

بیانیه امضایی رئیس جمهور در حقوق ایالات متحده آمریکا

تاریخ دریافت: ۹۵/۰۳/۰۹

تاریخ تأیید: ۹۵/۱۱/۱۸

الیاس کلکی^۱

دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

جواد تقی زاده^۲

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

مرنضی نجابت خواه^۳

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران

چکیده

رئیس جمهوری آمریکا به ضمیمه مصوبه‌ای که به قانون تبدیل شده یا می‌شود، معمولاً اعلامیه یا بیانیه‌ای صادر می‌کند که به آن بیانیه امضایی می‌گویند. بیانیه امضایی از اهمیت ویژه‌ای در نظم اساسی آمریکا برخوردار است؛ زیرا دیوان عالی و دادگاه‌های فدرال از آن به عنوان منبعی برای صدور حکم استفاده می‌کنند. بیانیه‌های امضایی به سه نوع؛ بلاغی، تفسیری و اساسی تقسیم می‌گردند که می‌توانند به عنوان ابزاری فرعی و کمک کننده برای دیگر قوا و نهادهای ذی‌نفع در جهت فهم صحیح قانون و صیانت از قانون اساسی مؤثر باشند. بحث‌هایی درباره‌ی اساسی بودن استفاده از بیانیه امضایی وجود دارد؛ ولی به این دلیل که در قانون اساسی در مورد اعمال یا عدم اعمال آن صراحتی وجود ندارد، رؤسای جمهور از آن به عنوان ابزاری بلاغی، تفسیری و اساسی استفاده می‌کنند.

واژگان کلیدی: بیانیه امضایی، وتوی قوانین، رئیس جمهور، قانون اساسی، ایالات متحده آمریکا

مقدمه

قوانین در ایالات متحده آمریکا مطابق با پاراگراف دوم بند هفتم ماده یکم قانون اساسی باید به وسیله کنگره تصویب شوند و به رئیس جمهور برای امضا ارائه گردند. مطابق ماده مذکور، امضا یا عدم امضای رئیس جمهور در چهار حالت صورت می‌گیرد: حالت اول، امضای مصوبه توسط رئیس جمهور ظرف ده روز است که در نتیجه مصوبه به قانون تبدیل می‌شود. حالت دوم، سکوت رئیس جمهور ظرف ده روز است در صورتی که کنگره دارای اجلاسیه، یعنی مشغول فعالیت است. در حالتی که رئیس جمهور نسبت به مصوبه در دوره اجلاسیه کنگره سکوت کند،

1. Email: elyaskalkali@gmail.com

2. Email: jtaghizadehd@yahoo.com

3. Email: m.nejabatkhah@gmail.com

«نویسنده مسئول»

یعنی نه آن را امضا کند و نه آن را به کنگره برگرداند (آن را وتو نکند)، با گذشت مهلت ده روز مصوبه، امضا شده محسوب و به قانون تبدیل می‌گردد. حالت سوم، حالتی است که کنگره دارای اجلاس باشد و رئیس‌جمهور در خلال مهلت ده روز مصوبه را به هر دلیلی که باشد، امضا نکند؛ بلکه آن را بدون امضا و با اعلام وتو به مجلسی که از آن ناشی شده است، برگرداند. در این صورت اگر مجلسین آن را با دو سوم آرای خود دوباره تصویب کنند، مصوبه به قانون تبدیل می‌شود و در غیر این صورت چنین مصوبه‌ای قابلیت تبدیل شدن به قانون را ندارد که به آن وتوی عادی می‌گویند. حالت چهارم، حالتی است که انقضای مهلت ده روزه رئیس‌جمهور با تعطیلی کنگره مصادف باشد و رئیس‌جمهور از امضای مصوبه خودداری کند. در حالت اخیر مصوبه موردنظر قابلیت تبدیل شدن به قانون را ندارد که به آن وتوی تأخیری می‌گویند.

هنگامی که رئیس‌جمهور مصوبه را وتوی عادی نماید، همراه با مصوبه اعتراض‌های (استدلال‌ها و ایرادات)^۱ خویش را که از آن به پیام وتو^۲ یاد می‌شود به مجلس مذکور بر می‌گرداند ولی اگر رئیس‌جمهور قصد امضای مصوبه کنگره را داشته باشد، معمولاً بیانیه‌ای نیز صادر می‌کند که به آن بیانیه امضایی^۳ می‌گویند. این پژوهش به دنبال پاسخگویی به این پرسش‌ها است که بیانیه امضایی چیست و دارای چه اهمیتی در نظم اساسی آمریکا است و اینکه صدور چنین بیانیه‌ای از سوی رئیس‌جمهور در ضمن مصوبه‌ای که به قانون تبدیل شده یا می‌شود آیا با قانون اساسی مطابقت دارد یا خیر؟ از این رو، نخست مفهوم و پیشینه بیانیه امضایی (الف) مطالعه می‌گردند و پس از بیان اهمیت و انواع آن (ب)، در نهایت وجاهت اساسی بیانیه‌های امضایی (ج) بررسی می‌شوند.

الف) مفهوم و پیشینه بیانیه امضایی

برای درک بهتر بیانیه امضایی شایسته است، مفهوم و پیشینه آن بررسی گردند.

۱. مفهوم بیانیه امضایی

بیانیه امضایی اظهارات و بیانیه‌ای است که رئیس‌جمهور آمریکا به ضمیمه مصوبه‌ای که به قانون تبدیل شده یا می‌شود، صادر می‌کند؛ به عبارت دقیق تر، بیانیه‌ای است که به صورت رسمی رئیس‌جمهور هنگام تبدیل مصوبه کنگره به قانون صادر می‌کند که علاوه بر شناسایی اهمیت مفاد قانون، تفسیر خود را از معنا و مفهوم قانون مصوب کنگره ارائه می‌دهد و محدودیت‌های اساسی را

1. Objections
2. veto message
3. signing statement

در مورد اجرای برخی از مفاد آن اعلام می‌کند و همچنین جهاتی را تبیین می‌نماید که نهادها و مقامات اجرایی برای اجرا و اعمال قابل قبول قانون جدید، باید مورد توجه قرار دهند (Seeley, 2008: 170). این بیانیه‌ها معمولاً همراه با قانون مصوب کنگره در مجموعه قوانین مربوط به قوه مجریه و کنگره ایالات متحده آمریکا منتشر می‌گردند (Kelley, 2002: 2). بیانیه‌های امضایی اغلب با حق وتو مقایسه می‌گردند ولی با حق وتو متفاوت است. بیانیه امضایی به رئیس‌جمهور یک برتری و تفوق نهایی می‌دهد؛ زیرا هیچ تجدیدنظر و بررسی مجددی توسط کنگره بر بیانیه امضایی وجود ندارد در حالی که کنگره می‌تواند وتوی رئیس‌جمهور را رسیدگی کند و در صورت امکان آن را لغو نماید (Campbell and Jamieson, 2008: 195-196). بیانیه امضایی به صراحت در قانون اساسی اشاره نشده است؛ اما به صورت عرفی تقریباً بیشتر رؤسای جمهور از زمان تصویب قانون اساسی از آن به عنوان یکی از ابزارهای ریاست جمهوری استفاده کرده‌اند. قانون اساسی در مورد مصوبات کنگره در پاراگراف دوم بند هفتم ماده یکم به رئیس‌جمهور اجازه ارائه توضیحات و اظهاراتش را می‌دهد؛ زیرا هنگامی که وی مصوبه کنگره را وتو می‌کند باید اعتراض‌های خویش درباره مصوبه را به کنگره ارائه دهد که به پیام وتو معروف است. اما رؤسای جمهور بیانیه‌های امضایی را نسبت به قوانین پس از لازم الاجرا شدن آن‌ها صادر کرده‌اند که نه قانون اساسی و نه دیوان عالی صراحتاً به آن اشاره‌ای نکرده‌اند. بنابراین سابقه بیانیه امضایی در اثر اعمال آن توسط رؤسای جمهور شناسایی شد.

۲. پیشینه بیانیه امضایی

در مجمع قانون اساسی هیچ گونه بحثی درباره بیانیه امضایی صورت نگرفت. سابقه بیانیه امضایی در واقع به جیمز مونرو^۱ پنجمین رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا در سال ۱۸۲۲ بر می‌گردد که پس از امضای قانون محدودیت اندازه ارتش و گزینش افسران^۲ به ضمیمه آن بیانیه‌ای صادر کرد (Kelly, 2002: 75). تا سال ۱۹۸۰ و شروع ریاست جمهوری رونالد ریگان بیانیه‌ها اغلب بیانیه امضایی بلاغی^۳ بودند؛ یعنی صرفاً به اهمیت قوانین تازه تصویب و تشویق کنگره به حمایت از آن‌ها و گاهی اوقات به انتقاد از کنگره می‌پرداختند؛ اما با ریاست جمهوری ریگان گونه‌های جدیدی از بیانیه امضایی رواج یافت که اگرچه قبلاً نیز به صورت خیلی محدودی وجود داشتند ولی اوج استفاده از این گونه بیانیه‌ها در دولت ریگان شروع شد. ریگان از بیانیه‌های امضایی

1. james monroe

2. limiting the size of the army and the selection officers act

3. rhetorical signing statement

تفسیری^۱ و اساسی^۲ که اغلب تفاسیر و اعتراضات اساسی او از اصول قانون اساسی و دیگر اصول حقوقی بودند، برای جهت‌دهی به نهادهای اجرایی و تحت تأثیر قرار دادن دادگاه‌ها و کنگره استفاده کرد (Cooper, 2002: 201). این گونه‌های جدید توسط دادستان کل^۳ دولت ریگان، ادوین میس^۴ گسترش یافت که بیانیه‌ها را به ضمیمه قوانین مصوب کنگره به عنوان سابقه قانونگذاری منتشر نمود. وی هدف خود از انجام این کار را بیان تفاسیر رئیس‌جمهور به همراه متن قانون برای استفاده قضات در امر تصمیم‌گیری و مقامات اجرایی در اجرای صحیح قانون بیان کرد (Kelley and Bryan, 2008: 251). بنابراین بیانیه‌های امضایی که قبلاً دسترسی به آن‌ها آسان و راحت نبود، به شکل منظم و رسمی منتشر و گسترش یافت. از این رو، طلیعه این تغییر رویکرد نه در کمیت بیانیه‌ها بلکه در هدفشان در دولت ریگان شروع شد (Kelley, 2002: 3). برخلاف دولت‌های پیش از ریگان که در آن رؤسای جمهور بیانیه‌های امضایی را برای اشاره به مخالفت خود با قوانین مصوب کنگره درباره مواردی صادر می‌کردند که آن‌ها معتقد بودند، باید در آینده تغییر کنند. هدف جدید این گونه بیانیه‌ها ارائه تفاسیر و معنای قانون مطابق با تفاسیر آن‌هاست که توسط رؤسای جمهور طرح می‌شود (Garber and Wimmer, 1987: 366). اما کار به همین جا ختم نشد و بیانیه‌های امضایی چهره جدیدی به خود گرفتند که در آن‌ها رؤسای جمهور، عدم اجرای قوانین مغایر با قانون اساسی را به رغم امضای آن‌ها ادعا داشتند. اوج استفاده از این گونه بیانیه‌ها به دولت جرج دبلیو بوش بر می‌گردد که وی ۲۲۸ بیانیه‌های امضایی در هشت سال دوره ریاست جمهوری‌اش صادر کرد و ۱۰۷ مورد قانون مصوب کنگره را مغایر قانون اساسی دانست و در مواردی خواهان عدم اجرای آن‌ها گردید (Halsted, 2007: 4) به طوری که به قول برخی (Campbell and Jamieson, 2008: 206) بوش حق وتوی خود را واگذار کرده و هر قانونی را که روی میز او قرار گرفت، امضا نموده و این گونه بیانیه‌ها را برای عدم استفاده از تو به کار برد.

این گونه استفاده از بیانیه‌های امضایی باعث شد تا انتقادهای فراوانی نسبت به آن حتی به صورت مطلق یعنی بیانیه‌های امضایی در انواع گوناگون آن صورت گیرد. در نهایت کنگره تلاش‌هایی برای ایجاد محدودیت در مورد بیانیه‌های امضایی انجام داد. در ۲۶ جولای ۲۰۰۶ سناتور آرن اسپکتر^۵ طرح بیانیه‌های امضایی را پیشنهاد داد و طرح نیز به کمیسیون قضایی مجلس سنا ارجاع شد ولی تا پایان

-
1. interpretive signing statement
 2. constitutional signing statement
 3. attorney general
 4. edwin miese
 5. arlen specter

یکصد و نهمین اجلاسیه کنگره در ۹ دسامبر ۲۰۰۶ مورد رسیدگی و تصویب قرار نگرفت. اسپکتر مجدداً طرح مذکور را در سال ۲۰۰۷ یعنی با شروع اجلاسیه بعدی کنگره پیشنهاد داد ولی باز هم در همان کمیسیون باقی ماند و مورد استقبال مجلس سنا و حتی مجلس نمایندگان نیز قرار نگرفت (American Bar Association, 2006). استفاده رؤسای جمهور از بیانیه امضایی برای پیشبرد وظایف و اختیارات خود، اهمیت بیانیه امضایی در انواع گوناگون آن را نشان می‌دهد.

ب) اهمیت و انواع بیانیه امضایی

بیانیه‌های امضایی می‌توانند برای نهادهای ذی نفع در جهت فهم صحیح قانون و اساسی‌سازی نظم حقوقی مفید واقع شوند. ابتدا اهمیت بیانیه امضایی و سپس انواع آن بررسی می‌گردند.

۱. اهمیت بیانیه امضایی

بسیاری از رؤسای جمهور بیانیه‌های امضایی را در مورد قوانینی استفاده کرده‌اند که امضا نموده‌اند. این نوع استفاده از بیانیه‌های امضایی برای مقاصد و اهداف مدنظر آن‌ها بوده است. بیانیه‌های امضایی در وضعیت‌ها و موقعیت‌های مناسبی می‌توانند مورد استفاده قرار گیرند و کارویژه‌های آن‌ها چه از نظر حقوقی و چه از نظر سودمندی و مفید بودن مهم و قابل توجه هستند. این کارویژه‌ها از یک سوی، به هدف توضیح به عموم مردم و به طور خاص به حوزه‌هایی است که در رابطه با قانون ذی‌نفع‌اند که رئیس‌جمهور معتقد است که به احتمال زیاد اثرات امضا و تصویب قانون بر آن‌ها بار می‌گردد و از دیگر سوی، به منظور جهت دهی به مقامات مادون اجرایی است که چطور قانون را تفسیر یا اجرا کنند و همچنین نوعی آگاهی دادن به کنگره و قضات است که رئیس‌جمهور مقررۀ خاصی را در برخی موارد و کاربردهای آن مغایر با قانون اساسی می‌داند و یا اینکه وی معتقد است که اگر این مقررۀ اجرا شود، وضعیت و شرایط مغایر با قانون اساسی ایجاد می‌گردد (Seeley, 2008: 171-172). این کارویژه‌ها را باید از موضوعات بحث برانگیز دربارهٔ برخی کاربردهای بیانیه‌های امضایی که دربارهٔ آن‌ها اختلاف وجود دارد به دقت متمایز کرد؛ برای مثال، دربارهٔ ایجاد سابقهٔ قانونگذاری و قابلیت استناد به آن‌ها که از دادگاه‌ها در برخی موارد هنگام تفسیر قانون انتظار می‌رود تا چنین تفاسیری را به کار ببرند. فارغ از بحث دربارهٔ مشروعیت حقوقی این گونه بیانیه‌ها، رئیس‌جمهور نقش مهمی در فرآیند وضع قانون ایفا می‌کند؛ زیرا صدر بند سوم مادهٔ دوم قانون اساسی^۱ به رئیس‌جمهور اختیار می‌دهد تا به کنگره دربارهٔ وضعیت اتحادیه

1. "He shall from time to time give to the Congress information on the state of the Union, and recommend to their consideration such measures as he shall judge necessary and expedient".

اطلاع‌رسانی نماید و اقداماتی را که به زعم رئیس‌جمهور ضروری است، به کنگره توصیه کند و مطابق پاراگراف دوم بند هفتم ماده یکم قانون اساسی^۱، مصوبات کنگره باید پیش از قانون شدن (به منظور امضا یا وتو) به رئیس‌جمهور ارائه شوند؛ بنابراین بدیهی است که قانون اساسی رئیس‌جمهور را یکی از بازیگران در فرآیند قانونگذاری چه در شکل‌گیری مصوبات، چه در امضای قوانین و چه در وتوی آن‌ها می‌داند که حتی برخی (Rossiter, 1987: 96) از روی مسامحه، رئیس‌جمهور را عملاً مجلس سوم کنگره و یا حتی نخست‌وزیر در تاریخ ایالات متحده می‌دانند. پس انتظار می‌رود تا رئیس‌جمهور بتواند توصیه‌های مفصلی را در قالب پیام‌ها و یا با هر ابزار مناسبی که بهترین ابزار همین بیانیه‌های امضایی است برای اعمال مناسب و ظایفش اختیار کند (Halsted, 2007: 2-3). در این صورت رئیس‌جمهور هنگامی که قانونی را امضا می‌نماید و قصد خود را درباره قانون بیان می‌کند، به ویژه اگر دولت بخش قابل توجهی را در ابتکار و پیشنهاد قانون از طریق کنگره ایفا کرده باشد، می‌تواند مفید و مهم تلقی گردد. هر چند اساسی بودن صدور برخی بیانیه‌های امضایی که قصد کنگره را تبیین کنند، محل تردید است (Dellinger, 1993: 132).

بیانیه‌های امضایی از نظر ماهوی، مطلق هستند؛ زیرا کنگره هیچ اختیاری ندارد تا آن‌ها را لغو کند. در واقع کنگره حتی فرصتی برای رأی یا مذاکره در مورد مفاد و محتوای بیانیه‌های امضایی ندارد، مگر اینکه اعضای کنگره تصمیم بگیرند که قانون جدیدی را طرح و تصویب کنند (Kelley and Bryan, 2008: 264). ولی حتی اگر کنگره قانون جدیدی را درباره موضوع بیانیه امضایی صادر نماید، رئیس‌جمهور می‌تواند باز هم درباره قانون جدید بیانیه امضایی صادر کند و این خود اهمیت بیانیه‌های امضایی را در نظم حقوقی نشان می‌دهد. شاید در اهمیت حقوقی بیانیه‌های امضایی همین کفایت کند که گفته شود دیوان عالی و دادگاه‌های فدرال در گذر زمان هنگام تفسیر و ارزیابی اساسی بودن قوانین با تکیه بر بیانیه‌های امضایی آرای خود را صادر کرده‌اند یا مورد تجدیدنظر قرار داده‌اند. اداره پاسخگویی دولت^۲ گزارشی با عنوان بیانیه‌های امضایی ریاست جمهوری همراه با قوانین تخصیص بودجه سال مالی ۲۰۰۶^۳ در سال ۲۰۰۷ منتشر کرد. در این گزارش آمده است که از بیانیه‌های امضایی در سطح دادگاه‌های فدرال ۱۳۷ مورد و توسط دیوان عالی ۵ مورد به عنوان منبع و مرجع برای صدور حکم استفاده شده است (Kepplinger, 2007: 37)؛

1. "Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States".

2. government accountability office (GAO)

3. presidential signing statements accompanying the fiscal year 2006 appropriations acts

برای مثال، در قضیه‌ای^۱ دیوان عالی به بیانیه امضایی رئیس‌جمهور جانسون درباره اهداف قانون آزادی اطلاعات استناد کرد و در قضیه‌ای دیگر^۲ دیوان به بیانیه امضایی رئیس‌جمهور ترومن استناد نمود که در آن استانداردهای مناسب حقوقی برای اجرای یک قانون خاص را تشریح کرده بود (Ibid: 37-39). گزارش مذکور که سال‌های ۱۹۴۵ تا ۲۰۰۷ را مورد مطالعه قرار داده است، حاکی از این واقعیت است که بسیاری از مواردی که در آن‌ها بیانیه‌های امضایی به عنوان منبعی برای تصمیم‌گیری به وسیله دادگاه‌ها استفاده شده‌اند، مربوط به دوره دولت ریگان یا پس از آن بوده است که به نظر می‌رسد، تلاش‌های دولت ریگان و به ویژه دادستان کل ادوین میس برای شمول بیانیه‌های امضایی در سابقه قانونگذاری در این رابطه مؤثر واقع شده است. بنابراین با اینکه اختیارات وضع قانون به کنگره اعطا شده است، رئیس‌جمهور به عنوان یک نهاد مستقل اساسی با صدور این گونه بیانیه‌ها می‌تواند نقش فعال خود را در فرآیند قانونگذاری ایفا نماید که این نقش فعال در قانونگذاری را قانون اساسی به وی اعطا کرده است، هر چند قانون اساسی درباره بیانیه امضایی بیان صریحی ندارد. در نتیجه اگر بیانیه‌های امضایی در انواع گوناگون خود به درستی به کار بروند، نه تنها برای خود قوه مجریه برای پیشبرد اهدافش درباره قانون می‌توانند مفید و مؤثر قلمداد گردند بلکه می‌توانند به عنوان ابزاری فرعی و کمک کننده برای دیگر قوا و نهادهای ذی نفع در جهت فهم صحیح قانون و صیانت از قانون اساسی مؤثر باشند (Campbell and Jamieson, 2008: 215). بیانیه‌های امضایی به سه دسته قابل تقسیم هستند.

۲. انواع بیانیه امضایی

بیانیه‌های امضایی به سه نوع بلاغی، تفسیری و اساسی تقسیم می‌گردند. بیانیه امضایی بلاغی، بیانیه‌ای است که برای بیان درک و فهم رئیس‌جمهور از مفاد قوانین، شناسایی اهمیت قوانین جدید و گاهی اوقات برای انتقاد از شیوه قانونگذاری به کار می‌رود. بیانیه امضایی تفسیری بیشتر بحث برانگیز است و همان گونه که از اسم آن مشخص است، تفسیر قانون است. در واقع با اعتقاد به این که حتی پس از گذر زمان و تلاش‌های کنگره در وضع قوانین، مقرره‌ها و اصطلاحات خاصی هنوز می‌توانند مبهم باشند، رئیس‌جمهور تفاسیر خود را از این مقرره‌ها و اصطلاحات مبهم ارائه می‌کند. با استفاده از این نوع بیانیه‌ها رئیس‌جمهور هم اصطلاحات تعریف نشده قانون را تعریف می‌کند و هم مواردی را که به زعم وی مبهم و مجمل هستند، تبیین می‌نماید. بیانیه امضایی اساسی به اساسی

1. clinton d.mayhew, incorporated v. wirtz (1969)

2. berry v. department of justice (1984)

بودن قانون می‌پردازد یعنی رئیس‌جمهور دیدگاه‌ها و نظرات خویش که مبتنی بر قانون اساسی است، درباره قانونی اعلام می‌کند که امضا کرده است (Kelley and Bryan, 2008: 250-251).
وجهت اساسی هر یک از بیانیه‌های امضایی قابل بررسی است.

ج) وجهت اساسی بیانیه امضایی

ابتدا وجهت اساسی بیانیه امضایی بلاغی، سپس وجهت اساسی بیانیه امضایی تفسیری و در نهایت وجهت اساسی بیانیه امضایی اساسی بررسی می‌گردند.

۱. وجهت اساسی بیانیه امضایی بلاغی

بیانیه امضایی بلاغی کمتر از انواع دیگر بیانیه‌ها از نظر اساسی بودن آن‌ها بحث برانگیز است که در آن رئیس‌جمهور صرفاً به اهمیت قوانین جدید می‌پردازد و گاهی مواقع اشکالاتی را که به زعم رئیس‌جمهور در قانون وجود دارند، مطرح می‌کند. در واقع رئیس‌جمهور از طریق صدور بیانیه امضایی بلاغی دیدگاه‌ها و نظرات خود را پس از امضای قوانین نشان می‌دهد؛ برای مثال، رئیس‌جمهور کلینتون که بیشترین بیانیه امضایی بلاغی را صادر کرده و تأثیر به‌سزایی نیز در این رابطه داشته است، پس از امضای قانون آفریقا: روزنه‌های امیدواری^۱ مصوب ۱۹۹۸ بیان کرد که این قانون که به وسیله کنگره با حمایت گسترده احزاب تصویب شده است، تأکید مجددی بر اهمیت کمک به آفریقایی‌ها، تأمین غذا و درآمد لازم برای آن‌هاست و اظهار امیدواری کرده است که این گونه قوانین به وسیله کنگره مورد حمایت قرار گیرد.^۲ بنابراین در این‌گونه بیانیه‌ها رئیس‌جمهور ادعای تفسیر قانون یا ارزیابی اساسی بودن آن را ندارد و صرفاً وی از بیانیه به عنوان ابزاری برای شناسایی اهمیت موضوع و تشویق کنگره به حمایت از وضع قوانین مزبور استفاده می‌نماید. این نوع بیانیه‌ها الزام حقوقی ایجاد نمی‌کند اما رئیس‌جمهور با صدور چنین بیانیه‌هایی در واقع کنگره را در مورد قانون تحت تأثیر قرار می‌دهد و حتی می‌تواند دارای ایده‌هایی باشد تا کنگره در مورد موضوعاتی که در معرض صدور بیانیه امضایی بلاغی قرار گرفته‌اند به وضع قانون مبادرت نماید (Kelley, 2006:74). رئیس‌جمهور به این ترتیب در فرآیند قانونگذاری‌های آینده دخالت می‌کند و این گونه باعث همکاری بیشتر قوای مقننه و مجریه در فرآیند تقنینی می‌گردد. با این حال، وجهت اساسی استفاده از بیانیه امضایی تفسیری توسط رئیس‌جمهور بیشتر محل بحث است.

1. Africa: Seeds of Hope Act

۲. برای مشاهده متن کامل بیانیه امضایی کلینتون نک:

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55272>

۲. وجاهت اساسی بیانیه امضایی تفسیری

در بیانیه امضایی تفسیری رئیس‌جمهور تفسیر خود را از مفاد قانون ارائه می‌دهد؛ یعنی وی به نهادهای مادون اجرایی جهت می‌دهد که چطور قانون را تفسیر و یا اجرا نمایند. در مقام اعمال این اختیار، رئیس‌جمهور برنامه‌ها و دیدگاه‌های قوه مجریه را طرح می‌کند و توضیح می‌دهد که چنین نهادهایی چطور و چگونه قانون را اجرا نمایند.

ذیل بند سوم ماده دوم قانون اساسی بیان می‌کند که رئیس‌جمهور باید مراقبت نماید تا قوانین صادقاته^۱ اجرا شوند.^۲ انجام این کار مستلزم آن است که رئیس‌جمهور جهت دهی‌های لازم را به نهادهای اجرایی که مسئول اجرای قوانین هستند، ارائه نماید (Ibid: 75). گاهی اوقات این اقدام به معنی روشن کردن اصطلاحات و مقرره‌هایی است که به نظر می‌رسد، مبهم و مجمل هستند. در حالی که به نظر می‌رسد کاربرد بیانیه امضایی تفسیری مطابق قانون اساسی باشد، مشکلی که ممکن است پیش بیاید این است که رئیس‌جمهور تفسیر خود را از قانون، جایگزین آن چیزی نماید که کنگره وضع کرده است. اگر این مورد اتفاق افتد، رئیس‌جمهور در واقع نقش وضع قانون را که کنگره بر عهده دارد، انجام داده است (Garber and Wimmer, 1987: 381). در قضیه یانگستون شیت و تیوب علیه سایر^۳ دیوان عالی اظهار داشت که بند سوم ماده دوم قانون اساسی اختیار رئیس‌جمهور را به توصیه قوانینی که به زعم او مناسب و توی قوانینی که معتقد است، نامناسب هستند، محدود کرده است.^۴ در این قضیه، دیوان به رئیس‌جمهور اختیار استفاده از دستور اجرایی^۵ به جای تفسیر خویش از قانون را حتی در زمان اوج جنگ نداده است.^۶

1. faithfully

2. "He shall take care that the laws be faithfully executed".

3. Youngstown sheet and tube v. sawyer (1952)

۴. برای مشاهده متن کامل نظریات دیوان در قضیه یانگستون شیت نک:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/343/579/case.html>

5. executive order

۶. دستور اجرایی برای مدیریت عملکرد دولت فدرال توسط رئیس‌جمهور ایالات متحده به کار می‌رود. دستور اجرایی از نظر ماهوی مانند بیانیه امضایی است ولی ماهیت موسع و گسترده‌تری دارد؛ زیرا صرفاً به متن قانون وابسته نیست. در حالی که دیوان عالی صراحتاً اساسی بودن بیانیه امضایی را شناسایی نکرده، در قضیه یانگستون شیت دستور اجرایی را مورد شناسایی قرار داده است. در این قضیه رئیس‌جمهور ترومن یک دستور اجرایی برای تسهیل کنترل دولت بر صنعت فولاد صادر کرد. ترومن معتقد بود که تصاحب فولاد به عنوان یک مسئله ملی ضروری است به ویژه که در آن زمان آمریکا درگیر جنگ با کره بود و وابستگی شدیدی نیز به این صنعت داشت و این گونه مسئله فولاد از یک موضوع داخلی به موضوعی خارجی و بین‌المللی تبدیل شد ←

از اظهارنظر فوق چنین استفاده می‌شود که رئیس‌جمهور با استفاده از ابزارهای متفاوت و مختلف حتی با استفاده از بیانیه‌های امضایی اجازه‌ی جایگزین کردن تفسیر مغایر با متن قانون را ندارد (Ibid: 382). بنابراین هنگامی که رئیس‌جمهور قانون مصوب کنگره را در مواردی که در قانون اشاره نشده و سکوت کرده یا اصلاً اجمال و ابهامی ندارد، مطابق با تفسیر خویش از قانون اجرا کند، می‌توان در اساسی بودن این کاربرد رئیس‌جمهور از بیانیه‌های امضایی تفسیری تردید کرد؛ برای مثال، رئیس‌جمهور ریگان قانون اصلاح و کنترل مهاجرت^۱ را در سال ۱۹۸۶ امضا نمود و به ضمیمه آن نیز بیانیه‌ای صادر کرد. قانون مذکور به برخی مهاجران غیرقانونی که وارد کشور شده بودند، اجازه حضور می‌داد؛ یعنی حضور آنها را به رسمیت می‌شناخت و برای آنها کارت‌های مخصوصی برای اقامت صادر می‌کرد، به شرط این که حضور مستمر فیزیکی در کشور داشته باشند. قانون همچنین بیان می‌کرد که غیبت کوتاه و گاه به گاه نیز این حضور مستمر را ملغی می‌کند که در نتیجه مهاجران از حمایت این قانون بی‌بهره می‌گردند. ریگان در بیانیه‌ی امضایی^۲ خود اعلام کرد که این مهاجران باید قبل از غیبت کوتاه خود اجازه اداره مهاجرت و کسب تابعیت^۳ را بگیرند؛ یعنی در صورت کسب اجازه از این اداره می‌توانند غیبت کوتاه داشته باشند. اداره مهاجرت و کسب تابعیت در مقام اجرای قانون مذکور، از مقررۀ الحاقی توسط رئیس‌جمهور تبعیت نمود؛ اما بدیهی بود که این مقرره توسط رئیس‌جمهور اضافه شده است، در حالی که قانون چنین موردی را اجازه نمی‌داد و رئیس‌جمهور قانون فاقد اجمال و ابهام را مورد بازنویسی قرار داده است (Garber and Wimmer, 1987: 368-369). بنابراین صدور بیانیه‌ی امضایی برای بازنویسی قانون نقض نقش کنگره و نقض دکترین تفکیک قوا است که با انجام این کار رئیس‌جمهور به وضع قانون که اختیار انجام آن را ندارد، مبادرت می‌نماید؛ در حالی که این نقش مختص کنگره است. البته اگر هدف رئیس‌جمهور رفع ابهام و اجمال از قصد کنگره باشد، صدور بیانیه‌ی امضایی تفسیری هم مطابق بند ۳ ماده دوم قانون اساسی و هم مطابق دکترین تفکیک قوا خواهد بود.

→ که مخالف مصوبه کنگره بود. دیوان در این قضیه ضمن شناسایی اساسی بودن دستور اجرایی بیان نمود که اگر صدور دستور اجرایی در تضاد با قانون باشد اعتباری ندارد (mcvey Anderson, 2011: 33-35).

1. Immigration Reform and Control Act

۲. برای مشاهده متن کامل بیانیه‌ی امضایی ریگان نک:

<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1986/110686b.html>

3. Immigration and Naturalization Service

گاهی اوقات رئیس‌جمهور ادعا می‌کند که در قانون ابهام‌هایی وجود دارد و اگر به شیوه اشتباهی قرائت شود، قانون می‌تواند مغایر با قانون اساسی تلقی گردد (Seeley, 2008: 184). در این موارد رئیس‌جمهور با تفسیر خویش نهادهای اجرایی را جهت می‌دهد که تفسیری را دنبال کنند که از این مشکلات اساسی اجتناب گردد و از مغایرت قانون با قانون اساسی جلوگیری شود. این استفاده از دکترین اجتناب اساسی^۱ است که به وسیله دادگاه‌ها نیز پذیرفته شده است. همان‌گونه که قاضی الیور هلمز^۲ در قضیه بلادگت علیه هولدن^۳ توضیح می‌دهد که بین دو تفسیر از قانون که یکی اساسی دانستن آن مبهم و مجمل است و دیگری مطابق قوانین عادی است، وظیفه و تکلیف ساده‌تر است تا پذیریم که با کدام قانون موضوع دعوی می‌تواند حل و فصل گردد. بنابراین، اگر در مورد موضوع دعوی، قانون اساسی مبهم باشد، می‌توان به قانون عادی استناد کرد.^۴ در این موارد اگر رئیس‌جمهور تفاسیری به کار ببرد که مطابق قوانین عادی و اساسی باشد، مفید و مناسب خواهند بود. بحث‌های زیادی وجود دارد که آیا بیانیه امضایی تفسیری رئیس‌جمهور می‌تواند برای قوه قضائیه و دادگاه‌ها مفید واقع شود و در این صورت آیا این کاربرد مطابق با قانون اساسی است؟ دولت ریگان قطعاً این کاربرد را مناسب تلقی می‌کرد. همان‌گونه که گفته شد، ادوین میس هدف از انتشار بیانیه‌های امضایی را به عنوان بخشی از سابقه قانونگذاری محسوب می‌نمود تا به راحتی برای دادگاه‌ها در دسترس باشد. این بحث شامل دو پرسش می‌گردد: ۱. آیا تفسیر رئیس‌جمهور را می‌توان جزئی از سابقه قانونگذاری دانست؟ ۲. آیا دادگاه‌ها باید تفسیر رئیس‌جمهور را در هر صورت برای خود الزام‌آور قلمداد کنند؟ باید گفت علاوه بر این که رئیس‌جمهور یکی از بازیگران در فرآیند قانونگذاری است و با امضا یا وتوی قانون در این روند نقش آفرینی می‌نماید، در طول مراحل اولیه نیز از طریق مذاکره با کنگره برای تلاش به منظور تصویب قوانینی که باعث پیشبرد اهداف دولت می‌شوند، نیز ایفای نقش می‌کند. بنابراین اگر تفسیر رئیس‌جمهور مطابق قانون عادی و قانون اساسی باشد، می‌تواند به عنوان بخشی از سابقه

1. constitutional avoidance

2. Oliver Holmes

3. *blodgett v. holden* (1927)

۴. نظریه اجتناب اساسی بدین معناست که اگر قاضی در هنگام تفسیر خویش بخواهد به قانون اساسی استناد کند ولی قانون اساسی در مورد موضوع دعوی ابهام یا اجمال داشته باشد و از طرف دیگر بتوان با قانون عادی موضوع را حل و فصل کرد، در این صورت قاضی می‌تواند از استناد به قانون اساسی اجتناب کند (seeley, 2008: 180). بنابراین اگر قاضی با دو تفسیر مواجه شد که یکی اساسی دانستن آن مبهم است و دیگری قانونی بودن آن واضح و بدیهی است، در این صورت قاضی باید مطابق قانون عادی حکم کند.

قانونگذاری تلقی گردد هر چند این تلقی اکنون الزام حقوقی ندارد. اما اگر تفسیر رئیس‌جمهور با قوانین عادی و اساسی مغایر باشد در این صورت اساساً وی تفسیر قانون را که از اختیارات قوه قضائیه است، انجام داده و همچنین وضع قانون کرده است که از کارویژه‌های اصلی کنگره است (Rossiter, 1987: 128)؛ در نتیجه با قانون اساسی مغایر است.

در قضیهٔ چورون^۱ دیوان عالی بیان کرد که تفاسیر رؤسای سازمان‌ها و نهادهای اجرایی که مطابق قانون اساسی باشند، باید الزام‌آور تلقی گردند.^۲ در این صورت طبق نظر دیوان، اگر تفاسیر رئیس‌جمهور که رئیس سازمان‌های مختلف قوهٔ مجریه است، مطابق قانون اساسی باشند، باید الزام‌آور تلقی گردند و در نتیجه با این کاربرد مثبت از بیانیه امضایی تفسیری وی می‌تواند دادگاه‌ها را در تصمیم‌گیری در قضایای مربوط کمک کرده و نقش ایفا کند. اما استدلال شده که برای دادگاه‌ها مناسب نیست تا بیانیهٔ امضایی تفسیری را برای تعیین قصد کنگره به کار ببرند و اظهار نظر شده است که رئیس‌جمهور نباید به این منظور بیانیهٔ امضایی صادر کند (Kelley, 2006: 3). گاربر و ویمر (Garber and Wimmer, 1987: 380) در پاسخ به این اشکال و اعتراض استدلال می‌کنند که بیانیهٔ امضایی تفسیری رئیس‌جمهور لزوماً شاخص تعیین قصد کنگره نیستند. رئیس‌جمهور نقش واضحی در فرآیند قانونگذاری دارد، به این ترتیب بیانیه‌های وی درباره با آن چه که در فرآیند قانونگذاری رخ می‌دهد، می‌تواند مهم و مفید باشد و اگر در راستای تفاسیر قانون کنگره باشد، می‌تواند مناسب قلمداد شود. آن‌ها بیان می‌کنند که استفاده از قصد کنگره و قصد قوهٔ مقننه به جای یکدیگر هنگامی که این بیانیه‌ها مورد ارزیابی و بررسی قرار می‌گیرند، اشتباه است و دادگاه‌ها باید این بیانیه‌ها را که صرفاً حاوی دیدگاه‌ها و نظرات قوهٔ مجریه و مطابق قانون اساسی یکی از شاخصه‌های ابراز کننده قصد قوهٔ مقننه است، مورد شناسایی قرار دهند؛ زیرا در فرآیند قانونگذاری دخیل است (Ibid: 381). بنابراین دادگاه‌ها باید قصد قوهٔ مقننه و نه صرفاً قصد کنگره را در نظر داشته باشند؛ زیرا رئیس‌جمهور نیز یکی از نهادهایی است که در فرآیند قانونگذاری مشارکت دارد. در این صورت اگر دادگاه‌ها در تشخیص قصد کنگره دچار ابهام شدند باید از بیانیه‌های امضایی تفسیری رئیس‌جمهور که در راستای قانون عادی و قانون اساسی باشد، استفاده نمایند؛ ولی در هر حال تشخیص این که بیانیهٔ امضایی تفسیری رئیس‌جمهور قانونی یا اساسی است با قضات دادگاه‌ها است که اگر آن را با قوانین اساسی

1. Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc (1984)

۲. برای مشاهدهٔ متن کامل نظریات دیوان در قضیه چورون نک:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/467/837/case.html>

یا عادی مغایر تشخیص دهند، تفسیر خود را می‌توانند جایگزین نمایند (Meig, Kim, Bellis and A. Dorsey, 2010: 49). وجاهت اساسی بیانیه امضایی اساسی نیز توسط نویسندگان و در محافل حقوقی بحث برانگیز بوده است که در ادامه بررسی می‌شود.

۳. وجاهت اساسی بیانیه امضایی اساسی

از اوایل تصویب قانون اساسی ایالات متحده در سال ۱۷۸۷ بیشتر رؤسای جمهور استدلال کرده‌اند که آن‌ها در تعیین این که چه چیزی مطابق یا مغایر با قانون اساسی است، دارای اختیار هستند و حتی وظیفه آن‌ها است (Mcvey Anderson, 2011: 41). آن‌ها به سوگند موضوع بند اول ماده دوم قانون اساسی استدلال می‌کنند که بیان می‌نماید: «من سوگند یاد می‌کنم که صادقانه مقام ریاست جمهوری آمریکا را اعمال نمایم و با تمام توان خویش از قانون اساسی ایالات متحده حفاظت، حمایت و دفاع کنم»^۱. این ماده بدین معناست که رؤسای جمهور موظف‌اند تا مقرره‌هایی را که مطابق یا مغایر با قانون اساسی می‌دانند با استفاده از ابزارهای مناسب اعلام نمایند (Kelley, 2006: 253). بنابراین رؤسای جمهور نه تنها بیانیه امضایی اساسی را مفید و مناسب بلکه آن را از الزامات مقام ریاست جمهوری می‌دانند.

استفاده از بیانیه امضایی برای اعلام دیدگاه‌های رئیس‌جمهور نسبت به اساسی بودن قانونی که وی امضا کرده است، خود به سه گونه تقسیم می‌شود (Dellinger, 1993: 132-133):
۱. بیانیه‌هایی که اعلام می‌کنند، قانون در موارد و کاربردهای خاصی با قانون اساسی مغایر است؛
۲. بیانیه‌هایی که ادعای تفسیر قانون را دارند به گونه‌ای که از مغایرت آن با قانون اساسی جلوگیری کنند؛
۳. بیانیه‌هایی که به صراحت قانون امضا شده را با قانون اساسی مغایر اعلام می‌نمایند و بیان می‌کنند که از اجرای آن امتناع خواهند کرد.

درباره گونه اول از بیانیه امضایی اساسی جای هیچ بحثی وجود ندارد؛ زیرا دیوان عالی در قضیه ایالات متحده علیه نیکسون^۲ اظهار داشت که هر یک از قوا در هر زمانی می‌توانند غیراساسی بودن قانون را اعلام نموده و پرسش‌های اساسی را برای تصمیم‌گیری در دادگاه‌ها مطرح نمایند^۳؛ بنابراین رئیس‌جمهور مقررهای را که معتقد است با قانون اساسی مغایر است

1. "I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my Ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States".

2. united states v. Nixon (1974)

۳. برای مشاهده متن کامل نظریات دیوان در این قضیه نک:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683/case.html>

می‌تواند در بیانیه‌ی امضایی خود اعلام نماید. در همین قضیه نیز دیوان به طور تلویحی مورد دوم را نیز تأیید کرد که هر یک از قوا می‌توانند قانون عادی را برای جلوگیری از مغایرت آن با قانون اساسی با توجه به نظریه‌ی اجتناب اساسی تفسیر نمایند ولی آن چه قابل بحث است، گونه‌ی سوم از بیانیه‌ی امضایی اساسی است. این استفاده و کاربرد برای عدم اجرای قوانین مغایر با قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور در واقع با دولت ریگان شروع شد و به طور فزاینده‌ای اوج استفاده از آن به دولت جرج دبلیو بوش بر می‌گردد که تنها به ارزیابی مطابقت یا مغایرت قانون با قانون اساسی بسنده نکردند بلکه در بیانیه‌های امضایی خویش از مقامات اجرایی می‌خواستند تا از اجرای قانون مغایر با قانون اساسی خودداری کنند. این تغییر وضعیت از یک سو اختیارات ریاست جمهوری را به شدت افزایش می‌داد و از دیگر سو باعث کاهش اختیارات کنگره می‌شد (Cooper, 2005: 516).

دیوان در قضیه‌ی ایالات متحده علیه نیکسون اظهار داشت که هر یک از قوا می‌توانند درباره‌ی اساسی بودن قانون اعلام نظر کنند اما پس از آن بیان کرد که به طور قطع و در نهایت این وظیفه‌ی قضات است که بگویند قانون چیست و چه می‌گوید و مطابق با تفسیر خود درباره‌ی مطابقت یا مغایرت قانون با قانون اساسی تصمیم‌گیری کند. بنابراین و مطابق این قضیه با نگاه به هدفی که پشت ادعای غیراساسی بودن قانون در بیانیه‌ی امضایی اساسی است می‌توان اساسی بودن این گونه بیانیه‌ها را تشخیص داد. اگر رئیس‌جمهور قانون را مغایر با قانون اساسی بداند تا دیدگاه و نظر خویش را به دادگاه‌ها بشناساند؛ ولی ادعای خودداری از اجرای قانونی را که به نظر وی مغایر با قانون اساسی است، نداشته باشد، استفاده از این گونه بیانیه‌ی امضایی مطابق نظر دیوان عالی، اساسی است و می‌تواند حتی مفید واقع گردد؛ اما اگر دلیلی باشد برای این که رئیس‌جمهور به نهادهای مادون اجرایی جهت دهد تا قانونی را که به نظر وی مغایر با قانون اساسی است، اجرا نکنند، پس وی به اختیار دادگاه‌ها در تصمیم‌گیری در مورد اساسی یا غیراساسی بودن قانون تجاوز کرده و تصمیم خود را حاکم نموده است که این خود نقض نقش قوه‌ی قضائیه است. همچنین بازنویسی قانون توسط رئیس‌جمهور به گونه‌ای که تفسیر خود را جایگزین قانون مصوب کنگره کند و مسئولان اجرای قانون را به عدم اجرای آن، آن گونه که وضع شده است و اجرای آن را با توجه به تفسیری جهت دهد که وی ارائه می‌کند، خود نقض نقش کنگره و در نتیجه اصل تفکیک قوا است (Azari, 2013: 165).

گاهی اوقات مطرح کردن چالش اساسی و اعلام مغایرت قانون با قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور بر تفسیر وی از قانون متکی است که نهادهای اجرایی را برای اجرای آن ترغیب می‌کند (Meig et al, 2010: 53)؛ یعنی رئیس‌جمهور با اینکه قانون را با قانون اساسی مغایر می‌داند، اجرای

آن را از نهادهای اجرایی نیز خواستار است. بنابراین اگر رئیس‌جمهور در بیانیه امضایی اساسی خود، صرفاً بیان کند که وی معتقد است که قانون با قانون اساسی مغایر است؛ اما در هر صورت باید اجرا گردد، رئیس‌جمهور وظیفه خود را انجام داده است و در تصمیم‌گیری دادگاه‌ها نیز دخالت نکرده است؛ زیرا این امور از کارویژه‌های دادگاه‌هاست (Mcvey Anderson, 2011: 54). به این ترتیب وی تصمیم‌گیری نهایی درباره اساسی یا غیراساسی بودن قانون را انجام نداده، بلکه فقط درباره اساسی یا غیراساسی بودن آن اظهار نظر کرده و تصمیم نهایی را به دادگاه‌ها سپرده است که هم قانونگذار اساسی و هم دیوان عالی آن را پیش بینی کرده‌اند.

رئیس‌جمهور موظف است، قانون مصوب کنگره را در صورت تشخیص مغایرت آن با قانون اساسی، وتو کند. این وظیفه رئیس‌جمهور از سه جهت است (Prakash, 2007: 82-83): اول: برتری قانون اساسی؛ زیرا نه رئیس‌جمهور و نه هر مقام فدرال دیگری نمی‌توانند قانون اساسی را نقض کنند؛ دوم: سوگند موضوع قانون اساسی که رئیس‌جمهور برای حفاظت، حمایت و دفاع از قانون اساسی ادا می‌نماید. بنابراین اگر وی قانون اساسی را نقض نماید، در وظیفه دفاع از قانون اساسی خدشه ایجاد می‌گردد. سوگند مکمل تعهد رئیس‌جمهور به جلوگیری از نقض قانون اساسی است؛ سوم: اصل اجرای صادقانه قانون اساسی؛ زیرا قانون اساسی برترین قانون است و این برتری اقتضا دارد که وفادارانه اجرا شود. بنابراین اگر رئیس‌جمهور خود قانون اساسی را نقض کند، این قانون وفادارانه اجرا نمی‌گردد؛ بلکه به نقض آن توسط دیگران مثلاً نهادهای اجرایی می‌انجامد؛ در نتیجه رئیس‌جمهور باید قوانین مغایر با قانون اساسی را وتو کند؛ زیرا در غیر این صورت قانون اساسی را نقض کرده است و اجازه می‌دهد تا این گونه مصوبات کنگره به قانون تبدیل گردند.

مطابق پاراگراف دوم بند هفتم ماده یکم قانون اساسی وقتی که قوانین مصوب کنگره به رئیس‌جمهور ارائه می‌گردند، وی دو انتخاب دارد: یا آن‌ها را امضا می‌نماید یا آن‌ها را وتو می‌کند و اگر وی قوانین مغایر با قانون اساسی را امضا کند، در واقع ورود قوانین غیراساسی به نظم حقوقی را برگزیده است. در این صورت اگر سوگند ریاست جمهوری برای اجرای وفادارانه قانون اساسی به مثابه دفاع از قانون اساسی است، بدیهی است که وتوی قوانین مغایر با قانون اساسی نیز الزامی و به مثابه دفاع از قانون اساسی است (Seeley, 2008: 168). وتوی قوانین مغایر با قانون اساسی راه حل مؤثری برای جلوگیری از ورود قوانین غیراساسی به نظم حقوقی است؛ زیرا رئیس‌جمهور این اختیار را با اعمال وتوی قوانین دارد. هر چند محدودیت عملی برای گزینش و انتخاب این اختیار اساسی توسط رئیس‌جمهور وجود دارد؛ زیرا کنگره می‌تواند با رأی دو سوم اعضای خویش دوباره

قانون را تأیید و تصویب کند، اما رئیس‌جمهور وظیفه اساسی خود را در این مورد اعمال کرده است و بعد از ورود قانون مغایر با قانون اساسی به نظم حقوقی این دیگر وظیفه قوه قضائیه است تا از اجرای آن جلوگیری کند (Cooper, 2002: 203-204). بنابراین اگر رئیس‌جمهور با توجه به سوگند موضوع قانون اساسی، برای دفاع از آن، از اجرای قانون مغایر با قانون اساسی پس از امضای آن امتناع کند، خود نقض قانون اساسی است؛ زیرا دیگر مقرره‌های قانون اساسی از جمله پاراگراف دوم بند هفتم ماده یکم را نادیده می‌گیرد که رئیس‌جمهور امضا یا وتوی قوانین را می‌تواند برگزیند. وظیفه رئیس‌جمهور برای دفاع و حمایت از قانون اساسی به معنی کل قانون اساسی و نه صرفاً بخش‌هایی از آن است (Prakash, 2007: 84). رئیس‌جمهور در صورت اذعان به مغایرت قانون با قانون اساسی وظیفه دارد تا آن را مطابق قانون اساسی و بر اساس فرآیندهای پیش بینی شده در آن وتو نماید در غیر این صورت تناقض و تداخل وظایف با قوای دیگر رخ می‌دهد که این خود نقض تفکیک قوا است. با توجه به فلسفه و منطوق امضای قوانین که تضمین اجرای قوانین است، اگر رئیس‌جمهور تفسیر خود را از قوانین به نهادهای اجرایی و حتی قوه قضائیه ابراز کند، قابل توجیه است؛ ولی با توجه به همین منطوق رئیس‌جمهور با امضای قانون می‌پذیرد که آن را اجرا نماید و اجرای آن را به بهترین نحو تضمین کند. بنابراین رئیس‌جمهور نمی‌تواند از اجرای قانونی که امضا کرده است اما به مغایرت آن با قانون اساسی اعتقاد دارد، امتناع نماید.

نتیجه‌گیری

بیانیه امضایی یعنی اظهارات و بیانیه‌ای که رئیس‌جمهور به ضمیمه مصوبه‌ای که به قانون تبدیل شده یا می‌شود، صادر می‌کند. سابقه بیانیه امضایی به رئیس‌جمهور جیمز مونرو بر می‌گردد ولی اوج استفاده از آن به دولت ریگان و جرج دبلیو بوش منتسب است. تلاش‌هایی برای ایجاد محدودیت درباره استفاده از بیانیه امضایی توسط برخی از اعضای کنگره صورت گرفت؛ ولی این تلاش‌ها بی‌ثمر ماند و اکنون رؤسای جمهور از این ابزار برای پیشبرد وظایف و اختیارات خود استفاده می‌کنند که این خود نشان از اهمیت آن در نظم حقوقی دارد. به علاوه، اهمیت حقوقی بیانیه امضایی از آنجا روشن گردید که دیوان عالی و دادگاه‌های فدرال به مرور زمان با تکیه بر بیانیه‌های امضایی هنگام تفسیر و ارزیابی اساسی بودن قوانین آرای خود را صادر یا تجدیدنظر نموده‌اند. بیانیه‌های امضایی به سه نوع بلاغی، تفسیری و اساسی تقسیم می‌گردند. در اساسی بودن بیانیه امضایی بلاغی تردیدی وجود ندارد؛ اما اساسی بودن کاربرد بیانیه‌های امضایی تفسیری و اساسی مبهم است. اگر رئیس‌جمهور بیانیه امضایی تفسیری را به منظور تبیین اصطلاحات و مقرره‌هایی که به نظر می‌رسد، ابهام یا اجمال دارند

به کار برد می‌توان این گونه کاربرد را به استناد بند سوم ماده دوم قانون اساسی، مطابق با قانون اساسی دانست ولی اگر رئیس‌جمهور تفسیر خود را جایگزین مقرره‌ای نماید که کنگره وضع کرده است؛ یعنی وی قانون را مطابق با تفسیر خود در مواردی که در قانون اشاره نشده و سکوت کرده یا اصلاً اجمال و ابهامی ندارد، اجرا کند، می‌توان در اساسی بودن این کاربرد رئیس‌جمهور از این نوع بیانیه امضایی تردید کرد. بیانیه امضایی اساسی خود به سه گونه تقسیم می‌گردد؛ اول، بیانیه‌هایی که اعلام می‌کنند، قانون در موارد و کاربردهای خاصی با قانون اساسی مغایر است؛ دوم، بیانیه‌هایی که ادعای تفسیر قانون را دارند به گونه‌ای که از مغایرت آن با قانون اساسی جلوگیری کنند؛ سوم، بیانیه‌هایی که به صراحت قانون امضا شده را با قانون اساسی مغایر اعلام کرده و بیان می‌کنند از اجرای آن امتناع خواهند کرد. گونه‌های اول و دوم بیانیه امضایی اساسی توسط دیوان عالی در قضیه ایالات متحده علیه نیکسون به طور تلویحی مطابق با قانون اساسی اعلام شده‌اند ولی آنچه اساسی بودن آن محل بحث است، گونه سوم از بیانیه امضایی اساسی است. اگر رئیس‌جمهور به نهادهای مادون اجرایی جهت دهد که قانون مغایر با قانون اساسی را اجرا نکنند، پس وی به اختیار دادگاه‌ها در تصمیم‌گیری در مورد اساسی یا غیراساسی بودن قانون تجاوز کرده و تصمیم خویش را حاکم نموده است که این خود نقض نقش قوه قضائیه است؛ بنابراین هنگامی که رئیس‌جمهور قانون مصوب کنگره را مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد، موظف است، آن را وتو کند که این وظیفه رئیس‌جمهور از سه عامل برتری قانون اساسی، سوگند موضوع قانون اساسی و اصل اجرای وفادارانه قانون اساسی نشأت می‌گیرد. بنابراین، رئیس‌جمهور نمی‌تواند از اجرای قانونی که امضا کرده، اما معتقد است که آن قانون با قانون اساسی مغایر است، امتناع کند. با وجود این، وجهت نوع اخیر از بیانیه امضایی اساسی در صورت وتوی مصوبه کنگره توسط رئیس‌جمهور و تصویب قانون با آرای دو سوم اعضای کنگره شایسته تأمل بیشتر است.

منابع

1. Azari, Julia.R (2013), *The Presidential Leadership Delimma: Between The Constitution and a Political Party*, State University of New York Press.
2. American Bar Association (2006), *Blue Ribbon Task force Finds President Bush`s Signing Statements Undermine Separation of Powers*, available at: <http://www.americanbar.org>.
3. Campbel, Karlyn and Jamieson, Kathleen (2008), *Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words*, Chicago: University of Chicago.
4. Cooper, Phillip.J (2002), *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*, University Press of Kansas, Lawrence.

5. Cooper, Phillip. J (2005), George W. Bush, Edgar Allan Poe and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 35, Issue 3.
6. Dellinger, Walter (1993), The Legal Significance of Presidential Signing Statements, Memorandum from Walter Dellinger, Assistant Attorney General to Bernard N.Nussbaum, Counsel to the President, available at: <http://www.justice.gov>.
7. Garber, Mark.N and Wimmer, Kurt (1987), Presidential Signing Statement as Interpretation of Legislation Intent, *Harvard Journal on Legislation*, Volume 24.
8. Halsted, T.J (2007), Presidential Signing Statements: Congressional and Institutional Implications, Congressional Research Service Report for Congress, available at: <http://www.fas.org>.
9. Kelley, Christopher.S (2002), Faithfully Executing and Taking Care: The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement, presented at the annual meeting of the American political science association.
10. Kelley, Christopher.S (2006), *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution*, State University of New York Press, second edition.
11. Kelley, Christopher.S and Bryan, W.Marshall (2008), The Last Words: Presidential Power and the Role of Signing Statement, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 38, Issue 2.
12. Keppinger, Gary.L (2007), Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts, Letter from the Government Accountability Office, available at: <http://www.gao.gov>.
13. Meig, Yule, Kim, M.douglass, Bellis, Tobias and A.Dorsey, Malcolm (2010), *Statutory Construction and Interpretation: General Principles Recent Trends, Statutory Structure and Legislative Drafting Convention, Drafting Federal Grants Statues and Tracking Current Federal Legislation and Regulations*, Alexandria Capital.
14. Mcvey Anderson, Sarabeth (2011), The Sky or Acron? A Constitutional Analysis of presidential signing statements, Degree Master of Arts, Iowa state university.
15. Prakash, Saikrishna.B (2007), Why the President Must Veto Unconstitutional Bills, *William and Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1.
16. Rossiter, Clinton (1987), *the American Presidency*, Baltimore: John Hopkins University Press, second edition.
17. Seeley, Jeremy.M (2008), How the Signing Statement Thought it Killed the Veto: How the Veto May Have Killed the Signing Statement, *Brigham Young University Journal of Public Law*, Volume 23, Issue 1.