

مفاهیم دولت - حکومت - سیاست

نوشته دکتر هوشنگ مقتدر

از بین گروههای بیشماری که جامعه را تشکیل می‌دهند، دولت موضوع خاص مطالعه پژوهنده سیاست است. دولت مانند اجتماعات دیگر انسانی، از میان جامعه برمی‌خیزد و در آن زیست می‌کند. ریشه حکومت به همان خاکی می‌رسد که خانواده، اتحادیه‌های کارگری، شرکتهای سهامی و مدرسه و باشگاه را نگه می‌دارد و پرورش می‌دهد. ولی چه چیز سبب می‌شود که دولت به شیوه خاص خود رشد کند؟ منشاء جریان و فراگرد سیاسی چیست؟ چرا این نهاد که ما آن را حکومت می‌گوییم وجود دارد و دقیقاً از کجا ناشی می‌شود؟ قبل از آنکه به این پرسش پاسخ دهیم، ابتدا باید سه اصطلاح را که غالباً با هم اشتباه می‌شوند و به جای یکدیگر بکار می‌روند، روشن کنیم یعنی «سیاست»، «دولت» و «حکومت» می‌دانیم که جامعه وسیع‌ترین مفهومی است که تمام روابط انسانها و گروهها را در برمی‌گیرد. اگر از مفهوم وسیع‌تر به مفهوم محدودتر برویم مفهومی که در درجه بعد قرار دارد، سیاست است. برای سیاست تعاریف مختلف ذکر کرده‌اند؛ ولی مادر اینجا سیاست را به بحث درباره نحوه اداره جامعه انسانی و انتخاب یکی از شقوق ممکن تعریف می‌کنیم.^۱

۱ - سیاست ترجمه کلمه Politics است که ریشه یونانی دارد و از کلمه Polis به معنی شهر مستحکم و دارای قلاع و حصار گرفته شده است. در یونان قدیم امور راجع به اداره شهر را Politics می‌گفتند. کلمه سیاست کلمه‌ای عربی است که به دو معنی بکار رفته است یکی تدبیر و دیگری تنبیه و مجازات. برخی در تعریف سیاست روی عامل قدرت تکیه کرده‌اند و گفته‌اند، سیاست عبارت است از تلاش برای بدست آوردن قدرت و حفظ و اعمال قدرت برخی موضوع سیاست را «دولت»، «صلاحیت»، «تصمیم‌گیری» و غیره دانسته‌اند. ولی باید باین نکته توجه داشت که موضوع سیاست خود انسان است و سیاست آن قسمت از فعالیت اجتماعی انسان است که مربوط به سامان دادن جامعه می‌باشد و از این رو هر جنبه زیست اجتماعی انسان ممکن است جنبه سیاسی پیدا کند. برخی کلید سیاست را در این دو کلمه دانسته‌اند «چه کسی بر چه کسی فرمان می‌راند؟» سیاست را همچنین به فعالیتی که هدف آن تحت تأثیر قرار دادن حکومت است، تعریف کرده‌اند.

محدودتر از مفهوم سیاست، مفهوم «دولت» است. دولت نهادی است که از طریق آن فراگردهای سیاسی «تشکیل می‌یابند و رسمیت پیدا می‌کنند به این معنی که ماحصل جریان سیاسی یعنی نتیجه بحث و انتخاب یک راه حل در قالب دولت رسمیت می‌یابد و متشکل می‌شود. دولت دارای سازمان، صلاحیت و اختیارات و قدرت است. این نکته که مفهوم سیاست از دولت وسیع‌تر است، به آسانی قابل توضیح می‌باشد. هر جا که دولت باشد، سیاست هست ولی عکس آن درست نیست یعنی هر جا که سیاست باشد الزاماً دولت وجود ندارد. چنانکه ما صحبت از سیاست بین‌الملل می‌کنیم؛ ولی دولت بین‌الملل وجود ندارد و یا از سیاست در دانشگاه، ادارات و اتحادیه‌های کارگری نام می‌بریم در حالی که هیچکدام از اینها دولت نیستند.

دولت مفهوم دیگر و محدودتری را که «حکومت»^۲ است در برمی‌گیرد هر دولتی دارای حکومت است حکومت دقیقاً به معنی اشخاصی است که مقامات رسمی را در دست دارند و از جانب دولت اعمال قدرت می‌کنند. حکومت بنابراین تغییر می‌کند ولی دولت معمولاً پابرجاست مفهوم حکومت در واقع وجه تمایز بین فرمانروایان و فرمانبرداران است. اگر مفاهیم جامعه، سیاست، دولت و حکومت را بخواهیم به شکل هندسی نشان دهیم، می‌توانیم آنها را به صورت چهار دایره متداخل ترسیم کنیم که بیرونی‌ترین دایره نشان دهنده جامعه و میانی‌ترین دایره نمایانگر حکومت است.

وظیفه اصلی دولت: چون تمام گروهها در پاسخ به نیازهای معینی ایجاد شده‌اند، بنابراین دولت نیز باید برای تأمین نیازهای خاصی بوجود آمده باشد. از آنجا که دولت نهادی است که در همه جا وجود دارد، بنابراین نیازی که دولت در پاسخ به آن ایجاد شده، باید همگانی باشد. مسئله‌ای که همه به آن علاقه‌مندند، داشتن امنیت است همه می‌خواهند امنیت داشته باشند در همه جا مردم می‌خواهند جانشان از گزند بدنی ایمن باشد ولی گرچه میل به رفع خطر جهانگیر است، وسایل و طرقی که برای مبارزه با خطر مورد استفاده قرار گرفته، متفاوت بوده است. در ادوار مختلف تاریخی و یقیناً در ماقبل تاریخ، افراد بشر در درجه اول برای حفظ جان خود به خودشان متکی بوده‌اند. کمک دیگران، حتی اگر کمکی وجود می‌داشت، دیرتر از آن می‌رسید که سودمند باشد. بنابراین نخستین و آخرین خط دفاع بازوان خود شخص بود. افراد در خانه و در سفر، سلاح همراه داشتند ولی اتکاء به خویشان همیشه کافی نبود. بویژه در مواردی که حمله به صورت متشکل از خارج گروه رخ می‌داد و

تکرار می‌شد. بنابراین امنیت در صورتی می‌توانست مؤثر و کافی باشد که به صورت جمعی در می‌آمد. امنیتی که افراد به تنهایی نمی‌توانستند تأمین کنند، باید به طور دسته جمعی تأمین می‌شد. ولی وقتی که نیازی مانند امنیت، جنبه دائمی پیدا کرد، روشی که توسط گروه برای تأمین آن مورد استفاده قرار گرفت، به صورت دائمی درآمد و در یک مرحله‌ای این روشها شناخته شد و مورد قبول قرار گرفت و سپس شکل سازمانی پیدا کرد یعنی در داخل سازمانی متشکل شد.

سازمان^۳ عبارت است از صورت متشکل رویه‌هایی که گروه به وسیله آن یک نیاز مشترک را تأمین می‌کند هنگامی که این رویه‌ها تکرار شد و مورد قبول قرار گرفت و متشکل گردید به صورت یک سازمان در می‌آید. به عبارت دیگر هنگامی که گروهی از افراد، شیوه دفاع از خود را در قالب سازمان متشکل کردند، دولت پا به عرصه وجود نهاد. چه شواهدی می‌توان برای اثبات این مدعا ارائه کرد. شواهدی از ریشه لغات و زبان (فیلولوژی) و نیز از تاریخ وجود دارد که می‌تواند به اثبات مدعا کمک کند و نیز می‌توان با تحلیل و خطایف حکومت‌های امروز به سرمنشأ یا وظیفه نخستین دولت پی برد.

چنانکه از پژوهشهای مردم شناسان که مراحل مختلف تحول انسان و فرهنگ او را طبقه‌بندی کرده‌اند، برمی‌آید، قدیمترین دوره‌ای که درباره آن اطلاعاتی داریم ۱۳۰/۰۰۰ تا ۵۰۰/۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح است. ولی آثار ادبی و کاوشهای باستانشناسی این دوره به قدری اندک است که نمی‌تواند اطلاعات کافی درباره نحوه حکومت مردم در پیش از ۵۰۰۰ سال پیش به ما بدهد.^۴

در بیشتر تمدنهای قدیم مانند تمدنهای چینی، هندی، ایرانی، مصری یا اروپایی اطلاعات ما فقط در فاصله بین ۳۰۰۰ تا ۱۰۰۰ سال قبل از میلاد مسیح به حدی است که اجازه می‌دهد کلمه «تاریخ» را در مقابل «ماقبل تاریخ» بکار ببریم. از آنجا که در سحرگاه تاریخ، نهاد حکومت وجود داشته، بنابراین هرگونه اظهار نظر درباره منشأ دولت الزاماً باید از روی حدس و گمان باشد.^۵ معذک شواهدی در دست است که نشان می‌دهد که همیشه

3 - Institution

۴ - نگاه کنید به م. ج. هرستوتیس: انسان و کارهای او (به انگلیسی) آرنولد توین بی مورخ انگلیسی در کتاب خود به نام «تمدن در یوته آزمایش» خاطر نشان می‌سازد که دانش ما درباره ادوار زمین با توجه به عمر دراز آن و تحول انسان بسیار ناچیز است. دانشمندان امروز بر این عقیده‌اند که عمر زمین احتمالاً ۲۰۰۰ میلیون سال است و آغاز زندگی زمین به ۵۰۰ تا ۸۰۰ میلیون سال پیش باز می‌گردد.

۵ - مارکس و انگلس و پس از آنان لنین منشأ تشکیل دولت را بهره‌کشی گروهی از کار گروه دیگر و لذا از زمان پدیدار شدن طبقه می‌دانند. بنابر نوشته‌های آنان در جامعه اولیه که مالکیت خصوصی و تقسیم کار وجود نداشته، دولت نیز وجود نداشته است و بسا پیدایی این دو، وجود دولت به عنوان ابزار طبقه حاکم ضروری شده است.

ارتباط نزدیکی بین سازمانی که مردم برای دفاع از خود ایجاد کرده بودند و سازمانی که در حکومت داشتند، وجود داشته است. هنگامی که بشر زندگی شبانی داشت و زیست خود را از طریق شکار یا پرورش دام تأمین می کرد، دارایی وزن و فرزند خود را با خود از جایی به جایی دیگر می برد این طریقه زندگی که با تحرک همراه بود، یک نوع سازمان نظامی یا شبه نظامی متحرک را ایجاد می کرد. از این رو افراد نیرومند گروه، سوار بر اسب یا در گاریها و واگنها کار حفاظت اعضای کاروان را به عهده داشتند. انتقال از مرحله شبانی به زراعت مستلزم استقرار در یک محل تازمان برداشت محصول بود. این امر روش و سیستم دفاع را تغییر داد. و در نتیجه گرچه کشاورزان ترجیح می دادند در دشتهای که کار شخم زدن، دانه پاشیدن و درو کردن آسانتر بود، زندگی کنند؛ ولی مقتضای دفاع ایجاب می کرد که در حریم دشتهای و نیز در داخل آن برج و بارو برپا کنند. از این نیاز و سازمان ناشی از آن بود که وظیفه نخستین دولت وجود آمد.

شهادت زبان و تاریخ: در این زمینه زبان حاوی شواهد روشنگری است زیرا افراد انسان اندیشه های خود را به وسیله لغاتی که بکار می برند بیان می کنند. بسیاری از اصطلاحات خیلی معمول و قدیم سیاسی به معنی یک منطقه محدود است که از نظر دفاعی مستحکم شده باشد. چنانکه کلمه «Polis» یونانی که نیای کلمه «Politics» است به معنی یک منطقه مستحکم و قابل دفاع بوده که کشاورزان و زنان و کودکان می توانستند در آنجا گرد آیند. یا کلمه «Urbs» که به معنی شهر است و از ریشه سانسکریت «Vardah» گرفته شده به معنی مستحکم کردن است. یا کلمه «Town» در انگلیسی از ریشه «Tun» گرفته شده که به معنی یک منطقه محفوظ و مستحکم است و کلمه «Borough» که در انگلیسی امروزه برای تقسیمات شهری بکار می رود از ریشه آلمانی «berg-an» به معنی پناه گرفتن مشتق شده و به معنی قلعه و حصار است.^۶

علاوه بر شهادت زبان، از تاریخ نیز می توان شواهد زیادی ذکر کرد که نزدیکی تأسیسات دفاعی و نظامی را با تأسیسات سیاسی و حکومتی نشان می دهند.

کهن ترین شهر جهان شهری است به نام «جریکو» (Jerico) در فلسطین که از ۷۸۰۰ سال قبل از میلاد تاکنون پیوسته محل زیست انسان بوده است. از زمانهای بسیار قدیم «جریکو» دارای قلاع مستحکم و برجهای دیده بانی و دیوارهای بلند و معروف بوده است.^۷

۶ — نگاه کنید به مقدمه ارنتس بارکر به کتاب سیاست ارسطو، ۱۹۶۴ (انگلیسی).

۷ — جیمز ملارت، سحرگاه تمدن، لندن، ۱۹۶۲ (به انگلیسی) صفحات ۵۸ — ۴۱.

تحقیقات باستانشناسی دربارهٔ آغاز تمدن در منطقه بین‌النهرین دربارهٔ اوضاع و احوالی که به تشکیل دولت در آنجا منجر شد، اطلاعات جالبی به ما می‌دهد. در منطقهٔ بین دجله و فرات (بین‌النهرین) شهرهایی بوجود آمد که در آنها تجارت آبی و کشت و زرع در مزارع حاصلخیز رونق داشت. نظام اجتماعی جوامعی مانند آکاد^۸ و سومر^۹ شامل منافع طبقات مختلف بود که در آن کاهنان معابد، بازرگانان، صنعتگران و زمین‌داران برای حفظ منافع خود تلاش می‌کردند.

شهرهای مختلف که جدا از یکدیگر سازمان یافته بودند، هر یک برای تصاحب زمین و آب با یکدیگر به رقابت و ستیز برخاستند. در این اوضاع و احوال چه اتفاقی رخ داد؟ به گفتهٔ مردم‌شناسان یک سازمان جدیدی مورد نیاز بود که این رقابت و برخورد منافع را محدود سازد. بنابراین قبل از آغاز دورهٔ تاریخی دولت پا به عرصهٔ وجود گذارده بود، نهایت تأسیس دولت در شخص حاکم یا پادشاه متجلی شده بود.^{۱۰} در جاهای دیگر در زمانهای قدیم نه تنها وظیفهٔ دفاع گروه به دست افراد نیرومند و قوی سپرده شده بود؛ بلکه مسئولیت حکومت به همان کسانی محول شده بود که وظیفهٔ دفاع را به عهده داشتند. چنانکه در قانون اساسی آتن در دههٔ هفتم قبل از میلاد و قبل از اصلاحات سولون^{۱۱} حکیم شهروندان برحسب توانایی ایفای وظایف نظامی به سه درجه تقسیم شده بودند. البته در این تقسیمات دارایی نیز ملاک نظر بود ولی دارایی فقط از حیث خرید ساز و برگ جنگی اهمیت داشت. همین طور در مورد قبایل آلمانی این انتقال از جنگ به حکومت دیده می‌شود. بنا به گزارش مورخ رومسی «تاسی تیوس» رؤسای قبایل آلمانی دربارهٔ مسایل جزئی بین خودشان مشورت می‌کردند ولی دربارهٔ مسایل مهم همه افراد قبایل آلمانی حضور بهم می‌رسانیدند افراد در یک لحظه دور هم جمع نمی‌شدند؛ بلکه ورود آنها چندین روز بدرازا می‌کشید. هرکس که از راه می‌رسید در جای خود می‌نشست درحالی که کاملاً مسلح بود. اگر پیشنهادی مورد قبول آنها نبود با ابراز عدم توافق آن را رد می‌کردند و اگر مورد قبول آنان بود، نیزه‌های خود را به علامت توافق بهم می‌زدند.^{۱۲} مورخین از این رویداد و موارد مشابه آن چنین استنتاج کرده‌اند که مجالس مقتنهٔ امروز از جامع عمومی بربرها که در قرن سوم و قرون بعد بر تمدن رم چیره شدند، ناشی شده است. این مجامع مرکب از کلیهٔ سربازان قبایل بود و تصمیمات آنها منحصر به مسائل مهم مانند جنگ و صلح بود. نشانه‌هایی از این رویه را می‌توان امروزه در برخی آنتهای سوئیس

8 - Akkad

9 - Sumer

10 - Gordon Child, What 0 Inhistory (Boltinor Peryuin 1954), 00

11 - Solon

12 - L. Lipson, The Great Issues of Politics (N.J.: Prontice - Hall, 1970), 65.

ملاحظه کرد که در برخی مجامع حاکم شرکت کنندگان در حالی که به شمشیر مجهز هستند در جلسه شرکت می کنند.

تجربه دولتهای امروزی نیز مؤید تاریخ قدیم است. نه تنها تأمین امنیت علت وجودی دولت در ازمنه گذشته بوده است؛ بلکه هرگاه ملتی با خطر نابودی روبرو شود همه چیز تحت الشعاع هدفهای جنگی قرار می گیرد و دولت به این منظور همه شئون زندگی اجتماعی را کنترل می کند. بعلاوه دولتی که شکست می خورد به علت اینکه نیروی دفاعیش در هم شکسته شده زیر کنترل دولتهای فاتح قرار می گیرد چنانچه پس از جنگ دوم آلمان، ایتالیا و ژاپن که در جنگ شکست خورده بودند به اشغال نظامی دول فاتح در آمدند.

به سخن دیگر حکومت کشوری که قادر به دفاع از خود نیست دیگر یک حکومت نیست. امنیت گروه فقط با مخاطره از خارج روبرو نیست بلکه جان و مال اشخاص ممکن است توسط گانگسترها و افراد یاغی که در گروه زیست می کنند مورد تعرض قرار گیرد. به علاوه ممکن است رقابت بین گروهها در داخل جامعه به زیان یکپارچگی جامعه تمام شود و منافع وسیعتری را به خطر اندازد. بنابراین حکومت باید هم با تجاوز داخلی و هم با تجاوز خارجی مبارزه کند.

دولت چگونه به تأمین این نیاز می پردازد و تأمین این وظیفه از طرف دولت مستلزم قبول چه اصولی است؟

مبانی و شرایط تشکیل دولت: برای روشن شدن موضوع خوب است به شرحی که «هرودوت» مورخ یونانی درباره تشکیل دولت پادشاهی ماد نوشته «لیسون» آن را در تاریخ هرودوت نقل کرده است توجه کنیم، به گفته هرودوت که پدر تاریخ لقب گرفته است، مادها در شرایط هرج و مرج زیست می کردند. نیاز آنان فرصتی بوجود آورد که شخص دوراندیشی از آن استفاده کند.

در بین مادها مرد دانایی بود به نام «دیاکو» فرزند «فراآرته» که سودای قدرت طلبی داشت. مادها در آن روزگار در دهکده های پراکنده زیست می کردند و در سرزمین آنان بی نظمی و یاغی گری رواج داشت. از آنجا که دیاکو در میان مردم دهکده خود به نیکی شهرت داشت و همه او را مردی عدالت خواه و دادگر می دانستند، دعاوی و اختلافهای خود را برای قضاوت نزد او می بردند. دیاکو که سودای قدرت طلبی داشت در اجرای عدالت بیش از پیش کوشید و این امر ستایش مردم را نسبت به او برانگیخت بتدریج که آوازه شهرت او به دهکده های اطراف رسید، مردم دهکده های دیگر نیز که از قضاوتهای ستمگرانه به تنگ آمده بودند، شروع به مراجعه به او کردند تا آنجا که هیچکس جز «دیاکو» به دیگری مراجعه

نمی‌کرد سپس دیاکو اعلام کرد که همه اوقات او صرف حل و فصل اختلافهای مردم شده و از زندگی خود غافل مانده است و دیگر نمی‌تواند جلسات خود را برپا کند. چون پس از مدتی، بی‌نظمی و یاغیگری به نحوی شدیدتر از پیش دوباره آغاز شد، مردم گرد هم آمدند و یاران دیاکو گفتند چون زندگی در وضع فعلی امکان‌پذیر نیست، بیاید شخصی را به پادشاهی برگزینیم. در نتیجه کشور به نیکی اداره خواهد شد و بدون دغدغه از چپاول و یاغیگری به کار و زندگی خود خواهیم پرداخت. چون دیاکو در بین مردم بیش از دیگران طرفدار داشت و نام او بیش از دیگران برده می‌شد به پادشاهی انتخاب گردید.^{۱۳}

گزارش هرودوت صرف نظر از اینکه با واقعیت تاریخی منطبق باشد یا نه، از نظر روشن ساختن شرایط و عوامل تشکیل دولت برای ما جالب است. زیرا در این جا به وظیفه اصلی دولت توجه شده است.

وقتی افراد در روابط خود با یکدیگر اختلاف پیدا می‌کنند، باید تشریفات منظم یا دادگاهی برای حل و فصل این اختلافها وجود داشته باشد و نیز آراء صادر شده مورد قبول مردم قرار گیرد. برای تشویق همکاری و کاهش رقابت، در حدی که زیان‌بخش نباشد، جامعه وسایل امنیتی و دفاعی ایجاد می‌کند. چنانکه از داستان «دیاکو» برمی‌آید، برای تشکیل دولت دو شرط لازم است نخست آنکه بین مردم در این باره توافق و تفاهم باشد که محدودیتهای ناشی از اجرای نظم و قانون بهتر از بی‌نظمی و هرج و مرج گذشته است و دوم آنکه مقام و مرجع یا دادگاهی که دعوا به آن ارجاع می‌شود، باید هم از نظر منصفانه بودن تشریفات و آیین رسیدگی و هم از نظر عادلانه بودن تصمیمات در مردم ایجاد اعتماد کند.

«دیاکو» در داستان هرودوت واجد این دو شرط بود. یعنی هم مردم به لزوم نظم و قانون اعتماد داشتند و هم دیاکو که مرجع حل و فصل دعاوی بود، مورد اعتماد مردم بود. بنابراین او می‌توانست که دولت را بنیاد نهد و در رأس آن قرار گیرد.^{۱۴}

تاریخ دوران اخیر نیز این نظریات را تأیید می‌کند. وقتی مردم از سرزمین و دیار خود به سرزمین دیگر مهاجرت می‌کنند، باید پیوندهای اجتماعی را از نو بین خود بنیاد کنند. نخستین نیاز سیاسی آنان این است که برای تأمین جان خود متشکل شوند. این مشابه

13 - Herodotus, Histories, I, Chart. 96

۱۴ - همین جا می‌توانیم یک تعریف نسبتاً ساده از دولت بدست دهیم: دولت سازمانی است سیاسی (یعنی برای حفظ نظم و امنیت ایجاد شده) که از دو طبقه فرمانروایان و فرمانبرداران تشکیل شده است طبقه فرمانروایان را حکومت می‌گویند. پس حکومت کارگزار و نماینده دولت است چون دولت یک مفهوم انتزاعی است لذا هدفهای دولت به وسیله حکومت تعیین و اجرا می‌شود. هر دولتی الزاماً شامل یک سرزمین جمعیت و حکومت و قوه حاکم است.

وضعیتی است که مهاجران اروپایی که به آمریکا رفتند، با آن مواجه شدند. مهاجرین اروپایی در بدو ورود خود در سواحل آمریکا گرفتار امراض بومی، محیط وحشی و تیرهای زهرآگین سرخ‌پوستان شدند، بعلاوه از بین خود آنان کسانی بودند که کارشان غارت و چپاول دیگران بود. در این اوضاع و احوال اگر قرار بود مردم به جای آوارگی و غارت و چپاول در یک ناحیه متوطن و به زندگی مشغول شوند وجود یک حداقل نظم و امنیت لازم بود. لذا آنها ناچار شدند از افرادی که قبلاً میان آنان هیچگونه پیوندی نبود، جامعه‌ای تشکیل دهند و همزمان با آن، سازمان لازم، برای برقراری نظم و قانون (یعنی دولت) را بوجود آورند. جامعه و دولت می‌باید با یکدیگر رشد کنند زیرا تا زمانی که تأسیسات سیاسی (تأسیسات مجری نظم و قانون) بوجود نیامده نسوج نرم جامعه بدون شکل و لرزان و فاقد استخوان‌بندی لازم برای نگهداری آن است. در غرب نیز دولت هنگامی بوجود آمد که مردم جمع شدند و پست «کلانتر» را بوجود آوردند ولی دولت فقط زمانی رشد کرد که دستورهای «کلانتر» به‌طور عموم مورد قبول و اطاعت قرار گرفت.

فقط در آن موقع بود که چارچوب نظم و امنیت بوجود آمد و در داخل آن تأسیسات دیگر اجتماعی مانند فعالیتهای اقتصادی، مذهبی، آموزشی و غیره امکان‌پذیر گردید. همین موضوع را می‌توان از جهت عکس مشاهده کرد یعنی موقعی که ماشین نظم و قانون یک جامعه متشکل بر اثر جنگ داخلی از هم متلاشی می‌شود. دولت همان‌طور که استخوان‌بندی، نسوج نرم بدن را نگه می‌دارد و بدون شکل می‌دهد، جامعه را نگه می‌دارد. بدون استخوان‌بندی بافتهای بدن سست و بدون شکل هستند، بنابراین هنگامی که دولت تجزیه می‌شود و گروههای مختلف بر سر تصاحب ماشین آن با یکدیگر به رقابت برمی‌خیزند، افراد عادی ممکن است خود را در وضعیتی مشابه وضعیت هرج و مرج قبل از تشکیل جامعه و دولت ببینند «بوریس پاسترناک» در کتاب «دکتر ژبواگو» هنگام توصیف وقایع انقلاب بلشویک روسیه (۱۹۱۷) به چنین اوضاع و احوال اشاره می‌کند: «در زمان جنگ داخلی ضرب‌المثل معروف قدیمی «انسان گرگ انسان است» مصداق پیدا کرده بود. رهگذر به محض رؤیت رهگذر دیگر مسیر خود را تغییر می‌داد. بیگانه بیگانه را از ترس کشته شدن می‌کشت. قوانین زندگی متمدن از بین رفته و قانون جنگل رایج شده بود.»^{۱۵}

امنیت، نظم و عدالت: تحلیل فوق مستلزم چه اصولی است؟

در درجه اول اینکه چیزی که ابتدا به صورت امنیت جانی افراد بوجود آمد، بعداً به

۱۵ — بوریس پاسترناک، دکتر ژبواگو، ۱۹۵۸، صفحه ۳۷۸ (به انگلیسی).

چیزی وسیع‌تر گسترش یافت. افراد بشر علاوه بر امنیت جانی خود، طالب چیزهای دیگری نیز هستند. باید یک حداقل نظم و ثبات وجود داشته باشد که افراد در پناه آن بتوانند به زندگانی و کار و کوشش خود ادامه دهند. باید یک چارچوب نظم و امنیت وجود داشته باشد که از یک طرف روابط افراد را با یکدیگر و از سوی دیگر روابط افراد را با اشیا (مانند حق مالکیت) معین کند. بهترین اصطلاح برای بیان این سیستم «نظم» است. منظور از نظم یک شیوه منظم زندگانی است که دولت در ایجاد آن کوشش می‌کند این همان وظیفه‌ای است که معمولاً به عنوان وظیفه استقرار «نظم و قانون»^{۱۶} بیان می‌شود به عبارت دیگر اگر قرار است نظم، موجب صلح شود، باید مبتنی بر قانون و سازمان‌های اجراکننده قانون باشد. نظم از قواعد مشترک که توسط سازمانهای مشترک اجرا می‌شود، ناشی می‌گردد. ولی موضوع به همین جا خاتمه نمی‌یابد زیرا نظم در سربازخانه، در زندان و قبرستان نیز وجود دارد. در واقع منظم‌ترین جای دنیا قبرستان است. ولی هیچ یک از اینها دولت نیستند. گرچه باید اذعان کرد که حکومت‌های دیکتاتوری به هر سه اینها شباهت دارند. دولت برای اینکه به مرحله کمال و تعالی برسد، باید واجد چیزی بیش از نظم باشد. کلید این مطلب در عبارت معروف «سنت اگوستن» است که می‌گوید:

«اگر از دولت» «عدالت» برداشته شود هیچ فرقی بین دولت و یک دسته دزد نیست، زیرا گروه دزدان نیز دارای رئیس و فرمانروایی هستند. دزدان با یکدیگر سوگند وفاداری خورده‌اند و غنائم طبق قانونی بین آنها تقسیم می‌شود و اگر توفیق یابند که مال و منال خود را افزایش دهند و سرزمینهایی را تصرف کنند به صورت دولت در می‌آیند با این تفاوت که در مرحله قبلی یاغی و قانون‌شکن لقب می‌گرفتند و در وضع جدید خود قانون را در دست دارند.^{۱۷}

جامعه ممکن است به مرحله نظم بر اساس قانون برسد. ممکن است هرج و مرج و بی‌نظمی را پایان دهد و به طور سیستماتیک متشکل شود یعنی دارای سازمانهای مجری و قانون باشد ولی برقراری نظم کافی نیست. نظم باید همراه با عدالت باشد. افراد باید احساس کنند که با آنها به طور عادلانه رفتار می‌شود. چنانکه سیستمی امنیت و نظم را تأمین کند، ولی عادلانه نباشد، می‌تواند مردم را به «اطاعت» وادار کند ولی هرگز نمی‌تواند «وفاداری» و تعلق خاطر آنها را جلب کند. یا به عبارت دیگر واجد مشروعیت گردد. عدالت متضمن یک روش انجام دادن کار و یک نتیجه کار است. مردم هنگامی در جامعه‌ای احساس

16 - Law and order

Concerning the city of God, xix, iv, 6, trans.

۱۷ - سنت اگوستن، در باب شهر خدا:

عدالت می‌کنند که به آنان فرصتهای مساوی داده شود و منافع مهم و حیاتی آنان مانند منافع افراد دیگر ملحوظ و تأمین گردد. همان‌طور که در داستان هرودوت دیدیم یک حکومت تحت دو شرط می‌تواند بوجود آید:

۱ — این تفاهم که محدودیتهای ناشی از نظم و قانون به نابسامانیهای ناشی از عدم وجود نظم و قانون مرجع است.

۲ — مرجع و دادگاهی که به آن مراجعه می‌کنند، باید در آنان ایجاد اعتماد کند به این معنی که هم تشریفات رسیدگی منصفانه باشد و هم تصمیمات متخذه ماهیتاً عادلانه باشد.