

## הנשיא והקונגרס במדיניות החוץ האמריקנית

מאבק הסמכויות על עיצוב המדיניות

מיכאל יזהר

צורה על רקע השינויים העצומים שחלו מאז התגבשו המושבות האמריקניות בסוף המאה השמונה-עשרה, ובמקצת מן הסמכויות הללו, כגון הזכות להכריז מלחמה ולאשר חוזים, חל סחף רציני. הגדרתן המ- חודשת של הסמכויות בשנות השבעים והשאיפה החוקה בקונגרס לממשן כרוחן מעוררת מאבקים עזים ומתחים בין כל רשויות השלטון בארצות- הברית.

סמכויות בתחום מדיניות החוץ סמכויות המלחמה (The War Power) מחולקות בין הקונגרס ובין הנשיא, ומשעת ניסוחן בחוקה הן נושא שנוי במחלוקת סוערת בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת.<sup>1</sup> לפי החוקה הנשיא הוא המפקד העליון של הכוחות המזוינים, ולקונגרס הסמכות להכריז מלחמה. בעוד שסמכויות הנשיא כמפקד על- יון לא נתערערו אלא אף התעצמו, הרי סמכות הקונ- גרס להכרזת מלחמה איבדה הרבה מחשיבותה בעידן האטומי. על רקע התפתחותן של מערכות הנשק המ- תוחכמות הבין-יבשתיות, כשעל התקפת פתע יש להגיב תוך דקות ושניות, אין מקום לדבר על כינוס

לקונגרס תמיד יש השפעה על מדיניות-החוץ האמ- ריקנית, הן מכוח הסמכויות הישירות שניתנו לו בחוקה, והן על-ידי החקיקה השוטפת בתחומי מדי- ניות-חוץ-ובטחון. אך השפעה זו היו בה מעלות ומורדות. מימוש כוחו של הקונגרס במדיניות-חוץ ניכר היה בעיקר בתקופת בראשית של ארצות- הברית, וכן בתקופה שבין שתי מלחמות-העולם ובש- נות השבעים. שותף פאסיבי בעיצוב המדיניות בש- נות המלחמה הקרה, נאבק הקונגרס בשנות השבעים להיות לכוה מבקר, חוקר ומאזן של ממש לרשות המבצעת, שבעידן האטומי ריכזה בידה יותר מדי עוצמה — יותר ממה שביקשו האבות המייסדים להע- ניק לה בחוקה. כיום נהפך הקונגרס לכוה ממשי שאין להתעלם ממנו במאבק על עיצוב המדיניות. מעטים מאד המאבקים בהיסטוריה האמריקנית הדו- מים בעוצמתם למאבק שניטש בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת מאמצע שנות השישים. מאבק-אית- גים זה מתנהל הן במישור התחוקתי, על רקע תבי- עותיו של הקונגרס לשוב ולממש את סמכויותיו המקוריות שניתנו לו בחוקה ושנשחקו במרוצת הזמן, והן במישור דעת-הקהל. בתוך כך משתמש הקונגרס בסמכויות החקירה שבידו כדי לעורר ויכוח ציבורי עז על מטרות-היסוד של המדיניות האמרי- קנית בזירה הבין-לאומית בשנות השבעים והשמונים ועל יעדי האסטרטגיה הלאומית תוך ערעור המוס- כמות של שנות החמישים וראשית שנות השישים. סמכויותיו התחוקתיות של הקונגרס במדיניות- חוץ הן: זכותו להכריז מלחמה, לאשר חוזים וברי- תות ולייעץ בעריכתן, לאשר מינויים של ראשי זרועות הדיפלומאטיה, הצבא והמודיעין, להקציב הקצבות לכל הפעולות הקשורות במדיניות החוץ וה- בטחון ולחוקק ולחקור-ולדרוש בכל שאלה הנראית לו בתחומים אלה. סמכויות אלו פשטו צורה ולבשו

1 הרבה ספרים נכתבו על סמכויות-המלחמה. סיכום מג- קודת ראות חברי קונגרס, ראה בעבודותיהם של הסנאטורים איגלטון ויעבץ: Thomas F. Eagleton, *War and Presidential Power: A Chronicle of Congressional Surrender* (New York, Livnight, 1974); "Congress and War Powers," *Missouri Law Review*, Vol. 37 (1972), pp. 1-32; "Whose Power is War Power?" *Foreign Policy*, Vol. 8 (1972), pp. 23-32. Jacob K. Javitz, *Who Makes War* (New York, Morrow, 1973), "Congress and the President, a Modern Deli- neation of the War Powers," *Albany Law Review*, Vol. 35 (1971), pp. 632-637.

לוויכוח העז והסוער שנקשר בציבור האמריקני מסביב למלחמת ויטנאם, היה אופי הרבה יותר רחב מן השאלה התחוקתית הצרה. בצדדיו המעשיים הוא נוגע בשאלה, כיצד יופעל וינוהל כוחה של ארצות-הברית כמעצמה עולמית תוך הגדרה ברורה יותר ומוסכמת יותר של תפקידי הנשיאות המודרנית ושל חלוקת הסמכויות בינה ובין הקונגרס, ברוח שלא תסטה בצורה בוטה מכוונות האבות-המיסדים.

בעת גיבוש החוקה האמריקנית היתה הזכות להכריז מלחמה בכל מדינות העולם בידי הרשות המבצעת. החידוש שהנהיגו האבות-המיסדים, להקנות סמכות זו לרשות המחוקקת נבע מרצון מפורש להגביל את הרשות המבצעת. ג'פרסון ומדיסון שיבחו בהרבה הזדמנויות את חלוקת הסמכויות בעשיית המלחמה בין שתי הרשויות כסייג של ממש לשימוש בכוח ולניצולו לרעה. בוויכוח על וייטנאם טענו חברי קונגרס רבים, שהנשיא חרג מסמכויותיו החוקתיות ועשה שימוש לרעה בכוח המופקד בידו, בניגוד ל"רוח" החוקה וללשונוה. לעומת זאת, הנשיא אים ג'ונסון וניקסון טענו לסירוגין ולחילופין, כי החלטות שנתקבלו בשני בתי הקונגרס כגון ההחלטה על מפרץ-טונקין (1964) כמהן כהכרות מלחמה; שאין להטיל על הנשיא כמפקד עליון סייגים לגבי תחולתה הגיאוגרפית של המלחמה; שקונגרס המאשר פעם בפעם הקצבות כספיות למהלך המלחמה מאשר בעצם את חוקיותה, ושהנשיא יכול לערב את ארצות-הברית בפעולות צבאיות בתוקף הסכמים ואמנות בלי להזדקק להכרות מלחמה מטעם הקונגרס.<sup>3</sup>

לפי נתונים של מחלקת-המדינה יש לארצות-הברית התחייבויות ברורות להגנת ארבעים ושתיים מדינות על-פי חושים, הסכמים ובריתות שאושרו בסינאט. עוד הסכמים אֶכְסְקוֹטִיבִיִּים בתחומי ההגנה, מתקנים צבאיים אמריקניים בחוץ-לארץ, הצהרות מדיניות כלליות והסכמי שיתוף-פעולה, קושרים את ארצות-הברית לעוד שלושים מדינות זרות. בסך הכל יש שבעים ושתיים מדינות אשר ארצות-הברית

הקונגרס לשם דיון והכרות מלחמה וכיו"ב. שנית, בתוקף תפקידו כמפקד עליון רשאי הנשיא לערב את חיילי ארבות-הברית בפעולות צבאיות-מלחמה תיות להגנה על כוחות אמריקניים, על אורחים אמריקניים ועל רכושם.<sup>2</sup>

רוב המלחמות שהשתתפה בהן ארצות-הברית עד 1945, הוכרוזו מלחמות על-ידי הקונגרס. היסטוריונים מונים תשע "מלחמות" שבהן היתה ארצות-הברית מעורבת למן עצמאותה ועד 1945. בכל החשובות שבהן שבהן הכריז הקונגרס מלחמה: נגד בריטניה (1812—1815), נגד מסיסקו (1846—1848), נגד ספרד (1898), ובשתי מלחמות-העולם. בפחות חשובות שבהן, שספק אם היו מלחמות במלוא מובן המילה, לא נזקקו להכרות מלחמה מטעם הקונגרס: במלחמת הצי נגד צרפת (1798—1800), בשתי המלחמות נגד הפיראטים-הברברים בצפון אפריקה (1801—1805); (1815)) ובהתנגשויות החוזרות ונשנות עם מסיסקו בשנים 1914—1917.

לעומת זאת, בכל הפעולות הצבאיות שבהן היתה ארצות-הברית מעורבת מאז 1945 ועד עתה לא הוכרוז מלחמה על-ידי הקונגרס. בתקופה שבין 1945—1975 היתה ארצות-הברית מעורבת בשתי מלחמות ובשתי מעורבויות צבאיות: מלחמת-קוריאה (1950—1953), התערבות בלבנון (1958), המעורבות ברפובליקה הדומיניקנית (1965) ומלחמת ויטנאם (1965—1973). בניגוד למלחמות לא-מוכרות אחרות היו מלחמת-קוריאה ומלחמת-ויטנאם מלחמות ממושכות ונרחבות שנפלו בהן חללים רבים ושדרשו משאבים גדולים. הדברים אמורים ביחוד במלחמת-ויטנאם שעם החרפתה מאז 1965 והתפשטותה למדינות אחרות בדרום-מזרח-אסיה היו לה תוצאות חמורות ומפלגות ביותר בתוך ארצות-הברית, שאולי רק מלחמת-האזרחים במאה התשע-עשרה תשווה לה להיקף הייסורים והכאב שהביאה על האומה האמריקנית.

2 השווה John Norton Moore, "The National Executive and the use of Armed Forces Abroad," in Richard A. Falk, (ed.), *The Vietnam War and International Law* (Princeton, University Press, 1969), "Congress, The President, and the Power to Commit Forces to Combat," Note, *Harvard Law Review*, Vol. 81 (1968), pp. 1771-1805.

3 Quincy Wright, "The Power of the Executive to Use Military Forces Abroad," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 10 (1969), pp. 42-57. Francis 1) Wormuth, "The Nixon Theory of the War Power: A critique," *California Law Review*, Vol. 60 (1972).

כפוף לה נחתמו חווי-שלוש עם עמים אחרים, הוצבו ההתרחבות הטריטוריאלית של ארצות-הברית וגבור-לותיה הלאומיים, הסתעף הסחר הבינלאומי של המדינה והוסדרו יחסיה עם השבטים האינדיאניים. ואולם העניין, על אף חשיבותו, לא היה מוגדר ברור והביא לידי התנגשויות בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. כך, למשל, לא נקבעו בחוקה סדרי תהליך ההתייעצות עם הקונגרס, דרכי אישור חוזים בסינאט, ובאיוזה שלב על הנשיא לשתפו בתהליך עשיית החוזה. כן לא הוזכר בחוקה מקומו של בית-הנבחרים בתהליך התחוקתי הקשור להקצבות המתחייבות מן החוזה והדרושות להוצאתו לפועל. החוקה אינה אומרת דבר על כל אלה, והריהי פתח פתוח למאבק מתמיד בין הרשויות על חלוקת סמכויותיהן בתחום זה. מאידך גיסא, מקובל על הציבור האמריקני, שסמכות הקונגרס בייעוץ ובאישור חוזים מעוגנת בשאיפת האבות-המיסדים לקיים פיקוח דמוקרטי על תהליך עיצוב המדיניות והאיוון בין הרשויות.

בשנים הראשונות לעצמאותה של ארצות-הברית אכן שיתפו הנשיאים את הסינאט שיתוף מקיף בתהליך עיצוב המדיניות ובתהליכי משא-ומתן, שהוליכו לגיבוש חוזים וחתמתם. אך מעט מעט, משהתחזקה הנשיאות וענייני משא-ומתן בינלאומי נעשו מורכבים יותר, הלך ורפה שיתוף הסינאט בתהליך זה. באין ברירה פנו סנאטורים לדרך הדראסטית של "יעוץ" על-ידי הצעות תיקון קיצוניות לחוזים המורכבים באים לאישור על-ידי התנגדות לחוזים ואי-אישורם. מקרה בולט היה הוויכוח הממושך בסינאט על חוזה ורסאי בשנים 1919—1920 ודחייתו. אי-אישורו של החוזה, שכלל גם את הסדר השלום עם גרמניה גם את אמנת חבר-הלאומים, היה מהלומה קשה לרשות המבצעת ולהסדרים הבינלאומיים בתקופה שבין שתי מלחמות-העולם.

תגובת הרשות המבצעת לדחיית חוזה ורסאי והיערכותה לעתיד בנושא זה לבשה שתי צורות. אחת, הבית הלבן התאמץ מכאן ואילך לשתף יותר את הסינאט בעשיית חוזים ובדיונים עליהם. כך, למשל, נהג בשאלות המשא-ומתן על הקמת ארגון האומות המאוחדות (1945), על הקמת הברית הצפון-אטלנטי (1949), על הגבל הניסויים הגרעיניים (1963), ובשאלות שונות של רתימת האנרגיה האטומית לצרכי-שלום, חקר החלל ומעמקי האוקיינוסים והסדרתם

התחייבה, בצורה זו או אחרת, להגן עליהן. כל זאת בלי למנות את התחייבויותיה על-פי אמנת האומות המאוחדות שאושרה בסינאט, ושלדעת כמה משפטנים מחייבת הגשת עזרה צבאית לכל מדינה מותקפת על-פי החלטת מועצת הבטחון לפי סעיף שבע של המגילה. לנוכח מספר עצום זה של הסכמים, אמנות ומחויבויות, שבהן ההתערבות האמריקנית יכולה להיות אוטומאטית, עלולה סמכות הקונגרס להכריז מלחמה להיות מבוטלת לחלוטין, וכל כך אפילו נתעלם מן השחיקה שחלה בה בעידן האטומי עקב ריכוזיותה של סמכויות בידי הנשיא ועקב יכולתו כמפקד עליון לערב את ארצות-הברית בפעולות צבאיות בלא הכרזת-מלחמה.<sup>4</sup> אמנם הקונגרס חוקק ב-1972 את חוק "סמכויות המלחמה" (The War Powers Act) המגביל את סמכות הנשיא בתחום זה לתקופות-חירום בלבד ובמהלכן אף לזמן מוגדר ומוגבל מראש,<sup>5</sup> אך ימים יגידו אם אכן מבחינה מעשית—ואף מבחינה תחוקתית—יכול הקונגרס להחזיר את הגלגל אחורנית ולהגביל באופן ממשי את צעדי הנשיא. מכל מקום, יהיו תוצאות המאבק בנוקדה זו אשר יהיו, מנוי וגמור עם הקונגרס לשוב ולממש את סמכויותיו בתחום זה ולהשיג פיע באמצעות הכוח התחוקתי שיש בידו על מכלול יותר רחב של מדיניות החוץ והבטחון.

גם בסמכותו של הקונגרס לייעוץ בעניין חוזים ולאשרם (The Treaty Power) חלו שינויים חשובים. בחוקה נקבע שהנשיא, באישור שני שלישים של חברי הסינאט, מוסמך לחתום על חוזים. שנים רבות היתה חלוקת הסמכויות בתחום זה אבן-פינה בעיצוב מדיניות-החוץ האמריקנית. במסגרתה וב-

U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, 4 *National Commitments Report to Accompany S. Res. 187, 90th Cong. 1st sess.* (Washington, J.C., G.P.O., 1967); *U.S. Commitments to Foreign Powers; Hearings on S. Res. 151, 90th Cong., 1st sess.* (Washington, D.C., G.P.O., 1967); *Natioanl Commitments, Report, Together With Minority Views to Accompany S. Res. 85, 91st Cong., 1st sess.* (Washington, D.C., G.P.O., 1969).

Public Law 93-134 [H. J. Res. 542], 87 stat. 555, passed over President's veto, November 7, 1973, *Legislation on Foreign Relations*, op. cit., pp 973-977.

המקויימת למעשה. הנשיא תלוי בקונגרס לאישור התקציב הכללי והקצבות מפורטות ומיוחדות לכל זרועות הממשל ולסיוע החוץ, תחומים חיוניים למדיניות החוץ האמריקנית. אין לך כיום עניין בתחום הפוליטי או הצבאי, שאין לו נגיעה לתקציב. הקונגרס וועדותיו דנים באריכות בשעת הויכוח הכללי על התקציב כולו, לבעיות העקרוניות, המדיניות, הצבאיות והכלכליות, וחוזרים ודנים בפרטיהן בשעת האישור הכספי המסויים וההקצבות למחלקות ולסוכנויות הממשלתיות השונות ולתוכניותיהן הנוגעות למדיניות חוץ.

דבר שאין צריך לומר, ההחלטות התקציביות של הקונגרס כיצד לחלק את התקציב הלאומי בין הצרכים האזרחיים ובין הצרכים הצבאיים, וכיצד לחלק את התקציב הצבאי בין השירותים הצבאיים המתחרים, נודעת להן השפעה רבה על כל מדיניות החוץ והבטחון. על-ידי קיצוץ תקציבי יכול הקונגרס להפריע או אף למנוע כל מעורבות צבאית, שכן סמכותו חלה גם על ההקצבות לכוחות האמריקניים הנמצאים בפעילות אופרטיבית מחוץ לגבולות ארצות-הברית. אמנם הקונגרס מעולם לא השתמש בסמכות זו בעת מלחמה או בשעה שהכוחות האמריקניים היו עסוקים בקרבות ממש, אך בשלבים האחרונים של מלחמת דרום-מזרח-אסיה הופעל הנשק הזה בפעם הראשונה באופן משמעותי. על פי תיקון של הסנאטורים פרנק צ'רץ' וג'ון שרמן קופר (The Cooper-Church Amendment) נאסר על המינהל להוציא הוצאות כספיות לרגל פעילות חיילים אמריקניים בקמבודיה או לסייע לכוחות הקאמבודיים אחרי אחד ביולי 1970.<sup>8</sup> תיקון זה עורר מחלוקת חמורה בין הרשויות, ורק ברגע האחרון נמנעה

בחזוים דו-צדדיים ורב-צדדיים. הצורה השנייה היתה הפוכה ושכיחה יותר. הרשות המבצעת פנתה יותר ויותר להסכמים אכסוטיביים שאינם מצריכים אישור הרשות המחוקקת, וכך עקפה את כל מכלול השאלות הקשורות בשיתוף הסינאט בתהליך המשא-ומתן על חוזים ואישורים. הדבר עורר ויכוחים סוערים והתנגדות בקונגרס וחברים רבים בו התקיפו בתקופות שונות את המינהל על נוהג זה המשתרש הולך, שבו הוא פוגע ב"רוח" החוקה.

ויכוח ער ואף לוהט כזה בכל הסוגיה של חוזים והסכמים התעורר בשנים 1953—1954 ובקצרה גם ב-1956, בעת הדיון בהצעת התיקון לחוקה שהוגשה על-ידי הסנאטור ג'ון בריקר, רפובליקני מאוהיו, שבאה להגביל את כוחה של הרשות המבצעת במדיניות החוץ, בייחוד בענייני חוזים והסכמים. הצעת התיקון של בריקר (The Bricker Amendment) שנוקקה לשני שלישים מן הקולות בסינאט לאישורה, עוררה התרגשות רבה ונפלה על חודו של קול.<sup>9</sup> נסיבות מעין אלה, אם כי בשאלות רחבות יותר הקשורות בסמכויות הנשיא בתחומי מדיניות החוץ והבטחון, שבו והתעוררו בראשית שנות השבעים. אמנם כאן השיג הקונגרס הישגים חשובים בייחוד בנוגע לסמכויות המלחמה. אך לא היה בידו לעצור את תהליך שחיקתה של סמכות הרשות המחוקקת בתהליכי המשא-ומתן על חוזים ואישורים. נוהג הפנייה להסכמים אכסוטיביים, תוך עקיפת הקונגרס, לא נבלם ואולי אף גבר.

לעומת זאת לא נתמעטה סמכות ההקצבות (Authorizations and Appropriations) של הקונגרס ואולי אף נתחזקה. כיום, זוהי אולי הסמכות החשובה ביותר של הקונגרס, שבכוחה הוא יכול להשפיע על עיצוב מדיניות החוץ והבטחון.<sup>7</sup> זוהי סמכות של ממש

8 Making," *Boston University Law Review*, Vol. 50 (1970), pp. 34-50; Allen Schick, "The Battle of the Budget," in Harvey C. Mansfield, St., (ed.), *Congress Against the President*, Proceedings of the Academy of Political Science, Vol. 32, no. 1 (New York, 1975), pp. 51-70.

9 לנוסח התיקון של הסנאטורים פראנק צ'רץ' וג'ון שרמן קופר, ראה, *Guide to the Congress*, op. cit., Eugene Iverin, (ed.), *The Senate's War Powers: Debate on Cambodia from the Congressional Record* (Chicago, Markham, 1971).

6 Congressional Quarterly's *Guide to the Congress of the United States; Origins, History and Procedure* (Washington, D.C., 1971), p. 206; על הצעת התיקון של בריקר בפרספקטיבה של ראשית שנות השבעים, ראה, Stephen Garrett, "Foreign Policy and the American Constitution; The Bricker Amendment in Contemporary Perspective," *International Studies Quarterly*, Vol. 16 (1972), pp. 187-220.

7 Garry J. Weeters, "The Appropriations Power as a Tool of Congressional Foreign Policy

וצבאי בהיקף נרחב. בשנות השבעים, על רקע מלחמת ויטנאם ועל רקע ההפשרה, נתערערה תמיכת מות-דעים זו וגברו חילוקי הדעות בכל שאלת סיוע-החוץ, מטרותיו, תנאיו והיקפו. כיום מתחזקות בקונגרס המגמות לקצץ בהצעות המינהל ולהשתמש בסמכות הקונגרס בהקצבות כדי להשפיע על עיצוב קווים מדיניים, ולו במחיר התנגשות עזה עם הנשיא. כך, למשל, היתה להחלטות הקונגרס על איסור מכירת נשק לטורקיה (1975) ותיקון ג'קסון לחוק הסחר עם ברית-המועצות בשאלת ההגירה ממנה (1974) — ועל יחסי שתי מעצמות-העל בכיוון הרצוי לקונגרס.

בזאת הראה הקונגרס את יכולתו העצומה לסכל את צעדי המינהל בענייני חוץ ובטחון שאינם נראים לו. יכולת זו מוכחת לפעמים גם על-ידי הדיונים המפורטים והנוקבים בבתי הקונגרס ובוועדותיו. הליכי הדיון בקונגרס בדרך כלל הם ממושכים, מורכבים, וזר כמעט לא יבין אותם. הקונגרס דן בכל תקציב שהוא בשני שלבים: בשעת אישור הסכומים הכלליים, ובשעת ההקצבה ממש. כל שלב משני שלבים אלה מחייב חקיקה נפרדת, הכפופה כמובן לתהליכים התחיקתיים הרגילים בשני בתי הקונגרס. כל אחד משני השלבים מתחיל בדיוני ועדות שונות בכל אחד משני הבתים וגביית עדויות לפנייהן. לאחר דיון בוועדות, עוברות ההצעות לדיון במליאה בכל אחד משני הבתים. ככל שיש חילוקי-דעות בין בית-הנבחרים ובין הסינאט מובא הדבר לוועדה משותפת (a conference committee), המפשרת בין שתי העמדות.<sup>11</sup>

ואלה שלבי התהליך בקונגרס בשעה שהנשיא מביא, למשל, הצעת סיוע כלכלי למדינה ידידותית. תחילה היא מוצגת בוועדת-בית הנבחרים לענייני חוץ. אחר אישורה שם היא עוברת לוועדת התקנות המכינה אותה לויכוח הכללי במליאת הבית. דומה התהליך בסינאט. כיון שברוב המקרים אין שני הבתים מאשרים אותו הסכום, מרכיבים ועדה מיוחדת משני הבתים כדי להגיע להצעת פשרה, שתחזור לאישור נפרד בכל אחד משני הבתים. בכך

התנגשות חזיתית ביניהן. בלי לייחס זאת לאילוץ שבתיקון הצהיר ניקסון שיש בדעתו להוציא את הכוחות האמריקניים מקאמבודיה באחד ביולי 1970. ואכן בתאריך הנקוב הוצאו החיילים שנכנסו לקאמבודיה באפריל 1970 ונמנעו העימות התחוקתית.<sup>9</sup>

גם החלטת הקונגרס לאשר סיוע-חוץ למדינה זו או אחרת או להטיל מגבלות שונות על הסיוע ותנאיו, לקצץ בבקשת הנשיא או להוסיף עליה, יש בו כדי להשפיע השפעה נכבדה במדיניות החוץ והבטחון. זהו אחד התחומים שזכה להרחבה של ממש בכוחו של הקונגרס. התפתחות סיוע חוץ צבאי וכלכלי מאסיבי, שהתחיל בתוכנית "החכר והשאל" בתחילת מלחמת העולם השנייה ובתוכנית-מארשאל אחריה וגבר בשנות המלחמה הקרה, הקנתה לקונגרס כוח בענייני מדיניות חוץ שלא חזו האבות-המייסדים בעת ניסוח החוקה. סיוע החוץ הכניס גם את בית הנבחרים למעגל ההשפעה על עיצוב המדיניות, שהרי תוכניות-הסיוע מחייבות הקצבות כספיות מפורטות, והללו בתחום סמכותו של בית הנבחרים, וכוחו עדיף מן הסינאט בכל הנוגע להקצבות. עקב זאת התחיל בית הנבחרים בפעם הראשונה בתולדותיו להשתתף עם הסינאט בהשפעה על עיצוב יחסיה הבינלאומיים של ארצות-הברית.<sup>10</sup>

סיוע-החוץ הכלכלי והצבאי הפך ליסוד-מוסד במדיניות-החוץ האמריקנית. בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה נעשה הקונגרס לשני בתיו שותף מלא למינהל בתוכניות השונות לשיקום אירופה ובהתארגנות המערב בחזיתות המלחמה הקרה, וזאת על-ידי אישור תקציבי ענק לתוכניות-הסיוע ועל-ידי הקצבות ספיציפיות להן. כאן היתה כמעט עד אמצע שנות השישים תמימות-דעים בין הנשיאות ובין הקונגרס בדבר הצורך הלאומי העליון בסיוע כלכלי

9 על הערכת התיקון ועל הליגיות של צעד הנשיא בקאמבודיה, ראה John Norton Moore, "Legal Dimensions of the Decision to Intercede in Cambodia," *American Journal of International Law*, Vol. 65 (1971), pp. 38-75. William D. Rogers, "The Constitutionality of the Cambodian Incursion," *American Journal of International Law*, Vol. 65 (1971), pp. 26-37.

10 Holbert N. Carroll, *The House of Representatives and Foreign Affairs* (Boston, Little, Brown, revised edition, 1966), ביחוד עמודים V-VI

11 על הוועדה המשותפת המפשרת בין העמדות של שני בתי המחוקקים, ראה David J. Vogler, *The Third House* (Evanston, Northwestern University Press, 1971).

חרים) נעשה הסינאט הבית הבכיר בתחום זה. ועוד יתרון לסינאט הוא אורך כהונתם של חבריו, ששנים, לעומת הנשיא הנבחר לארבע שנים וחברי בית הנבחרים לשנתיים. מסיבה זו, ומסיבות היסטוריות הקשורות בוותק של סנאטורים דמוקראטיים מן הדרום וריפובליקנים מן המערב-התיכון, שלרוב נבחרים וחוזרים ונבחרים, קונים ניסיון רב וממלא מגיעים לראשות הועדות החשובות, נמצא שראשי הועדות החשובות בתחומי החוץ והבטחון מכהנים תקופה ארוכה מאוד לעומת הנשיא וראשי המימשל המתחלפים ביתר תדירות. כך, למשל, הסנאטור ויליאם פולברייט, דמוקראט דומי מארקנסו, נבחר וחזר ונבחר לסינאט משנת 1945 כשלושים שנים רצופות, ועמד בראש הועדה החשובה ליחסי חוץ במשך חמש-עשרה השנים האחרונות לכהונתו בסינאט! באותה תקופה סוערת ורבת תהפוכות התחלפו ארבעה נשיאים, ארבעה מזכירי מדינה ועוד יותר מזכירי הגנה. הוא הפך את הועדה הזאת, בעלת הסמכות מעיקרה, לגוף חוקר, דורש ומבקר בכל מערכות יחסי החוץ של ארצות-הברית, והעמידה במרכז היוכחים המרים על מטרות-היסוד של מדיניות-החוץ האמריקנית בשנות המלחמה בויטנאם, הן מבחינה עיונית והן מבחינה טקטית.<sup>13</sup> כיום עומד שוב דמוקראט דרומי בראש הועדה, הסנאטור ג'ון ג'קסון ספארקמאן, איש אלאבאמה, המשרת בסינאט משנת 1946. כיון שעיקר עבודתו של הקונגרס נעשית בועדות, נעמד כאן על אלו מהן שיש להן חשיבות בעיצוב מדיניות החוץ והבטחון.

מסתיים שלב האישור (appropriations). ואולם בט"רם יוצא הכסף בפועל מתחיל התהליך מחדש והפעם דרך ועדות ההקצבות של שני הבתים. במהדורה זו מוצגת הצעת החוק בועד-המשנה לפעולות-חוץ של בית הנבחרים ומשם היא עוברת למליאת ועדת ההקצבות. מכאן עוברת ההצעה לוועדת התקנות ומכאן למליאת הבית. בשינויים קלים חוזר אותו תהליך בסינאט. ושוב, ברוב המקרים יש צורך בועדה משותפת כדי להכין הצעה מוסכמת על שני הבתים שתוגש לאישור שתי המליאות.<sup>12</sup> רק בסוף הדרך הארוכה הזאת יישלח החוק לאישור הנשיא היכול לחתום עליו או להטיל עליו ויטו. ובתיאור תמציתי זה לא פירטנו את מהלך הדיונים בכל הועדות וועדות-המשנה שכל אחת מהן יכולה למשוך את תהליכי הדיון ולעורר קשיים. גם במקרה הטוב ביותר נקראים פקידי מינהל רבים ומומחים לשם חקירה ודרישה בעניין הסיוע המוצע, דבר התובע בכל אחת מן הועדות וועדות-המשנה זמן רב ויוצר מתח בין אנשי המינהל ובין חברי הקונגרס.

מדינות רבות, בייחוד בעלות משטרים ריכוזיים, מתקשות להבין את התהליך הדמוקראטי המסורבל הזה ונפגעות הן מהתארכותו והן מהערותיהם של חברי-הקונגרס ושל עדים בשעת הדיון והעדויות בועדות, ואף יש מהן הרואות יד נסתרת המנחה את כל "ההצגה" מאחורי הקלעים. כן הן נפגעות מן הקיצוצים שמציע הקונגרס. בדרך כלל בשלב הראשון, מאשר הקונגרס סכומים פחותים מאלה המוצעים על-ידי הנשיא, ובשלב השני, בשעת ההקצבה ממש, הוא מפחית עוד יותר מן הסכומים שאושרו בשלב הראשון בשני הבתים. ואין צריך לומר, כי מדינות אלו עלולות להיפגע מסייגים ותיקונים בעלי אופי מדיני, שחברי הקונגרס מצמידים לפעמים להצעת הנשיא.

#### ועדות הסינאט

מבין שני בתי-הקונגרס הסינאט עדיף כוחו בעיצוב מדיניות-החוץ. בשל סמכויותיו התחוקתיות להכריז מלחמה, לאשר חוזים ומינויים, וכן משום מיספר חבריו המצומצם (מאה לעומת 435 חברי בית-הנב-

12 תיאור מפורט על תהליך החקיקה כולו אפשר למצוא אצל Joseph P. Harris, *Congress and the Legislative Process* (New York, McGraw-Hill, second edition, 1972), p. 126 ff.

1. ועדת יחסי החוץ של הסינאט (The Senate Foreign Relations Committee) הועדה שנוסדה ב-1816 נעשתה אחת הועדות החשובות ביותר בקונגרס בעיקר בגלל סמכויותיה בענייני חוזים ובריתות.<sup>14</sup> כל החוזים, בלי שים לב לנוש-

13 ראה, למשל, J. William Fulbright, *The Arrogance of Power* (New York, Random House, 1967); "Congress, The President and the War Powers," *Arkansas Law Review*, Vol. 25 (1971), pp. 71-84.

14 על ועדת יחסי-החוץ של הסינאט, דרכי עבודתה והשפעתה, ראה בפרוטרוט Eleanor E. Dennison, *The Senate Foreign Relations Committee* (Stanford, Stanford University Press, 1942); David N. Farnsworth, *The Senate Committee*

הנבחרים בכל הנוגע לענייני ממון והקצבות, ועדת ההקצבות של הסינאט חשובה פחות מן הועדה המקבילה לה בבית-הנבחרים.<sup>16</sup>

### 3. ועדת השירותים המזויינים של הסינאט

(The Senate Armed Services Committee)

ועדה זו היא מן הועדות רבות העוצמה ביותר בקונגרס. בתחום סמכותה ענייני אסטרטגיה וטקטיקה צבאית, היקף הכוחות המזויינים וארגונם, בכלל זה הכוחות האמריקניים מחוץ לארצות-הברית, וכן סיוע-החוץ הצבאי. היא נחלקת לועדות-משנה רבות לפי תחומי העבודה של היהירות בפנטאגון ולפי סוגי הנשק. היא והועדה המקבילה לה בבית-הנבחרים כלי-יכולות הן לגבי תוכניות צבאיות, ייצור ורכש, סיוע צבאי ופיקוח על הביורוקרטיה העצומה של מחלקת-ההגנה. להחלטותיהן יש השפעה גדולה על המדיניות הצבאית-בטחונית של ארצות-הברית וכן על התעשיות הקשורות במערך הצבאי-בטחוני.

מבקרי הועדה מן האגף הליברלי בקונגרס ובציבור האמריקני האשימו אותה פעמים רבות שהיא קשורה מדי למה שקרוי "התשלובת הצבאית-תעשייתית". אכן הועדה הידועה בסדרי עבודתה ויחסיה התקינים עם הנשיא ומחלקת-ההגנה, ורוב חבריה מן הדרום ומן המערב התיכון, עמדה בדרך כלל לימינם של אנשי הורוע הצבאית גם במאבקם עם גורמים אחרים חוץ. רבים מחברי הועדה מחזיקים בדעות ובעמדות אנטי-קומוניסטיות קיצוניות.

בשנות השבעים חל שינוי כלשהו ונראו ניצני ביקורת כלפי הורוע הבטחונית והיקפו של סיוע-החוץ הצבאי למדינות ולמשטרים שאינם מקובלים על חברי הקונגרס.<sup>16</sup> בניגוד לשנות החמישים והשישים שוב אין המינהל יכול להשיג אישור לתקציבי סיוע חוץ צבאי ללא התנגדות וביקורת. מגמה זו גברה ביחוד בועדה המקבילה בבית-הנבחרים.

אם, מופנים לועדה, שהיא איפוא המקשרת בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת בתהליך המשותף לאישור חוקים כנדרש בחוקה. מלבד זאת יש לה הסמכות לאשר מינויים במחלקת-המדינה ובשירות הדיפלומאטי וכן סמכויות בנושאים תחיקתיים שונים הנוגעים לעניינים בינלאומיים. המלצות הועדה הן בדרך כלל ברורות וחדות, ורק לעתים רחוקות הן נדחות במליאה. מיספר חברי הועדה הוא בין שלוש-שבע לשישה עשר לתשעה-עשר על-פי מפתח מפלגתי וותק. לראשות הועדה מתמנה חבר מפלגת הרוב בסינאט לפי הוותק בועדה או בסינאט. ליושב-ראש הועדה יש השפעה רבה על עיצוב מדיניות-החוץ בקונגרס. הועדה נחלקת לועדות משנה, המקבילות בתחומי עבודתן לתחומי העבודה של מחלקת המדינה. היא מעסיקה צוות מחקר מצומצם, המתמחה בשאלות מדיניות-חוץ, מלבד הצוות המקצועי האישי שיש לכל סנאטור.

בקונגרס קרנה של הועדה היא הרמה ביותר. בכירי הסנאטורים של שתי המפלגות ורבים מראשי הועדות החשובות חברים בה. כיהנו בה מן האנשים החשובים ביותר בכל תולדות הקונגרס, כגון אנדריו ג'ונסון, דניאל ובסטר, ג'ון קאהון, רוברט טאפט, צ'ארלס סאמנר, הנרי קאבוט לודג', ויליאם בורא ואתרור ואנדנברג (ארבעת האחרונים היו יושבי-ראש). כאמור, עמדה הועדה במרכז ויכוחים סוערים והתנגשויות בין הרשויות בנושאים שפילגו והסעירו את העם כולו. ב-1871 הביא הנשיא גראנט לסילוקו של צ'ארלס סאמנר מראשות הועדה בעקבות מחלוקת עזה על שאיפת הנשיא לספח את סאן דומינגו ולהפכה לביסי של הצי האמריקני. הנרי קאבוט לודג' הואשם בציוות הועדה בסנאטורים המתנגדים לחבר-הלאומים. בוויכוח הממושך והמר בשנות השישים והשבעים על וייטנאם, האשים המינהל את הועדה שהיא נתונה להשפעתם הגמורה כמעט של מתנגדי המלחמה.

### 2. ועדת ההקצבות של הסינאט

(The Senate Appropriations Committee)

בתחום סמכויותיה של ועדה זו נמצאות ההקצבות לסיוע-חוץ, כלכלי וצבאי. רבים מחברי הועדה משרים גם בועדת יחסי-החוץ. דבר זה מלמד על חשיבות בועדת יחסי-החוץ, שחבריה, אשר אישרו עקרונית את ההצעות, יכולים לאשר להן גם את התקציב המתאים. אמנם מפתח מעמדו הבכיר יותר של בית

15 על ועדת ההקצבות של הסינאט ראה בפרוטרוט Stephen Horn, *Unused Power: The Work of the Senate Committee on Appropriations* (Washington, D.C., Brookings Institution, 1970).

16 Douglas M. Fox, "Congress and U.S. Military Service Budgets in the Post-War Period: A Research Note," *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 15 (1971), pp. 382-393; Arnold Kanter "Congress and the Defense Budget: 1960-1970," *American Political Science Review*, Vol. 66 (1972), pp. 129-143.

on Foreign Relations (Urbana, University of Illinois Press, 1961). U.S. Senate, *Background Information on the Committee on Foreign Relations* (Washington, D.C., G.P.O., 2nd rev. ed., 1971).

דים נרחבים, גברה במידת מה חשיבותה של הועדה, משום שענייני הקצבות ופיננסים באים לדין ולאיי- שור יותר בבית-הנבחרים מאשר בסינאט. אף-על- פייכן עדיין אין כבודה ככבוד ועדת-יחסי-החוץ של הסינאט, שכן סמכויותיה מוגבלות גם על ידי יתר ועדות בית-הנבחרים שיש להן נגיעה לענייני חוץ והקצבות (ועדת-ההקצבות, ועדת השירותים המזויינים וועדת-התקנות). התיאום בין ועדות בית-הנבחרים קשה יותר מן התיאום בין ועדות הסינאט, שהאווירה בהן יותר אינטימית, שחבריהן מועטים ומנוסים יותר ומאריכים יותר בכהונה.

עם זאת הועדה רשאית לדון כעולה על רוחה בשא- לות של מדיניות-חוץ ולהחליט החלטות המביעות את דעתה ואת דעת הבית. זכורה החלטת בית-הנב- חרים מ-14 באפריל 1864 שהוגשה על-ידי יושב-ראש הוועדה, המגנה את הצרפתים על מעורבותם במכ- סיקו. היה זה חלק ממאמץ הקונגרס להניע את הנשיא לינקולן למדיניות תקיפה יותר כלפי הצרפתים. מז- כיר-המדינה מיהר אז להצחיר, כי הנשיא לבדו מוסמך לדבר בשם ארצות-הברית בענייני מדיניות-חוץ והוא ביקש מן הנציג האמריקני בפאריס להסביר זאת לצרפתים. כשנתפרסמו דבריו של מזכיר-המדינה קיבל הבית עוד החלטה, שהציע יושב-ראש הועדה, כי בית-הנבחרים יש לו זכות תחוקתית להשמיע דבריו באורח סמכותי במדיניות-החוץ של ארצות-הברית.<sup>21</sup>

## 2. ועדת-ההקצבות של בית-הנבחרים (The House Appropriations Committee)

ועדה זו היא מן הועדות רבות הכוח של הקונגרס והחשובה בין ועדות בית הנבחרים מצד השפעתה על מדיניות-החוץ. לפניה עומד לבידוק, לביקורת, לאיי- שור ולהקצבה כל התקציב הפדראלי, ובכלל זה התק- ציבים לרוע המדינית והצבאית ולסיוע-החוץ. כיוון שהדגש בסמכויות בית-הנבחרים בענייני-חוץ הוא בצדדים התקציביים, נעשית הועדה מרכזית בבית- הנבחרים בתחום היחסים הבינלאומיים.<sup>22</sup> היא היחידה בכל ועדות הקונגרס היכולה להתחרות במידת מה בוועדה ליחסי-חוץ של הסינאט. כל אישור תקציב והקצבה טעון אישור נוסף של הועדה, ולפיכך נוה- רים אף סנאטורים בכירים מלהתנגש בה, ובייחוד מחשש לפגוע בתקציבים המיועדים לאזורי-הבחירה שלהם.

הועדה נחלקת לוועדות-משנה עצמאיות ותקיפות, שקשה מאוד לשנות את החלטתן. החשובה שבהן לגבי מדיניות-החוץ היא ועדת המשנה לפעולות-חוץ (Foreign Operations Subcommittee), שבתחום

## ועדות בית-הנבחרים

ועדות בית-הנבחרים האמריקני השפעתן פחותה מזו של ועדות הסינאט על עיצוב מדיניות-החוץ. כוחו של בית-הנבחרים גדול בענייני-פנים. ואולם אף שהסינאט שמר בכורתו בענייני מדיניות-החוץ, הרי מאז התרחב סיוע-החוץ בעקבות מלחמת-העולם השניה חלה עלייה מסוימת בהשפעתו של בית- הנבחרים גם בתחומי היחסים הבינלאומיים של אר- צות-הברית.<sup>17</sup> גם בענייני משא-ומתן על חושים ואישורם בסינאט יש לבית-הנבחרים השפעה מסו- יימת, ובייחוד לגבי חושים שהם בעלי אופי מסחרי- פינאנסי יותר.

לא אחת מתעכב ענין ההקצבות, המתחייבות על- פי הצעות חושים ואמנות, בתוך בית-הנבחרים ווע- דותיו. במקרה מסויים היה הדבר אף למכשול לחתי- מת החוזה. בשנת 1867, סירב בית הנבחרים לאשר את ההוצאה הכספית לרכישת איי הודו המערבית הדיניים, ורק כעבור חמישים שנה נרכשו האיים במ- חיר גבוה הרבה יותר.<sup>18</sup>

עם כל אלה לא סירב בית-הנבחרים מעולם להק- ציב הקצבות למילוי תנאי חוזה, אמנה או ברית לאחר אישורם הסופי בסינאט. עיקר הדיונים בבית- הנבחרים ובוועדותיו בכל הנוגע לחושים ולהקצבות הוא בשלבי התהליך הקודם לאישור החושים בסינאט ולא אחרי אישורם.<sup>19</sup>

## 1. ועדת בית-הנבחרים לענייני-חוץ (The House Foreign Affairs Committee)

בהעדר סמכויות תחוקתיות לבית-הנבחרים במשא- ומתן על חושים ואישורם או סמכויות בתחום המינויים בשירות-החוץ פעלה הועדה שנוסדה ב-1822 בצל ועדת הסינאט המקבילה לה.<sup>20</sup> אחרי מלחמת-העולם השניה, משוכנסה ארצות-הברית למנהיגות עולמית, וסיוע-החוץ הצבאי והכלכלי האמריקני התפתח בממ-

17. Carrol, loc. cit. 17

18. Guide to the Congress, op. cit. p. BJG

19. Idem

20. על ועדת בית-הנבחרים לענייני-חוץ, דרכי עבודתה והשפעתה, ראה בפרוטרוט C. F. Westphal, *The House Committee on Foreign Affairs* (New York, Columbia University Press, 1942). v.s. Congress, *House Committee on Foreign Affairs, Survey of Activities*, 92nd Cong., 150th Anniversary Issue (Washington, D.C., G.P.O., 1973).

21. Guide to the Congress, op. cit., p. 203

22. על ועדת-ההקצבות של בית-הנבחרים ראה בפרוטרוט Richard F. Fenno, Jr., *The Power of the Purse* (Boston, Little, Brown, 1966).



מדיניות-חוץ בפרט הוא ממושך ומסורבל, מורכב ומייגע. ראשית, יש שני בתים, והצעת-החוק טעונה אישור בכל אחד מהם, — ובוועדות וועדות משנה, וכן בכל אחת משתי המליאות. כיוון שבכל שלב של דיון נדרש אישור פורמאלי של חברי-קונגרס אחרים, על תומכיה של הצעה להבטיח תמיד רוב בהרכב שונה של ועדות רבות מספור. לעומת זאת, מתנגדיה של הצעה אינם צריכים אלא רוב פשוט באחת הוועדות בכל שלב שהוא כדי להפילה.

אין עול משמעת מפלגתית על חברי הקונגרס, ואפילו מנהיגי המפלגות בקונגרס אינם יכולים לכפות דעתם על הוועדות ובייחוד לא על יושבי-הראש שלהן, המתמנים על-פי שיטת הוותק (בעוד שמנהיגי המפלגות בשני הבתים מוחלפים בהצבעת רוב רגילה של חברי אותה מפלגה בבית). הדבר מחוק עוד יותר את הגורמים השמרניים בוועדות ומקשה על המנהיגות במליאה, שהיא בדרך כלל קצת יותר ליבראלית. אולי ישתנה המצב בעתיד, כשיחולו תנודות באוכ' לוסיה באזורי הדרום והמערב-התיכון, וכן תחרות גדולה יותר בין המפלגות ותמורות חברתיות בתוך האזורים עצמם, שיחלישו את האגפים השמרניים.<sup>26</sup> ולבסוף, המחלוקת העמוקה על מטרות-היסוד של מדיניות-החוץ, שנתגלעה באומה מאמצע שנות השישים, מקשה על יצירת גישה משותפת לשאלות של מדיניות חוץ ובטחון, שתהיה מקובלת על שתי המפלגות, ועל מנהיגות הוועדות החשובות בשני הבתים. הסכמה כזו בעם על מטרות-היסוד במדיניות החוץ והבטחון היתה קיימת בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה ועד אמצע שנות השישים, וכאלה היו או המנהיגים בקונגרס ובוועדותיו — הסנאטור ארתור ואנדנברג, ששיתף פעולה עם הנשיא טרומאן בקונגרס שהיה בו רוב ריפובליקני (1947—1949)<sup>27</sup> או הסנאטור וולטר ג'ורג', ששיתף פעולה עם הנשיא אייזנהואר בקונגרס שהיה בו רוב דמוקרטי (1955—1957).

עם זאת יש לזכור שמנהיגות חזקה בוועדות ובמליאות, היכולה לסייע למדיניות הנשיא, עלולה להביא גם לידי התנגשות חזיתית עם הנשיאות, כבת-השווה Norman J. Ornstein. (ed.), *Congress in Charge* (Boston, Arthus H. Vandenberg, Jr., (ed.), *The Private Papers of Senator Vandenberg* (Boston, Houghton Mifflin, 1952).

סמכויותיה סיוע-החוץ על כל רכיביו. היא בדרך כלל שמרנית בנוגע לסיוע-חוץ יותר מועדת הסינאט המקבילה והיא מקצצת יותר בתקציבי הסיוע. חבריה עושים זאת הן מתוך נטייה עקרונית לחסכון ולאיזון והן מתוך שיקולי מדיניות-פנים, כדי להשביע את רצון הבוחרים בבית. ועדות-משנה חשובות אחרות שיש להן נגיעה לענייני חוץ, הן ועדות-המשנה לענייני מחלקת-ההגנה, לאנגריה אטומית, לבינוי צבאי ולהסברה. ראשות הועדה וועדות המשנה שלה והחברות בהן נקבעות על-פי הרוב המפלגתי בבית הוותק.<sup>23</sup>

משלוש סיבות עיקריות יש איפוא לוועדת ההקצבות השפעה רבה: חבריה הם מן הבכירים ביותר בבית הנבחרים ובעלי השפעה; כיון שהן נקובות בסכום מדויק של דולרים וסנטים; הדיון בכל הקצבה שהיא מתחיל בה, ורק אחר-כך הוא עובר לוועדת-ההקצבות של הסינאט.

### 3. ועדת-התקנות של בית-הנבחרים (The House Rules Committee)

לוועדה רבת כוח זו יש השפעה, ולו עקיפה, גם על ענייני מדיניות-החוץ בבית-הנבחרים. סמכותה רחבה, ויש טוענים מופרות, לגבי סדרי הדיונים במליאת בית-הנבחרים והכוונת הצעות החוקים לוועדות ולמליאה.<sup>24</sup> היא המחליטה אם להביא את הצעותיהן של ועדות הבית לאישור למליאה, לעכבן או לזרזן. יש בכוחה לגרום קשיים עצומים בכל התהליך התחקיתי בבית-הנבחרים, ואכן בתולדותיה הארוכות עיכבה לא אחת הבאתן של הצעות-חוקים למליאה, או אף לא הביאה אותן כלל ובכך דנה אותן למיתת-נשיקה. היא מן הוותיקות שבועדות — היא הוקמה ב-1789, בקונגרס הראשון — וכמעט כל הזמן שולטים בה דמוקרטים דרומיים וריפובליקנים מן המערב התיכון, רבי-ותק וידועים בשמרנותם. נסיונות רבים, בייחוד בשנות השישים והשבעים, של האגפים הליבראליים בקונגרס ובמינהל לשנות את הרכבה, לא הועילו הרבה.<sup>25</sup>

כאמור, תהליך החקיקה בקונגרס בכלל ובענייני-

23 על שיטת הוותק בקונגרס ראה בפרוטרוט Barbara Hinchley, *The Seniority System in Congress* (Bloomington, Indiana University Press, 1971); *Guide to the Congress, op. cit.*, pp. 165-172, Harris, *op. cit.*, p. 102 ff. Future Power in Congress," in R. E. Wolfinger, (ed.), *Readings on Congress* (Englewood Cliffs, N.Y., Prentice-Hall, 1973).

24 על ועדת התקנות של בית הנבחרים ראה James A. Robinson *The House Rules Committee* (Indianapolis, Bubbs-Merrill, 1963).

25 *Guide to the Congress, op. cit.*, pp. 156-157

השמרנים שבהם, תמך בעמדת הנשיא. לדעתו, סמ- כויות הקונגרס להכריז מלחמה ושאר סמכויות שני- תנו לו בתחום מדיניות-החוץ אינן מפחיתות מכוחו של הנשיא לנהל את מדיניות-החוץ<sup>28</sup>. דעה זו נד- חתה בתוקף על-ידי ג'יימס מדיסון, "אבי החוקה". הואיל והכוח העיקרי להכריז מלחמה ניתן לקונגרס, בהכרח סמכותה של הרשות המבצעת בתחום מדי- ניות-החוץ מוגבלת ומוגדרת היא, ובשעת ספק, יש לפסוק לטובת הרשות המחוקקת<sup>29</sup>. במרוצת-הזמן גברו דעותיו של המילטון על אלו של מדיסון.

לנשיאים הראשונים, וושינגטון, אדמס, ג'פרסון, מדיסון ומונרו, היתה השפעה רבה על עיצוב מגמות- יסוד ביחסיה הבינ-לאומיים של המדינה החדשה. הצהרת-ההניטרליות של הנשיא וושינגטון (1793), נאום-הפרידה שלו (1796), ואוהרת הנשיא מונרו (דוקטרינת מונרו, 1823) נגד התערבות ביבשת המע- רבית, הם מאבני הפינה של מדיניות-החוץ האמרי- קנית.

כמאה שנה אחר נאום-הפרידה של הנשיא וושינג- טון שהטביע חותם של בדלנות בהשקפות האמרי- קניות<sup>30</sup> בא מיפנה שנתמך בתוקף על-ידי הקונגרס. בשנת 1898 זנחה ארצות-הברית את מדיניות אי- ההתערבות המסורתית שלה ויצאה למלחמה כדי להפקיע את קובה מידי ספרד. המלחמה הסתיימה בתוספת מאחזים אמריקניים בים הקאריבי ובאוק- יינוס השקט. קובה נהפכה למדינת-חסות של אר- צות-הברית והאמריקנים קיבלו את פורטו-ריקו, האי גואם והפיליפינים. ב-1898 סופחו גם איי-האואוי לארצות-הברית, שנעשתה בכך מעצמה באוקיינוס השקט, בעלת אינטרסים במזרח הרחוק ובפוליטיקה הסינית, — עובדות שהיתה להן השפעה גדולה על ההערכות הגלובאלית, בייחוד לאחר שהופיעה יפאן בוירה הבינלאומית. מגמה זו של התערבות צבאית והתפשטות, שגברה בימי הנשיא תיאודור רוזוולט, נהפכה על-פיה עם סירובו של הסינאט לאשר את

קופה שלאחר מלחמת-העולם הראשונה, כאשר הסנ- טור הנרי קאבוט לודג' היה מנהיג הרוב בסינאט ויושב-ראש הועדה ליחסי חוץ. מצב דומה התהווה מאמצע שנות השישים. עיצומה של מלחמת-ויטנאם בסוף שנות השישים ופרשת ווטרגייט בראשית שנות השבעים פילגו את העם, גרמו בקיעים רציניים בת- מיכה העל-מפלגתית בשאלות-יסוד במדיניות-חוץ, החלישו את הנשיאות, חיזקו את הקונגרס בכלל והבי- או לעליה תלולה בחשיבותן של ועדות הקונגרס בפרט.

במאמציו להתגבר על חלק מן הקשיים בקונגרס ולהשיג הסכמה על-מפלגתית ממנה הנשיא לפעמים מנהיגים בולטים מן הקונגרס ומחברי המפלגה הירי- בה דוקא לתפקידים רמי מעלה במינהל שלו בתחומי מדיניות חוץ ובטחון או מצרפם למשא-ומתן בין- לאומי חשוב.

#### הקונגרס והנשיאות

חלוקת הסמכויות בתחומי מדיניות חוץ בין הרשות המבצעת למחוקקת מעוררת חיכוכים מיום שקמה ארצות-הברית. כאן התפתחו בהדרגה שני תהליכים, שהיו בהם מעלות ומורדות: חשיבות יוזמת הנשיא להשתמש בסמכותו; והתלות הגוברת של מדיניות- החוץ בשיחופו ותמיכתו של הקונגרס.

האבות המייסדים, מחששם מפני הרשות המבצעת שלא תנצל את העוצמה שבידה לרעה, נתנו בתחלה סמכויות בתחום מדיניות-החוץ לקונגרס. חברי הקונ- גרס קינאו לסמכויות אלה ובשלבי העצמאות הרא- שונים אף ביקשו לנהל מדיניות-החוץ בעצמם. רק ב-1789 הועבר התחום של ניהול מדיניות-החוץ לרשות המבצעת עם שמירת הסמכויות והזכויות של הרשות המחוקקת לפי החוקה. הנשיאים הראשונים נאבקו עם הקונגרס בסוגיה זו של העברת מרכז- הכובד בענייני-חוץ לרשות המבצעת, ובדרך כלל היתה ידם של הנשיאים על העליונה.

הצהרת הנייטרליות של הנשיא האמריקני הרא- שון, ג'ורג' וושינגטון, עם פרוץ המלחמה בין צרפת ובין בריטניה בשנת 1793, סימנה את ראשית המאבק העז בין הנשיאות ובין הקונגרס על השליטה במדי- ניות-החוץ. ההצהרה הותקפה על-ידי רפובליקנים ג'פרסוניים פרו-צרפתיים כפלישה לא-חוקית של הנשיא לתחום לא-לו. אלכסנדר המילטון, מראשי מעצבי המדיניות והחוקה של ארצות-הברית ומן

Alexander Hamilton and James Madison, 28 *Letters of Pacificus and Halvidius on the Proclamation of Neutrality of 1793* (Washing- ton, D.C., 1945)

*Idem* 29

Burton Ira Kaufman, (ed.), *Washington's* 30 *Farewell Address, The View From the 20th Century* (Chicago, Quadrangle, 1969), p. 169

ff

של איסופו והערכתו גורמים, שהקונגרס תלוי במי-דה מרובה במינהל. ככל שועדות הקונגרס משתדלות להשיג מידע והערכה מפי מומחים, עדויות, שירותי מחקר, הרי אין ביכולתן להקים ממנגנון-ענק עצמאי לאיסוף מידע והערכתו, שיוכל להתחרות בהיקפו ואיכותו במנגנוני הרשות המבצעת, ובהכרח שואבים הקונגרס וועדותיו את חלק הארי של המידע שלהם מגופי המינהל ומפקידיו. נמצא, איפוא, שבתחום חיוני לעיצובה ולרישומה של מדיניות-החוץ שרוי הקונגרס בנחיתות גוברת והולכת לעומת המינהל.

רביעית, ההסתעפות העצומה במנגנוני הרשות המ-בצעת ותקציביה אחרי מלחמת-העולם השנייה מב-ליטה עוד יותר את תמונת המנגנון הפקידותי המ-צומצם של הקונגרס, שאינו יכול להתחרות התחרות יעילה במנגנוני המינהל.

חמישית, התמורות בצרכי המלחמה בעידן האטומי והתפתחותו של מאזן האימה מחייבות בעתות משבר החלטות מהירות ככל האפשר, ובשירותן אמצעי-עזר טכנולוגיים מפותחים, מערכות-נשק ובקרה מתוחכמות ואמצעי-קשר חדישים. על רקע המלחמה הקרה ובסידרה של משברים בינלאומיים באירופה, במזרח הרחוק, במזרח התיכון ובחלקי עולם אחרים חיוקה יכולת הנשיא לתגובה מדינית-בטחונית מיי-דית במצבים כאלה את מעמד הנשיאות לעומת הקונגרס שאינו ערוך ואינו מסוגל לתגובה מהירה. שישית, אף החשאיות והשימוש במידע סודי הנד-רשים לעתים קרובות בתהליך עיצוב המדיניות ויישומה נותנים יתרון בולט לנשיאות לעומת הקונ-גרס — אם כי, כמובן, במשטר דמוקרטי מעורר הדבר בעיות חמורות, מבחינת השימוש הבלתי מבוקר כל-צרכו בזרועות המודיעין.

שביעית, הפיצול בסמכותו ובדרכי עבודתו של הקונגרס לוועדותיו הרבות נוטל ממילא מכוחו במא-בק על עיצוב המדיניות. לעומת צמצום ההשקפה על הזירה הבין-לאומית המתחייב מפיצול זה בפרס-פקטיבות ואינטרסים לפי מבנה הקונגרס, שאין בו אף גוף לתיאום זווית הראייה השונות, הרי המקום היחיד שבו מושג תיאום זה הוא הבית הלבן והנשיא. שמינית, לעומת הרשות המבצעת, שבראשה עומד הנשיא והכל כפופים לו, אין למנהיגי הסיעות ול-ראשי הוועדות בשני הבתים מרות על חבריהם כפי שיש לנשיא על ראשי המחלקות והסוכנויות הממ-שלתיות. הרבה מן הבולטים ובעלי הסמכות במנהיגי

מעורבותה של ארצות-הברית בזירה הבינלאומית אחרי מלחמת-העולם הראשונה.

עם הצטרפות אמריקה למלחמה בהיטלר והתייצ-בותה אחרי המלחמה בראש המחנה המערבי, באה הינתקות סופית מן המדיניות הבדלנית. מגמה חדשה זו נתמכת תמיכה נמרצת על-ידי הקונגרס. עלייתה של ארצות-הברית למנהיגות עולמית ושנות המל-חמה הקרה הביאו ליתר ריכוז של מדיניות-החוץ, הבטחון והמודיעין בידי הנשיא, והדבר הביא לידי קשיים עצומים ומתיחויות לאין סוף בין הנשיאות ובין הקונגרס למן סוף שנות השישים.

ככל שנשתרשה ההכרה, כי הנשיא יש לו מעמד מרכזי בעשיית מדיניות-החוץ ובניהולה, אין ספק בסמכויותיה הנרחבות של הקונגרס בתחום זה, סמ-כויות שהן תנאי הכרחי לתמיכה בכל קו של מדי-ניות-חוץ. ומלבד זאת, הרי החוקים אשר הקונגרס מחוקק מוטל על הנשיא לבצעם. עם כל אלה, על אף העליה בכוחו של הקונגרס בתקופת ההתנגדות למל-חמת-וייטנאם, גדול כוחו הפורמאלי של הקונגרס מהשפעתו המעשית בעיצוב המדיניות, בעוד שהנשיא יש לו יותר כוח למעשה במדיניות-חוץ ממה שניתן לראות לפי הסמכויות שהוענקו לו בחוקה.

סמכויותיו של הקונגרס בתחום מדיניות-החוץ נקבעו בחוקה בשעת התגבשותן של המושבות האמ-ריקניות למדינה מאוחדת, מדינה שהיתה נחשלת עדיין בתשתיתה הכלכלית והצבאית. כיום, בעידן האטום, הטילים הבין-יבשתיים והלוויינים, כאשר ארצות-הברית נהפכה למעצמה הראשית בעולם, גור-מות סמכויות אלו קשיים, סיבוכים והיכוכים בלי קץ בין הנשיאות לקונגרס. במבט לאחור, הלכו זכויותיו של הקונגרס בתחום מדיניות החוץ ונשחקו בהדרגה ואלה גורמיה ונסיבותיה של השחיקה:

ראשית, ההסתעפות העצומה ביחסי-החוץ של אר-צות-הברית גורמת, שהקונגרס בהיותו מייצג אינ-טרסים רבים ומגוונים אינו מסוגל לעסוק בצורה אינטנסיבית בענייני-חוץ כמו הרשות המבצעת, ומ-מילא הוא נתון במעמד של נחיתות לעומת הנשיאות. שנית, לעומת המינהל שיש עליו סמכות עליונה ופוסק אחרון בדמות הנשיא, אין לקונגרס סמכות עליונה, וביזורה וכן אופי הדיונים בו נותנים יתרון למינהל בכיבוש עמדות בתחומי ההחלטה והביצוע במדיניות-החוץ המסתעפת.

שלישית, ההסתעפות במידע והתחכום הטכנולוגי

בלוויית היתר לנשיא להפעיל חיילים אמריקניים, אך הדבר בא יותר מתוך צורך הרתעה הפגנתי-פוליטי, מאשר על-פי צורך תחוקתי. היוזמה להחלטות משותפות הללו של שני בתי הקונגרס, המסמיכות את הנשיא להפעיל צבא אמריקני, באה יותר מן הרשות המבצעת מאשר מן הרשות המחוקקת.<sup>32</sup> הקונגרס טוען עתה כי עצם הגשת ההחלטות הללו על-ידי המינהל לאישורו מעידה על ההכרח התחוקתי, וכי באשרו אותו הראה שאין הוא מוותר על סמכויותיו. בחלק מן ההחלטות, כגון זו של מפרץ-טונקין (1964). טוענים בקונגרס, שאף היתה הטעיה במתכוון על-ידי מידע לא נכון מצד הנשיא ג'ונסון.<sup>33</sup> לעומת הנוהג של ועדות הקונגרס בשנות החמישים, לתת גושפנקה למינהל, הרי בשנות השישים והשבעים משתדלות ועדות אלו, על-ידי יומות חקר ומידע עצמאיות, וביקורת נוקבת על צעדי המישל, להשפיע יותר ויותר על עיצוב המדיניות.

חלק מן המתח בין הנשיאות לקונגרס מקורו בהבדלים שבין זוויות-הראייה של שתי הרשויות. אמנם גם הנשיא גם חברי הקונגרס הם "חיות פוליטיות", הנבחרות לכהונה ואינן מתמנות. אם קהל-הבוחרים של איש הקונגרס מצומצם באיזור מסויים, שממנו זה משקיף על הזירה הלאומית והעולמית, ועיקר תפקידו הוא רואה בייצוג האינטרסים של האיזור, הרי ראיית הנשיא כאחריותו היא בהכרח כוללת ומייצגת את האומה כולה כלפי פנים וכלפי חוץ.

לנוכח הכשלונות החמורים במלחמת דרום-מזרח-אסיה וכן פרשת ווטרגייט וספיחיה הועם במידה רבה זוהרה של הנשיאות. גילויי השחיתות והמעשים הפליליים של הנשיא ניקסון וסגנו והשימוש הבלתי חוקי של נשיאים בגופים חשאיים מקהילת המודיעין גרמו זעזוע לאמריקנים רבים ביחסם לבית הלבן, הורידו את קרנה של הנשיאות ופגעו פגיעה חמורה בסמכותה המוסרית. אין ספק, כי הקונגרס, אשר מאמצע שנות השישים החל להשיב לו את סמכות יותיו המקצועיות, ילך ויגביר את מאמציו לקחת חלק פעיל בעיצוב המדיניות.

הקונגרס במאה זו לא הראו עניין במדיניות-חוץ, והללו שהיה להם עניין לא תמיד היתה להם הסמכות הדרושה. רק בדמות הנשיא יש זהות בין עניין ובין כוח. רק הנשיא יכול לחלק סמכויות בין ראשי הפקידות הממשלתית העוסקים בעיצוב מדיניות-החוץ ועם זאת להטיל את מרותו עליהם — בצוות הבית הלבן, במשרד התקציב, במועצה לבטחון לאומי, במחלקת המדינה, במחלקת ההגנה ובכל גוף ממשלתי אחר.

תשיעית, מראשית המלחמה הקרה ועד אמצע שנות השישים ויתר הקונגרס, מתוך הסכמה לתפיסות האסטרטגיות והדיפלומטיות של הרשות המבצעת, על הרבה מסמכויותיו במדיניות-החוץ, וסמך ידו כמעט על כל הקווים המדיניים של המינהל.

למן אמצע שנות השישים, על רקע המלחמה בוייטנאם, חל עימות בין הנשיאות לקונגרס בשאלות-יסוד של עיצוב המדיניות ובסוגיות אסטרטגיות ודיפלומטיות חשובות. חדלה תמימות-הדעים שהיתה אופיינית לשנות המלחמה הקרה, והקונגרס ביקש להחזיר לעצמו חלק מסמכויותיו במדיניות החוץ שנשחקו אחרי מלחמת-העולם השנייה. הדבר הוליד סידרת התנגשויות בין שתי הרשויות בימי הנשיאים ג'ונסון, ניקסון ופורד, בייחוד בשאלות עיצוב המדיניות והסמכות לעשות מלחמה. שאלה אחרונה זו לבשה צורה חריפה במיוחד בראשית שנות השבעים ועד כה לא הוכרעה באופן חד וחלק, אף שהקונגרס חוקק כמה חוקים המקנים לו יתרון בתחום זה. הקונגרס טוען בצדק שהסמכות להכריז מלחמה נתונה בידו, ואלו הנשיא טוען שכמפקד עליון של הכוחות המזוינים הוא רשאי בשעת-חירום להחליט על התערבות לפי שיקול דעתו.<sup>34</sup> משול הוא לדעתו למפקד פלוגת-חיילים שהוקפה בשדה, הרשאי להשיב אש ולהתגונן ללא בקשת אישור.

אמנם אחרי מלחמת-העולם השנייה ביקש הנשיא את אישור הקונגרס בכמה וכמה סוגיות של מדיניות החוץ והבטחון (דוקטרינת טרומאן, ההחלטה על פורמזווה, ההחלטה על המזרח התיכון, היא דוקטרינת אייזנהואר, ההחלטה על מפרץ טונקין וכו'),

32 על כך ועל השאלות הפוליטיות והמשפטיות הכרוכות בזה ראה בהרחבה במאמרי (1957), "The U.S. Middle East Resolution (1957)," *The Wiener Library Bulletin*, Vol. 26 (1972-1973), pp. 2-7

33 *Guide to the Congress*, op. cit., pp. 222-BBD 33

34 W. B. Spong, Jr., "Can Balance Be Restored in the Constitutional War Power of the President and Congress?" *University of Richmond Law Review*, Vol. 6 (1971), pp. 1-47