

۱۸۹۹

جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی

مؤلفان:

دکترهای مقدسی
استادیار دانشگاه جامع امام حسین (ع)

احسان کبری
دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران



مجمع علمی و فرهنگی مجد

سرشناسه : مقدسی، مهدی،
 عنوان قراردادی : ایران. قوانین و احکام
 عنوان و نام پدیدآور : جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی /
 مولفان مهدی مقدسی / احسان اکبری.
 مشخصات نشر : تهران: مجد، ۱۳۹۷.
 شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۹۰۱-۳
 وضعیت فهرست نویسی : فیبا
 موضوع : شورای عالی امنیت ملی -- قوانین و رویه‌ها
 موضوع : امنیت ملی -- قوانین و مقررات -- ایران
 موضوع : National security-- Law and legislation-- Iran
 موضوع : امنیت داخلی -- قوانین و مقررات -- ایران
 موضوع : Internal security-- Law and legislation-- Iran
 موضوع : صلاحیت حقوقی -- ایران
 موضوع : Competent authority -- Iran
 شناسه افزوده : اکبری، احسان،
 رده بندی کنره : ۳۹۷: ج۷م/۲۴۹۰ KMH
 رده بندی دیویی : ۳۴۳/۵۵۰
 شماره کتابشناسی ملی : ۱۳۱۱۸
 هرگونه تکثیر کامل یا قسمتی از کتاب بدون اجازه پدیدآورنده، یا ناشر خلاف قانون، شرع و اخلاق است.
 موارد تخلف را به دفتر مرکزی «مجد» گزارش فرمایید.

جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی

مؤلفان: دکتر مهدی مقدسی / احسان اکبری

انتشارات مجد

چاپ اول : ۱۳۹۷ تعداد ۵۰۰ نسخه

حق چاپ محفوظ و منحصر «مجد» است.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۹۳-۹۰۱-۳

ISBN: 978-600-193-901-3

دفتر مرکزی مجد:

تهران، میدان انقلاب، تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۷

تلفن و دورنگار: ۶۶۴۹۵۰۳۴ - ۶۶۴۱۲۰۷۸ - ۶۶۹۶۳۳۸۶

فروشگاه مرکزی: تقاطع خیابان منیری جاوید و شهدای ژاندارمری، پلاک ۵۹

تلفن: ۶۶۴۸۶۸۷۴ - ۶۶۴۰۹۴۲۲

www.majdlaw.com

E-mail: info@majdlaw.com

کانال رسمی انتشارات مجد در تلگرام: @majdlaw

فهرست مطالب

مقدمه	۹
بخش اول: کلیات و مفهوم‌شناسی	۱۱
فصل اول: مفهوم‌شناسی سیاست‌گذاری امنیتی	۱۱
مبحث اول: تعریف سیاست‌گذاری امنیتی	۱۲
مبحث دوم: نگاهی به پیشینه سیاست‌گذاری امنیتی	۱۴
گفتار اول: نظام حقوقی اسلام	۱۴
الف: سیاست‌گذاری امنیتی در آستانه ظهور اسلام	۱۴
ب: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره پیامبر (ص)	۱۵
ج: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره خلفای راشدین	۱۶
د: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره عباسی	۱۸
ه: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره سلجوقی	۲۰
و: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره مغولی	۲۳
ز: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره صفوی	۲۳
ح: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره قاجاری	۲۶
ط: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره پهلوی	۳۳
ی: سیاست‌گذاری امنیتی در دوره جمهوری اسلامی	۳۴
مبحث دوم: پیشینه سیاست‌گذاری امنیتی در ایران	۳۴
الف: دوره قبل از اسلام	۳۳
ب: دوره بعد از اسلام	۲۶
ج: دوره صفوی	۳۳
د: دوره قاجاری	۳۴
ه: دوره پهلوی	۳۴
و: دوره جمهوری اسلامی	۳۴
مبحث سوم: مبانی نظری و الزامات سیاست‌گذاری امنیت ملی	۳۸
گفتار اول: بسترها و زمینه‌های اجتماعی	۳۹
گفتار دوم: ساختار سیاسی	۴۰
گفتار سوم: فرآیندها و مراحل	۴۱
گفتار چهارم: نقش کارگزار	۴۱
فصل دوم: نهادهای متولی سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی	۴۳
مبحث اول: نظام بین‌المللی	۴۳
گفتار اول: جامعه ملل	۴۳
گفتار دوم: سازمان ملل متحد	۴۸
بند اول: مجمع عمومی	۴۹
بند دوم: شورای امنیت	۵۱
بند سوم: دیوان بین‌المللی دادگستری	۵۳

۵۷	مبحث دوم: نظام‌های بین‌الدولی
۵۷	گفتار اول: سازمان امنیت و همکاری اروپا
۵۹	گفتار دوم: سازمان آتلانتیک شمالی (ناتو)
۵۹	بند اول: شورای آتلانتیک شمالی
۶۰	بند دوم: کمیته برنامه‌ریزی دفاعی
۶۰	بند سوم: گروه برنامه‌ریزی هسته‌ای
۶۱	گفتار سوم: سازمان همکاری شانگهای
۶۳	مبحث سوم: نظام‌های ملی
۶۳	گفتار اول: ایالات متحده آمریکا
۶۵	گفتار دوم: روسیه
۶۶	گفتار سوم: ترکیه
۶۷	گفتار چهارم: رژیم هیونیستی
۶۹	بخش دوم: شورای عالی امنیت ملی
۶۹	فصل اول: امنیت ملی در دگرزین ترقی جمهوری اسلامی ایران
۶۹	مبحث اول: امنیت ملی در کتیزین حقوقی
۷۱	مبحث دوم: امنیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷۵	مبحث سوم: الگوی راهبردی تأمین امنیت ملی در نظام جمهوری اسلامی ایران
۷۸	فصل دوم: تحولات سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی در دوره پس از انقلاب اسلامی
	مبحث اول: سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی در دوره پس از انقلاب اسلامی تا بازنگری
۷۸	قانون اساسی
۷۸	گفتار اول: شورای عالی دفاع
۸۰	گفتار دوم: شورای امنیت کشور
	گفتار سوم: چالش‌های حقوقی نظام دوگانه دفاعی - امنیتی در دوره پیش از
۸۱	بازنگری قانون اساسی
۸۳	مبحث دوم: سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی در دوره بعد از بازنگری قانون اساسی
	گفتار اول: روند تشکیل شورای عالی امنیت ملی براساس مذاکرات شورای
۸۴	بازنگری قانون اساسی
	گفتار دوم: روند فعالیت شورای عالی امنیت ملی در دوره پس از بازنگری در
۸۷	قانون اساسی
۹۴	فصل سوم: ترکیب و ساختار تشکیلاتی شورای عالی امنیت ملی
۹۴	مبحث اول: ترکیب و اعضای شورای عالی امنیت ملی
۹۵	مبحث دوم: ساختار سازمانی و تشکیلاتی شورای عالی امنیت ملی

گفتار اول: شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی	۹۶
گفتار دوم: دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و معاونت‌های آن	۹۷
فصل چهارم: ماهیت و صلاحیت‌های حقوقی شورای عالی امنیت ملی	۱۰۲
مبحث اول: ماهیت حقوقی شورای عالی امنیت ملی	۱۰۲
گفتار اول: ماهیت شبه تقنینی	۱۰۳
گفتار دوم: ماهیت شبه اجرایی	۱۰۶
گفتار سوم: ماهیت شبه قضایی	۱۰۷
مبحث دوم: صلاحیت‌های حقوقی شورای عالی امنیت ملی	۱۱۱
گفتار اول: صلاحیت‌های حقوقی ساختار اصلی شورای عالی امنیت ملی	۱۱۳
بند اول: صلاحیت حقوقی ساختار اصلی شورای عالی امنیت ملی برای اتخاذ تصمیمات مهم	۱۱۳
بند دوم: صلاحیت حقوقی ساختار اصلی شورای عالی امنیت ملی برای سیاست‌گذاری دفاعی و امنیتی	۱۱۴
گفتار دوم: صلاحیت‌های حقوقی دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی	۱۱۹
بند اول: دیدگاه‌های مقام معضاً رهبری	۱۲۰
بند دوم: قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان	۱۲۱
بند سوم: تحلیل مستندات موجود برای صلاحیت مصوبه‌گذاری دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی	۱۲۴
الف. اصل تفویض اختیار	۱۲۴
ب. مشابهت با فعالیت کمیسیون‌های دائمی مجلس	۱۲۷
ج. فعالیت براساس نظریه ساختار - کارگزار	۱۲۹
فصل پنجم: مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۱۳۳
مبحث اول: مبانی مشروعیت مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۱۳۳
گفتار اول: ابتدای مصوبات شورای عالی امنیت ملی بر قانون اساسی	۱۳۳
گفتار دوم: تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی توسط مقام رهبری	۱۳۶
گفتار سوم: ایفای نقش مقامات ارشد کشور در شورای عالی امنیت ملی	۱۳۹
مبحث دوم: ماهیت حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی	۱۴۰
گفتار اول: مشروح مذاکرات قانون اساسی و نظریات شورای نگهبان	۱۴۰
بند اول: مشروح مذاکرات قانون اساسی	۱۴۱
بند دوم: نظریات شورای نگهبان	۱۴۲
گفتار دوم: رویه قضایی	۱۴۶
بند اول: دیدگاه‌های رئیس قوه قضائیه	۱۴۶

۸ □ جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی

- بند دوم: صلاحیت دادگاه‌های عمومی و تجدیدنظر در رابطه با مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۴۸
- بند سوم: صلاحیت دیوان عدالت اداری در رابطه با مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۴۹
- بند چهارم: نمونه آرای صادره با استناد به مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۵۲
- گفتار سوم: دیدگاه دکترین حقوقی ۱۵۴
- بند اول: مصوبات شورای عالی امنیت ملی به مثابه مقررات اجرایی ۱۵۵
- بند دوم: مصوبات تخصصی شورای عالی امنیت ملی به مثابه وضع قواعدی در عرض قانون عادی ۱۵۶
- بند سوم: مصوبات شورای عالی امنیت ملی به مثابه قواعدی برتر از قوانین عادی ۱۵۷
- مبحث سوم: نظارت بر مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۵۸
- گفتار اول: اصل سه مرحله‌ای هنجارهای حقوقی ۱۵۹
- گفتار دوم: نظارت بر انطباق مصوبات شورای عالی امنیت ملی با سایر هنجارهای حقوقی ۱۶۰
- بند اول: انطباق مصوبات شورای عالی امنیت ملی با احکام و موازین شرعی ۱۶۱
- بند دوم: انطباق مصوبات شورای عالی امنیت ملی با اصول قانون اساسی ۱۶۳
- بند سوم: انطباق مصوبات شورای عالی امنیت ملی با سیاست‌های کلی نظام ۱۶۸
- بند چهارم: انطباق مصوبات شورای عالی امنیت ملی با قوانین عادی ۱۷۰
- الف. تاریخ یا زمان وضع قانون و تصویب مصوبه معلوم باشد ۱۷۱
- ب. تاریخ یا زمان وضع قانون یا تصویب مصوبه معلوم نباشد ۱۷۳
- بند پنجم: انطباق آیین‌نامه‌ها با مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۷۵
- مبحث چهارم: ضمانت اجرای مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۱۷۸
- گفتار اول: ضمانت اجرای اداری ۱۷۹
- گفتار دوم: ضمانت اجرای قضایی ۱۸۰
- منابع و مأخذ ۱۸۳

مقدمه

برخورداری از امنیت یکی 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 نموده‌اند. بخش مهمی از این راهبردها معطوف به تلاش در جهت تأمین خودکفایی و استقلال نظامی و بهره‌گیری از امکانات موجود برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی می‌باشد. اما بخش دیگری از راهبردهای فوق، شامل پیش‌بینی ساختار دفاعی منسجم و منسبط است که بتواند در راستای تحقق اهداف دفاعی و امنیتی کشور ایفای نقش کند.

از این رو، یکی از اصلی‌ترین نمونه‌های قابل اشاره برای اجرای راهبردهای اخیر؛ ایجاد نهادهایی است که با توجه به اهمیت، اقوای خود و استقلال ساختاری و اداری نسبت به قوای سه‌گانه به سیاست‌گذاری، خصوصاً امنیت ملی اقدام می‌کنند و کیفیت تشکیلات ساختاری و شرایط اتخاذ تصمیمات را آنها موجب می‌شود تا این تصمیمات توسط نهادهای کشوری و لشگری مورد تبعات قرار گرفته و لازم‌الاجرا تلقی گردند.

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از ریزی انقلاب اسلامی و به دنبال طی دوره‌ای از عدم تمرکز نهادهای امنیتی؛ سرانجام در جریان بازنگری قانون اساسی تشکیل شورایی با عنوان شورای عالی امنیت ملی پیش‌بینی شده ساختار و وظایف آن در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی تبیین شده است. این وجود و علی‌رغم گذشت حدود سه دهه از تدوین اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، هنوز بسیاری از ابعاد حقوقی مرتبط با این اصل تبیین نشده و ابهامات مهمی در خصوص آنها مطرح می‌باشد. برای نمونه، براساس ذیل اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، تصمیمات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا می‌باشد. با این حال، پس از تشکیل شورای یاد شده و از زمان برگزاری همه‌پرسی قانون اساسی، هیچ قانون یا مقرره‌ای در خصوص تبیین ماهیت حقوقی مصوبات این شورا صادر نشده و در عین حال در حوزه دکتترین حقوقی نیز این موضوع به دلایلی مانند محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی و عدم انتشار رسمی آنها به شکل مستدل و در عین حال مستند به دلایل حقوقی، مورد تبیین و بررسی قرار نگرفته است.

نمونه فوق می‌تواند به روشنی خلأهای پژوهشی موجود در این حوزه را نمایان سازد. این در حالی است که در طول قریب به سه دهه پس از بازنگری در قانون اساسی و آغاز به کار شورای عالی امنیت ملی، پرونده‌های مهمی در این شورا مطرح شده‌اند و آثار و ابعاد حقوقی برخی از این پرونده‌ها در فضای سیاسی و اجتماعی کشور بازتاب بسیار گسترده‌ای داشته است و همین امر که مبین جایگاه حقوقی مهم شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد؛ ضرورت مرتفع نمودن خلأهای پژوهشی فوق را بیش از پیش آشکار می‌سازد.

نویسندگان کتاب حاضر نیز با درک خلأهای حقوقی موجود در این حوزه؛ سعی بر آن داشته‌اند تا با تکیه بر منابع موجود در حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و منابع فرعی قابل استناد، پژوهش‌های حقوقی مانند اسناد تاریخی و خاطرات دست‌اندرکاران امور، به ارائه پژوهشی مستند و جامع در خصوص ابعاد حقوقی فعالیت شورای عالی امنیت ملی بپردازند. در این رو، کتاب حاضر را باید نخستین اثری دانست که مستقلاً به موضوع شورای عالی امنیت ملی می‌پردازد و علی‌رغم وجود دشواری‌های مهمی مانند فقدان منابع کافی در این حوزه و به تقریباً غیرعلنی فعالیت شورای عالی امنیت ملی، به شیوه‌ای مستند و مستدل جوابات سلف مالک این شورا را مورد مطالعه قرار می‌دهد.

در پایان این مقدمه که در مقام تبیین اهمیت موضوع و ارائه تصویری کلی از مباحث مطرح شده در کتاب حاضر به نگارش درآمده، لازم می‌دانیم تا از همه کسانی که به نحوی در جریان تهیه این کتاب نویسندگان را یاری رسانده‌اند، تشکر و قدردانی نماییم. به ویژه از زحمات جناب آقای دکتر سیدعباس حسینی‌نیک‌مایلر، مدیر محترم مجمع علمی و فرهنگی مجد و همکاران ایشان در این انتشارات سپاس‌گزاریم که اسباب تسریع در انتشار این کتاب را فراهم نموده و در کلیه مراحل آماده‌سازی فنی و چاپ آن، همکاری و مساعدت شایسته‌ای با نویسندگان کتاب داشتند.

کتاب حاضر علی‌رغم دقت نظر و کوشش نویسندگان آن، طبیعتاً همچنان واجد ایرادات و اشکالات ناخواسته‌ای است که تشریک مساعی خوانندگان محترم با نویسندگان کتاب از طریق ارائه نظرات اصلاحی و انتقادی خود؛ به ارتقاء و تکمیل مباحث آن کمک خواهد کرد و بهره‌گیری از این نظرات و پیشنهادات موجب امتنان نویسندگان است.

مهدی مقدسی - احسان اکبری