

فصلنامه سیاست دفاعی

سال چهاردهم و پانزدهم، شماره ۵۶، پاییز و زمستان ۱۳۸۵

درآمدی بر مطالعه؛

موازن بین‌المللی ناظر بر مدیریت بحرانهای شهری

نویسنده : سیدکمال‌الدین محمد رفیعی\*

تاریخ دریافت مقاله : ۸۵/۹/۸

تاریخ تأیید مقاله : ۸۵/۱۱/۲۱

صفحات مقاله : ۱۴۵-۱۲۱

#### چکیده

زندگی جمعی بشر همواره آستان حوادث و رویدادهای متعدد بوده است. امروزه بنا به علل و عوامل مختلفی، زیست مشترک آدمیان در همه نقاط جهان، به ویژه در جوامع شهری آستان بحرانها و دگرگونیهای ناخواسته‌ای است که اولین و مهمترین پیامد آنها، بی‌نظمی، هرج و مرج و تضعیف امنیت داخلی است. نقش نظام حقوقی در هر جامعه، ابتدا نظم و نسق بخشیدن به روابط اجتماعی و سپس پیشگیری و مشارکت در کنترل بحرانهای شهری است. اما به موازات نظامهای حقوقی داخلی، حقوق بین‌المللی عمومی نیز از رهگذر ایجاد و تدوین مفاهیم، اصول، قواعد و مقررات خاصی، در پی به نظم کشیدن رفتار و عملکرد دولتها در زمینه عملیتهای امنیت داخلی است، اصول و مقرراتی که مقاله حاضر سعی دارد به طرح مطالعه‌ای مقدماتی در باب آنها اقدام کند.

\* \* \* \* \*

#### کلید واژگان

مدیریت بحران، اغتشاش، موازن بین‌المللی، حکومت نظامی، وضعیت اضطراری.

\* کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل و پژوهشگر دانشکده و پژوهشکده فرماندهی و ستاد و علوم دفاعی.

## مقدمه

ظهور و بروز بحرانها، ویژگی غالب حیات آدمی در جوامع امروزی است. همه جنبه‌های زندگی بشر مستعد و آستان ظهور انواع بحرانهاست: از زلزله و حوادث طبیعی تا بروز مشکل در بازارهای ملی بین‌المللی، از شیوع بیماریهای خطرناک ناشناخته تا ادعاهای متعارض ارضی و مرزی و از تهدیدات خارجی تا احتمال ناآرامیهای شهری و ... همگی سایه سنگین و پر هیبت خود را چونان موجوداتی ترسناک بر تمامی جوامع انسانی تحمیل می‌کنند و وجود پر مخافتشان، بار سنگین و سهمگینی بر دوش دولتهاست. بدین ترتیب پاره‌ای از دولتهای جهان، مراکز ویژه‌ای را برای به مهمیز کشاندن انواع بحرانها و یا در واقع به منظور کنترل و مدیریت شایسته آنها طراحی و تعیین کرده‌اند. از سوی دیگر، مدیریت بحران امروزه بر خلاف گذشته توجه جدی بسیاری از مراکز دانشگاهی و محافل تحقیقاتی را به خود جلب کرده و اساساً تبدیل به یک موضوع مطالعاتی میان رشته‌ای بسیار گسترده شده است (Rosental & Others, 2001, 5). این بدان معناست که تعداد زیادی از رشته‌های علمی اکنون درگیر مطالعه و بررسی جنبه‌های مختلف این پدیده‌های اجتماعی‌اند. در این میان، هم سیاستگذاران و نهادهای مسئول و هم محققان و صاحب‌نظران به دلایل مختلف به حقوق و نظام حقوقی نظر افکنده‌اند. نظام حقوقی از جهات مختلفی می‌تواند در زمینه مدیریت بحرانها مورد عنایت واقع شود. بسیار محتمل است که نظام حقوقی خاصی خود بستر ساز پاره‌ای بحرانهای اجتماعی باشد. از سوی دیگر این انتظار بجایی است که منظومه قواعد و مقررات در هر جامعه حافظ نظم و امنیت اجتماعی باشد و اگر چنین نیست، کاستیهای آن بسرعت شناسایی و رفع گردد. افزون بر آن همان‌گونه که یکی از مهمترین جنبه‌های کنترل و مدیریت بحرانهای اجتماعی، پیشگیری از وقوع آنهاست، از هر نظام حقوقی کارآمد نیز انتظار می‌رود که چنین نقشی را به‌طور شایسته ایفا کند. اما در عین حال چون وقوع بحران در هر جامعه‌ای محتمل است، نظام حقوقی هر جامعه باید با پیش‌بینی موارد و وضعیتهای احتمالی،

سیاستها رفتارها و عملکرد نیروهای مسئول و عمل‌کننده را به نظم بکشد و بدین ترتیب هیچ بخشی از رفتارها و عملکردهای قوای عمومی را بدون ضابطه شایسته رها نسازد. به هر حال از آنجا که در این مجال اندک، قصد و فرصتی برای طرح همه مباحث حقوقی ناظر بر مدیریت انواع بحرانها نیست، تنها به بخش کوچکی از آن اشاره می‌شود که به‌ویژه در پاره انتهایی کنترل بحرانهای شهری از سوی نیروهای انتظامی و امنیتی مربوط می‌شود. به علاوه، مطالعه کنونی عمدتاً متوجه قواعد و موازین حقوق بین‌الملل است که بنا به دلایل متعدد اهمیت فراوانی دارد. بدین ترتیب باید یادآوری کرد که مطالعه نظامهای حقوقی داخلی سایر کشورها و یا مهمتر از آن بررسی و مطالعه نظام حقوقی جمهوری اسلامی در خصوص مدیریت بحران، نیازمند مجال و فرصت دیگری است که امید است نگارنده در انجام آن توفیق یابد.

#### طرح مسئله

زندگی آدمی در میان جمع و از رهگذر زندگی اجتماعی، امکان‌پذیر شده و خود این زندگی اجتماعی منوط و مشروط به حداقلی از نظم و امنیت تضمین و مستقر شده از سوی نهادی بوده است که هم‌اکنون دولت خوانده می‌شود. انسانها در محیطی متولد می‌شوند که بسیاری از اجزا و عناصر نظام یافته اجتماعی، از پیش مستقر گردیده و معمولاً حداقلی از امنیت نیز برقرار است. بدیهی است که نظم، انسجام و استمراری در زندگی اجتماعی وجود دارد. اگر این‌طور نبود، هیچ‌یک از ما نمی‌توانست به کارهای خود پردازد و ابتدایی‌ترین احتیاجاتش را برآورده کند. (هایک، ۱۳۸۰، ۶۶)

مطالعه آثار جامعه‌شناسان بیانگر آن است که نظم و امنیت در واقع کارکردی دوگانه (از نظر فردی و اجتماعی) دارد. جامعه با ایجاد و حفاظت از این نظم، تداوم و استمرار خود و در واقع بقای خود را امکان‌پذیر می‌سازد (باتامور، ۱۳۷۰، ۱۲۲)؛ و افراد نیز از رهگذر چنین نظمی است که اهدافشان به‌طور کارآمدی، ممکن می‌شود و

زندگی مسالمت‌آمیز نیز از طریق آن، امکان‌پذیر می‌گردد (مایک، همان، ۶۶ و ۱۱۹). نیازی به توضیح بیشتر ندارد که پیگیری و تحقق سایر ارزشها و اهداف فردی و اجتماعی (حقوق، آزادیها، پیشرفت و توسعه، عدالت، هنر، تعالی معنوی، و ...) همگی منوط و مسبوق به وجود نظم و امنیت‌اند. به علاوه دولتها زمانی می‌توانند سیاست خارجی فعالی را برای دستیابی به امنیت ملی و منافع بیشتر دنبال کنند که جامعه از نظر داخلی، امنیت و ثبات قابل توجهی داشته باشد. وجود بی‌نظمی و اغتشاش داخلی، هر جامعه‌ای را در برابر تهدیدات خارجی بشدت آسیب‌پذیر می‌سازد و بنابراین می‌توان گفت امنیت داخلی و خارجی، دو روی یک سکه‌اند و از یکدیگر تفکیک‌ناپذیر؛ لذا هر دولتی برای استقرار نظم و امنیت از مسئولیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است. بشر برای تأمین ضروری‌ترین احتیاجات خود و نیل به اهداف متعدد خویش، ناگزیر از زندگی اجتماعی گردیده و هیئتی سیاسی را تحت عنوان دولت و حکومت به وجود آورده است. استقرار نظم و امنیت به مثابه یکی از نخستین و بدیهی‌ترین اقتضانات 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. اما این دولت برای کارکرد مؤثر خود به‌ویژه در دنیای پیچیده کنونی در همه زمینه‌ها و از جمله در زمینه تأمین نظم و امنیت بر حقوق و نظام حقوقی متکی است و در آن چارچوب عمل می‌کند. ولی پرسش اصلی در این میان آن است که اگر در زمان عادی، حقوق و قانون حافظ نظم امنیت است، آیا در زمان وقوع ناآرامی یا آشوب و اغتشاش هم باید به قانون وفادار ماند؟ آیا پابندی به قانونی مانعی بر سر راه اعاده نظم و امنیت نیست؟ اگر کسانی مجرمانه و قانون‌شکنانه، نظم و آرامش عمومی و یا ارزشهای اخلاقی جامعه را مورد تعرض قرار می‌دهند، در مقابل، مدافعان نظم و امنیت نمی‌بایست اختیار داشته باشند که، فراتر از صلاحیتهای معمولی خود، متجاسران و متخلفان را سرجای خود بنشانند و آرامش از دست رفته را بازیابند؟

امروزه در صحنه بین‌المللی موازین حقوقی‌ای وجود دارد که دولتهای جهان، چه به دلیل عضویت در معاهدات ذی‌ربط و چه به سبب عرفی بودن اصول و قواعد آنها، بدانها متعهد و ملتزم‌اند و می‌بایست سیاستها، رویه‌ها و عملکرد خود، از جمله در خصوص رفتار با اتباع و نیز رفتار با متخاصمان را با ضوابط و موازین مذکور سازگار کنند. بدون تردید تخلف از این قواعد و مقررات تحت شرایط ویژه‌ای، موجب مسئولیت بین‌المللی دولت و چه بسا مسئولیت کیفری عاملان و مرتکبان از یک سو، و امکان مداخله بیگانگان به بهانه نگرانیهای بشردوستانه از سوی دیگر خواهد بود. البته مطمئناً آنچه عامل واقعی الزام دولتها در رعایت استانداردهای حقوق بشردوستانه و حقوق بشر را تشکیل می‌دهد نه مسئولیت بین‌المللی دولت، بلکه اعتقاد عقلانی و اخلاقی به صحت و درستی نظری آنها از یک طرف، و کارآمدی و گره‌گشایی عملی‌اشان از طرف دیگر است.<sup>۱</sup> در فقدان چنین اعتقادی دولتها می‌توانند از اول به این معاهدات نپیوندند و یا هنگام شکل‌گیری، با آن به مخالفت برخیزند. نکته مهم آنکه صرف‌نظر از اختلاف در مبانی و پاره‌ای اصول و قواعد قابل‌تردید، کلیت نظامهای حقوق بشر و حقوق بشردوستانه بیشتر و بیشتر از همه، ریشه در اعتقادات دینی دارند و برای دولتهایی چون جمهوری اسلامی، تقید و التزام بدان اصول و قواعد قبل از تعهد بین‌المللی، ناشی از وفاداری به اعتقادات اسلامی و اصول و قواعد شرعی است. بنابراین، پرسش اصلی این مقاله آن است که در پرتو این موازین حقوقی، دولتها و قوای عمومی آنها در مدیریت مسائل امنیتی - انتظامی خود با چه الزامات و محدودیتهایی روبه‌رو هستند و سیاستها و عملکرد آنها برای حفظ یا اعاده نظم و امنیت چگونه می‌تواند هم‌قرین توفیق باشد و هم سازگار با استانداردهای حقوقی؟ این نکته نیز اهمیت دارد که کثیری از این قواعد و یا دست‌کم امهات آنها، پیش از بین‌المللی شدن، و یا بدون توجه به تعهد بین‌المللی پاره‌ای دولتها، در قوانین

۱. این امر به معنای صحه گذاشتن بر همه قواعد و ضوابط مندرج در نظامهای حقوقی فوق نیست و موارد اختلافی را باید کنار گذاشت.

اساسی و یا مقررات عادی آنها وجود داشته است. نگاهی گذرا به قوانین داخلی دولتها مبین آن است که جامعه بین‌المللی به‌طور کلی پذیرفته است که تأمین و تضمین نظم و امنیت در شرایط عادی و نیز در شرایط بحرانی، می‌تواند و می‌باید با توجه اکید و با رعایت کامل حقوق انسانی اتباع صورت پذیرد. اغلب این جوامع دریافته‌اند که تعهد به پاره‌ای از اصول و قواعد، و رعایت مجموعه‌ای از حقوق و امتیازات، نقشی پیشگیرانه دارد و تحقق آنها می‌تواند تا اندازه زیادی از وقوع بحرانهای امنیتی بکاهد؛ یا در صورت وقوع، گستره، عمق و شدت آنها را کاهش دهد؛ و به‌طور کلی آنها را کنترل‌پذیر نماید.

در این مجال البته قصد ما پرداختن به آن دسته خاص از اصول و قواعد حقوقی نیست که در صورت رعایت می‌تواند زمینه‌ساز نظم و امنیت اجتماعی باشد و بستری فراهم کند که در آن، شهروندان بدون ترس و وا همه و به‌گونه‌ای رضایتمندانه به پیگیری اهداف و ارزشهای خود می‌پردازند و قوای عمومی دولت نیز، بیش از آنکه انرژی و هزینه‌هایشان را صرف رفع و دفع تهدیدات و تأمین امنیت نمایند، در جهت تأمین منافع و مصالحه‌عالیه و ارتقای سطح فرهنگ و رفاه شهروندان به کار می‌اندازند. همان‌گونه که پیشتر گفته شد در این مقاله نگارنده به دنبال طرح کلیات قواعد و مقرراتی است که مقامات مسئول و نیروهای امنیتی و انتظامی در هنگام برخورد مستقیم با بحرانهای شهری با آنها مواجه‌اند.

به‌طور خلاصه، پاسخ به پرسش فوق را از دو موضع می‌توان فراهم کرد: از موضع فلسفه حقوق؛ و از منظر حقوق مستقر. مجالی برای بررسی مسئله از نظر فلسفه حقوق نیست، اما اجمالاً اینکه تمامی استدلالاتی که در باب ضرورت حاکمیت قانون و اهمیت پایبندی به آن همواره وجود دارد، در این خصوص نیز جاری است و هیچ دلیلی برای دست کشیدن از آنها در این‌گونه موقعیتهای وجود ندارد. افزون بر آن، اعطای اختیارات و صلاحیتهای بیش از حد و فراقانونی به نیروهای امنیتی و انتظامی در مواقع بحرانی، امکان بروز اشتباه، خطا و یا حتی سوءاستفاده را دوچندان می‌کند. نکته اساسی‌تر آنکه، چرا درحالی که می‌توان در

چارچوب قانون و یا حفظ حقوق اساسی شهروندان، به رفع معضل اقدام کرد، چه نیازی به نادیده گرفتن آنهاست. به‌علاوه، شکستن حریم و حرمت قانون آن هم از سوی حافظان و مدافعان آن، ولو در شرایط بحرانی، گشودن بابی است که قانون‌شکنی و نظم‌گریزی را در بین شهروندان رسمیت می‌بخشد. بنابراین، راه‌حل جوامع به جای دور زدن قانون و اعطای اختیارات نامحدود، پیش‌بینی، وضع و اجرای دسته‌های خاصی از مقررات و اصول برای امکان برخورد با چنین موقعیتهایی بوده است؛ یعنی رفتن از سطحی خاص به سطحی دیگر از قانون. بدین ترتیب در قوانین داخلی پاره‌از دولتها، تحت عناوین خاصی، منظومه‌های ویژه‌ای تصویب شده که بر اساس آنها، نیروهای امنیتی و انتظامی به اعاده نظم و قانون اقدام می‌کنند. بدون تردید، اختیارات و صلاحیتهای این‌گونه نیروها در این وضعیتهای نسبت به وضعیتهای عادی افزایش، و حقوق و امتیازات شهروندان نیز تا اندازه‌ای کاهش می‌یابد و با محدودیت روبه‌رو می‌گردد و این البته تا اندازه‌ای است که لازمه اعاده نظم و امنیت است.

با توجه به نکات پیشین، پاسخ پرسشهای بالا از منظر حقوق جاری روشن است. نظامهای حقوقی موجود، عملکرد و سیاستهای امنیتی نهادهای مسئول در موقعیتهای بحرانی را چارچوب‌بندی می‌کنند و رفتار آنان را تابع قانون می‌خواهند. مضافاً اینکه به موازات اعطای صلاحیتهای و اختیارات افزون‌تر، مسئولیتهای و نظارتهای بیشتری نیز برای رفتار آنان، طرح و پیش‌بینی شده است. با این مقدمات، اکنون نوبت آن است که به بررسی پاره‌ای از مهمترین اصول و قواعد حاکم بر وضعیتهای بحرانی بپردازیم.

#### دسته‌بندی وضعیتهای مختلف از منظر قواعد قابل اعمال بر آنها

از آنجا که ناآرامیهای اجتماعی از نظر ماهیت و شدت، متفاوت‌اند، طبقاً نظام حقوقی حاکم بر آنها نیز متفاوت خواهد بود. این نکته هم در قوانین داخلی دولتهایی که نظامهای حقوقی مفصل‌تری در این زمینه فراهم آورده‌اند، مشاهده

می‌شود و هم در قوانین و مقررات ناشی از حقوق بین‌الملل. به هر حال وضعیتهای احتمالی و قانون اعمال آنها به ترتیب زیر خواهد بود:

**وضعیتهای عادی<sup>۱</sup>:** گرچه در این وضعیتهای، مسئله خاصی رخ نمی‌دهد اما برای مقایسه سایر وضعیتهای با آن ضروری است. از منظر حقوق بین‌الملل در این موقعیتهای، همه حقوق بشر، بدون استثنا لازم‌الاجرا هستند. به عبارت دیگر، تنها محدودیتهای وارد بر این حقوق آنهایی هستند که برای تضمین شناسایی و رعایت حقوق و آزادیهای دیگران، و نیز الزاماتی که از اخلاق، نظم عمومی، امنیت و رفاه عمومی در هر جامعه ناشی می‌شود، و تنها از سوی قانون تعیین شده باشد. بدین ترتیب در وضعیتهای معمولی نیز حقوق و آزادیهای افراد، مطلق نیستند و بر آنها محدودیتهای متعددی وارد است؛

اما برای اینکه از این محدودیتهای کلی و انتزاعی، سوءاستفاده نشود، به‌گونه‌ای که اصل بودن حقوق و آزادیها عملاً مورد تردید و انکار واقع نشود، تصریح گردیده که این محدودیتهای فقط آنهایی است که در قانون ذکر شده است. این فصل کلی، افزون بر بیان حقوق و آزادیهای شهروندان و محدوده‌هایی مشخص آن، متضمن صلاحیتهای و اختیارات دولت، نیروهای انتظامی، و قوه قضاییه آن نیز هست که در صورت تجاوز اشخاص و گروه‌های از حدود تعیین شده، آنان را به دست عدالت بسپارند. طبعاً در این‌گونه موارد، هم اشخاص خصوصی می‌توانند شاکی باشند، و هم مدعی‌العموم. به‌طور مثال سوءاستفاده از آزادی بیان و توهین علنی به افراد دیگر موجب طرح شکایت خصوصی، و دعوت به خشونت و تخریب، موجب طرح شکایت مدعی‌العموم می‌شود.

در بسیاری از جوامع، اغلب اوقات هیچ وضعیت نگران‌کننده‌ای رخ نمی‌دهد. این البته فقط بدان سبب نیست که حکومتها به‌گونه‌ای کارآمد به تدبیر و تمشیت امور عمومی مردم مشغول‌اند و نیازهای اساسی آنها را برآورده می‌سازند، بلکه بدین علت هم هست که انتقادات، اعتراضات و مواضع له یا علیه حکومت، در



چارچوبه‌های قانونی و به‌گونه‌ای مسالمت‌آمیز، امکان ظهور و بروز می‌یابد. سعه‌صدر حکومت، تحمل و مدارا با مخالفان و منتقدان، و بازگذاشتن راههای اظهارنظر، نه تنها موجب اخلال و ناامنی عمومی نمی‌شود، بلکه به افزایش ضریب امنیت و سلامت جامعه نیز منجر می‌گردد. اما بدون تردید، حفظ چارچوبه‌های کلی نظام سیاسی و تثبیت و تحکیم اساس و بنیادی که بتواند چنین بستری را فراهم کند، نیازمند حداقلی از وضع و اعمال محدودیت بر این‌گونه حرکت‌های اجتماعی است. به همین دلیل، حقوق و آزادیهای مردم تنها تا آنجا امکان بروز می‌یابد که نظم و امنیت عمومی به خطر نیفتد. به هر حال، از آنجا که اکثریت قریب به اتفاق ناآرامیهای شهری در ارتباط با تجمع، تظاهرات و راهپیماییها شکل می‌گیرد، در این مبحث، موضوع را از منظر حقوق مردم در خصوص تجمع و تظاهرات و نیز محدودیتهای وارد بر آن مورد توجه قرار می‌دهیم.

#### حق تجمع و گردهماییهای عمومی

آزادی اجتماعات در مقایسه با بیشتر حقوق و آزادیهای دیگر، از دیدگاه نظم عمومی اهمیت بیشتری دارد، چون مرحله‌نهایی شکل‌گیری بحرانهای سیاسی و امنیتی به صورت اجتماعات به ظهور می‌رسد و سوءاستفاده از تجمع، خطری به مراتب قریب‌الوقوع‌تر از سوءاستفاده از هر نوع آزادی دیگر است (خلخال، ۱۳۸۳، ۵۲). از این روست که بسیاری از دولتها در گذشته و پاره‌ای دولتها در حال حاضر، همواره مخالفان را از تشکیل هر نوع تشکل (ولو مسالمت‌آمیز و جزئی) باز می‌داشته‌اند. اما امروزه بسیاری از قوانین اساسی دولتها، افزون بر مهمترین اسناد حقوق بشری بین‌المللی، ضمن تصریح بر آزادی اجتماعات، محدودیتهای و الزامات وارد بر آن را ذکر کرده‌اند. ماده ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر اشعار می‌دارد:

«۱- هر کس حق دارد آزادانه مجامع و جمعیت‌های مسالمت‌آمیز تشکیل دهد.

۲- هیچ‌کس را نمی‌توان مجبور به شرکت در اجتماعی کرد.»

ماده ۲۱ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز مقرر داشته است:

«حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این

حق تابع هیچ محدودیتی نمی‌تواند باشد جز آنچه بر طبق قانون مقرر شده و در هر جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا سلامت عمومی، یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت و اخلاق عمومی یا حقوق و آزادیهای دیگران، ضرورت داشته باشد.»

از نظر حقوقی نکات مهمی در زمینه تفسیر این مقررات وجود دارد:

- چو اصل بر این حقوق و آزادیهاست، محدودیتهای آن نباید به گونه‌ای تفسیر و اعمال شود که به نفی و انکار اصل آن منجر شود. یعنی قوای عمومی دولت، چه از رهگذر وضع و تصویب قوانین و چه از طریق اعمال محدودیتها و ممنوعیتهای عملی و عینی، نباید تحقق این آزادیها را با موانع متعدد و گسترده مواجه سازند به طوری که در نتیجه آنها، عملاً چنین حقی اصلاً امکان ظهور نیابد؛
- از آنجا که این حق، جزء تکالیف و مسئولیتهای دولت و قوای عمومی آن محسوب می‌شود؛ بنابراین نه تنها خود نمی‌توانند آن را انکار کنند، بلکه وظیفه دارند از تعرض دیگران به این آزادیها نیز جلوگیری نمایند؛ یعنی هنگامی که مقرر شد تجمع یا تظاهراتی از سوی افراد یا گروهی از آنها صورت پذیرد، نیروهای پلیس وظیفه دارند، آنان را در مقابل تعرض دیگران حمایت و حفاظت کنند و هرگونه قصوری در انجام این وظیفه، موجبات طرح مسئولیت نیروهای پلیس را در پی دارد.
- همان‌گونه که قبلاً نیز گفته شد، این آزادی نمی‌تواند به طور تبعیض آمیزی در اختیار گروهی خاص، به ویژه موافقان دولت قرار گیرد؛ چرا که در این صورت اصلاً چنین آزادی وجود ندارد. اعمال چنین تبعیضهایی ممکن است بعدها در کنار سایر رفتارها، به منزله حمله برنامه‌ریزی شده یا نقضهای شدید و سیستماتیک علیه گروههایی خاص از جامعه، موجبات طرح مسئولیت کیفری مقامات ذی‌ربط را فراهم کند.
- در زمینه نظم عمومی این مسئله قابل توجه فراوان است که مفهوم نظم

تنها به "نظم مادی" مورد نظر پلیس محدود نمی‌شود، بلکه اجتماع‌کنندگان باید نظم اخلاقی، عقیدتی، فرهنگی و سیاسی حاکم را نیز در چارچوب قوانین ذی‌ربط رعایت کنند (خلخال، همان، ۵۳). یعنی اعمال آنها نه تنها باید اخلاقی جدی در رفت و آمد ایجاد نکند و موجب تخریب و صدمه به افراد و اموال خصوصی و عمومی نشود، بلکه افزون بر آن نمی‌بایست ارزشهای اخلاقی و عقیدتی اجتماعی را مورد هدف قرار دهد و یا امکان سیاسی مورد قبول اکثریت را به‌گونه‌ای جدی متزلزل سازد. این محدودیتها البته همان‌گونه که گفته شد باید از رهگذر قوانین، اعلام و اعمال شود آن هم به‌گونه‌ای که اصل آزادی منتفی نگردد.

**تنشهای داخلی<sup>۱</sup> (کم‌شدت):** این وضعیت مواردی چون ناآرامیها، اغتشاشات و اقدامات خشونت‌آمیز جدا از هم و پراکنده‌ای را شامل می‌شود که نیازی به اعلام و اعمال وضعیت اضطراری نیست. در این‌گونه موقعیتها هم مانند وضعیت قبلی، همه حقوق و آزادیهای فردی و گروهی و البته محدود به چارچوبه‌های قانونی، حاکم و جاری خواهد بود. طبیعی است که با مرتکبان و متخلفان، یعنی افرادی که دست به اقدامات شورشگرانه و خشونت‌آمیز (تخریب، غارت، ضرب و جرح، توهین و ...) می‌زنند می‌توان با رعایت همه موازین قانونی و با حفظ حقوق متهمان و قربانیان، در چارچوب قوانین جزایی داخلی برخورد کرد. همان‌گونه که پیداست در چنین وضعیتهایی، به دلیل شدت اندک و گستردگی ناچیز اقدامات خلاف قانون و نظم، نیاز به اعلام وضعیت اضطراری نیست و نیروهای مجری قانون به‌راحتی می‌توانند اوضاع را کنترل کنند و وضعیت را به حالت عادی برگردانند. این وضعیت حداکثر شامل ناآرامیها، اغتشاشات و اقدامات خشونت‌آمیز پراکنده‌ای می‌شود که نیروهای پلیس در چارچوب اختیارات معمول خود و البته بر اساس حقوق جزای داخلی می‌توانند اوضاع را تحت کنترل درآورند. در واقع، هرگاه تجمعات و تظاهرات بنا به هر دلیلی از چارچوبه‌های قانونی و متعارف فراتر

رود، به دایره‌ای وارد می‌شود که در ظل قوانین کیفری کشورها، قابل تعقیب و مجازات فرض می‌شوند. در پاره‌ای از کشورها که قوانین و مقررات مفصل‌تری در این باب دارند، تقریباً همه این عناوین مجرمانه با اسامی مختلف تحت عنوان کلی‌تری مانند اغتشاشات یا ناآرامیهای شهری<sup>۱</sup> مورد توجه و رسیدگی قرار می‌گیرند. یکی از تعاریف رسمی، در باب مفهوم اغتشاشات شهری می‌گوید:

«هرگونه حادثه‌ای که اجتماع را با اختلال مواجه سازد و حفظ ایمنی عمومی، ضرورت مداخله را در پی داشته باشد، یک اغتشاش شهری است. مثالهای آن عبارت‌اند از تظاهرات‌ها، شورشها، اعتصابات، مزاحمت عمومی و اقدامات مجرمانه.» (Civil Disturbance, <http://emd.wa.gov/3>)

دانشنامه Wikipedia نیز در تعریف ناآرامیهای شهری می‌گوید:

«ناآرامیهای شهری اصطلاح گسترده‌ای است که نوعاً از سوی مجریان قانون برای توصیف یک یا چندگونه از اغتشاشات منتسب به گروهی از مردم، به کار می‌رود. اغتشاش شهری نشانه‌ای از بیماری و شکلی از اعتراض علیه مسائل و معضلات عمده سیاسی - اجتماعی است. نوعاً شدت این اقدامات به خشم و اعتراض عمومی بستگی دارد. مثالهای ناآرامی‌های شهری عبارت‌اند از رژه غیرقانونی، تحصن؛ و سایر اشکال کارشکنی؛ شورشها؛ خرابکاری؛ و سایر اعمال مجرمانه. هدف آنها می‌تواند نمایش و تظاهر در مقابل قوای عمومی و حکومت باشد، اما همچنین می‌تواند تا یک هرج و مرج عمومی تصاعد یابد.» (Wikipedia, the Free Encyclopedia, "Civil Disorder")

به عنوان نمونه "قانون نظم عمومی ۱۹۸۶" انگلستان، جرائمی را در همین ارتباط تعریف کرده و قابل مجازات دانسته است. این جرائم عبارت‌اند از: شورش<sup>۲</sup>، ناآرامی خشونت‌آمیز<sup>۳</sup>، درگیری<sup>۴</sup>، ترساندن یا تحریک به خشونت<sup>۵</sup> و مزاحمت<sup>۶</sup>. برای هر کدام از این جرائم نیز بسته به میزان خطری که متوجه نظم

1. Civil Disorder; Civil Disturbance
2. Riot
3. Violent disorder
4. Affray
5. Fear or provocation of violence
6. Harassment

عمومی می‌کنند، مجازات خاصی در نظر گرفته شده است. در ادبیات حقوقی، دو مفهوم در این زمینه کاربرد مهمتری دارند: تجمع غیرقانونی و شورش. در مورد تجمع غیرقانونی یکی از فرهنگها بر آن است که:

«در کامن‌لا، تجمع غیرقانونی، اجتماع دست‌کم سه نفر است که رفتار آنان برای شاهدان به‌طور متعارف، ترس از اینکه صلح و آرامش شکسته خواهد شد، در پی داشته باشد.»

یکی دیگر از فرهنگهای حقوقی در این مورد می‌گوید:

«اقدام به تجمع با هدف شروع به شورش یا شکستن صلح، از زمانی که چنین تجمعی به‌طور متعارف می‌توان از آن انتظار شورش یا خطر نسبت به عمومی را داشت.»

عنصر اصلی این تعاریف آن است که تجمع و تظاهرات در صورتی که با هدف برهم زدن آرامش، یا شروع به شورش، صورت گیرد و یا به‌طور معقول و متعارفی چنین انتظاری را در پی داشته باشد، تجمع غیرقانونی محسوب می‌شود و طبعاً نیروهای حافظ نظم و قانون وظیفه و اختیار دارند که چنین افرادی را دستگیر کنند و از گسترش آن جلوگیری نمایند. در تعریف شورش نیز گفته شده است که:

«شورش، یک اغتشاش عمومی است شامل: (۱) عمل یا اعمالی خشونت‌آمیز از سوی یک یا تعدادی از افراد شرکت‌کننده در تجمعی متشکل از سه نفر یا بیشتر، که عمل یا اعمال آنها خطری روشن و واقعی را در مورد ایراد آسیب یا جراحت نسبت به اموال دیگران یا به جان سایر افراد متوجه کند و یا چنین انتظاری از این اعمال برود؛ (۲) تهدید یا تهدیداتی در زمینه انجام عمل یا اعمالی خشونت‌آمیز از سوی یک یا تعدادی از افراد شرکت‌کننده در تجمعی متشکل از سه نفر یا بیشتر که انفرادی یا جمعی دارای توانایی بلافاصله انجام این تهدیدات باشند، در حالی که اجرای تهدیدات خشونت‌آمیز آنها یک خطر موجود و روشنی را در مورد آسیب یا جراحت به اموال و جان دیگر افراد متوجه کند و یا چنین انتظاری از تهدیدات آنها برود.»<sup>۱</sup>

کاملاً مشخص است که در مقایسه با آزادی تجمعات، آنچه چنین گردهمایی‌هایی را غیرقانونی می‌سازد، وجود نیت محرمانه و اقدامات خشونت‌آمیز است؛ و نه صرفاً تعلق گروهی شرکت‌کنندگان و یا اهداف اعتراضی آنها، به هر حال در همه این‌گونه موارد که صلح و امنیت جامعه در معرض خطر قرار می‌گیرد، افراد شرکت‌کننده مجرم به حساب می‌آیند و نیروهای انتظامی وظیفه دارند در جهت حفظ نظم و امنیت عمومی، آنان را تحت تعقیب قرار دهند و به محاکم کیفری تحویل نمایند.

بنابراین با تأکید ویژه بر اختیارات و صلاحیتهای پلیس و سایر نیروهای احتمالی حافظ نظم و مدافع قانون باید یادآور شد که چنین عملیاتی لزوماً می‌بایست در چارچوب الزامات و محدودیتهایی صورت گیرد که در واقع، جزء تعهدات اساسی دولتها به‌شمار می‌رود. پاره‌ای از مهمترین این الزامات عبارت‌اند از:

- اعاده نظم و امنیت باید بدون هرگونه تبعیض و تنها بر اساس آنچه که در قانون آمده است، صورت گیرد؛<sup>۱</sup>
- هرگونه اقدام یا هرگونه محدودیتی بر حقوق می‌بایست تنها در جهت تضمین حقوق و آزادیهای دیگران، و تنها برای ضرورت‌های ناشی از اخلاق، نظم عمومی و رفاه ملت اعمال شود؛<sup>۲</sup>
- اعمال هیچ‌گونه استثنایی در زمینه حق حیات، حق‌رهایی از شکنجه، ممنوعیت برده‌سازی، ممنوعیت عطف بماسبق شدن قوانین، شناسایی هر کسی به منزله یک شخص در برابر قانون، آزادی اندیشه، وجدان و مذهب جایز نیست؛<sup>۳</sup>
- قبل از هرگونه کاربرد زور باید از شیوه‌های غیرخشن استفاده کرد؛<sup>۴</sup>

1. *International Convention on Civil and Political Rights*, 4.

2. *Universal Declaration of Human Rights*, 29(2); *International Convention on Civil and Political Rights*, 4.

3. *Ibid.*

4. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, p.4.

- از زور باید در حداقل ضرورت استفاده کرد؛<sup>۱</sup>
- از زور فقط باید در جهت اهداف مشروع اجرای قانون استفاده کرد؛<sup>۲</sup>
- زور به کار رفته در این موارد باید "متناسب" با اهداف مشروع موردنظر باشد؛<sup>۳</sup>
- همه کوششها باید به منظور به حداقل رساندن صدمات و جراحات صورت پذیرد؛<sup>۴</sup>
- هیچ‌گونه محدودیت غیرضروری نباید بر حقوق و آزادیهای چون آزادی بیان (سخنرانی)، آزادی تجمع و تشکل، یا آزادی تردد نباید اعمال شود؛
- کارکرد مستقلانه و بیطرفانه دستگاه قضایی باید حفظ شود و تداوم یابد؛
- همه مجروحان و صدمه‌دیدگان باید بلافاصله تحت مداوا و مراقبت قرار گیرند.

به هر حال، آنچه در این میان مهم است آنکه اصول و قواعد ناظر بر کاربرد زور باید دقیقاً رعایت شود و دستگیرشدگان و متهمان نیز می‌بایست در چارچوب معیارهای پذیرفته شده عدالت قضایی تحت پیگرد، محاکمه مجازات قرار گیرند و هرگونه زیاده‌روی در این گونه موارد جایز نیست.

**تنشهای داخلی شدید:** این وضعیت نیز مواردی چون ناآرامیها، اغتشاشات و اقدامات خشونت‌آمیز جداگانه و پراکنده را دربر می‌گیرد اما در عین حال وضع به‌گونه‌ای است که زندگی معمول مردم با تهدید مواجه می‌شود، و اقدامات متعارف مبتنی بر قوانین جاری برای برخورد با این وضعیتها کافی نیست. بنابراین، اعاده نظم و امنیت در چنین مواردی، نیازمند اعلام و اعمال وضعیت اضطراری (یا فوق‌العاده) است. نکته مهم آنکه در چنین اوضاعی، پاره‌ای از حقوق و آزادیها را البته تحت شرایط خاصی می‌توان به حالت تعلیق درآورد. به

1. *Ibid.*

2. *Ibid*, p.5,6, 7.

3. *Ibid*, p.2, 5(a).

4. *Ibid*, 5(b).

هر حال، در مقایسه با شرایط عادی، در این وضعیتها از یک سو حقوق و آزادیهای افراد محدودتر و مضیقتر می‌شود، و از سوی دیگر اختیارات نیروهای انتظامی و مدافع قانون افزایش می‌یابد. اما این به‌هیچ‌وجه بدان معنی نیست که نیروهای عمل‌کننده از آزادی عمل نامحدود برخوردار باشند و هیچ‌گونه مسئولیتی متوجه آنان نباشد. اعاده نظم و امنیت و قانون در این شرایط، راه رفتن بر لبه تیغ است، چرا که هم باید در انجام وظیفه به توفیق کامل منجر شود، و هم به تضییع حقوق شهروندان (اعم از بی‌گناه و مجرم) نینجامد.

این وضعیت که وضعیتی بینابین تشنهای آرام و جنگهای داخلی را از نظر مفهومی و عملی شامل می‌شود در واقع تشدید یافته موقعیت قبلی است به‌گونه‌ای که دیگر نمی‌توان ناآرامیها و شورشهای آن را بر اساس چارچوبه‌های معمول کنترل کرد. از این رو لازم است از شرایط مربوط به وضعیت اضطراری یا فوق‌العاده استفاده کرد. اعلام و اعمال وضعیت اضطراری البته خود تابع شرایط و محدودیتهای عمده‌ای است که می‌بایست به دقت بدانها توجه کرد. اما پیش از بحث درباره این محدودیتهای لازم است ابتدا تعریفی از وضعیت اضطراری داشته باشیم. یکی از تعاریف این مفهوم می‌گوید:

«وضعیت اضطراری، اعلامی دولتی است که ممکن است پاره‌ای از کارکردهای عادی دولت را به حالت تعلیق درآورد، در این جهت که مراقبت نماید شهروندان رفتار معمول خود را تغییر دهند یا احتمالاً دستور داده شود که برخی قوای عمومی طرحهای آمادگی اضطراری خود را به اجرا بگذارند. این وضعیت همچنین ممکن است متضمن به تعلیق درآوردن برخی آزادیها باشد. چنین اعلانهایی معمولاً در هنگام بلایای طبیعی<sup>۱</sup>، در طول آشوبهای شهری، یا متعاقب اعلام جنگ به عمل می‌آید.» (Wikipedia, <http://en.wikipedia.org>)

فرهنگ وبستر شرایط اضطراری را به منزله «ترکیبی از شرایط غیرمنتظره یا پیامدهایی از یک وضعیت متضمن اقدام فوری» (Webster's New Collegiate Dictionary, p.372) تعریف می‌کند. تعریف دیگری از وضعیت اضطراری آن را به منزله «وجود



شرایط و موقعیتهایی با ماهیت، شدت و طول مدتهای متفاوت است که زندگی و موجودیت [شهروندان] را تهدید می‌کند و فراتر از محدودیتهای قابل تحمل قرار دارد.» (U.S. Congress, 1973, p.277)

به هر حال، در خصوص وضعیت اضطراری چهار جنبه مهم، قابل توجه است. اولین ویژگی، موقتی بودن آن است: این وضعیت، ناگهانی، غیرمنتظره و با مدت نامعلوم شناخته می‌شود. دومین ویژگی، شدت احتمالی آن است: این وضعیت، زندگی و رفاه و موجودیت شهروندان را با خطر مواجه می‌سازد. سومین جنبه اینکه کدام یک از قوای عمومی دولت در این زمینه اختیار و صلاحیت دارد؛ هر چند قانون اساسی ممکن است این مسئله را روشن کرده باشد ولی شاید مسئله تنها در قانون اساسی منحصر نباشد. چهارمین مسئله، اجزا و عناصر واکنش به وضعیت اضطراری هستند. طبیعتاً بر اساس تعریف، اضطرار متضمن اقدام فوری، غیرمنتظره و احتمالاً مغایر با پاره‌ای اصول و قواعد حقوقی است (Relgea, 2001). برخی از کشورها بر اساس قوانین و یا رویه‌های عرفی موجود خود مجازند که در پاسخ به پاره‌ای از وضعیتهای اضطراری شدید، حکومت نظامی<sup>۱</sup> اعلام کنند. بنابراین لازم است نگاه کوتاهی به این مفهوم داشته باشیم.

#### حکومت نظامی

در مفهوم مضیق کلمه، حکومت نظامی به معنی تعلیق اختیارات مدنی، و وضع و تحمیل اقتدارات نظامی است. هنگامی که گفته می‌شود نقطه‌ای یا کشوری "تحت حکومت نظامی" قرار دارد، یعنی اینکه نیروهای نظامی کنترل آنجا را برعهده دارند؛ در اینجا نیروی نظامی هم در نقش پلیس، هم در نقش دادگاه و هم در نقش قانونگذار ظاهر می‌شود. البته بسته به وخامت اوضاع، ممکن است درجاتی از این نقشها کم و زیاد شود. افزون بر آن، اعضای نهادها و ارکان دولتی بر اساس "حقوق نظامی" عمل می‌کنند و در پاره‌ای موارد غیرنظامیان برای نظامیان و یا به همراه آنان

و در چارچوب حقوق نظامی انجام خدمت می‌نمایند. در امریکا محاکم نظامی از سوی کنگره ایجاد می‌شوند و پرونده‌ها نیز می‌تواند در خارج از سیستم نظامی، یعنی در دیوان عالی مورد تجدیدنظر واقع شود. (<http://www.usconstitution.net>)

کشور چین نیز یکی از دولتهایی است که حکومت نظامی در آن قابل اجراء است. بر اساس قانون تجدیدنظر شده حکومت نظامی، این وضعیت می‌تواند در زمانهایی که وحدت و اتحاد دولت بشدت مورد خطر واقع می‌شود، و یا در زمان آشفتگی، شورش یا اختلال نسبت به امنیت، یا هنگامی که امنیت عمومی و اجتماعی به گونه‌ای به خطر می‌افتد که اقدامات معمول برای حفظ نظم اجتماعی کافی نیست، اعلام شود (www.rense.com, 2002). کشورهای دیگری نیز از جمله کانادا، لهستان، تایوان و ... نیز مجاز به اعلام حکومت نظامی هستند.

بدین ترتیب می‌توان گفت دولتها در برخورد با شرایط و اوضاع و احوالی که ممکن است زندگی معمول و روزمره مردم و یا کارکرد عادی نهادهای دولتی با اختلال جدی مواجه شود به دو صورت عمل می‌کنند: (۱) دولتهایی که فقط به اعلام وضعیت اضطراری با اختیارات فوق‌العاده نهادهای دولتی اکتفا می‌کنند؛ (۲) دولتهایی که افزون بر مورد قبلی در شرایط وخیم‌تر به اعلام و اعمال حکومت نظامی مبادرت می‌ورزند. اما آنچه مهم است آنکه همه این وضعیتها علی‌رغم شدت و وخامت، می‌بایست بر اساس قواعد و استانداردهایی صورت گیرد که در مورد آنها در نظر گرفته شده است؛ چرا که بدون تردید چنین وضعیتهایی بشدت مستعد سوءاستفاده از قدرت، و فراتر رفتن از اهدافی است که در واقع به منظور کنترل و مدیریت اوضاع و بازگرداندن نظم و امنیت لازم است.

#### شرایط و محدودیتهای ناظر بر وضعیتهای اضطراری

برای اعلام وضعیت اضطراری، این کافی نیست که بلافاصله پس از وقوع حوادث و رویدادهایی، دولت ذی‌ربط اراده کند که چنین وضعیتی وجود دارد و متعاقباً به وضع و اعمال اختیاراتی آنچنان که خود تشخیص می‌دهد، بپردازد. در واقع،

اصول و شرایط تثبیت شده و به رسمیت شناخته شده‌ای در مورد این وضعیتها وجود دارد که به‌طور بسیار خلاصه در ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرد؛ نکته مهم آنکه از جنبه حقوقی و عملی، نکات درخور توجه فراوانی وجود دارد که در این مختصر مجال طرح آنها نیست. مع‌هذا، این اصول عبارتند از:

۱- **اصل استثنایی بودن تهدید:** بر اساس ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، و بر مبنای تفاسیر رسمی این ماده<sup>۱</sup>، اضطراری که اعلام این وضعیت و تعلیق پاره‌ای از حقوق و آزادیها را از نظر حقوقی موجه می‌سازد باید ماهیتی استثنایی داشته‌باشد. به عبارت دیگر هرگونه اضطراری، ولو بر اساس حقوق داخلی قانونی باشد، نمی‌تواند در چارچوب میثاق مشروع شمرده شود؛ یعنی اینکه شدت این اضطرار می‌بایست مورد توجه واقع شود. افزون بر آن، موقتی بودن طبیعت اضطرار نیز یکی از شروط اعلام و اعمال این وضعیت است. بنابراین، هیچ دولتی نمی‌تواند برای مدتی طولانی به چنین مفهومی برای تعلیق حقوق و آزادیها متوسل شود. با توجه به این نکات، کمیسیون حقوق بشر، گزارشهای پاره‌ای از دول در زمینه استناد به این نهاد حقوقی را قابل توجیه و مشروع ندانسته است.

۲- **اصل اعلان وضعیت اضطراری:** یکی از پیش‌شرطهای اعتبار حقوقی اعمال اختیارات ناظر بر وضعیت اضطراری، "اعلان رسمی" این وضعیت است. معمولاً حقوق داخلی هر دولت، تعیین می‌کند که اختیار اعلان وضعیت فوق‌العاده با چه قوه‌ای از قوای عمومی و یا چه نهادی از نهادهای دولتی است. نکته مهم در این میان، منطق نهفته در پشت این پیش‌شرط است: اعضای جامعه باید بدانند که تحت این شرایط، کدام یک از حقوق و آزادیهای آنان و تا چه اندازه‌ای محدود شده، و اینکه اختیارات نهادهای دولتی به چه سمتی و تا چه اندازه‌ای گسترش یافته‌است. افزون بر آن، رسمی بودن این اعلان متضمن آثاری است که ضرورت آن را دو چندان می‌نماید.

۳- *اصل صدور اطلاعیه (گزارش‌دهی):* این اصل نیز یکی از شروط ضروری برای معلق ساختن برخی از حقوق و آزادیها در شرایط پیش‌گفته است. بنابراین، دولتی که بنا دارد در حوزه صلاحیت خود، اعلام وضعیت اضطراری کند، می‌بایست دولتهای دیگر را از دلایل و زمان آغاز و پایان این وضعیت آگاه کند. از آنجا که تعلیق حقوق و آزادیها در وضعیتهای فوق‌العاده، اقداماتی شدید محسوب می‌شود که موجبات نگرانی دولتهای دیگر را فراهم می‌آورد؛ و چون همه دولتها بر اساس اسناد لازم‌الاجرای حقوق بشری در برابر نقض این حقوق، دارای حق و تکلیف شمرده می‌شوند، این اصل ضرورت پیدا می‌کند. افزون بر آن، چون در حال حاضر، مکانیسمهای کنترل بین‌المللی بر موضوعات حقوق بشری رو به افزایش است، تحقق این اصل دارای پیامدهایی است که از جمله می‌توان به مشروعیت بین‌المللی اقدامات ذی‌ربط دولت در این وضعیتهای اشاره کرد.

۴- *اصل غیرقابل تعلیق بودن حقوق بنیادین:* بدون تردید یکی از مهمترین اصول ناظر بر اعلان وضعیت اضطراری، همین اصل است. بر اساس این اصل، حتی در موقعیتهای اضطراری عمومی که حیات ملت مورد تهدید واقع می‌شود، پاره‌ای از حقوق وجود دارد که به هیچ‌وجه نمی‌توان آنها را به حالت تعلیق درآورد و از آنها تخطی کرد. این حقوق بر اساس میثاق حقوق مدنی و سیاسی عبارتند از: حق حیات، حق مصونیت از شکنجه یا رفتارهای ظالمانه، غیرانسانی و توهین‌آمیز، حق آزادی از بردگی (برده نشدن)، حق زندانی نشدن به سبب خودداری از اجرای تعهدات قراردادی، حق مصون بودن از عقاب بلابیان، حق داشتن شخصیت حقوقی در هر مکان، حق آزادی اندیشه و ... البته معمولاً فهرستهای متفاوتی از این‌گونه حقوق ارائه می‌شود که افزون بر مشترکات متعدد، دارای اختلافاتی هم هستند. آنچه مهم است آنکه حقوق بنیادینی وجود

دارد که در واقع برای حیات اجتماعی هر انسانی ضروری هستند و عدول از آنها در هیچ شرایط جایز نیست.

۵- *اصل تناسب*: این اصل البته در بسیاری از موارد حقوق بین‌الملل عمومی، از جمله در حقوق توسل به زور، حقوق بشردوستانه، و ... کاربرد دارد. در این مورد نیز اصل تناسب متضمن آن است که حقوق بشر بین‌المللی، تخطی و عدول دولتها از تعهداتشان را تا آن اندازه اجازه می‌دهد که مشخصاً لازمه ضرورت و فوریت این موقعیتهاست. این بدان معنی است که میزان محدودیتهای وارد بر حقوق و آزادیها باید با خطر حاضر یا در حال وقوع تناسب داشته باشد. لذا نمی‌توان در حالی که خطری اندک و جزئی، زندگی بخشی از مردم را تهدید می‌کند، همه افراد را از همه حقوق و آزادیها (البته بجز حقوق بنیادین) محروم ساخت. مشابهتاً، در صورتی که شدت و وخامت اوضاع کاهش می‌یابد، باید از اعمال محدودیتهای نیز متناسباً کم کرد.

۶- *اصل عدم تبعیض*: تردیدی وجود ندارد که اصل برابری در نزد قانون و عدم تبعیض یکی از بنیادی‌ترین حقوق بشری به‌شمار می‌رود. این نکته کلی در بخشهای پیشین مورد اشاره واقع شد. اما در زمینه اعلام و اعمال وضعیت اضطراری، این نکته اهمیت دارد که تعلیق حقوق و آزادیهای فردی و گروهی نباید به‌گونه‌ای تبعیض‌آمیز به اجرا درآید. یعنی آنکه اگر واقعاً خطری، زندگی ملت را تهدید می‌کند که لازمه واکنش به آن، تعلیق پاره‌ای از حقوق و آزادیهاست، این تعلیق باید همه افراد جامعه، صرف‌نظر از تعلقات مذهبی، قومی، نژادی، زبانی، جنسی و ... را دربر گیرد، نه اینکه خود مبنایی برای تبعیض، و ترجیح عده‌ای بر عده دیگر باشد.

افزون بر اصول مذکور، تهدیدی که اعلام وضعیت اضطراری را توجیه می‌کند

باید دارای ویژگیهایی باشد که به‌طور خلاصه عبارت‌اند از:

۱- تهدید باید واقعی یا دست‌کم قریب‌الوقوع باشد؛

۲- پیامدهای تهدید می‌بایست همه جمعیت (کشور یا منطقه) را تحت تأثیر قرار دهد؛

۳- تهدید باید موجودیت ملت را بجد به خطر اندازد؛

۴- اعلام وضعیت اضطراری می‌بایست آخرین گزینه باشد؛ و

۵- اعلام وضعیت اضطراری باید یک اقدام موقتی باشد.

به هر حال، همان‌گونه که پیداست، بجز حقوق بنیادین غیرقابل تعلیق، سایر حقوق و آزادیها در طول مدت وضعیت اضطراری می‌تواند البته بسته به شدت و حدت وخامت اوضاع به حالت تعلیق درآید. اما در عین حال پاره‌ای از مهمترین قواعدی که بخصوص در زمینه تعقیب کیفری افراد لازم‌الاجراست عبارت‌اند از:

- هیچ‌کس را نمی‌توان به سبب جرمی که در زمان انجام آن، جرم محسوب نمی‌شده است، گناهکار شمرد؛

- هیچ‌کس را نمی‌توان به مجازاتی بیش از آنچه در زمان ارتکاب جرم مقرر بوده است، محکوم کرد؛ و

- اگر مجازات جرمی پس از زمان ارتکاب جرم از رهگذر قانون، کاهش یابد، مجرم می‌بایست به مجازات متأخر، یعنی مجازات سبکتر محکوم شود.

سرانجام باید اکیداً یادآوری کرد که عملیاتهای امنیت داخلی در همه شرایط پیش‌گفته ماهیتاً با عملیاتهای ناظر بر مخاصمات مسلحانه به‌طور کلی متفاوت‌اند. هدف نیروهای عمل‌کننده در مخاصمات مسلحانه، تضعیف و شکست نیروهای مقابل از رهگذر عملیاتهای نظامی است، اما در ناآرامیها، اغتشاشات و شورشهای پراکنده غیرمسلحانه، هدف کنترل اوضاع و اعاده نظم و امنیت است؛ بنابراین افراد شرکت‌کننده در این‌گونه ناآرامیها به‌هیچ‌وجه "دشمن" و خصم محسوب نمی‌گردند و حداکثر مجرمانی هستند که باید بر اساس اصول و قواعد حقوقی و انسانی، آنها را دستگیر، بازداشت، محاکمه و مجازات کرد. آنها اهداف نظامی نیستند که بتوان مورد حمله قرار داد و اموال و املاک آنان نیز به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند هدف تخریب یا مصادره قرار گیرد.

### نتیجه‌گیری

آنچه در این مجال مورد بررسی کلی و مختصر قرار گرفت موازین و مقرراتی است که جامعه بین‌المللی در زمینه تنظیم رفتار دولتها و نهادهای مسئول در هنگام بروز بحرانهای شهری پدید آورده است. نمی‌توان بر این باور بود که همه آنچه در این مقاله بر آنها اشاره رفت برای درک کامل نظام حقوقی موجود کافی است. بدون تردید امروزه بر تمامی ابعاد مدیریت و کنترل بحرانها منظومه جامعی از قواعد و مقررات حاکم است که از آن می‌توان تحت عنوان "نظام حقوقی حاکم بر مدیریت بحران" یاد کرد. منظومه‌ای که قبل از هر چیز جلوگیری و پیشگیری از بحرانها را در بر دارد و در ادامه موضوعاتی از قبیل مسئولیتها و اختیارات دولت و نیروهای انتظامی و امنیتی، چگونگی کاربرد زور و اسلحه، استانداردهای دستگیری و بازداشت، تفتیش و توقیف، پراکنده کردن جمعیت، تعقیب و محاکمه ... و همچنین اصول و قواعد حاکم بر درگیریهای مسلحانه و جنگهای داخلی را مورد توجه قرار داده است. افزون بر آن همان‌گونه که در مقدمه گفته شد نوشته حاضر تنها موازین حقوق بین‌الملل را در نظر داشت؛ در حال حاضر پاره‌ای از دولتها مجموعه‌های نسبتاً مفصلی را در زمینه کنترل بحرانهای امنیت داخلی تدوین و تنظیم کرده‌اند و در پاره‌ای دیگر از دولتها مقررات ناظر بر این‌گونه بحرانها در ظل عناوین دیگر پراکنده است. در یک مطالعه مختصر می‌توان دریافت که جمهوری اسلامی از جمله کشورهای نوع دوم به شمار می‌رود. ضمن اینکه یک بررسی منطقی و مقایسه‌ای نشان خواهد داد که نظام حقوقی ایران در زمینه مدیریت بحران دارای کاستیهای متعددی است و شایسته است نهادهای ذی‌ربط نظام ضمن انجام مطالعات گسترده در مورد همه ابعاد مختلف بحرانهای امنیتی به تدوین، تنظیم و تصویب یک منظومه جامع و کامل همت گمارند؛ امری که می‌تواند کل نظام جمهوری اسلامی و نهادهای مسئول آن را در مدیریت و کنترل هر چه مؤثرتر، سالمتر و مقبولتر بحرانهای احتمالی امنیتی و غیرامنیتی (بحرانهای طبیعی و حوادث غیرمترقبه) یاری رساند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در یک چشم‌انداز کلی حاوی اصول و مقرراتی است که از منظر حقوق مدیریت بحران، بسیار درخور توجه و قابل تحسین است که می‌بایست در تداوم و استمرار خود در قوانین و مقررات عادی نیز دنبال و تکمیل شود. امید است اکنون که مسئله مدیریت بحران در سطوح مختلف سیاستگذاری، مدیریتی و مطالعاتی مورد توجه قرار گرفته است، ضرورت اصلاح یا تکمیل قوانین ذی‌ربط نیز مورد بررسی و تأمل واقع شود.

#### منابع فارسی

- ۱- هایک، فردریش فون (۱۳۸۰)؛ *قانون، قانونگذاری و آزادی*، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، انتشارات طرح نو، تهران.
- ۲- باتامور، تی. بی. (۱۳۷۰)؛ *جامعه‌شناسی*، ترجمه سیدحسین منصور و سیدحسین حسینی کلجاهی، انتشارات امیرکبیر، تهران.
- ۳- خلخالی، فرید (۱۳۸۳)؛ "نظم عمومی و آزادی تجمع و تشکل"، *نشریه حقوق اساسی*، سال دوم، شماره ۳، زمستان.

#### English References

- 1- Rosental, Uriel, Boin, Arjen & Comfort, Luise (2001); "The Changing World of Crisis Management", Uriel Rosental, Arjen Boin & Luise Comfort, *Managing Crisis, Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles Thomas Publisher, Illinois, U.S.A.
- 2- *Civil Disturbance*, Washington Military Department, Emergency Management Division, <http://emd.wa.gov/3>.
- 3- *Wikipedia*, The Free Encyclopedia, "Civil Disorder".
- 4- *Wikipedia*, <http://en.wikipedia.org>.



5. *Webster's New Collegiate Dictionary* (Spring Field, MA: G&C Merriam).
6. U.S. Congress, Senate Special Committee on the Termination of the National Emergency, "*National Emergency, Apr. 11-12, 1973*", (Washington: GPO, 1973), p.277.
7. Relgea, Harold C.; CRC Report for Congress, *National Emergency Powers*, June 28, 2001.
8. Constitution Topic: Martial Law, The U.S. Constitution Online-US Constitution.net. <http://www.usconstitution.net>.
9. China to Amend (2002); "Martial Law" Clause In Constitution, [www.renes.com](http://www.renes.com).

