

# جایگاه منافع ملی در سیستم حقوقی ایران

دکتر حسن ره‌پیک

ریس پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال چهارم • شماره اول و دوم • بهار و تابستان ۱۳۸۰ • شماره مسلسل ۱۲ و ۱۱

## مقدمه

باید گفت که مفهوم منافع ملی بیشتر در سیاست و روابط بین‌الملل مطرح شده، ولی در بخش‌های مختلف از حقوق هم قابل بررسی است به نحوی که حتی در برخی از کشورها رشته‌های جدیدی تحت عنوان «حقوق امنیت ملی» تأسیس شده است. کار ویژه این رشته و گرایش علمی آن پیوند دادن مباحث حقوقی و قواعد حقوقی از یک طرف و امنیت ملی از طرف دیگر است. بنابراین، شاید در حقوق به اندازه سیاست راجع به منافع ملی سخن نرفته باشد، از این رو لازم است تا حدی راجع به این موضوع و ارتباط آن با حقوق سخن رود.

## الف - مباحث مفهومی

نخستین نکته قابل توجه این است که اصطلاح منافع ملی به چه معنا بوده و از کجا آمده است؟ شما مشاهده کرده‌اید که در کنار منافع ملی عبارات مشابهی نیز به کار می‌رود، مثل حقوق عمومی، اراده عمومی، منفعت عمومی، مصلحت عمومی، یا واژه‌های آشناتری مثل «نظم عمومی»، که در حقوق وجود دارد. اینها را گاهی در کنار منافع ملی به کار می‌برند، در مقایسه عبارات باید توجه کرد که معمولاً اصطلاحاتی که با قید عمومی به کار برده می‌شوند، نظر به امور داخلی و سیاستهای داخلی دارند. حتی این مسأله در بعضی عبارتهای هم‌ردیف منافع ملی مثل امنیت ملی هم وجود دارد. اگر یک دولت - ملت را تصور بکنیم آن چه را که در داخل پوسسته این واحد می‌گذرد، تحت عنوانی مثل مصلحت عمومی یا منفعت عمومی مطرح می‌شود؛ اما اگر با مسائلی مواجه شده یا رفتاری داشته باشیم که تعامل پوسسته بیرونی با فضای بیرونی مطرح شود، بحث ملی و منافع ملی یا امنیت ملی مطرح می‌شود. به همین دلیل در منابع و آثار راجع به این مسأله نیز تا حدی این نکته رعایت می‌شود که عموماً منافع ملی را برای سیاست خارجی و منفعت عمومی را برای سیاستهای داخلی به کار می‌برند.

البته باید دقت داشت که با توجه به پیچیدگی ارتباطات، نمی‌توان اینها را به طور کامل از هم جدا کرد. بعضی مواقع مسائلی اتفاق می‌افتد که ممکن است در حوزه سیاست داخلی باشد ولی از طرفی منافع ملی را تحت تأثیر قرار دهد، یا برعکس ممکن است عملی باشد که اصالتاً مربوط به سیاست خارجی است، اما در سیاست داخلی و مصلحت عمومی هم تأثیر می‌گذارد.

البته دلیل این که منافع ملی بیشتر به سیاست خارجی ارتباط دارد، بدین جهت است که این واژه (منافع ملی) برگرفته از نوشته‌های بیگانه است. در واقع این اصطلاح چندان بومی نیست؛ عمدتاً کشورهای قدرتمند که دوران ثبات و توسعه را گذرانده‌اند و در واقع از مسائل نظم و مصلحت عمومی داخلی خود تا حدی آسوده خاطر شده‌اند هم اهداف ملی خود را به گونه‌ای فراملی تعریف کرده‌اند و هم امنیت ملی و منافع ملی را به گونه‌ای تعریف کرده‌اند که با تعریف کشورهای توسعه نیافته تفاوت دارد. به همین دلیل، آنها اصطلاح منافع ملی را که با خارج از مرزها ارتباط دارد جعل کرده‌اند و همین اصطلاح به کشورهای دیگر سرایت کرده است؛ البته همه کشورها می‌توانند منافع ملی داشته باشند، اما چگونگی نگاه به منافع ملی در کشورها متفاوت است، برای مثال تعریف اهداف ملی آمریکا نه در مرز می‌گنجد و نه در عقاید مشترک و فراتر از اینهاست؛ این کشور وقتی دست به اقدامی سیاسی - نظامی می‌زند، توجیه‌کننده منافع ملی آمریکاست که ممکن است از نظر تئوری درست بوده و روش‌مند باشد.

بنابراین منافع ملی با بیان پیش گفته، اشاره‌ای است به تعاملاتی که این واحد به اعتبار پوسته خارجی (ملی) با جاهای دیگر خواهد داشت. در مصالح عمومی - نظم عمومی - منافع عمومی و دیگر عباراتی که مربوط به داخل واحد می‌شود، تعارض وجود ندارد؛ یعنی وقتی صحبت از مصلحت عمومی می‌شود یک مصلحت مدنظر است؛ ممکن است در داخل یک واحد برداشته‌ای گوناگونی از این اصطلاح وجود داشته باشد، اما تعارضی در میان نیست؛ ولی در منافع ملی تعارض وجود دارد؛ چون واحدها گوناگون هستند و در نظام بین‌الملل هر واحد سیاسی دارای منافع خاص خود می‌باشد. از این رو با نظری بر روابط بین‌الملل، این منافع ملی را ممکن است در تعارض با همدیگر ببینیم، چنان که صرف نظر از بعضی منافع شاید بتوان بر آنها نام منافع بین‌المللی گذاشت که در این صورت مقداری از سطوح ملی فراتر می‌رود؛ همانند اجتناب از جنگ هسته‌ای، مسائل محیط زیست و حقوق بشر و امثال اینها، که در واقع منافع مشترک بین‌المللی تلقی می‌شوند. در غیر از این موارد، تعارضاتی بین منافع ملی کشورها به وجود می‌آید. تفاوتی که بیان شد، به این معنی نیست که آن چه شما منافع ملی در نظر گرفته‌اید با تعبیر و شاخصه‌های خاص خود، لزوماً با آن چه در مصلحت عمومی وجود دارد متفاوت است. برای نمونه یک منفعت عمومی بسیار مهم، حیات و بقای هر کشور است و این مسأله با توجه به اعتباری که در دیدگاه ما

وجود دارد از طرفی منفعت عمومی است و از سویی مصلحت عمومی است. البته ابزار برخورد، سیاستگذاری و کارهای سیاسی در اینها متفاوت، ولی خود موضوع مشترک است و به اعتبارات گوناگون تغییر می‌کند.

### ب- خصوصیات منافع ملی

یکی از خصوصیات مفهوم منافع ملی، سیستمی بودن آن است، به گونه‌ای که آن را بدون ارتباط با سایر اجزای نمی‌توان معنی کرد. این سیستم سه جزء دارد: اصول، اهداف و منافع ملی. هر کشور مجموعه‌ای از اصول ملی دارد؛ اصول ملی، اصولی است که چهارچوبها را مشخص می‌کند و برای تصمیم‌گیری، اقدام و اجرا در این چهارچوب باید انجام پذیرد.

اهداف ملی را باید از اصول برگرفت و با توجه به اصول ملی و اهداف ملی منافع ملی را تعیین کرد. در این سیستم، منافع ملی همچون منبعی است که وجود و بقا و حفظ آن ما را به هدف می‌رساند و اهداف ملی در سایه این منبع به دست می‌آید.

غالب اصول ملی در قانون اساسی مطرح می‌شود، از این رو برای شناخت اصول ملی خود باید دقیقاً قانون اساسی تحلیل و اصول ملی از آن استخراج گردد.

از جمله اصول ملی در قانون اساسی ایران، جمهوری بودن و اتکا به آرای عمومی، اسلامی بودن نظام و حتی حفظ محیط زیست است.

اهداف ملی از قانون اساسی و هم از استراتژیهای کلان استخراج می‌شود؛ اهداف ملی ممکن است همیشگی و یا موقت باشد؛ استراتژیهای کلان نیز می‌تواند موقت شود، ولی اهدافی که در قانون اساسی آمده اهداف ملی دائمی هستند؛ تعیین منافع ملی و حرکت به سوی اهداف ملی با توجه به موارد گفته شده انجام پذیرفتنی است.

ویژگی دیگر منافع ملی، مهم و حیاتی بودن آن است. یک کشور منافع متعددی دارد، اما این که کدامیک منافع ملی و کدامیک به امنیت ملی مربوط می‌شود، قابل بحث است. از لحاظ حقوقی این ویژگی را نیز می‌توان در قوانین اساسی یافت، مثلاً اعتقاد به دموکراسی در آمریکا بسیار برجسته و حیاتی به شمار می‌رود.

در قانون اساسی ایران، موضوع اصل ۱۷۷ مهم و حیاتی است. بقای نظام به اسلامی بودن محتوای نظام، ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییر ناپذیر است. یعنی چیزی که نظام بر اساس آن خود را تعریف می‌کند و اگر اینها کنار گذاشته شوند، دیگر چیزی باقی نخواهد ماند.

ویژگی دیگر منافع ملی امنیتی بودن آنست، یعنی مربوط به امنیت ملی است. در موضوع امنیتی برخی می‌گویند یک شرط لازم این است که موضوع اساسی باشد؛ برخی شرط دیگری را لازم می‌دانند و آن این که مسأله و موضوع از راه عادی قابل حل و فصل نباشد.

بنابراین منافع ملی به صورت مطلق یا نسبی در حوزه مباحث امنیت ملی قرار می‌گیرد. در این سیستم موضوع حیاتی و اساسی که حفظ آن ضروری بوده و برای رسیدن به اهداف ملی لازم می‌نماید، منافع ملی است. برای روشن‌تر شدن موضوع منافع ملی، باید توجه کرد که منافع ملی از دو جهت اثباتی و سلبی قابل درک است. جهت اثباتی آن یعنی آن‌گاه که می‌خواهیم به اهداف ملی برسیم باید با روشن ساختن منفعت ملی این سیر عادی را ببیم.

جهت دیگر جنبه سلبی است که ملموس‌تر می‌نماید و بحث تهدیدات در آن مطرح می‌شود، به گونه‌ای که با مطرح شدن تهدیدات کلان، منافع ملی به سرعت خود را نشان می‌دهند. از جهت داخلی مثل تهدیدات اخیر که در جامعه مطرح بوده یا از جهت خارجی، زمانی که به تمامیت ارضی تجاوز شود، منافع ملی خود را نشان می‌دهد.

به نظر می‌رسد که از جهت دستیابی به اهداف ملی و از نظر بررسی تهدیدات، سیستم حقوقی خود را خوب به کار نمی‌بریم؛ مثلاً در بحث تهدیدات، بیشتر به عمل سیاسی علاقه داریم تا قاعده‌سازی حقوقی. در سیستم حقوقی ما چه نظریه پردازان حقوقی و چه دستگاه‌های قانونگذاری و نهادهایی که تصمیمات الزام‌آور می‌گیرند، کمتر می‌توانند از طریق ملاحظه قواعد حقوقی تهدید را پیش‌بینی و از طریق سیستم حقوقی منافع ملی را حفظ کنند.

مثلاً در مورد جزایر سه گانه، غیر از برخی قراردادهای دو جانبه و عمل سیاسی، سیستم حقوقی برای حفظ جزایر، کار قابل توجهی انجام نداده است در حالی که کارهای بسیاری از لحاظ نظری و عملی قابلیت انجام دارد. در مورد دیوان بین‌المللی کیفری، باید گفت که در صورت تشکیل آن ما به احتمال زیاد با نقض حاکمیت ملی مواجه شده و با مشکلاتی برخورد خواهیم کرد از جمله این که در امور داخلی ما دخالت خواهند کرد. حال سیستم قانونگذاری ما چه کاری می‌تواند انجام دهد؟ نظریه پردازان ما چه می‌توانند بکنند؟ در اساسنامه دیوان آمده که دیوان به برخی جرائم بین‌المللی رسیدگی خواهد کرد و در آن جا پیش‌بینی شده است که صلاحیت ملی مقدم بر صلاحیت دیوان است، یعنی اگر کشوری با صلاحیت ملی رسیدگی کند، (مثلاً جرمی که در اساسنامه آمده در آن کشور عنوان مجرمانه داشته باشد که دادگاه داخلی رسیدگی کند) دیوان رسیدگی نخواهد کرد ولی اگر صلاحیت ملی نباشد دیوان صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.

می‌توان پیشنهاد کرد که ما قانونی را پیش‌بینی کنیم که عناوین مجرمانه دیوان را داشته باشد که ظاهراً با اصول ما هم تعارض ندارد؛ اگر این کار انجام شود، سیستم حقوقی در جهت حفظ منافع ملی گام برداشته است.

### ج- آفات و مشکلات منافع ملی

تعبیر کلی منافع ملی برای خود مشکلات و آفاتی دارد. یکی کلی و مبهم بودن است که مشکل‌زاست؛ مشکل دیگر این که در این مفهوم از منافع ملی معلوم نیست مقصود از ملت کیست. در این جا تئوریهای مختلفی طرح شده که مبنای عمل سیاسی قرار می‌گیرد؛ مثلاً اگر ملت چیزی باشد که در داخل مرز قرار می‌گیرد، منافع ملی به یک جور معنی می‌شود و حفظ منافع ملی و اقدام سیاسی یک مشکل خواهد داشت، اما اگر عقاید مشترک و اشتراک فرهنگی ملاک ملت باشد، در منافع ملی، تعریف، تصمیم و اقدام متفاوت خواهد بود.

در قانون اساسی ایران، بند ۱۶ اصل ۳، یعنی تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس تعهد برادرانه نسبت به همهٔ مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان، با یک اعتبار از اصول ملی است و به اعتبار دیگر می‌توان از آن منافع ملی را استخراج کرد.

حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان در قانون اساسی مبنای تصمیم‌گیری و عمل در سیاست خارجی ایران است حال باید دید که این اصل بر تصمیم‌گیران و مجریان تأثیر اساسی خواهد داشت یا نه؛ به هر روی ما بدین ترتیب منفعت ملی را بیرون مرزها برده‌ایم.

مشکل دیگر این است که در منافع ملی بین منافع ملی کشورها تعارض وجود دارد؛ البته اشتراکاتی که پیشتر آمد، در عمل چندان محل اعتنا نیست. کشورها بیشتر به منافع ملی خود توجه دارند، البته پیشنهاد شده است که منافع ملی کشورها محدود شود و یا کشورها بکوشند منافع مشترک همانند حفظ حقوق بشر، حفظ محیط زیست و جلوگیری از جنگ هسته‌ای را گسترش دهند. ولی نکته قابل توجه آن است که تا در سطح بین‌المللی ارزشهای اخلاقی مطرح نشود، امیدی به منافع مشترک در این عرصه نبوده و تعارض پابر جا خواهد بود؛ از باب نمونه در موضوع محیط زیست، برخی کشورها به دلیل بعد اقتصادی منافع ملی خود، به محیط زیست توجه نکرده و آن منفعت را بر این منفعت ترجیح می‌دهند. برخی هم برای حفظ منافع ملی خودشان، توسعه تکنولوژی در کشور خویش را مقدم بر محیط زیست می‌دانند.

یکی از آفات این مفهوم آن است که به علت کلی بودن، برداشتهای شخصی از آن زیاد است و این برداشتها می‌تواند روی تصمیم‌گیری تأثیرگذار باشد؛ مانند یک قاضی که می‌خواهد حکم بدهد در حالی که عبارتی در قانون مبهم است، این ابهام منشأ برداشتهای مختلف و صدور احکام گوناگون در میان قضات مختلف بگردد. دیگر این که توجیهات حکومتهای خودکامه و حکومتهای قدرتمند افزایش می‌یابد، همانند آن چه اسرائیل انجام می‌دهد و یا ایالات متحده برای حضور در خلیج فارس بدان توجیه دست می‌یازد.

#### د- ملاکهای منافع ملی

گروهی ملاک منافع ملی را مؤلفه‌های قدرت می‌دانند که البته بر آن ایراد وارد شده، چرا که قدرت مفهومی نسبی و مبهم است و سنجش برخی مؤلفه‌های قدرت بسیار دشوار می‌باشد. برخی نیز با نگاهی واقعی‌تر به تصمیم‌گیریان توجه داشته‌اند، البته در حکومت‌های مشروع و قانونی، این نگاه هم هر چند باب توجیهاات تصمیم‌گیرندگان را باز می‌کند، ولی از جهت این که ملاک عینی را در اختیار افراد قرار می‌دهد می‌تواند مفید و مؤثر باشد.

در حقوق داخلی مفاهیمی چون نظم عمومی وجود دارد که مصادیق متعددی داشته و با ایجاد رویه تا حدی این مفهوم را روشن کرده است، همین کار باید در مورد منافع ملی هم صورت بگیرد. اصول ملی باید تحلیل شود که این کار به این معنی انجام نشده است، سیستم حقوقی ما در آموزش و اجرا به همان حقوق اساسی بسنده می‌کند و این برای کسی که می‌خواهد در سطوح ملی تصمیم‌گیری نماید کافی نیست و باید تحلیل ملی شود.

پس قواعد و نظریات حقوقی قادر به مفهوم‌سازی هستند تا تصمیم‌گیران مصداقها را بهتر تشخیص دهند. متأسفانه ما رویه اول را نداریم یا کم داریم و خود تصمیم‌گیران مستقیماً مفهوم‌سازی کرده و مصداقها را هم تعیین می‌کنند که این، کار را دشوار می‌سازد.

مفاهیم را نباید تصمیم‌گیران بسازند، بلکه مفاهیم باید به کمک قواعد ساخته شوند، که در کشور ما نهادهای گوناگونی هم ممکن است در این مفهوم دخالت کنند. در حقوق داخلی و رویه قضایی ما مفاهیمی مانند مبانی حقوق عمومی، مبانی اسلام و منافع ملی روشن نیستند و اگر اینها قالب‌سازی نشوند باب برداشت شخصی و توجیه باز خواهد بود، هر چند که ممکن است غرضی هم در کار نباشد. در قانون اساسی ایران فقط در یک اصل، مفهوم منافع ملی به کار رفته است و آن در مورد شورای عالی امنیت ملی و در اصل ۱۷۶ می‌باشد که نهادی را برای حفظ و تأمین منافع ملی مشخص کرده است.

به جایگاه شورای عالی امنیت ملی در تأمین منافع ملی کشور اشاره شده است، ولی نهادهای دیگری هم در سطح کلان در تأمین منافع ملی در سیستم حقوقی ما دخالت دارند. رهبری، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و در مواردی مجلس شورای اسلامی (چون قوانین عادی مستقیماً به منافع ملی بر نمی‌گردد، مگر در مواردی خاص مثل تصمیم‌های اخیر مجلس در مقابله به مثل نسبت به آمریکا، که این تصمیم در جهت حفظ منافع ملی تحلیل می‌شود و از نوع سلبی هم بوده است؛ یعنی وقتی که تهدیدی صورت گرفته، مجلس هم مقابله به مثل انجام داده است).

نکته دیگر این که برخی از آرای دادگاهها در مورد منافع ملی، امنیت ملی و امنیت عمومی باید در مراکز علمی و دانشگاهی تجزیه و تحلیل شود و دکتترین با رویه‌ها ترکیب گردد تا نتیجه دهد.

## نتیجه گیری

به خاطر کلی بودن منافع ملی باید بر آن چهره و بُعد ترسیم کرد. به نظر می آید مفهوم منافع ملی مرکز و مغزی به نام منفعت ملی دارد که تقریباً در کشورهای مختلف یکسان می باشد و این همان بقای حیات یک کشور است و چهره‌هایی دارد که باید از روی اصول ملی پیدا شود و ممکن است چهره اقتصادی، چهره سیاسی، چهره جغرافیایی و چهره فرهنگی و اجتماعی نیز داشته باشد. ما با توجه به نوع اهداف ملی و نوع تهدید، یکی از چهره‌های منفعت ملی را خواهیم دید، مثلاً اگر بحث تجاوز به خاک کشوری باشد، به حیات و بقای آن کشور مربوط می شود؛ و در واقع نقض حاکمیت ملی خواهد بود که چهره‌ای سیاسی دارد.

همچنین در چهره سیاسی با توجه به اصول قانون اساسی می توان به مواردی همچون استقلال، حاکمیت ملی و آزادی اشاره کرد؛ در بعد اجتماعی و فرهنگی می توان ارزشها، زبان، عدالت اجتماعی و در بعد اقتصادی هم توسعه، خودبسای، عدالت اقتصادی و استقلال اقتصادی را برشمرد.

در بحث اهداف و سیاستهای کلان برنامه سوم و در بند ۱۵ بخش اقتصادی، بر رعایت دقیق منافع ملی و اصول قانون اساسی و پرهیز از سلطه خارجی در جذب منافع خارجی تأکید شده است؛ این یک هدف استراتژیک است که پایین تر از اصول ملی است. منافع ملی باید ما را به این هدف برساند.

کاری که قواعد و نظریات حقوق می تواند انجام دهد، این است که پیوند حقوق و مسایل ملی را برقرار ساخته و تحلیل کند، ما باید اصول را طبقه بندی کنیم. منافع ملی که متکثر شد، ممکن است یک چهره فدای چهره دیگری شود؛ مثلاً ممکن است چهره اقتصادی که جزئی از منافع ملی است در شکلی که ما ترسیم کرده ایم، امتیازی پایین تر از امتیاز چهره دیگر منافع ملی را داشته باشد؛ ممکن است حاضر باشیم در تصویر موقت، تمامیت ارضی به منافع ملی ضربه بزند ولی چهره دیگر مخدوش نشود که راه تشخیص این مسأله قاعده سازی است. در مورد دیگر اصول هم، نسبتها مشخص نیست.

بنابراین منافع ملی و سیستم حقوقی باید با هم تعامل داشته باشند، که این تعامل می تواند از جهات گوناگونی باشد؛ یک جهت آن قوانین و مقررات است، که به نظر می رسد از نظر اصول قانون اساسی و سیاستهای کلی در این زمینه، وضعیت تا حدی روشن است ولی نسبت اینها با هم، معلوم نیست.

دیگر این که دکتترین در سیستم حقوقی و در بحث منافع ملی کمکی به ما نکرده است، غالب مباحث منافع ملی مباحثی است که در روابط بین الملل انجام شده که البته آن هم بومی ما نیست؛

درست است که در منافع ملی ممکن است اشتراکاتی در سطح بین‌المللی وجود داشته باشد، ولی این اشتراکات فراوان نیستند از این رو مؤلفه‌های فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی باید بومی شوند؛ نظریه‌های حقوقی ما هم به این کار نپرداخته و در رویه‌های قضایی نیز بسیار ناچیز است؛ در این میان مباحث آکادمیک، یعنی تعامل بین تفکر و عمل هم بسیار محدود می‌باشد. در مجموع برای آن که منافع ملی به درستی جایگاه شایسته خود را در نظام حقوقی بیابد، گریزی از عنایت و ژرف‌نگری نسبت به مباحث پیش گفته نخواهد بود.

