

## جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران

مهدی مقدسی<sup>۱</sup>، احسان اکبری<sup>۲\*</sup>

### چکیده

از مهم‌ترین راهبردهای تأمین امنیت ملی، ایجاد نهادهای فراقوه‌ای با صلاحیت اتخاذ تصمیمات الزام‌آور در خصوص مسائل کلان دفاعی و امنیتی کشور است. در نظام حقوق اساسی ایران، شورای عالی امنیت ملی عهده‌دار ایفای این نقش است و براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، تصمیمات آن پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست. با این حال و با توجه به ابهامات موجود در خصوص جایگاه حقوقی این مصوبات، پژوهش حاضر با تکیه بر روش توصیفی-تحلیلی، سعی در پاسخ به پرسشی کلی با این مضمون دارد که مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران چه جایگاه و ماهیتی دارند؟ مطالعه مستندات حقوقی مهمی چون نظریات شورای نگهبان و آرای برخی مراجع قضایی مؤید آن است که مصوبات این شورا چنانچه در چارچوب صلاحیت موضوعی آن تصویب شوند، عملاً در جایگاهی هم‌تراز و حتی در مواقعی بالاتر از قوانین عادی قرار می‌گیرند و به دلیل ساختار مستقل نهاد تصویب‌کننده آن، با وضع قوانین و مقررات بعدی قابل نسخ یا تغییر نیستند.

### کلیدواژگان

امنیت ملی، شورای نگهبان، قانون، مراجع قضایی، مصوبات.

۱. مدرس، گروه حقوق دانشکده علوم اجتماعی و فرهنگی، دانشگاه جامع امام حسین (ع)، تهران، ایران.

Email: moghaddasi.mahdi7781@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده

Email: eakbari@ut.ac.ir

مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۱۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۰

## مقدمه

برخورداری از امنیت از ضروری‌ترین نیازهای انسان است و از همین رو حکومت‌ها از دیرباز به تنظیم و اتخاذ راهبردهای متنوعی در جهت تأمین این نیاز بنیادین شهروندان خود مبادرت کرده‌اند. بخش مهمی از این راهبردها به تلاش در جهت تأمین خودکفایی و استقلال نظامی و بهره‌گیری از امکانات موجود برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی معطوف است. با وجود این، بخش دیگری از راهبردهای ذکر شده، شامل پیش‌بینی ساختار منسجم و منضبطی است که در کلیه ابعاد دفاعی و امنیتی کلان بتواند ایفای نقش کند (حری، ۱۳۸۲: ۴۰۲). از اصلی‌ترین مصادیق تحقق این راهبرد، ایجاد نهادهایی است که با توجه به ماهیت فراقوه‌ای خود و استقلال ساختاری و اداری نسبت به قوای سه‌گانه به سیاست‌گذاری در خصوص مسائل مربوط به امنیت ملی اقدام می‌کنند و جایگاه، تشکیلات ساختاری و شرایط اتخاذ تصمیمات در آن‌ها موجب می‌شود تا نهادهای کشوری و لشگری به این تصمیمات توجه کنند و لازم‌الاجرا تلقی شوند.

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دنبال طی دوره‌ای از تمرکز نداشتن نهادهای امنیتی، سرانجام در جریان بازنگری قانون اساسی تشکیل شورایی با عنوان شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی شد که ساختار و وظایف آن در اصل ۱۷۶ قانون اساسی تبیین شده است. براساس ذیل همین اصل، تصمیمات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست. با این حال، پس از تشکیل شورای یادشده و از زمان برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی، هیچ قانون یا مقرره‌ای در خصوص تبیین ماهیت حقوقی مصوبات این شورا صادر و در حوزه دکتترین حقوقی نیز این موضوع به دلایلی مانند محرمانه‌بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی و منتشر نشدن رسمی آن‌ها به شکل مستدل و مستند به دلایل حقوقی تبیین و بررسی نشده است. معدود اظهارنظرهای مطرح‌شده در این خصوص نیز اغلب با رویکردی سیاسی همراه بوده و در برخی موارد نیز تنها به بررسی ساختار و تشکیلات این شورای مهم و تأثیرگذار محدود شده‌اند. صرف‌نظر از این شرایط، شورای عالی امنیت ملی به طور منظم طی قریب به سه دهه به روند فعالیت خود ادامه داده و در برخی موارد همانند پرونده هسته‌ای ایران، تصمیمات بسیار مهمی را اتخاذ کرده است. همین امر ضرورت تبیین ماهیت حقوقی تصمیمات این شورا و هنجارهای صادرشده از سوی آن را ضروری می‌کند. از همین رو، پژوهش حاضر که در مقام پاسخ به پرسش‌های مهمی در خصوص ماهیت حقوقی و جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله‌مراتب هنجارهای حاکم در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است، با تکیه بر روش توصیفی-تحلیلی و در سه بخش به ترتیب، مطالعه تطبیقی ماهیت مصوبات نهادهای سیاست‌گذار در حوزه امنیت ملی، ماهیت حقوقی مصوبات شورای

عالی امنیت ملی و جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله مراتب هنجارهای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران را بررسی کرده است.

## مطالعه تطبیقی ماهیت حقوقی مصوبات نهادهای سیاست گذار در حوزه

### امنیت ملی

نخستین نهادهای سیاست گذار در حوزه مسائل مربوط به امنیت ملی، همزمان با پایان جنگ جهانی دوم و آغاز جنگ سرد فعالیت خود را در کشورهای مختلف آغاز کردند. پیش از این دوره، روند مداخله دولت‌ها در حوزه مسائل امنیتی بیشتر تابع مصوبات قوای قانون گذاری آن‌ها بود و در این بین، طبیعتاً نخستین جنبه این قانون گذاری‌ها نیز با مسئله برخورد کیفری با تهدیدات داخلی و تعیین سازوکارهایی به منظور مقابله با تهدیدات خارجی مرتبط بود و از همین رو اولین قوانین ناظر بر سیاست گذاری دفاعی و امنیتی را باید قوانین مربوط به جرم‌انگاری رفتارهای ضددولتی، قوانین مرتبط با ایجاد نهادهایی مانند پلیس و محاکم کیفری برای تعقیب و پیگیری این جرایم و قواعد ناظر بر تشکیل نهادهای مقابله کننده با تهدیدات خارجی دانست (Allock, 2002: 24). با این حال، پس از مدتی دولت‌ها با توجه به ضرورت اتخاذ تصمیمات فوری در خصوص مسائل امنیتی و ماهیت خاص این مسائل به این نتیجه رسیدند که باید در قالب نهادهای سیاست گذار مستقل از قوه مقننه، به سیاست گذاری و تعیین خط‌مشی‌های کلی کشور در حوزه مسائل دفاعی و امنیتی مبادرت کنند. شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا نخستین نمونه از این نهادها به شمار می‌رود که در سال ۱۹۴۷ میلادی و به دنبال تصویب «قانون امنیت ملی» فعالیت خود را آغاز کرد. به موجب این قانون، شورای امنیت ملی، نهادی متشکل از یک هسته اصلی شامل رئیس‌جمهور و وزیر امور خارجه و دفاع بود که وظیفه هماهنگ‌سازی سیاست خارجی و سیاست دفاعی آمریکا و ملزم کردن نهادهای امنیتی به ایفای مناسب تکالیف خود را بر عهده داشت. براساس آخرین اصلاحات قانون امنیت ملی، اعضای اصلی شورای امنیت ملی ایالات متحده آمریکا را رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، وزیر امور خارجه، وزیر دفاع، وزیر کشور، وزیر خزانه‌داری، نماینده ایالات متحده آمریکا در سازمان ملل متحد، رئیس کارکنان کاخ سفید، رئیس ستاد مشترک ارتش و رئیس سازمان اطلاعات مرکزی تشکیل می‌دهند (اودم، ۱۳۹۲: ۲۴۴).

در خصوص ماهیت مصوبات این شورا، اشاره به این نکته ضروری است که شورای امنیت ملی آمریکا بیش از آنکه ماهیت شورایی و تصمیم‌گیری داشته باشد، دارای جنبه ستادی و هماهنگی است و به طور معمول به مصوبه‌گذاری اقدام نمی‌کند. با این حال، جمع‌بندی دیدگاه‌ها و مذاکرات صورت گرفته در این شورا اغلب به دلیل آنکه رئیس‌جمهور از جهت اداری

مقام مافوق تمام اعضای شورا و در عین حال فرمانده کل قواست، با امضای رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا می‌شوند و در مواردی که تصمیمات اتخاذ شده به روابط قوای مجریه و مقننه ارتباط داشته باشند، می‌توانند در قالب فرمان اجرایی نیز صادر شوند (Nolak, 2011: 29). فرامین اجرایی در صورتی که بر اختیارات تفویض شده از سوی قانون اساسی یا صلاحیت‌های اعطایی از سوی کنگره متکی باشند، دارای قدرت کامل قانونی‌اند و برای تمام نهادهای حکومتی ایالات متحده آمریکا الزام‌آورند.

در روسیه پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، شورای عالی دفاع نیز به‌منزله مرجع سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی منحل شد و برای مدتی کوتاه، نهادی سیاست‌گذار در خصوص مسائل امنیتی و دفاعی در روسیه وجود نداشت. پس از تشکیل فدراسیون روسیه با توجه به سنت تاریخی تمرکز قدرت در این کشور، رئیس‌جمهور براساس قانون اساسی دارای اختیارات فراوانی شد و به موجب بند ۸ از ماده ۸۳ قانون اساسی این کشور، «تشکیل و رهبری شورای امنیت فدراسیون روسیه که جایگاه آن با قوانین فدرال مشخص می‌شود» به‌منزله یکی از اختیارات او معرفی شد. در ژوئیه ۱۹۹۲ بوریس یتسین رئیس‌جمهور وقت روسیه، براساس اختیارات مبتنی بر قانون اساسی و نه «قانون دفاع» مصوب دومای دولتی روسیه، به صدور فرمانی برای ایجاد شورای امنیت ملی روسیه اقدام کرد (کولایی، ۱۳۹۲: ۳۰۰). خروجی جلسات شورای امنیت ملی روسیه و تصمیمات اتخاذ شده در آن، باید از سوی رئیس‌جمهور تأیید شود و درحقیقت ریاست رئیس‌جمهور بر این شورا نه از جنبه هدایت و مدیریت که از جنبه فرماندهی است و در صورت تأیید این تصمیمات از سوی رئیس‌جمهور، مجلس دوما باید در چارچوب آن‌ها قانون‌گذاری کند و به دلیل آنکه این تصمیمات بر رایزنی و نظرهای کارشناسی مقامات عالی نظامی، امنیتی و اجرایی در موضوع خاص امنیت ملی مبتنی‌اند، دومای دولتی نمی‌تواند به استناد صلاحیت عام قانون‌گذاری خود مصوباتی مغایر با این تصمیمات داشته باشد (Crutcher, 2001: 43).

در ترکیه تا پیش از تشکیل شورای عالی امنیت ملی، نهاد سیاست‌گذار در مسائل دفاعی و امنیتی، شورای عالی دفاع بود که براساس فرمان مصطفی کمال آتاتورک در سال ۱۹۳۳ میلادی تشکیل شد. این شورا براساس فرمان ذکر شده، تعیین خط‌مشی‌های کلی دفاعی و سازماندهی نیروهای نظامی کشور را بر عهده داشت و تا حدود دو دهه به فعالیت خود در این حوزه‌ها ادامه داد. براساس قانون مصوب پارلمان ترکیه در سال ۱۹۴۹، شورای عالی امنیت ملی جایگزین شورای عالی دفاع شد و سرانجام در سال ۱۹۶۱ و در جریان اصلاحات قانون اساسی، به طور رسمی در شمار نهادهای اساسی ترکیه قرار گرفت (Akyol, 2014: 245). براساس ماده ۱۰۴ قانون اساسی ترکیه، تعیین دستور جلسات شورای عالی امنیت ملی، بر عهده رئیس‌جمهور است و ملاک تصمیم‌گیری در این شورا، اکثریت نصف به‌علاوه یک است که در صورت تساوی آرا،

رأی دسته‌ای که رئیس‌جمهور در آن قرار دارد، ملاک تصویب مصوبه خواهد بود. تصمیمات شورای عالی امنیت ملی برای بهره‌مندشدن از موجودیت قانونی باید به هیئت وزیران ارائه شود و براساس مصوبات هیئت وزیران برای نهادهای نظامی و اجرایی لازم‌الاجرا می‌شود و ماهیت آن، در سطح تصویب‌نامه هیئت وزیران است (Bilgin, 2005: 175).

## ماهیت حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی

براساس قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». این تنها تصریحی است که در قانون اساسی و حتی در کلیت نظام حقوقی ایران در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی شده است و با توجه به سکوت قانون اساسی و مسائلی چون غیرعلنی بودن جلسات شورای عالی امنیت ملی و انتشار نیافتن رسمی مصوبات آن، قضاوت در خصوص ماهیت حقوقی این مصوبات چندان آسان نیست. با این حال، در ادامه این نوشتار با تکیه بر مؤلفه‌ها و ابزارهایی چون مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان، رویه قضایی و سرانجام دیدگاه‌های مطرح‌شده در دکترین حقوقی خواهیم کوشید تا دیدگاهی در خصوص این موضوع را ارائه دهیم.

### ۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان

در این بخش، نخست مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را تبیین، سپس رویه شورای نگهبان در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی را بررسی می‌کنیم.

#### ۱.۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

در جریان بازنگری قانون اساسی، جایگاه قانونی شورای عالی امنیت ملی به طور رسمی در قانون اساسی پیش‌بینی و در عین حال این حکم نیز در خصوص مصوبات آن مقرر شد که: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». با وجود این، در جریان تدوین اصل ۱۷۶ و رسمیت‌یافتن قانونی شورای عالی امنیت ملی، در خصوص ماهیت حقوقی مصوبات این شورا مباحث چندان مطرح نشده و اغلب بحث‌ها در خصوص شورای عالی امنیت ملی به حضورداشتن یا نداشتن برخی از مقامات در این شورا معطوف بوده است (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۴۷۹-۱۴۸۷).

تنها بحثی که در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی در شورای بازنگری قانون اساسی مطرح شده است، ادعای وجود تعارض میان «لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی توسط

رهبری» و «تعیین حدود وظایف و اختیارات این شورا توسط قانون عادی» است که بنا به پیشنهاد اولیه کمیسیون مربوطه، مسئله اخیر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داشت. همچنین بنا به نظر مدعیان وجود این تعارض، ممکن بود مجلس با مسئله لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی رهبری موافق نباشد که البته این امر با توجه به تعیین حدود وظایف شورای عالی امنیت ملی از طریق اصل ۱۷۶ و حذف شرط تعیین حدود وظایف و اختیارات این شورا از طریق قانون عادی برطرف شد (ورعی، ۱۳۸۲: ۱۰۱۱).

با این حال به نظر می‌رسد که همین تجدیدنظر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در شرط مزبور به طور ضمنی دلالت بر جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی از نظر آن‌ها دارد، زیرا براساس آن، این واقعیت آشکار می‌شود که مطابق نظر اعضای شورای بازنگری، مجلس شورای اسلامی درخصوص برخی مسائل مربوط به شورای عالی امنیت ملی و از جمله تعیین وظایف و اختیارات شوراها فرعی آن حق قانون‌گذاری دارد، اما نمی‌تواند درخصوص شئون مختلف مربوط به مصوبات شورای عالی امنیت ملی و از جمله فرایند لازم‌الاجرا شدن آن قانون‌گذاری کند. همین امر بیانگر جایگاه خاص این مصوبات و ناممکن بودن اثرگذاری حقوقی در این جایگاه از طریق وضع قوانین عادی در مجلس شورای اسلامی است.

## ۲.۱. نظریات شورای نگهبان

در میان نظریات شورای نگهبان مواردی را می‌توان یافت که از مضمون و محتوای آن‌ها می‌توان دیدگاه این شورا را درخصوص جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی استنباط کرد. در این بخش به دو مورد از این نظریات اشاره می‌کنیم:

۱. در ۱۳۸۹/۹/۱۷ لایحه برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶ این لایحه به تعیین تکالیف دولت درخصوص گسترش انرژی‌های پاک پرداخته شد. شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ در ۱۳۸۹/۱۰/۶ درخصوص این مواد اظهارنظر و اعلام کرده است که «با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی درمورد مباحث مربوط به انرژی هسته‌ای مصوباتی دارد» باید با ملحوظ داشتن مصوبات بالا این لایحه درخصوص انرژی‌های پاک و از جمله انرژی هسته‌ای تصویب شود.

مجلس شورای اسلامی نیز در جریان اصلاح این ایراد در ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ تبصره‌ای را به ماده ۱۲۶ این مصوبه افزود که براساس آن: «اقداماتی که در اجرای این ماده و مواد ۱۲۴ و ۱۲۵ به عمل می‌آید، نباید مغایر با مصوبات شورای عالی امنیت ملی باشد» و در متن نهایی مصوب این قانون نیز که پس از ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص موادی از این لایحه تصویب شد، این عبارت در تبصره ماده ۱۳۷ به

این شرح وارد شد: «اقداماتی که در اجرای این ماده و مواد (۱۳۵) و (۱۳۶) به عمل می‌آید، نباید مغایر با مصوبات شورای عالی امنیت ملی باشد».

آنچه از این تبصره و حکم مقرر، درخصوص آنکه مورد توافق مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفته است، استنباط می‌شود، بالاتر بودن جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی نسبت به قوانین عادی از منظر نهادهای سه‌گانه یادشده است، زیرا براساس مفهوم و منطوق تبصره ماده ۱۳۷ عمل به مفاد مواد ۱۳۵ و ۱۳۶ که محتوای آن‌ها قانون عادی است، باید با ملاحظه ضوابط مقرر از سوی شورای عالی امنیت ملی صورت گیرد و درحقیقت از این حکم می‌توان به‌گونه‌ای ماهیت بالادستی مصوبات شورای عالی امنیت ملی را استنباط کرد. این در حالی است که براساس اصول ۷۱ و ۷۲ قانون اساسی، موازین شرع و اصول قانون اساسی تنها تقيیدات صلاحیت عام مجلس برای قانون‌گذاری‌اند و با تعیین مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌منزله یکی دیگر از قیود قانون‌گذاری (البته تنها در موضوع این مواد) می‌توان این استنباط را داشت که از نظر شورای نگهبان این مصوبات در مرتبه‌ای فراتر از قانون عادی مصوب مجلس قرار دارند. حکمی که با توجه به تعیین ضوابط و چارچوب‌های قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، تا حد زیادی می‌تواند مورد انتقاد باشد.

۲. مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۴/۲/۱ به تصویب «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مبادرت کرد. براساس ماده ۵۸ این قانون: «تا رفع کامل تحریم‌ها علیه ملت ایران مصوبات ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم که دارای آثار اقتصادی، تجاری، مالی و مرتبط با سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و واردات است باید تا چهل و هشت ساعت پس از تصویب برای کلیه اعضای ثابت شورای عالی امنیت ملی ارسال شود. چنانچه هریک از اعضای مذکور تا ده روز کاری ایرادی نگیرند، مصوبه ستاد قابل اجراء است و در صورت وصول ایراد طی مدت مذکور، ستاد تدابیر ویژه موظف به رفع آن است. در غیر این صورت مصوبه ستاد باید به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد. مصوبات ستاد نباید خلاف قوانین موضوعه کشور باشد». شورای نگهبان درخصوص ماده ذکرشده اظهارنظر و اعلام کرد که: «در ماده الحاقی ۲۵، نظر به اینکه ستاد مذکور طبق مصوبه لازم‌الاجرای شورای عالی امنیت ملی تشکیل و وظیفه و نحوه اقدامات آن را شورای مرقوم تعیین نموده است، لذا براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، اقدامات و تصمیمات ستاد باید زیر نظر شورای مذکور انجام پذیرد». این ایراد شورا مستند به گزارش مجمع حقوقی شورای نگهبان درخصوص ماده بالاست که در قسمتی از آن با اشاره به ابهام درخصوص وابستگی ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم به خود شورای عالی امنیت ملی یا شوراهای فرعی آن آمده است: «در صورتی که ستاد مزبور درواقع شورای فرعی نبوده، اصولاً ورود قانون‌گذار در این خصوص صحیح نبوده است، چراکه صرفاً درخصوص شوراهای فرعی

است که حدود اختیارات آن‌ها توسط قانون تعیین خواهد شد» (مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۷).

درحقیقت مفهوم ایراد مذکور این است که در صورت تشکیل ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی، نمایندگان مجلس نمی‌توانند درخصوص آن قانون‌گذاری و از طریق قانون عادی مصوب مجلس، سازوکار تأیید یا اجرای مصوبات این ستاد را تعیین کنند. به بیان روشن‌تر، براساس نظر مجمع حقوقی شورای نگهبان که از سوی شورای نگهبان نیز تأیید شده است، مصوبات شورای عالی امنیت ملی در مرتبه‌ای فراتر از قانون عادی قرار دارند و از طریق مجلس شورای اسلامی قابل جرح و تعدیل نیستند. پس از اعلام ایراد ذکرشده، مجلس شورای اسلامی ماده ۲۵ الحاقی را با جایگزین کردن عبارت «شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی» به جای «ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم» اصلاح کرد تا براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی بتواند درخصوص آن قانون‌گذاری کند.

## ۲. رویه قضایی

با آنکه قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران متشکل از دیوان عالی کشور، دادستانی کل کشور، محکمه عالی انتظامی قضات، دادرسی و دادگاه‌های عالی انتظامی قضات، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح و دادگستری استان‌هاست، اما با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی امنیت ملی مشمول حکم مقرر در ماده ۲ قانون مدنی<sup>۱</sup> و در نتیجه مصداقی از مستندات مقرر در اصل ۱۶۷ قانون اساسی نیستند، نوعاً نمی‌توانند در محاکم، مبنایی برای صدور آرای قضایی قرار بگیرند. با این حال، با توجه به اینکه این مصوبات در عمل امکان ایجاد حق یا تکلیف را دارند، بر پایه ماهیت خود در مواردی در دیوان عدالت اداری به آن‌ها استناد شده است.

### ۲.۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری درخصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی

نخستین نکته ذکرشده در این خصوص این است که از زمان تعیین جایگاه قانونی شورای عالی امنیت ملی در قانون اساسی (۱۳۶۸)، قوانین مورد عمل دیوان عدالت اداری، مصوبات این شورا را از حیطة صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای نظارت بر مقررات اجرایی خارج و به طور معمول به این تخصیص نیز تصریح کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۲۶). این حکم در تبصره ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب

۱. براساس ماده ۲ قانون مدنی: «قوانین، پانزده روز پس از انتشار، در سراسر کشور لازم‌الاجراست مگر آنکه در خود قانون، ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد».



۱۳۹۲ نیز پیش‌بینی شده است و براساس این تبصره: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده {نظارت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری} خارج است».

امروزه صاحب‌نظران به دلایلی مانند ترکیب خاص شورای عالی امنیت ملی و خروج آن از محدوده سازمانی قوه مجریه و مآلاً ناممکن بودن استناد به «خروج از اختیارات قوه مجریه» برای نظارت بر تصمیمات این شورا، همچنین محرمانه بودن مصوبات آن در خصوص ناممکن بودن نظارت قضایی بر این مصوبات تردیدی ندارند (محمودی، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

مستثنا شدن مصوبات شورای عالی امنیت ملی از شمول نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در عین آنکه بر ماهیت و محتوای این مصوبات مبتنی است، مبین این واقعیت است که این مصوبات قطعاً از جایگاه حقوقی بالاتری نسبت به مصوبات قوه مجریه و برخی شوراهای موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردارند و این نظر که با توجه به عضویت تعدادی از مقامات قوه مجریه و مقامات نظامی در شورای عالی امنیت ملی باید مصوبات آن را در ردیف مقررات اجرایی دانست (احمدی، ۱۳۸۲: ۲۵) دیدگاهی غیر قابل پذیرش است.

## ۲.۲. آرای دیوان عدالت اداری در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی

دیوان عدالت اداری در برخی پرونده‌های مورد رسیدگی خود، به مصوبات شورای عالی امنیت ملی استناد کرده است که در این بخش به مواردی از آن اشاره می‌کنیم.

۱. در پرونده‌ای به شماره کلاسه هـ ع/ ۱۹۷/۹۴-۴۴۷/۹۴، شاکی با استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی، خواستار ابطال مصوبه مربوط به تعیین حریم شهر خارک و نقشه آن شده بود. مطابق شکایت مطرح شده، براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی به شماره ۱۳۸۷/۱۱/۸ مورخ ۸۷/۵/۱۰۰/۲۷۷۰ خ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۸ با توجه به اهمیت فوق‌العاده جزیره خارک، اسناد اراضی این جزیره کماکان می‌بایستی به نام دولت جمهوری اسلامی با نمایندگی وزارت نفت بوده و هرگونه تغییر در نوع مالکیت، نمایندگان و بهره‌برداری بدون هماهنگی با این دبیرخانه صورت نپذیرد. مشتکی‌عنه در پاسخ به شکایت شاکی اعلام کرده است که نامه شورای عالی امنیت ملی در این خصوص مربوط به سال ۱۳۸۷ بوده است، اما مصوبه حریم شهر مربوط به سال ۱۳۷۵ است. هیئت تخصصی اراضی، محیط‌زیست و صنایع در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱ و در قالب دادنامه شماره ۳۶۸ با پذیرش دفاعیات مشتکی‌عنه اعلام کرده است که: «... الزام به رعایت مصوبه شورای عالی امنیت ملی، صرف نظر از شمول یا عدم شمول مصوبه شورای عالی امنیت ملی بر موضوع، چون حریم شهر خارک در سال ۱۳۷۴ به تصویب رسیده و مصوبه شورای عالی امنیت ملی که مورد استناد شاکی قرار گرفته مربوط به سال ۱۳۸۷ است، بنابراین

استناد به مصوبه شورای عالی امنیت ملی صرف نظر از شمول یا عدم شمول موضوع آن بر مقررۀ مورد اعتراض قابل اعمال و تسری به گذشته نیست».

این رأی را هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری صادر کرده است و اهمیت آن به میزان اهمیت آرای هیئت عمومی نیست،<sup>۱</sup> اما در مفهوم خود بیانگر این واقعیت است که قضات هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری، به این مصوبه تنها به دلیل تصویب آن پس از تصویب محدوده شهر استناد نکرده‌اند و در رأی خود با اشاره به قابل تسری نبودن مصوبه شورای عالی امنیت ملی به گذشته، عملاً فقدان یکی از ویژگی‌های عمومی قوانین یعنی عطف به ماسبق نشدن آن‌ها را دلیل حاکم نشدن مصوبه شورای عالی امنیت ملی بر موضوع دعوا دانسته‌اند.

۲. مهم‌ترین رأی دیوان عدالت اداری در این زمینه رأی صادره به شماره دادنامه ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۴۰۲۹۰۰ در ۱۳۹۱/۱۱/۲۹ است که براساس آن، شعبه چهارم دیوان عدالت اداری در پاسخ به ایراد شاکی مبنی بر نسخ ضمنی مصوبه شورای عالی امنیت ملی به وسیله قانون مدیریت خدمات کشوری اعلام کرده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی که به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده است با قوانین عادی ملغی نمی‌گردد» (پژوهشکده استخراج و مطالعه رویه قضایی، ۱۳۹۳: ۱۳).

این حکم به صراحت دلالت بر آن دارد که ماهیت مصوبات شورای عالی امنیت ملی، هم‌سطح با قوانین عادی نیست و حتی فراتر از آن است، زیرا در صورتی که این مصوبات دارای شأنی برابر با قوانین عادی بودند، قانون‌گذاری مجلس در خصوص آن‌ها از نظر قضات دیوان عدالت اداری موجد ایراد و اشکالی نبود. به‌ویژه آنکه مصوبه مورد بحث در پرونده مطروحه، به طور خاص ناظر بر مسائل دفاعی و امنیتی نیست تا بتوان ناممکن بودن لغو آن را به وسیله قانون عادی مستند به این امر دانست.

### ۳. دیدگاه دکترین حقوقی

بررسی دیدگاه‌های مطرح در این خصوص نشان می‌دهد که سه رویکرد کلی نسبت به جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در میان حقوق‌دانان و صاحب‌نظران وجود دارد:

#### ۳.۱. رویکرد نخست: مصوبات شورای عالی امنیت ملی به مثابه مقررات اجرایی

برخی با توجه به سابقه موضوعات مطرح شده در شورای عالی امنیت ملی، ماهیت حقوقی

۱. براساس ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲: «اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به هیئت‌های تخصصی مرکب از حداقل پانزده نفر از قضات دیوان ارجاع می‌شود».

مصوبات این شورا را بررسی کرده و به شیوه استقرایی و با استناد به پرونده‌های مطرح‌شده در آن، جایگاه حقوقی این مصوبات را پایین‌تر از قوانین عادی و در حد مقررات اجرایی دانسته‌اند (احمدی، ۱۳۸۲: ۲۵).

گروه دیگری، مصوبات شورای عالی امنیت ملی را در عین آنکه به‌منزله «اصول راهبردی در جهت تأمین اهداف متعالی مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی» معرفی کرده‌اند، اما چارچوب این مصوبات را تصمیماتی موردی دانسته‌اند که تنها در صورت قرارداد داشتن در حیطة اختیارات مقام رهبری، نهادهای نظامی را به تبعیت از محتوا و مفاد آن‌ها مکلف می‌کند (بالوی، ۱۳۸۵: ۹۹-۱۰۰). براینده کلی این دیدگاه‌ها مبتنی بر یکی از دو نظریه اصلی مطرح‌شده در خصوص حدود صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است که براساس نظریه اول شورای عالی امنیت ملی دارای صلاحیت سیاست‌گذاری در چارچوب صلاحیت‌های مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی است و بر مبنای نظریه دوم، صلاحیت این شورا به تصمیم‌گیری در پرونده‌های مطرح‌شده در این شورا و تعیین تکلیف آن‌ها محدود خواهد بود و تلقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌منزله نمونه‌ای از تصمیمات موردی یا مقررات اجرایی، نتیجه عملی پذیرش نظریه اخیر در خصوص صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی است. با وجود این، به نظر می‌رسد که این دیدگاه ضمن آنکه با نظریات شورای نگهبان و آرای مراجع قضایی که در بحث پیشین به برخی از آن‌ها اشاره شد، مغایر است، حتی با محتوای اصل ۱۷۶ قانون اساسی و مبنای وضع این اصل نیز هماهنگی ندارد، زیرا در صورت تلقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌منزله هنجارهایی در حد مقررات اجرایی، پیش‌بینی صلاحیت‌های این شورا در سند بنیادینی چون قانون اساسی فاقد ضرورت است و مآلاً حضور عالی‌ترین مقامات اجرایی و نظامی کشور و لزوم تأیید مصوبات این شورا از سوی مقام رهبری نیز در صورت تلقی این مصوبات به‌منزله مقررات اجرایی مانند آیین‌نامه و بخش‌نامه توجیهی ندارد. علاوه بر این، با توجه به اینکه دامنه صلاحیت شورا فراتر از مسائل صرفاً دفاعی است و کلیه مصوبات آن (و نه فقط مصوبات دفاعی شورا) براساس قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی به تأیید مقام رهبری منوط هستند، می‌توان گفت که وظیفه اصلی شورای عالی امنیت ملی بیشتر بر سیاست‌گذاری و هماهنگ‌سازی دستگاه‌های مختلف متمرکز است و این وظیفه با ماهیت مقررات اجرایی که نوعاً جزئیات مطرح‌شده در قوانین عادی را تبیین می‌کند، مغایر است.

### ۲.۳. رویکرد دوم: مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌منزله هنجارهایی در عرض قانون عادی

گروه دیگری از حقوق‌دانان ضمن رد دیدگاه نخست که پذیرش آن تاحدودی به محدودشدن صلاحیت شورای عالی امنیت ملی منتهی می‌شود و با مبانی وضع اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز مغایر است، این دیدگاه را مطرح کرده‌اند که شورای عالی امنیت ملی فقط در چارچوب

محورهای موضوعی تعیین شده از طریق اصل ۱۷۶ قانون اساسی (موضوعات دفاعی و امنیتی) دارای صلاحیت وضع ضوابط و مقرراتی در حد قوانین عادی است (فلاحزاده و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۴۹). این گروه بر این باورند که در برابر ادعای برخی منتقدان که این امر را زمینه‌ساز تجاوز شورای عالی امنیت ملی به حدود صلاحیت قوای دیگر می‌دانند، می‌توان به ضمانت‌هایی استناد کرد که در جریان تدوین اصل ۱۷۶ قانون اساسی پیش‌بینی شده است و وجود آن‌ها مانع توسعه صلاحیت‌های شورا خواهد شد. تضمین نخست، لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی مقام رهبری است که با توجه به نقش ایشان در تنظیم روابط قوا و ایجاد هماهنگی میان آن‌ها، به طور طبیعی این اطمینان را ایجاد می‌کند که تنها آن دسته از مصوبات شورا که به تداخل در وظایف و صلاحیت‌های قوای سه‌گانه منتهی نخواهند شد، از سوی ایشان تأیید می‌شوند. ضمن آنکه حضور رؤسای قوای سه‌گانه در شورای عالی امنیت ملی نیز تضمین دیگری است که به نظر می‌رسد قانون اساسی آگاهانه به پیش‌بینی آن مبادرت و از این طریق زمینه اشراف قوای دیگر بر جریان امور حاکم بر شورای عالی امنیت ملی را فراهم کرده است (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸: ۴۳۷).

این تضمینات در مجموع زمینه تصویب مصوباتی را در محدوده موضوعی اصل ۱۷۶ قانون اساسی فراهم می‌کنند و مانع توسعه صلاحیت شورا به حوزه‌هایی می‌شوند که ممکن است وضع مصوبه در خصوص آن‌ها در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نباشد.

### ۳.۳. رویکرد سوم: مصوبات شورای عالی امنیت ملی به مثابه هنجارهایی برتر از قانون عادی

دسته دیگری از پژوهشگران با توجه به مستندات حقوقی موجود مانند نظریات شورای نگهبان و آرای مراجع قضایی، بر این باورند که شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در چارچوب محورهای سه‌گانه تعیین شده در اصل ۱۷۶ قانون اساسی به وضع مصوبه اقدام کند و این مصوبات در صورت رعایت چارچوب‌های تعیین شده از طریق سیاست‌های کلی دفاعی و امنیتی و تأیید مقام رهبری، لازم‌الاجراست. در این فرض تنها قانون اساسی به دلیل قرارداد داشتن در رأس سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و سیاست‌های کلی نظام به دلیل تصریح بند ۱ اصل ۱۷۶ قانون اساسی به تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی از سوی شورا در محدوده سیاست‌های کلی مقام رهبری بر این مصوبات برتری دارند. بر همین اساس، ماهیت حقوقی مصوبات بالا را باید بالاتر از قوانین عادی و غیر قابل نقض و رد در اثر تصویب قوانین مؤخر تلقی کرد (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۳: ۲۵). با پذیرش این برداشت از جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی، طبیعتاً هنجارهای دیگر نمی‌توانند به طور صریح یا ضمنی این مصوبات را نقض کنند، بلکه مجلس و دولت باید در جریان تدوین و تصویب مصوبات خود مفاد تصمیمات شورای عالی امنیت ملی را به طور کامل مدنظر قرار دهند (مزارعی، ۱۳۹۲: ۱۹۲). امری که با

توجه به نظریات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، می‌توان تا حدودی به درستی آن پی برد.

در تبیین مبنای این برتری، اغلب صاحب‌نظران به موضوع تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی مقام رهبری، که به‌منزلهٔ تنفیذ مفاد آن‌هاست، استناد کرده‌اند (اصلائی و فردکار دل، ۱۳۹۱: ۳۴) و بر این باورند که با توجه به اینکه قوای سه‌گانه براساس اصل ۵۷ قانون اساسی زیر نظر ولایت مطلقهٔ امر ایفای نقش می‌کنند، این مصوبات نیز به‌مثابهٔ مصدق از احکام حکومتی در معنای عام تلقی می‌شوند و برای قوای سه‌گانه لازم‌الاجرا هستند و چه‌بسا در عمل نیز به نسخ یا اصلاح ضمنی اعمال و مصوبات این سه قوه منتهی شوند (نورایی، ۱۳۹۲: ۱۱).

رویهٔ مراجع قانونی کشور نسبت به مصوبات نهادهای نسبتاً مشابه مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز مؤید این دیدگاه است، هرچند پذیرش این دیدگاه در عمل ممکن است به طرح شورای عالی امنیت ملی به‌منزلهٔ قوه‌ای در عرض قوای سه‌گانه منجر شود و در مواردی با اصل تفکیک قوای سیاسی و لزوم رعایت محدودهٔ صلاحیت حقوقی هریک از این قوا مغایرت یابد.<sup>۱</sup>

## جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله‌مراتب هنجارهای حاکم در نظام حقوقی ایران

دو جنبهٔ اصلی برای شناسایی رده‌بندی هنجارهای حقوقی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، «تعیین جایگاه متفاوت واضعان هنجارهای حقوقی» و «نقش قوهٔ مؤسس در مشخص کردن راه‌های تضمین ثبات هریک از این هنجارها» است (گرچی، ۱۳۸۹: ۳۰-۳۲) که با توجه به این دو جنبه نسبت مصوبات شورای عالی امنیت ملی و هریک از هنجارهای حقوقی موجود در نظام حقوقی ایران را تبیین می‌کنیم:

۱. با وجود آنکه نهاد شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی شباهت‌هایی چون عضویت مقامات ارشد نظام، ریاست رئیس‌جمهور بر هر دو و تخصصی‌بودن حوزهٔ فعالیت دارند و این امر می‌تواند به تلقی وجود نوعی وحدت ملاک در خصوص مصوبات آن‌ها منتهی شود، اما در هر حال تشکیل نهادی چون شورای عالی انقلاب فرهنگی بر خلاف شورای عالی امنیت ملی مبتنی بر پیش‌بینی جایگاه این نهاد در قانون اساسی نبوده است و این امر ایجاب می‌کند که فرض پیش‌بینی جایگاه فراقانونی برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی که براساس آرا و رویه‌های مشخص تأیید شده است، به قیاس اولویت در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی مدنظر قرار گیرد. برای مطالعهٔ بیشتر این بحث ر.ک به: نورایی، مهدی. بررسی چالش تعدد مراجع قانون‌گذاری با مطالعهٔ موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی، دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری پژوهشکدهٔ شورای نگهبان به شمارهٔ مسلسل ۱۳۹۲۰۰۸۹.

## ۱. احکام حکومتی و موازین شرعی

شورای نگهبان در یکی از نظریات تفسیری خود که در ۱۳۷۲/۴/۲۰ صادر شده است، اصطلاح موازین شرعی را که موضوع اصول مختلفی از جمله ۴، ۹۴ و ۱۱۲ قانون اساسی است، ناظر بر احکام اولیه و ثانویه<sup>۱</sup> معرفی کرده است. در عین حال و صرف نظر از این دو عنوان، در نظام حقوقی اسلام، حاکم جامعه نیز دارای اختیاراتی مشخص برای صدور دستورات و مقرراتی بر اساس مصلحت و به منظور اجرای احکام شرع و اداره امور جامعه است که در اصطلاح حکم حکومتی خوانده می شود (میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۴).

با توجه به حکم مقرر در اصل چهارم قانون اساسی مبنی بر حکومت موازین شرعی بر عموم و اطلاق اصول قانون اساسی (از جمله اصل ۱۷۶ قانون اساسی) مصوبات شورای عالی امنیت ملی در مرتبه‌ای پایین تر از احکام حکومتی و موازین شرعی قرار می گیرند. زیرا بر اساس حکم اصل چهارم قانون اساسی هر حکمی که در اصول دیگر قانون اساسی یا مقررات دیگر بیان می شود، نمی تواند امری خلاف آنچه در اصل چهارم قانون اساسی بیان شده است را ابراز کند (کعبی نسب، ۱۳۹۲: ۲۹). ضمن آنکه با توجه به تقدم احکام حکومتی بر احکام و موازین شرعی و با تکیه بر قیاس اولویت، همچنین با توجه به حکم مقرر در قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی مبنی بر لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی مقام رهبری، این احکام را نیز باید مقدم بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی دانست.

در این میان برخی با استناد به همین قسمت از اصل ۱۷۶، مصوبات شورای عالی امنیت ملی را مصداقی از احکام حکومتی دانسته و در نتیجه جایگاه آن را فراتر از احکام و موازین شرعی دیگر معرفی کرده اند (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۳: ۲۶)، اما واقعیت این است که شرایط و ویژگی‌های مصوبات شورای عالی امنیت ملی با شرایط احکام حکومتی ولی فقیه تا حدود زیادی متفاوت است. زیرا احکام حکومتی اغلب برخلاف جریان عادی امور صادر می شوند و ناشی از ضرورت‌های اجتماعی‌اند و در چارچوب موازین شرعی به طور مستقیم اعمال می شوند و به همین دلیل به شناسایی در قانون اساسی نیز نیازی ندارند (دولت رفتار حقیقی و آقای طوق، ۱۳۸۶: ۹۴-۹۶). همچنانکه امام خمینی (ره) فرامین تشکیل شورای انقلاب، دولت موقت، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای

۱. در موازین اسلامی، گاه عنوان ناظر به موضوع حکم قطع نظر از عوارض و پدیده‌هایی که موجب تغییر احکام می شود، ثابت است که چنین عنوانی را «عنوان اولیه» و حکم ناشی از آن را «حکم اولیه» می نامند. مانند وجوب نماز و زکات و ادای دین. در مقابل، گاه یک عنوان با توجه به عوارض و پدیده‌های متعلق به آن که موجب تغییر حکم می شود، مورد نظر است. چنین عنوانی را «عنوان ثانوی» می گویند. برای مثال، خوردن گوشت حیوان مردار به منزله حکم اولی حرام است، اما در شرایط اضطراری که خطر جانی در پی داشته باشد، به منزله حکم ثانوی حلال است.

بازنگری قانون اساسی را بر مبنای این احکام و بدون شناسایی آن‌ها در قانون اساسی صادر کرده‌اند.

## ۲. قانون اساسی و هنجارهای در حکم قانون اساسی

در خصوص نسبت قانون اساسی و هنجارهای در حکم آن با مصوبات شورای عالی امنیت ملی، همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، برخی با توجه به قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی و لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی مقام رهبری، به ماهیت احکام حکومتی برای مصوبات این شورا و جایگاهی فراتر از موازین شرعی و قانون اساسی برای آن قائل بوده‌اند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۳: ۲۶)، اما همچنان‌که در مباحث قبل نیز مطرح شد، انطباق عنوان احکام حکومتی به‌ویژه در معنای خاص خود بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی با توجه به تفاوت شرایط و ویژگی‌های آن‌ها کاملاً مورد تردید است. از سوی دیگر، با توجه به اصل برتری قانون اساسی و ابتدای جایگاه شورای عالی امنیت ملی بر اصلی از اصول این قانون، تصور این امر که مصوبه شورای عالی امنیت ملی بتواند ناقض اصول قانون اساسی باشد، دشوار است. در تأیید این دیدگاه می‌توان به دیدگاه مقام رهبری در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام و قانون اساسی استناد کرد که در جریان ابلاغ اولین مجموعه سیاست‌های کلی نظام آن را مطرح و اعلام کرده‌اند: «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۹۱: ۲۸). با توجه به تعیین سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام رهبری و تصریح ایشان به لزوم تخطی نکردن این سیاست‌ها از قانون اساسی، به نظر می‌رسد که مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز که تنها به تأیید مقام رهبری می‌رسند، به طریق اولی باید با قانون اساسی و هنجارهای در حکم قانون اساسی مطابقت داشته باشند.

## ۳. سیاست‌های کلی نظام

براساس بندهای اول و دوم اصل یکصد و دهم قانون اساسی، تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از اختیارات مقام رهبری است. مطابق تعریف مجمع تشخیص مصلحت نظام که به تأیید مقام رهبری نیز رسیده است، سیاست‌های کلی نظام نخستین سطح از برنامه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌روند که در جهت هماهنگی آرمان‌ها، اهداف و ایجاد انسجام و هماهنگی میان اجزای حکومت و تخصیص و توزیع منابع کشور براساس اولویت‌های موجود تعیین و ابلاغ می‌شوند (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۹۱: ۱۲). سیاست‌های کلی نظام بنا به تصریح مقام رهبری و براساس دیدگاه اغلب حقوق‌دانان در

جایگاهی پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی و مقررات اجرایی قرار دارند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰) و درحقیقت مجموعه‌ای از خط‌مشی‌ها و تدابیر اتخاذشده به‌منظور تحقق اهداف مقرر در قانون اساسی با تکیه بر امکانات و زمینه‌های تعیین‌شده در قوانین و مقررات را شامل می‌شوند (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴).

با توجه به این مباحث درخصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی امنیت ملی می‌توان گفت که با توجه به اینکه بند ۱ اصل ۱۷۶، تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور را در محدوده «سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری» و بند دوم این اصل هماهنگ‌کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی را در «ارتباط با تدابیر کلی دفاعی-امنیتی» دانسته است، اصولاً باید جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی را در مرتبه‌ای بعد از سیاست‌های کلی نظام دانست. هرچند در قانون اساسی و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص کیفیت احراز مطابقت این دو هنجار با یکدیگر سازوکاری مقرر نشده است (ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۲۲) و در این زمینه خلأ حقوقی مهمی وجود دارد.

#### ۴. قوانین عادی و مقررات اجرایی

براساس اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، نظام قانون‌گذاری ایران بر پایه اعمال مستقیم (همه‌پرسی تقنینی) و غیرمستقیم (قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی) قوه مقننه استوار است و قوانین برآمده از هر دو شیوه در سطحی برابر قرار دارند. با توجه به صلاحیت عام شناخته‌شده برای قوه قانون‌گذاری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (موضوع اصل ۷۱) بدیهی است که با توجه به محورهای سه‌گانه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، این شورا نمی‌تواند به‌طور عام و به‌ویژه در حوزه‌های مربوط به صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی که در قانون اساسی تعیین شده است، به وضع مصوبه اقدام کند (حمیدیان، ۱۳۸۹: ۵۳). به همین دلیل، صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در محورهای موضوعی سه‌گانه مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، تخصیصی بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی برای قانون‌گذاری است و بر همین اساس تنها باید آن دسته از مصوبات شورای عالی امنیت ملی را که در محدوده موضوعی این محورهای سه‌گانه صادر شده‌اند در جایگاهی بالاتر از قوانین عادی دانست (حسینی، ۱۳۹۱: ۱۸۳).

نوع دیگر از هنجارهایی که در قالب عنوان کلی قانون شناخته می‌شوند، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام‌اند که در چارچوب حل معضلات نظام یا حل اختلاف مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تصویب می‌شوند (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۸۷). صرف‌نظر از این واقعیت حقوقی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام انجام تکالیف ذکرشده، صلاحیتی برای



قانون گذاری مستقل ندارد، اما در عمل این وضعیت در موارد متعددی صورت واقعی به خود گرفته و همین امر موجب وضع قوانین مختلفی از سوی این مجمع در زمینه‌های گوناگون شده است (ملک‌افضلی، ۱۳۸۶: ۸۶).

در خصوص نسبت مصوبات شورای عالی امنیت ملی و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌توان به نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ شورای نگهبان در ۱۳۷۲/۷/۲۴ استناد کرد که براساس آن مقرر شده است که: «هیچ‌یک از مراجع قانون گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد و در مواردی که موضوع به‌عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد». به نظر می‌رسد که کاربرد اصطلاح «مراجع قانون گذاری» در این نظریه، از باب مسامحه بوده است و این اصطلاح به کلیه نهادهای هنجارگذار در نظام حقوقی ایران اشاره دارد. به‌ویژه شمول قطعی آن بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و رد امکان نقض و ابطال مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از طریق مصوبات مجلس شورای اسلامی به‌منزله مرجع عام قانون گذاری، می‌تواند دلالت بر این امر داشته باشد که شورای عالی امنیت ملی نیز حداقل در حوزه‌های خارج از محورهای سه‌گانه صلاحیت خود حق هنجارگذاری برخلاف مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد. هرچند با توجه به حاکمیت نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام بر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی در فرض اختلاف آن‌ها و حل معضلات حل‌ناشدنی نظام به‌منزله یکی از وظایف مقام رهبری از طرف مجمع تشخیص مصلحت نظام، به نظر می‌رسد که باید برداشتی موسع از نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص ناممکن بودن ابطال و رد مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مراجع دیگر و از جمله شورای عالی امنیت ملی داشت. در خصوص نسبت مقررات اجرایی و مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز باید گفت که با توجه به برتری قوانین عادی بر مقررات اجرایی و تعیین سازوکار نظارت بر آن‌ها در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، با استناد به قیاس اولویت مصوبات شورای عالی امنیت ملی نسبت به مقررات اجرایی از جایگاه بالاتری برخوردارند.

## نتیجه گیری

واقعیت آن است که با وجود سکوت نسبی قانون اساسی و مشروح مذاکرات آن در خصوص جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی، با تکیه بر نظریات شورای نگهبان، برخی از آرای قضایی، همچنین دیدگاه گروهی از صاحب‌نظران و پژوهشگران حقوقی در این زمینه می‌توان به این نظر قائل بود که در صورتی که این مصوبات در چارچوب محورهای موضوعی

سه‌گانه مطرح در اصل ۱۷۶ قانون اساسی صادر شوند، هم‌تراز با قوانین عادی به شمار می‌روند و مجلس شورای اسلامی نیز با وجود صلاحیت عام خود برای قانون‌گذاری نمی‌تواند این مصوبات را تغییر دهد یا لغو کند. آنچه این دیدگاه را تأیید می‌کند این است که شورای نگهبان در برخی نظریات خود صلاحیت قانون‌گذاری مجلس را به ملاحظه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در آن موضوع منوط کرده و در این نظریات نیز مستند اصلی، اصل ۱۷۶ قانون اساسی است، اما در هر حال تحدید حدود صلاحیت مجلس با ضابطه مصوبات شورای عالی امنیت ملی می‌تواند بیانگر نسبت مصوبات شورای عالی امنیت ملی و قوانین عادی از منظر شورای نگهبان به‌منزله مرجع تفسیر قانون اساسی باشد. علاوه بر این، تصریحات موجود در رویه قضایی دیوان عدالت اداری مبنی بر ناممکن بودن نقض این مصوبات به‌وسیله قوانین مؤخر می‌تواند به‌مثابه دلیل دیگری در این زمینه مطرح شود، زیرا طبیعتاً در فرضی که این مصوبات جایگاهی هم‌تراز یا پایین‌تر نسبت به قوانین عادی داشته باشند، چنین حکمی مبنی بر ناممکن بودن نقض آن‌ها از سوی قوانین مؤخر، منطقی و پذیرفتنی نخواهد بود. بدین ترتیب می‌توان ادعا کرد که با وجود تشتت نسبی آرا و دیدگاه‌های مطرح‌شده در دکتترین حقوقی، رویه نهادهای قانونی کشور تا حد زیادی به تلقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌منزله هنجارهایی بالاتر از قوانین عادی گرایش دارد. در عین حال، بررسی نسبت مصوبات شورای عالی امنیت ملی با هنجارهای دیگر مؤید این واقعیت است که در عمل و به دلایلی مشخص در خصوص هر مورد، این مصوبات در جایگاهی پایین‌تر از احکام حکومتی، موازین شرعی و اصول قانون اساسی قرار می‌گیرند و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به دلیل ناممکن بودن اثرگذاری مصوبات شورای عالی امنیت ملی در آن‌ها، تاحدودی در موقعیت بالاتر از مصوبات شورای عالی امنیت ملی در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی حاکم در نظام حقوقی ایران قرار دارند.

## منابع

### الف) فارسی

#### - کتاب‌ها

۱. ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵). *بررسی مفهوم سیاست‌های کلی نظام، پژوهشکده شورای نگهبان*.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۶). *حقوق اداری*، چاپ چهارم، تهران: توس.
۳. اداره امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی*، جلد اول، دوم ۸۹۰ و سوم، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۶۹). *مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۵. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، جلد ۱، تهران: میزان.
۶. اودم، دبلیو، ای (۱۳۹۲). *رویکردهای جدید در مطالعات امنیت ملی*، ترجمه سیدمحمدعلی متقی نژاد، جلد ۲، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۷. 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.
۸. پژوهشکده استخراج و مطالعات رویه قضایی (۱۳۹۳). *مجموعه آرای قضایی شعب دیوان عدالت اداری (بهمن ۱۳۹۱)*، چاپ دوم، مرکز مطبوعات انتشارات قوه قضاییه.
۹. حاجی علی خمسه، مرتضی (۱۳۹۳). *سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران*، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۷۴.
۱۰. حمیدیان، حسن (۱۳۸۹). *نظارت بر قانون گذاری در ایران و امریکا*، تهران: دادگستر.
۱۱. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا و آقای طوق، مسلم (۱۳۸۸). *مفهوم و جایگاه سیاست های کلی نظام*، تهران: دفتر گسترش تولید علم دانشگاه آزاد اسلامی.
۱۲. فلاح زاده، علی محمد و دیگران (۱۳۹۱). *تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۱۳. قطبی، میلاد (۱۳۹۴). *جایگاه و صلاحیت های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۴. کعبی نسب، عباس (۱۳۹۳). *تحلیل مبانی اصل چهارم قانون اساسی*، پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۵. کولایی، الهه (۱۳۹۲). *سیاست و حکومت در فدراسیون روسیه*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۱۶. محمودی، جواد (۱۳۹۳). *بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران*، چاپ دوم، تهران: جنگل.
۱۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹). *مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی) در خصوص اصول قانون اساسی*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۸. مزارعی، غلامحسین (۱۳۹۲). *جهت ابطال مصوبات دولت در دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان*، تهران: خرسندی.
۱۹. معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری

- ۱۳۹۴). مجموعه سیاست‌های کلی نظام، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲۰. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۲). بحوث فقهیه هامة، مدرسه الامام علی بن ابی طالب.
۲۱. موسی زاده، رضا (۱۳۸۹). حقوق اداری ۱ و ۲، تهران: میزان.
۲۲. موسی زاده، ابراهیم و دیگران (۱۳۸۹). دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۲۳. مهرپور، حسین (۱۳۸۰). مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر.
۲۴. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۸). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات بین‌المللی الهدی.
۲۵. نورایی، مهدی (۱۳۹۲). بررسی چالش تعدد مراجع قانون‌گذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۸۹.
۲۶. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۲). تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۱.
۲۷. ورعی، جواد (۱۳۸۵). مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی به روایت قانون‌گذار، قم: دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

#### – کتاب‌ها

۲۸. احمدی، نعمت (۱۳۸۲). «مصوبات شورای عالی امنیت و جایگاه قانونی آن‌ها»، ماهنامه گزارش، سال چهاردهم، شماره ۱۴۸، ۲۴-۲۵.
۲۹. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲). «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، فقه اهل بیت «علیهم‌السلام»، سال نهم، شماره ۳۵، ۱۵۳-۱۷۲.
۳۰. اصلانی، فیروز و فردکار دل، محمود (۱۳۹۱). «امنیت، جمهوری اسلامی و نهادهای سیاست‌گذار»، فصل‌نامه حقوق، دوره ۴۲، شماره ۳، ۲۱-۴۰.
۳۱. انصاری، مجید (۱۳۸۵). «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران»، از مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۸۱-۱۹۵.
۳۲. حری، ابوالفضل (۱۳۸۲). «جهانی‌شدن و امنیت ملی دولت»، نشریه راهبرد، سال دوازدهم، شماره ۲۸، ۳۹۹-۴۳۲.
۳۳. حسینی، ابراهیم (۱۳۹۱). «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۶۶، ۱۶۳-۱۹۴.
۳۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳). «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، شماره ۳۴، ۳۲۰-۳۳۳.
۳۵. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). «دولت قانون‌مدار»، مجله دادنامه، شماره ۵، ۳۰-۳۲.

۳۶. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۶). «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۴۴.

ب) انگلیسی

**-Books**

37. Allock, Bob (2002). *National Security law in common law Framework*, Basic law Institute.
38. Crutcher, Michael H (2001). "Russian National Security: Perceptions, policies and prospects", Form Approved, Center for Strategic Leadership.
39. Akyol, Cizre (2014). "Defence and Security Policy of the Turkish Republic", *European Journal of Political Research*, Vol. 43.
40. Bilgin, P. (2005). "Turkey's Changing Security Discourses: The Challenge of Globalisation", *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 1.
41. Nolak K Breglio (2011). "The National Security Strategy United States of America", *Wisconsin Internationa law Journal*, vol. 24.