

The legal competence of the Supreme Council of National Security in economic security, with emphasis on national security

Hossein Bagheri Zarrin Qabaei¹

Abstract

Nowadays economic security, as one of the imensions of national security, enjoys great importance, so that the effects of having economic power are considered in line with the military power. Therefore ‘special attention to economic security is necessary and this kind of security can be brought up in both normal and national levels which the latter is related to the national security category. In the Iran constitution ‘the Supreme National Security Council, as the supreme authority of decision making is considered as one of the most important pillars of decision making. In this regard, the understanding the limits of the Supreme National Security Council competence in the field of economic security is the subject to this research . The research method is library-based and descriptive-analytical .

The results indicate the special position of the Supreme National Security Council in the adoption of economic security decisions from the perspective of national security. It is not possible to violate or suspend economic principles enshrined in the constitution ‘but the Supreme National Security Council’s approvals are considered more important than the normal laws and parliament does not have the possibility of violating, amending or stopping its approvals.

Keywords: security, constitution law, National Security, economic security, Supreme Council of National Security.

¹ PhD in Public Law

Received: 2021/06/23- Accepted: 2021/09/18



This is an open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and adapt the material for any purpose.

DOI: 10.22034/LTH.2021.248308

حدود صلاحیت قانونی شورای عالی امنیت ملی در امنیت اقتصادی؛ با تأکید بر امنیت ملی

حسین باقری زرین قبائی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۰۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۲۹

چکیده

امروزه امنیت اقتصادی، به‌عنوان یکی از ابعاد تشکیل‌دهنده امنیت ملی، از اهمیت بسزایی برخوردار است، به‌نحوی که اثر بهره‌مندی از قدرت اقتصادی، هم‌تراز با قدرت نظامی است و حتی تجهیز و افزایش قدرت نظامی نیز مستلزم افزایش قدرت اقتصادی است. بنابراین توجهی ویژه به مقوله امنیت اقتصادی لازم است و این نوع از امنیت، خود، در دو سطح عادی و ملی قابل طرح است و سطح ملی آن با مقوله امنیت ملی مرتبط است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌ترتیب مقام رهبری (با توجه به دارا بودن جایگاه ولایت مطلقه امر و سایر وظایف و اختیارات قانونی مقرر) و شورای عالی امنیت ملی (به‌عنوان بالاترین مرجع جمعی اتخاذ تصمیم در این زمینه) مهم‌ترین ارکان تصمیم‌ساز و اثرگذار در این رابطه هستند. با توجه به این موضوع، شناخت حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی در زمینه امنیت اقتصادی، موضوع این تحقیق قرار می‌گیرد. این تحقیق به‌صورت کتابخانه‌ای و به روش توصیفی - تحلیلی انجام شده است.

نتایج حاصل از این تحقیق علاوه بر اشاره به وجود برخی از ابهامات و چالش‌ها در تشخیص حدود صلاحیت‌ها، بیان‌گر جایگاه ویژه شورای عالی امنیت ملی در اتخاذ تصمیم‌های مربوط به امنیت اقتصادی، از دیدگاه امنیت ملی است و هرچند این شورا امکان نقض یا متوقف کردن اصول اقتصادی مندرج در قانون اساسی را ندارد، لیکن مصوبات آن بالاتر از قوانین عادی محسوب می‌شوند و مجلس شورای اسلامی امکان نقض، اصلاح یا متوقف کردن مصوبات شورای عالی امنیت ملی را ندارد.

واژگان کلیدی: امنیت، قانون اساسی، امنیت ملی، امنیت اقتصادی، شورای عالی امنیت ملی.

(1) دکترای تخصصی حقوق عمومی

مقدمه

بیان مسئله

مقوله امنیت، پس از تأمین نیازهای اولیه انسان (مانند نیاز به غذا و هوا)، از اهمیتی اساسی برخوردار است. بنابر حدیث شریف نبوی، امنیت یکی از نعمت‌های مغفول است که شکر آن به جای گذاشته نمی‌شود و در صورت فقدان، اهمیت آن واضح و آشکار می‌گردد (نَعْمَتَانِ مَجْهُولَتَانِ الْأَمْنُ وَ الْعَافِيَةُ). بنابراین همه افراد بشر، فارغ از هرگونه تفاوت در ملیت، نژاد، رنگ، زبان، مذهب و ...، نیازمند دسترسی به حداقلی از امنیتِ موردنیاز، برای اداره امور روزمره خود هستند، حداقلی از امنیت که شامل حفظ حیات، سلامتی، آزادی (محل زندگی، اعتقادات، شغل)، تأمین نیازهای ضروری، حق مالکیت و حفظ کرامت انسانی افراد می‌شود و می‌توان آن را امنیت پایه نامید. اهمیت امنیت پایه به نحوی است که برخی معتقدند مردمی که فاقد امنیت پایه باشند از نظر اجتماعی بی‌مسئولیت خواهند بود و فرصت طلبانه و به دور از اعتدال رفتار خواهند کرد (سیف، ۱۳۸۹، ۹).

هرچند در تعریف امنیت، به فقدان تهدید و شرایط مخاطره‌آمیز اشاره شده‌است، لیکن این مقوله نیز، مانند سایر مفاهیم سیاسی و اجتماعی، با پیشرفت علوم انسانی، با حیطه‌های تخصصی روبه‌رو شده‌است، به نحوی که امروزه این مفهوم از رویکرد سنتی خود، که همانا تأمین امنیت نظامی و فقدان جنگ بوده، فاصله گرفته‌است و دچار تقسیم‌بندی در حیطه‌های مختلف نظامی (مفهوم سنتی)، سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و زیست‌محیطی شده‌است.

در رویکرد دیگر، امنیت به دو حیطه امنیت دولت‌محور و انسان‌محور قابل تقسیم است، که اولی مربوط به حفظ حکومت است و دومی به حفظ حقوق اشخاص در جامعه مربوط می‌شود. همچنین امنیت به دو مقوله امنیت عینی (محفوظ بودن در برابر خطرها و فقدان تهدید نسبت به ارزش‌های کسب‌شده) و امنیت ذهنی (رهایی از تردید، نسبت به دریافت‌های شخصی و فقدان هراس از این‌که ارزش‌های یادشده مورد حمله قرار گیرند) تقسیم شده‌است (پیمان، ۱۳۹۰، ۳۱). البته باید پذیرفت که امنیت مفهومی پیچیده و درهم‌تنیده است که از اجزای مختلف خود، قابل تفکیک و جداسازی نیست. لذا تمامی ابعاد و تقسیم‌بندی‌های مختلف امنیت بیشتر از نظر مطالعه و شناخت مفهوم آن کاربرد دارند و هیچ‌یک از حوزه‌های امنیت به تنهایی کارایی لازم را نخواهد داشت. به عبارت دیگر، امنیت مفهومی تجزیه‌ناپذیر است (جعفری و آذری، ۱۳۹۷، ۱۲) و نمی‌توان بین ناامنی داخلی، خارجی، محلی، ملی، نظامی،

اقتصادی و ... قائل به تفکیک شد. لذا فقدان امنیت در یکی از حوزه‌ها، موجب ایجاد ناامنی در سایر حوزه‌ها می‌شود. با توجه به این موضوع، امنیت اقتصادی نیز با دیگر ابعاد امنیت، مانند امنیت انتظامی، قضایی و اجتماعی، ارتباط علت و معلولی متقابل دارد و لازمهٔ حصول امنیت اقتصادی توجه جدی به دیگر ابعاد امنیت است (تمدن و درخشان، ۱۳۸۲، ۲).

آنچه که در این نوشتار، مربوط به بحث ماست، موضوع امنیت اقتصادی است. در حال حاضر و با فروکش کردن خاستگاه تهدیدهای نظامی و سیاسی، مهم‌ترین دغدغهٔ ذهنی کشورها و سازمان‌ها بر موضوعات اقتصادی و تداوم رفاه، سعادت و آزادی افراد و جوامع تمرکز دارد (جعفری و آذری، ۱۳۹۷، ۴۲). به نحوی که امروزه امنیت اقتصادی به جدی‌ترین نگرانی‌های دولت تبدیل شده، که نتیجهٔ اصلی آن تحکیم بنیان‌های اقتصاد ملی و رهانیدن آن از آسیب وابستگی به کشورهای دیگر است (موسوی زنوز، ۱۳۹۳، ۳). به عبارت دیگر، امنیت اقتصادی به دلیل فراهم کردن منابع مالی لازم برای دستیابی به سایر ابعاد امنیت (نظیر امنیت نظامی و ...)، خود، می‌تواند منشأ ایجاد و استقرار سایر امنیت‌ها محسوب شود. گروهی ظرفیت‌های اقتصادی یک کشور را سرچشمهٔ تمام قدرت‌های آن کشور عنوان کرده‌اند (ذاکر اصفهانی، ۱۳۸۷، ۵۴).

نتیجهٔ فقدان امنیت اقتصادی، عدم توسعه و پیشرفت یک کشور است. در شرایط نبود امنیت اقتصادی، امکان فرار سرمایه‌ها یا تبدیل آن به سرمایه‌هایی که به راحتی قابل نقل و انتقال و خروج از کشور باشد زیاد است و در چنین شرایطی، انتظار سرمایه‌گذاری در تولید داخلی امری غیرمنطقی است. نتیجهٔ این عدم سرمایه‌گذاری، کاهش تولید و درآمد سرانه، بیکاری، پایین آمدن درآمد دولت و سایر معضلات اقتصادی و اجتماعی مترتب بر آن خواهد بود.^۱ به عبارت دیگر، قدرت اقتصادی نقش مؤثری در تعیین

(۱) نقل است که حسن پاکروان در هنگام مذاکره با محمدرضا پهلوی، برای تصدی سمت سازمان اطلاعات و امنیت کشور، بر مقولهٔ امنیت اقتصادی بیش از سایر مقوله‌ها تأکید می‌کرد. محمدرضا پهلوی از وی پرسید: «منظورت چیست؟» پاکروان گفت: «خوب به نظر من، وضعیت اقتصادی خوب می‌تواند تضمین‌کنندهٔ امنیت باشد؛ اگر مردم خوشحال و خشنود باشند، توقع زیادی نخواهند داشت. آن‌ها می‌خواهند وسیلهٔ امرار معاش داشته باشند. این تنها چیزی است که آن‌ها می‌خواهند. مردم بسیار کم‌توقع هستند.» (سلامی، ۱۳۹۳، ۲۰) البته ذکر این نکته لازم است که وقوع انقلاب اسلامی دارای ریشه‌های عمیق اسلامی و تفکر مبتنی بر استقرار احکام شریعت است و وجود رهبری عالی‌قدر و بلامنازع حضرت امام خمینی □ از یک سو و وجود نارضایتی در طبقات عام جامعه و گسترش فساد حکومت شاهنشاهی از سوی دیگر، عامل تسریع در استقرار حکومت اسلامی و خاتمه سلسلهٔ پادشاهی در ایران شد. بنابراین پیروزی انقلاب اسلامی را به هیچ وجه نمی‌توان صرفاً معلول فقر و فقدان امنیت اقتصادی دانست.

اهداف و آرمان‌های هر کشور و دستیابی به آن‌ها دارد و ملت‌های ضعیف همواره به‌سوی نابودی سوق داده شده‌اند و استقلال آن‌ها از بین رفته‌است (جهانبزرگی، ۱۳۸۸، ۳).

علاوه بر این، ایجاد امنیت اقتصادی در استقرار دموکراسی نیز تأثیر حائز اهمیتی دارد و همان‌گونه که برخی به‌درستی اعتقاد دارند، علت موفقیت دموکراسی در کشورهای پیشرفته جهان امروز آن است که آن‌ها توانسته‌اند هم تسهیلات و هم نان را تأمین کنند. اگر اقتصاد آن‌ها تضعیف شود و نتوانند هردو را تأمین کنند، آنگاه بخش تسهیلات زودتر متضرر می‌شود. به عبارت بهتر، دموکراسی‌های پیشرفته باید نان زیادی تولید کنند تا شهروندان آن‌ها حاضر به پرداخت پول تسهیلات باشند. بنابراین تولید ناخالص ملی بالا برای این قبیل دموکراسی‌ها مهم است (لوئیس، ۱۳۸۶، ۳۷۳).

با توجه به موارد فوق، ایجاد امنیت اقتصادی در توسعه و پیشرفت یک کشور، حائز اهمیت فراوان است و برقراری آن در سطح کلان و ملی، بسیار مهم است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصمیم‌گیری درخصوص این موضوع، برعهده مقام رهبری و شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته‌است و شناخت حدود صلاحیت شورای عالی مذکور و ارتباط آن با مصوبات مجلس شورای اسلامی، موضوع این تحقیق قرار دارد.

مفهوم امنیت اقتصادی

امنیت اقتصادی از دو واژه «امنیت» و «اقتصاد» تشکیل شده‌است. «امنیت» از ریشه «امن»، به معنای «ایمن شدن، بی‌هراس شدن و اعتماد کردن» است و به معنای «بی‌خوفی، بی‌بیمی، ایمنی و در امان بودن» می‌باشد (دهخدا، ۱۳۷۷، ۳۳۷۴ و ۳۳۷۶-۷). از «امنیت» تعاریف متعددی ارائه شده‌است. آنچه که با این مفهوم قرابت بیشتری دارد مفهوم مخالف آن، یعنی وجود تهدید نسبت به اشخاص و متعلقات آنان (بستگان، اموال و ...) است. واژه «اقتصاد» نیز به معنای مجموعه بزرگی از فعالیت‌های به‌هم‌مرتبط، اعم از تولید، توزیع، تجارت و مصرف کالاها و خدمات، در یک منطقه یا کشور است. از سوی دیگر، اقتصاد، خود، دارای زیرشاخه‌ها و تقسیم‌بندی‌های مختلفی مانند بخش واقعی و غیرواقعی اقتصاد، اقتصاد رسمی و غیررسمی، نظری و کاربردی، خرد و کلان و ... است و در برخی منابع^۱، تا ۳۷ زیرشاخه برای آن عنوان شده‌است.

در عبارت «امنیت اقتصادی» واژه اقتصاد به منزله صفت، برای امنیت به کار رفته است و منظور از آن وجود امنیت در موضوعات اقتصادی است. از امنیت اقتصادی تعاریف متعددی به عمل آمده است. برخی امنیت اقتصادی را بدین شرح تعریف نموده اند: «آزادی از هر نوع ترس، شک و ابهام در خصوص بلااجرا ماندن تعهدات و مطالبات و در عین حال، حصول اطمینان از برخورداری از ثمرات فعالیت‌هایی که در زمینه تولید ثروت و توزیع و مصرف آن صورت می‌گیرد.» (چینی، ۱۳۸۲، ۱۰). از جمله تعاریف پذیرفته شده عمومی امنیت اقتصادی این است: «مقدار تولید کالاها و خدمات توسط یک کشور، تحت شرایط آزاد و عادی بازار، که قابل عرضه در بازارهای بین‌المللی باشد و هم‌زمان درآمد واقعی شهروندان را افزایش دهد.» (سیف، ۱۳۹۱، ۲۷)

در یک تعریف ساده، مفهوم امنیت اقتصادی به معنای آن است که افراد جامعه برای پاسخگویی به نیازهای اساسی خود، در ابعاد اشتغال، معیشت، مسکن، پوشاک، آموزش، بهداشت و درمان و ... درآمد اقتصادی مطلوبی داشته باشند و دولت هم با برخورداری از رشد فزاینده و بادوام تولید ناخالص ملی بتواند هزینه‌های خود را تأمین کند (جعفری و آذری، ۱۳۹۷، ۵۰).

برخی دیگر تعریف امنیت اقتصادی را بیان‌گر شرایطی دانسته‌اند که در آن، افراد بتوانند به‌طور آزادانه و بدون احساس ترس و ناآرامی، در راستای منافع شخصی و گروهی خود، به فعالیت‌های عادی و مشروع اقتصادی (نظیر تولید، مبادله، مصرف، سرمایه‌گذاری، پس‌انداز و ...) بپردازند (مجموعه مقالات همایش راه کارهای توسعه امنیت اقتصادی، ۱۳۸۲، ۱).

به نظر می‌رسد این مفهوم از امنیت به معنای وضعیتی است که در آن، امکان فعالیت آزاد اقتصادی توسط اشخاص (با رعایت حقوق سایرین) وجود داشته باشد، بدون این‌که اقدامات و تصمیمات حاکمیت و نهادهای آن موجب بی‌ثباتی پایدار در محیط فعالیت اقتصادی شوند. این وضعیت زمانی امکان‌پذیر خواهد بود که محیط فعالیت اقتصادی، محیطی مبتنی بر فعالیت آزاد و قانونی اشخاص باشد و در آن، مداخلات دولت تا حد امکان کاهش یابند و محدود به قانون شوند، قوانینی که برخاسته از نظر اکثریت مردم (با حفظ حقوق اقلیت) و در یک محیط مردم‌سالار (دموکراتیک) وضع شده باشند.

رسیدن به امنیت اقتصادی علاوه بر امکان فعالیت اقتصادی آزاد اشخاص، مستلزم وجود ثبات نسبی در رفتار، تصمیم‌ها و قانون‌گذاری است. همچنین رعایت مواردی نظیر اصل حاکمیت قانون، ثبات ارزی،

نرخ مناسب بهره، کاهش تصدی‌گری دولت، مبارزه با رانت (ویژه‌خواری) و ... در رسیدن به شرایط امنیت اقتصادی، اهمیت بسزایی دارند.

رویکرد امنیت‌زایی - امنیت‌زدایی

برقراری امنیت در وضعیت عادی، روشی است که باید به‌صورت مستمر و علمی توسط قانون‌گذار مورد پایش و تحلیل قرار گیرد و حسب مورد، قوانین موردنیاز تصویب یا اصلاح شوند. در این شیوه، قانون‌گذاری به‌دست نمایندگان منتخب ملت و در چارچوب قانون اساسی انجام می‌شود و مراجع متعددی بر آن نظارت دارند. ازسوی دیگر، اتخاذ تصمیم در سطوح دیگری غیر از مجلس شورای اسلامی می‌تواند با مداخله و نظارت بیشتر حاکمیت و به‌ویژه نیروهای امنیتی در فعالیت‌های اقتصادی و با امکان عدول از قوانین و رویه‌های جاری و در نتیجه ایجاد فضای امنیتی ویژه، اشخاص را در اتخاذ تصمیم‌ها و اداره امور خود، دچار تردید کند و بر نحوه فعالیت‌های اقتصادی و تصمیم‌های بعدی آن‌ها مؤثر باشد، موضوعی که می‌توان از آن به‌عنوان امنیتی کردن (امنیت‌زایی) فضای اقتصادی نام برد. در اینجا، ذکر این نکته لازم است که اتخاذ تصمیم ازسوی مرجعی غیر از مجلس می‌تواند نشان‌گر نقض قوانین و مقررات جاری و عدم توان آن‌ها در پاسخ‌گویی به شرایط اضطراری ایجادشده باشد؛ بنابراین لازم است قانون‌گذار در اتخاذ تصمیم‌های خود، تمامی جوانب یک موضوع و احتمالات بعدی را به‌صورت دقیق و کارشناسی مورد توجه قرار دهد و حتی‌الامکان خلأهای موجود و آتی را پوشش دهد، به‌نحوی که نیاز به ورود و مداخله سریع سایر مراجع نباشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

امنیت اقتصادی، فرصت‌ها و تهدیدات

همان‌گونه که عنوان شد، امنیت ملی (و اجزای تشکیل‌دهنده آن، نظیر امنیت اقتصادی) مفهومی پیچیده و نسبی است. ازسوی دیگر، این مفهوم با «تهدید» و «فرصت»، هردو، همراه است و امنیت هر کشور در مفهوم «وابستگی متقابل» نهفته است (روحانی، ۱۳۹۰، ۳۵۹)، به این معنی که کشور علاوه بر تأمین کالاها و خدمات موردنیاز از سایر کشورها، بتواند آن‌ها را در بخشی از کالاها و خدمات موردنیاز، به خود وابسته کند. نتیجه این وابستگی کمک به ایجاد صلح و پرهیز از هرگونه اقدامات خصمانه یا کاهش آن است. به‌عنوان نمونه، انجام اقدامات تسهیل‌کننده در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد

بازارهای مشترک مرزی با کشورهای همسایه، استفاده از موقعیت سرزمینی کشور برای حمل و نقل بین‌المللی کالاها و ... در این مقوله جای می‌گیرند.

بنابراین شناخت مفهوم امنیت ملی مستلزم شناخت نقطه مقابل آن، یعنی تهدید است و نقطه شروع تهدید منوط به شناخت نقطه یا نقاط آسیب‌پذیر یا ضعف آن‌ها از یک سو و اقدامات خصمانه از سوی دیگر است (روحانی، ۱۳۹۰، ۳۱). اقدامات خصمانه می‌تواند جنبه‌های داخلی یا خارجی پیدا کند. البته صرف وجود عوامل مذکور برای شناخت مفهوم امنیت ملی کافی نیست، بلکه تهدیدها و اقدامات خصمانه باید از نظر ابعاد و عمق، از چنان اهمیتی برخوردار باشند که بتوانند امنیت یک ملت را مورد هدف قرار دهند و مخدوش کنند. منظور از مفهوم ملت حیات دسته‌جمعی تمام و یا بخش قابل توجهی از جمعیت کشور است و الزاماً به مفهوم اکثریت عددی جمعیت نیست، چراکه وجود تهدید برای بخشی از جامعه (نظیر اقلیت‌های مذهبی یا قومی) می‌تواند در بلندمدت، حیات دسته‌جمعی یک ملت را به صورت بالقوه یا بالفعل تهدید کند و منتهی به نابودی یا خسارت حائز اهمیت شود.

شناخت تهدیدهای اقتصادی، از یک سو، مستلزم مطالعه در ظرفیت‌های اقتصاد داخلی و از سوی دیگر، شناخت مفهوم نظم نوین جهانی و وابستگی متقابل کشورها به یکدیگر است. امروزه تولید و رونق اقتصاد داخلی، افزایش درآمد سرانه، تولید ناخالص داخلی و رسیدن کشور به مرحله خودکفایی و استقلال، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز رسیدن به اهداف مذکور، در اصول مختلفی نظیر بند ۱۲ اصل ۳ و اصول ۴۳، ۴۸، ۵۲، ۵۳ و ۱۲۶ عنوان شده است. امنیت اقتصادی، به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های امنیت ملی، خود، به‌عنوان مهم‌ترین شاخص سنجش توسعه یک کشور، دارای سه بُعد است: اول امنیت سرمایه‌گذاری، دوم امنیت اشتغال و درآمد و سوم امنیت اقتصادی دولت (که خود با دو شاخص «دسترسی سریع کشورها به کالاهای ضروری و راهبردی» و «رشد نسبی اقتصادی کشور» ارزیابی می‌شود). (راه‌پیما، ۱۳۹۶، ۸۴ - ۸۵). دستیابی به امنیت اقتصادی، خود، ضامن دستیابی به سایر اهداف امنیت، از جمله امنیت نظامی نیز محسوب می‌شود، چراکه در هر صورت، تأمین امنیت نظامی مستلزم وجود منابع مالی موردنیاز برای تجهیز نیروهای مسلح است. از نظر تاریخی نیز فرایند توسعه صنعتی در قرن بیستم، بیشتر به دلیل الزام‌های امنیتی، برای کشورهای نوظهور آغاز شد که صنعتی شدن را به دلایل نظامی، ضروری می‌ساخت (موثقی، ۱۳۹۰، ۳۹). به تدریج و با گسترش مفهوم امنیت در جنبه‌های مختلف آن، رویکردهای دیگری نظیر

فشار اقتصادی، که می‌تواند با هزینه‌های کمتر، نتایج بهتر و راحت‌تری نسبت به فشار نظامی ایجاد کند، مورد توجه قرار گرفت. همان‌گونه که بیان شد، شناخت مفهوم امنیت اقتصادی از شناخت نقطهٔ مقابل آن، یعنی تهدید، امکان‌پذیر است. در واقع امنیت اقتصادی در شرایط نبود تهدیدهای بالفعل و بالقوه نسبت به موضوعات اقتصادی ایجاد می‌گردد. البته فعالیت اقتصادی بدون احتمال رویارویی با خطر (ریسک) امری غیرممکن است، لیکن موضوعاتی نظیر ریسک فعالیت‌های اقتصادی، چنانچه در سطح متعارف باشند، جزء لاینفک فعالیت‌های مذکور محسوب می‌شوند و نافی امنیت اقتصادی نیستند. مهم‌ترین تهدیدها و فرصت‌های اقتصادی می‌تواند در حوزه‌های داخلی و خارجی ایران، به شرح زیر وجود داشته باشد:

۱) فرصت‌ها و تهدیدات داخلی

الف) با توجه به میزان و گسترهٔ غیرمتعارف حضور دولت در اقتصاد کشور، کاهش درآمدهای عمومی از اهمیتی فوق‌العاده در این حوزه برخوردار هستند. این کاهش موجب عدم امکان تأمین بودجهٔ دستگاه‌های حاکمیتی و همچنین نیروهای مسلح و نیروهای انتظامی و امنیتی می‌شود و امکان تأمین امنیت در بُعد نظامی و امنیتی را مخدوش می‌کند. از سوی دیگر، کاهش درآمدهای عمومی، به‌ویژه در کشورهای با درجهٔ بالای دخالت دولت در اقتصاد، موجب کاهش فعالیت‌های عمرانی می‌شود و در نتیجه به دلیل عدم تزریق بودجهٔ دولتی و کاهش فعالیت‌های مذکور، رکود بر سایر بخش‌های خصوصی و غیردولتی حاکم خواهد شد و در بلندمدت، موجبات کاهش رشد اقتصادی و رکود و بیکاری را فراهم می‌آورد. همچنین کاهش درآمدهای عمومی، به‌خصوص در شرایط رکود تورمی، موجب عدم امکان ترمیم حقوق کارکنان بخش‌های دولتی (متناسب با نرخ تورم) می‌شود که این موضوع علاوه بر نارضایتی کارکنان و گسترش فساد مالی، به دلیل قدرت خرید آنان، موجبات رکود اقتصادی در سایر بخش‌ها را نیز در پی خواهد داشت.

ب) تورم غیرمنطقی و افسارگسیخته از بدترین بلایای اقتصادی است که می‌تواند اقتصاد و امنیت یک ملت را مخدوش کند. بنابر اعلام سازمان همکاری و توسعهٔ اقتصادی^۱، متوسط نرخ تورم ۳۵ کشور عضو این سازمان در ژانویهٔ ۲۰۱۸، به ۲۲ درصد کاهش یافته‌است. این در حالی است که طبق اعلام

1. <https://www.isna.ir/new>

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم در همان تاریخ (اسفندماه ۱۳۹۶)، برای ایران، معادل ۹٫۶ درصد عنوان شده است^۱ و این نرخ در دوازده ماهه منتهی به اسفند ۱۳۹۷، به ۲۶٫۹ درصد و در دوازده ماهه منتهی به تیرماه ۱۳۹۸، به ۴۰٫۴ درصد می‌رسد^۲ که بسیار بیشتر از میانگین نرخ تورم کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است.

وجود نرخ تورم بالا (به‌خصوص تورم دورقمی) قدرت اقتصادی تولیدکننده و مصرف‌کننده را کاهش می‌دهد و امکان تهدید امنیت ملی را متصور می‌کند. تورم افسارگسیخته موجب افزایش قیمت نهادهای تولید (مواد اولیه، دستمزد کارگران، هزینه انرژی و ...) و کاهش قدرت خرید اشخاص و در نتیجه رکود بخش‌های اقتصادی و تعطیلی یا نیمه‌فعال شدن بنگاه‌های اقتصادی می‌شود و رشد و توسعه یک کشور را با چالشی جدی مواجه می‌کند و در نتیجه موجبات بیکاری و فقر شدید مردم و همچنین عدم امکان رقابت اقتصادی با سایر کشورها و عقب‌ماندگی آن را به‌وجود می‌آورد.

پ) بهبود محیط کسب‌وکار: منظور از محیط کسب‌وکار عوامل مؤثر بر فعالیت‌های قانونی بنگاه‌ها و مشاغل موجود در کشور است که امکان تغییر یا اصلاح آن در اختیار صاحبان آن مشاغل قرار نداشته باشد. هرچقدر این محیط از نظر سهولت ایجاد یا توسعه کسب‌وکار، رفع مشکلات و همچنین خروج از آن، با موانع قانونی کمتری مواجه باشد، کسب‌وکار در جامعه توسعه و بهبود می‌یابد. بهبود فضای کسب‌وکار مستلزم رعایت شاخص‌های آن، از جمله رعایت حقوق مالکیت، سهولت تشکیل و توسعه کسب‌وکار، نحوه اجرا و رسیدگی سریع به اختلافات مربوط به قراردادهای، استخدام و اخراج نیروی کار، انحلال کسب‌وکار (نظیر ورشکستگی)، اخذ اعتبار، حمایت از سهامداران جزء و ... است.

ت) ایجاد اشتغال کامل: منظور از اشتغال کامل رسیدن به وضعیتی است که امکان کار برای جمعیت فعال و جوانی کار، که در سنین اشتغال (۱۵ تا ۶۴ سال) قرار دارند، فراهم شود. هرچقدر کشور از اشتغال کامل فاصله بگیرد، بیکاری در جامعه زیاد می‌شود و به تبع آن، فقر، مهاجرت، فرار مغزها، جرائم و ... افزایش خواهند یافت که خود، تبعات اقتصادی و اجتماعی متعددی را در پی خواهد داشت. بنابر گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، متوسط نرخ بیکاری کشورهای توسعه‌یافته تا پایان سال ۲۰۱۷، با ۰٫۱ درصد کاهش، به ۵٫۵ درصد رسیده است. این در حالی است که بنابر اعلام مرکز آمار ایران، بررسی نرخ بیکاری افراد ۱۰ ساله و بیشتر در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که ۱۲٫۱ درصد از

2. https://cbi.ir/Inflation/Inflation_FA.aspx.

3. <https://www.amar.org.ir/news/ID/10120>

جمعیت فعال کشور، بیکار بوده‌اند و این نرخ برای جمعیت ۱۵ سال و بیشتر، در تابستان ۱۳۹۸، با ۱,۸ درصد کاهش نسبت به تابستان سال ۱۳۹۷، به ۱۰,۵ درصد رسیده است^۱ که همچنان بالاتر از میانگین نرخ بیکاری در کشورهای توسعه یافته است.

ث) کاهش فقر مادی: امروزه شکاف میان کشورهای فقیر و غنی، ثابت جهان را به خطر انداخته است. پنجاه سال پیش، که میزان جمعیت کمتر بود، شکاف میان فقیر و غنی هم عمق کمتری داشت. هیچگاه فاصله میان این دو قشر این قدر ناراحت کننده و تأسف بار نبوده است. انبوهی از نهادهای بین‌المللی شکل گرفته‌اند تا به بهبود این وضعیت کمک کنند. پیش فرض رایج این است که پیشرفت‌های تکنولوژیک، سرمایه‌گذاری‌های جهانی، تحصیلات و مراقبت‌های بهداشتی تبعیض و فاصله میان کشورهای فقیر و غنی را کم می‌کند. با این حال، بسیاری از فقرای جهان پیشرفت اقتصادی اندکی داشته‌اند و تعداد آن‌ها دوبرابر شده است (لوئیس، ۱۳۸۶، ۳-۴). بنابراین ایجاد رفاه اقتصادی از اهمیت بسزایی برخوردار است، به نحوی که هدف فقه سیاسی اسلام از برقراری امنیت، در تمامی زمینه‌ها و از جمله امنیت اقتصادی، برقراری عدالت عنوان شده است (فاضلی، ۱۴۰۰، ۸۲) و در بسیاری از کشورها، رفاه اقتصادی به عنوان یک هدف حیاتی تعیین شده است و هر تحول اقتصادی‌ای که این کشورها را از این هدف دور سازد به مثابه تهدید علیه امنیت ملی ارزیابی می‌شود (روحانی، ۱۳۹۰، ۴۰).

فقر مادی دارای سطوح مختلفی است؛ از فقر شدید، که در آن، اگر تمامی درآمد خانوار صرف تهیه غذا شود، سرپرست خانوار قادر به تأمین ۲۳۰۰ کیلو کالری روزانه برای هر فرد، بر مبنای سبد مطلوب غذایی نباشد، تا فقر مطلق، که در آن، خانوار به لحاظ درآمدی، قادر به تأمین حداقل نیازهای اساسی خوراکی و غیرخوراکی (مسکن، پوشاک، درمان و آموزش) خود نباشد. افزایش فقر، بالأخص فقر مزمن و بین‌النسلی شدن آن، موجب افزایش شکاف اجتماعی و فاصله طبقاتی و در نهایت نارضایتی اقشار آسیب پذیر خواهد شد و تبعات ناشی از این نارضایتی، موجبات بی‌ثباتی و کاهش امنیت را در سطح جامعه فراهم خواهد کرد.

به عبارت دیگر، چرخه شوم و غیرقابل تحمل فقر به چرخش درمی‌آید. فقر پرهیزکاری مدنی را منحل می‌کند، فقدان پرهیزکاری مدنی دموکراسی را ضعیف می‌کند، دموکراسی تضعیف شده روند توسعه را مختل می‌نماید، بدون توسعه زندگی اقتصادی از کار می‌افتد و فروپاشی اقتصاد نیز موجب افزایش فقر می‌شود (ریبئی، ۱۳۸۳، ۹۸).

۲) فرصت‌ها و تهدیدهای بین‌المللی

الف) جهانی شدن اقتصاد: در حال حاضر، جهانی شدن در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... در حال وقوع است و نظام‌های مختلف و رویه‌های جاری را تحت تأثیر قرار داده‌است. به عبارت دیگر، جهانی شدن صرفاً پدیده‌ای اقتصادی نیست و همچنین آن را نباید با پیدایش یک «نظام جهانی» یکی انگاشت، بلکه جهانی شدن به منزله ایجاد نظام‌های با دامنه وسیع و همچنین تغییر شکل بافت‌های محلی و حتی شخصی تجربه اجتماعی مربوط است (گیدنز، ۱۳۸۷، ۱۵-۱۴). از نظر برخی نویسندگان، جهانی شدن از نیروهای برون‌زایی است که سیاست‌گذاران قادر به جهت‌دهی آن‌ها نیستند و این مقوله از مواردی است که تحت عنوان «نیروهای عظیم جهانی» در بستر اتخاذ تصمیم‌های سیاست‌گذاران قرار گرفته‌است و قوانین و مقررات، ساختارهای مالیاتی، تجارت جهانی و سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی را تشکیل می‌دهد (استیگلیتز، ۱۳۹۵، ۳۱). سرآغاز جهانی شدن اقتصاد در دوران جدید، که مربوط به تمایلات برخی کشورها، به‌ویژه دولت‌های غربی، به رفع و یا کاهش تعرفه تجارت کالاهاست، با توافقات موسوم به «گات» آغاز شد و با تشکیل سازمان تجارت جهانی ادامه یافته‌است. هدف از تشکیل این سازمان باز کردن در کشورهای پیرامونی به کالاها و خدمات تولیدی کشورهای توسعه‌یافته است که این موضوع با حذف یا کاهش موانع تعرفه‌ای تحقق می‌یابد.

امروزه با توجه به تقسیم کار بین‌المللی در تولید کالاها و انتقال برخی صنایع و بخش‌های تولیدی از سوی کشورهای پیشرفته صنعتی به کشورهای پیرامونی (به دلیل کاهش هزینه‌های تولید)، بستن مرزهای کشور در مبادلات اقتصادی و اتکای صرف به منابع و تولیدات داخلی نمی‌تواند رافع نیازهای کشور باشد، به‌ویژه در حوزه فناوری‌های نوین، که عمدتاً از سوی کشورهای پیشرفته صنعتی تولید و عرضه می‌شوند. بنابراین رشد و توسعه اقتصادی مستلزم افزایش تولید کالا و خدمات است و افزایش تولید کالا و خدمات نیز مستلزم دریافت و واردات بخشی از مواد اولیه یا کالاها و خدمات موردنیاز از

خارج از مرزهای سرزمینی کشور است تا فرایند رسیدن به خودکفایی محقق گردد. در غیر این صورت، مفهوم «تهدید اقتصادی» قابل تحقق خواهد بود. بنابراین رسیدن به امنیت ملی در حوزه اقتصادی، بدون مبادلات اقتصادی با دنیای خارج، امکان پذیر نخواهد بود، اما صرف این مبادلات نیز موجب امنیت ملی نخواهد شد، بلکه امنیت مذکور زمانی حاصل می شود که کشور از نظر واردات کالا و خدمات، متکی یا به عبارت دیگر، تحت سلطه یک یا چند کشور قرار نگرفته باشد و بتواند به راحتی منابع و محصولات لازم را از سایر کشورها تهیه کند و در دسترس قرار دهد. بنابراین جهانی شدن از یک سو می تواند فرصتی برای کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی فراهم آورد که به موجب آن، تمامی کشورها با رفع و یا کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، امکان واردات و صادرات آسان کالاها را برای خود فراهم کنند و از سوی دیگر، در شرایطی که زیرساخت‌های صنعتی کشور مستعد تولید و صادرات کالا نباشد و همچنین رفع و کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای با انتقال فناوری‌های نوین همراه نباشد، در این شرایط، کشور صرفاً تبدیل به واردکننده محصولات تولیدی کشورهای صنعتی خواهد شد و با از بین رفتن نظام تعرفه‌ها، عملاً واحدهای تولیدی کشورهای غیرصنعتی، که تولید کالا در آنها، معمولاً با نرخ بالاتری (به دلیل بهره‌وری پایین و وجود موانع کسب و کار) صورت می‌گیرد، توان رقابت با محصولات وارداتی (از نظر قیمت و کیفیت) را نخواهند داشت و در نتیجه صنایع کشور ناتوان و در نهایت نابود خواهد شد.

ب) امنیت انرژی: انرژی، از ابتدای پیدایش بشر تا کنون، به عنوان یکی از دغدغه‌های مهم مطرح می‌شده و هم‌زمان با توسعه صنعتی، نیاز بشر به انرژی نیز تشدید شده است. امروزه با توجه به افزایش روزافزون نیاز کشورها، به خصوص کشورهای صنعتی، به منابع انرژی، کشورهای دارای ذخایر عظیم انرژی در معرض توجه جهانی قرار گرفته‌اند و این موضوع، خود، علاوه بر ایجاد فرصتی برای اشتغال‌زایی در زمینه‌های استحصال، پالایش و صادرات انرژی و کسب درآمد قابل توجه برای کشور، با فرصت‌ها و آسیب‌های مربوط به خود همراه است. وابستگی شدید دولت به ارز حاصل از صادرات نفت خام می‌تواند در شرایط تحریم یا ایجاد موانع در تولید و صادرات نفت، به زیان کشور تمام شود، اما در صورت استفاده از درآمدهای کسب‌شده برای سرمایه‌گذاری در صنایع بالا و پایین‌دستی انرژی و همچنین دستیابی و حفظ بازارهای بین‌المللی در عرصه انرژی و فرآورده‌های حاصل از آن (صنایع تبدیلی و تکمیلی) می‌تواند به عنوان یک فرصت مناسب، برای توسعه کشور و افزایش سطح اشتغال و

وابسته کردن سایر کشورها به خود محسوب شود. روشن است که مسامحه در هریک از مقولات موصوف می‌تواند کشور را با چالش‌های امنیت ملی مواجه نماید.

از سوی دیگر، با توجه به این که وابستگی بیش از حد به صادرات منابع خام نفتی، کشور را در پرتگاه خطرات ناشی از اقتصاد تک‌محصولی قرار می‌دهد، دقت لازم در این زمینه و ایجاد تعادل در محصولات صادراتی و کاهش اتکا به منابع نفتی باید مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، اقتصاد تک‌محصولی مهم‌ترین پایگاه مفاسد سیاسی نیز تلقی می‌شود که دولت را قادر به تخصیص و توزیع خودسرانه منابع عمومی و به عبارتی، امتیازات ویژه اقتصادی و اجتماعی می‌کند که این اختیارات ویژه یا رانت‌ها با کنترل و تحدید عملیات بازار، سهمیه‌بندی فرایند مبادلات خارجی و مجوزبندی بخشی از فعالیت‌های پرمفعت اقتصادی تشدید می‌شوند (ربیعی، ۱۳۸۳، ۲۵).

ج) سرمایه‌گذاری خارجی: برخورداری از مواهب الهی و رفاه روزافزون ملت‌ها مستلزم رشد اقتصادی است. به زعم برخی، رشد اقتصادی و رفاه عمومی نیز یکدیگر را تقویت می‌کنند و رابطه منفی‌ای میان آن‌ها وجود ندارد (استیگلیتز، ۱۳۹۵، ۱۶)؛ بنابراین ارتقای یکی موجب بالا رفتن دیگری خواهد شد. در کشور ما، هرچند قانون اساسی سرمایه‌گذاری خارجی را منوط به رعایت اصل کلی «عدم تسلط اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور» کرده‌است، لیکن نیاز کشور به ورود و جذب سرمایه خارجی، از نظر اقتصادی، امری کاملاً واضح و مورد تأیید قانون‌گذار است، به نحوی که قانون تشویق سرمایه‌گذاری خارجی و احکام قوانین برنامه‌های توسعه و قانون تشکیل و اداره مناطق آزاد تجاری مبین این مطلب هستند. جذب سرمایه‌گذاری خارجی، از جهت ورود منابع مالی و انتقال فناوری‌های نوین به کشور، از چند جهت حائز اهمیت است: اول از جهت ایجاد وابستگی متقابل بین کشورهایی که اتباع آنان در کشور دیگر سرمایه‌گذاری کرده‌اند و در صورت بروز مخاصمه، سرمایه اتباع آنان در کشور هدف، مورد تهدید قرار خواهد گرفت؛ دوم این که ورود سرمایه‌گذاری خارجی موجب رونق تولید داخلی و افزایش سطح اشتغال جامعه و قدرت خرید شاغلین در این بخش‌ها می‌شود که خود، مانع یا محدودکننده تهدیدات اقتصادی داخلی است؛ سوم این که اگر افزایش سرمایه‌گذاری همراه با ورود فناوری و انتقال دانش تولید کالاها و خدمات جدید باشد، امکان توسعه صادرات، وابستگی متقابل و افزایش رقابت با بخش‌های اقتصادی سایر کشورها را فراهم می‌کند و از آسیب‌پذیری کشور می‌کاهد. بدیهی است در شرایط عادی، ورود سرمایه خارجی در طرح‌ها و پروژه‌های غیرضروری می‌تواند موجبات عدم توسعه

بخش‌های داخلی و ناتوان شدن آن‌ها را فراهم آورد، لیکن جذب سرمایه خارجی در شرایط کمبود سرمایه داخلی، در صورت افزایش سطح اشتغال و یا انتقال فناوری‌های نوین به کشور می‌تواند مفید واقع شود. در هر حال، چنانچه ورود سرمایه خارجی همراه با برنامه‌های اقتصادی کارا، ورود تکنولوژی، آموزش نیروهای داخلی و ... همراه نباشد، تأثیر مثبتی در ابعاد کلان اقتصاد ملی نخواهد داشت (پورسید، ۱۳۸۲، ۳۹). در ضمن ورود فناوری جدید نیز باید متناسب با سطح توسعه یک کشور باشد و در صورت فراهم نبودن زیرساخت‌های لازم برای جذب و به‌کارگیری فناوری جدید، این موضوع، خود، می‌تواند به مشکلات دیگری برای کشور تبدیل شود و علاوه بر عدم امکان ایجاد ظرفیت اشتغال جدید، ممکن است اشتغال موجود کشور در فناوری سابق را مخدوش کند. از این رو، برخی از نویسندگان، کشورهای در حال توسعه را به استفاده و به‌کارگیری تکنولوژی متوسط و متناسب با سطح توسعه کشور توصیه کرده‌اند (شوماخر، ۱۳۷۲، ۱۳۸-۱۳۹).

شورای عالی امنیت ملی

تأمین امنیت اقتصادی مستلزم وجود سازوکارهای لازم در حوزه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی است. در این زمینه، هرچند قانون‌گذار داخلی، قوانین متعددی در خصوص ایجاد ساختارهای امنیتی وضع کرده‌است، لیکن قوانین مذکور ماهیتاً فاقد توجه ویژه به مسائل اقتصادی هستند. از این قبیل، قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور (مصوب ۱۳۶۲) و قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۶۲) قابل توجه هستند. با مطالعه قوانین مربوط به ساختارهای یادشده ملاحظه می‌شود که این نهادها اصولاً برای تأمین امنیت اقتصادی ایجاد نشده‌اند، بلکه تأمین امنیت در حوزه‌های دیگر، نظیر امنیت سیاسی - اجتماعی و امنیت دولت را برعهده دارند.

مع الوصف به نظر می‌رسد تنها مرجع امنیتی‌ای که در قانون اساسی، امکان اتخاذ تصمیم در هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی، با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی را دارد شورای عالی امنیت ملی است. این شورا به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی و پس از اصلاحات سال ۱۳۶۸، به این قانون اضافه شده‌است. البته آنچه که در این قانون نیز مورد توجه است ارتباط اقتصاد با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی، یا همان مقوله نظامی امنیت است. مع الوصف این شورای عالی در بند ۳ اصل ۱۷۶، از ظرفیت دیگری برای مداخله در اقتصاد بهره‌مند است و آن بهره‌گیری از تمامی امکانات مادی و معنوی کشور، برای مقابله با تهدیدهای

داخلی و خارجی است که در ادامه، به حدود وظایف و اختیارات این شورا در زمینه امنیت اقتصادی پرداخته می‌شود.

در خصوص پیشینه قانونی تأسیس این شورا، ذکر این نکته لازم است که در ابتدا، شورای ملی دفاع، با رویکرد نظامی و مقابله با تهاجم خارجی، در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ پیش‌بینی شده بود، لیکن شورای مذکور در بازنگری سال ۱۳۶۸، جای خود را به شورای عالی امنیت ملی می‌دهد که رویکرد جامع‌تری نسبت به مقوله امنیت دارد. هرچند برخی معتقدند دلیل ایجاد این شورا در قانون اساسی، احساس نیاز و ضرورت وجود هماهنگی و ارتباط بیشتر میان ارگان‌ها و نهادهای مختلف نظام در امور امنیتی و دفاعی کشور بوده است (بابا پورچهره، ۱۳۹۱، ۴۲۲)، لیکن به نظر می‌رسد تغییر دیدگاه حاکمیت نسبت به مسائل امنیتی و فاصله گرفتن آن از نگاه سنتی (که صرفاً مبتنی بر امنیت نظامی بود) را می‌توان از دلایل مهم تأسیس شورای عالی امنیت ملی دانست.

وظایف و اختیارات این شورا در اصل ۱۷۶ احصا شده‌اند و شامل تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی رهبری، هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، فرهنگی و اجتماعی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور، برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی است. اعضای این شورا شامل رؤسای سه قوه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات و حسب مورد، وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه هستند. در صدر اصل ۱۷۶ نیز به ریاست رئیس‌جمهور بر شورای مذکور تصریح شده است. همچنین این شورا حسب وظایف خود می‌تواند شوراهای فرعی داشته باشد و ریاست شوراهای فرعی با رئیس‌جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از سوی رئیس‌جمهور تعیین می‌شود. حدود وظایف و اختیارات شوراهای فرعی را قانون تعیین می‌کند و تشکیلات آن‌ها به تصویب شورای عالی می‌رسد. همچنین مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

مفهوم امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی

امنیت ملی مفهومی است عام و شامل تأمین امنیت در قلمرو سرزمینی یک کشور می‌شود. تأمین امنیت ملی برعهده دولت قرار دارد و مصرف‌کننده نهایی آن افراد جامعه و خود دولت‌ها هستند. البته حدود و

چگونگی تأمین امنیت ملی محدود به قلمرو سرزمینی یک کشور نمی‌شود، به این معنی که دولت‌ها مسائل منطقه‌ای و بین‌المللی را به‌دقت رصد می‌کنند و تأثیر آن بر امنیت ملی را تحلیل می‌نمایند و در صورت لزوم، اقدامات موردنیاز را در ورای مرزهای سرزمینی خود به‌عمل می‌آورند. همچنین منافع حاصل از برقراری امنیت ملی می‌تواند کشورهای پیرامونی و حتی سایر کشورهای دیگر را تحت تأثیر خود قرار دهد و در ایجاد صلح و ثبات در این کشورها مؤثر باشد.

امنیت ملی از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است و سایر وجوه امنیت را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. بنابراین سایر وجوه امنیت، نظیر امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ...، که خود از اجزای تشکیل‌دهنده امنیت ملی محسوب می‌شوند، ممکن است حسب اقتضا و در راستای تأمین امنیت ملی (امنیت کل) قربانی شوند. به عبارت دیگر، امنیت ملی هرچند بستر لازم برای تأمین دیگر امنیت‌ها و شکوفایی حقوق و آزادی‌های اساسی را فراهم می‌آورد، اما امنیت ملی همواره ارزش غالب است و دولت‌ها آن را در مصاف با هیچ ارزشی فدا نمی‌کنند، لیکن سایر امنیت‌ها را ممکن است در برابر ارزش‌های دیگر قربانی کرد (انصاری، ۱۳۸۷، ۱۶۳).

امنیت ملی مفهومی سیال و متغیر است و هر کشوری بنابه شرایط زمانی و مکانی خود، برداشت‌های متفاوتی از این مفهوم دارد. بنابراین ممکن است آنچه که در یک کشور، از موضوعات مهم یا اثرگذار بر امنیت ملی محسوب شود در سایر کشورها از این درجه از اهمیت برخوردار نباشد. بنابراین امنیت ملی امری نسبی است و عامل زمان، ایدئولوژی، اوضاع و احوال بین‌المللی و موقعیت کشور و نظر رهبران در کیفیت و کمیت امنیت و نحوه تحصیل و حفظ آن تأثیر بسزایی دارد (رحیمی، ۱۳۹۵، ۱۸).

هرچند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به وظایف قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حاکمیتی کشور، نحوه تأمین وجوه مختلف امنیت (اعم از امنیت قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی) را مشخص کرده‌است، لیکن وظیفه تأمین امنیت ملی (امنیت کل) را در مجموع برعهده دو نهاد عالی‌رتبه قرار داده‌است. اولین و بالاترین نهاد در این زمینه، مقام رهبری است که به‌موجب اصول ۵، ۱۰۷ و ۵۷ قانون اساسی، ولایت مطلقه امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را برعهده دارد و قوای سه‌گانه تحت نظر ایشان فعالیت می‌کنند. بررسی صلاحیت‌های مقام رهبری در برقراری امنیت ملی، خود، مستلزم تحقیق جداگانه‌ای است. دومین مرجع عالی تصمیم‌گیری در رابطه با امنیت ملی، شورای عالی امنیت ملی است که به‌موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی ایجاد شده و حدود وظایف و اختیارات این شورا در

تأمین امنیت ملی عنوان گشته‌است. با توجه به تقسیم بندی متنوع انجام شده درخصوص انواع امنیت (از جمله امنیت دولتی، امنیت فردی و ...)، شناخت امنیت مورد نظر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی و این که آیا این امنیت ناظر بر امنیت دولتی است یا فراتر از آن است در شناسایی حدود صلاحیت و اختیارات این شورای عالی مؤثر است. پاسخ به این سؤال، مستلزم تدقیق در الفاظ به کاررفته در اصل مزبور است. به موجب اصل یادشده، شورای عالی امنیت ملی به منظور «تأمین منافع ملی»، «پاسداری از انقلاب اسلامی»، «تمامیت ارضی» و «حاکمیت ملی» تشکیل شده‌است. در ادامه، به بررسی اجمالی هریک از عبارات مذکور پرداخته می‌شود.

۱) عبارت «منافع ملی» از دو واژه «منافع» و «ملی» تشکیل شده‌است. این عبارت نیز، همانند بسیاری از عبارات متداول در مباحث امنیت ملی، ابهامات دیگری دارد و توافق مشخصی برای تعریف این عبارت وجود ندارد. آنچه مسلم است این است که «منافع» جمع «منفعت» است و شامل تمام موضوعاتی است که بنابه دلایل و غرایز طبیعی و میل فزون خواهی و سودجویانه انسان‌ها، حصول آن‌ها موجبات رضایت‌مندی یا ارزش افزوده را برای افراد یا دولت‌ها فراهم می‌آورد. واژه «ملی» نیز منبعث از آحاد ملت و جمعیتی است که در یک پهنه سرزمینی زندگی می‌کنند و دارای رابطه سیاسی با دولتی مشخص هستند و صرف نظر از عناوینی همچون قومیت، رنگ، زبان و ...، جمع واحدی را تشکیل داده‌اند و علایق و مشترکات پیونددهنده واحدی بین آن‌ها برقرار است. بنابراین «منافع ملی» تشکیل‌دهنده منافع یک ملت در نظام بین‌المللی است و از منافع دولت‌های متبوع آنان جداست. به عبارت دیگر، «منافع ملی» اعم از منافع دولت‌ها است و ممکن است منافع یک ملت در حفظ یا عدم حفظ دولت متبوع آنان باشد. در دموکراسی آتن نیز مفهوم منافع بیشتر گویای منافع جمعی افراد بوده که به مفهوم تازه منافع ملی نزدیک‌تر است (رنجبر، ۱۳۸۵، ۱۶۷). با توجه به این نکته، مرجع تشخیص منافع ملی نیز حائز اهمیت است و بهترین مرجع برای تشخیص آن، خود ملت یا نمایندگان منتخب آنان است و بهتر است در ترکیب شورای عالی امنیت ملی، نمایندگان منتخب مردم (انتخاب مستقیم) نیز حضور داشته باشند، اما در حال حاضر، صرفاً رئیس مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم، از سوی مردم، برای فعالیت در مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌گردد و در ترکیب شورای عالی نیز حضور دارد.

۲) هدف دیگر شورای عالی امنیت ملی «پاسداری از انقلاب اسلامی» است. پاسداری، در لغت، به معنای «نگهبانی، مراقبت و نگهداری» است. انقلاب اسلامی نیز به موجب مقدمه قانون اساسی، نهضتی است مبتنی بر استقلال و آزادی خواهی ملت ایران، که تنها از طریق حکومت اسلامی و در شکل جمهوریت و اسلامیت آن قابل تحقق است و در راستای استقرار آن، نهادهای ذی ربط فعالیت می کنند. با توجه به این موضوع، پاسداری و نگهداشت انقلاب اسلامی در درجه اول، برعهده مردم است که با اکثریت قاطع، به استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران رأی مثبت داده اند و سپس انجام این وظیفه برعهده ارکان حکومت است که به موجب خواست و اراده ملت به وجود آمده اند و انجام بخشی از این وظیفه را به نمایندگی از سوی مردم برعهده دارند. انجام این وظیفه باید مبتنی بر حفظ «استقلال»، «آزادی» و «جمهوری اسلامی» باشد و هر شکل و شیوه ای از پاسداری که در راستای ارزش های فوق و مبتنی بر آن ها نباشد واجد عنوان «پاسداری از انقلاب اسلامی» نخواهد بود. بنابراین پاسداری از انقلاب اسلامی، بخشی از منافع ملی محسوب می شود و منافع حاصل از آن، امکان استقرار و بقای خواست مردم و ارکان حکومتی منبث از آن را فراهم می کند و واجد هر دو جنبه امنیت ملت و دولت است.

۳) «حاکمیت ملی»: برابر با اصل ۵۶ قانون اساسی، حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و همو انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم کرده است و ملت این حق خدادادی را از طریق که در اصول قانون اساسی آمده است اعمال می کند. در اصل ۵۷ قانون اساسی نیز قوای سه گانه و ولایت فقیه، که به نمایندگی از سوی مردم، اقدام به اداره امور می کنند، مشخص شده است. بنابراین حفظ حاکمیت ملی در دو سطح قابل تحلیل است: اول حفظ نقش و جایگاه مردم، به عنوان تصمیم گیرنده اصلی در اداره امور کشور و به عبارت دیگر، حق انتخاب نمایندگان و نظارت بر عملکرد آن ها (اصول ۶ و ۷ قانون اساسی) و دوم حفظ نهادهای متولی اجرای اراده ملی در اداره امور کشور، از جمله قوای سه گانه و سایر ارکان حکومتی. بنابراین امنیت مقرر در جهت حفظ حاکمیت ملی می تواند شامل هر دو سطح ملی و دولتی باشد و لازم است زمینه افزایش هرچه بیشتر مشارکت مردم در تصمیم گیری و تصمیم سازی و نقش نظارتی آنان تسهیل شود.

۴) «تمامیت ارضی» به معنای حفاظت از سرزمین است که موجب حفظ حاکمیت ملی، قدرت دولت و حفظ حقوق شهروندان از تعرضات دشمن، نسبت به نفوس، اموال و حیثیات آنان است. امنیت موردنظر در این سطح، واجد هر دو جنبه دولتی و مردمی است. با توجه به موارد مذکور و اصول قانون اساسی، به نظر می‌رسد امنیت مردم مقدم بر امنیت حاکمیت است که به نمایندگی از سوی مردم به اعمال قدرت ملی می‌پردازد. از این رو تمامی اقدامات قوای سه‌گانه باید در جهت حفظ امنیت مردم انجام پذیرد و در صورت اقتضا، این نهادهای حاکمیتی هستند که باید در راستای حفظ امنیت ملی قربانی شوند.

حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی در امنیت اقتصادی

همان‌گونه که عنوان شد، در تغییرات قانون اساسی سال ۱۳۶۸، رویکرد امنیت ملی از مسائل صرف نظامی به سایر ابعاد امنیت (نظیر امنیت اقتصادی) تسری داده شد. بنابراین در رویکرد جدید، وظایف شورای عالی امنیت ملی تنها در بُعد نظامی و دفاعی (دیدگاه سنتی) محدود نمی‌شود، بلکه شامل ابعاد جدید امنیت نیز هست (کامکار و زنجانی، ۱۳۸۶، ۲۱). البته تغییرات جدید مستلزم ایجاد ترکیب جدیدی از اعضای تصمیم‌گیرنده است که در هر دو حوزه امنیتی و اقتصادی، صاحب‌نظر و اثرگذار باشند. در این زمینه، ترکیب شورا از نظر کمی و کیفی، در خصوص مسائل اقتصادی، به این نحو است که از میان اعضای شورا، رئیس‌جمهور و مسئول امور برنامه و بودجه بیشتر از سایر اعضا با مسائل اقتصادی مواجهه مستقیم دارند. در این رابطه، توضیح این نکته لازم است که علاوه بر این که دولت، طبق قانون اساسی، مکلف به برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی است و ریاست هیئت وزیران و دولت برعهده رئیس‌جمهور است، برابر اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز رئیس‌جمهور مسئولیت مستقیم برنامه و بودجه کشور را برعهده دارد و می‌تواند اداره آن را برعهده دیگری قرار دهد. مسئول امور برنامه و بودجه نیز در راستای همین اصل و سایر قوانین و مقررات مربوط، از سوی رئیس‌جمهور تعیین می‌شود و تصدی مسئولیت سازمان برنامه و بودجه کشور و تهیه پیش‌نویس لوایح بودجه سنواتی و اجرای قانون بودجه مصوب مجلس را برعهده دارد. سایر اعضای شورای عالی بیشتر مرتبط با مسائل امنیتی و سیاسی هستند و در حوزه مسائل اقتصادی نقش مستقیمی ندارند. لذا از نظر کمی، تعداد مسئولین اقتصادی (۲ نفر) در برابر تعداد اعضای دائم شورا (۱۲ نفر)، از رجحان خاصی، در هنگام تصمیم‌گیری

برخوردار نیست. همچنین از نظر کیفی نیز به لحاظ تعدد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی اقتصادی دولت، صرف وجود ۲ نفر مذکور برای اشراف آنان به تمامی حوزه‌های اقتصادی کافی نیست و با توجه به عدم عضویت دائم وزرا و سایر مسئولین اقتصادی (نظیر وزیر امور اقتصاد و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ...) نمی‌توان کیفیت لازم را برای تصمیمات اقتصادی این شورا، تضمین کرد، مگر این که در راستای اجرای بند ۶ اصل ۱۷۶، وزرای ذی‌ربط، حسب مورد، در جلسات شورا و با حق رأی حاضر شوند که در این صورت می‌توان نحوه اتخاذ تصمیمات اقتصادی را از نظر کمی یا کیفی بهتر کرد. در ادامه، به بررسی حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی، در موضوع امنیت اقتصادی پرداخته می‌شود.

(۱) هرچند به نظر می‌رسد شورای عالی امنیت ملی می‌تواند برخلاف قوانین و مقررات جاری کشور، اقدام به اتخاذ تصمیم کند، ولی این موضوع نمی‌تواند مغایر با ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی، در رابطه با اصول غیرقابل تغییر در این اصل و قوانین مبتنی بر آن باشد. بنابراین شورای عالی نمی‌تواند برخلاف محتوای مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی و دین و مذهب رسمی کشور، تصمیمی اتخاذ کند.

(۲) شورای عالی امنیت ملی نمی‌تواند در حیطة وظایف و اختیارات رهبری ورود کند و در هر صورت، مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراء است. لذا شورای مذکور نمی‌تواند جهت تأمین منافع ملی، رأساً نسبت به فرماندهی کل نیروهای مسلح یا اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها و یا عزل و نصب فرماندهان عالی نظامی (موضوع بندهای ۴، ۵ و ۶ اصل ۱۱۰) و یا صدور فرمان همه‌پرسی (بند ۲ اصل ۱۱۰) اقدامی کند، خاصه آن که به صراحت در عبارت انتهایی اصل ۱۱۰ قانون اساسی، واگذاری اختیارات مذکور به دیگری، صرفاً در اختیار مقام رهبری است.

(۳) با توجه به این که اصل ۱۷۶، خود، یکی از اصول قانون اساسی است و امکان نقض سایر اصول قانون اساسی در صلاحیت‌های این شورا دیده نمی‌شود، رعایت کلیه اصول قانون اساسی در اتخاذ تصمیم‌های شورای عالی امنیت ملی، ضروری به نظر می‌رسد و مصوبات این شورا از نظر شأن و جایگاه، در ردیف اصول قانون اساسی محسوب نمی‌شوند، خاصه آن که هرگونه تصمیم‌گیری مغایر با اصول قانون اساسی می‌تواند به منزله تفسیر، تغییر یا اصلاح قانون اساسی محسوب شود که مراجع و

فرایندهای آن به صورت جداگانه، در سایر اصول قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند و در حیطة صلاحیت‌های شورای عالی قرار ندارند. البته گروهی راه افراط را در این زمینه پیموده‌اند و معتقدند با توجه به تعیین سیاست‌های کلی نظام ازسوی رهبری و لازم‌الاجرا بودن آن، مصوبات شورای عالی مذکور، که تنها به تأیید رهبری می‌رسند نیز به طریق اولیٰ، با هنجارهای قانون اساسی منطبق‌اند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶، ۸۸۷-۸۹۰). البته به نظر می‌رسد این دیدگاه قابل‌پذیرش نباشد، چراکه اولاً مصوبات شورای عالی امنیت ملی باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام مورد تصویب قرار گیرند و سیاست‌های مذکور جزئی از اختیارات و وظایف رهبری است که به موجب قانون اساسی ایجاد شده‌اند، ثانیاً چنانچه امکان هم‌ردیف بودن مصوبات این شورا با اصول قانون اساسی پذیرفته شود، در این صورت، شورای مذکور می‌تواند مغایر با سایر اصول قانون اساسی (نظیر اصل ۹ و قسمت اخیر اصل ۱۷۷) اقدام به وضع مصوبه کند که این موضوع، با توجه به صراحت اصول مذکور، امکان‌پذیر نمی‌باشد و ثالثاً مرجع وضع و تصویب قانون اساسی، که در نهایت ازسوی مردم انجام شده‌است، از لحاظ جایگاه، قابل‌مقایسه با مصوبات شورای عالی امنیت ملی، که در جمعی بسیار محدود اتخاذ می‌شوند نیست. بنابراین امکان نقض اصول قانون اساسی ازسوی شورای عالی، قابل‌پذیرش نیست.

ازسوی دیگر، به نظر می‌رسد شورای عالی امنیت ملی در بررسی‌های خود، درخصوص موضوعات اقتصادی باید با توجه به اهداف مندرج در این اصل اقدام کند و هرگونه تصمیم‌گیری‌ای صرفاً در این چارچوب انجام شود، خاصه آن‌که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، اجازه زیر پا گذاشتن اصول قانون اساسی به این شورا داده نشده‌است و اصل ۹ قانون اساسی نیز مؤید لزوم رعایت توأمان استقلال اقتصادی و آزادی‌های مشروع ازسوی هر مقام و مرجعی است که در راستای نظر فوق است. بنابراین تصمیمات شورای عالی امنیت ملی نباید به‌رغم تأکیده‌های مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی، موجب انحصار، اسراف، تبذیر یا سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور باشند یا کشور را از مرحله خودکفایی دور کنند.

۴) بنابر اصل ۴ قانون اساسی، تمامی قوانین و مقررات در هر زمینه‌ای، از جمله موضوعات اقتصادی باید مبتنی بر موازین اسلامی باشد و این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی حاکم است. ازسوی دیگر، برابر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور تشخیص مصلحت، در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را خلاف موازین شرع بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تمکین نکند تشکیل شده‌است. با توجه به

مفاد این اصول، به نظر می‌رسد امکان اتخاذ تصمیم‌های مغایر با موازین شرعی، از سوی شورای عالی امنیت ملی میسر نباشد و هرگونه اتخاذ تصمیم جهت طرح موضوعات خلاف شرع نیز مستلزم ابتکار مجلس شورای اسلامی و نظر نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

۵) نکته قابل طرح دیگر در بررسی حدود صلاحیت شورای عالی امنیت ملی، این است که آیا این شورا مکلف به رعایت تمامی سیاست‌های کلی نظام است یا صرفاً سیاست‌هایی که تحت عنوان سیاست‌های دفاعی - امنیتی تدوین و ابلاغ شده‌اند؟ به عنوان نمونه، آیا رعایت سیاست‌های کلی، مانند سیاست‌های کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و یا سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور، برای شورای عالی الزام‌آور است یا خیر؟ در پاسخ باید گفت با توجه به قسمت اخیر بند ۱ اصل ۱۷۶، مبنی بر رعایت «سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری»، که به صورت مطلق و ناظر بر تمامی سیاست‌های کلی موصوف است، رعایت تمامی سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری مورد نظر بوده است. مضافاً این که مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نهایت باید به تأیید مقام رهبری برسند. لذا امکان اتخاذ تصمیماتی برخلاف سیاست‌های کلی تعیین شده، در قالب بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ مقدور نیست، اما به نظر می‌رسد با توجه به بند ۳ همان اصل، این امکان وجود داشته باشد که حتی برخلاف سیاست‌های کلی ابلاغی، تصمیمی گرفته شود. بند ۳ ناظر بر بهره‌گیری از تمامی امکانات مادی و معنوی کشور در مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی است و به رغم بندهای ۱ و ۲ همان اصل، این موضوع منوط به رعایت قوانین و یا سیاست‌های کلی نظام نشده است، خاصه آن که این تصمیمات با تأیید مقام رهبری قابل اجراء است و مقام رهبری می‌تواند با تأیید یا عدم تأیید مصوبات این شورا، لزوم یا عدم لزوم رعایت سیاست‌های کلی را در موضوعات خاص مشخص کند. در واقع این تأییدیه از جنس صدور احکام حکومتی خواهد بود که به منظور خروج از بن‌بست‌های احتمالی و تأمین امنیت ملی، به تشخیص رهبری، انجام آن لازم است و بررسی آن در چارچوب قوانین جاری نمی‌گنجد. بنابراین و به رغم قوانین موجود، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند تصمیم به استمرار دولتی بودن یک فعالیت اقتصادی یا واگذاری فعالیت دولتی به بخش غیردولتی کند یا فعالیت اقتصادی‌ای که به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید به بخش غیردولتی واگذار شود را دولتی کند. البته این اختیار شورای عالی در رابطه با شوراهای فرعی آن حاکم نیست و به صراحت مقرر در اصل ۱۷۶، حدود اختیارات و وظایف این شوراهای فرعی به موجب قانون است. لذا شوراهای فرعی نمی‌توانند خارج از

ضوابط مقرر، در قوانین جاری و یا سیاست‌های کلی نظام تصمیم‌گیری کنند. بنابراین این قبیل شوراهای فرعی نمی‌توانند برخلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نسبت به تغییر در واگذاری بنگاه‌ها و یا توسعه و تضییق حیطه فعالیت اقتصادی بخش دولتی و غیردولتی اقدام کنند.

مع الوصف، به عنوان یک قاعده کلی می‌توان پذیرفت که شورای عالی در اتخاذ تصمیمات و مصوبات خود، علاوه بر رعایت سیاست‌های کلی دفاعی و امنیتی، ملزم به رعایت سایر سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری نیز هست، لیکن با توجه به اشراف رهبری بر تمامی شئون حاکمیت در کشور و این که مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسند، امکان نقض سایر سیاست‌های کلی نظام از سوی این شورا، در صورت وجود دلایل متقن و تأیید رهبری، امکان‌پذیر است. در ضمن از جمله سیاست‌های کلی ابلاغی در این رابطه، سیاست‌های کلی نظام در مورد «امنیت اقتصادی» است که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به دست مقام رهبری تأیید و ابلاغ شده است. علاوه بر این، رعایت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و خط‌مشی‌های آن در زمینه امنیت اقتصادی، برای این شورای عالی نیز لازم‌الرعایه است.

۶) در اصل ۱۷۶، به هماهنگ کردن فعالیت‌های اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی اشاره شده است. هر چند در سایر بخش‌های این اصل، از عبارت «تدابیر» استفاده نشده است، اما باید دید منظور از این تدابیر چیست؟ با توجه به این که در بند ۱ این اصل، به تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی رهبری اشاره شده است، به نظر می‌رسد منظور از تدابیر سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های اتخاذی از شورای عالی امنیت ملی است که در راستای سیاست‌های کلی مذکور هستند. در ضمن با توجه به این که نظارت بر سیاست‌های کلی، در حال حاضر، برعهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفته است، مجمع می‌تواند در این رابطه نیز نظارت خود را اعمال کند و در صورت عدم رعایت سیاست‌های کلی از سوی شورای عالی مذکور، اقدامات لازم را به عمل آورد.

۷) با توجه به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین عادی و امکان تغییر یا اصلاح قوانین، سؤال این است که آیا شورای عالی امنیت ملی می‌تواند در جهت نقض این قوانین یا تفسیر و اصلاح آن‌ها اقدام کند؟

در یک رویکرد، چون با توجه به اصول قانون اساسی، وضع و اصلاح قوانین و یا تفسیر آن برعهده مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی دیده نشده است لذا می‌توان قائل به عدم امکان ورود شورای عالی در این حیطة شد، ولی ازسوی دیگر، همان‌گونه که بیان شد، اتخاذ تصمیمات این شورا عموماً در حالت اضطراری انجام می‌گیرد. لذا می‌تواند در قالب هماهنگ کردن فعالیت‌های اقتصادی، با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی (بندهای ۲ و ۳ اصل ۱۷۶)، مصوباتی داشته باشد که پس از تأیید رهبری قابل اجراست. بنابراین مشروط به ارتباط مصوبات با تدابیر دفاعی - امنیتی و سیاست‌های کلی مربوطه و وجود اضطرار در تصمیم‌گیری، باید پذیرفت که این شورا می‌تواند اقدام به اتخاذ تصمیم برای انعقاد قراردادهای تجاری و اقتصادی و یا موافقت‌نامه‌های بین‌المللی کند و یا درخصوص نحوه اجرا یا عدم اجرای یک قانون، موقتاً و تا رفع شرایط اضطراری، اتخاذ تصمیم نماید، خاصه آن‌که در اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس محدود به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی شده است که یکی از این حدود همان صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ است. علاوه بر این، همچنین واژگان «تدابیر» و «مصوبات» در اصل مذکور نیز می‌توانند مؤید ضابطه‌گذاری ازسوی این شورای عالی باشند که در این بخش، به قانون‌گذاری نزدیک می‌شوند. با توجه به این موضوع و در وضع موجود، تا زمانی که این واژگان ازسوی مرجع تفسیر قانون اساسی (شورای نگهبان) تفسیر نشده‌اند، باید پذیرفت که این شورا امکان ضابطه‌گذاری و وضع مقرراتی برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی را دارد. در نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز حکم به برتری مصوبات شورای عالی نسبت به قوانین عادی داده شده است. به‌عنوان نمونه، شورای نگهبان در اظهارنظر نسبت به برخی مواد لایحه برنامه پنجم توسعه درخصوص گسترش انرژی‌های پاک، عنوان کرده است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی در زمینه مباحث انرژی هسته‌ای باید مورد لحاظ قرار گیرند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶، ۸۷۸). همچنین در تبصره ۲ ماده ۵ قانون مطبوعات (مصوب ۱۳۶۴) نیز عنوان شده که مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای مطبوعات لازم‌الاجراست و در صورت تخلف، امکان توقیف نشریه به‌صورت موقت و رسیدگی خارج از نوبت در مراجع قضایی پیش‌بینی شده است. بنابراین در رابطه با لزوم یا عدم لزوم رعایت قوانین عادی ازسوی شورای عالی امنیت ملی باید توجه کرد که هرچند براساس نظرات موجود، امنیت ملی متکی بر قانون‌گرایی است (تاجی و دیگران، ۱۳۹۰،

۱۹۷)، لیکن در اصل ۱۷۶، به لزوم رعایت قوانین درخصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی تصریح نشده است. البته در شرایط تصمیم‌گیری امنیت ملی، که مربوط به شرایط دفاعی - امنیتی است و حالت اضطرار را به وجود می‌آورد، می‌توان قائل به خروج از حیطه قانون شد. به عبارت دیگر، شرایط تصمیم‌گیری امنیت ملی یک شرایط خاص و اضطراری است که به موجب آن، امکان عدول از اجرای قوانین عادی متصور است. البته رعایت موازین مقرر در اصل ۹ قانون اساسی، در اتخاذ تصمیمات این شورا نیز به قوت خود باقی است و شورای عالی نمی‌تواند قوانین عادی‌ای که مبین حفظ استقلال، آزادی و تمامیت ارضی است را مخدوش کند. همچنین انجام تغییرات در مواردی که به موجب قانون اساسی، منوط به تصویب قانون شده است، مانند برقراری مالیات و موارد معافیت و بخشودگی آن (اصل ۵۱)، تصویب بودجه کل کشور و اصلاحات بعدی آن (اصل ۵۲) صرفاً از طریق مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر به نظر می‌رسند.

صلاحیت‌های قانونی مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در شرایط اضطراری رفع تهدیدها و ایجاد امنیت اقتصادی

قانون‌گذاری صحیح و شایسته، که با انجام مطالعات لازم و رعایت فنون مربوطه انجام شده باشد، در نهایت موجبات ایجاد امنیت اقتصادی را فراهم می‌کند. از این رو نقش مجلس شورای اسلامی، به عنوان مرجع اصلی وضع قوانین، حائز اهمیت است. در موضوعات مربوط به امنیت ملی و تشخیص حدود صلاحیت مجلس و شورای عالی امنیت ملی، شناخت تهدیدهایی که امنیت ملی را هدف قرار می‌دهند و تهدیدهایی که سایر وجوه امنیت را مورد هدف قرار داده‌اند از حیث صلاحیت‌های نهادهای یادشده، حائز اهمیت است.

برابر اصل ۷۹ قانون اساسی، در جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، به دولت (قوة مجریه) اجازه داده شده تا با تصویب مجلس شورای اسلامی، موقتاً محدودیت‌های ضروری‌ای برقرار کند، لیکن مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیشتر از ۳۰ روز باشد و در صورت بقای ضرورت، دولت موظف به کسب مجدد مجوز از مجلس است.

با توجه به این که امنیت ملی و مرجع اتخاذ تصمیم نسبت به آن، در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، به صراحت مشخص شده است، به نظر می‌رسد موضوعات قابل طرح در اصل ۷۹ قانون اساسی، موضوعات امنیتی‌ای

است که هنوز به حد امنیت ملی نرسیده‌اند. به عبارت دیگر، چنانچه تهدید از جهت دوری یا نزدیکی زمان و مکان وقوع، احتمال وقوع، عمق و سایر ابعاد آن، در حد ورود آسیب به امنیت ملی نباشد، امکان ورود مجلس شورای اسلامی و اتخاذ تصمیمات لازم وجود خواهد داشت، اما چنانچه حالت جنگی و شرایط اضطراری در حد تهدید امنیت ملی باشد، این موضوع علاوه بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی، در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی نیز هست. به عبارت دیگر، اگر مجلس شورای اسلامی در چنین مواردی (موضوع اصل ۷۹)، بدو اقدام به قانون‌گذاری کند، این موضوع مانع تصمیم‌گیری شورای عالی نیست و این شورا می‌تواند برخلاف مصوبات مجلس، اقدام به وضع مصوبه کند، اما چنانچه شورای عالی بدو اقدام به وضع مصوبه کرده باشد، مجلس حق اقدام و وضع قانون برخلاف مصوبات شورای عالی امنیت ملی را نخواهد داشت. بنابراین در این اصل، صلاحیت‌هایی برای دولت و مجلس در زمینه برقراری محدودیت‌های امنیتی دیده می‌شود و میان مفاد اصل مذکور و اصل ۱۷۶ قانون اساسی، نقاط مشترک و تفاوت‌های حائز اهمیتی وجود دارد که می‌توان آن‌ها را به شرح زیر خلاصه کرد:

۱) صلاحیت دولت و مجلس در اصل ۷۹ قانون اساسی، مربوط به جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن است. هرچند حالت جنگی می‌تواند شامل جنگ داخلی و خارجی شود، اما مقصود از سایر شرایط جنگی‌ای که مانند جنگ باشند مشخص نیست. با توجه به این موضوع، درستی یا نادرستی تشخیص دولت و مجلس در این زمینه، در نهایت برعهده شورای نگهبان قانون اساسی خواهد بود. مع الوصف برقراری محدودیت در شرایط جنگی و نظایر آن می‌تواند از طریق سازوکار مقرر در این اصل و یا سازوکار مقرر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی انجام شود.

۲) اصل ۷۹ ناظر بر ایجاد محدودیت‌های ضروری است و ایجاد «محدودیت» نمی‌تواند شامل «ممنوعیت» شود، در حالی که صلاحیت شورای عالی امنیت ملی عام‌تر است و علاوه بر محدودیت می‌تواند شامل ممنوعیت نیز باشد.

۳) هیچ‌کدام از صلاحیت‌های مقرر در اصول ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی نمی‌تواند موجب ورود خدشه به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی کشور شود و یا آزادی‌های مشروع اشخاص را سلب کند (اصل ۹ قانون اساسی).

۴) محدودیت‌های مصوب مجلس براساس اصل ۷۹ قانون اساسی، دارای مدت زمان محدود است، در حالی که تعیین مدت زمان اعتبار تصمیمات و اقدامات شورای عالی امنیت ملی برعهده همان شورا می‌باشد.

۵) با توجه به نظریات شورای نگهبان، مبنی بر لزوم رعایت تصمیمات و مصوبات شورای عالی امنیت ملی ازسوی مجلس شورای اسلامی، نحوه اجرای اصل ۷۹ نمی‌تواند در مغایرت با تصمیمات و مصوبات شورای عالی امنیت ملی باشد.



نتیجه‌گیری

امنیت ملی مفهومی است که در برابر سایر وجوه امنیت، مانند امنیت فردی یا بین‌المللی مطرح می‌شود. در واقع امنیت ملی حلقه واسطه‌ای است که میان امنیت اشخاص و امنیت بین‌المللی قرار می‌گیرد و در صورت آسیب دیدن آن، سایر وجوه امنیت نیز آسیب‌پذیر خواهند شد.

امنیت ملی، همان‌گونه که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، بدان اشاره شده‌است، می‌تواند زیربخش‌های مختلفی مانند امنیت سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی داشته باشد. بنابراین کارکرد امنیت ملی چیزی بیش از مسائل صرف اطلاعاتی است و می‌تواند مورد اصلاح و تکمیل قرار گیرد. به‌عنوان نمونه، آنچه که امروزه به‌عنوان امنیت اقتصادی شناخته می‌شود می‌تواند در سطح ملی مطرح و از زیربخش‌های امنیت ملی محسوب شود. بنابراین یکی از وجوه امنیت ملی تأمین امنیت در بخش‌های اقتصادی است. شناخت این بخش و اصول حاکم بر آن و تفکیک آن از سایر بخش‌ها، به‌منظور تبیین موضوع و حدود این امنیت، لازم به‌نظر می‌رسد.

با توجه به موارد مذکور، قانون‌گذار قانون اساسی با تغییر صحیح در رویکرد خود به موضوعات امنیت ملی، از توجه صرف به مسائل دفاعی و نظامی فاصله گرفته و با تأسیس نهادی تحت عنوان شورای عالی امنیت ملی، سایر وجوه امنیت (نظیر امنیت اقتصادی) را مورد توجه قرار داده‌است. با توجه به این موضوع، شناخت حدود صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و همچنین ارتباط آن با مصوبات مجلس شورای اسلامی در این تحقیق مورد بررسی گرفت. به‌نظر می‌رسد تصمیمات شورای عالی نباید مغایر با اصول قانون اساسی و موازین شرعی باشند و در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز موضوعاتی که به‌موجب قانون اساسی، منوط به تصویب قانون شده‌اند همچنان در صلاحیت قانون‌گذار باقی خواهند ماند و در سایر مسائل اضطراری نیز باید در نحوه عملکرد مجلس و شورای عالی امنیت ملی، درخصوص موضوعات مشمول اصل ۷۹ قانون اساسی و نقاط اشتراک و افتراق آن با اصل ۱۷۶، بررسی و دقت لازم را به‌عمل آورد.

- منابع و مأخذ

- استیگلیتز، ژوزف. (۱۳۹۵). *ضرورت بازنویسی قوانین اقتصادی* (ترجمه زهرا کریمی). تهران: موسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- انصاری، باقر. (۱۳۸۷). *آزادی اطلاعات*. تهران: نشر دادگستر.
- باباپورچهره، نگین. (۱۳۹۱). روابط قوه مجریه با نهادهای تحت امر رهبری. *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران، دانشگاه شهید بهشتی، (صص ۴۱۴-۴۲۹).
- پورسید، بهزاد. (۱۳۸۲). امنیت اقتصادی در بعد سرمایه‌گذاری خارجی. *مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی*. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه (صص ۳۳-۷۳).
- پیمان، حبیب‌اله. (۱۳۹۰). *عوامل تکوین و بازتولید استبداد در ایران*. تهران: انتشارات قائم.
- تاجی، نگین؛ حسینی، هومان؛ کیانی، آذین. (۱۳۹۰). شاخص‌های اقتصادی و امنیت ملی ایران. *فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا*، ۹.
- تمدن، محمدحسین؛ درخشان، مسعود. (۱۳۸۲). نکاتی چند درباره امنیت اقتصادی و راه‌های تأمین آن. *مجموعه مقالات همایش راه کارهای توسعه امنیت اقتصادی*. موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه (صص ۱-۷).
- جعفری، محمد؛ آذری، مصطفی. (۱۳۷۹). *مرجع امنیت اقتصادی*. تهران: موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- جهانبزرگی، احمد. (۱۳۸۸). نقش امنیت اقتصادی در حفظ انقلاب اسلامی. *فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی*، (۱۶)، ۱۱-۴۲.
- چینی، حبیب. (۱۳۸۲). امکانات، محدودیت‌ها، فرصت‌ها و تهدیدات در برابر امنیت اقتصادی. *مقالات همایش راه کارهای توسعه امنیت اقتصادی*، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه (صص ۹-۳۱).
- دهخدا، علی اکبر. (۱۳۷۷). *لغت‌نامه دهخدا* (جلد سوم). تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ذاکر اصفهانی، علیرضا. (۱۳۸۷). رویکرد اجتماعی به امنیت و تأثیر آن بر امنیت ملی ایران: تهدیدات و راهکارها. *دوفصلنامه پژوهش سیاست*، سال دهم.

- راه‌پیما، عبدالمجید. (۱۳۹۶). *اقتصاد بین‌الملل و امنیت اقتصادی ایران*. تهران: انتشارات الماس دانش.
- ربیعی، علی. (۱۳۸۳). *زنده باد فساد*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات.
- رنجبر، مقصود. (۱۳۸۵). مفهوم منافع ملی از دیدگاه‌های گوناگون. *دوفصلنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، (۲۲۵ و ۲۲۶)، ۱۶۶-۱۸۱.
- روحانی، حسن. (۱۳۹۰). *امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران*. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- سلامی، اسماعیل. (۱۳۹۳). *خاطرات فاطمه پاکروان: همسر سرلشکر حسن پاکروان*. تهران: انتشارات مهراندیش.
- سیف، الله‌مراد. (۱۳۹۱). راهبردهای اقتصادی امنیت پایدار. *فصلنامه آفاق امنیت*، سال پنجم، (۱۴).
- _____ (۱۳۸۹). مفهوم‌شناسی امنیت اقتصادی. *فصلنامه آفاق امنیت*، سال سوم، (۹).
- شوماخر، ای.اف. (۱۳۷۲). *کوچک زیباست؛ اقتصاد با ابعاد انسانی* (مترجم: علی رامین). تهران: انتشارات صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران.
- فاضلی، میرزا حسین. (۱۴۰۰). سازوکارهای فقه اسلامی در تأمین امنیت اقتصادی. *دوفصلنامه علمی - تخصصی انجمن فقه سیاسی*، (۹).
- کامکار، مهدی؛ زنجانی، عمید. (۱۳۸۶). درآمدی بر امنیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *ماهنامه نگرش راهبردی*، (۸۳ و ۸۴).
- گیدنز، آنتونی. (۱۳۸۷). *فراسوی چپ و راست* (مترجم: محسن ثلاثی). تهران: انتشارات علمی.
- لوئیس، ویلیام. (۱۳۸۶). *قدرت بهره‌وری، فقر و ثروت و تهدید علیه ثبات جهانی* (مترجم: آرش پازکی دماوندی). تهران: انتشارات میثاق همکاران.
- گروه نویسندگان. (۱۳۸۲). *پیش‌گفتار*. مجموعه مقالات همایش راه کارهای توسعه امنیت اقتصادی موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه.
- مقدسی، مهدی؛ اکبری، احسان. (۱۳۹۶). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۴۷ (۴).
- موثقی، سید احمد. (۱۳۹۰). *صلح، امنیت و توسعه*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.