

Studying the Common Chapter on the Competences of the Islamic Council Parliament and the Supreme National Security Council on the Issue of JCPOA

Ali Ghorbanpour¹

1. PhD in Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

Email: Ali.ghorbanpour65@gmail.com



S.D.I.L.
The SD Institute of Law
Research & Study



Publisher:
Shahr-e Danesh
Research And Study
Institute of Law

Article Type:
Original Research

DOI:
10.48300/JLR.2022.355012.2145

Received:
28 August 2022

Accepted:
29 November 2022

Published:
5 September 2024



ABSTRACT

The JCPOA is one of the agreements where the competence of the authorities involved in it is questionable. Therefore, with this approach, the aim of the current research is to study the common chapter of the competences of the Islamic Council and the Supreme National Security Council on the issue of JCPOA by using analytical -descriptive method and using library resources. The findings of the research show that the origin of the joint powers of the Islamic Council and the Supreme National Security Council is the two special tasks of legislation and policy-making. Contrary to popular belief, the competencies of the Islamic Council are not only legislative but also a set of legislative bodies and subordinate institutions. The functions of the Islamic Council are exclusively for the three functions of legislation, supervision, and interpretation of ordinary laws.

Copyright & Creative Commons:

© The Author(s). 2021 Open Access. This article is licensed under a Creative Commons Attribution Non-Commercial License 4.0, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. To view a copy of this licence, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>.



In addition to the Islamic Council, the Supreme National Security Council, which is responsible for the regulation and implementation of the national security strategy in the country, in fact, the entire mechanisms for regulation and follow-up of national security, especially Iran's peaceful nuclear program, which is one of the most important topics of Iran's foreign policy in three It is the last decade After the leadership body. The Supreme National Security Council is the highest body whose rulings are in force. That is, the approvals of the Supreme National Security Council are valid for all executive bodies of the country with the approval of the leadership and there is no need to go through.

Keywords: Islamic Council Parliament, Supreme National Security Council, JCPOA, National Security, Constitution.

Excerpted from the Ph.D. thesis entitled "The Scope of the Authority of Parliament and Supreme National Security Council Regarding Activities Related to Nuclear Program", Faculty of Law and Political Sciences, Tabriz Branch, Islamic Azad University, Tabriz, Iran.

Funding:

The author(s) received no financial support (funding, grants, and sponsorship) for the research, authorship, and/or publication of this article.

Author contributions:

Ali Ghorbanpour: Conceptualization, Methodology, Validation, Investigation, Resources, Data Curation, Writing - Original Draft, Writing - Review & Editing, Supervision, Project administration.

Competing interests: The authors declare that they have no competing interests.

Citation:

Ghorbanpour, Ali. "Studying the Common Chapter on the Competences of the Islamic Council Parliament and the Supreme National Security Council on the Issue of JCPOA". *Journal of Legal Research* 23, no. 58 (September 5, 2024): 185-216.

Extended Abstract

The JCPOA is one of the agreements where there is doubt about the competence of the authorities involved in it. Therefore, with this approach, the aim of the current research is to study the common chapter of the competences of the Islamic Council and the Supreme National Security Council on the issue of JCPOA by using analytical-descriptive method and using library resources. The findings of the research show that the origin of the joint powers of the Islamic Council and the Supreme National Security Council is the two special tasks of legislation and policy making. Contrary to popular belief, the competences of the Islamic Council are not only legislative, but also a set of legislative bodies and subordinate institutions. The functions of the Islamic Council are exclusively for the three functions of legislation, supervision and interpretation of ordinary laws. In addition to the Islamic Council, the Supreme National Security Council, which is responsible for the regulation and implementation of the national security strategy in the country, in fact, the entire mechanisms for the regulation and follow-up of national security, especially Iran's peaceful nuclear program, which is one of the most important topics of Iran's foreign policy during the three It is the last decade. After the leadership body, the Supreme National Security Council is the highest body whose rulings are in force. That is, the approvals of the Supreme National Security Council, with the approval of the leadership, are valid for all executive bodies of the country, and there is no need to go through common legal paths. According to Article 71 of the Constitution according to which "the Islamic Council can enact laws on general issues within the limits of the Constitution" and also Article 176 of the Constitution according to which the Supreme National Security Council can enact and review The constitution is defined as part of special governmental institutions, therefore the Supreme National Security Council can also enact laws in the field of national security, and the parliament cannot enter into it unless the date of that law has been completed or its course has been completed.

Having security is one of the most essential human needs, and for this reason, governments have long since started to regulate and adopt various strategies in order to provide these basic needs of their citizens. An important part of these strategies is to try to ensure self-sufficiency and military independence, as well as freedom from threats and international sanctions. One of the most important and complex legal agreements of Iran in the last two decades is JCPOA (Comprehensive Program of Joint Action). Therefore, the concept of national security in a broad sense includes various components. Including: Pursuing and providing economic benefits, maintaining national prestige, expanding national power and guaranteeing the integrity of the country, preserving national dignity

and prestige. In terms of the development of national power, the sources of power are much more diverse than in the past. Culture, language, communication, and nuclear energy are sources of power.

Regarding nuclear energy, it should be noted that nuclear energy is not just an atom bomb; Rather, it has other applications such as electricity production, progress in medical affairs, agriculture, industry, etc., which leads to progress and development in economic, cultural, military, social, etc. affairs. As a result, this increases political security, economic security, social security, etc., which are considered as aspects of national security, and leads to an increase in the level of security in all fields. Therefore, guaranteeing national security and dealing with possible dangers is at the top of the political priorities of every country, considering the weakness of international institutions in guaranteeing the security of their own countries through agreements and contracts, adopting aimless positions, developing military capabilities and preparing for war. In order to guarantee peace, they are trying to ensure their security. Therefore, there is no conflict between the powers of the Islamic Council and the Supreme National Security Council regarding the JCPOA, and based on the principle of separation of powers in the Islamic Republic of Iran's constitutional rights system, with emphasis on general discretionary supervision. And especially the Islamic Council, this institution is in a superior and privileged position compared to the Supreme National Security Council in decisions related to nuclear activities.

مطالعه فصل مشترک صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام

علی قربان پور^۱

۱. دکترای حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

Ali.ghorbanpour65@gmail.com

چکیده:

برجام از جمله توافق‌نامه‌هایی است که نسبت به صلاحیت مراجع دخیل در آن، محل تردید است. لذا با این رویکرد هدف از پژوهش حاضر مطالعه فصل مشترک صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی و استفاده از منابع کتابخانه‌ای است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که خاستگاه فصل مشترک صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی دو کارویژه تقنین و سیاست‌گذاری است. صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی بر خلاف تصور فقط قانون‌گذاری نیست، بلکه مجموعه دستگاه قانون‌گذاری و نهادهای تابعه می‌باشد. کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی منحصر به سه کارکرد تقنین، نظارت و تفسیر قوانین عادی است. در کنار مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی که مسئول تنظیم و اجرای راهبرد امنیت ملی در کشور است در واقع کل سازکارهای تنظیم و پیگیری امنیت ملی به‌ویژه برنامه صلح‌آمیز هسته‌ای ایران که یکی



پژوهشکده حقوق



نوع مقاله:

پژوهشی

DOI:

10.48300/JLR.2022.355012.2145

تاریخ دریافت:

۶ شهریور ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش:

۱۴ آذر ۱۴۰۱

تاریخ انتشار:

۱۵ شهریور ۱۴۰۳



کپی‌رایت مقاله در مجله پژوهش‌های حقوقی نزد نویسنده (ها) حفظ می‌شود. کلیه مقالاتی که در مجله پژوهش‌های حقوقی منتشر می‌شوند با دسترسی آزاد هستند. مقالات تحت شرایط مجوز 4.0 Creative Commons Attribution Non-Commercial License منتشر می‌شوند که اجازه استفاده، توزیع و تولید مثل در هر رسانه‌ای را می‌دهد، به شرط آنکه به مقاله استناد شود. جهت اطلاعات بیشتر می‌توانید به صفحه سیاست‌های دسترسی آزاد [نشریه](#) مراجعه کنید.

کپی‌رایت و مجوز دسترسی آزاد:



از مهم‌ترین موضوعات سیاست خارجی ایران طی سه دهه اخیر است را بر عهده دارد. شورای عالی امنیت ملی بعد از نهاد رهبری بالاترین نهادی است که احکام آن نافذ است؛ یعنی مصوبات شورای عالی امنیت ملی با تأیید رهبری برای همه دستگاه‌های اجرایی کشور لازم‌الاجرا بوده و دیگر نیازی به طی مسیرهای رایج قانونی ندارد. با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی که بر اساس آن مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند و همچنین اصل ۱۷۶ قانون اساسی که بر اساس آن شورای عالی امنیت ملی در وضع و بازنگری قانون اساسی جزء نهادهای خاص حکومتی تعریف شده، بنابراین شورای عالی امنیت ملی نیز می‌تواند در حوزه امنیت کشور قانون وضع کند و مجلس نمی‌تواند به آن ورود کند مگر اینکه تاریخ آن قانون به اتمام رسیده و یا سیر آن طی شده باشد؛ بنابراین بین صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام تضادی وجود ندارد و بر اساس اصل تفکیک قوا در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نظارت استصوابی عام و خاص مجلس شورای اسلامی این نهاد در جایگاه برتر و ممتاز نسبت به شورای عالی امنیت ملی در تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای قرار دارد.

کلیدواژه‌ها:

مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، برجام، امنیت ملی، قانون اساسی.

برگرفته از رساله دکتری با عنوان «حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی با تأکید بر تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای»، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تبریز، دانشگاه آزاد اسلامی، تبریز، ایران.

حامی مالی:

این مقاله هیچ حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان:

علی قربان‌پور: مفهوم‌سازی، روش‌شناسی، اعتبارسنجی، تحقیق و بررسی، منابع، نظارت بر داده‌ها، نوشتن - پیش‌نویس اصلی، نوشتن - بررسی و ویرایش، نظارت، مدیریت پروژه.

تعارض منافع:

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

استناددهی:

قربان‌پور، علی. «مطالعه فصل مشترک صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام». مجله پژوهش‌های حقوقی ۲۳، ش. ۵۸ (۱۵ شهریور ۱۴۰۳): ۱۸۵-۲۱۶.

مقدمه

برخورداری از امنیت از ضروری‌ترین نیازهای انسان است و از همین رو حکومت‌ها از دیرباز به تنظیم و اتخاذ راهبردهای متنوعی در جهت تأمین این نیاز بنیادین شهروندان خود مبادرت کرده‌اند. بخش مهمی از این راهبردها به تلاش در جهت تأمین خودکفایی و استقلال نظامی و همچنین رهایی از تهدیدها و تحریم‌های بین‌المللی می‌باشد.^۱ یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین توافقاتنامه حقوقی ایران در راستای لغو تحریم‌ها، طی دو دهه اخیر، برجام (برنامه جامع اقدام مشترک) می‌باشد. مذاکرات هسته‌ای در طول دو دهه گذشته، از زوایای مختلفی برخوردار شده و دو جبهه موافق و مخالف در مورد آن تشکیل گردیده است که در نهایت منجر به توافق‌نامه بین‌المللی به نام سند برجام شد. پایان یافتن مذاکرات دوازده‌ساله ایران و ۱+۵ و امضای سند برجام، با واکنش‌های متعدد و متنوعی مواجه شده است. نگاهی گذرا به فضای رسانه‌ای کشور به خوبی نشان می‌دهد که بعد از اعلام خبر رسمی برجام، ارزیابی جامعی که قوت‌ها و ضعف‌ها را با نگاه کلان و خرد بررسی کند، کمتر دیده شده است؛ زیرا در بررسی برجام اختلاف‌نظرهایی بین شورای عالی امنیت ملی و مجلس شورای اسلامی به لحاظ نحوه رسیدگی شکلی و محتوایی به وجود آمد. عده‌ای معتقد بودند با توجه به اینکه موافقت‌نامه ایران و ۱+۵ نوعی موافقت‌نامه نزاکتی-تعهد سیاسی و اخلاقی- است^۲ که هدف از امضای آن اتخاذ یا تعقیب خط‌مشی سیاسی مشخصی در صحنه تعاملات بین‌المللی می‌باشد و به استناد نظرات شورای نگهبان در نظریات^۳ ۳۹۰۳۳، ۲۰۰۹۴ و همچنین مقررات و اصول کلی حقوق بین‌الملل که هر توافقی را نمی‌توان یک معاهده بین‌المللی قلمداد نمود، موافقت‌نامه برجام، یک موافقت‌نامه سیاسی بوده که خارج از شمول مقررات حقوق بین‌الملل می‌باشد و اساساً تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی به صورت تخصصی از موضوع خارج و جاهت قانونی ندارد. عده‌ای دیگر نیز این‌گونه استدلال می‌کنند که متن برجام موافقت‌نامه‌ای است که مبتنی بر اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی است که طی تشریفات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس نیاز دارد و از آنجایی که دارای وصف بین‌المللی بوده و متضمن تعهد برای ایران بوده در روند رسیدگی داخلی، بر اساس قانون اساسی و نظرات تفسیری شورای نگهبان، صلاحیت تصویب آن انحصاراً در اختیار مجلس شورای

1. Bob Allcock, National Security Law in Common Law Framework (Dialogue on Article 23 Seminar, The Basic Law Institute, 2002), 138.

۲. محمدرضا ضیایی بیگدلی، حقوق بین‌الملل عمومی (تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۰)، ۹۰.

۳. محمد فتحی، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶)، ۶۹-۷۰.

۴. همان، ۸۱-۸۲.

اسلامی قرار دارد.

بر اساس اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان اصلی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری در خصوص مسائل دفاعی و امنیتی کشور، همانند تمام نهادهای سیاسی و اداری نیازمند تقسیم وظایف و تعیین ساختار سازمانی خاص خود می‌باشد. در حقیقت بر پایه اصول علم مدیریت دولتی و حقوق اداری، کارایی و اثربخشی مناسب نهادهای سیاسی و اداری، مستلزم سازمان‌بندی دقیق و تعیین حدود صلاحیت‌ها و اختیارات بخش‌های مختلف این نهادها بوده و در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بخش مهمی از قوانین عادی و مقررات اجرایی به تبیین این سازمان‌بندی و توجه به مرزهای موجود میان صلاحیت اجزای درون‌سازمانی نهادها اختصاص دارد. این امر به‌ویژه در نهادهای فراقوه‌ای حاکم در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران از اهمیت بیشتری برخوردار است.^۵

لذا مفهوم امنیت ملی در برداشتی گسترده شامل اجزای گوناگون است. از جمله: پیگیری و تأمین منافع اقتصادی، حفظ اعتبار ملی، بسط قدرت ملی و تضمین تمامیت کشور، حفظ شأن و اعتبار ملی. از لحاظ بسط قدرت ملی نیز در عصر حاضر منابع قدرت بسیار متنوع‌تر از گذشته‌اند. فرهنگ، زبان، ارتباطات و انرژی هسته‌ای از منابع قدرت محسوب می‌شوند. در خصوص انرژی هسته‌ای باید به این نکته اشاره کرد که انرژی هسته‌ای فقط بمب اتم نیست؛ بلکه کاربردهای دیگری از جمله تولید برق، پیشرفت در امور پزشکی، کشاورزی، صنعت و غیره دارد که موجب پیشرفت و توسعه در امور اقتصادی، فرهنگی، نظامی، اجتماعی و غیره می‌شود. در نتیجه این امر موجب افزایش امنیت سیاسی، امنیت اقتصادی، امنیت اجتماعی و غیره که از ابعاد امنیت ملی محسوب می‌شوند و منجر به بالا رفتن سطح امنیت در تمامی زمینه‌ها می‌شود؛ بنابراین تضمین امنیت ملی و مقابله با خطرات احتمالی در رأس اولویت‌های سیاسی هر کشوری قرار دارد. با توجه به ضعف نهادهای بین‌المللی در تضمین امنیت کشورها آنها خود از طریق پیمان‌ها و قراردادهای اتخاذ مواضع بی‌هدفی، توسعه توانایی نظامی و آمادگی برای جنگ به‌منظور تضمین صلح، در جهت تأمین امنیت خود می‌کوشند.^۶ لذا بررسی وضعیت حقوقی موضوع «صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی با رویکرد هسته‌ای» برای اولین بار مورد پژوهش قرار گرفته و می‌تواند کمکی شایان در راستای روشن شدن ابعاد حقوقی قضیه

۵. مهدی مقدسی و احسان اکبری، جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷)، ۹۵.

۶. روح‌الله خلیلی‌نژاد، تحلیل و بررسی حقوقی برنامه هسته‌ای ایران با گروه ۵+۱ (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴)، ۱۸۲.

و پاسخ به سؤال مطرح شده در جامعه حقوقی و دیپلماسی جمهوری اسلامی ایران باشد. در این مقاله تلاش می‌شود تا خلاً موجود تا حد امکان برطرف شود و دید عمیق نسبت به ماهیت این دو نهاد نسبت به مسئله هسته‌ای به وجود آید. با رویکرد به این هدف، پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به سؤال زیر می‌باشد:

- بین صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی به‌ویژه در موضوع هسته‌ای چه تداخل‌هایی وجود دارد؟

بین صلاحیت مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانون‌گذار و شورای عالی امنیت ملی به‌عنوان نهاد سیاست‌گذار به‌ویژه در تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای تداخل وجود دارد و از دیدگاه تفکیک قوا مجلس شورای اسلامی مقدم بر شورای عالی امنیت ملی می‌باشد.

۱- صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع برجام

به‌منظور مطالعه صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی در موضوع برجام، ابتدا وظایف و صلاحیت‌های مجلس بر اساس قانون اساسی مطالعه شده و در نهایت به مبحث صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع برجام می‌پردازیم:

۱-۱- صلاحیت و اختیارات مجلس شورای اسلامی در قلمرو اصل استقلال قوا

قانون‌گذاری وظیفه و رسالت اصلی همه مجالس دنیا است.^۷ توجه به هدف‌های قانون و قانون‌گذاری، ضرورت نهاد قانون‌گذاری و اهمیت آن را بیش‌ازپیش روشن می‌سازد؛ چراکه افزون بر تبیین حق و تکلیف و تأمین عدالت و امنیت، وظیفه مهم‌تر راهگشایی و هموار ساختن راه رشد و تعالی و تکامل انسانی در گرو قانون و قانون‌گذاری است. بر همین اساس، برخی صاحب‌نظران جایگاه قوه مقننه در کشور را به جایگاه فکر در مکانیسم بدن انسان در زندگی، مانند کرده‌اند که بدون آن، نه‌تنها دچار رکود می‌شود، بلکه در معرض نابودی قرار می‌گیرد.^۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با درک اهمیت و جایگاه این نهاد و در راستای ایجاد نظام مطلوب خویش مبتنی بر آموزه‌های اسلامی، با پیش‌بینی این قوه در کنار قوای مجریه و قضاییه، تحقق «مردم‌سالاری دینی» را وجهه همت خویش قرار داده و با اختصاص سهم عمده‌ای از اصول قانون اساسی، به تبیین جایگاه و صلاحیت‌های ویژه این نهاد در

7. Hari Hara Das, Principles of International Law and Organization (India: Vikas Publishing House, 1994), 11.

۸. عباسعلی عمید زنجانی، مبانی حقوق اساسی (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷)، ۳۲۹-۳۳۰.

ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته است. قانون‌گذار اساسی در اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، به‌طور خاص، قانون‌گذاری را به‌عنوان کارویژه این نهاد مورد تصریح و تبیین قرار داده و افزون بر اعطای صلاحیت وضع قانون، حق واگذاری این صلاحیت به دیگری را نیز از قوه مقننه مگر در موارد خاص و جزئی سلب کرده است.^۹ نکته قابل ذکر در مورد صلاحیت قانون‌گذاری قوه مقننه نسبت به دیگر نهادها، اینکه قوه مزبور بر خلاف دیگر نهادها که به‌صورت جزئی و موردی و یا در یک موضوع و زمینه خاص صلاحیت وضع مقررات الزام‌آور را دارند، از صلاحیت عام قانون‌گذاری در همه مسائل و زمینه‌ها، در حدود مقرر در قانون اساسی برخوردار است. هرچند ممنوعیت‌هایی نیز در باب قانون‌گذاری برای این قوه می‌توان در قانون اساسی ملاحظه کرد.

۱-۲- تبیین اصل ۷۱ قانون اساسی

عمده استدلال‌های صاحب‌نظران در تعیین قلمرو صلاحیتی مجلس شورای اسلامی در تبیین اصل ۷۱ مبتنی بر استناد به دو قید اول است و بر این اساس، برخی با استناد به عبارت «عموم مسائل» در این اصل، صلاحیت اعطایی به مجلس را عام و مطلق می‌دانند و هیچ قید و شرطی، به‌جز قیود مندرج در اصل ۷۲، برای آن قائل نیستند. بر اساس این دیدگاه، عبارت «حدود مقرر در قانون اساسی» اجمالی است که در اصل ۷۲، تبیین تفصیلی شده، بنابراین صلاحیت مجلس شورای اسلامی، به لحاظ موضوع محدودیتی ندارد، لیکن مشروط به عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع است. از این رو می‌توان گفت، صلاحیت مجلس، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، «مطلق مشروط» است.^{۱۰} در این دیدگاه، عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی، به مواردی از جمله اموری که به رهبری اختصاص می‌یابد که مجلس در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اختیارات رهبری نمی‌تواند مصوبات مخالف داشته باشد، همچنین محدودیت مجلس در تغییر مرزهای کشور (اصل ۷۸)، منع برقراری حکومت نظامی (اصل ۷۹)، اعطای امتیاز در امور تجاری، صنعتی، کشاورزی، معادن و خدمات به خارجیان (اصل ۸۱)، عدم امکان فروش نفایس منحصربه‌فرد (اصل ۸۳) و ... مربوط است.^{۱۱} در مقابل برخی معتقدند که با توجه به عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» در اصل ۷۲، صلاحیت مجلس در امر قانون‌گذاری، حداقلی

۹. کاظم کوهی اصفهانی، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید»، دانش حقوق عمومی، ۱، ۹۹، (۱۳۹۱)۲.

۱۰. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی ایران شامل دوره باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگری (تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵)، ۳۱۲.

۱۱. همان، ۳۱۲-۳۱۳.

و محدود به صلاحیت‌های به رسمیت شناخته‌شده برای این قوه در دیگر اصول قانون اساسی و تا حدی است که به حیثه عمل سایر قوا، از جمله دایره صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری قوه مجریه (اصل ۱۳۸)، مسئولیت به رسمیت شناخته‌شده برای رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی (اصل ۱۲۶) خدشه‌ای وارد نشود. بر اساس این دیدگاه، اصل ۷۱ قانون اساسی، عموم و اطلاق ندارد.^{۱۲} برخی نیز در جمع میان قیود مندرج در اصل ۷۱ بیان می‌دارند: «از نص صریح اصل هفتاد و یکم پیداست که از عمومی بودن صلاحیت قانون‌گذاری، بی‌حدوخصر بودن آن مستفاد نمی‌شود، بلکه «عموم مسائل» قابل قانون‌گذاری منوط به رعایت «حدود مقرر در قانون اساسی» است؛ به عبارت دیگر، اصل حاکمیت پارلمان در وضع قوانین مطلوب نظر خود [در جهت] رفع نیازهای جامعه، محدود به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی است. این حدود، عموماً رعایت حقوق قوای دیگر حاکم از یک سو و احترام به حقوق و آزادی‌های اساسی ملت از سوی دیگر می‌باشد».^{۱۳}

۱-۳- جایگاه صلاحیت مجلس شورای اسلامی در پرتو اصل حاکمیت قانون

حاکمیت قانون از جمله مفاهیم مهم حقوق عمومی است که ریشه تاریخی در اعصار گذشته دارد. این اصل الهام‌بخش مفاهیم و اصول دیگری از قبیل قانون اساسی‌گرایی، قانونیت، صلاحیت، مسئولیت پاسخگویی، کنترل قضایی و تفکیک قوا و دیگر اصول و مفاهیم مرتبط است که به‌نوبه خود بنیان حقوق اساسی و حقوق اداری به تعبیری کلیه گرایش‌های حقوق عمومی را شکل می‌دهد.^{۱۴} ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون، بطلان یا عدم نفوذ اعمال و تصمیمات مقامات اداری است.^{۱۵} نظارت به‌عنوان ضمانت اجرای دو عنصر قبلی هست که به‌موجب آن هر فردی باید بتواند حتی علیه خود دولت برای دادخواهی به قوه قضائیه مستقل و بی‌طرف با شرایط خاص دادگاه مراجعه کند. هر اندازه که منابع و سلسله‌مراتب بین آنها روشن‌تر باشد و هر اندازه که نظارت وسیع‌تر، عام‌تر، دقیق‌تر و مؤثرتر باشد نظام حقوقی و دولت قانون‌مدار شکلی مستحکم‌تر و توسعه‌یافته‌تر است.^{۱۶}

۱۲. غلامحسین الهام، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا (تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹).

۱۳. پروانه تیلان، اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه (تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۶)، ۶۷.

۱۴. احمد مرکز‌مالمبری، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشتها (تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴)، ۱۸-۱۹.

۱۵. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶)، ۴۱۷.

۱۶. اردشیر امیرارجمند، «کاوش در برخی زوایا؛ سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، راهبرد،

پیش‌بینی نظام قانون‌گذاری در قوانین اساسی، در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته قانون‌گذاری است و آن‌گاه که این نظام مورد خدشه قرار گیرد و خارج از آنچه در قانون اساسی آمده است دستگاه‌های دیگری در این امر خطیر و سرنوشت‌ساز مداخله کرده و دست به وضع قانون بزنند، نباید انتظاری جز هرج و مرج، بی‌نظمی، قانون‌گریزی و سرگردانی مردم داشت. البته هرچه مراجع قانون‌گذار محدودتر و بسیط‌تر باشند، فرآیند قانون‌گذاری نیز شفاف‌تر و ساده‌تر شده و از تصویب قوانین موازی، معارض و متضاد پیشگیری می‌شود.^{۱۷}

بنابراین مجلس شورای اسلامی، هم به خاطر اصول حقوقی و هم طبق ادله شرعی اعمال حاکمیت خود، چه در بعد قانون‌گذاری و چه در بعد نظارتی با محدودیت‌هایی مواجه است. از آنجا که فلسفه وجودی مجلس قانون‌گذاری، جلوگیری از خودسری و الزام همه نهادهای حکومت به قانون است، محدودیت اعمال اختیارات قانون‌گذاری جزئی از مقتضیات اصل حاکمیت قانون شمرده می‌شود. از سوی دیگر گفته شده، با وجود صلاحیت مطلق مشروط و اگذارشده به مجلس شورای اسلامی در اصل ۷۱ به کارگیری عبارت «وضع قانون» از سوی «قانون‌گذار اساسی، با توجه به فرض آگاهی و هدفمند بودن عملکرد قانون‌گذار نمی‌تواند بی‌دلیل باشد. بر این اساس، قانون‌گذار اساسی بیان نکرده که به مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند هر چیزی وضع کند» بلکه تصریح کرده است که مجلس فقط می‌تواند مبادرت به وضع «قانون» کند.^{۱۸}

۱-۴- پیشینه و سیر تدوین و تصویب اصل ۷۷ قانون اساسی

موافقت‌نامه‌های بین‌المللی به جهت حساسیت و اثرگذاری‌های آنها بر منافع ملی از دیرباز مورد توجه قانون‌گذار قرار داشته و مشمول مقررات نظارتی ویژه‌ای بوده‌اند. اصل بیست و چهارم قانون اساسی مشروطه مقرر می‌داشت «بستن عهدنامه و مقاوله‌نامه‌ها اعطای امتیازات انحصار تجارتي و صنعتی و فلاحتی و غیره اعم از اینکه طرف داخله باشد یا خارجه باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد به استثنای عهدنامه‌هایی که استتار آنها صلاح دولت و ملت باشد».

در اصل پنجاه و دوم متمم قانون اساسی مشروطه به وضعیت استثنایی ذیل این اصل توجه شده

۱۰. ۲۶ (۱۳۸۱)، ۲۶.

۱۷. محسن ملک افضلی، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری»، حکومت اسلامی، ۱۲، ۴۴ (۱۳۸۶)، ۶۶.

۱۸. سیدابراهیم حسینی، «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری (موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی)»، حکومت اسلام، ۱۷، ۴ (۱۳۹۱)، ۶۵.

است: «عهدنامه‌هایی که مطابق اصل بیست و چهارم قانون اساسی مورخه چهاردهم ذوالقعدة یک هزار و سیصد و بیست و چهار استتار آنها لازم باشد بعد از رفع محذور همین که منافع و امنیت مملکتی اقتضا نمود با توضیحات لازمه باید از طرف پادشاه به مجلس شورای ملی و سنا اظهار شود».^{۱۹}

با بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی حساسیت تدوین‌کنندگان نسبت به اهمیت و جایگاه خطیر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و ملاحظه فرایندهای نظارتی و تصویبی نسبتاً سخت‌گیرانه قابل مشاهده است؛ بنابراین تصویب معاهدات در صلاحیت مشترک قوای مقننه و مجریه قرار گرفته است. نطق یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی شاهد گویای این رویکرد است: «عهدنامه‌ها و قراردادهای و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی راه نفوذ استعمار را در گذشته باز می‌کرده و خطر این را دارد که اقتصاد مملکت در دست بیگانه قبضه بشود، بنابراین شرط احتیاط آن است که ما این قدرت و نفوذ رئیس این قراردادها را در اشخاص و مراجع مختلف پخش کنیم».^{۲۰}

از برآیند نظرات تأکید بر وصف این توافقات که آنها را در پرتو «بین‌المللی» قواعد حقوق بین‌الملل قرار می‌دهد، استنباط می‌شود. به علاوه، مقصود حصر عناوین نبوده است و از این رو در طرح اصل ۶۱ پیش‌نویس عبارت عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی و قراردادهای دیگر از این قبیل درج گردیده است.^{۲۱}

۱-۵- سازکار تصویب معاهدات در مجلس شورای اسلامی

مواد ۱۶۹ تا ۱۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به نحوه تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی اختصاص یافته است. مطابق ماده ۱۷۳ این قانون، تقاضای تصویب یک موافقت‌نامه بین‌المللی با تقدیم لایحه قانونی صورت می‌پذیرد که متن کامل آن موافقت‌نامه باید منضم به لایحه مزبور باشد تا امکان بررسی آن وجود داشته باشد؛ بنابراین دولت نمی‌تواند تصویب یک معاهده را به اجازه مقدم مجلس مستند کرده یا اجازه‌ای کلی برای تصویب یک معاهده از مجلس دریافت کند، بلکه در هر حال، سند و متن کامل موافقت‌نامه باید مورد بررسی مجلس قرار گیرد تا مفاد اصل ۷۷ قانون اساسی اعمال شود. معاهدات در مجلس به دو شکل بررسی می‌شود: معاهداتی که قید اهمیت یا مهم بودن

۱۹. حسین خلف‌رضایی، شرح مبسوط قانون اساسی: شرح اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی (تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵)، ۴.

۲۰. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴)، ۸۶۰.

۲۱. همانجا

آنها (چه به پیشنهاد دولت یا کمیسیون مربوطه مجلس) به تصویب مجلس برسد، به صورت دو شوری رسیدگی می‌شوند. در غیر این صورت موافقت‌نامه عادی تلقی شده و رسیدگی به آنها به صورت یک شوری خواهد بود.

ماده ۱۷۳ از جهاتی قابل تأمل به نظر می‌رسد؛ به‌ویژه در انتهای بند ۲ این مقررہ گفته است: «پس از پایان یافتن رأی‌گیری نسبت به اعتراضات، در صورتی که مجلس آنها را وارد بداند، دولت موظف می‌شود در مسائل مورد اعتراض با طرف متعاہد مجدداً وارد مذاکره و گفتگو شود. در این صورت، لایحه تا پایان مذاکرات مجدد در دستور مجلس باقی خواهد بود. در صورت قبول اعتراضات و پیشنهادها متن اصلاحی تصویب‌شده تلقی خواهد شد و در غیر این صورت، آخرین پیشنهاد دولت در مورد اصل قرارداد با صحبت یک مخالف و یک موافق، هر یک به مدت پنج دقیقه، در مجلس به رأی گذاشته خواهد شد». در مورد مقررہ مذکور دو ایراد عمده به نظر می‌رسد: نخست متن موافقت‌نامه که در ضمن لایحه توسط مجلس بررسی می‌شود، متن قراردادی است که بین دولت ایران و دیگر طرف‌های آن امضا شده است. این امضا به شرط تصویب بوده است که یا از سوی دولت بازپس گرفته می‌شود یا با تصویب یا رد مجلس همراه خواهد شد؛ بنابراین، فرض مذاکره بعدی و انعقاد موافقت‌نامه دیگر اگرچه ممکن است، به منزله توافقی دیگر است و با توجه به دشواری آن به‌ویژه در معاهدات چندجانبه چندان عملی نیست و در الحاق به معاهدات که بیشتر به تصویب طرف‌های آن رسیده است، ناممکن به نظر می‌رسد. دوم این عبارت که «در صورت قبول اعتراضات و پیشنهادها متن اصلاحی تصویب‌شده تلقی خواهد شد»، به منزله اعطای مجوز مقدم و وکالت در تصویب است و با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.^{۲۲}

۱-۵-۱- تصویب معاهدات از طریق رفراندوم (همه‌پرسی)

اصل ۵۹ قانون اساسی مقرر داشته است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد». مراجعه مستقیم به آرای مردم می‌تواند به دلیل دشواری تصمیم‌گیری در یک موضوع خاص یا تقویت و پشتیبانی بیشتر تصمیم‌گیری در مورد آن موضوع باشد. این موضوع در مورد تصمیم‌گیری در خصوص پذیرش یک موافقت‌نامه بین‌المللی نیز صدق می‌کند و مجلس می‌تواند در راستای ایفای نقش خود به‌موجب اصل

۲۲. حسین خلف‌رضایی، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴)، ۶۲-۶۴.

۷۷ قانون اساسی، موضوع را به همه‌پرسی واگذار.^{۲۳}

۲- حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی معاهدات بین‌المللی (برجام)

از موضوعاتی که در خصوص ترتیب رسیدگی مجلس شورای اسلامی به متن معاهدات بین‌المللی محل بحث و تبادل نظر قرار گرفته، حدود صلاحیت مجلس در بررسی مفاد توافق است. بر اساس بند ۲ ماده ۱۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، از منظر حقوق داخلی این فرض که مجلس شورای اسلامی حق ورود به جزئیات را نداشته و تنها حق پذیرش و یا رد کلیات موافقت‌نامه را دارا است، غیرقابل قبول بوده و مجلس می‌تواند با ورود به جزئیات برجام، موضوعات و مواردی را که به صلاح نظام جمهوری اسلامی تشخیص نمی‌دهد، به دولت اعلام نماید تا مطابق با ماده ۱۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اقدام شود. بررسی مصوبات در مجلس شورای اسلامی و ارجاع مجدد آن به دولت به‌منظور مذاکره در خصوص موضوعات مورد نظر نمایندگان دارای نمونه‌های عملی در روند تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیز بوده است. برای نمونه مجلس شورای اسلامی در مقام بررسی و تصویب «موافقت‌نامه فرهنگی بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری کلمبیا» دولت را مکلف به مذاکره در خصوص موضوعات مشخص با طرف معاهده می‌نماید و پس از انجام اصلاحات موردنظر مجلس به تصویب متن نهایی توافق اقدام می‌نماید. ماده ۱۴ این مصوبه پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با ایراد شورای نگهبان به استناد عدم انطباق با اصل ۱۳۹ قانون اساسی مواجه شد و مجلس شورای اسلامی پس از اصلاح ماده ۱۴، آن را برای مذاکره به دولت ارجاع می‌دهد و در نهایت دولت با طرف توافق وارد مذاکره شده و نظر مجلس در این خصوص را تأمین می‌نماید.^{۲۴}

۲-۱- مستند رایج صلاحیت قانونی مجلس شورای اسلامی در بررسی مفاد فعالیت‌های هسته‌ای (برجام)

علاوه بر استدلال‌های فوق که مبتنی بر روند کلی تصویب توافق‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مطرح گردید، دولت در اجرای برخی از مفاد مندرج در برجام با منع قانون عادی نیز مواجه است. در تبیین این موضوع باید بیان نمود که مجلس شورای اسلامی در «قانون الزام دولت به تعلیق اقدامات داوطلبانه در صورت ارجاع و یا گزارش پرونده هسته‌ای به شورای امنیت» مصوب

۲۳. همان، ۶۴.

۲۴. علی فتاحی زفرقندی، بررسی ابعاد حقوقی برجام در نظام ج.ا.ا (تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷).

۱۳۸۴ دولت را ملزم نموده که در صورت ارجاع یا گزارش پرونده هسته‌ای ایران به شورای امنیت سازمان ملل متحد، همکاری‌های داوطلبانه خود با آژانس بین‌المللی انرژی اتمی را به حالت تعلیق در بیاورد. این در حالی است که بر اساس متن برجام (بند ۷ پیوست شماره ۵) جمهوری اسلامی ایران موظف است از روز اجرای توافق با تصویب مجلس شورای اسلامی، پروتکل الحاقی که بر اساس قانون فوق جزء موضوعات مورد تعلیق بوده است را اجرایی نماید و همچنین پرونده جمهوری اسلامی ایران در خصوص موضوع هسته‌ای مبتنی بر متن قطعنامه ۲۲۳۱ تا مدت ۱۰ سال در دستور کار شورای امنیت باقی خواهد ماند. علاوه بر این مؤید دیگری بر لزوم بررسی متن برجام در مجلس شورای اسلامی استناد به ماده ۹۷ آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقی‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۱۳ هیئت‌وزیران در خصوص تفکیک معاهدات تشریفاتی از ساده و اجرایی و حیطة صلاحیت مجلس در بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی است.^{۲۵}

۲-۲- بررسی زوایای مختلف تصویب مفاد «برجام» در مجلس شورای اسلامی

در انعقاد معاهدات بین‌المللی، همواره احتمال در معرض خطر قرار گرفتن منافع ملی و استقلال کشور وجود دارد، از این رو در سیاست خارجی که از طریق معاهدات تنظیم می‌شود، باید سعی و دقت کافی را مبذول داشت و به همین دلیل هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۱/۰۲/۱۳ به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای مفاد اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافقی‌های بین‌المللی را تصویب کرده و همچنان با تذکر به پذیرش حاکمیت قانون اساسی، روال معینی را در اجرای آن لازم‌الرعايه می‌داند.

۱- با توجه به اصل ۷۶ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» همچنین بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» با توجه به عبارت «در تمام امور کشور» و «در عموم مسائل» در این دو اصل، مجلس حتی حق ورود در تمامی مسائل از جمله در امور دفاعی و امنیتی کشور را دارد و اختیار شورای عالی امنیت ملی در خصوص تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور مذکور در اصل ۱۷۶ قانون اساسی نمی‌تواند نافی حق مجلس در این زمینه باشد.

۲- ماده ۹ قانون مدنی بیان می‌دارد: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.» بنابراین قراردادهای ایران با سایر کشورها زمانی

حکم قانون را خواهد داشت که تشریفات قانون اساسی در این خصوص رعایت شده باشد. اصل ۷۷ قانون اساسی در مقام بیان این تشریفات چنین بیان می‌دارد: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.» همچنین اصل ۱۲۵ قانون اساسی چنین می‌گوید: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است.» با توجه این دو اصل، اساساً تصویب قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در حوزه اختیارات مجلس شورای اسلامی است و نه هیچ نهاد دیگر؛ بنابراین در نهایت این مجلس شورای اسلامی است که باید مفاد متن «برجام» را تصویب کند و در صورتی که مفاد متن برجام به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسد، حکم قانون نخواهد داشت؛ بنابراین امکان ورود شورای عالی امنیت ملی در این موضوع به هیچ‌وجه باعث سلب صلاحیت از مجلس نخواهد شد؛ به عبارت دیگر، بر اساس اصول قانون اساسی تصویب قراردادهای بین‌المللی از وظایف و اختیارات اختصاصی مجلس است و نه این نهاد می‌تواند حق خود را به نهاد دیگری تفویض کند و نه نهاد دیگری می‌تواند این حق را از مجلس سلب نماید.

۳- بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است.» شورای نگهبان در بند ۲ نظریه تفسیری خود ذیل اصل ۷۷ قانون اساسی به شماره ۹۹۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۹/۸ به‌صراحت بیان داشته است که «یادداشت تفاهم چنانچه ایجاد تعهد نماید، مثل قرارداد است و بایستی ضوابط مذکور در قانون اساسی نسبت به آن رعایت شود.» بر این اساس، اگر یک توافق بین‌المللی فارغ از هر نامی که داشته باشد برای ایران ایجاد تعهد نماید، برای لازم‌الاجرا شدن نیازمند تصویب مجلس است. برجام نیز که یک توافق بین‌المللی است، برای لازم‌الاجرا شدن به تصویب در مجلس نیاز دارد. متن برجام هم یک متن «بین‌المللی» است و هم یک متن «تعهدآور»؛ چراکه از یک سو این توافق میان دولت ایران و چند دولت دیگر انجام شده و لذا وصف «بین‌المللی» را یافته و از سوی دیگر تعهدات فراوانی در این توافق وجود دارد که جای هیچ‌انکاری را در خصوص «تعهدآور بودن» باقی نمی‌گذارد؛ بنابراین نظریه تفسیری شورای نگهبان نیز مؤید لزوم تصویب مفاد برجام در مجلس شورای اسلامی است.

۴- تنها فرضی که سبب می‌شود که مجلس شورای اسلامی صلاحیت ورود به این موضوع را نداشته باشد حکم حکومتی رهبری است چراکه بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه‌گانه از جمله

قوه مقننه زیر نظر ولایت مطلقه امر رهبری فعالیت می‌کنند؛ اما با توجه به عبارت «مسیر قانونی پیش‌بینی‌شده» در نامه رهبر معظم انقلاب به ریاست محترم جمهور و همچنین بیانات ایشان در خطبه‌های عید فطر چنین برداشت می‌شود که چنین حکمی وجود ندارد و مجلس شورای اسلامی باید وظایف خود را در این خصوص انجام دهد.

۵- تصویب قانون «الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران» در مجلس شورای اسلامی که در آن قید «لزوم رعایت مصوبات شورای امنیت ملی» آمده است به منزله اعلام سلب این حق از خود توسط مجلس شورای اسلامی نیست چراکه نخست چنانکه بیان شد تصویب قراردادهای بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی تکلیف قانون اساسی است و قانون عادی که در سلسله‌مراتب قانونی در رتبه بعد از قانون اساسی قرار دارد هیچ‌گاه نمی‌تواند الزام قانون اساسی را در این خصوص بردارد. دوم اینکه در تبصره یک ماده واحده همین قانون «الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران»، بر ارائه نتایج مفاد متن برجام بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی تأکید شده است که چنان‌که بیان شد مفاد این دو اصل بر لزوم تصویب قراردادهای بین‌المللی در مجلس شورای اسلامی دلالت دارد.

۶- چنان‌که بیان شد بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است». قانون «الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران» که بر لزوم ارائه نتایج مذاکرات بر اساس اصل ۷۷ و ۱۲۵ به مجلس شورای اسلامی تأکید دارد بر اساس نظر شورای نگهبان، خلاف شرع و قانون اساسی تشخیص داده نشد؛ بنابراین روشن است که شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی، وظیفه مجلس شورای اسلامی در تصویب مفاد متن برجام بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ را بر خلاف وظیفه شورای عالی امنیت ملی بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی ندانسته است.

۳- صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام

به‌منظور مطالعه صلاحیت و اختیارات شورای عالی امنیت ملی در موضوع برجام، ابتدا به ماهیت و نقش شورای عالی امنیت ملی قانون‌گذاری مطالعه شده و در نهایت به مبحث صلاحیت‌های این نهاد در موضوع برجام می‌پردازیم:

۳-۱- تبیین ماهیت حقوقی شورای عالی امنیت ملی

در رابطه با جایگاه شورای عالی امنیت ملی و اینکه آیا این نهاد به‌عنوان نهادهای ذیل مقام رهبری است یا خیر؛ نظرات متعددی از سوی صاحب‌نظران ارائه شده است.^{۲۶} در پاسخ به این سؤال که شورای عالی امنیت ملی دارای چه جایگاهی در نظام حقوقی و سیاسی کشور است و آیا در زمره نهادهای زیر نظر رهبری هست یا خیر، باید ابتدا به این سؤال پاسخ داد که تعریف ما از «زیر نظر بودن» یک نهاد به چه معناست؟ برای زیر نظر بودن یک نهاد می‌توان سه شاخصه تعریف نمود. اول آنکه آن نهاد توسط مقام رهبری «تأسیس» شده باشد که به نظر می‌رسد اگرچه معیار درستی باشد، لیکن جامع و کامل نیست؛ چراکه تنها بخش کوچکی از نهادهای زیر نظر رهبری به این طریق قابل احصا هستند، در حالی که بسیاری از نهادهای مذکور بر اساس قانون اساسی و یا قانون عادی ایجاد شده‌اند. دوم، اگر زیر نظر بودن یک نهاد به معنای دارا بودن شأن «مدیریت و تصدی» یک مسئول بر آن نهاد باشد، باید گفت که شورای عالی امنیت ملی قطعاً از زمره این چنین نهادی که زیر نظر رهبری باشد خارج است، چراکه تصدی این شورا با مقام رهبری و اشخاص منصوب ایشان نیست. لیکن اگر مراد ما از مفهوم زیر نظر بودن به معنای دارا بودن شأن «نظارت» رهبری بر آن نهاد باشد، باید گفت که شورای عالی امنیت ملی ذیل نظر رهبری قرار خواهد گرفت و اعتبار یافتن مصوبات اش منوط به تأیید و امضای رهبری است.^{۲۷}

۳-۲- جایگاه شبه‌تقنینی شورای عالی امنیت ملی

بند اول اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی که به «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری» اشاره دارد، در حقیقت بیانگر جنبه سیاست‌گذاری نهاد شبه‌تقنینی شورای عالی امنیت ملی است که بر مبنای آن، صلاحیت فوق‌تنها، محدود به سیاست‌های کلی تعیین‌شده توسط مقام رهبری خواهد بود که از نمونه‌های قابل ذکر آن می‌توان به سیاست‌های کلی خودکفایی دفاعی و امنیتی ابلاغی در سال ۱۳۹۱ ه.ش اشاره کرد؛ بنابراین می‌توان گفت که جایگاه حقوقی آن دسته از مصوبات شورا که در مقام اعمال جنبه سیاست‌گذاری آن است، علی‌القاعده باید در مرتبه‌ای پایین‌تر از سیاست‌های کلی نظام و فراتر از قوانین عادی باشد. مبنای این دیدگاه صرف‌نظر از ظاهر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، تمایز آشکاری است که در آثار

۲۶. محمد محمدی گرگانی، جستاری بر قانون اساسی (تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۶)، ۱۷۶.

۲۷. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم (تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷)، ۵۳۱.

حقوقی همواره میان دو سطح سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری برقرار شده است و در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این تمایز با احصای مراجع سیاست‌گذار و اختصاص صلاحیت قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی قابل اثبات است.^{۲۸} بر همین اساس با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی در شمار مراجع سیاست‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد و بر مبنای اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی مرجع عام قانون‌گذاری به شمار می‌رود و نیز با عنایت به اینکه ماهیت لفظی و اصطلاحی سیاست‌گذاری ناظر بر تعیین خط مشی و محورهای کلی موجود در خصوص موضوعی معین است، می‌توان نتیجه گرفت که بخش مهمی از مصوبات شورای عالی امنیت ملی که از مصادیق اعمال صلاحیت مقرر در بند ۱ اصل یکصد و هفتاد و ششم است، نمونه مشخصی از سیاست‌گذاری بوده و بر مصوبات مجلس شورای اسلامی برتری دارند.^{۲۹}

۳-۳- جایگاه شبه‌اجرایی شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی در ذات خود دارای ماهیت شبه‌اجرایی نیز هست. این ماهیت شورا را می‌توان مستند به دلایل متعددی دانست که از جمله مهم‌ترین آنها می‌توان به صلاحیت‌ها و نوع فعالیت‌های شورا و حضور مقامات عالی‌رتبه اجرایی و نظامی در آن اشاره کرد. رویکرد مربوط به بندهای دوم و سوم از اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی محورهای مهم صلاحیت شورای عالی امنیت ملی را شامل «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی» و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» معرفی نموده است؛ زیرا واضح است که حجم قابل توجهی از اقدامات لازم برای «هماهنگی فعالیت‌ها» و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی» ماهیت اجرایی داشته و مستلزم تعیین سازکاری مشخص برای تحقق آنها هست. به همین نسبت، رویه عملی شورای عالی امنیت ملی نیز در سال‌های فعالیت آن نشان می‌دهد که در کنار سیاست‌گذاری و اعمال نهاد شبه‌تقنینی، این شورا در موارد زیادی خود رأساً به ایفای صلاحیت اجرایی نیز مبادرت نموده است.^{۳۰}

۳-۴- جایگاه شبه قضایی شورای عالی امنیت ملی

۲۸. احمد مرکز مالگیری، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، مجلس و پژوهش، ۶۷(۱۳۹۰)، ۲۴۶-۲۴۹.

۲۹. محمدحسین زارعی، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، تحقیقات حقوقی، ۷، ۴۰(۱۳۸۳)، ۱۹۹.

۳۰. مقدسی و اکبری، پیشین، ۱۰۶.

یکی دیگر از مهم‌ترین ابعاد مربوط به نهاد شورای عالی امنیت ملی جنبه شبه‌قضایی فعالیت این شورا است. با وجود آنکه به‌موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است». حضور رئیس قوه قضائیه به‌عنوان عالی‌ترین مقام قضایی کشور در شورای عالی امنیت ملی، بیانگر نهاد شبه‌قضایی این شورا است و برای تبیین بهتر موضوع به جایگاه رئیس قوه قضائیه و ماهیت قضایی وظایف این نقش استناد نمود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌صراحت رئیس قوه قضائیه را عالی‌ترین مقام قوه قضائیه معرفی نموده است و با وجود آنکه برخی حقوق‌دانان در آثار خود کوشیده‌اند تا نقش وی را نوعی نقش اداری و اجرایی معرفی نمایند،^{۳۱} ولی نگاهی به قوانین و مقررات موجود بیانگر این واقعیت است که رئیس قوه قضائیه عالی‌ترین مقام قوه قضائیه و در حوزه اداری و قضایی مهم‌ترین مقام قوه قضائیه محسوب می‌شود.^{۳۲}

۳-۵- منشأ صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در روابط خارجی و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی

به موجب اصل ۱۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای عالی امنیت ملی موظف به «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری» (بند ۱): «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی» (بند ۲)؛ و «بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی» (بند ۳) است. بر اساس ذیل اصل مذکور، مصوبات این شورا «پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». در مورد نقش شورای عالی امنیت ملی در روابط خارجی و به‌طور مشخص، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی می‌توان دو نقش را متصور شد: نقش سلبی و نقش ایجابی. بنا بر آنچه در وظایف این شورا ذکر شد، می‌توان گفت که این شورا ممکن است برقراری روابط سیاسی با یک کشور یا ورود در یک اتحادیه بین‌المللی را در چهارچوب سیاست‌های مطرح در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۷۶ نداند و در مصوبه خود، چنین اقداماتی را منع کند. در این صورت دیگر نهادهای ذی‌ربط باید از اقدامات مغایر با چنین مصوباتی خودداری کنند. برای مثال دولت نمی‌تواند موافقت‌نامه‌ای مغایر مصوبات یادشده منعقد کند و در صورتی که این مصوبه پس از انعقاد موافقت‌نامه باشد، مجلس می‌بایست از تصویب آن خودداری ورزد و در غیر این صورت مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان مغایر اصل ۱۷۶ تشخیص

۳۱. محمد راسخ، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی (تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۵)، ۱۳۶.

۳۲. مقدسی و اکبری، پیشین، ۱۰۸.

داده خواهد شد.^{۳۳} به همین صورت ممکن است مصوبه شورای عالی امنیت ملی، انعقاد موافقت‌نامه‌ای خاص یا پیوستن به سازمان یا اتحادیه‌ای بین‌المللی را اقتضا کند. به بیان دیگر با توجه به شرح وظایف این شورا بر اساس عبارات نسبتاً کلی اصل مذکور، قابل تصور است که پیوستن به یک معاهده یا سازمان بین‌المللی موضوع تصمیم‌گیری این شورا قرار گیرد. البته به نظر می‌رسد این شورا در مورد بندهای ۱ (سیاست‌گذاری) و ۲ (هماهنگی) نقشی فعال و بی‌واسطه دارد، اما در خصوص بند ۳، یعنی در مقابله تهدیدات - همان‌طور که از ظاهر آن برداشت می‌شود - با بهره‌گیری از امکانات کشور ایفای وظیفه می‌کند. طبعاً الحاق به یک موافقت‌نامه بین‌المللی نه در قالب سیاست‌گذاری می‌گنجد و نه در چهارچوب هماهنگی. تنها چهارچوبی که می‌تواند این هدف را توجیه کند، بند ۳ است که به نظر می‌رسد در این فرض، خود شورا نمی‌تواند موافقت‌نامه بین‌المللی را تصویب کند، بلکه این اقدام می‌تواند از سوی مقامات ذی‌ربط به عمل آید (همان). در این صورت، دو حکم و تکلیف قانونی متعارض وجود خواهد داشت: الزام قانونی اجرای مصوبات شورای عالی امنیت ملی و دیگر، الزام اصل ۷۷ بر اینکه «موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد». از آنجا که حکم اصل ۱۷۶ عام است و حکم اصل ۷۷ خاص، با توجه به قواعد حل تعارض می‌توان گفت که اصل ۷۷ منحصراً اصل ۱۷۶ خواهد بود. به عبارت دیگر مصوبه شورای عالی نمی‌تواند مجوزی برای عدول از اصل ۷۷ فراهم آورد. تفسیر قابل طرح دیگر آن است که اصل ۷۷ در مورد موافقت‌نامه‌ها عام است و موافقت‌نامه‌ای که به موجب اصل ۱۷۶ منعقد شده است (موافقت‌نامه‌هایی که به تشخیص شورا در راستای مقابله با تهدیدات ضرورت دارد) خاص است که در این صورت، اصل ۱۷۶ مختص اصل ۷۷ خواهد بود. هرچند که به نظر می‌رسد نظر اخیر درست باشد ولی باید گفت فروض مذکور جنبه نظری داشته و در رویه تاکنون چنین امری مشاهده نشده است.^{۳۴}

۳-۶- بررسی روند صلاحیت شورای عالی امنیت ملی در تصویب برجام

با توجه به اصل ۱۷۶ قانون اساسی «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی» شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۳۳. خلف‌رضایی، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ۱۱۲.

۳۴. همان، ۱۱۳.

۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.

۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی. همان‌گونه که از نام این شورا و وظایف قانونی آن در این اصل کاملاً روشن است این شورا به هر آنچه به حوزه مسائل امنیتی و دفاعی کشور مربوط است می‌پردازد؛ بنابراین قسمتهایی از متن «برجام» که مرتبط با سیاست‌های امنیتی و دفاعی کشور است می‌تواند به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد و شورای عالی امنیت ملی امکان ورود به آن حوزه را دارد. روشن است که یک سند بین‌المللی وجوه متعددی دارد و انحصاری در مسائل امنیتی و دفاعی ندارد؛ بنابراین این وجوه متعدد باید از جهات مختلف در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و سپس به تأیید شورای نگهبان برسد. در غیر این صورت متن برجام ممکن است آن دسته از اصول قانون اساسی را که به حوزه مباحث امنیتی و دفاعی کشور ارتباطی ندارد و در حوزه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار نیست رارعايت نکرده باشد و قانون اساسی عملاً نقض گردد.

برای مثال: اصل یکصد و پنجاه و سوم مقرر داشته است: «هرگونه قرارداد که موجب سلطه بیگانه بر منابع طبیعی و اقتصادی، فرهنگ، ارتش و دیگر شئون کشور گردد ممنوع است.» طبیعی است که بررسی مفاد برجام از منظر سلطه اقتصاد و فرهنگ کشور در حوزه وظایف شورای عالی امنیت ملی نیست و این مجلس و شورای نگهبان است که باید بر این موارد نظارت نمایند. یا در اصل یکصد و پنجاه و دوم قانون اساسی آمده است: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است.» و یا در بند هشت اصل ۴۳ سلطه اقتصادی بیگانه بر کشور ممنوع شده است.

در خصوص قرارداد برجام و ارتباط آن با شورای عالی امنیت ملی و جایگاه توافق‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تاکنون بین صاحب‌نظران بحث‌های زیادی صورت گرفته است که ماحصل آن به صلاحیت ممتاز شورای عالی امنیت ملی در تصویب برجام اشاره دارد. در خصوص صلاحیت این شورا در ورود و بررسی موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دو دیدگاه در میان حقوق‌دانان وجود دارد. بر اساس دیدگاه نخست شورای عالی امنیت ملی حق ورود و رسیدگی به برجام و در نهایت تصویب آن را ندارد. بر اساس این فرض از یک سو از آنجا که قانون‌گذار اساسی به نحو دقیق در مقام بیان روند

تصویب موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بوده و بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این خصوص در دو اصل ۷۷ و ۱۲۵ تأکید نموده است، این امر در صلاحیت انحصاری این نهاد قرار دارد و ورود شورای عالی امنیت ملی به تصویب معاهدات بین‌المللی مغایر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است.^{۳۵} از سوی دیگر بندهای اول و دوم اصل ۱۷۶ در مقام بیان وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی به موضوعاتی همانند سیاست‌گذاری در حوزه‌های امنیتی و دفاعی و هماهنگ نمودن فعالیت‌های بخش‌های گوناگون با این سیاست‌ها اشاره نموده است که به نظر تصویب متن نهایی برجام در قالب هیچ یک از وظایف ذکر شده قرار نمی‌گیرد،^{۳۶} چراکه بر مبنای اصول حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت نهادهای مراجع بوده مگر آنکه قانون‌گذار صراحتاً به صلاحیت آنها اشاره کرده باشد.^{۳۷}

بر اساس آنچه بیان گردید در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شورای عالی امنیت ملی صلاحیت تصویب برجام به‌عنوان یک موافقت‌نامه بین‌المللی را نداشته و این صلاحیت انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد؛ اما بر اساس دیدگاه دوم که صحیح‌تر به نظر می‌رسد، این شورا صلاحیت ورود به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی از جمله برجام را دارد که این ورود به دو صورت امکان تحقق می‌یابد. بر اساس فرض اول شورای عالی امنیت ملی می‌تواند از طریق تصویب سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور در حوزه موضوعات مرتبط با توافق ایران و ۱+۵ و یا اتخاذ تصمیماتی در خصوص تهدیدهای داخلی و خارجی، بر تصویب برجام اثرگذار باشد. به عبارت دقیق‌تر شورای عالی امنیت ملی می‌تواند اقدام به تصویب سیاست‌هایی در ارتباط با موضوعات مرتبط با برنامه جامع اقدام مشترک نماید؛ نه اینکه مستقیماً متن برجام را تصویب نماید. در این صورت بررسی و تصویب این سیاست‌ها توسط شورای عالی امنیت ملی نافی صلاحیت مجلس شورای اسلامی در بررسی و تصویب برجام نیست، لیکن از آنجا که شأن سیاست‌گذاری این شورا (در حیطه صلاحیت در نظر گرفته شده برای این نهاد) برتر از قاعده‌های حقوقی مصوب مجلس شورای اسلامی است، مجلس در فرآیند بررسی و تصویب برجام ملزم به حرکت در چهارچوب‌های طراحی شده به‌وسیله سیاست‌های شورای عالی امنیت ملی است؛ چراکه مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی صلاحیت خاص سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در خصوص موضوعات دفاعی و امنیتی بر عهده شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته است و همه نهادهای قانونی موظف به

۳۵. مهدی غمامی و علیرضا نصرالهی نصرآباد، «تحلیل حقوقی ماهیت و اعتبار برنامه اقدام مشترک با تأکید بر اصل حاکمیت قانون اساسی»، دانش حقوق عمومی، ۳، ۸ (۱۳۹۳)، ۱۰۸.

۳۶. همان، ۹۶-۹۵.

۳۷. محمدرضا ویژه، «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری»، آموزه‌های حقوقی، ۶، ۱۲ (۱۳۸۸)، ۴۴.

رعایت صلاحیت‌های مذکور در اصل ۱۷۶ هستند. لازم به ذکر است که شورای نگهبان در مواردی در مصوبات مجلس شورای اسلامی در حیطه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته آن را مغایر با اصل ۱۷۶ قانون اساسی دانسته که این خود مؤیدی بر لزوم توجه به صلاحیت‌های مذکور در اصل ۱۷۶ در مصوبات مجلس شورای اسلامی است. فرض دوم در این خصوص ورود کامل شورای عالی امنیت ملی به موضوع برجام و تصویب متن کامل برجام است که فرضی استثنایی و بعید اما ممکن به نظر می‌رسد. بر مبنای بند سوم وظایف این شورا در اصل ۱۷۶ در مورد مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی، چنانچه در موارد خاص و استثنایی، شورای عالی امنیت ملی، تصویب یا رد یک موافقت‌نامه بین‌المللی را «مستلزم مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی» بداند، می‌توان صلاحیت تصویب موافقت‌نامه مذکور را در حوزه صلاحیت این نهاد دانست. توضیح آنکه در صورتی که شورای عالی امنیت ملی بر اساس بند سوم از وظایف مندرج در اصل ۱۷۶ تصویب یا رد یک معاهده بین‌المللی را برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی «ضروری و لازم» بداند، مطابق این بند از قانون اساسی باید چنین صلاحیتی را برای این شورا به رسمیت شناخت. تنها در این صورت است که تصویب کامل برجام توسط شورای عالی امنیت ملی باعث خروج تصویب آن از صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌شود.

۴- امکان‌سنجی تعارض تصمیمات شورای عالی امنیت ملی با مجلس شورای اسلامی

طبق اصول پنجاه و هشتم و پنجاه و نهم قانون اساسی تصویب قانون به معنای خاص آن بر عهده مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است. قانون به معنای خاص آن مفهوم ویژه‌ای دارد که با سیاست‌های کلی و یا تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و نباید آنها را به‌جای هم استعمال کرد، اما علی‌رغم آنکه مصوبات مجلس شورای اسلامی و شورای عالی امنیت ملی از لحاظ صوری و شکلی متفاوت هستند، لیکن به لحاظ ماهوی هر دو بخشی از اراده یک حاکمیت به شمار می‌آیند.

در صورت تعارض مجلس و شورای عالی امنیت ملی، از آنجا که شورا سیاست‌گذار است و در مواردی که سیاست‌گذاری می‌کند فاصله بین قانون اساسی و قانون عادی مصوب مجلس را پر و تکمیل می‌کند، بر مصوبات مجلس احاطه و اولویت دارد و سیاست‌های آن حاکم بر مصوبات مجلس نیز است. اگر بتوان بین قانون و سیاست تفکیک قائل شد اصولاً تعارضی باقی نمی‌ماند و هرکدام در حوزه و مسیر خاص خود حرکت می‌کنند و آنجا که موضوع، دفاعی - امنیتی باشد نظر شورا مقدم بر تصمیم مجلس است. یا اینکه می‌توان گفت صلاحیت مجلس، عام و صلاحیت شورا خاص است؛ در نتیجه صلاحیت خاص مقدم بر عام است مگر در مورد شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی که در اصل ۱۷۶ به قانون عادی

و مجلس محول نموده است. طبق ذیل اصل ۱۷۶ مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسد و بر مبنای اصل ۴ قانون اساسی مشروعیت آن رعایت شده است و مقام رهبری طبق اصل ۵ و ۵۷ و ۱۰۷ ولایت مطلقه و ولایت امر را بر عهده دارد و قوای سه‌گانه نیز تحت امر وی هستند مقدم بر سایر مسئولین است. در صورت تعارض نیز رهبری بر اساس اصول (۵، ۵۷، ۱۰۷ و ۱۱۰) می‌تواند شخصاً تدبیر نموده یا حکم دهد (در مقام ولی امر و ولایت مطلقه) و سایرین موظف به تمکین هستند، یا از باب حل معضل نظام می‌تواند طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ آن را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دهد، بنابراین تعارضی باقی نخواهد ماند.^{۳۸}

نتیجه‌گیری

بر اساس اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان، تصویب توافق‌نامه‌های بین‌المللی که دارای وصف بین‌المللی است و موجب تعهد دولت ایران از هر نوع و جنس تعهد می‌شود، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و چنین معاهداتی در زمره معاهدات تشریفاتی به حساب می‌آیند. قید داوطلبانه بودن موجب خروج توافق از صلاحیت مجلس شورای اسلامی نمی‌شود، چراکه نخست این قید به‌عنوان مقیدات صلاحیت مجلس در قانون اساسی و نظریه‌های تفسیری شورای نگهبان ذکر نشده؛ دوم اینکه از یک سو لازمه تحقق یک معاهده بین‌المللی اجتماع آزادانه و اختیاری اراده‌های تابعان حقوق بین‌الملل است و توافقی که ناشی از اجبار و تهدید باشد، فاقد آثار حقوقی است و از سوی دیگر، داوطلبانه بودن موجب تغییر ماهیت آن از منظر حقوق داخلی نمی‌شود، بلکه تنها روی آثار و ضمانت اجراهای توافق بین‌المللی مؤثر خواهد بود که این امر نیز موجب تفاوت ماهوی در مفهوم معاهده از منظر حقوق داخلی ایران نمی‌شود. از این رو همه طرف‌ها به‌صورت داوطلبانه وارد مذاکرات می‌شوند و مبتنی بر اراده خود تعهداتی را می‌پذیرند. روند بررسی مجلس شورای اسلامی در خصوص معاهدات بین‌المللی بیان می‌دارد که این نهاد در راستای انجام صلاحیت خود، از منظر حقوقی حق بررسی موافقت‌نامه در قالب طرح و ورود به جزئیات معاهدات را دارد، همچنین می‌تواند در صورت ایراد به برخی از مفاد توافق آن را به دولت ارجاع دهد تا در خصوص آن دوباره مذاکره کند. از آنجا که قانون‌گذار اساسی صلاحیت تصویب معاهدات بین‌المللی را به مجلس شورای اسلامی اعطا کرده و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی نیز در قانون اساسی احصا شده است، به نظر شورای عالی

۳۸. علیرضا اسلامی، «رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت»، علوم سیاسی، ۸، ۳۲ (۱۳۸۴)، ۲۹۳.

امنیت ملی نهاد صالح برای رسیدگی به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی نیست. هرچند این نهاد می‌تواند در چهارچوب صلاحیت‌های مقرر در قانون اساسی همانند سیاست‌گذاری در عرصه‌های امنیتی اقدام به تعیین سیاست‌های مرتبط با هر یک از موضوعات مورد توافق ایران و سایر کشورها کند. در این صورت مجلس شورای اسلامی موظف است در فرایند تصویب توافق در چهارچوب سیاست‌های طراحی شده حرکت کند. بر اساس آنچه بیان شد و بر اساس اصل تفکیک قوا در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نظارت استصوابی عام و خاص مجلس شورای اسلامی این نهاد در جایگاه برتر و ممتاز نسبت به شورای عالی امنیت ملی در تصمیمات مربوط به فعالیت‌های هسته‌ای قرار دارد. نکته‌ای که در خصوص مرجع تصویب مفاد برجام باید به آن توجه داشت امکان بررسی و تصویب متن برجام در شورای عالی امنیت ملی از حیث سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور و لزوم بررسی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی از تمامی زوایا و ابعاد است. به عبارت بهتر، مفاد متن برجام به‌عنوان یک متن قانونی باید به لحاظ تمامی مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علم و فناوری، امنیتی و دفاعی در مجلس شورای اسلامی بررسی و تصویب شود. مجلس شورای اسلامی می‌تواند در صورت ورود شورای عالی امنیت ملی، از نظرات آن به‌عنوان یک کمیته کارشناسی تخصصی در حوزه مسائل دفاعی و امنیتی استفاده کند. البته این نظر کارشناسی برای مجلس الزامی در خصوص تصویب یا عدم تصویب آن ایجاد نمی‌کند. در صورت تصویب مفاد متن برجام در مجلس شورای اسلامی، این متن برای بررسی مطابقت با شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان فرستاده خواهد شد و در صورت تصویب در شورای نگهبان حکم قانون پیدا خواهد کرد و توسط رئیس‌جمهور امضا و ابلاغ خواهد شد.

پیشنهادها

- ۱) اگر قوه مجریه بخواهد می‌تواند با راهکارهایی که دارد قراردادهایی را به تصویب مجلس نرساند به‌طور مثال اگر دولت متکی به حل معضلات نظام شود و آن قرارداد و توافق را معضل نظام بداند حل معضلات نظام در اختیار رهبری است و ایشان باید درباره آن تصمیم بگیرد. مثلاً توافق هسته‌ای چنانچه مجلس تصویب نکند می‌شود معضل نظام بنابراین به رهبری سپرده می‌شود، آن موقع موضوع را به مصلحت نظام ارجاع می‌دهند و تصمیم‌گیری می‌کنند.
- ۲) با توجه به تفکیک قوا قوه مقننه در اموری که ماهیت اجرایی دارد نمی‌تواند دخالت کند به‌طور مثال قراردادی که ماهیت اجرایی دارد در صلاحیت ذاتی قوه مجریه و یک امر اجرایی از حیثه وظایف قوه مقننه خارج است. طبق این نظریه اگر مجلس با وضع قانون امر اجرایی را به حوزه صلاحیت

خود ببرد در واقع خلاف اصول ۵۷ و ۵۸ قانون اساسی عمل کرده است. همچنین به‌عنوان مثال در خصوص بستن تنگه هرمز که نمایندگان مجلس طرحی تصویب کردند که نیروهای مسلح ملزم می‌شوند این آبراه بین‌المللی را ببندند در صورتی که بستن تنگه هرمز یک امر نظامی است و صدور فرمان نظامی در صلاحیت فرمانده کل قوا است. قانون‌گذار با پرهیز از پوشاندن لباس قانون بر تصمیمات اجرایی مربوط به صلاحیت مراجع دیگر مثل دولت، دادگاه‌ها و مراجع قضایی باید مراقبت کند تا توازن قوا در قانون اساسی به هم نریزد. از آنچه به‌عنوان قراردادهایی که ماهیت اجرایی دارند یک عمل اجرایی معین و مصداق‌دار است که وظیفه اجرای آن دولت و قوه مجریه است، حال اگر مجلس بخواهد این امر موردی را به شکل قانون در بیاورد در واقع یک فرمان اجرایی را در لوای قانون آورده که وصف قانون بودن ندارد و خلاف اصل تفکیک قوا عمل کرده است.

۳) به نظر می‌رسد به علت محرمانه بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی، بهترین راهکار برای تضمین حرکت مجلس در چهارچوب سیاست‌های مصوب این نهاد (در صورت وجود)، در کنار ارسال آنها برای مجلس شورای اسلامی به منظور تضمین رعایت مصوبات این نهاد از سوی مجلس در روند رسیدگی به موضوعات مرتبط ارسال این مصوبات برای شورای نگهبان بوده تا شورای نگهبان به‌عنوان پاسدار قانون اساسی در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی، متن توافق‌نامه را با مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز مطابقت دهد.

۴) جهت حراست از جایگاه مجلس و تثبیت نظام حقوقی، موضوع برجام و تصمیمات هسته‌ای در مجلس بررسی و مطابق راهکارهای فوق‌الذکر نسبت به آن عمل شود تا زمینه فرار از نظارت مجلس توسط هیچ نهادی در حال و آینده مهیا نشود.

۵) مجلس از صلاحیت عام، دائمی و فعال جهت وضع قانون در هر شرایطی برخوردار است. لکن شورای عالی امنیت ملی از صلاحیت خاص و موردی آن هم مبتنی بر ضرورت جهت ارائه نظر و مشورت به مقام معظم رهبری (دام‌الله‌العالی) برخوردار است. لذا با توجه به تأکید رهبر معظم انقلاب بر لزوم رسیدگی به موضوع برجام در مجلس شورای اسلامی، تصویب برجام و یا رد آن و یا رسیدگی به دیگر انحاء نسبت به سند برجام، در صلاحیت انحصاری مجلس است.

۶) از راهکارهای ارائه‌شده و پیش‌گفته ذیل مواردی که متن برجام معاهده تلقی نشود اما تعهدآور قلمداد گردد به جهت مزیت‌های نسبی آن بر دیگر راهکارها در اولویت قرار گیرد. در این راهکار مجلس طی طرحی کلی موارد مغایرت برجام و ضمایم آن با خطوط قرمز و قوانین داخلی را مشخص

نموده و دولت را ملزم به بازگشت به مذاکرات می‌نماید، بدون آنکه مجلس به رد یا تصویب برجام اقدام نموده باشد. یا آنکه به معاهده بودن یا نبودن آن اشاره کرده باشد. در انتهای طرح نیز مجلس مناسب است ذکر نماید که طرح یا لایحه برجام در دستور کار مجلس تا پایان مذاکرات باقی می‌ماند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی
کتاب‌ها

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی. تهران: انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴.
 - تیلا، پروانه. اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، چاپ دوم. تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۶.
 - خلف‌رضایی، حسین. شرح مبسوط قانون اساسی: شرح اصل هفتاد و هفتم قانون اساسی. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.
 - خلف‌رضایی، حسین. موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴.
 - خلیلی نژاد، روح‌الله. تحلیل و بررسی حقوقی برنامه هسته‌ای ایران با گروه ۵+۱. تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۴.
 - راسخ، محمد. نظارت و تعادل در حقوق اساسی، چاپ سوم. تهران: انتشارات دراک، ۱۳۹۵.
 - ضیایی بیگدلی، محمدرضا. حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ هفتاد و دوم. تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۰.
 - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، چاپ سیزدهم. تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
 - عمید زنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی شامل دوران باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگری، چاپ اول. تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
 - عمید زنجانی، عباسعلی. مبانی حقوق اساسی، چاپ اول. تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷.
 - فتاحی زفرقندی، علی. بررسی ابعاد حقوقی برجام در نظام ج.ا.ا. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
 - فتحی، محمد. اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان. تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.
 - محمدی گرگانی، محمد. جستاری بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول. تهران: انتشارات شهر دانش، ۱۳۹۶.
 - مرکز‌المیری، احمد. حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها. تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
 - مقدسی، مهدی و احسان اکبری. جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی، چاپ اول. تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۷.
 - هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهاد‌های سیاسی، جلد دوم، چاپ بیستم. تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۷.
 - الهام، غلامحسین. سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجرا. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹.
- مقالات
- اسلامی، علیرضا. «رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت». علوم سیاسی، ۸، ۳۲ (۱۳۸۴)، ۲۸۵-۲۹۶.
https://psq.bou.ac.ir/article_11741.html
 - امیرارجمند، اردشیر. «کاوش در برخی زوایا؛ سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت».

20.1001.1.10283102.1381.10.4.3.8

- حسینی، سیدابراهیم. «محدودیت‌های شورای اسلامی در قانون‌گذاری: موضوع اصل ۷۱ قانون اساسی». حکومت اسلامی، ۱۷، ۴ (۱۳۹۱)، ۱۶۳-۱۹۴.
- زارعی، محمدحسین. «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران». تحقیقات حقوقی، ۷، ۴۰ (۱۳۸۳)، ۱۵۵-۲۰۲.
- غمامی، مهدی و علیرضا نصرالهی نصرآباد. «تحلیل حقوقی ماهیت و اعتبار برنامه اقدام مشترک با تأکید بر اصل حاکمیت قانون اساسی». دانش حقوق عمومی، ۳، ۸ (۱۳۹۳)، ۸۹-۱۱۴.
- کوهی اصفهانی، کاظم. «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید؟». دانش حقوق عمومی، ۱، ۲ (۱۳۹۱)، ۹۷-۱۲۲.
- https://mag.shora-rc.ir/article_12.html
- مرکز مالگیری، احمد. «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)». مجلس و پژوهش، ۶۷ (۱۳۹۰)، ۲۱۳-۲۵۱.
- ملک افضلی، محسن. «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری». حکومت اسلامی، ۱۲، ۴۴ (۱۳۸۶)، ۶۵-۹۲.
- ویژه، محمدرضا. «اصل قانون‌مداری در اعمال اداری». آموزه‌های حقوقی، ۶، ۱۲ (۱۳۸۸)، ۸۵-۱۱۴.
- https://cld.razavi.ac.ir/article_920.html

اسناد و قوانین

- آیین‌نامه چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌های بین‌المللی مصوب ۱۳۷۱/۰۲/۱۳ هیئت‌وزیران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۶، نشر دوران.
- قانون اساسی مشروطه مصوب ۱۲۸۵.
- قانون اطلاع مجلس شورای اسلامی از مصوبات هیئت‌وزیران مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۰۳.
- قانون اقدام راهبردی برای لغو تحریم‌ها و صیانت از منافع ملت ایران مصوب ۱۳۹۹.
- قانون الزام دولت به حفظ دستاوردها و حقوق هسته‌ای ملت ایران مصوب ۱۳۹۴.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و اصلاحی آن مصوب ۱۳۹۷.
- قانون تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص مصونیت قضایی دولت‌ها و اموال آنها مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی.
- (ب) منابع خارجی

- Allcock, Bob. National Security Law in Common Law Framework. Dialogue on Article 23 Seminar, The Basic Law Institute, 2002

- Das, Hari Hara. Principles of International Law and Organization. India: Vikas Publishing House, 1994.

This Page Intentionally Left Blank