

بررسی مفهوم امنیت از زاویه حقوق اساسی

امیر حسین علینقی^{*۱}

۱. استادیار دانشگاه مازندران

(تاریخ دریافت مقاله: ۸۷/۵/۹، تاریخ تصویب: ۸۷/۹/۱۸)

چکیده

هدف از این مقاله بررسی مفهوم «امنیت ملی» از منظر حقوق اساسی است. بدین منظور در ابتدا ضمن تجزیه مفهوم امنیت ملی به دو مفهوم «امنیت» و «ملی» به تشریح هر یک خواهیم پرداخت. در ادامه و پس از بررسی مفهوم «ملی» و تجزیه آن به چهار عنصر «جمعیت»، «سرزمین»، «حکومت» و «حاکمیت» از منظر حقوق اساسی به بررسی این نکته خواهیم پرداخت که در گفتمان دولت‌های ملی صفت امنیت در ترکیب «امنیت ملی» بیش از هر چیز به کدامیک از عناصر چهارگانه دولت-کشورها باز می‌گردد. آنگونه که طی این مقاله مشخص خواهد شد جوهره اصلی دولت-کشورها که مبنای حساسیت‌های امنیتی آنها می‌باشد؛ چیزی جز مفهوم حاکمیت نیست، و تکاپوی کشورها در حفاظت از سرزمین، جمعیت و حکومت را نیز می‌بایست تابعی از تلاش آنها برای حفاظت از «حاکمیت» نامید. در جای جای مقاله نیز، رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مسأله امنیت دولت ملی در ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژه‌های کلیدی: امنیت ملی، حقوق اساسی، حاکمیت، دولت - کشور

عبارت «امنیت ملی» از دو واژه «امنیت» و «ملی» ترکیب شده است، که در ظاهر روشن و بدون ابهام می‌نماید. اما واقعیت آن است که نایل شدن به درک عمیقی از این مفهوم مستلزم تلاشهای نظری بسیاری می‌باشد. مفهوم امنیت بتنهایی و بدون اضافه شدن به قید «ملی» منشا بسیاری از مناقشات و چالشها بوده است. لذا طبیعی است که اضافه شدن قید «ملی» که خود بیش از مفهوم «امنیت» در معرض تفاسیر متعدد است، می‌تواند بر پیچیدگی و ابهام این عبارت بیافزاید. از این رو در این مقاله ابتدا نیم‌نگاهی به این دو واژه خواهیم داشت تا ابعاد این مفاهیم را مشخص‌تر نماییم.

تلاش برای بازشناسی مفهوم امنیت ملی همچنین، مستلزم نگاهی مجدد به مفهوم ملیت و دولت ملی است. اگر چه به زعم بسیاری از صاحب‌نظران تند باد جهانی شدن، دولت‌های ملی و مفاهیم مرتبط با آن را با چالشهای دشواری مواجه کرده؛ با این وصف در این نکته تردیدی وجود ندارد که دولت‌های ملی کماکان در کانون مطالعات سیاسی قرار دارند. لذا آنگاه که از زاویه گفتمان «ملی» به مسأله امنیت نظر می‌کنیم مقصود ما بررسی ابعادی از دولت‌های ملی است که حراست و حفاظت از آنها ضروری است.

در این مقاله تلاش می‌کنیم تا ضمن شناسایی ارکان اصلی دولت‌های ملی، به این پرسش پاسخ گوئیم که زمانی که از ضرورت حفظ امنیت دولت‌های ملی بحث می‌شود، مقصود ضرورت حفظ امنیت کدام رکن از ارکان دولت‌های ملی است. آیا هر تهدید و مواجهه‌ای با هر یک از اجزا و ارکان دولت‌های ملی به معنای نابودی و از دست رفتن امنیت این دولت‌هاست؟ اگر چنین نیست، تهدید و مواجهه نسبت به کدام جزء از ارکان دولت‌های ملی به معنای تهدید و از دست رفتن امنیت دولت‌های ملی خواهد بود؟

در اینجا و پیش از ورود به مباحث اصلی توجه به یک نکته ضروری است. همانگونه که از عنوان این مقاله پیداست، هدف از این مقاله بررسی مفهوم امنیت ملی تنها از زاویه حقوق اساسی است. به این دلیل و برخلاف رویکردهای سیاسی که به برخی متغیرهای

دیگر در تجزیه و تحلیل مسأله امنیت در دولت‌های ملی توجه می‌کنند، این مقاله توجهی به آن متغیرها ندارد. به عنوان مثال برخلاف دانشمندان علوم سیاسی که مثلاً از مفهوم ناسیونالیسم، ایدئولوژی ملی و یا (و در عبارت مورد نظر بوزان^۱) ایده دولت (بوزان، ۱۳۷۸، ص ۸۴ به بعد) در مطالعات امنیتی بهره می‌برند در این مقاله به این مسایل توجهی نداریم. همچنین از منظر حقوق اساسی لزوماً تمایزی میان دولت‌های ملی از حیث اطلاق وصف دولت ملی به آنها وجود ندارد. به همین دلیل تفکیک میان دولت‌های ضعیف و دولت‌های قوی که در برخی متون آمده و به غنای هر چه بیشتر مطالعات امنیتی مدد رسانده است، در این مقاله نادیده گرفته می‌شود. با این توضیحات ورود به بحث را با نگاهی مختصر به مفهوم امنیت آغاز می‌کنیم.

نگاه امنیت

تنوع موجود در تعاریف ارائه شده از امنیت بیش از آن است که نیازمند توضیح باشد. این تنوع در حدی است به کرات به این نکته اشاره شده است که دال امنیت می‌تواند به مدلولهای مختلفی ارجاع دهد. (تاجیک، ۱۳۸۰، ص ۴۱) به رغم تنوع موجود در برداشتها و رویکردهای موجود به مفهوم امنیت، شاید بتوان بحث کلی در زمینه امنیت را در «احساس آزادی از ترس» یا «احساس ایمنی» (ماندل، ۱۳۷۷، ص ۴۴) یا تلاش در رهایی از تهدید خلاصه کرد. رویکرد سلبی به امنیت ملی، به عنوان نگاه حداقلی یا مخرج مشترک رویکردهای موجود به مسأله امنیت و امنیت ملی، بر مسأله فقدان تهدید در تعریف امنیت ملی استوار است. (نگاه کنید به: افتخاری، ۱۳۸۰، صص ۲۲-۱۴) از دیدگاه آرنولد ولفرز^۲ امنیت را می‌توان دارای دو جنبه دانست. در بعد عینی امنیت

1- B. Buzan

2- Arnold Wolfers

عبارتست از فقدان تهدید نسبت به ارزشهای تحصیل شده، و در بعد ذهنی امنیت عبارت است از فقدان ترس و هراس از اینکه ارزشهای یاد شده مورد هجوم قرار گیرند. (Moller, 2000b, p2)

رابرت ماندل با این توضیح که امنیت شامل تعقیب روانی و مادی ایمنی است به تکرار دیدگاه و لفرز می‌پردازد. به همین دلیل او اعتقاد دارد که این تهدیدات هستند که دستور کار امنیت را شکل می‌دهند، (ماندل، ۱۳۷۷، ص ۵۱) و با این عبارت با بسیاری از صاحب‌نظران که با تعابیر متفاوت بر محوریت مسأله فقدان تهدید در مسایل امنیتی تأکید می‌کنند همراه می‌شود. در همین راستا هافندورف نیز به روشنی در برداشت وسیع و مقدماتی خود از امنیت به این نکته اشاره می‌کند که امنیت عبارتست از «حفظ ارزش یا نظام در طول زمان و نبود تهدیدی برای آن.» (هافندورف، ۱۳۸۰، ص ۱۹۵)

با محور قرار دادن مسأله تهدید در کانون تجزیه و تحلیل‌های امنیتی، اولین مسأله‌ای که نیازمند بررسی است این نکته است که از امنیت و بقای کدام موجود یا ارگانیسم می‌بایست در مقابل تهدیدات حفاظت کرد^۱. این سوال ما را به حوزه‌ای از مطالعات امنیتی نزدیک می‌کند که با عنوان «مرجع»^۲ امنیت شناخته می‌شود.

اگر چه برخی رویکردهای جدیدتر بر ضرورت دور کردن تهدیدات از انسانها^۳ و گروه‌های انسانی^۴ اصرار دارند، (See: Moller, 2000a, pp 9-10) با این وصف واژه امنیت بیش از هر چیز در ترکیب «امنیت ملی» استعمال شده است. این ترکیب گویای این امر است که پارادایم امنیت ملی که با تولد دولت‌های ملی در قرن هفدهم میلادی ظهور کرده است، کماکان به عنوان پارادایم غالب فعال بوده و مسأله امنیت دیگر مراجع امنیت را تحت الشعاع اهمیت خود قرار داده است. در واقع، پیوند مفهوم «امنیت» و

-
- 1- Security of Whom?
 - 2- Reference Object
 - 3- Human security
 - 4- Societal security

«امنیت ملی» بیش از آن است که اغلب تصور می‌شود. از این زاویه می‌بایست به غلبه گفتمان دولت‌های ملی در مطالعات امنیتی اذعان کرد. حتی در معدود مطالعاتی که از منظر «امنیت اجتماعی» به مسایل امنیتی نگاه می‌کنند نیز می‌توان پس زمینه‌های رویکرد «ملی» را مشاهده کرد. والکر می‌گوید: «امنیت دولت‌ها بر فهم ما از شمول معنای امنیت و موضوع «مرجع» امنیت سایه افکنده است... (و) دیگر شکل‌های جامعه سیاسی تقریباً غیر قابل تصور و تامل شده‌اند. ادعاهای دولت‌ها در خصوص انحصار اقتدار مشروع در یک قلمرو و سرزمین خاص، موفق شده (است) دیگر تجلیات هویت سیاسی و دیگر پاسخها به سوالات مربوط به هویت را به حاشیه براند و حتی ریشه کن کند.» (والکر، ۱۳۸۰. ص ۱۲۲) در نتیجه اگر چه واژه امنیت در ترکیبات متعددی مانند امنیت ملی، امنیت بین‌المللی، امنیت انسانی، امنیت اجتماعی، امنیت قومی، امنیت غذایی و... استعمال شده است، اما برداشت بیشتر ناظرین از این واژه بیش از هر چیز متوجه ترکیب وصفی «امنیت ملی» است. برای درک بیشتر این موضوع کافی است به این نکته اشاره کنیم که در مواردی که واژه «امنیت» بدون پسوند بکار می‌رود، برداشت ناظرین از این واژه بیش از هر چیز متوجه «امنیت ملی» است.

دولت‌های ملی

انعقاد قراردادهای وستفالیای در میانه قرن هفدهم میلادی را آغاز شکل‌گیری دولت‌های ملی می‌دانند. از آن تاریخ دولت‌های ملی، بازیگران اصلی در صحنه بین‌المللی بوده‌اند. به رغم تفاوتی که در میزان قدرت و توانایی دولت‌های ملی وجود داشته است، هر دولت پی‌جوی اهداف و منافع خویش بوده است. بخشی از تلاش دولت‌های ملی در پی جویی منافعشان ناظر به تلاش برای حفظ امنیت و بقایشان بوده است. مفهوم امنیت ملی نیز برای ارجاع به همین واقعیت رواج یافته است. به این ترتیب، سوال اصلی این است که دولت‌های ملی از کدام ویژگیها تشکیل می‌شوند که آسیب رسیدن به آن ویژگیها، تهدیدی علیه تمامیت، بقا و امنیت دولت‌های ملی فرض می‌شود؟

این موضوع را می‌توان با بررسی عناصر تشکیل دهنده دولت‌های ملی بررسی کرد که مورد توجه حقوق دانان حقوق اساسی و دانشمندان علوم سیاسی است. از نگاه حقوق اساسی و علم سیاست دولت‌های ملی از چهار عنصر جمعیت، سرزمین، حکومت و حاکمیت تشکیل می‌شوند. لذا هرگونه تهدید علیه این عناصر را می‌توان تهدیدی علیه بقا و امنیت دولت‌های ملی دانست. مثلاً هرگونه تهدیدی علیه سرزمین، جمعیت، حکومت و حاکمیت را می‌توان تهدیدی علیه امنیت ملی دانست. آنگونه که خواهد آمد اهمیت و ارزش عناصر چهارگانه فوق به یک میزان نیست. در ادامه اهمیت هر یک از این عناصر در تشکیل جوهره دولت‌های ملی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۱. جمعیت

دولت-کشور با هر نوع تعریفی که ارائه شود، بی‌شک یکی از عناصر تشکیل دهنده آن، جمعیت متشکل از افراد بشر است. (عمید زنجانی، ۱۳۷۷ب، ص ۱۸۴) لذا یکی از شرایط شکل‌گیری دولت‌های ملی وجود جمعیت است. جمعیت یکی از مهمترین عناصر دولت‌های ملی است. نقش جمعیت چه به عنوان فرمانروا و چه به عنوان شهروند در تشکیل دولت‌های ملی به حدی است که تصور دولت ملی بدون تصور جمعیت میسر نیست. از اینرو حساسیت دولت-کشورها بر عنصر جمعیت در احساس امنیت خود جدی است. واژگان چندی در شکل‌گیری ادبیات مربوط به جمعیت در حقوق و علوم سیاسی نقش دارند که دارای بار امنیتی نیز می‌باشند. مفهوم تابعیت و شهروندی، کسب تابعیت، ترک تابعیت و مهاجرت در این زمینه قابل ذکر می‌باشند.

اعطای حقوق بیشتر به اتباع در مقابل بیگانگان و دارندگان تابعیت اکتسابی، و قرار دادن شرایط سخت برای کسب تابعیت، محدود کردن امکان مهاجرت و مقابله با مهاجرین غیر قانونی، ممانعت بیگانگان و دارندگان تابعیت اکتسابی از تصدی برخی از پست‌های سیاسی در اکثر کشورها، بر اساس استدلال‌هایی صورت می‌گیرد که خمیرمایه آنها را بقا و امنیت ملی تشکیل می‌دهد.

از منظر گفتمان دولت‌های ملی مهاجرت می‌تواند در دراز مدت باعث تغییر بافت «ملت» شده و از طریق دگرگون کردن ایده «ملت» تهدیداتی را متوجه امنیت و بقای دولت‌های ملی نماید. (بوزان، ۱۳۷۸، ص ۱۱۵) به همین دلیل در بسیاری از کشورهای جهان مسأله مهاجرت در قالب یک مسأله امنیتی مورد توجه و امعان نظر سیاستمداران قرار دارد.

امروزه با افزایش میزان جابجایی جمعیت در سطح جهان که بیش از تغییر در تابعیت، به تغییر اقامتگاه افراد منجر شده است، مسایل امنیتی فراوانی ایجاد شده است. به عنوان مثال، علقه‌ها و وابستگی‌های «ملی» اعراب مقیم در کشورهای اروپا و امریکای شمالی که کماکان تابعیت کشورهای عرب خاورمیانه و شمال آفریقا را دارند در دسرهای فراوانی را برای کشورهای غربی ایجاد کرده است. برخی رویکردها نیز بر آن است که چنین مهاجرت‌هایی دارای آثار عمیق بر امنیت ملی کشورهایمانند کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌باشد. همین حساسیت‌ها باعث شده است تا قوانین اساسی و عادی بسیاری از کشورها نسبت به مسأله جمعیت و جابجایی‌های مربوط به تابعیت و مهاجرت حساس، و در عین حال سخت‌گیر، باشند. همان‌گونه که اشاره شد، مبدا تمامی این حساسیت‌ها موضوع «امنیت ملی» است.

حساسیت‌هایی از این دست، تاثیر خود را بر قانون‌گذاران ایرانی نیز بر جای گذاشته است. اصل ۱۱۵ قانون اساسی که در مقام بیان شرایط داوطلبان ریاست جمهوری است، «ایرانی الاصل» و «تابع ایران» بودن را از جمله شرایط لازم برای داوطلبان ریاست جمهوری دانسته است. بر اساس همین اصل از قانون اساسی بود که اولین انتخابات ریاست جمهوری در ایران شاهد مباحث و چالش‌هایی در زمینه ایرانی الاصل بودن یکی از داوطلبان مطرح ریاست جمهوری بود.

همچنین بر اساس اصل ۱۴۵ قانون اساسی «هیچ فرد خارجی نمی‌تواند به عضویت در ارتش و نیروهای انتظامی کشور پذیرفته شود». دکتر هاشمی در بیان علت این محدودیت به انگیزه‌ها و دغدغه‌های امنیتی اشاره کرده و می‌گوید:

نیروهای مسلح در مقام دفاع از حاکمیت ملی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی، در مقابل بیگانگان قرار دارند. انجام وظیفه در این نیروها بیش از آنکه انتخاب یک شغل باشد، متکی بر عشق و علاقه به آب و خاک و میهن و سر باختن در راه حفظ مقدسات کشور است... بدون شک وابستگی‌های مذکور در وجود بیگانگان یافت نمی‌شود. علاوه بر آن، حضور آنان در نیروهای مسلح ممکن است به نفع دشمن و به ضرر کشور باشد. (هاشمی، ۱۳۸۰، ص ۳۵۸)

در اقدام مهم دیگری ماده ۹۸۲ قانون مدنی ایران در سال ۱۳۷۰ مورد اصلاح قرار گرفته و محدودیت‌های قابل توجهی برای دارندگان تابعیت ایرانی اکتسابی جهت تصدی برخی از پست‌های مهم دولتی در نظر گرفته شد. بر اساس این ماده دارندگان تابعیت اکتسابی نمی‌توانند به مقاماتی مانند ریاست جمهوری و معاونت ریاست جمهوری، عضویت در شورای نگهبان و ریاست قوه قضاییه، وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری، وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری، وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری، عضویت در مجلس شورای اسلامی، عضویت در شوراهای استان و شهرستان و شهر، استخدام در وزارت امور خارجه و نیز احراز هرگونه پست یا ماموریت سیاسی و قضاوت نایل گردند.

این توضیحات مشخص می‌کند که علقه موجود میان دولت‌های ملی و جمعیت یا شهروندان که از طریق عنصر «تابعیت» ایجاد می‌گردد، برای دولت‌های ملی، از اهمیت و جایگاه انکار ناپذیری در تامین امنیتشان برخوردار است؛ به گونه‌ای که در پس بسیاری از محدودیت‌های قانونی مربوط به بیگانگان یا دارندگان تابعیت اکتسابی استدلال‌های امنیتی نهفته است. از این رو نیاز به توضیح ندارد که از نگاه امنیتی برای دولت‌های ملی، عنصر جمعیت و تابعیت دارای ارزش و اهمیت فراوانی است.

با این وصف می‌بایست در ارزش امنیتی عنصر جمعیت در شکل‌گیری و بقای دولت‌های ملی در حد اعتدال گام برداشت. این واقعیت که عنصر جمعیت برای دولت‌های ملی دارای ارزش و جایگاه برجسته‌ای است، یک نکته است؛ و این ادعا که

متغیر جمعیت در کانون ملاحظات مربوط به ماهیت و امنیت دولت‌های ملی قرار داشته باشد، نکته‌ای دیگر. بسیاری از رویکردها به رغم تأکید بر اهمیت عنصر جمعیت در مسایل امنیتی دولت‌های ملی، در این نکته که «جمعیت» متغیر اصلی در مسایل امنیتی دولت‌های ملی باشد، تردید دارند.

همانگونه که پیشتر نیز اشاره شد مسأله مهاجرت که مبین برخی جابجایی‌ها در عنصر «جمعیت» است، امروزه در بسیاری از رویکردهای مربوط به دولت‌های ملی و مکاتب امنیتی مورد پذیرش قرار گرفته است. اما، تنها معدودی از گرایش‌ها مهاجرت را یک پدیده کاملاً ضد ملی و امنیتی می‌انگارند. در عالم واقع نیز بخشهایی از جمعیت کشورهای گوناگون جابجا شده‌اند، بدون اینکه کسی از این جابجایی‌ها، اضمحلال و نابودی دولت‌های ملی را استنباط کرده باشد. در نتیجه، شاید بتوان گفت که، بالاترین سطوح مسایل و مشکلات ایجاد شده از تغییر و تحول در عنصر جمعیت در درون کشورها، بیش از اینکه مسأله‌ای در حد «ماهیت» دولت‌های ملی باشد، مسأله‌ای در سطح «مدیریت» بر مهاجرت و مسایل امنیتی ناشی از آن است.

دقیقاً به همین دلیل است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز علی‌رغم اهمیتی که برای عنصر تابعیت قایل است، جابجایی‌های مربوط به عنصر جمعیت (تابعیت) را پذیرفته است. اصل ۴۱ قانون اساسی، اگر چه به عنوان یک امر استثنایی، جابجایی‌های مربوط به تغییر تابعیت ایرانیان را به رسمیت شناخته است. اصل ۴۲ قانون اساسی نیز با این عبارت که «تابع خارج می‌تواند در حدود قوانین به تابعیت ایران در آیند» بر این امکان صحه گذاشته است که «جمعیت غیر ایرانی» ممکن است در شرایط خاصی در زمره «جمعیت ایرانی» در آیند.

با این توضیحات مشخص می‌شود که دولت‌های ملی به رغم حساسیت و اهمیتی که برای عنصر «جمعیت» قایل‌اند، اما این متغیر را در کانون برداشت خود از ماهیت دولت و مسایل امنیتی مربوط به آن قرار نمی‌دهند.

۲. سرزمین

حساسیت‌های مربوط به عنصر سرزمین در دولت‌های ملی به مراتب بیش از جمعیت است. این حساسیت‌ها که مبتنی بر «جغرافیا»ست، از طریق به خدمت گرفتن عبارتهایی مانند «مرز» و «تمامیت سرزمینی»^۱ تعیین یافته، و جنگهای فراوانی بر اثر اختلافات سرزمینی میان کشورها در گرفته است. اهمیت مفهوم سرزمین در گفتمان حاکم بر دولت‌های ملی با حرکت از واژه «سرحد»^۲ به سمت واژه «مرز»^۳ برجسته شده است. در حالی که انسان در روزگاران باستان، برای تعیین محدوده جولانگاه خود، با مفهوم سرحد سروکار داشت، توجه انسان مدرن، درمورد پیرامون قلمروش به تشخیص و تعیین مرز تمرکز دارد. (مجتهدزاده، ۱۳۷۵، ص ۷۰)

حکومت‌های ملی نخستین بار هنگامی شکل گرفتند که به جای واژه «سرحدات» نه چندان مشخص که ویژه حکومت‌های سنتی‌تر بود «مرزهای» مشخصی بوجود آوردند. مرزها خطوط دقیق هستند که بر روی یک نقشه کشیده شده‌اند و قلمرو یک ملت (دولت ملی) را مشخص می‌کنند و هرگونه نقض آنها به مثابه تجاوز به تمامیت ملت تلقی می‌شود. (گیدنز، ۱۳۷۸، ص ۱۴۴)

تنها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شش بار عبارت تمامیت ارضی استعمال شده است که این فراوانی به تنهایی گویای اهمیت و جایگاه سرزمین در نگاه قانون‌گذاران قانون اساسی کشور است. دکتر سریع القلم این اهمیت را با تعبیر «هدف کلان» نظام سیاسی ایران بیان کرده است:

در جمهوری اسلامی ایران نیز حسب قانون اساسی، وظیفه حفاظت از تمامیت ارضی کشور، اصل و هدفی بارز و مهم است. با توجه به قانون اساسی و عملکرد ایران، یکی از

1- Territorial Integrity

2- Frontier

3- Boundary

اهداف کلان نظام سیاسی حفظ تمامیت ارضی و حاکمیت ملی است. (سریع‌القلم، ۱۳۷۰، ص ۴۹)

اصل نهم قانون اساسی آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور را از یکدیگر تفکیک ناپذیر می‌داند و حفاظت از آن را وظیفه دولت و آحاد ملت می‌داند. همین قانون در ادامه (اصل ۱۴۳) وظیفه ارتش را پاسداری از استقلال، تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی می‌داند و در اصل دیگری (۱۵۲) سیاست خارجی کشور را مبتنی بر نفی سلطه جویی و سلطه پذیری، حفظ استقلال همه جانبه و تمامیت ارضی کشور و... معرفی می‌کند. هم نشینی متغیرهایی مانند آزادی، استقلال و وحدت (ملی) با «تمامیت ارضی» نمایانگر اهمیت عنصر سرزمین در رویکرد حاکم بر قانون اساسی کشور است. در بررسی اهمیت این حکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اشاره به همین نکته بس که، خبرگان قانون اساسی در شرایطی به حفظ تمامیت ارضی کشور و تغییر ناپذیری مرزها حکم داده اند که شاهد رویکرد تاثیرگذار "امت محوری" و "عقیده گرایی" در اوایل انقلاب، و هنگام تصویب قانون اساسی، هستیم. (زارعی و پوراحمد، ۱۳۸۶، ص ۶۸)

اما مهمترین حکم درباره مسأله سرزمین و تمامیت ارضی در اصل ۷۸ قانون اساسی آمده است. آنجا که صدر این اصل اعلام می‌کند که «هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است.» همین اصل در انتها و در رابطه با اهمیت موضوع سرزمین در ماهیت دولت و امنیت آن، از نصابی برای رای گیری استفاده می‌کند که بالاترین نصاب رای گیری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. بدیهی است که تمامی این نکات با وضوح تمام حاکی از جایگاه مهم سرزمین در شکل گیری دولت ایران است.

با این حال و به رغم اهمیت انکار ناپذیر عنصر سرزمین در اندیشه دولت‌های ملی، به سختی بتوان جوهره دولت‌های ملی را بر این عنصر مبتنی کرد. اگر چه برخی برآند تا پیوند جوهری میان ماهیت دولت و مسأله سرزمین برقرار کرده و از این طریق تعریف

خود از امنیت ملی را با اتکا به تمامیت ارضی و مفهوم مرز پایه ریزی کنند؛ واقعیت‌های موجود حاکی از آن است که «از دست دادن قلمرو، لزوماً و یا حتی معمولاً، دولت را تهدید به نابودی نمی‌کند.» (بوزان، ۱۳۷۸، ص ۱۱۴)

بخشهایی از سرزمین کشورها در طول تاریخ از کشورها جدا شده و به کشورهای دیگر ملحق شده و یا اینکه مبدل به کشورهای جدید شده است. به عنوان مثال در آلمان و پاکستان شاهد تجزیه بخشهایی از این کشورها بوده‌ایم. اما برداشت رایج در تشکیل و ادامه حیات دولت‌های ملی و بررسی تجربه‌های پیشین، بر این انگاره نبوده است که کشورهای یاد شده مضمحل و نابود شده‌اند. در مصداق خاص ایران نیز اگر چه از انعقاد دو قرارداد سرزمینی (گلستان و ترکمن‌چای) که منجر به انفکاک بخشهایی از سرزمین ایران و الحاق آن به همسایه شمالی گردید، با تلخی تمام یاد می‌شود؛ اما در برداشت هیچیک از صاحب‌نظران چنین تحولی به معنای نابودی و اضمحلال دولت-کشور ایران نبوده است.

با این توضیحات مشخص می‌گردد که عنصر «سرزمین» نیز به مانند عنصر «جمعیت» از جایگاه و اهمیت وافری در شکل‌گیری دولت‌های ملی برخوردار است، اما به رغم این اهمیت، نمی‌توان جوهره و ماهیت دولت‌های ملی را در عنصر «سرزمین» جستجو کرد. به همین دلیل است که اصل پیش گفته از قانون اساسی (اصل ۷۸) اگر چه با وضوح تمام بر اهمیت و جایگاه «سرزمین» در شکل‌گیری مفهوم دولت ملی تأکید می‌کند؛ اما اهمیت این عنصر در شکل‌گیری و دوام دولت ملی را یک اهمیت جوهری و ماهوی نمی‌داند. پذیرش نهایی امکان تغییر در خطوط مرزی بدون اینکه این تغییر، به تغییر در ماهیت دولت جمهوری اسلامی ایران منجر شود، محصول دیدگاه قانونگذار قانون اساسی در این اصل است.

هرگونه تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور بشرط اینکه یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزند و به تصویب چهار پنجم نمایندگان مجلس شورای اسلامی برسد.

نتیجه حاصله از این بحث در مطالعات امنیت ملی ایران آن است که، به رغم اهمیت عنصر سرزمین، ارتباط ماهوی و جوهری میان عنصر «سرزمین» و «امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران» برقرار نیست.

۳. حکومت

رکن دیگری از ارکان دولت‌های ملی، سازمان و تشکیلاتی است که مسایل مربوط به مدیریت در دولت ملی را بر عهده دارد. این سازمان در ادبیات رایج حقوق اساسی و علوم سیاسی «حکومت»^۱ نام دارد. حکومت همچنین به ساختاری تعریف شده است که به نیابت از سوی دولت ملی (Strong, 1952, p6) وظیفه اعمال قدرت سیاسی را بر عهده دارد. (عالیه، ۱۹۸۸، ص ۳۹) عمید زنجانی اعتقاد دارد که «حکومت به معنی سازمانی که دارای تشکیلات و نهادهای سیاسی، مانند قوه مقننه و قوه قضاییه و قوه مجریه می‌باشد، از عمده‌ترین عناصر و عوامل تشکیل دولت است. دولت بوسیله این نهادها تجلی و اعمال حاکمیت می‌نماید.» (عمید زنجانی، ۱۳۷۷ الف، ص ۱۹) در ادبیات گذشته و معاصر ایران گاه از واژه دولت به معنای حکومت نیز استفاده شده است که خود سرمنشا بسیاری بدفهمی‌ها بوده است. نویسنده کتاب نظریه دولت در ایران به این تعدد معانی از واژه «دولت» اشاره کرده است که آثار خود را بر قانون اساسی مشروطه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر جای گذاشته است. او می‌گوید که «اغلب می‌بینیم که این دو اصطلاح (دولت و حکومت) به جای هم و گاه هر کدام در دو معنا به کار می‌رود.» (نگاه کنید به: لمبتون، ۱۳۷۹، ص ۲۲۲) این خلط نه تنها ایران بلکه گریبان دیگر جوامع را نیز گرفته است. (وینسنت، ۱۳۷۶، صص ۸-۵۵) با این وصف همانطور که وینسنت گفته است حفظ تمایز میان مفهوم حکومت و دولت ضروری است. او در بیان دلیل این اصرار به نکته‌ای اشاره می‌کند که بیشتر در حقوق بین الملل (تحت عنوان اصل دوام

دولت) کاربرد دارد، اما ارتباط مناسبی با ایده کلی این مقاله (مسأله امنیت در دولت‌های ملی) نیز دارد. او می‌گوید:

یکی از فواید تمیز دولت از حکومت این است که فهم تغییرات منظم و برکناری حکومت‌ها را در عین حالی که تداوم و مشروعیت نظام سیاسی حفظ می‌شود، آسان می‌سازد. اگر حکومت کاملاً با دولت یکی دانسته می‌شد، در آن صورت هر تغییری در حکومت موجب بروز بحران در دولت می‌شد. (وینسنت، ۱۳۷۶، ص ۵۸)

بر اساس تجربه تاریخی، حکومت‌ها به شیوه‌ها و با ترکیب و صورت بندی‌های متفاوت وجود داشته‌اند. برخی گرایش به تمرکز داشته‌اند و برخی گرایش به عدم تمرکز. برخی از حکومت‌ها از طریق توزیع جغرافیایی قدرت (تمرکز یا عدم تمرکز منطقه‌ای) و برخی از طریق توزیع موضوعی قدرت (گونه‌های متفاوت تفکیک قوا یا تفویض اختیار) عمل کرده‌اند. برخی از طریق پادشاهان یا امپراتوران و برخی از طریق روسای جمهور و قوای سه گانه و یا دولت‌های موروثی یا دولت‌های انتخابی یا انتصابی عمل کرده‌اند. به رغم وجود این تفاوتها، در این نکته که دولت‌های ملی و اصولاً هر الگوی اعمال قدرت نیازمند صورت بندی و تشکیلات خاصی برای اعمال اقتدار است، تردیدی نیست. لذا فارغ از نوع و شیوه این صورت بندی، دولت-کشورها نیازمند سازمان و تشکیلات خاصی هستند تا به اعمال اقتدار مبادرت ورزند. این تشکیلات و سازماندهی «حکومت» نام دارد. ضرورت وجود این تشکیلات حکایت از اهمیت و ضرورت آن در ساختار دولت‌های ملی دارد.

اما آیا این ضرورت به معنای ضرورت دفاع از «حکومت‌ها» به قصد حفظ «امنیت ملی کشورها» است؟ به تعبیر دیگر آیا هرگونه تهدیدی که متوجه حکومت و تشکیلات کشورها گردد، به معنای تهدیدی علیه موجودیت دولت‌های ملی است؟ آیا تلاش برای تبدیل یک دولت با ساختار متمرکز، به دولتی با ساختار غیر متمرکز به معنای تلاش برای نابود کردن کشور مزبور است؟

واقعیت آن است که حکومت‌ها می‌آیند و می‌روند. بسیاری از ساختارهای حکومتی در طول زمان دچار تغییر و تبدیل می‌شوند، و از آن سهلتر بسیاری از متصدیان پست‌های حکومتی جابجا می‌شوند، بدون اینکه کسی از این جابجایی‌ها به این نتیجه برسد که دولت ملی و امنیت آن دچار نوسان و یا بحران شده است. حتی بسیاری از سیاستمداران برجسته که به اعتبار شخصیت فردی خود نیز واجد اهمیت و احترام بوده‌اند، به علل گوناگون از صحنه سیاست جدا شده‌اند و بسیاری دیگر نیز به قهر مردم یا در اثر عوامل دیگر مجبور به ترک صحنه شده‌اند و هیچ‌کس برداشت ضد امنیتی از این جابجایی‌ها نکرده است.

نگاهی به قوانین اساسی بسیاری از کشورها و از جمله قانون اساسی کشورمان بر این ادعا صحنه می‌گذارد که حکومت نیز به رغم اهمیت و جایگاهش در ساخت دولت‌های ملی عنصری جوهری در شکل دهی به ماهیت آن نیست. اصول متعددی از قانون اساسی حاکی از امکان و بلکه ضرورت تغییر و تحول در نهادهای نظام و متصدیان پست‌های سیاسی و کارشناسی کشور است. تعدد این اصول به حدی است که حتی می‌توان لزوم این تغییر و تحولات (بویژه در مورد پست‌هایی که در زمینه دوره تصدی محدودیت دارند) را به عنوان جزئی از هنجارهای حاکم بر دولت-کشور ایران دانست. مثلاً مفهوم انتخابات، عزل و نصب، نفس پذیرش امکان کاهش یا افزایش نهادهای حاکم (نگاه کنید به ذیل اصل ۱۳۳ و برخی دیگر از اصول قانون اساسی) و حتی امکان تغییر و تبدیل در نهادهای ایجاد شده بوسیله قانون اساسی (از طریق امکان اصلاح قانون اساسی - اصل ۱۷۷) تنها مصادیقی از تغییر پذیری بافت حکومت از یکسو، و متصدیان حکومتی از سوی دیگر، است. همچنین حذف پست نخست وزیری و یا شورای رهبری از ساختار حکومت کشور در نتیجه بازنگری ۱۳۶۸ قانون اساسی، نزد هیچیک از صاحب‌نظران به معنای تغییر و تبدیل در «دولت ملی یا دولت-کشور ایران» تاویل نشده است. لذا به زعم نگارنده، نمی‌توان مفهوم حکومت و نهادهای حاکم را لزوماً با ماهیت دولت‌های

ملی یکسان انگاشت. به همین سیاق، هرگونه تهدید علیه حکومت، لزوماً تهدیدی علیه امینت ملی نیست.

۴. حاکمیت

آخرین عنصر از عناصر تشکیل دهنده دولت‌های ملی «حاکمیت» است. البته همسان‌انگاری حکومت و دولت‌های ملی گاه باعث شده است که در فرهنگ و ادبیات رایج کشور از واژه حاکمیت به معنای حکومت استفاده شود. این اختلاط حتی در میان صاحب‌نظران و متخصصان نیز دیده شده است. تقلیل مفهوم حاکمیت به حکومت را شاید بتوان با پیشینه فرهنگی و تاریخی استبداد در کشور ارتباط داد که نیازمند مطالعات بیشتر است. با این وصف حاکمیت^۱ را نمی‌توان با قدرت مطلق و تمرکز قدرت یکی دانست. به واقع حاکمیت، به رغم اینکه در طول تاریخ معانی متعددی داشته است، دارای یک معنای مرکزی است. بر این اساس حاکمیت همانا برترین قدرت در درون یک سرزمین است (Philpott, 2003). حاکمیت^۲ تنها نوعی از قدرت است که بالاترین نوع قدرت

1- Sovereignty

۲- واژه حاکمیت در ادبیات فقهی شیعه و سنی نیز کاربرد فراوانی دارد. همین کاربرد که برگرفته از استعمال این واژه در ادبیات قرآنی است، منشا بسیاری بدفهمی‌ها نیز شده است و با کمال تأسف استعمال و کاربرد فراوان این خطا باعث سر درگمی‌های بیشتری نیز شده است. عبارت «حاکمیت از آن خداست» که فراوان در متون فقهی-کلامی و تحقیقات جدید بکار رفته است، باعث گردیده است تا هر اقدامی در بحث از مفهوم حاکمیت در حقوق اساسی و علم سیاست با معنایی که صاحب‌نظران فقهی-کلامی از این واژه دارند، مشتبه شده و از تعابیر دانشمندان حقوق و علم سیاست به عنوان تعابیری «غیر شرعی» و «خلاف شرع» یاد شود. اما به رغم نزدیکی‌هایی که میان برداشت فقیهان و دیگر دانشمندان از مفهوم حاکمیت وجود دارد، این دو تعبیر با یکدیگر متفاوت باشند. تطویل بیشتر در این باب نیازمند فرصت بیشتری می‌باشد. حتی نویسنده کتاب نظریه الدوله و آدابها فی الاسلام نیز که با دقت خاصی از واژه «سیادت» به جای «حاکمیت» استفاده کرده است، در ادامه بحث خود به بررسی «وضعیت خاص سیادت در دولت اسلامی» پرداخته و همان اختلاط ناشی از اشتراک در لفظ حاکمیت را تکرار کرده است. (نگاه کنید به: عالی، ۱۹۸۸، صص ۶-۷۵)

سیاسی در اجتماعات بشری است. این قدرت بالاتر از قدرت گروه‌های تشکیل دهنده هر جامعه است و به نسبت از قدرتهای خارجی نیز مستقل می‌باشد. به این دلیل نمی‌توان مطلق بودن حاکمیت را لزوماً با واگذاری اختیارات مطلق به یک فرمانروا و یا خودسرانه بودن قدرت او یکسان انگاشت. در این معنا حاکمیت می‌تواند در انواع حکومت‌های مطلقه و غیر مطلقه تجلی یابد. به عنوان مثال حاکمیت می‌تواند در قالب حکومت‌های فردی مانند شاهان، حاکمان مستبد یا روسای جمهور تجلی یابد، و یا اینکه به نهادهای مانند پارلمان یا شوراها واگذار گردد. از منظر ساختاری، تحولات ایجاد شده از قرن هفدهم به این سو، مفهوم حاکمیت را از تعلق خاطرش به فرد، به عنوان حاکم و منبع مشروع قدرت سیاسی، رها ساخت. به بیان دیگر، با شکل‌گیری دولت‌های ملی، مفهوم حاکمیت و مطلقه بودن آن، نسبت به مفاهیمی مانند حکومت مطلقه یا غیر مطلقه لااقتضاست.

حاکمیت ملی با مفهوم حکومت اشتباه نشود... وقتی ملت بوجود می‌آید اولین داعیه‌اش این است که استیلای هیچ قدرتی را تحمل نمی‌کند. (داوری، ۱۳۶۵، ص ۱۶۴)

قدرت در انواع و اقسام گروه‌ها و روابط اجتماعی حضور دارد. در گروه‌های خرد و کلان اجتماعی می‌توان ابعادی از روابط مبتنی بر قدرت را مشاهده کرد. اما در جهان معاصر و در دوره پس از شکل‌گیری دولت‌های ملی در قرن هفدهم، تنها یک گروه اجتماعی وجود دارد که روابط مبتنی بر قدرت در آن با دیگر گروه‌ها دارای یک تفاوت مهم است. تمامی گروه‌های اجتماعی خواسته یا ناخواسته تحت تاثیر رسمی متغیرهای قدرت در خارج از خود (به عنوان یک سیستم) نیز قرار دارند. قوانین و نظامات گوناگونی رسماً بر خانواده (به عنوان یک گروه اجتماعی)، مدرسه، سازمانهای داوطلبانه، شرکتهای خصوصی و غیر خصوصی و بسیاری دیگر از گروه‌های اجتماعی مانند گروه‌های جنسی، قومی، مذهبی و غیر آن تاثیر می‌گذارند. لذا روابط مبتنی بر قدرت در درون این گروه‌ها تابعی از مناسبات و تاثیر پذیری رسمی این گروه‌ها از

خارج از خود است. به عبارت دیگر مرجع نهایی اختیارات در درون هر یک از این گروه تنها همان گروه نیست. در مقابل، دولت‌ها بر اساس اصل حاکمیت، مرجع نهایی و انحصاری قدرت و اختیارات (Krasner, 2001) در درون خود هستند. حاکمیت از این نگاه، گویای شخصیت و هویت دولت‌های ملی می‌باشد. دولت عالی‌ترین مرجع اقتدار، مدعی سلطه انحصاری در درون قلمرو خویش و به این معنا واجد حاکمیت است (فررو، ۱۳۷۰، ص ۳۶). به همین دلیل است که تعدد گروه‌ها و قدرتها در درون یک کشور به ساختار «آنارشی» منتهی نمی‌گردد. اما همین تعدد در صحنه رابطه میان دولت‌های ملی به ساختار مبتنی بر آنارشی ختم می‌شود. در صحنه بین‌المللی قدرت برتر (حاکمیت)، آن گونه که در حقوق داخلی وجود دارد، دیده نمی‌شود. به همین دلیل در فضای بین‌المللی، دولت‌ها بر اساس منافع خود حرکت کرده، و ائتلافها و تضادهاست که به توازن قدرت منتهی شده و نظم را به ارمغان می‌آورد. در مقابل در درون دولت‌ها، عنصر حاکمیت حضور دارد و مانع از شکل‌گیری فضای آنارشی می‌گردد. جالب اینکه در شکل‌گیری این واقعیت تفاوتی میان دولت‌های توتالیتر، دموکرات یا هر نوع دیگری از دولت-کشور^۱ وجود ندارد. با توجه به اینکه ادعای داشتن حاکمیت، خود بخود به منزله انکار و رد هرگونه اختیار یا قدرت سیاسی بالاتر از خود است، سیستم سیاسی دول دارای حاکمیت به لحاظ تعریف، ساختاری همراه با هرج و مرج پیدا می‌کند. (بوزان، ۱۳۷۸، ص ۳۶)

حاکمیت دولت‌ها باعث می‌شود تا تعدد گروه‌های اجتماعی در قالب یک نظم هنجاری (نظم مبتنی بر قانون) سازمان یابد. اما همین نظم در صحنه میان حاکمیت‌ها، یعنی عرصه بین‌المللی، تنها از درون آنارشی متولد می‌گردد (نظم مبتنی بر قرارداد)^۲. لذا

1- Nation-state

۲- نیاز به توضیح ندارد که تحلیل ارائه شده در سطور فوق تحلیلی ایستاست و فاقد پویایی لازم در یک مطالعه در طول زمان (از قرن هفدهم و از زمان تشکیل دولت‌های ملی تاکنون) است، حال آنکه در حضور قدرت، ایستایی

دولت‌های ملی، جدای از بهره‌مندی از روابط مبتنی بر قدرت از عنصر دیگر نیز بهره می‌برند که آنها را از دیگر گروه‌ها و روابط قدرت در درونشان متمایز می‌سازد. این عنصر همان عنصر حاکمیت است که موجب برخی اختیارات و انحصارها برای دولت‌های ملی 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. (قاضی، ۱۳۶۸، ص ۱۸۷ و عالیسه، ۱۹۸۸، ص ۷۱). حاکمیت ممکن است محدود به ملاحظات اخلاقی یا مصلحت‌اندیشانه باشد، اما طبق تعریف نمی‌تواند محدود به حدود قانونی بالاتر از خود باشد (بشیریه، ۱۳۸۰، ص ۲۵). دیوید هلد^۱ حاکمیت را اینگونه تعریف می‌کند:

اقتدار سیاسی در یک جامعه که دارای حق انحصاری برای تعیین قواعد، مقررات و خط‌مشی‌ها در درون یک قلمرو مشخص و حکومت کردن بر اساس آن می‌باشد. (Held, 1991, p213)

دولت-کشورها خود را دارای صلاحیت انحصاری^۲ در محدوده سرزمینی و جمعیتی

مطلق وجود خارجی ندارد. به همین دلیل است که می‌بینیم در صحنه حقوق بین‌الملل که برای مدت‌ها و بر اساس همین رویکرد آنارشیک به نظم، هرگونه الزام به دولت-کشورها می‌بایست بر اساس خواست همان کشورها (قرارداد بین‌المللی) محقق شود، به مرور ایام شاهد شکل‌گیری قواعد آمره هستیم که دولت-کشورها صرف‌نظر از دیدگاه مثبت یا منفی خود موظف به تبعیت از آنها می‌باشند. بخش‌هایی از هنجارهای حاکم بر رفتار و عملکرد کشورها در حال حاضر بیش از اینکه ناشی از خواست و اراده این کشورها باشد، ناشی از فشارهایی است که از سوی نیروهای فوق ملی (گاه بین‌المللی و گاه جهانی) بر دولت-کشورها وارد می‌شود و همین انحصار (حاکمیت) را به چالش می‌کشد. علی‌احمال مقاله حاضر به چالش‌های موجود در مقابل حاکمیت و دولت‌های ملی توجهی ندارد، و این مسأله را می‌بایست در نوشتاری دیگر مورد بررسی قرار داد.

1- D. Held

۲- طرح مسأله حاکمیت و انحصار ناشی از آن مستعد بدفهمی است و این قابلیت را دارد که در صورت همسان‌انگاشتن حکومت و حاکمیت، تبدیل به یک ایدئولوژی شده و در خدمت طرفداران حکومت یا قدرت مطلقه

خود می‌دانند و با هر رقیب بالقوه و بالفعلی در این زمینه به چالش برمی‌خیزند. آنها دست بردن در جیب دیگران را خلاف دانسته و مجازات می‌کنند^۱، اما خود با عناوین مختلف (مانند مالیات) دست در جیب شهروندان و مقیمین برده و وجوهی را به نام خود برمی‌دارند^۲. دولت-کشورها همچنین برخی رفتارها را به بهانه برقراری نظم، جرم می‌انگارند و مرتکبین به این رفتارها را مجازات می‌کنند^۳. دولت‌ها برقراری نظم را نیز در صلاحیت انحصاری خود تعریف می‌کنند و دیگران را از تلاش برای برقراری نظم و احقاق حقوق خود، به قیمت نادیده گرفتن دولت برحذر می‌دارند. کسی حق ندارد اقدامی کند که به سلب حیات دیگران منتهی شود. اما دولت‌ها برای خود این حق را محفوظ می‌دارند که «قاتلین به عمد» را مجازات کرده و به مرگ محکوم کنند^۴، و در عین حال کسانی که از طرف دولت و بر اساس حکم دولت، وظیفه اجرای احکام مرگ را برعهده داشته و به حکم دولت مجرمان را به قتل می‌رسانند، مجرم ندانسته و مجازات نمی‌کنند. حاکمیت حتی مانع از این می‌شود که اولیای دم به تشخیص خود اقدام به مجازات قاتل یا قاتلین نمایند. همینکه زیان دیده‌ای به تشخیص خود (هر چند صحیح) اقدام به استیفای حق خود و تادیب مجرمین اقدام نماید، دولت‌ها برآشفته شده و آن را نادیده گرفتن صلاحیت ذاتی و انحصاری خود می‌انگارند. بعلاوه دولت‌های ملی اوقات

درآید. این در حالی است که همانگونه که از سیر مباحث این مقاله استنباط می‌شود، مفهوم حاکمیت نسبت به تغییری به نام «حکومت یا قدرت مطلقه» که تنها یکی از انواع حکومت (و نه حاکمیت) است، لا اقتضاست. حاکمیت می‌تواند در اشکال و وجوه گوناگون متجلی شود که حکومت‌های مطلقه تنها یکی از این وجوه می‌باشند.

۱- ن.ک: باب هشتم قانون مجازات در مورد سرقت مستوجب حد، و مواد ۶۵۱ به بعد همان قانون در مورد سرقت

مستوجب تعزیر

۲- خصوصاً نگاه کنید به: ماده اول قانون مالیات‌های مستقیم

۳- ماده ۲ قانون مجازات اسلامی

۴- به عنوان مثال مواد ۲۰۷ و ۲۰۹ و ۲۱۰ قانون مجازات اسلامی به بیان احکامی در مورد قصاص نفس می‌پردازد.

گران‌بهایی از حیات فرزندان خانواده‌ها را به عنوان خدمت نظام مال خود می‌کند، اما چنین حقی (و بلکه کسری از آن) را برای هیچ فرد یا گروه دیگری به رسمیت نمی‌شناسد و متخلفین را مجازات می‌کند. این فهرست را می‌توان با ارائه مثال‌های فراوان دیگری توسعه داد تا مشخص شود اقتدار ناشی از انحصار دولت چیست و در کدام مصادیق تجلی می‌یابد. همین انحصار است که با عنوان حاکمیت، ما را به ماهیت و جوهره دولت‌های ملی نزدیک می‌کند. با این توضیح مفهوم حاکمیت در کانون تعریف دولت-کشور (یا دولت‌های ملی) قرار می‌گیرد.

دو مفهوم دولت-کشور و حاکمیت توأم‌اند. یعنی بدون وجود حاکمیت، دولت-کشور موجودیت ندارد و بدون وجود دولت-کشور، حاکمیت مطرح نیست. نفی یکی نفی دیگری را به دنبال می‌آورد. (قاضی، ۱۳۶۸، ص ۷۱)

کاستلز اعتقاد دارد که مفهوم حاکمیت، مستقل از زمان طرح آن توسط ژان بدن، حاکی از آن است که از دست دادن «اندکی» از حاکمیت مستقل امکان‌ناپذیر بوده و به طور سنتی به معنای اعلام جنگ می‌باشد (کاستلز، ۱۳۸۰، ص ۳۶۳). دکتر قاضی به همین دلیل در بحث خود از ماهیت دولت‌های ملی صحبتی از جمعیت، سرزمین و حکومت به میان نمی‌آورد. او تنها حاکمیت را در محور تعریف خود از دولت-کشور قرار می‌دهد و در فصلی دیگر (قاضی، ۱۳۶۸، صص ۲۰۲ به بعد) از عوامل ساختی دولت-کشور بحث کرده و به عناصری مانند جمعیت، سرزمین و حکومت اشاره می‌کند.

پیوند و همسان‌انگاری میان دولت-کشور و مفهوم حاکمیت و این بیان که نفی یکی به نفی دیگری می‌انجامد به نتایجی در زمینه مفهوم امنیت در دولت‌های ملی ختم می‌شود که در ادامه به آن خواهیم پرداخت. اما پیش از آن با ارائه مثالی تلاش می‌کنیم تا به تشریح ملموس‌تری از مفهوم حاکمیت و اهمیت آن در جوهره دولت‌های ملی بپردازیم.

۱- ن.ک: مواد ۱ و ۲ قانون خدمت وظیفه عمومی.

به‌رغم اینکه برخی صاحب‌نظران در مقام تعریف و بیان جوهره دولت‌های ملی تنها از متغیرهای سه‌گانه جمعیت، سرزمین و حکومت (یا هیات حاکمه) یاد کرده‌اند (به عنوان یک مثال، نگاه کنید به: طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰، صص ۲۳ به بعد)، مثال زیر مشخص می‌کند که دولت‌های ملی به تنهایی محصول و برآیند تجمع این عناصر نیستند. دولت ملی موجودیتی بیش از تجمع جمعیت، سرزمین و هیات حاکمه است.

همگی اذعان داریم که استانهای کشورمان را نمی‌بایست دولت‌های مستقلی فرض کنیم. نظر به اجماع موجود، این واحدها همگی جزئی از دولت ملی ایران هستند. این در حالی است که هر یک از این استانها به تنهایی از عناصر سه‌گانه جمعیت، سرزمین و هیات حاکمه بهره‌مندند. استان‌هایی مانند استان خراسان (قبل از تقسیم آن به چند استان)، کرمان یا سیستان و بلوچستان از جمعیت قابل ملاحظه‌ای بهره می‌برند و سرزمینشان بیش از سرزمین تعدادی از کشورهای پیشرفته و غیر پیشرفته عالم است. همچنین سازمان اداری-سیاسی مشخصی نیز متولی اعمال قدرت سیاسی در این استان‌هاست. اما به‌رغم تمامی این ویژگی‌ها، کسی بر آن نیست که این استان‌ها، دولت‌هایی ملی باشد. چرا؟ اگر یک دولت ملی تنها محصول تجمع مردم، در سرزمینی مشخص است که از طریق نهادهای مشخص و سازمان یافته‌ای عمل می‌کنند، به چه دلیل نباید واحدی مانند استان کرمان یا هر استان دیگری را یک «کشور» نامید؟

پاسخ این سوال در مفهوم کلیدی «حاکمیت» نهفته است. حاکمیت نقطه اتکا و پیوندی است که تجمع جمعیت، سرزمین و حکومت را تبدیل به یک واحد سیاسی در حد دولت ملی می‌کند. استان کرمان یا هر استان دیگری در ایران، بالاترین مرکز قدرت در آن سرزمین نبوده و از حاکمیت مستقل بهره‌مند نیست. استانداری کرمان و دیگر واحدهای سیاسی آن استان تنها خود را مأمور اجرای قوانین و مقررات دولت مرکزی می‌دانند و در سلسله مراتب سازمانی تابع دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. لذا تنها قوانین دولت ایران است که در آن سرزمین حاکم است.

حاکمیت و امنیت ملی

با این توضیحات جایگاه کلیدی مفهوم «حاکمیت» در شکل‌گیری دولت‌های ملی مشخص می‌شود. اگر حاکمیت مفهوم کانونی در ایجاد و بقای دولت‌های ملی باشد، آنگاه ایجاد هرگونه خلل در آن به معنای تزلزل در دولت ملی و برهم خوردن امنیت آن فرض خواهد شد به حدی که از «تقسیم حاکمیت» به «تقسیم دولت» تعبیر شده است (بشیریه، ۱۳۸۰، ص ۲۴). از این زاویه، امنیت ملی، در گام نخست، به معنای بقا و استمرار حاکمیت ملی است. در نتیجه، «حاکمیت» ضابطه و معیار نهایی امنیت دولت‌های ملی است (Weaver, 1998). البته تاثیر عناصری مانند جمعیت، سرزمین و حکومت در بقای دولت‌های ملی قابل انکار نیست، اما تعداد جمعیت، گستره سرزمین و یا نوع حکومت (به رغم اهمیتشان) ممکن است از این دولت تا آن دولت متفاوت باشد. تعداد اتباع یا میزان سرزمین و یا نوع حکومت تاثیری در «کشور» بودن هیچیک از دولت-کشورها ندارد. آنچه در شکل‌گیری هویت و شخصیت دولت‌های ملی تاثیر اصلی را بازی می‌کند، همان حاکمیت کشورهاست که طبق تعریف در میان تمامی کشورها برابر است^۱. دولت چین با جمعیت فراوانش، یا دولت روسیه با سرزمین گسترده‌اش، «دولت‌تر» از کشوری مانند انگلستان یا کانادا و یا فرانسه نیستند.

در نتیجه، دولت‌های ملی به علل گوناگون با افزایش یا کاهش سکنه مهاجر به کشور و یا از کشور خود کنار آمده‌اند، بخش‌هایی از سرزمین کشورهای متعددی جابجا شده است و در طول زمان نوع و سازمان حکومت‌ها نیز دگرگون شده است، اما تمامی این تحولات در بستر بقای دولت‌های ملی، و گاه به قصد حفظ دولت-کشور انجام شده‌اند.

۱- نگاه کنید به بند اول از ماده دوم منشور ملل متحد

در مقام نتیجه گیری کلی، می توان گفت که از نگاه دولت های ملی، تنها هرگونه اقدامی که به معنای نادیده گرفتن صلاحیت انحصاری این دولت ها در حاکمیت ملی شان باشد، به مثابه اقدامی علیه تمامیت و امنیتشان تلقی می شود.

حقوق اساسی با اتکا به مفهوم «حاکمیت» در شکل گیری و بقای دولت های ملی، عملاً این مفهوم را در کانون ملاحظات امنیتی این دولت ها قرار داده است. بدون حاکمیت عملاً هیچ دولتی وجود نخواهد داشت و در فرض وجود پیشینی نیز، امحا حاکمیت به معنای نابودی دولت ملی است. لذا یک سیاست امنیت ملی در گام اول مترصد دفاع از حاکمیت است.

۱. افتخاری، اصغر، ۱۳۸۰، امنیت جهانی: رویکردها و نظریه‌ها، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲. بشیریه، حسین، ۱۳۸۰، آموزش سیاسی؛ مبانی علم سیاست نظری، چاپ اول. تهران: نگاه معاصر.
۳. بوزان، باری، ۱۳۷۸، مردم، دولت‌ها و هراس. ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. تاجیک، محمد رضا، ۱۳۸۰، گفتمان امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران، در: علینقی، امیر حسین، نگاهی به مسایل امنیتی ایران، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۵. داوری، رضا، ۱۳۶۵، ناسیونالیسم و انقلاب، چاپ اول، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۶. زارعی، بهادر. پوراحمد، احمد، ۱۳۸۶، قلمرو جغرافیایی کشور و قانون اساسی ایران، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۱، پاییز ۱۳۸۶.
۷. سریع القلم، محمود، ۱۳۷۰، سیاست خارجی ایران؛ بازبینی نظری و پارادیم ائتلاف، چاپ اول، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک.
۸. طباطبایی مومنی، منوچهر، ۱۳۸۰، حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
۹. عالیه، سمیر، ۱۹۸۸، نظریه الدوله و آدابها فی الاسلام، چاپ اول، بیروت: الموسسه الجامعیه للدراسات و النشر و الترویج.

۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۷۷ الف، فقه سیاسی، جلد اول: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهارم، تهران: امیر کبیر.
۱۱. عمید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۷۷ ب، فقه سیاسی، جلد سوم: حقوق بین الملل اسلام، چاپ سوم، تهران: امیر کبیر.
۱۲. فررو، گولیلمو، ۱۳۷۰، حاکمیت، فرشتگان محافظ مدنیت، ترجمه عباس آگاهی، چاپ اول. تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی.
۱۳. قاضی، ابوالفضل، ۱۳۶۸، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول: مبانی و کلیات، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.
۱۴. کاستلز، امانوئل، ۱۳۸۰، عصر اطلاعات، جلد دوم: قدرت هویت، مترجم: حسن چاوشیان، چاپ دوم، تهران: طرح نو.
۱۵. گیدنر، آنتونی، ۱۳۷۸، راه سوم؛ بازسازی سوسیال دموکراسی. ترجمه منوچهر صبوری کاشانی، چاپ اول، تهران: شیرازه.
۱۶. لمبتون، آن کی اس، ۱۳۷۹، نظریه دولت در ایران. گردآوری و ترجمه: چنگیز پهلوان، چاپ دوم (با اضافه‌ها)، تهران: گبو.
۱۷. ماندل، رابرت، ۱۳۷۷، چهره متغیر امنیت ملی، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۱۸. مجتهد زاده، پیروز، «پیدایش و بنیان‌پذیری حکومت و مرز در ایران» ترجمه حمید رضا ملک محمدی نوری، اطلاعات سیاسی-اقتصادی. شماره ۴-۱۱۳. بهمن و اسفند ۱۳۷۵.

۱۹. والکر، آر، «موضوع و مرجع امنیت»، ترجمه مراد علی صدوقی، فرهنگ اندیشه، شماره سوم و چهارم، پاییز و زمستان ۱۳۸۰.
۲۰. وینست، اندرو، ۱۳۷۶، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، چاپ دوم، تهران: نشر نی.
۲۱. هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۰، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ پنجم (با تجدید نظر). تهران: دادگستر.
۲۲. هافندورف، هلگا، ۱۳۸۰، معمای امنیت، نظریه پردازی و ایجاد رشته‌ای در زمینه امنیت ملی، در: علیرضا طیب (گردآوری و ترجمه)، ارزیابی‌های انتقادی در زمینه امنیت بین‌المللی، چاپ اول، تهران: نشر نی، ۱۳۸۰.
23. Held, David, 1991, Democracy, The nation State and the global system. In: David Held (Ed), Political theory today, London: Polity Press.
24. Krasner, Stephan D., "Sovereignty; history and concept", Foreign policy, Jan 2001.
25. Moller, Bjorn, 2000a, National, societal and human security; A General Discussion with a Case Study from the Balkans, paper for the First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions on What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?, Paris: UNESCO.
26. Moller, Bjorn, 2000b, The concept of security: The pros and cons of expansion and contraction, IPRA (paper)
27. Philpott, Dan, 2003, Sovereignty, in: Stanford Encyclopedia of Philosophy, Edward N. Zalta ed. at: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2003/entries/sovereignty/>

28. Strong, C. F, 1952, Modern Political Constitutions. London: Sidgwick & Jackson Ltd.
29. Weaver, Ole, 1998, Securitization and Desecuritization. In; Ronnie d. Lipchutz (Ed), On Security, New York: Columbia University Press. at: <http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/index.html>