



خیلواکی

استقلال

www.esteqalaal.net

داکتر نور احمد خالدي

۱۸ سپتمبر، ۲۰۲۶

مفاهيم دولت، حکومت و حاکمیت

پیشگفتار:

درک هر نظام سیاسی، نیازمند شناخت دقیق مفاهیم بنیادینی است که ستون فقرات آن نظام را تشکیل می‌دهند. «دولت»، «حکومت» و «حاکمیت» سه مفهوم کلیدی در علم سیاست و حقوق اساسی هستند که متأسفانه در گفتارهای عمومی و حتی برخی متون تخصصی، به اشتباه به جای یکدیگر به کار می‌روند (خالدي، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، فصل چهارم، ص ۸۸). این خلط مفاهیم، نه تنها به درک نادرست از ساختار قدرت می‌انجامد، بلکه امکان ارزیابی دقیق کارآمدی نظام‌های سیاسی را نیز از میان می‌برد.

برای نمونه، در تاریخ معاصر افغانستان، هرگاه از «سقوط دولت» سخن به میان می‌آید (مانند سقوط جمهوری اسلامی در سال ۲۰۲۱)، در حقیقت مراد «سقوط حکومت» (یعنی نظام اجرایی موجود) است، نه «از میان رفتن دولت» به عنوان یک نهاد حقوقی پایدار. این تمایز، از آن رو اهمیت دارد که دولت افغانستان، با همه ی فراز و نشیب‌های تاریخی، همچنان به عنوان یک واحد سیاسی مستقل در عرصه ی بین‌المللی شناخته می‌شود، حتی اگر حکومت آن دستخوش تغییر شود (خالدي، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، ص ۸۹).

در این فصل، با تکیه بر منابع معتبر علوم سیاسی و نیز قانون اساسی افغانستان (مصوب ۱۳۸۲) و همچنین کتاب «مکتب حکومت‌داری پشتونها» (خالدي، ۲۰۲۶)، به تبیین این سه مفهوم و نسبت آنها با یکدیگر می‌پردازیم. همچنین، با بهره‌گیری از تجارب تاریخی حکومت‌داری پشتون‌ها در هند (از خلجیان تا سوریان)، نشان خواهیم داد که چگونه این مفاهیم انتزاعی، در عمل، در قالب الگوهای

مختلف حکومت‌داری (لودی، سوری، درانی) تجلی یافته‌اند (خالدی، مکتب حکومت‌داری پشتون، مقدمه و فصل ۴).

۱. دولت - State :

دولت، بنیادی‌ترین مفهوم در علوم سیاسی و حقوق بین‌الملل است. بر اساس تعاریف کلاسیک، دولت یک نهاد حقوقی-سیاسی پایدار است که دارای چهار عنصر اساسی می‌باشد (بارفیلد، افغانستان: تاریخ فرهنگی و سیاسی، ص ۱۵):

۱. نفوس دائم: گروهی از مردم که به‌طور مستمر در یک قلمرو سکونت دارند.
۲. قلمرو مشخص: سرزمینی با مرزهای معین که دولت بر آن حاکمیت دارد.
۳. حکومت: نهاد اجرایی قدرت که اداره امور کشور را بر عهده دارد (این عنصر، موضوع بخش بعدی این فصل است).
۴. حاکمیت: اقتدار عالی و نهایی دولت بر مردم و قلمرو خود (که در بخش جداگانه‌ای بدان خواهیم پرداخت).

مطابق ماده ۱ کنوانسیون مونته‌ویدئو (۱۹۳۳)، هر موجودیت سیاسی واجد این چهار شرط، یک «دولت» محسوب می‌شود. دولت، مفهومی عام و انتزاعی است که مستقل از افراد و گروه‌های خاص حاکم، تداوم می‌یابد. برای نمونه، «دولت افغانستان» به‌عنوان یک نهاد حقوقی، با تغییر رؤسای جمهور و کابینه‌ها، همچنان پابرجا می‌ماند (لی، افغانستان: تاریخ از ۱۲۶۰ تا امروز، ص ۴۵۰).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان (مصوب ۱۳۸۲)، که اگرچه اکنون به‌طور کامل اجرا نمی‌شود، اما به‌عنوان یک سند معتبر حقوقی، «دولت» به‌وضوح تعریف شده است. بر اساس ماده ۱ این قانون، «افغانستان دولت جمهوری اسلامی، مستقل، واحد و غیر قابل تجزیه می‌باشد». همچنین، مطابق ماده ۴، «حاکمیت ملی در افغانستان به ملت تعلق دارد» که مردم افغانستان (شامل تمام اقوام) آن را به‌صورت مستقیم یا از طریق نمایندگان خود اعمال می‌کنند (قانون اساسی، مواد ۱ و ۴). این ماده، به‌روشنی منشأ حاکمیت را ملت می‌داند و دولت را به‌عنوان نهادی که در خدمت اراده ملت است، تعریف می‌کند.

دولت در آئینه «مکتب حکومت داری پشتونها»:

از منظر تاریخی، مفهوم «دولت» در میان سلسله‌های پشتون هند (خلجیان، لودیان و سوریان) همواره دستخوش تحول بوده است. در الگوی «لودی» (نظام «اولین میان برابرها»)، دولت بیشتر یک «اتحادیه‌ی قبایلی» بود تا یک نهاد حقوقی انتزاعی. در مقابل، در الگوی «سوری» (شیرشاه سوری)، دولت به عنوان یک «نهاد متمرکز بوروکراتیک» ظهور کرد که فارغ از وفاداریهای قبیلہ ای، بر اساس قوانین مدنی و اردوی حرفه ای اداره میشد (خالدی، مکتب حکومت‌داری پشتون، فصل ۴ و ۹). این دوگانه، تا امروز نیز در تاریخ سیاسی افغانستان ادامه دارد و هرگونه تلاش برای دولتشازی، در واقع، کشمکش میان این دو الگو است.

۲. حکومت - (Government)

«حکومت»، برخلاف دولت، یک نهاد اجرایی متغیر است که در یک بازه زمانی مشخص، قدرت سیاسی را در دست می‌گیرد (بارفیلد، افغانستان، ص ۱۸). حکومت، همان «هیئت دولت» یا «کابینه» است که وظیفه اداره روزمره کشور، اجرای قوانین و تعیین خطمشی‌های کلی را بر عهده دارد. اگر دولت، چارچوب حقوقی و ساختار پایدار کشور باشد، حکومت، مجموعه افرادی (رئیس‌جمهور، وزرا و سایر مقامات) است که این چارچوب را در یک دوره خاص به حرکت در می‌آورند.

مهم‌ترین تفاوت‌های دولت و حکومت را می‌توان در جدول زیر خلاصه کرد (خالدی، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، ص ۹۰):

دولت (State)	حکومت (Government)	خصوصیت
نهاد حقوقی انتزاعی	نهاد اجرایی عینی	ماهیت
پایدار و دائمی	موقتی و متغیر	پایداری

دولت (State)	حکومت (Government)	خصوصیت
با تغییر رهبران تغییر نمی‌کند	با تغییر رهبران و کابینه عوض می‌شود	تغییر
«دولت» افغانستان به‌عنوان واحد سیاسی	«حکومت حامد کرزی یا غنی اشرف غنی»	مثال

(خالدی، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، ص ۹۰):

در نظام جمهوری اسلامی افغانستان (مطابق قانون اساسی سال ۱۳۸۲)، قوه اجرائیه (حکومت) متشکل از وزرایی است که تحت ریاست رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کنند (قانون اساسی، ماده ۶۰). ماده ۷۵ قانون اساسی، هفت وظیفه اساسی برای حکومت تعیین کرده است که از جمله آنها می‌توان به: «تعمیل احکام قانون اساسی»، «حفظ استقلال، دفاع از تمامیت ارضی»، «تأمین نظم و امن عامه»، «ترتیب بودجه و تنظیم وضع مالی دولت» و «طرح و تطبیق برنامه‌های انکشافی» اشاره کرد. همچنین، مطابق مواد ۶۰ و ۶۱ قانون اساسی، رئیس‌جمهور به‌عنوان رأس قوه اجرائیه، با رأی مستقیم مردم و با کسب اکثریت بیش از ۵۰ درصد آرا انتخاب می‌شود و دارای دو معاون اول و دوم می‌باشد.

حکومت و «مکتب حکومت داری پشتونها»:

در تاریخ پشتون‌ها، مفهوم «حکومت» همواره با مشکل «مشروعیت» روبرو بوده است. در الگوی «لودی» (بهللولودی)، حکومت از طریق «جرگه» و «اجماع قبایل» مشروعیت می‌یافت. در الگوی «سوری» (شیرشاه سوری)، حکومت از طریق «کارآمدی» و «تمرکز قدرت» مشروعیت می‌گرفت. اما در الگوی «درانی» (احمدشاه درانی)، حکومت با «تلفیق جرگه و اقتدار

شاهانه» مشروعیت یافت؛ به گونه‌ای که شاه، هم «اولین میان برابرها» بود و هم «پادشاه مطلق» (خالدی، مکتب حکومت‌داری پشتون، فصل ۷ و ۱۲). این الگوی «درانی»، تا امروز به عنوان یک ایده آل ملی در ذهن بسیاری از افغان‌ها باقی مانده است و شکست دولت جمهوری اسلامی (۲۰۲۱) را می‌توان تا حدی به ناتوانی آن در بازتولید این «تلفیق تاریخی» نسبت داد.

۳. حاکمیت - (Sovereignty)

«حاکمیت (Sovereignty)» یکی از پیچیده‌ترین و بنیادی‌ترین مفاهیم علوم سیاسی است که از کلمه لاتین «Superanus» به معنای «برتر» ریشه گرفته است (بدیعی ازندهای و حسینی، بررسی مفهوم حاکمیت، ص ۴۵). به بیان ساده، حاکمیت، «اقتدار عالی و نهایی» و حق انحصاری یک دولت برای اعمال قدرت بر مردم و قلمرو خود است. این اقتدار به گونه‌ای است که اراده دولت، از نظر حقوقی، بر همه گروه‌ها و افرادی که در درون قلمرو آن هستند، لازم‌الاجرا می‌باشد (بارفیلد، افغانستان، ص ۲۰).

حاکمیت دارای دو بُعد اساسی است:

۱. **حاکمیت داخلی**: اقتدار مطلق و نهایی دولت بر تمام سازمان‌ها، نهادها و افراد ساکن در مرزهای جغرافیائی خود. این بُعد، به دولت اجازه می‌دهد که قانون وضع کند، عدالت را اجرا نماید و نظم عمومی را برقرار سازد.

۲. **حاکمیت خارجی**: استقلال دولت از سایر دولت‌ها و برابری آن در عرصه روابط بین‌الملل. این بُعد، که ریشه در نظام «وستفالی» (پس از جنگ‌های سی‌ساله در اروپا) دارد، به معنای عدم دخالت سایر دولت‌ها در امور داخلی یکدیگر است (بدیعی ازندهای و حسینی، همان، ص ۴۸).

نظریه های حاکمیت در گذر تاریخ:

مفهوم حاکمیت، دست‌خوش تحولات عمده‌ای شده است. در دوران باستان و قرون وسطی، حاکمیت عمدتاً الهی بود و پادشاهان، قدرت خود را از خداوند دریافت می‌کردند. در قرن ۱۶ میلادی، ژان‌بودن، نظریه‌پرداز فرانسوی، حاکمیت را به عنوان «قدرت کامل، مطلق و دائمی» تعریف کرد که در شخص پادشاه تجلی می‌یابد. اما با وقوع انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹)، تحولی بنیادین رخ داد و نظریه «حاکمیت ملی» مطرح شد. بر اساس این نظریه، حاکمیت نه در شخص پادشاه، بلکه در «ملت» (مجموعه شهروندان) نهفته است و مردم، منشأ و مرجع اصلی مشروعیت قدرت هستند (لی، افغانستان، ص ۴۶۰).

در عصر مدرن، حاکمیت، نسبی شده و با مفاهیمی مانند حقوق بشر، دموکراسی و دولت قانون (Rechtsstaat) گره خورده است؛ به گونه ای که امروزه «حاکمیت مشروط» در برابر «حاکمیت مطلق» قرار گرفته است.

حاکمیت در قانون اساسی افغانستان و «مکتب پشتون»:

در قانون اساسی افغانستان، اصل «حاکمیت ملت» به صراحت پذیرفته شده است. ماده ۴ این قانون، منشأ حاکمیت را ملت می‌داند. همچنین، در مقدمه قانون اساسی و در ماده ۵۹، تأکید شده است که هیچ‌کس نمی‌تواند از حقوق خویش برای تضعیف «استقلال، تمامیت ارضی، حاکمیت و وحدت ملی» سوءاستفاده کند. این مواد، نشان می‌دهد که در نظام سیاسی افغانستان، «حاکمیت ملی» نه تنها به عنوان یک اصل حقوقی، بلکه به عنوان یک ارزش بنیادین سیاسی تلقی می‌شود که چارچوب فعالیت دولت و حکومت را تعیین می‌کند.

از منظر تاریخی، مفهوم حاکمیت در میان سلسله‌های پشتون، همواره با «دوگانگی مشروعیت» روبرو بوده است: از یک سو، حاکمیت از طریق «فتوحات نظامی» (غزوه و جهاد) کسب می‌شد و از سوی دیگر، از طریق «اجماع قبایل» (جرگه). در الگوی «سوری»، شیر شاه سوری کوشید تا با تمرکز قدرت و حذف نقش قبایل، حاکمیت را به «اقتدار مطلق شاهانه» تبدیل کند. اما این الگو، تنها پانزده سال دوام آورد. در مقابل، الگوی «درانی» با تلفیق «اقتدار شاهانه» و «اجماع قبیله‌ای»، حاکمیتی را پدید آورد که برای بیش از هفتاد سال (تا مرگ تیمورشاه) پایدار ماند (خالدی، مکتب حکومت‌داری پشتون، فصل ۱۲). شکست جمهوری اسلامی (۲۰۲۱) را می‌توان تا حد زیادی به ناتوانی آن در حل این «دوگانگی تاریخی حاکمیت» نسبت داد.

۴. نسبت دولت، حکومت و حاکمیت:

- برای درک بهتر ساختار قدرت، باید به رابطه این سه مفهوم نیز توجه کرد:
- **دولت**، ظرف و چارچوب حقوقی و جغرافیایی قدرت است.
 - **حکومت**، موتور اجرایی این ظرف و کارگزار دولت است.
 - **حاکمیت**، جوهر قدرت دولت و مبنای مشروعیت آن است که در نهایت به اراده ملت پیوند می‌خورد.
 - بدین ترتیب، حاکمیت، وجه تمایز دولت از سایر سازمان‌هاست و حکومت، وسیله‌ای برای اجرای

حاکمیت در درون چارچوب دولت به شمار می‌رود. این سه، در کنار یکدیگر، پیکره نظام سیاسی را تشکیل می‌دهند (خالدی، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، ص ۹۲)

در تاریخ پشتون‌ها، این سه مفهوم، همواره در قالب الگوهای مشخصی تجلی یافته‌اند:

الگو	دولت	حاکمیت	حکومت	نمونه ی تاریخی
لودی	اتحادیه قبیله‌ای	اجماع قبایل	شورای سران قبایل (جرگه)	بهلول‌لودی (۱۴۵۱-۱۴۸۹م)
سوری	نهاد متمرکز بوروکراتیک	اقتدار مطلق شاهانه	اردوی حرفه‌ای و دیوانسالاری	شیرشاه سوری (۱۵۴۰-۱۵۴۵م)
درانی	تلفیق دولت و قبیله	تلفیق اجماع و اقتدار	تلفیق جرگه و دربار	احمدشاه درانی (۱۷۴۷-۱۷۷۲م)

(برگرفته از: خالدی، مکتب حکومت‌داری پشتون، فصل ۴، ۹ و ۱۲)

جمهوری اسلامی (۲۰۰۱-۲۰۲۱) در عمل، ترکیبی از الگوی «لودی» (در تقسیم قدرت قومی) و الگوی «سوری» (در تمرکز قدرت در دست یک گروه خاص) بود، اما نتوانست به الگوی «درانی» دست یابد که در آن، هم «اجماع ملی» و هم «اقتدار کارآمد» وجود داشته باشد (خالدی، تاریخ مستند افغانستان، ج ۲، فصل نهم).

سخن پایانی:

در این فصل، با سه مفهوم اساسی علوم سیاسی یعنی «دولت»، «حکومت» و «حاکمیت» آشنا شدیم. دیدیم که دولت، نهادی پایدار و حقوقی است؛ حکومت، ابزار اجرایی متغیر این نهاد است؛ و حاکمیت، اقتدار عالی و مشروع دولت است که در نظام سیاسی افغانستان، به ملت تعلق دارد. همچنین، با بهره‌گیری از چهارچوب «مکتب حکومت‌داری پشتون»، نشان دادیم که این مفاهیم انتزاعی، در تاریخ افغانستان، در قالب الگوهای مشخصی (لودی، سوری و درانی) تجلی یافته‌اند و ناکامی دولت جمهوری اسلامی (۲۰۲۱) را می‌توان تا حد زیادی به ناتوانی آن در تلفیق این الگوها (یعنی دستیابی به «سنتز درانی جدید») نسبت داد.

درک این مفاهیم، برای تحلیل هرگونه موضوع سیاسی، از جمله بررسی روند دولت‌سازی، نهاده شدن دموکراسی و مشکلات سیاسی افغانستان، ضروری است. در فصل بعدی، به بررسی «ساختارهای عنعنوی قدرت» در افغانستان (قبیله، قوم و روحانیت) خواهیم پرداخت.

مراجع و منابع:

۱. خالدی، نوراحمد (۲۰۲۶). *تاریخ مستند افغانستان*، جلد دوم: روند ظهور و تکامل دولت ملی (۱۷۰۹-۲۰۲۱)، بریزین: انجمن تاریخ افغانستان، فصل چهارم.
۲. خالدی، نوراحمد (۲۰۲۶). *مکتب حکومت‌داری پشتون: هفتقرن تکامل سیاسی (قرن ۱۱-۱۸ میلادی)*، بریزین: انجمن تاریخ افغانستان، مقدمه و فصل‌های ۴، ۹ و ۱۲.
۳. بارفیلد، توماس (۲۰۱۰). *افغانستان: تاریخ فرهنگی و سیاسی*، پرینستون: انتشارات دانشگاه پرینستون.
۴. لی، جاناتان (۲۰۱۸). *افغانستان: تاریخ از ۱۲۶۰ تا امروز*، لندن: ریکشن بوکس.
۵. بدیعی ازندهی، مرجان و حسینی، سید حسن (۱۳۹۱). «بررسی مفهوم حاکمیت»، *فصلنامه مطالعات سیاسی*، شماره ۱۴، صص ۴۳-۶۲.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان (مصوب ۱۳۸۲)، مواد ۱، ۴، ۶۰، ۶۱، ۷۵ و ۸۴.
۷. وزارت عدلیه افغانستان (۱۳۸۲). *قانون اساسی نافذ افغانستان*، کابل: وزارت عدلیه.
۸. دانشنامه بریتانیکا، مدخل‌های «دولت»، «حاکمیت» و «نظام سیاسی».