

مطالعه تطبیقی امضای قوانین در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا

جمشید سرباز جمشید

کارشناس ارشد حقوق عمومی-وکیل پایه یک دادگستری

چکیده

بر اساس قوانین اساسی کشورها، از جمله صلاحیت‌های حقوقی که بر عهده‌ی رؤسای کشورها و یا رؤسای قوه‌ی مجریه واگذار شده است، صلاحیت «توشیح و امضای قوانین» می‌باشد. صلاحیت امضای قوانین توسط رئیس کشور ناشی از حقی دیرین و با سابقه تحت عنوان «حق مصادقه» می‌باشد. این حق ابتداء و به صورت مطلق در نظام حقوقی بریتانیا پذیرفته شده و سپس به طور مقید به سایر کشورها و نظام‌های حقوقی رواج یافته است که امروزه از آن حق در نظام‌های ریاستی تحت عنوان «حق وتوی معلق» و در نظام‌های پارلمانی با عنوان «حق مناقشه در قانون» یاد می‌شود. در حقوق اساسی ایران و با توجه اصل ۱۲۳ قانون اساسی، رئیس جمهور از این حق «مصادقه» و «مناقشه» بی بهره بوده و بنا بر آنچه که از اصل فوق‌الاشعار استنباط می‌شود-علیرغم استدلالات گوناگون حقوق دانان- مکلف به امضای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بوده و در واقع امضای وی صرفاً تشریفاتی است. حال آنکه با توجه به قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، رئیس جمهور این کشور حق دارد قوانین مصوب کنگره را وتو نماید و جهت خنثی نمودن آن، کنگره بایستی با اکثریت دو سوم مجموع نمایندگان سنا و مجلس نمایندگان متن وتو شده را به تصویب برساند.

واژه‌های کلیدی: امضای قوانین، رئیس جمهور، حق وتو، مجلس.

۱- مقدمه

در نظامهای مختلف حکومتی، پس از آن که جریان تصویب قانونی در پارلمان، خاتمه یافت، متن مصوب به قوهی مجریه ارسال می‌گردد تا جریان اجرایی خود را طی کند؛ اما قبل از آن که قانون به مرحلهی اجراء برسد، اصولاً بالاترین مقام قوهی مجریه (پادشاه در نظام‌های سلطنتی و رئیس‌جمهور در نظام‌های جمهوری) بایستی آن را با امضاء نمودن خود، تنفیذ کند، یعنی هم اصالت و صحت آن را تأیید نماید و هم قابلیت اجرایی آن را (قاضی: ۱۳۸۳، ص ۴۴۳)؛ این روند به عنوان توشیح قوانین معروف است.

امضای قوانین، ریشه در اصل تفکیک قوا دارد؛ بدین معنی که پس از آن که قوهی مقننه رسالت خویش را در تصویب قانون به انجام رساند، دیگر دخالتی در اجرای آن نداشته باشد و این امر بر عهدهی قوهی مجریه که طبق اصل تفکیک قوا مجری تصمیمات مجلس است، گذارده شود. عمل توشیح در بطن خود در واقع جواز انتشار قانون برای آگاهی عموم و اعلام قابلیت اجرای آن به دستگاه‌های مجری، متضمن است؛ اما در برخی از کشورها، اختیار توشیح و تنفیذ به قوهی مجریه حق می‌دهد که از راه‌های وتوی تعلیقی یا درخواست مذاکره و بررسی مجدد پارلمان، نسبت به نهایی بودن تصمیم پارلمان ابراز تردید کند. در مواردی هم این عمل، ابزاری است که رئیس قوهی مجریه به وسیلهی آن در باب انطباق قانون عادی مصوب با قانون اساسی، بررسی به عمل آورد (همان، ص ۴۴۳).

در این نوشته سعی بر آن است تا مقایسه ای کوتاه در باب مسئله توشیح و امضای قوانین در نظام حقوقی ایران و ایالات متحده آمریکا به صورت تطبیقی، ارائه گردد. حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا که نمونه کامل-یا تنها نمونه کامل- رژیم ریاستی می باشد، قوانین پس از تصویب کنگره، بایستی به امضای رئیس‌جمهور برسد؛ البته وی مکلف به امضای بی قید و شرط مصوبه نبوده و قانون اساسی حق برگرداندن مصوبه جهت بازنگری در آن را به رئیس‌جمهور قائل شده که از آن با عنوان حق وتو یاد می‌شود؛ اما موضوع در نظام حقوقی کشورمان به این کیفیت نمی باشد. چرا که اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی که مقرر داشته است: «رئیس‌جمهور مؤلف است مصوبات مجلس یا نتیجهی همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجراء در اختیار مسئولان بگذارد»، ظهور در تکلیف رئیس‌جمهور در امضای قوانین داشته و حق «مصادقه» برای وی در خصوص مصوبات مجلس استنباط نمی‌گردد. البته حقوقدانان اساسی در باب صلاحیت تشریفاتی یا تنفیذی بودن امضای رئیس‌جمهور نظرات مختلفی ارائه نموده اند که مختصراً مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲- امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور در حقوق اساسی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از صلاحیت‌های رئیس‌جمهور، امضای مصوبات مجلس شورای اسلامی یا نتیجهی همه‌پرسی می‌باشد. در این خصوص، اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی مقرر داشته است: «رئیس‌جمهور مؤلف است مصوبات مجلس یا نتیجهی همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجراء در اختیار مسئولان بگذارد» (موسی‌زاده: ۱۳۹۰).

ذیلاً به بررسی روند اجرایی این اصل پس از تصویب قانون اساسی و ماهیت و آثار امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور می‌پردازیم.

۱-۲ روند اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی

اصل یکصد و بیست و سوم پس از تصویب قانون اساسی، سرگذشت اجرایی متفاوتی را تجربه کرده است.

۱-۱-۲- اجرای اصل تا سال ۱۳۶۱

ظاهراً، در اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی، صرفاً تکلیف رئیس‌جمهور به امضاء مصوبات مجلس پس از ابلاغ به وی بیان شده، بدون اینکه ظرف مهلت زمانی برای انجام این تکلیف مقرر شده و یا حق اعتراض و امتناع از امضاء و درخواست تجدیدنظر در قانون برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده باشد (مهرپور: ۱۳۸۷، ص ۲۱۳)؛ اما در اواخر سال ۱۳۵۹ و اوایل سال ۱۳۶۰، رئیس‌جمهور وقت از امضای برخی مصوبات مجلس خودداری می‌کرد و تعلق می‌ورزید، احیاناً با آنها مخالفت می‌کرد یا به بهانه‌ی اینکه ماشین امضاء نیست، امضای قوانین و نتیجتاً اجرای آنها را معطل می‌گذاشت.

از هیچ‌یک از اصول قانون اساسی فهمیده نمی‌شود که رئیس‌جمهور حق دارد با قانونی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده مخالفت و یا درخواست تجدیدنظر نماید؛ بلکه اصل ۱۲۳، وی را موظف به امضاء و ابلاغ برای اجراء می‌نماید. از طرفی هم در قانون اساسی، راه حلی برای موردی که رئیس‌جمهور به هر علت از امضای قانون و ابلاغ آن جهت اجراء، استنکاف نماید پیش‌بینی نشده و ضرب‌الاجل و مهلتی هم برای امضای او تعیین نشده است. به هر حال اصرار رئیس‌جمهور وقت بر عدم امضاء یا به تأخیر انداختن امضای قوانین از یک سو و نیاز شدیدی که مخصوصاً در آن سالهای اول انقلاب به تغییر و تحول در قوانین احساس می‌شد از سوی دیگر، دست‌اندرکاران و مسئولان را به فکر چاره‌اندیشی انداخت (مهرپور: ۱۳۸۷، چ ۳، ص ۲۱۲).

برای رفع این معضل در تاریخ ۱۳۶۰/۳/۱۷ مجلس شورای اسلامی با حضور اعضای شورای نگهبان، قانونی را تحت عنوان «قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانونی اساسی» به تصویب رساند که در یک ماده واحده و دو تبصره مقرر کرده بود: «چنانچه رئیس‌جمهور مصوبات مجلس شورای اسلامی و یا نتیجه‌ی همه‌پرسی را پس از ابلاغ به وی امضا نکند، مصوبه و نتیجه‌ی همه‌پرسی پس از پنج روز از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست». تبصره‌ی یک این قانون رئیس‌جمهور را موظف کرده بود مصوبه و تاریخ ابلاغ آن به رئیس‌جمهور را همزمان به رئیس‌جمهور دولت اطلاع دهد. همچنین تبصره‌ی ۲ مقرر می‌داشت: «در طرح‌ها و لوایحی که با قید فوریت به تصویب رسیده است، پس از ۴۸ ساعت از تاریخ ابلاغ به رئیس‌جمهور چنانچه وی امضا نکند، لازم‌الاجراست» (فتوحی سقزچی: ۱۳۸۰، ص ۱۶۲).

این قانون در شورای نگهبان مورد بحث زیادی قرار گرفت. برخی آن را مخالف قانون اساسی می‌دانستند؛ آنان معتقد بودند که مستفاد از قانون اساسی این است که لازم‌الاجرا شدن قانون از لحاظ شکلی نیاز به امضای رئیس‌جمهور دارد و قانون عادی هم نمی‌تواند در این خصوص ترتیب دیگری مقرر نماید. عده‌ی دیگر معتقد بودند اصلاح قانون اساسی به این سادگی و به این زودی میسر نیست. از اصول دیگر قانون اساسی هم فهمیده می‌شود که قانون مصوب مجلس با تعلق و استنکاف مراجعی که باید درباره‌ی آن تصمیم بگیرند، نباید غیر قابل اجرا بماند. اینکه اصل ۱۲۳ مهلت و ضرب‌الاجلی برای امضاء تعیین ننموده، باید آن را حمل بر مدت متعارف نمود؛ یعنی علی‌القاعده با توجه به اینکه امر، اقتضای فوریت دارد، رئیس‌جمهور باید به محض ابلاغ قانون به او، آن را امضاء نماید. به هر حال اکثریت اعضای شورای نگهبان، قانون مزبور را مغایر با قانون اساسی نشناختند و آن را تأیید کردند (مهرپور: ۱۳۸۷، چ ۳، صص ۲۱۴-۲۱۳).

۲-۱-۲ - اجرای اصل از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۰

در اواخر سال ۱۳۶۱، اصلاحیه‌ی قانون مدنی به تصویب کمیسیون امور قضایی مجلس شورای اسلامی رسید. در این اصلاحیه، تقریباً مفاد ماده واحده‌ی «قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانونی اساسی» تحت عنوان ماده‌ی ۱ و تبصره‌ی قانون مزبور به این شرح درآمد:

«مصوبات مجلس شورای اسلامی به رئیس‌جمهور ابلاغ و رئیس‌جمهور باید ظرف ۵ روز آن را امضاء و به دولت ابلاغ نموده و دولت موظف است ظرف مدت ۴۸ ساعت آن را منشر نماید.

تبصره- در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضاء یا ابلاغ به دولت در مهلت مقرر، دولت مؤظف است مصوبه یا نتیجه‌ی همه-پرسی را پس از انقضای مدت مذکور ظرف چهل و هشت ساعت منتشر نماید».

۳-۱-۲ - جرای اصل از سال ۱۳۷۰ به بعد

از آنجائیکه قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بازنگری قرار گرفت و پست نخست‌وزیری حذف گردید، ماده‌ی یک قانون مدنی مجدداً در سال ۱۳۷۰ اصلاح و در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که مقرر داشته: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه‌ی همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضاء و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه‌ی رسمی مؤظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ منتشر نماید.

تبصره- در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضاء یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه‌ی رسمی مؤظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید».

به نظر می‌رسد که مهم‌ترین اشکال و ایراد ماده‌ی یک قانون مدنی اصلاح شده در تاریخ ۱۳۷۰/۸/۱۴ این است که نشستن رئیس مجلس به جای رئیس‌جمهور در زمانی که رئیس‌جمهور از امضای قانون استکاف می‌ورزد، دخالت قوه‌ی مقننه در قوه‌ی مجریه است و این امر با اصل تفکیک قوا که از اصول بنیادین نظام جمهوری است، مغایرت دارد؛ علاوه بر آن روزنامه‌ی رسمی یکی از زیر مجموعه‌های قوه‌ی قضائیه است و دستور رئیس قوه‌ی مقننه به روزنامه‌ی رسمی، نوعی دخالت آشکار در آن قوه محسوب می‌گردد (فتحی سقزچی: ۱۳۸۰، صص ۱۶۵-۱۶۴).

۲-۲-۲ ماهیت حقوقی امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور

پیرامون ماهیت و اثر حقوقی امضای مصوبات توسط رئیس‌جمهور نظریه واحدی وجود ندارد؛ در حالیکه گروهی آن را صرفاً یک امر تشریفاتی می‌دانند، گروهی دیگر برای آن اثر تنفیذی قائل هستند. البته در کنار این دو نظر، برخی امضای معاهدات و پیمانهای بین‌المللی، موضوع اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی را به عنوان یک صلاحیت تخییری محسوب داشته و آثار حقوقی خاصی بر آن مترتب می‌شمارند. در ادامه و با صرف نظر از مباحث ماهیت امضای موضوع اصل (۱۲۵) قانون اساسی، به بیان ادله‌ی طرفداران نظریه‌ی «تشریفاتی» و «تنفیذی» بودن امضاء مصوبات، پرداخته می‌شود

۱-۲-۲ - دیدگاه تشریفاتی بودن امضای قوانین

- تشریفاتی بودن امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور ناشی از اصل تفکیک قوا در امور قانون‌گذاری و اجراء است. با رعایت این تفکیک، وی به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی و ریاست قوه مجریه، قوانین را از قوه مقننه دریافت و پس از امضاء، فرمان اجرای آن را برای دستگاه‌ها صادر می‌کند. اقدام رئیس‌جمهور در این مورد یک تکلیف صرفاً تشریفاتی است و وی نقشی در ماهیت امر قانون‌گذاری ندارد؛ لذا پس از قطعیت قانون در قوه‌ی مقننه، برای مقام مذکور راهی جز تکلیف به امضای قوانین وجود ندارد (هاشمی: ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۳۰۴).

- از هیچ یک از اصول قانون اساسی فهمیده نمی‌شود که رئیس‌جمهور حق دارد با قانونی که به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسیده، مخالفت و یا نسبت به آن درخواست تجدیدنظر نماید؛ بلکه اصل ۱۲۳ قانون اساسی وی را مؤظف به امضاء و ابلاغ برای اجراء می‌نماید (مهرپور: ۱۳۸۷، چ ۳، ص ۲۱۲).

- قانون مصوب مجلس با تعلل و استنکاف مراجعی که باید درباره‌ی آن تصمیم بگیرند نباید غیرقابل اجراء بماند. چنانکه در مورد شورای نگهبان، با اینکه باید اظهارنظر ماهوی بکند و در خصوص انطباق یا عدم انطباق مصوبه مجلس با موازین شرع و قانون اساسی نظر بدهد تا مصوبه قانونیت پیدا کند و برای اجراء ارسال شود؛ ولی ذیل اصل ۹۴ قانون اساسی تصریح می‌کند، اگر شورای نگهبان در ظرف مهلت تعیین شده اظهارنظر ننمود مصوبه‌ی مجلس قابل اجراء است. بنابراین به طریق اولی در مورد امضای رئیس‌جمهور که نقش اصلی و ماهوی در اعتبار قانون ندارد، می‌توان گفت اگر رئیس‌جمهور استنکاف از امضاء نمود قانون قابل اجراء است (موسی‌زاده: ۱۳۹۰).

- به لحاظ اینکه اصل ۱۲۳ قانون اساسی مهلت و ضرب‌الاجلی برای امضاء تعیین ننموده، لذا باید آن را حمل بر مدت متعارف نمود؛ یعنی علی‌القاعده، با توجه به اینکه امر اقتضای فوریت دارد، رئیس‌جمهور باید به محض ابلاغ قانون به او، آن را امضاء نماید (مهرپور: ۱۳۸۷، چ ۳، ص ۲۱۴).

- طبق قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی تنها مرکز قانون‌گذاری کشور است و در این امر هیچ مقامی حق دخالت ندارد؛ حتی شورای نگهبان نیز دخالتی در ماهیت کار قانون‌گذاری ندارد و فقط در مسأله‌ی انطباق و عدم انطباق با اسلام و قانون اساسی اظهارنظر می‌کند و اگر قانون اجراء نشود یا در انجام آن تأخیر شود، عمل قانون‌گذاری کاری است مهم و بی‌اثر (موسی‌زاده، همان).

۲-۲-۲ دیدگاه تنفیذی بودن امضای قوانین

در مقابل قائلین و معتقدین به تشریفاتی بودن امضاء قوانین توسط رئیس‌جمهور، گروهی دیگر از صاحب‌نظران عمل امضاء را واجد ماهیت تنفیذی - تکلیفی دانسته و معتقدند رئیس‌جمهور با امضای مصوبات، در واقع آنها را تنفیذ می‌کند و صلاحیتی که بر عهده‌ی او می‌باشد از نوع صلاحیت تکلیفی است اما زمانی مکلف به امضاء می‌باشد که مراحل قانونی در تصویب مصوبات مراعات شده باشد، در غیر اینصورت تکلیفی در امضای مصوبات نداشته و در صورت ارائه ادله‌ی توجیهی استنکاف از امضاء، از این بابت مسئولیتی متوجه او نخواهد بود. به نظر آنان، معنی امضای رئیس‌جمهور، اعلام رسمی تصویب قانون و دستور ابلاغ و اجراء آن به قوه مجریه است و جانشینی امضای رئیس‌جمهور در مورد استنکاف رئیس‌جمهور با اصل جدایی قوای سه‌گانه مخالف است (همان).

به نظر می‌رسد این دیدگاه به ویژه با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری، امری منطقی و مقرون به صحت باشد چرا که به موجب «قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجراء اصل ۱۲۳ قانون اساسی»، مصوب ۱۳۶۰/۳/۲۰ و ماده‌ی (۱) قانون مدنی، مصوب ۱۳۶۱، در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضاء قوانین و ابلاغ به دولت، نخست‌وزیر به عنوان رئیس دولت و هیأت‌وزیران (اصل ۱۳۴ قبل از بازنگری) قوانین را امضاء و ابلاغ می‌کرد و از این حیث شاید مشکلی در امر اجراء حاصل نمی‌شد؛ اما اکنون و بعد از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، مقام نخست‌وزیری جایی ندارد و مسؤول دولت کسی جز خود رئیس‌جمهور نیست. لذا دستور انتشار قوانین از سوی رئیس‌جمهور شورای اسلامی قابلیت اجرایی به آن مصوبات نخواهد بخشید. علی‌ای حال، به نظر طرفداران این نظریه، اعمال مسئولیت سیاسی علیه رئیس‌جمهور به خاطر تخلف از وظایف قانونی در فرض استنکاف او از امضای قوانین، مشروط بر این است که فرآیندهای قانونی در تصویب قانون رعایت شده باشد. لذا، رئیس‌جمهور نه تنها باید از امضای مصوبات ناقص و غیرقانونی خودداری کند بلکه در راستای اجراء اصل ۱۱۳ قانون اساسی می‌باید مانع از اجرایی شدن چنین مصوباتی گردد. از سوی دیگر تعیین ضمانت اجراء خودداری رئیس‌جمهور از امضای قانون، با قانون اساسی است نه مجلس و قوانین عادی (مهرپور: ۱۳۸۷، چ ۳، ص ۲۱۳).

طرفداران دیدگاه ماهیت تنفیذی - تکلیفی علاوه بر ادله‌ی مذکور و همچنین ادله‌ی موجود در پاسخ‌های نقضی به ادعای طرفداران ماهیت تشریفاتی امضاء، به ادله‌ی دیگری نیز به شرح ذیل توسل جسته و استناد می‌کنند:

- بر اساس بند (۹) اصل (۱۱۰) قانون اساسی امضاء حکم ریاست‌جمهوری با رهبری بوده و بر اساس اصل (۱۲۲) قانون اساسی رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی بر عهده دارد در برابر رهبری مسؤول است، که از جمله اختیارات و وظایف رئیس‌جمهور، می‌توان به مدیریت و اداره‌ی امور اجرایی کشور (بند (۲) اصل ۸۹ قانون اساسی) و امضای قوانین (اصل ۱۲۳) اشاره داشت. از سوی دیگر مستند به بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران برعهده‌ی رهبری می‌باشد که می‌تواند نظارت بر این سیاست‌ها را در چهارچوب مشخص هریک از قوا، به آنها بسپارد. حال اگر مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را وضع نماید که به زعم رئیس‌جمهور در تعارض و مغایرت با سیاست‌های کلی ابلاغی از جانب رهبری است و یا حداقل در راستای تأمین زمینه‌ها و بسترهای تحقق آن سیاست‌ها نمی‌باشد، در این حالت آیا رئیس‌جمهور باز مکلف به امضای چنین مصوباتی خواهد بود؟ با در نظر گرفتن این نکته که رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه‌ی مجریه و به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت، اعمال صلاحیت کرده و استمرار تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری به لحاظ شرعی منوط به تبعیت از رهبری می‌باشد. به نظر می‌رسد در چنین مواردی عقل سلیم حکم می‌کند که به منظور رفع این تعارض، رئیس‌جمهور باید برای امضای چنین مصوباتی حداقل از رهبری کسب تکلیف نموده یا موضوع را به صورت مستدل و موجه به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند. لذا قائل شدن همین حق بررسی و واری، خود دلیلی بر تشریفاتی نبودن امضاء مصوبات توسط رئیس‌جمهور خواهد بود.

- همانگونه که پیشتر اشاره شد حق توشیح و امضای قوانین ریشه در حق تشریح و قانون‌گذاری دارد؛ در نظام حقوقی ما حق حاکمیت و تشریح اختصاص به خدای یکتا دارد.^۱ اعتبار قوانین در عصر غیبت از تنفیذ ولی‌فقیه نشأت می‌گیرد و به امضای او وابسته است. (یزدی: ۱۳۸۹، ش ۸، ص ۱۴) که بر اساس قانون اساسی تصویب امور تقنینی به شرط تأیید شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است؛ اما باید توجه داشت که اعتبار و حجیت اجرای قانون چیزی نیست که به قوه‌ی مقننه (مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان) تفویض شده باشد. این دو نهاد صرفاً به لحاظ حقوقی و شرعی به مصوبات اعتبار می‌بخشند ولی اعتبار اجرایی آن ناشی از رهبری است که به استناد اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی عالی‌ترین مقام رسمی و اجرایی کشور می‌باشد. او نیز صلاحیت اعتباربخشی به قوانین را به لحاظ اجرایی بر اساس بند (۹) اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رئیس‌جمهور تفویض می‌کند. به عبارت بهتر در نظام حقوقی ما، مصوبات مجلس شورای اسلامی مانند انشاء رأی قضایی است که پس از ختم رسیدگی توسط دادرس تقریر می‌یابد که رأی بدون امضای دادرس دادنامه نمی‌شود. در واقع این تقریر و تحریر بدون امضاء معتبر نیست. به همین سیاق، مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز، حتی پس از تأیید شورای نگهبان قابلیت اجرایی پیدا نمی‌کند مگر اینکه توسط رئیس‌جمهور به نیابت از رهبری توشیح و امضاء شوند (الهام: ۱۳۸۹، ش ۳، ص ۲۳).

- بر اساس موازین قانون اساسی، اختیارات حقوقی قوای سه‌گانه از یکدیگر تفکیک و هرکدام به نهاد خاصی سپرده شده است. انتظار معمول آن است که هریک از قوا بدون نقض استقلال قوای دیگر به اعمال صلاحیت‌های خویش مبادرت ورزند (عمید زنجانی: ۱۳۸۹، ش ۱، ص ۶). مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند در حوزه‌ی قاعده‌گذاری نهادهای قانونی دیگر همچون شورای عالی امنیت ملی، مجلس خبرگان رهبری و... قانون وضع نماید. اختیارات مطلق برای حاکمیت است نه قوا (گرچی: ۱۳۸۹، ش ۲، ص ۱۵). مجلس نمی‌تواند با عنوان قانون‌گذاری وارد مصداق‌ها شود. این امر با فلسفه‌ی قانون‌گذاری از یک سو و صلاحیت مدیریت امور اجرایی کشور از سوی دیگر تناقض دارد (زارعی، ۱۳۸۹: ش ۱۱، ص ۱۲) مجلس در وضع و

^۱ - بند یک اصل دوم قانون اساسی

تصویب قوانین با محدودیت‌های مختلف جغرافیایی، ساختاری، اقتصادی و موضوعی مواجه است (الهام: ۱۳۸۹، ش ۳، ص ۱۷). به همین جهت رئیس‌جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه و بر اساس مفاد سوگندنامه مقرر در اصل (۱۲۱) قانون اساسی مبنی بر پاسداری از قانون اساسی، نباید مصوباتی را که از حدود صلاحیت مجلس خارج و داخل در صلاحیت قانونی سایر نهادها و مراجع می‌باشد امضاء کند.

- بر خلاف برداشت‌های کلاسیک و سنتی از مفهوم «قوه مجریه»، در دنیای مدرن کنونی قوه مجریه صرفاً مأمور به اجرای مصوبات پارلمان نمی‌باشد و در مقابل، «قوه مقننه» نیز به عنوان حاکم مطلق نمی‌باشد. وظایف قوه مجریه صرفاً اجرایی نیست بلکه قوه مجریه «مدیریت» می‌کند و مدیریت علاوه بر اجراء و اداره، شامل خطمشی‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت، کنترل و رهبری است. لذا مصوبات قوه مقننه نباید اصول برنامه‌ریزی مدیریتی قوه مجریه را متزلزل و ناپایدار سازد و شاید به همین دلیل است که قوه مجریه علاوه بر داشتن مسؤولیت در قبال ملت و رهبر در برابر مجلس نیز مسؤول تلقی شده است در غیر اینصورت مأمور معذور را مسؤول تلقی کردن، چندان وجاهتی نخواهد داشت. لهذا قانون مصوب مجلس، بدون تنفیذ رئیس دولت قابل اجراء نیست تا مبدا این مصوبات، نظام برنامه‌ریزی و طراحی دولت را بلاثر نمایند. بنابراین قبل از اینکه مصوبات قوه مقننه به مرحله اجراء برسد باید قاعداً بالاترین مقام در قوه مجریه آن را با امضای خود تنفیذ کند یعنی هم اصالت و صحت آن را تأیید کند و هم قابلیت اجرایی آن را (قاضی: ۱۳۸۳، ص ۴۴۳).

- مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی همیشه به صورت ماده واحده یا متن کوتاه نیست، ممکن است متن مفصلی باشد، لذا رئیس‌جمهور باید قانون مصوب را مطالعه کند و اگر پیچ و خم‌هایی داشته باشد بتواند تذکر بدهد، چرا که او دومین مقام پس از رهبری، نماد جمهوریت نظام و نماینده‌ی کشور در عرصه‌ی بین‌المللی می‌باشد (موسی‌زاده: ۱۳۹۰).

- قانون را نمی‌توان از هر راهی بدست مجریان داد تا امضای رئیس‌جمهور پای قانون نباشد اجرای آن صحیح نخواهد بود. مجریان و بدنه‌ی دستگاه‌های اجرایی صرفاً در برابر رئیس‌جمهور و وزراء مسئول و پاسخگو می‌باشند لذا بر اساس عرف و رسوم اداری تا زمانی که امضای مقامات عالی اجرایی (رئیس‌جمهور و وزراء) ذیل قوانین مصوب نباشد این مصوبات هیچ تکلیفی را برای دستگاه‌های اجرایی بار نمی‌کند. هرچند عدم امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور، اشکالی در قانونیت آن مصوبه ایجاد نمی‌کند اما اجرای آن را با اشکال یا به عبارت بهتر بلاثر خواهد کرد (همان).

- رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۱۲۳ قانون اساسی ماشین امضاء نیست. صلاحیت او قدری شبیه وظایف قضات دیوان عالی کشور می‌باشد. همانگونه که معمولاً دیوان عالی کشور در رسیدگی‌ها وارد ماهیت دعوی نمی‌شود و فقط به لحاظ شکلی رعایت مراحل قانونی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد رئیس‌جمهور نیز بدون ورود در ماهیت امر قانون‌گذاری، فرآیند آن را مورد بررسی قرار داده و اگر به نظر او نقص و خلافی باشد می‌تواند آن را به مجلس برگرداند. در رسیدگی مجدد، مجلس هر نظری که اتخاذ نماید آن لازم‌الامضاء و قطعی خواهد بود. مثلاً ممکن است آیین‌نامه‌ی قانون‌گذاری مقرر کند که لایحه یا طرح باید در فلان مراجع یا کمیسیون‌ها تهیه، تدوین و به تصویب هیأت دولت برسد، اما این موضوع در روند شکل‌گیری مغفول مانده و به آن توجه نشده است در این صورت رئیس‌جمهور صلاحیت دارد که از امضای این مصوبه خودداری و آن را مجدداً برای رفع نقص به مجلس بازگرداند (همان).

۳- امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور در حقوق اساسی آمریکا

مطابق بند ۲، بخش ۷، ماده ۱۰ قانون اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا، هر طرح قانونی که به وسیله‌ی مجلس نمایندگان و سنا پذیرفته شده باشد، باید قبل از آن که ارزش قانون پیدا کند به نظر رئیس‌جمهور برسد (فردیناند: ۱۳۵۰، ص ۶۷) تا روایت

اجرائی دریافت نماید. پس از آن که رئیس‌جمهور طرح قانونی را مصوب را دریافت کرد در صورت موافق بودن با طرح، آن را امضاء و توشیح خواهد کرد. قانون اساسی مهلتی ۱۰ روزه (به استثنای یکشنبه‌ها) را برای امضاء و توشیح رئیس‌جمهور مقرر کرده است. اگر در مدت ۱۰ روزه مذکور، طرح تقدیمی به رئیس‌جمهور به کنگره برگردانده شود (یعنی هیچ اقدامی از سوی او صورت نگیرد) ارزش قانونی پیدا می‌کند و مانند آن است که به توشیح رئیس‌جمهور رسیده باشد، مگر این که کنگره بر اثر تأخیر در تشکیل جلسات خود مانع بازگشت طرح شده باشد که در این مورد طرح به صورت قانون در نمی‌آید (همان، ص ۶۸).

البته مطابق اصل پیش گفته، رئیس‌جمهور مجبور به امضای قوانین نیست و می‌تواند آن را به ضمیمه‌ی ایرادات خود، جهت بازنگری و احیاناً اعمال اصلاحات مد نظر رئیس‌جمهور به مجلسی که طرح از آن ناشی شده است بازگرداند. این اختیار رئیس‌جمهور ایالات متحده‌ی آمریکا در خودداری از امضای قوانین به «حق وتوی رئیس‌جمهور» مشهور است. حق وتوی رئیس‌جمهور، در صورتی بی‌اثر می‌شود که طرح قانونی برگردانده شده به وسیله‌ی اکثریت ۲/۳ (دو سوم) هر دو مجلس به تصویب برسد. همانگونه که ملاحظه می‌شود این حق وتوی رئیس‌جمهور به صورت تعلیقی است و می‌تواند به وسیله‌ی کنگره بی‌اثر گردد، هر چند که در شرایطی این حق وتوی تعلیقی می‌تواند تبدیل به وتوی جیبی یا قطعی شود.

۱-۳ حق وتوی تعلیقی رئیس‌جمهور

در این قسمت اشاره‌ای خواهیم داشت به فلسفه و تاریخچه‌ی حق وتو، نحوه‌ی اعمال آن از سوی رئیس‌جمهور و چگونگی بی‌اثر گشتن احتمالی آن از سوی کنگره.

۱-۱-۳ فلسفه و تاریخچه

اولین مانع در مقابل قوه‌ی مقننه به نفع قوه‌ی مجریه مبنی بر وتوی مصوبات مجلس کشف شد. امضای پادشاه ذیل مصوبات پارلمان تحت عنوان «تأیید ملوکانه» که فرانسوی‌ها آن را «سانکسیون رویال» می‌نامیدند، وقتی که در اختیار و صلاحیت فرمانداران قرار گرفت معنای دیگری یافت. حق وتوی محدود شناخته شده برای فرماندار نسبت به قوانین به عنوان ابزاری برای تفکیک قوا معرفی شده بود. فرمانداران خود را واجد حق وتویی می‌دیدند که به آن‌ها مشارکت حداقل غیر مستقیم در فرایند قانون‌گذاری می‌داد، البته نه به دلیل عضویت این مقام در جامعه که بایستی همانند اعضای دیگر جامعه با قانون مصوب موافق باشد و خود و اداره‌اش را ملزم به قوانین مذکور بداند، بلکه به این دلیل که بایستی یک توازن مناسب بین قوا ایجاد می‌شد؛ بنابراین وتو تبدیل به وسیله‌ای برای کنترل قوه‌ی مقننه توسط قوه‌ی مجریه شد. فرماندار از این حق به عنوان تکنیکی ضروری برای دفاع در مقابل اقدامات سلطه‌طلبانه‌ی مقنن که در پی تاراج صلاحیت‌های قوه‌ی مجریه بود، می‌توانست بهره‌بردار باشد. بعداً این نکته کشف شد که حق مذکور می‌تواند یک استفاده‌ی دیگر داشته باشد؛ این حق می‌توانست به عنوان تأمین تضمینی-تکمیلی، در برابر وضع قوانین بد به حساب آید و نمایانگر «یک ترمز سودمند در برابر مصوبات قوه‌ی مقننه باشد در حدی که از نظر همگان، این حق از جامعه در برابر پیامدهای ناشی از انشعاب، چند دستگی و شتاب زدگی‌های احتمالی در قانون‌گذاری یا اقدامات خلاف خیر عمومی که می‌توانست اکثریت این قوه را تحت تأثیر قرار دهد، حراست کند». به همین دلیل وتوی تعلیقی در حال حاضر، یکی از مهم‌ترین اختیارات رئیس‌جمهور ایالات متحده‌ی آمریکا است (زولر: ۱۳۸۹، ص).

۲-۱-۳ نحوه‌ی اعمال حق وتو از جانب رئیس‌جمهور

قوه‌ی مقننه‌ی ایالات متحده‌ی آمریکا مرکب از دو مجلس نمایندگان و مجلس سنا است که کنگره نامیده می‌شود. مطابق قانون اساسی آمریکا، طرح‌های قانونی جهت تبدیل شدن به قانون باید به تصویب هر دو مجلس، برسند. مجالس مزبور در این خصوص از اختیار مساوی و موازی برخوردار هستند، اگر چه در عمل اغلب قوانین از مجلس نمایندگان نشأت می‌گیرند (هریسی نژاد: ۱۳۸۷، ص ۱۶۰).

برای گذراندن قوانین در کنگره، حصول یک اکثریت ساده کافی است. بدین معنی که باید حداقل ۲۱۸ نفر از ۴۳۵ نماینده‌ی مجلس نمایندگان، به یک طرح رأی مثبت دهند. از طرفی، باید ۵۱ نفر از ۱۰۰ سناتورهای مجلس سنا یا پنجاه سناتور به علاوه‌ی معاون رئیس جمهور (رئیس مجلس سنا) رأی مثبت خود را در خصوص همان طرح اعلام نمایند؛ زیرا مطابق بخش ۲ اصل اول قانون اساسی ایالات متحده‌ی آمریکا، هنگامی که آراء در مجلس سنا به طور برابر باشد (یعنی ۵۰ سناتور در مقابل ۵۰ سناتور دیگر) این رأی رئیس آن مجلس خواهد بود که تعیین تکلیف می‌کند؛ یعنی رأی رئیس با هر طرف بود، نظر آن طرف مورد تصویب واقع می‌شود (برانن^۱، ۲۰۰۵).

پس از آن که طرحی به طریق بالا مورد تصویب کنگره قرار گرفت، برای امضاء به رئیس‌جمهور ایالات متحده ارائه می‌گردد. امضای رئیس‌جمهور به متن تصویب شده عنوان قانون می‌دهد (تنک: ۱۳۴۸، ص ۷۵). قانون اساسی مهلتی ۱۰ روزه (بدون احتساب یکشنبه‌ها) را برای امضای رئیس‌جمهور در نظر گرفته است. اگر در ظرف ۱۰ روز هیچ اقدامی انجام ندهد، طرح امضاء شده تلقی می‌گردد. ولی رئیس‌جمهور مجبور به امضاء نمی‌باشد و اگر موافق طرح مصوب نباشد، می‌تواند آن را برای اصلاح و بازبینی به کنگره بازگرداند. در این صورت وی طرح مذکور را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که طرح، نخستین بار در آن تصویب شده است، ارجاع و مجلس پس از درج موارد مخالفت در نشریه‌ی خود در طرح تجدیدنظر خواهد کرد. چنانکه بعد از تجدیدنظر فوق طرح با رأی دوسوم اعضای آن تصویب شود، همراه با موارد مخالفت به مجلس دیگر ارسال خواهد شد تا به روش مشابه، آن را بررسی نماید و در صورتی که ۲/۳ (دوسوم) اعضای مجلس مزبور نیز آن را تأیید نمایند به صورت قانون در- خواهد آمد ولی در همه‌ی موارد آرای هر دو مجلس به صورت آری یا نه مشخص خواهد شد و اسامی مخالفین و موافقین طرح در نشریه‌ی هر یک از مجلسین به ترتیب ثبت خواهد شد (عمید زنجانی: ۱۳۸۴، صص ۱۵۹-۱۵۸).

این اختیار رئیس‌جمهور در عدم امضای طرح‌های مصوب کنگره و ارجاع آن برای تجدیدنظر، به عنوان وتوی تعلیقی شناخته می‌شود. عنوان «تعلیقی» از آن جهت است که کنگره می‌تواند با آراء موافق ۲/۳ (دو سوم) اعضای خود، وتوی رئیس‌جمهور را کأن لم‌یکن نماید. در استفاده از حق وتو، رئیس‌جمهور یا باید کل طرح را امضاء نموده یا به کلی آن را وتو نماید و نمی‌تواند بخشی از آن را پذیرفته و قسمتی را وتو کند. هر چند که فرمانداران ایالات از این حق بهره مند هستند^۲ (جعفری ندوشن: ۱۳۸۳، ص ۱۹۱). در این خصوص کنگره‌ی آمریکا در سال ۱۹۹۷، قانونی موسوم به «قانون وتوی موردی یا ماده‌ای»^۳ تصویب کرد که در آن این حق به رئیس‌جمهور داده می‌شد که بتواند تنها قسمتی از مصوبه‌ی کنگره را وتو نماید. این قانون در دعوای کلینتون و شهر نیویورک^۴ مورد مناقشه قرار گرفت و دادگاه آن را به علت نقض عبارت «ارائه» [ارائه به رئیس‌جمهور] و نظریه‌ی تفکیک قوا، ناقض قانون اساسی دانست. از این رأی فرجام خواهی شد و دیوان در یک رأی ۶ به ۳، رای دادگاه ناحیه-ای^۵ را با نظریه‌ی قاضی جان پائول استیونس^۶، تأیید کرد. دیوان بر این نظر بود که بخش ۷ از اصل اول قانون اساسی تنها راه، برای اصلاح یا فسخ مصوبات است؛ بنابراین، بنیان و اساس استدلال دیوان بر این مسئله استوار بود که اعطای توانایی به رئیس-جمهور برای وتوی موردی یا ماده‌ای، نیازمند یک اصلاح یا بازنگری در قانون اساسی است نه یک قانون عادی (سوزان و چانا^۷، ۲۰۰۶).

¹ Brannen

^۲ - یعنی می‌توانند بخشی از طرح را پذیرفته و بخشی دیگر را وتو نمایند.

³ - line-item veto

⁴ Clinton v. city of New York

⁵ - district court

⁶ John Paul Stevens

⁷ C. Suzanne And Chana

اما علی رغم این مسئله، از حق وتوی تعلیقی رئیس‌جمهور به عنوان «مهمترین اختیار» رئیس‌جمهور در قلمرو قانون‌گذاری یاد می‌کنند (هریسی نژاد: ۱۳۸۷، ص ۱۴۶)، زیرا باید در نظر داشت که تحقق اکثریت ۲/۳ (دوسوم) در هر دو مجلس امری بسیار مشکل است و معمولاً کنگره، تسلیم خواست رئیس‌جمهور می‌شود. به عنوان مثال، فرانکلین روزولت در دوره‌ی ریاست جمهوری خود ۶۳۱ بار از حق وتو استفاده کرد و کنگره توانست ۷ مورد از آن را خنثی نماید (طباطبائی: ۱۳۸۵، ص ۲۴۷). باید توجه داشت که ابتدا این اختیار رئیس‌جمهور کمتر مورد استفاده قرار می‌گرفت، ولی از نیمه دوم قرن بیستم، توسل به آن فزونی یافته است. به علاوه، اهمیت عملی این اختیار بیشتر از اهمیت حقوقی آن است؛ به عبارت دیگر، این مکانیسم بیشتر از آنچه به نظر می‌رسد تأثیرگذار است، چرا که در جریان مذاکرات کنگره، رئیس‌جمهور با تهدید به استفاده از حق وتو در سرنوشت مذاکرات اثر می‌گذارد و حتی برخی اصلاحات را در متن مورد مذاکره سبب می‌شود (هریسی نژاد: ۱۳۸۷، ص ۱۴۶). رؤسای جمهوری آمریکا به طور مستمر از حق وتو استفاده کرده و از آن طریق در قانون‌گذاری اعمال نفوذ نموده‌اند. در طول جنگ‌های داخلی آمریکا به طور مستمر از حق وتو استفاده شد. جکسون اولین رئیس‌جمهور ایالات متحده بود که مصوبات کنگره را به سبب مغایرت با قانون اساسی وتو نمود. وی در طول هشت سال ریاست‌جمهوری خود ۸ بار از حق وتو استفاده کرد (شیخ‌الاسلامی: ۱۳۸۰، ص ۵۳)

۲-۳- حق وتوی جیبی رئیس‌جمهور

طریقه‌ی دیگر برای وتوی یک طرح موقعی اتفاق می‌افتد که قبل از پایان مهلت ۱۰ روزه‌ی رئیس‌جمهور، اجلاس کنگره پایان پذیرد یا یک وقفه‌ی اداری (در کنگره) پیش آید. از آنجائیکه این مسئله مانع از آن است که رئیس‌جمهور یک مهلت ۱۰ روزه‌ی کامل برای برگرداندن طرح داشته باشد، قانون اساسی پیش‌بینی می‌کند که در چنین شرایطی، طرح مصوب تبدیل قانون نشود. این نوع از وتو «وتوی جیبی» نامیده می‌شود؛ و آن بدین دلیل است که رئیس‌جمهور به سادگی طرح را در جیب خود گذاشته و منتظر پایان پذیرفتن اجلاس کنگره می‌شود (برانن، ۲۰۰۵). به عبارت ساده‌تر اگر پس از ارائه‌ی طرح قانونی برای رئیس‌جمهور و قبل از اتمام مهلت ۱۰ روزه‌ی رئیس‌جمهور جهت امضاء یا برگرداندن مصوبه، اجلاس کنگره پایان پذیرد، در این صورت رئیس‌جمهور می‌تواند از حق وتوی جیبی استفاده کرده، از تبدیل آن به قانون جلوگیری کند (هریسی نژاد: ۱۳۸۷، ص ۱۶۸).^۱

به طور کلی، اعضای کنگره بر این باورند که وتوی جیبی تنها در پایان دوره‌ی دو ساله‌ی کنگره می‌تواند اعمال شود (دوره‌ی دو ساله‌ی کنگره در ماه ژانویه‌ی بعد از ماه نوامبری که انتخابات مجلس نمایندگان در آن انجام شده است، شروع می‌شود)؛ اما رئیس‌جمهور، مابین اختتام اجلاس اول سالانه‌ی کنگره و شروع اجلاس سالانه‌ی بعدی حتی طی تعطیلی موقت کنگره (دوره‌ی فترت) یا وقفه‌های میان اجلاس نیز از حق وتوی جیبی استفاده می‌کند. دیوان عالی اظهار نظر در خصوص این موضوع را که چه زمانی رئیس‌جمهور می‌تواند از حق وتوی جیبی استفاده کند، نپذیرفته است. دیوان عالی ترجیح می‌دهد که خود را از اختلافات قوه‌ی مقننه و مجریه بیرون نگاه دارد (برانن، ۲۰۰۵)

اگر رئیس‌جمهور در خصوص طرحی از حق وتوی جیبی استفاده کند، کنگره شانس بی اثر کردن وتوی او ندارد. این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که وتوی جیبی هنگامی اتفاق می‌افتد که اجلاس کنگره قبل از اتمام مهلت ۱۰ روزه‌ی رئیس‌جمهور برای امضاء یا برگرداندن طرح، پایان می‌پذیرد. اختتام اجلاس مانع از آن می‌شود که کنگره به طرح مذکور رسیدگی مجدد کرده و وتوی رئیس‌جمهور را بی اثر سازد. البته کنگره می‌تواند در آغاز اجلاس بعدی، طرح وتو شده را در دستور کار خود قرار داده و با تصویب دوباره‌ی آن، وتوی رئیس‌جمهور را کأن لم‌یکن کند (هریسی نژاد: ۱۳۸۷، ص ۱۶۹).

^۱ - همچنین بنگرید به:

شیخ‌الاسلامی: ۱۳۸۰، ص ۵۲

۳-۳ اهمیت حق وتو

حق وتوی رئیس‌جمهور ابزاری کاربردی و با قدرت در دست رئیس‌جمهور می‌باشد که از آن به عنوان «مهمترین اختیار» (همان، ص ۱۴۶) یا «مؤثرترین ابزار» رئیس‌جمهور در امور مربوط به کنگره، نام برده می‌شود (جعفری ندوشن: ۱۳۸۳، ص ۱۰۹). آنچه مشخص است این حق، به رؤسای جمهور این اجازه را می‌دهد که طرح‌هایی را که با آن مخالفت دارند، رد نمایند. تنها تهدید به وتوی یک طرح می‌تواند کنگره را در مرحله‌ی اول از رسیدگی یا تصویب آن دلسرد کند. تهدید به وتو همچنین به رئیس‌جمهور این قدرت را می‌دهد که کنگره را در جهت تبدیل یک طرح قبل از تصویب به شکلی که رئیس‌جمهور خواستار آن است، تشویق کند.

از لحاظ سیاسی نیز، بی‌اثر کردن وتوی رئیس‌جمهور مشکل به نظر می‌رسد؛ زیرا معمولاً اعضای دو حزب بزرگ دموکراتیک و جمهوری‌خواه ۲/۳ (دوسوم) مجلس نمایندگان و سنا را تشکیل می‌دهند و طبیعتاً اعضای حزب متبوع رئیس‌جمهور به ندرت بر خلاف نظر رئیس‌جمهور عمل خواهند کرد. مطابق مطالعه‌ای که سرویس تحقیقات کنگره در آوریل ۲۰۰۴ انجام داده است، کنگره تنها توانسته است ۱۰۶ مورد از ۱۴۸۴ وتوی تعلیقی رؤسای جمهور را خنثی سازد؛ یعنی تنها ۷/۱ درصد. مطابق همان مطالعه، رؤسای جمهور آمریکا تا آن تاریخ، ۱۰۶۵ بار نیز از حق وتوی جیبی استفاده کرده‌اند. تعداد کل وتوها تا سال ۲۰۰۸ میلادی - اعم از تعلیقی و جیبی - به ۲۵۶۰ مورد رسید که ۱۰۶۶ تا از آنها وتوی جیبی و بقیه تعلیقی بود. از این میزان، کنگره تنها ۱۰۹ مورد را توانست خنثی سازد؛ یعنی تنها ۶ درصد (تربر^۱، ۲۰۰۹)؛ که رقم بسیار بالایی است و برخلاف وتوی تعلیقی نمی‌تواند از سوی کنگره خنثی شود (برانن، ۲۰۰۵).

تا سال ۲۰۰۵، فرانکلین روزولت، با ۶۳۵ وتو، رکورد دار استفاده از حق وتو بود. تا همان تاریخ، ۸ رئیس‌جمهور هرگز از حق وتو استفاده نکردند. جورج بوش از حق وتو در دوره‌ی اول ریاست جمهوری خود استفاده نکرد. قبل از بوش، آخرین رئیس‌جمهوری که از حق وتو استفاده نکرد، جیمز گارفیلد بود که مدت اندکی پس از خدمت خود در سال ۱۸۸۱ مورد حمله‌ی یک تروریست واقع شد و جان باخت (برانن، ۲۰۰۵).

تا سال ۲۰۰۵ میلادی، رئیس‌جمهوری که بیشترین مورد، وتوهای خنثی شد، اندرو جانسون بود. کنگره به خنثی کردن ۱۵ مورد از ۲۹ مورد وتوی او رأی داد. این دوران، دوران بازسازی بود که در آن کنگره سعی می‌کرد تا جنوب را بعد از جنگ‌های داخلی آمریکا، دوباره به اتحادیه برگرداند. جانسون با سیاست بازسازی کنگره مخالف بود. این مخالفت باعث شد تا کنگره وی را به علت نقض قانون فدرال مورد تعقیب قرار دهد. سنا، تنها یک رأی کم آورد تا جانسون را محکوم و از کار برکنار کند (برانن، ۲۰۰۵).

۴- نتیجه گیری

از مجموع طالب گفته شده چنین حاصل می‌شود که در نظام حقوق اساسی ایران به عنایت به متون قانونی علی‌الخصوص اصل ۱۲۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور حق به چالش کشیدن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را نداشته و مکلف به امضای آنها و ابلاغ برای اجرا می‌باشد؛ چرا که در غیر این صورت روزنامه رسمی موظف است قوانین را بنا به دستور رئیس‌جمهوری شورای اسلامی ظرف ۷۲ ساعت منتشر نماید. حال آنکه در رژیم ایالات متحده، رئیس‌جمهور حق دارد از امضای مصوبات کنگره سر باز زده و در واقع آن را وتو نماید. البته این وتوی رئیس‌جمهور مانعی دائمی در مسیر تبدیل شدن آن به

¹ Thurber

قانون نبوده و کنگره می تواند با تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس سنا و مجلس نمایندگان، وتوی رئیس جمهور را بی اثر نماید.

منابع

۱. تنک، آندره (۱۳۴۸)، حقوق ایالات متحدهی آمریکا، ترجمه‌ی سید حسین صفایی، چ اول، تهران، انتشارات سهامی کتابهای جیبی.
۲. جعفری ندوشن، علی‌اکبر (۱۳۸۳)، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، چ اول، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹)، مطالعه‌ی روابط قوه‌ی مقننه با قوه‌ی مجریه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، کد گزارش ۱۱.
۴. زولر، الیزابت (۱۳۸۹)، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه سید مجتبی واعظی، چ اول، تهران، انتشارات جاودانه، جنگل.
۵. شیخ‌الاسلامی، سید محسن (۱۳۸۰)، حقوق اساسی تطبیقی، چ اول، شیراز، انتشارات کوشامهر.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی، چ اول، تهران، نشر میزان.
۷. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹)، قانون‌گذاری، مجلس شورای اسلامی، قوه‌ی مجریه، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، کد گزارش ۱.
۸. فتحی سقزچی، حمیدرضا (۱۳۸۰)، «ماهیت امضای قوانین توسط رئیس‌جمهور»، مجله‌ی بصیرت، شماره‌ی ۲۵ و ۲۶، صفحات ۱۶۹-۱۶۱.
۹. فردینانند، استون (۱۳۵۰)، نهادهای اساسی حقوق ایالات متحدهی آمریکا، ترجمه‌ی دکتر سید حسین صفایی، چ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۰. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چ پنجم، تهران، نشر میزان.
۱۱. قانون اساسی ایالات متحدهی آمریکا مصوب ۱۷۸۹ میلادی
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸
۱۴. قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۸/۱۴
۱۵. قانون اصلاح موادی از قانون مدنی مصوب ۱۳۶۱/۱۰/۸
۱۶. قانون تشکیل و اختیارات هیأت امنای دانشگاه تهران مصوب ۱۳۴۶/۴/۱۱
۱۷. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲
۱۸. قانون تعیین مهلت قانونی جهت اجرای اصل ۱۲۳ قانونی اساسی مصوب ۱۳۶۰/۳/۱۷
۱۹. لایحه‌ی قانون انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸/۴/۷ شورای انقلاب
۲۰. لایحه قانونی همه‌پرسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۸/۲۰ شورای انقلاب
۲۱. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، دیدگاه‌های جدید در مسایل حقوقی، چ سوم، تهران، انتشارات اطلاعات.
۲۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چ دهم، تهران، نشر میزان.
۲۳. الهام، غلامحسین (۱۳۸۹)، محدوده و قلمرو قانون‌گذاری، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، کد گزارش ۳.
۲۴. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۷)، حقوق اساسی تطبیقی، چ اول، تبریز، انتشارات آیدین.
۲۵. یزدی، محمد (۱۳۸۹)، مبانی حاکمیت و حکومت در اسلام، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، کد گزارش ۸.

26. E. Brannen, Daniel(2005), Cheks And Balances, Vol1, THOMSON GALE.
27. E. Brannen, Daniel (2005), Cheks And Balances, Vol3, THOMSON GALE.
28. H. Fallon, Richard(2004), The Dynamic Constitution, CAMBRIDGE University Press.
29. Soifer, Paul And Hoffman, Abraham And Voss, Stephen (2001), American Government, Hungry Minds, Inc.
30. Thurber, James(2009), Rivals For Power, ROWMAN & LITTLEFIELD, INC

A Comparative Study of the Signing of Laws in the Legal Systems of Iran and the United States of America

Jamshid Sarbaz Jamshid

Master of Public Law, Attorney at Iranian Courts

Abstract

According to the constitutions of countries, one of the legal competences of presidents is their competence to "sign laws". This competence arises from presidents' old right of "affirmation". This right is an initially and absolutely recognized right in British legal system, and has been transferred into other countries with certain conditions and this right is referred to as the Suspended Veto Right" in presidential systems and as the "Right of Conflict in the Law" in parliamentary systems. In Iranian constitutional law and in accordance with Article 123 of the Constitution, the president has no such right, although the president has the competence to sign the laws passed by Parliament, this signature is a mere formality. However, according to the Constitution of the United States, the President has the right to veto the laws passed by the Congress, and the Congress needs to pass the vetoed laws by a majority of two-thirds of the Senate and the House of Representatives in order to neutralize the president's veto right.

Keywords: signing the laws, the President, veto right, the parliament.
