

## دولت و مدیریت بحران (با نگاهی به نقش کلی دولت)

سید کمال‌الدین محمد رفیعی<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۸۷/۱۰/۱۴

تاریخ تأیید مقاله: ۸۷/۱۱/۱۲

صفحات مقاله: ۵۱-۸۶

### چکیده

زندگی اجتماعی انسان بدون پایه‌گذاری هیئت حاکمه‌ای که امروزه «دولت» نام گرفته، امکان‌پذیر نبوده است. در عین حال، شواهد تاریخی بویژه واقعیات دنیای معاصر نشان می‌دهد که «بحران و سیاست» همواره پنجه در پنجه یکدیگر داشته‌اند به گونه‌ای که به جرأت می‌توان گفت رویارویی دولت با بحران، در دنیای کنونی به امری بدیهی بدل گشته است. اما دولت‌ها رویایی بحران‌های فراروی جامعه، به ایفای نقش‌های مهمی می‌پردازند که از سوی هیچ سازمان دیگری قابل انجام نیست.

در عین حال، تجربه جوامع مختلف نشان می‌دهد که مقابله با بحران اولاً در سازوکارها و فرآیندهای اندیشیده و منسجمی صورت می‌پذیرد که در چارچوب «مدیریت بحران» قابل نام‌گذاری است؛ و دوم اینکه مجموعه این سازوکارها به منظور تسهیل و تضمین تحقق اهداف می‌بایست از رهگذر قالب‌های حقوقی در کلیت سازمان اجتماعی (دولت - مردم) تثبیت و تحکیم گردد. مقاله‌ی پیش‌رو، تلاشی است در جهت شناخت وظایف عمومی دولت، و نقش‌های خاص ارکان آن در زمینه رویارویی با انواع بحران‌ها.

\* \* \* \* \*

## کلید واژگان

بحران، مدیریت بحران، قوای عمومی، دولت، قوه مقننه، قوه مجریه، محاکم، امنیت.

### مقدمه

صاحب‌نظران مدیریت بحران بر این امر اتفاق نظر دارند که دولت مهم‌ترین سازمان و نهادی است که در امر مدیریت انواع بحران‌ها نقشی اساسی دارد. (Crisis Management, Wikipedia) در واقع از نظر تاریخی، بحران و سیاست، همواره پنجه در پنجه بوده‌اند و مدیریت بحران نقشی قاطع در شکل‌گیری چهره کنونی دولت‌های معاصر داشته است. امروزه این امر بدیهی می‌نماید که رهبران و قوای عالیه دولت در هنگام بروز بحران، مسئولیتی ویژه برای محافظت از جامعه خویش در برابر حوادث و مخاطرات دارند؛ حوادث و مخاطراتی که به‌طور ناگهانی ظهور و بروز می‌یابند؛ زندگی یا منافع افراد یا جمعیتی را در معرض تهدید و انهدام قرار می‌دهند و مستلزم واکنش فوری برای رفع خطر یا کاهش آسیب‌های ناشی از آن‌ها هستند.

از سوی دیگر، از منظر حقوق مدیریت بحران، بخش مهمی از این نظام حقوقی به صلاحیت‌ها و اختیارات کلی دولت و نهادهای دولتی در زمینه ایجاد امنیت داخلی و نیز مقابله با حوادث مربوط می‌شود. به‌واقع اگر نظام حقوقی مدیریت بحران را بتوان مشتمل بر ارکان و عناصر ذیل بر شمرد:

- ۱ - ساختار و سازمان مدیریت بحران
  - ۲ - فرآیندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، طراحی و تصمیم‌سازی مدیریت بحران
  - ۳ - صلاحیت‌ها و اختیارات سازمان‌ها و نهادهای مدیریت بحران
  - ۴ - حقوق ناظر بر عملیات‌های مربوط به مدیریت بحران
- پیداست که دولت و قوای عالیه آن، بخش مهمی از مباحث حقوق مدیریت بحران را به خود اختصاص می‌دهند. از این رو، قوانین اساسی بسیاری از دولت‌ها به

مسئولیت‌ها و اختیاراتی از قوای اصلی دولت اشاره دارد که در هنگام بروز انواع بحران‌ها (جنگ، شورش، اغتشاش، حملات تروریستی، بلایای طبیعی، شیوع بیماری‌ها، ...) رخ می‌نماید. افزون بر قانون اساسی، برخی از دولت‌ها بنا به ضرورت، قوانین و مقررات مفصل‌تری را نیز در این زمینه وضع کرده‌اند. در بسیاری از کشورها، مقررات ناظر بر مدیریت بحران در لابه‌لای سایر قوانین قابل دریافت است اما اندکی از دولت‌ها بنا به علل و دلایلی، چنین مقرراتی را در ذیل عناوین خاص و جداگانه به تصویب رسانده‌اند و جالب آنکه همین دولت‌ها، نهادها و ارکان ویژه‌ای را نیز برای برخورد مؤثرتر با حوادث و بحران‌ها به وجود آورده‌اند. اما همان‌گونه که گفته شد تقریباً همه دولت‌ها برای دولت به‌طور کلی و برای قوای عالییه خود اختیارات و صلاحیت‌های مهمی را تعریف و تصویب کرده‌اند که چه از نظر حقوقی و چه از نظر تجارب عملی قابل توجه و بررسی است.

### **بند اول: نقش و وظایف سیاسی دولت**

بشر برای تأمین ضروری‌ترین احتیاجات خود و نیل به اهداف متعدد خویش، ناگزیر از زندگی اجتماعی گردیده و هیأتی سیاسی را تحت عنوان دولت و حکومت به وجود آورده است. استقرار نظم و امنیت به مثابه یکی از نخستین و بدیهی‌ترین اقتضائات زندگی جمعی، از رهگذر سازوکارهای خودجوش اما پیچیده‌ای ممکن می‌شود که البته دولت، نقشی فرعی، اما فوق‌العاده مهم در جریان آن ایفا می‌کند؛ بدون وجود دولت، کل آن فرآیند، بی‌اثر می‌شود و نظام اجتماعی و بقای آن، از اساس منتفی می‌گردد. تلاش این مقاله، درک این نکته است که حکومت‌ها به عنوان حافظان نظم و امنیت، به منظور تحقق اهداف بنیادین خویش از چه سازوکارهایی استفاده می‌کنند و به چه ابزارهایی متکی‌اند. دولت‌های ملی در سراسر جهان، به‌رغم گونه‌گونی و تنوعشان از جهات گوناگون، اهداف کلی مشترک و وظایف مشابهی را به انجام می‌رسانند. در این

میان، البته قوای عمومی هر حکومتی به اجزا و عناصر متمایز با وظایف و اختیارات نسبتاً مشخصی تقسیم می‌شود که هر کدام، نقش‌های متفاوت اما مکملی را برعهده دارند به گونه‌ای که کلیت حکومت به عنوان یک واحد با اهداف بنیادین در خدمت جامعه قرار می‌گیرد. با این همه باید توجه داشت که، بنیادی‌ترین نقش دولت در تحقق نظم و امنیت، مفهوم همبسته آن، یعنی «حاکمیت» و ماهیت اساسی آن است. جوامع انسانی به واقع با نوعی سازماندهی خودجوش یا مصنوعی، سرانجام هیأت حاکمه‌ای را به وجود آورده و با ایجاد تمرکز قدرت در آن و سپردن اختیارات عالی (تصمیم‌گیری، داوری و اجرا) تا اندازه بسیار زیادی از خود سلب قدرت و اختیار کرده‌اند. ایجاد چنین نظامی از روابط، به ظهور پدیده و مفهوم حاکمیت منجر شده است: «حاکمیت عبارت است از قدرت برتر فرماندهی، یا امکان اعمال اراده‌ای فوق اراده‌های دیگر است. هنگامی که گفته می‌شود دولت حاکم است، بدین معنی است که در حوزه اقتدارش دارای نیرویی است خودجوش که از نیروی دیگری بر نمی‌خیزد و قدرت دیگری که بتواند با او برابری کند، وجود ندارد. در مقابل اعمال اراده و اجرای اقتدارش مانعی را نمی‌پذیرد و از هیچ قدرت دیگری تبعیت نمی‌کند. هرگونه صلاحیتی ناشی از اوست ولی صلاحیت او از نفس وجودی او برمی‌آید. دو مفهوم دولت - کشور و حاکمیت توأم‌اند. یعنی بدون وجود حاکمیت، دولت - کشور موجودیت ندارد و بدون دولت - کشور، حاکمیت مطرح نیست.» (قاضی، ۱۳۷۰: ۱۸۷)

بدین ترتیب می‌توان دریافت که چنین ساختار سلسله مراتبی از روابط، بویژه با توجه به ماهیت حاکمیت، بیش از هر چیز دیگری بیانگر نظم و ترتیبی در جامعه است که در صورت کارکرد و استقرار مؤثر، ایجاد و استمرار نظم و امنیت را به همراه دارد. اما اگر ساختار سیاسی جامعه و مفهوم حاکمیت، فی‌نفسه در خدمت نظم و امنیت قرار دارد، نقش و سازوکار اعمال این حاکمیت نیز، چنین هدفی را محقق می‌سازد.

ماکس وبر، دولت را عبارت از ساخت یا گروه‌بندی سیاسی می‌داند که با

موفقیت، انحصار فشارهای فیزیکی مشروع را در اختیار دارد. (فروند، ۱۳۶۸: ۲۳۰) بدین معنی، جامعه از رهگذر استقرار دولت، امکان توسل به خشونت و ابزارهای آن را از اعضای جامعه می‌ستاند و آن را انحصاراً در اختیار حکومت و دولت می‌گذارد. سیاست در معنای کلی خود، یعنی نفی جنگ؛ و چون جنگ عبارت است از استعمال خشونت برای حل و فصل تعارض‌ها، بنابراین سیاست یعنی استعمال وسایل غیرخشن یا با خشونت کم‌تر. (دوورژه، ۱۳۶۹: ۳۵۹) اما برای درک بهتر چنین فرآیندی، می‌توان به مفهوم امنیت دسته‌جمعی<sup>۱</sup> متوسل شد. در حقیقت، آنچه وجه ممیزه جامعه بین‌المللی از جوامع داخلی را تشکیل می‌دهد آن است که در هر کدام از جامعه‌های ملی، ایده امنیت جمعی، تقریباً به‌طور کامل و از رهگذر استقرار یک قدرت عالی‌تر مرکزی محقق گردیده، اما در جامعه آنارشیک بین‌المللی، چنین سازوکاری به علت فقدان یک حاکمیت متمرکز، تنها به نحوی بسیار ناقص عملی شده است.

اما به هر حال، ایده بنیادین مفهوم امنیت جمعی، عبارت است از نهادینه‌سازی کاربرد قانونی زور و کاستن از اتکای به خودیاری<sup>۲</sup> به مثابه ابزار ناپوروده و بدون قاعده احقاق حقوق. (Delbruk, 1982: 104-114) این مفهوم البته از رهگذر پیش‌شرط‌های متعددی محقق می‌شود که ممنوعیت توسل به زور از سوی اعضا و کاربرد انحصاری و قانونمند آن از سوی یک نهاد مرکزی، اصل حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، ایجاد و استقرار یک نهاد مرکزی صالح برای «تشخیص» و «اتخاذ تصمیم» و... از جمله آن‌هاست. (Delbruk, Ibid) به هر حال، دولت‌ها در جوامع ملی، در استقرار کامل و مؤثر چنین ایده‌ای کامیاب بوده‌اند اما جامعه بین‌المللی هنوز تا تحقق آن راه درازی در پیش دارد. از این رو بوده است

1 - Collective Security

2 - Self-help

که دولت تقریباً در همه کشورها، در مقاطع خاصی، به خلع سلاح عمومی از یک سو، و تأسیس نهادهای نظامی و انتظامی حرفه‌ای از سوی دیگر اقدام کرده است. امروز تردیدی وجود ندارد که دولت به‌طور کلی، صلاحیت و بلکه وظیفه دارد پیشرفته‌ترین و کارآمدترین سازمان‌های انتظامی و ابزارها و تجهیزات ضروری را در اختیار داشته باشد و در به کارگیری به موقع و متناسب آن‌ها، تردیدی به خود راه ندهد. این امر گویای آن است که در هنگام بروز بحران‌ها بویزه بحران‌های امنیتی، این دولت و نهادهای دولتی هستند که مسئولیت دارند به واکنش مؤثر اقدام کنند و جامعه را از خطر برهانند. اما صرف‌نظر از این ساختارها و صلاحیت‌های کلی، دولت می‌بایست به‌طور جزئی‌تری نیز از نظر سیاسی به استقرار نظم و امنیت اقدام کند.

#### بند دوم: نقش‌ها و کارویژه‌های عمومی دولت

اگر دولت را چنانکه در عالم حقوق مرسوم است، مجموعه‌ای از عناصر متشکله خود یعنی سرزمین، جمعیت، حکومت و حاکمیت به‌شمار آوریم، حکومت به مثابه نماینده و کارگزار دولت، در ارتباط با سایر عناصر به ایفای نقش‌های مهمی در جهت صیانت از خود می‌پردازد. (نقیب‌زاده، ۱۳۸۰: ۱۸۲) به‌طور مثال چون سرزمین، یک میراث جمعی از یک طرف، و ظرف جغرافیایی دولت از سوی دیگر به شمار می‌رود، دولت وظیفه دارد رابطه اعضای جامعه با سرزمین را به صورت پیوندی ارگانیک و عاطفی درآورد. مسئله «نظامت سرزمینی» در بعد عینی خود، یعنی ایجاد تعادل بین مناطق مختلف، بهره‌وری از منابع طبیعی، ایجاد راه‌های ارتباطی و مخابرات و... و در بعد روانی و معنوی یعنی ایجاد یک محیط یکپارچه، متعادل و با ثبات امروزه از مهم‌ترین وظایف

دولت‌هاست؛ (نقیب‌زاده، همان) چنانکه به‌طور مثال مفهوم یکپارچگی سرزمینی<sup>۱</sup> یک نهاد غیرقابل‌خداشه در حقوق بین‌الملل محسوب می‌شود که با اصل بقای دولت‌ها و حاکمیت آن‌ها ارتباط دارد. (Roskis: 481-487)

اما عنصر ملت (جمعیت) نیز به منزله هدف اصلی و اساسی دولت و حکومت، نقش مهمی در انجام وظایف بنیادین دولت دارد. مسئله «ملت‌سازی» به معنای کاهش وجوه اختلاف بین مردمانی که در سرزمین مورد نظر زندگی می‌کنند و افزایش وجوه اشتراک و ایجاد رابطه و همبستگی بین آن‌ها، (نقیب‌زاده، همان) از جمله مهم‌ترین وظیفه دولت‌هاست. تردیدی وجود ندارد که چه به حکم جغرافیای تاریخی و وجود قومیت‌های مختلف و زبان‌های گوناگون، و چه به ضرورت تقسیم کار اجتماعی، قومیت‌ها، طبقات، گروه‌بندی‌ها و گونه‌گونی‌های متعددی در همه جوامع در کنار یکدیگر زیست می‌کنند و نظر به کمبود منابع مطلوب، شکاف‌های ناگزیری ممکن است دامنگیر جامعه شود و اساس و بقای آن را به خطر اندازد. بنابراین، دولت‌ها وظیفه دارند از رهگذر تکوین هنجارها و ارزش‌های کلی مشترک، و البته بدون از میان بردن تنوعات اجتماعی، به ایجاد و تداوم همبستگی جامعه اقدام کنند. البته نهادهای فرهنگی، مذهبی و آموزشی، مسئولیت عمده‌ای در عرضه و حفظ چنین ارزش‌هایی به عهده دارند. اما دولت، خود در ایجاد و تثبیت چنان نهادهایی نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. بویژه دولت‌ها به مدد ایدئولوژی، به هویت‌بخشی اجتماعی می‌پردازند و بر فراز موزائیک و اجزای پراکنده جامعه، هویت ملی و اجتماعی و عمومی تولید می‌کنند. (بشریه، ۱۳۸۲: ۱۰۸)

بدون شک یکی از وظایف حکومت، صیانت از بقای خودست. دولت‌ها

---

1 - Territorial Integrity

باید ابتدا خود بتوانند به یک ثبات و استقرار نسبی دست یابند تا آنگاه برای ایفای وظایف دیگر، از جمله حفظ و حراست از نظم و امنیت جامعه بیندیشند. گاه این دو وظیفه دولت، یعنی حفظ و بقای خود و ایجاد نظم و امنیت چنان درهم تنیده می‌شوند که یافتن مرزهای مفهومی مشخص بین آن‌ها بسیار مشکل می‌شود. به هر حال، یکی از مفاهیمی که دولت‌ها برای حفظ بقای خود بدان نیازمندند، وفاداری سیاسی شهروندان یا فرمانبرداران از فرامین و نهادهای فرمانرواست. چنین فرآیندی، همبستگی زیادی با پدیده مشروعیت دارد. مشروعیت سیاسی به تعبیری «عبارت است از پذیرش قلبی حکومت، حاکمان و نظام سیاسی از طرف حکومت‌شوندگان. این امر هنگامی حاصل می‌شود که مشکل موجود سلطه سیاسی، با ارزش‌ها و باورهای عمومی جامعه همسویی داشته باشد. در این صورت گروه وسیعی از افراد جامعه، سلطه سیاسی موجود را می‌پذیرند و از آن اطاعت می‌کنند و حاکمان نیز از حمایت طیف وسیعی از جامعه برخوردار می‌شوند.»

با توجه به چنین مفهومی از مشروعیت، دولت‌ها تلاش می‌کنند با تبلیغ و انتشار مسلک‌ها و ایدئولوژی‌های خاصی، تصور ویژه‌ای از نوع «حکومت مطلوب و آرمانی» را در میان شهروندان بگسترانند تا سرانجام، شهروندان حکومت موجود را نزدیک‌ترین نوع حکومت، به آن حکومت مطلوب و آرمانی محسوب کنند. حکومت مشروع، از نظر جامعه‌شناختی، دقیقاً همان حکومتی است که تصور می‌شود قابل اطاعت است؛ از این رو گفته شده است که حقانیت (یا مشروعیت)، فرشته نامرئی شهر است که نظم اجتماعی و دولت را با پایه‌گذاری اطاعت شهروندان حفظ می‌کند. (دوورژه، ۱۳۶۹: ۱۷۱) واضح است که بدون چنین تصویری، حکومت ناگزیر است یکسره بر خشونت اتکا کند و در این میان، زور و خشونت، از یک حالت استثنایی (در کمیت و کیفیت) خارج می‌شود و به یک اصل اساسی و قاعده محوری رفتار حکومت بدل می‌گردد.



### بند سوم: وظایف خاص دولت

آنچه تاکنون در باب نقش دولت گفته شد، در واقع وظایف عمومی دولت را دربر می‌گرفت؛ دولت‌ها افزون بر این وظایف کلی، وظایف جزئی‌تری را از رهگذر نهادهای متعدد خود ایفا می‌کنند که در صورت کارکرد مؤثر، نقش مهمی در پیشگیری و جلوگیری از بروز بحران‌ها خواهد داشت؛ به واقع می‌توان گفت درک و درایت رهبران و قوای عالی‌ه حکومت‌ها از چنین نقش‌هایی می‌تواند بسترساز جامعه امنی باشد که زمینه بروز و ظهور بسیاری از بحران‌ها پیشاپیش از بین برود و یا دامنه و پیامدهای این بحران‌ها را به حداقل ممکن برساند. از جمله این نقش‌ها می‌توان به تعیین و اعلام قواعد و آیین‌ها، حل و فصل کشمکش‌ها و منازعات، سازماندهی جامعه و انجام خدمات عمومی اشاره کرد.

#### الف) تعیین، اعلام و استقرار قواعد و هنجارها

دولت‌ها امروزه وظیفه تنظیم و تنسيق روابط میان آحاد جامعه را بیش از هر چیز، از رهگذر وضع قواعد و مقررات حقوقی به انجام می‌رسانند. گرچه در گذشته، اصول و قواعدی خودجوش در چارچوب عرف‌های الزام‌آور، روابط و مناسبات آحاد جامعه را به نظم درمی‌آورد و یا در جوامع مذهبی، قوانین و مقررات از پیش موجود شرعی تا اندازه زیادی چنین نقشی را ایفا می‌نمود، امروزه با گسترش کمی و کیفی حوزه‌های روابط جمعی، عرف‌های اجتماعی یا مقررات سنتی هرگز کفایت لازم را برای دربرگیری مسائل جدید ندارند، و دولت‌ها می‌بایست خود رأساً به تدوین و تصویب مقررات جدید اقدام کنند. به هر حال، وضع این قواعد و مقررات نه تنها موجبات آرایش و تنظیم روابط اعضا را فراهم می‌آورند، بلکه چارچوبه‌های لازم برای حل تعارضات را نیز پیش‌بینی می‌کنند؛ یعنی در صورت بروز اختلاف و کشمکش، این قواعد و مقررات مشخص می‌سازند که حق با کیست و منازعه به چه ترتیبی باید حل و فصل شود.

افزون بر آن، نباید از این نکته مهم چشم‌پوشی کرد که فرآیند تدوین و تصویب قوانین و مقررات حقوقی در مراکز و نهادهای قانون‌گذاری، خود متضمن رویارویی دیدگاه‌ها و منابع متعارض و متباین از یک سو و شیوه‌های سازش و مصالحه بین آن‌ها از سوی دیگر است که نهایتاً در قالب مقررات حقوقی مصوب، منعکس می‌گردد. کسانی که می‌بایست به امر خطیر قانون‌گذاری بپردازند، بنا به فرض، دیدگاه‌ها و منافع متعارض و گونه‌گونی را از سوی افراد، گروه‌ها، صنوف، قومیت‌ها، احزاب و... نمایندگی می‌کنند؛ و عرصه نظام قانون‌گذاری، فرصت و امکان مسالمت‌آمیزی را برای رقابت، چانه‌زنی، مبارزه و سرانجام مصالحه در اختیار آنان می‌گذارد.

چنین فرآیندی، افزون بر نفس عمل، موجب می‌گردد نه تنها محصول نهایی به منزله قاعده رفتار، در جامعه ساری و جاری شود، بلکه با پذیرش و اقبال عمومی نیز مواجه گردد و شهروندان با رضایتی که از قبیل مشارکت (غیرمستقیم) در تدوین و تصویب مقررات و نیز لحاظ شدن منافع و دیدگاه‌هایشان احساس می‌کنند، به تمکین مختارانه در برابر این مقررات بپردازند و در این مسیر، هزینه‌های اجتماعی و حکومتی تأمین و استقرار نظم و امنیت را نیز به حداقل برسانند. از آنجا که ضمانت اجرای نهایی قوانین و مقررات، زور و اجبار فیزیکی است؛ هدف قرارداد صرف تنظیم روابط اجتماعی از رهگذر تدوین و تصویب یکجانبه، آمرانه و بدون مشارکت مقررات حقوقی، موجب آن خواهد شد که دولت برای تمکین شهروندان، عمدتاً به ابزارهای اجبار متکی شود و چنین پدیده‌ای، بدون تردید هزینه اجتماعی - اقتصادی استقرار نظم و امنیت را صدچندان خواهد کرد؛ مضافاً اینکه در درازمدت نیز این وضعیت قابل دوام نیست.

#### ب) وظیفه داوری و برقراری سازش

چنانکه پاره‌ای از صاحب‌نظران گفته‌اند، حکومت در اصل و منشأ خود برای

حکمیت و داوری تأسیس شد. برای مثال به نقل از هرودت، مورخ یونانی گفته شده است که در بین قبایل غرب ایران همواره جنگ و ستیز بود تا آنکه به دور یکی از رؤسای قبایل به نام دیاکو گرد آمدند و او را برای داوری میان خود، حکم قرار دادند و بدین ترتیب دولت ماد تأسیس شد. (بشریه، ۱۳۸۲: ۱۱۰-۱۰۹) شاید بتوان چنین منشأی را در تشکیل حکومت پیامبر<sup>(ص)</sup> عزیز اسلام نیز ردیابی کرد؛ زمانی که قبایل ساکن در یثرب از ایشان خواستند تا در اختلافات و منازعاتشان، به داوری بپردازند و همین امر، سرانجام به تشکیل مدینه‌النبی و حکومت پیامبر<sup>(ص)</sup> منتهی گشت.

به هر حال دولت‌ها در وهله اول به این اکتفا می‌کنند که به سازش‌ها و قراردادهای برقرار شده میان اشخاص خصوصی ارزش ببخشند و به آن‌ها قوت اجرایی بدهند (دوورژه، ۱۳۶۹: ۳۷۵) و از نفوذ و اعتبار خود، در جهت اجرای آن‌ها استفاده می‌کنند. امروزه در اغلب قراردادهای خصوصی، شیوه‌های غیردولتی حل اختلاف در نظر گرفته شده که از جمله می‌توان به حکمیت و داوری شخص ثالث و یا مصالحه و سازش میان طرفین اشاره کرد که در هر صورت از پشتیبانی دولت نیز برخوردار می‌شود. افزون بر آن، تا قبل از رسیدگی قضایی، حکمیت و داوری دولتی نیز یکی از شیوه‌های رفع اختلاف بین آحاد جامعه است. پس از آن، دادرسی و رسیدگی قضایی از سوی نهادهای معتبر و صالح حکومتی، مهم‌ترین شیوه رفع خصومت به شمار می‌رود که روزانه بخش اعظمی از بدنه حکومت بدان اختصاص می‌یابد. در اینجا هیچ‌کس حق ندارد در باب دعوای خویش به داوری بنشیند و یا به احقاق حق شخصی بپردازد و این هر دو (داوری و احقاق حق) به حکومت سپرده شده است تا به نمایندگی از افراد به‌گونه‌ای نهادینه و البته بی‌طرفانه و منصفانه، عمل کند.

بدیهی است که دادرسان و قضات چه در ماهیت دعوای و چه در شیوه رسیدگی به اختلاف، اساساً بر قواعد و مقرراتی تکیه و استناد می‌کنند که قبلاً از

سوی نهادهای قانون‌گذار، تدوین و تصویب شده است؛ یعنی این امر اهمیت فوق‌العاده دارد که بدین ترتیب، امر داوری و قضاوت نیز، نه پدیده‌ای شخصی، دل‌خواهی و متفرق، بلکه پدیده‌ای نظام‌مند، نهادینه و حتی قابل اعتراض و دادخواهی است و این خود، به معنی تأیید و تأکید مجددی است بر نظم و ترتیب، البته در سطحی دیگر و با کیفیتی پیچیده‌تر؛ از این‌رو، دولت‌ها چه در اقدام به نفس داوری، و چه در کیفیت و ماهیت آن، به بازبانی استقرار مجدد نظم و امنیت می‌پردازند و این یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین وظایف آن‌هاست.

### ج) سرکوب تخلفات

یکی دیگر از وظایف دولت‌ها در استقرار نظم و امنیت، پشتیبانی از قواعد و هنجارهای از پیش اعلام شده، به صورت مجازات کسانی است که احتمالاً اراده نقض آن‌ها را داشته باشند. بدیهی است که حکومت و جامعه گرچه عمدتاً بر شخصیت و تربیت آموزشی و اخلاقی افراد در رعایت هنجارهای اجتماعی تکیه می‌کنند، اما به هر حال، هرگونه قاعده حقوقی تا زمانی که از ضمانت اجرای لازم برخوردار نباشد، امید چندانی به رعایت آن نیست. در اینجا دولت به منزله نظام ضمانت اجرا ظاهر می‌شود. از دیدگاه ماکس وبر اعتبار هر نظامی، زمانی تضمین می‌شود که از رهگذر یک قهر فیزیکی یا روانی، به وسیله محکمه‌ای که اختصاصاً بدین منظور تأسیس شده است بر روی رفتار اعضای گروه در جهت واداشتن آنان به رعایت آن، اثر بگذارد؛ یعنی از نظر جامعه‌شناختی، وجود یک دستگاه قهری به عنوان تضمین‌کننده نظم مسلّم باشد. (فرون، ۱۳۶۸: ۲۳۰)

باید یادآوری کرد که چنین ضمانت اجرایی، نه تنها در هنجارهای مربوط به رفتار فرد با کلیت جامعه، کارکرد می‌یابد، بلکه در هنگام پشتیبانی دولت از قراردادهای خصوصی افراد و نیز در داوری و سازش میان آنان هم مؤثر واقع می‌شود؛ یعنی افراد در روابط خصوصی خود، آنگاه به انعقاد قرارداد یا هرگونه

رابطه حقوقی دو یا چندجانبه می‌پردازند که مطمئن باشند اولاً مفاد این قراردادها از سوی دولت، با تکیه بر نظام ضمانت اجرایی، تضمین می‌شود، و ثانیاً در صورت ارجاع مسئله به حکمیت یا قضاوت، خود دولت، رأی و تصمیم نهایی‌اش را با استفاده از همین نظام ضمانت اجرا، حمایت و پشتیبانی می‌کند.

به هر حال این نظام ضمانت اجرا به صور گوناگونی تحقق می‌پذیرد: الف) کسی که با نقض قواعد و مقررات، به دیگری زیان رسانده باشد، ملزم به جبران خسارت می‌شود؛ ب) بطلان عمل خلاف، راه دیگری برای اجبار شخص به اطاعت از احکام حقوقی است؛ ج) اجرای مستقیم یک قاعده حقوقی و تحمیل آن بر فرد متخلف نیز می‌تواند یکی از ابزارهای اطاعت باشد؛ و د) اینکه اشخاص متخلف در پاره‌ای از موارد، بویژه زمانی که قواعد عمومی نظام را شکسته باشند، با مجازات و کیفر روبه‌رو می‌شوند. (کاتوزیان، ۱۳۶۹: ۵۲)

#### د) استفاده از اجبار اجتماعی

سرانجام آخرین وسیله دولت برای ایجاد نظم و امنیت، توسل به ژاندارم، پلیس، ارتش، زندان‌ها و دژخیم است. (دوورژه، ۱۳۶۹: ۳۸۴) پاره‌ای از نویسندگان، اجبار را یکی از ویژگی‌ها و چهره‌های پایدار و اصلی مؤسسه دولت دانسته و بر آنند که دولت در درجه اول پدیده‌ای اجبارآمیز بوده است؛ به عبارتی، دولت اساساً «پدیده‌ای جنگی» است. (بشریه، ۱۳۸۲: ۱۰۱)

اگر از ضرورت وجود ارتش به منظور امکان‌پذیرسازی دفاع در مقابل تهاجمات خارجی بگذریم، در باب ضرورت وسایل اجبار اجتماعی و خشونت در صحنه داخلی، حرف و حدیث فراوان است. پاره‌ای از اندیشمندان، برای اجبار اجتماعی، هدفی روان‌شناختی و تربیتی قائل‌اند: خشونت، افراد انسانی را از شور و هیجان نامطلوب رها می‌کند و آنان را از بدی دور می‌سازد و به منافع واقعی خود آگاه می‌نماید و آنان را اجتماعی‌تر می‌کند؛ یعنی فقط ترس و وحشت

می‌تواند مانع از آن گردد که افراد تحت نفوذ تمایلات سوء خود قرار گیرند. (دوورژه، ۱۳۶۹: ۳۸۶) در مقابل، پاره‌ای دیگر عقیده دارند که انسان، خوب به دنیا می‌آید، ولی جامعه وی را فاسد می‌کند؛ بدین ترتیب خشونت هدفی جامعه‌شناختی دارد و آن درهم شکستن نهادها و عادت‌های اجتماعی است که انسان را فاسد کرده است. (دوورژه، همان) اما می‌توان هدف خشونت، ساختاری هم فرض کرد؛ چنانکه توماس هابز معتقد بود انسان در وضع طبیعی، در وضعیت جنگ همه علیه همه قرار داشت و با تأسیس دولت براساس قرارداد، به تأمین نظم و امنیت اقدام کرد؛ قراردادی که بدون پشتوانه شمشیر، اجرایی نمی‌شود.

البته تحقیقاً بخشی از این اجبار اجتماعی و خشونت، همان‌گونه که گفته شد، به صورت ضمانت اجرای قواعد و مقررات ظاهر می‌شوند، اما بخش مهم‌تر و مستقیم‌تری نیز برای خشونت وجود دارد که در نهادها و دستگاه‌هایی چون ارتش، پلیس، زندان و... ظاهر می‌شود. چنین سازوکارهایی را می‌توان ابزارهای مستقیم و بلاواسطه نظم و امنیت به حساب آورد. امروز همه دولت‌ها افزون بر نیروهای نظامی کاملاً مسلح و مجهز برای آمادگی دفاع خارجی، بر دستگاه‌های عریض و طویل پلیس و نیروهای انتظامی نیز برای ایجاد نظم و امنیت و داخلی متکی‌اند؛ و اگر معدود دولت‌هایی در جهان، فاقد ارتش‌های داخلی‌اند، اما تحقیقاً همه دولت‌ها به تأسیس و استقرار و توسعه نیروی پلیس اقدام کرده‌اند. چنین نهادهایی علاوه بر اینکه در مواقع عادی، به کنترل نظم رایج و صیانت از آن اقدام می‌نمایند؛ از وقوع بسیاری از جرایم پیشگیری می‌کنند؛ و به توقیف و دستگیری متهمان و مجرمان می‌پردازند؛ در مواقع بحرانی اغتشاش و شورش نیز بلافاصله وارد عمل می‌شوند و به اعاده امنیت و رفع و دفع خطرات و تهدیدات اقدام می‌کنند.

اما دولت‌ها به موازات نهادهای انتظامی، برای تأمین امنیت داخلی به تأسیس و استقرار نهادهای اطلاعاتی و امنیتی ویژه نیز می‌پردازند که هم در شناسایی و کشف پیشین تهدیدات، نقش خاص ایفا می‌کنند و هم در کنترل و مدیریت آن‌ها

در صورت وقوع. افزون بر آن، بسیاری از دولت‌ها، هنگامی که شدت و دامنه چنین بحران‌هایی از آستانه مشخصی بالاتر رود، از نیروهای نظامی نیز استفاده می‌کنند که در نوع خود قابل توجه و مطالعه است.

نتیجتاً آنکه از مجموعه ساختار و عملکرد دولت‌ها می‌توان دریافت، یکی از نخستین و مهم‌ترین کارکرد همه دولت‌ها در سطح داخلی، صیانت از استحکام، همبستگی، نظام روابط جمعی و امنیت ملی است که فراتر از اختلافات جزئی در همه کشورها به شیوه‌های مشترکی به اجرا درمی‌آید و هیچ دولتی، در این وظیفه اصلی و اولیه کم‌ترین تردیدی به خود راه نمی‌دهد. نگاهی به نظام حقوقی دولت‌ها، مشخص خواهد کرد که آن‌ها چه صلاحیت‌های عمومی و خاصی را برای ایفای این نقش اساسی پیش‌بینی کرده‌اند.

#### **بند چهارم: صلاحیت حقوقی دولت‌ها در برقراری امنیت داخلی**

پس از بررسی نقش و کارکرد دولت‌ها از منظر جامعه‌شناسی و علم سیاست، نوبت آن است که مشخص سازیم دولت‌ها چنان کارکردهایی در زمینه حفظ نظم و امنیت را براساس کدام مبانی حقوقی به انجام می‌رسانند؟ «صلاحیت دولت در معنای موسع خود به قدرت قانونی او برای هرگونه عمل، و بنابراین به توانایی آن در تصمیم‌گیری راجع به اینکه چه عملی را و چگونه به انجام رساند، اشاره دارد»، (Oxman: 277) در واقع آنچه در مسئله صلاحیت و اختیارات دولت و یا ارکان عمده آن مطرح است آنکه، دولت براساس کدام مجوزها و یا اختیارات تلویحی یا مصرحی، این اقتدار را می‌یابد که بر دیگران اعمال سلطه و حاکمیت کند؟ به هر حال، چنین مسئله‌ای را می‌توان در چارچوب دو سؤال کلی و جزئی بررسی کرد: سؤال کلی اینکه آیا اساساً نفس وجود چنین صلاحیتی برای دولت‌ها وجود دارد یا نه؟ و در صورت وجود، مبنای آن چیست؟ و سؤال جزئی‌تر آنکه هر کدام از قوای عمومی چگونه و به چه ترتیبی به اعمال صلاحیت خاص خویش می‌پردازد؟ گرچه پاسخ سؤال اول، دست‌کم از نظر

ترتیب وجودی در حقوق داخلی قابل بررسی است و سؤال دوم نیز عمدتاً در چارچوب همان نظام حقوقی، قرار می‌گیرد، اما بهتر است مسئله صلاحیت دولت‌ها ابتدا در چارچوب حقوق بین‌الملل مورد بررسی قرار گیرد.

### الف) صلاحیت دولت‌ها در حقوق بین‌الملل

صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل بر این نکته اشتراک نظر دارند که صلاحیت دولت‌ها یا ارکان عمومی آنان، اصولاً در حوزه مسائل داخلی آنهاست (Oxman, Ibid) و آنچه در صلاحیت حقوق بین‌الملل وارد نشده جزء حدود صلاحیت داخلی است. (گنجی، ۱۳۴۸: ۷) اما این امر باعث نشده است که به دلایل متعددی مسئله صلاحیت دولت‌ها مورد توجه حقوق بین‌الملل قرار نگیرد. صلاحیت دولت، چه از منظر حقوق داخلی و چه در چارچوب حقوق بین‌الملل، اساساً ارتباطی وثیق با «حاکمیت» دارد. به‌طور مثال صلاحیت انحصاری هر دولت بر قلمرو سرزمینی‌اش، ویژگی محوری حاکمیت به شمار می‌رود؛ و اصل حاکمیت، خود یکی از اصول بنیادین حقوق بین‌الملل عمومی را شکل می‌دهد. (Steinberger: 410-413) حقوق بین‌الملل، از رهگذر این اصل، از موجودیت و همچنین از آزادی عمل همه دولت‌ها در روابط بین‌الملل‌شان و در ارتباط با مسائل داخلی آنها، حمایت می‌کند (مگر در مواردی که محدود شده باشد). حمایت حقوق بین‌الملل از حاکمیت دولت‌ها و صلاحیت انحصاری آنها در چارچوبی اصولی چون حق تعیین سرنوشت (قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی ملل متحد)، ممنوعیت تهدید یا توسل به زور (ماده ۲ (۴) منشور ملل متحد، اصل عدم مداخله (ماده ۲ (۷) منشور ملل متحد)، برابر حاکمیت‌ها و... به عمل آمده است. صرف‌نظر از این حمایت‌ها. حقوق بین‌الملل عمومی، ناظر بر شناسایی حاکمیت یا صلاحیت و اختیارات دولت‌ها بویژه در ارتباط با اعمال کنترل مؤثر بر قلمرو سرزمینی آنهاست.



به‌طور مثال، در زمینه قلمرو سرزمینی دولت‌ها گفته شده است که «موجودیت و هستی حقوق بین‌الملل به منزله یک نظام حقوقی، از زمانی شروع می‌شود که جوامع سازماندهی شده در قالب حکومت‌ها، مدعی صلاحیت انحصاری بر سرزمین معینی می‌شوند. [و] قلمرو سرزمین، [فقط] حکومت صلاحیت‌دار است که انحصاراً حق دارد به اقدامات عینی و حقوقی اقدام کند.» (Doehring: 425)

### الف-۱) مفهوم حکومت

یکی از مباحثی که ارتباط نسبتاً مستقیمی با مسئله صلاحیت دولت‌ها می‌یابد معیارهای حقوقی مفهوم «حکومت» در حقوق بین‌الملل است؛ یعنی اینکه از نظر حقوق بین‌الملل، چه هنگام می‌توان از وجود «حکومت» سخن گفت. مهم‌ترین معیار چنین مفهومی، «کارایی» یا «اثربخشی»<sup>۱</sup> است که براساس آن، حکومت قبل از هر چیز در چنان موقعیتی باشد که بتواند در قلمرو داخلی دولت، به قانون‌گذاری و اجرای (تحمیل) قواعد حقوقی اقدام کند، و ثانیاً قدرتی کافی در اختیار داشته باشد که بتواند به ایفای وظایف خود براساس حقوق بین‌الملل بپردازد. (Doehring: 426)

بنابراین اگر دولتی اثربخشی یا کارایی خود را از دست بدهد، می‌توان موجودیت آن را مورد تردید قرار داد و این در صورتی است که حکومت یا با جنگ داخلی مواجه شود یا در معرض اشغال بیگانه قرار گیرد. (Doehring, Ibid)

همین امر (معیار موجودیت دولت) زمانی برجسته‌تر می‌شود که مسئله شناسایی<sup>۲</sup> حکومتی مورد ادعا، مطرح شده باشد. در این صورت «حکومت به منزله عنصر فعال دولت، می‌بایست بتواند به‌گونه‌ای کارا و مؤثر از سوی دولت خود در ارتباطش با سایر دولت‌ها و تابعان حقوق بین‌الملل، عمل کند؛ به عبارت

1 - Effectiveness

2 - Recongnition

دیگر بتواند به استیفای حقوق و به ایفای تعهداتش به نمایندگی از جمعیت و سرزمینش پردازد. در نتیجه، حکومت می‌بایست از عهده معیارهای ذیل برآید: (۱) اثربخشی و کارایی، بدین معنا که آن اقتدار بتواند کنترل واقعی و مؤثری بر جمعیت و سرزمین آن دولت اعمال کند؛ (۲) ثبات، بدین معنا که آن اقتدار بتواند از شانس و احتمال ماندن بر قدرت برخوردار شود؛ و (۳) استقلال؛ بدین مفهوم که این اقتدار بتواند مستقل و مجزای از سایر دولت‌ها باشد و تنها به حقوق بین‌الملل تمکین کند. (Magiera: 208)

پر واضح است که پذیرش چنین معیاری در حقوق بین‌الملل، متضمن آن است که دولت‌ها بتوانند یعنی صلاحیت آن را داشته باشند که به‌طور مؤثری از تمامی قوا برای اعمال حاکمیت خود درون قلمرو سرزمینی و بر همه اتباعشان استفاده کنند؛ امری که در عمل و در رویه واقعی دولت‌ها نیز ساری و جاری است و کسی در اصل آن، تردیدی به خود راه نمی‌دهد.

به هر حال، همداستان با حقوق‌دانان بین‌المللی باید گفت که اصل، بر صلاحیت داخلی دولت‌هاست؛ بدین معنی که اعمال اختیارات ارگان‌های تقنینی، اجرایی و قضایی دولت‌ها، به نظام سیاسی و حقوق داخلی آن‌ها مربوط می‌شود و این امر اساسی، که حاکمیت دولت در داخل محدوده سرزمینی آن، شالوده مسلم حقوق بین‌الملل و اساس نظام سیاسی و حقوق جهانی به شمار می‌رود، امروزه مورد پذیرش قرار دارد. (شاو، ۱۳۷۲: ۲۷۶-۲۷۴) بنابراین، برای بررسی مبانی صلاحیت دولت‌ها اساساً می‌بایست به نظام حقوق داخلی آن‌ها مراجعه کرد. اما این نکته باید مورد توجه باشد که گرچه اصل بر صلاحیت داخلی دولت‌هاست، ولی در صورتی که آثار اعمال حاکمیت و صلاحیت دولت‌ها به خارج از قلمرو دولت‌ها سرایت کند، یا با حقوق سایر دولت‌ها در تعارض افتد، و یا اینکه متضمن نقض تعهدات بین‌المللی آن دولت باشد، دیگر نمی‌توان از صلاحیت مطلق یا آزادی عمل کامل دولت‌ها سخن گفت. از این رو، جستجوی مختصری

لازم است تا مشخص گردد بویژه در زمینه صلاحیت و اختیارات دولت‌ها راجع به حفظ یا اعاده نظم و امنیت، حقوق بین‌الملل حاوی چه نکاتی هست؟ این امر چندان روشن نیست که آیا مبنای صلاحیت دولت‌ها، تنها زمانی است که مجوز رسماً مصرحی برای اقدام وجود داشته باشد؛ و یا در غیاب ممنوعیت خاصی در خصوص اعمال صلاحیت. شاید در پاسخ به این تردید بتوان چنین استدلال کرد که مسئله در هر یک از دو نظام حقوق بین‌الملل یا حقوق داخلی متفاوت است؛ در حقوق بین‌الملل، چون اصل بر حاکمیت دولت‌هاست، بنابراین تا زمانی که ممنوعیتِ عموماً به رسمیت شناخته شده‌ای (عرفی یا قراردادی) وجود نداشته باشد، اصل بر اباحه و آزادی عمل دولت‌هاست. ولی در حقوق داخلی، از آنجا که اصل بر حقوق و آزادی‌های فردی است، و صلاحیت قوای عمومی، بنابر فرض، محدود کننده این حقوق و آزادی‌هاست، نیاز به تصریح و مجوز قانونی دارد؛ یعنی دولت‌ها تا زمانی که چنین مجوز و اختیاری در قانون ذکر نشده باشد، فاقد صلاحیت محسوب می‌شوند و نباید دست به اقدام بزنند. با توجه به این نکته، در حقوق بین‌الملل باید به دنبال ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها بود؛ و در حقوق داخلی به دنبال مجوزها. لذا ما نیز در جستجوی خود راجع به صلاحیت دولت‌ها در حقوق بین‌الملل، عمدتاً به سراغ وجود یا فقدان ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها می‌رویم و نیم‌نگاهی نیز به پاره‌ای مجوزهای احتمالی خواهیم انداخت. یادآوری این امر نیز ضروری است که اعمال صلاحیت دولت‌ها در زمینه حفظ یا اعاده نظم و امنیت داخلی، از آن رو در این مبحث مورد توجه قرار می‌گیرد که متضمن اختیاراتی برای نهادهای دولتی در جهت محدودسازی یا نقض و تعلیق حقوق و آزادی‌های فردی، و بویژه متضمن کاربرد احتمالی زور و خشونت علیه افراد و گروه‌هاست. بنابراین، جستجو و مطالعه حاضر تنها ناظر بر قواعد و مقرراتی است که چنین حوزه‌های عملی را مورد توجه قرار داده‌اند.

## الف-۲) ممنوعیت توسل به زور

مسئله کاربرد زور در حقوق بین‌الملل، امروزه بر منشور ملل متحد استوار است. (Oxman: 277) ماده ۲ (۴) منشور، دولت‌ها را تنها از کاربرد زور در روابط بین‌المللی‌شان ممنوع می‌دارد. این بدان معنی است که جنگ‌های داخلی مشمول این ممنوعیت نمی‌شود مگر در مواردی که متضمن جلوگیری از احقاق حقوق مردم غیرمستقل در جهت دستیابی به استقلال باشد. (Akehurst: 88) به هر حال، ذکر ممنوعیت کاربرد زور در روابط [تنها] بین‌المللی، بدان معنی است که ماده ۲ (۴) نه شورشیان را از دست زدن به جنگ داخلی باز می‌دارد و نه دولت مستقر را از کاربرد زور علیه شورشیان. (Randelzofer: 269) نگاهی دقیق‌تر به مقررات منشور مشخص می‌سازد که دولت‌ها، به منزله استثنایی بر قاعده ممنوعیت توسل به زور، در هنگام مواجهه با حمله مسلحانه یا تجاوز نظامی دولتی دیگر، براساس «حق ذاتی دفاع مشروع»، می‌توانند به زور متوسل شوند؛ بدیهی است چنین حقی [یعنی حق ذاتی دفاع مشروع]، حتی صرف‌نظر از مقررات منشور، متضمن حق کاربرد زور در برابر تهدیدات داخلی نیز هست.

## • اعلامیه جهانی حقوق بشر

این سند مهم بین‌المللی که امروزه در پیوند با دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی - سیاسی و حقوق اجتماعی - اقتصادی جایگاه بسیار مهمی در نظام حقوق بین‌الملل اشغال کرده است، در ماده ۲۹ (۲) خود، ضمن بیان یک اصل کلی، در واقع به صلاحیت و اختیارات دولت‌ها در جهت حفظ نظم عمومی اشاره می‌کند:

”هرکس در اجرای حقوق و استفاده از آزادی‌های خود فقط تابع محدودیت‌هایی است که به وسیله قانون، منحصرأ به منظور تأمین شناسایی و مراعات حقوق و آزادی‌های دیگران و برای مقتضیات صحیح اخلاقی و نظم عمومی و رفاه همگانی در شرایط یک جامعه دموکراتیک وضع گردیده است.“

این ماده که در اصل به منظور بیان شرایط اعمال محدودیت بر حقوق و آزادی‌های فردی، پیش‌بینی شده، متضمن آن است که اولاً می‌توان این آزادی‌ها و حقوق را محدود ساخت؛ و ثانیاً اینکه مجالس قانون‌گذاری دارای این صلاحیت هستند که شرایط اعمال محدودیت را به صورت قانون، وضع و تدوین کنند؛ و ثالثاً دولت‌ها (یعنی مراجع اجرایی) می‌توانند این محدودیت‌ها را به اجرا بگذارند؛ به عبارت دقیق‌تر، چنین اختیار و صلاحیتی (در موارد نظم عمومی) برای دولت شناخته شده و در واقع مفروض گرفته شده است.

همین اعلامیه در ماده ۲۸ خود نیز اعلام می‌دارد:

”هرکس حق دارد برقراری نظم را بخواهد که از نظر اجتماعی و بین‌المللی، حقوق و آزادی‌هایی را که در این اعلامیه ذکر گردید، تأمین کند آن‌ها را به مورد عمل بگذارد.“

بدون تردید، برقراری این نظم تنها از عهده دولت برمی‌آید و لذا مخاطب این ماده دولت‌ها هستند که بنابراین، صلاحیتشان مورد تأیید و تصریح قرار می‌گیرد.

#### • میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی

این میثاق که شاید بتوان آن را مهم‌ترین سند حاوی تعهدات حقوق بشری دولت‌ها دانست، از اولین تمهیدات جامعه بین‌المللی برای حمایت جهانی از حقوق بشر و نیز نخستین حوزه ورود و دخالت جامعه جهانی در صلاحیت داخلی دولت‌ها، به‌شمار می‌رود. این میثاق که بدون شک، بخش‌های اصلی آن امروزه جزء مقررات عرفی و حتی قواعد آمره حقوق بین‌الملل به حساب می‌آید، بر آن است که حوزه عمل دولت‌ها در رفتار با اتباعشان محدود است. به هر حال، ماده ۴ میثاق به صراحت صلاحیت دولت‌ها در اعاده نظم و امنیت در وضعیت‌های فوق‌العاده (اضطراری) است:

“هرگاه یک خطر عمومی استثنایی (فوق‌العاده) موجودیت ملت را تهدید کند و این خطر رسماً اعلام شود، دولت‌های عضو این میثاق می‌توانند تدابیری خارج از الزامات مقرر در این میثاق به میزانی که وضعیت ضرورتاً ایجاب می‌نماید، اتخاذ نمایند، مشروط بر اینکه...”

در همین میثاق، مواد دیگری نیز وجود دارد که صراحتاً به امکان برقراری برخی محدودیت‌ها بر حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی، به منظور حفظ امنیت ملی یا نظم عمومی اشاره شده است (مواد ۱۲(۳)؛ ۱۸(۳)؛ ۱۹(۳- الف)؛ ۲۱ و ۲۲). به علاوه در سراسر این میثاق به امکان و احتمال قانون‌گذاری، محاکمه و مجازات و یا سایر محدودیت‌های ناظر بر حقوق و آزادی افراد شده است که در واقع، تأکیدی است بر صلاحیت‌های مختلف دولت‌ها از جمله در زمینه حفظ یا اعاده نظم و امنیت.

#### • پروتکل الحاقی دوم (۱۹۷۷) به کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹

این پروتکل که اساساً یک سند حقوق بشردوستانه‌ای ناظر بر جنگ‌های داخلی محسوب می‌شود حاوی تعهدات طرفین درگیر در جهت رعایت پاره‌ای از مهم‌ترین اصول حقوق درگیری‌های مسلحانه است. در مورد این پروتکل اولین نکته، ماده ۱ بند ۲ آن است که بیان داشته است:

“این پروتکل نباید درخصوص موقعیت‌های آشوب و بحران داخلی

همانند شورش‌ها، اعمال تعرض‌آمیز انفرادی و پراکنده و دیگر اعمالی

با ماهیت مشابه که در حد مخاصمات مسلحانه نیستند، اعمال گردد.”

مفاد این ماده بیانگر آن است که دولت‌های تدوین‌کننده (و عضو) نخواهند مسائل مربوط به موقعیت‌های گفته شده را در شمار قواعد بین‌المللی و لذا در عداد تعهدات فراملی خود درآورند و بنابراین، از نظر آن‌ها، این‌گونه مسائل قطعاً جزء صلاحیت کامل داخلی دولت‌هاست.

صرف نظر از این مسئله، ماده ۳ این پروتکل است که عنوان می‌دارد:

”۱- هیچ یک از مواد این پروتکل نباید به منظور تأثیر گذاشتن بر حاکمیت یک دولت یا مسئولیت یک حکومت به هر روش و توانایی برای حفظ یا اعاده مجدد قانون یا برای دفاع از وحدت ملی یا تمامیت ارضی آن دولت مورد استفاده قرار گیرد.“

واضح است که دولت‌های عضو در قالب این ماده (ضمن پذیرش بسیاری از محدودیت‌های مندرج در سایر موارد)، بر صلاحیت و مسئولیت داخلی دولت در جهت حفظ و اعاده نظم و امنیت تأکید ورزیده‌اند. این نکته هنگامی اهمیت مضاعف می‌یابد که بند ۲ همین ماده بیان داشته است که:

”۲- هیچ کدام از مواد این پروتکل نباید به عنوان توجیهی برای مداخله مستقیم یا غیرمستقیم به هر دلیلی، در مخاصمه مسلحانه یا در امور داخلی اعضای معظم متعاقد که در سرزمین آن‌ها مخاصمات مسلحانه رخ داده است، مورد استفاده قرار گیرد.“

یعنی اینکه دولت‌های دیگر حق و مجوز مداخله در امور داخلی دولت درگیر در مخاصمه مسلحانه را ندارند، و دولت اخیر، انحصاراً صلاحیت مدیریت بحران داخلی خود را در اختیار دارد.

به عنوان نتیجه می‌توان بر آن بود که نظام حقوق بین‌الملل اساساً، اصل حاکمیت دولت‌ها و صلاحیت انحصاری آن‌ها در اداره امور داخلی از جمله در حوزه مسائل مربوط به حفظ و اعاده نظم و امنیت را مفروض می‌گیرد و در اصل آن تردیدی روا نمی‌دارد؛ و تنها به این نکته اکتفا می‌کند که شروط و محدودیت‌هایی را، آن هم عمدتاً از قبل پذیرش خود دولت‌ها، در نحوه اعمال این صلاحیت بر عهده دولت‌ها بگذارد. این گونه شروط و محدودیت‌ها گرچه از نظر تئوریک از اواسط قرن بیست مطرح گردیده، ولی در یکی دو دهه اخیر بوده است که به‌طور جدی وارد عرصه عملکرد واقعی جامعه بین‌المللی شده‌است؛

### ب) صلاحیت و اختیارات دولت در نظام‌های حقوق داخلی

نیاز به تفصیل مجدد این نکته نیست که صلاحیت دولت، اصالتاً در مفهوم حکومت و حاکمیت نهفته است. «دولت، به معنای عام مترادف با «حکومت» است و شامل تمام سازمان‌های اداری، قضایی و قانون‌گذاری می‌شود، و صفت بارز آن «حاکمیت» و سلطه در روابط داخلی و بین‌المللی است.» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۱) به عبارت دیگر در هر کشور، سخن نهایی و آخرین را دولت می‌گوید. تصمیم او برتر از دیگران است و هیچ قاعده‌ای نمی‌تواند اراده حکومت را محدود کند. این سلطه نهایی که منبع صلاحیت را درون خود دارد، در اصطلاح «حاکمیت» نامیده می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۵) بنابراین می‌توان گفت که صلاحیت مطلق و اختیارات کامل دولت در اداره امور مملکت مفروض است. تنها باید به این نکته تأکید ورزید که در پی تحولات تاریخی، مفهوم حاکمیت مطلق دچار فرسایش گردیده و امروزه در بسیاری از دولت‌های جهان اصل حاکمیت مشروط یا نسبی، بدل به اصلی اساسی شده است به گونه‌ای که چنانچه اشاره شد، هرگونه صلاحیت و اختیاری برای دولت‌ها نیازمند بیان و اعلام (تلویحی یا تصریحی - مکتوب یا غیرمکتوب) است.

اگر به معنای دیگری از صلاحیت توجه کنیم، درمی‌یابیم که این مفهوم چگونه در ساختار حکومت توزیع می‌گردد:

” کلمه «صلاحیت» اغلب به منظور توصیف و تشریح قدرت قانونی هر دولت در تعیین و اجرای حقوق و تکالیف، و کنترل رفتار اشخاص حقیقی و حقوقی به کار می‌رود. هر دولتی صلاحیتش از رهگذر وضع قواعد (که اغلب به نام صلاحیت قانون‌گذاری یا قابلیت تجویزی خوانده می‌شود)، از رهگذر آیین‌هایی برای تعیین و تشخیص تخلف از قواعد و مقررات (که اغلب تحت عنوان صلاحیت قضایی یا قابلیت دادرسی نامگذاری می‌شود)، و از رهگذر تحمیل زورمندانه پیامدهایی



چون سلب آزادی یا دارایی به دلیل نقض قواعد (که اغلب صلاحیت یا

قابلیت اجرایی خوانده می‌شود) به اجرا می‌گذارد.“ (Oxman: 277)

براساس چنین نگرشی درباره صلاحیت و توزیع آن است که ایده تفکیک قوا شکل گرفته و ساختار کلی حکومت بر مبنای سه قوه قانون‌گذاری، قضایی و اجرایی تکوین یافته است. از سوی دیگر، چون نحوه تقسیم قوای عمومی و توزیع قدرت و نیز تعیین و تحدید صلاحیت عالی‌ها، ذاتاً سیاسی است، برای یافتن مبانی کلی صلاحیت هر کدام می‌بایست عمدتاً به قوانین اساسی دولت‌ها مراجعه کرد.

شاید چنین تصور شود که مسئله اقدامات حکومت در زمینه نظم و امنیت، بویژه هنگامی که شرایط به مرحله‌ای بحرانی نزدیک می‌شود، ماهیتاً اجرایی و عملیاتی است و طرح مسئله صلاحیت قانون‌گذاری به‌طور کلی، و صلاحیت قضایی به‌طور نسبی اساساً منتفی است. چنین تصویری، بخصوص از زمانی که اصل حاکمیت قانون در رفتار و عملکرد همه اعضای جامعه و از جمله مهم‌تر از آن‌ها، در اعمال حاکمیت قوای عمومی، تقریباً در همه دولت‌های جهان پذیرفته شده است، به هیچ وجه صحیح نیست و مطالعه مختصر بسیاری از قوانین اساسی دولت‌ها، نشان دهنده آن است که برای نهادهای قانون‌گذار و قضایی نیز صلاحیت‌های خاصی در نظر گرفته شده که البته در وضعیت‌های خاص، و یا برحسب شرایط خاص هر کشور، قبض و بسط می‌پذیرد. بدین ترتیب در بحث فعلی می‌توان صلاحیت و اختیارات هر کدام از قوای سه‌گانه در زمینه استقرار نظم و امنیت را مورد بررسی و مطالعه قرار داد.

#### ب-۱) صلاحیت و اختیارات قوه مقننه

بدون تردید، نخستین و مهم‌ترین نهادی که در زمینه اجتماعی جوامع داخلی به ایفای نقش می‌پردازد قوه مقننه است چون اساساً «منظور اصلی از قوه مقننه، نیروی خودجوش جامعه است که به وضع قواعد و مقررات، به منظور جهت

بخشیدن به روابط اجتماعی، و زیر قالب کشیدن و حد و مرز گذاردن آن‌ها می‌پردازد و حق و تکلیف افراد و گروه‌های را به گونه منجز و روشن، رسم می‌کند.» (قاضی، ۱۳۷۰: ۴۲۶) اگر منظور از قانون، ترسیم چارچوبه‌های هنجاری برای رفتار افراد جامعه باشد، که ضمناً از ضمانت اجرای کافی نیز برخوردار است، تحقیقاً قانون‌گذاری، یعنی تنظیم و تنسيق آمرانه روابط اجتماعی؛ می‌تواند نقش‌آفرین صحنه نظم و انتظام جامعه باشد. اما صرف‌نظر از این نقش کلی قانون در جامعه، قوه مقننه با پیش‌بینی چارچوبه‌های وظایف و تکالیف سایر نهادها (از رهگذر قانون اساسی) و یا تعیین و ترسیم حد و حدود اختیارات سازمان‌ها انتظامی و امنیتی (پلیس، ارتش و... و از رهگذر قوانین عادی) در زمینه برقراری نظم و امنیت به طور کلی، و تعیین و ترسیم وظایف خاص نهادهای انتظامی، اطلاعاتی و امنیتی در مواقع بروز بحران به طور ویژه نقش‌آفرینی می‌کند. افزون بر آن، در شرایط فوق‌العاده در بسیاری از کشورهای جهان، مجالس قانون‌گذاری در کنار سایر نهادها، یکی از مهم‌ترین نهادهای مؤثر در کنترل و مدیریت بحران محسوب می‌شوند. برای مثال، در قانون اساسی فرانسه آمده است:

”ماده ۱۶- هر موقع که نهادهای جمهوری، استقلال ملت، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی در معرض تهدید شدید و فوری قرار گیرد، و هرگاه اجرای عادی وظایف مراجع عمومی مندرج در قانون اساسی منقطع گردد، رئیس‌جمهور پس از مشورت با نخست‌وزیر، رؤسای هر دو مجلس و شورای قانون اساسی، هر اقدامی که در آن شرایط مقتضی باشد، به عمل خواهد آورد ... حق پارلمان این است که به تشکیل جلسه دعوت شود. در طول مدتی که اختیارات اضطراری به مورد اجرا گذاشته می‌شود؛ مجلس ملی را نمی‌توان منحل کرد.“

به نظر می‌رسد نقش قوه قانون‌گذار فرانسه در این زمینه، عمدتاً در جهت کنترل و نظارت مؤثر بر اعمال و عملکرد سایر قوای عمومی در جهت تضمین سلامت و حسن رفتار آنان در زمان وضعیت‌های اضطراری است و این نقشی

است که کمابیش در اغلب کشورهای جهان برای مجالس قانون‌گذاری پیش‌بینی شده است. به‌طور مثال، براساس اصل نود و یکم قانون اساسی الجزایر، اعلام وضعیت اضطراری با مشورت رئیس مجلس ملی خلق، رئیس شورای ملت و رئیس شورای قانون اساسی امکان‌پذیر است و تمدید مدت وضعیت اضطراری نیز تنها با تصویب مجلسین ممکن خواهد بود.

گاه اختیارات قوه مقننه از مرحله نظارت و کنترل فراتر می‌رود و به نقش مؤثرتری بدل می‌شود؛ چنانکه ماده ۸۷(۴) قانون اساسی آلمان استفاده از قوای مسلح در مبارزه با شورش‌های مسلحانه را منوط به مجوز مجلس فدرال یا شورای ایالات کرده است. به هر حال، همان‌گونه که گفته شد نقش قوه مقننه اساساً در تعیین و تصویب قواعد و مقرراتی در زمینه مسائل امنیت داخلی، از جمله در وضعیت‌های فوق‌العاده است. به‌طور مثال قانون اساسی ایالات متحده، هنگامی که در چارچوب بند هشتم ماده یکم، اختیارات کنگره را احصا می‌کند، از جمله به اعلان جنگ (بشریه، ۱۳۸۲: ۱۰۸)، و وضع مقررات در زمینه احضار نظامیان به منظور اجرای قوانین اتحادیه، فرونشاندن شورش‌ها و دفع تهاجمات (فروند، ۱۳۶۸: ۲۶۰) اشاره می‌کند. اصل ۱۴۸ قانون اساسی جمهوری عربی مصر نیز، افزون بر مشارکت قوه مقننه در اعلام وضعیت اضطراری، شرایط اعلان این وضعیت را هم در چارچوب قانون (مصوب مجلس عوام) می‌داند:

”رئیس جمهور می‌تواند بنابر توصیه قانون، دولت اضطراری اعلان نماید. چنین اعلانی بایستی طی ۱۵ روز به مجلس عوام ارائه شود تا در مورد آن تصمیم مقتضی اتخاذ شود. ... دولت اضطراری در تمامی موارد بایستی دارای مدت زمان کوتاهی باشد و قابل تمدید نخواهد بود مگر اینکه مجلس تصویب نماید.“

اما به اعتقاد نویسنده صلاحیت قوه مقننه در آنجایی بسیار برجسته‌تر می‌نماید که تقریباً در بسیاری از دولت‌های جهان، محدودسازی، تعلیق و یا سلب حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی شهروندان (از جمله در هنگام بروز وضعیت

بحرانی) صرفاً براساس قوانین و مقررات از پیش موجود امکان‌پذیر می‌شود و این بدان معناست که قوه مقننه صلاحیت و اختیار دارد که در حوزه مسائل مربوط به حفظ و اعاده نظم و امنیت، به تعیین شرایط کلی، یا تحدید حدود حقوق و آزادی‌های اعضای جامعه و نیز به تعیین وظایف و اختیارات نهادهای امنیتی - انتظامی اقدام کند. در این زمینه ماده ۴ اعلامیه حقوق بشر و شهروندان فرانسه (۱۷۸۹) قابل ذکر است که می‌گوید:

*“آزادی، توانایی انجام هر کاری است که به دیگران آزار نرساند. از این رو، تنها محدودیت‌های افراد در اجرای حقوق طبیعی خود، مواردی است که مانع بهره‌مند شدن دیگران از همین حقوق شود. حدود مزبور را فقط به موجب قانون می‌توان تعیین کرد.”*

و یا به‌طور مثال، بند ۲ ماده ۸ قانون اساسی آلمان اعلام می‌دارد:  
*“ (۲) در خصوص تشکیل جلسات در فضای آزاد، این حق ممکن است به وسیله قانون، محدود یا تابع مقررات قانونی شود.”*  
 و همچنین بند ۲ ماده ۱۷ که مقرر می‌دارد:

*“ (۲) در قوانین مربوط به دفاع و حفظ مردم غیرنظامی، می‌توان حقوق اساسی مربوط به آزادی تغییر مکان، و مصونیت مسکن را محدود ساخت.”*  
 اعطای چنین صلاحیت‌ها و اختیاراتی به قوه مقننه برای آن است که اولاً تصمیمات آن، بیان اراده عمومی محسوب می‌شود؛ ثانیاً به جای سپردن حق اتخاذ تصمیم به «تشخیص‌ها، و «فرامین» فردی و سلیقه‌ای در زمینه محدودسازی یا سلب حقوق و آزادی‌ها، این قوانین کلی از پیش تعیین شده است که تعیین تکلیف می‌کند و از این رو، امکان تصمیمات خودسرانه و ظالمانه را به حداقل می‌رساند؛ و ثالثاً اینکه شهروندان و همچنین سازمان‌های عمل‌کننده، پیشاپیش از حد و حدود امتیازات و تکالیف خود آگاهی می‌یابند و به یک‌باره با تصمیمات خلق‌الساعه غیرقابل پیش‌بینی روبه‌رو نمی‌شوند و... .

## ب-۲) صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مجریه

هنگامی که از قوه مجریه سخن به میان می‌آید، بویژه اگر از منظر تفکیک قوا، بدان نگریده شود، تصور می‌شود که عملکرد این قوه تنها جنبه «اجرایی» دارد، و وظیفه آن، تنها اجرای قواعد و احکامی است که از سوی قوه مقننه (و یا قضاییه) صادر می‌شود. همان‌گونه که حقوق‌دانان گفته‌اند، امروزه با عطف توجه به طیف گسترده وظایف و اختیارات و عملکردهای متنوع و مبسوطی که تحت عنوان امور اجرایی در بطن «قوه مجریه» جای می‌گیرد، این اصطلاح، نارسا و نامناسب است، لذا اصطلاح «دستگاه حکومتی» برای این قوه پیشنهاد پیشنهاد شده و اعتقاد بر این است که وظایف قوه مجریه را می‌توان در سه دسته ذیل بررسی کرد:

الف) اجرای تصمیمات قوای دیگر

ب) تهیه و تدارک تصمیمات

ج) اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا (قاضی، ۱۳۷۰: ۵۵۱-۵۴۷)

اهمیت بیان این نکته در آن است که گاه لازم می‌شود، از جمله در موارد بروز ناآرامی‌ها و بحران‌ها، دستگاه حکومتی رأساً و حتی بعضاً بدون پیش شرط قانونی دست به اقدام بزند؛ بدیهی است که مبنای چنین صلاحیتی البته در قوانین اساسی دولت‌ها پیش‌بینی شده است. نکته قابل ذکر دیگر اینکه از میان تمامی قوای سه‌گانه و دستگاه‌های دولتی، این قوه مجریه است که رأساً و مستقیماً به اعمال حاکمیت می‌پردازد و با حوزه عمل سر کار می‌یابد؛ بویژه در قلمرو و مسائل امنیتی، نهایتاً این قوه مجریه است که مسئولیت دارد و می‌بایست انتظار گسترده‌ای از آن داشت. در همین زمینه بند دوم ماده ۲ قانون اساسی آمریکا مقرر می‌دارد:

”رئیس جمهور، فرمانده کل قوای زمینی و دریایی ایالات متحده و همچنین نیروی نظامی هر یک از ایالات خواهد بود که عملاً به خدمت ایالات متحده فرا خوانده شوند.“

ماده ۵ قانون اساسی فرانسه نیز رئیس جمهور را ضامن استقلال ملی،

تمامیت ارضی و... می‌داند و در ماده ۱۵ اعلام می‌کند که:

”رئیس جمهور سرفرمانده نیروی‌های مسلح است و ریاست شوراهای عالی و کمیسیون‌های دفاع ملی را برعهده دارد.“

افزون بر آن همان‌گونه که قبلاً نیز ذکر شد، رئیس جمهور، پس از مشورت با نخست‌وزیر، رؤسای هر دو مجلس و شورای قانون اساسی، هر اقدامی را که در موقعیت‌های اضطراری لازم باشد، به انجام خواهد رساند. به علاوه نخست‌وزیر، به عنوان رئیس دولت براساس ماده ۲۱، مسئول دفاع ملی خواهد بود. قانون اساسی الجزایر، ضمن تفکیک دو وضعیت «اضطراری» و «فوق‌العاده»، برای رئیس جمهور در هر دو وضعیت اختیارات مصرحی را عنوان می‌دارد:

”اصل نود و یکم: در موارد اضطراری، رئیس جمهور ضمن فراخوانی شورای عالی امنیت ملی ... حکم اعلام وضعیت اضطراری، یا برای مدتی معین، حکومت نظامی را صادر و تمامی تدابیر لازم را برای بازگشت به وضعیت عادی اتخاذ می‌نماید.“

”اصل نود و سوم: چنانچه خطر قریب‌الوقوع، نهادها، استقلال و تمامیت ارضی کشور را تهدید نماید، رئیس جمهور وضعیت فوق‌العاده اعلام می‌کند ... وضعیت فوق‌العاده امکان اتخاذ تدابیر استثنایی را که حفظ استقلال ملت و نهادهای جمهوری ایجاب می‌کند، برای رئیس جمهور فراهم می‌نماید.“

البته بدون تردید، پیش‌بینی چنین اختیارات گسترده و بدون محدودیت و بدون نظارتی برای رئیس جمهور در قانون اساسی الجزایر، از جهات مختلفی، قابل‌خنده است ولی به هر حال در اصل وجود چنین صلاحیتی نباید مردد ماند.

### ب-۳) صلاحیت قوه قضاییه یا محاکم

برخلاف آنچه عمدتاً در مورد دو قوه مقننه و مجریه گفته می‌شود، طرح صلاحیت در مورد قوه قضاییه در واقع، باید متوجه صلاحیت محاکم و دادگاه‌ها

بشود و نه دستگاه اداری قوه قضاییه. چون دستگاه عمومی قوه قضاییه، در ماهیت چیزی بیش از یک دستگاه سیاسی - اداری با اختیارات اجرایی نیست و این شأن قضایی و دادرسی ملحوظ در محاکم است که به این دستگاه ماهیت ویژه می‌بخشد. به هر حال، در یک معنای کلی وظیفه دادگاه‌ها، رسیدگی به دعاوی و صدور حکم بر طبق قوانین و رویه‌های قضایی است. (بوشهری، ۱۳۷۶: ۱۰۱) در باب صلاحیت قضایی و یا اهداف قوه قضاییه، سخن‌ها می‌توان گفت اما در این مجال، سخن از نقش این نهاد در تأمین نظم و امنیت است.

جالب توجه است که فردریش فون هایک، فیلسوف اجتماعی معاصر، هدف دادرسی (قضا) را حفظ نظم موجود اعمال انسان‌ها می‌داند؛ وی اعتقاد دارد نظمی خودجوش بر رفتار جمعی آدمیان وجود دارد. او در این مورد، در واقع بر آن است که در تحلیل نهایی، هدف قاضی در هر دعوایی، استقرار دوباره نظمی است که از قبل موجود بوده است؛ کار او فیصله دادن به دعواهایی است که ممکن است نظم موجود را مختل کند؛ نظمی که صلح، و جریان بدون مانع فعالیت‌های مردم را تضمین می‌کند. (فون هایک، ۱۳۸۰: ۱۵۷-۱۵۶) بدون وارد شدن به پیچیدگی‌های این استدلال، می‌توان به‌طور ساده چنین تصور کرد که اگر بپذیریم قوانین و مقررات موجود در هر جامعه، در واقع چارچوبه‌های نظم اجتماعی و الگوهای مشترک رفتاری افراد و سازمان‌های آن جامعه باشند، نقض و شکستن آن‌ها، برهم زنده نظم اجتماعی است که در این صورت جامعه از رهگذر دادرسی قضایی [چه در دعاوی مدنی و چه در دعاوی کیفری] قضیه را از نظر مطابقت با قاعده خاص و یا میزان تقصیر متخلف یا متهم به رسیدگی می‌نهد و در خاتمه یا با احقاق حق متضرر و یا با مجازات مجرم (در هر دو صورت) به اعاده نظم و انتظام جامعه مدد می‌رساند و از این مسیر، امنیت روانی جامعه را نیز باز می‌گرداند؛ بدین ترتیب نقش کلی قوه قضاییه در حفظ نظم و امنیت جامعه روشن گردید. اما آنچه اهمیت بیشتری می‌یابد، صلاحیت‌ها و اختیارات خاص

محاکم و دادگاه‌ها در موارد خاص امنیتی است. در مورد اختیارات و صلاحیت‌های دادگاه‌ها در زمینه مسائل امنیتی، باید به دو نکته‌ای اشاره کرد که در واقع دو روی یک سکه‌اند: اول اینکه این تنها محاکم هستند که صلاحیت دارند متهمان و مجرمان قانون‌شکن را مورد محاکمه و مجازات قرار دهند؛ دوم اینکه فقط دادگاه‌ها هستند که می‌توانند به تعلیق یا سلب برخی از حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی در این حوزه‌ها فرمان دهند. اصل سی و سوم قانون اساسی ژاپن مقرر می‌دارد:

”بدون حکم صادره از سوی یک مقام صلاحیت‌دار قضایی که در آن جزئیات جرم انتسابی ذکر شده باشد، هیچ‌کس را نمی‌تواند دستگیر کرد مگر در حین ارتکاب جرم.“

و یا در چارچوب اصل سی و پنجم می‌گوید:

”تفتیش و توقیف در هر مورد باید به موجب اجازه کتبی و جداگانه مقام صلاحیت‌دار قضایی باشد.“

در این زمینه اصل ۴۱ قانون اساسی مصر بسیار گویاست که می‌گوید:

”آزادی فردی یک حق طبیعی است که مصون از تعدی است مگر در موارد ارتکاب جرم. هیچ‌فردی را نمی‌توان بازداشت، بازرسی، توقیف، و یا آزادیش را محدود کرد مگر در مواردی که مربوط به حفظ امنیت عمومی باشد یا براساس بررسی و تحقیق، ضروری گردد. حکم ذی‌ربط را بایستی قاضی با صلاحیت یا دادستان عمومی براساس مقررات قانونی صادر کند.“

به هر حال، صلاحیت و اختیارات محاکم دادگستری برای محاکمه کسانی که در جریان اقدامات امنیتی دستگیر می‌شوند و یا احتمالاً مظنون به مشارکت در فعالیت‌های ضدامنیتی هستند، بدون تردید و غیرقابل خدشه است.



#### ب-۴) صلاحیت‌ها و اختیارات نهادهای خاص

همان‌گونه که دولت‌ها برای انجام فعالیت‌های متعدد خود در هر حوزه‌ای اقدام به تأسیس و استقرار تشکیلات و سازمان‌های تخصصی می‌کنند، امور مربوط به امنیت و نظم داخلی نیز مشمول این اصل قرار دارد؛ یعنی تقریباً همه دولت‌های جهان بدون استثنا به منظور حفاظت از نظم عادی امور در هنگام جریان طبیعی زندگی اجتماعی و همچنین در جهت اعاده نظم و امنیت در زمان‌هایی که چه به صورت جزئی و پراکنده و چه به صورت حاد و بحرانی، حوادث و وقایعی رخ می‌نماید، به تأسیس و استقرار نهادهای تخصصی اقدام می‌کنند که در این میان شاید نقش نیروی انتظامی از همه برجسته‌تر باشد. به موازات نیروی پلیس، دولت‌ها قطعاً نهادهای اطلاعاتی و عملیاتی ویژه‌ای را نیز برحسب پیش‌بینی شدت و حدت خطرات و تهدیدات داخلی، تأسیس می‌کنند که از جنبه‌های مختلف به عنوان بازوان پرتوان حکومت، به کار حفظ و اعاده نظم و امنیت می‌آیند. همچنین در بسیاری از موارد چنین پیش‌بینی و مقرر می‌شود که بسته به شدت و گستردگی بحران، نیروهای نظامی نیز به کمک نیروهای مجری می‌آیند و آنان را در تحقق اهدافشان مساعدت می‌کنند. به‌طور مثال بند ۲ ماده ۳۵ قانون اساسی آلمان، متضمن هر دو نهاد انتظامی و امنیتی است:

” (۲) به منظور حفظ امنیت و نظم یا برقراری مجدد آن‌ها، ایالت می‌تواند در مواردی که اهمیت ویژه داشته باشد، از «پاسداری مرزی فدرال» دعوت نماید تا به پلیس ایالت کمک کند، مشروط به اینکه پلیس بدون کمک نتواند یا تنها با تحمل مشکلات زیاد بتواند کار را خاتمه دهد.“

اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه (۱۷۸۹) نیز به عنوان یکی از نخستین اسناد حقوقی به ضرورت وجودی نیروی پلیس چنین اشاره می‌کند:

” ۱۲- به منظور تضمین حقوق بشر و شهروندان، نیروی پلیس ضروری

است، از این روی نیروی مزبور برای خیر و رفاه عمومی خواهد بود، نه برای استفاده خصوصی کسانی که این قدرت به آنان سپرده شده است.“

اصل ۱۸۴ قانون اساسی مصر نیز به تصریح در مورد پلیس می‌گوید:

”نیروی انتظامی، رکن انضباطی کشوری است و ریاست عالی آن با رئیس جمهور است. نیروی انتظامی باید در خدمت به مردم در حفظ صلح و امنیت و آرامش شهروندان، حفظ نظم و امنیت و اخلاق عمومی باشد و بایستی در چارچوب قانون و با رورش قانون وظایف خود را انجام دهد.“

گرچه نیروهای انتظامی و ژاندارمری و در موارد بحرانی نیروهای نظامی نهادهای مشترکی هستند که در بسیاری از کشورها در زمینه تأمین نظم و امنیت مسئولیت دارند اما پاره‌ای از کشورها نیز بنا به ضرورت‌های بیشتر، به ایجاد نهادهای خاص‌تر اقدام کرده‌اند که در جای خود قابل مطالعه است. اما به هر حال در همه کشورها، قوای عالی‌ه حکومت در برقراری نظم و امنیت و یا اعاده آن پس از بروز بحران‌های امنیتی، بنا به ماهیت خود نقش‌آفرینی می‌کنند و در اغلب جوامع، صلاحیت‌ها و اختیارات گسترده‌ای برای ارکان اصلی حکومت در قوانین اساسی و نیز قوانین عادی (و یا عرف داخلی) آن‌ها در نظر گرفته شده است. مطالعه‌ای تطبیقی، حاوی نکات و درس‌های مهمی در زمینه مدیریت بحران در کشورهای مختلف است.

## منابع

- ۱ - بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، *آموزش دانش سیاسی*، نشر نگاه معاصر، چاپ سوم، تهران.
- ۲ - بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، *مسائل حقوق اساسی*، نشر دادگستر، تهران.
- ۳ - دوورژه، موريس (۱۳۶۹)، *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه ابوالفضل قاضی، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۴ - شاو، ملکم (۱۳۷۲)، *حقوق بین‌الملل*، ترجمه محمدحسین وقار، انتشارات اطلاعات، تهران.
- ۵ - فروند، ژولین (۱۳۶۸)، *جامعه‌شناسی ماکس وبر*، نشر رایزن، تهران.
- ۶ - فون هایک، فردریش (۱۳۸۰)، *قانون، قانون‌گذاری و آزادی*، انتشارات طرح نو، تهران.
- ۷ - قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی (جلد اول)*، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۸ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۹)، *مقدمه علم حقوق*، چاپ دوازدهم، انتشارات درسی.
- ۹ - کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، *مبانی حقوق عمومی*، نشر دادگستر.
- ۱۰ - گنجی، منوچهر (۱۳۴۸)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۱۱ - نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۰)، *درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی*، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، تهران.
- 12 - Akehurst, Michael B., *“Civil War”*, EPIL (Vol.3), Op.Cit.
- 13 - Delbrück, Jost (1982), *“Collective Security”*, EPIL (Vol.3), North-Holland Publishing Company, Oxford.
- 14 - Doehring, Karl, *“State”*, EPIL (Vol.10), Op.Cit
- 15 - Magiera, Siegfried, *“Government”*, Op.Cit
- 16 - Management, Crisis, Wikipedia, the free encyclopedia, [http://en.wikipedia.org/wiki/Crisis\\_management](http://en.wikipedia.org/wiki/Crisis_management)

- 17 - Oxman, Bernard H., "**Jurisdiction of States**", EPIL (Vol.10), Op.Cit.
- 18 - Randelzhofer, Albrecht, "**Use of Force**", EPIL (Vol.4), Op.Cit.
- 19 - Roskis, Christos L., "**Territorial Integrity and Political Independence**", EPIL (Vol.10), Op.Cit.
- 20 - Steinberger, Helmut, "**Sovereignty**", EPIL (Vol.10), Op.Cit.