

بازشناسی حقوق امنیت ملی (بنیانی نو و ناشناخته برای معماری امنیت ملی)

سید کمال‌الدین محمد رفیعی^۱

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۰/۰۱/۱۶

تاریخ تأیید مقاله: ۱۳۹۰/۰۳/۲۱

صفحات مقاله: ۹ - ۴۵

چکیده:

حقوق امنیت ملی شاخه‌ای از علم حقوق است که اخیراً در محافل علمی و مراکز سیاسی خارج از کشور مورد توجه فراوان قرار گرفته است. گرچه پاره‌هایی از موضوعات آن در گذشته نیز در رشته‌های مختلف حقوقی یا امنیتی و با ملاحظات دیگری بررسی و مطالعه می‌شد، اما رویکرد بررسی آنها بر اساس ملاحظات امنیتی، نگاهی نو محسوب می‌شود که می‌تواند سیاستگذاران حوزه‌ی امنیت و دفاع را در درک و تبیین، و سپس در معماری امنیت ملی یاری رساند. مقاله‌ی پیش رو، ضمن بررسی تاریخی و مفهومی این رشته‌ی نوپا، کوشیده است تا با اتکا به روش‌های پژوهش حقوقی اجزا و عناصر آن را بررسی و تحلیل کند و نشان دهد که این رویکرد جدید چگونه می‌تواند در ساماندهی امنیت ملی در حوزه‌های مختلف، چارچوبه‌ای استوار، عمیق و گسترده پدید آورد.

* * * * *

واژگان کلیدی

نظام حقوقی، حقوق بین‌الملل عمومی، قانون‌گذاری، امنیت ملی، دولت - کشور، سیاست‌گذاری، منازعات بین‌المللی.

مقدمه

حقوق امنیت ملی به منزله‌ی شاخه‌ای از علم حقوق، در خارج از ایران پدیده‌ای نو، و در ایران علمی ناشناخته است. گرچه پاره‌ای از حقوقدانان و نویسندگان حقوقی، طی سالیان گذشته

۱- کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل و پژوهشگر حقوق امنیت و دفاع.

برخی موضوعات مرتبط با امنیت ملی را مورد مطالعه و بررسی قرار داده‌اند، اما آثار آنها نه در چارچوب مطالعه‌ی امنیت ملی بلکه به طور عمده در قالب ملاحظات دیگر بوده است. به همین ترتیب، دست‌اندرکاران و صاحب‌نظران حوزه‌ی امنیتی و دفاعی نیز اعتنای چندانی به حقوق امنیت ملی نداشته‌اند. در این مورد نیز البته در تعدادی نهاد‌های دفاعی و امنیتی و یا مراکز مطالعاتی وابسته به آنها طی سال‌های گذشته برخی مسائل امنیتی از جنبه‌ی حقوقی جلب توجه کرده و از این نظر مورد مطالعه و تحلیل قرار گرفته است. بدون تردید، بنیان‌های حقوقی موضوعات امنیتی در صورت توجه شایسته و بایسته خواهد توانست بنایی استوار برای امنیت ملی کشورها فراهم سازد؛ امری که هم از نظر معرفتی و شناختی به درکی عمیق‌تر و گسترده از امنیت ملی منجر می‌شود، و هم زمینه‌ساز ساماندهی بهینه‌تری برای امنیت ملی خواهد بود.

«اگر حقوق را تنظیم و کنترل آمرانه‌ی حیات جمعی انسان‌ها بدانیم» (راسخ، ۱۳۸۲: ۱۴)، تأمین و تضمین امنیت بر پایه موازین و مقررات حقوقی نیز از جمله مهم‌ترین جنبه‌های حیات جمعی است که مورد توجه جوامع و دولت‌ها قرار داشته و آنها سعی کرده‌اند تا از رهگذر سازوکارهای حقوقی به تنظیم و تمشیت امور امنیتی و دفاعی اقدام کنند. در مراحل اولیه‌ی شکل‌گیری مقررات امنیتی، در صحنه‌ی داخلی، دولت‌ها با جرم‌انگاری (حقوقی)، رفتارهای مخل نظم و امنیت را سرکوب کرده‌اند و در صحنه‌ی خارجی، توافق تدریجی دولت‌ها، موازینی را به وجود آورده است تا بر اساس آنها روابط امنیتی میان آنها، نهادینه شود و سامان نسبتاً قابل اتکایی بیابد. به تدریج و البته هم‌زمان با پیچیده شدن روابط اجتماعی از یک‌سو، و توسعه و ترقی پیشرفت‌های معرفتی بشر در تمامی حوزه‌ها و به ویژه در عرصه‌ی اداره‌ی امور انسانی از سوی دیگر، قواعد و مقررات حاکم بر امنیت ملی نیز ابعاد گسترده‌تر و پیچیده‌تری یافت. به هر حال، نظام حقوقی به منزله‌ی پدیده‌ای روینایی و در تأثیر از بنیان‌های اجتماعی خود از جمله در عرصه‌ی امنیت و دفاع، همواره رو به ترقی و گسترش داشته است. درک هر چه بیشتر سیاستگذاران از نقش مؤثر حقوق در تدبیر اجتماع به طور کلی و در ساماندهی امور امنیتی به طور خاص، می‌تواند آنان را در جهت تأمین امنیت قابل اعتماد و البته سازگار با سایر جنبه‌های زندگی اجتماعی یاری رساند.

گرچه نظام حقوقی در همه‌ی عرصه‌های زندگی اجتماعی به طور کلی، نقشی مؤثر در تثبیت و تضمین امنیت داشته است (رفیعی، ۱۳۸۹: ۱۱۴-۹۵) و به ویژه یکی از شاخصه‌های جامعه امن را «حاکمیت قانون» دانسته‌اند، در عین حال، همان‌گونه که گفته شد تنظیم امور امنیتی در جوامع با تکیه بر قوانین و مقررات، از جمله رسالت‌های اصلی دولت‌ها بوده است. یکی از ابتدایی‌ترین این تمهیدات، معرفی برخی از مهم‌ترین رفتارهای ضداجتماعی به منزله‌ی جرائم قابل مجازات در همه‌ی جوامع علی‌رغم تفاوت‌ها و تمایزها در ماهیت و نوع نظام سیاسی است؛ امری که در ادامه نیازمند تشکیل نهادها و نیز فرایندهایی برای تعقیب و مجازات مرتکبان جرائم امنیتی بوده است: تأسیس سازمان‌های انتظامی، تشکیل محاکم کیفری، و پیش‌بینی آئین‌های داری و ...

در ضرورت و اهمیت بنیان‌گذاری امنیت بر نظام حقوقی سخن فراوان می‌توان گفت اما به طور خلاصه به چند نکته‌ی اساسی اشاره می‌شود. اول این که تهدیدهای امنیت ملی به ویژه در دنیای امروز بسیار سریع، پویا و پیچیده‌اند. از این رو، رویارویی با آنها نیازمند به کارگیری همه‌ی ابزارهای قدرت ملی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، نظامی، انتظامی، دیپلماسی، اطلاعاتی، و حتی نظام تعلیم و تربیت و حوزه‌ی بهداشتی و پزشکی است. اما زمانی مشارکت این حوزه‌ها به طور واقعی و عینی در تأمین و تضمین امنیت، مؤثر و کارآمد خواهد بود که تمامی این حوزه‌ها در ذیل مأموریت مشترکی، به مثابه‌ی اجزا و عناصر یک نظام واحد، سامان و سازمان بیابند و فعالیت و اقدامات آنها در حوزه‌ی امنیت، به سمت آن مأموریت مشترک، منسجم و یکپارچه شود. این امر زمانی امکان‌پذیر است که کلی‌ترین سیاست‌ها و جهت‌گیری‌ها و نیز اصلی‌ترین مأموریت‌ها در قالب مجموعه‌های قوانین و مقررات لازم‌الاجرا به همه‌ی قوای مملکتی و ارکان نظامی و غیرنظامی دولت ابلاغ شود تا از یک‌سو، بین همه‌ی آنها زبان و فهم مشترک از رسالت اصلی و مأموریت‌های خاص هر نهاد ایجاد شود، و از سوی دیگر مسئولیت‌ها و عواقب حقوقی هرگونه کوتاهی و قصور در انجام وظایف و تکالیف در هر جایگاه و موقعیتی، پیشاپیش اعلام شده باشد. در حوزه‌ی امنیت مسأله عمده‌ی آن نیست که دولت چگونه با چالش‌ها و تهدیدها برخورد کند، بلکه مسأله آن است که دستگاه دولت خود چگونه کار می‌کند و چگونه می‌تواند به عنوان یک سیستم بهتر عمل کند و اهدافش را محقق سازد. گرچه پاره‌ای سیاست‌های امنیتی به سبب تحولات محیطی و لزوم

سازگاری با آنها، همواره در حال تغییرند، اما مبانی کلی آنها می‌بایست از ثبات سیستمی و دوام بیشتری برخوردار باشد؛ چنین امری از رهگذر بنیان‌های حقوقی و قواعد و مقررات نسبتاً پایدار آنها ممکن می‌گردد. در واقع، قانون‌گذاری امنیت ملی مانند سیاست‌گذاری امنیتی و ایجاد آمادگی‌های پیشین، خود نوعی ظرفیت‌سازی امنیتی و آمادگی دفاعی به شمار می‌رود.

نکته‌ی دوم این که، بیان سیاست‌های کلی امنیتی در قالب قوانین و مقررات مصوب، امکان مقاومت در بخش‌های مختلف را از سوی کسانی که نظر مخالفی دارند، از بین می‌برد. به علاوه، به دلیل مشارکت قوه مقننه در شکل‌گیری قانون، امکان نظارت قدرتمند و مؤثر بر اعمال و اجرای قانون مذکور بیشتر است. ضمن این که گرچه دولت می‌تواند در اجرای مصوبات خود، برخی منابع مورد نیاز را به طور موردی و موقت تأمین کند، اما قوه مقننه در جهت اجرای مصوبات خود (به ویژه در زمینه‌ی ایجاد نهادها یا فرایندهای امنیت ملی)، بودجه‌ی دائمی در نظر می‌گیرد و این اطمینان ایجاد می‌شود که تأمین امنیت دستخوش روزمرگی‌های سیاسی و دگرگونی‌های ناشی از آن نمی‌گردد.

سومین نکته در این فرض مهم نهفته است که انطباق سیاست‌ها و عملکرد امنیتی با اصول و ارزش‌های بنیادین جامعه، از رهگذر بیان حقوقی و قانون‌گذاری‌های دقیق امکان‌پذیر می‌گردد. نهادهای امنیتی، اطلاعاتی، نظامی و انتظامی به سبب برخورداری از قدرت و ابزارهای آن، خواسته یا ناخواسته امکان نقض اصول و ارزش‌ها را دارند؛ از این رو، ضروری است که چه در قالب بیان آن اصول و ارزش‌ها و چه در قالب عواقب حقوقی تخلف از آنها، قوانین و مقررات کشور حدود و صغور صلاحیت‌ها و اختیارات نهادهای امنیتی را مشخص و اعلام کنند و به جامعه اطمینان خاطر بخشند که هیچ نهادی در هر جایگاهی از این امکان برخوردار نیست که اصول و ارزش‌های بنیادین آنها را به سبب در اختیار داشتن قدرت، نادیده انگارد.

در ادامه‌ی نکته سوم، مسأله‌ی ایجاد توازن بین امنیت ملی و حقوق و آزادی‌های مدنی است که برای مدیریت امنیتی جامعه حائز اهمیت فراوان است. در بسیاری از حکومت‌های مردم‌سالار از جمله در جمهوری اسلامی، ایجاد این توازن از چنان اهمیتی برخوردار بوده است که در اصول قانون اساسی نیز بدان اشاره شده است. این که نه به بهانه‌ی آزادی‌ها می‌توان امنیت ملی را

مخدوش ساخت، و نه به نام امنیت می‌توان حقوق و آزادی‌های شهروندان را نادیده انگاشت، زمانی امکان تحقق دارد که هم آن حقوق و آزادی‌ها و حد و مرز آنها، و هم میزان اختیارات امنیتی مقامات و نهادهای مسئول در چارچوب قوانین مصوب، به آشتی و توازی شایسته و بایسته رسیده باشند؛ به گونه‌ای که هیچ یک از آن دو، در عمل تضاد و تزاممی با یکدیگر نداشته باشند. به هر حال در تحلیل نهایی، هر دوی آنها به یکدیگر وابسته‌اند و تجربه‌ی جوامع انسانی نشان داده است که تضعیف هر کدام از آنها، سبب‌ساز تضعیف دیگری نیز هست.

نکته‌ی بعدی آن که با تکیه بر قوانین و مقررات لازم‌الاجرا، این اطمینان برای نهادهای اطلاعاتی و امنیتی ایجاد می‌شود که آنان در مسیر رفع تهدیدات و مبارزه با دشمنان از همه‌ی ابزارها و اختیارات لازم برخوردارند و تأمین منابع مورد نیاز آنها دست‌خوش سلاقی شخصی و یا ملاحظات گذرای حزبی نمی‌شود. افزون بر نیازمندی‌های مادی برای انجام مأموریت‌ها، مشروعیت اقدامات و فعالیت‌های امنیتی است که ضرورت دارد. در واقع، یکی از کارویژه‌های اصلی حقوق، مشروعیت بخشی به عملکردهاست؛ فعالیت‌هایی که در چارچوب قانون و بر اساس صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی انجام می‌شود، در نزد همگان و از جمله شهروندان از مقبولیت و مشروعیت برخوردار می‌شود و در نتیجه، ضمن این که اعتماد به نفس نهادها و نیروهای عمل‌کننده را بالا می‌برد، بر اعتبار و وجهه‌ی عمومی آنها در نزد جامعه می‌افزاید و در انتها، کامیابی و موفقیت این نهادها را تسهیل و تضمین می‌کند.

با توجه به این ملاحظات، بسیاری از دولت‌ها کوشیده‌اند تا نظام حقوقی کارآمد و اثربخشی را در حوزه‌ی هدایت و مدیریت امنیت و دفاع برای خود به وجود آورند و همان‌گونه که گفته شد اصولاً بنیان‌های حقوقی امنیت در نظام حقوقی آنها از جایگاه رفیعی برخوردار است. اما نکته‌ی مهم این که، همه دولت‌ها برای تنظیم و تنسيق امور امنیتی و دفاعی راه یکسانی نرفته‌اند و نگاهی مختصر به حقوق امنیتی آنها نشان می‌دهد که چه از نظر نوع و چه از نظر گستردگی، نوعی گوناگونی در رویکرد حقوقی آنها به چشم می‌خورد. این مقاله در ادامه تلاش کرده است ضمن بیان تاریخچه‌ای از این رشته نوظهور حقوقی، به بازشناسی مفهوم حقوق امنیت ملی پردازد و جنبه‌های مختلف آن را معرفی کند.

تاریخچه حقوق امنیت ملی

در بررسی تاریخی حقوق امنیت ملی، می‌بایست دو موضوع متفاوت را از یکدیگر جدا کرد. موضوع اول، قانون‌گذاری راجع به امنیت ملی است؛ و موضوع دوم ظهور حقوق امنیت ملی به منزله‌ی یک رشته‌ی علمی. بدیهی است که مانند بسیاری از موضوعات دیگر، قاعده‌گذاری درباره‌ی امنیت ملی سابقه‌ای دیرینه دارد در حالی که مطالعه در باب آنها در چارچوب حقوق امنیت ملی به سال‌ها بعد باز می‌گردد. از زمان ظهور دولت‌های ملی و به ویژه از هنگام شکل‌گیری نهادهای قانون‌گذار، تدوین و تصویب قوانین و مقررات راجع به برخی از جنبه‌های امنیتی و دفاعی همواره مدنظر بوده است. طبیعی است که نخستین رویکرد دولت‌ها در این باب، برخورد کیفری در برابر تهدیدات داخلی، و آمادگی برای مقابله‌ی نظامی در برابر تهدیدات خارجی بوده است. از این رو، نگاهی به اولین قوانین امنیتی دولت‌ها نشان‌دهنده‌ی جرم‌انگاری رفتارهای ضددولتی و در نتیجه، ایجاد نهادهایی برای تعقیب و پیگیری این جرائم (پلیس و محاکم کیفری) از رهگذر قاعده‌گذاری داخلی از یک‌سو، و پیش‌بینی قانونی تأسیس و تشکیل سازمان‌های نظامی (ارتش‌های ملی) از سوی دیگر بوده است. علی‌رغم این گونه قاعده‌گذاری‌ها، تقریباً هیچ‌گونه سابقه‌ی هم‌زمانی برای مطالعه‌ی حقوقی این ترتیبات و تمهیدات دفاعی و امنیتی وجود نداشت. بعدها نیز که پاره‌ای از موضوعات مرتبط، مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گرفت، یا از جنبه‌ی حقوق کیفری بود و یا از جنبه حقوق اداری سازمان‌های نظامی. با توجه به این نکته، بررسی تاریخچه‌ی حقوق امنیت ملی در این مقاله، نگاهی مختصر به هر دو موضوع خواهد داشت.^۱

اولین قانون‌گذاری‌های داخلی ناظر بر امنیت ملی در کشورهای اروپایی بدون اشاره به این مفهوم، پاره‌ای جرائم اصلی را که می‌توانست امنیت ملی را به خطر اندازد، جرم‌انگاری می‌کرد. از جمله مهم‌ترین این جرائم عبات بودند از «خیانت»^۲، «شورش»^۳، و «سرقت اسرار دولتی»^۴ (Allock)

۱- بدون تردید، هدف این بخش از مقاله، بررسی جامع همه‌ی ابعاد تاریخی حقوق امنیت ملی در این مجال نیست و تنها بیان کلیاتی در این مورد مدنظر بوده است.

2 . treason

3 . sedition

4 . Theft of State Secrets

1) 2002. در این زمینه، خیانت مجموعه‌ای از اقدامات از جمله کشتن یا مصادوم کردن پادشاه یا مقامات عالی‌رتبه، گردآوری پول برای جنگ علیه آن مقامات (با هدف براندازی آنها از حکومت؛ یا اجبار آنها به انجام اقدامات یا عدم اجرای اقداماتی خاص)، تحریک خارجی‌ها به حمله‌ی نظامی علیه کشور، هرگونه کمک به دشمن در جنگ علیه کشور، و ... را در بر می‌گرفت. در این گونه قانون‌گذاری‌ها، اقدامات علیه مقامات عالی‌رتبه کشور، موردنظر بود. البته بعدها با نهادینه شدن حکومت و تولد مفاهیم حقوقی، توطئه‌چینی با دولت‌های خارجی در جهت به خطر انداختن حاکمیت، تمامیت سرزمینی و حتی امنیت مردم، به منزله‌ی جرائم ضد امنیتی معرفی گردید. تجزیه‌طلبی نیز در برخی کشورها نوعی خیانت محسوب می‌گردید. براندازی نظام سیاسی نیز از دیگر اقدامات ضد امنیتی بود که در قوانین موضوعه جرم‌انگاری شد. در مورد سرقت اسرار دولتی، افشای انواعی از اطلاعات رسمی نیز جزیی از این جرم محسوب می‌گردید. اگر جرائم بالا به طور انفرادی قابل تحقق بود، بعدها این نکته مورد توجه واقع شد که پاره‌ای از اقدامات به صورت گروهی یا سازمانی نیز می‌تواند امنیت ملی را به خطر اندازند به طوری که برخی از کشورها چنین اقداماتی را در قوانین کیفری خود جرم‌انگاری کردند.

در بررسی تاریخی حقوق امنیت ملی مشاهده می‌شود که برخی دولت‌ها به منظور رویارویی با تهدیدات عمده‌ی داخلی از سوی گروه‌های مخالف، به قانون‌گذاری در این زمینه اقدام کرده‌اند. به طور مثال، کره‌ی جنوبی پس از جنگ جهانی دوم و در پی رویارویی ایدئولوژیک خود با همسایه‌ی شمالی‌اش، با تهدید عمده‌ای از سوی کمونیست‌های داخلی روبه‌رو شد که از طرف کره‌ی شمالی نیز حمایت می‌شدند. از این رو، یکی از اولین اقدامات کره‌ی جنوبی اندکی پس از تأسیس برای سرکوب کمونیست‌ها، تصویب «قانون امنیت ملی ۱۹۴۸»^۱ بود که به عقیده‌ی برخی صاحب‌نظران در طول سالیان متمادی نه تنها برای برخورد با کمونیست‌ها، بلکه بیشتر برای سرکوب هرگونه مخالفت (حتی قانونی و مشروع) با حکومت کره‌ی جنوبی به کار گرفته می‌شد (Kraft, 2010: 627). «گروه‌های ضد دولتی» در این قانون، آن گونه سازمان‌ها یا گروه‌های داخلی یا

1- National Security Act 1948

خارجی معرفی شده بودند که هدف آنها نفوذ یا کمک به نفوذ در حکومت یا ایجاد اغتشاش ملی است. این قانون در ادامه، مجموعه‌ای از جرائم امنیتی و مجازات آنها را معرفی کرده بود. به طور مثال، مجازات تحریک یا سازماندهی گروه‌های ضد دولتی، مرگ یا حبس ابد بوده است. کمک داوطلبانه به چنین گروه‌ها نیز هفت سال زندان در پی می‌داشت. یکی از مقررات تعجب‌برانگیز این قانون، ماده‌ی ۷ آن بود که هواداری و حتی ستایش از گروه‌های ضد دولتی نیز به عنوان جرم معرفی شده بود. به هر حال این قانون نیز با جرم‌انگاری بسیاری از فعالیت‌های ضد دولتی، رویکردی کیفری داشت که البته به منظور اعمال و اجرا، نیازمند مجموعه‌ای از فعالیت‌های پلیسی، اطلاعاتی و قضایی بود. جالب توجه این که براساس این قانون، در همان سال اول ۱۸۸.۶۲۱ نفر از مخالفان دستگیر شدند و در سال‌های بعدی نیز این روند ادامه داشت تا آنجا که حتی کسانی مانند کیم دانه جونگ^۱ و کیم یونگ سام^۲ که بعدها از طرف مردم به ریاست جمهوری کره‌ی جنوبی نایل شدند، جزء دستگیرشدگان بودند. این قانون البته علی‌رغم درخواست‌های فراوان برای لغو کلی، به سبب انتقادات فراوان و البته در پی تغییرات تدریجی و اصلاحات داخلی، چندین بار مورد تجدیدنظر قرار گرفته ولی هم‌چنان مورد انتقاد قرار دارد (Kraft, 2010: 642).

در همین زمینه، دولت‌های سنگاپور و مالزی نیز قوانینی تحت عنوان «قانون امنیت داخلی»^۳ تصویب کردند که افزون بر جرم‌انگاری پاره‌ای اقدامات ضد دولتی، اختیارات گسترده‌ای را نیز برای نهادهای امنیتی، پلیسی و قضایی در جهت کنترل فعالیت‌های و سرکوب آنها پیش‌بینی می‌کرد. «قانون جرایم ۱۹۱۴»^۴ استرالیا هم از جمله قوانین ملی ابتدایی بود که جرایمی مانند خیانت به کشور و اغتشاش را قابل مجازات معرفی می‌کرد.

نخستین قانون‌گذاری امنیتی در ایران را می‌توان به فرمان مشروطیت مرتبط دانست. به طوری که مظفرالدین شاه قاجار در فرمان مشروطیت در ۱۶ خرداد ۱۲۸۵ هجری، به عنوان «حافظ حقوق قاطبه‌ی اهالی ایران و رعایای صدیق خود»، «رفاهیت و امنیت قاطبه‌ی اهالی ایران» را از

1- Kim Dae Jung

2- Kim Yong Sam

3- Internal Security Act

4- Crimes Act 1914

مسئولیت‌های خود برشمرد. متمم قانون اساسی مشروطه نیز در اصل بیست و یکم عنوان می‌داشت که: «انجمن‌ها و اجتماعاتی که مولد فتنه‌ی دینی و دینوی و محل به نظم نباشند در تمام مملکت آزاد است، ولی مجتبعین با خود اسلحه نباید داشته باشند و ترتیباتی را که قانون در این خصوص مقرر می‌کند باید متابعت نمایند اجتماعات در شوارع و میدان‌های عمومی هم باید تابع قوانین نظمیه باشند». اصل هشتاد و هفتم همین متمم پیش‌بینی کرده بود که محاکم نظامی در سراسر کشور تأسیس خواهند شد. همان گونه که انتظار می‌رود، مانند بسیاری از کشورهای دیگر، برخی از مهم‌ترین اصول امنیتی در قانون اساسی ذکر گردید و مقررات تفصیلی بر عهده قوانین عادی نهاده شد. از این رو، طی سال‌های بعد ایران نیز در چارچوب قوانین و مقررات مدون خود، دارای ترتیبات و تمهیدات امنیتی گردید. به طور مثال، «نظامنامه‌ی وظائف ولات و حکام» مصوب ۲۵ فروردین ماه ۱۳۱۰ هیأت وزرا، در مورد وظایف ولات در سراسر کشور، پیش‌بینی‌های متعددی در بر داشت. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۳۲۵، به وظایفی چون امنیت و رفاهیت قاطبه‌ی اهالی، و به اجرا گذاشتن قوانین و قواعدی که برای نظم و آسایش عمومی ایجاد شده است، اشاره داشت و در ادامه مقرر می‌داشت که حکام باید اسباب امنیت جان و مال اهالی را از هر حیث چه در شهرها و دهات و چه در طرق و شوارع فراهم آورند. همین قانون در ادامه، صراحتاً وقوع اغتشاش و تمرد مردم از اوامر قانونی حکومت را پیش‌بینی کرده و برای مقابله با آنها، صلاحیت‌های سه‌گانه‌ای را برای مقامات مسئول پیش‌بینی کرده بود. جالب توجه این که این قانون مفصل و طولانی، بخش مهمی را به وظایف اداره‌ی نظمیه و حدود و اختیارات آن اختصاص داده بود که افزون بر موضوعات دیگر، نظارت در اجرای قوانین و وقایه‌ی امنیت و آسایش اهالی را نیز شامل می‌گردید. در واقع، می‌توان گفت اولین قوانین امنیتی ایران پا را از رویکرد کیفری صرف فراتر نهاده و تأمین امنیت را در گستره‌ای عمیق‌تر جستجو می‌کردند. به طور مثال، فصل سیزدهم این قانون حاوی مقرراتی است که می‌توان آنها را مقررات ناظر بر حالت فوق‌العاده ارزیابی کرد. در این زمینه ماده‌ی ۳۹۶ صراحتاً عنوان می‌کند که در مواقع فوق‌العاده از قبیل شورش بزرگ و اغتشاشات متمادی و جنگ و غیره، افزایش اختیارات حکومت در مقایسه با اختیارات معمول و متعارف، امری ضروری است و بنابراین، دولت مرکزی فردی را تحت عنوان «فرمان‌فرما» با

اختیارات گسترده به ولایت مورد نظر اعزام خواهد کرد. پیش‌بینی مقرراتی درباره وضعیت فوق‌العاده در آن زمان در مقایسه با حقوق فعلی ایران که فاقد چنین تمهیداتی است، اعجاب‌انگیز و جالب توجه به نظر می‌رسد. وجود مقرراتی درباره‌ی کاربرد زور و نیروی نظامی در عملیات داخلی، کاربرد سلاح در مقابله با شورشیان، و ... نیز از جمله مهم‌ترین بخش‌های این قانون آغازین به شمار می‌رود.

بدون تردید، «قانون امنیت ملی امریکا» مصوب ۱۹۴۷ این کشور را می‌توان نمونه‌ی یک قانون داخلی جامع در حوزه‌ی امنیت ملی به معنای موسع خود به‌شمار آورد که بر اساس آن، نه تنها مهم‌ترین نهادهای دفاعی و اطلاعاتی امریکا بنیان‌گذاری شوند، بلکه وظایف و اختیارات گسترده‌ی هرکدام از آنها در زمان صلح و جنگ در یک سیستم واحد مورد تبیین دقیق قرار گرفت. این قانون از آن‌هنگام تا کنون بارها و بارها در اثر تحولات دفاعی - امنیتی و یا در پی پیشرفت دانش در حوزه‌های مدیریت، سیاست‌گذاری، اداره‌ی امور عمومی و ... مورد اصلاح و تجدیدنظر قرار گرفته است.

از نظر سازمانی، یکی از نخستین قوانین ایران، «نظامنامه‌ی کل تشکیلات نظمیه‌ی مملکتی» بود که پس از کودتای ۱۲۹۹ به تصویب رسید و شهربانی کل کشور بر اساس آن تشکیل گردید.^۱ به همین ترتیب، در دوم محرم ۱۳۲۹ (۳ ژانویه ۱۹۱۱) تشکیل ژاندارمری به عنوان یکی از نخستین نهادهای امنیتی ایران مورد تصویب مجلس شورای ملی وقت واقع شد و تعدادی از افسران سوئدی نیز به استخدام آن درآمدند. تأسیس پلیس سیاسی در سال ۱۳۱۰، و تشکیل سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک) در سال ۱۳۳۵ از سوی مجلس شورای ملی وقت به منزله‌ی نهادهای اطلاعاتی، از مهم‌ترین تمهیدات قانونی در زمینه‌ی امنیت ملی در تاریخ حقوقی ایران در دوران جدید بود.

به موازات چنین تمهیداتی، جرم‌انگاری رفتارهای ضدامنیتی را می‌توان یاد کرد که در تعدادی از نخستین قوانین کیفری بازتاب یافت. قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۰۴، قانون

۱- شایان ذکر است قبل از تصویب این قانون و تأسیس شهربانی، نهادهای دیگری چون اداره جلیله پلیس دارالخلافه و احتسابیه، نظمیه، و پلیس تأمینات در ایران وجود داشتند.

مجازات عمومی ۹ خرداد ۱۳۱۰، قانون حکومت نظامی ۲۷ تیرماه ۱۲۹۰، قانون محاکمات نظامی ۳۰ مرداد ۱۳۰۷، قانون دادرسی و کیفر ارتش ۴ دی ۱۳۱۸، و ... از جمله مهمترین قوانینی بودند که طیف وسیعی از رفتارهای ضدامنیتی و ضداجتماعی را که می‌توانست از سوی شهروندان (غیرنظامیان) و نظامیان صورت پذیرد معرفی و برای آنها مجازات تعیین کرده بود. به موازات این رویکرد کیفری در زمینه امنیت ملی، نوعی نگاه بشردوستانه در پیشبرد عملیات نظامی ظهور کرد که گرچه سابقه‌ای طولانی در تمدن‌های باستانی و نیز فرهنگ‌های دینی داشت (رفیعی، ۱۳۷۸)، اما در دوره‌ی جدید برای نخستین بار در هنگام جنگ‌های داخلی آمریکا بروز یافت. انتشار «کد لیبِر»^۱ از سوی ارتش آمریکا به عنوان یک فرمان نظامی در طول آن جنگ‌ها، رعایت پاره‌ای از معیارهای انسانی حقوق جنگ را به نظامیان این کشور یادآور می‌شد. موازین این کد بعدها در طول کنفرانس‌های بین‌المللی وارد مجموعه معاهدات بین‌المللی حقوق درگیری‌های مسلحانه شدند.

به هر حال، نگاهی کوتاه به نظام حقوقی سایر دولت‌ها نیز نشان می‌دهد که تقریباً همه آنها علی‌رغم پاره‌ای تفات‌های قابل توجه، کمابیش سابقه‌ای مشابه در قانونگذاری امنیتی دارند؛ جرم‌انگاری اقدامات ضدامنیتی از یک‌سو، و تشکیل نهادها و سازمان‌هایی برای برخورد و سرکوب آنها از سوی دیگر. اما باید توجه داشت که به موازات این تمهیدات قانونی داخلی، دولت‌ها به منزله‌ی اعضای جامعه‌ی بین‌المللی نیز در جهت کنترل و مدیریت بحران‌های امنیتی بین خود، و نیز کاهش سطح خشونت‌ها در زمانی که توسل به زور گریزناپذیر می‌گردد، سازوکارها و نهادهایی را بر اساس توافقنامه‌های دو یا چندجانبه به وجود آورده‌اند که امروزه بر روابط امنیتی بین آنها لازم‌الاجرا شمرده می‌شود؛ اصول، ارزش‌ها، سازوکارها و فرایندهای ایجاد شده‌ی بین‌المللی در حال حاضر بخش مهمی از حقوق امنیت ملی را تشکیل می‌دهد که مطالعه‌ی آنها از اهمیت مضاعفی برخوردار است. همان‌گونه که پیشتر گفته شد بسیاری از این گونه موازین از سوی جامعه

1- Lieber Code

حقوقی به طور کلی مورد مطالعه و ارزیابی قرار می‌گرفت، اما آن چه در این حوزه‌ی جدید و دارای اهمیت شناخته می‌شود، بررسی و تحلیل آنها در چارچوب حقوق امنیت ملی است. گرچه معاهدات امنیتی بین دولتی را می‌توان حتی تا ۳۱۰۰ سال پیش از میلاد مسیح^(۴) - بین دو جامعه‌ی بین‌النهرین (اوما و لاگاش) در زمینه‌ی حل و فصل مناقشه‌ی مرزی - پیگیری کرد (فن گلان، ۱۳۷۸: ۴۳)؛ اما ظهور مسائل حقوقی ناظر بر امنیت در دوران جدید را به قرون ۱۵ و ۱۶ میلادی نسبت می‌دهند. در واقع، نخستین تجلی چنین مسائلی با تولد حقوق بین‌الملل در صحنه‌ی روابط میان کشورها و در آثار حقوقدانانی چون ویتوریا، سوارز و گروسوس همراه است؛ و این نشان‌دهنده‌ی آن است که اساساً فلسفه‌ی پیدایی حقوق بین‌الملل با موضوعات امنیتی و نظامی پیوند داشت. شایان ذکر است که پیش از دوران ظهور دولت‌های ملی در سطح اروپا با اتکا به اعتقادات مسیحی، نظریه‌ی جنگ مشروع تا اندازه‌ای توسل به جنگ را محدود می‌ساخت، اما از آن زمان تا مدت‌ها بعد، توسل به جنگ به منزله‌ی تجلی حاکمیت دولت و مشروعیت آن، به تشخیص و اراده‌ی حاکم (پادشاه) بستگی داشت و از این نظر می‌توان گفت هیچ‌گونه محدودیتی در توسل به زور وجود نداشت. حقوقدانان فوق نیز تنها تلاش کردند تا مبناهایی غیرمذهبی برای نظریه‌ی جنگ مشروع یا عادلانه دست و پا کنند ولی به هر حال، حتی از نظر آنها جنگ، شیوه‌ی حل و فصل اختلافات بین کشورها بود (ضیائی بیگدلی، ۱۳۷۳: ۲۴-۳).

صرف‌نظر از آرای حقوقدانان در مورد روابط خصمانه دولت‌ها و جایگاه جنگ و صلح که مهم در حقوق بین‌الملل داشته است، شاید بتوان نخستین توافقات بین‌المللی در باب کنترل روابط امنیتی را به تشکیل اتفاق اروپایی در سال ۱۸۲۵ نسبت داد که بعدها با کنفرانس‌های صلح لاهه در سال‌های ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ دنبال شد و تلاش‌هایی در جهت ایجاد نوعی محدودیت جنگ و مدیریت توسل به زور صورت گرفت. این کنفرانس‌ها افزون بر مسأله‌ی توسل به زور، موضوعات مهم دیگری از جمله ایجاد محدودیت‌هایی بر انواعی از ابزارها و شیوه‌های درگیری مسلحانه را هم مورد توجه قرار دادند. باید افزود در سال ۱۸۶۴ قراردادی بین‌المللی در ژنو درباره‌ی حمایت از مجروحان و بیماران جنگی، و در ۱۸۶۸ در سن پترزبورگ اعلامیه‌ای درباره‌ی محدودیت برخی سلاح‌ها شکل گرفته بود که می‌توان آنها را جزء نخستین معاهدات بین‌المللی امنیتی برشمرد. این

فرایند از آن زمان تاکنون متوقف نشده و امروزه مجموعه‌ای از معاهدات و قراردادهای دو یا چندجانبه‌ی بین‌المللی، نظام حقوقی مدیریت روابط امنیتی- نظامی دولت‌ها و دیگر ذوات بین‌المللی را شکل داده‌اند.

گرچه قاعده‌سازی درباره‌ی برخی جنبه‌های امنیت ملی سابقه‌ای طولانی دارد اما ظهور حقوق امنیت ملی به منزله‌ی یک رشته‌ی علمی و مستقل قدمت چندانی ندارد و عمدتاً به دهه‌ی پنجاه میلادی باز می‌گردد. به گونه‌ای که برای نخستین بار برخی حقوقدانان دانشگاهی آمریکا در چارچوب سنتی بررسی و مطالعه اختیارات متفاوت قوای حاکم در این کشور در حوزه‌های مختلف، موضوع توسل به جنگ را به منزله‌ی یک عنوان درسی مورد توجه قرار دادند. یعنی در اواسط دهه‌ی ۵۰ میلادی ابتدا در دانشکده‌ی حقوق دانشگاه کارولینای شمالی^۱ و سپس در دانشکده‌ی حقوق دانشگاه دوک^۲ موضوعاتی چون صلاحیت جنگی (اختیار اعلام و اقدام به جنگ) به ویژه در چارچوب تفکیک قوا (بر مبنای قانون اساسی) و حقوق جزای نظامی مورد توجه واقع شد. این بدان معناست که بررسی عمده‌ترین مسائل امنیت ملی در ابتدا به عنوان موضوعی در حوزه‌ی حقوق اساسی مطرح شد. اما نخستین تدریس حقوق امنیت ملی با تمرکز ویژه بر ارتباط حقوق و امنیت ملی به پروفیسور جان مورتون مور^۳ در دانشگاه ویرجینیا^۴ تعلق دارد. وی ابتدا درسی را تحت عنوان «حقوق بین‌الملل ۲: حقوق و امنیت ملی» برای دانشجویان ارائه کرد که بعدها به «حقوق و امنیت ملی» و سپس به «حقوق امنیت ملی» تغییر نام یافت. به دلیل درک اهمیت موضوع، همین استاد دانشگاه در سال ۱۹۸۱ مأموریت یافت که مؤسسه‌ای مطالعاتی را تحت عنوان «مرکز حقوق امنیت ملی» برای هدایت و انجام تحقیقات دانشگاهی در این خصوص در همان دانشگاه تأسیس کند. دوازده سال بعد نیز دومین مرکز مطالعاتی حقوق امنیت ملی در دانشگاه دوک بنیان‌گذاری شد. از آن پس تاکنون و به‌ویژه در تأثیر از حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، برگزاری دوره‌های تدریس حقوق امنیت ملی در سراسر آمریکا روبه افزایش گذاشته است. به

1- University of North Carolina Law School

2- Duke University Law School

3- John Norton Moore

4- University of Virginia

موازات این تلاش‌های دانشگاهی، انجمن وکلای امریکایی نیز با تأسیس کمیته‌ی دائمی آموزش علیه کمونیزم در سال ۱۹۶۲ به آموزش موضوعات مشابه پرداخت. این نهاد اکنون به «کمیته‌ی دائمی حقوق و امنیت ملی» تغییر نام یافته و موضوعات مربوط به حقوق و امنیت ملی و بین‌المللی را مورد توجه قرار داده است (Silliman, 2005: 161-168).

این نکته اهمیت دارد که حوادث نظامی و امنیتی نیم قرن اخیر، موجب افزایش توجهات به اهمیت و ضرورت ارتباط حقوق و امنیت ملی شده است؛ به طوری که به عنوان مثال، جنگ ویتنام زمینه‌های طرح «قطعنامه‌ی اختیارات جنگی» را فراهم آورد که بر اساس آن، اختیارات رئیس جمهور امریکا در توسل به نیروی نظامی در غیاب رضایت کنگره، محدود می‌گردد. به همین ترتیب، اعلام جنگ علیه تروریسم از سوی رئیس جمهور وقت امریکا و مهم‌تر از آن، اعلام سیاست دفاع مشروع پیشگیرانه^۱ از سوی دولت او، مباحث فراوانی را در خصوص ارتباط حقوق و امنیت ملی برانگیخت و موجب گردید حقوق امنیت ملی به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخه‌های حقوقی چه در محافل دانشگاهی و تحقیقاتی و چه در مجامع سیاست‌گذاری و اجرایی مورد عنایت جدی قرار گیرد به طوری که افزون بر تدریس آن در مراکز دانشگاهی متعدد، در مدتی اندک تعداد قابل توجهی آثار مکتوب در این زمینه پدید آمده و همایش‌های متعددی درباره‌ی آن و یا برخی موضوعات مرتبط با آن برگزار گردیده است. یکی از مهم‌ترین منابع سالیان اخیر در این حوزه، کتاب «حقوق امنیت ملی» تألیف جان مورتون مور^۲ و رابرت اف. ترنر^۳ است که در سال ۲۰۰۵ نسخه‌ی دوم آن به چاپ رسید. تحت همین نام (Dycusw et al, 2007) ویا نام‌هایی چون «روابط بین‌الملل و حقوق امنیت ملی» (Frank, et al, 2008)، «مختصر حقوق نظامی و امنیت ملی» (Shanor, 2003)، نویسندگان معتبر دیگری هم طی سال‌های اخیر کتاب‌هایی را منتشر کرده‌اند.

«مجله‌ی سیاست و حقوق امنیت ملی» نیز یکی از منابع معتبر در این حوزه به شمار می‌رود که از سال ۲۰۰۵ تاکنون به طور منظم منتشر می‌گردد و جدیدترین مسائل این حوزه را مورد تحلیل

1- pre-emptive self defense

2- John Norton Moore

3- Robert F. Turner

و بررسی قرار می‌دهد. انجمن حقوقدانان امریکایی یکی از مراکز فعالی است که طی سال‌های اخیر با همکاری مرکز حقوق امنیت ملی دانشکده‌ی حقوق دانشگاه ویرجینیا و دانشکده‌ی حقوق دانشگاه دوک همایش‌های منظمی را به طور سالانه برگزار کرده که تا سال جاری، تعداد آنها به ۲۱ همایش می‌رسد. افزون بر آن، تحت عنوان حقوق امنیت ملی، برخی نویسندگان و یا مراکز تحقیقاتی و دولتی امریکایی، مجموعه‌ای از اسناد حقوقی شامل تمامی قوانین و مقررات داخلی، فرامین اجرایی، و آرای محاکم قضایی، و معاهدات بین‌المللی ناظر بر این حوزه را جمع‌آوری و منتشر کرده‌اند که در جای خود از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. از جمله‌ی مهم‌ترین این آثار می‌توان به «حقوق امنیت ملی ایالات متحده: منابع اسناد، معاهدات، قوانین و مقررات، و پرونده‌های قضایی» (Hien, 2009) اشاره کرد. انجمن حقوقدانان امریکایی در تداوم فعالیت‌های خود در این حوزه، از سال ۱۹۹۱ مجله‌ای را تحت عنوان «گزارش حقوق امنیت ملی»^۱ با تمرکز بر جدیدترین تحولات این حوزه علمی منتشر می‌سازد که از نظر کاربردی اهمیت دارد. البته خارج از امریکا نیز آثاری در این حوزه منتشر شده است که از جمله باید از اثری تحت عنوان «حقوق امنیت ملی: عملکرد کانادا از دیدگاه حقوق بین‌الملل» (Forces, 2007) یاد کرد که در کانادا منتشر شده و حقوق امنیت ملی را در معنای موسع خود مورد مطالعه و بررسی قرار داده است.

مفهوم شناسی حقوق امنیت ملی

تاکنون تعریف مقننی از حقوق امنیت ملی به عمل نیامده است. به طور مثال، یکی از این تعاریف، آن را شیوه‌ی تعیین و برخورد هر دولت با تهدیدات نسبت به حکومت، ارزش‌ها و موجودیت آن می‌داند (Scheppele, 2010: 437). تعریف دیگری اعتقاد دارد «حقوق امنیت ملی، مجموعه‌ای از صلاحیت‌ها و اختیارات اعطا شده به قوه‌ی مجریه برای دفاع از ملت را در بر می‌گیرد. این صلاحیت‌ها و اختیارات، منوط و مشروط به تدوین و تنظیم از سوی قوه‌ی مجریه و نیز به نظارت قوه‌ی مقننه، مبانی عملیات‌های نظامی، جمع‌آوری اطلاعات خارجی، و عملیات پنهان را شکل می‌دهند» (Woods, 2004: 1). بدیهی است که این تعاریف تنها بخشی

1- National Security Law Report

از واقعیت را در بر می‌گیرند و از جنبه‌های دیگر این مفهوم غفلت کرده‌اند. به هر حال، برای ارائه‌ی تعریفی قابل قبول می‌بایست هر دو بخش این اصطلاح ترکیبی را تا اندازه‌ای که اهداف این مقاله اجازه می‌دهد، واکاوی کرد.

مفهوم حقوق

در تعریف این واژه گفته شده است: «حقوق عبارت از مجموعه‌ای از قواعد و مقررات رفتاری الزام‌آور است که برای انسان‌ها در جامعه برقرار شده و مقصد آن حکومت نظم و عدالت در روابط اجتماعی است.» (قاضی، ۱۳۷۰: ۵۳) و در جای دیگری در باب نظام حقوقی آمده است که: «نظام حقوقی، نظامی است که رفتارهای انسانی را به طریقه‌ی خاصی چارچوب‌بندی می‌کند. حد و مرز روابط اجتماعی را مشخص می‌کند و قالبی است که این روابط را در جهت ایجاد نظم و عدالت و درستی، در درون خود جای می‌دهد» (قاضی، همان: ۵۴). تعریف دیگری با تمرکز بر هدف حقوق بر آن است که حقوق، نظامی اجتماعی است: یعنی هدف آن تنظیم روابط اجتماعی است (کاتوزیان، همان: ۴۹-۵۰).

گرچه این تعاریف تا اندازه‌ای گویا به نظر می‌رسند، اما تعریف شایسته‌تری نیز ارائه شده است: «حقوق، به معنای تمثیت مقتدرانه‌ی روابط جمعی انسان‌هاست.» در این تعریف، واژه‌ی تمثیت معادل «تنظیم و کنترل» آمده است و مقتدرانه، به مفهوم «آمرانه» یعنی متکی به قدرت سیاسی (راسخ، ۱۳۸۲: ۱۱). این تعریف گویای آن است که جامعه (و دولت) به منظور نظم و نسق بخشیدن به روابط اعضای خود در جهت دستیابی به اهدافی خاص در حوزه‌های مختلف، به طور رسمی (از سوی مقامات صلاحیت‌دار حکومتی) و غیررسمی (با شکل‌گیری عرف) به ایجاد موازین و قواعد الزام‌آور اقدام می‌کنند.

با توجه به آنچه گفته شد می‌توان چنین استنباط کرد که حقوق به طور کلی، مجموعه قوانین و مقرراتی است که با منشأ رسمی و غیررسمی به گونه‌ای الزام‌آور بر انواع روابط بین اعضای جامعه حاکم است و از رهگذر آنها، جامعه و دولت در چارچوب مجموعه‌ای از

اصول، ارزش‌ها، هنجارها، نهادها و سازوکارهای عملی مبتنی بر آن قوانین، حوزه‌های مختلف زندگی جمعی را سامان می‌بخشند.

مفهوم امنیت

در باب امنیت و امنیت ملی سخن‌ها فراوان گفته شده است. در ادبیات موجود ضمن اشاره به پاره‌ای ادعاها درباره‌ی ضعف مفهومی، تعاریف فراوانی ارائه شده که در عین حال بازتاب نگرش‌های متفاوت به وجوه گوناگون این پدیده بوده‌اند. همچنین به درستی ادعا شده است که مفهوم امنیت به ویژه در سال‌های اخیر بنا به علل و دلایل مختلف دچار دگرگونی شده است. در اینجا بدون ورود به جزئیات این تفاوت‌ها و البته بدون غفلت از اهمیت آنها سعی می‌شود پاره‌ای از مهم‌ترین جنبه‌های این تعریف را که برای مقاصد مقاله ضروری است، بیان گردد.

امنیت ملی به‌طور عینی به معنای «فقدان تهدید نسبت به ارزش‌های مکتسبه و به‌طور ذهنی به مفهوم فقدان ترس از حمله به این‌گونه ارزش‌ها» تعریف شده است. نویسنده‌ی دیگری از جمله اهداف امنیت ملی را ایجاد شرایط مساعد ملی و بین‌المللی جهت حفظ یا بسط ارزش‌های حیاتی ملی دانسته است. تعریف دیگری امنیت ملی را حفاظت جامعه از لطمه خوردن به نهادها و ارزش‌های بنیادی آن تلقی می‌کند» (ماندل، ۱۳۷۷: ۴۹). آن چه در این تعاریف برجسته می‌نماید این که در هر جامعه‌ای، ارزش‌های بنیادینی وجود دارند که می‌بایست نه تنها از آنها حفاظت به عمل آید، بلکه شرایط باید به گونه‌ای باشد که احساس اطمینان قابل دوامی نیز در شهروندان نسبت به وجود این امنیت ایجاد شود. به همین دلیل است که گفته می‌شود امنیت، دارای دو بُعد عینی و ذهنی است. از بُعد عینی، امنیت به معنای ایجاد شرایط و موقعیت ایمن برای حفاظت و گسترش ارزش‌های اصولی و حیاتی ملی است و از بُعد ذهنی، به معنای احساس امنیت است.

اما در این تعاریف، منظور از ارزش‌ها و یا ارزش‌های اصولی روشن نیست به همین دلیل، تعاریف دیگری ارائه شده که این کاستی را ندارد: امنیت ملی شامل تعقیب روانی و مادی ایمنی است و اصولاً جزء مسئولیت حکومت‌های ملی است تا از تهدیدات مستقیم ناشی از خارج نسبت به بقای رژیم‌ها، نظام شهروندی و شیوه‌ی زندگی شهروندان خود ممانعت به عمل آورد. (ماندل،

پیشین، ۴۶). این تعریف پاره‌ای از ارزش‌های امنیتی را نشان داده (بقای نظام سیاسی؛ نظام اجتماعی شهروندمحور؛ و شیوه‌ی زندگی مردم) و در عین حال یادآور شده است که تأمین این شرایط از وظایف اصلی هر دولت است. به همین ترتیب، تعریف دیگری از دانشکده‌ی دفاع ملی (کانادا) می‌گوید: «حفاظت و حراست از شیوه زندگی مورد قبول مردم کانادا و همساز با نیازمندی‌ها و آرزوهای مشروع دیگران». همین تعریف در ادامه، آن را شامل «رهایی از حمله نظامی و اجبار، رهایی از خرابکاری (سرنگونی) داخلی، و رهایی از فرسایش (فساد تدریجی) ارزش‌های سیاسی، اقتصادی، و اجتماعی که برای کیفیت و چگونگی زندگی در کانادا حیاتی هستند»، می‌داند (Macnamara & Fitz Gerald, 2002: 8). این تعریف به خوبی نشان می‌دهد که تهدیدات نسبت به امنیت ملی نه تنها می‌تواند منشأ خارجی داشته باشد بلکه این احتمال نیز وجود دارد که کاستی‌ها و آسیب‌پذیری‌های داخلی خود منشأ تهدید باشد.

گرچه این تعاریف از امنیت ملی، قانع‌کننده به نظر می‌رسند، اما هم‌چنان می‌توان ابعاد دیگری را افزود که برای این مفهوم ضرورت دارند؛ به طور مثال، تعریف دیگری بر آن است که امنیت ملی یعنی: «اطمینان اکثریت مردم یک کشور به دولت مبنی بر این که آن دولت قابلیت نظامی و سیاست کارآمدی دارد تا دشمنان را از به کارگیری مؤثر زور برای سد کردن راه خود در پیگیری منافع ملی باز دارد» (کرمی، ۱۳۸۵: ۴)؛ و یا برخی که آن را مترادف با «خط مشی‌ها و راه‌کارهای هر دولت اعم از نظامی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و ... برای به‌کارگیری عناصر قدرت ملی به منظور برقراری امنیت ملی و رفع تهدیدات داخلی و خارجی و رویارویی با حوادث غیرمترقبه طبیعی»، می‌دانند (نوروزی، ۱۳۸۵: ۱۹). این تعاریف نشان می‌دهد که ایجاد امنیت و برقراری شرایط امن از سوی دولت نیازمند قابلیت‌ها و سیاست‌های خاصی است که ضمن اتکا به عناصر قدرت ملی، بتواند از آنها به گونه‌ای خاص، استفاده کند به طوری که برای تأمین امنیت از «سیاست امنیتی» سخن می‌رود: دولت‌ها برای حفظ امنیت خود از اهرم‌های مختلف سود می‌برند؛ جنگ اقتصادی، سلاح تبلیغات و جنگ روانی، رقابت‌های علمی و فناورانه و دیگر ابزارهای قدرت که هر یک به تنهایی یا با هم برای رویارویی با دشمنان به کار گرفته می‌شوند. فرایند هماهنگ کردن این ابزارها برای رفع تهدید و تأمین اهداف امنیتی را سیاست دفاعی (یا سیاست امنیت ملی و راهبرد ملی)

می‌گویند (حسینی، ۱۳۷۱: ۴۵-۵۰). با توجه به این تعریف می‌توان دریافت که یکی از کارویژه‌های دولت، سیاست‌گذاری امنیت ملی است؛ یعنی عبارت از چارچوبه‌ای که چگونگی تأمین امنیت برای هر دولت و شهروندانش را شرح می‌دهد (DCAF Background, 2005: 1). افزون بر آن، هم‌چنان که در مباحث آتی مطرح خواهد شد، تأمین امنیت ضرورتاً از رهگذر نهادها و سازمان‌های امنیتی اعم از نهادهای سیاستگذار و مجری، و نیز ابزارها و برنامه‌هایی صورت می‌پذیرد که علی‌رغم تفاوت‌های فراوان از جامعه‌ای به جامعه دیگر، در کلیت خود مشترک‌اند.

به هر حال از مجموعه‌ی آنچه گفته شد می‌توان چنین استنباط کرد که امنیت ملی عبارت است از آن گونه توانایی‌ها و ظرفیت‌های هر جامعه (سیاست‌ها، نهادها، فرایندها، ...) که با اتکا به همه عناصر قدرت ملی (اقتصادی، نظامی، فرهنگی، اجتماعی، اطلاعاتی، سیاسی) تلاش می‌کند، در برابر تهدیدات خارجی و نیز کاستی‌های و آسیب‌پذیری‌های داخلی، به ایجاد شرایطی امن در جهت دستیابی شهروندان به اهداف مشروع فردی و گروهی، نایل آید و موجبات پیشبرد منافع ملی را در داخل و خارج کشور فراهم سازد.

تعریف حقوق امنیت ملی

اکنون و با توجه به آنچه در تعاریف واژه‌های حقوق و امنیت ملی گفته شد می‌توان تعریفی هر چند ابتدایی برای حقوق امنیت ملی پیشنهاد کرد: مجموعه‌ی قوانین و مقرراتی که با اتکا به اصول و ارزش‌های اجتماعی هر جامعه، و با ایجاد نهادها، سازوکارها و رویه‌های رسمی و غیررسمی، جامعه را در جهت ایجاد امنیت و برقراری شرایط ضروری برای نیل به اهداف فردی و گروهی در داخل و خارج از کشور توانمند می‌سازد.

بدون تردید هم قوانین و مقررات و نظام حقوقی به طور کلی، و هم امنیت ملی در همه ابعاد آن، در هیچ جامعه‌ای خنثی نیستند و بر اصول و ارزش‌های خاصی اتکا دارند. جامعه‌شناسی حقوقی نشان داده است که یکی از کارویژه‌های نظام حقوقی، حفاظت و حراست از آن گونه ارزش‌هایی است که برای جامعه حیاتی به شمار می‌روند. نگاهی به محتوای حقوق کیفری هر کشور نشان می‌دهد که اولاً هر جامعه‌ای چه چیزهایی را ارزش می‌داند و دوم این که، چگونه با

مجازات متخلفان، از آن ارزش‌ها حمایت می‌کند. به همین ترتیب، امنیت نیز اصولاً با اتکا به پاره‌ای از همین ارزش‌هاست که معنی و مفهوم می‌یابد. در جوامعی که حقوق و آزادی‌های فردی و گروهی، ارزشی ندارند آنچه اهمیت دارد امنیت نظام سیاسی و حداکثر، تمامیت سرزمینی آن کشور است. اما در جوامعی که این حقوق و آزادی‌ها به رسمیت شناخته شده باشد، بدون تردید امنیت مفهومی گسترده‌تر دارد و امنیت شهروندان را نیز در بر می‌گیرد؛ شهروندانی که بنا به فرض نیازمند شرایطی برای رشد و تعالی مادی و معنوی آزادانه‌ی خود هستند و برقراری این شرایط را از حکومت مطالبه می‌کنند. از این رو، در تعریف حقوق امنیت ملی، ذکر ارزش‌ها و اصول بنیادین هر جامعه، اهمیت و جایگاهی ویژه می‌یابد.

ساختار حقوق امنیت ملی

با نگاهی به نخستین و مهم‌ترین آثار مطالعه حقوق امنیت ملی که از سوی صاحب‌نظران برجسته‌ی این حوزه انتشار یافته است (Moore, 2010) می‌توان دریافت که هم ورود آنها به این مباحث و هم قسمت اعظم آثار آنها را حقوق بین‌الملل و ابعاد بین‌المللی امنیت تشکیل می‌دهد. گرچه بدون تردید امروزه حقوق بین‌الملل بسیاری از جنبه‌های امنیتی دولت‌ها را تحت تأثیر قرار داده و اعضای جامعه بین‌المللی ناگزیر از رعایت هنجارها و سازوکارهای بین‌المللی در زمینه‌ی امنیت ملی خود هستند و می‌بایست در چارچوب نهادهای معتبر جهانی متعدد عمل کنند، اما از این نکته مهم نمی‌توان غافل گشت که حقوق امنیت ملی ماهیتاً جنبه‌ی داخلی دارد و دولت‌ها حتی ضعیف‌ترین آنها سعی می‌کنند با قانون‌گذاری داخلی در این زمینه، امنیت ملی خود را چارچوبی حقوقی ببخشند. از این رو، حتی بخش‌های مهمی از حقوق بین‌الملل به ویژه در زمینه‌هایی که به امنیت ملی دولت‌ها ارتباط می‌یابد، حاصل توافق اراده‌ی دولت‌هاست که بر اساس ملاحظات ملی (منافع ملی و امنیت ملی) خود به آنها شکل بخشیده‌اند؛ این بدان معناست که گرچه موازین بین‌المللی ناظر بر امنیت ملی اعضای جامعه بین‌المللی، جنبه‌ی خارجی و بیرونی پیدا کرده و ظاهراً بر آنها تحمیل می‌شود، اما این موازین به طور عمده محصول جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های ملی دولت‌ها، به ویژه دولت‌های بزرگی است که سعی کرده‌اند یا در شکل‌گیری هنجارها و نهادهای

حقوق بین‌الملل بر مبنای ملاحظات ملی خود، نقش تأثیرگذار داشته باشند و یا دست کم این گونه موازین و نهادها، مخاطره‌ی چندانی برای منافع ملی آنها نداشته باشد.

از این رو، در چرایی تمرکز این دسته از حقوق‌دانان امنیت ملی بر حقوق بین‌الملل، به سه دلیل عمده می‌توان اشاره کرد. اول آن که چنین به نظر می‌رسد که اغلب تهدیدات و چالش‌های دولت‌هایی مانند امریکا دست کم تا قبل از حوادث ۱۱ سپتامبر، بیرونی و خارجی بوده‌اند. بنابراین، برای فراهم آوردن چارچوب‌های حقوقی واکنش به این گونه تهدیدات و مخاطرات می‌بایست بر موازین و سازوکارهای توافق شده بین‌المللی تکیه کرد. دوم این که برخی از مهم‌ترین جنبه‌های حقوق امنیت ملی از جمله جهت‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های بنیادین ملی که در مباحث آتی این مقاله مورد اشاره قرار می‌گیرد، در کشورهایی مانند امریکا در این حوزه بررسی و مطالعه نمی‌شود. علت این امر البته نه غفلت از تأثیرگذاری امنیتی آنها بلکه مفروض دانستن آنهاست و این که این سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های بنیادین در واقع، ماهیت نظام سیاسی و سامان زندگی جمعی آنها را شکل می‌بخشد و از این رو، اموری مفروض، انگاشته می‌شود. همان گونه که در بخش‌های بعدی گفته خواهد شد این گونه مباحث در کشورهایی مانند ایران شایان توجه و تأمل است و می‌بایست در چارچوب مطالعه‌ی حقوق امنیت ملی، مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. اما دلیل سوم درباره‌ی تمرکز بر حقوق بین‌الملل، همان گونه که گفته شد این که به نظر این حقوق‌دانان، حقوق بین‌الملل تا اندازه‌ی زیادی حاصل ایفای نقش دولت‌های بزرگ است که مبتنی بر ملاحظات ملی خود به ایجاد هنجارها، سازوکارها و نهادها بین‌المللی به منزله‌ی چارچوب رفتاری اعضای جامعه‌ی جهانی، دست زده‌اند و از این رو، برای مطالعه حقوق امنیت ملی می‌بایست این جنبه‌های مهم حقوق بین‌الملل را مورد توجه و تمرکز قرار داد. اما همان گونه که در پی خواهد آمد در هر حال، امنیت ملی دارای جنبه‌های حقوق داخلی مهمی است که تا اندازه‌ای نیز در بخش‌های انتهایی آثار این حقوق‌دانان مورد توجه واقع شده است.

نکته‌ی دیگری که عنایت به آن در نظام حقوقی ناظر بر امنیت ملی اهمیت دارد، این که معدود آثار مربوط به این حوزه، جامعه و دولت مستقری را مفروض می‌انگارند که بدون هرگونه چالش وجودی و ماهوی، برای رویارویی با تهدیدات و مخاطرات امنیتی پیش رو، به تمهید مقدمات و

ایجاد سازوکارهای مختلف و متعددی می‌پردازند که البته قالب‌های حقوقی، پایه‌ای اساسی برای آنها محسوب می‌شود. در واقع، برای این حقوقدانان و نویسندگان وجود دولت-ملت و همچنین ماهیت حکومت از جنبه‌ی امنیتی چندان مورد اعتنا نیست و چالش مهمی در این حوزه‌ها مطرح نمی‌گردد. گرچه به هنگام طرح پاره‌ای مسائل ناظر بر توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات قوای حاکم در خصوص امنیت ملی، تا اندازه‌ای به برخی جنبه‌های روبنایی ساختار حکومت اشاره می‌شود، اما این امر اهمیت دارد که مطالعه و بررسی جامع حقوق امنیت ملی ناگزیر باید به طرح و ارائه‌ی بنیادی‌ترین حوزه‌های وجودی، ساختاری و کارکردی دولت (در معنای موسع خود) گسترش یابد که اتفاقاً می‌تواند بسترساز جدی‌ترین چالش‌های امنیتی باشد. از این رو، مطالعه‌ی عوامل ساختی دولت-کشور را نه تنها باید یکی از حوزه‌های مهم حقوق امنیت ملی، بلکه نخستین و مهم‌ترین حوزه این عرصه‌ی مطالعاتی به شمار آورد.

عوامل ساختی دولت-کشور

دولت-کشور به منزله‌ی چارچوب اصلی حقوق اساسی نه تنها در این حوزه از دانش حقوقی دارای اهمیت بوده، بلکه در مطالعات جدید امنیتی نیز توجه صاحب‌نظران را به خود جلب کرده است (Waeber, 1993; Herbst, 1996: 7; Byman and Van Evera, 1998; Gellner 1983; Buzan, 1985) «دولت-کشور» که دارای شخصیت حقوقی (مستقل از ارکان و عناصر خود) شمرده می‌شود، بدین صورت تعریف شده است: «گروهی انسانی که در درون چهارچوبه‌ی جغرافیایی معین، تشکیل جامعه‌ای سیاسی دهد و در آن، قدرت برتر رقابت‌ناپذیری، بر کلیه‌ی اعضا حاکم شود و سازمان ویژه‌ای مجهز به قهر اجتماعی، حفظ نظم عمومی را برعهده داشته باشد، تجسم بخش دولت است» (قاضی، ۱۳۷۰: ۲۰۲). این تعریف از آن رو ارائه شد تا اولاً نشان داده شود دولت-کشور از چه عناصری تشکیل یافته و دوم این که کیفیت ارتباط و پیوند این عناصر تا چه اندازه اهمیت دارد. در واقع، تزلزل در هر کدام از این عناصر و یا تضعیف ارتباط میان آنها، موجودیت دولت-کشور را به مخاطره می‌اندازد و همان‌گونه که مطالعات اخیر نشان داده است،

بسیاری از مناقشات داخلی دنیای پس از جنگ سرد، نتیجه‌ی ناکامی در دولت‌سازی^۱ - هم در معنای ترکیب و تحکیم سرزمینی^۲، و هم در معنای نهادسازی^۳ - بوده‌اند (Herbst, 1996: 7).

در حقوق اساسی، عوامل سازنده دولت - کشور عبارتند از:

(۱) گروه انسانی (جمعیت)؛

(۲) چارچوبه فضایی (سرزمین)؛

(۳) قدرت سیاسی (حکومت)؛

(۴) حاکمیت.

اتفاقی نیست که در حقوق بین‌الملل نیز همین عناصر به منزله‌ی شروط اساسی تشکیل دولت به منزله بنیادی‌ترین واحد سیاسی در جامعه دولت‌ها به شمار می‌رود. گرچه در پاره‌ای از دولت‌ها گردهم‌آیی این عناصر، نتیجه‌ی تاریخ طولانی مشترکی است که در بین ساکنان سرزمینی معین، ایجاد هویتی مشترک کرده و این هویت مشترک علی‌رغم پاره‌ای تفاوت‌ها و تنوع‌ها برای آنان، پیوندی عمیق و پایدار ایجاد کرده است، اما در برخی کشورها، تلاش آگاهانه و عامدانه‌ی درونی یا بیرونی، چنین پیوندی را به وجود آورده و سعی شده است تا با اتکا به ترکیبی از عناصر فرهنگی، حقوقی و اجباری، به آفرینش دولت در میان گروه‌های انسانی متفرق و نامتجانس اقدام شود. اما در هر دو صورت، پیوندیابی بین عناصر تشکیل‌دهنده‌ی دولت - کشور، پدیده‌ای پویا، سیال و مستمر به شمار می‌رود که در تعامل با عوامل محیطی (داخلی و خارجی) همواره امکان تزلزل و تضعیف و یا فروریختن آن وجود دارد؛ امری که در انتها می‌تواند به فروپاشی دولت - کشور منتهی گردد. درک این نکته به این استنباط مهم منجر شده است که سیاست‌ها و عملکرد جامعه و به ویژه نماینده‌ی سیاسی - حقوقی آن یعنی حکومت، آگاهانه یا ناآگاهانه و خواسته یا ناخواسته، پیامدهای عمیق منفی یا مثبتی بر پیوند عناصر اساسی تشکیل‌دهنده‌ی دولت - کشور دارد. ظهور مفاهیمی مانند «هویت ملی»، «همبستگی اجتماعی»، «وفاداری سیاسی»، «سیاست قومی»، و اصطلاحاتی نظیر

1- state-making

2- territorial consolidation

3- institution-building

«دولت‌های ضعیف»، «دولت‌های شکننده»، «دولت‌های ناکام» و ... در ادبیات امنیتی حاکی از نقش ضروری پیوندهایی است که برای تشکیل یا تداوم دولت‌ها حیاتی هستند. بدون تردید، در این مقاله مجالی برای طرح و بررسی بیشتر این ابعاد مهم امنیتی وجود ندارد، تنها می‌توان به این امر مهم اشاره کرد که حقوق اساسی کشورها می‌تواند چارچوبی مهم برای صورت‌بندی آن گونه سیاست‌ها، سازوکارها و فرایندهایی باشد که برای ایجاد یک دولت-کشور مستحکم و پایدار، اساسی و بنیادی‌اند. در نتیجه، بخش آغازین حقوق امنیت ملی می‌بایست بر مطالعه و تدقیق چنین چارچوبه‌های بنیادینی استوار شود.

دولت (حکومت؛ یا قدرت سیاسی)

دولت به منزله‌ی اصلی‌ترین کارگزار امنیتی، هم از نظر تاریخی و هم در گستره‌ی فلسفی، پدیده‌ای اساساً امنیتی به شمار می‌رود که در عین حال، مفهومی حقوقی است. منظور از مفهوم حقوقی دولت آن است که دولت اولاً با اتکای به این مفهوم، شخصیتی پایدار و مستقل از افرادی پیدا می‌کند که در گذر زمان آن را نمایندگی می‌کنند و در نتیجه خود با استقلال، طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرد؛ دوم این که با ابتنا بر قوانین و مقررات حقوقی است که بنیان نهاده می‌شود و سامان و سازمان می‌یابد. به هر حال، ماهیت چنین پدیده‌ای و نیز عملکرد عمومی آن می‌تواند پیامدهای امنیتی عمیق و دامن‌گستری داشته باشد. آنچه در ادبیات سیاسی-امنیتی جدید تحت نام ظرفیت‌ها و توانایی‌های دولت مورد بررسی‌های فراوان قرار گرفته، ناظر به همین امر است. در واقع، دولت چه از نظر ساختار و سازمان، و چه از نظر کارویژه دارای ملاحظات مهمی در حوزه‌ی مطالعات امنیتی است که می‌بایست در بررسی‌ها و پژوهش‌های حقوق امنیت ملی مورد توجه قرار گیرند.

به طور کلی، آنچه در مورد دولت اهمیتی اساسی دارد در سه نکته مهم قابل خلاصه است: نکته اول به ماهیت رابطه‌ی آن با مردمی باز می‌گردد که هم موضوع حکومت‌اند و هم هدف حکومت؛ مردمی که همراهی و فرمان‌برداری آنان در همه‌ی عرصه‌های حیات جمعی از یک‌سو، و حمایت‌ها و فداکاری‌های شایسته و بایسته آنان از سیاست‌ها و مواضع دولت از سوی دیگر،

ضرورتی انکارناپذیر برای هر دولت به شمار می‌رود. مفهوم مشروعیت که به طور عمده در فلسفه‌ی سیاسی همواره مورد مطالعه قرار داشته است، در تجربه‌های امنیتی گران‌قدر و پرهزینه اجتماعات کنونی بشر، دارای چنان جایگاهی شده است که غفلت از آن، هرگونه سیاست‌گذاری امنیتی و دفاعی با هر نوع هزینه و سازوکاری را بی‌اثر و خشتی خواهد کرد. از این رو، به جرأت می‌توان گفت همه دولت‌هایی که به تداوم و استمرار خود و نیز به توانمندی و کارآمدی خود می‌اندیشند نیازمند اتکایی اساسی بر مشروعیت مردمی‌اند؛ ضعف دولت‌ها در این زمینه، اقتدار و امنیت آنها را به شدت متزلزل می‌سازد و در عین حال، می‌تواند بستر ساز تأثیر مخرب همه‌گونه تهدید امنیتی دیگر در داخل و خارج باشد. نیاز به مشروعیت بوده است که دولت‌های مدرن را برانگیخته تا از رهگذر نظام حقوقی، قدرت خود را به «اقتدار»، اختیارات خود را به «صلاحیت»، و پایه‌های زورمداری خود را به مشروعیت بدل سازند. اتکای دولت به قوانین و مقررات و پای‌بندی نهادهای عالی و دانی آن به چارچوبه‌های حقوقی، عامل مهمی در مشروع‌سازی دولت به شمار می‌رود. این امر نه تنها به کلیت سازمان دولت مربوط می‌شود، بلکه در جزئیات سیاست‌ها و عملکردهای آن از جمله در حوزه‌های امنیتی و اطلاعاتی نیز تسری می‌یابد و شهروندان را نه تنها به فرمان‌برداری و اطاعت، بلکه به همراهی و حمایت می‌کشاند و تلاش‌های امنیتی و دفاعی دولت را مبنایی قابل اتکا و تضمین شده می‌بخشد.

مشروعیت دولت‌ها تنها بر حاکمیت قانون استوار نیست، بلکه مهم‌تر از آن، به محتوای قوانینی باز می‌گردد که صورت‌بندی سیاسی رابطه‌ی دولت-ملت را رقم می‌زنند و در واقع، ماهیت هر نظام سیاسی را تکوین می‌بخشند. از این رو، در مطالعات امنیتی متأخر، درباره ویژگی‌های دولت‌های ناکام از جمله به فقدان مشروعیت آنها اشاره می‌شود. از نگاه صاحب‌نظران، بحران مشروعیت در این دولت‌ها نوعاً از رهگذر مشارکت بسیار ضعیف (و یا سطح بالایی از خارج‌سازی بخش‌هایی از مردم)، اتکا بر اجبار به منظور وادارسازی مردم به تبعیت از قوانین، سیاست‌ها، و نهادها، شرایط سیاسی-اجتماعی متزلزل و بی‌ثبات (مانند بحران‌های حکومتی، کودتاها، توطئه‌ها و دسیسه‌ها، اغتشاشات و شورش‌ها)، شکاف‌های عمیق اجتماعی (طبقه‌ای، قومی، یا مذهبی)، تمرکز قدرت در دست یک حزب سیاسی شکل می‌گیرد. این گونه دولت‌ها برای تضمین کنترل سیاسی

در یک فضای فرار، اغلب در جهت ایجاد یک نظام قیمومتی تحمیلی، اعمال فشار می‌کنند (Byman & Van Evera, 1998: 37). از این رو بوده است که در پاره‌ای از نظام‌های سیاسی از جمله در جمهوری اسلامی ایران، مبانی بسیار مهم و استواری برای تأمین و تضمین مشروعیت مردمی حکومت اندیشیده شده و سازوکارهای متعددی برای تحقق آن پیش‌بینی گردیده است.

نکته‌ی دوم درباره‌ی ابعاد امنیتی دولت، اراده و توان سیاسی حکومت در فهم و دریافت ارتباط بین ماهیت نظام سیاسی با بنیان‌های امنیتی و ایجاد سازوکارهای ضروری در جهت تضمین آنها از یک‌سو، و فراهم‌آوری ظرفیت‌ها و توانایی‌های کافی برای ارائه‌ی کارویژه‌های اساسی جامعه از سوی دیگر است. همان‌گونه که پیشتر اشاره شد فرایند ملت‌سازی در دنیای امروز تا اندازه‌ی زیادی به سیاست‌ها و تلاش‌های آگاهانه، هدفمند، و ساخت‌یافته‌ی دولت‌ها در جهت ایجاد حس مشترکی از هویت و سرنوشت مشترک به منظور غلبه بر تفاوت‌های اجتماعی، فرقه‌ای و قومی، و مقابله با منابع بدیل و مغایر برای هویت و وفاداری وابسته است؛ چرا که از نظر تاریخی، دولت‌ها اغلب به منظور ایجاد «دولت-ملت» یا ملت‌هایی منطبق با مرزهای سیاسی، نقشی ابزارانگاران در ملت‌سازی ایفا کرده‌اند (Gellner, 1983; Weber, 1976). هم‌چنان که باری بوزان یادآور شده است از هم پاشیدگی و تجزیه‌ی دولت-ملت به گروه‌های اجتماعی جداگانه به سبب فقدان توانایی دولت در ایجاد ارزش‌ها و منافع مشترک ملی از یک طرف، و نهادهای سیاسی ضعیف، عدم کفایت نیروی انسانی با صلاحیت به منظور برآوری خدمات اساسی از طرف دیگر، چالش‌های امنیتی کشورهای جهان سوم را شکل می‌دهند (Buzan, 1985). یکی (و تنها یکی) از خدمات اساسی که از دولت‌ها انتظار انجام موفقیت‌آمیز آن می‌رود، آموزش (تعلیم و تربیت) است؛ چنین استدلال شده است که در دنیای صنعتی‌شده‌ی امروز با ویژگی جمعیت‌های متحرک و آموزش دیده، دولت نقشی سستی و اساسی در اجتماعی کردن شهروندان دارد (Gellner, 1983). در واقع، آموزش شهروندان ابزاری مهم برای ایجاد احساس هویت مشترک به ملت واحد از یک‌سو، و تأمین وفاداری آنها به دولت مرکزی از سوی دیگر دارد. به هر حال، ناکامی دولت‌ها در تأمین خدمات عمومی، شهروندان را نسبت به توانایی دولت مایوس می‌سازد و زمینه‌های فروپاشی حکومت فراهم می‌گردد. در این زمینه نیز نظام حقوقی از رهگذر تضمین‌های اساسی و سازوکارهای مناسب، می‌تواند نهادها و ساختارهایی را

ایجاد کند که در برابر هرگونه ناکارایی و ناکارآمدی حساس باشد، و فرایندهای جبران و اصلاح، به طور مستمر ساختار سیاسی و بوروکراتیک دولت را کارآمد و اثربخش نگه دارد.

برخی صاحب نظرانی که درباره‌ی معیارهای دولت‌مندی مطالعه کرده‌اند توانایی‌ها و ظرفیت‌های ضروری هر دولت را کارآمدی، مسئولیت، و پاسخگویی (Evans in Lange and Rueschmeyer, 2005) دانسته‌اند. برخی نیز معیارهای دولت‌مندی موفق را حکومتی توانمند^۱ و پاسخگو^۲ می‌دانند که بر احساس مشترکی از ملت واحد استوار شده است (Ghani et al. 2005). اما به جرأت می‌توان معیارهای دیگری را برشمرد که امروزه ارتباطی وثیق با امنیت دولت‌ها پیدا کرده است. هم‌چنان که گفته شده، میان میزان بقا و پایداری حکومت‌ها و میزان التزام آنها به حفظ و توسعه‌ی ویژگی‌های دولت هوشمند (سطح نظام‌یافتگی، افزایش مشارکت، رعایت عدالت، حساب‌دهی و پاسخگویی) رابطه وجود دارد (پورعزت و طاهری عطار، ۱۳۸۵، ۱۳۲)؛ معیارهایی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به نظام حقوقی به طور کلی، و به حاکمیت قانون به طور خاص، ارتباط دارد و دولت‌ها ناگزیرند چه به منظور تأمین امنیت برای جامعه، و چه به منظور تداوم مقتدرانه خود، به آنها اتکا کنند و از رهگذر آنها، تکیه‌گاه مطمئنی برای استمرار حیات خود در دنیای پرتنش کنونی دست و پا کنند.

نکته‌ی سوم درباره‌ی ابعاد امنیتی دولت، توانایی آن در ایجاد و استقرار یک نظام امنیتی هوشمند، منعطف، سازگار، همه‌جانبه و کارآمد برای مقابله با همه‌ی انواع آسیب‌پذیری‌ها و کاستی‌های داخلی، و مخاطرات و تهدیدات خارجی است. در واقع، از آنجا که تأمین امنیت اصلی‌ترین رسالت دولت به شمار می‌رود، این انتظار بدیهی است که دولت بتواند در تأمین و تضمین آن به منزله‌ی بنیادی‌ترین خدمات اساسی، کارآمد و مؤثر عمل کند. در این باره در بخش بعدی به طور مفصل‌تری سخن خواهد رفت.

1- capable

2- accountable

نظام امنیت ملی

نظام امنیت ملی مجموعه‌ای از افراد، سازمان‌ها، ساختارها و فرایندها را دربر می‌گیرد که در عمل، مهم‌ترین آنها در برخی کشورها عبارتند از نهادهای قوهی مجریه، سازوکارهای رسمی و غیررسمی برای هماهنگ‌سازی و ایجاد یکپارچگی در طراحی امنیتی و اجرای آنها در بین این نهادها، فرایندهای پشتیبانی از تصمیم‌گیری‌های امنیتی مقامات و نهادهای عالی، هدایت راهبرد امنیت ملی، توزیع منابع درون نهادهای قوهی مجریه، و نظارت قوهی مقننه (Dale et al, 2008: 6). نظام امنیتی خود دارای ابعاد گوناگونی است که پرداختن به هرکدام از آنها مجالی به اندازه‌ی چندین کتاب را می‌طلبد اما تنها به این نکته اشاره می‌شود که بنیان‌گذاری یک نظام امنیتی توانمند و کارآمد به شدت به استوار ساختن آن بر چارچوبه‌های حقوقی وابسته است. این امر نه تنها در مورد تأسیس و تشکیل نهادها و سازمان‌های امنیتی و یا انواع و اقسام صلاحیت‌ها و اختیارات آنها، بلکه در مورد ضابطه‌گذاری روابط امنیتی دولت و ملت در دوران ثبات و آرامش از یک‌سو، و قاعده‌مندسازی تضاد و تعارض احتمالی مناسبات و ملاحظات امنیتی با حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان در شرایط اضطراری از سوی دیگر، مصداق دارد. اصولاً بخش مهمی از حقوق امنیت ملی هر کشور را «رابطه‌ی حقوق و امنیت» تشکیل می‌دهد؛ امری که در عین حال، هم‌گویای ماهیت نظام سیاسی و هم‌نشان‌دهنده‌ی میزان مشروعیت حکومت است. نظام امنیت ملی به ویژه در یک دیدگاه جامع و همه‌جانبه، مجموعه‌ای از عناصر را در بر می‌گیرد که برای مطالعه‌ی حقوق امنیت ملی اهمیت دارند. این عناصر عبارتند از:

الف) مبانی قانون اساسی امنیت ملی

امروزه در قوانین اساسی بسیاری از دولت‌ها، تکلیف مهم‌ترین تصمیم‌گیری‌های امنیتی و دفاعی پیش‌بینی شده و در ادامه، کلی‌ترین صلاحیت‌ها و اختیارات امنیتی به خصوص در پرتو نظام تفکیک قوا، توزیع و تعیین شده است. به طور مثال، اعلام جنگ و صلح، اعلام وضعیت اضطراری، اعلام بسیج عمومی و یا اعاده وضعیت، فرماندهی کل نیروهای مسلح، انعقاد معاهدات بین‌المللی از جمله معاهدات صلح، موافقت با هرگونه تغییرات سرزمینی، و مسائلی از این قبیل، از جمله

مهم‌ترین تصمیم‌گیری‌های دفاعی و امنیتی هستند که صلاحیت‌های مربوط به آنها در قانون اساسی مشخص می‌شود. افزون بر آن، گرچه بسیاری از مسائل پیش گفته به سبب ماهیت اجرایی، به عالی‌ترین مقامات اجرایی کشور واگذار می‌شود؛ اما در عین حال، صلاحیت‌ها و اختیاراتی نیز بسته به نوع نظام سیاسی و یا اداره‌ی حکومتی به قوای دیگر تفویض می‌گردد که از جمله می‌توان به نظارت قوه‌ی مقننه بر سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌های دفاعی و امنیتی، و یا مشارکت آن در طراحی این سیاست‌ها از رهگذر اختیارات ناظر بر تصویب برنامه‌های چندساله یا تصویب بودجه‌های سالانه است. بدون تردید، در اختیار داشتن اختیارات کافی برای تصمیم‌گیری‌های سریع و مهم در مواقع بحرانی و برخورداری از منابع کافی برای هدایت و پشتیبانی از عملیات‌های امنیتی و نظامی از یک‌سو، و اطمینان‌یابی جامعه از حسن جریان امور از رهگذر نظارت نهادهای باصلاحیت از سوی دیگر، نیازمند ظرافت و دقتی فوق‌العاده هوشمندانه است که تحقق سالم آن، هم‌گویای توانمندی نظام سیاسی و هم‌نشان‌دهنده‌ی سلامت دیوان‌سالاری دولتی است.

ب) نهادها و سازمان‌های امنیتی - دفاعی

سازمان‌های دفاعی و امنیتی به منزله‌ی بدنه‌ی اصلی نظام امنیت ملی هر کشور رسالت انجام مأموریت‌های امنیتی را برعهده دارند. در اغلب دولت‌ها، این نهادها به دو دسته‌ی اصلی: نهادهای سیاستگذاری و برنامه‌ریزی امنیتی و دفاعی؛ و سازمان‌های مجری تقسیم می‌شوند. تقریباً تمامی دولت‌ها دارای سازوکارهای نهادی و رویه‌ای برای مشورت و رایزنی، همکاری و هماهنگی، و سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در خصوص امور امنیت داخلی و خارجی هستند. این سازوکارها در کشورهای مختلف، متفاوت است و طیف گسترده‌ای از ترتیبات بسیار شخصی شده گرفته تا ساختار رسمی بسیار مفصلی شامل کمیته‌ها، زیرکمیته‌ها و مقامات عالی را در بر می‌گیرد. البته ترکیب و نقش این نهاد امنیتی و یا جایگاه هرکدام از اعضا در آن، به شرایط گسترده‌تری وابسته است که ماهیت نظام سیاسی و موقعیت نخبگان حکومتی در آن، از جمله‌ی مهم‌ترین آنهاست. اما آن چه مهم است این که در اغلب کشورها، ترکیب و نقش عالی‌ترین نهاد امنیتی از رهگذر قانون‌گذاری تثبیت و تحکیم می‌شود.

قانون‌گذاری در مورد شورای امنیت ملی، تلاشی است در جهت ایجاد یک چارچوب حقوقی به منظور ایفای نقش دائمی افراد یا نهادهای خاصی در سیاست‌گذاری امنیت ملی در بالاترین سطوح. افزون بر آن، این قانون ضمن فراهم آوردن یک مبنای رسمی برای مشارکت در سیاست‌گذاری‌های امنیتی، خارجی و داخلی، نظارت و مراقبت بر عملکرد نهادها و فرایندهای دولتی را نیز امکان‌پذیر می‌سازد. یکی از نکات مهم درباره‌ی عالی‌ترین نهاد امنیت ملی، فراهم شدن فضایی است برای تعامل بالاترین مقامات نظامی و کشوری در جهت رایزنی، تبادل اطلاعات، و سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مشترک در امور مربوط به امنیت ملی. افزون بر آن، در پاره‌ای از کشورها با پیش‌بینی عضویت نمایندگان از قوای سه‌گانه، این تعامل و مشارکت، گسترده‌تر می‌شود و همکاری و انسجام عمیق‌تری را در سطح ملی فراهم می‌سازد.

اگر سیاست‌گذاری نیمه‌ای از فرایند تأمین امنیت در جامعه باشد، بدون شک اعمال و اجرای آن سیاست‌ها نیمه‌ی دیگر آن را تشکیل می‌دهد؛ امری که مستلزم سازمان‌های مجری گوناگون با مأموریت‌های اجرایی متفاوت اما مکملی است که در اغلب کشورها تأسیس و تشکیل آنها از رهگذر قانون اساسی و یا سایر قوانین مادر صورت می‌پذیرد. این‌گونه قوانین ضمن پیش‌بینی تأسیس سازمان‌هایی مانند ارتش، نیروهای انتظامی، سازمان‌های اطلاعاتی و نیز تعیین مأموریت‌های خاص برای هر کدام از آنها، پاره‌ای از جنبه‌های سازمانی، ساختاری، اداری، انضباطی و استخدامی این نهادها را هم مورد پیش‌بینی قرار می‌دهند. از این رو، بخش‌های مهمی از حقوق امنیت ملی نیز متولد می‌شود که می‌توان از آنها تحت عنوان حقوق نظامی و حقوق اطلاعاتی یاد کرد.

ج) سیاست‌گذاری امنیت ملی

در کشورهایی که برای تأمین امنیت افزون بر نهادهای عالی تصمیم‌گیر و سازمان‌های مجری امنیتی و دفاعی، سیاست‌گذاری صورت می‌پذیرد، این امر در چارچوبه‌ای قانونی و براساس صلاحیت‌های مصوب برای نهادهای مسئول مقرر می‌گردد. سیاست‌گذاری در برخی کشورها به منزله‌ی بخشی از جنبش عقلانی کردن زندگی بشری و عقلایی عمل کردن انسان است که به کمک آن سعی می‌کند به تسلط روزافزونی بر زندگی اجتماعی خویش دست یابد (فرزونده و وجدانی،

۱۸۳). در همین زمینه، سیاست امنیت ملی را عبارت از چارچوبه‌ای می‌دانند که چگونگی تأمین امنیت برای هر دولت و شهروندانش را شرح می‌دهد. (DCAF Background, 2005: 1) این سند سیاست‌گذاری که تحت عنوان دیگری چون طرح، دیدگاه، راهبرد، مفهوم یا دکترین نیز خوانده شده است، اغلب به منزله‌ی سندی یک‌پارچه به منظور ترسیم چگونگی ساخت یافتن بخش امنیتی برای برخورد با تهدیدات خارجی و داخلی تهیه و تدوین می‌شود (Fluri and Johnsson, 2003: 26). یکی از دولت‌هایی که سیاست‌گذاری امنیت ملی در آن نقشی اساسی ایفا می‌کند، ایالات متحده امریکاست. «قانون امنیت ملی ۱۹۴۷» این کشور و اصلاحات بعدی آن، رئیس جمهور به عنوان بالاترین مقام اجرایی و نیز فرماندهی کل نیروهای مسلح این کشور را موظف ساخته است تا هر ساله، گزارشی را تحت عنوان «استراتژی امنیت ملی ایالات متحده» به کنگره‌ی این کشور ارائه کند؛ گزارشی که هم‌زمان با ارائه‌ی بودجه اعلام می‌شود و می‌بایست موارد مهم زیر را در برگیرد:

- منافع، اهداف و مقاصد جهانی ایالات متحده که برای امنیت ملی این کشور حیاتی هستند؛
- سیاست خارجی، تعهدات جهانی، و ظرفیت‌های دفاعی ملی امریکا که برای بازداری از تجاوز و برای راهبرد امنیت ملی امریکا ضروری هستند؛
- کاربرد کوتاه مدت و بلند مدت عناصر سیاسی، اقتصادی، نظامی و سایر ارکان قدرت ملی امریکا در جهت حفاظت یا ارتقای منافع و دستیابی به اهداف و مقاصد مورد نظر بند ۱؛
- بسندگی و کفایت ظرفیت‌ها و قابلیت‌های ایالات متحده در جهت اجرای راهبرد امنیت ملی، از جمله ارزیابی موازنه بین عناصر قدرت ملی این کشور به منظور اجرا و تحقق راهبرد امنیت ملی؛ و

مقررات مشابهی نیز در مورد سیاست‌گذاری امنیت سرزمینی در قوانین جدید امریکا پس از ۱۱ سپتامبر پیش‌بینی شده است که به مجموعه‌ی دیگری از اسناد (مانند راهبرد دفاعی، راهبرد نظامی، راهبرد اطلاعاتی، و ...) پیوند می‌یابد و در مجموع، رویکرد کلی این کشور در برخورد با تهدیدات و مخاطرات پیش‌رو را ترسیم می‌کند.

به هر حال، سیاست‌گذاری امنیت ملی موجبات هم‌زمانی و هم‌افزایی جامعه و دولت از یک‌سو، و نهادهای مختلف و متعدد درگیر در حوزه‌های امنیتی و دفاعی از سوی دیگر را فراهم

می‌آورد و سبب می‌شود تا همه‌ی این اجزا، به منزله‌ی عناصر مختلف یک کل واحد، در جهت انجام رسالت مشترک امنیت و دفاع، حول محور ارزش‌ها و اصول و نیز اهداف اعلام شده، گرد یکدیگر متحد و منسجم گردند. به همین دلیل بوده است که بخش مهمی از سند سیاست امنیت ملی، به فرایندهای هماهنگی و انسجام‌بخشی بین سازمانی در سطوح مختلف و در نهادهای متعدد اختصاص دارد.

د) جرم‌انگاری رفتارهای ضدامینیتی

معرفی اقدامات منحل امنیت و تعیین مجازات‌هایی برای آنها، عمومی‌ترین رسالت نظام حقوقی در اغلب دولت‌هاست. همان‌گونه که پیشتر گفته شد این‌گونه تمهیدات را می‌توان پرسابقه‌ترین و قدیمی‌ترین اقدام قانون‌گذاری در تاریخ حقوق امنیت ملی برشمرد که بر اساس آن، دولت‌ها می‌کوشند، به ویژه در صحنه‌ی داخلی، هم به سرکوب رفتارهای ضدامینیتی بپردازند، و هم نوعی بازدارندگی در برابر آنها به وجود آورند. این‌گونه تمهیدات حقوقی و کیفری، افزون بر مقررات ماهوی، نیازمند طراحی مجموعه‌ای از نهادها و سازمان‌ها، و نیز پاره‌ای از سازوکارها و فرایندها برای شناسایی، تعقیب، محاکمه و مجازات مرتکبان این نوع از جرایم است. این‌گونه پیش‌بینی‌ها که به طور عمده با هدف ایجاد امنیت و آرامش عمومی طرح و تدوین و اجرا می‌گردد، همواره در معرض این خطر قرار دارد که عامدانه یا غیرعامدانه مورد سوءفهم و یا سوءاستفاده کسانی قرار گیرد که برای اجرای آنها، صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی در نظر گرفته شده است. این بدان معناست که نهادهای امنیتی در پاره‌ای شرایط در برخی کشورها، ممکن است خود به تهدیداتی امنیتی علیه جامعه و حتی حکومت بدل شوند؛ از این رو، نظارت بر آنها و مدیریت ابعاد مختلف عملکرد آنان، بخشی اساسی از حقوق امنیت ملی را تشکیل می‌دهد؛ امری که غفلت از آن، سبب‌ساز ایجاد شکاف تدریجی و درعین حال پنهان جامعه و دولت خواهد بود و حتی می‌تواند تا آنجا پیش رود که بنیان نظام سیاسی را با مخاطره‌ی جدی روبه‌رو سازد.

نتیجه‌گیری

دولت که خود پدیده‌ای امنیتی به شمار می‌رفته است، به منظور تأمین امنیت در گذشته تنها به ایجاد سازمان‌های نظامی و فراهم‌آوری سازوبرگ تسلیحاتی اتکا داشت. در داخل نیز، برقراری نظم و آرامش و ایجاد محیطی امن در سایه‌ی کارکرد صحیح نهادهایی چون پلیس و محاکم دادگستری، حداکثر تلاش امنیتی دولت‌ها محسوب می‌شد. پیچیدگی روابط اجتماعی و درهم تنیده شدن ابعاد حیات جمعی انسان‌ها و به ویژه آثار و پیامدهای امنیتی بسیاری از عملکردهای متعارف دستگاه‌های سیاسی - اداری کشور از یک طرف، و شکل‌گیری تهدیدات غامض و ناشناخته در محیط داخلی و خارجی دولت‌ها از سوی بازیگران جدیدی که با اتکا به ابزارهای نوین، توانایی‌های فوق‌العاده‌ای کسب کرده‌اند از طرف دیگر، ساماندهی امنیت برای دولت‌ها را به رسالتی بس دشوار بدل کرده است. در این میان، فرامرزی شدن اغلب جنبه‌های زندگی ملی و از دست رفتن کنترل انحصاری دولت بر همه‌ی آن چیزهایی که می‌توانست با تکیه بر آنها امنیتی قابل اعتماد و مستمر را برای خود و شهروندان فراهم آورد، بر دشواری فهم و درک حوزه‌های امنیتی و یا سیاست‌گذاری درباره‌ی آنها افزوده است.

قانون‌گذاری در زمینه‌ی مسائل دفاعی و امنیتی که تاکنون تنها حوزه‌ای محدود و مضیق داشت، امروزه ناگزیر پا را فراتر گذاشته و بسیاری از قلمروهای دیگر ساماندهی اجتماعی از جمله تعلیم و تربیت، فرهنگ و هنر، رویکردهای قومی، تصمیم‌گیرهای خرد و کلان اقتصادی، برنامه‌ریزی اجتماعی، سیاست‌های مالی و بانکی، سیاست‌های جمعیتی، و ... را نیز دربر گرفته است. این، البته به هیچ عنوان به معنی امنیتی کردن فضای عمومی و مداخله‌ی امنیتی در روابط و مناسبات معمول و متعارف شهروندان نیست؛ بلکه توجه دادن به این نکته‌ی مهم است که بسیاری از سیاست‌ها و عملکردهای دولت‌ها، دانسته و ندانسته یا خواسته و ناخواسته دارای پیامدهای عمیق و دامن‌گستری بر امنیت کشور است که می‌بایست در پرتو فهم و درکی عمیق و دائماً نو شونده، و البته بر پایه اصول، ارزش‌ها و ضوابط استوار و پردوام (فارغ از تنش‌ها و برخوردهای روزمره‌ی سیاسی) سامان و سازمان مستحکمی بیابد. فراهم آوردن چارچوبی کلی در سطح ملی به گونه‌ای که نه تنها اجزا و ارکان رسمی دولت در قوای حاکمه، بلکه همه‌ی عناصر قدرت ملی به ویژه افراد و

آحاد ملت را حول محور اصول، ارزش‌ها، منافع و هنجارهای مورد توافق همگانی در خدمت تأمین امنیت و رفاه جامعه درآورد، از رهگذر نظام حقوقی امنیت ملی امکان‌پذیر است؛ نظامی که ضمن تعریف و تعیین آن اصول و ارزش‌ها، با پیش‌بینی ساختارها و سازمان‌های مناسب، و تثبیت و تحکیم فرایندهای سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، بنیان‌های مستحکمی برای مشروعیت مردمی حکومت، همبستگی و وفاق ملی، و کارآمدی و اثربخشی نهادهای عالی و دانی دولت از یک‌سو، و تأسیس و عملکرد مؤثر و مثبت سازمان‌ها و نهادهای امنیتی و دفاعی از سوی دیگر فراهم آورد. از این رو، به جرأت می‌توان گفت حقوق امنیت ملی در صورت توجه شایسته می‌تواند بنیانی محکم و استوار برای معماری امنیت ملی در همه ابعاد آن به شمار آید. در این میان البته آن چه اولویت دارد، به رسمیت شناخته شدن «حقوق امنیت ملی» به عنوان دانشی کاربردی و میان‌رشته‌ای هم در محافل علمی و دانشگاهی، و هم در نهادها و سازمان‌های امنیتی و دفاعی در سطح ملی است.

بر این نکته‌ی مهم نیز باید پای فشرد که در کشور ما سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در همه‌ی حوزه‌ها به طور کلی، و در عرصه‌های امنیتی و دفاعی به طور خاص، نیازمند بازشناسی و بازنگری اساسی است. بخش مهمی از مطالعات حقوق امنیت ملی باید بر این امر متمرکز شود که قانون‌گذاری در حوزه‌های دفاعی و امنیتی علی‌رغم همه‌ی منافع و اهداف متعالی، از چه ضعف‌ها و کاستی‌هایی برخوردار است و این که چگونه می‌توان به رفع آنها همت گماشت. اصولاً آنچه تحت نام سیاست‌گذاری و یا قانون‌گذاری در این حوزه‌ها انجام می‌پذیرد صرفاً با اتکا به رعایت چارچوب‌های شکلی و نهادی در این قالب در می‌آید؛ مطالعات انتقادی مبتنی بر دانش‌هایی چون سیاست‌گذاری عمومی و اداره‌ی امور دولتی می‌تواند امنیت ملی را در چشم‌اندازی گسترده‌تر ترسیم نماید و نقشی مؤثر در ارتقا و بهبود قانون‌گذاری امنیتی ایفا کند.

منابع

فارسی

- ۱- کلی، جان، (۱۳۸۲)، «تاریخ مختصر تنوری حقوقی در غرب»، ترجمه: محمد راسخ، انتشارات طرح نو، تهران.
- ۲- رفیعی، سیدکمال‌الدین محمد، (۱۳۸۹)، «درآمدی بر نظام حقوقی مدیریت بحران»، مرکز پژوهش‌های مدیریت بحران و دفاع غیرنظامی، تهران.
- ۳- رفیعی، سیدکمال‌الدین محمد، (۱۳۷۸)، «موازن بین‌المللی سلاح‌های متعارف»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق دانشگاه تهران (زیر نظر دکتر جمشید ممتاز).
- ۴- فن‌گلان، گرهارد، (۱۳۷۸)، «درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی (جلد اول)»، ترجمه: سید داود آقایی، نشر میزان، تهران.
- ۵- قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۰)، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، مؤسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، تهران.
- ۶- نوروژی، محمدتقی، (۱۳۸۵)، «فرهنگ دفاعی-امنیتی»، تهران، سنا.
- ۷- حسینی، حسین، (۱۳۷۱)، «سیاست دفاعی، چارچوبی برای تحلیل»، مجله سیاست دفاعی، سال اول، شماره ۱ زمستان ۱۳۷۱.
- ۸- کریمی؛ جهانگیر، (۱۳۸۵)، «درآمدی بر شناخت ارتش آمریکا»، مرکز مطالعات دفاعی و امنیت ملی، تهران.
- ۹- شاو، ملکم، (۱۳۷۲)، «حقوق بین‌الملل»، انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۷۲.
- ۱۰- ماندل، رابرت، (۱۳۷۷)، «چهره متغیر امنیت ملی»، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
- ۱۱- ضیائی بیگدلی، محمدرضا، (۱۳۷۳)، «حقوق جنگ»، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.

انگلیسی

- 12- Kraft, Diane, (2010), "**SOUTH KOREA'S NATIONAL SECURITY LAW: A TOOL OF OPPRESSION IN AN INSECURE WORLD**", Wisconsin International Law Journal, Vol. 24, No. 2.
- 13-Allcock, Bob, (2002), "**National Security Law in a Common Law Framework**", Basic Law Institute, Monday.
- 14-Moore, John Norton and Turner, Robert F., (2005), "**National Security Law(Second Edition)**", Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
- 15-Stephen Dycus, Arthur L. Berney, William C. Banks & Peter Raven-Hansen, (2007), "**National Security Law**" (4th ed., Aspen 2007).
- 16-Forcese, Craig, (2007), "**National Security Law: Canadian Practice in International Perspective**", Irwin Law.
- 17-Kim Lane Scheppele, (2010), "**The International Standardization of National Security Law**", JOURNAL OF NATIONAL SECURITY LAW & POLICY Vol. 4.
- 18-Macnamara, W.D., and Ann Fitz-Gerald,(2002), "**A National Security Framework for Canada**" IRPP Policy Matters 3 (10).
- 19-DCAF Background, (2005), "**Security Sector Governance and Reform**" (DCAF: Geneva), Nov.
- 20-Moore, John Norton, (2010), "**National Security Law(Syllabus and Assignments)**", University of Virginia School of Law, Spring 2010, at: <http://www.faculty.virginia.edu/jnmoore/nslcourse>.
- 21-Catherine Dale, Nina M. Serafino and Pat Towell, (2008), "**Organizing the U.S. Government for National Security: Overview of the Interagency Reform Debates**", Congressional Research Service, December 16.
- 22-Herbst, J. (1996), "**Responding to State Failure in Africa**", *International Security*, 21, 3.
- 23-Dauvergne, P. (1998). "**Weak States, Strong States: A State-in-Society Perspective**" In Dauvergne, P. (ed.) *Weak and Strong States in Asia-Pacific Societies*. Australia: Allen and Unwin. Department for International Development (DIFD).
- 24-Migdal, J.(1988). "**Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World**". Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 25-Buzan, Barry, (1985), "**People States and Fear: The national security Problem in the Third World**", in Abd al-Mun'im Mashshat, *National Security in the Third World*, Boulder: Westview Press.

- 26-Migdal, J. (1998), "**Why Do So Many States Stay Intact?**" In Dauvergne, P. (ed.) *Weak and Strong States in Asia-Pacific Societies*. Australia: Allen and Unwin.
- 27-Byman, D. and Van Evera, S. (1998), "**Why They Fight: Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict**", *Security Studies*, 7,3.
- 28-Ayoob, M. (1986), "**Regional Security and the Third World.**" In Ayoob, M. (ed.) *Regional Security in the Third World: Case Studies from Southeast Asia and the Middle East*. Boulder, Co: Westview Press.
- 29-Gellner, E. (1983), "**Nations and Nationalism**", Ithaca, NY, Cornell University Press.
- 30-Weber, E. (1976), "**Peasants into Frenchmen: Modernization of Rural France 1870-1914**", Stanford, Stanford University Press.
- 31-Ghani, A., C. Lockhart and M. Carnahan, (2005), "**Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building**", Working Paper No. 253, London, ODI,
- 32-Fatton Jr., R. (1988), "**Bringing the Ruling Class Back In: Class, State, and Hegemony in Africa**", *Comparative Politics*, 20, 3.
- 33-International IDEA, Democracy, (2006) "**Conflict and Human Security**", Policy Summary: Key Findings and Recommendations, © International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden
- 34-Woods, Michael J. (2004), "**A Practical History of the USA PATRIOT Act**", National Security Law Report, Vol. 26, No. 4, November.
- 35-DCAF Backgrounder, (2005), "**Security Sector Governance and Reform**", (DCAF: Geneva), Nov.
- 36-Fluri, P.H. and Johnsson, A.B. (2003), "**Parliamentary Oversight of the Security Sector**", Geneva.
- 37-Silliman, Scott L.(2005), "**Teaching National Security Law**", JOURNAL OF NATIONAL SECURITY LAW & POLICY, Vol. 1:161.
- 38-WAEVER, OLE, (1993), "**Societal Security: The Concept. In Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe**", edited by Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup, and Pierre Lemaitre. London, Pinter.
- 39-Shanor, Charles A. & Hogue, L. Lynn, (2003), "**National Security and Military Law in a Nutshell**", 3d ed.

