



امتناع قضایی سازی امنیت ملی به مثابه دکترین مسئله سیاسی در دیوان عالی ایالات متحده آمریکا

مهدی رضایی

m.rezaei@atu.ac.ir

دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی

۱۴۰۲/۰۶/۱۸

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۲/۰۲/۲۴

تاریخ دریافت:

چکیده

رویکرد فعلی ایالات متحده به امنیت ملی از طرفی موجب گسترش اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان «فرمانده کل قوا» و نیز نماینده حاکمیت ملی در «روابط خارجی» شده است و از طرفی مانع نظارت دیوان عالی بر دعاوی امنیت ملی در «امور خارجی» به مثابه دکترین مسئله سیاسی می‌شود. دیوان عالی با تفکیک ابعاد داخلی و خارجی این مفهوم، امنیت ملی در بعد داخلی را امری «قضای پذیر» تلقی کرد و ضمن رسیدگی به این دعاوی، در حدود اختیارات رئیس‌جمهور تأثیر مهمی گذاشت. دیوان با این استدلال که رئیس‌جمهور تنها نماینده حاکمیت ملی در روابط بین‌الملل است، اقدامات او در بعد خارجی امنیت ملی را امری «قضای نا پذیر» و در حدود دکترین مسئله سیاسی معرفی می‌کند. تحقیق برای پاسخ به این پرسش است که آیا رئیس‌جمهور در وضعیت اضطراری بر اساس نظام کنترل و تعادل اقدام می‌کند یا دارای صلاحیت انحصاری و ابتکار عمل است؟ ضمن تحلیل مفاهیم قضایی سازی و دکترین مسئله سیاسی، تصمیم قضاوت دیوان عالی در خصوص پرونده دیمز و مور علیه ریگان، که مربوط به مصادره اموال ایران در سال ۱۹۷۹ می‌باشد، تحلیل شده است. یافته‌های این مقاله دلالت بر این امر دارد که معیارهای دوگانه دیوان عالی آمریکا در بررسی پرونده‌های مربوط به امنیت ملی نشان‌دهنده قدرت بلامنازع و خارج از نظارت قضایی رئیس‌جمهور در امور خارجی است.

واژگان کلیدی:

امنیت ملی، ایالات متحده، قضایی سازی، مسئله سیاسی، اساسی سازی.

مقدمه

قضایی‌سازی سیاست^۱ و دکترین مسئله سیاسی^۲ از مؤلفه‌های اساسی‌سازی^۳ در منظومه حقوق اساسی ایالات متحده آمریکا هستند. از این روی، تفوق قانون اساسی در سلسله‌های حقایق و سیاسی و ابتدای سیاست بر محور آن، رکن اصلی نظم سیاسی آمریکا تلقی می‌شود. الکسی دو توکویل پس از بازگشت از سفر خود به ایالات متحده و مشاهده ساختار سیاسی این کشور، در کتاب «تحلیل دموکراسی در آمریکا» می‌نویسد: «هیچ مناقشه سیاسی یا معضل مربوط به سیاست عمومی در ایالات متحده وجود ندارد که دیر یا زود به یک مسئله قضایی تبدیل نشود و در نهایت حل‌وفصل نگردد.» (دوتوکویل، ۱۳۹۶: ۳۴۳)

قضایی‌سازی سیاست در ایالات متحده از این منظر حائز اهمیت است که با تعدیل دکترین مسئله سیاسی و از خلال دادرسی اساسی، مسائلی به حوزه صلاحیت قضایی و تصمیم‌گیری دادگاه‌ها و به‌ویژه دیوان عالی وارد شده است که به‌طور سنتی و با عنوان «مسئله سیاسی» خارج از صلاحیت این قوه تلقی شده و به حوزه تصمیمات قوای مقننه و مجریه واگذار می‌شدند (Barkow, 2002: 24). سیر عملکرد دادگاه‌ها و به‌طور خاص دیوان عالی نیز نشان می‌دهد که با متزلزل شدن جایگاه دکترین مسئله سیاسی و با کم‌رنگ شدن مرزهای کلاسیک تفکیک قوا، قدرت قضایی نسبت به اموری تسری یافته است که پیش‌تر دادگاه‌ها به‌دلیل فقدان صلاحیت، از رسیدگی به آن سر باز زده‌اند (Shapiro, 1994: 8). بنابراین، قضایی‌سازی سیاست می‌تواند به عنوان مبدایی برای بازتعریف ساختار حکومت و نحوه تقسیم قدرت در چارچوب آن تلقی شود (Cole, 2014: 18). تبعات این موضوع، از این حیث قابل بررسی است که الزامات مفهوم کلاسیک تفکیک قوا را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند (Guarnieri C, 2002: 3) با توجه به آنکه تفکیک قوا به عنوان یکی از اصول ضروری حکومت مشروطه^۴ و در راستای تحقق اراده شهروندان پیش‌بینی و تعریف شده، این تغییر اساسی بسیار حائز اهمیت است (جی‌پری، ۱۳۹۷: ۸۹).

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا ضمن بنیان نظام ریاستی در بستر ساختاری مبتنی بر اصل کنترل و تعادل، نوعی برتری و تفوق صلاحیت و اختیارات را خاصه در حوزه «امنیت ملی» برای رئیس‌جمهور ترسیم کرده است. امنیت ملی از موضوعات خطیری است که از سویی موجب گسترش صلاحیت و اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان «فرمانده کل قوا» شده و از سوی دیگر در روابط خارجی با سایر دولت‌ها، رئیس‌جمهور را در کسوت «نماینده ملت» نشانده است. امنیت ملی به عنوان یکی از مصادیق دکترین مسئله سیاسی در ساختار قضایی ایالات متحده آمریکا مطرح است که این امر مانع نظارت قضایی دیوان عالی نسبت به تصمیمات و اقدامات رئیس‌جمهور و نیز رسیدگی به دعاوی مربوط به آن شده است (Shapiro, 1995: 36).

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا با تخصیص اختیارات به دولت فدرال به طور کلی و تخصیص اختیار به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه به طور خاص، یک چارچوب اساسی را برای تصمیم‌گیری

¹. Judicialization of Politics.

². Political Question Doctrine

³. Constitutionalization

⁴. Constitutional Government

در خصوص امنیت ملی ایجاد کرده است (Geoffrey et al., 2015: 46). این چارچوب اما به طور قابل توجهی تحت تأثیر چند تصمیم قضایی نادر و بسیار مهم در این زمینه قرار دارد که توسط دیوان عالی ایالات متحده اتخاذ شد. هارولد هونگ کوه مشاور حقوقی سابق وزارت امور خارجه و رئیس دانشکده حقوق دانشگاه ییل، این نوع ترکیب متن قانون اساسی و رویه قضایی در خصوص امنیت ملی را به عنوان «حقوق اساسی امنیت ملی» توصیف می‌کند (Koh, 1990: 89). در میان این تصمیمات نادر اما تأثیرگذار، می‌توان به تصمیم اتخاذ شده در خصوص پرونده دیمز و مور علیه ریگان^۱ اشاره کرد.

بررسی تصمیمات دیوان عالی در در ادوار مختلف، دلالت بر تعدیل و یا حتی زوال دکتترین مسئله سیاسی در ارتباط با دعوی مربوط به امنیت ملی دارد. به عبارت دقیق‌تر، ترکیب صلاحیت‌های تصریح شده برای هر یک از قوا در قانون اساسی و نیز رویه قضایی دیوان عالی نه تنها در خصوص تأمین امنیت ملی، بلکه در تعیین حدود اختیارات رئیس‌جمهور و کنگره تأثیر قابل توجهی داشته است. اگرچه، قابل انکار نیست که رویه دیوان عالی در امور داخلی و خارجی صلاحیت رئیس‌جمهور با معیارهای دوگانه و نیز تمایز در رویکرد تفسیری همراه است. یافته‌های این مقاله برای پاسخ به این سؤال است که آیا ایالات متحده با اتخاذ رویکرد فعلی خود در قبال موضوع امنیت ملی، مؤلفه‌های امنیت ملی را در چارچوب حکومت مبتنی بر قانون اساسی و بر اساس نظام کنترل و تعادل تعیین می‌کند؟

فرضیه این است که رویکرد فعلی ایالات متحده در قبال موضوع امنیت ملی با سه چالش مهم به عنوان مسئله حقوق اساسی مواجه است. این موارد عبارتند از نخست، عدم تعریف مشخص از امنیت ملی در نظام حقوقی؛ دوم، دوگانگی در معیار تعیین مرجع امنیت با توسل به دکتترین مسئله سیاسی از طریق تفکیک ابعاد داخلی و خارجی امنیت ملی و سوم، توسعه اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان «فرمانده کل قوا» و رئیس‌جمهور به عنوان «یگانه» نماینده حاکمیت ملی در روابط خارجی. در ادامه ضمن بیان مختصری در خصوص مفاهیم قضایی‌سازی و دکتترین مسئله سیاسی، تصمیم دیوان عالی در خصوص پرونده دیمز و مور علیه رئیس‌جمهور ریگان تحلیل می‌شود.

الف) قضایی‌سازی

قضایی‌سازی سیاست، یک اصطلاح با مفهومی پیچیده و الزامات گاه متعارض است (Ferejohn, 2002: 16) این اصطلاح غالباً برای توصیف روندی استفاده می‌شود که از طریق آن دادگاه‌ها از صلاحیت مضاعفی در عرصه سیاست و تمشیت امور سیاسی برخوردار می‌شوند (Hirschl, 2002: 26). به عبارت روشن‌تر، از این عبارت در اغلب موارد برای تحلیل اقدامات دادگاه‌ها و توصیف صلاحیت قضات در ارتباط با موضوعاتی استفاده می‌شود که فراتر از امور قضایی معمول می‌باشند (Grant, 2021: 47). از این روی، قضایی‌سازی به‌عنوان فرایندی معرفی می‌شود که از طریق آن «عناصر گفتمان حقوقی از طریق گفتمان سیاسی فهمیده و مستحیل می‌شوند» (Ginsburg & Chen, 2008: 53). همچنین گفته می‌شود که قضایی‌سازی، «انتقال صلاحیت تصمیم‌گیری در خصوص وضعیت انسداد سیاسی از قوه مقننه، دولت یا گروه‌های مدنی

^۱. Dames & Moore V. Regan, 453 U.S. 654 (1981).

به دادگاه‌ها است.» (Stone, 1999: 13) برخی نیز قضایی‌سازی سیاست را «اتکای فزاینده بر دادگاه‌ها و ابزارهای قضایی برای مواجهه با تنگناهای مهم سیاست عمومی و مناقشات سیاسی» تلقی می‌کنند. این فرایند در سال‌های اخیر به میزانی رو به گسترش بوده است که به ادعای برخی، شاهد نوعی از قضاسالاری^۱ می‌باشیم (Hirschl, 2004: 25). در این راستا، حتی حکومت‌های مبتنی بر دموکراسی پارلمانی نیز با گسترش نظارت قضایی، در حال ایجاد شکل فعالی از قضایی‌سازی و انتقال قدرت از پارلمان به قوه قضاییه در اموری می‌باشند که در حوزه کلان سیاست است. از این روی، انتقال قدرت از نهادهای نمایندگی به نهادهای قضایی و تکیه بر دادگاه‌ها، برای مواجهه با امری است که می‌توان آن را «کلان‌سیاست^۲» نامید، یعنی مسائلی که از اهمیت سیاسی بسیاری برخوردار هستند، به گونه‌ای که مبنا سیاست در آن حکومت تلقی می‌شوند (Hirschl, 2008: 114). قضایی‌سازی کلان‌سیاست را به نحو اجمال می‌توان در موارد زیر جستجو کرد که شامل قضایی‌سازی فرایندهای انتخاباتی و تصمیم‌گیری در خصوص آینده رهبران سیاسی؛ بررسی قضایی حدود اختیارات انحصاری قوه مجریه در قلمرو امور کلان مانند سیاست خارجی و امنیت ملی؛ مسائل بنیادین عدالت توزیعی؛ فرایندهای تأسیسی و ملت‌سازی از جمله تأیید قضایی انتقال و تغییر رژیم؛ و نیز سایر اصلاحات سیاسی است. بنابراین، کلان‌سیاست ناظر بر مناقشات سیاسی مهمی است که مرزهای سیاسی جوامع را تعیین می‌کنند و به کل ملت مربوط است. به‌هرحال، این مفهوم تا حدی پیش رفته است که مجادله‌برانگیزترین مسائل روز جوامع سیاسی مانند نتیجه انتخابات ریاست‌جمهوری آمریکا در سال ۲۰۰۰ و انتخابات‌های بعدی تا به امروز، فرمان قانون اساسی جدید در آفریقای جنوبی، جایگاه آلمان در اتحادیه اروپا، جنگ چین، سیاست اقتصادی آرژانتین، رژیم رفاه در مجارستان، کودتای نظامی پرویز مشرف در پاکستان، تنگناهای عدالت توزیعی پسااستبداد در آمریکای لاتین و اروپای پساکمونیست، ماهیت سکولار نظام سیاسی ترکیه و آینده سیاسی کبک و فدراسیون کانادا را دربرگرفته است. اقدامات قابل توجه قضات ایتالیایی در تعدیل قدرت سیاسی دوره پس از جنگ جهانی یا اقدامات قضات فرانسوی در تقابل با نخست‌وزیران و رؤسای‌جمهور این کشور صرفاً بخشی از مشهورترین جنبه‌های این تحولات بوده است. تمام این مثال‌ها و بسیاری مسائل مجادله‌برانگیز سیاسی دیگر به عنوان «مسائل حقوق اساسی» شکل گرفته‌اند و با این فرض همراه بوده‌اند که دادگاه‌ها، به‌جای سیاستمداران و حتی خود مردم، مرجع مناسب‌تری برای این تصمیم‌گیری‌های کلیدی هستند (Hirschl, 2006: 85).

دکترین مسئله سیاسی

با تأکید بر اساسی‌سازی به مثابه بستر اصلی قضایی‌سازی و قضایی‌شدن حوزه‌هایی که ماهیت سیاسی دارند، گسترش حوزه صلاحیت دادگاه‌ها به هنجارهای اساسی و پیوند این هنجارها با سیاست، بیشتر قابل درک خواهد بود (Harrison, 2017: 33). آنچه در این خصوص، اهمیت ویژه‌ای به قضایی‌سازی می‌بخشد، در همین نقطه شکل می‌گیرد. به طور کلاسیک، در تعریف و شکل‌دهی به نظام سیاسی

¹. Juristocracy.

². Mega Politics

دموکراتیک، با تقسیم قدرت حاکمیت میان قوای سه‌گانه، بخش سیاسی حاکمیت از بخش قضایی آن متمایز شده است. بنابراین، با توجه به ساختارهای کلاسیک حاکمیت دموکراتیک، امور سیاسی خارج از صلاحیت قوه قضاییه شناسایی می‌شوند. این رویکرد که به‌طور خاص تحت عنوان «دکترین مسئله سیاسی» شناخته می‌شود، نه تنها دلالت بر امتناع قوه قضائیه از رسیدگی به مسائل سیاسی به دلیل ماهیت سیاسی آن داشته، بلکه تأکید بر حل‌وفصل مطلوب‌تر این مسائل توسط قوای مقننه و مجریه دارد (Grove, 2015:19).

بنابراین، در مرکز تحلیل سیاست به‌عنوان موضوع قضایی‌سازی آنچه مورد توجه است، در اصل «مسئله» سیاسی و (نه مسئله قضایی) است. به عبارت دیگر، کلید فهم وقوع قضایی‌سازی سیاست، کمرنگ‌شدن مرزی است که به‌طور کلاسیک میان مسئله سیاسی و مسئله قضایی ترسیم شده است. در واقع، مسائل سیاسی بر اساس این دکترین، به‌عنوان مسائل قضائاً پذیر^۱ و غیرقابل‌استماع شناسایی می‌شوند. امر یا مسئله قضائاً پذیر، مسئله‌ای است که حل‌وفصل آن به یک «عامل سیاسی» سپرده شده که تصمیم‌نهایی آن عامل برای دادگاه محل اعتماد است (Thwaites, 2016: 5).

در نتیجه دادگاه نیز آن دعوا را به‌عنوان یک مسئله مستقل تلقی کرده و بر اساس «ماهیت آن» رسیدگی نخواهد کرد. رأی دادگاه نیز تأیید تصمیم نهاد سیاسی خواهد بود (Field, 2023: 8). از این روی، به منظور فراهم‌آمدن امکان دخالت دادگاه‌ها در اختیارات انحصاری قوای مقننه و مجریه، خاصه در امور خارجی و امنیت ملی، تعدیل یا زوال دکترین مسئله سیاسی اجتناب‌ناپذیر است. قضائاً‌پذیری ظاهری مسئله سیاسی در ابتدا مبتنی بر اصل تفکیک قوا و نیز هدف متعاقب آن، یعنی «نمایندگی پاسخگو» و «تصمیم‌سازی آگاهانه» به‌ویژه در امور خارجه و امنیت ملی است (Teo, 2021: 29).

این نکته نیز قابل ذکر است که دکترین مسئله سیاسی محدودیتی برای صلاحیت قضایی محسوب نمی‌شود زیرا در واقع، دادگاه‌ها با این استدلال که موضوع دعوا خارج از صلاحیت قضایی است، از رسیدگی به مسئله سیاسی امتناع می‌کنند. این امر اما مانع از رسیدگی به پرونده‌هایی نیست که مشتمل بر مسئله سیاسی یا مرتبط با آن نیز می‌باشد. این بدان معنی است که دادگاه در رسیدگی به یک پرونده، به‌دنبال راه‌حل قضایی (نه راه‌حل سیاسی) برای حل‌وفصل آن است. در نتیجه، نمی‌تواند پاسخی برای مسئله‌ای سیاسی بیابد که حل آن منوط به اعمال صلاحیت نهادهای سیاسی است. دادگاه همچنین ممکن است که ابعاد غیرسیاسی یک مسئله را از حیث قضایی قابل بررسی تشخیص دهد. همچنین باید میان دکترین مسئله سیاسی و پرونده‌های مربوط به امور سیاسی تمایز قائل شد. دادگاه‌ها پرونده‌های مشتمل بر امور سیاسی را بر اساس قواعد عمومی قضاوت می‌کنند، اما با استناد به دکترین مسئله سیاسی تصمیم می‌گیرند که یک مسئله در درون آن بخش از قوای حکومت حل‌وفصل شود که مسئولیت پاسخگویی سیاسی دارد.

مسئله سیاسی از حیث تاریخی ناظر بر تصمیمی بوده است که از سوی قوای مقننه و مجریه اتخاذ شده است. دادگاه‌ها نیز این تصمیمات را قطعی تلقی می‌کردند. دکترین مسئله سیاسی میان متفکران و

¹. Non-Justiciable.

نویسندگان مشهور است که اولین بار در پروندهٔ ماربری^۱ به آن اشاره شده است. قاضی مارشال در این پرونده اعلام کرد: «مسائل ذاتاً سیاسی و مسائلی که بر اساس قانون اساسی در صلاحیت قوه مجریه است، هیچ‌گاه در دادگاه قابل رسیدگی و استماع نیست.» قاضی مارشال در تعریف مسئلهٔ ذاتاً سیاسی می‌گوید: «مسائلی که مربوط به حقوق ملی هستند و نه حقوق فردی، مسائلی که خاستگاه آنها، موادی از قانون اساسی است که مربوط به تعیین اختیارات قوای سیاسی است.» (Lawrence, 2021: 85). منطق پروندهٔ ماربری علاوه بر آنکه ریشه در اصل تفکیک قوا داشت، متکی بر این باور عمومی بود که رئیس‌جمهور بر اساس قانون اساسی از صلاحیت‌های سیاسی مهمی برخوردار است که برای اعمال آن باید بتواند بر اساس صلاحیت خود عمل کند و در برابر ملت نیز پاسخگو باشد. قانون اساسی قدرت تصمیم‌گیری سیاسی به رئیس‌جمهور اعطا کرده و اگر مردم با انتخاب‌های او مخالف باشند، می‌توانند ناراضی خود را از طریق فرایند سیاسی اعلام کنند. در نتیجه، اگر تصمیمات سیاسی حقوق فردی را متأثر نکند، نظارت قضایی ضرورتی ندارد. کنگره نیز به همین ترتیب منتخب مردم است و در نتیجه به طور مستقیم در قبال تصمیمات سیاسی خود پاسخگوی آنها است.» (Amar, 1989: 26)

«دکترین مدرن مسئلهٔ سیاسی» نیز در این راستا و با کمی تغییر از اواسط قرن بیستم مطرح شد. دکترین مسئلهٔ سیاسی در این دوران «محدودیتی برای عملکرد دادگاه‌ها در جایگاه بازنگری قضایی» محسوب می‌شد. بر اساس دکترین مدرن مسئلهٔ سیاسی، دیوان برای خود این صلاحیت را لحاظ می‌کند که «نه تنها نسبت به عدم صلاحیت خود اعلام نظر کند، بلکه نهاد دارای صلاحیت برای تصمیم‌گیری در هر مسئله سیاسی را تعیین نماید» (Seidman, 2004: 458). دکترین مدرن مسئلهٔ سیاسی به‌رغم تغییرات نسبی، تفاوت بنیادینی با دکترین کلاسیک مسئله سیاسی ندارد. مبدأ دکترین مدرن مسئلهٔ سیاسی پروندهٔ بیکر^۲ در سال ۱۹۶۲ است. قضات ضمن اینکه این دعوا را خارج از معیارهای مسئله سیاسی اعلام نمودند، صلاحیت دادگاه برای رسیدگی به دعوی مربوط به تقسیم کرسی‌های مجلس را با استناد به اصلاحیه چهاردهم قانون اساسی مورد تأیید قرار دادند و این موضوع را امری قضاپذیر تلقی کردند. قضات دیوان در راستای رسیدگی به این پرونده، برای تشخیص مسئله سیاسی معیارهای نسبتاً عینی را برشمردند: وابستگی موضوع به یک نهاد سیاسی مشخص، مبتنی بر به نص قانون اساسی. مانند اعمال صلاحیت بر اساس فرماندهی کل قوا و نیز مسئولیت سیاست خارجی که به عهده رئیس‌جمهور است؛ فقدان استانداردهای قابل کشف و قابل مدیریت قضایی برای حل اختلاف؛ عدم امکان تصمیم‌گیری در خصوص موضوعی که در مورد صلاحیت غیر قضایی صراحت دارد؛ عدم امکان تصمیم‌گیری مستقل از سوی دادگاه، بدون ابراز بی‌اعتنایی به قوای حکومت؛ ضرورت غیر معمول برای پابندی بی‌چون و چرا به یک تصمیم سیاسی که قبلاً اتخاذ شده است؛ و احتمال سردرگمی ناشی از اظهارات ناسازگار توسط بخش‌های مختلف دربارهٔ یک مسئله. معیارهای مطرح‌شده در پرونده بیکر مستقل از یکدیگر می‌باشند اما دیوان مشخص نکرده است که چگونه باید این معیارها را اعمال کرد. به‌رغم اعمال این دکترین توسط دیوان عالی ایالات متحده، قواعد واضحی برای دادگاه‌های تالی شکل نگرفته است. در پرونده‌های جدیدتر،

^۱ Marbury V. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

^۲ Baker V. Carr, 369 U.S. 186 (1962).

مانند نیکسون^۱، زیووتوفسکی علیه کلینتون^۲ و روهو^۳، محاکم قضایی تنها به دو مورد از معیارهای فوق استاندارد کرده‌اند که شامل «صلاحیت‌هایی که بر اساس نص قانون به سایر قوا واگذار شده است» و نیز معیار «فقدان استانداردهای قابل کشف و کنترل قضایی» می‌باشد، اما در نهایت و به‌طور کلی به سایر معیارهای بیکر استاندارد نشده است.

ابهام ذاتی ژانوس امنیت ملی

ایالات متحده هر ساله گستره منافع ملی خود را در سند استراتژی امنیت ملی تشریح می‌کند. این امر دلالت بر اهمیت این مفهوم در ساختار سیاسی و حقوقی این کشور دارد. به عبارت روشن‌تر، این سند که نقش بسیار مهمی در حکمرانی آمریکا دارد، تمام منافع و نیز تهدیدات علیه آنها را در چارچوب مفهوم امنیت ملی تعیین می‌کند. به عبارت دقیق‌تر، استراتژی امنیت ملی فراخوانی برای هماهنگی و انسجام میان دولت فدرال، ایالت‌ها به منظور حفاظت از منافع و پیشگیری و مقابله با تهدیدات است. رویکرد جامع و فراگیر حکومت به امنیت ملی، منجر به ترکیب و در نتیجه ارتقای توانمندی و ظرفیت نهادهای نظامی و غیر نظامی شده است که در این خصوص می‌توان به نوع ترکیب اعضای شورای امنیت ملی^۴ و شورای امنیت داخلی^۵ اشاره کرد. از این روی، شورای امنیت داخلی ایالات متحده علاوه بر سیاست خارجی و امور نظامی بین‌المللی، اکنون بر بازرگانی، توریسم، جرایم سازمان‌یافته، گردآوری و انتشار اطلاعات داخلی، تروریسم، بهداشت عمومی و بلایای طبیعی نیز تمرکز دارد (May, 1991: 66). البته رویکرد نوین ایالات متحده به امنیت ملی تنها معطوف به سند استراتژی امنیت ملی نیست. برای مثال گزارش مطالعات دفاعی چهارساله^۶، در فوریه ۲۰۱۰ از تهدیدات مشترک جهانی، امنیت سایبری، تغییرات آب و هوایی و نیز انرژی نام می‌برد (The Quadrennial Defense Review, 2018: 9). چهارسالنامه مطالعات جامعه اطلاعاتی^۷ نیز در ژانویه ۲۰۰۹ از ظهور یک دوره نوین سخن می‌گوید که مستلزم تحول اساسی در مبانی امنیت ملی است. این نشریه هفت متغیر کلیدی را مشخص می‌کند که در حال حاضر زیربنای تهدیدات جدی علیه ایالات متحده است. این موارد شامل تهدیدات سیاسی و نظامی، اجتماعی و فرهنگی، جمعیت و بهداشت، محیط داخلی کشور، نوآوری و فناوری، محیط زیست و انرژی، اقتصادی و مالی می‌شود (دونهو، ۱۴۰۰: ۳۵). نقطه مشترک در این گزارشات و سایر منابعی که تشریح‌کننده مبانی و گستره امنیت ملی آمریکا است، اتخاذ رویکرد موسع و جامع به امنیت ملی است. دیدگاهی که نه تنها نسبت به دوران جنگ سرد، بلکه نسبت به هر مقطعی در تاریخ ایالات متحده آمریکا بی‌سابقه است.

¹. United States V. Nixon :: 418 U.S. 683 (1974).

². Zivotofsky V. Clinton, 566 U.S. 189 (2012).

³. Rucho V. Common Cause, No. 18-422, 588 U.S. (2019).

⁴. National Security Council (NSC)

⁵. The Homeland Security Council (HSC)

⁶. The Quadrennial Defense Review (QDR)

⁷. The Quadrennial Intelligence Community Review (QICR)

رویکرد کنونی جدال برانگیزترین مرحله از تکامل رویکرد ایالات متحده به امنیت ملی است. مقطعی که نگرانی درباره نحوه توزیع قدرت در ساختار قانون اساسی آمریکا را افزایش می‌دهد. این رویکرد را می‌توان با تأکید بر تعریف همیلتنی از امنیت ملی تحلیل کرد که عبارت است از: «مجموعه قوانین و سیاست‌هایی که از حکومت ملی در راستای تقویت دفاع مشترک، حفظ صلح عمومی، دفع حملات خارجی، تنظیم تجارت و تعامل در روابط بین‌الملل محافظت می‌کند.» (Hamilton, 1787: 146) بنابراین، امنیت ملی ریشه در مفاهیمی دارد که به طور مستقیم با حاکمیت ملی ارتباط دارند. این تحول، اولین تغییر رویکرد ایالات متحده نسبت به منافع امنیتی خود نیست، اما به طور قطع، گسترده‌ترین رویکردی است که تاکنون اتخاذ شده است؛ تحولی که با تعریف مبانی حقوقی و با اتکا به مفاهیم بنیادین قانون اساسی آغاز شده است.

علاوه بر توسعه اختیارات رئیس‌جمهور، یکی دیگر از نگرانی‌های رویکرد فعلی، ابهام در مفهوم امنیت ملی است. مشخصه‌ای که در وهله نخست، ذاتی این مفهوم و در مرحله بعد، میراث سیاست‌های گذشته است که بر سیالیت این مفهوم تأکید داشته است. برای مثال، قانون امنیت ملی ۱۹۴۷^۱ بدون اینکه تعریفی از این عبارت ارائه دهد، بیش از ۱۰۰ مرتبه به آن ارجاع داده است. قانون نظارت بر اطلاعات خارجی مصوب ۱۹۷۸^۲ هم به طور مشابه بیش از دوازده بار از عبارت امنیت ملی استفاده کرده است. نتیجه اما همان است که در قانون امنیت ملی ۱۹۷۴^۳ می‌باشد. حتی قانون جامع پاتریوت^۳ مصوب سال ۲۰۰۱ نیز به‌رغم استفاده مکرر از این عبارت و نیز اعطای اختیارات گسترده اجرایی به منظور تأمین امنیت ملی، تعریفی از آن ارائه نداده است. مثال‌های فراوان دیگری نیز همین وضعیت را تأیید می‌کند (Baker, 2007: 30). مصوبات قوه مجریه نیز به همین شدت مبهم و موسع است. بخشنامه مربوط به طراحی شورای امنیت ملی دولت جورج بوش پسر، امنیت ملی را این‌گونه تعریف کرده است: «امنیت ملی شامل دفاع از ایالات متحده آمریکا، حفاظت از نظام کشورداری مبتنی بر قانون اساسی و پیشرفت منافع آمریکا در سراسر جهان می‌شود.» حتی اگر قبول کنیم که اصولاً تعریفی برای امنیت ملی وجود دارد، مفهوم دقیق عبارت امنیت ملی دست نیافتنی‌تر شده است. دستورالعمل پنج صفحه‌ای جورج بوش، تحت عنوان دستورالعمل ریاست‌جمهوری امنیت ملی، بدون اینکه هیچ تعریفی از امنیت ملی ارائه دهد، بیش از ۳۳ مرتبه به واژه امنیت ملی ارجاع داده است. دولت باراک اوباما ضمن بازنویسی دستورالعمل‌های امنیت ملی دولت بوش، دستورالعمل سیاست امنیت ملی ریاست‌جمهوری را جایگزین آن کرد. دستورالعمل سیاست امنیت ملی ریاست‌جمهوری باراک اوباما که خطاب به شورای امنیت ملی است، بدون آنکه تعریفی از این عبارت ارائه دهد، ۳۳ مرتبه از عبارت امنیت ملی نام می‌برد. اولین دستورالعمل تحقیقاتی دولت اوباما نیز بر سر تعریف مفهوم امنیت ملی متوقف شد، هرچند تأکید شد که باید امنیت ملی منطبق با امنیت «سرزمین» درک شود. منطق این کلام ریشه در برداشت موسع از مفهوم «خطر»

^۱. National Security Act (1947)

^۲. The Foreign Intelligence Surveillance Act (1978)

^۳. Usa Patriot Act (2001)

است. هر دو مفهوم امنیت سرزمین و امنیت ملی ظاهراً بازتاب سیاست‌هایی هستند که برای حفظ امنیت مردم و امنیت سرزمین آمریکا طراحی شده‌اند.

رویکرد دیوان عالی در دعاوی امنیت ملی

دیوان عالی ایالات متحده به نوبه خود امنیت ملی را امری «غیرقابل انکار» و «قانع‌کننده» تلقی کرده و در رابطه با آن، برای سازمان‌های سیاسی آمریکا برتری و اختیارات ویژه قائل شده است. برای مثال دیوان در پرونده *گرماتسو علیه ایالات متحده*^۱، بازداشت شهروندان آمریکایی را تأیید کرد و امنیت ملی را به عنوان منفعت غیرقابل انکار و ضروری دولت معرفی نمود. دیوان در پرونده *هایگ علیه ایگی*^۲ با تکرار نظرات قبلی خود، بیان داشت: «مبرهن و غیرقابل انکار است که هیچ امر مهمی نمی‌تواند بر منفعت امنیت ملی غلبه کند. این امر هسته مرکزی دولت فدرال و اصولاً دلیلی است که این دولت به وجود آمده است.^۳» دیوان در پرونده *هولدر علیه پروژه بشر دوستانه*^۴، مجدداً از قوه مجریه حمایت کرد. ماهیت سیاست و نیز منافع بسیار متغیر در معرض تهدید، اغلب زمینه‌ساز اتخاذ این‌گونه از تصمیمات است. این امر همان ملاحظه‌ای است که در قلب محرمانیت دولتی قرار دارد (Donohue, 2011: 150).

اگرچه دیوان به طور گسترده‌ای تفوق مسائل مربوط به امنیت ملی را پذیرفته است، اما در عین حال ادعان دارد که این مفهوم به طور گسترده‌ای «نامیدکننده» می‌باشد. این امر به نوبه خود منجر به مطرح‌شدن نگرانی‌های مهم در ارتباط با قانون اساسی است. برای مثال دیوان در دعاوی شرکت نیویورک‌تایمز علیه ایالات متحده^۵ به این نتیجه رسید که دولت در اثبات این امر موفق نبوده است و انتشار اسناد پنتاگون منجر به آسیب جبران‌ناپذیر به امنیت ملی شده است. در این خصوص قاضی وایت بیان داشت: «فهم دولت از امنیت ملی این است که رئیس‌جمهور از اختیار مقابله با هر چیزی برخوردار است که موجب ضرر شدید و غیرقابل جبران نسبت به منافع عمومی است.» وی البته این قدرت را بیش از حد توصیف کرد. قاضی *پلک* نیز به همین ترتیب اعتراض کرد و بیان داشت: «امنیت یک مفهوم عمومی، کلی و مبهم است که مؤلفه‌های آن به هیچ وجه نباید باعث نقض حقوق بنیادین مذکور در متمم اول قانون اساسی شود.»^۶ در پرونده *ورق و لوله یانگستون علیه سوپر*، نیز قاضی *جکسون* در همین راستا اظهار داشت: «قدرت رئیس‌جمهور، حداقل در داخل کشور مطلق نیست. ممکن است دفتر او نمادی از نظامی-گری باشد، اما تحت محدودیت‌های منطبق با جمهوری مشروطه است.» قاضی *هیوز*، رئیس دیوان عالی نیز در پرونده *دجونگه علیه آرگان*^۷، پرونده‌ای که در آن سؤال شد: «آیا قانون سندیکالیسم کیفری^۸ مفاد متمم چهاردهم قانون اساسی (دادرسی عادلانه) را نقض می‌کند؟»، نوشت: «حفاظت از جامعه در برابر تحریکات به منظور سرنگونی نهادها از طریق زور و خشونت، مستلزم حفظ حقوق اساسی، شامل آزادی

^۱ Korematsu v. United States :: 323 U.S. 214 (1944)

^۲ Haig v. Agee :: 453 U.S. 280 (1981)

^۳ See "Haig V. Agee." Oyez, Www.Oyez.Org/Cases/1980/80-83. Accessed 7 Aug. 2023.

^۴ See "Holder V. Humanitarian Law Project." Oyez, Www.Oyez.Org/Cases/2009/08-1498. Accessed 7 Aug. 2023.

^۵ New York Times Co. v. United States :: 403 U.S. 713 (1971)

^۶ "New York Times Company V. United States." Oyez, Www.Oyez.Org/Cases/1970/1873. Accessed 7 Aug. 2023.

^۷ DeJonge v. Oregon :: 299 U.S. 353 (1937)

^۸ Oregon's criminal syndicalism

بیان، مطبوعات و اجتماعات به منظور حفظ فرصت برای بحث سیاسی آزاد است، امنیت جمهوری مبتنی بر مبانی دولت مشروطه است.^۱ «قاضی اوکانر نیز نگرانی مشابهی را در پرونده *حمدی علیه رامسفلد*^۲ مطرح می‌کند. او در پاسخ به این سوال که «آیا قوه مجریه می‌تواند یک شهروند آمریکایی را به طور نامحدود و بدون فرایند دادرسی در حبس نگه دارد؟»، نوشت: «ما تأیید می‌کنیم که امنیت ملی مبانی مبارزه با تروریسم است و بسیار با اهمیت است اما مفهومی بسیار موسع و سیال است.»^۳ بنابراین، رویکرد دیوان در دعاوی امنیت ملی را می‌توان ضمن تأکید بر صیانت از مبانی «جمهوریت» و «مشروطیت»، همان فهم عمومی سایر قوا از امنیت ملی تلقی کرد، یعنی مفهومی مبهم و انقیادطلب. از این روی، می‌توان تصمیمات قضات دیوان در مواجهه با استدلال دولت در دفاع از تصمیمات و اقدامات خود را به نحوی منفعل و با اتکا به معیارهای دوگانه تلقی کرد. تصمیم دیوان عالی در خصوص دعوی که «منشأ» یا «اثر» آن به امور داخلی ایالات متحده باز می‌گردد، دلالت بر تفسیر کاملاً مضیق از صلاحیت رئیس‌جمهور و مبتنی بر روش متن‌گرایانه نسبت به قانون اساسی است. در اموری که منشأ یا اثر آن به «سیاست و روابط خارجی» مربوط می‌شود، نه تنها شاهد تفسیری موسع از حدود صلاحیت رئیس‌جمهور هستیم، بلکه موضوع روابط خارجی را امر «قضاناپذیر» و با استناد به دکترین مسئله سیاسی خارج از حدود صلاحیت نظارت قضایی تلقی می‌کند. البته موضوع جنگ و مخاصمات مسلحانه در قانون اساسی این کشور خارج از حوزه سیاست خارجی تعریف شده است.

دعوی شرکت دیمز و مور علیه رئیس‌جمهور ریگان

تصمیم دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در مورد دعوی دیمز و مور علیه رئیس‌جمهور ریگان^۴ در سال ۱۹۸۱ یکی از تصمیمات مهم دیوان است که به صراحت تأکید بر صلاحیت و اختیارات بلامنازع رئیس‌جمهور در روابط خارجی دارد. در این پرونده بر خلاف سایر تصمیمات دیوان که صلاحیت رئیس‌جمهور حتی به عنوان فرمانده کل قوا، در چارچوب قانون اساسی و مصوبات کنگره تعیین شده است، روابط خارجی به عنوان یک موضوع دکترین مسئله سیاسی خارج از صلاحیت دیوان و نظارت قضایی تلقی شده است.

این پرونده به دلیل تلاقی دو بحران برای دولت ایالات متحده، یعنی بحران گروگان‌گیری کارکنان سفارت آمریکا در ایران و دیگری، تلاش شرکت‌های آمریکایی برای جبران خسارات‌های مورد ادعای خود در نتیجه تغییر رژیم سیاسی در ایران بود که از طریق طرح دعوا در دادگاه‌های فدرال ایالات متحده پیگیری شد. جیمی کارتر رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده در واکنش به بازداشت دیپلمات‌ها و کارکنان سفارت ایالات متحده در ایران، با استناد به قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌المللی^۵ کلیه دارایی‌های کشور ایران در خاک ایالات متحده را توقیف کرد. کنگره این قانون را در سال ۱۹۷۷ تصویب کرد تا

¹. See "De Jonge V. Oregon." *Oyez*, www.oyez.org/cases/1900-1940/299us353. Accessed 7 Aug. 2023.

² Hamdi v. Rumsfeld :: 542 U.S. 507 (2004)

³. See "Hamdi V. Rumsfeld." *Oyez*, www.oyez.org/cases/2003/03-6696. Accessed 7 Aug. 2023.

⁴. Dames & Moore V. Regan

⁵. The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)

رئیس‌جمهور از اختیارات گسترده‌ای برای پاسخ به بحران‌های بین‌المللی برخوردار باشد. رئیس‌جمهور با صدور فرمان بر اساس این قانون، مجوزهایی را صادر کرد که برخی از اقدامات قضایی علیه ایران را مجاز می‌کرد. این مجوزها به عنوان یک حق برای توقیف دارایی‌های ایران قبل از رسیدگی قضایی، به درخواست افراد و شرکت‌هایی تلقی شد که به دنبال حل‌وفصل ادعاهای خود علیه ایران از طریق تصمیمات قضایی بودند (D'Arcy, 2003: 35).

کارتر متعاقب این اقدامات، برای آزادی گروگان‌های آمریکایی با ایران مذاکره کرد. ایالات متحده بر اساس مفاد کلیدی این توافق متعهد شد تا «کلیه دعاوی مطروحه علیه ایران را خاتمه دهد». دو کشور متعهد شدند یک کمیسیون دعاوی برای رسیدگی به دعاوی علیه ایران و دارایی‌های آن را تشکیل دهند. این توافق به طور خاص مقرر می‌کرد که هدف ایالات متحده و ایران پایان‌دادن به همه دعاوی بین دولت‌ها و اتباع هر یک از طرفین است. برای حل‌وفصل و خاتمه تمام این دعاوی، شیوه ارجاع به داوری الزام‌آور پیش‌بینی و توافق شد. کارتر متعاقب این توافق، فرمان‌های اجرایی مقتضی را برای ایفا تعهدات این توافق و به تبع آن لغو تمام مجوزهای توقیف قبل از دادرسی صادر کرد. در نتیجه تمام احکام توقیف اموال نیز باطل شد. ریگان بلافاصله پس از تحلیف ریاست‌جمهوری و آزادی گروگان‌ها، فرمان اجرایی بعدی را صادر کرد و ضمن تأیید دستورات رئیس‌جمهور کارتر، دستور ابطال کلیه دعاوی قضایی علیه ایران در دادگاه‌های ایالات متحده را صادر کرد. شرکت دیمز و مور یکی از شرکت‌ها بود که به منظور جبران خسارت‌های (مورد ادعا) ناشی از تغییر رژیم سیاسی در ایران، دعوای خود را علیه دولت ایران در دادگاه فدرال اقامه کرد. این شرکت علاوه بر اقامه دعوا علیه دولت ایران، به منظور اطمینان از جبران خسارت‌های مالی مورد ادعای خود، برخی از اموال دولت ایران را براساس فرمان اجرایی رئیس‌جمهور کارتر، از طریق حکم دادگاه توقیف کرد. این شرکت با طرح دعوای خود علیه رئیس‌جمهور ریگان در دیوان عالی، فرمان اجرایی او مبنی بر ابطال دعاوی قضایی علیه ایران و نیز لغو توقیف اموال را مغایر با اختیارات قانونی رئیس‌جمهور اعلام نمود و ادعا کرد که او فاقد صلاحیت برای ابطال دعاوی قضایی متضمن منافع مالی شهروندان است (Dames & Moore v. Regan Supreme Court Case Files). دیوان عالی ایالات متحده هنگام رسیدگی به این دعوا با دو سؤال مهم در خصوص اختیارات رئیس‌جمهور مواجه بود: «آیا رئیس‌جمهور صلاحیت صدور فرمان ابطال توقیف اموال قبل از دادرسی را دارد؟ آیا رئیس‌جمهور صلاحیت ابطال دعاوی قضایی را دارد؟».

دیوان عالی در فرایند رسیدگی خود، هر یک از این اعمال اختیارات اجرایی را متمایز تلقی کرد و با تفکیک ابعاد داخلی و خارجی امنیت ملی این دعوا را حل‌وفصل نمود. دیوان ابتدا مسئله صلاحیت رئیس‌جمهور برای صدور فرمان ابطال توقیف اموال را بررسی کرد و پس از بررسی اعلام نمود: «قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل به طور صریح چنین صلاحیتی را برای رئیس‌جمهور قائل است.» دیوان استدلال کرد که صدور فرمان اجرایی ابطال توقیف اموال مطابق با مصوبات کنگره و همسو با نمایندگان است و در تصمیم خود بیان کرد: «اقدام رئیس‌جمهور در ابطال احکام توقیف اموال بر اساس قانون خاص مصوب کنگره صورت گرفته است، بر همین اساس، تفاسیر قضایی نیز کاملاً آن را تأیید

می‌کند. لذا بار مسئولیت اثبات خلاف این استدلال بر عهده هر کسی است که به آن اعتراض کند. در شرایط این پرونده نمی‌توان گفت که خواهان (شرکت دیمز و مور) بار سنگین اثبات را بر دوش کشیده و در اثبات دعوی خود موفق بوده است. صدور هر حکمی بر خلاف این نظر، به این معنی است که دولت فدرال فاقد صلاحیت اعمال شده توسط رئیس‌جمهور است. دیوان در چنین شرایطی، آمادگی بیان این مطلب را ندارد.» (Swan, 1981: 12)

با این حال، این سؤال بدون پاسخ ماند که «آیا رئیس‌جمهور می‌تواند به طور یک‌جانبه در خصوص دعوی دیمز و مور علیه ایران تصمیم‌گیری کند و در حالی که حق این شرکت نسبت به منافع مالی سلب می‌شود، با ابطال دعوی آنها، حق اقامه دعوا را از آنها سلب نماید؟». دیوان در این مورد نیز تشخیص داد که «اقدام رئیس‌جمهور در ارتباط با ابطال اقامه دعوی شرکت دیمز و مور علیه ایران به دسته اول نظر قاضی جکسون تعلق ندارد، زیرا نه تنها هیچ قانونی این عمل را به طور صریح یا ضمنی تأیید نکرده، بلکه چنین اختیاری را برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی نکرده است.» دیوان در ابتدا بررسی کرد که آیا قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل و یا قانون گروگان‌گیری چنین صلاحیتی را در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌دهد؟ دادگاه به این نتیجه رسید که هیچ‌یک از قوانین نمی‌تواند به عنوان منعی برای اعطای اختیار به رئیس‌جمهور برای ابطال حق دادرسی تلقی شود. رئیس‌جمهور بر اساس قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل از صلاحیت صدور دستور ابطال توقیف اموال قبل از رسیدگی قضایی برخوردار بود، اما از اختیار سلب حق دادرسی به دلیل منافع شرکت دیمز و مور برخوردار نیست (Forte, 1982: 18).

به نظر می‌رسید که قانون گروگان‌گیری منبع جذاب‌تری برای اختیارات قانونی رئیس‌جمهور در این مورد باشد، زیرا مقرر می‌کند: «هرگاه رئیس‌جمهور مطلع شود که هریک از شهروندان ایالات متحده توسط یا تحت اقتدار هر دولت خارجی به ناحق از آزادی خود محروم شده است، رئیس‌جمهور وظیفه دارد فوراً دلایل این حبس را از آن دولت مطالبه کند و اگر دلایل نادرست و ناقض حقوق شهروندان آمریکایی باشد، وظیفه دارد فوراً خواستار آزادی آن شهروند شود. اگر درخواست آزادی به طور غیرمنطقی به تعویق افتاد یا رد شود، رئیس‌جمهور باید از اقدام و نیز وسایلی استفاده کند که ممکن است برای آزادی آن شهروند لازم و مناسب باشد، اما این اقدامات باید در حد اقدامات جنگی نباشد. رئیس‌جمهور باید حقایق کلیه اقدامات مربوطه را در اسرع وقت به کنگره اطلاع دهد.» دیوان بر اساس «تفسیر تاریخی» و سابقه تصویب قانون گروگان‌گیری، این قانون را نیز به عنوان منبع صلاحیت برای دستور رئیس‌جمهور رد کرد. دادگاه به این نتیجه رسید که کنگره این قانون را برای رسیدگی به شرایطی وضع کرده است که کشورهای خارجی از به رسمیت‌شناختن «ادعای شهروندی ایالات متحده آمریکا» امتناع می‌کنند. دیوان خاطرنشان کرد: «اگرچه گروگان‌گیری در ایران، قوانین بین‌المللی را نقض کرد، اما دستگیری کارکنان سفارت ایالات متحده به دلیل امتناع از به رسمیت‌شناختن شهروندی آمریکایی آنها نیست، بلکه آنها دقیقاً به دلیل شهروندی آمریکا دستگیر شده‌اند.» بنابراین، برخلاف موضوع ابطال توقیف اموال که رئیس‌جمهور بر اساس قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل ملزم به اعمال صلاحیت خود بود،

صلاحیت رئیس‌جمهور در ابطال دعاوی خصوصی علیه ایران مورد تأیید دیوان قرار نگرفت (Redwood, 1982: 27).

با این حال، دیوان به این امر نیز توجه داشت که در زمان سکوت کنگره، اعمال صلاحیت رئیس‌جمهور نسبت به دعاوی خصوصی، با توجه به منشأ این دعوا که ناشی از روابط خارجی می‌باشد، باید به طور موسع تفسیر شود. در بررسی سوابق تاریخی نیز هیچ نشانه‌ای وجود نداشت که قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل یا قانون گروگان‌گیری به طور مطلق اقدام رئیس‌جمهور را ممنوع کرده باشد. بنابراین لازم بود که با رویکرد موسعی نسبت به این وضعیت تصمیم‌گیری کند. همچنین هیچ دلالتی بر این امر وجود نداشت که کنگره اعطای این اختیار به رئیس‌جمهور را بررسی نموده است اما تصمیم او در نهایت مبتنی بر عدم تفویض اختیار باشد. با این حال، هیچ یک از قوانین مصوب کنگره نیز صلاحیت ابطال حق دادرسی را به رئیس‌جمهور اعطا نکرده‌اند. برخی قضات دیوان بر سه عامل تأکید کردند که بر تفسیر موسع از اختیارات رئیس‌جمهور باید در این پرونده تأکید داشت: نخست آنکه اقدام رئیس‌جمهور کاملاً در ارتباط با تأمین منافع ایالات متحده در «امور خارجی» است. دوم، دیوان عدم وجود یک ممنوعیت قانونی صریح در چارچوب تفویض اختیار در امور خارجی را مهم تلقی کرد زیرا کنگره در مواردی مشابه مکرراً به رئیس‌جمهور اختیارات نامحدود اعطا کرده است. سوم، دیوان به موافقت کنگره در گذشته برای حل‌وفصل دعاوی رئیس‌جمهوری اشاره کرد. در خصوص اولین ملاحظه، دیوان بر رابطه بین فرمان اجرایی و حل مؤثر بحران بین‌المللی حاصل از گروگان‌گیری تأکید داشت. در نتیجه، اگرچه فرمان اجرایی برای شاکینانی مانند شرکت دیمز و مور پیامد «داخلی» ایجاد کرده بود، اما در مجموع تبعات آن معطوف به منافع خارجی بود. جایی که اکثر قضات این تصمیم را عمدتاً بر «منافع داخلی» متمرکز کردند و تأثیر آن بر امور خارجی را کاملاً «تبعی و ثانویه» تلقی نمودند (Lee & Grabow, 1982: 119).

بنابراین، مبتنی بر این فرض که کنگره ادعای برخورداری از صلاحیت ابطال دعاوی از طرف رئیس‌جمهور را در قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل تعیین تکلیف کرده است، این نتیجه استنباط شد که «کنگره قصد نداشت سایر اقدامات مبتنی بر ادعاهای رئیس‌جمهور در برخورداری از صلاحیت‌های موسع را لغو کند، حتی اگر این اقدامات به صراحت در قانون پیش‌بینی نشده باشد. سوابق تاریخی قانون‌گذاری قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل نیز نشان نمی‌دهد که کنگره اعطای این اختیار به رئیس‌جمهور را در نظر گرفته و سپس رد کرده است.» نکته‌ای که در همان بخش از رأی مورد تأکید قرار گرفته است، جایی که دیوان نتیجه‌گیری خود را با ذکر این نکته مورد تأیید قرار داده است «هیچ نشانه مغایری از قصد قانونگذاری وجود ندارد.»

دیوان عالی پس از اعلام این نکته مهم که این موضوع عمدتاً به «امور خارجی» مربوط می‌شود و قانون اختیارات اقتصادی اضطراری بین‌الملل به طور صریح یا ضمنی این اقدام را ممنوع نکرده است، از تحلیل بر اساس شیوه رویه تاریخی، برای ارزیابی میزان موافقت کنگره با این نوع اقدام ریاست‌جمهوری و ادعای برخورداری از صلاحیت ابطال دعاوی قضایی استفاده کرد. نتیجه این ارزیابی حاکی از آن است که در واقع یک سابقه تاریخی در رابطه با ادعای رئیس‌جمهور و موافقت کنگره وجود داشته است که به

دوران ریاست جمهوری جان آدامز باز می‌گردد. این سابقه تاریخی که حاکی از ابتکار عمل ریاست‌جمهوری و موافقت کنگره است، دلالت بر وجود اختیارات مبتنی بر قانون اساسی رئیس‌جمهور به منظور تحقق یک هدف مهم در روابط خارجی دارد. دیوان تأکید کرد که وقتی پرونده‌ای را با موضوعی مربوط به اختیارات و صلاحیت‌های نامشخص در قانون اساسی بررسی می‌کند، تأیید ضمنی یا صریح کنگره از رفتار رئیس‌جمهور همچنان یک ملاحظه مهم در حوزه قانون اساسی است. مهم‌تر از آن، دیوان با تأکید بر عدم مخالفت کنگره با فرمان اجرایی، مجدداً بر این نتیجه‌گیری تأیید کرد که اقدام رئیس‌جمهور در پایین‌ترین نقطه اعتبار خود قرار دارد، در صورتی که آن اقدام برخلاف اراده صریح یا ضمنی کنگره باشد. همچنین دیوان در خصوص این پرونده این گونه نتیجه‌گیری کرد: «کنگره در اینجا با اقدامات انجام‌شده مخالفت نکرده است. اگرچه جلسات استماع خود در مورد موافقت‌نامه با ایران را برگزار کرده است اما قانونی را تصویب نکرده و یا حتی قطعنامه‌ای را صادر نکرده است که نشان‌دهنده نارضایتی کنگره از این توافق باشد.» (Anthony, 1982)

نتیجه‌گیری

بحران حقوق اساسی را می‌توان یکی از پیامدهای ظهور رویکرد فعلی امنیت ملی در ایالات متحده تلقی کرد. پروفیسور لورا کی دونوها استاد حقوق امنیت ملی در دانشگاه جورج تاون ضمن تأکید بر این بحران، در مقاله مرزهای امنیت ملی خود بیان می‌کند: «منافع و مؤلفه‌های امنیت ملی نزد بنیان‌گذاران ایالات متحده آمریکا عبارت بود از: «صیانت از اتحاد ایالات»، «حمایت از ساختار قانون اساسی کشور» و «حفظ حکومت ملی به عنوان نهاد نمایندگی مردم و حاکمیت». در حال حاضر اما حمایت از حاکمیت مردم که هدف اصلی و کارکرد دولت فدرال است، وجود ندارد و در عوض، این حاکمیت دولت فدرال است که خود را از طریق سازوکارهای پنهان و ظرفیت اداری و اجرائی بسیار گسترده در برابر مردم ایمن می‌کند.»

همان‌گونه که در یافته‌های تحقیق مطرح شد، سه مسئله مهم در رویکرد فعلی امنیت ملی ایالات متحده وجود دارد که قابلیت ایجاد انحراف حکومت و خاصه رئیس‌جمهور از مبانی حقوق اساسی این کشور را دارد. این موارد عبارتند از:

نخست؛ نبود تعریف مشخص از امنیت ملی در نظام حقوقی؛ این اصطلاح به طور موسع قابل تفسیر و به صورت مبهمی قابل درک است. هیچ یک از اسناد راهبردی، قوانین و دستورالعمل‌ها تعریف مشخصی از امنیت ملی ارائه نکرده است. به عنوان مثال قانون فعلی شیوه طبقه‌بندی اطلاعات، از امنیت ملی یک توصیف کلی و قابل تفسیر ارائه می‌دهد که شامل «هر امر مربوط به دفاع ملی و روابط خارجی ایالات متحده» می‌شود. هنگامی که قوانین این عبارت را در ارتباط با دیگر فعالیت‌ها تعریف می‌کنند، نتیجه حاصله نیز به همان میزان کلی و مبهم است.

دوم؛ تفکیک بعد داخلی و خارجی امنیت ملی: سیاست خارجی، دیپلماسی و روابط بین‌الملل به عنوان یک مسئله سیاسی تلقی می‌شود که نه تنها موجب توسعه اختیارات رئیس‌جمهور به عنوان تنها نماینده ملت و حاکمیت ایالات متحده شده است، بلکه حدود صلاحیت دادگاه‌ها و دیوان عالی را نیز در

رسیدگی به دعاوی مربوطه و نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات قوه مجریه کاملاً محدود کرده است. اگرچه دیوان با تفکیک دو حوزه داخلی و خارجی موجبات تعدیل دکترین سیاسی را فراهم آورده، اما این معیار خود موجب نوعی رویکرد امنیتی در بستر یک جانبه‌گرایی شده است؛ رویکردی که مرجع آن نه انسان، بلکه منافع خاص ایالات متحده بر اساس منافع حزب حاکم در قوه مجریه است. همواره رئیس‌جمهور در هر دوره از تاریخ سیاسی این کشور، بحران امنیت ملی را یک بحران منحصربه‌فرد توصیف کرده است. ترومن در سال ۱۹۴۹ به‌خصوص بودن هر دوره در تاریخ ایالات متحده اشاره داشت و چالش‌هایی پیش روی دولت خود را در تاریخ آمریکا بی‌بدیل دانست. آیزنهاور نیز در این راستا اظهار می‌دارد: «طوفان در این زمان کره زمین را دستخوش تغییر کرده است.» وی عصر جدید را آزادی در مقابل بردگی و روشنایی در مقابل تاریکی می‌داند. از نظر کندی نیز جهان بسیار متفاوت از قبل شده است: «اکنون جهان بسیار متفاوت است. زیرا انسان قدرت از بین‌بردن انواع فقر و انواع زندگی انسان را در دستان فانی خود دارد.» از نظر لیندون جانسون، «زمان حال با تغییر سریع و خارق‌العاده متمایز شده است.» جورج دبلیو بوش نیز ادعای مشابه بیل کلینتون و در ادامه جورج بوش و باراک اوباما نیز همین ادعاها را داشته‌اند. سوم، به نظر می‌رسد توسعه اختیارات قوه مجریه یکی از مهم‌ترین نگرانی‌ها در این دوره است. نگرانی‌هایی که مبتنی بر فرایند اساسی‌سازی و صیانت از قانون اساسی می‌باشد. موردی که با توسعه اختیارات رئیس‌جمهور ارتباط جدی دارد. در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا، رئیس‌جمهور علاوه بر رئیس قوه مجریه، فرماندهی کل قوا را به عهده دارد. این امر موجب توسعه اختیارات و حتی تفوق صلاحیت او بر سایر قوا شده است. توسل به وضعیت اضطراری و بحران امنیت ملی، باعث تضعیف نقش کنگره در کارکردهای نظارتی خود می‌شود که این امر خود به عنوان یک مسئله قانون اساسی قابل طرح است. اگرچه، تعداد کمیته‌های مسئول امنیت ملی به سرعت در حال گسترش است و تقریباً تمام کمیته‌های مجلس نمایندگان و سنا را در بر می‌گیرد. این امر اما به معنای آن است که هیچ کمیته‌ای به تنهایی تصویری کامل از امنیت ملی را در اختیار ندارد. همچنین هیچ کمیته‌ای به تنهایی مسئولیت چنین نظارتی را در برابر مردم به عهده نمی‌گیرد. نکته قابل توجه در رویه کنگره، وجود فشارهای شدید سیاسی است که منجر شده قانونگذاران از طریق کمیته‌هایی که از اختیار نظارت بر اقدامات اجرایی محرمانه برخوردار هستند، قوه مجریه را در مورد مسائل امنیتی با مانع مواجه نکنند. حتی در مواقعی که اقدامات قوه مجریه مغایر با قانون باشد، نظارت کنگره از طریق کمیته‌ها محدود می‌شود. شنود غیرقانونی نهاد اژانس امنیت ملی یک مثال آشکار در این رابطه است. به‌رغم بی‌توجهی دولت بوش به محدودیت‌های قانونی در مورد شنود شهروندان آمریکا، کنگره با عطف به ماسبق کردن قوانین، اقدامات قوه مجریه را با استناد به «حساسیت موضوعات» قانونی اعلام نمود. از طرفی امنیت ملی شامل اقدامات پنهانی است که ممکن است کنگره نسبت به آن آگاه نباشد و حتی زمانی که کنگره در قبال اقدامات اجرایی مطلع شود، قانونگذاران می‌توانند مانع از ارائه اطلاعات خاص طبقه‌بندی‌شده از طرف قوه مجریه باشند که خود یک تصمیم اجرایی محسوب می‌شود. بنابراین، صلاحیت کنگره برای اعطای اختیار محدود به عرف سیاسی است. بار این مسئولیت برعهده کسانی است که مخالف تدابیر پیشنهادی به کنگره برای تأمین امنیت

ملّی هستند. آنها باید اثبات نمایند که عدم تصویب این پیشنهادات منجر به تضعیف امنیت ملّی نخواهد شد، مسئولیت اثبات امری که تقریباً غیرممکن است. در خصوص تدابیر امنیتی که تأثیرات قابل توجهی بر حقوق شهروندی می‌گذارند، باید تلاش شود مقرراتی تبیین گردد که خاتمه‌ای برای آن پیش‌بینی شود. در واقع اما، نه تنها قدرت و اختیارات ایجادشده به ندرت محدود می‌شوند، بلکه به مبنایی برای واگذاری اختیارات مضاعف در آینده تبدیل می‌شوند.

در خصوص قوه قضائیه نیز باید اذعان داشت که نقش قدرتمندی در حوزه امنیت ملّی به عهده ندارد. از طرفی با گسترش مفهوم امنیت ملّی و نیز خطرات فزاینده مختلف پیش روی کشور، مسئله سیاسی در ارتباط با امور خارجی مطرح می‌شود. از طرف دیگر نیز، ادعا نسبت به عدم صلاحیت نهادهای قضایی که اغلب قوه مجریه در دفاع از منافع خود مطرح می‌کند، موجب رویگردانی قوه قضائیه برای پرداختن به موضوعات مرتبط با امنیت ایالات متحده می‌شود. قضاتی که از پشتیبانی بوروکراتیک، منابع، اطلاعات و آموزش در این حوزه بهره‌مند نیستند، در خصوص پرداختن به امور اجرایی تمایلی ندارند. مضاف بر این که به استثنای قانون آزادی اطلاعات که به صورت خاص اشاره به موضوعات امنیتی دارد، اقدامات پنهان دولت باعث محدودتر شدن توانایی فردی شهروندان در دسترسی به اقدامات اجرایی می‌شود. بنابراین، توسعه مستمر بخش امنیت ملّی در قوه مجریه، با توجه به ماهیت سیاسی چنین ساختارهایی، بحران در منظومه حقوق اساسی را جدی می‌کند.

منابع

- جی‌پری، مایکل (۱۳۹۷)، *اخلاق سیاسی لیبرال دموکراسی در ایالات متحده آمریکا*، ترجمه مهدی رضایی، انتشارات خرسندی.
- دو توکویل، الکسی (۱۳۹۶)، *تحلیل دموکراسی در آمریکا*، ترجمه رحمت‌الله مقدم مراغه‌ای، انتشارات علمی فرهنگی.
- شوئل، فرانک ال (۱۳۹۳)، *آمریکا چگونه آمریکا شد*، ترجمه ابراهیم صدقیانی، انتشارات امیرکبیر.
- دانهو، لوراکی (۱۴۰۰)، *مرزهای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا*، ترجمه مهدی رضایی و کاظم تاجیک، پژوهشکده مطالعات راهبردی
- -Dames & Moore V. Regan (2023), Available at: www.oyez.org/cases/1980/80-2078.
- -Amar, Akhil Reed (1989) "Marbury, Section 13 and the Original Jurisdiction of the Supreme Court, *University of Chicago Law Review*: Vol. 56: Iss. 2, Article 4.
- Available at: <https://chicagounbound.uchicago.edu/ucirev/vol56/iss2/4>
- -Swan, Alan (1981), *Reflections On Dames & Moore V. Regan And The Miami Conference*, 13 U. MIA INTER-AM. L. REV. I, Available at: <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol13/iss1/2>
- -Colucci Iii, Anthony (1982), *Dames & Moore V. Regan: The Iranian Settlement Agreements, Supreme Court Acquiescence To Broad Presidential Discretion*, 31 Cath. U. L. Rev. 565, Available at: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol31/iss3/12>
- -Barkow, Rachel E. (2002), More Supreme Than Court? The Fall Of The Political Question Doctrine And The Rise Of Judicial Supremacy, *Columbia Law Review*, Vol. 102, No. 2 (Mar., 2002), pp. 237-336
- -Cole, Jared (2014), The Political Question Doctrine: Justiciability And The Separation Of Powers", Congressional Research Service, www.crs.gov.
- -Dames & Moore V. Regan Supreme Court Case Files Collection (1980), Box 80. Powell Papers. Lewis F. Powell Jr. Archives, Washington & Lee University School Of Law, Virginia.
- -D'arcy, Rebecca A. (2003). "The Legacy Of Dames & Moore V. Regan: The Twilight Zone Of Concurrent Authority Between The Executive And Congress". *Notre Dame L. Rev.* 79 (1): 291-326.
- -Forte, David (1982), The Foreign Affairs Power: The Dames & Moore Case, *Cleveland State Law Review*, Volume 31, Issue 1, 43-60.
- May, Ernest R. (1991), *National Security In American History, In Rethinking America's Security: Beyond Coldwar To Newworld Order* 95 (Graham Allison & Gregory F. Treverton Eds.
- -Field, Oliver P. (2023), Doctrine Of Political Questions In The Federal Courts, *Minnesota Law Review*.
- -Corn, Geoffrey, Jimmy Gurulé, Eric Talbot Jensen & Peter Margulies (2015), *National Security Law: Principles And Policy*, Wolters Kluwer.
- -Ginsburg, Tom & Albert Chen (2008), *Administrative Law and Governance in Asia Comparative Perspectives*, Routledge.
- -Grant, James (2010), The Rise Of Juristocracy, *The Wilson Quarterly*, Available at: http://archive.wilsonquarterly.com/sites/default/files/articles/WQ_VOL34_SP_2010_Aricle_01.pdf
- -Grove, Tara Leigh (2015), The Lost History Of The Political Question Doctrine, *Faculty Publications*, Available at: <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1796/>
- -Guamieri, Carlo & Patrizia Pederzoli, (2002), *The Power Of Judges: A Comparative Study Of Courts And Democracy*, Newyork: Oxford Univ. Press.
- -Harrison, John (2017), *The Political Question Doctrines*, Virginia Public Law And Legal Theory Research.
- -Lawrence, Hayley N. (2021), A Comparative Study Of The Political Question Doctrine In The Context Of Political System Failures: The United States And The United Kingdom, *Duke Journal Of Constitutional Law & Public Policy*, vol 16: 216-223.
- -Redwood, James D. (1982), Dames & Moore V. Regan: Congressional Power Over Foreign Affairs Held Hostage By Executive Agreement With Iran, *Loy. Law Review*, Available at: <https://digitalcommons.lmu.edu/llr/vol15/iss2/3>
- -Baker, James E. (2007), In *The Common Defense: National Security Law For Perilous Times*, Cambridge University Press.
- -Ferejohn, John (2002), "Judicializing Politics, Politicizing Law", *Law And Contemporary Problems*, Vol. 65, No. 3, pp. 41-68.
- -Koh, Harold Hongju (1990), *The National Security Constitution: Sharing Power After The Iran-Contra Affair*, Yale University Press.
- -Donohue, Laura (2011), The Limits Of National Security, *Georgetown Public Law And Legal Theory Research*, Available at: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1010> Louis Michael Seidman, (2004), *The Secret Life Of The Political Question Doctrine*, Georgetown University Law Center.
- -Teo, Marcus, (2021), Narrowing Foreign Affairs Non-Justiciability, *International & Comparative Law Quarterly*, Volume 70, Issue 2, April 2021, pp. 505 - 527
- -Lee, Marks & John Grabow (1982). President's Foreign Economic Powers After Dames & Moore V. Regan: Legislation By Acquiescence, *Cornell Law Review*, 68 (1): 68-103.
- -Shapiro, Martin (1994), Juridicalization Of Politics In The United States, *International Political Science Review*, Vol.15, No.2, pp. 101-112
- Shapiro, Martin (1995), *The United States, From the book The Global Expansion of Judicial Power*, Newyork University Press, <https://doi.org/10.18574/nyu/9780814770078.003.0007>
- Stone Sweet, Alec (1999), Judicialization And The Construction Of Governance, *Comparative Political Studies*, Volume 32, Issue 2, Available at: <https://doi.org/10.1177/0010414099032002001>
- -Thwaites, Rayner (2016), The Changing Landscape Of Non-Justiciability, *New Zealand Law Review*, Vol. 2016, No. 1, pp. 31-61, 2016