

سازوکار ماهیت و صلاحیت های شورای عالی امنیت ملی با تاکید بر تصمیمات مربوط به فعالیت های هسته ای

علی قربان پور^۱ - ابوالفضل رنجبری^{۲*} - محمد مظهری^۳
تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۶/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۲۴

چکیده:

فعالیت های هسته ای ایران پس از گفتگوهای مربوط به پذیرش قطعنامه ۵۹۸ و آتش بس با عراق از پیچیده ترین و سرنوشت سازترین بحران های بین المللی ایران محسوب می شود. هدف قانونگذار از تأسیس شورای عالی امنیت ملی در حقیقت ایجاد مرکز تخصصی و عالی جهت ایجاد وحدت رویه و اتخاذ سیاست های کلان امنیتی همه جانبه بوده است. در واقع سوال اصلی این است؛ سازوکار ماهیت و صلاحیت های شورای عالی امنیت ملی در تصمیمات هسته ای مبتنی بر چه مکانیزمی هست؟ بر اساس نتایج می توان گفت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی امنیت ملی در شمار مراجع سیاستگذار قرار دارد و نیز با عنایت به اینکه ماهیت لفظی و اصطلاحی سیاست گذاری ناظر بر تعیین خط مشی و محورهای کلی موجود در خصوص موضوعی معین می باشد می توان نتیجه گرفت که بخش مهمی از مصوبات شورای عالی امنیت ملی از مصادیق اعمال صلاحیت مقرر در بند ۱ اصل یکصد و هفتاد و ششم می باشد.

واژگان کلیدی: ماهیت، صلاحیت، شورای عالی امنیت ملی، فعالیت های هسته ای

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

JPIR-2009-1545

۱- دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران

۲- استادیار گروه حقوق، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران: نویسنده مسئول

a.ranjbari_1348@yahoo.com

۳- استادیار گروه حقوق، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

مقدمه

امنیت ملی هم از نظر مفهومی و هم عینیت خارجی دارای ابهام و کدورت است، بخشی از خصوصیت فوق ناشی از نسبیت زمانی و مکانی این موضوع است و به همین دلیل تئوری‌ها و یا استراتژی‌های امنیت ملی در کشورها و دوره‌های مختلف یکسان نبوده و دیدگاه نظامی، اقتصادی، ایدئولوژیک، دولت‌محور یا دولت-ملت محور از گذشته تا حال در کشورهای جهان وجود داشته است. (قامت، ۱۳۹۴: ۱۲۳) جمهوری اسلامی ایران، از دو جنبه تولید و نوع مصرف انرژی هسته‌ای در کانون توجه و مباحثات بین‌المللی واقع شده است از طرفی دستیابی جمهوری اسلامی ایران به فن‌آوری انرژی هسته‌ای و تولید و فراوری اورانیم، جزء معدود کشورهای دارنده این تکنولوژی در جهان تبدیل شده است و از طرف دیگر به لحاظ شبهاتی که در این امر برای کشورهای غربی وجود دارد؛ از جمله به نظر کشورهای غربی، عدم شفاف بودن اهداف استفاده از انرژی هسته‌ای توسط جمهوری اسلامی ایران و از سوی دیگر با توجه به قرار گرفتن ایران در منطقه حساس خاورمیانه (غرب آسیا) و موضع‌گیری ایران نسبت به اسرائیل و تناقض و مخالفت سیاسی با دولت ایالات متحده آمریکا، حساسیت‌های زیادی را نسبت به اهداف مورد استفاده از انرژی هسته‌ای ایجاد نموده است که نهایتاً منجر به برخوردها و موضع‌گیری‌های واضح و آشکار با ایران از طریق سازمان انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل شده است. (خلیلی نژاد، ۱۳۹۴: ۱۸۱)

تأمین امنیت ملی هدف اصلی تصمیم‌گیری در سیاست داخلی و سیاست خارجی به شمار می‌رود. از آنجایی که عناصر اصلی امنیت ملی شامل حفظ استقلال و تمامیت ارضی، حفظ وجهه امنیت ملی و امنیت مرزها و استمرار صلح و پرهیز از جنگ است؛ همواره بر آن تأکید می‌شود. (همان: ۱۸۲)

مفهوم امنیت ملی در برداشتی گسترده شامل اجزای گوناگون است. از جمله: پیگیری و تأمین منافع اقتصادی، حفظ اعتبار ملی، بسط قدرت ملی و تضمین تمامیت کشور، حفظ شأن و اعتبار ملی. از لحاظ بسط قدرت ملی نیز در عصر حاضر منابع قدرت بسیار متنوع‌تر از گذشته‌اند، فرهنگ، زبان، ارتباطات و انرژی هسته‌ای از منابع قدرت محسوب می‌شوند. در خصوص انرژی هسته‌ای باید به این نکته اشاره کرد که انرژی هسته‌ای فقط بمب اتم نیست؛ بلکه کاربردهای دیگری از جمله تولید برق، پیشرفت در امور پزشکی، کشاورزی، صنعت و غیره دارد که موجب پیشرفت و توسعه در امور اقتصادی، فرهنگی، نظامی، اجتماعی و غیره می‌شود، در نتیجه این امر موجب افزایش امنیت سیاسی، امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی و غیره که از ابعاد امنیت ملی محسوب می‌شوند، منجر به بالا رفتن سطح امنیت در تمامی زمینه‌ها می‌شود. (Jonas, 2016)

بنابراین تضمین امنیت ملی و مقابله با خطرات احتمالی در رأس اولویت‌های سیاسی هر کشوری قرار دارد. با توجه به ضعف نهادهای بین‌المللی در تضمین امنیت کشورها، آنها خود از طریق پیمان‌ها و قراردادهای، توسعه توانایی نظامی و آمادگی برای جنگ به منظور تضمین صلح، در جهت تأمین امنیت خود می‌کوشند. (خلیلی‌نژاد، ۱۳۹۴: ۱۸۱) بنابراین مهم‌ترین رویکرد هسته‌ای هر کشور در محدوده امنیت ملی قرار می‌گیرد و امنیت ملی بر رویکرد هسته‌ای باید مسلط باشد و به هیچ عنوان اجازه ندهد این رویکرد از خط قرمز امنیت ملی عبور کند و پیگیری موضوع فقط در محدوده منافع، مصالح و حقوق ملی صورت گیرد. به عبارت دیگر نمی‌توان اولویت امنیت ملی را در همه مباحث مربوط به رویکرد هسته‌ای نادیده گرفت و تصور کرد که پرونده هسته‌ای تعیین‌کننده ضریب امنیت ملی است. (همان: ۱۸۴)

شورای عالی امنیت ملی نهادی است که تحت ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و بر طبق سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام معظم رهبری اقدام می‌کند. مقام رهبری که تعیین‌کننده سیاست‌های کلی نظام است، ناظر بر اجرای آن نیز می‌باشد. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که این مقام، نظارت بر حسن اجرای امور دارد و تصمیمات و مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا می‌باشد. از مراتب قانونی مذکور مشخص می‌شود که، شورا تحت نظارت رهبری عمل می‌کند و اعتبار مصوبات آن منوط به تأیید این مقام است. در این خصوص، قوای سه‌گانه هیچ‌گونه نظارت و اشرافی بر این شورا و مصوبات آن ندارند. بنابراین، شورا در اتخاذ تصمیم خود، مستقل از قوای سه‌گانه عمل می‌کند، درحالی‌که در سیاست هماهنگ نمودن امور کشور با تدابیر دفاعی امنیتی، این قوا، برعکس، تحت تبعیت و تأثیر شورا قرار می‌گیرند. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۸۳۷)

در سال ۱۳۶۸، پس از بازنگری در قانون اساسی که یکی از موارد آن اصلاح اصل ۱۷۶ بود، شورای عالی دفاع جای خود را به شورای عالی امنیت ملی داد. مسائل امنیت ملی به‌عنوان یک حوزه بحث و تحقیق با مسائل مربوط به روابط بین‌الملل و سیاست خارجی نقاط پیوند بسیاری دارد. شاید به همین دلیل تاکنون بسیاری از مسائل امنیت ملی در حوزه روابط بین‌الملل و سیاست خارجی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. اکنون نیز بسیاری از پژوهشگران، مسائل مربوط به امنیت ملی را در حوزه‌های روابط بین‌الملل و سیاست خارجی مطالعه می‌کنند. (روشندل، ۱۳۹۴: ۹)

نخست آنکه حوزه امنیت ملی می‌تواند نظر خود را بر عناصر مشترک و همگونی‌ها و قانونمندی‌های سیاست خارجی کشورها به مثابه یک مجموعه متمرکز کند و از جدا کردن مکانیکی مسائلی که با یکدیگر ارتباط ارگانیک دارند، بپرهیزد و در واقع دست به نوعی مطالعه تطبیقی که بالقوه

می‌تواند زمینه‌ساز همکاری‌های بین‌المللی و افزایش حدود امنیت همگانی شود، جای مناسبی باز کند. امنیت ملی همچنین بر وحدت فعالیت‌های داخلی و خارجی دولت‌ها تأکید می‌ورزد و رفتار دولت‌ها را در چارچوب یک نظام بین‌المللی بررسی می‌کند. (همان: ۱۰). شورای عالی امنیت ملی که در بازنگری سال ۶۸ اضافه شد و در آن ایجاد سازمان‌های موازی مشاهده می‌شود. همان‌طور که می‌دانیم مقام تدوین قانون در اختیار قوه مقننه است و مقام اجرای قانون در اختیار قوه مجریه. اما در مورد شورای عالی امنیت ملی این بحث مطرح است که اگر این شورا در مقام اجرای سیاست‌ها باشد، یک شورای عالی اجرایی است اما در بند ۱ اصل ۱۷۶ سخن از تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور شده است. اما آیا بحث تعیین سیاست امر قانون‌گذاری است؟ در اصل ۱۱۰ ق.ا گفته شده که تعیین سیاست‌های کلی بر عهده مقام رهبری است و طبق اصل ۱۷۶ ق.ا نیز تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی بر عهده شورای عالی امنیت ملی است که با تأیید مقام رهبری قابل اجراست. از طرف دیگر از اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی برمی‌آید که قانون‌گذار مجلس است. اما در بند نخست این اصل حق تعیین سیاست‌های امنیتی و دفاعی به شورا داده شده، پس اگر تعیین سیاست به عنوان امر قانون‌گذاری تلقی شود، بر اساس تفسیر شورای نگهبان و رویه‌های اجرایی تا اینجا عملاً چهار مرجع قانون‌گذاری مطرح شده است: ۱- مجلس شورای اسلامی ۲- مقام رهبری ۳- مجمع تشخیص مصلحت نظام ۴- شورای عالی امنیت ملی. (گرگانی، ۱۳۹۳: ۱۷۶)

پرونده هسته‌ای ایران به چنان مسئله غامض و پیچیده‌ای تبدیل شده است که در چند سال اخیر توجه بسیاری از محققان، کارشناسان و تحلیلگران داخلی و بین‌المللی را به خود واداشته و در این باره خبرگزاری‌ها و رسانه‌های داخلی و بین‌المللی مرتباً به پوشش خبری آن پرداخته و از هر نظر آن را به عنوان یک مسئله حاد بین‌المللی مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند، پس از حادثه ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ به بهانه‌های مختلف تلاش نموده است که ایران را در سطح بین‌المللی زیر فشار گذاشته و منزوی سازد، بدین گونه با متهم ساختن ایران در موضوعاتی همچون حقوق بشر، تروریسم، صلح غرب آسیا و از همه مهم‌تر اشاعه تسلیحات کشتار جمعی، روزبه‌روز بر شدت فشارها بر ایران افزوده است. به نظر می‌رسد ایالات متحده در دوره پس از یازده سپتامبر قانون توجه سیاست خارجی خود در مورد ایران را رفع تهدید هسته‌ای این کشور قرار داده و در این راه از هرگونه ابزار فشاری نیز استفاده می‌نماید. (Snyder, 2016)

۱. تطور امنیت ملی

امنیت مفهومی نسبی و از دغدغه‌های همیشگی بشر است که از سوی دیگر، مفهومی سهل

و ممتنع می‌باشد که شاید ارائه تعریفی دقیق از آن امکان‌پذیر نباشد. (Hecker, 2016) سهل از آن جهت که برای همگان قابل درک و ملموس است و ممتنع از آن رو که ارائه تعریفی دقیق و همه‌جانبه از آن، با توجه به شرایط هر جامعه‌ای دشوار و گاهی غیرممکن است. امنیت ملی از موضوعات پیچیده و مبهمی است که توجه، وقت و هزینه زیادی از سوی سیاستمداران، اندیشمندان، تصمیم‌سازان و نظامیان به خود اختصاص داده است (Jonas, 2016). برخلاف برخی از موضوعات عینی پیچیده که از نظر مفهومی ساده و روشن هستند، می‌توان گفت امنیت شرایطی است که در چارچوب آن فرد در مقابل خطرات، تهدیدات و زیان‌های ناشی از زندگی اجتماعی مورد حمایت جمع (جامعه) قرار می‌گیرد. در مجموع می‌توان امنیت را مصونیت از تعرض و تصرف اجباری بدون رضایت و در مورد افراد، نبود ترس، بیم و دلهره نسبت به حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی، به مخاطره نیافتادن این حقوق و آزادی‌ها و مصون بودن از تهدید، خطر مرگ، بیماری، فقر و حوادث غیر مترقبه و هر عاملی که آرامش انسان را از بین ببرد، تعریف کرد. (نظری، ۱۳۸۹: ۱) امنیت در لغت به معنای ایمن شدن و در امان بودن (معین، ۱۳۶۳: ۳۵۲) آرامش و آسودگی (عمید، ۱۳۷۹: ۲۳۳) و اطمینان و آرامش خاطر، آمده است. (فرهنگ المنجد، ۱۹۷۳: ۱۸) امنیت از ریشه لاتین^۱ به معنای نداشتن دلهره و دغدغه است (نظری، پیشین، ۲) امنیت و احساس نیاز به آن را می‌توان از مهم‌ترین نیازهای ذاتی انسان دانست. امنیت در زمینه‌های داخلی و بین‌المللی یک موضوع بسیار بحث برانگیز در محافل علمی و از جمله مفاهیم پیچیده‌ای است که ارائه تعریفی دقیق از آن به سادگی میسر نمی‌باشد. تعاریف گوناگونی از امنیت ارائه شده است. آرنولد و لفرز بر این عقیده است که امنیت یک ارزش است و در مفهوم عینی، امنیت، فقدان تهدید در برابر ارزش‌های معین و در معنای ذهنی، نبود ترس از حمله علیه همین ارزش‌هاست (Wolfers, 1997) در کل به نظر می‌رسد که یکی از اساسی‌ترین مقولات در این بحث، آن است که مردم یک کشور باید به این حس برسند که امنیت مورد نیاز برای یک زندگی آسوده را دارند.

همواره بشر در منطقه جغرافیایی مشخصی به نام کشور نمی‌زیسته است، در حقیقت در بسیاری از دوران‌های حیات بشری جایگاه‌های متعددی چون: عشیره، قبیله، خانواده بزرگ و امثال آن، به مراتب تعیین‌کننده‌تر و مهم‌تر از مفهوم تکامل یافته‌ای به نام کشور بوده است، بنابراین در بسیاری از مننه تاریخ آن چه باید محافظت می‌شد، مفهوم کشور نبوده بلکه بسیاری مفاهیم کوچکتر

^۱- Secares

از واحد کشور بوده است. (بای، ۱۳۸۸: ۳۰)

باید دانست که، مفهوم کشور به عنوان یک واحد جغرافیایی دارای هویت مستقل که می‌بایست در مذاکرات جهانی و منطقه‌ای از هویت اقتصادی و فرهنگی و نیز مساحت مرزهای خود دفاع کند، وابسته برخی جنبش‌هاست که در تاریخ اروپا به وقوع پیوست. (غفاری‌فرد، ۱۳۹۰: ۲۲۲)

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و امنیت ملی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به مثابه سند و میثاق ملی، در کنار ایجاد شاکله کلی نظام سیاسی با عطف توجه به اهداف ملت ایران، به احصاء حقوق مردمان و همچنین ایجاد، ترکیب و تنظیم نهادهای سیاسی - اجتماعی - اقتصادی - امنیتی ملی و برساختن وظایف آنها پرداخته است که خصوصاً در این مورد اخیر اصول متعددی به بحث امنیت داخلی و خارجی کشور اختصاص یافته است. از همین روی امنیت ملی در قانون اساسی از جمله مهمترین وظایف حکومت تلقی شده است. مقطع زمانی تاسیس و تصویب این قانون از لحاظ فضای بین‌المللی دوران اوج جنگ سرد و سیطره‌ی نگرش سنتی جنگ محور به امنیت ملی بود. حتی پژوهشگرانی که در باب مبانی نظری امنیت ملی - که تا حدودی رنگ دینی هم دارد - کار می‌کردند عمدتاً کارشان متمرکز بر کشف بنیادهای مذهبی، فلسفی و کلامی جنگ و امنیت در عرصه سیاست خارجی بود. (Knoor, 1976: 307) بر این اساس طبیعی بود که نگرشی جنگ محورانه و راهبردی به مقوله امنیت ملی در قانون اساسی نمود یابد.

اگرچه تعالیم اسلامی و آموزه‌های آن در قانون اساسی و کلیت نظام جمهوری اسلامی ایران کلی و گسترده است، اما نمی‌توان برای حوزه امنیت ملی مدام و فقط بر همین آموزه‌ها تاکید داشت. برای مثال فصل اول قانون اساسی که ۱۴ اصل را در برمی‌گیرد همگی شامل اصول و ارزش‌هایی است که برآمده از قرآن و سیره‌ی پیامبر و ائمه است. اصولی مثل توحید، حاکمیت خداوند، رهبری مذهبی، عدالت و قسط، مشروعیت قوانین اسلامی، خانواده، اتحاد اسلامی، دین رسمی کشور و اخلاق حسنه، بنیادهای دینی قانون اساسی هستند. برای تحدید حوزه‌ی کار عرصه‌ی مربوط به امنیت ملی، باید به خود قانون اساسی استناد کنیم. (شاکری، ۱۳۸۱: ۹۶)

قانون اساسی در فصل سیزدهم کلیت حوزه‌ی امنیت ملی را در ذیل شورای عالی امنیت ملی مشخص کرده است و در تعریف این نهاد چنین آمده است: به منظور تامین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی - تشکیل می‌شود. (اصل ۱۷۶) بنابراین در این اصل ضمن تعریف ابعاد و شاخص‌های امنیت ملی کشور، هدف شورا

را حفاظت از منافع ملی، انقلاب اسلامی، قلمرو جغرافیایی کشور و حاکمیت ملی دانسته است. از چندوچون منافع ملی در قانون سخنی به میان نیامده و شارحان قانون اساسی هم به آن اشاره‌ای نکرده‌اند. فقط در یک مورد گفته شده که منافع ملی همان منافع جامعه و نه عده‌ای خاص است. (مدنی، ۱۳۷۵: ۳۷۸)

تمامیت ارضی ایران شامل حفظ قلمرو جغرافیایی ایران در خشکی و دریاست و هیچ کس حق ندارد به تمامیت ارضی کمترین خدش‌های وارد کند. (اصل نهم) «حاکمیت ملی» به معنای قوای سه‌گانه و نهاد ولایت فقیه، در اصل همان حق حاکمیت خداوند است که به انسان واگذار شد است. (اصل ۵۶) پس از دفاع و پاسداری از حاکمیت ملی در حکم وظیفه‌ی شورای عالی امنیت ملی شامل تحقق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش، وجود قوای سه‌گانه و پذیرش رهبری و تفکیک و استقلال آنها از هم می‌باشد (اصول ۵۶ و ۵۷). بنابراین امنیت ملی ایران بر اساس وظایف شورا، تنها به بعد نظامی و دفاعی (یعنی دیدگاه سنتی) محدود نمی‌گردد، بلکه شامل ابعاد جدید امنیت، مثل امنیت سیاسی، هم می‌شود. در نهایت می‌توان گفت که هدف قانونگذار از تشکیل شورای عالی امنیت ملی هم بنیادهای دینی داشته و هم زیربنای سیاسی، مثلاً دفاع از منافع ملی و پاسداری از تمامیت ارضی جزو مبانی سیاسی است و پاسداری از انقلاب اسلامی جزو مبانی دینی و دفاع از حاکمیت ملی هم دارای دو مبنا دینی و ملی است. (شعبانی، ۱۳۷۳: ۱۵۲)

از طرفی دیگر در واقع هدایت اصلی پروژه‌ی اصلی امنیت ملی کشور بر عهده‌ی نهاد رهبری است، زیرا شورای عالی امنیت ملی تحت نظر رهبری است و مصوبات آن بدون تأیید رهبری فاقد اعتبار است. (اصل ۱۷۶) شورای عالی دفاع ملی که در قانون اساسی قبل از سال ۶۸ مبین وجه سخت‌افزاری و نظامی امنیت ملی و صلاحیتی در همین حد بود، پس از بازنگری تبدیل به شورای عالی امنیت ملی شد. مرحوم عمید زنجانی معتقد است که ترکیب اعضای این شورا، گویا و نماد مبانی اسلامی و ملی در حوزه‌ی امنیت است. مثلاً رئیس جمهور نماد مردمی بودن و جمهوریت، وزیر دفاع نماد نقش نظامی - سیاسی، رئیس ستاد مشترک نماینده تخصص نظامی، فرمانده کل سپاه نماینده حضور نظامی مکتب (جهاد) و دو مشاور به تعیین رهبر، مبین نظارت مکتبی و تأمین کننده بعد اسلامی شورا است، (عمید زنجانی، ۱۳۷۲: ۴۷۹) با توجه به مفاد، وظایف و اختیارات شورای عالی ملی و ترکیب اعضای آن، می‌توان اصطلاح فقیه "حفظ کیان اسلام" را منطبق بر کلیت این شورا دانست. مسأله‌ی حفظ کیان اسلامی از نظر فقهی نسبت مستقیم با رکن رهبری دارد. رهبری در مقام ولایت امر مسلمین، مسئول کیان و مأمور تدبیر امور آن بر اساس ضوابط اسلامی است. (هاشمی، ۱۳۷۴: ۴۱۴)

۳. تبیین ماهیت حقوقی شورای عالی امنیت ملی

صرف نظر از قوای سه‌گانه که کار ویژه اصلی آنها بر مبنای عموماً حاکم بر نظریه تفکیک قوا و تصریحات قانون اساسی مشخص شده است، نهادهای دیگری نیز در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارند که ماهیت حقوقی آنها را نه می‌توان به‌طور کامل خارج از کار ویژه این سه قوه و نه می‌توان به‌طور کامل منطبق بر یکی از کار ویژه‌های سه‌گانه فوق دانست. برای نمونه، باوجود آنکه اصول قانون اساسی در رابطه با شورای نگهبان در فصل قوه مقننه قرار دارند و برخی حقوقدانان این اعتقاد را مطرح نموده‌اند که شورای نگهبان بر مبنای دلایل بسیاری حقیقتاً جزئی از قوه مقننه می‌باشد. (مدنی، ۱۳۹۳: ۱۸) ولی در مقابل گروهی معتقدند که با توجه به کار ویژه‌های متنوع شورای نگهبان نمی‌توان آن را نهادی وابسته به قوه مقننه دانست و در حقیقت باید به ماهیت سیاسی و اجرایی آن نیز توجه نمود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۱۶۶) به‌ویژه آنکه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مختلف در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تقویت‌کننده ماهیت اجرایی این شورا می‌باشد و همین نمونه می‌تواند مبین ماهیت دوگانه شورای نگهبان باشد.

شورای عالی امنیت ملی یکی دیگر از نهادهای مهم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد که در خصوص نهاد حقوقی آن بحث‌های مختلفی قابل طرح و بررسی است. از این رو ابعاد حقوقی ماهیت شورای عالی امنیت ملی را در سه محور مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۳-۱- ماهیت شبه تقنینی شورای عالی امنیت ملی

مهم‌ترین و اصلی‌ترین جنبه فعالیت شورای عالی امنیت ملی را می‌توان نهاد شبه تقنینی این شورا دانست. این جنبه مهم از فعالیت شورای عالی امنیت ملی مبتنی بر دلایل مختلفی است که عبارت‌اند از:

دلیل نخست در این رابطه، اشاره قسمت اخیر اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی به اختیار شورای عالی امنیت ملی برای وضع مصوبات قابل اجرا پس از تأیید مقام رهبری می‌باشد که با توجه به چارچوب‌های سه‌گانه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی، می‌توان محدوده این مصوبات را شامل حوزه‌های سیاست‌گذاری، قانونگذاری و مقررات‌گذاری دانست. بر همین اساس، بند اول اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی که به «تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری» اشاره دارد، در حقیقت بیانگر جنبه سیاست‌گذاری نهاد شبه تقنینی شورای عالی امنیت ملی می‌باشد که بر مبنای آن، صلاحیت فوق تنها، محدود به سیاست‌های کلی تعیین‌شده توسط مقام رهبری خواهد

بود که از نمونه‌های قابل ذکر آن می‌توان به سیاست‌های کلی خودکفایی دفاعی و امنیتی ابلاغی در سال ۱۳۹۱ ه.ش اشاره کرد. بنابراین می‌توان گفت که جایگاه حقوقی آن دسته از مصوبات شورا که در مقام اعمال جنبه سیاست‌گذاری آن می‌باشد، علی‌القاعده باید در مرتبه‌ای پایین‌تر از سیاست‌های کلی نظام و فراتر از قوانین عادی باشد. مبنای این دیدگاه صرف نظر از ظاهر اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی، تمایز آشکاری است که در آثار حقوقی همواره میان دو سطح سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری برقرار شده است و در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این تمایز با احصای مراجع سیاست‌گذار و اختصاص صلاحیت قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی قابل اثبات می‌باشد. (مالمیری، ۱۳۹۰: ۲۴۶-۲۴۹) بر همین اساس، با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی در شمار مراجع سیاست‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد. (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۹۹) دلیل دوم اینکه برخی معتقدند که می‌توان برای نهاد شبه‌تقنینی شورای عالی امنیت ملی متصور بود، حضور رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی قوه مقننه در این نهاد می‌باشد که جنبه تقنینی فعالیت‌های آن را تقویت می‌کند. در سطح کلان نظام جمهوری اسلامی ایران، عضویت رئیس مجلس شورای اسلامی در شورای بازنگری قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی فضای مجازی، اختیار وی برای نظارت قانونی بر مطابقت مقررات دولتی با قوانین عادی بر اساس اصول هشتاد و پنجم و یک‌صدوسی و هشتم قانون اساسی، امضای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضای آنها و حق درخواست تفسیر اصول قانون اساسی به‌موجب آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان از صلاحیت‌های خاص رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشند. (درویش، ۱۳۹۲: ۲۱-۱۴)

۲-۳- ماهیت شبه‌اجرایی شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی در ذات خود دارای ماهیت شبه‌اجرایی نیز می‌باشد. این ماهیت شورا را می‌توان مستند به دلایل متعددی دانست که ازجمله مهمترین آنها می‌توان به صلاحیت‌ها و نوع فعالیت‌های شورا و حضور مقامات عالی‌رتبه اجرایی و نظامی در آن اشاره کرد. رویکرد مربوط به بندهای دوم و سوم از اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی که محورهای مهم صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را شامل «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی» و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» معرفی نموده است؛ زیرا واضح

است که حجم قابل توجهی از اقدامات لازم برای «هماهنگی فعالیت‌ها» و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی» ماهیت اجرایی داشته و مستلزم تعیین سازوکاری مشخص برای تحقق آنها هست. به همین نسبت، رویه عملی شورای عالی امنیت ملی نیز در سال‌های فعالیت آن نشان می‌دهد که در کنار سیاست‌گذاری و اعمال نهاد شبه تقنینی؛ این شورا در موارد زیادی خود رأساً به ایفای صلاحیت اجرایی نیز مبادرت نموده است. (اکبری، ۱۳۹۷: ۱۰۶)

جنبه دیگری که ماهیت شبه اجرایی شورای عالی امنیت ملی را تقویت می‌کند، حضور تعداد قابل توجهی از مقامات عالی‌رتبه اجرایی و نظامی در این شورا می‌باشد که در حقیقت اکثریت اعضای شورای عالی امنیت ملی را تشکیل می‌دهند. از لحاظ ترکیب کمی اعضای شورا دولت در شورا پنج عضو مشخص دارد. (رئیس‌جمهور - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - سه وزیر) از قوه مقننه و قوه قضائیه فقط رئیس آن دو و از نیروهای مسلح به‌طور رسمی یک عضو (رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح) شرکت دارد. نمایندگان رهبری نیز دو نفر می‌باشند که با رئیس ستاد کل و حتی با رئیس قوه قضائیه که منصوب رهبری هستند چهار نفر می‌شوند پس از نظر تعداد، غلبه با دولت است. ضمن این‌که رئیس‌جمهور، رئیس شورا نیز می‌باشد. از لحاظ ترکیب کیفی اعضای شورا از نظر کیفیت نیز تیم دولت قوی‌تر است، زیرا قوه قضائیه نهاد ویژه‌ای در خصوص مسائل دفاعی و امنیتی ندارد. مجلس نیز هرچند کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی دارد و یا مرکز پژوهش‌های آن می‌تواند به مسائل دفاعی امنیتی بپردازد لکن اطلاعات و تجربیات آن در حد دولت که دارای وزیر اطلاعات - وزیر کشور - وزیر امور خارجه می‌باشد نیست، زیرا این سه دستگاه بر جزئیات مسائل اطلاعاتی و امنیتی کشور مسلط می‌باشند؛ علاوه بر شخص رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور که مشرف بر منابع اقتصادی و... کشور می‌باشند. لذا ترکیب مذکور این شورا بیشتر به قوه مجریه منتسب است؛ به‌ویژه که رئیس‌جمهور، رئیس این شورا می‌باشد. (اسلامی، ۱۳۸۴: ۲۸۹)

۳-۳- ماهیت شبه قضایی شورای عالی امنیت ملی

یکی دیگر از مهم‌ترین ابعاد مربوط به نهاد شورای عالی امنیت ملی جنبه شبه قضایی فعالیت این شورا می‌باشد. با وجود آنکه به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است» (۳) حضور رئیس قوه قضائیه به‌عنوان عالی‌ترین مقام قضایی کشور در شورای عالی امنیت ملی، بیانگر نهاد شبه قضایی این شورا می‌باشد و برای تبیین بهتر موضوع به جایگاه رئیس قوه قضائیه و ماهیت قضایی وظایف این نقش استناد نمود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌صراحت رئیس قوه قضائیه را عالی‌ترین مقام قوه قضائیه معرفی

نموده است (۴) و با وجود آنکه برخی حقوقدانان در آثار خود کوشیده‌اند تا نقش وی را نوعی نقش اداری و اجرایی معرفی نمایند. (راسخ، ۱۳۹۵: ۱۳۶) ولی نگاهی به قوانین و مقررات موجود بیانگر این واقعیت است که رئیس قوه قضائیه عالی‌ترین مقام قوه قضائیه می‌باشد (۵) و در حوزه اداری و قضایی مهم‌ترین مقام قوه قضائیه محسوب می‌شود. (اکبری، همان: ۱۰۸)

۴. وظایف حقوقی شورای عالی امنیت ملی

یکی از مهم‌ترین مباحث مورد توجه در خصوص شورای عالی امنیت ملی بحث صلاحیت‌های حقوقی این شورا می‌باشد که به ویژه در سال‌های اخیر زمینه طرح بحث‌های گوناگونی را فراهم کرد است. بر اساس اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی، وظایف شورای عالی امنیت ملی شامل این موارد می‌باشد. به‌منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

۴-۱- تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از

طرف مقام رهبری

در تعیین و تدوین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور، عوامل بسیاری ایفای نقش می‌کنند که در صورت شناخت دقیق و صحیح آنها از یک‌سو می‌توان به چارچوبی برای تعیین و جهت‌دهی رفتار خود دست یافت. از سوی دیگر به شناخت و مقابله با سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشورهای رقیب نائل آمد. (ماندل، ۱۳۷۲: ۱۰۸) به‌موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی، مسئول تدوین سیاست‌هایی است که در بالا برشمرده شد. در چارچوب سیاست‌های کلی نظام که بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی از سوی مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شود این شورا همواره نقش موثری دارد.

۴-۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در

ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی

با تغییرات مهمی که عمده‌تأ ناشی از انقلاب صنعتی، انقلاب کبیر فرانسه و انقلاب آمریکا بود زمینه برای تحول مفهوم استراتژی فراهم گردید. بر اساس این تحولات دیگر تنها قدرت نظامی نقش مسلط را در جنگ ایفا نمی‌کرد، بلکه نیروهای نظامی بخشی از کل روندهای جامعه مانند سیاست، اقتصاد، تکنولوژی و... شدند که در جنگ به‌طور هماهنگ و برای رسیدن به اهداف جنگ مشارکت داشتند. از سال‌های اولیه قرن بیستم علاوه بر اینکه بر نقش عوامل دیگر در استراتژی

تأکید می‌شد، ارتباط نزدیکی میان جنگ و سیاست مطرح شد و در کنار موقعیت جغرافیایی و توانمندی اقتصادی، به سیاست دولت به‌عنوان عامل تعیین و تدوین استراتژی توجه ویژه‌ای شد. (خلیلی، ۱۳۸۰: ۴۵۱) ایجاد هماهنگی‌های لازم میان تدابیر دفاعی-امنیتی با همه بخش‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی و اقتصادی، مطابق بند ۲ قسمت دوم اصل ۱۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر عهده‌ی شورای عالی امنیت ملی قرار دارد. لیکن با عنایت به نوع نگرش منطقی نسبت به جایگاه و حدود اختیارات شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان نهادی مشورتی که صرفاً عهده‌دار تعیین سیاست‌های کلی راهبردی، جهت تأمین امنیت در کشور است و با توجه به اهداف متعالی این نهاد در جهت تأمین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی که در صدر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، مورد تأکید قرار گرفته است؛ در این اهداف هر سه قوه می‌توانند اثرگذار باشند. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۳۱)

۴-۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی

پیشبرد سیاست‌های ملی در بخش امنیتی بدون استفاده بهینه از توانمندی‌ها و امکانات بالقوه و بالفعل ملی امکانپذیر نخواهد بود و میان تأمین امنیت در هر دو بعد داخلی و خارجی آن و بهره‌گیری از امکانات مزبور ارتباطی غیرقابل اغماض و پیوندی ناگسستنی وجود دارد. (عزیزی علویچه، ۱۳۷۹: ۵۹) در واقع، تحقق امنیت ملی حاصل جمع تمامی این عناصر خواهد بود به‌ویژه آنکه پس از تحولات ایجاد شده در مفهوم امنیت، در گفتمان‌های مدرن و پسامدرن، دیگر امنیت ملی صرفاً نظامی‌گری تلقی نمی‌شود و در ابعاد گوناگون قابل‌بررسی است. لذا به کارگیری همه امکانات کشور در همه بخش‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، نظامی و... جهت نیل به امنیت ملی در معنای واقعی کلمه، الزامی است. (جمراسی فراهانی، ۱۳۷۴: ۱۴۳) در حقیقت با بند اول و دوم شرح وظایف شورا بسترهای مقتضی برای تأمین اهداف به وجود آمد و با بند سوم، موانع آن از سر راه برداشته شد به این ترتیب، سازوکاری جامع برای تحقق اهداف شورا منظور شد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۷۷۶)

۵. ساختارهای حقوقی اصلی شورای عالی امنیت ملی

در دکترین حقوقی، برخی از صاحب‌نظران صلاحیت حقوقی شورای عالی امنیت ملی را اتخاذ تصمیمات موردی و مشخص دانسته‌اند که باید در چارچوب اهداف و اصول کلی حاکم بر این شورا باشد. به همین نسبت، تصمیمات موردی فوق نیز تنها در صورتی که در حیطه اختیارات مقام رهبری در قوه مجریه باشند؛ برای نهادهای دولتی و نظامی لازم‌الاجرا می‌باشند و اصولاً

خارج از این حوزه نمی‌توانند منشأ اثر شوند. (بالوی، ۱۳۸۵: ۱۰۰-۹۹) رویه شورای عالی امنیت ملی در خصوص ورود به برخی پرونده‌های موردی و خاص، این دیدگاه را در این گروه از صاحب-نظران تقویت نموده است و آنان عملاً به راه کسانی رفته‌اند که در شورای بازنگری قانون اساسی قائل به صلاحیت اجرایی شورای عالی امنیت ملی بوده‌اند. به باور این گروه، خارج شدن شورای عالی امنیت ملی از این سطح از صلاحیت منجر به تعارض عملکرد آن با نهادهای دیگر می‌شود و تعیین سیاست‌های کلی در خصوص مسائل دفاعی-امنیتی نیز در صلاحیت مقام رهبری است که از طریق مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به تعیین آنها اقدام می‌کند. (اکبری، همان: ۱۱۳) به بیان دیگر، شورای عالی امنیت ملی بر اساس ظاهر اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی و با توجه به حضور اعضای عالی‌رتبه سیاسی و نظامی و لزوم تأیید مصوباتش توسط مقام رهبری دارای کار ویژه سیاست‌گذاری می‌باشد و تفاوت سیاست‌گذاری این شورا با تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری با اشاره به این واقعیت در اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی روشن می‌گردد که تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی توسط شورای عالی امنیت ملی در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری می‌باشد و در حقیقت سیاست‌های تعیین‌شده توسط شورای عالی امنیت ملی در طول سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام رهبری تعیین می‌شوند؛ قرار می‌گیرد (همان، ۱۱۴)

۵-۱- اتخاذ صلاحیت سیاست‌گذاری در ابعاد دفاعی-امنیتی

رویه عملی شورای عالی امنیت ملی نیز بیانگر این واقعیت است که این شورا در کنار اتخاذ تصمیمات موردی، در مواردی نیز در پرونده‌های بسیار مهم و تأثیرگذار کشور مانند پرونده مذاکرات هسته‌ای وارد شده است و چنانچه صلاحیت آن را محدود به تصمیمات موردی بدانیم، با مواردی از این قبیل تعارض خواهد داشت. (همان، ۱۱۶) با این وجود، بررسی ابعاد صلاحیت حقوقی شورای عالی امنیت ملی، بر اساس حوزه‌های موضوعی دخالت این شورا در مسائل مختلف نیز واجد اهمیت می‌باشد. بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». این اصل ناظر بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی برای قانون‌گذاری می‌باشد. هرچند این صلاحیت عام به معنای صلاحیت مطلق مجلس برای قانون‌گذاری نیست. زیرا اصل هفتاد و دوم قانون اساسی بلافاصله پس از تصریح به صلاحیت مجلس این نکته را خاطر نشان می‌سازد. (۶) ایفای هریک از وظایف فوق، مشخصاً مستلزم وضع مصوباتی به‌مثابه خروجی بحث می‌باشد و با توجه به ملازمه و نیز با عنایت به رسمیت شناخته شدن صلاحیت شورای عالی امنیت ملی برای هنجارگذاری در راستای تحقق

وظایف فوق که از عبارت «مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست» می‌توان آن را استنباط نمود؛ به نظر می‌رسد هیچ تردیدی در خصوص تخصیص صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس توسط شورای عالی امنیت ملی در سه محور اصل یک‌صد و هفتاد و ششم وجود نداشته باشد و این اصل تنها معطوف است به یکی از مهمترین نهادهای سیاست‌گذاری برای امنیت کشوری. (همان، ۱۱۷)

۲-۵- صلاحیت حقوقی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

صلاحیت دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی را باید در مقابل دو حوزه نسبتاً مجزا بررسی نمود. حوزه نخست شامل صلاحیت‌های ستادی دبیرخانه است که دربرگیرنده صلاحیت‌های ذاتی و دائمی آن و مشابه صلاحیت نهاد دبیرخانه در اغلب ساختارهای شورایی می‌باشد و شامل وظایفی چون تعیین زمان و تهیه دستور جلسات شورای عالی امنیت ملی با مشورت رئیس-جمهور و اعضای شورا؛ ابلاغ مصوبات شورا و نظارت و پیگیری در خصوص اجرای آنها و دریافت اطلاعات و گزارش‌های رسمی از نهادهای مربوطه و تجزیه و تحلیل و جمع‌بندی این اطلاعات و گزارش‌ها به منظور ارائه خروجی آنها به شورای عالی امنیت ملی می‌باشد. در مقابل این دسته از صلاحیت‌ها، صلاحیت‌های عملیاتی دبیرخانه قرار دارد که دربرگیرنده صلاحیت‌هایی است که فراتر از کار ویژه‌های اصلی و ذاتی دبیرخانه بوده و در حقیقت در اثر تفویض اختیار از سوی شورا؛ دبیرخانه صلاحیت انجام این امور را پیدا کرده است. (همان، ۱۱۹) بیانات مقام رهبری به طور دقیق منطبق با یکی از آموزه‌های اصلی حقوق عمومی در خصوص تفکیک اعمال مقدماتی و اجرایی است که نوع نخست ناظر به ماهیت ستادی این اعمال و نوع دوم مبتنی بر ماهیت عملیاتی این اعمال می‌باشد. (روحانی، ۱۳۹۰: ۷۶۷)

۶. منشأ صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در روابط خارجی و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی امنیت ملی موظف به «تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده‌ی سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری» (بند ۱)؛ «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی» (بند ۲)؛ و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی» (بند ۳) است. بر اساس ذیل اصل مذکور، مصوبات این شورا «پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». در مورد نقش شورای عالی امنیت ملی در روابط خارجی و به‌طور مشخص، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، می‌توان دو نقش را

متصور شد: نقش سلبی و نقش ایجابی. بنا بر آنچه در وظایف این شورا ذکر شد، می‌توان گفت که این شورا ممکن است برقراری روابط سیاسی با یک کشور یا ورود در یک اتحادیه بین‌المللی را در چارچوب سیاست‌های مطرح در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ نداند و در مصوبه‌ی خود، چنین اقداماتی را منع کند. در این صورت، دیگر نهادهای ذی‌ربط باید از اقدامات مغایر با چنین مصوباتی خودداری کنند. برای مثال، دولت نمی‌تواند موافقت‌نامه‌ای مغایر مصوبات یادشده منعقد کند و در صورتی که این مصوبه پس از انعقاد موافقت‌نامه باشد، مجلس می‌بایست از تصویب آن خودداری ورزد و در غیر این صورت، مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان مغایر اصل ۱۷۶ تشخیص داده خواهد شد. (خلف‌رضایی، ۱۳۹۴: ۱۱۲) به همین صورت، ممکن است مصوبه‌ی شورای عالی امنیت ملی، انعقاد موافقت‌نامه‌ای خاص یا پیوستن به سازمان یا اتحادیه‌ای بین‌المللی را اقتضا کند. به بیان دیگر، با توجه به شرح وظایف این شورا بر اساس عبارات نسبتاً کلی اصل مذکور، قابل تصور است که پیوستن به یک معاهده یا سازمان بین‌المللی موضوع تصمیم‌گیری این شورا قرار گیرد. البته به نظر می‌رسد، این شورا در مورد بندهای ۱ (سیاست‌گذاری) و ۲ (هماهنگی) نقشی فعال و بی‌واسطه دارد، اما در خصوص بند ۳، یعنی در مقابله تهدیدات- همان‌طور که از ظاهر آن برداشت می‌شود- بهره‌گیری از امکانات کشور ایفای وظیفه می‌کند. طبعاً الحاق به یک موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی نه در قالب سیاست‌گذاری می‌گنجد و نه در چارچوب هماهنگی. تنها چارچوبی که می‌تواند این هدف را توجیه کند، بند ۳ است که به نظر می‌رسد در این فرض، خود شورا نمی‌تواند موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی را تصویب کند، بلکه این اقدام می‌تواند از سوی مقامات ذی‌ربط به عمل آید. (همان) در این صورت، دو حکم و تکلیف قانونی متعارض وجود خواهد داشت: الزام قانونی اجرای مصوبات شورای عالی امنیت ملی و دیگر، الزام اصل ۷۷ بر اینکه «موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. از آنجاکه حکم اصل ۱۷۶ عام است و حکم اصل ۷۷ خاص، با توجه به قواعد حل تعارض می‌توان گفت که اصل ۷۷ مخصص اصل ۱۷۶ خواهد بود، به عبارت دیگر، مصوبه‌ی شورای عالی نمی‌تواند مجوزی برای عدول از اصل ۷۷ فراهم آورد. تفسیر قابل طرح دیگر آن است که اصل ۷۷ در مورد موافقت‌نامه‌ها عام است و موافقت‌نامه‌ای که به موجب اصل ۱۷۶ منعقد شده است (موافقت‌نامه‌هایی که به تشخیص شورا در راستای مقابله با تهدیدات ضرورت دارد)، خاص است که در این صورت، اصل ۱۷۶ مختص اصل ۷۷ خواهد بود. هرچند که به نظر می‌رسد نظر اخیر درست باشد ولی باید گفت فروض مذکور جنبه نظری داشته و در رویه تاکنون چنین امری مشاهده نشده است. (همان، ۱۱۳)

۶-۱- بررسی روند صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در تصویب برجام

در خصوص قرارداد برجام و ارتباط آن با شورای عالی امنیت ملی و جایگاه توافقات بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تاکنون بین صاحب نظران بحث‌های زیادی صورت گرفته است، که ماحصل آن به صلاحیت ممتاز شورای عالی امنیت ملی در تصویب برجام اشاره دارد. در خصوص صلاحیت این شورا در ورود و بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دو دیدگاه در میان حقوقدانان وجود دارد. بر اساس دیدگاه نخست شورای عالی امنیت ملی حق ورود و رسیدگی به برجام و درنهایت تصویب آن را ندارد. براساس این فرض از یک‌سو از آنجاکه قانون‌گذار اساسی به نحو دقیق در مقام بیان روند تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بوده و بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این خصوص در دو اصل ۷۷ و ۱۲۵ تأکید نموده است، این امر در صلاحیت انحصاری این نهاد قرار دارد و ورود شورای عالی امنیت ملی به تصویب معاهدات بین‌المللی مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. (غمامی و نصر‌اللهی نصر آباد، ۱۳۹۳: ۱۰۸) از سوی دیگر بندهای اول و دوم اصل ۱۷۶ در مقام بیان وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی به موضوعاتی همانند سیاست‌گذاری در حوزه‌های امنیتی و دفاعی و هماهنگ نمودن فعالیت‌های بخش‌های گوناگون با این سیاست‌ها اشاره نموده است که به نظر تصویب متن نهایی برجام در قالب هیچ‌یک از وظایف ذکر شده قرار نمی‌گیرد، (همان، ۹۵-۹۶) چرا که بر مبنای اصول حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت نهادها و مراجع بوده مگر آنکه قانونگذار صراحتاً به صلاحیت آنها اشاره کرده باشد. (ویژه، ۱۳۸۸: ۴۴) بر اساس آنچه بیان گردید در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی امنیت ملی صلاحیت تصویب برجام به عنوان یک موافقت‌نامه بین‌المللی را نداشته و این صلاحیت انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد. اما بر اساس دیدگاه دوم که صحیح‌تر به نظر می‌رسد، این شورا صلاحیت ورود به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی از جمله برجام را دارد که این ورود به دو صورت امکان تحقق می‌یابد. براساس فرض اول شورای عالی امنیت ملی می‌تواند از طریق تصویب سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور در حوزه موضوعات مرتبط با توافق ایران و ۱+۵ و یا اتخاذ تصمیماتی در خصوص تهدیدهای داخلی و خارجی، بر تصویب برجام اثرگذار باشد. به عبارت دقیق‌تر شورای عالی امنیت ملی می‌تواند اقدام به تصویب سیاست‌هایی در ارتباط با موضوعات مرتبط با برنامه جامع اقدام مشترک نماید؛ نه اینکه مستقیماً متن برجام را تصویب نماید. در این صورت بررسی و تصویب این سیاست‌ها توسط شورای عالی امنیت ملی نافی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب برجام نیست، لیکن از آنجاکه شان سیاست‌گذاری این شورا (در حیطه صلاحیت در

نظر گرفته شده برای این نهاد) برتر از قاعده‌های حقوقی مصوب مجلس شورای اسلامی می‌باشد، مجلس در فرآیند بررسی و تصویب برجام ملزم به حرکت در چارچوب‌های طراحی شده به‌وسیله‌ی سیاست‌های شورای عالی امنیت ملی می‌باشد؛ چراکه مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی صلاحیت خاص سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در خصوص موضوعات دفاعی و امنیتی بر عهده شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته است و همه نهادهای قانونی موظف به رعایت صلاحیت‌های مذکور در اصل ۱۷۶ می‌باشند. (۷) لازم به ذکر است که شورای نگهبان در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی در حیطه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته آن را مغایر با اصل ۱۷۶ قانون اساسی دانسته است که این خود مؤیدی بر لزوم توجه به صلاحیت‌های مذکور در اصل ۱۷۶ در مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد. (۸) فرض دوم در این خصوص ورود کامل شورای عالی امنیت ملی به موضوع برجام و تصویب متن کامل برجام است که فرضی استثنایی و بعید اما ممکن به نظر می‌رسد. بر مبنای بند سوم وظایف این شورا در اصل ۱۷۶ در مورد مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی، چنانچه در موارد خاص و استثنایی، شورای عالی امنیت ملی، تصویب یا رد یک موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی را «مستلزم مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی» بداند؛ می‌توان صلاحیت تصویب موافقت‌نامه مذکور را در حوزه صلاحیت این نهاد دانست. توضیح آنکه در صورتی که شورای عالی امنیت ملی بر اساس بند سوم از وظایف مندرج در اصل ۱۷۶ تصویب یا رد یک معاهده بین‌المللی را برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی «ضروری و لازم» بداند، مطابق این بند از قانون اساسی باید چنین صلاحیتی را برای این شورا به رسمیت شناخت.^۱ تنها در این صورت است که تصویب کامل برجام توسط شورای عالی امنیت ملی باعث خروج تصویب آن از صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌شود. به نظر می‌رسد به علت محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی، بهترین راهکار برای تضمین حرکت مجلس در چارچوب سیاست‌های مصوب این نهاد (در صورت وجود) در کنار ارسال آنها برای مجلس شورای اسلامی به‌منظور تضمین رعایت مصوبات این نهاد از سوی مجلس در روند رسیدگی به موضوعات مرتبط ارسال این مصوبات برای شورای نگهبان بوده تا شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی در مقام

^۱ - (۹) روحانی: «البته ممکن است این بحث مطرح باشد که نهادهایی باید این متن برجام را بررسی کنند، البته شما می‌دانید که پرونده هسته‌ای از روز اول تحت نظر شورای عالی امنیت ملی اداره می‌شد و این کار هم از سال ۸۲ آغاز شد و هم‌اکنون هم تحت نظر این شورا کارها در حال انجام است و تاکنون بررسی‌های فراوانی صورت گرفته و تقریباً مراحل نهایی خود را سپری می‌کند و قاعدتاً آنچه بر اساس اصل ۱۷۶ تحت نظر شورای عالی امنیت ملی است و این شورا در نهایت اگر تصویب کند به‌طور طبیعی این اصل حاکم بر آن دو اصلی است که در ابتدا ذکر شد»، روحانی، نشست خبری با رسانه‌های داخلی و خارجی، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی فارس به آدرس:

تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی، متن توافق‌نامه را با مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز مطابقت دهد.

۲-۶- نحوه اجرایی شدن تصمیمات شورای عالی امنیت ملی

مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است. (طبق ذیل اصل ۱۷۶) این نکته نیز دارای اهمیت زیادی است که مصوبات شورا باید به تأیید رهبری برسد تا قابل اجرا گردد یا منع اجرا از آن برداشته و الزامی گردد. در این خصوص نکات ذیل شایسته توجه است:

۱. نقش رهبری در شورای عالی امنیت ملی تعیین‌کننده و جهت‌دهنده به نظر می‌رسد، زیرا اولاً، هرگونه اعمال سیاسی باید در محدوده سیاست‌های تعیین‌شده از طرف این مقام باشد؛ ثانیاً، نمایندگان سیاسی و نظامی ایشان در این جلسه بر اساس تصمیمات وی عمل می‌کنند و ثالثاً، مصوبات شورا پس از تأیید وی قابلیت اجرایی پیدا می‌کند، بنابراین اقتدار مقام رهبری بر پیکره شورا آن‌چنان سایه افکنده است که این شورا اصولاً قادر به اتخاذ تصمیم مستقل نیست، اما از طرف دیگر به نظر می‌رسد که این مقام نیز نمی‌تواند سیاست‌هایی را که قانون اساسی برعهده شورا قرار داده مستقلاً تدوین و اجرا کند. (اسلامی، ۱۳۸۴: ۲۹۰)

۲. این شورا در تعیین و اعمال سیاست‌های قانونی خود به‌منظور هماهنگی، می‌تواند مجموعه فعالیت‌های عمومی را تحت‌الشعاع تدابیر متخذه دفاعی قرار دهد و برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی از همه امکانات مادی و معنوی بهره‌جوید. این ابتکار عمل، چه‌بسا نهادهای قانونی کشور را از انجام وظایف مقرر خود معذور کند. برای مثال چنانچه شورا در اتخاذ تدابیر دفاعی خرید تسلیحات نظامی را مقرر دارد و یا ابتکار انعقاد قرارداد صلح را بر عهده گیرد این اعمال در مجموعه معاهدات بین‌المللی قرار دارد که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد (۹) درحالی‌که تصمیمات مصوب این شورا پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا است (۱۰) البته در مقام تفسیر ظاهراً می‌توان چنین اظهار داشت که اصل شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان قاعده لاحق (مصوب ۱۳۶۸) می‌تواند مخصص اصل ۷۷ (مصوب ۱۳۵۸) باشد. اما با توجه به این‌که در مجموعه وظایف و اختیارات شورا تصریحی به انعقاد قرارداد بین‌المللی نشده است، این عدم تصریح بر قبول ادامه حاکمیت عام نظارت استصوابی مجلس بر جمیع مصوبات بین‌المللی کفایت می‌کند. بنابراین به نظر می‌رسد که مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری اصولاً قابل اجرا است، اما برخی از تصمیمات شورا همچون انعقاد قراردادهای بین‌المللی نظامی و سیاسی و تغییر خطوط مرزی (۱۱) موضوعات در حیطه نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و حتمیت اجرای آن موکول به تصویب مجلس خواهد بود. در این خصوص حتی اگر

پارهای از مصوبات شورا بنا به دلایلی سری باشد در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند قانون‌گذار اساسی اجازه می‌دهد رئیس‌جمهور (در مقام ریاست شورای عالی امنیت ملی) از طریق تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی تصویب موضوعات موردنظر را از مجلس بخواهد. (۱۲) تنها ایرادی که ظاهراً می‌توان وارد نمود آن است که چون رهبری به قوای سه‌گانه (از جمله مقننه) نظارت دارد پس از تأیید مصوبات شورا توسط وی، نظارت مجلس بی‌اعتنایی به حریم مقام اعلای سلسله‌مراتب سیاسی است. اما با قبول حاکمیت قانون اساسی بر کلیه نهادها و مقامات و تفکیک وظایف قانونی از یکدیگر این جنبه قابل دفاع به نظر نمی‌رسد و انگهی نظارت شورای نگهبان (فقه‌ها و حقوق‌دانان) بر مصوبات مجلس (۱۳) در هر حال به نحوی است که نظارت عالی‌مقام رهبری را همچنان به قوت خود باقی نگه می‌دارد. (هاشمی، ۱۳۷۴: ۴۲۶-۴۲۳)

۷. امکان‌سنجی تعارض صلاحیت‌ها و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی در ارتباط با مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام

۷-۱- تعارض صلاحیت شورای عالی امنیت ملی با مجلس شورای اسلامی

در صورت تعارض مجلس و شورای عالی امنیت ملی، از آنجاکه شورا سیاست‌گذار است و در مواردی که سیاست‌گذاری می‌کند فاصله بین قانون اساسی و قانون عادی مصوب مجلس را پر و تکمیل می‌کند بر مصوبات مجلس احاطه و اولویت دارد و سیاست‌های آن حاکم بر مصوبات مجلس نیز می‌باشد. اگر بتوان بین قانون و سیاست تفکیک قائل شد اصولاً تعارضی باقی نمی‌ماند و هر کدام در حوزه و مسیر خاص خود حرکت می‌کنند و آنجا که موضوع، دفاعی - امنیتی باشد نظر شورا مقدم بر تصمیم مجلس است یا این که می‌توان گفت صلاحیت مجلس، عام و صلاحیت شورا خاص است؛ در نتیجه صلاحیت خاص مقدم بر عام است مگر در مورد شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی که در اصل ۱۷۶ به قانون عادی و مجلس محول نموده است. همچنین چون مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسد (طبق ذیل اصل ۱۷۶) هم اصل ۴ قانون اساسی و مشروعیت آن رعایت شده است و هم مقام رهبری طبق اصل ۵ و ۵۷ و ۱۰۷ ولایت مطلقه و ولایت امر را بر عهده دارد و قوای سه‌گانه نیز تحت امر وی می‌باشند مقدم بر سایر مسئولین است. در صورت تعارض نیز رهبری بر اساس اصول (۵ - ۵۷ - ۱۰۷ - ۱۱۰) می‌تواند شخصاً تدبیر نموده یا حکم دهد (در مقام ولی امر و ولایت مطلقه) و سایرین موظف به تمکین می‌باشند یا از باب حل معضل نظام می‌تواند طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ آن را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دهد، بنابراین تعارضی باقی نخواهد ماند. (اسلامی، همان: ۲۹۳)

۷-۲- تعارض تصمیمات شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام

طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام اولاً، برای تشخیص مصلحت در موارد اختلاف مجلس و شورای نگهبان در خصوص مصوبات خلاف شرع و قانون اساسی مجلس است؛ ثانیاً، برای مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و ثالثاً، سایر وظایفی که در قانون اساسی مانند حل معضلات نظام و تعیین سیاست‌های کلی نظام به دستور رهبری تشکیل می‌گردد. لذا مجمع، سیاست‌های کلی نظام را تصویب می‌کند و شورای عالی امنیت ملی نیز طبق اصل ۱۷۶ سیاست‌های دفاعی امنیتی را بر اساس سیاست‌های کلی نظام تدوین و تصویب می‌نماید که در این صورت رابطه طولی و هم‌جهت دارد و یا ممکن است مجمع سیاست‌های دفاعی - امنیتی را به آن شورا ارجاع دهد تا تصویب نماید که رابطه عرضی ولی هم‌جهت دارد و تعارضی نیست. اما در صورت اختلاف مجلس و شورای نگهبان در خصوص یک موضوع دفاعی - امنیتی اگر به مجمع ارجاع گردید مجمع باید سیاست مصوب شورای عالی امنیت ملی را در نظر گرفته و تصمیم بگیرد، زیرا مصوبه شورای مذکور طبق اصل ۱۷۶ پس از تصویب رهبری لازم‌الرعایه می‌گردد و به هیچ‌وجه نباید نقض گردد، زیرا لطمه به منافع ملی یا انقلاب اسلامی یا تمامیت ارضی یا حاکمیت ملی موردنظر در صدر اصل ۱۷۶ خواهد بود. پس اصولاً تعارضی باقی نمی‌ماند؛ بر فرض که تعارض نیز رخ دهد با مکانیسم اصول ۵ - ۵۷ - ۱۰۷ - ۱۱۰ که ذکر شد و در صلاحیت مقام ولایت مطلقه امر است، قابل حل هست. برای مثال اگر شورای عالی امنیت ملی اجازه مذاکره در مسائل هسته‌ای داد و مجلس، مذاکرات را نفی کرد و شورای نگهبان به دلیل مصوبه شورای عالی مصوبه مجلس را رد نمود و مصوبه به مجمع ارجاع گردید؛ مجمع باید مصوبه شورای عالی امنیت را لحاظ کند، زیرا صلاحیت شورا خاص و صلاحیت مجلس عام است و از لحاظ حقوقی صلاحیت خاص مقدم بر صلاحیت عام است، علاوه بر این که مصوبه شورا به تأیید مقام رهبری می‌رسد. (همان، ۲۹۴)

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

شورایی که نقطه تماس بالاترین مقام سیاست‌گذاری و مقام اجرایی در نظام جمهوری اسلامی ایران است، یعنی مقام رهبری و مقام ریاست جمهوری، موظف شده موضوع امنیت ملی را مدیریت کند شورای عالی امنیت ملی است. در این اصل بعضی از نکات مربوط به این موضوع مطرح شده و برای مدیریت بهینه، کوتاه مدت و کم هزینه بحران‌های مربوط به امنیت ملی در کشور، شورایی به نام شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور را معرفی کرده تا در آن برای این موضوع،

سیاستگذاری و اقدام شود. با تأمل در اصل ۱۷۶ معلوم می‌شود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رویکرد دوم در مورد هدف امنیت ملی را پذیرفته و به جای اینکه آن را بر اساس تهدیدات امنیتی موجود از ناحیه بیگانگان تعریف کند و به شناسایی تهدیدات و تهدیدات وجودی اقدام کند و با تدابیر امنیتی کشور را از آنها مصونیت ببخشد، با نگاه انتزاعی‌تر به امنیت ملی، اهداف آن را مورد توجه قرار داده است؛ اهدافی که با اندکی تسامح در تعبیر، می‌توان از آنها به ارزش‌های ملی یاد کرد. ارزش‌ها و مؤلفه‌هایی که موجودیت یک کشور در عرصه بین‌الملل را تشکیل می‌دهند و با آنها کشورها از هم متمایز می‌شوند و با به خطر افتادن آنها، موجودیت آن کشور به خطر می‌افتد. این اهداف را می‌توان صریحاً در اصول قانون اساسی مشاهده کرد که عبارتند از: آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی و آزادی‌های مشروع در اصل نه قانون اساسی و همچنین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی در اصل ۱۷۶. تمسک به رویکرد دوم، یعنی توجه به اهداف، این فایده را دارد که هدف از اعمال امنیتی، روشن شده و دقیقاً معلوم است با تأمین امنیت چه اهدافی تحقق می‌یابد و در نتیجه با این وضوح در هدف و عملکرد، امکان نظارت مراجع ناظر بر آنان بیشتر و در نتیجه احتمال سوء استفاده آنان کمتر خواهد بود. بدیهی است رفع تهدید و حفظ منافع کشور در برابر دولت‌های رقیب، مستلزم اقدامات و راهبردهایی خاص است که باید در سطوح مختلف تصمیم‌گیری صورت گیرد. کشوری می‌تواند به درجاتی قابل قبول از امنیت ملی نایل آید که افراد ملت و مسئولین حکومت با توجه به شرایط زمانی و مکانی کشور خود، شناخت دقیق نسبت به پدیده‌های امنیتی‌زا و امنیت‌زدا داشته و آگاهی‌های خود را در قالب سیاست‌ها و راهبردهای مختلف در سطوح گوناگون تصمیم‌گیری مورد استفاده قرار دهند. شورای امنیت ملی معمولاً در کشورها و نیز در نظام جمهوری اسلامی در مرکز نظام هماهنگ‌سازی و پیشبرد اقدامات مربوط به امنیت ملی قرار داشته و مرکز ثقل تدابیر امنیت ملی محسوب می‌شود. هر چند عملکرد شورای مزبور و ساختار تشکیلاتی آن در کشورهای گوناگون متفاوت است؛ لیکن هدف اولیه و اساسی از استقرار آن در همه کشورها، تحقق اهداف حیاتی امنیت ملی قلمداد می‌شود.

پیشنهادهات

۱. به نظر می‌رسد به علت محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی، بهترین راهکار برای تضمین حرکت مجلس در چارچوب سیاست‌های مصوب این نهاد (در صورت وجود) در کنار ارسال آنها برای مجلس شورای اسلامی به‌منظور تضمین رعایت مصوبات این نهاد از سوی مجلس

در روند رسیدگی به موضوعات مرتبط ارسال این مصوبات برای شورای نگهبان بوده تا شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی، متن توافق‌نامه را با مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز مطابقت دهد.

۲. در فرض عدم بازنگری و اصلاح قانون اساسی، اگرچه اقتضائات ذاتی امنیت ملی ممکن است اجازه دخالت نهاد پر تعدادی، مانند مجلس را به مدیران ندهد، ولی نظارت دقیق و بی‌شائبه بر قواعد موضوعه شورای عالی امنیت ملی، می‌تواند با اصلاح قانون دیوان و در نتیجه نظارت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی قضایی به آنها فراهم شود.

۳. با وجودی که عملاً هیچ نهادی نظارت بر قواعد امنیت ملی در دوره اضطرار وجود ندارد، یکی از بهترین مسیرها برای اطمینان یافتن از نبود آسیب‌های فوق، قانون‌گذاری مجلس در این موضوع است. تبعاً این قانون‌گذاری برای چگونگی مدیریت بحران است، نه مدیریت بحران.

۴. نحوه اجرایی نمودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی و ضمانت اجرای نقض مصوبات به‌طور کامل و واضح در قانون آیین دادرسی کیفری و قانون مجازات اسلامی توسط مقنن بیان گردد.

پی‌نوشت‌ها

(۱) ماده یک قانون مدنی: مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضا و به مجریان ابلاغ نماید و دستور انتشار آن را صادر کند و روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت پس از ابلاغ، منتشر نماید. تبصره: در صورت استنکاف رئیس‌جمهور از امضا یا ابلاغ در مدت مذکور در این ماده به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی روزنامه رسمی موظف است ظرف مدت ۷۲ ساعت مصوبه را چاپ و منتشر نماید.

(۲) ماده ۱۸ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان: تفسیر اصول قانون اساسی با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی و رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می‌گیرد.

(۳) اصل یک‌صد و پنجاه و نهم: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آنها منوط به حکم قانون است.

(۴) به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.

(۵) ماده ۲ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه: ریاست قوه قضائیه سمت قضائی است و هرگاه رئیس قوه قضائیه ضمن بازرسی، رأی دادگاهی را خلاف بین شرع تشخیص دهد آن را جهت رسیدگی به مرجع صالح ارجاع خواهد داد.

(۶) اصل چهارم قانون اساسی: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است.

(۷) در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی بیان این نکته ضروری است که اطلاق عنوان مصوبه شورا، تنها شامل مصوباتی می‌گردد که در جلسه رسمی شورا و با حضور اعضا (مطابق با آیین‌نامه جلسات) به تصویب رسیده و پس از آن به تأیید رهبری برسد و در غیراینصورت هرگونه مصوبه‌ای مانند مصوبات دبیر، مصوبات کمیسیون‌ها، مصوبات کمیته‌های فرعی و یا مصوبات دبیرخانه شورا، دارای چنین جایگاهی نیست و نمی‌تواند مانع از رسیدگی مجلس شورای اسلامی به متن توافق نهایی باشد.

(۸) برای نمونه می‌توان به نظریات شورای نگهبان در خصوص قوانین طرح اصلاح قانون آیین دادرسی کیفری (به شماره ۹۴/۱۰۲/۱۱۸۹)، لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ارتقای نظام مالی کشور (به شماره ۳۸۱۱/۱۰۲/۹۳) و طرح تقویت ارزیابی جمهوری اسلامی ایران (به شماره ۸۹/۳۰/۳۸۶۲۷) اشاره نمود.

(۹) اصل ۷۷ قانون اساسی: عهدنامه‌ها، مقاوله نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.

(۱۰) ذیل اصل ۱۷۶: مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

(۱۱) اصل هفتاد و هشتم: هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور، به شرط اینکه یک‌طرفه نباشد و به استقبال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزنند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.

(۱۲) اصل شصت و نهم: در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس-جمهور یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیرعلنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه‌چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد.

(۱۳) اصل نود و یکم: به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم‌مغایرت مصوبات مجلس شورای ملی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز انتخاب این عده با مقام رهبری است. شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای ملی معرفی می‌شوند و بارای مجلس انتخاب می‌گردند.



منابع فارسی:

کتاب

- بای، یارمحمد (۱۳۸۸)، ژئوپلیتیک تاریخی ایران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- جمراسی فراهانی، علی اصغر (۱۳۷۴)، بررسی مفاهیم نظری امنیت ملی، چاپ اول، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی
- خلف رضایی، حسین (۱۳۹۴)، موافقت نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی ج.ا.ا، نشر پژوهشکده شورای نگهبان، تهران، چاپ اول
- خلیلی نژاد روح‌الله (۱۳۹۴)، تحلیل و بررسی حقوقی برنامه هسته‌ای ایران با گروه ۵+۱، نشر مجد، تهران، چاپ اول
- درویش متولی، میثم (۱۳۹۲)، جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، با نگاه تطبیقی به نظام حقوقی آمریکا و انگلیس، پژوهشکده شورای نگهبان
- راسخ، محمد (۱۳۹۵)، نظارت و تعادل در حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک
- روحانی، حسن (۱۳۹۰)، امنیت ملی و دیپلماسی هسته‌ای، تهران، انتشارات مرکز تحقیقات استراتژیک، چاپ ششم
- روشندل، جلیل (۱۳۹۴)، امنیت ملی و نظام بین‌المللی، نشر سمت، تهران، چاپ یازدهم
- زارع قراملکی، محمد (۱۳۸۹)، تفکر سیاسی در قرآن، تهران، انتشارات کانون اندیشه جوان
- شعبانی، قاسم (۱۳۷۳)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات اطلاعات
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۸)، جلسه ۳۶، جلد ۲، انتشارات اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی
- عزیزی علویچه، حسن (۱۳۷۹)، مفهوم‌شناسی امنیت. شرحی بر تهدیدات امنیتی، پژوهشکده مطالعات راهبردی
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، فقه سیاسی، حقوق اساسی شامل دوران باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگری (۱۳۶۸)، چاپ اول، تهران، دانشگاه تهران
- عمید، حسن (۱۳۷۹)، فرهنگ فارسی، انتشارات امیرکبیر، تهران
- غفاری فرد، عباسقلی، (۱۳۹۰)، تاریخ اطلاعات اروپا، چاپ سوم، انتشارات اطلاعات، تهران
- قامت، جعفر (۱۳۹۴)، منافع ملی و امنیت ملی، نشر قومی، تهران، چاپ اول

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۸۶)، نشر دوران، تهران
- ماندل، رابرت (۱۳۷۷)، *چهره متغیر امنیت ملی*، ترجمه، پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، انتشارات مطالعات راهبردی، چاپ اول
- محمدی گرگانی محمد (۱۳۹۳)، *جستاری بر قانون اساسی ج.ا.ا.*، نشر شهردانش، تهران، چاپ اول

- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، نشر پایدار
- معین، محمد (۱۳۶۳)، *فرهنگ فارسی*، انتشارات امیرکبیر، تهران
- مالوف، لویس (۱۳۹۵)، *فرهنگ المنجد*، ترجمه محمد بندریگی، نشر تهران اسلامی
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۵)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، مجتمع آموزش عالی قم
- (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی ج.ا.ا. حاکمیت و نهادهای سیاسی*، جلد دوم، نشر میزان، تهران، چاپ نوزدهم
- (۱۳۷۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ اصول و مبانی کلی نظام*، جلد اول، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، نشر یلدا

مقالات

- اسلامی، علیرضا (۱۳۸۴)، *رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت*، فصلنامه علوم سیاسی، سال هشتم، شماره ۳۲
- خلیلی، رضا (۱۳۸۰)، *عوامل و مراحل تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی امنیت ملی*، نشریه راهبرد، شماره ۲۰
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، *حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران*، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰
- شاکری، رضا (۱۳۸۱)، *مبانی اسلامی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، نشریه مطالعات راهبردی، شماره ۱۵
- مهدی غمامی، علیرضا نصراللهی نصر آباد (۱۳۹۳)، *تحلیل حقوقی ماهیت و اعتبار برنامه اقدام مشترک با تأکید بر اصل حاکمیت قانون اساسی*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۸
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۰)، *تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانونگذاری*، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال هجدهم، شماره ۶۷

- ویژه، محمد رضا (۱۳۸۸)، اصل قانون مداری در اعمال اداری، مجله آموزه‌های حقوقی، شماره ۱۲

پایان نامه

- بالوی، مهدی (۱۳۸۵)، مطالعه تطبیقی شورای عالی امنیت ملی در ایران و نهادهای مشابه در سایر کشورها، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

English References

Books

- Knorr, Klaus (1976). Historical Dimension of National Security Problems Alen Press USA
- Wolfers, A (1997), **National Security as an Ambiguous Symbol**, vol1. Sage publication, First pub

Articles

- Jonas, D. S. (2016), **The Iran Nuclear Deal as a New Model for International Lawmaking**, Paper presented at the Proceedings of the Annual Meeting-American Society of International Law
- Snyder, R. (2016), **Iran and multinational enrichment in the Middle East**, Bulletin of the Atomic Scientists, 72(1)

