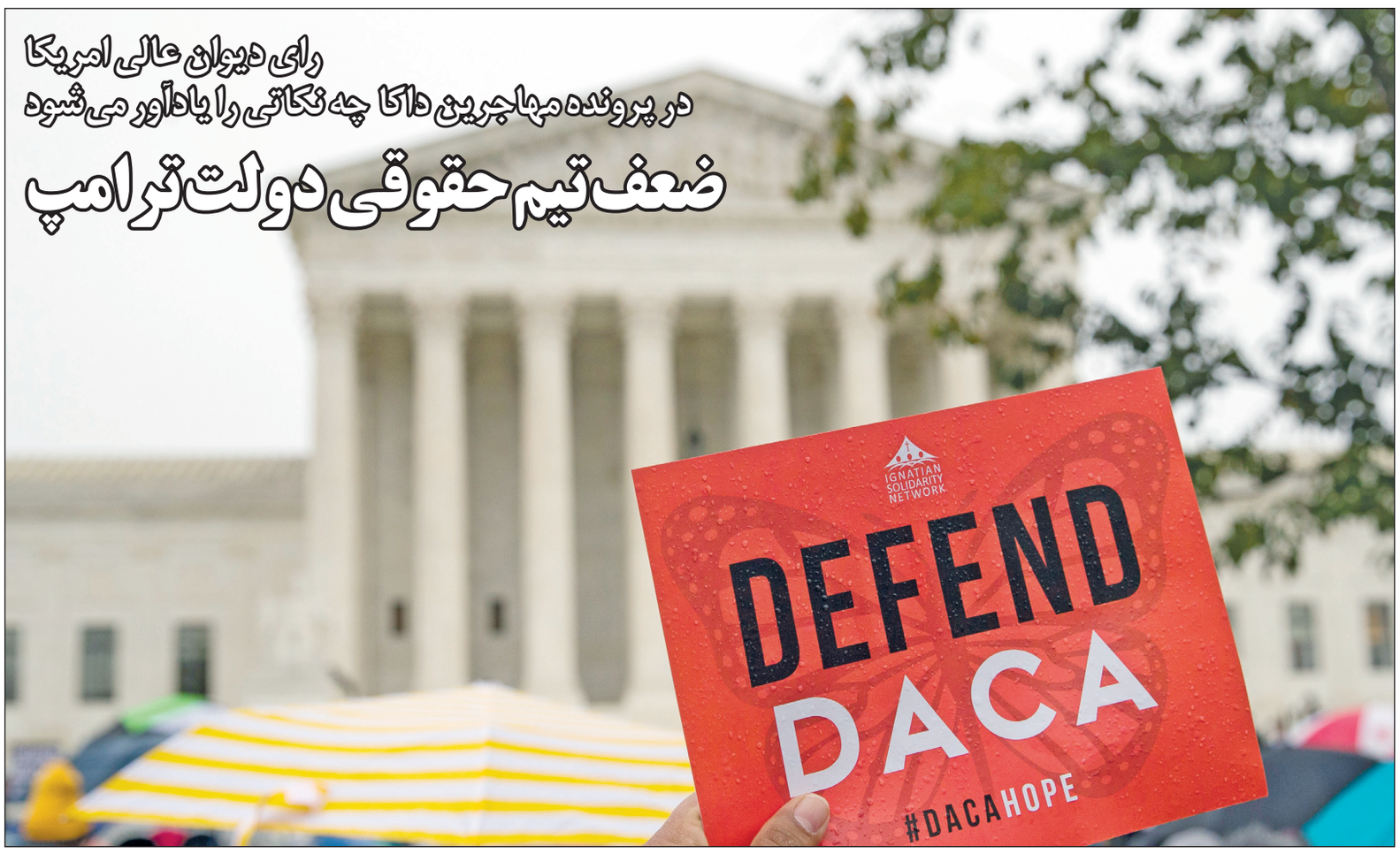
یادداشت

رای دیوان عالی امریکا در پرونده مهاجرین داکا چه نکاتی را یادآور می‌شود

ضعف تیم حقوقی دولت ترامپ



احمد ترابی

دیوان عالی امریکا که بالاترین مرجع قضایی در امریکاست در چندین پرونده مهم قضایی آرای قضایی علیه دولت دونالد ترامپ صادر کرده است از جمله در پرونده‌های مخالفت دولت ترامپ با سخت‌تر کردن شرایط سقط جنین و مخالفت با پایان دادن به برنامه حمایتی باراک اوباما از حدود ۷۰۰ هزار مهاجر جوان اکثرا لاتین تبار که تقریبا همه عمر خود را در امریکا گذرانده‌اند اما هنوز شهروند امریکا محسوب نمی‌شوند. بررسی جزییات حقوقی این پرونده‌ها نشان می‌دهد که تیم حقوقی آقای ترامپ از کاردانی و احاطه لازم نسبت به ظرایف و پیچیدگی‌های حقوقی در این پرونده‌ها برخوردار نیست و برعکس تیم حقوقی رییس جمهور سابق این میان با دقت و احاطه بیشتر بر ظرایف حقوقی به‌ویژه در حوزه حقوق اساسی امریکا و آیین دادرسی راه‌حل‌های مناسب‌تری را در پیش گرفته است. در این مقاله به تفصیل و در حد امکان یکی از این پرونده‌ها یعنی پرونده مهم مربوط به مهاجرین لاتین تبار که دیوان عالی امریکا رای به ماندن آنها در امریکا داد و دادخواست دولت ترامپ برای ابطال طرح حمایتی باراک اوباما از حدود ۷۰۰ هزار مهاجر اکثرا لاتین تبار را که به داکا Daca شهرت یافته است را غیر قانونی خواند مورد بررسی قرار می‌دهم. این رای هم از نظر حقوقی و هم از نظر سیاسی قابل تحلیل و بررسی است و نکات درخور توجهی در آن وجود دارد که در چند بخش به آن می‌پردازم:

۱- مفهوم داکا Daca، داپا Dapa، دریمرها Dreamers و سابقه آنها

امریکا همواره با ورود غیرقانونی مهاجرین به ویژه از کشورهای امریکای لاتین روبه‌رو بوده است. از جمله این مهاجرین کودکانی بوده‌اند که به امریکا آورده شده‌اند، در امریکا رشد و نمو یافته‌اند و چه بسا مردم امریکا آنها را مهاجرانی غیرقانونی به شمار نیاورند و حتی خودشان هم ممکن است تا پیش از رسیدن به نوجوانی از اینکه مهاجر غیرقانونی هستند، بی‌خبر بوده باشند. در واقع آنها افرادی بوده‌اند که در رقم زدن آینده خودشان می‌توان گفت که هیچ نقشی نداشته‌اند. به این افراد دریمر Dreamer گفته شده است یعنی رویاپرداز و منظور کسانی هستند که با رویای ساختن آینده بهتر به امریکا آمده‌اند و آینده خودشان را هم در امریکا ساخته‌اند. البته همه این دریمرها مهاجران لاتین تبار نیستند و خیلی از آنان از کشورهای دیگر هستند و حتی والدین برخی‌شان به صورت قانونی به امریکا آمده‌اند مثلا والدین‌شان ویزای شغلی قانونی داشته‌اند اما ویزاهای قانونی آنها منقضی شده یا اینکه با امید پناهندگی به امریکا آمده‌اند اما مأیوس شده‌اند و فرزندان‌شان در امریکا مانده‌اند. این است که به هر حال چگونگی رفتار با این مهاجرین کم سن و سال همواره مورد سوال قانونی اداره مهاجرت و پلیس مهاجرت امریکا بوده است. این مساله سیاستمداران و برخی قانونگذاران را به این نتیجه رسانده که این دریمرها با پای خود به امریکا نیامده‌اند و دارند چوب اشتباه والدینشان را می‌خورند. عبارت حقوقی‌اش این است که هر فردی باید مسوولیت کار غیرقانونی خودش را به عهده بگیرد و کسی نباید مسوولیت عمل غیرقانونی دیگری را برعهده بگیرد (اصل شخصی بودن مجازات) و نتیجه اینکه بزرگسالانی که عمدا به صورت غیرقانونی وارد امریکا یا ساکن آن شده‌اند باید مسوولیت کارشان را برعهده بگیرند اما کودکانشان در این راه تقصیری نداشته‌اند و نباید مجازات آن را متحمل شوند.

Deferred Action for Childhood Arrivals، (DACA) نام برنامه حمایتی دولت امریکا از همین کودکان مهاجری است که به صورت غیرقانونی توسط والدین خود وارد امریکا شده‌اند. منظور از Deferred Action در امریکا، وضعیت مهاجرتی است که دولت فدرال به مهاجرین غیرقانونی اعطا می‌کند. این وضعیت شرایط این مهاجرین را قانونی نمی‌کند اما به صورت قطعی اخراج آنها را از کشور به تاخیر می‌اندازد. این برنامه در سال ۲۰۱۲ به دستور باراک اوباما، رییس جمهوری وقت امریکا اجرا شد. اصولا در امریکا تصویب قوانین مربوط به مهاجران به دلیل گستردگی نظرات موافق و مخالف آسان نیست. باراک اوباما، رییس جمهوری وقت امریکا نیز ابتدا تلاش کرد با تصویب یک قانون از مهاجران موسوم به Dreamer یا «رویاپرداز» حفاظت کند (منظور مهاجرانی هستند که غیرقانونی در خاک امریکا هستند و رویای تثبیت وضعیت خودشان را از نظر قوانین مهاجرتی در امریکا دارند) که با مقاومت جمهوری‌خواهان مواجه شد و دست آخر به صدور دستوری در مورد این برنامه رضایت داد.

همین جا باید اشاره کنم که برنامه دیگری هم توسط دولت اوباما در تداوم و توسعه داکا برای حمایت از مهاجرین غیرقانونی به اجرا درآمد که موسوم به داپا است.

Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents (DAPA)

این برنامه در سال ۲۰۱۴ اعلام شد و بر اساس آن به مهاجرینی که از سال ۲۰۱۰ در امریکا زندگی کرده‌اند و دارای فرزندانی هستند که یا دارای تابعیت امریکا هستند یا اقامت دایم امریکا را دارند Defer Action اعطا می‌کند. این برنامه نیز تحت چالش‌های حقوقی زیادی قرار گرفته و دادگاه ایالتی تگزاس با صدور قرار قانونی دستور توقف اجرای آن را صادر کرده است. اما برنامه داپا به علت گستردگی و سوابق آن موضوع بحث این مقاله نیست گرچه می‌تواند موضوع مقاله تحلیلی دیگری قرار بگیرد.

۲- ماهیت حقوقی داکا

نکته مهمی که در مورد داکا باید به آن توجه کرد این است که ماهیت داکا از نظر حقوقی قانون نیست زیرا اگر قانون بود، دولت ترامپ نمی‌توانست آن را نقض کند و باید قانونی دیگر از تصویب کنگره می‌گذراند تا قانون قبلی را نسخ کند و قانون جدید مورد نظر خودش را به تصویب کنگره برساند. ماهیت داکا از نظر حقوقی Presidential Memorandum یا تفاهم‌نامه یا تذکاریه ریاست جمهوری است. برای توضیح این عبارت حقوقی ناگزیر باید نگاهی بر انواع دستورات ریاست جمهوری امریکا داشته باشیم.

در نظام حقوق اساسی امریکا، دستورات ریاست جمهوری به نام Presidential Directives نامیده می‌شوند. قانون اساسی امریکا یا سایر قوانین موضوعه تعریف مشخصی از دستورات ریاست جمهوری ارایه نکرده‌اند و مهم‌ترین مبنای صدور این دستورات تفاسیری است که از اصل ۲ قانون اساسی امریکا به دست می‌آید که دولت فدرال امریکا را به عنوان اجراکننده قوانین فدرال می‌شناسد. در واقع در صدر بخش ۱ از اصل ۲ آمده است که قدرت اجرایی به رییس جمهور سپرده می‌شود. در بخش سوم اصل ۲ قانون اساسی هم آمده که رییس جمهور باید مراقب اجرای دقیق قوانین باشد و به ماموران دولت اختیارات لازم را اعطا یا وظایفی را به آنان محول کند.

(He shall take Care that the Laws be faithfully executed, and shall Commission all the Officers of the United States)

تفسیر عبارت «باید مراقب اجرای دقیق قوانین باشد» به معنای آن است که دستورات اجرایی ریاست جمهوری باید مطابق با موازین حقوقی باشند و به عبارتی باید مطابق موازین قانون اساسی و قوانین موضوعه باشند. البته گاهی اوقات نیز قوانین موضوعه مصوب کنگره نیز ممکن است اختیار وضع چنین دستوراتی را به ریاست جمهوری تفویض کند که به آن به اصطلاح قانونگذاری تفویض شده یا Delegated legislation می‌گویند.

جدا کردن این دستورات و شناسایی انواع مختلف آنها از یکدیگر از مسائل مورد چالش و موضوع بحث در حقوق اساسی امریکاست. اگر بخواهم حاصل این بحث‌ها را به صورت خلاصه بیان کنم، نتیجه این است که ماهیت هر دستور و به عبارتی هر سندی از این دست با توجه به محتوای آن و نوع خط‌مشی به کار رفته در آن تعیین می‌شود و به این ترتیب معلوم می‌شود که این دستورات انواع مختلفی دارند و هر کدام از نظر حقوقی، تعریف خاص و جایگاه و مرتبه خاص حقوقی خود را دارند و هر کدام هم برای منظور خاصی به کار می‌روند. در کل در نظام حقوق اساسی امریکا ۳ نوع از این دستورات حائز اهمیت و قابل توجه هستند که عبارتند از:

الف- Executive order یا دستور اجرایی ریاست جمهوری

ب- presidential proclamations یا اعلامیه ریاست جمهوری

ج- Presidential memorandum یا یادداشت ریاست جمهوری

الف- Executive order یا دستور اجرایی ریاست جمهوری

دستور اجرایی ریاست جمهوری امریکا در واقع اوامر و دستورات دولت فدرال امریکاست که هدف این دستورات مدیریت کارها و اعمالی است که دولت فدرال امریکا انجام می‌دهد و اغلب اوقات نحوه اجرای یک قانون را مشخص می‌کنند بنابراین بیشتر ماهیت و محتوا و فرمت قانونگذاری دارند و به همین دلیل هم معمولا تیمی از حقوقدانان ریاست جمهوری در تدوین آن و بررسی جنبه‌های مختلف آن به ویژه از نظر عدم تعارض محتوای آن با قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه دخالت دارند. در واقع دایره و نفوذ اجرایی این دستورات تا اندازه‌ای است که به آن Instant laws یعنی قوانین فوری هم می‌گویند. اما این دستورات در عین حال باید مطابقت با قانون اساسی و قوانین موضوعه داشته باشند و در غیر این صورت قابل چالش در دادگاه‌های امریکا خواهند بود و ممکن است که در نهایت در دیوان عالی امریکا نقض یا به نحوی تعدیل یا شامل استثنائاتی شوند. دستورات اجرایی عمدتا دارای عنوان هستند که گویای محتوای آن دستورات هستند و این عناوین به نحوی آنها را از سایر موارد یعنی اعلامیه‌ها و یادداشت‌های ریاست جمهوری جدا می‌کند. این نکته را هم اضافه کنم که علی‌القاعده اینگونه دستورات اگرچه به معنای خاص خودشان، قانون مصوب کنگره (مجلسین نمایندگان و سنا) نیستند اما جالب این است که کنگره هم نمی‌تواند به طور مستقیم آن را رد کند یعنی کنگره نمی‌تواند قانون مستقیمی وضع کند که دستور اجرایی ریاست جمهوری را از بین ببرد ولی می‌تواند به صورت غیرمستقیم به وضع قوانینی بپردازد که جلوی اجرای آن دستور اجرایی را بگیرد مثلا از نظر بودجه‌ای آن را محدود کند یا از نظر عملی اجرای آن دستور اجرایی را محدود و غیرممکن کند البته خود رییس جمهور نیز می‌تواند دستور اجرایی خودش را فسخ کند. در سال‌های اخیر این قدرت اجرایی- تقنینی ریاست جمهوری بسیار مورد انتقاد و توجه حقوقدانان قرار گرفته است زیرا برخی از این دستورات مستقیما با حقوق مدنی مرتبط بوده‌اند. برای اطلاعات بیشتر نسبت به ماهیت حقوقی دستورات اجرایی می‌توانید رجوع کنید به:

Presidential Legislation by Executive Order, ۳۷ U.Colo.L.Rev ۱۰۵ (۱۹۶۴-۱۹۶۵)

ب- presidential proclamations یا اعلامیه ریاست جمهوری

ماهیت اینگونه اعلامیه‌ها بیشتر اعلام شروط، اعلام و به رسمیت شناختن یک حق، به رسمیت شناختن رویدادها و شرایطی خاص که موجد حق هستند، اعلام شرایطی که برای وظایف خارج از مرزها تعریف می‌شوند یا اعلام نظر دولت نسبت به یک رویداد مشخص خارجی است.

بنابراین در مقایسه با دستورات اجرایی ریاست جمهوری می‌توان گفت که اعلامیه‌های ریاست جمهوری عمدتا جنبه سمبولیک و بیان دیدگاه و نظر ریاست جمهوری است هر چند که برخی از این اعلامیه‌ها واجد آثار حقوقی بعدی شده‌اند. برای مثال اولین اعلامیه ریاست جمهوری متعلق به جورج واشنگتن، نخستین رییس جمهور امریکا در سال ۱۷۹۳ بود که در آن بی‌طرفی امریکا در جنگ بین انگلیس و فرانسه اعلام شد. در این مورد جورج واشنگتن که اجرای آن اعلامیه با دشواری‌هایی همراه بود از کنگره کمک گرفت و در نهایت کنگره امریکا قانون مربوط به بی‌طرفی را در سال ۱۷۹۴ به تصویب رساند. مثال دیگر در این مورد اعلامیه رییس جمهور آبراهام لینکلن در سال ۱۸۶۲ بود که طی آن لینکلن آزادی بردگان را اعلام کرد و این اعلامیه مشهور به Emancipation Proclamation است و متعاقبا در سال ۱۸۶۵ طی اصلاحیه سیزدهم قانون اساسی امریکا نیز برده‌داری لغو شد. اعلامیه لغو برده‌داری در واقع مهم‌ترین دستاورد دوران ریاست جمهوری لینکلن بود زیرا موجب لغو قانونی برده‌داری در سراسر امریکا شد هر چند که بعدا این امر در امریکا به شکل نژادپرستی و در ظواهر دیگری بروز و ظهور یافته است. این نکته را هم اضافه کنم که هم دستورات اجرایی و هم اعلامیه‌های ریاست جمهوری در ژورنال رسمی دولت فدرال امریکا موسوم به فدرال رجیستر Federal Register که به صورت هفتگی به جز در تعطیلات فدرال منتشر می‌شود، چاپ می‌شوند همچنین در آرشیو ملی به عنوان اسناد رسمی دولت فدرال نگهداری می‌شوند و هر دو این اسناد ذیل عنوان سوم قانون ثبت فدرال موسوم به Code of Federal Regulations (CFR) قرار دارند و به عبارتی از قدرت قانونی لازم برخوردار هستند.

ج- Presidential memorandum یا یادداشت و برنامه ریاست جمهوری

ماهیت اینگونه یادداشت‌ها بیشتر منعکس کننده سیاست‌ها و برنامه‌هایی است که یک دولت در ارتباط با اجرای یک قانون خاص که مرتبط با یکی از ارگان‌های اجرایی آن است در نظر دارد. این برنامه‌ها در عین حال قدرت اجرایی قانون را دارند و به ارگان‌های ذی‌ربط یادآور می‌شوند که چگونه وظایفی را انجام بدهند یا برعکس چه کارهایی را انجام ندهند. برخلاف دستورات اجرایی و اعلامیه‌های ریاست جمهوری، برنامه‌های ریاست جمهوری در قالب Memorandum از نظر قانونی الزامی از به ثبت آنها در ژورنال رسمی دولت امریکا نیست ولی این برنامه‌ها برای اطلاع عموم چاپ می‌شوند. در واقع تفاوت مختصر بین دستورات اجرایی و اعلامیه‌های ریاست جمهوری با یادداشت‌های ریاست جمهوری در همین قسمت برجسته می‌شود که فدرال رجیستر Federal Register اولویت را به چاپ دستورات اجرایی و اعلامیه‌های ریاست جمهوری می‌دهد و انتشار یادداشت‌های ریاست جمهوری در مرحله بعد قرار می‌گیرند. همچنین یادداشت‌ها که حاوی برنامه‌های ریاست جمهوری هستند ممکن است در سیستم قضایی امریکا به چالش کشیده شده و در نهایت در دیوان عالی امریکا نقض بشوند یا به نحوی تعدیل یا شامل استثنائاتی بشوند. الزام به توجیه کردن قانونی دستورات اجرایی ریاست جمهوری نسبت به یادداشت‌ها از دیگر تفاوت‌های آنها هستند.

نکات راجع به شرایط و الزامات دستور اجرایی خودش در متن یک دستور اجرایی که از سوی جان اف کندی، رییس جمهور امریکا به شماره ۱۱۰۳۰ در ژوئن ۱۹۶۲ صادر شده، گنجانیده شده است که به عنوان یکی از اسناد مهم حقوقی در تفکیک دستور اجرایی از اعلامیه‌ها و یادداشت‌های ریاست جمهوری مورد نظر حقوقدان‌ها قرار می‌گیرد و از جمله این نکات آن است که دستور اجرایی باید حاوی توجیهات و مبانی حقوقی صدور آن دستور باشد که ممکن است قانون اساسی یا قوانین موضوعه باشند در حالی که یادداشت‌ها دارای چنین الزامی نیستند.

بنابراین یادداشت رییس جمهوری نه نیازمند ثبت است و نه نیازمند توجیه قانونی و حقوقی از سوی رییس جمهور. چند نمونه مهم از این یادداشت‌ها عبارتند از یادداشت مهم رییس جمهور فرانکلین روزولت در مورد عدم تبعیض در امور دفاعی در سال ۱۹۴۱. نمونه دیگر مهم یادداشت رونالد ریگان رییس جمهور وقت امریکا در سال ۱۹۸۶ در ارتباط با مصرف داروهای مخدر و غیرقانونی بود که روش نگارش توصیه‌ای و اخلاقی بود و مثلا در بخشی از بیانیه ریگان نوشته بود، هدفش از انتشار این بیانیه تنبیه مصرف‌کنندگان مواد مخدر نیست بلکه کمک به بازپروری آنهاست. شاید این سوال هم به وجود آید که حمایت دولت باراک اوباما از توافقنامه هسته‌ای موسوم به برجام در کدامیک از قالب‌های بالا صورت گرفت. پاسخ این است که در مورد توافقنامه هسته‌ای با ایران موسوم به برجام روش باراک اوباما، رییس جمهور وقت امریکا متکی بر حمایت سیستم حقوق بین‌الملل از این توافقنامه بود و به همین دلیل هم توافقنامه برجام در قطعنامه ۲۲۳۱ مصوب شورای امنیت گنجانیده شد که توافقنامه برجام را ظهرنویسی و ضمانت کرد و البته دولت اوباما در عین حال تلاش‌هایی را برای تصویب آن در کنگره انجام داد اما ماهیت حقوقی تلاش‌های تیم حقوقی آقای اوباما برای تصویب این توافقنامه در حقوق اساسی امریکا قابل بحث و بررسی مستقلی است.

۳- قانون دریمرها

حال که در خصوص مبانی حقوقی داکا پی بردیم که مبنای داکا در واقع بیانیه و یادداشت دولت باراک اوباما بوده است، لازم است به مبنای مهم دیگری هم اشاره کنم که عبارت است از لایحه قانونی که برای سر و سامان دادن و تثبیت وضعیت قانونی مهاجران کم و سن و سال مطرح شد و به اصطلاح موسوم به قانون دریمرها یا رویاپردازان در امریکاست- Development, Relief, and Education for Alien Minors Act (DREAM) Act و اگرچه عرفا در بررسی‌های حقوقی این موضوع از آن به عنوان قانون یاد می‌شود اما اولین لایحه‌ای بود که توسط دو سناتور دمکرات آقای دیک داربین Drick Durbin از ایالت ایلی نویز و سناتور جمهوری‌خواه آقای اورین هچ Orrin Hatch از ایالت یوتا در سال ۲۰۰۱ برای تصویب به مجلس سنا عرضه شد اما رای لازم را کسب نکرد و پس از آن نیز در چندین نوبت توسط سناتورهای دیگر مطرح شد ولی هیچگاه از پیچ و خم قانونگذاری امریکا عبور نکرد و همچنان باید از آن به عنوان یک لایحه در تاریخ حقوقی امریکا یاد شود و نه قانون.

به هر حال این لایحه تا مدت‌ها به عنوان راهی معقول برای قانونی‌سازی ۱۱ میلیون مهاجر امریکا تلقی می‌شد که با تصویب آن مشکلات این مهاجران حل می‌شود اما اختلاف بین جمهوری‌خواهان و دمکرات‌ها بر سر تصویب این نگذاشت که هیچگاه این قانون از ۶۰ رأی لازم در سنا برای پایان دادن به زمان‌سوزی حل این معضل برخوردار شود. عدم تصویب این لایحه به صورت قانون دولت اوباما را بر آن داشت که با استفاده از اختیارات ریاست جمهوری در قالب یادداشت ریاست جمهوری یا همان Presidential memorandum همچنین با توجیه حقوقی که با استفاده از لایحه قانونی دریمرها به همراه داشت، برنامه‌ای را موسوم به Deferred Action for Childhood Arrivals, or DACA تدوین و اجرا کند که هدف از این برنامه سر و سامان دادن و تثبیت وضعیت قانونی مهاجران کم و سن و سالی بود که سال‌های طولانی را در امریکا به سر برده بودند.

خلاصه این بحث تا به اینجا آن است که مبنای حقوقی داکا برنامه ریاست جمهوری است که در دوران باراک اوباما بر اساس اختیارات ریاست جمهوری وضع شده ثانیا توجیه حقوقی این برنامه لایحه قانونی است که در سیستم قانونگذاری امریکا مطرح شده اما هنوز به تصویب نرسیده است.

۴- داکا و دولت ترامپ و استدلال‌های حقوقی در دادگاه‌های ایالتی

دولت ترامپ هیچگاه نسبت به طرح‌ها و برنامه‌های دولت اوباما روی خوشی نشان نداده است و در مورد برنامه داکا نیز به همین ترتیب عمل کرد و در ژوئن سال ۲۰۱۷ ابتدا اعلام شد که اداره مهاجرت امریکا از توسعه طرح داکا جلوگیری می‌کند سپس در سپتامبر اعلام کرد که اولا طرح داکا را لغو می‌کند و از این پس هیچ فرد جدیدی شامل طرح داکا نمی‌شود و آنهایی که در حال حاضر تحت پوشش آن هستند نیز در ۶ مارس ۲۰۱۸ مجوز کار و سکونت خود را از دست خواهند داد. دولت ترامپ در آن زمان اعلام کرد که به کنگره ۶ ماه برای حل و فصل این طرح مهلت می‌دهد. اما ۶ ماه نیز گذشت و قوه قانونگذاری امریکا همچنان ناتوان از حل این معضل حقوقی بود و در نتیجه با سپری شدن مهلت ترامپ به کنگره برای تصویب لایحه‌ای در خصوص داکا، ده‌ها هزار مهاجر داکایی از شمول آن خارج شدند و باید از خاک امریکا اخراج می‌شدند. لذا این مهاجران متوسل به نظام قضایی امریکا شدند و دادخواست‌هایی علیه دستور آقای ترامپ به دادگاه‌های ایالتی اقامه شد و مشخصا ۳ دادگاه ایالتی در ایالت‌های کالیفرنیا، نیویورک و کلمبیا رای دادند که این مهاجران می‌توانند امان‌نامه حضور خودشان را در امریکا تمدید کنند. دولت فدرال رای دادگاه‌های ایالتی را نپذیرفت و از دیوان عالی تقاضا کرد که به چالش حقوقی میان دولت فدرال و دادگاه‌های ایالتی ورود و رای مقتضی صادر کند. در اینجا باید به دو نکته اشاره کنم:

اول- پذیرش دیوان عالی امریکا برای رسیدگی به دعوی میان دولت فدرال و دادگاه ایالتی خودش فرصتی برای تعویق اخراج مهاجرین داکایی پدید آورد به این ترتیب که تا زمان رسیدگی و صدور رای اداره مهاجرت امریکا مکلف بود همچنان تقاضاهای تمدید را از جانب مهاجران داکایی بپذیرد.

دوم- همان طوری که مهاجرین داکا تقاضای ابطال صدور حکم اخراج‌شان را از دادگاه‌های ایالتی در ایالت‌های کالیفرنیا، نیویورک و کلمبیا کردند برعکس ماجرا هم اتفاق افتاد و چند ایالت از جمله ایالت تگزاس جمهوری‌خواه در ماه مه ۲۰۱۸ با اقامه دادخواستی به دادگاه ایالتی ابطال قانونی بودن برنامه داکا را درخواست کرد. ایالت تگزاس ضمن اقامه دادخواست اصلی به خواسته صدور حکم ابطال قانونی بودن برنامه داکا از دادگاه ایالتی درخواست صدور قرار موقت preliminary injunction توقف پذیرش تمدید امان‌نامه‌های مهاجران داکا را از دادگاه کرد. اما قاضی دادگاه ایالتی آقای آندرو هانن Andrew Hanen این درخواست را نپذیرفت و متذکر شد که به رغم آنکه ممکن است دادخواست اصلی ابطال با قانون اساسی امریکا مغایر باشد زیرا بدون قانونگذاری، کنگره رویه‌ای را وضع کرده و از این جهت ممکن است تایید شود اما چونکه صدور قرار موقت توقف پذیرش تمدید امان‌نامه‌های مهاجران داکا آنها را با لطمات سختی روبه‌رو و در واقع به حقوق مکتسبه آنها لطمه وارد می‌کند آن را نمی‌پذیرد. استدلال حقوقی که در رای این قاضی به چشم می‌خورد این است که چرا ایالت تگزاس که به غیرقانونی بودن برنامه اعتقاد داشت، مدت‌ها قبل این دادخواست را نداده بود (یادآوری می‌کنم که برنامه داکا سال ۲۰۱۲ اعلام شد) و خلاصه اینکه حقی که از سال ۲۰۱۲ به وجود آمده و خود ایالت هم در تداوم آن سهم داشته است را نمی‌توان ملغی کرد. قاضی هانن استعاره‌ای را هم در رای خودش به کار برد مبنی بر اینکه خمیر دندانی که از لوله آن بیرون آمد را نمی‌توان به جایش برگرداند.

It is impossible now, with respect to DACA, to "put the toothpaste back in the tube"

به عبارتی یعنی حقی که جاری شد و داده شد و سابقه پیدا کرد را نمی‌توان پس گرفت.

اما نکته جالب‌تر در پرونده ایالت تگزاس اینجا بود که دادستان کل تگزاس از این حکم دادگاه ایالتی تجدیدنظرخواهی نکرد با این گمان که احتمالا دعوی ایالت‌های دیگر با دولت فدرال بر سر این موضوع که به دیوان عالی ارجاع داده شده بود به نفع دولت فدرال رای صادر خواهد شد.

سوم- استناد حقوقی که در رای دادگاه‌های ایالتی به چشم می‌خورد، توجه دادن به دولت فدرال است به اینکه دولت مقررات مندرج در قانون موسوم به Administration Procedure Act مصوب سال ۱۹۴۶ را رعایت نکرده است. قانون مذکور قانونی است که برای رعایت اصل تفکیک قوا و نحوه کارکرد آژانس‌های دولتی و جلوگیری از تداخل وظایف آنان مقرر شده همچنین به اصول حقوقی اشاره می‌کند که دادگاه تجدید نظر در امریکا برای بررسی و تطبیق اینکه یک بیانیه یا عملکرد آژانس دولتی یا یک رای دادگاه پایین‌تر مطابق با قوانین صادر شده است یا خیر آنها را مورد استناد قرار می‌دهد. از جمله این اصول، اصلی سست که اصطلاحا موسوم به arbitrary and capricious است که در بخش ۷۰۶ (۲) (A) از قانون مذکور آمده است. بر اساس این اصل دادگاه تجدید نظر رای دادگاه پایین‌تر یا عملکرد اداره‌ای را بررسی می‌کند که آیا آن رای یا عملکرد سوءاستفاده از اختیارات یا اصطلاحا Abuse of discretion هست یا خیر. دادگاه‌های ایالتی در آرای خودشان دستور دولت آقای ترامپ را مغایر با قانون ۱۹۴۶ و سوءاستفاده از اختیارات ذکر می‌کنند.

۵- داکا و دولت ترامپ و دیوان عالی

همان طور که گفته شد چونکه آرای دادگاه‌های ایالتی علیه دستور دولت آقای ترامپ صادر شده بود، دولت از آن آراء تجدید نظرخواهی کرد و پرونده‌ها به دیوان عالی کشانده شد. کاخ سفید با بردن پرونده به دیوان عالی امیدوار بود که با رای ۵ قاضی محافظه‌کار این دیوان، حرف خود را به کرسی بنشاند و یکی دیگر از برنامه‌های باراک اوباما را ملغی کند. اما نه قاضی این دیوان رای دیگری صادر کردند و جان رابرتس (John Roberts) رییس دیوان عالی کشور به همراه ۴ قاضی لیبرال دیگر یعنی Ruth Bader Ginsburg, Stephen Breyer, Sonia Sotomayor and Elena Kagan ابطال روش طرح حمایتی باراک اوباما از حدود ۷۰۰ هزار مهاجر اکثرا لاتین تبار را که به داکا شهرت یافته، غیرقانونی خواند. جان رابرتس، رییس محافظه‌کار دیوان عالی در توجیه دیوان عالی مجددا ابراز کرد که عمل فسخ برنامه داکا توسط کاخ سفید تخطی از معیارهای پیش‌بینی شده در قانون Administration Procedure Act بوده و به اصطلاح arbitrary and capricious بوده است. استدلالی که آقای رابرتس بیان کرد این بود که دیوان عالی اصولا به دلایل اعمال این برنامه یا فسخ این برنامه نمی‌پردازد بلکه فقط به این موضوع می‌پردازد که آیا تصمیم‌گیری‌های دولتی الزامات مندرج در قوانین و به ویژه قانون Administration Procedure را رعایت کرده است که مشاهده می‌کنیم، پاسخ منفی است زیرا هر برنامه‌ای توسط دولت اعم از اعمال یک برنامه یا فسخ یک برنامه باید عاقلانه و با توجه به نتایج آن صورت بگیرد که در این مورد معلوم نیست که دولت اصولا چه برنامه‌ای برای پس از فسخ نسبت به ۷۰۰۰۰۰ هزار مهاجر داکایی دارد. این نکته‌ای است که خانم Sonia Sotomayor یکی از اعضای دمکرات دیوان عالی امریکا هم ذکر کرده بود که تصمیم‌گیری در مورد این پرونده فقط یک مساله حقوقی نیست بلکه راجع به انتخاب ما در تخریب زندگی افراد دیگر است.

نتیجه

۱- از دیدگاه حقوقی ملاحظه می‌شود که دیوان عالی امریکا با تفسیر موسع از قانون و لزوم در نظر گرفتن عدالت در تصمیم‌گیری‌های دولتی و در عرصه اجتماعی با این پرونده روبه‌رو می‌شود و به رغم اینکه انجام برنامه داکا در قالب Presidential Memorandum با توجه به اینکه در همان زمان لایحه قانونی در کنگره مطرح بوده است، می‌تواند مخالف قانون اساسی تلقی شود اما فسخ همین برنامه با توجه به ایجاد حق مکتسبه برای افراد مهاجر داکا و با توجه به اینکه دولت ترامپ ابعاد و تبعات فسخ برنامه داکا را در نظر نگرفته که بنابر قانون Administration Procedure باید این کار را انجام می‌داد غیرمعقول است. در اینجا به نظر می‌رسد، دیوان عالی امریکا به جای استفاده از مفهوم «عدالت قانونی» lawjustice که مفهومی سخت و مبتنی بر تفسیر خشک از قوانین است به مفهوم «عدالت قضایی» یا «عدالت حقوقی» Judiciary justice رجوع کرد که در آن قاضی هم قانون را مد نظر قرار می‌دهد و هم شرایط و واقعیت‌های روز اجتماع را و سعی می‌کند تا از میان آنها راهی بیابد تا نمودار تمام واقعیت‌های قانونی و اجتماعی و روانی باشد و گویای نظمی شود که سلسله مراتب دادگاه‌ها و تکلیف اجرای قانون به آن می‌بخشد. در اجرای این مفهوم، قاضی در خدمت قدرتی که او را برگزیده نیست؛ بلکه در خدمت عدالت قضایی است و از قانون به عنوان ابزار راهیابی به آن سود می‌برد. گستردگی این بحث زیاد است و در حقوق کاملا از آن به عنوان تفاوت بین حقوق و عدالت هم یاد می‌شود و فقط خواستم اشاره کنم که در این پرونده نگاه قضایی حاکم بوده و نه نگاه صرف قانونی.

۲- نکته دوم در این پرونده تفاوت روش تیم حقوقی آقای اوباما و تیم حقوقی آقای ترامپ در کاری است که نسبت به مهاجرین داکا انجام داده‌اند. اصولا آقای اوباما که خودش هم حقوقدان است، نشان داده است که از زوایای مختلف و ظرفیت‌های حقوق اساسی امریکا آگاهی بیشتری داشته و در موقعیت مقتضی از آن استفاده کرده است. به طور مشخص در این پرونده، آقای اوباما با توجه به اینکه می‌دانست شرایط حقوقی مهاجرین داکا اسفناک است و دولت او یا باید تن به اخراج آنها بدهد یا کاری برایشان انجام بدهد از ظرفیت قانونی صدور بیانیه اجرایی ریاست جمهوری استفاده کرد و طبق آن، روش اجرایی را برای حضور قانونی مهاجرین داکا به مدت محدود مهیا کرد. به نظرم می‌رسد، تیم حقوقی آقای اوباما می‌دانست که بیانیه‌اش می‌تواند موجب دخالت در کار قوه مقننه کشور باشد و برای همین وضعیت مهاجرین داکا را کاملا قانونمند نکرد و فقط به آنان امان‌نامه‌ای دو ساله اعطا کرد و می‌دانست که بعد از این دو سال حق مکتسبه‌ای برای مهاجرین داکا ایجاد می‌شود که رهایی از آن آسان نیست و رییس جمهور بعدی نیز مجبور به تمدید آن خواهد شد.

مطلبی که نمی‌توان از آن به راحتی عبور کرد این است که تیم حقوقی اوباما در معضل حقوقی دیگر یعنی در مساله برجام هم با چنین مشکلی برخورد کرده‌اند و اتفاقا در این موضوع هم باز روش دور زدن قوه مقننه را به شیوه دیگر در پیش گرفتند و آن شیوه این بود که چون می‌دانستند این قرارداد در مجلسین امریکا رای نمی‌آورد، متوسل به سازوکار شورای امنیت شد و به عبارتی حقوق بین‌الملل را بر حقوق داخلی‌شان برتری دادند و برجام را در قالب قطعنامه شورای امنیت تصویب کرد که پشتیبانی بالاترین نهاد حقوق بین‌الملل را داشته باشد و به این ترتیب هم به طرف مقابلش یعنی ایران اطمینان دهد که این قرارداد قابل نقض نیست و هیچ دولتی در امریکا یک قطعنامه شورای امنیت را که خودش بانی تصویب آن بوده است، نقض نمی‌کند. البته در این مورد معلوم شد که دولت بعدی امریکا پای‌بندی به این تعهدات بین‌المللی ندارد حتی اگرچه نقض این تعهدات جایگاه و شأن بین‌المللی دولت امریکا را به مخاطره بیفکند. اما جدای از این مساله که ایران نیز می‌توانست با پیش‌بینی درست از عملکرد قوه مقننه و مجریه امریکا در شرایط مختلف ضمانت‌های بهتری را از نظر تخلفات طرف مقابل در نظر می‌گرفت، منظور من از طرح این مساله آن است که اساسا تیم حقوقی اوباما به ظرفیت‌ها و موقعیت‌های مختلف حقوقی امریکا در قوه مقننه و مجریه همچنین سازوکار حقوق بین‌الملل اشراف بیشتری داشت و در این پرونده‌ها نشان داده که به هر نحوی سعی در گره‌گشایی حقوقی موضوع در راستای اهداف ریاست جمهوری اوباما داشته است.

عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی