

ارزیابی نقش شورای امنیت کشور در ساختار حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱۲/۱۴

حسن صدرانیا

چکیده

در حکمرانی امنیت ملی، سیاست‌گذاری امنیتی وظیفه دولت است. یکی از ابزارهای مدیریت امنیتی، نهادهای دولتی هستند. برابر قانون، شورای امنیت کشور، یکی از نهادهای متولی مدیریت سیاست‌گذاری امنیت ملی است که از طریق شورای تأمین در استان‌ها و شهرستان‌ها و کمیسیون‌های ذیربط مسئولیت امنیت داخلی کشور را بر عهده دارد. هدف این مقاله، تحلیل، آسیب‌شناسی و ارزیابی نقش شورای امنیت کشور در ساختار حکمرانی امنیت ملی است و برای این منظور، حوزه‌های ساختاری، کارکردی و حقوقی شورا و نسبت آن با دیگر شوراها و نهادهای مسئول در عرصه امنیت داخلی هم‌سنجی شده است. نتایج این مقاله حاکی از آن است که عواملی مانند وجود کاستی‌هایی در قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، ترکیب اعضا و نوع نقش‌آفرینی آنها در شورا، تقلیل مفهوم امنیت داخلی به امنیت نظامی و انتظامی و همپوشانی شرح وظایف با دیگر نهادها سبب شده این شورا چنان‌که باید، نتواند در ساختار حکمرانی امنیتی کشور به ایفای نقش مؤثر بپردازد و بیشتر به نهادی هماهنگ‌کننده تبدیل شده است.

واژگان کلیدی: حکمرانی امنیتی، امنیت ملی، دولت، شورای امنیت کشور، سیاست‌گذاری، قانون.

h.sadrانيا@gmail.com

استادیار پژوهشکده مطالعات راهبردی

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال بیست‌وسوم • شماره چهارم • زمستان ۱۳۹۹ • شماره مسلسل ۹۰

مقدمه

حکمرانی امنیت ملی، از جمله مباحثی است که در ادبیات سیاسی کشور مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، مقالات علمی مختلفی نیز به بررسی این موضوع پرداخته‌اند. اما بیشتر مباحث مطرح در این حوزه، مرتبط با تعریف حکمرانی خوب و شاخص‌هایی است که بانک جهانی در تعریف خود به آن اشاره کرده است. این مقاله، برخلاف دیگر تحقیقات که به بررسی امنیت ملی از منظر شاخص‌های حکمرانی خوب متمرکز بوده‌اند، تلاش دارد از منظر کاربردی به بررسی موضوع بپردازد. پژوهش بر این باور است که حکمرانی خوب نتیجه هم‌افزایی همه نقش‌آفرینان در عرصه کشورداری است. هرگونه ناهماهنگی در اجزای مختلف ساختارهای امنیتی می‌تواند پیامدهای ناگواری به همراه داشته باشد. برای نمونه، در ماجرای افزایش قیمت بنزین در آبان‌ماه ۱۳۹۸ موضوع از مدت‌ها قبل به صورت تخصصی بررسی شده و شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا به این نتیجه رسیده بود که این تصمیم را اجرایی کند. نهادهای امنیتی و انتظامی نسبت به وقوع رخدادهای احتمالی اعتراضی هشدار دادند؛ یعنی پیش‌بینی می‌شد که احتمال اعتراضات مردمی وجود دارد.

اینکه کدام نهاد یا فردی تصمیم می‌گیرد به صورت ناگهانی آن هم پس از تکذیب‌های مکرر برخی مسئولین در مصاحبه‌های تلویزیونی، قیمت بنزین را افزایش دهد، معلوم نیست یا حداقل برای مردم مشخص نیست. رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور را مسئول می‌داند و خود را بی‌اطلاع معرفی می‌کند و دبیر شورای امنیت کشور نیز با تأخیری چند ماهه، رئیس‌جمهور را غیرمستقیم مسئول ماجرا معرفی می‌کند. در این میان، چه کسی یا نهادی مسئولیت پاسخگویی به قربانیان این حادثه را بر عهده می‌گیرد؟ در تصمیم گرفته شده، امنیت و رفاه و سلامت شهروندان در کجا دیده شده است؟ به عبارتی، پیوست امنیتی این تصمیم چه ملاحظاتی را مدنظر قرار داده است؟ این موضوع و دیگر رخدادهای مشابه در کشور نشان می‌دهد ناهماهنگی در ساختار حکمرانی امنیتی کشور چگونه موضوعی اقتصادی را به مسئله‌ای امنیتی با هزینه‌های زیاد برای کشور تبدیل می‌کند. در ماجرای افزایش قیمت بنزین، هر سه شورای اصلی تصمیم‌گیرنده در امور امنیت داخلی دخیل بوده‌اند؛ هم شورای هماهنگی

اقتصادی سران قوا، هم شورای عالی امنیت ملی و هم شورای امنیت کشور. اما در نهایت، هزینه ناهماهنگی این تصمیم به نظام تحمیل شد.

نکته قابل تأمل اینکه این اتفاق و مشابه آن در اکثر مواقع پیش‌بینی نیز شده، اما در مرحله پیشگیری، اقدام قابل توجهی انجام نشده است. براساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، وظیفه تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی کشور به «شورای عالی امنیت ملی» واگذار شده است. شورای امنیت کشور، یکی از شوراهای فرعی زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی است که مسئولیت امنیت داخلی کشور به آن واگذار شده است. با وجود سابقه طولانی حضور این شورا در ساختار امنیتی کشور و با توجه به اتفاقات رخ داده در کشور، این سؤال مطرح است که شورای امنیت کشور چه نقشی در ساختار امنیتی کشور دارد؟ هدف این مقاله، تحلیل، آسیب‌شناسی و ارزیابی جایگاه شورای امنیت کشور در ساختار حکمرانی امنیت ملی است و برای این منظور، حوزه‌های ساختاری، کارکردی و حقوقی شورا و نسبت آن با دیگر شوراها و نهادهای مسئول در عرصه امنیت داخلی هم‌سنجی شده است.

الف. مبانی نظری

۱. حکمرانی

با وجود اینکه واژه «حکمرانی» یکی از پربسامدترین واژه‌ها در ادبیات علوم سیاسی است، اما هنوز تعریف جامعی که مورد پذیرش همگان قرار گرفته باشد، از آن ارائه نشده است. یکی از تعاریفی که بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد، توسط بانک جهانی ارائه شده است (Holmberg, 2009; Rothstein and Nasiritousi). بر اساس این تعریف، حکمرانی، شیوه اعمال اقتدار به منظور مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور برای تحقق توسعه همه‌جانبه است (The World Bank, 1992:1). در این تعریف، سه مؤلفه وجود دارد که اساس حکمرانی را شکل می‌دهد: ۱. روشی که دولت‌ها با آن انتخاب، نظارت و جایگزین می‌شوند؛ ۲. ظرفیت دولت برای تدوین و اجرای مؤثر سیاست‌های صحیح؛ و ۳. احترام دولت و شهروندان به مؤسساتی که تعاملات اقتصادی و اجتماعی میان آن‌ها را کنترل می‌کنند (Jindra and Vaz, 2019:662).

(Glaser and Glaeser, 2014:2047). همچنین، در این تعریف، شش شاخص برای حکمرانی خوب معرفی شده که در جدول زیر آمده‌اند.

جدول ۱. شاخص‌های حکمرانی خوب در تعریف بانک جهانی

شاخص‌ها	توضیحات
پاسخگویی	این شاخص، حوزه‌هایی را می‌سنجد که در آن افراد، سازمان‌ها و مراکز تصمیم‌گیری در مقابل عملکرد و فعالیت‌های خود متعهد هستند.
ثبات سیاسی و نبود خشونت	این شاخص، برداشت‌های احتمالی را می‌سنجد که بر اساس آنها ممکن است حکومت توسط حرکت‌های مخالف یا به‌وسیله خشونت از جمله تروریسم، متزلزل یا سرنگون شود.
حاکمیت قانون	این شاخص، حوزه‌هایی را می‌سنجد که در آن عاملان، به قوانین جامعه اعتماد دارند و از آنها اطاعت می‌کنند.
کنترل فساد	این شاخص، حوزه‌هایی را می‌سنجد که در آن قدرت عمومی به سود منافع شخصی، چه به شکل عمده و چه به شکل جزئی فساد اعمال می‌شود.
حاکمیت مؤثر (اثربخشی دولت)	میزان استفاده از مهارت‌های فنی و کاری مدیران و میزان کارایی دیوان‌سالاری دولت است.
کیفیت نظارت	این شاخص، توانایی حکومت را در تدوین و اجرای سیاست‌های بی‌عیب و نقص و قوانینی می‌سنجد که اجازه توسعه به بخش خصوصی می‌دهند و آن را ترویج می‌کنند.

Source: Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2010)

بررسی شاخص‌های فوق حاکی از آن است که تعداد زیادی از این شاخص‌ها به جای این که علت باشند، معلول شاخص‌های دیگر هستند (Rothstein and Teorell, 2008). از این رو، می‌توان از شاخص گسترده‌ای برای تعریف حاکمیت استفاده کرد و آن «اثربخشی دولت» است (Holmberg et al., 2009). شاخص اثربخشی دولت، برای به دست آوردن درک از کیفیت خدمات عمومی، کیفیت خدمات اجتماعی و میزان استقلال دولت از فشارهای سیاسی، کیفیت تدوین و اجرای سیاست‌ها و اعتبار تعهد دولت به چنین مواردی قابل بررسی است (Jindra and Vaz, 2019:662). از سوی دیگر، حکمرانی، سه گروه اصلی از کنشگران را شامل می‌شود:

حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی. بر این اساس، واژه حکمرانی در پیوند با دو مفهوم به هم مرتبط «دولت» و «ملت» است. چون این مفاهیم ناظر بر واحد اجتماعی - فضایی در جهان معاصر است، موجودیت کنشگران مذکور با یکدیگر درهم تنیده است. از این رو، حکمرانی بر فرایندی تأکید دارد که در آن با توجه به روابط پیچیده بین کنشگران با اولویت‌ها و سلايق متفاوت، تصمیم‌ها گرفته می‌شود (Doornbos, 2004:9).

حکمرانی، عملی است که به فعلیت‌رسیدن آن لازمه نقش‌آفرینی سه جزء جدایی‌ناپذیر است: ۱. فاعل: کنشگری (اعم از فرد حقیقی یا حقوقی) که عمل حکمرانی را انجام می‌دهد؛ ۲. مفعول: فرد (حقیقی یا حقوقی) یا چیزی که حکم نسبت به او یا آن صادر می‌شود؛ ۳. مکان: ناظر بر قلمرویی است که حکمران در آن توان صدور حکم دارد. با توجه به این سه عنصر، می‌توان گفت حکمرانی، فرایندی است که در آن سازمان‌یابی سیاسی فضا، از هم‌کنشی بین دولت، ملت و سرزمین (فضا) در مسیر تکاملی تضمین می‌شود.

۲. حکمرانی امنیت ملی

حکمرانی واژه عامی است که با پسوندهای مختلفی که در ادامه آن می‌آید، سویه‌های مختلفی به خود می‌گیرد. یکی از این واژه‌ها «امنیت ملی» است. چون هر واژه بار معنایی و مفهومی خاصی را در ذهن متبادر می‌کند، ابتدا این مفهوم قدری تبیین می‌شود. امنیت ملی، از جمله مفاهیمی است که با تحولات زیادی همراه بوده و از رویکرد صرفاً نظامی به رویکرد چندبُعدی تبدیل شده که در آن مسائل اقتصادی، محیط زیست و منابع، مسائل فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و جغرافیایی به مثابه ابعاد نوینی از امنیت تلقی می‌شوند. علاوه بر آن، طیف جدیدی از تهدیدهای غیرنظامی با گستره جهانی پدید آمده که دفع آن‌ها نه تنها به تلاش فراتر از اراده و توان یک دولت نیازمند است، بلکه باعث جابجایی مرجع امنیت نیز شده است (ماندل، ۱۳۷۷: ۱۸). در رویکرد نوین به امنیت ملی، ضمن توجه به بُعد نظامی، بر نقش عوامل داخلی شامل عوامل اقتصادی، زیست محیطی، علم و دانایی، کارآمدی و توان سیاست‌سازی، روابط دولت و ملت (مشروعیت سیاسی) و توان یکپارچه‌سازی (ملت‌سازی) تأکید می‌شود (بوزان، ۱۳۷۸: ۴۰۶).

این رویکرد، امنیت‌زایی و امنیت‌زدایی را ناشی از نقش‌آفرینی کنشگران مختلف فرادولتی و فرودولتی می‌داند که شامل سازمان‌ها و مجامع فروملی مانند گروه‌های قومی، گروه‌های حامی محیط زیست و نهادهای فراملی مانند سازمان‌های جهانی حقوق بشر، رژیم‌های محیط زیست، اتحادیه‌ها و سازمان‌های عمومی و خصوصی بین‌المللی می‌شود؛ که هم برای تأمین امنیت و هم در ایجاد تهدید نقش دارند (کریمی مله، ۱۳۹۱: ۷۰). از این رو، امنیت ملی ناظر بر رابطه دوسویه دولت-جامعه است. این رابطه، مرجع امنیت ملی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. در جریان این تحولات معنایی از امنیت ملی، بوزان نیز هرچند در کتاب «مردم دولت‌ها و هراس» به طور مشخص و جدی از مرجعیت دولت دفاع می‌کند، اما در کتاب «امنیت: چارچوبی نوین برای تجزیه و تحلیل» قائل به مرجعیتی ترکیبی شامل «دولت» و «ملت» است (افتخاری و نصری، ۱۳۸۳: ۳۶). بر این بنیاد، امنیت ملی شامل تعقیب روانی و مادی ایمنی است و اصولاً در حوزه مسئولیت حکومت‌های ملی است تا از بقای رژیم‌ها، نظام شهروندی و شیوه زندگی شهروندان خود در برابر تهدیدهای مستقیم خارجی ممانعت به عمل آورند (ماندل، ۱۳۸۷: ۴۲). با توجه به آنچه در مورد مفهوم حکمرانی و رویکردهای کلاسیک و نوین به امنیت ملی آمد، می‌توان گفت که امنیت نتیجه حکمرانی است. در این میان، حکمرانی امنیت ملی، از رهگذر جذب مشارکت همگانی در فرایند کشورداری تلاش می‌کند به همبستگی ملی، مدیریت بهینه و پایدار سرزمین و کاهش شکاف‌های ناحیه‌ای رهنمون شود. حکمرانی امنیت ملی، به فرایندهایی گفته می‌شود که هدف آن‌ها مدیریت مؤثر فضای جغرافیایی یک ناحیه سیاسی است؛ فضایی که در آن جریانی از افراد، کالاها، خدمات و اطلاعات در کنش متقابل با یکدیگر قرار دارند. از این رو، حکمرانی امنیت ملی نوعی سازماندهی سیاسی فضا است که در آن حکمرانان تلاش می‌کنند با ساماندهی و بارورسازی توانش‌های ناحیه‌ای، زمینه مساعد برای مشارکت مردم در سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را فراهم کنند و از این طریق، به اداره بهتر امور بپردازند.

بر بنیاد چنین ویژگی‌هایی، ساختار حکمرانی امنیت ملی نشان‌دهنده شیوه چینش عناصر کالبدی و کارکردی موجود برای مدیریت مؤثر سرزمین با هدف تأمین منافع ملی است که در آن امنیت، توسعه و رفاه شهروندان در بهترین وضعیت ممکن قرار گیرد.

۳. دولت و امنیت ملی

«دولت» مجموعه‌ای از اندیشه‌ها و ارزش‌هاست که بعضاً به صورت نهادهایی آشکار می‌شود (وینسنت، ۱۳۹۲: ۲۲). همین ارزش‌ها و اندیشه‌هاست که در فلسفه حکومت، به پیوند بین دولت و ملت می‌انجامد. این گویای آن است که جوهر دولت بیشتر سیاسی - اجتماعی است. برخلاف رویکردهای سنتی به قدرت ملی، در رویکرد نوین، به کشورها به عنوان ساختارهای اجتماعی فعال مرکب از دولت، نهادها و کنشگران اجتماعی نگریسته می‌شود. از این رو، عنصر جدیدی تحت عنوان رابطه یک دولت با جامعه خودش برای سنجش قدرت ملی شکل می‌گیرد (تلیس، ۱۳۸۳: ۲۲۸) که از آن برای سنجش درجه انسجام سیاسی - اجتماعی استفاده می‌شود. این شاخص، بیان‌گر نوع رابطه ملت با دولت و ایدئولوژی‌های سیاسی، اقتصادی، مذهبی و اجتماعی است که می‌تواند در خدمت ایده دولت قرار گیرد و با شکل دادن به اندیشه سیاسی حکومت، ارتباط تنگاتنگی با ساختارهای نهادینه دولت برقرار کند (میرحیدر، ۱۳۹۲: ۱۱۹).

از این رو، امنیت ملی به رابطه دولت با محیط داخلی خود مربوط است و تا وقتی که وضع داخلی دولت مشوش باشد، امنیت نخواهد داشت. مفهوم امنیت ملی برای دولت، ناظر بر حفظ استقلال، هویت سیاسی و راه و روش زندگی خود در مقابل تهدیدهای خارجی است (بوزان، ۱۳۸۹: ۱۲۶). بر این بنیاد، سیاست‌گذاری امنیتی وظیفه دولت است و دولت‌ها تعیین‌کننده سیاست امنیت ملی هستند. چون دولت ماهیت سیاسی - اجتماعی دارد، سیاست با تأثیر بر مسائل امنیتی، نفوذ قابل توجهی بر امنیت ملی دارد. در بحث سیاست‌گذاری امنیتی، دو مؤلفه نقش ایفا می‌کنند: اول، در بُعد داخلی، تشخیص اینکه یک موضوع چه زمانی امنیتی یا چه زمانی غیرامنیتی قلمداد شود، مهم است. امنیتی کردن یک موضوع هر چند تمرکز نهادهای مختلف برای مقابله با آن و بسیج امکانات را در پی دارد، هزینه‌های مقابله با موضوع را نیز افزایش می‌دهد. در این حالت، اولویت سیاست‌گذار برطرف کردن شکل بروز یافته رخداد است و کمتر به دلایل بروز مسئله پرداخته می‌شود. در این شیوه، عمدتاً نیروهای انتظامی و نظامی وارد عمل شده و با برخورد سخت سعی در از بین بردن رخداد ضدامنیتی دارند.

چون در این شیوه به علل بروز رخداد کم توجهی می‌شود و تنها به درمان معلول پرداخته می‌شود، احتمال اینکه در آینده نیز این رخداد یا رخداد مشابه آن بروز کند، وجود دارد.

غیرامنیتی سازی موضوعات زمانی مناسب است که کشور از توان فنی، حقوقی و سیاسی لازم برای ریشه یابی علل تهدیدها برخوردار است و ساختارها و قوانین به حدی از بلوغ رسیده‌اند که بتوانند با شناسایی منشأ تهدیدهای احتمالی و برنامه ریزی برای حذف یا کاهش اثرگذاری آن‌ها، مانع بروز رخداد ضدامنیتی شوند. علاوه بر این، به نوع نگرش سیاست گذار به مسئله، آموزش‌های مدیریتی، میزان تعامل سیاست گذار با مردم و نوع برداشت آن از مفهوم امنیت و تهدید نیز بستگی دارد. دوم، اینکه سیاست گذاری امنیتی در ابعاد داخلی و خارجی چه میزان با منابع قدرت، ساختار حکومت، موقعیت جغرافیایی و ویژگی‌های ژئوپلیتیک و نوع ایدئولوژی همسان است؟ هر اندازه سیاست‌های امنیتی آرمان گرایانه تر و رویکردهای فراملی در آن پررنگ تر باشد، واقع گرایی و توجه به واقعیت‌های محیطی کاهش می‌یابد. آرمان گرایی سبب می‌شود به جای ضرورت‌های نظام، به اصالت نظام توجه شود. اصالت محوری، قلمروهای ذهنی گسترده‌ای را در بر می‌گیرد و به ایجاد حاکمیت و بسط ارزش‌ها گرایش دارد؛ در حالی که ضرورت‌های نظام سیاسی اقتضا دارد به تقویت ارکان تشکیل دهنده واحد سیاسی - فضایی توجه شود. به عبارت دیگر، تکیه بر داشته‌ها و توانمندسازی آن‌ها می‌تواند به نوبه خود ارزش‌ها را فراتر از قلمرو مرزها گسترش دهد.

ب. ساختار حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران

ساختار حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران، سلسله‌مراتبی و چندگانه بوده و نهادهای مختلفی برای آن تعریف شده است. در رأس این ساختار، رهبری نظام و پس از آن رئیس جمهور قرار دارد. پس از آن، سازمان‌ها و نهادهای مختلفی که به نوعی در حکمرانی امنیت ملی ایفای نقش می‌کنند، قرار می‌گیرند. این نهادها عبارتند از شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور (شورای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها)، شورای هماهنگی اطلاعات، ستاد کل نیروهای مسلح، سازمان پدافند غیرعامل، سازمان مدیریت بحران کشور و شورای عالی انقلاب فرهنگی. برخی از نهادها و سازمان‌ها، مجموعه‌ای از نهادهای کشوری و لشکری را در بر می‌گیرند و بعضاً یک نهاد یا وزارت خانه به صورت همزمان در چند سازمان عضویت دارد یا ریاست چند سازمان را بر عهده دارد. از این رو، به نظر می‌رسد ضمن اینکه تلاش شده نوعی

تقسیم کار امنیتی بین سازمان‌های مذکور ایجاد شود، اما همپوشانی وظایف و عملکرد آنها در موارد مختلف قابل مشاهده است.

۱. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی همان‌طور که از نامش پیداست، بالاترین سطح سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری درباره مسائل امنیتی کشور است. بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، وظیفه تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی کشور به «شورای عالی امنیت ملی» واگذار شده است. این شورا مهم‌ترین وزنه تصمیم‌گیری در سیاست خارجی و امور دفاعی و امنیتی کشور به شمار می‌آید. بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی ج.ا.ایران، وظایف این شورا عبارتند از:

≠ تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور، در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف رهبر انقلاب؛

≠ هماهنگ کردن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛

≠ بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا^۱ عبارتند از: رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات، حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). به استناد این اصل، شورای عالی امنیت ملی در رأس هرم ساختار حکمرانی امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران بعد از مقام معظم رهبری قرار دارد و ریاست آن با رئیس‌جمهور است. این شورا با بررسی آخرین وضعیت کشور، به هماهنگی (با هدف

۱. هرچند در بند ۴ ماده ۱۴ اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل که در سال ۱۳۹۳ پس از تصویب مقام معظم رهبری در روزنامه‌های رسمی کشور منتشر شده، به عضویت رئیس سازمان در شورای عالی امنیت ملی اشاره شده است. اما در قانون «عضویت رئیس سازمان پدافند غیرعامل کشور در برخی شوراهای عالی» که در سال ۱۳۹۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، نامی از شورای عالی امنیت ملی نیامده است.

پیشگیری) و سیاست‌گذاری (با هدف حفاظت) پرداخته و با تهدیدهای داخلی و خارجی مقابله می‌کند. برابر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی امنیت ملی شوراهای فرعی دارد که ریاست آن بر عهده رئیس‌جمهور یا فردی است که توسط رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود. تاکنون به جز شورای امنیت کشور، شورای فرعی دیگری از سوی شورای عالی امنیت ملی تشکیل نشده است.

شورای هماهنگی اطلاعات به ریاست وزیر اطلاعات که بر اساس قانون تأسیس وزارت اطلاعات تشکیل شده، نیز به عنوان هماهنگ‌کننده دستگاه‌های اطلاعاتی (جامعه اطلاعاتی کشور) و تحت نظارت شورای عالی امنیت ملی قرار دارد که در چارچوب سیاست‌ها و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی فعالیت می‌کند و نقش بازوی اطلاعاتی شورای عالی امنیت ملی را دارد. آنچه از قوانین برمی‌آید، بعد از شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور، یکی از مهم‌ترین نهادهای تصمیم‌گیری در حوزه حکمرانی امنیت ملی است و شوراهای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها به عنوان بازوهای رصد و مدیریت امنیتی آن در سراسر کشور به‌شمار می‌آیند.

۲. سازمان مدیریت بحران کشور

این سازمان به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذیربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار تشکیل شده است. می‌توان گفت این سازمان به بُعد امنیت زیست محیطی با منشأ عوامل محیط طبیعی (سیل، زلزله، طوفان و دیگر رخدادهایی که در حوزه بلایای طبیعی قلمداد شود) توجه دارد. در قانون این سازمان، «مخاطره» پدیده طبیعی یا کنش انسانی (به جز موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی) است که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به بحران و حادثه خسارت‌بار شود. این تعریف تا حدود زیادی حدود فعالیت این سازمان را مشخص کرده و موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی را از آن مستثنی کرده است.

در مجموع، با توجه به آنچه در شرح وظایف این سازمان آمده، می‌توان گفت در حوزه امنیت داخلی به مقابله با مخاطرات طبیعی می‌پردازد. بر اساس قانون مدیریت بحران کشور، سازمان در صف و ستاد، زیرمجموعه وزارت کشور است. رئیس جمهور یا معاون اول رئیس جمهور به‌عنوان رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور و وزیر کشور به‌عنوان نایب رئیس شورا است و رئیس سازمان نیز با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت وزیران و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود. در استان‌ها و شهرستان‌ها نیز این سازمان زیر نظر استاندار و فرماندار متناسب با شرایط منطقه‌ای فعالیت می‌کند.

۳. سازمان پدافند غیرعامل

سازمان پدافند غیرعامل به‌عنوان نهادی حاکمیتی (لشکری و کشوری) در زیرمجموعه ستاد کل نیروهای مسلح کشور تشکیل شده است. در اساسنامه این سازمان، پدافند غیرعامل، مجموع اقدام‌های غیرمسلحانه‌ای است که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، تسهیل مدیریت بحران، ارتقای پایداری ملی در برابر انواع تهدیدها و اقدامات خصمانه دشمن می‌شود. این تهدیدها شامل تهدیدهای نظامی، سایبری، زیستی (انسان، دام، کشاورزی، مواد غذایی و دارویی، آب، محیط زیست و منابع طبیعی)، پرتوی، شیمیایی و اقتصادی می‌شود. قانون تشکیل این سازمان هنوز به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده، اما آن‌گونه که در شرح وظایف آن آمده، بر حوزه امنیت داخلی متمرکز است و حدود اختیارات آن از سازمان مدیریت بحران کشور بسیار فراتر است. با این حال، مقابله با تهدیدهای طبیعی (زلزله، سیل، آتشفشان، خشکسالی، سرما و...) که جزء حوادث طبیعی و غیرمترقبه هستند، در حوزه مسئولیتی این سازمان قرار نمی‌گیرد.

از این رو، تمام مسائل حوزه امنیت ملی به جز مسائل زیست محیطی با منشأ عوامل طبیعی، در حوزه مسئولیت آن قرار دارد. این سازمان در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح قرار می‌گیرد و فرمانده ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس شورای عالی و رئیس سازمان به پیشنهاد رئیس ستاد کل نیروهای مسلح و با توشیح و حکم مقام معظم رهبری منصوب می‌شود. بر اساس اساسنامه‌ای که در سال ۱۳۹۳ در روزنامه‌های رسمی کشور منتشر شده، وزیر کشور، وزیر

دفاع، معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، رئیس کمیسیون امنیت ملی مجلس شورای اسلامی و یکی از معاونین ستاد کل نیروهای مسلح از اعضای شورای عالی هستند و تصمیم‌های شورا برای کلیه دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا است. مسئولیت پدافند غیرعامل در دستگاه‌های اجرایی به عهده رئیس دستگاه و در استان‌ها به عهده استانداران است که قابل تفویض به یکی از معاونین آن‌ها نیز است.

۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی

بر اساس قانون، جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب سال ۱۳۷۶ این شورا به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام به شمار می‌آید و تصمیم‌ها و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است. با توجه به تعریف امنیت ملی، دولت‌ها وظیفه دارند از نظام شهروندی و شیوه زندگی شهروندان خود در برابر تهدیدهای مستقیم خارجی صیانت کنند. از این رو، می‌توان گفت بُعد فرهنگی امنیت ملی در کشور به شورای عالی انقلاب فرهنگی واگذار شده است. شورای عالی با مأموریت تصحیح و ارتقای فرهنگ و سازماندهی امور فرهنگی، برای حفظ استقلال و تحکیم و تعمیق تدین و فرهنگ دین‌باوری و در راستای تحقق تمدن نوین اسلامی فعالیت می‌کند. اهداف تشکیل شورا عبارتند از:

≠ گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اعتلای فرهنگ عمومی؛

≠ ترکیه محیط‌های علمی و فرهنگی از افکار مادی و نفی مظاهر و آثار غرب‌زدگی از فضای فرهنگ جامعه؛

≠ تحول دانشگاه‌ها و مدارس و مراکز فرهنگی و هنری بر اساس فرهنگ صحیح اسلامی و گسترش و تقویت هرچه بیشتر آنها برای تربیت متخصصان متعهد و اسلام‌شناسان متخصص و مغزهای متفکر و وطن‌خواه و نیروهای فعال و ماهر و استادان و مربیان و معلمان معتقد به اسلام و استقلال کشور؛

≠ تعمیم سواد و تقویت و بسط روح تفکر و علم‌آموزی و تحقق و استفاده از دستاوردها و تجارب مفید دانش بشری برای نیل به استقلال علمی و فرهنگی؛
≠ حفظ و احیاء و معرفی آثار و مآثر اسلامی و ملی؛
≠ نشر افکار و آثار فرهنگی و انقلاب اسلامی و ایجاد و تحکیم روابط فرهنگی با کشورهای دیگر به‌ویژه با ملل اسلامی.

شورای عالی انقلاب فرهنگی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت روسای دیگر قوا و تعدادی از وزاری هیئت دولت و مجموعه‌های فرهنگی و اعضای حقیقی تشکیل می‌شود. یکی از زیر مجموعه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای فرهنگ عمومی است که با توجه به آیین‌نامه‌های مصوب، وظایف آن تا حد زیادی با شورای عالی انقلاب فرهنگی مشابه است و در استان‌ها، امام جمعه استان و در شهرستان‌ها نیز امام جمعه شهرستان مسئول برگزاری آن هستند.

۵. شورای امنیت کشور

برابر اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای امنیت کشور یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی است که شرح وظایف و تشکیلات آن در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. بر اساس ماده ۱ قانون، این شورا به منظور بررسی جریان‌ها و پیشامدهای عمده و اساسی امنیت داخلی و اتخاذ تصمیم‌ها و تدابیر هماهنگ در راستای پیشگیری و مقابله با مسائل مربوط به آن، به مسئولیت وزیر کشور عهده‌دار وظایف زیر است:

الف. جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی - سیاسی - اجتماعی کشور جهت بهره‌برداری سریع به منظور ترسیم وضع موجود و پیش‌بینی تحولات آتی؛
ب. برقراری ارتباط با شورای تأمین استان‌ها و دریافت گزارش‌های نوبه‌ای از وضع امنیتی، سیاسی، اجتماعی هر استان؛

ج. مشخص کردن سیاست‌های عام امنیت داخلی کشور در چهارچوب قوانین مصوبه؛
د. تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت داخلی کشور در چهارچوب وظایف قانونی آنها؛

ه. پیگیری و ارزیابی نتایج حاصله از اجرای تصمیم‌های گرفته‌شده در شورا؛
 و. هماهنگ کردن موارد مشترک با شورای عالی امنیت ملی.

ماده ۲. امنیت کشور و حفاظت از شخصیت‌ها و اماکن و تأسیسات بر عهده وزارت کشور است و در مواقع لزوم، ارتش و سپاه باید هماهنگ با وزارت کشور در حفظ و برقراری امنیت داخلی کشور عمل کنند.

همان‌طور که در این مصوبه آمده، حیطة اختیارات و مسئولیت‌های این شورا حوزه «امنیت داخلی» است که برای پیش‌بینی و مقابله با هرگونه تهدیدی در سطح داخلی باید برنامه‌ریزی و اقدام کند.

با توجه به بند الف شرح وظایف، شورای امنیت کشور کمیسیون‌های تخصصی مختلفی نیز در زیرمجموعه خود دارد که این کمیسیون‌ها هم بنا به ضرورت و هم به صورت دوره‌ای با حضور مسئولین دیگر نهادهای مرتبط با موضوع تشکیل می‌شود و مسائل مخصوص به آن موضوع را رسیدگی و تصمیم‌هایی نیز اتخاذ می‌شود. این کمیسیون‌ها شامل کمیسیون اقوام و مذاهب، کمیسیون کارگری، کمیسیون دانشجویی، کمیسیون گردشگری و... است. این کمیسیون‌ها در سطوح مختلف سلسله‌مراتبی در شهرستان‌ها، استانی و ملی تشکیل می‌شود و نتایج آن به سطوح بالاتر ارسال می‌شود.

اعضای شورای امنیت کشور با اعضای شورای عالی امنیت ملی شباهت زیادی دارد. برابر مصوبه مجلس شورای اسلامی این اعضا شامل وزیر کشور، یکی از مشاوران مقام رهبری در شورای عالی امنیت ملی به تعیین آن شورا، رئیس ستاد مشترک ارتش، فرمانده کل سپاه پاسداران، مسؤول اطلاعات کل کشور و فرمانده نیروی انتظامی است.

تبصره ۱. وزیر کشور می‌تواند یک نفر از اعضای کمیسیون شوراها و داخلی مجلس شورای اسلامی و دادستان کل کشور و دادستان کل انقلاب را برای شرکت در جلسه شورای امنیت کشور دعوت کند. چنانچه موضوع مورد بررسی در جلسه شورا به دستگاه اجرایی خاصی ارتباط داشته باشد، دعوت از بالاترین مقام اجرایی مربوط الزامی است.

برابر قانون، شورای امنیت کشور زیرمجموعه‌هایی در سطوح استانی، شهرستانی و بخش‌های با جمعیت بالای صد هزار نفر دارد که تحت عنوان «شورای تأمین» شناخته می‌شوند.

وظایف شورای تأمین استان‌ها عبارتند از:

الف. جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارش‌ها و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان؛

ب. گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور؛

ج. ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور؛

د. تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان در چهارچوب وظایف قانونی هر یک از آنها؛

ه. برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه.

شورای تأمین شهرستان نیز با وظایف مشابه شورای تأمین استان در سطح شهرستان انجام وظیفه می‌کند. مسئولیت شورای تأمین در استان به عهده استاندار و در شهرستان به عهده فرماندار و در بخش‌ها به عهده بخشدار است. با وجود شرح وظایف مشخص شده برای شوراهای تأمین، همچون شورای امنیت کشور، حضور اعضا در جلسات شورا صرفاً جنبه مشورتی در امور امنیتی دارد و حق تصمیم‌گیری در شورای امنیت کشور با وزیر کشور و در شوراهای تأمین نیز با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار و بخشدار) است.

برابر آنچه از قانون برداشت می‌شود، شرح وظایف این شورا در مقایسه با سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان پدافند غیرعامل از جامعیت بیشتری برخوردار است. هرچند وزیر کشور هم نایب رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور و هم رئیس شورای امنیت کشور است، سازمان مدیریت بحران کشور در قبال رخدادهای نظامی - امنیتی و اجتماعی مسئولیتی ندارد. از سوی دیگر، هرچند شرح وظایف سازمان پدافند غیرعامل نیز در حوزه‌های دفاعی - امنیتی فراگیر است، چون فرماندهان ارتش، سپاه و نیروی انتظامی در شورای امنیت کشور حضور دارند، به نظر می‌رسد شورای امنیت کشور می‌تواند وظایفی را برای آنها مشخص کند.

طبق قانون، شورای امنیت کشور باید هر دو هفته یک بار جلسات منظمی برگزار و به بررسی جریان‌ها و پیشامدهای عمده و اساسی امنیت داخلی پرداخته و برای پیشگیری و مقابله با آن، هماهنگی و تصمیم‌گیری کند. بر اساس قانون، این شورا به واسطه شوراهای تأمین در سطح استان‌ها، شهرستان‌ها و بخشدارها، در هر لحظه از تمام رخدادهای مهم در سراسر کشور مطلع بوده و توان تصمیم‌گیری دارد. با توجه به بند «و» از ماده ۱ قانون شرح وظایف و

تشکیلات شورای امنیت کشور مبنی بر هماهنگ کردن موارد مشترک با شورای عالی امنیت ملی، به نظر می‌رسد شورای امنیت کشور در مورد مسائل امنیت داخلی از قدرت لازم برای تصمیم‌گیری برخوردار است. ترکیب اعضای شورا آن‌چنان که در قانون مشخص شده، ترکیبی از نهادهای انتصابی و نهادهای انتخابی است. با توجه به اینکه مسئولیت شورا با وزیر کشور به عنوان یکی از اعضای هیئت دولت است و حضور دیگر اعضا بیشتر جنبه مشورتی دارد، نقش نهادهای انتخابی در شورای امنیت کشور پررنگ‌تر است.

ج. ارزیابی و آسیب‌شناسی شورای امنیت کشور

آسیب‌شناسی و ارزیابی هر مجموعه‌ای نیازمند دسترسی به اسناد مربوط به کل فعالیت‌های آن مجموعه است. این در حالی است که بنا به شرایط خاص شورای امنیت کشور، امکان دسترسی به مصوبات و جلسات آن وجود ندارد. از این رو، در این بخش، از نظر ساختاری، کارکردی و حقوقی به بررسی عملکرد شورا با توجه به حوادث و رخدادهای امنیتی پرداخته می‌شود.

۱. آسیب‌شناسی ساختاری

ساختار حکمرانی امنیت ملی نشان‌دهنده شیوه‌چینش عناصر کالبدی و کارکردی موجود برای مدیریت مؤثر سرزمین با هدف تأمین منافع ملی است که در آن امنیت، توسعه و رفاه شهروندان در بهترین وضعیت ممکن قرار گیرد. «مدیریت مؤثر فضای ملی» در حوزه حکمرانی امنیت ملی را می‌توان در قالب شاخص‌هایی همچون «پیش‌بینی»، «پیشگیری»، «حفاظت»، «مقابله» و «احیا» مورد ارزیابی قرار داد. شاخص پیش‌بینی ناظر بر آن است که ساختار نهادی موجود تا چه اندازه بر عوامل و منشأ تهدیدهای امنیت ملی آشنا است و از چه زمانی توانسته وقوع آن را پیش‌بینی کند؟ پیشگیری می‌گوید چه سیاست‌های برای مقابله با تهدید قبل از بروز آن در حوزه آفندی و پدافندی تدبیر و اجرا شده؛ به گونه‌ای که توانسته مانع از بروز تهدید شود یا از میزان پیامدهای نامناسب آن فرو کاهد. حفاظت و مقابله، از نوعی هم‌زمانی در کنش نهادی در مقابل تهدید سخن می‌گوید. حفاظت، ناظر بر میزان توان

مقاومت در مقابل تهدید است و مقابله، به توان بازدارندگی از طریق از بین بردن منشأ تهدید یا عوامل تقویت‌کننده تهدید اشاره دارد.

احیا یا بازسازی نیز ناظر بر آن است که بعد از بروز تهدید، خسارت‌های وارده بر حوزه امنیت ملی چگونه بازسازی، ترمیم و احیا می‌شود. بدیهی است با توجه به تنوع ابعاد امنیت ملی در حوزه‌های نظامی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی، هر یک از این شاخص‌ها در هر بُعد قابل بررسی و ارزیابی است. هرچند تحلیل ساختار حکمرانی امنیت ملی بر اساس شاخص‌های یادشده نیازمند دسترسی به داده‌هایی است که به دلیل طبقه‌بندی، امکان دسترسی به آن برای این گزارش وجود ندارد، اما تلاش شده در بخش نتیجه‌گیری عملکرد شورای امنیت کشور، بر اساس این شاخص‌ها، هرچند مختصر ارزیابی شود. در این بخش، به هم‌سنجی نسبت شورای امنیت کشور با دیگر نهادهای مؤثر در حکمرانی امنیت ملی (همچون شورای عالی امنیت ملی، وزارت کشور، سازمان پدافند غیرعامل، سازمان مدیریت بحران و شورای عالی انقلاب فرهنگی) توجه شده و آسیب‌های موجود در ساختار حکمرانی امنیت ملی تحلیل شده است.

۱-۱. نسبت شورای امنیت کشور با شورای عالی امنیت ملی

مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای امنیت کشور زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی است. از نظر ترکیب اعضا، میان شورای عالی امنیت ملی و شورای امنیت کشور تفاوت چندانی وجود ندارد. شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و بالاترین مقام‌های مسئول از نهادهای عضو در آن شرکت می‌کنند. از میان اعضای شورای عالی امنیت ملی، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، وزیر امور خارجه و رئیس سازمان و برنامه و بودجه در شورای امنیت کشور حضور ندارند. این موضوع سبب شده که تفاوت چندانی میان این دو وجود نداشته باشد. به نظر می‌رسد شباهت زیاد ترکیب اعضا در این دو شورا سبب کاهش میزان تعاملات بین آنها شود یا ممکن است اعضا در زمان حضور در جلسات شورای عالی امنیت ملی در مورد مسائل مرتبط با امنیت داخلی نیز تصمیماتی بگیرند که از نظر قانونی در حیطه اختیارات شورای امنیت کشور نیز است.

۲-۱. نسبت شورای امنیت کشور با شورای هماهنگی اطلاعات

شورای هماهنگی اطلاعات، یکی دیگر از شوراهای زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی است. در شرح وظایف این شورا آمده که موارد مشترک را با شورای امنیت کشور هماهنگ کند. با وجود اینکه رئیس شورای امنیت کشور که تصمیم گیرنده نهایی در آن شورا است، در جلسات شورای هماهنگی اطلاعات نیز حضور دارد، این هماهنگی به چه صورت انجام می‌شود؟ وقتی وزیر کشور مکاتباتی را از شورای هماهنگی اطلاعات دریافت می‌کند که خود در آن جلسه حضور داشته و از فرایند تصمیم‌گیری آن مطلع است، چه واکنشی را نسبت به آن نشان می‌دهد؟ اقدام می‌کند؟ بایگانی می‌کند؟ پاسخ مثبت یا منفی می‌دهد؟ اگر نظر مخالفی داشته که در جلسه شورای هماهنگی اطلاعات به آن توجهی نشده، اینجا نظر خود را اعمال می‌کند؟! اینکه نظر خود را در قالب مصوبه شورای امنیت کشور برای وزیر اطلاعات ارسال می‌کند و از او می‌خواهد آن را اجرایی کند؟ اگر شورای امنیت کشور یا شورای هماهنگی اطلاعات به ترتیب وظیفه‌ای را برای وزیر اطلاعات و وزیر کشور تعیین کنند، آیا این وزیران می‌توانند این وظایف را به اعضای زیرمجموعه شورای امنیت خود واگذار کنند؟ طبق قانون، شورای هماهنگی اطلاعات برای ایجاد هماهنگی سازمان‌های اطلاعاتی با یکدیگر تشکیل می‌شود، وزیر کشور رئیس کدام جامعه اطلاعاتی است که باید در جلسات شرکت کند؟

۳-۱. نسبت شورای امنیت کشور با وزارت کشور

در تعیین مأموریت‌ها و وظایف اصلی وزارت کشور آمده است: «تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظم و آرامش در کشور و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی و نظامی و حفاظت از مرزها». به نظر نمی‌رسد این مأموریت وزارت کشور چندان تفاوتی با وظایف شورای امنیت کشور داشته باشد. از این رو، فرضیاتی را در مورد نسبت این دو مجموعه می‌توان طرح کرد: اول، شورای امنیت کشور بازوی مشورتی وزیر کشور است؛ دوم، شورای امنیت کشور نهادی است که برای کمک به انجام مأموریت‌های وزارت کشور تشکیل شده است؛ و سوم، اینکه برای تسهیل در هماهنگی بین دستگاه‌های متولی امنیت داخلی، شورای امنیت کشور تشکیل شده است. فرض اول با توجه به متن قانون وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور منطقی به نظر

می‌رسد؛ چون در قانون، وظیفه تصمیم‌گیری به وزیر کشور واگذار شده و حضور دیگر افراد در جلسه جنبه مشورتی دارد. فرض دوم نیز از این نظر منطقی است که وزارت کشور مسئول تأمین و حفظ امنیت داخلی و استقرار نظم و آرامش در کشور است. تعدد وظایف و گستردگی و اهمیت امور محوله به وزارت کشور سبب شده تا نهادهای کمکی برای وزارت کشور ایجاد شود. فرض سوم ناظر بر بخش دیگری از وظایف وزارت کشور است که باید بین دستگاه‌های اطلاعاتی، انتظامی و نظامی برای استقرار امنیت داخلی هماهنگی ایجاد کند. از این رو، شورای امنیت کشور نهادی است که با مسئولیت وزارت کشور این مهم به انجام رسد.

با وجود این، در صورت توجه به فرض اول، تنزل جایگاه دیگر اعضای شورا به سمت مشاور ممکن است سبب ناخرسندی اعضا شده باشد، آن هم مجموعه‌هایی مانند قوه قضائیه، وزارت اطلاعات و فرماندهان نظامی و انتظامی که هر کدام از جایگاه بالایی در حوزه‌های قضایی، امنیتی و نظامی برخوردارند. چنانچه فرض دوم مورد توجه قرار گیرد، وظایف ذاتی این نهادها چگونه عملیاتی می‌شود؟ یعنی این سازمان‌ها بین وظایف ذاتی خود و وظایفی که از سوی شورای امنیت کشور به آنها محول می‌شود، کدام را باید اجرا کنند؟ الویت با کدام است؟ اگر روش‌های متفاوتی برای رسیدن به هدف مشترک داشته باشند، کدام روش مقدم‌تر است؟ در فرض سوم، دستگاه‌های نظامی و انتظامی از طریق ستاد کل نیروهای مسلح تحت امر فرماندهی معظم کل قوا هستند. ممکن است که اختیاراتی از سوی ایشان برای اداره نیروی انتظامی به وزیر کشور تفویض شده باشد، اما در مورد نیروهای نظامی (سپاه و ارتش) چنین تفویضی مشاهده نشده است. در این صورت، وزارت کشور در ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظامی و انتظامی با مشکل جدی روبرو می‌شود. این مشکل در شورای امنیت کشور ممکن است مشاهده شود؛ به‌ویژه که نقش این نیروها در شورای امنیت کشور نقش مشورتی است.

۴-۱. نسبت شورای امنیت کشور با سازمان مدیریت بحران کشور

مطابق قانون، شورای امنیت کشور وظیفه دارد جریان‌ها و پیشامدهای عمده و اساسی امنیت داخلی را بررسی و تصمیم‌ها و تدابیر هماهنگ در راستای پیشگیری و مقابله با مسائل مربوط به آن را اتخاذ کند. سازمان مدیریت بحران نیز موظف است به پیش‌بینی و پیشگیری و مقابله با

مخاطرات ناشی از پدیده طبیعی یا کنش انسانی به جز موارد نظامی- امنیتی و اجتماعی بپردازد. وزیر کشور هم رئیس شورای امنیت کشور و هم نایب رئیس شورای مدیریت بحران است و مطابق بند پ ماده ۱۱ قانون سازمان مدیریت بحران، در صورتی که بحران جنبه ملی پیدا کند، وزیر کشور ضمن اعلام شرایط اضطراری، فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را به عهده می‌گیرد. همچنین، بر اساس تبصره ۲ بند پ ماده ۱۱ وزیر کشور فرمانده عملیات پاسخ به بحران در شهر تهران است. اینکه امنیت داخلی، بحران‌های ناشی از مخاطرات طبیعی و انسانی را در بر می‌گیرد، مسئله دور از ذهنی نیست، اما به نظر می‌رسد یکی از دلایل تشکیل سازمان مدیریت بحران و محول کردن این وظیفه به آن، سهولت هماهنگی بین دستگاه‌ها برای به‌کارگیری تمام امکانات موجود برای مقابله با بحران‌های ناشی از بلایای طبیعی است.

برخی نیز بر این باورند که وجود مشکلات متعدد در اجرای مصوبات شورای امنیت کشور یا وزارت کشور در مورد مقابله با بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی و افزایش سرعت عمل مقابله با آن و بسیج هرچه سریع‌تر امکانات، از مهم‌ترین دلایل تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بوده است. البته گستردگی رخدادهای برخاسته از بلایای طبیعی در کشور، لزوم تشکیل چنین سازمانی را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. از سوی دیگر، این باعث می‌شود دیگر دستگاه‌هایی که در شورای امنیت کشور حضور ندارند، نسبت به حوادث مرتبط با حوزه کاری خود احساس مسئولیت بیشتری داشته و نسبت به رفع آن همت گمارند. با این حال، در مورد چگونگی تعامل این دو مجموعه با یکدیگر، مطلبی نیامده است. آیا شورای امنیت کشور می‌تواند مصوبه‌ای برای سازمان مدیریت بحران داشته باشد؟ با توجه به قانون سازمان مدیریت بحران کشور، به نظر می‌رسد شورای امنیت کشور در حیطه اختیارات این سازمان ورود نمی‌کند و بنابراین، مسئولیتی را نیز نخواهد پذیرفت.

در استان‌ها و شهرستان‌ها نیز این دو شورا همپوشانی‌هایی با هم دارند و استانداران و فرمانداران هم ریاست شورای تأمین و هم ریاست سازمان مدیریت بحران کشور را برعهده دارند. البته می‌توانند ریاست سازمان مدیریت بحران را به یکی از معاونین خود واگذار کنند که در بیشتر مواقع چنین است. با وجود این، هم در سطح ملی و هم در سطح استان‌ها و شهرستان‌ها، شورای امنیت کشور و شورای تأمین از جایگاه بالاتری نسبت به سازمان مدیریت بحران در ساختار حکمرانی امنیت ملی برخوردار است.

۱-۵. نسبت شورای امنیت کشور با سازمان پدافند غیر عامل

شورای امنیت کشور زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی است که ریاست آن با رئیس جمهور است و سازمان پدافند غیرعامل در تابعیت ستادکل نیروهای مسلح قرار دارد و در راستای تحقق تدابیر و منویات و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و در چارچوب قوانین نیروهای مسلح و سایر قوانین و مقررات مربوطه کشور فعالیت می‌کند. چون هنوز قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده، اساسنامه سازمان ملاک عمل آن است. چند نکته در مورد نسبت شورای امنیت کشور و سازمان پدافند غیرعامل قابل توجه است:

- ≠ رئیس شورای امنیت کشور، عضو سازمان پدافند غیرعامل است.
- ≠ مطابق اساسنامه، مصوبات سازمان پدافند غیرعامل برای کلیه دستگاه‌ها و نهادها لازم‌الاجراست. در قانون اختیارات شورای امنیت کشور مطلبی در این مورد مشاهده نشد، اما ظاهراً دستورالعمل‌هایی صادر شده که در آن بر لزوم اجرای مصوبات شورای امنیت کشور نیز تأکید شده است.
- ≠ در اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل، به عضویت رئیس سازمان در شورای عالی امنیت ملی اشاره شده و بدون این که نامی از شورای امنیت کشور در اساسنامه آورده شود، به عضویت رئیس سازمان پدافند غیرعامل در دیگر شوراهای عالی کشور اشاره شده است.
- ≠ در اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل، این سازمان به عنوان سازمانی حاکمیتی (لشکری و کشوری) قلمداد شده است.
- ≠ از جمله وظایف سازمان پدافند غیرعامل، افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، تسهیل مدیریت بحران، ارتقای پایداری ملی در برابر انواع تهدید و اقدامات خصمانه دشمن عنوان شده است. از این رو، نقطه ثقل مسئولیت هر دو مجموعه، امنیت داخلی است. البته برای فعالیت‌های سازمان پدافند غیرعامل، محدودیتی برای مقابله با بحران‌های ناشی از بلایای طبیعی تعیین شده است.
- ≠ همچون سازمان مدیریت بحران کشور، مسئولیت سازمان پدافند غیرعامل در سطح استان‌ها با استانداران است.

از نظر قانونی، بین سازمان پدافند غیرعامل و شورای امنیت کشور همپوشانی وظایف وجود دارد و هر دو مجموعه، حوزه کاری مشابهی دارند. در ماده ۲ شرح وظایف شورای امنیت کشور آمده: «امنیت کشور و حفاظت از... اماکن و تأسیسات بر عهده وزارت کشور است...» که در اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل نیز به شکل دیگری به این موضوع اشاره شده است. در اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل، پیش بینی و پیشگیری از اولویت بالاتری برخوردار است. البته از اساسنامه چنین برمی آید که محوریت کار سازمان پدافند غیرعامل، انجام اقدامات پیشگیرانه و آگاه سازی دستگاهها و جامعه در برابر انواع تهدیدهای دشمن است. با این حال، همچون سازمان مدیریت بحران کشور، نیاز به مجموعه ای تخصصی همچون سازمان پدافند غیرعامل در کشور احساس می شود؛ چون شورای امنیت کشور از توان تخصصی لازم در این حوزه برخوردار نیست. یکی از مشکلاتی که ممکن است از نظر ساختاری بروز کند، این است که تصمیم های این مجموعه ها برای یکدیگر چه حکمی دارد؟ آیا باید شورای امنیت کشور تصمیم های سازمان پدافند غیرعامل را اجرا کند یا برعکس؟

این دو مجموعه، رابطه ساختاری مشخصی با یکدیگر ندارند؛ یکی، زیرمجموعه شورای عالی امنیت ملی و رئیس جمهور و دیگری، در تابعیت ستادکل نیروهای مسلح و مقام معظم رهبری است. اینکه سازمان پدافند غیرعامل خود را نهادی حاکمیتی معرفی کرده، به چه مفهوم است؟ چنین برداشتی می شود که از دیگر نهادها جایگاه بالاتری دارد. اینکه در اساسنامه، سازمان پدافند غیرعامل عضو شورای عالی امنیت ملی معرفی شده و نامی از شورای امنیت کشور آورده نشده است، نشانه چیست؟ ممکن است منظور این است که سازمان در جایگاه بالاتری از شورای امنیت کشور قرار دارد. وقتی رخدادی در داخل کشور تحت تاثیر تحرکات دشمن رخ دهد، کدام یک از این دو مجموعه نقش محوری در رسیدگی به آن را بر عهده دارند؟ نیروهای نظامی که در هر دو نهاد عضو هستند، دستورالعمل های کدام را اجرا می کنند؟ آیا هر دو نهاد جلسات جداگانه ای برگزار می کنند؟ یعنی مثلاً فرماندهان نظامی ساعاتی از روز در جلسه شورای امنیت کشور و ساعاتی دیگر را در جلسات سازمان پدافند غیرعامل به بحث و بررسی موضوع می پردازند؟ در این صورت، چه زمانی و چگونه این تصمیم ها را اجرا می کنند؟

در سطح استانی، موضوع به شکل دیگری خود را نشان می‌دهد. در آنجا استاندار مسئولیت سه مجموعه را برعهده دارد و رئیس شورای تأمین، رئیس سازمان مدیریت بحران و مسئول سازمان پدافند غیرعامل است. چون هر سه مجموعه توسط استانداری مدیریت می‌شود، بیشتر تمرکز استانداران بر شورای تأمین است. طبق قانون، استاندار می‌تواند مسئولیت سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان پدافند غیرعامل را به یکی از معاونین خود واگذار کند، اما چون رئیس هر دستگاه اجرایی مسئول پدافند غیرعامل در دستگاه اجرایی خود است، استانداران کمتر به این موضوع می‌پردازند. همچنین، چون استانداران نماینده عالی دولت در استان‌ها به شمار می‌آیند، طبیعی است که گرایش بیشتری به سوی شورای امنیت کشور داشته باشند. البته این سؤال که چرا مسئولیت سازمان پدافند غیرعامل در استان‌ها به استانداران واگذار شده نیز قابل تأمل است. با این حال، به نظر می‌رسد موضوع پدافند غیرعامل در استان‌ها موضوعی مغفول مانده است.

۱-۶. نسبت شورای امنیت کشور با شورای عالی انقلاب فرهنگی

هرچند از نظر رابطه مفهومی، موضوعات فرهنگی از ابعاد امنیت ملی به شمار می‌آیند، اما از نظر ساختاری شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبتی با شورای امنیت کشور ندارد. البته شرح وظایف مشابهی برای هر دو نهاد وجود دارد. شورای امنیت کشور در حوزه امنیت اجتماعی برای مقابله با آسیب‌های اجتماعی و اخلاقی و به منظور حفاظت از ارزش‌های اجتماعی و باورهای دینی «کمیسیون ارتقاء امنیت اجتماعی و اخلاقی» را در زیرمجموعه خود دارد. علاوه بر این، در سال ۱۳۸۹ نیز «کمیسیون بررسی مسائل اجتماعی» را به مرکز امور اجتماعی وزارت کشور تفویض کرده است. البته در سال ۱۳۸۰ «شورای اجتماعی کشور» با تصویب هیئت وزیران تشکیل شده است. علاوه بر این، در سال ۱۳۸۰ رئیس‌جمهور وقت طی حکمی به وزیر کشور، تشکیل «ستاد صیانت از حریم امنیت عمومی و ترویج فرهنگ عفاف و حجاب» را ابلاغ کرده است. این ستاد شامل سه کارگروه صیانت از حریم عمومی و حقوق شهروندی، ارتقای امنیت اجتماعی و ترویج فرهنگ عفاف و حجاب است.

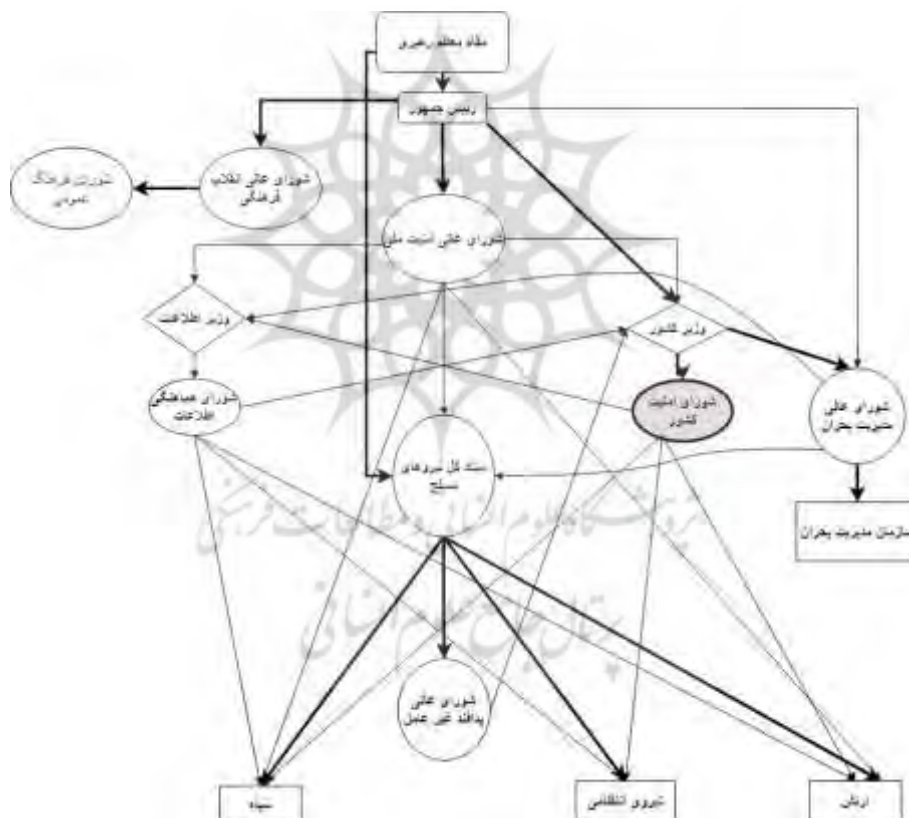
در سال ۱۳۹۴ با توجه به همپوشانی شرح وظایف سه مجموعه فوق و به منظور دستیابی به اهداف مندرج در قوانین و استنادات تصمیم گرفته می‌شود که موضوعات ارتقای امنیت

اجتماعی تنها در «کمیسیون ارتقاء امنیت اجتماعی و اخلاقی» مطرح و از تشکیل سایر کارگروه‌ها و کمیسیون‌های مشابه خودداری شود. با وجود این، در لیست اعضای این کمیسیون، رئیس دبیرخانه شورای اجتماعی کشور، رئیس دبیرخانه ستاد صیانت از حقوق شهروندی و رئیس دبیرخانه شورای امنیت کشور مشاهده می‌شود. از این رو، علاوه بر شورای عالی انقلاب فرهنگی و زیرمجموعه آن، شورای فرهنگ عمومی، سه نهاد دیگر نیز با شرح وظایف مشابه وجود دارد که به حوزه‌های امنیت فرهنگی و اجتماعی رسیدگی می‌کنند. در شورای عالی انقلاب فرهنگی، روسای قوا و تعدادی از وزرا و مسئولین نهادها و سازمان‌های فرهنگی حضور دارند و جلسات با ریاست رئیس‌جمهوری برگزار می‌شود. در حالی که جلسات شورای امنیت کشور به عنوان نهاد تخصصی امنیت داخلی با مسئولیت وزیر کشور برگزار می‌شود و نمایندگانی از قوای دیگر در آن حضور دارند.

از این رو، به نظر می‌رسد امنیت فرهنگی کشور به نهادی واگذار شده که علاوه بر اینکه از نظر ساختاری رابطه‌ای با شورای امنیت کشور ندارد، از نظر سلسله‌مراتبی نیز در جایگاه بالاتری قرار دارد. می‌توان گفت شورای عالی انقلاب فرهنگی هم‌تراز شورای عالی امنیت ملی است. شورای امنیت کشور از نظر ساختاری بیشتر به شورای فرهنگ عمومی شباهت دارد که با ریاست ائمه جمعه برگزار می‌شود. شورای فرهنگ عمومی در استان‌ها و شهرستان‌ها وظایف مشابهی با شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد و با شناخت و اطلاع از وضع فرهنگ عمومی، به برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و تدوین شیوه‌نامه‌های لازم برای دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. قانون وظایف و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مقایسه با قانون وظایف شورای امنیت کشور، از دقت نظر بیشتری برخوردار بوده و در متن آن آشکارا به لازم‌الاجرا بودن مصوبات آن تأکید و در حکم قانون تلقی شده است. این باعث شده شورای عالی انقلاب فرهنگی به نهادی قانون‌گذار تبدیل شود؛ در حالی که در قانون وظایف و اختیارات شورای امنیت کشور حتی به لازم‌الاجرا بودن مصوبات آن برای دیگر دستگاه‌ها نیز اشاره نشده و تنها وظیفه «تبیین» به آن داده شده است.

نکته دیگر، به ترکیب اعضا و نقش آنها در ترکیب دو شورا اشاره دارد. در شورای عالی انقلاب فرهنگی، تمام اعضا نقش فعال دارند و اعضا نیز شامل روسای قوا، وزیران و روسای

سازمان‌ها و نهادهای مختلف هستند؛ در حالی که در شورای امنیت کشور، اعضا علاوه بر اینکه نقش مشورتی دارند، عمدتاً نمایندگان نهادهای مختلفی هستند که در جلسات حاضر می‌شوند. ضعف قانونی و ساختاری، دو نقطه ضعف اساسی شورای امنیت کشور در مقایسه با شورای عالی انقلاب فرهنگی است. حتی شورای فرهنگ عمومی نیز از قدرت عمل بیشتری در مقایسه با این شورا برخوردار است؛ چون در آیین نامه آن بر الزام دستگاه‌ها به اجرای مصوبات شورای فرهنگ عمومی اشاره شده است. نکته آخر اینکه وزیر کشور، یکی از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی است و در استان‌ها و شهرستان‌ها نیز استانداران، فرمانداران و بخشداران عضو و نایب رئیس شورای فرهنگ عمومی هستند.



شکل ۱. ساختار حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران

بر بنیاد مباحث پیش آمده، شکل ۱ بازگوکننده ساختار حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران است. خطوط پررنگ در این ساختار نشان دهنده ارتباط بیشتر دو نهاد با یکدیگر است. این ساختار نشان دهنده نوعی رابطه سلسله‌مراتبی بین نهادهای مختلف متولی امور امنیتی در کشور است. با این حال، دقت بیشتر در آن حاکی از وجود نوعی به هم‌ریختگی و ناهماهنگی ساختاری بین دستگاه‌هاست. به جز شورای عالی امنیت ملی، بین دیگر شوراها تفاوت چندانی مشاهده نمی‌شود. مسئول یک شورا، عضو شورای دیگری است. از سویی، همان‌گونه که در شکل ۱ نشان داده شده، برخی دستگاه‌ها مستقیماً زیر نظر یک نهاد اداره می‌شوند و هم‌زمان عضو شوراها یا دیگر نیز هستند؛ مانند نیروهای نظامی و انتظامی که مستقیماً در تابعیت ستادکل نیروهای مسلح و فرماندهی کل قوا هستند و از سویی، عضو شورای هماهنگی اطلاعات و شورای امنیت کشور نیز هستند. یا اینکه وزیر کشور هم‌زمان عضو شورای عالی امنیت ملی، شورای هماهنگی اطلاعات و شورای عالی پدافند غیرعامل است، ولی به دلیل اینکه عضو هیئت دولت است، مستقیماً از رئیس‌جمهور دستور می‌گیرد. به نظر می‌رسد اولویت‌های سلسله‌مراتبی که در این ساختار وجود دارد، سبب ناهماهنگی و بعضاً پابندی پایین اعضا نسبت به تصمیم‌های شوراها بالادستی می‌شود. این نه تنها در نهادهای انتصابی بلکه در بین نهادهای انتخابی نیز مشاهده می‌شود.

۲. آسیب‌شناسی ساختاری

بخشی از کارکرد شورای امنیت کشور به جایگاه حقوقی آن باز می‌گردد که در بخش آسیب‌شناسی حقوقی به آن اشاره شده است. بخشی دیگر از کارکرد شورا به ساختار داخلی و ترکیب اعضای آن و چگونگی اتخاذ تصمیم‌ها بستگی دارد. ترکیب اعضای شورا را می‌توان به دو گروه نمایندگان نهادهای انتخابی و نمایندگان نهادهای انتصابی تقسیم کرد. نهادهای انتخابی، وزاری عضو هیئت دولت یا نمایندگانی از مجلس شورای اسلامی و اعضای انتصابی، فرماندهان نظامی و انتظامی و نمایندگان قوه قضائیه هستند. بنا به تبصره ۲ ماده ۳ قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، این شورا تنها به منظور مشورت در امور امنیتی تشکیل می‌شود و تصمیم‌گیری در امور مذکور بر عهده وزیر کشور است. با توجه به این

تبصره، به نظر می‌رسد وزیر کشور، مسئول امنیت داخلی کشور است و دیگر اعضا، مشاوران تخصصی وزیر کشور هستند که هر دو هفته یکبار در جلسات شورا شرکت می‌کنند و پیشنهادهای خود را اعلام می‌کنند. این موضوع بر بار مسئولیت دیگر اعضا تأثیر منفی می‌گذارد؛ چون تصمیم‌گیرنده نهایی وزیر کشور است. اینکه چرا قانون‌گذار این تصمیم را گرفته، جای بحث و تأمل دارد. اگر قرار بود وزیر کشور تصمیم‌گیرنده باشد، این اتفاق می‌توانست در وزارت کشور نیز رخ دهد، چه الزامی به تشکیل این شورا بود؟

حضور اعضای نظامی و انتظامی در ترکیب شورا سبب تقلیل مفهوم امنیت به امنیت نظامی شده است. اعضای نظامی و انتظامی حاضر در جلسات بیشتر به ارائه اخبار و گزارش‌های امنیتی، نظامی و انتظامی می‌پردازند. برای نمونه، گروهکی تروریستی از مرزهای شرقی یا غربی قصد ورود به کشور دارد؛ محموله مواد مخدری از مرز شرقی وارد شده و تحت کنترل است؛ جریان اپوزیسیون خارج از کشور فراخوان تجمع داده است؛ کارگران کارخانه‌ای در اعتراض به عدم پرداخت حقوق تجمع کرده‌اند و برخی عناصر خارج نشین نیز در تلاشند با آنها ارتباط بگیرند؛ آسیب‌های نواحی مرزی شمال غرب کشور که در مجاورت نواحی جنگی قره‌باغ قرار دارند، چیست؟ یا فلان گروه قومی اعلام نارضایتی کرده است و... این‌ها نمونه کوچکی از بخش زیادی از اخبار و گزارشاتی است که در جلسات شورای امنیت کشور ممکن است بررسی شود. اما بدون تردید، مسائل امنیت فرهنگی، امنیت زیست‌محیطی، امنیت اقتصادی و امنیت اجتماعی در جلسات مطرح نشده یا به ندرت مطرح می‌شود. سیاست‌گذاری‌ها، رویکرد نظامی قوی‌تری دارد. این نگاه یک‌جانبه‌گرایانه و سنتی به امنیت در شورای امنیت کشور سبب شده کارکرد شورا در مرحله پیشگیری، کنترل و احیا ضعیف ارزیابی شود.

شاید بتوان کارکرد شورای امنیت کشور را به دو مرحله کلی خلاصه کرد: شناسایی و برخورد نظامی و انتظامی. چون رویکرد سیاست‌گذاری امنیتی در آن رویکرد امنیتی‌سازی و برخورد با معلول است؛ بدون توجه به اینکه به علت بروز رخداد توجه شود. نمونه این نوع تصمیم‌گیری را می‌توان در حادثه سوخت‌بران سراوان در اسفندماه ۱۳۹۹ مشاهده کرد. البته چون امکان دسترسی به مصوبات شورا وجود ندارد، این مسائل با توجه به بازخورد عملکرد شورا در این نوشتار آمده است. از سوی دیگر، با توجه به ترکیب اعضای شورای امنیت کشور، ستاد کل نیروهای مسلح در آن عضو

نیست، اما فرماندهان سپاه، ارتش و نیروی انتظامی در آن عضو هستند. بدیهی است هرگونه اقدام نیروهای مسلح باید با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح باشد؛ یعنی اگر تصمیمی از سوی شورای امنیت کشور گرفته شود، فرماندهان نیروهای مسلح باید ابتدا آن را با ستاد کل نیروهای مسلح هماهنگ کرده و در صورت تأیید، آن را اجرایی کنند. آیا بهتر نیست به جای نیروهای زیرمجموعه، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح در شورای امنیت کشور عضو شود تا مصوبه شورای امنیت کشور را به فرماندهان نیروهای زیرمجموعه خود ابلاغ کند؟ البته این سؤال برای شورای هماهنگی اطلاعات نیز صادق است.

در مجموع، مهم‌ترین آسیب‌های کارکردی شورای امنیت کشور عبارتند از ۱. ترکیب اعضای شورای امنیت کشور مانع از همگرایی کامل اعضا شده و نوعی فضای ناهمگون بین آنها حاکم است. اعضا از نهادهای سلسله‌مراتبی متفاوتی برخوردار هستند که برای انجام هر اقدامی موظف به هماهنگی با آنها هستند. این باعث شده تا اعضا تنها از بعد قانونی در جلسه حاضر شوند. به نظر می‌رسد اعضا صرفاً پس از پایان جلسات شورای امنیت کشور یا شورای تأمین در استان‌ها و کشور به تحلیل مواضع رئیس شورا با توجه به گرایش سیاسی آن پرداخته؛ که به نوعی از کارایی شورا می‌کاهد. ۲. اعضای شورا، اعضای مشورتی هستند و بنابراین، هیچ مسئولیتی برای آنها در قبال تصمیم‌های گرفته‌شده وجود ندارد. از این رو، اعضا تنها به ارائه گزارش‌هایی از آخرین وضعیت حوزه‌های تحت مدیریت خود بسنده کرده و گرفتن تصمیم را به رئیس شورا واگذار می‌کنند. وجود یک فرد تصمیم‌گیرنده در شورا، از کیفیت تصمیم‌های آن می‌کاهد.

۳. نهادهای نظامی و انتظامی حاضر در شورا برای هر اقدامی باید از سلسله‌مراتب فرماندهی خود کسب تکلیف کنند و این از سرعت عمل اجرایی شورا می‌کاهد. حتی به نظر می‌رسد اقدام این نهادها در صحنه نه به واسطه تصمیم‌های شورا، بلکه به خاطر شرح وظایف سازمانی است که به آنها محول شده است. البته از این نکته نیز نباید غافل شد که اعضا در جلسات شورا تا حدی به تقسیم وظایف می‌پردازند. اما این نتوانسته به پیشگیری از رخداد ضدامنیتی منجر شود. ۴. شورای امنیت کشور هیچ ابزاری برای بازخواست از سازمان‌ها و دستگاه‌هایی که به تصمیم‌های شورا عمل نمی‌کنند، در اختیار ندارد.

۳. آسیب‌شناسی حقوقی

در قانون اختیارات شورای امنیت کشور که به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، در مورد اختیارات حقوقی شورا در بند «د» ماده ۱ آمده که شورا می‌تواند حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت داخلی کشور را در چهارچوب وظایف قانونی آنها تبیین کند. تبیین در لغت‌نامه دهخدا به معنای آشکارساختن، توضیح و تفسیرکردن است. همان‌طور که از معنای این کلمه برمی‌آید، از نظر حقوقی الزامی برای عمل به مصوبات شورا برای سایر دستگاه‌ها وجود ندارد. همچنین، این تبیین باید در چهارچوب وظایف قانونی دستگاه‌ها باشد. از این رو، چنین برداشت می‌شود که شورای امنیت کشور، مجموعه‌ای است که اخبار و گزارش‌های مربوط به وقایع حساس امنیتی-سیاسی و اجتماعی کشور را با هدف ترسیم وضع موجود و پیش‌بینی تحولات آتی از سراسر کشور جمع‌آوری می‌کند و بر اساس آن، سیاست‌گذاری امنیت داخلی را انجام می‌دهد و وظایف هر یک از دستگاه‌ها را در قبال سیاست‌ها در چهارچوب وظایف قانونی آنها مشخص می‌کند. هرچند می‌تواند نتایج حاصله از تصمیم‌ها را پیگیری و ارزیابی کند، این ارزیابی بیشتر به این معناست که از اتخاذ تصمیم‌های نادرست در آینده پیشگیری کند. از این رو، دستگاه اجراکننده می‌تواند بنا به دلایلی، این تصمیم‌ها را اجرایی نکند؛ چون شیوه‌ای برای الزام آنها به اجرای تصمیم‌ها تعیین نشده است.

از این رو، به نظر می‌رسد فلسفه وجودی شورای امنیت کشور تا حد زیادی زیر سؤال می‌رود و این سؤال اساسی را در ذهن متبادر می‌کند که اگر این شورا نبود، چه مشکلی در حکمرانی امنیت ملی در کشور به وجود می‌آمد که وجود شورا باعث رفع آن شده است؟؛ شورایی که تمام وظایف آن را وزارت کشور یا دیگر نهادها می‌توانند انجام دهند.

نتیجه‌گیری

یافته‌های تحقیق بیان‌گر آن است که در کشور به‌طور مشخص نهادی که متولی امنیت داخلی باشد، مشخص نشده است. هرچند در قانون این وظیفه به شورای امنیت کشور واگذار شده، اما نگاه دقیق‌تر به موضوع بیان‌گر آن است که حوزه امنیت داخلی به سه بخش کلی اقتصادی،

فرهنگی و امنیتی - نظامی تقسیم‌بندی شده است. امنیت اقتصادی به شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا سپرده شده، شورای عالی انقلاب فرهنگی که در سال ۱۳۷۶ تشکیل شده، در حوزه امنیت فرهنگی فعال است و شورای عالی امنیت ملی نیز مسئول سیاست‌گذاری امنیتی است. چون امنیت داخلی، حوزه‌های زیرمجموعه دیگری نیز دارد که در این سه نهاد نمی‌گنجد، مجموعه‌های دیگری همچون سازمان مدیریت بحران و سازمان پدافند غیرعامل نیز تشکیل شده است. اما اینکه سازمان‌های تشکیل شده چقدر توان سیاست‌گذاری و تقنین دارند، جای بحث است. پراکندگی موضوعات زیرمجموعه امنیت داخلی در مجموعه‌های جداگانه‌ای که بعضاً رابطه سلسله‌مراتبی با یکدیگر ندارند، هرچند در برخی موارد اعضای تا حدی مشابهی دارند، متأسفانه سبب از هم گسیختگی سیاست‌ها و برنامه‌ها شده است.

در کشوری که به واسطه تمرکزگرایی، همه امور توسط مرکز تعیین و ابلاغ می‌شود، هرگونه ناهماهنگی در ستاد، به ناهماهنگی سازمانی در ساختارهای اجرایی در صحنه دامن می‌زند. از سوی دیگر، موضوعات امنیتی - نظامی نیز به چند نهاد و سازمان واگذار شده است. وزارت کشور و شورای امنیت کشور، ستاد کل نیروهای مسلح و نیروهای زیر مجموعه آن، شورای عالی امنیت ملی و شورای هماهنگی اطلاعات به مسائل مرتبط با امنیت می‌پردازند. این در حالی است که سازمان پدافند غیرعامل نیز به مسائل مشابه در زیرمجموعه امنیت نظامی رسیدگی می‌کند. یا این که در موضوع امنیت اجتماعی، شورای امنیت کشور، شورای انقلاب فرهنگی، شورای اجتماعی کشور، کمیسیون‌های فرهنگی و اجتماعی مجلس شورای اسلامی و چند کمیسیون دیگر در مجموعه قوه مجریه تشکیل شده و قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اقدام می‌کنند. تعدد نهادهای مسئول در یک امر به خصوص و مهم‌تر از آن همپوشانی شرح وظایف آنها و عدم رعایت سلسله مراتب‌ها در ساختار حکمرانی امنیتی سبب شده این شوراها چنان که باید، نتوانند به وظایف خود عمل کنند.

حتی ممکن است تصمیمات این شوراها بعضاً توسط اعضا نیز چندان اجرایی نشود، چون هر یک در ساختار وظایف قانونی خود شرح وظایفی دارند که مقدم بر تصمیم‌های شورا است. با توجه به این که در بند «د» ماده ۱ شرح وظایف و اختیارات شورای امنیت کشور بر این نکته تأکید شده که شورا باید حدود اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها را در چارچوب وظایف

قانونی آنها تبیین کند، به نظر می‌رسد شورای امنیت کشور، نهادی یادآوری کننده است و وظایف دستگاه‌ها را به آنها گوشزد می‌کند.

این ساختار پیچیده و درهم تنیده در حوزه حکمرانی امنیت ملی در جمهوری اسلامی ایران که موارد زیادی از موازی کاری، همپوشانی شرح وظایف، نبود الزام در اجرای مصوبات و ناهماهنگی داخلی در آن قابل مشاهده است، شاید تنها یک کارکرد اساسی داشته باشد و آن اینکه بتوان از طریق آن هزینه اقدامات را متوجه کلاف درهم پیچیده‌ای کرد که در آن، فرد یا نهاد مسئولی برای پاسخگویی پیدا نشود. نتیجه آن می‌شود که بالاترین مقام در جمهوری اسلامی ایران هزینه اقدامات نهادهای پایین دستی را می‌پردازد. نمونه این به هم ریختگی‌ها را می‌توان در ماجرای سقوط هواپیمای اوکراینی، ناآرامی‌های بعد از افزایش قیمت بنزین در سال ۱۳۹۸ و کشته شدن تعدادی از شهروندان کرمانی در مراسم تشییع پیکر شهید سردار سلیمانی و همزمانش یا در رده‌های پایین‌تر، انتشار بوی نامطبوع در تهران مشاهده کرد.

علاوه بر ناهماهنگی سازمانی، فرایند مدیریت امنیت در شورای امنیت کشور نیز جای بحث و تأمل دارد. این فرایند از چند منظر قابل بررسی است. از نظر شاخص‌های حکمرانی امنیت ملی، هرچند ممکن است شورای امنیت کشور در مرحله پیش‌بینی نمره قابل قبولی بگیرد، اما در حوزه پیش‌گیری، حفاظت، مقابله و احیا نمی‌توان نمره خوبی به آن داد. تعدد رخدادهای ضدامنیتی طی دو دهه گذشته تا کنون، بر این قضاوت صحت می‌گذارد. اینکه در دوره‌های ده‌ساله در جمهوری اسلامی ایران فضای ناآرامی شکل می‌گیرد و فضای داخلی کشور به درستی مدیریت نمی‌شود. اینکه در ماجرای اعتراضات آبان‌ماه ۱۳۹۸ موضوعی اقتصادی به مسئله‌ای امنیتی تبدیل می‌شود یا اینکه سرمایه اجتماعی ایجاد شده در پی شهادت سردار سلیمانی بر اثر اشتباه سامانه پدافند هوایی، تا حد زیادی کاهش پیدا کرد، این سوال را پیش می‌آورد که شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور و دیگر نهادها چگونه شیوه‌نامه‌های اجرایی در شرایط بحرانی را تدوین کرده‌اند که این اشتباهات رخ داده است؟

در موضوع کشته شدن تعدادی از سوخت‌بران در سراوان، چرا موضوعی که احتمالاً می‌شد از طریق گفتگو با معتمدان و ریش‌سفیدان حل شود، با روش‌های سخت و نظامی نه تنها حل نشد، بلکه تبدیل به معضلی برای نظام شد؟ برخی بر این باورند که مرجع امنیت در کشور

«دولت» است و «ملت» چندان جایگاهی در ساختار حکمرانی امنیت ملی کشور ندارد. همان‌طور که در ساختار حکمرانی امنیت ملی نیز مشاهده می‌شود، عمده نقش آفرینان، کنشگران دولتی هستند. از این رو، به نظر می‌رسد در شورای امنیت کشور به پیگیری فعالیت‌های سوء افراد یا نهادهای غیردولتی علیه امنیت ملی در مقایسه با فعالیت سوء نهادهای دولتی توجه بیشتری می‌شود؛ چون شورای امنیت کشور امکان برخورد با مدیران دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی را ندارد. البته این معضل ریشه داری است که در دیگر شوراها یا نهادهای متولی امور امنیت نیز وجود دارد. می‌توان گفت این مشکلی ساختاری در حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران است.

اگر به رابطه دوسویه دولت-ملت در تصمیم‌گیری‌ها توجه نشود، انسجام سیاسی و اجتماعی کشور دچار خدشه می‌شود. در حال حاضر به نظر می‌رسد سیاست‌گذاری امنیتی در کشور مبتنی بر قدرت سخت و حضور انتظامی و نظامی در میدان است. در این فرایند، امنیتی‌سازی رخدادها بهترین شیوه مقابله با آن است و با افزایش هزینه تلاش دارد تا زمان مقابله با رخداد را به حداقل برساند. این روش هرچند در کوتاه مدت بهترین شیوه مقابله با ک رخداد ضدامینیتی است، اما در بلندمدت از کارآمدی نظام سیاسی فرو می‌کاهد و انسجام سیاسی و اجتماعی جامعه را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. اینکه دشمنان جمهوری اسلامی از هر فرصتی برای ایجاد ناآرامی در داخل کشور استفاده می‌کنند یا حتی برای آن سال‌ها برنامه ریزی می‌کنند، موضوع قابل انکاری نیست، اما سؤال این است که این فرصت چگونه در اختیار آنها قرار می‌گیرد؟ مقام معظم رهبری فرموده‌اند « این جوری نیست که ما هیچ اشکالی نداریم، فقط دشمن خارجی است که دارد [مشکل ایجاد می‌کند]؛ نه، مگس روی زخم می‌نشیند؛ زخم را خوب کنید، زخم را نگذارید به وجود بیاید. ما اگر مشکل داخلی نداشته باشیم، نه این شبکه‌ها می‌توانند اثر بگذارند، نه آمریکا میتواند هیچ غلطی بکند» (دیدار با مردم قم، ۱۹/۱۰/۱۳۹۶).

بررسی وقایع کشور در سال‌های اخیر حاکی از آن است که فرصت‌های مورد نیاز دشمنان از ضعف کارایی و سوء عملکرد در حکمرانی ایجاد شده و نقش فعالیت‌های فردی در آن بسیار کم رنگ بوده است. عمده فعالیت‌های فردی در کشور که باعث اختلال در امنیت داخلی شده، بیشتر بر خرابکاری پنهان، جاسوسی یا فعالیت‌های تروریستی بوده که توسط سرویس‌های

اطلاعاتی خارجی هدایت و برنامه ریزی شده است. این اقدامات هرچند در فضای پنهان بعضاً ضرباتی به کشور وارد کرده، ولی به تقویت انسجام سیاسی - اجتماعی در کشور انجامیده و مردم با حضور در صحنه، از نظام سیاسی حمایت کرده‌اند. اما ضعف کارآمدی در حکمرانی، بیشترین تأثیر منفی را بر فضای سیاسی و اجتماعی کشور گذاشته است. بسیاری از اتفاقات، از قبل پیش بینی نیز شده، اما در مرحله پیشگیری اقدام قابل توجهی انجام نشده است. در مرحله حفاظت، ساختارهای امنیتی موجود چه میزان توانسته‌اند در کنار حفاظت از مکان‌های حساس و شخصیت‌های نظام، از مردم کشور نیز در برابر مسائل امنیتی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی محافظت کنند؟ چه میزان توانسته‌اند با تمرکز و توجه به ضعف کارآمدی، از شکل‌گیری ناآرامی‌ها بکاهند؟

همان‌طور که به بازسازی فیزیکی و کالبدی فضای شهری بعد از بحران توجه می‌کنند، چه میزان به بازسازی اعتماد و انسجام سیاسی - اجتماعی جامعه توجه کرده‌اند؟ چگونه مانع از تبدیل موضوعات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی به معضل‌های امنیتی برای کشور شده‌اند؟ نتایج این نوشتار حاکی از آن است که قانون‌گذار در تعیین وظایف شورای امنیت کشور نگاه تقلیل‌گرایانه داشته و برداشت آن از امنیت داخلی در قانون تشکیلات و وظایف شورای امنیت کشور تنها بُعد نظامی آن بوده و به نظر می‌رسد نباید انتظاری بیش از این از شورا داشت. این موضوع از ترکیب اعضای شورا نیز تا حد زیادی مشخص می‌شود.

در راستای کاهش مسائل و مشکلات ناشی از این چالش، پیشنهادهایی به این شرح ارائه می‌شود: ۱. ساختار حکمرانی امنیت ملی در کشور، ساختاری درهم پیچیده و ناروشن است. مسئولیت افراد حقوقی و نهادهای بالادستی در این ساختار مشخص نیست. ایجاد سازمان‌ها و شوراهای متعدد بدون تعیین رابطه مشخص بین آنها سبب افتراق در تصمیم‌گیری و ناهمسویی برنامه‌ریزی‌ها و هدررفتن سرمایه‌های کشور می‌شود. از این رو، پیشنهاد می‌شود برای اصلاح این ساختار کار مطالعاتی جدی انجام شده و سپس اصلاحات لازم به عمل آید؛ ۲. آیین‌نامه شورای امنیت کشور نیازمند بازنگری اساسی است. این بازنگری باید در همه ابعاد آن، هم در بخش وظایف، هم ترکیب اعضا و هم در مورد شیوه اخذ تصمیم‌های شورا صورت گیرد. در شرایط فعلی به نظر می‌رسد اگر شورا حذف هم شود، خللی در امور کشورداری ایجاد

نمی‌شود؛ ۳. در ساختار حکمرانی امنیت ملی باید توجه جدی به نقش کارگزاران و نهادهای رسمی در بروز رخداد‌های ضدامنیتی شد.

اینکه تصمیم‌های غلط، موضع‌گیری‌های اشتباه، برنامه‌ریزی‌های بدون پشتوانه و ناهماهنگ با دیگر دستگاه‌ها باعث هدررفت سرمایه انسانی، مالی و در نتیجه کاهش انسجام سیاسی و اجتماعی در کشور می‌شود، باید مورد توجه قرار گیرد. به ندرت چنین نگرشی در کشور وجود داشته است. مدیریت در کشور، عرصه خطا و آزمایش نیست. این خطاها بهای سنگینی دارد و تا مدت‌ها آثار نامناسب آن باقی خواهد ماند. از این رو، ضروری است به این مسئله توجه جدی شود. ۴. ضعف قوانین، ایجاد سازمان‌ها با شرح وظایف مشابه، ایجاد نهادهایی با ترکیب‌های ناهمگون، بی‌توجهی به رابطه سلسله‌مراتبی سازمان‌ها و دستگاه‌ها با یکدیگر، نبود ساختاری برای پیگیری مصوبات، اجرانکرن به موقع مصوبات در رده‌های میانی و پایینی، فقدان ساختاری برای بازخواست کم‌کاری مدیران یا عملکرد بد مدیران، موازی‌کاری دستگاه‌ها، ناهماهنگی درونی و بین‌سازمانی و ضعف انسجام ساختاری شوراها و... باعث شده ساختار حکمرانی امنیت ملی به کلاف درهم پیچیده‌ای تبدیل شود که سازمان‌ها به ندرت احساس مسئولیت کنند.

منابع

- اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل، قابل دسترس در <http://rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=4735>
- افتخاری، اصغر و نصری قدیر (۱۳۸۳) *روش و نظریه در امنیت پژوهی*، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- بوزان، باری (۱۳۸۹) *مردم، دولت‌ها و هراس*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- تلیس، اشلی (۱۳۸۳) *سنجش قدرت ملی در عصر فراصنعتی*، ترجمه ناشر، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران.
- قانون «عضویت رئیس سازمان پدافند غیرعامل کشور در برخی شوراهای عالی» قابل دسترس در: <http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=15519>
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون شرح وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90807>
- کریمی‌مله، علی (۱۳۹۱) *تاملی نظری در نسبت حکمرانی خوب و امنیت ملی*، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال یازدهم، شماره چهارم، شماره مسلسل ۵۸.
- ماندل، رابرت (۱۳۷۷) *چهره متغیر امنیت ملی*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- میرحیدر، دره (۱۳۹۲) *مبانی جغرافیای سیاسی*، تهران، سمت.
- وینسنت، اندرو (۱۳۹۲) *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی.
- Doombos, B March (2004) How Well Do Measurements of an Environment for Development Stand Up: A Paper Prepare for the Technical Group of General. UNCTAD.
- Glaser, M., Glaeser, B. (2014) Towards a Framework for Cross-scale and Multi-level Analysis of Coastal and Marine Social-ecological Systems Dynamics, *Reg Environ Change*, No, 14.
- Holmberg, S., Rothstein, B., & Nasiritousi, N. (2009) Quality of government: What you get, *Annual Review of Political Science*, 12(1).
- Jindra, C, Vaz, A. (2019) Good Governance and Multidimensional Poverty: A Comparative Analysis of 71 Countries, *Governance*, No, 32.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, *The World Bank Policy Research Working Paper*, 5430.
- Rothstein B, Teorell J (2008) What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions. *Governance*, Vol, 21, No, 2.
- The World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington, DC: World Bank Group, <http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development>.