



University of Tehran Press

Comparative Law Review

Homepage: <https://jcl.ut.ac.ir>

Online ISSN: 2423-3404

Volume: 17, Issue: 1
Spring & Summer
2026

Lawmaking by the Stroke of a Pen: Presidential Unilateral Actions in the U.S. Legal System

Fardin Moradkhani¹ | Mohammad Reza Pakizeh² | Mohammad Hossien Ghias³

1. Corresponding Author; Associate Prof, Department of Law, Faculty of Humanities, Bu-Ali Sina University, Hamedan, Iran. Email: f.moradkhani@basu.ac.ir
2. MA. in Public Law, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. Email: m.pakizeh@mail.sbu.ac.ir
3. MA. In Public Law, Department of Law, Farabi College, University of Tehran, Qom, Iran. Email: m.h.ghias99@ut.ac.ir

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article Received: 2025/06/28 Received in revised form: 2025/10/11 Accepted: 2025/10/30 Published online: 2026/08/23 Keywords: <i>Executive Order, Prerogative Powers, Separation of Powers, U.S. Constitution, Unilateral Directives.</i>	This article aims to examine the status, nature, and scope of the President of the United States' authority to issue unilateral directives. Using an analytical approach, it seeks to answer the fundamental question of what the theoretical and legal foundations of these directives are, what types they include, and to what extent they can be constrained within the framework of the Constitution and the fundamental principles of separation of powers. The article explores the theoretical bases of these powers and analyzes various forms of unilateral presidential directives, including executive orders, proclamations, national security directives, and executive agreements. The findings indicate that although such directives are not explicitly mentioned in the text of the Constitution, they have gained relative legitimacy through a broad interpretation of the Executive Power Clause in Article II, becoming a key tool for presidents. However, the extensive use of these powers has raised concerns about the concentration of executive authority and the weakening of oversight and participatory mechanisms in the U.S. governance system. The continued legitimacy and effectiveness of unilateral directives depend on relative cooperation from Congress, judicial oversight, and public acceptance.
How To Cite	Moradkhani, Fardin; Pakizeh, Mohammad Reza; Ghias, Mohammad Hossien (2026). Lawmaking by the Stroke of a Pen: Presidential Unilateral Actions in the U.S. Legal System. <i>Comparative Law Review</i>, 17 (1), 305-326. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2025.396868.634776
DOI	10.22059/jcl.2025.396868.634776
Publisher	The author(s) retain the copyright. 



قانون گذاری با حرکت یک قلم:

اقدامات یک جانبه رئیس جمهور در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا

فردین مرادخانی^۱ | محمدرضا پاکیزه^۲ | محمدحسین غیاث^۳

۱. نویسنده مسئول؛ دانشیار، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران. رایانامه: f.moradkhani@basu.ac.ir
۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: m.pakizeh@mail.sbu.ac.ir
۳. دانش آموخته کارشناسی ارشد، گروه حقوق، دانشکده فقه و حقوق، دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: m.h.ghias99@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: پژوهشی تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۷ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۷/۱۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۰۸ تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۵/۰۶/۰۱ کلیدواژه‌ها: اختیارات ویژه، تفکیک قوا، دستورات یک جانبه، فرمان اجرایی، قانون اساسی ایالات متحده.	نگارندگان این مقاله با هدف بررسی جایگاه، ماهیت و حدود اختیارات رئیس جمهور ایالات متحده در صدور دستورات یک جانبه با بهره گیری از رویکردی تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش اساسی اند که مبانی نظری و حقوقی این دستورات چیست، چه اقسامی دارد و تا چه اندازه می توان آنها را در چارچوب قانون اساسی و اصول بنیادین تفکیک قوا محدود کرد. در این مقاله مبانی نظری این اختیارات و انواع مختلف دستورات یک جانبه ریاست جمهوری، از جمله فرمان های اجرایی، اعلامیه ها، دستورالعمل های امنیت ملی و توافق نامه های اجرایی معرفی و تحلیل می شوند. یافته های پژوهش نشان می دهد که دستورات یک جانبه به رغم نداشتن صراحت در متن قانون اساسی، به پشتوانه تفسیر موسع از بند واگذاری قدرت اجرایی در اصل دوم، مشروعیت نسبی یافته، به ابزاری کلیدی برای رؤسای جمهور تبدیل شده است. استفاده گسترده از این اختیارات نگرانی هایی درباره تمرکز قدرت اجرایی و تضعیف سازوکارهای نظارتی و مشارکتی در نظام حکمرانی ایالات متحده پدید آورده است. استمرار مشروعیت و کارآمدی دستورات یک جانبه، در گرو همراهی نسبی کنگره، نظارت قضایی و پذیرش عمومی است.
استناد	مرادخانی، فردین؛ پاکیزه، محمدرضا؛ غیاث، محمدحسین (۱۴۰۵). قانون گذاری با حرکت یک قلم: اقدامات یک جانبه رئیس جمهور در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا. <i>مطالعات حقوق تطبیقی</i>، ۱۷ (۱)، ۳۰۵-۳۲۶. DOI: https://doi.com/10.22059/jcl.2025.396868.634776
DOI	10.22059/jcl.2025.396868.634776
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

در دوران ریاست‌جمهوری دونالد ترامپ، کاربست دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری (ازجمله فرمان‌های اجرایی) بار دیگر در کانون توجه قرار گرفت و مسائل بنیادینی را در زمینه تفکیک قوا، اصل حاکمیت قانون و جایگاه نهادهای نظارتی مطرح ساخت. ترامپ با صدور مجموعه‌ای از فرمان‌های مناقشه‌برانگیز نظیر منع ورود اتباع برخی کشورها (Executive Order 13769, 2017) یا تغییر در مقررات محیط زیستی (Executive Order 13771:2017) نشان داد که از این ابزار قدرتمند برای اجرای سریع برنامه‌های دولت خود بهره می‌برد. هرچند این قبیل فرامین در مواردی با انتقاد کنگره و محدودیت‌های قضایی مواجه شد، اما توانست بخش مهمی از وعده‌های انتخاباتی خود را بدون طی فرایند پیچیده قانون‌گذاری، عملی کند.

دستورات یک‌جانبه رئیس‌جمهور، پدیده‌ای جدید در نظام حقوقی - سیاسی آمریکا محسوب نمی‌شود. رؤسای جمهور این کشور، از دیرباز با استناد به اصل دوم قانون اساسی، نظریه قدرت اجرایی پنهان^۱ و همچنین قوانین مصوب کنگره، ابزارهای متنوعی را برای پیشبرد سیاست‌های خود به کار بسته‌اند. اقدامات باراک اوباما در زمینه اصلاح نظام مهاجرت (DACA, 2012؛ DAPA, 2014) یا بیمه درمانی (Executive Order 13507, 2010)، نمونه‌ای از گسترش دامنه تصمیم‌گیری یک‌جانبه قوه مجریه بود. جورج دبلیو بوش نیز برای مدیریت جنگ علیه تروریسم (Executive Order 13224, 2001) از این ابزار استفاده کرد. ریاست‌جمهوری بیل کلینتون نیز با صدور شماری از فرمان‌های اجرایی مواجه بود که بازتاب گسترده‌ای در فضای سیاسی آمریکا داشت. حتی ویلیام هنری هریسون که تنها ۳۱ روز در سمت ریاست‌جمهوری حضور داشت، از طریق یک اعلامیه رسمی، کنگره را به تشکیل جلسه فوق‌العاده فراخواند (Rudalevige, 2021: 11). این ابزارها، بر مبنای تفسیر گسترده از اختیارات فرمانده کل قوا، توانسته‌اند جایگاهی فراتر از اعمال صرفاً اداری پیدا کنند و در برخی موارد، مسیر سیاست‌گذاری کلان ملی را بدون نیاز به تأیید کنگره، متحول سازند.

جایگاه دستورات یک‌جانبه ازجمله فرمان‌های اجرایی، اعلامیه‌ها و سایر قالب‌های مشابه در ساختار قدرت آمریکا نه تنها بیانگر توان گسترده ریاست‌جمهور در هدایت سیاست‌های داخلی و خارجی است، بلکه بازتابی از پویایی مداوم روابط میان سه قوه در این کشور محسوب می‌شود. تجربه نشان داده است که برخورداری از مبنای حقوقی مستحکم، حمایت افکار عمومی و همراهی نسبی کنگره، شرطی کلیدی برای پایداری و اجرای بلندمدت این دستورات است. نگارندگان این مقاله به دنبال پاسخ به این پرسش هستند که مبنای نظری دستورات یک‌جانبه چیست و بر چه اصول و تفاسیری در نظام حقوقی آمریکا

استوار است و چه مواردی را شامل می‌شود. درباره این موضوع هنوز پژوهشی به زبان فارسی صورت نگرفته است. چنین تحقیقاتی از این رو در کشور ما ضروری است که باعث درک عمیق‌تری از حقوق اساسی، رابطه آن با دانش سیاست و استفاده از آن برای تحلیل مسائل داخلی خواهد شد.

۲. تعریف دستورات یک‌جانبه

دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری اسنادی هستند که رئیس‌جمهور برای هدایت فعالیت‌های شاخه اجرایی صادر می‌کند (Dodds, 2013: 4). این دستورات به رؤسای جمهور امکان می‌دهد تا طیف گسترده‌ای از اقدامات دولتی را کنترل کنند. این دستورات ممکن است به رؤسای جمهور اجازه دهد تنها با یک امضا، سیاست‌های مدنظر خود را اجرا کرده، قوانین را دور بزنند یا کنگره را تحت فشار قرار دهند تا به برنامه‌های رئیس‌جمهور واکنش نشان دهد. گاه اقدام یک‌جانبه در واکنش به‌کندی فرایند تقنینی اتخاذ می‌گردد. در این شرایط، در مواجهه با تعویق یا بروز موانع در مسیر قانون‌گذاری، قوه مجریه ممکن است مبادرت به اعمال اختیارات یک‌جانبه نماید (Simendinger, 1998: 1732). با یک حرکت قلم، قانون جدیدی داریم و این امر بسیار جذاب است (Bennett, 1998). رؤسای جمهور این دستورات را گاهی برای مسائل جزئی و گاه برای سیاست‌های بزرگ به کار می‌برند. ازجمله نمونه‌های شناخته‌شده این دستورات می‌توان به اعلامیه آزادی بردگان از سوی آبراهام لینکلن (Emancipation Proclamation, 1863)؛ اردوگاه‌های جنگی ژاپنی-آمریکایی از جانب فرانکلین روزولت (Executive Order 9066, 1942)؛ لغو تبعیض نژادی در ارتش از سوی هری ترومن؛ ایجاد سپاه صلح از طرف جان اف. کندی (Executive Order 10924, 1961)؛ اعلامیه‌های کلینتون برای ایجاد آثار ملی جدید (Proclamation 6920, 1996)؛ دستورهای اجرایی بوش برای ابتکارات مبتنی بر مذهب (Executive Order 13199, 2001)؛ و بازداشت مظنونان تروریستی و جاسوسی داخلی (Executive Order 13224, 2001) اشاره کرد. هزاران دستور یک‌جانبه دیگر نیز وجود داشته که در بسیاری از مهم‌ترین وقایع تاریخ سیاسی آمریکا نقش داشته‌اند. بنابر گفته‌ای، تاریخچه فرامین اجرایی تا حد زیادی، روایتی از تکامل قدرت ریاست‌جمهوری است (Cash, 1963: 44-55).

۳. اقسام دستورات یک‌جانبه

دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری در شکل گوناگون ظاهر می‌شوند. یک مطالعه در سال ۲۰۰۷، ۲۷ نوع مختلف از این دستورات را شناسایی کرده است (Relyea, 1998)؛ ازجمله دستورات اداری^۱،

1. Administrative orders

گواهی‌نامه‌ها^۱، تعیین مقامات^۲، فرمان‌های اجرایی^۳، مجوزهای عمومی^۴، دستورات رئیس‌جمهور در زمینه امنیت ملی^۵، تفاسیر^۶، نامه‌های مربوط به تعرفه‌ها و تجارت بین‌المللی^۷، دستورات نظامی^۸، ۱۳ نوع مختلف از ابزارهای امنیت ملی^۹، بیانیه‌های ریاست‌جمهوری^{۱۰}، یافته‌های ریاست‌جمهوری^{۱۱}، طرح‌های سازماندهی مجدد ریاست‌جمهوری^{۱۲}، اعلامیه‌ها^{۱۳} و مقررات^{۱۴}. البته در این تحقیق به تعیینات ریاست‌جمهوری^{۱۵} و یادداشت‌های رئیس‌جمهور^{۱۶} اشاره‌ای نمی‌شود؛ بنابراین می‌توان گفت تعداد کل انواع دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری ممکن است به ۲۹ مورد برسد (Ragsdale, 1996: 340). اگرچه برای انواع مختلف دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری اسامی گوناگونی وجود دارد؛ مانند فرمان اجرایی، یادداشت ریاست‌جمهوری، دستور امنیت ملی و غیره، اما اسم‌های متفاوت لزوماً به معنای این نیست که ابزارها کاملاً جداگانه و با کارکرد متفاوت هستند (Cooper & Newland, 1997: 189-210). در ادامه، مهم‌ترین این اقدامات را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱.۳. فرمان‌های اجرایی^{۱۷}

فرمان‌های اجرایی رایج‌ترین نوع دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری محسوب می‌شوند. سابقه این دستورات به نخستین روزهای شکل‌گیری جمهوری آمریکا باز می‌گردد، اما اصطلاح فرمان اجرایی تا اواخر قرن نوزدهم به‌طور منظم برای این نوع دستورات به‌کار نمی‌رفت. از اولین نمونه‌های این فرمان، می‌توان به دستورات نظامی آبراهام لینکلن اشاره کرد (Relyea, 1998: 1-2). تعریف دقیقی از فرمان اجرایی در قوانین یا حتی در خود این دستورات وجود ندارد و چارچوب مشخصی برای آن تعیین نشده است (Blake, 2000: 293-376). در گزارش منتشرشده از سوی

-
1. Certificates
 2. Designations of officials
 3. Executive orders
 4. General licenses
 5. Homeland security presidential directives
 6. Interpretations
 7. Letters on tariffs and international trade
 8. Military orders
 9. Thirteen different types of national security instruments
 10. Presidential announcements
 11. Presidential findings
 12. Presidential reorganization plans
 13. Proclamations
 14. Regulations
 15. Presidential determinations
 16. Memoranda
 17. Executive Orders

مجلس نمایندگان ایالات متحده در ۱۹۵۷ آمده است: «فرامین اجرایی، اسناد مکتوبی هستند که... غالباً متوجه مقامات و آژانس‌های دولتی بوده و راهنمای اقدامات آنان محسوب می‌شوند» (U.S. House Committee on Governmental Operations, 1957). در تعریف دیگری آمده است «فرامین اجرایی ابزارهای رسمی ریاست‌جمهوری هستند که از طریق آنها، رئیس‌جمهور ایالات متحده نحوه اداره امور را در قوه مجریه تعیین می‌کند و به‌عنوان رهنمودهای ریاست‌جمهوری به آژانس‌ها و مقامات دولت فدرال ابلاغ می‌شوند» (Woodward, 1990: 129–134).

در برخی موارد، از فرمان‌های اجرایی با عنوان قانون‌گذاری ریاست‌جمهور یاد می‌شود، زیرا این ابزار نوعی از قانون‌گذاری توسط قوه مجریه به‌شمار می‌رود. این شیوه زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرد که قانون اساسی، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، اختیارات لازم را به رئیس‌جمهور اعطا کرده باشد (Chu & Garvey, 2014: 1–14). آنها دستوراتی هستند که رئیس‌جمهور به مقامات قوه مجریه صادر می‌کند و آنها را موظف می‌سازد که اقدامی را انجام دهند، یک فعالیت خاص را متوقف کنند، سیاست‌ها را تغییر دهند، روش‌های مدیریتی را اصلاح کنند یا مسئولیت اجرای یک قانون را بپذیرند (Cooper, 2002: 16).

۳.۲. اعلامیه‌ها^۱

اعلامیه‌ها عموماً اسناد مکتوبی هستند که رئیس‌جمهور برای هدایت اقدامات دولت صادر می‌کند. در مورد تفاوت میان اعلامیه‌ها و فرامین اجرایی، رویکردهای مختلفی وجود دارد. از نظر قانونی، هیچ تفاوتی بین فرامین اجرایی و اعلامیه‌ها وجود ندارد (Moss, 2000: 1303–1330). در پرونده چپمن علیه ولسی (Wolsey v. Chapman, 1880)، دادگاه عالی تفاوت ماهوی بین آنها پیدا نکرد (Cooper, 1986: 238). کنگره نیز فرامین اجرایی و اعلامیه‌ها را مشابه تلقی نمود و هر دو مشمول الزامات انتشار قانون ثبت فدرال مصوب سال ۱۹۳۵ هستند (Federal Register Act, 1935: §1501–1511).

طبق گزارش مجلس نمایندگان در سال ۱۹۵۷ «تفاوت میان فرامین اجرایی و اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری بیشتر جنبه صوری دارد تا ماهوی» (Schubert, 1957: 5). در سال ۱۹۷۴، زمانی که مجلس سنای ایالات متحده از مقامات وزارت دادگستری و دفتر ثبت فدرال در خصوص نحوه تمایز میان فرمان‌های اجرایی و اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری پرسش کرد، این مقامات اذعان داشتند که این دو ابزار از نظر کارکردی قابل جایگزینی با یکدیگر هستند (Committee on U.S. Senate Special National Emergencies, 1974: 4). بر اساس گزارش مجلس سنا، سازوکار نام‌گذاری دستورات یک‌جانبه از چارچوب مشخص و منسجمی تبعیت نکرده، تا حد زیادی به تشخیص و ترجیح رئیس‌جمهور

بستگی دارد. برای نمونه، دولت فدرال با هدف رفع تبعیض نژادی در مدارس ایالت‌های جنوبی، به ادغام دانش‌آموزان از نژادهای مختلف در نظام آموزشی دست زد. رئیس‌جمهور آیزنهاور برای تحقق این هدف از فرمان اجرایی استفاده کرد. چند سال بعد، رئیس‌جمهور کندی در مواجهه با شرایطی کاملاً مشابه، به‌جای صدور فرمان اجرایی، یک اعلامیه ریاست‌جمهوری صادر نمود (Schubert, 1957: 5). این تفاوت در انتخاب ابزار حقوقی، نشانگر نبود معیارهای ثابت و مدون در نام‌گذاری و اعمال دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری است. برخی محققان این فرضیه را مطرح کرده‌اند که اعلامیه‌ها و فرامین اجرایی، از نظر محتوای کاربردی، تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند. اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری اغلب در حوزه تجارت بین‌الملل مورد استفاده قرار گرفته و بخش قابل‌توجهی از آنها به مسائل تجاری اختصاص یافته‌اند (Rottinghaus & Maier, 2007: 340). با این حال، نمونه‌هایی نیز وجود دارد که فرامین اجرایی در راستای اهداف تجاری بین‌المللی به‌کار گرفته شده‌اند.

برخی دیگر بر این باورند که اعلامیه‌ها عمدتاً در حوزه سیاست خارجی کاربرد دارند، درحالی که فرامین اجرایی بیشتر به سیاست‌های داخلی اختصاص پیدا می‌کنند. اما در برخی موارد، فرامین اجرایی در حوزه سیاست خارجی به‌کار گرفته شده‌اند و اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری نیز در خصوص مسائل داخلی صادر شده‌اند (Neighbors, 1964: 106). وجه تمایز محتمل دیگر آن است که اعلامیه‌ها غالباً با اهداف ترغیبی یا نمادین صادر می‌شوند، درحالی که فرامین اجرایی عموماً به موضوعات ماهوی و اجرایی‌تر اختصاص دارند. برای نمونه، جورج واشنگتن نخستین اعلامیه ریاست‌جمهوری را در تاریخ ۳ اکتبر ۱۷۸۹ صادر کرد که بر اساس آن، روز ۲۶ نوامبر به‌عنوان روز شکرگزاری عمومی تعیین شد. علاوه بر این، بسیاری از اعلامیه‌های صادرشده در سال‌های بعد نیز عمدتاً در راستای اهدافی با ماهیت نمادین و تشریفاتی مشابه به‌کار گرفته شده‌اند. این تمایز نیز مطلق و دقیق نیست؛ زیرا از زمان جنگ داخلی، اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری به‌طور فزاینده‌ای برای قانون‌گذاری مورد استفاده قرار گرفته‌اند، درحالی که فرمان‌های اجرایی نیز در برخی موارد با اهداف نمادین و تشریفاتی صادر شده‌اند (Dodds, 2013: 8). بر اساس گزارش مجلس سنا در سال ۱۹۷۴، اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری ذاتاً ماهیتی ترغیبی و نمادین دارند و معمولاً به اعلام روزهای جشن ملی یا رویدادهای تشریفاتی اختصاص می‌یابند (U.S. Senate Committee on National Emergencies, 1974c: 3 Special). این تمایز میان اعلامیه‌ها و فرامین اجرایی نه‌تنها دقیق نیست، بلکه از نظر تاریخی نیز تا حدی منسوخ به‌نظر می‌رسد. به گفته گلندون شوبرت «این امر درست است که پیش از جنگ داخلی، اعلامیه‌های ریاست‌جمهوری عمدتاً برای اهداف ترغیبی و تشریفاتی صادر می‌شدند؛ اما از آن زمان به بعد، گرایشی فزاینده به استفاده از اعلامیه‌ها به‌عنوان ابزاری برای قانون‌گذاری ماهوی و مستقیم شکل گرفته است» (Schubert, 1957: 305).

۳.۳. دستورالعمل‌های امنیت ملی^۱

در برخی موارد، رؤسای جمهور ترجیح می‌دهند کنگره، دادگاه‌ها یا افکار عمومی را از اقدامات خود مطلع نسازد. در چنین شرایطی، آن‌ها اغلب به دستورالعمل‌های امنیت ملی متوسل می‌شوند. این دستورالعمل‌ها گاه با عناوینی همچون دستورالعمل‌های تصمیم‌گیری امنیت ملی^۲ یا یادداشت اقدامات امنیت ملی^۳ نیز شناخته می‌شوند (Howell, 2003: 17). این دستورالعمل‌ها از طریق شورای امنیت ملی^۴ صادر شده، اغلب ماهیتی محرمانه دارند. به همین دلیل، بسیاری از این تصمیمات از دید منتقدان سیاسی پنهان می‌ماند. رؤسای جمهور از این دستورالعمل‌ها برای حفظ امنیت ملی استفاده می‌کنند، اما در عمل ممکن است از آنها به عنوان ابزاری برای دور زدن نظارت کنگره و گروه‌های ذی‌نفع بهره ببرند. یک فرمان اجرایی بحث‌برانگیز ممکن است در قالب یک دستورالعمل امنیت ملی بازتعریف شده، از شفافیت عمومی و فرایندهای نظارتی مصون بماند (Howell, 2003: 17). رؤسای جمهور با استناد به مسائل امنیت ملی از این دستورالعمل‌ها استفاده می‌کنند و از آنجا که این ابزارها غالباً محرمانه هستند، از نظارت عمومی و کنترل کنگره نیز مصون می‌مانند. این اسناد معمولاً ماهیتی طبقه‌بندی شده دارند و دسترسی به آنها حتی برای اعضای کنگره نیز با محدودیت‌های جدی همراه است (Cooper, 1997: 547).

رؤسای جمهور گاهی از این ابزار برای اتخاذ تصمیمات داخلی نیز بهره می‌برند. اگرچه دستیابی به آمار دقیق در این زمینه امکان‌پذیر نیست، اما گزارش اداره حسابرسی عمومی^۵ نشان می‌دهد که طی سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۸، رؤسای جمهور ایالات متحده بیش از هزار دستورالعمل امنیت ملی صادر کرده‌اند. این رقم نشان‌دهنده گسترش تدریجی استفاده از این ابزار در فرایند تصمیم‌گیری‌های اجرایی و سیاست‌گذاری کلان کشور است (U.S. House of Representatives, 1988: 83). محتوای دستورالعمل‌های امنیت ملی نه تنها تنوع قابل توجهی دارد، اغلب جنجالی و در برخی موارد خطرناک تلقی می‌شود.

۳.۴. توافقنامه‌های اجرایی^۶

توافقنامه‌های اجرایی به رئیس‌جمهور این امکان را می‌دهند که بدون نیاز به تأیید کنگره، معاهدات بین‌المللی را منعقد کند. رؤسای جمهور ایالات متحده در تعیین و اجرای سیاست‌های عمومی، اغلب از ترکیبی از ابزارهای مختلف یک‌جانبه بهره می‌گیرند. برای نمونه، در مسئله سفارت آمریکا در ایران، کارتر

-
1. National Security Directives
 2. National security decision directives
 3. National Security Action Memorandum
 4. National Security Council
 5. General Accounting Office
 6. Executive Agreements

مجموعه‌ای از فرمان‌های اجرایی و توافقنامه‌های اجرایی را به کار گرفت تا سیاست‌های دولت را پیش ببرد. در دوران جنگ جهانی دوم، جنگ کره و جنگ ویتنام، فرانکلین روزولت، هری ترومن، لیندون جانسون و ریچارد نیکسون از مجموعه‌ای از دستورات مخفی، دستورالعمل‌های امنیت ملی و فرمان‌های اجرایی برای مدیریت شرایط جنگی استفاده کرده‌اند (Howell, 2003: 18-20). این رویه نشان می‌دهد که رؤسای جمهور به راحتی می‌توانند این ابزارهای یک‌جانبه را به صورت ترکیبی به کار گیرند تا اهداف سیاستی خود را محقق سازند.

۴. مبانی نظری دستورات یک‌جانبه

۱.۴. مبانی سیاسی دستورات یک‌جانبه

بحث پیرامون مبانی نظری و حقوقی دستورات یک‌جانبه ریشه در اندیشه‌های فلاسفه سیاسی دربارهٔ اختیارات مقامات اجرایی دارد. از جان لاک که مفهوم اختیارات ویژه^۱ را برای دولتمردان ضروری می‌دانست، تا تفسیرهای گوناگون از قانون اساسی ایالات متحده، همگی بر یک پرسش بنیادین متمرکزند: محدودهٔ قدرت رئیس‌جمهور در صدور دستورات یک‌جانبه چیست و با چه مبانی می‌توان آن را توجیه کرد؟

متن قانون اساسی آمریکا به صراحت از ابزارهایی مانند فرمان‌های اجرایی و اعلامیه‌ها نام نمی‌برد، اما بررسی مفاد اصل دوم و سایر اصول، برداشت‌های متفاوتی از اختیارات اجرایی ایجاد کرده است. پویایی این منازعهٔ تفسیری، زمینهٔ شکل‌گیری نظریهٔ قدرت اجرایی پنهان و تفاسیری از ضرورت‌های حکمرانی را فراهم آورده و به استفادهٔ خلاقانه و ترکیبی از منابع مختلف قانون اساسی و تفویض اختیار قانونی انجامیده است.

در سال ۱۹۴۰، کوروین با اشاره به مفهوم اختیار ویژهٔ جان لاک، آن را به عنوان مبانی نظری برای توجیه گسترهٔ قدرت ریاست‌جمهوری و دستورات یک‌جانبه مطرح کرد (Corwin, 1984: 169-170). بر اساس دیدگاه لاک، برخی مقامات دولتی باید از قدرت اختیار تصمیم‌گیری ویژه برخوردار باشند، به گونه‌ای که بتوانند در راستای منافع عمومی، حتی بدون الزام قانونی و در برخی موارد، حتی در تعارض با آن، اقدام کنند. لاک استدلال می‌کرد که چنین اختیاراتی برای حکمرانی ضروری هستند، زیرا هیچ قانون اساسی نمی‌تواند تمامی شرایط و مقتضیات آینده را به طور کامل پیش‌بینی کند. قدرت اجرایی باید تا حدی آزادی عمل داشته باشد تا بتواند بسیاری از تصمیمات را اتخاذ نماید (Locke, 1387: paras. 159-168). بر اساس اندیشهٔ لاک، قوهٔ مجریه می‌تواند برای خیر عمومی، فراتر از قانون عمل کند و

این امر توجیهی برای اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور فراهم می‌آورد. پژوهشگران بعدی تحت تأثیر این تفسیر قرار گرفته و لاک را مهم‌ترین منبع نظری برای فهم اقدامات رئیس‌جمهور در قانون اساسی دانسته‌اند (Scigliano, 1981: 236-237) ارجاع به لاک برای توجیه دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری با چالش‌هایی روبه‌رو است.

نخست آنکه برخی دیگر از مفسران لاک، مانند لنگستون و لیند، معتقدند لاک از اختیارات اجرایی نامحدود و پادشاهی‌گونه حمایت نمی‌کند و اختیارات ویژه موردنظر لاک محدود و تحت نظارت قوه مقننه است (Langston, Lind, 1991: 50-68).

دوم اینکه میزان تأثیر نظریه لاک بر قانون اساسی ایالات متحده محل مناقشه است. درحالی که برخی پژوهشگران همانند کوروین، ریکاردز، هارتز بر آشنایی بنیان‌گذاران قانون اساسی با اندیشه‌های لاک تأکید دارند، برخی دیگر مانند لوندبرگ، سیسیلیانو، ویلمردینگ و رابینسون بر این باورند که بنیان‌گذاران به‌ندرت به لاک استناد می‌کردند و حتی مفهوم اختیارات ویژه برای بنیان‌گذاران ناخوشایند بود. لوندبرگ به‌صراحت بیان می‌کند: نوشته‌های جان لاک بخشی از قانون اساسی امریکا نیست (Lundberg, 1980: 255). به گفته سیسیلیانو، پدران بنیان‌گذار به‌ندرت در نوشته‌های سیاسی خود به لاک استناد می‌کردند (Scigliano, 1981: 247). ویلمردینگ تأکید دارد که می‌توان نشان داد که کل ایده یک قدرت قانونی برای اقدام در شرایط اضطراری برای بنیان‌گذاران نفرت‌انگیز بوده است (Wilmerding, 1952: 338). رابینسون نیز ادعا می‌کند که هیچ مدرکی وجود ندارد که نشان دهد ایده‌های لاک درباره اختیار اجرایی، تأثیری در کنوانسیون قانون اساسی ۱۷۸۷ داشته است (Robinson, 1996: 115). مدیسون در سال ۱۷۹۳ اظهار داشت که دیدگاه لاک نسبت به اختیار ویژه نشان می‌دهد که یک فیلسوف تا چه اندازه می‌تواند تحت تأثیر نظام سلطنتی باشد (Havasy, 2023: 923).

سوم، حتی اگر بپذیریم نظریه جان لاک به‌تنهایی توجیهی برای دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری باشد و بنیان‌گذاران قانون اساسی نیز تحت تأثیر او بوده‌اند، واقعیت این است که بنیان‌گذاران قانون اساسی از منابع فکری متنوعی الهام گرفته بودند و سیاست امریکا ریشه در سنت‌های متعددی دارد (Smith, 1993: 549-566). یکی از این سنت‌های مهم در برابر اندیشه‌های لاک، جمهوری‌خواهی^۱ است. جمهوری‌خواهی در قیاس با نظریه لاک، با قدرت متمرکز و به‌ویژه با قدرت قوه مجریه مخالفت بیشتری دارد و بر اولویت قوه مقننه و خویشن‌داری در اقدامات سیاسی تأکید می‌ورزد. اصول اولیه جمهوری‌خواهی با ایده دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری که قدرت را در دست قوه مجریه متمرکز می‌کند، همخوانی ندارد. البته، تفسیرهای گوناگونی از جمهوری‌خواهی وجود دارد. برای مثال، ماکیاولی

در کتاب شهریار، از قوه مجریه قدرتمند حمایت می‌کند و یا در کتاب گفتارها، با صحبت از جمهوری ونیز به یک قدرت ویژه اولیه اشاره می‌کند (Machiavelli, 1517: 34). مونتسکیو بر تفکیک قوا و خطر تمرکز قدرت در قوه مجریه هشدار می‌دهد (Ghazi, 1399: 164-167). جیمز مدیسون نیز تمرکز قدرت به‌ویژه در قوه مجریه را تهدیدی برای آزادی‌های مدنی و ثبات سیاسی می‌داند. در نگاه مدیسون، نمایندگی گسترده و انتخاب مقامات در چارچوب نظامی فدرال، از استبداد اکثریت و تمرکز قدرت جلوگیری می‌کند. نظریه او تجسمی از جمهوری‌خواهی مبتنی بر توازن، عقلانیت نهادی و مهار قدرت است. در شماره ۵۱ رسائل فدرالیست‌ها، او بر نیاز به نظام نظارت و تعادل برای جلوگیری از تمرکز قدرت تأکید می‌کند. این رویکرد بازتاب دیدگاهی واقع‌گرایانه درباره طبیعت بشر و جاه‌طلبی سیاسی است که اگر انسان‌ها فرشته بودند، هیچ حکومتی لازم نبود. به گفته او، در طراحی حکومتی که قرار است انسان‌ها، انسان‌های دیگر را اداره کنند، ابتدا باید حکومت را قادر ساخت تا مردم را کنترل کند و سپس آن را وادار نمود که خود را نیز کنترل کند. برای دستیابی به این هدف، باید جاه‌طلبی در برابر جاه‌طلبی قرار گیرد. علاوه بر سنت جمهوری‌خواهی، باید به دیدگاه‌های ویلیام بلکستون نیز اشاره کرد. بلکستون، از اختیارات اجرایی بسیار گسترده‌تری دفاع می‌کرد و دامنه آن را حتی از تعریف لاک فراتر می‌برد. تنوع منابع نظری که بنیان‌گذاران از آنها الهام گرفته بودند نشان می‌دهد که استناد صرف به نظریه لاک برای توجیه دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری ناکافی است.

۲.۴. مبانی حقوقی در قانون اساسی آمریکا

یکی از مهم‌ترین مبانی حقوقی در توجیه دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری، به اختیارات قانون‌گذاری رئیس‌جمهور باز می‌گردد. درحالی که ماده اول قانون اساسی کلیه اختیارات قانون‌گذاری را به کنگره واگذار کرده است، ماده دوم که به اختیارات ریاست‌جمهوری می‌پردازد، به شکلی مختصر و تاحدی مبهم تدوین شده است که ادوارد کوروین این بخش از قانون اساسی را مبهم‌ترین فصل آن می‌داند؛ چراکه از یک سو اختیارات خاصی را برای رئیس‌جمهور مشخص کرده، اما از سوی دیگر، فضای تفسیری گسترده‌ای نیز باقی گذاشته است (Corwin, 1984: 3-4). این ابهام، زمینه را برای تفاسیر متفاوت در خصوص میزان اختیارات رئیس‌جمهور فراهم کرده است.

قانون اساسی ایالات متحده، اختیارات محدودی در حوزه قانون‌گذاری برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته است. بر این اساس، رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهادهای قانون‌گذاری ارائه کرده، مصوبات کنگره را وتو کند و در شرایط اضطراری، نمایندگان کنگره را به نشست فوق‌العاده فرا بخواند. افزون بر این، سخنرانی سالانه رئیس‌جمهور که در اصل دوم پیش‌بینی شده، به فرصتی برای رئیس‌جمهور تبدیل شده است تا اولویت‌ها و برنامه‌های قانون‌گذاری خود را تشریح کند. همچنین، از زمان تصویب متمم دوازدهم

قانون اساسی، معاون رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس سنای ایالات متحده شناخته می‌شود. این مجموعه اختیارات، نقش رئیس‌جمهور را در حوزه سیاست‌گذاری تقویت کرده، تا حدی از این دیدگاه که دستورات یک‌جانبه رئیس‌جمهور از منظر قانون اساسی مشکل‌زا هستند، می‌کاهد. یک توجیه محتمل‌تر برای مشروعیت دستورات یک‌جانبه رئیس‌جمهور را می‌توان در جمله آغازین اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده یافت که مقرر می‌دارد: قدرت اجرایی به رئیس‌جمهور ایالات متحده امریکا واگذار می‌شود. این عبارت که به آن بند واگذاری^۱ گفته می‌شود، همواره موضوع بحث و مناقشه بوده است. دو دیدگاه اصلی در مورد معنای آن وجود دارد: دیدگاه نخست، نشان‌دهنده آن است که رئیس‌جمهوری دولت فدرال، رئیس‌جمهور نامیده می‌شود؛ یعنی فقط عنوانی را اعطا می‌کند. دیدگاه دوم این بند را به‌عنوان منبعی از اختیارات اجرایی تلقی می‌کند که به رئیس‌جمهور قدرت صدور دستورات یک‌جانبه را می‌دهد (Neighbors, 1964: 105–118).

پذیرش تفسیر دوم بستگی به این دارد که معنای دقیق عبارت قدرت اجرایی^۲ روشن باشد که محل ابهام است. حتی مطالعه ریشه‌شناختی واژه اجرایی نیز در این خصوص چندان راهگشا نبوده است؛ چراکه در زمان نگارش قانون اساسی ایالات متحده، اصطلاح قدرت اجرایی به‌طور مشخص و روشن تعریف نشده بود (Adler, 2002: 12–13). این ابهام سبب شده است تا تفاسیر مختلف و بعضاً متضادی از بند واگذاری مطرح شود.

از دوران تأسیس ایالات متحده تاکنون، دیدگاه‌های متفاوتی در مورد مفهوم قدرت اجرایی ارائه شده است. بر اساس یکی از این دیدگاه‌ها، قدرت اجرایی صرفاً شامل اختیاراتی است که به‌صراحت در اصل دوم و احتمالاً سایر بخش‌های قانون اساسی ذکر شده است. دیدگاه دیگری بند واگذاری را به‌عنوان مبنایی برای اختیاراتی فراتر از صلاحیت‌های مندرج در قانون اساسی تفسیر می‌کند. این بند نه‌تنها به اختیارات اجرایی در اصل دوم اشاره دارد، بلکه به‌نوعی قدرت پیش‌قانونی^۳ یا حتی فراقانونی^۴ دلالت می‌کند که دامنه‌ای گسترده‌تر از آنچه به‌طور مشخص در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، برای رئیس‌جمهور فراهم می‌سازد.

تفسیر اخیر، پیامدهای مهمی، نه‌تنها برای مشروعیت حقوقی دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری، بلکه برای محدوده اختیارات رئیس‌جمهور و روابط میان قوا به‌همراه دارد. کوروین معتقد است این دیدگاه، خطر تمرکز و مطلق شدن قدرت اجرایی را به‌همراه دارد (Corwin, 1984: 143–145). یکی از نکات

1. Vesting Clause
 2. The executive power
 3. Pre-Constitutional Power
 4. Supra-Constitutional Power

قابل توجه، تفاوت میان نحوه واگذاری قدرت اجرایی در ماده دوم و واگذاری قدرت قانون‌گذاری در ماده اول قانون اساسی ایالات متحده است. درحالی که ماده اول تصریح می‌کند: «کلیه اختیارات قانون‌گذاری اعطاشده در این قانون اساسی، به کنگره ایالات متحده واگذار می‌گردد». ماده دوم، فاقد عبارت محدودکننده اعطاشده در قانون اساسی است. قانون اساسی به‌طور صریح اختیارات قانون‌گذاری را به مواردی که در متن خود تصریح کرده، محدود ساخته است، درحالی که در مورد قدرت اجرایی، چنین محدودیتی را به‌طور مشخص اعمال نکرده است. در این دیدگاه، یک باقیمانده^۱ نامشخص از قدرت اجرایی وجود دارد که قانون اساسی آن را به‌عنوان مبنایی مشروع برای اقدام رئیس‌جمهور به‌رسمیت می‌شناسد و قدرت اجرایی، در محدوده‌ای قرار می‌گیرد که قانون اساسی نه به‌طور خاص آنها را به رئیس‌جمهور اعطا کرده و نه صراحتاً از اعمال آنها جلوگیری کرده است (Sheffer, 2002: 251-269). مفهوم قدرت اجرایی پنهان به این اصل اشاره دارد که اختیارات ریاست‌جمهوری صرفاً محدود به مواردی نیست که به‌صراحت در قانون اساسی ذکر شده است، بلکه این مفهوم بر وجود حوزه‌ای از اختیارات ضمنی و تکمیلی دلالت دارد که هرچند در متن قانون اساسی به‌طور صریح ذکر نشده است، اما رئیس‌جمهور را قادر می‌سازد تا در چارچوب وظایف اجرایی خود، اقدامات مقتضی را انجام دهد. این تفسیر که قانون اساسی دارای «باقیمانده‌ای» از قدرت اجرایی است، با این دیدگاه همسو است که در صورت عدم تصریح قانون اساسی بر منع یک اقدام خاص، رئیس‌جمهور مجاز به انجام آن خواهد بود. رئیس‌جمهور ممکن است از منبعی گسترده از قدرت اجرایی برخوردار باشد و هر اقدامی را که ضروری تشخیص دهد، انجام دهد؛ مگر آنکه قانون اساسی یا مصوبات کنگره او را از انجام آن منع کرده باشند. طبق این دیدگاه، قانون اساسی صرفاً مجموعه‌ای از اختیارات محدود و مشخص را به رئیس‌جمهور اعطا نکرده، بلکه با تعیین برخی محدودیت‌های معین، زمینه را برای بهره‌گیری از اختیارات گسترده‌تر فراهم ساخته است. رئیس‌جمهور از قدرتی ذاتی برخوردار است که تنها در برخی موارد خاص محدود شده است، نه اینکه اختیارات او محصور در قانون اساسی باشد (Dodds, 2013: 31).

این دیدگاه به‌طور خاص با نظریه سرپرستی^۲ تئودور روزولت همخوانی دارد. روزولت در تبیین این نظریه تصریح می‌کند که رئیس‌جمهور، نه تنها حق، بلکه وظیفه دارد هر اقدامی را که برای رفاه ملی ضروری است، انجام دهد؛ مگر آنکه قانون اساسی یا قوانین به‌صراحت او را از آن منع کرده باشند. به گفته او: «من از پذیرش این دیدگاه که رئیس‌جمهور نمی‌تواند اقدام ضروری برای ملت را انجام دهد مگر آنکه مجوز صریحی برای آن داشته باشد، امتناع ورزیدم. باور من این بود که رئیس‌جمهور نه تنها حق، بلکه مسئولیت دارد تا هر اقدامی را که برای تأمین نیازهای ملی ضروری است، انجام دهد، مگر آنکه

1. residuum

2. Stewardship Theory

چنین اقدامی به طور صریح در قانون اساسی یا قوانین منع شده باشد» (Roosevelt, 2010: 347-348; Bailey & Shafritz, 1988: 34). روزولت در شرح مداخله خود در اعتصاب معادن زغال سنگ در سال ۱۹۰۲، می نویسد: «این مداخله، مانند سایر اقداماتی که انجام دادم، به خوبی نظریه من را به تصویر می کشد. گاهی بحران های بزرگ ملی رخ می دهند که نیازمند اقدام فوری و قاطعانه قوه مجریه هستند. در چنین شرایطی، وظیفه رئیس جمهور آن است که به عنوان مباشر مردم عمل کند و بر این باور باشد که حق قانونی انجام هر اقدامی را که نیازهای مردم ایجاب می کند، دارد، مگر آنکه قانون اساسی یا قوانین، به صراحت وی را از آن منع کرده باشند» (Roosevelt, 2010: 383-384; Tourtellot, 1964: 118). ویلیام هووارد تفت، جانشین روزولت، به شدت با این دیدگاه مخالفت کرد. وی در رد نظریه سرپرستی گفت «رئیس جمهور مجاز به اعمال هیچ گونه اختیاری نیست، مگر آنکه بتوان به طور منطقی و منصفانه اثبات کرد که این اختیار از یک منبع قانونی مشخص نشئت گرفته است». تفت معتقد بود اختیارات ریاست جمهوری باید صرفاً بر اساس تفویض صریح قانون اساسی یا مصوبات کنگره تعریف شود و هیچ حوزه ای از قدرت که به صورت ضمنی یا فراقانونی برای رئیس جمهور قابل استنباط باشد، وجود ندارد. از نظر وی، منشأ هرگونه اختیار اجرایی باید به طور مشخص در قانون اساسی ذکر شده باشد یا از طریق قانونی که کنگره بر اساس مفاد قانون اساسی تصویب کرده است، به رئیس جمهور تفویض شود (Bailey & Shafritz, 1988: 36-38). تفت تصریح می کند، هیچ گونه اختیار اجرایی پنهان یا تعریف نشده ای وجود ندارد که رئیس جمهور بتواند صرفاً بر اساس تشخیص شخصی یا با این استدلال که اقدامی به نفع عموم خواهد بود، آن را اعمال کند. وی در انتقاد از دیدگاه تئودور روزولت، آن را یک دکتربین خطرناک نامید (Taft, 1916: chap.6).

برخی آرای قضایی بیانگر آن هستند که اختیارات اجرایی رئیس جمهور ممکن است گسترده تر از آن چیزی باشد که به صراحت در قانون اساسی تصریح شده است. تفت که در دوران ریاست جمهوری خود طرفدار تفسیری محدودتر و سنتی تر از اختیارات اجرایی بود، پس از انتصاب به ریاست دیوان عالی کشور، دیدگاه متفاوتی درباره قدرت اجرایی ارائه داد. در پرونده *مایرز در برابر ایالات متحده*، تفت تصریح کرد که قدرت اجرایی به صورت کلی اعطا شده، با عبارات خاصی تقویت شده و تنها در مواردی که محدودیت آن ضروری بوده، به طور مستقیم محدود شده است (Myers v. United States, 1926: 118; Adler, 2002: 21). برخی آرای قضایی دیگر نیز اختیارات اجرایی رئیس جمهور را فراتر از آنچه که در اصل دوم قانون اساسی تصریح شده، به رسمیت شناخته اند. درحالی که بند واگذاری شاید قوی ترین مبنای حقوقی برای مشروعیت بخشیدن به اختیارات اجرایی گسترده باشد، مبنای دیگری نیز برای اقدامات یک جانبه رئیس جمهور وجود دارد. برای نمونه، ماده دوم قانون اساسی رئیس جمهور را موظف می کند که نظارت کند تا قوانین به درستی اجرا شوند.

بند نظارت^۱ نیز تفاسیر مختلفی را برانگیخته است. بند نظارت در اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده از جمله مفاد کلیدی است که دامنه اختیارات اجرایی رئیس‌جمهور را تعیین می‌کند. در تفسیر مضیق، این بند رئیس‌جمهور را صرفاً به اجرای دقیق قوانین مصوب کنگره ملزم می‌کند، به گونه‌ای که هیچ اختیار مستقلی برای تفسیر یا توسعه آنها ندارد. در تفسیر موسع از این بند، آن را به عنوان منبعی برای اختیارات گسترده‌تر اجرایی در نظر می‌گیرند.

به عبارت دیگر، رئیس‌جمهور ممکن است در شرایطی نیاز داشته باشد اقداماتی انجام دهد که در متن قانون به طور صریح ذکر نشده، اما برای اجرای مؤثر آن اجتناب‌ناپذیر باشد. این دیدگاه، برای رئیس‌جمهور اختیار ابتکار عمل در اجرای قوانین قائل است که وی می‌تواند با اتخاذ تصمیمات جدید و اقدامات یک‌جانبه مستقل، اهداف اصلی قانون‌گذار را محقق سازد. همان‌طور که بند ضروری و مناسب^۲ در ماده اول قانون اساسی به کنگره اجازه می‌دهد اقداماتی انجام دهد که برای اجرای اختیارات صریح آن ضروری و مناسب باشد، بند نظارت در ماده دوم نیز می‌تواند به عنوان مبنای حقوقی برای اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور، مورد استناد قرار گیرد (Fleishman & Aufses, 1976: 13). این تفسیر گسترده از بند نظارت مورد تأیید قضایی نیز قرار گرفته است. برای نمونه، در پرونده /ینری نیک^۳، دیوان عالی ایالات متحده حکم داد: «بند نظارت صرفاً محدود به اجرای قوانین کنگره نیست، بلکه شامل تمامی حقوق، وظایف و تعهداتی می‌شود که از خود قانون اساسی، روابط بین‌المللی ایالات متحده و تمام حمایت‌هایی که ماهیت حکومت تحت قانون اساسی بر آنها دلالت دارد، ناشی می‌شوند» (U.S. Supreme Court, 1890: 64; Nelson, 1997: 542-580). این رأی نشان‌دهنده پذیرش تفسیری موسع از قدرت اجرایی رئیس‌جمهور است که وی می‌تواند دستورات یک‌جانبه صادر کند تا وظایف اجرایی خود را بر اساس این الزامات گسترده به انجام رساند.

علاوه بر بند واگذاری و بند نظارت، ماده دوم قانون اساسی شامل سه بند دیگر نیز می‌شود که می‌توانند مبنایی برای تفسیر موسع اختیارات رئیس‌جمهور فراهم آورند. برای مثال، ماده دوم مقرر می‌دارد: «هرگاه ارتش و نیروی دریایی ایالات متحده و نیروهای مردمی ایالت‌های مختلف که جهت انجام خدمت بالفعل برای ایالات متحده فراخوانده شوند، رئیس‌جمهور فرمانده کل آنان خواهد بود». این جایگاه رئیس‌جمهور به عنوان فرمانده کل قوا، یکی از مهم‌ترین منابع قدرت اجرایی محسوب می‌شود. بنیان‌گذاران قانون اساسی ایالات متحده از طریق این اعطای قدرت، تمام امتیازات سلطنتی در مورد جنگ‌افروزی را، به استثنای قدرت اعلان جنگ و قدرت ایجاد نیروهای مسلح، به رئیس‌جمهور تفویض

1. Take Care Clause
2. Necessary and Proper Clause
3. In re Neagle

کرده‌اند (Bessette & Tulis, 1981: 115-153). اختیارات رئیس‌جمهور به‌عنوان فرمانده کل قوا، بیشتر به توانایی وی در صدور دستورات نظامی مرتبط است که هرچند در زمره دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری قرار می‌گیرند، اما از سایر انواع این دستورات متمایز هستند. رؤسای جمهور اغلب از جایگاه خود به‌عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح برای توجیه صدور دستورات یک‌جانبه استفاده می‌کنند. اختیارات رئیس‌جمهور به‌عنوان فرمانده کل قوا، پشتوانه قانونی روشنی برای تمام دستورات یک‌جانبه‌ای که ارتباطی مستقیم با مسائل نظامی یا امنیت ملی ندارند، فراهم نمی‌کند. علاوه بر این، ماده دوم قانون اساسی تصریح می‌کند که رئیس‌جمهور می‌تواند نظر کتبی مقام عالی‌رتبه هریک از دستگاه‌های اجرایی را در مورد موضوعات مربوط به وظایف آنها جویا شود. این عبارت، هرچند در مقایسه با سایر بخش‌های ماده دوم، منبعی محدودتر برای قدرت اجرایی رئیس‌جمهور محسوب می‌شود، اما به‌نظر می‌رسد که نوع خاصی از دستورات اجرایی را تأیید می‌کند. این اختیار می‌تواند به رئیس‌جمهور اجازه دهد که مقامات ارشد کابینه^۱ را به ارائه گزارش درباره موضوعات سیاسی و سیاست‌گذاری ملزم کند. نخستین دستور اجرایی که تاکنون صادر شده است، در همین راستا قرار می‌گیرد؛ جورج واشنگتن از مقامات پیشین، یعنی مقامات دولت دوران کنفدراسیون، خواست تا به او گزارش کتبی از فعالیت‌هایشان ارائه کنند.

ماده دوم قانون اساسی شامل سوگند ریاست‌جمهوری نیز می‌شود که برخی آن را به‌عنوان مبنایی برای توجیه اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور مورد استناد قرار داده‌اند. سوگند ریاست‌جمهوری، به‌عنوان یکی از پتانسیل‌های قانونی برای توجیه دستورات یک‌جانبه رئیس‌جمهور مطرح شده است: «من رسماً سوگند یاد می‌کنم که مسئولیت ریاست‌جمهوری ایالات متحده را صادقانه انجام دهم و تا آنجا که در توان دارم، از قانون اساسی ایالات متحده صیانت، حمایت و دفاع نمایم». این سوگند دارای دو بُعد اساسی است که می‌تواند به‌عنوان مبنایی برای اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور در نظر گرفته شود. بُعد اول، تعهد رئیس‌جمهور به انجام وظایف خود است. این بخش از سوگند ممکن است اقداماتی را تأیید کند که اگرچه در ماده دوم قانون اساسی تصریح نشده، اما برای اجرای صحیح وظایف ریاست‌جمهوری ضروری است. این موضوع مشابه تفاسیر گسترده‌ای است که از بند نظارت ارائه شده است. بُعد دوم، تعهد رئیس‌جمهور به پاسداری، حمایت و دفاع از قانون اساسی است. این بخش می‌تواند به‌عنوان مجوزی برای اقداماتی تلقی شود که در متن قانون اساسی ذکر نشده‌اند، اما برای حفظ و استمرار نظام حکومتی ضروری تلقی می‌شوند. رئیس‌جمهور در شرایط بحرانی، ممکن است مجاز باشد اقداماتی انجام دهد که حتی فراتر از مفاد صریح قانون اساسی باشد.

این تفسیر در دوران آبراهام لینکلن به سطح جدیدی ارتقا یافت. لینکلن استدلال می‌کرد سوگند

1. cabinet-level officials

ریاست‌جمهوری وی را ملزم می‌سازد تا اقداماتی را انجام دهد که ممکن است در شرایط عادی فراتر از حدود قانون اساسی باشد، اما برای حفظ کلیت نظام ضروری تلقی شود. وی در بخشی از نوشته‌هایش چنین آورده است: «من هرگز چنین برداشت نکرده‌ام که مقام ریاست‌جمهوری، حق نامحدود برای اقدام به من تفویض کرده است، اما از سوگندی که یاد کرده‌ام، این‌گونه استنباط می‌شود که موظفم تا حد توانم از قانون اساسی محافظت کنم. این وظیفه شامل حفظ خود حکومت و ملتی است که این قانون اساسی بر آن بنا شده است. آیا ممکن بود کشور را از دست بدهیم، اما همچنان قانون اساسی را حفظ کنیم... من احساس می‌کردم اقداماتی که در شرایط عادی ممکن است غیرقانونی باشند، در صورتی که برای نجات کشور ضروری باشند، می‌توانند مشروعیت پیدا کنند؛ درست یا غلط، این دیدگاهی بود که پذیرفتم و اکنون به آن اذعان دارم. من نمی‌توانستم بپذیرم که واقعاً برای حفظ قانون اساسی تلاش کرده‌ام، اگر اجازه می‌دادم که هم حکومت، هم کشور، و هم خود قانون اساسی نابود شوند» (Lincoln, 264: 2012). این توجیه، هرچند ممکن است در شرایط اضطراری اختیارات گسترده‌ای برای قوه اجرایی فراهم کند، اما به‌طور واضح، دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری را در شرایط عادی توجیه نمی‌کند.

هریک از منابع قانون اساسی که تاکنون مورد بررسی قرار گرفته‌اند، هنگامی که به‌طور گسترده تفسیر شوند، می‌توانند مبنایی برای اختیارات اجرایی قابل‌توجه ارائه دهند، ولی هیچ‌یک از این منابع به‌تنهایی توجیهی قطعی، غیرقابل‌انکار و جامع برای تمامی انواع دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری فراهم نمی‌کند. این احتمال وجود دارد که حتی با تفاسیر محدود از این اصول، اختیارات گسترده اجرایی و دستورات یک‌جانبه رئیس‌جمهور قابل‌توجیه باشد، به‌ویژه اگر این اصول به‌صورت ترکیبی و هماهنگ مورد استناد قرار گیرند. لزومی ندارد که هریک از این بندهای قانون اساسی به‌تنهایی مبنای صدور دستورات یک‌جانبه قرار گیرند، بلکه ترکیب خلاقانه این اصول می‌تواند زمینه لازم را برای مشروعیت بخشی به برخی اقدامات یک‌جانبه فراهم کند، به‌ویژه در مواردی که هیچ‌یک از این اصول به‌تنهایی کفایت لازم را برای توجیه آن اقدامات ندارند. فردیناند لوندبرگ استدلال می‌کند که رؤسای جمهور اغلب با ترکیب مفاد جداگانه قانون اساسی به شیوه‌های مختلف، مقدماتی را فراهم می‌کنند که نتیجه‌گیری نهایی آنها توجیهی برای اختیارات موردنظرشان است. «هر اقدامی که قانون اساسی به‌صراحت منع نکرده باشد، مجاز تلقی می‌شود، و از آنجاکه موارد منع شده در قانون اساسی محدود هستند، دامنه این اقدامات گسترده خواهد بود. افزون بر این، حتی در مواردی که قانون اساسی به‌طور مشخص حکمی صادر نکرده است، می‌توان با استفاده از تفسیرهای خلاقانه و انعطاف‌پذیر، استدلال‌هایی در جهت مجاز بودن آن ارائه داد» (Lundberg, 1980. 249).

۵. نظارت، محدودیت‌ها و موازنه قوا

در نظام سیاسی ایالات متحده، رئیس‌جمهور دارای اختیاراتی برای اتخاذ اقدامات یک‌جانبه است. آیا اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور در چارچوب محدودیت‌های حقوقی و نظارتی معین محصور است، یا اینکه وی از اختیارات گسترده‌ای در این زمینه برخوردار است. در پاسخ به این مسئله، دو دیدگاه شکل گرفته‌اند. در دیدگاه نخست، استدلال می‌شود که اگرچه محدودیت‌های اسمی بر قدرت رئیس‌جمهور برای اقدامات یک‌جانبه وجود دارد، اما در واقعیت، این محدودیت‌ها به دلیل پویایی‌های سیاسی و انگیزه‌های متفاوت بازیگران، چندان کارآمد نیست. طرف‌داران این دیدگاه بر انگیزه‌های متفاوت رئیس‌جمهور و اعضای کنگره تأکید می‌کنند. به باور تری مو، رئیس‌جمهوری با انگیزه بسیار قوی به دنبال افزایش قدرت و نفوذ خود است، چراکه همواره رؤسای جمهور به دنبال جای دادن نام خود در تاریخ بوده‌اند. در مقابل، دغدغه اصلی اعضای کنگره، انتخاب مجدد در بازه‌های زمانی کوتاه‌تر و تمرکز بر منافع حوزه‌های انتخابیه محلی است. این تفاوت انگیزشی سبب می‌شود که اعضای کنگره، به‌جز در شرایطی که منافع حوزه انتخابیه آنها مستقیماً تهدید شود، انگیزه چندان برای مقابله با افزایش قدرت رئیس‌جمهور نداشته باشند. باوجود انتقادهای مکرر اعضای کنگره از قدرت بیش‌ازحد رئیس‌جمهور، آنان به‌ندرت اقدام عملی و جدی برای کاهش این قدرت انجام می‌دهند. دلیل اصلی این امر، عدم تمایل اعضای کنگره به صرف منابع سیاسی و وقت خود برای چنین تلاش‌هایی است؛ مگر آنکه فشارهای سیاسی قابل توجهی وجود داشته باشد (Moe, 1999: 172). در تبیین واکنش کنگره، جیمز ویلسون با ارائه مدلی طبقه‌بندی‌شده، واکنش کنگره به اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور را بر اساس سیاست توزیع هزینه‌ها و منافع در جامعه تبیین می‌کند. بر اساس این مدل، واکنش کنگره در سیاست‌های مختلف، متفاوت بوده، عمدتاً به عواملی مانند فشار افکار عمومی و لابی‌گری گروه‌های ذی‌نفع وابسته است (Wilson, 1989: 81). این نشان می‌دهد که کنگره زمانی به‌طور جدی وارد عمل می‌شود که تحت فشارهای سیاسی قابل توجهی قرار گیرد. ریچارد هال با تفکیک مفاهیم ترجیحات آشکار^۱ و شدت آن^۲ بیان می‌دارد که اعضای کنگره بیشتر بر موضوعاتی متمرکز می‌شوند که شدت ترجیحات بالایی دارند؛ یعنی مسائلی که به‌طور مستقیم بر احتمال انتخاب مجدد آنها اثر می‌گذارد (Hall, 1996: 43). در مقابل این دیدگاه، گروه دیگری بر محدودیت‌های کنگره بر اقدامات یک‌جانبه، به‌ویژه از طریق اهرم بودجه، تأکید دارند. این دیدگاه، ضمن پذیرش قدرت یک‌جانبه رئیس‌جمهور در شرایط خاص، نقش محوری کنگره در اعمال محدودیت بر این قدرت، به‌ویژه از طریق ابزار بودجه را برجسته می‌کند. اگرچه

1. Revealed preferences

2. Revealed intensities

دستورات اجرایی رئیس‌جمهور در صورت عدم واکنش کنگره و قوه قضاییه به سرعت جنبه قانونی پیدا می‌کند، اما اجرای بسیاری از آنها، به خصوص برنامه‌های جدید، مستلزم تأمین بودجه است. در بلندمدت، کنگره از طریق فرایند تخصیص بودجه، کنترل قابل توجهی بر اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور اعمال می‌نماید. کنگره می‌تواند با افزودن ملاحظات خود به مصوبات بودجه، دامنه و نحوه اجرای برنامه‌های اجرایی رئیس‌جمهور را محدود سازد. این ملاحظات می‌تواند شامل تعیین وظایف دقیق سازمان‌های دولتی، گروه‌های هدف، الزامات گزارش‌دهی و نحوه عملکرد برنامه‌ها باشد. در واقع، قدرت اقدام یک‌جانبه رئیس‌جمهور به طور مستقیم نیازمند بودجه است. در موضوعاتی که نیاز به بودجه جدید نیست، رئیس‌جمهور آزادی عمل بیشتری دارد؛ اما زمانی که اجرای یک اقدام اجرایی مستلزم تأمین مالی باشد، قدرت رئیس‌جمهور به شدت کاهش می‌یابد، زیرا کنگره می‌تواند از ابزار بودجه برای کنترل یا حتی توقف آن استفاده کند (Kirst, 1969: 5).

ماجرای برنامه محیط کار فدرال بدون مواد مخدر رونالد ریگان، به خوبی تعامل میان قوای مجریه و مقننه را نشان می‌دهد (Executive Order 12564, 1986). این پرونده نشان می‌دهد که حتی رئیس‌جمهوری با اراده قوی، برای اجرای برنامه‌های جدال‌آمیز خود، نیازمند تعامل و مصالحه با کنگره است. در این مورد خاص، مخالفت‌های قانونی و عدم تمایل اولیه کنگره به تأمین بودجه، ریگان را مجبور کرد تا از مسیر قانون‌گذاری پیش برود و در نهایت با محدودیت‌های اعمال‌شده از سوی کنگره، برنامه خود را اجرا نماید. با وجود این، باید توجه داشت که با افزایش حجم و پیچیدگی دولت فدرال، نظارت جزئی کنگره بر همه ردیف‌های بودجه‌ای کاهش یافته، این امر به رؤسای جمهور و مدیران اجرایی آزادی عمل بیشتری داده است (Howell & Lewis, 2002: 1100). اما همچنان، کنگره از طریق بودجه، اهرم فشار استراتژیک خود را بر رئیس‌جمهور حفظ کرده است. اگرچه رؤسای جمهور می‌توانند از حساب‌های اضطراری^۱ برای تأمین مالی برنامه‌هایی استفاده کنند که کنگره ممکن است با آن‌ها موافق نباشد، اما این حساب‌ها نیز منابع نامحدودی نیستند و کنگره بر تخصیص کلی بودجه اضطراری نظارت دارد. محققان بر اهمیت نقش کنگره و ضرورت تعامل رئیس‌جمهور با آن تأکید کرده‌اند (Willoughby, 1913: 78-87).

هر دو دیدگاه، ابعاد مهمی از واقعیت پیچیده قدرت ریاست‌جمهوری در ایالات متحده را آشکار می‌سازند. دیدگاه اول، با تأکید بر انگیزه‌ها و محدودیت‌های عملی کنگره، قدرت عمل قابل توجه رئیس‌جمهور را برجسته می‌سازد و دیدگاه دوم، با تمرکز بر اهرم بودجه، نشان می‌دهد که کنگره همچنان ابزارهای مهمی برای اعمال محدودیت بر اقدامات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری را در اختیار دارد. در عمل،

میزان قدرت و محدودیت‌های رئیس‌جمهور به احتمال زیاد تابعی از تعامل و چانه‌زنی مداوم بین قوای مجریه و مقننه، شرایط سیاسی خاص و موضوعات سیاسی مورد بحث خواهد بود.

۶. نتیجه‌گیری

در نظام سیاسی ایالات متحده، دستورات یک‌جانبه ریاست‌جمهوری، همواره یکی از ابزارهای کارآمد رؤسای جمهور برای پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌های اجرایی به‌شمار آمده‌اند. این ابزارها که در قالب‌هایی چون فرمان اجرایی، اعلامیه، دستورالعمل امنیت ملی و توافقنامه‌های اجرایی به‌کار می‌روند، این امکان را فراهم می‌کنند تا رئیس‌جمهور حتی در فقدان همراهی قانون‌گذار، اقداماتی فوری و مؤثر انجام دهد. اما همین ظرفیت گسترده، اگر در چارچوب نظام نظارتی و ساختار تفکیک قوا مهار نشود، می‌تواند زمینه‌ساز تمرکز بی‌رویه قدرت در قوه مجریه باشد. نظام حقوقی آمریکا بارها نشان داده است که چنین اختیاراتی تنها در سایه توازن میان قوا، نظارت قضایی و حمایت اجتماعی مشروعیت و دوام پیدا می‌کند. از دیدگاه نظری، برخی کوشیده‌اند با ارجاع به مفهوم اختیار ویژه نزد جان لاک یا نظریه سرپرستی تئودور روزولت، مشروعیت اقدامات یک‌جانبه رئیس‌جمهور را توجیه کنند. با این حال، سنت فکری جمهوری‌خواهی در آمریکا بر پایه آموزه‌های اندیشمندانی چون مدیسون و مونتسکیو همواره بر این اصل استوار بوده است که قدرت اجرایی باید تحت نظارت و در خدمت خیر عمومی عمل کند، نه در مسیر انباشت قدرت فردی. این سنت، کارکرد این ابزارها را نه در قدرت‌نمایی رئیس‌جمهور، بلکه در هماهنگی با نهادهای منتخب مردم معنا می‌کند.

برخی با اشاره به فروپاشی تدریجی نهادهای دموکراتیک در روسیه، یادآور می‌شوند که استبداد ناگهانی پدید نمی‌آید، بلکه به آرامی و در ظاهری قانونی شکل می‌گیرد، درحالی که بدنه جامعه یا نظاره‌گر است یا آن را تشویق می‌کند. تسلیم‌شدن نهادهایی چون کنگره، تقدیس شخص رئیس‌جمهور به جای قانون اساسی، و عادی جلوه دادن دشمن‌سازی داخلی، همه نشانه‌های هشداردهنده عقب‌گرد دموکراسی‌اند.

باید بار دیگر به این اصل بنیادین اندیشید که پایداری دموکراسی در گرو توازن قوا، پاسخگویی نهادی، و نظارت بی‌وقفه بر قدرت است. هرچند ممکن است ابزارهای یک‌جانبه در هنگام بحران کارآمد جلوه کنند، اگر فارغ از کنترل نهادی و پاسخگویی عمومی به‌کار گرفته شوند، از درون، شالوده‌های مردم‌سالاری را فرسوده می‌سازند. مشروعیت این اقدامات نه در گستره قانونی آنها، بلکه در شیوه به‌کارگیری و در پیوند با اصول جمهوریت و مشارکت مردمی معنا می‌یابد. دموکراسی، سازوکاری خودکار نیست، بلکه بقای آن وابسته به هوشیاری مداوم شهروندان و وفاداری به قانون است، نه افراد.

References

A) Books

1. Bailey, H. A., Jr., & Shafritz, J. M.(1988). The American Presidency:Historical and Contemporary Perspectives.Chicago:Dorsey Press.
2. Bennett, G. H.(2000). The American presidency 1945–2000:Illusions of grandeur. Stroud:The History Press.
3. Bessette, J.(1981). The presidency in the constitutional order. Baton Rouge:Louisiana State University Press.
4. Cooper, P. A., & Newland, C.(1997). Handbook of public law and administration. San Francisco:Jossey-Bass.
5. Cooper, P. J.(2002). By order of the president:The use and abuse of executive direct action. Lawrence, KS:University Press of Kansas.
6. Corwin, E. S.(1984). The president:Office and powers. New York:New York University Press
7. Dodds, G. G.(2013). Take Up Your Pen:Unilateral Presidential Directives in American Politics. Philadelphia:University of Pennsylvania Press.
8. Ghazi, Seyed Abolfazl. (2020). *Essentials of Constitutional Law*. Tehran: Mizan Publishing (In Persian).
9. Locke, John. (1999). *Second Treatise of Government*. Translated by Hamid Azdanlou. Tehran: Ney Publishing (In Persian).
10. Hall, R.(1996). *Participation in Congress*.New Haven, CT:Yale University Press
11. Howell, W. G.(2003). *Power without persuasion:The politics of direct presidential action*. Princeton, NJ:Princeton University Press.
12. Lincoln, A.(2012).*Speeches & Writings of Abraham Lincoln1832-1865*.San Diego:Simon & Brown.
13. Kirst, M.(1969). *Government without passing laws: Congress' nonstatutory techniques for appropriations*. Chapel Hill, NC:University of North Carolina Press.
14. Lundberg, F.(1980). *Cracks in the constitution*. Secaucus, NJ:Lyle Stuart.
15. Machiavelli, N.(1983). *The Discourses*. London:Penguin Classics.
16. Nelson, M.(1997).*Guide to the Presidency*.Washington,D.C.:CQ Press.
17. O'Brien, D. M.(2017). *Constitutional Law and Politics:Civil Rights and Civil Liberties*. New York:W. W. Norton & Co.
18. Ragsdale, L. K.(1996). *Vital Statistics on the Presidency*. Washington, D.C.:CQ Press
19. Robinson, D. L.(1996). *Presidential Prerogative and the Spirit of American Constitutionalism.in The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy. edited by D.G.Adler*. university press of Kansas.114-133
20. Roosevelt, T.(2010).*The Autobiography of Theodore Roosevelt*. San Diego:Simon & Brown.
21. Rudalevige, A.(2021). *Executive Order:Bureaucratic Management and the Limits of Presidential Power*. Princeton:Princeton University Press.
22. Schubert, G. A.(1957). *The Presidency in the Courts*. Minneapolis:University of Minnesota Press.
23. Tourtellot, A. B.(1964).*The Presidents on the Presidency*.Garden City, NY:Doubleday.
24. U.S. House of Representatives.(1988). *Presidential Directives and Records Accountability Act:Hearing before a subcommittee on the Committee on Government Operations*. U.S. Government Printing Office.

25. Wilson, J. Q.(1989). *Bureaucracy:What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York:Basic Books

B) Articles

26. Blake, J. H.(2000). Presidential Power Grab or Pure State Might? *Brigham Young University Law Review*, 2000(1), 293–376.
<https://digitalcommons.law.byu.edu/lawreview/vol2000/iss1/6>
27. Cash,R.(1963). Presidential Power:Use and Enforcement of Executive Orders.*Notre Dame Law Review*, 39(1), 44– 55. <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol39/iss1/4>
28. Chu,V.(2014).Executive Orders:Issuance,Modification,and Revocation. *Library of Congress, Congressional Research Service*
<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc287968/>
29. Cooper,J.(1986). By Order of the President:Administration by Executive Order and Proclamation. *Administration & Society*,18(2).233—262
<https://doi.org/10.1177/009539978601800205>
30. Cooper,P(1997). Power Tools for an Effective and Responsible Presidency. *Administration & Society*, 29(5):529–556.
<https://doi.org/10.1177/009539979702900502>
31. Fleishman, J. L., & Aufses, A. H. (1976). *Law and Orders: The Problem of Presidential Legislation*. *Law and Contemporary Problems*, 40, 1–46.
<https://doi.org/10.2307/1191391>
32. Havasy,C.(2023). Against Political Theory in Constitutional Interpretation. *University of Chicago Law Review*, 90(4):899–923. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4324954>
33. Langston,T.(1991). John Locke and the Limits of Presidential Prerogative. *Polity*. 24(1):50–68. <https://doi.org/10.2307/3234984>
34. Moss,R.(2000). Executive Branch Legal Interpretation:A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*,52, 1303–1330.
https://www.researchgate.net/publication/296161697_Executive_branch_legal_interpretation_A_perspective_from_the_office_of_legal_counsel
35. Relyea, H.(1988). The Coming of Secret Law. *Government Information Quarterly*,5(2):97–116. [https://doi.org/10.1016/0740-624x\(88\)90068-8](https://doi.org/10.1016/0740-624x(88)90068-8)
36. Relyea,H.1998. Presidential Directives:Background and Overview. *Library of Congress, Congressional Research Service*.
<https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc821672>
37. Rottinghaus,B.(2007). The Power of Decree:Presidential Use of Executive Proclamations, 1977–2005. *Political Research Quarterly*,60(2):338–343.
<https://doi.org/10.1177/1065912907301691>
38. Sheffer, M. S.(2002). The continued need for the prerogative presidency.*White House Studies*,2(3),
<https://link.gale.com/apps/doc/A95447398/AONE?u=anon~982e4230&sid=googleScholar&xid=0d4d988b>
39. Smith,R.(1993). Beyond Tocqueville, Myrdal, and Hartz:The Multiple Traditions in America. *American Political Science Review*, 87(3):549–566.
<https://doi.org/10.2307/2938735>
40. Wilmerding,L.(1952). The President and the Law. *Political Science Quarterly*. 67(3):321–338. <https://doi.org/10.2307/2145161>
41. Woodward, M.(1990). Executive Orders:A Journey. *Legal References Quarterly*