیل نگاه کنید:

بانی	درصد طرح‌های گزارش شده	درصد طرح‌های گزارش نشده
حزب اکثریت	۴۴/۱	۵۵/۹
حزب اقلیت	۱۸/۱	۸۱/۹

که معین می‌سازد چه کاری باید انجام بگیرد. بسیاری معتقدند که این معامله وسیله مشروعی است که با توسل به آن قانون‌گذار می‌تواند از منافع موکلین خود حمایت کند.

● ائتلاف موقت

اضافه بر معامله بر روی رأی که دربرگیرنده رأی مثبت عضوی بر طرحی است که در حوزه منفعت او نمی‌گنجد، ولی به جهت حمایت و رأی مثبت دیگری درخصوص آنچه مورد نظر اوست صورت می‌گیرد، ائتلاف از دیگر صور فشار بر اعضای کنگره است. در تاریخ سیاسی ایالات متحده ائتلاف‌ها غالباً متشکل از اکثریت جمهوریخواهان و دمکرات‌های جنوبی علیه اکثریت دمکرات‌های شمالی و جمهوریخواهان میانه‌رو بوده است.

● فشار توسط گروه‌های غیررسمی داخلی گروه‌های غیررسمی داخلی غالباً ائتلاف محدود، موقت و مقطعی هستند که به تناسب اوضاع، به طور غیرمستقیم و متقابل بر گروه‌های دیگر صاحب تأثیرند.

● نظام ارشدیت^۱

نظام ارشدیت که بر پایه قدمت خدمت بنا شده است، امری نیست که مختص به کنگره

● معامله بر روی رأی^۱ به جهت گستردگی و عدم تطابق منافع نمایندگان با یکدیگر در بسیاری از موارد، اعضا رأی مثبت خود در امری را منوط به رأی مثبت دیگری در مقوله مورد نظر خود می‌سازند. در حقیقت «اصل منفعت و نه اصول»^۲ است

1. Logpolling.

2. Interest and not Principle.

3. The Seniority System.

باشد. تا دهه ۱۹۷۰، طول زمان نمایندگی به معنای حضور در کمیته قدرتمند و دلخواه و رسیدن به ریاست این کمیته‌ها بود. این نظام در سال ۱۹۷۵ تاحدودی دستخوش تحول گردید، ولی نظام ارشدیت همچنان پابرجاست و به صورت منبع فشار مؤثری در جهت اقناع سایر نمایندگان قابل مطالعه است.

● **مانع تراشی^۱ و قاعده کفایت مذاکرات^۲**
مانع تراشی عبارت از روشی است که اقلیت برای انسداد یا به تأخیر انداختن روند قانون‌گذاری معمول می‌دارد تا اکثریت نتواند به نتایج دلخواه خود برسد. یکی از شیوه‌های معمول این روش، سخنرانی‌های انسدادی اقلیت است که مجلس نمایندگان از سال ۱۸۴۱ به بعد تحدیداتی در آن معمول داشته است. در سنا با سنت بحث نامحدود فضای مناسب‌تری برای جلوگیری از تصویب یک لایحه موجود است که قدمت آن به سال ۱۸۴۱ میلادی و سخنرانی یکی از اعضای اقلیت به مدت ۱۰ روز متوالی می‌رسد. با ورود به قرن بیستم و بروز مسائل حاد این شیوه جان تازه‌ای گرفت و یکی از اعضای جمهوریخواه مخالف لایحه قانونی مدنی در سال ۱۹۵۷ به مدت ۲۴ ساعت و ۱۸ دقیقه لابنتقطع سخنرانی کرد. این شیوه که غالباً در حوالی اتمام زمان نشست کنگره صورت می‌گرفت، مانع بزرگی بر سر راه

تصویب یک لایحه بود. تنها قدرت سنا علیه این روش، قاعده ۲۲ از مجموعه قواعد نظامنامه‌ای سنا بود که در سال ۱۹۱۷ شکل گرفته بود. در سال ۱۹۴۹ آرای $\frac{2}{3}$ اعضای سنا بر کفایت مذاکرات معمول شد و از سال ۱۹۷۶ به بعد برای ختم مذاکرات از روش اکثریت قانون اساسی (یا آرای موافق $\frac{3}{5}$ اعضا) استفاده می‌شود. با آن که از قدرت و اهمیت سخنرانی‌های تعویقی کاسته شده است، مع‌هذا این شیوه به‌خصوص اگر در روزهای واپسین کنگره به کار رود می‌تواند یکی از طرق موفقیت‌آمیز اعمال فشار اقلیت علیه اکثریت در سنا محسوب شود.

● **روش‌های دیگر اعمال فشار درون کنگره**

از روش‌های دیگر اعمال فشار در کنگره را می‌توان به خلع و تهدید به خلع از شرکت در کمیته‌های کلیدی؛ موافقت با انجام طرح‌های عمومی (فدرال) در ایالات و نواحی انتخاباتی اعضای مطیع (که غالباً راه آن از طریق رهبران کنگره و رؤسای کمیته‌ها هموار می‌شود)، چگونگی توزیع منابع مالی مبارزاتی^۳ و ... اشاره کرد.

1. Filibuster.

2. Closure Rule.

۳. هر دو حزب دمکرات و جمهوریخواه از طریق وجوهی که در اختیار آنان است، از شیوه قول به کمک در

خاتمه

خاطر نشان ساختیم که سیستم حکومت ایالات متحده آمریکا در تئوری بر روی جدایی سه قوه از یکدیگر تأکید فراوان دارد و قانون اساسی نیز با ایجاد سیستم نظارت سعی داشته ضمن هم طرازی نیروها سه قوه را مصون از خطا نسبت به یکدیگر نگاه دارد. محتوای کلام قانون اساسی این است که هرگاه هر یک از سه قوه به نحوی عمل کنند که منافع ملی را دچار وقفه سازند، باید به مقابله شتافت. ولی در عمل این مقابله خاصه از زاویه بخش اجرایی حکومت در بسیاری از موارد به تسلط بر قوه مقننه تغییر حالت داده یا اگر قدری محتاطانه تر سخن بگوییم، منحنی قدرت قوه مجریه نسبت به قوه مقننه در بسیاری از مسائل - به ویژه سیاست خارجی - سمت و سیر صعودی داشته است.

چرایی تحصیل اختیار بیشتر را نباید در آن جهت جست که قانون اساسی آمریکا، حدود دویست سال پیش تدوین شده و علی رغم متمم‌هایی چند ترتیبات اصلی آن پابرجاست. در این مدت محتوای این قالب‌ها (قانون اساسی و نهادها) به کلی دگرگون گشته است. نه امریکای امروز همان امریکای دویست و اندی سال پیش است و نه دنیای امروز شناخت چندانی به دنیای آن زمان دارد. پا به پای این دگرگونی بنیادین

هم مسائل سیاست داخلی و هم سیاست خارجی به کلی تغییر یافته است. دولت و جامعه آمریکا با سنت‌گرایی سیاسی خود تا به حال مانع از دگرگونی اساسی قالب‌های سیاسی و سازگاری آن با جهان امروزی شده‌اند. در چنین اوضاع و احوالی است که چساره‌ای جز پراگماتیسم، یعنی پاسخگویی به مسائل روز باقی نمی‌ماند و این روند ذاتاً با کار شاخه اجرایی حکومت بیشتر سازگاری دارد تا با کار قانون‌گذاری یا قضائی. به عبارت دیگر اختیارات سیستم قانون‌گذاری و قضائی به وسیله اصول مندرج در قانون اساسی تحدید شده است و نمی‌تواند - به آسانی - پاسخگویی مسائل امروزی باشد و این ضعف به نوبه خود نه تنها سیستم را به سوی تحمل فشارهای درونی سوق داده است، بلکه باعث شده است که نهاد اجرایی - به ویژه ریاست جمهوری - با عملکرد خود از سوی فشار قابل‌مطالعه‌ای بر قوه مقننه وارد سازد و از سوی دیگر فشار وارده را تحت عنوان لزوم حل مشکلات درونی و بیرونی جامعه امریکایی توجیه نماید.

□ □ □

→
مبارزات انتخاباتی اعضا در دوره آینده برای تطبیع اعضا کمک می‌گیرند. هر دو حزب تشکیلاتی تحت عنوان «کمیته مبارزاتی» در مجلسین دارند.