

وتوی رئیس‌جمهور در حقوق ایالات متحده آمریکا

جواد تقی‌زاده*
مرتضی نجابت‌خواه**
الیاس کلکلی***

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۳/۱۹

تاریخ دریافت: ۹۸/۱۰/۲۲

چکیده

قانون اساسی آمریکا وظیفه امضای طرح‌های مصوب کنگره را به رئیس‌جمهور واگذار کرده است. رئیس‌جمهور می‌تواند ظرف مهلت ده روز طرح مصوب کنگره را امضا نماید که در نتیجه آن، مصوبه به قانون تبدیل می‌شود. اگر رئیس‌جمهور ظرف این مدت مصوبه را به هر دلیل رد کند و به مجلس منشأ برگرداند، به این اقدام رئیس‌جمهوری وتوی عادی می‌گویند. مجلسین می‌توانند پس از بررسی مجدد با دوسوم آرای اعضا بر مصوبه قبلی خود اصرار کنند که در این صورت وتوی رئیس‌جمهور بی‌اثر و مصوبه کنگره بدون نیاز به امضای رئیس‌جمهور، قانون می‌شود. اگر مهلت ده‌روزه رئیس‌جمهور بگذرد و وی امضا یا وتوی خویش را اعلام نکند، حال آنکه کنگره در اجلاسیه است، مصوبه به قانون تبدیل می‌شود، ولی اگر کنگره در اجلاسیه نباشد، مصوبه به قانون تبدیل نمی‌شود که به آن وتوی جیبی می‌گویند. لذا وتوی جیبی در زمان تعطیلی‌های بین اجلاسیه‌ای و نهایی کنگره امکان‌پذیر است، ولی در زمان تعطیلی‌های درون اجلاسیه‌ای کنگره امکان‌پذیر نیست و معایر قانون اساسی است. دیوان عالی به صراحت وتوی جزئی مصوبات کنگره را معایر قانون اساسی اعلام کرده است.

کلید واژگان:

ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور، قانون اساسی، کنگره، وتو.

* دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران (نویسنده مسئول)
jtaghizadehd@yahoo.com

** دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران
m.nejabatkhah@gmail.com

*** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران
elyaskalkali@gmail.com

مقدمه

ابتکار قانون‌گذاری در کنگره آمریکا به چهار شکل: طرح،^۱ مصوبه مشترک،^۲ مصوبه توافقی^۳ و مصوبه ساده^۴ است. ولی امضای رئیس‌جمهور تنها شامل طرح‌ها می‌شود و سایر مصوبات کنگره به امضای رئیس‌جمهور نیاز ندارند.^۵ جزء دوم بند ۷ ماده یک قانون اساسی ایالات متحده مقرر می‌دارد: «هر طرحی که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، پیش از اینکه به قانون تبدیل شود، به رئیس‌جمهور ایالات متحده ارائه می‌شود که آن را در صورت تأیید، امضا می‌نماید؛ در صورت عدم تأیید، آن را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که طرح از آن ناشی شده است، اعاده می‌کند و مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت در نشریه خود، طرح را بررسی مجدد می‌نماید. چنانچه پس از بررسی مجدد، طرح با رأی دوسوم اعضای آن تصویب شود، همراه با موارد مخالفت به مجلس دیگر ارسال می‌شود تا به روش مشابه، آن را بررسی مجدد نماید و در صورتی که دوسوم اعضای مجلس مزبور نیز آن را تأیید کنند، به قانون تبدیل می‌شود، و در همه این موارد آرای هر دو مجلس به صورت «آری» و «خیر» مشخص می‌شود و اسامی موافقان و مخالفان طرح در نشریه هر یک از مجلسین به ترتیب ثبت می‌شود. اگر طرحی پس از ارائه به رئیس‌جمهوری ظرف مدت ده روز (به استثنای یکشنبه‌ها) توسط وی اعاده نشود، طرح امضا شده تلقی می‌شود و به قانون تبدیل می‌گردد، مگر اینکه کنگره با تعطیلی‌اش مانع اعاده آن [مصوبه] شود که در این حالت، طرح به قانون تبدیل نمی‌شود». تشریفات مربوط به کنگره برای بازبینی و بررسی دوباره مصوبه و توشده در مجلسین نمایندگان و سنا مشابه است. هنگامی که

۱. Bill: این شکل از اقدام قانون‌گذاری برای بسیاری از قوانین، به‌ویژه قوانین مالی، به کار می‌رود؛ اعم از اینکه قانون دائمی یا موقتی و عام یا خاص باشد.
۲. Joint resolution: این شکل از اقدام قانون‌گذاری معمولاً اصلاحیه‌ای بر قانون اساسی است که بعد از تصویب دوسوم اعضای مجلسین کنگره توسط رئیس امور اداری مجلس برای تأیید و تصویب به مجالس ایالات فرستاده می‌شود.
۳. Concurrent resolution: این شکل از پیشنهاد قانون‌گذاری برای موضوعاتی استفاده می‌شود که مربوط به عملکرد هم‌زمان مجلسین نمایندگان و سنا باشد. به عبارت دیگر، مصوبه توافقی برای وضع یا اصلاح قواعدی استفاده می‌شود که به وسیله مجلسین قابل اعمال است و معمولاً برای بیان نظرات و دیدگاه‌های کنگره کاربرد دارد.
۴. Simple resolution: در این شکل، به وسیله یک مجلس به موضوعاتی که صرفاً به آن مربوط باشد، پرداخته می‌شود.
۵. زارعی، محمد حسین، *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۴۷۲.

رئیس‌جمهور مصوبه را به منشأ اعاده کند و آن را همراه با اعتراضات خود که از آن به پیام وتو تعبیر می‌شود، به مجلس مذکور برگرداند، در این موقع فرایند بازبینی کنگره درباره مصوبه وتوشده آغاز می‌شود. با وجود این، قانون اساسی درباره بازبینی ساکت است که آیا رأی دوسوم تمام اعضای هر مجلس لازم است یا تنها رأی اعضای حاضرین در جلسه معتبر است. کنگره آن را به معنای دوسوم اعضای حاضر دانسته است.^۱ عرف و رویه عملی حکایت دارند که طرح‌های وتوشده به وسیله رئیس‌جمهور به مجلس منشأ اعاده می‌گردد و با اعلام وصول طرح وتوشده، پیام رئیس‌جمهور هم در دفتر روزانه ثبت می‌شود و پس از آن مجلس نمایندگان یا سنا مطابق قانون اساسی با اعلام نیاز به بازبینی، آن را در جدول زمانی خود قرار می‌دهد و کمیسیونی را برای بررسی آن مشخص می‌کند و پس از آن، یا بررسی مجدد را به روز خاصی موکول می‌کند یا فوراً رأی‌گیری را در مورد طرح وتوشده انجام می‌دهد.^۲ یعنی درباره لغو وتو رأی‌گیری می‌کند که اگر رأی دوسوم اکثریت حاضرین برای لغو وتو کسب نشود، مجلس دیگر نیز برای لغو وتو نمی‌تواند اقدامی انجام دهد؛ زیرا مطابق قانون اساسی، اصلاً چنین اختیاری برای مجلس دوم بررسی‌کننده وجود ندارد.^۳ در این نوشتار، ابتدا پیشینه وتوی رئیس‌جمهور (۱)، اهمیت (۲) و انواع آن (۳) و در ادامه وتوی جیبی (۴) و وتوی جزئی (۵) با نظر به مباحث گسترده پیرامون آنها بررسی می‌شوند.

۱. پیشینه وتو

از مناقشه‌برانگیزترین مباحث در مجمع تدوین قانون اساسی در فیلادلفیا، مسئله امضای قوانین بود: اولاً آیا امضای قوانین در نظام حقوقی ضروری است و ثانیاً در صورت ضرورت آن، این اختیار توسط چه مرجعی اعمال شود.^۴ پس از مباحث طولانی درباره ضرورت امضای قوانین، تقریباً اجماعی بین اعضای مجمع برای اعمال اختیار امضا یا امتناع از امضای مصوبات کنگره

1. Carey, M.P. *Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview*, Congressional Research Service, 2014, p5.

2. Rybicki, E. *Veto Override Procedure in the House and Senate*, Congressional Research Service, 2015, p3.

3. Sollenberger, M.A. *The Presidential Veto and Congressional Procedure*, Congressional Research Service, 2004, p 2.

4. Farrand, M. *The Record of the Federal Convention of 1787*, Rale University Press, 1911, p 73.

شکل گرفت؛ اما مناقشه اصلی بین اعضا درباره مرجع اعمال کننده آن بود.^۱ با پذیرش این ایده که رئیس جمهور امضای قوانین را اعمال کند، بحث درباره دامنه و محدوده آن مطرح شد؛ دایر بر اینکه در صورت خودداری از امضا یا اعمال وتو، وتوی قوانین مطلق باشد یا به صورت محدود اعمال شود. از آنجا که پیش از استقلال و تصویب قانون اساسی، آمریکا مستعمره انگلستان بود، قوانین مصوب قوای مقننه ایالات پیش از اینکه به قانون تبدیل شوند، باید به امضای فرماندار ایالت می‌رسیدند و پس از امضای فرماندار، می‌بایست مورد موافقت پادشاه انگلستان نیز قرار می‌گرفتند. در برخی مواقع، قوانین مهم مستقیماً به انگلستان فرستاده می‌شدند تا پادشاه آنها را بررسی کند و حسب مورد، امضا یا وتوی خود را اعلام نماید. ولی در اکثر موارد تصمیم‌گیری درباره قانون به فرمانداری محول می‌شد که از طرف پادشاه اختیار تام داشته‌اند.^۲ وتوی فرمانداران و مقام سلطنت نیز مطلق بود و در صورت خودداری از امضا، قوانین می‌بایست دوباره از ابتدا مراحل قانون‌گذاری را سپری کنند. بنابر تجربه دوره استعمار، اکثریت مجمع تدوین قانون اساسی با پیشنهاد وتوی مطلق که الکساندر همیلتون، جرج ریدر و جیمز مدیسون ارائه کرده بودند، به شدت مخالفت کرده، ابراز داشتند که وتوی رئیس جمهور باید در معرض لغو اکثریت کنگره قرار گیرد که در نهایت میان اکثریت نسبی و اکثریت دوسوم، اکثریت دوسوم آرا را تصویب کردند.^۳ از زمان تصویب قانون اساسی تا سال ۲۰۱۴،^۴ ۳۶ رئیس جمهور از ۴۴ رئیس جمهور ایالات متحده، اختیار وتوی خود را جمعاً در ۲۵۶۴ مورد اعمال کرده‌اند که از این تعداد ۱۴۹۸ مورد یعنی ۵۸/۴۰ درصد آنها وتوهای ارجاع شده بوده‌اند؛ یعنی مصوبات رد شده‌ای که به مجلس منشأ برگردانده می‌شدند، آن هم زمانی که کنگره در اجلاسیه بوده است و صرفاً ۱۱۰ مورد یعنی ۷/۳۰ درصد از ۱۴۹۸ مورد به وسیله کنگره لغو شده‌اند و ۱۰۶۶ مورد یعنی

1. Grant, A. Henry VII: the Importance of his Reign in English History, Routledge, 1990, p 12.

2. Drake, Ch.D. The Veto Power: It's Nature and History, the Danger to the Country from its Exercise, Washington: United State Government Printing Office, 1848, p 7.

3. Story, J. Commentaries on the Constitution of the United States, Guide Pro Books Carey, 1988, p 649.

۴. باراک اوباما مصوبه‌ای را در سال ۲۰۱۵ و مصوبه‌ای دیگر را در سال ۲۰۱۶ وتو کرد. دونالد ترامپ نیز مصوبه‌ای را در مارس ۲۰۱۹، مصوبه‌ای دیگر را در آوریل ۲۰۱۹، سه مصوبه را هم‌زمان در ژوئیه ۲۰۱۹ و همچنین مصوبه کنگره برای کاهش اختیارات نظامی‌اش علیه ایران را در می ۲۰۲۰ وتو کرده است.

۴۱/۶۰ درصد هم وتوی جیبی یا مصوبات رد شده‌ای بوده‌اند که کنگره در اجلاسیه نبوده است.^۱ اولین اختیار وتو به وسیله رئیس‌جمهور جرج واشنگتن در ۵ آوریل ۱۷۹۲ اعمال شد.^۲

۲. اهمیت وتو

وتو صلاحیتی است که به یک قوه برای متوقف کردن یا به تعویق انداختن تصمیمات و مصوبات قوه دیگر اعطا می‌شود و به‌طور خاص به معنای توقف یا تعویق یک‌جانبه در تصویب مصوبات قوه مقننه از طریق رئیس کشور است.^۳ اعطای صلاحیت وتوی محدود و نه وتوی مطلق به رئیس‌جمهور به دلایلی دارای اهمیت است. وتو به رئیس‌جمهور این امکان را می‌دهد تا بر قوه مقننه، به وسیله بررسی‌هایی که نسبت به مصوبات کنگره دارد، نظارت کند و مانع تصویب قوانینی شود که آنها را مخالف قانون اساسی و غیرمنصفانه می‌داند.^۴ اگر کنگره واقعاً مصوبه و توشده را برای جامعه ضروری بداند، دوباره آن را تصویب می‌کند؛ زیرا وتو از ابزارهایی است که مقنن را به شور و مشورت بیشتر درباره قانون وادار می‌کند و اگر این وتو به درستی و شفاف عمل کند، راهی برای مقنن به جز مذاکره و بحث بیشتر باقی نمی‌گذارد.^۵ به همین دلیل، همیلتون معتقد است که حق وتو دارای دو هدف اساسی است؛^۶ یکی اینکه اقتداری به قوه مجریه می‌دهد تا قوه مقننه نتواند اختیارات او را سلب نماید و دیگر آنکه در مواردی که ممکن است قوه مقننه به علت حضور عناصر دسیسه‌گری در میان آن، نفع عمومی را نادیده بگیرد، از تصویب قوانین نامناسب جلوگیری می‌شود؛ زیرا نظارتی سودمند بر مقنن مقرر می‌نماید. در واقع وتو به سه دلیل می‌تواند از ورود قوانین نامناسب به نظم حقوقی جلوگیری کند: اول از آنجا که رئیس‌جمهور

1. Carey, *ibid*, p 2.

2. Harris, R.A. and Tichenor, D.J. *A History of the United States Political System: Idea, Interests and Institutions*, Calif. Santa Barbara, 2010, p 295.

3. Pyle, C.H and Pious, R.M. *The President, Congress and the Constitutional: Power and Legitimacy in American politics*, New York: Free Press Story, 1984, p 219.

4. Spitzer, R.J. *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, New York: State University of New York Press, 1988, p 17.

5. Sant Ambrogio, M. The Extra Legislative Veto, *The Georgetown Law Journal*, volume 102, 2014, p 546.

۶ استون، فردیناند اف، *نهادهای اساسی در حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، ۱۳۵۰، ص ۶۸.

دارای دیدگاه متفاوتی در خصوص قانون نسبت به کنگره است و جایگاه منحصر به فردی به عنوان رئیس کشور در نظام سیاسی دارد، می‌تواند اشتباهات غفلت‌شده از سوی کنگره را شناسایی کند؛^۱ دوم با ارجاع مصوبه به کنگره برای بررسی مجدد، وتوی رئیس‌جمهور باعث می‌شود تا درباره موضوع قانون شور و مشورت بیشتری صورت گیرد که این کارویژه ماهیت حق وتوی محدود را نشان می‌دهد؛ سوم اینکه واضعین قانون اساسی موافقت سه نهاد اساسی یعنی مجلس نمایندگان، سنا و ریاست‌جمهوری را در تصویب قوانین لازم دانستند و حال آنکه هریک از نهادهای دموکراتیک نشان‌دهنده مجموعه‌ای از تفاوت‌هایی است که انتخاب‌کنندگان هر نهاد آنها را برگزیده‌اند.^۲ لذا قانون اساسی با فراهم کردن مشارکت هر سه نهاد دموکراتیک در فرایند قانون‌گذاری برای نمایندگان سیاسی با حوزه‌های انتخابیه متفاوت، روند شور و مذاکره را بهبود بخشیده و احتمال تصویب قوانین نامناسب، چه به دلیل سرعت و شتاب‌زدگی در قانون‌گذاری و چه به دلیل کم‌توجهی و بی‌اعتنایی را کاهش داده است. همچنین، قانون اساسی این امکان را می‌دهد تا از ورود قوانینی که بنابر دلایل اساسی و یا به دلیل اینکه در شرایط و اوضاع جدید اهداف مورد نظر قانون دست‌یافتنی نیستند، به نظم حقوقی جلوگیری شود.^۳ حق وتو به رئیس‌جمهور اختیار نمی‌دهد تا قصد قانون‌گذار را اصلاح کند یا تغییر دهد؛ زیرا رئیس‌جمهور توانایی پذیرش یا رد مصوبه کنگره را صرفاً در کلیت آن دارد. با وجود این، رئیس‌جمهور می‌تواند با تهدید به وتو بر روند قانون‌گذاری تأثیر بگذارد.^۴ یعنی رئیس‌جمهور با تهدید به وتو می‌تواند روند قانون‌گذاری را برای تغییر محتوای قانون به این منظور که از قابلیت بیشتری برای پذیرش رئیس‌جمهور برخوردار شود، تحت‌الشعاع قرار دهد.

1. Prakash, S.B. Why the President Must Veto Unconstitutional Bills, *William and Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, 2007, p 84.

2. Azari, J.A, Brown, L.M and Nwokora Z.G. *The Presidential Leadership Dilemma: Between the Constitution and a Political Party*, State University of New York Press, 2013, p 7.

3. Prakash, *ibid*, pp 84-85.

4. Thurber, J.A. *Rivals for Power: Presidential Congressional Relations*, Rowland and Littlefield, 2001, p127.

۳. انواع وتو

وتو را به وتوی مطلق^۱ و وتوی محدود یا تعلیقی^۲ تقسیم می‌کنند. وتو هنگامی مطلق است که رئیس‌جمهور وتوی خود را نسبت به مصوبه مجالس قانون‌گذاری اعمال کند و قانون‌گذار نیز نتواند آن را لغو نماید. به عبارت دیگر، در صورت اعمال این نوع وتو، نهاد قانون‌گذار هیچ اختیاری برای رسیدگی یا بررسی مجدد مصوبه خود ندارد و در این هنگام چنین مصوبه‌ای هرگز به قانون تبدیل نمی‌شود و در صورت استفاده رئیس‌جمهور از این نوع وتو و تمایل مجلس به تصویب آن، تمام مراحل قانون‌گذاری باید از نو سپری شود. اما وتوی محدود یا تعلیقی اختیاری است که رئیس‌جمهور می‌تواند آن را نسبت به مصوبه مجالس قانون‌گذاری اعمال کند، ولی با این قید که نهاد قانون‌گذاری می‌تواند مجدداً به آن مصوبه رسیدگی کند و در صورت تصویب مجدد و کسب آرای لازم و کافی، وتو نیز لغو، و در نتیجه مصوبه به قانون تبدیل می‌شود و در غیر این صورت، یعنی هنگامی که آرای لازم کسب نشود، مصوبه قابلیت تبدیل شدن به قانون را ندارد. در یک تقسیم‌بندی دیگر، وتو به وتوی کلی^۳ و وتوی جزئی^۴ تقسیم شده است. اگر رئیس‌جمهور وتو را به صورت کامل و نسبت به تمامیت مصوبه اعمال کند، بدون اینکه اختیاری برای وتوی قسمتی از آن را داشته باشد، وتو را کلی می‌گویند و اگر رئیس‌جمهور این اختیار را داشته باشد تا بخش‌ها یا مقرره‌هایی از مصوبه را وتو کند، بدون اینکه با کل مصوبه مخالفت نماید، به آن وتوی جزئی می‌گویند.^۵ به علاوه، وتو به وتوی عادی^۶ و وتوی جیبی^۷ تقسیم می‌شود. وتوی عادی آن است که رئیس‌جمهور در طول اجلاسهای مجلس یا مجلسین که جلسات رسمی دارند و در ظرف زمانی مشخص، وتوی خویش نسبت به مصوبه را اعمال کند. اگر این ظرف زمانی با پایان اجلاسیه نهاد قانون‌گذاری مصادف باشد، رئیس‌جمهور با خودداری از امضای مصوبه می‌تواند وتوی خود را اعمال کند و در نتیجه چنین مصوبه‌ای به قانون تبدیل

1. qualified veto.

2. suspensive veto.

3. package veto.

4. partial veto.

5. Bailey, C.S and Barron, Ch. *Constitutional Law*, Cengage Learning, 2006, pp 157-158.

6. regular veto.

7. pocket veto.

نمی‌شود که به آن وتوی جیبی می‌گویند.^۱ به این ترتیب، وتوی رئیس‌جمهور ممکن است در قالب یک اقدام ایجابی یا یک اقدام سلبی باشد. گاهی رئیس‌جمهور وتوی خود را نسبت به مصوبه کنگره اعلام می‌کند (اقدام ایجابی)، ولی گاهی صرف عدم امضا و عدم ابراز موافقت رئیس‌جمهور، وتو تلقی می‌شود (اقدام سلبی). وتوی عادی یک اقدام ایجابی است، ولی وتوی جیبی (تأخیری) یک اقدام سلبی است.

۴. وتوی جیبی

مطابق قانون اساسی، به این دلیل که دورهٔ تصمیم‌گیری رئیس‌جمهور به ده روز محدود شده است، اگر کنگره در پایان روز دهم در اجلاسیه باشد و رئیس‌جمهور به امضا یا وتو مبادرت نکند، مصوبهٔ کنگره خود به خود قانون می‌شود. ولی اگر در پایان روز دهم کنگره در اجلاسیه نباشد، به مثابه این است که رئیس‌جمهور وتوی خود را اعمال نموده و از تبدیل مصوبه به قانون جلوگیری کرده است. پس وتوی جیبی یا تأخیری مانوری در فرایند قانون‌گذاری است که به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد به طور مؤثری اختیار وتوی خود را بدون اینکه به موافقت یا مخالفت مبادرت نماید، اعمال کند.^۲ این وتو به این دلیل جیبی نامیده می‌شود که به رئیس‌جمهور امکان می‌دهد تا به سادگی مصوبهٔ کنگره را به اصطلاح در جیبش قرار دهد و از تبدیل آن به قانون جلوگیری نماید؛ زیرا رئیس‌جمهور مصوبه را نه امضا می‌کند و نه آن را همراه با پیام وتو به مجلس منشأ اعاده می‌نماید.^۳ به این دلیل تأخیری نامیده می‌شود که باعث تأخیر در روند قانونی شدن مصوبه می‌شود، مگر اینکه کنگره هنگامی که اجلاسیه‌اش دوباره از سر گرفته شد، تمام مراحل قانون‌گذاری را از نو سپری کند. پیشینه، اهمیت و وجاهت اساسی آن به ترتیب بررسی می‌شوند.

۴.۱. پیشینه وتوی جیبی

در مجمع تدوین قانون اساسی دربارهٔ وتوی جیبی بحث نشده است و به نظر می‌رسد که وتوی جیبی در تضاد با نظرات اکثریت واضعین قانون اساسی باشد؛ زیرا وتوی جیبی از نظر آثار

1. Bellamy, C. Item Veto: Shield against Deficits or Weapon of Presidential Power, *Valparaiso University Law Review*, Volume 22, Number 3, 1988, pp 564-566.

2. Suzanne and Chana, *ibid*, p 158.

3. Ney, R.W and Chambliss, S. *Our American Government: An Introductory Guide for American Citizens*, Diane Publishing Company, 2000, p 45.

همانند وتوی مطلق است؛^۱ اختیاری که به صراحت مورد مخالفت اعضای مجمع قانون اساسی قرار گرفته بود. اکثریت اعضای مجمع تدوین قانون اساسی، مانند شرمن باتلر و بنجامین فرانکلین، با اختیار وتوی مطلق برای رئیس جمهور به شدت مخالف بودند؛ زیرا از یک سو، این وتو قدرت بیش از حدی به رئیس جمهور می داد و از دیگر سو، تجربه تلخی از وتوی مطلق که پادشاهان بریتانیایی و فرمانداران دوره استعمار اعمال می کردند و با هرگونه قانون مغایر امتیازات سیاسی خویش مخالفت می نمودند و در نهایت این گونه قوانین هرگز اجرایی نمی شدند، وجود داشت.^۲ بنابراین، اکثریت اعضای مجمع قانون اساسی، آثاری را که وتوی محدود نسبت به وتوی مطلق داشت، خطرناک احساس نمی کردند؛ به این دلیل که در وتوی محدود، کنگره می تواند وتوی رئیس جمهور را لغو کند. وتوی جیبی در اثر اعمال آن توسط رؤسای جمهور مورد شناسایی قرار گرفت.

نخستین بار رئیس جمهور، جیمز مدیسون، وتوی جیبی را به کار گرفت که نقطه عطفی بود درباره اینکه الگوی فرایند قانون گذاری در خصوص وتوی جیبی چطور و چگونه می تواند اعمال شود.^۳ مدیسون مصوبه فرایندهای پذیرش تابعیت برای تمام افراد بریتانیای کبیر ساکن ایالات متحده را در آغاز جنگ در سال ۱۸۲۲ دریافت کرد، ولی نه مصوبه را امضا کرد و نه آن را به مجلس منشأ برگشت داد؛ زیرا کنگره در اجلاسیه نبود. مدیسون طی پیامی در اجلاسیه بعدی کنگره پیشنهاد تغییر مصوبه را برای جلوگیری از سوءاستفاده های احتمالی ناشی از قانون به کنگره ارائه کرد و کنگره نیز تغییرات پیشنهادی را اعمال نمود و رئیس جمهور مصوبه جدید را امضا کرد.^۴ ابداع اصطلاح وتوی جیبی را که بر سر زبان ها افتاد و رواج یافت، به دولت رئیس جمهور اندرو جکسون نسبت می دهند^۵ که از دوازده مورد وتویی که وی انجام داد، هفت مورد آنها وتوی جیبی بود. برخلاف مدیسون که مصوبه پذیرش تابعیت را بین اجلاسیه های اول و دوم همان کنگره وتوی جیبی کرد، جکسون اولین وتوی جیبی خود را در پایان اجلاسیه نهایی

1. Spitzer, *ibid*, pp 106-107.

2. Fisher, L. *The Pocket Veto: Its Current Status*, Congressional Research Service, 2001, p 2.

3. Spitzer, *ibid*, p 107.

4. Fisher, *ibid*, p 3.

5. Spalding, M Forte, D.F and Meese III, E. *The Heritage Guide to the Constitution*, Washington: Heritage Foundation, 2014, p 112.

کنگره اعمال کرد که به بحث‌هایی دربارهٔ معنای وتوی جیبی منجر گردید. پیش از سال ۱۸۶۷، دربارهٔ ۲۶ مصوبه، وتوی جیبی بین اجلاس‌های^۱ و دربارهٔ ۱۲ مصوبه نیز وتو پس از اجلاسیهٔ نهایی کنگره رخ داد. ولی رئیس‌جمهور اندرو جانسون در سال ۱۸۶۷ شکل جدیدی از وتوی جیبی را ارائه داد.^۲ وی در این سال پنج مصوبهٔ کنگره را که به وی داده شده بود، وتوی جیبی درون اجلاس‌های^۳ کرد؛ یعنی با اینکه کنگره در اجلاس‌یه بود، ولی جلسهٔ رسمی نداشت و جانسون با استفاده از تعطیلی‌های موقتی چندروزهٔ یک مجلس، با این استدلال که در پایان روز دهم مجلس منشأ در جلسه نبوده است تا وی بتواند مصوبه را برگشت دهد، نوع جدیدی از وتوی جیبی را شکل داد. این اقدام جانسون به اعتراض و انتقاد کنگره، به‌خصوص سنا، منجر گردید و باعث شد تا سناتورها طرحی را پیشنهاد دهند که موضوع کلی آن، تنظیم ارائهٔ طرح‌ها به رئیس‌جمهور و اعادهٔ بعدی آنها به کنگره بود. طرح در سنا به تصویب رسید، اما چون با جلسات تعقیب و محاکمهٔ اندرو جانسون هم‌زمان شد که نزدیک به دو ماه طول کشید، به مجلس نمایندگان ارسال نگردید و به فراموشی سپرده شد.^۴ عرف به‌کارگیری وتوهای جیبی توسط رؤسای جمهور همچنان ادامه داشت و بیشتر هم شد. بین سال‌های ۱۸۶۷ تا ۱۹۲۹، یعنی هنگامی که دیوان عالی اولین تصمیم خود را دربارهٔ وتوی جیبی صادر کرد، ۲۰ رئیس‌جمهور از ۲۹ رئیس‌جمهور جمعاً ۴۸۷ بار از وتوی جیبی استفاده کردند.^۵

۴.۲. اهمیت وتوی جیبی

اعتبار وتوی جیبی به این دلیل بدیهی است که قانون اساسی در انتهای جزء دوم بند ۷ ماده یک با عبارت «مگر این که کنگره با تعطیلی خود مانع اعاده آن شود» به رئیس‌جمهور این امکان را داده است تا با خودداری ساده از امضای مصوبه در هنگام وقوع چنین تعطیلی‌هایی از تبدیل آن به قانون جلوگیری کند. وتوی جیبی نه تنها از نظر روش و فرایند وتو، بلکه از نظر آثار

1. Intersession.
2. Spitzer, R.J. Growing Executive Power: The Strange Case of the Protective Return Pocket Veto, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 42; Issue 3, 2012, p 63.
3. Intrasession.
4. Impeachment.
5. Spalding, Forte and Meese III, *ibid*, p 113.
6. Carey, *ibid*, p 3.

نیز با انواع دیگر وتو متفاوت است؛ زیرا در این صورت وتو مطلق است؛^۱ یعنی هیچ اعاده‌ای از طرف رئیس‌جمهور صورت نمی‌گیرد و کنگره نیز در اجلاسیه نیست تا وتوی مصوبه در معرض لغو قرار گیرد. پس واضعین قانون اساسی، آشکارا درصدد بوده‌اند تا هر دو قوه نقش اختصاصی خود را هنگامی که امکان‌پذیر است، اعمال کنند. همان‌گونه که دیوان عالی در قضیهٔ رایت علیه ایالات متحده بیان می‌کند قانون اساسی نسبت به وتوی ریاست‌جمهوری و به‌طور اخص وتوی جیبی دارای دو هدف اساسی است: اول اینکه رئیس‌جمهور فرصت مناسب برای رسیدگی به مصوبات ارائه‌شده به وی را داشته باشد؛ دوم اینکه کنگره نیز فرصت مناسب برای رسیدگی به پیام وتو رئیس‌جمهور نسبت به مصوبات و از جمله اقدام به بررسی مجدد را داشته باشد؛ بنابراین، از آنجا که این فرصت برای هر دو قوه از بین رفته است، اعمال وتوی جیبی قابل توجیه است. با استفاده از این تحلیل می‌توان چند نکتهٔ مهم نتیجه گرفت:

۱- به رئیس‌جمهور صلاحیت وتوی جیبی داده شده است تا از هر گونه تلاش کنگره برای تعرض به دیگر وتوها جلوگیری شود؛^۲ زیرا کنگره با اقدام خود باعث شده است تا رئیس‌جمهور از اعمال دیگر وتوها امتناع نماید و گزینهٔ راحت‌تری را انتخاب کند. برخلاف وتوی عادی که استفاده از آن به وسیله قانون اساسی از نظر زمانی محدود شده است، از وتوی جیبی هنگامی استفاده می‌شود که تعطیلی کنگره مانع برگشت مصوبه می‌شود.^۳ ۲- قانون اساسی برای وتوی عادی در مقابل استفاده از وتوی جیبی اولویتی تعیین کرده است؛ یعنی در صورت هم‌پوشانی بین امکان‌پذیری اعمال هر یک از وتوها، قانون اساسی اعمال وتوی جیبی را گزینهٔ آخر تلقی کرده است.^۴ از آنجا که واضعین قانون اساسی وتو را به عنوان یک اختیار بررسی مجدد محسوب می‌کردند تا به کنگره و رئیس‌جمهور فرصتی برای رسیدگی به مصوبه پیش از اجرایی شدن آن بدهند و وتو ابزاری برای نظارت بر قوانین است، پس مستفاد می‌شود که وتوی عادی در اولویت اول قرار دارد. در این صورت، اگر کنگره مانع تعطیلی خود در پایان دهمین روز پس از دریافت

1. Genovese, M.A. *Encyclopedia of the American Presidency*, New York: Political Science Faculty Works, 2010, p 393.

2. Spalding, Forte and Meese III, *ibid*, p 112.

3. Spitzer, 2012, p 645.

4. Kelley, Ch.S. *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution*, State University of New York Press, 2006, p 119.

مصوبه از سوی رئیس جمهور شود، دیگر وجهی برای استفاده از وتوی جیبی باقی نمی‌ماند؛^۱ زیرا رئیس جمهور ظرف ده روز باید وتوی خود را اعمال کند و در غیر این صورت مصوبه خودبده خود قانون می‌شود.

با وجود اینکه واضعین قانون اساسی ایالات متحده وتوی مطلق را به صراحت رد کردند، با شناسایی وتوی جیبی که یکی از آثار آن، وتوی مطلق است، چهره جدیدی از وتوی مطلق در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در وتوی جیبی هم‌زیستی بین اختیار وتوی رئیس جمهور و امکان تجدیدنظر کنگره نسبت به مصوبه وجود ندارد؛ زیرا گزینش وتوی جیبی از سوی رئیس جمهور، رد و انکار اختیار کنگره برای رسیدگی مجدد مصوبه وتو شده و در صورت تمایل، لغو وتو است.^۲ لذا قانون‌گذار اساسی آمریکا بین اعمال اختیار بررسی مجدد کنگره و وتوی رئیس جمهور اولویت را به وتوی رئیس جمهور داده است؛ زیرا اگر رئیس جمهور از امضای مصوبه امتناع کند و نتواند آن را به دلیل تعطیلی کنگره برگشت دهد، مصوبه کنگره به قانون تبدیل نمی‌شود.^۳ در صورت فقدان وتوی جیبی، رئیس جمهور هیچ ابزاری برای جلوگیری کنگره از ارسال مصوبات به وی در هنگام تعطیلی کنگره در اختیار ندارد و در نتیجه از اعمال حق وتو محروم می‌شود.^۴ پس اهمیت وجود وتوی جیبی از فقدان آن بیشتر است؛ زیرا باعث تضمین طی فرایند قانون‌گذاری و مشارکت رئیس جمهور و کنگره و ایفای نقش‌های اختصاصی این دو نهاد اساسی در این فرایند می‌شود. اگر کنگره بخواهد از اعمال وتوی جیبی از سوی رئیس جمهور جلوگیری کند، می‌تواند اجلاس‌های خود را به گونه‌ای برنامه‌ریزی نماید که پس از ارسال مصوبات به رئیس جمهور بیشتر از ده روز در اجلاس‌یه باشد و برای بررسی مجدد مصوبه در صورت وتوی رئیس جمهور فرصت داشته باشد.^۵

1. Fisher, *ibid*, p 5.

2. Campbell, K.K and Jamieson, K.H. *Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words*, Chicago: University of Chicago, 2008, p 168.

3. Spitzer, 2012, pp 645-646.

4. Kelley, *ibid*, pp 120-121.

5. Genovese, *ibid*, pp 393-394.

۴.۳. وجاهت اساسی وتوی جیبی

اساسی بودن وتوی جیبی را باید در تصمیمات قضایی‌ای که در این باره اتخاذ شده‌اند، واکاوی کرد. دیوان عالی ایالات متحده در دو قضیه در سال‌های ۱۹۲۹ و ۱۹۳۸ به ترتیب در قضایای موسوم به وتوی جیبی^۱ و رایت علیه ایالات متحده^۲ و دادگاه تجدیدنظر حوزه ناحیه کلمبیا در قضیه کندی علیه سامپسون^۳ در سال ۱۹۷۴ آرای خود را درباره وتوی جیبی صادر کرده‌اند. تعطیلی‌های کنگره که می‌توانند زمینه اعمال وتوی جیبی را فراهم کنند، از سه حالت خارج نیستند:^۴ ۱- تعطیلی منتهی به پایان عمر کنگره که پس از این تعطیلی کنگره جدیدی روی کار می‌آید و به آن تعطیلی اجلاسیه نهایی گفته می‌شود. ۲- تعطیلی بین اجلاسیه‌های اول و دوم کنگره که آن را تعطیلی بین اجلاسیه‌ای می‌گویند. ۳- تعطیلی درون اجلاسیه‌ای، یعنی زمانی که کنگره اجلاسیه دارد، اما بنا به دلایلی جلسه رسمی ندارد و به صورت کوتاه و موقتی در تعطیلی است. مورد اخیر مطابق جزء چهارم بند ۵ ماده یک قانون اساسی، در قالب مصوبه ساده که تعطیلی یک مجلس را کمتر از سه روز بدون موافقت مجلس دیگر اجازه می‌دهد و در قالب مصوبه توافقی که تعطیلی بیشتر از سه روز را با موافقت مجلسین اجازه می‌دهد، امکان‌پذیر است.^۵ قضیه وتوی جیبی درباره تعطیلی بین اجلاسیه‌ای کنگره، قضیه رایت علیه ایالات متحده درباره تعطیلی درون اجلاسیه‌ای کمتر از سه روز و قضیه کندی علیه سامپسون درباره تعطیلی درون اجلاسیه‌ای بیشتر از سه روز کنگره است.

۴.۳.۱. قضیه وتوی جیبی

قضیه وتوی جیبی از آنجا ناشی شد که سنا طرحی را تصویب کرد که به بومیان آمریکا اجازه طرح دعوا در دادگاه‌ها را می‌داد.^۶ طرح در مجلس نمایندگان نیز تصویب شد و در ۲۴ ژوئن ۱۹۲۹ به رئیس‌جمهور کالوین کولیدج تقدیم گردید. در ۳ ژوئیه همان سال اولین اجلاسیه کنگره به پایان

1. pocket veto case.

2. Wright v. United States.

3. Kennedy v. Sampson.

۴. هر دوره کنگره دوساله است و دو اجلاسیه دارد.

5. Spitzer, 2012, p 654.

6. Kelley, ibid, p 114.

رسید^۱ و در نتیجه دوره ده روزه رئیس جمهور در ۶ ژوئیه، یعنی سه روز پس از اتمام اولین اجلاس کنگره، منقضی شد.^۲ کولبیج در طی این مدت مصوبه را نه امضا کرد و نه با اعمال وتوی خویش به مجلس منشأ برگشت داد. ادعای عدم تبدیل مصوبه به قانون باعث شد تا در نهایت این قضیه در دیوان عالی مطرح شود. دیوان نیز به اتفاق آرا اعلام کرد که مصوبه کنگره قانون نشده است؛ به این دلیل که پایان اجلاس کنگره صرفاً به پایان عمر کنگره محدود نمی شود، بلکه شامل تعطیلی بین اجلاسها نیز می شود. پرسش های تعیین کننده ای که در دیوان مطرح شدند، این بودند که آیا هر تعطیلی ای مانع اعاده مصوبه از سوی رئیس جمهور به مجلس منشأ می شود و به طور خاص پرسش این بود که آیا تعطیلی بین اجلاسهای کنگره باعث می شود تا رئیس جمهور وتوی جیبی را اعمال کند یا اینکه موجب منع وی از اعاده مصوبه نمی شود؟ موضوع دیگری که دیوان بررسی کرد، این بود که آیا تعیین نماینده یا مقامی برای دریافت مصوبه ای که رئیس جمهور آن را وتو و به عنوان نماینده کنگره دریافت کرده، با قانون اساسی سازگار است؟ یعنی اینکه کنگره نماینده ای را تعیین کند و وی مصوبه وتوشده را هنگام بازگشایی اجلاس به مجلس منشأ تحویل دهد. دیوان عالی به این نتیجه رسید که مطابق قانون اساسی، هنگامی که کنگره در اجلاس است و جلسه رسمی نیز دارد، رئیس جمهور می تواند مصوبه را ظرف ده روز اعاده کند و کنگره نیز باید پس از بررسی اعتراضات رئیس جمهور به بازبینی مصوبه اقدام نماید و در صورت اینکه رئیس جمهور مصوبه را اعاده نکند، مصوبه با گذشت ده روز خودبه خود اجرایی می شود؛ بنابراین هنگامی که کنگره اجلاس ندارد، به این دلیل که نهادی جمعی است و در زمان تعطیلی و پایان اجلاس اعضا آن متفرق شده اند، اعاده ای از طرف رئیس جمهور واقع نمی شود و اگر هم رئیس جمهور پیش از پایان دوره ده روزه مصوبه را برگشت دهد، کنگره ای وجود ندارد تا مطابق قانون اساسی پس از بررسی پیام وتو، مصوبه را بررسی مجدد کند. با این استدلال، دیوان استفاده عرفی رؤسای جمهور از وتوی جیبی، چه در تعطیلی بین اجلاسها و چه

۱. اتمام مهلت ده روزه رئیس جمهور از تاریخ ۲۴ ژوئن تا ۶ ژوئیه را باید بدون احتساب یکشنبه ها که در قانون اساسی نیز تصریح شده است، در نظر گرفت؛ زیرا بین ۲۴ ژوئن تا ۶ ژوئیه، ۲ یکشنبه (در ۲۷ ژوئن و ۴ ژوئیه) وجود داشت.

2. Fisher, *ibid*, p 3.

در تعطیلی اجلاس نهایی کنگره را درست دانست و آن را تأیید نمود.^۱ دیوان همچنین تعیین نماینده برای دریافت مصوبات امضاننده از سوی رئیس جمهور و تحویل آنها به کنگره و به طور اخص به مجلس منشأ را نیز رد کرد و اظهار داشت که کنگره اختیار ندارد تا نماینده‌ای را برای دریافت مصوبات در طول تعطیلی اجلاس کنگره تعیین کند و حتی اگر چنین نماینده‌ای هم تعیین نماید و در این مورد قانون‌گذاری کند، با قانون اساسی مطابقت ندارد. از آنجا که کنگره در اجلاس نیست، هنگامی که چنین نماینده‌ای مصوبه‌ای را که رئیس جمهور امضا نکرده است، دریافت کند، نه می‌تواند در آن زمان به پیام وتو رسیدگی کند و نه به بررسی مجدد اقدام کند؛ درحالی که قانون اساسی این موارد را لازم دانسته است.^۲

۴.۳.۲. قضیه رایت علیه ایالات متحده

این قضیه پیرو تصویب طرحی در سنا که صلاحیت‌هایی به برخی دادگاه‌ها اعطا می‌کرد، مطرح شد.^۳ مجلسین این طرح را در اولین اجلاس کنگره تصویب و در ۲۴ آوریل ۱۹۳۶ به رئیس جمهور فرانکلین روزولت تقدیم کردند. در ۴ می همان سال، سنا تا ۷ می خارج از اجلاس، تعطیلی داشت؛ یعنی در ۴ می جلسه داشته و در ۷ می نیز تشکیل جلسه داده و در واقع ۵ و ۶ می در تعطیلی بوده است؛ ولی مجلس نمایندگان در اجلاس باقی ماند. از آنجا که سنا برای کمتر از سه روز در تعطیلی بود، به موجب جزء چهارم بند ۵ ماده یک قانون اساسی موافقت مجلس نمایندگان نیز ضروری نبود و به این ترتیب، تعطیلی درون اجلاس‌های یک مجلس رخ داد. در ۵ می، یعنی در دهمین روز بعد از دریافت مصوبه، رئیس جمهور به این دلیل که سنا به عنوان مجلس منشأ تعطیلی داشت، مصوبه را به دبیر سنا^۴ برگشت داد. هنگامی که سنا دوباره در ۷ می تشکیل جلسه داد، مصوبه اعاده شده از سوی رئیس جمهور را دریافت کرد و به یکی از کمیسیون‌های خود ارجاع داد. این سازوکار فرایند وتو باعث شد تا درباره اینک وتوی رئیس جمهور در این مورد جیبی است یا خیر، اختلاف پیش آید؛ زیرا مطابق قضیه وتوی جیبی

1. Ney and Chambliss, *ibid*, p 46.

۲. برای مشاهده نظرات دیوان در قضیه وتوی جیبی، نک:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/279/655/case.html>.

3. Kelley, *ibid*, pp 114-115.

4. Secretary of the Senate.

دیوان عالی در سال ۱۹۲۹، با تحویل پیام وتو به نماینده سنا، شرایط کافی برای اعاده که مطابق قانون اساسی الزامی است، تحقق نمی‌یابد و این امر مغایر قانون اساسی است.^۱ در نهایت، این قضیه به دیوان عالی ارجاع شد. دیوان اظهار داشت که وتوی مصوبه از سوی رئیس‌جمهور در این مورد به عنوان وتوی عادی است؛ زیرا در آن اصلاً وتوی جیبی اعمال نشده است و ربطی به قضیه وتوی جیبی نیز ندارد. دیوان ادامه داد که کنگره تعطیلی نداشته، بلکه صرفاً یکی از مجلسین مطابق قانون اساسی در تعطیلی بوده است؛ زیرا کنگره شامل هر دو مجلس است و تعطیلی سنا هنگامی که مجلس نمایندگان در اجلاس است، باعث نمی‌شود که بتوان گفت کنگره تعطیلی دارد و در اجلاس نیست. بنابراین، دیوان این استدلال را که رئیس‌جمهور نمی‌توانست مصوبه را به سنا به دلیل تعطیلی اش اعاده کند، رد کرد و بیان نمود که قانون اساسی رئیس‌جمهور را از اعاده مصوبه به یک نماینده کنگره مانند دبیر سنا منع نمی‌کند و هیچ مشکل عملی نیز در اعاده مصوبه در طول تعطیلی سه روزه سنا وجود ندارد و مانند این است که سنا در اجلاس بوده و سازمان سنا نیز ادامه داشته است و دبیر سنا مصوبه را دریافت کرده و قادر به دریافت هم بوده است. قانون اساسی اعاده مصوبه را به مجلس، هنگامی که در طول اجلاس یکی از مجلسین در تعطیلی است و حتی از ارائه به کاخ سفید، هنگامی که رئیس‌جمهور در غیبت باشد، منع نمی‌کند. به علاوه، اینکه رئیس‌جمهور نتواند مصوبه را به مجلس منشأ هنگامی که در طول اجلاس، کنگره دچار تعطیلی شده است، ارسال کند، باعث می‌شود اعمال یک حق اساسی نقض شود؛ زیرا کنگره می‌توانسته و فرصت داشته است تا به پیام وتو رسیدگی و به بررسی مجدد مصوبه اقدام کند و در صورت لزوم آن را دوباره تصویب نماید.^۲

۴.۳.۳. قضیه کندی علیه سامپسون

این قضیه در پی تصویب طرحی در سنا با عنوان طرح پزشک خانواده^۳ مطرح شد که پس از تصویب در مجلس نمایندگان، در ۱۴ دسامبر ۱۹۷۴ به رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون ارائه شد.^۴

1. Fisher, *ibid*, pp 4-5.

۲. برای مشاهده نظرات دیوان در قضیه رایت، نک:

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/302/583/cas.html>.

3. Family Practice of Medicine Bill.

4. Kelley, *ibid*, pp 116-117.

در ۲۲ دسامبر همان سال، به موجب مصوبه توافقی مجلسین، به خاطر تعطیلات کریسمس، سنا تا ۲۸ دسامبر و مجلس نمایندگان تا ۲۹ دسامبر تعطیل شدند. سنا که طرح از آن ناشی شده بود، دبیر خود را برای دریافت پیام وتو در طول این تعطیلی تعیین کرد. لیکن رئیس جمهور که مدت ده‌روزه وی در ۲۵ دسامبر به پایان رسید، طرح را به سنا اعاده نکرد و هیچ اقدامی انجام نداد. این رفتار رئیس جمهور باعث شد تا برخی ادعا کنند که طرح مصوب به نحو معتبری قانون شده است و در نتیجه باید به عنوان قانون منتشر شود. ولی برخی استدلال می‌کردند که وتوی جیبی انجام شده است و در نتیجه نباید به عنوان قانون اعلام شود. این قضیه ابتدا در دادگاه منطقه کلمبیا بررسی شد و در نهایت دادگاه تجدیدنظر ناحیه حوزه کلمبیا تصمیم دادگاه منطقه را مبنی بر اینکه وتوی جیبی پیش نیامده است، تأیید کرد.^۱ دادگاه تجدیدنظر با تفصیل بیشتری بیان کرد که وتوی جیبی استثنایی بر این قاعده کلی است که کنگره می‌تواند وتوی رئیس جمهور را لغو کند. دادگاه در ادامه اظهار داشت که تعطیلات کریسمس رئیس جمهور را از اعاده مصوبه به کنگره به عنوان یک وتوی عادی منع نمی‌کند و بنابراین اعلام کرد که دوره ده‌روزه رئیس جمهور پس از ارائه مصوبه مجلس به وی در ۲۵ دسامبر منقضی شده، طرح مصوب نیز خودبه‌خود، بدون اینکه رئیس جمهور اقدامی انجام داده باشد، در این تاریخ قانون شده است. دادگاه اظهار داشت که باید ترتیبات مناسبی برای دریافت پیام وتوی ریاست جمهوری در طول این گونه تعطیلی‌های کنگره ایجاد شود تا رئیس جمهور بتواند مصوبات را به کنگره اعاده کند و در این مورد نیز سنا چنین ترتیبی را تعیین کرده بود. بنابراین، دادگاه انتخاب نماینده برای دریافت پیام وتوی ریاست جمهوری را مطابق قانون اساسی و متمایز از قضیه وتوی جیبی دانست و با این تفسیر مضیق اظهار داشت که وتوی جیبی صرفاً در تعطیلی‌های بین اجلاس‌های و نهایی قابل اعمال و مطابق قانون اساسی است و به این ترتیب، در تعطیلی‌های درون اجلاس‌های، وتوی جیبی پیش نمی‌آید؛ زیرا مغایر قانون اساسی است.^۲

۱. برای مشاهده نظرات دادگاه در قضیه کندی، نک: <http://openjurist.org/511/f2d/430>.

2. Fisher, *ibid*, pp 4-5.

۵. وتوی جزئی

وتوی جزئی اختیاری است برای رئیس‌جمهور تا بتواند با قسمت‌هایی از قانون بدون اینکه کل قانون را وتو کند، مخالفت نماید و قسمت‌های مخالفت شده را به مجلس اعاده کند.^۱ در وتوی کامل رئیس‌جمهور نظارت و بازبینی بر قانون دارد، ولی وتوی جزئی به رئیس‌جمهور در فرایند قانون‌گذاری اختیار موسع اعطا می‌کند؛ زیرا وی به صورت انتخابی قسمت‌هایی از قانون را بدون استفاده از وتوی کامل برای مخالفت و در نتیجه وتوی قانون مورد استفاده قرار می‌دهد.^۲ وتوی جزئی نه تنها نظم قانون را خدشه‌دار می‌کند، بلکه ارتباط و تجانس قانونی که به صورت یک کل در نظر گرفته شده است، با وتوی قسمت‌هایی از قانون و امضای باقی‌مانده آن از بین می‌رود، حتی اگر امکان لغو وتوی جزئی به وسیله کنگره نیز وجود داشته باشد. هدف وتوی جزئی دادن اختیار بیشتری به رئیس‌جمهور است تا مقرره‌هایی را که به گمان وی برای سیاست‌های دولت و اجرایی شدن آنها به طور مضیق و برای مصلحت جامعه و از لحاظ اساسی بودن آنها به طور موسع نامناسب می‌باشند، وتو کند.^۳ پیشنهاد و وجاهت اساسی آن به ترتیب بررسی می‌شوند.

۵.۱. پیشنهاد وتوی جزئی

در مجمع تدوین قانون اساسی هیچ‌گونه بحثی درباره وتوی جزئی وجود نداشته و صرفاً درباره وتوی رئیس‌جمهور به طور کلی صحبت شده است. تمام قوانین اساسی ایالتی به جز ایالات ایندیانا، نوادا، کارولینای شمالی، نیوهمپشایر، رودآیلند و ورمونت به فرمانداران خود اختیار وتوی جزئی را به صراحت اعطا کرده‌اند.^۴ بسیاری از رؤسای جمهور آمریکا بارها خواستار اعطای وتوی جزئی، چه از طریق قانون‌گذاری به وسیله کنگره و چه از طریق بازنگری قانون اساسی بوده‌اند. در سال ۱۹۸۶ رونالد ریگان رسماً در اجلاس سالیانه کنگره، تصویب قانونی برای اعطای وتوی جزئی به رؤسای جمهور را درخواست کرد. بیل کلینتون نیز در اجلاس‌های سالیانه بارها تصویب

1. Bellamy, *ibid*, p 565.

2. Scudder, J.A. After Rants V.Vilsack: An Update On Item Veto In Iowa And Elsewhere, *Iowa Law Review*, Rev 373, 2005, p 376.

3. Pyle and Pious, *ibid*, pp 220-221.

4. Bellamy, *ibid*, p 572.

چنین قانونی را از کنگره درخواست نمود^۱ تا اینکه در سال ۱۹۹۶ قانون وتوی جزئی تصویب شد و کلیتتون آن را امضا کرد. این قانون به رئیس جمهور اجازه وتوی قسمتی از قانون مربوط به بودجه را به جای وتوی کامل قانون و ارسال آن به کنگره می‌داد، ولی این وتو فوراً به وسیله برخی از اعضای کنگره که در زمان تصویب آن مخالف بودند، مورد انتقاد قرار گرفت. سرانجام قانون وتوی جزئی در سال ۱۹۹۸ در قضیه کلیتتون علیه نیویورک توسط دیوان عالی مغایر قانون اساسی اعلام شد. پیش از تصمیم دیوان عالی، کلیتتون در هشتاد و دو مورد مقررهای قوانین بودجه را وتوی جزئی کرده بود.^۲ با اینکه دیوان عالی به صراحت وتوی جزئی را مغایر قانون اساسی دانست، جرج دبلیو بوش در اجلاس سالانه کنگره در سال ۲۰۰۶ اعطای وتوی جزئی به رؤسای جمهور برای حل مشکلات کسری بودجه و هزینه‌های دولتی را خواستار شد که پیرو آن برخی از سناتورها در مارس ۲۰۰۶ طرح وتوی جزئی را در سنا پیشنهاد دادند. این طرح^۳ با توجه به عدم حمایت قوی سنا به قانون تبدیل نشد؛ زیرا اکثر سناتورها آن را به نوعی دور زدن کنگره و در نهایت غیرمنطقی می‌دانستند.^۴ در سال ۲۰۰۹ مجدداً طرح وتوی جزئی با تغییراتی در سنا ارائه گردید، ولی مجدداً مورد حمایت اکثریت سناتورها قرار نگرفت.^۵

1. McMurty, V.A. the Sky or Acron? A Constitutional Analysis of presidential signing statements, *Degree Master of Arts*, Iowa state university, 2010, p 4.

۱. برای مشاهده متن کامل قانون، نک:

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ130/pdf/PLAW-104publ130.pdf>.

2. Mcvey Anderson, S. Item Veto and Expanded Impoundment Proposal: Historical and Current Status, Congressional Research Service, 2011, p 32.

۳. برای مشاهده طرح، نک:

<https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/3521>.

4. Bruhl, A-A.P. Return of the Line Item Veto? Legalities, Practicalities and Some Puzzles, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Number 3, 2008, pp 448-449.

۵. نک:

<http://web.archive.org/web/20110105025838/http://feingold.senate.gov/record.cfm?id=309038>.

۵.۲. وجاهت اساسی وتوی جزئی

قانون وتوی جزئی در قضیه کلینتون علیه نیویورک در دیوان عالی رسیدگی گردید و رأی دادگاه ناحیه حوزه کلمبیا^۱ مبنی بر مغایرت قانون وتوی جزئی و اعمال آن با قانون اساسی در دیوان عالی تأیید شد. دیوان عالی استدلال کرد هر مصوبه‌ای که به رئیس‌جمهور ارائه می‌شود یا باید مورد موافقت قرار گیرد، یعنی آن را امضا کند یا در غیر این صورت آن را به مجلسی که از آن نشأت گرفته است، برگرداند؛ با این توضیح که امضا یا وتو باید به صورت کامل و در تمامیت مصوبه و نه در بخشی از آن انجام شود. دیوان در ادامه بیان داشت که اعمال اختیار وتوی جزئی معادل اصلاح یا لغو یک‌جانبه بخش‌هایی از قانون است و اصلاح یا لغو قانون کمتر از وضع قانون نیست و هیچ مقرره‌ای در قانون اساسی به نفع رئیس‌جمهور برای اصلاح یا لغو قوانین وجود ندارد و در نتیجه وتوی جزئی تجاوز به اختیار قانون‌گذاری به وسیله کنگره است که قانون اساسی آن را منع می‌کند. دیوان عالی همچنین تصریح نمود که بارزترین و تنها راه برای طرح وتوی جزئی، بازنگری قانون اساسی است و وضع قانون عادی در این زمینه با قانون اساسی مغایرت دارد.^۲

1. Circuit court of the District of Columbia.

۲. برای مشاهده نظرات دیوان در قضیه کلینتون، نک:

<https://www.law.cornell.edu/supct/html/97-1374.ZO.html>.

نتیجه گیری

مصوبات مجالس قانون گذاری ایالات پیش از تصویب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا هم به وسیله فرماندار آن ایالت و هم به وسیله پادشاه انگلستان بررسی و در نتیجه امضا یا رد می شدند. اکنون این کارویژه مهم در سطح فدرال را رئیس جمهور ایالات متحده اعمال می کند. پس از ارائه مصوبات کنگره به رئیس جمهور پنج حالت زیر قابل تصور است: ۱- امضای رئیس جمهور ظرف ده روز که در این صورت مصوبه به قانون تبدیل می شود. ۲ و ۳- وتوی رئیس جمهور ظرف ده روز و اعاده مصوبه به کنگره در زمان اجلاسیه (وتوی عادی) که در صورت تصویب آن توسط دو سوم اعضای کنگره مصوبه به قانون تبدیل می شود، ولی در صورت عدم تصویب مجدد آن با دوسوم آرای اعضای کنگره، مصوبه قانون نمی شود. ۴- اگر مهلت ده روزه بگذرد و رئیس جمهور به امضا یا وتوی طرح مصوب کنگره اقدام نکند و حال آنکه کنگره در اجلاسیه باشد، مصوبه به قانون تبدیل می شود. ۵- در صورت عدم اقدام رئیس جمهور به امضا یا وتوی مصوبه کنگره در ظرف ده روز و حال آنکه در پایان روز دهم کنگره در تعطیلی بین اجلاسیه ای یا تعطیلی نهایی باشد، مصوبه به قانون تبدیل نمی شود (وتوی جیبی). بحث درباره اساسی بودن وتوی جیبی در آرای قضایی مطرح شد. قضیه وتوی جیبی در سال ۱۹۲۹ درباره تعطیلی بین اجلاسیه ای کنگره بود که دیوان عالی اعمال وتوی جیبی را در این گونه تعطیلی ها مطابق قانون اساسی دانست و در کنار آن اعمال وتوی جیبی را در تعطیلی نهایی کنگره نیز مطابق قانون اساسی اعلام کرد. مطابق نظر دیوان عالی، انتخاب نماینده توسط کنگره برای دریافت پیام وتوی ریاست جمهوری در تعطیلی بین اجلاسیه ای و تعطیلی اجلاسیه نهایی کنگره مغایر قانون اساسی است. قضیه رایت علیه ایالات متحده درباره تعطیلی درون اجلاسیه ای سه روزه یا کمتر و قضیه کندی علیه سامپسون درباره تعطیلی درون اجلاسیه ای بیشتر از سه روز بود که مراجع قضایی در هر دو قضیه استفاده از وتوی جیبی در این گونه تعطیلی ها را مغایر قانون اساسی اعلام کردند. به نظر دیوان عالی، تعیین نماینده توسط کنگره برای دریافت پیام وتوی رئیس جمهور در تعطیلی های درون اجلاسیه ای نه تنها مطابق قانون اساسی است، بلکه باید انجام شود. در برهه ای از زمان، به استناد قانون مصوب کنگره، وتوی جزئی توسط رئیس جمهوری ایالات متحده اعمال شده است. دیوان عالی در قضیه کلینتون علیه نیویورک، قانون وتوی جزئی را با این استدلال که قانون اساسی صرفاً وتوی مندرج در جزء دوم بند ۷ ماده یک قانون اساسی را به صورت کامل و نه در قسمت هایی از آن پیش بینی کرده است، مغایر قانون اساسی دانست.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

۱. استون، فردیناند اف، *نهادهای اساسی در حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی، چاپ اول، ۱۳۵۰.
۲. زارعی، محمد حسین، *مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.

ب) منابع انگلیسی

Books

3. Azari, Julia A, Brown, Lara M and Nwokora Zim G. *The Presidential Leadership Delimma: Between the Constitution and a Political Party*, State University of New York Press, 2013.
4. Bailey, C. Suzanne and Barron, Chana. *Constitutional Law*, Cengage Learning, 2006.
5. Campbel, Karlyn Kohrs and Jamieson, Kathleen Hall. *Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words*, Chicago: University of Chicago, 2008.
6. Drake, Charles Daniel. *The Veto Power: It's Nature and History*, Washington: United State Government Printing Office, 1848.
7. Farrand, Max. *The Record of the Federal Convention of 1787*, Rale University Press, 1911.
8. Genovese, Michael.A. *Encyclopedia of the American Presidency*, New York: Political Science Faculty Works, 2010.
9. Grant, Alexander. *Henry VII: the Importance of his Reign in English History*, Routledge, second edition, 1990.
10. Harris, Richard.A and Tichenor, Daniel J. *A History of the United States Political System: Idea, Interests and Institutions*, Calif. Santa Barbara, 2010.
11. Kelley, Christopher.S. *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution*, State University of New York Press, 2006.

12. McMurty, Virginia.A. The Sky or Acron? A Constitutional Analysis of presidential signing statements, *Degree Master of Arts*, Iowa state university, 2010.
13. Pyle, Christopher H and Pious, Richard M. *The President, Congress and the Constitutional: Power and Legitimacy in American politics*, New York: Free Press, 1984.
14. Spalding, Matthew, Forte, David F and Meese III, Edwin. *The Heritage Guide to the Constitution*, Heritage Foundation, Second edition, 2014.
15. Spitzer, Robert J. *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, New York: State University of New York Press, 1988.
16. Story, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*, Guide Pro Books, 1988.
17. Thurber, James A. *Rivals for Power: Presidential Congressional Relations*, Rowman and Littlefield, second edition, 2001.
18. Ney, Robert W and Chambliss, Saxby. *Our American Government: An Introductory Guide for American Citizens*, Diane Publishing Company, 2000.

Articles

19. Bellamy, Clavin. Item Veto: Shield against Deficits or Weapon of Presidential Power, *Valparaiso University Law Review*, Volume 22, Number 3, 1988.
20. Bruhl, Aaron-Andrew P. Return of the Line Item Veto? Legalities, Practicalities and Some Puzzles, *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, Volume 10, Number 3, 2008.
21. Prakash, Saikrishna B. Why the President Must Veto Unconstitutional Bills, *William and Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, 2007.
22. Sant Ambrogio, Michael. The Extra Legislative Veto, *The Georgetown Law Journal*, volume 102, 2014.
23. Scudder, Jeffrey A. After Rants V.Vilsack: An Update On Item Veto In Iowa And Elsewhere, *Iowa Law Review*, Volume 91, Number 1, 2005.
24. Spitzer, Robert J. Growing Executive Power: The Strange Case of the Protective Return Pocket Veto, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 42; Issue 3, 2012.

Internet sites

25. Carey, Maeve.P. **Regular Vetoes and Pocket Vetoes: An Overview**, Congressional Research Service, available at: <http://www.crs.gov>, 2014.
26. Fisher, Louis. **The Pocket Veto: Its Current Status**, Congressional Research Service, available at: <http://www.fas.org>, 2001.
27. Mcvey Anderson, Sarabeth. **Item Veto and Expanded Impoundment Proposal: Historical and Current Status**, Congressional Research Service, available at: <http://www.crs.gov>, 2011.
28. Rybicki, Elizabeth. **Veto Override Procedure in the House and Senate**, Congressional Research Service, available at: <http://www.senate.gov>, 2015.
29. Sollenberger, Mitchel A. **The Presidential Veto and Congressional Procedure**, Congressional Research Service, available at: <http://www.archives.gov>, 2004.