

Analysis of The Exceptional Structure of Decision-Making in Foreign Policy and Its Consequences on The Governance of Diplomacy

۸۱

Mohammad Ghasem Tangestani*^۱

Extended Abstract

۱. Introduction

The principle of the rule of law, as one of the fundamental pillars of public law, requires that all acts of sovereignty, including decisions related to foreign policy, be carried out within the framework of predetermined legal rules and defined supervisory mechanisms. However, the security, contingency, and expediency-oriented characteristics of foreign policy provide the basis for the formation of a realm of exceptions that can limit the scope of application of this principle.

۲. Theoretical Framework

The present article examines the boundaries of the rule of law in the foreign policy of the Islamic Republic of Iran by focusing on the framework stipulated in the Constitution of the Islamic Republic of Iran and analyzing the position of effective institutions in decision-making related to foreign policy, especially the Supreme National Security Council.

۳. Methodology

Using a descriptive-analytical method and relying on the theoretical literature on the state of exception in public law, the research shows that the exception in the decision-making structure of Iran's foreign policy is reproduced not in the form of a complete suspension of the law, but through the concentration of competencies, limitation of the scope of judicial oversight, and strengthening of the logic of public interest.

۴. Results & Discussion

The findings indicate that this structure, while increasing the capacity for responsiveness in sensitive international situations, can have consequences for transparency, institutional accountability, and the balance of power in the governance of diplomacy.

۵. Conclusions & Suggestions

The article suggests that a more precise explanation of the limits of the competence of decision-making institutions and a rethinking of the oversight mechanisms can lead to the simultaneous strengthening of the effectiveness of foreign policy and the coherence of the rule of law principle.

Keywords: Rule of Law, Foreign Policy, State of Exception, Public Law, Governance of Diplomacy.

^۱ Associate Prf, Public Law, Department of International Law, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran. (Corresponding Author)
Email: m.tangestani@khu.ac.ir

تحلیل ساختار استثنایی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و پیامدهای آن بر حکمرانی دیپلماسی

محمدقاسم تنگستانی^{۱*}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۲/۲۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۲۷

چکیده

مقاله حاضر نسبت میان وضعیت استثنایی و تصمیم‌گیری سیاست خارجی در حقوق اساسی ایران را بررسی می‌کند. مسئله اصلی مقاله آن است که استثناء در سیاست خارجی را نمی‌توان با وضعیت اضطراری موضوع اصل ۷۹ قانون اساسی یکی گرفت. اصل ۷۹ به سنت وضعیت اضطراری حقوقی تعلق دارد که در آن، قانون اساسی از پیش، مرجع تصمیم، شرایط اعمال محدودیت، مدت زمان و نقش مجلس را تعیین می‌کند. اما استثنای مورد بحث در این مقاله در سطح حکمرانی امنیتی-دیپلماتیک رخ می‌دهد. مقاله حاضر با روش تحلیل حقوقی-نهادی و با بهره‌گیری از ادبیات وضعیت استثنایی و امنیتی نشان می‌دهد که استثناء در سیاست خارجی ایران از طریق پنج سازوکار امنیتی‌شدن موضوع، تمرکز صلاحیت در نهادهای راهبردی، محرومانگی تصمیم، محدودیت یا تغییر شکل نظارت عادی، و عادی‌سازی پسینی تصمیم در قالب‌های حقوقی و نهادی عمل می‌کند. بر این اساس، شورای عالی امنیت ملی نهادی بیرون از قانون اساسی نیست؛ بلکه، کانون تمرکز تصمیم در وضعیت‌های امنیتی‌شده تحلیل می‌شود. مطالعه موردی تصمیم‌گیری هسته‌ای و برجام نیز نشان می‌دهد که سیاست خارجی در شرایط حساس، از مسیر اداری و دیپلماتیک عادی فاصله می‌گیرد؛ اما، برای اعتبار و دوام خود ناگزیر به بازگشت به صورت‌های حقوقی و نهادی است. یافته مقاله پیش‌رو آن است که مفهوم استثنای حکمرانی مقید می‌تواند الگویی دقیق‌تر برای درک هم‌زمان کارآمدی امنیتی و محدودیت حقوقی در سیاست خارجی ایران فراهم کند.

واژگان کلیدی: حاکمیت قانون، سیاست خارجی، استثنای حکمرانی، امنیتی‌سازی، شورای عالی امنیت ملی، برجام.

۱. دانشیار، گروه حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)



اصل حاکمیت قانون در حقوق عمومی، صرفاً به معنای وجود قانون یا تبعیت ظاهری نهادهای حکومتی از قواعد مصوب نیست؛ بلکه بیانگر نظم است که در آن، اعمال قدرت عمومی باید مستند، قابل پیش‌بینی، محدود، پاسخ‌پذیر و قابل نظارت باشد. این اصل، به‌ویژه در پیوند با تفکیک قوا، پاسخگویی نهادی و امکان کنترل حقوقی تصمیمات عمومی، یکی از مهم‌ترین معیارهای تمایز دولت قانون‌مدار از دولت صرفاً قانون‌گذار است. با این حال، همه عرصه‌های حکمرانی به یک اندازه پذیرای سازوکارهای عادی شفافیت، نظارت و پاسخگویی نیستند. سیاست خارجی از جمله حوزه‌هایی است که به دلیل ارتباط مستقیم با امنیت ملی، منافع عالیه کشور، مذاکرات محرمانه، تهدیدهای خارجی و ضرورت واکنش سریع، همواره در معرض شکل‌هایی از تصمیم‌گیری متمرکزتر و کم‌شفاف‌تر قرار دارد.

در نگاه نخست، ممکن است چنین تصور شود که سیاست خارجی یا کاملاً تابع حاکمیت قانون است یا در لحظات حساس از آن خارج می‌شود. مقاله حاضر از این دوگانه فاصله می‌گیرد. مسئله آن است که در چه شرایطی و از طریق چه سازوکارهایی، تصمیم‌گیری سیاست خارجی از مسیرهای عادی فاصله می‌گیرد و وارد قلمروی می‌شود که در آن فوریت، محرمانگی، تمرکز نهادی و منطق امنیت ملی بر سازوکارهای معمول شفافیت و پاسخگویی غلبه پیدا می‌کند. ادبیات وضعیت استثنایی، امکان طرح نظری این پرسش را فراهم کرده است. کارل اشمیت با پیوند دادن حاکمیت به تصمیم درباره وضعیت استثنایی، تأکید کرد که لحظه بحران، نسبت میان قانون و تصمیم را آشکار می‌کند (Schmitt, 1985: ۵-۱۵).

نظریه اشمیت با برجسب‌هایی نظیر اراده‌گرایی، تصمیم‌گرایی و حتی استبدادگرایی و دیکتاتورمآبی توصیف شده است (سلطانی و احمدی، ۱۴۰۳: ۱۰۳). از نظر وی، امر سیاسی پیش‌شرط فهم دولت است. امر سیاسی، چیزی نیست جز توان تصمیم‌گیری در مناسبات انسان‌ها و گروه‌های انسانی بر پایه الگوی دوست و دشمن (حسینی بهشتی و همکاران، ۱۳۹۳: ۶۵). البته از نظر اشمیت، استثنا با هرج و مرج تفاوت دارد. در شرایط استثنایی، نظم حاکم است اما نه نظم عادی. نظم عادی در این شرایط تعلیق می‌شود. در واقع، دولت برای بقاء خود قانون را در وضعیت استثنایی به حالت تعلیق درمی‌آورد (حسینی بهشتی و همکاران، ۱۳۹۳: ۹۹-۹۸).

در برابر این ایده، رویکردهای انتقادی‌تر، از جمله تحلیل‌های جورجو آگامبن، نسبت به گسترش منطق استثنا و تبدیل آن به سازوکاری پایدار درون نظام‌های حقوقی هشدار داده‌اند. فارغ از داوری ارزشی درباره این دیدگاه‌ها، آنچه از منظر حقوق عمومی اهمیت دارد، این پرسش مهم است که آیا استثنا در تقابل با قانون قرار می‌گیرد یا می‌توان آن را به مثابه سازوکاری درون نظام حقوقی و تحت ضوابط خاص تحلیل کرد؟ آگامبن، با نگارش منظومه هوموساکر، تصمیم حاکم در مورد استثنا را نه تصمیمی در مورد تمایز دوست و دشمن، بلکه تصمیمی در مورد تمایز (zoe) و (bios) می‌داند. حاکم با قرار گرفتن در منطقه عدم تمایز میان درون و برون قانون، جایگاهی استعلایی کسب می‌کند و با انحصار خشونت، حق حکمرانی به سوزدها را در اختیار می‌گیرد. وی معتقد است در دوران مدرن هنوز حاکمیت از موضوعیت برخوردار است و پدیده‌هایی مانند جنگ‌های جهانی، اردوگاه‌های کار اجباری و سایر جنگ‌ها، تنها با تصمیم حاکمیت امکان وقوع دارد (چیره و صوفیانی، ۱۴۰۳: ۱۶۱). با وجود این باید اذعان داشت از نظر هر دو متفکر، اولاً وضعیت استثنا «بنیان سیاست و لحظه تعیین اراده و تصمیم نخبگان قدرت حاکم» است؛ ثانیاً حاکم در پرتو حق انحصاری اعلام وضعیت استثنا و با استفاده از شرایط خلاءگونه ایجاد شده، به تعلیق قانون، مرزبندی دوست و دشمن و تشدید سلطه می‌پردازد (ستاری، ۱۴۰۱: ۳). آگامبن با نقد گسترش منطق استثنا، هشدار داد که وضعیت استثنایی ممکن است از واکنش موقت به بحران به شیوه‌ای پایدار برای حکمرانی تبدیل شود (Agamben, 2005: 25).

حلقه واسط میان وضعیت استثنایی و سیاست خارجی، مفهوم امنیتی‌سازی است. بر اساس ادبیات مکتب کپنهاگ، یک موضوع زمانی امنیتی می‌شود که به‌عنوان تهدیدی جدی علیه بقا، استقلال، امنیت ملی یا تمامیت سیاسی صورت‌بندی گردد و همین صورت‌بندی، انتقال آن از سیاست عادی به قلمرو تصمیم‌گیری فوری، متمرکز و کم‌شفاف را توجیه کند (Wæver, ۱۹۹۵: ۵۵-۵۸; Buzan, Wæver & de Wilde, ۱۹۹۸: ۴۰-۳۸).

در نظام حقوقی ایران، اصول ۱۵۲ تا ۱۵۵ قانون اساسی، جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی را بر پایه نفی سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال، تمامیت ارضی، حمایت از حقوق مسلمانان و روابط صلح‌آمیز با دولت‌های غیرمحراب تنظیم کرده‌اند. اصول ۷۷ و ۱۲۵ نیز انعقاد، تصویب و امضای عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی را به سازوکارهای حقوقی مشخص پیوند می‌زنند. از سوی دیگر، اصل ۱۷۶ قانون اساسی با پیش‌بینی شورای عالی امنیت ملی، امکان تمرکز و هماهنگی تصمیم در سطح دفاعی-امنیتی را فراهم کرده است. همین ترکیب، یعنی هنجاری بودن سیاست خارجی از یک سو و امکان تمرکز امنیتی تصمیم از سوی دیگر، زمینه طرح مسئله استثنا در سیاست خارجی ایران را فراهم می‌کند.

نکته مورد تأکید آن‌که باید میان دو مفهوم وضعیت اضطراری حقوقی و استثنای حکمرانی تفکیک نمود. اصل ۷۹ قانون اساسی نمونه‌ای از وضعیت اضطراری حقوقی است. در این اصل، قانون اساسی از پیش، ممنوعیت حکومت نظامی، امکان اعمال محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری، ضرورت تصویب مجلس و محدودیت زمانی سی‌روزه را مقرر کرده است. بنابراین، اصل ۷۹ ناظر به اختیارات اضطراری در حقوق اساسی است که در آن، قانون می‌کوشد وضعیت اضطراری را از پیش شناسایی، مشروط و محدود کند (Ferejohn & Pasquino, 2004: 210-239; Gross & Ní Aoláin, 2006: 29-35).

زمانی که یک مسئله سیاست خارجی امنیتی می‌شود، تصمیم‌گیری در نهادهای راهبردی متمرکز می‌گردد، سطح محرمانگی افزایش می‌یابد، نظارت عادی تغییر شکل می‌دهد و تصمیم پس از اتخاذ، برای اعتبار و استمرار، به قالب‌های حقوقی بازگردانده می‌شود. بر این اساس، پرسش اصلی مقاله این است که در حقوق اساسی ایران، استثنا در سیاست خارجی چگونه بدون اعلام رسمی وضعیت اضطراری و بدون خروج آشکار از قانون، در قالب تمرکز تصمیم‌گیری، امنیتی‌شدن موضوع، محرمانگی و تغییر شکل نظارت پدیدار می‌شود؟ در امتداد این پرسش، مقاله به چهار پرسش فرعی پاسخ می‌دهد: نخست، تفاوت وضعیت اضطراری حقوقی با استثنای حکمرانی در سیاست خارجی چیست؟ دوم، امنیتی‌شدن موضوعات سیاست خارجی چگونه زمینه انتقال تصمیم از مسیر عادی دیپلماتیک به مسیر امنیتی-راهبردی را فراهم می‌کند؟ سوم، شورای عالی امنیت ملی در این ساختار چه نقشی دارد و حدود حقوقی مصوبات آن چگونه باید فهم شود؟ چهارم، مطالعه موردی تصمیم‌گیری هسته‌ای و برجام چه تصویری از استثنای حکمرانی مقید در سیاست خارجی ایران ارائه می‌دهد؟

فرضیه مقاله آن است که استثنا در سیاست خارجی ایران در قالب استثنای حکمرانی مقید ظاهر می‌شود. مقید بودن این استثنا از آن جهت است که بیرون از قانون اساسی قرار نمی‌گیرد و برای اعتبار اجرایی، همچنان به صورت‌ها، نهادها و تشریفات حقوقی نیازمند است؛ اما استثنایی بودن آن از این جهت است که در شرایط امنیتی‌شده، تصمیم‌گیری از مسیرهای عادی وزارت امور خارجه، مجلس و نظارت عمومی فاصله می‌گیرد و در نهادهای راهبردی متمرکز می‌شود.

پیشینه بحث را می‌توان در چهار دسته تفکیک کرد. دسته نخست، آثار نظری مربوط به وضعیت استثنایی است که از اشمیت آغاز می‌شود و در آثار آگامبن، دایزنهاوس، گروس و دیگر نویسندگان حقوق عمومی ادامه می‌یابد. این آثار نسبت میان قانون، بحران، تصمیم و امکان تعلیق نظم حقوقی را بررسی کرده‌اند، اما طبعاً به ساختار خاص تصمیم‌گیری سیاست خارجی در نظام حقوق اساسی ایران نمی‌پردازند (Agamben, 2005: 20-25; Dyzenhaus, 2006: 1-12; Gross & Ní

Aoláin, 2006: 28-34; Schmitt, 1985: 10-15; Ackerman, 2004: 1029-1091).



دسته دوم، ادبیات امنیتی‌سازی است که در مکتب کپنهاگ، به‌ویژه نزد بوزان، ویور و دو ویلده، توضیح می‌دهد چگونه یک موضوع از سطح سیاست عادی به قلمرو امنیتی منتقل می‌شود و از این طریق، منطق فوریت، محرمانگی و تمرکز تصمیم را فعال می‌کند (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998: 23-42; Wæver, 1995: 46-86). دسته سوم، مطالعات مربوط به سیاست خارجی ایران است که بیشتر بر نقش نهادها، جایگاه رهبری، دولت، وزارت امور خارجه، مجلس و شورای عالی امنیت ملی تمرکز دارند (سلیمانی و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۷۱-۱۰۰). دسته چهارم، آثار حقوق اساسی داخلی درباره اصل ۷۹، شورای عالی امنیت ملی و جایگاه مصوبات آن است (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۳-۸۹۳؛ موسی‌زاده، ۱۴۰۴: ۸۹-۱۰۹).

خلاء پژوهشی مقاله حاضر در نقطه اتصال این چهار دسته قرار دارد. آثار مربوط به وضعیت استثنایی معمولاً به سیاست خارجی ایران وارد نشده‌اند؛ مطالعات سیاست خارجی نیز غالباً توصیف نهادی ارائه کرده‌اند و کمتر از مفهوم استثنا برای توضیح تغییر شکل تصمیم‌گیری استفاده کرده‌اند. همچنین ادبیات حقوق اساسی داخلی، گرچه درباره اصل ۷۹ و شورای عالی امنیت ملی بحث کرده، اما تمایز میان وضعیت اضطراری حقوقی و استثنای حکمرانی در سیاست خارجی را به‌صورت مستقل صورت‌بندی نکرده است. نوآوری مقاله حاضر در تفکیک سه سطح مفهومی وضعیت اضطراری حقوقی، وضعیت استثنایی کلاسیک و استثنای حکمرانی در سیاست خارجی است.

روش پژوهش، تحلیل حقوقی- نهادی است. مقاله حاضر از مفهوم امنیتی‌سازی برای توضیح اثر حقوقی و نهادی تبدیل یک موضوع سیاست خارجی به مسئله امنیت ملی بهره می‌گیرد. داده‌های پژوهش شامل اصول قانون اساسی، ساختار صلاحیتی نهادهای تصمیم‌گیر، دیدگاه‌های حقوقی درباره جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی، و مطالعه موردی تصمیم‌گیری هسته‌ای و برجام است. این داده‌ها بر اساس پنج شاخص مرجع تصمیم‌گیر، شکل حقوقی تصمیم، میزان محرمانگی، امکان نظارت تقنینی یا قضایی، و نحوه بازگشت تصمیم به مسیر عادی حقوقی ارزیابی می‌شوند.

۱- چارچوب نظری

۱-۱- مفهوم‌شناسی حاکمیت قانون در حقوق عمومی

«حاکمیت قانون» یکی از مفاهیم بنیادین در حقوق عمومی است که از یک منظر فراتر از رعایت شکلی قواعد، به نظم هنجاری حاکم بر اعمال قدرت عمومی اشاره دارد. این مفهوم به این معناست که قدرت عمومی باید در چارچوب قواعد مشخص، روشن، عمومی و قابل پیش‌بینی اجرا شود، به نحوی که نه تنها رفتار دولت کنترل شود، بلکه مشروعیت اعمال قدرت نیز تضمین گردد (Tamanaha, 2004: 15-18). از یک منظر حاکمیت قانون دارای سه عنصر بنیادین است. قوانین باید عام و روشن باشند؛ قواعد نباید به‌صورت ارتجاعی اعمال شوند و اعمال قدرت باید تحت نظارت مؤثر نهادهای مستقل قرار گیرد (Tamanaha, 2004: 22-25).

بنابراین، حاکمیت قانون نه تنها نظم قانونی را برقرار می‌سازد، بلکه الزامات پاسخگویی، شفافیت و عدالت در چارچوب نظام حقوقی را نیز تحمیل می‌کند. در ادبیات حقوقی، حاکمیت قانون همچنین از منظر ارتباطش با حقوق بشر و دموکراسی مورد توجه قرار گرفته است؛ به نحوی که عدم رعایت الزامات هنجاری حاکمیت قانون می‌تواند به سوءاستفاده‌های قدرت و تضعیف حقوق بنیادین فردی و جمعی منجر شود (Morlino & Palombella, 2010: 40-4۳).

نظریه حاکمیت قانون همانند بسیاری از مفاهیم و اصطلاحات خاص به کار رفته در حوزه علوم انسانی و به‌ویژه حقوق، به رغم داشتن مفهوم اجمالی از آن، با برداشت‌های مختلفی مواجه بوده است. در یک تقسیم‌بندی اساسی، نظریات ارائه شده در مورد حاکمیت قانون ذیل دو دسته نظریات شکلی و ماهوی قرار می‌گیرند. اندیشمندانی همچون آلبرت ون دایسی و ژوزف رز، حاکمیت قانون را ناظر بر ویژگی‌ها و صفاتی می‌دانند که مربوط به جنبه‌های شکلی و فرآیندی نظام حقوقی هستند. از نظر رز، برای برقراری

نظریه فوق، لازم است قوانین جنبه عام‌الشمول داشته باشند (اصل برابری شکلی)، ناظر به آینده باشند و عطف به ماسبق نشوند، به صورت همگانی اعلان شوند، خالی از هر گونه ابهام بوده و کاملاً شفاف باشند، قابلیت اجرا داشته باشند و در نهایت، به‌طور نسبی، ثبات و دوام داشته باشند. دلیل تقلیل قانون به جنبه‌های شکلی از نظر رز، این بود که وی معتقد به جدایی سیاست، اخلاق و مذهب از حقوق بود. از نظر وی، ویژگی‌های شکلی فوق الزاماً بازتاب‌دهنده ارزش‌های ماهوی مانند آزادی، عدالت، اخلاق و حقوق بشر نیست. با وجود استحکام مبنای نظری این دیدگاه، باید اذعان داشت این نظریه مورد استقبال و پذیرش نظام‌های استبدادی و دیکتاتوری واقع شده است. از نظر دایسی نیز حاکمیت قانون با سه ویژگی شاخص شناخته می‌شود: ممنوعیت اعمال هر گونه مجازات مگر به علت نقض قانونی که مطابق حقوق کامن‌لا و نزد محاکم عادی ایجاد شده باشد و برابری کلیه اشخاص در مقابل قانون صرف‌نظر از شرایط، موقعیت، جایگاه و شأن اجتماعی آن‌ها؛ ابتدای قانون اساسی بر عرف‌ها و رویه قضایی که براساس آن، حقوق آحاد ملت، در خلال رسیدگی به پرونده‌های قضایی تعیین می‌شود. در سوی مقابل، برداشت ماهوی از قانون،^۱ بر فهم عمومی از حق‌های فردی دلالت دارد. در این برداشت، میان قانون و عدالت ماهوی به‌عنوان غایت قانون، تمایز ایجاد نمی‌شود. رونالد دورکین، نظریه‌پرداز برجسته برداشت ماهوی، بر آن بود که قانون نمی‌تواند به ارزش‌های بنیادین اجتماعی، بی‌تفاوت باشد. به بیان دیگر، حق‌های فردی در سرشت نظام حقوقی مستتر است و به همین دلیل، به این برداشت، رویکرد حق-بنیاد از حاکمیت قانون نیز گفته می‌شود (زارعی، ۱۳۸۶: ۷۷-۷۲). در نظام‌هایی که با سوء برداشت از نظریه شکلی قانون، درصدد استفاده ایزاری از آن برای تحقق اراده شخصی یا گروهی حاکم یا هیئت حاکمه هستند، اصطلاحاً به جای حکومت قانون، حکومت از طریق قانون اجرا می‌شود.

شایان ذکر است حاکمیت قانون با مشروطه‌گرایی (قانون اساسی‌گرایی)^۲ مترادف نیستند. گرچه هر دو به تحدید نسبی قدرت حکومت و جلوگیری از فساد سیاسی می‌انجامد. مشروطه‌گرایی ناظر بر ترتیبات نهادی و رویه‌ای برای محدودیت قدرت و تنظیم آن است که از درون آن، مباحث مربوط به تفکیک قوا، نظام کنترل و تعادل قوا و احترام به حقوق فردی و کرامت انسانی مطرح می‌شود. در حالی که نظریه حاکمیت قانون ناظر بر معیارها و اصولی است که یک نظام حقوقی باید دارا باشد. همچنین گفتنی است قانونیت،^۳ یکی از عناصر حاکمیت قانون است که می‌تواند توجیه‌کننده تصمیمات و اقدامات دولت باشد. این در حالی است که مشروعیت سیاسی، اجتماعی و اخلاقی دولت فراتر از انطباق آن با نظام حقوقی، به ارزش‌های اخلاقی، سیاسی و اجتماعی دیگری نیازمند است (زارعی، ۱۳۸۶: ۸۵).

بر این اساس، حاکمیت قانون در حقوق عمومی، صرفاً به‌معنای وجود قانون یا تبعیت شکلی مقامات از قواعد مصوب نیست؛ بلکه به‌نظمی اشاره دارد که در آن قدرت عمومی باید بر اساس قواعد عام، روشن، قابل پیش‌بینی، قابل نظارت و غیرخودسرانه اعمال شود. در این معنا، حاکمیت قانون با سه مؤلفه برای بحث حاضر اهمیت دارد. نخست، قانونیت تصمیم: یعنی هر تصمیم عمومی باید به صلاحیت معتبر و قاعده قابل شناسایی مستند باشد. دوم، پاسخگویی نهادی: یعنی تصمیم‌گیرنده نباید در موقعیتی قرار گیرد که از توضیح و توجیه تصمیم خود در برابر نهادهای نظارتی معاف شود. سوم، امکان کنترل حقوقی یا سیاسی تصمیم: یعنی حتی در حوزه‌هایی مانند امنیت ملی و سیاست خارجی، نمی‌توان اصل نظارت را به‌طور کامل حذف کرد (Tamanaha, 2004: 91-1۱۳; Palombella & Morlino, 2010: 43-62).

اهمیت حاکمیت قانون در سیاست خارجی از آن جهت است که تصمیمات خارجی، برخلاف تصور رایج، صرفاً روابط بیرونی دولت را تنظیم نمی‌کند؛ بلکه می‌تواند بر حقوق شهروندان، وضعیت اقتصادی، امنیت عمومی، تعهدات بین‌المللی، بودجه عمومی و حتی قلمرو آزادی‌های داخلی اثر بگذارند. بنابراین، سیاست خارجی از منظر حقوق عمومی، حوزه‌ای خارج

^۱ Substantive Conception of the Rule of Law

^۲ Constitutionalism

^۳ Legality



از قانون نیست. با این حال، ویژگی‌های خاص آن، مانند محرمانگی مذاکرات، ضرورت سرعت، پیوند با امنیت ملی و حساسیت اطلاعاتی، باعث می‌شود اعمال حاکمیت قانون در این حوزه با شکل‌های عادی آن در سیاست داخلی تفاوت داشته باشد. حاکمیت قانون با استثنا نفی نمی‌شود، اما ممکن است برخی سازوکارهای آن، محرمانه‌تر یا پسینی تبدیل شود.

۲-۱- نسبت حاکمیت قانون با نهادهای حکمرانی و تفکیک قوا

حقوقدانان حقوق عمومی تأکید کرده‌اند که حاکمیت قانون فقط رعایت قواعد قانونی نیست، بلکه تفکیک و توازن قوا، پاسخگویی نهادی و نظارت بر قدرت سیاسی را نیز دربرمی‌گیرد (Morlino & Palombella, 2010: 58-62). این چارچوب نهادی تضمین می‌کند که هیچ نهاد حکومتی نتواند به صورت مطلق و بی‌ضابطه بر دیگر نهادها تسلط یابد و در نتیجه بر مشروعیت و ثبات نظام حقوقی افزوده شود. در حوزه سیاست خارجی، این نسبت نهادی اهمیت بیشتری می‌یابد، زیرا تصمیمات کلان خارجی می‌تواند اثر مستقیم بر حقوق و آزادی‌های شهروندان داشته باشد. در نتیجه، رعایت حاکمیت قانون در این عرصه نیازمند تبیین دقیق‌تر سازوکارهای حقوقی است که به بررسی آن خواهیم پرداخت.

۳-۱- مفهوم وضعیت استثنایی در نظریه اشمیت

نظریه وضعیت استثنایی در حقوق عمومی بیش از همه با نام کارل اشمیت شناخته می‌شود. اشمیت در آغاز کتاب الهیات سیاسی، حاکم را کسی می‌داند که درباره وضعیت استثنایی تصمیم می‌گیرد. اهمیت این گزاره در آن است که لحظه بحران، مرز میان قانون و تصمیم را آشکار می‌کند. از نظر اشمیت، قانون برای وضعیت عادی وضع می‌شود و همواره نمی‌تواند درباره موقعیتی که خود امکان پیش‌بینی کامل آن را ندارد، تصمیم نهایی بگیرد. در چنین لحظه‌ای، مسئله اصلی نه اجرای قاعده، بلکه تصمیم درباره کفایت یا ناکفایتی نظم عادی است (Schmitt, 1985: 5-7).

البته استفاده از اشمیت در این نوشتار به معنای پذیرش مطلق دیدگاه وی نیست. نظریه اشمیت از این جهت برای مقاله حاضر اهمیت دارد که نشان می‌دهد بحران، سازوکار تصمیم را از حالت عادی خارج می‌کند و به سطحی متمرکزتر از اقتدار منتقل می‌سازد. در سیاست خارجی نیز وضع همیشه به معنای تعلیق رسمی قانون نیست؛ اما ممکن است موضوعی چنان امنیتی و فوری تلقی شود که تصمیم‌گیری از مسیر عادی دیپلماتیک و اداری خارج گردد و به نهادهای راهبردی منتقل شود. در شرایط استثنایی، قانون معلق می‌شود اما دولت و حاکم باقی می‌ماند. حاکم با تعلیق نظم حقوقی سعی می‌کند دوباره شرایط و بستر لازم را برای ایجاد شرایط عادی و برقرار شدن نظم حقوقی فراهم شود (سلطانی و احمدی، ۱۴۰۳: ۱۰۴، ۱۰۵، ۱۱۲). از نظر برخی نویسندگان، شرایط استثنایی می‌تواند ناشی از چهار عامل باشد: نخست، حوادث طبیعی همچون سیل و زلزله است؛ دوم، جنگ و آشوب داخلی است؛ سوم، بحران ناشی از مسائل اقتصادی است (این مورد می‌تواند ناشی از تغییرات در روابط بین‌المللی دولت‌ها یا نوسانات ناشی از مدیریت مسائل داخلی باشد و موجب ایجاد بحران‌هایی نظیر تورم، بیکاری، احتکار و اثرات تحریمی شود که در نهایت منجر به بروز نارضایتی داخلی گردد)؛ و عامل آخر، مواردی است که در سه دسته فوق قرار نمی‌گیرد که از جمله می‌توان به بحران‌های ناشی از همه‌گیری بیماری‌ها، نشت گسترده مواد سمی یا کشنده یا رادیواکتیو و انفجار نیروگاه‌های هسته‌ای یا تأسیسات نفتی باشد. در مواجهه با شرایط فوق، دو شیوه عمل متصور است: تصمیمات مبتنی بر قوانین و مقررات موجود یا تصمیمات فراقانونی. اکثر کشورها الگوی نخست را برگزیده‌اند و تلاش نموده‌اند تا نظام حقوقی حاکم بر شرایط استثنایی را تعیین و تا حد امکان، در مقررات موجود پیش‌بینی نمایند (موسی‌زاده، ۱۴۰۴: ۹۴).

۴-۱- نقد آگامبن و خطر عادی‌شدن استثنا

اگرچه نظریه اشمیت در تحلیل نسبت میان قدرت و قانون اهمیت دارد، اما مورد نقد گسترده قرار گرفته است. واقعیت آن است که برخی مفروضات مقوم نظریه اشمیت به خصوص با توجه به تجارب عملی کشورهای مختلف، محل بحث و ایراد

است. طبق نظریه وی، تلاش صورت گرفته در قوانین اساسی برخی کشورها برای تعیین تکلیف وضعیت استثنایی، علاجی موقت و بعضاً بی‌تأثیر در آن شرایط است. حاکم در این شرایط هم وقوع استثنا را احراز می‌کند و هم برای آن راه‌حل می‌جوید. در این نظریه، حاکم همچون دیکتاتوری صالح درخصوص هستی یک ملت تصمیم می‌گیرد (سلطانی و احمدی، ۱۴۰۳: ۱۲۱). این در حالی است که دیدگاه فوق می‌تواند محملی برای تعلیق ناموجه نظم حقوقی و اداره امور کشور براساس تشخیص‌های فردی حاکم شود. ضمن این‌که فرض صالح بودن حاکم نیز چندان مقرون به واقع و قابل دفاع نیست. یکی از چهره‌های برجسته در نقد نظریه اشمیت، جورجو آگامبن است که در تحلیل خود نشان می‌دهد وضعیت استثنایی، اگر بدون سازوکارهای نظارتی و محدودکننده تعریف شود، می‌تواند به تعلیق دائمی نظم حقوقی منجر شود و چارچوب‌های قانونی را به نحو خطرناکی تضعیف کند (Agamben, 2005: 27-30).

اگر سیاست خارجی به دلیل پیوند دائمی با امنیت ملی، همواره از نظارت، شفافیت و پاسخگویی عادی فاصله بگیرد، استثنا دیگر واکنش موقت به موقعیت خاص نیست؛ بلکه به روش معمول تصمیم‌گیری تبدیل می‌شود. در چنین وضعی، مرز میان ضرورت امنیتی و تمرکز بی‌ضابطه قدرت مخدوش می‌شود. بنابراین، هر تحلیل حقوقی از استثنا در سیاست خارجی باید ضرورت اتخاذ تصمیم سریع و محرمانه در برخی موقعیت‌های امنیتی را از یک سو و خطر تبدیل شدن همین ضرورت به مجوزی برای کاهش دائمی پاسخگویی را در نظر بگیرد.

۱-۵- تمایز وضعیت اضطراری حقوقی و استثنای حکمرانی

برای پرهیز از خلط مفهومی، باید میان وضعیت اضطراری حقوقی و وضعیت استثنایی حکمرانی تفکیک قائل شد. وضعیت اضطراری حقوقی وضعیتی است که قانون اساسی یا قانون عادی، آن را از پیش شناسایی و شرایط اعمال، مرجع تصمیم، مدت زمان و حدود محدودیت‌ها را مشخص می‌کند. اصل ۷۹ قانون اساسی ایران نمونه روشن این وضعیت است که نمونه‌ای از تلاش قانون اساسی برای مهار و مقیدسازی وضعیت اضطراری است (Ferejohn & Pasquino, 2004: 210-239; Gross & Ní Aoláin, 2006: 26-32; موسی‌زاده، ۱۴۰۴: ۹۴-۱۰۴).

در مقابل، استثنای حکمرانی لزوماً با اعلام رسمی اضطرار همراه نیست. این نوع استثنا در سطح عمل نهادی پدیدار می‌شود؛ یعنی زمانی که یک موضوع، بدون آن‌که کشور رسماً وارد وضعیت اضطراری موضوع اصل ۷۹ شود، به مسئله امنیت ملی تبدیل می‌گردد و همین امر، تمرکز تصمیم، محرمانگی، محدودیت نظارت عادی و انتقال تصمیم به نهادهای راهبردی را توجیه می‌کند. در سیاست خارجی، بسیاری از موقعیت‌های حساس دقیقاً از همین جنس‌اند. مذاکرات امنیتی، پرونده‌های تحریمی، موضوعات هسته‌ای، بحران‌های مرزی یا توافقی‌های مهم منطقه‌ای ممکن است بدون اعلام وضعیت اضطراری رسمی، منطق تصمیم‌گیری عادی را تغییر دهند.

بر این اساس، اصل ۷۹ باید در مقاله حاضر به‌عنوان نقطه عزیمت برای تفکیک دو مفهوم به کار رود. وضعیت اضطراری حقوقی در متن قانون پیش‌بینی می‌شود؛ اما استثنای حکمرانی در عمل نهادی و در فرآیند تصمیم‌گیری ظاهر می‌گردد. اولی، موضوع حقوق اساسی اضطراری است اما دومی، موضوع تحلیل حقوق عمومی حکمرانی است.

۱-۶- امنیتی‌سازی و امکان تعمیم وضعیت استثنایی به سیاست خارجی

سیاست خارجی ذاتاً وضعیت استثنایی نیست. بسیاری از تصمیمات خارجی در مسیرهای عادی دیپلماتیک، اداری و تقنینی اتخاذ می‌شوند. آنچه سیاست خارجی را به قلمرو استثنا نزدیک می‌کند، امنیتی‌شدن موضوع است. در ادبیات مکتب کپنهاگ، امنیتی‌سازی زمانی رخ می‌دهد که یک موضوع به‌عنوان تهدیدی جدی علیه بقا، امنیت ملی، استقلال یا تمامیت سیاسی صورت‌بندی شود و همین صورت‌بندی، توجیه‌کننده انتقال تصمیم از سیاست عادی به مسیرهای فوری‌تر و متمرکزتر گردد (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998: 23-42; Wæver, 1995: 46-86).



استثنای حکمرانی مقید، زمانی شکل می‌گیرد که پنج مؤلفه در کنار هم حاضر شوند. نخست، موضوع سیاست خارجی امنیتی شود؛ دوم، تصمیم‌گیری در نهادهای راهبردی متمرکز گردد؛ سوم، سطح محرمانگی افزایش یابد؛ چهارم، نظارت عادی تقنینی، قضایی یا عمومی محدود یا دگرگون شود؛ و پنجم، تصمیم پس از اتخاذ، برای اعتبار و استمرار، به قالب‌های حقوقی و نهادی بازگردانده شود.

۲- نظام حقوقی حاکم بر تعیین و اجرای سیاست خارجی در ایران

۲-۱- جایگاه قانون اساسی در تنظیم سیاست خارجی

در نظام حقوقی ایران، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌مثابه عالی‌ترین سند حقوقی، چارچوب و مبانی حقوقی سیاست خارجی را تعیین می‌کند. سیاست خارجی امری منفصل از نظام حقوقی نیست، بلکه از اصول هنجاری قانون اساسی ناشی می‌شود. این اصول در فصل دهم قانون اساسی آمده‌اند و به‌وضوح هدف‌ها و محدودیت‌های سیاست خارجی را تعیین می‌کنند. برای مثال، اصل ۱۵۲ به صراحت بیان می‌دارد که «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است». اصل ۱۵۳ در ادامه بیان می‌کند که «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است». این اصل نشان می‌دهد که قانون اساسی، حفاظت از استقلال ملی را تا سطح ممانعت از هرگونه وابستگی حقوقی به قدرت‌های خارجی مورد تأکید قرار می‌دهد. بدین ترتیب، قانون اساسی اجازه نمی‌دهد که مدیریت سیاست خارجی صرفاً تابع ملاحظات اجرایی شود، بلکه آن را در چارچوب هنجارهای قانونی قرار می‌دهد.

علاوه بر این، اصول ۱۵۴ و ۱۵۵ نیز به کمک تبیین نقش آرمان‌گرایانه و حقوق بنیاد سیاست خارجی می‌آیند. اصل ۱۵۴ حمایت از ستم‌دیدگان جهانی را به‌عنوان یکی از اصول سیاست خارجی تعیین می‌کند و اصل ۱۵۵ امکان پذیرش پناهندگی سیاسی را مقرر می‌دارد. تفوق حاکمیت ملی در سیاست خارجی، صیانت از استقلال و تمامیت ارضی کشور، از دیگر اصول حاکم بر سیاست خارجی در نظام حقوقی ایران است (بدرگرمی و حبیبی مجنده، ۱۴۰۲: ۷۰).

مجموعه اصول فوق از قانون اساسی نشان می‌دهد که هرچند سیاست خارجی ممکن است در عمل با شرایط پیش‌بینی‌ناپذیر مواجه شود؛ ولی اساس و مسیر آن باید در چارچوب قانون اساسی باقی بماند. از منظر حقوق عمومی، این اصول حکم به اعمال حاکمیت قانون در سطح کلان سیاست خارجی می‌دهند، زیرا راهبردها و محدودیت‌ها از پیش توسط قانون تعیین شده‌اند.

۲-۲- نقش نهادها در تصمیم‌گیری سیاست خارجی

سیاست خارجی در ایران از سوی نهادهای حاکمیتی متعددی صورت‌بندی می‌شود. منظور از ساختار تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، سلسله‌مراتب و جایگاهی است که تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران در فرایند تدوین و اجرای سیاست خارجی رعایت می‌کنند. هر یک از این مقامات و اشخاص، جایگاه حقوقی مشخصی را در نظام سیاست‌گذاری کشور دارند. البته باید اذعان داشت که اغلب کشورها دارای دو ساختار رسمی و غیررسمی برای تعیین سیاست خارجی خود هستند

۱. پیش از پرداختن به مفهوم قانون اساسی نمادین، باید اشاره کرد که قانون اساسی به‌مثابه یک پدیده مدرن که بعد از انقلاب کبیر فرانسه و استقلال آمریکا از پادشاهی بریتانیا، مفهوم خود را بازیابی کرد، حداقل شش دوره مفهومی را طی نموده است. در دوره اول، آزادی‌ها در متون قانون اساسی درج شد. در دوره دوم، توجه به ساختارها و تمایل به داشتن قوانین اساسی مکتوب فراگیر شد. پس از وقوع انقلاب‌ها، در دوره چهارم، قوانین اساسی به سمت پذیرش و شناسایی دموکراسی حرکت کرد و حق رأی همگانی گسترش یافت. همچنین در این دوره تمایل به نظام پارلمانی افزون شد. دوره پنجم همزمان با وقوع جنگ جهانی اول و تجربه نازیسم و سوسیالیسم بود و تحولاتی دیگر، ضروری آمد. در دوره ششم که مربوط به بعد از جنگ جهانی دوم تاکنون است، بسیاری از قوانین اساسی در ساختار و محتوا شبیه هم شدند. از جمله این‌که حقوق و آزادی‌های بنیادین را تضمین نمودند (مرادخانی، ۱۴۰۱: ۳۲۳).

(سلیمانی و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۷۹). طبعاً ساختار غیررسمی تعیین سیاست خارجی، موضوع مطالعه حاضر نیست. قانون اساسی در رأس نظام حقوقی به ترسیم خطوط کلی نظام سیاست‌گذاری در کشور پرداخته است. بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. این اصل نشانه‌ای از نقش نظارتی و مبتنی بر حاکمیت قانون مجلس در سیاست خارجی است، زیرا بدون تصویب مجلس، هیچ سند بین‌المللی نمی‌تواند در حقوق داخلی کشور قابلیت اجرایی پیدا کند. حکم قانونی فوق به تضمین نظارت تقنینی قوه مقننه بر تصمیمات اجرایی در عرصه سیاست خارجی کمک می‌کند و از تمرکز بی‌ضابطه قدرت جلوگیری می‌کند. این نقش مجلس از منظر حقوق عمومی، نمونه‌ای از مکانیزم پاسخگویی نهادی در تنظیم سیاست خارجی تلقی می‌شود.

قوه مجریه، به‌ویژه رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه،^۱ مأمور اجرای سیاست خارجی و نمایندگی کشور در مناسبات بین‌المللی هستند. در عمل، قوه مجریه مسئول مدیریت مذاکرات، امضای اولیه اسناد بین‌المللی و اجرایی کردن سیاست خارجی است، مشروط بر این‌که این اقدامات در چارچوب قانون و با تصویب مجلس انجام شود. این نقش اجرایی، ذیل اصول قانون اساسی قابل توجه است و نشان‌دهنده تفکیک قوا همراه با همکاری نهادی است.

نهاد دیگری که در ساختار سیاست خارجی نقش کلیدی دارد، شورای عالی امنیت ملی است. اصل ۱۷۶ قانون اساسی تعیین می‌کند که این شورا به‌منظور تأمین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی تشکیل می‌شود. وظایف آن شامل تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی، هماهنگی فعالیت‌های سیاسی-اطلاعاتی-اجتماعی و بهره‌گیری از امکانات کشور در برابر تهدیدهای داخلی و خارجی است.

ترکیب اعضای شورای عالی امنیت ملی شامل رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، وزیران امور خارجه، کشور، اطلاعات، دو نماینده به انتخاب رهبری و حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه است، نشان می‌دهد که این شورا نقش راهبردی و میان‌بخشی در تعیین سیاست خارجی دارد. البته شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانونی معین می‌کند و تشکیلات آن‌ها به تصویب شورای عالی می‌رسد. شایان ذکر است مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

یکی از مسائل مهم درخصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی، غیرعلنی بودن جلسات شورا و محرمانه بودن مصوبات آن و نیز عدم انتشار آن در روزنامه رسمی است. درخصوص جایگاه مصوبات شورای مذکور، از یک نظر، به‌رغم عدم تصریح به جایگاه آن در قانون اساسی، با عنایت به نظرات شورای نگهبان و برخی آرای قضایی، در صورت اتخاذ تصمیم در چارچوب اصل ۱۷۶ قانون اساسی، هم‌تراز با قوانین عادی است و مجلس شورای اسلامی قادر به اصلاح و لغو آن مصوبات نیست. همچنین با توجه به برخی آرای دیوان عدالت اداری، ناممکن بودن نقض مصوبات شورا به وسیله قوانین مؤخر، به نظر می‌رسد جایگاه مصوبات شورای فوق، بالاتر از مصوبات مجلس شورای اسلامی است؛ اما در عین حال، مصوبات شورای

^۱ گرچه وظایف و اختیارات وزارت امور خارجه در ساختار تصمیم‌گیری راجع به سیاست خارجی، آشکارا تعریف و تبیین نشده است، اما نقش این وزارتخانه در ساختار تصمیم‌گیری به عوامل متعددی همچون ویژگی‌های شخصی وزیر امور خارجه، توانایی، قابلیت‌ها و ظرفیت‌های تخصصی و کارشناسی دیپلمات‌ها و کارشناسان وزارتخانه مزبور عملکرد مثبت آن وزارتخانه در تحقق اهداف نظام، میزان صحت تحلیل‌های آن از فرآیندهای جهانی، شرایط سیاسی نیروهای داخلی کشور و وحدت گفتمانی درون وزارتخانه مذکور بستگی دارد (سلیمانی و دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۳: ۸۵-۸۴). با وجود این به نظر می‌رسد تحلیل موقعیت وزارت مذکور در ساختار نظام تصمیم‌گیری سیاست خارجی، باید مبتنی بر قوانین مربوط باشد که در این خصوص به نظر می‌رسد وزارت یادشده، افزون بر نقش بسیار مهم در فرایند تصمیم‌سازی، مسئولیت اجرای سیاست‌های اتخاذ شده و ایجاد هماهنگی میان نهادهای دولتی ذیربط در زمینه سیاست خارجی را برعهده دارد.



عالی امنیت ملی در جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، احکام حکومتی و نیز مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام است (مقدس و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۹۰-۸۸۹).

با این حال، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی از مباحث اختلافی حقوق اساسی ایران است و نمی‌توان آن را صرفاً با یک برداشت توضیح داد. در این زمینه دست‌کم سه دیدگاه قابل تفکیک است. دیدگاه نخست، با تکیه بر تأیید مقام رهبری و کارکرد امنیتی شورا، برای مصوبات آن جایگاهی فراتر از تصمیمات اداری عادی قائل است. دیدگاه دوم، مصوبات شورا را معتبر می‌داند، اما اعتبار آن‌ها را مشروط به باقی ماندن در حدود قانون اساسی، شرع و سیاست‌های کلی نظام می‌داند. دیدگاه سوم، با تأکید بر اصل حاکمیت قانون و حق دادخواهی، نسبت به خروج کامل این مصوبات از نظارت قضایی یا تقنینی تردید دارد و دست‌کم نظارت بر حدود صلاحیت، رعایت تشریفات و آثار حقوقی تصمیمات شورا را قابل دفاع می‌داند. در تحلیل به نظر می‌رسد شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در وضعیت امنیتی‌شده، تصمیم‌گیری را متمرکز و هماهنگ کند، اما این تمرکز به معنای خروج از قانون اساسی نیست. همچنین مجوزی برای حذف کامل پاسخگویی نهادی محسوب نمی‌گردد (مقدس و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۳-۸۹۳؛ موسی‌زاده، ۱۴۰۴: ۱۰۴-۱۰۶).

از منظر حقوق عمومی، این نهاد در مواقع بحران یا تهدید، قابلیت ایجاد سازوکارهای فوری تصمیم‌گیری را دارد، اما باید تأکید شود که تصمیمات این شورا نیز باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و اصول قانون اساسی تفسیر شود. بر این اساس، جایگاه حقوقی این مصوبات، پایین‌تر از شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی از سوی مقام رهبری بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) است.

۲-۳- توازن نهادی و حاکمیت قانون در سیاست خارجی

نظام حقوقی ایران بر اساس اصل تفکیک قوا طراحی شده است. بر اساس این نظم حقوقی، هیچ نهاد حکومتی نمی‌تواند به‌تنهایی تمامی اختیارات در حوزه سیاست خارجی را در اختیار داشته باشد. تفکیک صلاحیت‌ها میان مجلس (تصویب معاهدات و نظارت بر اجرای آن)، قوه مجریه (اجرای سیاست خارجی) و شورای عالی امنیت ملی (تصمیم‌سازی راهبردی در شرایط خاص) نمایانگر یک تعادل نهادی است که علی‌القاعده باید در چارچوب حاکمیت قانون عمل کند.

تا قبل از پایان جنگ جهانی دوم، قوای مقننه در کشورهای مختلف، نهاد اصلی سیاست‌گذار در سیاست‌های امنیتی در شرایط بحران یا استثنا بودند. پس از مدتی، با توجه به ضرورت اتخاذ تصمیمات فوری درخصوص مسائل امنیتی و ماهیت خاص این‌گونه مسائل، دولت‌ها به این نتیجه رسیدند که باید در قالب سیاست‌گذار مستقل از قوه مقننه، به تنظیم‌گری در این عرصه پرداختند. شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا، نخستین نمونه از این قبیل نهادها بود که در سال ۱۹۴۷ و در پی تصویب قانون امنیت ملی، فعالیت خود را شروع نمود. شورای مذکور متشکل از رئیس‌جمهور و وزیران امور خارجه، جنگ، کشور و خزانه‌داری، نماینده آمریکا در سازمان ملل متحد، رئیس ستاد مشترک ارتش، رئیس سازمان اطلاعات مرکزی و رئیس کارکنان کاخ سفید بود که کارکرد هماهنگ‌سازی سیاست خارجی و سیاست دفاعی آمریکا را برعهده دارد. شورای مذکور اقدام به تصویب مقرر نمی‌کند؛ اما از آن جهت که مصوبات به تأیید رئیس‌جمهور می‌رسد، تصمیمات مرتبط با قوای مجریه و مقننه می‌تواند قالب فرمان اجرایی به خود گیرد که در این صورت، بر کلیه نهادها لازم‌الاتباع است. چنین تجربه‌ای در سایر کشورها همچون روسیه (شورای امنیت ملی)، ترکیه (شورای عالی امنیت ملی) و سایر کشورها منتقل شد (مقدس و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۷-۸۷۶).

نظم نهادی فوق به این معناست که حاکمیت قانون نه تنها در سطح قواعد هنجاری کلی وجود دارد، بلکه در سازوکارهای نهادی سیاست خارجی نیز تحقق می‌یابد. به عبارت دیگر، این تقسیم کار نهادی می‌تواند پاسخگویی، شفافیت و همکاری میان قوای مختلف را تضمین نموده و از تمرکز بی‌حدومرز قدرت در یک نهاد جلوگیری کند.

از مجموع اصول یادشده می‌توان نتیجه گرفت که سیاست خارجی ایران در سطح هنجاری تابع قانون اساسی است، اما در سطح نهادی، امکان تمرکز تصمیم در وضعیت‌های امنیتی‌شده را نیز پیش‌بینی کرده است. اصول ۱۵۲ تا ۱۵۵ جهت‌گیری‌های کلان سیاست خارجی را مشخص می‌کنند؛ اصول ۷۷ و ۱۲۵ تصمیمات تعهدآور خارجی را به تصویب و امضای رسمی پیوند می‌زنند؛ و اصل ۱۷۶ امکان هماهنگی راهبردی در وضعیت‌های دفاعی-امنیتی را فراهم می‌کند. همین ترکیب، یعنی هنجاری بودن سیاست خارجی از یک سو و امکان تمرکز امنیتی تصمیم از سوی دیگر، زمینه طرح مدل استثنای حکمرانی مقید را فراهم می‌کند.

۳- قلمروهای بروز استثنا در سیاست خارجی ایران

استثنا در سیاست خارجی زمانی قابل شناسایی است که پنج مؤلفه به‌صورت هم‌زمان یا غالباً وجود داشته باشند که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند. بنابراین، هر تصمیم مهم سیاست خارجی لزوماً استثنایی نیست؛ استثنا زمانی رخ می‌دهد که این پنج مؤلفه، مسیر عادی تصمیم‌گیری را تغییر دهند.

۳-۱- امنیتی‌شدن موضوع سیاست خارجی

نخستین قلمرو بروز استثنا، امنیتی‌شدن موضوع است. سیاست خارجی در وضعیت عادی از طریق وزارت امور خارجه، دولت، مذاکرات دیپلماتیک، تصویب اسناد بین‌المللی و نظارت مجلس پیگیری می‌شود. اما هنگامی که یک موضوع خارجی به امنیت ملی، تمامیت ارضی، استقلال، تحریم‌های گسترده، تهدید نظامی یا بحران منطقه‌ای پیوند می‌خورد، منطق تصمیم‌گیری تغییر می‌کند. در چنین حالتی، موضوع به مسئله‌ای امنیتی-راهبردی تبدیل می‌شود. همین تبدیل، زمینه انتقال تصمیم از مسیر عادی به مسیر متمرکزتر و محرمانه‌تر را فراهم می‌کند (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998: 29-32).

۳-۲- تمرکز صلاحیت در نهادهای راهبردی

دومین مؤلفه، تمرکز صلاحیت است. در وضعیت امنیتی‌شده، تصمیم‌گیری معمولاً در سطح وزارتخانه‌ای باقی نمی‌ماند و به نهادهایی منتقل می‌شود که امکان هماهنگی میان ابعاد سیاسی، امنیتی، دفاعی، اطلاعاتی و اقتصادی را دارند. در حقوق اساسی ایران، شورای عالی امنیت ملی چنین ظرفیتی را در اصل ۱۷۶ قانون اساسی داراست. این شورا به دلیل ترکیب نهادی خود، می‌تواند محل تمرکز و هماهنگی تصمیمات راهبردی باشد. با این حال، تمرکز صلاحیت به‌معنای خروج از قانون اساسی نیست. مشروعیت چنین تمرکزی تنها تا جایی قابل دفاع است که در حدود اصل ۱۷۶، سیاست‌های کلی نظام، اصول قانون اساسی و الزامات پاسخگویی نهادی باشد (مقدس و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۸۹-۸۹۳).

۳-۳- محرمانگی و کاهش شفافیت عمومی

سومین مؤلفه، محرمانگی است. در بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی، به‌ویژه مذاکرات امنیتی، توافق‌های حساس، موضوعات تحریمی یا بحران‌های منطقه‌ای، افشای زودهنگام اطلاعات می‌تواند منافع کشور را آسیب‌پذیر کند. از این جهت، محرمانگی در سیاست خارجی همیشه نشانه خروج از قانون نیست. اما محرمانگی زمانی به مؤلفه استثنایی تبدیل می‌شود که از یک ضرورت موقت مذاکراتی به قاعده‌ای پایدار برای دور نگه داشتن تصمیم از ارزیابی عمومی و نهادی تبدیل گردد.

۳-۴- محدودیت یا تغییر شکل نظارت تقنینی و قضایی

چهارمین مؤلفه، محدودیت یا تغییر شکل نظارت عادی است. در وضعیت امنیتی‌شده، نظارت عمومی، پارلمانی یا قضایی ممکن است به‌صورت کامل و پیشینی اعمال نشود. با این حال، این امر نباید به‌معنای حذف کامل نظارت باشد. در سیاست خارجی ایران، اصول ۷۷ و ۱۲۵ همچنان نقش مهمی در پیوند دادن تعهدات بین‌المللی به سازوکارهای حقوقی دارند. بنابراین، در وضعیت امنیتی‌شده، آنچه تغییر می‌کند اصل الزام حقوقی این اصول نیست، بلکه مرحله‌بندی تصمیم و زمان‌بندی نظارت



است. مذاکره، تصمیم‌سازی و هماهنگی راهبردی ممکن است در سطحی متمرکز و محرمانه انجام شود؛ اما هرگاه تصمیم به تعهد بین‌المللی الزام‌آور تبدیل شود، بازگشت به سازوکارهای مقرر در قانون اساسی ضروری است.

۳-۵- عادی‌سازی پسینی تصمیم استثنایی

پنجمین مؤلفه، عادی‌سازی پسینی تصمیم است. تصمیم استثنایی در سیاست خارجی اگر بخواهد دوام، اعتبار و قابلیت اجرا پیدا کند، ناگزیر باید به قالب‌های حقوقی بازگردد. این بازگشت ممکن است در شکل تصویب مجلس، گزارش‌دهی، تأیید نهادهای عالی، صدور مصوبه، تنظیم آیین‌نامه اجرایی یا پذیرش مسئولیت سیاسی و حقوقی تصمیم ظاهر شود.

۴. مطالعه موردی تصمیم‌گیری هسته‌ای و برجام به مثابه نمونه استثنای حکمرانی مقید

پرونده هسته‌ای و توافق برجام نمونه مناسبی برای آزمون مدل استثنای حکمرانی مقید در سیاست خارجی ایران است. اهمیت این نمونه در آن است که موضوع هسته‌ای صرفاً یک اختلاف فنی یا دیپلماتیک نبود، بلکه به تدریج با امنیت ملی، تحریم‌های بین‌المللی، اقتصاد عمومی، حیثیت سیاسی، استقلال ملی و مناسبات قدرت در سطح منطقه‌ای و جهانی پیوند خورد. همین پیوند، موضوع را از مسیر عادی سیاست خارجی خارج کرد و آن را در سطح تصمیم‌گیری امنیتی- راهبردی قرار داد.

نخستین مؤلفه در این مطالعه موردی، امنیتی‌شدن موضوع است. مسئله هسته‌ای زمانی به قلمرو استثنا نزدیک شد که دیگر فقط در قالب مذاکرات فنی یا روابط عادی خارجی فهم نمی‌شد، بلکه به عنوان موضوعی مرتبط با امنیت، استقلال، منافع عالی و موقعیت بین‌المللی کشور صورت‌بندی شد. در چنین وضعیتی، منطق تصمیم‌گیری عادی که بر شفافیت کامل، گفت‌وگوی عمومی و روندهای معمول اداری مبتنی است، جای خود را به منطق فوریت، محرمانگی و هماهنگی راهبردی می‌دهد. این همان نقطه‌ای است که ادبیات امنیتی‌سازی می‌تواند توضیح دهد چگونه یک موضوع خارجی از قلمرو سیاست عادی به قلمرو تصمیم امنیتی منتقل می‌شود (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998: 23-4۲; Wæver, 1995: 46-86).

دومین مؤلفه، تمرکز صلاحیت است. در پرونده هسته‌ای، وزارت امور خارجه نقش مهم اجرایی و مذاکراتی داشت، اما تصمیم‌گیری به این وزارتخانه محدود نماند. موضوع در سطح عالی نظام، شورای عالی امنیت ملی و سایر نهادهای راهبردی پیگیری شد. این تمرکز نشان می‌دهد که در وضعیت امنیتی‌شده، سیاست خارجی از سطح اداره دیپلماسی فراتر می‌رود و به مسئله حکمرانی امنیتی تبدیل می‌شود. با این حال، همین تمرکز نیز بیرون از نظم قانون اساسی قابل تحلیل نیست؛ زیرا اصل ۱۷۶ قانون اساسی چنین ظرفیتی را برای هماهنگی سیاست‌های دفاعی- امنیتی و مواجهه با تهدیدهای داخلی و خارجی پیش‌بینی کرده است.

سومین مؤلفه، محرمانگی است. مذاکرات حساس خارجی، به‌ویژه در موضوعاتی مانند پرونده هسته‌ای، نمی‌توانند در همه مراحل با شفافیت کامل عمومی همراه باشند. محرمانگی در اینجا از اقتضائات کارآمدی دیپلماتیک و امنیتی است، اما خطر آن زمانی آشکار می‌شود که محرمانگی از ابزار مدیریت مذاکره به مانعی برای پاسخگویی نهادی تبدیل شود.

چهارمین مؤلفه، محدودیت یا تغییر شکل نظارت عادی است. در فرآیند تصمیم‌گیری هسته‌ای، نظارت عمومی و پارلمانی در همه مراحل تصمیم‌سازی حضور کامل نداشت؛ با این حال، این امر به معنای حذف کامل نقش مجلس یا نهادهای نظارتی نبود. نقطه مهم آن است که در چنین پرونده‌هایی، نظارت از مرحله تصمیم‌سازی اولیه به مراحل تصویب، ارزیابی، گزارش‌دهی یا بازنگری پسینی منتقل می‌شود. همین جابه‌جایی، یکی از نشانه‌های استثنای حکمرانی است: نظارت حذف نمی‌شود، اما شکل و زمان اعمال آن تغییر می‌کند.

پنجمین مؤلفه، عادی‌سازی پسینی تصمیم است. تصمیمات امنیتی- دیپلماتیک برای دوام و اعتبار، ناگزیر باید به قالب‌های حقوقی بازگردند. برجام نیز صرفاً در سطح تصمیم محرمانه یا مذاکره سیاسی باقی نماند، بلکه در قالب‌های رسمی، بررسی‌های نهادی و منازعات حقوقی و سیاسی داخلی بازتاب یافت. این بازگشت به قالب‌های حقوقی نشان می‌دهد که

استثنا در سیاست خارجی ایران، اگرچه مسیر تصمیم‌گیری را موقتاً متمرکز و امنیتی می‌کند، اما نمی‌تواند برای همیشه بیرون از صورت‌های حقوقی باقی بماند.

بنابراین، پرونده هسته‌ای و برجام نشان می‌دهد که استثنا در سیاست خارجی ایران نه خروج کامل از قانون است و نه صرف اجرای وضعیت اضطراری موضوع اصل ۷۹. این استثنا در سطح حکمرانی رخ می‌دهد: موضوع امنیتی می‌شود، تصمیم در نهادهای راهبردی متمرکز می‌گردد، محرمانگی افزایش می‌یابد، نظارت عادی تغییر شکل می‌دهد و تصمیم در مرحله بعد به قالب‌های حقوقی و نهادی بازگردانده می‌شود. از همین رو، این نمونه قابلیت توضیحی مدل «استثنای حکمرانی مقید» را نشان می‌دهد.

۵- پیامدها و راهکارها

تحلیل نظری و مطالعه موردی نشان می‌دهد که استثنا در سیاست خارجی، اگرچه می‌تواند ظرفیت واکنش سریع و هماهنگ در برابر تهدیدهای خارجی را افزایش دهد، اما هم‌زمان با خطرهایی برای حاکمیت قانون همراه است. مهم‌ترین خطر، دائمی شدن منطق استثناست. این همان خطری است که در نقدهای معاصر وضعیت استثنایی بر آن تأکید شده است (Agamben, 2005: 1-31; Dyzenhaus, 2006: 1-12).

پیامد دوم، کاهش پاسخگویی نهادی است. تمرکز تصمیم در نهادهای راهبردی، به‌ویژه در موضوعات امنیتی، ممکن است در مرحله تصمیم‌سازی توجیه‌پذیر باشد؛ اما اگر با مستندسازی، گزارش‌دهی و بازنگری همراه نباشد، به کاهش مسئولیت‌پذیری سیاسی و حقوقی می‌انجامد. از منظر حاکمیت قانون، محرمانگی می‌تواند روش اداره مذاکره باشد، اما نباید به سپری دائمی در برابر توضیح و پاسخگویی تبدیل شود.

پیامد سوم، تغییر جایگاه مجلس و نظارت عمومی است. در وضعیت امنیتی‌شده، مجلس ممکن است در مرحله تصمیم‌سازی اولیه حضور کامل نداشته باشد، اما نقش آن در تصویب تعهدات الزام‌آور، ارزیابی پسینی، درخواست گزارش و کنترل آثار داخلی تصمیمات خارجی همچنان اهمیت دارد. بنابراین، راه‌حل حقوقی، انکار اقتضائات محرمانه و فوری سیاست خارجی نیست؛ بلکه طراحی سازوکاری است که میان تصمیم‌سازی محرمانه و پاسخگویی پسینی پیوند برقرار کند.

بر همین اساس، چند راهکار قابل پیشنهاد است. نخست، باید میان مراحل مختلف تصمیم سیاست خارجی تفکیک شود: مرحله مذاکره و تصمیم‌سازی می‌تواند محرمانه‌تر باشد، اما مرحله ایجاد تعهد حقوقی و اجرای داخلی باید به سازوکارهای مقرر در قانون اساسی بازگردد. دوم، تصمیمات امنیتی-دیپلماتیک باید مستندسازی حقوقی شوند؛ به این معنا که مبنای صلاحیت، ضرورت تصمیم، حدود محرمانگی و آثار حقوقی آن در اسناد داخلی قابل پیگیری ثبت گردد. سوم، گزارش‌دهی پسینی به مجلس یا مراجع نظارتی ذی‌ربط باید به‌عنوان بخشی از مهار استثنا پیش‌بینی شود. چهارم، در مورد مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی، دست‌کم نظارت بر حدود صلاحیت، رعایت تشریفات و آثار حقوقی تصمیم باید از منظر حقوق عمومی قابل بحث باقی بماند. پنجم، هرگونه تصمیم استثنایی باید موقت و بازگشت‌پذیر باشد و نتواند به قاعده دائمی اداره سیاست خارجی تبدیل شود.

از این منظر، حاکمیت قانون و استثنای حکمرانی ذاتاً مکمل یکدیگر نیستند؛ بلکه تنها زمانی می‌توانند در کنار هم قرار گیرند که استثنا موقت، مستند، مقید، قابل بازنگری و بازگشت‌پذیر باشد. بنابراین، مسئله اصلی در سیاست خارجی ایران، نفی ضرورت‌های امنیتی نیست، بلکه مهار حقوقی آن‌ها در قالب سازوکارهایی است که از تمرکز دائمی قدرت، حذف نظارت و عادی شدن استثنا جلوگیری کند.

نتیجه‌گیری

تحلیل استثنا در سیاست خارجی ایران تنها در صورتی از سطح توصیف نهادی فراتر می‌رود که میان سه مفهوم وضعیت اضطراری حقوقی، وضعیت استثنایی کلاسیک و استثنای حکمرانی تفکیک شود. اصل ۷۹ قانون اساسی نمونه‌ای از وضعیت



اضطراری حقوقی است؛ یعنی وضعیتی که قانون اساسی آن را از پیش پیش‌بینی، محدود و مشروط کرده است. در مقابل، استثنای مورد بحث در سیاست خارجی معمولاً از طریق امنیتی‌شدن موضوع، تمرکز تصمیم در نهادهای راهبردی، محرمانگی و تغییر شکل نظارت پدیدار می‌شود.

بر اساس یافته‌های پژوهش حاضر، بر لزوم مقید بودن استثنای حکمرانی تأکید می‌شود. مقید بودن این استثنا از آن جهت است که بیرون از قانون اساسی قرار نمی‌گیرد و برای اعتبار و دوام خود به صورت‌های حقوقی نیاز دارد؛ اما استثنایی بودن آن از آن جهت است که مسیر عادی تصمیم‌گیری دیپلماتیک، اداری و تقنینی را تغییر می‌دهد. در این برداشت، شورای عالی امنیت ملی نهادی خارج از قانون نیست، بلکه به‌عنوان قانون تمرکز تصمیم در وضعیت‌های امنیتی‌شده تحلیل می‌شود و اختیارات آن را باید در پرتو اصول مربوط قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و اصل پاسخگویی نهادی تحلیل نمود.

توزیع نهادی اختیارات میان مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه و شورای عالی امنیت ملی، امکان اتخاذ تصمیمات سریع در مواقع بحران را فراهم می‌کند، اما با حفظ تعادل نهادی و پاسخگویی قانونی. مکانیزم نظارت و بازنگری پسین تضمین می‌کند که تصمیمات اتخاذ شده در وضعیت استثنایی، پس از رفع بحران، در معرض بررسی و تصویب نهایی قرار گیرند. این سازوکار موجب می‌شود که وضعیت استثنایی نه تنها ابزار اجرایی، بلکه سازوکار حقوقی قابل کنترل باشد.

مطالعه موردی تصمیم‌گیری هسته‌ای و برجام نشان داد که در وضعیت‌های حساس سیاست خارجی، تصمیم‌گیری ممکن است از مسیرهای عادی فاصله بگیرد، اما برای تبدیل شدن به تعهد پایدار و معتبر، ناگزیر به بازگشت به قالب‌های حقوقی و نهادی است. این یافته نشان می‌دهد که استثنا در سیاست خارجی ایران خروج کامل از قانون نیست؛ بلکه نوعی جابه‌جایی موقت در منطق حکمرانی است.

مهار حقوقی این وضعیت از راه انکار اقتضائات امنیتی سیاست خارجی ممکن نیست. راه‌حل قابل اعتنا، طراحی سازوکارهایی برای مستندسازی تصمیمات، تفکیک مراحل محرمانه و علنی، گزارش‌دهی پسینی به مجلس، امکان نظارت بر حدود صلاحیت، و جلوگیری از دائمی‌شدن تصمیم‌گیری استثنایی است. تنها در چنین صورتی می‌توان میان کارآمدی سیاست خارجی و انسجام حاکمیت قانون تعادل برقرار کرد.

الف) منابع فارسی

- ◀ بدرگرمی، محمدرضا و حبیبی مجنده، محمد. (۱۴۰۲). اصول و قواعد حاکم بر اساسی‌سازی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران (رهیافت‌ها و دیاف‌ها). مطالعات بنیادین و کاربردی جهان اسلام، ۵(۱۸)، ۷۷-۵۳.
- ◀ چیره، آزاد و صوفیانی، محمود. (۱۴۰۳). آگامبن و تحلیل ساختار قدرت. پژوهش‌های فلسفی، ۱۸(۴۶)، ۱۷۰-۱۵۰.
- ◀ حسینی بهشتی، سیدعلیرضا؛ ملکی، ساناز و اکبری، مجید. (۱۳۹۳). منطق استثناء در فلسفه سیاسی کارل اشمیت. جستارهای فلسفی، ۱۰(۲۶)، ۱۰۲-۶۵.
- ◀ زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۶). حاکمیت قانون و دموکراسی: سازگاری یا تعارض. تحقیقات حقوقی، ۴۸(۴)، ۱۰۵-۶۵.
- ◀ ستاری، سجاد. (۱۴۰۱). قدرت و وضعیت استثناء جبری در ایران (شالوده و شرایط امکان). دولت‌پژوهی، ۸(۳۱)، ۲۹-۱.
- ◀ سلطانی، سیدناصر و احمدی، کاظم. (۱۴۰۳). مقام حاکم در وضعیت استثنایی؛ نظریه دیکتاتوری اشمیت، حقوق عمومی تطبیقی، ۱(۴)، ۱۲۳-۱۰۰.
- ◀ سلیمانی، غلامعلی و دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال (۱۳۹۳). ابعاد معنایی و نهادی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. پژوهش سیاست نظری، ۱۶(۱)، ۱۰۰-۷۱.
- ◀ مرادخانی، فردین. (۱۴۰۱). تحولات تاریخی مفهوم مدرن قانون اساسی. تحقیقات حقوقی، ۱۰۰(۱)، ۳۲۸-۲۹۷.
- ◀ مقدسی، مهدی و اکبری، احسان. (۱۳۹۶). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران. مطالعات حقوق عمومی، ۴۷(۴)، ۸۹۳-۸۷۳.
- ◀ موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۴۰۴). وضعیت استثنایی و الزامات آن (با نگاهی به نظام حقوقی برخی کشورهای اسلامی). مطالعات تطبیقی حقوق کشورهای اسلامی، ۳(۳)، ۱۰۹-۸۹.

Reference

- Ackerman, B. (2004). The Emergency Constitution. Yale Law Journal, 113(5), 1029–1091.
- Agamben, G. (2005). State of Exception. University of Chicago Press.
- Agamben, G. (1998). Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life. Stanford: Stanford University Press.
- Buzan, B., Waeber, O., & de Wilde, J. (1998). Security: a new framework for analysis (Boulder, London: Lynne Rienner).
- Dyzenhaus, D. (2006). The Constitution of Law: Legality in a Time of Emergency. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J. & Pasquale P. (2004). The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers. International Journal of Constitutional Law, 2(2), 210–239.
- Gross, O., & Aoláin, F. N. (2006). Law in times of crisis: Emergency powers in theory and practice (Vol. 46). Cambridge University Press.
- Morlino, L. & Palombella, G. (2010). Rule of Law and Democracy. Brill.
- Schmitt, C. (۱۹۸۵). Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty. MIT Press.
- Tamanaha, B. Z. (2004). On the Rule of Law: History, Politics, Theory. Cambridge University Press
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. In On Security, edited by Ronnie D. Lipschutz, 46–86. New York: Columbia University Press.

