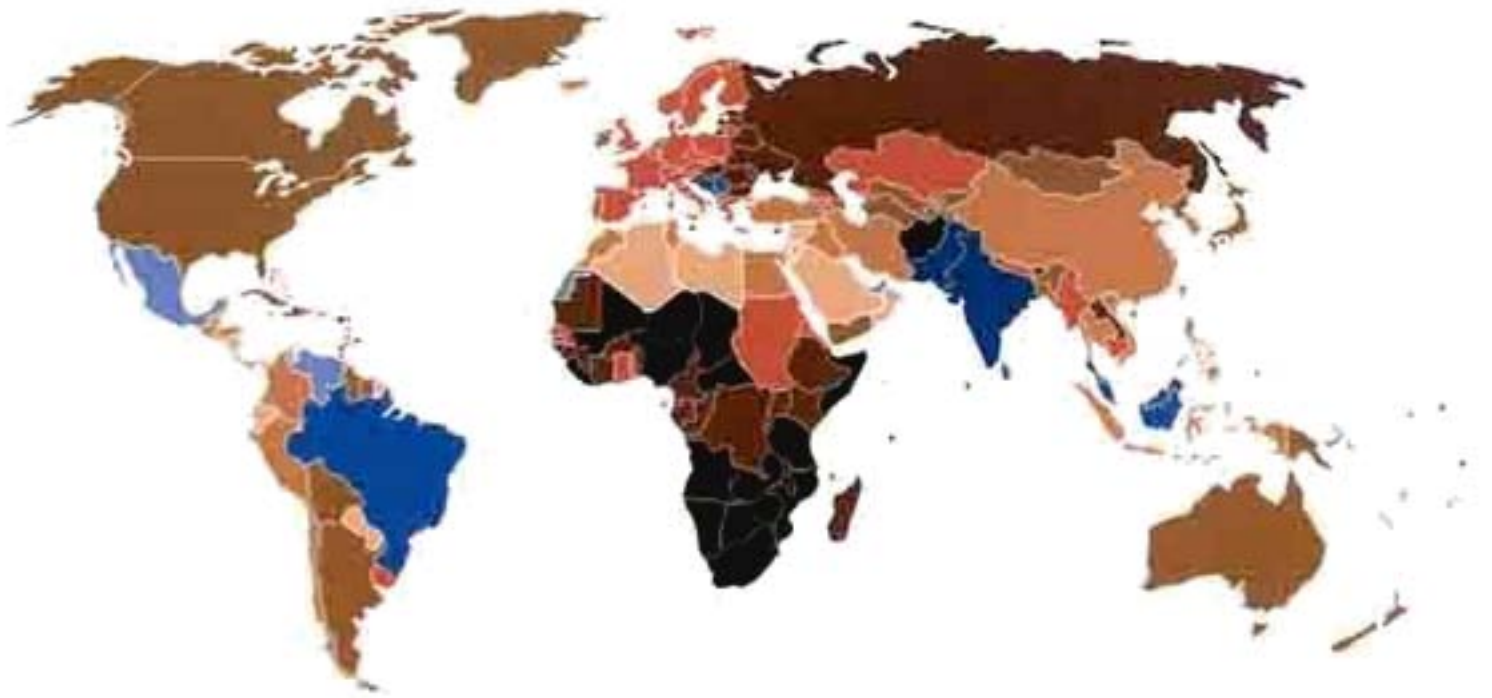


جلد اول

# فدرالیسم در جهان سوم



محمد رضا خوبروی پاک





# فدرالیسم در جهان سوم

(جلد اول)

محمد رضا خوبروی پاک



نشر هزار

تهران - نوروز ۱۳۸۹

سرشناسه : خو بروی پاک، محمدرضا، ۱۳۲۶ -  
 عنوان و نام پدیدآور : فدرالیسم در جهان سوم / نوشته محمدرضا خو بروی پاک؛ ویراستار:  
 عقاب علی احمدی.  
 مشخصات نشر : تهران: هزار کرمان، ۱۳۸۹.  
 مشخصات ظاهری : ۲ ج: مصور، نقشه.  
 شابک : دوره: 978-600-5700-00-8  
 جلد اول: 978-600-90271-8-7  
 جلد دوم: 978-600-90271-9-4  
 وضعیت فهرست نویسی: فیپا  
 یادداشت : ص.ع. به انگلیسی: Federalism in the Third World  
 یادداشت : کتابنامه  
 یادداشت : نمایه  
 موضوع : فدرالیسم - کشورهای در حال رشد  
 رده بندی کنگره : ۱۳۸۹ ف ۹ خ / JC۲۵۵  
 رده بندی دیویی : ۳۲۱/۰۲۰۰۹۱۷۲۴  
 شماره کتابشناسی ملی : ۱۸۵۱۲۰۲

نقل (جز به منظور معرفی و نقد کتاب)، اقتباس، چکیده نویسی، خواندن در رادیو  
 و تلویزیون و اینترنت و هرگونه استفاده دیگر، بی اجازه کتبی از ناشر ممنوع است.

نشر هزار کرمان: تهران، خیابان انقلاب، نرسیده به چهارراه وصال، شماره ۱۱۷۶، واحد ۴  
 تلفن: ۶۶۴۸۷۴۴۲  
 نشانی الکترونیک: E.mail: nashrhazarkerman@Yahoo.com



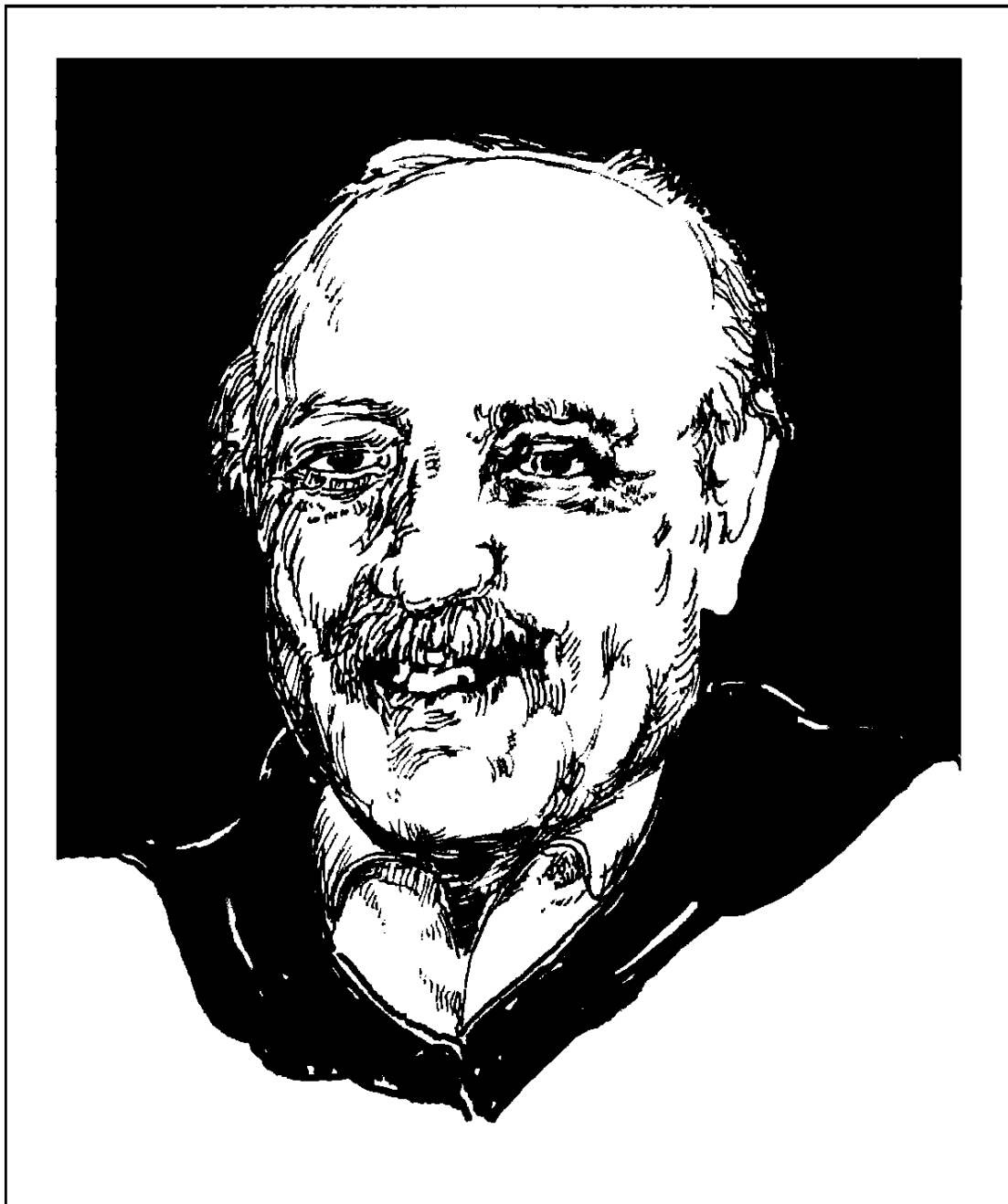
نشر هزار

## فدرالیسم در جهان سوم

نوشته: محمدرضا خو بروی پاک  
 ویرایش و ساخت نمایه: عقاب علی احمدی  
 طراح روی جلد: ابراهیم حقیقی  
 طراح نشانه نشر هزار: محمد جهانی مقدم  
 حروفچینی: افسانه شاه کرمی؛ صفحه بندی: نسرین خلیلی  
 پردازش نقشه ها: حمید بهشتی  
 نظارت بر تولید: دفتر خدمات کتاب سوگدیانا  
 چاپ اول: ۱۳۸۹  
 شمارگان: ۲۰۰۰ نسخه  
 لیتوگرافی: کارا؛ چاپ: غزال؛ صحافی: علی  
 ناشر: انتشارات هزار کرمان

ISBN: 978-600-90271-8-7  
 978-600-5700-00-8

شابک جلد اول: ۹۷۸-۶۰۰-۹۰۲۷۱-۸-۷  
 دوره: ۹۷۸-۶۰۰-۵۷۰۰-۰۰-۸



کاری از: قباد شیوا

محمد رضا خوبروی پاک



## فهرست

۱۱	پیشگفتار.....
۲۱	امارات متحده عربی .....
۲۴	شناسنامه.....
۲۶	پیشینه تاریخی .....
۳۰	بررسی فدرالیسم اماراتی .....
۳۰	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی.....
۳۳	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی.....
۳۴	تفکیک اختیاراتها .....
۳۶	قوة مقننه.....
۳۸	قوة مجریه.....
۳۹	قوة قضائیه .....
۴۲	بازنگری قانون اساسی .....
۴۳	حکومت‌های امیرنشین‌ها.....
۴۵	پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی.....
۴۷	دستاورد سخن.....
۵۵	کتابنامه و منابع‌های دیگر.....
۵۷	پاکستان .....
۶۰	شناسنامه.....
۶۲	پیشینه تاریخی .....
۶۸	بررسی فدرالیسم .....
۶۸	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی.....
۶۸	گوناگونی و رقابت‌های قومی .....
۷۰	بلوچ‌ها و پشتون‌ها.....
۷۵	مهاجران .....

۷۵	سیاست‌زبانی
۷۸	نقش دین و مذهب
۸۱	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۸۱	فدرالیسم متمرکز
۸۳	تفکیک اختیارات
۸۵	قوة قانونگذاری
۸۷	قوة مجریه
۸۸	ایالت‌ها و اختیارات آنها
۹۰	قوة قضائیه
۹۱	بازنگری در قانون اساسی
۹۳	روابط مالی دولت با حکومت‌های محلی
۹۵	پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۹۷	دستاورد سخن
۱۱۱	کتابنامه و منابع‌های دیگر

۱۱۳	مالزی
۱۱۶	شناسنامه
۱۱۸	پیشینه تاریخی
۱۳۰	بررسی فدرالیسم در مالزی
۱۳۰	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۱۳۰	روابط میان قومی
۱۳۱	کهن‌بومیان
۱۳۱	مالایایی‌ها
۱۳۲	هندیان
۱۳۳	چینی‌ها
۱۳۴	مهاجران
۱۳۴	فضای فرهنگی
۱۳۵	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۱۳۶	تفکیک اختیارات
۱۳۸	قوة مقننه
۱۳۹	قوة مجریه
۱۴۱	حکومت‌های محلی و نهادهای آنها
۱۴۲	قوة قضائیه

۱۴۳	روابط مالی دولت با حکومت‌های محلی
۱۴۴	ب. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۱۴۸	دستاورد سخن
۱۵۷	کتابنامه و منبع‌های دیگر
هندوستان	
۱۵۹	شناختنامه
۱۶۲	پیشینه تاریخی
۱۶۷	مسأله کشمیر
۱۷۳	نگاهی دیگر به پیشینه تاریخی هند
۱۷۶	بررسی فدرالیسم هندی
۱۸۱	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۱۸۱	روابط گروه‌های قومی و اجتماعی
۱۸۲	زبان در فدراسیون هند
۱۹۱	سیاست زبانی
۱۹۴	کاست‌ها و ایل‌ها در هند
۲۰۲	دین‌ها، مذاهب‌ها و وضع اقلیت‌های دینی و مذهبی
۲۰۵	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۲۰۵	حکومت‌های محلی و نهادهای آنها
۲۰۷	تفکیک اختیارها
۲۱۲	پنجیات
۲۱۵	قوة مقننه
۲۱۷	قوة اجرائیه
۲۱۹	قوة قضائیه
۲۲۳	دیوان عالی هند
۲۲۴	دادگاه‌های عالی محلی
۲۲۵	دادگاه‌های نخستین
۲۲۶	دادگاه‌های ویژه
۲۲۶	بازنگری در قانون اساسی
۲۲۷	روابط مالی دولت فدرال با حکومت‌های محلی
۲۲۹	ب. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۲۳۲	نقش پنجیات‌ها در تمرکززدایی از فدرالیسم هندی
۲۴۴	دستاورد سخن

۲۴۷	کتابنامه و منبع‌های دیگر
۲۴۹	بوسنی و هرزگوین
۲۵۳	شناسنامه
۲۵۵	پیشینه تاریخی
۲۶۶	بررسی فدرالیسم
۲۶۶	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۲۶۶	گوناگونی قومی
۲۶۷	سیاست زبانی
۲۷۰	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۲۷۰	تحت‌الحمايگی پنهان
۲۷۶	حکومت‌های محلی و نهادهای آنها
۲۷۶	الف. فدراسیون کروات - مسلمان
۲۷۹	ب. جمهوری سرپسکا
۲۸۰	تفکیک اختیارها
۲۸۱	قوة مقننه
۲۸۳	قوة مجریه
۲۸۶	قوة قضائیه
۲۸۷	بازنگری قانون اساسی
۲۸۸	ب. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۲۸۸	دست‌آورد سخن
۳۰۰	کتابنامه و منبع‌های دیگر
۳۰۱	صربستان و مونته‌نگرو
۳۰۴	شناسنامه
۳۰۶	پیشینه تاریخی
۳۱۸	بررسی فدرالیسم در اتحاد صربستان و مونته‌نگرو
۳۱۸	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۳۲۴	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۳۲۸	تفکیک اختیارها
۳۲۹	قوة مقننه
۳۳۰	قوة مجریه
۳۳۲	قوة قضائیه

۳۳۴	.....	بازنگری قانون اساسی
۳۳۴	.....	پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۳۳۶	.....	دستاورد سخن
۳۴۰	.....	کتابنامه و منبع‌های دیگر

## آفریقای جنوبی

۳۴۱	.....	شناسنامه
۳۴۴	.....	پیشینه تاریخی
۳۴۶	.....	بررسی فدرالیسم در آفریقای جنوبی
۳۵۹	.....	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۳۶۱	.....	نظام آپارتاید یا جداسازی
۳۴۶	.....	کمیسیون حقیقت و آشتی
۳۶۶	.....	سیاست زبانی
۳۷۲	.....	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۳۷۶	.....	ایالت‌ها و اختیاراتهای آنان
۳۷۸	.....	قانونگذاری ایالت‌ها
۳۷۹	.....	قوه اجرائیه ایالت‌ها
۳۸۰	.....	قوه مقننه فدرال
۳۸۳	.....	قوه مجریه فدرال
۳۸۵	.....	قوه قضائیه
۳۹۰	.....	بازنگری قانون اساسی
۳۹۱	.....	پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۳۹۳	.....	دستاورد سخن
۳۹۴	.....	نابرابری در میان طبقه‌های گوناگون
۳۹۶	.....	بیماری ایدز
۳۹۷	.....	ناامنی در شهرها و روستاها
۳۹۸	.....	دهقانان بی‌زمین
۳۹۹	.....	سیاست همترازی
۴۰۱	.....	نارسایی‌های دیگر
۴۰۳	.....	کارآیی و آینده فدرالیسم
۴۰۷	.....	کتابنامه و منبع‌های دیگر

۴۰۹	.....	اتیوپی
۴۱۲	.....	شناسنامه
۴۱۵	.....	پیشینه تاریخی
۴۲۱	.....	دنباله پیشینه تاریخی اتیوپی
۴۲۸	.....	بررسی فدرالیسم اتیوپی
۴۲۸	.....	الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی
۴۲۸	.....	حکومت‌های محلی
۴۳۰	.....	حق تعیین سرنوشت و جدایی خواهی
۴۳۳	.....	سیاست زبانی
۴۳۸	.....	ب. بررسی زمینه‌های حقوقی
۴۴۰	.....	تفکیک اختیاراتها
۴۴۲	.....	قوة مقننه
۴۴۵	.....	قوة اجراییه
۴۴۸	.....	قوة قضاییه
۴۵۱	.....	بازنگری قانون اساسی
۴۵۲	.....	پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی
۴۵۴	.....	دستاورد سخن
۴۶۰	.....	کتابنامه و منابع‌های دیگر

## پایان جلد اول

پیشگفتار



## پیشگفتار

به گفته یکی از پژوهشگران، معرفی و به دست دادن آمار از کشورهایی که نظام فدرالی را برگزیده‌اند، کار دشواری است؛ چرا که نمی‌توان تنها ادعای کشورها را پذیرفت. افزون بر آن، این ادعا، در مواردی، ناروا و بیجاست.<sup>(۱)</sup> در این نوشته، بر آنم که آگاهی‌هایی از تجربه‌های تاریخی و اصول قانون اساسی کشورهای فدرال در جهان سوم را با بررسی زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هریک از آنان، تا آنجا که ممکن باشد، به دست دهم – بی‌آنکه در پی بررسی درستی و یا نادرستی ادعای این کشورها باشم.

شاید با آگاهی یافتن از اصول فدرالیسم و اوضاع نمونه‌هایی از کشورهای فدرال از سرگشتگی‌های بی‌فرجام ما کاسته شود؛ یا دست‌کم، با آگاهی از دستاوردهای فدرالیسم در کشورهای گوناگون، روزنه‌ای به سوی چشم‌اندازی گسترده‌تر گشوده گردد. دیگر اینکه از این راه از هیاهوی بسیاری که امروزه، به‌ویژه در خارج از کشور، در مورد فدرالیسم به عنوان «کیمیای سعادت» به راه افتاده است، رهایی یابیم و آنگاه بهتر به یافتن راه‌حل ایرانی همزیستی قوم‌های ایرانی بپردازیم.

---

1. Maurice Croisat, *Les États fédéraux dans le monde*, octobre 1998, in <http://www.taurillon.org>

پیش از پرداختن به اصل نوشته، توضیح‌های زیر ضرورت دارد:  
 الف - از اصطلاح «جهان سوم» به معنایی که آلفرد سووی،<sup>(۲)</sup> اقتصاددان و جامعه‌شناس فرانسوی در سال ۱۹۵۲ به کار گرفته بود، استفاده نکرده‌ام؛ بل آن را برای مجموعه‌ای از کشورها، که می‌توان آنها را «عقب‌مانده»، «در حال پیشرفت» و «کشورهای نوبرآمده اقتصادی»<sup>(۳)</sup> نامید، به کار برده‌ام تا تنها عنوان کتاب باشد. هدف نویسنده در این کتاب، طبقه‌بندی کشورها از جهت پایگاه سیاسی و یا جایگاه اقتصادی آنان نبوده و نیست. امروزه در دنیا ۲۵ کشور فدرال وجود دارد که شهروندان آنها ۴۰٪ از مردم جهان هستند و درجه توسعه و پیشرفت آنان با یکدیگر متفاوت است.

ب - یادآوری دیگر آنکه واژه «Fédérer» در لغت به معنای «اتحاد» و «متحد شدن» است.<sup>(۴)</sup> اجتماع دولتک‌ها و یا گروه‌هایی (اعم از ورزشی و کارگری) را که با هم متحد می‌شوند و یا به تشکیل انجمن و یا جمعیتی می‌پردازند، «فدراسیون» می‌خوانند.<sup>(۵)</sup> از این رو «فدرالیسم» هم به معنی «ساختار» و هم به معنای «نظام حکومتی» است.<sup>(۶)</sup> به معنای اخیر، فدرالیسم به دو گونه تقسیم می‌شود: «فدرالیسم متحدکننده و الحاقی»<sup>(۷)</sup> و «فدرالیسم جداکننده»<sup>(۸)</sup> که این دومی، در کشوری با نظام سیاسی متمرکز به وجود می‌آید و آخرین نمونه برقراری بی‌جنگ و انقلاب این نوع از فدرالیسم، نظام حکومتی کشور بلژیک است که در سال ۱۹۹۳ استقرار یافت.

پ - پیشینه تاریخی ایجاد فدرالیسم را به یونان باستان می‌رسانند که در آن

2. Alfred Sauvy

3. Emergent

۴. فرهنگ فرانسوی روبر.

۵. برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: خو بروی پاک، محمدرضا. نقدی بر فدرالیسم. نشر شیرازه، تهران، ۱۳۷۷.

6. John Kincaid. *Handbook of federal Countries. A project of Federation*. Ed. by Ann L. Griffith, McGill Queen's University Press, 2002. P 510.

7. Fédéralisme agrégation

8. Fédéralisme ségrégation

دولت‌شهرها، اتحادیه‌هایی<sup>(۹)</sup> را با انعقاد قراردادهایی به وجود می‌آوردند. این قرارداد به گونه‌ای آزادانه و پس از مذاکره‌ها میان آنان امضا می‌شد؛ و در آن، بخشی از اختیارات دولتشهرها کاهش می‌یافت، ولی در عوض در مواردی مانند بازرگانی و دفاع، از نهادهای مشترک استفاده می‌کردند. این اتحادیه‌ها را می‌توان ساختارهایی مانند کنفدراسیون‌های امروزی دانست که عمر آنان کوتاه بود. در سال ۱۷۸۷ و با تصویب قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا (کنوانسیون فیلادلفیا) گامی اساسی در تاریخ فدرالیسم و تجربه سیاسی آن برداشته شد: سیزده دولتک یا ایالت مستقل با یکدیگر متحد شدند و نهادهای مشترکی، با حفظ نهادهای اختصاصی خود، ایجاد کردند. اجتماع این ایالت‌ها، اتحاد حکومت‌ها به معنای کنفدراسیون‌های قدیمی (مانند سوئیس در سده سیزدهم و سپس در هلند)<sup>(۱۰)</sup> نبود؛ زیرا شهروندان با تعلق به یکی از سیزده ایالت، عضوی از عضوهای اجتماع جدید نیز می‌شدند. در نتیجه به تعبیری می‌توان گفت دو دولت به وجود آمد: سیزده دولت - ایالت و یک دولت فدرال با یک قانون اساسی مشترک.<sup>(۱۱)</sup>

ت - جامعه‌های تشکیل‌دهنده فدراسیون ممکن است جامعه‌های ملی باشند، مانند استان‌های کبک در کانادا، یا کاتالونیا در اسپانیا؛<sup>(۱۲)</sup> یا جامعه‌ای با زبان، مذهب، فرهنگ ویژه (مانند کانتون‌های سوئیس) و یا دارای سنت تاریخی (مانند ایالت‌ها در آمریکای شمالی). هریک از این جامعه‌ها با استفاده از خودمدیری سیاسی به پیشبرد و توسعه ویژه خود می‌پردازند. نظام فدرالی به

## 9. Ligues

## 10. The United Provinces

۱۱. در این نوشته، دولت‌های عضو فدراسیون را با استفاده از پیشینه حقوقی ایران به نام «حکومت» می‌نامیم و واژه «دولت» به معنای «دولت مرکزی» یا «دولت فدرال» به کار گرفته شده است.

۱۲. همه حقوقدانان، نظام اسپانیا را فدرال نمی‌دانند. برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: خوبروی پاک، محمدرضا. تمرکززدایی و خودمدیری. نشر چشمه، ۱۳۸۴، ص

جامعه‌های تشکیل‌دهنده اجازه می‌دهد تا به یک مجموعه نوین که بر اساس قانون اساسی تشکیل می‌شود، بپیوندند.

فدراسیون‌ها در حقیقت ابزاری برای متحدکردن منطقه‌هایی هستند که به گونه‌ای روشن از هم متفاوت‌اند. فدراسیون می‌کوشد که در ورای تفاوت‌های بزرگ جامعه‌شناسانه، اعم از مردم‌شناسی، زبان، نژاد و مذهب، بافت دیگری به وجود آورد. با این همه، پژوهش‌های متقن نشان می‌دهند که فدراسیون قادر به حل مشکل عدم تناسب اقتصادی در میان منطقه‌های مختلف نیست.

ث - اصول اساسی فدرالیسم، به گونه خلاصه، عبارت‌اند از:

۱. اصل تقسیم حاکمیت: این اصل را نباید با «تفکیک قوا» به معنای تفکیک قوای سه‌گانه اشتباه گرفت. در فدرالیسم، افزون بر تفکیک قوای سه‌گانه، دوگانگی حاکمیت<sup>(۱۳)</sup> وجود دارد تا تقسیم قدرت انجام یابد. به عنوان نمونه، قوه قانونگذاری میان دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی، برحسب اینکه موضوع قانونگذاری اهمیت ملی و یا ابعاد محلی داشته باشد، تقسیم می‌شود. همه پژوهندگان در این نکته همراهی‌اند که ویژگی اصلی نظام فدرالی، تقسیم قدرت است. در عمل و معمولاً چند اختیار و صلاحیت مانند سیاست خارجی، دفاع و حق انتشار پول ملی، در اختیار دولت فدرال قرار می‌گیرد و دیگر صلاحیت‌ها به حکومت ایالتی واگذار می‌شود.

۲. اصل خودمدیری سیاسی: برابر این اصل هر یک از حکومت‌های ایالتی در قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارهای تعیین‌شده، خودمدیر و مسئول هستند. از این‌رو، کنترل و نظارت بر حسب سلسله‌مراتب وجود ندارد و حکومت‌های محلی زیر قیومیت دولت فدرال نیستند.<sup>(۱۴)</sup>

### 13. dual sovereignty

۱۴. اصطلاح «خودمدیری» را به جای «خودمختاری» به کار برده‌ام؛ زیرا این اصطلاح آخری به اشتباه در برخی از فرهنگ‌ها و لغت‌نامه‌های فارسی به «استقلال» و «خودسری» تعبیر شده است. برای آگاهی بیشتر نگاه کنید به: تمرکززدایی و خودمدیری، همان.

۳. اصل مشارکت: بر اساس این اصل، جوامع محلی در نهادهای فدرالی شرکت دارند. این مشارکت معمولاً براساس تشکیل مجلس دومی است؛ مانند مجلس سنای ایالت‌های متحد آمریکا و یا بوندسرات<sup>(۱۵)</sup> آلمان که در آن نمایندگان جوامع محلی شرکت دارند و با مشارکت مجلس دیگر در مورد همه قانون‌های فدرال تصمیم می‌گیرند. در این نوشته خواهیم دید که نحوه مشارکت ایالت‌ها در تصمیم‌گیری‌های دولت مرکزی، در هر کشور متفاوت است.

۴. قوه قضائیه مستقل و دیوان قانون اساسی: برای اجرای اصل‌های سه‌گانه نامبرده و احترام به آن، دادگاهی مستقل نگرهبانی از قانون اساسی را بر عهده می‌گیرد تا همه مقام‌های سیاسی، این اصل‌های سه‌گانه را رعایت کنند. همین دادگاه می‌تواند آن دسته از تصمیم‌های مقام‌های مختلف را که با اصل‌های فدرالیسم ناسازگار باشند، باطل کند.

همه دولت‌هایی که اصل‌های پیشگفته را رعایت کنند، فدرال هستند و حقوق‌دانان، آنها را در فهرست فدراسیون‌ها قرار می‌دهند.

\*\*\*\*\*

از پایان سده هجدهم میلادی، نمونه آمریکایی دولت فدرال به عنوان مرجع قرار گرفت و کشورهای دیگر، با تغییرها و اصلاح‌هایی، از قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا پیروی کردند؛ مانند: سوئیس در سال ۱۸۴۸، کانادا به سال ۱۸۶۷، استرالیا در سال ۱۹۰۱، اتریش به سال ۱۹۲۰ و آلمان در سال ۱۹۴۹. در زمان تدوین قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا، دولت، تنها برای برقراری نظام عمومی مداخله می‌کرد و کمتر به ساماندهی امور اقتصادی و اجتماعی می‌پرداخت. در سده نوزدهم میلادی و پس از آن، همگام با صنعتی شدن جوامع نیاز به مداخله دولت بیشتر شد.

در قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا، اداره امور همگانی به گونه‌ای جدا و یک‌سویه بود. برای نمونه امور آموزشی، رفاه اجتماعی، بهره‌برداری از منابع

طبیعی در اختیار حکومت ایالتی قرار داشت؛ در حالی که مبادلات بازرگانی و صنعتی و توسعه آنها، پول رسمی کشور و گمرک در اختیار دولت فدرال بود. این شیوه اداره، می‌توانست هم منشاء اختلاف میان حکومت‌های ایالتی شود و هم سبب محدودیت در اتخاذ سیاست‌هایی گردد که مردم در انتظار برقراری آنها بودند؛ مانند تحقق شرایط مبادله آزاد، مبارزه با بحران مالی سال ۱۹۲۹، ثبات کلی کشور و رفاه همگانی، که همه نیاز به همکاری حکومت‌ها دارد؛ همان‌گونه که امروزه نیز برای نگاهبانی از محیط زیست در برابر آلودگی، این همکاری ضروری است.

از این‌رو، سازوکارهای نوینی برای فدراسیون‌ها ایجاد شده است تا اداره امور همگانی به گونه‌ای مشترک درآید. اداره مشترک نیاز به نهادها و تصمیم‌های میان‌حکومتی<sup>(۱۶)</sup> دارد تا بتوانند به همیاری بپردازند. بدیهی است که اداره مشترک و همیاری، نیاز به برنامه و هدف و سرمایه‌گذاری مشترک دارد. از این نقطه است که «فدرالیسم همیاری» و یا به تعبیری دیگر «فدرالیسم میان‌حکومتی» به وجود آمده است.

در این نوع از فدرالیسم، افزون بر چهار اصل پیشگفته، اصول دیگری نیز برای پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و حفظ منافع همگانی ضرورت دارد؛ و در این صورت می‌توان نظام فدرالی را نظامی آرمانی دانست. گفتنی است که در همین صورت آرمانی نیز، فدرالیسم زیر تأثیر سنت‌های تاریخی، سیاسی و حقوقی‌ای که ویژه هر کشوری است، قرار می‌گیرد. برای نمونه، در نیمکره غربی، کشورهای فدرالی مانند مکزیک، ونزوئلا و برزیل وجود دارند که از نمونه فدرالیسم ایالت‌های متحد آمریکا پیروی نمی‌کنند. از سوی دیگر، قانون اساسی سال ۱۸۴۸ سوئیس منبع الهام فدرالیسم در اروپا، برای کشورهایی مانند اتریش و آلمان و تا حدی برای اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی شد. همین قانون

اساسی بر قانون اساسی هند و مالزی نیز اثر گذاشت. (۱۷) سرنوشت فدراسیون اتحاد جماهیر شوروی را دیدیم و دربارهٔ وضعیت فدراسیون‌های یوگسلاوی، هند و مالزی در این کتاب سخن خواهیم گفت.

پیش از فروپاشی کمونیسم، در دوران جمهوری‌های خلقی، مفهوم فدرالیسم در قانون اساسی کشورهایی مانند اتحاد جماهیر شوروی، چک و اسلواکی و یوگسلاوی آمده بود؛ در حالی که این کشورها با نظامی تک‌حزبی و دولتی متمرکز اداره می‌شدند. در این کشورها در پشتِ روبنای حقوقی دلفریب فدرالیسم که آن را برابر با دموکراسی و کثرت‌گرایی قرار می‌دهند، مفهوم «توتالیتاریسم» قرار داشت که در آن خودمدیری، توهمی بیش نبود. در برخی از کشورهای دیگر، که پس از استعمارزدایی به استقلال رسیده‌اند، نیز می‌بینیم که در چارچوب حقوقی فدرالیسم، نظامی تک‌حزبی و دیکتاتوری بر اریکهٔ قدرت تکیه زده است. از این رو باید گفت که فدرالیسم الزاماً پیام‌آور دموکراسی نیست. در بسیاری از کشورها، نظام فدرالی عملاً به دولت مقتدر مرکزی و یا دیکتاتوری تبدیل شده است.

راه‌های رسیدن به نظام فدرالی در هر یک از کشورها راهی ویژه بوده است:

۱. در صفحه‌های پیش از کشورهایی که در پی‌ریزی نظام فدرالی خود از قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا تقلید کرده‌اند، نام بردیم. همانندی آنان با ایالت‌های متحد آمریکا در آن بود که همهٔ این کشورها، صنعتی و دموکرات بودند. نظام فدرالی به حکومت‌های محلی آنان اجازه می‌داد تا از دموکراسی محلی که از پیش وجود داشت، حمایت کنند و با ایجاد دولت فدرال به تشکیل یک فضای اقتصادی مشترک بپردازند.

۲. برخی از کشورهای جنوب ایالت‌های متحد آمریکا نیز نظام فدرالی را برگزیدند؛ مانند: ونزوئلا (۱۸۱۱)، مکزیک (۱۸۲۴)، آرژانتین (۱۸۵۳) و برزیل (۱۸۹۱). این کشورها می‌خواستند تا خودمدیری سرزمین‌های خود را با حاکمیت دولتی متمرکز آشتی دهند.

۳. در پایان دوران استعمار، کشورهای نواستقلال برای تضمین همزیستی میان قوم‌ها، پیروان دین‌های گوناگون و زبان‌ها و خرده‌فرهنگ‌ها، در یک اجتماع نوین، نظام فدرالی را برگزیدند؛ مانند: هند (۱۹۵۰)، پاکستان (۱۹۵۶)، نیجریه (۱۹۵۴). آثار مداخله کشورهای استعمارگر برای برپایی نظام فدرالی در بسیاری از این کشورها پیدا است.

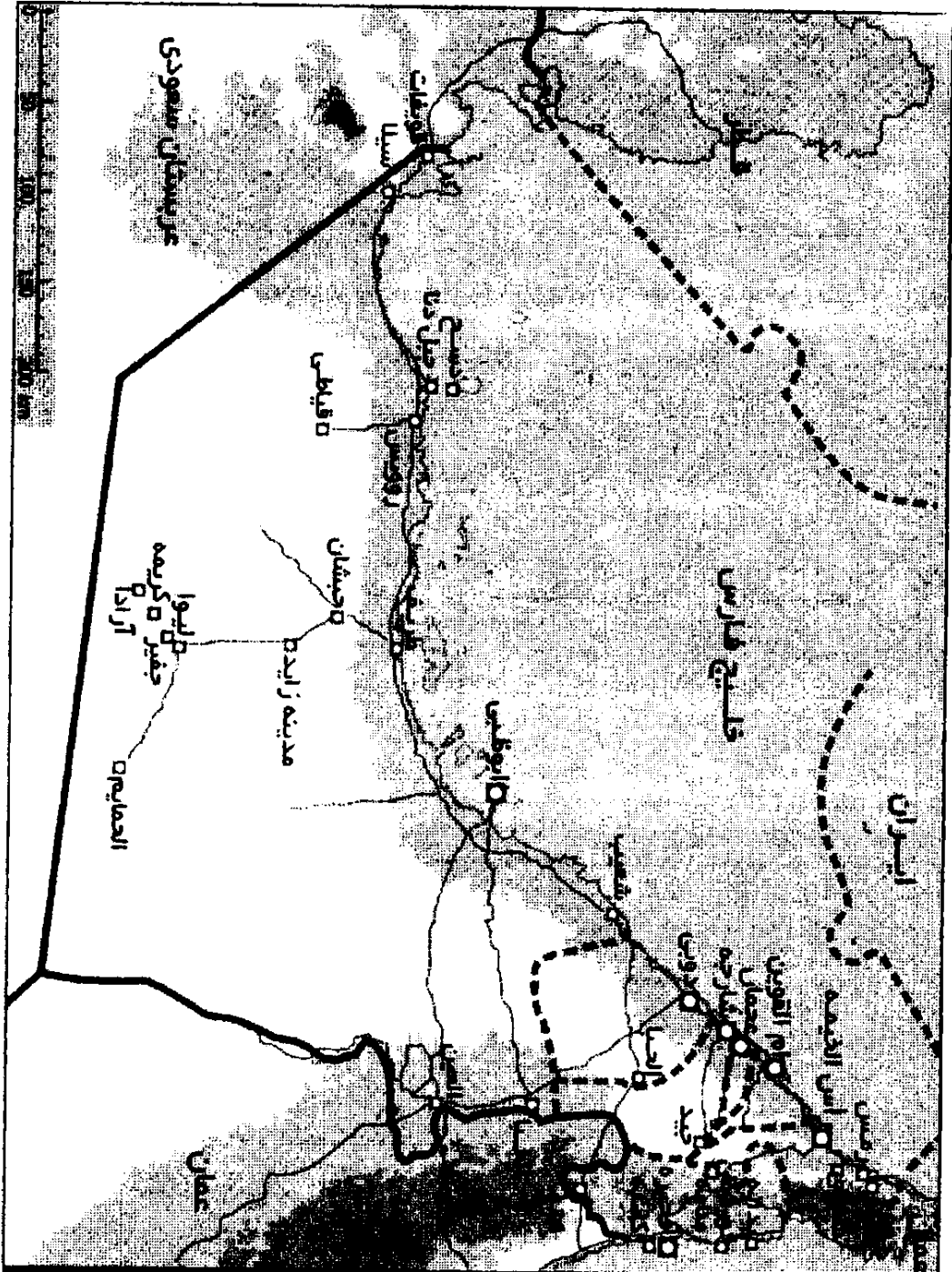
۴. پس از فروپاشی کمونیسم، روسیه برای پی‌ریزی اقتصاد و تثبیت سلطه اقتصادی و نظامی خود، بوسنی و هرزگوین (۱۹۹۵)، صربستان و مونته‌نگرو (۲۰۰۳) به علت فشار و مداخله جامعه بین‌المللی، نظام فدرالی را پذیرفتند. آفریقای جنوبی پس از لغو آپارتاید (۱۹۹۳) و اتیوپی (۱۹۹۵) برای همزیستی قوم‌ها، نظام فدرالی را برقرار کرده‌اند.

از چند و چون و کیفیت و موفقیت فدرالیسم برای رسیدن به هدف‌هایی که از آنها یاد شد، در بخش «دست‌آورد» هریک از کشورهای موضوع این کتاب، آگاه خواهیم شد.

امارات متحد عربي



امارات متحده عربي



امارات متحد عربي

## شناسنامه

مساحت: ۸۲,۸۸۰ کیلومتر مربع یا ۸۳,۶۰۰ کیلومتر مربع  
 جمعیت: بر اساس برآورد سال ۲۰۰۴، جمعیت کشور را ۳,۴۴۰,۰۰۰ نفر نوشته‌اند که  
 ۲,۳۰۰,۰۰۰ نفر آن خارجی است. جدول زیر تفاوت شگرف میان مساحت و  
 جمعیت هریک از امیرنشین‌ها را نشان می‌دهد:

امیرنشین‌ها	مساحت	درصد جمعیت	تراکم جمعیت
ابوظبی	۶۷/۳۴۰	۴۱	۱۱/۹
عجمان	۵۹۲	۴	۹۳/۴
فجیره	۱/۱۶۶	۳	۵۴/۰
دوبی	۳/۸۸۵	۲۶	۱۲۹/۰
رأس الخیمه	۱/۶۸۳	۷/۲	۷۷/۲
شارجه	۲/۵۹۰	۱۷	۱۲۱/۲
ام‌القوین	۷۷۷	۱/۸	۳۴/۷

همان‌گونه که در جدول می‌بینیم، ابوظبی، چندبرابر وسیع‌تر از شش امیرنشین دیگر است. دوبی با داشتن ۳/۸۸۵ کیلومتر مربع مساحت در مرحله‌ای پایین‌تر از ابوظبی قرار دارد و مساحت عجمان تنها ۵۹۲ کیلومتر مربع است.

**بافت جمعیتی:** برابر برآوردی در سال ۲۰۰۴، کمی کمتر از شصت درصد جمعیت امارات متحد عربی را عرب‌ها تشکیل می‌دهند. بقیه ساکنان عبارت‌اند از:

هندی‌ها و پاکستانی‌ها ۲/۲۴٪؛ ایرانی‌ها (با در نظر گرفتن پاکستانی‌ها، افغانی‌ها و مهاجران دیگر که فرهنگ ایرانی دارند) ۱۱٪؛ غربی‌ها ۸/۰٪؛ و ۷/۴٪ بقیه را آفریقایی‌ها، مالزیایی‌ها، فیلیپینی‌ها، ژاپنی‌ها، ترک‌ها و چینی‌ها تشکیل می‌دهند.

برابر آمار رسمی، ۸۰٪ ساکنان امارات از شهروندان آن کشور نیستند. ۴۰٪ از کل جمعیت کشور در ابوظبی، ۳۰٪ آنان در دبی و بقیه در دیگر امیرنشین‌ها سکونت دارند.

دین: ۹۶٪ مردم کشور مسلمان‌اند (اکثریت دارای مذهب مالکی هستند، اما مذهب‌های حنبلی و شافعی نیز پیروانی دارند) و در میان آنان ۱۶٪ شیعه مذهب هستند. ۴٪ بقیه مسیحیان، هندوها و دیگران هستند.

زبان: عربی، زبان رسمی کشور است؛ اما فارسی، انگلیسی، هندی و اردو نیز رواج دارد. میزان باسوادی: ۷۷/۹٪ از افراد ۱۵ سال به بالا شکل دولت: سلطنتی مطلقه، فدرال<sup>(۱)</sup> زمان استقلال: ۱۹۷۱ م.

---

۱. برای آگاهی از نوع نظام سیاسی کشورهای عربی و فدرالیسم ویژه امارات نگاه کنید به: نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۱۷۴ تا ۱۸۰.

## پیشینه تاریخی

در سده شانزدهم میلادی، نخست پرتغالی‌ها و در سده‌های هفدهم و هجدهم، هلندی‌ها و انگلیسی‌ها به این منطقه<sup>(۲)</sup> از خلیج فارس آمدند. فعالیت‌های کمپانی هند شرقی انگلستان و کمپانی هند شرقی هلند، دگرگونی‌های وسیعی در این ناحیه ایجاد کرد. هر دو شرکت برای تسلط بر راه‌های آبی و تجارت با منطقه، آزمندانانه می‌کوشیدند؛ اما جنگ‌های به اصطلاح دریایی میان بازرگانان محلی، که انگلیسی‌ها آن را راهزنی می‌نامیدند، مانعی برای توسعه تسلط آنان بود. در سال‌های آخر دهه ۱۷۰۰ میلادی، فرانسویان نیز کارشکنی در روند تسلط انگلیسی‌ها بر منطقه را آغاز کردند.

مردم قبیله بنی‌یاس<sup>(۳)</sup> در سده هجدهم، در منطقه ابوظبی مستقر شدند که به کارکشت خرما و تجارت مروارید می‌پرداختند. سپس در سده نوزدهم، کوچگران ابوظبی به دوبی رفتند و به تجارت مشغول شدند. دو بندر دیگر در نزدیکی بندر دوبی، بندر رأس‌الخیمه و سردا،<sup>(۴)</sup> هر دو تحت حاکمیت قبیله دریانوردی به نام «قاسمی» بودند. در آغاز سده نوزدهم، قاسمی‌ها بر قسمتی از سواحل چیرگی یافتند که چیرگی آنها تا به امروز با فرمانروایی امیران کنونی شارجه و رأس‌الخیمه که نوادگان آنان‌اند، ادامه یافته است. انگلیسی‌ها، در آغاز سده نوزدهم، قاسمی‌ها را به راهزنی دریایی متهم ساختند و پس از غرق کردن کشتی‌های آنان در بندر رأس‌الخیمه، چیرگی بر منطقه را به دست آوردند.<sup>(۵)</sup>

«در سال ۱۱۹۸ خورشیدی (۱۸۱۹ میلادی)، با توجه به تشنج، قتل، غارت و دزدی دریایی که سرتاسر خلیج فارس را فراگرفته بود، والی فارس قراردادی با فرماندهی ناوگان انگلستان در خلیج فارس امضا کرد و حفظ امنیت در این دریا را به عهده دولت انگلیس واگذار نمود. بنابراین قرارداد، انگلستان ناوگان نیرومندی

۲. این ناحیه را به عربی «ساحل القراصنه» می‌خواندند.

3. Bani Yas

4. Sardah

5. Julie M. Simmons, Emirats arabes unis, in *Guide des pays fédéraux* 2005.

McGill-Queen's University Press, Montréal, 2005. p. 189.

به خلیج فارس فرستاد. ناوگان مزبور با اعمال قدرت در دی ماه ۱۱۹۸ خورشیدی (۱۸۲۰ میلادی) با شیخ‌های منطقه قراردادهایی بست. بر پایه قراردادهای مزبور شیخ‌های یازده‌گانه کرانه‌های جنوب خلیج فارس، متعهد شدند که دست از جنگ و ستیز با یکدیگر و دزدی در دریا و... بردارند. از این روی، کرانه‌های مزبور «سواحل متصلحه»<sup>(۶)</sup> نامیده شد.<sup>(۷)</sup> پس از آن در سال ۱۸۵۳، پیمان ترک مخاصمه دیگری میان شیخ‌ها و انگلیسی‌ها امضا شد. امارات و یا کرانه متصلحه را در برخی از متن‌ها به نام «عمان تحت رژیم قراردادی» نیز نامیده‌اند. در سال ۱۸۹۲ پیمانی انحصاری میان شیخ‌ها و انگلیسی‌ها امضا شد که بر حسب آن، امور خارجی و دفاع از شیخ‌نشین‌ها به انگلستان واگذار شد.

در سال ۱۹۵۲، در اوج مبارزه مردم ایران برای ملی‌شدن صنعت نفت، انگلیسی‌ها هفت شیخ ابوظبی، دوبی، عجمان، فجیره، رأس‌الخیمه، شارجه و ام‌القوین را وادار به تشکیل شورایی از امارات متصلحه کردند تا بهره‌برداری از منابع نفتی، همکاری آنان را با یکدیگر و با انگلستان را تضمین کنند.

کوشش برای کشف نفت در کناره‌های جنوبی خلیج پارس که در دهه ۱۹۴۰ میلادی آغاز شده بود، در سال ۱۹۵۸ به نتیجه رسید و زیاده‌خواهی انگلیسیان را برانگیخت. از آن زمان بود که آنان اتحاد میان شیخ‌نشین‌ها را برنامه‌ریزی کردند و به کوشش‌های فراوانی در این زمینه دست یازیدند.

بهره‌برداری از نفت و صدور آن در دهه ۱۹۶۰ انجام گرفت. با دستیابی به درآمد سرشار نفتی، دهکده‌های کوچک این ناحیه به شهرهای بزرگ با آسمان‌خراش‌های عظیم و راه‌های روستایی به شاهراه تبدیل یافتند.

در سال ۱۹۶۸، دولت انگلستان، قصد خود را درباره بیرون‌بردن نیروهای خود از خلیج فارس در ظرف مدت سه سال اعلام داشت. در این هنگام بود که

۶. Trucial Coast به انگلیسی و la Côte de la Trêve به زبان فرانسوی. این اصطلاح از

اختراعات اداره مستعمرات بریتانیاست.

۷. طالع، هوشنگ. چکیده تاریخ تجزیه ایران. سمرقند، تهران، چاپ اول، زمستان

شیخ‌های حاکم بر کرانه‌های متصل‌الحه با راهنمایی انگلستان، تصمیم به ایجاد فدراسیون گرفتند. یادآوری این نکته ضروری است که «ایرانیان تلاش‌های چندی در سال‌های ۱۹۴۸، ۱۹۴۹، ۱۹۵۳ و ۱۹۶۱ برای تجدید حاکمیت ایران بر این جزیره‌ها [تنب بزرگ، تنب کوچک و ابوموسی] به عمل آوردند. در سال ۱۹۶۲، آنان پیروزمندانه کار بازگشت جزیره سیری به حاکمیت کامل ایران را واقعیت بخشیدند. مبارزه آشکار برای بازستاندن دو تنب و ابوموسی را از اواخر دهه ۱۹۶۰ آغاز کردند...»<sup>(۸)</sup>

در ۱۲ فروردین ماه ۱۳۴۷ خورشیدی، اعلامیه‌ای از طرف وزارت امور خارجه ایران صادر شد: «از زمانی که گفت‌وگوی مربوط به تأسیس اتحادیه امارات خلیج فارس پیش آمده است، از وزارت امور خارجه سئوالاتی در این خصوص به عمل می‌آید که از لحاظ حقوق بین‌المللی، فدراسیون و اتحاد چند شیخ‌نشین که دولت انگلستان حامی آنها است و قرارداد تحت‌الحمایگی خود را با آنها کماکان معتبر می‌داند و هنوز مسئول امور خارجی و دفاع آنها است، چه صورتی دارد؟ از نظر دولت ایران، دولت انگلیس نمی‌تواند سرزمین‌هایی را که به شهادت تاریخ به زور و تزویر از ایران جدا کرده به ارث به دیگران ببخشد. دولت ایران کلیه حقوق خود را در خلیج فارس محفوظ نگاه داشته و به هیچ وجه این زور و بی‌عدالتی را تحمل نخواهد کرد.»<sup>(۹)</sup>

«اعلام تصمیم دولت ایران در زمینه خودداری از شناسایی فدراسیون امارات عربی مورد نظر بریتانیا که پاره‌هایی از سرزمین‌های ایرانی را در برگیرد، مسئله ایجاد این اتحادیه را با مشکل اساسی مواجه ساخت. عربستان سعودی نیز، همانند ایران، اعلام کرده بود که از شناسایی رسمی فدراسیونی که بخش‌هایی از خاک آن کشور را در منطقه بوریمی و اللیوا در برگیرد، خودداری خواهد ورزید؛

۸. مجتهدزاده، پیروز. ایران و امارات متحده عربی، نگاهی کلی به اختلاف بر سر سه جزیره. ماهنامه نیما، شماره ۱۲۰، پاریس ۱۳۸۳؛ نگاه کنید به: زندفر، فریدون. خاطرات خدمت در وزارت امور خارجه. نشر آبی، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۰۳ تا ۱۳۳.

۹. دمقبان، علی. «موقعیت جغرافیایی مسقط و امارات عمان متصل»؛ روزنامه شرق، ۸ دی ۱۳۸۳.

در حالی که دشمنی عراق با طرح بریتانیا در مورد سلطنت‌های کوچک خلیج فارس از پیش آشکار و شناخته شده بود. بریتانیا، به این ترتیب به این نتیجه رسید که ایجاد اتحادیه از امیرنشین‌های کوچک بدون برخورداری از حس نیت قدرت‌های منطقه‌ای، این اتحادیه را در شرایطی خطرناک قرار خواهد داد... در سال ۱۹۷۰، بریتانیا مذاکره با ایران را آغاز کرد. در این مذاکرات، بریتانیا به نمایندگی از سوی شارجه و رأس‌الخیمه، تاکتیک قراردادن ایران در تنگنای زمانی از راه تلف کردن وقت و به درازا کشاندن مذاکرات را پیش گرفت... تهران فرمول انگلیسی بازگشت بدون قید و شرط جزیره‌های تنب به ایران و شناسایی حقوق حاکمیت بر بخشی از جزیرهٔ ابوموسی را پذیرفت... بریتانیا قرار بود که دو روز بعد، در اول دسامبر ۱۹۷۱ از خلیج فارس خارج شود... با پذیرفتن تفاهم‌نامهٔ ۲۹ نوامبر ۱۹۷۱ با شارجه تحت سرپرستی بریتانیا، ایران مسلماً امیدوار بود که بتواند حاکمیت کامل خود را بعدها بر سراسر جزیرهٔ ابوموسی اعمال نماید...»<sup>(۱۰)</sup>

در آغاز قرار بود که بحرین و قطر نیز جزئی از این فدراسیون باشند. از این رو، شورایی مرکب از حاکمان این مناطق (۹ نفر) تشکیل شد. اما این شورا پس از هیجده‌ماه به علت ناتوانی حاکمان از همکاری با یکدیگر، به‌ویژه در مورد قانون اساسی، منحل گردید. بحرین و قطر سرنوشت دیگری یافتند و هفت شیخ دیگر در ماه ژوئیهٔ ۱۹۷۱، شورای دیگری را به‌وجود آوردند.

این شورا پس از هشت روز مذاکره، موافقت خود را برای تصویب یک قانون اساسی موقت اعلام داشت؛ اما رأس‌الخیمه از پذیرفتن آن خودداری کرد. شورا، امیر ابوظبی، زاید بن سلطان آل‌نهیان (از قبیلهٔ بنی‌یاس) را به سمت رئیس شورا و امیر دوبی، مکتوم بن رشید آل‌مکتوم، را به عنوان نایب‌رئیس برگزید. در روز دوم دسامبر ۱۹۷۱، با اعلام فسخ قرارداد با انگلستان، شورا کار خود را رسماً آغاز، و امارات را دولتی مستقل با قانون اساسی موقتی اعلام کرد. رأس‌الخیمه، در دهم فوریهٔ سال ۱۹۷۲، بی‌آنکه در قانون اساسی بازنگری شود، به فدراسیون پیوست.

قانون اساسی موقت می‌بایستی پس از پنج سال به گونه‌ای قطعی در می‌آمد تا یکپارچگی امارات را از هر حیث، تحکیم کند؛ اما پس از تصویب چندباره آن در سال‌های ۱۹۷۶، ۱۹۸۱، ۱۹۸۶، ۱۹۹۱ همچنان موقتی باقی ماند. این قانون اساسی که در آن موضوع مشارکت هریک از اعضاها در تأمین هزینه‌های فدراسیون «حل نشده» باقی ماند، سرانجام در سال ۱۹۹۶ به گونه قطعی درآمد. در سال ۱۹۷۴، مذاکره‌های امارات با عربستان سعودی و عمان به امضای قراردادی سه‌جانبه که موضوع منازعه ارضی واحه بوریمی را حل و فصل کرد، منتهی شد. برابر این قرارداد، عربستان سعودی از همه خواسته‌های خود نسبت به واحه پیشگفته، که میان امارات متحد عربی و کشور عمان تقسیم شده است، صرف‌نظر کرد و در عوض از ابوظبی امتیازات ارضی در کناره خلیج فارس گرفت. (۱۱)

## بررسی فدرالیسم اماراتی

### بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

در امارات ساختار قبیله‌ای تاکنون پدیدار مانده است. برخی از قبایل کوچ‌رو و پاره‌ای دیگر یکجانشین‌اند که در واحه‌ها سکونت دارند. عرب‌های بیابانی (بدوی)، زمستان‌ها را در کویر و تابستان‌ها را در کنار دریا به سر می‌برند و در این ناحیه به ماهیگیری و ساخت قایق می‌پردازند. کشاورزی و بهره‌برداری از درخت‌های خرما در واحه‌ها رواج دارد. سرکردگان قبیله‌ها برحسب تبار و خویشاوندی برگزیده می‌شوند. برخی از آنان، که توانایی تحمیل خود را بر دیگر قبیله‌ها داشته باشند، شیخ و یا امیر می‌شوند. به تعبیری، عضوهای هر قبیله را، با دو شاخص می‌توان شناخت: طرز پوشیدن لباس و روش حمل اسلحه. امروزه در امارات چهار گروه قبیله‌ای وجود دارد:

11. Bruno Callies De Salies, "Au milieu des convulsions régionales", *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.

بنی یاس (در ناحیه العین واقع در ابوظبی)، ال بو فالاش<sup>(۱۲)</sup> شاخه‌ای از بنی یاس ساکن دوبی، قاسمی‌ها (در رأس الخیمه) و شرقیین<sup>(۱۳)</sup> در ساحل اقیانوس هند.

افزون بر جدایی قبیله‌ها، خاک کشور نیز به قطعه‌هایی جدا از هم تقسیم شده است. به استثنای ابوظبی، دوبی، شارجه و ام‌القوین، دیگر امیرنشین‌ها به قطعه‌هایی جدا از هم تقسیم شده‌اند (نگاه کنید به نقشه ۱). با این چندگونگی مردم و پاره‌پاره بودن سرزمین‌ها و عمر کوتاه فدراسیون، چگونگی ایجاد هویت ملی مشترک، پرسشی اساسی است. آیا می‌توان کتاب قانون اساسی و سرود ملی را ملاط ملیت قرار داد؟

این پرسش همواره در مورد کشورهایایی از این دست مطرح می‌شود؛ این پرسش که احساس ملی آنان - اگر هم وجود داشته باشد - بر چه اساسی استوار است؟ در مورد امارات باید در نظر داشت که در ابوظبی و دوبی، بیگانگان بیشترین جمعیت را تشکیل می‌دهند.

از دیدگاه حقوق سیاسی می‌توان گفت، امارات کنفدراسیونی از قبیله‌ها است که با خرید وفاداری قبیله‌های دیگر مستحکم شده است. در نتیجه، کنفدراسیون امارات - مانند بسیاری از کنفدراسیون‌های دیگر - توانایی ایجاد ملت به معنای واقعی کلمه را ندارد. در بخش بررسی حقوقی به دلیل‌های مشابهت فدرالیسم اماراتی با کنفدراسیون خواهیم پرداخت.

بدیهی است، دولت امارات متحد عربی با نظام فدرالی و نهادهای مربوط به آن وجود دارد؛ اما همین دولت، برابر قانون اساسی خود، منکر وجود ملت امارات است. زیرا، ماده ۶ قانون اساسی امارات، اتحادیه (فدراسیون) و مردم آن را جزئی از ملت بزرگ عرب می‌داند که با رشته‌های دینی، زبانی و سرنوشتی مشترک با آن پیوند دارد. به این ترتیب نمی‌توان از ملت امارات سخن گفت؛ بل، باید از ملت عرب یاد کرد.

برای پایان دادن به رقابت‌های ریشه‌دار قبیله‌ای و ایجاد اتحاد، موادی از قانون

اساسی به تحکیم روابط میان ملت‌های عربی پرداخته است تا شاید بتواند همبستگی میان امیرنشین‌های گوناگون عضو فدراسیون را تقویت کند. مادهٔ اول قانون اساسی، مقرر می‌دارد که هر کشور عرب مستقل می‌تواند با تصویب به اتفاق آرای عضوهای شورای عالی امارات، به فدراسیون بپیوندد.

در هنگام برقراری فدراسیون، ساختار حکومتی هر یک از امیرنشین‌ها به گونه‌ای ابتدایی بود؛ از این‌رو، رابطه میان نهادهای فدرالی و نهادهای امیرنشین، پس از ایجاد فدراسیون برحسب عامل‌های گوناگونی که از آنها آگاهی خواهید یافت، تحول یافت.

برابر مادهٔ ۷ قانون اساسی، اسلام دین رسمی این فدراسیون است و قاعده‌های شریعت، منبع اصلی و اساسی قانونگذاری در داخل فدراسیون است. همین ماده، زبان عربی را زبان رسمی کشور می‌داند. در حقیقت، مردم امارات دو زبان عربی متفاوت دارند: ۱. «عربی کلاسیک»، به عنوان زبان نوشتاری دولت و رسانه‌های گروهی؛ ۲. زبان «عربی محلی» که به گونه‌ای شفاهی از سوی ادارات، ارتش، پلیس و غیره به کار گرفته می‌شود. بومیان امارات که زمام امور کشور را در دست دارند، در همهٔ ادارات از زبان عربی محلی، که اصولاً زبانی گفتاری است، استفاده می‌کنند. در مذاکره‌های پارلمان از همین زبان استفاده می‌شود؛ ولی متن قانون به عربی کلاسیک نوشته می‌شود. آیین‌نامه‌های قانونی به زبان عربی محلی است. در دادگاه‌ها، عربی کلاسیک زبان رسمی است؛ اما متهمان، شاهدان و وکیلان دادگستری می‌توانند به زبان محلی صحبت کنند. عربی کلاسیک برای برقراری ارتباط با عرب‌زبانان دیگر به کار برده می‌شود و زبان انگلیسی برای مراوده با غیرعرب‌زبانان، رایج است. آموزش در آموزشگاه‌های دولتی، به زبان عربی کلاسیک است.<sup>(۱۴)</sup> با اینکه شمار مهاجران در این کشور بسیار است، موضوع زبان آنان و آموزش به آن زبان مورد توجه نیست و دولت خود را موظف به حفظ حقوق آنان نمی‌داند.

در امارات، حزب سیاسی وجود ندارد و هر شهروند می‌تواند به وسیلهٔ

14. [http:// www. tlfq. ulaval. ca/ax1/asie/ Emirats \\_ arabes.htm](http://www.tlfq.ulaval.ca/ax1/asie/Emirats_arabes.htm)

مجلس‌های امیرنشین و یا شوراهای امیرنشین، که برحسب عرف و سنت‌های پیشینه‌دار در هریک از امیرنشین‌ها تشکیل می‌شوند، با امیر آن محل ارتباط برقرار کنند. در نوک هرم قدرت، مجلس‌های امیرنشین و یا شوراهای امیرنشین که معمولاً از افراد خانواده‌ی امیر هستند، قرار دارد. زنان از حق شرکت مستقیم یا غیرمستقیم در هرگونه نهاد سیاسی محروم‌اند.

### بررسی زمینه‌های حقوقی

قانون اساسی امارات، به علت اختلاف نظرهایی که میان هواخواهان و مخالفان فدرالیسم وجود داشت، مدت‌ها به گونه‌ای موقتی (برای دوره‌هایی پنج‌ساله) اعتبار داشت. سرانجام در ماه ژوئن ۱۹۹۶، حاکمان شیخ‌نشینان‌ها آن را به صورتی همیشگی پذیرفتند و ابوظبی را به عنوان پایتخت فدرال برگزیدند.

فدراسیون مرکب از هفت امیرنشین ابوظبی، دوبی، عجمان، فجیره، رأس‌الخیمه، شارجه و ام‌القوین است.

فدرالیسم اماراتی آمیزه‌ای از شیوه‌های سنتی امارات و قاعده‌های مدرن حقوقی است. برای حفظ سنت‌های قبیله‌ای توافقی میان امیران برای ایجاد نوعی از فدرالیسم متمرکز به عمل آمده است تا هریک از آنها استقلال خود را حفظ کنند. مشروعیت امیران ناشی از قدرت سنتی آنان است و در داخل هریک از امیرنشینان از تفکیک قوای سه‌گانه و قانون اساسی اثری نیست. شیخ‌زاید، امیر ابوظبی از مدافعان اصلی تمرکز در فدرالیسم امارات بود؛ درحالی که رشید، امیر دوبی، ساختار فدرالیسم نامتمرکز را برتر می‌دانست. از این‌رو، قانون اساسی امارات، دربرگیرنده‌ی مقرراتی است که با اصول کلی فدرالیسم تطبیق ندارد.

اعمال حاکمیت در سرزمین امارات و آبهای ساحلی آن، برابر ماده‌ی ۲ قانون اساسی، در صلاحیت دولت مرکزی است. ماده‌ی ۳ همان قانون، صلاحیت هریک از امیران را نیز برای اعمال حاکمیت در سرزمین و آبهای ساحلی متعلق به آنان به رسمیت می‌شناسد، مشروط به اینکه جزء اختیاراتی دولت فدرال نباشد.

تقسیم قدرت در فدراسیون مانند دیگر کشورهای فدرال نیست. درنتیجه

همهٔ قاعده‌های مربوط به تقسیم قدرت (اصل‌های تفکیک، مشارکت و خودمدیری)<sup>(۱۵)</sup> در آن رعایت نمی‌شود. از این‌رو، همان‌گونه که در پیش گفته شد، ترکیب نظام فدرال امارات بیشتر به صورت کنفدراسیون<sup>(۱۶)</sup> است تا فدراسیون.

تا سال ۱۹۹۶ تفکیک قوای سه‌گانه فدراسیون نیز تنها در تئوری و کتاب قانون دیده می‌شد؛ و در عمل، امیران محلی به آن توجهی نداشتند.<sup>(۱۷)</sup>

### تفکیک اختیاراتها

تقسیم قدرت میان دولت فدرال و هریک از امیرنشین‌ها بر اساس ماده‌های ۱۲۰ و ۱۲۱ قانون اساسی است که قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های دولت فدرال را مشخص می‌کند.

امور روابط خارجی، دفاع و امنیت، خدمات پستی و تلفنی، پایش هوایی کشور و صدور پروانهٔ هوانوردی، امور آموزش، بهداشت همگانی، مهاجرت، تابعیت، و پول ملی برابر مادهٔ ۱۲۰، در قلمرو صلاحیت دولت فدرال است. مادهٔ ۱۲۱، روابط کارگران با کارآفرینان، بیمه‌های اجتماعی، تعیین مرزهای آبی کشور، استرداد مجرمان، چاپ و انتشارات را نیز در قلمرو صلاحیت دولت فدرال قرار می‌دهد. برابر ماده‌های ۱۳۸ و ۱۴۶ قانون اساسی، تشکیل و آموزش ارتش فدراسیون و اعلان حکومت نظامی نیز بر عهدهٔ دولت مرکزی است.

با آنکه قلمرو اختیارات دولت فدرال بسیار وسیع می‌نماید، در عمل و همان‌گونه که در بررسی مادهٔ ۳ قانون اساسی گفته شد، هریک از امیران می‌توانند حاکمیت خود را در آب و خاک ویژهٔ خود را اعمال کنند. برابر مادهٔ ۱۱۶ و مادهٔ ۱۲۲، هریک از امیرنشین‌ها می‌توانند در همهٔ مواردی که برابر قانون اساسی در صلاحیت دولت فدرال نیست، اختیارات خود را به کار گیرند. افزون بر

۱۵. نگاه کنید به: نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۴۰ به بعد.

۱۶. همان، ص ۴۹ به بعد.

اختیارهای یادشده، هریک از امیران می‌تواند با توجه به ماده ۱۴۹ قانون اساسی، قانون‌هایی را در قلمرو اختیارهایی که برابر ماده ۱۲۱ به فدراسیون داده شده است، وضع نمایند.

موضوع شگفت‌انگیز در فدرالیسم اماراتی، مالکیت و استفاده از منابع طبیعی در هریک از امیرنشین‌های عضو فدراسیون است، با این توضیح که برابر ماده ۲۳ قانون اساسی، منابع طبیعی هریک از امیرنشین‌ها متعلق به خود آنان است نه متعلق به فدراسیون.

ایجاد نهادهای حکومت‌های امیرنشین، در تعادل فدراسیون اثر گذاشته است؛ زیرا نبود نهادهای متناسب تا پیش از تأسیس فدراسیون، سبب شد تا نهادهای نوین در هریک از امیرنشین‌ها بر حسب وسعت، ساختار و میزان استقلال آنان در برابر نهادهای فدراسیون و همچنین عامل‌های دیگری مانند میزان جمعیت و سطح توسعه اقتصادی و اجتماعی، متفاوت باشد.

در برخی از امیرنشین‌ها، کوشش شد تا ساختاری بر اساس تلفیق میان نهادهای امیرنشین با نهادهای فدرال صورت گیرد؛ اما امروزه هریک از امیران به عنوان عضوی از شورای عالی فدرال، در مورد تعیین نهادهای امیرنشین و روش کارکرد آنان تصمیم می‌گیرند و قدرت فوق‌العاده‌ای در این باره دارند.

شورای عالی امارات (المجلس الأعلى للاتحاد)، بالاترین نهاد دولت فدرال است؛ و می‌توان گفت هم قوه مقننه و هم قوه مجریه را در اختیار خود دارد.<sup>(۱۸)</sup> این شورا از امیران هریک از امیرنشین‌ها، که بر حسب عرف و سنت محل خود حاکمیت دارند، تشکیل شده است. به این ترتیب عضوهای آن برگزیده مردم نیستند. ترکیب این شورا و روش تصمیم‌گیری در آن، همانند روشی است که در کنفدراسیون‌ها به کار گرفته می‌شود.<sup>(۱۹)</sup>

برابر قانون اساسی، شورای عالی بالاترین قدرت را در اختیار دارد. تعیین سیاست کلی کشور و تنفیذ قوانین مصوبه با این شورا است. همین شوراگزینش

18. Revue annuelle des Emirats Arabes unis, 2004.

۱۹. نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۴۹-۵۱.

رئیس کشور و رئیس دولت را برعهده دارد. بر اساس سازشی ضمنی، حاکم ابوظبی به عنوان رئیس و حاکم دوبی، نایب‌رئیس شورای عالی و نخست‌وزیر است.

در شورای عالی امارات، حاکمان ابوظبی و دوبی حق و تو دارند، به این ترتیب که در مورد مسائل اساسی باید موافقت پنج عضو شورا فراهم شود و برابر ماده ۴۹ قانون اساسی، امیر ابوظبی و امیر دوبی باید در زمره موافقان باشند. تعیین نخست‌وزیر، پذیرش استعفای او و برکناری نخست‌وزیر برحسب درخواست رئیس شورای عالی امارات، از اختیارات این شورا است.

تعیین سیاست کلی فدراسیون از اختیارات شورای عالی امارات است. همین شورا، اجرای قانون‌های فدرال را نیز برعهده دارد و از این رو قوه مجریه هم زیر نظر شورا عمل می‌کند. نشست شورای عالی امارات تنها، سالی چهار بار برگزار می‌شود.

### قوه مقننه

کار قانونگذاری در صلاحیت مجلس شورای ملی فدرال، (المجلس الوطنی الاتحادی) است که ۴۰ نفر عضو آن به وسیله هریک از امیران، برحسب جمعیت هریک از امیرنشینان، برای مدت دو سال منصوب می‌شوند.

شمار عضوهای این مجلس به این شرح است: امیرنشینان ابوظبی و دوبی، هر کدام هشت عضو، شارجه و رأس‌الخیمه هریک شش عضو، و عجمان، فجیره و ام‌القوین هر کدام چهار عضو در آن دارند. این شورا نه ملی است و نه فدرال؛ زیراگزینش عضوهای آن، نه با انتخابات آزاد و مردمی، که با انتصاب امیران هر یک از امیرنشین‌ها انجام می‌پذیرد. (ماده ۷۲ قانون اساسی). روش اجرای انتخاب عضوهای شورای ملی فدرال در هر امیرنشین، بستگی کامل به نظر امیر آن دارد (ماده ۶۹). جنبه فدرالی شورا نیز به علت قدرت شورای عالی امارات، به شرحی که گذشت و نیز آنچه خواهد آمد، منتفی است. شورای ملی فدرال به وسیله رئیس و یا دو نایب‌رئیس که از میان عضوهای آن برگزیده

می‌شوند، اداره می‌شود. آیین‌نامهٔ مجلس ملی فدرال، برای نخستین بار در سال ۱۹۷۲ بر اساس مادهٔ ۸۵ قانون اساسی تدوین شد و پس از آن، در سال ۱۹۷۷ به وسیلهٔ فرمانی، بازنگری‌هایی در آن به عمل آمد.

وزیران فدرال در برابر شورای ملی فدرال مسئول و پاسخگو هستند. هرچند برابر مادهٔ ۶۸ قانون اساسی، کار قانونگذاری بر عهدهٔ آن شورا است؛ اما در حقیقت، شورای ملی فدرال، نهادی مشورتی است و اختیارات قانونگذاری بر عهدهٔ شورای عالی امارات و هیأت وزیران است.<sup>(۲۰)</sup> مادهٔ ۸۹ قانون اساسی، تهیهٔ لایحه‌های فدرال را بر عهدهٔ هیأت وزیران نهاده است که آنان لایحه‌های خود را باید به شورای ملی فدرال تسلیم کنند. به این ترتیب، مجلس حق طرح و پیشنهاد لایحه‌ای را ندارد؛ اما می‌تواند لایحه‌های دولت را بررسی کرده و آنها را اصلاح یا رد کند. مجلس باید بر اساس مادهٔ ۹۱ قانون اساسی از انعقاد موافقتنامه‌ها و معاهده‌های بین‌المللی آگاه باشد. برابر مادهٔ ۹۲، شورای ملی فدرال می‌تواند همهٔ موضوعاتی را که به منافع دولت فدرال مربوط می‌شود، به بحث و بررسی بگذارد؛ مگر مسائل و موضوعاتی را که شورای وزیران فدرال به خاطر حفظ منافع دولت با طرح آنها مخالفت می‌کند.<sup>(۲۱)</sup>

اصلاح و یا رد لایحه‌های دولت از سوی شورای ملی فدرال قطعیت ندارد؛ زیرا اصلاح و رد لایحهٔ دولتی نیازمند موافقت رئیس‌کشور و شورای عالی امارات است. در صورت مخالفت این دو مقام با نظر شورای ملی فدرال، دولت بار دیگر طرح، اصلاح و تغییر نظر را از شورای ملی فدرال می‌خواهد. در صورت پافشاری شورای ملی فدرال بر نظر پیشین خود، رئیس‌کشور با موافقت شورای عالی فدرال، قانون را به همان صورت اولیه توشیح می‌کند که قدرت اجرایی خواهد داشت (مادهٔ ۱۱۰ قانون اساسی).

در امارات، افزون بر قانون‌ها، فرمان‌های رئیس‌کشور، که در دورهٔ تعطیلی شورای عالی امارات، صادر می‌شوند، از ارزش قانونی برخوردارند. فرمان‌ها با

20. Julie M. Simmons, *op.cit*

21. Rapport GA 21\_Sénat, cf. <http://www.senat.fr>

موافقت رئیس کشور و هیأت وزیران صادر می‌شوند؛ و سپس باید به تصویب شورای عالی امارات برسند تا اعتبار آنها محفوظ ماند. (۲۲)

دوره جلسه‌های عادی شورای ملی فدرال، هر سال به مدت شش ماه است. افتتاح شورا با پیام اتحاد رئیس کشور صورت می‌گیرد. شورای ملی فدرال در پاسخ این پیام، نظرات و تمایلات خود را، که تعهدآور نیست، اعلام می‌دارد. رئیس کشور می‌تواند، در صورت لزوم، شورا را برای برگزاری جلسه‌های عادی ویژه دعوت کند. شورای ملی فدرال می‌تواند پیشنهادهایی در زمینه قانونگذاری به رئیس کشور و هیأت وزیران بدهد.

در ماه دسامبر ۲۰۰۵، رئیس کشور امارات برای برگزاری نخستین انتخابات کشور فرمانی صادر کرد که برابر آن، نیمی از عضوهای شورای ملی فدرال به وسیله انتخاباتی از سوی تعداد محدودی از شهروندان برگزیده می‌شدند. (۲۳)

### قوه مجریه

رئیس شورای عالی امارات و رئیس کشور، امیر ابوظبی، و نایب‌رئیس شورا، امیر دوبی است که عهده‌دار سمت نخست‌وزیری نیز هست. تعیین رئیس کشور و معاون او بر عهده شورای عالی امارات است که آنان را برای مدت پنج سال برمی‌گزینند. آخرین گزینش، در سال ۲۰۰۱ میلادی انجام گرفت. در ماه ژانویه ۲۰۰۶، شیخ مکتوم بن‌رشید آل‌مکتوم، نخست‌وزیر امارات و امیر دوبی در استرالیا درگذشت و برادرش، شیخ محمد بن‌رشید آل‌مکتوم به جانشینی او برگزیده شد.

رئیس کشور فرمانده کل قواست و برکناری و برگماری مقام‌های بالای ارتش و دولت در اختیار اوست. وی حق اعلان حکومت نظامی را نیز دارد. تعیین نخست‌وزیر – پس از مشورت با دیگر عضوهای شورای عالی امارات – در اختیار رئیس کشور است. وزیران که باید از شهروندان یکی از امیرنشین‌ها باشند

22. Library of Congress country Studies.

23. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/country\\_profiles/828687.Stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/country_profiles/828687.Stm)

و به وسیله نخست‌وزیر برگزیده می‌شوند، در برابر رئیس کشور مسئول هستند. بر اساس ماده ۶۰ قانون اساسی، هیأت وزیران فدرال رکن اجرایی فدراسیون است، و همه مسائل مربوط به امنیت داخلی و خارجی را که در صلاحیت فدراسیون باشد، برعهده دارند. بر حسب سنت، امیرنشین‌هایی که دارای جمعیت بیشتری هستند، وزیران بیشتری در هیأت وزیران دارند.

برابر همان ماده ۶۰، هیأت وزیران مسئولیت تهیه لایحه‌های قانونی، اجرای احکام صادره از دیوان عالی فدرال، اجرای قانون‌ها، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های فدرال را برعهده دارد. نخست‌وزیر و وزیران در برابر رئیس کشور و شورای عالی فدرال مسئول هستند.

در امارات رئیس کشور، پادشاهی قدر قدرت است که می‌تواند نظریات خود را به دیگر امیران و به رؤسای قبیله‌ها تحمیل کند؛ هرچند که همه امیران امیرنشین‌ها از استقلالی ظاهری برخوردارند. استقلال دومی چنان است که می‌تواند برای خود ارتش داشته باشد. (۲۴)

### قوة قضائیه

برابر ماده ۹۴ قانون اساسی، قوة قضائیه فدراسیون، از استقلال برخوردار است. دستگاه قضایی فدراسیون امارات مرکب از دیوان عالی فدرال و دادگاه‌های فدرال است. قانون اساسی، استقلال قوة قضائیه را زیر نظر دیوان عالی فدرال تضمین کرده است.

ساختار قوة قضائیه امارات متحد عربی، بیشتر بر اساس عرف و سنت امیرنشین‌ها شکل گرفته است تا بر مبنای قانون اساسی دولت فدرال. در سال ۱۹۷۳، دیوان عالی فدرال تأسیس شد و در سال ۱۹۷۸، بخشی از صلاحیت‌های این دیوان، بر اساس قاعده‌های فدرالی، تعیین و مشخص شد. با این‌همه، هر امیر در قلمرو خود از اختیارات قضایی فراوانی برخوردار است. افزون بر آن،

تفکیک میان دادگاه‌های مدنی و دادگاه‌های شرع، بر پیچیدگی دستگاه قضایی امارات افزوده است. (۲۵)

در نوک هرم قوه قضائیه، دیوان عالی فدرال قرار دارد. این دیوان مرکب از پنج قاضی است (ماده ۹۶) که به وسیله شورای عالی فدرال و با حکم رئیس کشور امارات منصوب می‌شوند. دیگر قاضیان نیز پس از گزینش وزیر دادگستری با حکم رئیس کشور امارات به کار می‌پردازند.

رئیس و قاضیان دیوان عالی فدرال برای همه عمر منصوب می‌شوند، مگر در موارد مرگ، استعفا، پایان مدت قرارداد، رسیدن به سن بازنشستگی، ناتوانی بدنی مانع از انجام وظایف، تخلف از انجام وظایف، موافقت آنان با اشتغال به شغلی دیگر (ماده ۹۷).

ماده ۹۹ قانون اساسی امارات، صلاحیت‌های دیوان عالی فدرال را روشن کرده است که مهمترین آنها عبارت‌اند از: رسیدگی به اختلافات میان امیرنشین‌ها و یا اختلاف یک امیرنشین با دولت فدرال؛ رسیدگی به مطابقت یک قانون با قانون اساسی در صورت طرح موضوع به وسیله یک یا چند امیرنشین؛ رسیدگی به مطابقت یک قانون یا آیین‌نامه با قانون اساسی، در صورتی که موضوع از سوی یک دادگاه عادی در نزد دیوان عالی فدرال مطرح شود؛ تفسیر قانون اساسی به تقاضای دولت فدرال و یا هریک از امیرنشین‌ها؛ بازجویی از وزیران و یا صاحب‌منصبان بلندپایه به تقاضای شورای عالی امارات؛ صلاحیت حل اختلاف میان دادگاه‌های فدرال و دادگاه‌های محلی و غیره. هریک از امیرنشین‌ها موظف به پذیرش تصمیم و تفسیرهای دیوان عالی هستند. (ماده ۱۰۱)

دادگاه‌های دیگر امارات عبارت‌اند از: دادگاه‌های فدرال و دادگاه‌های محلی. در حالی که بیشتر امیرنشین‌ها صلاحیت دادرسی بر اساس قانون فدرال را پذیرفته‌اند، با این همه شبکه‌ای از دادگاه‌های شرعی هنوز در همه امیرنشین‌ها وجود دارد.

ساختار دادگاه‌های فدرال به این شرح است:

۱. دادگاه‌های نخستین ۲. دادگاه‌های پژوهشی.

این تقسیم‌بندی بر اساس شیوه کار دادگاه‌ها انجام شده است و قانون اساسی امارات، صریحاً ساختار قضایی دادگاه‌های فدرال به استثنای دیوان عالی فدرال، را روشن کرده است. از این رو، دولت فدرال از دیوان عالی فدرال انتظار دارد تا با تفسیر قانون اساسی، مبانی قانونی دادگاه‌ها را روشن کند. بر اساس ماده ۱۰۲ قانون اساسی، دادگاه فدرال در پایتخت فدرال و یا در پایتخت برخی امیرنشین‌ها تشکیل می‌شود. این دادگاه‌ها صلاحیت رسیدگی به دعاوی مدنی، تجاری و اداری میان افراد با دولت فدرال را دارند، خواه دولت فدرال شاکی باشد و خواه مشتکی عنه. رسیدگی به جرم‌هایی که در محدوده پایتخت صورت می‌گیرد، رسیدگی به دعاوی احوال شخصیه، دعاوی مدنی، و دعاوی تجاری افراد در محدوده پایتخت نیز بر عهده این دادگاه‌ها است. دادگاه‌های فدرال به دو شعبه مدنی و جزایی تقسیم می‌شوند: دادگاه‌های پژوهشی برای رسیدگی به دعاوی یاد شده نیز تأسیس شده است.

دادگاه‌های محلی پیشینه بیشتری دارند. این دادگاه‌ها بر دو گونه‌اند: دادگاه‌های شرعی و دادگاه‌های هریک از امیرنشینان. دادگاه‌های شرعی فرض را بر این قرار داده‌اند که صلاحیت تام و عمومی دارند؛ درحالی که دادگاه‌های امیرنشینان قضاوت را جزایی از کار حکومت می‌دانند. دادگاه‌های اخیر بر حسب قاعده‌های گوناگونی داوری می‌کنند؛ اما برخی از آنان دارای قاضیان متخصص هستند که بر اساس قانون‌های تصویب شده عمل می‌کنند.<sup>(۲۶)</sup> برابر ماده ۱۰۴ قانون اساسی، دادگاه محلی حق رسیدگی به همه جرم‌هایی را که مربوط به دادگاه‌های فدرال نیست، دارند.

دادگاه شرعی در مورد مسائل مربوط به احوال شخصیه، صلاحیت دارند. به استثنای ابوظبی، روابط میان دادگاه‌های شرع با دادگاه‌های مدنی (محلی یا فدرال) بر اساس قانون مشخص نشده است. از این رو در مواردی، اختلاف صلاحیت رخ می‌دهد؛ هرچند دادگاه‌های مدنی صلاحیت دادگاه‌های شرع را

26. [http:// www. pogar.org/ publications.judiciary/nbrown/uae.html](http://www.pogar.org/publications.judiciary/nbrown/uae.html)

دربارهٔ احوال شخصیه می‌پذیرند. قانون فدرال قوهٔ قضائیه، تا میزان زیادی، اختلاف صلاحیت‌ها را کاهش داده است.

برابر قانون اساسی، هریک از امیرنشین‌ها می‌توانند نظام قضایی ویژهٔ خود را داشته باشند و یا ساختار قضایی فدرال را بپذیرند. دویی و رأس‌الخیمه دارای آیین دادرسی ویژهٔ خود هستند و دویی دیوان عالی کشور نیز برای خود برقرار کرده است.

دادگاه‌های هریک از امیرنشین‌ها تنها در مواردی اجازهٔ رسیدگی به آن دسته از دعاوی را دارند که صریحاً در صلاحیت دادگاه‌های فدرال نباشد. امور جزایی در دادگاه‌های شرعی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. در ابوظبی دادگاه‌های شرعی توسعهٔ فراوانی یافته‌اند و به جرم‌های، تجاری و روابط کارگری نیز رسیدگی می‌کنند. جرم‌های علیه امنیت دولت در دادگاه‌های اختصاصی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

در امارات آیین دادرسی در امور تجاری، که سبب تسریع در رسیدگی می‌شود، وجود ندارد. رسیدگی به دعاوی تجاری را دادگاه‌های هریک از امیرنشین‌ها برعهده دارند.

با اینکه در سال‌های اخیر کوشش شده است تا از شهروندان اماراتی فارغ‌التحصیل در مدرسهٔ «شریعت و قانون» برای کار قضاوت استفاده شود، هنوز شماری از قاضیان، که در مقام‌های بالای قضایی به کار اشتغال دارند، از عرب‌های غیراماراتی هستند.

## بازنگری قانون اساسی

روش بازنگری در قانون اساسی، همان روش تصویب قانون‌های عادی (مادهٔ ۱۴۴ قانون اساسی، بند ۲ ب) است. به این ترتیب که هیأت وزیران، لایحهٔ لازم را تدوین و به شورای ملی فدرال تسلیم می‌کند. تصویب لایحهٔ بازنگری قانون اساسی در شورای ملی فدرال با برخورداری از رأی دو سوم عضوهای آن میسر است. پس از آن، اخذ تصمیم نهایی با شورای عالی امارات است که می‌تواند

لایحه پیشنهادی هیأت وزیران و یا مصوبه شورای ملی فدرال را رد کند، تغییر دهد و یا تصویب نماید. سرانجام آنکه، تصمیم شورای عالی امارات باید با موافقت امیران ابوظبی و دوبی باشد که همان‌گونه که گفتیم، نظر این دو در مورد ساختار متمرکز و یا نامتمرکز، متفاوت است و هر دوی آنان حق وتو دارند. از این‌رو، بازنگری در قانون اساسی دشوار به نظر می‌رسد.

### حکومت‌های امیرنشین‌ها

هر یک از امیرنشین‌ها، به موازات دولت فدرال، حکومت محلی خود را دارند. این حکومت‌ها بر حسب جمعیت، میزان توسعه، و عامل‌های دیگر با یکدیگر متفاوتند. نهادهای حکومت‌های امیرنشین بر حسب سنت و عرف، میزان جمعیت و پیشرفت اقتصادی هر امیرنشین متفاوت است. ابوظبی که ثروتمندترین آنهاست، اداره هواپیمایی، محیط زیست، پژوهش در امور هوانوردی و مقامات بندری خود را دارد؛ درحالی که در عجمان، تنها نهاد اداری محلی، اداره منطقه آزاد است. در دوبی، اداره‌هایی برای توسعه و اقتصاد، بندرها و گمرک، گردشگری و بازاریابی و اداره منطقه آزاد جبل علی وجود دارد؛ ولی فجیره تنها دو اداره محلی برای گردشگری و اداره منطقه آزاد ایجاد کرده است و رأس‌الخیمه، تنها اداره‌ای برای امور اقتصادی دارد. شارجه، اداره‌های محلی برای انجام امور اقتصادی، گمرک و منطقه آزاد دارد؛ اما ام‌القوین تنها اداره گردشگری ایجاد کرده است.

مهمترین حکومت امیرنشین در امارات، حکومت ابوظبی است که شورای وزیران خود را به نخست‌وزیری ولیعهد ابوظبی دارد. امیرنشین ابوظبی از لحاظ اداری به دو منطقه شرق و غرب تقسیم شده است که هر دو ناحیه به وسیله نماینده امیر اداره می‌شود. در بندر داس<sup>(۲۷)</sup> که پایانه نفتی مهم امارات در آن واقع است، نماینده دیگری از امیر عهده‌دار اداره امور است. در این امیرنشین، شورایی به نام «شورای ملی مشورتی» مرکب از نمایندگان قبیله‌های مختلف

(بیشتر از بستگان خود امیر) وجود دارد. نقش این شورا مانند شورای ملی فدرال، اما در سطح امیرنشین ابوظبی است. دو شهر مهم ابوظبی و العین (مرکز منطقه شرق) به وسیله شهرداری اداره می‌شوند، و هر دو از انجمن شهر با عضوهای انتصابی برخوردارند.

شهر دوبی نیز شهرداری دارد. در امیرنشین‌های دیگر نیز نهادهایی محلی مانند شهرداری‌ها، همان‌گونه که گفته شد، وجود دارد؛ مانند شارجه که به سه بخش تقسیم شده است و به وسیله نهادهای امیرنشین با اختیاراتی محدود، و زیر نظر نایب امیر اداره می‌شود.

به گونه‌ای کلی می‌توان گفت که هریک از حاکمان می‌توانند نماینده‌ای در منطقه‌های مختلف خود انتخاب کنند که امیر یا والی نامیده می‌شود. این امیر یا والی زیر نظر مستقیم حکومت امیرنشین است. در بیشتر موارد، رؤسای قبیله‌های مهم که از لحاظ تعداد پرشمارند و به‌ویژه از اعتماد امیر برخوردارند، متصدی مقام والیگری می‌شوند.

قانون اساسی رابطه حکومت‌های امیرنشین با دولت فدرال را روشن کرده است. برابر این قانون، هریک از امیران می‌تواند قسمتی از اختیارات خود را به دولت فدرال واگذار کند. به عنوان نمونه، برای ایجاد ارتش مشترک این کار صورت گرفت و امیران امارات، به استثنای امیر دوبی، اختیار داشتن نیروهای مسلح را از خود سلب کردند و به فدراسیون واگذار کردند. قانون اساسی به هریک از امیرنشین‌ها اجازه می‌دهد که به عضویت سازمان اوپک و یا سازمان کشورهای عرب تولیدکننده نفت درآیند. اما امیران از این امتیاز استفاده نکردند؛ و ابوظبی که در هر دو سازمان عضویت داشت، از آن به نفع فدراسیون چشم‌پوشی کرد و اینک دولت فدرال عضو هر دو سازمان است.

در ۲۵ سال اخیر، با توجه به توسعه اقتصادی امارات و فزونی جمعیت، کارکرد نهادهای اداری، اعم از فدرال و یا امیرنشین، دگرگونی وسیعی یافت؛ مانند امور آموزشی و امور مربوط به جوانان و یا گردشگری که هم در سطح دولت فدرال و هم در سطح امیرنشین‌ها توسعه فوق‌العاده‌ای یافته است و بیشتر

به واگذاری اختیارها به دولت فدرال انجامیده است؛ زیرا همهٔ امیرنشین‌ها، به‌ویژه امیرنشین‌های کوچک، قادر به تهیهٔ کادرهای لازم و افراد متخصص برای ادارهٔ امور نیستند و در امر قضایی نیز چنین دگرگشتی صورت گرفته است. با همهٔ این تغییرها، هنوز زیربنای ساختار قبیله‌ای به‌هم نخورده است.

### بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی

در قانون اساسی امارات، مقررات مالی فدراسیون به خوبی روشن نشده است. در نتیجه، میزان مشارکت هریک از امیرنشین‌ها در بودجهٔ فدراسیون صراحت کامل ندارد. با توجه به آنکه هریک از امیرنشین‌ها، منابع طبیعی و ثروت خود را به عنوان خود - نه به عنوان فدراسیون - حفظ می‌کنند، مادهٔ ۱۲۷ قانون اساسی مقرر می‌دارد که هریک از امیرنشین‌ها باید سهمی از درآمدهای سالانهٔ خود را برای هزینه‌های سالانهٔ فدراسیون بپردازند. سالانه میزان این سهم تعیین می‌گردد. با توجه به اینکه ثروت کشور، که همهٔ توان و نیروی امارات در آن نهفته است، به روش درستی تقسیم نمی‌شود، ابوظبلی بخش بزرگی از هزینه‌های فدراسیون را تأمین می‌کند.

عنوان بخشی از قانون اساسی امارات، «مبانی اساسی اجتماعی و اقتصادی فدراسیون» است که در آن از تساوی حقوق، عدالت اجتماعی و تساوی بخت هر یک از شهروندان سخن رانده می‌شود (مادهٔ ۱۴). در همین بخش، مادهٔ ۱۷ آموزش شهروندان را نخستین عامل توسعهٔ اجتماعی می‌داند؛ این آموزش در مرحلهٔ ابتدایی اجباری، و در مراحل بالاتر، برای همهٔ شهروندان امارات، رایگان خواهد بود. برابر گزارش بانک جهانی، میزان بی‌سوادی هنوز ۲۵٪ است.

در سال‌های اخیر کوشش فراوانی برای دگرگون کردن محل درآمد کشور، به‌ویژه در دوبی، شارجه و ابوظبلی با توسعهٔ گردشگری، تجارت و تولید کم و بیش صنعتی، در کنار تولیدهای نفتی و گازی صورت گرفته است، به گونه‌ای که برابر آمار بانک صنعتی امارات، در سال ۲۰۰۰ درآمدهای نفتی تنها ۳۰٪ از تولید ناویژهٔ ملی را تشکیل می‌داد.

فراوانی درآمدهای نفتی، امارات را تبدیل به دولت رفاه کرده است که در آن آموزشگاه‌ها، بیمارستان‌ها، فرودگاه‌ها و خانه‌های مناسب ساخته شده است. آب آشامیدنی سالم و خدمات آموزش و بهداشتی در اختیار مردم قرار گرفته است. امارات با وسعت کم خود ۶ فرودگاه دارد (ابوظبی، دوبی، شارجه، فجیره، رأس‌الخیمه و العین) که برخی از آنها، تنها به خاطر هم‌چشمی - نه احتیاج - نزدیک به هم ساخته شده‌اند، مانند دوبی و شارجه.

امارات متحد عربی همراه با کشورهای عربستان سعودی، کویت، عمان، قطر و بحرین، عضو «شورای همکاری عرب» است که درصدد تشکیل بلوک اقتصادی است؛ اما چون تصمیم‌گیری در سیاست خارجی امارات در صلاحیت دولت فدرال است، هرگونه توافق میان یکی از امیرنشین‌ها با کشورهای عضو شورای همکاری عرب به تعادل میان نهادهای فدرال و نهادهای امیرنشین خدشه وارد می‌کند. در سال ۲۰۰۰ میلادی، شش کشور عضو شورای همکاری عرب، پیمان دفاع مشترک، و اقدام برای داشتن پول مشترک را امضا کرده‌اند و پذیرفته‌اند که هریک از شهروندان شش کشور بتواند به فعالیت‌های اقتصادی و کاری در کشورهای عضو بپردازد.

درباره درآمد سرشار امارات از محل صادرات نفت، پیش از این اشاره‌ای داشتیم. صنعت نفت فراهم‌کننده اصلی تولید ناویژه کشور است که بر حسب سرانه، به رقمی نزدیک به ۱۸۰۰۰ دلار در سال می‌رسد. اما ابوظبی (مالک بیش از ۸۵٪ از مساحت کشور) و دوبی - که تنها مالک ۵٪ از خاک کشور است - سه چهارم تولید ناویژه ملی را تولید می‌کنند. در نتیجه این دو ثروتمندترین امیرنشین‌ها در میان هفت امیرنشین هستند. سومین امیرنشین مهم فدراسیون شارجه است؛ و دیگر امیرنشین‌ها نه تولیدکننده نفت‌اند و نه جمعیت زیادی دارند و تنها از محل درآمدهای دریافتی از ابوظبی و دوبی روزگار می‌گذرانند.

دوبی و ابوظبی به گونه دو قطب اقتصادی بزرگ امارات درآمده‌اند. ابوظبی بیشتر به صورت یک پایانه نفتی است؛ در حالی که دوبی با داشتن بندرهای مختلف و منطقه آزاد تجاری، مرکز تجارت امارات است. فعالیت خارجیان،

به‌ویژه در دوبی، با مقررات سهل و آسانی که برای سرمایه‌گذاری در نظر گرفته شده است، بسیار آسان است. جاذبه اقتصادی دوبی چنان است که مسئولان اقتصادی ایران، برای بازگرداندن سرمایه‌های ایرانی که از ایران خارج شده است، به دوبی می‌روند. در سال‌های اخیر دوبی به عنوان دروازه وارداتی ایران، جهش شگرفی یافت؛ به گونه‌ای که سرمایه ایرانیان در «طی سال‌های گذشته ۴۵ درصد از نرخ تشکیل سرمایه ثابت دوبی را تشکیل می‌دهد... از سوی دیگر با آزادگذاشتن دست سرمایه‌گذاران برای واردات کالا و صادرات مجدد به ایران، از شرایط بسته‌بودن بازار ایران استفاده می‌برد.»<sup>(۲۸)</sup>

برای شرکت‌های خارجی که می‌خواهند در امارات ثبت شده و در آنجا به کار مشغول شوند، مشارکت یک شهروند امارات به عنوان کفیل و حامی<sup>(۲۹)</sup> - پدرخوانده؟! - ضروری است.<sup>(۳۰)</sup> هر قدر این پدرخوانده بانفوذتر و به مراکز قدرت نزدیک‌تر باشد، به همان نسبت شرکت خارجی از تسهیلات و امتیازهای بیشتری برخوردار می‌گردد. بدیهی است که پدرخوانده هم از آن خوان گسترده، سهم بیشتری می‌برد. پژوهشگران «تعداد بالای شرکت‌های سرمایه‌گذاری ایرانی در دوبی را بیش از ۴۶۵۰ شرکت [می‌دانند]... تنها در سال ۲۰۰۳، از ۲۲۰۰ شرکتی که در [منطقه آزاد] جبل علی احداث و در حال فعالیتند، حدود ۱۰ درصد آن از سرمایه‌های ایرانی پا گرفته است.» و «بر اساس آمارهای منتشرشده، ۲۵ درصد جمعیت فعال و سرمایه‌گذار شهر دوبی را ایرانیان مهاجر تشکیل می‌دهند. روزانه نزدیک به ۲۰ پرواز از تهران به مقصد دوبی انجام می‌شود.»<sup>(۳۱)</sup>

## دستاورد سخن

فدرالیسم حقیقی، بستگی تام و تمامی با دموکراسی دارد. در امارات متحد عربی، از انتخابات اثری نیست؛ هر چند که انتخابات همه دموکراسی نیست، زیرا

۲۸. روزنامه شرق، ۲۹ دی ماه ۱۳۸۳.

29. Sponsor

۳۱. همان.

۳۰. از گزارش مجلس سنای فرانسه، همان.

در کشوری غیردموکراتیک و حتی زیر سلطه رسمی یا غیررسمی قدرتی خارجی نیز ممکن است انتخابات برگزار شود. موضوعی که اغلب نادیده گرفته می‌شود، سازماندهی انتخابات است تا در آن مردم بتوانند رأی خود را آزادانه - بی‌گذر از صافی‌ها - بدهند؛ و این امری است که بیش از خود انتخابات اهمیت دارد. افزون بر آن، دموکراسی معاصر تنها در انتخابات خلاصه نمی‌شود که هرچند گاه مردم، رهبران خود را برگزینند؛ بل بر اساس احترام به حقوق بشر و آزادی‌های عمومی استوار است. اعلام رعایت این دو نکته نیز برای استقرار دموکراسی کافی نیست؛ مگر اینکه تضمین و استفاده مؤثر از آنها فراهم باشد. تضمین و استفاده مؤثر از حقوق بشر هنگامی به دست می‌آید که قوه قضائیه قوی و مستقلی در جامعه وجود داشته باشد.

در امارات، اوضاع «از لونی دیگر است»؛ زیرا گزینش رئیس کشور و نایب‌رئیس تنها از سوی امیران انجام می‌شود و پس از آن دیگر، انتصاب و سخنی از گزینش از سوی مردم، حتی با شرایطی که در برخی از کشورهای شبه‌دموکرات به کار گرفته می‌شود، در میان نیست، چه رسد به شرایط دموکراسی معاصر.

در سال ۲۰۰۲، نخستین گزارش برای توسعه منابع انسانی جهان عرب، به وسیله سی‌تن از دانشگاهیان عرب برای سازمان ملل متحد تهیه شد. در این گزارش آمده است که کشورهای عربی از سه عیب اساسی برخوردارند: نبود آزادی، مشارکت‌ندادن زنان در فعالیت‌های اجتماعی و نداشتن دانش لازم. برابر این گزارش «شاخص آزادی» در هر کشور بر اساس عامل‌هایی مانند وسعت حقوق سیاسی، آزادی‌های مدنی، استقلال رسانه‌های گروهی و عامل‌های دیگر مشخص می‌شود. این شاخص از سال ۱۹۹۰، در بسیاری از کشورهای دنیا بهبود نسبی یافته است؛ اما در جهان عرب اوضاع برعکس بوده است. کشورهای عرب از لحاظ «شاخص آزادی» در رده‌هایی پایین‌تر از دیگر کشورهای آسیایی و

کشورهای جنوب صحرای آفریقا قرار دارند.<sup>(۳۲)</sup> گزارش سال ۲۰۰۴ میلادی، سازمان عفو بین‌الملل، این ارزیابی را تأیید می‌کند. در این گزارش، به عنوان نمونه، از توقیف غیرقانونی افراد به بهانه مبارزه با تروریسم، از انواع شکنجه‌ها، نبود دادگاه برای کودکان بزهکار، اخراج جمعی کارگران بیگانه، نبود سندیکا و... نام برده می‌شود.<sup>(۳۳)</sup>

نظام سیاسی امارات به جمهوری سوداگر و نیز (سده‌های یازدهم و دوازدهم میلادی) شباهت دارد که توانسته بود از امپراتوری بیزانس امتیازهای تجاری فوق‌العاده‌ای به دست آورد. آن جمهوری نیز مانند دولت امارات، شورای عالی خود را داشت و امیرانی با مشاورانی برگزیده از خانواده‌شان بر جمهوری حکومت می‌کردند. در امارات نیز، با همه آب و رنگ فدرالی، سروری سرکردگان مانند مهتری فئودال‌های ونیز است و سوداگران نیز از برکت لیبرالیسم اقتصادی و استفاده از رابطه پدرخواندگان، به قدرت فراوانی دست یافته‌اند. جامعه دویی نمونه کاملی از برآمدن سوداگرانی است که امروزه اختیارهای بسیاری در این کشور دارند. دویی می‌خواهد به صورت مرکزی برای مبادله کالا میان همه کشورهای خلیج فارس با اروپا و دیگر قسمت‌های آسیا درآید. از این رو رقابت میان ابوظبی و دویی چشمگیر است. از آغاز تشکیل فدراسیون امارات تاکنون، این رقابت ادامه دارد: اولی با قدرت رئیس کشور، و دومی با اختیارهای رئیس دولت، برتری خود را بر دیگر امیرنشین‌ها تثبیت می‌کنند.

از نظر اقتصادی، موجودیت فدراسیون بر درآمد نفت استوار است؛ از این رو شرکت‌های نفتی، کنفدراسیون‌های قبیله‌ای را تشویق و سپس به آنها کمک می‌کنند. نمونه روشن آن کمک به ابن سعود برای تشکیل کشور عربی «متعلق به او» بود که همه ادعاهای خاندان هاشمی را به کناری نهاد. در سال ۱۹۴۵ روزولت

---

32. United Nation Development Program & Arab fund for Economic and Social Development, *Arab Human Development report 2002. Creating Opportunities for Future Generation*, UNDP, New York 2002.

۳۳. گزارش سازمان عفو بین‌الملل در سال ۲۰۰۴، بنگرید به

[http:// www. amnesty. asso.fr/](http://www.amnesty.asso.fr/)

مهر تأییدی بر فعالیت آرامکو (شرکت عرب - آمریکایی) نهاد که انحصار قدرت آن سال‌هاست برجا مانده است.

از نظر هویت ملی هنوز انسجامی در امارات دیده نمی‌شود؛ زیرا امارات مانند بسیاری از کشورهای نوخاسته خاورمیانه، به ویژه کشورهای نفت‌خیز، از مردمی گوناگون با خاستگاه ولایتی، قبیله‌ای، قومی و یا مذهبی، به گونه‌ای ساختگی (مصنوعی) ایجاد شده است. این دولت‌های تازه به‌دوران‌رسیده، قادر به کار ملت‌سازی یعنی جوش دادن مردم گوناگون و ادغام آنان در کشور نشده‌اند؛ زیرا عامل‌های ملت‌سازی همچون تاریخ مشترک، پذیرفتن سرنوشت مشترک و غیره در میان آنان وجود نداشته و ندارد. هم‌اکنون نیز در امارات، با همه ثروت آن، هیچ کوششی برای ایجاد آموزشگاه‌های مختلط، تشویق ازدواج‌های مختلط، ایجاد ارتشی مرکب از سربازان منطقه‌های مختلف و توسعه اقتصادی، که با کار توأم باشد نه با درآمد نفت و یا با سوداگری، به عمل نمی‌آید. اقلیت‌ها در این‌گونه از کشورها وزنه مهمی به‌شمار می‌آیند؛ اما ترس امیران از آنان، سبب تبعیض‌های فراوانی شده که نشان‌دهنده نارسایی ملی در این کشورها است.

موضوع سرزمین و خاک امارات نیز بسیار پیچیده است؛ زیرا هریک از امیرنشین‌های عضو فدراسیون، تقسیم‌های سرزمینی و اداری خود را دارند که آنها را به صورت چهل‌تکه و با مرزهای داخلی در هر امیرنشین درآورده است. از این‌رو و به دلیل‌های دیگر، امارات همواره خود را در حالت بی‌ثباتی می‌بیند. این کشور از یک سو از ایران می‌هراسد و از سوی دیگر از عربستان سعودی که از سودای الحاق امارات به خود بی‌بهره نیست، واهمه دارد.

درباره این پرسش که بریتانیا و هم‌پیمانانش برای چه چنین ساختاری را پی افکندند، می‌توان توضیحی را که پاره‌ای از آگاهان می‌دهند، پذیرفت؛ از جمله اینکه پدیدآورندگان این فدراسیون، می‌خواسته‌اند با تأسیس آن، برای حفظ منافع خود و خاندان‌های حکومتگر امیرنشین‌ها، مانع از بروز جاه‌طلبی‌های همسایگان نیرومندی همچون ایران و عربستان سعودی شوند.<sup>(۳۴)</sup> از این‌رو،

امارات با هزینه‌های گزاف، در به‌در به دنبال یافتن حامیانی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی است. افزون بر عضویت در «شورای همکاری خلیج فارس» که از آن یاد کردیم، امارات یک قرارداد همکاری دفاعی با فرانسه امضا کرد که فرانسویان پادشاه آن را در سال ۱۹۹۳، با فروش ۴۳۶ تانک به ابوظبی دریافت داشتند. دولت‌های انگلستان و ایالت‌های متحد آمریکا هم به سال ۱۹۹۶ قرارداد دفاعی با امارات منعقد کردند.

کشورهایی از این دست، به‌ویژه آنانی که درآمد نفتی فراوانی دارند، آرامش سیاسی خود را از راه گشاده‌دستی عوام‌فریبانه، به دست می‌آورند. آنان به فرجه کردن سازمان‌های اداری خود دست می‌یازند تا شمار بیشتری از مردم، سهم ناچیزی از خوان نعمت به دست آورند و از اینجا مشتری‌پروری و حامی‌سازی سیاسی آغاز می‌شود. این کشورها هنوز به دموکراسی عادت نکرده‌اند و تکیه‌گاه آنان برای در دست داشتن قدرت، قوای نظامی، احتمالاً حزب واحد و یا گروه‌های مذهبی است که هر سه آنها باید قادر به به‌کاربردن خشونت، که از سوی امیران تشویق و تجویز می‌شود، باشند. در نتیجه می‌بینیم که در کشورهای نوحاسته مرکب از مردمان گوناگون، تغییر حکومت‌ها با کودتا (عراق و سوریه)، انقلاب کاخی (قطر، عمان و عربستان سعودی)، جنگ داخلی و یا مذهبی (سوریه) و غیره روی می‌دهد که این خود برخاسته از رقابت میان اقلیت‌های گوناگون (فرقه‌های مذهبی، قومی و یا سازمان‌های سیاسی) است.

در همین کشورها، بخش مهمی از بودجه کشور به ارتش و نیروهای انتظامی اختصاص دارد. از ویژگی‌های دیگر آنان، ایجاد ساختمان‌ها و تأسیسات چشمگیری است که تنها به درد خودنمایی می‌خورد؛ درحالی که برای امور آموزش، بهداشت و یا امور اداری بودجه کافی در نظر نمی‌گیرند. اسراف در هزینه کردن درآمدهای نفتی، برای ارضای خاطر حامیان غربی، برای ایجاد تفاخر ملی – به‌ویژه در مورد دولت‌های تازه به‌دوران‌رسیده – و برای ارضای حامیان قبیله‌ای است. این اسراف در کشورهایی صورت می‌گیرد که عرضه کار به مردم

در سطح بسیار پایینی است. در بیشتر این کشورها، دولتی ناکارآمد ولی متراکم وجود دارد؛ ولی از جامعه مدنی و آزادی خبری نیست. در عوض، سوداگران و گروه‌های وابسته به آنان که اغلب پرچم لیبرالیسم اقتصادی را به دوش می‌کشند، وزنه سنگینی را در جامعه تشکیل می‌دهند. برابر گزارش بانک جهانی، ۲۰٪ از مجموع مشاغل، در کشورهای خاورمیانه و خاور نزدیک را مشاغل دولتی و یا دستگاه‌های وابسته به آن تشکیل می‌دهد؛ درحالی که این رقم در کشورهای آسیای شرقی، جنوبی و آمریکای لاتین نزدیک به ۱۲٪ است.

در این‌گونه از کشورها، دولت‌ها برای موجه جلوه‌دادن خود و برای نشان‌دادن چهره‌ای دموکرات‌مآبانه از دولت، دست به کارهای چشمگیری می‌زنند. به عنوان نمونه از کارهایی که در امارات انجام شده، ایجاد منطقه آزاد برای رسانه‌های گروهی<sup>(۳۵)</sup> در دوبی به سال ۲۰۰۱ است. اما، ایجاد این منطقه آزاد، مانع از نظارت و چیرگی وسیع دولت بر نشریات عربی‌زبان نشد و سانسور و خودسانسوری همچنان به عنوان اصلی استوار بر جای باقی مانده است.

موضوع اساسی دیگر که پیش از این از آن یاد کردیم پایگاه مهاجران در این کشور است. برابر برآورد سازمان دیده‌بان حقوق بشر، نزدیک به ۸۰٪ جمعیت امارات را خارجی‌ها تشکیل می‌دهند و ۹۰٪ نیروی کار کشور (در مجموع یک میلیون و هفتصد هزار نفر) نیز خارجی هستند.

در امارات مقررات و آیین ویژه‌ای برای به‌دست‌آوردن حق شهروندی وجود ندارد؛ اما دولت می‌تواند افرادی را به عنوان شهروند بپذیرد. مهاجران که نقشی اساسی در ساخت زیربنای کشور، اداره امور و فعالیت‌های اقتصادی دارند، به نظر امیران امارات تهدیدی بالقوه برای هویت – که هنوز تثبیت نشده است – و امنیت کشور به‌شمار می‌آیند. کارگران مهاجر سبب پیدایش دشواری‌های اقتصادی و فرهنگی شده‌اند؛ زیرا از یک‌سو، همواره کارگرانی دیگر با توقع و دستمزدی کمتر حاضر به کار هستند و از سوی دیگر، جوانان آموزش‌دیده

اماراتی به دشواری کار پیدا می‌کنند و پدران آنها نیز خود را در سرزمین خویش اقلیت می‌پندارند. (۳۶)

برابر نامه سازمان دیده‌بان حقوق بشر به رئیس کشور امارات و رئیس بانک جهانی، از ماه اکتبر تا آوریل هر سال که مسابقه‌های شتردوانی در امارات آغاز می‌شود، قاچاق کودکان خردسال به اوج خود می‌رسد. در سال ۲۰۰۳، سازمان یونسف (صندوق بین‌المللی کودکان ملل متحد) اعلام کرد که شمار کودکانی که به طور قاچاق تنها به کشور امارات متحد عربی برده شده‌اند، به هزاران تن رسیده است. دولت امارات اعلام کرده بود که از شرکت کودکان کمتر از پانزده سال و کمتر از ۴۵ کیلو! در مسابقه‌های شتردوانی جلوگیری خواهد کرد. اما اجرای این تصمیم تنها به آن انجامید که دولت امارات از تجدید رواید کودکانی که در کشور بودند، خودداری کند. بنا به گزارش وکیلان دادگستری که با سازمان دیده‌بان حقوق بشر همکاری دارند، یک گروه بیست و پنج نفری از پسرانی که سن آنها از شش تا ۱۲ سال بود و به عنوان شتردوان در امارات کار می‌کردند، در ماه مه ۲۰۰۳ از این کشور اخراج شدند. همان وکیلان گزارش دادند که این کودکان از تجاوزهای جنسی، بد غذایی و تنبیهات سخت بدنی که نسبت به آنها در امارات روا داشته می‌شد، شکایت داشتند. (۳۷)

پرسش اساسی در مورد امارات این است که آینده فدراسیون چه خواهد بود؛ زیرا دشواری‌های تطبیق میان قاعده‌های سنتی و تجدد و زیاده‌خواهی هواداران فدرالیسم، تمرکزگرایان را تقویت می‌کند. روش انتخابی امیران در مورد برقراری دموکراسی و رعایت حقوق زنان می‌تواند آینده فدراسیون را تحکیم کند. (۳۸) با جهانی شدن، توسعه استفاده از فناوری پیشرفته، بندرهای تجاری بزرگ، راه‌اندازی شبکه‌های تلویزیون ماهواره‌ای و آز و نیاز کشورهای بزرگ، امارات

---

۳۶. گزارش سنای فرانسه، همان.

۳۷. نامه سازمان دیده‌بان حقوق بشر به رئیس بانک جهانی، به تاریخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۰۳.

38. Alain Dieckhoff, "le mirage du Grand Moyen \_ Orient" in *Politique internationale*, No 105, Paris, automne 2004.

باید در انتظار تحولی ژرف باشد که در آن، سرکردگان قبیله‌ها یا سوداگران بزرگ باید دیگر طبقات را نیز به حساب آورند وگرنه به نابودی کشیده خواهند شد. (۳۹)

با این نوشته توکویل سخن را به پایان می‌بریم که:

«برای ایجاد حکومت فدرال تنها قوانین خوب و مناسب کافی نیست بلکه باید ملت‌هایی که در نظر است آن قوانین را مورد استفاده قرار دهند، دارای پاره‌ای شرایط اتحاد باشند تا زندگانی مشترکی را که در پیش دارند، بر آنان آسان ساخته و بار حکومت را سبک‌تر نماید. ملت‌هایی که حکومت فدرال را برپا می‌کنند، معمولاً دارای منافع مشترکی هستند و همان منافع، پیوند ذهنی و فکری مشارکت و اتحاد آنان را فراهم می‌نماید.» (۴۰)

---

39. Robert Fossaert, *Le Proche et Moyen-Orient* (avril 2004). in, [http:// www.uqac. quebec. ca/ zone 30/ Classiques \\_ des \\_ sciences \\_ sociales/ contemporains/ fossaert \\_ robert/PMO/PMO](http://www.uqac.quebec.ca/zone_30/Classiques_des_sciences_sociales/contemporains/fossaert_robert/PMO/PMO)

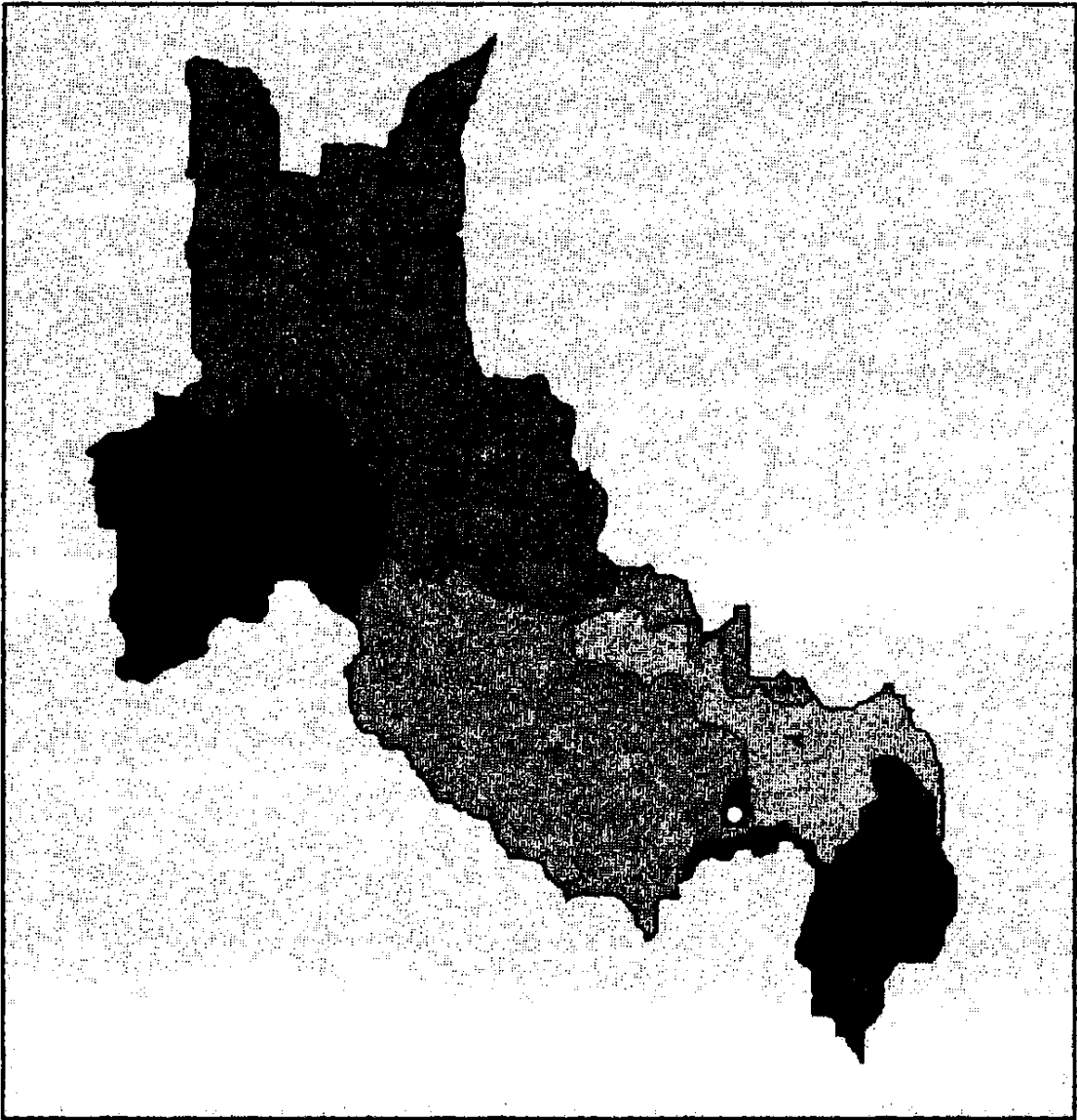
۴۰. توکویل، آلکسی دو. تحلیل دموکراسی در آمریکا. ترجمه رحمت‌الله مقدم مراغه‌ای. زوار، تهران، ۱۳۴۷، ص ۳۵۰.

## کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Khoury, Enver, *The United Arab Emirates: Its Political System and Politics*. Hyattsville (Maryland), Institute of Middle Eastern and North African Affairs, 1980.
2. Niblock, Tim. *Social and Economic Development in the Arab Gulf* Londres, Éditions Croom Helm, 1980.
3. Peck, Malcolm C. *The United Arab Emirates: A Venture in Unity* Boulder (Colorado), Éditions Westview Press, 1986.
4. Peterson, John E. *The Arab Gulf States: Steps Toward Political Participation*, New York, Éditions Praeger, 1988.
5. Thual, François, *Abrégé de géopolitique du Golfe*, Paris, Éditions Ellipses, 1997.
6. Ghareeb, Edmund and Ibrahim Al Abed (eds), *Perspectives on the United Arab Emirates*, London: Trident Press, 1997.
7. <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy>
8. <http://www.uae.gov.ae>.
9. <http://www.emirates.org>
10. <http://www.uaeforever.com>
11. <http://www.uaeinteract.com>
12. <http://www.uaedream.com/Culture.html>
13. [http://www.lawnetcenter.com/recherche/asia/miratsarabesunis \\_portailsjuridiquesoutilsdere\\_cherchepagesdeliens.html](http://www.lawnetcenter.com/recherche/asia/miratsarabesunis_portailsjuridiquesoutilsdere_cherchepagesdeliens.html)
14. <http://admi.net/world/ae/#law>
15. <http://www.findlaw.com>
16. [http://www.ilrg.com/nations/ae/23 sept. 2004](http://www.ilrg.com/nations/ae/23_sept.2004)

17. [http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/asia/emirats \\_ arabes .htm](http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/asia/emirats_arabes.htm)
18. [http://guide.theemiratesnetwork.com/basics/intro \\_ gen.php](http://guide.theemiratesnetwork.com/basics/intro_gen.php)
19. [www.clermont \\_ fd.cci.fr/clubs/linx/agenda/club/crclub 260504/ moy \\_ orient .DOC](http://www.clermont_fd.cci.fr/clubs/linx/agenda/club/crclub_260504/moy_orient.DOC)
20. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle \\_ east \\_ country \\_ profiles / 828687.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east_country_profiles/828687.stm)
21. <http://www.amnesty.asso.fr/>

پاکستان



پاکستان





پاکستان

## شناسنامه

نام رسمی کشور: جمهوری اسلامی پاکستان

وسعت: ۸۸۰,۲۵۴ کیلومتر مربع

جمعیت: ۱۵۹,۱۹۶,۳۳۶ نفر، برآورد ماه ژوئیه سال ۲۰۰۴

بافت جمعیتی: پنجابی، سندھی، پشتون (پاتان)، بلوچ، کشمیری و مهاجر

دین: مسلمانان ۹۷٪ (۲۶٪ شیعی، ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر اسماعیلی)، مسیحی، هندو و

دیگران ۳٪ از جمعیت کشور را تشکیل می دهند.

زبان: ۴۸٪ از مردم پاکستان به زبان پنجابی، ۱۲٪ به زبان سندھی (زبان رسمی) ۱۰٪ به

زبان سیرایکی<sup>(۱)</sup> (شاخه‌ای از زبان پنجابی)، ۸٪ به زبان پشتو، ۸٪ به زبان اردو

– زبان ملی و رسمی – ۳٪ به زبان بلوچی، ۵٪ به زبان هندوکو،<sup>(۲)</sup> ۱٪ به زبان

براهویی<sup>(۳)</sup> و ۸٪ به زبان انگلیسی سخن می گویند. زبان انگلیسی هم جزو

زبان‌های رسمی است و در بیشتر وزارت‌خانه‌ها از آن استفاده می شود. افزون بر

این زبان‌ها، هفتاد زبان محاوره‌ای دیگر در پاکستان گویشورانی<sup>(۴)</sup> دارد.

ولایت‌ها و سرزمین‌ها	زبان رسمی	زبان‌های محلی	پایتخت محلی
بلوچستان	اردو	بلوچی، پشتو، براهویی	کوئته
پنجاب	اردو	پنجابی، سیرایکی	لاهور
سیند	اردو - سندھی	سندھی	کراچی
منطقه مرزی شمال غربی	اردو	بلوچی - پشتو	پشاور

1. Siraiki

2. Hindko

3. Hindko

4. <http://www.ethnologue.com/show>

میزان باسوادی: ۴۵/۷٪

شکل دولت: جمهوری فدرال، مرکب از چهار ایالت پنجاب، بلوچستان، سند و ایالت مرزی شمال غربی<sup>(۵)</sup> در ایالت مرزی و همچنین در بلوچستان قسمتی به سرزمین قبیله‌ها اختصاص یافته است که سرزمین قبیله‌ها<sup>(۶)</sup> خوانده می‌شود.<sup>(۷)</sup> سرزمین قبیله‌ها به دو بخش تقسیم می‌شود: بخشی که زیر نظر دولت فدرال اداره می‌شود و بخشی که اداره آن بر عهده ایالت‌ها است.

ایالت‌ها و سرزمین‌ها	پهنه از خاک کشور	جمعیت در سال ۲۰۰۳	مساحت (کیلومتر مربع)
بلوچستان	۳۹/۸٪	۷,۴۰۱,۷۰۰	۳۴۷,۱۹۰
ایالت مرزی شمال غربی	۱۲/۸٪	۱۹,۹۵۶,۴۰۰	۷۴,۵۲۱
پنجاب	۵۳/۸٪	۸۲,۵۱۴,۱۰۰	۲۰۵,۳۴۴
سند	۲۲/۲٪	۳۴,۰۹۳,۵۰۰	۱۴۰,۹۱۴
کشمیر آزاد	۳/۰٪	۴,۶۸۳,۶۰۰	۸۴,۱۵۹
سرزمین پایتخت	۰/۵٪	۹۰۸,۳۰۰	۹۰۷
سرزمین قبیله‌ها	۲/۳٪	۳,۵۶۷,۳۰۰	۲۷,۲۱۹
جمع	۱۰۰٪	۱۵۳,۱۲۴,۸۰۰	۸۸۰,۲۵۴

سال استقلال:<sup>(۸)</sup> سال ۱۹۴۷، پذیرش نظام فدرالی از ۱۹۵۶.

5. N.W.F.P

6. Federal Administered Tribal Areas (F.A.T.A).

۷. نگاه کنید به نقشه داخلی پاکستان.

8. <http://www.tifq.ulaval.ca/axl/asie/pakistan.htm>

## پیشینه تاریخی

به سال ۱۹۴۷م، مجموعه سرزمین‌هایی که با گذر از دورانی پرآشوب و خونین، از خاک هند جدا شده بود، با نام پاکستان استقلال یافت. دولت استعمارگر بریتانیا، از سال‌ها پیش، طرح تجزیه شبه‌قاره هند را تهیه کرده بود. در آغاز سده بیستم میلادی، انگلیسیان که از اداره سرزمین بنگال، به خاطر وسعت و شمار زیاد مردم آن، به ستوه آمده بودند، با موافقت لرد کرزن،<sup>(۹)</sup> نایب‌السلطنه هند، آن سرزمین را به دو قسمت تقسیم کردند: منطقه هندوها در غرب و ناحیه مسلمانان در شرق، با مرکزیت داکار. حزب کنگره و شمار بسیاری از بنگالی‌ها با چنین تقسیمی مخالف بودند و جداسازی را خیانت به «مام میهن» می‌دانستند. بنگالی‌های مخالف تقسیم، کالاهای انگلیسی را تحریم کردند و از جمله، به جای پارچه‌های بافت انگلستان، به استفاده از پارچه‌های بافت هند پرداختند. این اقدام اعتراضی مردم، از حمایت حزب کنگره برخوردار بود و سبب رونق اقتصاد محلی نیز شد. اما حزب اتحاد مسلمانان (مسلم لیگ)<sup>(۱۰)</sup> که در سال ۱۹۰۶ در داکار پایه‌گذاری شده بود و به هویت مستقل مسلمانان اعتقاد داشت، تقسیم بنگال را پذیرفت و تحریم کالاهای انگلیسی را نیز محکوم می‌کرد.<sup>(۱۱)</sup>

در سال ۱۹۱۰م، لرد هاردینگ<sup>(۱۲)</sup> به سمت نایب‌السلطنه هند برگزیده شد. نظر او این بود که سرزمین بنگال بار دیگر یکپارچه شود. سفر جرج پنجم، پادشاه انگلستان به هند در سال ۱۹۱۲، به هاردینگ فرصت داد که به تقسیم بنگال پایان دهد. بدین ترتیب ایالتی تازه پدید آمد و همزمان، پایتخت هند انگلستان از کلکته به دهلی انتقال یافت. این تصمیم‌ها خشم مسلمانان را برانگیخت و منجر به سوءقصد به جان لرد هاردینگ شد.

انگلیسی‌ها برای ایجاد تفرقه میان هندیان و مسلمانان، نخست حق رأی جداگانه مسلمانان در انتخابات، خودمدیری در برخی از نواحی و حضور

9. Lord Curzon

10. Muslim League

۱۱. گزارش مجلس سنای فرانسه، ۲۴ ژوئن ۲۰۰۲.

12. Lord Hardinge

متناسب آنان در حکومت مرکزی را پذیرفتند و سپس در سال ۱۹۳۵ قانون حکومت هند<sup>(۱۳)</sup> را تصویب کردند. مسلمانان با تبلیغات «حزب اتحاد مسلمانان» به این نتیجه رسیده بودند که ملتی جداگانه هستند که باید برابر قاعده‌ها و اصول اسلامی، همه مسائل اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی خود را حل کنند. در سال ۱۹۴۰ در چنین شرایطی، قطعنامه لاهور صادر شد که برابر آن می‌بایستی کشوری مستقل از سرزمین‌هایی که ساکنان آن مسلمان هستند، تشکیل شود.<sup>(۱۴)</sup>

پس از پایان جنگ جهانی دوم و پیش از استقلال پاکستان، انگلیسی‌ها طرح کشورهای همسود (مشترک‌المنافع) را برای بنیاد دو دولت مستقل به نام هند و پاکستان، ارائه دادند. در این طرح، قرار بود پاکستان شامل منطقه‌هایی باشد که در آن مسلمانان اکثریت داشتند: ایالت‌های پنجاب، بلوچستان، سند، ناحیه مرزی شمال غربی و ایالت بنگال در شرق شبه‌قاره هند.

می‌گویند نام پاکستان را در سال ۱۹۳۳م، دانشجوی مسلمانی در دانشگاه کمبریج انگلستان وضع کرده است. به این ترتیب که وی حرف P را از پنجاب، حرف A را از ایالت مرزی شمال غربی، حرف K را از کشمیر، حرف S را از ایالت سند و TAN را از سرزمین بلوچستان برگرفته است.<sup>(۱۵)</sup>

نتیجه آنی تقسیم شبه‌قاره، مهاجرت چهار میلیون هندو به سوی کشور نو بنیاد هند و مهاجرت شش میلیون مسلمان به کشور نوخاسته پاکستان بود. در این جابجایی جمعیتی شگرف شبه‌قاره، در اثر برخوردهای میان هندوها و مسلمانان، ۵۰۰،۰۰۰ نفر کشته شدند.<sup>(۱۶)</sup>

در آن زمان، کشور پاکستان مرکب از پاکستان شرقی (ایالت بنگال) و پاکستان غربی (ایالت‌های پنجاب، سند، بلوچستان و ناحیه مرزی شمال غربی) بود.

13. Government of india Act

14. Aisha Ghaus - Pasha & kaiser Bengali, "Pakistan" in, *Guide des pays fédéraux 2005*, McGill - Queen's University Press, Montréal, 2005, p. 346.

15. Sind, Baluchistan, Penjab, Afghanistan, Kashemire

باید دانست که با توافق بریتانیا، مهاراجه‌های حاکم بر سرزمین‌های مختلف هند، برای پیوستن (الحاق) به یکی از دو کشور آزاد بودند. مهاراجهٔ هندی کشمیر، تمایلی به پیوستن به یکی از دو کشور نداشت؛ اما قبیله‌های مسلمان ناحیهٔ مرزی شمال غربی، بخشی از خاک کشمیر را تصرف کردند و مهاراجه، نیروهای هندی را به کمک خواست. از این‌رو، از سال ۱۹۴۷، سپاهیان هندی برابر توافق با مهاراجهٔ کشمیر در آن سرزمین مستقر شده‌اند و پاکستان این توافق را به رسمیت نمی‌شناسد. (۱۷)

در سال ۱۹۴۷، پس از جدایی و اعلام استقلال پاکستان محمدعلی جناح، نخستین فرماندار کل این کشور شد و تا مرگش به سال ۱۹۴۸، در این سمت بود. لیاقت علیخان نیز عهده‌دار نخست‌وزیری شد.

در سال ۱۹۵۶، پاکستان با بازنگری در نخستین قانون اساسی خود به نام و عنوان رسمی «جمهوری اسلامی پاکستان» خوانده شد و در همین سال اسکندر میرزا، فرماندار کل پاکستان به ریاست جمهوری برگزیده شد.

در سال ۱۹۵۸، اسکندر میرزا با کمک ارتش، قانون اساسی را معلق ساخت و با اعلام حکومت نظامی، همهٔ برنامه‌های انتخاباتی را تعطیل کرد. در اکتبر همین سال، در پی یک کودتای نظامی بی‌خونریزی، ایوب خان، فرماندهٔ ارتش قدرت را به دست گرفت.

در اول مارس ۱۹۶۲، قانون اساسی بازنگری شد و نظام ریاست جمهوری (که در آن رئیس‌جمهور هم رئیس کشور و هم رئیس دولت است) با اختیاراتی وسیع برای رئیس‌جمهور، برقرار شد. افزون بر این، همهٔ نهادهای انتخابی، جز انجمن‌های ده، تعطیل شدند.

در سال ۱۹۶۵، جنگ با هندوستان بر سر مسئلهٔ کشمیر رخ داد. در سال ۱۹۶۹، با افزایش چشمگیر فساد و نارضایتی‌های عمیق برآمده از آن در پاکستان شرقی، ژنرال ایوب خان با استعفا از سمت خود، قدرت را به محمدیحیی خان

---

۱۷. دربارهٔ تقسیم هند و به‌ویژه در مورد تقسیم کشمیر، نگاه کنید به بخش هند در همین کتاب.

واگذار کرد. سال بعد، برای نخستین بار در تاریخ تأسیس پاکستان، انتخابات عمومی برای گزینش نمایندگان مجلس برگزار شد تا قانون اساسی تازه‌ای تدوین شود. انتخابات عمومی، شکاف موجود میان پاکستان شرقی و غربی را کاملاً نشان داد. حزب «عوامی لیگ» (در پاکستان شرقی به رهبری مجیب‌الرحمان) که خواستار خودمدیری بیشتری برای پرجمعیت‌ترین منطقه پاکستان (پاکستان شرقی) بود، بیشترین آرای مردم را در آن منطقه به دست آورد. «حزب مردم پاکستان» که به وسیله ذوالفقار علی بوتو پایه‌گذاری شده بود، نیز در پاکستان غربی به پیروزی دست یافت. در نتیجه، هیچیک از دو حزب در سرتاسر کشور اکثریت نداشت و هریک از آنان، تنها در بخشی از کشور از حمایت اکثریت مردم برخوردار بود. چندی بعد، مذاکره میان دو حزب برای تشکیل کابینه ائتلافی به شکست انجامید و جنگ داخلی آغاز شد.

این وضع موجب شد که ژنرال یحیی خان انتخابات را باطل کند و حکومت نظامی را در پاکستان برقرار سازد. در این حال، مجیب‌الرحمان، خواستار استقلال پاکستان شرقی شد؛ ولی پاسخ دولت مرکزی، خشونت همراه با خونریزی ارتش در داکار (پایتخت پاکستان شرقی) و دستگیری مجیب‌الرحمان بود. وی از زندان، مردم پاکستان شرقی را به شورش فرا خواند تا به استقلال دست یابند و کشور «بنگلادش» (سرزمین بنگالی‌ها) را بنیاد نهند. کشاکش جنگ‌های داخلی موجب شد که در مدت هشت ماه، ده میلیون نفر از بنگالی‌ها به پاکستان شرقی مهاجرت کنند تا آنکه در دسامبر سال ۱۹۷۱، پس از بروز جنگی میان هند و پاکستان و ورود ارتش هند به پاکستان شرقی، مجیب‌الرحمان از زندان آزاد شد. به این ترتیب بخش شرقی پاکستان با حمایت دولت هند اعلام استقلال کرد و نام بنگلادش را بر خود نهاد. در درازای جنگ داخلی و جنگ با هندوستان نیز میلیون‌ها نفر بنگالی به هند مهاجرت کردند.

در پاکستان غربی، پس از شکست از هند و جدایی بنگلادش، یحیی خان تن به استعفا داد و ذوالفقار علی بوتو، به عنوان نخستین رئیس‌جمهوری و فرمانده غیرنظامی ارتش پاکستان به زمامداری رسید.

در سال ۱۹۷۳، بوتو قانون اساسی تازه‌ای با توافق اکثریت سیاستمداران پاکستانی تهیه کرد و خود مقام ریاست جمهوری را ترک گفت و به عنوان نخست‌وزیر پاکستان برگزیده شد. در همین زمان، طرح خواست‌های قومی نیز، به‌ویژه در بلوچستان، به اوج خود رسید؛ اما سرانجام با سرکوب آنان به دست ارتش، شورش خاموش شد.

در سال ۱۹۷۷، بوتو پیروزی خود را در انتخابات اعلام داشت؛ اما مخالفان پیروزی او را نتیجهٔ تقلب در رأی‌گیری دانستند و خواستار برگزاری دوبارهٔ انتخابات شدند. دستگیری رهبران مخالفان و گسترش ناآرامی‌ها، دخالت ارتش را برانگیخت. یک سال بعد، کودتاگران انتخابات را باطل اعلام کردند و بوتو را از کار برکنار ساختند و قدرت را به ژنرال محمد ضیاءالحق سپردند. رژیم تازه، بوتو را به اتهام توطئه و قتل مخالفان خود، مجرم شناخت و به اعدام محکوم کرد.

ضیاءالحق قانون اساسی ۱۹۷۳ را تغییر داد. در برابر این تغییرها، حق برکناری نخست‌وزیر و حق انحلال مجلس به رئیس‌جمهور داده شد؛ هرچند نیروهای نظامی به سربازخانه‌ها برگشتند، اما در عرصهٔ سیاست‌های داخلی و خارجی دولت، نقش مؤثری برعهده گرفتند. در سال ۱۹۷۹، ضیاءالحق به عنوان رئیس‌جمهور، فعالیت‌های سیاسی را ممنوع کرد. او در سال ۱۹۸۸ در سانحه‌ای هوایی جان خود را از دست داد و غلام اسحاق خان جانشین او شد.

در سال ۱۹۸۸ در انتخابات مجلس ملی، «حزب مردم پاکستان» به پیروزی دست یافت و خانم بی‌نظیر بوتو، از رهبران آن و دختر نخست‌وزیر اعدام‌شده، دولتی ائتلافی تشکیل داد. این دولت همواره با دشمنی رهبران مخالف و ناآرامی‌های قومی در پنجاب و بلوچستان روبه‌رو بود و سرانجام، غلام اسحاق خان، بی‌نظیر بوتو را از کار برکنار کرد.

در سال ۱۹۹۰ پس از انتخاباتی دیگر، اجتماعی از «حزب اتحاد مسلمانان» و دیگر احزاب، برنده شد و محمد نواز شریف به نخست‌وزیری رسید.

در سال ۱۹۹۹، پس از اقدامی نافرجام برای برکنارکردن پرویز مشرف از فرماندهی ارتش، وی با یک کودتا قدرت را به دست گرفت.

در دهم اکتبر ۱۹۹۳ رئیس جمهوری، نواز شریف را از کار برکنار کرد؛ اما او با رأی دیوان عالی کشور توانست کرسی نخست‌وزیری خود را حفظ کند. لیکن، فرماندهان ارتش این توسل به قوه قضائیه را برنمی‌تابیدند و با فشار آنان، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از سمت خود استعفا دادند. سپس دولتی موقت بر روی کار آمد که رهبری آن با معین قرشی بود. این دولت، دست به اصلاحاتی در امور سیاسی، اقتصادی و اجتماعی زد. در انتخابات همان سال، حزب مردم پاکستان به پیروزی دوباره دست یافت و بی‌نظیر بوتو، دولت انقلابی دیگری تشکیل داد. فاروق احمدخان لقاری نیز به ریاست جمهوری رسید؛ اما او در سال ۱۹۹۶، بوتو را به علت فساد مالی، ناتوانی در اداره اقتصاد کشور و مشارکت در برخی از قتل‌ها از کار برکنار کرد. در انتخابات سال ۱۹۹۷، نواز شریف برنده انتخابات و مأمور تشکیل دولت شد. لقاری در پایان همین سال استعفا داد و رفیق ترار جای او را گرفت. در سال ۱۹۹۸، پانزدهمین بازنگری قانون اساسی تصویب شد.

در سال ۲۰۰۲، رفیق ترار از ریاست جمهوری استعفا داد و قانون اساسی به حالت تعلیق درآمد. حالت فوق‌العاده اعلام شد و پارلمان و انجمن‌های ایالتی منحل شدند. طرفه آنکه، دیوان عالی کشور کودتا را تأیید کرد و اختیارات فوق‌العاده مشرف (حق انحلال مجلس و صدور فرمان‌های دولتی) را به رسمیت شناخت و بدین ترتیب چهارمین حکومت نظامی بر سر کار آمد. در سال ۲۰۰۳ قانون اساسی از حالت تعلیق بیرون آمد و در ۳۱ دسامبر، پرویز مشرف، با مراجعه به آرای همگانی مردم، خارج از چارچوب قانون اساسی، اکثریت آرای مردم را برای ریاست جمهوری خود به دست آورد و با فرمانی به نام «ساختار قضایی»<sup>(۱۸)</sup> که جزو قانون اساسی شده بود، و از سوی دو مجلس پاکستان به تصویب رسیده بود، از اختیارات وسیعی برخوردار شد.

## بررسی فدرالیسم

### الف - بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

نوزاد شگفتی که در سال ۱۹۴۷، در عرصه بین‌المللی به نام کشور پاکستان ظاهر شده بود، نه یکپارچگی سرزمینی داشت و نه یگانگی ملی. پاکستان شرقی را ۱۵۰۰ کیلومتر (از خاک هند) از پاکستان غربی جدا کرده بود. از این رو، عامل‌های تشکیل ملت<sup>(۱۹)</sup> و درک «دیگری» که اساس فدرالیسم است، در پاکستان کمتر دیده می‌شود. در نتیجه، همان‌گونه که دیدیم، دوران‌های ثبات سیاسی این کشور بسیار کوتاه است.

با آنکه شعار رسمی کشور عبارت است از وحدت، ایمان و انضباط، از سال ۱۹۴۷ تاکنون، پاکستان همواره در بی‌ثباتی سیاسی و بی‌انضباطی به سر برده است. وحدت فرضی آن نیز در سال ۱۹۷۱ خدشه‌دار شد و در کنار این دو، باید به یاد داشت، ایمان نیز امری فردی و شخصی است. عامل‌ها و علت‌های بی‌ثباتی پاکستان را چنین می‌توان برشمرد:

### گوناگونی و رقابت‌های قومی

کشور نوحاسته پاکستان از همه عامل‌های تشکیل‌دهنده ملت مانند احساس مشترک، تاریخ مشترک و پذیرش سرنوشت مشترک، تنها یک عامل فرهنگی، یعنی دین را برگزید؛ که آن هم در چهره مذهب‌ها و فرقه‌های گوناگون جلوه‌گر است. در این کشور، برای ساختن کشور و ملت‌سازی تنها هویت دینی به کار گرفته شد؛<sup>(۲۰)</sup> در نتیجه احساس مشترک ملی و قبول سرنوشت در آن، در کمترین اندازه خود است. از این رو، می‌توان پاکستان را کشوری دانست که در آن ملی‌گرایی بی‌ملت وجود دارد؛ هرچند اکثریت مردم پاکستان مسلمان‌اند، اما از لحاظ قومی، مذهبی و فرهنگی گوناگون‌اند.

شکل آغازی پاکستان مرکب از سه ایالت و چند سرزمین در پاکستان غربی

۱۹. خوبروی پاک، محمدرضا. اقلیت‌ها. تهران، شیرازه، ۱۳۸۰، ص ۱۷-۱۶.

۲۰. گزارش مجلس سنای فرانسه، همان.

بود، و پاکستان شرقی به صورت یک ایالت معرفی می‌شد. برابر قانون اساسی ۱۹۵۶، پاکستان غربی و پاکستان شرقی به صورت دو حکومت محلی عضو فدراسیون معرفی شدند. این دو ایالت با یکدیگر از هر حیث، به استثنای دین، متفاوت بودند. بیزاری بنگالی‌های پاکستان شرقی، از زمان تأسیس دولت پاکستان، چهره خود را نشان داد. پاکستانی‌های غربی نیز هزینه سنگین این منطقه را بر نمی‌تافتند. با توجه به دوری جغرافیایی، تفاوت‌های زبانی، فرهنگی و اقتصادی این دو منطقه، اتحاد آنان همواره حالتی ناپایدار داشت و با تشکیل دولت بنگلادش در سال ۱۹۷۱، جدایی آنها همیشگی شد.

در پاکستان غربی نیز تحریک‌ها، رقابت‌ها و مبارزه میان پنجابی‌ها، سندی‌ها، بلوچ‌ها، پشتون‌ها و مهاجران از روز تأسیس نمایان شد که تاکنون نیز ادامه دارد. در ساختار اجتماعی چهار ایالت پاکستان، دوگانگی‌های فراوانی دیده می‌شود: - نخست، دوگانگی در منطقه‌های قبیله‌ای که دولت فدرال آنها را اداره می‌کند (شمال و جنوب غربی پاکستان) (ماده ۲۴۶ قانون اساسی پاکستان) و منطقه‌هایی که در آن کشاورزان یکجانشین شده‌اند (شرق پاکستان).

- دوگانگی در ساختار اجتماعی ایالت‌های پنجاب، ایالت مرزی شمال غربی، بلوچستان و سند است. در دو ایالت بلوچستان و سند، ساختار اجتماعی بر اساس سلسله‌مراتب عرفی و سنتی شکل گرفته است؛ در حالی که در پنجاب و ایالت شمال غربی چنین ساختاری وجود ندارد. باید دانست که آثار نظام کاستی هند، در سرتاسر شبه‌قاره، مانند سری لانکا، نپال، بنگلادش و پاکستان نیز وجود دارد. از این‌رو، در هر چهار ایالتی که از آنها نام برده شد، ناسازگاری و اختلاف میان ساختار قبیله‌ای با نظام کاستی وجود دارد. حصن حصین کاست هندی، حتی با گرویدن هندی‌ها به اسلام، شکسته نشده است و هنوز، به‌ویژه در روستاها، پابرجاست.<sup>(۲۱)</sup> از این‌رو، در ماده ۳۸ قانون اساسی به کاست‌ها اشاره شده است. برابر این ماده، دولت موظف است نابرابری افراد را، از هر نژاد و کاستی که باشند، از میان بردارد. با این حال، در پنجاب و سند، کارگران

21. [http:// www.tlfq.ulaval.ca/axl/asie/pakistan.htm](http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/asie/pakistan.htm)

کشاورزی که به «کار اجباری»<sup>(۲۲)</sup> اشتغال دارند، از کاست‌های فرودست هستند و از بسیاری از حقوق مدنی و سیاسی محروم هستند.<sup>(۲۳)</sup>

پاکستان از گروه‌های اجتماعی بسته‌ای تشکیل شده است که روابط میان‌گروهی، آنها در کمترین حد است. شکاف‌های ژرف موجود میان قبیله‌ها، قوم‌ها و کاست‌ها، کار ثبات کشور و ملت‌سازی را در پاکستان دشوار کرده است. بجز طبقات بالای جامعه، ازدواج میان عضوهای گروه‌هایی که از آنها نام برده شد، با گروه‌های دیگر نادر است. به عنوان نمونه ازدواج میان پیروان مذاهب مختلف (سنیان یا شیعیان) و پیوند زناشویی در میان افراد وابسته به ایل‌های گوناگون و یا در مورد کسانی که از تبار هندو بوده‌اند و سپس اسلام آورده‌اند نیز کمتر دیده می‌شود.<sup>(۲۴)</sup> ازدواج سندی‌ها با پنجابی‌ها و یا ازدواج پشتون‌ها با فردی از قبیله دیگر نیز کمیاب است.

### بلوچ‌ها و پشتون‌ها

از آغاز استقلال، بلوچ‌ها و پشتون‌ها، شهروندان درجه دوم کشور پاکستان به‌شمار آمده‌اند؛ و این ناشی از رفتاری بود که پنجابی‌ها و سندی‌ها با آنان داشتند. میان سند و پنجاب نیز همچشمی دیرینه‌ای وجود دارد. پنجاب با داشتن ۶۰٪ از جمعیت کشور، بسیار پیشرفته است و ۸۰٪ ارتش پاکستان را پنجابی‌ها تشکیل می‌دهند. اختلاف میان سندی‌ها و پنجابی‌ها به صورت نهفته، تاکنون نیز ادامه یافته است. سندی‌ها از حکومت پنجابی‌ها و تسلط

---

۲۲. در هند «کار اجباری» روشی کهنه و قدیمی است که بر اساس آن، فردی در برابر دریافت وامی از کسی - معمولاً برای تهیه جهیزه دختر - تعهد می‌کند برای بازپرداخت وام، خود و فرزندانش برای وام‌دهنده کار کنند؛ از این‌رو، بازماندگان وام‌گیرنده مجبورند تا برابر تعهد پدر و یا پدربزرگ خود برای وام‌دهنده کار کنند.

23. Human Rights Watch, *Contemporary Forms of Slavery in Pakistan*, New York: Human Rights Watch 1995, pp. 12-13.

24. Gilbert Etienne, *pakistan*, in *Dictionnaire internationale de fédéralisme*. pp. 421-423.

مهاجران (مسلمانان از هند آمده) ناراضی بوده و هستند. مهاجران که بیشترین شان افراد آزموده و کاردان اند نیز مجبورند سنگینی چیرگی زمینداران بزرگ پنجابی را تحمل کنند.

بلوچستان با کویرها و کوه‌های خود، منطقه‌ای کاملاً عقب‌مانده است و تنش‌های فراوانی میان بلوچ‌ها و پشتون‌ها وجود دارد. بلوچستان - به مساحت کمی کمتر از نصف پاکستان - تنها ۵٪ مردم پاکستان را در خود جای داده است و به زحمت آثاری از مدرنیته در آن دیده می‌شود. سرکردگان جامعه از راه وراثت برگزیده می‌شوند و آنان را سردار یا تومانداری می‌نامند. آنان از احترام بسیاری برخوردارند که هم جنبه مذهبی و هم جنبه سیاسی دارد. نبود سنت دموکراسی و ساختارهای مربوط به آن سبب شده است که سروری زمینداران بزرگ و سرکردگان قبیله‌ها همچنان پابرجا ماند. حکومت محلی بلوچستان نیز، با گشاده‌دستی به پخش پول در میان سران قبیله‌ها می‌پردازد تا وفاداری آنان را جلب کند.

در سال‌های ۱۹۶۵ و ۱۹۶۹ ارتش پاکستان در دو ایالت بلوچستان و ایالت مرزی شمال غربی - نادرترین ایالت‌های پاکستان - به سرکوب شورش مردم پرداخت؛ و از سال ۱۹۷۳ موضع خود را سخت‌تر کرد. در سال ۱۹۴۸ بلوچستان به زور و برخلاف میل بلوچ‌ها، ضمیمه پاکستان شد. نتیجه این به کارگیری زور، سه شورش استقلال‌طلبانه بود: در سال‌های ۱۹۴۸ به رهبری پری خان کریم، ۱۹۶۸ به رهبری نواب نوروزخان و در سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۷، با همراهی بیشترین قبیله‌های بلوچ به رهبری رئیس‌ان قبیله‌های ماری‌ها و منگل‌ها. در همه این نبردها، ارتش پاکستان با کمال بی‌رحمی به خواست مردم پاسخ داد. سرکردگان قبیله‌ها نیز از عقب‌ماندگی منطقه به سود خود استفاده می‌کنند و خود را به گونه قهرمانان ملی می‌نمایانند تا چریک‌های شورشی به قبیله آنان بپیوندند. در این وضعیت، آنان موضع محکم‌تری در برابر دولت فدرال پیدا می‌کنند و از مزایای مالی بیشتری برخوردار می‌شوند. (۲۵)

۲۵. برگرفته از نشریه داون (Dawn) چاپ کراچی، به نقل از:

دو سرزمین قبیله‌ها در شمال غربی پاکستان و سرزمین قبیله‌ها در بلوچستان، خود به بخش‌های متعدد تقسیم می‌شوند: پشتون‌های ناحیه شمال غربی، و به‌ویژه ساکنان سرزمین قبیله‌ها، از خودمدیری وسیعی برخوردارند و مانند دیگر قبیله‌ها - در هر جای دیگر دنیا - از هرگونه قدرت، به استثنای قدرت سنتی قبیله‌ای، بیزارند. آنان نظام حقوقی خود را دارند و در حالت خودمدیری کامل هستند و دولت پاکستان در آنجا تنها یک مأمور سیاسی به عنوان نماینده دارد.

روش اداره منطقه ایلی، میراثی انگلیسی است که به ایل‌ها اجازه می‌داد تا در طول مرز افغانستان (۳۳۰۰ کیلومتر) در حالت خودمدیری به سر ببرند. چنین وضعی انگلیسی‌ها را از هرگونه برخورد نظامی با قبیله‌ها دور نگاه می‌داشت. آنان میان منطقه‌های یکجانشین که به گونه‌ای مستقیم اداره می‌شدند - در دره وسیع پیشاور - و منطقه‌های کوچ‌نشین کوهستانی که به گونه‌ای غیرمستقیم اداره می‌شدند، تفاوت قایل شدند. در منطقه کوچ‌نشین، هر ایل زیر نظر رئیس خود «ملک» اداره می‌شد. ایل‌ها اغلب، به علت رقابت ملک‌ها، در حال نبرد با قبیله‌های دیگر بوده و هستند. در سرزمین قبیله‌ها، ایل‌ها، اغلب آشوب طلب‌اند؛ هرچند از خودمدیری وسیعی برخوردارند، به گونه‌ای که هم‌اکنون نیز اجرای قانون‌های دولتی، در این منطقه دشوار است. اوضاع این منطقه چنان از دست دولت مرکزی خارج شده است که پرویز مشرف در پاییز ۲۰۰۳ گفت برای دستگیری طالبان و یا افراد سازمان القاعده در این منطقه، باید همه ارتش پاکستان را به این منطقه آورد. در سال ۲۰۰۳، برای نخستین بار ۲۰ تا ۲۵ هزار سرباز پاکستانی در مرز پاکستان با افغانستان مستقر شده‌اند. (۲۶)

وجود ایل‌های مختلف که هریک از ساختاری ویژه خود برخوردارند، در کنار ناتوانی قدرت دولت فدرال در سرزمین قبیله‌ها، از عامل‌های بی‌ثباتی و پانگرفتن فدرالیسم در پاکستان است. قانون‌های مجلس ملی و انجمن‌های ولایتی هنگامی در این سرزمین‌ها اجرا می‌شود که رئیس‌جمهور و فرماندار محل، اجازه

اجرای آن را بدهند. آرای دیوان عالی کشور و دیوان‌های ایالت‌ها هنگامی در سرزمین قبیله‌ها اجرا می‌شود که قانون ویژه‌ای، اجرای آن را اجازه دهد.

در ایالت مرزی شمال غربی، منطقه وزیرستان<sup>(۲۷)</sup> وجود دارد که مورد نزاع ساکنان شمال و جنوب منطقه است. رزمندگان شمالی که تا دندان مسلح‌اند، با عنوان طالبان، در صدد چیرگی یافتن بر جنوب وزیرستان هستند. «جنگبارگان» در صدد تحمیل نوعی اسلام به مردم این منطقه هستند که در واقع و عمل، اسلام سرکردگان قبیله‌ها است. کشتار روزنامه‌نگاران در این منطقه که امری عادی تلقی می‌شود، برای پیشگیری از انعکاس خبر قتل افراد به وسیله طالبان محلی است؛ و این امر، به سکوت روزنامه‌نگاران انجامیده است. برخی از سرکردگان قبیله‌ها نیز که با طالبان محلی مخالف‌اند و با پیوستن به «لشکر»<sup>(۲۸)</sup> به دولت مرکزی یاری می‌رسانند، خود و نزدیکانشان دچار آسیب‌های فراوانی ماند آتش‌گرفتن خانه‌ها و یا نابودی کشتزارهای شان شده‌اند.<sup>(۲۹)</sup>

پاکستان تنها کشوری است که دارای مرزهای طولانی تثبیت نشده - از لحاظ حقوق بین‌الملل - است: بخشی از مرزهای این کشور با هندوستان، مرزهای آتش‌بس پس از جنگ میان دو کشور است؛ مرز میان پاکستان و افغانستان که به «خط دوراند»<sup>(۳۰)</sup> شهرت دارد؛ تاکنون از سوی افغانستان به رسمیت شناخته نشده است.<sup>(۳۱)</sup> واقعیت این است که خط فرضی دوراند، به سادگی بخشی از خاک افغانستان را که مسکن قبیله‌های پشتون بود، به دو قسمت تقسیم کرد تا

27. Vazirestan

28. Lashkar برابر با اصل

29. Behroz Kahn, "Le Wazirestan repris en main par les talibans", in The News, in *Courrier international*, no 782, Paris 27 octobre au 2 novembre 2005.

۳۰. لرد دوراند (Lord Durand) افسری انگلیسی بود که در سال ۱۸۹۳ برای جداسازی امیرنشین کابل از امپراتوری هند، این خط مرزی را پیشنهاد کرد. این مرکزگی دلبخواه، تا به امروز، قربانیان بسیاری از روس‌ها، افغانستانی‌ها و پاکستانی‌ها گرفته است.

31. Olivier Roy, Pakistan: un nouvel "Etat - voyou"? *Politique Internationale*, paris, no 86-hiver 1999-2000.

نیروهای انگلیسی بتوانند ارتفاعات استراتژیکی، مشرف به مرز میان هند و افغانستان، را برای خود نگاه دارند و با تسلط کامل بر دشت‌های کابل، از حمله احتمالی روس‌ها جلوگیری کنند. با این خط مرزی، کینه و دشمنی ژرف در میان دو دولت در دو سوی خط مرزی پدید آمد. در سال ۱۹۴۷، دولت انگلستان، این گوشه از خاک افغانستان را که در شرق خط دوراند بود، به دولت تازه تأسیس پاکستان واگذار کرد. شکایت‌های افغانستان به جایی نرسید و حمایت هند و اتحاد جماهیر شوروی از این کشور نیز راه به جایی نبرد. از این رو، افغانستان تنها کشوری بود که در سازمان ملل متحد، به عضویت پاکستان رأی مخالف داد؛ در برابر، پاکستان هیچگاه افغانستان را از این جهت نبخشید. در برابر مخالفت افغانستان و فشار شدید هند و اتحاد جماهیر شوروی، پاکستان به آمریکا روی آورد و موضوع مرزهای محلی خود را جنبه بین‌المللی بخشید، و این وضعیت تاکنون ادامه دارد. (۳۲)

بلوچ‌های پاکستانی هیچگاه به مرزهای سیاسی - نظامی «خط دوراند» اهمیتی نداده و نمی‌دهند. (۳۳)

در اواسط سال ۲۰۰۳ میلادی، به دنبال گزارش‌هایی مبنی بر رخنه نظامیان پاکستانی به درون خاک افغانستان و تیرگی روابط دو کشور، یک کمیسیون سه‌جانبه مرکب از نمایندگان این دو کشور و ایالت‌های متحد آمریکا، برای بررسی اختلافات مرزی دو طرف تشکیل شد. درگیری‌ها میان دو کشور در این منطقه مرزی که خطوط آن به روشنی کشیده نشده‌اند، سابقه‌دار است. (۳۴)

در سرزمین شمالی (نگاه کنید به نقشه ۲، شماره ۸)، که پیش از سال ۱۹۴۸، منطقه شمالی «جامو و کشمیر» نامیده می‌شد، ملی‌گرایان جدایی‌خواه، سرزمین خود را «بالاوارستان» (۳۵) می‌نامند. در سال ۱۹۳۵ این سرزمین از سوی

32. Michael Barry, *Le détonateur afghan, Politique Internationale*, Paris, automne 2001.

۳۳. همان. ۳۴. رادیوی بی‌بی‌سی، سوم ژانویه ۲۰۰۵.

35. Balawaristan

مهاجره کشمیر به بریتانیا واگذار شد تا این کشور بتواند هم بر منطقه «سین جیانگ»<sup>(۳۶)</sup> در خاک چین و هم بر منطقه شمال شرقی افغانستان تسلط و نظارت داشته باشد. همسایگی این سرزمین با هند، چین و افغانستان اهمیت استراتژیکی آن را نشان می‌دهد. مردم این سرزمین نیز پنجابی‌ها را بر نمی‌تابند و آنان را مسئول فقر خود می‌پندارند؛ زیرا کشاورزی پنجاب از آب این سرزمین سیراب می‌شود، درحالی که مردم محلی از کم‌آبی می‌نالند.

## مهاجران

در پاکستان، مسلمانان گریخته از هند را «مهاجر» می‌خوانند. از میان ۸,۰۰۰,۰۰۰ نفر مسلمان گریخته از هند، ۷,۰۰۰,۰۰۰ نفر آنان پنجابی بودند که به آسانی در ایالت پنجاب خانه گرفتند. در ایالت سند از این مسلمانان استقبالی نشد؛ اما بازرگانان مسلمان گجرات و بمبئی، کراچی را به صورت قطب صنعتی - بازرگانی پاکستان درآوردند، درحالی که در سند، مالکان بزرگ برتری دارند. مهاجران در بخش‌های صنعت و خدمات، توفیق فراوانی به دست آوردند و می‌توان گفت کراچی را در اشغال خود دارند. پرولتاریای پاکستان را هم پشتون‌ها و بلوچ‌ها تشکیل می‌دهند.

## سیاست زبانی

دولت نوحاسته پاکستان برای مبارزه با خواست قوم‌هایی که همچنان جدایی‌خواه مانده‌اند و برای ایجاد وحدت ملی، زبان «اردو» را که پیشینه‌ای در نوشتار داشت، به عنوان زبان ملی برگزید. هم‌اینک نیز تنها ۷ تا ۸ درصد از پاکستانی‌ها از این زبان، در زندگی روزمره، استفاده می‌کنند. در زمان تأسیس کشور پاکستان، تصور برقراری روش چندزبانی دشوار می‌نمود؛ زیرا از یک سو، مردم از زبان‌های گوناگونی که هیچکدام زبان اکثریت نبودند استفاده می‌کردند؛ و

از سوی دیگر امکان از میان برداشتن آن زبان‌ها نیز وجود نداشت، زیرا میلیون‌ها نفر به آن زبان‌ها سخن می‌گفتند.

در ماده ۲۵۱ قانون اساسی زبان اردو به عنوان زبان ملی برگزیده شد. برابر این ماده، ظرف مدت ۱۵ سال، دولت باید ترتیبی فراهم کند که این زبان در همه امور رسمی به کار گرفته شود. زبان انگلیسی هم برای همان مدت ۱۵ سال به عنوان زبان رسمی شناخته شد و قرار بود پس از آن، زبان اردو تنها زبان رسمی کشور باشد. برابر همین ماده، انجمن‌های ولایتی می‌توانند، بی‌آنکه پایگاه زبان ملی (اردو) آسیبی ببینند، برای تدریس، بالابردن سطح و استفاده از زبان محلی به همراه زبان ملی، مقرراتی وضع کنند. به این ترتیب در ایالت‌ها، می‌توان از دو زبان (محلی و ملی) استفاده کرد؛ اما، در عمل، تنها در ایالت سند هر دو زبان سندی و اردو، به عنوان زبان رسمی به کار می‌رود و در دیگر ایالت‌ها تنها زبان اردو جنبه رسمی دارد.

پارلمان پاکستان (مجلس ملی و مجلس سنا) هر دو زبان اردو و انگلیسی را به کار می‌گیرد. طرفه آنکه، قانون‌ها نخست به زبان انگلیسی تدوین می‌شوند و سپس به اردو ترجمه می‌شوند. در صورت اختلاف میان دو متن، متن انگلیسی معتبر است. در ایالت سند - به گونه‌ای استثنایی از سه ایالت دیگر - زبان قانونگذاری، سندی و اردو است؛ اما در عمل زبان سندی حاکم است. در سه ایالت دیگر، در انجمن‌های ولایتی، تنها زبان اردو را به عنوان زبان قانونگذاری به کار می‌برند.

زبان‌های اردو و انگلیسی در سه ایالت - به جز سند - زبان دادگاه‌هاست؛ اما در سند از زبان‌های سندی و انگلیسی استفاده می‌شود. در دادرسی فردی که به زبان اردو آشنایی ندارد، در سه ایالت دیگر - به جز از سند - از مترجم کمک می‌گیرند. احکام دادگاه‌ها در همه ایالت‌ها، به جز سند، به زبان انگلیسی است. در سرزمین تحت اداره فدرالی (سرزمین قبیله‌ها) نظام قضایی در اختیار مقام‌های ایالت نیست و زبان‌های مورد استفاده در دادگاه‌ها، زبان قبیله‌های گوناگون است. در انجام امور اداری، به جز ایالت سند، دو زبان اردو و انگلیسی را به کار

می‌برند. به گونه‌ای کلی می‌توان گفت که در ایالت سند، برتری با زبان محلی سندی است.

در سال ۱۹۷۳، بر اساس ماده ۲۸ قانون اساسی پاکستان، نوعی از چندزبانی به رسمیت شناخته شد و به گروه‌هایی از شهروندان پاکستانی که دارای زبان، خط و فرهنگی جداگانه هستند، حق آموزش به آن زبان و ایجاد مؤسسه‌های آموزش داده شد؛ اما آموزش به زبان‌های محلی، کمتر مورد توجه مردم است. از این رو، تنها در دوره کودکی پاکستان به آن تدریس می‌شود. دولت فدرال مدعی است که هیچ درخواستی برای تدریس به زبان محلی در دوره ابتدایی وجود ندارد و بیشتر پدران و مادران، خواستار آموزش فرزندان خود به زبان‌های اردو و انگلیسی هستند. باید توجه داشته باشیم که پاکستان از نادر کشورهای است که در آن آموزش ابتدایی اجباری نیست و تنها ۵۱٪ کودکان بیش از ده سال، به آموزشگاهی رفته‌اند و ۶۳٪ آنان نتوانسته‌اند دوره ابتدایی را به پایان برند. با این احوال، برابر ماده ۳۱ قانون اساسی، دولت موظف به تشویق مردم و تسهیل یادگیری زبان عربی است!!

در آغاز دهه ۱۹۹۰، حکومت محلی بلوچستان، به تأسیس آموزشگاه‌هایی به زبان بلوچی، پشتو و براهویی، دست یازید؛ اما به علت نداشتن آموزگاران که توانایی نوشتن به این زبان‌ها را داشته باشند و همچنین نبود کتاب‌های آموزشی، از این کار دست برداشت. توجه داشته باشیم که سه چهارم مردم بلوچستان از نعمت سواد محروم‌اند. (۳۷)

طرفه آنکه بیشترین عضوهای انجمن ایالت بلوچستان، توانایی نوشتن به زبان بلوچی را ندارند. از چند سال پیش، زبان اردو به عنوان زبان ملی توسعه شگرفی پیدا کرده است و حتی از زبان انگلیسی نیز پیشی گرفته است؛ و این نتیجه سیاست همانندسازی دولت پاکستان است.

## نقش دین و مذهب

به نظر برخی از پژوهشگران، جدایی پاکستان از هند - هرچند که جزو برنامه دولت انگلستان بود - از سال ۱۹۴۱ در دستور کار گروه‌های متعصب مذهبی قرار گرفت. «جماعت اسلامی»، به رهبری ابوالعلا مودودی، تنها راه‌هایی از سلطه «قدرت کافران» هندی و یا به گفته آنان «حکومت جاهلیه» را جدایی از هند می‌دانست. (۳۸)

برابر ماده دوم قانون اساسی، اسلام دین رسمی کشور پاکستان است. ماده ۲۲۷ قانون اساسی، مقرر می‌دارد که همه قانون‌ها باید مطابق با اصول قرآن و قاعده‌های سنت باشد نه آنکه مانند اصل دوم متمم قانون اساسی پیشین ایران، مخالفتی با قاعده‌های اسلامی نداشته باشد. برای این تطبیق، شورایی اسلامی تشکیل شده است که به آن خواهیم پرداخت. کار این شورا راهنمایی و دادن پیشنهادهایی به مجلس ملی و انجمن‌های ولایتی و تذکر موارد اختلاف قانون‌ها با اصل‌ها و قاعده‌های اسلامی است.

ابزارسازی اسلام از سال ۱۹۸۰ به وسیله ضیاءالحق آغاز شد تا به تقویت مجاهدین افغانی در برابر اتحاد جماهیر شوروی یاری برساند. در این کار، سازمان سیا و سازمان امنیت پاکستان نقشی اساسی را بازی کردند. (۳۹)

از دیگر عامل‌های بی‌ثباتی پاکستان، می‌توان از رسمیت‌بخشیدن به اجرای قاعده‌های اسلامی یاد کرد که شکاف ژرفی در میان جامعه مدنی، روشنفکران و دارندگان پیشه‌های آزاد به وجود آورده است. از سال ۲۰۰۲ میلادی در استان شمال غربی، تنها احکام شریعت اجرا می‌شود. (۴۰)

پرویز مشرف در مصاحبه با روزنامه لوموند در مورد راه‌های جلوگیری از

38. Alexandre del Valle, *Politique internationale*, no. 95, Paris pritnemps 2002.

39. J.L.Racine, Au Pakistan, "Quel Islam pour quelle nation" 3, *Le Monde diplomatique*, Paris, décembre 2001.

۴۰. گزارش فدراسیون حقوق بشر در تاریخ ۲۰۰۴/۱۲/۷.

طالبانی شدن پاکستان، با توجه به اجرای قانون شریعت در ایالت مرزی شمال غرب می‌گوید:

«... این قانون [اجرای اصول شریعت] پیش از این در پاکستان تصویب شده و ما از آن ناراحت نیستیم، زیرا برگزیدگان این ایالت [که به نظر لوموند از احزاب اسلامی هستند و دولت مشرف به هنگام انتخابات سراسری، گزینش آنها را تسهیل کرده است] مواردی مانند حجاب اجباری و نابودی نوارهای موسیقی و غیره را بر مردم تحمیل می‌کنند که ارتباطی با قانون اسلامی ندارد و ما اجازه چنین کاری را نمی‌دهیم.»<sup>(۴۱)</sup>

اما در عمل «مجلس عمل متحد»،<sup>(۴۲)</sup> از هواخواهان جدی اجرای قانون شریعت، در تظاهراتی در پشاور، با دستاویز جلوگیری از دست‌رفتن دین، همه تابلوهای تبلیغاتی را که بر آنها تصویری از زنان نقش بسته بود، از میان بردند. در همین منطقه (ایالت مرزی شمال غرب)، نیروهای انتظامی، با تشویق و کمک گروه مجلس عمل متحد، اقداماتی را برای جلوگیری از کار هنرمندان و موسیقیدانان به عمل آوردند. به دستور نیروهای انتظامی، همه فروشگاه‌های سازهای موسیقی باید کرکره‌ها و یا پرده‌های خود را در حالتی قرار دهند که این اسباب به اصطلاح «لهو و لعب» در معرض دید مردم نباشد. محل‌های تجمع نوازندگان موسیقی که در منطقه پشاور آن را بالاخانه<sup>(۴۳)</sup> می‌نامند، بنا به دستور غیرقانونی نیروهای انتظامی بسته شده‌اند. بسیاری از هنرمندانی که فروشگاه‌هایی برای فروش ساز موسیقی داشتند، در معرض آزار قرار گرفتند و برخی از آنان به علت نواختن موسیقی، مجبور به پرداخت جریمه و یا رفتن به زندان شده‌اند. از آخرین شاهکارهای شریعتمداران، که در ماه فوریه ۲۰۰۷ گزارش شده است، مخالفت با تزریق واکسن ضد فلج کودکان است. شریعتمداران این کار را توطئه‌ای آمریکایی برای سترون کردن جوانان مسلمانان می‌دانند و در نتیجه اطلاعاتی نادرست که به وسیله آخوندهای متعصب در میان مردم پخش

۴۱. لوموند، پاریس، ۷ ژوئیه ۲۰۰۳.

شد، بنا به گزارش روزنامه گاردین، ۲۴۰۰۰ کودک در شمال پاکستان از استفاده واکسن محروم شدند. در ماه دسامبر ۲۰۰۶، فتوایی از سوی مفتی‌ای به نام خالدشاه در مورد محکوم‌شناختن همه کارمندان سازمان ملل متحد، سازمان بهداشت جهانی و دیگر سازمان‌های بیگانه‌ای که به امر واکسیناسیون اشتغال داشتند، صادر شد و در آن گفته شد: «کشتن این کارمندان در خط تعلیمات جهادی است.» برابر گزارش سازمان بهداشت جهانی ۶۰٪ از کسانی که از واکسیناسیون کودکان خود خودداری کرده‌اند، دلیلی مذهبی برای این کار خود ارائه کرده‌اند. (۴۴)

به قدرت رسیدن گروه‌های گوناگون مذهبی رقیب که اختلاف‌های خود را با ریختن خون حل و فصل می‌کنند، یکی از عامل‌های بزرگ بی‌ثباتی در پاکستان است. شیعیان، مرکب از شیعیان دوازده امامی و اسماعیلیان، همواره مورد آزار و تعدی متعصبان سنی‌مذهب هستند. (۴۵)

در سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۸ و سپس از سال ۱۹۹۵ برخوردهای خونینی میان مبارزان سنی‌مذهب پاکستان با شیعیان رخ داد که همزیستی مذاهب را از میان برداشته است. برخلاف تصور بنیانگذاران کشور پاکستان، دین نتوانست ملاط اصلی همبستگی مردم برای تشکیل ملت باشد و جدایی‌بنگالی‌ها در سال ۱۹۷۱، این ناتوانی را به خوبی نشان داد. امروزه مردم پاکستان، در میان دو قطب ملی‌گرایی و اسلام‌گرایی سرگردان مانده‌اند.

حزب‌ها و گروه‌های اسلام‌گرا، هیچگاه در انتخابات نامنظم و اتفاقی پاکستان، بیشتر از ۶٪ آرای مردم را به دست نیاورده‌اند؛ اما قدرت آنان برای بسیج توده مردم، با توجه به شکاف ژرف اقتصادی و اجتماعی که در کشور وجود دارد، بسیار زیاد است. حزب «جماعت اسلامی» که برنامه ملی آن بر اساس امت اسلام قرار دارد، مانند دیگر تندروان تعبیرهای «امت» و «جامعه مسلمانان» را بر «ملت» و «جامعه ملی» برتری می‌دهد. از این‌رو، برنامه طالبان و وهابی‌ها را از

44. *Courrier international*, 15 fevr 2007.

۴۵. گزارش مجلس سنای فرانسه، همان.

مدرن کردن کشور برتر می داند. بیهوده نیست که یکی از امضاکنندگان فتوای اسامه بن لادن علیه ایالت های متحد آمریکا شیخ میرحمزه، دبیر کل «جامعه علمای اسلام» است. (۴۶)

با توجه به عامل های بی ثباتی که برشمرده شد، می توان گفت در کشوری ناهمگون مانند پاکستان، نظام فدرالی نه مورد استقبال قرار گرفت، نه توانست دشواری های یادشده را حل کند؛ و حتی نتوانست ثباتی سیاسی برای کشور فراهم سازد. شگفت نیست که از همان سال ۱۹۴۷ میلادی تا به امروز، به گونه ای مداوم، کودتای نظامی و حکومت نظامیان در این کشور برقرار است. از این رو فدرالیسم پاکستانی را می توان نوع ویژه ای از فدرالیسم متمرکز خواند که از آن سخن خواهیم راند.

### ب - بررسی زمینه های حقوقی

#### فدرالیسم متمرکز

گروهی از کشورهای جهان عنوان فدرال ندارند؛ اما نظام اداری آنان به گونه ای است که آنها را «شبه فدرال» می خوانند، مانند اسپانیا. کشورهایی نیز هستند که عنوان فدرال را با خود حمل می کنند؛ ولی از هر کشور متمرکزی، متمرکزترند. از جمله این کشورها می توان از اتحاد جماهیر شوروی پیشین و روش سانترالیسم دموکراتیک آن یاد کرد. نمونه امروزی این نظام ها، نظام حکومتی پاکستان است. نظام سیاسی کنونی پاکستان، هنوز آثار استعمار انگلیسی را با خود همراه دارد. به تعبیری دیگر، این دولت انگلستان بود که در سال ۱۹۳۵ با قانون حکومت هند (۴۷) تخم فدرالیسم را در هندوستان کاشت و سپس آن را به مرحله اجرا درآورد. (۴۸) پاکستان پس از استقلال، میراث خوار این قانون شد و آن را به عنوان «قانون اساسی موقت» پذیرفت تا آنکه در سال ۱۹۵۶، همان گونه که گفته

46. Jean - Luc Racine, *op.cit.*

47. Government of India Act

48. Aisha Ghaus - Pasha & kaiser Bengali, *opcit*, p. 347.

شد، اولین قانون اساسی پاکستان تدوین شد. در این فاصله تنها قانونی که به گونه پیوسته اجرا می‌شد، قانون حکومت نظامی بود تا پاسخگوی چالش‌ها و کشمکش‌ها باشد.

تقسیم‌های اداری کشور به صورت مرکز، ایالت، بخش<sup>(۴۹)</sup> و بلوک<sup>(۵۰)</sup> است. بلوک‌ها و بخش‌ها، بر اساس قانون‌های عادی ایجاد می‌شوند؛ در حالی که ایالت‌ها در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده‌اند. با همه این احوال، دولت مرکزی، با ساختاری الهام‌گرفته از نظام استعماری، بر همه این تقسیم‌بندی‌ها حکومت می‌کند. استخدام کارمندان، گروه اداره بلوک‌ها<sup>(۵۱)</sup> و یا خدمات پلیس پاکستان<sup>(۵۲)</sup> از طریق کمیسیون کارمندان دولتی برعهده دولت مرکزی است. این کمیسیون شرایط ورود و آزمایش‌های لازم را تهیه می‌کند. نخبگانی از این دست، پس از استخدام، روانه ایالت‌ها می‌شوند. برای هر یک از چهار ایالت پاکستان، با توجه به جمعیت آنان، سهمیه‌ای استخدامی تعیین شده است. برای نمونه، ایالت پنجاب که ۵۶/۵٪ مردم پاکستان را در خود جای داده است، بزرگترین سهمیه استخدامی را دارد. برای استخدام افسران ارتش نیز چنین سهمیه‌ای هست؛ از این‌رو، با توجه به جمعیت ایالت پنجاب، اکثریت افسران پاکستانی پنجابی هستند. برگماری فرماندار هر ایالت نیز برعهده دولت مرکزی است. در چنین نظام متمرکزی، دولت فدرال، همه‌گونه نظارت اداری را در همه سطوح در اختیار دارد و سایه قدرت آن حتی در بلوک‌ها نیز گسترده است. آن دسته از حکومت‌های محلی ایالت‌ها که از فرمان دولت مرکزی سرپیچی کنند، برکنار می‌شوند. نتیجه چنین قدرت نامحدود و متمرکزی، فساد مالی دیوانسالاران است.

واگذاری کار نظارت بر حکومت‌های محلی به کارمندان غیرانتخابی، که اهل محل نیز نیستند، سبب شده است تا برنامه‌های عمرانی متوقف شود و یا دیر به

49. Division

50. District

51. GGD

52. SPP

انجام برسد. در خدمات آموزشی، بهداشتی و دیگر بنگاه‌های خدماتی حیف و میل فراوانی به چشم می‌خورد که هم در شهرها و هم در روستاها جریان دارد. از سال ۱۹۴۷ تا به امروز، «تمرکز» نتوانسته است پاکستانی با ثبات سیاسی ایجاد کند. دوران دیکتاتوری نظامی - به رهبری اردوزبان‌ها، پنجابی‌ها و سندی‌ها - بسی درازتر از دوران حکومت غیرنظامیان غیردموکرات است. در نظامی این‌چنین، هرگونه تحول فدرالیسم به مانعی برخورد می‌کند و نارضایتی ژرفی را در ایالت‌ها پدید می‌آورد. چهار سال پس از استقلال پاکستان، دیوانسالاران و نظامیان با استفاده از همین نظام متمرکز، قدرت را از آن خود کردند.

به بررسی وضعیت کشمیر در بخش فدرالیسم هند خواهیم پرداخت. آشفتگی اداری و اقتصادی بخشی از این سرزمین که «جامو و کشمیر آزاد»<sup>(۵۳)</sup> خوانده می‌شود و زیر نظارت پاکستان است، نمونه‌ای از ناکارآمدی روش تمرکز است. این سرزمین از زمان استقلال تاکنون به صورت مستعمره پاکستان اداره می‌شود و هیچگاه از خودمدیری کامل برخوردار نبوده است. در این بخش، اوضاع اقتصادی آنچنان برای مردم ناگوار است که مهاجرت تنها راه برای دستیابی به گذران روزمره و بخور و نمیر است. وضعیت در «کشمیر هند» نیز با تفاوت‌هایی، بیش و کم، بر همین منوال است.<sup>(۵۴)</sup>

## تفکیک اختیارها

در قانون اساسی پاکستان چهار نهاد برای تدوین و اجرای مقررات فدرالی تقسیم اختیارها و وظیفه‌ها میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی پیش‌بینی شده است که عبارتند: مجلس سنا (ماده ۵۹)، فهرست اختیارهای دولت فدرال و

53. Azad Jamu & Kashmir. AGK

54. Aasim Sajjad Akhtar, "Un Cachmire meurtri et abonndonné", The News, Karachi, in *Courrier international* no. 781, Paris 20 au 26 octobre 2005.

اختیارهای مشترک (ماده ۷۰، بندهای ۳ و ۴)، «شورای منافع همگانی»<sup>(۵۵)</sup> (ماده ۱۵۳ و بند ۴) و «کمیسیون ملی دارایی»<sup>(۵۶)</sup> (ماده ۱۶۰).

پیوست شماره ۴ قانون اساسی اول، جدول مشروحاتی است که «فهرست اختیارهای دولت فدرال»<sup>(۵۷)</sup> و «فهرست اختیارهای مشترک میان حکومت‌های محلی و دولت فدرال»<sup>(۵۸)</sup> را معین کرده است.

بخش اول این جدول، صلاحیت‌ها و اختیارهای دولت فدرال را در ۶۷ مورد مشخص کرده است که مجلس ملی در آن موارد می‌تواند قانون‌های لازم را تدوین و تصویب کند تا دولت فدرال به اجرای آنها بپردازد.<sup>(۵۹)</sup> مهمترین این موارد عبارت‌اند از: دفاع از کشور، ارتش، امور خارجه، تابعیت و مهاجرت، پست و تلگراف، وام‌های خارجی و داخلی، دادگاه‌های اداری فدرال، انرژی اتمی، کشتیرانی و نگاهداری بندرها، حقوق مؤلفان و مخترعان، کشت و صدور تریاک، بانک مرکزی و بانکداری، بیمه، اختیارها و صلاحیت‌های پلیس، بورس، برنامه‌های عمرانی کشور، برقراری مالیات‌ها، صلاحیت دادگاه‌ها، به استثنای صلاحیت دیوان عالی کشور، و...

در بخش دوم این جدول، صلاحیت‌ها و اختیارهای مشترک دولت فدرال و حکومت‌های محلی در ۴۷ مورد ذکر شده است که مهمترین آنها عبارت است از: قانون‌های جزایی (به استثنای آنچه در صلاحیت دولت فدرال است)؛ آیین دادرسی جزایی؛ آیین دادرسی مدنی (به‌ویژه در باب دلیل‌ها و سوگند)؛ ازدواج و طلاق؛ وصیت و ارث؛ ورشکستگی و تسویه آن؛ محیط زیست؛ تنظیم روابط کارگری و آموزش کارگران؛ بیمه بیکاری؛ برنامه تعلیمات دینی در مدارس، زکات و اوقاف و...

برابر بند پ ماده ۱۴۲، انجمن‌های ولایتی می‌توانند دربارهٔ اموری که در جدول اختیارها و صلاحیت‌های دولت فدرال و یا در اختیارهای مشترک قید

55. Council of Common Interests

56. National finance Commission

57. Federal legislative List

58. Concurrent Legislativ List

59. Aisha Ghaus - Pasha & kaiser Bengali, *op.cit*; p.349.

نشده است، وضع قانون کنند. مجلس شورای ملی، حق انحصاری قانونگذاری دربارهٔ سرزمین‌هایی را که جزو هیچ ولایتی نیستند، داراست.

### قوه قانونگذاری

کار قانونگذاری فدرال برعهدهٔ پارلمان است که مرکب از دو مجلس سنا و مجلس شورای ملی است. مجلس سنا دارای صد سناتور است که برای مدت چهار سال از سوی انجمن‌های ولایتی، به شرحی که خواهد آمد، برگزیده می‌شوند. مجلس شورای ملی دارای ۳۴۲ نماینده است که با آرای همگانی مردم هر ولایت، سرزمین‌های فدرال و پایتخت برای مدت پنج سال برگزیده می‌شوند. برابر آخرین بازنگری قانون اساسی، ۶۰ کرسی، ویژهٔ زنان و ۱۰ کرسی برای نمایندگان اقلیت‌های مذهبی در نظر گرفته شده است، به این شرح: مسیحیان ۴ کرسی، هندوها و نجس‌ها ۴ کرسی، سیک‌ها، بودایی‌ها، پارسیان و دیگر نامسلمانان ۱ کرسی، و قادیانی‌های ساکن لاهور که خود را «احمدی» می‌نامند ۱ کرسی. شمار نمایندگان هر ایالت به این شرح است:

ولایت	زنان	مردان	جمع
بلوچستان	۳	۱۴	۱۷
شمال غربی	۸	۳۵	۴۳
پنجاب	۳۵	۱۴۸	۱۸۳
سند	۱۴	۶۱	۵۷
سرزمین قبیله‌ها	-	۱۲	۱۲
پایتخت	-	۲	۲
جمع	۶۰	۲۷۲	۳۳۲

مجلس سنا از ۱۰۰ سناتور تشکیل می‌شود. به این ترتیب که انجمن‌های هر ایالت ۲۲ سناتور برمی‌گزینند که چهار نفر از آنان زن و چهار نفر دیگر از دیوانسالاران و یا دینورزان هستند. سرزمین قبیله‌ها، هشت نفر را با تصویب

رئیس‌جمهور برای سناتوری معرفی می‌کند. پایتخت کشور چهار نفر (دو نفر به اضافه یک زن و یک دیوانسالار) با تأیید رئیس‌جمهوری برمی‌گزیند (ماده ۵۰ قانون اساسی). دوره مجلس سنا ۶ سال است و قابل انحلال نیست. مجلس سنا برابر ماده ۷۳ قانون اساسی حق مداخله در مورد لایحه‌های مالی را ندارد.

همان‌گونه که گفته شد، حق قانونگذاری برای تمام یا بخشی از کشور برعهده مجلس شورای ملی است؛ اما انجمن‌های ولایتی تنها در مورد ایالت خود و یا بخشی از آن، حق وضع قانون را دارند. (ماده ۱۴۱ قانون اساسی). حق انحصاری قانونگذاری در مورد اختیاراتها و صلاحیت‌های دولت فدرال، از آن مجلس شورای ملی است (ماده ۱۴۲) اما هم مجلس و هم انجمن‌های ولایتی می‌توانند قانون‌هایی برای اختیارات مشترک میان دولت فدرال و ایالت‌ها وضع کنند (بند ب همان ماده). مجلس ملی می‌تواند، در مواردی که انجمن محلی حق قانونگذاری ندارد، صلاحیت‌های تازه و یا وظیفه‌های تازه‌ای را به ایالت و یا یکی از کارمندان آنها بدهد. هزینه و‌اگذاری این‌گونه اختیارات و وظیفه‌ها برعهده دولت فدرال است. در صورت اختلاف میان دولت فدرال با حکومت محلی، نظر و رأی میانجی برگزیده از سوی دیوان عالی کشور معتبر خواهد بود (ماده ۱۴۵ قانون اساسی).

نمایندگان انجمن‌های ولایتی برابر ماده ۱۰۶ قانون اساسی، برای مدت ۵ سال، از سوی مردم هر ایالت برگزیده می‌شوند. (ماده ۱۰۷). در هر ایالت تعدادی از کرسی‌ها به زنان و نامسلمانان اختصاص داده می‌شود به شرح زیر:

ایالت	کرسی‌های همگانی	ویژه زنان	نامسلمانان	جمع
بلوچستان	۵۱	۱۱	۳	۶۵
شمال غربی	۹۹	۲۲	۳	۱۲۴
پنجاب	۲۹۷	۶۶	۸	۳۷۱
سند	۱۳۰	۲۹	۹	۱۶۸

## قوة مجریه

قوة مجریه در اختیار رئیس جمهور است؛ وی برابر آخرین بازنگری قانون اساسی، از سوی مجلسی مرکب از عضوهای مجلس ملی و عضوهای انجمن‌های ولایتی، برای مدت پنج سال برگزیده می‌شود. انتخاب دوباره رئیس جمهور برای یکبار دیگر مانعی نخواهد داشت. رئیس جمهور باید مسلمان بوده، بیشتر از ۴۵ سال داشته، و شرایط انتخاب شدن برای عضویت در مجلس ملی را داشته باشد. رئیس جمهور در چارچوب قانون اساسی دارای قدرت فراوانی است و اعتبار اعمال او نمی‌تواند مورد سؤال قرار گیرد. او حق انحلال مجلس ملی را نیز داراست (مواد ۴۱ تا ۴۹ قانون اساسی). برابر ماده ۲۳۲، رئیس جمهور به هنگام خطر حمله بیگانگان و اغتشاش داخلی می‌تواند وضع فوق‌العاده اعلام کند. به طور کلی، و همان‌گونه که در بخش‌های دیگر خواهیم دید، اختیارهای رئیس جمهوری بسیار وسیع است. این اختیارها در سرزمین قبیله‌ها وسیع‌تر است و او می‌تواند دستورهای لازم را برای برقراری آرامش و حاکمیت مناسب سرزمین‌ها صادر کند. فرمان‌های رئیس جمهور به وسیله فرمانداران در سرزمین قبیله‌ها اجرا می‌شود. برابر ماده ۲۴۷، رئیس جمهور، هر وقت بخواهد، می‌تواند تمام یا بخشی از سرزمین قبیله‌ها را از حالت اداره فدرالی خارج کند. او برای این کار، باید مشورتی با مردم قبیله و به‌ویژه با جرگه محلی، انجام دهد.

قوة اجرائیه فدرال می‌تواند راهنمایی‌های لازم را برای اداره استان‌ها در اختیار گردانندگان بگذارد و روش اجرای درست کارها را به آنها آموزش دهد. همچنین، می‌تواند به وسیله فرمان، مستقیماً یا از طریق فرماندار، تمام یا بخشی از اداره امور ایالت را برعهده گیرد، مشروط بر اینکه این امور مربوط به دیوان‌های عالی محلی و یا تعلیق تمام یا بخشی از وظیفه‌های آنان نباشد. (ماده ۲۳۲ قانون اساسی).

## ایالت‌ها و اختیاراتهای آنان

در ایالت‌ها، فرمانداران منصوب از سوی رئیس‌جمهور، حکومت‌های محلی را اداره می‌کنند. (ماده ۱۰۰ قانون اساسی). تنها شرط لازم برای فرماندار شدن دارا بودن شرایط انتخاب شدن به نمایندگی مجلس ملی است. هر ولایت برابر قانون، حکومت محلی خود را تشکیل می‌دهد و سیاست‌های اداری، مالی و صلاحیت نمایندگان آن را تدوین می‌کند (ماده ۱۴۰ قانون اساسی). قوه مجریه هر ایالت موظف است قانون‌های دولت فدرال را مراعات نماید. دولت فدرال نیز موظف است در اجرای وظیفه‌های خود، منافع هر ایالت را در نظر داشته باشد. دولت فدرال وظیفه دفاع از ایالت‌ها و حفظ نظم آنان را در برابر تهاجم نیروهای بیگانه و ناآرامی‌های داخلی برعهده دارد و هم‌چنین، ضامن اجرای قانون اساسی است. (ماده ۱۴۸ قانون اساسی).

کارکرد قوه اجرائیه هر استان باید به گونه‌ای باشد که به اختیارها و وظیفه‌های دولت فدرال زیانی نرساند. از این‌رو، مسئولان دولت فدرال می‌توانند دستورهای لازم را، در صورت لزوم، به حکومت‌های محلی بدهند (ماده ۱۴۹ قانون اساسی).

ریاست قوه اجرائیه ایالت‌ها را فرماندار برعهده دارد (ماده ۱۲۹ قانون اساسی). فرماندار از میان عضوهای انجمن ولایتی، یک نفر را به سمت نخست‌وزیر محلی برمی‌گزیند. نخست‌وزیر محلی هم از میان عضوهای انجمن ایالت، وزیران خود را انتخاب می‌کند. نخست‌وزیر محلی، گزارش وظیفه‌ها و انجام آنها را به آگاهی فرماندار می‌رساند. وزیران همگی در برابر انجمن ایالت پاسخگو هستند. هرگاه فرماندار احساس کند که نخست‌وزیر محلی مورد اعتماد انجمن نیست، می‌تواند او را وادار به کسب رأی اعتماد کند (ماده ۱۳۰ قانون اساسی).

فرماندار می‌تواند با نظر نخست‌وزیر محلی به انحلال انجمن دست یازد. در صورت صدور رأی عدم اعتماد انجمن ملی به حکومت محلی، و یا هرگاه که حکومت محلی توانایی اداره امور را نداشته باشد، فرماندار حق دارد، با تأیید

قبلی رئیس‌جمهور، انجمن ایالت را منحل کند. (ماده ۱۱۲ قانون اساسی).  
برابر ماده ۱۵۱ قانون اساسی، بازرگانی میان ایالت‌ها آزاد است؛ اما مجلس ملی می‌تواند به منظور حفظ منافع عمومی، در صورت لزوم، شرایط محدودکننده‌ای برای آن وضع کند. انجمن‌ها و حکومت‌های محلی حق وضع قانون و یا انجام اقدامی را که موجب محدودشدن بازرگانی در میان استان‌ها شود و یا سبب تحمیل عوارضی برای کالا (اعم از مواد اولیه و یا ساخته‌شده صادراتی) باشد، ندارند.

گفتنی است که برابر ماده‌های ۱۲۸، ۱۴۵، و ۱۵۲ قانون اساسی، مداخله دولت مرکزی در کار ایالت‌ها وسیع است؛ مانند: برگماری و برکناری تأیید انحلال انجمن‌های ایالتی، انتصاب حکومت موقت در ایالت و واگذاری مسئولیت‌ها به ایالت. دولت مرکزی حق انتصاب رؤسای انتظامی ایالت‌ها را نیز داراست. (۶۰)

پیش‌تر از این از حدود اختیارهای شورای منافع همگانی برابر ماده ۱۵۳ قانون اساسی یاد کردیم. این شورا همانند بخشی از قوه مجریه است و عضوهای آن مرکب‌اند از نخست‌وزیران محلی ولایت‌ها و چهار نفر از عضوهای دولت فدرال که به وسیله نخست‌وزیر دولت فدرال منصوب می‌شوند. شورای منافع همگانی در مقابل مجلس مسئول است. وظیفه این شورا عبارت است از تشخیص و ساماندهی به سیاست‌های اجرای اموری که در صلاحیت دولت فدرال‌اند و در پیوست قانون اساسی به آنها اشاره شده است، مانند امور مربوط به راه‌آهن، گاز طبیعی، برق (هرچند که جزو صلاحیت مشترک دولت فدرال با حکومت‌های محلی است). نظارت بر مؤسسه‌های پیشگفته نیز بر عهده همین شورا است. این شورا حق داوری در موارد اختلاف میان ایالت یا ایالت‌ها و دولت فدرال درباره این امور را دارد. (۶۱)

60. Aisha Ghaus - Pasha & kaiser Bengali, *op.cit*, p. 349.

61. Idem

## قوة قضائیه

دیوان عالی کشور پاکستان در پایتخت مستقر است. رئیس دیوان عالی کشور، که عنوان رئیس دادگستری پاکستان را داراست، و قاضیان دیگر دیوان به وسیله مجلس ملی معرفی، و با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند. (مواد ۱۷۶ و ۱۷۷ قانون اساسی).

دیوان عالی کشور صلاحیت رسیدگی به تمام اختلاف‌ها و دعوایی را که میان حکومت‌های محلی و یا میان دولت فدرال با حکومت‌های محلی مطرح می‌شود، دارد و در این باره تصمیم‌گیری می‌کند. دیوان عالی کشور، در صورت تشخیص موضوع مهمی که به حقوق اساسی افراد مربوط باشد، حق اظهارنظر دارد (ماده ۱۸۴ قانون اساسی). با توجه به این ماده، بازنگری در حکم‌های دادگاه‌ها و فرمان‌های دولتی با دیوان عالی کشور است. افزون بر آن، دیوان عالی می‌تواند آیین‌نامه‌هایی برای دادرسی دادگاه‌ها تدوین کند.

برابر ماده ۱۷۵ قانون اساسی، هر ایالت دادگاه عالی خود را داراست. دیوان عالی ایالت‌ها، برحسب قانون عادی تشکیل می‌شوند. دیوان عالی ایالت‌های سند و بلوچستان، به خاطر کمبود قاضی، بی‌سوادی و عدم امکان تشکیل نهادهای لازم، مشترک است. آیین دادرسی دیوان عالی ایالت‌ها به وسیله قانون عادی مشخص می‌شود. قاضیان دیوان عالی ایالت‌ها، پس از مشورت با رئیس دادگستری کشور و مشورت با فرماندار محل، به وسیله رئیس جمهور منصوب می‌شوند. در کارگزینش رئیس دیوان عالی ایالت‌ها، رئیس جمهور تنها با رئیس دادگستری کل کشور رایزنی می‌کند.

افزون بر دیوان‌های یادشده، یک دادگاه شرعی فدرال نیز برای بازنگری تازه قانون اساسی ایجاد شده است. برابر ماده ۲۰۳ الف قانون اساسی، این دادگاه بر اساس سنت‌ها و عرف که در قانون اساسی به آنها اشاره نشده است، عمل می‌کند؛ مانند احوال شخصیه مسلمانان، آیین دادرسی، قاعده‌های مالیاتی یا قانون‌های دیگری که مربوط به جمع‌آوری مالیات بر اساس شرع است. قاضیان این دادگاه که شمار آنها نه نفر (هشت قاضی و یک رئیس) است، همگی باید از

دینورزان باشند و به وسیله رئیس‌جمهوری منصوب می‌شوند. این دادگاه به تشخیص خود، یا به درخواست هر شهروند، دولت فدرال و یا حکومت محلی، در مورد ناسازگاری قانون با دستورهای اسلامی، آیات قرآنی و سنت پیامبر رسیدگی و حکم صادر می‌کند. حکم صادره از دادگاه شرعی، پس از گذشت مدتی که برای بازنگری آن در دیوان عالی کشور لازم است، قابل اجرا خواهد بود. از حکم‌های دادگاه شرعی می‌توان ظرف مدت ۶۰ روز به دیوان عالی کشور شکایت برد؛ و در صورتی که دولت فدرال و یا حکومت محلی خواستار تجدیدنظر باشند، این مدت شش ماه خواهد بود.

دادگاه شرعی فدرال، در مواردی که حکم دادگاه‌ها بر اساس حدود اسلامی باشد، حق اظهارنظر دارد. در دادگاه‌های مدنی، اگر دلیل‌ها اثبات دعوی بر اساس سوگند و شهادت باشد، دادگاه شرعی می‌تواند مداخله کند.

برابر ماده ۲۲۸ قانون اساسی، شورایی به نام «شورای ایدئولوژی اسلامی» نیز وجود دارد که کمترین عضوهای آن هشت نفر و بیشترین آن ۲۰ نفر هستند. این افراد باید افزون بر شناخت قرآن و سنت، آگاه به فلسفه اسلامی، اقتصاد اسلامی، سیاست و حقوق اداری دولت پاکستان باشند. انتصاب عضوهای شورا بر عهده رئیس‌جمهوری است. وی دو نفر از آنان را از میان از قاضیان دیوان عالی کشور و یا دیوان‌های عالی ولایتی برمی‌گزیند. چهار نفر دیگر از عضوهای شورا که یکی از آنها باید زن باشد، باید دست کم دارای ۱۵ سال سابقه کار تحقیق و یا تدریس دروس اسلامی باشند.

رئیس‌جمهور، فرماندار و یا دوپنجم از عضوهای مجلس سنا، مجلس ملی و یا انجمن ایالت، می‌توانند نظر شورای اسلامی را در مورد سازگاری مقررات اسلامی با لایحه‌هایی که در مجلس ملی و یا مجلس استان‌ها مطرح است، خواستار شوند. (ماده ۲۲۹ قانون اساسی).

## بازنگری در قانون اساسی

بازنگری در قانون اساسی، برابر ماده ۲۳۸ قانون اساسی، با تصویب مجلس ملی

صورت می‌گیرد. هریک از دو مجلس سنا و مجلس ملی می‌توانند طرح بازنگری را تهیه کنند و پس از تصویب دوسوم عضوهای خود به مجلس دیگر بفرستند. در مجلس دوم نیز برخورداری از پذیرش دو سوم عضوها ضروری است. آنگاه طرح تصویب‌شده باید به تأیید رئیس‌جمهور برسد. اگر بازنگری درباره تغییر مرز یکی از استان‌های عضو دولت فدرال باشد، موافقت دوسوم عضوهای انجمن آن ایالت نیز لازم است. بازنگری قانون اساسی را نمی‌توان مورد تردید قرار داد و یا درباره آن طرح دادخواهی کرد.

همان‌گونه که در بخش پیشینه تاریخی گفته شد، بازنگری‌های فراوانی در قانون اساسی صورت گرفته است:

بازنگری قانون اساسی در سال ۱۹۶۲، نه تنها نظام ریاست جمهوری را - که در آن رئیس‌جمهور هم رئیس کشور و هم رئیس دولت است - برای کشور در نظر گرفت، بل تغییری ژرف در تقسیم قدرت میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی به وجود آورد که نتیجه آن بازنگری و تغییر، افزایش اختیارات دولت فدرال و کاهش اختیارات حکومت‌های محلی عضو فدراسیون پاکستان بود.

پس از جدایی پاکستان شرقی در پایان سال ۱۹۷۱، پاکستان به یک قانون اساسی دموکرات دست یافت (۱۰ آوریل ۱۹۷۳) که بدبختانه ذوالفقار علی بوتو احترامی به آن نگذاشت. قانون اساسی سال ۱۹۷۳، در مورد توزیع قدرت میان مرکز و ایالت‌ها، به نظام فدرالی هند شباهت فراوانی داشت. برابر آن قانون اساسی، نخست‌وزیر، به نام رئیس‌جمهور، به اداره کشور می‌پرداخت و به این ترتیب نظام ریاست جمهوری به نظام جمهوری پارلمانی تغییر می‌یافت. هیأت وزیران در برابر مجلس ملی مسئول بودند. مجلس ملی با آرای مستقیم و همگانی مردم برگزیده می‌شد. هر ولایت، انجمن خود را برمی‌گزید و انجمن‌های ولایتی، عضوهای حکومت‌های محلی را انتخاب می‌کردند که زیر نظر فرماندار، نماینده رئیس‌جمهور، عمل می‌کردند.

در تاریخ پنجم ژوئیه ۱۹۷۷، ضیاءالحق این قانون اساسی را معلق اعلام کرد و حق برکناری نخست‌وزیر و حق انحلال مجلس به رئیس‌جمهور داده شد. در

۳۰ دسامبر ۱۹۸۵، همان قانون اساسی با بازنگری‌هایی معتبر شناخته شد؛ ولی بار دیگر در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ به حالت تعلیق درآمد و در ۳۱ دسامبر ۲۰۰۳ بار دیگر از آن استفاده شد و نظام ریاست جمهوری برقرار شد. طرفه آنکه به موجب ماده ۶ قانون اساسی پاکستان، توطئه و یا اقدام به هرگونه عملی که سبب اجرا نشدن و یا موجب آسیب‌رسانی به قانون اساسی شود، جرم محسوب می‌شود؛ اما همان‌گونه که می‌بینیم، از ۱۹۵۶ تا امروز، قانون اساسی پاکستان چند بار معلق شده است و در دورانی کمتر از پنجاه سال، این قانون اساسی ۱۷ بار بازنگری شده است.

### روابط مالی دولت با حکومت‌های محلی

یکی از بزرگترین دشواری‌های پاکستان موضوع روابط مالی (مانند برقراری مالیات و روش توزیع درآمدها) میان حکومت‌های محلی با دولت فدرال است. همان‌گونه که گفته شد، کار برقراری مالیات بر درآمد، در صلاحیت دولت فدرال است. مجلس ملی حق برقراری مالیات و عوارض را برعهده دارد، مانند مالیات بر درآمد، مالیات بر درآمد شرکت‌ها، مالیات بر خرید و فروش، مالیات بر صادرات پنبه و دیگر کالاها و همچنین مالیات‌های دیگری که رئیس‌جمهور دریافت آنها را ضروری می‌داند.

برابر ماده ۱۶۰ قانون اساسی، کمیسیونی به نام «کمیسیون ملی دارایی»، تأسیس شده است که عضوهای آن عبارت‌اند از: وزیر دارایی کشور، وزیران دارایی ایالت‌ها و افرادی که از سوی رئیس‌جمهور با رایزنی فرمانداران برگزیده می‌شوند. وظیفه این کمیسیون عبارت است از: دادن توصیه‌های لازم به رئیس‌جمهوری درباره توزیع درآمدهای مالیاتی میان دولت فدرال و ایالت‌ها؛ روش تضمین و کمک دولت فدرال به حکومت‌های محلی، شیوه دریافت وام از سوی دولت فدرال و حکومت‌های محلی – در مواردی که قانون اساسی آنها را مجاز شناخته است – و دیگر مواردی که به نظر کمیسیون، توصیه آنها ضروری به نظر می‌رسد.

رئیس‌جمهور با دریافت توصیه‌ کمیسیون ملی دارایی، با فرمانی میزان دریافتی هر مالیات و توزیع آن را در میان استان‌ها با دولت فدرال روشن می‌کند. توصیه‌ کمیسیون دارایی و فرمان رئیس‌جمهور به مجلس ملی و به انجمن ایالت‌ها فرستاده می‌شود. رئیس‌جمهور حق دارد درباره‌ توزیع درآمدها میان دولت فدرال و ایالت‌ها تصمیم‌گیری کند. او می‌تواند یارانه‌هایی برای ایالت‌ها در نظر گیرد که پرداخت آنها بر عهده «صندوق مشترک فدرالی» خواهد بود.

پول دریافتی ایالت‌ها از صندوق مشترک، بخش بزرگی از نیازهای آنان را تأمین می‌کند. همه‌ درآمدهای دولت فدرال از محل مالیات‌ها، حقوق انحصاری بر برخی از کالاها مانند نوشابه‌های الکلی، حقوق گمرکی دریافتی و مانند آنها به صندوق مشترک واریز می‌شود. پس از کسر ۵٪ به عنوان هزینه‌های دریافت مالیات، بقیه‌ درآمد حاصله به نسبت ۶۲/۵٪ سهم دولت فدرال و ۳۷/۵٪ سهم چهار ایالت به نسبت جمعیت، به آنان پرداخت می‌شود. برابر سرشماری سال ۱۹۹۱، سهم ایالت پنجاب از ۳۷/۵٪ صندوق مشترک، ۵۷/۸۸٪، سهم ایالت سند ۲۳/۲۸٪ ایالت شمال غربی ۱۳/۵۴٪ و سهم بلوچستان ۵/۰۳٪ بود. (۶۲)

ایالت‌ها، افزون بر دریافتی از صندوق مشترک، درآمدهایی از محل حقوق اشتراک برق، تلفن و تلویزیون، و مالیات غیرمستقیم بر برخی از مواد خوراکی و آشامیدنی دارند. آنان می‌توانند عوارضی افزون بر عوارض دریافتی دولت فدرال به عنوان «عوارض توسعه» از پاره‌ای از کالاها و یا بهره‌برداری از منابع آبی، گاز و نفت در همان ایالت دریافت دارند. دو ولایت شمال غربی و بلوچستان به علت کم‌توسعه‌گی، یارانه‌های ویژه‌ای دریافت می‌دارند. سود حاصل از گاز طبیعی و نیروگاه‌های برق آبی از آن ولایتی است که منبع گاز و یا سدها در آن واقع است. همه‌ قانون‌هایی که در میزان مالیات‌ها و یا روش دریافت آنها تغییری دهند و هم‌چنین طرح‌هایی که در درآمد ایالت‌ها مؤثر باشند، هنگامی در مجلس ملی مطرح خواهند شد که رئیس‌جمهور، پیشاپیش آنها را تأیید کرده باشد.

انجمن ایالتی می‌تواند در چارچوبی که قانون فدرال مشخص کرده است،

مالیاتی بر مشاغل، تجارت و پیشه‌ها برقرار کند؛ اما به هیچ وجه حق برقراری مالیات بر درآمد را ندارد.

### بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی

پاکستان، به‌ویژه در کشاورزی، میراث‌خوار دوران استعمار انگلیسیان شد. آنان در پنجاب و در ناحیهٔ مرزی شمال غربی، آبراهه‌های بسیاری برای آبیاری، و زیربنایی کافی برای ایجاد راه‌آهن و جاده‌سازی و بانکداری را فراهم کرده بودند. جدایی پاکستان از هند و مهاجرت سرمایه‌داران و کشاورزان هندو از پاکستان اوضاع اقتصادی را دگرگون کرد. مسلمانانی که در کار بانکداری و تجارت بودند، از هند به پاکستان آمدند؛ ولی نتوانستند جالی خالی هندوها را پر کنند.

در سال ۱۹۵۵ برنامه‌های عمرانی پنج ساله تدوین شد؛ اما اجرای آنها به سبب ناآرامی و چالش‌های سیاسی آغاز نشد. اصلاحات ارضی هم از سال ۱۹۵۶ آغاز شد؛ اما نتیجهٔ لازم را به‌بار نیاورد. ملی کردن صنایع به وسیلهٔ بوتو نیز همان فرجام را داشت.

پیش‌تر اشاره‌ای به نابرابری‌های اجتماعی در پاکستان داشتیم. ژرفای این نابرابری چنان است که امروزه ۳۰٪ از پاکستانی‌ها در زیر خط فقر زندگی می‌کنند. دولت پاکستان مانند بسیاری از دولت‌های جهان سوم، فراموش کرده است که توسعهٔ اقتصادی - اجتماعی باید همراه و همزمان با خودمدیری و مشارکت مردم در ادارهٔ امور منطقهٔ خود باشد. اجرای پروژه‌های بزرگ و چشمگیر بیش از آنکه اسباب رفاه مردم شود، موجبات ناراحتی آنان را فراهم می‌کند. به عنوان نمونه، باید از ساختن بندر بزرگ گوادر<sup>(۶۳)</sup> در کرانهٔ دریای عمان یاد کرد؛ که در اثر آن، تعداد زیادی از ماهیگیران از به دست‌آوردن غذای روزانه برای خود محروم شدند؛ زیرا همهٔ آنان را مجبور کردند ساحل دریای را ترک کنند و در ۱۰ یا ۱۵ کیلومتری آن ساکن شوند. نمونهٔ دیگری از اجرای طرح‌های بزرگ خودسرانه و بی‌مشارکت مردم، بهره‌برداری از منابع گاز بلوچستان است. کشف

گاز طبیعی در این منطقه به سال ۱۹۵۲ روی داد؛ اما تا سال ۱۹۸۰ مردم این محل، و حتی شهرنشینان از استفاده از گاز محروم بودند، درحالی که نواحی دیگر با اتصال به شبکه گازرسانی از آن استفاده می‌کردند. در سال ۲۰۰۴ میلادی تنها ۶٪ از مردم بلوچستان از گاز منطقه خود بهره‌مند شدند که آن را به بهای گران‌تری خریداری می‌کنند. (۶۴)

موضوع دریافت مالیات نیز از دشواری‌های بزرگ پاکستان است. تنها قشری که مجبور به پرداخت مالیات بر درآمد در این کشور است، کارمند دولت است که روزبه‌روز عضوهای آن تنگدست‌تر می‌شوند؛ از این‌رو، فساد مالی در میان این قشر، برای حفظ سطح زندگی، رواج فراوانی دارد.

از زمان افزایش قیمت نفت، مهاجرت پاکستانی‌ها به کشورهای نفت‌خیز آغاز شد. در سال ۱۹۸۲ شمار این مهاجران به ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر رسید که ۷۰٪ از آنان در کشورهای نفت‌خیز خاورمیانه به‌سر می‌بردند. با همه این مهاجرت‌ها، مشکل بیکاری در پاکستان حل نشد و افزون بر آن، دولت برعکس بیشتر کشورهای منطقه، هیچ برنامه‌ای برای کنترل جمعیت تهیه نکرد؛ به‌ویژه که دینورزان با آن مخالفت بوده و هستند. برابر آماري که به تازگی از سوی دولت اعلام شده است، در آغاز سال میلادی ۲۰۰۴ جمعیت کشور از مرز ۱۵۰ میلیون نفر فراتر رفته است. بدین‌گونه، کشوری که در سال ۱۹۵۱ تنها ۳۴ میلیون نفر جمعیت داشت، پس از گذشت ۵۰ سال، در سال ۲۰۰۱، جمعیتی برابر با ۱۴۳ میلیون نفر را در خود جای داده بود. نرخ رشد جمعیت چنان است که برابر برخی از برآوردها تا سال ۲۰۲۰ میلادی جمعیت به ۲۲۰ میلیون و در سال ۲۰۵۰ به رقم ۳۵۰ میلیون نفر خواهد رسید و در این حالت، پاکستان چهارمین کشور پرجمعیت جهان خواهد شد. (۶۵)

صندوق بین‌المللی پول برقراری «مالیات بر ارزش افزوده کالاها و خدمات» را به دولت پاکستان پیشنهاد کرده است؛ اما دولت‌های گوناگون پاکستان از

۶۴. برگرفته از نشریه داون (Dawn) چاپ کراچی، همان.

۶۵. نگاه کنید به: پایگاه اینترنتی ایران امروز ۲۰۰۵/۰۶/۲۵

پذیرفتن این پیشنهاد خودداری می‌کنند، زیرا از یک سو کاسبکاران نه حاضر به اعلام همه ارقام خرید و فروش خود هستند و نه قادر به داشتن روش حسابداری مدرن‌اند. از سوی دیگر مصرف‌کننده نیز، که در نهایت پرداخت‌کننده این عوارض است، ناراضی خواهد شد. موضوع برقراری «مالیات بر درآمدهای کشاورزی» هر چند که موضوع روز است، مالکان بزرگ به شدت با آن مخالفت می‌کنند. اصلاح ساختار اداری و کاستن شمار کارکنان نهادهای عمومی نیز به افزایش بیکاری خواهد انجامید.

فساد مالی در همه سطوح دولت ریشه دوانده است و افزون بر آن، اقتصاد موازی و قاچاق یکی از منابع درآمد سرآمدان شده است. مبارزه با فساد وقتی مؤثر خواهد افتاد که اقتصاد موازی وابسته به قاچاق کالاهای مختلف، از میان برداشته شود و دولت روش درستی را برای دریافت مالیات‌ها در پیش گیرد. سرانجام آنکه، رونق اقتصادی به کاهش هزینه‌های نظامی، سه میلیارد دلار در سال برابر با یک سوم از بودجه کل کشور معادل با کسر بودجه سالانه، بستگی دارد. (۶۶)

## دست‌آورد سخن

در پاکستان نه تنها به قاعده‌های دموکراسی، حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها توجهی نمی‌شود، بل دولت مقررات قانون اساسی خود را هم زیر پا می‌گذارد. با نگاهی به وضع حقوق بشر و اقلیت‌ها در این کشور می‌توان این واقعیت را دریافت.

«گروه بین‌المللی حقوق اقلیت‌ها»<sup>(۶۷)</sup> در گزارش مورخ نهم اکتبر ۲۰۰۲ خود از تجاوز به حقوق زنان، کودکان، اقلیت‌های قومی و مذهبی که منجر به کشتار، تخریب اموال، تخریب نیایشگاه‌ها و تجاوزهای جنسی می‌شود، نام می‌برد.

66. Mariam Abou Zahab. "Islamabad: L'armée du salut? *Politique internationale*, Paris, No 86, hiver 1999-2000.

67. Minority Rights Group International

کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل متحد، در فوریه ۲۰۰۳ میلادی، از حمله به مسجد شیعیان که در آن شمار بسیاری از آنان کشته و مجروح شدند، انتقاد کرد. به نظر وی این اقدام، ایجادکننده شکاف و جدایی در میان مذاهب‌های گوناگون است و از دولت پاکستان خواست تا همه اقدام‌های لازم را برای دستگیری و مجازات عاملان انجام دهد. (۶۸)

در سال ۲۰۰۳، گزارش سازمان عضو بین‌الملل، شمار کشته‌شدگان در برخوردهای مذهبی را ۷۶ نفر اعلام کرده است که در بیشتر آنها، قاتلان شناخته نشده‌اند. در ماه ژوئن همان سال، ۱۲ نفر از هزاره‌ای‌ها در اتوبوس با تیراندازی افراد ناشناس کشته شدند. تحقیقات دولت تا آخر سال ۲۰۰۳ نتوانست هویت قاتلان را روشن کند. در ماه ژوئیه، در حمله‌ای به مسجد کویته (۶۹) دست کم ۵۰ شیعه کشته و ۸۰ تن دیگر مجروح شدند. در ماه‌های آگوست و سپتامبر همان سال، در سوءقصدی ۶ سنی و ۷ شیعه در کراچی جان خود را از دست دادند. در ماه اکتبر، یکی از سران سنی، که نماینده مجلس نیز بود، به همراه راننده و سه نفر محافظ شخصی‌اش در سوءقصدی کشته شدند. (۷۰)

بنا به گزارش گروه حقوق اقلیت‌ها، تبعیض، آزار اقلیت‌های مذهبی و عدم مشارکت مؤثر آنان در امور اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در پاکستان پیشینه‌ای دیرینه دارد. مشارکت پاکستان با آمریکا در کار مبارزه با تروریست‌ها و به‌ویژه طالبان، سبب تقویت بیشتر گروه‌های متعصب مذهبی می‌شود؛ و این گروه‌ها شدیدترین خشونت‌ها را در مورد اقلیت‌های مذهبی و قومی به کار می‌برند.

هندوها چوب اختلاف دولت پاکستان با دولت هند را می‌خورند و به گونه‌ای سنتی، از مشارکت مؤثر در امور محروم‌اند: ماجرای کشتن شمار بسیاری از مسلمانان در ایالت گجرات هند (نگاه کنید به بخش هند در همین کتاب) بهانه

۶۸. اعلامیه کوفی عنان، ۲۴ فوریه ۲۰۰۳، نگاه کنید به:

[http://www.un.org/apps/newfr/story\\_FAr.asp?News\\_ID=5385 & Cr=Pakistan](http://www.un.org/apps/newfr/story_FAr.asp?News_ID=5385&Cr=Pakistan)

& CrI=Annan 69. Quetta

۷۰. گزارش سال ۲۰۰۴ سازمان عضو بین‌الملل، همان.

تازه‌ای به دست متعصبان مذهبی پاکستان داد تا آتش تنش مذهبی در کشور را دامن زنند.

یکی دیگر از عامل‌های ترس و آزار اقلیت‌های مذهبی، قانون ضدکفر است که در دهه ۱۹۸۰ میلادی در پاکستان برقرار شده است (مواد ۲۹۵ ب و پ، ماده ۲۹۸ ب و پ قانون جزای پاکستان). از آن زمان تاکنون دولت‌های گوناگون پاکستان - نظامی و غیر آن - توجهی به استفاده نادرستی که از این قانون می‌شود، نکرده‌اند. از سال ۱۹۸۶ تا سال ۲۰۰۳، شکایت‌هایی در این باره مطرح شده است که ۵۸٪ آن (۳۱۰ مورد) درباره آزار و آسیب‌رسانی به اقلیت‌های مذهبی بود. نتیجه آنکه ۱۶ نفر از کافران! به اعدام محکوم شدند و حکم در مورد آنان اجرا شد. (۷۱)

افزون بر این، استفاده ناروا از قانون ضدکفر تاکنون موجب خسارات فراوانی شده است: در سال ۱۹۹۷ حمله متعصبان مذهبی به کلیسایی در خانه‌وال (۷۲) منجر به تخریب کلیساها و خانه‌های مسیحی‌نشین شد. در این ناآرامی‌ها ۱۳ کلیسا و ۷۰۰ خانه خراب شد و چند نفر کشته شدند. در سال ۱۹۹۸، نظیر اختر، قاضی دیوان عالی لاهور، پیشنهاد کرد که کفرگویان بلافاصله کشته شوند. (۷۳) از اکتبر تا دسامبر ۲۰۰۲، ۴۱ مسیحی کشته شدند و ۹۱ نفر از آنان در هفت حمله گروه‌های متعصب مذهبی به نهادهای مذهبی مسیحیان مجروح شدند. طرفه آنکه هیچیک از عاملان این حملات و آسیب‌ها محاکمه نشدند. (۷۴)

در گزارش سازمان عضو بین‌الملل می‌خوانیم که در سال ۲۰۰۳، مانند سال‌های پیش از آن، سوءاستفاده از قانون ضدکفر سبب شده است تا افرادی را به خاطر داشتن مذهبی غیر از «مذهب مختار» بازداشت کنند. مردم عادی نیز با

۷۱. گزارش گروه اقلیت‌ها، همان.

72. Khanewal

73. Minority Rights Group, 09/10/2002

۷۴. گزارش سامسون سلامت، عضو کمیسیون ملی صلح و عدالت پاکستان به کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد، گروه کار اقلیت‌ها، اجلاس دهم، ژنو، ماه مارس ۲۰۰۴ و نگاه کنید به گزارش دکتر افتخار. ح. ملک در پایگاه اینترنتی

<http://www.minorityrights.org>

کمک دینورزان، یکدیگر به کفرگویی متهم می‌کنند و کوشش می‌کنند با تهدید تکفیر و استفاده از قانون ضدکفر، اختلافات خود را حل و فصل کنند (۷۵) و (۷۶). در چنین اوضاع و احوالی، قوه قضائیه نیز «عنان با عنان» حاکمان و متعصبان مذهبی عمل می‌کند. بسیاری از عاملان خشونت‌ها شناسایی نشده‌اند؛ و اگر هم شناسایی شوند، قوه قضائیه در محاکمه آنان به وظایف خود به عنوان نهادی بی‌طرف عمل نمی‌کند.

گروه بین‌المللی حقوق اقلیت‌ها در گزارشی به تاریخ ۱۵ مارس ۲۰۰۴ می‌نویسد: «هرچند که آزادی مذهب‌ها و احترام به مذهب اقلیت‌ها در قانون اساسی پاکستان پیش‌بینی شده است، اما در عمل، این حق از سوی دولت‌های گوناگونی که در پاکستان بر روی کار آمده‌اند، نادیده گرفته شده است. تداوم اعمال خشونت‌آمیز علیه اقلیت‌ها، حمله و تخریب نیایشگاه‌های آنان، کشتن و تجاوز جنسی به عضوهای وابسته به گروه اقلیت‌های مذهبی، از مسائلی است که نمایندگان گروه‌های مستقل مذهبی در گزارش‌های خود قید می‌کنند.

یکی از عضوهای «کمیسیون ملی صلح و عدالت» پاکستان در گزارش خود، مواردی را که سبب برتر شمرده شدن حقوق مسلمانان شده و اجرای حقوق اقلیت‌ها را متوقف می‌کند، برمی‌شمارد. از میان آنها می‌توان از نظر «شورای ایدئولوژی اسلامی» (موضوع ماده ۲۲۸ قانون اساسی، یادشده) در مورد ادله اثبات دعوی یاد کرد. برابر نظر این کمیسیون، در آن دسته از دعاوی که بر اساس قوانین شرع مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، ارزش شهادت زن مسلمان و مرد نامسلمان برابر نصف ارزش شهادت مرد مسلمان است.

۷۵. گزارش سال ۲۰۰۴ سازمان عفو بین‌الملل، همان.

۷۶. گزارش فدراسیون حقوق بشر ۲۰۰۴/۱۲/۷ به هنگام بازدید پرویز مشرف از پاریس:

*Courrier international*, No 743, 27 janvier 2005, Paris.

اعلامیه کوفی عنان، ۲۴ فوریه ۲۰۰۳، نگاه کنید به:

<http://www.un.org/apps/newsFr/storyFAr.asp?NewsID=5385&Cr=Pakistan>

& CrI=Annan

گزارش سال ۲۰۰۴ سازمان عفو بین‌الملل.

غیرمسلمانان نه تنها نمی‌توانند در «دادگاه شرعی فدرال» (ماده ۲۰۳ قانون اساسی) به دلیل اختیارهایی که این نهاد دارد، قاضی شوند، بل به عنوان وکیل نیز حق شرکت در آن را ندارند. این دادگاه، نهادی قضایی است که می‌تواند اجرای هر قانون را به علت ناسازگار بودن آن با شرع، مانع شود.

«کمیسیون ملی صلح و عدالت» پاکستان پیشنهاد‌های بسیاری، به‌ویژه برای ایجاد کمیسیون مستقل برای حفظ حقوق اقلیت‌ها ارائه کرده است؛ کمیسیونی که دارای قدرت قضایی باشد و بتواند به شکایت‌های افراد وابسته به اقلیت‌های مذهبی رسیدگی کند؛ و در صورت لزوم، در صدد باطل کردن حکم‌های خلاف برآید. در سال ۱۹۹۶، کمیسیون ملی صلح و عدالت پاکستان، گزارش فرستاده ویژه سازمان ملل متحد برای رفع «نابردباری مذهبی»،<sup>(۷۷)</sup> را پس از بازدید از پاکستان تأیید کرد. فرستاده ویژه سازمان ملل متحد از دولت پاکستان خواسته بود تا همه قانون‌های تبعیضی، و حتی قانون ضدکفر را فوراً ملغی کند.<sup>(۷۸)</sup>

تجاوز به حقوق زنان در داخل خانواده، در اجتماع و حتی در بازداشتگاه‌ها، امری عادی و رایج است. عاملان این‌گونه تجاوزها معمولاً تنبیه نمی‌شوند. زنان، بی‌چیز و به‌ویژه زنان وابسته به گروه‌های اقلیتی، بیشتر در معرض خطر قرار دارند. برابر گزارش «وکیلان محلی مدافع حقوق بشر و مدد قضایی»<sup>(۷۹)</sup> ۶۳۱ زن و شش دختر جوان در هشت ماهه اول سال ۲۰۰۳ میلادی، از قربانیان بزه ناموسی بوده‌اند. بیش از نیمی از این قربانیان شهروندان ولایت سند، شمار بسیاری از مردم ایالت بلوچستان و ایالت شمال غربی پاکستان بودند که در آمار رسمی نشانی از آنان نیست.

در ژوئیه سال ۲۰۰۰ میلادی، آیین‌نامه‌ای برای محاکمه کودکان صغیر از سوی دولت پاکستان تهیه و برای قوه قضائیه فرستاده شد. از آن تاریخ تاکنون، قوه قضائیه توجهی به این آیین‌نامه نکرده و کودکان صغیر را همچنان با دست‌بند

77. Religious Intolerance

۷۸. گزارش گروه بین‌المللی حقوق اقلیت‌ها، ۲۰۰۴/۳/۱۵.

79. Lawyers for Human Rights and Legal Aid

(خلاف مقررات آیین‌نامه) به دادگاهی می‌آورند که قاضی آن صلاحیت علمی رسیدگی به بزه کودکان را ندارد. صدور حکم اعدام برای کودکان، برخلاف مقررات بین‌المللی، همچنان ادامه دارد. در ماه اکتبر سال ۲۰۰۳، کمیته حقوق کودک وابسته به سازمان ملل متحد، اجرانکردن آیین‌نامه سال ۲۰۰۰ را ناشی از ناآگاهی قاضیان و دیگر وابستگان قوه قضائیه دانسته است. به نظر این کمیته در پاکستان، شرایط بازداشت کودکان، قضاوت درباره آنان و بازداشتگاه‌های که کودکان را در آنها زندانی می‌کنند، نه با مفاد آیین‌نامه و نه با مقررات بین‌المللی، تطبیق نمی‌کند.

تجاوز به حقوق کودکان، تنها از سوی قوه قضائیه روی نمی‌دهد؛ در ماه سپتامبر سال ۲۰۰۳، در یکی از آموزشگاه‌های دولتی پیشاور، موردی از تجاوز جنسی نسبت به کودکان کشف شد که به گونه‌ای مستمر در درازای بیست سال ادامه داشت. چندین نفر از آموزگاران و کارمندان آموزشگاه متهم به اشاعه فحشا در میان کودکان و قوادی برای مشتریان هتلی در پیشاور شدند. مقامات آموزشی دو آموزگار و سه کارمند آموزشگاه را از کار برکنار کردند؛ اما نیروهای انتظامی و قوه قضائیه، کوچکترین اقدامی در این مورد به عمل نیاوردند.<sup>(۸۰)</sup>

کودتاهای نظامی و تغییرات پی در پی قانون اساسی، به‌ویژه در سال ۲۰۰۲ میلادی، و فرمان «ساختار قضایی» نمونه‌هایی از بی‌توجهی و زیر پا گذاشتن قانون اساسی است. از یک‌سو، پرویز مشرف که فرماندهی ارتش را عهده‌دار است، خلاف همه قول‌هایی که داده بود، از واگذاری قدرت نظامی به غیرنظامیان خودداری می‌ورزد؛ و از سوی دیگر با وجود پر شمار بودن حزب‌ها در پاکستان، احزاب مهم مخالف دولت را عملاً کنار گذاشته است. رئیس‌جمهور درباره فرمان «ساختار قضایی» تنها با گروهی به نام «مجلس عمل متحد»<sup>(۸۱)</sup> که دسته‌های گوناگون اصولگرایان مذهبی را در خود گردآورده است، مذاکره کرد و موافقت آنان را به دست آورد.

۸۰. گزارش سازمان عفو بین‌الملل، همان.

برقراری قانون اساسی موقت که فرمان‌های رئیس‌جمهوری را بالاتر از قانون می‌داند و بازخواست از حکومت نظامی را در صلاحیت مراجع قضایی نمی‌داند، نمونه‌هایی از نقض حقوق بشر است. مشرف با فرمان «ساختار قضایی» نه تنها حق انتصاب قاضیان دیوان عالی را به خود اختصاص داد، که اختیاراتی قوه قضائیه را نیز کاملاً محدود کرد.

وجود گروه‌های فشار همچون نظامیان، مذهبی‌ها، مالکان بزرگ و صاحبان صنایع، یکی دیگر از عامل‌های بی‌ثباتی پاکستان است. با گذشت بیش از پنجاه سال از تاریخ تأسیس این کشور، هنوز موضوع کارکرد دولت و نقش نظامیان در آن حل نشده است و دموکراسی که لازمه فدرالیسم است، در آن جایی ندارد. روی دادن کودتاها و شبه کودتاها پی در پی، نقش نهادهای محلی و مدنی را به کمترین اندازه خود رسانده است. ارتش نظارت بر صنایع، بازرگانی، کشاورزی و حتی دیوانسالاری را برعهده دارد؛ از این رو، می‌توان گفت نوعی استعمار داخلی در پاکستان حکومت می‌کند. ژنرال پرویز مشرف که از کمال آتاتورک پیروی می‌کند، در این خیال است که نقش نگهبانی قانون اساسی پاکستان را نیز به ارتش دهد. ۲۹ سال از ۵۷ سال زندگی سیاسی پاکستان با حکومت مستقیم نظامیان (از سال ۱۹۵۸ تا سال ۱۹۷۱ (۱۳ سال)، از سال ۱۹۷۷ تا ۱۹۸۸ (۱۱ سال) و از سال ۱۹۹۹ تا به امروز (۲۰۰۴) (۵ سال) سپری شده است.

زمینداران بزرگ، به‌ویژه در ایالت‌های سند و پنجاب، نقش مهمی در صحنه سیاسی پاکستان، از انجمن‌های ده گرفته تا مجلس شورای ملی، دارند. ۲۰،۰۰۰ خانواده پاکستانی مالک ۱،۹۰۰،۰۰۰ هکتار از زمین‌های کشاورزی کشور هستند. در منطقه‌های روستایی پنجاب، قدرت اقتصادی و سیاسی به کسانی تعلق دارد که آنان را «زمیندار» می‌نامند. در هر روستا، زمینداران با هم خویشاوندی‌ای دارند که «برادری» نامیده می‌شود. هر گروه برادری با گروه برادری ده همسایه از راه ازدواج پیوند پیدا می‌کند. مالکان بزرگ، به‌ویژه در ایالت سند، از افراد قبیله‌ها بهره‌کشی می‌کنند.

فساد مالی و حاکمیتِ روش مشتری‌پروری در همه سطوح دولتی، همراه با

تجارت مواد مخدر و قاچاق کالا و پول‌های سیاه، به‌ویژه در منطقه‌های فقیری مانند بلوچستان و ایالت مرزی شمال غربی، سنتی دیرینه است.

در پاکستان قوه قضائیه مرعوب و فرمان‌پذیر است؛ از این‌رو کلاه شرعی درست‌کردن و فرار از قانون، به‌گونه مذهب مختار درآمده است. دادگاه‌های رده پایین، به‌ویژه با مداخله روزافزون مقامات سیاسی دولتی روبه‌رو هستند و خود در فساد غوطه‌ورند؛ در نتیجه دست نیروهای انتظامی کاملاً باز گذاشته شده است. دولت پاکستان، همانند بسیاری از کشورهای در راه توسعه، برای محو آزادی بیان، ابزارهای گوناگونی برای خاموش‌کردن صدای روزنامه‌نگاران، دانشگاهیان و سازمان‌های غیردولتی دارد؛ مانند قانون‌های سرکوب‌کننده، به‌کار بردن روش‌های خشونت‌آمیز از سوی مأموران انتظامی، ارتش و سازمان‌های اطلاعاتی برای به‌وحشت‌انداختن مردم، کشتن روزنامه‌نگاران، کیفر ندادن به گروه‌های خشن مذهبی و مؤتلفان که روزنامه‌نگاران را تهدید می‌کنند و یا به خاک و خون می‌کشند، و سرانجام فشارهای اقتصادی و مالی که در رسانه‌های گروهی به خودسانسوری انجامیده است.

با اینکه حزب‌های گوناگون در پاکستان فعالیت می‌کنند، این کشور نیز مانند دیگر کشورهای فدرال در جهان سوم، از تنش‌های برخاسته از تفاوت حزب حاکم در مرکز با احزاب قدرتمند در ولایت‌ها - به‌ویژه در ایالت پنجاب - برکنار نیست. کوشش‌های پیگیر دستگاه دولت برای حفظ تمرکز سبب شده است تا احزاب مردمی محلی هواخواه فدرالیسم و حفظ حقوق حکومت‌های محلی، تضعیف گردند، به‌گونه‌ای که احزاب محلی که سابقه‌ای طولانی در راه مبارزه برای حقوق اقتصادی و فرهنگی حکومت‌های محلی داشتند، از صحنه سیاسی رفته‌اند و جای آنان را گروه‌های متعصب مذهبی، که هر یک آبشخوری در خارج از کشور دارند، گرفته است. در کشوری که افزایش قیمت‌ها و انبوه بیکاران در آن به حد بی‌سابقه‌ای رسیده و گسستی شگرف در جامعه پدید آورده است، وجود این احزاب ضروری بوده و هست؛ اما امروزه می‌توان حزب‌های پاکستان را مانند ایل‌هایی دانست که همواره در حال نبرد با یکدیگرند.

سودای سروری نظامیان و سرآمدان ملی و محلی چنان است که امکان مشارکت آزادانه مردم برای اداره امور محلی وجود ندارد. فضایی توأم با فساد<sup>(۸۲)</sup> و جنایت، همراه با آمیختگی با مافیای محلی روزبه‌روز، به‌ویژه در بلوک‌ها، حاکم است. کشمکش سیاست‌پیشگان پیشین، نظامیان و غیرنظامیان، بر سر قدرت پایان‌ناپذیر است.

در میان همه کشورهای مجهز به جنگ‌افزار اتمی، پاکستان از همه بی‌ثبات‌تر است. در کشوری که قطب‌بندی، هم از نظر اجتماعی و هم از نظر قومی و مذهبی، در آن به شدت رواج دارد، توسل به خشونت تبدیل به ابزاری برای قدرت‌نمایی و وسیله‌ای مشروع برای حل ناسازگاری‌ها شده است. در این کشور تروریسم به صورت مذهبی، سیاسی، قومی و یا حتی برای تسویه حساب شخصی، به وفور دیده می‌شود. مافیای شهری و گروه‌های مسلح که وابسته به احزاب مذهبی هستند و در به اصطلاح «جهاد»‌های کشمیر و افغانستان مداخله داشته‌اند، از حمایت پلیس و سیاست‌پیشگان برخوردارند.

«در منطقه‌های قبیله‌ای پاکستان و منطقه‌هایی که اصطلاحاً به وسیله دولت فدرال اداره می‌شود (شمال شرقی پاکستان) هنوز چارچوب اداره قبیله‌ای پابرجاست. نظام قضایی این منطقه‌ها به گونه‌ای است که افراد از هرگونه حمایت مندرج در اعلامیه حقوق بشر محروم‌اند. در این منطقه‌ها از نهادهای دموکراتیک – حتی مقررات مربوط به تفکیک قوای سه‌گانه و یا برابری در برابر دادگاه‌ها – اثری نیست. مقررات قبیله‌ای حاکم بر این منطقه‌ها، نوعی مسئولیت جمعی را به رسمیت می‌شناسد. برای نمونه، همه افراد یک دهکده و یا همه افراد خانواده فردی که مرتکب بزه شده و سپس فرار کرده است، ممکن است بازداشت شوند تا بزه‌کار خود را معرفی کند و به کیفر عمل خود برسد. این کیفر نه به وسیله دادگاه، بل به وسیله سرکردگان قبیله‌ها تعیین می‌شود. قاعده‌های حاکم بر این

۸۲. در سال ۲۰۰۳ میلادی، در میان ۱۳۳ کشور جهان، پاکستان از نظر فساد مالی در ردیف

نود و ششم قرار داشت. نگاه کنید به:

منطقه‌ها، حتی اجازه خراب کردن خانه فرد بزهکار را می‌دهد. ورود بیگانگان و روزنامه‌نگاران به این منطقه‌ها ممنوع است، به‌ویژه اگر منطقه محل اجرای عملیات نظامی باشد.»<sup>(۸۳)</sup>

از چگونگی بافت اجتماعی مردم پاکستان در صفحه‌های پیش آگاه شدیم و دیدیم که در بیشتر ایالت‌ها هنوز سنت قبیله‌ای حاکم است. چنین سنتی همراه با نداری شدید و فقر فرهنگی، جایی برای توسعه سیاسی یا اقتصادی در آن جامعه باقی نگذاشته است. از سوی دیگر، قدرت مالکان بزرگ همچنان به قوت خود باقی است. نهادهای پاکستان گرفتار فشار طبقه زمینداران بزرگ و دشواری ادغام مهاجران است. زمینداران بزرگ در برابر ظهور و برآمدن طبقه متوسط مقاومت نشان می‌دهند؛ و از سال ۱۹۴۷ در عرصه سیاست پاکستان تسلط دارند. آنانی هم که از این طبقه نیستند، می‌خواهند از امتیازهای آنان برخوردار شوند. از این‌رو، روش مشتری‌پروری در نظام ریشه دوانده است و داشتن موضع مستقل، خیانت به‌شمار می‌آید.

پاکستان از آغاز استقلال، گرفتار زنجیره‌ای از قیام‌ها و کودتاها بوده است. تنها در منطقه بلوچستان سه گروه مخفی اما مسلح «ارتش آزادیبخش بلوچ»، «ارتش ملی بلوچ» و «ارتش خلقی آزادی‌بخش» فعالیت دارند که از حمایت مردم و برخی از سرکردگان قبیله‌ها برخوردارند. آنان اردوگاه‌های آموزشی خود را دارند و شمار عملیات خرابکارانه آنان در سال ۲۰۰۴ میلادی بیش از ۶۵۰ مورد بوده است؛ اما سانسور مطبوعات چنان است که مردم پاکستان تا مدت‌ها از همه تنش‌هایی که در بلوچستان می‌گذشت، بی‌خبر مانده بودند؛ تا اینکه شورشیان بلوچ، در مدت کوتاهی ۴۵۰ موشک به سوی منابع گاز منطقه سوئی<sup>(۸۴)</sup> شلیک کردند که در نتیجه آن، بخش بزرگی از صنایع و خانه‌ها نتوانستند از گاز استفاده کنند. در این هنگام بود که راز تنش مداوم بلوچستان از پرده بیرون افتاد.<sup>(۸۵)</sup>

۸۳. گزارش فدراسیون حقوق بشر ۲۰۰۴/۱۲/۷ به هنگام بازدید پرویز مشرف از پاریس.

84. Sui

85. *Courrier international*, No 743, 27 janvier 2005, Paris.

در صفحه‌های پیش اشاره‌ای به وضعیت سرزمین شمالی داشتیم. در این منطقه که از دید استراتژیکی اهمیت فراوانی دارد، جنبش‌های جدایی‌خواه فعالیت می‌کنند. به علت کم‌توجهی دولت فدرال به امور آموزشی این سرزمین، مدرسه‌های مذهبی به گونه‌ی تنها نهاد آموزشی درآمده‌اند. از این‌رو بر اساس برخی از آمارها، پس از ایالت مرزی شمال غربی پاکستان، سرزمین شمالی، سومین صادرکننده‌ی طلبه است؛ درحالی که همین سرزمین کمترین رشد اقتصادی را در سطح پاکستان فدرال دارد. در سرزمین شمالی، شیعیان بیشترین شمار مردم را تشکیل می‌دهند. آنان در سال ۱۹۹۸ خواستار تشکیل دولت مستقل «قره قوروم»<sup>(۸۶)</sup> در سرزمین شمالی پاکستان بودند که ارتش به فرماندهی پرویز مشرف جنبش آنان را سرکوب کرد. دولت برای پیشگیری از فعالیت شیعیان، شمار بزرگی از سنیان، به‌ویژه وهابی‌ها را به آن منطقه گسیل داشته است که این خود سبب برخوردهای خونینی میان آنان شده است. در ماه ژانویه ۲۰۰۵، نتیجه این برخوردها عبارت بود از ۱۴ کشته، ۱۴ نفر مجروح و ۸ نفر که زنده‌زنده سوزانده شده بودند. از سال ۱۹۹۴، جنبش استقلال‌خواهانه این سرزمین به وسیله شیعیان توسعه بیشتری پیدا کرده است.<sup>(۸۷)</sup>

از سال ۱۹۸۸ «تجارتی‌کردن»<sup>(۸۸)</sup> سیاست، شیوه‌ای همه‌گیر شده است و پول نقش اصلی را در انتخابات برعهده دارد. نمایندگان مجلس، سناتورها و نمایندگان انجمن‌های ولایتی، کرسی‌های خود را می‌خرند و به محض رسیدن به آن، تنها دست به کار جمع‌آوری مال و به دست‌آوردن امتیاز می‌شوند. به تازگی، پس از تسلط آمریکا و انگلستان در عراق و ندای دموکراسی‌سازی آنان در منطقه؛ و همچنین برای ورود دوباره پاکستان به اجتماع دولت‌های همسود با انگلستان، دولت پاکستان طرحی را برای واگذاری اختیارهای بیشتر به ایالت‌ها

86. karakourm

۸۷ نشریه اوت‌لوک (*Outlook*)، چاپ دهلی نو، به نقل از نشریه کوریر اینترنشنال (*Courier international*) شماره ۷۴۷، ۲۴ فوریه تا ۲ مارس ۲۰۰۵، پاریس.

88. Commercialisation

تهیه کرده است که در صورت اجرا، ممکن است از اثرات زیانبار فدرالیسم کنونی پاکستان جلوگیری کند. اما سه گروه با این طرح مخالف‌اند که عبارت‌اند از: حزب‌های سیاسی، دیوانسالاران - اغلب زمینداران بزرگ - و گروه‌های مذهبی. حزب‌های سیاسی، طرح تازه را «مداخله در قلمرو صلاحیت ایالت‌ها» و «تجاوز به خودمدیری ایالت‌ها» می‌دانند؛ زیرا پارتی‌بازی و مشتری‌پروری، برای احزاب پاکستان سود زیادی داشته و دارد. روابط محکم و نزدیک احزاب پاکستانی با دیوانسالاران، خاندان‌های سیاسی - ایلی، زمینداران بزرگ و صاحبان صنایع، همواره سبب تسلط احزاب در بخش‌های مختلف کشور شده است. در چنین نظامی، راه به روی طبقه جدید برای ورود به عرصه سیاسی بسته شده است. همه احزابی که در پاکستان بر روی کار آمده‌اند، برای تحکیم قدرت خود و کنار گذاشتن مخالفان از همین روش استفاده کرده‌اند.

با وجود محبوبیت دو حزب مسلم لیگ و حزب مردم پاکستان در میان مردم، مذاکره‌ها و مبارزات پارلمان پاکستان، بیشتر بر اساس نوعی مبارزه نخبگان، متهم‌ساختن یکدیگر و حامی‌پروری است تا حفظ منافع همگانی مردم. (۸۹)

از ده سال پیش، پاکستانی‌ها نظام کنونی خود را در حال فروپاشی می‌دانند و می‌بینند که نظام متمرکز و نظارت دیوانسالارانه، همراه با کنار گذاشتن مردم از مداخله در امور، به ساختارشکنی نظام فدرالی مشغول است. با این همه، حزب‌های سیاسی با طرح تازه دولت مخالفت می‌کنند؛ زیرا، اجرای این طرح سبب کاهش چشمگیر قدرت آنان خواهد شد. (۹۰) دیوانسالاران، که اغلب از خانواده زمینداران بزرگ هستند، با نظارت و نفوذ وسیعی که در بلوک‌ها دارند، در عرصه سیاست داخلی کشور نقش اساسی بازی می‌کنند؛ از این رو

89. J.L.Racine, *op.cit*

90. Sajid Qaisrani, "Les militaires du Pakistan; davantage de pouvoirs aux mouvements populaires?" in, *Federations*, volume 1, numéro 4, mai 2001.

<http://www.forumfed.org/federal/llviewpapers.asp>.

و نگاه کنید به:

نمی‌خواهند قدرت خود را از دست بدهند. حزب‌ها و گروه‌های مذهبی نیز با طرح دولت مخالف‌اند؛ چراکه اختصاص دادن یک‌سوم از کرسی‌های انجمن‌های محلی به زنان، به نظر آنان، «منافی اخلاق حسنه» است.

نظام نامتمرکز هنگامی در این کشور، مؤثر و کاری خواهد بود که اصلاحات ارضی انجام گردد تا ساختار قدرت نخبگان و زمینداران بزرگ در مناطق روستایی شکسته شود. نبود چنین اصلاحاتی، بازگشت الیگارشی و دوباره‌سازی تیول‌ها را، به‌ویژه در منطقه‌هایی مانند پنجاب جنوبی و سند، پیش آورده است. در هر دو ایالت، زمینداران بزرگ که در مشاغل انتخابی هستند، قدرت فراوانی در برابر دیوانسالاران داشته و مهار اقتصاد منطقه را در دست دارند. از این رو می‌توان گفت بی‌اصلاحات ارضی، تمرکززدایی عبارت خواهد بود از نوعی دموکراسی در مرکز و خودکامگی در سطح محلی.

از عامل‌های دیگر واژگونگی فدرالیسم پاکستانی، نابرابری اجتماعی است. این نابرابری روزبه‌روز افزایش می‌یابد. مردم که از دموکراسی نصیبی نبرده‌اند، چشم به‌راه آن هستند که دولت به سرنوشت ناداران و تنگدستان توجه کند، کودکان گرسنه را از گرسنگی رهایی دهد و از همه مردم در برابر خودکامگی قوای انتظامی الیگارشی‌های محلی حمایت کند. در جست‌وجوی آن رهایی‌بخش موعود، پاکستانی‌ها از کسی که خود را در برابر این نابرابری‌ها مسئول بداند و در صدد درمان آن برآید، کورکورانه پیروی می‌کنند. آنان از انقلاب و یا طالبانی‌کردن همه نهادهای دولتی و همه‌ای ندارند؛ زیرا چیزی برای از دست‌دادن ندارند. (۹۱)

آشفته‌گی اوضاع سیاسی پاکستان چنان است که یکی از نمایندگان پیشین مجلس ملی اعتقاد دارد که تا قدرت در دست نظامیان است، دولت پاکستان نظامی دموکراتیک و فدرال نیست. رئیس «کمیسیون حقوق بشر پاکستان» عقیده دارد که نظام فدرالی در حال فرسایش است و آورده‌های تازه دولت تنها بر اساس یک مرکز فرماندهی استوار است. کاری که در گذشته شکست خورده است و در

آینده نیز شکست خواهد خورد؛ و مبارزه بر سر سروری در میان نظامیان و مردان سیاسی، همچنان ادامه خواهد یافت.

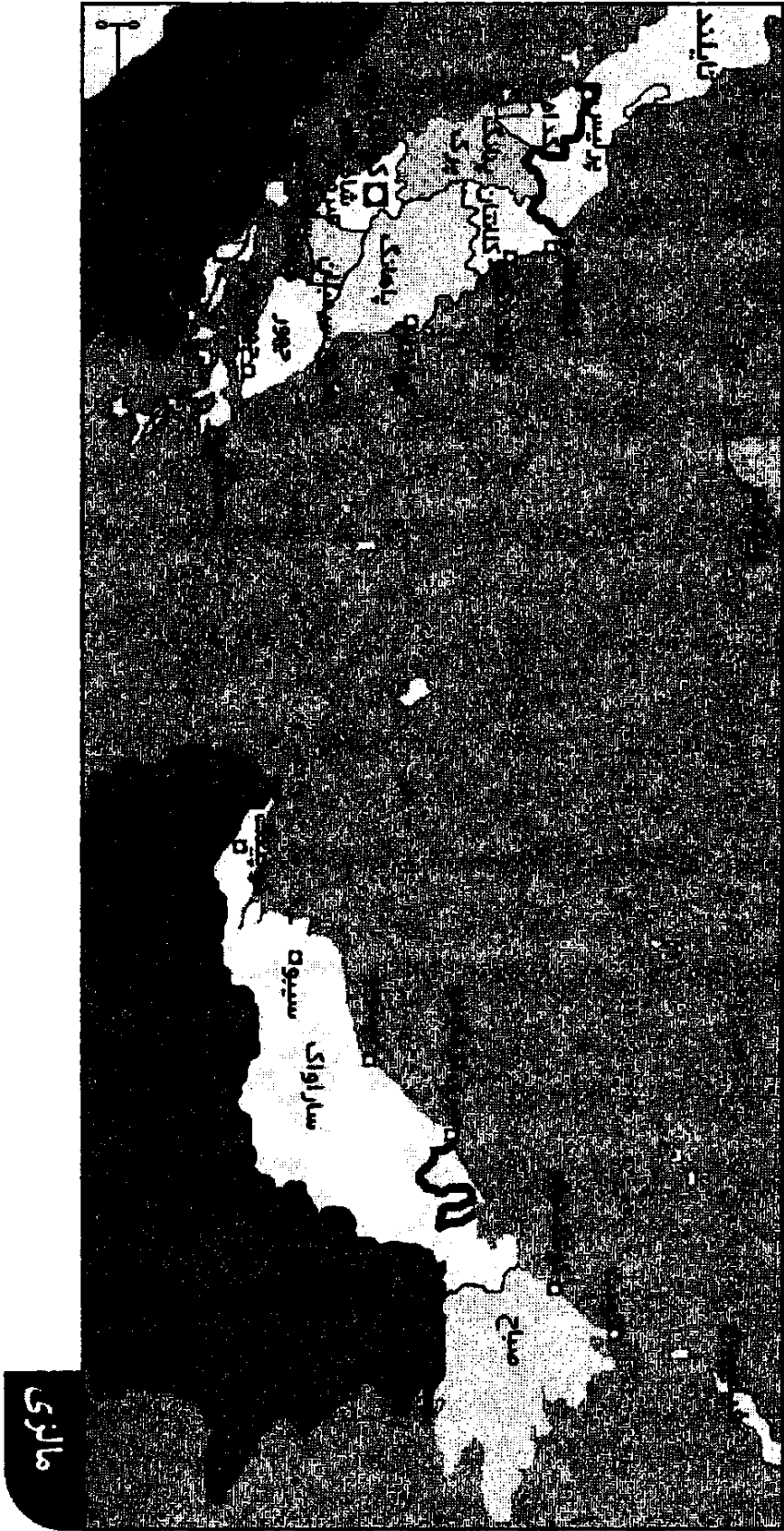
کودتاهای پی‌درپی در پاکستان همواره اثری زیانبار برای مردم داشته است. ایوب‌خان سبب جدایی بخشی از کشور، و ضیاء‌الحق باعث قدرت‌گیری متعصبان مذهبی، ضعیف کردن فدرالیسم و آلوده کردن پاکستان به جنایات جنگی در افغانستان و همکاری با طالبان شدند.<sup>(۹۲)</sup> دستیابی به بمب اتمی و همکاری با گروه‌های متعصب مذهبی، مانند «جیش‌المحمد»، «حرکت‌الانصار» و «لشکر طیبه» وضع را از آنچه که بود، آشفته‌تر کرده است.

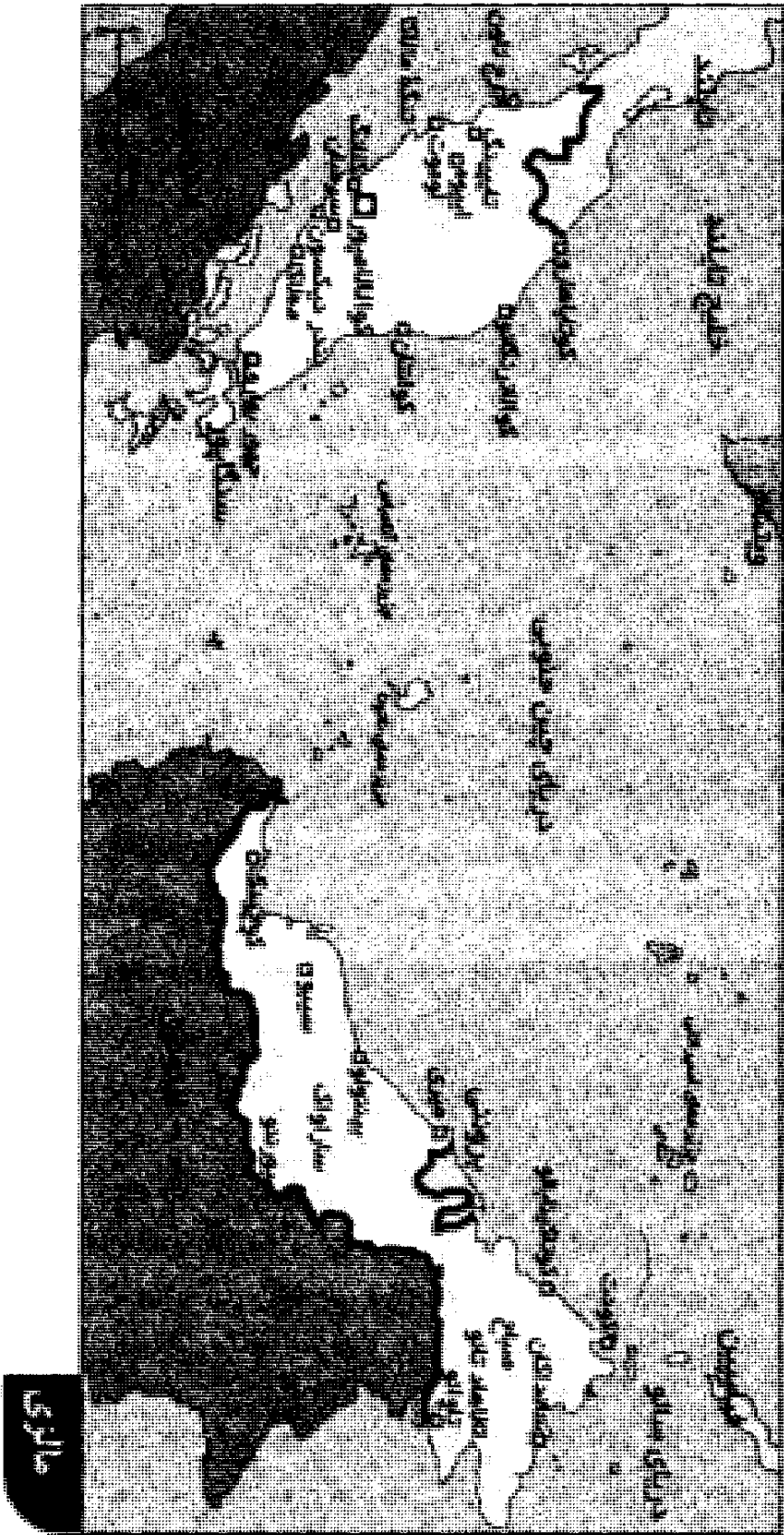
کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Gauthier, François, Jacques Leclerc et Jacques Maurais. *Langues et constitutions*, Montréal / Paris. Office de la langue française / Conseil international de la langue française, 1993.
2. Leclerc, Jacques. *Les droits linguistiques dans 129 États du monde*, tome I et II: "Description schématique par pays", Montréal, rapport déposé à l'office de la langue française, 1992.
3. <http://agora.qc.ca/mot.nsf>
4. <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/asi/pakistan.htm>
5. <http://www.macrosociologie.com/macrosociologie/asi2c>
6. <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?>



مالزی





## شناسنامه

نام رسمی کشور: فدراسیون مالزی<sup>(۱)</sup>

مساحت: ۳۲۹,۷۵۰ کیلومتر مربع. دریای چین دو بخش شرقی و غربی مالزی را از یکدیگر جدا می‌کند و فاصله آن دو بیش از ۶۰۰ کیلومتر است.

جمعیت: ۲۳,۵۲۲,۴۸۲ نفر، برابر برآورد ژوئیه ۲۰۰۴.

بافت جمعیتی: مالایایی<sup>(۲)</sup> و دیگر بومیان ۵۸٪، چینی‌ها ۲۴٪، هندی‌ها (بیشتر تامیلی) ۸٪ و اقوام دیگر و کهن‌بومیان<sup>(۳)</sup> ۱۰٪.

برابر قانون اساسی، مالایایی کسی است که مسلمان باشد؛ به زبان مالایایی سخن بگوید و از سنت‌های مالایایی پیروی کند. افزون بر آن، مالایایی کسی است که پیش از سال ۱۹۵۷ در فدراسیون مالزی و یا در سنگاپور، از والدینی که در این دو سرزمین متولد شده و یا ساکن بوده‌اند، به دنیا آمده باشد (ماده ۱۶۰ قانون اساسی).

دین: اسلام (مذهب شافعی، مذهب برگزیده دولت است و ۶۰٪ از مردم کشور مسلمان‌اند)<sup>(۴)</sup> دین‌ها و مذهب‌های بودایی، تائویی، هندو (۸٪)، مسیحیت، سیک و شامانی (در مالزی شرقی) نیز پیروان خود را دارند.<sup>(۵)</sup>

---

1. Federation of malaysia

2. Malay

3. Autochtones

4. Jean, Delvert, Malaisie, in *Encyclopedia Universalis*, Paris 2002.

باید یادآوری کرد که در قانون اساسی مالزی نامی از مذهب نیامده است و تنها نام دین اسلام آمده است.

5. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/kualalumpur/welcomekit-fr.asp>

زبان: زبان «ماله»<sup>(۶)</sup> زبان رسمی دولت فدرال و حکومت‌های محلی است. در برخی از حکومت‌های محلی مانند «صباح»<sup>(۷)</sup> و «ساراواک»<sup>(۸)</sup> از زبان‌های محلی «ایبان»<sup>(۹)</sup> و «کادازان»<sup>(۱۰)</sup> در گفت‌وگوها استفاده می‌شود. افزون بر آن، استفاده از زبان‌های انگلیسی، چینی، تامیلی و پنجابی نیز رایج است. زبان انگلیسی در پارلمان فدرال، در انجمن‌های محلی و در برخی از دادگاه‌ها مورد استفاده است.

میزان باسوادی: ۸۸٫۹٪ از مردم ۱۵ سال به بالا

شکل دولت: از ۳۱ آگوست ۱۹۵۷ پادشاهی مشروطه و از ۹ ژوئیه ۱۹۶۳ پادشاهی مشروطه فدرال با روش دو مجلسی و مرکب از سیزده حکومت محلی به نام «نگری»<sup>(۱۱)</sup> و سه سرزمین فدرال به نام «ولایه»<sup>(۱۲)</sup> تشکیل شده است. حکومت‌های محلی عبارتند: جوهور،<sup>(۱۳)</sup> کداه،<sup>(۱۴)</sup> کلاتان،<sup>(۱۵)</sup> مالاکا،<sup>(۱۶)</sup> نگری سمبیلان،<sup>(۱۷)</sup> پاهانگ،<sup>(۱۸)</sup> پراک،<sup>(۱۹)</sup> پرلیس،<sup>(۲۰)</sup> پیالو پینانگ،<sup>(۲۱)</sup> صباح، ساراواک، سلانگور،<sup>(۲۲)</sup> ترنگانو<sup>(۲۳)</sup> و لابوان.<sup>(۲۴)</sup>

در شبه‌جزیره مالزی (غرب کشور)، ۱۱ حکومت محلی، و در بروئو دو حکومت (مالزی شرقی) دو حکومت محلی صباح و ساراواک بر سر کارند.<sup>(۲۵)</sup> سرزمین‌های فدرال عبارت‌اند از: پرس کیوتوآن،<sup>(۲۶)</sup> پیوت راجایا<sup>(۲۷)</sup> و جزیره لابوان. پایتخت، شهر کوالالامپور<sup>(۲۸)</sup> در سرزمین فدرال پرس کیوتوآن جای دارد.

به جز مالاکا، پیالوپینانگ، صباح، ساراواک و دو سرزمین فدرال (کوالالامپور و جزیره لابوان) بقیه حکومت‌های محلی دارای رژیم سلطنتی هستند.

- |                             |                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| 6. Bahasa Malayua یا malais | 7. Sabah                          |
| 8. Sarawak                  | 9. Iban                           |
| 10. Kadazan                 | 11. Negeri                        |
| 12. Wilayah                 | 13. Johor                         |
| 14. Kedah                   | 15. Kelantan                      |
| 16. Malaka                  | 17. Negeri Sembilan               |
| 18. Pahang                  | 19. Perak                         |
| 20. Perlis                  | 21. pilau Pinang                  |
| 22. Selangor                | 23. Terengganu                    |
| 24. Labuan                  | 25. Jean, Delvert, <i>op.cit.</i> |
| 26. Persekutuan             | 27. putrajaya                     |
| 28. Kuala Lumpur            |                                   |

## پیشینه تاریخی

از سده‌ها پیش، رفت و آمد کشتی‌های بازرگانی از تنگهٔ مالاکا در آسیای جنوب شرقی، برای خرید و فروش کالا میان چین و هند، شبه‌جزیرهٔ مالزی را به صورت یک قطب بازرگانی مهم و شهر مالاکا را به مرکز تجارت دریایی در آسیای جنوب شرقی درآورده بود.

در سدهٔ چهاردهم میلادی اسلام به مالزی رسید. در سدهٔ شانزدهم، مالایایی‌ها، که تا آن زمان به صورت قوم‌هایی پراکنده می‌زیستند، کشور پادشاهی «مالاکا» را بنا نهادند. این کشور به وسیلهٔ سه پادشاه، به گونه‌ای نوبتی، اداره می‌شد. از همان سده، اروپاییان (پرتغالی‌ها، هلندی‌ها و انگلیسی‌ها) به ترتیب تنگهٔ مالاکا را تصرف کردند.

در سال ۱۷۸۶ میلادی، انگلیسی‌ها که در جست‌وجوی پایگاهی برای استعمار خاور دور بودند، پینانگ را تصرف کردند که سلطان سرزمین کداه، آن را در سال بعد به آنان واگذار کرد. سپس در سال ۱۷۹۵، سرزمین مالاکا را از تصرف هلندی‌ها بیرون آوردند؛ و در سال ۱۸۱۹، سنگاپور به صورت کلنی و پایگاه نظامی انگلستان درآمد. در دوران اشغالگری بیگانگان، به‌ویژه انگلیسیان، پادشاهان محلی مالایایی، همچنان حاکمیت خود را حفظ کردند. انگلستان، بازرگانی کامل کشور، مالکیت کان‌ها، کشتزارهای وسیع و ساخت راه و راه‌آهن و استفاده از آنها را به خود اختصاص داده بود؛ از این‌رو مهاجرت چینی‌ها و هندیان را تشویق می‌کرد تا نیروی کار ارزان در اختیار داشته باشد.<sup>(۲۹)</sup>

در آغاز، سرزمین‌های متصرفی انگلستان، به وسیلهٔ شرکت هند شرقی که در کلکته مستقر بود، اداره می‌شدند. در سال ۱۸۲۶، کلنی انگلیسی‌ها با نام «آبادی نوین تنگه‌ها»<sup>(۳۰)</sup> در این منطقه مستقر شد و از این پس دولت استعماری نفوذ خود را توسعه داد. در سال ۱۸۶۷ ادارهٔ مستعمرات به لندن منتقل شد و از همین

29. <http://www.settlement.org/cp/french/malaysia/index.html>

30. Straits settlement

زمان، آز و نیاز انگلستان در شبه‌جزیره مالزی فزونی گرفت؛ به گونه‌ای که ظرف ده سال، بیشتر کرانه‌های غربی مالزی را تصرف کرد.

در سال ۱۸۹۱، انگلستان پس از تصرف بخش بزرگی از مالزی و اخراج سیامی‌ها نخستین نظام فدرالی را به مردم مالزی پیشنهاد کرد و در سال ۱۸۹۶ فدراسیون کشورهای مالایایی را به نام «دولت‌های متحد مالایایی» تشکیل داد.<sup>(۳۱)</sup> از میان پادشاهی‌های مالزی تنها چهار حکومت مالایایی عضویت این فدراسیون را پذیرفتند.<sup>(۳۲)</sup> ساراواک و جزیره لابوان، به گونه‌ای غیرمستقیم، همچنان وابسته به امپراتوری انگلستان باقی ماندند و چهار پادشاهی دیگر در شمال شبه‌جزیره و پادشاهی جوهور در جنوب، از سال ۱۹۰۹ تا ۱۹۱۴ «دولت‌های نامتحد مالزیایی» را تشکیل دادند<sup>(۳۳)</sup> که هر یک از آنان در دربار خود چند مستشار انگلیسی داشتند.

با کشف کان‌های بزرگ قلع و کشت کائوچو، استعمار به آوردن هرچه بیشتر کارگران هندی و چینی به این سرزمین دست یازید. به این‌گونه مالایایی‌ها برتری عددی خود را از دست دادند. همزمان، دیگر اروپایی‌ها و آمریکایی‌ها نیز به این سرزمین توجه بیشتری نشان دادند، به گونه‌ای که با سرمایه‌گذاری آنان تولید قلع که در سال ۱۸۵۰ تنها ۶،۵۰۰ تن در سال بود، در سال ۱۹۱۳ به ۵۱،۴۰۰ تن رسید. از سال ۱۸۹۴، کشت قهوه شروع شد، و سپس بهره‌برداری از کائوچو آغاز گردید. سرمایه‌گذاران تولید هر دو محصول بیگانه بودند. رونق کشاورزی و صادرات، گروه‌های تازه‌ای از مهاجران را به مالزی آورد و انگلیسی‌ها نیز از چندملیتی شدن ساختار مالزی استقبال می‌کردند.

۳۱. در پژوهشی دیگر، زمان تأسیس فدراسیون دولت‌های مالایایی سال ۱۸۸۰ قید شده است. نگاه کنید به:

Philippe régnier, Malaisie. in *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp.392 et s.

32. Gordon p. Means "fédération de Malaisie" in, *Guide des pays fédéraux* 2005, McGill Queen's University Press, Montréal, 2005, p.282.

33. Philippe Régnier, *op.cit*; Idem.

در آغاز سده بیستم میلادی، حکومت‌های محلی پاهانگ، سلانگور، پراک و سمبیلان که «دولت‌های متحد مالایایی» را تشکیل داده بودند، زیر قیمومیت انگلستان قرار گرفتند و به وسیله کمیسر عالی انگلستان در سنگاپور اداره می‌شدند. همین کمیسر، سرپرستی اداره «آبادی نوین تنگه‌ها» را نیز برعهده داشت. در جنگ جهانی دوم، انگلیسی‌ها نتوانستند از سنگاپور دفاع کنند؛ در نتیجه ژاپنی‌ها شبه‌جزیره مالزی و سوماترا را تصرف کردند. ژاپنی‌ها روابط خوب با مالایایی‌ها و هندیان برقرار کردند؛ اما رفتار آنان با چینی‌ها با بدبینی و خشونت همراه بود. از این‌رو چینی‌ها به متفقین پیوستند و با کمک آنان هسته‌های مقاومت را در داخل جنگل‌های انبوه آن منطقه، تشکیل دادند.

با شکست ژاپن در جنگ، انگلیسی‌ها در سپتامبر ۱۹۴۵ به سنگاپور برگشتند و با تشویق متحدان چینی خود، وعده داشتن جایگاهی ممتاز را به آنان دادند. از اکتبر تا دسامبر ۱۹۴۵، انگلستان، شاهان محلی مالزی را به زور وادار کرد تا حاکمیت خود را به انگلستان واگذارند. گفتنی است که در پایان جنگ جهانی دوم همه کوشش‌ها برای اتحاد پادشاهی‌ها و سرزمین‌ها نافرجام ماند و علت آن، مخالفت پادشاه‌ها و مردم مالایایی بود که حاضر به پذیرش مهاجران چینی و هندی در ساختار دولتی متحد نبودند. (۳۴)

در ژانویه ۱۹۴۶ که سنگاپور به مستعمره انگلستان تبدیل شد، پینانگ و مالاکا به مالزی پیوستند. در اول مارس ۱۹۴۶، مالایایی‌ها با رهبری آریستوکراتی به نام «داتو اون»<sup>(۳۵)</sup> جنبش برای دفاع از حاکمیت ۹ پادشاه مالایایی را بنیاد نهادند. سپس از اتحاد نیروهای گوناگون مخالف با انگلیسی‌ها، «سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها»<sup>(۳۶)</sup> پدید آمد که تا به امروز نیز نقش اساسی در اداره کشور دارد. این سازمان بر اساس اعتقاد قومی بنیاد یافته است؛ زیرا مالایایی‌ها خود را «فرزندان خاک» و یا «شاهزادگان سرزمین»<sup>(۳۷)</sup> می‌دانند و

34. Gordon p. Means, *idem*.

35. Datu Onn

36. U.M.N.O

37. bumiputera

حقوق برتری برای خود قائل‌اند. این تفاخر هنوز نیز در مالزی رواج دارد.<sup>(۳۸)</sup> «فدراسیون مالایایی»<sup>(۳۹)</sup> که در یکم آوریل ۱۹۴۶ بنیاد یافت، دارای یک حکومت مرکزی با فرماندار انگلیسی بود و دو شورای اجرایی و قانونگذاری نیز داشت که عضوهای آنها انتصابی بودند. تسلط انگلیسی‌ها بر این فدراسیون تا سال ۱۹۵۷ ادامه یافت.

در این زمان، شاهان محلی با تشویق و کمک انگلیسی‌ها به رهبران سنتی و روحانی مردم مالایایی تبدیل شدند. مفهوم «شهروندی مالایایی» پدید آمد و در آن چینی‌ها نیز از حقوق شهروندی برخوردار شدند؛ اما مالایایی‌ها که بیهوده تصور می‌کردند انگلستان سبب رهایی آنان از تسلط اقتصادی چینی‌ها خواهد شد، واکنش شدیدی از خود نشان دادند.

در ژوئن ۱۹۴۶، کمونیست‌های عضو سندیکاها که بیشترشان چینی بودند، با همکاری کمونیست‌های مالایایی یک اعتصاب سراسری به راه انداختند. انگلستان حالت فوق‌العاده‌ای اعلام کرد که تا ژوئیه ۱۹۴۸ به درازا کشید. با اعلام غیرقانونی بودن حزب کمونیست، هواخواهان آن راه مبارزه مسلحانه را در پیش گرفتند و این در زمانی بود که مالزی با صادرات کائوچو و قلع خود، یکی از مهمترین منابع تهیه دلار برای کشورهای همسود انگلستان (مشترک‌المنافع بریتانیا) به‌شمار می‌رفت. انگلستان پس از راندن چریک‌ها - که در حدود ۷,۰۰۰ نفر بودند - به اعماق جنگل‌ها، به جابجایی چینی‌ها پرداخت. برای این کار، انگلیسی‌ها ۵۰۰,۰۰۰ نفر چینی را که در کنار جنگل‌ها زندگی می‌کردند، در ۴۰۰ دهکده تازه خانه دادند تا از رسیدن کمک و آذوقه به چریک‌ها جلوگیری کنند. این کار هزینه سنگینی، چه از نظر مادی و چه از لحاظ نیروی انسانی، برای انگلستان در بر داشت. جنگ کره و افزایش بهای مواد اولیه، رونق اقتصادی را موجب شد و بدین‌گونه گستره و توان جنبش مسلحانه کاهش یافت.

اما مقاومت مردمی و تحریم کالاهای انگلیسی رو به افزایش نهاد و

38. Ph. Devillers, Malaisie, in *Encyclopédia Universalis*, Paris 2000 et

J. Delvert, *op.cit.*

39. Malayan Union

انگلستان به فکر یافتن راه حل دیگری افتاد. در ژوئیه ۱۹۴۷، انگلستان ساختاری نامتمرکز را برای مالزی پیشنهاد کرد که مراد از آن، فدراسیون بود. در چنین فدراسیونی، هریک از شاهان محلی، حقوق از دست‌رفته و قدرت خود را بازمی‌یافتند. این پیشنهاد با موافقت مالایایی‌ها روبه‌رو شد و از اول فوریه ۱۹۴۸ به مرحله اجرا درآمد.

در فدراسیون مالایایی<sup>(۴۰)</sup> قدرت میان ۱۱ حکومت محلی (۹ پادشاهی به اضافه پینانگ و مالاکا) و حکومت مرکزی تقسیم شده بود. قوه اجرائیه، فدرال، با کمیسر عالی و شورای اجرایی بود. یک شورای قانونگذاری نیز تأسیس شد که عضوهای آن به دستور و تصویب لندن منصوب می‌شدند و دوسوم آنان از کارمندان محلی و غیرانگلیسی بودند. این طرح در عمل، قدرت را به شاهان محلی و انگلستان واگذار کرد و آن دو، حافظان تعادل میان گروه‌های اجتماعی و قوم‌های گوناگون شدند. شهروندی فدراسیون برای غیرمالایایی‌ها تابع شرایط دشواری شد؛ زیرا همان‌گونه که دیدیم، مالایایی‌ها حقوق برتری برای خود قائل بودند. در برابر شرایط تازه، چینی‌های زیان‌دیده، واکنشی شدید و سریع از خود نشان دادند و اعتراض‌ها، تظاهرات و اعتصابات فراوانی از سوی آنان صورت گرفت. مذاکره‌ها احزاب گوناگون هندی‌ها، چینی‌ها و اتحادیه مالزی منجر به انتخاباتی در سال ۱۹۵۴ شد که در آن نیمی از نمایندگان مجلس از سوی مردم برگزیده می‌شدند. در نتیجه انتخابات، تنکو عبدالرحمان به سمت «رئیس شورای وزیران» برگزیده شد.

برای پایان‌بخشیدن به حالت فوق‌العاده، کوشش‌های فراوانی صورت گرفت. در سال ۱۹۶۰، «قانون امنیت داخلی»<sup>(۴۱)</sup> به تصویب رسید. این قانون چندین سال علیه مخالفان حزب حاکم «سازمان ملی اتحاد مالایایی» به کار گرفته شد. درباره استفاده از این قانون و تولد دوباره آن در سال ۲۰۰۱ میلادی، در بخش دستاوردهای همین بخش خواهیم خواند.

40. Federation of Malaya

41. Internal Security Act. (ISA)

سرانجام در کنفرانسی که در لندن برگزار شد، اداره امور داخلی - حتی در موارد امنیتی - به دولت تنکو عبدالرحمان سپرده شد. در همین کنفرانس مقرر شد که استقلال شبه جزیره در ۳۱ آگوست ۱۹۵۷ اعلام شود؛ مشروط بر آنکه مالزی در اتحادیه کشورهای همسود (مشترک المنافع) و در منطقه پولی استرلینگ باقی بماند، با انگلستان قرارداد دفاعی امضا کند و به نیروهای آن کشور اجازه دهد که در بخشی از خاک مالزی باقی بمانند.

بدین گونه استقلال رسمی شبه جزیره به نام «فدراسیون کشورهای مالایایی» در سال ۱۹۵۷ اعلام شد؛ ولی سنگاپور همچنان به صورت مستعمره باقی ماند. با اعلام استقلال، شهروندی دولت فدرال، با گشاده دستی دولت، به چینی ها نیز اعطا شد؛ اما مشارکت شمار زیاد آنان در انتخابات، به عنوان شهروند دولت فدرال، مخالفت ملی گرایان اسلامی مالایایی «حزب اسلامی پان مالایا»<sup>(۴۲)</sup> را برانگیخت. آنان، توسعه نفوذ چینی ها را بر نمی تابیدند و خواستار سختگیری دولت درباره آنها بودند.

از سال ۱۹۵۹، موضوع توسعه فدراسیون، فضای سیاسی مالزی را فراگرفت. سنگاپور از همان سال از خودمدیری بهره مند شده بود؛ اما تمایل فراوانی داشت که به فدراسیون مالایا بپیوندد؛ از این رو پیشنهاد پیوستن خود را به فدراسیون تسلیم کرد. اما با توجه به اینکه اکثریت ساکنان سنگاپور را چینی ها تشکیل می دادند، مالایایی ها با ورود آن سرزمین به فدراسیون مخالفت ورزیدند تا تعادل شکننده قومی فدراسیون مالایا برقرار بماند. سرانجام، در برابر فشارهای حکومت دست چپی حاکم بر سنگاپور، که مزاحمت فراوانی برای فدراسیون و انگلستان ایجاد می کرد و در برابر خواست و فشار انگلیسی ها، رهبران فدراسیون تغییر عقیده دادند و سنگاپور را به عنوان عضو فدراسیون پذیرفتند.

در همان زمان، انگلستان در نظر داشت به استعمار رسمی خود در سرزمین

«برونثو»<sup>(۴۳)</sup> (مرکب از سه ناحیه ساراواک، برونثوی شمالی<sup>(۴۴)</sup> و برونثوی پایان دهد، بی آنکه این سرزمین به استقلال کامل دست یابد. فدراسیون مالایا، خواستار الحاق این سرزمین به خود شد؛ زیرا با پیوستن بومیان و کهن بومیان ساکن این سرزمین، برتری مالایایی‌ها، حتی با الحاق سنگاپور از دست نمی‌رفت. پس از توافق میان فدراسیون مالایا و سنگاپور، دولت انگلستان در نوامبر ۱۹۶۱ طرح خود را در مورد برونثوی منتشر ساخت.

در ژوئن ۱۹۶۲، دولت انگلستان تصمیم گرفت فدراسیون نوینی به نام «فدراسیون مالزی» به جای «مالایایی»<sup>\*</sup> ایجاد کند. عضوهای این فدراسیون عبارت بودند: فدراسیون مالایا، سنگاپور و سرزمین برونثو.

حزب‌های فعال در این سرزمین‌ها که بیشترین شان بر اساس قومیت تشکیل یافته بودند، واکنش‌های متفاوتی از خود نشان دادند. در همان سال، فیلیپین حقوق تاریخی خود را در مورد برونثوی شمالی مطرح ساخت و همزمان، اندونزی در دفاع از فیلیپین، خواستار تشکیل کنفدراسیونی به نام «مافیلیندو»<sup>(۴۵)</sup> مرکب از اندونزی، فیلیپین و مالزی شد. هر دو کشور اندونزی و فیلیپین با الحاق برونثوی شمالی به فدراسیون مالزی، بی‌مراجعه به نظر مردم آن منطقه، مخالفت می‌کردند. با این‌همه، در ۶ ژوئن ۱۹۶۳، توافقی به نام «توافق مالزی» به امضا رسید که برابر آن ساراواک، برونثوی شمالی (که سپس به نام «صبح» خوانده شد) و سنگاپور به ترتیب دوازدهم، سیزدهم و چهاردهمین دولت عضو فدراسیون مالزی شدند. برای دلخوشی اندونزی و فیلیپین، یک نظرسنجی هم در مورد خواست مردم برونثوی شمالی انجام شد؛ ولی پیش از به

#### 43. Broneo

۴۴. ساراواک و برونثوی شمالی که از سال ۱۸۸۸ تحت‌الحمایه انگلستان بودند، از سال ۱۹۴۶ عنوان مستعمره انگلستان را یافتند؛ اما برونثوی (Brunei) همچنان تحت‌الحمایه باقی ماند.

\* Malaya، به زبان انگلیسی Malaysia و به زبان فرانسوی Malaisie.

#### 45. Maphilindo

نتیجه رسیدن نظرسنجی از مردم، در ۱۶ سپتامبر فدراسیون مالزی موجودیت خود را اعلام داشت. (۴۶)

در برابر اعلام موجودیت فدراسیون مالزی واکنش اندونزی و فیلیپین، قطع رابطه با آن بود. سوکارنو، رئیس‌جمهور اندونزی از مردم خواست که داوطلبانه برای تصرف ساراواک و صباح قیام کنند و خود نیز به محاصره دریایی این دو منطقه پرداخت؛ اما مالزیایی‌ها با کمک انگلستان محاصره را شکستند و به خرابکاری طرفداران اندونزی پایان دادند. در سال ۱۹۶۶، پس از برکناری سوکارنو برخوردها پایان گرفت.

وجود سنگاپور، به عنوان شهری مدرن که از راه بازرگانی بین‌المللی زندگی می‌کرد و پایگاه اصلی انگلستان در منطقه بود، هماهنگی فدراسیون را برهم می‌زد؛ زیرا سنگاپور، هم از لحاظ سیاسی و هم از لحاظ اقتصادی، با دیگر دولت‌های فدراسیون تفاوت داشت. افزون بر آن، دولت فدرال نیز به جای شناسایی سنگاپور به عنوان یکی از دولت‌های عضو فدراسیون، همه کوشش خود را برای محدود کردن آن و رخنه‌دادن کارگزاران خود در آن به کار می‌گرفت تا برتری مالایایی‌ها محفوظ ماند.

پیش از این گفته شد که بیشتر حزب‌های کشور بر اساس قومیت تشکیل شده بودند. در واقع، مردم مالزی بیشتر خود را وابسته به قوم خود می‌دانند تا عضو طبقه‌ای از طبقه‌های اجتماعی و یا عضو حزبی از حزب‌های موجود؛ از این رو حزب‌های محلی و قومی نمی‌توانستند با حزب‌های غیرقومی، در مورد برنامه مشخصی برای بهبود اوضاع اقتصادی به توافق برسند. هریک از حزب‌ها کوشش خود را برای حفظ منافع قومی یا محلی به کار می‌بردند. دولت ائتلافی حاکم نیز مرکب از نمایندگان سه حزب قومی و محلی بود. در انتخابات ۱۹۶۴، اختلاف ژرفی میان حزب چندقومی حاکم بر سنگاپور و حزب‌های محلی دیگر منطقه‌های فدراسیون پدید آمد و روابط سنگاپور را با دولت مرکزی تیره‌تر ساخت. سرانجام در آگوست ۱۹۶۵، سنگاپور مجبور به ترک فدراسیون شد.

به این ترتیب، فدراسیون مالزی تبدیل به مجموعه سیزده دولت شد؛ از این سیزده حکومت محلی، ۹ حکومت مالایایی هستند که هریک از آنان پادشاه خود را دارد و در چهار حکومت دیگر فرمانداران منصوب از سوی پادشاه فدراسیون حکومت می‌کند.<sup>(۴۷)</sup> با تأسیس این فدراسیون رابطه تنش‌آلود مالایایی‌ها با چینی‌ها، همچنان به قوت خود باقی ماند. از یک‌سو، قدرت اقتصادی روزافزون چینی‌ها و تشکیل احزابی از آنان، که بیشتر چپ‌گرا بودند و برنامه‌های کاملی را برای طبقه متوسط ارائه می‌دادند، مایه ترس و وحشت رهبران غیرچینی بود. از دیگر سو «سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها» همه کوشش خود را برای تثبیت قدرت مالایایی‌ها به کار می‌برد. سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها پرنفوذترین ائتلاف در مالزی است که به نام «جبهه ملی» نیز نامیده می‌شود. جبهه ملی یکی از نادرترین تجمع‌های گروه‌های قومی است؛ زیرا در آن، قدرت میان سه حزب بزرگ (مالایایی، چینی و هندی) و هشت حزب کوچک تقسیم شده است.

پس از برقراری زبان ملی و رسمی که عملاً موجب تضعیف زبان چینی شد، دولت اقدام دیگری برای حفظ برتری مالایایی‌ها به عمل آورد و آن اختصاص دادن سهم بیشتری از کمک‌های اقتصادی به آنان بود.

واکنش چینی‌ها، هم در انتخابات ۱۰ ماه مه ۱۹۶۹ و پس از آن، در شورش سیزدهم همان ماه بروز کرد. در انتخابات، «حزب اتحاد چینی‌های مالزی»<sup>(۴۸)</sup> که در دولت ائتلافی شرکت داشت، شکست خورد؛ زیرا چینی‌ها به «حزب کردار دموکراتیک»<sup>(۴۹)</sup> که برنامه‌ای مترقی برای حفظ هویت و حقوق اجتماعی - اقتصادی ارائه می‌داد، رأی دادند. نتیجه پیروزی حزب کردار دموکراتیک شورش مالایایی‌ها علیه چینیان بود که دو‌یست کشته از چینی‌ها برجای گذاشت. با اعلام حالت فوق‌العاده، پارلمان تعطیل شد و شورایی به نام «شورای ملی مشورتی» به رهبری معاون نخست‌وزیر، عبدالرزاق، اداره امور را به دست

47. Gordon p. Means, *op.cit*, p.285.

48. M.C.A

49. parti de l'action democrtique, PAD (D.A.P)

گرفت. نظام حاکم با سخت‌گیری هرچه بیشتر به برقراری نظم پرداخت و حقوق مالایایی‌ها را تثبیت کرد، به گونه‌ای که سخن گفتن در مجامع عمومی از دشواری‌های کشور و یا مورد تردید قراردادن سه اصل اساسی نظام یعنی اسلام، زبان مالایایی و حقوق ویژه مالایایی‌ها و قدرت شاهان محلی، ممنوع شد. در همان حال، عبدالرزاق در جست‌وجوی راه حلی برای همراهی و همراهی همه اقوام بود؛ از این رو در تاریخ آگوست ۱۹۷۰، شورای ملی مشورتی، قانونی به نام «ایدئولوژی ملی» را تصویب کرد. در فوریه ۱۹۷۱ وضع فوق‌العاده ملغی گردید، اما ممنوعیت‌هایی که از آن در پیش نام بردیم، وارد قانون اساسی فدراسیون نیز شد.

عبدالرزاق برنامه‌ای به نام «سیاست نوین اقتصادی» نیز ارائه داد. برابر آمار سال ۱۹۶۹، درآمد متوسط مالایایی‌ها ۴۰٪ کمتر از چینی‌ها بود. از مجموع فعالیت‌های اقتصادی کشور، سهم مالایایی‌ها تنها ۱۱/۵٪ بود؛ درحالی که بیگانگان ۶۲٪ و چینی‌ها و هندی‌ها سهمی معادل ۳۶٪ داشتند. بدیهی بود که این موضوع نمی‌توانست از سوی «سازمان ملی اتحاد مالایایی» نادیده گرفته شود. برنامه نوین اقتصادی می‌خواست این شکاف عمیق را پر کند و ترتیبی دهد که تا سال ۱۹۹۰، سهم بیگانگان به کمترین میزان برسد و سهم مالایایی‌ها دست کم، ۳۰٪ باشد. فعالیت کمونیست‌ها به دولت نشان داد که تنگدستی، اختصاص به مالایایی‌ها ندارد؛ بل چینی‌های بی‌چیزی نیز در کشور هستند که به علت نداری، پکن را قبله‌گاه خود می‌دانند. در نتیجه دولت همه کوشش خود را به عمل آورد تا همه قوم‌ها و ملیت‌ها از توسعه اقتصادی بهره‌مند شوند.

در ژانویه ۱۹۶۸ دولت انگلستان موضوع بیرون‌بردن نیروهای خود را در سال ۱۹۷۱، از شرق آبراه سوئز اعلام کرد. همان‌گونه که گفته شد، مالزی در سال ۱۹۵۷ یک قرارداد دوجانبه نظامی با انگلستان امضا کرده بود؛ از این رو، در صورت بیرون‌رفتن نیروهای انگلیسی، پایگاه‌های نظامی آن کشور در سنگاپور و در مالزی خالی می‌شد و مالزی باید خود دفاع از خود را برعهده می‌گرفت. در سال

۱۹۶۷ این کشور به عضویت «سازمان کشورهای آسیای جنوب شرقی»<sup>(۵۰)</sup> با مشارکت اندونزی، فیلیپین، تایلند و سنگاپور درآمده بود. کنفرانسی که در کوالالمپور تشکیل شد، اعلامیه‌ای در مورد آسیای جنوب شرقی صادر کرد و آن منطقه به صورت منطقه صلح، بی طرف و آزاد درآمد تا با توجه به جنگ ویتنام، از دست‌اندازی کمونیسم در امان باشد.

به دنبال بحران‌های سیاسی و جنبش دانشجویان در سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۷۵، ضمن ممنوعیت تظاهرات دانشجویی، دولت درصدد فقرزدایی مردم برآمد. در آن زمان با وجود درآمدهای نفتی، پنجاه درصد مردم در زیر خط فقر به سر می‌بردند. برنامه دولت در مورد سرمایه‌گذاری داخلی و جلب سرمایه خارجی که توأم با نظارت دولت بود، با واکنش شدید چینی‌ها روبه‌رو شد. در همین زمان، دولت به تقویت دولت فدرال پرداخت و کوالالمپور که هم پایتخت دولت فدرال و هم پایتخت سرزمین سلانگور بود و هم بیشتر ساکنان آن چینی بودند، در فوریه ۱۹۷۴ به صورت بخش فدرال با نظامی ویژه درآمد.

در سال ۱۹۷۵، قانون ضدانحصار برای جلوگیری از تسلط روزافزون چینی‌ها بر اقتصاد کشور تصویب شد. با اجرای این قانون، سهم چینی‌ها - که در سال ۱۹۷۰، ۹۵٪ اهرم‌های اقتصادی کشور را در دست داشتند - به ۸۰٪ کاهش یافت.<sup>(۵۱)</sup>

در سال ۱۹۸۱ با کمک سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها، ماهاتیر محمد به نخست‌وزیری برگزیده شد. وی ملی‌گرایی مالایایی بود و با خرید سهام شرکت‌های انگلیسی، صاحبان اصلی کان‌های مالزی، حاکمیت دولت مالزی را بر همه آنها برقرار کرد. ماهاتیر به تمرکز دولت فدرال پرداخت و در انتخابات عمومی سال ۱۹۸۲ نیز پیروز شد. وی با تقویت اسلام‌گرایان، از نفوذ آنان به سود خود استفاده کرد.

50. A.N.S.E.A

51. peroncel Hugoz J.P, La Malaisie aux neuf sultans, *Le Monde*, Paris, 16/09/1991.

در سال ۱۹۸۳ با بازنگری قانون اساسی، قدرت شاه و پادشاهان محلی به دولت فدرال واگذار شد. پس از گذراندن دوره‌ای از بحران اقتصادی، ناشی از کاهش بهای مواد خام، دولت برنامه نوین اقتصادی کشور، بر اساس رشد سالانه هفت تا ده درصد را تهیه کرد؛ اما چینی‌ها همچنان از سیاست دولت، به ویژه در امر آموزش و برتری مالایایی‌ها، ناراضی بودند. همچنین درخواست گشایش دانشگاهی به زبان چینی با مخالفت «سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها» که به صورت تنها حزب قوی کشور درآمد بود، روبه‌رو شد. همزمان، حزب نامبرده نیروگرفتن اسلام‌گرایان در خاورمیانه را هشدار می‌داد؛ زیرا این امر ممکن بود جامعه مصرفی و غربی‌شده مالزی را به خطر اندازد. از این رو، تا به امروز، با توافقی که میان سرمایه‌داران (خواه چینی و خواه دیگران) و اسلام‌گرایان متعصب به عمل آمده است، مالزی کمتر از دیگر کشورهای اسلامی از حرکت جهادگری بنیادگرایان زیان دیده است.<sup>(۵۲)</sup>

سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها، پس از برکناری انور ابراهیم، معاون ماهاتیر نخست‌وزیر، به دلیل لواط و فساد، دچار انشعابی بزرگ شد. ماهاتیر در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳، پس از ۲۲ سال نخست‌وزیری جای خود را به عبدالله احمد بدوی که برکشیده خود او بود، سپرد.

در انتخابات همگانی ماه مارس ۲۰۰۴، پس از گذشت ۲۲ سال از حکومت ماهاتیر، عبدالله بدوی موفقیت چشمگیری به دست آورد. در این انتخابات حزب اسلام‌گرای «پاس»<sup>(۵۳)</sup> که اسلام‌گرایان متعصب و تندرو در آن عضویت دارند، شکست سختی خورد و شمار نمایندگان آن در پارلمان کاهش یافت. در انتخابات سال ۱۹۹۹، حزب اسلام‌گرا، پس از بحران مالی و سرنوشت شوم انور ابراهیم، مرد شماره دو نظام، نیمی از آرای رأی‌دهندگان را به دست آورده بود. این امر در حقیقت تأیید نخست‌وزیری عبدالله بدوی از سوی مردم بود. وی با آنکه خود از خانواده‌ای مذهبی است، هم با بهشت موعود برای رأی‌دادن به نفع حزب پاس و هم با جهنمی که این حزب به مخالفان خود وعده می‌داد، مخالفت

52. Philippe Devillers, *op.cit*

53. PAS

می‌کرد تا از برخورد مذهبی در جامعه مالزی جلوگیری کند. طرح پیشنهادی بدوی برای مبارزه با فساد، نقش اساسی را در پیروزی او ایفا کرد. با شکست اسلام‌گرایان، مردم مالزی نشان دادند که حکومتی مذهبی را بر نمی‌تابند و بدوی نیز در صدد تغییرات اساسی در داخل حزب خود سازمان ملی اتحاد مالایایی‌ها است و کار مبارزه با فساد را پیگیری می‌کند.<sup>(۵۴)</sup> حزب پاس در صدد بازنگری در قانون اساسی است و از جمله خواهان آن است که نخست‌وزیر حتماً از مسلمانان باشد. با توجه به حوادثی که در دیگر کشورهای مسلمان می‌گذرد، برای بهبود چهره اسلام مالزیایی، حزب اسلام‌گرای یادشده چند زن را نیز به عنوان نامزد انتخابات معرفی کرده است و از طرح مسئله‌هایی مانند سنگسار زنان و یا بریدن عضوهای مجرمان خودداری می‌کند.<sup>(۵۵)</sup>

## بررسی فدرالیسم در مالزی

### الف - بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

در بافتاری جغرافیایی، انسانی، اجتماعی - اقتصادی، فرهنگی و مذهبی چندگونه، که ناشی از آمیختگی نه‌چندان طبیعی چهار قوم گوناگون (مالایایی، چینی، هندی و بومی برونثویی) است، فدرالیسم مالزی دگرگشت‌های فراوانی به خود دیده است.<sup>(۵۶)</sup>

### روابط میان قومی

پیش از این دیدیم که مالایایی‌ها بزرگترین قوم تشکیل‌دهنده فدراسیون مالزی‌اند و زبان آنان نیز زبان ملی کشور است. آنان و کهن‌بومیان کشور، خود را «فرزندان خاک» یا «شاهزادگان سرزمین» می‌نامند و برای خود امتیازهای فراوانی

54. Jean - Claude Pomonti, "Le parti gouvernemental en malaisie défait les islamistes aux élections, *Le Monde*, 23/03/2004.

55. Jean - Claude pomonti, "En Malaisie, le parti islamiste propose une application douce de la loi coranique", *Le Monde*, 21/03/2004.

56. Philippe Regnier, *op.cit*

قابل هستند. در مالزی مردمان دیگری نیز زندگی می‌کنند که به بررسی آنان می‌پردازیم:

### کهن بومیان

این مردم به دور از کرانه‌های دریا و در میان جنگل‌ها<sup>(۵۷)</sup> زندگی می‌کنند. نام اصلی آنان «اورانژ اسلی»<sup>(۵۸)</sup> یا «ساکایی»<sup>(۵۹)</sup> به معنای «نخستین ساکنان» و یا به معنای «خدمتگزاران فرودست» است. کهن بومیان سه هزار سال پیش از میلاد به این منطقه آمده‌اند. در سال ۱۹۶۱ برای مبارزه با رخنه کمونیست‌ها در میان این گروه و جلوگیری از جنبش مسلحانه آنان، نهادی به نام «اداره امور اورانژ اسلی»<sup>(۶۰)</sup> ایجاد گردید تا آنان را برای ورود به جامعه مالزی آماده کند. اورانژ اسلی‌ها، که شمار آنان در سال ۱۹۶۵ به ۴۵۰۰۰ نفر می‌رسید، خود به گروه‌های گوناگونی تقسیم می‌شوند و زندگی آنان با شکار و چیدن میوه‌های جنگلی می‌گذرد. بسیاری از این بومیان به مسیحیت گرویده‌اند؛ اما شماری از آنان را بت پرستان و روح‌باوران<sup>(۶۱)</sup> تشکیل می‌دهند.<sup>(۶۲)</sup>

### مالایایی‌ها

قوم مالایایی، هزار سال پیش از میلاد مسیح به عنوان دریانورد و بازرگان به مالزی آمده‌اند. آنان بیشتر به کار کشاورزی در کنار رودخانه‌ها، که در مالزی راه ارتباطی مهمی است، می‌پردازند. جامعه مالایایی به دو طبقه تقسیم می‌شود: نجیبان، که از وابستگان شاهان محلی هستند؛ و مردم عادی، که رعیت‌های شاه‌اند. در گذشته، شاه به عنوان مالیات از آنان بیگاری<sup>(۶۳)</sup> می‌کشید؛ اما امروزه

---

۵۷. ۷۰٪ غرب مالزی و ۹۵٪ شرق مالزی پوشیده از جنگل است. نگاه کنید به: لوموند، شانزدهم فوریه ۱۹۹۱.

58. Orang Asli

59. Sakai

60. Departement of Orang Asli affairs

61. Animistes

62. [http:// www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/my.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/my.html)

63. Kera

بر حسب میزان زمینی که در اختیار دارند، از آنان مالیات دریافت می‌کند. مسلمان‌شدن مالایایی‌ها از سدهٔ پانزدهم میلادی آغاز شد. مسلمان مالایایی‌زبانی را که ریشهٔ عرب داشته باشد، «هادراماوت»<sup>(۶۴)</sup> می‌نامند. در همان سده، پادشاه مالاکا، به نام سری مهاراجه<sup>(۶۵)</sup> پس از اسلام آوردن، نام خود را به محمدشاه تغییر داد. انگلیسیان در دوران تسلط خود، ساختار بدوی جامعهٔ مالایایی را برای هدف‌های خود حفظ کردند.

مالایایی‌ها، پس از الحاق مالزی شرقی به فدراسیون و جدایی سنگاپور از آن، بیشترین مردم مالزی را تشکیل می‌دهند. آنها نخست فرهنگ هندی را گرفتند و سپس اسلام آوردند. مالزی نیز مانند بیشتر سرزمین‌های آسیای جنوب شرقی زیر تأثیر تمدن هند قرار دارد.

## هندیان

امروزه هندیان ۸ تا ۱۰٪ مردم مالزی را تشکیل می‌دهند. حضور هندی‌ها در سراسر کشور را از معبدها و روش آشپزی و رنگ‌های ویژهٔ آنان می‌توان دریافت.<sup>(۶۶)</sup> این گروه، از دو هزار سال پیش به شبه‌جزیرهٔ مالزی آمدند؛ اما بیشترین هندی‌ها، از اواخر سدهٔ نوزدهم میلادی به مالزی مهاجرت کرده‌اند. علت ورود هندیان، افزون بر حضور انگلیسی‌ها در هر دو کشور هند و مالزی، نیاز استعمار انگلستان به کارگر کشاورزی بود. امروزه نیز بیشترین کارگران کشاورزی را هندیان تشکیل می‌دهند و برخی از آنان در نهادهای اداری نیز حضور دارند؛ مانند سیک‌ها که در سازمان پلیس خدمت می‌کنند و شماری هم به کاسبکاری اشتغال دارند. شمار کمی از هندیان در مشاغل آزاد مشغول به کارند. آنان در مجموع مالک ۲٪ از ثروت ملی کشورند و تمام نشانه‌های یک طبقهٔ محروم را دارند.<sup>(۶۷)</sup>

64. Hadramaut؟ حضرموت؟

65. Sri maharajah

66. Denys Lombard, in *Encyclopédie Universalis*, Paris 2000.

67. Baradan kuppusamy, "Les Indiens cherchent a se faire entendre", in *Courrier international*, No 787, du 1er au 7 décembre 2005, paris.

## چینی‌ها

برابر آمار ۴ میلیون نفر چینی در مالزی زندگی می‌کنند.<sup>(۶۸)</sup> آمدن آنها به مالزی از سدهٔ پانزدهم میلادی آغاز شد. سپس در سدهٔ نوزدهم با بهره‌برداری از کان‌های گوناگون مالزی، شمار بیشتری از آنان به مالزی آمدند. چینی‌ها در همهٔ پیشه‌ها و سطوح گوناگون جامعه حضور دارند. از ویژگی‌های این گروه، حفظ آداب و سنت‌های چینی است. آنها ساختار کهن چینی را در مورد سازماندهی مهاجرانی که از محل مشترک و ویژه‌ای می‌آیند، با تشکیل انجمن‌ها و اتحادیه‌های گوناگون، حفظ کرده‌اند. بیشتر چینی‌های مالزی از پیروان مذهب بودایی هستند؛ اما فلسفه‌های کنفوسیوس و لائوتسه<sup>(۶۹)</sup> نیز تأثیر خود را در میان آنان حفظ کرده است.

با توجه به قدرت اقتصادی چینی‌ها و نوع زندگی آنان، شکاف و اختلاف عمیقی میان آنان با مالایایی‌ها وجود دارد. مالایایی‌ها آنان را گوشت سگ‌خور، کثیف و مزدور بیگانگان می‌دانند. مذهب‌های گوناگون چینی از دید مالایایی‌ها، به‌ویژه مسلمانان متعصب، شرک تلقی می‌شود. با این همه در بساط کتابفروشان کنار خیابان‌ها، کتاب‌هایی مانند کتاب‌های جمعیت اخوان المسلمین و زندگینامهٔ صدام حسین، به زبان مالایایی و انگلیسی، به وسیلهٔ چینی‌های «کافر»، اما تاجر مسلک چاپ و پخش می‌شود که فروش زیادی هم دارد. تلقی مالایایی‌ها از چینی‌ها بیشتر جنبهٔ نژادستیزی دارد تا مذهبی؛ زیرا چینی‌های نومسلمانی نیز در مالزی هستند که مالایایی‌ها آنان را به جامعهٔ خود راه نمی‌دهند. چینی‌ها هم مالایایی‌ها را قومی بدوی می‌خوانند که مردم کشور را به زور به یادگیری زبانی کهنه و بی‌فایده وامی‌دارند.<sup>(۷۰)</sup>

68. Beerr Patrice de, Puissante diaspora chinoise, *Le Monde*, Paris,

31/07/1990.

69. Lao - tseu

70. Peroncel Hugoz J.P. *op.cit*

## مهاجران

در سال ۲۰۰۱ میلادی ۱۰٪ جمعیت مالزی را کارگران مهاجر و خانواده آنان تشکیل می‌دادند. اینان نیروی کار ارزان‌قیمتی هستند که به کارهای کشاورزی، ساختمانی و یا به کارگری در خانه‌ها، به صورت کلفت و نوکر، اشتغال دارند. در سال ۲۰۰۱، دولت مالزی تصمیم به اخراج صدها هزار نفر از آنان گرفت که سروصدای فراوانی در محافل مدافع حقوق بشر برپا کرد.<sup>(۷۱)</sup>

## فضای فرهنگی

از آغاز تاریخ، فرهنگ مالزیایی، موزائیکی از فرهنگ‌های گوناگون بوده است. با آمدن بازرگانان هندی و چینی به مالزی، آیین‌های بودا و هندو رواج یافت؛ سپس عرب‌ها آمدند و اسلام را به همراه خود آوردند.

سه فرهنگ حاکم بر فضای فرهنگی مالزی (مالایایی، چینی و هندی) هریک با ویژگی‌های خود به زندگی ادامه می‌دهند. در کنار این فرهنگ موزائیکی، مجموعه‌ای از فرهنگ‌های قبیله‌ای بومیان نیز وجود دارد که هریک از آنان، کوشش فراوانی برای حفظ ساختار قبیله‌ای و فرهنگ خود به عمل می‌آورند. در همان حال، ازدواج‌های بیرون قومی - به ویژه از سوی چینی‌ها - و قبیله‌ای نیز وجود دارد. آمیختگی فرهنگ‌ها را می‌توان در مراسم ازدواج مالزیایی‌ها دید که همه مراسم، آمیزه‌ای از سه فرهنگ مسلط در جامعه است.

در صفحه‌های پیش، از اختلاف عمیق میان مالایایی‌ها و چینی‌ها یاد کردیم و گفتیم که ریشه این اختلاف در نژادستیزی است. مالایایی‌ها مردمانی تودار، لجوج، دو به هم‌زن و سازش‌ناپذیر هستند که روحیه دهاتی و محلی دارند؛ زیرا نزدیک به نیمی از آنان در روستاها زندگی می‌کنند. این روحیات، به وسیله شاهان محلی که خود را ظل‌الله می‌دانند، تأیید و تقویت می‌شود. انگلیسی‌ها، در گذشته، حيله‌گرانه، شاهان محلی را رهبر سنت‌های محلی و مذهبی قلمداد

71. Jean - Claude promonti, "La Malaisie renvoie des centaines de milliers d'immigrés illégaux", *Le Monde*, Paris, 05/09/2002.

کردند. این انگاره که همچنان هوادارانی دارد، در متن قانون اساسی نیز آمده است. شاهان محلی، حتی در حکومت‌هایی که نظام سلطنتی ندارند (مالاکا، پینانگ، ساراواک و صباح)، برای مسلمانان آن نواحی، مرجع مذهبی تلقی می‌شوند. از این رو با همهٔ اهمال‌کاری‌ها و زیاده‌روی‌هایی که از آنان سر می‌زند، برای مالایایی‌ها به عنوان نگهبانان هویت تلقی می‌شوند.<sup>(۷۲)</sup> در مادهٔ طولانی ۱۵۳ قانون اساسی مالزی، وظیفه‌های دولت و شاه دربارهٔ حفظ جایگاه ویژه مالایایی‌ها در فدراسیون به تفصیل آمده است.

با همهٔ این احوال، در کشور مسلمان مالزی، اجرای مراسم آیین‌های بودایی، هندویی، مسیحی و دیگر دین‌ها آزاد است؛ و به این آزادی در قانون اساسی نیز اشاره شده است. پس از استعفای ماهاتیر، خاموشی روشنفکران کمتر شده است. آنان با انتقاد از قوهٔ مجریه و قوهٔ قضائیه، در پی حاکمیت قانون اساسی‌ای هستند که در آن حقوق برابر برای همهٔ شهروندان، بی‌در نظر گرفتن نژاد، زبان و مذهب پیش‌بینی شده باشد. در بخش دستاورد به این نکته اشاره خواهیم کرد.

### ب - بررسی زمینه‌های حقوقی

برابر قانون اساسی سال ۱۹۵۷ و بازنگری‌های آن، مالزی کشوری با نظام فدرالی پادشاهی و با ساختاری پارلمانی است. بالاترین مرجع قدرت شخص شاه<sup>(۷۳)</sup> (شاه شاهان) است که در این نوشته، او را «شاه برگزیده» و یا به اختصار «شاه» خواهیم خواند.

پادشاه برگزیده یکی از ۹ نفر شاهان محلی مالزی است که به وسیلهٔ خود آنان برای مدت پنج سال برگزیده می‌شود. برابر پیوست پنجم قانون اساسی، شاه به وسیلهٔ «مجلس فرمانروایان» یا «مجلس شاهان»<sup>(۷۴)</sup> برگزیده می‌شود.

زبان رسمی کشور زبان مالایایی است. برابر قانون اساسی، زبان انگلیسی در یک دورهٔ ده‌ساله به همراه زبان رسمی به کار گرفته می‌شد. در سال ۱۹۶۷ این

72. Peroncel Hugoz J.P. *op.cit*

73. Yang di-Pertuan Agong

74. Conference of Rulers (Majlis Raja-Raja)

ماده از قانون پس از ده سال، به موجب قانون عادی تغییر یافت و زبان مالایایی به عنوان تنها زبان ملی و رسمی اعلام شد که این شکستی برای چینی‌زبانان بود. برابر ماده ۳ قانون اساسی، دین رسمی دین اسلام است. اجرای مراسم دین‌های دیگر، در صورت حفظ صلح و آرامش، در سراسر کشور آزاد است. در حکومت‌های محلی که پادشاه در آن سلطنت می‌کند، وی ریاست مذهبی را بر حسب قانون اساسی آن حکومت نیز برعهده دارد و این حقوق غیرقابل تغییر است.

پادشاه برگزیده، بالاترین مقام مذهبی سراسر فدراسیون است. از ۱۳ حکومت محلی عضو فدراسیون مالزی، ۹ دولت - که خودمدیری آنان وسیع‌تر از دیگر حکومت‌هاست - به وسیله پادشاهان محلی اداره می‌شوند و سلطنت آنان موروثی است. چهار حکومت دیگر را فرمانروایان منصوب از سوی شاه برگزیده رهبری می‌کنند. سرزمین‌های فدرالی مستقیماً به وسیله دولت فدرال اداره می‌شوند. ماده ۱۸۱ قانون اساسی، حقوق و اختیارات شاهان محلی را در قلمرو سرزمینی هریک از آنان به رسمیت می‌شناسد.

## تفکیک اختیاراتها

موضوع تفکیک اختیاراتها و صلاحیت‌ها، یکی از موضوع‌های مهم و دشوار تدوین قانون اساسی فدرال است. از این‌رو کشورهای فدرال هریک روش ویژه‌ای را در این مورد اختیار کرده‌اند.<sup>(۷۵)</sup> در مالزی سه فهرست در پیوست شماره ۹ قانون اساسی آمده است: فهرست یکم، اختیاراتها و صلاحیت‌های دولت فدرال، فهرست دوم اختیاراتهای حکومت‌های محلی و فهرست سوم درباره اختیاراتهای مشترک میان دولت فدرال با حکومت‌های محلی است. برای روشن‌شدن کارکرد نظام فدرالی در مالزی به هریک از سه فهرست یادشده، اشاره‌ای خواهیم داشت:

فهرست شماره یک درباره اختیاراتهای دولت فدرال است: امور خارجی،

۷۵. خوبروی پاک، محمدرضا. نقدی بر فدرالیسم. شیرازه، تهران، ۱۳۷۷، ص ۵۵ به بعد.

دفاع، امنیت داخلی، قانون‌های مدنی - جزایی و آیین دادرسی - اداری، شهروندی و تابعیت دولت فدرال. قانونگذار برای رفع هرگونه ابهام، سیاهه اختیارات یادشده را نیز آورده است. برای نمونه، دربارهٔ ادارهٔ امور خارجی از برقراری روابط سیاسی تا استرداد مجرمان، صدور گذرنامه و دادن رواید، به تفصیل آمده است.

مهمترین اموری که در فهرست شمارهٔ ۲، یعنی اختیاراتهای حکومت‌های محلی آمده است، عبارت‌اند از: امور مالی، امور بازرگانی و صنعتی، کشتیرانی و ماهیگیری، ترابری و ارتباطات، به کارگیری نیروهای برق - آبی و آبراه‌ها، مطالعات و پژوهش‌ها، آموزش ابتدایی - متوسطه - دانشگاهی، امور فرهنگی، امور پزشکی و بهداشتی، امور کارگری و بیمه‌های اجتماعی، امور رفاهی کهن‌بومیان، برقراری و تنظیم تعطیلات فدرالی، مقررات مربوط به شرکت‌ها، نظارت بر فرآورده‌های کشاورزی، روزنامه‌ها و دیگر انتشارات، بازبینی نشریه‌ها و مقررات شرکت‌های تعاونی. در همین فهرست اجرای کامل قاعده‌های اسلامی در موارد احوال شخصیه، وصیت، نامزدی، نگاهداری کودکان، امور خیریه، وقف و غیره با رعایت عرف مالایایی الزامی شمرده شده است. دو سرزمین فدرالی کوالالمپور و لابوان، از این قاعده برکنار هستند. مسائل مربوط به زکات، فطریه و درآمدهای مانند آن، تأسیس دادگاه‌های شرعی و مجازات‌های شرعی (به جز مواردی که در قانون اساسی قید شده است)، نظارت بر تبلیغ در میان مسلمانان، تعیین موضوع قاعده‌های اسلامی و عرف مالایایی نیز در صلاحیت حکومت‌های محلی است.

ثبت اسناد مالکیت، همهٔ امور و معامله‌های مربوط به اموال غیرمنقول، کشاورزی و جنگلداری محلی، ادارهٔ امور محلی، همیاری شهرداری‌ها، خانه‌سازی، خاکسپاری مردگان و یا سوزاندن آنان، بازارهای هفتگی و بازار مکاره، صدور اجازهٔ تأسیس تالارهای تئاتر، سینما، گردشگاه‌ها و تفریحگاه‌ها، ادارهٔ راه‌ها و پل‌ها از اختیارات دیگر حکومت‌های محلی است.

در فهرست شمارهٔ ۳، اختیاراتهای مشترک حکومت‌های محلی و دولت

فدرال به تفصیل آورده شده است که مهمترین آنها عبارت است از: خدمات اجتماعی، حمایت از زنان، بورس‌های آموزشی، حمایت از جانوران وحشی و پارک‌های طبیعی، دامپزشکی، برنامه‌های توسعه شهری، مبارزه با ولگردی و دستفروشی، مبارزه با بیماری‌های واگیردار، نگاهداری آبراه‌ها، مبارزه با فرسایش خاک، نگاهداری کان‌ها، مبارزه با آتش‌سوزی و پیشگیری از آن. حکومت‌های محلی در همه مواردی که دخالت در کار و محدوده قانون‌های فدرال شمرده نشود، حق مداخله دارند. قانون فدرال همواره، مقدم و برتر از مقررات حکومت‌های محلی است. اختیارهای بخشداری‌ها و شهرداری‌ها بسیار وسیع است که در قانون اساسی سال ۱۹۷۶، مشخص شده است.

### قوه مقننه

قوه قانونگذاری مرکب از شاه برگزیده و دو مجلس «دیوان نیگارا»<sup>(۷۶)</sup> (مجلس سنا) و «دیوان راکیات»<sup>(۷۷)</sup> (مجلس نمایندگان) است. شمار سناتورها ۶۹ نفر است که برابر ماده ۴۴ قانون اساسی، هم انتخابی و هم انتصابی هستند. هر حکومت محلی دارای دو سناتور است که با آرای عمومی مردم شهروند همان حکومت برگزیده می‌شوند. ۴۰ سناتور هم از سوی شاه منصوب می‌شوند. سرزمین‌های فدرالی و پایتخت تنها ۲ سناتور انتصابی و سرزمین لابوان یک سناتور انتصابی دارند.

مجلس نمایندگان یا مرکب از ۱۸۰ نفر است که بر اساس شمار جمعیت با آرای عمومی مردم انتخاب می‌گردند. شمار نمایندگان سرزمین‌های فدرال و پایتخت هفت نفر است؛ و سرزمین لابوان تنها یک نماینده دارد. برابر بند ۲ ماده ۵۵، شاه برگزیده حق انحلال مجلس را داراست.

قانون‌ها پس از تصویب هر دو مجلس، باید به توشیح شاه برگزیده برسند. شاه برگزیده ظرف مدت سی روز از تاریخ دریافت قانون، آن را توشیح و یا در ظرف همان مدت، دلیل‌ها مخالفت خود را - در صورتی که قانون، قانون مالی

نباشد - به مجلسی که نخستین بار آن را تصویب کرده است، می‌فرستد. (ماده ۶۶ قانون اساسی). مجلسی که در مرحله نخست، قانون مورد مخالفت شاه را تصویب کرده بود، پس از بررسی دلیل‌های مخالفت شاه، با اکثریت آراء نظر خود را ابراز می‌دارد. اگر قانون در مورد اجازه بازنگری در قانون اساسی باشد، باید به تصویب حداقل دو سوم عضوهای مجلس برسد وگرنه اکثریت ساده کافی خواهد بود. سپس مجلس قانون را با دلیل‌های مخالفت شاه، به مجلس دوم می‌فرستد که در آنجا نیز باید قانون با همان اکثریتی که گفته شد، تصویب شود. در این صورت نیز شاه باید ظرف مدت سی روز، قانون را توشیح کند. در پایان مدت، حتی با خودداری شاه از توشیح، قانون اعتبار اجرایی پیدا می‌کند.

هریک از ۱۳ حکومت محلی، قانون اساسی ویژه خود و یک انجمن قانونگذاری دارند که عضوهای انجمن برای مدت پنج سال از سوی مردم برگزیده می‌شوند. مقرراتی که این انجمن آنها را تنظیم می‌کند، باید موافق با قانون اساسی فدرال و در حدود صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و وظیفه‌های کارمندان محلی باشند و به تصویب و تأیید پادشاه محلی برسند. قوه قانونگذاری در حکومت‌های محلی مرکب است از پادشاه محلی و مجلسی که «انجمن قانونگذاری» نامیده می‌شود. شمار عضوهای این انجمن و روش گزینش آنان را قانون عادی تعیین می‌کند.

برابر ماده ۷۳ قانون اساسی، پارلمان فدرال می‌تواند برای همه یا بخشی از کشور قانون وضع کند؛ اما انجمن‌های قانونگذاری محلی تنها می‌توانند برای همه یا بخشی از ایالت عضو فدراسیون قانون وضع نمایند. برابر ماده ۷۴، صلاحیت پارلمان محدود است به موردهایی که در فهرست‌های قانون اساسی (فهرست‌های شماره ۱ و ۳ مندرج در پیوست شماره ۹) آمده است. انجمن‌های قانونگذاری محلی تنها در موارد یادشده در فهرست دوم (فهرست شماره ۲ از پیوست شماره ۹ قانون اساسی) صلاحیت وضع قانون را دارند.

### قوه مجریه

برابر ماده ۳۹ قانون اساسی، قوه مجریه فدراسیون مالزی مرکب است از شاه

برگزیده و هیأت وزیران. ریاست قوه مجریه با شاه برگزیده است. برابر ماده ۴۰ قانون اساسی، شاه دارای اختیاراتی زیر است:

۱. برگزیدن نخست‌وزیر از میان عضوهای مجلس نمایندگان

۲. موافقت یا مخالفت با انحلال پارلمان

۳. تشکیل مجلس فرمانروایان به هنگام لزوم

نخست‌وزیر در صورت رأی عدم اعتماد مجلس، از کار برکنار می‌شود؛ مگر آنکه شاه با تقاضای او برای انحلال مجلس موافقت نماید.

برابر ماده ۷۱ قانون اساسی، دولت فدرال حقوق و امتیازهای پادشاهان محلی و به کارگیری آن را برابر قانون اساسی محلی تضمین می‌کند. پادشاهان می‌توانند جانشین خود را برگزینند و هرگونه اختلاف در مورد جانشینی پادشاه محلی به وسیله قانون اساسی همان محل، حل و فصل خواهد شد.

وظیفه‌های قوه اجرائیه، برابر ماده ۸۰ به شرح زیر است:

قوه اجرائیه فدراسیون، اختیاراتها و صلاحیت‌های خود را برابر قانون اساسی، تنها در باره قانون‌هایی که به وسیله پارلمان فدرال تصویب شده است، می‌تواند به کار گیرد. از این‌رو، قوه مجریه حق دخالت در اموری را که به موجب قانون اساسی در صلاحیت حکومت‌های محلی است، ندارد. در مورد اموری که در فهرست مشترک آمده است، دولت فدرال تنها وقتی حق مداخله دارد که قانون اجازه آن را داده باشد.

قوه اجرائیه حکومت محلی نیز تنها در محدوده قانون‌های تصویب‌شده محلی می‌تواند اختیارات خود را اعمال کند و یا در موردی که در فهرست مشترک آمده و اجرای آنها به قوه اجرائیه محلی واگذار شده است.

هریک از حکومت‌های محلی دارای یک انجمن اجرایی است. پادشاه یا فرمانروای هر حکومت محلی، در موردی که می‌تواند اختیارات و صلاحیت‌های خود را به کار برد:

اختیاراتی تصریح شده در قانون اساسی محلی با مشورت انجمن اجرایی:

۱. تعیین نخست‌وزیر محلی؛<sup>(۷۸)</sup> ۲. پذیرش یا رد درخواست انحلال انجمن قانونگذاری محلی؛ ۳. درخواست تشکیل انجمن فرمانروایان؛ ۴. همه وظیفه‌هایی که به عنوان رهبر مذهبی محلی دارد؛ ۵. گزینش جانشین برای خود یا تعیین نایب‌السلطنه و شورای سلطنت؛ ۶. دادن منصب و مقام با تعیین وظیفه‌ها؛ ۷. وضع مقررات برای دربار خود.

انجمن اجرایی محلی به روش زیر برگزیده می‌شود:

همان‌گونه که گفته شد، پادشاه یا فرمانروا، حق گزینش نخست‌وزیر محلی را دارد. نخست‌وزیر از میان عضوهای انجمن قانونگذاری محلی که مورد تمایل و پذیرش نمایندگان باشند، برگزیده می‌شود. او ریاست انجمن اجرایی را برعهده دارد. عضوهای این انجمن که دست کم چهار نفر و حداکثر هشت نفر از عضوهای انجمن قانونگذاری محلی هستند، به وسیله پادشاه و پس از مشورت با نخست‌وزیر محلی، برگزیده می‌شوند. نخست‌وزیر محلی، نمی‌تواند از افرادی باشد که شهروندی مالایایی را پذیرفته‌اند. عضوهای انجمن اجرایی محلی، مشترکاً در برابر انجمن قانونگذاری محلی مسئول و پاسخگو هستند.

### حکومت‌های محلی و نهادهای آنان

هریک از حکومت‌های محلی قانون اساسی خود را دارد که در هر یک از آنها، مقررات اساسی مندرج در پیوست قانون اساسی فدرال آمده است؛ از این‌رو نوعی هماهنگی در مورد اختیارات حکومت‌های محلی به وجود آمده و دولت فدرال و یا حکومت‌های محلی می‌توانند برابر قراردادهای جداگانه، بخشی از اختیارات خود را به دیگری بسپارند.<sup>(۷۹)</sup>

از سال ۱۹۶۶، فرایند تمرکززدایی جامعه‌های محلی در مالزی آغاز شد و این فرایند بر اساس گزارشی بود که در آن، دولت را به تغییرهای اساسی در اداره امور، به‌ویژه در موارد اداره امور عمومی و آموزش همگانی، فرا می‌خواند. در دهه هفتاد میلادی و در سال ۱۹۷۶، با برنامه‌های نوین اقتصادی، دو قانون برای

78. Menteri Besar

79. Gordon p. Means, *op.cit.*, p.286.

روشن کردن بیشتر صلاحیت‌های حکومت‌های محلی و برنامه‌ریزی شهرها تدوین گردید تا نهادهای حکومت‌های محلی خود را با آن تطبیق دهند.

همان‌گونه که در پیش گفته شد، حکومت‌های محلی سلطنتی دارای اختیاراتی بیشتری از دیگر حکومت‌های محلی هستند. فرمانروایان حکومت‌های غیرسلطنتی از سوی شاه برگزیده تعیین می‌شوند. به این‌گونه، حکومت‌های سلطنتی مالایایی که پایه‌گذار فدراسیون هستند، نوعی نظارت بر دیگر حکومت‌های محلی غیرسلطنتی دارند.

انجمن شهر، انجمن بخش و انجمن بلوک‌ها از نهادهای محلی هستند. انجمن شهر و انجمن بخش در منطقه‌های شهری و انجمن بلوک در منطقه‌های روستایی تشکیل می‌شوند. در هر حکومت محلی، مقامات اجرایی محلی برای مدت سه سال انتخاب می‌شوند؛ اما بلوک‌ها به وسیله کارمندان منصوب اداره می‌شوند.

دولت فدرال نفوذ و تأثیر فراوانی در کارکرد مقامات محلی دارد؛ چرا که سازمان‌های سرزمینی را مشخص می‌کند و تقسیم صلاحیت را تصویب می‌کند. برابر ماده ۹۵ قانون اساسی، کار تقسیم صلاحیت را انجمن‌هایی انجام می‌دهند که نمایندگان حکومت‌های محلی - منصوب از سوی پادشاه محلی - و دولت فدرال در آن شرکت دارند. این انجمن عهده‌دار پدیدآوردن هماهنگی برای اجرای تمرکززدایی نیز هست.

### قوه قضائیه

نظام قضایی مالزی بر اساس «حقوق عرفی»<sup>(۸۰)</sup> انگلستان استوار است. برابر ماده ۱۲۱ قانون اساسی، قوه قضائیه فدراسیون در دو «دیوان عالی»<sup>(۸۱)</sup> مستقر است که مرکب است از دیوان عالی مالایایی در کوالالمپور و دیوان عالی دیگری در ایالت‌های صباح و ساراواک (دیوان عالی بروئو) که قاضیان آن به وسیله شاه منصوب می‌شوند. کار هماهنگ‌سازی قوه قضائیه را دیوان عالی

برعهده دارد. از سال ۱۹۹۴ این دیوان را به نام دادگاه فدرال می خوانند. شیوه تشکیل دادگاه‌های پایین تر را قانون فدرال تعیین می کند.

برابر بند الف ماده ۱۲۲ قانون اساسی، دادگاه فدرال مرکب است از دست کم یک قاضی رئیس و چهار قاضی دیگر منصوب از طرف پادشاه؛ اما شمار قاضیان نباید بیشتر از دوازده نفر (در دیوان عالی مالایایی) و هشت نفر (در دیوان عالی برونثو) باشد. این قاضیان پس از کسب نظر نخست وزیر و مشورت با کنفرانس فرمانروایان، با فرمان شاه منصوب می شوند (بند ب ماده ۱۲۲). دادگاه فدرال مرجع رسیدگی فرجامی در مورد آرای صادره از دادگاه‌های استینافی است؛ اما در مورد احکام صادره از دادگاه‌های شرعی از چنین حقی برخوردار نیست.

برابر ماده ۱۲۸ قانون اساسی، دادگاه فدرال درباره سازگاری قانون‌های پارلمان و مصوبه‌های انجمن‌های قانونگذاری محلی با قانون اساسی حق اظهار نظر دارد. همین دادگاه به اختلاف میان حکومت‌های محلی و یا اختلاف دولت فدرال با هریک از حکومت‌های محلی رسیدگی می کند. درخواست پژوهش از حکم‌های صادر شده از سوی دادگاه‌های استینافی محلی نیز بر عهده دادگاه فدرال است. پادشاه برگزیده و دیوان عالی می توانند نظر مشورتی دادگاه فدرال را در هر مورد، به ویژه درباره قانون اساسی، بخواهند.

### روابط مالی دولت با حکومت‌های محلی

برابر ماده ۹۶ قانون اساسی، هیچ مالیات یا عوارضی به نام دولت فدرال از مردم دریافت نخواهد شد، مگر به موجب قانون فدرال.

ماده ۹۷ قانون اساسی مقرر می دارد که همه درآمدهای حاصله فدراسیون، برابر با قانون اساسی و یا قانون‌های فدرال، در «صندوق ثابت فدرالی»<sup>(۸۲)</sup> جمع آوری می شود. درآمدهای حاصله حکومت‌های محلی با رعایت بند ۳

همان ماده به «صندوق ثابت حکومت محلی»<sup>(۸۳)</sup> واریز خواهد شد. پول دریافتی از محل زکات، فطریه، بیت‌المال و یا دیگر درآمدهای اسلامی، با رعایت قانون حکومت‌های محلی، در صندوق جداگانه‌ای واریز می‌شود (بند ۳ از ماده ۹۷).

برای تنظیم امور مالی فدراسیون، ماده ۱۰۸ قانون اساسی تشکیل «شورای ملی مالی» را مقرر می‌دارد. این شورا مرکب است از: نخست‌وزیر و یکی دیگر از وزیران به انتخاب او و نمایندگان هر یک از حکومت‌های محلی به انتخاب پادشاه محلی و یا فرماندار. وظایف این شورا بسیار وسیع است و به گونه‌ای مشروح، در قانون اساسی آمده است.

در فهرست دهم ضمیمه قانون اساسی، ترتیب تقسیم درآمدها به تفصیل بیان شده است. دولت فدرال به نسبت جمعیت هر یک از حکومت‌های محلی و یا سرزمین فدرال، کمک‌های نقدی به آنان می‌پردازد. کمک دیگر دولت فدرال در مورد راهسازی و نگاهداری راه‌هاست. این فهرست، منابع درآمد دولت‌های محلی را نیز با جزئیات آن روشن کرده است.

درآمدهای حکومت‌های محلی برابر سه قانون تصویب‌شده در سال‌های ۱۹۴۸، ۱۹۶۱ و ۱۹۶۷ مشخص شده است. پول‌های دریافتی حکومت‌ها به صندوق ویژه‌ای به نام «صندوق مقامات محلی»<sup>(۸۴)</sup> واریز می‌شود.

هزینه عملیاتی که در فهرست مشترک قرار دارد، اگر برای دولت فدرال و به وسیله دولت فدرال و یا با موافقت دولت فدرال به وسیله حکومت‌های محلی اجرا شود، برعهده دولت فدرال است؛ اما اگر حکومت یا حکومت‌های محلی آن را برای خود انجام دهند، هزینه آن را خود باید بپردازند. (ماده ۸۲ قانون اساسی).

### پ - بررسی زمینه‌های مالی اقتصادی

مالزی از سال ۱۹۷۱ تا سال ۱۹۹۰ میلادی، از کشوری با درآمد متوسط و

صادرکننده مواد خام، به کشوری غنی و صادرکننده کالاهای الکترونیکی تبدیل شده است. پیش از آن، اقتصاد مالزی بر اساس صدور مواد خام مانند کائوچو، قلع، چوب جنگلی، روغن و نفت استوار بود؛ در حالی که امروزه ۸۵٪ صادرات مالزی را مواد ساخته شده تشکیل می دهد. از سوی دیگر، بخش خدمات و گردشگری توسعه فوق العاده ای پیدا کرده است. در آغاز دهه ۱۹۹۰ درآمد سرانه سالانه هر مالزیایی از مرز ۳۰۰۰ دلار فراتر رفت و صادرات کالاهای ساخته شده نزدیک به ۷۸/۵٪ صادرات مالزی بود؛ در حالی که در دهه ۱۹۷۰ میلادی، مواد کشاورزی و مواد اولیه ۷۲/۴٪ صادرات کل کشور را تشکیل می داد.

مالزی عضو کشورهای همسود (مشترک المنافع) انگلستان است. نقش دولت در زندگی اقتصادی کشور پراهمیت است و در قالب برنامه های پنج ساله ظاهر می شود. بخش خصوصی که موتور محرکه اقتصاد مالزی است، از کمک های دولت بهره می گیرد. تا پیش از بحران مالی ۱۹۹۷، مالزی به عنوان پنجمین کشور آسیایی در راه توسعه - پس از کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ و سنگاپور - معرفی می شد.

پس از شورش ضد چینی سال ۱۹۶۹، دولت مالزی سیاست نوینی را برگزید تا از برتری چینی ها با جایگاه اجتماعی - اقتصادی قوی پیشگیری کند. تا آن تاریخ، چینی های مالزی هر چند که اقلیت عددی کشور را تشکیل می دادند، بیشترین اهرم های اقتصادی را در دست داشتند. دولت با در پیش گرفتن سیاست همترازی، بر اساس سهمیه بندی ابزار پیشرفت مالایایی ها را، به ویژه در خدمات عمومی، فراهم ساخت. صندوق های ویژه ای به این کار اختصاص یافت تا به بنگاه های مالایایی کمک کند. دولت در برقراری تعادل قومی در عرصه اقتصادی تا اندازه ای موفق شد و طبقه متوسطی از مالایایی ها به وجود آمد؛ اما سهم چینی ها نیز در اقتصاد بالا گرفت و به ۴۹/۹٪ رسید. (۸۵) در همان زمان

شرکت‌های بزرگ مالزیایی مانند «هیکوم»<sup>(۸۶)</sup> و «پتروناس»<sup>(۸۷)</sup> به وجود آمدند که در عرصه بین‌المللی فعالیت دارند.

در دهه هشتاد میلادی، دگرگشتی در کار ایجاد شد؛ به گونه‌ای که حدود یک سوم از هزار بنگاهی که در بخش عمومی بودند، دچار کسر بودجه شدند. از این‌رو، دولت به خصوصی‌سازی روی آورد. هدف ماهاتیر نخست‌وزیر وقت، ایجاد هسته اصلی میلیونرهای مالایایی بود تا دیگران از آنها پیروی کنند. نتیجه خصوصی‌سازی به سود بنگاه‌هایی تمام شد که با رهبران دولت رابطه نزدیک داشتند؛ مانند شرکت «رنونگ»<sup>(۸۸)</sup> که به وسیله «اتحادیه ملی مالایایی‌ها» اداره می‌شد. اگرچه رشد بی‌سابقه اقتصاد کشور نتیجه همکاری میان بخش خصوصی و دولت و همچنین پذیرش سریع کشور در اقتصاد جهانی بود، اما مالزی از سال ۱۹۹۷ با دشواری‌های اقتصادی روبه‌رو شد.

به دلیل نارسایی مقررات بانکی، آشنایی کم مدیران بنگاه‌های صنعتی و بی‌توجهی به منافع سهامداران، به‌ویژه سهامداران کوچک، رشد اقتصادی افت فراوانی یافت. در سال ۱۹۹۸ نیز این کشور با بحران اقتصاد آسیایی روبه‌رو شد که نتیجه آن کاهش درآمدها و کاهش ارزش «پول ملی»<sup>(۸۹)</sup> به همراه کاهش بی‌سابقه ذخیره ارزی بود. مالزی برعکس دیگر کشورهای آسیایی – که همگی پیشنهادهای صندوق بین‌المللی پول را پذیرفته بودند – راه دیگری را برگزید و با مهار سرمایه به استحکام پول ملی پرداخت و برنامه مالیاتی و پولی مناسبی را اختیار کرد. رشد سریع سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ سرمایه‌گذاری خارجی را که بر حسب سنت در مالزی رایج بود، به همراه نداشت. پس از رکود اقتصادی آمریکا و حادثه یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، کارشناسان رشد اقتصادی سال ۲۰۰۱ مالزی را صفر می‌دانستند، اما دولت برنامه اقتصادی «دورنمای ۲۰۲۰» را تهیه کرد که رشدی در حدود ۸٪ در سال را برای ۱۸ سال آینده پیش‌بینی می‌کرد و هدف آن این بود که در سال ۲۰۲۰ میلادی، مالزی جزو کشورهای پیشرفته دنیا قرار گیرد.

86. Hicom

87. Petronas

88. Renong

89. ringgit

برنامه اقتصادی «دورنمای ۲۰۲۰» همچنین در نظر داشت تا هویتی ملی به «مالایایی‌های نوین»<sup>(۹۰)</sup> بدهد و جامعه مدنی را تقویت کند؛ اما تقویت ناسیونالیسم اقتصادی با افزایش مبادله بازرگانی با خارج همراه شد. ماهاتیر یکی از آخرین رهبران سیاسی جهان سوم است که آشکارا، امپریالیسم و استعمار نوین غرب را محکوم می‌کرد. با این حال، وی با رعایت اصول اقتصاد آزاد از سرمایه‌گذاری بیگانه نیز استقبال می‌نمود.

مالزی در فهرست کشورهایایی که در آن فساد مالی رایج است، مقام سی و هفتم را در میان ۱۳۳ کشور داراست. همبستگی اجتماعی مالزی، مورد نیاز سرمایه‌گذاران خارجی است؛ اما سیاست همترازی<sup>(۹۱)</sup> به سود مالایایی‌ها مانعی برای آن است.<sup>(۹۲)</sup>

سیاست نوین اقتصادی دولت برای مبارزه با تنگدستی و بالابردن میزان مالکیت ابزار اقتصادی برای مردم مالایایی و دیگران تا حدی موفقیت‌آمیز بود، به گونه‌ای که امروزه ۱۹٪ اقتصاد مالزی در دست مالایایی‌ها قرار دارد، درحالی که برنامه دولت رسیدن به مرز ۳۰٪ بود.<sup>(۹۳)</sup> با این وصف، نابرابری اجتماعی همچنان برقرار است. با وجود احساس بدبینی مالایایی‌ها و موانع عمده‌ای که

## 90. Melayu Baru

۹۱. به انگلیسی Affirmative Action و در فرانسوی Discrimination Positive را «فرق‌گذاری مثبت» ترجمه کرده‌اند. می‌دانیم که تبعیض یا فرق‌گذاری دارای بار تحقیری است. آنچه را که در ایالت‌های متحد آمریکا - زادگاه این اصطلاح - از آن منظور داشتند، ایجاد تعادل میان سفیدپوستان و گروه‌های اقلیت بود. منظور از گروه‌های اقلیت، گروه‌هایی است که از نظر جامعه‌شناسی مورد تبعیض قرار می‌گیرند نه اقلیت شمارشی. از این رو خود فرق‌گذاری حتی با صفت مثبت، سبب می‌شود تا تبعیض دیگری به وجود آید؛ مانند آنکه برخی از مردم ایالت‌های متحد آمریکا، دانشجوی سیاه‌پوست و یا کارمند سیاه‌پوست را به عنوان دانشجو یا کارمندی تلقی می‌کنند که نه به خاطر لیاقت و استعداد، که به خاطر رنگ پوست برگزیده شده است.

92. Florence de Changy "La Malaisie aborde "l'après-Mahathir" sereinement"  
*Le Monde*, 28/10/2003.

93. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/kualalumpur/welcomekit-fr.asp>

بر سر راه چینی‌ها گذاشته شده است، آنان نقش عمده‌ای را نه تنها در اقتصاد مالزی بل در همه منطقه آسیای جنوب شرقی ایفا می‌کنند. از این رو، بخش‌های کاملی از اقتصاد اندونزی و بخش مهمی از اقتصاد مالزی در دست چینی‌هاست. هر چهار کشور مالزی، اندونزی، تایلند و فیلیپین که به عنوان «کشورهای نوین صنعتی»<sup>(۹۴)</sup> نامیده می‌شوند، جامعه‌ای بزرگ و پویا از چینی‌ها را در خود جای داده‌اند.<sup>(۹۵)</sup>

جامعه شهری در مالزی تحول ژرفی یافته است. امروزه دو نوع از سرآمدان را می‌توان در آن تشخیص داد: سرآمدان مسلمان مالایایی‌زبان که ریشه عربی دارند و هندیان که ثروتمندند و چشم به خاورمیانه دوخته‌اند. هر دو گروه سرآمد خواستار مدرن‌کردن کشورند. دسته دوم از سرآمدان، آریستوکرات‌های آسوده‌خاطری هستند که روش زندگی انگلیسی‌ها و زندگی آرام و یکنواخت شهرستان‌ها را برتر می‌دانند. فرزندان این گروه در انگلستان تحصیل کرده‌اند و امروزه قدرت سیاسی را در دست دارند.

### دست‌آورد سخن

تأسیس مالزی، مانند بسیاری دیگر از کشورهای مستعمره انگلستان، بیشتر به ملاحظات سیاسی و حفظ منافع کشور استعمارگر بود. مالزی نیز مانند پاکستان، وحدت جغرافیایی نداشت و تعادل جمعیتی - بیشترین مردم در مالزی غربی هستند - و تعادل اقتصادی در دو قسمت کشور دیده نمی‌شود.<sup>(۹۶)</sup> در این کشور، مانند بسیاری از کشورهای دیگر رو به توسعه، حقوق بشر رعایت نمی‌گردد که درباره این نقض حقوق، کوتاه سخن خواهیم گفت.

همان‌گونه که گفته شد، در سال ۱۹۶۰ «قانون امنیت داخلی»<sup>(۹۷)</sup> در مالزی به تصویب رسید. برابر گزارش سازمان دیده‌بان حقوق بشر، در ماه مه ۲۰۰۴، این قانون قانونی خشن است که برای سرکوب شورشیان کمونیست وضع شده بود؛

94. nouveaux pays industrialisés (NPI)

95. Beer Patrice de, *op.cit.*

96. J. Delvert, *op.cit.*

97. ISA

اما از آن زمان، در درازای دهه‌ها، از آن برای سرکوب مخالفان حکومت استفاده می‌شود. برابر قانون امنیت داخلی، دولت می‌تواند افراد را بازداشت کند، بی‌آنکه مبنای اولیه حقوقی بازداشت‌شدگان همچون مشخص کردن موضوع اتهام و یا تعیین دادگاه صالح برای رسیدگی رعایت شود. دوران بازداشت دو سال است که سپس می‌تواند برای یک دوره دوساله دیگر تجدید شود. افزون بر همه اینها، جای بازداشت نیز نامعلوم است. برای بازداشت و تجدید دوره آن نیازی به بررسی پرونده و تأیید مقامات قضایی نیست؛ و بازداشت‌شدگان برابر این قانون، در مراجع قضایی حق اعتراض به بازداشت خود را ندارند. در گزارش سازمان دیده‌بان حقوق بشر، اطلاعاتی در مورد انواع آزار و تجاوزها به بازداشت‌شدگان به‌ویژه آزار بدنی، آزار روانی و تجاوز جنسی، جمع‌آوری شده است. بازداشت‌شدگان حق ملاقات با خانواده خود را ندارند و انواع شکنجه درباره آنان اعمال می‌شود تا اعترافات کتبی دروغی را امضا کنند. بدیهی است دادگاه آنها - اگر هم تشکیل شود - علنی نیست. (۹۸)

در سال ۱۹۹۸، دولت مالزی برای بازداشت معاون نخست‌وزیر کشور، انور ابراهیم، از همین قانون استفاده کرد. در آوریل ۲۰۰۱، ده نفر از سران مخالف دولت در چارچوب همین قانون بازداشت شدند که شش نفر از آنان تنها برای برگزاری تظاهراتی مسالمت‌آمیز، مدت دو سال از عمر خود را در زندان گذراندند. حقیقت این است که قانون امنیت داخلی، حربه مؤثری در دست دولت است تا مخالفان خود را برای دورانی بی‌پایان در بازداشت نگاه دارد، بی‌آنکه بختی برای بازنگری حق متهمان در دادگاه‌ها وجود داشته باشد.

قانون امنیت داخلی، یکی از وسایل مهار و سرکوب رسانه‌های گروهی از سوی حاکمان نیز هست. دولت همه اختیارات خود را برای خاموش کردن صدای مخالفان خود به کار می‌برد. فشار دستگاه حاکم همه اعتراض‌ها و جنبش‌های مردمی را - حتی جوامع مدنی را که برای دموکراسی و احترام به

حقوق بشر فعالیت می‌کنند - در بر می‌گیرد. این فشار به دو گونهٔ مختلف انجام می‌گیرد: به کارگیری آشکار قانون‌های خشن مانند «قانون امنیت داخلی» برای دستگیری افرادی که با حاکمیت موجود سر سازگاری ندارند؛ و از دیگر سو، پراکندن ترس در میان مردم با به کارگیری ابزارهای فشار و ایجاد وحشت. نظام حاکم بر مالزی به گونه‌ای رفتار می‌کند که به آرامی و بی‌آنکه به چشم بخورد، فضاهای انتقاد را به تدریج کاهش می‌دهد؛ این روش مؤثرتر از روش‌های خشونت پر سروصدا و چشمگیر است. در درازای زمان، دولت مالزی آنچنان روحیه‌ای را در محافل سیاسی و در جوامع مدنی حاکم کرده است که برابر آن، آزادی‌های اساسی مردم بیشتر به صورت امتیاز درآمده است نه حقوق حقهٔ مردم؛ در نتیجه بحث حقوق بشر از جایگاه پایین و کوچکی برخوردار است.

رسانه‌های گروهی هم زیر نظر مستقیم دولت قرار دارند و تنها، کار تحت تأثیر قرارداد افکار عمومی و تحبیب دولت را برعهده دارند. مطبوعات زیر فشارهای گوناگون و سانسور، از هرگونه انتقاد صریح از دولت خودداری می‌کنند و درحالی که همهٔ گزارش‌های مربوط به دولت را بی‌هرگونه نظر انتقادی منتشر می‌کنند، جای بسیار کمی برای مخالفان دولت، آن هم در برخی از مطبوعات و با شمارگانی محدود، وجود دارد. موضوع‌های ناراحت‌کننده برای حاکمان و یا مخالف منافع ملی نباید منتشر شوند. ورود چندین نشریهٔ خارجی به مالزی ممنوع است از جمله: نشریهٔ اقتصادی خاور دور<sup>(۹۹)</sup> و مجلهٔ اکونومیست.

روش خودکامگان و ابزارهای مورد استفادهٔ آنان در همهٔ کشورهای جهان مانند هم است. برای نمونه، از ابزارهای مورد استفاده در مالزی، زندان‌هایی به نام «مراکز بازداشت نیروی انتظامی»<sup>(۱۰۰)</sup> را می‌توان نام برد که سازمان‌های اطلاعاتی کشور از آنها استفادهٔ فراوانی می‌کنند؛ زیرا تخلیهٔ اطلاعاتی، گرفتن اقرار و شستشوی مغزی افراد در آن به دلخواه مأموران اطلاعاتی، بی‌رعایت

99. *Far Eastern Economic Review*

100. Police Remand Centers (PRC)

کوچکترین موازین حقوقی، رایج است. انتقال متهمی از زندان عادی به یکی از مراکزهای نامبرده، در حقیقت، مجازاتی برای متهم است؛ زیرا شرایط این زندان و رفتاری که بازداشت‌شدگان می‌شود، به شدت خشن و غیرانسانی است.

در مورد استفاده از روش‌های خشونت‌آمیز نیز مشابهت فراوانی میان کشورهای خودکامه وجود دارد. به عنوان نمونه، در یازدهم ماه ژوئن ۲۰۰۴ میلادی، یک روز پیش از پایان مدت محکومیت هشت زندانی، آنها را از زندانی عادی به یکی از مراکز بازداشت نیروی انتظامی منتقل کردند؛ و این کاری است که کمتر سابقه دارد. با توجه به اوضاع حاکم بر این مراکز، به خوبی پیدا بود که این انتقال برای به وحشت‌انداختن هشت زندانی بوده است تا بدانند که روزهای بدتری را در پیش دارند. فردای آن روز، به بازداشت‌شدگان اعلام کردند که دوران بازداشت آنان برای مدت دو سال دیگر تمدید شده است؛ زیرا بازداشت‌شدگان هنوز خطری برای امنیت کشور به شمار می‌آیند.

در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳ میلادی، دولت مالزی بیش از ۱۰۰ نفر را به اتهام شرکت در فعالیت‌های تروریستی دستگیر کرد که تنها چند نفر از آنان آزاد شده‌اند. بیشترین شمار بازداشت‌شدگان، متهم به وابستگی به شاخه نظامی «جامعه اسلامی»<sup>(۱۰۱)</sup> هستند که دولت مالزی آنان را مسئول کشتار ۲۰۰ غیرنظامی در شهر بالی اندونزی در سال ۲۰۰۲ و در جاکارتا در سال ۲۰۰۳ می‌دانست.<sup>(۱۰۲)</sup> برابر گزارش سازمان عفو بین‌الملل، بازداشت‌شدگان، افزون بر اتهام یادشده مظنون به همکاری با «گروه مجاهدین مالزی»<sup>(۱۰۳)</sup> و وابستگی با سازمان القاعده نیز بودند.

بنا به گزارش سازمان عفو بین‌الملل در سال ۲۰۰۴، دولت کوشش کرد تا قانون امنیت داخلی را شکلی از اشکال مبارزه با تروریسم قلمداد کند. افزون بر

101. Jemaah islamiyah (JI)

۱۰۲. پایگاه اینترنتی [http://hrw.org/french/docs/2004/05/25/malays\\_8611.htm](http://hrw.org/french/docs/2004/05/25/malays_8611.htm) و نامه

سرگشاده سازمان دیده‌بان حقوق بشر، مورخ ۱۶ ژوئیه ۲۰۰۴ در همین پایگاه.

103. Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM)

آن، دولت لایحه‌های دیگری به پارلمان تقدیم کرد تا هم مقررات آیین دادرسی کیفری را تغییر دهد و هم تغییراتی در قانون مبارزه با پولشویی که در ماه نوامبر ۲۰۰۳ تصویب شده است، به وجود آورد. در لایحهٔ مربوط به آیین دادرسی کیفری، اختیارات دادستان برای بازجویی در موارد جرم‌های تروریستی افزایش چشمگیری یافته است. (۱۰۴)

پناهجویان و پناهندگان سیاسی نیز وضع نامناسبی دارند و همواره با خطر اخراج از کشور روبه‌رو هستند. در ماه اوت ۲۰۰۳، نیروهای انتظامی «کمیساریای سازمان ملل متحد برای پناهندگان» در کوالالمپور را محاصره کردند تا کسی نتواند تقاضای پناهندگی کند. بیش از ۲۳۵ نفر از پناهجویان به دستور دولت مالزی بازداشت و به اردوگاه‌ها فرستاده شدند. مالزی پیمان سازمان ملل متحد دربارهٔ پناهندگان را امضا نکرده است. در پایان سال ۲۰۰۳، دست کم ۱۷۰ نفر از پناهجویان که بیشتر آنها از شهروندان اندونزی و میانمار بودند، از مالزی اخراج شدند. مالزی برای ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر مهاجر غیرقانونی (برابر برخی از برآوردها) مقررات بخشودگی وضع کرده بود که می‌توانستند بی‌تحمل مجازات، از ۲۹ اکتبر تا ۱۴ نوامبر ۲۰۰۴ خاک آن را ترک کنند. مجازات ورود غیرقانونی زندان، جریمهٔ نقدی و یا شلاق بود. شمار بسیاری از این افراد نتوانستند در موعد قانونی خاک مالزی را ترک کنند و قادر به پرداخت جریمه و یا تحمل شلاق نیز نبودند. در نتیجه، انبوهی از آنان به گونه‌ای خشونت‌بار اخراج شدند. با آنکه دولت مالزی به ارزشمند بودن آورده‌های اقتصادی کارگران مهاجر اذعان دارد، امروزه اوضاع در اردوگاه‌هایی که در آنها پناهجویان و یا کارگران مهاجر منتظر اخراج هستند، فاجعه‌بار است. وسایل و خدمات بهداشتی این اردوگاه‌ها با قاعده‌های بین‌المللی سازگار نیست.

در مالزی گزینش و اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بر اساس جایگاه قومی است. اتحاد ملی مالایایی‌ها پرنفوذترین ائتلافی است که در کشور

۱۰۴. گزارش سازمان عفو بین‌الملل، دوم دسامبر ۲۰۰۴، نگاه کنید به:

حکومت می‌کند. کوشش دولت مالزی، پس از شورش‌های سال ۱۹۶۹، با اجرای برنامه‌های گوناگون برای ایجاد تعادل در میان دولت‌های محلی عضو فدراسیون نبود؛ بل می‌خواست تعادلی در میان گروه‌های مختلف قومی ایجاد کند تا در آن، مالایایی‌ها بهره بیشتری از کار خود و اقتصاد کشور داشته باشند. این سیاست به هدف‌های خود نرسید و در سال ۱۹۹۰ دولت مجبور به بازنگری در آن شد. در سالهای ۱۹۸۰ با به قدرت رسیدن ماهاتیر، قوه مجریه فدرال به گونه‌ای بی‌سابقه تقویت شد و از پیدایش هر قدرت متقابل نیز پیشگیری شد؛ به گونه‌ای که با بازنگری قانون اساسی، حداکثر مدت برای توشیح قانون‌ها از سوی پادشاهان، به ۱۵ روز کاهش یافت و پس از آن، قانون قدرت اجرایی پیدا می‌کرد. در برابر خودداری شاه برگزیده از توشیح همین بازنگری، بحرانی سیاسی در کشور رخ داد و سپس توافقی میان پادشاهان محلی و پارلمان به عمل آمد و مدت توشیح به ۳۰ روز افزایش یافت. (۱۰۵)

در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸ قوه قضائیه تضعیف شد. در سال ۱۹۸۷ در «کنفرانس کشورهای آسیای جنوب شرقی»، (۱۰۶) در کوالالامپور، ماهاتیر محمد اعلامیه جهانی حقوق بشر را مورد انتقاد، و اعتبار آن را مورد تردید قرار داد. به نظر او این اعلامیه در سال ۱۹۴۸ به وسیله قدرت‌های بزرگ که درکی از نیازهای مردم تنگدست نداشتند، تدوین شده بود. (۱۰۷) در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۳ و همچنین در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۳، دولت با تحریک احزاب و مردم، «بحران قانون اساسی» را در کشور ایجاد کرد که هدف از آن، محدود کردن اختیارات پادشاهان محلی بود. سرانجام، ماهاتیر از اختیارات شاهان محلی کاست و استقلال قوه قضائیه را به ریشخند گرفت، و قاضیانی را به کارگمارد که تخلفات قوه مجریه را نادیده می‌گرفتند و با آن همکاری می‌کردند.

آموزه‌های ماهاتیر بر پنج پایه استوار بود: ناسیونالیسم، سرمایه‌داری، اسلام،

105. Gordon p. Means, *op. cit.*, p. 289.

106. Asean

107. *Le Monde*, Paris, 30/07.1997

عوام‌گرایی<sup>(۱۰۸)</sup> و قدرت‌دوستی. وی در کتاب خود به نام دشواری مالایایی<sup>(۱۰۹)</sup> خود را مدافع سرسخت ناسیونالیسم و حقوق مالایایی‌ها معرفی کرده است. او به همین دلیل با معاون خود انور ابراهیم اختلاف پیدا کرد و او را با بدترین نوع تهمت‌ها روانه زندان ساخت. انور ابراهیم «ارزش‌های آسیایی» را که ماهاتیر مدافع آن بود، قبول نداشت و مدافع همکاری شرق و غرب در نظم‌نوین جهانی بود. ماهاتیر، در عمل، برخی از ظواهر فریبنده دموکراسی را به کار می‌گرفت؛ اما در عمل، استبداد شخصی خود را به کار می‌بست. در سال ۱۹۹۸ بانک مرکزی زیر نظر نخست‌وزیر قرار گرفت. در نتیجه هر روز، بیش از پیش، قدرت در دست دولت فدرال، که در آن عضوهای اتحادیه ملی مالایایی‌ها مسلط بودند، متمرکزتر شد.

در پایان دوره زمامداری ماهاتیر دو گروه مخالف در دولت تشکیل شده بود: «ائتلاف برای دموکراسی مردمی»<sup>(۱۱۰)</sup> مرکب از حزب چینی «کردار دموکراتیک» و ده‌ها سازمان غیردولتی و دو دیگر «جنبش عدالت مردمی»<sup>(۱۱۱)</sup> که وابسته به حزب اسلام‌گرای پاس بود. مخالفان دولت نه تنها آزادی انور ابراهیم را خواستار بودند، بل استعفای ماهاتیر را نیز می‌خواستند. آنان قانون امنیت داخلی را مخالف با حقوق بشر می‌دانستند و خواستار لغو آن و تقویت استقلال قوه قضائیه بودند؛ اما در مورد فساد، سیاست مشتری‌پروری دولت و طرح‌های اقتصادی برنامه شخصی ارائه نمی‌دادند.<sup>(۱۱۲)</sup>

تأسیس فدراسیون، نه سبب برقراری تعادل اقتصادی در میان حکومت‌های محلی شد و نه توانست عدالت اجتماعی را در میان مردم برقرار کند، به گونه‌ای که برخی از حکومت‌های محلی از رشد اقتصادی پیشرفته‌ای برخوردارند؛ اما

108. populisme

109. Mahatir Mohamad, *The Malay Dilemma*, Times Books, 1970.

110. Coalition for People's Democracy

111. People's Justice movement

112. David Camroux "Le nationalisme pervers de la malaisie", *le Monde diplomatique*, paris, fevrier 1999.

دیگر منطقه‌ها از این خوان بی‌بهره‌اند. نابرابری اجتماعی سبب زایش جهادگری اسلامی - به‌ویژه در شمال کشور - و جنبش‌های جدایی‌خواهانه در ساراواک و صباح شده است.

در مالزی نیز با تغییرات فراوانی که دولت به خود دیده است - حتی با جداسدن سنگاپور - هنوز فدرالیسم قادر به حل مشکل همزیستی میان مالایایی‌ها و چینی‌ها نشده است. برنامه‌های اقتصادی تبعیض‌های فراوانی میان منطقه‌های گوناگون و مردم ساکن این کشور پدید آورده است و هم‌اکنون نیز جنبش‌های جدایی‌خواهان در آن فعال هستند. (۱۱۳)

پادشاهان محلی نماد اصلی سروری مالایایی‌ها هستند و حمایت از آنان جزو وظیفه‌های پادشاهان است. با توجه به اختیارها و مسئولیت پادشاهان، به‌ویژه در مورد توشیح قانون‌های، در بسیاری از حکومت‌های محلی میان پادشاه و نخست‌وزیر اختلافاتی بروز کرده و می‌کند. این اختلاف‌ها بیشتر بر اساس حامی‌پروری و حمایت پادشاه از مالایایی‌ها است. (۱۱۴)

افزون بر آنچه گفته شد، دادگاه‌های اسلامی نیز با حکم‌های خود به ایجاد تنش میان اقلیت‌های مذهبی با مسلمانان دامن می‌زنند. در ماه ژانویه ۲۰۰۶، رهبران اقلیت‌های مذهبی خواستار اصلاح قانون اساسی درباره جایگاه دادگاه‌های شرعی شدند. برای پیشگیری از برخوردهای مذهبی، شورایی مشورتی به نام «شورای مالزیایی هندوها، مسیحیان و سیک‌ها» تأسیس شده است که کارایی چندانی ندارد. (۱۱۵) روشنفکران میانه‌رو مسلمان و غیرمسلمان از مداخله قاعده‌های شریعت در زندگی روزانه در هراسند؛ از این‌رو مبارزه برای برقراری یک قانون اساسی عرفی را آغاز کرده‌اند. و این قانونی است که باید

113. Denis de Rougemont (SD), *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp 420,391-393.

114. Gordon P.Means , *op.cit*, p.289.

115. Rem Ahmad, "Quand le tribunal islamique dicte sa loi aux non - musulmans" in The Stratss Times , Singapour in *Courrier international* no. 793, du 12 au 18 janvier 2006, Paris.

بالا تر و برتر از دیگر قانون‌ها باشد. آنان از دولت و قوه قضائیه می‌خواهند تا از حقوق برابر مردم، بی‌توجه به نژاد، زبان، قوم و مذهب حمایت کنند تا کشور دچار تنش‌های قومی و مذهبی نگردد. در درخواست این روشنفکران آمده است: «۶۵٪ از عضوهای پارلمان و دولت را مسلمانان تشکیل می‌دهند که کوچکترین توجهی به قانون اساسی ندارند؛ درحالی که برای دفاع از آن سوگند یاد کرده‌اند... آنان بیش و پیش از هر چیز خود را مسلمان می‌نامند نه شهروند مالزیایی.» بیش از ۱,۰۰۰ نفر از سیاستمداران، قاضیان بازنشسته، وکیلان مسلمان و غیر آن، این درخواست را که خطاب به نخست‌وزیر نوشته شده است، امضا کرده‌اند تا وی در جهت اجرای قانون اساسی اقدام کند. آنان خواستار استقلال قوه قضائیه هستند. وکیلان دادگستری امضاکننده درخواست از احکام دادگاه‌ها، که رنگ و بوی اسلامی به خود گرفته است، شکایت دارند. این درخواست با دو واکنش مختلف مسلمانان روبه‌رو شده است: گروهی از آنان بر این باورند که تنها قانون حاکم بر مسلمانان قرآن است که این واکنش مورد تأیید بخشی از حاکمان و قاضیان است؛ دسته دوم، مسلمانانی هستند که خواستار مذهبی کردن بیشتر قانون اساسی هستند و از این رو می‌کوشند تا اکثریت بیشتری در پارلمان به دست آورند. (۱۱۶)

در مجموع می‌توان گفت که نظام فدرال در مالزی به همراه توسعه اقتصادی – هرچند نابرابر اما سریع – با رشد و تحول جامعه مدنی توانست ثبات بیشتری را برای این کشور، در مقام مقایسه با دو همسایه بزرگ مالزی – یعنی اندونزی و فیلیپین – فراهم کند؛ (۱۱۷) اما در مورد رعایت حقوق بشر، ایجاد دموکراسی و حفظ حقوق اقلیت‌ها موفقیتی نصیب فدرالیسم مالزیایی نشد.

116. Baradman kuppusamy, *op.cit*

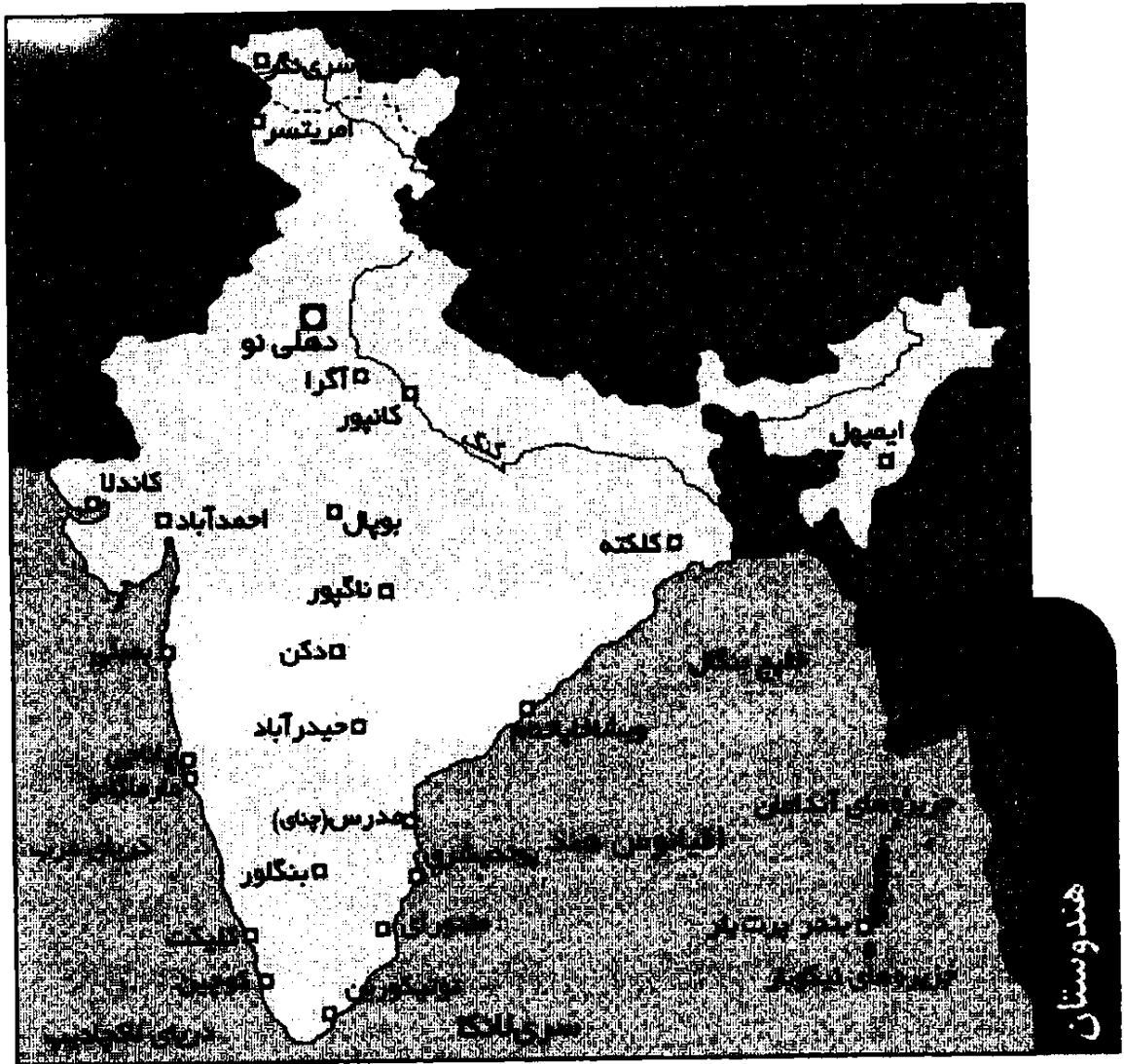
117. Philippe Régnier, *op.cit*, p.393.

کتابنامه و منابعهای دیگر:

1. J. Dupuis, *Singapour et la Malaisie*. P.U.F., 1971.
2. M.Mahatir, *The Malay Dilemma*, Times Books Intern, Singapour, 1970.
3. G.P. Means, *Malaysian politics*, Univ. of London Press, London 1790.
4. Laurent Metzger, *Les Sultans de Malaisie*, L'Harmattan, Paris, 1994.
5. <http://www.pcobcp.gc.ca/aia/default.asp>
6. <http://www.almwla.org/français/asiemalaisie/organisation.htm>
7. <http://www.lawnetcenter.com/recherche/asiemalaisie>
8. <http://www.almwla.org/fracais/asiemalaisie/finance.htm>
9. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/my.html>



هندوستان





## شناسنامه

نام رسمی کشور: اتحادیهٔ هندی<sup>(۱)</sup>

مساحت: ۳,۲۸۷,۵۹۰ کیلومتر مربع

جمعیت: براساس برآورد در ماه ژوئیهٔ ۲۰۰۴، جمعیت هندوستان ۱,۰۶۵,۰۷۰,۶۰۷ نفر است. با توجه به وسعت و جمعیت، هندوستان بزرگترین کشور فدرال در جهان است.

**بافت جمعیتی:** برابر برآورد سال ۲۰۰۰ میلادی، هند و آریایی<sup>(۲)</sup> ۷۲٪، دراویدی‌ها<sup>(۳)</sup> ۲۵٪، مغولی‌ها و دیگران ۳٪ از مردم هند را تشکیل می‌دهند. ۱۶٪ از مردم هند در فهرست کاست‌ها<sup>(۴)</sup> (نظام طبقات اجتماعی) جای دارند. با اینکه وجود نظام کاستی مورد حمایت دولت نیست، اما در فهرست پنجم پیوست به قانون اساسی<sup>(۵)</sup> نام‌های این گروه‌ها آمده است که شرح آن را در بخش‌های آتی خواهیم خواند. پناهندگانی نیز از کشورهای سیلان (سری لانکا)، تبت، بیرمانی، بوتان، بنگلادش و افغانستان در هند زندگی می‌کنند که شمار آنان در پایان سال ۲۰۰۱ میلادی نزدیک به ۳۴۵,۰۰۰ نفر بوده است. افزون بر این، ۵۰۰,۰۰۰ نفر از هندی‌های ساکن کشمیر و شمال شرقی هند به علت خشونت‌های سیاسی به هندوستان مهاجرت کرده‌اند.

دین: هندوها ۸۱/۳٪، مسلمانان ۱۲٪، مسیحیان ۲/۳٪، سیک‌ها ۱/۹٪، بودایی‌ها،

---

۱. به زبان فرانسوی Union indienne و به زبان انگلیسی Indian Union و به هندی

Bharat Ganarajya

2. Indo-Aryan

3. Dravidian

4. Caste

5. Scheduled Castes

پارسی‌ها و دیگران، مانند کلیمی‌ها، ۲/۵٪ از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. زبان: در هندوستان ۱۶۰۰ زبان گوناگون وجود دارد که از میان آنها ۳۹۸ زبان به گونه‌ای رسمی فهرست شده‌اند؛ اما تنها ۴۰ زبان گویندگانی بیش از یک میلیون نفر دارند، که در حدود ۸۵٪ مردم کشور را تشکیل می‌دهند. به این ترتیب می‌توان گفت که کمتر از ۱۰٪ زبان‌های موجود در هند گویندگانی دارند و ۹۰٪ دیگر زبان‌ها، زبان ۱۵٪ از مردم‌اند. توضیح دربارهٔ زبان‌ها را در بخش زمینه‌های سیاسی و اجتماعی خواهیم خواند.

**میزان باسوادی:** ۶۳/۸٪ برای مردان و ۳۹/۴۲٪ برای زنان از ۱۵ سال به بالا  
**شکل دولت:** جمهوری فدرال<sup>(۶)</sup> پارلمانی مرکب از ۲۸ حکومت محلی: آندھرا پرادش،<sup>(۷)</sup> آرنیچال پرادش،<sup>(۸)</sup> آسام،<sup>(۹)</sup> بیهار،<sup>(۱۰)</sup> چھات تیسگاره،<sup>(۱۱)</sup> گوآ،<sup>(۱۲)</sup> گجرات،<sup>(۱۳)</sup> هاریانا،<sup>(۱۴)</sup> هیماچال پرادش،<sup>(۱۵)</sup> جامو و کشمیر،<sup>(۱۶)</sup> چهارخند،<sup>(۱۷)</sup> کارناتاکا،<sup>(۱۸)</sup> کرالا،<sup>(۱۹)</sup> مادھیا پرادش،<sup>(۲۰)</sup> ماهارا شترا،<sup>(۲۱)</sup> مانپور،<sup>(۲۲)</sup> مگالایا،<sup>(۲۳)</sup> میزورام،<sup>(۲۴)</sup> ناگالند،<sup>(۲۵)</sup> اوریسا،<sup>(۲۶)</sup> پنجاب، راجستان،<sup>(۲۷)</sup> سیکیم،<sup>(۲۸)</sup> تامیل نادو،<sup>(۲۹)</sup> تریپورا،<sup>(۳۰)</sup> اوتار آنچال،<sup>(۳۱)</sup> اوتار پرادش،<sup>(۳۲)</sup> و بنگال غربی<sup>(۳۳)</sup>  
 و هفت سرزمین فدرالی به شرح زیر است: جزیره‌های آندامان و

۶. در قانون اساسی هند به‌جای واژه‌های فدرال و فدرالیسم از واژهٔ اتحادیه استفاده شده است.

- |                      |                      |                       |
|----------------------|----------------------|-----------------------|
| 7. Andhra Pradesh    | 8. Arnuachal pradesh |                       |
| 9. Assam             | 10. Bihar            | 11. Chhattisgarh      |
| 12. Goa              | 13. Gujarat          | 14. Haryana           |
| 15. Himachal Pradesh |                      | 16. Jammu and Kashmir |
| 17. Jharkhand        | 18. Karnataka        | 19. Kerala            |
| 20. Madhya pradesh   |                      | 21. Maharashtra       |
| 22. Manipur          | 23. Meghalaya        | 24. Mizoram           |
| 25. Nagaland         | 26. Orissa           | 27. Rajasthan         |
| 28. Sikkim           | 29. Tamil Nadu       | 30. Tripura           |
| 31. Uttar anchal     | 32. Uttar pradesh    | 33. West Bengal       |

نیکوبار، (۳۴) شاندیگاره، (۳۵) دادرا و نگار هاولی، (۳۶) دامان و دیو، (۳۷) دهلی،  
لیک شادویپ (۳۸) و پوندیشری. (۳۹)

شماره برحسب نقشه ۲	حکومت محلی	مساحت	پایتخت	برآورد جمعیت در سال ۲۰۰۱
۱	جامو و کشمیر	۱۰۱,۳۸۷	سرینگار (۴۰)	۱۰,۰۶۹,۹۱۷
۲	هیماچال پرداش	۵۵,۶۷۳	سیملا (۴۱)	۶,۰۷۷,۲۴۸
۳	پنجاب	۵۰,۳۶۲	شاندیگاره (۴۲)	۲۴,۲۸۹,۲۹۶
۵	اوتارآنچال	۵۳,۴۸۳	دهرادون (۴۳)	۸,۴۷۹,۵۶۲
۶	هاریانا	۴۴,۲۱۲	شاندیگاره	۲۱,۰۸۲,۹۸۹
۸	راجستان	۳۴۲,۲۳۹	جی پور (۴۴)	۵۶,۴۷۳,۱۲۲
۹	اوتارپرداش	۲۴۰,۹۲۸	لکهنو (۴۵)	۱۶۶,۰۵۲,۸۵۹
۱۰	بهار	۹۴,۱۶۳	پاننا (۴۶)	۸۲,۸۷۸,۷۹۶
۱۱	سیکیم	۷,۰۹۶	گانگتوی (۴۷)	۵۴۰,۴۹۳
۱۲	آرناچال پرداش	۸۳,۷۴۳	ایتانگار (۴۸)	۱,۰۹۱,۱۱۷
۱۳	ناگالند	۱۶,۵۷۹	کوهیما (۴۹)	۱,۹۸۸,۶۳۶
۱۴	مانیپور	۲۲,۳۲۷	آمفال (۵۰)	۲,۳۸۸,۶۳۴

34. Andaman and Nicobar Islands

36. Dadra and Nagar Haveli

38. lakshadweep

41. Simla

44. Jaipur

47. Gangtok

50. Imphal

39. Pondicherry

42. Chandigarh

45. Lucknow

48. Itanagar

35. Chandigarh

37. Daman and Diu

40. Srinagar

43. Dehra Dun

46. Patna

49. Kohima

۸۹۱,۰۵۸	آیزاول (۵۱)	۲۱,۰۸۱	میزورام	۱۵
۳,۱۹۱,۱۶۸	آگار تالا (۵۲)	۱۰,۴۸۶	ترپورا	۱۶
۲,۳۰۶,۰۶۹	شیلونگ (۵۴)	۲۲,۴۲۹	مگالایا (۵۳)	۱۷
۲۶,۶۳۸,۴۰۷	دیس پور (۵۵)	۷۸,۴۳۸	آسام	۱۸
۸۰,۲۲۱,۱۷۱	کلکتہ	۸۸,۷۵۲	بنگال غربی	۱۹
۲۶,۹۰۹,۴۲۸	رانچی (۵۶)	۷۹,۷۱۴	جہارخند	۲۰
۳۶,۷۰۶,۹۲۰	بوہا بنسوار (۵۷)	۱۵۵,۷۰۷	اوریسا	۲۱
۲۰,۷۹۵,۹۵۶	ری پور (۵۸)	۱۳۵,۱۹۱	جہانپسگارہ	۲۲
۶۰,۳۸۵,۱۱۸	بوپال (۵۹)	۳۰۸,۲۴۵	مادھیہا پردیش	۲۳
۵۰,۵۹۶,۹۹۲	گاندینگار (۶۰)	۱۹۶,۰۲۲	گجرات	۲۴
۹۶,۷۵۲,۲۴۷	مومبائی (۶۱)	۳۰۷,۷۱۳	ماہاراشترا	۲۷
۷۵,۷۲۷,۵۴۱	حیدرآباد	۲۷۵,۰۶۹	آندھرا پردیش	۲۸
۵۲,۷۳۳,۹۵۸	بنگلور (۶۲)	۱۹۱,۷۹۱	کارناتا کا	۲۹
۱,۳۴۳,۹۹۸	پاناجئی (۶۳)	۳,۷۰۲	گوآ	۳۰
۳۱,۸۳۸,۶۱۹	تارووانا آنتاپورام (۶۴)	۳۸,۸۶۳	کرالا	۳۲
۶۲,۱۱۰,۸۳۹	چینائی (۶۵)	۱۳۰,۰۵۸	تامیل نادو	۳۳

51. Aizawl

52. agartala

53. Meghalaya

54. Shillong

55. Dispur

56. Ranchi

57. Bhubaneswar

58. Raipur

59. Bhopal

60. Gandhinagar

61. Mumbai

62. Bangalore

63. Panaji

64. Thiruvananthapuram

65. Chennai

## سرزمین‌های فدرالی

۹۰۰,۹۱۴	شاندیگاره	۱۱۴	شاندیگاره	۴
۱۳,۷۸۲,۹۷۶	دهلی	۱,۴۸۳	دهلی	۷
۱۵۸,۰۵۹	دامان	۱۱۲	دامان و دیو	۲۵
۲۲۰,۴۵۱	سیلواسا (۶۶)	۴۹۱	دادرا و نگارهاولی	۲۶
۶۰,۵۹۵	کاواراتی (۶۷)	۳۲	لاکادیو	۳۱
۹۷۳,۸۲۹	پوندیشری	۴۸۰	پوندیشری	۳۴
۳۵۶,۲۶۵	پورت بلر (۶۸)	۸,۲۴۹	آندامان و نیکوبار	۳۵
		۳,۱۶۶,۴۱۴	۱,۰۲۷,۰۱۵,۲۴۷	جمع

سال استقلال: این کشور در تاریخ ۱۵ آگوست ۱۹۴۷ به استقلال رسید. قانون اساسی هندوستان در تاریخ ۲۶ نوامبر ۱۹۴۹ تصویب شد که از ژانویه ۱۹۵۰ به اجرا درآمد.

## پیشینه تاریخی

هند در درازای تاریخ خود فراز و نشیب‌های شگرفی را به خود دیده است؛ اما استعمار این کشور به وسیلهٔ غریبان، پیامدهای فراوانی در فرهنگ و زبان و ساختار سیاسی کنونی هند، از جمله پذیرش نظام فدرالیسم، داشته است.

نخستین بار در سال ۱۴۹۸ م، پرتغالی‌ها به رهبری واسکو دوگاما،<sup>(۶۹)</sup> در هند پیاده شدند و ایالت کرالا را تصرف کردند. سپس، در سال ۱۵۱۰، گوآ را متصرف شدند که اشغال آن تا سال ۱۹۶۱ م ادامه داشت. از سال ۱۶۰۰ انگلیسیان با تأسیس کمپانی انگلیسی هند شرقی، به هند آمدند و سپس ادارهٔ هند را به دولت خود واگذار کردند. حضور انگلیسیان در هند ۲۵۰ سال به درازا کشید. دیگر غریبان نیز از خوان نعمت هند بی‌بهره نماندند؛ زیرا دانمارکی‌ها، هلندی‌ها و در سال ۱۶۷۲ م فرانسوی‌ها هم به هند آمدند و هریک، گوشه‌ای از خاک این کشور را گرفتند. رقابت میان انگلستان و فرانسه برای به دست گرفتن انحصاری تجارت با هند، به پیمان پاریس در سال ۱۷۶۳ م انجامید و از آن پس، این تنها انگلستان بود که به بهره‌برداری از هند می‌پرداخت. در آن هنگام زبان رسمی و فرهنگی هند، زبان فارسی بود؛ به گونه‌ای که «مجموعه مقررات مربوط به کمپانی هند شرقی... به سال ۱۷۷۴ م... به دو زبان فارسی و انگلیسی در لندن به چاپ رسید؛<sup>(۷۰)</sup> اما «قدرت برتری جوی استعمار... در سال ۱۸۷۳ م (۱۲۵۳ ق)... زبان رسمی بخش‌های متصرفی [خود را] انگلیسی» اعلام کرد.<sup>(۷۱)</sup>

برای شناخت نظام فدرالی هند، باید از استعمار دوست و پنجاه‌ساله، هندوستان به دست انگلستان و سیاست مشابهی که این دولت در دیگر مستعمره‌های خود به کار گرفت، آگاهی یافت.<sup>(۷۲)</sup> مردم هند به سادگی استعمار

69. Vasco de Gama

۷۰. پروین، ناصرالدین. تاریخ روزنامه‌نگاری ایرانیان و دیگر پارسی‌نویسان. (جلد اول) مرکز نشر دانشگاهی، تهران، ۱۳۷۷، ص ۱۹، برای آگاهی از وسعت روابط فرهنگی میان ایران و هند و نقش زبان فارسی، بنگرید به همین کتاب از ص ۳۶ به بعد.

۷۱. همان، ص ۳۸.

۷۲. بنگرید به بخش‌های پاکستان، مالزی و امارات متحد عربی در همین کتاب.

را پذیرا نشدند. نبردهای بسیاری میان آنان و انگلیسیان در سال‌های ۱۸۴۲-۱۸۳۹، ۱۸۸۰-۱۸۷۸ م، جنگ سیک‌ها در سال‌های ۱۸۴۹-۱۸۴۵ م و شورش سی پائیس‌ها<sup>(۷۳)</sup> شاهد این مدعاست؛ اما تسلط انگلستان چنان قوی بود که در سال ۱۸۴۸ م، راجه ایالت جامو، دره کشمیر را از دولت انگلستان خرید!

به سال ۱۸۵۸ م، پس از گذشت یک سده از سلطه مطلق کمپانی انگلیسی هند شرقی،<sup>(۷۴)</sup> اداره هند به دولت انگلستان واگذار شد. از آن پس، هند زیر قیمومیت انگلستان قرار گرفت و فرماندار کل هند، «نایب‌السلطنه هند» خوانده شد. دولت انگلستان برای اداره این سرزمین پهناور، ساختار محکم و سازماندهی اداری وسیعی به صورت متمرکز به وجود آورد. در این ساختار، قوای سه‌گانه کاملاً در اختیار و یا زیر نظر فرماندار کل قرار داشت؛ و کارمندان دولت به نام «فرماندار کل» انجام وظیفه می‌کردند. دشواری‌های ناشی از نظام متمرکز سبب شد تا دولت انگلستان در سال ۱۸۶۱ برابر «قانون انجمن‌ها»<sup>(۷۵)</sup> روش تراکم‌زدایی<sup>(۷۶)</sup> را برگزیند و بخشی از اختیارها را به کارمندان محلی بسپارد.<sup>(۷۷)</sup> در سال ۱۸۷۶ م، ملکه ویکتوریا، به نام «امپراتریس هند» نامیده شد. در سال ۱۸۸۵ م «حزب کنگره ملی» با برنامه‌ای ملی‌گرا تأسیس شد.

به جز آنچه درباره زبان فارسی گفتیم، استعمارگران انگلیسی، کشورهای مستعمره خود را چون سرزمین‌هایی می‌نگریستند که می‌شد از آنها تنها بهره‌برداری مالی و اقتصادی کرد و کاری به آداب و رسوم و باورهای مذهبی آنان نداشت؛ و چه بسا می‌کوشید تا از این باورها نیز به سود خود بهره بگیرد. از

۷۳. Cipayes: هندی‌هایی را که در خدمت ارتش استعماری بودند، «سی پائیس» می‌نامیدند.

74. British East India Company

75. Councils act

۷۶. برای آگاهی بیشتر از روش تراکم‌زدایی نگاه کنید به: خوبروی پاک، محمدرضا. تمرکززدایی و خودمدیری. نشر چشمه، تهران، ۱۳۸۴، ص ۶۳-۵۳.

77. George, Mathew. "Inde" in, *Guide des pays fédéraux* 2005, Mc Gill University, Montréal, 2005, p. 261.

این‌رو در زمان قیمومیت انگلستان، ساختار اداری درونی حکومت‌های محلی هند دست‌نخورده باقی ماند و مهاراجه‌ها و نواب‌ها، که برخی از استقلال نسبی برخوردار بودند، همچنان به اداره امور داخلی منطقه خود می‌پرداختند. استعمار با بهره‌برداری از اختلافات میان مهاراجه‌ها و نواب‌ها، از کان‌های زغال‌سنگ و آهن و کشتزارهای چای، قهوه و پنبه بهره‌برداری می‌کرد. برای این هدف، انگلیسی‌ها روش آبیاری نوینی را به هند آوردند و در توسعه راه‌آهن کوشش فراوانی کردند.

در بخش‌های متصرفی دولت انگلستان، سازمانی به نام «خدمات غیرنظامی هند»<sup>(۷۸)</sup> نیز ایجاد شد که همه کارمندان آن، که هندی بودند، با آزمون ورودی برگزیده می‌شدند. این سازمان پس از استقلال آن کشور مورد استفاده هندیان قرار گرفت. در همین دوران، دولت انگلستان همه کوشش خود را به کار می‌برد تا سروری<sup>(۷۹)</sup> خود را تثبیت کند. از این‌رو، همان‌گونه که گفتیم، تحمیل زبان انگلیسی به عنوان زبان اداری و قانون حکومت کشور هند، که از چگونگی آن سخن خواهیم گفت، از ابزارهای تثبیت سروری انگلستان بر مردم استعمارزده بود.<sup>(۸۰)</sup>

در سال ۱۹۰۹م، قانون ماینتو مارلی<sup>(۸۱)</sup> و پس از آن در سال ۱۹۱۹م، قانون چلمسفورد<sup>(۸۲)</sup> در پارلمان انگلستان تصویب شد. با اجرای این قانون‌ها، ولایت‌های هند به نوعی از خودمدیری رسیدند. در سال ۱۹۳۵م، قانون حکومت هند<sup>(۸۳)</sup> در پارلمان انگلستان به تصویب رسید که ساختار فدرالی را برای اداره هند پیشنهاد می‌کرد. این قانون تنها در بخش‌هایی که زیر نظر مستقیم انگلستان اداره می‌شدند، اجرا می‌شد؛ اما ولایت‌هایی که هنوز شاهزاده‌نشین

78. Indian Cical Services (ICS)

79. Suzerainty

80. <http://www.tlq.ulaval.ca/axl/asia/inde-1 Union.htm>

81. Minto-Morley Act

82. Montagu-Chelmsford Act

83. Governement of India Act

بودند، می توانستند به فدراسیون بپیوندند. به نظر می رسد که فکر تقسیم هندوستان نیز از همین تاریخ پدیدار شده است.

قانون حکومت هند، روشی «دو حاکمیتی»<sup>(۸۴)</sup> را برگزید؛ زیرا از یک سو یازده ولایت<sup>(۸۵)</sup> زیر نظر مستقیم نایب السلطنه هند اداره می شد و از سوی دیگر، ۶۰۱ ولایت شاهزاده نشین<sup>(۸۶)</sup> هم در هند وجود داشت. اینان برابر قراردادهایی که با دولت انگلستان امضا کرده بودند، از خودمدیری وسیعی برخوردار بودند. برابر آن قراردادهای شاهان و شاهزادگان حکومت های محلی هند برای انتخاب جانشینان خود آزادی عمل یافتند؛ مشروط بر اینکه سوگند وفاداری به تخت و تاج انگلستان را یاد کنند. در آن زمان یک سوم از خاک هند به وسیله این گونه پادشاهان زیر دست<sup>(۸۷)</sup> اداره می شد. سیاست نوین، هرچند بر اساس نداشتن مداخله در امور مذهبی مردم قرار داشت تا از خطر شورش های مذهبی مردم کاسته شود، اما با قانون حکومت هند، ریشه های دودستگی و نفاق میان مردم کاشته و آبیاری شد؛ زیرا در همین قانون، روش رأی گیری میان هندوها و مسلمانان تفاوت داشت. در نوک هرم قدرت هریک از ولایت هایی که زیر نظر نایب السلطنه بودند، شورایی که عضوهای آن بر اساس رأی مالیات دهندگان برگزیده می شدند، ایجاد شد. شورای وزیران در برابر این شورا مسئولیت داشت. مهمترین وظیفه های شورای وزیران که قوه اجرایی ولایت ها را تشکیل می داد، عبارت بود از: آموزش، کشاورزی، توسعه صنعتی و زیربنایی. برابر این قانون، اختیارهای قوه قانونگذاری میان مرکز و ایالت ها تقسیم می شد و انجمن های قانونگذاری محلی، تنها در مواردی که اختیاری به آنان سپرده شده بود، حق قانونگذاری داشتند. اختیارهای ولایت ها بسیار محدود بود و می توان آنها را «واحدهای اداری خودمدیر» نامید. در همه این دوران، سد محکمی نیز در برابر ناسیونالیسم هندی برپا شده بود تا سروری انگلستان پابرجا ماند. در سال

84. Dyarchie

85. [www.macrosociologie.com/macrosociologie/asie\\_2b.htm](http://www.macrosociologie.com/macrosociologie/asie_2b.htm)

86. Princiers

87. Vassal

۱۹۲۰م، انتخاباتی در هند صورت گرفت تا به شمار بیشتری از هندیان اجازه دهد که در شورای اجرایی نایب‌السلطنه، به نام «شورای شاهی قانونگذاری» (مركب از دو مجلس قانونگذاری و مجلس حکومت‌ها) شرکت کنند؛ اما همه این اصلاحات، مانع برخوردهای خشن، به‌ویژه میان مسلمانان و هندوها نمی‌شد. در سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۲ گاندی برنامه «نافرمانی مدنی» را اعلام کرد. در انتخابات سال ۱۹۳۷م، در یازده ولایتی که مستقیماً به وسیله انگلستان اداره می‌شدند، هشت ولایت نمایندگان حزب کنگره (هواخواهان گاندی)<sup>(۸۸)</sup> را برگزیدند. سه ولایت دیگر، یعنی بنگال، پنجاب و سند نمایندگان دیگری انتخاب کردند. در این هنگام شعار حزب کنگره، «هند را ترک کنید» بود که قلب انگلیسی‌ها را جریحه‌دار می‌ساخت؛ زیرا هند به قلب امپراتوری انگلستان معروف بود!

پس از برخوردها و تنش‌های مداوم در هند، به‌ویژه در میان مسلمانان و هندوها، با اعلان جنگ انگلستان به آلمان در جنگ جهانی دوم، نایب‌السلطنه هند اعلام داشت که هندیان هم در این جنگ شرکت خواهند جست. این امر با مخالفت گاندی و نهرو روبه‌رو شد؛ ولی محمدعلی جناح، رهبر مسلمانان از در دوستی با انگلستان درآمد تا آینده‌کشوری از مسلمانان را تأمین کند. در برابر خطر حمله ژاپن به هند، دولت انگلستان پیشنهادهای تازه‌ای را به رهبران هند تسلیم داشت که با مخالفت گاندی روبه‌رو شد. وی می‌خواست که انگلستان از هند بیرون برود و هندیان به گونه‌ای صلح‌آمیز، با ژاپنی‌ها به توافق برسند. اما دولت انگلستان در برابر مقاومت مردم هند، که منتهی به کشته‌شدن بسیاری از آنان شد، گاندی و برخی دیگر از رهبران هند را بازداشت کرد. در سال ۱۹۴۳م، در هند حکومت نظامی برقرار شد. قانون حکومت هند، تصویب شده سال ۱۹۳۵م، که در پیش از آن یاد کردیم، تا پایان جنگ جهانی دوم معتبر بود و اجرا می‌شد. در سال ۱۹۴۶م، دولت انگلستان طرح تازه‌ای بر اساس تقسیم هند به سه منطقه

۸۸. برای شناخت روش مبارزه گاندی و تفصیل آن، نگاه کنید به: وودکاک، جورج. گاندی.

ترجمه محمود تفضلی. خوارزمی، تهران، ۱۳۶۳، ص ۶۹ به بعد.

به حزب کنگره و مسلم لیگ، به رهبری محمدعلی جناح، ارائه داد. بر اساس این طرح کشور به:

منطقه الف: با اکثریت هندوها؛

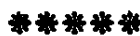
منطقه ب: با اکثریت مردم مسلمان (مانند پنجاب، سند، استان‌های شمال غربی و بلوچستان)

و منطقه پ: بنگال، با اکثریت پرشمار مسلمانان

تقسیم می‌شد. برابر طرح پیشنهادی انگلستان، قرار بود هر سه منطقه در اداره امور داخلی خود آزاد باشند؛ اما امور خارجی، دفاع و ارتباطات برعهده دولت مرکزی باشد. دشواری امر در منطقه پنجاب رخ داد که در آن شمار بزرگی از سیک‌ها زندگی می‌کردند و خواستار دولتی مستقل بودند. مأموران دیپلماتیک انگلستان با توجه به پیامدهای جنگ، فرصت و وسایل مذاکره با سیک‌ها را نداشتند. جناح و نهرو در آغاز این طرح را پذیرفتند؛ اما ناسازگاری میان این دو رهبر سبب متوقف ماندن طرح شد. در سال ۱۹۴۷م، لرد مونت باتن از سوی دولت انگلستان به عنوان نایب‌السلطنه هند برگزیده شد و مأموریت یافت تا قدرت را به هندیان واگذار کند. او می‌خواست پنجاب و بنگال را از هند جدا کند تا نیروهای انگلیسی بتوانند هرچه‌زودتر خاک هند را ترک کنند. این طرح با مخالفت گانندی روبه‌رو شد. گانندی پیشنهاد کرد که جناح به عنوان رئیس‌جمهور «دولت متحد هند نوین» برگزیده شود؛ اما نهرو و دیگر رهبران حزب کنگره با این پیشنهاد موافق نبودند. در ژوئیه ۱۹۴۷م، پارلمان انگلستان قانون استقلال هند را تصویب کرد که برابر آن، دو کشور هند و پاکستان (مرکب از دو قسمت شرقی و غربی) در شامگاه ۱۴ و ۱۵ آگوست ۱۹۴۷م از هم جدا می‌شدند. کمیسیونی برای ترسیم خطوط مرزی تشکیل شد تا ظرف یک ماه، مرزهای دو کشور را مشخص کند. نتیجه کار این کمیسیون، جابجایی میلیون‌ها نفر از هندوها، مسلمانان و سیک‌ها به سوی مرزهای تازه بود تا پناهگاهی در دو کشور نویناد بجویند. دست کم ۵۰۰،۰۰۰ نفر در این جابجایی و درگیری‌هایی که میان گروه‌های گوناگون درمی‌گرفت، جان خود را از دست دادند. در فردای ۱۵

آگوست، نهر و به عنوان نخست‌وزیر برگزیده شد و گاندی از پذیرفتن هرگونه مقامی خودداری کرد و برای برقراری صلح به ایالت‌های بنگال و بیهار رفت؛ اما در بازگشت به دهلی در ۳۰ ژانویه ۱۹۴۸ کشته شد. پس از آن شورش و جنگ‌های داخلی پیش آمد که یک سال به درازا کشید و هزاران هندو و مسلمان در آن قربانی شدند.

تقسیم هند به دو کشور نه طبیعی بود و نه منطقی و کامل؛ زیرا در طرح تقسیم، پیش‌بینی شده بود که حکومت‌های محلی شاهزاده‌نشین می‌توانند به یکی از دو دولت نوین بپیوندند. از ۵۷۰ ولایت شاهزاده‌نشین هند، تنها سه ایالت حیدرآباد، جاناگاده<sup>(۸۹)</sup> و کشمیر از پیوستن به یکی از دو دولت خودداری کردند؛ اما هند به زور اسلحه دو ایالت اول را در سپتامبر ۱۹۴۸ م به خود ملحق کرد. کشمیر با ۷۵٪ ساکنان مسلمان خود، به وسیلهٔ مهاراجه‌ای هندی اداره می‌شد که در آغاز اجرای طرح تقسیم هند، می‌خواست استقلال خود را اعلام کند؛ ولی در اکتبر ۱۹۴۷ با حملهٔ پاکستان روبه‌رو شد. هند برای حمایت از کشمیر، از مهاراجه خواست تا به هند بپیوندد؛ و از آن زمان جنگ‌های پیاپی هند و پاکستان بر سر موضوع کشمیر آغاز شد. با توجه به طرز پیوستن کشمیر به اتحادیهٔ هند و اثری که تنش میان هند و پاکستان، بر سر موضوع کشمیر، در نظام فدرالیسم هند دارد، بد نیست که توضیحی کوتاه دربارهٔ آن داده شود.



### مسألهٔ کشمیر

جامو و کشمیر از سه سرزمین شناخته‌شدهٔ کشمیر با جمعیت ۵,۴۴۱,۳۴۱ نفر، جامو ۴,۳۹۵,۷۱۲ نفر و لاداخ<sup>(۹۰)</sup> با ۸۶۴,۲۳۲ نفر تشکیل شده است. بیشترین کشمیری‌ها مسلمان‌اند، اهالی جامو پیرو مذهب هندو و اهالی لاداخ پیرو آیین بودایی هستند. کشمیری‌ها، با خواست‌های استقلال‌طلبانهٔ هند و با نظریات

89. Junagadh

90. Ladakh

گاندی هم‌دل و هم‌رای بودند. مهاراجهٔ کشمیر، هاری سینگه<sup>(۹۱)</sup> به اجبار، سند الحاق به هند را در تاریخ ۲۶ اکتبر ۱۹۴۷ امضا کرد؛ اما به زودی با حملهٔ قبیله‌های مورد حمایت پاکستان روبه‌رو شد. از این‌رو، دولتی موقت به نخست‌وزیری شیخ عبدالله در کشمیر تشکیل شد. وی فردی میهن‌دوست و خواهان استقلال کشمیر بود. از تاریخ الحاق کشمیر به هند، دلمشغولی مردم آن، نوع رابطه با هند و جایگاه آنان در اتحادیهٔ هند بود. در هنگام پیوستن کشمیر به هند، دولت این کشور اعلام داشت که به ارادهٔ مردم کشمیر در مورد سرنوشت خود احترام خواهد گذاشت. نهرو، نخست‌وزیر هند در نوامبر سال ۱۹۴۷ گفت: «قصد ما بر آنست که تصمیم در مورد آیندهٔ کشمیر باید به وسیلهٔ مردم آن گرفته شود. ما این تعهد را نه تنها در قبال مردم کشمیر، بل در برابر همهٔ مردم جهان برعهده می‌گیریم.» اما همو در سال ۱۹۵۷، اعلام داشت که الحاق کشمیر به هند امری است که به یکباره و برای همیشه انجام شده است. به هنگام پیوستن کشمیر (مجموع سه ناحیه) به اتحادیهٔ هند، آنان از جایگاه ویژه‌ای برخوردار شدند و اختیارات و صلاحیت آنان بسی بیشتر از دیگر حکومت‌های محلی بود. درحقیقت، همهٔ اختیارات دولتی فدرال هند در کشمیر، محدود به سه موضوع دفاع، امور خارجی و ارتباطات بود؛ اما در درازای سال‌ها، قانون اساسی هند، به گونه‌ای کامل، در کشمیر به اجرا درآمد که واکنش‌های جدی به همراه داشت و روابط عاطفی و تاریخی کشمیر با دیگر سرزمین‌های هند را از میان برداشت. دگرگشت اوضاع کشمیر از سال ۱۹۵۳ آغاز شد. در آن زمان، گروه‌های دست راستی خواستار پیوستن کامل و فوری جامو و کشمیر به هند بودند؛ درحالی که رهبران کشمیر از حمایت از چنین خواستی خودداری می‌کردند. از این‌رو در روابط میان رهبران هند با سران کشمیر بدبینی و بی‌اعتمادی‌ای پدید آمد که سرانجام، با بازداشت نخست‌وزیر کشمیر، شیخ عبدالله پایان یافت. با اینکه مقررات رفاهی دولت فدرال هند در کشمیر اجرا می‌شد، کشمیری‌ها بیشتر به دنبال استقلال بودند تا رفاه. مسلمانان کشمیر زبان، سنت و عادات ویژه‌ای دارند

که مجموعه آن را با غرور «کشمیریت» می‌نامند. از این رو با فرهنگ پنجابی که در قسمت شرقی پاکستان و در همسایگی کشمیر فرهنگی مسلط است، ارتباطی ندارند.

موضع پاکستان در برابر کشمیر عبارت از این است که کشمیر با مردمی که بیشترین آنان مسلمان‌اند، باید به پاکستان بپیوندد. پس از پایان نخستین جنگ میان هند و پاکستان بر سر کشمیر، کمی بیش از یک سوم جامو و کشمیر زیر سلطه پاکستان قرار گرفت که آن را «کشمیر آزاد» می‌نامند؛ ولی هندی‌ها آن را «کشمیر اشغالی» می‌خوانند. پاکستانی‌ها نیز جامو و کشمیر را «کشمیر اشغالی هند» می‌دانند. آنچه در ده سال ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۷ در جامو و کشمیر گذشت، جایگاه حقوقی این سرزمین را در درون اتحادیه هند دگرگون کرد. مردم کشمیر در حالت پیرامونی و حاشیه‌ای زندگی می‌کنند؛ اما مأموران دولتی هند در آن سرزمین منکر این وضعیت‌اند. دشواری‌های مردم کشمیر درک نشده است و یا ارزیابی درستی از آنها به عمل نمی‌آید.

پس از مرگ نهرودر ۲۷ مه ۱۹۶۴، لعل بهادر شاستری به نخست‌وزیری برگزیده شد. در آن زمان ایوب‌خان، رئیس‌جمهور پاکستان که از حمایت آمریکا برخوردار بود، به کشمیر و سند حمله کرد که منتهی به صدور قطعنامه‌ای در سازمان ملل متحد شد؛ اما پاکستان حمله دوباره‌ای را به کشمیر آغاز کرد که پس از تحریم فروش اسلحه از سوی آمریکا و انگلستان به هر دو کشور در حال جنگ، قرارداد آتش‌بس در سپتامبر ۱۹۶۵ م میان هند و پاکستان به امضا رسید. سپس در تاریخ دهم ژانویه ۱۹۶۶، در تاشکند با پادرمیانی اتحاد جماهیر شوروی، قراردادی میان ایوب‌خان و شاستری به امضا رسید؛ اما با مرگ شاستری در فردای امضای قرارداد، توافق دو کشور اعتبار خود را از دست داد. امروزه در درون اتحادیه هند، با جامو و کشمیر، به دلیل‌های عملی، به مانند دیگر حکومت‌های محلی رفتار می‌شود. تنها تفاوت این حکومت محلی با دیگر حکومت‌ها در آن است که جامو و کشمیر دارای قانون اساسی ویژه خود است. در سال ۱۹۹۰، جامو و کشمیر در اداره مستقیم ریاست‌جمهور هند قرار

گرفت و در سال ۱۹۹۴، پارلمان هند برابر قطعنامه‌ای، خودمدیری حکومت محلی جامو و کشمیر را رد کرد. ناگفته نماند که برخوردهای نظامی میان هند و پاکستان بر سر کشمیر، تاکنون ۶۰,۰۰۰ کشته بر جای گذاشته است.<sup>(۹۲)</sup>

\*\*\*\*\*

### نگاهی دیگر به پیشینه تاریخی هند

در قانون اساسی هند (تصویب شده در ۱۹۴۹) دولت قوی متمرکزی پیش‌بینی شده بود و مرزهای ۱۴ حکومت محلی و شش سرزمین عضو اتحادیه هند، با توجه به بافت تاریخی آنان، مشخص شد. در سال ۱۹۵۵ م، کمیسیونی برای بازنگری این مرزها تشکیل شد که پیشنهادی به دولت ارائه داد که هدف‌های آن عبارت بود از: تقویت دولت مرکزی، حفظ امنیت کشور، هماهنگی زبانی و فرهنگی، ملاحظات مالی، اقتصادی و اداری. با توجه به اینکه زبان، پایه و اساس هویت اجتماعی - فرهنگی مردم قرار گرفته بود، از این رو در میان همه عوامل‌های تشکیل‌دهنده وحدت ملی، زبان پایگاه مهم و ویژه‌ای یافت. قانون «سازماندهی نوین حکومت‌های محلی»<sup>(۹۳)</sup> در سال ۱۹۵۶ به تصویب رسید و در آن مرزهای تازه میان حکومت‌ها بر حسب زبان تعیین شد. از آن سال به بعد، تغییرات فراوانی در این قانون به عمل آمد و با هر تغییر، مرزهای حکومت‌های محلی هم تغییر می‌یافت.<sup>(۹۴)</sup>

همان‌گونه که خواندیم، پس از مرگ نهرودر ۲۷ مه ۱۹۶۴، لعل بهادر شاستری، به نخست‌وزیری برگزیده شد و پس از مرگ وی خانم ایندیرا گاندی، با شکست دادن رقیب خود، موراجی دسای،<sup>(۹۵)</sup> به نخست‌وزیری برگزیده شد. در

92. Kurt Jacobsen, "L'inde à la recherche de la puissance", *Le Monde diplomatique*, Juillet 2002

93. States Reorganisation Act

94. George Mathew, "Inde", *op.cit.*, p.262.

95. Morarji Desai

سال ۱۹۶۷، ایندیراگانندی برای مبارزه با کساد فعالیت‌های اقتصادی، (۹۶) ارزش پول ملی هند را کاهش داد که این کار سبب نارضایتی مردم شد. از این رو، در انتخابات همگانی همان سال حزب کنگره اکثریت خود را از دست داد و خانم گاندی ناگزیر شد با رقیب خود، موراجی دسای همکاری کند. دسای به عنوان قائم‌مقام نخست‌وزیر و وزیر دارایی برگزیده شد. در همین هنگام، با مرگ رئیس‌جمهور مسلمان هند در سال ۱۹۶۹م، ایندیراگانندی اصرار داشت تا نامزد مورد علاقه او به این سمت برگزیده شود. ایندیراگانندی در همان تاریخ، به علت بی‌انضباطی و نادیده گرفتن نظرهای رهبران حزب کنگره، از حزب اخراج شد؛ اما او با هواداران خود در صدد تشکیل «حزب کنگره نوین» و برگزاری انتخاباتی تازه برآمد. نتیجه این انتخابات، فراهم آمدن اکثریت تازه‌ای برای ایندیراگانندی بود.

در سال ۱۹۷۰م، ارتش هند، پاکستان شرقی را از پاکستان فدرال جدا کرد که پیامد این کار، آوارگی میلیون‌ها نفر بود. در صحنه بین‌المللی، این عمل پیروزی هند بر پاکستان و نشانه‌ای از چیرگی هند بر جنوب شرقی آسیا بود. در همان زمان «دیوان عالی اوتار پرادش» در شهر الله‌آباد، ایندیراگانندی را به علت تقلب در انتخابات محکوم کرد؛ اما وی با وجود تهدید مردم به نافرمانی مدنی، از استعفا سر باز زد. در ۲۶ ژوئن ۱۹۷۵م، ایندیراگانندی از رئیس‌جمهور، فخرالدین علی احمد، خواست تا فرمان برقراری حالت فوق‌العاده را اعلام کند. به دنبال این دستور، موراجی دسای و دیگر کسانی که نقشی در استقلال هند داشتند، دستگیر شدند. این رهبران در مدت دو سال یا در زندان به سر بردند و یا در خانه‌های خود زیر نظر قرار گرفتند. در این دوره هر جنبش مخالف به شدت سرکوب شد. در ژوئیه همان سال، برنامه‌ای بیست‌ماده‌ای از سوی دولت برای بهبود وضع اقتصادی، مبارزه با فساد و کاهش تورم تهیه و اعلام شد؛ اما مقررات مربوط به ثابت ماندن دستمزدها و پیشگیری از آبستنی زنانی که بیش از دو فرزند داشتند،

سبب نارضایتی مردم شد. در سال ۱۹۷۷م، دولت رهبران مخالف را آزاد ساخت و انتخابات عمومی را برگزار کرد که منجر به شکست فاحش «حزب کنگره نوین» شد. خانم گاندی کرسی نمایندگی خود را نیز از دست داد و حزب ملی‌گرای هندوها به نام «بهاراتیا جاناتا»<sup>(۹۷)</sup> اکثریت را به دست آورد. دسای در سن هشتادسالگی به نخست‌وزیری برگزیده شد؛ او آزادی‌های سیاسی را برقرار کرد، اما در کار اصلاح سیاست اقتصادی با شکست روبه‌رو شد. تورم، تقلب، بازار سیاه و فساد کارمندان، کشور را در آستانه فروپاشی قرار داده بود. در سال ۱۹۷۸، ایندیرا گاندی حزب تازه خود را به نام «کنگره ایندیرا» تشکیل داد. وی در ماه نوامبر به عنوان نماینده مجلس ملی برگزیده شد؛ اما موراجی دسای چند بار او را به دادگستری فرا خواند و سرانجام حکم اخراج او را از مجلس گرفت و برای مدتی کوتاه، او را زندانی کرد.

پس از استعفای دسای، به دنبال شکست در بهبود وضع اقتصادی، کشور در سال ۱۹۷۹م، در بن‌بست قرار گرفت؛ چنان‌که رئیس‌جمهور ناگزیر از انحلال مجلس شد. در انتخابات سال ۱۹۸۰م، ایندیرا گاندی پیروزی چشمگیری به دست آورد و به نخست‌وزیری رسید. بازگشت قدرت به خاندان گاندی همراه با تنش‌های میان‌گروهی در ایالت پنجاب بود که در آن، سیک‌ها خود را، بیش از پیش، اقلیتی «خوار انگاشته»<sup>(۹۸)</sup> می‌پنداشتند. برای آرام کردن سیک‌ها، وزیر کشور دولت فدرال و رئیس‌جمهور از میان سیک‌ها برگزیده شدند که این هر دو اقدام، اثری در آرام کردن مردم نداشت. رهبران سیک‌ها، بار دیگر خواست استقلال خود را مطرح کردند و متعصبان سیک در معبد طلایی آمريتسار<sup>(۹۹)</sup> که از نیایشگاه‌های مهم سیک‌ها است، بست نشستند. در پنجم ژوئن ۱۹۸۴م، دولت گاندی با تانک و توپ به معبد حمله کرد و در مدت چهار روز، صدها کشته از

97. Bharatiya Janata Party (BJP)

98. نگاه کنید به: خوبروی پاک، محمدرضا. اقلیت‌ها. شیرازه، تهران، ۱۳۸۰، ص ۷۶.

99. Amritsar

دو طرف برجای ماند. در ۳۱ اکتبر ۱۹۸۴م، ایندیرا گاندی به وسیله دو محافظ شخصی خود که سیک بودند، کشته شد؛ و به دنبال این قتل، خشونت‌های ضد سیک‌ها بروز کرد که منجر به کشتن صدها نفر شد. فردای روز قتل گاندی، راجیو گاندی به نخست‌وزیری دست یافت. او به انتخابات همگانی که با پیروزی حزب کنگره پایان یافت، دست یازید و مقرراتی برای رفع محدودیت از واردات را به اجرا گذاشت. هرچند اتحاد جماهیر شوروی، فروشنده اصلی سلاح به هند بود، راجیو گاندی برای نوسازی کشور و توسعه صنایع الکترونیکی به آمریکا روی آورد. در سال ۱۹۸۷م، هند با امضای قراردادی با سری لانکا، به کمک این کشور شتافت تا از پیشرفت جدایی‌خواهان تامیل جلوگیری کند. کمک هند به سری لانکا تا سال ۱۹۹۰م، ادامه یافت.

در عرصه سیاست داخلی، حزب کنگره در پارلمان با مخالفت نمایندگان روبه‌رو شد که عضوهای حزب را به فساد مالی متهم می‌کردند. از دیگر سو، محبوبیت راجیو گاندی در میان مردم به شدت کاهش یافت. از این‌رو، در انتخابات همگانی سال ۱۹۸۹م، حزب کنگره اکثریت در مجلس را تنها پس از ائتلاف با حزب ملی‌گرای جاناتا به دست آورد. در نتیجه به جای گاندی، سینگه<sup>(۱۰۰)</sup> از همین حزب در دسامبر ۱۹۸۹م، به نخست‌وزیری رسید. سینگه با استخدام افرادی از کاست‌های فرودست، در خدمات دولتی، محبوبیت خود را در نزد کاست‌های بالا از دست داد. با بالا گرفتن قدرت ناسیونالیست‌ها، تنش‌های میان‌گروهی در هند افزایش یافت. گروهی از متعصبان هندو، خراب‌کردن مسجدی در آیودهیا<sup>(۱۰۱)</sup> در ایالت اوتارپرادش را درخواست می‌کردند که گویا در زمان حکومت مغولان هند، بر روی پایه‌هایی از یک معبد هندویی ساخته شده بود. دولت برای جلوگیری از خونریزی مداخله کرد و یکی از رهبران حزب ناسیونالیست را به زندان انداخت. از این‌رو ائتلاف نخست‌وزیر با تندروان حزب ناسیونالیست برهم خورد و سینگه در نوامبر ۱۹۹۰م، به دنبال

رأی عدم اعتماد مجلس، استعفا داد. پس از انتخاب نخست‌وزیر جدید و سپس استعفای او، انتخابات همگانی دیگری در سال ۱۹۹۱ م برگزار شد. راجیو گاندی در ۲۱ مه همان سال در یک میتینگ انتخاباتی در ایالت تامیل نادو، به دست یکی از جدایی خواهان تامیلی کشته شد. حزب کنگره رهبر دیگری به نام ناراسیمها راثو<sup>(۱۰۲)</sup> برای خود برگزید که با پیروزی در انتخابات، کابینه تازه‌ای تشکیل داد. اما حزب جاناتا هم دومین حزب کشور محسوب می‌شد و هم نفوذ فراوانی در ایالت‌های شمالی داشت. در این وضع که خواست‌های مذهبی همچنان مطرح بود، تنش و خشونت میان هندوها و مسلمانان بالا گرفت.

در ششم دسامبر ۱۹۹۲ م، متعصبان هندو شورش‌های خونینی به راه انداختند. در ماه مارس ۱۹۹۳ م، ۳۰۰ نفر در یک بمب‌گذاری کشته شدند. در این هنگامه، قدرت حزب جاناتا فزونی می‌یافت. در سال ۱۹۹۶، حزب کنگره در انتخابات شکست خورد و رهبر حزب جاناتا به نام «آتال بهاری واجپایی»<sup>(۱۰۳)</sup> به نخست‌وزیری رسید. پس از بحران‌های سیاسی فراوان در سال‌های ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ م، و استعفای دو نخست‌وزیر در سال ۱۹۹۸، آتال بهاری واجپایی بار دیگر نخست‌وزیر شد. در آغاز سال ۱۹۹۹ م، شماری از متعصبان هندو و عضوهای کاست‌های بالا به قتل رسیدند. با انحلال مجلس، انتخابات تازه‌ای در همین سال برگزار شد که در آن حزب جاناتا برای نخستین بار، اکثریت را در مجلس ملی به دست آورد و آتال بهاری واجپایی دیگر بار به نخست‌وزیری برگزیده شد. در ماه مه ۲۰۰۰ م، جمعیت هند به بیش از یک میلیارد نفر رسید. در فوریه ۲۰۰۲ م، به دنبال حمله به قطاری که حامل زیارت‌کنندگان هندی معبد آیودها بود، نزدیک به ۸۰۰ نفر از مسلمانان کشته شدند. در بخش دستاورد سخن به شرح این لکه ننگ بر دامن رژیم عرفی (سکولار) هند خواهیم پرداخت.

در ژوئیه ۲۰۰۲ م، عبدالکلام به سمت رئیس‌جمهور هند برگزیده شد. در مه ۲۰۰۴، حزب کنگره در انتخابات عمومی به موفقیت چشمگیری دست یافت و «مانموهان سینگه» به نخست‌وزیری رسید.

## بررسی فدرالیسم هندی

### الف - بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

#### روابط گروه‌های قومی و اجتماعی

هند با وسعتی عظیم و با جمعیتی کمی بیش از یک میلیارد نفر، کشور گوناگونی‌هاست: گوناگونی طبیعی و اقلیمی، قومی، زبانی، مذهبی و فرهنگی. همین گوناگونی‌ها در حکومت‌های محلی تشکیل دهنده اتحادیه هند نیز به چشم می‌خورد. هند پس از چین، دومین کشور جهان پرجمعیت دنیا است؛ زیرا بیشتر از یک‌ششم مردم کره زمین را در خود جای داده است. به نظر برخی از پژوهشگران، مردم قدیم هندوستان مرکب از «... نژاد حبشی یا نگریتو»<sup>(۱۰۴)</sup>، جنوبی یا اوسترالوید<sup>(۱۰۵)</sup>، مغولی<sup>(۱۰۶)</sup> و قفقازی<sup>(۱۰۷)</sup> که آنها را «کوه قافی» نیز گفته‌اند، هستند.<sup>(۱۰۸)</sup> با گروه‌های مهم قومی در بخش شناسنامه هند آشنا شدیم. امروزه در هند، این گروه‌ها را بیشتر از راه زبانی که به آن سخن می‌گویند، شناسایی می‌کنند. از این رو گروه‌های قومی را هندی‌ها، اردوها، بنگالی‌ها، مارات‌ها<sup>(۱۰۹)</sup>، آسامی‌ها، سندی‌ها، اوریایی‌ها<sup>(۱۱۰)</sup>، پنجابی‌ها، کشمیری‌ها، نپالی‌ها، تلگوها<sup>(۱۱۱)</sup>، کاناداها و مالایالم‌ها می‌دانند. چهار گروه آخری دراویدی، و بقیه آنان هند و آریایی تلقی می‌شوند.

در فدراسیون هند، مرزهای حکومت‌های محلی از روی نقشه‌های زمان استعمار تعیین شده است. از این رو در بسیاری از حکومت‌های محلی، چندزبانی وجود دارد. قانون اساسی ۱۹۵۰ هند، مبنای تقسیم‌های سرزمینی را بر اساس زبان قرار داد و از این جهت، فدراسیون هند را «فدراسیونی زبانی» می‌نامند. چندزبانی بودن در حکومت‌های محلی، همواره تنش و برخوردهایی، گاه خونین، پدید آورده و می‌آورد. گزینش یک زبان برای هر حکومت محلی هم

104. Negrito

105. Australoid

106. Mongoloid

107. Caucasian

۱۰۸. جلالی نائینی، محمدرضا. هند در یک نگاه. شیرازه، تهران، ۱۳۷۵ ص ۲۷. برای

شناخت جزئیات قوم‌های هندی، نگاه کنید به همین کتاب، ص ۲۸-۳۱.

109. Marathes

110. Oriya

111. Telugu

نتوانست تنش میان گروهی را از میان بردارد و تاریخ کوتاه فدراسیون هند نشان می‌دهد که رسیدن به این هدف، ناممکن است. پس از تصویب قانون اساسی، افزون بر تنش‌های برخاسته از اختلاف زبان، تنش‌های دیگری نیز در میان گروه‌ها پدید آمد. هواخواهان «خودمدیری منطقه‌ای» افزایش یافتند؛ ناسازگاری منافع میان حکومت‌های محلی ایجاد شد و در برخی از موارد، ناسازگاری منافع میان دولت فدرال با حکومت یا حکومت‌های محلی به وجود آمد که آشتی میان آنان با دشواری‌های فراوانی روبه‌رو شد. این تنش‌ها و برخوردها از ویژگی‌های همیشگی و اجتناب‌ناپذیر زندگی سیاسی هند هستند.<sup>(۱۱۲)</sup> با توجه به اهمیت زبان در هند و نظر به شمار فراوانی زبان‌های گوناگون، بهتر است که درباره آن توضیحی داده شود.

### زبان در فدراسیون هند

ماده ۳۴۳ قانون اساسی فدرال، زبان هندی با الفبای دیواناگری<sup>(۱۱۳)</sup> را به عنوان زبان رسمی، و زبان انگلیسی را نیز برای مدت ۱۵ سال، از تاریخ تصویب قانون اساسی، به عنوان زبان رسمی دوم شناخت. برابر همان ماده مقرر بود که پس از گذشت مدت ۱۵ سال، زبان هندی به صورت تنها زبان رسمی کشور درآید. زبان هندی در شمال هند زبان بیش از ۱۸۰ میلیون نفر است. هندی زبان مادری تنها ۱۸٪ مردم هند است؛ اما اکنون نزدیک به ۵۰٪ مردم هند به آن سخن می‌گویند. در میان ۴۰ زبان که گویشورانی بیش از یک میلیون نفر دارند، زبان هندی مهمترین زبان هند به شمار می‌رود. زبان انگلیسی که آن را «انگلیسی - هندی»<sup>(۱۱۴)</sup> نیز می‌خوانند، زبانی است که برای ارتباط میان هندی‌هایی که زبان همدیگر را نمی‌فهمند، به کار گرفته می‌شود. برعکس زبان هندی که زبان سرآمدان کاست‌هاست، زبان انگلیسی حالت بی‌طرفی به خود گرفته است و شمار بزرگی از مردم از آن استفاده می‌کنند.

112. [www.tifq.ulaval.ca/ax1/asia/Inde](http://www.tifq.ulaval.ca/ax1/asia/Inde)

113. Devanagari

114. anglo-indien

فهرست شماره ۸ پیوست قانون اساسی، زبان‌های آسامی<sup>(۱۱۵)</sup>، بنگالی، گجراتی، هندی، کانادایی<sup>(۱۱۶)</sup>، کشمیری، مالایالمی<sup>(۱۱۷)</sup>، ماراتھی<sup>(۱۱۸)</sup>، اوریا<sup>(۱۱۹)</sup>، پنجابی، سانسکریت، تامیلی<sup>(۱۲۰)</sup>، تلوگویی و اردو را نیز به عنوان زبان‌های ملی به رسمیت شناخته است. زبان سندی در سال ۱۹۶۷ و سپس زبان‌های کونکانی<sup>(۱۲۱)</sup>، مانپوری<sup>(۱۲۲)</sup> و نپالی در سال ۱۹۹۲ به فهرست زبان‌ها افزوده شدند.

در سال ۱۹۶۳ م، به موجب قانون زبان رسمی<sup>(۱۲۳)</sup>، زبان‌های هندی و انگلیسی زبان رسمی پارلمان شدند. ماده ۵ این قانون، متن هندی را در برابر متن به زبان انگلیسی و یا دیگر زبان‌ها معتبر می‌شناسد. به این ترتیب، برتری زبان هندی حفظ شد. برابر ماده ۶ همان قانون، حکومت‌های عضو فدراسیون (به جز جامو و کشمیر) اگر قانون و یا آیین‌نامه‌ای به زبان دیگری، به جز زبان هندی، تدوین و تصویب کنند، باید ترجمه آن را نیز به زبان هندی و انگلیسی در روزنامه رسمی خود منتشر کنند. در این صورت، در موارد اختلاف با دیگر متن‌ها، ترجمه هندی معتبر خواهد بود.

در سال ۱۹۶۷ دولت تصمیم گرفت تا زبان انگلیسی را جایگزین زبان هندی کند؛ اما حکومت‌های محلی جنوب هند مانند کرالا، آندرا پرادش، تامیل نادو و کارناتا‌کا، که از زبان‌های وابسته به خانواده زبان دراویدی استفاده می‌کنند، به گونه‌ای دسته‌جمعی، با این کار مخالفت کردند؛ این مخالفت به شورش‌های خونینی انجامید و سبب استعفای بسیاری از مقام‌های دولت فدرال و حکومت‌های محلی پیشگفته شد. علت مخالفت حکومت‌های محلی جنوب هند، با تنها به رسمیت شناختن زبان هندی، این بود که آن را تحمیلی از سوی دولت فدرال می‌پنداشتند. از این‌رو، ترجیح می‌دادند که از زبان‌های محلی خود و از زبان انگلیسی که تعلق به قومی خاص ندارد، استفاده کنند. همه دانشگاه‌های هند نیز با این دستور دولت مخالفت کردند و سرانجام، دولت ناگزیر از

115. Assamese

116. Kannada

117. Malayalam

118. Marathi

119. Oriya

120. Tamil

121. Konkani

122. Manipuri

123. Official Language Act

عقب‌نشینی شد و زبان انگلیسی را به عنوان یکی از زبان‌های رسمی نگاهداشت. به این ترتیب، زبان‌های هندی و انگلیسی برای همه مکاتبه‌های میان وزارت‌خانه‌ها، اداره‌ها و همه شرکت‌ها و نهادهایی که به دولت فدرال مربوط می‌شدند، به گونه‌ی زبان‌های رسمی درآمدند. چنین است که سندهای دولتی، موافقت‌نامه‌ها، پروانه‌ها، سندهای مناقصه و یا مزایده دولت مرکزی، همه به دو زبان تدوین می‌شود.

در سال‌های ۱۹۷۶ و ۱۹۷۸م، آیین‌نامه قانون زبان رسمی تغییر پیدا کرد و برحسب آن، هند به سه منطقه تقسیم شد:

۱. در منطقه الف: بیهار، هاریانا، هیماچال پرادش، مادهیا پرادش، راجستان، اوتار پرادش و در دهلی (پایتخت) و سرزمین‌های فدرالی آندامان و جزیره‌های نیکوبار، هرگونه مکاتبه دولت مرکزی با حکومت‌های محلی و یا مقام‌های سرزمین‌های فدرالی به زبان هندی خواهد بود؛ و اگر مکاتبه‌ای به زبان انگلیسی وجود داشته باشد، باید ترجمه آن پیوست شود.

۲. در منطقه ب: گجرات، ماهاراشترا و سرزمین فدرالی شاندیگاره نیز به گونه‌ی منطقه الف رفتار می‌شود، مگر در مورد مکاتباتی که معمولاً به زبان هندی است.

۳. در منطقه پ: حکومت‌های محلی و سرزمین‌هایی که در منطقه‌های الف و ب از آنها یاد نشده است، مکاتبه میان دولت مرکزی با آنان به زبان انگلیسی خواهد بود؛ اما مکاتبه میان این‌گونه حکومت‌ها با حکومت‌ها و سرزمین‌های منطقه‌های الف و ب، به زبان انگلیسی یا به هندی صورت می‌گیرد. (۱۲۴)

زبان‌هایی که بیش از ۲۵ میلیون نفر گویشور دارند، عبارتند: از زبان بنگالی (بیش از ۷۰ میلیون نفر)؛ زبان تلوگویی (نزدیک به ۷۰ میلیون نفر)؛ زبان اردو با الفبای پارسی - عربی (۴۸ میلیون نفر)؛ ماراتهی (۶۸ میلیون نفر)؛ تامیلی (نزدیک به ۶۲ میلیون نفر)؛ گجراتی (نزدیک به ۴۶ میلیون نفر)؛ کاتادایی (نزدیک به ۳۶ میلیون نفر)؛ زبان مالایالمی (۳۵ میلیون نفر)، اوریبایی (نزدیک به ۳۲ میلیون نفر) و پنجابی (۲۷ میلیون نفر).

زبان‌هایی که از خانوادهٔ زبان‌های هند و ایرانی هستند مانند هندی، پنجابی، اردو، بنگالی، راجستانی و... زبان ۷۴٪ مردم، به‌ویژه در حکومت‌های محلی شمال هند، هستند. زبان‌های خانوادهٔ دراویدی مانند تلوگویی، تامیلی، کائادایی، مالایالمی، زبان ۲۳/۸٪ مردم در حکومت‌های محلی جنوب هند هستند. در میان این دو گسترهٔ زبانی، در مرکز هند، شماری از زبان‌های خانوادهٔ آسیایی و در منتهی‌الیه شمالی هند، برخی از زبان‌های خانوادهٔ زبان چینی و تبت نیز گویشورانی دارند.

۱۸ زبان به رسمیت شناخته‌شده در قانون اساسی و شمار گویشوران آنها به این شرح است:

زبان	شمار گویشور	زبان	شمار گویشور
هندی	۱۸۰ میلیون نفر	بنگالی	۷۰/۵ میلیون نفر
تلوگویی	۶۹/۶ میلیون نفر	ماراتھی	۶۸ میلیون نفر
تامیلی	۶۱/۵ میلیون نفر	اردو	۴۸ میلیون نفر
گجراتی	۴۵/۴ میلیون نفر	کائادایی	۳۵/۳ میلیون نفر
مالایالمی	۳۵/۳ میلیون نفر	اوریبایی	۳۱/۶ میلیون نفر
پنجابی	۲۷ میلیون نفر	آسامی	۱۵/۳ میلیون نفر
نپالی	۶/۵ میلیون نفر	کونکانی	۶ میلیون نفر
کشمیری	۳/۳ میلیون نفر	سندی	۲/۸ میلیون نفر
مانیپوری	۱/۲ میلیون نفر	سانسکریت	نزدیک به سه هزار نفر

همان‌گونه که می‌بینیم، بی‌در نظر گرفتن زبان سانسکریت، ۱۸ زبان یادشده، زبان ۷۰٪ از مردم هند هستند. این زبان‌ها از امتیازهایی برخوردارند و در مجلس‌های قانونگذاری محلی، آموزشگاه‌ها، اداره‌های دولتی محلی و غیره از آنها استفاده می‌شود. با توجه به پرشمار بودن زبان‌ها، بدیهی است که همهٔ آنها در یک سطح نیستند و سلسله‌مراتبی میان آنان وجود دارد. در بالای هرم پرشماری گویشوران زبان‌ها، دو زبان هندی و انگلیسی جای دارند که دو زبان رسمی هند

هستند. جایگاه زبان سانسکریت، مانند جایگاه زبان لاتین در کشورهایمانند فرانسه، اسپانیا و ایتالیا است که امروزه به گونهٔ زبان مرده درآمده و شمار کمی از مردم از آن استفاده می‌کنند؛ کسانی که بیشتر تاریخنگار، زبان‌شناس و دینورز هستند و به رسمیت شناختن آن در قانون اساسی بیشتر جنبهٔ نمادین دارد. زبان‌های رسمی در حکومت‌های محلی و وابستگی آنان به خانواده‌های زبانی به شرح زیر است:

زبان رسمی	خانوادهٔ زبانی	حکومت محلی
آسامی	هند و آریایی	آسام
بنگالی	هند و آریایی	بنگال غربی و تریپورا
گجراتی	هند و آریایی	گجرات، دادرا، نگار هاولی و دامان
هندی	هند و آریایی	بهار، هاریانا، هیماچال پرادش، مادهاپرادش، راجستان، اوتارپرادش، آندامان و نیکوبار، دهلی، شاندیگاره
کانادا	دراویدی	کارناتاكا
کشمیری	هند و آریایی	جامو و کشمیر
مالایالمی	دراویدی	کرالا و جزیره‌های لاکادیو
مانیپوری	هند و آریایی	مانیپور
ماراتی	هند و آریایی	ماهاراشترا
نپالی	هند و آریایی	سیکیم
اوربایی	هند و آریایی	اورسا
پنجابی	هند و آریایی	پنجاب
اردو	هند و آریایی	جامو، کشمیر، بهار و اوتارآنچال
سانسکریت	هند و آریایی	.....
سندی	هند و آریایی	پنجاب
تامیلی	دراویدی	تامیل نادو و پوندیشری
تلوگویی	دراویدی	آندهرپرادش

ماده ۳۴۵ قانون اساسی، به حکومت‌های محلی اجازه می‌دهد که یک یا چند زبان را به عنوان زبان رسمی سرزمین خود برگزینند. به عبارت دیگر، هر حکومت محلی می‌تواند زبانی را، حتی اگر نام آن در قانون اساسی نیامده باشد، به عنوان زبان رسمی خود انتخاب کند. برای نمونه، حکومت محلی چها تیسگری، زبان «چها تیسگری» را به عنوان زبان رسمی خود به همراه زبان هندی انتخاب کرده است.

همان‌گونه که گفته شد، زبان هندی، در بسیاری از حکومت‌های محلی زبان رسمی است و زبان اردو در برخی دیگر از حکومت‌ها. زبان انگلیسی در برخی از حکومت‌ها به عنوان زبان دوم رسمی به کار گرفته می‌شود؛ مانند: کرالا، میسور، ناگالند، اوریسا، گوآ، آندامان و نیکوبار، شاندیگاره، دادرا و نگار هاولی، جزیره‌های لاکادیو، مانپور، پوندیشری، دامان و دیو و دهلی. در پوندیشری زبان فرانسوی، هر چند که در قانون اساسی از آن نامی برده نشده است، به همراه زبان تامیلی زبان رسمی است. (۱۲۵)

جدول زیر (با توجه به نقشه شماره ۲ و با همان شماره‌ها) نشان‌دهنده زبان رسمی هر یک از حکومت‌ها (با علامت \*) و دیگر زبان‌های مورد استفاده است.

زبان یا زبان‌های رسمی با نشانه * و یا زبان مورد استفاده	برآورد جمعیت در سال ۲۰۰۱	حکومت محلی	ردیف (با توجه به شماره‌های حکومت محلی در نقشه ۲)
اردو، کشمیری * هندی، پنجابی	۱۰,۰۶۹,۹۱۷	جامو و کشمیر	۱
هندی، پاهادی (۱۲۶)	۶,۰۷۷,۲۴۸	هیماچال پرادش	۲
پنجابی، سندھی، هندی، اردو	۲۴,۲۸۹,۲۹۶	پنجاب	۳
اردو، هندی	۸,۴۷۹,۵۶۲	اوتارآنچال	۵
اردو، سندھی، هاریانایی (۱۲۷)	۲۱,۰۸۲,۹۸۹	هاریانا	۶

۸	راجستان	۵۶,۴۷۳,۱۲۲	هندی*، راجستانی، اردو، ماروادى (۱۲۸)
۹	اوتارپرادش	۱۶۶,۰۵۲,۸۵۹	هندی*، اردو، بهوجپوری (۱۲۹)، پاهادی (۱۳۰)
۱۰	بیهار	۸۲,۸۷۸,۷۹۶	هندی*، اردو*، بهوجپوری، مایتھیلی (۱۳۱)، بنگالی، ماکامی (۱۳۲)
۱۱	سیکیم	۵۴۰,۴۹۳	نپالی*، بهوتیایی (۱۳۳)
۱۲	آرناچال پرادش	۱,۰۹۱,۱۱۷	انگلیسی*، هندی، آسامی، بنگالی
۱۳	ناگالند	۱,۹۸۸,۶۳۶	انگلیسی*، ناگا
۱۴	مانیپور	۲,۳۸۸,۶۳۴	انگلیسی*، مانیپوری
۱۵	میزورام	۸۹۱,۰۵۸	انگلیسی*، گجراتی، میزو (۱۳۴)، لوشانی، می او
۱۶	تریپورا	۳,۱۹۱,۱۶۸	بنگالی*، تریپوری* (۱۳۵)، کیوکی (۱۳۶)
۱۷	مگالایا	۲,۳۰۶,۰۶۹	انگلیسی*، گاروبی (۱۳۷)، خاسی (۱۳۸)
۱۸	آسام	۲۶,۶۳۸,۴۰۷	آسامی*، بنگالی
۱۹	بنگال غربی	۸۰,۲۲۱,۱۷۱	بنگالی*
۲۰	جهارخند	۲۶,۹۰۹,۴۲۸	اردو*، هندی*، مایتھیلی، بهوجپوری
۲۱	اوریسا	۳۶,۷۰۶,۹۲۰	اوریایی*، انگلیسی*

128. Marwadi

129. Bhojpouri

130. Pahadi

131. Maithili

132. Magahi

133. Bhoutia

134. Mizo

135. Tripuri

136. Kuki

137. Garo

138. Khasi

۲۲	جهات تیسگاره	۲۰,۷۹۵,۹۵۶	ہندی، #، جہات تیسگری (۱۳۹)
۲۳	مادھیاپردش	۶۰,۳۸۵,۱۱۸	ہندی، #، ماراتھی (۱۴۰)، اردو
۲۴	گجرات	۵۰,۵۹۶,۹۹۲	گجراتی
۲۷	ماہاراشترا	۹۶,۷۵۲,۲۴۷	ماراتھی، #، ہندی
۲۸	آندھراپردش	۷۵,۷۲۷,۵۴۱	تلوگویی، #، اردو
۲۹	کارناتا کا	۵۲,۷۳۳,۹۵۸	کانادابی، #
۳۰	گوآ	۱,۳۴۳,۹۹۸	کونکانی، #، ماراتھی
۳۲	کرالا	۳۱,۸۳۸,۶۱۹	مالایالمی، انگلیسی، #
۳۳	تامیل نادو	۶۲,۱۱۰,۸۳۹	تامیلی

ہمان گونہ کہ می بینیم، ہر یک از حکومت های محلی یک یا چند زبان رسمی برای خود برگزیده اند۔ در سرزمین های فدرالی نیز، افزون بر زبان انگلیسی، ہر یک از سرزمین ها یک یا چند زبان دیگر را بہ عنوان زبان رسمی پذیرفته اند، بہ این شرح: (۱۴۱)

زبان های رسمی	سرزمین فدرالی
انگلیسی، ہندی	آندامان و نیکوبار
انگلیسی، ہندی	شانڈبگاره
انگلیسی، ہندی	دادرا و نگار ہاولی
انگلیسی، ہندی	دامان و دیو
انگلیسی، ہندی	دہلی
انگلیسی، ہندی	لاکادیو
انگلیسی، فرانسه، مالایالمی، تامیلی، تلوگویی	پونڈیشری

هر چند که هر حکومت محلی برای خود زبان یا زبان‌هایی را به عنوان زبان رسمی برگزیده است، با این‌همه، چندزبانی در قلمرو هر حکومت محلی پدیده‌ای آشنا است. تنها در حکومت‌های هاریانا (اردو زبان)، کرالا (با زبان مالایالمی) و بخش فدرالی دهلی ۹۰٪ مردم از یک زبان استفاده می‌کنند. در بنگال غربی (زبان بنگالی)، گجرات (زبان گجراتی)، اوتارپرادش (زبان هندی)، اوریا (زبان اوریایی) و تامیل‌نادو (زبان تامیلی) زبان ۸۰٪ از ساکنان این ناحیه‌ها است. در دیگر حکومت‌های محلی چندزبانی رایج است؛ به گونه‌ای که تنها در حکومت محلی کارناتا‌کا، ۱۶۶ زبان مادری وجود دارد. سامان‌بخشی به مشکل چندزبانی هنگامی دشوارتر می‌شود که در قلمرو یک حکومت محلی، دو یا سه زبان رسمی وجود داشته باشد و گویشوران یکی از آنان بخواهند زبان خود را بر دیگر زبان‌ها چیره کنند.

اداره‌های حکومت‌های محلی از زبان یا زبان‌های رسمی برگزیده حکومت محلی استفاده می‌کنند؛ اما برای مکاتبه با دولت فدرال باید از زبان‌های انگلیسی یا هندی، برحسب مورد، استفاده شود. نشانه‌های رسمی حکومت‌های محلی با زبان رسمی هر یک از آنان و با الفبای ویژه آن زبان نوشته می‌شود. با این توضیح که دست‌کم دوازده الفبای گوناگون در هند وجود دارد. به گونه‌ای کلی می‌توان گفت، زبان‌های گویشی که بیش از یک میلیون نفر گویشور دارند، مانند ۱۸ زبان مندرج در قانون اساسی و زبان‌های رسمی حکومت‌های محلی، مورد حمایت قانون هستند. زبان‌های گویشی که بیش از ده هزار گویشور دارند، در مدرسه‌های ابتدایی تدریس می‌شوند؛ با این‌همه، دانستن زبان هندی و یا انگلیسی برای رسیدن به مقام‌های بالا الزامی است.

در اینجا لازم است توضیحی در باره زبان هندی داده شود: این زبان در سده نوزدهم میلادی، نام زبانی بود که در میان سربازان و بازرگانان شمال هند، که در جست‌وجوی زبان مشترکی بودند، رایج شده بود. در آن زمان از زبان‌های هندی و اردو به گونه‌ای رسمی یاد نمی‌شد. به دنبال تنش‌هایی که در میان مسلمانان و هندوها آغاز شد، در دوران پیش از استقلال، گاندی برای حفظ یکپارچگی هند،

پیشنهاد کرده بود که زبان هندوستانی زبان مشترک مردم هند باشد؛ اما کوشش‌های او بی‌ثمر ماند و با جدایی پاکستان، زبان اردو برای آن کشور و زبان هندی به همراه زبان انگلیسی برای هند برگزیده شد. به نظر برخی از زبان‌شناسان، زبان‌های اردو و هندی در حقیقت یک زبان هستند که در نوشتن با همدیگر تفاوت دارند. زبان اردو را با الفبای پارسی - عربی و هندی را با الفبای دیواناگاری می‌نویسند. گروهی دیگر از زبان‌شناسان، زبان‌های اردو و هندی را یک زبان می‌دانند؛ و بر آن‌اند که این زبان از زبان‌های گروه زبان‌های هند و آریایی است که این گروه از خانوادهٔ زبان‌های هند و ایرانی (۱۴۲) است. (۱۴۳)

### سیاست زبانی

سیاست زبانی هند سبب شده است، توان گسترش زبان هندی که زبانی مسلط ولی فرودست نسبت به زبان انگلیسی است، کاهش یابد. همان سیاست سبب شده است زبان‌های محلی، تنها در محدودهٔ جداگانه‌ای که برای آنها تعیین شده است، به کار گرفته شوند. تا زمانی که زبان انگلیسی در قلمرو دولت مرکزی تسلط دارد، چیرگی زبان هندی به تنهایی در سراسر کشور دشوار به نظر می‌رسد؛ هر چند که مادهٔ ۳۵۱ قانون اساسی هند، دولت را موظف می‌کند برای توسعهٔ زبان هندی به عنوان ابزاری برای بیان همهٔ عامل‌های تشکیل‌دهندهٔ فرهنگ مختلط هندی اقدام کند. سیاست زبانی دولت هند، دچار ابهام و تناقض شگرفی است؛ زیرا، از یک سو دولت موظف به توسعهٔ زبان هندی است و از سوی دیگر، باید بدبینی حکومت‌های محلی دربارهٔ زبان هندی را از میان بردارد. در نتیجه، نوعی هواخواهی از زبان انگلیسی در کشور وجود دارد که سرانجام آن، از میان رفتن زبان هندی و زبان‌های بومی خواهد بود. چنین وضعی اثرهای منفی فراوانی بر تحول طبیعی جامعه خواهد داشت. بسیاری از مردان سیاسی هند، این وضع را که در آن زبان استعماری، امتیاز بزرگی را برای خود حفظ کرده است، طبیعی نمی‌دانند؛ با این همه هنوز میان بیشترین مردم هند، به ویژه آنان که از

زبان‌های خانوادهٔ زبان دراویدی استفاده می‌کنند، هم‌رایی برای کنار گذاشتن زبان انگلیسی به وجود نیامده است. با همهٔ بازنگری‌ها در قانون اساسی هند، مسئلهٔ زبان و تطبیق آن با مرزهای حکومت‌های محلی حل نشده است. (۱۴۴) امروزه، زبان انگلیسی قلمرو خود را گسترده‌تر کرده است و سرآمدان سیاسی و اقتصادی فرزندان خود را به آموزشگاه‌هایی که در آن به انگلیسی آموزش داده می‌شود، می‌فرستند.

قانون اساسی هند، مانند بسیاری از قانون‌های اساسی کشورهای دیگر، برای نگاهبانی از آزادی‌های اساسی و حفظ حقوق اقلیت‌ها پیش‌بینی‌هایی کرده است، مانند ماده‌های ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی، در مورد حفظ منافع و حقوق اقلیت‌ها دربارهٔ تأسیس آموزشگاه‌ها و استفاده از زبان‌های اقلیتی. مادهٔ ۲۹ قانون اساسی هند، دربارهٔ حفظ حقوق اقلیت‌ها می‌گوید که هر گروه از شهروندان هندی و یا بخشی از آن، که دارای زبان، خط و یا فرهنگ ویژه‌ای هستند، حق حفظ آن را دارند. برابر بند دوم همان ماده، هیچ شهروند هندی را نمی‌توان به علت داشتن مذهب، زبان، وابستگی به کاست و یا نژادی، از آموزش در آموزشگاه‌هایی که به وسیلهٔ دولت و یا با استفاده از یارانهٔ دولتی ایجاد شده است، محروم کرد. برای نظارت بر این حقوق، دولت فدرال یک کمیسری به نام «کمیسر زبان‌های اقلیت‌ها» تأسیس کرده است تا بر اجرای آن حقوق، در هر یک از حکومت‌های محلی، نظارت داشته باشد. در عمل، تنها آن اقلیت‌های زبانی که بیش از یک میلیون نفر گویشور دارند، می‌توانند از مقررات ماده‌های پیشگفته استفاده کنند.

مادهٔ ۳۵۰ الف قانون اساسی هند، آموزش ابتدایی به زبان مادری را برای کودکان وابسته به گروه‌های اقلیتی، اجباری دانسته است. برای این منظور، درخواست ۱۰ دانش‌آموز از ۴۰ دانش‌آموز کافی است تا حکومت محلی، ابزار و

144. R. Berton. "Les langues de l'Inde" in: Annales de la faculté des lettres, Aix, 1968.

وسایل لازم را فراهم کند. در عمل، یادگیری یک یا چند زبان دوم در سه سال اول دبیرستان (دوره اول) الزامی است. این زبان ممکن است یکی از زبان‌های محلی یا هندی باشد. در دوره دوم دبیرستان، آموزش زبان انگلیسی اجباری است؛ کاری که اجرای آن، هم دشوار و هم پرهزینه است. بسیار دیده می‌شود که زبان آموزشی، همان زبانی که مورد استفاده روزانه آموزگاران و یا دانش‌آموزان در بیرون از آموزشگاه است، نیست؛ کتاب‌های درسی به زبانی سومی بوده و انجام تکالیف درسی دانش‌آموزان به زبان چهارم است. افزون بر این اشکالات، موضوع تفاوت طبقاتی و کاست‌های فرودست و واماندگان نیز وجود دارد. فرزندان کاست‌های بالا در مدارس خصوصی و بیشتر به زبان انگلیسی آموزش می‌بینند. در مدارس عالی هند نیز مانند «انستیتوی فناوری هند»<sup>(۱۴۵)</sup> و یا «انستیتوی مدیریت هند»<sup>(۱۴۶)</sup>، آموزش به زبان انگلیسی است و زبان هندی یا زبان‌های محلی جایی در آنها ندارند. هنگامی که افراد کاست‌های فرودست و یا واماندگان، کوششی برای فراگیری زبان انگلیسی به عمل می‌آورند، موضوع ناسیونالیسم هندی مطرح می‌شود که برای حفظ و تقویت آن باید زبان هندی آموخت. در نتیجه، مدارس عالی تنها اختصاص به کاست‌های فرادست دارد؛ و این تنها وسیله برای نیل به قدرت و مقامات عالی از دسترس کاست‌های فرودست، که در آموزشگاه‌های دولتی و یا ولایتی آموزش می‌بینند، دور می‌ماند. ۸۰ تا ۹۰٪ از دانش‌آموختگان دو انستیتوی پیشگفته در ایالت‌های متحد آمریکا و یا در اروپا مشغول کار هستند؛ و این آرزوی بیشترین اعضای کاست‌های فرادست است که در این کشورها سکونت داشته باشند.<sup>(۱۴۷)</sup>

145. IIT

146. IIM

147. Kancha Ilaiah, "Discrimination positive pour les intouchables" in, *Courrier international*, 24-31 mai 2005, Paris.

نویسنده این مقاله، استاد علوم سیاسی در دانشگاه علمانی در حیدرآباد است.

کاست‌ها<sup>(۱۴۸)</sup> و ایل‌ها در هند

عامل دیگر چندگونگی جامعه هند، پس از عامل زبان، وجود کاست‌ها و قبیله‌ها است. آریایی‌هایی که وارد هند شدند، سازمان اجتماعی خود را به طبقه‌های گوناگون تقسیم می‌کردند: کاست‌های فرادست، برهمن‌ها<sup>(۱۴۹)</sup> یا دینورزان، جنگجویان<sup>(۱۵۰)</sup>، کشاورزان و کاسبکاران<sup>(۱۵۱)</sup> و کارگران، خدمتگزاران<sup>(۱۵۲)</sup> که کاست‌های فرودست هستند. کاست، نهادی است که به‌طور منظم، نابرابری اجتماعی را براساس فرض‌های وراثتی ایجاد می‌کند. در درون هر کاست نیز، برحسب تقسیم کار، افرادی هستند که در وضعیت فرودست قرار دارند. امروزه، با توجه به پیشه‌ها و کارهای تازه و فساد درون هر کاست، تقسیم افراد برحسب تقسیم کار از میان رفته است و به جای آن وابستگی برحسب تولد قرار دارد. با این‌همه، نظام کاستی با همه پیچیدگی‌های خود، همچنان پابرجاست.

بیرون از این کاست‌ها، ناپاک‌ها (نجس‌ها) هستند که از بازماندگان تهیدستان بومی هند پیش از ورود آریایی‌ها هستند. ناپاکی آنان در حدی است که هرگونه تماس با آنان از اسباب نجس‌شدن تلقی می‌شود. «در زمان پادشاهی اکبرشاه برای رعایت جانب این مردم آنان را «حلال‌خواران» لقب دادند تا از تأثیر تلخ کلمه «نجس» در مورد ایشان کاسته شود...»<sup>(۱۵۳)</sup>. در دوران استعمار هند به‌وسیله بریتانیا، در سال ۱۸۷۱ قانونی وضع شد که عنوان آن «قانون قبیله‌های تبهکار» بود. برابر این قانون، همه کوچروهای هندی مانند دوره‌گردان و دستفروش‌ها، شکارچینی که جانوران و به‌ویژه پرندگان را در بازارهای هفتگی

۱۴۸. «کاست» را می‌توان نوعی «طبقه اجتماعی» دانست؛ اما «کاست» با «طبقه اجتماعی» به معنای جامعه‌شناختی و اقتصادی آن تفاوت دارد. می‌توان از «کاست فرودست» و یا حتی «خارج از کاست» بود، ولی با اندوختن ثروت و مکننت به طبقه بالا راه یافت. در این نوشته برای بیان مفهوم «کاست» از به‌کار بردن اصطلاح «طبقه اجتماعی» خودداری می‌کنیم و همان واژه کاست را به کار می‌گیریم.

149. Brahmanes

150. Kshatriyas

151. Vaisyas

152. Shudras

می فروختند، سنگتراشان، آهنگران، مارگیران و جمع‌کنندگان گیاهان دارویی، «مشکوک» و «مظنون» تلقی می‌شدند. سربازان مزدور شاهزاده‌هایی که سروری خود را با آمدن استعمار از دست داده بودند، و خواجهگان حرم آنان نیز جزو این مظنونان به شمار می‌آمدند. در عمل، «این قانون همه آنها را که یکجانشین نبودند و از چوپانان یا جنگل‌نشینان نیز به شمار نمی‌رفتند، از کل جامعه هند جدا کرد. استعمارگران این به اصطلاح افراد «قبیله‌های تبهکار» را در اردوگاه‌هایی در بیرون شهرها اسکان می‌دادند تا از گسترش تبهکاری به دیگران پیشگیری کنند. آنها، این افراد را به کار اجباری برای ساختن راه‌آهن، پل‌ها و مانند آن وادار می‌کردند و گاهی آنها را دست و پا در زنجیر، به دیگر مستعمره‌های بریتانیا می‌فرستادند تا در خدمت نظام استعماری باشند.

گانندی این افراد را «هاريجان»<sup>(۱۵۴)</sup> به معنای «فرزندان خدا» می‌خواند و امروزه، آنان خود را «دلیت»<sup>(۱۵۵)</sup> می‌نامند. دلیت‌ها را افراد بیرون از کاست نیز می‌نامند. این نامگذاری نشان‌دهندهٔ مطرودبودن آنها، از چهار کاست یادشده، است و جامعه، همیاری و مشارکت آنان را بر نمی‌تابد. در این نوشته نیز از همین واژه برای نامیدن آنان استفاده می‌شود. برخی از پژوهشگران اصطلاح دلیت را برای همهٔ مردم زیر ستم هند، از مسلمان تا هندو و دیگران نیز به کار می‌برند. در سال ۱۹۳۵، نایب‌السلطنهٔ هند طی قانونی، ۲۴۹ گروه اجتماعی را جزو دلیت‌ها برشمرد که قرار بود تبعیض‌های نسبت به آنان محو شود. در مادهٔ ۱۷ قانون اساسی هند حذف صفت «نجس» اعلام شد؛ این ماده هم نجس‌دانستن، و هم به‌کارگیری آن را ممنوع کرده است؛ اما عملاً در هندوستان ۱۷۰ میلیون نفر نجس «سابق» به تعبیر قانون اساسی وجود دارند که آشکارا با تبعیض روبه‌رو هستند. برابر مادهٔ ۲۴۴ قانون اساسی هند، دولت موظف است فهرست سرزمین‌هایی را که گروه‌ها و یا قبیله‌ها در آنها زندگی می‌کنند، با توجه به پیوست‌های ششم و نهم قانون اساسی کامل کند. برابر مادهٔ ۳۴۱، دولت فدرال باید نسبت به طبقه‌بندی کاست‌ها، نژادها و قبیله‌هایی که در درون کاست‌ها جای

دارند، اقدام لازم را انجام دهد. از این رو، در پیوست قانون اساسی فهرستی از کاست‌ها<sup>(۱۵۶)</sup> و ایل‌ها<sup>(۱۵۷)</sup> وجود دارد. افزون بر آن، دولت باید فهرست گروه‌هایی را که در موضع محرومیت اقتصادی یا اجتماعی قرار دارند<sup>(۱۵۸)</sup> و باید از حمایت‌های لازم برخوردار شوند، تهیه کند. بیشترین ناداران وابسته به این فهرست، یعنی کاست و طبقه فرودست یا وامانده، هستند که آنان را به اختصار اُبی.سی<sup>(۱۵۹)</sup> می‌نامند. پارلمان هند می‌تواند برخی از گروه‌ها را از فهرست کاست‌ها بیرون ببرد و یا به آن بیافزاید. افرادی که در فهرست کاست‌ها هستند، بیشتر در اوتارپرادش، بنگال غربی، بیهار، آندهرپرادش و تامیل نادو زندگی می‌کنند.

در رواداشتن تبعیض نسبت به کاست‌های فرودست، وضع دلیت‌ها از همه ناگوارتر است؛ زیرا آنان حق ورود به نیایشگاه‌ها، دسترسی به منابع‌های عمومی آب و دیگر مکان‌های عمومی را که مورد استفاده کاست‌هاست، ندارند. همه کارهای پست همچون پاک‌کردن آبریزگاه‌ها و فاضلاب‌ها و کارهای مربوط به دباغی و سوزاندن مردگان برعهده این افراد است. اگر یکی از افراد وابسته به کاست برهنه، به گونه‌ای اتفاقی، تماس مستقیمی با دلیت‌ها داشته باشد – مانند نوشیدن آب از لیوانی که پیش از او یک دلیت با آن آب نوشیده است – باید برای پاکیزگی خود مراسمی را انجام دهد. به نظر برخی از پژوهشگران، مفهوم طبقه اجتماعی با کاست مطابقت ندارد؛ به گونه‌ای که فردی از دلیت‌ها ممکن است از لحاظ مادی به طبقه اجتماعی بالاتری راه بیابد؛ اما همواره، به عنوان دلیت، انگشت‌نما باشد و از این تفاوت رنج ببرد.<sup>(۱۶۰)</sup> دلیت‌ها، در درازای

156. Scheduled Sastes. (SC)

157. Scheduled Tribes. (ST)

158. Other Backward Castes یا Other Backward Classes

159. OBC

160. Cf , C. Jaffrelot, *La démocratie en Inde, Religion, caste et politique*, Fayard,

Paris 1998 Robert Delière, *Le système des castes, Que sais-je?* P.U.F., Paris

1993

زمان از وضع ناهنجار و خوار انگاشته شدن خود، آگاهی یافتند و خواست‌های خود را مطرح ساختند. بنا به گفته رهبران دلیت‌ها، این خواست‌ها، نه براساس حقوق بشر، بل بر اساس حق انسان بودن آنان استوار است. مشارکت آنان در انتخابات و برگزیده شدن رئیس‌جمهور از میان آنان در سال ۱۹۹۷، نشانه‌هایی از ورود آنان به جامعه و مطرود تلقی نشدن آنان در عرصه سیاست است. نمونه‌هایی از تبعیض درباره دلیت‌ها را می‌توان به این شرح بازشمرد:

۱. جدایی مسکن: محله دلیت‌نشین با دیگر محله‌ها تفاوت دارد و خانه گرفتن در محله‌ای که ویژه کاست‌هاست، خطر فراوانی را برای دلیت‌ها ایجاد می‌کند. در روستاها، دلیت‌ها در چندصد متری مرکز ده سکونت می‌گزینند. اینچنین قاعده‌های حتی از سوی دولت در خانه‌سازی برای دلیت‌ها رعایت می‌شود.

۲. جداسازی دلیت‌ها از دیگران در آموزشگاه‌ها: در خدمات عمومی، اعم از دولتی یا غیر آن، مانند آرایشگاه‌ها، وسایل حمل و نقل و رستوران‌ها، دلیت‌ها از دیگران، جدا نگاه داشته می‌شوند. گاهی ظرف مورد استفاده در رستوران‌ها، برای کاست‌های بالا با ظرفی که دلیت‌ها از آن استفاده می‌کنند، فرق دارد.

۳. بی‌بهره بودن از حقوق اساسی: در بسیاری از منطقه‌های هند، نظام اداری بر اساس نظام کاستی است که حقوق اساسی شماری از مردم را نادیده می‌انگارد.

۴. کم‌سوادی: در میان دلیت‌ها میزان باسوادی بسیار پایین است. از مردان دلیت تنها ۲۹٫۷٪ و از زنان آنان ۱۸٫۰۵٪ باسوادند؛ در حالی که در بخش شناسنامه خواندیم که باسوادی مردان در هند ۶۳٫۸٪ و از آن زنان ۳۹٫۴۲٪ است.

۵. بی‌بهرگی از کار: در بازار کار نیز دلیت‌ها با تبعیض روبرویند. بیشترین آنان کشاورزان بی‌زمین هستند که در کشتزارهای زمینداران<sup>(۱۶۱)</sup> متعلق

---

۱۶۱. در هندوستان قدیم و در عهد گورکانی‌ها، طبقه مقاطعه کاران مالیاتی وجود داشت که به نام فارسی «زمیندار» خوانده می‌شدند. قانون انگلیسی به سال ۱۸۰۸ میلادی، این طبقه را به عنوان مالک مطلق شناخت. نگاه کنید به: همایون کاتوزیان، محمدعلی. دولت و جامعه در ایران. نشر مرکز، تهران، ۱۳۷۹، ص ۷.

به کاست‌های فرادست، با دستمزدی بسیار پایین و بی‌بهره‌مندی از هرگونه بیمه‌ای، به کار می‌پردازند. افزون بر این بی‌عدالتی شگرف، ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر از دلیت‌ها به «کار اجباری ارثی» - هر چند که برابر قانون اساسی ممنوع است - اشتغال دارند. در هند «کار اجباری ارثی» روشی کهنه و قدیمی است که بر اساس آن، فردی، در برابر دریافت وامی از کسی - معمولاً برای تهیهٔ جهیزیهٔ دخترش - تعهد می‌کند تا زمان بازپرداخت وام، خود و فرزندانش به کار برای وام‌دهنده بپردازند. بیشتر ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفری که از آنان سخن می‌رود، از سوی پدر خود متعهد به «کار اجباری» شده‌اند و در واقع بدهی پدر را به ارث برده‌اند.

در پیش‌گفتیم که قانون اساسی هند، به کارگیری صفت «نجس» را ممنوع اعلام کرده است؛ برای بهبود وضع کاست‌های فرودست و دلیت‌ها، مادهٔ ۳۳۰ قانون اساسی، آنان را جزو «کاست‌های فهرست‌شده» قرار داده است و برای آنان امتیازاتی قائل شده است؛ مانند سهمیه برای ورود به دانشگاه‌ها و خدمات دولتی و کرسی برای نمایندگی در پارلمان، از کرسی‌هایی که پیش از آن تعلق به کاست‌های فرادست داشت. این امتیازها از سال ۱۹۶۹ تا سال ۱۹۸۹، پنج بار مورد بازنگری قرار گرفت. افزون بر آن، قانون‌های عادی برای تشدید کیفر کسانی که مرتکب خشونت علیه دلیت‌ها می‌شوند، تدوین شده است. با همهٔ اینها، هنگامی که موضوع تبعیض علیه دلیت‌ها در نشست‌های بین‌المللی، مانند کنفرانس ضد راسیسم در دوربان<sup>(۱۶۲)</sup> در سال ۲۰۰۱ میلادی مطرح می‌شود، دولت هند آن را توهینی نسبت به خود می‌پندارد. دموکراسی سیاسی هند، نظام کاستی را غیردموکراتیک می‌داند؛ اما، به‌نوشتهٔ یکی از پژوهشگران، «دموکراسی در هند» پیچیدگی‌های ویژهٔ خود را دارد، مانند اینکه، کمی پس از ورود انگلیسی‌ها به هند، رهبران هر کاست، وارد عرصهٔ سیاسی شدند و سازماندهی نوینی به مقتضای روز، در کاست خود پدید آوردند. بدین‌گونه، با همهٔ تناقضی

که میان دموکراسی و وجود کاست‌ها وجود دارد، از آنان در فرآیند آرام دموکراسی‌سازی استفاده می‌شود. (۱۶۳)

در سال ۱۹۵۲، دولت هند در صدد رفع تبعیض از افراد «قبیله‌های تبهکار» برآمد و با از میان برداشتن سیم‌های خاردار اردوگاه‌ها، این به اصطلاح تبهکاران، پس از چند نسل، وارد جامعه‌ای شدند که بکلی با آن بیگانه بودند. اینان با توجه به ناداری و نداشتن زمین یا تخصصی برای کار، در دولت نوین هند نیز در زمرهٔ نخستین کسانی درآمدند که نیروی انتظامی به آنان بدگمان و مظنون بود. در روستاها، آنان را به عنوان اینکه جزو کاست مشخصی نیستند، نمی‌پذیرفتند و در شهرها نیز آنان را وامانده‌هایی می‌دانستند که همهٔ ناآرامی‌ها زیر سر آنهاست. از این‌رو، خشونت نسبت به آنان و گاهی زجرکش کردن آنان (۱۶۴) امری عادی دانسته می‌شد. قانون نوین دولت هند در مورد این افراد، به نظر برخی از پژوهشگران رونوشتی از «قانون قبیله‌های تبهکار» - لغو شده پس از استقلال هند - است. (۱۶۵) هم‌اکنون، پس از ۵۳ سال وضع نزدیک به ۶۰ میلیون نفر از این‌گونه افراد، آنچنان ناهنجار است که «کمیسیون ملی حقوق بشر هند» خواستار لغو قانون تازه از سوی دولت شده است. (۱۶۶)

از سال ۲۰۰۵، موضوع سیاست همترازی (۱۶۷) در هند مطرح شد. در ماه آوریل وزیر توسعهٔ منابع انسانی اعلام داشت که دولت در نظر دارد تا شمار افراد وابسته به فهرست ا.بی.سی را برای ورود به مدرسه‌های عالی افزایش دهد. این نظر با مخالفت گروهی روبرو شد که آن را مخالف با شایسته‌پروری مدرسه‌های

163. C.Jaffrelot, *op.cit.*

164. Lynchage

165. G.N. Devy, "soixante millions de nomades persécutés" in, Tehelka, traduit en français in *Courrier international*, NO 755, Paris, 21.27, avril 2005.

جی. ان. دهوی (G.N. Devy)، بنیانگذار آکادمی ادبیات است که دربارهٔ طبقات خوارانگاشتهٔ پژوهش می‌کند. ۱۶۶. همان.

167. Affirmative Action

عالی تلقی می‌کردند؛ هر چند که شماری از افراد وابسته به کاست<sup>(۱۶۸)</sup> و یا وابسته به ایل‌های فهرست‌شده<sup>(۱۶۹)</sup> از دانش‌آموختگان این مدرسه‌های عالی بودند. مدیران مدرسه‌های عالی که از کاست‌های فرادست هستند، همه کوشش خود را به کار می‌برند تا از ورود افراد نادار و وامانده به مدرسه‌ها جلوگیری کنند. طرفه آنکه روزنامه‌نویسان و روشنفکران مترقی نیز با طرح وزیر نامبرده مخالفت کردند.<sup>(۱۷۰)</sup> در سال ۲۰۰۶م، بحث درباره سیاست همترازی برای افراد برخی از کاست‌ها شدت گرفت تا بتوان کار لازم را در بنگاه‌ها و مؤسسات خصوصی برای آنان فراهم کرد. احزاب چپ هند، خواستار بازنگری قانون اساسی در مورد آموزش این گروه شدند تا آموزشگاه‌های خصوصی ناگزیر از پذیرفتن شماری از آنان گردند. در ماه فوریه ۲۰۰۶، وزیر عدالت اجتماعی، بنگاه‌های خصوصی را تهدید به وضع قانون برای پذیرفتن این افراد کرد. یکی از وزیران دولت فدرال که خود از دلیت‌ها بود نیز خواستار بازنگری در قانون اساسی برای پذیراندن سهمیه استخدامی افراد وابسته به فهرست ا.بی.سی به مؤسسات خصوصی شد؛ اما این مؤسسات - با توجه به بازار بین‌المللی و رقابت‌های حاکم بر آن - گوش شنوایی برای این کار ندارند. به نظر آنان بهتر آن است که دولت با همکاری مؤسسات خصوصی، ترتیبی دهد که کارایی و تخصص آنها بیشتر شود؛ اما هواخواهان سیاست همترازی و برقراری سهمیه، استدلال می‌کنند که در قانون اساسی برای کار در خدمات عمومی، سهمیه‌ای برای به کارگیری دلیت‌ها و کاست‌های فرودست در نظر گرفته شده است. از سال ۱۹۸۰، دولت با توجه به توصیه کمیسیونی به نام کمیسیون مندل<sup>(۱۷۱)</sup>، ۲۷٪ از پست‌های استخدامی را به افراد وابسته به فهرست ا.بی.سی اختصاص داده است. با همه این بحث‌ها و فعالیت‌ها، هنوز افراد وابسته به این فهرست و کاست‌های فهرست‌شده در قانون اساسی، از دسترسی به سرمایه و اعتبار بانکی

168. SC

169. ST

170. Kancha Ilaiah, *op.cit.*;

171. Mandel

محروم‌اند و محصولات تولیدشده به‌وسیله آنان خریداری ندارد. همچنین بازرگانان از فروش مواد اولیه به آنان خودداری می‌کنند. (۱۷۱)

به‌نظر می‌رسد، نگاهی کوتاه به روش ادارهٔ قبیله‌ها در هند می‌تواند تفاوت شیوهٔ ادارهٔ آنها را با کشور همسایهٔ هند، پاکستان – چنان‌که در پیش دیدیم – نشان دهد. پس از ایجاد کشور بنگلادش، شمال شرقی هند عملاً از بقیهٔ هند جدا افتاده است. همان‌گونه که در نقشهٔ شمارهٔ ۲ (از شمارهٔ ۱۲ تا ۱۸) می‌بینیم، این بخش از هند شامل ۷ حکومت محلی: آرناجال پرادش، آسام، مانپور، مگالایا، میزورام، ناگالند و تریپورا است. در این ایالت‌ها، پنج میلیون نفر بومی که آنها را افراد قبیله‌ها می‌خوانند، زندگی می‌کنند. این قبیله‌ها در چهار دولت محلی در اکثریت‌اند و در سه دولت دیگر شمار آنان بسیار است. در منطقهٔ شمال شرقی هند، به علت کوهستانی‌بودن و دورافتادگی از مرکز، توسعه‌نیافتگی و ناداری و گوناگونی نژادی، مذهبی و قومی سبب شده است تا بومیان ناراضی به افراط‌گرایی کشانده شوند و جدایی‌خواه گردند.

در پیوست‌های پنجم تا هفتم قانون اساسی هند، مقررات ویژه‌ای برای ادارهٔ قبیله‌ها در نظر گرفته شده است، مانند واگذاری برخی از اختیارهای مندرج در پیوست ششم قانون اساسی. چنین اختیاری، ادارهٔ قبیله‌ها به‌وسیلهٔ مردم بومی را تقویت می‌کند؛ زیرا وضع برخی از مقررات، اجرا و رسیدگی به پاره‌ای از امور مانند آمایش سرزمین، نگاهبانی از جنگل‌ها، کشاورزی، پروژه‌های گروهی و محلی، تعاونی‌ها، بهداشت اجتماعی، برنامه‌ریزی روستایی، حقوق ارث، زناشویی و حقوق عرفی در صلاحیت انجمن‌های دهستان‌ها قرار می‌گرفت. (۱۷۲) پس از تنش‌ها و برخوردهای نظامی، سرانجام دولت هند ادارهٔ امور قبیله‌ها را به انجمن‌هایی به نام «انجمن قبیله‌ها» واگذار کرد تا حفظ و

171. Priyanka Bahardwaj. Discrimination Positive pour les Intouchables, in *Courrier international*, 6-12 avril 2006, Paris.

172. Harihar Bhattacharyya, "Fédéralisme indien et autodétermination tribale" in *Fédérations vol. 3*, No 3, Ottawa (Ontario) août 2003.

حمایت از هویت و فرهنگ مردم قبیله‌ها تأمین شود. در سال ۱۹۸۲م، انجمن بخش خودمدیر تریپورا برای ادارهٔ دوسوم از سرزمین این حکومت محلی تشکیل شد که ساماندهی و ادارهٔ امور ۳۲٪ مردم را برعهده داشت که ۷۷٪ آنان از بومیان و بقیه از دلیت‌ها و دیگران (ساکنان غیربومی) بودند. انجمن سرزمینی بودولند<sup>(۱۷۴)</sup>، پس از یک رشته اقدامات اداری برای واگذاری ادارهٔ امور به بومیان شمال شرقی هند ایجاد شد. ستون همیشگی انجمن، که مأمور اجرای سیاست ملی نیز هست، یک مأمور اداری هندی است. مدیران دیگر، مسئول خدماتی مانند رفاه و بهداشت آموزش مردم بومی و دامداری هستند. برای تمرکززدایی، انجمن‌ها می‌توانند دفترهای محلی در ناحیه‌های گوناگون ایجاد کنند. به هنگام تأسیس انجمن، برابر پیوست هفتم قانون اساسی، انجمن از اختیارات کمی برخوردار بود. در سال ۱۹۸۵، برای نخستین بار انجمن برابر پیوست ششم قانون اساسی تشکیل شد. در فوریهٔ سال ۲۰۰۳م، هند پیمانی سه‌جانبه را با حکومت محلی آسام و قبیلهٔ بودو<sup>(۱۷۵)</sup>، یکی از قوم‌های محلی، امضا کرد. این پیمان نقطهٔ پایانی بر مبارزهٔ ده‌سالهٔ مردم این منطقه برای ادارهٔ سرزمین‌شان بود.

### دین‌ها، مذاهب‌ها و وضع اقلیت‌های دینی و مذهبی

در هند، نزدیک به ۱۶۰ میلیون نفر مسلمان زندگی می‌کنند. مسلمانان در کشمیر و در بنگال غربی، یک‌پنجم و در کرالا، دوسوم جمعیت را تشکیل می‌دهند. در دیگر حکومت‌های محلی، شمار مسلمانان بین ۸ تا ۱۰٪ از مردم است. برابر آمار رسمی دولت هند، در میان ۶ دین و مذهب مهم در هند، رشد جمعیت مسلمانان از همه بیشتر است.<sup>(۱۷۶)</sup>

دولت هند، به عرفی‌بودن<sup>(۱۷۷)</sup> نظام خود سخت پای‌بند است. گزینش

174. Bodoland

175. Bodo

176. [www.la-croix.com/afp/index](http://www.la-croix.com/afp/index)

177. Scholarism

نخست‌وزیر، مانموهان سینگه از میان سیک‌ها و رئیس‌جمهور، کلام<sup>(۱۷۸)</sup>، از میان مسلمانان<sup>(۱۷۹)</sup> نشان‌دهنده بی‌طرفی دولت در برخورد با کیش و آیین مردم است؛ اما برخوردهای خونین مذهبی نیز در این کشور فراوان است. برای نمونه، خراب‌شدن مسجد آیودهیا در دسامبر ۱۹۹۲، به‌دست متعصبان هندو، گواهی بر وجود این تنش‌ها و برخوردهای خونین است. آیودهیا شهری در ایالت اوتارپرادش است که تنش اجتماعی در آن پیشینه‌ای دراز دارد. مسجد آیودهیا در سال ۱۵۲۸ در زمان پادشاهی بابر<sup>(۱۸۰)</sup> ساخته شده است. هندوها مدعی بوده و هستند که این مسجد بر روی خرابه‌های معبد مقدسی به‌نام خدای «رام»<sup>(۱۸۱)</sup> ساخته شده است. در سال ۱۸۵۹ انگلیسی‌ها، این مسجد را میان هندوها و مسلمانان تقسیم کردند. سهم هندوها اداره بخش‌های بیرونی مسجد و از آن مسلمانان تصدی امور داخلی مسجد شد. در سال ۱۹۹۲، به دنبال پخش یک برنامه تلویزیونی که در آن زندگی رام نشان داده می‌شد، خشونت هندوها و انجمن‌های وابسته به آنان در برابر مسلمانان بالا گرفت. از آن زمان، عقده چرکین مالکیت بر مسجد، علت اساسی بی‌ثباتی در حکومت محلی اوتارپرادش شده است. طرفه آنکه، در حکومت محلی اوتارپرادش، شمار مسلمانان اندک است. نمونه دیگر، داستان غم‌انگیز کشتار جمعی مسلمانان در گجرات در مارس سال ۲۰۰۲ است؛ که در هند پس از استقلال، بی‌سابقه بود. در فوریه سال ۲۰۰۲، مسلمانان شورشی قطاری حامل گروهی از فعالان هندو را به آتش کشیدند که در آن ۶۰ نفر از مسافران کشته شدند. گروه‌های به‌اصطلاح مبارز هندو، که در گجرات نفوذ و فعالیت چشمگیری دارند، به پاکسازی مذهبی پرداختند و ۸۰۰ نفر – و براساس برآوردی دیگر، ۲۰۰۰ نفر<sup>(۱۸۲)</sup> – را کشتند که اکثریت آنان از مسلمانان بودند. نخست‌وزیر و وزیر کشور هند برای برکناری نخست‌وزیر گجراتی، که خود از مبارزان بود، با وجود درخواست‌های عمومی مردم، کاری

178. Kalam

179. *Fédérations*, vol. 4., no 2 , Juillet 2004.

180. Babur

181. Ram

182. *Libération*, 19 janvier 2005, Paris.

نکردند. باید دانست که به هنگام روی دادن این حادثه، هم حکومت محلی و هم دولت فدرال از حزب ملی‌گرای متعصب جاناتا بودند. از این رو، حکومت محلی آن را واکنشی خودانگیخته خواند و دولت فدرال جنایت را لاپوشانی کرد. بدین‌گونه که در گزارشی که در هیجدهم ژانویه ۲۰۰۵ از سوی کمیسیون تحقیق منتشر شد، آتش‌زدن قطار را اقدامی جنایی ندانستند و آن را جرمی غیر عمد، ناشی از انداختن ته سیگار قلمداد کردند.<sup>(۱۸۳)</sup> به نظر یکی از کسانی که در این مورد تحقیق کرده است، شبکه‌ای از حزب جاناتا برای به‌راه انداختن شورش‌های سازمان‌یافته علیه مسلمانان در این جنایت دست داشته است.<sup>(۱۸۴)</sup> گزارش پلیس گجرات نیز حاکی از عمدی بودن جنایت آتش‌سوزی برای پاکسازی دینی بوده است. در تحقیق‌هایی که سه سال به طول انجامید، روشن شد که مبارزان متعصب هندو، با دقت فراوانی، خانه و محل پیشه متعلق به مسلمانان را به آتش کشیده‌اند؛ که این امر نشان‌دهنده برنامه‌ریزی قبلی در ارتکاب جنایت است. این کشتار که لکه ننگی بر دامن سکولاریسم هند است، هنوز در حافظه جمعی مردم زنده است. در ماه ژوئیه ۲۰۰۶، نیز در شهر مومبایی<sup>(۱۸۵)</sup> مبارزان مذهبی (هندو یا مسلمان) با بمب قطاری را منفجر کردند که به کشته شدن بیش از ۱۸۰ نفر انجامید.<sup>(۱۸۶)</sup>

وضع اقلیت‌های مذهبی دیگر نیز گواهی بر رعایت نشدن حقوق بشر است. برابر گزارش گروه حقوق اقلیت‌ها، بر اساس اطلاعات جمع‌آوری شده از سوی سازمان صلیب سرخ بین‌المللی، از سال ۱۹۴۷ تا سال ۲۰۰۴ میلادی، ۲۵۰۰۰ مسیحی در ناگالند در شمال شرقی هند (نگاه کنید به شماره ۱۳ در نقشه دوم این نوشته) جان خود را از دست داده‌اند. از سده نوزدهم میلادی، بیشترین مردم این سرزمین به مسیحیت گرویده‌اند. مردم این ناحیه جدایی‌خواه هستند و

۱۸۳. همان.

184. Kurt Jacobsen. "L'Inde à la recherche de la puissance", *Le Monde diplomatique*, juillet 2002.

185. Mumbai

186. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1155813.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1155813.stm).

درخواست تشکیل ناگالند بزرگ را با مشارکت همهٔ قبیله‌های ناگالندی، که در ناحیه‌های گوناگون هند زندگی می‌کنند، دارند. در سال ۱۹۹۷، پس از برخوردهای خونین با دولت فدرال، آتش‌بسی موقت در آنجا برقرار شده است.<sup>(۱۸۷)</sup> از دیگر مشکلات همزیستی در هند، نبود قانون مدنی واحد برای شهروندان هندی است که در بخش بررسی‌های حقوقی دربارهٔ آن خواهیم خواند.

### ب - بررسی زمینه‌های حقوقی

#### حکومت‌های محلی و نهادهای آنان

در ۲۶ نوامبر ۱۹۴۹، مجلس مؤسسان هند قانون اساسی هند را تصویب کرد که این قانون از ۲۶ ژانویهٔ ۱۹۵۰، قدرت اجرایی یافت. امروزه این قانون دارای ۳۹۵ ماده و ۱۲ پیوست است.

به هنگام تدوین قانون اساسی، قانونگذاران هند همهٔ کوشش خود را به کار بردند تا میان احترام به چندگونگی فرهنگ‌ها و پیشگیری از پیدایش گرایش‌گریز از مرکز، که در میان برخی از حکومت‌های محلی وجود داشت، تعادلی ایجاد کنند. از این‌رو، هدف اصلی نویسندگان قانون اساسی عبارت بود از حفظ وحدت و یکپارچگی هند - که همان‌گونه که گفتیم - از ایالت‌ها و شاهزاده‌نشین‌های بسیاری تشکیل می‌شد. اصطلاح فدرالیسم در هیچ‌کجای قانون اساسی هند به کار گرفته نشد و نویسندگان آن، هند را مرکب از اتحاد حکومت‌های محلی دانستند که به وسیلهٔ دولت مرکزی قدرتمندی اداره می‌شود. یکی از نویسندگان اصلی قانون اساسی هند به نام آمبدکار<sup>(۱۸۸)</sup> اعلام داشت که واژهٔ «اتحاد» بیان‌کنندهٔ خواست و رضای مردم هند است. از این‌رو، کمیتهٔ مأمور تدوین قانون اساسی، بی‌آن‌که صفت فدرالی هند را منکر شود، از به‌کارگیری

187. <http://www.la-croix.com/afp.static/pages/041224104624.esi209oz.htm>.

Minorites.org-<http://minorites.babozor.net/article.php?IDA=3543>

188. B.R. Ambedkar

اصطلاح فدرالیسم خودداری کرد. فدرالیسم هند از نوع «فدرالیسم متمرکز» است؛<sup>(۱۸۹)</sup> از این رو، قانون اساسی دولت مرکزی قدرتمندی را پیش‌بینی کرده است. یادآوری این نکته لازم است که هندوستان در درازای تاریخ خود، تا پیش از فتح هند به وسیله انگلیسی‌ها، کمتر به وحدت کامل به دست یافته است.<sup>(۱۹۰)</sup> در آغاز، اتحادیه هند دارای ۱۴ حکومت محلی و شش سرزمین وابسته به اتحادیه بود. پس از اعلام استقلال، حکومت‌های محلی جنوب هند خواستار تعیین مرزهای زبانی سرزمین‌های خود شدند که مورد پذیرش قرار گرفت؛ اما نهرو با تشکیل حکومت محلی سیک مخالفت کرد تا موردی برای جدایی‌خواهی آنان پیش نیاید.<sup>(۱۹۱)</sup> همان‌گونه که گفته شد، مرزهای میان حکومت‌های محلی و سرزمین‌های وابسته بر اساس پیشینه تاریخی و اداره استعماری هر یک از آنان کشیده شده بود. در سال ۱۹۵۵ م «کمیسیون سازماندهی نوین حکومت‌های محلی» ایجاد شد. این کمیسیون وظیفه داشت که با توجه به حفظ قدرت دولت مرکزی، با در نظر داشتن مسائل مالی و اقتصادی، پیشنهادهایی برای تقویت وحدت ملی، برقراری امنیت کشور و ایجاد همگونی زبانی و فرهنگی را تدوین و ارائه کند. با توجه به ارتباط نزدیکی که میان زبان و هویت فرهنگی وجود دارد، عامل زبانی بیش از دیگر عامل‌ها برای سازماندهی دوباره حکومت‌های محلی مورد توجه کمیسیون قرار گرفت. در سال ۱۹۵۶ م، کمیسیون نقشه تقسیم‌بندی‌های داخلی اتحادیه هند را ترسیم کرد؛ که در آن کوشش شده بود تا مرزهای جغرافیایی حکومت‌های محلی، با گستره زبان‌های گوناگون در آنان هماهنگ باشد. در همان سال، قانون سازماندهی دوباره حکومت‌های محلی به تصویب رسید؛ که تصور می‌شد، با توجه به مرزهای تازه میان حکومت‌های محلی، دشواری‌های فراوان در مورد نابرابری‌های

۱۸۹. نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۲۶.

190. Gilbert Etienne, "Inde" in *Dictionnaire international de Fédéralisme*, op., cit, pp. 389 et s.

191. <http://perso.wanadoo.fr/bharat/histoire/histoire2c.htm>

اقتصادی، توسعه نامتناسب و تسلط برخی از طبقات بر دیگران، حل و فصل شود. (۱۹۲) از همان سال تاکنون، هر چند گاه در مرزهای حکومت‌های محلی بازنگری می‌شود که واپسین بازنگری در نوامبر ۲۰۰۰ م بود. در این سال، سه حکومت محلی کوچک در شمال شرقی هند به نام‌های جهات تیسگاره، چهارخند و اوتارانچال پدید آمد که سرزمین آنان پیش از این، جزء قلمروی حکومت‌های محلی دیگر بود.

### تفکیک اختیارها

فدراسیون هند را دولت مرکزی دهلی اداره می‌کند. هر یک از حکومت‌های محلی دارای حکومت و مجلس قانونگذاری محلی خود هستند. در اوضاع و احوال عادی، دولت هند بسان دولت فدرال عمل می‌کند؛ اما در شرایط استثنایی، به گونه دولتی وحدت‌گرا درمی‌آید. پژوهشگرانی که در پنجاه سال گذشته به مطالعه نهادهای سیاسی هند پرداخته‌اند، در این نکته همراهی هستند که هند نوعی از «فدراسیون بی فدرالیسم» است. برای تعریف فدراسیون هند، همین پژوهشگران، هر یک به سلیقه خود، صفت ویژه‌ای را به آن داده‌اند؛ مانند: فدرالیسم همیاری؛ فدرالیسم اجرایی؛ فدرالیسم نوپدید (۱۹۳)؛ فدرالیسم مسئول؛ فدرالیسم پارلمانی؛ فدرالیسم مردمی (۱۹۴)؛ فدرالیسم قانونگذاری؛ فدرالیسم رقابتی (۱۹۵)؛ فدرالیسم مالیاتی؛ فدرالیسم اصلاح‌شده (۱۹۶)، و شبه فدرالیسم.

با وجود چند اقدام دولت مرکزی برای به دست گرفتن غاصبانه قدرت و اختیارها، حکومت‌های محلی، به گونه‌ای انکارناپذیر در سیاست داخلی هند باقی ماندند (۱۹۷)؛ اما شیوه رفتار دولت مرکزی با حکومت‌های محلی بستگی

192. Gilbert Etienne, *op.cit*, p. 389.

193. Emergent

194. Populiste

195. Competitif

196. Réaménagé

197. George Mathew, *Histoire et évolution du fédéralisme*, in [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).

به سیاست دولت مرکزی و سیاست حزب حاکم دارد. در دوران نخست‌وزیری جواهر لعل نهرو، (۱۹۶۴-۱۹۴۷) به خاطر ثبات کشور، نظام فدرالی هند به شیوه‌ای معقول عمل می‌کرد. افزون بر فرهمندی نهرو، روش دموکراتیک وی نیز در این امر مؤثر بود. در آن هنگام حزب کنگره، هم در دولت مرکزی و هم در حکومت‌های محلی (به جز کرالا) اکثریت پارلمانی را در دست داشت و چندین نخست‌وزیر محلی<sup>(۱۹۸)</sup> از هواداران وفادار نهرو بودند. با روی کار آمدن ایندیرا گاندی (۱۹۶۶ تا ۱۹۷۷ و ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴) اوضاع دگرگون شد. او برعکس پدرش (نهرو) برای پذیراندن خود به سرشناسان حزب کنگره ناگزیر شد با آنان بستیزد. افزون بر آن، فرهنگ سیاسی کشور با پیدایش سیاست‌بازانی که تنها در صدد کسب قدرت بودند، دگرگون شد؛ و همزمان با آن، حزب کنگره اکثریت خود را در مجلس قانونگذاری حکومت‌های محلی از دست داد. از این‌رو، ایندیرا گاندی تا آنجا که می‌توانست، در کار حکومت‌های محلی دخالت می‌کرد تا هواداران خود - حتی بی‌صلاحیت‌ها - را به کار گمارد. چنین افرادی به در یوزگی به دهلی و به سراغ نخست‌وزیر می‌رفتند تا به منصبی دست یابند. همین وضع در دوران نخست‌وزیری راجیو گاندی (۱۹۸۹ - ۱۹۸۴) نیز ادامه یافت. در این دوران هم حزب کنگره، اکثریت را در بیشتر مجلس‌های قانونگذاری محلی از دست داد و در سال‌های ۱۹۸۹-۱۹۹۱ ائتلافی از حزب‌های گوناگون، قدرت را به دست گرفت. در آن هنگام، صحنه سیاسی هند در تنشی پیوسته و برخاسته از اختلاف‌های میان حکومت‌های محلی، و اختلاف آنان با دولت مرکزی بود. برای نمونه، تنش‌های منطقه‌های آسام، پنجاب و کشمیر نشانه‌هایی از رقابت میان مرکز و حکومت‌های محلی پیرامونی است. در چنین اوضاعی، محلی‌گرایی، قوم‌گرایی، مشتری‌پروری و حامی‌تراشی که در دوران استعمار انگلستان اوج گرفته بود، بار دیگر چهره زشت خود را نشان داد. در نتیجه، برخوردهای فراوانی میان کاست‌ها، میان هندوها و مسلمانان و یا در میان منطقه‌های گوناگون رخ داد. برخی از روشن‌بینان هندی، موضوع تمرکززدایی

بیشتر را در امور سیاسی و اقتصادی خواستار شدند؛ اما کمیسیونی به نام کمیسیون «سارکاریا»<sup>(۱۹۹)</sup> با وجود بالا گرفتن تنش‌ها، تمرکززدایی را به عقب انداخت.<sup>(۲۰۰)</sup> در صفحه‌های آینده از این کمیسیون سخن خواهیم گفت. در واقع، برخی از مقررات قانون اساسی به دولت مرکزی اجازه می‌دهد که قدرت حکومت‌های محلی را نادیده انگارد. برای نمونه، ماده ۲۴۹ قانون اساسی به شورای دولت‌ها (مجلس سنا) اجازه می‌دهد که با موافقت دوسوم عضوهای حاضر خود، برای حفظ منافع ملی کشور، در مواردی که در فهرست اختیاراتی حکومت‌های محلی آمده است، وضع قانون کند. این پیشنهاد پس از تصویب تا مدت یک‌سال اعتبار دارد و پس از آن با تصویب دوباره پارلمان برای مدت یک سال دیگر تمدید می‌شود.

تفکیک اختیاراتی دولت مرکزی از حکومت‌های فدرال در پیوست هفتم قانون اساسی آمده است. در این پیوست سه فهرست آمده است، که نخستین آن، فهرست مفصل اختیارات و وظیفه‌های دولت مرکزی است (۹۷ مورد). فهرست دوم دربارهٔ اختیارات و وظیفه‌های حکومت‌های محلی در ۶۶ مورد است. در فهرست سوم اختیارات و وظیفه‌های مشترک در ۴۷ مورد آمده است.

مهمترین اختیارات و وظیفه‌های دولت مرکزی عبارت است از: دفاع؛ نیروی هسته‌ای؛ نمایندگی بین‌المللی و امور دیپلماتیک؛ امور کنسولی و بازرگانی؛ تابعیت؛ بازرگانی خارجی و میان حکومت‌های محلی؛ بازرسی حساب‌ها، پول ملی و ارزهای بیگانه.

مهمترین اختیارات و وظیفه‌های حکومت‌های محلی عبارت است از: برقراری نظم همگانی؛ ادارهٔ امور محلی؛ بهداشت همگانی؛ ارتباطات؛ کشاورزی و ماهیگیری؛ بازرگانی داخلی؛ امور مالیاتی و پلیس محلی؛ حقوق کیفری؛ امور جنگل‌ها؛ برنامه‌ریزی اقتصاد و اجتماعی؛ امور سندیکایی، آموزش و بازداشت‌های تأمینی. در همان پیوست هفتم قانون اساسی، فهرست اختیاراتی مشترک میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی آمده است. برخی

از اختیاراتهای مشترک عبارت‌اند از: تولید برق؛ امور مربوط به روزنامه‌ها؛ امور جنایی؛ ازدواج و طلاق؛ حق تمبیر؛ امور سندیکاها، تثبیت قیمت‌ها و غیره. با گذشت زمان و با بازنگری‌های قانون اساسی، اختیاراتهای دولت مرکزی افزایش یافته است. برابر بازنگری سال ۱۹۵۴ (سومین اصلاح قانون اساسی)، پیوست هفتم قانون اساسی تغییر یافت و اختیاراتهای مشترک میان حکومت‌های محلی و دولت مرکزی افزایش یافت. این تغییرها دربارهٔ امور بازرگانی، تولید، تهیه و توزیع فرآورده‌های صنعتی، مواد غذایی، خوراک دام و کشت پنبه بود. در بازنگری ۱۹۵۶، (ششمین اصلاح قانون اساسی)، دولت مرکزی اجازه یافت تا عوارضی اضافی از بازرگانی میان حکومت‌های محلی دریافت دارد. از همه مهم‌تر، اصلاح ۴۲ قانون اساسی به سال ۱۹۷۶ بود؛ که دگرگونی وسیعی را در پیوست هفتم قانون اساسی پدید آورد. امور آموزشی، نگهداری جنگل‌ها، حمایت از جانوران و سرانجام برخی از مقررات و قاعده‌های دیگر از فهرست اختیاراتهای حکومت‌های محلی برداشته شد و به فهرست اختیاراتهای مشترک افزوده شد. بزرگترین تغییر اصلاحی دیگر قانون اساسی، در سال ۱۹۷۸ بود که به دولت مرکزی اجازه می‌داد، برای پیاده‌کردن نیروی نظامی در قلمرو هر یک از حکومت‌های محلی اقدام کند.

افزون بر ماده ۲۴۹ که از آن یاد شد، ماده ۲۵۰ قانون اساسی نیز اختیاراتهای حکومت‌های محلی را محدود می‌کند. برابر این ماده، در صورت اعلام وضعیت فوق‌العاده، پارلمان می‌تواند قانون‌های مناسب را برای همهٔ مواردی که جزو اختیاراتهای حکومت‌های محلی است، وضع کند. این قانون‌ها می‌توانند در سرتاسر یا بخشی از حکومت‌های محلی اجرا شوند. ماده ۳۵۲ قانون اساسی نیز به دولت مرکزی اجازه می‌دهد تا در مواردی، وضع فوق‌العاده اعلام کند. اوضاع فوق‌العاده در سال ۱۹۶۲، به هنگام برخورد نظامی چین و هند، در دسامبر ۱۹۷۱، به علت جنگ میان پاکستان و هند و در ژوئن ۱۹۷۵، به دلیل اغتشاش‌های داخلی در کشور اعلام شد. سومین ماده‌ای که به دولت مرکزی اجازه می‌دهد تا در امور داخلی حکومت‌های محلی دخالت کند، ماده ۳۵۶ قانون اساسی است.

این ماده دربارهٔ اعمال قدرت و اختیاراتهای رئیس‌جمهور است که به دولت مرکزی اجازه می‌دهد تا ادارهٔ امور حکومت‌های محلی را برعهده گیرد. از سال ۱۹۵۰ تاکنون، بیشتر از صد بار از این ماده استفاده شده است. این ماده با طبیعت فدرالیسم همخوانی ندارد و از این رو با انتقادهای فراوانی روبه‌رو شده است. دیوان عالی هند، در رأی مورخ ۱۹۹۴ خود، برکناری حکومت محلی به وسیلهٔ دولت مرکزی را حقی مطلق ندانسته است و اجرای آن را مشروط به شرایطی کرده است.

از تاریخ استقلال تاکنون، روزبه‌روز از اختیاراتهای حکومت‌های محلی کاسته شده است؛ و این خود، روابط میان حکومت‌های محلی و دولت مرکزی را همواره در حال تنش قرار می‌دهد. در سال ۱۹۹۹ برای جلوگیری از برخوردها و کاهش تنش، نهادی برای کمک به اداره و بهبود روابط میان حکومت‌ها به وجود آمده است که «شورای روابط میان حکومت‌ها»<sup>(۲۰۱)</sup> نام دارد.

وظیفه‌های مهم شورای میان‌حکومتی عبارت است از:

الف. بررسی اختلاف‌های حکومت‌های محلی و پیشنهاد راه حل برای حل اختلاف؛

ب. بررسی دقیق موضوع‌هایی که مورد علاقهٔ همهٔ حکومت‌های محلی، یا شماری از آنان و یا دولت فدرال به همراه یک یا چند حکومت محلی است؛  
پ. تدوین پیشنهادهای، به‌ویژه برای بهبود و هماهنگی سیاست‌ها و فعالیت‌هایی که پدیدآورندهٔ اختلاف میان حکومت‌های محلی است.

بازنگری‌های قانون اساسی، عملاً سطح سومی از نهادهای دولتی را پدید آورده است که سازوکار آنها بر قاعده‌های دموکراتیک استوار است. به این ترتیب که هند از حالت فدرالیسم دوسطحی دولت مرکزی و حکومت‌های محلی) به فدرالیسم چندسطحی رسیده است. این سطح سوم عبارت است از نهادهای

محلی مانند پنچیات‌ها (۲۰۲) (پنج تنی) در روستاها؛ و در سطح پایین‌تر، و انجمن شهر در سطح دهستان‌ها، که همه آنان سطح سومی از نهادهای اداری را تشکیل می‌دهند.

## پنچیات

پنچیات در واژه به معنای انجمن و یا شورای پنج نفری است؛ اما، در عمل، ممکن است شمار عضوهای آن از پنج نفر بیشتر باشد. این انجمن در بیشتر روستاها و جاتی‌ها (۲۰۳) تشکیل می‌شود و می‌توان آن را شورای ده نامید. روستاییان از طریق پنچیات‌ها می‌توانند امور محلی خود را اداره کنند و کارهایی که منافع محلی در آن است، انجام دهند.

پنچیات‌ها، پیشینه تاریخی درازی در هند دارند و واحدهای اداری روستاها شمرده می‌شوند. در درازای زمان، پنچیات‌ها کم‌کم در نظر مردم روستاها، به صورت تجسمی از نهادهای حکومتی درآمدند. در آغاز، عضویت در پنچیات‌ها ارثی بود؛ اما گروه‌های گوناگون اجتماعی در آن عضویت داشتند. به دلیل نمایندگی از سوی همه گروه‌ها، نوعی از حکومت خودمدیر در سطح ده را اداره می‌کردند. پنچیات‌ها با حفظ وضعیت موجود در روستاها، حل اختلاف مردم را از راه سازش و کدخدامنشی بر عهده داشتند. از این‌رو، مردم پنچیات را نگاهبان راستین ثبات اجتماعی روستای خود می‌پنداشتند.

پس از استقلال هند در سال ۱۹۴۷ نیز پنچیات‌ها با به‌کارگیری ارزشهای سنتی، نقشی کلیدی در امور روستاها ایفا می‌کردند؛ اما با وجود به رسمیت شناخته‌شدن آنها در عمل، جایگاه آنها در نخستین قانون اساسی هند روشن نبود. از آن‌رو که در فصل چهارم قانون اساسی، به پنچیات‌ها زیر عنوان حقوق

---

### 202. Panchayat

۲۰۳. Jati: «جاتی» عبارت است از گروه اولیه کاست‌ها که از ازدواج‌های درون‌گروهی به وجود آمده است. امروزه در هند ۳۰۰۰ جاتی وجود دارد. واژه جاتی در پاره‌ای موارد به معنای گروه قومی، گروه همزبان و همکیش به کار می‌رود.

حکومت‌های محلی، اشاره شده بود؛ و در نتیجه تشکیل و سازماندهی آنان بسته به نظر حکومت‌های محلی بود. پس از آغاز نخستین برنامه پنج‌ساله در دهه ۱۹۵۰م، دولت فدرال مقرراتی را برای تطبیق پنچیات‌ها با مقررات قانون اساسی وضع کرد. در همان زمان، برخی از حکومت‌های محلی نیز کوشش کردند تا پنچیات‌های ویژه خود را با تغییر قانون و سازماندهی انتخاب آنان به وجود آورند؛ زیرا پنچیات‌ها می‌توانستند نقش مؤثری در تمرکززدایی، که قرار بود از سال ۱۹۵۰ در هند اجرا شود، داشته باشند. برای نمونه، در بنگال غربی، در سال‌های ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۲، ۱۹۶۲ تا ۱۹۶۶، پنچیات برای روستاها و ۲،۹۲۶ پنچیات برای دهستان‌ها تشکیل شد که بیشتر آنان دوام چندانی نداشتند. در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰م، دولت هند پنچیات‌ها را به گونه سطح سومی از نظام فدرالی درآورد. در ۱۵ ماه مه ۱۹۸۹، راجیو گاندی، لایحه‌ای به عنوان شصت و چهارمین اصلاح قانون اساسی به پارلمان ارائه داد تا به پنچیات‌ها، به عنوان سطح سوم از نظام فدرال، قدرت قانون اساسی بدهد؛ اما این لایحه به دو دلیل مورد مخالفت قرار گرفت: نادیده‌انگاشتن اختیاراتهای حکومت‌های محلی و ترس از برقراری رابطه مستقیم میان دولت فدرال با انجمن‌های ده؛ دو دیگر آنکه، لایحه تنها یک شکل از انجمن‌های ده را برای همه کشور تعیین کرده بود، بی‌آنکه به حکومت‌های محلی اجازه دهد تا هر یک با توجه به اوضاع و احوال خود، انجمن‌های ده را تشکیل دهند. در نتیجه حزب‌ها، روشنفکران و دیگر گروه‌ها به مخالفت با لایحه برخاستند. سرانجام با وجود تصویب لایحه در مجلس ملی با اکثریت دوسوم آراء، شورای حکومت‌ها (سنا) تنها با اختلاف دو رأی آن را رد کرد.

در ماه دسامبر ۱۹۹۲م، با تصویب هفتاد و سومین اصلاح قانون اساسی، پایگاه پنچیات‌ها در قانون اساسی دگرگون شد و حکومت‌های محلی ناگزیر شدند تا به تأسیس آنان اقدام کنند. ماده ۲۴۳ قانون اساسی سه نوع پنچیات را تعیین کرده است: برای روستاها، برای دهستان‌ها و برای بخش‌ها. با بازنگری‌های هفتاد و سوم و هفتاد و چهارم قانون اساسی، پنچیات‌ها به واحدهای خودمدیر در متن حکومت‌های محلی تبدیل شدند؛ و برابر قانون

اساسی، ۴۷ مورد از اختیاراتهای حکومت‌های محلی به پنچیات‌ها و انجمن‌های شهر واگذار شد. شمار عضوهای پنچیات‌ها بر حسب شمار جمعیت هر روستا است. یک‌سوم از کرسی‌ها ویژه زنان است و شماری از کرسی‌های نمایندگی برای گروه‌های فرودست در نظر گرفته شده است. در سال ۱۹۹۶، اصلاحات پیشگفته در منطقه‌های قبیله‌ای کشور (مندرج در پیوست پنجم قانون اساسی) به اجرا درآمد. تحول پنچیات‌ها از دو راه بود: از یک‌سو فرآیندی دموکراتیک داشت که نمایندگی در آن بر اساس انتخابات همگانی و آزاد و روش چندحزبی بود؛ و از دیگر سو، شمار مشخصی از کرسی‌های نمایندگی به زنان و گروه‌های فرودست اختصاص یافت. چندگونگی عضوهای پنچیات‌ها نشان‌دهنده فرایند دموکراتیک آن است؛ زیرا امروزه در پنچیات‌ها، سهم عمده‌ای به کارگران، کشاورزان و زنان خانه‌دار داده شده است.

عضوهای پنچیات برای مدت پنج سال برگزیده می‌شوند؛ اما پنچیات ممکن است پیش از موعد، برابر مقرراتی که حکومت‌های محلی وضع می‌کنند، منحل شود. حدود اختیاراتها و کارکرد پنچیات را قانونگذار هر حکومت محلی تعیین می‌کند تا پنچیات‌ها بتوانند به عنوان واحدی از حکومت محلی، اقدام کنند. قانون اساسی هند قلمرو اختیاراتها و صلاحیت را برای پنچیات‌ها تعیین کرده است که بیشتر در مورد توسعه اقتصادی منطقه است؛ مانند: کشاورزی، آبیاری، راه‌ها، برق، صنایع خانگی، خانه روستایی، آب آشامیدنی، بهداشت و آموزش. بدیهی است که اهمیت هر پنچیات و صلاحیت برقراری عوارض و درآمد آنها در هر حکومت محلی متفاوت است. یارانه دولتی از منابع اصلی درآمد پنچیات است؛ هر چند که پنچیات براساس عرف و سنت محلی عمل می‌کند، عضوهای آن، کوشش فراوانی برای حفظ منافع محلی خود به عمل می‌آورند. آمار نشان می‌دهد که اکثریت روستاییان، پنچیات را مفید می‌دانند و آن را یکی از ابزارهای اصلی برای مبارزه با حاکمیت کاست‌های بالا در روستاها می‌دانند. از این‌رو، شمار انتخاب‌کنندگان آن بسی بیشتر از کسانی است که در انتخابات عمومی حکومت‌ها و یا در انتخابات فدرال شرکت می‌کنند. با

انتخابات نوین پنچیات، شمار برگزیدگان در هند به ۳,۰۰۰,۰۰۰ نفر رسیده است که نزدیک به ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر آنان از زنان هستند. (۲۰۴) در صفحه‌های بعد، باز هم درباره پنچیات هم سخن خواهیم گفت.

### قوه مقننه

قانون اساسی هند، برای اداره هندوستان نظام پارلمانی انگلستان را انتخاب کرده و روش دو مجلسی را برگزیده است: مجلس ملی (۲۰۵) و مجلس شورای حکومت‌ها (سنا)؛ (۲۰۶) این دو مجلس، پارلمان هند را تشکیل می‌دهند. شمار عضوهای مجلس ملی ۵۵۰ نفر است که ۵۳۰ تن از حوزه‌های انتخاباتی حکومت‌های محلی و ۲۰ نفر دیگر از سرزمین‌های فدرال، و در هر دو مورد، برحسب شمار مردم آن، برای مدت پنج سال برگزیده می‌شوند. مجلس شورای حکومت‌ها (سنا) دارای ۲۵۰ نماینده است. ۲۳۸ نفر از این نمایندگان به وسیله انجمن‌های محلی و سرزمین‌های اتحادیه هند، به نسبت جمعیت‌شان، برای مدت ۶ سال برگزیده می‌شوند. گزینش یک‌سوم از آنان هر دو سال تجدید می‌شود. ۱۲ نفر دیگر از عضوهای مجلس شورای حکومت‌ها، از میان ادیبان، هنرمندان و متخصصان علوم اجتماعی به وسیله رئیس‌جمهور برگزیده می‌شوند. معاون رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای حکومت‌های هند است. مجلس شورای حکومت‌ها را نمی‌توان منحل کرد.

پارلمان فدرال می‌تواند در مواردی که در پیوست سوم قانون اساسی (فهرست یکم) آمده است، وضع قانون کند؛ مانند: امور دفاعی، امور خارجی، خرید و فروش ارز، مالیات بر درآمدها، عوارض برای برخی از کالاها، امور مربوط به راه‌آهن و راه‌های آبی، پست، ارتباطات و غیره. قانون‌ها باید به تصویب هر دو مجلس برسند؛ اما، در موارد اختلاف میان آن دو، رأی مجلس

204. Harihar Bhattacharyya, "Les panchayats de l'Inde: un pont entre le gouvernement et le peuple", in *Fédérations* volume 2, numéro 1, novembre

ملی معتبر است. در مورد قانونگذاری، هر دو مجلس دارای اختیاراتی برابری هستند؛ اما تصویب بودجه تنها برعهده مجلس ملی است. مجلس شورای حکومت‌های هند تنها می‌تواند توصیه‌هایی درباره امور مالی به مجلس ملی به عمل آورد. درباره لایحه‌های مالی، پس از تصویب مجلس ملی، لایحه به مجلس شورای حکومت‌های هند فرستاده می‌شود و این شورا موظف است، در مدت ۱۴ روز از تاریخ دریافت، درباره آن اظهار نظر کند و توصیه‌های خود را به مجلس ملی اطلاع دهد. مجلس ملی، پس از بررسی دوباره، با توجه به توصیه‌های مجلس شورای حکومت‌ها، ممکن است تغییراتی در لایحه بدهد و یا آن توصیه‌ها را نپذیرد. در صورت رسیدگی نکردن مجلس شورای حکومت‌ها، پس از مدت ۱۴ روز، لایحه «تصویب‌شده» دانسته می‌شود. مذاکره‌های پارلمان به زبان‌های هندی و انگلیسی است. (۲۰۷)

مجلس شورای حکومت‌های هند (سنا) صلاحیتی ویژه در مورد منافع حکومت‌های محلی، با در نظر گرفتن منافع ملی کشور، دارد. نظارت بر اداره سرزمین‌ها و قبیله‌هایی که نام آنها در فهرست پیوست قانون اساسی آمده است، با مجلس شورای حکومت‌های هند است. برای تصویب لایحه‌های عادی، اکثریت ساده نمایندگان، در هر دو مجلس، کافی خواهد بود؛ اما درباره لایحه‌های مربوط به بازنگری قانون اساسی، حضور اکثریت نمایندگان دو مجلس، و دست‌کم رأی دوسوم آنان لازم است. رئیس‌جمهور می‌تواند در صورت رد لایحه‌ای از طرف یکی از دو مجلس و یا در صورت طرح‌نشدن لایحه تصویب‌شده در یک مجلس، پس از گذشتن شش ماه از تاریخ تسلیم آن به مجلس دیگر، از نمایندگان هر دو مجلس بخواهد که جلسه مشترک تشکیل دهند تا اختلاف میان خود را حل کنند. رأی اکثریت این جلسه مشترک در مورد لایحه معتبر خواهد بود. برای اصلاح قانون اساسی این روش را نمی‌توان به کار گرفت. حکومت‌های محلی و برخی از سرزمین‌های فدرال، انجمن‌های قانونگذاری خود را دارند که عضوهای آنها با رأی مستقیم مردم همان حکومت و یا سرزمین،

برای مدت پنج سال، برگزیده می‌شوند. پاره‌ای از حکومت‌های محلی، مجلسی مانند مجلس سنا نیز دارند؛ اما حکومت‌های محلی، قانون اساسی ندارند و حق تصویب آن را نیز ندارند.<sup>(۲۰۸)</sup> قانون‌های حکومت محلی نباید با قانون‌های دولت مرکزی ناسازگار و مخالف باشند. دیگر اینکه، قانون‌های محلی تنها در قلمرو جغرافیایی حکومت محلی اعتبار دارند. فهرست اختیاراتهای انجمن‌های قانونگذاری محلی هم در پیوست قانون اساسی (فهرست دوم) آمده است که برخی از آنها عبارت‌اند از: برقراری نظم محلی؛ امور انتظامی؛ بهداشت همگانی؛ ارتباطات محلی؛ کشاورزی؛ بخت‌آزمایی محلی؛ بستن عوارض بر تفریحات، بستن عوارض بر مجموع فعالیت‌های مالی و غیره.

### قوة اجرائیه

رئیس‌جمهور، رئیس‌کشور و فرمانده کل قوا است و ریاست قوة اجرائیه، مرکب از نخست‌وزیر و عضوهای دولت او را نیز داراست. رئیس‌جمهور را شورایی انتخابی<sup>(۲۰۹)</sup> که عضوهای آن برابر ماده ۵۳ قانون اساسی عبارت‌اند از نمایندگان برگزیده پارلمان و نمایندگان انتخابی عضو انجمن‌های قانونگذاری محلی، برمی‌گزینند. دوره ریاست‌جمهوری پنج سال است. برابر ماده ۵۳ قانون اساسی، پارلمان هند می‌تواند بخشی از اختیاراتهای رئیس‌جمهور را به شخص دیگری تفویض کند. رئیس‌جمهور لازم نیست متولد هند باشد؛ اما داشتن تابعیت هندی الزامی است. نقش رئیس‌جمهور در هندوستان مانند پادشاه در انگلستان است. در صورت استعفا، مرگ و یا ناکارایی رئیس‌جمهور، معاون او، به گونه‌ای خودبه‌خود، به ریاست‌جمهوری خواهد رسید. رئیس‌جمهور می‌تواند برای دوره‌های متعددی به این سمت برگزیده شود. برکناری<sup>(۲۱۰)</sup> رئیس‌جمهور در صورت نقض قانون اساسی، برحسب آیین ویژه‌ای انجام می‌شود (ماده ۶۱

208. M. Zhuang HAN, "Introduction au régime juridique de l' Inde" in,

Juriscope 2003, www.juriscope.org

209. Electoral College

210. impeachment

قانون اساسی) معاون رئیس‌جمهور برای مدت پنج‌سال و از سوی عضوهای پارلمان هند برگزیده می‌شود و برای برکناری او نیز اکثریت دوسوم آرا عضوهای پارلمان لازم است. (ماده ۶۷ قانون اساسی).

رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر را از میان عضوهای حزب صاحب اکثریت در پارلمان و یا از میان عضوهای حزب‌هایی که با هم ائتلاف کرده‌اند، برمی‌گزیند؛ که معمولاً رهبر حزب اکثریت و یا رهبر ائتلاف احزاب دارای اکثریت در پارلمان است. این‌گزینهش با رأی موافق نمایندگان مجلس ملی تثبیت می‌شود. گزینش دیگر وزیران، با توصیه نخست‌وزیر و به‌وسیله رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. عضوهای دولت از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌شوند. قوه اجرائیه دولت فدرال، تنها در برابر مجلس ملی مسئولیت دارد.

در حکومت‌های محلی، فرمانداران نماینده رئیس‌جمهور هستند و به‌وسیله دولت مرکزی برگزیده می‌شوند. هیأت وزیران دولت فدرال، فرماندار هر حکومت محلی را به رئیس‌جمهور پیشنهاد می‌کند تا حکم برگماری او صادر شود. مدت مأموریت هر فرماندار پنج سال است. فرماندار، مسئول قوه اجرائیه در حکومت‌های محلی است و در شرایط عادی، نقش فرمانداران همان نقش رئیس‌جمهور است؛ اما در موارد بحران سیاسی، که دولت مرکزی با فرمان رئیس‌جمهور وضع فوق‌العاده را اعلام می‌کند، تا پایان انتخابات تازه، همه امور اداری به فرماندار واگذار می‌شود. گستره خودمدیری حکومت‌های محلی در هند محدود است. فرماندار برابر تصمیم‌های هیأت وزیران محلی، که زیرنظر نخست‌وزیر محلی<sup>(۲۱۱)</sup> اداره می‌شود، عمل می‌کند. نخست‌وزیر محلی نیز معمولاً رهبر حزبی است که در مجلس قانونگذاری محلی اکثریت دارد.<sup>(۲۱۲)</sup> در هر یک از حکومت‌های محلی، بخشی از کارمندان باید از مردم ناحیه‌های دیگر هند باشند.<sup>(۲۱۳)</sup>

قانون اساسی به حکومت فدرال اجازه می‌دهد تا به هنگام جنگ، تجاوز

211. State Chief Minister

212. M.Zhuang Han, *op.cit.*,

213. Gilbert Etienne, *op.cit.*, p 390.

بیگانه، شورش داخلی و یا بیم از روی دادن چنین حوادثی، قدرت خود را در حکومت‌های محلی اعمال کند. پیش از این از ماده ۳۵۶ قانون اساسی و اختیاراتی رئیس‌جمهور یاد کردیم؛ این ماده، به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد تا در مواردی که حکومت محلی نتواند وظیفه‌های خود را بر اساس قانون اساسی انجام دهد،<sup>(۲۱۴)</sup> همه اختیاراتی حکومت محلی را به خود اختصاص داده و یا همه اختیاراتی چنین حکومتی را زیر قیمومیت پارلمان فدرال قرار دهد. هندیان «سرویس خدمات هند» را که پیش از این از آن نام بردیم، محفوظ نگاه داشته‌اند و امروزه آن را «سرویس خدمات اداری هند»<sup>(۲۱۵)</sup> می‌نامند.

### قوه قضائیه

گوناگونی شگرف هند در قلمرو امور حقوقی نیز دیده می‌شود. حقوق هند، آمیزه‌ای از سنت‌های تاریخی هند، حقوق قدیمی هند، و حقوق وارداتی، به ویژه حقوق عرفی انگلستان<sup>(۲۱۶)</sup> است. هر یک از فاتحان هند، پس از مدتی تسلط بر هند، یادگاری از خود به جا نهاده‌اند. از این‌رو، حقوق نوین هند، ریشه در سنت‌ها، حقوق قدیمی هندو، حقوق اسلامی و حقوق عرفی انگلستان دارد. به این ترتیب، هند از گذشته پرتلاطم خود، میراث پربار و گوناگونی را در نظام حقوقی خود جای داده است.

۱. سنت: قدیمی‌ترین سرچشمه حقوق هندی، سنت هندی است که بخشی از آن تا به امروز، پایدار مانده است. از دیرباز در هند، رسم بر این بود که حاکمان، مردم و گروه‌های اجتماعی را برای تنظیم روابط میان خود، برحسب سنت‌های خود، آزاد می‌گذاشتند. متن‌های مذهبی هندوان، قاعده‌های سنتی را که از زمان‌های قدیم مورد پذیرش مردم قرار گرفته است، لازم‌الاجرا می‌شناسد. استعمارگران انگلیسی نیز اجرای سنت‌ها را در کنار حقوق عرفی خود، به

214. Prasenjit Mait, in *Fédérations*. volume 2, numéro 4, juin-juillet 2002.

215. Indian Administrative Service.

216. common law

رسمیت شناخته بودند. با توجه به دگرگشت‌های فراوانی که در جامعه هند رخ داد، سنت‌هایی که از سوی همه مردم هند پذیرفته شده باشد، وجود ندارد. از این رو، حقوق سنتی تنها در قبیله‌ها، کاست‌ها و یا روابط دودمانی برجا مانده است. بدین ترتیب، همه قاعده‌های سنتی، جز قاعده‌هایی که در مورد حقوق شخصی افراد است، پایدار نمانده‌اند. قلمرو سنت‌ها نیز از دیاری به دیاری دیگر، و یا از کاستی به کاست دیگر، متفاوت است. امروزه، سنت تنها منبع حقوق فردی در میان افراد قبیله‌ها است که شمار آنها را ۸۰ میلیون نفر برآورد می‌کنند. در سرزمین تامیل، واقع در منتهی‌الیه جنوب هند، تنها حقوق سنتی معتبر است و قانون‌های تازه نمی‌توانند با آن مخالف باشند. در هر محل، یا در هر کاست، دادگاه و یا انجمن محلی وجود دارد. آنان همه مسائل داخلی را حل و فصل می‌کنند و برحسب سنت، داوری می‌نمایند. موردها و موضوع‌های مذهبی، قضایی و صدور حکم مجازات برعهده آنان است: از توبیخ تا اخراج از یک کاست. اما درباره اختلاف‌هایی که میان عضوی از یک کاست با کاستی دیگر و یا عضوی از قبیله‌ای با قبیله دیگر رخ می‌دهد، قانون نوشته هند داوری می‌کند.

۲. حقوق هندویی: در درازای سده‌ها، مهمترین منبع حقوق در هند، حقوق هندویی بود. حقوق هندویی را نباید با حقوق هند یکی دانست. حقوق هندویی مجموعه‌ای از قاعده‌های قابل اجرا برای پیروان آیین هندو است. تا پیش از تصرف هندوستان به دست مسلمانان (سده دوازدهم میلادی)، حقوق هندویی در سرتاسر هند اجرا می‌شد که حقوقی است اصیل، غنی، منظم و مبتنی بر فرایافتی ویژه از جهان. در مرکز این حقوق، رواداری و به‌ویژه حقوق خانوادگی، قرار دارد. براساس کلیات این حقوق، هر فرد باید بر حسب جایگاه خود در اجتماع رفتار کند؛ و اجتماع به کاست‌های فرادست و فرودست تقسیم می‌شود که هر یک از آنان، قاعده‌های ویژه خود را دارند. وابستگی به کاست، ریشه در خطاها و یا تقواهای زندگی گذشته هر شخص دارد که از مفهوم «دارما» (۲۱۷)

برمی‌خیزد. دارما، به تعبیری، روشی است که شخص باید آن را حفظ و رعایت کند. دارما، در هر شخص، همه‌کردار او را تنظیم می‌کند. دارما بر ارتباط‌های اجتماعی و روابط حقوقی فرمان می‌راند. از این رو می‌توان گفت که ریشه حقوق هندویی، دارما است.

در سده دوازدهم میلادی، با ورود حقوق اسلامی، حقوق هندویی اهمیت خود را از دست داد؛ و حقوق اسلام، به‌ویژه در میان گروندگان به اسلام، جای آن را گرفت. با این همه، پاره‌ای از گروه‌ها، سنت‌های هندویی را، به‌ویژه در مورد حقوق ارث، حفظ کردند.

۳. حقوق انگلیسی: در سده نوزدهم، حقوق انگلیسی به‌وسیله قاضیان و وکیلان انگلیسی و یا حقوق‌دانانی که در انگلستان آموزش دیده بودند، در هند استقرار یافت. حقوق عرفی انگلستان به صورت حقوق نوشته درآمد که در سراسر هند قابل اجرا بود. مدیران انگلیسی هند، حقوق هندویی و سنت‌های محلی را نیز اجرا می‌کردند؛ اما به تدریج، حقوق انگلستان جای حقوق هندویی، به استثنای حقوق شخصی، را گرفت. هند، پس از استقلال، نتوانست رابطه خود با حقوق عرفی انگلستان را قطع کند و رهبران هند نوین تصمیم به نگاهداری اصول اساسی حقوق انگلستان گرفتند. ماده ۳۷۲ قانون اساسی هند، مقرر می‌دارد که همه قانون‌های موجود در زمان تصویب قانون اساسی، که مخالف با قانون اساسی نباشند، معتبرند؛ مگر آنکه مقام‌های صلاحیت‌دار تصمیم دیگری در مورد آنان بگیرند. همین ماده به رئیس‌جمهور اجازه می‌داد که در مدت سه سال، قانون‌های پیشین را تغییر دهد و آنان را با قانون اساسی هماهنگ سازد. در سال ۱۹۶۰م، ۲۵۰ قانون انگلیسی کنار گذاشته شد و امروزه، هنوز ۱۵۰ قانون انگلیسی قابل اجراست.

با توجه به منبع‌های حقوقی گوناگون در هند، موضوع تدوین قانونی واحد برای حقوق مدنی مردم از حساسیت بسیاری برخوردار است و گروه‌های گوناگون و احزاب، تنها از دیدگاه سیاسی به این موضوع نگاه می‌کنند؛ به‌گونه‌ای

که برخی از آنان مخالفان تدوین قانون مدنی واحد را مردمی مرتجع و یا لائیک‌های قلابی می‌خوانند که خواستار چندپارچگی کشورند. برخی دیگر، هواخواهان تدوین قانون مدنی را «هندوی متعصب» و یا «مسلمان ضدآخوند» لقب می‌دهند که آنان نیز در صدد تقسیم کشورند؛ و بی‌طرفان از سوی هر دو دسته سرزنش می‌شوند. گروه کوچکی از دانشگاهیان پونا<sup>(۲۱۸)</sup>، در ۱۵۰ کیلومتری بمبئی، چند سالی است که مشغول تدوین قانون مدنی واحدی برای هند هستند و همه کوشش آنان بر این قرار گرفته است که چاره‌ای برای از میان برداشتن آشفتگی حقوق افراد در هند پیدا شود؛ زیرا این حقوق از یک سو برحسب وابستگی دینی است و از سوی دیگر، برحسب سطح‌های گوناگون و از سومین سو، برحسب ناحیه‌های گوناگون است. در نتیجه، بخشی از قانون‌های مدنی هند در مورد هندوها، بخشی دیگر درباره مسلمانان، بخشی تنها برای مسیحیان و بخشی دیگر برای پارسیان است. همه قاعده‌های مربوط به فرزندخواندگی و ارث، وصیت و طلاق از این قبیل است؛ یعنی قانون‌های مدنی هند، همه سنت‌های موجود در کشور را در خود جای داده است. در چنین وضعی، یافتن بهترین‌ها و آوردن آن در قانون مدنی واحد، مشکلی است که راه‌حل ندارد؛ زیرا پیروان هر دین و مذهب، تنها خود را صاحب بهترین می‌پندارند. برخی تصور می‌کنند که بهترین راه آن است که قانون مدنی واحد با روح قانون اساسی هند سازگار باشد؛ یعنی با حقوق برابر افراد، با عدالت و با حق زندگی افراد تطبیق کند. آنان خواستار به دور افکندن همه قاعده‌هایی هستند که با این اصل‌ها سازگاری ندارند. استوارکردن این روش - که منطقی هم به نظر می‌رسد - نیازمند گذشت زمانی دراز و آموزش مردم است.<sup>(۲۱۹)</sup>

قوه قضائیه هند، مأمور اجرای قانون است و در تفسیر قانون، نقش اساسی دارد. نظام قضایی هند، یادگار دوران استعمار انگلستان است که با تفکیک

218. Poona

219. Dilip d'Souza, "Pour quoi il n'y a pas de Code civil" in, *Courier international*, 6-12 octobre 2005.

دادگاه‌ها و سلسله مراتب میان آنان شناسایی می‌شود. دادگاه‌های عالی عبارت‌اند از: دیوان عالی کشور هند، (۲۲۰) و دادگاه‌های عالی محلی (۲۲۱) - که حوزه آنها مربوط به یک یا چند حکومت محلی است - و دادگاه‌های فرودست که زیر نظر دادگاه‌های عالی هستند.

## دیوان عالی هند

بالاترین مرجع قضایی هند، دیوان عالی است که در ژانویه سال ۱۹۵۰ تشکیل شد. این دیوان می‌تواند هم در مرحله نخستین، هم در مرحله پژوهشی و هم به گونه‌ای مشورتی عمل کند. قانون اساسی برای حفظ حقوق اساسی مردم، اختیارات بسیار را به این دیوان اعطا کرده است.

در مرحله نخستین، دیوان عالی به همه اختلاف‌ها و یا ناسازگاری صلاحیت میان دولت فدرال با یک یا چند حکومت محلی، و همچنین به اختلاف میان حکومت‌های محلی رسیدگی می‌کند. در مرحله پژوهشی، دیوان عالی هند صلاحیت رسیدگی به آرای حقوقی یا کیفری صادره از دادگاه‌های عالی محلی را، در مواردی که آرای آنان مربوط به حقوق اساسی مندرج در قانون اساسی است، دارد. دیوان عالی هند، حق نظارت و بازبینی آرای دادگاه‌های مرحله پایین‌تر را نیز داراست. نظر مشورتی دیوان عالی هند، در صورت درخواست رئیس‌جمهور، برای همه مسایل حقوقی مهم، ابراز می‌شود. این دیوان در تفسیر قانون‌ها نقش اساسی دارد و می‌تواند هر بازنگری قانون اساسی را که مخالف با حقوق اساسی مردم تشخیص دهد، باطل کند.

دیوان عالی هند، از ۲۵ مستشار و یک رئیس کل تشکیل می‌شود که همه آنان با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. رئیس کل معمولاً از سالمندترین قاضیان کشور است و گزینش مستشاران دیوان با مشورت او انجام می‌گیرد. این مستشاران از میان رؤسای دادگاه‌های محلی و یا از میان پرسابقه‌ترین آنان برگزیده می‌شوند. سن بازنشستگی مستشاران دیوان عالی هند، شصت و پنج

سالگی است. برکناری آنان تابع آیین دادرسی ویژه‌ای است که به وسیله پارلمان فدرال انجام می‌گیرد. به این ترتیب، مستشاران دیوان از مصونیت برخوردارند و نمی‌توان آنها را به علت ناتوانی یا رفتار ناشایست، از کار برکنار کرد؛ مگر به درخواست رئیس‌جمهور و موافقت پارلمان هند. پارلمان باید رأی خود درباره برکناری را با اکثریت دوسوم آرا (از هر یک از دو مجلس) صادر کند. آیین برکناری مستشاران دیوان، آنچنان در عمل دشوار است که تاکنون هیچ مستشاری از سمت خود برکنار نشده است و آنان از مصونیتی قابل توجه در برابر قوای دیگر کشوری برخوردارند. مستشاران دادگاه‌های عالی محلی نیز از این مصونیت برخوردارند.

تشخیص سازگاری و تطبیق قانون‌های تصویب‌شده پارلمان فدرال و یا انجمن‌های قانونگذاری محلی با قانون اساسی، به ترتیب در صلاحیت دیوان عالی هند و دادگاه‌های عالی محلی است.

### دادگاه‌های عالی محلی

در هند ۱۸ دادگاه عالی محلی وجود دارد که صلاحیت هر یک از آنان، معمولاً در قلمرو هر یک از حکومت‌های محلی و یا سرزمین فدرالی است؛ اما برخی از دادگاه‌های عالی محلی، صلاحیت سرزمینی بیشتری دارند؛ مانند:

۱. دادگاه عالی محلی مومبایی در بمبئی که صلاحیت رسیدگی در قلمرو حکومت‌های محلی ماهاراشترا، گوآ، دادرا، نگار هاولی، دامان و دیو را داراست؛  
 ۲. دادگاه عالی محلی آسام که افزون بر حکومت محلی آسام به امور مربوط به حکومت‌های محلی مگالایا، ناگالند، تریپورا، میزورام و آر ناچال پردازش هم رسیدگی می‌کند؛

۳. دادگاه عالی محلی پنجاب که صلاحیت رسیدگی به امور حکومت محلی هاریانا و شاندیگاره را نیز دارد.

۴. دهلی به عنوان سرزمین فدرالی، دادگاه عالی محلی خود را دارد؛ اما شش سرزمین فدرالی دیگر به دادگاه‌های عالی حکومت‌های محلی دیگری وابسته‌اند.

دادگاه عالی محلی صلاحیت رسیدگی در مرحله نخستین را، اگر خواسته دعوا از مبلغ معینی بیشتر نباشد، دارد. پژوهش از حکم‌های صادرشده از دادگاه‌های مرحله نخستین نیز در صلاحیت دادگاه عالی محلی است. هر دادگاه عالی محلی، از یک رئیس و مستشاران تشکیل می‌شود. گزینش رئیس دادگاه، به وسیله رئیس جمهور هند، پس از مشورت با رئیس کل دیوان عالی هند و فرماندار حکومت محلی، انجام می‌گیرد. برای گزینش و برگماری مستشاران دادگاه عالی محلی، رئیس جمهور پس از مشورت با رئیس کل دیوان عالی هند، فرماندار حکومت محلی و رئیس دادگاه محلی اقدام می‌کند. یک سوم از مستشاران، معمولاً از میان قاضیان دادگاه‌های بخش و دوسوم آنان از میان وکیلان دادگستری (بیشترین از میان وکیلان ادارات دولتی) برگزیده می‌شوند. مستشاران در سن ۶۲ سالگی بازنشسته می‌شوند و برکناری آنان مانند برکناری مستشاران دیوان عالی هند است. پارلمان فدرال و انجمن‌های قانونگذاری محلی می‌توانند محل خدمت آنان را تغییر دهند.

## دادگاه‌های نخستین

دادگاه‌های نخستین در سه سطح گوناگون شکل می‌گیرند:

**الف . دادگاه‌های مدنی و کیفری:** در پایین‌ترین سطح، دادگاه‌های مدنی و کیفری قرار دارند که صلاحیت آنان به ترتیب، محدود به رسیدگی به خواسته‌های کم‌بها و یا امور خلاف است. در شهرهای کوچک این گونه امور به وسیله یک قاضی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. جرم‌هایی که کیفر آنان بازداشت مرتکب نباشد، می‌تواند به وسیله قاضیان داوطلب، که از میان بزرگان شهر برگزیده می‌شوند، مورد رسیدگی قرارگیرد.

**ب . دادگاه‌های مدنی و کیفری با صلاحیت نامحدود:** در مرحله بالاتر از دادگاه‌های پیشگفته در بند الف، دادگاه‌های مدنی که صلاحیت آنان نامحدود است و دادگاه‌های کیفری که به همه جرم‌ها، به استثنای قتل، رسیدگی می‌کنند،

قرار دارند. پژوهش از آرای صادرشده از دادگاه‌های بند الف هم در صلاحیت دادگاه‌های بند ب است.

پ. دادگاه‌های جنایی بخش‌ها: در مرحله سوم، دادگاه‌های جنایی در بخش‌ها هستند که صلاحیت آنان برای رسیدگی به امور جنایی مهم است. پژوهش از حکم‌های صادرشده به وسیله دادگاه‌های پیشگفته در بند ب، برعهده این دادگاه‌هاست.

قاضیان دادگاه‌های بند الف با مصاحبه در برابر یک هیأت برگزیده می‌شوند تا سطح دانش حقوقی و شخصیت آنان روشن شود. این قاضیان می‌توانند به مقام قاضیان بند ب و پ برسند. یک سوم قاضیان دادگاه‌های جنایی از میان وکیلان دادگستری برگزیده می‌شوند. قاضیان دادگاه‌های پیشگفته نمی‌توانند در زادگاه خود به قضاوت پردازند و هر سه سال، برحسب نظر دیوان عالی محلی، محل مأموریت آنان تغییر می‌یابد.

## دادگاه‌های ویژه

این دادگاه‌ها برای رسیدگی به موضوع‌های ویژه تشکیل می‌شوند، مانند دادگاه پژوهشی برای مالیات بر درآمد<sup>(۲۲۲)</sup>، یا هیأت حقوق شرکت‌ها<sup>(۲۲۳)</sup>، دادگاه پژوهشی برای مالیات بر فروش<sup>(۲۲۴)</sup> و مانند آنها. این دادگاه‌ها همه زیر نظر دادگاه عالی محلی هستند.<sup>(۲۲۵)</sup>

## بازنگری در قانون اساسی

برای بازنگری در قانون اساسی هند سه روش وجود دارد: نخست، با درخواست و تصویب اکثریت عضوهای پارلمان در مورد ماده‌هایی که برابر قانون اساسی

222. Appellate Tribunal Income Tax

223. Company Law Board

224. Appellate Tribunal Sales Tax

225. M. Zhuang HAN, *op.cit.*

قابل تغییر نیستند. (۲۲۶) دوم، با پیشنهادی که به یکی از دو مجلس داده شده است و با موافقت اکثریت عضوهای آن روبه‌رو شده است، مشروط بر اینکه دست‌کم به تصویب دوسوم عضوهای هر دو مجلس برسد و مورد قبول رئیس‌جمهور قرار گیرد. سومین روش، بازنگری در ماده‌هایی است که به ساختار نظام فدرالی مربوط می‌شود؛ در چنین حالتی افزون بر آرای مندرج در روش دوم، پیش از تسلیم به رئیس‌جمهوری، باید دست‌کم، نیمی از حکومت‌های محلی نیز آن را بپذیرند و سپس به توشیح رئیس‌جمهور برسد.

با توجه به روش بازنگری در دیگر کشورهای فدرال (۲۲۷) روش بازنگری در هند آسان‌تر به نظر می‌رسد و شمار بازنگری‌ها در قانون اساسی، با توجه به عمر کوتاه آنها، بیشتر از کشورهای دیگر فدرال است.

### روابط مالی دولت فدرال با حکومت‌های محلی

در قانون اساسی هند، تفکیک امور مالی دولت مرکزی و حکومت‌های محلی به تفصیل آمده است. از این‌رو، برای هر یک از آنها فهرستی تدوین شده است. در فهرست امور مالی دولت فدرال، ۱۲ مالیاتی را که می‌توان از مردم گرفت، آمده است. در فهرست امور مالی حکومت‌های محلی، ۱۹ مالیاتی که آنان حق بستن آن را دارند، آمده است. در قلمرو امور مالی، گزایشی به تمرکز وجود دارد که سبب تقویت بیشتر قدرت دولت مرکزی می‌شود. رویدادهای چهل سال اخیر در هند نشان‌دهنده آن است که نهادهای دولتی و اقتصادی میل به برقراری آن نظام اداری را دارند که تطابق کاملی با اصول نظام فدرالی نداشته باشد.

ماده ۲۸۰ قانون اساسی، تشکیل کمیسیونی به نام «کمیسیون دارایی مرکزی» را برای هر پنج سال پیش‌بینی کرده است. این کمیسیون دارای پنج نفر عضو است که همه آنها به وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. کار این کمیسیون تهیه رهنمودهایی برای روابط مالی میان حکومت‌های محلی و دولت مرکزی

226. Gerorge Mathew, "Inde" *op.cit.*: p.267.

است. راهنمایی‌های کمیسیون که بر اساس ارزیابی وضعیت مالی دولت مرکزی و حکومت‌های محلی است، با نظرخواهی از مأموران آنها تدوین می‌شود. درصد معینی از همهٔ درآمدهای مالیاتی دولت به حکومت‌های محلی اختصاص می‌یابد. کمیسیون مالی مرکزی برای تعیین میزان مالیاتی که دولت می‌تواند از مردم بگیرد، به میزان یارانه‌هایی که دولت مرکزی به حکومت‌های محلی می‌پردازد، توجه می‌کند. یارانه‌های دولت مرکزی نباید از ۲۷/۵٪ مجموع درآمد دولت - درآمد مالیاتی و جز آن - بیشتر باشد.

امروزه حکومت‌های محلی، به ویژه در مورد مسائل مالیاتی، از روش سنتی پیشین پیروی نمی‌کنند؛ از این رو، تصمیم‌های دولت مرکزی را به آسانی نمی‌پذیرند.<sup>(۲۲۸)</sup> در سال ۲۰۰۰م، در هشتادمین بازنگری قانون اساسی، قرار شد همهٔ درآمدهای دولت فدرال میان حکومت‌های محلی تقسیم گردد.<sup>(۲۲۹)</sup> در ژوئن همان سال، هنگامی که کمیسیون دارایی کار پخش یارانه در میان حکومت‌های محلی را آغاز کرد، تنش‌های فراوانی پدید آمد که در هند بی‌سابقه بود. کمیسیون دارایی هر چند نهادی بی‌طرف است و برای ایجاد تعادل در میان حکومت‌ها به وجود آمده است تا نابرابری میان آنان را برطرف کند، اما هیچ حکومت محلی از کار پخش درآمد به وسیلهٔ کمیسیون دارایی راضی نیست. اختیارات کمیسیون دارایی برابر قانون اساسی تعیین شده است. بنابراین بستگی به نظر دولت فدرال و یا خواسته‌های حکومت‌های محلی ندارد. یکی از کارهای کمیسیون، پخش عادلانهٔ درآمدها در میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی است؛ درآمدهای به دست آمده از دریافت مالیات و حقوق دولت فدرال، برابر با قانون اساسی. کار دیگر کمیسیون تعیین یارانهٔ دولت فدرال برای حکومت‌های محلی است که درآمد آنان ناچیز است. در کنار کمیسیون دارایی، کمیسیون دیگری به نام «کمیسیون برنامه» وجود دارد. این دو کمیسیون از منابع

228. Pran Chopra, *Le fédéralisme et le partage des richesses en Inde*, in *Fédérations* volume 1, numéro 1, novembre 2000.

229. George Mathew, "Inde", *op.cit.*; p.272

مالی دولت برای انتقال آن به حکومت‌های محلی استفاده می‌کنند. پول دریافتی کمیسیون دارایی، گاهی کمتر از پول دریافتی کمیسیون برنامه است. قانون اساسی، دولت فدرال را موظف می‌کند تا درآمدهای به‌دست‌آمده از مالیات‌های مندرج در قانون اساسی را به پیشنهاد کمیسیون دارایی، در میان حکومت‌های محلی تقسیم کند. (۲۳۰)

در بازنگری‌های قانون اساسی، به رئیس‌جمهور اجازه داده شده است تا با انتقال درآمدهای مالیاتی به پنچیات‌ها (انجمن ده) و شهرداری‌ها موافقت کند و اجازه تشکیل کمیته‌های برنامه‌ریزی دهستان‌ها را صادر نماید. یارانه‌های دولتی (مرکز یا محلی) منبع اساسی درآمدهای مالی است؛ زیرا حکومت‌های محلی نیز بخشی از درآمدهای مالیاتی خود را به پنچیات‌ها می‌دهند. در پاره‌ای موردها، پنچیات‌ها اجازه دریافت عوارض محلی را دارند.

### بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی

هند «کشوری فدرال با پهنه‌ای قاره‌ای است که تناقض‌های شگرفی را عرضه می‌دارد: اتحادیه هند، قدرتی هسته‌ای و فضایی است که ریاضیدانان و انفورماتیسین‌های مشهوری را پرورش داده است؛ در حالی که بیشتر از نیمی از مردم آن بی‌سوادند و یک‌سوم آنان در زیر خط فقر زندگی می‌کنند.» (۲۳۱)

در سال ۲۰۰۲م، برابر یک برآورد، ۲۵٪ از مردم هند (۲۶,۷۶۵,۱۷۵) نفر در زیر خط فقر زندگی می‌کردند. در سال ۱۹۹۳، این شمار ۳۲۰,۰۰۰,۰۰۰ نفر بود؛ ولی با رشد اقتصادی سالانه به میزان ۶٪ در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱، شمار افرادی که گرفتار فقر فراگیر هستند، کاهش یافت. هند که ۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰ نفر از مردم آن با درآمد روزی کمتر از یک یورو زندگی می‌کنند، نیمی از گرسنگان دنیا را در خود جای داده است. یک‌پنجم از مردم هند به آب آشامیدنی دسترسی ندارند. هنگامی که راه‌آهن هند برای استخدام ۲۵,۰۰۰ نفر کارگر غیرمتخصص آگهی داد،

230. Pran Chopra, *op.cit.*

۲۳۱. گزارش مجلس سنای فرانسه، به شماره ۴۷۶ (۱۹۹۹-۱۹۹۸).

حتی دارندگان دیپلم دانشگاهی - برای استخدام حاضر شدند، که با توجه به فضای تنش آلود و برخورد فیزیکی، موضوع استخدام متوقف ماند. هند برای کاهش ناداری، باید در هر سال، ده میلیون شغل ایجاد کند و رشد اقتصادی سالانه‌ای برابر ۸٪ داشته باشد. رشد اقتصادی ۸٪ تنها در صورت سرمایه‌گذاری گزاف و اصلاحات سیاسی ممکن است انجام پذیرد. کشاورزی هند نمی‌تواند شغل تازه ایجاد کند؛ هرچند که ۶۰٪ مردم هند به کشاورزی و یا کارهای مربوط به آن وابسته‌اند. در رشته‌های تولیدی، بنگاه‌های هند برای رقابت با محصول بیگانه، کارگران خود را بیرون می‌کنند تا هزینه کمتری داشته باشند. در بخش خدمات اطلاعاتی (انفورماتیک)، هند هنوز در مرحله آغاز جهش است و اقتصاددانان گمان می‌برند که در سال ۲۰۰۷، تنها ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر در این بخش سرگرم کار خواهند بود. با این‌همه، هند کشوری رو به رشد است و رشد پنج سال اخیر آن، گواه جهش اقتصادی آن است. (۲۳۲)

هند پس از استقلال، برای مبارزه با ناداری، بی‌سوادی، کمبود مواد خوراکی و کم‌توسعه‌گی صنعتی به برنامه‌ریزی نیاز داشت. در سال ۱۹۵۰، ۲۵۰ میلیون نفر از مردم هند از قحطی مداوم رنج می‌بردند. در سال ۱۹۵۱ کمیسیون برنامه تشکیل شد تا در مورد روش‌های برنامه‌ریزی و سپس تنظیم برنامه‌های پنج ساله به کار پردازد. در آغاز، به بخش عمومی تقدم ویژه‌ای داده شده بود؛ در حالی که نقش بخش خصوصی در حد کمترین، و در چارچوب مقررات داخلی حکومت‌های محلی بود. کمیسیون برنامه وظیفه داشت تا همه برنامه‌های اساسی را، پیش از تأمین و تخصیص بودجه آنان، تدوین و تأیید کند. از این‌رو، یکی از وظیفه‌های سنگین کمیسیون، توافق با کمیسیون مستقل حکومت‌های محلی، به نام کمیسیون دارایی، بود تا پول لازم برای اجرای برنامه‌ها را تهیه کند. با توجه به اینکه منابع مالی برای برنامه‌ها محدود بود و نظر به اینکه اندازه

---

232. Françoise Chipaux "India Shining". un slogan pour classes moyennes dans un Pays qui abrite la moitié des affamés de la planète, *Le monde*, 21 avril, 2004.

درآمد حکومت‌های محلی با یکدیگر تفاوت فاحشی داشتند، تقسیم منابع‌های مالی یکی از دلیل‌های تنش میان حکومت‌های محلی بوده و هست.

«انقلاب سبز»<sup>(۲۳۳)</sup> دهه ۱۹۶۰، سبب شد تا قحطی در هند از میان برداشته شود و هند به گونه‌ی کشور صادرکننده غله درآید. شگفت آنکه افزایش تولید همراه با افزایش جمعیت نیز بود. «انقلاب سبز» گونه‌های تازه‌ای از برنج و گندم را پدید آورد که در کنار بهره‌گیری فراوان از کود، وابستگی هند به خرید مواد غذایی از ایالت‌های متحد آمریکا را از میان برداشت. این انقلاب بیشتر در نواحی شمال غربی هند انجام گرفت و کشور به خودکفایی رسید. در سال ۲۰۰۱، هند یک میلیارد نفر جمعیت داشت و قحطی هم در میان نبود؛ هرچند جمعیت هند چهار برابر شد، اما تولید کشاورزی به ده برابر رسیده بود.<sup>(۲۳۴)</sup>

برابر گزارش سازمان خواربار جهانی، وابسته به سازمان ملل متحد، در نوامبر سال ۲۰۰۳، با همه کوشش هند در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۲ و ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۷، هنوز ۲۱۴ میلیون نفر از مردم هند از خوراک کافی بی‌بهره‌اند.<sup>(۲۳۵)</sup> موضوع تقسیم ثروت میان حکومت‌های محلی، یکی از دشواری‌های نظام فدرال در هند است. حکومت‌های دارای منبع محلی می‌پندارند که به خاطر بهره‌برداری درست از منابع‌ها و دارایی خود، کیفر داده می‌شوند؛ زیرا دولت فدرال بخشی از درآمد آنان را به حکومت‌های نادار می‌دهد. حکومت‌های اخیر نیز گمان دارند که سهم ویژه آنان ناچیز است و نمی‌توانند هیچگاه شکاف موجود میان خود و حکومت‌های ثروتمند را پر کنند. در این میان، حکومت‌های واقع در کنار مرزها، خواستار کمک بیشتر دولت مرکزی هستند تا توانایی دفاع از مرزهای کشور را دارا شوند.

\*\*\*

233. Guy Sorman, *Les vrais Penseurs de notre temps*, Fayard, Paris, 1989, pp. 284-292.

234. Jean-François Revel, in *Politique internationale*, No 92, été 2001.

235. Hervé Kempf Comment nourrir un milliard d'Indiens sans saccager la nature? *Le Monde*, Paris 2 mars 2004.

در صفحه‌های پیشین از پنچیات نام بردیم؛ با توجه به اینکه با بازنگری‌های قانون اساسی، پنچیات سطح سومی در سلسله‌مراتب نظام فدرالی هند به وجود آورده است، به توضیح‌هایی درباره آن می‌پردازیم:

### نقش پنچیات در تمرکززدایی فدرالیسم هندی

همان‌گونه که گفته شد، با اینکه در ماده ۴۰ قانون اساسی هندوستان، پنچیات به رسمیت شناخته شده بود، قانون اساسی تنها حقوق دولت مرکزی و حکومت‌های محلی را به رسمیت شناخته بود. نام‌بردن از اختیارات پنچیات در قانون اساسی، نه تنها مانعی برای توسعه اقتصادی، که سدی در برابر تراکم‌زدایی بود. از سال ۱۹۸۰، بحث درباره به رسمیت شناختن حقوق سازمان‌های محلی در قانون اساسی آغاز شد. نخستین آزمایش در بنگال غربی در سال ۱۹۷۸ انجام گرفت. در سال ۱۹۸۷، همان برنامه در کارناتا‌کا و پس از آن، در آندهرپرادش اجرا شد. واکنش مردم محل نسبت به این آزمایش‌ها، بسیار مثبت بود.

بازنگری‌های سال ۱۹۹۲، تغییرهای بسیاری در نظام حکومتی هند ایجاد کرده است: نخست آنکه پنچیات و انجمن شهر، از حالت سازمانی که تنها برای توسعه اقتصادی به کار می‌آید، بیرون آمده و به گونه نهادهایی خودمدیر درآمدند؛ که واحدهای پایه نظامی دموکراتیک کشور به شمار می‌روند. هند با به رسمیت شناختن پنچیات، گامی بزرگ در راه تمرکززدایی برداشت که نتیجه آن با تأسیس حکومت‌های محلی، تفاوت فراوان دارد. تأسیس حکومت‌های محلی، واکنشی به فشارهای قومی - زبانی در کشور بود؛ در حالی که اختیارات داده شده به پنچیات، فارغ از چنین نظری است. هند، هنگامی پاره‌ای از قدرت را به پنچیات‌ها واگذار کرد که آنان توانایی خود را برای اجرای پروژه‌های محلی و حفظ «منافع مخصوصه» محل‌های روستایی نشان دادند. برابر قانون اساسی، دادن اختیارات به پنچیات‌ها به وسیله حکومت‌های محلی انجام می‌گیرد؛ در نتیجه، حکومت‌های محلی قانون‌های لازم را با توجه به شرایط و اوضاع و

احوال ویژه خود برای پنجیات‌ها تدوین و تصویب می‌کنند. از نظر حکومت‌های محلی، قدرت‌های محلی خطری برای آنان به شمار می‌آیند. با توجه به نمونه معمولی و ثابت فدرالیسم که بر اساس دوگانگی قدرت بر محور برقراری تعادل قدرت میان مرکز و حکومت‌های محلی شکل گرفته است، ظهور قدرت سوم و عملکرد آن، بسی دشوار است. توجه به این نکته به ویژه از آن رو مهم است که قوم‌گرایی، مشکلی اساسی در تمرکززدایی کشورهای فدرال است؛ زیرا حکومت‌های محلی نمی‌خواهند خودمدیری خود را که در چارچوب قومی - زبانی جای دارد، با خطر روبه‌رو کنند. در هند، اما اقبال عمومی از پنجیات‌ها سبب شد که حکومت‌های محلی وجود و حضور آنان را بپذیرند. حکومت‌هایی که از پنجیات‌ها استقبال نکردند، همچنان زیر فشار خواست‌های مردم خود هستند. دانشگاهیان و سرآمدان محلی نیز در این مورد با مردم همراهی هستند که تمرکززدایی کشور با ایجاد پنجیات‌ها انجام می‌پذیرد و وجود آنان مشروعیت حکومت‌ها را فزونی می‌بخشد.

در حکومت محلی بنگال غربی، گام‌های بزرگی برای انتقال قدرت به نهادهای محلی برداشته شده است و موفقیت تمرکززدایی در سایه ایجاد پنجیات‌ها نشان داده شده است. همین حکومت، از نخستین حکومت‌های محلی بود که پنجیات‌ها را به عنوان واحد پایه‌ای از حکومت محلی به رسمیت شناخت. در این حکومت، پنجیات‌ها کار هزینه‌شدن ۵۰٪ از اعتبارهای پروژه‌های دولتی برای روستاها را اداره می‌کنند. آنان نقش اساسی در تقسیم زمین میان کشاورزان و کارگران کشاورزی بی‌زمین دارند. در کار مبارزه با بی‌سوادی، بهداشت آب آشامیدنی، آبیاری و راه‌های روستایی، پنجیات‌ها به موفقیت‌های شگرفی دست یافته‌اند. از طریق پنجیات‌ها، مردم روستاها توانسته‌اند به گونه گسترده در اداره امور مشارکت داشته باشند و پنجیات را یک نهاد سیاسی حقیقی تلقی کنند نه به گونه سازمانی برای اجرای برنامه‌های محلی. برخی از پژوهشگران هند را «فدراسیونی از فدراسیون‌ها» نامیده‌اند. برخی دیگر این فرایند را نوعی «فدرالیسم اداری» می‌دانند که تنها واگذاری اختیارهای

مالی و اداری حکومت‌های محلی به سازمان‌های محلی را آسان‌تر می‌کند. در حقیقت، سازمان‌های محلی به موجب قانون حکومت‌های محلی، اختیارهایی دربارهٔ امور اداری و استفاده از منابع مالی پیدا می‌کنند. این سازمان‌ها دارای قوهٔ مقننه، مجریه، قضائیه و نهادهای مالی مستقل نیستند. به نظر این پژوهشگران، داشتن فرایندی انتخاباتی و یا به رسمیت شناختن یک سازمان به وسیلهٔ قانون اساسی، به تنهایی، برای ایجاد سطح سومی در دولت کافی نیست. این نظریه به دگرگشت سیاسی و دموکراتیکی که پنچیات‌ها در عرصهٔ سیاسی هند ایجاد کرده‌اند، توجهی نمی‌کند. برخی دیگر، چنین گرایشی را تنها تغییری کیفیتی می‌دانند که اثری در ویژگی فدرالی جامعهٔ سیاسی هند ندارد؛ هر حکومت محلی تبدیل به فدراسیونی شده است که سه سطح گوناگون دارد: ده، دهستان و بخش.

\*\*\*

به جز کوشش برای ایجاد پنچیات‌ها، تحول دیگری در فدرالیسم هند در حال روی دادن است که عبارت است از تحول در حزب‌های سیاسی و نقش آن در عرصهٔ سیاست داخلی کشور. تا سال ۱۹۷۷ حزب کنگره در عرصهٔ سیاست داخلی یکه‌تاز بود. سپس ائتلاف این حزب با حزب‌های دیگر به گونهٔ همیشگی درآمد. این امر نه تنها در سطح دولت مرکزی، که در حکومت‌های محلی نیز اتفاق افتاد: به گونه‌ای که حزب کنگره برای ادارهٔ کشور ناگزیر است با دیگر حزب‌ها ائتلاف کند. انتخابات ماه مه سال ۲۰۰۴م، گواه این ناگزیری است. در این انتخابات، حزب کنگره موفقیت بزرگی در راهیابی عضوهای خود به مجلس ملی به دست آورد؛ ولی به اکثریت قاطع دست نیافت. از این رو، برای نخستین بار، این حزب ناگزیر از ائتلاف با دو حزب کمونیست شد تا بتواند کابینهٔ خود را تشکیل دهد. نمایندگان این دو حزب در کابینه عضویت نداشتند و تنها در رأی‌گیری در مجلس به سود وزیر (مانموهان سینگه)، نامزد حزب کنگره رأی دادند. (۲۳۶) در هند بیش از ۵۵۰ حزب وجود دارد که تنها شش حزب از میان آنها،

در سطح ملی هستند و ۴۰ حزب در سطح حکومت‌های محلی و ۵۰۴ حزب تنها پایگاه بومی و محلی دارند. حزب‌های موجود در حکومت محلی و حزب‌های بومی تأثیر فراوانی بر سیاست دولت مرکزی می‌گذارند. به هنگامی که حزب یا حزب‌های نیرومند در دولت ائتلافی شرکت می‌کنند، دولت ناگزیر است منافع منطقه‌ای آنها را در نظر گیرد تا حمایت آنان را از دست ندهد.

در دههٔ هشتاد میلادی، گرایش عمده به سوی فدرالیسم چندسطحی بود. پیش از آن نیز چنین گرایشی در هند وجود داشت؛ ولی این بار، موضوع هم وسیع‌تر و هم به گونه‌ای دموکراتیک مطرح می‌شد. در ماه ژوئن ۱۹۸۳، همان‌گونه که گفته شد، دولت مرکزی کمیسیونی به نام سارکاریا<sup>(۲۳۷)</sup> تشکیل داد که کار آن عبارت بود از بررسی اختیارات، کارکردها و مسئولیت‌های دولت مرکزی و حکومت‌های محلی در همهٔ قلمروها. این کمیسیون وظیفه داشت تا نوع روابط دولت مرکزی با حکومت‌های محلی و نتیجهٔ کار و اعمال دولت مرکزی در ایالت‌ها را تعیین کند و راهنمایی‌های لازم را برای بهبود کارکرد فدرالیسم به عمل آورد. در سال ۱۹۸۸، نتیجهٔ بررسی‌های کمیسیون منتشر شد که در آن از نام‌بردن از تغییرهای اساسی که باید در روابط میان حکومت‌ها ایجاد می‌شد، خودداری شده بود. پیشنهادها و راهنمایی‌های کمیسیون عبارت بودند از: حفظ فدرالیسم در دو سطح دولت مرکزی و حکومت‌های محلی؛ انتقاد از تراکم قدرت در دست دولت مرکزی؛ کاهش وسعت و اهمیت برنامه‌های دولت فدرال در قلمروهایی که ویژهٔ حکومت‌های محلی است؛ پایبندی دولت مرکزی به موارد مندرج در فهرست اختیارات مشترک دولت مرکزی و حکومت‌های محلی؛ لزوم تراکم‌زدایی در سطح حکومت‌های محلی، و واگذاری اختیارات به سازمان‌های محلی.

از سال ۲۰۰۰م، برای پایان‌دادن به تنش‌های ناشی از تفاوت زبانی، مذهبی و قومی در میان حکومت‌های محلی و رفع نابرابری در میان آنان، کمیسیونی برای مطالعه دربارهٔ بازنگری‌های قانون اساسی تشکیل شد. این کمیسیون پس از دو

سال مطالعه، پیشنهادهای خود را برای بازنگری در قانون اساسی به دولت تسلیم کرد؛ اما پژوهشگران و کارشناسان قانون اساسی، پیشنهادهای کمیسیون را ساختگی دانستند. اصلاح‌های پیشنهادی کمیسیون ممکن بود اثرهای مهمی در پارلمان فدرال، مجلس قانونگذاری محلی، قانونگذاری حکومت‌های محلی، نظام انتخاباتی و سازمان‌های قضایی داشته باشد. کمیسیون گزارش خود را در ۳۱ ماه مارس ۲۰۰۲ در اختیار دولت فدرال قرار داد؛ اما همزمان با آن، انتقادهای کارشناسان آغاز شد. کمیسیون پیشنهاد کرد که نخست‌وزیران (در دولت فدرال و در حکومت‌های محلی) حتماً از میان نمایندگان پارلمان و مجلس‌های قانونگذاری محلی برگزیده شوند. دیگر اینکه هیچیک از نمایندگان نامبرده که به حزبی وابسته‌اند حق ندارند، به گونه‌ای فردی یا دسته‌جمعی، وابستگی خود را تغییر دهند. این ممنوعیت برای دوام حکومت‌ها پیشنهاد شده بود تا دولت‌های ائتلافی بتوانند برای زمانی طولانی، وظیفه‌های خود را انجام دهند. برای حل مسأله فساد مالی نمایندگان، کمیسیون پیشنهاد کرده بود، موضوع مصونیت آنان بازنگری شود تا بیان نظریات و یا آرای آنان به گرفتن رشوه وابسته نباشد. کمیسیون، نمایندگانی را که متهم به دست‌زدن به جرم‌هایی می‌شدند که کیفر آن بیش از پنج سال زندان بود، از هرگونه اشتغال در امور عمومی باز می‌داشت.

برای ایجاد همبستگی میان مردم و پیشگیری از فرقه‌بازی، کمیسیون پیشنهاد کرده بود تا از مبارزه‌های انتخاباتی بر اساس کاست، آیین و مذهب‌های گوناگون پیشگیری شود. به نظر کمیسیون، آیین‌های سی‌خیسم<sup>(۲۳۸)</sup>، بودائیسیم و جانیسیم<sup>(۲۳۹)</sup> را باید همان بودائیسیم مندرج در قانون اساسی دانست. برای توزیع درست کارهای دولتی و بانکی در میان کاست‌های فرودست - که شمار آنان ۲۷۰ میلیون نفر است - کمیسیون پیشنهاد تأسیس دادگاهی را می‌داد که بتواند به شکایت‌ها رسیدگی کند. کمیسیون درباره موضوع اختیاراتهای رئیس‌جمهور درباره اعلام وضعیت فوق‌العاده که در بخش قوه اجرائیه از آن سخن گفتیم، نیز بررسی‌هایی ارائه داد که برابر آن، اختیاراتهای رئیس‌جمهور،

ناسازگار با روح فدرالیسم نشان داده می‌شد. کمیسیون یادآور شد که در مدت ۵۰ سال، ۱۳ بار از این اختیارها استفاده شده است؛ در حالی که حکومت‌های محلی از حمایت اکثریت مردم سرزمین خود برخوردار نبوده‌اند. از این‌رو، کمیسیون پیشنهاد می‌کرد که قانون اساسی بازنگری شود تا بر اساس آن، هیچ مجلس محلی را بی‌تصویب پارلمان فدرال نتوان منحل کرد. گزارش کمیسیون راه‌حل‌های چندانی برای گذار از جامعه مذهبی به جامعه عرفی ارائه نداد. کمیسیون ۲۴۹ مورد را برای بازنگری پیشنهاد کرده بود که در مقام مقایسه با دیگر کشورهای فدرال، عجیب به نظر می‌رسد؛ زیرا در بسیاری از کشورهای فدرال برای بازنگری در قانون اساسی، برگزاری همه‌پرسی و جلب رضایت حکومت‌های محلی ضروری است.<sup>(۲۴۰)</sup> در حالی که همان‌گونه که دیدیم، روش بازنگری در قانون اساسی هند نیازی به برگزاری همه‌پرسی ندارد؛ از این‌رو در زندگانی ۵۴ ساله قانون اساسی، ۹۲ بازنگری در آن صورت گرفته است.

گزارش کمیسیون دربارهٔ اختیارهای دولت فدرال، شهروندی، مسئولیت امور همگانی و شفاف‌کردن امور اداری ساکت بود؛ اما دربارهٔ فساد در امور سیاسی، لحن کمیسیون تند و گزنده بود. در ژانویهٔ ۲۰۰۱، سند مشورتی کمیسیون دربارهٔ «قانون‌ها، فرایندها و گزینه‌هایی از اصلاحات انتخاباتی» منتشر شد که در آن، به روشنی، از فساد حاکم انتقاد شده بود. کمیسیون از سه عامل پول، زور و مافیای نام می‌برد و از جنایت، فساد، گروه‌گرایی یا محلی‌گرایی و کاست‌گرایی به شدت انتقاد می‌کرد. کمیسیون بیشتر برگزیدگان را کسانی می‌دانست که تنها به وسیلهٔ اقلیتی برگزیده شده‌اند و صلاحیت‌های آنان مورد تردید است؛ اما توصیه‌های نهایی کمیسیون مورد توجه کامل قرار نگرفت. هر چند که کیفر دادن نمایندگان که رشوه دریافت کنند، گامی بزرگ برای اصلاح بود، اما این تنها بخشی از مسائل دشوار نظام فدرالی هند است. در هند کمیسیون‌های تحقیق در بیشتر اوقات به ریاست قاضیان بازنشستهٔ دیوان عالی کشور و یا دادگاه‌های شهرستان تشکیل می‌شوند. دولت فدرال معمولاً گزارش‌ها را، حتی اگر به پارلمان تقدیم شده

۲۴۰. نگاه کنید به: نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۸۶ به بعد.

باشد، در بوتۀ فراموشی می‌گذارد و اقدامی در مورد آنان به عمل نمی‌آورد. دربارهٔ همین گزارش، چهار نفر از عضوهای کمیسیون مدعی تغییر متن نهایی تصویب‌شده به وسیلهٔ یکی از عضوهای کمیسیون شدند. یکی از تغییرهای متن در مورد انتصاب قاضیان دیوان عالی کشور بود. یکی دیگر از عضوهای کمیسیون از نبود گفت‌وگو و بحث همگانی برای تدوین متن انتقاد کرده است. به نظر او کمیسیون تنها توانست ۱۳ سمینار برگزار کند و از کل جمعیت یک میلیاردی هند تنها ۵۷ نفر به پرسشنامه‌های کمیسیون پاسخ داده بودند. با همهٔ این احوال، به نظر نمی‌رسد اصلاح‌های موردنظر کمیسیون، به اجرا درآیند.<sup>(۲۴۱)</sup> گزارش کامل کمیسیون را می‌توان در پایگاه اینترنتی<sup>(۲۴۲)</sup> خواند.

در پیش گفته شد که در جامعهٔ هند، افراد بر اساس وابستگی به کاست، کیش و آیین، زبان، قوم و یا ناحیهٔ خود، هویت جمعی خود را مشخص می‌کنند. دشواری کار از هنگامی آغاز می‌شود که سیاست انتخاباتی، با تبلیغات نابجای خود، وابستگی مردم به این‌گونه هویت‌ها را تشویق و دشمنی آنان با دارندگان هویت‌های دیگر را برمی‌انگیزند. از این‌رو، به نظر برخی از پژوهشگران، هند آمیزه‌ای از خلق‌ها و گروه‌های قومی و قبیله‌ای گوناگون است؛ هر چند برابر تعریف جاری و عملی علوم سیاسی، اتحادیهٔ هند یک دولت ملی<sup>(۲۴۳)</sup> تلقی می‌شود، اما به نظر آنان، اگر بخواهیم تعریفی دقیق، که بخواهد نمونهٔ شاخص<sup>(۲۴۴)</sup> هر دولت را مشخص کنند و خلق‌ها و گروه‌ها را در مجموعه‌ای از هویت جمعی قرار دهد که تنها یک ملت می‌تواند حامل آن باشد، در این صورت هند نمونه‌ای از یک دولت ملی نخواهد بود. به نظر این پژوهشگران، دولت هند، دولت ملی نیست؛ زیرا در آن سرزمین، مردمی که کاملاً یگانه و معرف یک هویت جمعی روشن باشند؛ و به همین دلیل از اقلیت‌های ساکن آن سرزمین جدا باشند، وجود ندارد. در دولت‌های ملی، اقلیت‌ها، به وسیلهٔ دولت، در هویت جمعی مشخصی جای می‌گیرند. خلقی که معرف آن هویت جمعی

241. Prasasenjit Maiti, in *Fédérations*, volume 2, numéro 4, Juin-juillet 2002.

242. <http://lawmin.nic.in/ncrwc/finalreport.htm>

243. nation-state

244. type

است، از همه ابزارهای دولتی و ایدئولوژیکی (دولت فدرال یا حکومت محلی) استفاده می‌کند و فرهنگ اقلیت‌ها را به گونه‌ی درجه دوم و به صورت فولکلوریک درمی‌آورد تا آنان را با خود همانند سازد. در هند، نه چنین مردمی وجود دارد و نه دولت در صدد محصورکردن اقلیت‌ها و همانندسازی آنان است. برعکس، دولت هند و ابزارهای مورد استفاده‌ی او در بیشتر موارد، آگاهانه یا ناآگاهانه، مرزبندی‌ها و نشانه‌های آشکار اقلیت‌ها را نگاه می‌دارد و حتی تقویت می‌کند و آنان را در هویت ویژه‌شان نگاه می‌دارد. به تعبیر دیگر، آن جنبش تاریخی که خلق‌ها را تبدیل به یک ملت اروپایی کرده است، در هند اتفاق روی نداده است و یا، دست‌کم تا امروز، صورت نگرفته است.

هویت ملی مشترک یا وابسته‌بودن به ملتی هندی، برای هندیان انگاره‌ای تازه است. از نظر تاریخی، سرزمین هند در سده‌های دراز، صحنه‌ی مبارزه‌های گوناگون میان قدرت‌های منطقه‌ای بوده است؛ اما هیچیک از آنان نتوانسته است همه‌ی خاک هندوستان را زیر فرمان خود بیاورد. ادامه‌ی همه‌ی کوشش‌های یگانه‌ساز، به تجزیه‌ی امپراتوری به کشورهای سلطنتی مستقل انجامید. خلق‌ها (مردمان) هند، هر یک انبانی از فرهنگ شگفت خود را به همراه دارند که تا به امروز زنده مانده است.<sup>(۲۴۵)</sup> در میان ۲۸ حکومت محلی، تنها مردمی که وابستگی ملی آنان تاکنون پابرجا مانده است، سیک‌ها در پنجاب هستند. همزیستی خلق‌ها (مردمان) در هر یک از حکومت‌های محلی متفاوت است؛ چه در حکومت محلی کوچکی مانند «سیکیم» که نزدیک به ۵۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت دارد و چه در حکومت محلی بزرگی مانند اوتارپرادش که ۱۷۰ میلیون نفر را در خود جای داده است؛ اصل، همزیستی خلق‌های متفاوت با یکدیگر است.<sup>(۲۴۶)</sup> تا زمانی که دولت در صدد یکپارچگی فرهنگ‌ها و هماهنگ‌کردن آنان نباشد، گوناگونی عادت‌ها، سنت‌ها، قاعده‌های زندگی و خانه، قاعده‌های اجتماعی حاکم در روستاها و شهرها، زبان و لهجه و مراسم مذهبی معرف هر گروه خواهد بود.

245. M. Zhuang HAN, "Introduction au régime juridique de l' Inde" in Juriscope, [www.juriscope.org](http://www.juriscope.org)

246. <http://www.macrosociologie.com/macrosociologie/asie2c.htm>

برخی از حکومت‌های محلی می‌کوشند تا به هر بهایی، قوم‌ها و حتی قبیله‌ها را در هم ادغام کنند و آنان را یکپارچه سازند؛ در حالی که آنان رغبتی به این دگرگونی ندارند. از این‌رو، چاره‌جویی برای قبیله‌ها ضروری است و دولت هند باید به آنان اجازه دهد تا روش زندگی خود را حفظ کنند و آن را برحسب شاخص‌هایی که خود می‌پسندند، دگرگون کنند. یگانه‌سازی آنان ممکن نیست؛ اما می‌توان ابزار لازم را برای آنان فراهم کرد تا بتوانند از امکانات کشور بهره‌مند شوند. شناخت حقوق مالکیت آنان گام بزرگی در این راه خواهد بود. حکومت‌های محلی دیگری هستند که همواره در صدد «ملت‌سازی» مردم خود هستند. حکومت‌های محلی هند بیشتر در صدد اجرای این روش آخری هستند که، با توجه به نداشتن ابزار کافی، پیاده کردن آن امکان‌پذیر نخواهد بود. از این‌رو، در هند به مردمی برمی‌خوریم که باقیمانده از قومی هستند و یا مردم دیگری که، به گونه‌ای کم و بیش، متمایل و یا متعهد به یکپارچگی ملی در حکومتی محلی هستند.<sup>(۲۴۷)</sup> چیز دیگری که باید برای ملت‌سازی در هند به کار گرفته شود، تشویق به ازدواج بیرون از قوم، کاست و منطقه و گسترش آن است.

با همه این احوال باید گفت، هند همواره در درازای تاریخ خود در برابر هجوم قحطی، خشونت‌های مذهبی، شورش‌های سیاسی و دیگر حوادث مقاومت کرده است. امروزه نیز با همه دشواری‌های ناشی از گوناگونی‌های زبانی، قومی و جغرافیایی، هند توان نسبی برای برقراری دموکراسی را یافته است؛ اما فدرالیسم توانایی حل همه دشواری‌ها را نداشته است. با بالا گرفتن اختلاف میان حکومت‌های عضو فدراسیون، اساس فدرالیسم موضوع اساسی بحث‌های سیاسی کشور است. برخی از حکومت‌ها اوضاع سیاسی ثابتی ندارند؛ برخی دیگر از توسعه اقتصادی وسیعی برخوردارند، مانند گجرات، ماهاراشترا و حکومت‌های جنوبی، پنجاب با وجود تنش‌های فوق‌العاده، از توسعه کشاورزی چشمگیری برخوردار است؛ در حالی که منطقه شمالی و

مرکزی هند<sup>(۲۴۸)</sup> که ۴۰٪ جمعیت کشور را در خود جای داده است و وزنه‌ای در عرصه سیاست هند به‌شمار می‌آید، نه ثبات سیاسی دارد و نه پیشرفت اقتصادی<sup>(۲۴۹)</sup>. امروزه ناحیه دهلی نیز در هوای داشتن پایگاه حکومت محلی است تا از حالت سرزمین فدرالی، مانند پنج سرزمین دیگر که در پیش از آنها سخن رفت، و به‌وسیله دولت مرکزی اداره می‌شود، رهایی یابد.

در نظام فدرالیسم، گروه‌های گوناگون اجتماعی - فرهنگی و حکومت‌های محلی، هنگامی می‌توانند به یک مجموعه تقریباً هماهنگ برسند که شرایطی - هر چند لازم، ولی ناکافی - را رعایت کنند. هند در وضعیتی است که جست‌وجو برای یافتن نهادهایی که توانایی بهبود کارکرد نظام فدرالی را داشته باشند، دلمشغولی بزرگ روشنفکران، حقوقدانان و حزب‌های سیاسی آن است. از سالهای ۱۹۸۰، همه پذیرفته‌اند که یکی از راه‌های بهبود کارکرد نظام فدرالی، تمرکززدایی در سطح دولت مرکزی و حکومت‌های محلی است. به‌نظر آنان دولت مرکزی هند باید آماده تقسیم قدرت و اختیارهای خود با حکومت‌های محلی بر اساس برابری باشد تا فدرالیسم هند بتواند به‌نحو کاملی عمل کند. در این سال‌ها، هند با دشواری‌های بسیاری روبه‌رو بود؛ مانند خشونت، گرایش‌های جدایی‌خواهانه، خواست‌های خودمدیری، طرح درخواست حق تعیین سرنوشت و خواست‌های گوناگون درباره انتقال قدرت از دولت فدرال به حکومت‌های محلی.<sup>(۲۵۰)</sup>

یکی از متخصصان فدرالیسم هندی می‌نویسد:

«هند یک کشور فدرالی در حال تحول است که به عنوان دولت، نیم‌سده را پشت سر گذاشته و اکنون در آستانه فضای نوینی است که عبارت است از فدرالیسم با سطح‌های گوناگون؛ و این نشان‌دهنده آن است که هند دیگر در دوره اتحاد میان حکومت‌ها نیست.»<sup>(۲۵۱)</sup>

248. Hindi belt

249. Gilbert Etienne, *op.cit.*

250. George Mathew, "Inde", *op.cit.*, p. 267.

251. *Fédérations*, vol. 2, no 2, Juillet 2004.

از این رو، بازسازی نهادها شرط لازم تقویت نظام فدرالی است؛ و اقدام‌های گوناگونی برای آن صورت می‌گیرد. برای نمونه، در سال ۲۰۰۲م، برابر با هشتاد و چهارمین بازنگری قانون اساسی، گفته شد شمار نمایندگان حوزه‌های انتخاباتی پارلمان تا سال ۲۰۲۶م تغییرناپذیر خواهد بود. علت این اقدام آن بود که حکومت‌های محلی جنوب هند، از افزایش جمعیت جلوگیری کردند؛ که در نتیجه از شمار نمایندگان آنان در پارلمان فدرال کاسته می‌شد. در زمانی که حکومت‌های محلی شمال هند می‌خواستند با استفاده از افزایش جمعیت خود، موقعیت بهتری را در پارلمان از حیث شمار نمایندگان به دست آورند، بازنگری در قانون اساسی مانع از آن شد. در سال ۲۰۰۳ میلادی، تغییراتی در شیوه انتخاب عضوهای مجلس شورای حکومت‌ها (سنا) صورت گرفت. (۲۵۲)

هند که گروهی از پژوهشگران آن را «کشور میلیون‌ها شورش» می‌نامیدند، تا به امروز توانسته است، فدرالیسم خود را حفظ کند؛ برعکس فدرالیسم‌های ساختگی مانند اتحاد جماهیر شوروی و یوگسلاوی پیشین که اسباب جدایی ملت‌های زیر ستم را از آن کشورها فراهم ساخت. در آغاز، همان‌گونه که گفته شد، فدرالیسم هند بسیار متمرکز بود؛ به‌ویژه در دوران «نظام کنگره» که در آن، حزب کنگره همه قدرت را در دست داشت. حزب کنگره با انحصار قدرت در صحنه سیاسی، مسئولیت تمرکز قدرت را در هند برعهده داشت. امروزه، این حزب بخش بزرگی از قدرت و جاذبه خود را از دست داده است. دوره گذار قدرت از روش تک‌حزبی به کثرت‌گرایی، سبب تقویت فدرالیسم شده است. دولت‌های ائتلافی کوشش بیشتری برای نگاهداری فدرالیسم به عمل می‌آورند. حضور حزب‌های محلی و موفقیت‌های دولت‌های ائتلافی به فدرالیسم هند توش و توان تازه‌ای بخشیده است. هند توانسته است از نظام دموکراتیک و فدرال استفاده شایسته‌ای به عمل آورد. هند با جامعه مدنی توانمند و فرهنگ سیاسی پربار خود، توانسته است با استفاده از فدرالیسم، با همه گوناگونی‌های موجود، در صلح و آرامش نسبی به سر برد.

عرفی‌گرایی قانون اساسی که مایهٔ ناراحتی افراط‌گرایان مذهبی، ارتشی و پلیس فدرال و حکومت محلی است؛ آزادی اجتماعات؛ وجود جامعه‌های مدنی؛ گوناگونی وسایل ارتباط جمعی، به‌ویژه مطبوعات نخبه و دادگستری قوی، همه و همه، سبب شده‌اند که چارچوب قانونی دموکراسی هند از زمینه‌های نسبتاً کاملی برخوردار شود. و تنها از این نظر است که هند «بزرگترین دموکراسی دنیا» خوانده شده و می‌شود. جان کنت گالبرایت<sup>(۲۵۳)</sup> گفته بود که دموکراسی هند «هرج و مرجی است که کارآیی خود را دارد.» به همین ترتیب، فدرالیسم هند را نیز می‌توان نوعی بی‌نظمی سازنده<sup>(۲۵۴)</sup> خواند. <sup>(۲۵۵)</sup> با این‌همه، مردم هند با نهادهای دموکراتیک خود ستیزه نمی‌کنند؛ و این چیزی است که به ریشه‌دار کردن دموکراسی در شبه‌قاره هند یاری می‌رساند.

امروزه هند به مرحله‌ای رسیده است که باید واقعیت‌های اجتماعی - سیاسی را در همهٔ رده‌ها بپذیرد؛ وگرنه فدرالیسم آن، کارآیی خود را از دست خواهد داد. از این‌رو، بحث در بارهٔ راه‌های بهبود کارکرد نظام فدرالی جایگاه بزرگی در میان روشنفکران، حقوق‌دانان و حزب‌های سیاسی دارد. نمونه‌هایی از این راه‌حل‌ها، خودمدیری پنچیات‌ها، شهرداری‌ها، تغییر قانون پنچیات‌ها و ایجاد آنان در سه درجهٔ گوناگون (ده، دهستان و بخش) است که ابزار مؤثری در دست دولت هند است، و با آن می‌تواند در نظام فدرالی خود دگرگونی به‌وجود آورد.<sup>(۲۵۶)</sup> در نتیجهٔ این قانون آخری، شمار بسیاری از مردم برای نمایندگی در انجمن‌های گوناگون برگزیده می‌شوند. در انتخابات جایگاه ویژه‌ای برای زنان و افراد کاست و قبیله‌ها - که معمولاً از دخالت در امور سیاسی محروم بودند - در نظر گرفته شده است. کمیسیون‌های انتخاباتی در هر یک از ایالت‌ها، تدوین فهرست انتخاباتی و نظارت بر درستی انتخابات را برعهده دارند. پیش از پذیرفتن

۲۵۳. John Kenneth Galbraith: اقتصاددان، استاد دانشگاه هاروارد و سفیر ایالت‌های

متحد آمریکا در هند (۱۹۶۳-۱۹۶۱).

254. Fructueux chaos

255. Ash Narain Roy, in *Fédérations*, vol. 4, no 1, mars 2004.

256. *Fédérations*, vol. 2, no 1, Ottawa (Ontario) novembre 2001.

راه‌حل‌هایی که از آنان یاد شد، در هند ۴۹۶۳ نماینده از سوی مردم در پارلمان و انجمن‌های محلی ایالت‌ها شرکت داشتند؛ اما امروزه شمار آنان به ۳,۰۰۰,۰۰۰ رسیده است و هر پنج سال انتخاب آنان تجدید می‌شود. شمار بسیاری از کسان و گروه‌هایی که از مشارکت در فرایند امور سیاسی برکنار بودند، امروزه می‌توانند در اداره امور خود نقشی داشته باشند.

### دستاورد سخن

سال‌هاست که نظام سیاسی هند را نظامی دموکراتیک می‌خوانند و گاهی هم آن را «منسجم‌ترین نظام دموکراسی دنیا» قلمداد می‌کنند.<sup>(۲۵۷)</sup> واقعیت این است که هر چند بسیاری از قاعده‌های دموکراسی در هند مراعات می‌شود، اما تا رسیدن به دموکراسی کامل و یا منجسم‌ترین آن، راه درازی در پیش است.

حقوق بشر در هند، آنچنان که باید، مورد توجه قرار نمی‌گیرد. از این‌رو، سازمان‌های غیردولتی به‌ویژه سازمان دیده‌بان حقوق بشر، درباره مراعات نکردن حقوق مسلمانان و نادیده گرفتن تعدیات هندوها به آنان، دولت هند را مورد انتقاد قرار می‌دهند.<sup>(۲۵۸)</sup> در بخش‌های پیشین از وضع ناهنجار دلیت‌ها، کاست‌های فرودست و وضعیت اقلیت‌های زیانی و مذهبی بحث کردیم. افزون بر آن، باید گفت که از دید جامعه‌شناختی، وجود فهرستی برای بخشی از شهروندان یک کشور که سبب تمایز آنان از دیگران می‌شود، نشان‌دهنده تبعیض و جداسازی آنان است.

ریشه تبعیض پیش روی کاست‌های فرودست را باید در فتودالیسم هندی جست‌وجو کرد. پیامد این تبعیض، شکاف در میان مردم و سد تراشی برای پیشرفت و توسعه کشور است؛ به گونه‌ای که امروز دولت هند با یک جنبش چریکی افراطی چپ به نام ناکسالیت<sup>(۲۵۹)</sup> که در ۹ حکومت محلی هند فعالیت

۲۵۷. روزنامه شرق، تهران، ۶ بهمن ۱۳۸۳.

258. <http://hrw.org/english/docs/2004/o7/10/india>

259. Naxalite

دارد، روبه‌روست. دولت به کارگیری خشونت علیه چریک‌ها را برقراری نظم می‌خواند؛ در حالی که ریشه اصلی نارضایتی‌ها در نظام کشاورزی و کاستی است، زیرا بیشترین شورشیان چریک از کشاورزان بی‌زمین، یعنی دلیت‌ها و از عضوهای کاست‌های فرودست، هستند. (۲۶۰) با همه ممنوعیت‌های قانون اساسی هند در مورد تبعیض، دولت توانایی پیشگیری و از میان برداشتن تبعیض را ندارد. با این وضع، سخن گفتن از «بزرگترین» و یا «منجسم‌ترین دموکراسی» به طنز و طعنه می‌ماند. نقض حقوق بشر، در سطحی وسیع‌تر، سبب نارضایتی بیشتر مردم شده است؛ به گونه‌ای که شورش‌های گوناگون سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۲ تنها در کشمیر، سبب مرگ ۱۲,۷۷۱ نفر غیرنظامی شده است. نیروهای انتظامی که از سوی دولت فدرال در جامو و کشمیر مستقر شده‌اند، عامل نقض حقوق بشر و نارضایتی ژرف مردم آن ناحیه هستند. (۲۶۱)

نهادینه شدن تقلب‌های انتخاباتی سبب شده است که خوش‌خیالی مردم درباره انتخابات زوده شود. از زمانی که روش تک‌حزبی به کناری نهاده شد و حزب‌های گوناگون رهبری کشور و یا حکومت‌های محلی را برعهده می‌گیرند، نقش پول در انتخابات اهمیت فراوانی یافته است. مافیاهای هندی، از همه انواع آن از سینما تا بخش الکترونیک، هزینه‌های هنگفت نامزدهای انتخابات را پرداخت می‌کنند. فساد عمومی که کشور را فراگرفته است، سبب شده است تا مبلغ‌های گزافی از یارانه‌های دولت فدرال به وسیله سرآمدان، واسطگان و دیوانسالاران محلی حیف و میل شود و تنها بخش اندکی از این کمک‌ها به صاحبان واقعی حقوق برسد.

دولت هند پیمان حمایت از پناهندگان سازمان ملل متحد را تصویب نکرده است؛ از این‌رو، پناهندگان از روادید موقت استفاده می‌کنند. از آن میان، شمار اندکی از آنان عنوان «پناهنده سیاسی» را دارند و دیگران «مهاجر اقتصادی»

۲۶۰. نشریه ته هلکا (Tehelka)، دهلی نو، برگرفته از هفته‌نامه کوریر اینترنشنال (Courier

international)، ۳ تا ۹ مارس ۲۰۰۵، پاریس.

شمرده می‌شوند. این گروه در اردوگاه‌های ویژه جای دارند و با رفتار نامناسبی از سوی نیروهای امنیتی روبه‌رو هستند.

فدرالیسم هند، مانند بسیاری دیگر از نظام‌های فدرالی، کامل نیست؛ زیرا کثرت‌گرایی جامعه هندی ابعاد بسیار گوناگونی دارد. از این‌رو، برخورد میان کاست‌ها یا گروه‌های گوناگون، برخوردهای مذهبی، خراب کردن پرستشگاه‌های گوناگون از سوی مخالفان یک کیش و آیین، کشتار برای وابستگی به قومی ویژه، و دشواری‌های دیگر از دشواری‌هایی است که فدرالیسم هند، توانایی از میان برداشتن آنها را نداشته است.

هند کشوری است که مردم آن به چندگونگی هویت خود پایبند هستند و بدان افتخار می‌کنند. در بخش بررسی زمینه‌های سیاسی و اجتماعی به دشواری‌های ناشی از چندگونگی زبانی و پافشاری حکومت‌های محلی بر حفظ زبان یا زبان‌های رسمی خود، اشاره کردیم و گفتیم که سیاست زبانی دولت هند، دچار ابهام و تناقض شگرفی است. قراردادان مبنای تقسیم‌های سرزمینی بر اساس زبان، هند را با دشواری‌های فراوانی روبه‌رو کرده است؛ که حتی گزینش یک زبان برای هر حکومت محلی هم نتوانسته است تنش‌های میان گروهی را از میان بردارد. تاریخ کوتاه فدراسیون هند نشان می‌دهد که رسیدن به این هدف، تقریباً ناممکن است. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۹م، احتمال فراوانی وجود داشت که مشکل زبانی، یکپارچگی هند را با خطر روبه‌رو کند؛ زیرا در آن سال‌ها در هند خطر جنگ داخلی برای حفظ زبان‌های محلی وجود داشت. در حکومت محلی تامیل نادو برای نخستین بار یک جنبش جدایی‌خواهی پدیدار شد که واکنشی در برابر تحمیل زبان هندی بود. هر چند که در قانون اساسی اجباری بودن آموزش ابتدایی تأکید شده است، این وعده‌ای بود که هیچگاه به‌گونه جدی اجرا نشد. از این‌رو، به نظر برخی از پژوهشگران، باید آموزش ابتدایی و دوره متوسطه را همگانی و اجباری کرد و به اصلاح آن پرداخت.

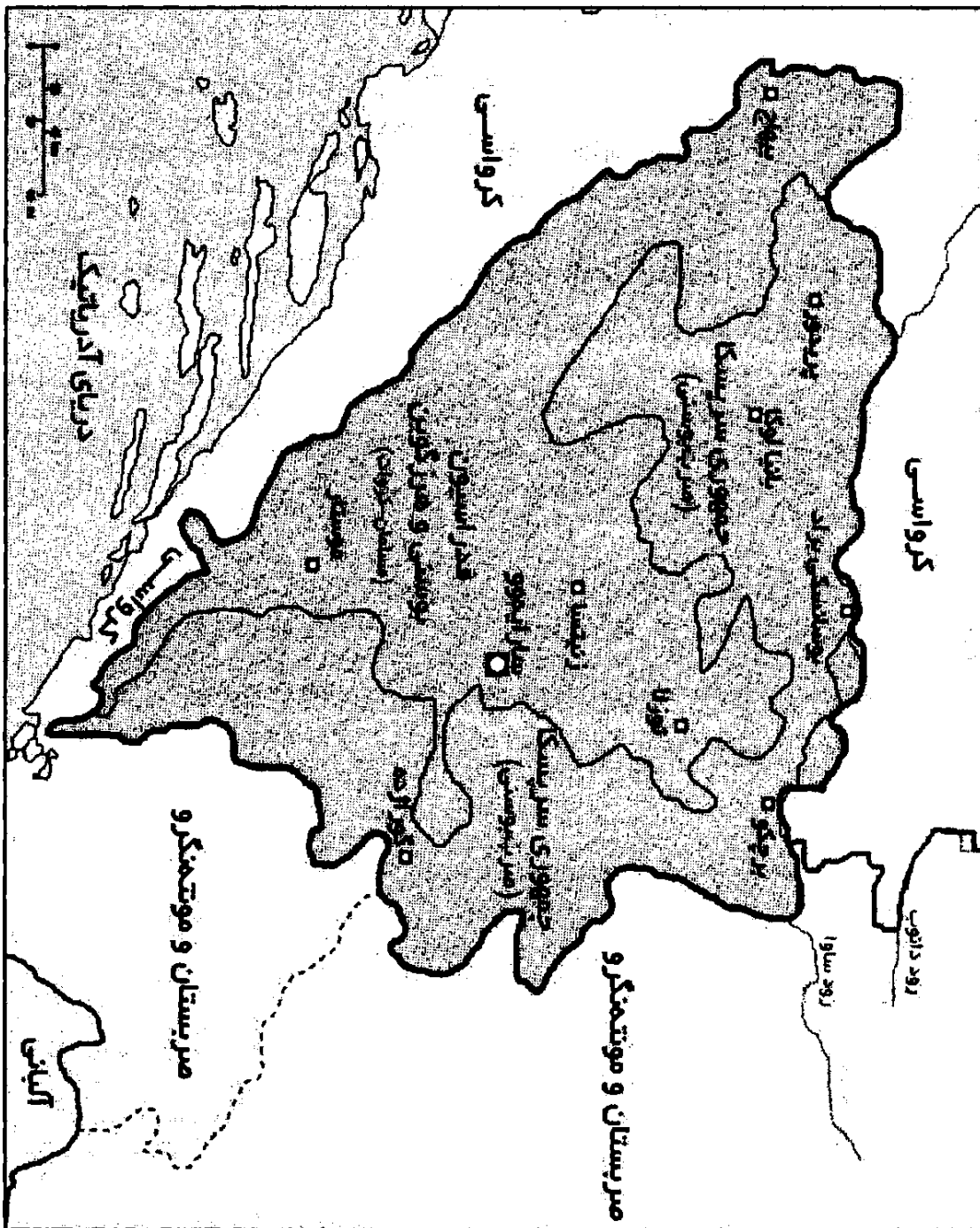
کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Report of the Eleventh Finance Commission, Ministry of Finance, Government of India, in *Department of Economic Affairs, June 2000*
2. Khan, Rasheeduddin. *Rethinking Indian Federalism*. Shimla: Indian Institute of Advanced Studies, Delhi, June 2000.
3. Mathew, George. in federalism, Local Government, and Economic Policy in C. Steven La Rue (ed). *The India Handbook*, Chicago: Fitzroy Dearborn Publishers, 1997.
4. Institutions of Self-government in India: Towards Multi-level Federalism, dans *Review of Development and Change*, Vol. II. No. 2 (juillet-décembre 1997), Chennai: Madras Institute of Development Studies.
5. Mukarji, Nirmal and Balveer Arora (eds), *Federalism in India: Origins and Development*, New Delhi: Center for Policy research and Vikas Publishing House Pvt. Ltd., 1972.
6. Mukarji, Nirmal, The third Stratum, in *Economic and Political Weekly*, Bombay, 1 Mey 1993.
7. J. Virama-Racine, *Une vie de paria, Le rire des asservis*, Plon, coll "Terre humaine", 1995.
8. Christophe Jaffrelot, "Le BJP, parti nationaliste hindou", *Etudes*, mai 2000.
9. Santhanam, K., *Union-State Relations in India*, New Delhi: Indian Institute of Public Administration and Asia Publishing House, 1960.
10. in, [www.ambedkar.org](http://www.ambedkar.org), Dr.Babasaheb Ambedkar and His People
11. [www.dalits.org](http://www.dalits.org) Learn about the campaign's effort to make Dalit

human rights a priority in India and to abolish the practice of Untouchability and "cast out caste."

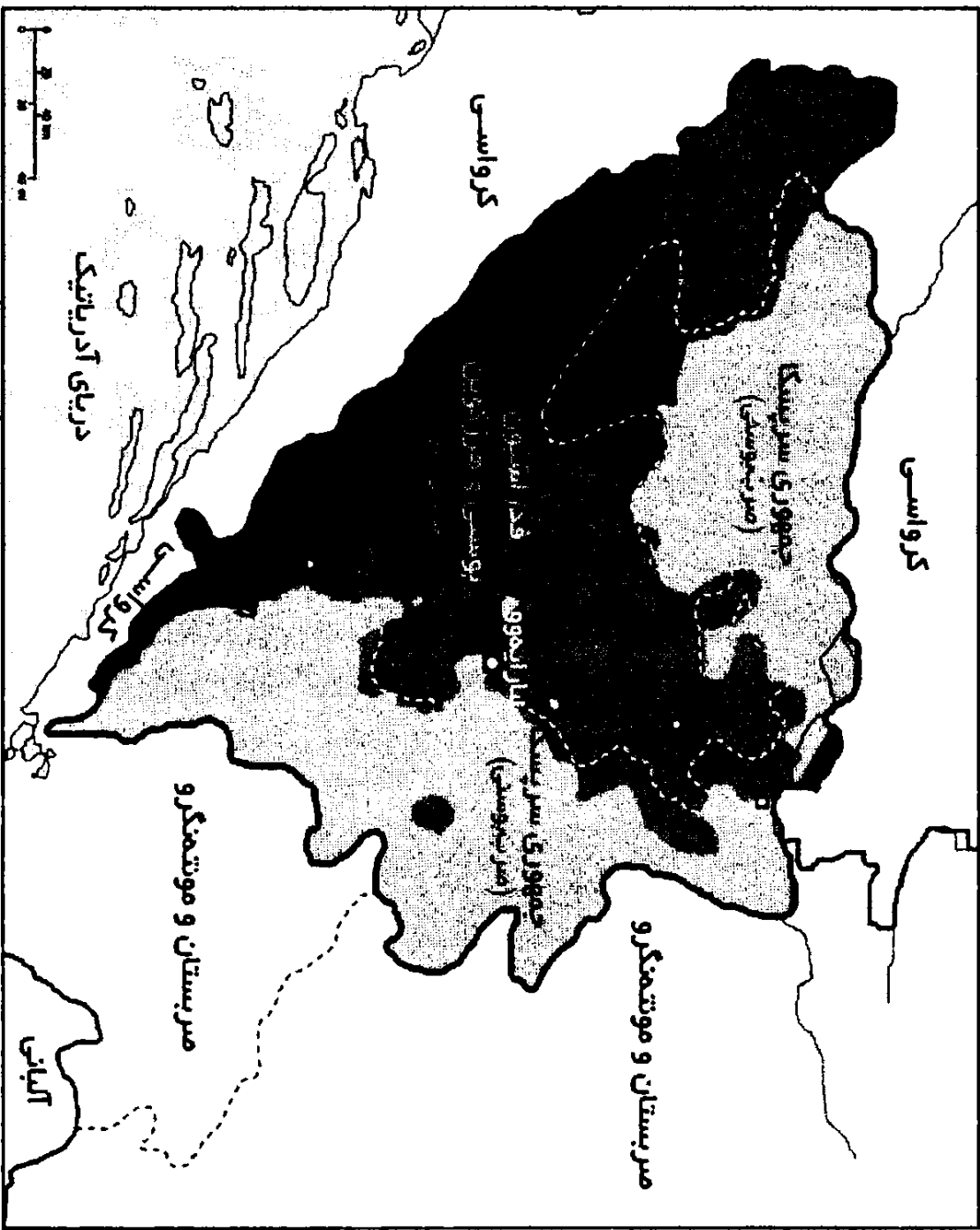
12. [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+in0007.](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+in0007)
13. <http://perso.wanadoo.fr/bharat/histoire/histoire2c.htm>
14. [www.tlfq.ulaval.ca/axl/asie/Inde](http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/asie/Inde)
15. <http://français.asinah.net/fr/wikipedia/p/po/politique>

**بوسنی و هرزگوین**

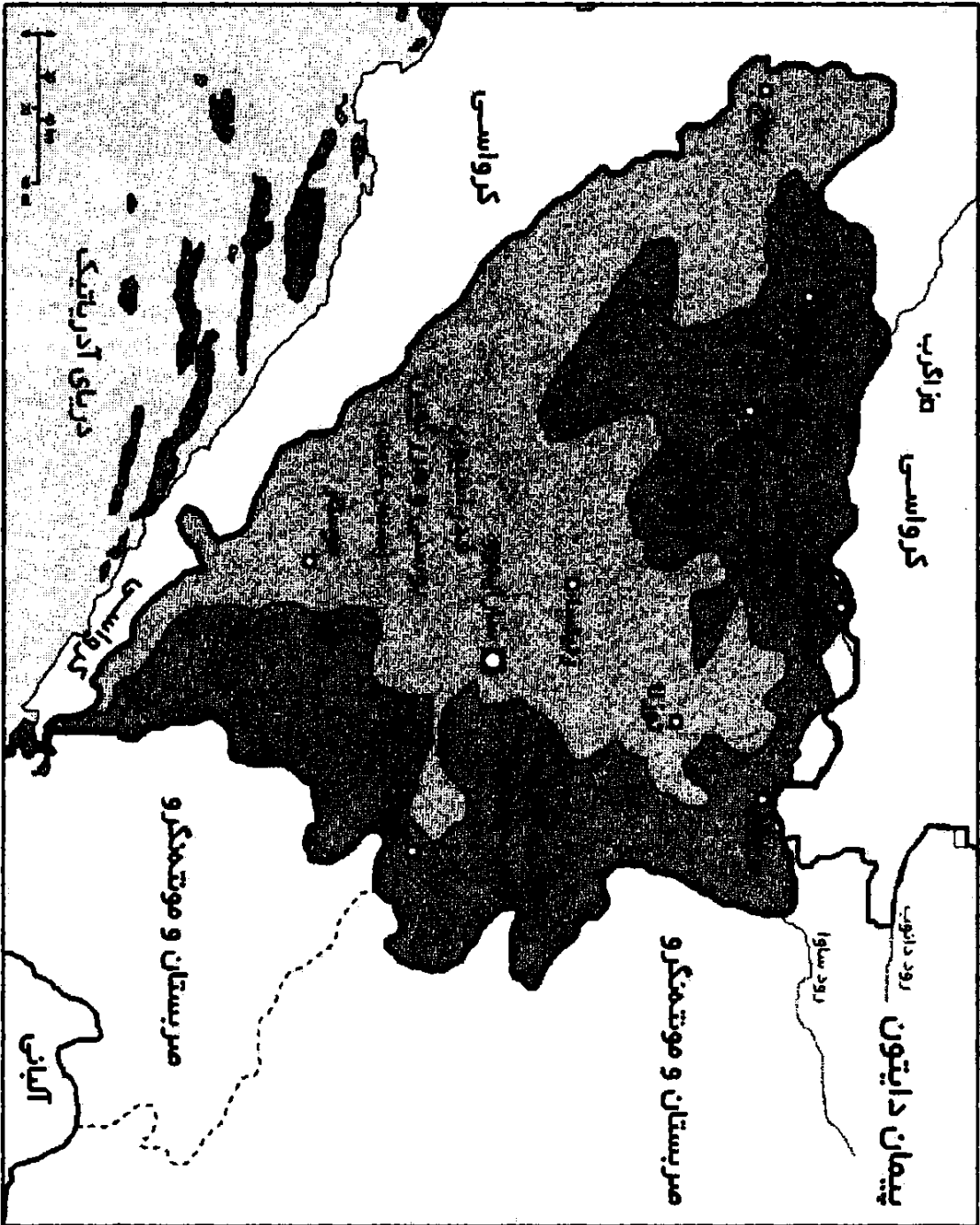


بوسنی و هرزگوین

- کر واتی‌ها
- صیربی‌ها
- کرواتی‌ها



بوسنی و هرزگوین



بوسنی و هرزگوین

## شناسنامه

نام رسمی کشور: بوسنی و هرزگوین<sup>(۱)</sup>

مساحت: ۵۱,۱۲۹ کیلومتر مربع؛

پایتخت: سارایه وو<sup>(۲)</sup>

جمعیت: برابر برآورد سال ۲۰۰۶، جمعیت بوسنی و هرزگوین ۳,۹۱۰,۰۰۰ نفر است؛  
بافت جمعیتی: در سال ۲۰۰۰ میلادی، ۴۸٪ بوسنیایی، ۳۷٪ صرب، ۱۴/۳٪  
کروات<sup>(۳)</sup> و شمار کمی ترک و کولی، مردم کشور را تشکیل می‌دادند. برابر  
پیمان سازش دایتون در سال ۱۹۹۵، که درباره آن خواهیم خواند، سه ملت  
بنیانگذار فدراسیون عبارت‌اند از: بوسنیایی‌ها (بیشتر مسلمان) صرب‌های  
بوسنیایی (بیشتر ارتدوکس) و کروات‌های بوسنیایی (بیشتر کاتولیک).  
دین و مذهب: ۴۰٪ از مردم این کشور مسلمان، ۳۱٪ ارتدوکس، ۱۵٪ کاتولیک و ۱۴٪  
از پیروان دین‌ها و مذاهب‌های گوناگون هستند؛

زبان: بوسنیایی، کروات و صربی – که هر دو یک زبان هستند – زبان‌های رسمی‌اند. این  
سه زبان نشان‌دهنده سه ملت تشکیل‌دهنده کشور است؛<sup>(۴)</sup>

میزان باسوادی: آماری در دسترس نیست؛

استقلال: جدایی از یوگسلاوی در اول مارس ۱۹۹۲ و استقلال به رسمیت شناخته شده

---

1. Bosnia and Herzegovina

2. Sarajevo

3. Croat

۴. درباره آمار جمعیت و زبان از کتاب

*L'état du monde*, 2004, La découverte, Paris, 2006, p. 514.

برابر با «چارچوب کلی سازش برای صلح»<sup>(۵)</sup>؛ که در تاریخ ۲۱ نوامبر ۱۹۹۵ تدوین شد، سپس در ۱۴ دسامبر ۱۹۹۵ این پیمان در پاریس به امضای قطعی رسید.

**شکل دولت:** جمهوری فدرال (زیر نظر نماینده سازمان ملل متحد)، دارای دو حکومت محلی به نام «فدراسیون کروات و بوسنیاک» یا «فدراسیون کروات و مسلمان» و دیگری جمهوری سرپسکا.<sup>(۶)</sup>

---

5. The General framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina

6. Srpska

## پیشینه تاریخی

از سده دوازدهم میلادی بوسنی و هرزگوین، یکی از ایالت‌های (۷) مجارستان بود. ترک‌های عثمانی در سال ۱۴۶۳ میلادی، بوسنی و در سال ۱۴۸۳، هرزگوین را تصرف کردند. (۸) سپس، هر دو سرزمین به مدتی بیش از چهارصد سال (۱۴۶۳-۱۸۷۸) یکی از ایالت‌های عثمانی بودند. در هر دو سرزمین، بسیاری از زمینداران بزرگ را صرب‌ها و کروات‌ها تشکیل می‌دادند که پس از تسلط عثمانیان، به اسلام گرویدند. یکی از دلایل گرویدن آنان به اسلام، حفظ یا به دست آوردن مالکیت زمین بود که نامسلمانان از آن محروم بودند. دیگر صرب و کروات‌ها مسیحی باقی ماندند و به کشاورزی پرداختند و تنها آزادی آنان، آزادی اجرای مراسم مذهبی بود.

در سده نوزدهم میلادی، با سستی گرفتن توانایی دولت عثمانی، تنش بزرگی میان اسلاوهای تازه‌مسلمان صرب (که از این پس بوسنیایی نامیده خواهند شد) و دیگر صرب‌ها و کروات‌های مسیحی پدید آمد.

به سال ۱۸۷۶ در کنگره برلین، بوسنی و هرزگوین، زیر نظر امپراتوری اتریش - مجارستان قرار گرفت؛ و در سال ۱۹۰۸، به صورت جزئی از آن امپراتوری درآمد. حاکمان تازه بوسنی و هرزگوین، چندان توجهی به استثمار صرب‌ها و کروات‌ها به وسیله بوسنیایی‌های زمیندار نداشتند؛ اما، با توجه به کاتولیک بودن اتریشی‌ها و کروات‌ها، امتیازهایی برای این گروه آخر در نظر گرفته می‌شد. صرب‌های ارتدوکس در وضع ناهنجاری قرار داشتند و نتیجه این تبعیض، برخورد میان صرب‌ها و کروات‌ها بود که سرانجام به کشته شدن ولیعهد اتریش در سارایه‌وو، و آغاز جنگ جهانی اول انجامید.

در پایان جنگ جهانی اول، با فروپاشی امپراتوری اتریش - مجارستان، بوسنی و هرزگوین، به همراه کرواسی و اسلوونی کشور سلطنتی صرب را

7. Banat

8. Marie-Goëlle Zahar, "Bosnie. Herzégovine" in . *Guide de pays fédéraux* 2005. McGill-queen University Press, Montréal, 2005, p. 116 & s.

تشکیل دادند که سپس به نام کشور سلطنتی یوگسلاوی (به معنای اسلاوهای جنوبی) خوانده شد.

در جنگ جهانی دوم، با تصرف یوگسلاوی به وسیله دولت‌های متحدین، یوگسلاوی تجزیه شد. در کرواسی دولت پویشالی هواخواه آلمان تأسیس شد. در پایان جنگ جهانی دوم، کشور سلطنتی یوگسلاوی تبدیل به جمهوری فدراتیو یوگسلاوی به رهبری تیتو شد. فدراسیون یوگسلاوی از شش جمهوری بوسنی و هرزگوین، کرواسی، مقدونیه، مونته‌نگرو، صربستان و اسلوانی تشکیل می‌شد. در درون جمهوری صربستان، دو سرزمین خودمدیر به نام‌های کوزوو و ویوودین نیز وجود داشت.<sup>(۹)</sup>

فدرالیسم یوگسلاوی بخش بزرگی از سنت امپراتوری اتریش - مجارستان را که تحت تأثیر تئوری مارکسیسم اتریشی قرار داشت، در ساختار حقوقی خود گنجانده بود. برابر این تئوری، ملیت شخصی ارتباطی با وابستگی به سرزمینی ویژه ندارد.<sup>(۱۰)</sup> در میان جمهوری‌های تشکیل‌دهنده فدراسیون یوگسلاوی، بوسنی بیشترین آمیختگی (اختلاط) قومی را داشت: کروات‌ها، صرب‌ها (مسلمان و نامسلمان)، از جمله قوم و ملیت‌هایی بودند که در آن جمهوری به صورتی، کم‌وبیش، همگن (هماهنگ) زندگی می‌کردند.

در باره اصل قومی و ریشه جغرافیایی اسلاوهای مسلمان، میان تاریخ‌نویسان اختلاف است. زبان مادری این مسلمانان، زبان صربی - کروات است؛ اما آنان خود را دارای هویتی جداگانه می‌دانند. از پایان جنگ جهانی دوم،

۹. برای اطلاع از وضع اقلیت‌ها و کارکرد نظام فدرالی در یوگسلاوی پیشین نگاه کنید به: خوبروی پاک، محمدرضا. «اقلیت‌های قومی و ملی در اروپای شرقی و مرکزی». ماهنامه کلک، شماره ۳۹، تهران، خرداد ۱۳۷۲؛ و بخش صربستان و مونته‌نگرو در همین کتاب.

۱۰. نگاه کنید به:

*Les Conflits yougoslaves de A à Z*, L'Atelier, Paris, 2000.

Otto Bauer, *La social-démocratie et la question des nationalités*, Paris-Montréal, 1989.

صرب‌ها و کروات‌ها، با توجه به خواست‌های سیاسی، خود را با مسلمان‌ها هم‌قوم و هم‌ریشه دانستند تا آنکه در سال ۱۹۷۱، تیتو مسلمانان را بوسنیاک خواند و آنان را یکی از ملت‌های تشکیل‌دهنده یوگسلاوی دانست.<sup>(۱۱)</sup> در بازنگری قانون اساسی، مسلمانان به عنوان ملتی جداگانه در فدراسیون یوگسلاوی شناخته شدند که این امر بی‌رابطه با سیاست تیتو، برای ایجاد رابطه نزدیک‌تر با عرب‌ها و چاره‌جویی برای مسأله مسلمانان یوگسلاوی، نبود. در آن زمان روشنفکران مسلمان بوسنی و هرزگوین، بسی پیش‌تر از مسلمانان دیگر کشورهای اسلامی، خواستار اسلامی کردن قانون‌ها بودند. رهبری این روشنفکران را عالیجاه عزت بگوویچ<sup>(۱۲)</sup> (۱۹۲۵-۲۰۰۳) برعهده داشت که به علت انتشار مخفی نوشته‌هایش درباره برقراری قانون‌های اسلامی و اجرای آنها، به زندان محکوم شده بود.

در سال ۱۹۷۴، نخستین قانون اساسی بوسنی و هرزگوین، از روی نمونه قانون اساسی بازنگری‌شده یوگسلاوی در همان سال، تهیه شد. بوسنی و هرزگوین دو مجلس داشت و به وسیله شورای ریاست جمهوری که یک نفر را به نخست‌وزیری برمی‌گزید، اداره می‌شد.

از سال ۱۹۸۷، با بالا گرفتن احساس ملی‌گرایی قومی، آینده فدراسیون یوگسلاوی به خطر افتاد. هر قوم، ناخشنودی خود را از وضع موجود ابراز می‌داشت و قوم یا قوم‌های دیگر را مرفه‌تر از خود و مسئول درماندگی مردم خود می‌دانست. سیاست تمرکز هرچه بیشتر کشور، که تیتو به آن سخت پایبند بود، نیز سبب ایجاد جنبش‌های پنهانی جدایی‌خواهانه شد.

پس از مرگ تیتو در ماه مه ۱۹۸۰، هراس همه‌گیری فدراسیون یوگسلاوی را فراگرفت و مردم به واقعیت‌های اقتصادی - اجتماعی که از آنان پوشیده مانده بود، پی بردند. در قانون اساسی فدراسیون یوگسلاوی، روش جدایی حکومت‌های محلی از فدراسیون و یا انحلال آن پیش‌بینی نشده بود؛ از این رو، هر یک از حکومت‌های محلی به سلیقه و روش خود، خواستار جدایی از

11. Marie-Goëlle Zahar, *op.cit*; p. 117.

12. Aligah Izetbegovic

فدراسیون شدند. اسلوونی و کرواسی از نخستین حکومت‌های محلی بودند که استقلال خود را اعلام داشتند. سپس، مقدونیه و پس از آن بوسنی و هرزگوین مستقل شدند. پیامد اعلام استقلال یکسویه این جمهوری‌ها، جنگ، ویرانی، بی‌خانمانی و جابه‌جایی مردم بود. بحران اقتصادی کشور نیز کشاکش ملی و قومی را به اوج خود رساند. این همه در وضعی روی می‌داد که جمهوری‌های شمالی فدراسیون، حتی در زمان تیتو، از کمک کردن به جمهوری نادر پرهیز داشتند.

برای حفظ یکپارچگی ساختگی فدراسیون، نهاد ریاست‌جمهوری، به گونه‌ای دسته‌جمعی درآمد و رئیس نهاد «ریاست‌جمهوری دسته‌جمعی» برای دوره‌ای یکساله برگزیده می‌شد. اما این ترفند هم نتوانست یکپارچگی کشور را تضمین کند. در سال ۱۹۸۳، عزت بگوییچ، بار دیگر، اعلامیه‌ای در مورد برقراری جمهوری اسلامی صادر کرد که سرانجام به زندانی شدن او انجامید.

در پایان دهه ۱۹۸۰ میلادی، بازتاب ناقوس پروستریکا در یوگسلاوی، محکوم‌دانستن بوروکراسی و سپس محکوم کردن شخص تیتو بود؛ اما دبیر اول اتحادیه کمونیست‌های یوگسلاو (حزب کمونیست یوگسلاوی)، در صربستان به نام اسلوبودان میلوسویچ - برای حفظ یکپارچگی فدراسیون و شاید هم برای حفظ پایگاه شخصی‌اش - نقش ناسیونالیست افراطی را، حتی در برابر کمونیست‌ها، بازی می‌کرد. واکنش این افراط‌گرایی، اعلام استقلال و برآمدن کمیسر نظامی ارتش فدرال به نام فرانجو توجمان<sup>(۱۳)</sup> در کرواسی بود.

در سال ۱۹۹۰، اتحادیه کمونیست‌های یوگسلاو بخشی از اختیارات مطلق خود را به جمهوری‌ها واگذار کرد و سپس انتخابات چندحزبی در بوسنی برگزار شد. در آن زمان سه حزب در این جمهوری فعالیت می‌کردند: حزب کردار دموکراتیک<sup>(۱۴)</sup> به رهبری عزت بگوییچ (اس.دی.ای)، حزب جامعه

### 13. Franjo Tujman

۱۴. Stranka Demokratska Akcije, (SDA) : این حزب هر چند خود را عرفی (سکولار) معرفی می‌کرد، اما حزبی اسلامی دانسته می‌شد.

دموکراتیک کرووات (اچ.دی.زد)<sup>(۱۵)</sup> به رهبری ماته بوبان<sup>(۱۶)</sup> و حزب دموکراتیک صرب (اس.دی.اس)<sup>(۱۷)</sup> به رهبری رادوان کارادزیچ<sup>(۱۸)</sup>. این سه حزب برای مبارزه با اتحادیه کمونیست‌های یوگسلاوی به گونه‌ای موقتی با هم ائتلاف کردند و توانستند شورای ریاست جمهوری را در اختیار بگیرند؛ اما رقابت‌های فردی و حزبی، ائتلاف را به ناپودی کشاند؛ زیرا مخاطب حزب کردار دموکراتیک، تنها بوسنیایی‌ها بودند و هدف این حزب برقراری کامل حاکمیت مستقل بود. در برابر آن، دو حزب دیگر اچ.دی.زد و اس.دی.اس قرار داشتند که به وسیله کرووات‌ها و صرب‌ها برپا شده بودند و به ترتیب از زاگرب و بلگراد دستور می‌گرفتند. حزب اچ.دی.زد شعبه‌ای از حزب برادر کرووات به رهبری فرانجو توجمان کرووات بود و حزب اس.دی.اس تنها به دنبال خواسته‌های صرب‌ها بود.

در سال ۱۹۹۱، در یک جنگ ده‌روزه، اسلوونی از فدراسیون یوگسلاوی جدا شد؛ و در ماه سپتامبر همان سال، مقدونیه استقلال خود را اعلام داشت و جنگ کرووات‌ها با ارتش یوگسلاوی، پس از هفت‌ماه، به استقلال کرواسی انجامید. در تابستان همان سال حزب اس.دی.اس، با چشم‌پوشی مقام‌های دولتی که در آن صرب‌ها اکثریت داشتند، اسلحه فراوانی از بلگراد دریافت تا بتواند با همکاری صرب‌های ساکن کرواسی به ایجاد صربستان غربی بپردازد. با به رسمیت شناخته شدن کشور کرواسی از سوی جامعه اروپا، بوسنی بر سر دوراهی قرار گرفت: باقی ماندن در فدراسیون یوگسلاوی با تحمل سروری صرب‌ها و یا اعلام استقلال. در ماه اکتبر سال ۱۹۹۱، حزب اس.دی.اس، پارلمان بوسنی را ترک کرد و در شهر بانجالوکا<sup>(۱۹)</sup> جمهوری صرب را بنیان نهاد. در پاییز و زمستان همان سال، ارتش یوگسلاوی همه مراکز ارتباطی مهم بوسنی و

15. Hrvatska Demokratska Zajednice Bosnie-Hercegovine (HDZ)

16. Mate Boban

17. Hrvatska Demokratska Zajednice Bosnie-Hercegovine (HDZ)

18. Mate Boban

19. Banjaluka

هرزگوین را به اشغال خود درآورد و توپخانه سنگین آن کشور، در جاهای مهم شهرهای بزرگ و به ویژه در سارایه وو مستقر شد.

صرب‌های ساکن بوسنی خواستار استقلال جمهوری سرپسکا بودند و می‌خواستند با پیوستن به جمهوری صربستان، کشور «صربستان بزرگ» را ایجاد کنند. صربستان نیز سودای گردآوری همه صرب‌ها در صربستان بزرگ را در سر داشت و سران ارتش این کشور نیز در چنبر اقتدارگرایی افتاده بودند. باید دانست که دوسوم کارخانه‌های اسلحه‌سازی یوگسلاوی در بوسنی و هرزگوین، به ویژه در منطقه‌های بوسنی و هرزگوین، قرار داشت. از سال ۱۹۹۰، برابر برنامه ویژه‌ای، افسران ارتش به مسلح‌ساختن صرب‌های این منطقه‌ها پرداخته بودند. این اسلحه‌ها، سپس در اختیار رادوان کارادزیچ رئیس‌جمهوری سرپسکا قرار گرفت.

کروات‌ها هم با تشکیل شورای دفاع از کروات‌ها<sup>(۲۰)</sup>، ضمن بیان مخالفت خود با صرب‌ها، تشکیل جامعه کروات‌های بوسنا - هرزو<sup>(۲۱)</sup> را با حمایت نظامی کرواسی اعلام کردند.

ایالت‌های متحد آمریکا و دولت‌های اروپایی، از یک‌سو، مرزهای جمهوری‌های جداشده از یوگسلاوی پیشین را مصون از تعرض اعلام می‌کردند و از دیگر سو، خواهان ایجاد کنفدراسیونی از دولت‌های مستقل بودند. از این‌رو، کمیسیونی به ریاست روبرت بادانتر<sup>(۲۲)</sup>، وزیر دادگستری پیشین فرانسه تشکیل شد تا فرآیند دستیابی به استقلال را در هر دولت مشخص کند؛ اما در عمل، همه کشورهای غربی، تجاوز صرب‌ها به کرواسی و سپس بوسنی و هرزگوین را محکوم نکردند و حتی به گونه‌ای غیررسمی، آن را به رسمیت شناختند. دیپلمات‌ها تنها از «جنگ داخلی» نام می‌بردند و چیزی از «تجاوز» نمی‌گفتند.

در چنین اوضاعی که دولت‌های غربی از دخالت نظامی خودداری می‌کردند، بوسنی و هرزگوین همکاری لازم را با کمیسیون بادانتر به عمل می‌آورد و در جنگ یوگسلاوی پیشین با کرواسی، روش بی‌طرفی را برگزید تا بتواند به

استقلال دست یابد. در ماه اکتبر سال ۱۹۹۱، مسلمانان و کروات‌های بوسنی و هرزگوین برگزاری همه‌پرسی برای تعیین حاکمیت کشور را خواستار شدند که از سوی صرب‌ها پذیرفته نشد. علت تحریم انتخابات از سوی صرب‌ها، (مرکب از بوسنیایی‌ها و صرب‌های نامسلمان) افزون بر دلیل‌ها قومی - سیاسی، واهمه از برقراری نظام جمهوری اسلامی بود.

همه‌پرسی در ماه فوریه ۱۹۹۲، با توجه به تحریم صرب‌ها، زیر نظر مقام‌های بین‌المللی برگزار شد و ۶۴/۴٪ از دارندگان حق رأی در آن شرکت کردند که ۹۹/۷٪ آنان رأی مثبت به استقلال کشور بوسنی و هرزگوین دادند. (۲۳) در ماه مارس سال ۱۹۹۲، استقلال بوسنی اعلام شد و بلافاصله جنگ داخلی آغاز شد.

در چنین معرکه پرهول و هراسی، اتحادیه اروپا و ایالت‌های متحد آمریکا در هفتم آوریل ۱۹۹۲ استقلال بوسنی و هرزگوین، با ریاست جمهوری عزت بگوویچ را به رسمیت شناختند. از این تاریخ «سال‌های ترور و وحشت» در این کشور آغاز شد که خلاصه آن به این شرح است:

از ماه مارس ۱۹۹۲، برای پیشگیری از پیوستن منطقه‌های گوناگون به صربستان، از سوی بوسنیایی‌ها مانع‌هایی ایجاد شد؛ اما شبه‌نظامیان (۲۴) صرب که به وسیله ارتش فدرال یوگسلاوی مسلح شده بودند، شهرها و روستاها را تصرف کردند. بوسنی و هرزگوین در آتش و خون غوطه‌ور شد و سارایه‌وو، در آوریل همین سال، به محاصره کامل درآمد. برتری نظامی صرب‌ها و پیروزی آنان سبب شد تا سیاست «پاکسازی قومی»، اخراج بوسنیایی‌ها و یا کشتار آنان آغاز گردد. در این درگیری‌ها به هزاران زن مسلمان تجاوز شد و هزاران مرد مسلمان، به ویژه مردان جوان، به اردوگاه‌ها فرستاده شدند.

از تابستان سال ۱۹۹۲، سیاست «پاکسازی قومی» با توسل به شیوه‌هایی مانند اخراج و جابه‌جایی اجباری، کشتار و اعدام‌های خلاف قانون به دست صرب‌ها اجرا شد. نخستین اقدام «پاکسازی قومی» در سطح وسیع در بوسنی انجام گرفت، زیرا صرب‌ها نزدیک به ۷۰٪ خاک بوسنی و هرزگوین را در تصرف خود داشتند. در برابر آنان ارتشی - بیشتر از بوسنیایی‌ها - قرار داشت که از

هم‌گسیخته و مسلح به سلاح قدیمی بود. شهر سارایه‌وو، در درازای ماه‌ها، محاصره و بمباران را تحمل کرد. از یک سو صرب‌ها، به‌ویژه جمهوری سرپسکا به رهبر رادوان کارادزیچ، با توجه به برتری نظامی خود، با هرگونه برنامه صلح که از سوی اتحادیه اروپا، سازمان ملل متحد و گروه میانجی - مرکب از دولت‌های ایالت‌های متحد آمریکا، روسیه، فرانسه، انگلستان و آلمان - ارائه می‌شد، به مخالفت می‌پرداختند؛ و از سوی دیگر، جمهوری کرواسی نیز در خیال گرفتن تمام یا بخشی از خاک بوسنی و هرزگوین بود.

با توجه به جنگ‌های وحشتناک داخلی و فاجعه‌های ناشی از آن، در ژانویه سال ۱۹۹۳، کنفرانسی برای برقراری صلح در ژنو تشکیل شد؛ اما، نبرد دیگری در میان مهارگسستگان بوسنیایی و کروات، اوضاع را بیش از پیش آشفته‌تر کرد. در ماه مه همان سال، شهر موستار<sup>(۲۵)</sup> به محاصره کروات‌ها درآمد.

شورای امنیت سازمان ملل متحد، «منطقه‌های امن» را برای غیرنظامیان بوسنیایی (در شهرهای سارایه‌وو، گوراژده<sup>(۲۶)</sup> و صرب‌نیتسا تعیین کرد و نیروهایی برای حفظ صلح به منطقه گسیل داشت. صحنه‌های برخوردهای نظامی آنچنان آشفته بود که شناخت دوست و دشمن دشوار بود. برای نمونه، در شمال غربی بوسنی جنگبارگان بوسنیایی با هم در ستیز بودند؛ در مرکز بوسنی، کروات‌ها و صرب‌ها با بوسنیایی‌ها؛ و در هرزگوین، بوسنیایی‌ها و صرب‌ها، با کروات‌ها می‌جنگیدند.

در ماه نوامبر سال ۱۹۹۳، سازمان ملل متحد، برای نخستین بار پس از دادگاه نورنبرگ، تأسیس دادگاهی بین‌المللی<sup>(۲۷)</sup> در شهر لاهه را برای رسیدگی به جنایات جنگی علیه بشریت در یوگسلاوی تصویب کرد.

در ماه مارس سال ۱۹۹۴، کنفرانسی در واشنگتن به نبرد میان کروات‌ها و صرب‌ها با بوسنیایی‌ها پایان داد و طرح فدراسیون کروات - بوسنیاک را که نام رسمی آن فدراسیون بوسنی و هرزگوین بود، مطرح ساخت.

در میانه سال ۱۹۹۴، ۳۴،۰۰۰ تن از نیروهای سازمان ملل متحد که شمار آنان

25. Mostar

26. Gorazde

27. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)

در سال ۱۹۹۵ به ۶۰,۰۰۰ نفر رسید، برای برقراری آرامش، در بوسنی و هرزگوین مستقر شدند.

در ۱۱ ژوئیه سال ۱۹۹۵، «منطقه امن» صربنیتسا، به تصرف صرب‌ها درآمد. طرفه آنکه سقوط شهر صربنیتسا، با وجود حضور سربازان هلندی حافظ صلح صورت گرفت که در آن بیش از ۱۰,۰۰۰ کشته از غیرنظامیان بر جای ماند و هزاران غیرنظامی دیگر - بیشتر از مردان و نوجوانان - در ظرف چند روز ناپدید شدند. در این میان، نیروهای آتلانتیک شمالی (ناتو) به کمک بوسنیایی‌ها آمدند. بمباران سنگرهای صرب‌ها به وسیله هواپیماهای ناتو از ۳۱ اوت تا ۲۱ سپتامبر ادامه داشت. کروات‌ها و بوسنیایی‌ها با استفاده از این فرصت، به اخراج و جابجایی اجباری صرب‌ها دست یازیدند و منطقه‌های بزرگی را به تصرف خود درآوردند. این بار «پاکسازی قومی» از سوی قربانیان انجام گرفت.

در ۲۶ مه سال ۱۹۹۵، صرب‌ها ۳۷۰ نفر از کلاه‌آبی‌های سازمان ملل متحد را به گروگان گرفتند تا از آنان به عنوان سپری انسانی در نبردها استفاده کنند.

در ۱۲ اکتبر ۱۹۹۵، قرارداد قطعی آتش‌بس و در ۱۲ نوامبر، پیمان سازش دایتون (در ایالت اوهایو واقع در ایالت‌های متحد آمریکا) به وسیله رئیس‌جمهوری یوگسلاوی، کرواسی و بوسنی به امضای مقدماتی رسید.

در ۱۴ دسامبر همان سال، پیمان سازش دایتون در پاریس، با حضور رئیس‌جمهور کشورهای پیشگفته، اسلوبودان میلوسوویچ، فرانجو توجمان و عالیجاه عزت بگوویچ قطعی شد. این سازش مرزهای بین‌المللی بوسنی و هرزگوین را ترسیم کرد و یک دولت مشترک چندقومی مرکب از دو حکومت محلی، بر اساس قومیت به نام‌های فدراسیون کروات - مسلمان و جمهوری دیگری به نام جمهوری سرپسکا به رسمیت شناخته شد. در همین سازش، نهادی به نام «دفتر نمایندگی عالی»<sup>(۲۸)</sup> برای نظارت و پایش امور غیرنظامی نیز ایجاد شد. در بخش آینده درباره پیمان سازش دایتون بیشتر سخن خواهیم گفت. در سال‌های ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶، نیروی نظامی پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)

مرکب از ۶۰,۰۰۰ نفر به نام نیروهای بین‌المللی پاسدار صلح<sup>(۲۹)</sup> که در سازش دایتون پیش‌بینی شده بود، به بوسنی گسیل شد تا بر اساس آن سازش نگاهبان صلح باشد.

در ۱۴ سپتامبر ۱۹۹۶، نخستین انتخابات عمومی در بوسنی و هرزگوین برگزار شد و عزت بگوویچ به ریاست جمهوری برگزیده شد. پیش از این انتخابات در ماه ژوئن، رادوان کارادزیچ، یکی از جنایتکاران جنگی، از مقام ریاست جمهوری سرپسکا استعفا داده بود و به‌جای او پالوویچ<sup>(۳۰)</sup>، با برخورداری از حمایت دولت‌های غربی، عهده‌دار آن سمت شده بود. ریاست شورای ریاست جمهوری نیز برعهده عزت بگوویچ قرار گرفت.

در سال ۲۰۰۳ میلادی، نیروی نظامی اتحادیه اروپا، جانشین نیروهای سازمان ملل متحد شد تا برای ایجاد نیروی انتظامی با ناتو همکاری کند. این نیرو به‌نام نیروهای پاسدار ثبات<sup>(۳۱)</sup> خوانده می‌شود و شمار نیروهای آن در سال ۲۰۰۳، ۱۴,۰۰۰ نفر بود. بدین‌گونه، اتحادیه اروپا رسماً مسئولیت نگاهبانی از صلح را که از سوی سازمان ملل متحد به‌وسیله نیروهای میسیون سازمان ملل متحد در بوسنی و هرزگوین<sup>(۳۲)</sup> برقرار شده بود، برعهده گرفت. براساس این مسئولیت که برای نخستین بار اتحادیه اروپا عهده‌دار آن می‌شد، کار اصلاح و ترمیم و تربیت نیروهای پلیس محلی و کمک برای مبارزه با فساد و جرایم جنایی سازمان‌یافته نیز به اروپا واگذار شد.<sup>(۳۳)</sup>

نتیجه جنگ‌های داخلی بوسنی و هرزگوین را کشتار جمعی و ناپدید شدن ۲۰۰,۰۰۰ نفر بوسنیایی می‌دانند. از سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵، بیش از ۲,۴۰۰,۰۰۰ نفر، یعنی یک نفر از هر دو نفر ساکنان بوسنی و هرزگوین، از خانمان خود رانده شدند و به صورت پناهنده درآمدند. بیش از ۱,۰۰۰,۰۰۰ صرب، کروات و

29. Implantation Forces. (IFOR)

30. Biljana Palovsic

31- Stabilisation Force (SFOR)

32. MINUBH

33. Dossier Europe centrale et orientale: relations Union européenne -

Balkans occidentaux , Documentation française, Paris , 2003.

بوسنیایی، تاکنون نتوانسته‌اند اردوگاه‌های پناهندگان و یا خانواده‌هایی را که آنان را پناه داده‌اند، ترک کنند.<sup>(۳۴)</sup> خشونت و تخریب در این مدت، سبب ویرانی یک سوم از آثار باستانی بوسنی و هرزگوین شد؛ مانند کتابخانه ملی سارایه‌وو و مسجد معروف فوکا<sup>(۳۵)</sup> که یکی از زیباترین مسجدهای آن سرزمین بود و تاریخ ساخت آن به سده پانزدهم میلادی می‌رسید. ویران کردن آثار مذهبی مسلمانان ابعاد شگرفی به خود گرفت تا هرگونه نشانه‌ای از اسلام محو شود. امروزه به کوشش یونسکو، فهرست کاملی از این آثار تهیه شده است تا برای ترمیم و بازسازی آنها اقدام شود.

در دسامبر ۲۰۰۵، در دهمین سال امضای پیمان «سازش دایتون» نمایندگان حزب‌های اصلی بوسنی و هرزگوین در واشنگتن گرد آمدند و در زیر نظارت وزارت امور خارجه ایالت‌های متحد آمریکا توافق کردند تا ماه مارس ۲۰۰۶ در بازنگری قانون اساسی کشور اقدام کنند.<sup>(۳۶)</sup>

در ماه اکتبر ۲۰۰۶، انتخابات برای گزینش شورای ریاست جمهوری، مجلس فدرال (۴۲ نماینده)، مجلس نمایندگان سرپسکا (۸۳ نماینده)، رئیس‌جمهوری سرپسکا، مجلس نمایندگان فدراسیون کروات و مسلمان (۹۸ نماینده) و ۲۸۹ نماینده انجمن‌های محلی (کانتون) در همین فدراسیون انجام شد.

برای نخستین بار، سه حزب ملی‌گرای بوسنی و هرزگوین، امتیاز خود را از دست دادند؛ زیرا نتیجه انتخابات پیشگفته نشان‌دهنده شکست آنان بود. با این‌همه، یکپارچگی کشور در معرض خطر قرار گرفت. رهبر مسلمان حزب «برای بوسنی و هرزگوین»<sup>(۳۷)</sup> به عنوان رئیس شورای ریاست جمهوری برگزیده شد. هر سه عضو شورای ریاست جمهوری از عضوهای حزب‌های معتدل هستند و ملی‌گرایان متعصب نفوذ خود را از دست داده‌اند.<sup>(۳۸)</sup>

34. <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/bosnieherzinf.htm>

35. Foca

36. *LE Monde*, Paris , 22 nov, 2005.

37. Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SB-H)

38. <http://www.robert-schuman.org/oec/bosnie/presidentielle/resultat.htm>

## بررسی فدرالیسم

### الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

#### گوناگونی قومی

دربارهٔ بافت قومی بوسنی و هرزگوین در پیش مطالبی خواندیم. با وجود زندگی مشترک قوم‌های ساکن در یوگسلاوی سابق، در دورانی نسبتاً طولانی و فشار حاکمان برای همزیستی میان آنان، ملاط «ملیت» هنوز به گسترهٔ آگاهی جمعی آنان راه نیافته است.

همان‌گونه که گفته شد، بوسنیایی‌ها از اسلاوهایی هستند که پس از تصرف سرزمین خود به دست عثمانی به اسلام گرویدند. امروزه آنان تنها از نظر فرهنگی و تاریخی، خود را مسلمان می‌دانند. وابستگی آنان به دین چندان قوی نیست و بسیاری از محرمات شرعی را رعایت نمی‌کنند؛ مانند شرب خمر و خوردن گوشت خوک. مسلمانان دیگر کشورهای اسلامی مانند عرب‌ها، افغانستانی‌ها و پاکستانی‌ها که برای کمک به این به اصطلاح «برادران» به بوسنی آمده بودند، با ملاحظهٔ رفتار غیراسلامی بوسنیایی‌ها، به کشورهای خود بازگشتند. باید دانست که مسلمانان در زمان تیتو، مورد تحقیر و توهین صرب‌ها و کروات‌ها بودند. از این‌رو، می‌کوشیدند تا بیشتر مانند صرب‌های ارتدوکس یا کروات‌های کاتولیک رفتار کنند تا به‌گونهٔ مسلمانان مؤمن. از این‌رو، واژهٔ مسلمانان برای زندگی دوباره با صرب‌ها و کروات‌ها ریشه‌ای تاریخی نیز دارد.

صرب‌های ارتدوکس، مسلمانان بوسنیایی را خاندانی تاریخی می‌دانند که با عثمانی‌ها ساخت و پاخت کرده‌اند و دشمن حقیقی صرب‌ها هستند. ماجرای کینه‌توزی میان صرب‌ها و کروات‌ها نیز پیشینهٔ درازی دارد که حتی تیتو موفق به حلّ مسالمت‌آمیز آن نشد. از نظر کروات‌ها، صرب‌ها رقیب و دشمن هستند و مسلمانان نیز مردم بدبختی‌اند که بخت، یار آنان نبود و گرفتار اسلام عثمانی شده‌اند. با همهٔ این احوال کروات‌ها، همان‌گونه که گفته شد، به همراه مسلمانان، فدراسیون کروات - مسلمان را به میل یا به طاعت به وجود آورده‌اند تا از صرب‌ها جدا باشند.

نکته گفتنی آن است که سارایه‌وو با گوناگونی ساکنانش، شاید فعال‌ترین شهر یوگسلاوی از لحاظ فعالیت‌های فرهنگی بود. در این شهر مسجدها، کلیساهای ارتدوکس و کنیسه‌ها در کنار، و یا روبه‌روی یکدیگر قرار داشتند. رخدادهای شهرهای موستار و سارایه‌وو، گواه کاملی از احساس بدبینی و نبود احساس ملیت در میان قوم‌های ساکن یوگسلاوی پیشین است.

امروزه در فدراسیون بوسنی و هرزگوین، حزب‌های قوم‌گرا و یا ملی‌گرا از تسلط کامل برخوردارند؛ از این‌رو، در داخل حکومت‌های محلی و یا کانتون‌های هر یک از حزب‌ها، قلمرو اختصاصی خود را دارند. برای نمونه در فدراسیون کروات - مسلمان، جامعه دموکراتیک کروات<sup>(۳۹)</sup> در برخی از نقاط، قدرتی تام و تمام دارد؛ در همان حال، حزب کردار دموکراتیک<sup>(۴۰)</sup>، که بیشترین عضوهای آن مسلمان‌اند، از سوی ارتش بوسنیایی حمایت می‌شود و منطقه تحت نفوذ و اداره ویژه خود را دارد. از این‌رو، صرب‌های ساکن فدراسیون بوسنی و هرزگوین، به هیچیک از کروات‌ها و یا مسلمانان اعتمادی ندارند.

## سیاست زبانی

پیش از فروپاشی فدراسیون یوگسلاوی، در بلغراد زبان مورد استفاده مردم را زبان صربی - کروات و در زاگرب (پایتخت کرواسی) آن را زبان کروات - صربی می‌نامیدند.

از لحاظ زبان‌شناسی، زبان‌های بوسنیایی، صرب، کروات و مونته‌نگرویی گویش‌هایی از یک زبان در منطقه‌های گوناگون‌اند و می‌توان همه آن زبان‌ها را زبان صربی - کروات نامید. اما نوشتن به این زبان یکسان نیست؛ زیرا صرب‌ها و کروات‌های ساکن بوسنی و هرزگوین از الفبای لاتین استفاده می‌کنند، در حالی که صرب‌های صربستان و اهالی مونته‌نگرو، الفبای سیریلیک<sup>(۴۱)</sup> را به کار می‌برند. برخی ریشه این اختلاف در نوشتن را در گرویدن آنان به مسیحیت می‌دانند؛ زیرا کروات‌ها به وسیله کلیسای رم و صرب‌ها به وسیله کلیسای بیزانس

39. HDZ

40. SDA

41. Cyrillique

(ارتدوکس) مسیحی شده‌اند. باید دانست که کلیسای رم، سبب گسترش به کارگیری الفبای لاتین در کشورهایمانند لهستان، چک، اسلواک و اسلوانی نیز شده است. در همان حال کلیسای ارتدوکس الفبای سیریلیک را در صربستان، روسیه، بیلوروسی، اوکراین، بلغارستان و مقدونیه رواج داد.

«پاکسازی قومی» افزون بر آثار شوم دیگر، بر زبان نیز اثرهای منفی خود را گذاشته است. صرب‌ها، کروات‌ها، بوسنیایی و مونته‌نگرویی‌ها مانند بسیاری دیگر، می‌پندارند که هر ملت باید زبان ویژه خود را داشته باشد. از این‌رو، پس از نبردهایی که به آنها اشاره‌ای شد، در صدد پاکسازی زبان خود از واژه‌های «ناسره» متعلق به دیگران برآمدند و هر یک از آنان تنها زبان خود را «سره» خواندند. بدین‌گونه همه واژه‌هایی را که از سرزمین دیگری آمده بود، از میان برداشتند. امروزه، یک صرب «حقیقی» و یا یک کروات «راستین» باید از به‌کار بردن واژه‌های «زشت» وارداتی از سرزمین‌های همسایه خودداری کند. با این‌همه، همانندی میان این زبان‌ها بسی بیشتر از اختلاف میان آنان است. هر سه زبان تنها از دیدگاه آوایی تفاوت دارند؛ مانند اینکه بوسنیایی‌ها قهوه را «کاهوا» – با «ها»ی ملفوظ (۴۲) – صرب‌ها آن را «کافا» (۴۳) و کروات‌ها آن را «کاوا» (۴۴) تلفظ می‌کنند؛ اما برای آموزش، روش سختگیرانه‌ای به کار گرفته می‌شود؛ برای نمونه کودکان در دبستان‌های کرواسی برابر نهاد واژه هواپیما در زبان صربی را فرا نمی‌گیرند؛ بلکه آن را به صورت «کروات‌شده» و با واژه «شیء پرنده در آسمان» (۴۵) یاد می‌گیرند.

پاکسازی زبان هنوز به گونه‌ای کامل به اجرا درنیامده است؛ ولی اندیشه آن همچنان حاکم است. رسانه‌های گروهی، سیاست‌بازان، کارآفرینان، استادان و حتی فروشندگان اصرار بسیاری به تلفظ درست واژه‌ای که به نظر آنان «بیگانه» است، دارند. صرب‌ها در کروات‌زدایی و کروات‌ها در صرب‌زدایی زبان خود تا اندازه‌ای موفق بوده‌اند؛ اما در مورد بوسنیایی‌ها، پاکسازی زبانی بسیار دشوار

42. Kahva

43. Kata

44. Kava

45. Zrakoplov

است؛ زیرا زبان آنان آمیزه‌ای از انواع زبان‌های رایج در یوگسلاوی پیشین است؛ از این‌رو، داشتن زبان بوسنیایی «سره» و از میان برداشتن واژه‌های صربی یا کرواتی - به‌ویژه هر دوی آنها با هم - بسیار دشوار است. آرزوی جامعه بوسنیایی برای پدیدآوردن یک زبان بومی مستقل، که شاید روزی به صرب‌ها و کروات‌ها نیز تحمیل شود، آرزویی است که با واقعیت‌های زبان‌شناسی، اجتماعی و فرهنگی همخوانی ندارد. امروزه زبان‌شناسان بوسنیایی، در صورت پیدا نکردن واژه جایگزین برای واژه‌های صربی، واژه کرواتی یا ترکی را برمی‌گزینند. همان‌گونه که زبان‌شناسان صرب، در چنین مواردی واژه روسی، و زبان‌شناسان کرواتی واژه‌های لهستانی یا چکی را جانشین می‌کنند!

صرب‌ها، که به اصالت زبان خود و سروری آن می‌نازند، زبان‌های مورد استفاده در کرواسی، بوسنی و مونته‌نگرو را لهجه‌هایی از زبان خود می‌پندارند. امروزه زبان صربی - کرواتی - تنها از لحاظ نامگذاری - به‌گونه‌ی زبانی مرده درآمده است و شهروندان یوگسلاوی پیشین، در بوسنی و هرزگوین می‌پندارند که از چهار زبان گوناگون صربی، کرواتی، بوسنیایی و مونته‌نگرویی استفاده می‌کنند. این‌گونه نامگذاری تغییری در اصل موضوع که همه این لهجه‌ها، صورتی از زبان صربی - کرواتی هستند، نمی‌دهد.<sup>(۴۶)</sup> نوشتن به خط سیریلیک برای مسلمانان و کروات‌ها، که از الفبای لاتین استفاده می‌کنند، دشوار است؛ اما در ارتباط روزانه و شفاهی، تفهیم و تفهم میان آنان کامل است.

در مقدمه و در متن قانون اساسی بوسنی و هرزگوین، احترام به حقوق بشر و حفظ آن و آزادی‌های اساسی برابر اعلامیه جهانی حقوق بشر و پیمان‌های اروپایی مربوط به آن آمده است. در این قانون اساسی، اشاره‌ای کلی به زبان شده است؛ بی‌آنکه درباره زبان یا زبان‌های رسمی توضیح داده شود. در نتیجه، موضوع زبان تنها در بخش ممنوعیت از تبعیض‌ها آمده است که به شرح آن در بخش آینده خواهیم پرداخت. اشاره کلی به زبان، هرچند که در قانون اساسی دولت فدرال آمده است، و بر اساس قاعده‌های فدرالیسم، باید در هر دو

حکومت محلی نیز رعایت شود؛ اما در این زمینه فدراسیون بوسنی و هرزگوین تافته جدابافته‌ای است، زیرا در فدراسیون کروات - مسلمان، زبان کروات و بوسنیایی و در جمهوری سرپسکا، زبان صربی به عنوان زبان‌های رسمی شناخته می‌شوند. افزون بر آن، قاعده‌های ویژه کانتون‌ها و شهرداری‌ها نیز هر یک روش مخصوصی را برای زبان رسمی خود برگزیده‌اند و دولت فدرال توانایی دخالت در آنها را ندارد. در نتیجه، هدف اساسی فدرالیسم که محوکردن «فکر تفرقه» و ساختن «مجموع» است، نادیده گرفته شده است. بدیهی است، هنگامی که قوم‌گرایی و یا ملی‌گرایی بر اساس زبان تنها قرار گیرد، زبان به جای ابزار ارتباطی جمعی به ابزار خودشناساندن و تفرقه تبدیل می‌شود.

با همه اینها، مسئله اساسی این فدراسیون، تنها زبان نیست؛ و اختلاف هویت فرهنگی قوم‌های گوناگون آن، دشواری می‌آفریند. باید دانست که در فدراسیون بوسنی و هرزگوین، اقلیت‌های زبانی دیگر نیز زندگی می‌کنند؛ مانند: ترک‌ها، کولی‌ها و یهودی‌ها که حقوق آنان برای آموزش به زبان ویژه‌شان نادیده گرفته شده است.

### ب. بررسی زمینه‌های حقوقی

#### تحت‌الحمایگی پنهان

پیمان «سازش دایتون» دارای ۱۱ ماده و ۱۲ پیوست است که عبارت‌اند از: موافقت‌نامه‌هایی در زمینه نظامی و برقراری صلح، درباره ثبات منطقه؛ تحدید مرزهای میان دو حکومت محلی؛ برگزاری انتخابات؛ قانون اساسی؛ داوری؛ حقوق بشر؛ موضوع پناهندگان و آوارگان؛ تشکیل کمیسیون برای حفظ آثار ملی؛ همکاری میان نهادهای عمومی، اجرای قاعده‌های مدنی و نیروی پلیس بین‌المللی.

قانون اساسی فدراسیون بوسنی و هرزگوین، که در پیوست چهارم پیمان «سازش دایتون» آمده است، از اول دسامبر ۱۹۹۵، به اجرا درآمد؛ و یا به تعبیر

برخی از پژوهشگران قانون اساسی، به مردم آن سرزمین تحمیل شد. (۴۷) بدین‌گونه، قانون اساسی فدراسیون بوسنی و هرزگوین یکی از موافقت‌نامه‌های پیوست «سازش دایتون» است که افزون بر میانجی‌ها، هر یک از سه دولت امضاکننده جمهوری بوسنی، جمهوری کرواسی و جمهوری فدرال یوگسلاوی منافع خود را در آن گنجانده‌اند. در آن زمان، جامعه بین‌المللی می‌خواست به جنگ‌های خونین و وحشتناک منطقه پایان دهد. از این‌رو بوسنی و هرزگوین را کشوری بر اساس دموکراسی و مرکب از دو حکومت محلی دانستند. این دو واحد عبارت‌اند از جمهوری صرب (سرپسکا) و دیگری فدراسیون کروات و بوسنیاک (یا فدراسیون کروات و مسلمان). به این ترتیب در فدراسیون بوسنی و هرزگوین، فدراسیون دیگری به نام فدراسیون کروات و بوسنیاک وجود داشت. پیمان «سازش دایتون» دولت فدرال بوسنی و هرزگوین و نهادهای آن را به‌وجود آورد تا موردهای اختلاف‌های سرزمینی - علت اساسی جنگ - را حل و فصل کند. برای رعایت حقوق بشر، استقرار دموکراسی، برگزاری انتخابات آزاد، بازگشت آوارگان بی‌خانمان و پیگرد قانونی عاملان پاکسازی قومی و جنایت‌های جنگی نیز مقرراتی در سازش‌نامه پیش‌بینی شد. از این‌رو در قانون اساسی تنها به کلیات اکتفا شده است.

بند دوم ماده ۱۲ قانون اساسی، دو حکومت محلی را موظف می‌کند که در مدت سه ماه، قانون اساسی تازه خود را با قانون اساسی نوین فدراسیون سازگار کنند.

در پیمان «سازش دایتون» تناقضی اساسی وجود دارد؛ زیرا از یک‌سو، بازسازی ساختار چندقومی را در دو حکومت محلی که خود بر اساس قومیت تشکیل شده است، تثبیت کرد؛ و از سوی دیگر، نتایج پاکسازی قومی یعنی تقسیم کشور به دو بخش و کشیدن مرزها را مسجل ساخت. افزون بر آن، پیمان «سازش دایتون» به‌جای بازسازی حاکمیت دولت، آن را زیرنظر و مدیریت یک

47. Paul Garde "après Dayton, le déluge" ? In *Politique internationale*, no 72 (été 1996).

نماینده عالی بین‌المللی قرار داده است تا امور غیرنظامی را اداره کند. جامعه بین‌المللی با «تقسیم بوسنی به دو بخش و نامیدن بخشی از خاک آن کشور، که با نسل‌براندازی صورت گرفته بود، به نام جمهوری سرپسکا، مهر تأیید بر تقسیم قومی خاک یک کشور عضو سازمان ملل متحد نهاد، بی‌آنکه هیچیک از دولت‌های غربی به آن اعتراض کنند. در آن زمان همه می‌خواستند از شناسایی مجرمان اصلی کشتار صرب‌نیتسا خودداری کنند؛ و همه می‌گفتند، نمی‌دانستیم و نمی‌توانستیم بدانیم.» از آن زمان تمام نهادهای قدرت در میان سه قانون اساسی (قانون اساسی فدرال و دو قانون اساسی حکومت‌های عضو) و نهادهای فدرال، کانتونی و محلی تقسیم شده است که نتیجه آن تأسیس بیش از ۲۰۰ وزارتخانه و ۱۴ پارلمان است. (۴۸)

پیمان «سازش دایتون»، در حقیقت تأیید تقسیم سرزمین بوسنی و هرزگوین بود به دو دولت که به شدت قوم‌گرا هستند و در چارچوب دولت فدرالی جای گرفته‌اند؛ دولتی که جنبه نمادی دارد و سست‌بنیاد است. ائتلاف سه حزب ملی‌گری حزب کردار دموکراتیک، حزب دموکراتیک صرب و حزب جامعه دموکراتیک کروات توانایی هرگونه اصلاح را از دولت فدرال سلب کرده است. سازش میان حزب‌ها برای اداره فدراسیون بوسنی و هرزگوین بسیار شکننده بوده و هست که در بخش دستاوردها به دلیل‌های آن خواهیم پرداخت.

دشواری اجرای مقررات قانون اساسی ناشی از ناتوانی و نداشتن کارکرد درست نهادهای ایجادشده در دولت مرکزی است. کوشش نویسندگان قانون اساسی بر این اساس بود که یگانگی میان قوم‌ها و مذاهب‌ها را برقرار کنند و به جنگ‌های داخلی پایان دهند؛ اما، از یک سو نهادهای پیش‌بینی شده توانایی لازم را نداشتند؛ و از سوی دیگر، قوم‌های تشکیل‌دهنده فدراسیون، مایل به همکاری با یکدیگر و یا با دولتی که بر اساس «سازش دایتون» به آنان تحمیل شده است، نیستند. کروات‌ها و بوسنیایی‌ها با هم اختلاف دارند؛ و صرب‌ها با هر دوی آنان

48. Sylvie Matton, "Accords de Dayton , une ineptie" in, *Libération*, Lundi 12 décembre 2005.

در ستیزند. پیش از برقراری صلح، سران کرواسی و صرب هر دو تمایل به تقسیم بوسنی و هرزگوین میان خود را داشتند و تنها رضایت به تشکیل دولتی کوچک در اطراف سارایه و می دادند. عزت بگوویچ نیز به سال ۱۹۷۰، در «اعلامیه اسلامی» خود نوشته بود که «امکان صلح و یا امکان همزیستی میان اسلام و نهادهای سیاسی و اجتماعی غیراسلامی وجود ندارد.»<sup>(۴۹)</sup>

جامعه بین‌المللی نیز به فدراسیون بوسنی و هرزگوین مقررات دیگری را تحمیل کرد؛ از آن جمله، گزینش یک نماینده عالی غیرنظامی که تصمیم‌های خطیر و ضروری را می‌گیرد و مقررات نوینی ایجاد می‌کند.<sup>(۵۰)</sup> برابر پیوست شماره ده پیمان «سازش دایتون» نماینده عالی مسئول آسان‌کردن امور در موارد ضروری و جست‌وجو برای راه‌حل دشواری‌های امور غیرنظامی است. در سال ۱۹۹۷، کشورهای کمک‌کننده به فدراسیون، اختیار تصمیم‌گیری و اجرای آن را نیز به نماینده عالی واگذار کردند، از جمله اختیار برکناری کارمندان کارشکن. از این‌رو، برای پیشگیری از ایجاد تنش و برخورد، تاکنون چندین بار دفتر نماینده عالی مجبور به دخالت مستقیم شده است.<sup>(۵۱)</sup>

مقررات مربوط به گذرنامه، پول رسمی کشور (مارکا)، انتخاب پرچم، مقررات شهروندی، پلاک‌های شماره‌گذاری اتومبیل‌ها و برکناری بسیاری از کارکنان دولت و حتی برگزیدگان محلی از جمله اموری است که نماینده عالی انجام می‌دهد. مسئولان امور سیاسی – خواه صرب، کروات و یا بوسنیایی – از برقراری هر نوع مصالحه و سازش در میان خود پرهیز دارند؛ زیرا می‌دانند که در فرجام کار، نماینده عالی موضوع را فیصله خواهد داد. قدرت نماینده عالی چنان است که در آوریل ۲۰۰۳، ژنرال‌ها و نماینده صرب در شورای ریاست جمهوری را تعویض کرد و اصلاحاتی در ارتش دو حکومت محلی، که در اختیار

49. <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/bosnieherzinf.htm>

50. Mariane Ducasse-Rogier, *A la recherche de la Bosnie-herzégovine. La mise en oeuvre de l'accord de paix de Dayton*. PUF, Paris. 2003.

51. Marie-Goëlle Zahar, *op.cit*; p. 123.

ملی‌گرایان افراطی و جنگبارگان جنگ‌های داخلی بود، به عمل آورد؛ تا فدراسیون بوسنی و هرزگوین دارای ارتشی واحد شود که فرماندهی آن با دولت فدرال باشد.<sup>(۵۲)</sup> دخالت نیروهای بیگانه چنان است که برخی از پژوهشگران، فدراسیون بوسنی و هرزگوین را دچار حالت «شبه تحت‌الحمايگی» می‌دانند.

قانون اساسی بوسنی و هرزگوین، هم از لحاظ شکل (ماده‌های طولانی یا بندهای فراوان) و هم از لحاظ محتوا، شباهت‌هایی به قانون اساسی ایالت‌های متحد آمریکا داشت. قانون اساسی از احترام به حقوق بشر، برابر میثاق اروپایی حقوق بشر، یاد می‌کرد و آزادی‌های اساسی مردم را محترم می‌شمرد.

در مقدمه قانون اساسی از احترام به حقوق «افراد متعلق به اقلیت‌های ملی، قومی، مذهبی و زبانی» افزون بر دیگر حمایت‌هایی که مربوط به حقوق بشر است، یاد می‌شود. برای نمونه، بند ۷ ب، ماده یکم قانون اساسی مقرر می‌دارد که هیچکس را نمی‌توان از حقوق شهروندی‌اش محروم کرد. برای رعایت این حق، تفاوتی میان افراد از لحاظ جنسیت، نژاد، رنگ پوست، زبان، مذهب، گرایش سیاسی، ریشه اجتماعی، وابستگی به گروه ملی، و زادگاه وجود ندارد. در بند دوم ماده ۱۱ قانون اساسی، حقوق و آزادی‌های بشر که در «کنوانسیون اروپایی حفظ حقوق بشر و آزادی‌های اساسی» و پیوست‌های آن آمده، از همه قانون‌ها برتر هستند. از این‌رو، در بند ۵ همان ماده، شرح مفصلی درباره حقوق پناهندگان، بی‌خانمان‌ها، بازپس دادن اموال مردمی که از کوی و ولایت خود رانده شده‌اند، آمده است.

بند چهارم ماده ۲ نیز برابری همگان در برابر همه حقوق و آزادی‌های تصریح‌شده در قانون اساسی و یا پیمان‌های بین‌المللی را به ساکنان جمهوری فدرال اعطا می‌کند؛ اما عمومیت چنین قاعده‌هایی محدود است، زیرا قانون‌های اساسی دو جمهوری تشکیل‌دهنده دولت فدرال، در موردهایی – به ویژه درباره به‌کارگیری زبان – بر قانون اساسی فدراسیون برتری پیدا می‌کنند. برای نمونه،

52. Nikola Guljevatej, *Bosnie et Herzégovine, L'état du monde 2004, La Découverte*, Paris, 2003, pp. 516-520.

سیاست واحدی برای آموزش و به‌کارگیری زبان در فدراسیون بوسنی و هرزگوین وجود ندارد. سیاست چندگونه‌ای که واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون در پیش گرفته‌اند، نشان‌دهنده جدایی کامل قوم‌ها و سرزمین‌ها است. برابر بند یکم ماده ۲ برای حمایت و نظارت بر اجرای حقوق یادشده در قانون اساسی، کمیسیون حقوق بشر که مرکب است از شورایی به نام «شورای حقوق بشر» و یک نفر مدافع یا میانجی<sup>(۵۳)</sup> تشکیل شده است. شورای حقوق بشر مرکب از ۱۴ نفر است که شش نفر از آنان از میان بوسنیایی‌ها، چهار نفر از سوی فدراسیون کروات - مسلمان، دو نفر از جمهوری سرپسکا و هشت نفر دیگر از سوی کمیته وزیران شورای اروپایی برگزیده می‌شوند.<sup>(۵۴)</sup> میانجی حقوق بشر از سوی «کنفرانس امنیت و همکاری اروپا»<sup>(۵۵)</sup> برگزیده می‌شود. صلاحیت‌ها و اختیارات میانجی عبارت است از تحقیق در موردی نقض حقوق بشر، انتشار نتیجه تحقیق‌ها و پیگیری موردی نقض در شورای حقوق بشر. میانجی و همچنین افراد عادی یا گروه‌ها می‌توانند برای پیگرد نقض حقوق بشر به شورای حقوق بشر مراجعه کنند و شورا می‌تواند از ادامه اموری که مخالف با تعهدهای دولت بر اساس حقوق بشر است، جلوگیری کند. در بند ۸ ماده ۱۱ قانون اساسی، مقام‌های صلاحیتدار فدراسیون ملزم به همکاری با همه نهادهای مندرج در پیوست یکم قانون اساسی برای نظارت بر حقوق افراد، دادگاه بین‌المللی برای یوگسلاوی پیشین، و دیگر سازمان‌هایی که با تصویب شورای امنیت سازمان ملل متحد برای حفظ حقوق افراد تأسیس می‌شوند، هستند.<sup>(۵۶)</sup> ساختار فدرالی بوسنی و هرزگوین نشان‌دهنده پیچیدگی پیمان «سازش دایتون» است که بر اساس قوم و سرزمین تهیه شده است.

۵۳. Ombudsman: این واژه از زبان سوئدی وارد اصطلاح‌های حقوقی در کشورهای مختلف شده است. از این‌رو، معنای آن در هر کشور متفاوت است. در فرانسه به معنای میانجی است؛ در کانادا (ایالت کیبک) به معنای حامی و پشتیبان، و در بسیاری از کشورها به معنای مدافع مردم در برابر تخلفات دولت است.

54. Marie-Goëlle Zahar, *op.cit.*, pp. 121-122. 55. OSCE

56. Marie-Goëlle Zahar, *op.cit.*, p.122.

بخش دیگری از ناکارآمدی نهادها ناشی از وجود حزب‌های سیاسی محلی است که بر اساس قومیت و مذهب به وجود آمده‌اند و در جنگ‌های داخلی مشارکت داشتند. در انتخابات سپتامبر ۱۹۹۶، برای گزینش نمایندگان مجلس ملی، ریاست جمهوری، نمایندگان مجلس کروات - مسلمان، نمایندگان مجلس سرپسکا، رئیس‌جمهور سرپسکا و شورای کانتون‌ها، در هر یک از دو حکومت محلی و در هر یک از سه جامعه صربی، کروات و بوسنیایی، کسانی دارای اکثریت شدند که یا رهبری جنگ‌های داخلی را برعهده داشتند و یا در پیامدهای زیانبار آن سهمی داشتند. به خوبی پیداست که چنین برگزیدگانی از کارآ بودن نهادهای فدرالی دل خوشی ندارند.

### حکومت‌های محلی و نهادهای آنان

هر یک از حکومت‌های محلی عضو فدراسیون بوسنی و هرزگوین، فدراسیون کروات - مسلمان و جمهوری سرپسکا، ساختارهای ویژه خود را دارند؛ با این تفاوت که در فدراسیون کروات - مسلمان، اساس بر عدم تمرکز و برخلاف آن، در جمهوری سرپسکا تمرکز امور رایج است. برابر ماده سوم قانون اساسی (بند ۳) حکومت‌های محلی و واحدهای سرزمینی درون آنان موظف‌اند خود را با مقررات قانون اساسی نوین و تصمیم‌های نهادهای فدراسیون بوسنی و هرزگوین سازگار کنند. اصل‌های عمومی حقوق بین‌الملل جزئی جدایی‌ناپذیر از قانون‌های فدراسیون و قانون‌های حکومت‌های محلی است.

#### الف. فدراسیون کروات - مسلمان

سرزمین فدراسیون کروات - مسلمان، در مرکز و در جنوب غربی فدراسیون بوسنی و هرزگوین واقع شده است، و ۵۱٪ از پهنه فدراسیون بوسنی و هرزگوین را تشکیل می‌دهد. شمار جمعیت فدراسیون کروات - مسلمان و نزدیک به ۲,۳۰۰,۰۰۰ نفر است.

فدراسیون کروات - مسلمان به کانتون‌هایی تقسیم شده است که در میان آنها

چهار کانتون بوسنیایی، دو کانتون کروات و سه کانتون، آمیزه‌ای از کروات‌ها و بوسنیایی‌ها هستند.

این فدراسیون دارای یک نظام دو مجلسی است و دو مجلس آن عبارت‌اند از: مجلس نمایندگان با ۱۴۰ نماینده که با آرای همگانی مردم برگزیده می‌شوند؛ و مجلس ملت‌ها که ۶۰ نفر از نمایندگان آن انتخابی، و ۶۰ نفر دیگر (۳۰ نفر از کروات‌ها و ۳۰ نفر از بوسنیایی‌ها) به وسیله «انجمن کانتون‌ها» معرفی می‌گردند. عضوهای انجمن کانتون‌ها با آرای عمومی مردم برگزیده می‌شوند. افزون بر آن، ۴۰ واحد اداری کوچک نیز در کانتون‌ها پیش‌بینی شده است که آنها را «اپوستیناس»<sup>(۵۷)</sup> می‌نامند که می‌توان آنها را «دهستان» نامید و هر یک از آنها دارای انجمن ویژه خود هستند.

رئیس جمهور و معاون او به وسیله پارلمان (مربک از دو مجلس) فدراسیون کروات - مسلمان برگزیده می‌شوند. رئیس جمهور از میان کروات‌ها و معاون او از بوسنیایی‌ها است؛ اما نخست‌وزیر از بوسنیایی‌ها و معاون او از کروات‌هاست. هیأت وزیران مرکب از ۱۱ نفر است.

برای انجام امور اداری محلی در کانتون‌های مسلمان از زبان بوسنیایی و در کانتون‌هایی که بیشترین آنها را کروات‌ها تشکیل می‌دهند، از زبان کروات‌ها استفاده می‌شود. در دیگر کانتون‌ها به کارگیری هر دو زبان معمول است. این اختلاف ظاهری زبانی به همراه اختلاف دینی، سبب تنش پیوسته و بی‌اعتمادی کامل در میان مردم است. نگاهی کوتاه به روش آموزش زبان در آموزشگاه‌ها، نشان‌دهنده بی‌اعتمادی متقابل قوم‌ها به یکدیگر است؛ سرپرست هر کودک می‌تواند فرزند خود را به آموزشگاه مسلمانان، کروات‌ها و یا صرب‌ها بفرستد. اما، برابر بخشنامه وزارت آموزش فدراسیون کروات - مسلمان، سرپرست کودک باید برای آموزش فرزند خود، یکی از زبان‌های رسمی کشور را برگزیند. وزارت آموزش مقرراتی را برای یکسان‌سازی زبان در آموزشگاه‌ها تهیه کرده است؛ اما خانواده‌های مسلمان با واکنش اعتراض‌آمیز خود، آن را نوعی «آپارتاید زبانی»

خوانده‌اند. رسانه‌های گروهی بوسنیایی نیز به این عمل حکومت محلی که کودکان را به صورت بازیچه‌ای برای بازی‌های سیاسی درمی‌آورد، اعتراض کردند.

در این فدراسیون آموزشگاه‌هایی که زیر نظارت کروات‌ها هستند، برنامه‌های جمهوری کرواسی و آموزش‌های دینی کاتولیکی را تدریس می‌کنند. برعکس، در آموزشگاه‌هایی که به وسیله بوسنیایی‌ها اداره می‌شود، برنامه درسی بر اساس برنامه‌های کانتون‌های بوسنیایی همین فدراسیون است. در هر دوی این آموزشگاه‌ها، بازنویسی تاریخ رواج دارد و تنفر از صرب‌ها، تجاوزها و جنایت‌های آنان به کودکان آموخته می‌شود. در بیشتر کتاب‌های تاریخ، خواه کروات و خواه بوسنیایی، قهرمان ملی صرب به نام گاوریلو پرنسیپ<sup>(۵۸)</sup> - قاتل ولیعهد اتریش - که به قولی، پیشگام راه آزادی صربستان بوده است، امروزه همچون قاتل به کودکان معرفی می‌شود.

در کانتون‌های بوسنیایی، آثار همه نویسندگان و شاعران صرب و کروات از کتاب‌های درسی برداشته شده و به جای آن، آثاری از نویسندگان گمنام و ناشناس مسلمان آورده شده است. در آموزش تاریخ به کودکان بوسنیایی تنها تاریخ اسلام آموخته می‌شود تا نه صربی و نه کروات، که مسلمانانی راستین بار آیند.

با توجه به اینکه بیشتر کانتون‌ها از لحاظ مذهبی همگون نیستند، والدین کودکان، به ویژه در سارایه‌وو و دیگر شهرهای بزرگ، مانند موستار، بیهاج<sup>(۵۹)</sup>، تراونیک<sup>(۶۰)</sup> و یا در کانتون‌های مختلط، فرزندان خود را با اتوبوس به کانتون‌های دیگری می‌فرستند تا آموزش‌های دینی ویژه خود را بگذرانند. برخی از آموزشگاه‌های سارایه‌وو، برای پرهیز از همه مشکلات، به زبانی به نام سارایوین - به معنای زبان سارایه‌وویی - تدریس می‌کنند؛ زیرا این تنها زبانی است که تقریباً همه گروه‌های قومی یوگسلاوی پیشین آن را می‌فهمند.

## ب. جمهوری سرپسکا

شمار جمعیت این جمهوری ۱,۴۰۰,۰۰۰ نفر است که ۹۵٪ آنان از صرب‌ها هستند و ۵٪ بقیه را کروات‌ها و بوسنیایی‌ها تشکیل می‌دهند. جمهوری سرپسکا در شمال، شرق و جنوب شرقی فدراسیون بوسنی و هرزگوین قرار دارد و ۴۹٪ پهنه آن را تشکیل می‌دهد.

جمهوری سرپسکا، هر چند به عنوان جمهوری خودمدیر - برابر پیمان دایتون و شناسایی جامعه بین‌الملل - یکی از حکومت‌های محلی فدراسیون بوسنی و هرزگوین است، اما همچنان از سوی فدراسیون صربستان و مونته‌نگرو به عنوان جزئی جدایی‌ناپذیر از صربستان شمرده می‌شود. در ۲۴ ماه مارس ۱۹۹۸، اعلامیه‌ای شش‌ماده‌ای از سوی پارلمان فدراسیون یوگسلاوی به تصویب رسید که گواه این چشمداشت است. شرح این اعلامیه را در فدرالیسم صربستان و مونته‌نگرو خواهیم خواند. (۶۱)

جمهوری سرپسکا، روش یک‌مجلسی را برگزیده است. مجلس ملی سرپسکا دارای ۱۴۰ نماینده است که برای مدت دو سال، و با آرای همگانی مردم برگزیده می‌شوند. رئیس‌جمهور که ریاست قوه اجرائیه را برعهده دارد، نیز با آرای همگانی و مستقیم مردم برگزیده می‌شود. نخست‌وزیر سه معاون دارد و هیأت دولت مرکب از ۲۰ نفر وزیر است. (۶۲) این جمهوری دارای ساختار متمرکز است و فرماندار آن بر کار شهرداری‌ها کنترل و نظارت مستقیم دارد.

در این جمهوری نیز ساختار حکومت بر اساس جدایی قومی قرار گرفته است و به همین دلیل، سیاست به‌کارگیری و آموزش زبان بر همان اساس است. حکومت محلی سرپسکا مرزهای زبانی را مشخص کرده است و الفبای سیریلیک را برای زبانی که آن را زبانی صربی سره می‌داند، به‌کار گرفته است. بدین‌گونه در همه خاک این جمهوری، روش تک‌زبانی، در نهادهای محلی، آموزشگاه‌ها و رسانه‌های گروهی مورد استفاده است. مسلمانان ساکن این

61. <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/europe/tsiganes.htm>

۶۲. گزارش مجلس سنای فرانسه، شماره ۳۵۸، ۱۲ ژوئن ۱۹۹۷.

جمهوری یا باید فرزندان خود را به آموزشگاه‌های صرب ارتدوکس و یا با اتوبوس به خارج از جمهوری سرپسکا، به مدرسه‌های مسلمانان فدراسیون بوسنی و هرزگوین بفرستند.

هر یک از دو حکومت تشکیل‌دهنده فدراسیون بوسنی و هرزگوین، قانون اساسی، پلیس محلی و ارتش خود را دارد. هر یک از آنان می‌تواند با دولت‌های همسایه خود روابط دو جانبه برقرار کند. برقراری روابط، بیشتر به سود کروات‌ها و صرب‌هاست؛ زیرا بوسنیایی‌ها همسایه‌ای همخون و همدین ندارند.

به جز دو حکومت محلی که از آنان نام بردیم، بخش دیگری به نام بخش برچکو<sup>(۶۳)</sup> نیز در فدراسیون بوسنی و هرزگوین وجود دارد که از موردهای بزرگ تنش میان دو حکومت محلی بوده و هست. این بخش در شمال شرقی بوسنی است و برابر پیوست دوم پیمان «سازش دایتون»، موضوع این بخش بایستی در داوری حل و فصل شود؛ اما اینک زیر نظر نیروهای بین‌المللی اداره می‌شود تا از برخوردهای نظامی میان دو حکومت محلی پیشگیری شود.

### تفکیک اختیارها

برابر بند اول از ماده سوم قانون اساسی، دولت فدرال و مسئولیت و اختیارهای امور خارجه؛ بازرگانی خارجی؛ سیاست گمرکی؛ سیاست پولی؛ تنخواه نهادها برای اجرای تعهدهای بین‌المللی فدراسیون؛ تنظیم امور مربوط به پناهندگان و مهاجران، اجرای حقوق جزای بین‌المللی و رابطه با پلیس بین‌المللی؛ برقراری تسهیلات برای ارتباطات بین‌المللی، تنظیم حمل و نقل میان حکومت‌های محلی و پایش (کنترل) هوایی کشور را بر عهده دارد.

برخلاف بسیاری از قانون‌های اساسی کشورهای فدرال، سرپرستی امور دفاعی کشور در زمره اختیارهای دولت فدرال نیامده است؛ ولی بند پنجم از ماده چهارم، همان‌گونه که خواهیم دید، آن را مشروط به شرایطی کرده است.

بند دوم از ماده سوم قانون اساسی برای حکومت‌های محلی، اختیارهای زیر را برمی‌شمارد:

برقراری روابط موازی با همسایگان با رعایت حاکمیت و یکپارچگی فدراسیون بوسنی و هرزگوین؛ کمک‌های لازم به دولت فدرال برای انجام تعهدهای بین‌المللی؛ فراهم کردن فضای امن برای همه افراد ساکن در حوزه هر حکومت محلی و احترام به حقوق افراد با رعایت موازین قانونی و اعلامیه جهانی حقوق بشر؛ برقراری روابط با سازمان‌های بین‌المللی، و مبادله قرارداد با دولت‌ها، مشروط به تصویب پارلمان فدرال.

برابر بند سوم از ماده سوم قانون اساسی، همه وظیفه‌ها و اختیاراتی که صریحاً به دولت فدرال واگذار نشده است، جزو وظیفه‌ها و اختیاراتی حکومت‌های محلی است. بدین‌گونه هر یک از حکومت‌های محلی، صلاحیت و مسئولیت‌های مانند اداره امور دادگستری، دفاع و پلیس، امور مالی، بهداشت و حل مسائل زبانی را در محدوده جغرافیایی خود بر عهده دارند.

شورای ریاست جمهوری، تسهیلات لازم را برای هماهنگی حکومت‌های محلی، در مورد اموری که جزو اختیارات دولت فدرال نیست، فراهم می‌کند؛ مگر آنکه یکی از حکومت‌ها با آن مخالف کند (بند چهارم از ماده سوم). با توجه به این ماده و ماده‌های دیگری که در قانون اساسی آمده است، می‌توان گفت که نظام فدرالی بوسنی و هرزگوین شباهت فراوانی به کنفدراسیون دارد (۶۴).

بند پنجم از ماده سوم قانون اساسی فدراسیون، مسئولیت همه وظیفه‌هایی را که مربوط به حاکمیت دولت، حفظ یکپارچگی، شخصیت بین‌المللی کشور و استقلال سیاسی آن است، بر عهده دولت فدرال می‌گذارد.

### قوه مقننه

قوه مقننه در اختیار پارلمان فدرال (۶۵) است (ماده چهارم قانون اساسی) و دارای دو مجلس است: مجلس ملی نمایندگان (۶۶) و مجلس خلق‌ها (۶۷) (سنا).

۶۴. نگاه کنید به: نقدی بر فدرالیسم، همان، ص ۴۹ به بعد.

65. Skupstina

66. Predstavnicki Dom

67. Dom Naroda

برابر بند دوم از همان ماده، مجلس فدرال خلق‌ها دارای ۱۵ نماینده است که دو سوم از آنان به وسیله فدراسیون کروات - مسلمان (پنج کروات و پنج مسلمان) و یک‌سوم دیگر از سوی جمهوری سرپسکا (پنج نفر صرب) برای مدت ۴ سال برگزیده می‌شوند.

به این‌گونه، هر یک از بوسنیایی‌ها، کروات‌ها و صرب‌ها پنج نماینده در آن دارند. نمایندگان فدراسیون کروات - مسلمان از سوی مجلس خلق‌های این فدراسیون، و نمایندگان جمهوری سرپسکا به وسیله مجلس ملی آن جمهوری برگزیده می‌شوند.

مجلس فدرال خلق‌ها با حضور نه نفر نماینده به حد نصاب قانونی می‌رسد، مشروط به آنکه سه نفر از آنان بوسنیایی، سه نفر صرب و سه نفر دیگر کروات باشند. بدین‌گونه می‌توان گفت قانون اساسی فدراسیون، صرب‌ها، کروات‌ها و بوسنیایی‌ها را به عنوان «خلق‌های بنیانگذار» فدراسیون شناخته است.

مجلس ملی نمایندگان دارای ۴۲ کرسی است که ۲۸ کرسی آن (دوسوم) متعلق به فدراسیون کروات - مسلمان و ۱۴ کرسی دیگر (یک‌سوم) از آن جمهوری سرپسکا است. نمایندگان با آرای همگانی مردم هر یک از دو حکومت محلی، برای مدت چهارسال برگزیده می‌شوند.

پارلمان حق و صلاحیت قانونگذاری در مورد تصویب لایحه‌ها، تأیید تصمیم‌های ریاست جمهوری، تعیین منابع و مقدار تنخواه برای نهادهای فدراسیون و اجرای تعهدهای بین‌المللی، تصویب بودجه سالانه، تصویب پیمان‌های بین‌المللی و دیگر موردهایی را که با توافق دو حکومت محلی به پارلمان ارجاع می‌شود، دارد.

همهٔ قانون‌ها باید به تصویب اکثریت آرای حاضران در هر دو مجلس برسد (بند سوم س و د از مادهٔ چهارم قانون اساسی)؛ اما عضوهای هر دو مجلس باید کوشش کنند که تصمیم‌ها به گونه‌ای گرفته شود که دست‌کم یک‌سوم از نمایندگان هر یک از بوسنیایی‌ها، کروات‌ها و صرب‌ها با آن موافق باشند. اگر چنین آرای موافقی فراهم نشد، رئیس و یا نایب‌رئیس مجلس باید ظرف سه روز، آرای

موافق را به ترتیب یادشده به دست آورند. در صورت موفق نشدن آنان، موضوع دوباره به رای گذاشته می شود؛ مشروط به آنکه آرای مخالف بیش از دو سوم آرای هر یک از نمایندگان بوسنیایی ها، کروات ها و صرب ها نباشد. (بند سوم از ماده چهارم قانون اساسی).

تصمیم هایی که به منافع ویژه هر یک از سه مردم یادشده مربوط می شود، هنگامی معتبر است که نمایندگان آن مردم در مجلس خلق ها با آن موافقت کنند. در صورت مخالفت این نمایندگان، رئیس مجلس فدرال خلق ها کمیسیون مشترکی از بوسنیایی ها، کروات ها و صرب ها تشکیل می دهد تا در مدت پنج روز، راه حلی برای موضوع بیابند. در غیر این صورت، موضوع به دیوان عالی قانون اساسی فرستاده خواهد شد تا نظر خود را ابراز دارد (بند دوم از ماده پنجم).

### قوه مجریه

برابر ماده پنجم قانون اساسی، قوه مجریه فدراسیون بوسنی و هرزگوین بر عهده شورای سه نفره ریاست جمهوری است: دو نفر از آنان (یک بوسنیایی، یک کروات) از سوی مردم فدراسیون کروات - مسلمان و یک نفر صرب از جمهوری سِرپسکا با آرای مردم برای مدت چهار سال برگزیده می شوند.

بند دوم از ماده پنجم قانون اساسی مقرر می دارد که شورای ریاست جمهوری، یک نفر را از میان خود به عنوان رئیس برمی گزیند. برای برگزیدن اولین رئیس شورای ریاست جمهوری، نامزدی که بیشترین شمار آرا را به دست آورده باشد به عنوان رئیس برگزیده می شود. عضوهای شورای ریاست جمهوری را می توان برای یک دوره چهارساله دیگر نیز انتخاب کرد. ریاست شورای ریاست جمهوری، در میان نمایندگان سه ملت بنیانگذار در گردش است و دست به دست می شود. فرآیند این گردش مسئولیت را پارلمان فدراسیون تعیین کرده است و مدت مسئولیت هر رئیس شورای ریاست جمهوری را هشت ماه قرار داده است. بدین گونه در مدت چهارسال (۴۸ ماه) نماینده هر یک از

کروات‌ها، بوسنیایی‌ها و صرب‌ها برای دو دوره هشت‌ماهه (بر روی هم مدت ۱۶ ماه) در مقام ریاست شورای ریاست جمهوری است.

رئیس شورای ریاست جمهوری، رئیس کشور و رئیس قوه اجرائیه نیز هست. در سال ۲۰۰۴، شورای ریاست جمهوری مرکب از یک بوسنیایی عضو حزب اس. دی. ای، یک کروات عضو حزب اچ. دی. زد و یک صرب عضو حزب اس. دی. اس بودند<sup>(۶۸)</sup> که هر سه حزب، بار سنگین فاجعه جنگ‌های داخلی را بر دوش دارند.

بند سوم از ماده پنجم قانون اساسی، مسئولیت‌های ریاست جمهوری را چنین برمی‌شمارد:

امور مربوط به سیاست خارجی؛ برگماری سفیران و نمایندگان دولت در سازمان‌های بین‌المللی؛ نمایندگی فدراسیون بوسنی و هرزگوین در سازمان‌های بین‌المللی و اروپایی و تقاضای عضویت در آنها؛ مذاکره با سازمان‌های بین‌المللی و تأیید پیمان‌ها، پس از تصویب پارلمان فدراسیون؛ اجرای مصوبات پارلمان؛ تسلیم بودجه سالانه، پس از تصویب هیأت وزیران به پارلمان؛ گزارش هزینه‌های ریاست جمهوری، دست‌کم یک‌بار در سال به پارلمان؛ در صورت ضرورت، همکاری با سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی و اجرای دیگر وظیفه‌هایی که برای انجام امور یادشده لازم است و یا از سوی پارلمان و یا حکومت‌های محلی مطرح شود.

برابر بند چهارم ماده سوم قانون اساسی، ریاست جمهوری می‌تواند برای آسانی انجام وظیفه‌های حکومت‌های محلی، در مورد اموری که در صلاحیت دولت فدرال نیست، هماهنگی لازم را میان آنان ایجاد کند؛ مگر آنکه یکی از حکومت‌های محلی با آن مخالفت کند.

برابر بند دوم از ماده پنجم قانون اساسی، تصمیم‌های شورای ریاست جمهوری در مورد بخشی از اختیارات و وظیفه‌هایی که در بند اول ماده سوم

68. Nikola Guljevatej , Bosnie et Herzégovine, in *L'état du monde 2004*, *op,cit*, p.516.

قانون اساسی آمده است، مانند سیاست خارجی؛ بازرگانی خارجی؛ امور گمرکی، امور پولی و تنخواه نهادها برای اجرای تعهدهای بین‌المللی فدراسیون، باید به اتفاق آرا باشد. در صورت به‌دست‌نیامدن اتفاق آرا، تصمیم دو نفر از سه نفر عضو شورا، هنگامی اعتبار خواهد داشت که همه کوشش‌ها برای رسیدن به اتفاق آرا به نتیجه نرسد. عضو شورای ریاست جمهوری که مخالف با تصمیم است، می‌تواند ظرف مدت سه روز از تاریخ تصمیم، آن را برای حکومت محلی که خود برگزیده آن است، زیانبار اعلام کند. در این صورت، اگر عضو مخالف برگزیده جمهوری سرپسکا باشد، موضوع فوراً به مجلس نمایندگان آن جمهوری ارجاع خواهد شد؛ اما اگر اعتراض از سوی نماینده فدراسیون کروات - مسلمان در شورای ریاست جمهوری باشد، شورای خلق همین فدراسیون حق رسیدگی خواهد داشت. اگر اعتراض، در ظرف مدت ۱۰ روز، از سوی هر یک از دو نهاد پیشگفته با اکثریت دوسوم آرا تصویب شود، تصمیم شورای ریاست جمهوری قابل اجرا نخواهد بود.

برابر پاراگراف پنجم ماده پنجم، هر یک از عضوهای شورای ریاست جمهوری، فرمانده غیرنظامی ارتش است. هیچیک از حکومت‌های محلی حق به‌کاربردن زور در برابر حکومت محلی دیگر را ندارد و در هیچ شرایطی، ارتش یک حکومت محلی نمی‌تواند به خاک حکومت محلی دیگر وارد شود؛ مگر با رضایت آن حکومت و موافقت شورای ریاست جمهوری. کارکرد ارتش باید همواره با حاکمیت و یکپارچگی فدراسیون سازگار باشد. عضوهای شورای ریاست جمهوری، کمیته‌ای همیشگی برای هماهنگی ارتش تشکیل می‌دهند و عضوهای آن را برمی‌گزینند. عضو شورای ریاست جمهوری می‌تواند عضو آن کمیته هم باشد.

نخست‌وزیر (رئیس شورای وزیران) از سوی رئیس شورای ریاست جمهوری انتخاب، و پس از تأیید مجلس نمایندگان به کار می‌پردازد. گزینش وزیران از سوی نخست‌وزیر و با تأیید مجلس نمایندگان است. هیأت وزیران مسئول انجام اموری است که صلاحیت آن در اختیار دولت مرکزی فدرال است.

## قوة قضائیه

در متن قانون اساسی، (ماده ششم) تنها از دیوان قانون اساسی بوسنی و هرزگوین نام برده شده است. به نظر می‌رسد که چون هر یک از حکومت‌های محلی، قوة قضائیه ویژه خود را داشتند، نویسندگان قانون اساسی تنها به قانونمندان نهاد تازه‌ای به نام «قانون اساسی» بسنده کرده‌اند. دیوان قانون اساسی، صلاحیت انحصاری رسیدگی به همه اختلاف‌هایی را که در میان حکومت‌های محلی، میان یک یا هر دوی آنان با دولت فدرال، و یا در میان نهادهای دولت فدرال رخ دهد، دارد. پژوهش از حکم‌های صادرشده از دادگاه‌ها که درباره نظم قانون اساسی باشد، نیز بر عهده این دیوان است.

دیوان قانون اساسی بوسنی و هرزگوین دارای ۹ قاضی است: چهار نفر برگزیدگان مجلس نمایندگی فدراسیون کروات - مسلمان، ۲ نفر برگزیدگان جمهوری سِرسکا و ۳ قاضی دیگر غیربوسنیایی از سوی رئیس دیوان اروپایی حقوق بشر، با رایزنی شورای ریاست جمهوری برگزیده می‌شوند. گزینش قاضی بیگانه، پدیده‌ای بی سابقه است و نشان‌دهنده دلمشغولی و وا همه تدوین کنندگان قانون اساسی از شکنندگی پیمان «سازش دایتون» است.

مدت مأموریت این قاضیان پنج سال است. دادگاه‌های عادی می‌توانند در مورد سازگاری یک قانون با قانون اساسی فدراسیون و یا با میثاق اروپایی حقوق بشر، از دیوان قانون اساسی پرسش کنند؛ و دیوان باید نظر قطعی خود را اعلام کند. (۶۹)

دادگاه فدرال بوسنی و هرزگوین نیز دارای ۹ قاضی است که در ۳ شعبه اداری، استینافی و جنایی به کار می‌پردازند. این دادگاه در همه زمینه‌های مربوط به حقوق و قانون‌های حکومت‌های محلی و هم‌چنین در کار پژوهش دادگاه‌های محلی، حق رسیدگی و اظهارنظر دارد.

هر یک از دو حکومت محلی، هم دادگاه عالی و دادگاه‌های تالی خود را دارند. افزون بر آنها، ده دادگاه برای کانتون‌ها پیش‌بینی شده است.

ناظران بین‌المللی از کارکرد سازمان قضایی فدراسیون انتقاد می‌کنند و نقض حقوق اساسی افراد را ناشی از بی‌توجهی سازمان قضایی می‌دانند که به‌جای رعایت مقررات قانون اساسی و میثاق‌های بین‌المللی، اساس کار را بر دین، قوم و یا اندیشه سیاسی قرار می‌دهد.

### بازنگری قانون اساسی

برابر بند یکم از مادهٔ دهم قانون اساسی، بازنگری در قانون اساسی با تصویب پارلمان است؛ مشروط به آنکه دوسوم از عضوهای حاضر در مجلس به آن رأی موافق بدهند. بند دوم همین ماده، هرگونه بازنگری را که سبب از میان برداشتن، کاهش حقوق یا آزادی‌های مندرج در قانون اساسی و یا تغییر همین بند شود، ممنوع کرده است. برابر همین ماده، هیچ اصلاحی نمی‌تواند دربرگیرندهٔ ماده‌ای قانونی در حذف و یا کاهش مقررات حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مردم، مندرج در مادهٔ دوم قانون اساسی باشد.

با توجه به حضور نیروهای بیگانه و اختیارهای نمایندهٔ عالی، بر اساس پیمان سازش دایتون، از سال ۲۰۰۲ میلادی، بازنگری‌هایی در قانون اساسی به‌وسیلهٔ نمایندگان عالی صورت گرفته است؛ مانند: حضور نماینده‌ای از هر یک از صرب‌ها، کروات‌ها و بوسنیایی‌ها در نهادهای انتخابی دو حکومت محلی به نسبت بافت قومی هر یک از آنان در پیش از جنگ‌های داخلی ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵.

برابر مادهٔ ۱۱ قانون اساسی، نمایندگان «طرفین قرارداد» جمهوری یوگسلاوی، جمهوری بوسنی و هرزگوین، جمهوری کرواسی، عضو کمیسیون موقتی هستند که وظیفه‌های آن عبارت است از: به کار بستن قانون اساسی و پیمان «سازش دایتون» و پیوست‌های آن و همچنین دادن پیشنهادها و سفارش‌های لازم برای هدف‌های یادشده. در این کمیسیون ۴ نمایندهٔ برگزیده از سوی فدراسیون کروات - مسلمان، ۳ نماینده از جمهوری سربسکا و ۱ نماینده از سوی فدراسیون بوسنی و هرزگوین هم شرکت دارند. ریاست جلسه‌های

کمیسیون با نماینده عالی سازمان ملل متحد و یا شخص معرفی شده از سوی او خواهد بود.

### پ. بررسی زمین‌های مالی و اقتصادی

حق دریافت مالیات به واحدهای عضو فدراسیون داده شده است و آنان موظف به تأمین هزینه‌های فدرال هستند. برابر بند چهارم از ماده چهارم قانون اساسی، تصویب منابع درآمد، پول لازم برای نهادها و همچنین برای حسن اجرای تعهدهای بین‌المللی فدراسیون بر عهده پارلمان فدرال است<sup>(۷۰)</sup>.

افزون بر آن، ماده هشتم قانون اساسی نیز درباره امور مالی است. پارلمان فدراسیون، هر سال، لایحه بودجه کشور را که به وسیله ریاست جمهوری تدوین و تسلیم پارلمان می‌شود، تصویب می‌کند. این بودجه شامل همه هزینه‌هایی است که برای کارکرد نهادهای فدرالی و تعهدهای بین‌المللی فدراسیون لازم است. درآمدهای فدراسیون از محل پول دریافتی از دو حکومت محلی تأمین می‌شود. فدراسیون کروات - مسلمان، دوسوم هزینه‌ها و جمهوری سربسکا یک‌سوم آن را پرداخت می‌کند؛ (بند سوم از ماده ۸ قانون اساسی). در بند دوم همین ماده، فرض بر این است که حکومت‌های محلی همه کمک‌های لازم به دولت فدرال برای انجام تعهدهای بین‌المللی فدراسیون را به عمل می‌آورند.

### دستاورد سخن

قانون اساسی بوسنی و هرزگوین را نه مردم آن، که «طرفین قرارداد» - بخوانید «طرف‌های متخاصم» در جنگ‌های داخلی - تهیه کرده‌اند. شیوه برپایی مجلس خلق‌ها (سنا)، رأی‌گیری در قوه مقننه، اتفاق آرا در شورای ریاست جمهوری و موضوع زبان، همان گونه که گفته شد، نشان می‌دهد که در بوسنی و هرزگوین فدراسیونی ساختگی بر اساس گرایش نیرومند قوم‌گرایی به وجود آمده است که سخت سست‌بنیاد است. به تعبیری دیگر، پیمان «سازش دایتون» در بوسنی و

هرزگوین، دولتک‌هایی را ایجاد کرد که همچنان زیر حمایت بین‌المللی هستند. قانون اساسی نیز دو حکومت محلی با مرزهای مشخص به وجود آورد که بر اساس قوم‌گرایی استوار هستند.<sup>(۷۱)</sup>

بوسنی و هرزگوین، از سه دگرگشت بزرگ گذر کرده است: از جنگ به صلح، از اقتصاد سوسیالیستی به اقتصاد بازار، و از یک جمهوری وابسته به فدراسیون یوگسلاوی پیشین به کشوری به اصطلاح مستقل؛ اما این کشور، با همهٔ مقدمهٔ مفصل قانون اساسی در مورد حقوق بشر، فدراسیون ناتوانی است که ایجاد دو حکومت محلی در آن، نه تنها برای آزادی رفت و آمد مردم و بازرگانی کالا و خدمات زیان آور بود، که با ایجاد محدوده‌های سرزمینی، در آن وضعیتی به وجود آورد که حقوق اقلیت‌ها و حتی حقوق فرهنگی آنان زیر پا گذاشته می‌شود.

پس از فروپاشی فدراسیون یوگسلاوی، دولت‌های تازه هر یک مشروعیت خود را از ویژگی ملی خود به دست آوردند. برای نمونه در کرواسی، با اخراج و جابه‌جایی صرب‌ها، و ویژگی ملی به دست آمد و در مقدونیه، برای ایجاد همین ویژگی، کشور در آستانهٔ جنگ داخلی قرار گرفت<sup>(۷۲)</sup>. در بوسنی و هرزگوین، کشتارها و جابه‌جایی‌های اجباری مردم نتوانست پیروزی یک گروه ملی بر گروه دیگر را تثبیت کند. این فاجعهٔ آنچنان برای اروپا بزرگ بود که جامعهٔ بین‌المللی همهٔ نیروی خود را برای خاموش کردن آن به کار گرفت و بر جدایی قوم‌ها و ملت‌ها، در قالب یک فدراسیون، صحنه گذاشت؛ بی‌آنکه همهٔ ابزارهای لازم در اختیار فدراسیون قرار داشته باشد. سخن کوتاه، جامعهٔ بین‌المللی آتش را خاموش کرد؛ ولی برای از میان بردن آتش‌های نهفته کاری نکرد.

قوم‌های گوناگونی که در این سرزمین با یکدیگر همزیستی داشتند، با «پاکسازی قومی» از هم جدا شده‌اند، بی‌آنکه یک قوم در اکثریت شمارشی باشد.

71. Marianne Ducasse-Rogier, *op. cit.* pp. 23-24

72. Jean-Arnault Dérens, "Poussée ultranationaliste en-Yougoslavie", *Le Monde diplomatique*, mars 2004.

امروزه آنان در ۱۲ منطقه کوچک زندگی می‌کنند که در هر یک از این منطقه‌ها، یک بافت قومی تقریباً یکدست، روزگار می‌گذرانند. پس از پیمان «سازش دایتون»، هر چند که پاکسازی قومی با توسل به خشونت از میان برداشته شده است، اما روح بدبینی و قوم‌ستیزی به گونه‌ای دیگر، رخ نموده است. بنا بر گزارش دیوان قانون اساسی بوسنی و هرزگوین، در سال ۱۹۹۱، ۵۴٫۳٪ از مردم سرپسکا را صرب‌ها تشکیل می‌دادند؛ اما این شمار در سال ۱۹۹۷، به ۹۶٫۷۹٪ رسید. در همان مدت، شمار صرب‌های ساکن فدراسیون کروات - مسلمانان از ۱۷٫۶۲٪ به ۲٫۳۲٪ کاهش یافت<sup>(۷۳)</sup>.

در جمهوری سرپسکا نیز حزب اس. دی. اس دارای قدرت است و برای به‌هم‌نخوردن یکدستی و همگنی جامعه، که اکثریت آنان صرب هستند، با بازگشت مردم رانده‌شده از این سرزمین به خانمان خود مخالفت می‌کند. همکاری این جمهوری با جمهوری صربستان و مونته‌نگرو، بیشتر از همکاری با فدراسیون بوسنی و هرزگوین است. آخرین نمونه بی‌توجهی به فدراسیون و اشتیاق وافر برای نزدیکی به جمهوری صربستان و مونته‌نگرو، امضای قرارداد همکاری اقتصادی با این جمهوری است. واقعیت آن است که پیمان دایتون، متصرفات جنگبارگان قومی در یوگسلاوی را بر اساس جبهه‌های جنگ داخلی «تحدید حدود» کرد؛ به گونه‌ای که نزدیک به ۵۱٪ از خاک بوسنی و هرزگوین به فدراسیون کروات - مسلمان و ۴۹٪ آن به جمهوری سرپسکا واگذار شد. نتیجه این‌گونه تقسیم، تثبیت برتری غیرمسلمانان شد<sup>(۷۴)</sup> پیمان دایتون، سازشی بی‌قواره بود که پاکسازی قومی، فرهنگی و سیاسی را تثبیت کرد؛ به گونه‌ای که امروز پایداری کشورهای چندقومی در فدراسیون بوسنی و هرزگوین ناممکن به نظر می‌رسد. امروزه اقلیت بودن در این کشور، برابر است با از دست دادن همه حقوق و آزادی‌های مذهبی و زبانی آمده در اعلامیه حقوق بشر. از زمان برقراری

73. Robert M. Hyden, 13 avril 2002, in, <http://www.reportermagazin.com/>

74. Paul Garde "Après Dayton, le déluge"? in *Politique internationale* No 72 , Paris , été 1996.

تقسیم سرزمینی به نام کانتون، در همه بوسنی و هرزگوین، تنها اکثریت از حقوق به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی، برخوردارند. این حقوق برای اقلیت‌ها تنها در قانون وجود دارد و در عمل اجرا نمی‌گردد. سرآمدان کشور نیز، تنها هنگامی به حقوق مندرج در قانون اساسی احترام می‌گذارند که حقوق قومی آنان - به ویژه اگر در محلی اکثریت داشته باشند - مطرح باشد. بسیاری از ناظران، کانتون‌سازی در کشور را سبب ایجاد اقلیت‌های تازه‌ای می‌دانند که عضوهای آنها از هیچ حمایتی برخوردار نیستند. در محدوده‌های سرزمینی، که سپس شماری از آنان عنوان کانتون یافتند، در عمل، وضع حقوقی مردم در هر کانتون، دهستان و یا شهر با دیگر محدوده‌های جغرافیایی تفاوت دارد. نادیده‌انگاری حقوق چنان است که سازمان ملل متحد از جمهوری سربسکا خواسته است تا هر چه زودتر سازمان‌هایی برای حفظ و حمایت از حقوق بشر و میانجی‌هایی برای حل اختلافات تعیین کند<sup>(۷۵)</sup>. در حقیقت، هر یک از کارگزاران محلی، خواه بوسنیایی، خواه صرب یا کروات، در حوزه صلاحیت و اختیارهای خود، سیاست همانندسازی تجاوزکارانه خشنی را به کار می‌برند.<sup>(۷۶)</sup>

سلطه حزب‌های قومی، سبب ناتوانی دولت در برابر دولتک‌ها شده است؛ به ویژه که موجودیت شبه‌دولتی دیگر نیز خواست گروهی از کروات‌های بوسنیایی هست. جایگزینی این وضع تنها با تضعیف دولتک‌ها امکان‌پذیر خواهد بود که برخی از میان برداشتن آنان را نمی‌خواهند؛ اما نمی‌توان این خواست را، آشکارا، و از زبان مقامات رسمی بیان کرد، زیرا لازمه آن، بازنگری در پیمان سازش دایتون است.

نیروهای بین‌المللی پاسدار ثبات هم در کار بوسنیایی‌ها و هم در امور کروات‌ها دخالت می‌کنند: در کار اولی‌ها برای شکار هواداران «القاعده» که در میان مجاهدان بیگانه ساکن بوسنی هستند؛ و در کار دومی‌ها با انحلال بانک موستار، تا از کمک به سازمان‌های غیرقانونی کروات جلوگیری شود. در میان دو

75. <http://www.tfq.ulaval.ca/axl/europe/tsiganes.htm>

۷۶. خوبروی پاک، محمدرضا. اقلیت‌ها. همان، ص ۱۶۵ و پس از آن.

نیروی مخالف، جامعه بین‌المللی خواستار تمرکز، و نیروهای قومی خواستار گریز از مرکز، دولت فدرال یک «ببر کاغذی» بیش نیست. (۷۷)

در فدراسیون یوگسلاوی پیشین، بوسنی و هرزگوین، هم پرجمعیت‌تر از چهار جمهوری دیگر بود و هم ناداری در آن به اندازه امروز نبود. پیش از جنگ‌های داخلی، صنایع سنگین در بوسنی، که دورتر از مرزها با اتحاد جماهیر شوروی و هم‌پیمانان آن بود، قرار داشت؛ اما امروزه فدراسیون بوسنی و هرزگوین یکی از نادارترین کشورهای اروپاست. جنگ‌های قومی و مذهبی، بخش مهمی از زمین‌های کشاورزی را نابود کرد و مانع کار کشاورزان شد. افزون بر این، محاصره اقتصادی که به وسیله صرب‌ها و کروات‌ها تحمیل می‌شد، در نابودی اقتصاد کشور دست داشت. ۸۰٪ از صنایع، واقع در بخش متصرفی صرب‌ها، از میان رفته است.

در فاصله سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۵ میلادی، فلج شدن اقتصاد کشور سبب شد تا شمار بسیاری از ساکنان کشور، تنها از محل کمک‌های بین‌المللی روزگار بگذرانند. فدراسیون هنوز از آثار و پیامدهای جنگ‌های داخلی رنج می‌برد. تورم و بیکاری به اوج رسیده و خصوصی‌سازی، به علت نبود سرمایه لازم - خواه داخلی و خواه خارجی - انجام نشده و فساد مالی فراگیر شده است (۷۸). فرار مغزها، به‌ویژه جوانان از کشور، به خارج نشان‌دهنده وجود جامعه‌ای توسعه‌نیافته و بحران اجتماعی است. زیرساخت‌های اقتصادی و فرهنگی چنان است که توانایی رساندن مردم به سطح زندگی اروپایی را ندارد؛ هر چند که از سال ۱۹۹۵ دولت تازه، در صدد به‌راه انداختن دوباره اقتصاد کشور است.

در انتخابات سال ۱۹۹۶، سه حزبی که اکثریت را به دست آوردند، عبارت بودند از جامعه دموکراتیک کروات، حزب مسلمان کردار دموکراتیک و حزب دموکراتیک صرب که هر سه در جنگ‌های داخلی شرکت داشتند؛ و این بار سیاست‌را که همان جنگ با ابزاری دیگر است، انتخاب کردند.

77. Paul Garde, "Etats et quasi-Etats dans les Balkans, *Politique internationale*, paris, été 2003.

78. N. Guljevatej, *op. cit*; p.520.

جنگ‌های داخلی، تخم ترس از همسایه و اشتیاق زندگی در میان «خودی‌ها»، بی‌دخالت «غیرخودی‌ها»، را در میان مردم کاشت. پیمان «سازش دایتون»، اصل وحدت را پذیرفته است؛ اما در عمل چندپارگی برآمده از جنگ را تثبیت کرده است. چنین ساختار حقوقی‌ای بی‌سابقه است و اصل وحدت به وسیلهٔ کروات‌ها، که عملاً مستقل از فدراسیون رفتار می‌کنند، زیر پا گذاشته شده است. جامعهٔ بین‌المللی خواستار وحدت کشور و دموکراسی است؛ اما این دو، دور باطلی را پدید می‌آورند: از یک‌سو باید به شیوه‌ای دموکراتیک آرای هواخواهان وحدت را به دست آورد؛ و از سوی دیگر، ترس از زندگی با غیرخودی را باید از میان برداشت. دیگر اینکه برای زدودن ترس، باید به تشکیل جامعه‌ای بر اساس یگانگی دست یازید. در نتیجه، سرگشتگی همچنان وجود دارد؛ زیرا بیم آن می‌رود که توسل به دموکراسی به تقسیم کشور، و یگانه‌سازی به حاکمیت نظامی خودکامه بیانجامد.

دفتر نمایندهٔ عالی بین‌المللی، برای ایجاد وحدت، به رفتاری خودسرانه متوسل می‌شود که این اقدام در امور اقتصادی و امر رفت‌وآمد مردم مؤثر بوده است؛ مانند ایجاد و گزینش پول رایج و پلاک‌های یکنواخت برای اتومبیل‌ها؛ اما، بازسازی فضای چندقومی، به‌ویژه در جمهوری سِرپسکا، همچنان ناکام مانده است.

نمایندهٔ عالی بین‌المللی دو بار در سال‌های ۱۹۹۷ و ۲۰۰۳ برگزیدگان مردم را از کار برکنار کرده است: نخستین بار، رهبر حزب رادیکال (ناسیونالیست افراطی) و در دومین بار، رئیس جمهوری صرب شورای ریاست جمهوری کشور و عضو حزب دموکراتیک صرب را به خاطر فروش اسلحه به عراق. شمار دخالت‌های نمایندهٔ عالی بین‌المللی نشان‌دهندهٔ تعدد دخالت‌های جامعهٔ بین‌المللی است. برای نمونه، ولفگانگ پتریچ<sup>(۷۹)</sup> نمایندهٔ عالی بین‌المللی، سه روز پیش از پایان مأموریت خود، ۴۳ قانون، اصلاحیه، بازنگری و یا آیین‌نامهٔ بی‌تصویب قوهٔ مقننهٔ دولت فدرال و یا حکومت‌های عضو را تصویب کرد<sup>(۸۰)</sup>.

79. Wolfgang Petritsch

80. Marie-Goëlle Zahar, *op.cit.*; p.123.

از سال ۲۰۰۰ میلادی، در فدراسیون بوسنی و هرزگوین کوشش بر تقویت نهادهای دولت فدرال و کاهش نقش نهادهای محلی بوده است. نماینده عالی که از او نام بردیم، در ماه فوریه ۲۰۰۲، خصیصه نامتمرکز بودن را مانعی برای اجرای رعایت تقدم حقوق شهروندان می‌دانست. به نظر او باید در ساختار دولت فدرال بازنگری کلی انجام شود. جانشین نماینده عالی در ماه مه ۲۰۰۲ به نام پدی اشداون<sup>(۸۱)</sup>، هرچند با بازنگری در ساختار دولت موفق بود، ولی اساس را بر اصلاح دادگستری قرار داد. این نماینده عالی همان اختیاری را داشت که نایب‌السلطنه هند در دوران استعمار انگلستان داشت؛ از جمله آنکه تعادل میان سه جامعه گوناگون کشور را برقرار کند. او حتی حق برکناری هر یک از عضوهای شورای ریاست جمهوری را نیز دارد. از جمله اقدام‌های او ممنوعیت نامگذاری فرودگاه سارایه‌وو به نام عزت بگوویچ، نخستین رئیس‌جمهوری مسلمان بوسنی، بود تا از بروز اختلاف میان سه ملت جلوگیری شود.<sup>(۸۲)</sup> این نماینده عالی نیز پیش از ترک خدمت خود در ماه اکتبر ۲۰۰۲، ۲۴ تصمیم را، که بیشتر در مورد انتصاب افراد به سمت‌های گوناگون بود، به اجرا گذاشت<sup>(۸۳)</sup>.

در کشورهای چندقومی یا چندملیتی، روش چندحزبی قومی، در بیشتر اوقات به ملی‌گرایی خشن روی می‌آورد و یا گرایش‌های قومی جای بحث‌های اساسی را می‌گیرد. نتیجه گرایش‌های قومی یا ملی حزب‌ها در بوسنی و هرزگوین سبب شده است تا هیچ طرحی که دربرگیرنده حقوق جمعی و کلی کشور باشد، به تصویب نرسد. در این کشور، حزب اسلام‌گرای کردار دموکراتیک، می‌پندارد که با پیمان سازش دایتون بخشی از پیروزی نظامی خود را از دست داده و امتیازهای سرزمینی بسیاری به صربستان داده است. در نتیجه، این حزب خواستار اجرای کامل پیمان دایتون است تا همه پناهندگان به خانه و کاشانه خود بازگردند و عاملان جنگ و خشونت‌های قومی مورد پیگرد قرار گیرند؛ اما

81. Paddy Ashdown

82. Daniel Vernet , "Sarajevo toujours très loin de Bruxelles" in, *Le Monde*, 18 oct , 2005.83. Marie-Goëlle Zahar. *Idem*.

چون تا کنون نیل به هدف‌های پیشگفته میسر نشده است، از این‌رو، همکاری مسلمانان با صرب‌ها برای حفظ منافع کشور جامه عمل پوشیده است. تقسیم قدرت در میان جامعه‌های گوناگون عملی نشده است، و هر یک از آنان خواستار تحمیل نظر خود به دیگری است.

در حزب جامعه دموکراتیک کروات نیز گرایش قومی و ملی وجود دارد. سرآمدان و عضوهای این حزب هنوز «روزگار خوش و کوتاه» استقلال جمهوری کروات هرزو - بوسنیا به سال ۱۹۹۱ را فراموش نکرده‌اند. در فدراسیون کروات - مسلمان، شمار بسیاری از کروات‌ها، که اینک با مسلمانان زندگی می‌کنند، آرزوی بازگشت به هرزگوین غربی را دارند که بیشترین ساکنان آن کروات هستند. در این فدراسیون همکاری میان مسلمانان و کروات‌ها اگر نه ناممکن، که دشوار است؛ زیرا کروات‌ها اعتقاد به برابری هر دو قوم دارند؛ در حالی که مسلمانان چون در اکثریت عددی هستند، نقش خود را برتر می‌دانند. تقسیم شهر موستار به دو بخش و ثابت ماندن این تقسیم، شاهدی از نبود همراهی و همکاری میان دو قوم است.

پس از مذاکره‌های طولانی صرب‌ها - دو سال برای تدوین قانون‌ها و پنج سال برای اجرای آنها - با تشکیل یک پلیس واحد برای همه کشور موافقت کرده‌اند تا بتوانند به توافقی با اتحادیه اروپا دست یابند. فساد مالی، همه برنامه‌های توسعه را ناکام گذاشته و نرخ بیکاری رسمی در سال ۲۰۰۶، برابر آمار رسمی، ۴۰٪ است و در کنار آن، درآمد بازار سیاه قاچاق برابر با نیمی از تولید ناخالص ملی است. ۴۷٪ از مردم با درآمدی برابر با ۹۰ یورو روزگار می‌گذرانند (۸۴).

در فدراسیون بوسنی و هرزگوین، سیاست فدرالی سیاستی واژگونه است. برای نمونه، خط تلفن مشترک در میان دو واحد تشکیل دهنده آن وجود ندارد؛ هر یک از آنان پلاک اتومبیل ویژه‌ای برای خود برگزیده‌اند تا ورود و خروج اتومبیل‌ها، به قلمرو هر یک از واحدهای عضو فدراسیون، دشوار و مهار شود.

از دیگر نمونه‌های سیاست واژگونه فدرالی، استفاده از بند دوم ماده سوم قانون اساسی است به این شرح: «هر یک از واحدهای عضو فدراسیون، با رعایت یکپارچگی سرزمینی و حاکمیت فدراسیون بوسنی و هرزگوین، حق برقراری روابط دوجانبه و ویژه با دولت‌های همسایه خود را دارند». با استفاده از این ماده، فدراسیون کروات - مسلمان از یک سو و جمهوری سِرسکا، به ترتیب با جمهوری کرواسی و جمهوری صربستان و مونته‌نگرو روابط نزدیکی را برقرار کرده‌اند؛ به گونه‌ای که هر دو جمهوری اخیر شبکه تلفنی، پستی، گمرکی و حتی پلیسی خود را با کشورهای همسایه سازگار کرده‌اند و از آنها استفاده می‌کنند، بی‌آنکه دولت مرکزی فدراسیون رضایتی به آن داده و یا در ایجاد آنها نقشی داشته باشد.

هر یک از دو حکومت محلی، خود را در سطح بین‌المللی مستقل می‌پندارد و اعتنایی به قانون اساسی نمی‌کند. زیاده‌روی در این کار سبب شد تا در آوریل ۲۰۰۳، نماینده عالی سازمان ملل متحد، خواستار حذف کلمه «استقلال» از قانون‌های اساسی هر دو حکومت شود.

همان‌گونه که در پیش گفته شد، شمار بسیاری از مردم بوسنی و هرزگوین از خانه و کاشانه خود، از روی ناگزیری و یا با رضایت، گریخته و یا رانده شده‌اند. با اینکه در پیمان «سازش دایتون» بازگشت پناهندگان به خانمان خود، مورد توافق قرار گرفته است، بی‌اعتقادی به نظام فدرالی و رعایت نکردن قاعده‌های آن، چنان است که در جمهوری سِرسکا با هرگونه بازگشت غیر صرب‌ها به درون جمهوری مخالفت می‌شود؛ در حالی که مسلمانان بوسنی و هرزگوین، موضوع بازگشت پناهندگان و پیگرد جنگبارگان را دو موضوع اساسی پیمان «سازش دایتون» به شمار می‌آورند و خواستار اجرای آن هستند.

همان‌گونه که در پیش اشاره شد، سازمان ملل متحد<sup>(۸۵)</sup> دادگاهی بین‌المللی در شهر لاهه، برای محاکمه مسئولان بوسنی و هرزگوین، که از یکم ژانویه سال ۱۹۹۱ به بعد، عهده‌دار اداره کشور بودند و مرتکب جنایات جنگی و ضدانسانی

85. Résolution, No. 808 du 22 février 1993 , No. 827 du 25 mai 1996.

شده‌اند، تشکیل داده است؛ اما کار این دادگاه به‌خاطر همکاری نکردن دولت‌ها، به‌ویژه حکومت‌های محلی عضو فدراسیون بوسنی و هرزگوین، پیشرفت چندانی ندارد. این سرباز زدن از همکاری چنان است که با همهٔ کوشش‌های نیروهای پاسدار صلح، فشارهای دادگاه و دیگر نهادهای بین‌المللی، جمهوری سربسکا از تسلیم متهمان اصلی جنگ‌های داخلی برای محاکمهٔ آنان خودداری می‌کند، در حالی که زیردستان همان متهمان زیر پیگرد قرار گرفته‌اند (۸۶).

در پیش، اشاره‌ای به فساد همه‌گیر در داخل دولت‌ها و حکومت‌های محلی داشتیم؛ فسادی که حتی در بالاترین نهاد دولتی رخنه کرده است. در آوریل سال ۲۰۰۳، برابر گزارش مأموران اطلاعاتی کشورهای غربی، میرکو ساروویچ، عضو صرب شورای ریاست جمهوری، جاسوس عراق و دلال فروش اسلحهٔ قاچاق از آب درآمد. کشف این موضوع سبب شد تا نامبرده از سمت خود برکنار شود.

با اینکه بوسنی و هرزگوین، در سال ۲۰۰۲ به عضویت شورای اروپا پذیرفته شده است، سست‌بنیادی فدراسیون بوسنی و هرزگوین چنان است که با همهٔ کمک‌های مالی اتحادیهٔ اروپا و با همهٔ کنفرانس‌هایی که برای پذیرش این کشور به اتحادیهٔ اروپا تشکیل شده است و می‌شود، نظام فدرالی هرگونه امید عضویت این کشور در اتحادیهٔ اروپا را از میان برده است. سازمان مستقل «پیشگامی برای ثبات اروپایی»<sup>(۸۷)</sup> که به عنوان مشاور اتحادیهٔ اروپا عمل می‌کند، بازسازی نهادهای فدراسیون بوسنی و هرزگوین را ضروری می‌داند و پیشنهاد می‌کند که به‌جای داشتن دو حکومت محلی عضو فدراسیون، برابر با پیمان سازش دایتون، کشور به دوازده کانتون تقسیم شود. و این پیشنهادی است که حزب‌های ملی‌گرایی که از آنان نام بردیم، از آن واهمه دارند؛<sup>(۸۸)</sup> اما حزب‌های دیگری – خواه کروات و خواه بوسنیایی – خواهان انحلال دو

86. N.Guljevatej, *op.cit*, p.520.

87. European Stability Initiatives.

88. "Making Federalism Work-A Radical Proposal For Practical Reform" in,

حکومت محلی - که کشور را به گونه کنفدراسیون درآورده است - هستند. این نظر از حمایت ضمنی کرواسی برخوردار است؛ ولی صربستان و مونته‌نگرو به شدت با آن مخالف‌اند (۸۹).

آنچه امروزه در فدراسیون بوسنی و هرزگوین دیده می‌شود، این است: «ملی‌گرایان به قدرت رسیده از تمرکززدایی استفاده کرده، به جای دموکراتیک کردن کشور به «تمرکز قومی» پرداختند... به گونه‌ای که مسخ تمرکززدایی به تمرکز قومی، خطر جنگ تازه‌ای را ایجاد کرده است؛ به ویژه که نه جمهوری فدرال یوگسلاوی و نه کشور کرواسی از ادعاهای ارضی خود نسبت به این کشور دست برنداشته‌اند.» (۹۰)

ائتلاف سه حزب ملی‌گرایی که سال‌ها با هم جنگیده‌اند، امکان هر گونه قدرت‌نمایی و یا ابتکار اصلاحات دولت فدرال را از میان برده است. شمار کمی از اصلاحاتی که به وسیله نماینده عالی انجام گرفت، از سوی همین حزب‌ها مورد انتقاد واقع شد و نماینده عالی را «نایب‌السلطنه امپراتوری» خوانده‌اند. در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵م، همه کوشش‌های جامعه بین‌المللی بر آن بود که کار اصلاح نهادهای فدرالی را به انجام برساند تا این کشور بتواند فرآیند ورود به اتحادیه اروپا را به پایان ببرد و به عضویت اتحادیه درآید. از این رو، نقش بیشتری به اتحادیه اروپا داده شد و از قدرت دفتر نماینده عالی کاسته گردید تا خود جامعه اصلاحات را بپذیرد و دنبال کند. به همین دلیل بود که در سال ۲۰۰۴، فرماندهی نیروهای پاسدار صلح بر عهده اتحادیه اروپا قرار گرفت و از تسلط ناتو خارج شد. وظیفه‌های نماینده عالی بر اساس قراردادی تعیین شد که

89. Nikola Guljevatej, *op.cit*, p.516

۹۰. خوبروی پاک، محمدرضا. تمرکززدایی و خودمدیری. نشر چشمه، تهران، پاییز ۱۳۴۸، ص ۱۲۲ به نقل از

Vehid Sehic, "La décentralisation en Bosnie-Herzegovine: ni toit ni plancher" in, *la Décentralisation et développement*, Bern, Direction du développement et de la coopération, janvier 1999, pp. 72-73.

میان اتحادیه اروپا و دولت فدرال بوسنی و هرزگوین امضا شده بود و تنها امور غیرنظامی را در بر می‌گرفت (۹۱).

سرپرستی گسترده جامعه بین‌المللی، به احساس بی‌مسئولیتی مدیران کشور دامن زده است (۹۲). همان‌گونه که گفته شد، فدرالیسم اگر بر اساس همیاری و همکاری نباشد، نیاز به قیم و سرپرست دارد؛ و آنچه را که از میان برمی‌دارد، استقلال و حاکمیت مردم است.

---

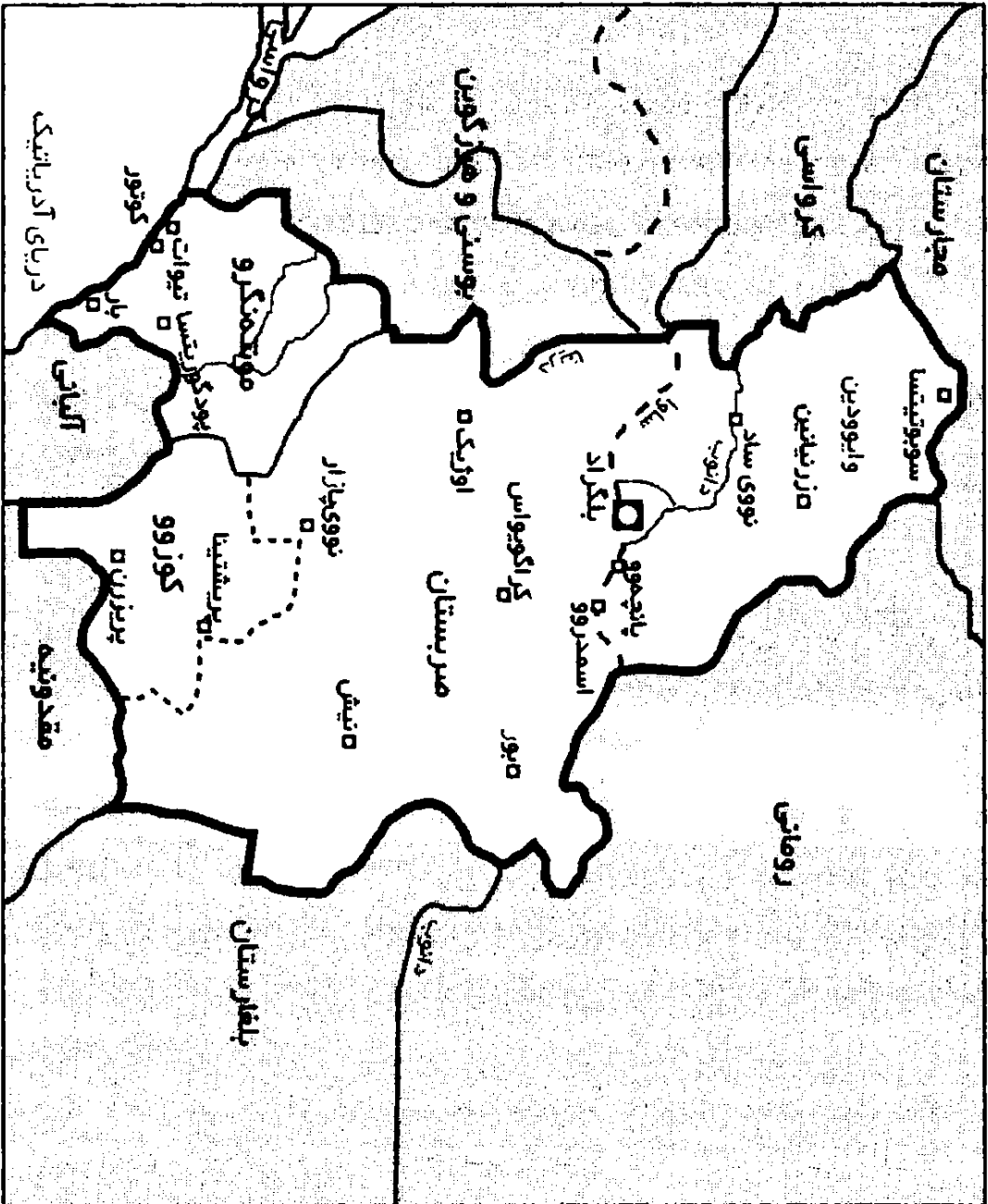
91. Bodo Weber, "Nouvelle phase du processus de paix" in, *l' état dumonde* 2006, Paris , 2005, pp.514-515.

92. Christophe Solioz et Svebor Dizdarevic (sous la dir.de), *Bosnie-Herzégovine: les enjeux de la transition*, L' Harmattan, Paris, 2003.

کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Analis, Dimitri T. *La crise yougoslave*, Parise, Éditions L' Âge d' Homme, 1993.
2. Gauthier, Authier, François, Jacques Leclerc et Jacques Maurais. *Langues et constitutions*, Montréal/ Paris. Office de la langue française/ Conseil international de la langue française, 1993.
3. Gossiaux, Jean - François, *Pouvoirs ethniques dans les Balkans*, PUF, Paris, 2002.
4. Leclerc, Jacques. *Langue et société*, Laval, Mondia Éditeur, coll. "Synthèse", 1992.
5. Lutard, Catherine. *Géopolitique de la serbie-Monténégro*, Paris, Éditions Complexe, coll. " Géopolitique des États dumonde", 1998.
6. Masson, Diane, *L' Utilisation de la guerre dans la construction des systèmes politiques en Serbie et en Croatie, 1989-1995*, L'Harmattan, Paris, 2002.
7. Nguyen, Éric. *Les nationalismes en Europe*, Paris, Éditions Le Monde, 1998.
8. Predrag Matvejevic, Vidoslav Stevanovic, Zlatko Dizdarevic, *Ex-Yougoslavie : les seigneurs de la guerre*, L' Éspirit des péninsules, Paris, 2001.
9. Yacoub, Joseph. "L' Europe balkanique" dans les minorités dans *le monde*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.
10. Zoran, Sonia. *Déchirements yougoslaves*, Genève Les Éditions Metropolis, 1993.
11. <http://www.unhchr.ch/html/menu4/chrres/1997.res/57.htm>
12. [http://www.riga.lv/minelres/count/ser\\_mon.htm](http://www.riga.lv/minelres/count/ser_mon.htm)
13. <http://www.col.fr/cera/Texte/Albanie.html>
14. <http://suc.suc.org/Republic-of-Srpska/>

**صربستان و مونته‌نگرو**



سربستان و مونته نگو



صربستان و مونته نگرو

## شناسنامه

نام رسمی کشور: نام رسمی این کشور «اتحاد دولت‌های صرب و مونته‌نگرو»<sup>(۱)</sup> است، اما در این نوشته از عنوان «اتحاد دولت‌ها» یا «دولت فدرال» استفاده می‌کنیم؛ هرچند که این اتحاد، چنان که خواهیم دید، از نظر حقوقی، فاصله بسیاری با دولت فدرال دارد.

پایتخت: این کشور پایتخت رسمی ندارد؛ بلگراد مرکز مجلس ملی و دولت است. نهادهای دیگر این اتحاد در بلگراد و یا در پودگوریکا<sup>(۲)</sup> (پایتخت مونته‌نگرو) پراکنده‌اند.

مساحت: ۱۰۲,۱۷۳ کیلومتر مربع: مساحت صربستان ۸۸,۳۶۱ کیلومتر مربع و مساحت سرزمین مونته‌نگرو ۱۳,۸۱۲ کیلومتر مربع است. برابر قانون اساسی، سرزمین‌های خودمُدییر ویوودین<sup>(۳)</sup>، پوکراجین<sup>(۴)</sup> و کوزوو در جمهوری صربستان، جزئی از دولت فدرال هستند؛ هرچند که برابر قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد، کوزوو، به گونه موقت، به وسیله سازمانی بین‌المللی اداره می‌شود.

جمعیت: برابر آمار سال ۲۰۰۴ میلادی، ۱۰,۸۲۵,۹۰۰ نفر.

بافت جمعیتی: صرب‌ها ۶۳/۳٪ از جمعیت کشور هستند؛ آلبانیایی ۱۷/۵٪، مجارستانی ۳/۳٪، کولی ۱/۳٪، کروات ۱/۱٪، اسلواکی ۰/۶٪، مقدونیه‌ای

---

۱. Drzavna zajednica Srbija i Crna Montenegro. و به انگلیسی: Union State of Serbia and

2. Podgorica

3. Voivodine

4. Pokrajine

## صربستان و مونته‌نگرو □ ۳۰۵

۰/۴٪، رومانیایی ۰/۴٪، بلغاری ۲٪ و شمار کمی از اوکراینی، ترک و اسلونی بقیه جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند.

دین: ۶۵٪ از مردم پیرو مذهب ارتدوکس، ۱۹٪ مسلمان و شمار کمی کاتولیک، پروتستان و پیروان مذهب‌های دیگر هستند.

زبان: ۹۵٪ مردم به زبان صربی سخن می‌گویند. «اتحاد دولت‌ها» زبان رسمی ندارد؛ اما هر یک از جمهوری‌های تشکیل‌دهنده اتحاد دولت‌ها زبان رسمی خود را دارد. در صربستان از زبان صربی و در مونته‌نگرو هم از زبان صربی و هم زبانی به نام مونته‌نگرویی، که مانندگی فراوانی با زبان صربی دارد، استفاده می‌شود. زبان‌های دیگر مانند زبان مجاری و زبان آلبانیایی نیز گویشورانی دارند که در اقلیت هستند.

میزان باسوادی: ۹۳٪ از مردم پانزده سال به بالا.

استقلال: پس از فروپاشی جمهوری سوسیالیستی یوگسلاوی، دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو به تشکیل جمهوری فدرال یوگسلاوی<sup>(۵)</sup> دست یازیدند (۲۷ آوریل ۱۹۹۲). پس از گذار از بحران‌هایی، که به شرح آن خواهیم پرداخت، در چهارم ماه فوریه ۲۰۰۳، این دو جمهوری بنیاد اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو را گذاردند.

شکل دولت: برابر قانون اساسی چهارم فوریه ۲۰۰۳، جمهوری فدرال با روش یک مجلسی، و مرکب از دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو.

## پیشینه تاریخی

در بخش بوسنی و هرزگوین همین کتاب، پاره‌هایی از پیشینه تاریخی و برخی دگرگونی‌های یوگسلاوی را خواندیم. اینک به تحولاتی که بیشتر به صربستان و مونته‌نگرو مربوط است، می‌پردازیم.

در سال ۱۲۱۷ م، کشور سلطنتی صربستان ایجاد شد. در سال ۱۳۸۹، صرب‌ها از ارتش عثمانی به سختی شکست خوردند و از آن پس، زیر سلطه امپراتوری عثمانی قرار گرفتند. نزدیک به پانصدسال بعد، به دنبال شورش صرب‌ها در سال ۱۸۰۴، شاهزاده‌نشین صربستان در سال ۱۸۰۸ تشکیل شد.

به سال ۱۸۷۸، در کنگره برلین، با تهدید و فشار دولت‌های اروپایی، امپراتوری عثمانی با استقلال صربستان موافقت کرد؛ و در سال ۱۸۸۲، کشور سلطنتی صربستان پایه‌گذاری شد. در جنگ‌های بالکان (۱۹۱۲-۱۹۱۳) صرب‌ها به پیروزی‌هایی دست یافتند که پیامد آن، تصرف مقدونیه و تقسیم سرزمین سنجاق<sup>(۶)</sup> با مونته‌نگرو بود.

با کشته‌شدن ولیعهد اتریش در ۲۸ ژوئن ۱۹۱۴، جنگ جهانی اول آغاز شد. در این جنگ صرب‌ها شکست سختی را متحمل شدند. برابر اعلامیه کورفو<sup>(۷)</sup> در ۲۰ ژوئیه ۱۹۱۷، ایجاد کشوری برای اسلاوهای جنوبی (یوگسلاوها) مرکب از کشور سلطنتی صربستان، کرواسی و اسلوونی پیش‌بینی شد که در سال ۱۹۱۸ بنیاد یافت.

این کشور نوخاسته سه مذهب، دو الفبا و چهار زبان داشت و شماری از ملت‌های گوناگون را در خود جای داده بود. در سال ۱۹۲۹ نام این کشور به کشور سلطنتی یوگسلاوی تغییر یافت. در سال ۱۹۴۱، آلمانی‌ها، صربستان و ایتالیایی‌ها مونته‌نگرو و کوزوو را اشغال کردند و به گفته‌ای: صربستان از نقشه جغرافیایی اروپا ناپدید شد.<sup>(۸)</sup> سپس در ۲۶ نوامبر ۱۹۴۵، جمهوری خلقی

6. Sandjak

7. Corfou

8. Mihailo Crnobrnja, "Serbie-et-Monténégro" in, *Guide des pays fédéraux* 2005, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2005, p.402.

فدراتیو یوگسلاوی به رهبری یوزیپ بروز<sup>(۹)</sup> تیتو ایجاد شد. فدراسیون یوگسلاوی، تنها در قانون و بر روی کاغذ، فدراسیون بود؛ اما در واقعیت کشوری مرکب از شش جمهوری اسلوونی، کرواسی، مقدونیه، بوسنی و هرزگوین، صربستان و مونته‌نگرو و دو سرزمین خودمدیر به نام‌های ویوودین، و کوزوو بود که با مرکزیت تام و تمامی اداره می‌شد. با توجه به اینکه بیشترین مبارزان علیه تسلط آلمان را کمونیست‌ها تشکیل می‌دادند، شگفت‌آور نیست که قانون اساسی جمهوری فدراتیو یوگسلاوی از قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی اقتباس شده باشد. همه جمهوری‌های تشکیل‌دهنده فدراسیون یوگسلاوی، قانون اساسی، مجلس، پرچم و دیگر نمادهای استقلال را داشتند؛ اما بیشترین تصمیم‌ها به وسیله کمیته مرکزی حزب کمونیست گرفته می‌شد. طرفه آنکه همین جمهوری‌ها از خودمدیری گسترده‌ای در امور فرهنگی و زبانی برخوردار بودند<sup>(۱۰)</sup>.

از سال ۱۹۸۷، احساس «ملی‌گرایی بر پایه قومیت» به اوج خود رسید و آینده یوگسلاوی در معرض تردید قرار گرفت. هر یک از قوم‌های داخل یوگسلاوی نارضایتی خود را از اوضاع اعلام می‌داشتند و قوم یا قوم‌های دیگر را، که به نظر آنان از امتیازهایی برخوردار بودند، مسئول نابسامانی اوضاع خود قلمداد می‌کردند.

در سال ۱۹۸۰، با مرگ تیتو، همان‌گونه که در بخش بوسنی و هرزگوین گفتیم، نه تنها توهم راه ویژه سوسیالیسم، که اصل موجودیت کشوری به نام اسلاوهای جنوبی نیز بر باد رفت. جنبش‌های ملی‌گرایانه و گاه‌گذاری، محلی‌گرایانه اوج گرفتند که به برخوردهای خشن و خونین انجامید؛ زیرا قانون اساسی یوگسلاوی شیوه جداسدن جمهوری‌های عضو فدراسیون را پیش‌بینی نکرده بود؛ از این رو هر بخش از یوگسلاوی تفسیری از آن را ارائه می‌داد. برای حفظ یکپارچگی کشور، رهبران یوگسلاوی نخست شورای ریاست جمهوری،

---

9. Josip Broz

مرکب از نمایندگان شش جمهوری و دو سرزمین خودمدیر یادشده را برپا کردند که نمایندگان هر کدام از آنان، برای یک دوره‌ای یکساله، ریاست شورا را برعهده می‌گرفتند.

در ماه‌های فوریه و مارس ۱۹۸۱، شورش‌هایی در کوزوو - سرزمین خودمدیر واقع در صربستان - رخ داد که در آن، مردم کوزوو به جای سرزمین خودمدیر، درخواست جایگاه ویژه‌ای در جمهوری فدرال را برای سرزمین خود مطرح کردند؛ اما دولت یوگسلاوی با اعلام وضعیت فوق‌العاده، دست به خشونت زد.

در پاییز سال ۱۹۸۵، صرب‌های ساکن کوزوو درخواست پایان‌دادن به نسل‌کشی کوزوویی‌ها را به دولت تسلیم کردند.

در ماه مه ۱۹۸۶، اسلوبودان میلوسویچ، به رهبری حزب اتحاد کمونیست‌های صربستان (حزب حاکم در یوگسلاوی) برگزیده شد. به‌دنبال شورش مردم کوزوو، ارتش یوگسلاوی برای پنجمین بار (۱۹۴۵، ۱۹۶۸، ۱۹۸۱، ۱۹۸۹) به آن سرزمین اعزام شد.

در دهه ۹۰ میلادی، شبه‌جزیره بالکان چهار جنگ تمام‌عیار به خود دید که ثبات اروپا را دستخوش خطر ساخت. در این دهه، پنج دولت تازه اسلوونی، کرواسی، بوسنی، هرزگوین و مقدونیه از جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگسلاوی جدا شدند و استقلال خود را اعلام کردند؛ اما این استقلال با آرامش صورت پذیرفت.

در فوریه ۱۹۹۰، ۱۱۵ نماینده مجلس محلی کوزوو، خواستار برابری حقوق و تشکیل کنفدراسیون با دیگر جمهوری‌ها و به رسمیت شناخته‌شدن ملیت کوزوویی شدند؛ اما شورای ریاست جمهوری این خواست را غیرقانونی اعلام کرد.

در سپتامبر ۱۹۹۰، قانون اساسی تازه صربستان با حذف صفت «سوسیالیست» از نام کشور و از میان برداشتن خودمدیری سرزمین‌های کوزوو و ویوودین به تصویب رسید.

از ماه مارس ۱۹۹۱، برخوردهای مسلحانه میان صرب‌ها و کروات‌ها آغاز گردید؛ و در ۲۵ ژوئن ۱۹۹۱، کرواسی و اسلوونی استقلال خود را اعلام کردند. به دنبال آنها، ارتش یوگسلاوی فدرال به اسلوونی یورش برد که با دخالت کشورهای اروپای غربی و اعتراض آنان روبه‌رو شد.

در ۱۷ سپتامبر ۱۹۹۱، مقدونیه جدایی خود از یوگسلاوی فدرال و استقلال خود را اعلام کرد. همزمان با آن، همه‌پرسی مخفیانه‌ای برای تأسیس جمهوری کوزوو انجام گرفت.

با توجه به رخدادهای یادشده، شمار عضوهای شورای ریاست جمهوری کاهش یافت و تنها نمایندگان صربستان، مونته‌نگرو، ویوودین و کوزوو در آن شرکت یافتند. سرانجام در ۱۹ اکتبر ۱۹۹۱، کوزوو استقلال خود را اعلام کرد که تنها از سوی آلبانی به رسمیت شناخته شد.

همزمان با محاصره شماری از شهرهای کرواسی از سوی ارتش یوگسلاوی فدرال، منطقه‌های دیگر نیز استقلال خود را اعلام کردند، مانند منطقه کراچینا<sup>(۱۱)</sup> و شهر کنین<sup>(۱۲)</sup>.

در تاریخ ۲۷ نوامبر ۱۹۹۱، سازمان ملل متحد برابر قطعنامه شماره ۷۲۱، ضمن دعوت نیروهای درگیر جنگ‌های داخلی صرب‌ها و کروات‌ها به مذاکره، اعزام نیروهای سازمان ملل متحد به منطقه را تصویب کرد.

در ژانویه ۱۹۹۲، سایروس ونس<sup>(۱۳)</sup>، به عنوان نماینده سازمان ملل متحد، طرح صلحی را به طرفین درگیر جنگ‌های داخلی پیشنهاد کرد که مورد موافقت آنان قرار گرفت.

در ۲۷ آوریل ۱۹۹۲، تشکیل جمهوری فدرال یوگسلاوی، مرکب از دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو در بلغراد اعلام شد که نهادی سست‌بنیاد بود؛ زیرا صربستان – هم از لحاظ وسعت و هم از نظر جمعیت – بسی بزرگتر از مونته‌نگرو بود و رهبران صربستان خواست‌هایی از جمله تشکیل صربستان بزرگ را در سر می‌پروراندند. برای نمونه، در ۲۶ سپتامبر ۱۹۸۶، آکادمی علمی

11. Krajina

12. Knin

13. Cyrus Vance

بلغراد، در یادداشتی خواستار تسلط کامل صرب‌ها در فدراسیون یوگسلاوی شده بود. افزون بر آن، تفاوت‌های فرهنگی، قومی و مذهبی در میان مردم این جمهوری نیز فراوان بود.

همان‌گونه که گفته شد، میلوسوویچ در ماه مه ۱۹۸۹ به ریاست جمهوری صربستان برگزیده شده بود. وی سپس در سال ۱۹۹۷ مقام ریاست جمهوری یوگسلاوی را از آن خود کرد. ناپایداری این جمهوری تا هنگامی که قدرت در صربستان و در مونته‌نگرو در اختیار میلوسوویچ و طرفداران او بود، دشواری چندانی ایجاد نمی‌کرد. از ژانویه ۱۹۹۳، کروات‌ها حمله‌های چریکی خود را به ارتش در منطقه کراچینا آغاز کردند. در فوریه همان سال، در شورای امنیت سازمان ملل متحد، پیشنهاد فرانسه در مورد تأسیس دادگاهی بین‌المللی برای رسیدگی به جرم‌های جنگی در یوگسلاوی پیشین تصویب شد که از ماه آوریل در لاهه آغاز به کار کرد. قطعنامه شماره ۸۲۰ شورای امنیت، مقررات محاصره اقتصادی جمهوری فدرال یوگسلاوی را با توقیف دارایی‌های آن کشور در خارج و ممنوعیت ترانزیت کالا، تشدید کرد تا جمهوری فدرال یوگسلاوی طرح صلح سایروس ونس را بپذیرد.

از این تاریخ تا فوریه ۱۹۹۴، کنفرانس‌های دیگری در ژنو و آتن برای پایان‌بخشیدن به جنگ‌های داخلی، به‌ویژه در سارایه‌وو، تشکیل شد که پیامد همه آنها ناکامی بود. سرانجام اولتیماتوم پیمان آتلانتیک شمالی، در تسلیم صرب‌ها کارگر افتاد و آنان اسلحه‌های سنگین خود را از سارایه‌وو بیرون کشیدند. در این میان، جمهوری فدرال یوگسلاوی که با شناسایی موجودیت بوسنی و هرزگوین مخالف بود، جمهوری سرپسکا در بوسنی را به محاصره درآورد تا آن سرزمین را مجبور به پذیرش پیشنهادهای صلح کند و خود نیز از محاصره اقتصادی به در آید.

در فوریه ۱۹۹۶، ارتش آزادیبخش کوزوو<sup>(۱۴)</sup> موجودیت خود را اعلام داشت.

در ماه نوامبر همین سال، در انتخابات شهرداری‌های بلگراد و دیگر شهرهای صربستان، ائتلاف مخالفان دولت به نام «یگانگی»<sup>(۱۵)</sup>، اکثریت چشمگیری به دست آورد. دولت با اعلام بطلان نتیجه «انتخابات»، به نارضایتی مردم دامن زد و اعتصاب‌ها و تظاهرات بسیاری در کشور رخ داد. سازمان امنیت و همکاری اروپا، و ایالت‌های متحد آمریکا از میلوسوویچ خواستند تا به نتیجه انتخابات احترام گذارد. پارلمان صربستان با تصویب قانون ویژه‌ای، نتیجه انتخابات شهرداری‌ها را معتبر اعلام کرد و سپس یکی از رهبران مخالفان به عنوان شهردار بلگراد برگزیده شد.

در ماه ژوئیه ۱۹۹۷، پارلمان صربستان با وجود ممنوعیت انتخاب دوباره میلوسوویچ، او را به ریاست جمهوری برگزید. در ماه اکتبر، در انتخابات ریاست جمهوری مونته‌نگرو، رئیس‌جمهور پیشین که از هواخواهان میلوسوویچ بود، شکست خورد و در دومین انتخابات یکی از مخالفان میلوسوویچ به ریاست جمهوری برگزیده شد.

در سراسر سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۷، اوضاع کوزوو بحرانی بود و با تنش فراوان، اعتصاب و تظاهرات دانشجویان و دانش‌آموزان همراه بود. در نوامبر سال ۱۹۹۷، برخوردهای خونینی میان ارتش و گروه‌های مسلح آلبانیایی‌های کوزوو رخ داد که فرجام آن، کشته شدن شماری از هر دو طرف بود. در ماه مارس ۱۹۹۸، این برخوردها منجر به کوچ اجباری شمار بسیاری از مردم از خانه و کاشانه خود شد و روستاهای فراوانی نابود شدند. این برخوردها به مدت هفت ماه ادامه یافت.

در همان ماه، انتخابات ریاست جمهوری در کوزوو، با همه مخالفت‌های بلگراد، برگزار شد و در آن ابراهیم روگوا، تنها نامزد، به ریاست جمهوری آن سرزمین برگزیده شد. در همه‌پرسی‌ای که در جمهوری فدرال یوگسلاوی در ماه آوریل برگزار شد، بیشترین مردم - به استثنای آلبانیایی‌های کوزوو که

همه‌پرسی را تحریم کرده بودند - میانجیگری بین‌المللی را برای حل مشکل کوزوو رد کردند. از این‌رو، برخوردهای خشن میان ارتش یوگسلاوی و استقلال‌خواهان کوزوویی، با همه کوشش‌های پیمان آتلانتیک شمالی، ادامه یافت. در ماه سپتامبر همین سال، شورای امنیت سازمان ملل متحد، با صدور قطعنامه‌ای، طرف‌های درگیر را به برقراری آتش‌بس فراخواند. در اکتبر ۱۹۹۸، با اولتیماتوم پیمان آتلانتیک شمالی درباره پایان گرفتن همه عملیات نظامی، جمهوری فدرال یوگسلاوی حضور ۲,۰۰۰ نفر بازرس سازمان امنیت و همکاری اروپا در کوزوو را پذیرفت؛ اما جنگ در کوزوو همچنان ادامه یافت.

در سال‌های ۱۹۹۸ - ۱۹۹۷، در انتخابات ریاست جمهوری و مجلس ملی مونته‌نگرو، حزب دموکراتیک سوسیالیست‌ها<sup>(۱۶)</sup> پیروز شد که برنامه آن استقلال مونته‌نگرو بود؛ و صرب‌ها آن را بر نمی‌تافتند. از این زمان، دولت‌های اروپای غربی نیز سیاست نزدیکی به این جمهوری کوچک را، که دولتکی<sup>(۱۷)</sup> بیش نبود، پیش گرفتند؛ جمهوری‌ای که پول و نظام گمرکی ویژه خود را برقرار کرده بود و نمایندگان نیز در اروپای غربی داشت.

در ۲۴ مارس ۱۹۹۸، پارلمان صربستان اعلامیه‌ای در شش ماده برای یگانگی ملی صادر کرد. برابر ماده ۵ آن اعلامیه، صربستان و مونته‌نگرو دو نام برای یک ریشه، یک خواست و یک سرنوشت مشترک است. صربستان، مونته‌نگرو و همچنین جمهوری سرپسکا (نگاه کنید به بخش بوسنی و هرزگوین در همین کتاب) نه تنها ستون‌های یگانگی یک ملت‌اند؛ که تجسم اراده ملتی هستند که از نظر تاریخی، سیاسی، اقتصادی، قومی، فرهنگی و روحی با هم متحدند و در این عامل‌ها، نه با هم اختلافی دارند و نه از هم جدا هستند. جمهوری فدرال یوگسلاوی نمادی از یک دولت و برهانی قاطع برای وحدت ملی است<sup>(۱۸)</sup>.

در ماه مه سال ۱۹۹۸، آلبانیایی‌های ساکن کوزوو، ابراهیم روگوا<sup>(۱۹)</sup> را به ریاست جمهوری برگزیدند. در همان ماه، شورای امنیت سازمان ملل متحد

16. DPSCG

17- micro-Estats

18. [www.tflq.ulaval.ca/axl/europe](http://www.tflq.ulaval.ca/axl/europe)

19. Ibrahim Rugova

اخراج جمهوری فدرال یوگسلاوی از مجمع عمومی سازمان ملل متحد و محاصره اقتصادی آن کشور را تصویب کرد.

در ماه سپتامبر، کنفرانس دائمی یوگسلاوی سابق در شهر ژنو سوئیس با شرکت نمایندگان بازار مشترک اروپا و نماینده سازمان ملل متحد، سایروس ونس، گشایش یافت.

در ماه فوریه ۱۹۹۹، برای پایان دادن به خشونت‌هایی که جنگ برای مردم به ارمغان آورده بود، کنفرانسی از صرب‌ها و آلبانیایی‌های کوزوو در شهر رامبویه<sup>(۲۰)</sup> واقع در حومه پاریس تشکیل شد؛ ولی در ماه مارس با شکست، به کار خود پایان داد. پس از این ناکامی، نیروی نظامی پیمان آتلانتیک شمالی علیه جمهوری فدرال یوگسلاوی دست به کار شد. در ماه مه همین سال، دادگاه بین‌المللی رسیدگی به جرم‌های جنگی در یوگسلاوی، میلوسوویچ را متهم به ارتکاب جنایت و نقض قاعده‌ها و سنت‌های جنگی در کوزوو اعلام کرد.

در ماه ژوئن ۱۹۹۹، پس از بیش از دو ماه بمباران نیروهای نظامی پیمان آتلانتیک، پارلمان صربستان، طرح صلح هشت کشور بزرگ<sup>(۲۱)</sup> را، که ماندگی بسیاری به طرح رامبویه داشت، پذیرفت. پس از امضای پیمان سازشی در مقدونیه میان نمایندگان پیمان آتلانتیک و صرب‌ها، نیروهای صربستان از کوزوو خارج شدند و نیروهای نظامی بین‌المللی به نام کوفور<sup>(۲۲)</sup> جایگزین آنان شدند.

در همین ماه، برابر قطعنامه شماره ۱۲۴۴ سازمان ملل متحد، مقرر شد نمایندگی غیرنظامی بین‌المللی زیر نظارت شورای امنیت در کوزوو مستقر شود تا امنیت آن سرزمین را تأمین کند. شورای امنیت، رئیس این نمایندگی را برمی‌گزید. در فوریه سال ۲۰۰۰، با استقرار هیأتی به نام «هیأت میانجی سازمان ملل متحد در کوزوو»<sup>(۲۳)</sup>، ابراهیم روگوا، رئیس‌جمهور منتخب کوزوو همه نهاد‌های کوزوویی مستقل را که تأسیس آنها در سال ۱۹۹۱ اعلام شده بود، منحل کرد.

در همین سال، جمهوری مونته‌نگرو به جای دینار یوگسلاوی، مارک آلمان را به عنوان پول رایج برگزید که کاری مخالف با مقررات قانون اساسی بود<sup>(۲۴)</sup>. در ۲۴ سپتامبر سال ۲۰۰۰ میلادی، انتخابات ریاست جمهوری و نمایندگان پارلمان در جمهوری فدرال یوگسلاوی برگزار شد. پیش از این انتخابات، میلوسوویچ همه کوشش خود را برای از میان برداشتن مخالفان خود در مونته‌نگرو به کار گرفت و تعادل ناپایدار این جمهوری کوچک، به سلطه کامل صرب‌ها جای سپرد. در این انتخابات رئیس‌جمهوری مونته‌نگرو، از ترس پیروزی میلوسوویچ، انتخابات را تحریم کرد؛ اما در صربستان حزب دموکراتیک صرب (دی. او. اس)<sup>(۲۵)</sup> که متمایل به غرب و مخالف میلوسوویچ بود، برنده شد. در صربستان، با اعلام نتیجه انتخابات، که به سود میلوسوویچ و به زیان ویوسلاو کوستانیکا<sup>(۲۶)</sup> بود، مردم به نشانه اعتراض به خیابان‌ها آمدند و پارلمان را تصرف کردند. حزب دموکراتیک صرب برنده حقیقی انتخابات بود و با همه اختلاف‌های ایدئولوژیک در درون حزب، هریک از آرا به سود این حزب، در حقیقت اعتراض و مخالفت با میلوسوویچ<sup>(۲۷)</sup> بود. با سرنگونی میلوسوویچ، خواست استقلال در مونته‌نگرو شدت گرفت. رئیس‌جمهور جدید، ویوسلاو کوستانیکا و عضوهای دولت او پیشنهاد تازه‌ای درباره طرحی نو برای قانون اساسی تازه ارائه کردند که از سوی جمهوری مونته‌نگرو پذیرفته نشد. در ماه آوریل ۲۰۰۱، میلوسوویچ در بلغراد به جرم تجاوز از حدود اختیارها و حیف و میل دارایی‌های دولتی، بازداشت شد. در ماه ژوئن همان سال، نخست‌وزیر زوران جین‌جیک<sup>(۲۸)</sup> اجازه استرداد میلوسوویچ به دادگاه رسیدگی به جرم‌های جنگی یوگسلاوی را که در لاهه تشکیل شده بود، صادر کرد. از همان تاریخ، اختلاف میان نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور ویوسلاو کوستانیکا آغاز شد.

24. Mihailo Crnobrnja, همان، ص ۴۰۶.

25. DOS

26. Vojislav Kostunica

27. Petar Lukovic, Milosevic est battu, mais les incertitudes demeurent, *Courrier international*, 28 septembre 2000.

28. Djindjic

پس از برکنارشدن میلوسوویچ از عرصه قدرت، رئیس‌جمهور و جمهوری مونته‌نگرو دو راه در برابر خود داشتند: نزدیک شدن به صربستان و یا برگزیدن استقلال کامل. آنان راه دوم را برگزیدند و جمهوری فدرال یوگسلاوی به گونه شیری بی‌یال و دم و اشکم درآمد. در این وضعیت بود که اتحادیه اروپا برای پیشگیری از یک بالکانیزاسیون تازه، وارد صحنه شد تا از فروپاشی جمهوری فدرال یوگسلاوی جلوگیری کند. فرجام کار آنکه با همکاری ایالت‌های متحد آمریکا با اتحادیه اروپا، جمهوری مونته‌نگرو ناگزیر از پذیرش اتحاد با صربستان شد.

در پاییز ۲۰۰۱، تنش میان دو جمهوری به اوج خود رسید. در این زمان بود که اتحادیه اروپا نقشی اساسی را بازی کرد و به گونه رسمی، خواستار مونته‌نگروی دموکرات در یک جمهوری یوگسلاو فدرال و دموکرات شد؛ و آن را پیش شرط نزدیکی اتحادیه اروپا به دو جمهوری دانست. اتحادیه اروپا دولت فدرالی می‌خواست که قادر به انجام تعهدهای خود بر اساس حقوق بین‌الملل باشد و در زمینه سیاست داخلی هم روشی دموکراتیک را در پیش گیرد.

در ماه ژوئیه ۲۰۰۲، با بازنگری قانون اساسی جمهوری فدرال یوگسلاوی، راه برای انتخاب دوباره میلوسوویچ به عنوان رئیس‌جمهور گشوده شد؛ اما رقیب او از حزب دموکرات صربستان به نام کوستانیکا بیشترین آرا را برای مقام ریاست جمهوری به دست آورد. پس از تصرف پارلمان به وسیله مردم، که خواستار برکناری میلوسوویچ برابر نتیجه انتخابات بودند، وی شکست را پذیرفت و قدرت را به رئیس‌جمهور تازه واگذار کرد.

در ماه نوامبر همان سال، جمهوری فدرال یوگسلاوی از همه ادعاهای خود، به عنوان تنها میراث‌خوار یوگسلاوی پیشین، دست برداشت و به عضویت سازمان ملل متحد پذیرفته شد.

در آوریل ۲۰۰۱ میلادی، میلوسوویچ بازداشت شد و دادگاه بین‌المللی رسیدگی به جرم‌های جنگی در یوگسلاوی پیشین درخواست استرداد او را به دولت یوگسلاوی تسلیم کرد. در ۲۸ ژوئن ۲۰۰۱، میلوسوویچ به دادگاه پیشگفته

فرستاده شد تا به سه کیفرخواست علیه خود در مورد جرم‌های ارتكابی در سرزمین‌های کوزوو، کرواسی و بوسنی و هرزگوین پاسخ دهد.

در ۱۴ مارس ۲۰۰۲، نمایندگان صربستان و مونته‌نگرو، فدراسیون یوگسلاوی و اتحادیه اروپا در بلگراد گردآمدند و موافقت اصولی خود را درباره اصول اساسی منشور قانون اساسی<sup>(۲۹)</sup> برای ایجاد دولتی نوین اعلام کردند. موافقت‌نامه کلی‌ای در بلگراد، زیر نظارت و فشار اتحادیه اروپا، میان صربستان و مونته‌نگرو به امضا رسید که برابر آن، اتحاد جمهوری‌های صربستان و مونته‌نگرو جایگزین جمهوری فدرال یوگسلاوی شد. این هشتمین نامگذاری برای اجتماع اسلاوهای جنوبی بود. ماده‌های این موافقت‌نامه چنان مبهم بود که هر یک از دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو می‌توانستند آن را به میل خود تفسیر کنند. با وجود آنکه مهلت برای تنظیم منشور قانون اساسی سه ماه بود، کار تدوین آن یک‌سال به درازا کشید<sup>(۳۰)</sup>.

پیامد این موافقت‌نامه، تصویب منشور قانون اساسی و قانون اجرایی آن در پارلمان‌های صربستان و مونته‌نگرو برای جمهوری تازه در ۲۷ و ۲۸ ژانویه ۲۰۰۳ بود؛ که پس از آن، در ۴ فوریه ۲۰۰۳ موجودیت رسمی کشور نوین را اعلام کردند.

در موافقت‌نامه بلگراد، نقش مهم و اساسی اتحادیه اروپا، به عنوان ناظر اصلاحات وسیع، به‌ویژه در امور اقتصادی و بازرگانی تثبیت شد. در آوریل ۲۰۰۳، سازمان ملل متحد، اتحاد جمهوری‌های صربستان و مونته‌نگرو را به عضویت خود پذیرفت.

در ماه نوامبر ۲۰۰۳، چهارمین انتخابات ریاست جمهوری – در مدت ۱۳ ماه – به سبب مشارکت کمتر از ۵۰٪ از رأی‌دهندگان باطل شد؛ زیرا برابر قانون انتخابات، شرکت دست‌کم ۵۰٪ از رأی‌دهندگان برای قانونی خواندن آن الزامی بود. در این انتخابات تنها ۳۸/۷٪ از رأی‌دهندگان آرای خود را به صندوق ریخته

29. constitutional charter

۳۰. Mihailo Crnobrnja, همان، ص ۴۰۷.

بودند. این رأی در واقع اختطاری برای ائتلاف حزب دموکرات صرب و دولت حاکم بود؛ زیرا این ائتلاف تنها ۳۵٪ آرا را به دست آورد؛ در حالی که حزب اس. آر. اس<sup>(۳۱)</sup> متشکل از ملی‌گرایان افراطی ۴۶/۲٪ از آرا را نصیب خود کرده بود. یک‌ماه پس از این انتخابات باطل‌شده، ملی‌گرایان افراطی در انتخابات مجلس قانونگذاری، ۸۲ کرسی از ۲۵۰ کرسی پارلمان را به دست آوردند. ۱۲۴ کرسی نصیب حزب دموکراتیک صربستان<sup>(۳۲)</sup>، حزب دموکرات<sup>(۳۳)</sup> و حزب جی. ۱۷<sup>(۳۴)</sup> شد. حزب‌های دیگر از جمله حزب سوسیالیست صربستان<sup>(۳۵)</sup> به رهبری میلو سوویچ که در لاهه زندانی بود، با به دست آوردن بیش از ۵٪ آرا توانستند نمایندگان خود را به پارلمان بفرستند.

سه سال پس از سرنگونی میلو سوویچ، دست راستی‌های افراطی توانستند قدرت خود را تحمیل کنند. نتیجه این انتخابات برای طرفداران دموکراسی - که بیش از پیش متفرق بودند - و برای اتحادیه اروپا - که همه کوشش خود را برای زاده شدن دولتی نوین به کار گرفته بود - تلخ و ناخوشایند بود<sup>(۳۶)</sup>.

در ماه ژوئن ۲۰۰۴، پس از اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری، با انتخاب نامزد حزب دموکرات به نام بوریس تادیچ<sup>(۳۷)</sup> به ریاست جمهوری، صربستان نخستین رئیس‌جمهور غیرکمونیست خود را برگزید.

در فوریه سال ۲۰۰۵، کوستانیکا، نخست‌وزیر، پیشنهاد مونته‌نگرو برای انحلال فدراسیون را رد کرد. در ماه اکتبر همان سال، مذاکره با اتحادیه اروپا برای تهیه مقدمات پیوستن اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو به اتحادیه اروپا آغاز گردید.

در ماه مه ۲۰۰۶، مردم مونته‌نگرو در یک همه‌پرسی با اکثریت ۵۵/۵٪ آرا، جدایی از صربستان و استقلال سرزمین خود را تصویب کردند. در ماه ژوئن

31. SRS

32. DSS

33. DS

34. DSS

35. DS

36. Jean-Arnault Dérens, "Serbie : l' hypothèque de l'extrême droite nationaliste", *Le Monde diplomatique*, Paris, 6 janvier 2004.

37. Boris Tadic

همین سال، مونته‌نگرو اعلام استقلال کرد و صربستان هم خود را وارث اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو دانست. در نتیجه، همه قطعنامه‌های سازمان ملل متحد، به‌ویژه در مورد حقوق مردم کوزوو، جزو وظیفه‌ها و مسئولیت‌های جمهوری صربستان قرار گرفت.

## بررسی فدرالیسم در اتحاد صربستان و مونته‌نگرو

### الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

در جمهوری صربستان، بی‌در نظرگرفتن سرزمین کوزوو که امروزه از حاکمیت آن خارج است، اقلیت‌هایی مانند مجارها و ویوودین‌ها (۴/۹٪ کل جمعیت کشور) و مسلمانان (۱/۹٪ کل جمعیت کشور) هم زندگی می‌کنند. اقلیت‌های دسته اول، تاکنون وابستگی خود را به جامعه صربی حفظ کرده‌اند. مسلمانان که در زمان میلو سوویچ بار سنگین تبعیض و خشونت را، به‌ویژه در هنگامه جنگ با بوسنی، تحمل کرده بودند، از سال ۲۰۰۳ میلادی از موقعیت بهتری برخوردار شده‌اند. افزون بر آن، اقلیت‌های دیگری همچون کروات‌ها و نیز آلبانیایی‌ها در صربستان زندگی می‌کنند که به ترتیب ۱/۸٪ و ۰/۹٪ کل جمعیت کشور هستند. برخی از پژوهشگران، با توجه به جنگ‌های دهه ۱۹۹۰ و جابجایی مردم، اقلیت‌های ساکن صربستان را ۲۰٪ از کل جمعیت کشور می‌دانند (۳۸).

اتحاد دولت صربستان و مونته‌نگرو، برای احترام به حقوق اقلیت‌ها، نهادی به نام «وزارت اقلیت‌ها و حقوق بشر» ایجاد کرده بود که یک مسلمان عهده‌دار اداره آن بود.

از میان سرزمین‌های گوناگونی که فدراسیون یوگسلاوی پیشین را تشکیل می‌دادند، چهار سرزمین توسعه‌نیافته بوسنی و هرزگوین، مونته‌نگرو، کوزوو و مقدونیه، همه در منطقه‌های کوهستانی و سخت‌گذر قرار دارند و در دورانی دراز، زیر تأثیر روش زندگی عثمانی‌ها قرار داشته‌اند. مونته‌نگرو نیز با اینکه به عنوان

یکی از کانون‌های مبارزه با عثمانی‌ها شناخته می‌شد و همواره مورد تهدید آنان بود، از این تأثیر برکنار نمانده بود.

برآمدن آگاهی ملی در این چهار سرزمین، بسی دیرتر از آگاهی ملی مردم صربستان، کرواسی و اسلوونی بود و به همین دلیل نیز در پادشاهی یوگسلاوی، مردم این سه سرزمین را به عنوان ملت شناخته بودند؛ در حالی که، در همان زمان مونته‌نگروی‌ها را، با وجود استقلال‌ی که تا سال ۱۹۱۸ به عنوان کشوری پادشاهی داشتند، جزو «صرب»‌ها، مقدونیه‌ای‌ها را، «صرب‌های جنوبی یا بلغاری»، بوسنیایی‌ها را «مسلمان کروات یا صرب» و «آلبانیایی‌های کوزوو» را مردمی مزاحم و ناراحت تلقی می‌کردند.

در زمان تیتو با به رسمیت شناخته شدن ملت‌های گوناگون، آمیختگی قومی همچنان در سرزمین‌های چهارگانه پیشگفته، برقرار ماند. از سوی دیگر، به جز مونته‌نگرو، سه سرزمین دیگر نه دارای دولت بودند و نه اهمیت اقتصادی، سیاسی و یا فرهنگی‌ای مانند بلغراد یا زاگرب داشتند. از این‌رو، هر چهار سرزمین یادشده به گونه کانون محافظه‌کاران و عقب‌ماندگان از توسعه اقتصادی بر جای ماندند.

امروزه نیز چنین است؛ زیرا در این سرزمین‌ها دولتی مدرن وجود ندارد و اراده جمعی ملی یا به چشم نمی‌خورد و یا برآمدن آن، پیامدی مثبت ندارد. به همین دلیل، این چهار سرزمین مانند همسایگان شمالی خود نیستند و نمی‌توانند سیاستی هماهنگ و کارساز داشته باشند.

با این مقدمه، به بیان اوضاع اجتماعی و سیاسی اتحادیه صربستان و مونته‌نگرو می‌پردازیم:

مردم مونته‌نگرو پیرو مذهب ارتدوکس هستند و به زبان صربی سخن می‌گویند. این سرزمین تا تاریخ امضای پیمان سازش دایتون در ۱۲ نوامبر ۱۹۹۵، همواره بخشی از صربستان به شمار می‌آمد. از سال ۱۹۹۶، مونته‌نگرو به اروپای غربی متمایل شد و می‌خواست آخرین یتیم بازمانده از یوگسلاوی پیشین نباشد. با بازی‌های سیاسی میلو سوویچ در جمهوری فدرال یوگسلاوی، در سال

۱۹۹۸، تنش میان مونته‌نگرو و صربستان آغاز شد و رئیس‌جمهوری مونته‌نگرو همهٔ نهادهای دولت فدرال را تحریم کرد و راه استقلال را در پیش گرفت. مونته‌نگرو با گزینش واحد پول تازه، برقراری موانع‌های گمرکی، و بازکردن مرزها، استقلال خود را به دست آمده، می‌پنداشت. تا زمانی که میلوسوویچ در صربستان قدرت را در دست داشت، دولت‌های اروپای غربی، عمل مونته‌نگرو را تأیید می‌کردند و اقلیت‌های بوسنیایی و آلبانیایی ساکن مونته‌نگرو نیز از استقلال این کشور خوشحال بودند. مونته‌نگرو با پوزش‌خواهی از خرابی شهر دوبرونیک در کرواسی، به دست مونته‌نگرویی‌ها در سال ۱۹۹۱، روابط خود با آن کشور را بهبود بخشید و از فرستادن نیرو برای سرکوب کوزوویی‌ها خودداری کرد؛ اما، پس از برکناری میلوسوویچ، نظر دولت‌های اروپای غربی از مونته‌نگرو برگشت و کشور زیر فشار قرار گرفت تا هرگونه خواست استقلال خود را به کناری نهد و با صربستان رابطهٔ فدرالی برقرار کند. انگیزه‌های دولت‌های غربی برای مخالفت با استقلال مونته‌نگرو روشن نیست؛ زیرا این کشور تا سال ۱۹۱۸ مستقل بود و در صحنهٔ بین‌المللی، متحد فرانسه به شمار می‌آمد. یکی از انگیزه‌های دولت‌های غربی را می‌توان مخالفت با دگرگونی مرزها و ایجاد دولتک‌ها دانست؛ همان‌گونه که در مورد کوزوو عمل کردند. کمیسیون اروپایی که زیر نظر روبرت بادانتر<sup>(۳۹)</sup>، حقوق‌دان معروف و وزیر پیشین دادگستری فرانسه کار می‌کرد، استقلال را تنها برای جمهوری‌های وابسته به یوگسلاوی پیشین به رسمیت می‌شناخت، نه برای سرزمین‌هایی که جمهوری نبودند و یا در حالت خودمدیری به سر می‌بردند، مانند کوزوو. این‌گونه سرزمین‌ها، به شرط برگزاری همه‌پرسی و موافقت مردم، می‌توانستند به استقلال برسند؛ و این امر مورد موافقت جمهوری مونته‌نگرو نیز بود. با این همه، دولت‌های غربی اتحاد با صربستان را به این جمهوری پیشنهاد کردند. در مورد مخالفت با ایجاد دولتک‌ها می‌توان گفت که از ۲۰۰ کشور عضو سازمان ملل متحد، ۳۲ کشور، جمعیتی کمتر از مونته‌نگرو دارند.

دلیل دیگر مخالفت دولت‌های اروپای غربی با استقلال مونته‌نگرو را می‌توان شکاف موجود در درون این کشور دانست. مونته‌نگرویی‌ها - به معنای قومی - ۶۸٪ از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند که عقیدهٔ عمومی آنان دربارهٔ الحاق مونته‌نگرو به صربستان به دو دیدگاه تقسیم می‌شد: دیدگاه اول از آن گروهی است که در شمال کشور و در همسایگی صربستان سکونت دارند. اینان که در سال ۱۸۷۸ به مونته‌نگرو پیوستند، هواخواه حزب کمونیست پیشین بودند و با الحاق به صربستان موافق بودند. دیدگاه دوم، دیدگاه مخالفان الحاق بود که بیشتر در جنوب کشور، در مونته‌نگروی باستانی، سکونت دارند. بوسنیایی‌های مسلمان نیز در شمال کشور (سرزمین سنجاق که در سال ۱۹۱۳ به مونته‌نگرو الحاق شد) زندگی می‌کنند؛ زیرا با الحاق موافق بوده‌اند.

از این رو، پیروزی دولت در همه‌پرسی با اکثریت ضعیفی ممکن بود. دولت‌های اروپای غربی می‌پنداشتند که در صورت انجام همه‌پرسی، جنگ داخلی میان شمال و جنوب کشور، مانند آنچه میان صرب‌های کرواسی در سال ۱۹۹۱ رخ داده بود، روی دهد. به اینگونه وضع موجود را برای حفظ صلح، حفظ کردند.

انگیزهٔ دیگر دولت‌های اروپایی، آگاهی از بی‌بهره‌بودن جمهوری مونته‌نگرو از منابع اقتصادی و مالی بود. قاچاق سیگار و کالاهای دیگر به سوی ایتالیا، که به نظر برخی رئیس‌جمهور کشور نیز به آن آلوده بود، و یا صدور روسپی از طریق آلبانی یکی از منابع درآمد این کشور است؛ اما با الحاق به صربستان دستیابی به این هر دو منبع درآمد، اکنون تنها از طریق این کشور امکان‌پذیر است. با امضای قرارداد بلگراد و با وجود تصویب منشور قانون اساسی، همکاری میان مونته‌نگرو با جمهوری صربستان در کمترین سطح خود است. نهادهای بین‌المللی، هر دو سرزمین را جزء دولتی می‌دانند که مردم این دو سرزمین کمترین رابطه، حتی از نظر اقتصادی و مالی، را با آن دارند<sup>(۴۰)</sup>.

40. Paul Garde, "Etat et quasi Etats dans les Balkans", *Politique internationale*, Paris, été 2003.

اتحاد صربستان و مونته‌نگرو، از آغاز با دمل چرکینی که ناشی از سلطه‌جویی صرب‌ها در کوزوو بود، به دنیا آمد؛ هر چند که دو جمهوری تشکیل‌دهنده، از نظر قومی و مذهبی با هم تفاوت ندارند، جز آنکه صربستان از لحاظ وسعت ۸ برابر، از نظر جمعیت ۱۶ برابر و از لحاظ اقتصادی ۲۰ بار قوی‌تر از مونته‌نگرو بود.

مونته‌نگرو با ۶۵،۰۰۰ نفر جمعیت، تنها ۶٪ از تولید ناخالص اتحاد دولت‌ها را تولید می‌کرد. برگزیدن سیاست ویژه‌ای برای امور اقتصادی و مالی مانند قانون‌های اقتصادی ویژه، بانک مرکزی جداگانه و قانون‌های بانکی مستقل، مانعی برای مشارکت این جمهوری در اقتصاد شریک حقوقی‌اش، صربستان، بود و کوشش‌های اتحادیه اروپا برای برداشتن مانع‌های نظام گمرکی میان دو جمهوری به جایی نرسید.

تشکیل چنین فدراسیونی میان دو جمهوری، با چنین نابرابری، دشوار و اداره آن دشوارتر بود. از این‌رو، در صحنه بین‌المللی این اتحاد را چندان جدی تلقی نمی‌کردند و از آن به نام «دولتی که باید در کتاب فهرست رکوردهای جهانی»، یا «دولت فرانکشتینی» یاد می‌شد. این نامگذاری از سوی تحلیل‌گران حرفه‌ای انجام گرفته است و نه از سوی مردم دو جمهوری که از آغاز، در هنگام امضای موافقت‌نامه بلگراد، با اتحاد دو دولت مخالف بودند. بدینگونه، همین تحلیل‌گران دولت نوین را به نام‌های گوناگون اتحادیه، فدراسیون و کنفدراسیون نیز می‌نامیدند.

در واقع، موافقت‌نامه بلگراد، سندی کاملاً سیاسی و شامل اصل‌هایی مبهم بود که هر یک از امضاکنندگان می‌توانستند آن را به سود خود تفسیر کنند. در آن زمان، خوشبینان صرب، مونته‌نگرویی و نمایندگان اتحادیه اروپا، بر آن بودند که منشور قانون اساسی همه دشواری‌ها را از میان بخواهد داشت و دولت مشترک کارآمدی پا به عرصه خواهد گذاشت.

اما دولت نوین کارآیی نداشت و در نتیجه، بدبینی صربستانی‌ها و مونته‌نگرویی‌ها افزایش یافت؛ که اتحادیه اروپا نیز از آن خشنود نبود. زیرا

ژرفای شکاف موجود میان مردم دو جمهوری، از آغاز، در نظر گرفته نشده بود. اتحادیه اروپا برای امضای موافقت‌نامه، سران هر دو دولت را زیر فشار قرار داده بود و استدلال می‌کرد که این موافقت‌نامه، گامی بزرگ در راه آرامش منطقه خواهد بود. از این‌رو، اتحادیه اروپا، سیاست‌بازان و نخبگان محلی دو جمهوری، دست در دست هم، چنین قبایی را به تن مردم دو کشور دوختند، بی‌آنکه نظرخواهی یا همه‌پرسی از آنان صورت گیرد.

دخالت اتحادیه اروپا چنان بود که، به هزل یا به جد، برخی از دست‌اندرکاران پیشنهاد می‌کردند تا دولت جدید به نام سولانی<sup>(۴۱)</sup> نامیده شود؛ زیرا خاویر سولانا<sup>(۴۲)</sup>، نماینده اتحادیه اروپا، نقشی اساسی در نوزایی ملت نوین داشت. شگفت آنکه با چنین نقش اساسی که اتحادیه اروپا درباره موافقت‌نامه بلگراد و منشور قانون اساسی برعهده داشت، ناکارایی دولت مشترک نارضایتی اتحادیه اروپا را برانگیخته بود، به گونه‌ای که نبود نظام بازرگانی و گمرکی مشترک، کمبود قانون‌های مشترک برای حفظ حقوق و مالکیت آثار ادبی و نبود نهادی مشترک برای تهیه آمار، سبب شده است اتحادیه اروپا با اخطار به هر دو جمهوری تشکیل‌دهنده فدراسیون، از هرگونه مذاکره برای پذیرش آنان در اتحادیه اروپا خودداری کند. منشور قانون اساسی نخست در ماه ژانویه ۲۰۰۳ به وسیله مجلس‌های محلی، و سپس در چهارم فوریه همان سال، به تصویب پارلمان رسید و نام «یوگسلاوی» به تاریخ سپرده شد.

بدینگونه، از آغاز اتحادیه دو دولت بنیادی محکم نداشت؛ به همین دلیل به جای قانون اساسی، سندی سیاسی به نام «منشور قانون اساسی»<sup>(۴۳)</sup> تدوین شد که در آن هدف‌های سیاسی کلی و سازمان‌های نهادهای مشترک تعریف شده است. این نهادها، به‌ویژه وزارتخانه‌های دولت فدرال، تنها برای ایجاد هماهنگی میان دو جمهوری تأسیس شده‌اند و نه به صورت نهادهای دولتی واقعی.

خلاصه آنکه، منشور قانون اساسی صربستان و مونته‌نگرو، چهارمین نظام حقوقی را برای این دو کشور در مدت ۶۰ سال پدید آورده است. اگر در پایان سه

41. Solanie

42. Javier Solana

43. constitutional charter

سال - دوره موقتی اعتبار منشور - فدراسیون بتواند به زندگی خود ادامه دهد، مردم دو کشور صاحب نظام حقوقی پنجمی هم خواهند شد (۴۴).

### ب. بررسی زمینه‌های حقوقی

در پیش گفتیم که در ۱۴ مارس ۲۰۰۲، رئیس‌ان جمهوری یوگسلاوی فدرال و مونته‌نگرو با حضور نماینده عالی اروپا، خاویر سولانا، مسئول روابط خارجی و امنیت اتحادیه اروپا، منشور قانون اساسی را برای تنظیم روابط دو کشور امضا کردند. به این ترتیب، چنان که پیداست «اتحاد دولت‌ها»، قانون اساسی به معنای ویژه خود ندارد (۴۵). این توافق پس از تصویب در پارلمان هر دو جمهوری، باید به تصویب پارلمان فدرال می‌رسید. از این رو، کمیسیونی مرکب از نمایندگان دو پارلمان پیشگفته و پارلمان جمهوری فدرال یوگسلاوی برای تدوین منشور قانون اساسی تشکیل شد. همان‌گونه که گفته شد، این تشریفات در ماه‌های ژانویه و فوریه ۲۰۰۳ انجام شد.

برابر ماده ۲ منشور قانون اساسی، اتحاد جمهوری‌های صربستان و مونته‌نگرو بر اساس برابری حقوق آن دو استوار است. ماده ۳ همان قانون، هدف‌های اساسی تشکیل اتحاد دولت‌ها را برمی‌شمارد که عبارت‌اند از: احترام به حقوق بشر؛ حفظ و تعالی حیثیت انسانی؛ ایجاد برابری حقوق افراد با تأسیس دولتی بر اساس قانون؛ ادغام در ساختار اروپایی، به‌ویژه در اتحادیه اروپا؛ هماهنگ‌سازی دولت نوین با اصل‌ها و قاعده‌های اروپایی و بین‌المللی؛ ایجاد اقتصاد بر اساس بازار و مبتنی بر آزادی؛ رقابت و عدالت اجتماعی، برقراری و تضمین بازاری مشترک در میان دو جمهوری بر اساس قاعده‌ها و اصول‌های اتحادیه اروپا.

برابر ماده ۲ این منشور، دو جمهوری هریک با قصد و اراده خود وارد اتحادیه‌ای می‌شوند که در آن حقوقی برابر دارند. هدف‌های این اتحادیه در ماده

44. Forum of Federation, *Fédérations*, vol. 3, no 2, mai 2003, Ottawa, Canada.

۳ منشور بیان شده است که مهمترین آنها عبارت‌اند از: احترام به حقوق افراد، حفظ و پیشبرد حیثیت انسانی و برابری افراد و پیوستن به اتحادیه اروپا. در این منشور، سازمان هر یک از جمهوری‌ها و صلاحیت‌های آنان و دولت فدرال مشخص شده بود، مانند:

۱. برابر ماده ۶۰ منشور، هر یک از دو جمهوری عضو اتحاد، حق بازنگری در اتحاد دو دولت و یا خارج شدن از اتحاد را دارا شدند. جمهوری‌ای که از اتحاد دو دولت خارج شود، در مجمع‌های بین‌المللی به عنوان جانشین اتحاد دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو شناخته نخواهد شد. در صورتی که هر دو جمهوری بخواهند از راه همه‌پرسی، در توافق اصولی بازنگری کنند و یا از اتحاد دو دولت خارج شوند، باید قانون همه‌پرسی‌ای بر اساس قاعده‌های دموکراتیک را تدوین کنند و آن را به تصویب پارلمان خود برسانند. این ماده را می‌توان ماده «خودنابودی» نامید؛ و همچون بمبی بود که هر لحظه، انتظار انفجار آن می‌رفت.

۲. ایجاد سه نهاد برای اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو: قوه قانونگذاری، ریاست جمهوری، و دیوان دادگستری.

۳. قوه قانونگذاری دارای یک مجلس بود که در آن، امتیازهایی برای مونته‌نگرو در نظر گرفته شده بود.

۴. ریاست جمهوری از سوی مجلس اتحاد دو دولت برگزیده می‌شد. ریاست جمهوری عضوهای هیأت وزیران را برمی‌گزید. صلاحیت وزیران، برابر قانونی که قرار بود در آینده تدوین شود، مشخص می‌شد؛ اما پنج مورد از صلاحیت‌های هیأت وزیران در توافق‌نامه آمده است که عبارت‌اند از: امور خارجی، دفاع، روابط اقتصادی بین‌المللی، بازرگانی داخلی و حمایت از حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها.

۵. قوه قضائیه در اختیار دیوان دادگستری بود که مرکب بود از قضایانی که به‌شماری مساوی، از سوی دو جمهوری تعیین می‌شدند. وظیفه‌های دیوان، امور قضایی، اداری و ایجاد وحدت در امور قضایی است.

۶. شورای عالی دفاع، فرماندهی ارتش اتحاد دولت‌ها را بر عهده داشت. این شورا مرکب از سه نفر بود و تصمیم‌های آن به اتفاق آراء معتبر بود. سربازان هر یک از جمهوری‌ها در خاک خود انجام وظیفه می‌کردند؛ ولی در صورت درخواست، می‌توانستند در خاک جمهوری دیگر به خدمت پردازند.

۷. پس از تصویب منشور قانون اساسی، بر حسب آیینی که در آن مشخص شده بود، انتخابات برای مجلس اتحاد دو دولت انجام شد. سپس ریاست‌جمهوری، هیأت وزیران و قاضیان دیوان دادگستری تعیین شدند. برابری میان دو جمهوری در نهادهای قضایی و اجرایی باید رعایت می‌شد؛ اما گردش منصب وزیران و یا معاونان آنان، در وزارتخانه‌های دفاع و امور خارجه، در یک دوره قانونگذاری، امکان‌پذیر بود؛ به این روش که اداره این دو وزارتخانه در نیمی از دوره قانونگذاری برعهده مونته‌نگروی‌ها و در نیم دیگر آن دوره، برعهده صربستانی‌ها بود. نمایندگی دولت در نهادهای بین‌المللی نیز با برابری گردش مقام‌ها و منصب‌ها، در میان دو جمهوری برقرار می‌شد و امور کنسولی هر یک از دو جمهوری در کشورهای بیگانه، بر حسب توافق ویژه‌ای میان دو جمهوری بود.

۸. مرکز برخی از نهادهای اتحاد دولت‌ها در پایتخت مونته‌نگرو، پودگوریکا بود. یادآوری این نکته لازم است که نهادهای دولت فدرال تنها ابزاری برای همکاری دو جمهوری با یکدیگر بودند، و نه به عنوان نهادی به معنای ویژه «دولتی». از این رو می‌توان گفت که تنها کار دفاع و سیاست خارجی، کاملاً در اختیار دولت فدرال بود و بس (۴۶).

برای سازگار کردن و تطبیق وظیفه‌ها و اختیارات هر یک از جمهوری‌ها با اختیارات دولت فدرال، مندرج در منشور قانون اساسی، جمهوری‌ها می‌بایستی در قانون اساسی خود بازنگری کنند و آن را با منشور قانون اساسی سازگار کنند یا اینکه قانون اساسی تازه‌ای را تا پایان سال ۲۰۰۲ م به تصویب برسانند.

در امور اقتصادی، دو جمهوری روابط اقتصادی متقابلی داشتند و اصل‌های اساسی بازار آزاد، مانند گردش آزاد سرمایه، کالا و افراد فراهم شده بود. درباره نظام اقتصادی، به‌ویژه سیاست بازرگانی و حقوق گمرکی، لزوم اصلاحات اساسی پیش‌بینی شده بود تا «اتحاد دولت‌ها» بتواند هرچه‌زودتر به اتحادیه اروپا بپیوندد. اتحادیه اروپا نیز کمک‌های لازم را برای تحقق اصلاحات فراهم می‌کرد و نظارتی پیگیر درباره فرآیند اصلاحات را به کار می‌برد. در صورتی که یکی از جمهوری‌ها به تعهدهای اقتصادی خود در مورد هماهنگ‌سازی سیاست بازرگانی و گمرکی عمل نمی‌کرد، جمهوری دیگر حق داشت موضوع را در اتحادیه اروپا مطرح کند تا تصمیم لازم گرفته شود.

برابر منشور قانون اساسی و قانون اجرایی آن، روابط میان دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو بر اساس شرایطی مبهم استوار شده است؛ از این‌رو، ما آن را سست‌بنیاد خواندیم؛ زیرا مبانی نهادهای دولت فدرال بسیار ضعیف است و خود منشور قانون اساسی نیز کمبودهایی دارد؛ مانند اینکه در هیأت وزیران، وزیر کشور وجود ندارد؛ در حالی که مسئولیت مرزبانی، پناهندگی، روادید، و دادن اجازه ورود به کشور بر عهده دولت فدرال است. اتحادیه دو دولت، برابر ماده ۱۴ قانون اساسی، در برابر نهادهای بین‌المللی و یا منطقه‌ای شخصیت حقوقی دارد؛ اما هر یک از جمهوری‌ها می‌توانند به عضویت نهادهای بین‌المللی و یا منطقه‌ای، که عضویت در آنان مشروط به داشتن شخصیت حقوقی نیست، درآیند. هدف اساسی از تأسیس چنین دولتی برقراری آرامش در منطقه، حفظ حقوق بشر، امکان ورود آن به اتحادیه اروپا، برقراری اقتصاد بازار و تأسیس بازار مشترکی از دو جمهوری بود<sup>(۴۷)</sup>.

برابر ماده ۵۱ منشور قانون اساسی، قانون‌های اساسی و قانون‌های عادی جمهوری‌های تشکیل‌دهنده اتحاد دولت‌ها باید با منشور قانون اساسی سازگار باشد.

برابر ماده ۱۳ قانون اجرایی منشور قانون اساسی، بسیاری از نهادهای دولت

فدرال یوگسلاوی را به جمهوری صربستان واگذار کرد، مانند: بانک مرکزی، مدیریت فدرال گمرک‌ها و نهادهایی دیگر.

## تفکیک اختیارها

بخشی از تفکیک اختیارها در توافق‌نامه دو جمهوری آمده است. بر همین اساس، منشور قانون اساسی نیز اختیارها را تفکیک کرده است که گاهی بسیار مبهم است، مانند نبود وزارت کشور که سبب شده است تا بسیاری از کارها بر عهده وزارتخانه اقلیت‌ها، قوم‌ها و ملیت‌ها، که در هر دو جمهوری وجود دارد، قرار گیرد. بیشتر وظیفه‌ها و اختیارهایی که بیشتر به دولت‌های فدرال واگذار می‌شود، در اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو در اختیار جمهوری‌های تشکیل‌دهنده آن است. برخی از این وظیفه‌ها در سطح فدرالی، به‌ویژه به‌وسیله وزیران روابط اقتصادی و بازرگانی خارجی هماهنگ می‌شوند. بانک مرکزی کشور و یا سازمان گمرک نیز در اختیار دولت فدرال نیست و هر جمهوری بانک مرکزی و گمرک خود را دارد. هر یک از دو جمهوری، واحد پول ویژه خود را دارد و «اتحاد دولت‌ها»، درآمد مالیاتی مستقل نیز ندارد<sup>(۴۸)</sup>.

همان‌گونه که گفته شد، منصب وزارت دفاع و وزارت امور خارجه به نوبت به هر یک از دو جمهوری محول می‌گردد؛ از این‌رو آن را «منصبی در گردش» می‌نامیم. با این‌همه، جمهوری مونته‌نگرو، وزارت امور خارجه خود را نگاه داشته است. از زمان تصویب قانون اساسی، گردش منصب دو وزیر پیشگفته رعایت نمی‌شود و هر دوی آنان صربستانی هستند<sup>(۴۹)</sup>.

نهاد دیگری که در «اتحاد دولت‌ها»ی صربستان و مونته‌نگرو پیش بینی شده، شورای عالی دفاع است. این شورا مرکب از رئیس جمهوری فدرال و دو رئیس جمهوری صربستان و مونته‌نگرو، که به‌گونه جمعی فرماندهی نیروهای نظامی را بر عهده دارند، است. تصمیم‌های این شورا باید به اتفاق آرا و در چارچوب سیاست دفاعی باشد؛ که پارلمان چارچوب آن را مشخص می‌کند.

در عرصه بین‌المللی «اتحاد دولت‌ها» دولت واحدی است و همه حقوق و مسئولیت‌های ناشی از پیمان‌ها و موافقت‌نامه‌های پیشین دولت فدرال یوگسلاوی را برعهده دارد.

برابر ماده ۱۵ منشور قانون اساسی، «اتحاد دولت‌ها»، روابط بین‌المللی و قراردادهای لازم را با کشورهای دیگر یا سازمان‌های بین‌المللی برقرار می‌کند. جمهوری‌های عضو فدراسیون می‌توانند روابط بین‌المللی خود را با دیگر دولت‌ها حفظ کنند، و قراردادهایی با آنان امضا کنند؛ مشروط به آنکه این اعمال با صلاحیت‌ها و منافع دولت فدرال ناسازگار نباشد.

### قوه مقننه

برابر ماده‌های ۱۹ تا ۲۵ منشور قانون اساسی، قوه مقننه «اتحاد دولت‌ها» بر اساس تک‌مجلسی استوار بود. برابر ماده ۲۰ منشور قانون اساسی، مجلس فدرال، ۱۲۶ نماینده داشت که ۹۱ نفر از آنان صربستانی و ۳۵ نفر دیگر از مونته‌نگروی بودند. این مجلس در مرکز امور اداری «اتحاد دولت‌ها»، در بلگراد مستقر بود.

اولین دوره نمایندگی (از سوم مارس ۲۰۰۳) برای مدت دو سال بود و نمایندگان آن به وسیله مجلس‌های دو جمهوری برگزیده شده بودند. در پایان این دوره، دوره نمایندگی چهار سال شد و انتخابات از راه رأی‌گیری مستقیم و هماهنگی مردم انجام می‌شد. نمایندگان دوره یکم مجلس منشور قانون اساسی را تصویب کردند.

برابر ماده ۱۹ منشور قانون اساسی، مهمترین اختیارات و صلاحیت‌های مجلس عبارت بودند از: تصویب قانون برای تأسیس نهادهایی که به موجب قانون اساسی لازم است؛ تصویب قانون برای اجرای قاعده‌های حقوق بین‌الملل و اجرای تعهدهایی که اتحاد دو دولت در مورد همکاری با دادگاه‌های بین‌المللی دارد؛ قانون محو حالت جنگ در کشور و اعلام آن با موافقت مجلس‌های محلی دو جمهوری؛ تصویب قانون‌های لازم برای امور دفاعی و نظامی؛ تصویب

مشارکت و عضویت «اتحاد دولت‌ها» در سازمان‌های بین‌المللی و به رسمیت شناختن تعهدهایی که از آن ناشی می‌شود با موافقت قبلی مجلس‌های دو جمهوری؛ تعیین مرزهای بین‌المللی «اتحاد دولت‌ها» با موافقت قبلی مجلس‌های دو جمهوری؛ تصویب قانون در مورد استاندارد، مالکیت صنعتی، اوزان، مقادیر، سنگ‌های معدنی و آمار؛ تصویب قانون مهاجرت، پناهندگی، روادید و یکدست‌سازی مقررات گمرکی بر اساس قاعده‌های اتحادیه اروپا؛ تصویب پیمان‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی؛ تصویب بودجه سالانه «اتحاد دولت‌ها»؛ از میان برداشتن و پیشگیری از تدوین همه مقرراتی که مانع رفت و آمد آزاد مردم، کالاها و خدمات می‌شوند؛ برگزیدن رئیس‌جمهور فدراسیون و هیأت وزیران، و دیگر قانون‌هایی که برای اجرای وظیفه‌های اتحاد دو دولت لازم باشد.

تصمیم‌های مجلس با اکثریت آرای نمایندگان گرفته می‌شود؛ اما اکثریت نمایندگان هر یک از جمهوری‌های تشکیل‌دهنده، که عضو مجلس بودند، نیز باید به آن رأی موافق می‌دادند. این امر، با توجه به تعداد نمایندگان، امتیازی برای مونته‌نگرو بود.

هیأت وزیران، لایحه‌های قانونی را به مجلس تقدیم می‌کرد. نمایندگان مجلس، و مجلس هر یک از جمهوری‌ها حق تسلیم پیشنهادهای قانونی به مجلس فدرال را داشتند (ماده ۲۵)

### قوه مجریه

برابر ماده ۲۷ منشور قانون اساسی، مجلس فدرال ریاست جمهوری را برای مدت چهار سال برمی‌گزید. بدین‌گونه که رئیس و نایب رئیس مجلس، نامزدی را برای ریاست جمهوری به نمایندگان معرفی می‌کردند. اگر این نامزد موفق به دستیابی به اکثریت آرای نمایندگان نمی‌شد، رئیس و نایب‌رئیس مجلس فدرال، در مدت ۱۰ روز، کس دیگری را معرفی می‌کردند. اگر این نامزد جدید هم اکثریت آرا را به دست نمی‌آورد، مجلس فدرال منحل می‌شد و انتخابات

دوباره‌ای برای گزینش نمایندگان انجام می‌شد. اگر رئیس‌جمهوری برگزیده و رئیس مجلس از یک جمهوری بودند، در این صورت رئیس مجلس منصب خود را به نایب‌رئیس مجلس واگذار می‌کرد و خود، نایب‌رئیس مجلس می‌شد. ریاست جمهوری، نمایندگی کشور در سازمان‌های بین‌المللی و در کشورهای بیگانه را بر عهده داشت. حق گزینش سفیران، امضای قراردادهای بین‌المللی، توشیح قانون‌ها و فراخواندن مردم به انتخابات، از حقوق ریاست جمهوری بود (ماده ۲۶ قانون اساسی). برابر ماده ۲۸ منشور قانون اساسی، رئیس‌جمهور در برابر پارلمان فدرال مسئول بود. به گونه‌ای کلی می‌توان گفت، ریاست جمهوری اختیارات چندانی نداشت و نقش او در مقایسه با اختیارات دو رئیس‌جمهور صربستان و مونته‌نگرو، ناچیز بود و بیشتر جنبه تشریفاتی داشت.

در صورت انحلال مجلس، رئیس‌جمهور نیز از کار برکنار می‌شد (ماده ۳۰ قانون اساسی)؛ اما تا انجام انتخابات تازه به کار خود ادامه می‌داد. مجلس فدرال می‌توانست رئیس‌جمهور را به خاطر نقض قانون اساسی برکنار کند (ماده ۳۱) نقض قانون اساسی را دیوان دادگستری فدرال معین می‌کرد. در صورت استعفا و یا برکناری رئیس‌جمهور، نایب‌رئیس مجلس فدرال، کار او را تا گزینش رئیس‌جمهور جدید بر عهده می‌گرفت (ماده ۳۲)

هیأت وزیران مرکب از پنج وزیر امور خارجه، دفاع، روابط بازرگانی خارجی، امور اقتصادی داخلی و وزیر حقوق بشر و اقلیت‌ها بود. وزیران به وسیله ریاست‌جمهور به مجلس معرفی می‌شدند و پس از موافقت مجلس، زیر نظر شخص رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کردند. برابر ماده ۳۵ قانون اساسی، ریاست‌جمهور پنج نفر را به عنوان نامزدان وزارت و دو نفر را برای جانشینان وزیران امور خارجه و دفاع معرفی می‌کرد. از این پنج نفر، دو نفر آنان باید از شهروندان همان جمهوری‌ای می‌بودند که رئیس‌جمهور از آن برخاسته بود. سه نفر دیگر را رئیس‌جمهور از جمهوری دیگر بر می‌گزید؛ اما نامزدان وزارت دفاع و وزارت امور خارجه و جانشینان آنان نباید از شهروندان یک جمهوری باشند.

در صورت پذیرفته نشدن نامزدان منصب وزارت، رئیس‌جمهور سیاهه دیگری از نام نامزدان وزارت را تدوین می‌کرد و به مجلس تسلیم می‌داشت. در صورت دست‌نیافتن به اکثریت، مجلس منحل می‌شد و بار دیگر انتخابات برگزار می‌شد.

هیأت وزیران، بر اساس سیاست مشترکی که منافع هر دو جمهوری را در نظر داشته باشد، مسئول تدارک و اجرای سیاست کلی کشور بود. برابر ماده ۳۳ قانون اساسی صلاحیت‌ها و اختیاراتی وزیران عبارت بودند از:

تیین و اجرای سیاست «اتحاد دولت‌ها» با در نظر گرفتن منافع جمهوری‌ها؛ هماهنگ‌سازی وزارتخانه‌ها؛ تدوین لایحه‌های لازم برای تقدیم به مجلس؛ برگماری نمایندگان دیپلماتیک و کنسول‌ها؛ تدوین و صدور آیین‌نامه برای اجرای قانون‌های تصویب‌شده در مجلس. (ماده ۳۳ قانون اساسی) برگماری نمایندگان دیپلماتیک و کنسول‌ها باید به گونه‌ای می‌بود که برابری در میان دو جمهوری رعایت شود و گردش منصب‌ها در میان افراد وابسته به هر جمهوری صورت پذیرد. هیأت وزیران در برابر مجلس مسئول و پاسخگو بود.

برابر ماده ۳۹ قانون اساسی، وزیران و جانشینان آنان در صورت رأی عدم اعتماد مجلس، از کار برکنار می‌شدند. آنان می‌توانستند از منصب خود استعفا دهند؛ و در صورت انحلال مجلس، وزیران تا پایان انتخابات جدید به انجام وظیفه خود ادامه می‌دادند.

وزیران امور خارجه و دفاع، هر دو سال یک‌بار، منصب وزارت را به قائم‌مقام خود می‌سپردند و خود به عنوان جانشین انجام وظیفه می‌کردند (ماده ۴۵).

### قوه قضایه

دیوان دادگستری اتحاد صریستان و مونته‌نگرو، در پایتخت مونته‌نگرو بودگوریکا قرار داشت. برابر ماده ۴۶ قانون اساسی صلاحیت‌ها و اختیاراتی دیوان عبارت بودند از: حل و فصل اختلاف‌های نهادهای فدرال در مورد صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی آمده است؛ حل و فصل اختلاف‌ها میان

دولت فدرال با جمهوری‌ها و یا در میان جمهوری‌ها در مورد اختیارات و صلاحیت‌های هر یک از آنان؛ تصمیم‌گیری درباره شکایت‌های شهروندان در مورد نقض حقوق و آزادی‌های فردی به وسیله یکی از نهادهای فدرال؛ تصمیم‌گیری در مورد سازگاری قانون اساسی در جمهوری با منشور قانون اساسی؛ تشخیص سازگاری قانون‌های فدرال با منشور قانون اساسی؛ تشخیص قانونی بودن اعمال اداری نهادهای دولت فدرال و هماهنگ‌سازی میان نظام قضایی دو جمهوری.

در صورت شکایت افراد در مورد نقض قانون اساسی، دیوان آخرین مرحله رسیدگی را برعهده داشت. قاضیان این دیوان، به شمار برابر، به وسیله مجلس‌های صربستان و مونته‌نگرو برای مدت شش سال برگزیده می‌شدند (ماده ۴۷). قاضیان دیوان باید دست‌کم ۱۵ سال پیشینه کار حقوقی می‌داشتند و تنها برای یک بار می‌توانستند به سمت قاضی دیوان برگزیده شوند. قاضیان در کار خود مستقل بودند و حق برکناری آنان تا پایان دوره مأموریت‌شان بر حسب قانون ویژه‌ای بود.

آرای صادرشده از سوی دیوان، قطعی بود. دیوان حق نسخ قانون‌ها و باطل کردن اعمال اداری نهادهای فدرال را، که مخالف با منشور قانون اساسی بودند، داشت (ماده ۴۸).

برابر ماده ۴۹، در مورد سازگاری قانون‌های هر یک از جمهوری‌های صربستان و مونته‌نگرو یا صلاحیت‌های آنان، با منشور قانون اساسی «اتحاد دولت‌ها»، قاضیان دیوان قانون اساسی جمهوری‌ها در جلسه رسیدگی و تصمیم‌گیری شرکت می‌کردند. درباره موارد ناسازگاری اختلاف قانون‌ها و صلاحیت‌های دو جمهوری نیز به همین شیوه عمل می‌شد. در موردی که دیوان به رسیدگی به قانون‌ها و یا صلاحیت یک جمهوری اشتغال داشت، تنها قاضیان دیوان قانون اساسی همان جمهوری در تصمیم‌گیری شرکت می‌کردند.

ماده ۲۴ قانون اساسی، مصونیت رئیس‌جمهور، هیأت وزیران، قاضیان دیوان عالی و نمایندگان مجلس فدرال را به رسمیت شناخته است.

## بازنگری قانون اساسی

برابر ماده ۶۲ منشور قانون اساسی، بازنگری قانون اساسی بر اساس قانون ویژه‌ای انجام می‌پذیرفت. به نظر می‌رسد، با توجه به موقت بودن منشور قانون اساسی، قانون بازنگری تدوین نشد.

در پیش گفته شد که هر یک از دو جمهوری صربستان و مونته‌نگرو حق داشتند در پایان یک دوره سه‌ساله، از تاریخ تصویب قانون اساسی، برابر ماده ۶۰ همان قانون، از «اتحاد دولت‌ها» خارج شوند. برای این کار، هر دو جمهوری باید قانون همه‌پرسی را برابر با موازین دموکراتیک بین‌المللی تدوین و تصویب می‌کردند؛ سپس با برگزاری همه‌پرسی و به‌دست‌آوردن رأی موافق مردم، از «اتحاد دولت‌ها» خارج می‌شدند.

در صورت انصراف جمهوری مونته‌نگرو از حضور در «اتحاد دولت‌ها»، همه تعهدهای بین‌المللی، به‌ویژه قطعنامه‌های سازمان ملل متحد، مربوط به جمهوری فدرال یوگسلاوی، به گردن جمهوری صربستان می‌افتاد که باید به عنوان جانشین جمهوری پیشگفته به آنها عمل می‌کرد.

### پ - بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی

«اتحاد دولت‌ها»، دارایی ویژه و درآمد مالیاتی مستقل نداشت. برابر ماده ۱۸ قانون اساسی، جمهوری‌های عضو، منابع مالی لازم را برای «اتحاد دولت‌ها» در اجرای وظیفه‌های آن، برابر قانون اساسی، فراهم می‌کنند.

جمهوری مونته‌نگرو دارای درآمد محدودی است که از محل گردشگری، تولید آلومینیوم و بندر بار<sup>(۵۰)</sup> به دست می‌آید. از این‌رو، این جمهوری تنها ۱۵٪ از تولید ناخالص ملی اتحاد دولت فدرال را تولید می‌کرد. در دولت فدرال هنوز آثار اقتصاد دولتی، یادگار جمهوری پیشین یوگسلاوی سوسیالیست، حکمفرماست؛ مانند تعلق همه هتل‌ها و یا شرکت صنایع آلومینیوم به دولت. این شرکت که صادرکننده ۸۰٪ از مجموع صادرات، مصرف‌کننده ۴۰٪ از کل برق، تولیدکننده ۴۵٪ از تولید ناخالص جمهوری مونته‌نگرو و کارآفرین ۲۵٪ از

مشاغل بود، در همان حال، بزرگترین وامدار به دولت نیز محسوب می‌شد (۵۱). برای جمهوری مونته‌نگرو تحمل هزینه سنگین دولت فدرال، به‌ویژه در مورد امور دفاعی، بسیار دشوار بود. آینده مونته‌نگرو، با توجه به کرانه‌های زیبای آن، در گروی پیشرفت صنعت گردشگری است که سرمایه‌گذاری گسترده‌ای را خواستار است و اتحاد با جمهوری صربستان توانسته است به شکوفایی آن کمک کند (۵۲).

هرچند صربستان از دیگر همسایگان خود کمتر از جنگ‌های داخلی آسیب دید و تنها در سال ۱۹۹۹ گرفتار بمباران عضوهای پیمان ناتو شد، اما ده سال تحریم اقتصادی، هجوم پناهندگان و قانقاریای مافیا، این کشور را به روزمرگی رساند. در هر دو جمهوری، صنایع کهنه و از کار افتاده، توانایی ایجاد کار برای مردم را نداشتند. پس‌انداز مردم در بانک‌های داخلی بسیار محدود بود؛ از این‌رو، سرمایه‌گذاری داخلی ناچیز بود. تولید صنعتی نیز به سبب نبود سرمایه‌گذاری، در کمترین حد بود. به علت کهنگی و از کار افتادگی ابزارهای تولید، واردات افزایش یافته بود؛ و این خود سبب افزایش بیشتر کسری بازرگانی خارجی می‌شد. (۵۳)

در هر دو جمهوری، مانند دیگر کشورهای بالکان، صادرات ناچیز و واردات زیاد بود. وابستگی به کمک‌های بین‌المللی و ارزهایی که کارگران مهاجر از کشورهای دیگر می‌فرستادند، بخشی از نیازهای دولت را تأمین می‌کرد (۵۴). فقر فراگیر مردم، تنها عامل بی‌ثباتی کشور نیست؛ اساسی‌تر از آن

۵۱. گزارش مجلس سنای فرانسه، همان.

52. Paul Garde, "Etats et Quasi-Etats dans les Balkans" in, *Politique internationale*, No.101, Paris, été 2003.

۵۳. برای آگاهی از وضعیت اقتصادی صربستان و مونته‌نگرو نگاه کنید به:

<http://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2003-6- page,190. htm>

<http://www.ladocumentationfrancaise. fr/revues-Collections / courrier-pay0s-est / 2006 / resume 1056. shtml>.

54. Nadege Ragaru, "Quelle politique europeenne pour les Balkans de l'ouest?", in *Politique internationale*, No. 105, Paris, automne 2004.

سست شدن همیاری و وحدت ملی است. در درازای ده سال، گودال ژرف نابرابری میان اقلیتی ثروتمند شامل جنگبارگان، دلانان و سیاستگزاران سیاسی، با بیشترین مردم که به حاشیه رانده شده بودند، به وجود آمد که نتیجه آن، سستی همبستگی اجتماعی است. چنین سستی‌ای در همبستگی ملی نیز به چشم می‌خورد؛ زیرا نابرابری میان شهرستان‌ها با پایتخت چشمگیر است. در سال ۲۰۰۳ میلادی، هنوز راه‌های آسفالتی در کوزوو کمیاب بود (۵۵).

پیامد انتخابات نوامبر ۲۰۰۳، نشان‌دهنده وضع ناگوار اقتصاد کشور بود. صربستان ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر بیکار در برابر ۱,۲۵۰,۰۰۰ نفر مردم شاغل داشت. ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر از مردم این جمهوری را بازنشستگانی تشکیل می‌دادند که با درآمدی کمتر از ماهی یکصد یورو روزگار می‌گذراندند (۵۶).

در همین جمهوری ۱۷٪ از مردم زیر خط فقر به سر می‌بردند و ۴۷٪ از مردم کشور جزو قشر محروم به‌شمار می‌آمدند. در ده سال گذشته، فرار مغزها هم سریع‌تر شد. زیربنای اجتماعی نیز کمبودهای فراوان داشت، مانند ناکارایی در نظام بهداشتی که روز به روز استفاده از آن برای مردم دشوارتر می‌گردید؛ دستگاه آموزش و پرورش با دستمزد کمی که به آموزگاران پرداخت می‌شد، به هم ریخته بود؛ در آموزش عالی هیچ رابطه‌ای میان نیاز جامعه با تخصص دانش‌آموختگان وجود نداشت که نتیجه آن بیکاری ۴۰٪ از جوانان شده بود.

فساد همه‌گیر در خدمات عمومی، به‌ویژه در ساختار قضایی کشور، زندگی روزانه مردم را به تباهی کشاند. از عدالت مالیاتی، اثری به چشم نمی‌خورد و نپرداختن مالیات در بخش صنایع و بنگاه‌هایی که به سود سرآمدان، خصوصی‌سازی شده بودند، امری طبیعی به نظر می‌رسید.

## دست‌آورد سخن

با توجه به آنچه در باره بوسنی و هرزگوین گفته شد، به خوبی می‌توان دید که با فروپاشی جمهوری سوسیالیستی یوگسلاوی، هر گوشه از خاک آن کشور،

55. Nedege Ragaru, *op.cit.*

56. Jean Arnault Dérens, *op.cit.*

به گونه‌ای ویژه در جست‌وجوی راهی برای حل دشواری‌های خود برآمد؛ هر چند که آن دشواری‌ها و مسایل در میان همه آنان مشترک بود.

در زمان نظام کمونیستی، جمهوری‌های تشکیل‌دهنده کشور، همه چندملیتی بودند و بافت قومی آنان بسیار پیچیده بود. از سال ۱۹۸۰، همان جمهوری‌ها بر روی ویرانه‌های یوگسلاوی پیشین به تشکیل دولت‌های نوینی دست یازیدند که اغلب آنان بر اساس و پایه خشونت و جنگ داخلی استوار شده بودند و همزیستی ملت‌ها و قوم‌ها را از میان برداشتند.

یکی از ویژگی‌های نظام کمونیستی تیتو، شناسایی و یا آفرینش ملت‌ها و ملیت‌ها بود. هدف این اقدام تیتو، پیشگیری از برخورد پیشینه‌دار میان صرب‌ها و کروات‌ها بود. بدینسان، از سال ۱۹۴۵، ملت‌های مونته‌نگرویی، مقدونیه‌ای و سپس در سال ۱۹۶۸، ملت مسلمان بوسنیایی به رسمیت شناخته شدند. برای آلبانیایی‌های ساکن کوزوو، استان خودمدیر کوزوو خلق گردید. این اقدام‌ها، تعلق مردم را به ملیت و قومیت افزایش داد؛ مانند آلبانیایی‌ها؛ و یا سبب شد که برخی از آنان با عنوان‌های تازه‌ای مانند مونته‌نگرویی، مقدونیه‌ای و یا بوسنیایی، خود را تافته‌ای جداافتاده از مجموع بپندارند. آثار پندار جدایی از دیگران را می‌توان چنین خلاصه کرد:

۱. رنج‌دیده‌ترین سرزمین‌ها در درازای جنگ‌های داخلی، سرزمین‌های بوسنی و کوزوو بودند؛ در حالی که منطقه‌هایی مانند مونته‌نگرو و مقدونیه کمتر از آفت جنگ آسیب دیدند. بیشترین مردم دو سرزمین بوسنی و کوزوو مسلمان بودند که لبه تیز خشونت صرب‌ها متوجه آنان شد. مردم دو منطقه دیگر، که بیشتر ارتدوکس بودند، تا اندازه بسیاری از این خشونت‌ها دور ماندند.
۲. برخی از این ملت‌ها متحمل گرایش‌گریز از مرکز نیروهایی شدند که در داخل آنان وجود داشت؛ مانند بوسنی که در آن صرب‌ها و کروات‌ها خواهان پیوستن به صربستان و کرواسی بودند و یا مانند مقدونیه‌ای که در آن آلبانیایی‌ها خواستار الحاق به آلبانی بودند؛ در حالی که مردم مونته‌نگرو و کوزوو متحمل فشار تمرکزگرایان خارجی (صرب‌هایی) شدند که خواستار الحاق آنها به اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو بودند.

پیش از مرگ تیتو هشت واحد تشکیل‌دهنده جمهوری سوسیالیستی فدرال یوگسلاوی (جمهوری‌ها و سرزمین‌های خودمدیر) به دو گروه چهار واحدی تقسیم شده بودند. در سال ۱۹۶۵، با ایجاد «صندوق کمک به جمهوری‌ها و استان‌های توسعه‌نیافته» این دودستگی رسمیت یافت. چهار واحدی که قرار بود به این صندوق یاری رسانند، همه در شمال کشور بودند: اسلوونی، کرواسی، ویوودین و صربستان. منطقه‌های توسعه‌نیافته بوسنی - هرزگوین، مونته‌نگرو، کوزوو و مقدونیه در منطقه‌های کوهستانی دورافتاده در جنوب کشور قرار داشتند. امروزه با همه ماجراهایی که بر مردم گذشته است، دوگانگی یادشده همچنان پایدارست.

از چهار واحد پیشرفته، سه واحد به استقلال دست یافتند، مانند: صربستان که ویوودین را همراه خود دارد؛ اسلوونی، و کرواسی. چهار واحد توسعه‌نیافته هر یک به دولتی<sup>(۵۷)</sup> تبدیل شده‌اند؛ مانند بوسنی، مونته‌نگرو، کوزوو و مقدونیه، زیرا وضعیت کنونی آنان پیامد تصمیم نیروهای بیگانه است: بوسنی بر اساس پیمان سازش دایتون؛ کوزوو به موجب قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد؛ مقدونیه زیر فشار بین‌المللی که مانع فروپاشی آن شده و می‌شود؛ و سرانجام مونته‌نگرو، زیر فشار اتحادیه اروپا از استقلال خود چشم پوشیدند و ناگزیر از امضای قرارداد با صربستان شدند.

به جز مونته‌نگرو، در همه این دولتک‌ها نیروهای بیگانه زیر عنوان‌های گوناگون حضور دارند. در بوسنی نیروهای پاسدار ثبات؛ در کوزوو، نیروهای کوزوو<sup>(۵۸)</sup>؛ و در مقدونیه نیروهای اروپایی. در بوسنی، همان‌گونه که گفتیم، و در کوزوو اداره امور زیر نظارت بین‌المللی است. در کوزوو هیأت اداره موقت سازمان ملل متحد<sup>(۵۹)</sup> اداره امور را در دست دارد. با توجه به اختیارهای نمایندگان بین‌المللی در این دو سرزمین، می‌توان بوسنی را «زیر قیمومیت» و کوزوو را «تحت الحمایه» دانست. پس از گذشت بیش از ۱۴ سال از آغاز جنگ‌های داخلی در یوگسلاوی پیشین، به خوبی دیده می‌شود که برای درمان

57. Paul Grade, *op,cit*.

58. Kosovo Force (KFOR)

59. Mission of UN. Interim Administration in Kosovo (MINUK)

نابسامانی‌ها، نه فدرالیسم و نه جدایی‌خواهی، راه حل و درمان دردها نبوده‌اند. ملت‌سازی و یا دولت‌سازی که کشورهای بزرگ به دنبال آن هستند، سرانجامی جز پدید آمدن کشورهای زیر قیمومیت و یا تحت‌الحمایه نخواهد داشت.

اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو، هم در نهادها و هم در صلاحیت‌ها و اختیارهای دولت‌ها، بر بنیادی سست استوار بود. حمایت مردمی نیز از این اتحاد ناچیز، و مردم مونته‌نگرو منتظر سال ۲۰۰۶ بودند تا با انجام همه‌پرسی، خود را از شر دولتی که بر آنها حکومت می‌کرد، رها سازند. صربستانی‌ها نیز تمایلی به این اتحاد نداشتند؛ زیرا با همه وعده‌ها برای پذیرفته شدن در اتحادیه اروپا، اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو در فهرست نامزدان جزو آخرین‌ها است.

بر عکس بسیاری از کشورهای فدرال، اتحاد دولت‌های صربستان و مونته‌نگرو، برخاسته از اراده مردم آن دو کشور نبود و تنها اتحادیه اروپا بود که برای حفظ آرامش در درون اروپا، نوشیدن چنین داروی تلخی را به مردم تحمیل کرد. نتیجه آنکه نه نظر مردم خواسته شد و نه همه‌پرسی انجام پذیرفت؛ و تنها سیاست‌پیشگان، آن را به امید ورود به اتحادیه اروپا پذیرفتند. امروزه اتحادیه اروپا شرایطی مانند بهبود وضع اقتصادی و بازنگری در امور قضایی و سیاسی را مطرح می‌کند و از همه مهم‌تر، از صربستان، همکاری بی‌چون و چرای این کشور با دادگاه بین‌المللی یوگسلاوی و پذیرش نقش نیروهای بین‌المللی در کوزوو را خواستار است.

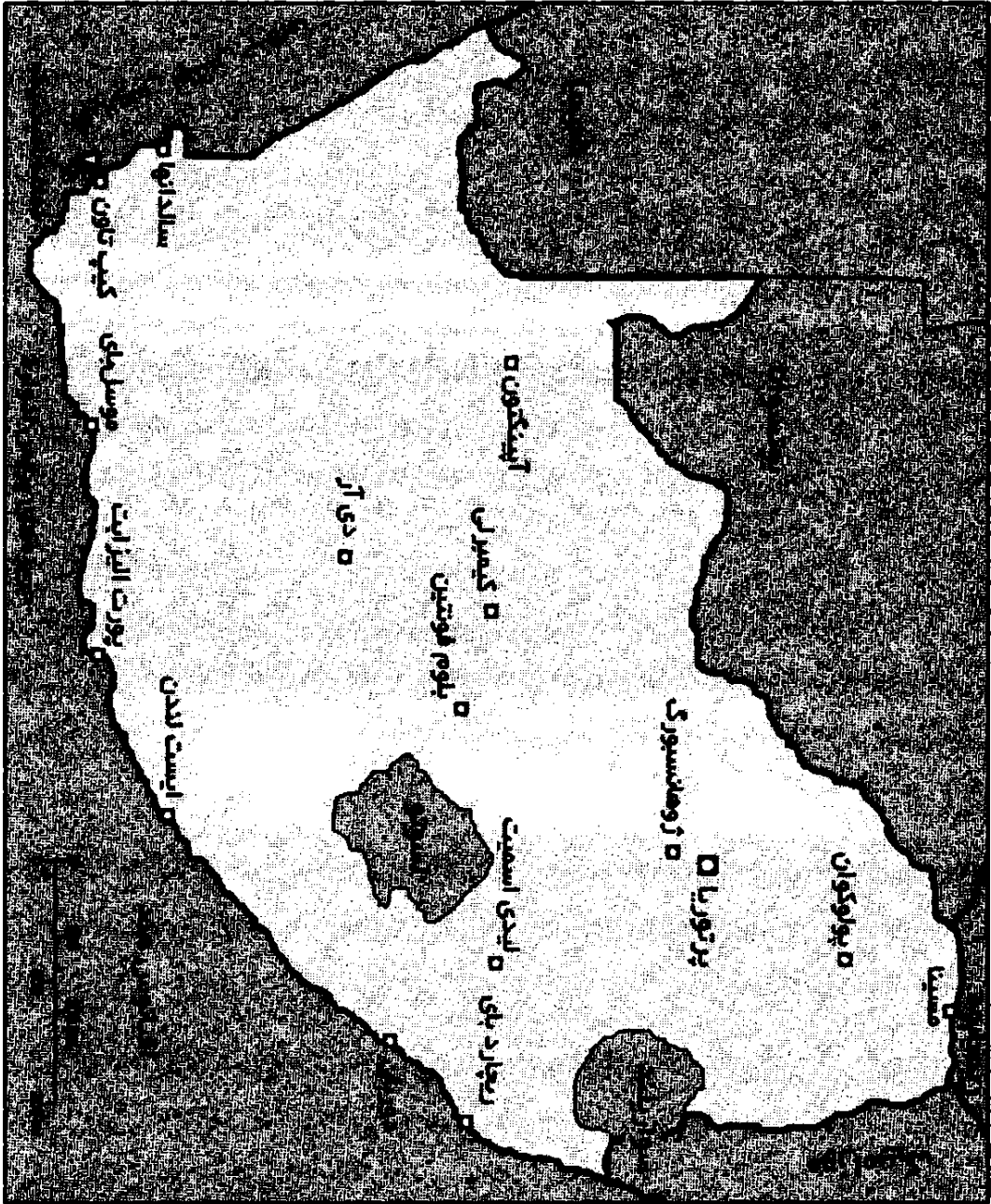
با همه جنگ‌های داخلی و توافقی‌هایی که با تزویر و ریا از سوی سیاست‌گزاران داخلی و دولت‌های بزرگ به مردم این منطقه تحمیل شده است، هنوز پرسش‌های فراوانی بر جای مانده است؛ مانند: وضعیت حقوقی کوزوو، وضع جمهوری سربسکا که در آرزوی الحاق به صربستان است، و ادامه اتحاد دو دولت صربستان و مونته‌نگرو.

ناپایداری این دولت نوپدید چنان بود که کلیسای ارتدوکس کشور، بازگشت به رژیم سلطنتی را مرهم دردهای مردم اعلام کرده بود (۶۰).

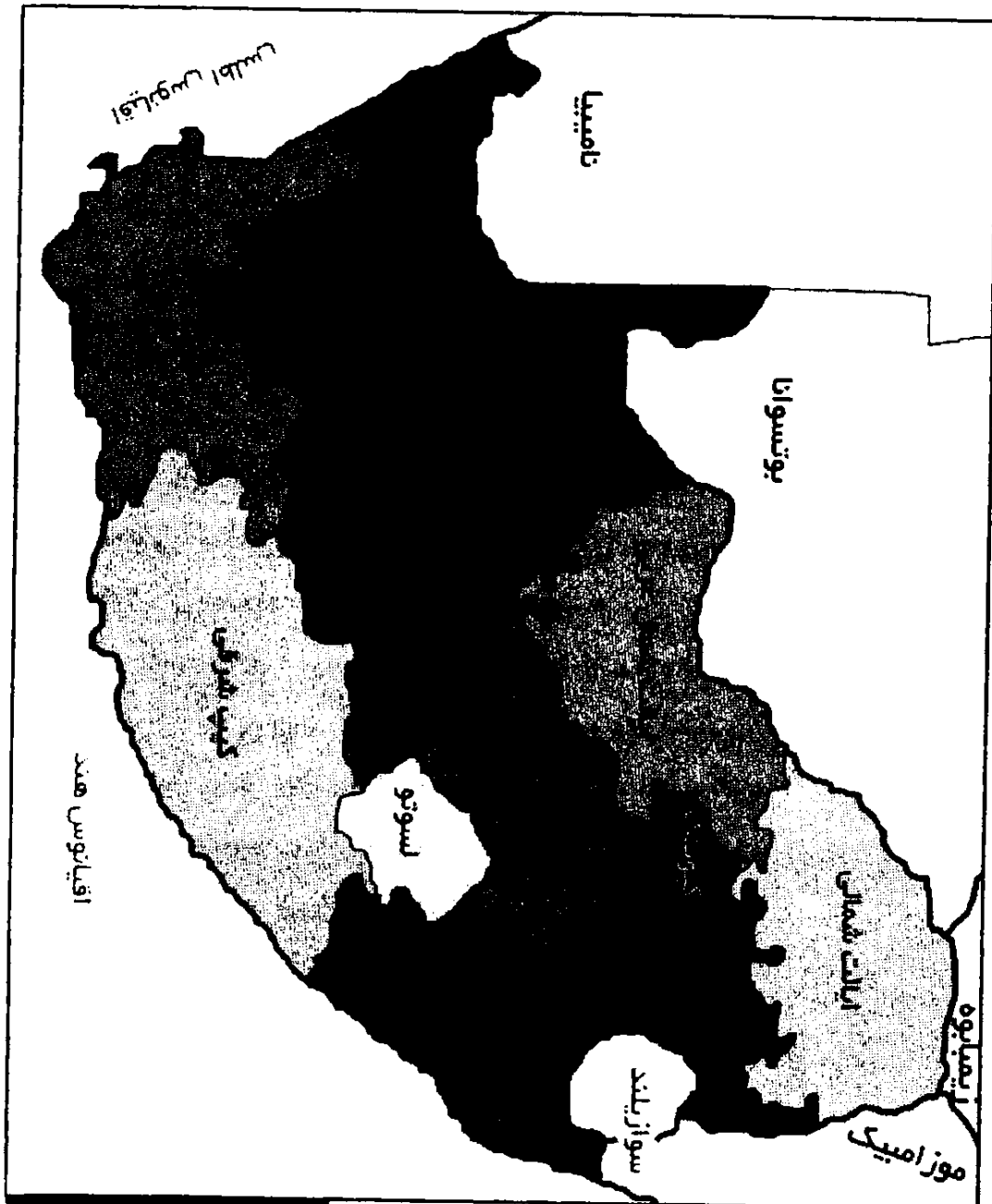
کتاب‌شناسی و دیگر منابع:

1. Crnobrnja, Mihailo, *Le Drame Yougoslave*, 3e ed., Montréal: Presses Universitaires McGill- Queen's, Montréal, 2001.
2. Lampe, John, *Yugoslavia as History*, New York: Cambridge University Press, 1996.
3. Ramet, Sabrina Petra, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia*, 2nd ed., Bloomington, IN: Indiana University Press, 1992.
4. Joël Hubrecht, *Kosovo (1981-1989-1999-2001)*. Etablir les faits, éditions Esprit, 2001.
5. <http://lcweb2.loc.gov/frd/es/yutoc.html> (Bibliothèque du Congrès)
6. <http://www.gov.yu>
7. <http://centraleurope.com/yugoslaviatoday/>
8. <http://www.ssees.ac.uk/prospectprogramb.htm>\*

آفریقای جنوبی



آفریقای جنوبی



آفریقای جنوبی

## شناسنامه

مساحت: ۱,۲۱۹,۹۱۲ کیلومتر مربع  
پایتخت و مرکزها: پایتخت، پرتوریا<sup>(۱)</sup>، مرکز قوه مقننه، کیپ‌تاون<sup>(۲)</sup> است و مرکز قوه قضائیه در بلوم فونتن<sup>(۳)</sup> قرار دارد؛  
جمعیت: در سال ۲۰۰۴، بر اساس آمار، ۴۶,۴۰۰,۰۰۰ نفر؛  
بافت جمعیتی: سیاه‌پوستان ۷۹٪، سفیدپوستان ۹/۶٪، دورگه‌ها ۸/۶٪ و آسیایی‌ها ۲/۶٪ از جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند.

گروه‌های قومی مهم، از لحاظ آماری، عبارت‌اند از: زولوها<sup>(۴)</sup>، زوآساها<sup>(۵)</sup>، پدی‌ها<sup>(۶)</sup>، ساتوس<sup>(۷)</sup>‌های جنوبی، شمالی و غربی، دورگه‌های کیپ<sup>(۸)</sup>، تسواناها<sup>(۹)</sup>، تسونگاها<sup>(۱۰)</sup>، آفریکانرها<sup>(۱۱)</sup>، پرتغالی‌ها، انگلیسی‌ها، سوازی‌ها<sup>(۱۲)</sup>، تامیلی‌ها، و غیره که به آنها در بخش‌های زمینه‌های سیاسی و اجتماعی خواهیم پرداخت.

آفریکانرها که آنان را بوئرها<sup>(۱۳)</sup> نیز می‌نامند، از بازماندگان هلندی‌ها هستند که نخستین بار در کیپ پیاده شدند. آنان ۶۰٪ از سفیدپوستان آفریقای جنوبی را تشکیل می‌دهند.

دین: بیشتر مردم آفریقای جنوبی، از مسیحیان پروتستان هستند. پس از آن، هندوها،

- 
- |             |                  |                 |
|-------------|------------------|-----------------|
| 1. Pretoria | 2. Cape Town     | 3. Bloemfontein |
| 4. Zoulous  | 5. Xhosa         | 6. Pedi         |
| 7. Sothos   | 8. Cape Coloured | 9. Tswana       |
| 10. Tsonga  | 11. Afrikaners   | 12. Swazi       |
| 13. Boers   |                  |                 |

## آفریقای جنوبی □ ۳۴۵

مسلمان‌ها و کلیمی‌ها جای دارند. دین‌های باستانی آفریقایی، به‌ویژه در منطقه‌های روستایی، پیروان بسیاری دارند.

**زبان:** زبان‌های رسمی کشور، انگلیسی و آفریکان<sup>(۱۴)</sup> است. افزون بر آن، در ایالت‌ها زبان‌های گوناگونی رسمیت دارند که در بخش‌های آینده با آنها آشنا خواهیم شد.

**میزان باسوادی:** ۸۶/۴٪ از جمعیت ۱۵ سال بالاتر؛

**شکل دولت:** جمهوری پارلمانی؛ و به نظر برخی از پژوهشگران که آفریقای جنوبی را کشوری متمرکز می‌دانند، شبه فدرال.<sup>(۱۵)</sup>

---

14. Afrikaans

15. Benoît Antheaume, "Afrique du sud, Botswana, Lésoto, Nambe, Swaziland", in *l' état du monde 2004*, La Découverte; Paris 2003, p. 189.

## پیشینه تاریخی

نخستین ساکنان آفریقای جنوبی، دو قوم سان<sup>(۱۶)</sup> و خوی خوی<sup>(۱۷)</sup> بودند. سپس مردمی که به زبان بانتو<sup>(۱۸)</sup> سخن می‌گفتند، به آنان پیوستند. بانتوها طایفه‌ای از قبیله بزرگ هاتن‌توتو<sup>(۱۹)</sup> بودند. طایفه دیگری از این قبیله، بوشمن<sup>(۲۰)</sup> نام داشت. آفریقای جنوبی زیستگاه قبیله‌های دیگری نیز بود که هنوز هم در آن زندگی می‌کنند و به شرح آنها خواهیم پرداخت.

در سده دهم میلادی، برای نخستین بار، کشیش‌های مسیحی، با بانتوها آشنا شدند. پس از آن پرتغالی‌ها، به سال ۱۴۸۸، از دماغه امید نیک<sup>(۲۱)</sup> گذشتند و به جایی که امروزه کیپ نامیده می‌شود، رسیدند که بوشمن‌ها و قبیله هاتن‌توتو در آن سکونت داشتند. ده سال پس از آن، پرتغالی دیگری به نام واسکو دو گاما<sup>(۲۲)</sup> در کرانه‌های ناتال<sup>(۲۳)</sup> پیاده شد. پرتغالی‌ها، آفریقای جنوبی را مستعمره خود نساختند؛ اما هلندی‌هایی که در سال ۱۶۵۲ به آنجا رسیدند، پایگاهی را برای کمک‌رسانی به کشتی‌های کمپانی هلندی هند شرقی بنیاد نهادند. سپس، مزرعه‌داران هلندی که بوئر<sup>(۲۴)</sup> نامیده می‌شوند، به کارکنان کمپانی هلندی مستقر در آفریقای جنوبی پیوستند.

در سال ۱۶۸۸، ۲۰۰,۰۰۰ پروتستان فرانسوی از بیم خشونت‌های مذهبی حاکم بر فرانسه، به شهر کیپ گریختند.

تصرف زمین‌های بومیان از سوی کوچندگان اروپایی، برخوردهای خشونت‌باری را میان آنان پدید آورد و بسیاری از بومیان به بردگی گرفته شدند. از سده هفدهم میلادی، اروپاییان و به‌ویژه بوئر‌ها، برای کار در کشتزارهای خود، بردگان بسیاری را از گینه، ماداگاسکار، آنگولا و حتی جاوه به آفریقای جنوبی آوردند؛ اما جداسازی نژادی صورت نگرفت و ازدواج بوئر‌ها با بومیان امری عادی دانسته می‌شد.

16. San

17. Khoikhoi

18. Bantu

19. Hottentotos

20. Bushmen

21. cap de Bonne-Espérance

22. Vasco de Gama

23. Natal

24. Boer

در سال ۱۷۷۰، برخوردهای خشونت‌باری میان بانتوها و کوچندگان اروپایی که به دنبال تصرف زمین‌های بیشتری بودند، رخ داد. این جنگ‌ها از سال ۱۷۷۹ تا سال ۱۷۸۰ ادامه یافت.

به سال ۱۷۹۵، انگلیسی‌ها با تصرف کیپ، به تسلط هلندی‌ها بر این شهر پایان دادند. در سال ۱۸۰۳، سرزمین‌های همسایه کیپ به هلندی‌ها برگردانده شد؛ اما در سال ۱۸۰۶ م، بار دیگر این سرزمین‌ها به تصرف انگلیسی‌ها درآمد. در سال ۱۸۱۴، برابر پیمان پاریس، تسلط انگلستان بر کیپ تثبیت شد. بوئرها در آغاز با سلطه انگلستان مخالفتی نداشتند؛ زیرا در اثر جنگ با بومیان، هلندی‌ها در موقعیت ضعیفی قرار داشتند.

در همین دوران، ویژگی آفریکانرها (عنصری بازمانده از بوئرها) شکل گرفت: زبانی ویژه به نام «آفریکان» به وجود آمد و به همراه آن، نظام ارزشی ویژه‌ای بر اساس مذهب سختگیر کالونیسم پدیدار شد.

از سال ۱۸۱۶ تا سال ۱۸۲۶ م، زولوها با جنگجویان خود، امپراتوری نیرومندی را در آفریقای جنوبی بنیاد نهادند. آنان برای گسترش امپراتوری خود با گروه‌های قومی دیگر به جنگ پرداختند. نتیجه این جنگ‌ها، فرار گروه‌های ناتوان بانتو و فروپاشی آنان بود.

در سال ۱۸۲۰، هزاران کوچنده انگلیسی در آفریقای جنوبی پیاده شدند. رقابت میان آنان و دیگر اروپاییان برای تصرف زمین‌های وسیع‌تر، و اختلاف فرهنگی میان گروه‌های گوناگون اروپایی تنش‌های فراوانی ایجاد کرد.

به سال ۱۸۳۳، به دنبال لغو برده‌داری و برای فرار از تسلط انگلیسی‌ها، بوئرهایی که دارای بردگان فراوانی بودند، راه مهاجرت در پیش گرفتند؛ که سپس آن را «راه‌پیمایی بزرگ» نامیدند. این راه‌پیمایی از سال ۱۸۳۷ تا ۱۸۵۰ به درازا کشید و سبب تثبیت و تقویت هویت آفریکانری شد.

بوئرها در پی «سرزمین موعود»، پس از جنگ با زولوها در سال ۱۸۳۸، رهبر خود در «راه‌پیمایی بزرگ» و همراهان او را از دست دادند. در ۱۶ دسامبر همان سال، بوئرها در نبردی با ۱۰,۰۰۰ زولو، شکست سختی خوردند و کشته‌های

فراوان دادند. از همان زمان، ۱۶ دسامبر برای آفریکانرها که بازماندگان بوئرها هستند، روز مقدسی به شمار می‌آید، و در آن روز مراسمی برپا می‌دارند.

به سال ۱۸۴۰ بوئرها، جمهوری ناتال را بنیاد نهادند که قلمرو آن در سال ۱۸۴۳، از سوی انگلیسی‌ها تصرف شد. از آن پس بوئرها به سوی غرب و شمال روی آوردند و در سال ۱۸۵۲، جمهوری‌هایی خودمدیر در ناحیهٔ ترانسوال<sup>(۲۵)</sup> و سپس در سال ۱۸۵۴ دولت آزاد اورنج<sup>(۲۶)</sup> را تأسیس کردند. در فاصلهٔ سال‌های ۱۸۵۲ تا ۱۸۵۴، دولت انگلستان «جمهوری بوئرها در ترانسوال» و «دولت آزاد اورنج<sup>(۲۷)</sup>» را به رسمیت شناخت.

در سال ۱۸۶۷ میلادی، نخستین کان الماس، در کیمبرلی<sup>(۲۸)</sup> و کان‌های طلا در سال ۱۸۷۱ در ترانسوال به بهره‌برداری رسید. سیسیل رودس<sup>(۲۹)</sup>، سرمایه‌دار بزرگ، دولت انگلستان را تشویق به کوچ بیشتر انگلیسی‌ها به آفریقای جنوبی و الحاق آن به امپراتوری بریتانیا کرد. در سال ۱۸۷۷ ترانسوال به آن امپراتوری ملحق شد. در سال ۱۸۷۹، امپراتوری زولوها از میان برداشته شد؛ اما بوئرها برای استقلال خود به مبارزه برخاستند. نخستین جنگ میان آنان با انگلیسی‌ها در سال ۱۸۸۱ و سپس در سال ۱۸۸۳ به شکست انگلیسی‌ها انجامید و در همین سال، رئیس‌جمهوری برای جمهوری بوئر ترانسوال برگزیده شد.

در سال ۱۸۸۶، با کشف کان‌های طلا در جنوب ترانسوال، هزاران نفر از جویندگان طلا از اروپا و آمریکا به آفریقای جنوبی آمدند و جنوب غربی این سرزمین (نامیبیای کنونی) به تصرف آلمانی‌ها درآمد.

در سال ۱۸۹۹، جنگ انگلیسی‌ها با بوئرها، سراسر منطقه را در آتش و خون فرو برد. انگلیسی‌ها با سوزاندن همهٔ کشتزارها، بوئرها را بیرون راندند و شمار بسیاری از آنان را به همراه کارگران سیاه‌پوست در اردوگاه‌های ویژه‌ای زندانی کردند. برای نخستین بار در تاریخ، اصطلاح اردوگاه<sup>(۳۰)</sup> به کار گرفته شد.

در سال ۱۹۰۲، در پایان مذاکره‌های صلح میان انگلیسی‌ها و بوئرها، ترانسوال

25. Transvaal

26. Orange

27. Transvaal &amp; Orange

28. Kimberley

29. Cecil Rhodes

30. Concentration

و اورنج، به گونه سرزمین‌های جمهوری خودمدیر امپراتوری انگلستان درآمدند. در سال ۱۹۰۹، برابر «قانون آفریقای جنوبی»<sup>(۳۱)</sup> که به تصویب پارلمان انگلستان رسیده بود، اتحادیه آفریقای جنوبی مرکب از مستعمره کیپ، ناتال، و جمهوری ترانسوال و اورنج، بنیاد نهاده شد که در سال ۱۹۱۰ جزو دومینیون‌های خودمدیر امپراتوری انگلستان و عضوی از کشورهای همسود (مشترک‌المنافع)<sup>(۳۲)</sup> شد.

این اتحادیه نمادی از آشتی میان منافع آفریکانرها و دولت انگلستان بود که بر روابط خشونت‌آمیز نژادی میان سیاه‌پوستان و سفیدپوستان سرپوش می‌گذاشت؛ با این‌همه، رسیدن به هدف اصلی که اتحاد آفریقای جنوبی بود، میسر نشد؛ زیرا بیشترین سیاه‌پوستان از مشارکت در زندگی سیاسی محروم بودند و این محرومیت تا دهه ۹۰ میلادی پایدار ماند<sup>(۳۳)</sup>.

از تاریخ بنیانگذاری اتحادیه آفریقای جنوبی، سیاه‌پوستان و دورگه‌ها، که دو سوم جمعیت کشور را تشکیل می‌دادند، از شرکت در عرصه سیاسی محروم شدند. پارلمان اتحادیه که مرکب از نمایندگان سفیدپوستان بود، در سال ۱۹۱۱، با تصویب «قانون کان‌ها و کارگاه‌ها»<sup>(۳۴)</sup> نخستین جداسازی نژادی و قومی انجام گرفت که برابر آن، غیرسفیدپوستان از کار در بسیاری از زمینه‌ها محروم شدند.

در سال ۱۹۱۲، کنگره ملی بومیان (باتوها)، به وسیله نخبگان آنان تشکیل شد. این حزب پرچمدار نظریه مشارکت همه نژادها در امور سیاسی و اجتماعی بود. در سال ۱۹۲۳ کنگره ملی، «حزب کنگره ملی آفریقا»<sup>(۳۵)</sup> نامیده شد. در سال ۱۹۱۳، پارلمان اتحادیه آفریقای جنوبی قانون دیگری به نام «قانون

31. South Africa Act

32. Commonwealth

33. Janis Van Der Westhuizen, *Afrique du Sud*, in *Guide des pays fédéraux* 2005, McGill-Queen University, Montréal, 2005, pp. 19-20.

34. Mines and Works Act

35. African National Congress (ANC)

زمین بومیان»<sup>(۳۶)</sup> را به تصویب رساند که برابر آن، ۹۳٪ از زمین‌های اتحادیه به اقلیت سفیدپوست تعلق گرفت. از این زمان، فرقی‌گذاری در میان ساکنان آفریقای جنوبی، رواج و شدت بیشتری یافت؛ هر چند که در سال ۱۹۳۶، مساحت محدوده سیاه‌پوستان از ۷٪ به ۱۳٪ افزایش یافت.

در سال ۱۹۱۴، «حزب ناسیونال آفریقا»<sup>(۳۷)</sup>، متعلق به سفیدپوستان، بنیاد نهاده شد.

با آغاز جنگ جهانی اول، اتحادیه آفریقای جنوبی در کنار انگلستان و متحدانش به جنگ پرداخت و در سال ۱۹۱۵، شورش افراط‌گرایان هواخواه آلمان، با به کارگیری خشونت، خاموش شد. در همین سال متصرفات آلمان در جنوب غربی آفریقا به تصرف اتحادیه آفریقای جنوبی درآمد که سپس در سال ۱۹۲۰، جامعه ملل قیمومیت آن را به همان اتحادیه واگذار کرد.

در سال ۱۹۱۷، کارتل «آنگلو آمریکن کورپوریشن» برای بهره‌برداری از کان‌های فلزهای گرانبها تشکیل شد.

در سال ۱۹۱۸، «سازمان مخفی برادران آفریکانر»<sup>(۳۸)</sup> برای حفظ منافع آفریکانرها بنیاد نهاده شد.

در سال ۱۹۲۳، صدورگذرنامه داخلی در اتحادیه آفریقای جنوبی آغاز شد که آزادی رفت و آمد سیاه‌پوستان را محدودتر می‌کرد و آنان را ناگزیر از اقامت در جاهایی می‌کرد که از سکونتگاه سفیدپوستان دور بود.

در سال ۱۹۲۵، زبان آفریکانی، جایگزین زبان هلندی، به عنوان زبان رسمی، و زبان انگلیسی زبان دوم خوانده شد. از همین سال جداسازی قومی و نژادی شدت بیشتری یافت. در سال ۱۹۲۷، قانون ممنوعیت رابطه جنسی – خارج از ازدواج – در میان افراد نژادهای گوناگون به تصویب رسید.

در سال ۱۹۳۱، برابر قانون پارلمان انگلستان، اتحادیه آفریقای جنوبی به عنوان دولتی مستقل، در میان دولت‌های همسود (مشترک‌المنافع) انگلستان به رسمیت شناخته شد.

36. Natives Land Act

37. N.A

38. Afrikaner Broederbond

در سال ۱۹۳۳، ناسیونالیست‌های آفریکانر، که از اندیشه برتری نژادی ناسیونال سوسیالیست‌های آلمان پیروی می‌کردند، به نوسازی «حزب ناسیونال آفریکانر» پرداختند. این فکر در میان آلمانی‌های مقیم جنوب غربی آفریقا هم هواخواهان بسیاری داشت.

در سال ۱۹۳۹، با آنکه سیاه‌پوستان حق داشتن اسلحه را نداشتند، آفریقای جنوبی، با موافقت حزب کنگره ملی در کنار متفقین به دولت‌های متحدین اعلان جنگ داد. با توجه به هواخواهی بوئرها از آلمان، دولت اتحادیه آفریقای جنوبی از اعلام بسیج همگانی خودداری کرد؛ از این‌رو، افراد ارتش این کشور تنها از داوطلبان تشکیل می‌شد که در آفریقای شمالی در کنار متفقین جنگیدند. در پایان جنگ جهانی دوم، اتحادیه آفریقای جنوبی با سازمان ملل متحد، بر سر قیمومیت جنوب غربی آفریقا، اختلاف پیدا کرد. این اختلاف پس از گزارش کمیسیونی از سازمان ملل متحد، ویژه تحقیق درباره تبعیض‌های نژادی، به اوج خود رسید و دولت آفریقای جنوبی، با وجود درخواست‌های پی در پی در سازمان ملل متحد، به نمایندگان سازمان اجازه ورود به خاک خود را نداد.

در سال ۱۹۴۸، با پیروزی «حزب ناسیونال»<sup>(۳۹)</sup> در انتخابات، طرح «توسعه جداگانه جامعه‌ها» که سپس به نام «آپارتاید»<sup>(۴۰)</sup> یا جداسازی معروف شد، به مرحله اجرا درآمد. هدف رسمی آپارتاید این بود که در مجموعه‌ای از به اصطلاح «ملیت‌های خودمدیر»، زندگی ویژه و سنت‌های گروه‌های گوناگون قومی به رسمیت شناخته شود و آنان در کانون‌های ویژه به نام‌های «سرزمین نیاکی»<sup>(۴۱)</sup> یا «بانتوستان»<sup>(۴۲)</sup> اسکان داده شوند؛ اما، در حقیقت، هدف اصلی جدایی نژادی و تثبیت برتری سفیدپوستان بود. در این نوشته این کانون‌ها را به نام بانتوستان خواهیم نامید که برخی آن را «میهن قومی»<sup>(۴۳)</sup> نامیده‌اند.<sup>(۴۴)</sup> درباره بانتوستان‌ها در بخش نظام آپارتاید شرح بیشتری خواهیم داد.

39. NP

40. NP

41. Homelands

42. Bantoustans

43. Patries ethnique

44. Janis Van Der Westhuizen , *op.cit*, p.20.

در سال ۱۹۴۹ قانون ممنوعیت ازدواج‌های مختلط به تصویب رسید. در سال ۱۹۵۰، قانون طبقه‌بندی مردم به تصویب رسید. برابر این قانون ساکنان آفریقای جنوبی به چهار گروه نژادی سفیدپوستان، سیاه‌پوستان، دورگه‌ها و هندی‌ها تقسیم شدند و سکونتگاه‌های آنان نیز از هم جدا شد. برابر این قانون، ازدواج میان افراد نژادهای گوناگون نیز ممنوع شناخته شد. کنگره ملی آفریقا به رهبری نلسون ماندلا با انتقاد از این قانون، دولت را به نافرمانی مدنی تهدید کرد. در همین زمان، چهار ایالت ترانسوال، دولت آزاد اورنج، ناتال و کیپ به واحدهایی اداری تبدیل شدند که سفیدپوستان آنها را اداره می‌کردند (۴۵).

در سال ۱۹۵۲، قانون «محدودیت اقامت سیاه‌پوستان» تصویب شد که برابر آن، هیچ سیاه‌پوستی بی‌داشتن اجازه‌نامه ویژه، حق اقامت بیش از سه روز در منطقه‌های شهری را نداشت. یک‌سال پس از آن، قانون «شرایط ورود سیاه‌پوستان به مکان‌های عمومی» به تصویب رسید. در همین سال، نافرمانی مدنی سیاه‌پوستان و هندیان سراسر کشور را فراگرفت. در سال ۱۹۵۸، حزب کنگره پان آفریکان (۴۶) که عضویت در آن برای هندیان و دورگه‌ها ممنوع بود، فعالیت خود را گسترش داد. در حالی که رژیم حاکم بر آفریقای جنوبی، فشار خود را بر مردم گسترش می‌داد، میان حزب «کنگره پان آفریکان» و حزب کنگره ملی آفریقا، رقابت برای رهبری جنبش ضد رژیم فزونی یافت.

در سال ۱۹۵۵، در اوج قدرت سیاست آپارتایدی، ۲۰۰۰۰ نفر از شهروندان آفریقای جنوبی - از تیره‌ها و قوم‌های گوناگون - منشور آزادی همگانی را امضا کردند و تشکیل کشوری را بر اساس رواداری و همزیستی قوم‌های گوناگون خواستار شدند. این منشور سپس از سوی حزب کنگره ملی آفریقا پذیرفته شد. در سال ۱۹۵۸، تظاهرات سیاه‌پوستان علیه مقررات تبعیضی به کشته‌شدن ۶۹ سیاه‌پوست انجامید. دولت فعالیت‌های حزب‌های کنگره ملی آفریقا و کنگره پان آفریکان را ممنوع کرد. در همین سال، آلبرت لوتولی رهبر کنگره ملی آفریقا جایزه صلح نوبل را دریافت کرد.

45. *Idem.*

46. Panafrikan Congress (PAC)

در سال ۱۹۶۱، اتحادیه آفریقای جنوبی، به نام «جمهوری آفریقای جنوبی» نامیده شد و از اتحادیه دولت‌های همسود (مشترک‌المنافع) خارج شد. در همین سال، شاخه نظامی کنگره ملی آفریقا برای مبارزه مسلحانه با دولت تشکیل شد و فشارهای بین‌المللی بر آفریقای جنوبی افزایش یافت؛ زیرا سرانجام نمایندگان سازمان ملل متحد توانستند از آن کشور بازدید کنند. نمایندگان گزارش غم‌انگیزی از تبعیض‌ها و وضع ناگوار سیاه‌پوستان، به‌ویژه در جنوب غربی آفریقا، منتشر کردند و از سازمان ملل متحد خواستار حفظ حقوق مردم شدند. در سال ۱۹۶۳ نلسون ماندلا دستگیر و یک سال پس از آن، به زندان ابد محکوم شد. بسیاری از رهبران هر دو حزب کنگره پان آفریکان و حزب کنگره ملی آفریقا ناگزیر از مهاجرت به خارج از کشور شدند.

در ماه ژوئن ۱۹۶۴، شورای امنیت سازمان ملل متحد، سیاست آپارتاید را محکوم شناخت و دستور بررسی مجازات‌هایی را برای آفریقای جنوبی صادر کرد.

در سال ۱۹۶۶، ۶۱ نفر از مردمی که در تظاهرات ضد رژیم شرکت کرده بودند، کشته شدند. پیامد این کشتار، اعتصاب‌ها و تظاهرات مردم بود که رژیم حاکم را وادار به برقراری وضع فوق‌العاده و اعلام ممنوعیت فعالیت حزب‌ها کرد. فعالیت‌های مسلحانه زیرزمینی حزب‌ها آغاز شد و با آنکه حزب کنگره ملی آفریقا دارای شاخه نظامی بود، فعالیت‌های آن کمتر از فعالیت‌های شاخه نظامی حزب کنگره پان آفریکان، خرابی و کشتار به بار آورد.

در اکتبر ۱۹۶۶، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، قیومیت سازمان ملل متحد را برای آفریقای جنوب غربی، که نامیبیا نامیده شد، تصویب کرد. آفریقای جنوبی این تصمیم را مردود شناخت و کوشش خود را برای نگاهبانی از یکپارچگی کشوری که در آن تبعیض نژادی در اوج خود بود، به عمل آورد. در همین سال، نخست‌وزیر آفریقای جنوبی در جلسه پارلمان کشته شد.

از زمان برقراری سیاست آپارتاید، حزب کنگره ملی آفریقا، حزب کمونیست آفریقای جنوبی و کنگره هندیان آفریقای جنوبی، روش نافرمانی مدنی و به‌کار

نبردن خشونت (ساتیا گراها)<sup>(۴۷)</sup>، یادگار گاندی بنیانگذار کنگره هندیان ناتال، را در پیش گرفتند. پس از ممنوعیت فعالیت حزب کمونیست در سال ۱۹۵۰، حزب کنگره ملی آفریقا با پذیرفتن عضوهای پیشین حزب کمونیست، همان روش عدم خشونت را همراه با کوششی شگرف برای اتحاد همه نیروها به کار گرفت. در سال ۱۹۷۰، جابجایی ۳,۰۰۰,۰۰۰ آفریقایی برای اسکان در منطقه‌های ویژه صورت گرفت.

در ماه ژوئن ۱۹۷۶، دانش‌آموزان سیاه‌پوست در سووتو<sup>(۴۸)</sup> تظاهراتی علیه آموزش اجباری زبان آفریقا آن انجام دادند که به کشته شدن ۵۷۵ نفر انجامید. این تظاهرات تا فوریه ۱۹۷۷ ادامه یافت.

در نوامبر ۱۹۷۷، شورای امنیت سازمان ملل متحد، فروش اسلحه به آفریقای جنوبی را ممنوع کرد.

در سال ۱۹۸۳، قانون اساسی نوین آفریقای جنوبی، به تصویب رسید. این قانون که نظام ریاست جمهوری را برای کشور برقرار کرد، از سال ۱۹۸۴ به اجرا درآمد. نمایندگان دورگه‌ها و هندی‌ها، با شرایط ویژه‌ای، حق نمایندگی در پارلمان را به دست آوردند؛ و این آخرین تبعیض، سیاه‌پوستان را به اعتراض واداشت.

در ماه سپتامبر ۱۹۸۴، جبهه متحد دموکراتیک که مرکب از ۷۰۰ سازمان سیاسی مخالف آپارتاید بود، به رهبری اسقف دزموند توتو<sup>(۴۹)</sup> - برنده جایزه صلح نوبل در همان سال بود - تظاهرات گسترده‌ای در سراسر کشور علیه دولت به‌راه انداخت. در همین دوران، دست راستی‌های افراطی حزب ناسیونال، «حزب محافظه کار» را برپا کردند که با همکاری جنبش مقاومت آفریکانر، دولت را به در پیش گرفتن سیاست خشن‌تری فرا می‌خواندند. با بالا گرفتن شورش‌های سیاه‌پوستان، دولت به اعلام وضعیت فوق‌العاده در کشور دست یازید.

۴۷. برای توضیح بیشتر درباره این روش مبارزه، نگاه کنید به: وودکاک، جورج. گاندی.

ترجمه محمود نفضلی. خوارزمی، تهران، ۱۳۶۳، ص ۱۲ به بعد.

در سال ۱۹۸۵، دولت آفریقای جنوبی، طرح ایجاد جامعه «پس از آپارتاید»<sup>(۵۰)</sup> را مطرح کرد. برای رسیدن به اجرای این هدف، دولت پاره‌ای از مقررات جداسازی همچون گذرنامه داخلی و ممنوعیت ازدواج‌های برون‌قومی را لغو کرد؛ اما هدف دولت، همچنان برقراری و تقویت هویت‌های قومی - شبیه به نظام بانتوستان - بود. «حزب آزادی اینکاتا»<sup>(۵۱)</sup> که اکثریت آن را زولوها تشکیل می‌دادند، با طرح دولت موافقت کرد؛ زیرا قدرت و اجرای آن در سرزمین زولوها دست‌نخورده باقی می‌ماند؛ هرچند که شمار بسیاری از زولوها عضو حزب کنگره ملی آفریقا بودند. جبهه متحد دموکراتیک و حزب کنگره ملی آفریقا، در صدد بنیانگذاری جامعه‌ای چندقومی بر اساس قاعده‌های دموکراسی بودند؛ از این‌رو، نلسون ماندلا، آزادی خود را در برابر خودداری از مبارزه مسلحانه، که از سوی دولت پیشنهاد شده بود، نپذیرفت. در همین دوران، سوداگران بین‌المللی نیز که بیم از دست‌دادن سود خود را داشتند، به مخالفت با سیاست آپارتاید پرداختند.

در ماه ژوئیه ۱۹۸۵، به پیشنهاد دولت فرانسه، شورای امنیت سازمان ملل متحد مجازات‌هایی را برای آفریقای جنوبی برقرار کرد و سرمایه‌گذاری در این کشور را معلق کرد. در ماه اکتبر ۱۹۸۶، کنگره آمریکا مجازات‌های اقتصادی علیه آفریقای جنوبی را تصویب کرد. از این‌رو، دولت نوین آفریقای جنوبی که سیاست آپارتاید را مانعی برای توسعه اقتصادی کشور می‌دانست، از سال ۱۹۸۹ سیاست آشتی را در پیش گرفت و در سال ۱۹۹۰، سازمان‌های مخالف با آپارتاید قانونی شناخته شدند و اجازه فعالیت یافتند.

از سال ۱۹۸۶، افزون بر خشونت‌هایی که از سوی پلیس و ارتش آفریقای جنوبی به مبارزان حزب کنگره ملی آفریقا تحمیل می‌شد، خشونت‌های حزب اینکاتا به رهبری زولوها نیز پدیدار شد که یکی از دلایل آن، اختلاف قومی بود؛ زیرا در حزب کنگره ملی آفریقا قوم زوآسا، اکثریت و رهبری را در دست

50. post-apartheid

51. Inkatha Freedom Parti (IFP)

داشت. روشن است که دستیابی به قدرت در آفریقای جنوبی پس از آپارتاید نیز مورد توجه هر دو حزب بود.

در سال ۱۹۸۶، وزیر دادگستری به دیدار ماندلا در زندان رفت.

در سال ۱۹۸۹، پس از دیدار رئیس‌جمهور با ماندلا، حزب کنگره ملی آفریقا روش نوین خود را برای مذاکره با دولت اعلام کرد. دولت نیز برای برگزاری تظاهرات ضد آپارتاید اجازه داد و هفت نفر از هواخواهان ماندلا از زندان آزاد شدند.

به سال ۱۹۹۰، دولت لغو آپارتاید و آزادی حزب‌ها را به رسمیت شناخت و در یازدهم فوریه همان سال، ماندلا، پس از ۲۷ سال از زندان رهایی یافت. همزمان، پس از مذاکره‌ها میان حزب کنگره ملی آفریقا با نمایندگان دولت، قانون جداسازی در بیمارستان‌ها و قانون منع ورود سیاه‌پوستان به مکان‌های عمومی لغو شد. در ماه اوت همان سال، حزب کنگره ملی آفریقا روش مبارزه مسلحانه را به کنار نهاد؛ اما برخوردهای خونینی میان مردم و چریک‌های اینکاتا رخ داد.

در پنجم ژوئن سال ۱۹۹۱، دو قانون «مالکیت زمین» - که ۸۷٪ زمین‌ها را به سفیدپوستان و ۲۳٪ بقیه را به سیاه‌پوستان اختصاص می‌داد - و قانون «طبقه‌بندی ساکنان آفریقای جنوبی» لغو شد. در سپتامبر همین سال، توافق میان حزب کنگره ملی آفریقا با حزب اینکاتا به امضا رسید و در ماه دسامبر «کنوانسیون برای آفریقای جنوبی دموکراتیک»<sup>(۵۲)</sup> با شرکت ۱۹ حزب و سازمان سیاسی تشکیل شد. دولت نیز آمادگی خود را برای مذاکره درباره قانون اساسی نوین اعلام کرد.

در ماه مارس ۱۹۹۲، سفیدپوستان در یک همه‌پرسی، تقسیم قدرت با سیاه‌پوستان را تصویب کردند؛ اما کشته شدن ۴۳ سیاه‌پوست در ماه ژوئن همین سال، سبب شد تا کنگره ملی آفریقا به عنوان اعتراض از «کنوانسیون برای آفریقای جنوبی دموکراتیک» خارج شود. در ماه سپتامبر مذاکره میان

رئیس‌جمهور آفریقای جنوبی با نلسون ماندلا از سر گرفته شد؛ و این بار حزب اینکاتا از کنوانسیون پیشگفته بیرون آمد.

در ماه مارس ۱۹۹۳، ۲۶ حزب و سازمان سیاسی جلسه‌ای برای تدوین قانون اساسی تازه تشکیل دادند. در ماه آوریل، ریاست‌جمهوری آفریقای جنوبی از مردم پوزش خواست و وعده داد که آپارتاید هیچگاه دیگر برقرار نخواهد شد. تاریخ انتخابات عمومی برای ماه آوریل ۱۹۹۴ تعیین شد و ترکیب شورای موقت اجرایی، با مشارکت سیاه‌پوستان، که نظارت بر اعمال دولت تا قطعی شدن نتیجه انتخابات را برعهده داشت، به تصویب دولت رسید. در سال ۱۹۹۴، گذار معجزه‌آسای آفریقای جنوبی رخ داد. همه ناظران پیش‌بینی می‌کردند که کشور به حمام خون تبدیل خواهد شد؛ اما نظام آپارتاید، با آرامش، قدرت را به ملت آفریقای جنوبی، «ملت رنگین‌کمان»<sup>(۵۳)</sup> وا گذاشت.

در همان سال، سازمان ملل متحد، همه تحریم‌های آفریقای جنوبی را لغو کرد و در ماه اکتبر، نلسون ماندلا و فردریک دو کلوک<sup>(۵۴)</sup> رئیس‌جمهور آفریقای جنوبی، با هم جایزه صلح نوبل را دریافت داشتند. در ۲۲ دسامبر قانون اساسی موقت به تصویب پارلمان رسید.

در آوریل ۱۹۹۴ و در نخستین انتخابات سراسری، نلسون ماندلا با اکثریت آرا، و با ۶۲/۶٪ آرا به ریاست‌جمهوری برگزیده شد و دولت وحدت ملی را تشکیل داد. آفریقای جنوبی دوباره به عضویت کشورهای همسود درآمد و کرسی خود را در سازمان ملل متحد به دست آورد.

شگفت آنکه نظام آپارتاید خود را تابع منطق فدرالیسم می‌خواند؛ از این رو بسیاری از مردم آفریقای جنوبی که حقوق خود را به خاطر نظام آپارتاید از دست داده بودند، فدرالیسم را یا به گونه‌ای کلی رد می‌کردند، و یا به آن بدبین بودند. هواداران حزب کنگره ملی آفریقا، اختیارهای بیش از اندازه ایالت‌ها را نوعی

۵۳. تعبیری از اسقف دزمووند توتو.

دیگر از نظام آپارتاید می‌دانستند؛ و این بیشتر برای مخالفت با حزب ملی بود که سرسختانه، خواستار برقراری فدرالیسم بود. با همهٔ اختلاف‌های ایدئولوژیکی، تمایل هماهنگی به خودمدیری سبب پیدایش ائتلافی شد که با یک توافق منجر به تصویب قانون اساسی گردید. در نتیجه، قانون اساسی همراه با اعلامیهٔ حقوق افراد به تصویب رسید تا از تجاوز از حدود اختیارها، به وسیلهٔ گروه نوین اکثریت جلوگیری شود<sup>(۵۵)</sup>. از این رو قانون اساسی آفریقای جنوبی و به ویژه اعلامیهٔ حقوق آن را یکی از پیشرفته‌ترین قانون‌ها، در نوع خود می‌دانند<sup>(۵۶)</sup>.

دموکراسی آفریقای جنوبی بر اساس توافق حزب کنگرهٔ ملی آفریقا و حزب ناسیونال پارتی؛ اما برخوردهای خشونت‌آمیز زولوهای عضو حزب اینکاتا با هواخواهان حزب کنگرهٔ ملی آفریقا، این دموکراسی نوپا را لکه‌دار می‌کرد. در پاییز ۱۹۹۴، رهبر حزب اینکاتا به سمت مشاور پادشاه زولوها برگزیده شد و در نتیجه، تندروی افراد این حزب کاهش یافت و ماندلا توانست به اجرای برنامهٔ نوسازی کشور پردازد.

ماندلا بر اساس قانون اساسی زمان آپارتاید به کار پرداخته بود؛ از این رو در ۲۴ مه ۱۹۹۴، مجلس مؤسسان با شرکت ۴۰۰ نمایندهٔ مجلس و ۹۰ سناتور تشکیل شد تا قانون اساسی را تدوین کند.

در ماه دسامبر ۱۹۹۶، قانون اساسی نوین آفریقای جنوبی به تصویب رسید. این قانون با توجه به احترام به ویژگی‌های مردم گوناگون کشور تدوین شده بود و در آن اختیارات بسیاری به انجمن‌های ایالت‌ها داده شده بود، که تا حد بسیاری، خواست‌های حزب اینکاتا، به ویژه برای سرزمین‌های مانند کوازولو - ناتال<sup>(۵۷)</sup> را برآورده ساخت. با همهٔ اینها، اختلاف میان دو حزب اینکاتا و کنگرهٔ ملی آفریقا ادامه یافت.

55. Janis Van Der Westhuizen, *op.cit*; p. 21.

۵۶. همان، ص ۲۲.

57. Kwa Zulu-Natal

در ماه دسامبر ۱۹۹۹، حزب کنگره ملی آفریقا در انتخابات عمومی به پیروزی رسید و تابو مبکی<sup>(۵۸)</sup> به عنوان رئیس‌جمهور برگزیده شد. در ماه آوریل ۲۰۰۴، حزب کنگره، با اکثریتی نزدیک به ۷۰٪ برندهٔ انتخاب شد و در همهٔ ایالت‌ها اکثریت را به دست آورد: تابو مبکی برای بار دوم به ریاست‌جمهوری برگزیده شد و رهبر حزب اینکاتا از هیأت دولت بیرون رفت.

## بررسی فدرالیسم در آفریقای جنوبی

### الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

آفریقای جنوبی کشوری چندقومی است. مهمترین قوم‌های این کشور عبارت‌اند از:

۱. زولو‌ها که خود را ملت آسمانی می‌نامند. شمار آنان نزدیک به ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ نفر (۲۲/۹٪ کل جمعیت) است که مهمترین و جنگجوترین قوم سیاه‌پوست هستند. بیشتر زولو‌ها در شهرهای کوآزولو - ناتال<sup>(۵۹)</sup> و سایمونی لاج<sup>(۶۰)</sup> زندگی می‌کنند. طایفه‌های زولو خودمدیر هستند و کیش احترام به نیاکان در میان آنان حاکم است. اجتماع زولو‌ها به وسیلهٔ پادشاه اداره می‌شود که رئیس و رهبر مردم است. زولو‌ها در زمینه‌های هنری مانند موسیقی، آواز، بافندگی و نقاشی، ذوق و سلیقهٔ ویژه‌ای دارند.
۲. زوآساها که از سرخ‌پوستان هستند و شمار آنان نزدیک به ۷,۰۰۰,۰۰۰ نفر (۱۶/۵٪ جمعیت) برآورد شده است. زوآساها پیش از برقراری نظام ضدآپارتاید در بانتوستان ترانسکی<sup>(۶۱)</sup>، در نزدیکی کیپ زندگی می‌کردند. امروزه هم در همین ناحیه پراکنده‌اند. اجتماع زوآساها به وسیلهٔ رهبران طایفه‌ها اداره می‌شود؛ اما نقش رهبران چندان مهم نیست.
۳. ساتوس‌های جنوبی، شمالی و غربی که به ترتیب ۹/۴٪، ۷/۷٪ و ۳/۰٪ از کل جمعیت را تشکیل می‌دهند.

58. Thabo Mbeki

59. Kwazulu-Natal

60- Simunye Lodge

61. Transkei

۴. ندبه‌له‌ها<sup>(۶۲)</sup> که در شمال شرقی آفریقای جنوبی (ترانسوال شمالی) زندگی می‌کنند.
۵. سوازی‌ها<sup>(۶۳)</sup> که در سرزمین سلطنتی سوازیلند<sup>(۶۴)</sup> زندگی می‌کنند و ۷/۸٪ از جمعیت کشورند. جامعه آنان سلطنتی و طبقاتی است. پادشاه نمایندگی فرهنگی را بر عهده دارد و کیش شخصیت سالخوردگان و نیاکان رواج فراوانی برخوردار است.
۶. تسواناها<sup>(۶۵)</sup> که نزدیک به ۳,۰۰۰,۰۰۰ نفرند و در شمال پرتوریا زندگی می‌کنند.
۷. وینداها<sup>(۶۶)</sup> که از نژاد سامی هستند و جامعه آنان بر اساس مادرسالاری استوار شده است. هر طایفه به وسیله رهبر خود اداره می‌شود. در سرزمین آنان به علت وجود مگس‌های تسه تسه<sup>(۶۷)</sup> زمینه کارهای کشاورزی و دامداری فراهم نیست.
۸. دورگه‌ها و رنگین‌پوست‌ها<sup>(۶۸)</sup>: دورگه‌ها از آمیزش بوشمن‌ها و هاتن‌توتوها با کوچندگان اروپایی به وجود آمده‌اند و ۸/۶٪ از جمعیت کشور هستند. رنگین‌پوست‌ها از بازماندگان برده‌های وارداتی - که در پیش به آنان اشاره شد - هستند و ۲/۶٪ جمعیت را تشکیل می‌دهند.
۹. هندی‌ها نزدیک به ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفرند و بیشترشان در منطقه دوربان<sup>(۶۹)</sup> سکونت دارند. هندیان در دوره مبارزه با آپارتاید در میان دو سنگ آسیا گیر کرده بودند؛ زیرا از سویی «غیرسفید» شمرده می‌شدند و از این‌رو، متحمل قانون‌های جدایی نژادی می‌شدند؛ و از سوی دیگر، جامعه سیاه‌پوستان نیز آنان را خائن و همکار با رژیم حاکم می‌شمرد. گاندی برای به دست آوردن حقوق هندی‌ها در آفریقای جنوبی فعالیت‌های بسیاری کرده بود.
۱۰. آفریکانرها و دیگر سفیدپوستانی که ۴۰٪ جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. آفریکانرها از بازماندگان بوئر‌ها هستند و ۶۰٪ از کل سفیدپوستان

62. Ndebele

63. Swazi

64. Swaziland

65. Tswana

66. Venda

67. tsé-tsé

68. Coloured

69. Durban

را تشکیل می‌دهند. بیشترین آنان از مذهب کالون پیروی می‌کنند. ۴۰٪ بقیه سفیدپوستان را آلمانی‌ها، فرانسوی‌ها و انگلیسی‌ها و دیگر کوچندگان مانند پرتغالی‌ها، ایتالیایی‌ها، یونانی‌ها و یهودی‌ها تشکیل می‌دهند.

## نظام آپارتاید یا جداسازی

پیش از این دربارهٔ نظام جداسازی سخن گفتیم؛ اما با توجه به نقش مخربی که این نظام در آفریقای جنوبی ایفا کرد و آسیب‌های شگرفی که به مردم، به‌ویژه به سیاه‌پوستان رساند، توضیح بیشتری دربارهٔ آن می‌دهیم.

از زمان ورود اروپاییان به آفریقای جنوبی، شمار بسیاری از سیاه‌پوستان به علت جنگ‌ها یا جابجایی اجباری، چنان بی‌ریشه شده بودند که تنها شمار کمی از آنان، به‌ویژه در منطقه‌های روستایی، می‌توانستند خویشاوندان پدری یا مادری خود را بیابند و یا سرزمین نیاکان خود را پیداکنند. در آن زمان، مأموران دولت مرکزی آفریقای جنوبی، با تهیهٔ فهرست‌هایی از قوم‌ها، عنوان و برجسبی برای هر آفریقایی سیاه تهیه می‌کردند تا هویت او را تنها در چنبرهٔ وابستگی به یک طایفه و یا یک قوم، محدود کنند. در نتیجه، مردم بومی با برجسب‌های گوناگونی که برای هر یک از آنان انتخاب شده بود، عملاً توانایی چالش در محدودهٔ کشور را از دست می‌دادند و تنها به گسترهٔ قومی خود اکتفا می‌کردند که پیامد آن، تنش‌های قومی بود؛ مانند اختلاف همراه با خونریزی میان زولوها با زوآساها.

ادعای سفیدپوستان هواخواه تفکر آپارتاید بر این اساس قرار داشت که با اجرای قاعده‌های جداسازی، هر گروه سیاه‌پوست به آن اندازه از رشد خواهد رسید که مانند آفریکانرها، خود را ملت به شمار آورد. از این‌رو کارگزاران دولتی، قوم‌ها و یا گروه‌های سیاه‌پوست را به گونهٔ ملتی ویژه می‌خواندند و منطقه‌هایی برای گویشوران زبان‌های گوناگون به‌وجود آوردند. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، این به اصطلاح «ملت»‌ها را، جدا از هم، با برجسبی قومی در منطقه‌های گوناگون به نام بانتوستان اسکان دادند. سپس برای تشدید اختلاف و رقابت، به برخی از بانتوستان‌ها خودمدیری محدود اعطا کردند.

از سال ۱۹۵۹ تا سال ۱۹۷۱، قانون‌های گوناگونی برای ایجاد بانتوستان‌های سیاه‌پوستان نوشته شد که بر اساس آنها، هر یک از این سرزمین‌ها به تکه‌های کوچکتري تقسیم می‌شدند تا ویژه سکونت قومی ویژه شوند. هدف از این قانون‌ها، تقسیم کردن و زندانی کردن گروه‌های گوناگون بانتو در مرزهای زبانی - که اغلب به گونه‌ای خودسرانه و اجباری مشخص می‌شد - بود تا هر یک از حکومت‌های محلی به رقابت سیاسی با یکدیگر برخیزند و کارگران سیاه‌پوست به گونه «کارگر میهمان»<sup>(۷۰)</sup> در آفریقای جنوبی سفیدپوست نشین درآیند؛ هر چند چهار بانتوستان به نام‌های ترانسکی<sup>(۷۱)</sup>، بوتسوانا<sup>(۷۲)</sup>، وندا<sup>(۷۳)</sup> و سائیسکی<sup>(۷۴)</sup> مستقل اعلام شدند، اما استقلال آنان صوری بود و جنبه عملی نداشت؛ زیرا این دولتک‌ها از سوی هیچ کشوری، جز آفریقای جنوبی، به رسمیت شناخته نمی‌شدند، در نتیجه مردم آنها رسماً به صورت ناشهروند<sup>(۷۵)</sup> و بی‌داشتن تابعیت آفریقایی جنوبی درآمدند.

ایجاد بانتوستان‌ها را می‌توان «آپارتاید بزرگ» خواند که در کنار آن، «آپارتاید کوچک» نیز به وجود آمده بود. منظور از آپارتاید، جداسازی در بهره‌گیری از بسیاری امکانات در زندگی روزمره مردم آفریقای جنوبی است؛ مانند جداسازی در استفاده از وسایل ترابری، ورود به دانشگاه‌ها، خرید از فروشگاه‌ها و استفاده از خدمات همگانی<sup>(۷۶)</sup>.

برای برقراری نظام جداسازی، افزون بر قانون‌هایی که در پیش از آنها یاد کردیم، دولت آفریقای جنوبی، از راهبردهای دیگری نیز استفاده می‌کرد؛ که عبارت بودند از: برجسته کردن نگره وابستگی به یک قوم ویژه؛ تشویق مردم به اندیشیدن در چارچوب قومی؛ و ایجاد رقابت و ناسازگاری میان قوم‌ها.

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، هویت‌های جداگانه قومی و نژادی حتی در بانتوستان‌ها، روستاها و اجتماع شهری نیز فزونی گرفت که فرجام آن، بالاگرفتن اختلاف‌های درونی بود. در دهه ۱۹۸۰ میلادی، روزنامه‌های آفریقای

70. Gatarbeiter

71. Transkei

72. Bophuthatswana

73. Venda

74. Ciskei

75. Noncitizens

76. Janis Van Der Westhuizen, *op.cit.*, p.20

جنوبی، از دشواری‌ها و خشونت‌هایی که در بانتوستان‌های کشور برقرار بود، سخن می‌راندند. به این ترتیب، هویت قومی یکی از آبشخورهای جدایی و دشمنی میان مردم بود و سفیدپوستان از این دشمنی برای حکومت‌کردن و تاراج ثروت کشور استفاده می‌کردند (۷۷).

سیاست آپارتاید به دولت اجازه می‌داد تا به جابجایی اجباری مردم پردازد و سیاه‌پوستان ساکن شهر را، به ادعای حفظ ویژگی قومی‌شان، در کانون‌هایی کوچک به نام تاون‌شیپ (۷۸) گوناگونی که برای این منظور در پیرامون شهرها، ساخته بود، جای دهد. بسیاری از این کانون‌ها دارای عنوان ملی یا قومی‌ای بودند که دولت به آنها داده بود. خود ساکنان از وجود چنین عنوانی آگاهی نداشتند. برخی از آنان با این سیاست نژادی دولت، از راه انکار هویت خود و یا از راه کم‌اهمیت جلوه‌دادن آن، مبارزه می‌کردند؛ و برخی دیگر این جداسازی و پراکندگی را که اختراع برخی از به اصطلاح مردم‌شناسان و دستگاه دولت بود، پذیرا می‌شدند.

تا سال ۱۹۹۶ جداسازی نژادی در امور آموزشی نیز به چشم می‌خورد. در این سال با تصویب قانون اساسی، قانون پذیرش کودکان سیاه‌پوست در همه آموزشگاه‌ها نیز به تصویب رسید؛ اما با توجه به سکونتگاه کودکان سیاه‌پوست و دوری آنان از مراکز آموزشی، این قانون اجرا نشد. در برخی از آموزشگاه‌ها، وجود اختلاف طبقاتی، افزون بر اختلاف نژادی، سبب بروز تنش‌هایی قومی و نژادی میان کودکان شد.

مرد ریگ سیاست آپارتایدی، با همه افزایش بودجه آموزشی برای سیاه‌پوستان، هنوز برجاست؛ زیرا بودجه آموزشی سفیدپوستان چهاربرابر بودجه آموزشی سیاه‌پوستان است. در سال ۱۹۹۱، موفقیت دانش‌آموختگان دوره دوم متوسطه در میان سفیدپوستان، آسیایی‌ها و دورگه‌ها، ۹۰٪ و از آن سیاه‌پوستان تنها ۴۱٪ بود. نیمی از سیاه‌پوستان توانایی خواندن و نوشتن را ندارند. بهترین و قدیمی‌ترین دانشگاه‌ها در اختیار دانشجویان سفیدپوست

۷۷. پژوهش دانشگاه رئونین درباره آفریقای جنوبی در پایگاه:

است. سیاه‌پوستان پس از لغو آپارتاید توانستند به برخی از این دانشگاه‌ها راه پیدا کنند. بیشترین این گونه دانشجویان از خانواده‌های مرفه هستند. لغو نظام آپارتاید نیز نتوانست به تنش‌های قومی و نژادی پایان دهد. قوم‌های گوناگون همچنان در سرزمین‌های ویژه خود زندگی می‌کنند: بیشترین سیاه‌پوستان در بانتوستان‌های قدیم و یا در بانتوستان‌های کوچک، همانند گتو، در کنار شهرهای بزرگ به سر می‌برند. سفیدپوستان در منطقه‌های ثروتمند و در کنار کانون‌های فعالیت‌های اقتصادی زندگی می‌کنند و بیشترین دورگه‌ها، در منطقه کیپ هستند؛ در حالی که آسیایی‌ها در منطقه ناتال به سر می‌برند. به گونه‌ای کلی، می‌توان گفت اختلاف‌های طبقاتی میان سفیدپوستان با رنگین‌پوستان بسیار ژرف است و همه غیرسفیدپوستان درگیر وضع نابسامان اقتصادی هستند.

برای ازمیان‌بردن همه آثار ناگوار آپارتاید، دولت سیاست همترازی را برگزیده است و سهمیه‌هایی برای سیاه‌پوستان در همه نهادهای دولتی گذاشته است تا شمار آنان نیز در مقام‌های دولتی با سفیدپوستان برابر شود. از این سیاست که از سوی سفیدپوستان به آن انتقاد می‌شود، در بخش دستاورد این نوشته یاد خواهیم کرد.

### کمیسیون حقیقت و آشتی

برآمدن اکثریت سیاه‌پوست و قدرت‌گرفتن آن، ایجاب می‌کرد همه جنایت‌هایی را که در دوران آپارتاید رخ داده بود، فاش و بررسی شود و روشی در پیش گرفته شود که یگانگی میان سیاه‌پوستان با سفیدپوستان برقرار شود. از این رو در سال ۱۹۹۶ «کمیسیون حقیقت و آشتی»<sup>(۷۹)</sup>، به ریاست اسقف دزموند توتو برای تحقیق در باره جنایت‌های رژیم گذشته تشکیل شد.

این کمیسیون نقش مؤثری در پیشگیری از انتقام‌جویی و پیامدهای احتمالی آن داشت. دزموند توتو، اسقف کلیسای انگلیکان و برنده جایزه صلح نوبل، در برقراری آرامش، با استفاده از بخشودگی همگانی، نام نیکی از خود به جای نهاد.

آرای کمیسیون بر اساس اعتراف متجاوزان قرار داشت؛ بدین‌گونه که هر متجاوز به حقوقی در دوران آپارتاید، می‌توانست با معرفی خود به کمیسیون و اعتراف به خطاهای خود، درخواست بخشودگی کند. بیشترین این بزه‌کاران افراد نیروهای انتظامی بودند که به شکنجه و گاهی کشتن افراد وابسته به جنبش آزادی سیاهان پرداخته بودند. برای برخوردارشدن از بخشودگی دو شرط لازم بود: اعتراف به همه جرم‌ها، پوزش از ارتکاب و ارائه دلایل‌هایی درباره اجبار به اجرای دستورهای بلندپایگان.

کمیسیون به سه موضوع رسیدگی می‌کرد: تحقق درباره جرم‌های ارتكابی از ۱۹۶۰ تا سال ۱۹۹۳، جبران خسارت‌های برخی از آسیب‌دیدگان، و بخشودگی شماری از مجرمان. بر اساس گزارش انجمن دفاع از حقوق بشر، دیده‌بان آفریقایی، در ۳۳ سال مورد رسیدگی کمیسیون، ۸۰،۰۰۰ نفر که بیشتر از سیاه‌پوستان بودند، بازداشت و یا به شکنجه گرفتار شده بودند.

با رأی این کمیسیون، بخشیده‌شدگان از پیگیری و کیفر دوباره به سبب جرم‌هایی که به آن اعتراف کرده بودند، بخشوده می‌شدند. کمیسیون همانند دادگاه و آن هم دادگاه فاتحان، مانند دادگاه نورنبرگ، نبود؛ زیرا کسی را محاکمه نمی‌کرد؛ و تنها شایستگی بخشودگی اعتراف‌کننده را بررسی می‌کرد و به شخص مجرم توجهی نداشت. از ۷،۱۱۶ درخواست بخشودگی ۱،۳۱۲ مورد پذیرفته شد و ۵،۱۴۳ مورد، رد شد<sup>(۸۰)</sup>.

در سال ۱۹۹۷، برای رسیدگی به شکنجه‌ها و بدرفتاری‌ها، کمیسیون دیگری به نام «کمیسیون مدیریت مستقل شکایت‌ها»<sup>(۸۱)</sup> تأسیس شد؛ که تنها به

80. Claude Wauthier, "Vérité et réconciliation en Afrique du sud", *Le Monde diplomatique*, Paris, Janvier 2005.

۸۱. Independent Complaints Directorate (ICD): برای آگاهی بیشتر از کار کمیسیون و ارزیابی آن به وسیله زاک دریدا و پل ریکور نگاه کنید به:

Vérité réconciliation, réparation, sous la direction de Barbara Cassin, Oliver Cayla et Philippe Joseph Salazar, Seuil, Paris, 2004.

Administrier l' apartheid, sous la direction de Desmond Tuto, Seuil, Paris, 2004.

شکایت‌های مردم از نیروهای انتظامی رسیدگی می‌کرد و نظارت بر تحقیقات در آن را داشت. برابر گزارش این نهاد از سال ۱۹۹۷ تا سال ۲۰۰۱، ۶۵۰ نفر در بازداشتگاه‌ها، به علت بدرفتاری نیروهای انتظامی، جان خود را از دست داده بودند.

با افشای همهٔ خشونت‌های به‌کار گرفته‌شده دربارهٔ سیاه‌پوستان در مدت ۳۳ سال، کمیسیون توانست میان سیاه‌پوستان و سفیدپوستان فضای آشتی را برقرار کند.

در ماه نوامبر ۲۰۰۳، برای آسیب‌دیدگان از نظام آپارتاید، دولت کمک‌هزینه‌ای برابر ۴۶۰۰ دلار آمریکا تعیین کرد. این رقم پنج بار کمتر از مبلغی است که اسقف دزموند توتو درخواست کرده بود. وی برای تأمین این مبلغ، درخواست کرده بود در کشور مالیات بر ثروت وضع شود؛ که با مخالفت دولت روبرو شد (۸۲).

## سیاست زبانی

در پایان دورهٔ فرمانروایی سیاست آپارتاید، بسیاری از مردم آفریقای جنوبی، خواست‌های قومی و افتخارهای نیاکانی خود را مطرح کردند. کارگزاران نوین کشور، برای اینکه «خاطر به‌دست تفرقه» ندهند، سیاست تشویق مردم به احساس وابستگی به ملتی ویژه و جامعه‌ای را که پیشینهٔ تاریخی بیش از ملت – به معنای نوین – دارد، در پیش گرفتند. از این‌رو، در قانون اساسی سال ۱۹۹۶، اهمیت وابستگی به قومی ویژه، از راه به‌رسمیت شناختن ۹ زبان قومی، به همراه دو زبان انگلیسی و آفریکآئی، تأیید شد. اکنون ۱۱ زبان رسمی در این کشور برقرار است. ساکنان آفریقای جنوبی، همان‌گونه که گفته شد، از قوم‌های گوناگون تشکیل می‌شوند که شمار آنان و زبان مورد استفاده‌شان به این شرح است:

---

82. Sabine Cessou , "Afrique du sud: Une décennie de compromis", in *Politique internationale*, no 103, Paris , Printemps 2004.

نوم	زبان مادری	پیوند زبانی	شمار جمعیت	% از جمعیت
زولو	زولویی	بانتر	۹,۹۸۰,۰۰۰	۲۲/۹%
روآسای	روآسایی	بانتر	۷,۱۹۹,۰۰۰	۱۶/۵%
سوتوی شمالی	سوتوی شمالی	بانتر	۴,۰۸۵,۰۰۰	۹/۴%
سوتوی جنوبی	سوتوی جنوبی	بانتر	۳,۳۵۰,۰۰۰	۷/۷%
رنگین پوست کیپ	آفریکانی	ژرمن	۲,۹۳۱,۵۰۰	۶/۷%
تسوانا	تسوانایی	بانتر	۲,۸۲۲,۰۰۰	۶/۵%
تسونگا	تسونگایی	بانتر	۱,۹۳۵,۰۰۰	۴/۴%
آفریکانر	آفریکانی	ژرمن	۱,۸۱۴,۰۰۰	۴/۱%
پرتغالی	پرتغالی	لاتینی و رومی	۱,۵۰۰,۰۰۰	۳/۴%
انگلیسی	انگلیسی	ژرمن	۱,۴۸۰,۰۰۰	۳/۴%
سوازی	سواتی	بانتر	۱,۱۰۰,۰۰۰	۲/۵%
تامبلی	تامبلی	دراویدی	۱,۰۲۸,۰۰۰	۲/۳%
وندا	وندایی	بانتر	۹۸۰,۰۰۰	۲/۲%
تسوندو	روآسایی	بانتر	۶۴۹,۰۰۰	۱/۴%
ندبه له جنوبی	ندبه لهی	بانتر	۶۴۰,۰۰۰	۱/۴%
تسوا (۸۳)	روآسایی	بانتر	۵۹۰,۰۰۰	۱/۳%
تسوانا (۸۴)	تسوانایی	بانتر	۵۹۰,۰۰۰	۱/۳%
دورگه کزتول (۸۵)	آورلامی (۸۶)	کزتول	۳۷۵,۰۰۰	۰/۶%
سوتوی شرقی	سوتوی شمالی	بانتر	۱۵۷,۰۰۰	۰/۳%
یهودی	انگلیسی	ژرمن	۸۵,۰۰۰	۰/۲%

افزون بر قوم‌های پیشگفته، مردمان دیگری که شمار آنها از ۱/۰٪ یا کمتر از کل جمعیت آفریقای جنوبی است، عبارت‌اند از: ناماها<sup>(۸۷)</sup>، آلمانی‌ها، اهالی جزیره مورس، هلندی‌ها، چینی‌ها، کولی‌ها و عرب‌ها.

83. Tembu

84. Tswana

85. Créoles-métis

86. Oorlams

87. Nama

بند یکم از ماده ۶ قانون اساسی، ۱۱ زبان رسمی را به رسمیت شناخته است. دوزبان از این زبان‌ها، زبان سفیدپوستان است: زبان انگلیسی و زبان آفریکاآنی که در سطح ملی به کار گرفته می‌شود. نه زبان دیگر زبان‌های وابسته به زبان بانتو هستند و عبارت‌اند از: ندبه له‌بی<sup>(۸۸)</sup>، زبان سوهوتویی یا سی پی دی<sup>(۸۹)</sup>، زبان سوهوتویی جنوبی<sup>(۹۰)</sup>، زبان سوازی<sup>(۹۱)</sup>، زبان تسونگایی<sup>(۹۲)</sup>، زبان تسوانایی<sup>(۹۳)</sup>، زبان وندایی<sup>(۹۴)</sup>، زبان زوآسایی<sup>(۹۵)</sup> و زبان زولویی<sup>(۹۶)</sup>.

توجه داشته باشیم که نام زبان‌های پیشگفته، برگرفته از متن قانون اساسی است؛ از این رو ممکن است با اصطلاح رایج میان زبان‌شناسان تفاوت‌هایی داشته باشد.

بند دوم ماده ۶ قانون اساسی، از زبان‌هایی که پیش‌تر بومیان به آنها سخن می‌گفتند و اکنون اهمیت خود را از دست داده‌اند، یاد می‌کند، و دولت را موظف می‌کند تا ابزارهای لازم و مؤثر را برای پیشبرد آن زبان‌ها فراهم کند.

برابر بند سوم از ماده ۶، دولت فدرال و حکومت‌های محلی می‌توانند زبان‌های رسمی ویژه‌ای را برای برآورده کردن نیازهای خود به کارگیرند؛ مشروط به اینکه ارزش علمی، هزینه به کارگیری زبان، وضعیت منطقه و تعادل آن، نیازمندی و ترجیح مردم را، هم به گونه‌ای کلی و هم در سطح ایالتی، مورد توجه قرار دهند. دولت فدرال و هر یک از حکومت‌های محلی باید دست‌کم دو زبان رسمی را به کار بگیرند. شهرداری‌ها نیز باید زبان پرگوینده مردم و به کارگیری هر یک از آنان را مورد توجه قرار دهند.

برابر بند چهارم از همان بخش، همه زبان‌های رسمی باید، در سطح ملی و در سطح ایالتی، برابر باشند و به شیوه مساوی با آنها رفتار شود. جایگاه قانون اساسی زبان‌ها را نمی‌توان کاهش داد. برای این منظور برابر بند پنجم همان ماده،

88. isiNdebele

89. Sepedi

90. Sotho

91. Swazi

92. Xitsonga

93. Setswana

94. Tshivenda

95. isiXhosa

96. isiZulu

شورای زبان‌های آفریقای جنوبی به موجب قانون فدرال ایجاد می‌شود که مهمترین وظیفه‌های آن عبارت است از:

۱. ایجاد شرایط لازم برای پیشبرد و توسعه زبان‌های رسمی کشور با در نظر داشتن زبان‌های محلی (۹۷).

۲. مسئولیت برای پیشبرد زبان‌هایی که به وسیله جامعه‌های آلمانی، یونانی، گجراتی، پرتغالی، تامیلی، اردو، تلوگویی (از زبان‌های هندی) از آنان استفاده می‌شود. شورا همین مسئولیت را در مورد زبان‌های عبری، عربی، سانسکریت و دیگر زبان‌هایی که در مراسم مذهبی به کار می‌روند نیز بر عهده دارد.

زبان آفریکائی زبان مردم آفریکانر و دورگه‌هاست. زبان انگلیسی مورد استفاده بازماندگان کوچندگان انگلیسی است؛ اما آسیایی‌ها نیز آن را به کار می‌گیرند.

هر یک از ۱۱ زبان ملی می‌تواند به گونه‌ی زبان رسمی - افزون بر آفریکان و انگلیسی - درآید. بدینگونه که با تصویب مجلس فدرال، زبان محلی به مرتبه‌ی زبان رسمی برسد. دولت و هیچ حکومت محلی حق ندارد که تنها یک زبان را به عنوان زبان رسمی برگزیند. هم دولت و هم حکومت‌های محلی ابزار قانونی به کارگیری زبان‌های رسمی را فراهم می‌کنند، بی‌آنکه به مفاد پاراگراف دوم (تهیه‌ی وسایل لازم برای پیشرفت زبان‌های محلی) آسیبی وارد شود. همه‌ی زبان‌های رسمی در سطحی برابر هستند.

زبان مادری ۲/۸٪ از مردم آفریقای جنوبی زبان انگلیسی است؛ از این‌رو، زبان انگلیسی در مرتبه‌ی پنجم یا ششم قرار دارد. ۹۵٪ از انگلیسی‌زبانان در شهرهای بزرگ سکونت دارند. میسیونرهای انگلیسی سرآمدانی تربیت کرده‌اند که نقشی اساسی در اداره‌ی کشور و در حزب کنگره‌ی ملی آفریقا بازی می‌کنند.

هندیان بیشترین استفاده از زبان انگلیسی را در میان گروه‌های «نژادی» به عمل می‌آورند و از آن به عنوان زبان مادری استفاده می‌کنند. پس از پایان

آپارتاید، اینان امتیازی به دست آوردند؛ زیرا هر چند که سفیدپوست نیستند، با توجه به آموزش‌هایی که به زبان انگلیسی دیده‌اند، بیشترین شمار کارگزاران برجسته دولتی و بازرگانان را تشکیل می‌دهند<sup>(۹۸)</sup>.

در زمان رژیم آپارتاید، زبان‌های محلی در آموزشگاه‌های ابتدایی تدریس می‌شد تا وانمود شود که دولت از فرهنگ‌های آفریقایی محلی حمایت می‌کند؛ اما هدف از این کار تفرقه‌افکنی بود.

هر چند بر اساس قانون اساسی همه زبان‌ها هم‌سطح‌اند و برابری در میان آنان باید محفوظ بماند، اما در عمل چنین نیست؛ مثلاً در قوه قانونگذاری، زبان مجلس فدرال زبان‌های آفریکائی و انگلیسی است؛ ولی نمایندگان مجلس می‌توانند به زبان‌های سرزمین خود سخن بگویند. ترجمه همزمان، هر چند وجود دارد، اما تنها برای ترجمه از زبان انگلیسی به آفریکائی و یا برعکس است. از این‌رو، سخنان نمایندگانی که از زبانی دیگر استفاده می‌کنند، نامفهوم باقی می‌ماند. برای رفع این دشواری، کمیته‌ای تشکیل شده است؛ اما معلوم نیست ترجمه همزمان برای ۱۲۱ مورد (۱۱×۱۱) امکان‌پذیر باشد؛ و در صورت امکان نیز هزینه گزافی خواهد داشت.

در قوه قانونگذاری، هنوز به تقلید از گذشته، همه سندها به دو زبان آفریکائی و انگلیسی است. تنها قانونی که به ۱۱ زبان ترجمه شده است، قانون شورای زبان‌های آفریقای جنوبی<sup>(۹۹)</sup> است. بقیه قانون‌ها و حتی طرح‌های نمایندگان به یکی از دو زبان آفریکائی و انگلیسی است.

در انجمن‌های محلی زبان یا زبان‌های رسمی هر ایالت به کار می‌رود. قانون اساسی فدرال، سیاست زبانی و مقررات مربوط به زبان‌های رسمی را، در هر ایالت، جزو اختیارها و صلاحیت‌های انجمن‌های محلی می‌داند؛ مشروط به آنکه دوسوم نمایندگان با آن موافق باشند. در هر صورت، به کار بردن یکی از دو زبان رسمی دولت فدرال اجباری است.

98. Philippe Gervais-Lambony, "L' Afrique du sud est-elle anglophone?",

Hérodote, 115, 4eme trimestre 2004, Paris.

99. Pan South African Language Board Act

در قوه قضائیه، برابر ماده ۳۵ قانون اساسی، هر متهم حق برخورداری از دادگاه صالح را دارد. در نتیجه، متهم می‌باید در برابر دادگاهی قرار گیرد که از یکی از زبان‌های رسمی استفاده می‌کند. در صورت در دسترس نبودن چنین دادگاهی، از مترجم استفاده خواهد شد. اما در دادگاه‌های پژوهشی تنها از دو زبان آفریکائی و انگلیسی استفاده می‌شود.

زبان اداره‌های دولتی، با وجود برابری زبان‌های رسمی و با وجود منع قانون اساسی در مورد کاهش جایگاه هر یک از زبان‌های رسمی، در عمل، زبان انگلیسی است. بیشتر وزارتخانه‌ها و نهادهای وابسته به دولت فدرال از زبان انگلیسی استفاده می‌کنند و در جلسه‌ها نیز از همین زبان بهره می‌گیرند. انتشارات رسمی دولت نیز چنین است.

در اداره‌های ایالت‌ها، تنها در گفت‌وگوها از زبان یا زبان‌های رسمی محلی استفاده می‌شود؛ اما استفاده از آنان در تدوین سندهای رسمی بسیار کم است و این گونه سندها را به زبان‌های آفریکائی و انگلیسی تهیه می‌کنند. همان‌گونه که گفتیم، همه ۱۱ زبان رسمی در یک سطح نیستند و توانایی و جذبۀ آنها نیز گوناگون است.

با همه مقرراتی که برای به رسمیت شناختن و به کارگیری زبان‌های گوناگون تدوین شده است، برتری زبان انگلیسی محفوظ مانده است و کاربرد زبان‌های محلی به کمترین حد ممکن رسیده است. هیچیک از زبان‌های بانتویی نمی‌تواند با یک یا هر دو زبان سفیدپوستان، به‌ویژه با زبان انگلیسی، به رقابت برخیزد.

آنچه مسلم است، زبان‌های محلی هیچگاه در سطح زبان انگلیسی یا آفریکائی قرار نخواهند گرفت. سیاست چندزبانی هر چند در قانون‌ها هم آمده باشد و تضمین‌هایی هم برای آن پیش‌بینی شده باشد، نمی‌تواند چندزبانی برابری را در عمل ایجاد کند.

در آفریقای جنوبی گزینش روش چندزبانی با توجه به رابطه جمعیت - زبان بوده است؛ اما با همه صراحت قانون اساسی در مورد برابری زبان‌ها، کنار گذاشتن زبان‌های اکثریت سیاه‌پوستان ادامه دارد. در عمل، سیاست چندزبانی برابر با هم، قابل اجرا نیست؛ و زبانی که جذبۀ بیشتری دارد، جای

زبان‌های دیگر را تنگ خواهد کرد، به گونه‌ای که در آفریقای جنوبی زبان‌های سیاه‌پوستان به صورت «زبانی آرایشی»<sup>(۱۰۰)</sup> و تنها برای اثبات هویت جمعی سیاه‌پوستان در آمده است.

### ب. بررسی زمینه‌های حقوقی

قانون اساسی آفریقای جنوبی دارای ۱۴ فصل و هفت پیوست است. هر فصل این قانون دارای ماده‌هایی است. می‌توان گفت که این قانون، یکی از مفصل‌ترین قانون‌های اساسی در جهان امروز است.

در پیش گفتیم که این قانون اساسی، قانونی پیشرفته به نظر می‌رسد. برای نمونه فصل نهم آن، دربرگیرنده مقررات برای کارکردها و نهادهای ویژه‌ای است که برای تقویت دموکراسی در جمهوری ایجاد شده است (ماده ۱۸۱) مانند:

بازرسی عمومی (ماده ۱۸۸)؛ نهاد پشتیبان همگانی (ماده ۱۸۲)؛ کمیسیون حقوق افراد (ماده ۱۸۴)؛ کمیسیون برابری جنسی (ماده ۱۸۷)؛ کمیسیون مستقل انتخابات (ماده ۱۹۰)؛ کمیسیون پیشبرد و حمایت از اجتماع‌های فرهنگی، مذهبی و زبانی (ماده ۱۸۵)؛ «شورای سرکردگان سنتی»<sup>(۱۰۱)</sup>، و حق تعیین سرنوشت و کمیسیون حقوق بشر آفریقای جنوبی. شرح کوتاهی از هر یک از این نهادها را در صفحه‌های آینده خواهیم خواند.

موضوع جالب در قانون اساسی آفریقای جنوبی در نظر داشتن حقوق برابر برای زن و مرد برای کار در نهادهای دولتی و حضور نمایندگان مخالف دولت در کمیسیون‌هایی است که برای امور گوناگون تشکیل می‌شوند. از این رو در هر جا که قانون اساسی می‌خواهد عضوهای نهادی را تعیین کند - از نهاد ریاست جمهوری تا پایین‌ترین سطح - همواره از زن و مرد نام می‌برد و برای کمیسیون‌ها نیز حضور نمایندگان مخالف دولت وقت و شمار آنان را تصریح می‌کند. درباره پاره‌ای از این نوآوری‌ها در صفحه‌های بعد سخن خواهیم گفت.

فصل دوم قانون اساسی، «منشور حقوق افراد» نامگذاری شده و دارای ۳۹

100. langues de décoration

101. Council of Traditional Leaders

ماده است که در آن، جزئیات حقوق فردی، از حقوق کودک و زن گرفته تا شرایط کار و شرایط اعلام وضع فوق‌العاده، آمده است. برابر ماده ۳۹ همین فصل، بسیاری از ماده‌های آن غیرقابل تغییر هستند و در همه قانون‌های تصویب شده باید مفاد این منشور رعایت شود.

فصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری آفریقای جنوبی را دولت همیاری (۱۰۲) می‌داند.

با تصویب قانون اساسی نوین، همه باتوستان‌ها که یادگار نظام آپارتاید بودند، منحل شدند و سرزمین آنان جزئی از ۹ ایالت شد که تغییر مرزهای آنان از راه همه‌پرسی خواهد بود. برابر ماده ۱۰۳ قانون اساسی، این ۹ ایالت و مرکزهای آنان عبارت‌اند از:

۱. کیپ شرقی (۱۰۳) با مرکز بیشو (۱۰۴)
۲. دولت آزاد (۱۰۵) با مرکز بلوم فونتن
۳. گیوتنگ (۱۰۶) با مرکز ژوهانسبورگ
۴. کوازولو - ناتال با مرکز پیترماریتزبورگ (۱۰۷)
۵. مپامالانگا (۱۰۸) با مرکز نلسپروت (۱۰۹)
۶. کیپ شمالی (۱۱۰) با مرکز کیمبرلی
۷. ایالت شمالی (۱۱۱) با مرکز پیترزبورگ (۱۱۲)
۸. ایالت شمال غربی (۱۱۳) با مرکز مومباسا (۱۱۴)
۹. کیپ غربی (۱۱۵) با مرکز کیپ تاون (۱۱۶)

نظام فدرالی هنوز در میان دو قطب در نوسان است: خودمدیری گسترده برای ۹ ایالت و یا تمرکز در دولت مرکزی، مرزهای میان ایالت‌ها، تعادل میان

---

102. Co-operative Government	103. Eastern Cape
104. Bisho	105. Free State
106. Gauteng	107. Pietermaritzburg
108. Mpumalanga	109. Nelspruit
110. Northern Cape	111. Northern Province
112. Pietersburg	113. North-West Province
114. Mmabatho	115. Western Cape
116. Cape Town	

قدرت محلی و حکومت ایالت‌ها از یک‌سو؛ و تقسیم قدرت در میان دولت مرکزی و حکومت ایالت‌ها از سوی دیگر، از علت‌های تنش‌هایی است که از سال ۱۹۹۴ در میان تمرکزگرایان و مخالفان آنان وجود دارد.

مرزکشی برای ایالت‌ها در کشوری که پیش از لغو آپارتاید به چهار ایالت دولت آزاد، اورنج، کیپ و ترانسوال - ناتال و ده بانتوستان تقسیم شده بود، بسیار دشوار بود. در همان‌زمان، برخی از پژوهشگران پیشنهاد تقسیم‌های کشوری را فاقد هرگونه سنخیت تاریخی و فرهنگی می‌دانستند؛ و برآن بودند که بیشترین مردم آفریقای جنوبی نمی‌توانند منطقه خود را بشناسند و نمی‌دانند که پیشینه تاریخی منطقه‌ای که در آن زندگی می‌کنند و یا سرزمینی که در آن کار می‌کنند، چیست. به نظر برخی، بهتر این بود که مردم هر سرزمین تصمیم خود را درباره پیوستن به یکی از ایالت‌ها و الحاق آن ایالت به یک منطقه در همه‌پرسی اعلام دارند. به نظر آنان موضوع توان زندگی و ماندگاری<sup>(۱۱۷)</sup> هر ایالت که مورد توجه قانونگذار بود، معیاری نادرست است؛ زیرا در دنیای امروز هیچ منطقه و یا هیچ کشوری خودکفا نیست. در ایالت‌های متحد آمریکا، اکثریت ۱۳ دولت اولیه فاقد توان ماندگاری بودند، زیرا نه راه و نه زیربنای اقتصادی لازم را، نداشتند. برخی از کانتون‌های سوئیس و ایالت‌های کانادا و استرالیا نیز چنین‌اند. استدلالی که بر اساس آن باید منطقه‌های نادر را با منطقه‌های ثروتمند به هم آمیخت، نیز نارواست؛ زیرا چشم‌اندازی نادرست از ثروت را ارائه می‌دهد که در آن، نیازهای اساسی مردم نادر مورد توجه قرار نمی‌گیرد و موضع آنان در برابر دولت مرکزی، به خاطر همان چشم‌انداز نادرست، ضعیف می‌گردد؛ و همه اینها سبب فقیرتر شدن منطقه‌های نادر می‌شود<sup>(۱۱۸)</sup>.

هرچند که می‌توان تقسیم‌های سرزمینی آفریقای جنوبی را امری قطعی

117. Viability

۱۱۸. لئون لو (Leon Louw) در نشریه خبرهای روابط نژادی (*Race Relations News*)

به تاریخ نوامبر ۱۹۹۳ به نقل از مطالعات دانشگاه روئینون، همان.

دانست، اما گفت‌وگو دربارهٔ منطقه‌سازی و میزان خودمدیری اداری، مالی ایالت‌ها پایان نیافته است.

برابر مادهٔ ۴۰ قانون اساسی (فصل سوم)، در جمهوری آفریقای جنوبی سه قلمرو گوناگون وجود دارد: قلمرو دولت ملی، قلمرو حکومت ایالت‌ها و حکومت‌های محلی. هر یک از این قلمروها از دیگری جدا هستند، ولی وابسته به هم<sup>(۱۱۹)</sup> و دارای رابطهٔ دوسویه<sup>(۱۲۰)</sup> با هم هستند. به این ترتیب قانونگذار از به‌کارگیری واژهٔ سطح<sup>(۱۲۱)</sup> برای هر یک از مفهومی‌های دولت ملی، حکومت ایالت‌ها و حکومت محلی خودداری کرده است. با شناسایی رسمی اداره‌های محلی در قلمرو تعیین‌شده در قانون اساسی، اداره‌های محلی، بر عکس بسیاری از کشورهای فدرال دیگر، در زیر نظر نهادهای مرکزی و یا ایالتی قرار نمی‌گیرند<sup>(۱۲۲)</sup>. برابر مادهٔ ۱۵۵ قانون اساسی قلمروهای محلی به شهرداری‌ها، که هر یک بر حسب وسعت و حدود اختیارها متفاوت‌اند، تقسیم می‌شود. مادهٔ ۴۱ همین فصل، همیاری میان سه قلمرو یادشده را پذیرفته است؛ و تا آنجا که نگارنده آگاهی دارد، آفریقای جنوبی نخستین کشوری است که مفهوم «همیاری» را در قانون اساسی خود آورده است. در دیگر کشورهای فدرال، همیاری از راه‌های گوناگون قانونی به‌کار گرفته می‌شود.<sup>(۱۲۳)</sup>

در قانون اساسی آفریقای جنوبی مفهوم همیاری چنین عملی می‌شود که هر یک از نهادهای پیشگفته و سازمان‌های آن باید به شیوه‌ای رفتار کنند که:

۱. صلح، وحدت ملی، تمامیت سرزمینی و غیرقابل تقسیم‌بودن آن پابرجا بماند؛

۲. بهزیستی شهروندان جمهوری تأمین شود؛

۳. همهٔ نهادها در هر سه قلمرو باید شفاف، مسئول و همگام یکدیگر باشند؛

119. interdependent      120. interrelated      121. level

122. Janis Van Der Westhuizen, *op.cit*, p.22

۱۲۳. برای آگاهی بیشتر از «فدرالیسم همیاری» نگاه کنید به: خو بروی پاک، محمدرضا.

نقدی بر فدرالیسم. همان، ص ۱۱۳ تا ۱۴۴.

۴. نهادها باید ملتزم به قانون اساسی، جمهوری و مردم باشند؛
  ۵. به جایگاه‌های تعیین‌شده در قانون اساسی، به اختیاراتها و کارکرد دولت در قلمروهای گوناگون احترام بگذارند؛
  ۶. هیچ مسئولیت و کارکردی را، که در قانون اساسی از آن یاد نشده است، بر عهده نگیرند؛
  ۷. نهادها باید اختیاراتها و کارکرد خود را به شیوه‌ای استفاده و اعمال کنند که به تمامیت جغرافیایی، منافع عمومی دولت، و نهادهای دیگر آسیبی وارد نشود؛
  ۸. همیاری با دیگر نهادها باید همراه با اعتماد متقابل و حسن نیت برای حفظ روابط دوستانه، یاری و پشتیبانی، آگاهی‌دادن به یکدیگر و رایزنی درباره منافع مشترک، هماهنگ‌سازی قانون‌ها و کارکرد و طرح‌نکردن دعاوی علیه یکدیگر باشد.
- قانونی عادی ترتیب و ساختار تسهیلاتی را که باید برای روابط میان حکومت‌ها به وجود آید، تعیین خواهد کرد. با این‌همه، فدرالیسم همیاری مانع از خودمدیری ایالت‌ها نیست؛ برای نمونه، ایالت کیپ غربی و ایالت کوازولو - ناتال، به تدوین قانون اساسی برای خود پرداختند (برابر ماده ۱۰۴ قانون اساسی).
- به نظر برخی از پژوهشگران، نظام فدرالی آفریقای جنوبی از قانون اساسی آلمان فدرال الهام گرفته است؛ در نتیجه، هر چند ایالت‌ها اختیارات کاملی در سیاست داخلی خود دارند، ولی مانند آلمان، سخن آخر را دولت مرکزی می‌گوید (۱۲۴).

## ایالت‌ها و اختیاراتهای آنان

اختیاراتهای ایالت‌ها یکی از مهمترین بحث‌های مجلس مؤسسان بود. رهبر زولوها که تنها مدت کوتاهی در این مجلس ماند و سپس به عنوان اعتراض آن را

ترک کرد، درخواست خودمدیری گسترده‌ای را مطرح می‌ساخت تا حقوق سنتی خود را محفوظ نگاهدارد. حزب کنگره ملی آفریقا و حزب ناسیونال، اصل تمرکززدایی را با بی‌میلی پذیرفتند.

در فهرست چهارم پیوست قانون اساسی، سیاههٔ اختیارهای مشترک دولت مرکزی و ایالت‌ها آمده است. در فهرست پنجم تنها از اختیارهایی نام برده شده است که در صلاحیت ایالت‌هاست.

مهمترین اختیارهای مندرج در فهرست چهارم عبارت‌اند از:

ادارهٔ جنگل‌های بومی و امور کشاورزی؛ ادارهٔ فرودگاه‌ها؛ مقررات مربوط به کازینوها و قماربازی؛ حمایت از مصرف‌کنندگان؛ امور فرهنگی؛ مقابله با حوادث طبیعی؛ امور آموزشی جز آموزش سیکل سوم؛ محیط زیست؛ امور بهداشتی؛ خانه‌سازی؛ امور مربوط به سیاست زبانی و تنظیم امور مربوط زبان رسمی؛ رسانه‌های گروهی، و ...

تقسیم صلاحیت‌ها به شرح یادشده، به قدرت دولت مرکزی امتیازهایی را داده است؛ زیرا این دولت است که اصل‌های ملی را تعیین می‌کند. در صورتی که قاعده‌های ایالتی تهدیدی برای واحد ملی باشند، دولت مرکزی حق دارد آنها را باطل کند.

چون هر یک از حکومت‌های محلی باید در قلمرو جغرافیایی خود شهرداری‌هایی تشکیل دهند، دولت مرکزی و حکومت‌های محلی می‌توانند در امور زیر – چنانچه اهمیت و وسعت فراوانی داشته باشد – دخالت نمایند: آلودگی هوا؛ شهرسازی؛ نگاهداری از کودکان؛ آتش‌نشانی؛ گردشگری محلی؛ برنامه‌ریزی شهری، و ...

اختیارها و صلاحیت‌های انحصاری حکومت‌های محلی در فهرست پنجم قانون اساسی آمده است و مهمترین آنها عبارت‌اند از: امور کشتارگاه‌ها؛ بایگانی سندهای محلی؛ کتابخانه‌های محلی؛ برنامه‌ریزی ایالتی؛ برنامه‌ریزی فرهنگی، محلی؛ و... اختیارهای انحصاری، چنان که خواهیم دید، اهمیت چندانی ندارند. افزون بر موردهای یادشده، حکومت‌های محلی می‌توانند در کارهای

مربوط به شهرداری‌ها، در صورتی که وسعت و اهمیت آنان زیاد باشد، دخالت نمایند.

### قانونگذاری ایالت‌ها

قوه مقننه جمهوری آفریقای جنوبی نیز صلاحیت‌ها را در قلمروهای سه گانه پیشگفته، مشخص و تعیین کنند: در قلمرو ملی، پارلمان آفریقای جنوبی است که به شرح آن خواهیم پرداخت؛ دو دیگر در قلمرو ایالت‌هاست که (۱۲۵) عهده‌دار آن است (ماده ۱۰۴). برای سازگاری و همخوانی منافع هر یک از سه قلمرو یادشده با یکدیگر، مجلس شورای ملی ایالت‌ها (سنا)، (۱۲۶)، به شرحی که خواهیم خواند، نظارت دارد و سومی به وسیله انجمن‌های شهر در قلمرو محلی عمل می‌کند (ماده ۱۵۶).

انجمن‌های ایالت دربارهٔ اموری حق قانونگذاری دارند که در ماده ۱۰۴ قانون اساسی آمده است و عبارت‌اند از: تصویب قانون اساسی ایالتی با حق بازنگری آن؛ تدوین قانون در موردی که در فهرست چهارم و پنجم قانون اساسی آمده است؛ تصویب قانون در موردی که پارلمان فدرال، اجرای آن را به ایالت‌ها واگذار کرده است؛ تعیین اختیارات و صلاحیت‌های شهرداری‌های واقع در ایالت، و درخواست تغییر نام ایالت از پارلمان فدرال با تصویب دست‌کم دو سوم از عضوهای انجمن ایالت.

انجمن‌های ایالت موظف به رعایت مفاد قانون اساسی فدرال و همچنین قانون اساسی ایالتی – در صورتی که آن را تدوین و تصویب کرده باشند – هستند. انجمن‌های ایالت می‌توانند پیشنهادهایی برای مجلس ملی در محدوده صلاحیت‌های قانونی خود تهیه کنند.

برابر بند دوم از ماده ۱۰۵ قانون اساسی، شمار نمایندگان هر انجمن ایالت، از سوی مجلس ملی و به نسبت شمار مردم هر ایالت، مشخص می‌شود. کمترین شمار ۳۰ نفر و بیشترین آن ۸۰ نفر است.

125. Provincial Legislature

126. National Council of Provinces

ماده ۱۰۸ قانون اساسی، دوره نمایندگی انجمن‌های ایالتی را پنج سال تعیین کرده است.

برابر ماده ۱۰۰ قانون اساسی، دولت مرکزی حق سرپرستی بر حکومت‌های محلی را داراست. این حق به هنگامی اعتبار دارد که ایالتی توانایی اجرای تعهدهای خود را برابر قانون اساسی نداشته باشد. در این حالت، دولت مرکزی همه تعهدهای لازم را برای اجرای وظیفه‌های ایالت‌ها بر عهده خواهد گرفت؛ به‌ویژه اگر موضوع‌هایی مانند وحدت اقتصادی و امنیت ملی کشور مطرح باشد. در هر مورد، دولت مرکزی باید دخالت خود را در مدت ۱۴ روز به مجلس شورای ملی ایالت‌ها اطلاع دهد. این شورا باید در مدت سی روز نظر خود را اعلام کند. نماینده ایالتی که از عهده وظیفه‌های خود برنمی‌آید، در مجلس شورای ملی ایالت‌ها حق حضور و مذاکره درباره دخالت دولت مرکزی را دارد؛ ولی حق رأی نخواهد داشت (ماده ۱۱۳ قانون اساسی).

### قوة اجرائیه ایالت‌ها

ریاست قوة اجرایی محلی با نخست‌وزیر ایالت است که اختیارات خود را به همراه عضوهای شورای اجرایی ایالت اعمال می‌کند. مهمترین این اختیارات عبارت‌اند از: اجرای قانون‌های تصویب‌شده ایالتی؛ اجرای قانون‌های ملی و ترتیب اداره آن برابر با فهرست‌های چهارم و پنجم قانون اساسی؛ تدوین و اجرای سیاست عمرانی ایالتی؛ هماهنگی در کارکرد اداری ایالت و شهرستان‌های تابعه، و...

برابر ماده ۱۲۸ قانون اساسی، نخست‌وزیر محلی از سوی انجمن‌های ایالت، و از میان عضوهای همان انجمن برگزیده می‌شود. به هنگام رأی‌گیری، یک قاضی برگزیده از سوی رئیس دیوان قانون اساسی، بر درستی آیین‌گزینش نظارت می‌کند. برابر ماده ۱۳۰، هیچ نخست‌وزیر محلی نمی‌تواند بیش از دوبار به این سمت برگزیده شود. برکناری نخست‌وزیر محلی به علت‌های نقض قانون اساسی، رفتار ناهنجار و نداشتن کارایی برای اداره امور، با دوسوم آرای انجمن ایالت امکان‌پذیر است.

نخست‌وزیر محلی عضوهای شورای اجرایی ایالت را که کمتر از پنج و بیشتر از ده نفر نخواهند بود، از میان عضوهای انجمن ایالت، برمی‌گزیند و حدود وظیفه‌ها و اختیارات آنها را مشخص می‌کند (بخش ۱۳۲).

برابر ماده ۱۲۷ از متمم قانون اساسی، نخست‌وزیر محلی اختیارات و وظیفه‌های مندرج در قانون اساسی و قانون‌های عادی را برعهده دارد. وی مسئولیت پذیرش و توشیح قانون‌ها را دارد و می‌تواند قانون‌های تصویب‌شده انجمن‌های ایالتی را برای بازنگری و سازگاری آن با قانون اساسی به انجمن بفرستد. همو، اختیار ارجاع قانون به شورای قانون اساسی را دارد تا در مورد سازگاری آن اظهارنظر کند. نخست‌وزیر محلی، حق دعوت انجمن ایالت را به گونه فوق‌العاده و همچنین حق برگزاری همه‌پرسی را در موردی که قانون تعیین کرده است، داراست.

دولت مرکزی برای افزایش قدرت اداری ایالت‌ها با وضع قانون‌های لازم و یا دیگر اقدام‌های لازم، کمک‌های ضروری به عمل می‌آورد. هر نوع اختلاف در مورد صلاحیت اداری یک ایالت به مجلس شورای ملی ایالت‌ها ارجاع می‌شود؛ که در مدت ۳۰ روز تصمیم لازم را می‌گیرد. شورای اجرایی ایالت برابر قانون اساسی فدرال و همچنین قانون اساسی ایالت - اگر تدوین و تصویب شده باشد - عمل می‌کند.

عضوهای شورای اجرایی ایالت در برابر نخست‌وزیر محلی پاسخگوی کارکرد خود خواهند بود. هر یک از عضوهای این شورا، به تنهایی و یا جمعی، در برابر انجمن ایالت مسئول هستند و در اجرای وظیفه‌های خود باید برابر قانون اساسی فدرال و یا قانون اساسی ایالت رفتار کنند.

### قوة مقننه فدرال

برابر ماده ۴۲ قانون اساسی، پارلمان آفریقای جنوبی از دو مجلس ملی و مجلس شورای ملی ایالت‌ها<sup>(۱۲۷)</sup> (سنا) تشکیل می‌شود. مجلس ملی دست‌کم ۳۵۰ و یا

حداکثر ۴۰۰ نماینده که برای مدت ۵ سال برگزیده می‌شوند، خواهد داشت و مجلس شورای ملی ایالت‌ها دارای ۹۰ نماینده است.

مجلس ملی مرکب از نمایندگان مردم و تضمین‌کننده حقوق آنان برای حکومت بر خود، بر اساس قانون اساسی، است. این مجلس حق‌گزینش رئیس‌جمهور، حق تصویب لایحه‌ها، و نظارت بر کار قوه اجرایی را داراست. شمار نمایندگان مجلس ملی، بر اساس درصد آرای حزب‌های گوناگون است. حزبی که یک درصد آرا را به دست آورده باشد، چهار نماینده در مجلس خواهد داشت.

سناتورها از سوی ۹ انجمن ایالت برگزیده می‌شوند. این نمایندگان به دوگونه هستند:

الف. چهار نماینده ویژه که عبارت‌اند از: نخست‌وزیر ایالت یا عضوی از انجمن ایالت که از سوی نخست‌وزیر ایالت برگزیده می‌شود و سه نماینده ویژه دیگر؛

ب. شش نماینده همیشگی که با توجه به اکثریت نسبی هر حزب از سوی انجمن ایالت برگزیده می‌شوند.

در مجلس شورای ملی ایالت‌ها، هر ایالت دارای یک رأی است. همه پیشنهادهایی که دست‌کم از سوی پنج ایالت پذیرفته شده باشد، قابل طرح در مجلس است (ماده ۶۴).

مجلس شورای ملی ایالت‌ها، حق پیشنهاد، اصلاح، تصویب و یارد لایحه‌ها را داراست؛ اما درباره مسائل مالی حق اظهارنظر ندارد. قانون‌های تصویب‌شده مجلس ملی به مجلس شورای ملی ایالت‌ها ارجاع می‌شود تا درباره آنها اظهارنظر کند (ماده ۷۳).

برابر ماده ۷۵، مجلس شورای ملی ایالت‌ها، قانون‌هایی را که اثری در مورد ایالت ندارند<sup>(۱۲۸)</sup> نیز بررسی می‌کند و به این ترتیب عمل می‌کند: تصویب، تصویب با اصلاحات، و یا نپذیرفتن لایحه یا طرح تصویب‌شده در مجلس ملی.

در صورت تصویب، قانون برای توشیح به ریاست‌جمهور تسلیم می‌شود. در صورت نپذیرفتن، و یا تصویب با اصلاح آن، مجلس ملی دوباره با توجه به اصلاحات پیشنهادی، آن را بررسی می‌کند. در چنین حالتی وضعیت‌های زیر پیش می‌آید:

الف. تصویب دوباره با یا بی توجه به اصلاحات مجلس شورای ملی ایالت‌ها  
ب. تصمیم به مسکوت گذاشتن طرح یا لایحه

در صورت تصویب دوباره مجلس ملی، قانون برای توشیح به مقام ریاست جمهوری تسلیم می‌شود.

ماده ۷۶ قانون اساسی مربوط به قانون‌هایی است که در کار ایالت‌ها مؤثر هستند. در این مورد، پس از تصویب در مجلس ملی، مجلس شورای ملی ایالت‌ها به ترتیب زیر رفتار می‌کند: تصویب قانون، تصویب با اصلاح، رد قانون. در حالت اول، قانون به توشیح رئیس‌جمهور می‌رسد. در حالت دوم، قانون به مجلس ملی ارجاع می‌شود؛ و در صورت تصویب شدن نظریات اصلاحی مجلس شورای ملی ایالت‌ها، قانون برای توشیح به ریاست‌جمهوری تسلیم می‌شود. در صورت رد شدن پیشنهادها، اصلاحی مجلس شورای ملی ایالت‌ها از سوی مجلس ملی و یا رد قانون از سوی مجلس شورای ملی ایالت‌ها، قانون به کمیته میانجی‌گری فرستاده می‌شود. این کمیته می‌تواند قانون را به صورت‌های زیر بپذیرد:

۱. به همان صورت که مجلس ملی تصویب کرده بود؛ که در این حالت موضوع برای بار دیگر برای تصویب به مجلس شورای ملی ایالت‌ها فرستاده می‌شود.
۲. پذیرفتن اصلاح‌های پیشنهادی مجلس شورای ملی ایالت‌ها. در این صورت، موضوع برای تصویب به مجلس ملی فرستاده می‌شود.
۳. اصلاح دوباره در قانون، که برای تصویب آن، مجلس ملی و مجلس شورای ملی ایالت‌ها باید بار دیگر اظهار نظر کنند.

اگر کمیته میانجی‌گری نتوانست در ظرف مدت ۳۰ روز از تاریخ وصول آن لایحه تصمیمی درباره آن بگیرد، لایحه معلق می‌شود؛ مگر آنکه مجلس ملی با

دست‌کم دوسوم آرای نمایندگان خود، آن را دوباره تأیید کند.  
 کمیته میانجی‌گری مرکب است از: ۹ نفر نمایندگان مجلس ملی به انتخاب  
 عضوهای مجلس. نمایندگان هر ایالت در مجلس شورای ملی ایالت‌ها، هر کدام  
 یک نماینده از سوی خود (۹ نفر برای ۹ ایالت) برمی‌گزینند (ماده ۷۸).  
 برابر ماده ۴۴ قانون اساسی، اختیار قانونگذاری ملی از آن پارلمان است.  
 آنچه که در صلاحیت مجلس ملی قرار دارد، عبارت است از:

۱. بازنگری در قانون اساسی؛
  ۲. قانونگذاری در همه زمینه‌ها، به‌ویژه در زمینه‌های مندرج در فهرست چهارم و  
 زمینه‌های دیگری که در فهرست پنجم آمده است.
  ۳. واگذاری هر یک از اختیارات، به جز اختیار بازنگری قانون اساسی، به هر یک  
 از قانونگذاران در قلمروهای دیگر (ایالتی یا محلی)، به مجلس شورای ملی  
 ایالت‌ها در زمینه‌هایی که در قانون اساسی مشخص کرده است.
  ۴. پارلمان می‌تواند در صورت لزوم، در زمینه‌هایی که در فهرست پنجم قانون  
 اساسی (اختیارهای ایالت‌ها) آمده است، دخالت کند. این زمینه‌ها عبارت‌اند  
 از: حفظ امنیت ملی؛ حفظ وحدت اقتصاد ملی؛ حفظ استانداردهای ملی،  
 حفظ حداقل استانداردهایی که برای انجام خدمات همگانی در ایالت‌ها  
 ضروری است، و همچنین در زمینه اقدام‌های غیرمنطقی یک ایالت که به  
 منافع دیگر ایالت‌ها و یا همه کشور آسیب می‌رساند.
- برابر ماده ۴۵، مجلس ملی و مجلس شورای ملی ایالت‌ها، کمیته‌هایی برای  
 آسان‌تر کردن انجام کارهای خود ایجاد می‌کنند تا در مورد تصویب قانون‌ها، با  
 زمان‌بندی معینی پیش بروند و از برخورد دو مجلس جلوگیری کنند. کمیته  
 دیگری نیز دست‌کم یک بار در هر سال، کار کمیته‌های دیگر و همچنین کمیته  
 میانجی را بررسی می‌کند.

### قوه مجریه فدرال

برابر ماده ۸۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور، ریاست کشور و ریاست قوای

اجرائی را بر عهده دارد. از این رو، می‌توان نظام حاکم بر آفریقای جنوبی را آمیزه‌ای از نظام ریاست جمهوری و پارلمانی دانست. قانون اساسی ۱۹۹۶، حاکمیت مطلق پارلمان را که از حقوق انگلستان گرفته شده بود، به کناری نهاد. (۱۲۹)

برابر ماده ۸۴ قانون اساسی، مهمترین اختیارات ریاست جمهوری عبارت است از: توشیح قانون‌ها؛ پس‌فرستادن قانون تصویب‌شده در صورت ناسازگار بودن با قانون اساسی به مجلس ملی یا به دیوان قانون اساسی؛ حق دعوت قوه قانونگذاری به‌طور فوق‌العاده و حق برگزاری همه‌پرسی در زمینه‌هایی که قانون معین کرده است.

برابر ماده ۸۶ قانون اساسی، مجلس ملی پس از انتخابات و به هنگام خالی‌ماندن پست ریاست جمهوری، یک نفر را از میان خود به این سمت برمی‌گزیند. رئیس دیوان قانون اساسی، ریاست جلسه مجلس ملی را به هنگام گزینش رئیس‌جمهور بر عهده می‌گیرد. در صورت خالی‌ماندن مقام ریاست جمهوری، رئیس دیوان قانون اساسی، تاریخ انتخاب را که نباید بیش از مدت سی‌روز از تاریخ خالی‌ماندن باشد، تعیین می‌کند.

هیچ رئیس‌جمهوری حق ندارد بیش از دوبار به این سمت برگزیده شود (ماده ۸۸).

برابر ماده ۸۹ قانون اساسی، مجلس ملی با دست‌کم دوسوم آرای نمایندگان حق برکناری رئیس‌جمهور به دلیل‌های نقض قانون اساسی، بدرفتاری و ناتوانی در کار را دارد.

رئیس‌جمهور، معاون خود و وزیران را برمی‌گزیند و می‌تواند آنان را برکنار کند. معاون رئیس‌جمهور باید از میان نمایندگان مجلس ملی برگزیده شود. وزیران باید از میان نمایندگان مجلس ملی برگزیده شوند؛ اما ریاست‌جمهور می‌تواند دو وزیر را از خارج از مجلس ملی برگزیند (ماده ۹۱).

برابر ماده ۹۲ قانون اساسی، معاون رئیس‌جمهور و وزیران در باره وظیفه‌های خود در برابر رئیس‌جمهور و به‌گونه‌ای جمعی، در برابر پارلمان مسئول هستند.

در صورت رأی عدم اعتماد مجلس ملی به وزیر یا وزیران، رئیس‌جمهور باید نسبت به ترمیم کابینه اقدام کند. در صورت رأی عدم اعتماد نسبت به رئیس‌جمهور، وی و همهٔ وزیران باید استعفا دهند.

### قوهٔ قضائیه

نظام قضایی آفریقای جنوبی بر پایهٔ حقوق رم و هلند استوار بود، و پس از استقلال، نظام قضایی انگلستان جایگزین آن شد.

برابر مادهٔ ۱۶۵ به بعد قانون اساسی، قوهٔ قضائیه به دادگاه‌ها تعلق دارد؛ و دادگاه‌ها در محدودهٔ قانون اساسی استقلال کامل دارند. هیچ شخصی یا نهادی حق دخالت در کار دادگاه را ندارد.

برابر مادهٔ ۱۶۶ قانون اساسی نظام قضایی مرکب است از: دیوان قانون اساسی (۱۳۰)؛ دیوان عالی کشور (۱۳۱)؛ دادگاه عالی (۱۳۲) شامل همهٔ دادگاه‌های پژوهشی؛ دادگاه انتظامی قاضیان، و دیگر دادگاه‌هایی که برابر قانون ایجاد می‌شوند.

برابر مادهٔ ۱۶۷ قانون اساسی، «دیوان قانون اساسی» مرکب است از رئیس دیوان، معاون وی و ۹ قاضی دیگر. این دیوان بالاترین مرجع برای حفظ و احترام به قانون اساسی است؛ و می‌تواند در همهٔ موارد تخلف و یا ناسازگاری قانون‌ها با قانون اساسی، تصمیم بگیرد. مرجع رسیدگی به اختلاف‌های میان نهادها با دولت مرکزی یا ایالت‌ها؛ سازگاری یا ناسازگاری قانون‌ها با قانون اساسی؛ سازگاری یا ناسازگاری بازنگری‌ها در قانون اساسی؛ تشخیص بی‌صلاحیتی رئیس‌جمهور؛ تشخیص اعتبار قانون اساسی ایالت‌ها؛ تصمیم‌گیری نهایی دربارهٔ سازگاری قانون‌های ملی، ایالتی، اعمال رئیس‌جمهور با قانون اساسی و تأیید حکم‌های صادرشده از دیوان عالی کشور و دادگاه‌های عالی با دیوان قانون اساسی است.

130. Constitutional Court

131. Supreme Court of Appeal

132. High Courts

مردم می‌توانند مستقیماً برای دادخواهی از تخلف از قانون اساسی به این دیوان شکایت نمایند. تفسیر قانون اساسی نیز بر عهده دیوان قانون اساسی است.

برابر ماده ۱۶۸ قانون اساسی، دیوان عالی کشور مرکب است از رئیس کل، معاون او و قاضیانی که شمار آنان به وسیله قانون عادی مشخص می‌شود. به جز آنچه که درباره صلاحیت دیوان قانون اساسی گفتیم، دیوان عالی کشور، مرجع فرجامی و بالاترین مرجع قضایی است.

رئیس‌جمهور، پس از رایزنی با کمیسیون خدمات قضایی و رهبران حزب‌های حاضر در مجلس ملی، رئیس و معاون دیوان قانون اساسی و دیوان عالی کشور را منصوب می‌کند. دیگر قاضیان دیوان قانون اساسی با مشورت رئیس آن دیوان و رهبران حزب‌ها به وسیله رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند. روش انتصاب به این ترتیب است که کمیسیون خدمات قضایی فهرستی از شمار قاضیان به اضافه سه نفر دیگر را تدوین می‌کند و در اختیار رئیس‌جمهور قرار می‌دهد. وی از میان آن فهرست، قاضیان را منصوب می‌کند و دلیل‌های خود را درباره نپذیرفتن نامزدان دیگر به آگاهی کمیسیون می‌رساند. دست‌کم چهار نفر از قاضیان دیوان قانون اساسی، باید از میان قاضیان شاغل برگزیده شوند. قاضیان دیوان قانون اساسی برای یک دوره دوازده‌ساله تمدیدنشده، به این سمت برگزیده می‌شوند؛ اما در سن هفتادسالگی بازنشسته می‌شوند.

رئیس‌جمهور با اطلاع کمیسیون خدمات قضایی، دیگر قاضیان را منصوب می‌کند. (ماده ۱۷۴)

برابر ماده ۱۷۷ قانون اساسی، برکناری قاضیان تنها هنگامی امکان‌پذیر است که کمیسیون خدمات حقوقی بی‌صلاحیتی، ناکارایی یا بدرفتاری آنان را تأیید کند. سپس مجلس ملی با دست‌کم دو سوم از آراء، برکناری قاضی را تصویب می‌کند. پس از آن، رئیس‌جمهور حکم برکناری را صادر می‌نماید.

برابر ماده ۱۷۸ قانون اساسی، عضوهای کمیسیون خدمات قضایی عبارت‌اند از: رئیس کل دیوان عالی کشور؛ رئیس دیوان قانون اساسی؛ یک نفر از

رئیسان دادگاه‌های عادی؛ یکی از عضوهای اداری دادگستری؛ دو وکیل دادگستری شاغل، به انتخاب کانون وکیلان؛ یک استاد حقوق به انتخاب دانشکده حقوق؛ شش نفر از برگزیدگان مجلس ملی از میان نمایندگان مجلس که دست‌کم سه نفر از آنان باید از حزب‌های مخالف دولت باشند؛ چهار نفر از نمایندگان مجلس شورای ملی ایالت‌ها به انتخاب همان شورا، مشروط به آنکه دست‌کم شش ایالت آن را تأیید کنند، و چهار نفر به انتخاب رئیس‌جمهور پس از رایزنی با رهبران حزب‌های حاضر در مجلس ملی. اگر موضوع دستور کمیسیون درباره ایالت‌ها و یا درباره دادگاه‌های عالی ایالتی باشد، رئیس دادگاه ایالت و نخست‌وزیر محلی یا نماینده او در کمیسیون شرکت خواهند جست.

کمیسیون خدمات قضایی، مشاور دولت مرکزی است و می‌تواند نظریات خود را درباره مسائل قضایی و اداری مربوط به امر قضا به آگاهی دولت برساند. افزون بر قوای پیشگفته، نهادهای دیگری برای حمایت از دموکراسی بر اساس قانون اساسی ایجاد شده است. برابر ماده ۱۸۱ قانون اساسی، این نهادها عبارت‌اند از: نهاد پشتیبان همگانی<sup>(۱۳۳)</sup>؛ کمیسیون حقوق بشر؛ کمیسیون حمایت و پیشبرد حقوق فرهنگی، مذهبی و زبانی جامعه‌های گوناگون؛ کمیسیون برابری حقوق زن و مرد؛ نهاد حسابرسی همگانی و کمیسیون انتخاباتی.

همه نهادهای پیشگفته مستقل هستند و تنها از قانون اساسی و قانون‌های عادی پیروی می‌کنند. نهادها بی‌طرف هستند و اختیارات خود را بی‌هر شائبه، به کار می‌برند. دیگر نهادهای قانونی موظف به همکاری با نهادهای یادشده هستند تا استقلال، بی‌طرفی و مؤثر بودن آنان محفوظ ماند. از این‌رو، هیچ شخص یا نهادی حق دخالت در کارهای این نهادها را نخواهد داشت. همه نهادهای پیشگفته در برابر مجلس ملی پاسخگو هستند و گزارش کار خود را به آن مجلس تسلیم می‌کنند.

نهادهای پیشگفته اختیارات خود را بر اساس قانون عادی به دست می‌آورند (ماده ۱۸۲) که مهمترین آنها عبارت‌اند از:

۱. نهاد پشتیبان همگانی: برای بازرسی و هدایت کارهای دولت و همه اداره‌های دولتی در همه سطوح - در صورتی که مورد اتهام قرار گیرند، و یا با کارکرد خود موجب زیان شوند - این نهاد حق بازرسی دادگاه‌ها را نخواهد داشت و همه مردم می‌توانند به آن مراجعه کنند. گزارش این نهاد در دسترس همگان قرار می‌گیرد، مگر در زمینه‌هایی که قانون استثنا کرده باشد. عضوهای این نهاد برای یک دوره هفت‌ساله برگزیده می‌شوند و انتخاب دوباره آنان ممنوع است.

۲. کمیسیون حقوق بشر: برابر ماده ۱۸۴ قانون اساسی، برای پیشبرد احترام به حقوق بشر؛ ایجاد فرهنگ حقوق بشر؛ پیشبرد حمایت و توسعه دستاوردهای حقوق بشر در جمهوری، و پی‌جویی و نظارت بر اجرای حقوق بشر ایجاد شده است. این نهاد می‌تواند بازرسی‌های لازم را انجام دهد و گزارش آنها را منتشر کند؛ گام‌های لازم را برای تضمین و برقراری حقوق مردم، در زمان نقض آن بردارد و آموزش حقوق بشر را گسترش دهد. کمیسیون باید در هر سال از نهادهای دولتی بخواهد که کارها و آگاهی‌های لازم را درباره مسکن افراد، بهداشت همگانی، تغذیه، بیمه‌های اجتماعی، آموزش و محیط زیست انجام دهد و فراهم کند.

۳. کمیسیون حمایت و پیشبرد حقوق فرهنگی: برابر ماده ۱۸۵ قانون اساسی، این کمیسیون عهده‌دار پیشبرد صلح، برادری، بردباری و حفظ یگانگی ملی از راه برابری فرهنگی، مذهب، زبان و فرقی‌نگذاشتن میان آنان است. این کمیسیون حقوق فرهنگی مردم اجتماع‌های گوناگون آفریقای جنوبی را مشخص و اعلام می‌کند. قانون‌های عادی اختیارهای کمیسیون را تعیین می‌کند. قانون‌ها باید به گونه‌ای تصویب شوند که هدف‌های کمیسیون مانند آموزش، پژوهش، راهبردها و حتی ایجاد لابی‌هایی برای حفظ حقوق اجتماع‌های گوناگون مورد توجه قرار گیرد. کمیسیون باید هرگونه تخلف از حقوق فرهنگی را به کمیسیون حقوق بشر گزارش کند. برابر ماده ۱۸۶ قانون اساسی، شمار عضوهای کمیسیون و روش‌گزینش آنان برابر قانون عادی مشخص می‌شود و در تدوین قانون باید به گونه‌ای رفتار گردد که همه اجتماع‌ها نماینده‌ای از زن یا مرد در آن داشته باشند.

۴. کمیسیون برابری حقوق زن و مرد: این کمیسیون برای پیشبرد برابری

حقوق میان زنان و مردان تأسیس شده است. حقوق و اختیاراتهای این کمیسیون و همچنین روش گزینش عضوهای آن به وسیله قانون عادی تعیین می‌شود، که باید با هدف‌های کمیسیون سازگاری داشته باشد.

دو نکته دیگر از ویژگی‌های قانون اساسی آفریقای جنوبی، گفتنی است: نخست آنکه نقش سرکردگان عرفی در این قانون به رسمیت شناخته شده است؛ دیگر اینکه حق تعیین سرنوشت نیز در قانون اساسی آمده است، که در هر دو مورد، توضیح‌هایی لازم است:

۱. پیش از مستعمره‌شدن کشور، سرکردگان سنتی نقش‌هایی را برابر قانون‌های عرفی و سنت‌ها بر عهده داشتند که ماده ۲۱۱ قانون اساسی آنها را به رسمیت شناخته است. دادگاه‌ها نیز موظف‌اند قانون‌های سنتی به رسمیت شناخته‌شده را اجرا کنند.

برابر ماده ۲۱۲، قانونی عادی وظیفه سرکردگان سنتی را به عنوان نهادهای محلی - که مؤثر در زندگی اجتماع‌های محلی است - مشخص و معلوم می‌کند. این قانون موضوع‌هایی را که مشمول قانون‌های سنتی قرار می‌گیرند و نقش سرکردگان و آداب و سنت‌ها را تعیین خواهد کرد.

برابر همین ماده، شورایی از سرکردگان سنتی (۱۳۴) تشکیل می‌شود. این شورا وظیفه دارد تا تنش‌های موجود میان روش سنتی و پدرسالارانه با حقوق مدرن امروزی و قاعده‌های دموکراسی را کاهش دهد. بند دوم ماده ۲۱۲ قانون اساسی، مجلس‌های قانونگذاری محلی را موظف می‌کند تا عضوهای شورا را تعیین کنند.

در قلمرو ایالت‌ها نیز انجمن‌های سرکردگان سنتی (۱۳۵) تشکیل می‌شود. یادآوری این نکته لازم است که نقش سرکردگان سنتی بیشتر جنبه مشورتی و نمادین دارد. (۱۳۶)

۲. برابر ماده ۲۳۴ قانون اساسی، پارلمان آفریقای جنوبی برای توسعه فرهنگ

134. Council of Traditional Leaders

135. Houses of Traditional Leaders

136. Janis Van Der Westhuizen, *opcit*, p.25.

دموکراسی می‌تواند منشوری به نام منشور حقوق<sup>(۱۳۷)</sup> تدوین و تصویب کند. ماده ۲۳۵ برای اجتماع‌هایی که میراث فرهنگی و زبانی مشترک دارند، حق تعیین سرنوشت را در درون سرزمین جمهوری برای تجمع و تشکیل واحد سرزمینی ویژه و یا برابر قاعده‌هایی که قانون عادی تعیین می‌کند، به رسمیت می‌شناسد.

### بازنگری قانون اساسی

ماده ۷۴ قانون اساسی آفریقای جنوبی درباره بازنگری در قانون اساسی است. هر یک از فصل‌های قانون اساسی با شیوه ویژه‌ای بازنگری می‌شود. از این‌رو، شمار آرای نمایندگان در مجلس ملی و در مجلس شورای ملی ایالت‌ها، برای به تصویب رساندن بازنگری در هر فصل قانون اساسی، متفاوت است.

برای نمونه، فصل یکم قانون اساسی درباره مبانی اساسی دولت آفریقای جنوبی، به وسیله قانونی که در مجلس ملی با اکثریت ۷۵ درصد از آراء، و در شورای ملی ایالت‌ها، با دست‌کم رأی موافق شش ایالت تصویب شود، مورد بازنگری قرار می‌گیرد.

فصل دوم قانون اساسی، درباره منشور حقوق افراد، با قانونی که با اکثریت آرای دوسوم نمایندگان مجلس ملی و رأی موافق شش ایالت در شورای ملی ایالت‌ها تصویب شده باشد، تغییر می‌کند. بازنگری ماده‌هایی که در کار ایالت‌ها مؤثر باشند و یا مرزهای آنها را تغییر دهند، نیز به همین ترتیب است (ماده ۷۴). طرح بازنگری قانون اساسی، ۳۰ روز پیش از تسلیم به مجلس ملی، باید در روزنامه رسمی کشور منتشر شود تا همه مردم از آن آگاهی یابند. اظهار نظر مردم و انجمن‌های محلی به آگاهی مجلس ملی و مجلس شورای ملی ایالت‌ها خواهد رسید. مجلس ملی ظرف سی روز از تاریخ تسلیم طرح، درباره آن اظهار نظر خواهد کرد؛ و در صورت تصویب، طرح را به شورای ملی ایالت‌ها می‌فرستد. در قانون اساسی، (فصل هشتم) مقررات مشخص و دقیقی برای حل اختلاف در مورد قانون اساسی آمده است.

### پ. بررسی زمین‌های مالی و اقتصادی

فصل سیزدهم قانون اساسی دربارهٔ امور مالی کشور است که در آن به تفصیل از منابع درآمد و هزینه‌های دولت مرکزی، ایالت‌ها و شهرداری‌ها سخن رفته است. برای منابع مالی دولت مرکزی، صندوق درآمدهای ملی برابر مادهٔ ۲۱۳ قانون اساسی تشکیل می‌شود. همهٔ درآمدهای دولت مرکزی در این صندوق جمع‌آوری می‌شود و هزینه‌های تصریح‌شده در قانون اساسی و یا تصویب‌شده از سوی پارلمان، از همین محل پرداخت می‌گردد، از جمله سهم هر یک از ایالت‌ها.

قانونی عادی، سهم منصفانهٔ هر یک از ایالت‌ها و کمک‌هایی را که باید از محل صندوق به حکومت‌های محلی انجام شود، تعیین می‌کند. در تدوین این قانون باید نظر ایالت‌ها، حکومت‌های محلی و کمیسیون دارایی و مالیاتی<sup>(۱۳۸)</sup> در نظر گرفته شود.

برابر مادهٔ ۲۱۵ قانون اساسی، بودجهٔ دولت مرکزی و ایالت‌ها و شهرداری‌ها، برابر قانون عادی به گونه‌ای تهیه می‌شود که شفاف باشد، با سیاست اقتصادی و مالیاتی دولت سازگاری داشته باشد. قانون باید شکل بودجهٔ ملی، ایالتی و شهرداری و تاریخ آنها را تعیین کند. در بودجهٔ هر یک از نهادهای پیشگفته، باید محل درآمدها و روش هزینه‌ها روشن شود.

برابر مادهٔ ۲۱۸ قانون اساسی، دولت مرکزی و ایالت‌ها و شهرداری‌ها می‌توانند در زمین‌هایی که قانون مشخص می‌کند، وام یا وام‌هایی را تضمین کنند. هر یک از نهادهای پیشگفته وظیفه دارند، هر سال فهرست تضمین‌های خود را منتشر کنند.

همان‌گونه که گفته شد، در قانون اساسی کمیسیونی برای دارایی و مالیات پیش‌بینی شده است که برابر مادهٔ ۲۲۰ قانون اساسی، کار آن دادن توصیه‌های لازم به مجلس ملی، به انجمن‌های ایالت‌ها و دیگر نهادهای قانونی است. این کمیسیون مستقل و بی‌طرف است و بر اساس مقررات قانون اساسی و قانون‌های عادی رفتار می‌کند.

عضوهای کمیسیون زنان و مردانی هستند که با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شوند و عبارت‌اند از: رئیس یا نایب‌رئیس و ۹ نفر دیگر که از سوی شورای اجرایی ایالت‌ها - هر ایالت سه نفر - به رئیس جمهور معرفی می‌گردند؛ دو نفر دیگر از سوی نهادهای محلی و ۹ نفر دیگر، که همه آنان باید دارای سابقه خدمت در امور مالی باشند (ماده ۲۲۱). کمیسیون موظف است، گزارش‌های خود را به مجلس ملی و قوه قانونگذاری ایالت‌ها تسلیم دارد.

برابر ماده ۲۲۶ قانون اساسی، هر ایالتی هم، دارای صندوق درآمد ویژه‌ای است که همان کار صندوق ملی درآمدها را در سطح ایالتی انجام می‌دهد.

ماده ۲۲۷ قانون اساسی، درآمد ایالت‌ها و نهادهای محلی از منابع ملی را روشن می‌کند. هر ایالت و هر نهاد محلی، سهم عادلانه‌ای از درآمد دولت ملی دارد تا با آن بتواند کارهای خود را انجام دهد. نهادهای پیشگفته می‌توانند افزون بر آن، پول‌های دیگری را از دولت مرکزی، به گونه‌ای مشروط و یا غیر آن، دریافت کنند. برابر قانون اساسی، هر ایالت باید منابع درآمد خود را، خود تهیه کند. از این‌رو، برابر ماده ۲۲۸ قانون اساسی، هر ایالت می‌تواند مالیات؛ عوارض<sup>(۱۳۹)</sup> بر ارزش افزوده، و مالیات بر فروش و حقوق گمرکی لازم را وضع کند؛ همچنین می‌تواند مالیات مقطوعی، افزون بر مالیات بر درآمد و حقوقی که دولت مرکزی وضع کرده است، برقرار سازد. اختیارات انجمن‌های قانونگذاری ایالتی دربارهٔ بستن مالیات و عوارض باید به گونه‌ای باشد که به سیاست اقتصاد ملی، به فعالیت‌های اقتصادی در کشور و در ایالت‌ها آسیبی وارد نکند و به گردش کالاها و خدمات لطمه‌ای نزنند. (ماده ۲۲۸).

ماده ۲۲۹ قانون اساسی، اختیارات شهرداری‌ها دربارهٔ امور مالی را روشن می‌کند. شهرداری‌ها می‌توانند عوارضی برای مستغلات و عوارض اضافی برای خدماتی که خود انجام می‌دهند، وضع کنند. شهرداری‌ها حق دریافت مالیات بر درآمد و عوارض بر ارزش افزوده، یا برقراری حقوق گمرکی را ندارند. شیوه دریافت عوارض از سوی شهرداری‌ها نیز باید به گونه‌ای باشد که با سیاست

اقتصادی دولت مرکزی ناسازگاری نداشته باشد و برای گردش کالاها و خدمات مانعی ایجاد نکند.

حکومت ایالت‌ها و شهرداری‌ها می‌توانند برابر ماده ۲۳۰ قانون اساسی، برای هزینه‌های خود، وام یا وام‌های با شرایط منطقی، و آن‌گونه که در قانون‌های عادی مشخص خواهد شد، دریافت کنند.

## دستاورد سخن

آفریقای جنوبی کشوری متفاوت با دیگر کشورهای آفریقایی است. حضور سیصدساله اروپاییان تأثیر فراوانی در مردم و طرز تفکر آنان گذاشته است. آفریقای جنوبی بزرگترین قدرت اقتصادی قاره آفریقا است. ۴۰٪ تولید ناخالص قاره آفریقا در آفریقای جنوبی تولید می‌شود؛ اما این کشور، کشور تضادها نیز هست. برای نمونه، با اینکه در سال ۲۰۰۲ درآمد سرانه مردم به ۱۱/۶۳۹ دلار می‌رسید، نیمی از مردم کشور - نزدیک به ۲۲ میلیون نفر - که بیشتر آنان سیاه‌پوست بودند، دارای درآمد ماهانه‌ای کمتر از ۷۵ دلار در ماه بودند (۱۴۰).

اقتصاد این کشور دو چهره گوناگون دارد: از یک سو تولید صنعتی کشور بر اساس زیربنایی استوار، همانند کشورهای پیشرفته است؛ و از سوی دیگر، اقتصادی است که بر پایه‌های ابتدایی استوار است. آفریقای جنوبی صنعتی‌ترین کشور قاره آفریقا است که با در دست داشتن کان‌های گوناگون به تولید کالاهای گوناگون، از خمیردندان تا هواپیما، می‌پردازد. کان‌ها، صنایع و کشاورزی سه بخش اصلی اشتغال را تشکیل می‌دهند.

آفریقای جنوبی امروز در برابر خطرهای فراوانی قرار دارد همچون:

۱. بی‌تابی سیاه‌پوستان برای رسیدن به زندگی مرفه و درمان فوری مبتلایان به بیماری ایدز؛
۲. بیم سفیدپوستان در مورد برقراری نوعی نظام آپارتاید سیاه‌سالار؛
۳. افزایش ارتکاب جرم؛

۴. ورود مهاجران غیرقانونی از کشورهای همسایه؛

۵. برآمدن ناراضیان و مخالفان در حزب کنگره.

در این بخش خواهیم کوشید تا تحلیلی کوتاه از پاره‌ای از این نابسامانی‌ها به دست دهیم.

### نابرابری در میان طبقه‌های گوناگون

در گذار از رژیم آپارتاید به دموکراسی و دولت غیرنژادی، بحث‌های بسیاری دربارهٔ سیاست اقتصادی و رشد آن پیش آمد تا نابرابری موجود، و برآمده از فرق‌گذاری میان سیاه‌پوستان و سفیدپوستان از میان برداشته شود. با لغو رژیم نژادپرستی، آفریقای جنوبی از مصیبت بزرگی رهایی یافت؛ اما پس از معجزهٔ برقراری دموکراسی، هنوز تیره‌روزی سیاهان برقرار است.

دولت تازه‌ای که در سال ۱۹۹۰ در آفریقای جنوبی بر سر کار آمد، برنامهٔ نوسازی و توسعه را (۱۴۱) ارائه کرد. بر اساس این برنامه، قرار بود که زندگی بیشتر مردم را به سطح بالایی برسانند؛ در مدت پنج سال یک میلیون خانه برای اسکان مناسب مردم ساخته شود، و زمینهٔ لازم برای آموزش افراد و بهداشت مردم فراهم آید.

در آفریقای جنوبی هنوز ناداران و درماندگان سیاه‌پوست فراوانند و توجه بیشتری به حزب‌های چپ‌گرا دارند تا به حزب کنگرهٔ ملی آفریقا؛ که طیف‌های گوناگونی را در خود گرد آورده است.

برابر پژوهشی از دانشگاه کیپ، از سال ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۰ میلادی، درآمد سیاه‌پوستان ۱۹٪ کاهش یافته است؛ در حالی که درآمد سفیدپوستان ۱۵٪ افزایش داشته است. آمار رسمی دولت این موضوع را تأیید می‌کند. خانواده‌های سیاه‌پوست درآمد سالانه‌ای برابر ۲۵۰۰ تا ۳۵۰۰ یورو دارند؛ در حالی که سفیدپوستان از درآمدی برابر با ۱۵,۰۰۰ تا ۱۷,۵۰۰ یورو برخوردارند.

در ده سال گذشته، شمار خانواده‌های سفیدپوست که درآمد بالایی دارند،

۱۶٪ افزایش یافته است؛ و پیش‌بینی می‌شود، در سال ۲۰۰۷ میلادی از ۱۹۰،۰۰۰ راند (۲۱،۰۰۰ یورو) به ۲۳۶،۰۰۰ راند (۲۶،۲۰۰ یورو) افزایش یابد. در حالی که در سال ۲۰۰۴، درآمد سالانه یک خانواده سیاه‌پوست ۴۳،۰۰۰ راند (۴،۸۰۰ یورو) بود.

امروزه ۷،۰۰۰،۰۰۰ نفر از مردم آفریقای جنوبی در زاغه‌ها زندگی می‌گذرانند. در مدت ده سال گذشته، دولت ۱،۵۰۰،۰۰۰ خانه ساخت؛ و کوشش می‌کند تا در هر سال، ۱۰۰،۰۰۰ خانه پیش‌ساخته به مردم تحویل دهد؛ اما این اقدام‌ها پاسخگوی نیاز مردم نیست. در سال ۲۰۰۴، نخستین پیامدهای این کاستی‌ها، به صورت اعتراض مردم هویدا شد. بنا به نوشته روزنامه‌ها، دست‌کم ۱۱ زاغه در هفت ایالت، صحنه تظاهرات اعتراض‌آمیز مردم شد (۱۴۲).

از سال ۱۹۹۴ تا به امروز، بیکاری در میان سیاه‌پوستان در مدت ده سال، ده برابر افزایش یافته و به رقم ۳۰٪ از مردم آماده به کار رسیده است. آنان فکر می‌کنند که در برابر از دست‌دادن مزایای مادی خود، چیز قابل‌ملاحظه‌ای به دست نیاورده‌اند. آمار دولتی نشان می‌دهد که در مدت ده سال، ۹،۰۰۰،۰۰۰ خانواده به آب آشامیدنی دسترسی یافته‌اند و ۱،۵۰۰،۰۰۰ شماره تلفن تازه در اختیار مردم گذاشته شده است.

برابر آمار رسمی، نرخ بیکاری ۲۸٪ است؛ اما اگر شمار بیکارانی را که در جست‌وجوی کار نبوده‌اند و در نتیجه، در فهرست رسمی جای نگرفته است به آنها افزوده شود، نرخ بیکاری به ۴۵ تا ۴۹٪ در میان سیاه‌پوستان خواهد رسید (۱۴۳).

به نظر برخی از پژوهشگران، دو اقدامی که توانسته است زندگی ۲۲ میلیون سیاه‌پوست را تغییر دهد، عبارت است از رایگان‌بودن بهداشت کودکان کمتر از شش سال و کتاب رایگان در آموزشگاه‌های دولتی (۱۴۴).

142. Fabienne Pompey, "La Colère monte dans les bidonvilles sud-africains", *Le Monde*, Paris, 02.06.05.

۱۴۳. روزنامه لوموند، پاریس، ۳۰ ژانویه ۲۰۰۵.

144. Sabine Cessou, *op. cit.*

## بیماری ایدز

آفریقای جنوبی از کشورهای است که بیماری ایدز در آن بیداد می‌کند؛ و این چیزی است که کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد<sup>(۱۴۵)</sup>. در حالی که از هر پنج نفر یک نفر به بیماری ایدز مبتلا است<sup>(۱۴۶)</sup>، همهٔ کوشش دولت مرکزی و ایالت‌ها برای درمان، بی‌فرجام مانده است.

برخوردهای خشن مبتلایان به ایدز و نهادهای دولتی برای دریافت دارو، به دلیل کاستی‌های نظام بیمه‌های درمانی همگانی، سودی نداشته است. در برابر سکوت و خیره‌سری وزارت بهداشتی و رد هرگونه مذاکره با اتحادیهٔ بیماران، اینان همان روش مبارزه با آپارتاید را در پیش گرفتند. با وجود حمایت نلسون ماندلا از اتحادیهٔ بیماران ایدز، دولت رهبر آن را «ضدانقلاب» نام نهاد؛ زیرا وی مردم را به نافرمانی مدنی دعوت کرده بود. در سال ۲۰۰۳، زیر فشار اتحادیهٔ بیماران، دولت لزوم درمان بیماران را در بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های دولتی به رسمیت شناخت؛ اما داروهای لازم در اختیار نبود و وزارت بهداشتی همچنان تا سال ۲۰۰۴، بیماران را به خوردن سیر و زنجبیل تشویق می‌کند<sup>(۱۴۷)</sup>.

بیماری ایدز سبب شده است، صنایع کانی کشور با بحران روبرو شود. برابر اعلام یکی از بزرگترین شرکت‌های تولیدکنندهٔ طلا به نام آنگلوگلد<sup>(۱۴۸)</sup> ۳۰٪ از کارگران مبتلا به بیماری ایدز هستند<sup>(۱۴۹)</sup>.

برخی از ارزیابی‌ها نشان می‌دهند که ۰/۵٪ تا ۲/۵٪ از رشد سالانهٔ کشور به خاطر بیماری ایدز بر باد می‌رود. در سال ۲۰۰۴، ۱۱٪ از مردم گرفتار بیماری ایدز بودند که متأسفانه مبارزه با آن جزو برنامه‌های مهم دولت نبود. با فشار سازمان‌های غیردولتی، بنگاه‌های خصوصی، پزشکان و همهٔ کسانی که از زیان‌دیدگان این بیماری بودند، دولت بودجهٔ مبارزه با آن را افزایش داد<sup>(۱۵۰)</sup>.

۱۴۵. مجلهٔ هرودوت، شمارهٔ ۸۲ - ۸۳، پاریس.

146. Colette Braeckman, "Une réforme agraire bloquée Paysans sans terre d' Afrique du Sud" *Le Monde diplomatique*, Septembre 2003.

147. Sabine Cessou, *op. cit.*

148. Anglo Gold

149. <http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Afrique-du-Sud>

۱۵۰. روزنامهٔ لوموند، پاریس، ۳۰ ژانویهٔ ۲۰۰۵.

## ناامنی در شهرها و روستاها

ناامنی در شهرها و روستاها چنان است که منجر به تشکیل کمیته‌های دفاع، و کمیته دیگری برای مبارزه با شبکه تبهکاری و پخش موادمخدر<sup>(۱۵۱)</sup> شده است. خشونت‌های افراد وابسته به کمیته دفاع و کمیته مردمی ضدتبهکاری و مواد مخدر از مشکلات کنونی آفریقای جنوبی است؛ زیرا نیروهای انتظامی قادر به دفاع از مردم، و مبارزه با مواد مخدر نیستند.

جنبش مسلمانان متعصب که تظاهرات خشونت‌آمیزی را در شهر کیپ برپا می‌کند نیز یکی از دلیل‌ها ناامنی قلمداد می‌شود. این جنبش که «القبله» نام دارد، در سال ۱۹۷۹ بنیاد شده و در دهه هشتاد، ندای جهاد علیه سفیدپوستان را سر می‌داد. هدف نهایی این جنبش، ایجاد دولت اسلامی آفریقای جنوبی است<sup>(۱۵۲)</sup>.

در دهه ۱۹۹۰ میلادی، پیش از واگذاری قدرت از سوی نظام آپارتاید به دولت نوین آفریقای جنوبی، دست‌زدن به جرم به سطح بالا و انفجارآمیزی رسیده بود. پیش از انتخابات سال ۱۹۹۴، ۲۰٪ از قتل‌های ثبت‌شده در کشور جنبه سیاسی داشت. سپس این رقم افزایش یافت؛ به گونه‌ای که شمار قتل‌ها از ۱۱،۷۵۰ در سال ۱۹۸۹، در سال‌های ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۷ به ۲۰،۰۰۰ رسید که آفریقای جنوبی را در ردیف نخست کشورهای قرار داد که خشونت در آنها، بی‌آنکه آتش جنگی در آن روشن باشد، رواج دارد. بیشتر قتل‌ها ناشی از قاچاق مواد مخدر، قاچاق اسلحه و راهزنی است<sup>(۱۵۳)</sup>.

نکته‌ای که باید به آن اشاره کرد، این است که پس از لغو آپارتاید، خشونت سیاسی به کمترین حد رسیده است؛ اما خشونت‌های سازمان‌یافته غیرسیاسی افزایش پیدا یافته است و ناراحتی عمیقی را در مردم به وجود آورده است. برخی از افراد نیروهای انتظامی از اختیارات خود سوءاستفاده می‌کنند؛ بدان‌گونه که

151. People Against Gangsterism and Drugs. (PAGD)

152. Marc Balancie & Arnaud de la Grange, (SD), *Mondes rebelles*, Edition Michalton, Paris, 1999, p. 611.

153. *Ibid* , pp. 599-600.

دولت وادار به تصویب قانون‌های بازدارنده مؤثری در این زمینه شده است. در سال ۱۹۹۷، «هیأت مستقل رسیدگی به شکایت‌ها درباره تجاوز از حدود اختیارها» در بازداشتگاه‌های نیروی انتظامی که برخی از آنان به مرگ بازداشت‌شدگان انجامیده بود، تشکیل شد.

خشونت و تجاوز جنسی به زنان و دختران، نیز یکی دیگر از مسئله‌هایی است که آفریقای جنوبی با آن دست به‌گریبان است. در ماه مارس ۲۰۰۴، سازمان دیده‌بان حقوق بشر گزارشی در این‌باره منتشر کرده است.

### دهقانان بی زمین

از دیگر دشواری‌های آفریقای جنوبی، «جنبش دهقانان بی‌زمین» است. این دهقانان در برابر سفیدپوستان مالک زمین‌های بزرگ کشاورزی چنین استدلال می‌کنند که، آنان به هنگام مهاجرت به آفریقای جنوبی، زمین را با خود به همراه نیاورده بودند.

همان‌گونه که گفته شد، پیامد فرمانفرمایی نظام آپارتاید، جابجایی و سلب مالکیت گروه بزرگی از مردم آفریقای جنوبی بود. در سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰، ۳/۵ میلیون نفر از سیاه‌پوستان از سرزمین‌های خود رانده شدند و در بانتوستان‌های ویژه‌ای جای داده شدند. در آن زمان، سیاه‌پوستان بی‌زمین، دیگر قدرت رقابت با مزرعه‌داران سفیدپوست را نداشتند و به‌صورت کارگر ارزان‌قیمت برای کشتزارها و کان‌ها درآمدند. در سال ۱۹۹۴، حزب کنگره ملی آفریقا، به هنگام رسیدن به قدرت، متعهد شده بود که وضعیت ۶۰,۰۰۰ کشتزار متعلق به سفیدپوستان را، که مالک ۸۷٪ زمین‌های زیر کشت بودند، دگرگون سازد. در همان زمان، سیاه‌پوستان تنها مالک ۱۳٪ از زمین‌های زیرکشت کشور بودند.

طرفه آنکه، سلب مالکیت سیاه‌پوستان و راندن آنان از سرزمین نیاکانی‌شان، نه پیامد کشورگشایی و یا نتیجه جنگ با بوئرها، که پیامد اصلی قانون زمین‌ها در سال ۱۹۱۳ بود که سپس با روی کارآمدن آفریکانرها در سال ۱۹۴۸، و با تشکیل بانتوستان‌های گوناگون، گسترش یافت.

برنامه نوسازی و توسعه، که در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید، بر این پایه استوار بود که در مدت پنج سال، ۳۰٪ از زمین‌های کشاورزی میان کشاورزان تقسیم شود. با روی کارآمدن ماندلا، دولت آفریقای جنوبی اقدام‌های فراوانی برای بهبود وضع کشاورزان به عمل آورد؛ مانند: پرداخت یارانه؛ تأسیس درمانگاه‌ها و بیمارستان‌های صحرایی؛ گشایش آموزشگاه‌ها، و رساندن آب آشامیدنی. با این‌همه در ژوئن سال ۲۰۰۰ از ۶۵,۰۰۰ درخواست کشاورزانی که زمین خود را از دست داده بودند، تنها ۶,۲۵۰ درخواست به نتیجه رسید و تنها ۱٪ از زمین‌ها به صاحبان اصلی آنها بازگردانده شد (۱۵۴).

موضوع تقسیم و واگذاری زمین یکی از دشواری‌ها همزیستی میان سیاه‌پوستان و سفیدپوستان است. در سال ۲۰۰۱، سفیدپوستان مالک ۶۰٪ از زمین‌های کشاورزی بودند؛ و برنامه تقسیم زمین که در سال ۱۹۹۴ تصویب شده بود، به خاطر نداشتن منابع مالی به اجرا درنیامد. دولت در نظر داشت تا در مدت ۱۵ سال، ۳۰٪ از زمین‌های کشاورزی را به دهقانان سفیدپوست واگذار کند؛ اما سفیدپوستان و به‌ویژه آفریکانرها - که وابستگی شگرفی به مالکیت زمین دارند - با هر گونه اصلاح ارضی مخالفت می‌کنند و برای حفظ مالکیت خود، از هیچ کاری رویگردان نیستند.

در سال ۲۰۰۱ میلادی، «جنبش بی‌زمین‌ها» همانند برزیل، در آفریقای جنوبی نیز به‌وجود آمد. این جنبش مدعی است که ده هزار نفر عضو دارد (۱۵۵).

## سیاست همترازی

از سال ۱۹۹۵، برای جبران بی‌عدالتی‌هایی که سیاه‌پوستان در درازای چیرگی نظام آپارتاید تحمل کرده بودند، فرق‌گذاری مثبت، به معنای برتری سیاه‌پوستان، آغاز شد و هنوز نمی‌توان در مورد پیامدهای آن داوری کرد. نلسون ماندلا عقیده داشت که باید چارچوب اجرای فرق‌گذاری و شرایط آن را روشن ساخت.

ماده ۱۹۵ قانون اساسی، برتری سیاه‌پوستان در استخدام افراد در نهادهای اداری را به رسمیت شناخته است. این ماده تصریح دارد که نهادهای دولتی باید نشان‌دهنده گوناگونی قومی و نژادی جامعه باشند؛ و کارمندان باید افزون بر صلاحیت، درستکاری، و بی‌طرفی به ترتیبی برگزیده شوند که پاره‌ای از تبعیض‌های گذشته جبران شود. در متن این بخش ناسازگاری‌ای را می‌توان دید؛ زیرا از یک سو می‌گوید، کارکنان دولت باید بی‌طرف باشند، و از سوی دیگر، به خاطر وابستگی به گروه قومی ویژه و یا برای رفع تبعیض گذشته، آنان به استخدام دولت درمی‌آیند.

در سال ۲۰۰۴ میلادی، ۷۱٪ از ۱,۱۰۰,۰۰۰ نفر کارکنان دولت از سیاه‌پوستان بودند؛ در حالی که در سال ۱۹۹۴ تنها ۵۰٪ آنان از سیاه‌پوستان بودند. در همین سال ۴۴٪ از کارمندان سفیدپوست بودند که در سال ۲۰۰۴، شمار آنان به ۱۸٪ کاهش یافت (۱۵۶).

در گستره اقتصادی نیز دولت تدبیرهایی برای ورود سیاه‌پوستان، با توجه به شمار آنان در کشور، اندیشیده است؛ هرچند که سهمیه‌ای برای آن در بخش خصوصی پیش‌بینی نکرده‌اند، دولت با استفاده از ابزارهای قانونی - مالی خود، بنگاه‌های خصوصی را برای استخدام سیاه‌پوستان زیر فشار قرار می‌دهد. کارتل‌های بزرگ و نیرومند متعلق به سفیدپوستان مانند «انگلوآمریکن کورپوریشن آفریقای جنوبی» (۱۵۷)، «گروه رامبراند» (۱۵۸) و مانند آنان، چنین وانمود می‌کنند که در معرض خطر تجزیه قرار گرفته‌اند؛ زیرا دولت، بخشودگی‌های مالیاتی و یا یارانه‌های صادراتی را تنها به بنگاه‌هایی می‌دهد که شمار کافی از سیاه‌پوستان را حتی در مدیریت بنگاه خود، استخدام کرده باشند. (۱۵۹) از سوی دیگر، دولت سیاست انتقال ثروت از اقلیت سفیدپوست به

156. Sabine Cessou , *op.cit*

157. L' Anglo-American Corporation of South Africa

158. Rembrandt Group

159. Onana Jean-Baptiste, "Afrique Australe: quel avenir pour les blancs", in *Politique internationale*, No 91, Paris Printemps 2001.

اکثریت سیاه‌پوست را همچنان دنبال می‌کند. در بخش‌های کلیدی اقتصادی، مانند کان‌ها و در امور مالی، دولت تدبیرهایی اندیشیده است تا «سفیدها» ناگزیر از واگذاری بخشی از دارایی خود به «سیاهان» شوند. در چند سال گذشته، پروژه «نیروی اقتصادی سیاهان»<sup>(۱۶۰)</sup> سبب شده است تا طبقه‌ای نوین، ولی کم‌شمار، از سیاه‌پوستان در گستره اقتصادی ظاهر شوند.<sup>(۱۶۱)</sup> دولت انتظار دارد - و چه بحق هم - تا طبقات بی‌بهره از موهبت‌های اقتصادی، از آنها برخوردار شوند. امروزه سیاه‌پوستان در گستره سیاسی و خدمات عمومی مسلط هستند؛ اما زمام امور اقتصادی همچنان در دست سفیدپوستان است.

### فارسایی‌های دیگر

گذار از نظام آپارتاید و بر سر کار آمدن دولتی غیرنژادی، سبب از میان رفتن تداوم در دولت نشد. موضوع همزیستی سیاه‌پوستان با سفیدپوستان همچنان بر جای مانده است و از دشواری‌های ایجاد احساس ملی مشترک است؛ زیرا هنوز ممانع‌هایی برای همزیستی میان آنان وجود دارد. در سال ۲۰۰۴، شمار سفیدپوستان ۴,۳۰۰,۰۰۰ نفر (۹/۶٪ از کل جمعیت کشور) بود، که بزرگترین گروه اقلیتی شمارشی در آفریقای جنوبی است؛ در همین زمان، دورگه‌ها ۸/۹٪ و هندیان ۲/۶٪ جمعیت بودند. در همان سال، تنها ۴٪ از ازدواج‌ها در میان نژادهای گوناگون، که سد خط رنگی<sup>(۱۶۲)</sup> را کنار زدند، صورت گرفت.

هر چند از سفیدپوستان مهاجرت دسته‌جمعی بزرگی دیده نشده است، اما فرق‌گذاری مثبت، ناکارایی خدمات عمومی، و امکان دستیابی به سود و دستمزد بیشتر در خارج از کشور، از دلایل‌های مهاجرت آنان است. سفیدپوستان هنوز از حاکمیت اکثریت بر اساس قانون اکثریت<sup>(۱۶۳)</sup> سال ۱۹۹۴ بیم دارند. از سال ۱۹۹۴ تا سال ۱۹۹۹، صدها خانوار سفیدپوست از ژوهانسبورگ و

160. Black Economic Empowerment" (BEE)

۱۶۱. روزنامه لوموند، ۳۰ ژانویه ۲۰۰۵.

162. Colour Line

163. Majority Rule

پرتوریا به شهر کیپ که شهر سفیدپوستان و دورگه هاست، مهاجرت کردند. از سال ۱۹۸۵، دولت آفریقای جنوبی آموزش رایگان را برای همه برقرار کرده بود؛ اما تا لغو نظام آپارتاید، آموزشگاه‌ها از پذیرش کودکان نژادهای گوناگون خودداری می‌کردند. برابر قانون اساسی نوین، آموزش کودکان از سن ۷ تا ۱۶ سالگی اجباری است؛ و هر کس حق آموزش به زبانی که خود برمی‌گزیند، با توجه به امکانات محل، را داراست.

برنامه‌های آموزشگاه‌ها به گونه‌ای تهیه شده است که امکان لازم برای همه افراد از نژادهای گوناگون فراهم شود. کودکان در مدرسه‌های ابتدایی دست‌کم دو زبان از ۱۱ زبان رسمی را فرا می‌گیرند. در آموزش تاریخ، توجه کمتری به تاریخ کوچندگان اروپایی شده است؛ و در عوض به تاریخ بومیان، پیش از ورود اروپاییان، توجه بیشتری می‌شود. آموزش‌های دینی منحصر به دین یا مذهب ویژه‌ای نیست.

خانواده‌های سفیدپوست محافظه کار، فرزندان خود را به آموزشگاه‌هایی که میان نژادها تفاوت نمی‌گذارند، نمی‌فرستند. با توجه به اینکه سفیدپوستان و سیاه‌پوستان در محله‌های جداگانه‌ای سکونت دارند، آموزشگاه‌ها نیز به گونه‌ای جدا از هم درآمده‌اند و ورود به آموزشگاه‌های خصوصی تنها برای طبقه مرفه امکان‌پذیر است (۱۶۴).

کمیسیون حقوق بشر که پیش از آن سخن گفتیم، از بی‌اعتنایی دولت آفریقای جنوبی به پیشنهادهايش انتقاد می‌کند. این کمیسیون به‌ویژه در مورد مسئله نژادپرستی و همکاری نکردن دولت برای مبارزه با آن، به دولت اعتراض دارد. در پنجم ژوئیه ۲۰۰۲، این کمیسیون پژوهش گسترده‌ای درباره نقض حقوق بشر را ارائه داد (۱۶۵).

## کارایی و آینده فدرالیسم

از ویژگی‌های بارز آفریقای جنوبی، به هنگام مبارزه با رژیم آپارتاید، رایزنی و گفت‌وگو برای رسیدن به هم‌رایی همگانی بود تا دشمن مشترک را در موضع ضعف قرار دهد. دو رقیب سیاسی بزرگ حزب کنگره ملی آفریقا، حزب ناسیونال و حزب اینکاتا، با آرام‌شدن اوضاع سیاسی و با مشارکت در دولت اتحاد ملی ماندلا، به حاشیه رانده شدند. در انتخابات سال ۱۹۹۹، هر دو حزب، رأی بسیاری از هواداران پیشین خود را از دست دادند.

در سال ۲۰۰۴، برای نخستین‌بار حزب کنگره آفریقا همهٔ ۹ ایالت را زیر ادارهٔ خود داشت؛ اما برتری حزب با حضور مخالفان و قدرت‌های متقابل مانند روزنامه‌ها و دادگستری روبرو بوده و هست. استقبال مردم از حزبی که رهایی‌بخش آنان از چیرگی نظام آپارتاید بود، بسیار است؛ مشروط به آنکه دولت بتواند شکاف عمیق اقتصادی و ناداری را از میان بردارد. (۱۶۶)

حزب کنگره با موفقیت‌هایی که در انتخابات به دست آورده است، همچون حزبی فراگیر و واحد عمل می‌کند و حزب‌های دیگر را، با توجه به تصریح‌های پی‌درپی قانون اساسی دربارهٔ مشارکت حزب‌های مخالف دولت، به بازی نمی‌گیرد. برتری جویی حزب کنگره سبب شده است که رسانه‌های گروهی و حزب‌های دیگر از روش ادارهٔ دولت انتقاد کنند و ریاست‌جمهور کنونی را به نژادپرستی و تمرکزگرایی متهم نمایند. جانشین ماندلا، تابو مِبکی همهٔ روش‌های ماندلا را دربارهٔ ادارهٔ دسته‌جمعی امور به کناری نهاده است؛ که این امر، نگرانی بسیاری را دربارهٔ آیندهٔ سیاسی کشور پدید آورده است. (۱۶۷)

از این‌رو نظام فدرالی آفریقای جنوبی با تردید و چالش روبرو است: در حالی که گروهی برای تمرکززدایی بیشتر مبارزه می‌کنند و به دولت فشار می‌آورند، گروهی دیگر، به‌ویژه سرآمدان حزب حاکم، خواستار تمرکز بیشتر در امور هستند.

همان‌گونه که در پیش آورده شد، برخی از پژوهشگران درباره فدرالی بودن نظام آفریقای جنوبی تردید دارند. به نظر یکی از استادان دانشگاه ویت واترساند<sup>(۱۶۸)</sup>، در همین کشور، نظام آفریقای جنوبی را نمی‌توان فدرال حقیقی دانست؛ زیرا هیچیک از اختیارات و واگذار شده به ایالت‌ها، که به شرح آن در بخش تفکیک اختیارات پرداختیم، انحصاری نیست.<sup>(۱۶۹)</sup> افزون بر آن، در شش سال اول برقراری نظام فدرال، دولت مرکزی همه خواست‌های خود را به ایالت‌ها تحمیل می‌کرد. دولت مرکزی - یا بهتر گفته شود: حزب کنگره ملی آفریقا - تا پیش از انتخابات سال ۱۹۹۹، در ۷ ایالت و هم اکنون در همه ۹ ایالت و در مجلس ملی، اکثریت را در دست دارد.

اما پژوهشگران دیگر، گرایش به تمرکزگرایی دولت مرکزی را نمی‌پذیرند. یکی از آنان بیشتر قانون‌های تصویب‌شده پارلمان را جزو قانونگذاری کلی<sup>(۱۷۰)</sup> می‌داند که در آن دولت مرکزی، تنها اصل‌ها را مشخص و تعیین می‌کند و جزئیات اجرا را به ایالت‌ها وامی‌گذارد<sup>(۱۷۱)</sup>.

آنچه مسلم است، حزب کنگره ملی آفریقا، به عنوان یک جنبش سیاسی، تمرکز را از قانون اساسی برتر می‌داند؛ در حالی که مجموعه قانون اساسی مذاکره و سازش با حزب‌های گوناگون را می‌نمایاند، زیرا همان‌گونه که گفته شد، در قانون اساسی از مشارکت حزب‌های مخالف دولت در بسیاری از نهادها سخن رفته است. از این‌رو، حزب کنگره ملی آفریقا نیز باید مذاکره با حزب‌های دیگر و سازش با آنان را بپذیرد تا نشان‌دهنده خصوصیات نظام فدرالی باشد.

حکومت حزب واحد، به‌ویژه با گرایش به تمرکز، ساختار فدرالی پاسدار قدرت ایالت‌ها را به نابدی می‌کشاند. برای نمونه، می‌توان از گزینش کارمندان که عضو حزب حاکم هستند، یاد کرد که در ایالت‌ها بیشتر به دستورهای حزب توجه دارند تا به منافع ایالت‌ها.

168. Witwatersand

169. Harold Rudolph, in *Fédération*, Vol. 1, No 2. Ottawa (Ontario), Canada ,  
Janvier 2001.

170- Législations Cadres

171. Jonathan Klaaren , in *Fédération*, *op, cit*.

شمار بسیاری از آفریکائیانها - که خود را تنها سفیدپوستان بومی آفریقا می‌دانند - خواستار حق تعیین سرنوشت خود و تشکیل دولتی خودمدیر و یا مستقل هستند؛ اما اختلاف میان آفریکائیانها در زمینه درجه و گستره حق تعیین سرنوشت<sup>(۱۷۲)</sup> از یک سو، و پراکندگی اکثریت آنان در سرتاسر خاک آفریقای جنوبی از سوی دیگر، مانع از تحقق خواسته‌های آنان شده است<sup>(۱۷۳)</sup>.

عامل دیگری که به فدرالیسم آفریقای جنوبی زیان می‌رساند، بی‌صلاحیتی آشکار حکومت‌های ایالتی است. بسیاری از آنان توانایی برقراری زیربنای لازم برای انجام خدمات اجتماعی، به‌ویژه برای زیان‌دیدگان از نظام آپارتاید، را ندارند. افزون بر آن، با توجه به سیاست دولت در زمینه دگرگون‌سازی ساختار دولت، بسیاری از کارمندان سفیدپوست از کار برکنار شده‌اند و کارمندان تازه از صلاحیت کافی برخوردار نیستند.

شورای ملی ایالت‌ها که برای حفظ حقوق آنان ایجاد شده است، به علت شیوه‌گزینش اعضا و قدرت حزب کنگره ملی آفریقا در ایالت‌ها، تا کنون نتوانسته است به وظیفه خود، آنگونه که باید، عمل کند. شورای ملی ایالت‌ها تنها چند بار با قانون‌های مصوبه مجلس ملی مخالفت کرده است.

با همه این احوال، نیروهای مخالف تمرکزگرایی نیز در آفریقای جنوبی فعال هستند. دو حزب بزرگ مخالف دولت، حزب اینکاتا و حزب دموکراتیک، از نیروهای هواخواه تمرکززدایی هستند و افزایش قدرت ایالت‌ها در برنامه کار هر دو آنها قرار دارد. در حزب کنگره ملی آفریقا نیز گرایش بسیاری به تمرکززدایی به وجود آمده است؛ هر چند که با روی کارآمدن مبکی فعالیت مخالفان تمرکززدایی محدود شده است.

امروزه ایالت‌ها اختیارهای بیشتری را درخواست می‌کنند و نقش آنها در اجرای سیاست‌های کلیدی دولت در امور اقتصادی بیشتر شده است.

۱۷۲. برای آگاهی بیشتر از حق تعیین سرنوشت و روش‌های اجرای آن نگاه کنید به:

خوبروی پاک، محمدرضا. اقلیت‌ها. شیرازه، تهران، ۱۳۸۰، ص ۹۳ تا ۹۸.

173. Marc Balancie & Arnaud de la Grange, (SD), *op.cit*, p. 603.

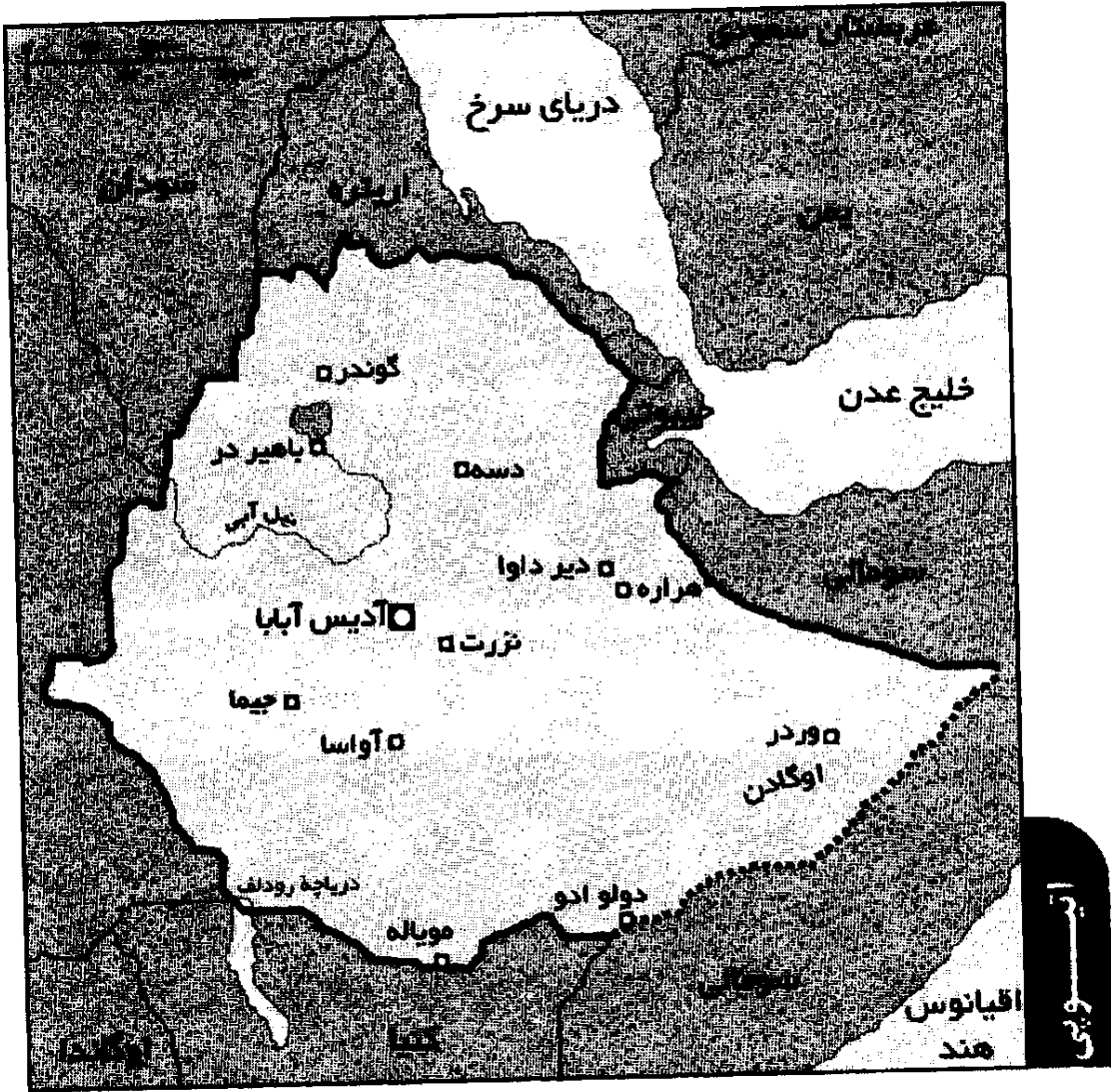
در این میان، به نقش کلانشهرها نیز باید توجه کرد. شش کلانشهر در آفریقای جنوبی، قدرت موازی را در خود جای داده‌اند. بر عکس ایالت‌ها، عوارض دریافتی کلانشهرها درآمد آنها را افزایش داده است. اختیارهای کلانشهرها چندان نیست؛ اما آنها نقشی اساسی در زندگی روزانه مردم دارند. از این رو در انجمن‌های محلی، حزب‌های مخالف دولت نقش مهمی را به دست آورده‌اند. به تازگی نهادهای محلی و ایالتی - هر چند که حزب حاکم در آنها اکثریت دارد - گرایشی به مقاومت در برابر دستورهای دولت فدرال پیدا کرده‌اند. خلاصه آنکه، نظام فدرالی هنگامی می‌تواند درست عمل کند که همه حزب‌های گوناگون بازتابی از حضور فدرالیسم باشند. در این حالت، قدرت‌های محلی و دولت مرکزی نیز به همان شیوه عمل خواهند کرد. امروزه چنین هم‌رایی‌ای در میان حزب‌های آفریقای جنوبی وجود ندارد (۱۷۴).

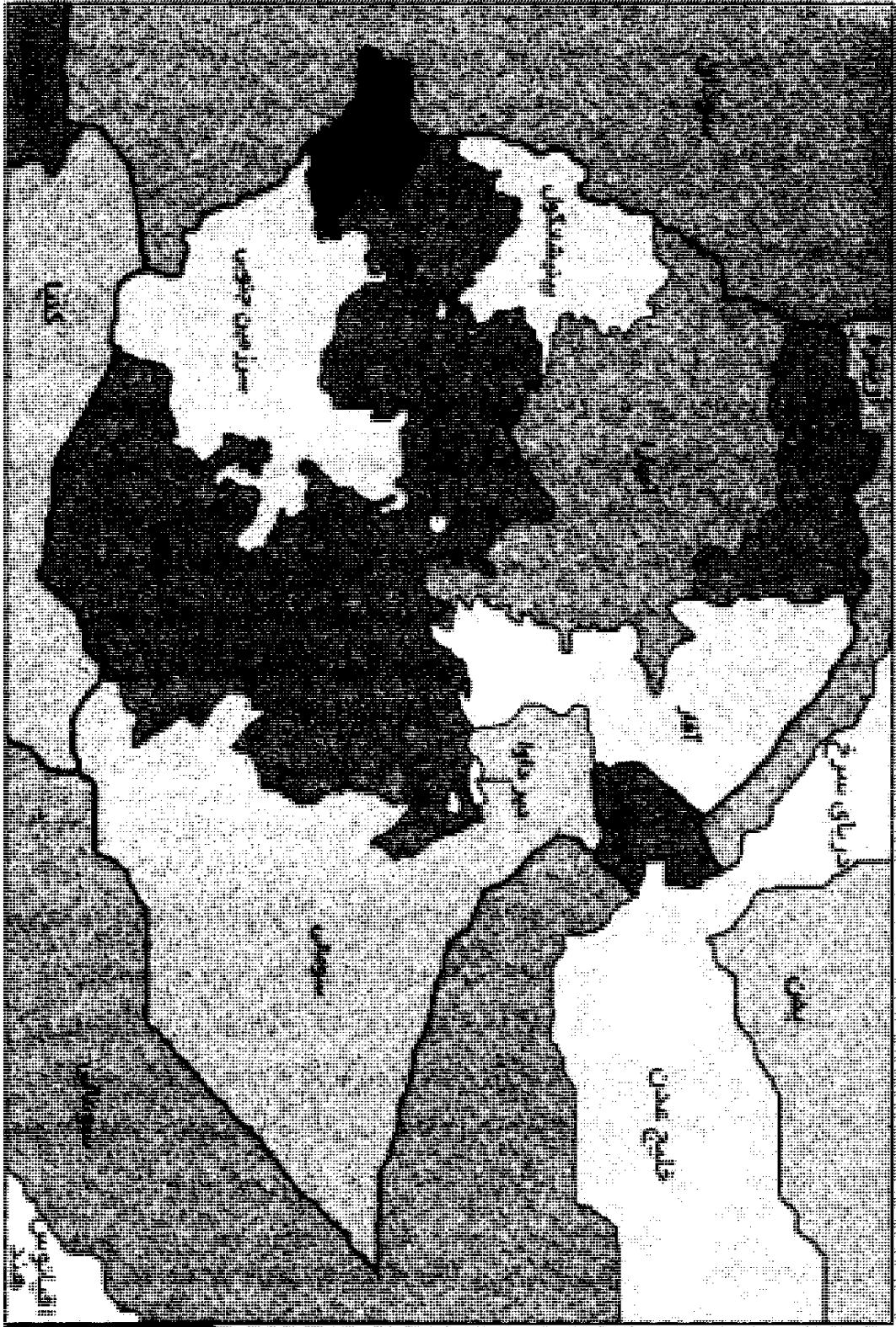
کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Bouch, Richard. "Glen Grey Befor Cecil Rhodes: How a Crisis of Local Colonial Authority Led to the Glen Grey Act of 1894" in, *Canadian Journal of African Studies*, Toronto, 27,no 1, hiver 1993.
2. Bouillon, A. "Les migrations africainse vers l' Afrique du Sud de l'apartheid á Mandela: la pompe aspirante toujours discriminante" in, *Politique étrangère*, Paris, no 67.
3. February, Vernon. *The Afrikaners of South Africa*, New York, Ed. Paul International, 1991.
4. Gervais-Lambony, Philippe, *L' Afrique du sud et les États voisins*, Paris, Arman Colin, coll. "U Géographie", 1998.
5. Guy Nicolas, "Géopolitique et religions au Nigeria", *Hérodote* , no 106, Religion et géopolitique.
6. Yves Lacoste, in *Hérodote*, no 46, Géopolitique en Afrique, 4e trimestre, Paris, 1987.
7. Yves Lacoste , *Hérodote*, no 82-83, La Nouvelle Afrique du Sud, Paris, 3e-4e trimestres 1966.
8. Y.Lacoste, *Hérodote*, 111, 4eme trimestre, Paris, 2003.
9. Lodge Tom, *Politics in South Africa: From Mandela to Mabeki*, Indiana University Press, Indiana (USA), 2003.
10. Mandela, Nelson. *The Struggle is my life*, New York, Pathfinder, 3e édition, 1990.
11. SOUTH AFRICA GOVERNMENT. "The Nine New Provinces" *dans Yearbook 1995*, Pretoria, 2 mai 1996.
12. Yacoub, Joseph. "Afrique australe" in, *Les minorités dans le monde*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998,

13. <http://www.mweb.co.za/govt/yrbook95/rainbow/provwc.html>
14. <http://www.mweb.co.za/govt/yrbook95/education/present.html>
15. <http://mapage.noos.fr/pdominique/afriquedusud.htm>
16. <http://www.constitutionallaw.co>
17. <http://www.federalisme.ch/institut/>, Institut du fédéralism, Université de Fribourg

اتیوپی





أرض

## شناسنامه

نام رسمی کشور: جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی<sup>(۱)</sup>.

واژه «اتیوپی» از ریشه یونانی و به معنای «کشور سیه چرده‌ها»، در مقایسه با آفریقای سیاه است. این کشور «ناحیتی است که مشرق وی زنگستان است»<sup>(۲)</sup>. به نظر می‌رسد واژه اتیوپی، ترجمه سامی حبشه قدیم<sup>(۳)</sup> باشد. در آن زمان منطقه‌های گوناگونی از آفریقا همچون نویبی<sup>(۴)</sup>، سودان، صحرای واقع در لیبی و اتیوپی کنونی را حبشه می‌نامیدند. ریشه واژه حبشه به درستی معلوم نیست و برخی آن را از ریشه عربی و با توجه به شمار بسیار گروه‌های قومی در حبشه، به معنای «مردمی آمیخته و چندنژاد» و برخی دیگر آن را نام قبیله‌ای در آن کشور می‌دانند.

پایتخت: آدیس آبابا

مساحت: ۱,۱۰۴,۳۰۰ کیلومتر مربع

جمعیت: در سال ۲۰۰۴، برابر آمار جمعیت اتیوپی ۷۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر بوده است. پرجمعیت‌ترین منطقه کشور «ارومیا»<sup>(۵)</sup> نام دارد با ۲۵,۱۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت. پس از آن، «آمهارا»<sup>(۶)</sup> با ۱۸,۵۰۰,۰۰۰ نفر و «حکومت گروه قومی سرزمین جنوبی» با ۱۳,۹۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت از دیگر شهرهای پرجمعیت هستند. بافت جمعیتی: اتیوپی موزائیکی از ۸۰ قوم است: قوم اورومو<sup>(۷)</sup> که گالا<sup>(۸)</sup> نیز نامیده می‌شود، پرشمارترین این قوم‌ها است (نزدیک به ۴۰٪ از کل جمعیت)؛ و پس از

---

۱. The Federal Democratic of Ethiopia؛ و به زبان فرانسوی: La République

.fédéral démocratique d'ethiopie

۲. حدودالعالم، به نقل از فرهنگ دهخدا، زیر مدخل حبشه.

3. Abyssinie

4. Nubie

5. Oromia

6. Amhara

7. Oromo

8. Galla

آن «آمهرا»ها<sup>(۹)</sup> و «تیگرن»ها<sup>(۱۰)</sup> که بر روی هم نزدیک به ۳۲٪ از کل جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. گروه‌های قومی مهم دیگر، از لحاظ آماری، عبارت‌اند از: «سیدامو»ها<sup>(۱۱)</sup> ۹٪؛ «آری»ها<sup>(۱۲)</sup> که «شانکلا»<sup>(۱۳)</sup> نیز نامیده می‌شوند ۶٪؛ «سومالی»ها<sup>(۱۴)</sup> ۶٪؛ «آفار»ها<sup>(۱۵)</sup> که به نام «داناکیل»<sup>(۱۶)</sup> نیز خوانده می‌شوند ۴٪، و «گوراژ»ها<sup>(۱۷)</sup> ۲٪ از جمعیت کشور هستند.<sup>(۱۸)</sup>

#### باسوادان: ۴۰/۳٪

زبان: زبان آمهاری<sup>(۱۹)</sup>؛ اما زبان رسمی اداری، زبان اورومویی است. زبان‌های دیگر عبارت‌اند از: تیگره‌ای،<sup>(۲۰)</sup> سومالیایی و عربی. ۸۰ زبان و ۲۰۰ گویش گوناگون در اتیوپی رواج دارد. با این زبان‌ها در بخش بررسی فدرالیسم آشنا خواهیم شد. دین: مسیحی ارتدوکس و اسلام. نزدیک به نیمی از جمعیت کشور، مسیحی ارتدوکس (قبطی)<sup>(۲۱)</sup> هستند. کلیسای اتیوپی که تا سال ۱۹۷۴ کلیسای دولت بود، تابع کلیسای قبطی‌ها در مصر است. در سده هفتم میلادی اسلام به اتیوپی آمد. اینک مسلمانان ۴۰٪ جمعیت کشور هستند و در جنوب اتیوپی زندگی می‌کنند. ۱۰٪ از مردم اتیوپی از پیروان آیین روح‌باوری<sup>(۲۲)</sup> هستند که بیشتر آنان از کوچروهای جنوب و جنوب غربی کشور هستند.

تا سال ۱۹۸۰، اقلیت کم‌شماری از یهودیان به نام «فالاشا»ها،<sup>(۲۳)</sup> که یهودیان اتیوپیایی نیز خوانده می‌شوند، در اتیوپی به سر می‌بردند. معنای واژه فالاشا «بیگانه»، «مهاجر» و یا «تبعیدی» است. از سال ۳۲۰ میلادی، به هنگام به رسمیت شناخته شدن مذهب رسمی ارتدوکس، آنان دولت فالاشا را تشکیل دادند که در سال ۱۶۱۶ م جزو امپراتوری حبشه شد. به نظر می‌رسد، این آخرین دولت یهود تا پیش از استقلال اسرائیل باشد. فالاشاها نادرترین مردم اتیوپی به شمار می‌رفتند؛ زیرا از داشتن زمین محروم بودند و احساس ضدیهودی حاکم بر کشور، اثرهای ناگواری در زندگی آنان داشت. در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵

9. Amhara	10. Tigréens	11. Sidamo
12. Ari	13. Shankella	14. Somali
15. Afar	16. Danakil	17. Gurage

۱۸. برای آشنایی با قوم‌های گوناگون ساکن اتیوپی، نگاه کنید به پایگاه اینترنتی:

<http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/afrique/ethiopie.htm>

19. Amharique	20. Tigrinya	21. Copte
22. Animisme	23. falachas	

شماری از فالاشاها با هواپیماهای اسرائیلی به اسرائیل برده شدند. اینک ۲۰,۰۰۰ تن از آنان در اردوگاه‌های ترانزیت به سر می‌برند تا اجازه ورود به اسرائیل را به دست آورند. در سال ۱۹۹۸، اسرائیل به ۴,۰۰۰ نفر از آنان اجازه ورود داد؛ اما فالاشاها با استقرار در اسرائیل با نژادپرستی آشکاری، به ویژه از سوی کارکنان اداره‌ها دولتی، روبرو شدند. فالاشاها تنها یهودیان در میان سیاه‌پوستان و تنها سیاه‌پوستان در میان یهودیان هستند؛ اما یهودی بودن آنان مسلم نیست. (۲۴)

**قانون اساسی فدرال:** قانون اساسی فدرال در ۱۹ دسامبر ۱۹۴۴، تدوین شد و از ماه آگوست ۱۹۹۵ به اجرا درآمد.

**شکل دولت:** جمهوری فدرال خودکامه؛

**نظام سیاسی:** فدرال دارای ۹ حکومت محلی و ۳ شهر خودمدیر

بر اساس ماده ۴۷ قانون اساسی، حکومت‌های عضو دولت فدرال اتیوپی عبارت‌اند از:

حکومت نیگره؛ حکومت آفاره؛ حکومت آمه‌هارا؛ حکومت اورومیا؛ حکومت سومالی؛ حکومت بینیشانگول / گومز؛ (۲۵) حکومت گروه قومی سرزمین جنوبی؛ (۲۶) حکومت مردم گامبلا (۲۷) و حکومت مردم هراره. (۲۸) سه شهر خودمدیر عبارت‌اند از: آدیس‌آبابا، هراره (۲۹) و دیر داوا. (۳۰)

۲۴. همان.

## 25. Gumuz/Beneshangul

۲۶. واژه «Nationality»، نه به معنای حقوقی آن، که رابطه میان فرد با دولت است، که به معنای لغوی آن که عبارت است از: وجود یا اراده به وجود آوردن ملت از سوی گروهی که دارای خاک، زبان، سنت و... مشترک هستند، به کار گرفته شده است. نگاه کنید به: فرهنگ روبر بزرگ (*Grand Robert*). به نظر می‌رسد که این اصطلاح، بازمانده‌ای از رهاوردهای مشاوران اتحاد جماهیر شوروی برای اتیوپیایی‌ها باشد. همان‌گونه که جدایی خواهی را نیز به سبک قانون اساسی شوروی پذیرفته‌اند و در صفحه‌های آینده درباره آن سخن خواهیم گفت. در این نوشته «Nationality» نه به ملت، که به «گروه قومی» ترجمه شده است.

27. Gambella

28. Harari

29. Harar

30. Diré-Dawa

## پیشینه تاریخی

اتیوپی یکی از باستانی‌ترین کشورهای جهان است. به نوشته برخی از پژوهشگران اتیوپی، این کشور بیش از سه هزار سال پیشینه تاریخی دارد. پانصد سال پیش از تولد مسیح، دولت دااما<sup>(۳۱)</sup> در این سرزمین بنیاد نهاده شد که تا سال ۱۰۰۰ م پایدار مانده بود.<sup>(۳۲)</sup>

در هزاره نخستین میلادی، مهاجران عرب سرزمین پادشاهی سبا در یمن، از دریای سرخ گذشتند و به اتیوپی آمدند و در تیگره سکنا گزیدند. از آن زمان دورگه‌هایی پدید آمدند که مردم کنونی اتیوپی را تشکیل می‌دهند. افسانه‌های مسیحی‌های محلی می‌گویند، پایه‌گذار سلسله پادشاهی سلیمانی<sup>(۳۳)</sup> در سرزمین سلطنتی آکسوم<sup>(۳۴)</sup> منه‌لیک<sup>(۳۵)</sup> پسر سلیمان و همسرش ملکه سبا بود که آخرین بازمانده آنان هایلاسلاسی نام داشته است. واقعیت این است که کشور پادشاهی آکسوم در سال ۳۲۵ م به دست خاندان سلیمانی بنا نهاده شد و در همین سده، کشور به وسیله کشیش‌های ارتدوکس یونانی، به مسیحیت گروید. با پیشروی اسلام، اتیوپی مسیحی برای چند سده به حالت انزوا درآمد و از همان زمان، مردم اریتره اسلام آوردند.

در سده دهم میلادی، با واژگونی سلسله سلیمانی، سلسله زاگوئه<sup>(۳۶)</sup> جانشین آن شد. در نیمه دوم سده سیزدهم م، خاندان سلیمانی توانستند قدرت خود را در بخشی از سرزمین اتیوپی برقرار کنند؛ اما کرانه‌های جنوب شرقی در دست عرب‌ها باقی ماند. در سده پانزدهم، در زمان رهبری کلیسای اتیوپی به وسیله زارا یعقوب<sup>(۳۷)</sup> آموزه‌های کلیسا جمع‌آوری شد و نظام سیاسی نوینی بر اساس سلطنت مطلقه بنیاد یافت. پادشاه خود را «نگوس»<sup>(۳۸)</sup> به معنای امپراتور

31. Daamat

32. Tom Pätz, éthiopie, République fédérale démocratique d'éthiopie, in *guide des pays fédéraux 2005*, Mc Gill University Press, Montréal, 2005, p.245.

33. Salomonides

34. Aksoum

35. Ménélik

36. Zagoué

37. Zara Yacoub

38. Négus

یا شاه شاهان می‌نامید. این نظام تا میانه سده بیستم میلادی بر کشور حکومت کرد. (۳۹)

با ورود غربیان همچون پرتغالی‌ها، ایتالیایی‌ها، انگلیسی‌ها و فرانسوی‌ها، اتیوپی زیر تأثیر تمدن اروپایی قرار گرفت. در سال ۱۵۲۷ میلادی، مسلمانان به رهبری احمد بن ابراهیم، معروف به چپ‌دست، اتیوپی را تصرف کردند. پادشاه اتیوپی از پرتغالی‌ها، که نخستین سفیر خود را به سال ۱۵۲۰ به دربار اتیوپی فرستاده بودند، یاری خواست. در سال ۱۵۴۱، ارتش پرتغال به فرماندهی پسر واسکو دوگاما، مسلمانان را بیرون راند. کوشش پرتغالی‌ها برای تغییر مذهب مردم اتیوپی با مقاومت قبطی‌ها روبرو شد که مذهب خود را از نظام حکومتی و هویت خود جدایی ناپذیر می‌دانستند.

در سال ۱۵۵۹، قوم گالا جنوب اتیوپی را به تصرف درآورد.

سده هفدهم میلادی، سده نوزایی هنری در اتیوپی بود و سپس دورانی طولانی از بحران و رکود برخاسته از تغییر سلسله سلطنتی رخ داد که در آن، کشور چندپاره شد و تنها نیروی متحدکننده کشور، کلیسای قبطی اتیوپی بود. از سده نوزدهم میلادی، اروپاییان اتیوپی را تنها پایگاه مسیحیت در قاره آفریقا می‌دانستند؛ از این رو آن را متمدن‌تر از دیگر کشورها به شمار می‌آوردند. افزون بر آن، به سال ۱۸۶۹، به هنگام بهره‌برداری از آبراه سوئز، اروپاییان به همه کرانه دریای سرخ چشم طمع داشتند تا رفت و آمد کشتی‌های خود از آبراه سوئز را زیر نظر داشته باشند. به سال ۱۸۷۲ برای نخستین بار، ایتالیایی‌ها، و سپس در سال ۱۸۸۵ بندرهای آساب<sup>(۴۰)</sup> و ماساآو<sup>(۴۱)</sup> را تصرف کردند. در دهه هفتاد سده نوزدهم، کشور مصر دشمن بزرگ اتیوپی بود. در سال ۱۸۷۵ م، خدیو مصر، اسماعیل پاشا، مسلمانان مقیم هراره را زیر حمایت خود دانست و به اتیوپی حمله کرد.

39. <http://www.africa-onweb.com/pays/ethiopie/histoire.htm>.

40. Assab

41. Massaoua

در سال ۱۸۸۹، منهلیک اهل آمه‌ارا، پادشاه شوآ<sup>(۴۲)</sup>، جانشین یوهانس<sup>(۴۳)</sup> چهارم شد و خود را منهلیک دوم، امپراتور اتیوپی نامید و دوباره سروری سلسله سلیمانیان را برقرار کرد. منهلیک دوم با تصرف غرب و جنوب و ضمیمه کردن اوگادن<sup>(۴۴)</sup>، کشور را متحد ساخت و آدیس‌آبابا را به عنوان پایتخت برگزید. در همین سال، قراردادی میان اتیوپی و ایتالیا به امضا رسید. ایتالیایی‌ها که این قرارداد را نوعی تحت‌الحمایگی به شمار می‌آوردند، شماری از نظامیان خود را به آنجا گسیل داشتند؛ درحالی که اتیوپیایی‌ها، قرارداد را نوعی «قرارداد دوستی» تعبیر می‌کردند. از این‌رو، در سال ۱۸۹۵، جنگ میان دو کشور درگرفت. در سال ۱۸۹۶، اتیوپی با اسلحه‌های خریداری‌شده از فرانسه و با همکاری فرانسویان، ایتالیا را شکست سختی داد؛ که در این نبرد، دست کم ۴,۰۰۰ نفر ایتالیایی جان خود را از دست دادند. در اکتبر همان سال، قرارداد آدیس‌آبابا میان دو طرف درگیر جنگ به امضا رسید و ایتالیا استقلال اتیوپی و مرزهای آن را، با توجه به متصرفات منهلیک دوم، به رسمیت شناخت. این مرزها، تاکنون نیز برقرار و معتبر باقی مانده‌اند.

در سال ۱۸۹۶، شرکت راه‌آهن اتیوپی با مشارکت فرانسوی‌ها تأسیس شد تا آدیس‌آبابا را به پایتخت جیبوتی متصل کند. صاحب امتیاز راه‌آهن، فرانسوی‌ها و سوئیسی‌ها بودند. سرانجام در سال ۱۹۱۷، پس از مرگ منهلیک دوم به سال ۱۹۱۴، از راه‌آهن بهره‌برداری شد. از آن زمان، بندر جیبوتی مرکز اقتصادی و تجاری اتیوپی و بخشی از آفریقا و خاور نزدیک شد.

پس از مرگ منهلیک دوم، وارث او تافاری ماکنونان<sup>(۴۵)</sup> با برگزیدن عنوان هایلا سلاسی یکم، به معنای «قدرت تثلیث»<sup>(۴۶)</sup> به سلطنت رسید. در سال ۱۹۳۱، نخستین قانون اساسی اتیوپی تدوین شد.

همکاری فرانسویان با اتیوپی تا سال ۱۹۷۲ ادامه یافت؛ در این دوره فرانسه با در دست داشتن جیبوتی نه تنها از مزایای رونق اقتصادی آن استفاده می‌کرد، که

42. Choa

43. Johannés

44. Ogaden

45. Tafari Makonnen

46. Puissance de la Trinité

زبان فرانسوی به گونه‌ی زبان رایج کارکنان راه آهن درآمده بود و بلیت‌های راه آهن نیز به همین زبان چاپ می‌شد. اما سندیکاهای کارگری، دولت اتیوپی را برای استفاده از زبان رسمی زیر فشار گذاشتند که فرجام آن، به خروج فرانسویان و واگذاری راه آهن به اتیوپیایی‌ها بود. امروزه وضع این خط ارتباطی چنان است که جابجایی مسافر با آن، به خاطر کهنگی واگن‌ها و ریل‌ها، ممنوع شده است و از آن تنها برای جابجایی کالا استفاده می‌شود.

با روی کار آمدن موسولینی در ایتالیا، آزرزی‌های این کشور متوجه اتیوپی شد. بهانه‌ی موسولینی برای جنگ، حوادثی بود که در سومالی میان ایتالیایی‌ها و اتیوپیایی‌ها رخ داده بود؛ که پیامد آن، حمله‌ی ایتالیای فاشیست به اتیوپی در اکتبر ۱۹۳۵ بود. با شکست اتیوپی، هایلاسلاسی به انگلستان رفت و امانوئل سوم، پادشاه ایتالیا، عنوان امپراتور اتیوپی را به دیگر عنوان‌های خود افزود. ایتالیایی‌ها، اتیوپی، سومالی و اریتره را با یکدیگر متحد ساختند و مجموعه‌ی آن را «آفریقای شرقی ایتالیا» نامیدند.

در درازای سه سال، ۲۰۰،۰۰۰ نفر ایتالیایی به آفریقای شرقی آمدند و شمار بسیاری از آنان نیز در لیبی مستقر شدند. مهاجران ایتالیایی بیشتر از مقاطعه‌کاران کوچک، صنعتگران، بازرگانان و کارورزانی بودند که به هوای غنیمت و نصیب، به اتیوپی رفته بودند. در این زمان، زبان ایتالیایی به صورت زبان اداری هر سه کشور پیشگفته درآمد.

در سال ۱۹۴۱، انگلیسی‌ها در جنگ جهانی دوم، با شکست دادن ایتالیایی‌ها، هایلاسلاسی را به کشورش بازگرداندند و سلطنت او را برقرار کردند؛ ولی اداره‌ی کشور در دست خودشان بود. در این دوران، زبان‌های عربی و تیگری به گونه‌ی زبان رسمی درآمدند؛ در حالی که مردم اتیوپی زبان آمهاری را برتر می‌دانستند.

در پایان جنگ جهانی دوم، سازمان ملل متحد، که مأمور رسیدگی به وضع اتیوپی و تعیین تکلیف مهاجران ایتالیایی بود، برابر قطعنامه‌ی شماره ۳۹۰، نظام فدرالی را برای آن کشور - با مشارکت اریتره - برگزید. این نظام نوپا قرار بود دارای نهادهای دموکراتیکی مانند مجلس ملی با انتخابات همگانی و مستقیم،

حزب‌های گوناگون و سندیکا‌های لازم باشد. دو زبان عربی و تیگره‌ای همچنان به عنوان زبان رسمی باقی ماندند؛ اما هایلاسلاسی، هم با خودمدیری اریتره و هم با کنارگذاشتن زبان آمهاری مخالف بود. در سال ۱۹۵۵، هایلاسلاسی به تقلید از فرانسوی‌ها و با کمک آنان، آکادمی اتیوپی را بنیاد نهاد تا به وسیله آن، زبان آمهاری را به گونهٔ زبان ملی درآورد. از آن سال، این زبان در همهٔ آموزشگاه‌های ابتدایی، به گونهٔ تنها زبان آموزش درآمد.

\*\*\*

در اینجا بی‌مناسبت نیست، توضیح کوتاهی در بارهٔ روابط اریتره با اتیوپی و سپس جدایی آنان داده شود:

در دههٔ پایانی سدهٔ نوزدهم میلادی، استعمار ایتالیایی، اریتره را آفرید. در سال ۱۹۵۳، این سرزمین پس از گذشت ده‌سال از سرپرستی انگلستان، به گونهٔ حکومتی محلی به عضویت فدراسیون اتیوپی درآمد. تفصیل ماجرا آنکه، مجمع عمومی سازمان ملل متحد، برابر قطعنامهٔ دوم دسامبر سال ۱۹۵۲ میلادی، سند فدرالی شدن اتیوپی را تصویب کرد و برابر آن، اریترهٔ خودمدیر زیر حاکمیت کشور پادشاهی اتیوپی، به گونهٔ عضوی از عضوهای دولت فدرال درآمد.<sup>(۴۷)</sup> در سال ۱۹۵۵، با زمینه‌چینی‌هایی، هایلاسلاسی مجلس محلی آسمارا<sup>(۴۸)</sup>، مرکز اریتره، را منحل کرد و سپس در سال ۱۹۶۲، اریتره استان چهاردهم اتیوپی اعلام شد.

در سال ۱۹۶۲، جبههٔ آزادیبخش اریتره<sup>(۴۹)</sup> تشکیل شد که پس از گذراندن تحولاتی، به نام «جبههٔ آزادی مردم اریتره»<sup>(۵۰)</sup> خوانده شد.

در این زمان، اریتره‌ای‌ها که در شهرهای اتیوپی مستقر بودند، بیشترین‌شان به کار تجارت و حمل و نقل در شهرهایی می‌پرداختند و هنوز زبان ایتالیایی در میان آنها رواج داشت. بازار اتیوپی برای اریتره، بازار سودآوری بود و سبب

47. Tom Pätz, Ethiopia, in [www.forumfed.org/](http://www.forumfed.org/).

48. Asmara

49. FLE

50. Eritrean People's Liberation Front (EPLF)

توسعه اقتصادی اریتره می‌شد؛ اما در نهادهای اداری، اریتره‌ای‌ها ناگزیر از استفاده از زبان آمهاری بودند. پیامد این اجبار، مهاجرت دانشجویان مسلمان اریتره‌ای به کشورهای عرب همسایه بود تا از یادگیری و گذراندن آزمون به زبان آمهاری، برای رفتن به دانشگاه آدیس آبابا رهایی یابند. جبهه آزادیبخش مردم اریتره، قیام مسلحانه مردم را پی‌ریزی کرد و در نتیجه، برخوردهای نظامی میان اریتره‌ای‌ها و نیروهای نظامی اتیوپی، برای سالیان دراز، ادامه یافت.

در سال‌های درگیری‌های نظامی میان اریتره و اتیوپی، آمهاری‌زبان‌ها از فرصت استفاده کردند و دولت را زیر فشار گذاشتند تا با حمله وسیعی، اریتره را شکست دهد و دسترسی خود به دریا را از دست ندهد. دولت هم در آن زمان کارمندان اریتره‌ای خود را از کار برکنار می‌کرد و آمهاری‌ها را جایگزین آنان می‌کرد.

در ماه مه ۱۹۹۱، جبهه آزادیبخش مردم اریتره، قدرت را در آن سرزمین به دست گرفت و دولتی موقت برپا کرد. این دولت، اریتره را تا ماه آوریل ۱۹۹۳ اداره کرد. در این تاریخ، مردم اریتره در یک همه‌پرسی که با نظارت سازمان ملل متحد انجام شد، با اکثریت بالایی، خواستار استقلال خود شدند و دولت اریتره از تاریخ ۲۷ آوریل ۱۹۹۳ موجودیت خود را اعلام داشت. در آوریل ۱۹۹۵، توافقی میان اتیوپی و اریتره به امضا رسید و دو کشور مبادلات تجاری میان خود را آزاد اعلام کردند؛ اما برخوردهای نظامی میان دو کشور، به ویژه پس از به بازار آمدن پول ملی اریتره‌ای، همچنان ادامه یافت.

از ماه مه ۱۹۹۸، برخوردهای نظامی میان اریتره و اتیوپی بار دیگر آغاز شد که تا ماه ژوئن سال ۲۰۰۰ میلادی به درازا کشید. به دنبال آتش‌بسی که در این تاریخ برقرار شد، در ۱۲ دسامبر همان سال، دو کشور قرارداد صلح با هم را امضا کردند و ۴۲۰۰ نفر از نیروهای سازمان ملل متحد با نام «میسون سازمان ملل متحد در اتیوپی و اریتره»<sup>(۵۱)</sup> در مرز مشترک میان دو کشور مستقر شدند.

اختلاف مرزی میان دو کشور به سازمان وحدت کشورهای آفریقایی سپرده شد تا به حل آن پردازد. (۵۲)

در سال ۲۰۰۲ میلادی، کمیسیونی مشترک از سوی دو دولت، مرزهای دو کشور را تعیین کرد. این مرزها از سوی هر دوی آنان پذیرفته شد؛ اما دولت اتیوپی از بازگرداندن شهر بادمه (۵۳) به اریتره خودداری می‌کرد. (۵۴)

### دنباله پیشینه تاریخی اتیوپی

در دهه ۱۹۶۰ میلادی، هایلا سلاسی نقش مؤثری در ایجاد «سازمان وحدت آفریقا» بازی کرد و آدیس آبابا به عنوان مرکز این سازمان برگزیده شد. در سال ۱۹۶۱، محافظان شخصی امپراتور در پی کودتا برآمدند که آن را باید پیامد نارضایتی مردم از کندی آهنگ تجدد و توسعه در کشور دانست. (۵۵)

در دهه هفتاد در اتیوپی نابرابری اجتماعی، قحطی و عقب افتادگی روزبه‌روز بیشتر می‌شد. برای نمونه، در سال ۱۹۷۳ قحطی جان بیش از ۱۰۰،۰۰۰ نفر را گرفت. در سال ۱۹۷۴، با بروز خشکسالی، ناخشنودی مردم از بی‌کفایتی دولت به اوج خود رسید. خواست گروه‌های قومی، شاید به عنوان واکنش در برابر نابرابری‌ها، شدت بیشتری یافت؛ و هر گروه قومی، جبهه یا حزبی را برای گریز از چیرگی قدرت دولت مرکزی تأسیس کرد. از آن میان، بیشترین آنان راه مبارزه مسلحانه را برگزیدند. برای نمونه، «جبهه آزادی مردم تیگره» (۵۶) - که از این پس آن را جبهه تیگره خواهیم خواند - در سال ۱۹۷۵ تشکیل شد. در ماه فوریه ۱۹۷۴، دانشجویان و استادان دانشگاه‌ها اعتصاب کردند که در ماه مارس، به اعتصاب همگانی و سراسری انجامید. در سپتامبر همین سال، «شورای

52. Hashim Tewfik Mohammed, «Les nationalités multiples au coeur du défi éthiopien» in, *Federations*; volume 1, numéro 5, Ontario, été 2001.

53. Badme

54. *Le Monde*, Paris, 15.04.05.

55. Tom Pätz, *Étiopie*, in guide, *op. cit.*, p.246.

56. Tigray People's Liberation Front

نظامی» ای (۵۷) به نام «شورای موقت نظامی اداری» (۵۸) قدرت را به دست گرفت و هایلاسلاسی را پس از ۴۴ سال سلطنت از کار برکنار کرد. وی در مارس ۱۹۷۵ درگذشت. شعار انقلابی‌ها «نخست اتیوپی» (۵۹) و نظام سوسیالیستی بود. آنان پس از تشکیل دولت، رژیم سلطنتی را لغو و صنایع و زمین‌های کشاورزی را ملی کردند.

اما به زودی، اختلاف همیشگی انقلابی‌ها، یعنی برخورد میان میانه‌روان و تندروان، رخ داد. در ۲۲ ماه نوامبر سال ۱۹۷۴، ژنرالی که رئیس دولت بود، کشته شد و در فردای آن روز، ۵۹ نفر دیگر از شخصیت‌های کشوری کشته شدند. نایب سرهنگی به نام منگیستو هایله‌ماریام (۶۰) که از جنوب اتیوپی برخاسته بود، به صورت مردم‌مقتدر دولت انقلابی درآمد که مردم او را نگوس سرخ (۶۱) - لقب امپراتوران اتیوپی - می‌نامیدند. در سال ۱۹۷۷، وی نخست‌وزیری و ریاست شورای نظامی را با هم برعهده گرفت و دورانی از پاکسازی و ترور را در کشور آغاز کرد که دوره ترور سرخ (۶۲) نام گرفت. در این دوران ۱۰۰,۰۰۰ نفر جان خود را از دست دادند و صدها هزار نفر از کشور گریختند. هایله‌ماریام خود را مارکسیست می‌دانست و با الغای مالکیت ارضی زمینداران بزرگ و کلیسای اتیوپی، خواست تا اعتقاد خود را به مرحله عمل درآورد. در سال ۱۹۸۴ به تقلید از نظام شوروی، حزب کارگران اتیوپی تشکیل شد و در سال ۱۹۸۷ «جمهوری دموکراتیک مردمی اتیوپی»، برابر قانون اساسی تازه ایجاد شد. این قانون اساسی بالاترین و مهمترین اقتدار دولت را به شورایی ملی به نام «شنگو» (۶۳) و شورایی دولتی واگذار کرد؛ اما همانند دیگر کشورهای کمونیستی، قدرت در دست حزب کارگر و دفتر سیاسی (پولیت بوروی) آن بود.

57. junte

۵۸. در زبان آمهاری: Derg

59. Ethiopia Tikdem

60. Mengistu Hailé Mariam

۶۱. نگوس یا نجاشی، لقب عمومی پادشاهان اتیوپی بود.

62. Red Terror

63. Shengo

از سال ۱۹۷۶ تا سال ۱۹۹۰، اتیوپی به خاطر جنگ‌های داخلی، چندتکه شده بود. شورای نظامی که هایله ماریام ریاست آن را برعهده داشت، با جبهه آزادیبخش اریتره در اریتره؛ با جبهه تیگره در تیگره؛ با جبهه آزادی اورومو در منطقه‌های هراگای شرقی<sup>(۶۴)</sup> و ووله‌گا<sup>(۶۵)</sup>؛ با جبهه آزادیبخش آفار در سرزمین آفار، و با جبهه آزادیبخش سومالی غربی در منطقه اوگادن در نبردی پیوسته بود.

هایله ماریام به تقلید از امپراتور، جنگ با اریتره را دامن زد و همه منابع مالی دولت را برای خاموش کردن جنبش اریتره‌ای‌ها به کار گرفت؛ در حالی که مردم اتیوپی در فقر کامل به سر می‌بردند. هایله ماریام، همانند هایلاسلاسی، در برابر قوم اورومو نیز سیاست سختگیرانه‌ای را به کار گرفت. در این میان، دولت‌های شوروی و کوبا با کمک‌های فراوان خود کوشش می‌کردند تا تئوری مارکسیسم - لنینیسم در اتیوپی اجرا شود.

هایله ماریام، زیر تأثیر اتحاد جماهیر شوروی، سیاست ملیت‌های اتحاد جماهیر شوروی را در پیش گرفت و روش چندزبانی را برگزید تا زبان آمهاری در میان زبان‌های دیگر ملی تحلیل رود. هر چند زبان انقلاب، زبان آمهاری بود، ولی با پیشبرد آموزش زبان‌های محلی در کنار زبان آمهاری، این زبان برتری و چیرگی خود را از دست داد. افزون بر آن، سرزمین‌های کشور بر اساسی قومی تقسیم شدند.

در سال ۱۹۷۷، استان اوگادن از اتیوپی جدا شد و این اختلاف منطقه‌ای جنبه بین‌المللی به خود گرفت. از یک سو سومالی با ۱۵,۰۰۰ نظامی از مردم اوگادن حمایت می‌کرد؛ و از سوی دیگر، کوبا و اتحاد جماهیر شوروی از اتیوپی حمایت می‌کردند.

در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ بار دیگر قحطی رخ داد که رهبر انقلاب، چاره آن را در جابجایی اجباری ۲,۵۰۰,۰۰۰ نفر از مردم شمال غربی کشور دید. در این

64. Harargay

65. Wolega

جابجایی ۲۰٪ از مردم جان خود را از دست دادند. افزون بر جابجایی اجباری مردم به وسیله یکی کردن روستاها، اشتراکی کردن کشتزارها نیز در کشور اجرا شد.

در سال ۱۹۸۸، خواست‌های قومی فزونی گرفت. پس از آشوب‌های اریتره و تیگره، دشمنی میان آمهاراها و اوروموها با تیگری‌ها دوباره سربرآورد. نتیجه آنکه همه توانایی دولت برای خاموش کردن سه آشوب پیشگفته به کار گرفته می‌شد. قحطی نیز از سوی دیگری به بیداد خود ادامه می‌داد.

با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و متحدان اروپایی آن، اتیوپی مردمی و دموکراتیک نیز از سوی مردم به چالش گرفته شد؛ زیرا نرسیدن کمک‌های بلوک کمونیست، اوضاع اقتصادی را ناهنجارتر از پیش کرده بود.

در سال ۱۹۸۹، جبهه‌ای انقلابی، با کمک و تشویق جبهه تیگره، برای مبارزه با هایله ماریام، تشکیل شد که هدف آن عبارت بود از برقراری ائتلافی میان همه نیروهای مخالف دولت از قوم‌های گوناگون؛ مانند جنبش دموکراتیک مردم اتیوپیایی، جنبش افسران انقلابی دموکراتیک، سازمان دموکراتیک مردم اورومو. اما جبهه انقلابی زیر تسلط جبهه تیگره بود. در سال ۱۹۹۱، ائتلاف نوینی به نام «جبهه دموکراتیک انقلابی مردم اتیوپی»<sup>(۶۶)</sup> - که از این پس آن را «جبهه انقلابی اتیوپی» خواهیم خواند - تشکیل شد و حمله‌های مسلحانه خود را در غرب و مرکز اتیوپی آغاز کرد. در شرق کشور نیز نیروهای اریتره‌ای فعالیت مسلحانه داشتند.

در ژوئیه ۱۹۹۱، جبهه انقلابی اتیوپی آدیس آبابا را تصرف کرد و هایله ماریام به زیمبابوه گریخت. ائتلافی از شورشیان به رهبری ملیس زناوی<sup>(۶۷)</sup> از اهالی تیگره، نخست‌وزیر کنونی، قدرت را به دست گرفت. نخست «منشوری

66. Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (Eprdf)

67. Meles Zenawi

موقت» به وسیله نمایندگان جنبش‌های گوناگون آزادی قوم‌ها و نمایندگان دیگری از قوم‌ها و شخصیت‌های سرشناس کشور تدوین و تصویب شد. برابر این منشور، دولتی موقت، مرکب از شورای نمایندگان مردم و شورای وزیران تشکیل شد. شورای نمایندگان از نمایندگان جنبش‌های گوناگون آزادی قوم‌ها و نمایندگان دیگر سازمان‌های سیاسی و دیگر شخصیت‌ها تشکیل شده بود تا کار قانونگذاری را برعهده گیرد. افزون بر سازماندهی دولت، منشور موقت، ایجاد کمیسیونی برای طرح آغازین قانون اساسی را تصویب کرد و برپایی انجمن‌های محلی و منطقه‌ای را برای اداره امور نیز به رسمیت شناخت.

سپس جبهه انقلابی اتیوپی، کنفرانسی برای تدوین قانون اساسی موقت تشکیل داد که پس از تصویب در کنفرانس برای مدت چهار سال، دوره حکومت موقت، اعتبار داشت؛ اما قدرت قانونگذاری در دست جبهه انقلابی اتیوپی و قدرت اجرایی در اختیار جبهه تیگره به رهبری مجلس زناوی باقی ماند. در همین دوران نیروهای مسلح در اورومو و اوگادن همچنان به فعالیت‌های مسلحانه خود ادامه می‌دادند.

دولت نوین درصدد بازنگری تقسیم‌های داخلی کشور برآمد تا ۱۴ منطقه بر اساس قومیت ایجاد کند و نظام متمرکز را به کناری نهد. در نتیجه، ۱۴ حکومت محلی منطقه‌ای تشکیل شد که ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم زیر پوشش سرپرستی آنها، قرار گرفتند. افزون بر آن، ۶۵ جامعه قومی نیز که در منطقه‌های پیشگفته زندگی می‌کردند، شناسایی شدند. از میان این ۶۵ جامعه قومی، ۴۸ جامعه مجاز به ایجاد نهادهای خودمدیر در سطح بلوک<sup>(۶۸)</sup> شدند. ۱۷ جامعه قومی دیگر، عنوان گروه‌های اقلیتی را یافتند که تنها حق داشتن نماینده را در انجمن بلوک به دست آوردند.

حکومت محلی منطقه‌ای می‌توانست با همسایگان خود (در درون سرزمین اتیوپی) توافق‌نامه‌هایی برای اداره برخی از منطقه‌هایی که دارای منافع مشترک

بودند، امضا کنند. برای نمونه، همان گونه که گفتیم، در جنوب غربی اتیوپی یک واحد اداری خودمدیر منطقه‌ای به نام «حکومت محلی جنوب» تشکیل شده است که در آن هر گروه قومی - زبانی، همه نهادهای خود را حفظ کرده است و در حکومت محلی نیز نماینده‌ای دارد.

در دوره دولت موقت، اصلاحات اقتصادی صورت گرفت. رهبران جبهه انقلابی اتیوپی، که در آغاز از مائوئیست‌های دوآتشه، شماری استالینیست و برخی هواخواهان آلبانی (بیشترین آنان از جدایی خواهان بودند)، تشکیل می‌شد، با رسیدن به قدرت، به اقتصاد بازار گردن نهادند و در زمینه اقتصادی به عملگرایی گرویدند. (۶۹)

در ۸ دسامبر ۱۹۹۴، پس از پایان دوره موقت، مجلس مؤسسانی مرکب از ۵۳۸ نفر تشکیل شد و قانون اساسی نوینی را به تصویب رساند. این قانون به وسیله کمیسیون تدوین پیش‌نویس قانون اساسی نوشته شده بود که پیش از تدوین متن نهایی، مردم را حتی در سطح محلی، با تشکیل نشست‌ها و میتینگ‌ها، از کار خود آگاه می‌کرد و نظریات آنان را می‌پذیرفت. از این رو، قانون اساسی در همه‌پرسی نیز به تصویب مردم رسید و در ماه آگوست ۱۹۹۵ «جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی»<sup>(۷۰)</sup> موجودیت خود را اعلام کرد.

با سرنگونی شورای موقت نظامیان، نیروهای مسلحی که در برکناری نظام پیشین دست داشتند، به حزب‌های سیاسی تبدیل شدند؛ اما اجرای قاعده‌های دموکراسی برای آنان دشوار بود و نمی‌توانستند به همکاری دموکراتیک با یکدیگر پردازند، به ویژه آنکه قدرت حقیقی در دست تیگری‌ها بود. این امر نارضایتی اوروموها را پیش آورد و نمایندگان آنها، دولت را ترک کردند و چریک‌های اورومویی در سرزمین اوگادن فعالیت‌های مسلحانه خود را آغازیدند.

69. Jean-Marc Balencie & Arnaud de la Grange, (SD), *Mondes rebelles*, Edition Michalon, Paris, 1999, pp 557 et s.

70. Federal Democratic Republic of Ethiopia

در ماه ژوئن ۱۹۹۵ انتخابات سراسری کشور و انتخابات محلی آغاز شد که از سوی مخالفان دولت، به رهبری جبهه آزادیبخش اورومو، تحریم شد. در نتیجه، در هر دو انتخابات جبهه انقلابی اتیوپی اکثریت چشمگیری به دست آورد. در ماه ژوئن ۲۰۰۰، در انتخابات قانونگذاری، حزب جبهه انقلابی اتیوپی بار دیگر اکثریت آراء را به دست آورد. در همان سال قرارداد آتش بس میان اریتره و اتیوپی با نظارت سازمان ملل متحد امضا شد تا به جنگ آنان پایان داده شود. در ماه دسامبر سال ۲۰۰۰، قرارداد صلح میان این دو کشور در الجزایر به امضا رسید. در آوریل ۲۰۰۲، کمیسیون مستقل تعیین حدود مرزی، کار تعیین مرزها را پایان داد؛ اما هر دو کشور شهر بادمه را از آن خود می دانستند. در ماه آوریل سال ۲۰۰۳، کمیسیون شهر بادمه را متعلق به اریتره دانست؛ که بدیهی است با پذیرش اتیوپی روبرو نشد.

در ژانویه و فوریه ۲۰۰۴، بیش از ۲۰۰ نفر در برخوردهای قومی در غرب منطقه گامبلا کشته شدند و دهها هزار نفر از این منطقه مهاجرت کردند. در ماه مارس همین سال، برنامه جابجایی ۲,۰۰۰,۰۰۰ نفر از منطقه‌های گرفتار خشکسالی آغاز شد.

در ماه مه ۲۰۰۵، اعتراض‌های فراوانی به انتخابات صورت گرفت که به کشته شدن ۴۰ تن انجامید. این اعتراض‌ها تا ماه نوامبر ۲۰۰۵، با کشته شدن و بازداشت افراد ادامه یافت. در ماه مه ۲۰۰۶، شش سازمان سیاسی و چند گروه مسلح، اتحاد برای آزادی و دموکراسی<sup>(۷۱)</sup> را بنیاد نهادند.

در ماه دسامبر ۲۰۰۶، هایل هاریام، دیکتاتور پیشین اتیوپی، به گونه غیابی در دادگاهی به جرم نسل براندازی به حبس ابد محکوم شد.

## بررسی فدرالیسم در اتیوپی

### الف. بررسی زمینه‌های سیاسی - اجتماعی

#### حکومت‌های محلی

تا پیش از سال ۱۸۸۰ کشور اتیوپی، زیستگاه مردمی با فرهنگ‌های گوناگون بود که هر یک ساختار سیاسی ویژه خود را داشتند و همچون تیول<sup>(۷۲)</sup> یا امیرنشین اداره می‌شدند. همان‌گونه که در بخش پیشینه تاریخی گفته شد، در سده نوزدهم میلادی، امپراتور منلیک، با گسترش مرزهای کشور خود، شوا، اتیوپی امروزی را بنیاد نهاد که با روشی متمرکز اداره می‌شد. گسترش امپراتوری سبب شد تا مردم سرزمین‌های تصرف‌شده، حق مالکیت بر زمین‌های خود را از دست بدهند. مالکان تازه، سه‌چهارم از زمین‌ها را به خود اختصاص می‌دادند و مالکان پیشین را به گونه مستاجر درمی‌آوردند. مستاجران تازه با استخدام کارگران ارزان‌قیمت، بر ثروت مالکان تازه که بیشتر در آدیس آبابا ساکن بودند، می‌افزودند. چنین وضعیتی برخوردهایی میان مستاجران و نیروهای نظامی، به ویژه در جنوب کشور، پیش آورد. نتیجه دیگر تمرکزگرایی، تحمیل فرهنگ، زبان و مذهب آمهاری به مردم کشور بود. زبان آمهاری به عنوان زبان رسمی کشور برگزیده شد و دیگر زبان‌ها از قلمرو نهادهای دولتی و آموزشی بیرون رانده شدند و برگزاری مراسم مذهبی مردم نیز به اجازه دولت نیاز نداشت.

خواست‌های جامعه‌های قومی، یکی از علت‌های خیزش همگانی مردم در سال ۱۹۷۴ بود؛ اما شورای نظامی که جانشین هایلاسلاسی شد، نه تنها توانایی برآوردن آن خواست‌ها را نداشت، که قفل دیگری هم بر در بسته آن زد؛ زیرا هرگونه سازش با جامعه‌های قومی رد شد و حاکمان برای خاموش کردن صدای مردم، دست به خشونت زدند. برخوردهای نظامی، نافرمانی مدنی، قحطی و وضع ناهنجار اقتصادی، کشور را به لبه پرتگاهی وحشتناک کشاند. از این‌رو، در قانون اساسی تازه، کوشش بر آن قرار گرفت که به جامعه‌های قومی و خواست آنها توجه بیشتری شود. در قانون اساسی سال ۱۹۹۴، ۹ حکومت محلی به رسمیت شناخته شد و هر یک از آنان به عنوان حکومت‌های عضو دولت فدرال

درآمدند<sup>(۷۳)</sup>. به این ترتیب، شمار حکومت‌های محلی از ۱۴ به ۹ حکومت کاهش یافت. بر اساس ماده ۲۷ این قانون اساسی، حکومت‌های عضو دولت فدرال اتیوپی عبارت‌اند از:

۱. حکومت تیگره؛ ۲. حکومت آفار؛ ۳. حکومت آمه‌ارا؛ ۴. حکومت اورومیا؛
۵. حکومت سومالی؛ ۶. حکومت بینیشانگول / گومز؛ ۷. حکومت گروه قومی سرزمین جنوبی؛ ۸. حکومت مردم گامبلا؛ ۹. حکومت مردم هراره. هر منطقه به کانتون‌هایی که کیبله<sup>(۷۴)</sup> و یا شهرداری<sup>(۷۵)</sup> نامیده می‌شوند، تقسیم می‌شود.

مساحت به کیلومتر مربع	مرکزها	جمعیت در سال ۲۰۰۴	حکومت‌های محلی و شهرها
۳۵۳,۶۳۲	فین فین <sup>(۷۶)</sup>	۲۵,۱۲۵,۰۰۰	اورومیا
۱۵۶,۹۶۰	باهیردار <sup>(۷۷)</sup>	۱۸,۵۵۵,۲۰۰	آمهارا
۱۱۲,۷۲۷	آواسا <sup>(۷۸)</sup>	۱۳,۹۱۸,۲۰۰	سرزمین جنوبی
۲۷۹,۲۵۲	جی جیگا <sup>(۷۹)</sup>	۴,۵۳۷,۷۰۰	سومالی
۵۰,۲۸۶	مه‌که‌له <sup>(۸۰)</sup>	۴,۲۰۶,۵۰۰	تیگره
۵۴۶	-	۲,۸۳۳,۷۰۰	آدیس آبابا*
۹۶,۷۰۸	آیسایتا <sup>(۸۱)</sup>	۱,۴۸۳,۹۰۰	آفار
۵۰,۲۴۸	آسوسا <sup>(۸۲)</sup>	۶۱۷,۶۰۰	بینیشانگول
۱,۰۲۵	-	۳۳۷,۸۰۰	دیرداوا*
۲۵,۳۶۹	گامبلا	۲۴۳,۹۰۰	گامبلا
۳۷۴	-	۱۷۵,۹۰۰	هراره* <sup>(۸۳)</sup>

73. Hashim Tewfik Mohammed, «Les nationalités multiples au coeur de défi éthiopien» in, *Fédérations*, Volume 1, numéro 5, Ontario. été 2001.

74. Kebele

75. Werada

76. Finfine

77. Bahir-Dar

78. Awassa

79. Jijiga

80. Mekele

81. Aysaita

82. Assosa

۸۳ نشانه \* نشان‌دهنده شهرهای خودمیدیراست.

## حق تعیین سرنوشت و جدایی خواهی

برابر قانون اساسی اتیوپی، هر یک از حکومت‌های تشکیل دهنده فدراسیون باید اختیارات بیشتری به نهادهای محلی خود واگذار کنند؛ و از این راه، مشارکت مردم در زندگی سیاسی، به ویژه در سطوح زیرین، را افزایش دهند. افزون بر آن، قانون اساسی احترام و تضمین حقوق «ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم» کشور را تصریح می‌کند و جامعه‌های قومی را به عنوان واحدهای اساسی و از مؤسسان فدراسیون می‌داند. در دیباچه قانون اساسی آمده است: «ما، ملت‌ها، گروه‌های قومی<sup>(۸۴)</sup>، و مردم اتیوپی... قانون اساسی جمهوری فدرال دموکراتیک اتیوپی را تصویب کرده‌ایم».

ماده ۳۹ قانون اساسی درباره حقوق ملت، گروه‌های قومی و مردم اتیوپی است. در این ماده چنین آمده است:

۱. هر قوم، گروه قومی و شهروندی حق تعیین سرنوشت خود را که شامل حق جداخواهی نیز می‌شود، دارد.

۲. هر قوم، گروه قومی و شهروندی حق گفتن، نوشتن و توسعه زبان خود و حق پیشبرد و حفظ فرهنگ و تاریخ خود را دارد.

۳. هر قوم، گروه قومی و شهروندی حق خودمدیری و تعیین نهادهای حکومتی سرزمین خود را دارد. آنان باید به گونه عادلانه در حکومت‌ها و در دولت فدرال مشارکت داشته باشند».

بند پنجم ماده ۳۹ قانون اساسی ملت، گروه قومی و یا مردم را گروه‌هایی می‌داند «که دارنده و یا شریک در فرهنگ و سنت‌هایی ویژه هستند، زبان همدیگر را درک می‌کنند، به هویت‌های مشترک اعتقاد دارند و ساکن سرزمینی هستند که حد و رسم آن با همسایگانش مشخص است».

برقراری حق جدایی خواهی، برای اطمینان از دورماندن دولت مرکزی در اداره امور جامعه‌های قومی، ایجاد هویتی مشترک و احساس وحدت در میان

مردم است؛ اما اجرای این حق بسیار پیچیده است.<sup>(۸۵)</sup> برخی از پژوهشگران با آوردن آن در قانون اساسی موافق نیستند؛ و آن را حقی می‌دانند که تنها برای ملت‌های زیر نفوذ استعمار به وجود آمده بود و ممکن است سبب چندپارچگی کشور شود. پژوهشگرانی دیگر، آوردن حق جدایی خواهی را تنها برای شناسایی و احترام به حقوق «ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم» می‌دانند. دشواری مهم در عمل رخ می‌دهد؛ زیرا فرآیند جدایی خواهی بسیار پیچیده است و مشارکت عادلانه مردم - مندرج در بند سوم ماده ۳۹ - نیز امری دیرباب است.

تاریخ سیاسی اتیوپی نشان می‌دهد، که تنها راه یگانه‌سازی قوم‌های گوناگون، رضایت آنان به همزیستی با یکدیگر است؛ و گرنه نگاهداری یکپارچگی کشور، با زور و فشار امکان‌پذیر نیست. افزون بر آن، توسل به خشونت همواره سبب افزایش احساس پراکندگی و تفرقه و ایجاد جنبش‌های جدایی خواه شده و می‌شود.<sup>(۸۶)</sup>

با همهٔ پیش‌بینی‌های قانون اساسی که به نظر نگارنده، زیر تأثیر قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق قرار دارد، جنبش‌های جدایی خواه هنوز در اتیوپی وجود دارند. رهبران انقلاب سال ۱۹۹۱، با پیشینهٔ کمونیستی خود، که در پیش از آن سخن گفتیم، هر چند از قانون اساسی اتحاد جماهیر شوروی سابق تقلید کردند، اما با به دست گرفتن قدرت با هر گونه جدایی خواهی مبارزه کردند و حقوق اقلیت‌های قومی را مورد توجه قرار ندادند. به نظر برخی از پژوهشگران، شمار بسیاری از رهبران انقلاب از قوم تیگره بودند که در خاموش کردن صدای قوم‌های دیگر، خشونت را به کار بردند.<sup>(۸۷)</sup>

با توجه به آنچه در بارهٔ حقوق ملت و گروه‌های قومی در قانون اساسی اتیوپی آمده است، می‌توان گفت که این حقوق یکی از پایه‌های قانون اساسی

۸۵. برای آگاهی بیشتر از مفهوم «حق تعیین سرنوشت و روش‌های اجرای آن» نگاه کنید به: خوبروی پاک، محمد رضا. اقلیت‌ها. شیرازه، تهران، ۱۳۸۰، ص ۹۳ تا ۹۹.

86. Hashim Tewfik Mohammed, *op.cit.*

87. Jean-Marc Balancie & Arnaud de la Grange, (SD), *op.cit.*, p.558.

است و نقش مهمی در تقسیم قدرت دارد. در نتیجه، نوعی فدرالیسم قومی در اتیوپی پایه‌گذاری شده است که بر اساس آن، اقلیت‌ها از سوی پارلمان به رسمیت شناخته می‌شوند و یا اینکه در یگان‌های اداری محلی خودمدیر به سر می‌برند. (۸۸)

نتیجه دیگر آنکه در قانون اساسی اتیوپی، وسیع‌ترین حق تعیین سرنوشت به گونه‌ی ابزاری قانونی و سیاسی برای پایداری فدرالیسم به کار گرفته شده است. قانون اساسی افزون بر اینکه شامل حق پیشبرد زبان و فرهنگ و حفظ تاریخ‌های محلی هست، برای ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم ساکن حکومت‌های پیشگفته، حق تعیین سرنوشت را نیز در نظر گرفته است و آنان در هر زمان می‌توانند دولت مستقل خود را با شرایطی تشکیل دهند و از دولت اتیوپی جدا شوند. برای اجرای این حق باید ماده ۳۹ قانون اساسی را به کار بست که در آن جزییات اجرا تعیین شده است:

الف. درخواست جدایی باید در انجمن قانونگذاری هر حکومت با اکثریت دو سوم آراء تصویب شود؛

ب. سپس دولت مرکزی ظرف مدت سه سال، از تاریخ دریافت درخواست جدایی به شرح بند الف، همه‌پرسی را برای تصویب درخواست برگزار خواهد کرد.

پ. درخواست جدایی باید در همه‌پرسی، با اکثریت آراء تصویب شود؛

ت. پس از مرحله بند پ، دولت فدرال قدرت خود را به انجمن قانونگذاری ملت یا گروه قومی جدایی خواه واگذار می‌کند؛

ث. سپس دارایی‌های دولت فدرال، برابر قانونی عادی در میان ملت، یا قوم جدایی خواه و دولت فدرال تقسیم می‌شود.

از پنج شرط تحقق جدایی خواهی، چهار شرط بستگی به تمایل و اقدام دولت فدرال دارد. با توجه به این شیوه می‌توان گفت که حق جدایی از کشور

اتیوپی تنها جنبه نظری دارد؛<sup>(۸۹)</sup> زیرا تحقق شرایط یادشده، با توجه به بافت جمعیتی هر حکومت محلی، ناممکن است.

برابر ماده ۴۷ قانون اساسی، «ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم» ساکن حکومت‌های محلی نیز حق برپایی حکومت خود را دارند. این ماده شرایط دستیابی به این حق و اجرای آن را به شرح زیر تعیین می‌کند:

تشکیل شورایی از سوی مردم، ملت یا گروه قومی که نمایندگی آنان را در برابر حکومت دارا باشد. این شورا باید درخواست تشکیل حکومت تازه را با اکثریت دوسوم آرا تصویب کند. این درخواست پس از تصویب، به انجمن قانونگذاری محلی فرستاده می‌شود. انجمن یک سال پس از تاریخ دریافت درخواست، همه‌پرسی را برگزار می‌کند. در صورت پاسخ مثبت اکثریت مردم به درخواست تشکیل حکومت تازه، حکومت محلی اختیارهای خود را واگذار می‌کند و حکومت تازه، خودبه‌خود، به گونه عضویت از دولت فدرال درمی‌آید و از همه حقوق یک حکومت عضو برخوردار می‌شود.

وابستگی قومی پایه نظام فدرالی اتیوپی است. شهروندان این کشور بر اساس سنجه‌های قومی و یا زبان قومی، طبقه‌بندی شده‌اند. یگانگی عضوهای فدراسیون در پیکر خلق‌ها، زبان‌ها، هویت‌ها و رضایت مردم شکل گرفته است. بند دوم از ماده ۴۶ قانون اساسی، مرزگذاری حکومت‌ها را بر اساس ضابطه‌های زبانی، هویتی و رضایت مردم وابسته به آن حکومت می‌داند.

### سیاست زبانی

در اتیوپی به شمار قوم‌ها، زبان وجود دارد؛ از این رو، بیش از ۸۰ زبان و ۲۰۰ گویش محلی در این کشور رایج است. همه زبان‌های این سرزمین از خانواده زبان‌های آفریقایی - آسیایی (نیل - صحرایی) و شامیتو - سامی هستند. زبان‌های خانواده شامیتو - سامی به سه دسته تقسیم می‌شوند: زبان‌های سامی، زبان‌های

89. Hashim Tewfik Mohammed, *op.cit.*

کوشیتی (۹۰) و زبان‌های اورومویی. (۹۱) ۲۵,۱۰۰,۰۰۰ نفر از مردم اتیوپی، به ویژه در منطقه تیگره، آمه‌ارا و ه‌راره به زبان‌های با ریشه سامی سخن می‌گویند. زبان آمه‌اری هم از این خانواده است.

گوش ۲۵,۰۰۰,۰۰۰ نفر از مردم اتیوپی، زبان کوشیتی است که در منطقه آدیس آبابا، مرکز، جنوب و غرب کشور زندگی می‌کنند. ۳,۹۰۰,۰۰۰ نفر از مردم اتیوپی، از گویشوران زبان اورومویی هستند که در جنوب غربی اتیوپی سکونت دارند.

گویشوران زبان‌های وابسته به خانواده نیل - صحرائی در جنوب غربی اتیوپی زندگی می‌کنند. سودانی‌ها نیز از گویشوران این خانواده زبانی هستند. ۷۰۰,۰۰۰ نفر از مردم اتیوپی از گویشوران خانواده نیل - صحرائی هستند.

زبان‌های آمه‌اری و تیگره‌ای با الفبای گِز (۹۲)، که زبان کلیسای ارتدوکس اتیوپی است، نوشته می‌شوند. بیشتر زبان‌های دیگر از الفبای لاتین استفاده می‌کنند. در مدرسه‌های مذهبی مسلمانان الفبای عربی رایج است.

در این کشور زبان‌های بُرداری (۹۳)، زبان‌های آمه‌اری، عربی و انگلیسی هستند؛ که قوم‌های گوناگون مانند آمه‌اری، تیگره‌ای و اورومویی در روابط میان خود، آنها را به کار می‌برند.

زبان آمه‌اری، زبان ۳۰٪ از مردم اتیوپی و زبان اداری کشور است که دولت فدرال از آن استفاده می‌کند. در شمال کشور، زبان تیگره‌ای و در جنوب زبان اورومویی نقش زبان بُرداری را برعهده دارند.

در شهرها، به ویژه در هتل‌ها و مراکزهای گردشگری، از زبان انگلیسی استفاده می‌شود. زبان ایتالیایی، زبان برخی از سالمندان است. مرده‌ریگ دخالت مستشاران اتحاد جماهیر شوروی و کوبایی، زبان روسی و اسپانیولی است که شمار کمی، آنها را به کار می‌برند.

سیاست زبانی اتیوپی، سیاست چندزبانی راهبردی (استراتژیکی) است.

90. Couchitiques

91. Oromotiques

92. Guéze

93. Vehicular

هنگامی چنین سیاستی برگزیده می‌شود که شکاف ژرفی میان جامعه‌های قومی و زبانی وجود داشته باشد. از این‌رو، قانون اساسی سال ۱۹۹۴ (ماده ۵) همهٔ زبان‌های اتیوپیایی را با هم برابر خوانده است و تصریح می‌کند: همهٔ زبان‌های اتیوپیایی از سوی دولت به رسمیت شناخته می‌شوند. با توجه به برابری زبان‌ها، قانون اساسی از زبان رسمی یادی نکرده است و آن را زبان کارکردی یا اداری<sup>(۹۴)</sup> دانسته است. بدین‌گونه، زبان آمهاری صفت زبان رسمی را از دست داده است و به‌گونهٔ زبان اداری دولت فدرال درآمده است. از این‌رو، دولت فدرال از زبان آمهاری، گاهی از زبان انگلیسی و کمتر از آن، از زبان تیگره‌ای استفاده می‌کند. به خاطر پیشینهٔ تاریخی، بنگاه راه‌آهن اتیوپی زبان فرانسوی را به کار می‌گیرد.

هر یک از حکومت‌های محلی می‌توانند برابر قانون، زبان اداری خود را برگزینند. مادهٔ ۱۰۶ قانون اساسی، متن آمهاری قانون را تنها متن معتبر می‌شناسد.

برابر پاراگراف آخر مادهٔ پنجم قانون اساسی، چهار سرزمین آمهاری، بینیشانگول، گامبلا، حکومت سرزمین جنوبی و دو شهر آدیس آبابا و دیر داوا، زبان آمهاری را به عنوان زبان اداری خود پذیرفته‌اند. در تیگره زبان تیگره‌ای؛ در آفار زبان آفاری؛ در اورومیا زبان اورومویی؛ در سومالی زبان سومالیایی، و در هرازه زبان‌های اورومویی و هرازه‌ای زبان اداری است.

سرزمین یا شهر	زبان مادری	زبان اداری	پایتخت
تیگره	تیگره‌ای (۹۴٪)	تیگره‌ای	میکبله
اورومیا	اورومویی (۸۵٪)	اورومویی	فین فین
آفار	آفاری (۹۱٪)	آفاری	آبیزتا
سومالی	سومالیایی (۹۶٪)	سومالیایی	جی جی گا
آمهارا	آمهاری (۹۱٪)	آمهاری	باهیردر

آسوسا	آمهای	-	بینیشانگول
گامبلا	آمهای	-	گامبلا
آواسا	آمهای	-	سرزمین جنوبی
-	آمهای	آمهای (۵۰٪)	آدیس آبابا
-	آمهای	اورومویی (۴۸٪)	دیر داوا
-	اورومویی و هراره‌ای	اورومویی (۵۲٪)	هراره

بدین ترتیب، دولت فدرال قانون‌های خود را به زبان آمهای تدوین می‌کند؛ در حالی که در حکومت‌های محلی، قانون به زبان‌های برگزیده آنان است. در حقیقت، در اتیوپی سه نوع حکومت زبانی وجود دارد: نخست، حکومت‌هایی که زبان اکثریت مردم را به عنوان زبان اداری برگزیده‌اند، مانند حکومت‌های محلی تیگره، اورومیا و آمهارا که هر سه آنان بر اساس قومیت به وجود آمده‌اند. دسته دوم، حکومت‌های محلی‌ای هستند که مانند دولت فدرال، زبان آمهای زبان اداری آنان است. این حکومت‌ها بر جامعه‌ای چندقومی فرمان می‌رانند و زبان اکثریتی در آن وجود ندارد، مانند: بینیشانگول، گامبلا و سرزمین جنوبی. و سرانجام، حکومت‌های خودمدیر شهرها، که زبان اکثریت در آنها چندان نیرومند نیست - مانند آدیس آبابا و دیر داوا - و زبان آمهای را برگزیده‌اند. از آن میان، شهر هراره افزون بر زبان هراره‌ای، زبان اورومویی را نیز به عنوان زبان اداری شناخته است.

اجرای چنین سیاستی دشواری‌هایی را پیش آورده است که علت اساسی آنها پخش شدن گروه‌های گوناگون قومی در منطقه‌های گوناگون است. برای نمونه، آمهای‌هایی که در اورومیا سکونت دارند و یا اورومیایی‌هایی که در آمهارا سکنی گزیده‌اند، نمی‌توانند به زبان مادری خود با دیگران سخن بگویند. این دشواری برآمده از ماده ۴۶ قانون اساسی است که استواری حکومت‌های محلی را بر اساس معیارهای زبانی و وابستگی قومی دانسته است. بند دوم ماده ۴۶ قانون اساسی مرزبندی حکومت‌ها را بر اساس زبان، هویت و رضایت مردم هر حکومت، بر اساس نمونه‌های پذیرفته‌شده، می‌داند.

قانون اساسی، به روشنی، از زبان‌هایی که ابزار ارتباط میان دولت فدرال با حکومت‌های محلی هستند و یا ابزار ارتباط حکومت‌های محلی با یکدیگرند، نام نبرده است. دلیل‌های عملی این ابهام این بود که تا پیش از تصویب قانون اساسی سال ۱۹۹۴، زبان‌های آمهاری و انگلیسی، بیشتر به کار می‌رفته‌اند. سیاست آموزشی بر اساس «آموزش ابتدایی به یکی از زبان‌های ملی» است. تا سال ۱۹۹۱، زبان آمهاری تنها زبان در آموزشگاه‌های ابتدایی اتیوپی بود. از سال ۱۹۹۴، برنامه‌های آموزشی دگرگون شد تا حکومت‌های محلی بتوانند زبان آموزشی سرزمین خود را که به کودکان آموخته می‌شود، اعلام کنند. فرجام کار آنکه، بسیاری از زبان‌های اتیوپیایی در جاهایی که زبان آمهاری زبان مادری اکثریت مردم نبود، جانشین آن شدند. این نخستین بار در تاریخ اتیوپی است که چندین زبان به عنوان زبان آموزشی در آموزشگاه‌ها به کار گرفته می‌شود؛ اما اجرای روش چندزبانی، با توجه به تربیت آموزگاران که توانایی آموزش زبان‌های محلی را داشته باشند و نبود یا کمبود آموزشگاه‌ها، دشواری‌های فراوانی پدید آورد که پیامد آن، کاهش کیفیت آموزش بود. سرانجام، بسیاری از مردم از دسترسی به شناخت تاریخ دیرین اتیوپی و فرهنگ آن محروم شدند. امروزه در قلمرو آن حکومت‌های محلی که زبان آمهاری، زبان مادری اکثریت مردم نیست، زبان انگلیسی به عنوان زبان دوم جای زبان آمهاری را گرفته است. برابر ماده ۲۵ قانون اساسی، فرق‌گذاری زبانی ممنوع است و برابری مردم از لحاظ نژادی، قومی، ملیتی، مذهبی، جنسی، زادگاه و عقیده سیاسی تضمین شده است.

برابر ماده ۱۹ قانون اساسی، برای تفهیم اتهام به بازداشت‌شدگان، باید از زبانی استفاده شود که متهم به خوبی از علت بازداشت خود آگاه شود. برابر ماده ۲۰، هر شهروند حق دارد به زبانی که می‌داند، از خود دفاع کند؛ در صورت لزوم، او می‌تواند به رایگان از مترجم استفاده کند. زبان دادگاه‌ها، بیشتر زبان آمهاری است و برحسب موقعیت، از مترجم استفاده می‌نمایند.

رسانه‌های گروهی اتیوپی به دو دسته تقسیم می‌شوند: دولتی و خصوصی. رسانه‌های دولتی اتیوپی از قدیمی‌ترین رسانه‌ها در آفریقای جنوب صحرا

هستند. در آغاز سده بیستم، نخستین روزنامه‌های دولتی منتشر شد. به تازگی، برابر قانون ۱۹۹۲، رسانه‌های خصوصی ایجاد شده‌اند. روزنامه‌نگاران اتیوپی بیشتر به زبان آمهاری می‌نویسند.

با وجود سیاست چندزبانی راهبردی، زبان‌های اتیوپیایی همه در یک سطح برابر، نیستند. در نوک هرم، زبان آمهاری جای دارد که از امتیازهای ویژه‌ای بهره‌مند است و به عنوان زبان اداری در نهادهای دولت فدرال، در قلمرو چهار حکومت محلی و دو شهر از آن استفاده می‌کنند؛ همچنین در آموزشگاه‌ها و در رسانه‌های نوشتاری و الکترونیکی آن را به کار می‌برند. به جز زبان‌های انگلیسی، عربی و تیگره‌ای، زبان‌های دیگر در مرتبه پایین‌تری قرار دارند. به هر روی، نمی‌توان ۸۰ زبان را در یک سطح برابر با پنج زبان ملی مسلط قرار داد. در قاره آفریقا، اتیوپی از لحاظ سیاست زبانی و به رسمیت‌شناختن همه زبان‌ها، به ویژه در مورد به کار نبردن زبان استعمارگران، دست کم در قانون و نه در عمل، یک استثنا است.

### ب. بررسی زمینه‌های حقوقی

همان‌گونه که گفتیم، قانون اساسی اتیوپی در ۸ دسامبر ۱۹۹۴ تصویب شد و از ۲۲ آگوست ۱۹۹۵ به اجرا درآمد. قانون اساسی ۱۱ فصل و ۱۰۶ ماده دارد. حوزه اختیارات دولت فدرال برابر ماده دوم قانون اساسی، سرزمین همه حکومت‌های عضو فدراسیون است که حد و مرز آنها مشخص شده است. فصل سوم قانون اساسی (از ماده ۱۳ تا ماده ۴۵) درباره آزادی‌های شهروندان اتیوپی است. حقوق دموکراتیک شهروندان، بر اساس اعلامیه جهانی حقوق بشر استوار شده است. قوای سه‌گانه کشور در هر سطح و مرتبه‌ای که باشند، باید ضمن احترام به مقررات این فصل از قانون اساسی، وسایل تقویت آن را نیز فراهم کنند. تفسیر این فصل از قانون اساسی باید به شیوه‌ای باشد که با اعلامیه جهانی حقوق بشر، و با تعهدات دولت اتیوپی در باره حقوق بشر برابر میثاق‌های بین‌المللی سازگاری داشته باشد (ماده ۱۳ قانون اساسی).

در ماده‌های گوناگون این فصل، همه حقوق و آزادی‌های افراد به تفصیل آمده است. ممنوعیت‌های قانونی، مانند ممنوعیت در به کارگیری روش‌های غیرانسانی نیز در همین فصل آمده است (ماده ۱۸). حقوق افراد در برابر دادگاه‌ها، استفاده از زبان‌های محلی، حق داشتن وکیل و حضور او در مرحله‌های گوناگون در ماده‌های ۱۹، ۲۰ و ۲۱؛ احترام به شهرت و آبروی افراد در ماده ۲۴؛ حق برابری افراد در برابر قانون در ماده ۲۵؛ و احترام به قلمرو زندگی خصوصی در ماده ۲۶ آمده است. ماده ۲۷ قانون اساسی درباره آزادی دین‌ها، باورها و عقیده‌ها و آزادی بیان آنهاست.

موضوع جرم علیه بشریت در ماده ۲۸ آمده است و تعریف این جنایت‌ها را بر اساس آن دسته از پیمان‌های بین‌المللی که اتیوپی آنها را پذیرفته است، و یا قانون‌های عادی کشور می‌داند. نسل‌براندازی، اعدام غیرقانونی و شکنجه، از جمله این جنایت‌ها هستند. عاملان چنین جنایت‌هایی از هیچ‌گونه عفو - چه از راه قانونگذاری و چه عفو دیگر مقام‌ها - برخوردار نخواهند شد.

حقوق دموکراتیک مردم، در ماده‌های ۲۹ تا ۴۴ آمده است؛ مانند: آزادی عقیده و بیان آن؛ آزادی به دست‌آوردن اطلاعات نوشتاری و گفتاری از داخل و خارج از کشور؛ آزادی مطبوعات؛ منع هرگونه تفتیش و سانسور؛ آزادی اجتماع کردن و راهپیمایی؛ آزادی انتخاب مسکن و مسافرت برای شهروندان اتیوپی و بیگانگان؛ آزادی بازگشت شهروندان اتیوپی به کشور خویش؛ منع سلب حق شهروندی؛ آزادی ازدواج با رعایت قانون؛ احترام به حقوق زنان، برابری آنان با مردان و شناسایی سیاست همترازی برای رفع نابرابری‌های پیشین زنان؛ حقوق کودکان؛ حق دسترسی به مرجع‌های قضایی، حق انتخاب‌شدن و انتخاب‌کردن. ماده ۳۹ قانون اساسی، حقوق ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم اتیوپی را تعریف می‌کند. همان‌گونه که در پیش‌گفتیم، حق تعیین سرنوشت با حق جدایی‌خواهی، حق استفاده از زبان و فرهنگ ویژه هر یک از آنان، و حق خودمدیری آنان در این ماده آمده است.

حقوق مالکیت خصوصی در ماده ۴۰ آمده است. ماده ۴۱ درباره حقوق

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. ماده ۴۲ حقوق کارگران، اعم از کارگران صنعتی و یا کشاورزی، را برمی‌شمارد. حفاظت از محیط‌زیست و حق شهروندان در برخورداری از توسعه در ماده‌های ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی آمده است.

ماده ۱۱ قانون اساسی، دین و دولت را از هم جدا می‌داند: دولت نه می‌تواند دین رسمی برگزیند و نه حق دارد در امور مذهبی دخالت کند. دین‌ورزان نیز حق دخالت در امور دولتی را ندارند.

از نوآوری‌های قانون اساسی اتیوپی، یکی هم ماده ۱۰۲ قانون اساسی در باره ایجاد هیأت ملی مستقل انتخاباتی است. این هیأت فارغ از هرگونه دخالت نیروهای سه‌گانه و به شیوه‌ای بی‌طرف، به انجام انتخابات آزاد در سراسر کشور می‌پردازد. عضوهای این هیأت با معرفی نخست‌وزیر به وسیله مجلس نمایندگان تعیین می‌شوند. با این‌همه در انتخابات سال ۲۰۰۵، که با نظارت ناظران بین‌المللی برگزار شد، شمار بسیاری به علت اعتراض به تقلب‌های انتخاباتی از سوی دستگاه حاکم، جان خود را از دست دادند.

## تفکیک اختیارها

فصل پنجم قانون اساسی (ماده‌های ۵۰ تا ۵۳)، ساختار و ارکان دولت را می‌شناساند. کشور فدرال اتیوپی دارای دولت فدرال و حکومت‌های محلی است که هر یک از آنان دارای قوای قانونگذاری، اجرایی و قضایی خود هستند. بالاترین قدرت از آن مجلس نمایندگان مردم<sup>(۹۵)</sup> است؛ همان‌گونه که انجمن‌های محلی در هر سرزمین در نوک هرم قدرت قرار دارند و پاسخگوی مردم آن سرزمین هستند. (بند یکم تا سوم ماده ۵۰)

برابر بند چهارم همان ماده، در هر سرزمین، حکومت و نهادهای دیگری که لازم باشد، ایجاد می‌شود و اختیارهای لازم برای نهادهای پایین‌تر نیز پیش‌بینی می‌شود تا زمینه مشارکت مستقیم مردم در اداره امور خود فراهم گردد.

بر اساس بند پنجم ماده ۵۰، انجمن‌های محلی تنها در زمینه‌هایی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، حق قانونگذاری را دارند؛ اما می‌توانند قانون اساسی سرزمین خود را تدوین، تصویب و بازنگری کنند.

برابر بند ششم همان ماده، حکومت محلی بالاترین قوه اجراییه هر سرزمین است. دادگاه‌های هر حکومت محلی، قوه قضاییه آن سرزمین را تشکیل می‌دهند (بند هفتم)

برابر بند هشتم، اختیاراتی دولت فدرال و حکومت‌های محلی در قانون اساسی روشن شده است. حکومت‌های محل و دولت فدرال باید اختیارات و صلاحیت‌های یکدیگر را محترم شمارند. بند نهم همان ماده به دولت فدرال اجازه می‌دهد که به هنگام ضرورت، اختیارات و یا وظیفه‌هایی را به حکومت‌های محلی واگذار کند.

اختیارات و صلاحیت‌های دولت فدرال در ماده ۵۱ قانون اساسی - شامل ۲۱ بند - آمده است:

حمایت و دفاع از قانون اساسی؛ برنامه‌ریزی و طرح سیاسی راهبردی و اجرای آن برای منافع کلان کشور در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و توسعه؛ برقراری قاعده‌های اساسی بهداشت؛ آموزش همگانی؛ برقراری پول ملی، چاپ و نشر اسکناس و مقررات ارز خارجی؛ سرمایه‌گذاری خارجی؛ امور مالی کشور؛ سیاست کشاورزی و دیگر منابع طبیعی؛ برقراری امنیت و دفاع ملی؛ امور خارجی؛ اداره بانک فدرال؛ برقراری شرایط و محدودیت دریافت وام از داخل و خارج از کشور؛ طرح و اجرای سیاست خارجی؛ مذاکره و بستن قراردادهای بین‌المللی؛ نگاهداری و توسعه راه‌هایی که دو حکومت را به هم مرتبط می‌کنند؛ اداره امور پستی و دیگر خدمات ارتباطی؛ دریافت مالیات؛ تهیه و تصویب بودجه دولت فدرال؛ تقویت و اداره همه نهادهایی که متصدی خدمات به حکومت‌های محلی هستند؛ پیاده کردن نیروهای نظامی فدرال به درخواست حکومت محلی و یا برای پیشگیری از روبه تباهی رفتن اوضاع در هنگامی که حکومت محلی توانایی آن را ندارد؛ برقراری حالت فوق‌العاده؛ ایجاد

مقررات مربوط به تابعیت و اجرای آن؛ مهاجرت و پناهندگی؛ ثبت اختراعات و نشانه‌ها، و مقررات مربوط به حمل اسلحه.

در ماده ۵۲ قانون اساسی، حقوق و اختیاراتهای حکومت‌های محلی آمده است که در آن، همه اختیاراتی که به دولت مرکزی، یا به گونه‌ای مشترک به دولت مرکزی و حکومت‌های محلی داده نشده باشد، در حوزه صلاحیت حکومت‌های محلی است.

مهمترین اختیاراتهای حکومت‌های محلی عبارت است از همه حقوقی که جزء اختیارات انحصاری و یا مشترک دولت فدرال با حکومت‌های محلی نیست؛ مانند: برقراری بهترین روش برای خودمدیری با روشی دموکراتیک بر اساس قانون؛ حمایت و دفاع از قانون اساسی فدرال؛ اجرای قانون اساسی و دیگر قانون‌های محلی؛ تدوین و اجرای قانون‌ها برای توسعه سیاسی و اجتماعی و برنامه‌های عمرانی؛ اداره منابع طبیعی بر اساس قانون‌های فدرال؛ دریافت و جمع‌آوری مالیات و عوارض مربوط به حکومت محلی و تدوین و اجرای بودجه حکومت‌ها؛ برقراری نظم داخلی؛ مقررات مربوط به کارکرد کارورزان محلی و شرایط کار و آموزش آنان؛ سیاست زبانی، فرهنگی، بهداشتی، خدمات نیروی‌های انتظامی و فعالیت‌های اجتماعی و توسعه اقتصادی؛ برپایی دادگاه‌ها، به جز در زمینه‌هایی که در صلاحیت دادگستری کشور است.

یادآور می‌شویم که برابر ماده ۴۹ قانون اساسی، شهر آدیس آبابا به صورت خودمدیر اداره می‌شود. انجمن شهر فرماندار این شهر را برمی‌گزیند؛ که در برابر آن انجمن و نخست‌وزیر فدرال، مسئول و پاسخگو است. انجمن شهر نیز افزون بر مسئولیت در برابر مردم، پاسخگوی دولت فدرال نیز هست.

### قوه مقننه

برابر ماده ۵۳ قانون اساسی، مجلس نمایندگان مردم و مجلس فدراسیون، پارلمان اتیوپی را تشکیل می‌دهند.

نمایندگان مجلس، با آرای همگانی، آزاد، مستقیم و پنهان مردم کشور برای

مدت پنج سال برگزیده می‌شوند. شمار نمایندگان این مجلس نباید بیش از ۵۵۰ نفر باشد؛ و دست‌کم بیست تن از آنان باید از نمایندگان گروه‌های قومی و یا مردمی که در اقلیت هستند، خواهند بود. نمایندگان برگزیده، نماینده همه مردم اتیوپی خواهند بود؛ و بر اساس قانون اساسی، اراده مردم وجدان خود عمل می‌کنند.

مجلس نمایندگان مردم - از این پس «مجلس نمایندگان» - در همه زمینه‌هایی که در صلاحیت و اختیار دولت فدرال است، حق قانونگذاری دارد. (ماده ۵۵) افزون بر آن، با توجه به ماده ۹۳ قانون اساسی، مجلس نمایندگان می‌تواند برقراری وضع فوق‌العاده را تصویب کند و برای برقراری این وضع، به وسیله قوای اجرایی تصمیم بگیرد.

برابر ماده ۵۷ قانون اساسی، قانون‌های تصویب‌شده مجلس نمایندگان، برای توشیح به رئیس‌جمهور تسلیم می‌شود که باید ظرف مدت پانزده روز، انجام شود. در صورت توشیح‌نشدن قانون در مدت یادشده، قانون تصویب‌شده، جنبه اجرایی پیدا می‌کند.

برابر ماده ۶۰، با موافقت مجلس نمایندگان، نخست‌وزیر می‌تواند پیش از پایان دوره، مجلس را منحل کند. اگر دولت اعتماد مجلس نمایندگان را از دست بدهد، رئیس‌جمهور ظرف یک هفته، رهبران حزب‌ها را دعوت می‌کند تا کابینه تازه‌ای را تشکیل دهند. اگر رهبران حزب‌ها نتوانند برای تشکیل دولت به توافقی دست یابند، رئیس‌جمهور مجلس را منحل می‌کند و انتخابات تازه‌ای صورت می‌گیرد. (ماده ۶۰) در هر حال، پس از انحلال مجلس در دو صورت یادشده، انتخابات باید در مدت شش ماه انجام پذیرد.

برابر ماده ۶۱ قانون اساسی، مجلس فدراسیون مرکب است از نمایندگان ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم اتیوپی که هر یک از آنان باید دست‌کم یک نماینده در این مجلس داشته باشند. برای هر ۱,۰۰۰,۰۰۰ نفر جمعیت نیز یک نماینده اضافی برگزیده می‌شود. انجمن‌های محلی هر حکومت، روش‌گزینش این نمایندگان را از راه انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم تعیین می‌کنند. در صورت

انتخاب روش مستقیم، نمایندگان از سوی مردم هر محل، و در صورت دوم، به وسیله خود انجمن محلی برگزیده می‌شوند. در سال ۲۰۰۴، شمار نمایندگان این مجلس ۱۱۲ نفر بود که ۷۱ تن از آنان با رای غیرمستقیم مردم (از سوی انجمن‌های محلی) و ۴۱ نفر دیگر با رای مستقیم مردم برگزیده شده بودند.

ماده ۶۲ قانون اساسی اختیاراتها و وظیفه‌های این مجلس را برمی‌شمارد که مهمترین آنها عبارت‌اند از: تفسیر قانون اساسی؛ تشکیل شورایی برای بررسی قانون اساسی؛ تصمیم‌گیری در باره حق تعیین سرنوشت ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم اتیوپی برابر قانون اساسی؛ پیشبرد برابری مردم در برابر حقوق مندرج در قانون اساسی برای تقویت وحدت ملی از راه رضایت همگانی؛ یافتن راه‌حل برای اختلاف‌های میان حکومت‌ها؛ تعیین روش تقسیم درآمدهای به‌دست آمده از محل مالیات‌ها و همچنین تعیین میزان یارانه‌های دولت فدرال به حکومت‌های محلی؛ تعیین زمینه‌هایی که تصویب قانون از سوی مجلس نمایندگان ضروری به نظر می‌رسد، و توصیه به دولت مرکزی درباره دخالت در هر حکومتی که قانون اساسی را نقض می‌کند و یا اعتبار آن را به خطر می‌اندازد. همان‌گونه که گفته شد، مجلس فدراسیون تنها نگهبان قانون اساسی است (بند یک ماده ۶۲) و قدرت نهایی برای تفسیر قانون اساسی را در اختیار دارد (ماده ۸۳). برابر بند دوم ماده ۶۲ شورای بررسی قانون اساسی همه مسائل مربوط به قانون اساسی را بررسی می‌کند و سپس آن را به مجلس فدراسیون می‌فرستد. این مجلس در رعایت کردن یا نکردن نظریه‌های شورای بررسی قانون اساسی آزاد است. رئیس قوه قضاییه که رئیس دیوان عالی کشور نیز هست، ریاست شورای بررسی قانون اساسی را بر عهده دارد.

برابر ماده ۶۷، در هر سال مجلس فدراسیون، دست‌کم دو جلسه خواهد داشت و دوره نمایندگی آن پنج سال است.

در میان حکومت‌های محلی، تنها حکومت ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم سرزمین جنوبی، برابر قانون اساسی خود (تصویب‌شده در سال ۲۰۰۱)، «انجمن گروه‌های قومی» را که مشابه با مجلس فدراسیون است، ایجاد کرده است. در این

انجمن هر یک از ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم، دست‌کم یک نماینده دارند (۹۶)

## قوة اجرائیه

برابر ماده ۷۲ قانون اساسی، بالاترین مرجع قوة اجرائیه دولت فدرال، نخست‌وزیر و هیأت وزیران هستند. آنان در برابر مجلس نمایندگان مسئول هستند. نخست‌وزیر برابر ماده ۷۳ قانون اساسی از میان عضوهای حزب سیاسی، و یا ائتلاف حزب‌های سیاسی، که در مجلس نمایندگان اکثریت دارند، برگزیده می‌شود. برابر ماده ۷۲ قانون اساسی، نخست‌وزیر و وزیران در برابر مجلس نمایندگان پاسخگو هستند و در اجرای وظیفه‌های خود مسئولیت دارند. دوره مأموریت وزیران، به‌جز زمینه‌هایی که در قانون اساسی آمده است، همان دوره مجلس نمایندگان است.

برابر ماده ۷۴، اختیارها و وظیفه‌های نخست‌وزیر عبارت است از:

۱. ریاست قوة اجرائیه، ریاست هیأت وزیران و فرماندهی کل نیروهای نظامی؛
۲. درخواست رأی اعتماد برای وزیران، از مجلس نمایندگان (وزیران ممکن است از عضوهای مجلس نمایندگان، مجلس فدراسیون و یا خارج از آن باشند)؛
۳. پیگیری و اجرای قانون‌ها، آیین‌نامه‌ها و دیگر تصمیم‌های قانونی تصویب‌شده مجلس نمایندگان؛
۴. ریاست هیأت وزیران و ایجاد هماهنگی میان آنان؛
۵. نظارت بر اجرای سیاست کلی دولت، رهنمودها و تصمیم‌های هیأت وزیران؛
۶. گزینش و برگماری عضوهای کمیسیون‌ها، رئیس و نایب‌رئیس دادگاه عالی فدرال و بازرس کل کشور با تصویب مجلس نمایندگان؛

۷. نظارت عالی برای هدایت و کارآیی اداره‌ای دولت فدرال و تصمیم‌گیری برای بهبود آن؛

۸. برگماری کارمندان عالی‌رتبه دولت فدرال؛

۹. تسلیم پیشنهاد اعطای جایزه و نشان به اشخاص، برابر قانون، به ریاست جمهوری؛

۱۰. تسلیم گزارش‌های دوره‌ای به مجلس نمایندگان در باره امور اجرایی و برنامه‌ای.

رئیس‌جمهوری اتیوپی، رئیس این کشور است (ماده ۶۹). نامزد ریاست جمهوری از سوی مجلس نمایندگان معرفی می‌شود و سپس با تصویب دوسوم آراء نمایندگان آن مجلس و مجلس فدراسیون، در جلسه‌ای مشترک به ریاست جمهوری برگزیده می‌شود. اگر نامزد ریاست‌جمهوری از عضوهای یکی از دو مجلس باشد، پس از برگزیده‌شدن به ریاست‌جمهوری باید از نمایندگی خود استعفا دهد. هر رئیس‌جمهور برای مدت شش‌سال برگزیده می‌شود و بیش از دوبار نمی‌تواند دارای این سمت شود.

برابر ماده ۷۱ قانون اساسی، اختیارها و وظیفه‌های رئیس‌جمهور عبارت‌اند از:

۱. افتتاح دوره‌های مجلس نمایندگان و مجلس فدراسیون؛
۲. اعلام قانون‌ها و قراردادهای بین‌المللی تصویب‌شده در مجلس نمایندگان، برابر قانون اساسی در روزنامه رسمی کشور اتیوپی<sup>(۹۷)</sup>
۳. برگماری سفیران کشور و یا دیگر نمایندگان در خارج از کشور، پیرو سفارش و درخواست نخست‌وزیر؛
۴. پذیرش اعتبارنامه‌های نمایندگان دولت‌های بیگانه؛
۵. اعطای نشان‌ها و جایزه‌ها برابر قانون؛
۶. اعطای درجه‌های نظامی برابر قانون و پیرو درخواست نخست‌وزیر؛
۷. اعطای بخشودگی در زمینه‌هایی که قانون مشخص کرده است.

در بخش دهم قانون اساسی، اصل‌های سیاست کلی کشور و هدف‌های آن بیان شده است. همه سازمان‌های مندرج در قانون اساسی و قانون‌ها باید بر اساس آن اصول عمل کنند و یا تنظیم شوند.

سیاست خارجی اتیوپی بر اصل‌های زیر استوار است:

۱. پیشبرد روابط خارجی با حفظ منافع ملی و احترام به حاکمیت کشور؛
۲. احترام متقابل به حاکمیت کشورها و دخالت نکردن در امور کشورهای دیگر؛
۳. احترام به قراردادهای بین‌المللی؛
۴. رعایت آن دسته از قراردادهای بین‌المللی که به حاکمیت ملی اتیوپی احترام می‌گذارند و با منافع مردم کشور ناسازگار نیستند؛
۵. تأسیس و پیشبرد توسعه اقتصادی و روابط برادری میان مردمان همسایه اتیوپی و کشورهای دیگر آفریقایی؛
۶. جست‌وجو و حمایت از راه‌های صلح‌آمیز حل اختلاف‌های بین‌المللی.

برابر ماده ۸۷، اصول سیاست دفاعی کشور بر اصل‌های زیر استوار است:

۱. ارتش ملی اتیوپی باید مظهر برابری ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم ساکن کشور باشد؛
۲. وزیر دفاع می‌تواند از میان غیرنظامیان برگزیده شود؛
۳. وظیفه ارتش ملی دفاع از حاکمیت کشور، و ایفای همه مسئولیت‌هایی است که به هنگام اعلام وضع فوق‌العاده، برابر قانون اساسی، به ارتش اعلام می‌شود؛
۴. ارتش ملی در هر حال باید به قانون اساسی احترام بگذارد؛
۵. ارتش ملی باید وظیفه‌های خود را بسی هرگونه وابستگی به سازمان‌های سیاسی، ایفا کند.

برابر ماده ۸۸، دولت باید بر اساس اصل‌های دموکراسی و پیشبرد و حمایت از حکومت مردم در همه سطوح؛ احترام به هویت ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم، و کوشش برای ایجاد برابری، یگانگی و برادری در میان آنان عمل کند.

در ماده ۸۹ قانون اساسی، هدف‌های اقتصادی و در ماده ۹۰، هدف‌های اجتماعی دولت آمده است. در این ماده، آموزش رایگان؛ دسترسی به آب

آشامیدنی؛ خانه مناسب؛ خوراک، و بیمه‌های همگانی آمده است. آموزش باید به دور از هرگونه تأثیر مذهب، وابستگی مذهبی و یا تعصب فرهنگی باشد. ماده ۹۱ هدف‌های فرهنگی را برمی‌شمارد که به‌گونه خلاصه عبارت‌اند از: وظیفه دولت، با توجه به اصل برابری، درباره توسعه و غنی‌سازی فرهنگ‌ها و سنت‌هایی که برابر با حقوق اولیه بشر، حیثیت انسانی، اصل‌های دموکراسی و مقررات قانون اساسی است؛ حفظ منافع طبیعی، بناها و اشیای تاریخی کشور به وسیله دولت و شهروندان.

برابر ماده ۹۳ قانون اساسی، هیأت وزیران دولت فدرال می‌تواند در کشور وضعیت فوق‌العاده اعلام کند. موردهای وضعیت فوق‌العاده عبارت‌اند از: حمله نیروهای بیگانه، نقض قانون اساسی و نظم عمومی، که با ابزارهای معمولی نتوان از آن جلوگیری کرد؛ رویدادهای طبیعی و یا همه‌گیری بیماری‌های واگیردار. حکومت‌های محلی تنها به هنگام رویدادهای طبیعی یا همه‌گیری بیماری‌های واگیردار می‌توانند برابر قانون اساسی خود، وضع فوق‌العاده را اعلام کنند. در صورت اعلام وضع فوق‌العاده از سوی دولت فدرال، موضوع باید در مدت ۴۸ ساعت در مجلس نمایندگان مطرح شود و با اکثریت دو سوم آراء به تصویب برسد. در این حالت، وضع فوق‌العاده برای مدت شش‌ماه معتبر خواهد بود. پس از آن، مجلس نمایندگان می‌تواند برای دوره‌های چهارماهه، با همان اکثریت، وضع فوق‌العاده را تجدید کند.

### قوة قضائیه

دیوان عالی فدرال، بالاترین مرجع قدرت قوة قضائیه در کشور اتیوپی است. حکومت‌های محلی نیز برابر قانون می‌توانند دادگاه‌های عالی و یا نخستین خود را ایجاد کنند. مجلس نمایندگان با اکثریت دو سوم آراء می‌تواند، در صورت ضرورت، برای سراسر کشور و یا برای بخشی از کشور، دادگاه عالی و یا دادگاه‌های نخستین ایجاد کند. در چنین حالتی، بخشی از اختیارات دیوان عالی فدرال و دادگاه نخستین فدرال به دادگاه نوین واگذار می‌شود (بند دوم ماده ۷۸)

با توجه به ماده ۳۴ قانون اساسی در باره رعایت احوال شخصی افراد و خانواده‌ها، بر اساس مذهب و یا سنت آنان، ماده ۷۸ قانون اساسی، به مجلس نمایندگان اجازه می‌دهد تا با وضع قانونی ویژه، دادگاه‌های مذهبی و سنتی را به رسمیت بشناسد. گفتنی است که با اشغال اتیوپی به‌دست ایتالیایی‌ها در سال‌های ۱۹۳۵ تا ۱۹۴۱، دادگاه‌های شرعی و قاعده‌های شریعت در شهر آدیس آبابا و در شهر وولو<sup>(۹۸)</sup> جنبه رسمی یافت. در سال ۱۹۶۰، زیر فشار مسلمانان، هایلاسلاسی، وجود این دادگاه‌ها را به رسمیت شناخت.

قانون اساسی، برابر ماده ۷۹، به حکومت‌های محلی اجازه تأسیس دادگاه‌ها را داده است. دادگاه‌ها، خواه فدرال و خواه محلی، استقلال دارند و دخالت در کار آنها ممنوع است. قاضیان مستقل هستند و تغییر شغل یا برکناری آنان، پیش از بازنشستگی ممنوع است. برای رعایت این قاعده‌ها، شورای قضایی به‌وجود آمده است که کار آن رسیدگی به تخلف‌های قاضیان و در صورت لزوم، برکناری آنان است. برکناری قاضیان، در صورت نقض قانون‌ها، بی‌صلاحیتی و یا ناکارایی قاضی و بیماری مانع از انجام وظیفه وی، باید به تصویب مجلس نمایندگان یا انجمن محلی (در صورت برکناری قاضی دادگاه‌های محلی) برسد. برابر ماده ۸۰، دیوان عالی فدرال بالاترین مرجع در زمینه امور فدرالی است. دیوان‌های عالی حکومت‌های محلی نیز مرجع نهایی امور مربوط به حکومت‌های محلی هستند و اختیاراتی مانند دادگاه عالی فدرال دارند. دیوان عالی فدرال، حق نقض آرای دیگر دادگاه‌های عالی (فدرال یا محلی) را در صورت نقض قانون‌ها داراست.

دیوان‌های عالی حکومت‌های محلی نیز حق نقض آرای دادگاه‌های محلی را دارند.

دادگاه‌های حکومت‌های محلی عبارت‌اند از: دادگاه‌های نخستین، دادگاه‌های پژوهشی (عالی) و دیوان عالی حکومت محلی. نقض یا ابرام آرای دادگاه‌های پژوهشی با دیوان عالی حکومت محلی است.

برابر ماده ۸۱ قانون اساسی، رئیس و نایب‌رئیس دیوان عالی فدرال، از سوی نخست‌وزیر به مجلس نمایندگان معرفی می‌شوند و با تصویب آنان به کار گمارده خواهند شد. دیگر قاضیان این دیوان از سوی شورای قضایی به نخست‌وزیر معرفی می‌شوند و وی آنان را به مجلس نمایندگان معرفی می‌کند تا با برگماری آنان موافقت شود. در حکومت‌های محلی، انجمن محلی، بر اساس معرفی رئیس قوه اجرایی، رئیس و نایب‌رئیس دیوان عالی حکومت محلی را منصوب می‌کند. دیگر قاضیان دیوان عالی حکومت محلی و دادگاه‌های دیگر به وسیله شورای قضایی محلی به رئیس قوه اجرایی معرفی می‌شوند و او تصویب به کارگماری آنان را از انجمن محلی می‌خواهد.

افزون بر دادگاه‌های پیشگفته، همان‌گونه که گفتیم، شورای بررسی قانون اساسی نیز برابر ماده ۸۲ قانون اساسی وجود دارد. این شورا دارای ۱۱ عضو است که عبارت‌اند از: رئیس و نایب‌رئیس دیوان عالی فدرال که رئیس و نایب‌رئیس شورا خواهند بود؛ شش نفر از حقوقدانان با معرفی مجلس نمایندگان و با حکم ریاست جمهوری، و سه نفر دیگر که با تصویب مجلس فدراسیون از عضوهای همان مجلس به این سمت منصوب می‌شوند.

برابر ماده ۸۳ همان قانون، حل اختلاف‌ها در مورد قانون اساسی، بر عهده مجلس فدراسیون است؛ که ظرف مدت سی روز از تاریخ دریافت شکایتی در این باره، آن را به شورای بررسی قانون اساسی می‌فرستد.

برابر ماده ۸۴ قانون اساسی، شورای بررسی قانون اساسی، حق تحقیق درباره اختلاف‌های قانون اساسی را دارد؛ و اگر نیازی به تفسیری از قانون اساسی باشد، آن را با اعلام نظر خود به مجلس فدراسیون می‌فرستد. در هنگامی که قانون فدرال یا قانونی از حکومت محلی، به نظر دادگاه یا افراد عادی برخلاف قانون اساسی باشد، شورای بررسی قانون اساسی، پس از بررسی موضوع، آن را به مجلس فدراسیون می‌فرستد.

شورای بررسی قانون اساسی، با دریافت درخواست درباره تفسیر قانون اساسی، به ترتیب زیر رفتار می‌کند:

۱. در صورت نبودن نیاز به تفسیر قانون اساسی، نظر خود را به دادگاه و یا فرد درخواست‌کننده اعلام می‌دارد. دادگاه یا درخواست‌کننده می‌توانند از این نظر به مجلس فدراسیون شکایت برند.
۲. در صورت نیاز به تفسیر، شورا نظر خود را برای تصمیم‌گیری نهایی به مجلس فدراسیون می‌فرستد.

## بازنگری قانون اساسی

بازنگری قانون اساسی، نیاز به تأیید قوه قضاییه و همچنین تأیید حکومت‌های محلی دارد.

پیشنهاد بازنگری قانون اساسی هنگامی معتبر است که:

۱. با تصویب دوسوم از عضوهای مجلس نمایندگان، یا با تصویب دوسوم عضوهای مجلس فدراسیون، و یا یک‌سوم از عضوهای انجمن‌های محلی، با اکثریت آراء هریک از انجمن‌ها، آن را تصویب کنند.
- در هریک از سه حالت پیشگفته، پیشنهاد بازنگری به همه مردم و به کسانی که پیشنهاد به آنان مربوط می‌شود، عرضه می‌گردد (ماده ۱۰۴ قانون اساسی).

برابر ماده ۱۰۵، حقوق و آزادی‌های مندرج در فصل سوم قانون اساسی (ماده‌های ۱۳ تا ۴۴ قانون اساسی) و ماده ۱۰۴، با شرایطی که خواهد آمد، بازنگری می‌شوند:

۲. هنگامی که همه انجمن‌های محلی با اکثریت آراء، بازنگری را تصویب کنند؛
  ۳. بازنگری با اکثریت دوسوم آراء در مجلس نمایندگان تصویب شود؛
  ۴. مجلس فدراسیون با اکثریت دوسوم آراء با بازنگری موافقت کند؛
- ماده‌های دیگر قانون اساسی به روش زیر بازنگری می‌شوند:
- در جلسه مشترک عضوهای مجلس نمایندگان و مجلس فدراسیون، پیشنهاد بازنگری با اکثریت دوسوم آراء به تصویب می‌رسد، و سپس دوسوم انجمن‌های محلی، با اکثریت آراء نمایندگان خود، پیشنهاد بازنگری را تصویب می‌کنند.

در بارهٔ حق جدا شدن حکومت‌های محلی از فدراسیون (مادهٔ ۳۹ قانون اساسی)، همان‌گونه که گفتیم، روش دیگری برگزیده شده است:

الف. تصویب جدایی‌خواهی با دوسوم آراء انجمن محلی (بند ۴ ماده ۳۹)

ب. انجام همه‌پرسی به وسیلهٔ دولت فدرال و تصویب جدایی‌خواهی با اکثریت آرای مردم.

### پ. بررسی زمینه‌های مالی و اقتصادی

قانون اساسی اتیوپی، روابط مالی حکومت‌های محلی با دولت مرکزی را به تفصیل در مادهٔ ۶۲ و در ماده‌های ۹۴ تا ۱۰۰ بیان کرده است.

برابر مادهٔ ۹۴ قانون اساسی، دولت فدرال و حکومت‌های محلی، هر دو، متعهد به پرداخت هزینه‌های لازم، برای اجرای امور و مسئولیت‌هایی که قانون بر عهدهٔ آنان گذاشته است، هستند. دولت فدرال می‌تواند در مورد های ضروری، یا برای توسعهٔ یک حکومت محلی، کمک‌های لازم و یا وام را به آنان اعطا کند، مشروط به اینکه کمک یا وام به توسعهٔ متناسب دیگر حکومت‌ها آسیبی نزنند.

برابر مادهٔ ۹۶، دولت فدرال و حکومت‌های محلی، درآمد کشور را تقسیم می‌کنند. دولت فدرال حق برقراری و گرفتن مالیات و عوارض زیر را دارد:

۱. حقوق گمرکی، عوارض و هزینه‌های ورود و خروج کالاها؛
۲. مالیات بر درآمد کارکنان دولت فدرال و سازمان‌های بین‌المللی؛
۳. درآمد به‌دست آمده از سود، فروش کالا یا حقوق بنگاه‌های متعلق به دولت فدرال؛
۴. مالیات و عوارض بر بخت‌آزمایی‌ها؛
۵. عوارض ترابری‌های هوایی، زمینی و دریایی
۶. هزینه‌ها و عوارض برای خدمات هریک از سازمان‌های دولت فدرال؛
۷. عوارض بر انحصارهای واگذار شده؛
۸. تمبرهای دولت فدرال

ماده ۹۷ قانون اساسی، اختیاراتهای حکومت‌های محلی را در دریافت درآمدها روشن می‌کند که مهمترین آنها عبارت‌اند از:

۱. درآمد از مالیات بر حقوق کارمندان محلی و کارمندان بنگاه‌های خصوصی؛
۲. درآمد از حق بهره‌برداری از زمین؛
۳. درآمد از مالیات بر مؤسسات کشاورزی و کشاورزانی که در شرکت‌های تعاونی عضویت دارند؛
۴. درآمد از مالیات بر درآمد بازرگانان در داخل قلمرو هر حکومت محلی؛
۵. درآمد از مالیات بر مؤسسات ترابری آبی داخلی؛
۶. درآمد از عوارض بر مستغلات قلمرو هر حکومت محلی و درآمد از اجاره مستغلات هر حکومت؛
۷. درآمد از سود، فروش کالا یا حقوق بنگاه‌های حکومت محلی؛
۸. درآمد از کان‌ها، خدمات سازمان‌های محلی و حق امتیاز بهره‌برداری از جنگل‌ها.

با همه تفکیک درآمدها میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی، درآمدهای دیگری نیز وجود دارند که میان آن دو مشترک هستند و شرح آنها در ماده ۹۸ قانون اساسی آمده است، مانند:

۱. درآمد از مالیات بر درآمد، سود فروش کالا یا حقوق بنگاه‌های مشترک میان دولت فدرال و حکومت‌های محلی؛
۲. درآمد از مالیات بر سود شرکت‌ها و سود صاحبان سهام؛
۳. درآمد از مالیات بر درآمد از بهره‌برداری‌های بزرگ و عملیات نفتی و گازی و حق امتیاز ناشی از این عملیات.

درباره گرفتن مالیات موضوع‌هایی که تخصیص درآمد آن به دولت فدرال و یا حکومت‌های محلی روشن نشده است، پارلمان اتیوپی در نشست مشترک از دو مجلس و با اکثریت دوسوم آرای خود، تصمیم‌های لازم را می‌گیرد (ماده ۹۹). در بخش قوه مقننه گفتیم، که اختیاراتهای مجلس فدراسیون بسیار وسیع است. از جمله این اختیارات می‌توان از صلاحیت این مجلس برای تعیین

درآمدهایی که از امور مشترک میان دولت فدرال و حکومت محلی و تعیین میزان یارانه دولت فدرال به دست می‌آید، یاد کرد. همین مجلس بر اساس توصیه «کمیته تقسیم درآمدها» (ماده ۶۲ قانون اساسی، بند ۷)، درباره توزیع آن میان حکومت فدرال و حکومت‌های محلی تصمیم می‌گیرد.

## دست‌آورد سخن

همان‌گونه که در بخش پیشینه تاریخی گفته شد، با ایجاد جبهه انقلابی اتیوپی، سازشی میان نیروهای گوناگون کشور پدید آمد. از این رو، پیش‌بینی‌های قانون اساسی، هرچند در اجرا با دشواری‌ای روبرو نشد، اما از سوی برخی از قوم‌ها مانند آمهاری‌ها و دیگران، مورد انتقاد قرار گرفت که آن را مقدمه «بالکانیزاسیون» کشور می‌پنداشتند؛ زیرا با روی کارآمدن جبهه انقلابی اتیوپی، که تحت تأثیر تیگره‌ای‌ها قرار داشت، آمهاری‌ها امتیازهای اقتصادی و سیاسی خود را که از سال‌های پیش در اختیار داشتند، از دست دادند. آنان تیگره‌ای‌ها را متهم می‌کردند که قوم‌هایی را بر سر کار آورده‌اند که از لحاظ تاریخی، نقش اساسی در کشور نداشته‌اند.

نتیجه آنکه، جنبش‌های قومی گوناگونی در کشور به وجود آمده است که هر یک با سابقه‌ای که در مبارزه با رژیم هایله ماریام داشته‌اند، سهم بیشتری برای قوم خود می‌خواهند. رویدادهای اوگادن و سومالی از نمونه‌های این مبارزه است. افزون بر آن، در اتیوپی ۲۱ حزب، جبهه، سازمان و جنبش برای دستیابی به حقوق قومی، فرهنگی و مذهبی پدید آمده است.<sup>(۹۹)</sup>

به نظر برخی از پژوهندگان، فدرالیسم دموکراتیک اتیوپی تنها در کتاب قانون اساسی وجود دارد؛ زیرا در عمل دولت اتیوپی، شباهت‌های بسیاری به دولتی خودکامه<sup>(۱۰۰)</sup> دارد که نخست‌وزیر آن، همه قدرت را در دست دارد. جبهه تیگره

99. Jean-Marc Balancie & Arnaud de la Grange, (SD), *op.cit.*, p.558, 560.

100. Autocrat

که رهبری جبهه انقلابی اتیوپی را برعهده دارد، همچون حزبی واحد عمل می‌کند. (۱۰۱) در سال ۲۰۰۰، پس از انتخابات مجلس نمایندگان با وجود شرکت ۴۹ حزب سیاسی، تنها ۳۱ کرسی از آن حزب‌های شرکت کننده شد و جبهه آزادیبخش تیگره، همچنان دوسوم آرای مجلس نمایندگان را در اختیار داشت. فدرالیسم اتیوپی بر اساس وابستگی‌های قومی پی‌ریزی شده است. شهروندان این کشور، بر اساس تفاوت‌های موجود قومی و زبانی، طبقه‌بندی شده‌اند. درباره فدرالیسم قومی، همان‌گونه که گفتیم، در مقدمه قانون اساسی چنین آمده است: «ما ملت‌ها، گروه‌های قومی و مردم اتیوپی...» هرچند حقوق اقلیت‌ها در پارلمان و خودمدیری اداری در سطح محلی به رسمیت شناخته شده است، حقوق ملی عامل اساسی ساختار قانون اساسی است و نقشی بزرگ در تفکیک قوای کشوری دارد. (۱۰۲)

فدرالیسم اتیوپیایی با چند چالش بزرگ روبرو است، مانند: تمرکززدایی و بازسازی سیاسی همراه با اختیارسپاری سیاسی. (۱۰۳) برای بازسازی سیاسی باید به اقدام‌هایی دست‌یازید که کارآیی نهادهای دولتی را بهبود بخشند.

اتیوپی کشوری است که دارای تاریخی دیرینه است؛ اما هیچ‌گاه نه قاعده‌های دموکراسی سیاسی را لمس کرده و نه فرهنگی اداری داشته است. مردم سرزمین حبشه - «دل» اتیوپی کنونی - و مردم جنوب و شرق کشور، از طریق پدرسالاری و بر اساس سلسله‌مراتب سنتی، روزگار می‌گذرانند. اصول نظام فدرالی و جای‌دادن آن در بافتار فرهنگی و تاریخی اتیوپی، دشواری‌های بزرگی را به وجود آورده است. راه حل رسمی قانون اساسی برای حل مسئله حکومت‌کردن، به‌ویژه به رسمیت‌شناختن وابستگی به گروه قومی، از یک‌سو، بستگی تام و تمامی به درجه رشد سیاسی مردم و ظرفیت‌های اداری دولت

101. Tom Pätz, "Ethiopia's return to federalism, A renewed House of the Federation could bolster minority rights and languages" in *Fédérations*, Vol. 4, No. 1, Ottawa (Ontario), March 2004.

102. *Ibid*

103. Political Devolution

دارد، و از سوی دیگر، بستگی به شمار مردم هر حکومت محلی. برخی از حکومت‌های محلی دارای جمعیت چندانی نیستند، مانند مردم سرزمین گامبلا که نزدیک به ۲۰۰,۰۰۰ نفرند و یا مردم بینیشانگول و گومز که ۵۰۰,۰۰۰ نفر هستند، اما سرزمین‌های پرجمعیتی مانند آمه‌ارا هم با ۱۴ میلیون نفر و اورومیا با ۱۹ میلیون نفر جمعیت هم وجود دارند. (۱۰۴)

برخی از حکومت‌های محلی، برازندگی و توانایی ایجاد فرصت‌ها را دارند؛ در حالی که بلوک‌ها و واحدهای کوچکتر امکاناتی، هرچند محدود، حتی برای اداره امور معمولی خود ندارند. از این‌رو، برخی از خدمات اداری یا درست انجام نشده و یا اصلاً انجام نمی‌شود.

حکومت‌های محلی ناتوان، مانند گامبلا و آفار، در سالهایی، به علت نامناسب بودن نهادهای اداری خود، حتی قدرت هزینه کردن کمک‌های دریافتی از دولت مرکزی را، که برای ایجاد برابری میان حکومت‌ها پرداخت می‌شود، نداشتند. از این‌رو، نوسازی بخش عمومی، برنامه پنج‌ساله دولت فدرال و حکومت‌های محلی وجود دارد.

با توجه به اینکه هریک از حکومت‌های محلی می‌توانند قانون اساسی خود را تدوین و اختیار کنند، رهبران حکومت‌ها بیشتر در حفظ موقعیت خود می‌کوشند - به ویژه در سرزمین‌هایی که هنوز سنت قبیله‌ای پابرجاست، مانند سومالی و آفار - رسوم قبیله‌ای نقش مهمی را در بخش‌های گوناگون زندگی مردم بازی می‌کنند؛ که مهمتر از نقش نهادهای عمومی است.

فدرالیسم اتیوپیایی، هنوز توانایی حل مسئله کمیابی و قحطی مواد غذایی را ندارد. کشاورزی ستون اصلی اقتصاد ملی کشور است. در سال ۲۰۰۳ م، برابر گزارش بانک جهانی، تولید ملی کشور برحسب جمعیت، به زحمت، به ۹۰ دلار آمریکایی می‌رسید؛ که نشان می‌دهد، اتیوپی یکی از نادارترین کشورهای آفریقایی است. (۱۰۵)

104. Tom Patz, *op. cit.*, p. 253.

105. Tom Patz, *éthiopie, in guide, op cit*; P.245.

کشاورزی کشور هنوز به روش اشتراکی اداره می‌شود. نخست‌وزیر کشور در گفت‌وگویی در پاسخ به خبرنگار روزنامه لوموند درباره واگذاری زمین به مالکیت بخش خصوصی اظهار داشت: «واگذاری کشاورزی به بخش خصوصی، قادر به حل مسئله کمبود و یا قحطی نخواهد بود؛ زیرا ۷,۰۰۰,۰۰۰ نفر از کشاورزان ما که در معرض تهدید قحطی قرار دارند، با برقراری مالکیت خصوصی، حقوق خود را به مالکان تازه می‌فروشند و به صورت دهقانان بی‌زمین درمی‌آیند که این سبب انفجار جامعه ما خواهد شد. ما می‌خواهیم کاری بکنیم که کشاورزان تضمین بهره‌برداری از زمین را داشته باشند و بتوانند بهره‌برداری از زمین را به فرزندان خود منتقل کنند».<sup>(۱۰۶)</sup>

سازمان‌های غیردولتی حقوق بشر، به نقض آزادی‌های فردی و پایمال شدن حقوق افراد در اتیوپی اعتراض فراوان دارند؛ به گونه‌ای که دولت، بنا به نوشته روزنامه لوموند، نمایندگان سه سازمان حقوق بشر را از کشور اخراج کرد.<sup>(۱۰۷)</sup> در انتخاباتی که در ۱۵ ماه مه ۲۰۰۵ در کشور انجام شد، و در تظاهرات مردم علیه نتایج انتخابات در ۸ ژوئن، در آدیس آبابا، دست‌کم ۲۲ نفر به دست مأموران انتظامی کشته و صدها تن دیگر زخمی شدند.<sup>(۱۰۸)</sup> نخست‌وزیر، در شب انتخابات با فرمانی، برپایی هرگونه تظاهرات در آدیس آبابا را برای مدت یک‌ماه ممنوع اعلام کرده بود. اعتراض مردم در تظاهرات به پیش‌بینی نتایج انتخابات بود که با دستکاری و تقلب، پیروزی حزب حاکم جبهه انقلابی اتیوپی و متحدانش را تأیید می‌کرد. فردای این تظاهرات، بیش از ۵۰۰ دانشجو بازداشت شدند و نیروهای انتظامی به دانشگاه ریختند و دانشجویان بسیاری را زخمی کردند. در این تظاهرات کارگران و کارمندان با دانشجویان همدردی می‌کردند. دولت اتیوپی، رادیوی صدای آمریکا و رادیوی آلمان را متهم به تحریک و

۱۰۶. مه‌لس زهناوی (MELES ZENAEI)، نخست‌وزیر اتیوپی، از سال ۱۹۹۱، روزنامه

لوموند، پاریس ۱۵ آوریل، ۲۰۰۵. همان. ۱۰۷.

پخش اطلاعات نادرست کرد. بازگشت دانشجویان بازداشت‌شده به دانشگاه، درگیری میان دانشجویان مخالف و هواداران دولت را پیش‌آورد که بار دیگر سبب دخالت خشونت‌بار نیروهای انتظامی شد. در همه این خشونت‌ها دولت، اتحاد دموکراتیک دانشجویان را مسئول می‌دانست. طرفه آنکه، ناظران بین‌المللی، به‌ویژه نمایندگان اتحادیه اروپا بر انتخابات نظارت داشتند و نیروهای مخالف دولت با آرامش تمام، در انتخابات شرکت کرده بودند. اعتراض دانشجویان و دیگر مخالفان درباره نتایج انتخابات در ده حوزه از ۵۴۷ حوزه انتخاباتی بود که مخالفان در آن، تقلب‌هایی را اعلام می‌کردند و می‌بایستی از سوی کمیسیون انتخاباتی اتیوپی بررسی می‌شد. نتایج موقت انتخابات نشان‌دهنده پیروزی حزب حاکم بود و قرار بود که نتایج قطعی در ۸ ژوئن اعلام شود؛ که با توجه به ناآرامی کشور قرار شد در مدت یک‌ماه اعلام شود. (۱۰۹)

در ۱۴ ماه ژوئن، همه ۲۰۰ نفر ناظر اتحادیه اروپا، اعلام کردند که انتخابات، در مجموع، منظم و قابل قبول بوده است؛ اما همان ناظران از قتل‌ها و تهدید مخالفان به هنگام مبارزات انتخاباتی نیز خبر دادند.

حزب حاکم، جبهه انقلابی اتیوپی، با موفقیت در انتخابات با به‌دست آوردن اکثریت در مجلس نمایندگان، برای سومین بار قدرت را برای مدت پنج سال در اختیار گرفت. اتحاد دموکراتیک، مخالف دولت، نتایج انتخابات را مورد تردید قرار داد و آن را غیرقانونی خواند. این اتحاد و جبهه متحد دموکراتیک اتیوپی، مخالف دیگر دولت، دست‌کم ۱۰۲ کرسی از ۵۴۷ کرسی مجلس را به‌دست آوردند. در انتخابات سال ۲۰۰۰ میلادی، مخالفان دولت تنها ۱۲ نماینده داشتند. بنا به گفته سخنگوی دولت، دست‌کم در چهار انجمن محلی، جبهه انقلابی اتیوپی در اکثریت است؛ با این توضیح که برای نخستین بار، انتخابات انجمن‌های محلی با نظارت ناظران بین‌المللی صورت گرفت. (۱۱۰)

109. *Le Monde*, 9, juin 2005.

110. *Le Monde*, 17.05. 2005.

در ششم ماه ژوئیه در آدیس آبابا، دانشجویان و دانش‌آموزان به عنوان اعتراض دست به تظاهراتی زدند که در آن ۵۲۰ نفر از آنان بازداشت، یک تن کشته و هفت نفر به شدت مجروح شدند.<sup>(۱۱۱)</sup> برابر گزارش‌های دیگر، در این تظاهرات دست‌کم ۲۲ نفر کشته و صدها تن زخمی شده‌اند.<sup>(۱۱۲)</sup>

---

111. *Le Monde*, 07.06. 2005.

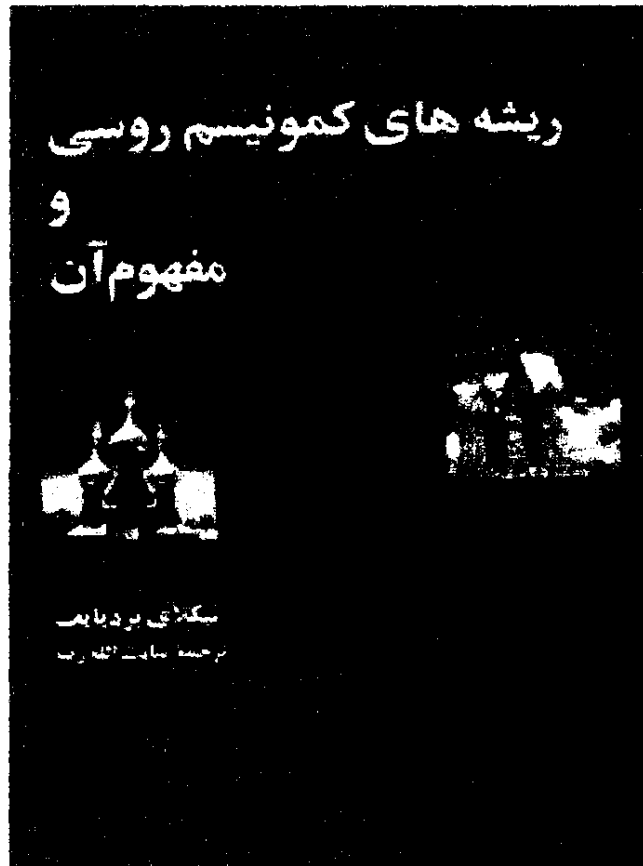
112. <http://www.republicoftogo.com/fr/news/news.asp?>

کتابنامه و منابع‌های دیگر:

1. Behranou, A., *Histoire de l'Éthiopie d'Axoum à la révolution*, Addis Abeba/Paris, 1998
2. Carman, Ph., *L'empire perdu. L'histoire des jésuites en Éthiopie*, Paris, Desclée De Brouwer, 1988.
3. Dubois, C., *Djibouti 1888-1967. Heritage ou frustration?*, Paris, L'Harmattan, 1997.
4. Federal Democratic Republic of Ethiopia, Basic Information, States of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Addis-Abeba, in, <http://www.ethiobar.net/English/basinfo/Basicifo.htm>
5. Fonrier, M., *La chute de la junte militaire éthiopienne (1988-1991)*, Paris, L' Harmattan, Peirese, 1999
6. Tadesse, T., *Church and State in Ethiopia, 1270-1527*, Oxford University Press, 1972.
7. <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?>
8. <http://www.tlfiq.ulaval.ca/axl/afrique/ethiopie.htm>

انتشارات هزار منتشر کرده است:

از مجموعه  
فلسفه سیاسی



با همکاری انتشارات خورشید آفرین

ریشه های کمونیسم روسی و مفهوم آن  
نوشته نیکلای بردیایف  
ترجمه عنایت الله رضا

- ✓ سرچشمه نگرش سیاسی جنبش های مسلح قرن بیستم
- ✓ منبعی سودمند برای شناخت تفاوت های کمونیسم روسی و کمونیسم اروپایی
- ✓ شناخت نامه ای برای آگاهی از طبایع روسی
- ✓ آشنایی با مهمترین آغازگاه سوسیال دموکراسی

تلفن مرکز پخش ۶۶۴۰۰۹۸۷ - ۶۶۴۶۹۶۲۴ - ۸۸۸۰۲۰۰۱ - ۶۶۴۸۷۴۴۲

از محصولات زبانهای ایرانی



منتشر شد:

# فرهنگ واژگان گویش های ایران

پژوهش: غلامرضا آذرلی

دارای بیش از ۱۷۰۰۰ واژه از نیم زبان ها و گویش های ایران  
نمونه هایی از واژه های همانند (مشترک) در گویش های ایران  
دارای برابر یاب فارسی  
گنجینه ای از واژگان تازه ناب ایرانی

کتابی سودمند برای آشنایی با شیوه نام سازی در زبان های ایرانی  
منبعی مهم برای پژوهش های زبان شناسان، پژوهشگران ادبیات فارسی و  
فرهنگ عامه، فرهنگ شناسان و مردم شناسان  
نشان دهنده بگانگی زبان و فرهنگ تیره های گوناگون آریایی:  
آذری، بلوچ، تات، تالش، خوزی، سیستانی، کرد، گیلک، لر، مازندرانی، و...  
گامی در راه تدوین فرهنگ بزرگ واژگان ایرانی

تلفن مرکز بخش: ۶۶۴۸۷۴۴۲ - ۸۸۹۵۱۳۱۲



آشنایی با زبان آذربایجان  
پیش از گسترش زبان ترکی



## آذری

زبان باستان آذربایجان

آذری یا زبان باستان آذربایجان  
انجمد کسروی تبریز

نسب نامه آریایی  
مردمان آذربایجان



## آذربایجان آران

آذربایجان و آران  
نوشته دکتر عنایت الله رضا

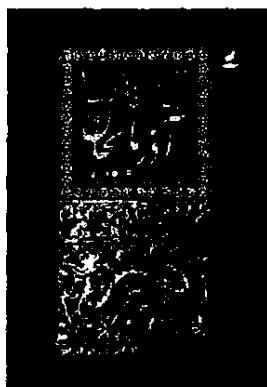
آشنایی با اندیشه دینی  
در ایران باستان



این آتش نهفته  
(تأثیر مهر پرستی بر حافظ شیرازی)  
نوشته فاطمه منک زاده

نشر هزار منتشر کرده است:

تلفن مرکز بخش: ۶۶۴۸۷۴۴۲  
۸۸۹۵۱۳۱۲

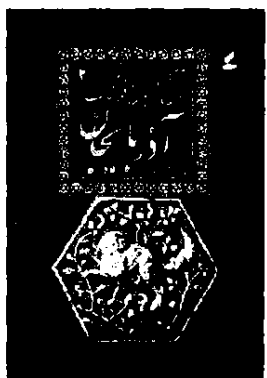


انتشارات هزار منتشر کرده است:

مطالعاتی در باره  
تاریخ ، زبان و فرهنگ آذربایجان

پژوهش : فیروز منصوری

دوره دو جلدی - ۸۹۶ صفحه



کتاب اول : افسانه های دهستان برز رود

پژوهش : کاظم سادات اشکوری



کتاب دوم : افسانه های دهستان اشکور

پژوهش : کاظم سادات اشکوری

# **Federalism in the Third World**

**Vol: I**

**by:**

**Mohammad Reza Khoubrouy-e Pak**



فتنهزار

Hazār-e Kermān Publishing House

Tehran 2010



در گوشه هایی از جهان، فدرالیسم به عنوان یکی از شیوه های حکمرانی، ابزاری است برای متحد کردن منطقه هایی که به گونه ای از هم متفاوت هستند. یک فدراسیون می کوشد که در ورای تفاوت های جامعه - شناختی، اعم از تفاوت های مردم شناسی، زبان، نژاد و مذهب ... بر اساس تقسیم حاکمیت، خودمدیری سیاسی، مشارکت و استقلال قوه قضائیه، تجربه ای دیگر را در این عرصه مطرح کند. نکته ای که باید به یاد داشت این است که راه رسیدن به فدرالیسم در هر کشور، مسیری ویژه آن کشور بوده است.

محمد رضا خوبروی پاک، پژوهشگر معاصر علوم سیاسی که پیشتر نیز در این زمینه آثاری را منتشر کرده است، در این کتاب انواع گوناگون فدرالیسم و شیوه های گوناگون استقرار آن را در کشورهای جهان سوم بررسی می کند و پیامدهای به کارگیری این شیوه را برای اداره این کشورها نشان می دهد؛ و این موضوعی است که به رغم طرح انواع آراء و عقاید درباره آن، به ندرت از این منظر و با تاکید بر این حوزه خاص جغرافیایی و سیاسی مورد توجه بوده است.



ISBN: 978-600-90271-8-7 ۹۷۸-۶۰

فدرالیسم در جهان سوم دوره ۲ جلدی  
قیمت ۳۵۰۰۰ تومان



9 786005 700008

هزار گویان



انتشارات