

## جلسه نهم: دولت و ارکان آن

دولت در اصطلاح علوم سیاسی و حقوق عمومی در سه معنای اخص، خاص و عام به کار می رود. مراد از معنای اخص دولت، قوه مجریه ۱ است؛ یکی از قوای سه گانه حکومت که متشکل از رئیس جمهور و هیات وزیران است. وقتی گفته می شود هیئت دولت تشکیل جلسه داد و یا این که دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد، مراد از دولت قوه مجریه است.

گاهی دولت به معنای حکومت ۲ است؛ یعنی هیات حاکمه و قوای سه گانه مقننه، مجریه و قضائیه و مجموعه سازمان ها و مقامات. به تعبیر دیگر منظور از دولت، گروه حکومت کنندگان در برابر حکومت شوندگان است.

دولت در معنای عام خود (دولت - کشور ۳)، جامعه سیاسی است و مراد از آن، جمعیتی است که در سرزمین معین تحت حاکمیت و حکومتی خاص قرار دارد. وقتی می گوئیم دولت ایران عضو سازمان ملل متحد است یا دولت الف، متحد دولت ایران است، همین معنای عام از دولت، قصد می شود.

ارکان تشکیل دهنده دولت در معنای عام آن، در نظامهای سیاسی رایج، عبارتند از «ملت»، «قلمرو»، «حاکمیت» و «حکومت». ارکان دولت در نظامهای عرفی در مقایسه با نظام سیاسی اسلام نقاط اشتراک و افتراقی دارد که به اختصار اشاره می کنیم:

### ۱. در نظامهای عرفی

#### ۱-۱. رکن انسانی (ملت)

در اصطلاح حقوقی، «ملت ۴» مرادف با واژه «شهروند» است. رابطه حقوقی که یک دولت را با مردم پیوند میدهد «ملیت» یا «تابعیت» نام دارد. تابعیت عبارت است از رابطه سیاسی و حقوقی یک شخص با دولت معین که نشانه آن در داخل، شناسنامه و در خارج، گذرنامه است. ملت ایران، تمامی کسانی هستند که چنین

---

۱. Executive

۲. Government.

۳. Estate

۴. Nation

رابطه ای را با دولت ایران دارند. «ملیت» به منزله حقی جدایی ناپذیر برای هر انسان در نظر گرفته شده است؛ مطابق ماده پانزدهم اعلامیه جهانی حقوق بشر «هر کس حق دارد که دارای تابعیت باشد» (بند ۱) و «احدی را نمی توان خودسرانه از تابعیت خود یا از حق تغییر تابعیت محروم کرد» (بند ۲).

از آن جایی که تابعیت، منشأ حق و تکلیف است، رابطه ای حقوقی نیز می باشد. به عنوان مثال ایرانی الاصل بودن این حق را برای فرد ایجاد می کند که بتواند نماینده مجلس یا رییس جمهور شود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۴۱ و ۴۲ یکی از حقوق ملت را حق تابعیت برشمرد و اعلام نموده است: تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و دولت نمی تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند مگر به درخواست خود او یا در صورتی که به تابعیت کشور دیگری درآید. قانون مدنی ایران نیز در مواد ۹۷۶ تا ۹۹۱ ضوابط تابعیت را بیان کرده است. رابطه تابعیت، رابطه شهروندی نیز می باشد.

گروه های انسانی در ارتباط با دولت به لحاظ حقوقی به دو دسته تقسیم می شوند:

**یک. اتباع کشور.** بیشتر افراد یک کشور را اتباع آن تشکیل می دهند و به عنوان «ملت» یک دولت به شمار می روند. «ملیت» که از طریق رابطه تابعیت، شکل می گیرد، به قدری استحکام دارد که حتی اقامت در کشورهای دیگر نمی تواند سبب قطع ملیت شود و هر فرد وابسته به یک دولت در هر کشوری که باشد به وسیله ملیت و تابعیت خودش بازشناخته می شود و معلوم می شود که فرد متعلق به چه کشوری است و همین تابعیت است که مجموعه ای از حقوق و تکالیف را برای اشخاص به دنبال می آورد.

تکیه بر مفاهیمی همچون «همبستگی ملی» (قسمت ج از بند ۶ اصل دوم)، «وحدت ملی» (اصل بیست و ششم و یکصدم)، «تقویت کامل، بنیه دفاع ملی» (بند یازده از اصل سوم)، «منافع ملی» (اصل یکصد و هفتاد و ششم) و «حاکمیت ملی» (اصل یکصد و هفتاد و ششم) بدون تردید در راستای توجه به مفهوم خاص «ملت» در فرهنگ سیاسی و حقوقی به عنوان یکی از عناصر سه گانه تشکیل دهنده دولت- کشور یا جامعه سیاسی می باشد.

**دو. بیگانگان مقیم.** اتباع یک کشور ممکن است به دلایل مختلفی کاری یا تحصیلی یا سیاسی و یا هر دلیل دیگر، برای زمانی کوتاه یا طولانی در کشوری غیر از کشور خود، زندگی کنند؛ به این افراد اتباع بیگانه یا بیگانگان مقیم می گویند. هر چند دولتها موظف اند حقوق اولیه انسانی را در مورد آنها رعایت کنند ولی

امتیازات و حقوقی که مختص اتباع کشور است مانند حق رای و مشارکت سیاسی، حق آموزش رایگان، یارانه و یا تصدی مناصب سیاسی و اجتماعی، معمولاً برای آنها در نظر گرفته نمی شود.

### ۱-۲. رکن جغرافیایی (قلمرو)

قلمرو یا سرزمین، در برگیرنده مرزهای زمینی، هوایی و دریایی کشور و جغرافیایی است که گروه انسانی در آن استقرار یافته و صلاحیتهای دولت در آن اعمال می شود. همان گونه که «دولت» بدون «ملت» معنا ندارد، «دولت» بدون «قلمرو» نیز وجود خارجی نخواهد داشت. سرزمین هر کشور علاوه بر مرزهای زمینی و دریایی، امتداد عمودی آن را نیز از دو سو شامل می شود یعنی فضای زیرزمین و فضای هوایی نیز جزء قلمرو دولت محسوب می شود؛ مرزهای زمینی یا طبیعی هستند و یا قراردادی. قلمرو دریایی هر دولت، شامل آبهای داخلی، دریای سرزمینی، منطقه انحصاری- اقتصادی و فلات قاره می باشد. فراتر از این، منطقه دریایی آزاد است که همه دولت های حق دسترسی به آن را دارند. مرزهای هوایی در فضای بالای مرزهای زمینی و دریایی قرار دارند و دولتها به موجب کنوانسیون شیکاگو مصوب ۷ دسامبر ۱۹۴۴ میتوانند مقررات مربوط به پرواز در این منطقه را تنظیم کنند.<sup>۶</sup>

### ۱-۳. رکن قدرت سیاسی (حاکمیت)

حاکمیت در لغت به معنای تفوق و برتری و در اصطلاح عبارت از «قدرت برتر فرماندهی یا امکان اعمال اراده ای فوق اراده های دیگر است. هنگامی که گفته می شود دولت حاکم است بدین معناست که در حوزه اقتدارش دارای نیرویی است خودجوش که از نیروی دیگری بر نمی خیزد و قدرت دیگری برابر با آن وجود ندارد. در مقابل اعمال اراده و اجرای اقتدارش مانعی نمی پذیرد و از هیچ قدرت دیگری تبعیت نمی کند.<sup>۸</sup>

---

۵. مرزهای دریایی کشورها بر اساس ضوابط مشخص شده در حقوق بین الملل تعیین شده اند: آب های داخلی (۱۲ مایل داخلی از ساحل کشور، حدود ۲۲ کیلومتر) منطقه انحصاری- اقتصادی (۲۰۰ مایل دریایی از ساحل کشور) برای بهره برداری و حفاظت از منابع طبیعی.

۶. قطب جنوب تنها منطقه خشکی در دنیاست که به دولت خاصی تعلق ندارد و هرگونه ادعای سرزمین در آن ممنوع و منطقه ای غیر نظامی شناخته شده است. فضای ماورای جو نیز همانند قطب جنوب فضایی بین المللی و غیر نظامی است که برای تحقیقات و پژوهشهای علمی از آن استفاده می شود.

### ۷. Sovereignty

۸. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، صفحه ۱۸۰.

این قدرت برتر در یک قلمرو جغرافیایی بر مردم اعمال می شود و تمامی صلاحیتهای نهادهای و مقامات، ناشی از اوست. البته اعمال حاکمیت، لازم است در چارچوب قانون اساسی صورت گیرد؛ در قانون اساسی هر کشور، حدود و شیوه اعمال قدرت دولت از یک سو و حقوق و آزادی های غیر قابل تعرض مردم مشخص شده است و دولت موظف است حاکمیت خود را در چهارچوب وظایف و اختیارات مشخص شده در آن اعمال کند.

### ۱-۳-۱. مشروعیت حاکمیت

اصلی ترین پرسش در ارتباط با یک دولت، سؤال از منشأ مشروعیت حاکمیت و قدرت اوست. در پاسخ به این پرسش که دولت به چه دلیل حاکمیت دارد و قدرت خود را از کجا گرفته است، قطع نظر از دیدگاههای خاصی که حتی حاکمیت مبتنی بر قهر و غلبه، مجاز میدانند، سه دیدگاه «حاکمیت الهی»، «حاکمیت ملی» و «حاکمیت الهی - ملی» قابل توجه اند و شاید بتوان این سه دیدگاه را وابسته به تحولات مربوط به حاکمیت را در سه دوره متمایز دانست.

در حقوق اساسی کشورهای مردمسالار، منشأ مشروعیت حاکمیت، ملت است. به عنوان نمونه اصل سوم قانون اساسی فرانسه، اصل اول قانون اساسی ایتالیا و اصل بیستم قانون اساسی آلمان، تصریح می کنند که حاکمیت از آن ملت است. مطابق ماده پنج قانون اساسی عراق، حاکمیت از آن قانون است و مردم منبع اختیارات و مشروعیت آن به شمار می روند. بدین ترتیب، قدرت سیاسی، تنها و تنها از ملت ناشی می شود و رنگ و بویی کاملاً زمینی دارد.

در نقطه مقابل حاکمیت الهی محض، که هیچ جایگاهی برای ملت قائل نبود، حاکمیت ملی محض نیز هیچ جایگاهی برای خداوند قائل نیست؛ در چنین دولتی، خداوند هیچ نقشی ندارد و طبیعتاً دولت هیچ تعهدی به آموزه های شرعی و دستورات الهی نخواهد داشت. نظریه پردازان سکولار، برای رهایی از اندیشه غیر معقول و غیر مقبول حاکمیت الهی کلیسا، با نفی دین در حوزه دولت و حکومت و گرایش به انسان محوری، به کلی نقش دین و خدا را در زندگی سیاسی و اجتماعی نفی کردند. پیامدهای ناگوار چنین نگرشی امروزه بیش از هر زمان دیگری در جوامع بشری نمود پیدا کرده است.

### ۱-۳-۲. ویژگیهای حاکمیت

با عنایت به مفهوم حاکمیت و نیز تفاوت حاکمیت مردم با حاکمیت ملی، ویژگیهای چندی برای حاکمیت ملی بر شمرده شده است:

یک. شمول و فراگیری. حاکمیت بر تمامی قلمرو کشور و تمامی ملت اعمال می شود و هیچ فرد یا گروهی خارج از اقتدار فراگیر آن نیست. تنها استثنا در این مورد سفارتخانه ها و نمایندگان دیپلماتیک دولتهای دیگر می باشند که تابع قانون دولت متبوع خود می باشند.

دو. دائمی و همیشگی. قدرت عالی فرماندهی در یک دولت، همانند روح در پیکره حکومت همواره وجود دارد. حاکمیت در مقایسه با حکومت (رکن چهارم دولت) که موقتی و مقطعی است (زیرا قوای سه گانه حکومت، در گذر زمان، پیوسته در حال تغییر و تبدیل اند)، امری ثابت و ماندگار است.

سه. تقسیم ناپذیری. «حاکمیت یکپارچه است تقسیم آن نابودی آن است؛ همان طور که از نصف مربع یا از نصف مثلث نمی توان سخن گفت از نصف حاکمیت هم نمی توان حرف زد؛ اگر حاکمیت مطلق نباشد هیچ دولتی وجود ندارد، اگر حاکمیت تقسیم شده باشد بیش از یک دولت وجود دارد»<sup>۹</sup>.

چهار. مطلق بودن و نامحدودی. حاکمیت مطلق و نامحدود است، چون در داخل و خارج از دولت هیچ گونه قدرت و اراده قانونی برتر از دولت وجود ندارد و از این جهت، دولت هیچ محدودیتی را به رسمیت نمی شناسد<sup>۱۰</sup>. در قسمت بعد مناقشاتی را که در زمینه مطلق بودن حاکمیت وجود دارد اشاره خواهیم کرد.

### ۱-۳-۳. محدودیتهای حاکمیت

ایده حاکمیت مطلق از جهات مختلف هم به لحاظ نظری و هم با توجه به واقعیتهای عینی، مورد انتقاد قرار گرفته است.

ژرژسل با عقیده آنهایی که مانند بُدن به حاکمیت مطلق دولت می اندیشند مخالف است. وی می گوید این مفهوم از حاکمیت که دولت فعال مایشاء است و هر چه بخواهد می تواند انجام دهد، یک فکر مخدوش و متکی بر حکومت اقویا است؛ تصور خصلت حاکمیت مطلق و نامحدود برای دولت نتیجه تراوش افکار فردگرایی است<sup>۱۱</sup>. این محدودیتهای دست کم در سه حوزه مورد توجه قرار می گیرد:

---

۹. عالم، بنیادهای علم سیاست، ص ۲۴۸.

۱۰. عالم، همان، ۲۴۶.

۱۱. طباطبایی مومنی، حقوق اساسی، ص ۵۷.

یک. محدودیت بواسطه حقوق بین المللی. حقوق بین الملل هرچند سلطه دولت-کشور را بر فعالیتهای داخلی و خارجی آن می پذیرد ولی اگر نظم حقوقی آن با نظم حقوقی بین المللی در تضاد باشد، موازین حقوق بین الملل آن را محدود خواهد کرد. دلیل این امر را می توان از یک سو به پذیرش قراردادهای و معاهدات از سوی دولتها مربوط دانست و از سوی دیگر برخی قواعد بین المللی مانند عرف بین المللی و اصول کلی حقوقی، فراتر از اراده دولتها هستند<sup>۱۲</sup>.

دو. محدودیت در حوزه حقوق بشری. دسته ای از حقوق طبیعی وجود دارد که همه تمامی انسانها آن را محترم می شمارند و به نوعی می توان این حقوق را حقوق بشر و مشترک میان تمامی ملت ها دانست. مانند حق حیات و حق دفاع مشروع. دولت ها هرچند دارای حاکمیت مطلق اند اما در قانونگذاری و اجرای قانون، این دسته از حقوق را که فراملی هستند باید محترم بشمارند

سه. محدودیت توسط قانون اساسی. از آن جایی که حاکمیت مطلق دولت، احتمال سوء استفاده از قدرت را به صورت جدی مطرح می سازد، لازم است اعمال حاکمیت، در چارچوب قانون اساسی صورت گیرد؛ در قانون اساسی هر کشور، حدود و شیوه اعمال قدرت دولت از یک سو و حقوق و آزادی های غیر قابل تعرض مردم مشخص شده است و دولت موظف است حاکمیت خود را در چهارچوب وظایف و اختیارات مشخص شده در آن اعمال کند.

#### ۱-۴. رکن تشکیلاتی (حکومت ۱۳)

دولت در شکل مدرن و امروزی آن یک شخص حقوقی است و برای این که «حاکمیت» خود را اعمال کند، نیازمند ارگان ها و نهادهایی است. حکومت همان هیأت حاکمه ای است که سیاست گذاری، قانونگذاری، اجرا و قضاوت را بر عهده دارد و بر این اساس به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه نیازمند است. حکومت با قوای سه گانه اش، تجلی و مظهر حاکمیت و یا ابزار اعمال حاکمیت است. در یک دولت، قدرت و حاکمیت اگر بخواهد به جریان بیفتد، این کار از طریق حکومت صورت می پذیرد؛ حاکمیت به منزله روح است و حکومت به منزله بدن.

---

۱۲. قاضی، بایسته های حقوق اساسی، ص ۷۹.