

رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت

تاریخ دریافت: ۸۴/۷/۶

تاریخ تأیید: ۸۴/۹/۱۲

علیرضا اسلامی *

امنیت ملی یکی از حیاتی‌ترین موضوعات اصلی هر کشور است. پرسش‌های ذیل، مبتنی بر پیش فرض مذکور، محورهای اصلی مقاله حاضر را تشکیل می‌دهد:

۱. آیا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ظرفیت لازم را برای تأمین امنیت ملی داراست؟
۲. چرا شورای ملی دفاع پس از ده سال در بازنگری قانون اساسی به شورای عالی امنیت ملی تغییر یافت؟
۳. و چه راهکارهایی برای تعارضات احتمالی در خصوص امنیت ملی در قانون اساسی پیش بینی شده است؟

در این مقاله تلاش شده است ضمن پاسخگویی به پرسش‌های مذکور نقش رهبری، قوای سه‌گانه و شورای عالی امنیت ملی در تأمین امنیت ملی و نحوه هم‌آهنگی بین ارکان مذکور تبیین و نحوه اجرای تصمیمات امنیتی بحث شود.

واژه‌های کلیدی: قانون اساسی، امنیت، شورای عالی امنیت، اصل ۱۷۶، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام.

نحوه حل تعارض در موضوعات امنیتی

وقتی دانشمندان علوم اجتماعی مدرن از مفهوم امنیت ملی صحبت می‌کنند عموماً منظورشان



توانایی یک ملت برای حفاظت از ارزش‌های داخلی در مقابل تهدیدات خارجی است. لذا این میدان مطالعه، تمام اقدامات انجام شده توسط ملت‌ها برای طراحی، تصمیم‌گیری و ارزیابی تصمیمات و سیاست‌های اتخاذ شده برای افزایش این توانایی را در بر می‌گیرد. یک ملت وقتی امنیت دارد که مجبور نباشد منافع مشروع خویش را برای احتراز از جنگ، قربانی نماید و در صورت لزوم نیز قادر باشد که منافع مشروع خویش را از طریق جنگیدن حفظ کند.^۱

اگر امنیت را مهم‌ترین کارکرد و خدمت دولت جدید بدانیم، امنیت ملی بزرگ‌ترین دغدغه هر نظام سیاسی است که با عناصر ایدئولوژیک و فرهنگی، اجتماعی و نظام پیوند خورده است. ایدئولوژی رسمی و قانونی در جمهوری اسلامی ایران، برآمده از فرهنگ و ارزش‌های اسلامی است که به طور طبیعی بیش از هر جایی در قانون اساسی در حکم سنگ بنای نهادها و تأسیسات سیاسی تجلی و تبلور یافته است. امنیت جوامع را معمولاً به پنج دسته نظامی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی تقسیم می‌کنند که حکومت در تأمین و استقرار آنها نقش مهمی دارد. حکومت، دست کم در نگرش سنتی متکفل و مسئول امنیت ملی است. حکومت در مقام دستگاه سیاسی کشور که ابزارهای مشروع سلطه و اقتدار را در اختیار دارد به تدبیر امنیت ملی می‌پردازد. این دستگاه‌ها از نهادها و بخش‌هایی مثل قوای سه‌گانه، سازمان‌های تابعه و... تشکیل می‌شود که ترتیبات، روابط، تشکیلات و وظایف همه آنها را قانون معین می‌کند؛ قانون اساسی مرجع نهایی در این مورد است.

هر قانون اساسی دارای مجموعه‌ای اصول و دارای یک روح حاکم بر آن است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در ۱۲ فروردین ۱۳۵۸ به تصویب مردم ایران رسید، مرجع همه سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های ملی است از همین روی امنیت ملی در قانون اساسی از جمله مهم‌ترین وظایف حکومت تلقی شده است. مقطع زمانی تأسیس و تصویب این قانون از لحاظ فضای بین‌المللی، دوران جنگ سرد و سیطره نگرش سنتی جنگ محور به امنیت ملی بود. حتی پژوهش‌گرانی که در باب مبانی نظری و اخلاقی 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. بر این اساس طبیعی بود که نگرش جنگ محورانه و راهبردی به مقوله امنیت ملی در قانون اساسی تبدیل به دغدغه اصلی شود.^۲

تصمیم‌سازی در سطح ملی نیازمند تعیین چهارچوب‌ها و قواعد تصمیم‌سازی است. هم‌چنین صلاحیت‌های هر یک از اجزا و میزان اعتبار آنها، روش‌های هم‌آهنگی بین تصمیمات و نظرات و نیز مکانیزم‌های حل اختلاف در صورت بروز آن باید از پیش معلوم باشد. بنیان «قاعده / نظم» وظیفه دارد این عوامل را مشخص نماید. این کارکرد معمولاً از طریق حقوق اساسی کشورها مطرح می‌گردد. اگرچه ممکن است مسائل و سطوح پائین‌تری از آن در سایر بخش‌های حقوقی نیز مورد توجه قرار

گیرد. در سیستم امنیت ملی این بخش از حساسیت بیشتری برخوردار است و طرح شفاف اجزا و مراحل تصمیم‌سازی امنیتی بسیار مهم است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهایی که می‌توانند به نحوی در سیستم تصمیم‌سازی امنیت ملی دخالت کنند قابل شناسایی می‌باشند. رهبری، مجمع تشخیص مصلحت، شورای عالی امنیت ملی، مجلس و دولت به ویژه برخی از بخش‌ها مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نهادهای مهمی هستند که در این حوزه وارد می‌شوند. بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ تعیین سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری است و طبیعی است بخشی از این سیاست‌ها با مسائل امنیت ملی ارتباط مستقیم دارد. هم‌چنین مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق با بند فوق در بررسی سیاست‌های کلی نقش مشورتی و کارشناسی ایفا می‌کند.^۳

بر این اساس هرچند رهبری - قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح درگیر مسائل امنیتی هستند، زیرا مسائل امنیتی تحت عنوان مسائل ملی است و این نهادها با تصمیمات ملی سروکار دارند؛ مثلاً طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام که به طور عام به امنیت ملی هم ارتباط دارد و یا به طور خاص ممکن است مربوط به امنیت ملی باشد یا در اعلام جنگ و صلح که مربوط به امنیت ملی است یا در نصب و عزل فرماندهان نظامی نقش اساسی دارد یا قوه مجریه که تهیه لوایح را به عهده دارد یا تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها را طبق اصل ۱۳۸ به عهده دارد یا قوه مقننه که طبق اصل ۷۱ می‌تواند در همه زمینه‌ها قانون وضع نماید یا طرح خاصی را در زمینه مسائل امنیتی تدوین و تصویب نماید یا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی که تدوین و اجرای بودجه کشور را به عهده دارد؛ در تصمیم‌سازی که فرایندی خاص دارد مؤثرند. حتی N.G.Oها می‌توانند در این فرایند مؤثر باشند تا به تصمیم‌گیری برسند، لکن وظیفه این نهادها در زمینه امنیت ملی عرضی است نه ذاتی، در حالی که وظیفه امنیت ملی ذاتاً به عهده شورای عالی امنیت ملی است که در اصل ۱۷۶ اهداف، ترکیب و نحوه تصمیم‌گیری آن مشخص شده است.

شورای عالی امنیت ملی

جایگاه و نقش شورای عالی دفاع در شرایط جنگی و احتمال تهاجم نظامی از بیرون مرزهای کشور امری کاملاً واضح و منطقی و قابل قبول است و به همین دلیل بود که در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ در اصل ۱۱۰ پیش‌بینی و اعضای آن دقیقاً تعیین شده بود. این در حالی است که قانون اساسی برای دفاع از تمامیت ارضی و دفع تهاجمات احتمالی مسئولیت‌های لازم را بر عهده نیروهای مسلح و بسیج مردمی گذارده و تکلیف فرماندهی کل قوا را تعیین کرده بود: نکته ابهام‌آمیز در قانون اساسی گذشته این بود که خطرات احتمالی برای کشور اختصاصی به تهاجم از خارج مرزهای کشور ندارد. حفظ استقلال کشور که وظیفه اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران است بدون تأمین امنیت به مفهوم



عام امکان پذیر نیست و از سوی دیگر آسیب پذیری استقلال تنها از بعد نظامی نیست و همواره ممکن است ضربه‌های مهلک بر استقلال کشور در بُعد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی وارد شود. وجود شورای امنیت کشور با بافت ضعیف و وظایف ابهام‌آمیز آن که قبل از بازنگری در وزارت کشور تشکیل می‌شد و هم اکنون هم به عنوان زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی کار می‌کند برای ایفای مسئولیت سنگین تأمین امنیت همه جانبه کشور که بسی فراتر از مسئولیت‌های یک وزارت خانه (وزارت کشور) است کافی به نظر نمی‌رسید از این رو حذف شورای عالی دفاع در حقیقت به سبب آن انجام گرفت که نهاد شامل تری جای‌گزین آن گردد و حدود اختیارات بیشتری را بر عهده گیرد. از سوی دیگر تأمین اهداف دفاعی و پاسداری از تمامیت ارضی و امنیت کشور امری کاملاً اجرایی است. گنج‌آیندین چنین مسئولیت اجرایی در وظایف رهبری نمی‌توانست توجیه منطقی به همراه داشته باشد. مشغول کردن حوزه رهبری با مسائل اجرایی نه تنها مانعی برای ایفای مسئولیت‌های بزرگ در قلمرو وسیع امت و جهان اسلام محسوب می‌شد اصولاً دولت را که به صورت اصلی، مسائل اجرایی را بر عهده دارد از کسب توان مندی‌های بیشتر باز می‌داشت.^۴

هم‌آهنگی در سیاست‌های عمومی از جمله ضرورت‌های تجربه‌شده‌ای است که امروزه اصولاً در تمام نظام‌های سیاسی به آن پرداخته می‌شود. سیاست‌های داخلی و خارجی از یک طرف و مجموعه سیاست‌های خارجی از طرف دیگر آن چنان به یک دیگر مرتبط هستند و تحت تأثیر یک دیگر قرار می‌گیرند که زمام‌داری کشور فقط در یک نظام هم‌آهنگ قادر به اتخاذ تصمیم شایسته خواهد بود. شورای عالی امنیت ملی نهادی است که قانون‌گذار اساسی پس از کسب تجربه پرمجرای ده ساله جمهوری اسلامی (۶۸ - ۱۳۵۸) در بازنگری سال ۱۳۶۸ آن را تأسیس نموده است. این شورا که به ریاست رئیس‌جمهور و زیر نظر مقام رهبری تشکیل می‌شود و جای‌گزین شورای عالی دفاع ملی و شورای امنیت کشور می‌باشد؛ با توجه به ترکیب جامع الاطراف خود در تأمین اهداف بسیار مهم و بنیادی، وظایف بسیار اساسی را بر عهده دارد. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که راهبری پاره‌ای از سیاست‌های اساسی داخلی و خارجی در یک اشتراک مساعی هم‌آهنگ صورت می‌گیرد. تأمین منافع ملی، پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی در زمره اهدافی است که شورای عالی امنیت ملی آن را تعقیب می‌کند. تعیین سیاست‌های دفاعی، هم‌آهنگ نمودن همه فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی با تدابیر دفاعی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای خارجی، سیاست‌های هم‌آهنگی است که در جهت تأمین این اهداف به کار می‌رود.^۵

اعضای شورا عبارتند از:

رؤسای قوای سه‌گانه

رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح

مسئول امور برنامه و بودجه

دو نماینده به انتخاب مقام رهبری

وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات

حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد.

مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.^۶

اعضای شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی دارای دو دسته عضو می‌باشد: دسته‌ای عضو ثابت و اصلی که در هر جلسه باید حضور داشته باشند تا عنوان شورای عالی امنیت ملی بر آن اجتماع قابل اطلاق باشد و عبارتند از رؤسای قوای سه‌گانه - رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح - مسئول امور برنامه و بودجه - دو نماینده به انتخاب رهبری - وزیر امور خارجه - وزیر کشور - وزیر اطلاعات.

دسته دوم از اعضای شورای عالی امنیت ملی که عضویت ثابت ندارند و به اقتضای ارتباط با مسئله مطروحه ممکن است شرکت نمایند، مانند وزرا و مقامات عالی‌رتبه ارتش و سپاه.^۷

۱. ترکیب کمی اعضای شورا

دولت در شورا پنج عضو مشخص دارد (رئیس جمهور - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور - سه وزیر). از قوه مقننه و قوه قضائیه فقط رئیس آن دو و از نیروهای مسلح به طور 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 این که رئیس جمهور، رئیس شورا نیز می‌باشد.

۲. 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 هر چند 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 می باشد نیست، زیرا این سه دستگاه بر جزئیات مسائل اطلاعاتی و امنیتی کشور مسلط می باشند؛ علاوه بر شخص رئیس جمهور و رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور که مشرف بر منابع اقتصادی و... کشور می باشند. لذا ترکیب مذکور این شورا بیشتر به قوه مجریه منتسب است؛ به ویژه که رئیس جمهور، رئیس این شورا می باشد. به نظر می رسد گفتمان غالب در مجمع بازرنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بر آن بوده است که افراد کمتری در این شورا حضور یابند لذا رئیس مجمع تشخیص مصلحت یا فرماندهان و رؤسای سپاه و ارتش در آن حضور ندارند. شاید تصور می شد بیشتر موضوعات اطلاعاتی است که افراد را محدود کرده اند. هر چند مسئولین مجوز دسترسی به اطلاعات طبقه بندی شده را دارند. لذا قوه مجریه در فرایند تصمیمات امنیتی نقش بسیار موثری دارد و در واقع می توان گفت نقش اول با رهبری و سپس رئیس جمهور است.

شوراهای فرعی

در ذیل اصل ۱۷۶ اشاره به شوراهای فرعی شده است هم چون شورای دفاع و شورای امنیت کشور که ریاست آن با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی امنیت ملی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون تعیین می کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می رسد.

در این جا سؤالاتی مطرح می گردد که آیا مجلس این شوراهای فرعی را تأسیس و حدود اختیارات و وظایف آنها را تعیین می کند و چارت و نمای تشکیلاتی آن به تصویب شورای عالی می رسد؟ یا شورای عالی یک شورای فرعی را تأسیس می کند و حدود و اختیارات آن را مجلس تعیین می کند؟ تاکنون مجلس قانونی در این خصوص تصویب ننموده است. از طرفی به وجود دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیر آن در قانون اساسی تصریح نشده است. گسترش وظایف دبیر و دبیرخانه یا محدودیت آن به شخصیت فرد بستگی دارد. چه بسا دبیرخانه روی موضوعاتی حساسیت نداشته و آنها را از دستور خارج کند (غیر از ارجاعات رهبری و رئیس جمهور).

نحوه اجرایی شدن تصمیمات

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 تعیین کننده و جهت دهنده به نظر می رسد، زیرا اولاً،

هرگونه اعمال سیاسی باید در محدوده سیاست‌های تعیین شده از طرف این مقام باشد؛ ثانیاً، نمایندگان سیاسی و نظامی وی 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 آن چنان 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 بر عهده شورا قرار داده مستقلاً تدوین و اجرا کند. خلاصه آن که شورای عالی امنیت ملی آمیزه‌ای از عناصر مشورت، پشتیبانی، تدارک و اقتدار است که سیاست خارجی را در زمینه‌های مورد نظر راهبری می‌کند.

۲. این شورا در تعیین و اعمال سیاست‌های قانونی خود به منظور هم‌آهنگی، می‌تواند مجموعه فعالیت‌های عمومی را تحت الشعاع تدابیر متخذة دفاعی قرار دهد و برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی از همه امکانات مادی و معنوی بهره جوید. این ابتکار عمل، چه بسا 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 قانوناً باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد (اصل ۷۷) در حالی که تصمیمات مصوب این شورا پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجرا است (اصل ۱۷۶) البته در مقام تفسیر ظاهراً می‌توان چنین اظهار داشت که اصل شورای عالی امنیت ملی به عنوان قاعده لاحق (مصوب ۱۳۶۸) می‌تواند مخصّص اصل ۷۷ (مصوب ۱۳۵۸) باشد. اما با توجه به این که 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 پس از تأیید مقام رهبری اصولاً قابل اجرا است، اما برخی از تصمیمات شورا هم چون انعقاد قراردادهای بین‌المللی نظامی و سیاسی (اصل ۷۷) و تغییر خطوط مرزی (اصل ۷۸) موضوعاً 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 سرّی 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 مورد نظر را از مجلس بخواهد. (اصل ۶۹) 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 مقام‌اعلای سلسله مراتب سیاسی است. اما با قبول حاکمیت قانون اساسی بر کلیه نهادها و مقامات و تفکیک وظایف قانونی از یک دیگر این جنبه قابل دفاع به نظر نمی‌رسد و انگهی نظارت شورای نگهبان (فقها و



حقوق دانان) بر مصوبات مجلس (اصل ۹۱) در هر حال به نحوی است که نظارت عالی مقام رهبری را هم چنان به قوت خود باقی نگه می‌دارد.^۸

کارکردهای پسینی در قانون اساسی

پس از تعیین چهارچوبهای اساسی و مفاهیم پایه در هر دستگاه تصمیم‌سازی، به طور طبیعی باید انتظار داشت که سیستم مفروض، محصولات و خروجی‌هایی را ارائه دهد. بنیان «قاعده / نظم» در نحوه برخورد با این خروجی‌ها دو کارکرد مهم دارد که کاهش اختلاف و ایجاد هم‌آهنگی و نظم بیشتر، موضوع اصلی این کارکردهاست.

۱. طبقه‌بندی و اعتبار سنجی خروجی‌ها

بنیان «قاعده / نظم» به این نکته توجه داشته است که نهادهای اساسی و مهم در یک سطح قرار نمی‌گیرند و نسبت‌های طولی و عرضی مختلفی با هم خواهند داشت. بنابراین لازم است اعتبار تصمیمات گوناگون و متنوعی که در سیستم اتخاذ می‌شود به صورت قاعده‌مند طبقه‌بندی شود. تصمیمات سیستم امنیت ملی نیز حاوی مراتب مختلفی است. قانون اساسی، سیاست‌های کلی رهبری، قوانین مجلس، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مهم‌ترین قواعد و تصمیمات در فرایند مذکور است. بر اساس اصول قانون اساسی، ترتیب قانون اساسی و سیاست‌های کلی از نظر اعتبار روشن است. هم‌چنین قرار گرفتن قوانین مجلس و مصوبات شورای عالی امنیت ملی در رتبه پس از قانون اساسی و سیاست‌های کلی رهبری نیز محرز است. اما سؤال قابل طرح آن است که در خصوص موضوعات خاص دفاعی - امنیتی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی مقدم است یا مجلس؟ به عبارت دیگر آیا مجلس می‌تواند با قانون عادی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی را نقض کند یا خیر؟ مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی دو گونه است. گاهی در مورد یک واقعه، حادثه و مورد خاص تصمیمی گرفته می‌شود و این تصمیم به موارد دیگر تسری پیدا نمی‌کند. گاهی نیز مصوبات جنبه کلی دارد مانند موضوع بند ۱ اصل ۱۷۶ در مورد تعیین سیاستهای دفاعی - امنیتی کشور.

به نظر می‌رسد در قسم اول از مصوبات شورا، مجلس نمی‌تواند دخالتی داشته باشد، زیرا چنین مواردی ذاتاً قابلیت قانون‌گذاری ندارند و صلاحیت اتخاذ تصمیم موردی و خاص شورای عالی امنیت ملی، نقض‌پذیر نیست. علاوه بر این که اصل استقلال قوا نیز اجازه دخالت قوه مقننه در این نوع تصمیمات را مجاز نمی‌شمارد.

اما در قسم دوم از تصمیمات شورا ممکن است با توجه به کلی بودن این تصمیمات که از این جهت می‌تواند با قانون شباهت داشته باشد این شبهه مطرح شود که صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی مطابق با اصل ۷۱ قانون اساسی اقتضا دارد که مجلس بتواند با وضع قوانین،

مصوبات کلی شورای عالی امنیت ملی را نقض کند یا در مقام تعارض قوانین عادی با مصوبات شورا، قوانین عادی مقدم باشد. اما به نظر می‌رسد به چند جهت مصوبات شورا در حدود صلاحیت‌های مطرح شده در قانون اساسی مقدم بر قوانین عادی باشد، زیرا اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی را محدود به حدود مقرر در قانون اساسی نموده است و مطابق اصل ۱۷۶ تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی با شورای عالی امنیت ملی است و بر اساس قواعد، صلاحیت خاص شورا که نص است، بر عموم اصل ۷۱ که ظهور دارد، مقدم است. از سوی دیگر مطابق با اصل ۱۷۶، لازم است سیاست‌های دفاعی - امنیتی در چهارچوب سیاست‌های کلی رهبری باشد و به قوانین عادی اشاره‌ای نشده است. البته قوانین عادی می‌توانند از جهات مختلف حدود و چهارچوب‌هایی را به تصمیمات شورای عالی امنیت تحمیل کنند (به طور مثال نوع بودجه‌ریزی و نحوه تخصیص‌ها و نیز قوانین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و...) اما در هر حال شورا در مقام اعمال صلاحیت خود اعتبار مستقل دارد و نکته دیگر آن که با توجه به تأیید نهایی مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی رهبری، با عنایت به اصول مختلف قانون اساسی تقدم مصوبات شورا بر قوانین عادی آشکارتر می‌گردد. البته اختلاف تعبیر سیاست و قانون نیز باید مورد بررسی قرار گیرد و چه بسا با شفاف شدن این مفاهیم موضوع تعارض به طور کلی منتفی گردد، اما به دلیل آن که این اختلاف چندان روشن نشده و در عمل بین مصوبات کلی و قانون ممکن است خلط صورت گیرد صرف نظر از اختلاف ماهوی در مفهوم فوق به طور کلی درجه اعتبار هر یک از مصوبات مجلس و شورای عالی امنیت ملی باید بررسی گردد.^۹

رابطه مجلس با شورای عالی امنیت ملی

در نهایت در صورت تعارض مجلس و شورای عالی امنیت ملی، از آن جا که 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 آن جا 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 سه گانه نیز تحت امر وی می باشند مقدم بر سایر مسئولین است. در صورت تعارض نیز رهبری بر اساس اصول (۵ - ۵۷ - ۱۰۷ - ۱۱۰) می تواند شخصاً تدبیر نموده یا حکم دهد (در مقام ولی امر و ولایت مطلقه) و سایرین موظف به تمکین می باشند یا از باب حل معضل نظام می تواند طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ آن را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دهد، بنابراین تعارضی باقی نخواهد ماند.

رابطه مجمع و شوراهای عالی امنیت ملی

در خصوص رابطه تصمیمات شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نیز این سؤال مطرح می گردد که تصمیمات کدام بالاتر است؟ آیا ربط و نسبتی با یک دیگر دارند یا خیر؟ 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 می دهد و ثالثاً، سایر وظایفی که در قانون اساسی مانند حل معضلات نظام و تعیین سیاست های کلی نظام به دستور رهبری تشکیل می گردد. لذا مجمع، سیاست های کلی نظام را تصویب می کند و شورای عالی امنیت ملی نیز طبق اصل ۱۷۶ سیاست های دفاعی امنیتی را بر اساس سیاست های کلی نظام تدوین و تصویب می نماید که در این صورت رابطه طولی و هم جهت دارد و یا ممکن است مجمع سیاست های دفاعی - امنیتی را به آن شورا ارجاع دهد تا تصویب نماید که رابطه عرضی ولی هم جهت 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 لازم الرعایه می گردد و به هیچ وجه نباید نقض گردد، زیرا لطمه به منافع ملی یا انقلاب اسلامی یا تمامیت ارضی یا حاکمیت ملی مورد نظر در صدر اصل ۱۷۶ خواهد بود. پس اصولاً تعارضی باقی نمی ماند؛ بر فرض که تعارض نیز رخ دهد با مکانیسم اصول ۵ - ۵۷ - ۱۰۷ - ۱۱۰ که ذکر شد قابل حل می باشد.

یا برای مثال اگر شورای عالی امنیت ملی اجازه مذاکره در مسائل هسته ای 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 می رسد.

۲. تفسیر تصمیمات

کارکرد نهایی بنیان «قاعده / نظم» در مرحله پسینی، تفسیر قواعد و تصمیمات می‌باشد. از آن جا که قوانین، قواعد و تصمیمات بشری در هیچ حالتی کامل و به دور از اجمال و ابهام نیست و همین امور منشأ اختلاف و بی‌نظمی را ایجاد می‌کند، لذا عقل جمعی بر اساس بنیان «قاعده / نظم»، قواعدی را برای تفسیر در نظر می‌گیرد تا در صورت وقوع چالش و تنش در مراحل پس از اتخاذ تصمیم، اختلاف به حداقل کاهش یابد و سیستم با سازوکارهای درونی، تعادل خود را حفظ کند.

در بحث تفسیر چند موضوع حائز اهمیت است که مهم‌ترین آنها، روش‌های تفسیری و مرجع صالح برای تفسیر می‌باشد. روش‌های تفسیری، اصول و شیوه‌های منطقی و عقلایی است که به طور مفصل در منابع حقوقی مورد بحث قرار گرفته است. به طور مثال در تفسیر اصول قانون اساسی نمی‌توان از روش تفسیر موسع استفاده کرد و غالباً تفسیر مضیق روش صحیح‌تری می‌باشد. به همین دلیل با تفسیر موسع نمی‌توان نهادهای اساسی را کم یا زیاد کرد و یا حقوق و تکالیف نهادهای اساسی را تغییر داد. اما در بحث مرجع تفسیر، اصل بر آن است که مرجع تصمیم‌گیر، خود باید مفسر تصمیم خود باشد مگر آن که روش دیگری در قوانین پیش بینی شده باشد. برای مثال، تفسیر قانون اساسی بر اساس اصل ۹۸ به عهده شورای نگهبان است با این که شورای نگهبان واضع قانون اساسی نبوده است. اما در مورد مجلس شورای اسلامی قاعده اصلی رعایت شده است و مطابق اصل ۷۳ تفسیر قوانین عادی با مجلس می‌باشد. بنابراین در فرایند تصمیم سازی امنیتی، تفسیر قانون اساسی و قوانین عادی روشن شده است، اما در مورد تفسیر سیاست‌های کلی رهبری و سیاست‌ها و تصمیمات دفاعی - امنیتی شورای عالی امنیت ملی نصی وجود ندارد. با توجه به اصل کلی فوق تفسیر دو سیاست فوق بر عهده مرجع سیاست‌گذار می‌باشد. لذا در مقام اختلاف باید به مرجع صالح در هر مورد مراجعه کرد. البته مطابق با ذیل اصل ۷۳ و اصول کلی چنانچه موضوع اختلاف در دادگاه مطرح شود در هر حال تفسیر قضایی صرف نظر از تفاسیر قانونی بر عهده دادرس می‌باشد. البته همان‌گونه که قبل از این نیز بیان شد بنیان «قاعده / نظم» در تمام مراحل با حوزه‌های دیگر علوم مرتبط است و هر چه درجه کارشناسی و ارتباط بیشتر باشد این بنیان در هر محیط مفروض با ثبات بیشتری جریان می‌یابد. در بحث تفسیر نیز باید توجه داشت در کنار قواعد و اصول حقوقی، شناخت دکترین‌های امنیتی و درک صحیح از مسائل و موضوعات امنیت ملی بسیار مهم و تعیین کننده می‌باشد و بنیان «قاعده / نظم» بیشتر در اندیشه پی‌ریزی قالب‌ها و ظرف مستحکم انسجام سیستمی می‌باشد و این مدل، به مظروف‌ها و روابط پیچیده سایر بخش‌ها نیز نیازمند است.^{۱۰}



پی‌نوشت‌ها

۱. مورتون برکووتیز؛ پی. سی باک، امنیت ملی، گزیده مقالات سیاسی - امنیتی (انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۷۸) ج ۲، ص ۱۰۳-۱۰۴.
۲. سیدرضا شاکری، مبانی اسلامی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران (از منظر قانون اساسی) فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۱۵، (انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، بهار ۱۳۸۱) ص ۹۵.
۳. جزوه درسی حسن ره پیک، تعامل بنیادهای حقوقی و راهبردی امنیت ملی، ص ۷-۸.
۴. عباسعلی عمید زنجانی، فقه سیاسی، (تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۳) ج ۱، ص ۵۱۸-۵۱۹.
۵. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام، دانشگاه شهید بهشتی (تهران: نشر یلدا، ۱۳۷۴) ج ۱، ص ۴۲۳ به بعد.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (چاپ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۶۸) ص ۵۸.
۷. سید جلال الدین مدنی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران (تهران: نشر همراه، ۱۳۷۴) چاپ سوم، ص ۳۸۳ به بعد.
۸. سید محمد هاشمی، پیشین، ص ۴۲۳-۴۲۶.
۹. حسن ره پیک، پیشین، ص ۱۱-۱۳.
۱۰. همان، ص ۱۳-۱۵.