

تأملی حقوقی در ساختار و صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

محمد محسن روزی طلب^{۱*}، خیرالله پروین^{۲**}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی پردیس البرز دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. استاد دانشکده حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۹/۱۰/۳ تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۲/۱۶

چکیده

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

از مهم‌ترین ابعاد حقوقی فعالیت شورای عالی امنیت ملی، مصوبه‌گذاری دبیرخانه این شورا است که ابهامات حقوقی مهمی در مورد آن مطرح است. با لحاظ این موضوع که مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی نیز مانند مصوبات خود شورا به‌طور رسمی منتشر نمی‌شوند، در خصوص کیفیت اثرگذاری این مصوبات بر حقوق و تکالیف شهروندان نیز ابهامات مهمی وجود دارد. از این رو، این پرسش مهم مطرح است که محدوده صلاحیت حقوقی مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی چیست؟ در این مقاله با تکیه بر روش توصیفی - تحلیلی، دریافتیم که با تأمل در منابع و موازین حاکم بر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مشخص می‌شود که مبانی و مستندات حقوقی مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی که از سوی موافقان اعمال این صلاحیت در سه حوزه تفویض اختیار، مشابهت با کمیسیون‌های داخلی مجلس و نظریه ساختار - کارگزار مطرح شده است، مبانی و مستنداتی قابل انتقادند. از سوی دیگر، با مراجعه به دیدگاه‌های مقام رهبری، نظریات شورای نگهبان و رویه قضایی می‌توان دریافت که دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی تنها از صلاحیت تصمیم‌سازی و فراهم ساختن مقدمات وضع مصوبات شورای عالی امنیت ملی برخوردار است و صلاحیت مستقلی برای وضع مصوبه ندارد.

واژگان کلیدی: دبیرخانه، شورای عالی امنیت ملی، شورای نگهبان، صلاحیت، قانون.

* Email: Mohseneroozitalab@gmail.com

نویسنده مسئول

** Email: Khparvin@ut.ac.ir

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 ورزیده‌اند. بخش مهمی از این راهبردها معطوف به تلاش به منظور تأمین خودکفایی و استقلال نظامی و بهره‌گیری از امکانات موجود برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی است. با وجود این، بخش دیگری از راهبردهای مذکور شامل پیش‌بینی ساختار منسجم و منضبطی است که در تمامی ابعاد دفاعی و امنیتی بتواند ایفای نقش کند. از اصلی‌ترین راهبردهای مذکور، ایجاد نهادهایی است که با توجه به ماهیت فراقوه‌ای خود و استقلال ساختاری و اداری نسبت به قوای سه‌گانه به سیاست‌گذاری در خصوص امنیت ملی اقدام می‌کنند و جایگاه، تشکیلات ساختاری و شرایط اتخاذ تصمیمات در آن‌ها موجب می‌شود تا این تصمیمات توسط نهادهای کشوری و لشگری مورد ملاحظه قرار گیرند و لازم‌الاجرا تلقی شوند.

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در پی طی دوره‌ای از عدم تمرکز 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. از مهم‌ترین ابعاد حقوقی فعالیت شورای عالی امنیت ملی، ساختار و ظرفیت‌های شورای عالی امنیت ملی برای انجام وظایفی است که در قانون اساسی برای آن پیش‌بینی شده است. یکی از ظرفیت‌هایی که تا کنون از آن استفاده نشده، شوراهای فرعی است که بخشی از وظایف شورا را انجام می‌دهند. در مقابل این ظرفیت مغفول‌مانده دبیرخانه شورا گسترش پیدا کرده است و با ایجاد معاونت‌های مختلف بخشی از امور مربوط به شورا توسط آن‌ها انجام می‌گیرد. با توجه به اینکه جایگاه دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی برخلاف ساختار اصلی این شورا در قانون اساسی تبیین نشده و در قوانین عادی نیز حکمی در خصوص وظایف و اختیارات این دبیرخانه مقرر نشده است، ابهامات حقوقی مهمی در خصوص مصوبه‌گذاری این نهاد مطرح می‌شود. از این‌رو در این مقاله درصدد پاسخگویی به این پرسش بنیادین هستیم که صلاحیت حقوقی مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی دارای چه محدوده‌ای است؟

با وجود اهمیت موضوع مذکور، پژوهش در خصوص ابعاد حقوقی مرتبط با ساختار و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه آن، مشکلات و دشواری‌های خاصی دارد و از همین رو هرچند پژوهش‌هایی در زمینه جایگاه حقوقی ساختار اصلی شورای عالی امنیت ملی صورت گرفته، ولی غیرعلنی بودن جلسات این شورا، عدم انعکاس رسانه‌ای اقدامات و

فعالیت‌های شورا و دبیرخانه آن و منتشر نشدن مصوبات این دو نهاد، از جمله مهم‌ترین عواملی است که سبب شده است پژوهش مستقلی در خصوص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و صلاحیت مصوبه‌گذاری آن انجام نگیرد و بر همین اساس، نوآوری این تحقیق مبتنی بر بررسی موضوع صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی بر مبنای دلایل و مستندات حقوقی و غیرحقوقی مرتبط با آن است. نوشتار حاضر درصدد تبیین این موضوع به روش توصیفی - تحلیلی است و در دو بخش اصلی ابتدا به ساختار شورای عالی امنیت ملی و جایگاه دبیرخانه شورا و سپس موضوع صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی می‌پردازد.

۱. ساختار شورای عالی امنیت ملی

۱-۱. ترکیب اعضا

براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات و حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه، اعضای شورای عالی امنیت ملی هستند.

۲-۱. تشکیلات سازمانی

شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان اصلی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری در خصوص مسائل دفاعی و امنیتی کشور، همانند تمام نهادهای سیاسی و اداری، نیازمند تقسیم وظایف و تعیین ساختار سازمانی خاص خود است. ساختار سازمانی و تشکیلاتی شورای عالی امنیت ملی شامل دو حوزه کلی شوراهای فرعی و دبیرخانه است که در این مبحث آن‌ها را در دو بخش مستقل مطالعه می‌کنیم:

۱-۲-۱. شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی

در خصوص ساختار تشکیلاتی شورای عالی امنیت ملی، اصل ۱۷۶ قانون اساسی به‌عنوان مستند اصلی تشکیل شورای عالی امنیت ملی تنها به این اشاره کوتاه اکتفا کرده است که: «شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد.»

در این بخش از اصل ۱۷۶ قانون اساسی، از میان تشکیلات شورای عالی امنیت ملی تنها به «شوراهای فرعی» اشاره شده و شورای عالی امنیت ملی ضمن برخورداری از حق ایجاد این شوراها، تشکیلات آن‌ها را نیز به تصویب می‌رساند، ولی طبق همین اصل حدود وظایف و اختیارات این شوراهای فرعی به موجب قانون معین می‌شود. این مسئله از جمله انتقادات وارد بر حکم مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی در خصوص ساختار داخلی شورای عالی امنیت ملی است، زیرا به نظر می‌رسد که اعمال نظر قانون‌گذار عادی در خصوص وظایف و اختیارات شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی در عین آنکه با اصل استقلال نهادهای فراقوه‌ای در نظام جمهوری اسلامی ایران مغایر است، با برخی قواعد فقهی و حقوقی مانند «قاعده ملازمه اذن در شیء با اذن در لوازم آن» نیز تعارض دارد، زیرا در شرایطی که قانون اساسی، اذن ایجاد شوراهای فرعی را به خود شورای عالی امنیت ملی اعطا کرده است، طبعاً باید تعیین حدود و ثغور فعالیت‌های این شوراها را که مشخصاً در چارچوب سه وظیفه اصلی شورای عالی امنیت ملی^۲ خواهد بود، به خود شورا تفویض می‌کرد.

۱-۲-۲. دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ استقلال نظامنامه‌ای، از مهم‌ترین جنبه‌های تأمین استقلال ساختاری قوای سه‌گانه و نهادهای فراقوه‌ای است و از همین رو امروزه به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اصلی تضمین اعمال مناسب حاکمیت سیاسی نیز مطرح است. بر پایه همین امر و براساس اصل استقلال نظامنامه‌ای نهادهای سیاسی، در نظام جمهوری اسلامی ایران همچنان‌که قوای سه‌گانه در تنظیم موازین داخلی خود از استقلال و صلاحیت خاص برخوردارند، نهادهای فراقوه‌ای حاکم نیز به همان نسبت از این صلاحیت خاص برخوردارند. برای نمونه می‌توان به دبیرخانه مجلس خبرگان اشاره کرد که براساس مواد ۱۲ تا ۲۱ «آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان» مصوب جلسه ۱۳۵۹/۷/۱۰ فقهای شورای نگهبان و تأییدشده توسط امام خمینی (ره)، فعالیت می‌کند.

در خصوص نهاد شورای عالی امنیت ملی، دبیرخانه شورا موازین و مقررات رسمی و منتشرشده‌ای ندارد. این دبیرخانه تحت مسئولیت شخصی با عنوان دبیر شورای عالی امنیت ملی اداره می‌شود که با پیشنهاد رئیس‌جمهور و تأیید مقام رهبری به این سمت منصوب می‌گردد. در این روند، رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس شورا شخص موردنظر خود را ولو آنکه آن فرد عضوی از شورا نباشد، برای تصدی این سمت پیشنهاد می‌کند و مقام رهبری پس از تأیید این پیشنهاد چنانچه آن فرد در شورا عضویت نداشته باشد، وی را به‌عنوان نماینده خود در شورا در قالب عضو حقیقی شورای عالی امنیت ملی منصوب می‌کند (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۱۰).

واگذار کردن اختیار انتخاب دبیر شورای عالی امنیت ملی به رئیس‌جمهور، از جهاتی قابل انتقاد است؛ به‌ویژه آنکه در ترکیب ۱۲ نفره شورای عالی امنیت ملی، ۷ عضو عملاً خارج از حوزه اقتدار قوه مجریه و رئیس‌جمهور هستند و با توجه به ماهیت فعالیت شورای عالی امنیت ملی که حوزه موضوعی خاصی را با رویکرد فرا جناحی و ملی پوشش می‌دهد، نمی‌توان انتخاب دبیر این شورای مهم را به‌طور انحصاری به رئیس‌جمهور واگذار کرد.

از نظر ساختار سازمانی، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی دارای معاونت‌هایی (اجرایی، اجتماعی، امنیت داخلی، امنیت خارجی، بین‌الملل و سیاست خارجی، راهبردی، اقتصادی، حقوقی و رسانه‌ای) است و هریک از این معاونت‌ها نیز دارای کمیته‌هایی تخصصی‌اند که به‌عنوان زیرمجموعه این معاونت‌ها فعالیت می‌کنند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۷: ۹۳). بحث قابل ذکر در خصوص این معاونت‌ها و کمیته‌های زیر نظر آن‌ها، نسبت آن‌ها با شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان تنها تشکیلاتی است که در قانون اساسی به‌منزله تشکیلات زیر نظر شورای عالی امنیت ملی به آنها اشاره شده است. با توجه به عدم اطلاع دقیق از سازوکار فعالیت شورای عالی امنیت ملی و تشکیلات داخلی آن می‌توان به طرح دو فرض مهم در این خصوص مبادرت کرد که در صورت اعمال فرض دوم، می‌توان انتقادات و پیشنهادهایی را مطرح ساخت: فرض اول: براساس این فرض، شوراهای فرعی مانند شورای دفاع و شورای امنیت کشور که شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود تشکیل می‌دهد؛ نهادهای مستقل، از معاونت‌های فعال در دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی بوده و از نظر حقوقی تابع سازوکار خاص خود هستند. در این وضعیت البته ضروری است که شورای عالی امنیت ملی با تبیین دقیق وظایف و حوزه فعالیت معاونت‌های دبیرخانه، مرزهای موضوعی و کارویژه‌ای این معاونت‌ها و شوراهای فرعی خود را معین کند تا از هرگونه موازی‌کاری و تداخل صلاحیت‌ها میان این دو نهاد جلوگیری شود.

فرض دوم: با توجه به عدم اشاره به شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی در تحولات تاریخی سه دهه گذشته و با عنایت به رویه شورای عالی امنیت ملی در تفویض برخی امور مربوط به خود به دبیرخانه و نیز همپوشانی حوزه فعالیت شوراهای فرعی مانند شورای امنیت کشور و برخی معاونت‌های دبیرخانه مانند معاونت امنیت داخلی، این فرض را می‌توان مطرح کرد که معاونت‌های دبیرخانه عملاً جایگزین شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی شده‌اند و این معاونت‌ها و شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، ماهیت وجودی مستقلی از یکدیگر ندارند، البته این فرض چندان قابل پذیرش نیست.

۲. صلاحیت‌های حقوقی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی

مهم‌ترین بحث مطرح در خصوص دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی، تبیین وضعیت حقوقی صلاحیت‌های این نهاد است که اصلی‌ترین عرصه تجلی این دبیرخانه و اثرگذاری آن بر حقوق و تکالیف مردم است. صلاحیت‌های دبیرخانه شامل دو دسته صلاحیت‌های ستادی و عملیاتی است که نوع نخست مبتنی بر صلاحیت‌های ذاتی دبیرخانه و شامل وظایفی چون تعیین زمان و تهیه دستور جلسات شورای عالی امنیت ملی، ابلاغ مصوبات شورا و نظارت و پیگیری در خصوص اجرای آن‌ها و دریافت اطلاعات و گزارش‌های رسمی از نهادهای مربوط است. درحالی‌که صلاحیت‌های نوع دوم شامل صلاحیت‌هایی است که جدا از کارویژه‌های ذاتی دبیرخانه و ناشی از تفویض برخی از اختیارات از سوی شورای عالی امنیت ملی به دبیرخانه است و نمونه مشخص آن تصویب مصوباتی در چارچوب سیاست‌ها و اصول کلی مقرر توسط شورای عالی امنیت ملی است (مقدس و اکبری، ۱۳۹۷: ۱۱۹).

به نظر می‌رسد صلاحیت‌های ستادی دبیرخانه از نظر حقوقی چندان محل ایراد نباشد. در حقیقت این صلاحیت‌ها کارویژه اصلی و عمومی نهاد دبیرخانه در تمامی ساختارهای شورایی حاکم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی‌اند و کارکرد معمول این نهاد به‌شمار می‌روند. برای نمونه براساس ماده ۳۱ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۲، «مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان از طریق دبیر یا قائم‌مقام به مراجع ذی‌ربط اعلام خواهد شد». دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام براساس مواد ۳۳ و ۳۴ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۶/۸/۳، وظایفی از قبیل نظارت و پیگیری تصمیمات و ارزیابی گزارش‌های دستگاه‌های مسئول دولتی و آماده‌سازی آن‌ها برای طرح در جلسات کمیسیون‌ها را بر عهده دارد.

با این حال، صلاحیت‌های عملیاتی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و به‌طور مشخص مصوبه‌گذاری آن را تا بدین حد نمی‌توان قابل انطباق با صلاحیت نهادهای دیگر مشابه با آن دانست. در حقیقت صلاحیت دبیرخانه برای تصویب مصوباتی که در زمینه حقوق و تکالیف مردم منشأ اثر هستند، با توجه به صلاحیت نهادهای مشابه این دبیرخانه در نهادهایی چون مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای نگهبان و شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیتی خاص و طبعاً قابل بحث است و در این بخش به این پرسش مهم پاسخ خواهیم داد که آیا دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی می‌تواند پس از تعیین اصول و چارچوب‌های کلی توسط اعضای شورا، به وضع مصوبات لازم‌الاجرا و منشأ اثر مبادرت ورزد یا خیر؟ پاسخ به این پرسش را از منظر حقوقی و با توجه به برخی مدارک و مستندات ارائه خواهیم کرد:

۲-۱. دیدگاه‌های مقام معظم رهبری

براساس اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌شوند و براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است. به‌علاوه صرف‌نظر از این مستندات، بر پایه جایگاه شرعی ولی فقیه در جامعه اسلامی دیدگاه‌های ایشان در خصوص موارد مورد ابهام در قانون اساسی یا به‌طور کلی نظام حقوق اساسی کشورمان، نه تنها در جهت برطرف کردن این ابهامات و اختلاف‌نظرهای احتمالی راهگشا و اثرگذار است، بلکه از نظر حقوقی نیز لازم‌الاتباع و منشأ اثر است. مقام رهبری در دو دیدار خود با اعضای دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی که به فاصله حدود ده سال صورت گرفته است، در بیانات خود به تبیین ابعاد فعالیت و صلاحیت‌های این دبیرخانه پرداخته و حدود ایفای نقش آن را مشخص کرده‌اند. ایشان در دیدار نخست خود با اعضای دبیرخانه در سال ۱۳۸۴ این نکته را مطرح کردند که: «آنجایی که همه مقدمات را برای تصمیم‌گیری آماده می‌کند؛ اطلاعات را جمع می‌کند، فعالیت می‌کند و از صاحب‌نظران نظر می‌خواهد و مسئله را غوررسی و گُنه شکافی می‌کند، دبیرخانه این شوراهاست» (روحانی، ۱۳۹۱: ۷۶۷). این بخش از سخنان ایشان منطبق با یکی از آموزه‌های اصلی حقوق عمومی در خصوص تفکیک اعمال مقدماتی و اجرایی است که نوع نخست ناظر بر ماهیت ستادی این اعمال و نوع دوم مبتنی بر ماهیت عملیاتی این اعمال است. با توجه به این تفکیک، اصولاً صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را باید محدود به همان حوزه ستادی پذیرفته‌شده در خصوص فعالیت کلیه دبیرخانه‌ها دانست که اقدامات آن در جهت ایفای نقش عملیاتی خود شورای عالی امنیت ملی می‌تواند مؤثر و مثمر ثمر باشد. به‌علاوه مقام رهبری در دیدار خود با اعضای دبیرخانه در سال ۱۳۹۴ در سه بخش از بیانات خود به‌طور خاص وظیفه دبیرخانه را ایفای نقش تصمیم‌سازی در مقابل مسئولیت تصمیم‌گیری شورای عالی امنیت ملی معرفی کرده‌اند که این بخش از بیانات ایشان نیز منطبق با یکی از مهم‌ترین مسائل مطرح در دانش مدیریت دولتی در خصوص تفکیک مراحل مختلف لازم برای اتخاذ تصمیم است که براساس آن تصمیم‌سازی، مرحله‌ای مهم و تأثیرگذار در زمینه جمع‌آوری اطلاعات و فراهم ساختن مقدمات لازم برای تصمیم‌گیری بر پایه این اطلاعات و مقدمات به‌شمار می‌رود. آنچه از این بخش از بیانات مقام رهبری نیز استنباط می‌شود، تأکید بر ستادی بودن چارچوب فعالیت‌های دبیرخانه به‌مثابه نهادی برای پشتیبانی از شورای عالی امنیت ملی از طریق ارائه اطلاعات لازم و فراهم کردن مقدمات اداری و اجرایی مورد نیاز برای اتخاذ تصمیم از سوی این نهاد است. بنابراین به‌نظر می‌رسد توسعه صلاحیت یادشده به حوزه‌هایی چون وضع

مصوبات لازم‌الاجرا در سطح ملی، علاوه بر آنکه با مبنا و هدف تشکیل دبیرخانه مغایرت دارد؛ با اهداف و مأموریت‌های این نهاد از نظر مقام رهبری نیز منطبق نیست.

۲-۲. قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌طور مشخص اصل ۱۷۶ که مربوط به شورای عالی امنیت ملی است، به دبیرخانه این شورا اشاره‌ای نشده است. در حقیقت این اصل در مقام بیان تشکیلات و ساختار داخلی شورای عالی امنیت ملی، تنها به امکان تشکیل شوراهای فرعی به ریاست رئیس‌جمهور یا عضو دیگری از شورا به انتخاب او، اشاره کرده است و به بیان بهتر نمی‌توان صلاحیت دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی را با توجه به این اصل مشخص کرد. هرچند براساس برخی واقعات مورد اشاره در اصل ۱۷۶ و از جمله عبارت «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست» می‌توان این ادعا را مطرح کرد که بر پایه منطوق و ظاهر اصل ۱۷۶ قانون اساسی و عمومات حاکم بر تفسیر لفظی، آنچه با تأیید مقام رهبری قابل اجراست، «مصوبات شورای عالی امنیت ملی» است و نه «مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی».

صرف‌نظر از این تحلیل، در اغلب نظام‌های حقوق اساسی بررسی رویه نهادهای مفسر قانون اساسی در راستای تبیین مسائل مطرح در قانون اساسی از ابزارهای اصلی حقوقدانان برای درک بهتر زوایای مبهم قانون اساسی است و در این مسئله نیز بهره‌گیری از این ابزار مهم می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

شورای نگهبان تاکنون به ارائه نظریه‌ای تفسیری در خصوص اصل ۱۷۶ قانون اساسی مبادرت نکرده است. ولی در برخی نظریات خود در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، اصل ۱۷۶ قانون اساسی را مستند ایرادات خود قرار داده است که از جمله آنها می‌توان به نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و نظریه شماره ۸۳/۳۰/۹۹۲۴ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۱۳ در خصوص لایحه اجازه اجرای موافقت‌نامه پروانه شبکه و خدمات ارتباط سیار، نظریه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ به تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ در خصوص لایحه برنامه پنجم ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و نظریه شماره ۹۳/۱۰۲/۳۸۱۱ به تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۶ در خصوص قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور اشاره کرد.

دقت در برخی از این نظریات بیانگر آن است که ظاهراً شورای نگهبان به‌طور ضمنی تنها صلاحیت خود شورای عالی امنیت ملی را برای وضع مصوبات لازم‌الاجرا به رسمیت می‌شناسد. در این دسته از نظریات، شورای نگهبان قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه‌هایی را که شورای عالی امنیت ملی نیز در آن مصوباتی را وضع کرده، مورد ایراد قرار

داده یا در برخی موارد تأیید مصوبات مجلس را منوط به هماهنگی و عدم مغایرت آن‌ها با مصوبات شورای عالی امنیت ملی معرفی کرده است. برای نمونه شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ به تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ در خصوص مواد ۱۲۴ تا ۱۲۶ لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران اعلام نموده است که «با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی در مورد مباحث مربوط به انرژی هسته‌ای مصوباتی دارد، باید با ملحوظ داشتن مصوبات فوق این لایحه در مورد انرژی‌های پاک و از جمله انرژی هسته‌ای تصویب شود». دقت در این نظریه و برخی نظریات مشابه آن این واقعیت را روشن می‌سازد که از نظر شورای نگهبان، نهاد صالح برای وضع مصوبات لازم‌الاجرا در چارچوب محورهای موضوعی تعیین شده در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، خود شورای عالی امنیت ملی است و این مصوبات به اعتبار تصویب توسط خود شورای عالی امنیت ملی است که می‌توانند صلاحیت عام مجلس را از نظر وضع قوانینی مغایر با مصوبات یادشده محدود سازند و طبیعتاً نمی‌توان چنین امکانی را برای دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی نیز قائل بود تا بتواند با وضع مصوبات خود، دامنه صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی را برای قانون‌گذاری محدود و مقید کند.

به‌علاوه رویه شورای نگهبان در یکی از نظریات خود می‌تواند بیانگر دیدگاه این نهاد مفسر قانون اساسی در خصوص مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی باشد. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۱ به تصویب قانون «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مبادرت ورزید. براساس ماده ۵۸ این قانون: «تا رفع کامل تحریم‌ها علیه ملت ایران مصوبات هریک از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی که دارای آثار اقتصادی، تجاری، مالی و مرتبط با سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و واردات است باید تا چهل‌وهشت ساعت پس از تصویب برای کلیه اعضای ثابت شورای عالی امنیت ملی ارسال شود. چنانچه هر یک از اعضای مذکور تا ده روز کاری ایرادی نگیرند، مصوبه قابل اجرا است و در صورت وصول ایراد طی مدت مذکور، شورای فرعی موظف به رفع آن است. در غیر این صورت مصوبه باید به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد». نکته درخور ذکر در این خصوص آن است که در لایحه ارسالی دولت به شماره ۵۰۵۴۷/۵۴۲۹۳ این ماده و مضمون مقرر در آن وجود نداشت و در جریان تصویب اولیه آن در مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۳/۱۱/۷ صورت گرفت، محتوای این ماده در قالب ماده ۲۵ الحاقی و با ذکر «ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم» تصویب شده بود و شورای نگهبان در نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۳۸۱۱ به تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۶ و در بند ۹ این نامه در خصوص ماده ۲۵ الحاقی اظهارنظر و اعلام کرد: «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 ننموده است؛ لذا براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، اقدامات و تصمیمات ستاد باید زیر نظر شورای مذکور انجام پذیرد».

از مجموع دیدگاه‌های مطرح شده در خصوص قانون مذکور می‌توان دریافت که از نظر شورای نگهبان، تنها شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی می‌توانند با مجوز خود شورای عالی امنیت ملی به وضع مصوبه مبادرت ورزند که البته این اختیار و صلاحیت نیز تا حد زیادی مبتنی بر پیش‌بینی تشکیل این شوراها در اصل ۱۷۶ قانون اساسی و جایگاه خاص آن‌ها در شورای عالی امنیت ملی است که از جمله شواهد اصلی این جایگاه خاص می‌توان به ریاست رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای دیگر شورای عالی امنیت ملی بر این شوراها اشاره کرد. شواهدی که در خصوص ستادی مانند ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم و به طریق اولی در خصوص دبیرخانه شورا که دارای ساختاری اداری است، مصداق پیدا نمی‌کند و به تبع آن، نمی‌توان به وحدت ملاکی برای طرح این ادعا دست یافت که وضعیت حقوقی مشابهی بر شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی از یک سو و نهادهایی چون ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی از سوی دیگر حاکم است.

در عین حال از برخی نظریات دیگر شورای نگهبان در خصوص موضوعاتی متفاوت نیز می‌توان به وحدت ملاکی در این زمینه دست یافت. برای نمونه شورای نگهبان در نظریات متعددی، عضویت افراد غیر وزیر در برخی شوراها و کمیسیون‌های اجرایی را که اعضای تشکیل‌دهنده آن وزرا هستند، مورد ایراد قرار داده و اعتبار تصمیمات این شوراها و کمیسیون‌ها را زیر سؤال برده است. از جمله در نظریات شماره ۸۵/۳۰/۲۰۳۷۷ مورخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۲، نظریه شماره ۸۰/۲۰/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷ در خصوص طرح اصلاح قانون اداره صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و نظریه شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۴۳ مورخ ۸۷/۱۲/۲۵ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۸.

فایده عملی طرح این بحث و وحدت ملاک قابل اتخاذ از آن این است که از نظر شورای نگهبان در مواردی که وزرا، اعضای شورا و کمیسیونی خاص هستند، حضور افرادی دیگر موجب خواهد شد که اعتبار تصمیمات این شورا یا کمیسیون در حد سابق نباشد و از همین رو می‌توان وضعیت دبیرخانه را نیز تا حدی مشابه همین شرایط دانست.

۲-۳. روبه قضایی

نخستین نکته قابل ذکر 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 حیظه صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای نظارت بر مقررات اجرایی خارج کرده و به‌طور معمول به این تخصیص نیز تصریح کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۶: ۳۲۶). بر همین اساس صرف‌نظر از قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ که در دوره زمانی قبل از تعیین جایگاه قانونی شورای عالی امنیت ملی تصویب شده بود، سایر قوانین مصوب در این حوزه از جمله قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، همگی به استثناء شدن مصوبات شورای عالی امنیت ملی از نظارت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره کرده‌اند. امروزه صاحب‌نظران به دلایلی مانند ترکیب خاص شورای عالی امنیت ملی و خروج آن از محدوده سازمانی قوه مجریه و مآلاً عدم امکان استناد به «خروج از اختیارات قوه مجریه» برای نظارت بر تصمیمات این شورا و همچنین محرمانه بودن مصوبات آن، در خصوص موجه بودن عدم امکان نظارت قضایی بر این مصوبات تردیدی ندارند (محمودی، ۱۳۹۳: ۱۳۲).

با این حال هیأت‌های تخصصی و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی از پرونده‌های مورد رسیدگی خود، به مصوبات شورای عالی امنیت ملی استناد کرده و مصوبه‌گذاری ساختار اصلی این شورا را منشأ اثر در حقوق و تکالیف دانسته است. برای نمونه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۶۹ به تاریخ ۱۳۸۶/۵/۲۳ به مصوبه شورای عالی امنیت ملی استناد و اعلام کرده است: «وظایف و اختیارات مأمورین انتظامی به‌عنوان ضابطین دادگستری در جرائم مشهود و غیرمشهود و ضرورت معرفی متهمین پس از دستگیری به مراجع قضایی با حفظ اختیار بازداشت متهمین جرائم مشهود به مدت ۲۴ ساعت به شرح مواد ۱۵، ۱۸، ۱۹ و ۲۴ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری معین و مشخص شده است. بنا به مراتب فوق‌الذکر و اینکه مصوبه شورای عالی امنیت ملی نیز رُبه‌عنوان دلیلی مؤید، متضمن بر جواز تأخیر در معرفی متهمین قاچاقچیان انسان به مراجع قضایی به مدت ۶ ماه از تاریخ شناسایی و توقیف وسیله نقلیه قاچاقچیان انسان نیست، قسمت اخیر بخشنامه شماره ۷/۲۹۲/۱۱۹ مورخ ۸۱/۴/۱ فرمانده نیروی انتظامی که رسیدگی به جرم مالک یا مالکین خودروهایی قاچاقچیان انسان را پس از انقضای مدت ۶ ماه از تاریخ توقیف وسیله نقلیه مورد استفاده متهمین مذکور امکان‌پذیر اعلام داشته است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات فرمانده نیروی انتظامی تشخیص داده می‌شود و این قسمت از بخشنامه فوق‌الذکر مستنداً به اصل ۱۷۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ابطال می‌گردد» (قطبی، ۱۳۹۴: ۱۶۷).

در مقابل این هیأت در مواردی ضمن تفکیک میان مصوبه‌گذاری ساختار اصلی شورای عالی

امنیت ملی و دبیرخانه این شورا، مصوبات دبیرخانه را واجد اثر و قابل استناد در مقابل احکام مقرر در قوانین جاری کشور نمی‌داند. برای نمونه این هیأت در دادنامه شماره ۱۲۵۳ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۳ استناد استاندار خوزستان به مصوبه دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی را ناموجه خوانده و اعلام کرده است: «... علاوه بر مراتب نامه دبیر شورای عالی امنیت ملی به وزیر کشور برخلاف آنچه استاندار خوزستان اعلام کرده است، مصوبه شورای عالی امنیت ملی نیست که با رعایت اصل ۱۷۶ قانون اساسی تصویب شده باشد...». این موارد بیانگر آن است که از نظر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی برخلاف مصوبات ساختار اصلی این شورا قابل استناد نبوده و نمی‌تواند در حقوق و تکالیف مردم منشأ اثر باشند و صلاحیت مصوبه‌گذاری این دبیرخانه نیز مبنای قانونی ندارد.

۲-۴. نقد مبانی و مستندات موجود برای صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه

شورای عالی امنیت ملی

واقعیت آن است که علاوه بر دلایل ایجابی مذکور، یکی از زمینه‌های اصلی نقد صلاحیت دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی برای وضع مصوبات مؤثر در حقوق و تکالیف مردم، ضعف مبانی و ملاک‌هایی است که براساس آن‌ها چنین صلاحیتی برای دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی و اجرایی شده است. با توجه به دوره طولانی مسئولیت دکتر حسن روحانی به‌عنوان دبیر شورای عالی امنیت ملی (به مدت ۱۶ سال) که در هفت سال اخیر نیز در قالب ریاست این شورا استمرار یافته و به‌ویژه با توجه به اینکه صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی در دوره مسئولیت ایشان برقرار و اعمال شده است، مطالعه دیدگاه‌های ایشان در خصوص مبانی ایجاد چنین صلاحیتی می‌تواند نقاط ضعف و قوت این مبانی و در نتیجه استحکام یا عدم استحکام پشتوانه‌های حقوقی این صلاحیت را به شکل بهتری مشخص سازد.

۲-۴-۱. اصل تفویض اختیار

دکتر حسن روحانی در بحث از صلاحیت دبیرخانه برای وضع مصوبات، در کتاب امنیت ملی و دیپلماسی هسته‌ای این دیدگاه را مطرح کرده است که: «گاهی احساس می‌شد که ساختار اصلی شورای عالی امنیت ملی در مقاطعی پاسخگوی حل مسائل نیست. یعنی اگر بنا بود برای تصمیم‌گیری در مورد هر موضوعی، جلسه رسمی شورای عالی تشکیل دهیم و جزئیات مسائل را در این شورا مورد به مورد بررسی و تصویب کنیم، کارها به سرعت پیش نمی‌رفت. به‌ویژه پس از ۱۱ سپتامبر و تجاوزات آمریکا به منطقه به این نتیجه رسیدیم که گاهی ضروری است

که شورای عالی امنیت ملی در مورد موضوعی تصمیمات اساسی و اصولی را اتخاذ کند، ولی ادامه آن را به دبیرخانه واگذار نماید و دبیرخانه با ترکیب مناسب تصمیم‌گیرنده بقیه مسائل باشد. در واقع شورای عالی به دبیرخانه تفویض اختیار کند تا تصمیمات دبیرخانه با نظر موافق رئیس‌جمهور و تأیید مقام معظم رهبری اجرایی شود» (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۰۹).

در حقیقت براساس این ادعا، شورای عالی امنیت ملی به تفویض اختیار وضع مصوبات لازم‌الاجرا به دبیرخانه مبادرت کرده و دبیرخانه بر پایه چنین صلاحیت تفویض‌شده‌ای، اقدام به وضع مصوبه می‌کند. با این حال، حتی در فرض تحقق این وضعیت از طریق تصویب مصوبه‌ای توسط شورای عالی امنیت ملی، می‌توان گفت که چنین تفویض صلاحیتی با قواعد حاکم بر تفویض صلاحیت و اختیار و همچنین با عموماً حاکم بر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چندان منطبق نیست. در تبیین این موضوع اشاره به این مسئله ضروری است که هرچند قواعد تفویض اختیار و کفالت اغلب در آثار حقوق اداری تحلیل و بررسی شده‌اند، ولی این امر به معنای محدود بودن این موضوع به حوزه حقوق اداری نیست، زیرا این دو مفهوم، مفاهیمی وابسته به حقوق عمومی‌اند و در حوزه حقوق اساسی و به‌ویژه در حقوق اساسی کشورمان عملاً نمونه‌های مشخصی از آن‌ها را می‌توان مشاهده کرد. برای نمونه براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی «در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند». همچنین براساس قسمت اخیر اصل ۱۱۰ قانون اساسی «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند» یا براساس اصل ۱۶۰ قانون اساسی «رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیر قضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود».

مسئله تفویض اختیار در حقوق عمومی تابع قواعد مشخصی است که مهم‌ترین عنصر قواعد مذکور را می‌توان در این جمله خلاصه کرد که مقام عمومی اولاً تنها می‌تواند بخشی از اختیارات خود را به افراد زیردست خود واگذار کند و ثانیاً اختیارات اساسی و قائم به شخص نیز قابل تفویض نیستند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲: ۷۷-۷۸). برای نمونه، براساس جزء نخست همین قاعده یعنی امکان واگذاری بخشی از وظایف به مفوض‌الیه است که اصل ۱۱۰ قانون اساسی مقرر کرده است که «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».

مبنای برقراری قاعده مذکور و تأکید بر آن به‌ویژه در نقش‌های سیاسی آن است که صلاحیت‌های

تعیین شده برای ایفاکنندگان این نقش‌ها با توجه به شخصیت این افراد به آنها واگذار شده و از این رو امکان واگذاری تمامی وظایف و اختیارات، توسط آنها به فرد دیگر وجود ندارد. با این اشارات می‌توان دریافت که وضعیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی تا حدی مغایر با این قاعده مهم است، زیرا همچنان که دکتر روحانی در کتاب خود اشاره می‌کند، ظاهراً جز اصول و سیاست‌های کلی مورد اعمال در یک مسئله، تمام ابعاد مربوط به آن مسئله در دبیرخانه شورا مورد تصمیم‌گیری قرار می‌گیرد. نگاهی به سه محور اصلی صلاحیت شورای عالی امنیت ملی که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی به آنها اشاره شده، بیانگر این واقعیت است که اعمال هر سه مورد از این صلاحیت‌ها، مستلزم وضع مصوباتی به‌مثابه خروجی بحث‌های صورت‌گرفته و چارچوب تعیین‌شده‌ای برای دستگاه‌های زیرمجموعه است و واگذاری صلاحیت وضع مصوبه به دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی عملاً به معنای واگذاری بخش مهمی از صلاحیت‌های یادشده است. این در حالی است که دقیقاً از همین منظر واگذاری صلاحیت وضع مصوبه در یک موضوع خاص به یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی مصداق تفویض اختیار و صلاحیت بوده و با قاعده حاکم بر مسئله تفویض اختیار نیز منطبق است، از همین رو در موارد تصویب این مصوبات، شورای نگهبان نیز آنها را به رسمیت می‌شناسد. همچنان‌که در بحث از قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز مصوبه‌گذاری شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی صرفاً در مسائلی که «دارای آثار اقتصادی، تجاری، مالی و مرتبط با سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و واردات است»، به رسمیت شناخته شده بود. هرچند این مصوبات نیز برخلاف مصوبات دبیرخانه که ظاهراً نیازی به تأیید خود شورا ندارند، براساس ماده ۵۸ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور «... باید تا چهل و هشت ساعت پس از تصویب برای کلیه اعضای ثابت شورای عالی امنیت ملی ارسال شود و چنانچه هریک از اعضای مذکور تا ده روز کاری ایرادی نگیرند، مصوبه قابل اجرا است و در صورت وصول ایراد طی مدت مذکور، شورای فرعی موظف به رفع آن است. در غیر این صورت مصوبه باید به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد».

در عین حال جزء دوم قاعده حاکم بر مسئله تفویض اختیار نیز که در زمینه غیرقابل واگذاری بودن وظایف اساسی و قائم به ذات یک مقام است، باید در این مسئله مورد توجه قرار بگیرد. براساس همین جزء از قاعده تفویض اختیار است که در ابتدای اصل ۸۵ قانون اساسی آمده است: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست».

دقت در وضعیت حقوقی دبیرخانه بیانگر آن است که جزء دوم قاعده تفویض اختیار مبنی بر غیرقابل واگذار بودن اختیارات قائم به شخص نیز در صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای

عالی امنیت ملی عملاً رعایت نمی‌شود، زیرا نگاهی به ترکیب شورای عالی امنیت ملی بیانگر آن است که با توجه به عضویت عالی‌ترین مقامات سه قوه و سه تن از وزرای مهم کابینه و مهم‌ترین مقامات نظامی در این شورا، مبنای واگذاری صلاحیت‌های مهم مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی به این شورا، قائم به شخص بودن عضویت اعضای آن بوده است و دقیقاً بر همین اساس است که شورای نگهبان در مواردی مانع از تصویب قوانینی مغایر با مصوبات این شورا توسط مجلس شورای اسلامی شده یا نمایندگان مجلس را در تصویب برخی قوانین ملزم به توجه به محتوای برخی از مصوبات شورای عالی امنیت ملی کرده است. طبیعتاً چنانچه عضویت در این شورای مهم و اعمال صلاحیت‌های آن قائم به شخص نبود و دبیرخانه شورا یا نهادهای دیگر هم می‌توانستند به اعمال این صلاحیت‌ها مبادرت ورزند، حساسیت شورای نگهبان در خصوص قانون‌گذاری نمایندگان مجلس در حوزه‌های مرتبط با صلاحیت شورای عالی امنیت ملی فاقد وجه و مبنای مشخصی می‌شد و در عین حال زمینه تنزل جایگاه مهم شورای عالی امنیت ملی نیز فراهم می‌شد. ضمن آنکه مهم‌ترین نکته در تفویض اختیار، اجازه قانونی تفویض است و بدون مجوز قانونی، نمی‌توان اختیارات را به دیگری تفویض کرد و چنین مجوزی برای شورای عالی امنیت ملی وجود ندارد.

۲-۴-۲. مشابهت با فعالیت کمیسیون‌های داخلی مجلس

دکتر حسن روحانی در بخش دیگری از کتاب خود در خصوص تصویب مصوبات لازم‌الاجرا توسط دبیرخانه می‌نویسد: «این روند تا حدی به ساختار مجلس شباهت داشت. در مجلس به یک کمیسیون اجازه تصویب قانونی داده می‌شود و کمیسیون قانون آزمایشی و موقت را طبق اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب می‌کند» (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۱۰).

با این حال به نظر می‌رسد با توجه به رویه تصویب قوانین آزمایشی و حدود اعتبار این قوانین و مصوبات دبیرخانه، این قیاس را باید مصداقی از قیاس مع‌الفارق تلقی کرد. واقعیت آن است که براساس اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی، «در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود». با این حال توجه به این نکته ضروری است که اولاً اعمال این وضعیت مبتنی بر وجود ضرورت بوده و نباید به عنوان رویه معمول تلقی و اجرایی شود؛ ثانیاً کمیسیون‌های مجلس متشکل از تعدادی از نمایندگان مجلس بوده و افرادی خارج از نمایندگان مجلس در آن‌ها عضویت ندارند؛ ثالثاً قوانین مصوب کمیسیون‌ها جنبه آزمایشی دارد و اعتبار آن‌ها محدود به مدت تعیین‌شده در این قوانین است و در عین حال باید

به تصویب مجلس نیز برسند (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۶-۱۳۷).

با توجه به این شروط بهتر می‌توان علت مع‌الفارق بودن قیاس میان مصوبات دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی را دریافت. در حقیقت تبدیل شدن فرایند وضع مصوبه توسط دبیرخانه به رویه‌ای عادی بیانگر این موضوع است که اعمال فرایند مذکور ناشی از وجود ضرورت خاصی نیست تا با تکیه بر آن بتوان ایجاد و ادامه آن را ادعا کرد. به‌علاوه، نگاهی به مبنای تشکیل شورای عالی امنیت ملی و صلاحیت واگذار شده به آن بیانگر آن است که از دیدگاه قانون‌گذار اساسی فلسفه ایجاد این نهاد اصولاً چاره‌اندیشی و اقدام سریع در موارد ضروری بوده که در این موارد، امکان انتظار انجام آن از سوی نهادهایی چون مجلس شورای اسلامی وجود نداشته است و به همین دلیل شورایی با صلاحیت‌های مشخص و جایگاهی تأثیرگذار پیش‌بینی شده است. بنابراین چنانچه این شورا نیز به بهانه وجود ضرورت، صلاحیت‌های خود را به یکی از تشکیلات داخلی خود واگذار کند، عملاً به‌مثابه نقض غرض و احاله تکالیف و وظایف قانونی به نهادی است که جایگاه قانونی آن متناسب با این تکالیف نیست. همچنین همان‌گونه که اشاره شد، کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان مجلس بوده و به‌مثابه قوه مقننه کوچکی‌اند که با تکیه بر اختیارات تفویض‌شده از سوی قوه مقننه به وضع قوانین آزمایشی می‌پردازند و افراد غیر نماینده با توجه به قائم به شخص بودن سمت نمایندگی در آن‌ها عضویت ندارند. این در حالی است که در دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی جز شخص دبیر شورا، بقیه افراد اعم از کارمندان، معاونان و حتی نمایندگان احتمالی اعضای شورای عالی امنیت ملی در مجموع افرادی هستند که در شورای عالی امنیت ملی عضویت ندارند و از همین رو برخلاف کمیسیون‌های داخلی مجلس که قوه مقننه کوچک در برابر قوه مقننه اصلی‌اند، این دبیرخانه به‌مثابه نمونه کوچک شورای عالی امنیت ملی نمی‌تواند تلقی شود. در نهایت اینکه مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس جنبه موقتی و آزمایشی دارد و باید به تصویب نهایی مجلس برسد. درحالی‌که مصوبات دبیرخانه بنابر اطلاعات موجود جنبه موقتی ندارد و بی‌نیاز از تأیید شورای عالی امنیت ملی، قانونی شدن آن مستلزم تأیید مقام رهبری و حتی آن‌گونه که در کتاب امنیت ملی و دیپلماسی هسته‌ای ادعا شده است، تنها نیازمند عدم مخالفت مقام رهبری است (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۱۰).

۲-۴-۳. فعالیت براساس نظریه ساختار - کارگزار

دکتر روحانی در بخشی از یادداشت‌های خود و در مقام اشاره به مبانی موجود برای صلاحیت عملیاتی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی به یکی از مبانی مذکور اشاره می‌کند که توجه و

بررسی این عامل می‌تواند تا حد زیادی تبیین‌کننده این واقعیت باشد که صلاحیت عملیاتی دبیرخانه برای مصوبه‌گذاری تا چه حد منطبق با اصول و قواعد حقوقی و تا چه حد غیرمنطبق با این اصول و قواعد است. ایشان در بخشی از کتاب خود می‌نویسند: «در مواجهه با مسائل امنیت ملی نیز گاهی دبیرخانه به صورت ستاد عملیاتی برای حل و فصل آن وارد عمل می‌شد که در آن صورت مسائل پس از بحث و بررسی و تصویب در دبیرخانه به تأیید رئیس‌جمهور و مقام معظم رهبری می‌رسید و سپس ابلاغ می‌شد. با یک نگاه علمی می‌توان به نظریه ساختار-کارگزار هم توجه کرد. براساس این نظریه، کارگزار به‌عنوان مسئول در ارتقای ساختار مؤثر است و ساختار نیز می‌تواند جایگاه ویژه‌ای برای مسئول بیافریند. هرچه کشورها دموکراتیک‌تر باشند، تأثیر متقابل این‌ها بر یکدیگر بیشتر است و هرچه کشورها بیشتر به سمت اقتدارگرایی میل نمایند نقش تأثیرگذاری کارگزار بر ساختار افزایش می‌یابد. پایه این نظریه موارد متعددی است که در کشورهای مختلف مورد بررسی قرار گرفته است. در کشور ما به‌ویژه در سال‌های اولیه انقلاب نقش کارگزار مقتدر کاملاً واضح بود. مثلاً مجلس براساس قانون اساسی جایگاه خاصی داشت، ولی هنگامی که آقای هاشمی ریاست آن را بر عهده داشتند، از تمامی ظرفیت‌ها استفاده می‌کردند» (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۱۲).

ایشان در بخش‌های دیگری از کتاب خود به این نظریه و تأثیر آن بر ساختار تصمیم‌گیری شورای عالی امنیت ملی اشاره کرده‌اند. برای نمونه در بخش دیگری از کتاب می‌نویسند: «نقش قدرت و نفوذ یک فرد در ساختار و همچنین ثبات ساختار در جمهوری اسلامی در سی و چند سال گذشته نیز باید به صورت جدی مورد بررسی قرار گیرد... گاهی نفوذ و توان یک کارگزار باعث می‌شود تا ساختار مناسب شکل نگیرد. مثلاً یک فرد با سابقه و تأثیرگذار هنگامی که مسئولیتی را بر عهده می‌گیرد، گاهی شرایط به‌گونه‌ای می‌شود که قدرت ساختار نتواند بر قدرت فرد غلبه کند» (روحانی، ۱۳۹۱: ۸۰-۸۱).

ایشان در تبیین بیشتر مسئله می‌نویسند: «گاهی هم مسائل مشکل و پیچیده‌ای به شورای عالی امنیت یا دبیرخانه ارجاع می‌شد که قاعدتاً دستگاه‌های دیگر باید مسئولیت آن را بر عهده می‌گرفتند. اما به دلایل متعدد از جمله سرعت عمل بیشتر و یا نظر رؤسای جمهور وقت حل و فصل آن به دبیرخانه سپرده می‌شد. قبلاً گفته شد که معمولاً ساختار و کارگزار را باید با هم ارزیابی کرد. یعنی از یک سو ساختار بر تصمیمات مدیرمسئول اثر می‌گذارد و از سوی دیگر شخصیت و ویژگی‌های کارگزار بر ساختار مؤثر است. در کشورهای پیشرفته این اثرات چشمگیر نیست و تغییر افراد تأثیر چندانی ندارد، مگر اینکه سیاست‌های کلی حکومت دستخوش تحولات و تغییرات بنیادین شود. اما در جهان سوم آثار این تغییرات بیشتر مشاهده می‌شود» (روحانی، ۱۳۹۱: ۱۱۶).

نظریه ساختار - کارگزار، از نظریات مشهور در جامعه‌شناسی است که براساس آن هر کنش اجتماعی دربرگیرنده ساختاری است و هر ساختاری به کنش اجتماعی نیاز دارد و بر این اساس عامل و ساختار به شکل جدایی‌ناپذیری با یکدیگر ارتباط دارند (ریترز، ۱۳۷۷: ۱۳۰-۱۳۲). براساس این نظریه، ساختار و کارگزار با توجه به ارتباط تنگاتنگی که با یکدیگر دارند، در ابعاد مختلف می‌توانند در یکدیگر تأثیر بگذارند و گاه حتی دیگری را به‌طور یکجانبه تحت تأثیر شرایط خود قرار دهند. بدین ترتیب ایجاد سه حالت در میان ساختار و کارگزار قابل تصور است که در حالت نخست که با عنوان اراده‌گرایی شناخته می‌شود، عامل و کارگزار بر ساختار غلبه می‌یابد. در مقابل و در حالت دوم، ساختارها بر عوامل و کارگزاران برتری می‌یابند و در حالت سوم نوعی تعادل میان ساختار و کارگزار وجود دارد (حقیقت، ۱۳۸: ۱۶۳). برخی اساتید حقوق عمومی نیز این سه نظریه را در قالب عاملیت‌گرایی، ساختارگرایی و رویکرد تلفیقی در آثار خود بررسی و تبیین کرده‌اند (کدخدایی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۳: ۵۴-۶۰).

با این حال، انطباق این دیدگاه‌ها بر شرایطی مانند شرایط دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و تصمیم‌سازان مستقر در آن، تا حدی با تردید مواجه است. به بیان دیگر، مفهوم دیدگاه‌های ارائه‌شده از سوی دکتر روحانی و ارتباط آن‌ها با بحث صلاحیت دبیرخانه این است که صلاحیت‌های دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی نوعاً مانند اغلب نهادهای مشابه آن صلاحیتی ستادی و اداری است، ولی براساس نظریه ساختار - کارگزار و با در نظر گرفتن حالت اراده‌گرایی آن (در مفهوم برتری کارگزار بر ساختار)، صلاحیت‌های این دبیرخانه به ابعادی وسیع‌تر از صلاحیت‌های معمول نهادهای مشابه گسترش یافته و جنبه‌های عملیاتی به خود گرفته است. این مشابهت‌سازی از جهات مهمی مورد ایراد است؛ زیرا اولاً در نظریه مذکور، مفهوم ساختار ناظر بر معنای عامی است که در بیانی کلی می‌توان آن را در قالب کلیه شرایط و محدودیت‌های حاکم بر اعمال و کنش‌های کارگزار تعریف کرد و در این مفهوم تمام متغیرهای زمانی و مکانی می‌توانند در قالب مفهوم ساختار معنا شوند (کرایب، ۱۳۸۱: ۱۴۲). این در حالی است که از دیدگاه دکتر روحانی، ساختار به معنای سازمان است و در فرض مثال موردنظر ایشان، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی معنای ساختار را افاده می‌کند. درحالی‌که براساس نظریات علوم اجتماعی، ساختار تصمیمات کارگزاری چون دبیر شورای عالی امنیت ملی می‌تواند شامل تمامی متغیرهای مؤثر زمانی و مکانی و از جمله ضرورت‌های موضوع خاص امنیت ملی باشد؛ ثانیاً همان‌طور که در مباحث خود ایشان هم مشخص است، این نظریه در نظام‌های دموکراتیک و نظام‌های مبتنی بر حاکمیت قانون چندان محلی از اعراب ندارد. با این حال، در ساختار حقوقی نظام جمهوری اسلامی ایران که مفهوم قانون را باید از اصلی‌ترین

مظاهر عنصر ساختار در آن تلقی کرد، مقام رهبری براساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی در مقابل قانون با سایر افراد جامعه برابر است و با توجه به همین مثال می‌توان دریافت که در ساختار اسلامی و قانونی حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران، عنصر عامل و کارگزار نمی‌تواند بر ساختاری که تمام ابعاد آن متأثر از اسلامی بودن نظام و حاکمیت شرع بر آن است، برتری یابد. بنابراین به نظر می‌رسد توسل به نظریه ساختار - کارگزار برای توسعه صلاحیت‌های دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی ضمن آنکه به معنای استقلال یافتن و برتری پیدا کردن عامل و کارگزار در برابر ساختار شرعی و قانونی نظام است، با توجه به پذیرش و اعمال نظریه حاکمیت قانون و آثار و نتایج آن در نظام جمهوری اسلامی ایران، بیانگر گرایش به نوعی اجتهاد در مقابل نص نیز است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مجموعه مطالب مطرح‌شده، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان ساختار ستادی شورای عالی امنیت ملی، از نخستین روزهای فعالیت شورا آغاز به کار کرده و در طول سالیان متمادی به‌خوبی نقش خود را در حوزه‌های اداری و ستادی مربوط به خود مانند تهیه دستور جلسات، ابلاغ مصوبات و نظارت بر اجرای مصوبات اعمال کرده است. از این نظر می‌توان عملکرد دبیرخانه در این حوزه را از نقاط قوت آن معرفی کرد و همچنان‌که در سخنان مقام رهبری نیز اشاره شده، این دبیرخانه در حوزه ستادی و اداری کارنامه قابل قبولی داشته است. با این حال توسعه صلاحیت‌های دبیرخانه به حوزه‌هایی مانند وضع مصوبات لازم‌الاجرا برخلاف حوزه صلاحیت‌های ستادی نمی‌تواند با اغلب اصول حاکم بر فعالیت‌های نهادهای مشابه این دبیرخانه منطبق باشد، زیرا در عین آنکه توسعه این صلاحیت مبتنی بر نص و مجوز قانونی خاصی نیست، با کارویژه‌های مدنظر مقام رهبری برای این دبیرخانه نیز چندان هماهنگ نیست و در عین حال بررسی نظرهای شورای نگهبان و رویه قضایی و همچنین دلایل ارائه‌شده برای توسعه این صلاحیت بیانگر آن است که پذیرش چنین کارویژه و صلاحیتی برای دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی تا حد زیادی مغایر با فلسفه ایجاد آن و اصول و ضوابط عام حاکم بر حقوق عمومی است. در این میان به نظر می‌رسد، روشن کردن آن بخش از ابعاد حقوقی حاکم بر روند فعالیت شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه آن که با جنبه‌های احتمالی تهدیدکننده امنیت ملی ارتباطی نداشته باشد، می‌تواند در عین آنکه از دشواری‌های پژوهش در خصوص موضوع حاضر بکاهد، از جنبه‌ای دیگر نیز به مشخص شدن حدود صلاحیت‌های دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی کمک

کرده و امکان نقد و بررسی چارچوب صلاحیت این نهاد را فراهم سازد. با این حال تا زمانی که هدف مهم مذکور محقق نشده است، می‌توان با تکیه بر اصولی چون حاکمیت قانون و تفسیر مضیق صلاحیت نهادهای عمومی، در شرایط فقدان نص و مجوزهای قانونی مدعی برخورداری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی از حدود معمول صلاحیت نهادهای مشابه آن بود و اعمال صلاحیتی خارج از این حدود را با اصول و ضوابط پذیرفته شده در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایر دانست.

یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص مبانی، مستندات و محتوای این قاعده فقهی رک: محقق داماد، ج ۱: ۲۳۵.
۲. این سه وظیفه براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی عبارت‌اند از:
الف) تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری؛
ب) هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛
ج) بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

منابع

الف: کتاب‌ها و مقالات

۱. امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۹۲)، حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۱.
۲. حبیب‌زاده، توکل؛ قطبی، میلاد (۱۳۹۴)، «تحلیل جایگاه نهادهای اجرایی فراقوه‌ای مصوب مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران و چارچوب اصل استقلال قوا»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، ش ۳، صفحه ۳۴۱-۳۶۰.
۳. حسن تاش، غلامحسین (۱۳۷۹)، «تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و پژوهش»، اقتصاد انرژی، ش ۲۱، صفحه ۲-۳.
۴. حقیقت، صادق (۱۳۸۹)، «مسئله ساختار / کارگزار در علوم اجتماعی»، مجله روش‌شناسی علوم انسانی، ش ۶۴-۶۵، صفحه ۱۴۷ تا ۱۶۶.
۵. دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری (۱۳۸۵)، آشنایی با مجلس خبرگان رهبری، تهران: مرکز تحقیقات علمی دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.
۶. درویش متولی، میثم (۱۳۹۴)، آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ جایگاه شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۷. روحانی، حسن (۱۳۹۱)، امنیت ملی و دیپلماسی هسته‌ای، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۸. ریترز، جورج (۱۳۷۷)، نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: علمی و فرهنگی.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سمت.
۱۰. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.
۱۱. قطبی، میلاد (۱۳۹۴)، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۲. کدخدایی، عباسعلی؛ طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۳)، «تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی از منظر عاملیت و ساختار»، مجله دانش حقوق عمومی، دوره ۳، ش ۱۰، صفحه ۴۵-۶۸.
۱۳. کرایب، این (۱۳۸۱)، نظریه‌های مدرن در جامعه‌شناسی، ترجمه عباس مخبر، تهران: آگاه.

۱۴. محقق داماد، سید مصطفی (۱۳۸۶)، قواعد فقه، تهران: سازمان مطالعه و تدوین علوم انسانی (سمت)، ج ۱.
۱۵. محمودی، جواد (۱۳۹۳)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل.
۱۶. مقدسی، مهدی؛ اکبری، احسان (۱۳۹۷)، جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی، تهران: مجد.
۱۷. وکیل، امیرساعد و عسگری، پوریا (۱۳۸۳)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: مجد.
۱۸. هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ج ۲.

ب: قوانین و آیین‌نامه‌ها

۱. آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹/۴/۲۲.
۲. آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۶/۸/۳.
۳. آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۵.

ج: پایگاه‌های اینترنتی

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری