



فصلنامه اندیشه حقوقی معاصر

www.lthjournal.ir



دوره دوم، شماره دوم، تابستان ۱۴۰۰

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

حسین باقری زرین قبائی^۱

۱. دکترای تخصصی حقوق عمومی، ایران.

چکیده

امروزه امنیت اقتصادی، به عنوان یکی از ابعاد تشکیل‌دهنده امنیت ملی، از اهمیت بسزایی برخوردار است، به نحوی که اثر بهره‌مندی از قدرت اقتصادی، هم‌تراز با قدرت نظامی است و حتی تجهیز و افزایش قدرت نظامی نیز مستلزم افزایش قدرت اقتصادی است. بنابراین توجهی ویژه به مقوله امنیت اقتصادی لازم است و این نوع از امنیت، خود، در دو سطح عادی و ملی قابل طرح است و سطح ملی آن با مقوله امنیت ملی مرتبط است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به ترتیب مقام رهبری (با توجه به دارا بودن جایگاه ولایت مطلقه امر و سایر وظایف و اختیارات قانونی مقرر) و شورای عالی امنیت ملی (به عنوان بالاترین مرجع جمیع اتخاذ تصمیم در این زمینه) مهم‌ترین ارکان تصمیم‌ساز و اثربخش در این رابطه هستند. با توجه به این موضوع، شناخت حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی در زمینه امنیت اقتصادی، موضوع این تحقیق قرار می‌گیرد. این تحقیق به صورت کتابخانه‌ای و به روش توصیفی - تحلیلی انجام شده‌است. نتایج حاصل از این تحقیق علاوه‌بر اشاره به وجود برخی از ابهامات و چالش‌ها در تشخیص حدود صلاحیت‌ها، بیان گر جایگاه ویژه شورای عالی امنیت ملی در اتخاذ تصمیم‌های مربوط به امنیت اقتصادی، از دیدگاه امنیت ملی است و هرچند این شورا امکان نقض یا متوقف کردن اصول اقتصادی مندرج در قانون اساسی را ندارد، لیکن مصوبات آن بالاتر از قوانین عادی محسوب می‌شوند و مجلس شورای اسلامی امکان نقض، اصلاح یا متوقف کردن مصوبات شورای عالی امنیت ملی را ندارد.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۸-۱

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید: ۰۰۰۰-۰۰۰۰-۰۰۰۰-۰۰۰۰

تلفن:

ایمیل: zarrin1386@yahoo.com

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۱/۱۵

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۱۶

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۰۴/۰۱

واژگان کلیدی:

امنیت، قانون اساسی، امنیت ملی، امنیت اقتصادی، شورای عالی امنیت ملی.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

تجزیه‌ناپذیر است (جعفری و آذری، ۱۳۹۷: ۱۲) و نمی‌توان بین نامنی داخلی، خارجی، محلی، ملی، نظامی، اقتصادی و... قائل به تفکیک شد. لذا فقدان امنیت در یکی از حوزه‌ها، موجب ایجاد نامنی در سایر حوزه‌ها می‌شود. با توجه به این موضوع، امنیت اقتصادی نیز با دیگر ابعاد امنیت، مانند امنیت انتظامی، قضایی و اجتماعی، ارتباط علت‌و‌معلولی مقابل دارد و لازمه حصول امنیت اقتصادی توجه جدی به دیگر ابعاد امنیت است (تمدن و درخشنان، ۱۳۸۲: ۲).

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

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

مقدمه

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

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

در رویکرد دیگر، امنیت به دو حیطه امنیت دولت‌محور و انسان‌محور قابل تقسیم است، که اولی مربوط به حفظ حکومت است و دومی به حفظ حقوق اشخاص در جامعه مربوط می‌شود. همچنین امنیت به دو مقوله امنیت عینی (محفوظ‌بودن دربرابر خطرها و فقدان تهدید نسبت‌به ارزش‌های کسب‌شده) و امنیت ذهنی (رهایی از تردید، نسبت‌به دریافت‌های شخصی و فقدان هراس از این که ارزش‌های یادشده مورد حمله قرار گیرند) تقسیم شده است (پیمان، ۱۳۹۰: ۳۱). البته باید پذیرفت که امنیت مفهومی پیچیده و درهم‌تنیده است که از اجزای مختلف خود، قابل تفکیک و جداسازی نیست. لذا تمامی ابعاد و تقسیم‌بندی‌های مختلف امنیت بیشتر از نظر مطالعه و شناخت مفهوم آن کاربرد دارند و هیچ‌یک از حوزه‌های امنیت به تنها‌ی کارایی لازم را نخواهد داشت. به عبارت دیگر، امنیت مفهومی

^۱- نقل است که حسن پاکروان در هنگام مذاکره با محمدرضا پهلوی، برای تصدی سمت سازمان اطلاعات و امنیت کشور، بر مقوله امنیت اقتصادی بیش از سایر مقوله‌ها تأکید می‌کرد. محمدرضا پهلوی از وی پرسید: «منظور چیست؟» پاکروان گفت: «خوب بهنظر من، وضعیت اقتصادی خوب می‌تواند تضمین کننده امنیت باشد؛ اگر مردم خوشحال و خشنود باشند، موقع زیادی نخواهند داشت. آن‌ها می‌خواهند وسیله امرار معاش داشته باشند. این تنها چیزی است که آن‌ها می‌خواهند. مردم بسیار کم توقع هستند.» (سلامی، ۱۳۹۳: ۲۰) البته ذکر این نکته

فعالیتهای به هم مرتبط، اعم از تولید، توزیع، تجارت و مصرف کالاها و خدمات، در یک منطقه یا کشور است. از سوی دیگر، اقتصاد خود، دارای زیرشاخه‌ها و تقسیم‌بندی‌های مختلفی مانند بخش واقعی و غیرواقعی اقتصاد، اقتصاد رسمی و غیررسمی، نظری و کاربردی، خرد و کلان و... است و در برخی منابع^۱، تا ۳۷ زیرشاخه برای آن عنوان شده است.

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

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

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

به نظر می‌رسد این مفهوم از امنیت به معنای وضعیتی است که در آن، امکان فعالیت آزاد اقتصادی توسط اشخاص (با رعایت حقوق سایرین) وجود داشته باشد، بدون این که اقدامات و

مؤثری در تعیین اهداف و آرمانهای هر کشور و دستیابی به آن‌ها دارد و ملت‌های ضعیف همواره به سوی نابودی سوق داده شده‌اند و استقلال آن‌ها از بین رفته است (جهان‌بزرگی، ۱۳۸۸: ۳).

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

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

۱- مفهوم امنیت اقتصادی

امنیت اقتصادی از دو واژه «امنیت» و «اقتصاد» تشکیل شده است. «امنیت» از ریشه «امن»، به معنای «ایمن‌شدن، بی‌هراس‌شدن و اعتماد‌کردن» است و به معنای «بی‌خوفی، بی‌بیسمی، ایمنی و درامان‌بودن» می‌باشد (دهخدا، ۱۳۷۷: ۳۳۷۴). از «امنیت» تعاریف متعددی ارائه شده است. آنچه که با این مفهوم قربت بیشتری دارد مفهوم مخالف آن، یعنی وجود تهدید نسبت به اشخاص و متعلقات آنان (بستگان، اموال و...) است. واژه «اقتصاد» نیز به معنای مجموعه بزرگی از

لازم است که وقوع انقلاب اسلامی دارای ریشه‌های عمیق اسلامی و تفکر مبتنی بر استقرار احکام شریعت است و وجود رهبری عالی قدر و بالامنازع حضرت امام خمینی رحمت‌الله از یکسو وجود نارضایتی در طبقات عام جامعه و گسترش فساد حکومت شاهنشاهی از سوی دیگر، عامل تسريع در استقرار حکومت اسلامی و خاتمه سلسله پادشاهی در ایران شد. بنابراین پیروزی انقلاب اسلامی را به هیچ وجه نمی‌توان صرفاً معلول فقر و فقدان امنیت اقتصادی دانست.

۳- امنیت اقتصادی، فرصت‌ها و تهدیدات

همان‌گونه که عنوان شد، امنیت ملی (و اجزای تشکیل‌دهنده آن، نظریه امنیت اقتصادی) مفهومی پیچیده و نسبی است. ازسوی دیگر، این مفهوم با «تهدید» و «فرصت»، هردو، همراه است و امنیت هر کشور در مفهوم «وابستگی متقابل» نهفته است (روحانی، ۱۳۹۰: ۳۵۹)، به این معنی که کشور علاوه‌بر تأمین کالاها و خدمات موردنیاز از سایر کشورها، بتواند آن‌ها را در بخشی از کالاها و خدمات موردنیاز، به خود وابسته کند. نتیجه این وابستگی کمک به ایجاد صلح و پرهیز از هرگونه اقدامات خصمانه یا کاهش آن است. به عنوان نمونه، انجام اقدامات تسهیل‌کننده در جذب سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد بازارهای مشترک مرزی با کشورهای همسایه، استفاده از موقعیت سرزمینی کشور برای حمل و نقل بین‌المللی کالاها و... در این مقوله جای می‌گیرند.

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

شناخت تهدیدهای اقتصادی، از یک سو، مستلزم مطالعه در ظرفیت‌های اقتصاد داخلی و ازسوی دیگر، شناخت مفهوم نظم نوین جهانی و وابستگی متقابل کشورها به یکدیگر است. امروزه تولید و رونق اقتصاد داخلی، افزایش درآمد سرانه، تولید ناخالص داخلی و رسیدن کشور به مرحله خودکفایی و استقلال، از اهمیت بهسزایی برخوردار است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز رسیدن به اهداف مذکور، در اصول مختلفی

تصمیمات حاکمیت و نهادهای آن موجب بثباتی پایدار در محیط فعالیت اقتصادی شوند. این وضعیت زمانی امکان‌پذیر خواهد بود که محیط فعالیت اقتصادی، محیطی مبتنی بر فعالیت آزاد و قانونی اشخاص باشد و در آن، مداخلات دولت تا حد امکان کاهش یابند و محدود به قانون شوند، قوانینی که برخاسته از نظر اکثریت مردم (با حفظ حقوق اقلیت) و در یک محیط مردم‌سالار (دموکراتیک) وضع شده باشند.

رسیدن به امنیت اقتصادی علاوه‌بر امکان فعالیت اقتصادی آزاد اشخاص، مستلزم وجود ثبات نسبی در رفتار، تصمیم‌ها و قانون‌گذاری است. همچنین رعایت مواردی نظریه اصل حاکمیت قانون، ثبات ارزی، نرخ مناسب بهره، کاهش تصدی‌گری دولت، مبارزه با رانت (ویژه‌خواری) و... در رسیدن به شرایط امنیت اقتصادی، اهمیت بهسزایی دارند.

۲- رویکرد امنیت‌زایی - امنیت‌زایی

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

درآمدهای عمومی، بهویژه در کشورهای با درجه بالای دخالت دولت در اقتصاد، موجب کاهش فعالیتهای عمرانی می‌شود و درنتیجه بهدلیل عدم تزریق بودجه دولتی و کاهش فعالیتهای مذکور، رکود بر سایر بخش‌های خصوصی و غیردولتی حاکم خواهد شد و در بلندمدت، موجبات کاهش رشد اقتصادی و رکود و بیکاری را فراهم می‌آورد. همچنین کاهش درآمدهای عمومی، بهخصوص در شرایط رکود تورمی، موجب عدم امکان ترمیم حقوقی کارکنان بخش‌های دولتی (متناسب با نرخ تورم) می‌شود که این موضوع علاوه بر نارضایتی کارکنان و گسترش فساد مالی، بهدلیل قدرت خرید آنان، موجبات رکود اقتصادی در سایر بخش‌ها را نیز در پی خواهد داشت.

ب- تورم غیرمنطقی و افسارگسیخته از بدترین بلایای اقتصادی است که می‌تواند اقتصاد و امنیت یک ملت را مخدوش کند. بنابر اعلام سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱، متوسط نرخ تورم ۳۵ کشور عضو این سازمان در ژانویه ۲۰۱۸، به ۲۲ درصد کاهش یافته‌است. این در حالی است که طبق اعلام بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نرخ تورم در همان تاریخ (اسفندماه ۱۳۹۶)، برای ایران، معادل ۹۶ درصد عنوان شده‌است^۲ و این نرخ در دوازده ماهه منتهی به اسفند ۱۳۹۷، به ۴۰،^۳ ۶ درصد و در دوازده ماهه منتهی به تیرماه ۱۳۹۸، به ۴۰،^۴ ۹ درصد می‌رسد^۳ که بسیار بیشتر از میانگین نرخ تورم کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی است.

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

نظیر بند ۱۲ اصل ۳ و اصول ۴۳، ۴۸، ۵۲، ۵۳ و ۱۲۶ عنوان شده‌است.

امنیت اقتصادی، بهعنوان یکی از زیرمجموعه‌های امنیت ملی، خود، بهعنوان مهم‌ترین شاخص سنجش توسعه یک کشور، دارای سه بُعد است: اول امنیت سرمایه‌گذاری، دوم امنیت اشتغال و درآمد و سوم امنیت اقتصادی دولت (که خود با دو شاخص «دسترسی سریع کشورها به کالاهای ضروری و راهبردی» و «رشد نسبی اقتصادی کشور» ارزیابی می‌شود) (راهپیما، ۱۳۹۶: ۴). دستیابی به امنیت اقتصادی، خود، ضمن دستیابی به سایر اهداف امنیت، از جمله امنیت نظامی نیز محسوب می‌شود، چراکه در هر صورت، تأمین امنیت نظامی مستلزم وجود منابع مالی موردنیاز برای تجهیز نیروهای مسلح است. از نظر تاریخی نیز فرایند توسعه صنعتی در قرن بیستم، بیشتر بهدلیل الزام‌های امنیتی، برای کشورهای نوظهور آغاز شد که صنعتی شدن را بهدلایل نظامی، ضروری می‌ساخت (موتفقی، ۱۳۹۰: ۳۹). به تدریج و با گسترش مفهوم امنیت در جنبه‌های مختلف آن، رویکردهای دیگری نظیر فشار اقتصادی، که می‌تواند با هزینه‌های کمتر، نتایج بهتر و راحت‌تری نسبت به فشار نظامی ایجاد کند، مورد توجه قرار گرفت. همان‌گونه که بیان شد، شناخت مفهوم امنیت اقتصادی از شناخت نقطه مقابل آن، یعنی تهدید، امکان‌پذیر است. درواقع امنیت اقتصادی در شرایط نبود تهدیدهای بالفعل و بالقوه نسبت به موضوعات اقتصادی ایجاد می‌گردد. البته فعالیت اقتصادی بدون احتمال رویارویی با خطر (ریسک) امری غیرممکن است، لیکن موضوعاتی نظیر ریسک فعالیت‌های اقتصادی، چنانچه در سطح متعارف باشند، جزء لاینفک^۴ فعالیت‌های مذکور محسوب می‌شوند و نافی امنیت اقتصادی نیستند. مهم‌ترین تهدیدها و فرصت‌های اقتصادی می‌تواند در حوزه‌های داخلی و خارجی ایران، به شرح زیر وجود داشته باشد:

۱-۳- فرصت‌ها و تهدیدات داخلی

الف- با توجه به میزان و گستره غیرمتعارف^۵ حضور دولت در اقتصاد کشور، کاهش درآمدهای عمرانی از اهمیتی فوق العاده در این حوزه برخوردار هستند. این کاهش موجب عدم امکان تأمین بودجه دستگاه‌های حاکمیتی و همچنین نیروهای مسلح و نیروهای انتظامی و امنیتی می‌شود و امکان تأمین امنیت در بعد نظامی و امنیتی را مخدوش می‌کند. ازسوی دیگر، کاهش

^۱- <https://www.isna.ir/news>.

^۲- https://www.cbi.ir/Inflation/Inflation_FA.aspx.

^۳- <https://www.amar.org.ir/news/ID/10120>.

سرمایه‌گذاری‌های جهانی، تحصیلات و مراقبت‌های بهداشتی تبعیض و فاصله میان کشورهای فقیر و غنی را کم می‌کند. با این حال، بسیاری از فقرای جهان پیشرفت اقتصادی اندکی داشته‌اند و تعداد آن‌ها دوبرابر شده است (لوئیس، ۱۳۸۶: ۳-۴). بنابراین ایجاد رفاه اقتصادی از اهمیت بهزایی برخوردار است، بهنحوی که هدف فقه سیاسی اسلام از برقراری امنیت، در تمامی زمینه‌ها و از جمله امنیت اقتصادی، برقراری عدالت عنوان شده است (فاضلی، ۱۴۰۰: ۸۲) و در بسیاری از کشورها، رفاه اقتصادی به عنوان یک هدف حیاتی تعیین شده است و هر تحول اقتصادی‌ای که این کشورها را از این هدف دور سازد به مثابه تهدید علیه امنیت ملی ارزیابی می‌شود (روحانی، ۱۳۹۰: ۴۰).

فقر مادی دارای سطوح مختلفی است؛ از فقر شدید، که در آن، اگر تمامی درآمد خانوار صرف تهیه غذا شود، سرپرست خانوار قادر به تأمین ۳۰۰ کیلو کالری روزانه برای هر فرد، برمبنای سبد مطلوب غذایی نباشد، تا فقر مطلق، که در آن، خانوار به لحاظ درآمدی، قادر به تأمین حداقل نیازهای اساسی خوراکی و غیرخوارکی (مسکن، پوشش، درمان و آموزش) خود نباشد. افزایش فقر، بالاخص فقر مزمن و بین‌النسلی شدن آن، موجب افزایش شکاف اجتماعی و فاصله طبقاتی و درنهایت نارضایتی اشار آسیب‌پذیر خواهد شد و تبعات ناشی از این نارضایتی، موجبات بی‌ثباتی و کاهش امنیت را در سطح جامعه فراهم خواهد کرد.

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

۲-۳- فرصت‌ها و تهدیدهای بین‌المللی

الف- جهانی شدن اقتصاد: درحال حاضر، جهانی شدن در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ... درحال وقوع است و نظامهای مختلف و رویه‌های جاری را تحت تأثیر قرار داده است. به عبارت دیگر، جهانی شدن صرفاً پدیده‌ای اقتصادی نیست و همچنین آن را نباید با پیدایش یک «نظام جهانی» یکی انگاشت، بلکه جهانی شدن به منزله ایجاد نظامهای با

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

ت- ایجاد اشتغال کامل: منظور از اشتغال کامل رسیدن به وضعیتی است که امکان کار برای جمعیت فعال و جویای کار، که در سنین اشتغال (۱۵ تا ۶۴ سال) قرار دارند، فراهم شود. هرچقدر کشور از اشتغال کامل فاصله بگیرد، بیکاری در جامعه زیاد می‌شود و بدین آن، فقر، مهاجرت، فرار مغزها، جرائم و... افزایش خواهد یافت که خود، تبعات اقتصادی و اجتماعی متعددی را در پی خواهد داشت. بنابر گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، متوسط نرخ بیکاری کشورهای توسعه‌یافته تا پایان سال ۲۰۱۷، با ۱۰ درصد کاهش، به ۵,۵ درصد رسیده است. این در حالی است که بنابر اعلام مرکز آمار ایران، بررسی نرخ بیکاری افراد ۱۰ ساله و بیشتر در سال ۱۳۹۶ نشان می‌دهد که ۱۲,۱ درصد از جمعیت فعال کشور، بیکار بوده‌اند و این نرخ برای جمعیت ۱۵ سال و بیشتر، در تابستان ۱۳۹۸، با ۱۸ درصد کاهش نسبت به تابستان سال ۱۳۹۷، به ۱۰,۵ درصد رسیده است^۱ که همچنان بالاتر از میانگین نرخ بیکاری در کشورهای توسعه‌یافته است.

ث- کاهش فقر مادی: امروزه شکاف میان کشورهای فقیر و غنی، ثبات جهان را به خطر انداخته است. پنجاه سال پیش، که میزان جمعیت کمتر بود، شکاف میان فقیر و غنی هم عمق کمتری داشت. هیچگاه فاصله میان این دو قشر این قدر ناراحت‌کننده و تأسی بار نبوده است. این‌ویژه از نهادهای بین‌المللی شکل گرفته‌اند تا به بهبود این وضعیت کمک کنند. پیش‌فرض رایج این است که پیشرفت‌های تکنولوژیک،

^۱- <https://www.amar.org.ir/news/ID/5356>.

آورد که بهموجب آن، تمامی کشورها با رفع و یا کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، امکان واردات و صادرات آسان کالاها را برای خود فراهم کنند و ازسوی دیگر، در شرایطی که زیرساخت‌های صنعتی کشور مستعد تولید و صادرات کالا نباشد و همچنین رفع و کاهش موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای با انتقال فناوری‌های نوین همراه نباشد، در این شرایط، کشور صرفاً تبدیل به واردکننده محصولات تولیدی کشورهای صنعتی خواهد شد و با ازین رفتار نظام تعرفه‌ها، عملاً واحدهای تولیدی کشورهای غیرصنعتی، که تولید کالا در آن‌ها، معمولاً با نرخ بالاتری (به‌دلیل بهره‌وری پایین و وجود موانع کسب‌وکار) صورت می‌گیرد، توان رقابت با محصولات وارداتی (از نظر قیمت و کیفیت) را نخواهد داشت و درنتیجه صنایع کشور ناتوان و درنهایت نابود خواهد شد.

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

ازسوی دیگر، با توجه به این که وابستگی بیش‌ازحد به صادرات منابع خام نفتی، کشور را در پرتگاه خطرات ناشی از اقتصاد تک‌محصولی قرار می‌دهد، دقت لازم در این زمینه و ایجاد

دامنه وسیع و همچنین تغییر شکل بافت‌های محلی و حتی شخصی تجربه اجتماعی مربوط است (گیدنر، ۱۳۸۷: ۱۵-۱۴). از نظر برخی نویسنده‌گان، جهانی شدن از نیروهای برون‌زایی است که سیاست‌گذاران قادر به جهت‌دهی آن‌ها نیستند و این مقوله از مواردی است که تحت عنوان «نیروهای عظیم جهانی» در بستر اتخاذ تصمیم‌های سیاست‌گذاران قرار گرفته‌است و قوانین و مقررات، ساختارهای مالیاتی، تجارت جهانی و سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی را تشکیل می‌دهد (استیگلیتر، ۱۳۹۵: ۳۱). سرآغاز جهانی شدن اقتصاد در دوران جدید، که مربوط به تمایلات برخی کشورها، به‌ویژه دولتهای غربی، به رفع و یا کاهش تعرفه تجارت کالاهاست، با تواقات موسوم به «گات» آغاز شد و با تشکیل سازمان تجارت جهانی ادامه یافته است. هدف از تشکیل این سازمان باز کردن در توسعه‌یافته است که این موضوع با حذف یا کاهش موانع تعرفه‌ای تحقق می‌یابد.

امروزه با توجه به تقسیم کار بین‌المللی در تولید کالاها و انتقال برخی صنایع و بخش‌های تولیدی ازسوی کشورهای پیشرفته صنعتی به کشورهای پیرامونی (به‌دلیل کاهش هزینه‌های تولید)، بستن مرزهای کشور در مبادلات اقتصادی و انتکای صرف به منابع و تولیدات داخلی نمی‌تواند رافع نیازهای کشور باشد، به‌ویژه در حوزه فناوری‌های نوین، که عمدتاً ازسوی کشورهای پیشرفته صنعتی تولید و عرضه می‌شوند. بنابراین رشد و توسعه اقتصادی مستلزم افزایش تولید کالا و خدمات است و افزایش تولید کالا و خدمات نیز مستلزم دریافت و واردات بخشی از مواد اولیه یا کالاها و خدمات موردنیاز از خارج از مرزهای سرزمینی کشور است تا فرایند رسیدن به خودکفایی محقق گردد. در غیر این صورت، مفهوم «تهدید اقتصادی» قابل تحقیق خواهد بود. بنابراین رسیدن به امنیت ملی در حوزه اقتصادی، بدون مبادلات اقتصادی با دنیای خارج، امکان‌پذیر نخواهد بود، اما صریف این مبادلات نیز موجب امنیت ملی نخواهد شد، بلکه امنیت مذکور زمانی حاصل می‌شود که کشور از نظر واردات کالا و خدمات، متکی یا به عبارت دیگر، تحت سلطه یک یا چند کشور نگرفته باشد و بتواند به راحتی منابع و محصولات لازم را از سایر کشورها تهیه کند و در دسترس قرار دهد. بنابراین جهانی شدن از یک سو می‌تواند فرصتی برای کشورهای عضو سازمان تجارت جهانی فراهم

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

۴- شورای عالی امنیت ملی

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

مع‌الوصف به‌نظر می‌رسد تنها مرجع امنیتی‌ای که در قانون اساسی، امکان اتخاذ تصمیم در هماهنگی فعالیت‌های اقتصادی، با تدبیر کلی دفاعی - امنیتی را دارد شورای عالی امنیت ملی است. این شورا به‌موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی و پس از اصلاحات سال ۱۳۶۸، به این قانون اضافه شده‌است. البته آنچه که در این قانون نیز مورد توجه است ارتباط اقتصاد با تدبیر کلی دفاعی - امنیتی، یا همان مقوله نظامی امنیت است. مع‌الوصف این شورای عالی در بند ۳ اصل ۱۷۶، از ظرفیت دیگری برای مداخله در اقتصاد بهره‌مند است و آن بهره‌گیری

تعادل در محصولات صادراتی و کاهش اتكا به منابع نفتی باید مورد توجه قرار گیرد. علاوه‌بر این، اقتصاد تکمحصولی مهم‌ترین پایگاه مفاسد سیاسی نیز تلقی می‌شود که دولت را قادر به تخصیص و توزیع خودسرانه منابع عمومی و به عبارتی، امتیازات ویژه اقتصادی و اجتماعی می‌کند که این اختیارات ویژه یا رانتها با کنترل و تحديد عملیات بازار، سهمیه‌بندی فرایند مبادلات خارجی و مجوزبندی بخشی از فعالیت‌های پرمنفعت اقتصادی تشدید می‌شوند (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۵).

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

۵- مفهوم امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی

امنیت ملی مفهومی است عام و شامل تأمین امنیت در قلمرو سرزمینی یک کشور می‌شود. تأمین امنیت ملی بر عهده دولت قرار دارد و مصرف کننده نهایی آن افراد جامعه و خود دولتها هستند. البته حدود و چگونگی تأمین امنیت ملی محدود به قلمرو سرزمینی یک کشور نمی‌شود، به این معنی که دولتها مسائل منطقه‌ای و بین‌المللی را بدقت رصد می‌کنند و تأثیر آن بر امنیت ملی را تحلیل می‌نمایند و در صورت لزوم، اقدامات موردنیاز را در ورای مرزهای سرزمینی خود به عمل می‌آورند. همچنین منافع حاصل از برقراری امنیت ملی می‌تواند کشورهای پیرامونی و حتی سایر کشورهای دیگر را تحت تأثیر خود قرار دهد و در ایجاد صلح و ثبات در این کشورها مؤثر باشد.

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

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

هرچند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به وظایف قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حاکمیتی کشور، نحوه تأمین وجوده مختلف امنیت (اعم از امنیت قانون‌گذاری، اجرایی

از تمامی امکانات مادی و معنوی کشور، برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی است که در ادامه، به حدود وظایف و اختیارات این شورا در زمینه امنیت اقتصادی پرداخته می‌شود.

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

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

در حفظ یا عدم حفظ دولت متبع آنان باشد. در دموکراسی آتن نیز مفهوم منافع بیشتر گویای منافع جمعی افراد بوده که به مفهوم تازه منافع ملی نزدیک‌تر است (رنجر، ۱۳۸۵: ۱۶۷). با توجه به این نکته، مرجع تشخیص منافع ملی نیز حائز اهمیت است و بهترین مرجع برای تشخیص آن، خود ملت یا نمایندگان منتخب آنان است و بهتر است در ترکیب شورای عالی امنیت ملی، نمایندگان منتخب مردم (انتخاب مستقیم) نیز حضور داشته باشند، اما در حال حاضر، صرفاً رئیس مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم، از سوی مردم، برای فعالیت در مجلس شورای اسلامی انتخاب می‌گردد و در ترکیب شورای عالی نیز حضور دارد.

۲- هدف دیگر شورای عالی امنیت ملی «پاسداری از انقلاب اسلامی» است. پاسداری، در لغت، به معنای «نگهبانی، مراقبت و نگهداری» است. انقلاب اسلامی نیز به موجب مقدمه قانون اساسی، نهضتی است مبنی بر استقلال و آزادی‌خواهی ملت ایران، که تنها از طریق حکومت اسلامی و در شکل جمهوریت و اسلامیت آن قابل تحقق است و در راستای استقرار آن، نهادهای ذی‌ربط فعالیت می‌کنند. با توجه به این موضوع، پاسداری و نگهداشت انقلاب اسلامی در درجه اول، بر عهده مردم است که با اکثریت قاطع، به استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران رأی مثبت داده‌اند و سپس انجام این وظیفه بر عهده ارکان حکومت است که به موجب خواست و اراده ملت به وجود آمده‌اند و انجام بخشی از این وظیفه را به نمایندگی از سوی مردم بر عهده دارند. انجام این وظیفه باید مبنی بر حفظ «استقلال»، «آزادی» و «جمهوری اسلامی» باشد و هر شکل و شیوه‌ای از پاسداری که در راستای ارزش‌های فوق و مبنی بر آن‌ها نباشد واجد عنوان «پاسداری از انقلاب اسلامی» نخواهد بود. بنابراین پاسداری از انقلاب اسلامی، بخشی از منافع ملی محسوب می‌شود و منافع حاصل از آن، امکان استقرار و بقای خواست مردم و ارکان حکومتی منبعث از آن را فراهم می‌کنند و واجد هر دو جنبه امنیت ملت و دولت است.

۳- «حاکمیت ملی»: برابر با اصل ۵۷ قانون اساسی، حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و همو انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم کرده‌است و ملت این حق خدادادی را از طریقی که در اصول قانون اساسی آمده‌است اعمال می‌کند. در اصل ۵۷ قانون اساسی نیز قوای سه‌گانه و

و قضایی را مشخص کرده‌است، لیکن وظیفه تأمین امنیت ملی (امنیت کل) را در مجموع بر عهده دو نهاد عالی‌رتبه قرار داده‌است. اولین و بالاترین نهاد در این زمینه، مقام رهبری است که به موجب اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، ولایت مطلقه امر و همه مسؤولیت‌های ناشی از آن را بر عهده دارد و قوای سه‌گانه تحت نظر ایشان فعالیت می‌کنند. بررسی صلاحیت‌های مقام رهبری در برقراری امنیت ملی، خود، مستلزم تحقیق جداگانه‌ای است. دومین مرجع عالی تصمیم‌گیری در رابطه با امنیت ملی، شورای عالی امنیت ملی است که به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی ایجاد شده و حدود وظایف و اختیارات این شورا در تأمین امنیت ملی عنوان گشته‌است. با توجه به تقسیم بندی متنوع انجام‌شده در خصوص انواع امنیت (از جمله امنیت دولتی، امنیت فردی و...)، شناخت امنیت موردنظر در اصل ۱۷۶ قانون اساسی و این که آیا این امنیت ناظر بر امنیت دولتی است یا فراتر از آن است در شناسایی حدود صلاحیت و اختیارات این شورای عالی مؤثر است. پاسخ به این سؤال، مستلزم تدقیق در الفاظ به کاررفته در اصل مذبور است. به موجب اصل یادشده، شورای عالی امنیت ملی به‌منظور «تأمین منافع ملی»، «پاسداری از انقلاب اسلامی»، «تمامیت ارضی» و «حاکمیت ملی» تشکیل شده‌است. در ادامه، به بررسی اجمالی هریک از عبارات مذکور پرداخته می‌شود.

۱- عبارت «منافع ملی» از دو واژه «منافع» و «ملی» تشکیل شده‌است. این عبارت نیز، همانند بسیاری از عبارات متداول در مباحث امنیت ملی، ابهامات دیگری دارد و توافق مشخصی برای تعریف این عبارت وجود ندارد. آنچه مسلم است این است که «منافع» جمع «منفعت» است و شامل تمام موضوعاتی است که بنایه دلایل و غرایز طبیعی و میل فزون‌خواهی و سودجویانه انسان‌ها، حصول آن‌ها موجبات رضایتمندی یا ارزش افروزه را برای افراد یا دولت‌ها فراهم می‌آورد. واژه «ملی» نیز منبعث از آحاد ملت و جمعیتی است که در یک پهنه سرزمینی زندگی می‌کنند و دارای رابطه سیاسی با دولتی مشخص هستند و صرف‌نظر از عناوینی همچون قومیت، رنگ، زبان و ...، جمع واحدی را تشکیل داده‌اند و علائق و مشترکات پیونددهنده واحدی بین آن‌ها برقرار است. بنابراین «منافع ملی» تشکیل‌دهنده منافع یک ملت در نظام بین‌المللی است و از منافع دولت‌های متبع آنان جداست. به عبارت دیگر، «منافع ملی» اعم از منافع دولت‌ها است و ممکن است منافع یک ملت

رابطه، توضیح این نکته لازم است که علاوه بر این که دولت، طبق قانون اساسی، مکلف به برنامه‌ریزی صحیح اقتصادی است و ریاست هیئت وزیران و دولت بر عهده رئیس‌جمهور است، برابر اصل ۱۲۶ قانون اساسی نیز رئیس‌جمهور مسؤولیت مستقیم برنامه و بودجه کشور را بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن را بر عهده دیگری قرار دهد. مسؤول امور برنامه و بودجه نیز در راستای همین اصل و سایر قوانین و مقررات مربوط، ازسوی رئیس‌جمهور تعیین می‌شود و تصدی مسؤولیت سازمان برنامه و بودجه کشور و تهیه پیش‌نویس لوایح بودجه سنواتی و اجرای قانون بودجه مصوب مجلس را بر عهده دارد. سایر اعضا شورای عالی بیشتر مرتبط با مسائل امنیتی و سیاسی هستند و در حوزه مسائل اقتصادی نقش مستقیمی ندارند. لذا از نظر کمی، تعداد مسؤولین اقتصادی (۲ نفر) دربرابر تعداد اعضا دائم شورا (۱۲ نفر)، از رجحان خاصی، در هنگام تصمیم‌گیری برخوردار نیست. همچنین از نظر کیفی نیز به لحاظ تعدد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی اقتصادی دولت، صرف وجود ۲ نفر مذکور برای اشراف آنان به تمامی حوزه‌های اقتصادی کافی نیست و با توجه به عدم عضویت دائم وزرا و سایر مسؤولین اقتصادی (اظلی وزیر امور اقتصاد و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت،معدن و تجارت، رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ...) نمی‌توان کیفیت لازم را برای تصمیمات اقتصادی این شورا، تضمین کرد، مگر این که در راستای اجرای بند ۶ اصل ۱۷۶، وزرای ذی‌ربط، حسب مورد، در جلسات شورا و با حق رأی حاضر شوند که در این صورت می‌توان نحوه اتخاذ تصمیمات اقتصادی را از نظر کمی یا کیفی بهتر کرد. در ادامه، به بررسی حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی، در موضوع امنیت اقتصادی پرداخته می‌شود.

۱- هرچند به نظر می‌رسد شورای عالی امنیت ملی می‌تواند برخلاف قوانین و مقررات جاری کشور، اقدام به اتخاذ تصمیم کند، ولی این موضوع نمی‌تواند مغایر با ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی، در رابطه با اصول غیرقابل تغییر در این اصل و قوانین مبتنی بر آن باشد. بنابراین شورای عالی نمی‌تواند برخلاف محتوای مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر

ولایت فقیه، که به نمایندگی ازسوی مردم، اقدام به اداره امور می‌کنند، مشخص شده است. بنابراین حفظ حاکمیت ملی در دو سطح قابل تحلیل است: اول حفظ نقش و جایگاه مردم، به عنوان تصمیم‌گیرنده اصلی در اداره امور کشور و به عبارت دیگر، حق انتخاب نمایندگان و نظارت بر عملکرد آنها (اصول ۶ و ۷ قانون اساسی) و دوم حفظ نهادهای متولی اجرای اراده ملی در اداره امور کشور، از جمله قوای سه‌گانه و سایر ارکان حکومتی. بنابراین امنیت مقرر در جهت حفظ حاکمیت ملی می‌تواند شامل هر دو سطح ملی و دولتی باشد و لازم است زمینه افزایش هرچه بیشتر مشارکت مردم در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی و نقش نظارتی آنان تسهیل شود.

۴- «تمامیت ارضی» به معنای حفاظت از سرزمین است که موجب حفظ حاکمیت ملی، قدرت دولت و حفظ حقوق شهروندان از تعرضات دشمن، نسبت به نفوس، اموال و حیثیات آنان است. امنیت موردنظر در این سطح، واجد هر دو جنبه دولتی و مردمی است.

با توجه به موارد مذکور و اصول قانون اساسی، به نظر می‌رسد امنیت مردم مقدم بر امنیت حاکمیت است که به نمایندگی ازسوی مردم به اعمال قدرت ملی می‌پردازد. از این‌رو تمامی اقدامات قوای سه‌گانه باید در جهت حفظ امنیت مردم انجام پذیرد و در صورت اقتضا، این نهادهای حاکمیتی هستند که باید در راستای حفظ امنیت ملی قربانی شوند.

۶- حدود صلاحیت‌های قانونی شورای عالی امنیت ملی در امنیت اقتصادی

همان‌گونه که عنوان شد، در تغییرات قانون اساسی سال ۱۳۶۸ رویکرد امنیت ملی از مسائل صرف نظامی به سایر ابعاد امنیت (اظلی امنیت اقتصادی) تسری داده شد. بنابراین در رویکرد جدید، وظایف شورای عالی امنیت ملی تنها در بعد نظامی و دفاعی (دیدگاه سنتی) محدود نمی‌شود، بلکه شامل ابعاد جدید امنیت نیز هست (کامکار و زنجانی، ۱۳۸۶: ۲۱). البته تغییرات جدید مستلزم ایجاد ترکیب جدیدی از اعضای تصمیم‌گیرنده است که در هر دو حوزه امنیتی و اقتصادی، صاحب‌نظر و اثرگذار باشند. در این زمینه، ترکیب شورا از نظر کمی و کیفی، درخصوص مسائل اقتصادی، به این نحو است که از میان اعضا شورا، رئیس‌جمهور و مسؤول امور برنامه و بودجه بیشتر از سایر اعضا با مسائل اقتصادی مواجهه مستقیم دارند. در این

امکان پذیر نمی باشد و ثالثاً مرجع وضع و تصویب قانون اساسی، که درنهایت ازسوی مردم انجام شده است، از لحاظ جایگاه، قابل مقایسه با مصوبات شورای عالی امنیت ملی، که در جمعی بسیار محدود اتخاذ می شوند نیست. بنابراین امکان نقض اصول قانون اساسی ازسوی شورای عالی، قابل پذیرش نیست.

ازسوی دیگر، بهنظر می رسد شورای عالی امنیت ملی در بررسی های خود، درخصوص موضوعات اقتصادی باید با توجه به اهداف مندرج در این اصل اقدام کند و هرگونه تصمیم گیری ای صرفاً در این چارچوب انجام شود، خاصه آن که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، اجازه زیر پا گذاشتن اصول قانون اساسی به این شورا داده نشده است و اصل ۹ قانون اساسی نیز مؤید لزوم رعایت توأمان استقلال اقتصادی و آزادی های مشروع ازسوی هر مقام و مرجعی است که در راستای نظر فوق است. بنابراین تصمیمات شورای عالی امنیت ملی نباید به رغم تأکیدهای مندرج در اصل ۴۳ قانون اساسی، موجب انحصار، اسراف، تبدیل یا سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور باشند یا کشور را از مرحله خودکفایی دور کنند.

۴- بنابر اصل ۴ قانون اساسی، تمامی قوانین و مقررات در هر زمینه ای، ازجمله موضوعات اقتصادی باید مبتنی بر موازین اسلامی باشد و این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی حاکم است. ازسوی دیگر، برابر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور تشخیص مصلحت، در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس شورای اسلامی را خلاف موازین شرع بداند و مجلس با درنظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تمکین نکند تشکیل شده است. با توجه به مفاد این اصول، بهنظر می رسد امکان اتخاذ تصمیم های مغایر با موازین شرعی، ازسوی شورای عالی امنیت ملی میسور نباشد و هرگونه اتخاذ تصمیم جهت طرح موضوعات خلاف شرع نیز مستلزم ابتکار مجلس شورای اسلامی و نظر نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

۵- نکته قابل طرح دیگر در بررسی حدود صلاحیت شورای عالی امنیت ملی، این است که آیا این شورا مكلف به رعایت تمامی سیاست های کلی نظام است یا صرفاً سیاست هایی که تحت عنوان سیاست های دفاعی - امنیتی تدوین و ابلاغ شده اند؟ به عنوان نمونه، آیا رعایت سیاست های کلی، مانند سیاست های کلی اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و یا

و امامت امت و نیز اداره امور کشور به انتکای آرای عمومی و دین و مذهب رسمی کشور، تصمیمی اتخاذ کند.

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

۳- با توجه به این که اصل ۱۷۶، خود، یکی از اصول قانون اساسی است و امکان نقض سایر اصول قانون اساسی در صلاحیت های این شورا دیده نمی شود، رعایت کلیه اصول قانون اساسی در اتخاذ تصمیم های شورای عالی امنیت ملی، ضروری بهنظر می رسد و مصوبات این شورا از نظر شأن و جایگاه، در ردیف اصول قانون اساسی محسوب نمی شوند، خاصه آن که هرگونه تصمیم گیری مغایر با اصول قانون اساسی می تواند به منزله تفسیر، تغییر یا اصلاح قانون اساسی محسوب شود که مراجع و فرایندهای آن به صورت جداگانه، در سایر اصول قانون اساسی پیش بینی شده اند و در حیطه صلاحیت های شورای عالی قرار ندارند. البته گروهی راه افراط را در این زمینه پیموده اند و معتقدند با توجه به تعیین سیاست های کلی نظام ازسوی رهبری و لازم الاجرا بودن آن، مصوبات شورای عالی مذکور، که تنها به تأیید رهبری می رسد نیز به طریق اولی، با هنجارهای قانون اساسی منطبقاند (قدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۸۷-۸۹۰)، البته بهنظر می رسد این دیدگاه قابل پذیرش نباشد، چراکه اولاً مصوبات شورای عالی امنیت ملی باید در چارچوب سیاست های کلی نظام مورد تصویب قرار گیرند و سیاست های مذکور جزوی از اختیارات و وظایف رهبری است که به موجب قانون اساسی ایجاد شده اند، ثانیاً چنانچه امکان هم ردیف بودن مصوبات این شورا با اصول قانون اساسی پذیرفته شود، در این صورت، شورای مذکور می تواند مغایر با سایر اصول قانون اساسی (نظیر اصل ۹ و قسمت اخیر اصل ۱۷۷) اقدام به وضع مصوبه کند که این موضوع، با توجه به صراحت اصول مذکور،

سیاست‌های کلی دفاعی و امنیتی، ملزم به رعایت سایر سیاست‌های کلی ابلاغی ازسوی مقام رهبری نیز هست، لیکن با توجه به اشراف رهبری بر تمامی شئون حاکمیت در کشور و این‌که مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسند، امکان نقض سایر سیاست‌های کلی نظام ازسوی این شورا، در صورت وجود دلایل متقن و تأیید رهبری، امکان‌پذیر است. در ضمن از جمله سیاست‌های کلی ابلاغی در این رابطه، سیاست‌های کلی نظام درمورد «امنیت اقتصادی» است که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، به دست مقام رهبری تأیید و ابلاغ شده‌است. علاوه‌بر این، رعایت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و خطمسی‌های آن در زمینه امنیت اقتصادی، برای این شورای عالی نیز لازم‌الرعايه است.

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

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

در یک رویکرد، چون با توجه به اصول قانون اساسی، وضع و اصلاح قوانین و یا تفسیر آن بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی دیده نشده‌است لذا می‌توان قائل به عدم امکان ورود شورای عالی در این حیطه شد، ولی ازسوی دیگر، همان‌گونه که بیان شد، اتخاذ تصمیمات این شورا عموماً در حالت اضطراری انجام می‌گیرد.

سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور، برای شورای عالی الزام‌آور است یا خیر؟ در پاسخ باید گفت با توجه به قسمت اخیر بند ۱ اصل ۱۷۶، مبنی بر رعایت «سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری»، که به صورت مطلق و ناظر بر تمامی سیاست‌های کلی موصوف است، رعایت تمامی سیاست‌های کلی ابلاغی ازسوی مقام رهبری مورد نظر بوده‌است. مضافاً این‌که مصوبات شورای عالی امنیت ملی درنهایت باید به تأیید مقام رهبری برسند. لذا امکان اتخاذ تصمیماتی بخلاف سیاست‌های کلی تعیین‌شده، در قالب بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ مقدور نیست، اما به‌نظر می‌رسد با توجه به بند ۳ همان اصل، این امکان وجود داشته باشد که حتی بخلاف سیاست‌های کلی ابلاغی، تصمیمی گرفته شود. بند ۳ ناظر بر بهره‌گیری از تمامی امکانات مادی و معنوی کشور در مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی است و به‌ رغم بندهای ۱ و ۲ همان اصل، این موضوع منوط به رعایت قوانین و یا سیاست‌های کلی نظام نشده‌است، خاصه‌آن‌که این تصمیمات با تأیید مقام رهبری قابل اجراست و مقام رهبری می‌تواند با تأیید یا عدم تأیید مصوبات این شورا، لزوم یا عدم لزوم رعایت سیاست‌های کلی را در موضوعات خاص مشخص کند. درواقع این تأییدیه از جنس صدور احکام حکومتی خواهد بود که به‌منظور خروج از بن‌بستهای احتمالی و تأمین امنیت ملی، به تشخیص رهبری، انجام آن لازم است و بررسی آن در چارچوب قوانین جاری نمی‌گنجد. بنابراین و به‌ رغم قوانین موجود، شورای عالی امنیت ملی می‌تواند تصمیم به استمرار دولتی بودن یک فعالیت اقتصادی یا واگذاری فعالیت دولتی به بخش غیردولتی کند یا فعالیت اقتصادی‌ای که به‌ موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی باید به بخش غیردولتی واگذار شود را دولتی کند. البته این اختیار شورای عالی در رابطه با شوراهای فرعی آن حاکم نیست و به صراحت مقرر در اصل ۱۷۶، حدود اختیارات و وظایف این شوراهای فرعی به‌ موجب قانون است. لذا شوراهای فرعی نمی‌توانند خارج از ضوابط مقرر، در قوانین جاری و یا سیاست‌های کلی نظام تصمیم‌گیری کنند. بنابراین این قبیل شوراهای فرعی نمی‌توانند بخلاف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، نسبت به تغییر در واگذاری بنگاه‌ها و یا توسعه و تضییق حیطه فعالیت اقتصادی بخش دولتی و غیردولتی اقدام کنند.

مع‌الوصف، به عنوان یک قاعده کلی می‌توان پذیرفت که شورای عالی در اتخاذ تصمیمات و مصوبات خود، علاوه‌بر رعایت

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

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

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

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

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

لذا می‌تواند در قالب هماهنگ کردن فعالیت‌های اقتصادی، با تدبیر کلی دفاعی - امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی (بندهای ۲ و ۳ اصل ۱۷۶)، مصوباتی داشته باشد که پس از تأیید رهبری قابل اجراست. بنابراین مشروط به ارتباط مصوبات با تدبیر دفاعی - امنیتی و سیاست‌های کلی مربوطه و وجود اضطرار در تصمیم‌گیری، باید پذیرفت که این شورا می‌تواند اقدام به اتخاذ تصمیم برای انعقاد قراردادهای تجاری و اقتصادی و یا موافقتنامه‌های بین‌المللی کند و یا درخصوص نحوه اجرا یا عدم اجرای یک قانون، موقتاً و تا رفع شرایط اضطراری، اتخاذ تصمیم نماید، خاصه آن که در اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانون گذاری مجلس محدود به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی شده است که یکی از این حدود همان صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ است. علاوه‌بر این، همچنین واژگان «تدابیر» و «مصوبات» در اصل مذکور نیز می‌توانند مؤید خابطه‌گذاری ازسوی این شورای عالی باشند که در این بخش، به قانون گذاری نزدیک می‌شوند. با توجه به این موضوع و در وضع موجود، تا زمانی که این واژگان ازسوی مرجع تفسیر قانون اساسی (شورای نگهبان) تفسیر نشده‌اند، باید پذیرفت که این شورا امکان خابطه‌گذاری و وضع مقرراتی برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی را دارد. در نظریات تفسیری شورای نگهبان نیز حکم به برتری مصوبات شورای عالی نسبت به قوانین عادی داده شده است. به عنوان نمونه، شورای نگهبان در اظهارنظر نسبت به برخی مواد لایحه برنامه پنجم توسعه درخصوص گسترش انرژی‌های پاک، عنوان کرده‌است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی در زمینه مباحث انرژی هسته‌ای باید مورد لحاظ قرار گیرند (مقدسی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۷۸). همچنین در تبصره ۲ ماده ۵ قانون مطبوعات (مصطفوی ۱۳۶۴) نیز عنوان شده که مصوبات شورای عالی امنیت ملی برای مطبوعات لازم‌الاجراست و در صورت تخلف، امکان توقیف نشریه به صورت موقت و رسیدگی خارج از نوبت در مراجع قضایی پیش‌بینی شده است.

بنابراین در رابطه با لزوم یا عدم لزوم رعایت قوانین عادی ازسوی شورای عالی امنیت ملی باید توجه کرد که هرچند براساس نظرات موجود، امنیت ملی متکی بر قانون گرایی است (تاجی و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۹۷)، لیکن در اصل ۱۷۶، به لزوم رعایت قوانین درخصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی

آزادی‌های مشروع اشخاص را سلب کند (اصل ۹ قانون اساسی).

۴- محدودیت‌های مصوب مجلس براساس اصل ۷۹ قانون اساسی، دارای مدت زمان محدود است، درحالی‌که تعیین مدت زمان اعتبار تصمیمات و اقدامات شورای عالی امنیت ملی بر عهده همان شورا می‌باشد.

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

نتیجه‌گیری

امنیت ملی مفهومی است که دربرابر سایر وجوده امنیت، مانند امنیت فردی یا بین‌المللی مطرح می‌شود. درواقع امنیت ملی حلقه واسطه‌ای است که میان امنیت اشخاص و امنیت بین‌المللی قرار می‌گیرد و درصورت آسیب دیدن آن، سایر وجوده امنیت نیز آسیب‌پذیر خواهد شد.

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

با توجه به موارد مذکور، قانون گذار قانون اساسی با تغییر صحیح در رویکرد خود به موضوعات امنیت ملی، از توجه صرف به مسائل دفاعی و نظامی فاصله گرفته و با تأسیس نهادی تحت عنوان شورای عالی امنیت ملی، سایر وجوده امنیت (نظیر امنیت اقتصادی) را مورد توجه قرار داده است. با توجه به این موضوع، شناخت حدود صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و همچنین ارتباط آن با مصوبات مجلس شورای اسلامی در این تحقیق مورد بررسی گرفت. به نظر می‌رسد تصمیمات شورای

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

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

۲- اصل ۷۹ ناظر بر ایجاد محدودیت‌های ضروری است و ایجاد «محدودیت» نمی‌تواند شامل «ممنویت» شود، درحالی‌که صلاحیت شورای عالی امنیت ملی عامتر است و علاوه‌بر محدودیت می‌تواند شامل ممنویت نیز باشد.

۳- هیچ کدام از صلاحیت‌های مقرر در اصول ۷۹ و ۱۷۶ قانون اساسی نمی‌تواند موجب ورود خدشه به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تماییت ارضی کشور شود و یا

- تمدن، محمدحسین و درخشان، مسعود (۱۳۸۲). «نکاتی چند درباره امنیت اقتصادی و راههای تأمین آن». *مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه، صفحات ۷-۱.
- جعفری، محمد و آذری، مصطفی (۱۳۷۹). *مرجع امنیت اقتصادی*. تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- جهانبزرگی، احمد (۱۳۸۸). «نقش امنیت اقتصادی در حفظ انقلاب اسلامی». *فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات انقلاب اسلامی*، ۵(۱۶): ۲۱۱-۲۴۴.
- چینی، حبیب (۱۳۸۲). «امکانات، محدودیتها، فرصت‌ها و تهدیدات دربرابر امنیت اقتصادی». *مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه، صفحات ۹-۳۱.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). *لغتنامه دهخدا*. جلد سوم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ذاکر اصفهانی، علیرضا (۱۳۸۷). «رویکرد اجتماعی به امنیت و تأثیر آن بر امنیت ملی ایران: تهدیدات و راهکارها». *دوفصلنامه پژوهش سیاست*، ۱۰(۲۵): ۴۹-۸۸.
- راهپیما، عبدالجید (۱۳۹۶). *اقتصاد بین‌الملل و امنیت اقتصادی ایران*. تهران: انتشارات الماس دانش.
- ریبعی، علی (۱۳۸۳). *زنده باد فساد*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات.
- رنجبر، مقصود (۱۳۸۵). «مفهوم منافع ملی از دیدگاه‌های گوناگون». *دوفصلنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، ۲۰(۹): ۱۶۱-۱۸۱.
- روحانی، حسن (۱۳۹۰). *امنیت ملی و نظام اقتصادی ایران*. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- زریبر، نگین‌تاجی؛ حسینی، هومان و کیانی، آذین (۱۳۹۰). «شخص‌های اقتصادی و امنیت ملی ایران». *فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی*، ۳(۹): ۱۹۳-۲۰۲.

عالی نباید مغایر با اصول قانون اساسی و موازین شرعی باشد و در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز موضوعاتی که به موجب قانون اساسی، منوط به تصویب قانون شده‌اند همچنان در صلاحیت قانون‌گذار باقی خواهد ماند و در سایر مسائل اضطراری نیز باید در نحوه عملکرد مجلس و شورای عالی امنیت ملی، درخصوص موضوعات مشمول اصل ۷۹ قانون اساسی و نقاط اشتراک و افتراق آن با اصل ۱۷۶، بررسی و دقت لازم را به عمل آورد.

ملاحظات اخلاقی: ملاحظات اخلاقی مربوط به نگارش متن و نیز ارجاع به منابع رعایت گردید.

تقدیر و تشکر: از تمام کسانی که بندۀ را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، کمال تشکر را دارم.

سهم نویسنده‌گان: نگارش این مقاله بر اساس اصول نگارش مقالات حقوقی در تمامی مراحل تهیه پلان، جمع‌آوری منابع و نگارش توسط نویسنده صورت گرفته است.

تضاد منافع: این پژوهش فاقد هرگونه تضاد منافع است.

منابع و مأخذ

- استیگلیتز، ژوزف (۱۳۹۵). *ضرورت بازنویسی قوانین اقتصادی*. ترجمه زهرا کریمی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- انصاری، باقر (۱۳۸۷). *آزادی اطلاعات*. تهران: نشر دادگستر.
- باباپور‌چهره، نگین (۱۳۹۱). «روابط قوه مجریه با نهادهای تحت امر رهبری». *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، صفحات ۴۱۴-۴۲۹.
- پورسید، بهزاد (۱۳۸۲). «امنیت اقتصادی در بعد سرمایه‌گذاری خارجی». *مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه، صفحات ۳۳-۷۳.

- پیمان، حبیب‌الله (۱۳۹۰). *عوامل تکوین و بازتولید استبداد در ایران*. تهران: انتشارات قائم.

- سلامی، اسماعیل (۱۳۹۳). *خاطرات فاطمه پاکروان: همسر سرلشکر حسن پاکروان*. تهران: انتشارات مهراندیش.
- سیف، الله‌مراد (۱۳۸۹). «مفهوم‌شناسی امنیت اقتصادی». *فصلنامه آفاق امنیت*، ۳(۹): ۷-۳۵.
- سیف، الله‌مراد (۱۳۹۱). «راهبردهای اقتصادی امنیت پایدار». *فصلنامه آفاق امنیت*، ۵(۱۴): ۲۵-۴۷.
- شوماخر، ارنست اف (۱۳۷۲). *کوچک ریاست؛ اقتصاد با ابعاد انسانی*. ترجمه علی رامین، تهران: انتشارات صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران.
- فاضلی، میرزاحسین (۱۴۰۰). «سازوکارهای فقه اسلامی در تأمین امنیت اقتصادی». *دوفصلنامه علمی - تخصصی انجمن فقه سیاسی*، ۹(۱): ۷۷-۹۴.
- کامکار، مهدی و زنجانی، عمید (۱۳۸۶). «درآمدی بر امنیت ملی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». *ماهnamه نگرش راهبردی*، ۳(۲۷-۹).
- گروه نویسنده‌گان (۱۳۸۲). «پیش‌گفتار». *مجموعه مقالات همایش راهکارهای توسعه امنیت اقتصادی*. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازارگانی و معاونت آموزش و تحقیقات قوه قضائیه.
- گیدزن، آتونی (۱۳۸۷). *فراسوی چپ و راست*. ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علمی.
- لوئیس، ویلیام (۱۳۸۶). *قدرت بهره‌وری، فقر و ثروت و تهدید علیه ثبات جهانی*. ترجمه آرش پازکی دماوندی، تهران: انتشارات میثاق همکاران.
- مقدسی، مهدی و اکبری، احسان (۱۳۹۶). «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران». *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۴(۴): ۷۳-۸۹۳.
- موثقی، سیداحمد (۱۳۹۰). *صلاح، امنیت و توسعه*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- موسوی زنوز، موسی (۱۳۹۳). «رابطه امنیت ملی و تجارت بین‌الملل: مطالعه موردی امنیت اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در پرتو تجارت بین‌الملل». *فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی*، ۵(۱۴): ۹۰-۱۴۲.



Volume 2, Issue 2, 2021

The Legal Competence of the Supreme Council of National Security in Economic Security, with Emphasis on National Security

Hossein Bagheri Zarrin Qabaei¹

1. PhD in Public Law, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 1-18

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0000-0000-0000

TELL: 000000000000

Email: Zarrin1386@yahoo.com

Article history:

Received: 04 Apr 2021

Revised: 23 May 2021

Accepted: 06 Jun 2021

Published online: 22 Jun 2021

Keywords:

Security, Constitution Law, National Security, Economic Security, Supreme Council of National Security.

ABSTRACT

Nowadays economic security, as one of the imensions of national security, enjoys great importance, so that the effects of having economic power are considered in line with the military power. Therefore, special attention to economic security is necessary and this kind of security can be brought up in both normal and national levels which the latter is related to the national security category. In the Iran constitution, the Supreme National Security Council, as the supreme authority of decision making is considered as one of the most important pillars of decision making. In this regard, the understanding the limits of the Supreme National Security Council competence in the field of economic security is the subject to this research. The research method is library-based and descriptive-analytical. The results indicate the special position of the Supreme National Security Council in the adoption of economic security decisions from the perspective of national security. It is not possible to violate or suspend economic principles enshrined in the constitution, but the Supreme National Security Council's approvals are considered more important than the normal laws and parliament does not have the possibility of violating, amending or stopping its approvals.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2021 The Authors.

How to Cite This Article: Bagheri Zarrin Qabaei, H (2021). "The Legal Competence of the Supreme Council of National Security in Economic Security, with Emphasis on National Security". *Journal of Contemporary Legal Thought*, 2(2): 1-18.