

دیپلماسی پارلمانی آمریکا در قبال ایران (۲)  
فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا با تأکید  
بر برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی  
دفتر: مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰  
شماره مسلسل: ۱۴۳۷۸

مردادماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا
۲۰.....	جمع بندی و نتیجه گیری
۲۵.....	منابع و مأخذ



دیپلماسی پارلمانی آمریکا در قبال ایران (۲)  
فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا با تأکید بر برنامه  
جامع اقدام مشترک (برجام)

چکیده

یکی از عناصر تأثیرگذار بر چشم‌انداز برجام (برنامه جامع اقدام مشترک)، فرآیند قانونمند شدن برجام در جمهوری اسلامی ایران و کنگره آمریکاست. فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا شامل هشت مرحله زیر است:

**مرحله اول** – تهیه و نگارش پیش‌نویس لایحه،

**مرحله دوم** – ارجاع پیش‌نویس لایحه به کمیته‌های دائمی مجلس بررسی‌کننده لایحه،

**مرحله سوم** – ارجاع لایحه از کمیته دائمی به صحن مجلس بررسی‌کننده لایحه،

**مرحله چهارم** – ارجاع مصوبه نهایی اولین مجلس بررسی‌کننده لایحه به مجلس دوم،

**مرحله پنجم** – ارجاع لایحه مصوب مجالس نمایندگان و سنا به کمیته کنفرانس کنگره

در صورت وجود تفاوت در لایحه مصوب دو مجلس،

**مرحله ششم** – ارجاع لایحه مصوب کمیته کنفرانس به صحن مجالس نمایندگان و سنا،

**مرحله هفتم** – ثبت لایحه نهایی شده کنگره در دفتر چاپ دولت،

**مرحله هشتم** – ارجاع لایحه نهایی شده به رئیس‌جمهور،

دو گزینه پیش‌رو برحسب مصوبه کمیته کنفرانس در مجلس نمایندگان و سنا:

الف) توشیح لایحه توسط رئیس‌جمهور در مدت ده روز و تبدیل آن به قانون (در صورت

موافقت رئیس‌جمهور با مصوبه مجالس نمایندگان و سنا).

ب) وتوی قانونی لایحه توسط رئیس‌جمهور (در صورت عدم موافقت رئیس‌جمهور با مصوبه مجالس نمایندگان و سنا).

دو گزینه محتمل در صورت وتوی رئیس‌جمهور:

- موافقت مجدد بالاتر از دوسوم قانونگذاران مجلس نمایندگان و مجلس سنا با لایحه و تبدیل لایحه به قانون.

- نیاوردن آرای لازم برای تبدیل لایحه به قانون.

برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) در حال حاضر در مرحله سوم و بررسی موضوع در کمیته‌های دائمی مجلس نمایندگان و سنا قرار دارد.

## مقدمه

برای ارزیابی افق چشم‌انداز برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)، لازم است عناصر متعددی مورد بررسی قرار گیرند. عناصر مرتبط لازم است در لایه‌های جداگانه همچون دسته‌بندی مناسب دستاوردها و نکات قابل تأمل برجام، تقویت فرصت‌های پساتوافقتنامه وین، تقویت انسجام ملی برای مدیریت پیش‌رویدادی آسیب‌های احتمالی و پایش مستمر دیپلماسی پارلمانی و رسمی آمریکا در قبال توافقتنامه هسته‌ای وین مورد بررسی قرار گیرند. موضوع هسته‌ای ایران به سه بخش پساتوافقتنامه وین، پساقتنومند شدن اجرای توافقتنامه و پساتحریم‌ها قابل تفکیک است و لازم است نهادهای ذیربط با تقویت وحدت فکری - رویه‌ای، پاداستراتژی لازم متناسب با هر مرحله را در دستور کار قرار دهند. در همین چارچوب، یکی از رسالت‌ها و اولویت‌های پژوهشی گروه پارلمانی دفتر



مطالعات سیاسی در مرحله پساتوافقنامه وین، ارزیابی فرآیند قانونگذاری کنگره با تأکید بر برنامه جامع اقدام مشترک است.

### فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا

با استناد به «ماده اول قانون اساسی آمریکا»<sup>۱</sup>، قوه مقننه این کشور دومجلسی و شامل «مجلس سنا»<sup>۲</sup> و «مجلس نمایندگان»<sup>۳</sup> است و لوایح قبل از توشیح رئیس‌جمهور باید به تصویب اکثریت هر دو مجلس برسند.<sup>۴</sup> تنها موارد استثنا، قوانین مربوط به درآمد دولتی است که تنها مجلس نمایندگان صلاحیت رسیدگی به آن را دارد و مورد دیگر تأیید صلاحیت نامزد ریاست‌جمهوری و تصویب معاهدات است که در حوزه صلاحیت مجلس سناست. در سایر موارد تصویب قانون نیازمند موافقت هر دو مجلس است. در این راستا، فعالیت کنگره در حوزه قانونگذاری به چهار بخش تصویب «لایحه»<sup>۵</sup>، «قطعنامه‌های مشترک»<sup>۶</sup>، «قطعنامه‌های همزمان»<sup>۷</sup> و «قطعنامه‌های ساده»<sup>۸</sup> تفکیک می‌شود. قطعنامه‌ها دارای بار قانونی نیستند ولی بستر روانی لازم و همراه‌سازی سایر قانونگذاران برای صدور لوایح قانونی مشابه را فراهم می‌کنند.

فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا شامل ۸ مرحله زیر است:

1. Article One of the United States Constitution
2. U.S. Senate
3. U. S. House of Representatives
4. [http://www.usconstitution.net/xconst\\_A1Sec10.html](http://www.usconstitution.net/xconst_A1Sec10.html)
5. Bill
6. Joint Resolution
7. Concurrent Resolution
8. Simple Resolution

## مرحله اول - تهیه و نگارش پیش‌نویس لایحه

حامیان یک لایحه، به دو بخش «تهیه‌کننده یا طراحان اولیه پیش‌نویس لایحه»<sup>۱</sup> و «قانونگذاران پشتیبان پیش‌نویس لایحه»<sup>۲</sup> تفکیک می‌شوند. در اغلب مواقع، نمایندگان و سناتورهای پیش‌نویس اولیه لوائح طراحی می‌کنند که در فهرست قانونگذاران با سابقه یا هیئت‌رئیس کمیته‌های دائمی کنگره قرار دارند و از این پتانسیل برخوردارند که از طریق رایزنی با سایر قانونگذاران، امضاهای بیشتری را برای حمایت از لایحه جمع‌آوری کنند. در همین راستا لابی صهیونیستی اپیک نیز بیشتر نمایندگانی را هدفگیری می‌کند که از سابقه کاری یا موقعیت حزبی مناسبی در کنگره برخوردارند. این اقدام با رویکرد تقویت لابی‌گری منفی و لحاظ کردن منافع رژیم صهیونیستی در مرحله نگارش لایحه انجام می‌شود. حامیان و طراحان اولیه پیش‌نویس یک لایحه می‌توانند دو قانونگذار و از هر دو حزب دمکرات و جمهوریخواه باشند. برای مثال می‌توان به «لایحه توافق هسته‌ای با ایران»<sup>۳</sup> اشاره کرد که طراحان اولیه پیش‌نویس آن به ترتیب سناتور باب کارکر - رئیس‌جمهوریخواه کمیته روابط خارجی مجلس سنا و سناتور باب مندز نماینده دمکرات ایالت نیوجرسی و نایب رئیس کمیته روابط خارجی سنا بودند.<sup>۴</sup>

---

1. Bill Sponsor

2. Bill Co - Sponsors

3. Iran Nuclear Negotiation Act of 2014.

4. <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/238569-corker-menendez-bill-hinders-not-helps-a-good-iran-deal>



## مرحله دوم – ارجاع پیش‌نویس لایحه به کمیته‌های دائمی

پیش‌نویس لایحه در «کمیته‌های دائمی»<sup>۱</sup> وارد فاز بررسی تخصصی و تضارب فکری می‌شود. مجلس سنا و نمایندگان به ترتیب دارای ۱۶ و ۲۱ کمیته دائمی‌اند. پنج کمیته نیز مشترک است که در آنها از هر دو مجلس نمایندگان و سنا، قانونگذارانی حضور دارند. کمیته‌های مشترک برخلاف کمیته‌های دائمی، نقشی در فرآیند قانونگذاری ندارند و رسالت آنها بیشتر کارویژه‌های نظارتی است که در جدول ۱ به آنها اشاره شده است.<sup>۲</sup>

### جدول ۱. کمیته‌های مشترک صد و چهاردهمین کنگره آمریکا<sup>۳</sup>

کمیسیون امنیت و همکاری در اروپا <sup>۴</sup>	کمیته مشترک چاپ <sup>۵</sup>	کمیته مشترک مالیات‌گذاری <sup>۶</sup>	کمیته مشترک کتابخانه <sup>۷</sup>	کمیته مشترک اقتصادی <sup>۸</sup>
--	------------------------------	---------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------------

در جدول ۲ نیز اسامی کمیته‌های دائمی مجالس سنا و نمایندگان آورده شده است.

1. Standing Committee
2. [http://www.senate.gov/committees/committees\\_home.htm](http://www.senate.gov/committees/committees_home.htm)
3. <https://www.govtrack.us/congress/committees/>
4. Commission on Security and Cooperation in Europe
5. Joint Committee on Printing
6. Joint Committee on Taxation
7. Joint Committee on the Library
8. Joint Economic Committee

## جدول ۲. کمیته‌های دائمی مجالس سنا و نمایندگان کنگره صد و چهاردهم

کمیته‌های دائمی مجلس سنا				
کمیته بودجه <sup>۵</sup>	کمیته بانکداری، خانه‌سازی و امور شهری <sup>۴</sup>	کمیته حمل و نقل، علوم و تجارت <sup>۳</sup>	کمیته تخصیص <sup>۲</sup>	کمیته نیروهای مسلح <sup>۱</sup>
کمیته مالی <sup>۱۰</sup>	کمیته روابط خارجی <sup>۹</sup>	کمیته امور کهنه کاران ارتش <sup>۸</sup>	کمیته محیطی و امور عام‌المنفعه <sup>۷</sup>	کمیته انرژی و منابع طبیعی <sup>۶</sup>
کمیته شرکت‌های تجاری کوچک <sup>۱۵</sup>	کمیته قوانین و اجرا <sup>۱۴</sup>	کمیته قضایی <sup>۱۳</sup>	کمیته بهداشت، کار و امور بازنشستگی <sup>۱۲</sup>	کمیته امنیت داخلی و امور دولتی <sup>۱۱</sup>
				کمیته جنگلداری، تغذیه و کشاورزی <sup>۱۶</sup>
کمیته‌های دائمی مجلس نمایندگان				
کمیته انرژی و تجارت	کمیته بودجه	کمیته نیروهای مسلح	کمیته تخصیص	کمیته کشاورزی

1. Armed Services Committee
2. Appropriations Committee
3. Commerce, Science, and Transportation Committee
4. Banking, Housing, and Urban Affairs Committee
5. Budget Committee
6. Energy and Natural Resources Committee
7. Environment and Public Works Committee
8. Veterans' Affairs Committee
9. Foreign Relations Committee
10. Finance Committee
11. Homeland Security and Governmental Affairs Committee
12. Health, Education, Labor, and Pensions Committee
13. Judiciary Committee
14. Rules and Administration Committee
15. Small Business and Entrepreneurship Committee
16. Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee



کمیته اخلاقیات	کمیته منابع طبیعی	کمیته قضایی	کمیته شهرسازی <sup>۱</sup>	کمیته امنیت داخلی
کمیته خدمات مالی	کمیته تجارت کوچک	کمیته فناوری، فضا و علوم <sup>۳</sup>	کمیته قوانین	کمیته نظارت و اصلاحات دولتی <sup>۲</sup>
کمیته روابط خارجی	کمیته ابزار و روش‌ها <sup>۵</sup>	کمیته امور کهنه کاران ارتش	کمیته اطلاعات	کمیته زیرساخت‌ها و حمل و نقل <sup>۴</sup>
				کمیته آموزش و نیروی کار <sup>۶</sup>

در صد و چهاردهمین مجلس سنا علاوه بر کمیته‌های ویژه و دائمی، چهار «کمیته ویژه و منتخب»<sup>۷</sup> نیز با عناوین «کمیته امور هند»<sup>۸</sup>، «کمیته امور اخلاقی»<sup>۹</sup>، «کمیته امور اطلاعاتی»<sup>۱۰</sup> و «کمیته امور سالخوردگان»<sup>۱۱</sup> نیز وجود دارد. مهمترین اهرم کمیته‌های تخصصی برای بررسی لایحه، برگزاری جلسات استماع است. پنج نوع جلسه استماع در کمیته‌های دائمی برگزار می‌شوند که از آنها با عناوین «جلسات استماع تقنینی»<sup>۱۲</sup>، «جلسات استماع نظارتی»<sup>۱۳</sup>، «جلسات استماع

1. House Administration Committee
2. Oversight and Government Reform
3. Science, Space, and Technology Committee
4. Transportation and Infrastructure Committee
5. Ways and Means Committee
6. Education and the Workforce Committee
7. Special & Select Committee
8. Indian Affairs Committee
9. Select Committee on Ethics Committee
10. Select Committee on Intelligence Committee
11. Special Committee on Aging Committee
12. Legislative hearings
13. Oversight Hearings

تحقیقاتی»،<sup>۱</sup> «جلسات استماع انتصاب»<sup>۲</sup> و «جلسات استماع میدانی»<sup>۳</sup> نام می‌برند. به جلسات استماعی که کمیته‌های تخصصی با هدف دریافت نظرات دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و مدنی ذیربط برای بررسی یک لایحه برگزار می‌کنند، «جلسات استماع تقنینی» می‌گویند. در این مرحله است که بروز و ظهور لابی‌گری پارلمانی در لایه‌های تو در تو دنبال می‌شود و مجمعی برای تضارب فکری کانون‌های قدرت، لابی‌ها و نهادهای پژوهشی است. گروهک منافقین نیز در همین مرحله است که تلاش می‌کند با لابی‌گری منفی و حضور در جلسات استماع در جایگاه شاهد، فضای حاکم بر جلسه را تحت تأثیر قرار دهند.

یکی دیگر از عناصر تأثیرگذار بر مسیر بررسی لوایح، نمایندگان شاخص و رؤسای کمیته‌های مرتبطاند که با بهره‌گیری از موقعیت پارلمانی خود بر فضای حاکم بر جلسه تأثیر می‌گذارند. در جدول ۳ به مهمترین رؤسای کمیته‌های دائمی کنگره صدوچهاردهم که نقش مهمی را در روند بررسی لوایح مرتبط با موضوع هسته‌ای ایران و تحریم‌ها برعهده دارند اشاره شده است.

- 
1. Investigative Hearings
  2. Nomination Hearings Session
  3. Field Hearings



جدول ۳. رؤسای کمیته‌های مرتبط با توافقنامه هسته‌ای وین و تحریم‌ها در کنگره آمریکا

 <p>تام پرایس<sup>۴</sup> رئیس کمیته بودجه مجلس نمایندگان</p>	 <p>دیوین نیونز<sup>۳</sup> رئیس کمیته اطلاعات مجلس نمایندگان</p>	 <p>مک ترنبری<sup>۲</sup> رئیس کمیته نیروهای مسلح مجلس نمایندگان</p>	 <p>ادریس<sup>۱</sup> رئیس کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان</p>
 <p>مایک انزی<sup>۸</sup> رئیس کمیته بودجه مجلس سنا</p>	 <p>ریچارد شل بای<sup>۷</sup> رئیس کمیته بانکداری مجلس سنا</p>	 <p>سناتور جان مک کین<sup>۶</sup> رئیس کمیته نیروهای مسلح مجلس سنا</p>	 <p>سناتور باب کارکر<sup>۵</sup> رئیس کمیته روابط خارجی مجلس سنا</p>

1. Rep. Ed Royce
2. Rep. Mac Thornberry
3. Rep. Devin Nunes
4. Rep Tom Price
5. Senator Bob Corker
6. Senator John Mccain
7. Sen. Richard Shelby
8. Sen Mike Enzi

نتایج حاصل از بررسی مواضع چهره‌های شاخص کنگره نشانگر شکنندگی انسجام قانونگذاران کنگره برای مخالفت با توافقنامه هسته‌ای وین است. برای مثال « قانونگذار مک ترنبری» - رئیس کمیته نیروهای مسلح مجلس نمایندگان بر این باور است توافقنامه وین از ظرفیت کنترلی لازم برای مهار برنامه‌های هسته‌ای ایران برخوردار است و اولویت بعدی قانونگذاران باید به سمت تحدید توانمندی‌های سایبری ایران و سازماندهی تهاجم سایبری به تأسیسات اتمی ایران متمرکز شود.<sup>۱</sup>

رهنمودهای پیشنهادی گزارش‌های «مرکز پژوهش‌های کنگره»<sup>۲</sup> به کمیته‌های دائمی، یکی دیگر از عناصر تأثیرگذار بر جلسات استماع کنگره است. از کنگره صدو هفتم تا کنگره صدوسیزدهم، ۱۶۱ گزارش مرتبط با ایران تهیه شده است که در جدول ۴ آمار مرتبط با آنها آورده شده است. در صدر پژوهش‌های این مرکز، گزارش‌های مرتبط با «چالش‌ها و دغدغه‌های آتی ایران و آمریکا» قرار دارد که با ۵۴ عدد از سایر گزارش‌ها پیشی گرفته است.<sup>۳</sup>

جدول ۴ بیانگر این واقعیت است که حجم وسیعی از گزارش‌های ارسالی مرکز پژوهش‌های کنگره برای کمیته‌های دائمی مجلس سنا و نمایندگان، موضوعات مرتبط با جمهوری اسلامی ایران‌اند که قطعاً بیانگر رابطه پایدار حوزه پژوهش و فرآیند قانونگذاری در آمریکا را نشان می‌دهد.

1. <http://thornberry.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=268781>

2. Congressional Research Service (CRS)

3. <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/index.html>



#### جدول ۴. تراکم موضوعی سلسله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های کنگره در خصوص ایران

ردیف	عنوان سلسله گزارش‌ها	تعداد گزارش‌ها
۱	گزارش‌های مرتبط با «چالش‌ها و دغدغه‌های آتی ایران و آمریکا»	۵۴
۲	گزارش‌های مرتبط با «تحریم جمهوری اسلامی ایران»	۴۸
۳	گزارش‌های مرتبط با «موضوع هسته‌ای ایران»	۲۶
۴	گزارش‌های مرتبط با «نفوذ ایران در عراق»	۲۰
۵	گزارش‌های مرتبط با «وضعیت اقتصادی ایران»	۶
۶	گزارش‌های مرتبط با «توان موشکی ایران»	۵
۷	گزارش‌های مرتبط با «انتخابات ریاست جمهوری یا مجلس شورای اسلامی»	۱
۸	گزارش‌های مربوط به «آرایش قومی - مذهبی»	۱
مجموع تعداد گزارش‌های مرتبط با جمهوری اسلامی ایران		۱۶۱

یکی دیگر از عناصری که می‌تواند مسیر بررسی لوایح در کنگره را تحت تأثیر قرار دهد رایزنی رئیس‌جمهور با هم‌تایان حزبی خود در کنگره است که از مصادیق آن می‌توان به سخنرانی باراک اوباما برای ۹۰ قانونگذار حزب دمکرات در کاخ سفید پیرامون توافقنامه هسته‌ای با ایران در ۲۹ ژوئیه ۲۰۱۵ (هفتم مردادماه ۱۳۹۴) اشاره کرد.

یکی دیگر از شاخصه‌های فرآیند قانونگذاری در آمریکا، توجه به اطلاع‌رسانی زنده و مستقیم جلسات استماع بررسی یک لایحه از طریق شبکه‌های تلویزیونی و رسانه‌های دیجیتال است. به‌طوری که شبکه تلویزیونی کابلی و ماهواره‌ای سی - اسپان متناسب با طبقه‌بندی لوایح در حال بررسی، جلسات استماع کمیته‌های دائمی را به‌صورت مستقیم یا با تأخیر برای عموم مردم پخش می‌کند.<sup>۱</sup> برای مثال در تصویر ۱، نمایی از جلسه استماع کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان کنگره آمریکا به ریاست قانونگذار اد ریس نشان داده شده است.

1. <http://www.c-span.org/>

## تصویر ۱. جلسه استماع کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان آمریکا به ریاست قانونگذار اد ریس



کمیته‌های نیروهای مسلح، اطلاعات، روابط خارجی، امنیت داخلی و بانکداری؛ پنج کمیته‌ای‌اند که نقش مهمی را در معماری سازه دیپلماسی پارلمانی آمریکا ایفا می‌کنند. تمامی لوایح مرتبط با ایران نیز در پنج کمیته مذکور بررسی شده‌اند. برای مثال لایحه تحریم‌های جامع و منع سرمایه‌گذاری در ایران مصوب سال ۲۰۱۰ در کمیته بانکداری بررسی شد یا ارزیابی توافق هسته‌ای وین بین ایران و گروه ۵+۱ در کمیته روابط خارجی سنا در حال بررسی است.

مطالب فوق‌الذکر مبین این واقعیت‌اند که در فرآیند قانونگذاری کنگره آمریکا،



بیشترین و مؤثرترین نقش بر دوش کمیته‌های تخصصی است که این امر جایگاه تقنینی و نظارت پیشینی کمیته‌های ذیربط را به صورت محسوسی افزایش داده است. در پایان بررسی یک لایحه در کمیته‌های تخصصی، سه حالت زیر متصور است:

– مخالفت نمایندگان کمیته با لایحه

– مسکوت ماندن لایحه در کمیته

– موافقت نمایندگان کمیته دائمی با لایحه

**مرحله سوم – ارجاع لایحه از کمیته دائمی به صحن مجلس بررسی کننده لایحه**

در صورت موافقت اکثریت نمایندگان کمیته دائمی، لایحه به صحن مجلس نمایندگان یا سنا می‌رود تا مورد بحث، تبادل نظر، اصلاح و رأی‌گیری تمامی نمایندگان قرار گیرد. برای مثال اگر مرجع اولیه بررسی کننده لایحه، مجلس نمایندگان باشد و در صورتی که ۲۱۸ نماینده از ۴۳۵ قانونگذار مجلس نمایندگان به لایحه مذکور رأی مثبت دهند، لایحه به مجلس سنا فرستاده می‌شود تا در کمیته‌های مرتبط مجلس سنا نیز بررسی شود. در صورت موافقت کمیته‌های مجلس سنا، لایحه برای بحث یا اعمال اصلاحات مورد نیاز، به صحن مجلس سنا می‌رود و اگر بالاتر از ۵۰ سناتور با آن موافقت کنند؛ لایحه وارد فاز بعدی می‌شود.

لوايح براساس ترتيب موجود در دستور کار مجلس قرار نمی‌گیرند، همچنین ممکن است لایحه‌ای (هرچند به ندرت) به صورت مستقیم بدون اینکه گزارش داشته باشد به صحن مجلس آورده شود. در مجلس نمایندگان، رهبر حزب اکثریت تصمیم می‌گیرد که به کدام لوايح و به چه ترتیبی پرداخته شود. اما در مجلس سنا، رهبر حزب اکثریت از

قواعد موجود در مجلس نمایندگان برای طرح لایحه در صحن مجلس استفاده نمی‌کند و یکی از راه‌های رهبر حزب اکثریت مجلس سنا برای تعیین اولویت بررسی یک لایحه این است که مورد موافقت تمامی اعضا را به‌دست آورد. در مجلس سنا رأی‌گیری به‌صورت شفاهی صورت می‌گیرد و در مواردی که ضبط رأی‌گیری لازم باشد این اقدام صورت می‌گیرد. برخلاف مجلس نمایندگان، مجلس سنا سیستم رأی‌گیری الکترونیکی ندارد. در جدول ۵ به اسامی رهبران دمکرات و جمهوریخواه کنگره صدوچهاردهم که نقش مهمی را در جلب نظر آرای موافق نمایندگان در صحن مجلس برعهده دارند اشاره شده است.

#### جدول ۵. رهبران احزاب دمکرات و جمهوریخواه کنگره صدوچهاردهم

			
<p>نانسی پلوسی رهبر حزب اقلیت دمکرات در مجلس نمایندگان</p>	<p>جان بینر رهبر حزب اکثریت جمهوریخواه و رئیس مجلس نمایندگان</p>	<p>سناتور هری رید رهبر حزب اقلیت دمکرات مجلس سنا</p>	<p>سناتور میچ مک کانل<sup>۱</sup> رهبر حزب اکثریت جمهوریخواه مجلس سنا</p>

هر گاه حزب رئیس‌جمهور و حزب اکثریت مجلس نمایندگان یکی نباشد، رئیس مجلس نمایندگان علاوه بر وظایف قانونی خویش و رهبری حزب اکثریت سخنگوی

1. Sen Addison Mitchell "Mitch" McConnell



**حزب اقلیت** نیز می‌باشد سازماندهی سیاست‌های حزب اقلیت نیز برعهده رهبر حزب اقلیت است. جان بینر، رئیس مجلس نمایندگان آمریکا بر این باور است که جمهوریخواهان رأی کافی برای مخالفت با توافقنامه هسته‌ای در صحن مجلس را ندارند. در طرف دیگر جوزف لیبرمن سناتور سابق آمریکایی معتقد است که تعداد مخالفان توافق هسته‌ای با ایران در کنگره برای لغو وتوی باراک اوباما کافی است. او تصریح می‌کند اگر آنهایی را که قبلاً گفته‌اند با توافق مخالفت خواهند کرد با کسانی که هنوز در این مورد تصمیم نگرفته‌اند را حساب کنیم بیش از دوسوم تعداد در هر دو مجلس خواهد شد.

**مرحله چهارم – ارجاع مصوبه نهایی اولین مجلس بررسی‌کننده لایحه به مجلس دوم** در مرحله چهارم فرآیند قانونگذاری در کنگره آمریکا، مصوبه نهایی مجلس اول بررسی‌کننده لایحه به مجلس دوم ارجاع و مراحل مشابه مجلس اول (مجلسی که در ابتدا لایحه در آن پیشنهاد شده) طی می‌شود. در صورت تصویب نهایی در مجلس دوم، سه حالت زیر متصور است:

- مخالفت با لایحه مجلس اول،
- موافقت با لایحه بدون اصلاحات در آن،
- موافقت با لایحه با درج اصلاحاتی در آن.

**مرحله پنجم – ارجاع لایحه مصوب مجالس نمایندگان و سنا به کمیته کنفرانس کنگره** در مواقعی که بین مصوبه نهایی مجلس نمایندگان و مجلس سنا درخصوص یک لایحه مشخص، تفاوت‌هایی وجود داشته باشند، مصوبه هر دو مجلس به «کمیته کنفرانس

کنگره<sup>۱</sup> ارجاع داده می‌شود که رسالت همسان‌سازی لوایح مصوب مجالس نمایندگان و سنا و دستیابی به یک لایحه واحد را برعهده دارد. برخی در آمریکا به آن «کمیته مصالحه»<sup>۲</sup> نیز می‌گویند زیرا رسالت حل تعارض بین دو مجلس نمایندگان و سنا را برعهده دارد. اعضای کمیته کنفرانس کنگره ترکیبی از قانونگذاران با تجربه و شاخص کمیته‌های دائمی هر دو مجلس سنا و نمایندگان‌اند که تجربه بالایی در حوزه قانونگذاری دارند. در تصویر ۲، نمایی از جلسه کمیته کنفرانس کنگره نمایش داده شده است.

### تصویر ۲. کمیته کنفرانس کنگره



- 
1. Congressional Conference Committee
  2. Compromise Committee



**مرحله ششم - ارجاع لایحه مصوب کمیته کنفرانس به صحن مجالس نمایندگان و سنا**  
کمیته کنفرانس کنگره، توصیه‌های لازم را به هر دو مجلس نمایندگان و سنا برای دستیابی به نظر مرضی‌الطرفین ارائه می‌کند. گزارش کمیته کنفرانس که به امضای اعضای کمیته نیز رسیده است به رؤسای مجالس نمایندگان و سنا ارجاع داده می‌شود تا در صحن رأی‌گیری شود. نمایندگان حق اصلاح لایحه نهایی شده کمیته کنفرانس را ندارند و فقط می‌توانند نظر موافق یا مخالف دهند. غالباً نظرات کمیته مذکور با موافقت هر دو مجلس همراه است.

### **مرحله هفتم - ثبت لایحه نهایی شده در دفتر چاپ دولت**

پس از نهایی شدن لایحه در صحن مجالس نمایندگان و سنا، برای ثبت به «دفتر چاپ دولت»<sup>۱</sup> ارسال می‌شود.<sup>۲</sup>

### **مرحله هشتم - ارجاع لایحه نهایی شده کنگره به رئیس‌جمهور**

پس از ارجاع لایحه نهایی شده کنگره به رئیس‌جمهور دو حالت زیر متصور است:

#### **الف) توشیح لایحه در یک فرصت ده روزه**

پس از ثبت لایحه نهایی در دفتر چاپ دولت، رئیس‌جمهوری ده روز فرصت دارد تا لایحه کنگره را توشیح و آن را به قانون تبدیل کند.<sup>۳</sup> لوائح توشیح شده توسط

---

1. Government Printing Office

2. <http://www.gpo.gov/>

3. <http://www.house.gov/content/learn/legislative-process/>

رئیس‌جمهوری به «اداره ثبت و بایگانی ملی»<sup>۱</sup> ارسال می‌شود. اداره مذکور یک نهاد مستقل است که رسالت مستندسازی و ثبت قوانین کنگره و فرامین رؤسای‌جمهور آمریکا را برعهده دارد و مرجعی برای دسترسی عموم مردم به اسناد قانونگذاری است.<sup>۲</sup>

### ب) مخالفت رئیس‌جمهور با لایحه

رئیس‌جمهور در صورت مخالفت با مفاد لایحه نهایی شده کنگره، می‌تواند مخالفتش را با استفاده از دو اهرم زیر اعلام کند:

#### • وتوی قانونی

مطابق ماده اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، رد یا پذیرش مصوبه مجلس توسط رئیس‌جمهور بخشی از فرآیند قانونگذاری است. در صورت مخالفت رئیس‌جمهور با لایحه نهایی شده کنگره، وی ده روز فرصت دارد لایحه مذکور را با ذکر دلایل مخالفت خود، به مجلسی که لایحه ابتدا در آن تصویب شده ارجاع دهد،<sup>۳</sup> که به آن «وتوی قانونی»<sup>۴</sup> می‌گویند. مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت رئیس‌جمهوری در نشریه خود، آنها را به بحث گذاشته و رأی‌گیری می‌کند. در صورتی که نمایندگان بر نظر خود مصمم باشند و لایحه مذکور حداقل دوسوم آرا را اخذ کند، لایحه مصوب به همراه موارد مخالفت رئیس‌جمهوری به مجلس دیگر فرستاده می‌شود تا با روش مشابه آن را بررسی کند و در صورتی که دوسوم اعضای مجلس دوم نیز آن را تأیید کنند وتوی رئیس‌جمهور لغو و لایحه مذکور به قانون تبدیل می‌شود. در همه این موارد آرای هر دو مجلس

1. National Archives and Records Administration (NARA)

2. <http://www.archives.gov/>

3. Return the Bill to the Originating House of Congress

4. Legislative Veto



به صورت «آری» و «نه» مشخص خواهد شد و اسامی موافقان و مخالفان لایحه در نشریه هر یک از دو مجلس به ترتیب ثبت خواهد شد.<sup>۱</sup> معمولاً هنگامی که رئیس‌جمهوری با پیش‌نویس یک لایحه مخالف باشد قبل از تصویب نهایی لایحه در کنگره، به کنگره هشدار می‌دهد در صورت تصویب نهایی لایحه، آن را وتو می‌کند که از مصادیق آن می‌توان به تصویب لایحه مخالفت با توافق هسته‌ای آمریکا و ایران در کمیته روابط خارجی سنا و هشدار باراک اوباما به وتوی آن اشاره کرد.

### • وتوی تأخیری

«وتوی تأخیری»<sup>۲</sup> یا «وتوی غیرمستقیم»، اهرم دیگر رئیس‌جمهوری برای مخالفت با لایحه نمایندگان است. در صورتی که رئیس‌جمهوری در اواخر دوران فعالیت کنگره برای مخالفت با لایحه و جلوگیری از تصویب مجدد آن در کنگره، در مدت ۱۰ روز مهلت قانونی سکوت کرده و می‌داند که در پایان این مهلت دوره فعالیت کنگره پایان می‌یابد و لایحه مزبور به تصویب نمی‌رسد، به آن وتوی تأخیری یا غیرمستقیم می‌گویند. با توجه به اینکه کنگره در یک فرصت دو ماهه نظر خود را در خصوص توافق هسته‌ای ایران و گروه ۵+۱ ارائه می‌کند و فعالیت کنگره صد و چهاردهم تا ژانویه ۲۰۱۷ ادامه خواهد داشت، عملاً وتوی تأخیری در خصوص توافقنامه هسته‌ای وین امکان‌پذیر نیست.

لازم به یادآوری است باراک اوباما - رئیس‌جمهور آمریکا در بیستم ژوئیه ۲۰۱۵ (۲۹ تیرماه ۱۳۹۴) متن توافق هسته‌ای را به کنگره تحویل داد تا در یک بازه زمانی ۶۰ روزه، این توافق را مورد بررسی قرار دهد و در خصوص آن رأی‌گیری کند. کنگره باید تا

---

1. [www.congress.gov](http://www.congress.gov)

2. Pocket Veto

هفدهم سپتامبر ۲۰۱۵ (۲۶ شهریورماه ۱۳۹۴) نظرش را درخصوص برنامه جامع اقدام مشترک (برجام) اعلام کند.

تفاوت وتوی تأخیری با وتوی مستقیم قانونی این است که در وتوی تأخیری کنگره نمی‌تواند همانند وتوی قانونی با دوسوم آرای خود، وتوی رئیس‌جمهوری را لغو کند و براساس قوانین کنگره، هر مصوبه‌ای که در طول دوره دوساله کنگره به تصویب نرسد، در دوره بعدی کنگره باید از ابتدا فرآیند قانونگذاری را طی کند و چه بسا در کنگره بعدی لایحه مزبور به تصویب نرسد.<sup>۱</sup>

در تاریخ فعالیت کنگره آمریکا تا اوت ۲۰۱۵، به ترتیب ۱۴۹۸ و ۱۰۶۷ وتوی قانونی و تأخیری به ثبت رسیده است. بیشترین آمار وتوی قانونی و تأخیری در دوره ریاست‌جمهوری فرانکلین روزولت اتفاق افتاده است. باراک اوباما تا اوت ۲۰۱۵، چهار مورد وتوی قانونی داشته و هیچ‌گونه وتوی تأخیری نداشته است.<sup>۲</sup>

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

جمهوریخواهان از ژانویه سال ۲۰۰۷، برای اولین بار موفق شدند اکثریت کرسی‌های هر دو مجلس نمایندگان و سنا را به‌دست آورند. در انتخابات نوامبر ۲۰۱۴ کنگره آمریکا، نامزدهایی که سابقه فعالیت در محیط‌های نظامی را داشتند با اقبال عمومی بهتری مواجه شدند. این امر باعث شده است رویکرد نظامی‌گری در مجلس سنا صدوچهاردهم تقویت شود. بنابراین توافق هسته‌ای وین در مقطع زمانی امضا شد که

1. [www.senate.gov](http://www.senate.gov)

2. [http://www.senate.gov/reference/glossary\\_term/pocket\\_veto.htm](http://www.senate.gov/reference/glossary_term/pocket_veto.htm)

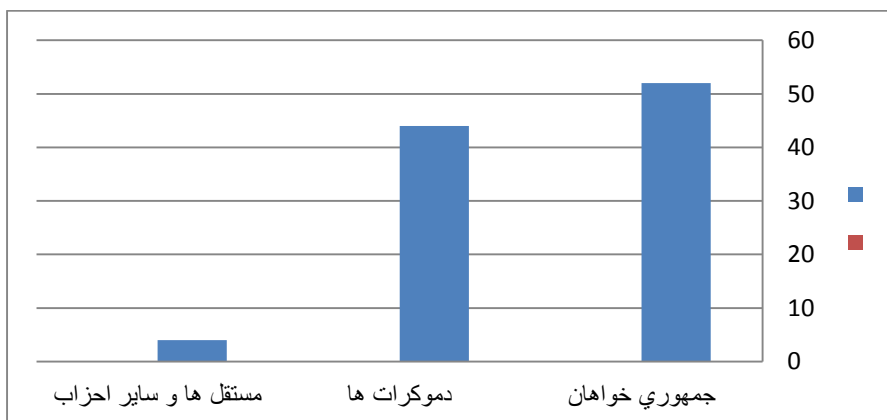


جناح افراطی و جنگ طلب کنگره آمریکا اکثریت کرسی‌ها را در اختیار دارد. این امر زاویه اختلاف مواضع بین کاخ سفید و کنگره برای تأیید توافقنامه را افزایش داده است.

### جدول ۶. آرایش سیاسی احزاب دمکرات و جمهوریخواه در مجلس سنا<sup>۱</sup>

دوره مجلس	حزب جمهوریخواه	حزب دمکرات	مستقل‌ها و سایر احزاب	جمع
مجلس سنا صد و چهاردهم	۵۲	۴۴	۴	۱۰۰
مجلس نمایندگان	۲۴۴ ۵۶ درصد	۱۸۴ ۴۲ درصد	۷ ۲ درصد	۴۳۵
مجموع	۲۹۶ قانونگذار ۵۵ درصد از کل نمایندگان کنگره	۲۲۸ قانونگذار ۴۳ درصد از کل نمایندگان کنگره	۱۱ قانونگذار ۲ درصد از کل نمایندگان کنگره	۵۳۵ قانونگذار

### نمودار سهم جمهوریخواهان و دمکرات‌ها در صد و چهاردهمین مجلس سنا



1. [http://www.realclearpolitics.com/elections/live\\_results/2014/senate/](http://www.realclearpolitics.com/elections/live_results/2014/senate/)

## نکات قابل ملاحظه

مهمترین نکات قابل ملاحظه در فرآیند بررسی برنامه جامع اقدامات مشترک در کنگره آمریکا عبارتند از:

### ۱. افزایش تحرک لابی‌های هر دو حزب جمهوریخواه و دمکرات

جمهوریخواهان برای اثرگذاری بر انتخابات ریاست جمهوری و کنگره آمریکا در هشتم نوامبر ۲۰۱۶ (هفدهم آبان‌ماه ۱۳۹۵) تلاش می‌کنند روند تصویب توافقنامه هسته‌ای را در راستای تقویت جایگاه جمهوریخواهان در انتخابات سال آینده هدایت کنند. لابی‌های صهیونیستی نیز تلاش می‌کنند با تقویت حلقه‌های ارتباطی خود با کنگره در فرصت دوماهه بررسی توافقنامه، احتمال مخالفت کنگره با توافقنامه را افزایش دهند. جمهوریخواهان بیشتر بر موضوعاتی مانند پروتکل الحاقی، بازگشت‌پذیر بودن تحریم‌ها، بازرسی‌های غیرمتعارف، مدت زمان تحریم‌ها و محدودیت‌های هسته‌ای تأکید می‌کنند.

### ۲. افزایش ملاحظات جمهوریخواهان کنگره به دلیل حمایت متحدان اروپایی

#### آمریکا از برجام

جنس و ماهیت زیاده‌خواهی‌های جمهوریخواهان کنگره آمریکا در حال حرکت به سمتی است که موفقیت آنان مستلزم همگرایی بین کاخ سفید، کنگره و متحدان اروپایی است. درحالی که کنگره در شرایطی برجام را بررسی می‌کند که انسجام فرآتلانتیک (ائتلاف اروپا و آمریکا برای اتخاذ سیاست‌های تحریمی منسجم) در حال شکنندگی است و تراکم سفر تیم‌های اقتصادی اروپا به جمهوری اسلامی ایران بیانگر اشتیاق انباشته شده شرکت‌های اروپایی برای ازسرگیری مراودات اقتصادی با ایران است. قطعاً ترمیم روابط اقتصادی - سیاسی ایران و اتحادیه اروپا در کنار صدور قطعنامه ۲۲۳۱ شورای امنیت



سازمان ملل، انعقاد چهار مدالیه هسته‌ای بین ایران و ژانوس در دو سال گذشته، ابراز تمایل شرکت‌های اقتصادی و نفتی آمریکا برای فعالیت در ایران، تهدید باراک اوباما برای وتوی قانونی مخالفت کنگره، نگرانی واشنگتن از بازگشت تهران به موقعیت هسته‌ای قبل از مذاکرات، پایین بودن احتمال اکتساب آرای لازم برای مخالفت با وتوی رئیس‌جمهور و هشدار نهادهای اقتصادی اروپا برای خروج از شبکه تحریم جمهوری اسلامی ایران از دیگر اهرم‌های فشار بر کنگره‌اند که ملاحظات قانونگذاران آمریکایی برای مخالفت با توافقنامه را افزایش داده‌اند.

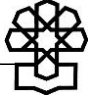
### ۳. شکنندگی انسجام حزبی در فرآیند قانونگذاری

جمهوریخواهان در مجلس سنا و نمایندگان به ترتیب ۵۲ و ۵۶ درصد از کرسی‌ها را در اختیار دارند. دمکرات‌ها نیز به ترتیب در مجلس سنا و نمایندگان ۴۴ و ۴۲ درصد کرسی‌ها را به خود اختصاص داده‌اند. بررسی مواضع حزبی دمکرات‌ها در قیاس با جمهوریخواهان نشانگر این واقعیت است که انسجام حزبی در میان دمکرات‌ها ضعیف‌تر از انسجام حزبی در میان جمهوریخواهان است که این امر بر رفتار قانونگذاران دمکرات در قبال برجام یا سایر لوایح مهم تأثیرگذار بوده است که از مصادیق آن می‌توان به تصویب لایحه بودجه دفاعی سال ۲۰۱۴ آمریکا اشاره کرد. باراک اوباما، لایحه مذکور را وتو کرده بود ولی پس از ارجاع لایحه به مجلس سنا و موافقت مجدد ۷۵ سناتور، لایحه مذکور علیرغم وتوی رئیس‌جمهور به قانون تبدیل شد. از طرفی در دعوت رئیس‌جمهور از قانونگذاران حزب دمکرات مورخ ۲۹ ژوئیه ۲۰۱۵، فقط ۹۰ قانونگذار حضور یافتند که در حدود ۵۰ درصد قانونگذاران دمکرات مجلس نمایندگان را شامل می‌شدند. از طرفی باراک اوباما در سال آخر فعالیت ریاست‌جمهوری قرار دارد و در انتخابات دور بعدی ریاست‌جمهوری در نوامبر ۲۰۱۶ حضور

نخواهد داشت. این امر تا حدود زیادی انسجام حزبی دمکرات‌های کنگره برای حمایت از لویح مورد حمایت باراک اوباما را کاهش داده است. از طرفی تمامی ده سناتور عضو مجمع قانونگذاران یهود کنگره از حزب دمکرات‌اند. در این میان لابی‌های رژیم صهیونیستی هزینه‌های بالایی را برای ترغیب قانونگذاران کنگره برای مخالفت با برجام هزینه کرده‌اند.

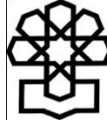
موارد فوق‌الذکر نشان می‌دهند که رئیس‌جمهور آمریکا برای همراه‌سازی نمایندگان مخالف، بیشتر به سمت بازیگران خارج از فضای کنگره متوسل شده است. برای مثال موافقت شورای اتحادیه اروپا با اجرای قطعنامه مصوب شورای امنیت سازمان ملل در ۳۱ ژوئیه ۲۰۱۵، افزایش حضور رسانه‌های باراک اوباما در رسانه‌های مهم آمریکایی، رایزنی کاخ سفید با متحدان اروپایی برای فعال‌سازی لابی‌هایشان در کنگره یا حمایت کاخ سفید و متحدان اروپایی برای حضور مدیر کل آژانس بین‌المللی انرژی اتمی - یوکیا آمانو در مجلس سنا که تاکنون سابقه نداشته است، بخشی از تحرکات دولت آمریکا برای تأثیرگذاری بر فضای کنگره محسوب می‌شوند.

از منظر جمهوریخواهان کنگره و لابی‌های صهیونیستی، دستاوردهای سیاسی، اقتصادی و رسانه‌ای برنامه جامع اقدام مشترک برای جمهوری اسلامی ایران از هزینه‌هایی که این کشور متقبل شده است بیشتر بوده است. قانونگذاران آمریکایی و لابی‌های صهیونیستی مخالف برجام، در اظهارات خود شکسته شدن انسجام اروپا و آمریکا در تداوم تحریم‌ها، به رسمیت شناخته شدن حق غنی‌سازی اورانیوم، بروز و ظهور شکاف‌های عینی بین کاخ سفید و کنگره، موانع متعدد همراه‌سازی مجدد متحدان اروپایی برای بازگشت‌پذیری تحریم‌ها و لغو تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل بدون اجرای قطعنامه‌های پیشین را پنج دستاورد مهم ایران در برجام اشاره می‌کنند.



## منابع و مأخذ

1. <http://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/238569-corker-menendez-bill-hinders-not-helps-a-good-iran-deal>
2. <http://thornberry.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=268781>
3. <http://www.archives.gov>
4. <http://www.c-span.org>
5. <http://www.gpo.gov>
6. [http://www.house.gov/content/learn/legislative\\_process](http://www.house.gov/content/learn/legislative_process)
7. [http://www.senate.gov/committees/committees\\_home.htm](http://www.senate.gov/committees/committees_home.htm)
8. [http://www.senate.gov/reference/glossary\\_term/pocket\\_veto.htm](http://www.senate.gov/reference/glossary_term/pocket_veto.htm)
9. [http://www.usconstitution.net/xconst\\_A1Sec10.html](http://www.usconstitution.net/xconst_A1Sec10.html)
10. <https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/index.html>
11. <https://www.govtrack.us/congress/committees>
12. [www.congress.gov](http://www.congress.gov)
13. [www.senate.gov](http://www.senate.gov)
14. [http://www.realclearpolitics.com/elections/live\\_results/2014/senate/](http://www.realclearpolitics.com/elections/live_results/2014/senate/)



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۳۷۸

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** دیپلماسی پارلمانی آمریکا در قبال ایران (۲) فرآیند قانون گذاری در کن گره آمریکا با تأکید بر برنامه جامع اقدام مشترک (برجام)

**نام دفتر:** مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)

**تهیه و تدوین کنندگان:** محبوبه سهرابی، ریحانه آقاعبداللهی

**ناظر علمی:** مصطفی دلاورپور اقدم

**متقاضی:** معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

**ویراستار ادبی:** قاسم میرخانی

#### واژه‌های کلیدی:

۱. کمیته‌های دائمی کنگره آمریکا

۲. مجلس نمایندگان آمریکا

۳. مجلس سنا

۴. وتوی قانونی رئیس‌جمهور

۵. وتوی تأخیری

۶. توافقنامه هسته‌ای وین



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۱۳