

مبانی حقوقی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۹/۳۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۰

حسن عالی پور

چکیده

این مقاله با روش تحلیلی به خاستگاه‌های حقوقی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران پرداخته و با بررسی پیوند امنیت ملی و نظام حقوقی، جایگاه امنیت ملی در نظام حقوقی و مسیر پیش روی نظام حقوقی امنیت ملی، به این نتیجه رسیده است که مبنای اصلی امنیت ملی در ایران بر پایه قانون اساسی، تکلیف‌های همگانی و حقوق و آزادی‌های افراد است. پیوستگی این دو، سبب پاسداشت امنیت ملی می‌شود؛ به گونه‌ای که پاسدار امنیت ملی در ایران نه مقام‌ها یا نهادهای خاص، بلکه همگان‌اند. اما با پیش کشیدن مصلحت به عنوان مبنای نیرومند در معرفی امنیت ملی در ایران، این حوزه از مبانی اصلی که مبتنی بر حضور همگانی است، دور شده و جایگاه شکننده‌ای یافته است. جدا از این، امنیت ملی ایران با رویکرد امنیت درون‌سرزمینی و برون‌سرزمینی، همچنان در عمل در معرض نظام حقوقی جای می‌گیرد تا در طول آن. پیشنهاد این مقاله، حقوقی سازی امنیت ملی بر اساس قانون اساسی و نیز محوریت بخشیدن به مبانی اخلاقی و شرعی و اتخاذ رویکرد استثناگرا نسبت به مبنای مصلحت است؛ تا از این در، امنیت ملی جایگاه تثبیت شده در نظام حقوقی یابد.

واژگان کلیدی: نظام حقوقی، مبانی حقوقی، امنیت ملی، حق، تکلیف، مصلحت.

hassan.alipour@ut.ac.ir

استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیست و سوم • شماره چهارم • زمستان ۱۳۹۹ • شماره مسلسل ۹۰

مقدمه

نظام حقوقی هر کشوری بر پایه قانون است. قانون، گزاره‌ها و دستورهای الزام‌آور است که در سه گونه کلان یعنی قانون طبیعی، قانون فراطبیعی (قانون خداوند) و قانون فروطبیعی (قانون انسان) نمود یافته است. بر این پایه، هیچ دوره‌ای نبوده که بشر با قانون زیست نکرده باشد. دگرگونی از قانون طبیعت به قانون خداوند و سپس به قانون انسان یا بشر، سیر بنیادگیری نظام‌های حقوقی است که به سیمای امروزی درآمده‌اند؛ با این حال، نباید پنداشت که این پیوند طولی، به معنای کم‌رنگ شدن قانون طبیعت و قانون خداوند در برابر قانون انسان است. وارونه این، قانون‌های طبیعت و خداوند هستند که به قانون انسان معنا و جهت می‌دهند و اعتبار آن را می‌نمایانند. بررسی مبانی حقوقی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران از همین نقطه می‌آغازد: یعنی پیوند طولی قانون انسان با قانون خداوند. قانون طبیعت، نانوشته است و فرآورده ذهن و باور بشر که درباره هر پیامدی در طبیعت، قانونی نهفته است و همین نگرش پایه بنیادگیری حقوق طبیعی شده است؛ حقوقی که به پشتوانه دولت یا قرارداد اجتماعی پدید نیامده یا توجیه نمی‌شود. قانون خداوند یا قانون شرع، نوشته است و پیوندی ناگسستنی با قانون طبیعت دارد. قانون طبیعت به‌طور اعتباری درباره تنظیم پیوندهای انسان‌ها با همدیگر و انسان‌ها با مظاهر طبیعت است و قانون خداوند نیز از همین چگونگی چندان دور نیست. برای قانون خداوند نیز تنظیم پیوند میان انسان‌ها با همدیگر (که حق الناس نامیده می‌شود) پایدارتر و نیرومندتر از قانون طبیعت است و پیرو آن، تنظیم پیوند میان انسان و خداوند (حق الله) نیز بدان افزوده می‌شود. قانون خداوند برخلاف قانون طبیعت، نوشته و گردآوری شده است. از این رو، نظام حقوقی در معنای راستین، با قانون خداوند می‌آغازد. با این حال، قانون خداوند، فردمحور است و چنان احکام استوار و روشنی ندارد که بتواند چهارچوب‌های حقوقی امنیت ملی که مبتنی بر چهار عنصر حکومت، سرزمین، جامعه (در مفهوم ملیت) و قانون اساسی است، در بر بگیرد. از این رو، زمینه‌ی بود قانون سوم، یعنی قانون انسان پدید می‌آید.

قانون انسان در طول قانون طبیعت و خداوند بنیاد گرفته و سه خاستگاه جداگانه دارد: خاستگاه نخست و از همه با پیشینه‌تر، از سوی فرمان‌رانا و نیرومندان بوده که همه اینها به جهت پیوند نیروی خود با خداوند، قانون خود را که از بالا به پایین تحمیل می‌شده، دنباله

قانون خداوند به شمار می‌آوردند. خاستگاه دوم، از پیمان اجتماعی است که از سوی نمایندگان جامعه گذارده و بر پایه فرمانروایی خویش بر خویش بوده است. این قانون که با دوران روشنگری در اروپا آغاز شده، به ستیز با قانون خداوند برخاسته و بشر را بی‌نیاز از قانون شرع می‌داند. خاستگاه سوم، از جامعه ماذون از سوی خداوند است که می‌کوشد تا میان قانون خداوند و قانون انسان پیوند برقرار کند؛ به این صورت که محتوای قانون از آن خداوند و ساختار و رویه آن از سوی انسان باشد. نظام حقوقی ایران از این خاستگاه بنیاد گرفته است و چالش بنیادین این نوشتار نیز در همین است که آیا مبانی حقوقی امنیت ملی در ایران در راستای همین خاستگاه توجیه‌پذیر است؟ از این فراتر، اگر امنیت ملی، مفهومی جمع‌محور و بر پایه نسبت میان حکومت و جامعه است، در این صورت چگونه می‌تواند از خاستگاهی بهره بگیرد که پیوندگاه قانون شرع و قانون انسان است؟

سخن و پژوهش درباره مبانی حقوقی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران هنگامی آغاز می‌شود که قانون شرع و قانون انسان و در یک واژه قانون، مایه و ستون آن باشد. همین مایه و ستون، خود استوارترین دستاویز برای قانون‌روایی درباره امنیت ملی در ایران است. اگر درباره امنیت ملی پیش فرض‌هایی ناروا مانند دستوری بودن گزاره‌های امنیت ملی، مصلحتی بودن اجرای قانون درباره امنیت ملی یا شخص‌محوری به جای قانون‌روایی باشد، از همان آغاز راه نمی‌توان مبانی حقوقی امنیت ملی را درچید. مبانی حقوقی امنیت ملی هنگامی در معنای راستین خود خواهد بود و سبب اعتبار و عقلانیت درباره راهبردهای امنیتی خواهد بود که نخستین و بنیادی‌ترین پایه آن، یعنی قانون، در میان باشد.

اینکه قانون برای امنیت ملی مبنای مشروعیت آن است یا منبع اقدام برای آن، بستگی به دریچه‌ای است که بر پایه آن، قانون با امنیت ملی پیوند داده می‌شود. قانون به‌عنوان مبنا یا خاستگاه بنیادگیری امنیت ملی، همانا قانون اساسی و قانون شرع است و قانون به‌عنوان منبع یا دستاویز استناد به آن برای اقدام‌ها یا راهبردهای امنیتی، قانون اساسی، قانون عادی و مقرره‌های فوق‌قانونی است. پس در این میان، قانون اساسی هم مبانی حقوقی امنیت ملی است و هم یکی از منابع آن. قانون اساسی چون برآمده از خواست همه شهروندان است، جلوه‌گاه راستین قانون انسان است و از سوی دیگر، در جامعه اسلامی، چون این قانون به پشتوانه شریعت گذارده شده، جلوه‌ای از قانون خداوند نیز دانسته می‌شود؛ از این

رو، هرآنچه قانون اساسی گذارده، مبنا یا خاستگاه حقوقی برای امنیت ملی است و در همان حال نیز منبعی برای مسیر و چهارچوب امنیت ملی. بدین حال، قانون اساسی به عنوان مبنای حقوقی، به امنیت ملی هست‌مندی و اعتبار می‌دهد و منبع حقوقی جهت و مشروعیت.

مبانی حقوقی امنیت ملی پیوند ناگسستنی با جایگاه آن در نظام حقوقی دارد و همین جایگاه نشان می‌دهد که نظام حقوقی اساساً برای امنیت ملی مبنایی چون حوزه‌های دیگر دارد یا خیر؟ از یک سو، امنیت ملی در زیر استثنای حقوقی جای می‌گیرد؛ جایی که به‌عنوان عامل محدودکننده برای دیگر حوزه‌ها به‌ویژه آزادی‌ها مطرح می‌شود. این نگاه می‌تواند از جهت حقوقی، امنیت ملی را شکننده کند؛ زیرا استثنای بر قاعده به شمار رفته و گستره و مرز این استثنا نیز چندان پیرو قاعده یا گزاره‌های قانون نیست و این عمل است که امنیت ملی را تعیین می‌کند. به سخن دیگر، هنگامی که نوبت به امنیت ملی یا مفهوم‌هایی چون امنیت کشور یا منافع ملی می‌رسد، نظام حقوقی پا پس می‌کشد و عرصه را به دست نظام رفتاری موقتی می‌دهد که سنجه‌ای برای مرز، ماندگاری و اهداف آن نمی‌توان داشت. ولی از سوی دیگر، امنیت ملی را می‌توان در زیر قاعده‌های حقوقی جای داد. این حوزه همچون حوزه‌های دیگر است که نیاز به سامان بخشی حقوقی دارد و اگر در چهارچوب‌های حقوقی قرار نگیرد، مشروعیت نخواهد داشت. در چنین رویکردی، امنیت ملی نه تنها مزاحم حوزه‌های دیگر نیست، بلکه خود به‌طور جداگانه دارای هویت حقوقی است.

در این مقاله، ابتدا به جایگاه امنیت ملی در نظام حقوقی پرداخته می‌شود؛ زیرا انگاره این نوشتار بر این است که امنیت ملی در نظام حقوقی، جایگاهی چون دیگر حوزه‌ها ندارد که از پیش، فرض شود در درون نظام حقوقی است و سپس مبانی آن بررسی شود. در اینجا استثنا، بیان مبانی وابسته به هست‌مندی جایگاه امنیت ملی در نظام حقوقی است و پس از بررسی این جایگاه، متناسب با آن به مبانی پرداخته می‌شود.

الف. پیوند امنیت ملی با نظام حقوقی

نظام حقوقی بر پایه منابع خود، برای نهادها و پدیده‌ها، قاعده‌های حقوقی در می‌چیند و آنها را بر اساس همین قاعده‌ها سامان می‌دهد. هرآنچه که بیرون از این قاعده‌ها است، می‌تواند در دو

چهره نمایان شود: یکم، امر معارض با قاعده ولی قدرتمندتر از آن، که به آنها استثنا بر قاعده یا استثنا بر اصل گفته می‌شود و در اجرا، جای قاعده را می‌گیرد. دوم، امر معارض با قاعده ولی بدون نیروی حقوقی که جایگاهی در نظام حقوقی ندارد. در این سه وضعیت، یعنی قاعده حقوقی، استثنای قدرتمندتر از قاعده و استثنای بدون قدرت حقوقی، هر سه می‌تواند برای توجیه جایگاه حقوقی امنیت ملی به کار گرفته شود.

۱. امنیت ملی چون قاعده

امنیت ملی چه در معیار شناخت و چه از دید موضوع آن، بنیادی‌ترین حوزه در جامعه است. امنیت ملی با سنجه «نبود تهدید برای ملت- دولت» شناخته می‌شود و بر پایه همین سنجه، ملت و دولت هر دو، موضوع امنیت ملی‌اند. از این نگاه، امنیت ملی پیوندی ناگسستنی با فرد و دولت دارد و بر پایه همین ویژگی در نظام حقوقی کلان، خود خرده نظام حقوقی را داراست. این نگرش در پیوستگی دولت و شهروندان در امنیت ملی است و فرقی نمی‌کند که موضوع امنیت ملی از چه دریچه‌ای سنجیده شود. برخی بر این اندیشه‌اند که موضوع امنیت، افراد هستند. به نظر کن بوث «رهایی، آزادکردن مردم (چه افراد و چه گروه‌ها) از محدودیت‌های فیزیکی و انسانی است که آنها را از انجام آنچه آزادانه انتخاب می‌کنند، باز می‌دارد. امنیت راستین، زاده‌رهایی است، نه زاده قدرت و نظم» (تریف و دیگران؛ ۱۳۸۳: ۴۶). بوث از اندیشه دولت محوری بوزان، خرده گرفته و نظریه امنیت‌سازی دولت را به چالش می‌کشد: «چون دولت‌ها به جای پرداختن به اهداف امنیتی خودشان، ابزاری بیش نیستند و منطق امنیتی در ورای ساخت و خواست دولت عمل می‌کند. نهایت اینکه دولت بیش از حد متنوع و متفاوت است و ساخت آن در بلوک‌ها، مناطق و حتی کشورهای مختلف با هم فرق دارد. در این صورت، اگر دولت قصد امنیت‌سازی هم داشته باشد، فاقد انسجام نظری ضروری است و ممکن است نقش امنیت‌سازانه در یک منطقه، در منطقه دیگر امنیت‌سوز باشد» (نصری، ۱۳۸۱: ۵۰).

این دیدگاه، دنباله خوانش کمیته‌گرایان از دولت است که بنیاد آن را از خشنودی (رضایت) مردم می‌دانند و رفتارهای دولت، با ارزش‌های فردی و اندازه‌کامیابی و سودی که برای شهروندان دارد، ارزیابی می‌شود. چون دولت برای فرد است، در دو حوزه از زندگی فرد هیچ

دخالتی ندارد. یکم، در حوزه روان و اندیشه انسان‌ها؛ چون «کل حوزه اقتدار فرمانروا فقط به امور مدنی مربوط می‌شود. به عبارت دیگر، قدرت مدنی، حق مدنی و حکومت مدنی همگی صرفاً به مراقبت برای بسط این‌گونه امور محدود و منحصر هستند. قلمرو قدرت حاکم، به هیچ وجه نمی‌تواند و نباید به امور مربوط به رستگاری ارواح انسان‌ها تعمیم داده شود» (لاک، ۱۳۷۷: ۵۷). دوم، در حوزه تنهایی انسان‌ها (حریم خصوصی)؛ زیرا این حوزه جایی است که بودن یا نبودن دولت در آن نه نیرویش را می‌افزاید و نه می‌فرساید. پس تا هنگامی که این حوزه به دیگران آسیب نزد، باید از چشم دولت دور باشد. استوارت میل در این زمینه، آن‌چنان پافشاری کرده که دیدگاهش را زیر حقوق طبیعی که خود آن را نمی‌پذیرد، برده است. در نزد وی «تنها بخشی از رفتار هر فرد که به خاطر آن در برابر جامعه مسئول و متعهد است، رفتاری است که به دیگران مربوط می‌شود. در بخشی که به خودش مربوط می‌شود، استقلالش حقاً مطلق است. حکم فرد بر جسم و روح خویش رواست» (کاپلستون، ۱۳۷۶: ۵۳). این دو حوزه، خرده نظام‌های حقوقی جداگانه‌ای دارند که در عرض نظام حقوقی امنیت ملی جای دارد.

امنیت ملی در جایگاه اصلی خود، برتری بر امنیت فرد و حوزه‌های دیگر ندارد و چون خود امنیت ملی مفهومی عام برای فقدان تهدید برای شهروندان و دولت است و از سوی دیگر، در رویکرد مردم‌سالاری، دولت و نمایندگان آن، برگرفته از شهروندان و در خدمت آنانند؛ امنیت ملی چنان هیمنه و برجستگی ندارد که از قواعد حقوقی بیرون باشد.

۲. امنیت ملی چون استثنای نیرومندتر از قاعده مطالعات فربنی

استثناگرایی عبارت است از مقطع زمانی فوق‌العاده و غیرعادی دولت، جامعه یا نهادی که با مقررات جاری و هنجارهای معمول قادر به گذر از آن نیست. حالت استثنا برگرفته از «نقطه نامتوازن میان حقوق عمومی و واقعیت‌های سیاسی» را گویند. به سخن دیگر «حالت استثنا، به عنوان شکل قانونی آنچه که قانونی نیست، پدید می‌آید» (Agamben, 2005:2). در استثناگرایی، هرگونه محدودیت‌سازی علیه آزادی‌های فردی که توجیه‌کننده رفع وضعیت

اضطراری باشد، مجاز است و در حال حاضر نیز طبیعت، ویژگی و کثرت اقدامات تروریستی موجب شده تا اکثر کشورها نه تنها وضعیت استثنایی یا ضروری اعلام کنند، بلکه با شعار جنگ علیه تروریسم، قسمتی از برنامه‌های سیاسی و اقدامات قانونی خود را به مبارزه با تروریسم معطوف سازند.

استثناگرایی با دو عامل، قدرت پذیرش عمومی خود را مطرح کرده است: یکی، به واسطه فرهنگ کنترل جرم که گفتمانی سیزده و سخت‌گرایانه است و در دهه آخر قرن بیستم توسط افرادی مانند دیوید گارلند پیگیری شد. این عده با طرح برنامه‌های عمدتاً پلیسی و کنترل‌گر مانند «حمایت از عموم»، «کاهش خطر جرم» و «مدیریت خطر» سعی در پلیسی‌کردن جامعه داشتند. در واقع، این عده، افزایش جرم را ناشی از کنترل ضعیف و نظارت اندک می‌دانستند و علل جرم را در ناامنی اجتماعی می‌جستند. از این رو، حضور پلیس در جامعه افزایش یافت و با تشدید اقدامات تروریستی، حالت فراگیرتر به خود گرفت و تقریباً با استقبال مردم مواجه شد. دیگری، به دلیل سیاست‌هایی است که بدبینان به حقوق بشر اتخاذ کرده‌اند. پس از جنگ سرد «شک‌گرایی نیرومندی علیه حقوق بشر شکل گرفت که عموماً حول محور عدم وجود تعریف از حقوق بشر، مبهم‌بودن محدوده آن، نامعین‌بودن نهادهای مدافع حقوق بشر و ابهام در ارزش آنها می‌چرخید. این بدبینی‌ها نیز منجر به آسیب‌پذیری حقوق بشر و قرارگرفتن آنها در سایه استثناگرایی شد» (Goold and Lazarus, 2007: 6).

شک‌گرایی یا نسبی‌گرایی نسبت به رابطه آزادی‌های فردی و امنیت ملی در نقطه مقابل مطلق‌گرایی یا جهانشمولی حقوق بشر قرار دارد. شکاکان معتقدند که طرح حقوق بشر، به دنبال فردمحوری و تضعیف منافع عمومی و جمعی است. در ضمن این طرح، نهادهای قدرت نظیر مراجع قضایی را در وضعیتی قرار می‌دهد تا در نقش حامی صرف افراد ظاهر شده و عملاً به جای مرجعیت برای قضاوت، به کمیسیون حقوق بشر تبدیل شوند.

مفهوم شک‌گرایی در حقوق بشر که آن را تابع نسبی‌ت فرهنگی و خودمختاری کشورها و مناطق می‌دانند و مفهوم حقوق بشر را تابع عوامل مذهبی، قومی، زبانی و اخلاقی تلقی می‌کنند (Van der vyver, 1998: 46) با شکاکیت در تعیین رابطه حقوق بشر با امنیت ملی فرق دارد. از حیث رویکرد بدبینانه، اسناد جهانی و قوانین اساسی کشورها به عنوان منابع اصلی آزادی‌های

فردی، مقرراتی شعارگونه پیش بینی کرده اند که حداقل دارای ضمانت اجرای مستقیم و مشخص نیستند. علاوه بر این، همین منابع با قیود یا استثنائاتی، قدرت موازنه و معادله آزادی های فردی را به نفع امنیت ملی از بین برده اند. برای نمونه، طبق ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، حق امنیت اجتماعی به رسمیت شناخته شده، اما نمو آزادانه شخصیت افراد منوط به رعایت تشکیلات و منافع هر کشور است. در بند ۳ ماده ۱۲ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، حقوق مندرج در ماده (حق عبور و مرور و حق انتخاب مسکن) تابع هیچ گونه محدودیتی نخواهد بود؛ مگر محدودیت هایی که به موجب قانون مقرر شده و برای حفظ امنیت ملی، نظم عمومی و سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی های دیگران لازم بوده و با سایر حقوق شناخته در این میثاق سازگار باشد.

همین طور وفق ماده ۱۹ میثاق هیچ کس را نمی توان به مناسبت عقایدش مورد مزاحمت و اخافه قرار داد. هر فردی حق آزادی بیان دارد و این حق شامل آزادی تفحص و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به سرحدات، خواه شفاهاً یا به صورت نوشته یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر، به انتخاب خود است. طبق بند ۳ این ماده، اعمال حقوق مذکور در بند ۲ این ماده مستلزم حقوق و مسئولیت های خاصی است و لذا ممکن است تابع محدودیت های معینی شود که در قانون تصریح شده و برای امور ذیل ضرورت داشته باشد: الف، احترام به حقوق یا حیثیت دیگران؛ و ب، حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی یا سلامت یا اخلاق عمومی. در ماده ۲۱ نیز حق تشکیل مجامع مسالمت آمیز منوط است به اینکه طبق قانون مقرر شده و در یک جامعه مردم سالار به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی های دیگران ضرورت داشته باشد.

طبق بند یک از ماده ۸ پیمان بین المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی مصوب دسامبر ۱۹۶۶ که ایران نیز عضو این پیمان است، دولت های طرف این میثاق متعهد می شوند که مراتب زیر را تضمین کنند: الف، حق هر کس به اینکه به منظور پیشبرد و حفظ منافع اقتصادی و اجتماعی خود با رعایت مقررات سازمان ذیربط مبادرت به تشکیل اتحادیه کند و به اتحادیه مورد انتخاب خود ملحق شود. اعمال این حق را نمی توان تابع هیچ محدودیتی قرار داد؛ مگر آنچه که به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه مردم سالار برای مصالح امنیت ملی یا

نظم عمومی یا حفظ حقوق و آزادی‌های افراد دیگر ضرورت داشته باشد. ب، حق اتحادیه‌ها (سندیکاها) که آزادانه به فعالیت خود مبادرت کنند، بدون هیچ محدودیتی جز آنچه به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه مردم سالار برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا برای حفظ حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد. ج، حق اعتصاب مشروط بر اینکه با رعایت مقررات کشور مربوط اعمال شود.

برخی از شکاکان، مخالف حقوق بشر نیستند، اما یا اجرای آن را تنها به برخی کشورها نسبت می‌دهند و از ریشه به این ضرب‌المثل آفریقایی دل می‌بندند که «حقوق بشر با صبحانه شروع می‌شود» (برانت، ۱۳۶۵: ۹۶) یا اینکه از حقوق بشر به عنوان بخش مهم فرهنگ مجادله یاد می‌کنند که از حیث سیاسی حربه شعارگونه در دست سیاسیون برای اجرای اهداف خود است؛ هرچند به نام دفاع از حقوق بشر باشد و در مقابل، در مواقع دلخواه تأثیر خود را بر دستگاه قضایی برای تحدید آزادی‌ها می‌گذارند. از حیث فلسفی نیز حقوق بشر راه همواری برای مقابله اثباتیون با حقوق طبیعی شده و این دسته سعی در معرفی حقوق بشر قابل رسیدگی و ملموس در جامعه دارند (Campbell, 1999:9). در این فرهنگ مجادله که به زعم بدبینان، فرهنگ غالب است، نسبتی بین آزادی و امنیت باقی نمی‌ماند؛ جز نسبت بین مغلوب و غالب.

حتی در کنوانسیون حقوق کودک ۱۹۸۹ نیز امنیت ملی به عنوان یکی از علت‌های محدودکننده حقوق کودک شمرده شده، در حالی که در دید نخست به نظر نمی‌رسد کودک یا کودکان برای امنیت ملی تهدیدآور باشند؛ مگر اینکه بزرگسالان از آنها همچون ابزار بهره برده باشند. بند ۲ ماده ۱۰ (حق ترک هر کشوری از سوی کودک)، بند ۲ ماده ۱۳ (حق آزادی دریافت و فرستادن اطلاعات)، بند ۳ ماده ۱۴ (حق آزادی فکر، عقیده و مذهب) و بند ۲ ماده ۱۵ (حق آزادی تشکیل اجتماعات و انجمن‌های مسالمت‌آمیز) از جمله مورد‌هایی است که بر پایه قانون، اگر پشتیبانی از امنیت ملی یا نظم همگانی بایسته گردد، محدود خواهند شد.

به هر حال، استثنایی‌گرایی، با کم‌رنگ‌شدن حقوق بشر در پس‌پایان یافتن جنگ سرد، گسترش یافته و برخی آن را همچون رویه‌ای در آمریکا می‌دانند؛ چه «در آمریکا هواخواهان تدابیر سرکوبگرانه وضعیت منجر به تحدید آزادی‌ها پس از یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱ را بی‌سابقه ندانسته و آن را به اقدام رئیس‌جمهور لینکلن در تعلیق قرارهای اطمینان از بازداشت قانونی

متهمین در خلال جنگ‌های داخلی آمریکا می‌سنجد که در اینجا دموکراسی با تعلیق موقت برخی حقوق و آزادی‌ها به حیات خود ادامه داد» (Michaelson, 2006: 2). استناگرایی، حقوق بشر را معلول همیشگی علتی قرار می‌دهد که مشخص نیست چه موقع مرتفع می‌شود. حضور برخی استثناها یا موقعیت‌های ضروری مانند پدیده تروریسم آنقدر طولانی است یا طولانی بودنش به اندازه‌ای است که عملاً استثنا را به پدیده عادی مبدل می‌کند.

در قانون اساسی ایران، استناگرایی که مبتنی بر دورزدن نظام حقوقی باشد، به رسمیت شناخته نشده است. از این رو، در قانون اساسی، محدودیت‌های قانونی که بتواند از دریچه تقنین در مجلس شورای اسلامی بگذرد، جایگزین حکومت نظامی شده است (اصل ۷۹ قانون اساسی). همچنین، در حل معضلات نظام که از روش‌های عادی قابل حل نیست، باز نوبت به اقدام‌هایی که از بالای سر نظام حقوقی بگذرد، نمی‌رسد و در این موردها، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقام رهبری در بیکره سیاست‌های کلان تصمیم‌گیری می‌کنند. بنابراین، دست‌کم در تئوری و از دید قانون اساسی، استناگرایی در ایران حتی از اسناد بین‌المللی هم کمتر رسمیت یافته‌اند.

۳. امنیت ملی چون استثنای فاقد قدرت حقوقی

در این دید، امنیت ملی در عمل با نظام حقوقی میانه‌ای ندارد. امنیت ملی، محصول بود حکمرانی است و حکمرانی تنها از دولت برمی‌آید. جایی که دولت، پشتوانه اجرای گزاره‌ها و باید و نبایدهای حقوقی است، در درون نظام حقوقی جای نمی‌گیرد. این نگاه، هم در نظر و هم در عمل پشتیبانی شده است. در نظر، بیشینه‌گرایان، جایگاه دولت را فراتر از جایگاه فرد می‌دانند. به باور اینان «دولت از مجموعه‌ی اجزای آن بسیار بزرگتر و در نتیجه دارای منافع خاصی است. اهداف دولت حاکم، برگرفته از تلاش برای تأمین قدرت و امنیت است» (بوزان، ۱۳۷۸: ۵۶). در این دیدگاه، همچون دیدگاه کمینگی، دولت برخاسته از پیمان اجتماعی است، ولی در اینجا مردمی «که قبلاً دولتی تأسیس کرده و به موجب پیمانی ملزم شده‌اند تا اعمال و احکام یک تن را بپذیرند، دیگر نمی‌توانند بدون اجازه او در بین خود پیمان تازه‌ای بندند و به موجب آن مطیع و تابع شخص دیگری شوند» (هابز، ۱۳۸۴: ۱۹۳). برخی همچون هانریش

فن‌تریشیکه^۱ پا را فراتر نهاده: «بر اساس تئوری خداسازی از دولت که هگل ارائه کرده، استدلال استدلال می‌کند که دولت، اصیل و ضروری است و به‌عنوان نیروی مستقل وجود دارد و اصولاً درصدد کسب اطلاع از عقاید و نظرات نیست؛ بلکه اطاعت و فرمانبرداری می‌خواهد. دولت به‌عنوان موجودیت جمعی، شامل چیزی بالاتر از مواضع افراد تشکیل‌دهنده آن است. دولت را نمی‌توان به سبک دیدگاه مبتنی بر قرارداد اجتماعی، به‌عنوان چیزی که افراد ایجاد کرده‌اند، تلقی کرد» (بوزان، ۱۳۷۸: ۵۷).

اینکه امنیت ملی به راستی بیرون از نظام حقوقی است، در گرو بررسی سه معما درباره امنیت ملی است: سنجه (معیار)، موضوع و مصداق‌های آن. درباره سنجه (معیار) امنیت ملی بسیار گفته شده، ولی درباره آن هم داستانی وجود ندارد. در اینکه نبود تهدید و دست‌اندازی از سوی دشمن، سنجه‌ای برای پابرجایی امنیت ملی است، پذیرش همگانی وجود دارد؛ ولی در اینکه چه زمان، دولتی در تهدید به سر نمی‌برد، دیدگاه‌های گوناگونی مطرح شده است. برخی میان دولت‌ها جدایی انداخته، برای دولت‌های باختر، نبود تهدید بیرونی (جنگ) و برای دولت‌های خاور، نبود تهدید بیرونی و درونی، هر دو را بایسته امنیت می‌دانند (Waeber, 2007: 77). برخی دیگر، معمای امنیت ملی را در نبود سنجه‌ای برای ارزیابی توانایی دولت در هم‌آوردی‌ها (رقابت‌ها) می‌شناسند؛ چه «کوشش‌های یک دولت برای نگهداری امنیت خویش که ممکن است تنها بر پایه انگیزه‌های پدافندی (دفاعی) باشد، با این احتمال روبروست که دولت دیگر آن را کنشی با انگیزه آفندی (تهاجمی) برداشت کند که این خود ناامنی را افزایش داده و دولت دیگر را وادار به پیاده کردن چاره‌اندیشی‌های هشداردهنده می‌کند و از این رو، (در معنای امنیت ملی) دور باطل پدید می‌آید.» (Freedman, 2006: 7).

این معما به‌ویژه در حوزه امنیت نظامی بیشتر هویداست. اگر دولتی برای بالابردن امنیت خود، به خرید یا انباشت ابزارهای دفاعی دست زند یا از آنها بهره بگیرد، دولت دیگر (بیشتر دولت همسایه) را وادار به واکنش کرده تا با خرید یا انباشت بیشتر ابزارهای جنگی، ضریب امنیتی خود را بالاتر ببرد و این چشم و هم‌چشمی در دست‌یافتن به جنگ‌افزارهای بیشتر،

1. Heinrich Gotthard Von Treitschke (1834-1896)

هزینه‌های گزافی به بار می‌آورد. در اینجا هزینه بیشتر، هم‌آوردی (رقابت) را بیشتر می‌کند و در نتیجه امنیت ملی را شکننده‌تر و ناتوان‌تر می‌سازد. برخی نیز برای امنیت ملی در ورای جنگ سرد، پیش‌بینی معیار برای پروراندن معنای امنیت ملی را شدنی نمی‌دانند؛ زیرا «مفهوم امنیت در خلال جنگ سرد، نسبت به زمان حاضر از وضوح و روشنی بیشتری برخوردار بود، چون در حال حاضر ارائه معیارهای محسوس برای امنیت سخت‌تر است و مفهوم مزبور در معرض این قرار دارد که مفهومی بی‌ارزش شود؛ به طوری که هر کس هر چیزی خواست، در آن بگنجانند» (ماندل، ۱۳۷۹: ۵۱).

درباره موضوع امنیت ملی، این چالش فراروی ماست که امنیت برای کیست: دولت یا شهروندان؟ پاسخ به این پرسش وابسته به این است که پژوهش‌های امنیتی را شاخه‌ای جدا از علوم سیاسی بدانیم یا خیر؛ چون در علوم سیاسی، امنیت ملی برای دولت، هدف یا ارزش است و در همان حال، دولت نمی‌تواند موضوع آن باشد؛ چراکه دولت، افزاری است پویا و امنیت ملی هدفی است ایستا. ولی اگر پژوهش‌های امنیت را ناوابسته بدانیم، امنیت ملی خود حوزه‌های بررسی جداگانه‌ای دارد که تعیین موضوع، یکی از آنهاست. بوزان دولت‌ها را موضوع امنیت می‌داند: «چون آنها چارچوب نظم و بالاترین مرجع اقتدار حاکمیت هستند. دولت برخلاف فرد، مرگ و نابودی ندارد و ویژگی‌هایش به دولت بعدی منتقل می‌شود. در نظام بین‌المللی، دولت قوی‌ترین واحد سیاسی است. حتی از دیدگاه سیستم بین‌المللی تقریباً هیچ چاره‌ای نیست جز اینکه دولت‌ها را به عنوان واحدهای سیاسی - اجتماعی در قلمروهای سرزمینی بدانیم. آنها تجمعات انسانی هستند که در داخل شان نهادهای حاکم با جوامع، روابط در هم فرورفته‌ای در قلمرو خاص دارند. این پیچیدگی و تنوع اجزای دولت در برابر فرد است که از آن به عنوان موضوع امنیت یاد می‌شود» (بوزان، ۱۳۷۸: ۷۸) بوزان و دیگر نویسندگان اندیشگاه کپنهاگ، در نوشته‌های نوین خود، موضوع امنیت را گسترانده و آن را به «شبه‌دولت‌هایی چون اتحادیه اروپا، برخی گروه‌های اجتماعی فاقد دولت که خود سازمان یافته‌اند و نیز جنبش‌های فراملی مانند مذاهب جهانی تسری می‌دهند» (بوزان و ویور و دووایلد، ۱۳۸۶: ۲۲۲).

نگرش امنیت ملی که از آبخور بررسی‌های راهبردی بهره می‌گیرد، به مفهومی کلان و بدون دامنه بدل گشته که همه جا هست و همه را در بر می‌گیرد. از این رو، هرچند امنیت ملی

فرداً می‌تواند در نظام حقوقی مطرح شود، ولی در مفهوم کلی و کاربردی، چندان در قید و بند نظام حقوقی نیست و حتی کلان‌تر از آن به نظر می‌رسد؛ به‌گونه‌ای که امنیت حقوقی و قضایی، خود بخشی از امنیت ملی است. بلعیدن نظام حقوقی توسط سنجه‌ها و گزاره‌های امنیت ملی، سبب می‌شود تا نتوان این حوزه را پیرو نظام حقوقی و حتی در کنار آن قرار داد. رویه عملی دولت‌ها در تصمیم‌گیری‌های سیاسی یا سیاست‌چینی‌های نهادهای امنیتی یا سیاسی یا حتی نهادهای تأثیرگذار پنهان، خود نشان می‌دهد که در عمل، امنیت ملی میانه‌ای با نظام حقوقی ندارد؛ تا از مبانی آن برای مشروعیت خود بهره بگیرد. امنیت ملی در عمل، دنباله راه عملکرد قدرتمندان، پادشاهان و خودکامگان است که هرچند مانند گذشته به طور مشخص بر قوه قاهره و زور استوار نیست، ولی مایه‌های آن را دارد. به سخن دیگر، امنیت ملی در جهان عمل، در کنار قانون در سپهر نظر است تا هرآنچه در عمل می‌شود، به نام قانون باشد.

ب. خاستگاه‌های حقوقی امنیت ملی

خاستگاه‌ها یا مبانی حقوقی، بنیادهای پدیدآورنده و توجیه‌کننده نظم حقوقی برای هر پدیده است. امنیت ملی به عنوان پدیده یا امری که نیاز به تنظیم‌کنندگی دارد، باید از این خاستگاه‌ها برخوردار باشد تا بتوان گفت که چرایی نظمی که نظام حقوقی در همه حوزه‌های اجتماعی برقرار می‌کند، درباره امنیت ملی نیز راست است. در جستجوی خاستگاه‌های امنیت ملی، نه چون حقوق فرد تنها باید به سوی حق و تکلیف گام برداشت و نه چون حقوق جامعه که باید از عرف و مصلحت به عنوان مبنا، سراغ گرفت. امنیت ملی نه همچون حوزه روابط فردی و خانوادگی است که توجیه اخلاقی و طبیعی این پیوندها آسان باشد و نه چون حوزه‌های فرعی جامعه مانند عرف‌های الزام‌آور مکانی یا خرده‌فرهنگ‌ها باشد که از جهت توجیه‌گری، در مقام ضعف باشد. امنیت ملی، هم فرد را درگیر خود می‌کند و هم دولت را و هم به مبانی اخلاقی و شرعی نیاز دارد و هم به مبانی مصلحتی و مبتنی بر قدرت. نیاز به همه این خاستگاه‌ها است که جایگاه حقوقی امنیت ملی را به روشنی ترسیم می‌کند و آن را از یک‌جانبه‌گرایی و یک‌سویه‌رفتن باز می‌دارد. بر این پایه، برای امنیت ملی ایران، سه خاستگاه بنیادین مطرح می‌شود.

۱. تکلیف

تکلیف، سستی‌ترین و اصلی‌ترین عنصر ذاتی نظام حقوقی است. نظام حقوقی، هم به این دلیل که پشتیبان حوزه‌های تکلیف‌گرایی چون اخلاق و مذهب است و هم به علت داشتن ضمانت اجراهای پشتیبان، تکلیف‌گرایی را به‌طور واقعی به شهروندان می‌آموزد. امنیت ملی در ایران بر پایه قانون اساسی، هم ریشه در تکلیف‌های اخلاقی دارد و هم تکلیف‌های شرعی. مبنای شرعی امنیت ملی هم در آرمان‌های انقلاب نهفته و هم در قانون اساسی بازتاب یافته است. از سوی دیگر، هم مسئولان کشور شعار بازگشت به اصول فرمانروایی پیشوایان دینی داده و هم اینکه حکومت در ایران به‌عنوان نمادی از فرمانرانی اسلامی دانسته می‌شود. با این حال، یافتن مبنای شرعی برای امنیت ملی، خود چالش‌پذیر است. امنیت ملی در اندیشه اسلامی دست‌کم با سه چالش عمده رو به رو است: نخست، ایده فرامرزی و فراملی بودن حکمرانی اسلامی. در نزد فقهیان اسلامی، شاخص‌های امنیت ملی که ناظر به سرزمین معین، جمعیت و ساختار سیاسی است، در نگاه نبوده و جامعه‌ای بر پایه پیشینگی مسلمانان نسبت به طرفداران دیگر آیین‌ها، ملاک حکمرانی دانسته می‌شود.

دوم، ایده عدم اصالت دولت در فقه جزایی. هرچند در برخی باب‌های فقهی مانند کتاب جهاد و امر به معروف و نهی از منکر یا قضا، به نقش حاکم اسلامی بر رویارویی با بغات و سرکشان داخلی پرداخته می‌شود، ولی در فقه جزایی، هیچ ضمانت‌اجرائی پیش‌بینی نشده است که به‌طور مستقیم برای حمایت از دولت باشد. این امر خود نشان می‌دهد دولت در نظام سیاسی اسلام بر مفهوم حداقلی استوار است که تنها بستری برای اجرای احکام اسلامی است و به خودی خود ارزش جداگانه به‌شمار نرفته و حوزه‌ای فراتر از حوزه‌های دیگر نیست. سوم، ایده عدم تعلق تکلیف به حوزه‌های عمومی و دولتی. هرچند برخی از تکلیف‌های مسلمانان مانند زکات و حج می‌تواند جلوه‌ای از مشارکت آنها در جامعه باشد، ولی پیروی از مقرره‌ها و گزاره‌های دولتی و حکومتی برای یک مسلمان، تکلیف به‌شمار نمی‌رود؛ حتی واجب‌های عینی و کفایی مانند جهاد پدافندی یا جهاد آفندی نیز با نگاه به امت اسلامی توجیه می‌شود نه حکومت اسلامی. با این حال، نگاه‌های فقهی به دولت در طول زمان دگرگونی یافته است.

در رویکرد فقه‌های قدیمی، امنیت مسلمانان در اولویت بوده و در رویکرد فقه‌های جدید، امنیت حکومت اسلامی. برای نمونه، شیعیان اگر در سرزمین کفر باشند، برای دعوت به اسلام از هرگونه

خشونت‌های بازداشته شده‌اند و حتی در دید صاحب‌جواهر «بر آنها واجب است که اگر در بیان دستورهای اسلام ناتوان شدند، از سرزمین کفر بکوچند» (نجفی: ۳۴). ولی برخی فقهای معاصر، نگاهی حکومت‌محورانه برای توسعه احکام شناخته‌شده فقهی داشته‌اند: «در کلمات فقهای شیعه، هیچ یک لفظ "امام معصوم" به کار برده نشده، بلکه آنچه آمده "امام عادل" است که در مقابل آن "امام جائز" می‌باشد. لفظ امام نیز در لغت و فرهنگ اسلامی منحصر به دوازده معصوم نیست، بلکه لفظ امام، عام است و به هر پیشوایی که مورد پیروی قرار گیرد، اطلاق می‌شود... از سوی دیگر، بر اساس آیات شریفه قرآن، جهاد (ابتدایی) برای رفع فتنه و اینکه آیین همه برای خدا گردد، تشریح شده است. در این صورت، آیا ممکن است ما بدین معنی ملتزم شویم که در عصر غیبت اگرچه هزاران سال طول بکشد، خداوند رفع فتنه و گسترش دین اسلام را نخواست است؟» (متظری، ۱۳۷۹: ۲۲۵).

تکلیف‌گرایی، به روشنی در قانون اساسی ایران بازتاب نیافته است، ولی در چهره وظیفه‌گرایی، برخی از خاستگاه‌های امنیت ملی بیان شده است. آهنگ از وظیفه‌گرایی به‌عنوان خاستگاه امنیت ملی، وظیفه‌همگانی در برابر یک تکلیف است که هم شهروندان و هم حکومت و هم اشخاص حقیقی و هم حقوقی همگی موظف به برآوردن آن‌اند: نخست، امر به معروف و نهی از منکر. این وظیفه چنانکه اصل هشتم قانون اساسی، آن را همگانی می‌داند، نشانی از روح امنیت ملی در ایران است. ذات این وظیفه بر پاسخگویی و برابری همگانی در برابر امر به معروف و نهی از منکر است که بر سه گوشه، مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت استوار است. اگر مقام‌های عالی کشور، امر به معروف و نهی از منکر از سوی شهروندان را نشنوند و مردم نیز در این راستا از دولت حرف‌شنوی نداشته باشند، اعتماد و پیروی طرفینی که روح امنیت ملی است، کم‌رنگ خواهد شد. کم‌بودن مرگ و میر در همه‌گیری کرونا در ۲۰۲۰ در کشورهایی مانند ژاپن، آلمان و نیوزیلند را در گرو حرف‌شنوی متقابل شهروندان از دولت و دولت از شهروندان به‌ویژه نخبگان می‌دانند^۱ و وارونه این، در ایران، چنین حرف‌شنوی از هر دو سو، از پایه وجود نداشته است.^۲ با ستادی و حکومتی شدن

1. Japan Model: The Government Asked, People listened, www.bbc.com/news/world-asia-53188847.

۲. در ایران، مسئولان وزارت بهداشت بارها گفته‌اند که مردم به دستورهای ستاد کرونا پروایی ندارند و در برابر شهروندان نیز دولت را به بی‌پروایی نسبت به دیدگاه شهروندان و نخبگان متهم می‌کنند.

امر به معروف و نهی از منکر در ایران، سه ضلع این وظیفه همگانی به سمت مردم نسبت به مردم، آن هم از جنس مردم مذهبی و علاقه‌مند به آرمان‌های نظام، به سمت مردم دیگر رفته و این وظیفه از جایگاه خود برای پشتیبانی از امنیت ملی دور شده است.

دوم، حفظ همزمان امنیت ملی و آزادی‌های فردی موضوع اصل نهم قانون اساسی است که دومین خاستگاه امنیت ملی از بعد وظیفه‌گرایی به شمار می‌رود. امنیت ملی و آزادی‌های فردی، دو مفهوم درهم تنیده و جداناپذیر از همدیگرند و پاسداشت آنها، وظیفه همگانی است. هر فرد همچنان که برای امنیت ملی (ملت و دولت) نگران است، برای آزادی‌ها و حقوق فردی نیز نگران خواهد بود. بر این پایه، شهروندان هستند که امنیت ملی و آزادی‌ها را به راستی پاس می‌دارند و نه نهادهای حکومتی و نظامی. در حالی که در عمل، کوششی یک‌سویه برای پاسداشت امنیت حکومت شده و در این میان، برخی نهادها بنیاد گرفته و خود را مسئول پاسداشت امنیت ملی می‌دانند و از سوی دیگر، نسبت به روی دیگر سکه یعنی آزادی‌های فردی بی‌پروایی شده است. این وظیفه نیز در ایران همچون فرجام وظیفه امر به معروف و نهی از منکر، چهره حکومتی یافته و از جایگاه اصلی خود در قانون اساسی دور شده است.

سوم، وظیفه همگانی مسلمان در تعامل با افراد غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی می‌باشد که مایه امنیت ملی در بُعد خارجی است. این وظیفه همچنین جایگاه امنیت ملی اسلامی را در سطح بین‌المللی برجسته می‌کند. این سه وظیفه همگانی به خوبی نشان می‌دهد که امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران، خاستگاهی مردمی، مشارکتی و تعاملی دارد که خود گویای منش پیشوایان دینی در پذیرش امر به معروف، توجه به آزادی‌های افراد و پذیرش نقد پیوسته شهروندان و نیز پاسداشت حرمت غیرمسلمانان است. امنیت ملی در جامعه اسلامی، از پایین می‌آغازد نه از بالا و از درون برمی‌خیزد نه از برون.

۲. حق

حق در کنار وظیفه، مایه امنیت ملی در کشور اسلامی است. ذاتی و الهی بودن حق در اسلام و پیرو آن، حق مردم بر حاکم نشان می‌دهد که حکومت اسلامی خود را بستری برای دادن این حقوق می‌داند؛ حتی اگر مخاطب حق، غیرمسلمان باشد؛ چنان‌که از صدر اسلام، آزادی‌های

بایسته به گروه‌های غیرمسلمان داده می‌شد و «اقلیت‌های دینی در جامعه اسلامی واجد نوعی خودگردانی در امور داخلی جامعه خود بودند» (قاسمی، ۱۳۸۲: ۸۶۰). در اصل دوم قانون اساسی، برای جمهوری اسلامی شش اصل بنیادین پیش بینی شده است که یک اصل فراتر از دیدگاه فقه شیعی است. در فقه شیعی، اصول دین، توحید، نبوت، معاد، عدل و امامت‌اند که به نوبت در بندهای یک تا پنج اصل دوم قانون اساسی پیش بینی شده‌اند. این اصل به اقتضای دولت اسلامی، اصل ششمی را افزوده که بر کرامت و حق انسانی پای می‌فشارد: «کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا». این بند به خوبی نشان می‌دهد که کرامت انسان و آزادی وی به اندازه‌ای بنیادین است که باید به عنوان باور دولت اسلامی درآید و در همه امور آن را پاس بدارد؛ همچنان که تنها اصل از شش اصل گفته شده است که در اصول بعدی قانون اساسی به ویژه در فصل مربوط به حقوق ملت مورد توجه قرار گرفته است.

از این رو، حق و آزادی، یکی از خاستگاه‌های برجسته برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران است که حتی نهادینه شدن تکلیف‌های همگانی از رهگذر وجود حق و آزادی برای همه شهروندان است. به سخن دیگر، اعمال برخی از اصول قانون اساسی مانند امر به معروف و نهی از منکر نیازمند جسارت و وجود شرایط مناسب است که تنها از طریق آزادی بیان قابل اجرا است (ره‌پیک، ۱۳۷۹: ۱۳۳). وابستگی حق و تکلیف برای پاسداری امنیت ملی بیانگر خاستگاه سومی است که بر پایه پیوند این دو قرار می‌گیرد. حیات حق، به بود تکلیف وابسته است و بود تکلیف، به حیات حق. در نگاهی به روزتر، این گزاره همان «تناسب اختیار در برابر پاسخگویی» است که اصلی‌ترین مولفه حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود. وابستگی حق و تکلیف هنگامی می‌تواند خاستگاهی استوار برای امنیت ملی در ایران باشد که بایسته‌های آن فراهم باشد.

بایسته نخست، برابری است که هم به صورت عرضی (مساوی بودن مردم در اصل نوزدهم) و هم طولی (برابری رهبر و مسئولان دیگر با سایر افراد کشور در برابر قانون در اصل یکصد و هفتم) نمود یافته است. برابری همگانی، جدا از مقام، ثروت، قدرت و عارض‌های دیگر، می‌تواند معنادهنده به وظیفه‌های همگانی و نیز برخورداری از حقوق مقرر در قانون اساسی باشد. بایسته دوم، انسانی بودن حق و تکلیف که آن را فراتر از حوزه‌های زبانی، اعتقادی، نژادی

و مانند اینها می‌داند. «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اولاً، انسان را به مفهوم جهانی و به ماهو انسان به رسمیت می‌شناسد. هرچند به لحاظ معطوف بودن به چارچوب‌های ملی و کشوری، مفهوم تبعه و هویت شهروندی را نیز مطمح نظر قرار داده است. ثانیاً، در تبیین نسبت میان مردم و دولت، رویکرد وستفالیایی ندارد. در سیستم وستفالیایی، دولت، ماهیتی مستقل در خود داشت، اما مطابق ایده امنیت انسانی، دولت‌ها باید باشند تا از افراد حمایت و حراست کنند» (پورسعید، ۱۳۸۳: ۵۵۳).

بایسته سوم، جداناپذیری امنیت و آزادی و پرهیز از امنیت‌سازی جامعه یا آزادی‌گرایی یک‌سویه در جامعه است. منظور از نسبت جداناپذیری امنیت و آزادی، یکی بودن آنها نیست. بلکه به این معناست که پیشرفت یکی، پیشرفت آن دیگری و ناتوانی یکی، ناتوانی دیگری است. هم امنیت و هم آزادی، پاره‌های بنیادین و حذف‌ناشدنی زندگی فردی و باهمادی انسان‌هاست و به اندازه‌ای درهم‌تنیده‌اند که نمی‌توان مرز روشنی میان آنها کشید. در زندگی فردی، آزادی هر کس به معنای داشتن امنیت است و امنیت داشتن نیز همان آزادی است. آزادی و امنیت، هر دو برای فرد ارزش و هدف‌اند و پاره‌ای از چیزی نیستند تا به دستاویز آن از هم جداناپذیر گردند، بلکه جداناپذیری این دو به دلیل پیوستگی‌شان با خواست‌ها و آرمان‌های انسان‌هاست. از این روست که گفته‌اند: «آزادی، فی‌نفسه یکی از ارزش‌هاست و قابل فروکاستن به ارزش‌های مادی نیست. اگر آزادی را برگزینیم، باید آماده باشیم با آن بمیریم؛ زیرا هیچ ضمانتی نیست که آزادی پیروز خواهد شد» (شی یرمر، ۱۳۷۸: ۴۸).

در برابر، در زندگی اجتماعی که پای دولت به میان کشیده می‌شود، جداناپذیری امنیت و آزادی به عنوان پاره‌های فرمانروایی ملت-دولت معنا می‌شود. در اینجا با باور به اینکه «آزادی، ماهیتی میان‌فردی و میان‌سازمانی دارد نه درون‌فردی و درون‌سازمانی» (Day, 1986: 127). آزادی در زندگی اجتماعی و در کنار امنیت اجتماعی و امنیت ملی نمود می‌یابد و چون همه اینها پایه‌های فرمانروایی مردم‌سالار است، از همدیگر جداناپذیرند. نسبت جداناپذیری در پی روشن ساختن پیوند آزادی و امنیت در سطح اجتماعی و ملی است نه فردی؛ چه از دید فردی، گمانی در اینکه امنیت و آزادی درهم‌تنیده‌اند، نیست؛ ولی در دید اجتماعی، امنیت و آزادی در حالی از هم جداناپذیر می‌شوند که به عنوان ارزش و هدف مستقل شناسانده نشوند، بلکه تنها

به جهت اینکه مایه های استواری حاکمیت ملت ها و دولت ها هستند، خویشاوند همدیگر شده اند. با این حال، نسبت جداناپذیری امنیت و آزادی، پیوند ناگسستنی با حاکمیت داشته که می توان گفت در سه جا نمود پیدا می کند: هم در تهدیداتی که بر ضد آنهاست، همسان اند؛ هم پایه های مشترکی برای پیشبرد حقوق بشر به شمار می روند؛ و هم اینکه به عنوان ابزارهای همسان فرمانروایی قانون مند و مردم سالار قرار می گیرند.

عامل نخست پیوند جداناپذیری امنیت و آزادی در این است که این دو، تهدیدها و آفت های همسانی دارند و فرقی نمی کند که این تهدیدها از سوی طبیعت باشند؛ مانند زمین لرزه و خشک سالی یا از سوی انسان؛ همچون جنگ و آشوب. در هر حال، امنیت رخت برمی بندد و آزادی به تنگنا می افتد. کن بوث، تهدید را عامل برجسته نزدیکی امنیت و آزادی می داند. به باور وی «امنیت به معنای نبودن تهدید است. آزادی یعنی رهاکردن مردم از محدودیت ها و زنجیرهای مادی انسانی که او را از انجام دادن آنچه آزادانه برگزیده، باز می دارد. جنگ و تهدید ناشی از آن، یکی از این زنجیرهاست. همچنین، فقر، آموزش و پرورش ضعیف، فشار سیاسی و مانند آن از دیگر تهدیدها به شمار می روند. امنیت و آزادی روی یک سکه هستند. آزادی، نه قدرت یا نظم، امنیت واقعی را به وجود می آورد. بنابراین، آزادی، امنیت است» (موتیمر، ۱۳۸۵: ۱۲۹).

دیگر عامل همسانی امنیت و آزادی، رکن بودنشان برای پشتیبانی از حقوق بشر است. در اینجا، آزادی ها و حقوق بشر، خود در دل سیاست های بیرونی که بخشی از امنیت ملی است، جا می گیرند و در آن می آمیزند. این است که امنیت ملی بر پایه پیشبرد آزادی ها قرار می گیرد و برای فرمانروایی دولت-ملت، امنیت و آزادی با هم کنار می آیند. به همین دلیل، برخی حقوقدانان با پیش کشیدن دیدگاه «حقوق بشر بین المللی» بر این باورند که «حقوق بشر، خود از جمله سیاست های خارجی کشورهاست. این سیاست در زمان کارتر نمونه ای از برجسته ترین سیاست های دولت ایالات متحده بوده و هرچند در سال های آغازین ریگان فراموش شده، ولی پس از وی همواره در نگاه خارجی دولتمردان آمریکایی بوده، به طوری که هم اکنون حقوق بشر در سیاست بیرونی آمریکا نهادینه شده است» (Shestack, 1989:18). عامل سوم جداناپذیری امنیت و آزادی، زمانی است که این دو، افزاری برای فرمان روایی به شمار روند. این حالت را به روشنی صدر اصل نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته است که بر پایه آن «در

جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است...». این اصل، پیشینه و الگویی ندارد و آشکار نیست گردآوردگان اصل، خواسته به نگارش چنین اصل پوشیده و در همان حال طلایی دست زده‌اند یا ناخواسته.

بخش نخست اصل نهم دربردارنده دو نکته برجسته است: یکی، اینکه آزادی در عرض استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور جا می‌گیرد؛ که همه اینها ستون‌های حاکمیت ملی به شمار می‌روند و دیگر، اینکه نگهداری از آنها همچون وظیفه‌ای هم بر گردن دولت و هم بر عهد همه شهروندان است. به سخن دیگر، با آنکه امنیت، حقی فردی و اجتماعی و نیز آزادی، حقی فردی است، ولی در همان حال، برای شهروندان این تکلیف را پدید می‌آورند تا در راه نگهداری آنها بکوشند. پس هم چنانکه استقلال و وحدت و تمامیت ارضی محورهای بنیادین نظام هستند، اصل نهم «آزادی را نیز یکی از محورهای اصلی نظام سیاسی کشور قرار داده که به صورت حقوق ملت از یک سو و دموکراسی و حاکمیت ملی در بنیانگذاری نظام و اداره امور کشور به اتکای آرای عمومی از سوی دیگر، متظاهر می‌شود» (هاشمی، ۱۳۷۴: ۱۷۲).

اصل نهم قانون اساسی در متمم قانون اساسی مشروطه پیش‌بینی نشده بود و حتی الگویی در میان قانون‌های اساسی کشورهای دنیا یا سندهای بین‌المللی ندارد. بنابراین، بستر و توانایی‌های آن در این سال‌های پس از تصویب پوشیده مانده است. چون نسبت جداناپذیری میان امنیت و آزادی در اصل نهم قانون اساسی پذیرفته شده و برقراری چنین نسبتی در قانون‌های اساسی و عادی کشورها و نیز سندهای جهانی، پیشینه نداشته است، باید به مذاکرات این اصل پردازیم تا روشن شود که در چه بستری به تصویب رسیده است. اصل نهم قانون اساسی در زنجیره نشست‌های نگارش قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ (نشست بیست‌و‌چهارم به تاریخ ۱۳۵۸/۶/۲۴) پیشنهاد و با اندکی دگرگونی پذیرفته شد. در این نشست، هنوز همه گروه‌ها و حزب‌ها، خود را در جنبش مردمی سال ۱۳۵۷ سهیم و دارای حق می‌دانستند و از نظر بستر زمانی، اصل نهم هنگامی به تصویب رسید که برابری و برادری در میان همه کسانی که در پس‌زدن سلطنت دستی داشتند، موج می‌زد.

روشن است که شش ماه پس از انقلاب، نباید بهار آزادی به پاییز خودکامگی نوین گرفتار شود. از این رو، نویسندگان قانون اساسی به درستی دریافتند که همه آن درد و رنجی که انقلابیون در نظام شاهنشاهی بر جسم و روان خود دیدند، به نام امنیت ملی بود. پس نیاز است تا دروازه‌های این بهانه در همین قانون اساسی بسته شود و به هیچ دستاویزی نباید آزادی‌های قانونی را به نام امنیت ملی سر برید.

اصل نهم پیشنهادی گروه‌ها برای نشست بیست و چهارم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این طور نوشته شده بود که «در جمهوری اسلامی ایران، آزادی و استقلال از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند و حفظ آن، وظیفه آحاد و عموم مردم ایران است. هیچ فرد یا گروه و هیچ مقام و مرجعی حق ندارد به نام استفاده از آزادی، به استقلال سیاسی، فرهنگی و اقتصادی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه‌ای وارد کند و هیچ مقامی به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور نمی‌تواند آزادی‌های مشروع را با وضع قوانین و مقررات سلب کند». همچنان‌که که سبحانی در این نشست می‌گوید: «در اینجا هم آزادی مطلق محفوظ و محترم است و هم استقلال و تمامیت ارضی به تمام معنی محترم است». ولی بی‌درنگ درمی‌یابد که دو چیز مطلق اگر رویاروی هم بایستند، چه باید کرد: «تعارضی که در این دو تا هست، را چگونه به هم ربط می‌دهید؟ حتی آزادی مشروع و قانونی ممکن است روزی با استقلال و تمامیت ارضی تزاخمی پیدا کند. آیا در دو حکم مطلق در صورت تزاخم چکار باید بکنند و کدام بر دیگری مقدم است؟» (صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۴۲۱). این پرسش بنیادین در این نشست هیچ‌گاه به روشنی پاسخ داده نشد.

بهشتی (نائب رئیس) در پاسخ به سبحانی تنها توانست به فلسفه اصل بپردازد: «زیربنای اصل فعلی این است که حفظ واقعی استقلال کشور، از طریق حفظ عدالت و آزادی در کشور است. وقتی در یک جامعه و کشوری عدل و آزادی درست پاسداری نشود، خودبخود راه برای نفوذ بیگانه هموار می‌شود و بالعکس، آنچه می‌تواند به آزادی یک ملت معنی بدهد، استقلال آن ملت است، ملتی که از یکی از جهات مثلاً از جهت فرهنگی، اقتصادی، سیاسی به دیگران وابسته باشد، آزادی خود را از دست داده است. این اندیشه زیربنای این اصل بود که استقلال و آزادی دو مطلبی هستند که به یکدیگر ربط طبیعی و عینی دارند و هیچ‌یک بدون دیگری قابل

تحصیل نیست». این سخن پوشیده دست کم به آزادی‌های فردی انگشت نمی‌گذارد؛ چه درباره آزادی یک ملت گفته شده که در معنای همان ناوابستگی (استقلال) یک ملت است. در حالی که آزادی با استقلال از جهت فردی و اجتماعی بودن جدا هستند. این جدایی را چند سده پیش منتسکیو دانسته بود؛ چون به باور وی «آزادی و استقلال با هم تفاوت دارند. آزادی عبارت از این است که انسان حق داشته باشد هر کاری را که قانون اجازه داده و می‌دهد، بکند و آنچه که قانون منع کرده و صلاح او نیست، مجبور به انجام آن نگردد. در این صورت، اگر مرتکب عملی شود که قانون منع کرده، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت» (مونتسکیو، ۱۳۵۵: ۲۹۴).

در اینکه آیا درون‌مایه اصل نهم برای زمان عادی است یا باید در شرایط غیرعادی نیز گرفته شود، دیدگاه برتر، محدود بودن نسبت جداناپذیری امنیت و آزادی به زمان عادی بود: «در حالتی که جامعه دچار وضع حادی می‌شود، مثل وقتی که انسان دچار بیماری می‌شود، یک مورد استثنائی است و آن را خود قوانین بر اساس «الاهم و فی‌الاهم» معین می‌کند. مسئله در اینجا به صورت عادی و در حالت عادی گفته شده که اینها از همدیگر تفکیک‌ناپذیرند و نظام اجتماعی و قانونی بعد باید حامی این اندیشه باشد که هر یک از اینها پشتوانه دیگری است» (صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۴۲۲). ولی برجسته‌ترین پرسش درباره اصل نهم قانون اساسی این است که در چه هنگام می‌توان آزادی‌ها را به نام استقلال و امنیت کشور در تنگنا گذشت؟ بر پایه این اصل، قانون در این زمینه کارساز نیست و تنها با خواست خود مردم و از رهگذر همه‌پرسی (رفراندم) می‌توان به سلب آزادی‌ها اندیشید. این نکته به‌ویژه از این گفت‌و شنید در نشست بررسی اصل نهم دانسته می‌شود: «آیت‌الله خامنه‌ای: وضع قوانین شامل مجلس هم می‌شود؟ نایب رئیس (آیت‌الله بهشتی): بله قانون اساسی برای همین است که جلوی بعضی از قوانین را بگیرد. قوانین مجلس همیشه محدود است در چهارچوب قانون اساسی. آیت‌الله خامنه‌ای: اگر در جامعه وضع فوق‌العاده‌ای بود و قانون لازم بود چطور؟ نایب رئیس (آیت‌الله بهشتی): با رفراندوم این کار را می‌کنند».

گردآورندگان اصل نهم قانون اساسی به این نکته روی نکرده‌اند که رهیافت جداناپذیری بدین معناست که میان امنیت و آزادی حتی در هنگام بروز شرایط اضطراری، کشاکشی پیش نمی‌آید؛ زیرا در صورت پیش‌آمدن این حالت، نمی‌توان از جداناپذیری امنیت و آزادی سخن

گفت. ولی واقعیت آن است که در هر جامعه‌ای میان امنیت و آزادی، در برخی حالت‌ها درگیری پیش می‌آید و چون پشتوانه امنیت، قدرت دولت است و پشتوانه آزادی، قدرت فرد؛ می‌توان گفت که در همه درگیری‌ها، امنیت بر آزادی چیره می‌شود. در این حال، چاره‌ای نیست، مگر کم‌رنگ کردن این درگیری به چاره‌اندیشی. در حالی که نسبت جداناپذیری در پیشنهاد چاره‌اندیشی ناتوان است و هرچند پیشنهاد رفتارندم برای سلب برخی آزادی‌ها در گفت‌وگوهای اصل نهم دیده می‌شود، ولی فرایند همه‌پرسی هم به آگاهی‌رسانی همگانی نیاز دارد و هم گام‌های پیچیده و زمان‌بری وابسته است. از این رو، در صورت بروز حالت غیرعادی، نمی‌توان از همه‌پرسی سود برد. بنابراین، اصل نهم از نظر برقراری آشتی میان امنیت و آزادی، ناروشن و اجراشده است.

۳. مصلحت

مصلحت، نیرومندترین مبنای توجیه امنیت ملی در نظام حقوقی است. هرچند مبانی اخلاقی و مذهبی برای شکل‌دهی به امنیت ملی در ایران هم بر پایه قانون اساسی و هم بر پایه شرع نقش محوری دارند، ولی در عمل این مصلحت است که گاه به عنوان مبنای اصلی شناسانده می‌شود. مصلحت به امر سازش شده با توجه بایسته‌های زمان و مکان و ضرورت‌های اجتماعی و سیاسی است. مبنای مصلحت در توجیه حقوقی امنیت ملی از سه جهت در قانون اساسی نمود یافته است: یکم، از جهت اولویت‌بخشی به امنیت در کنارزدن قواعد مانند «شرایط اضطراری» برای امنیت کشور که به موجب اصل ۶۹ قانون اساسی، سبب تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس می‌شود یا برقراری محدودیت‌های ضروری با تصمیم دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی در حالت جنگ یا شرایط اضطراری به موجب اصل ۷۹. در چنین موقعیت‌هایی، مصلحت، اصلی‌ترین توجیه استثنای امنیت ملی در نظام حقوقی است.

دوم، از جهت نقش مصلحتی در تصمیم‌گیری‌های کلان کشور که متسبب به مجمع تشخیص مصلحت نظام است. این نهاد در کلیدی‌ترین بخش‌های مرتبط با ترسیم راه امنیت ملی در ایران حضور دارد. مشورت با رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند یک اصل ۱۱۰)، طریقت راهبردی در حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، در کنار مقام رهبری (بند ۸ اصل

۱۱۰)، نظارت بر شورای رهبری و تعیین عضو فقهی شورای رهبری (اصل ۱۱۱)، تشخیص مصلحت در اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (اصل ۱۱۲) و مشورت در بازنگری در قانون اساسی. مجمع تشخیص مصلحت در سایه تشخیص مصلحت، در عمل گام‌های دیگری را نیز برداشته که اختیار آن طبق قانون در شایستگی نهاد دیگری است؛ که نشان می‌دهد مصلحتی شدن امنیت ملی در ایران، روندی رو به رشد است. یکی از مهم‌ترین آنها، قانونگذاری مستقل از مجلس شورای اسلامی است و دیگری، تأسیس هیئت عالی نظارت بر قانونگذاری. در سال ۱۳۹۶، هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأسیس شد که وظیفه آن تطبیق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام است.

این مصلحت‌سنجی، که در بررسی لایحه الحاق ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تامین مالی تروریسم و نیز لایحه الحاق ایران به کنوانسیون پالمو سبب عدم همکاری دولت ایران با گروه ویژه اقدام مالی و پیرو آن ورود دوباره ایران به فهرست سیاه این نهاد به اوج رسید، مجمع را همچون شورای نگهبان، کنترل‌کننده مصوبه‌های مجلس می‌کند و مجلس افزون بر اینکه باید بکوشد دیدگاه شورای نگهبان درباره قانون اساسی و موازین شرعی را فراهم کند، باید نظر هیئت عالی در سازگاری مصوبه با سیاست‌های کلان کشور را نیز جلب کند.

سوم، سیاستگذاری مصلحتی که در قالب تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در شایستگی شورای عالی امنیت ملی نهاده شده است. این وجه از مبنای مصلحت، پیوند مستقیم با امنیت ملی دارد و شاید اصلی‌ترین وجه تقویت مبنای مصلحتی امنیت ملی کشور در قانون اساسی و پیرو آن نظام حقوقی ایران، همین نهاد شورای عالی امنیت ملی است. طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، به منظور تامین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌شود:

۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری؛
۲. هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛
۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

این سه وظیفه شورا در بستر قانون اساسی، چهره‌ای روشن دارد و چنانکه با دیگر اصول قانون اساسی سازگار شود، شورای عالی امنیت ملی نهادی تعیین‌کننده سیاست‌های کلان است، ولی قانونگذار نیست. همچنین، نهاد هماهنگ‌کننده میان نهادهای اطلاعاتی است، ولی عامل به اقدام‌های امنیتی نیست و نیز پشتوانه‌ای مهم برای بسترسازی در رویارویی با تهدیدهای داخلی و خارجی است، ولی اقدام‌کننده یا تصمیم‌گیرنده نیست. با این حال، اگر اصل ۱۷۶ بدون در نظر گرفتن اصول دیگر قانون اساسی در نگاه باشد، مصلحت به عنوان مبناى پرننگی، حق و تکلیف و نیز قانون را کنار زده و به عنوان جهت‌دهنده‌ای به امنیت ملی ایران رخ می‌نماید. در این حال، گمان است که مصلحت برای امنیت ملی، مبنا است یا ضد مبنا.

ج. تکامل نظام حقوقی امنیت ملی

در رویکرد تطبیقی، نظام حقوقی امنیت ملی در کشورهای گوناگون در حال تکامل است. پس از بازتعریف امنیت ملی در ورای جنگ جهانی دوم و شکل‌گیری سازمان ملل متحد، کشورهای جهان کوشیدند تا برای امنیت ملی سازوکار روشنی پدید آورند تا از یک سو، امنیت ملی در زیر سایه مقرره‌های حقوقی قرار گیرد و از سوی دیگر، با قانونی کردن اقدام‌های امنیتی، بایسته‌های امنیت ملی را بخشی از اصل حاکمیت قانون قلمداد کنند؛ همچنان که حقوقی سازی امنیت ملی تا اندازه بسیاری می‌تواند مرز روشنی میان حوزه امنیت ملی و حوزه‌های دیگر پدید آورد.

روی هم رفته، سه رویکرد عمده برای نظم‌بخشی حقوقی به امنیت ملی وجود دارد: رویکرد نخست، درباره امنیت فراملی است که تنها محدود به اتحادیه اروپا است؛ در این رویکرد «امنیت نه به کسب قدرت و توانایی ملی، بلکه به همکاری و همگرایی بین‌المللی و همکاری جهانی بر اساس آرمان‌های مشترک بشری تعریف می‌شود» (خلیلی، ۱۳۸۳: ۲۳). رویکرد حقوقی در اینجا آشکارا در پی نظم‌بخشی به امنیت ملی نیست و بلکه منافع مشترک کشورهای عضو یا همگرا و نیز حقوق بشر را مدیریت می‌کند. از این رو، امنیت مبتنی بر همکاری کشورها در اتحادیه اروپا، دو بُعد عمده دارد: بعد امنیت بیرونی، اتحاد کشورهای عضو در برابر تهدید کشورهای واگرا یا غیرهمسو است که عموماً با اسناد و پیمان‌های جهانی یا منطقه‌ای متبلور می‌شود. درباره تهدیدهای امنیتی مانند تروریسم، چنین کشورهایایی قواعد امنیت ملی خود را در طول

امنیت اتحادیه‌ای قرار داده و «قانونگذاری خود را سازگار با اسناد و مقرره‌های منطقه‌ای و بین‌المللی می‌کنند» (Scheppelle, 2010: 442).

بعد امنیت درونی که در پی قدرت برابر شهروند با دولت است، با مقرره‌های حقوق بشری در سطح اتحادیه و نیز قانون‌های اساسی کشورها پشتیبانی می‌شود.

رویکرد دوم، امنیت ملی بیرونی است که تهدیدهای آن را تنها از جانب بیرون از مرزها می‌شناساند و نظام حقوقی را بر پایه دیده‌بانی و مهار تهدیدهای نظامی و بیرونی می‌داند. نخستین گام در پس جنگ جهانی دوم، قانون امنیت ملی ۱۹۴۷ ایالات متحده آمریکا است که رویکردی نظامی و امنیتی به مقوله امنیت داشته و تأسیس برخی نهادهای نظامی و راهبردی مانند وزارت دفاع ملی، نیروی هوایی و دریایی ارتش، شورای امنیت ملی و آژانس اطلاعات مرکزی، رویکرد این قانون در نسبت‌سنجی امنیت ملی و دیگر حوزه‌ها را آشکار می‌کند. در ایالات متحده آمریکا، امنیت ملی نگاهی بیرونی دارد تا درونی. از این رو، اگر دولت آمریکا در فراسوی مرزهای خود بایسته‌های امنیتی را با نادیده‌گرفتن قانون اساسی خود پیگیری می‌کند، ولی از جهت درونی نمی‌تواند در برابر نظم حقوقی یکپارچه این کشور که در دو سطح ایالتی و فدرال بازتاب یافته، رخنه‌گری کند.

همچنین، قانون امنیت ملی کره جنوبی در سال ۱۹۴۸ با هدف تأمین امنیت کشور، مقرره‌های سخت‌گیرانه‌ای گذارد که نشان می‌داد امنیت ملی کره با شهروندان کره‌ای نیز پیوند دارد و به آزادی‌های آنان دست‌اندازی می‌کند. با این حال، در دنباله، کره جنوبی در نظام حقوقی امنیت ملی راه آمریکا را در پیش گرفته و به جنبه بیرونی و مرزی آن انگشت نهاد. بنابراین، در اصلاح‌های جدید، قانون کره به صورت محدود تفسیر می‌شود تا به آزادی‌های فردی دست‌اندازی نشود. قانون امنیت ملی کانادا مصوب ۲۰۱۷ قانونی برای اصلاح نظارت بر آژانس‌های امنیت ملی کانادا به تصویب مجلس قانونگذاری این کشور رسیده است. این قانون همچنین به امنیت اطلاعات و امنیت هوایی و امنیت در برابر تروریسم پرداخته است. بخشی از این قانون درباره ممنوعیت صدور گذرنامه‌های افراد درگیر با اقدام‌های تروریستی با تصریح به بزهکاران نوجوان و جوان است.

رویکرد سوم، امنیت ملی بیرونی و درونی است. در این رویکرد، نظام حقوقی در همان حال که باید برای تهدیدهای برون‌سرزمینی مقرره‌گذاری کند، باید برای تهدیدهای درون‌سرزمینی نیز مقرره بگذارد. در واقع، امنیت ملی هم از بیرون و هم از درون تهدید می‌شود؛ هرچند دولتهایی که این

رویکرد را دنبال می‌کنند، وانمود می‌کنند که همه تهدیدهای ضد امنیتی خاستگاه بیرونی دارند. قانون امنیت ملی هند مصوب ۱۹۸۰ برای تامین بازداشت پیشگیرانه در موارد خاص و موضوعات مرتبط با آن، یکی از نظم‌بخشی‌های حقوقی برای رویارویی با تهدیدهای درون‌سرزمینی و برون‌سرزمینی است. قانون امنیت ملی چین در ۸۴ ماده که در جولای ۲۰۱۵ تصویب شد و نیز این کشور در جولای ۲۰۲۰ نیز قانون امنیت ملی هنگ‌کنگ را وضع کرد و به اجرا گذاشت. هر دو قانون، مایه‌های همسان دارند. قانون ۲۰۲۰ به دولت مرکزی چین اجازه می‌دهد با شهروندان هنگ‌کنگ به دلیل خیانت، براندازی، جدایی‌طلبی و همکاری با بیگانه برخورد امنیتی کند. این قانون، از قضات انتصابی دولت مرکزی برای رسیدگی به این جرایم استفاده می‌کند و در تفسیر قوانین، قانون‌های چین برتری دارند. پیش از آن، قانون امنیت ملی ماکائو در مارس ۲۰۰۹ تصویب شده بود که در آن خیانت، تجزیه‌طلبی و براندازی علیه دولت مرکزی یا شروع به آنها، قابل کیفر شناخته شده است.

هرچند کشورهای دارای رویکرد سوم همچنان از تهدیدهای درون‌سرزمینی می‌هراسند و آن را بخشی از مفهوم امنیت ملی در نظر می‌گیرند، ولی گامی که به جلو نهاده‌اند، این است که اقدام‌های خود در پشتیبانی از امنیت ملی را در چارچوب قانون انجام می‌دهند تا وانمود کنند امنیت ملی در طول نظام حقوقی آن کشورها جای می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

امنیت ملی در نظام حقوقی، هم ارزش و هم هدف است. هر نظام حقوقی می‌کوشد تا از رهگذر مقرره‌ها و گزاره‌های حقوقی، از امنیت ملی به عنوان ارزش حمایت کند و نیز با اجرای این مقرره‌ها به جامعه امن دست یابد. با این حال، ارزش بودن و هدف بودن امنیت ملی، وابسته به مفهوم و جایگاه آن است. اگر مفهوم امنیت ملی در معنای امنیت همزمان ساختار سیاسی و شهروندان یا همان امنیت ملت-دولت باشد، که حتی امنیت ملت در اولویت باشد، نظام حقوقی در مسیر اصلی خود به راستی برای این ارزش می‌کوشد؛ همچنان‌که از دید جایگاه، اگر امنیت ملی همچون حوزه‌ای از حوزه‌های جامعه به شمار رود که در درون نظام حقوقی قرار می‌گیرد و نه در بیرون از آن، باز نظام حقوقی برای رسیدن به این ارزش و هدف می‌کوشد.

قید و شرط نظام حقوقی برای مسلط شدن بر حوزه امنیت ملی با موضوع پیوند نظام حقوقی به ویژه نظام کیفری با دولت ارتباط دارد. چون دولت پشتوانه اجرایی مقررهای حقوقی است، می تواند نظام حقوقی را در جایی که امنیت خود در میان باشد، به کنار گذارد و امنیت ملی را همچون استثنا یا حتی قاعده برتر بر نظام حقوقی مسلط کند. از این رو، وضعیتی پیش می آید که نظام حقوقی نیازمند ضمانت اجراهای دولتی، با موضوعی رو به رو می شود که به طور مستقیم مطلوب دولت است؛ یعنی امنیت ملی. اینجاست که نظام حقوقی که گزاره هایش بر حق و تکلیف استوار است، ورود مبنای دیگری به نام مصلحت را به ناچار می پذیرد تا دولت همچنان بتواند در نظام حقوقی دیده بانی کند و امنیتش را با مبنای مصلحت حمایت کند. با این حال، چنین نظام حقوقی ای بیمار خواهد بود و امنیت ملی را در درون خود قرار نداده است.

امنیت ملی ایران دستاورد سه بستر مهم است: نخست، انقلاب اسلامی که پاسخی منفی به یک جانبه گرایی دوره پهلوی به سمت امنیت سلطنت و حکومت و فراموشی حقوق و آزادی های فردی بوده است. دوم، شریعت اسلامی که بیانی از توجه همزمان به حقوق افراد و امنیت حکومت بوده و در سیره پیشوایان دینی، نقدپذیری، مساوات طلبی و پاسخگویی در برابر اختیارهایی که دارد، این توجه همزمان را به گویایی نشان می دهد. سوم، قانون اساسی ایران که پایه امنیت ملی را در سه وظیفه همگانی امر به معروف و نهی از منکر، پاسداشت همزمان امنیت ملی و آزادی های فردی و برخورد اخلاقی و حسنه با غیرمسلمان قرار داده و در برابر، بر آزادی و کرامت انسان به عنوان اصلی در کنار اصول دین پافشاری کرده است. این سه بستر به مبنای مهمی برای فهم خاستگاه امنیت ملی در نظام حقوقی ایران می انجامد: پیوند وظیفه های همگانی و حقوق همگانی که برگرفته از تکلیف و حق است.

مبنای مصلحت که وارونه حق و تکلیف، از جمع می آغازد، هم به مصلحت حکومت و هم مصلحت جامعه می پردازد؛ هرچند اصالتاً مصلحت برای جامعه است و دولت ها نیز می کوشند تا خواسته های خود را به نام مصلحت جامعه بشناسانند. هرچند مصلحت به عنوان مبنا در قانون اساسی برای امنیت ملی شناسانده شده، ولی جایگاهی استثنایی دارد. هم نقش مجمع تشخیص مصلحت و هم شورای عالی امنیت ملی و گاه دیگر نهادهای حکومتی و نظامی، تنها در صورت وجود برخی مشکلات یا تهدیدها که به روش عادی قابل حل نیستند، به عنوان بازوان امنیت

ملی در نظر گرفته شده‌اند. با این حال، باید دانست که مبنای مصلحت، برای حفظ امنیت ملی است و نه تقویت آن و نیز چهره استثنایی دارد و نه قاعده‌محور.

نظام حقوقی امنیت ملی در ایران در سال‌های پس از انقلاب بیشتر بر دو وضع جنگ یا دوره حساس بوده و کمتر با وضعیت ثبات همراه شده است. از این رو، وضعیت جنگ یا دوره‌های حساس که ناشی از بحران‌های اقتصادی و اجتماعی یا تحریم‌های بین‌المللی است، سبب شده تا در بیشتر سال‌های حیات جمهوری اسلامی ایران، شکنندگی امنیت ملی مطرح شود و مصلحت که مبنایی استثنایی به شمار می‌رود، به عنوان قاعده برای پاسداشت امنیت ملی مطرح شود. همین امر، به دوری امنیت ملی از مبانی اصلی حقوقی انجامیده و نظام حقوقی در ایران هنوز نتوانسته برای امنیت ملی در کنار حوزه‌های دیگر، مجموعه‌ای از مقرره‌ها و گزاره‌های روشن و از پیش تعیین‌شده ترسیم کند.

پیشنهاد این مقاله، سازگار کردن امنیت ملی با نظام حقوقی است؛ به گونه‌ای که امنیت ملی هم بخشی از نظام حقوقی شود و هم در طول و درون آن جای بگیرد. در این حال، امنیت ملی از مبانی اصلی خود که پیوستگی حق و تکلیف است، برخوردار می‌شود؛ جایی که همگان برای پاسداشت امنیت ملی بر اساس حق و تکلیف‌هایی که دارند، می‌کوشند و جایی که همگان امنیت ملی ایران را از آن خود می‌دانند.

منابع

- برانت، ویلی (۱۳۶۵) **جهان مسلح، جهان گرسنه**، برگردان هرمز همایون پور، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ اول
- بوزان، باری (۱۳۷۸) **مردم، دولت‌ها و هراس**، برگردان پژوهشکده مطالعات راهبردی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول
- بوزان، باری، ویور، الی و دووایلد، پاپ (۱۳۸۶) **چارچوبی تازه برای تحلیل امنیت**، برگردان علیرضا طیب، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول
- پورسعید، فرزاد (۱۳۸۷) **امنیت انسانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال ۱۱، شماره ۳
- تریف، تری و دیگران (۱۳۸۳) **مطالعات امنیتی نوین**، برگردان علیرضا طیب و وحید بزرگی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول
- خلیلی، رضا (۱۳۸۳) **تحول تاریخی-گفتمانی مفهوم امنیت، فصلنامه مطالعات راهبردی**، دوره ۷، شماره ۲۳
- رهپیک، حسن (۱۳۷۹) **حقوق امنیتی، کنترل اجتماعی و رسانه‌ها، فصلنامه مطالعات راهبردی**، دوره ۳، شماره ۹
- شی یرمر، جرمی (۱۳۷۸) **اندیشه ۳ سیاسی کارل پوپر**، برگردان عزت الله فولادوند، انتشارات طرح نو، چاپ دوم
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۴)؛ اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، جلد ۱، چاپ اول
- قاسمی، محمد علی (۱۳۸۲) **اقلیت‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی**، دوره ۶، شماره ۲۲
- کاپلستون، فردریک (۱۳۷۶) **تاریخ فلسفه**، جلد هشتم، از بنتام تا راسل، برگردان بها الدین خرمشاهی، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی و انتشارات سروش، چاپ دوم
- لاک، جان (۱۳۷۷) **نامه‌ای در باب تساهل**، برگردان شیرزاد گلشاهی کریم، نشر نی، چاپ اول
- ماندل، رابرت (۱۳۷۹) **چهره متغیر امنیت ملی**، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم.
- منتظری، حسینعلی (۱۳۷۹) **مبانی فقهی حکومت اسلامی**، جلد اول: دولت و حکومت، برگردان محمود صلواتی، نشر سربابی، چاپ دوم
- موتیمر، دیوید (۱۳۸۵) **فراتر از راهبرد: تفکر انتقادی و مطالعات نوین امنیتی**، در: **مجموعه امنیت و راهبرد در جهان معاصر**، با ویرایش کریگ.آ.آشنایدر، برگردان اکبر عسگری صدر و فرشاد امیری، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول

نجفی، شیخ محمد حسن؛ **جواهر الکلام فی شرح شرایع الاسلام**، الجزء الحادی و العشرون، دار احیاء التراث العربی، الطبعة السابعة

متسکیو؛ شارل لوئی دوسکوندا (۱۳۵۵) **روح القوانين**، برگردان علی اکبر مهتدی، مؤسسه انتشارات امیر کبیر، چاپ هفتم
نصری، قدیر (۱۳۸۱) مکتب کینهاک: مبانی نظری و موازین عملی، **فصلنامه مطالعات دفاعی و امنیتی**، سال نهم، شماره ۳۳
هابز، توماس (۱۳۸۴)؛ **لویاتان**، با ویرایش سی بی مکفرسون، برگردان حسین بشریه، نشر نی، چاپ سوم
هاشمی، سید محمد (۱۳۷۴) **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام**، جلد اول، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی با همکاری مؤسسه نشر یلدا، چاپ اول

Agamben, Giorgio (2005) **State of Exception**, translated by Kevin Attell, published by university of Chicago press

Campbell, Tam (1999) Human Rights: A Culture of Controversy, **Journal of law and society**, volume 26, number 1

Day, Patrick (1986) Is the Concept of Freedom Essentially Contestable? , **Philosophy**, volume 61

Freedman, Lawrence (2006) The concept of security, in: **Crime and Security**, edited by Benjamin Goold and Lucia Zender, Ashgate published limited.

Goold, Benjamin J and Lazarus, Liora (2007) Security and Human Rights: the Search for a Language of Reconciliation, in: **Essays on Security and Human Rights**, edited by Benjamin J Goold and Liora Lazarus, Hart Publishing, Oxford and Portland

Michaelsen, Christopher (2006) Balancing Civil Liberties Against National Security? A Critique for Counterterrorism Rhetoric, **UNSW Law Journal**, volume 29

Scheppele, Kim Lane (2010) The International Standardization of National Security Law, **Journal of National Security Law and Policy**, volume 4

Shestack, Jerome (1989) Human Rights, the National Interests and U.S Foreign Policy, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, volume 506

Van der Vyver, Johan D (1998) Universality and Relativity of Human Rights: American Relativism, **Buffalo Human Rights Law Review**, volume 4

Waever, Ole (2007) Securitization and Desecuritization, in: **International Security**, volume 3, Widening security, edited by barry buzan, and lene Hansen, Sage Publication.