



دکتر احمد ترابی

مذاکرات کنونی برای رسیدن به یک توافق هسته‌ای در وین به نقطه حساسی رسیده است و البته سوالاتی هم در فضای سیاسی و حقوقی از سوی دست‌اندرکاران ابراز شده است برای اینکه دولت آقای بایدن این توافق را به شکل لایحه‌ای به مجلس سنای آمریکا ببرد و با توجه به اکثریت ۵۰+۱ که دموکرات‌ها در این مجلس دارند آن را از تصویب مجلس سنا بگذرانند تا بتواند دست دولت آینده را که ممکن است از حزب جمهوری خواه باشد و بخواهد حضور آمریکا را در توافق لغو کند، ببندد و امکان این کار را در ساختار حقوقی آمریکا غیر ممکن سازد. این مقاله کنکاشی حقوقی در این موضوع دارد که آیا انجام توافق هسته‌ای در وین اصولاً می‌تواند تضمین حقوقی در ساختار قوه مقننه کشور آمریکا داشته باشد و اگر جواب مثبت باشد شناس این موضوع تا چه اندازه می‌تواند وجود داشته باشد.

### اول - ساختار و ترکیب مجلسین آمریکا

کنگره آمریکا در واقع ساختار اصلی قوه مقننه آمریکا است که دو مجلس نمایندگان و مجلس سناست. نظام دو مجلسی در آمریکا یعنی مجلس نمایندگان United States House of Representatives و مجلس سنا United States Senate کبی‌برداری از مجلسین اعیان و عوام انگلیس است و از نظر تاریخی اصولاً ساختار دو پارلمانی در آمریکا به دوران پیش از استقلال این کشور و دوره استعمار بریتانیا بازمی‌گردد که بر اساس آن بریتانیا که خودش دارای دو مجلس عوام و اعیان بود در مستعمرات خود همچون امریکانیز دو سیستم پارلمانی را ایجاد کرد و همان الگوی قوای مقننه بریتانیا پس از استقلال آمریکا در این کشور نیز به مرحله اجرا گذاشته شد که با این توصیف مجلس نمایندگان آمریکا مطابق با مجلس عوام بریتانیا و مجلس سنا یا آمریکا مطابق با مجلس اعیان بریتانیا است.

مجلس نمایندگان در حال حاضر ۴۳۵ کرسی و نماینده دارد و تعداد نمایندگان آن بر اساس تعداد جمعیت هر ایالت تعیین می‌شود؛ لذا برای مثال ایالت کالیفرنیا که در حال حاضر دو نفر نماینده در مجلس سنا دارد اما به دلیل آنکه بیشترین جمعیت را دارد یعنی ۳۸٫۹ میلیون نفر دارای تعداد ۵۳ نماینده در مجلس نمایندگان است که بیشترین تعداد نماینده در این مجلس محسوب می‌شود. اما مجلس سنای ۱۰۰ کرسی و نماینده دارد و دو مجلس به صورت مشترک در قانون‌گذاری مشارکت دارند. هر ایالت آمریکا فقط دو نماینده در مجلس سنا دارد. سناتورها در مجلس سنا برای ۲ سال یا ۴ سال یا ۶ سال انتخاب می‌شوند و البته عضویت مجدد آنان هم محدودیتی ندارد. بر اساس بخش سوم اصل اول قانون اساسی آمریکا انتخابات مجلس سنا یا آمریکا هر دو سال یکبار برای انتخاب یک سوم سناتورها یا این مجلس بر گزار می‌شود و به این ترتیب اعضای مجلس سنا به سه دسته تقسیم شده‌اند. دسته اول ۳۳ عضو، دسته دوم ۳۳ عضو و دسته سوم ۳۴ عضو دارد و هر دو سال انتخابات یک دسته بر گزار می‌شود و انتخاباتی از این مجلس سنای ۳۴ عضو در ماه نوامبر سال جاری میلادی بر گزار می‌شود. به این ترتیب هر سناتور برای یک دوره شش ساله عضو سنا خواهد بود. همچنین بر اساس قانون اساسی، ریاست سنا بر عهده معاون رئیس جمهوری ایالات متحده آمریکا است. اما این سمت تقریباً پیش‌ترافتی است و تنها هنگامی نقل‌قول می‌شود که وی دارای اهمیت و محسوب می‌شود که لایحه‌ای در سنا دارای ۵۰ رای موافق و ۵۰ رای مخالف باشد و در اینجا رای معاون ریاست جمهوری به نفع هر لایحه‌ای باشد آن لایحه تبدیل به مصوبه می‌شود. در حال حاضر هم چنین شرایطی بر مجلس سنا حاکم است. یعنی هر دو حزب دموکرات و جمهوری خواه هر کدام ۵۰ کرسی و نماینده در مجلس سنا دارند ولیکن خانم کامالا هاریس Kamala Harris معاون رئیس جمهور است و ریاست مجلس سنای آمریکا بر عهده دارد و رای او تعیین کننده لایحه‌ای است که مورد تأیید دو کرات قرار گرفته است. البته معاون ریاست جمهوری همیشه در مجلس سنا حضور ندارد که ریاست آن را بر عهده داشته باشد و در غیاب او ریاست مجلس بر عهده رهبر حزب اکثریت است که در حال حاضر آقای چارلز شومر Charles Schumer است.

اما در مقام مقایسه از نظر حقوقی و با توجه به اختیارات مجلس سنا باید اذعان داشت که مجلس سنا از جایگاه به نسبت اهمیت تری در قوه مقننه و ساختار حقوقی آمریکا برخوردار است زیرا تصویب معاهدات خارجی بر عهده مجلس سناست و در عین حال رئیس جمهور طبق قانون اساسی آمریکا، در انتصابات خود، مانند انتصابات اعضای دیوان عالی و قضات فدرال مشاوره و در ریاست مجلس سنا را در نظر می‌گیرد.

### دوم - تصویب لایحه در مجلس نمایندگان و سنا

اگرچه اکثر لایحه ممکن است در هر یک از مجلس‌های کنگره ارایه شوند، با این حال بر طبق بخش هفتم اصل اول قانون اساسی آمریکا کلیه لایحه افزایش در آمد باید در مجلس نمایندگان باشد ولی مجلس سنا می‌تواند همانند سناتور لایحه در مورد انتصابات یا در پیشنهاد یا با انجام اصلاحاتی نسبت به آن موافقت کند و به این دلیل مجلس سنا نمی‌تواند لایحه‌های وضع کننده مالیات را آغاز کند. این راه هم اضافه کنم که این بند اصل اول قانون اساسی آمریکا که مجلس سنا را از ارایه لایحه در آمدی منع می‌کند، مطابق همان رویه پارلمان بریتانیا است که در آن تنها مجلس عوام می‌تواند چنین اقداماتی را ایجاد کند. به هر حال غیر از موضوع بودجه‌ای در خصوص سایر لایحه تصویب در مجلس سنا و مجلس نمایندگان برای تبدیل شدن یک لایحه به قانون ضروری است و هر دو مجلس باید نسخه یکسانی از لایحه را تصویب کنند. حال اگر اختلافاتی هم بین دو مجلس سنا و نمایندگان را چه به یک لایحه پیش بیاید کمیته مشترک بین دو مجلس وجود دارد که به آن کمیته منقرانی کنگره - Congressional Confer- ence Committee که ترکیبی از اعضای هر دو



نهاد است و کارش حل و فصل چنین اختلافاتی است و البته اگر اعضای دو مجلس از احزاب متفاوت باشند کارشان سخت‌تر می‌شود. با تصویب یک لایحه در مجلسین نمایندگان و سنا، لایحه به صورت دولت از سال می‌شود و رئیس جمهوری ۱۰ روز فرصت دارد که مصوبه مجلسین را رد یا تأیید کند. رئیس جمهور ممکن است لایحه تصویب شده توسط مجلس و سنای او رد کند. اگر این کار را انجام دهند، این لایحه به قانون تبدیل نمی‌شود، مگر اینکه هر مجلس با دو سوم آرایه لافوق و تو رئیس جمهوری رای بدهند.

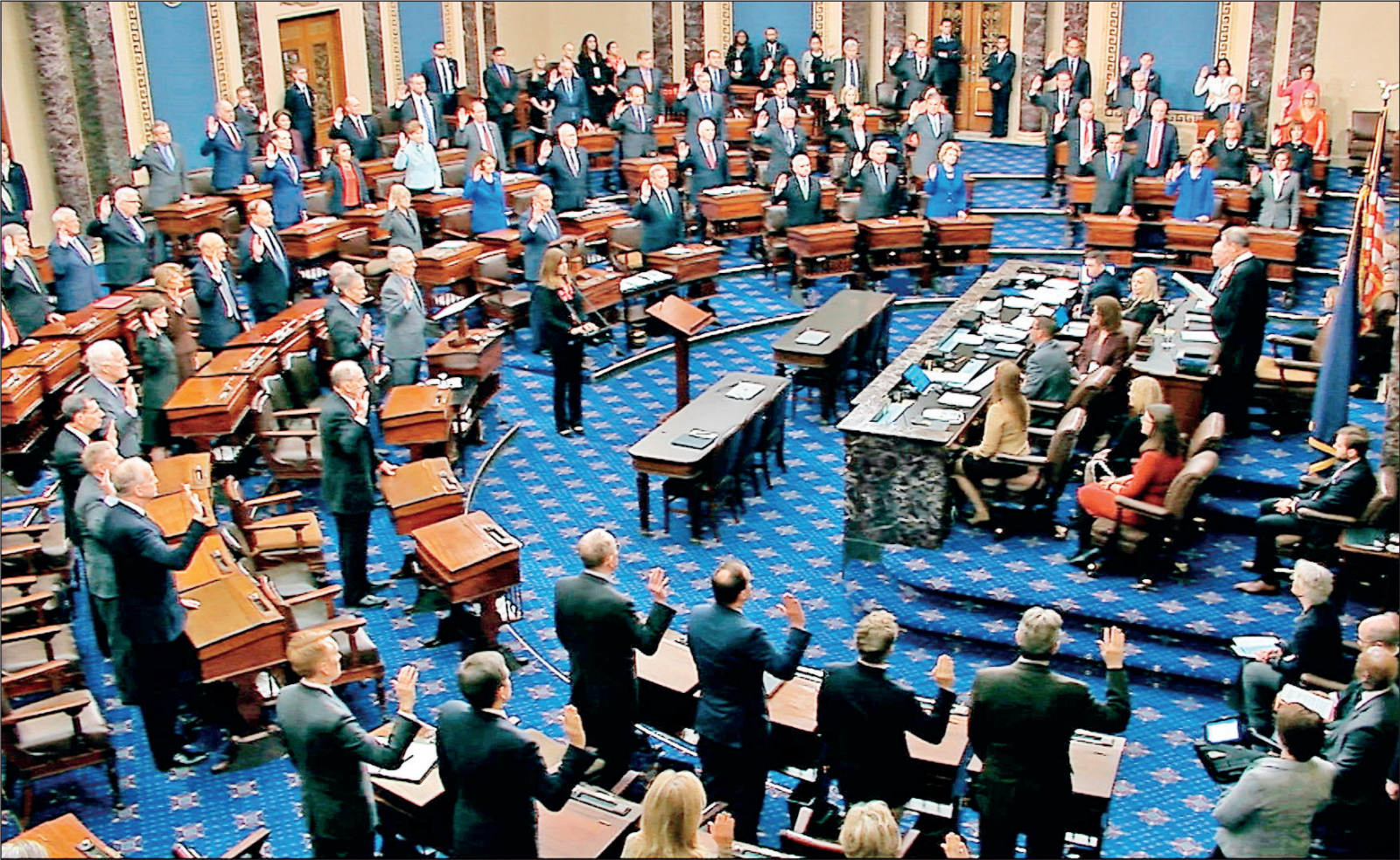
### سوم - اختیار مشورت و موافقت سنا - The Senate's authority of advice and consent

در حقوق اساسی آمریکا عنوان «مشاوره و رضایت» اختیاری است که بر اساس بند دوم از بخش دوم اصل دوم در مجلس سنا این کشور برای مشاوره دادن و تصویب معاهدات داده شده و بر اساس آن رئیس جمهور با مشورت و موافقت سنا و به شرط موافقت دو سوم سناتورها حاضر، دارای اختیار انعقاد معاهدات است. این اختیار در واقع اختیار فوق العاده مجلس سناست که در این موضع مجلس سنا با پتانسیل خود برای ناکام گذاشتن معاهداتی که توسط رئیس جمهوری یا مجلس سنا تصویب شده است، می‌تواند قدرتمندتر از مجلس نمایندگان عمل کند. اضافه کنم که این اختیار فوق العاده در مورد انتصابات ریاست جمهوری هم به کار می‌رود و مقامات بلند پایه از جمله قضات دیوان عالی که توسط ریاست جمهوری منصوب می‌شوند باید به تأیید مجلس سنا بر سرند مگر اینکه انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر شده باشد.

### چهارم - تاکتیک فیلی باستر Filibuster

رر مجلس سنا ایالات متحده، فیلی باستر - Filibuster یک روش و تاکتیکی است (تأکید می‌کنم که روش و تاکتیک است زیرا در برخی متون از آن به عنوان قانون نام برده شده است) که توسط مخالفان یک لایحه پیشنهادی در مجلس سنا و برای جلوگیری از تصویب نهایی یک لایحه و تبدیل آن به قانون به کار گرفته می‌شود و برای همین هم گاهی به آن تاکتیک Talking a bill to death یعنی حرف زدن تا مرگ لایحه گفته می‌شود و برخی حقوقدان‌های آمریکا نیز با توجه به اهمیت این تاکتیک از آن به عنوان روح سنا The Soul of the Senate نام می‌برند. تاکتیک توسط اقلیت نمایندگان صورت می‌گیرد زیرا اکثریت نمایندگان نیازی به آن ندارند و آنها می‌توانند از طریق همان رای گیری معمولی با توجه به اکثریتی که در مجلس دارند از تصویب لایحه تقدیمی به قانون جلوگیری کنند. تاریخچه این تاکتیک سنتی هم سال ۱۸۰۶ برمی‌گردد و البته تا سال ۱۸۲۷ هم مورد استفاده نرگرفت و در دو قرن اول سیستم قانونگذاری نیز چندان مورد استفاده قرار نگرفت و لیکن در دو دهه اخیر استفاده از این تاکتیک مورد استفاده بیشتری قرار داشته است و به ویژه با دو قطبی شدن جامعه آمریکا این تاکتیک به یک امر حتمی و کاربردی در مجلس تبدیل شده است. از آنجایی که تاکتیک فیلی باستر مستلزم حرف زدن زیاد است و رکورد طولانی مدت ترین فیلی باستر ها در تاریخ سیاسی حقوقی امریکانیز خود جای بحث دارند که در این خصوص رکورد طولانی ترین مدت به سناتور استورم تورموند Storm Thurmond ایالت کارولینای جنوبی اختصاص دارد که به مدت ۲۴ ساعت و ۱۸ دقیقه علیه قانون حقوق مدنی سال ۱۹۵۷ سخنرانی کرد. به هر حال روش کار برادرین تاکتیک در طول قرن بیستم نیز به دلیل تغییراتی در قوانین و آیین نامه‌های مجلس سنا دستخوش تغییرات زیادی شده است.

در آخرین تغییرات نیز که هم اکنون بر همین اساس عمل می‌شود قوانین و آیین نامه‌های سنا به سناتور یا سناتور ها اجازه می‌دهد تا زمانی که می‌خواهند و در



### آیا برجام از سد مجلس سنا می‌گذرد؟

## شناس تصویب توافق هسته‌ای و تضمین آن در مجلس سنا آمریکا

مورد هر موضوعی که می‌خواهند صحبت کنند، مگر اینکه سه پنجم سناتورها یعنی ۶۰ سناتور سنا علیه انجام فیلی باستر رای بدهند و از انجام آن جلوگیری کنند که به این روش اصطلاحاً قاعده پوشش یا Cloak rule گفته می‌شود و به عبارتی برای اجرای فیلی باستر باید حداقل ۴۰ سناتور به فیلی باستر رای بدهند. اضافه کنم که قوانین و مقررات داخلی سنا توسط کمیته قوانین و امور اجرایی سنا Senate Rules and Administration Committee وضع می‌شوند که یکی از مسوولیت‌های مهم آن وضع مقررات مربوط به نحوه اداره جلسات سنا است. اگر چه تلاش‌هایی هم برای تغییر این بین برده شده است، اما تاکنون صورت گرفته است ولیکن تلاش‌ها برای حذف کلی فیلی باستر موفق نبوده است و فقط تغییرات جزئی در روش به کارگیری فیلی باستر صورت پذیرفته است.

این تلاش‌ها هم در دوره جمهوری خواهان صورت گرفته است. زمانی که در اکثریت مجلس سنا بودند و هم در دوره دموکرات‌ها زمانی که آنان اکثریت مجلس سنا را در دست داشتند. برای مثال در دوره آقای ترامپ که جمهوری خواهان در اکثریت بودند، او از این رویه شکایت داشت زیرا دموکرات‌ها با این کار به از تصویب لایحه او جلوگیری می‌کردند و در دوره‌ای که آقای اواما رییس جمهور بود دموکرات‌ها در اکثریت مجلس سنا بودند، او از این رویه شکایت داشت و می‌گفت که این سنا کتیک در مجلس سنا باعث شده دولت او نتواند حکومت کند و استدلالش این بود که تاکتیک فیلی باستر منجر به محدود کردن حق رای شهروندان می‌شود. آقای اواما در یک اظهار نظر راجع به تاکتیک فیلی باستر اظهار داشته بود که این تاکتیک باعث شده تا ۳۰ درصد جمعیت بالقوه بتوانند رای اکثریت را کنترل

دعاوی حقوقی هم علیه تاکتیک فیلی باستر در دادگاه‌های امریکا قلمه شده است اما کار به تصمیم گیری دیوان عالی فدرال امریکا نرسیده است زیرا دادگاه‌های پایین تر خود را واجد صلاحیت برای ورود به این دعوی نیافته‌اند. در مه‌ترین این نوع دعاوی در سال ۲۰۱۴ یعنی در دوره ریاست جمهوری آقای اواما برخی از گروه‌های مدنی با این استدلال که قانون اساسی مستلزم حاکمیت اکثریت در کنگره است و اعمال تاکتیک فیلی باستر در مجلس موجب از بین رفتن مفهومی قانون اساسی شده است و به عبارتی نیز مغایر با قانون اساسی است، دعوی خودشان را در دادگاه فدرال منطقه کلمبیا United States District of Columbia Court که عموماً به دعاوی فدرال رسیدگی می‌کند علیه اعمال این قاعده مطرح کردند که در دست استدلال دادگاه آن بود که خواننده دعوی خود قانون نمی‌تواند باشد بلکه مجلس سنا است که این تاکتیک را اتخاذ کرده است. استدلال دادگاه به این معناست که امکان شکایت از فیلی باستر را سلب می‌کند زیرا مجلس سنا به معنای یک شخصیت حقوقی دارای صوابت قانون اساسی است. به هر حال این

تصمیم دادگاه توسط سه قاضی دادگاه تجدید نظر منطقه کلمبیا U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit نیز تأیید شد.

### پنجم - تاکتیک‌های پارلمانی ضد فیلی باستر

از آنجایی که سیاستمداران دو حزب نمی‌توانند بر حذف فیلی باستر توافق کنند در حال حاضر تمرکز آنان بیشتر بر تضعیف فیلی باستر توسط روش‌های پارلمانی است تا بتوانند در موقع مورخین لایحه با تصورات ریاست جمهوری از حزب خودشان را که باید مورد تأیید سنا قرار بگیرند از تصویب بگذرانند. بررسی این روش‌ها از موضوعات مهم در مباحث حقوق پارلمانی امریکاست که در حوصله این مقاله نیست ولیکن مختصراً می‌توانم به یک روش بسیار مهم در حقوق پارلمانی امریکا اشاره کنم که به نام انتخاب هسته‌ای Nuclear option نامیده می‌شود و بر اساس آن روش می‌توان با اکثریت ساده هم لایحه‌ای را از تصویب مجلس سنا گذرانند. اما اجرای این روش او لا کم اتفاق افتاده است و تا این روز زمانی اتفاق می‌افتد که رئیس حزب اکثریت که ریاست سنار هم بر عهده دار اجرای آن عملی سازد و تا این عموماً زمانی رخ داده است که موضوع تصویب نمایندگان ریاست جمهوری برای پست‌های قضایی فدرال در میان بوده است.

به روش دیگری هم می‌توانم اشاره کنم و آن گنجایندن لویچی در ضمن لایحه دیگر است. به این معنا که لایحه مثلاً گرمی در ضمن لایحه مالیاتی گنجاینده شود و چون نمایندگان به لایحه مالیاتی رای می‌دهند به این بندهایی از لایحه گرمی که احتمالاً مرتبط با مالیات هستند رای می‌دهند. این روش حق نمایندگان را در اجرای فیلی باستر سلب نمی‌کند ولیکن آن را محدود می‌کند و فقط به آنان اجازه می‌دهد که مثلاً در مورد بندهای آن لایحه مالیاتی که مثال زدیم بحث و گفتگو بشود و به این ترتیب راه برای تصویب بندهایی که تصویب آنها ممکن است هدف فیلی باستر قرار بگیرند باز باشد. روش دیگری نیز برای محدود کردن فیلی باستر وجود دارد که در مورد لایحه بودجه‌ای هم به کار می‌رود و به نام مصالحه بودجه‌ای Budget Reconciliation نامیده می‌شود و به این ترتیب راه برای تصویب بندهایی که تصویب لایحه در سنا امریکا به کار گرفته می‌شود و موسوم به قاعده Byrd Rule است و هدف از این قاعده جلوگیری از این است که امور غیر بودجه‌ای non-budgetary provisions در داخل لایحه بودجه گنجاینده بشود تا از تاکتیک فیلی باستر عبور کند. امروز مصالحه بودجه‌ای دقیقاً قلع کردن همین قاعده را هدف گرفته و اجازه می‌دهد که لایحه بودجه‌ای با اکثریت ۵۰ به علاوه یک از تصویب نمایندگان بگذرد و نیازی به تصویب ۶۰ نماینده نداشته باشد.

ششم - برجام در چنبره فیلی باستر با وجود آنکه طرفداران حزب دموکرات علیه تاکتیک فیلی باستر موضع داشته‌اند و اقامه دعوی هم کردند اما در ماه اگوست ۲۰۱۵ همین تاکتیک فیلی باستر

### هفتم - فضیلت‌های مختلف ارایه توافق در مجلس سنا

با توجه به آنچه در مورد شیوه اجرای تاکتیک فیلی باستر و تاکتیک‌های محدود بر ضد آن در مجلس گفته شد هر گونه توافق با ایران در دوره ریاست جمهوری جمهوری خواهان یا دموکرات‌ها در شرایطی که هیچ‌کدام از دو حزب اکثریت عددی بیش از ۶۰ درصد نداشته باشند با شرایط زیر روبرو می‌شود. اگر اکثریت مجلس سنا در دست جمهوری خواهان باشد همچنان که در دوره آقای اواما اینچنین بود جمهوری خواهان تندرو احتمالاً خروج آمریکا از توافق جدید با ایران نیز وجود خواهد داشت. ارایه کنندا امدموکرات‌ها می‌توانند داشتن حداقل ۴۰

در زمان ریاست جمهوری آقای اواما برای جلوگیری از رای گیری اکثریت جمهوری خواهان سنا که با توافق برجام مخالف بودند به کار گرفته شد. ماجرا از این قرار بود که مخالفان برجام که جمهوری خواهان بودند ۵۴ کرسی در اختیار داشتند لایحه‌ای را به سنا دادند که اجرائی شدن برجام توسط رئیس جمهور را متوقف کند. اگر این لایحه به رای گذاشته می‌شد با توجه به اینکه اکثریت کرسی‌های مجلس یعنی ۵۴ کرسی در اختیار جمهوری خواهان بود طرح مزبور قطعاً تصویب می‌شد. اگر چه کاخ سفید در آن زمان اعلام کرد که باراک اواما در صورت تصویب لایحه آن را رد تو خواهد کرد اما قبل از توتی ریاست جمهوری نتهارا در مجلس برای دموکرات‌ها آن بود که با استفاده از تاکتیک فیلی باستر جلوی طرح لایحه جمهوری خواهان در صحن مجلس را بگیرند اما مشکلی اینجا نبود که برخی از دموکرات‌ها نیز به شدت مخالف اجرای برجام توسط دولت اواما بودند و در عین حال دو سناتور مستقل نیز در مجلس حضور داشتند به نحوی که ابتدا آنها ۳۸ سناتور از برجام حمایت می‌کردند که از حد نصاب ۲۰ نفر برای اجرای فیلی باستر کمتر بود. راینی‌ها و مذاکرات فشرده‌ای در آن زمان صورت گرفت و سرانجام ۴۲ سناتور شامل ۴۲ سناتور دموکرات و ۴ سناتور جمهوری خواهان رای گرفتند و به این ترتیب نقشه جمهوری خواهان برای ارایه طرح جلوگیری از تصویب و اجرای برجام توسط دولت امریکا خنثی شد. البته ۴۲ سناتور دموکرات مجلس سنا شامل چارلز شومر Charles Schumer، بنجامین کاردین Benjamin Cardin، رابرت مننندز Robert Menendez، جوزف مانچین Joseph Manchin که هر چهار نفر نیز از سردمداران و سناتورهای سرشناس حزب دموکرات هستند به اجرای فیلی باستر رای ندادند و به عبارتی با توافق نامه برجام مخالفت کردند. منظورم از بیان اسامی سناتورهای مخالف آن است که نشان بدهم در سطح سراسر حزب دموکرات نیز مخالفت‌های جدی با برجام وجود داشته و دارد.

به هر حال ملاحظه می‌شود در حالی که آقای اواما در مقاطعی تاکتیک فیلی باستر را مورد انتقاد قرار داده بود همین تاکتیک باعث شد تا جمهوری خواهان به هدف خودشان برآید و در توافق برجام دست نیابند و در واقع برجام در مقطع خودش به کمک فیلی باستر اجرائی شد. در حال حاضر هم به نظر نمی‌رسد بهرغم انتقاداتی که به این سیستم وارد آمده است دو حزب چندان تمایل جدی به حذف آن از سیستم قانونگذاری مجلس سنا نداشته باشند زیرا در مقاطعی این سیستم و تاکتیک همکاران خودشان برای رد توافق برجام دست نیابند و در واقع برجام در مقطع خودش به کمک فیلی باستر اجرائی شد. در حال حاضر هم به نظر نمی‌رسد بهرغم انتقاداتی که به این سیستم وارد آمده است دو حزب چندان تمایل جدی به حذف آن از سیستم قانونگذاری مجلس سنا داشته باشند زیرا در مقاطعی این سیستم و تاکتیک همکاران خودشان برای رد توافق برجام دست نیابند و در واقع برجام در مقطع خودش به کمک فیلی باستر اجرائی شد. در حال حاضر هم به نظر نمی‌رسد بهرغم انتقاداتی که به این سیستم وارد آمده است دو حزب چندان تمایل جدی به حذف آن از سیستم قانونگذاری مجلس سنا داشته باشند زیرا در مقاطعی این سیستم و تاکتیک همکاران خودشان برای رد توافق برجام دست نیابند و در واقع برجام در مقطع خودش به کمک فیلی باستر اجرائی شد. در حال حاضر هم به نظر نمی‌رسد بهرغم انتقاداتی که به این سیستم وارد آمده است دو حزب چندان تمایل جدی به حذف آن از سیستم قانونگذاری مجلس سنا داشته باشند.

اگر اکثریت مجلس سنا در دست جمهوری خواهان باشد همچنان که در دوره آقای اواما اینچنین بود جمهوری خواهان تندرو احتمالاً خروج آمریکا از توافق جدید با ایران نیز وجود خواهد داشت. ارایه کنندا امدموکرات‌ها می‌توانند داشتن حداقل ۴۰

### هفتم - فضیلت‌های مختلف ارایه توافق در مجلس سنا

با توجه به آنچه در مورد شیوه اجرای تاکتیک فیلی باستر و تاکتیک‌های محدود بر ضد آن در مجلس گفته شد هر گونه توافق با ایران در دوره ریاست جمهوری جمهوری خواهان یا دموکرات‌ها در شرایطی که هیچ‌کدام از دو حزب اکثریت عددی بیش از ۶۰ درصد نداشته باشند با شرایط زیر روبرو می‌شود. اگر اکثریت مجلس سنا در دست جمهوری خواهان باشد همچنان که در دوره آقای اواما اینچنین بود جمهوری خواهان تندرو احتمالاً خروج آمریکا از توافق جدید با ایران نیز وجود خواهد داشت. ارایه کنندا امدموکرات‌ها می‌توانند داشتن حداقل ۴۰

رای و با تاکتیک فیلی باستر آن را خنثی کنند ۲- اگر اکثریت مجلس سنا در دست دموکرات‌ها باشد هم چنان که هم‌اکنون به همین ترتیب است ممکن است دو حالت پیش بیاید.

الف - جمهوری خواهان بیا همراهی برخی دیگر از دموکرات‌ها لایحه رد توافق را با اکثریت به مجلس ارایه کنند که در این صورت دموکرات‌ها با اکثریتی که در مجلس دارند باید آن لایحه را رد کنند و نیازی به استفاده از تاکتیک فیلی باستر ندارند. اما باید توجه داشت که اکثریت عددی دموکرات‌ها در اینجا خیلی شکننده است (۵۱ رای به ۴۹) و این امکان هم وجود دارد (هر چند که احتمال ضعیفی است) که حتی با مخالفت یک یا دو سناتور مخالف توافق لایحه مزبور رای ببیورد.

دوم - دموکرات‌ها با اجماع اکثریت عددی خودشان یعنی ۵۱ رای اقدام به ارایه لایحه‌ای جهت تصویب توافق در مجلس و تبدیل آن به قانون بنمایند (این هم احتمال ضعیفی است) در این صورت و این بار جمهوری خواهان با اتخاذ تاکتیک فیلی باستر می‌توانند جلوی تصویب آن لایحه را بگیرند.

۳- دموکرات‌ها از روش‌هایی بر ضد فیلی باستر برای تصویب توافق با ایران استفاده کنند به این معنا که بخواهند به هر ترتیبی و با استفاده از روش‌های پارلمانی ضد فیلی باستر که مختصراً توضیح داده شد این توافق را به تصویب مجلس برسانند. این احتمال هم بسیار ضعیف است زیرا عموماً برای لایحه خارجی همه سناتورهای دموکرات چنین ریسک و خطری برای آینده سیاسی خودشان نمی‌کنند که برای چنین لایحه و توافق‌هایی بخواهند فیلی باستر را دور بزنند. تاریخچه استفاده از این تاکتیک‌های ضد فیلی باستر نشان می‌دهد که این کار برادرین تاکتیک‌ها بیشتر جنبه داخلی دارد تا توافق‌های خارجی.

ملاحظه می‌شود که در هیچ کدام از فرض بالا امکان تصویب توافق در مجلس سنا آمریکا وجود ندارد و در واقع تاکتیک فیلی باستر هم مانع تصویب توافق است و هم مانع رد توافق توسط مجلس سناست. در نتیجه امریکامدی است چهار چوب ساختار حقوقی فعلی‌اش نمی‌تواند تضمینی برای تصویب توافق در مجلس آن کشور ارایه کند مگر اینکه در دوره بعدی انتخابات که در نوامبر سال جاری انجام خواهد شد و در آن رقابت برای تصویب ۳۴ کرسی از ۱۰۰ کرسی مجلس انجام می‌شود حزب دموکرات با اکثریت بالا از ۶۰ درصد را کسب کند که با توجه به شرایط فعلی حزب دموکرات آن هم بعید به نظر می‌رسد و لیکن اگر حزب جمهوری خواه بتواند اکثریت بالاتر از ۶۰ درصد را در مجلس سنا کسب کند پس از آن زمان ممکن است حتی توافق کنونی با حزب دموکرات را لغو کند.

نکته دیگری هم که باید به آن توجه کرد این است که حتی اگر توافق در مجلس امریکا به تصویب هم رسیده باشد تضمین قطعی وجود ندارد که امریکا از آن خارج نشود. به دو نمونه مهم در این زمینه می‌توان اشاره کرد. اول خروج امریکا از معاهده مودت بین ایران و امریکا مصوب ۱۳۴۴ (۱۹۵۵) موسوم به Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights بود که هم امریکا و هم ایران در دعوی حقوقی بین خودشان به آن استناد کرده بودند از جمله امریکا در دعوی گروه گانگبری کارکن سفارت امریکا در ایران با استناد به همین عهدنامه به دیوان بین‌المللی دادگستری شکایت کرده بود و دیوان با معتبر دانستن عهدنامه رای به ازادی گروه گانگ‌ها داده بود. متقابلاً ایران هم در مورد با استناد به این عهدنامه علیه امریکا شکایت کرده بود. اول حمله ناو امریکایی وینسنس امریکا به هواپیمای مسافری به خط‌آهن ایران سه دیوان بین‌المللی دادگستری شکایت کرد و دیوان این شکایت را مورد پذیرش قرار داد ولیکن قبل از صدور رای طرفین در مورد آن مصالحه کردند. دوم در خصوص حمله امریکا به سکدهای نفتی ایران در سال ۱۹۹۲ بود که این دعوی نیز مورد پذیرش دیوان بین‌المللی دادگستری قرار گرفت. ولیکن این عهدنامه خارج شد.

موارد دیگری هم وجود دارند از جمله خروج امریکا از توافق آب و هوایی پاریس، پیمان ترانس-پاسیفیک، خروج از پیمان اسسمان‌های باز، توافق‌های نظامی با روسیه و سازمان یونسکو که در واقع لیست بلندبالایی از عهدگشکنی‌های دولت امریکا در خروج از معاهدات بین‌المللی است. اگرچه اکثر این موارد در دوران دولت آقای ترامپ اتفاق افتاده است ولیکن نشان می‌دهد که ورود امریکا در چنین معاهداتی تضمین قطعی بودن آن معاهدات نیست.

### نتیجه

تصویب لایحه در نظام تقنینی امریکا همواره در پیچ و خم و درگیر لایه‌های متعدد و متوجع سیستم است. تصویب هر لایحه‌ای در مجلس سنا امریکا که به نظر برخی تضمینی حقوقی برای این توافق محسوب می‌شود با توجه به ساختار حقوقی و پارلمانی و لایه‌های متعدد حقوقی که در مجلس سنا ای به کشور وجود دارد امری سخت دشوار و به ویژه با توجه به وجود رویه‌های فیلی باستر که امکان و تو برای اقلیت مجلس را در رابطه با تصمیمات و لایحه اکثریت به وجود آورده است غیر ممکن می‌سازد. استفاده از تاکتیک‌های محدود کننده و ضد فیلی باستر هم بیشتر نسبت به لایحه و مصوبات داخلی به کار گرفته می‌شوند و توافق‌نامه‌های خارجی به ویژه توافق با ایران از اجماع دموکرات‌ها برای به کارگیری تاکتیک ضد فیلی باستر برای این توافق‌نامه نیز تضمینی خارج است. حتی تصویب این توافق‌نامه نیز تضمینی برای عدم خروج امریکا از توافق‌های مصوب فیما بین نیست همچنان که امریکا در سال ۲۰۱۸ از عهدنامه مودت بین ایران و امریکا، در سال ۲۰۱۸ از سازمان علمی فرهنگی یونسکو، در سال ۲۰۲۱ از سازمان بهداشت جهانی و در سال ۲۰۱۷ از پیمان آب و هوایی پاریس خارج شد و بنابراین در صورت روی کار آمدن جمهوری خواهان تندرو احتمالاً خروج آمریکا از توافق جدید با ایران نیز وجود خواهد داشت.