

چرایی فدرالیسم در افغانستان

سرور دانش



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

چرايے فدراليسم

در افغانستان

سرور دانش

۱۴۰۴

سرشناسه		سرور دانش
عنوان		چرايي فدراليسم در افغانستان
پديدآورنده		سرور دانش
مشخصات نشر		چاپ اول، ۱۴۰۴، انتشارات بنياد اندیشه
مشخصات ظاهري		وزيري، ۳۳۴ صفحه
موضوع		حقوق و سياست
شماره مسلسل کتابها		۸۹



چرايي فدراليسم در افغانستان

سرور دانش

ناشر: انتشارات بنياد اندیشه

چاپ اول: زمستان ۱۴۰۴

صفحه آرا: توسلي غرجستاني

طراح جلد: گروه هنري آرميتا

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قيمت: ۳۰۰ افغاني

کليه حقوق براي ناشر محفوظ است

تقدیم به:

شهید راه عدالت استاد مزاری بزرگ

به مناسبت سی و یکمین سالروز شهادت رهبر شهید استاد مزاری و یارانش

فهرست

مقدمه ناشر فدرالیسم در افغانستان؛ از تابو تا گفتمان سیاسی غالب	۱۵
مقدمه	۱۹

فصل اول: فدرالیسم؛ چرا و چگونه؟

گفتار اول: مقدمه‌ای بر چرایی فدرالیسم در افغانستان	۲۵
گفتار دوم: ناکامی نظریه دولت ملی مرکزگرا و ضرورت انتقال به نظام فدرال در جوامع متکثر	۲۸
دو نگرش	۲۸
اول - نگرش الگوی کلاسیک دولت ملی مرکزگرا	۲۸
دوم - نگرش الگوی دولت کثرت‌گرا	۳۰
نظام غیرمتمرکز اداری هیچ مشکلی را حل نمی‌کند	۳۲
نگرانی‌ها و چالش‌ها	۳۳
گفتار سوم: طراحی معیوب نظام سیاسی در قوانین اساسی گذشته عامل بی‌ثباتی در افغانستان	۳۶
تعریف ثبات و بی‌ثباتی	۳۶
سازوکار حفظ و استمرار ثبات سیاسی	۳۷
یک - مهار قدرت با حاکمیت و محوریت قانون	۳۸
دو - میکانیزم تداوم قدرت سیاسی	۳۸
دلایل بی‌ثباتی سیاسی در افغانستان	۳۹
اول - دولت - ملت‌سازی بر مبنای قومیت	۴۰
ناسیونالیسم افغانی و روشنفکران سلطه‌طلب قومی	۴۱
یک - سخنان داکتر انوار الحق احدی در مورد دولت ملی و اندیشه افغان ملتی	۴۲

- ۴۶- روستار تره‌کی و ادعای عنصر مسلط و نقش برادر بزرگتر برای پشتون‌ها.....
- ۴۷- روایت سقاوی دوم.....
- ۴۹- تضاد اصلی در افغانستان تضاد قومی است نه طبقاتی و نه مذهبی و ایدئولوژیک.....
- ۵۰- وحدت ملی در جوامع متکثر.....
- ۵۲- لقب شهید وحدت ملی یا شهید عدالت؟.....
- ۵۴- سوم- نقش قوانین اساسی گذشته و پارادوکس عدالت و ثبات.....
- ۵۶- ضرورت تغییر نظام به نظام فدرالی برای افغانستان.....
- ۵۷- مزایای نظام فدرالی برای افغانستان.....
- ۵۸- پیش شرط‌های موفقیت نظام فدرالی.....
- ۶۲- گفتار چهارم: تصحیح نوع نگرش به فدرالیسم.....
- ۶۳- پرهیز از مطلق‌نگری.....
- ۶۴- اولویت نخست ما پذیرفتن اصل فدرالیسم است.....
- ۶۵- فدرالیسم برای همه دنیا خوبست اما برای افغانستان نه! چرا؟.....
- ۶۵- پرهیز از قومی‌سازی فدرالیسم.....
- ۶۷- پرهیز از سیاسی‌سازی فدرالیسم.....
- ۶۷- توجه به کاربرد دقیق مفاهیم سیاسی و حقوقی.....
- ۶۸- تضاد نداشتن فدرالیسم با هیچ یک از ارزش‌های دینی یا ایدئولوژیک دیگر.....
- ۶۸- نسبت بین فدرالیسم و دموکراسی.....
- ۶۹- شاخصه اصلی فدرالیسم.....

فصل دوم: چگونگی تدوین قانون اساسی فدرال و ویژگی‌های آن

- ۷۳- مسوده قانون اساسی فدرال مهم‌ترین دستاورد مجمع فدرال‌خواهان افغانستان.....
- ۸۰- شیوه تدوین و ویژگی‌های مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان.....
- ۸۷- ساختار و اصول بنیادی طرح قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان.....
- ۸۸- اصول بنیادی طرح قانون اساسی فدرال.....
- ۸۹- اصل اول: هویت و شناس‌نامه افغانستان.....
- ۸۹- اصل دوم: هویت و شناس‌نامه نظام سیاسی افغانستان.....

۹۱.....	اصل سوم- جایگاه دین و شریعت.....
۹۱.....	اصل چهارم- هویت ملی مبتنی بر اصل کثرت در عین وحدت.....
۹۲.....	اصل پنجم- زبان‌های ملی و رسمی.....
۹۲.....	اصل ششم- نمادهای ملی: شعار، نشان، بیرق، سرود ملی و پول ملی.....
۹۳.....	اصل هفتم: تقسیمات ایالتی.....
۹۵.....	اصل هشتم- حقوق اقلیت‌ها در دو سطح ملی و ایالتی.....
۹۶.....	اصل نهم- توزیع اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات.....
۹۶.....	اصل دهم- حضور متناسب اقوام و ایالات در ادارات ملکی، نظامی و امنیتی حکومت مرکزی فدرال.....
۹۷.....	اصل یازدهم- ساختار قوه مجریه و نحوه انتخاب رئیس جمهور و نخست وزیر.....
۹۷.....	اصل دوازدهم- ساختار قوه مقننه و نحوه انتخاب اعضای شورای ملی.....
۹۹.....	اصل سیزدهم- جایگاه و حقوق زنان.....
۹۹.....	اصل چهاردهم- دادگاه عالی قانون اساسی.....

فصل سوم: فدرالیسم در افغانستان؛ پرسش‌ها و نگرانی‌ها

۱۰۳.....	اول- من و داعیه فدرال خواهی.....
۱۱۴.....	دوم- آیا در شرایط فعلی بحث از نظام سیاسی آینده واقعا از اولویت‌های سیاسی و مبارزاتی است؟.....
۱۲۰.....	سوم- مقایسه نظام فدرال با نظام‌های گذشته افغانستان.....
۱۲۳.....	نواقص قانون اساسی جمهوریت و برجستگی‌های قانون اساسی فدرال.....
۱۳۱.....	چهارم- نظام فدرال، نه برای تجزیه بلکه طرحی برای جلوگیری از تجزیه است.....
۱۳۷.....	پنجم- رابطه دین و فدرالیسم.....
۱۳۷.....	یک- تضاد نداشتن فدرالیسم با دین و هیچ‌یک از ارزش‌های دینی یا ایدئولوژی دیگر.....
۱۳۹.....	دو- افراط‌گرایی دینی و فدرالیسم.....
۱۴۵.....	ششم- فدرالیسم و چالش‌های اقتصادی و مالی.....
۱۴۸.....	تدابیر متوازن‌ساز اقتصادی و مالی در قانون اساسی فدرال.....
۱۵۲.....	هفتم- فدرالیسم؛ ایده و داعیه فراقومی برای حل مشکل تضاد قومی در افغانستان.....
۱۵۲.....	فدرالیسم ضد قوم‌گرایی است.....
۱۵۸.....	نظام‌های سلطنتی و امارتی نظام‌های دیکتاتوری و قبیله‌ای بودند.....
۱۶۰.....	هشتم- مشکل هویت ملی و نمادهای ملی.....
۱۶۲.....	زبان‌های ملی و رسمی.....

- نمادهای ملی: شعار، نشان، بیرق، سرود ملی و پول ملی ۱۶۳
- نام کشور ۱۶۳
- نهم- تضمین حقوق اقلیتها در ایالات ۱۶۵
- تجربه فدراسیونها در تضمین حقوق اقلیتها ۱۶۵
- راهکار ارائه شده در طرح قانون اساسی فدرال برای تضمین حقوق اقلیتها در دو سطح ملی و ایالتی ۱۶۸
- یک- مکلفیت قانونی حکومت مرکزی فدرال به حمایت از حقوق اقلیتها ۱۶۸
- دو- مکلفیت قانونی حکومت ایالتی به حمایت از حقوق اقلیتها ۱۶۹
- سه- به رسمیت شناختن تکثر هویتی در تعریف هویت ملی ۱۷۰
- چهار- حقوق برابر شهروندی ۱۷۰
- پنج- جرم انگاری تبعیض ۱۷۱
- شش- منع تبعیض در مؤسسات آموزشی دولتی و خصوصی ۱۷۲
- هفت- سهم ویژه برای شهروندان سیک و هندو باوران افغانستان ۱۷۳
- هشت- سازوکارهای مکمل ۱۷۳
- دهم- تقسیمات ایالتی افغانستان در قانون اساسی فدرال ۱۷۶
- تقسیمات ایالتی در تجربیات معاصر کشورهای فدرال ۱۷۶
- نظریات و پیشنهادات در مورد تقسیمات ایالتی ۱۸۲
- تقسیمات ایالتی افغانستان در طرح قانون اساسی فدرال ۱۸۷
- تغییر مرزها ۱۹۰
- یازدهم- مشکل تقسیم صلاحیتها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و حکومتهای ایالتی ۱۹۱
- یک- شیوههای تقسیم صلاحیتها بین حکومت مرکزی فدرال و حکومتهای محلی ۱۹۲
- دو- اصول و معیارهای تقسیم صلاحیتها ۱۹۶
- سه- راه حل اختلاف بین حکومت مرکزی و ایالات در مورد صلاحیتها و اختیارات ۱۹۷
- چهار- توزیع صلاحیتها و اختیارات در مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان ۱۹۹
- اختیارات انحصاری حکومت مرکزی فدرال ۲۰۰
- اختیارات انحصاری حکومتهای ایالتی ۲۰۲
- اختیارات مشترک حکومت فدرال و حکومت ایالتی ۲۰۳
- صلاحیتهای خارج از فهرستها در حیطه اختیارات ایالات است ۲۰۴
- صلاحیت ایالتها در انعقاد قرارداد ۲۰۵

راه حل اختلافات بین حکومت فدرال و حکومت ایالتی در قانون اساسی فدرال..... ۲۰۵
فصل چهارم: نظریه سیاسی فدرالیسم و استراتژی دولت‌ها در مواجهه با مشکل اقوام در جوامع

چندپاره

- اشاره:..... ۲۱۱
- نظریه سیاسی فدرالیسم و کاربردهای تطبیقی آن در قانون اساسی..... ۲۱۴
- قانون‌گذاری فدرالی، تمرکززدایی، توزیع صلاحیت‌ها، حکومت محلی و سیاست خارجی به‌مثابه الگو..... ۲۱۴
- مقدمه..... ۲۱۴
- اول - نظریه سیاسی فدرالیسم..... ۲۱۹
- دوم - مبانی قانون اساسی قانون‌گذاری فدرالی..... ۲۲۲
- سوم - رابطه میان قوا و نهادهای حکومتی در دولت‌های فدرال..... ۲۲۴
- چهارم - تمرکززدایی و اداره حکومت محلی در ایالت فدرالی..... ۲۲۶
- پنجم - سیاست خارجی دولت‌های فدرال..... ۲۳۰
- نتیجه‌گیری..... ۲۳۱
- سازوکارها و سیاست‌های حکومتی در قبال اقلیت‌های قومی در جوامع چندپاره..... ۲۳۳
- بخش اول: استراتژی‌های مسالمت‌آمیز در مدیریت اقلیت‌های قومی..... ۲۳۶
- استراتژی‌های جذب (Asimilation) و ادغام (Integration)..... ۲۳۶
- استراتژی تقسیم قدرت (دموکراسی توافقی)..... ۲۳۸
- الف) تعریف دموکراسی توافقی..... ۲۳۸
- ب) ارکان دموکراسی توافقی..... ۲۳۹
- فدرالیسم به‌مثابه سازوکاری برای مدیریت اقلیت‌های قومی..... ۲۴۱
- الف - تعریف فدرالیسم..... ۲۴۱
- ب - شیوه‌های شکل‌گیری دولت فدرالی..... ۲۴۲
- ج - توزیع صلاحیت‌ها در دولت فدرالی..... ۲۴۲
- د - شرایط موفقیت نظام فدرالی..... ۲۴۳
۴. استراتژی اعطای خودمختاری به اقلیت‌های قومی..... ۲۴۴
- الف) تعریف خودمختاری..... ۲۴۴
- ب) ماهیت رابطه حقوقی میان نهادهای خودمختار و قدرت مرکزی..... ۲۴۶
- بخش دوم: استراتژی‌های قهری در مواجهه با اقلیت‌های قومی..... ۲۴۶

- ۲۴۷..... استراتژی هژمونی و سلطه.....
- ۲۴۸..... استراتژی پاک‌سازی قومی (تبعید اجباری).....
- ۲۴۹..... استراتژی نابودی جمعی (نسل‌کشی).....
- ۲۵۰..... خاتمه و نتیجه‌گیری.....
- ۲۵۴..... پژوهشی در باره مفهوم و مدل خودمختاری.....
- ۲۵۴..... مقدمه.....
- ۲۵۵..... بخش یکم: خودمختاری فردی.....
- ۲۵۸..... بخش دوم: بعد سیاسی «خودمختاری».....
- ۲۶۰..... بخش سوم: حقوق اقلیت‌ها؛ خودمختاری و حق تعیین سرنوشت.....
- ۲۶۶..... بخش چهارم: خودمختاری؛ طبقه‌بندی‌ها و جزئیات.....
- ۲۶۸..... انواع خودمختاری.....
- ۲۷۰..... خودمختاری و فدرالیسم.....
- ۲۷۲..... بخش پنجم: خودمختاری در ترازوی سنجش.....

فصل پنجم: دولت یثرب؛ اولین دولت مبتنی بر قرارداد اجتماعی

- ۲۷۷..... فلسفه هجرت؛ توسعه رسالت و جستجوی سرزمین جدید، یاران جدید و ایجاد جامعه سیاسی جدید
- ۲۷۸..... بیعت یا پیمان عقبه، سنگ بنای نخست تأسیس اولین جامعه سیاسی اسلام در یثرب.....
- ۲۸۰..... صحیفه یا قانون اساسی دولت جدید یثرب.....
- ۲۸۵..... درس‌ها و نتایج مترتب بر تدوین و تصویب صحیفه یا قانون اساسی مدینه:
- ۲۸۶..... یک- تأسیس دولت شهر مستقل مدینه.....
- ۲۸۷..... دو- تأسیس حکومت بر مبنای یک قرارداد اجتماعی.....
- ۲۸۹..... سه- اولین قانون اساسی مکتوب در جهان.....
- ۲۹۰..... چهار- ضرورت قانونگذاری در کنار قرآن و سنت.....
- ۲۹۱..... پنج- پلورالیزم سیاسی و فرهنگی و دینی.....
- ۲۹۵..... شش- فدرالیسم قومی و قبایلی.....
- ۲۹۸..... هفت- جامعه مدنی و حقوق شهروندی.....
- ۲۹۹..... تداوم دولت مدینه بعد از رحلت پیامبر در دوره خلفای راشدین.....

فصل ششم: تغییر نظام سیاسی به نظام فدرال هدف اساسی استاد شهید مزرای

- ۳۰۷..... مزاری چه می‌خواست؟.....

- تغییر نظام سیاسی هدف اصلی و اساسی مبارزات سیاسی شهید مزاری..... ۳۰۷
- بخش اول - روابط سیاسی و اجتماعی بین اقوام..... ۳۰۸
- روابط میان اقوامی یا رابطه هزاره‌ها با سایر اقوام..... ۳۰۸
- روابط درون قومی..... ۳۱۱
- اول - هزاره..... ۳۱۱
- دوم - شیعه..... ۳۱۲
- فلسفه اصلی تأسیس حزب وحدت..... ۳۱۳
- نقش اساسی و بی‌بدیل استاد مزاری در ایجاد وحدت و تأسیس حزب وحدت..... ۳۱۴
- پیوند درهم تنیده سید و هزاره و اتهام بر شهید مزاری که گویا او ضد سید بود!..... ۳۱۷
- جایگاه شهید سید اسماعیل بلخی در سازمان نصر و ارادت ویژه شهید مزاری نسبت به بلخی..... ۳۱۸
- عدالت در منطق شهید بلخی..... ۳۱۹
- شهید بلخی و وحدت..... ۳۲۰
- خطابه شهید بلخی در قندهار در مورد وحدت..... ۳۲۱
- داستان جالب دعوای هزاره و پشتون در کشتی..... ۳۲۱
- بخش دوم - نظام سیاسی افغانستان چگونه باید طراحی شود؟..... ۳۲۲
- یک - نظام مبتنی بر عدالت..... ۳۲۲
- دو - نظام مردم سالار..... ۳۲۳
- سه - توزیع قدرت به صورت عادلانه در قالب نظام فدرال..... ۳۲۳

فدرالیسم در افغانستان؛ از تابو تا گفتمان سیاسی غالب

فدرالیسم تا چندی پیش در افغانستان تابویی بزرگ به شمار می‌رفت و سخن گفتن از آن نوعی خیانت ملی تلقی می‌شد. هنوز هم کسانی که دل در گرو هژمونی قومی دارند، طرح فدرالیسم را گناهی نابخشودنی و معادل تجزیه کشور تبلیغ می‌کنند. با این حال، در سال‌های اخیر، فدرالیسم با سرعت و قدرت وارد ادبیات سیاسی افغانستان شده است و جریان‌ها و شخصیت‌های بسیاری درباره‌اش سخن می‌گویند و آن را سازوکار منحصربه‌فردی برای حل بحران سیاسی دیرپای کشور می‌دانند.

اصطلاح سیاسی «فدرالیسم» به‌ویژه پس از آن که شهید مزاری آن را مطرح کرد و برای نخستین بار پیش‌نویس قانون اساسی دولت فدرال افغانستان توسط حزب وحدت اسلامی به رهبری وی نوشته شد، به سرعت به یکی از گفتمان‌های مهم و رقیب در سپهر سیاسی کشور تبدیل گردید. اکنون، پس از گذشت چند دهه از طرح دولت فدرالی شهید مزاری و در سایه تداوم بحران سیاسی، فدرالیسم در حال تبدیل شدن به گفتمان سیاسی مسلط افغانستان است. می‌توان گفت اکثریت جریان‌های سیاسی کشور، یا به صورت مستقیم از ضرورت استقرار نظام فدرالی سخن می‌گویند یا با به‌کارگیری مفاهیمی چون نظام غیرمتمرکز و تکثرگرا، از همان اندیشه حمایت می‌کنند.

کتاب «چرایی فدرالیسم» بار دیگر به واکاوی ریشه‌های بحران سیاسی افغانستان و راهکارهای برون‌رفت از آن می‌پردازد و ضرورت استقرار نظامی غیرمتمرکز و تکثرگرا را با زبانی روشن و استدلالی تشریح می‌کند.

در فصل نخست، گفتمان قدرت قومی و ناکامی دولت ملی مرکزگرا به بهترین وجه نقد می‌شود و ناپایداری سیاسی کشور و چگونگی گذار از وضعیت موجود به یک دولت فدرال باثبات و پایدار تبیین می‌گردد.

در فصل دوم، چگونگی تدوین پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان توسط مجمع فدرال خواهان تشریح می‌شود؛ اقدامی که پس از مسودهٔ قانون اساسی فدرالی حزب وحدت اسلامی افغانستان، دومین گام مهم برای تثبیت گفتمان فدرالیسم در ادبیات سیاسی کشور به‌شمار می‌رود.

بدیهی است گسترش گفتمان فدرالیسم در جامعهٔ سیاسی افغانستان نگرانی‌ها و دغدغه‌هایی را نیز برانگیخته است. این نگرانی‌ها گاه در قالب پرسش‌های واقعی و بنیادین و گاه به‌صورت تبلیغات و شبهات ساختگی مطرح می‌شوند. به همین سبب، در فصل سوم کتاب، به مهم‌ترین پرسش‌ها و نگرانی‌ها پاسخ‌های مستدل و منطقی داده شده است. کسانی که از سر دلسوزی یا دغدغه‌های واقعی پرسش‌هایی دربارهٔ فدرالیسم دارند، با مطالعهٔ این فصل قانع خواهند شد؛ اما آنان که همچنان دل‌بسته‌ی تبعیض و انحصار قومی‌اند، حتی در برابر استدلال‌های منطقی نیز مقاومت خواهند کرد.

در همین فصل، به پرسشی اساسی که همواره در رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی مطرح می‌شود نیز پاسخ داده شده است؛ اینکه نسبت استاد سرور دانش با فدرالیسم چیست و چرا در دوران معاونت ریاست‌جمهوری از آن سخن نمی‌گفت و پس از کناره‌گیری از قدرت به تبیین آن پرداخت؟ استاد دانش در این بخش، به تفصیل به این پرسش پاسخ داده است و امید می‌رود پرسشگران پاسخ خود را دریابند.

در فصل چهارم، نویسنده به مهم‌ترین نظریه‌های سیاسی فدرالیسم و راهبرد دولت‌ها در حل بحران‌های پایدار کشورهای چندقومیتی می‌پردازد. مباحثی چون تمرکززدایی، توزیع صلاحیت‌ها میان دولت ملی و دولت‌های محلی، سیاست خارجی در نظام‌های فدرال، مسئلهٔ اقلیت‌ها، خودمختاری و سازوکار مشارکت اقوام، در این فصل به تفصیل بررسی می‌شود.

فصل پنجم به نمونه‌های تاریخی دولت فدرال در اسلام اختصاص دارد. در این فصل، دولت یثرب به‌عنوان نخستین دولت مبتنی بر قرارداد اجتماعی معرفی شده و سازوکارهای پلورالیسم سیاسی و فرهنگی در آن شرح داده می‌شود. همچنین، فدرالیسم قومی و قبیله‌ای در نخستین دولت اسلامی به رهبری پیامبر اسلام (ص) و مفاهیمی چون جامعه مدنی و حقوق شهروندی به تفصیل واکاوی می‌شود تا پاسخی باشد به کسانی که فدرالیسم را در تضاد با شریعت و آموزه‌های سیاسی اسلام می‌پندارند.

در فصل ششم و پایانی، جایگاه فدرالیسم در گفتمان عدالت‌خواهی شهید مزاری و نقش او در اصلاح روابط قومی و توزیع عادلانه قدرت تحلیل می‌شود. آرمان عدالت‌خواهی شهید مزاری با زبانی روان و استوار بازخوانی شده و نشان داده می‌شود که فدرالیسم در مرکز این گفتمان قرار دارد؛ به‌عنوان آرمانی ملی و راهکاری اساسی برای برون‌رفت از بحران سیاسی افغانستان.

استاد سرور دانش پیش از این نیز چندین کتاب، ده‌ها مقاله و گفت‌وگو درباره فدرالیسم نگاشته و نقش محوری در سازمان‌دهی مجمع فدرال‌خواهان و تدوین مسوده قانون اساسی دولت فدرال افغانستان داشته است. کتاب حاضر، تازه‌ترین گفتارهای او درباره فدرالیسم و اثری پژوهشی و منحصربه‌فرد در این زمینه است. بی‌تردید، وی سهمی بی‌بدیل در گسترش ادبیات فدرالیسم در فضای سیاسی افغانستان و در کل جهان فارسی‌زبان دارد، و این اثر، جایگاه او را در این عرصه برجسته‌تر و ماندگارتر می‌سازد.

بنیاد اندیشه نیز افتخار دارد که تاکنون چندین مجموعه و ویژه‌نامه درباره فدرالیسم منتشر کرده است. بدون شک، استاد دانش - نویسنده کتاب حاضر و رئیس عمومی بنیاد اندیشه - نقش اصلی در تدوین و انتشار این مجموعه‌ها داشته است. بنابراین، سزاوار است از نقش محوری او در تعمیق اندیشه‌های عدالت‌خواهانه شهید مزاری قدردانی کنیم و به ایشان دست‌مریزاد بگوییم.

بنیاد اندیشه

۲۲ دلو ۱۴۰۴ برابر با ۱۱ فبروری ۲۰۲۶

مقدمه

چندی پیش سلسله مطالبی را در صفحه فیسبوک تحت عنوان «جستاری دیگر در باره فدرالیسم» نشر کردم و در آنجا به خوانندگان گرامی وعده سپردم که به تاسی از کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» که در سال ۱۴۰۱ نشر شده بود، این کتاب را به نام «جستاری دیگر در باره فدرالیسم» آماده و نشر خواهم کرد. اما با توجه به اینکه این نام هم تکراری بود و و از این جهت چندان زیبایی نداشت و هم با هدف اصلی کتاب زیاد نزدیک نبود زیرا در این کتاب، ضمن بیان فلسفه و مبانی فدرالیسم، هدف اصلی من پرداختن به دلایل و ضرورت‌های فدرالیسم در افغانستان است. از این رو در آخرین لحظات، نام «چرایی فدرالیسم در افغانستان» را برگزیدم. این عنوان از هر دو منظر علمی و ادبی مناسب‌تر است. از نظر علمی، واژه «چرایی» مستقیماً ناظر به علت‌ها، ضرورت‌ها و مبانی نظری است و در ادبیات علوم سیاسی، حقوق اساسی و جامعه‌شناسی سیاسی کاملاً رایج است و مخاطب را دقیقاً به مسأله محوری کتاب راهنمایی می‌کند.

تحت عنوان «چرایی فدرالیسم در افغانستان» محورهای زیر تعقیب خواهد شد:

الف) مبانی نظری فدرالیسم شامل: تعریف فدرالیسم در نظریه‌های کلاسیک و معاصر، تفاوت فدرالیسم با تمرکززدایی اداری، خودمختاری محلی و کنفدراسیون و همچنین اهداف فدرالیسم به عنوان مدیریت تنوع، توزیع قدرت، جلوگیری از تمرکز اقتدار. به این موضوعات در فصل اول به اختصار و در فصل چهارم به تفصیل پرداخته شده است.

ب) بافت اجتماعی - تاریخی افغانستان از نگاه این که: افغانستان یک جامعه چندقومیتی، چندزبانه و چندفرهنگی است و اینکه دولت متمرکز، پیامدهای بحران مشروعیت، حاشیه‌نشینی و شورش‌های محلی را در پی داشته و جغرافیا، قبایل، هویت‌های محلی و مرزهای طبیعی نیز نقش خود را داشته است.

ج) ناکارآمدی تمرکزگرایی در افغانستان از نگاه این که: تمرکز قدرت سیاسی، اقتصادی و امنیتی در کابل موجب عدم توازن توسعه‌ای میان مرکز و پیرامون و بی‌اعتمادی ساختاری میان دولت مرکزی و جوامع محلی شده است.

د) فدرالیسم به‌عنوان پاسخ به بحران دولت - ملت از این جهت که: فدرالیسم می‌تواند مشارکت سیاسی گروه‌ها را تأمین کند و با بازتعریف وحدت ملی بر پایه «وحدت در کثرت»، منازعات قومی و سیاسی را کاهش دهد که خود عدالت و صلح و ثبات را در پی خواهد داشت.

ه) در آخرین محور هم به نگرانی از تجزیه‌طلبی و ضعف نهادهای محلی و خطر تقویت شکاف‌های قومی، پاسخ‌های علمی و حقوقی ارائه شده و در ضمن به پیش‌شرط‌های موفقیت فدرالیسم در افغانستان اشاره شده و نقش قانون اساسی، اجماع ملی و راه‌های تضمین حقوق شهروندی و حقوق اقلیت‌ها بیان شده است.

به طور خلاصه باید گفت که مطالب این کتاب به طور عمده در محور «چرایی فدرالیسم در افغانستان» شامل شش فصل ذیل است:

در فصل نخست به طور خاص به چرایی فدرالیسم در افغانستان پرداخته شده و در ضمن چند گفتار، با بررسی مبانی، دلایل و عوامل مختلف، عامل اصلی نیاز به فدرالیسم در افغانستان و نگرش‌های متفاوت در مورد فدرالیسم را توضیح داده و در این رابطه نظریه دولت ملی و ناسیونالیسم افغانی مورد نقد قرار گرفته است.

در فصل دوم روند تدوین طرح قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان توضیح داده شده و پاره‌ای از ویژگی‌های این طرح بیان شده است. همچنین در ضمن این فصل گزارشی از تأسیس مجمع فدرال‌خواهان و فعالیت کمیته قانون اساسی این مجمع نیز ارائه شده است.

در فصل سوم در مورد پرسش‌ها و نگرانی‌های مختلفی که در باره نحوه تطبیق فدرالیسم در افغانستان مطرح می‌شود و گاهی در میان مردم به عنوان فدرال هراسی دامن زده می‌شود، توضیحات مفصلی ارائه گردیده و حد اقل به ۱۱ پرسش و نگرانی مطرح شده پاسخ ارائه شده است و در هر مورد راهکارهایی که در طرح قانون اساسی فدرال ارائه شده، نیز بیان شده است.

در فصل چهارم با ترجمه سه مقاله علمی با محتوای عالی به بررسی نظریه سیاسی فدرالیسم و استراتژی دولت‌ها در مواجهه با اقوام و اقلیت‌ها در جوامع متکثر پرداخته شده و از آن جمله: استراتژی‌های مبتنی بر قهر و خشونت مانند: اعمال سلطه هژمونی، راهبرد پاک‌سازی قومی و نسل‌کشی و همچنین استراتژی‌های مسالمت‌آمیز مانند: «دموکراسی توافقی»، «فدرالیسم و نظام فدرال» و «طرح خودمختاری» به صورت علمی و مستند مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است.

در فصل پنجم دولت یثرب در زمان پیامبر اسلام مورد تحلیل قرار گرفته است و اینکه از شکل‌گیری دولت یثرب به عنوان بخشی از تاریخ اسلام و سیره سیاسی پیامبر اسلام برای امروز خود چه درس‌هایی باید بیاموزیم. در این فصل با استناد به منابع تاریخی و نظریات علمای معاصر توضیح داده شده که دولت مدینه پیامبر بر مبنای یک قرارداد اجتماعی و مدنی برای جامعه متکثر و متنوع دینی و قومی پایه‌گذاری شد و نوعی از "فدرالیسم قومی و قبایلی" را حاکم ساخت و برابری شهروندان را از نگاه حقوق و وجایب معیار قرار داد. در ضمن این مقاله به نقد برخی از دیدگاه‌های فکری و سیاسی گروه طالبان در مورد حکومتداری نیز پرداخته شده است.

در فصل ششم به تبیین استراتژی مبارزاتی استاد شهید مزاری پرداخته شده و دیدگاه‌های آن پیشوای فقید در مورد روابط و مناسبات میان اقوام افغانستان بیان گردیده و ضرورت تغییر نظام سیاسی افغانستان به نظام فدرال به اختصار مورد بحث قرار گرفته است. شهید مزاری در تاریخ معاصر افغانستان یکی از طراحان اصلی فدرالیسم و فرازآورنده این داعیه در دهه هفتاد خورشیدی در افغانستان است که در سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های خود با منطق رسا از فدرالیسم سخن گفته و در زمان حیات خود برای اولین بار در تاریخ افغانستان، سند مهمی را تحت عنوان «قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرالی افغانستان» تدوین کرده و این داعیه را در حافظه سیاسی و حقوقی کشور ماندگار ساخته است.

امیدوارم این مجموعه به «چرایی فدرالیسم در افغانستان» در حد امکان پاسخ قناعت بخش ارائه کرده باشد. آنچه این مجموعه را به یقین، کامل‌تر و غنی‌تر خواهد ساخت، کتاب دیگری است به نام «فدرالیسم در ترازوی نقد» که آن هم نیز هم‌اکنون تکمیل شده و آماده نشر است. در این کتاب بازهم چرایی فدرالیسم در افغانستان به تفصیل مورد بحث قرار گرفته اما نه از دیدگاه این قلم، بلکه از دیدگاه موافقان و مخالفان فدرالیسم. در این کتاب متن نوشته‌ها و تحلیل‌های طرفداران فدرالیسم در افغانستان هم‌زمان با انتقادات منتقدان و مخالفان آن گردآوری شده و متن کامل آن‌ها بدون هیچ نوع دخل و تصرف در اختیار خوانندگان گرامی قرار می‌گیرد، تا خود به صورت تطبیقی و مقایسوی دیدگاه‌ها و دلایل هر دو طرف را ارزیابی کنند و به طور منصفانه مورد قضاوت قرار دهند.

سرور دانش

اوکلند- نیوزیلند

۱۹ دلو ۱۴۰۴ برابر با ۸ فبروری ۲۰۲۶

فصل اول

فدرالیسم؛ چرا و چگونه؟

گفتار اول:

مقدمه‌ای بر چرایی فدرالیسم در افغانستان

افغانستان به‌عنوان جامعه‌ای چندقومیتی، چندزبانه و متکثر از نظر فرهنگی، در طول تاریخ معاصر خود با چالش‌های جدی در زمینه دولت‌سازی، ملت‌سازی و توزیع عادلانه قدرت سیاسی روبه‌رو بوده است. الگوی دولت متمرکز، که طی بیش از یک قرن به‌عنوان ساخت مسلط حکمرانی در این کشور تجربه شده، نه‌تنها نتوانسته ثبات سیاسی پایدار ایجاد کند، بلکه به تشدید شکاف‌های قومی، منطقه‌ای و سیاسی انجامیده است.

مسئله ساختار دولت در افغانستان همواره یکی از بنیادی‌ترین مباحث سیاسی و حقوقی این کشور بوده است. از اواخر قرن نوزدهم تاکنون، الگوی دولت متمرکز به‌عنوان قالب غالب حکمرانی در افغانستان اعمال شده، اما پیامدهای آن اغلب با بی‌ثباتی سیاسی، منازعات قومی و بحران مشروعیت همراه بوده است. در چنین زمینه‌ای، بحث فدرالیسم به‌مثابه بدیلی برای تمرکزگرایی، به‌ویژه پس از سال ۲۰۰۱، به‌طور جدی در محافل دانشگاهی و سیاسی مطرح شده است.

پرسش اصلی این است که چرا فدرالیسم در افغانستان مطرح می‌شود و چه ضرورت‌هایی این بحث را توجیه می‌کند؟ فدرالیسم نه به‌عنوان راه‌حل مطلق، بلکه به‌مثابه چارچوبی نهادی برای مدیریت تنوع و توزیع قدرت، می‌تواند به کاهش تعارضات ساختاری در افغانستان کمک کند. فدرالیسم به‌طور کلاسیک به‌عنوان نظامی تعریف می‌شود که در آن قدرت سیاسی میان دولت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده (ایالت‌ها، ولایات یا مناطق) به‌صورت قانون اساسی تقسیم می‌شود.

در نظریه‌های معاصر، فدرالیسم عمدتاً با اهداف زیر توجیه می‌شود:

۱. مدیریت تنوع قومی، زبانی و فرهنگی؛

۲. جلوگیری از تمرکز بیش از حد قدرت سیاسی؛

۳. افزایش مشارکت سیاسی و پاسخ‌گویی حکومت؛

۴. تقویت ثبات سیاسی در جوامع چندپاره و چند قومی و چند فرهنگی.

از این منظر، فدرالیسم بیش از آنکه صرفاً ساختاری اداری باشد، نوعی قرارداد سیاسی - حقوقی برای همزیستی گروه‌های متکثر در چارچوب یک دولت واحد است.

افغانستان نمونه بارزی از جامعه‌ای چندپاره است؛ جامعه‌ای که در آن شکاف‌های قومی، زبانی، مذهبی و منطقه‌ای با سیاست درهم تنیده شده‌اند. پشتون‌ها، تاجیک‌ها، هزاره‌ها، اوزبیک‌ها و دیگر گروه‌ها، هر یک دارای هویت‌های تاریخی و جغرافیایی متمایز هستند. افزون بر این، ناهمگونی جغرافیایی و ضعف ارتباطات زیرساختی، پیوند میان مرکز و پیرامون را همواره شکننده ساخته است.

نظریه پردازانی چون آرنت لیجفارت بر این باورند که در جوامع چندپاره، دموکراسی و ثبات سیاسی نیازمند سازوکارهای نهادی خاصی است که امکان مشارکت و احساس تعلق همه گروه‌ها را فراهم کند. در غیاب چنین سازوکارهایی، تمرکز قدرت می‌تواند به سلطه یک گروه بر دیگران و در نهایت به تعارض خشونت‌آمیز بینجامد.

تجربه تاریخی افغانستان نشان می‌دهد که تمرکزگرایی پیامدهای منفی متعددی به همراه داشته است. دولت مرکزی اغلب فاقد توانایی اعمال مؤثر حاکمیت در سراسر کشور بوده و در عین حال، منابع و تصمیم‌گیری‌ها را در مرکز متمرکز کرده است. این وضعیت به بروز احساس حاشیه‌نشینی سیاسی و اقتصادی در مناطق مختلف انجامیده است.

تمرکزگرایی همچنین موجب تضعیف نهادهای محلی و حذف ظرفیت‌های بومی از فرآیند حکمرانی شده است. نتیجه چنین وضعیتی، کاهش مشروعیت دولت و افزایش گرایش به ساختارهای غیررسمی قدرت، از جمله شبکه‌های قومی و محلی، بوده است.

در چنین بستری، فدرالیسم به‌عنوان پاسخی نهادی به بحران دولت - ملت در افغانستان مطرح می‌شود. فدرالیسم می‌تواند با توزیع قدرت سیاسی و اداری، زمینه مشارکت معنادارتر گروه‌های مختلف را فراهم آورد و احساس مالکیت آنان نسبت به نظام سیاسی را تقویت کند.

فدرالیسم همچنین امکان می‌دهد که سیاست‌گذاری‌ها متناسب با شرایط محلی طراحی و اجرا شوند و بدین‌وسیله کارآمدی حکمرانی افزایش یابد. مهم‌تر از همه، فدرالیسم می‌تواند وحدت ملی را نه بر پایه همسان‌سازی اجباری، بلکه بر اساس پذیرش تنوع و کثرت بازتعریف کند.

بررسی تجارب کشورهای چوون هند، عراق، بلژیک و بوسنی نشان می‌دهد که فدرالیسم در جوامع چندپاره می‌تواند هم فرصت‌آفرین و هم چالش‌برانگیز باشد. این تجارب نشان می‌دهد که موفقیت فدرالیسم وابسته به عواملی چون اجماع سیاسی، طراحی دقیق قانون اساسی، نهادهای دموکراتیک و فرهنگ مصالحه است؛ عواملی که در افغانستان نیز باید مورد توجه قرار گیرند.

مخالفان فدرالیسم در افغانستان معمولاً بر خطر تجزیه‌طلبی، ضعف نهادهای محلی و احتمال تقویت نخبگان قومی تأکید می‌کنند. این نگرانی‌ها قابل تأمل‌اند، اما تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که تمرکزگرایی نیز خود می‌تواند به فروپاشی سیاسی بینجامد.

پاسخ اصلی به این نقدها آن است که فدرالیسم لزوماً به معنای تضعیف وحدت ملی نیست، بلکه می‌تواند با ایجاد سازوکارهای حقوقی شفاف و تضمین حقوق شهروندی، انسجام سیاسی را تقویت کند.

با توجه به آنچه گفته شد طرح فدرالیسم در افغانستان ریشه در واقعیت‌های اجتماعی، تاریخی و سیاسی این کشور دارد. فدرالیسم نه نسخه‌ای جادویی، بلکه گزینه‌ای نهادی برای مدیریت تنوع، توزیع قدرت و بازسازی مشروعیت دولت است. موفقیت چنین الگویی مستلزم اجماع ملی، طراحی حقوقی دقیق، تقویت نهادهای محلی و تعهد به اصول دموکراتیک است.

در نهایت، بحث فدرالیسم باید بخشی از گفت‌وگوی ملی فراگیر درباره آینده ساختار دولت در افغانستان باشد؛ گفت‌وگویی که هدف آن نه تجزیه، بلکه دستیابی به وحدتی پایدار در چارچوب کثرت است.

آنچه به عنوان مقدمه‌ای بر چرایی فدرالیسم در افغانستان مطرح گردید، در نوشته‌های بعدی این فصل با تحلیلی دقیق‌تر و مستندتر در باره وضعیت افغانستان در گذشته و حال و نقد و ارزیابی نظام‌های حاکم، تفصیل داده خواهد شد.

گفتار دوم:

ناکامی نظریه دولت ملی مرکزگرا و ضرورت انتقال به نظام فدرال در جوامع متکثر

در دنیای امروز کمتر کشوری وجود دارد که با موضوع تکثر و تنوع اجتماعی در قالب ملیت‌ها، اقوام، زبان‌ها، فرهنگ‌ها، ادیان و مذاهب مواجه نباشد و کشورهایی که در ترکیب اجتماعی خود کاملاً از خلوص ملی برخوردار بوده و از نگاه اجتماعی و فرهنگی تجانس و یکپارچگی کامل داشته باشند، بسیار اندک هستند. از سوی دیگر در جهان حدود ۵۰۰۰ گروه قومی و فرهنگی وجود دارند که از نظر زبان و گویش، مذهب، فرهنگ و نژاد از هم متمایز هستند و آشکار است که نمی‌توان به ازای هر گروه قومی، فرهنگی و مذهبی در جهان یک دولت جدید تأسیس کرد.

با توجه به این وضعیت به‌طور طبیعی این سؤال مطرح می‌شود که پس کشورهای متکثر و چندگانه، در نظام سیاسی و حقوقی خود در مواجهه با این تکثر و تعدد، چه نوع تعاملی باید داشته باشند و برای تأمین عدالت و حاکمیت دموکراسی به معنای واقعی آن که حقوق همه اقوام و گروه‌های اجتماعی را رعایت کند، در ساختار قوانین اساسی خود چه راه‌حلهایی را باید در نظر بگیرند؟ و در یک کلام: چگونه می‌توان از تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، قدرتی برای همبستگی ساخت، نه بستری برای تفرقه؟

دو نگرش

برای حل این مشکل دو نوع نگرش در مورد طراحی نظام سیاسی و قانون اساسی وجود دارد. دقت در این دو نوع نگرش می‌تواند نگاه ما را نسبت به موضوع بسیار مهم و کلیدی دولت‌سازی کاملاً تغییر دهد و فلسفه اصلی فدرالیسم و ضرورت نظام فدرال مخصوصاً در کشورهای چندقومی را بیش از پیش آشکار سازد.

اول - نگرش الگوی کلاسیک دولت ملی مرکزگرا

نگرش اول الگوی کلاسیک برای طراحی قانون اساسی و دولت‌سازی است که بر اساس اندیشه لیبرال دموکراسی در ابتدا از دنیای غرب و در رأس فرانسه، بریتانیا، ایتالیا و آلمان، بعد از معاهده وستفالی، آغاز شد و سپس در آفریقا و آسیا هم گسترش یافت و تا امروز ادامه دارد و در قرن ۲۰ بعد از جنگ جهانی دوم در کشورهایی مانند افغانستان، ایران، ترکیه، مصر، سوریه، عراق و مانند آن نیز از همین الگو کاپی برداری شد. در این الگو شاخصه‌های اصلی دولت‌سازی عبارت است از: (۱) نظریه دولت ملی (بر مبنای تک‌دولت و

تکملت؛ ۲) اصل دموکراسی اکثریتی. این سیاست برای دولت‌سازی، چون چالش جوامع متکثر چندقومی و چند فرهنگی را مورد توجه قرار نداده بود، نتوانست مناسبات عادلانه در مورد حقوق اقوام را تأمین کند زیرا نظام مبتنی بر تک‌دولت و تک‌ملت یا ملت متجانس بر مبنای معیار اکثریت در موارد زیادی به اتخاذ روش «ادغام‌سازی فرهنگ‌ها، زبان‌ها و قومیت‌ها در فرهنگ و زبان واحد و هژمونی اکثریت قومی بر اقلیت‌ها» انجامید که خود پیامدهای بسیار منفی و گاهی حتی خونین داشت و پایه دموکراسی را از اساس متزلزل ساخت و در برخی از موارد، پاکسازی نژادی، کوچ‌های اجباری و بیرون‌راندن باشندگان از سرزمین‌هایشان از نتایج طبیعی الگوی دولت ملی بود.

برای جلوگیری از این تزلزل و حل این مشکل، در اندیشه لیبرال دموکراسی، برای تطبیق تئوری دولت ملی، سه اصل دیگر به‌عنوان راه‌حل مطرح شد: ۱) طرح حقوق بشر و ۲) اصل بی‌طرفی حکومت‌ها در قبال ملیت‌ها، اقوام، زبان‌ها، ادیان و مذاهب و ۳) معیار قرار دادن حقوق برابر شهروندی. مکتب لیبرال دموکراسی بر این باور بود که در کنار دموکراسی اکثریتی، رعایت حقوق بشر و بی‌طرف بودن حکومت با محوریت حقوق شهروندی، می‌توانند مشکل حقوق اقوام، فرهنگ‌ها، زبان‌ها، مذاهب و اقلیت‌ها را حل کنند.

اما طرح این سه اصل نیز نتوانست این مشکل را به‌گونه‌ای ریشه‌ای و اساسی حل کند و حقوق همه گروه‌های اجتماعی و فرهنگی را تأمین نماید؛ زیرا اولاً دستگاه‌های حاکمه نتوانستند واقعاً بی‌طرفانه عمل کنند و در عمل از یک گروه خاص که معمولاً اکثریت عددی داشتند، حمایت کرده و اقلیت‌های عددی را به حاشیه راندند و ثانیاً اصل حقوق بشر حقوق شهروندی و سایر اصول لیبرال دموکراسی به‌طور عمده «فرد» را معیار قرار می‌داد و تمام توجه آن بر تأمین حقوق فردی افراد بود، زیرا این مکتب مبتنی بر «اصالت فرد» است؛ در حالی که در یک جامعه متکثر و چندپارچه، در کنار «حقوق فردی» افراد، ما با «حقوق گروهی و هویت جمعی» نیز مواجه هستیم؛ یعنی حق یک گروه اجتماعی و قومی در استفاده از زبان، فرهنگ، دین و مذهب خود و مشارکت آن گروه در قدرت سیاسی و این مشکل از راه منطلق حقوق شهروندی و حقوق بشر و آزادی‌های فردی و گنجاندن وثیقه حقوق در قوانین اساسی حل نمی‌شود، زیرا محور حقوق بشر و حقوق شهروندی، حقوق فرد است و نه گروه و از اینجا بود که حتی تئوری «دولت ملی» زیر سؤال قرار گرفت، زیرا در چنین وضعیتی، ملت واحدی وجود ندارد تا دولت ملی و حاکمیت ملی وجود داشته باشد و عملاً در جوامع متکثر، ملیت‌های متنوع و اراده‌های متعدد وجود دارند که هر کدام آن‌ها باید بخشی از حاکمیت را اعمال کنند.

به‌عنوان مثال خیلی روشن در افغانستان که خود نمونه‌ای از جوامع متکثر است، در طول چند قرن اخیر و مخصوصاً در دوره‌هایی که سخن از دموکراسی و حقوق بشر مطرح بود مانند دوره ۲۰ ساله

جمهوریت اخیر، به‌خوبی دریافتیم که در مورد حل چالش‌های ناشی از تکثر و چندپارچگی قومی، زبانی و مذهبی و برای تأمین عادلانه حقوق همه اقوام و گروه‌های اجتماعی، نه «دموکراسی اکثریتی» کارساز واقع شد و نه نظریه «دولت ملی» و نه «حقوق بشر» و نه «وثیقه حقوق» که در فصل دوم قانون اساسی جمهوری به تفصیل در مورد حقوق فردی افراد تدوین شده بود و همچنین حکومت‌ها هم نتوانستند به‌عنوان نهاد شهروندمحور، نسبت به همه گروه‌های مردم، غیرجانبدار و بی‌طرف عمل کنند و به همین جهت نه تنوع ما مایه قدرت و اقتدار شد و نه وحدت ملی تأمین گردید و نه روند دولت-ملت‌سازی به سرانجام رسید و با بازگشت مجدد حاکمیت طالبان، شالوده همه‌چیز فروریخت و همه شعارهای دموکراسی و حقوق بشر و نهادسازی با پشتوانه‌های خارجی و بین‌المللی خود باد هوا شدند.^۱

پس به طور خلاصه باید گفت: الگوهای کلاسیک قانون اساسی و دولت‌سازی که بر پایه «دولت-ملت» و تمرکزگرایی بنا شده‌اند، پاسخی برای این چالش بنیادین ندارند. تأکید صرف بر حقوق بشر و بی‌طرفی دولت و منطق شهروندی بدون در نظر گرفتن سازوکارهای دیگر، در عمل نتوانسته است از حقوق اقلیت‌ها در برابر هژمونی ایدئولوژی‌های قومی محافظت کند و اغلب به نادیده گرفتن هویت‌های گوناگون منجر شده است.

دوم- نگرش الگوی دولت کثرت‌گرا

نگرش دوم الگوهای نوین نظام سیاسی و طراحی قانون اساسی مبتنی بر پلورالیسم و کثرت‌گرایی و به رسمیت شناختن تنوع و تکثر هویتی در متن قانون اساسی و طراحی نظامی است که حقوق همه اقوام و گروه‌های اجتماعی و نحوه مشارکت آنان در قدرت سیاسی را به گونه واضح ترسیم و تطبیق کند.

بر اساس این نگرش امروز کارشناسان حقوقی و سیاسی در سطح جهانی با نقد اندیشه دولت ملی و ناکامی این الگو، برای حل مشکل جوامع متکثر چندقومی و چند فرهنگی راه‌حل‌های کاملاً جدید و مغایر با ساختار تک‌دولت- تک‌ملت را مطرح کرده‌اند که به طور کلی می‌توان از سه الگوی حکمرانی نام برد:

۱. در این اواخر داکتر انوارالحق احدی رئیس پیشین حزب افغان ملت و یکی از چهره‌های شناخته شده سیاسی در مصاحبه خود با تلویزیون آمو تحت عنوان «ناسیونالیسم افغانی چیست و چه برنامه‌ای برای افغانستان دارد؟» تئوری دولت‌سازی در افغانستان بر مبنای «ناسیونالیسم افغانی» را به صورت بسیار صریح مطابق الگویی که در بالا ذکر کردیم توضیح داد. مطابق نظر ایشان تأسیس دولت افغانستان از روزگار احمدشاه درانی تا کنون بر مبنای دولت ملی مبتنی بر یک عنصر قومی به نام پشتون بنا نهاده شده و باید با همین عنصر ادامه یابد و همین عنصر، هویت ملی افغانستان را تشکیل می‌دهد و سایر اقوام باید در همین هویت جذب شوند. برخی از جزئیات نظر داکتر احدی را در صفحات بعدی بیشتر توضیح خواهیم داد.

دموکراسی توافقی که توسط دانشمند هلندی، آرنست لیپهارت در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مطرح و تئوریزه شد و نمونه‌هایی از آن در کشورهای مانند: سوئیس، لبنان، بلژیک، بوسنی هرزگوین، هلند، ایتالیا و آفریقای جنوبی به اجرا گذاشته شد.

اعطای خودمختاری برای برخی از مناطق که امروزه در کشورهای مختلف از جمله: چین، روسیه، صربستان، کره جنوبی، تانزانیا، فنلاند، بریتانیا، ایتالیا، فرانسه، فلسطین، آذربایجان، دانمارک، فیجی، گرجستان، هند، اسپانیا، اندونزی، مکزیک، میانمار، نیکاراگوئه، فلیپین، پرتغال و کشورهای دیگر دیده می‌شود.

نظام فدرال که هم اکنون در نزدیک به ۳۰ کشور حاکم است و کشورهای دیگری نیز وجود دارد که نظام شبه فدرالی دارند.

این سه سازوکار به عنوان سه نسخه سیاسی و حقوقی برای حکمرانی عادلانه، نقاط مشترک زیادی و در عین حال تفاوت‌های اساسی هم با یکدیگر دارند که اکنون مجال شرح آن‌ها نیست، مخصوصاً بین دو نظام خودمختاری و فدرالیسم، تفاوت‌های بنیادی وجود دارد که که متأسفانه برخی این تفاوت را درک نکرده و این دو را به یک معنا به کار می‌برند، ولی باید گفت که به تأیید همه اندیشوران، در میان این سه مدل حکمرانی، مناسب‌ترین و ایده‌آل‌ترین آن‌ها «نظام فدرال» است و تا جایی که مطالعات و معلومات من اجازه می‌دهد کسی از صاحب‌نظران و اندیشمندان در سطح دنیا را نیافتیم که نظام فدرال را از اساس و بنیاد و به طور کلی نظام معیوب و مردود تلقی کرده باشد.

ما بر این باوریم که دولت ملی واقعی در کشوری مثل افغانستان باید بر مبنای الگوی دوم ساخته شود و تنها در این صورت می‌توان آن را "دولت ملی" نامید چون دولت ملی واقعی آن است که در مرحله نخست باید ساختاری داشته باشد که برابری و عدالت بین شهروندان را تأمین کند و مبتنی بر تبعیض و شهروندان درجه ۱ و درجه ۲ نباشد و در مرحله دوم باید برخاسته از آرای همه مؤلفه‌های ملت یعنی گروه‌های اجتماعی و فرهنگی و همچنین برخاسته از آرای قانونی تمام شهروندان کشور باشد و دموکراسی را به معنای واقعی آن تمثیل کند و در این حالت است که هم مفهوم ملت و هم مفاهیمی مانند وحدت ملی، همبستگی ملی، وفاداری ملی و حاکمیت ملی معنا پیدا می‌کند و گرنه بیش از صد سال است که همه ما برای فریب و ظاهر سازی این شعارها را تکرار می‌کنیم، اما در عمل، قوم و قبیله و زبان و مذهب را محور همه چیز قرار می‌دهیم. در مورد این موضوع در مباحث بعدی دوباره باز خواهیم گشت.

نظام غیرمتمرکز اداری هیچ مشکلی را حل نمی‌کند

نکته قابل یادآوری این است که امروزه برخی از هموطنان ما طرح نظام غیرمتمرکز مخصوصاً از نوع صدارتی آن را راه‌حل مشکل تکثر و تنوع قومی و فرهنگی افغانستان می‌پندارند. اما آیا نظام غیرمتمرکز می‌تواند مشکل جوامع متکثر را حل کند؟ برخی می‌پندارند که افزودن مقام صدراعظم یا نخست‌وزیری در کنار ریاست جمهوری، می‌تواند نظام را غیرمتمرکز بسازد. چنان که پیشتر یاد کردیم در میان همه صاحب نظران و کارشناسان، برای حل مشکل جامعه چند قومی، از نظام غیرمتمرکز به عنوان یک راه‌حل اصلاً نام برده نشده است، چون غیرمتمرکزسازی اصولاً هیچ ربطی به حقوق اقوام و اقلیت‌ها و به رسمیت شناختن حقوق گروه‌های متکثر جامعه ندارد. نظام غیرمتمرکز مانند نظام غیرمتراکم، صرفاً یک سیستم اداری است و هیچ پیام و محتوای سیاسی ندارد، در حالی که ما با یک مشکل سیاسی و حقوقی مواجه هستیم که راه‌حل سیاسی و حقوقی می‌طلبد و نه یک راه‌حل اداری. هدف از نظام غیرمتمرکز، تنها سبک کردن بار دوش حکومت مرکزی است و نه دادن اختیارات یا استقلال داخلی برای مردمان ایالات و تنها به معنای تفویض صلاحیت از طریق قوانین عادی است. در این نظام صلاحیت تفویض شده ناشی از حکم قانون اساسی نیست، بلکه ناشی از تصمیم اجرایی حکومت و یا قوانین حکومت مرکزی بوده و هر لحظه قابل سلب است. در نظام غیر متمرکز، برنامه‌ریزی‌ها کاملاً مرکزی است و تنها اجرای آن گاهی به صورت نامتمرکز صورت می‌گیرد و در عین حال حکومت مرکزی صلاحیت کامل قیمومیت و کنترل ادارات محلی را در اختیار دارد.

از طرف دیگر از آنجا که صلاحیت‌های ولایات در نظام غیرمتمرکز در قانون اساسی تصریح نمی‌شود، حکومت‌ها همواره غیرمتمرکز را به سمت تمرکز سوق داده و تمام اختیارات را در انحصار خود می‌گیرند، چنان که در دوره جمهوریت ما شوراهای ولایتی را هم داشتیم که خود از نشانه‌های بارز نظام غیرمتمرکز است، ولی دیدیم که این شوراها نه تنها بر حکومت مرکزی هیچ نفوذی نداشتند که حتی در خود ولایت نیز از حق تصمیم‌گیری برخوردار نبودند و بیشتر نهادهای سمبولیکی بودند که حتی والی و ریاست‌های مستقر در ولایت نیز به توصیه‌های آنان احترامی قابل نبودند.

از سوی دیگر افزودن مقام نخست‌وزیر در کنار ریاست جمهوری و یا انتخابی بودن والی هم هیچ مشکلی را حل نمی‌کند چون صدراعظم هم در چنین طرحی باید زیر نظر رئیس جمهور عمل کند و برای ولایات و مردمان محل و جوامع متکثر هیچ مزیتی در پی ندارد و ما در گذشته افغانستان در حکومت‌ها مقام صدراعظم را هم داشته‌ایم و حتی هم اکنون نظام طالبانی نیز رئیس‌الوزرا یا نخست‌وزیر دارد، اما هیچ کمکی به تمرکززدایی و تأمین حقوق اقوام و مشارکت گروه‌های اجتماعی و بهبود وضعیت مناطق و جوامع

محلی نکرده است. همچنین والی نیز حتی اگر انتخابی باشد نیز مجبور است در چارچوب قوانین مرکز عمل کند و پالیسی‌ها و برنامه‌های مرکز را تطبیق نماید. بنا بر این نظام غیرمتمرکز اداری هر چند نسبت به نظام‌های متمرکز یک گام به جلو و امری مثبت است، اما در حل مشکل حقوق جوامع متکثر و چندقومی تأثیر زیادی ندارد و ایده‌آل‌ترین و بلکه تنها راه حل بنیادی و ریشه‌ای برای تأمین عدالت و تمرکززدایی واقعی و توزیع عادلانه قدرت، نظام فدرال است که قدرت را در قالب لایه‌های متعدد حکومتی تقسیم می‌کند و در متن قانون اساسی فدرال، صلاحیت‌های وسیعی را به حکومت‌های ایالتی واگذار می‌نماید و هر ایالت از خود قانون اساسی و قوای مقننه و مجریه و قضائیه داشته و از صلاحیت‌های کافی برخوردار است.

نگرانی‌ها و چالش‌ها

البته فدرالیسم هم مدل‌های مختلف خود را دارد که برای هر کشوری باید متناسب با شرایط آن کشور، مدل مناسب انتخاب شود و گزینه ممکن است در مرحله تطبیق با چالش مواجه گردد. طبیعی است که باید به طور دقیق این چالش‌ها مورد بحث قرار گیرد و به صورت علمی و مستدل به رفع نگرانی‌ها و توضیح ابهامات و پاسخ انتقادات پرداخته شود. ما بعد از نشر نسخه نخست قانون اساسی فدرال، از همه پیشنهادات و انتقادات استقبال کردیم و همه پیشنهادات را به طور دقیق مورد مطالعه و ارزیابی قرار دادیم. خوشبختانه در دو سال اخیر موضوع فدرالیسم در افغانستان به یک گفتمان عمومی تبدیل شده است. من مجموعه‌ای از انتقادات و نظریات موافقان و مخالفان را گردآوری کرده‌ام که یک کتاب قطوری شده و در آینده آن را به صورت یک کتاب به نام «فدرالیسم در ترازوی نقد» منتشر خواهم کرد.

اما موضوع قابل یادآوری این است که برخی از نقدها واقعا بسیار ناشیانه بوده و ناشی از آشنا نبودن با فلسفه اصلی فدرالیسم است. به عنوان مثال برخی از هموطنان ما می‌گویند: فدرالیسم در افغانستان به ضرر فلان قوم یا نفع فلان قوم است، در حالی که نظام فدرال در هیچ کشوری برای یک قوم خاص و با داعیه ناسیونالیسم قومی شکل نگرفته و بلکه برای همه و به نفع همه بوده و به ضرر و زیان هیچ قوم یا حزب و گروه اجتماعی و مذهبی و زبانی نیست مگر اینکه نظام فدرال از روح و فلسفه اصلی خود تهی شود و تمرکزگرایی و هژمونی قومی و انحصارطلبی را پیشه کند. فلسفه اصلی فدرالیسم رعایت حقوق تمام گروه‌های متکثر جامعه است و اگر زمانی قومی یا گروهی از آن متضرر شود و یا در حاشیه قرار بگیرد، در حقیقت فدرالیسم به صورت درست تطبیق نشده است. به عبارت دیگر فدرالیسم، از نگاه اصول، هژمونی قومی و قوم‌گرایی‌های افراطی را بر نمی‌تابد و بلکه این نوع تفکر، برای نظام فدرالی یک آفت است که آن را از درون فرو می‌پاشاند. از سوی دیگر این بسیار یک برداشت سطحی است که برخی می‌پندارند در صورت فدرالی شدن از اقتدار یا امتیازات فلان قوم کاسته خواهد شد. در نظام فدرال هرگاه قومی و گروهی از یک

نوع اکثریت نفوس در سطح ملی یا محلی برخوردار باشد، به تناسب نفوس و شعاع وجودی خود از اقتدار بیشتر در حکومت مرکزی و ایالتی برخوردار خواهد بود و هیچگاه از اقتدار و جایگاه آن کاسته نخواهد شد. نظام فدرالی تنها جلو هژمونی قومی و سلطه طلبی‌های قومی را خواهد گرفت و حقوق واقعی اقوام و جایگاه و مشارکت عادلانه همه را در قدرت تأمین خواهد کرد.

به همین جهت در ساختاری که ما در طرح قانون اساسی فدرال در نظر گرفته‌ایم، در سطح حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی، حقوق تمام اقوام افغانستان بدون استثنا به گونه منصفانه و عادلانه و بدون هیچگونه تبعیض و نابرابری انعکاس یافته و میکانیزم‌های دقیقی برای مشارکت تمام گروه‌های اجتماعی از نگاه قومی، فرهنگی و جنسیتی پیش‌بینی شده است که در سطور بعدی توضیح داده خواهد شد.

برخی دیگر هم بازم برای فریب مردم، شعار همیشگی تجزیه را مطرح می‌کنند، در حالی که همه آگاهان می‌دانند که اصولاً فدرالیسم نه برای تجزیه بلکه برای متحد ساختن گروه‌های متفرق و جلوگیری از تجزیه احتمالی طراحی شده است. چالش تجزیه در هر کشوری معلول عوامل دیگری است که فدرال ساختن یکی از راه‌های جلوگیری از آن است.

در این رابطه برخی هم نمونه‌های ناکام از فدرال در سطح جهان را مطرح می‌کنند مانند: بالکان یا یوگسلاویای سابق و سودان یا اتیوپی و مناطق دیگر که دچار جنگ‌ها و درگیری‌های داخلی و تجزیه شدند. اما باید گفت که اولاً در مقابل این نمونه‌های ناکام، دهها مدل موفق و کامیاب نیز وجود دارند مانند: آمریکا، روسیه، آلمان، هند، سوئیس، بلژیک، آفریقای جنوبی، مالزی، امارات و اخیراً عراق و غیره و ثانیاً کشورهایی که دچار منازعه و یا تجزیه شدند در حقیقت آن‌ها از روح فدرالیسم یعنی رعایت عدالت و تأمین حقوق جوامع متکثر فاصله گرفته بودند. فدرالیسم تنها یک شعار و یک مفهوم تهی از معنا نیست. زمانی که در یک کشور نظام فدرال در نظر گرفته می‌شود باید روح و محتوای آن تطبیق شود که عبارت است از تعامل مثبت و برابر با همه اقوام و گروه‌های متنوع زبانی، قومی و مذهبی و تأمین عادلانه حقوق همه واحدها و گروه‌های تشکیل دهنده آن بدون تبعیض سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و گرنه اگر تنها در شعار فدرال مطرح باشد ولی در عمل همچنان هژمونی یک واحد و یک گروه بر همه واحدها و گروه‌های دیگر اعمال شود، نه تنها فدرالیسم از هم می‌پاشد بلکه اصل موجودیت آن کشور در معرض خطر قرار گرفته و دچار تجزیه و فروپاشی می‌گردد، مانند یوگسلاویای سابق و پاکستان زمان بنگلادیش و مشکلاتی که در برخی دیگر از کشورهای فدرال وجود داشته است.

افراسیاب ختک سیاستمدار پشتوزبان معروف پاکستان در مصاحبه اخیر خود با انیسه شهید با تأکید بر اینکه طالبان و تی‌تی‌پی برای جلوگیری از رشد جنبش ناسیونالیسم پشتون و بلوچ ایجاد شده، نظام فدرالی

پاکستان را یک نظام معیوب دانسته گفت: «پاکستان از نگاه هویت احساس عدم مصونیت می‌کند. پاکستان از نظر قانون اساسی کشور فدرالی است ولی هرگز آماده نیست و راضی نیست که فدرالیسم به صورت درست تطبیق شود و اجازه نمی‌دهد که مردم در مکتب، پشتو و بلوچی را بخوانند و منابع مادی ما را هم اشغال کرده‌اند. این تخلف از قانون اساسی است. فدرالیسم را در زبان می‌پذیرند ولی در عمل تطبیق نمی‌کنند.»

جدا از اینکه سخنان آقای ختک در باره پاکستان درست است یا نه، اما این یک حقیقت مسلم است که فدرالیسم تنها در زبان و شعار کارآیی ندارد و باید روح و جوهر فدرالیسم که تأمین عدالت و پذیرفتن حقوق عادلانه همه اقوام و گروه‌های اجتماعی است به اجرا گذاشته شود و گرنه خود زمینه نارضایتی‌ها و سرانجام جدایی‌طلبی‌ها را فراهم می‌گرداند.

بنا بر این اگر در جایی یک کشور فدرال دچار چالش یا احیاناً جنگ و فروپاشی و تجزیه شده نه به خاطر معیوب بودن ذات فدرالیسم بلکه به جهت مشکلاتی بوده که از قبل در آن کشور وجود داشته و از فدرالیسم هم به صورت معیوب و ناقص استفاده شده و آن کشور نتوانسته برای حل مشکلات خود از فدرالیسم به صورت عملی و حقیقی کار بگیرد.

گفتار سوم:

طراحی معیوب نظام سیاسی در قوانین اساسی گذشته عامل بی‌ثباتی در افغانستان^۱

در ابتدا صمیمانه تشکر می‌کنم از هیأت رهبری و اجرایی مجمع فدرال خواهان افغانستان و فدراسیون جهانی صلح و همه‌کسانی که برای برگزاری کنفرانس «فدرالیسم راهی برای عدالت اجتماعی، صلح و ثبات در افغانستان» تلاش کردند.

برای کنفرانس یک عنوان بسیار زیبا و جامع انتخاب شده که به حد کافی گویا است. دست یافتن به سه عنصر «عدالت»، «صلح» و «ثبات» که نیاز اساسی افغانستان است، هرگز بدون «نظام فدرالی» قابل تطبیق و تحقق نیست.

در این رابطه تحت عنوان: «طراحی معیوب نظام سیاسی در قوانین اساسی عامل بی‌ثباتی در افغانستان»، در مورد دلایل و زمینه‌های تضادها و منازعات دوام‌دار و دامن‌دار برای کسب قدرت سیاسی در افغانستان و ضرورت طراحی و تطبیق قانون اساسی جدید با ساختار فدرالی برای رسیدن به عدالت، صلح و ثبات، توضیحات بیشتری را ارائه خواهیم داد.

در ابتدا به عنوان مقدمه، تعریف کوتاهی از ثبات و بی‌ثباتی و دلایل و عوامل آن را به اختصار ارائه می‌دهم و بعد هم توضیحاتی در مورد راه رسیدن به ثبات و ضرورت نظام فدرالی در افغانستان و ویژگی‌ها و پیش‌شرط‌های آن تقدیم خواهیم کرد.

تعریف ثبات و بی‌ثباتی

دانشمندان حقوق و علوم سیاسی و اجتماعی در مورد ثبات سیاسی، تعریف‌های متعدد و پیچیده و دارای ابعاد گوناگون سیاسی، حقوقی، اجتماعی و اقتصادی ارائه کرده‌اند که پرداختن به آن‌ها ضیاع وقت است. ثبات و بی‌ثباتی دو پدیده متضاد همدیگر بوده و مفهوم هر دو بسیار روشن است. البته ما مفهوم بی‌ثباتی را آسان‌تر می‌توانیم درک کنیم که به تبع آن تعریف ثبات هم روشن خواهد شد.

۱. این گفتار بخشی از سخنرانی در کنفرانس «فدرالیسم راهی به سوی عدالت اجتماعی، صلح و ثبات در افغانستان» است که توسط مجمع فدرال خواهان افغانستان و فدراسیون صلح جهانی به تاریخ ۲۷-۲۸ فروردی ۲۰۲۵ برابر با ۹-۱۰ حوت ۱۴۰۳- در اتریش - ویلنا برگزار شده بود و اکنون در این فصل از کتاب، به مناسبت موضوع بحث، مطالب دیگری نیز بر آن افزوده شده است.

بی‌ثباتی در یک تعریف ساده و عینی این است که قدرت سیاسی در کشور، استقرار و پایداری نداشته باشد و نظام سیاسی و مجریان آن یعنی زمامداران و بازیگران سیاسی به صورت سریع و با فاصله‌های کم دچار زوال یا تغییر شوند. چون در چنین جامعه‌ای، برای حل چالش‌ها و منازعات و مطالبات مردم، میکانیزم و سازوکار معقول و مورد قبول همه وجود ندارد و به همین جهت در صورت بروز کمترین منازعه، تفاهم و توافق حاصل نمی‌شود و این حالت به منازعه بیشتر و خشونت بیشتر و در نتیجه به انقطاع‌ها و گسست‌ها و بلکه فروپاشی‌ها منجر می‌گردد.

با توجه به تعریف فوق در باره بی‌ثباتی، می‌توان گفت که ثبات سیاسی در یک کشور عبارت است از: تداوم و پیوستگی نظام سیاسی در کشور مطابق قواعد اساسی مورد توافق همه بازیگران سیاسی و گروه‌های جامعه.

به یک مثال روشن ثبات و بی‌ثباتی توجه کنید: آمریکا با نظام جمهوری فدرال ریاستی از ۱۷۸۷ تا کنون (۲۳۸ سال یا نزدیک به دوونیم قرن) یک نظام سیاسی و یک قانون اساسی دارد، اما افغانستان تنها در یک قرن از ۱۳۰۱ تا کنون شاهد انواع نظام‌های سیاسی بوده با هفت قانون اساسی رسمی و دو بار تعدیل و یک سند غیر رسمی که جمعا ده سند قانون اساسی را در بر می‌گیرد یعنی تقریبا به طور اوسط برای هر ده سال یک قانون اساسی وضع شده با نظام سلطنتی مطلقه و سلطنتی مشروطه تا نظام جمهوری و جمهوری دموکراتیک و سیستم‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه ریاستی و حکومت اسلامی و امارت و مانند آن که در واقع این کشور را به یک آزمایشگاه نظام‌های سیاسی و قوانین اساسی تبدیل کرده است.

سازوکار حفظ و استمرار ثبات سیاسی

اما عامل یا عوامل ثبات سیاسی چیست؟ در ایجاد و استمرار ثبات سیاسی عناصر و مؤلفه‌های زیادی نقش دارند. به عنوان مثال فرهنگ سیاسی حاکم در کشور، بافت مردمی و اجتماعی، نظام حقوقی و حاکمیت قانون، وضعیت فرهنگ و نخبگان فکری و فرهنگی و همچنین اقتصاد و وضعیت معیشت مردم، موقعیت ژئوپلیتیک کشور و تحولات بین‌المللی مانند جنگ بین کشورهای و جنگ‌های جهانی و عوامل دیگر همگی در ایجاد ثبات و وفای در جامعه نقش اساسی دارند ولی به نظر این جانب از نگاه مسایل و تحولات داخلی و درونی در یک کشور، مهم‌ترین و برجسته‌ترین عامل عبارت است از: «ساختار نظام سیاسی و چگونگی تنظیم و مهار قدرت سیاسی».

در این رابطه توجه به دو موضوع بسیار تعیین کننده است:

یک - مهار قدرت با حاکمیت و محوریت قانون

از نگاه تجربه سیاسی و نورم‌های حقوقی، اولین عامل مهم برای تداوم قدرت سیاسی و به تبع آن ثبات سیاسی، اصل مهم «مهار قدرت» است. مهار قدرت به معنای زوال قدرت سیاسی یا مخالفت و دشمنی با زمامداران سیاسی نیست. بلکه بر عکس اولین اثر مهم مهار و کنترل قدرت، تضمین پویایی و پایایی آن است. اگر قدرت سیاسی به صورت منظم و قانون‌مند مهار و کنترل نشود، به طور طبیعی زمینه زوال آن فراهم می‌شود. برای مهار قدرت سیاسی، اولین پیش شرط اساسی و بنیادی در هر جامعه و کشوری، اصل مهم «حاکمیت قانون» است. حاکمیت قانون بدین معنی است که اولاً همه شهروندان در مقابل قانون باید برابر باشند. ثانیاً با محافظت از حقوق شهروندان، از تعدی و تجاوز حکومت بر حقوق بنیادی مردم باید جلوگیری شود. ثالثاً هر سه قوه دولت یعنی قوای مجریه و مقننه و قضائیه باید تنها در محور قانون و مطابق به احکام قانون عمل کنند. در کشوری که حاکمیت قانون وجود دارد، قانون اساسی به عنوان قانون برتر، سند و وثیقه‌ای است که هم قدرت را مهار می‌کند و هم باعث تداوم و ثبات آن می‌شود.

دو - میکانیزم تداوم قدرت سیاسی

برای تداوم قدرت سیاسی توجه به دو عنصر کلیدی «توزیع» و «انتقال» بسیار مهم است: اول اینکه قدرت سیاسی چگونه توزیع می‌شود و دوم اینکه چگونه انتقال می‌یابد؟

آیا قدرت سیاسی به صورت «متمرکز» توزیع می‌شود یا به صورت «متکثر»؟ به عبارت دیگر آیا قدرت سیاسی تنها در اختیار فرد یا افراد محدودی قرار می‌گیرد یا به صورت متکثر میان همه گروه‌های جامعه و نهادهای سیاسی مختلف تقسیم می‌شود؟ اگر قدرت سیاسی به صورت متمرکز توزیع شود، باعث فساد و سوء استفاده از قدرت شده و زمینه نقض حاکمیت قانون و نقض حقوق و آزادی‌های شهروندان فراهم می‌شود و در نتیجه نارضایتی، منازعه و خشونت بروز کرده و به بی‌ثباتی منجر می‌گردد.

همچنین آیا انتقال قدرت سیاسی از طریق رقابت آزاد و برگزاری انتخابات و احترام به آرای مردم و به صورت دموکراتیک صورت می‌گیرد و یا به صورت استبدادی و انحصاری و غیر دموکراتیک؟ در این مورد نیز طبیعی است که اگر انتقال قدرت با انتخابات و احترام به آرا و اراده مردم صورت نگیرد، دیر یا زود باعث ناآرامی‌های سیاسی و حتی نزاع و خشونت و یا جنگ و کودتا و امثال آن خواهد شد.

به عبارت دیگر هر گاه قدرت به صورت متمرکز توزیع شود و نه متکثر و همچنین به صورت استبدادی و غیر دموکراتیک انتقال یابد و نه از راه انتخابات و رقابت آزاد، دو پیامد خطرناک در جامعه بروز می‌کند:

اول اینکه در جامعه فرهنگ سیاسی انحصار و حذف حاکم می‌گردد و به استبداد فردی و گروهی منتهی می‌شود و فرهنگ مشارکت شکل نمی‌گیرد و مردم خود را در تصامیم بزرگ دخیل و سهیم نمی‌بینند و به همین جهت نظام و حکومت و در کل قدرت سیاسی را از خود و برای خود نمی‌دانند.

دوم اینکه رابطه بین قدرت سیاسی و مردم به یک نوع رابطه اجبار تبدیل می‌شود به گونه‌ای که حکومت مجبور می‌شود تمام برنامه‌ها و سیاست‌های خود را باید با استفاده از اجبار و یا اعمال زور و خشونت تطبیق کند و نه با رضایت مردم و همکاری داوطلبانه مردم برای تطبیق برنامه‌های دولت. این نوع رابطه در دنیای کنونی هیچگاه پایدار نبوده و به ثبات منتهی نمی‌شود.

با توجه به مطالبی که گفته شد نتیجه دو موضوع قبلی، این است که مناسب‌ترین و مؤثرترین ساختار برای تداوم قدرت یا ثبات نظام سیاسی، توزیع افقی و عمودی قدرت است که می‌تواند رضایت همه گروه‌های جامعه و همه بازیگران میدان سیاست را فراهم نماید. مصداق بارز و روشن توزیع افقی و عمودی قدرت، نظام فدرالی است که به بهترین صورت از تمرکز و انحصار جلوگیری می‌کند و قدرت سیاسی را از رأس تا قاعده به صورت صلح‌آمیز و عادلانه و در چارچوب یک قانون اساسی فدرال و قوانین اساسی ایالتی، سازماندهی می‌کند و از اعمال هر نوع زور، اجبار، تمرکز و انحصار قدرت جلوگیری می‌کند.

دلایل بی‌ثباتی سیاسی در افغانستان

افغانستان متأسفانه از کشورهایی است که حد اقل در طول یکصد سال اخیر از نگاه سیاسی به طور پیوسته با بی‌ثباتی مواجه بوده است. در این بی‌ثباتی بدون شک عوامل گوناگون دخیل است ولی در بحث کنونی یکی از عوامل کلیدی و اصلی را مورد بررسی قرار می‌دهیم. در افغانستان در طول تاریخ، انتقال قدرت سیاسی در اغلب اوقات از طریق غیر مسالمت‌آمیز و غیر دموکراتیک و بدون مراجعه به آرای مردم صورت گرفته و مهم‌تر از آن در مورد ساختار نظام سیاسی و توزیع قدرت، تقریباً به طور عموم در طول یک و نیم قرن، نظام‌های شدیداً متمرکز حاکم بوده و هیچگاه به جامعه متکثر و گروه‌های متنوع سیاسی، فرهنگی و قومی توجه نشده است که نتیجه آن حاکمیت تبعیض و بی‌عدالتی و انحصارطلبی بوده و همین خود عامل اصلی بی‌ثباتی در کشور بوده است.

در این رابطه برای توضیح بیشتر سه مطلب مهم را به اختصار باید یادآوری کرد:

اول - دولت - ملت سازی بر مبنای قومیت

اولین مطلب این است که روند دولت-ملت سازی در افغانستان بر یک مبنای معیوب پایه گذاری شده است. به اعتراف تمام گروه های سیاسی و همه صاحب نظران داخلی و خارجی، افغانستان از نگاه بافتار و ساختار اجتماعی و فرهنگی یک موزائیک رنگارنگ و متنوع از اقوام، زبان ها، مذاهب و فرهنگ ها است. اما با تأسف باید گفت که برخی از حلقات تشنه قدرت، این تنوع و رنگارنگی را برنافتند و پروسه ملت-دولت سازی یا دولت-ملت سازی را بر مبنای تفکر سلطه جویانه و حاکمیت تک قومی و تک زبانی و تک مذهبی و بر اساس تئوری «تک دولت و تک ملت» با شیوه «هژمونی قومی و ادغام و یکسان سازی تمام هویت های متعدد در یک هویت» بنیان گذاشتند و دقیقاً به همین دلیل هم این پروسه ناکام ماند، زیرا این پروسه معیوب در طول تاریخ نتوانست به معنای واقعی کلمه یک «دولت ملی» ایجاد کند و محصول و نتیجه آن همواره شکل گیری «دولت های قومی» بوده است.

برای اثبات این مدعا دلایل بسیار فراوان تاریخی از همه دوره های تاریخ سیاسی افغانستان وجود دارد که در این فرصت کوتاه نمی توان به ذکر تمام آن ها پرداخت ولی یک نمونه روشن و مستند از شیوه دولت سازی دوره امیر حبیب الله خان را نقل می کنم که چگونه دولت-ملت سازی بر مبنای قومیت شکل گرفته است.

مطابق نقل علامه فیض محمد کاتب در سراج التواریخ، در کابینه دوره امیر حبیب الله خان موضوع دولت-ملت سازی مورد بحث قرار گرفته و در میان آنان این تصور وجود داشته که جامعه افغانستان مرکب از چهار گروه قومی بزرگ ذیل است: ۱- قوم افغان درانی یا ابدالی ۲- قوم غلزایی ۳- تاجیک و اوزبیک و قبایل متفرقه ۴- گروه شیعه یعنی هزاره و قزلباش. برخی از عناصر دربار به این باور بوده اند که باید در پروسه دولت سازی، با این چهار گروه قومی برخورد مساوی صورت گیرد و این چهار گروه به عنوان مؤلفه های اصلی تشکیل دهنده ملت، چهار پایه ساختمان دولت را تشکیل بدهند ولی این نظر در اقلیت بوده و مورد توجه قرار نمی گیرد و امیر حبیب الله فیصله می کند که: «من به خلاف معمول و مرسوم، اساس سلطنت خود را بر سه رکن نهاده، بدون معاضدت فرقه شیعه، تعمیر بلاد و ترفیه عباد به روی روز آورده، دولت و مملکت را بر سه رکن و قائمه استوار می دارم»^۱.

۱. نگاه کنید به: فیض محمد کاتب، سراج التواریخ، جلد چهار، بخش دوم، چاپ اول، کابل، انتشارات امیری، ص ۷۲۰.

بدین ترتیب پروسه دولت-ملت‌سازی متکی بر سه رکن بنا می‌شود: رکن اول: قوم افغان درانی؛ رکن دوم: قوم غلزایی؛ رکن سوم: اقوام اوزبیک و تاجیک و قبایل متفرقه. اما رکن چهارم یعنی هزاره و قزلباش حذف می‌گردد و جالب است که در تقسیم‌بندی ارکان دولت، دو رکن به قوم پشتون تعلق گرفته (درانی و غلزایی) و دو رکن دیگر به همه اقوام دیگر افغانستان چون هر یک از قبایل درانی و غلزایی یک قوم مستقل و دو رکن تشکیل دهنده دولت در نظر گرفته می‌شوند و اقوام اوزبیک و تاجیک و قبایل دیگر همگی یک رکن محسوب می‌شوند و هزاره و قزلباش هم یک رکن دیگر.

فیض محمد کاتب نقل می‌کند که به تعقیب این مصوبه، تمام کارمندان دولت که از هزاره و قزلباش بودند از ادارات دولتی حذف و اخراج گردیدند و حتی در ادارات از روی نام، هر کس که به نام غلام حسین و غلام علی و علی نقی و محمد تقی بودند اخراج شدند و حتی بعضی از اهل سنت که محمد حسین و عبدالحسین نام داشت نیز شیعه در شمار رفته و از خدمت در اداره محروم شدند.

این فیصله امیر حبیب الله خان از آن تاریخ تا کنون، با تفاوت‌هایی در دوره‌های مختلف از زمان امان الله خان تا امروز در دوره امارت طالبان ادامه یافته است، گاهی رسمی و علنی و گاهی غیر مرئی و غیر علنی و بلکه باید گفت نه تنها رکن هزاره از ساختار دولت حذف شد که رکن دیگر که به تعبیر ایشان اوزبیک و تاجیک و قبایل دیگر بودند نیز حذف شدند و تنها دو رکن دیگر: درانی و غلزایی باقی ماندند که این دو نیز در طول تاریخ برای کسب قدرت در رقابت و نزاع با همدیگر بودند و البته بیشتر اوقات درانی‌ها حکومت را در قبضه خود گرفتند یعنی در حقیقت ساختمان دولت و ملت روی یک پایه قرار گرفت و سه پایه دیگر را حذف کردند و بدین ترتیب پروسه دولت-ملت‌سازی که می‌باید بر اساس اصل برابری در میان همه گروه‌های متنوع قومی افغانستان شکل می‌گرفت ناکام گردید و تمام تلاش‌ها متمرکز شد بر دولت-ملت‌سازی بر مبنای هژمونی قومی و اندیشه ادغام و یک‌سان‌سازی قومی، زبانی و مذهبی.

ناسیونالیسم افغانی و روشنفکران سلطه‌طلب قومی

ادعای هژمونی بر مبنای ناسیونالیسم افغانی و گاهی حتی با پوشش دیانت و شریعت یک اتهام نیست. جدا از آنچه در دوره امیر عبدالرحمان یا فرزند او امیر حبیب الله خان اتفاق افتاد، در دوره مدرن افغانستان که از دوره امان الله خان آغاز می‌شود، برخی از روشنفکران افغان مانند محمود طرزی، بر مبنای آنچه تحت عنوان دولت ملی‌ای مبتنی و متکی بر یک قوم و یک زبان در آلمان، فرانسه، ترکیه و ایران رایج شده بود، در افغانستان نیز تئوری ناسیونالیسم افغانی بر همین مبنای یعنی دولت تک قومی را پایه‌گذاری کردند که امان الله خان نیز تحت تأثیر آن قرار گرفت و تا امروز این اندیشه در افغانستان همچنان سایه افکنده است.

در این مدت حلقه‌های زیاد دولتی و غیر دولتی به شمول جمعی از روشنفکران و تکنوکرات‌ها تلاش داشتند و دارند که قوم خاصی را برتر از دیگران نشان دهند. آنان سال‌ها است که حتی در جهت تحمیل هویت و فرهنگ خاص بر همه شهروندان برنامه ریزی کردند که در این جا مناسب می‌بینم برای روشن ترشدن موضوع و مستند ساختن آن از چند نمونه یادآوری کنم:

یک - سخنان داکتر انوارالحق احدی در مورد دولت ملی و اندیشه افغان ملتی

داکتر انوار الحق احدی رئیس پیشین حزب افغان ملت در مصاحبه با تلویزیون آمو ادعا می‌کند که تمام زمامدارانی که در افغانستان حکومت کرده‌اند به شمول زمامداران معاصر مانند داود خان، خلقی‌ها، حامد کرزی، اشرف غنی و گروه طالبان در همین مسیر یعنی ناسیونالیسم افغانی و بر مبنای اندیشه افغان ملتی حرکت کرده‌اند.

باید در ابتدا تأکید کنم که داکتر احدی یک شخص عادی و یا ناآگاه نیست. ایشان شخص روشن و با تحصیلات، مطالعات و تجربیات وسیع سیاسی و اقتصادی بوده و دقیقاً با مبنای دولت‌سازی و روند تکاملی آن در شرق و غرب در محور تئوری دولت ملی آشنا است و چنان که در گفتار قبلی دو نگرش را در مورد مبنای شکل‌گیری دولت‌ها مخصوصاً نگرش الگوی کلاسیک دولت ملی مرکزگرا راتوضیح دادم، تحلیل و تفکر آقای احدی نیز برخاسته از همان روندی است که در کشورهای مختلف تطبیق شده است. نمونه‌هایی از این نوع تفکر قبلاً در مناطق خاورمیانه نیز در ناسیونالیسم عربی که در مصر و سوریه و عراق و غیره مطرح شد و در ناسیونالیسم ترکی از زمان کمال اتا ترک و همچنین ناسیونالیسم ایرانی ماقبل انقلاب اسلامی ایران تجربه شده بود. بدین جهت آنچه را که داکتر احدی بیان کرده موضوع جدیدی نیست، اما تعجب در این است که این سخن بعد از سال‌ها تجربه ناکامی ناسیونالیسم قومی مطرح می‌شود، چون تجربه در سطح جهانی نشان داده که این الگو کامیاب نبوده و حتی در کشورهای غربی نیز چنان که قبلاً بیان کردیم، در کنار طرح دولت ملی، مجبور شدند سازوکارهای مناسب دیگری را نیز جستجو کنند تا مشکل ستم و تبعیض در جوامع پلورال و چندپاره حل شود. البته در کشورهایی که از انسجام و خلوص قومی برخوردار هستند یعنی از نگاه ترکیب تباری و قومی، یکپارچه هستند، ممکن است این دیدگاه موفق باشد. اما روشن است که کشورهایی دارای چنین خلوص و انسجام قومی در سطح جهان از انگستان دست تجاوز نمی‌کند.

با توجه به همین الگوها آقای احدی در این مصاحبه که تحت عنوان «ناسیونالیسم افغانی چیست و برای افغانستان چه می‌خواهد؟» انجام شد چنین گفت (نقل مضمون): دولت‌های ملی معمولاً در محور یک

قوم بزرگ به وجود آمده‌اند که در افغانستان آن قوم پشتون‌ها است و بنابراین نام و نشان این کشور باید از هویت پشتون‌ها نمایندگی کند، چون هویت ملی و دولت ملی در افغانستان مربوط به پشتون‌ها است و پشتون‌ها حق دارند یک دولت داشته باشند. همان‌گونه که ترک‌ها و ایرانی‌ها دولت خودشان را دارند یا تاجیک‌ها تاجیکستان را دارند و اوزبیک‌ها اوزبیکستان را و در این رابطه زبان ملی یعنی زبان دولت ملی در افغانستان هم باید پشتو باشد و همه مردم باید پشتو یاد بگیرند. ایشان در ضمن این مطالب افزود: طالبان و کزری و غنی نیز اهداف افغان ملت را دنبال کردند چه عضو افغان ملت باشند یا نباشند. البته غیر پشتون‌ها نیز از نظر حقوقی و از نگاه قانون اساسی افغان هستند و باید این هویت را بپذیرند زیرا پشتون‌ها دولت و نام دولتی را که هویت پشتونی نداشته باشد و کسی را به عنوان رئیس جمهور که هویت افغان را نپذیرد، نمی‌توانند قبول کنند.

نکته جالب دیگر در مصاحبه ایشان این بود که گفت: در چنین دولتی اگر عدالت هم تأمین نمی‌شود مشکلی ندارد چون همه دولت‌های ملی در دنیا با همین رویه ایجاد شده‌اند و نتوانسته‌اند حقوق تمام اقلیت‌ها را به طور کامل رعایت کنند. این سخن ایشان خود یک اعتراف است که دولت ملی با این خصوصیتی که گفته شد، حداقل در جوامع نامتجانس و چندپاره، ذاتاً خلاف عدالت است و نباید از آن عدالت را انتظار داشت. طبیعی است که اگر عدالت وجود نداشته باشد، ملت‌ها حق دارند در مقابل بی‌عدالتی بایستند و خواستار تأمین حق و عدالت شوند.^۱

اما از سوی دیگر آنچه را داکتر احدی در این مصاحبه مطرح کرده چیزی نیست که ایشان آن را بتازگی ارائه کرده باشد و مهم‌تر از این مصاحبه، مقاله آقای داکتر احدی تحت عنوان «زوال پشتون‌ها در افغانستان» است که سال‌ها قبل (۳۱ سال پیش) در زمان حکومت مجاهدین نوشته شده است. این مقاله را بار نخست در سال ۱۳۸۸ که در کابل، مطالب کتاب «حقوق اساسی» خود را تنظیم می‌کردم خواندم و همچنین نقدی را که داکتر محیی‌الدین مهدی در مورد آن تحت عنوان: «نظریه‌های تأمین ثبات و حل مناسبات تباری» نوشته بود.^۲

ایشان در آن مقاله که در نوع خود یکی از بهترین تحلیل‌ها و نوشته‌ها در معرفی اندیشه ناسیونالیسم افغانی و مناسبات تباری در افغانستان است، به تفصیل در باره پیشینه دولت‌سازی و ملت‌سازی در

۱. لازم است خواننده گرامی این مصاحبه را به طور کامل گوش کند. متن کامل مصاحبه داکتر انوارالحق احدی: تلویزیون آمو، برنامه دیدار با تاریخ، مجری برنامه: سمیع مهدی، جنوری ۲۰۲۶.

۲. نگاه کنید به: دکتر انوارالحق احدی، داکتر لعل‌زاد و داکتر محیی‌الدین مهدی، حل مناسبات تباری در افغانستان، انتشارات حزب مردم مسلمان افغانستان، کابل، دلو ۱۳۸۶. مطالعه این کتاب را به همه خوانندگان گرامی توصیه می‌کنم.

افغانستان و شکل‌گیری دولت ملی افغانی یا پشتونی سخن گفته و در آن سال‌ها که با سقوط حکومت داکتر نجیب و حکومت استاد ربانی در کابل همزمان بود، دلایل زوال پشتون‌ها را تحلیل کرده و در بخشی از این مقاله نوشته است:

«ناخوشنودی پشتون‌ها از رفتار اقلیت‌ها در مورد هویت دولت افغانستان ریشه می‌گیرد. پشتون‌ها معتقدند که آن‌ها اکثریت را در افغانستان تشکیل می‌دهند و دولت افغان به‌وسیله پشتون‌ها تشکیل شد و افغانستان تنها دولت پشتونی در جهان است و اقلیت‌ها باید هویت پشتونی دولت افغان را بپذیرند. اکثریت گروه‌های تباری دیگر در منطقه دولت‌های خود را دارند. هیچ اقلیت تباری نتوانسته است بطور جدی هویت فارسی ایران را و یا هویت ترکی ترکیه را و یا هویت تاجیکی تاجیکستان را و یا هویت اوزبیکی اوزبیکستان را به زیر سوال ببرد. پشتون‌ها مناقشه می‌کنند که این قاعده باید در مورد افغانستان نیز صدق کند.

پشتون‌ها معتقدند در مناسبات شان با اقلیت‌های تباری بیشتر از سایر کشورهای منطقه که دولت‌های شان زبان خود را با جبر بر سایرین برتری داده‌اند، از بردباری و شکیبایی کار گرفته‌اند. هرچند برخی پشتون‌ها معتقدند که زبان پشتو باید موقف مشابه در افغانستان داشته باشد، اما بسیاری پشتون‌ها مایل به پذیرش زبان دری به‌عنوان یک زبان رسمی هستند به شرطی که به زبان پشتو ارجحیت سمبولیک داده شود. لیکن هر زمانی که پشتون‌ها تقاضای برتری زبان پشتو و هویت پشتونی دولت افغان را می‌نمایند، متهم به فاشیسم و سرکوب اقلیت‌ها می‌شوند.»

در این مقاله ایشان موضوع حقوق برابر شهروندی را نیز مطرح کرده است یعنی همان چیزی را که در تفکر دولت‌سازی دولت ملی در غرب نیز مطرح بود و قبلاً توضیح دادیم که در غرب نیز در کنار طرح دولت ملی تک‌ملیتی، حقوق بشر و بی‌طرف بودن دولت و برابری شهروندی را مطرح کردند. داکتر احدی نوشته است:

«افغان‌ها نباید بی‌عدالتی تاریخی را با نابرابری‌های موجود اشتباه بگیرند. به‌لحاظ تاریخی، نه تنها اقلیت‌های تباری مورد تبعیض قرار گرفتند، بلکه پشتون‌های غیر درانی، مخصوصاً غلجایی‌ها نیز قربانیان تبعیض بوده‌اند. با این وصف، از پایان جنگ جهانی دوم، و مخصوصاً از ۱۹۶۳ تا انقلاب سوسیالیستی ۱۹۷۸ دولت‌های مختلف در افغانستان سخت تلاش نمودند تا یک جامعه ملی را بر اساس برابری تمام شهروندان بنا نمایند. البته برابری در مقابل قانون، تضمین‌کننده برابری اجتماعی نیست و شاید یک برخورد عملی‌تر نسبت به عدالت اجتماعی این باشد که فرصت‌های برابر را مهیا بسازیم. افغان‌ها نیاز دارند تا یک جامعه ملی بر اساس برابری تمام شهروندان در مقابل قانون و برابری فرصت‌ها در توزیع منابع را ایجاد

کنند. اقلیت‌هایی که عدالت را مطالبه می‌کنند، باید موارد مشخص از نابرابری‌های قانونی و نیز موانع در مقابل برابری فرصت‌ها برای همه را شناسایی نمایند.»

اما آقای احدی خود نیک می‌داند که چنین شعارهایی به شمول شعار حقوق بشر و حقوق شهروندی و ادعای برابری در مقابل قانون، چنان که خود گفته است، عدالت و برابری اجتماعی را تأمین نکرده و هیچ مشکلی را برای اقوام افغانستان حل نتوانست و تبعیض و ستم و نابرابری در طول تاریخ افغانستان مخصوصاً در یکصد سال اخیر همچنان ادامه یافت و بلکه هرچه زمان می‌گذرد، وضعیت به مراتب نسبت به گذشته بدتر شده است مخصوصاً در دوره حاکمیت طالبان که مطابق الگوی فکری آقای احدی به طور کامل ممثل دولت ملی مبتنی بر هویت پشتونی است، بی‌عدالتی‌ها و چندپارچگی‌ها به اوج خود رسیده است و واقعا به نظر من برای آقای احدی و امثال ایشان این نوع دولت ملی که طالبان ممثل آن است، باید مایه خجالت و شرمساری باشد و نه مباهات و افتخار با این تصور که آنان هویت ملی پشتون را تمثیل می‌کنند! نکته جالب دیگر که برای بحث این کتاب یعنی «چرایی فدرالیسم در افغانستان» بسیار مهم است و باید فدرالیست‌های ما به آن توجه کنند، برداشت داکتر احدی در باره فدرالیسم است که ۳۰ سال پیش بیان شده است. ایشان در همین مقاله نوشته است:

«آن‌ها (پشتون‌ها) احساس می‌کنند تقاضای اقلیت‌ها برای یک ساختار فدرالی تلاش غیر ملموسی برای مخالفت با هویت پشتونی کشور بوده و جدایی‌تباری را مدنظر دارد. چنانچه انگیزه فدرالی خواهی، تشویق تصمیم‌سازی در سطح محلی و منطقه‌ای برای حل و فصل مسایل ولایات می‌بود، پشتون‌ها شاید آنرا قبول می‌کردند، اما اگر هدف، تقویت هویت اقلیت‌ها و تضعیف هویت پشتونی دولت افغان باشد، در آن صورت حساسیت پشتون‌ها در مقابل فدرالیسم قابل درک خواهد بود.»^۲

۱. هرچند آقای احدی بعد از نشر مصاحباش با تلویزیون آمو در اظهاراتش گفته که از مصاحباش برداشت نادرست شده و او هرگز طرفدار تبعیض قومی نیست و همواره مساوات قانونی شهروندان را مطرح کرده است، اما به نظرم این توجیه کافی نیست چون سخنان ایشان در معرفی دولت ملی و هویت ملی افغانستان بسیار روشن است و از طرف دیگر برابری افراد در مقابل قانون که یک اصل مسلم حقوقی و اسلامی است، مشکل تبعیض ساختاری و هویتی را حل نمی‌کند. چگونه برابری افراد تأمین می‌شود در صورتی که شما شهروندان را به دو گروه تقسیم می‌کنید و یکی را عنصر اصلی تشکیل دهنده هویت ملی و دیگران را عنصر فرعی تلقی می‌کنید. آیا تقسیم شهروندان به درجه یک و درجه دو به معنای برابری است؟

۲. داکتر انوارالحق احدی، زوال پشتون‌ها در افغانستان، ترجمه دکتر سید اکبر زیوری، ۱۹۹۵. این مقاله با همین عنوان در صفحات اینترنت در دسترس است.

این سخن ایشان از چند جهت قابل توجه است:

اول اینکه معلوم می‌شود که برداشت پشتون‌های ما در مخالفت با فدرالیسم و انگیزه آنان بر این مخالفت یک دلیل سیاسی دارد تا دلیل واقعی و عینی و حقوقی! دلیل مخالفت آنان با فدرالیسم این نیست که این نظام در ذات خود موفق نبوده و با شرایط افغانستان سازگار نیست، بلکه انگیزه اصلی حفظ سلطه قومی و هویت پشتونی دولت است و پشتون‌های ما احساس می‌کنند که واقعا با فدرالیسم، هویت قومی مسلط آنان در دولت افغانستان تضعیف می‌شود.

دوم اینکه این برداشت از فدرالیسم با روح فدرالیسم مطابقت ندارد. هدف از فدرالیسم، هرگز تضعیف یک قوم یا تقویت قوم دیگر نیست. هدف اصلی فدرالیسم توزیع قدرت از مرکز به ولایات و مشارکت مردمان ولایات و اقوام در تصمیم‌گیری و مدیریت کشور و در نهایت تأمین حقوق همه اقوام به صورت عادلانه است. هدف فدرالیسم عدالت است؛ عدالت برای همه؛ برای همه اقوام و همه مناطق. البته اگر کسی با عدالت هم مشکل داشته باشد و عدالت را به زیان خود بداند این بحث دیگر است.

سوم اینکه بدون شک فدرالیسم با هژمونی قومی در تضاد است. فدرالیسم در جوامع چند قومی متکی بر تکت و تنوع است و هویت ملی را بر مبنای حفظ و احترام تفاوت‌ها تعریف می‌کند و نه بر مبنای نمادهای یک قوم یا یک گروه خاص فرهنگی و زبانی.

آقای احدی در آخر مقاله، آینده ثبات سیاسی در افغانستان را چنین پیش بینی می‌کند:

«هرچند طی سال گذشته شدت مناقشه تباری به‌طور قابل ملاحظه کاهش یافته است، اما مناسبات تباری هنوز دچار مشکلات بوده و افغانستان بعد از جنگ باید با این معضله مقابله نماید. در صورتی که بر دو مسأله ۱- برابری حقوقی و برابری فرصت‌ها برای تمام شهروندان و ۲- پذیرش هویت پشتونی کشور و دولت به‌طور واضح تأکید صورت نگیرد و به نحو رضایت بخشی حل نگردد، ثبات سیاسی در افغانستان فراچنگ نخواهد آمد.»

اما در طول این سال‌ها دیده شد که کاملا بر عکس، هرچه بر هویت پشتونی کشور بیشتر تأکید شد، بی‌ثباتی هم در افغانستان بیشتر شد و تا کنون هیچ نشانه‌ای از صلح و ثبات پایدار دیده نمی‌شود.

دو- روستار تره‌کی و ادعای عنصر مسلط و نقش برادر بزرگتر برای پشتون‌ها

محمد عثمان روستار تره‌کی که از استادان دانشگاه و مؤلف کتاب‌ها و مقالات متعدد در مورد مسایل افغانستان است، هم در دوره قبلی امارت طالبان و هم در این دوره از حامیان و توجیه‌گران حاکمیت نامشروع این گروه است. او در حقیقت از تئوریسین‌ها و پالیسی‌سازان هژمونی قومی در افغانستان و تنها

انگیزه او در این موضع گیری، روحیه برتری طلبی قومی او است و فکر می کند که حاکمیت گروه طالبان این برتری طلبی و به تعبیر خودش حاکمیت قوم مسلط! و برادر بزرگتر! را در خانواده افغانستان تأمین می کند.

او این تفکر خود را پنهان هم نمی کند و در همه آثار و مصاحبه های خود مطرح کرده است. وی در یکی از کتاب هایش می نویسد: «در افغانستان اقوام و قبایل مختلف زندگانی می نمایند، اما پشتون ها "عناصر مسلط" در ترکیب جامعه هستند و از قرن ۱۸ به بعد قدرت دولتی و سیاسی را بدست داشته و مؤسس دولت معاصر افغانستان هستند و اقوام دیگر به "نقش ثانوی" قانع بودند.»

وی در جای دیگر با طرح برادر بزرگ و برادر کوچک در خانواده ملت افغانستان می گوید: «مناسبات ذات البینی میان اقوام و قبایل در جامعه افغانی به مثابه خانواده واحد، حاکی از احترام به «برادر بزرگ» بود. این احترام مبتنی به رعایت سلسله مراتب اخلاق خانوادگی یکی از عوامل ثبات سیاسی و اجتماعی به حساب می آید. آفت کمونیست به این سلسله مراتب اخلاقی صدمه زد و نقش قوم و قبیله مسلط و اکثریت را در اداره جامعه که عنصر طبیعی سترکتور جامعه افغانی و قرینه نفوذ دیموکراسی قبیلوی به عنوان رکنی از ساختمان ملت ما بود در معرض سؤال قرار داد.»^۱

سه - روایت سقاوی دوم

نمونه سوم داستان کتاب «سقاوی دوم» از «سمسور افغان» است که بازهم در دوره قبلی حاکمیت امارت طالبان و به منظور حمایت از این گروه و تنقید از دولت مجاهدین که آن را به نام حکومت اقلیت ها می خواند، نوشته و نشر شده بود. نقطه محوری در این کتاب پیشنهاد های نویسنده کتاب به طالبان است در مورد پالیسی سرکوب اقوام دیگر و تحمیل هویت و زبان واحد بر همه هویت ها و حتی سیاست کوچ اجباری و تصفیه و پاکسازی مناطق و اقوام دیگر. در میان پیشنهادات سیزده گانه این کتاب به طالبان که در آخر آن بیان شده چند مورد را به اختصار ذکر می کنیم:

- مذهب رسمی باید تنها مذهب حنفی باشد و رسمی کردن مذهب دیگر، اختلافات مذهبی و قومی را از دیداد بخشیده و به وحدت ملی زبان می رساند.

۱. نگاه کنید به: محمد عثمان روستار تره کی، ساختارهای قدرت از نظر جامعه شناسی در افغانستان، صفحات ۴ و ۹۷ و ۹۸.

- افغان و افغانیت و آوردن تمام اقوام در چارچوب ملت «افغان» و تبلیغ و ترویج روحیه و اندیشه افغانیت هم برای کشور و هم برای تمام اقوام کشور سودمند واقع خواهد شد، یعنی اندیشه افغانیت باید در روح و روان و ذهن و فکر هر انسان تزریق، تبلیغ و ترویج شود.
- به کاربردن، معمول ساختن، به عنعنه درآوردن و رسمیت بخشیدن یک زبان یعنی پشتو و دفتری ساختن و دولتی کردن زبان پشتو عامل بزرگ و اساسی در ساختن ملت افغان به شمار می‌رود و اگر عملی شود پس از چند ایامی ملت واحدی از آن تشکیل و جلو دشواری‌های زبانی و دیگر پرابلم‌های قومی را خواهد گرفت... تجربه‌ها نشان داده آن‌عده از اقلیت‌هایی که در حوزه فرهنگی پشتون‌ها در پهلوی زبان خود پشتو را هم فراگرفته‌اند، نه با پشتون‌ها کینه می‌ورزند، نه از تجزیه کشور سخن می‌زنند و نه از فدرالیسم و نه از جدایی، بر عکس آن‌عده از اقلیت‌ها که بر بنیاد برخی شرایط و به طور خاص زیر نفوذ زبانی، فرهنگی و سیاسی بیگانه و نیز با تأثیر و مداخله آن‌ها از زبان پشتو دور نگهداشته شده‌اند، در میان آن‌ها آنچنان اشخاص و افراد و دسته‌ها و گروه‌ها رشد کرده‌اند که نه تنها کینه شان را با پشتو ابراز می‌دارند بلکه افغان و افغانیت و افغانستان را هم نمی‌خواهند و در جستجوی راه تجزیه و از هم پاشیدگی و جدایی هستند.
- شمار زیادی خیل‌های مردم شرق، جنوب و جنوب شرق و جنوب غرب، به شمال افغانستان و همچنین به دشت چمته در شمال شهر کابل و اطراف میدان هوایی بگرام و شمال کابل تا سالنگ انتقال و مسکن‌گزین شوند تا در این مناطق توازن قومی مراعات و امکان بغاوت در برابر دولت مرکزی از میان برداشته شود.
- باید پنجشیر از مردمان ساکن فعلی آن تصفیه گردد و برای باشندگان آن در مناطق شرق و جنوب زمین داده شود. حکومت‌های ملی حق دارند که به خاطر تأمین وحدت ملی و تضمین منافع کشور مردمانی را از یک جای به جای دیگر بطور دائمی یا موقت انتقال دهند و منطقه را از مردمان ساکن و بومی آن تصفیه و پاکسازی کند.
- به خاطر اینکه دست ایران بکلی از افغانستان کوتاه شود، باید در بامیان اقوامی را از شرق، جنوب و جنوب غرب جابجا و مسکن‌گزین ساخت و آن مناطق علفچر که قبلاً در اختیار کوچی‌ها بود، باید دوباره به آن‌ها سپرده شود.^۱

۱. نگاه کنید به: سمسور افغان، سقاوی دوم، ترجمه خلیل الله وداد بارش، ص ۱۵۵ - ۱۶۰.

خواننده گرمای بدون اینکه در مورد طرح‌ها و پیشنهادات فوق تحلیل کنیم و یا به نقد آن‌ها بپردازیم، شما از این سخنان چه برداشت می‌کنید؟ شما خود قضاوت خواهید کرد که آیا هم اکنون توسط گروه طالبان، همین پیشنهادات که توسط تئوریسین‌های قوم‌گرای افراطی از سال‌ها پیش ارائه شده، در حال عملی شدن نیست؟ آیا این پالیسی‌ها و طرح‌ها در جهت تقویت وحدت ملی و برادری و برابری بین اقوام است یا در جهت تفرقه قومی، انحصار طلبی و تحمیل فرهنگ و هویت خاص بر همه شهروندان و حذف و نابود ساختن هویت‌های متنوع و متکثر افغانستان؟ آیا این تفرقه و تضاد را نظام فدرال به وجود آورده است یا نظام یونیتار متمرکز و حامیان تکنوکرات و روشنفکران ناسیونالیست آن؟

دوم - تضاد اصلی در افغانستان تضاد قومی است نه طبقاتی و نه مذهبی و ایدئولوژیک

از آنچه گفته شد به یک نتیجه دیگر نیز دست می‌یابیم و آن این است که در افغانستان تضاد اصلی، همواره تضاد قومی بوده است. استاد شهید مزاری که صدای بلند عدالت‌خواهی و فدرال‌خواهی در کشور بود، در یک جمله معروف خود گفته است که در افغانستان شعارها مذهبی اما عملکردها همیشه قومی است. واقعا هم چنین است. باید به این سخن شهید مزاری اضافه کنم که در افغانستان نه تضاد طبقاتی یک تضاد عمده بوده - چنان که گروه‌های چپ مخصوصا احزاب مارکسیست ادعا داشتند - و نه تعارضات مذهبی و ایدئولوژیک مسأله عمده بوده که کسان دیگر ادعا داشتند. دلیل روشن این است که گروه‌ها و رژیم‌هایی که تضاد طبقاتی را اصل می‌پنداشتند و به دنبال حل آن بودند، نه تنها این مشکل را حل نتوانستند، بلکه تضاد قومی در درون خود آنان نیز نفوذ کرد و آنان را به گروه‌های قومی و زبانی تقسیم کرد. مگر انشعاب خلق و پرچم و انشعابات دیگر در جریان‌های چپ، دلیل دیگری داشت جز اختلافات و تضادهای قومی و زبانی؟ همچنین حکومت‌های با داعیه دینی و مذهبی نیز نه تنها مشکل را حل نکردند بلکه آنان نیز قومی عمل کردند تا مذهبی و امروز هم اگر ساختار احزاب سیاسی افغانستان را دقیق‌تر مطالعه کنیم می‌بینیم که همه آن‌ها ساختار قومی دارند.

گرچه در افکار عامه به این نوع ساختار با دیده منفی می‌نگرند اما باید گفت که این وضعیت یک جنبه مثبت هم دارد و آن این است که نشان دهنده واقعیت‌های عینی متکثر فرهنگی و قومی جامعه افغانستان است، چون احزاب از متن همین مردم به وجود آمده‌اند. از کوزه همان تراود که در او است. این یک وضعیت طبیعی است. قومیت و نژاد ریشه در خلقت انسان دارد. قومیت و نژاد انتخابی نیست، یک پدیده طبیعی ارثی، ژنتیکی و اتنیکی است و آنچه منفی و زیانبار است این است که قومیت نباید ملاک و معیار برتری طلبی‌ها و هژمونی‌گری‌ها قرار گیرد. (یا ایها الناس انا خلقناکم من ذکر و انثی و جعلناکم شعوبا و قبائل لتعارفوا ان اکرمکم عندالله اتقیکم)

البته باید تأکید کنیم که در مورد برتری طلبی‌های قومی، هیچگاه توده‌های اقوام عزیز کشور عامل بحران نبودند و نیستند. عامل بحران حلقات متعصب و انحصار طلب سیاسی بوده‌اند که در میان اقوام افغانستان بذر کین و تبعیض کاشته‌اند و تلاش کرده‌اند که با حاکم ساختن نظام‌های شدیداً متمرکز، این تنوع را نادیده بگیرند و در حقیقت مانع تشکیل «دولت ملی» به معنای واقعی کلمه شوند. اما چنین نظامی یعنی نظام متمرکز سیاسی با واقعیت جامعه متکثر و پلورال کشور ناسازگار بوده و در عمل به یک مشکل غیر قابل حل و به یک بحران دوامدار و مزمن تبدیل شده است و امروزه نه تنها نظریه دولت ملی، بلکه وحدت ملی، همبستگی ملی و حاکمیت ملی را نیز زیر سؤال برده است.

وحدت ملی در جوامع متکثر

به مناسبت طرح موضوع دولت ملی و روند ناکام ملت‌سازی با حاکمیت هژمونی قومی، مناسب است که از عنصر دیگری که نیز در طول این سال‌های حاکمیت دولت به اصطلاح ملی بسیار صدمه دیده و بلکه کاملاً فرو ریخته است یعنی وحدت ملی نیز یاد کنیم.

وحدت ملی در جوامع متکثر و چندپاره یکی از چالش‌برانگیزترین مسائل نظری و عملی در حوزه دولت‌سازی و سیاست تطبیقی است. بسیاری از دولت‌های معاصر در بستر جوامعی شکل گرفته‌اند که از نظر قومی، زبانی، مذهبی و فرهنگی متنوع و چندپاره‌اند. در چنین جوامعی، مسئله وحدت ملی به یکی از محوری‌ترین دغدغه‌های نظری و سیاست‌گذاری بدل می‌شود. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که الگوهای کلاسیک ملت‌سازی که بر یکسان‌سازی فرهنگی یا برتری یک هویت خاص استوار بوده‌اند، در این جوامع اغلب به بی‌ثباتی، منازعه و گسست اجتماعی انجامیده‌اند. از این رو وحدت ملی در جوامع متکثر نیازمند بازتعریف مفهومی و نهادی است.

در ادبیات علوم سیاسی، وحدت ملی به معنای وجود احساس تعلق مشترک به یک جامعه سیاسی تعریف می‌شود. در جوامع متکثر، این تعلق نمی‌تواند صرفاً بر پایه عناصر هویتی مشترک شکل گیرد، بلکه باید بر اصول مدنی و نهادی استوار شود. نظریه‌پردازانی چون لیپست، لینز و لیچپارت بر این باورند که دموکراسی و ثبات سیاسی در جوامع چندپاره، مستلزم سازوکارهای نهادی برای مدیریت تنوع است.

مفهوم «وحدت مدنی» در برابر «وحدت هویتی» در همین چارچوب مطرح می‌شود. وحدت مدنی بر شهروندی برابر، حاکمیت قانون و وفاداری به قانون اساسی تأکید دارد و می‌کوشد تنوع هویتی را در درون یک چارچوب سیاسی مشترک سامان دهد.

عناصر وحدت ملی در جوامع متکثر عبارت است از:

۱. قانون اساسی فراگیر

قانون اساسی در جوامع متکثر نقش «میثاق همزیستی» را ایفا می‌کند. چنین قانونی باید بی‌طرف، جامع و ضامن حقوق برابر همه گروه‌ها باشد. تجربه کشورهایمانند سوئیس، کانادا و هند نشان می‌دهد که قانون اساسی زمانی به عامل وحدت بدل می‌شود که منعکس‌کننده واقعیت‌های اجتماعی و تنوع موجود در جامعه باشد.

۲. شهروندی برابر و عدالت حقوقی

شهروندی برابر سنگ‌بنای وحدت ملی است. هرگونه تبعیض ساختاری یا حقوقی، احساس تعلق ملی را تضعیف کرده و وفاداری گروه‌ها به دولت را کاهش می‌دهد. در جوامعی چون افغانستان، که تجربه طولانی تبعیض و انحصار قدرت وجود داشته است، بازسازی اعتماد عمومی بدون عدالت حقوقی ممکن نیست.

۳. به رسمیت‌شناسی تنوع فرهنگی و زبانی

به رسمیت‌شناسی تنوع، نه تنها تهدیدی برای وحدت ملی نیست، بلکه شرط تحقق آن است. سیاست‌های آموزشی چندزبانه، آزادی فرهنگی و احترام به هویت‌های محلی می‌تواند پیوند گروه‌ها با دولت مرکزی را تقویت کند. تجربه تاریخی نشان می‌دهد که سرکوب فرهنگی اغلب به رادیکالیزه‌شدن مطالبات هویتی منجر شده است.

۴. مشارکت سیاسی و ساختار قدرت

تمرکز انحصاری قدرت در جوامع متکثر، یکی از عوامل اصلی بی‌ثباتی است. الگوهای مختلف تمرکززدایی، فدرالیسم یا خودگردانی محلی می‌توانند زمینه مشارکت واقعی گروه‌ها را فراهم آورند. در افغانستان، بحث تمرکززدایی همواره با مسأله وحدت ملی گره خورده و نیازمند بررسی علمی و غیرایدئولوژیک است.

افغانستان نمونه بارز جامعه‌ای است که تنوع قومی، زبانی و مذهبی در آن عمیق و تاریخی است. تلاش‌های دولت‌سازی در این کشور اغلب بر الگوی تمرکزگرا و هویت‌محور استوار بوده که نتیجه آن تضعیف اعتماد ملی و تشدید شکاف‌ها بوده است. تجربه دهه‌های اخیر نشان داد که بدون مشارکت واقعی همه گروه‌ها و بدون تعریف فراگیر از هویت ملی، ثبات سیاسی پایدار دست‌یافتنی نیست.

مخالفان به رسمیت‌شناسی تنوع و الگوهای مشارکتی مانند اندیشه "افغان ملتی‌ها" معمولاً استدلال می‌کنند که این رویکردها:

- وحدت ملی را تضعیف کرده و به تجزیه می‌انجامد؛
- هویت ملی را دچار ابهام و چندپارگی می‌کند؛
- زمینه رقابت‌های قومی و منازعات سیاسی را تشدید می‌سازد.

این دیدگاه‌ها غالباً بر تجربه‌های ناکام یا بر برداشت‌های ساده‌انگارانه از فدرالیسم و تمرکززدایی استوارند. در نقد این رویکرد باید گفت که خطر تجزیه معمولاً نه از به رسمیت‌شناسی تنوع، بلکه از انکار آن و از انحصار قدرت ناشی می‌شود. شواهد تطبیقی نشان می‌دهد که کشورهایی با نظام‌های فراگیر و مشارکتی، از ثبات بیشتری برخوردارند.

نتیجه این که: وحدت ملی در جوامع متکثر پروژه‌های نهادی، حقوقی و فرهنگی است، نه صرفاً هویتی. تجربه افغانستان و سایر جوامع مشابه نشان می‌دهد که همسان‌سازی اجباری نه تنها وحدت نمی‌آفریند، بلکه شکاف‌ها را تعمیق می‌کند. راه برون‌رفت از این چرخه، گذار به وحدت مدنی، شهروندی برابر، عدالت ساختاری و مشارکت سیاسی فراگیر است. تنها در چنین چارچوبی می‌توان تنوع را از منبع تعارض به سرمایه وحدت ملی بدل ساخت.

اما متأسفانه در افغانستان، تا کنون از وحدت ملی بیشتر در حد یک شعار و برای فریب افکار عمومی استفاده شده و هیچگاه به عناصر تشکیل دهنده و محتوای آن که در بالا ذکر شد توجه نشده است.

لقب شهید وحدت ملی یا شهید عدالت؟

به همین جهت زمانی که در سال ۱۳۹۴ قرار شد یک لقب رسمی از طرف رئیس جمهور افغانستان به استاد شهید مزاری اعطا شود، همراه با استاد محقق در ابتدا دو عنوان را پیشنهاد کرده بودیم: شهید عدالت و شهید وحدت ملی. اما با رایزنی‌ای که انجام شد دیدیم که عنوان شهید وحدت ملی بیشتر مورد قبول است. من در ذهن خود کاملاً پیش‌بین بودم که عنوان "عدالت" با مذاق و طبع خیلی‌ها سازگار نیست و اصولاً در افغانستان از شعار "عدالت" همه ناراحت و از شعار "وحدت ملی" همه خوشنود می‌شوند. وقتی که سخن از عدالت بگویی به شخصیت خیلی‌ها بر می‌خورد، گو اینکه پیشاپیش قبول دارند که عدالتی وجود نداشته و آنان از عدالت و جاده انصاف دور بوده‌اند و تلقی شان این است که هر کسی که از عدالت سخن بگوید، گویا او خواستار احقاق حقی شده که قبلاً پایمال شده است. این در حالی است که شاخصه برجسته استاد مزاری این بود که او بیشتر "فریاد عدالت" بود، تا "فریاد وحدت ملی". من قبلاً در برخی از نوشته‌های خود از شهید مزاری به عنوان "شهید راه عدالت" یاد کرده بودم، نه وحدت ملی. شاه بیت فلسفه سیاسی شهید مزاری "عدالت" است. اما حاکمان کشور علاقه‌مند بودند که شهید مزاری را به عنوان

شهید وحدت ملی بشناسند، نه شهید عدالت اجتماعی و صد البته که همین هم برای ما مهم و قابل قبول بود، زیرا در طول سالیان سال از شهید مزاری به عنوان جنگجو و یا حتی تجزیه طلب و وابسته به بیگانه یاد کرده بودند و همین که حالا او را در سطح کشور "شهید وحدت ملی" می دانستند خود یک تحول مثبت و بسیار مهم بود! و از سوی دیگر شهید مزاری نیز به یقین "منادی وحدت ملی" هم بود ولی در کنار آن، عدالت را تهداب وحدت می دانست چون بدون عدالت، ادعای وحدت پایه و اساس ندارد.

اما با همه اینها در طول دوره جمهوریت (و حالا هم) ما از "وحدت ملی" تفسیر خود را داشتیم و داریم و دیگران تفسیر خود را. حاکمان افغان ملتی - به تعبیر داکتر احدی- وحدت ملی را با محوریت قوم پشتون تفسیر می کردند و می کنند، بدان معنا که کسی که طرفدار وحدت ملی است، باید هویت و محوریت قوم مسلط را پذیرفته و برای خود - به تعبیر روستار تره کی- "نقش دوم" قابل باشد و لذا اگر کسی را طرفدار وحدت ملی معرفی می کردی، بسیار با آغوش باز او استقبال به عمل می آمد و در حقیقت او را عنصر مطلوب و از خود می پنداشتند ولی اگر عدالت طلب معرفی می کردی، او را از خود ندانسته و نامطلوبش تلقی می کردند. اما تفسیر ما از وحدت ملی این بود و است که وحدت ملی تنها با مشارکت همه در قدرت و به رسمیت شناختن تنوع فرهنگی و زبانی و حقوق برابر اقوام و تأمین عدالت و برابری شهروندی تأمین می گردد و نه با انحصار و حذف دیگران. شهید مزاری نیز از وحدت ملی همین تفسیر را داشت.

بر همین اساس در مراسمی که به تاریخ ۲۱ حوت ۱۳۹۴ در ارگ ریاست جمهوری به مناسبت اعطای لقب وحدت ملی به استاد مزاری برگزار شده بود، من در یک سخنرانی کوتاه ضمن تشکر از اشرف غنی رئیس جمهور گفتم: شهید مزاری و امثال او مانند استاد ربانی و احمدشاه مسعود، نمادهایی از چهره های تاریخ ساز معاصر ما هستند. شخصیت های کشور از هر قومی که باشند و منسوب به هر زبان و مذهبی که باشند، نمادی از وحدت ملی ما هستند و از این رو باید به عنوان شخصیت های ملی و نماد تاریخ و فرهنگ این کشور معرفی شوند و تنها اعطای لقب کافی نیست و باید آرمان ها و آرزوهای آنان در کشور عملی شود که عبارت است از: تأمین امنیت و صلح پایدار و عدالت اجتماعی و وحدت ملی در افغانستان.

فشرده سخن اینکه مفاهیمی همچون: دولت ملی، حاکمیت ملی، وحدت ملی و همبستگی ملی، بدون استثنا و بدون هیچ شک و تردید، زمانی معنادار هستند و در عمل تحقق می یابند که همه مؤلفه های ملی یعنی همه اقوام و گروه های فرهنگی و زبانی، به صورت معنا دار احساس تعلق و مالکیت کنند و خود را شریک قدرت و شهروند برابر بدانند و نه شهروند درجه دو با نقش ثانوی. در غیر این صورت همه این مفاهیم، شعارهای پوچ و تهی از معنا خواهند بود.

سوم - نقش قوانین اساسی گذشته و پارادوکس عدالت و ثبات

سؤال اساسی دیگر این است که در این میان نقش قوانین اساسی چه بوده است؟ با توجه به پیشینه تاریخی و وضعیت سیاسی افغانستان که توضیح داده شد، تمام قوانین اساسی گذشته از سال ۱۳۰۱ تا کنون نیز در همین مسیر ناکام گام گذاشتند. قوانین اساسی گذشته به جای اینکه روند جاری نادرست و تضاد آفرین دولت-ملت‌سازی را تغییر دهند و نظام سیاسی را مطابق با واقعیت‌های متنوع و پلورال جامعه، سازماندهی کنند و «دولت ملی» ایجاد کنند، بر عکس، خود نیز گرفتار همین چرخه معیوب شدند و نظامی را طراحی کردند که مبنای اصلی آن تمرکز قدرت و ایجاد نظام متمرکز بود. متأسفانه در این فرصت کوتاه، نمی‌توانیم یکایک هفت یا هشت قانون اساسی گذشته را جداگانه مورد بررسی قرار دهیم که چگونه این روند معیوب را تداوم بخشیدند و در جای دیگر این بررسی را به تفصیل انجام داده‌ایم ولی به طور کلی باید گفت که این قوانین اساسی با اینکه هدف شان ایجاد ثبات بود، اما خود آستان تضاد شدند و در بطن خود نطفه بی‌ثباتی را پروراندند و رشد دادند و موجبات تداوم منازعه و خشونت را فراهم کردند و به همین دلیل چنان که گفته شد هیچ کدام نه عمر طولانی یافتند و نه برای افغانستان ثبات سیاسی به ارمغان آوردند.

به عنوان نمونه در این رابطه به یک شاهد روشن از سخنان میر محمد صدیق فرهنگ در مورد قانون اساسی ۱۳۴۳ توجه کنیم. در زمان تسوید و تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ نیز مطرح بوده ولی کمیته تسوید، از طرح و بررسی آن خودداری کرده است. این کمیته مرکب از هفت عضو بود به ریاست سید شمس‌الدین مجروح وزیر عدلیه وقت و عضویت محمد موسی شفیق معین وزارت عدلیه و سید قاسم رشتیا وزیر مطبوعات و میر محمد صدیق فرهنگ و میر نجم‌الدین انصاری و عبدالصمد حامد و حمیدالله علی که همگی از اشخاص تحصیل کرده و برجسته زمان خود بودند.

مرحوم محمد صدیق فرهنگ به عنوان عضو کمیسیون تسوید قانون اساسی، در پایان جلد اول اثر گران سنگ خود، جوانب مثبت و منفی قانون اساسی دوره سلطنت را به دقت ارزیابی کرده است. وی در بررسی و ارزیابی دهه قانون اساسی، به شش موضوع اساسی می‌پردازد که موضوع ششم آن در باره نظام فدرالی است.

ایشان در این زمینه چنین می‌نویسد:

«در این جا علاوه می‌شود که در هنگام تسوید قانون، دلایل کافی از نگاه تاریخ، جغرافیه و مردم‌شناسی افغانستان موجود بود تا نظام مرکز‌گرای موجود در کشور به نظام اتحادی یا فدرال تبدیل می‌شد و زمینه برای سهم‌گیری مردم در اداره کشور و توسعه اقتصادی آن مهیا می‌گردید. لیکن تسویدکنندگان قانون، به

دلایلی که گذشت زمان بطلان آن را آشکار ساخت، از طرح و بررسی این موضوع خودداری کردند. این امر، همراه با رعایت نشدن تناسب نفوس در تعیین حوزه‌های انتخابی، قانون را از پشتیبانی عده بزرگی از مردم محروم ساخته در ناکامی بعدی آن مؤثر افتاد.^۱

باید یادآوری کنم که عین وضعیتی که مرحوم فرهنگ در قانون اساسی ۱۳۴۳ ذکر کرده است، در تسوید قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز وجود داشت که جزئیات آن را در برخی از نوشته‌های دیگر به تفصیل گفته‌ام.

مشکل عمده دیگر در قوانین اساسی حالت پارادوکسیکال بین ثبات و عدالت است. آیا قانون اساسی باید عدالت را در اولویت قرار دهد یا ثبات و امنیت را؟ در افغانستان متأسفانه ادعای امنیت و ثبات همواره مانعی در راه تحقق عدالت بوده است. هرچند در آخرین قانون اساسی یعنی دوره جمهوری‌ت نشان‌هایی از تعدد و تنوع قومی، مذهبی و زبانی و همچنین رعایت اصول عدالت اجتماعی، انکشاف متوازن و برابری بین همه اقوام و قباایل در برخی از مواد قانون گنجانده شده بود، ولی هیچ نوع سازوکار قانونی برای تطبیق آن در نظر گرفته نشده و در عمل هم جز چند مورد سمبولیک، توجه جدی صورت نگرفت. اما در مجموع در هنگام تصویب قوانین اساسی به شمول قانون اساسی دوره جمهوری‌ت، متصدیان قدرت چنین القا می‌کردند که کشور ما یک کشور جنگ زده و دچار منازعه است و در این حالت ما به ثبات نیاز داریم، پس باید قانون و نظام سیاسی به گونه‌ای ساخته شود که امنیت پایدار و ثبات سیاسی را در پی داشته باشد یعنی باید نظام متمرکز ایجاد شود. آنان استدلال می‌کردند که تنها راه ایجاد ثبات، ایجاد یک نظام قوی و مقتدر متمرکز است و نه غیر متمرکزسازی نظام و مشارکت اقوام یا نظام فدرال. اما این استدلال بدان معنی است که باید همیشه عدالت قربانی ثبات و ارزش‌های دموکراسی، قربانی امنیت شود و واقعا پارادوکس بین عدالت و ثبات و قربانی شدن عدالت به نفع ثبات، عامل اصلی تداوم چرخه انحصار قدرت و اعمال ستم و تبعیض در کشور بوده و هر زمان که صدای عدالت‌خواهی از سوی کسی بلند شده، او مخالف وحدت ملی معرفی شده و صدای او مغایر با مصالح و منافع ملی و محل ثبات و امنیت ملی تلقی شده است.

اما گذشت زمان نشان داد که این نوع استدلال‌ها نه تنها موجه نبوده بلکه یک اشتباه راهبردی و یا فریب دادن مردم بوده زیرا آنچه با زندگی و حقوق مردم پیوند اساسی دارد عدالت است و بدون عدالت هیچگاه امنیت و ثبات هم ایجاد نخواهد شد و در واقع این عدالت است که هم صلح و ثبات ایجاد می‌کند و

۱. میرمحمدصدیق فرهنگ، افغانستان در پنج قرن اخیر، چاپ نوزدهم، تهران، ۱۳۸۵ (چاپ یک‌جلدی)، ص ۸۵۵.

هم توسعه و رفاه می‌آورد. به عبارت دیگر راه صلح و ثبات در کشور از مسیر عدالت می‌گذرد و تنها با عبور از شاهراه عدالت می‌توان به سمت ثبات حرکت کرد.

امروز هم باید همه دلسوزان به سرنوشت کشور و همه کسانی که به «تغییر» می‌اندیشند باید «عدالت» را در رأس همه اولویت‌های خود قرار دهند و فریب شعارهای امنیت و ثبات را نخورند و هم اکنون هم می‌بینیم امنیتی که در سایه رژیم طالبان ادعا می‌شود دمار از روزگار مردم کشیده و موجبات منازعات و بی‌ثباتی بیشتر را فراهم کرده است.

در دوره جمهوریت هم در عمل این منطق ثبات‌گرایی و تمرکزگرایی، نتوانست اقوام کشور حتی قوم پشتون را راضی کند و با وجودی که دولت مرکزی قوی ایجاد شده بود، نارضایتی‌ها در مناطق پشتون‌نشین بیشتر و بیشتر از مناطق دیگر آغاز شد و شدت یافت چون توده‌های مردم پشتون در مناطق مختلف جنوبی و مشرقی، از حکومت مرکزی راضی نبودند و خود را از صحنه قدرت غایب می‌دانستند و به همین جهت دست به شورش زدند و از طالبان حمایت کردند و عامل اصلی هم این بود که تمرکز بیش از حد در مرکز، به طور طبیعی باعث نارضایتی مردمان ولایات می‌شود و از این جهت همه اقوام کشور از تمرکز زیان می‌بینند.

ضرورت تغییر نظام به نظام فدرالی برای افغانستان

از آنچه گفته شد به این نتیجه می‌رسیم که اکنون بعد از این همه سال‌ها جنگ و خشونت و گسست و انقطاع در افغانستان برای همه روشن شده است که این کشور در یک مرحله بسیار بحرانی خود رسیده، تمام راه‌ها پیموده شده و تمام نظام‌ها مورد آزمایش قرار گرفته و همگی به ناکامی منجر شده‌اند و اکنون تنها یک راه باقی مانده است. بیایید یکبار حد اقل این راه را نیز آزمایش کنیم. ما نباید برای همیشه در یک دور و تسلسل نامتناهی، به اطراف خود بچرخیم و ناکامی‌ها و گسست‌ها را تکرار کنیم. اکنون وقت آن است که همگی از اصرار بی‌جا بر طرح‌ها و نظام‌های ناکام دست برداشته و یک طرح نوی را در اندازند و آن نیست جز نظام فدرالی.

امروز جامعه جهانی و سازمان ملل نیز باید مردم افغانستان را کمک کنند تا به جای طرح‌های ناکام و غیر مؤثر و نشست‌های پرهزینه اما بی‌نتیجه، همه جوانب سیاسی و نمایندگان همه اقوام کشور به شمول گروه طالبان گردهم آیند و از راه گفت‌وگوی مسالمت‌آمیز، قانون اساسی جدیدی را بر مبنای نظام فدرالی تدوین کنند و از این طریق به همه منازعات و برای آخرین بار نقطه پایان بگذارند.

ما حتی از گروه طالبان هم می‌خواهیم که اگر می‌خواهند جنگ و منازعه در افغانستان را برای همیشه پایان ببخشند و برای افغانستان از خود یک میراث ماندگار بجا بگذارند، بیایند به جای تمرکز و انحصار قدرت و زجر دادن مردم و به جای اصرار بر حاکمیت نظام تک‌قومی، تک‌مذهبی، تک‌زبانی و تک‌جنسیتی، نظام متکثر فدرالی را بپذیرند و از این طریق قدرت را به مردم بسپارند.

ما در مجمع فدرال خواهان افغانستان با توجه به نقایص عمده قوانین اساسی گذشته و با در نظر گرفتن واقعیت‌های عینی متکثر و متنوع جامعه افغانستان، اولین پیش‌نویس قانون اساسی فدرال را تهیه کرده‌ایم و انتظار داریم که این سند، محوری قرار گیرد برای آغاز یک گفتمان وسیع ملی عدالت‌محور برای آینده صلح آمیز و ثبات برای افغانستان. در این قانون ما با ارزیابی دقیق وضعیت نابسامان گذشته و ریشه‌یابی بحران و گسست مداوم، عوامل تأمین عدالت و ثبات یعنی ساختار نظام سیاسی، راه‌های مهار و کنترل قدرت و همچنین میکانیزم معقول توزیع قدرت و انتقال قدرت را در قالب یک وثیقه جامع حقوقی به نام قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان تنظیم کرده‌ایم.

مزایای نظام فدرالی برای افغانستان

ما بر این باور هستیم که نظام فدرالی در همه جا مخصوصاً برای افغانستان از مزیت‌های خاصی برخوردار است:

۱. نظام فدرالی از ظرفیت و انعطاف فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده و با انواع نظام‌های سیاسی دیگر سازگاری دارد و به تعبیر اهل منطق نظام فدرالی با هیچ نظام سیاسی مانع‌الجمع نیست، با نظام شاهی و جمهوری، با نظام ریاستی یا پارلمانی و یا مختلط، با ادیان و مذاهب مختلف و با نظام سیکولار. شما در کنار ساختار فدرالی می‌توانید هر نوع نظامی را که مردم افغانستان بخواهند انتخاب کنید.

۲. فدرالیسم با اعطای خودمختاری و استقلال داخلی برای ایالات، می‌تواند تضادها و تمام اختلافات را حل کند بدون اینکه به تصادم و تساقط منجر شود و بدون اینکه به منظور تحمیل فکر خود بر دیگران، همه کشور را به چالش بکشانید و با خطر گسست و فروپاشی مواجه بسازید. چون در هر ایالت هر قوم و قبیله‌ای و هر گروه سیاسی می‌تواند مطابق فرهنگ و عرف و مطالبات و نیازهای همان منطقه عمل کند بدون اینکه با فرهنگ و عرف و مطالبات ایالات دیگر در تضاد و تعارض قرار گیرند.

۳. نظام فدرالی نزدیک‌ترین نظام به دموکراسی است زیرا در این نظام، قدرت در دو یا چند لایه تقسیم می‌شود و اراده مردم در چندین سطح حکومتداری تمثیل می‌گردد. به عبارت دیگر تمام مردم افغانستان در سه سطح ملی، ایالتی و محلی، مشارکت فعال در قدرت سیاسی پیدا می‌کنند.

۴. نظام فدرالی بهترین نظام برای جوامع متنوع و چند قومی و چند زبانی مثل افغانستان است. امروز همگی به خوبی می‌دانیم که افغانستان کشور اقوام است. در کشورهایمانند کانادا، سوئیس، اسپانیا، بلژیک، هند، آفریقای جنوبی، نیجریه، عراق و امثال آنها که دارای تنوع گسترده قومی و زبانی و اختلافات و منازعات دوامدار تاریخی بودند، با حاکم ساختن نظام فدرالی به همه این مشکلات نقطه پایان گذاشتند و به عدالت و ثبات و اتحاد و وفاق ملی دست یافتند.

استاد شهید عبدالعلی مزاری که از طراحان اصلی طرح نظام فدرالی برای افغانستان بود در سخنان خود به خوبی به همین مزایای نظام فدرالی برای افغانستان اشاره کرده است که چند فراز از سخنان ایشان را به عنوان نمونه ذکر می‌کنم:

«ما تنها راه حل مشکل افغانستان را تشکیل یک حکومت فدرالی در این سرزمین می‌دانیم. ما معتقدیم که بدون ایجاد یک ساختار فدرالی که تأمین‌کننده خواست‌ها و اهداف کلیه اقوام، مذاهب و گرایش‌های سیاسی باشد بحران افغانستان حل نخواهد شد... در سیستم فدرالی حقوق ملیت‌ها بهتر تأمین خواهد شد و وحدت ملی نیز به صورت اصولی تحقق خواهد یافت.»

همچنین در جای دیگر گفت:

«حکومت فدرال در کشورهای پیشرفته و آزادی خواه دنیا وجود داشته و موجب جذب و وصل ملیت‌های متعدد است. ما معتقد هستیم تنها راه جلوگیری از تجزیه افغانستان و تأمین وحدت ملی و ارضی این است که همه ملیت‌ها به حقوق شان برسند.»

«تنها راه ثبات و به وجود آوردن مرکزیت، اعمال سیستم فدرالی است و ما آن را تنها راه حل می‌دانیم که تمامیت ارضی و حاکمیت ملی افغانستان را در پی دارد. یکی از اصول فدرالیسم این است که حاکمیت‌های مختلف در ارتباط با حاکمیت مرکزی به کار ادامه می‌دهند.»

آخرین سخن به طور خلاصه این است که: نظام فدرالی تنها راهی است به سوی عدالت و ثبات در افغانستان.

پیش شرط‌های موفقیت نظام فدرالی

اما فدرالیسم یک نوشدارو هم نیست و نمی‌تواند معجزه کند اگر ما بستر لازم و پیش شرط‌های آن را فراهم نکنیم و همیشه تنها شعار بدهیم و از فراهم کردن زمینه‌ها و فرصت‌ها ابا ورزیم.

۱. رواداری و هم‌پذیری و به رسمیت شناختن تنوع و تکت:

مدارا، رواداری، تساهل و هم‌پذیری و نفی نفرت و تبعیض و به رسمیت شناختن تنوع و تکرر، اولین پیش‌شرط و بلکه زیربنای موفقیت فدرالیسم است. استاد شهید مزاری گفته بود که در افغانستان دشمنی بین اقوام یک فاجعه است. واقعا هم چنین است. در اندیشه فدرالیستی دشمنی و نفرت بین اقوام جایگاهی ندارد. فدرالیست‌ها باید همه اقوام کشور را برادر و برابر بدانند. هر نوع کینه و نفرت پراکنی قومی به فدرالیسم ضربه می‌زند. هیچ فردی نمی‌تواند فدرالیست واقعی باشد در صورتی که به یک قومی از اقوام افغانستان با دیده تحقیر و تبعیض بنگرد. فدرالیسم برای تفرقه و تبعیض بین اقوام یا نفی و حذف نیست. فدرالیسم در کشوری مثل افغانستان به منزله کاشتن مجدد بذر محبت، همدلی، همبستگی و احترام به همدیگر است.

ما همگی می‌دانیم که در طول تاریخ خونین کشور ممکن است افرادی و حلقاتی به نام یک قوم، بین اقوام افغانستان کینه و نفرت ایجاد کرده و یا با دید تبعیض و تحقیر نگریده باشند، اما حساب آن افراد و حلقات از حساب اقوام جدا است و عملکرد نادرست آنان را نباید به حساب همه افراد یک قوم بگذاریم. هیچ قومی نمی‌تواند به طور کل و به طور مطلق خوب یا بد باشد.

من از همه اقوام و از بزرگان و اندیشمندان همه اقوام مخصوصا از بزرگان و روشنفکران قوم پشتون خاضعانه می‌خواهم که به فدرالیسم به عنوان محور تساهل و رواداری و هم‌پذیری و به عنوان یک راه حل برای بحران مزمن و دوامدار کشور بنگرند، نه به عنوان تفرقه و تجزیه و دشمنی و جدایی بین اقوام.

امروز وظیفه همه ما است که به عنوان یک پیش‌شرط اصلی برای تطبیق نظام فدرالی روحیه تساهل و رواداری را پیشه خود بگردانیم و کثرت‌گرایی و تنوع و تکرر قومی و فرهنگی و مذهبی را در گستره وسیع به رسمیت بشناسیم و بدانیم که کشور ما سرزمین اقوام و ملیت‌ها و زبان‌ها و مذاهب و افکار سیاسی و حزبی متنوع و متفاوت است و ما نمی‌توانیم با زور و جبر این تنوع را از بین ببریم.

۲. دموکراسی:

پیش‌شرط دوم برای موفقیت فدرالیسم، دموکراسی و پذیرفتن انتخابات و مراجعه به آرای مردم و احترام به اراده آنان است. فدرالیسم گلی است که در شوره زار استبداد و انحصار رشد نمی‌کند و بلکه به آسانی و به زودی پژمرده شده و متلاشی می‌گردد مانند نظام فدرالی در شوروی سابق و یوگسلاوی سابق که عامل اصلی فروپاشی آن نه خود فدرالیسم بلکه نظام استبدادی و انحصاری‌ای بود که به نام فدرالیسم ملت‌های متنوع و هویت‌های متکثر را به بند اسارت و استبداد کشانده بود.

فدرالیسم و دموکراسی باهمدیگر یک رابطه دیالکتیکی و متقابل دارند. از یکسو دموکراسی پایه‌های فدرالیسم را مستحکم می‌گرداند و از سوی دیگر فدرالیسم بستر مناسب را برای دموکراسی فراهم می‌گرداند و بلکه همانطور که پیشتر گفته شد فدرالیسم دموکراسی را به طور مضاعف و در چند لایه عملی می‌سازد. بنابر این ارزش‌های لیبرال دموکراسی همچون: داشتن قانون اساسی، حاکمیت قانون، تقسیم قدرت سیاسی، احترام به اقلیت‌ها و رواداری و رعایت حقوق شهروندی، از پیش شرط‌های هر نظام سیاسی فعال فدرالی است و بدون آن از نظام فدرالی هم به عنوان تنها یک وسیله برای اعمال قدرت استفاده خواهد شد و نه به عنوان راهی به سوی عدالت و ثبات.

۳. اتحاد و همبستگی:

وحدت سرزمینی، همبستگی میهنی، منافع مشترک سیاسی، امنیتی، اقتصادی در هر دو عرصه داخلی و بین‌المللی در سایه یک دولت مرکزی مبتنی بر قانون اساسی شرط لازم دیگر موفقیت فدرالیسم است. در نظام فدرالی نمی‌توان تمام توجه را به خودمختاری ایالات و حقوق اقوام و مناطق خلاصه کرد. ایالات در صورتی می‌توانند از حقوق خود به صورت درست بهره‌مند شوند که همبستگی و اتحاد لازم در سطح کشور وجود داشته و حکومت مرکزی به عنوان یک قدرت مشترک و حافظ منافع و اقتدار ملی و حامی حقوق همه اقوام، از سوی همه مورد حمایت قرار گیرد. بنا بر این فدرالیسم نه به معنای تجزیه و جدایی بلکه متکی بر اتحاد و همبستگی میهنی و وحدت سرزمینی و استقلال و تمامیت ارضی کشور است.

در پایان لازم می‌بینم در این مجلس شکوهمند از تلاش‌های همه شخصیت‌ها و گروه‌های سیاسی معاصر که در طول سالیان اخیر در راه تبیین و تطبیق اندیشه فدرالیسم در افغانستان مبارزه کردند تقدیر کنم، همچون جناب مارشال دوستم و حزب جنبش ملی اسلامی و جناب دکتر پدرام رهبر حزب کنگره ملی و شخصیت‌ها و احزاب دیگر. اما بدون شک در این رابطه دو تن از چهره‌های ماندگار تاریخ افغانستان که اکنون در میان ما نیستند، از طلایه‌داران و پیش‌آهنگان عدالت‌خواه و فدرال‌خواه بودند که موضوع این کنفرانس واقعا با نام و یاد آنان پیوند خورده است و اگر آنان نمی‌بودند امروز شاید این کنفرانس هم برگزار نمی‌شد. آنان فریادگر عدالت بودند و داعیه‌دار اندیشه فدرالیسم و از طراحان و بنیان‌گذاران طرح نظام فدرالی در افغانستان؛ شهید محمداطاهر بدخشی که در دهه چهل و پنجاه نظام فدرالی را به عنوان تنها راه‌حل مسأله ملی مطرح کرد و سرانجام در راه آرمان خود، توسط مستبدترین و تمرکزگرا ترین رژیم یعنی حکومت حفیظ الله امین در زندان پلچرخی کابل در سال ۱۳۵۸ به شهادت رسید و همچنین صدای بلند و رسای عدالت در افغانستان استاد شهید عبدالعلی مزاری که در نیمه دوم دهه ۶۰ و نیمه اول دهه ۷۰

یکبار دیگر ایده فدرالیسم را از حاشیه به متن آورد و ضرورت نظام فدرالی را به گونه علنی و رسمی و با منطق قوی مطرح کرد و برای اولین بار تدوین اولین پیش‌نویس قانون اساسی فدرال را ابتکار کرد و سرانجام به دست گروه ستم‌پیشه، متعصب و انحصارطلب طالب در ۲۲ حوت ۱۳۷۳ به شهادت رسید و در این ایام در آستانه سی‌امین سالگرد شهادت آن بزرگمرد قرار داریم.

روح آنان شاد، یادشان جاودانه و راه‌شان مستدام و پرهرو باد!

گفتار چهارم:

تصحیح نوع نگرش به فدرالیسم^۱

در ابتدا تشکر می‌کنم از رئیس دانشمند و اعضای فرهیخته شورای انسجام سیاسی تاجیکان که در باره یکی از موضوعات مهم سیاسی و فکری یعنی موضوع فدرالیسم و نظام فدرالی در افغانستان، این نشست علمی را برگزار کرده‌اند. خوش‌بختانه در این ایام و مخصوصاً بعد از نشر سندی به نام «مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» به تاریخ ۳۱ حمل ۱۴۰۴ از طرف «مجمع فدرال خواهان افغانستان» موضوع فدرالیسم برای افغانستان به بحث روز تبدیل شده و در میان همه حلقات فکری و سیاسی و از سوی همه کسانی که از گذشته تلخ کشور رنج می‌برند و به سرنوشت مردم و نسل‌های آینده می‌اندیشند، تحلیل‌ها و نظریات بسیار سازنده و آموزنده اعم از موافق و مخالف ارائه شده است. من شخصا از خواندن و شنیدن همه این نوع مباحث و نقدها واقعا لذت بردم و تا کنون در خلال این مدت ۲۰ روز، علاوه بر نشست‌های آنلاین، بیش از یکصد مقاله کوتاه و بلند را در این رابطه خوانده‌ام. از نویسندگان این نوشته‌ها صمیمانه قدردانی می‌کنم. در این نوشته‌ها و نقدها زوایا و ابعاد گوناگون این موضوع به بحث گرفته شده و هر کدام از آن‌ها بخشی از ابهامات را مرفوع ساخته و یا برخی از چالش‌ها را آفتابی کرده که ممکن است به آن‌ها توجه نکرده باشیم و یا اینکه به دقت و مشوره و ارزیابی بیشتر نیاز داشته باشد. به همین جهت به هر اندازه که این موضوع به صورت علنی، عمومی و باز، مورد بحث و گفت‌وگو قرار گیرد، بیشتر شفاف خواهد شد. من با اصل این برداشت کاملا موافق هستم که فدرالیسم نباید نه «تابو» باشد و نه «توت‌م». اما در پهلوی آن اضافه می‌کنم که نقد و بررسی‌ها هم باید واقع‌بینانه، بی‌طرفانه و منصفانه و عاری از گرایش‌های خاص سیاسی، حزبی و قومی باشد.

با اغتنام از فرصت به جای اینکه به تبیین اصل موضوع فدرالیسم و توضیح عناصر و ویژگی‌ها و بیان مزایای آن برای افغانستان بپردازم و یا به سؤالات و نقدهایی که صورت گرفته پاسخ ارائه دهم، به یک

۱. به تاریخ ۱۱ می ۲۰۲۵ برابر با ۲۱ ثور ۱۴۰۴ کنفرانس سیاسی‌ای تحت عنوان «فدرالیسم؛ ایدئولوژی حل تفاوت‌های اجتماعی» از سوی «شورای انسجام سیاسی تاجیکان» با حضور جمعی از اندیشمندان، فرهنگیان و سیاست‌ورزان کشور برگزار گردید. این جانب به مناسبت نشر مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان در این کنفرانس سخنرانی کوتاهی داشتم که اکنون ضمن ایراز سپاس مجدد از شورای انسجام سیاسی تاجیکان مخصوصاً از رئیس محترم این شورا داکتر نجیب‌الله مسیر و مجری برنامه جناب رحمت‌الله بیژن‌پور، متن مکتوب این سخنرانی را در این فصل از کتاب به خوانندگان گرامی تقدیم می‌کنم.

موضوع نسبتاً حاشیه‌ای اما مهم خواهیم پرداخت. این موضوع مهم عبارت است از: تصحیح نوع نگرش ما به فدرالیسم و اجتناب از بد معرفی کردن و بد فهمیدن فدرالیسم و نظام فدرالی. اگر ما فدرالیسم را آنچنان که هست، به صورت درست و دقیق معرفی و درک نکنیم، در آینده با مشکلات بیشتر مواجه خواهیم شد و آفت‌ها و آسیب‌های احتمالی هم افزایش خواهد یافت. به این جهت لازم می‌دانم که برای تصحیح نگرش خود به فدرالیسم اعم از موافق و مخالف، ۹ نکته و مطلب مهم را به صورت مختصر مطرح کنم:

پرهیز از مطلق‌نگری

مطلق‌نگری در هر موضوعی جدا از اینکه از نگاه علمی قابل تأیید نیست، در عرصه مسایل سیاسی و اجتماعی، جامعه را به انحراف می‌کشد و توقعات و انتظارات بی‌جا و غیرعملی ایجاد می‌کند. مطلق‌نگری چه بسا زیباترین و جذاب‌ترین ایده‌ها و اندیشه‌ها را به خاکستر سپاه می‌نشانند. ما به طور خاص در افغانستان متأسفانه عادت پیدا کرده‌ایم که همه چیز را یا کاملاً سیاه و یا کاملاً سفید ببینیم و این یک آفت بزرگ است.

در مورد تئوری‌ها و نظریات سیاسی و مخصوصاً در مورد نظام‌های سیاسی هیچ کسی در دنیای امروز نمی‌تواند ادعا کند که فلان نظام سیاسی به طور مطلق مثبت و موفق است و فلان نظام سیاسی دیگر به طور مطلق منفی و ناکام است. حتی در مورد دموکراسی و حقوق بشر که اوج تعالی اندیشه فلسفی و سیاسی بشر در طول تاریخ است، نمی‌توانیم با مطلق‌نگری قضاوت کنیم و امروز می‌بینیم که دموکراسی با اینکه از عمر آن حداقل بیش از دو هزار سال سپری شده، هنوز هم با کاستی‌ها و چالش‌های فراوانی مواجه است هم از نگاه ارزشی و تحلیل مفهومی و فلسفی و هم از نگاه کارکردی.

از سوی دیگر ما نباید از هر چیز انتظار همه چیز را داشته باشیم. اگر شما در یک شهر یک دانشگاه تأسیس می‌کنید، نمی‌توانید خود را از کارخانه و شفاخانه و تأسیسات دیگر هم بی‌نیاز بدانید. اگر در کشور فقیری، دموکراسی را حاکم بسازید و انتخابات برگزار کنید، معنای آن این نیست که با انتخابات مشکل فقر و عقب‌ماندگی علمی و اقتصادی هم حل شده است. برای حل هر مشکلی سازوکار ویژه لازم است.

بنا بر این ما نباید در مورد فدرالیسم هم مطلق فکر کنیم و آن را به طور مطلق مثبت و یا به طور مطلق منفی بدانیم. ما نباید چنین فکر کنیم که با برقراری نظام فدرالی تمام دردهای جامعه ما درمان می‌شود و همه مشکلات یک شبه حل می‌شود. ما در کنار نظام فدرالی به ده‌ها سیستم و سازوکار مناسب دیگر در عرصه‌های مختلف سیاسی، حقوقی، قضایی، امنیتی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، آموزشی، توسعه‌ای و غیره نیاز داریم تا زخم‌های چندین قرنه ما درمان شود. فدرالیسم تنها یک ساختار شکلی حکومت است که به

توزیع عمودی قدرت سیاسی می‌پردازد و رابطه بین حکومت مرکزی و ایالات و محلات و مناطق پیرامون را تنظیم می‌کند و برای تحقق همین هدف واقعا بهترین سازوکار است. تازه در مورد همین کارکرد یعنی توزیع عمودی قدرت هم باید بگوییم که در میان نظام‌های مختلف، نظام فدرالی، مناسب‌ترین و مفیدترین و مؤثرترین آن‌ها است اما نمی‌توان ادعا کرد که این است و جز این نیست. در برخی از کشورهای معروف دنیا مشکل تنوع و تعدد قومی و فرهنگی را از راه‌های دیگری شبیه نظام فدرالی حل کرده‌اند. البته یک مطلب مسلم است که امروزه در هیچ جای دنیا نظام متمرکز جواب نداده و امروزه طرفدار ندارد و خوشبختانه هم اکنون در افغانستان هم طرفداران نظام متمرکز کاملا در اقلیت قرار دارند و حتی در کشورهای با نظام استبدادی مانند چین هم اکنون تلاش می‌کنند که از نظام اداری کاملا غیرمتمرکز استفاده کنند.

از این رو ما در مجمع فدرال خواهان با اجتناب از مطلق‌نگری، بر این باور هستیم که نظام فدرالی مانند هر نظام دیگر، مشکلات و چالش‌های خود را دارد اما برای افغانستان و با توجه به تجربیات چند قرن اخیر، نظام فدرالی می‌تواند مناسب‌ترین نظام برای حل بسیاری از مشکلات سیاسی و اجتماعی و فرهنگی ما باشد.

اولویت نخست ما پذیرفتن اصل فدرالیسم است

در مورد نظام فدرالی در افغانستان اولویت اصلی برای ما چیست؟ همه می‌دانیم در یک کشور، زمانی که یک نظام سیاسی و اداری به طور کامل تغییر کند، زمان زیادی لازم است تا همه زوایا و ابعاد و کاستی‌ها و چالش‌های آن بررسی گردد و یا در عمل تجربه شود. در اکثر کشورهای فدرال سال‌ها وقت صرف کردند تا این نظام را نهادینه ساختند.

ما همگی می‌دانیم که مشکل اصلی در افغانستان این است که در طول تاریخ این کشور روند دولت-ملت سازی معیوب بوده و به همین جهت هیچگاه نه دولت ملی شکل گرفته و نه وحدت ملی به معنای واقعی آن تأمین شده و پیوسته دچار گسست و انقطاع و فروپاشی بوده‌ایم و یکی از عوامل اصلی این وضعیت، حاکمیت نظام‌های متمرکز و انحصار گرا بوده است و امروز برای برون رفت از این وضعیت آنچه به نظر ما در مرحله نخست مهم و ضروری است و اولویت اول ما را باید تشکیل بدهد، پذیرفتن و توافق کردن بر اصل نظام فدرالی است، اما مدل‌ها و ساختارها و همچنین نوع رژیم و موضوعات دیگر، مسایل فرعی هستند که در مرحله بعدی باید مورد بحث قرار گیرند و در مورد برخی از آن‌ها سال‌ها گفت‌وگو و مشوره و تجربه لازم است. به عنوان مثال نحوه تقسیم ایالت‌ها و تعداد آن‌ها یک معیار ثابت و استندرد دایمی ندارد.

آمریکا بعد از کسب استقلال و ختم جنگ‌های داخلی، بعد از ۱۱ سال تجربه نظام کنفدرالی، تصمیم گرفت که به نظام فدرالی تغییر یابد و در ابتدا نظام فدرالی با ۱۳ ایالت شکل گرفت و به مرور زمان از ۱۳ ایالت به ۵۰ ایالت امروز رسیده و هکذا کشورها دیگر...

فدرالیسم برای همه دنیا خوبست اما برای افغانستان نه! چرا؟

ما چرا همه چیز را تعلیق به محال می‌کنیم؟ چرا یک تجربه‌ای که در جهان موفق بوده در افغانستان ناکام باشد؟ افغانستان چرا از همه دنیا یک تافته جدا بافته باشد؟ برخی می‌گویند که اول باید افغانستان کاملاً از یک ثبات و امنیت پایدار برخوردار شود بعد به سراغ فدرالیسم برویم. افغانستان از نگاه اقتصادی باید به یک کشور مرفه و ثروتمند تبدیل شود بعد به سراغ فدرالیسم برویم. در افغانستان باید دموکراسی حاکم شود و یا در افغانستان باید در ابتدا یک ملت واحد مقتدر ایجاد شود بعد فدرالیسم را تطبیق کنیم! اما چرا باید چنین باشد؟ اگر همه این خواسته‌ها تحقق یافته باشد ما چه نیاز به فدرالیسم داریم؟ از سوی دیگر هیچ کشور فدرالی را سراغ نداریم که در ابتدا همه این مشکلات خود را حل کرده و بعد نظام فدرالی را انتخاب کرده باشد. همچنین هیچ یک از کشورهای فدرالی در زمانی که این نظام را برگزیدند، از نگاه سیاسی و امنیتی و اقتصادی هیچ مزیتی نسبت به افغانستان امروز نداشتند و هم اکنون نیز در کشورهای فدرال شرایط سیاسی و اجتماعی و اقتصادی یکسان نیست. شما به وضعیت امروز آمریکا و کانادا و استرالیا و هند و اسپانیا و بلژیک و آفریقای جنوبی و عراق نگاه نکنید. از اولین نظام فدرالی و اولین قانون اساسی فدرال در جهان که در سال ۱۷۸۹ در آمریکا تأسیس شد و اکنون از عمر آن دقیقاً ۲۳۶ سال سپری می‌شود تا سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷)، استرالیا (۱۹۰۱)، اتریش (۱۹۴۵)، آلمان (۱۹۴۹)، هند (۱۹۵۰)، مالزی (۱۹۶۳)، امارات متحده عربی (۱۹۷۱)، اسپانیا (۱۹۷۸)، بلژیک (۱۹۹۳)، آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)، عراق (۲۰۰۵) و دهها کشور فدرالی و شبه فدرالی دیگر، هیچ کدام آن‌ها در دو قرن پیش یا یک قرن یا ۷۰ و ۶۰ سال پیش، در هیچ عرصه‌ای هیچ نوع برتری یا تفاوت با وضعیت امروز افغانستان نداشتند و همگی مثل افغانستان دچار صدها مشکل امنیتی و اقتصادی و منازعات داخلی بودند.

پرهیز از قومی‌سازی فدرالیسم

در مورد قومی‌سازی فدرالیسم سه نکته مهم وجود دارد:

اول اینکه فدرالیسم مخالف اندیشه قوم‌گرایی یا ناسیونالیسم قومی مخصوصاً از نوع افراطی آن است. فدرالیسم برای مقابله و مبارزه با قوم‌گرایی است و هدف اصلی آن هم دسترسی به عدالت در جامعه متکثر و متنوع و تأمین عادلانه حقوق همه اقوام است، در حالی که اندیشه قوم‌گرایی به معنای برتر پنداشتن یک

قوم بر دیگران و انحصاری ساختن قدرت به دست یک قوم است. بنا بر این قوم گرایی با فدرال خواهی سازگاری ندارد. ما به خاطر فرار از قوم گرایی و انحصارطلبی ها و برتری طلبی های قومی به فدرالیسم پناه می بریم نه اینکه خود گرفتار بیماری برتری طلبی های قومی باشیم.

دوم اینکه در تقسیمات ایالتی فدرال نیز نمی توان تنها قوم را معیار قرار داد. این کار نه درست است و نه عملی. البته در دنیای معاصر تقسیم ایالات در کشورهای فدرال یا بر اساس جغرافیا است مثل آمریکا و آلمان و استرالیا و مانند آن که از نگاه ترکیب اجتماعی و فرهنگی جامعه های همگن و همسان هستند و یا بر اساس قومیت و زبان و مذهب صورت می گیرد مانند کانادا، سوئیس، هند، بلژیک و مانند آن اما حتی در همین کشورهای فدرالی که بر اساس مرزهای قومی و زبانی تقسیم شده اند هم نتوانسته اند که مرزهای ایالتی را کاملا با مرز قومی معین و منطبق بسازند. زیرا در یک سرزمین واحد و مشترک، اقوام از نگاه جغرافیایی پراکنده هستند و هیچگاه امکان ندارد که همه افراد یک قوم را از تمام یک سرزمین در یک یا چند ایالت جمع کرد. البته قومیت می تواند یکی از معیارهای تقسیمات ایالتی باشد و ممکن است در یک ایالت یک قوم در اکثریت قرار گیرد اما این بدان معنی نیست که در آن ایالت هیچ قوم دیگری حضور نداشته باشد.

بنا بر این چنان که در ماده ۱۳ مسوده قانون اساسی فدرال آمده: افغانستان باید بر اساس ترکیبی از معیارها یعنی موقعیت های جغرافیایی، ترکیب قومی، مذهبی و فرهنگی و وضعیت اجتماعی و اقتصادی مناطق، به ایالات تقسیم گردد و این تقسیمات باید به گونه ای تنظیم شود که همبستگی اقوام و پیروان مذاهب افغانستان حفظ شود و باعث افتراق بین آنان نگردد.

نکته سوم در این رابطه این تصور غلط است که گویا فدرالیسم در افغانستان به نفع قوم خاصی یا به ضرر قوم دیگری است! فدرالیسم برای همه و به نفع همه است و به ضرر هیچ گروهی نیست. اگر بنا باشد فدرالیسم تنها منافع قوم خاصی را تأمین کند و یا به منافع قوم خاص دیگری ضربه بزند، در آن صورت دیگر فدرالی هم وجود نخواهد داشت و حتی اگر به نام هم فدرالی باشد نمی تواند دوام بیاورد و دچار صدمات مشکل خواهد شد و سرانجام از هم خواهد پاشید.

بنا بر این باید گفت که فدرالیسم، انواع مختلف رویکردهای قومی و قوم گرایی های افراطی را بر نمی تابد و بلکه این تفکر، برای نظام فدرالی یک آفت است که آن را از درون فرو می پاشاند.

پرهیز از سیاسی سازی فدرالیسم

ما نباید یک داعیه مقدس و یک ایده و اندیشه ارزشمند را سیاسی بسازیم. در طرح اندیشه فدرالیسم نمی توان آن را به منافع سیاسی افراد و اشخاص و یا احزاب و گروه های سیاسی گره زد. متأسفانه در افغانستان ما در طرح هر ایده ای اول به دنبال این هستیم که پیدا کنیم که این ایده یا طرح از طرف چه کسی یا کدام حزبی و یا حتی کدام قومی مطرح شده است تا اگر از سوی شخص یا حزب همسو با ما یا قوم ما مطرح شده باشد از آن حمایت کنیم و در غیر آن در مقابل آن باید بایستیم. ما به «ما قال» اصلاً توجه نداریم و فقط به «من قال» اهمیت می دهیم. (نظر الی ما قال لا الی من قال). در حالی که شما باید خود داعیه و ایده و یا به اصطلاح خود گفتمان را ببینید و ارزیابی کنید نه اشخاص و داعیه داران و تئوری پردازان آن را.

توجه به کاربرد دقیق مفاهیم سیاسی و حقوقی

ماباید از خلط مفاهیم سیاسی و حقوقی پرهیز کنیم و اصطلاحات یا مفاهیم سیاسی و حقوقی و نسبت آن ها را با فدرالیسم درست و دقیق درک کنیم. برخی با سفسطه و یا از روی ناآگاهی می گویند که ما نظام پارلمانی می خواهیم نه فدرالی! یا ما دموکراسی می خواهیم نه فدرالی یا ما نظام اسلامی می خواهیم نه فدرالی! گو اینکه فدرالیسم در تضاد با دموکراسی یا نظام پارلمانی و یا در تضاد با دین اسلام است و همچنین گو اینکه فدرالیست ها مخالف نظام پارلمانی هستند یا مخالف دموکراسی یا مخالف اسلام!

نسبت فدرالیسم با همه این نظام ها نسبت لایبشرط است و کشورهای فدرال دارای مدل های مختلف و الگوهای متفاوت و متنوع فدرالی هستند چون نظام فدرالی به عنوان یک ساختار شکلی در اداره کشور با هر نوع رژیم و نظام سیاسی دیگر نیز سازگار است. امروز که ده ها نظام فدرالی در پنج قاره دنیا تأسیس شده است، با اینکه همه آن ها از تجربیات یکدیگر استفاده کرده اند اما همه آن ها با یکدیگر تفاوت های بسیار عمده دارند. به عنوان مثال آمریکای دارای نظام فدرالی جمهوری ریاستی است. اما کانادا و آلمان و استرالیا و هند و غیره دارای نظام فدرالی پارلمانی هستند. بلژیک و اسپانیا و مالزی نظام فدرالی سلطنتی دارند اما آمریکا و سوئیس و آلمان و اتریش و پاکستان و عراق و آفریقای جنوبی و غیره نظام فدرالی جمهوری دارند و امروز ما می توانیم از تجربیات و نکات مثبت همه آن ها استفاده کنیم اما در آخر باید شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی کشور خود را در نظر بگیریم و مطابق با واقعیت های عینی جامعه خود قانون اساسی را تدوین کنیم و نوع رژیم و حکومت خود را انتخاب کنیم.

بگذارید این نکته را هم اضافه کنم که برای من از نگاه نظر شخصی آنچه مهم است اصل نظام فدرالی است و البته ترجیح من نظام فدرالی پارلمانی است چنان که در مسوده قانون اساسی فدرال بیان شده است. اما از نگاه شخصی هیچ اصرار خاصی ندارم. هر نظامی را که نمایندگان مردم افغانستان در مجلس مؤسسان یا پارلمان آینده بپذیرند، هر گاه در قالب نظام فدرال باشد، مورد قبول است چه فدرال ریاستی باشد یا پارلمانی یا نیمه ریاستی چون هیچ کدام مطلق نیست و هر کدام آن‌ها مزایایی دارد و معایبی.

تضاد نداشتن فدرالیسم با هیچ یک از ارزش‌های دینی یا ایدئولوژیک دیگر

فدرالیسم به عنوان یک نظام سیاسی اداری با هیچ یک از ارزش‌های دینی، مذهبی، فرهنگی و اجتماعی و حتی سنت‌ها و عنعنات هیچ جامعه و قومی در تضاد نیست. برخی مطرح کردند که ما فدرالیسم را برای افغانستان قبول داریم و لی باید فدرالیسم اسلامی باشد و اموری را که شریعت ممنوع و حرام دانسته باید ممنوع و حرام بدانند مانند قمار و شراب و مانند آن، در حالی که فدرالیسم چنان که گفتیم ماهیت لایشرط است و یجتمتع مع الف شرط یعنی فدرالیسم با هیچ نظام حقوقی‌ای تضاد ندارد و در قالب هر نظم حقوقی قابل تطبیق است. نظام فدرالی با هر نوع باور یا ایدئولوژی‌های چپ و راست و میانه و دینی و سکولار سازگاری دارد و بستگی به این دارد که مردم چه نوعی از آن‌ها را برای خود انتخاب می‌کنند و در افغانستان چون اکثریت مردم مسلمان هستند، طبیعی است که در نظام فدرالی آن هم ارزش‌ها و اصول دیانت اسلام باید رعایت گردد و مسوده قانون اساسی فدرال خواهان هم هیچگاه در تعارض با احکام شریعت قرار ندارد. در ماده دوم آن تصریح شده که دین اکثریت مردم افغانستان دین اسلام است و در ماده سوم آن تأکید شده بر اینکه در افغانستان وضع قانونی که با اصول و مبانی شریعت و یا احکام شریعت در تضاد باشد مجاز نیست. اما یک نکته را همه همگی باید بدانیم که منظور ما از شریعت و دیانت، قرائت متحجرانه طالبانی نیست که امروز به نام شریعت همه کشور را به یک زندان عمومی برای همه ملت تبدیل کرده و به نام شریعت و اسلام، حقوق انسانی زنان و مردان آزاده ما را به یغما برده‌اند و افغانستان را در سطح بین‌المللی به یک مضحکه تبدیل کرده‌اند.

نسبت بین فدرالیسم و دموکراسی

هر چند دموکراسی به عنوان یک اندیشه و فرهنگ و هم به عنوان یک نظام سیاسی، کاملاً یک مقوله جدا از فدرالیسم است و حوزه مفهومی و کارکردی هر دو از همدیگر کاملاً متمایز و متفاوت است ولی این هر دو هیچگاه از همدیگر بی‌نیاز نیستند و بلکه یک نوع رابطه دیالکتیکی متقابل دارند. به عبارت دیگر از یک‌سو نظام فدرالی در سه لایه ملی، ایالتی و محلی بستر مناسبی را برای تحقق دموکراسی یعنی

حاکمیت و مشارکت مردم در اقتدار سیاسی را فراهم می‌سازد و از سوی دیگر حاکمیت دموکراسی هم موفقیت نظام فدرالی را تضمین و بیمه می‌کند، به گونه‌ای که فدرالیسم در فقدان دموکراسی و در شوره‌زار استبداد، هرگز نمی‌تواند رشد کند و کارآیی خود را نشان بدهد، مثل شوروی سابق و یوگسلاویای سابق و سودان و مانند آن‌ها. در این کشورها به خاطر حاکمیت استبداد و نظام‌های دیکتاتوری، فدرالیسم هم نتوانست مشکلات آن‌ها را حل کند و با سقوط نظام‌های دیکتاتوری، نظام‌های فدرالی آن‌ها نیز از هم پاشیدند. از این رو باید گفت ما که برای افغانستان نظام فدرالی را پیشنهاد می‌کنیم، پیش شرط اول موفقیت آن را در حاکمیت دموکراسی و حاکمیت اراده مردم می‌دانیم.

شاخصه اصلی فدرالیسم

آخرین نکته این است که پس اصل فدرالیسم و شالوده و عصاره ماهیت سیاسی و حقوقی نظام فدرالی چیست؟ در این رابطه مباحث بسیار شیرین و دل‌چسپی وجود دارد که اکثر شما فرهیختگان در این مورد مطالعه کافی دارید. من در این فرصت فقط اشاره می‌کنم که فدرالیسم دو عنصر یا دو شاخصه اصلی دارد: کثرت و وحدت یا وحدت در کثرت و کثرت در وحدت.

کثرت، سنگ بنای نخست و وحدت سنگ بنای دوم فدرالیسم است. منظور از وحدت و کثرت هم صرفاً دو عنوان تشریفاتی نیست. منظور از وحدت، شخصیت حقوقی حکومت مرکزی فدرال است که سمبول وحدت ملی و وحدت سرزمینی و تضمین‌کننده حاکمیت ملی و تمامیت ارضی باید باشد و منظور از کثرت هم شخصیت حقوقی حکومت‌های ایالتی و محلی است که در چوکات قانون اساسی فدرال از خود دارای قانون اساسی و قوای سه‌گانه دولتی بوده و سمبول هویت‌های جغرافیایی و قومی و فرهنگی متعدد و متنوع کشور هستند.

باید این هر دو عنصر به رسمیت شناخته شود و جایگاه و صلاحیت‌ها و اختیارات هر کدام به تفصیل در متن قانون اساسی تدوین و تبیین و تصویب شود. اگر عنصر وحدت را نداشته باشیم در حقیقت ما با چند کشور جدا و مستقل مواجه خواهیم شد و نه یک کشور و به تعبیر دیگر کثرت بدون وحدت، به تجزیه منجر می‌شود. همچنین اگر کثرت را نداشته باشیم، دیگر فدرالی در کار نبوده و نظام کشور به نظام بسیط و معمولاً متمرکز و یا نامتمرکز تبدیل خواهد شد.

در این رابطه نکته بسیار مهم ضرورت ایجاد و حفظ توازن و تعادل بین هر دو یعنی وحدت و کثرت است و اینکه هیچ کدام نباید قربانی دیگری شود. باید وحدت کشور را از طریق تقویت حکومت مرکزی

تقویت کنیم و گرنه تجزیه حتمی خواهد بود و همچنین حقوق کثرت یعنی ایالت‌ها را نیز مطابق قانون اساسی کاملاً رعایت کنیم و گرنه منازعات و تشنج‌ها آغاز شده و فدرالیسم دچار گسست خواهد شد.

در پایان پیام خاصی به طرفداران و مدافعان فدرالیسم دارم و آن عبارت است از مسئولیت بسیار خطیری که فدرالیست‌ها به دوش دارند. فدرالیست‌ها مسئولیت دارند که در مسیر ترویج و تبیین اندیشه فدرالی و نظام فدرال، برخورد نرم و مسؤلاًنه داشته و از هر نوع سیاست مبتنی بر افراطیت، خشونت، نفرت، تبعیض و انحصار، اجتناب ورزند زیرا ماهیت فدرالیسم ضد سیاست حذف و انحصار و مقتضی تسامح و تساهل و رواداری و تحمل افکار متفاوت و به رسمیت شناختن تعدد و تکثر است. فدرالیست‌ها با اینکه به طور طبیعی منسوب به احزاب سیاسی متفاوت و اقوام و مذاهب و زبان‌های مختلف هستند، اما باید در مورد داعیه فدرالیسم اتحاد و انسجام کامل خود را حفظ کنند و با تشخیص اولویت اصلی بدانند که در شرایط کنونی تنها بر ترویج و تبلیغ و تطبیق فدرالیسم تمرکز شود و نباید خود را مصروف مسایل فرعی دیگر بسازند. جامعه افغانستان گرفتار صدها درد و رنج و محنت و ده‌ها مشکل و چالش و بحران است و در تاریخ این کشور شاهد مصایب و رنج‌های بی‌شماری بوده و هستیم اما فدرالیست‌ها مسئولیت همه آن‌ها را یا توان حل همه آن‌ها را ندارند. ما فقط می‌خواهیم روی یکی از دردهای اصلی انگشت بگذاریم و برای گسست روند ناتمام دولت-ملت سازی و فروپاشی‌های مداوم نظام‌های سیاسی راه‌حل پیدا کنیم تا به صلح و ثبات و عدالت برسیم. همچنین در کشور ما ده‌ها و بلکه صدها حزب سیاسی و نهادهای مدنی وجود دارند و صدها سیاستمدار و روشن‌فکر و فعالین سیاسی حضور دارند و ما به عنوان فدرالیست‌ها با هیچ یکی از آنان مشکل خاصی نداریم و بلکه به همه احترام قایل هستیم و با همه آن‌ها می‌توانیم در عرصه‌های مختلف به شمول فدرالیسم همکاری کنیم.

فصل دوم

چگونگے تدوین قانون اساسے فدرال وویژگے های آن

مسوده قانون اساسی فدرال مهم‌ترین دستاورد مجمع فدرال خواهان افغانستان^۱

در سال‌های اخیر یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین نهادهای سیاسی‌ای که تأسیس شد، «مجمع فدرال خواهان افغانستان» است. اهمیت تأسیس این نهاد به خاطر اهمیت داعیه آن است که عبارت است از تبیین و ترویج اندیشه فدرالیسم و مبارزه منسجم برای تطبیق نظام فدرالی در افغانستان. هرچند این داعیه در دهه‌های گذشته نیز از سوی برخی از احزاب سیاسی و سیاستمداران و روشنفکران مطرح بوده است ولی نقص عمده‌ای که در گذشته وجود داشت این بود که نهادی ویژه برای تعقیب این هدف وجود نداشت و اگر هم از سوی برخی از حلقات و گروه‌های سیاسی مطرح می‌شد، در چهاردیواری همان حلقات و همان گروه‌های قومی محصور مانده و در سطح فراقومی و فراحزبی بازتاب نمی‌یافت. اما مجمع فدرال خواهان چنان که از نامش پیدا است، نهادی است که به طور اختصاصی برای همین هدف و تبیین همین اندیشه تأسیس شده و دیگر اینکه فراقومی و فرامنطقه‌ای و فراحزبی است و دروازه آن بر روی همه اندیشمندان و فدرال خواهان از تمام اقوام و احزاب باز است. یکی از اهداف اساسی مجمع این است که در سطح کشور، داعیه فدرالیسم را به عنوان یک گفتمان مسلط و عمومی و به عنوان تنها راه حل برای منازعات و بحران متداوم و مزمن افغانستان با همه جوانب و گروه‌های سیاسی و قومی مورد بحث و گفت‌وگو قرار دهد.

از اولین جلسه رسمی ما که به تاریخ ۲۳ سرطان ۱۴۰۲ برابر با ۱۴ جولای ۲۰۲۳ برگزار شد، تا کنون که در حدود یک سال و هشت ماه سپری می‌شود، فعالیت‌های بسیار فشرده‌ای صورت گرفته و تا کنون

۱. کنفرانس «فدرالیسم راهی به سوی عدالت اجتماعی، صلح و ثبات در افغانستان» - سخنرانی در پنل معرفی پیش‌نویس قانون اساسی فدرال افغانستان - برگزار کننده: مجمع فدرال خواهان افغانستان و فدراسیون صلح جهانی - زمان: ۲۷-۲۸ فبروری ۲۰۲۵ برابر با ۹-۱۰ حوت ۱۴۰۳ - مکان: اتریش - وینا

صدها جلسه بسیار سازنده در بخش‌ها و کمیته‌های مختلف این نهاد در باره موضوعات گوناگون مرتبط به فدرالیسم برگزار شده است.

در این میان در کنار سایر فعالیت‌ها، تدوین دو سند کلیدی از مهم‌ترین دستاوردهای این نهاد فکری-سیاسی است. سند نخست منشور فدرال‌خواهان است که به عنوان اصول اساسی و اهداف کلیدی مجمع، توسط مؤسسان این مجمع بعد از ساعت‌ها بحث و دقت در طی چندین جلسه تدوین و تصویب گردید و به تاریخ ۱۳ دلو ۱۴۰۲ در مراسم اعلام موجودیت این نهاد نشر گردید.

سند دوم طرح پیش‌نویس قانون اساسی فدرال افغانستان است که امروز گزارش مختصری را در مورد چگونگی تدوین این سند و مراحل را که تا کنون طی کرده ارائه خواهیم کرد.

قبلا در یکی از مواد منشور تأکید شده بود که مجمع فدرال‌خواهان جزئیات دیدگاه‌های خود در مورد نظام فدرالی در افغانستان را در قالب یک سند جامع به عنوان «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» تدوین و نشر خواهد کرد. خوش‌بختانه بعد از اینکه مطابق اساسنامه، تشکیلات اولیه مجمع فعال گردید، با آغاز کار هیأت رهبری و هیأت اجرائی مجمع فدرال‌خواهان و انتخاب رؤسای کمیته‌های مجمع، همکاران گرامی افتخار بخشیدند و این جانب را به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۳ در دومین جلسه هیأت رهبری، به عنوان رئیس کمیته تدوین قانون اساسی فدرال انتخاب کردند که بلافاصله نوشتن اولین پیش‌نویس را آغاز کردیم و در مدت یک ماه و چند روز با کار فشرده، مسوده اولیه قانون اساسی آماده شد و از ماه جوزای ۱۴۰۳ جلسات عمومی کمیته تدوین قانون اساسی در باره بررسی و تدقیق مسوده آغاز گردید.

در این پیش‌نویس ابتدایی که به عنوان یک چارچوب عمومی و مواد اولیه، برای بحث و گفت‌وگو آماده شده بود، در کنار مطالعات و تجربیات شخصی، از قوانین اساسی قبلی افغانستان و همچنین از تجربیات و قوانین اساسی کشورهای فدرال مانند: آمریکا، سوئیس، آلمان، کانادا، استرالیا، بلژیک، هند، پاکستان، عراق، امارات متحده عربی، آفریقای جنوبی، اسپانیا، مالزی، آرژانتین، اتریش و مانند آن‌ها استفاده شده است.

ما با مطالعه ساختار رسمی نظام فدرالی در ۳۰ کشور دنیا دریافتیم که نظام فدرال با اینکه از نگاه شاخصه‌ها، ارکان عمومی و ویژگی‌ها یک نظام شناخته شده است، اما در جزئیات نمی‌توان حتی دو کشور را پیدا کرد که کاملا نظام و قانون اساسی آن‌ها عین یک‌دیگر و یا کاملا مشابه هم‌دیگر باشد. آنچه ماهیت اصلی فدرالیسم را تشکیل می‌دهد ساختاری است که دو رکن اساسی دارد یعنی دولت مشترک مرکزی فدرال و دولت‌های خودمختار منطقه‌ای یا ایالتی، اما در کنار این دو عنصر اصلی مشترک، هر کشوری مطابق با شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی خود قانون اساسی ویژه خود را وضع کرده است، اما در عین حال باید گفت که همه کشورها از تجربه یک‌دیگر استفاده کرده‌اند و هرچه زمان می‌گذرد، از

طرف دانشمندان حقوق اساسی و کارشناسان فدرالیسم در دنیا برای چالش‌های فرارو، راه‌حل‌های بهتری ارائه می‌گردد.

البته در این قسمت از برنامه کنفرانس لازم نیست در مورد نظام فدرالی و مزایای آن برای افغانستان صحبت کنم چون در طول این دور روز کنفرانس به تفصیل در این مورد توضیحات کافی ارائه گردید و تنها یک موضوع مهم را که مبنا و یا دلیل اصلی برای ضرورت تدوین این قانون اساسی بود باید مجدداً یادآوری کنم و آن این است که قانون اساسی در تمام دنیا روند و چارچوب دولت-ملت‌سازی را بر بنیاد واقعیت‌های عینی جامعه تعیین می‌کند. اما در قوانین اساسی گذشته افغانستان، متأسفانه این روند بر یک چرخه بسیار معیوب و ناقص بنیاد گذاشته شد که عبارت بود از ایجاد دولت‌های شدیداً متمرکز و در تضاد با واقعیت‌های اجتماعی و فرهنگی جامعه که در نتیجه دولت‌های محصول این قوانین اساسی، به جای اینکه «دولت ملی» باشند، به صورت دولت‌های قومی ظهور کردند و با همین صورت هم نتوانستند برای کشور ثبات ایجاد کنند و به همین جهت در افغانستان در طول یکصد سال اخیر تقریباً به طور متوسط در هر ده سال یک قانون اساسی وضع شده و نظام‌های سیاسی تغییر کرده که در برخی از مراحل حتی صورت گسست و فروپاشی کامل پیدا کرده و یا اینکه دهه‌ها جنگ و خشونت و منازعات داخلی را در پی داشته است.

با توجه به آنچه گفته شد ما کوشش کردیم که در تهیه و تدوین قانون اساسی فدرال برای افغانستان، هم شرایط ویژه جامعه افغانستان و اهداف مندرج در منشور مجمع فدرال خواهان را رعایت کنیم و هم از آخرین و بهترین تجربیات نظام‌های فدرال در دنیای معاصر استفاده کنیم و با حوصله‌مندی، واقع‌نگری، احترام به نظر و خرد جمعی و بر مبنای اصول و قواعد حقوقی و منافع مردم افغانستان پیش برویم.

با در نظر گرفتن نکات یادشده کار رسمی کمیته تدوین قانون اساسی برای تدقیق متن آغاز گردید و خوشبختانه بعد از سی‌ونهمین جلسه طولانی کمیته به تاریخ ۱۴ جدی ۱۴۰۳ برابر با ۳ جنوری ۲۰۲۵ مرحله بررسی و تدقیق مسوده به پایان رسید و متن قانون اساسی در ۱۲ فصل و ۲۰۷ ماده مورد تأیید کمیته تدوین قرار گرفت.

با ختم دو مرحله مهم «تسوید» و «تدقیق» مسوده، به تاریخ ۲۲ جدی ۱۴۰۳ متن کامل آن مطابق لایحه وظایف کمیته، جهت بررسی و تأیید به جلسه مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان تقدیم گردید. اعضای هیأت رهبری و هیأت اجرایی مطابق طرزالعمل تصویب شده، بعد از یک هفته مطالعه و بررسی، نظریات خود را به کمیته تدوین ارسال کردند. کمیته تدوین قانون اساسی مطابق طرزالعمل، طی سه جلسه به تاریخ‌های ۲۹ و ۳۰ جدی و ۳ دلو ۱۴۰۳ همه پیشنهادات جدید را به تفصیل مطالعه و بررسی نموده و اصلاحات لازم را در ۳۲ مورد وارد متن ساخت.

متن جدید مسوده قانون اساسی فدرال با توضیحات کامل توسط کمیته، بار دیگر در جلسه مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان به تاریخ 5 دلو ۱۴۰۳ - 24 جنوری ۲۰۲۵ ارائه گردید که خوشبختانه در پرنسیپ مورد تأیید قرار گرفت با این ملاحظه که باب بحث و گفت‌وگو در مورد برخی از موضوعات همچنان باز است و مشوره‌ها ادامه دارد. اما در مرحله چهارم و بعد از این کنفرانس، این مسوده به آدرس جمعی از رهبران احزاب سیاسی، نخبگان و شخصیت‌های علمی و فکری و فرهنگی فرستاده خواهد شد تا در یک مشوره وسیع‌تر از نظریات آنان استفاده شود. اکنون ما آمادگی می‌گیریم که بعد از ختم این کنفرانس، نسخه نهایی را با در نظر گرفتن آخرین ملاحظات، آماده کرده و برای نظر خواهی در اختیار افراد و شخصیت‌های مورد نظر قرار دهیم و بعد از جمع آوری نظریات، آخرین نسخه ویرایش شده را برای عامه مردم افغانستان به نشر بسپاریم. من از همین فرصت استفاده کرده از همه طرفداران نظام فدرالی مخصوصاً فرهنگیان، روشنفکران و جوانان که در حمایت از این داعیه کمر همت را محکم تر ببندند و این داعیه را در سطح کشور به یک گفتمان مسلط همگانی تبدیل کنند و در آن صورت است که تطبیق قانون اساسی فدرال ضمانت اجرایی محکم پیدا خواهد کرد.

با اغتنام از فرصت، سرفصل‌ها و برخی از نکات کلیدی این قانون را خیلی به اختصار معرفی می‌کنم. این قانون مشتمل بر ۱۲ فصل با عناوین ذیل است:

فصل اول - اصول اساسی دولت.

این فصل مشتمل بر ۳۴ ماده حاوی مهم‌ترین اصول و قواعد نظام دولتی آینده افغانستان در قالب ساختار فدرالی است. سیستم حقوقی، نمادهای عمومی کشور مانند بیرق، سرود و زبان‌ها، همچنین تقسیمات ایالتی، تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی در قالب چهار فهرست: یعنی صلاحیت‌های اختصاصی دولت مرکزی، صلاحیت‌های اختصاصی ایالات، صلاحیت‌های مشترک، صلاحیت‌های باقی مانده و موضوعات مشابه در این فصل تنظیم شده است.

ماده اول این فصل قانون اساسی چنین آغاز می‌شود:

«افغانستان، کشور اسلامی مستقل، متحد و دارای حاکمیت است و نظام سیاسی آن جمهوری پارلمانی فدرال و مبتنی بر اراده مردم می‌باشد.»

این ماده در حقیقت مبنای اصلی تمام ساختار این قانون و نشان دهنده شکل و ماهیت نظام آینده افغانستان است.

ماده چهارم:

(۱) این قانون اساسی فدرال، عالی‌ترین قانون افغانستان است و همه احکام آن بدون استثنا الزام‌آور است.

(۲) وضع قانونی که با قانون اساسی فدرال در تعارض باشد مجاز نیست.

(۳) هر ایالت دارای قانون اساسی و قوانین عادی خاص خود می‌باشد؛

(۴) قانون اساسی و قوانین عادی هیچ ایالتی، مخالف با قانون اساسی فدرال وضع شده نمی‌تواند.

(۵) قوانین عادی هیچ ایالتی مخالف با قوانین فدرال وضع شده نمی‌تواند مگر اینکه در این قانون اساسی طور دیگری تصریح شده باشد.

ماده پنجم

(۱) در افغانستان حاکمیت به مردم تعلق دارد که آن را در دو سطح ملی و ایالتی از طریق انتخابات آزاد و به طور مستقیم یا توسط نمایندگان خود و به وسیله نهادهای قانون اساسی، اعمال می‌کنند.

(۲) قدرت سیاسی دولتی در افغانستان به صورت مسالمت‌آمیز و تنها از راه‌هایی که در قانون اساسی به آن‌ها تصریح شده است، منتقل می‌شود.

(۳) لغو یا تعلیق قانون اساسی از راه‌های غیر قانونی، جرم شناخته می‌شود و مرتکب آن مطابق با احکام قانون مجازات می‌گردد.

فصل دوم- حقوق، آزادی‌ها و وجایب شهروندان.

این فصل شامل ۴۶ ماده است که به عنوان منشور حقوق، حقوق و آزادی‌های عمومی شهروندان و وجایب آنان را به تفصیل تنظیم کرده است.

فصل سوم- قوه مقننه فدرال.

این فصل شامل ۳۵ ماده است در مورد شورای ملی فدرال با دو اطاق مجلس نمایندگان و مجلس سنا. در این قانون مجلس سنا مرکب از نمایندگان ایالات به صورت برابر در نظر گرفته شده و در امور مربوط به ایالات از حق وتو برخوردار است. نظام انتخاباتی پارلمان، نظام مختلط یعنی مرکب از نظام تناسبی و نظام اکثریتی است.

فصل چهارم- قوه مجریه فدرال.

این فصل مشتمل بر ۲۷ ماده است که در دو قسمت وظایف و صلاحیت‌های ریاست جمهوری و شورای وزیران را تنظیم کرده است. رئیس جمهور توسط مجمع ملی یعنی مجلسی مرکب از دو اطاق شورای ملی فدرال و همه پارلمان‌های ایالتی انتخاب می‌شود و نخست وزیر از حزب یا ائتلاف اکثریت پارلمانی توسط رئیس جمهور به مجلس نمایندگان معرفی می‌گردد و وزیران از مجلس نمایندگان رأی اعتماد می‌گیرند و در مقابل آن مسئول هستند.

فصل پنجم- قوه قضائیه فدرال با ۲۷ ماده.

فصل ششم- دیوان عالی یا محکمه قانون اساسی با ۷ ماده.

فصل هفتم- تعدیل قانون اساسی با ۲ ماده.

فصل هشتم- دولت ایالتی با ۸ ماده.

فصل نهم- اداره محلی با ۲ ماده.

فصل دهم- حالت اضطرار با ۶ ماده.

فصل یازدهم- احکام متفرقه با ۵ ماده.

فصل دوازدهم- احکام انتقالی با ۸ ماده.

ممکن است در ذهن همگی به عنوان یک سؤال مطرح باشد که سرنوشت بعدی این قانون اساسی چه خواهد بود و چگونه و کی در افغانستان تطبیق خواهد شد؟

مطلب اساسی در باره این قانون اساسی این است که ما این سند را به عنوان یک پیش‌نویس و یک طرح آماده کرده‌ایم. هرگز ادعا نداریم که این یک متن نهایی بوده و هیچ عیب و نقصی ندارد. ما آن را با نخبگان و شخصیت‌های علمی و اساتید دانشگاه و با سیاستمداران و حقوقدانان و صاحب نظران دیگر و با همه اقوام افغانستان در میان می‌گذاریم، در باره آن سمینارها و کنفرانس‌ها برگزار خواهیم کرد و در مورد تمام موضوعات و مواد آن بحث و گفت‌وگو خواهیم کرد. البته افغانستان در شرایطی قرار دارد که خواه ناخواه، دیر یا زود باید صاحب قانون اساسی شود. امروز شاید افغانستان تنها کشوری در دنیا باشد که ادعا دارد که ما برای دولتداری و حکومتداری نیاز به قانون اساسی نداریم. اما این یک ادعای نامعقول و ناموجه است. این نوع انحصارطلبی‌ها و حاکمیت‌های استبدادی هرگز عمر طولانی نخواهد داشت و باید هر چه

زودتر تمام جوانب دخیل و تمام اقوام افغانستان بین خود به یک موافقه برسند و باید نظام سیاسی آینده کشور از طریق مردم افغانستان انتخاب شود.

طرح و پیشنهاد ما برای حل بحران افغانستان این است که باید در یک دوره انتقالی یک دولت انتقالی ایجاد شود و ما در آن مرحله یعنی مرحله دولت انتقالی، سازوکار رایج در همه دنیا یعنی مجلس مؤسسان قانون اساسی را پیشنهاد کرده‌ایم و بر این اساس این قانون اساسی را به عنوان یک طرح مدون و آماده، به مجلس مؤسسان یعنی مجلس متشکل از نمایندگان منتخب مردم ارائه خواهیم کرد و در پایان این نمایندگان مردم است که در باره تمام مواد و احکام آن تصمیم خواهند گرفت.

آخرین سؤال هم این است که اعضای کمیته قانون اساسی چه کسانی هستند؟ من لازم دیدم که برای تقدیر از اعضای کمیته تدوین قانون اساسی در این کنفرانس نام‌های آنان را اعلام کنم. اعضای محترم کمیته قانون اساسی شخصیت‌های ذیل هستند:

داکتر اکبر همت فاریابی معاون کمیته؛ کلیم همسخن منشی کمیته؛ داکتر محمدرسول طالب؛ داکتر محیی الدین مهدی؛ داکتر عبداللطیف پدرام؛ داکتر عباس بصیر؛ داکتر حسین یاسا؛ داکتر نیلوفر ابراهیمی؛ داکتر ضیا آریانزاد؛ بانو شهیره کریمی؛ محمدهادی احمدی؛ آرش شهیرپور؛ عین الدین بهادری و این جانب سرور دانش.

از همه این عزیزان صمیمانه سپاس‌گذاری می‌کنم که در طول تقریباً ۱۱ ماه با جدیت و دقت و صداقت تمام این سند مهم و سرنوشت ساز را تدوین و تدقیق کردند و در حقیقت مسئولیت انسانی و وجدانی خود را در قبال سرنوشت مردم خود ادا نموده و یک نظام سیاسی انسانی عدالت محور و مردم سالار را برای آینده کشور تهداب گذاشتند.

شیوه تدوین و ویژگی‌های مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان^۱

خوشحالیم که امروز در باره یکی از مهم‌ترین و سرنوشت‌سازترین مسایل کشور یعنی نظام سیاسی آینده افغانستان یک سند جامع حقوقی به نام «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» را در اختیار شما قرار می‌دهیم.

ما برای تدوین این قانون اساسی باید در دو عرصه مطالعات و تحقیقات خاصی در سطح داخلی و خارجی انجام می‌دادیم:

اول- در بعد داخلی، تحلیل و ارزیابی نظام‌های سیاسی گذشته و ریشه‌یابی عوامل اصلی بحران‌ها و گسست‌های متداوم و فروپاشی نظام‌های گذشته و همچنین مطالعه قوانین اساسی گذشته کشور و تشخیص نقاط قوت و ضعف آن‌ها.

دوم- در بعد بین‌المللی، مطالعه تجربیات جهان معاصر در مورد نظام فدرالی و اینکه این نظام در دنیا مخصوصاً در کشورهای مشابه افغانستان از نگاه ترکیب چند قومی و چند فرهنگی، چه موفقیت‌ها و کامیابی‌هایی داشته و متخصصان و کارشناسان امور فدرالیسم برای حل مشکلات این نوع کشورها چه پیشنهاداتی ارائه کرده‌اند؟

ما بعد از مطالعه دقیق و بحث و گفت‌وگوهای وسیع در این دو عرصه داخلی و بین‌المللی، به این نتیجه رسیدیم که یکی از عوامل اصلی گسست‌ها، فروپاشی‌ها و بی‌ثباتی‌ها که روند طبیعی ملت-دولت‌سازی را نیز مخدوش ساخته و کشور را برای همیشه با بحران مشروعیت مواجه ساخته است، حاکمیت نظام متمرکز و مناسبات غیرعادلانه بین مرکز و ولایات از یکسو و تأمین نشدن حقوق عادلانه اقوام و گروه‌های مختلف فرهنگی و زبانی از سوی دیگر است. برای حل این مشکل ممکن است در دنیای دیگر راه‌کارهای مختلفی وجود داشته باشد، اما در افغانستان به نظر ما مناسب‌ترین راه‌حل، حاکمیت ساختار فدرالی و تدوین و تصویب یک متن حقوقی به نام «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» است. در این سند همه جزئیات حکمرانی و دولت‌داری فدرالی با ادبیات خاص قانون‌گذاری افغانستان تشریح شده است. ما با تطبیق نظام فدرالی می‌توانیم عدالت را تأمین کنیم و با تأمین عدالت، رضایت مردم را فراهم نماییم و با فراهم شدن رضایت مردم، از جنگ‌ها و منازعات دایمی عبور کرده و به صلح، امنیت و ثبات دایمی دست پیدا کنیم.

۱. سخنرانی در مراسم رونمایی و نشر مسوده نخست قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان- ۳۱ حمل ۱۴۰۴.

اکنون و سر از امروز این سند به طور مستقیم در اختیار همه هموطنان قرار دارد و من لازم نمی‌بینم که در باره محتوای آن صحبت کنم چون حالا در باره محتوا شما باید نظر بدهید. اما با اغتنام از فرصت، روند و شیوه تدوین این طرح قانون اساسی و برخی از ویژگی‌های آن را به اختصار توضیح می‌دهم:

اولین نکته مهم این است که ما نظر و دیدگاه خود در مورد نظام سیاسی مطلوب برای آینده افغانستان را به صورت یک طرح مدون و مکتوب به مردم افغانستان ارائه کرده‌ایم. زیرا جزئیات و ابعاد یک نظام سیاسی تا آن حد گسترده و پیچیده است که نمی‌توان آن را به طور شفاهی توضیح داد و یا در یک مقاله یا یک کنفرانس ارائه کرد و یا در یک شعار خلاصه ساخت و به این بسنده کرد که ما فدرالیست هستیم و فدرالیسم می‌خواهیم. این نظام ابعاد مختلف سیاسی، حقوقی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی و اداری دارد و باید در قالب یک سند جامع مدون و مکتوب قانون اساسی با ذکر جزئیات ارائه شود تا در معرض دید و ارزیابی و قضاوت همگان قرار گیرد. ما از همه احزاب سیاسی و حلقات فکری دیگر هم تقاضا داریم که اگر برای حل بحران افغانستان، طرح دیگری و ساختار سیاسی دیگری دارند، در قالب یک سند مکتوب و مدون ارائه کنند تا همه مردم بتوانند از نزدیک همه جزئیات آن را بخوانند و ارزیابی کنند.

این طرح، یک مقاله یا یک کتاب و یا یک تحلیل سیاسی نیست. این یک سند جامع حقوقی در باره یکی از سرنوشت‌سازترین مسایل حیات اجتماعی افغانستان یعنی طرح نظام سیاسی و اداری آینده کشور است. شما می‌دانید که امروز مهم‌ترین موضوعی که یکبار دیگر در همه حلقات سیاسی و در همه کنفرانس‌ها و نشست‌های مربوط به بحران افغانستان به عنوان مبرم‌ترین موضوع روز مطرح می‌شود، موضوع نظام سیاسی آینده کشور است. این قانون اساسی نظام سیاسی مطلوب و دل‌خواه مردم افغانستان را به تفصیل، تبیین و تنظیم کرده است.

ممکن است کسانی بگویند که اولویت اصلی امروز ما آزادسازی کشور است و شما اول باید کشور را از چنگال دیو استبداد و انحصار آزاد کنید بعد در باره نظام سیاسی بحث کنید و قانون اساسی بنویسید. اما این برداشت نادرست است. ما در دو مرحله مهم تاریخی دیگر نیز همین اشتباه را مرتکب شدیم و نتیجه همان اشتباهات، ویرانی کشور و تداوم جنگ و خشونت بود. اول در دوره جهاد، سران مجاهدین و احزاب جهادی در باره نظام سیاسی کشور نه آمادگی داشتند و نه طرحی آماده ساخته بودند، با همین تصور اشتباه که اول باید افغانستان آزاد شود، بعد ما حکومت و نظام می‌سازیم، اما دیده شد که با پیروزی جهاد و آزاد شدن کشور، اولین عامل بحران، فقدان طرح روشن برای حکومت‌داری، نظام سیاسی و قانون اساسی مورد قبول مردم افغانستان بود که خود باعث تداوم جنگ تا ده سال دیگر شد.

در مرحله دوم، بعد از آن یک دهه جنگ و با سقوط طالبان و برگزار شدن کنفرانس بن بازم یکبار دیگر این اشتباه تکرار شد که بدون تعمق در باره نظام سیاسی، موافقتنامه‌ای امضا شد که بر اساس آن بدون در نظر گرفتن سازوکار خاص برای حل مناسبات قومی، یک نظام متمرکز به صورت دولت موقت شش ماهه و دولت انتقالی دو ساله و نظام جمهوریت شکل گرفت و در زمان تدوین قانون اساسی دوره جمهوریت نیز همین منطق حاکم بود که بگذارید نظام متمرکز داشته باشیم تا در کشور امنیت و ثبات حاکم شود. با این منطق، عدالت قربانی ثبات شد و در نتیجه نه ثبات تأمین گردید و نه عدالت و نه به صلح دائمی دست یافتیم.

امروز نباید آن اشتباهات یکبار دیگر تکرار شود. باید از همین آغاز و همزمان با بحث در مورد حل بحران جاری، در مورد نظام سیاسی آینده کشور نیز گفت‌وگو شود و طرح قانون اساسی تدوین گردد و ما در مجمع فدرال خواهان بر اساس همین ضرورت اقدام به تدوین این قانون کرده‌ایم.

این طرح توسط جمعی از کارشناسان و متخصصین صاحب نظر در امور حقوقی، سیاسی، تاریخی و اداری در کمیته ویژه تدوین قانون اساسی تدوین شده و به تایید هیأت رهبری مجمع که متشکل از جمعی از نخبگان، روشنفکران و سیاستمداران است رسیده است و در مجموع در طی ده ماه کار فشرده، در بیش از پنجاه جلسه عمومی رسمی مورد بحث قرار گرفته است و از طرف دیگر اکثریت کسانی که در تدوین یا ارزیابی آن دخیل بوده‌اند دارای سند دکترا یا ماستری بوده‌اند و همچنین ده‌ها سال تجربه مبارزات سیاسی و فعالیت دولتی و غیر دولتی داشته‌اند و در عرصه‌های مختلف حقوقی، سیاسی، اداری، تاریخی، جغرافیایی، قانون‌گذاری و مخصوصاً در زمینه فدرالیسم، دارای دانش و مطالعات و تحقیقات وسیع هستند.

این روزها برخی مطرح کرده‌اند که این مسوده با کدام مشروعیت تدوین شده و تدوین‌کنندگان آن با چه حقی به این کار اقدام کرده‌اند و یا اینکه آنان تا چه حد در حقوق اساسی تخصص داشته‌اند؟ در پاسخ باید بگوییم که امروز که نظام سیاسی کشور با چالش و بلکه با یک نوع گسست و انقطاع و فروپاشی مواجه شده است، ارائه یک طرح سیاسی و حقوقی نیاز به مشروعیت ویژه و یا تأیید کدام مرجع و نهاد خاصی سیاسی یا آکادمیک داخلی یا خارجی ندارد. هر حزب و جریان سیاسی و فکری و بلکه هر اندیشمند صاحب نظر نه تنها حق دارد، بلکه به نظرم وظیفه و مسئولیت دارد که طرح و نظر پیشنهادی خود برای حل بحران را ارائه کند. مجمع فدرال خواهان که یک نهاد مستقل سیاسی و فکری بوده و به هیچ قدرت و منبع داخلی یا خارجی وابسته نیست، بر اساس احساس مسئولیت، اقدام به این کار کرده و برای حل مشکل کشور طرحی را که هم خود به آن باور داشته و هم آن را به عنوان آرزوی میلیون‌ها انسان هموطن

خود، برای رسیدن به صلح و عدالت و ثبات، لازم و مؤثر می‌دانسته، بعد از ده ماه بحث و گفت‌وگو ارائه کرده است و برای ارائه طرح و نظر خود نیاز به کسب مشروعیت از هیچ شخص یا نهاد یا مقام یا کشور دیگری نداشته است. ما نه احساساتی عمل کرده‌ایم و نه ناآگاهانه و بدون دقت. ما در برخی از مواد و گاهی در مورد یک واژه ساعت‌ها و بلکه روزها بحث کرده‌ایم و گاهی برای یک ماده یا یک جمله، بیش از ده طرح تهیه شده و مورد بحث قرار گرفته تا بالاخره توافق حاصل شده است. ما در برخی از مواد حتی نظر نهایی خود را هم هنوز مطرح نساخته‌ایم و به مرحله بعد از نظرخواهی از مردم و صاحب نظران موکول کرده‌ایم چون تا کنون تنها یک مرحله از کار تدوین را انجام داده‌ایم و مراحل دیگری را هم پیش رو داریم. ما هیچگاه به این پندار نیستیم که این طرح قانون یک طرح بی‌بدیل و غیرقابل نقد است. آنچه برای ما مهم است ترویج و تبیین اندیشه فدرالیسم و ارائه یک ساختار جامع حقوقی نظام فدرالی افغانستان برای بحث و گفت‌وگو در سطح ملی و بین‌المللی است.

در این پیش‌نویس در کنار مطالعات و تجربیات شخصی، از قوانین اساسی قبلی افغانستان مخصوصاً قانون اساسی دوره جمهورییت استفاده زیادی صورت گرفته است، به این دلیل که همه قوانین مخصوصاً قوانین اساسی هر کشوری به عنوان یک ساختار حقوقی، دارای یک پیشینه تاریخی بوده و برای اذهان عمومی آشنا است و فهم و تفسیر محتوای آن آسان‌تر است. از این رو تا جایی که از نگاه محتوا با اهداف مجمع فدرال خواهان، نیازها و مقتضیات کنونی سازگار باشد، باید از محتوا، ادبیات، اصطلاحات و قواعد پذیرفته شده حقوقی آن استفاده شود. اینکه برخی بر ما خرده گرفته که چرا از قوانین اساسی قبلی استفاده شده است، به نظرم این نه تنها هیچ عیبی ندارد بلکه یک ضرورت است. این رویه در تمام کشورها برای حفظ تسلسل و تداوم سنت حقوقی وجود دارد و هیچ ایراد حقوقی یا سیاسی ندارد و ما در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان تا حد بیش از ۵۰ درصد از قوانین اساسی قبلی افغانستان استفاده کرده بودیم. آنچه از قوانین اساسی گذشته افغانستان مورد قبول ما نبوده و نیست، ساختار نظام سیاسی و اداری متمرکز آن بوده است که از این جهت طرح ما با قوانین اساسی گذشته کشور تفاوت ماهوی دارد. در این طرح قانون، نظام تک‌ساخت و بسیط متمرکز که هسته و بنیاد قوانین قبلی را تشکیل می‌داد، از اساس ویران شده و به جای آن شالوده یک نظام کاملاً نو و مبتنی بر نظام جمهوری فدرال پارلمانی پیشنهاد شده است. اما این تفاوت ماهوی بدان معنی نیست که در قوانین اساسی قبلی هیچ نقطه یا نقاط مثبتی وجود نداشته باشد بلکه کاملاً بر عکس، برخی از قوانین اساسی گذشته مخصوصاً قانون اساسی ۱۳۴۳ و قانون اساسی ۱۳۸۲ حاوی نکات بسیار برجسته‌ای بودند که برای همیشه قابل استفاده است. از این رو ما گاهی از یک یا چند

ماده قوانین اساسی گذشته افغانستان استفاده کرده‌ایم اما آن را از نو مورد بحث دقیق قرار داده‌ایم و اگر معایب و نواقصی داشته آن را تعدیل و تصحیح کرده و در قالب یک ماده جدید تنظیم کرده‌ایم.

در این پیش نویس قانون اساسی فدرال، از قوانین اساسی اکثر کشورهای فدرال نیز الهام گرفته شده است. اما این کاپی از هیچ کشوری نیست نه از آمریکا، نه از آلمان، نه از سوئیس، نه از هند و نه از هیچ کشور فدرال دیگری ولی از همه آن‌ها کمک گرفته‌ایم، زیرا تجربیات دیگر کشورهای فدرال نیز مانند قوانین اساسی گذشته افغانستان یک منبع سرشار و بسیار مهم برای قانون‌گذاری اساسی است.

ما با مطالعه قوانین اساسی کشورهای فدرال دریافتیم که نظام‌های فدرالی در جهان با اینکه دارای ویژگی‌ها و عناصر مشترک هستند اما نظام فدرالی هیچ دو کشوری همسان نیست بلکه هر کشوری با حفظ عناصر مشترک فدرالیسم، مطابق با شرایط و واقعیت‌های جامعه خود قانون اساسی خود را تدوین کرده است.

سیر تاریخی فدرالیسم در کشورها نشان می‌دهد که همه کشورهای فدرال از اولین نظام فدرالی و اولین قانون اساسی فدرال در جهان که در سال ۱۷۸۹ در آمریکا تأسیس شد و اکنون از عمر آن دقیقاً ۲۳۶ سال سپری می‌شود تا سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷)، استرالیا (۱۹۰۱)، اتریش (۱۹۴۵)، آلمان (۱۹۴۹)، اندونزی (۱۹۴۹)، برازیل (۱۹۴۶)، ونزوئلا (۱۹۴۷)، آرژانتین (۱۹۴۹) هند (۱۹۵۰)، مالزی (۱۹۶۳)، امارات متحده عربی (۱۹۷۱)، اسپانیا (۱۹۷۸)، بلژیک (۱۹۹۳)، آفریقای جنوبی (۱۹۹۶)، عراق (۲۰۰۵) و ده‌ها کشور فدرالی و شبه فدرالی دیگر، از اواخر قرن ۱۸ تا اوایل قرن ۲۱ دارای مدل‌های مختلف و الگوهای متفاوت و متنوع فدرالی هستند چون نظام فدرالی به عنوان یک ساختار شکلی در اداره کشور با هر نوع رژیم و نظام سیاسی دیگر نیز سازگار است از سلطنتی تا جمهوری و از ریاستی تا پارلمانی و از استبدادی تا دموکراتیک. امروز که ده‌ها نظام فدرالی در پنج قاره دنیا تأسیس شده است، همه آن‌ها از تجربیات یکدیگر استفاده کرده‌اند اما همه آن‌ها با یکدیگر تفاوت‌های بسیار عمده دارند از آمریکای فدرال که دارای نظام جمهوری ریاستی است تا کانادا و آلمان و استرالیا و هند و غیره که دارای نظام فدرالی پارلمانی هستند و از بلژیک و اسپانیا و مالزی که نظام سلطنتی دارند تا آمریکا و سوئیس و آلمان و اتریش و پاکستان و عراق و آفریقای جنوبی و غیره که نظام جمهوری فدرال دارند. بنا بر این ما می‌توانیم از تجربیات و نکات مثبت همه آن‌ها استفاده کنیم اما در آخر باید شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و جغرافیایی کشور خود را در نظر بگیریم و مطابق با واقعیت‌های عینی جامعه خود قانون را تدوین کنیم.

مطلب دیگر هم این است که این پیش‌نویس با همه نکات مثبت آن در عین حال یک طرح پیشنهادی است و نیاز به تدقیق و تعمق بیشتر دارد و به همین جهت هم به طور شخصی در اختیار صدها

تن از سیاست‌مداران و دانش‌مندان از اقوام مختلف کشور قرار داده‌ایم و هم اکنون آن را برای عموم مردم خود به نشر می‌سپاریم و در باره آن سمینارها و کنفرانس‌ها برگزار خواهیم کرد و در مورد تمام موضوعات و مواد آن بحث و گفت‌وگو خواهیم کرد و منتظر نظریات و پیشنهادات سازنده همه علاقه‌مندان هستیم و هر پیشنهاد سازنده‌ای که به دست ما برسد در مرحله بعدی و در نسخه نهایی مسوده از آن استفاده خواهیم کرد و در آخر کار هم طرح و پیشنهاد ما برای حل بحران افغانستان این است که باید یک دولت انتقالی ایجاد شود و ما در آن مرحله یعنی مرحله دولت انتقالی، سازوکار رایج در همه دنیا یعنی مجلس مؤسسان قانون اساسی را پیشنهاد کرده‌ایم و بر این اساس این مسوده قانون اساسی را به عنوان یک طرح مدون و آماده، به مجلس مؤسسان یعنی مجلس متشکل از نمایندگان منتخب مردم ارائه خواهیم کرد و در پایان این نمایندگان مردم هستند که در باره تمام مواد و احکام آن تصمیم خواهند گرفت.

پیش‌شرط‌های موفقیت نظام فدرالی:

موضوع مهم دیگری که در آخر سخنانم باید به آن اشاره کنم، مطلبی است که در کنفرانس اتریش به تفصیل یاد کردم و لازم است که یکبار دیگر بر آن تأکید کنم و آن این است که نظام فدرالی و قانون اساسی فدرال با همه امتیازات و ویژگی‌هایی که دارد، نمی‌تواند تمام زخم‌های کهنه و عمیق یک جامعه را یک شبه و به طور اتومات مداوا کند و تمام مشکلات را فوراً حل کند. موفقیت این نظام نیاز به پیش‌شرط‌ها و زمینه‌های سیاسی و فرهنگی دیگری دارد که اگر فراهم نشوند این نظام و این قانون اساسی نیز به ناکامی منجر خواهد شد. در میان این پیش‌شرط‌ها دو موضوع از اهمیت خاصی برخوردار است:

رواداری و هم‌پذیری و به رسمیت شناختن تنوع و تکرار:

مدارا، رواداری، تساهل و هم‌پذیری و نفي نفرت و تبعیض و به رسمیت شناختن تنوع و تکرار، اولین پیش‌شرط و بلکه زیربنای موفقیت فدرالیسم است. استاد شهید مزاری که برای مشکلات قومی افغانستان، فدرالیسم را به عنوان یک راه حل مطرح کرده بود، در عین حال گفته بود که در افغانستان دشمنی بین اقوام یک فاجعه است. واقعا هم چنین است.

من از همه اقوام و از بزرگان و اندیشمندان همه اقوام خاضعانه می‌خواهم که به فدرالیسم به عنوان محور تساهل و رواداری و هم‌پذیری و به عنوان یک راه حل برای بحران مزمن و دوامدار کشور بنگرند، نه به عنوان تفرقه و تجزیه و دشمنی و جدایی بین اقوام.

امروز وظیفه همه ما است که به عنوان یک پیش‌شرط اصلی برای تطبیق نظام فدرالی روحیه تساهل و رواداری را پیشه خود بگردانیم و کثرت‌گرایی و تنوع و تکرار قومی و فرهنگی و مذهبی را در گستره وسیع

به رسمیت بشناسیم و بدانیم که کشور ما سرزمین اقوام و ملیت‌ها و زبان‌ها و مذاهب و افکار سیاسی و حزبی متنوع و متفاوت است و ما نمی‌توانیم با زور و جبر این تنوع را از بین ببریم.
دموکراسی:

پیش شرط دوم برای موفقیت فدرالیسم، پذیرفتن اصول دموکراسی یعنی انتخابات، مراجعه به آرای مردم و احترام به اراده آنان است. فدرالیسم گلی است که در شوره‌زار استبداد و انحصار رشد نمی‌کند و بلکه به آسانی و به زودی پژمرده شده و متلاشی می‌گردد مانند نظام فدرالی در شوروی سابق و یوگسلاویای سابق که عامل اصلی فروپاشی آن نه خود فدرالیسم بلکه نظام استبدادی و انحصاری‌ای بود که به نام فدرالیسم، ملت‌های متنوع و هویت‌های متکثر را به بند اسارت و استبداد کشانده بود.

فدرالیسم و دموکراسی باهمدیگر یک رابطه دیالکتیکی و متقابل دارند. دموکراسی پایه‌های فدرالیسم را مستحکم می‌گرداند و فدرالیسم هم بستر مناسب را برای دموکراسی فراهم می‌گرداند.

در پایان تشکر می‌کنم از همه همکارانم در مجمع فدرال خواهان که پروسه تدوین و نشر قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان را تا این مرحله با موفقیت به انجام رساندند و همچنین قدردانی می‌کنم از همه شخصیت‌ها، نخبگان، سیاست‌مداران، حقوق‌دانان و فرهیختگانی که تا این دم ما را به ادامه کار تشویق کردند و یا با ارسال نظریات سازنده شان ما را در غنمندی بیشتر این سند کمک کردند. ما همچنان چشم به راه پیشنهادات و انتقادات علمی و سازنده همه هموطنان خود هستیم. نظریات و پیشنهادهای معقول و مفید را در نسخه نهایی درج خواهیم کرد و به انتقادهای مغرضانه و فاقد مبانی علمی و منطقی و یا ناشی از عقده‌ها و حسادت‌های شخصی هم با دیده اغماض خواهیم نگرست اما به هر حال این مسیر عدالت‌خواهی را با جدیت و استواری و با منطق و عقلانیت همچنان ادامه خواهیم داد.

از رسانه‌ها و نهادهای سیاسی و فرهنگی و از همه دوستان و همکاران صمیمانه می‌خواهم که با استفاده از هر شیوه ممکن، این مسوده را در سطح وسیع به صورت الکترونیکی یا چاپی نشر کنند تا در دسترس تمام مردم افغانستان قرار گیرد.

به امید برقراری صلح، ثبات و عدالت در پرتو نظام عادلانه فدرالی در افغانستان.

ساختار و اصول بنیادی طرح قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان^۱

در ابتدا اجازه دهید برگزاری دومین کنفرانس فدرالیسم توسط مجمع فدرال خواهان را در اروپا تبریک بگویم و از همه دست‌اندرکاران و مخصوصاً نهاد همکار آلمانی Peer Leader International صمیمانه تشکر کنم. در این بخش از برنامه با مسرت و افتخار به اطلاع همه طرفداران و حامیان داعیه فدرالیسم می‌رسانم که نسخه دوم و کامل‌تر طرح قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان اکنون مراحل نهایی خود را طی کرده و در آینده نزدیک نشر خواهد شد. این نسخه دوم بعد از نشر نسخه اول و جمع‌آوری پیشنهادات و انتقادات از خوانندگان و با تعدیلات و اصلاحات مجدد در کمیته قانون اساسی مجمع فدرال خواهان در طی بیش از پنج ماه و در بیش از ۲۰ جلسه بررسی و تدقیق، اکنون آماده نشر شده است. از این جهت لازم می‌بینم به همه اعضای مجمع فدرال خواهان تبریک بگویم که این مجمع توانسته در راستای تطبیق اهداف منشور و انجام رسالت و مسئولیت خود، طرح قانون اساسی فدرال را به عنوان یک طرح مدون و مدرن حکمرانی دموکراتیک و عادلانه به مردم افغانستان عرضه کند. ما خوشحال خواهیم شد که همه جریان‌ها و حلقات فکری و سیاسی، طرح اصلی خود را در قالب طرح قانون اساسی یا نظام سیاسی آینده ارائه کنند تا در آینده که نظام سیاسی پایدار برای کشور ما طراحی می‌شود، از همه این طرح‌ها استفاده به عمل آید.

انتخاب عنوان «فدرالیسم؛ راهی به سوی عدالت، صلح و ثبات در افغانستان» برای این کنفرانس یک عنوان دقیق و جامعی است که آگاهانه و سنجیده شده برای این کنفرانس انتخاب شده است و ما امیدواریم که کنفرانس‌های بعدی را نیز تحت همین عنوان ادامه بدهیم. این سه عنوان (صلح، عدالت و ثبات) دیدگاه و فلسفه سیاسی ما را در داعیه فدرال‌خواهی تشکیل می‌دهد که شرح کامل این سه عنصر و بررسی تحولات کشور در پرتو این سه عنصر، کتاب قطوری می‌طلبد. اما به طور خلاصه باید گفت که این سه عنوان نشان می‌دهد که ما در تاریخ معاصر افغانستان و حد اقل در طول یک و نیم قرن اخیر، در کشور خود نه «صلح» داشته‌ایم و نه «عدالت» و نه «ثبات» و بلکه به طور مداوم در چرخه بی‌پایان جنگ و خشونت و تبعیض‌های سیستماتیک و وضعیت ناپایدار سیاسی و بلکه گسست و فروپاشی قرار داشته‌ایم. اما

۱. دومین کنفرانس «فدرالیسم؛ راهی به سوی عدالت، صلح و ثبات در افغانستان»- مجمع فدرال خواهان افغانستان- آلمان- شهر

عامل این وضعیت چه بوده؟ به باور ما یکی از عوامل و دلایل اصلی این وضعیت، حاکمیت نظام‌های مرکزگرای مبتنی بر تئوری دولت ملی با رویکرد هژمونی تک‌دولت-تک‌ملت بوده است که با توجه به متکثر و متنوع بودن بافت و ساختار اجتماعی و فرهنگی کشور، هم باعث ایجاد خشونت و منازعه شده و هم تفرقه و تبعیض و بی‌عدالتی را به بار آورده و هم کشور را گرفتار بی‌ثباتی و ناپایداری متداوم ساخته است و اکنون تنها راه‌حل واقعی و ریشه‌ای این است که برای آینده کشور نظامی بنیان نهاده شود که این هر سه عنصر یعنی «صلح، عدالت و ثبات» را یکجا فراهم آورد و این نظام نیست جز نظام فدرال که تجربه موفق را در شرایط مشابه افغانستان در سراسر جهان داشته است.

اکنون ما در مجمع فدرال خواهان به همین منظور و با همین فلسفه سیاسی، طرح جامع قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان را تدوین کرده و به عنوان یک نسخه شفابخش دردها و رنج‌های مردم افغانستان ارائه می‌کنیم. اهمیت طرح قانون اساسی از این جهت است که فدرالیسم را از صرف یک شعار و مطالبه سیاسی خارج می‌سازد و آن را در قالب یک تصویر کامل نظام حکمرانی به نمایش می‌گذارد. قانون اساسی حکم یک پازلی را دارد که پاره‌های یک تصویر را در کنار هم قرار می‌دهد و برای هر چالشی و در هر موضوعی راه‌حل آن را ارائه می‌کند. در مورد فدرالیسم اکثر افراد، موضوع یا مسأله‌ای را شنیده یا خوانده و معمولاً یک بخشی از تصویر را دیده است و به همین جهت هم قضاوت‌های ناقص و سطحی صورت می‌گیرد. اما قانون اساسی فدرال، تمام اجزای تصویر نظام فدرال را در قالب یک کل و یک نظام کامل سیاسی با همه ابعاد حقوقی، اجتماعی، اقتصادی، اداری و حتی تاریخی و فرهنگی آن به نمایش می‌گذارد و این می‌تواند جامعه ما را به یک قضاوت منصفانه و تصمیم عادلانه رهنمون شود.

در این رابطه اصول بنیادی قانون اساسی فدرال را توضیح خواهیم داد.

اصول بنیادی طرح قانون اساسی فدرال

در این بخش در ابتدا اجازه دهید قبل از پرداختن به تشریح اصول بنیادی طرح قانون اساسی فدرال، از دو تن چهره‌های برجسته تاریخ افغانستان یاد کنم که حق بزرگی بر همه فدرال خواهان دارند چون از اولین طراحان داعیه فدرالیسم و فریادگران عدالت‌خواهی در افغانستان بودند: شهید محمدطاهر بدخشی که اولین کسی است که در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ طرح ستم ملی و ضرورت حل عادلانه مناسبات ملی از طریق نظام فدرالی را مطرح کرد و دوم استاد شهید عبدالعلی مزاری که در دهه ۷۰ این داعیه را به صورت محکم و با صدای رسا در افغانستان مطرح کرد و خوشبختانه اولین سند جامع را بنام قانون اساسی فدرال ارائه کردند.

تحلیل همه‌جانبه و معرفی کامل طرح قانون اساسی فدرال در یک نوشته کوتاه امکان‌پذیر نیست و ما در آینده یک تحلیل جامع‌تر ارائه خواهیم داد. در فرصت امروز تنها ساختار اصلی و مهم‌ترین اصول اساسی و بنیادی طرح قانون را که با موضوع تنوع و تکثر و توزیع عادلانه قدرت پیوند مستقیم دارند، فهرستوار و با یک تحلیل کوتاه برای شما معرفی خواهیم کرد.

اصل اول: هویت و شناسنامه افغانستان

اصل دوم: هویت و شناسنامه نظام سیاسی افغانستان

ماده اول این قانون اساسی به عنوان کلیدی‌ترین ماده، هم هویت و شناسنامه سیاسی افغانستان را بیان می‌کند و هم شناسنامه نظام سیاسی مورد نظر را و هم فشرده و شالوده همه محتوا و ساختار قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان را و در حقیقت این ماده کلیدواژه و سرفصل همه قانون اساسی محسوب می‌شود و همه ۱۲ فصل و ۲۱۸ ماده دیگر قانون از آغاز تا پایان، تفسیر و تبیین و شرح همین ماده اول هستند.

متن ماده اول: «افغانستان، کشور اسلامی متحد، مستقل و دارای حاکمیت است و نظام سیاسی آن جمهوری پارلمانی فدرال و مبتنی بر اراده مردم می‌باشد.»

این ماده با انتخاب ۸ واژه کلیدی، شامل دو نوع ویژگی‌ها است: (۱) شناسنامه و ویژگی‌های افغانستان به عنوان یک دولت-کشور (۲) شناسنامه و ویژگی‌های نظام سیاسی این کشور.

الف- ویژگی‌های دولت-کشور:

افغانستان کشور اسلامی است: این عبارت هویت تاریخی و فرهنگی و جایگاه منطقه‌ای و بین‌المللی افغانستان و حقوق و مسئولیت‌های ناشی از این هویت را بیان می‌کند.

افغانستان کشور متحد است: این واژه نشان دهنده این است که افغانستان دارای یکپارچگی سرزمینی و همبستگی میهنی و ملی بوده و در سایه نظام برخاسته از این قانون یعنی نظام فدرال، وحدت خود را حفظ کرده و هیچگاه دچار تفرقه و تجزیه نخواهد شد.

افغانستان کشور مستقل است.

و افغانستان دارای حاکمیت است: واژه‌های مستقل و دارای حاکمیت، نشان دهنده دو بعد اصلی داخلی و خارجی استقلال کشور است. حاکمیت از آن مردم است که به صورت دولایه در دو سطح فدرال و ایالات یعنی ملی و ایالتی از طریق انتخابات آزاد و آرای مردم و به وسیله نهادهای قانون اساسی اعمال می‌شود.

ب- ویژگی‌های نظام سیاسی:

نظام جمهوری است: این نظام مبتنی بر انتخابات و اصل ریاست جمهوری است و نه سلطنتی و موروثی.

نظام پارلمانی است: نظام پارلمانی به معنای تفکیک قوا و توزیع افقی قدرت با محوریت نمایندگان منتخب مردم یعنی پارلمان است. هرچند نظام فدرال با هر یک از نظام‌های ریاستی و پارلمانی و نیمه ریاستی قابل تطبیق است چنان که امروز در کشورهای فدرال دنیا همه نمونه‌های عینی آن وجود دارد مانند نظام فدرال آمریکا که ریاستی است و نظام فدرال آلمان و هند که پارلمانی است و نظام فدرال روسیه که نیمه ریاستی است. اما ما فعلا بر این باور هستیم که در کشورهای چند قومی و چند فرهنگی مثل افغانستان، نظام پارلمانی با هدف اصلی فدرال یعنی توزیع عمودی قدرت و تمرکززدایی و مشارکت فراگیر همه اقوام نزدیک‌تر و مناسب‌تر است.

نظام فدرال است: فدرال نظام رهایی از تمرکز و انحصار قدرت و توزیع قدرت سیاسی در بعد عمودی است. ما در این قانون سه لایه حکومتی داریم: مرکزی، ایالتی و محلی (ولایتی). حکومت ایالتی با استقلال داخلی در چوکات قانون اساسی فدرال، با قانون اساسی خاص خود و داشتن قوای سه گانه اجرایی و تقنینی و قضایی و صلاحیت‌های گسترده در همه عرصه‌ها فعالیت می‌کند.

نظام دموکراتیک و مبتنی بر اراده مردم است: دموکراسی ویژگی دیگر نظام مورد نظر قانون اساسی ما است. نسبت بین فدرالیسم و دموکراسی بسیار روشن است. دموکراسی اکثریتی بدون فدرالیسم در کشورهای دارای تنوع قومی و تکثر هویتی، از حل مشکل حقوق اقوام و اقلیت‌ها عاجز و ناتوان است و بلکه تبعیض و محرومیت اقلیت‌ها را قانونی و نهادینه می‌گرداند. همچنین فدرالیسم هم بدون دموکراسی به دیکتاتوری می‌انجامد و از خط اصلی خود منحرف می‌گردد.

به باور ما این سه عنصر (دموکراسی و نظام پارلمانی فدرال) باهم می‌تواند مشکل افغانستان را حل کند نه آن‌چنان که عده‌ای می‌پندارند که ما نیازی به فدرالیسم نداریم و نظام دموکراسی پارلمانی کافی است، زیرا هدف اصلی ما تحقق هر دو عنصر تمرکززدایی افقی و عمودی قدرت است و دموکراسی پارلمانی تنها به توزیع افقی قدرت می‌پردازد و اما توزیع عمودی قدرت به صورت مؤثر و همه جانبه تنها با فدرالیسم امکان‌پذیر است. بنا بر این مناسب‌ترین و بلکه یگانه راه برای رسیدن به این هدف در کشوری مانند افغانستان نظام مبتنی بر سه عنصر یعنی «نظام مردم‌سالار پارلمانی فدرال» است. تجربه سیاسی نه تنها در افغانستان بلکه در همه کشورهای چندقومی و چندپارچه نشان داده که دموکراسی اکثریتی به تنهایی و بدون سازوکارهای دیگر، نمی‌تواند چالش حقوق جوامع متکثر را حل کند.

اصل سوم - جایگاه دین و شریعت

در ابتدا باید تأکید کنم که فدرالیسم در ذات خود به طور مطلق در رابطه با دین و شریعت و هر نوع تفکر یا ایدئولوژی و مکتب دیگر هیچ نوع تضاد و تعارض ندارد و باهم مانع الجمع نیستند و از سوی دیگر چنان که در جای خود بررسی شده و اکنون مجال شرح آن نیست، روح و جوهره اصلی اسلام با نظام فدرال بیشتر سازگار است تا نظام متمرکز و یونیتار و به همین جهت در اکثر ادوار تاریخی، نظام دولتمداری مسلمانان یا نظام خلافت مبتنی بر توزیع عمودی قدرت بوده و هر منطقه یا امارت، دارای استقلال داخلی و صلاحیت‌های گسترده خود بوده است که تاریخ دوره‌های خلافت راشد، خلافت اموی، خلافت عباسی و خلافت عثمانی شاهد این مدعا است. بنا بر این نظام فدرال بر عکس برخی از پندارهای سطحی و عامیانه، کاملاً با روح اسلام و شریعت اسلامی سازگار است. برخی از جزئیات این موضوع را در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» شرح داده‌ام.

از این رو و با احترام به باور و اعتقاد اکثریت مردم افغانستان، در قانون اساسی فدرال ضمن اینکه دین اکثریت مردم افغانستان، دین مبین اسلام معرفی شده است، تأکید شده بر اینکه وضع قانونی که با اصول و مبانی دین مقدس اسلام تعارض داشته باشد، مجاز نیست و همچنین در بخش قوه قضائیه نیز فقه اسلامی یکی از منابع مهم حل و فصل عادلانه دعاوی دانسته شده است.

این قانون اساسی در مورد مذاهب مختلف اسلامی و پیروان آنان در سطح ملی و ایالتی، راهکار بسیار شایسته و عادلانه کثرت‌گرایانه را ارائه داده است. از نگاه این قانون اساسی در سطح ملی، دادگاه‌ها برای پیروان مذاهب اسلامی موجود در افغانستان، در قضایای مربوط به احوال شخصیه، احکام مذهب طرفین دعوا را مطابق با احکام قانون تطبیق می‌نمایند. اما در صورتی که طرفین دعوا پیرو یک مذهب نباشند، دادگاه‌ها در امور مدنی مطابق با احکام مذهب مدعی و در امور جزایی مطابق با احکام مذهب مدعی‌علیه فیصله می‌نمایند.

اما در سطح ایالتی، مردم هر ایالت شعایر و مراسم دینی و مذهبی خود را مطابق با باورها و ارزش‌های دینی، مذهبی و فرهنگی رایج در آن ایالت برگزار می‌کنند و حکومت ایالتی حق اقلیت‌های دینی و مذهبی را در برگزاری مراسم خاص‌شان تضمین می‌کند.

اصل چهارم - هویت ملی مبتنی بر اصل کثرت در عین وحدت

بر اساس قانون اساسی فدرال، افغانستان دارای تنوع فرهنگی، مذهبی، قومی و زبانی می‌باشد و هویت ملی کشور بر پایه اصل کثرت در عین وحدت، برابری، احترام متقابل، همزیستی مسالمت‌آمیز و مشارکت همگانی استوار است و هیچ فرد، قوم، مذهب یا زبان خاصی نمی‌تواند به‌عنوان تنها نماینده هویت ملی تلقی

شود و هر نوع فعالیت فردی و سازمانی که منجر به تبعیض قومی، دینی، مذهبی، زبانی، نژادپرستی، تکفیر یا پاکسازی قومی، دینی، مذهبی و زبانی شود، یا از آن ستایش کند و یا زمینه را برای آن فراهم نماید و یا دیگران را به آن تحریک کند، تحت هر نامی که باشد جرم تلقی می‌گردد و ممنوع است.

با توجه به این تعریف از هویت ملی، هر فردی که پدر یا مادر افغانستانی داشته باشد و یا مطابق با قانون، تابعیت افغانستان را کسب کرده باشد، شهروند افغانستان محسوب می‌گردد و بر او «افغانستانی» اطلاق می‌شود و از همه حقوق شهروندی به صورت برابر و بدون از هر نوع تبعیض برخوردار می‌باشد.

اصل پنجم - زبان‌های ملی و رسمی

موضوع زبان در کشورهای چندفرهنگی و چندقومی یکی از مهم‌ترین مسایل چالش برانگیز است که حل عادلانه و واقعی آن تنها در نظام فدرال امکان‌پذیر است. در طرح قانون فدرال ما همه زبان‌های رایج در افغانستان بدون استثنا، زبان‌های ملی مردم و جزء سرمایه‌های فرهنگی و معنوی این کشور هستند، اما زبان‌های فارسی، پشتو و اوزبیک، زبان‌های رسمی افغانستان هستند و زبان فارسی به عنوان زبان مشترک میان قومی شناخته می‌شود. در عین حال هر ایالت می‌تواند در کنار زبان‌های رسمی کشور، زبان یا زبان‌های دیگری را نیز به عنوان زبان رسمی خود انتخاب کند. همچنین مردم افغانستان حق دارند زبان‌های مادری مانند ترکمنی، بلوچی، پشه‌ای، نورستانی، گروه زبان‌های پامیری و سایر زبان‌های رایج در کشور را در مؤسسه‌های آموزشی دولتی یا خصوصی به فرزندان خود آموزش دهند. به منظور تحقق اهداف یادشده و نظارت و تطبیق احکام مربوط به زبان، «کمیسیون ملی زبان‌ها و فرهنگستان زبان‌ها» تشکیل می‌شود که تشکیل، صلاحیت و طرز فعالیت آن‌ها در قانون تنظیم می‌گردد.

اصل ششم - نمادهای ملی: شعار، نشان، بیرق، سرود ملی و پول ملی

از آنجا که نمادهای ملی مانند بیرق، شعار، نشان، سرود و پول ملی در کشورهای چند قومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، در نظام فدرال این نمادها باید به گونه‌ای تعریف و تطبیق شود که هیچ‌گونه تفرقه، انحصار و امتیاز قومی، زبانی و مذهبی را نشان ندهد و بلکه کاملاً برعکس، نماد استقلال، اتحاد، عزت و هویت تاریخی مشترک باشد و احساس تعلق همگانی را تقویت کند. به همین جهت در قانون اساسی فدرال به این موضوع اهمیت ویژه داده شده و در هفت ماده کامل، جزئیات هر یک از نمادهای ملی بیان شده و عبارت «با چندگانگی یگانه‌ایم» شعار ملی افغانستان اعلام شده است و در باره سرود ملی تصریح شده که: شکل موسیقایی، متنی و اجرایی سرود ملی در قالب یک متن شعری با هر سه زبان رسمی، توسط یک کمیسیون تخصصی فرهنگی و هنری تهیه شده و به تصویب اکثریت دوسوم شورای ملی

می‌رسد. در ضمن در این قانون برای هر ایالت هم حق داده شده که دارای بیرق، نشان، شعار یا سرود خود باشد، مشروط بر این که:

با نمادهای ملی کشور تعارض نداشته باشند و حاوی محتوای تبعیض‌آمیز، تجزیه‌طلبانه یا ضد همزیستی نباشند و به تصویب شورای ایالتی مربوطه رسیده باشند.

در مورد نحوه تصویب نمادهای ملی هم این می‌کانونیم را در نظر گرفته‌ایم که: با تأسیس نظام فدرال، در اولین دوره تقنینیه، طرح‌های بیرق ملی، نشان ملی، شعار ملی و سرود ملی، با دوسوم آرای هر یک از هر دو مجلس شورای ملی به تصویب می‌رسد. اما بعد از دوره اول تقنینیه، هر نوع تغییر یا تعدیل در نمادهای ملی مانند زبان‌های رسمی، بیرق، نشان، شعار و سرود ملی تنها با تصویب اکثریت دوسوم شورای ملی و آرای موافق حداقل دوسوم از مجموع شوراهای ایالات صورت می‌گیرد.

از آنجا که واحد پول افغانستان از نگاه محتوا و دیزاین نیز هویت ملی کشور را به نمایش می‌گذارد در این قانون تصریح شده که واحد پول افغانستان روپیه است و باید با استفاده از همه زبان‌های رسمی کشور و نمادهای متعلق به اقوام و ایالات طراحی و نشر شود.

اصل هفتم: تقسیمات ایالتی

در تقسیم ایالتی معیارها چیست؟ و مرزها چگونه تعیین می‌گردد و آیا فدرالیسم مورد نظر ما فدرالیسم قومی است یا اداری و جغرافیایی و یا هر دو؟

مدل رایج فدرالیسم در دنیا بر مبنای جغرافیا است زیرا اصولاً فدرالیسم بدین معنا است که ما کشور را به مناطق یا ایالت‌ها تقسیم می‌کنیم و این نوع تقسیم به طور طبیعی بر اساس مرزهای جغرافیایی صورت می‌گیرد. البته نوعی از فدرالیسم بر مبنای معیار قومی یا زبانی هم وجود دارد که در آن مرز جغرافیایی وجود ندارد و افراد متعلق به یک قوم یا زبان در هر جایی که ساکن باشند، مطابق قانون اساسی از حقوق معینه خود برخوردار هستند. این فدرالیسم به نام فدرالیسم شخصی هم یاد می‌شود که در برخی از کشورها نمونه آن وجود دارد. اما مدل رایج و شایع فدرالیسم همان فدرالیسم جغرافیایی است. در این مدل از فدرالیسم امکان ندارد که ما تمام افراد منسوب به یک گروه قومی یا فرهنگی را در داخل یک جغرافیای با مرزهای خاص ساکن بسازیم زیرا امکان ندارد که تمام افراد یک قوم از سراسر کشور جمع‌آوری شده و در یک یا چند ایالت معین سکنی داده شوند. در نظام فدرال هم تمام افراد از هر قومی که باشند حق دارند که در هر جای کشور و در هر ایالتی که بخواهند سکونت داشته باشند. البته در فدرالیسم جغرافیایی در کشورهای چند قومی و چند فرهنگی، این امکان وجود دارد که در داخل مرزهای یک ایالت، یک اکثریت قومی و یا زبانی شکل بگیرد. این نوع ترکیب نه تنها ممکن بلکه لازم است. به عنوان مثال زمانی که ایالت

نورستان یا ایالت نیمروز ایجاد شود به طور طبیعی اکثریت ساکنان این دو ایالت از اقوام نورستانی و بلوچ ما خواهند بود و همچنین در ایالت ننگرهار یا پکتیا به طور طبیعی اکثریت، پشتو زبان خواهد بود و همچنین در ایالات دیگر.

با توجه به این وضعیت ما در تقسیم افغانستان به ایالت‌ها، همه معیارهای جغرافیایی، قومی، مذهبی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی را در نظر گرفته‌ایم و بر این مبنا تقسیم افغانستان را به ۱۲ ایالت به شرح ذیل پیشنهاد کرده‌ایم:

۱. ایالت کابل به مرکزیت شهر کابل (پایتخت)؛ شامل ولایت کابل، بخش‌های جنوب غربی لوگر، شمال و شرق ولایت میدان وردک؛
۲. ایالت بامیان به مرکزیت شهر بامیان؛ شامل ولایت بامیان، ولایت دایکندی، ولسوالی پاتوی گیزاب، ولسوالی ناوهمیش ولایت هلمند، ولسوالی‌های لعل و سرجنگل و پسابند ولایت غور، ولسوالی دایمیرداد، ولسوالی‌های حصه اول و مرکز بهسود و ولسوالی جلریز میدان وردک؛
۳. ایالت بلخ به مرکزیت شهر مزار شریف؛ شامل ولایات بلخ، جوزجان، فاریاب، سرپل و سمنگان؛
۴. ایالت پروان به مرکزیت شهر چاریکار؛ شامل ولایات پروان، پنجشیر و کاپیسا؛
۵. ایالت پکتیا به مرکزیت شهر گردیز؛ شامل ولایات پکتیا، خوست، پکتیکا، بخش جنوب شرقی ولایت لوگر، بخش جنوبی ولایت غزنی؛
۶. ایالت تخار به مرکزیت شهر طالقان؛ شامل ولایات تخار، بغلان، قندوز و بدخشان؛
۷. ایالت غزنی به مرکزیت شهر غزنی؛ شامل ولسوالی‌های اجرستان، جغتو، جاغوری، خواجه عمری، قره‌باغ، مالستان و ناهور ولایت غزنی و ولسوالی خاص ارزگان ولایت ارزگان؛
۸. ایالت قندهار به مرکزیت شهر قندهار؛ شامل ولایات قندهار، هلمند (به استثنای ولسوالی ناوه میش)، زابل و جنوب ارزگان؛
۹. ایالت ننگرهار به مرکزیت شهر جلال آباد؛ شامل ولایات ننگرهار، لغمان، کنر، شرق ولایت کابل؛
۱۰. ایالت نورستان به مرکزیت شهر پارون؛ شامل ولایت نورستان؛
۱۱. ایالت نیمروز به مرکزیت شهر زرنج؛ شامل ولایت نیمروز؛
۱۲. ایالت هرات به مرکزیت شهر هرات؛ شامل ولایات هرات، بادغیس، فراه و ولایت غور (به استثنای ولسوالی‌های لعل و سرجنگل و پسابند).

به منظور ایجاد یک نوع ثبات در مرزبندی ایالات در این قانون اساسی پیش‌بینی کرده‌ایم که: بعد از ایجاد نظام فدرال تا ختم اولین دوره تقنینیه، هیچ نوع تغییری در تعداد و مرزهای ایالات مندرج در این قانون اساسی ایجاد نمی‌شود. اما بعد از ختم اولین دوره تقنینیه، تغییر نام ایالت، الحاق ایالات به همدیگر، تجدید سازمان و ایجاد تغییر در حدود جغرافیایی ایالات و ایجاد ایالات جدید بر اساس اراده مردمان ایالات و بر مبنای روابط منطقی، تاریخی، فرهنگی، مقتضیات اقتصادی و سازگاری اخلاقی و اجتماعی، مطابق با احکام این قانون اساسی، در ابتدا با آرای دوسوم شورا یا شوراهای ایالات مربوطه و سپس با آرای دوسوم شورای ملی مجاز است.

در این نوع تقسیم بندی فدرالی می‌بینید که هیچ منطقه یا ولایت یا قوم و گروهی زیان نمی‌بیند و بلکه زمینه یک زندگی مسالمت‌آمیز با روحیه عالی همبستگی میهنی و احترام متقابل برای همه ایجاد خواهد شد. بگذارید بر یک نکته تأکید بیشتر کنم و آن اینکه روحیه شوینیستی و هژمونی قومی و ناسیونالیسم افراطی قومی اولین دشمن فدرالیسم است و اصولاً فدرالیسم به این دلیل مطلوب است که از هژمونی قومی و زبانی جلوگیری می‌کند. از این رو هر فدرالیست واقعی باید با روحیه کامل مدارا، تساهل و تکرپذیری، به همه اقوام کشور احترام بگذارد و تلاش کند که فدرالیسم برای همه و عدالت برای همه تأمین گردد.

اصل هشتم - حقوق اقلیت‌ها در دو سطح ملی و ایالتی

با توجه به تقسیمات ایالتی که بیان شد، به یک سؤال اساسی باید پاسخ داده شود و آن این است که چنان که گفته شد در هر ایالت هم ممکن است اقوام و گروه‌های مختلف قومی و زبانی به صورت مساوی و متوازن و یا به صورت اکثریت و اقلیت ساکن باشند. در چنین حالتی چگونه می‌توانیم حقوق اقلیت‌ها را در سطح فدرال و ایالتی تضمین کنیم به گونه‌ای که بازهم اما این بار در قالب فدرال، هژمونی اکثریت در سطح ایالت ایجاد نشود و از تبعیض و بی‌عدالتی جلوگیری گردد؟

برای تضمین حقوق اقلیت‌ها میکانیزم‌های بسیار روشنی را در نظر گرفته‌ایم:

(۱) حکومت فدرال مکلف است رعایت حقوق اقلیت‌های ساکن در هر ایالت، به شمول حقوق دینی، مذهبی و فرهنگی و تشکیل شوراهای خاص متعلق به اقلیت‌ها و حضور متناسب آنان در ادارات فدرال و ایالتی را تضمین کند.

(۲) حکومت ایالتی مکلف است رعایت حقوق اقلیت‌های ساکن در ایالت و مشارکت آنان در قوای مجریه و مقننه ایالتی را در قانون اساسی و قوانین مربوطه دیگر ایالت تضمین کند.

۳) برای تحقق این احکام، «کمیسیون حفاظت از حقوق اقلیت‌ها» با عضویت نمایندگان اقلیت‌های کشور تشکیل می‌گردد که تشکیل، وظایف و طرز فعالیت این کمیسیون در قانون تنظیم می‌شود.

۴) همچنین در ساختار مجلس نمایندگان پارلمان، انتخاب یک کرسی برای اهل سکه و هنود افغانستان اختصاص یافته که توسط خود آنان انتخاب می‌گردد.

اصل نهم - توزیع اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات

موضوع تقسیم اختیارات و توزیع صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی یکی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین مسایل نظام فدرال است که در کشورهای مختلف با میکانیزم‌های مختلف پیش‌بینی شده است. در برخی از کشورهای فدرال تنها فهرست اختیارات حکومت مرکزی معین شده و باقی‌مانده صلاحیت‌ها به ایالات واگذار شده است و در برخی دیگر کاملاً برعکس، صلاحیت‌های ایالات فهرست شده و باقی‌مانده به مرکز واگذار شده است و در برخی دیگر هم از سه فهرست استفاده شده است. اما ما در این قانون اساسی از این میکانیزم استفاده کرده‌ایم که: قاعده اصلی سپردن تمام اختیارات و صلاحیت‌ها به ایالت‌ها است مگر آنچه به صراحت در سه فهرست دیگر به عنوان صلاحیت‌های اختصاصی حکومت مرکزی یا صلاحیت‌های حکومت ایالتی و یا صلاحیت‌های مشترک حکومت مرکزی و حکومت ایالتی بیان شده باشد. از این رو در ضمن چهار ماده مستقل این صلاحیت‌ها و فهرست‌ها تنظیم شده که لازم نیست متن کامل آن‌ها را ذکر کنم و در صورت نیاز می‌توانید به خود مواد قانون مراجعه کنید.

اصل دهم - حضور متناسب اقوام و ایالات در ادارات ملکی، نظامی و امنیتی حکومت مرکزی فدرال

یکی دیگر از مسایل کلیدی حضور متوازن و معنادار همه اقوام و ایالات در نهادهای حکومت مرکزی فدرال است تا هم عدالت تأمین شود و هم حکومت مرکزی آئینه تمام‌نمای همه گروه‌های ملت باشد و هیچ گروهی خود را در حاشیه احساس نکند و در متن تصمیم‌گیری‌ها حضور داشته باشد. از این رو در هر سه قوه دولت مرکزی در این رابطه میکانیزم‌های دقیقی پیش‌بینی شده است. مشارکت در قوه مقننه را بعداً توضیح می‌دهم اما در مورد ادارات ملکی و نظامی و امنیتی احکام ذیل در نظر گرفته شده است:

۱) کارگزاران عالی‌رتبه دولت فدرال؛ از رتبه اول تا خارج رتبه و همچنین سفرا و دیپلمات‌هایی که در کشورها و نهادهای بین‌المللی تعیین می‌گردند، با رعایت توازن جنسیتی، از تمام ایالات و اقوام کشور، بر اساس اهلیت و متناسب با تعداد نفوس آن‌ها انتخاب می‌شوند. جزئیات این موضوع در قانون تنظیم می‌گردد.

۲) همه ایالات و اقوام ساکن در کشور به تناسب جمعیت‌شان در تشکیل ارتش، پولیس ملی و اداره امنیت ملی مطابق قانون سهم می‌گیرند.

۳) پولیس هر ایالت از میان ساکنان همان ایالت تشکیل می‌گردد.

۴) همچنین بر رعایت توازن قومی و جنسیتی در ترکیب هیأت ریاست جمهوری یعنی رئیس جمهور و معاونان وی و نخست وزیر و معاونان وی و تعیین اعضای کابینه، قوه قضائیه و سایر نهادها و کمیسیون‌های مستقل در مواد گوناگون قانون تأکید شده است.

در بخش نهادهای قضایی، یک کمیسیون ملی تعیینات قضایی پیش‌بینی شده که از میان اشخاص واجد شرایط، قضات دیوان عالی فدرال، قضات دادگاه‌های عالی ایالات، اعضای دادگاه عالی قانون اساسی، دادستان کل کشور و دادستان‌های ایالات را به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند. این کمیسیون موظف است که در پیشنهادات خود توازن جنسیتی و قومی را نیز رعایت کند.

اصل یازدهم - ساختار قوه مجریه و نحوه انتخاب رئیس جمهور و نخست وزیر

با توجه به اینکه نظام مورد نظر ما در این قانون اساسی نظام پارلمانی فدرال است، میکانیزم تعیین رئیس جمهور و نخست وزیر و اعضای کابینه به ترتیب ذیل است:

۱) نهادی به نام «مجمع ملی فدرال» یعنی همه اعضای هر دو مجلس شورای ملی و شوراهای ایالات، رئیس جمهور و چهار معاون وی را برای مدت چهار سال، از میان شهروندانی که واجد شرایط انتخاب در شورای ملی باشند، به طور دوره‌ای از میان اقوام کشور و با رعایت ترکیب جنسیتی به گونه‌ای انتخاب می‌کنند که بیش از یک نفر آن‌ها از یک قوم یا از یک حزب سیاسی نباشند.

۲) رئیس جمهور بعد از ۱۵ روز از انتخاب شدن توسط مجمع ملی، نامزد حزب یا ائتلافی را که در مجلس نمایندگان دارای اکثریت است، به تشکیل کابینه مکلف می‌سازد و نخست وزیر که مسئول اجرایی مستقیم سیاست‌های کلی دولت است مکلف است کابینه خود را ظرف حداکثر سی روز کاری از تاریخ ابلاغ رئیس جمهور معرفی کند. همچنین نخست وزیر در تعیین اعضای شورای وزیران فدرال و سایر مقامات عالی حکومت فدرال، ترکیب جنسیتی و تعادل و توازن در میان اقوام و ایالات را رعایت می‌کند. نخست وزیر برای عرصه‌های مختلف سیاسی، امنیتی، حقوقی و اقتصادی، چهار معاون دارد که توسط خود او از میان ایالات و اقوام مختلف، برگزیده خواهند شد.

اصل دوازدهم - ساختار قوه مقننه و نحوه انتخاب اعضای شورای ملی

قوه مقننه فدرال دارای دو اطاق: مجلس نمایندگان و مجلس سنا است که ترکیب و نحوه انتخاب هر دو اندکی باهم متفاوت در نظر گرفته شده است:

۱) به منظور تأمین نمایندگی متناسب و عادلانه برای تمام مردم کشور، در انتخابات اعضای مجلس نمایندگان که ۲۵۰ نفر هستند، از نظام انتخاباتی مختلط استفاده می‌شود. بر مبنای نظام مختلط، نیمی از اعضای مجلس نمایندگان به احزاب اختصاص می‌یابد و همه کشور برای آن‌ها یک حوزه محسوب شده و انتخاب نمایندگان با «نظام تناسبی» صورت می‌گیرد. اما برای انتخاب نیمی دیگر از اعضای مجلس نمایندگان که به کاندیدان منفرد اختصاص می‌یابد، متناسب با نفوس کشور، هر ایالت یک حوزه بوده و برای انتخاب نمایندگان هر حوزه از «نظام اکثریتی» استفاده می‌شود.

۲) اما اعضای مجلس سنا که حافظ حقوق و منافع مردم ایالت خود می‌باشند از همه ایالات به طور مساوی انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای مجلس سنا از هر ایالت پنج نفر می‌باشد که دو نفر آنان توسط شورای ایالتی از میان اعضای آن و سه نفر آنان به طور مستقیم توسط مردم ایالت انتخاب می‌شوند. سه عضو منتخب مردم ایالت، با نظام اکثریتی انتخاب می‌شوند و در انتخاب آنان هر ایالت یک حوزه محسوب می‌گردد.

۳) اما موضوع بسیار مهم و تعیین کننده این است که در نظام فدرال باید سازوکاری اندیشیده شود که هیچ ایالتی تحت هژمونی حکومت مرکزی یا ایالات دیگر قرار نگیرد و در کنار دیگران از حق برابر برخوردار باشد. این سازوکار به طور معمول از طریق مجلس سنا تأمین می‌گردد زیرا مجلس سنا در واقع مجلس حافظ منافع ایالات است و به این جهت ما در این قانون یک میکانیزم بسیار محکمی را برای اعمال حق نمایندگان ایالات در نظر گرفته‌ایم که عبارت از حق وتو برای هر ایالت است. حق وتوی هر ایالت در سنا به معنای ضرورت توافق و اجماع بین نمایندگان تمام ایالت‌های دوازدهگانه است و اگر یک ایالت نظر مخالف داشته باشد، آن قانون یا برنامه تصویب و نافذ نخواهد شد. این پرنسیب برای تأمین و تضمین حقوق هر ایالت و هر قوم یا گروه اجتماعی در نظر گرفته شده است و یکی از میکانیزم‌های بسیار سازنده و مهم در جهت جلب رضایت و توافق تمام گروه‌های اجتماعی و ایالت‌های عضو فدرال و جلوگیری از زورگویی اکثریت بر اقلیت است که از این پرنسیب در اندیشه لیپهارت به نام دموکراسی توافقی هم یاد می‌شود. بدین جهت در ماده ۱۰۶ قانون فدرال آمده است: «در مورد آن دسته از قوانین و برنامه‌های حکومت فدرال که منافع مردم یک یا چند ایالت را به طور خاص متأثر می‌سازد، نمایندگان آن ایالت یا ایالت‌ها در مجلس سنا در صورتی که در آن مورد اتفاق نظر داشته باشند، از حق وتو برخوردار هستند.»

این میکانیزم مجلس سنا را در یک موقعیت و وضعیت بسیار کلیدی و دقیقاً در جایگاه اعضای دایم شورای امنیت سازمان ملل قرار می‌دهد. مجلس سنا با این جایگاه برتر، روح و جوهر اصلی فدرالیسم را به

نمایش گذاشته و یک نهاد کلیدی فدرال خواهد بود که روح کثرت و احترام به پلورالیسم را در عمل تطبیق کرده و از بسیاری از انحرافات و کژتابی‌ها و سوء استفاده‌ها جلوگیری خواهد کرد.

اصل سیزدهم - جایگاه و حقوق زنان

زنان در این قانون اساسی از جایگاه بسیار والا و ارزشمندی برخوردار هستند و تمام حقوق بنیادی و بشری آنان همسان مردان در نظر گرفته شده است. علاوه بر احکام عمومی در مورد برابری زن و مرد در برابر قانون، در مورد تعیینات در همه قوای سه گانه مجریه و مقننه و قضائیه و نهادهای تابعه آن‌ها بر توازن جنسیتی تأکید شده و از آن جمله در ریاست جمهوری و معاونان و در کابینه و دیوان عالی و نهادهای قضایی.

علاوه بر آن در بخش قوه مقننه در ماده نودوچهارم تصریح شده که: یک سوم اعضای مجلس نمایندگان از میان زنان واجد شرایط انتخاب می‌شوند که جزئیات آن در قانون انتخابات تنظیم می‌گردد.

اصل چهاردهم - دادگاه عالی قانون اساسی

در نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی، دادگاه مستقل قانون اساسی، یکی از ضمانت اجرای مطمئن برای مراقبت و نظارت بر تطبیق درست و کامل قانون اساسی و عاملی مهم برای ثبات و دوام نظام و حاکمیت قانون و تأمین عدالت است. وجود چنین دادگاهی برای نظام‌های فدرال اهمیت چندبرابر دارد زیرا در نظام فدرال که نهادهای متعدد و متفاوت دولتی در لایه‌ها و سطوح مختلف وجود دارد، انجام وظایف در مطابقت کامل با صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی بیان شده و جلوگیری از نقض قانون توسط قوای حکومتی و حتی قانون‌گذار و همچنین حل و فصل اختلافات بین ایالات و مرکز از یک‌طرف و در میان خود ایالات از طرف دیگر تنها از طریق وجود دادگاه قانون اساسی میسر است. با توجه به این اهمیت ما در این قانون اساسی یک دادگاه مستقل ۹ نفره را پیش‌بینی کرده‌ایم که وظایف عمده و مهم ذیل را به عهده دارد:

۱- مراقبت از اجرای این قانون اساسی؛

۲- تفسیر این قانون اساسی و قوانین اساسی ایالت‌ها؛

۳- بررسی مطابقت قوانین اساسی ایالت‌ها و قوانین فدرال و قوانین ایالتی با قانون اساسی؛

۴- رسیدگی به اختلاف نظر بین دولت فدرال و ایالت‌ها و یا بین ایالت‌ها در مورد صلاحیت‌های ناشی

از قانون اساسی؛

۵- رسیدگی نهایی به شکایات انتخاباتی در صورتی که به رسیدگی ابتدایی شکایات در کمیسیون مستقل انتخابات قناعت حاصل نشود. با این صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی در حقیقت بر انتخابات

کشور هم باید نظارت کند و قانونی بودن آن را تأیید نماید.

نکته آخر:

شاید این سؤال در ذهن همه شما مطرح باشد که این طرح قانون اساسی شما چگونه تصویب و نافذ خواهد شد؟ برخی می‌گویند که ما در شرایط حاضر که هیچ بخشی از جغرافیای کشور را در اختیار نداریم سخن از طرح قانون اساسی بیهوده است و مسئولیت یا اولویت اصلی این است که در ابتدا کشور باید آزاد شود. در پاسخ باید گفت که ما هم بر همین باور هستیم که باید در ابتدا کشور آزاد شود و یا زمینه‌ای فراهم شود که با یک گفتمان سرتاسری و ملی برای آینده افغانستان و نظام سیاسی آینده تصمیم گرفته شود. اما اینکه این زمینه چگونه فراهم می‌شود این تنها وظیفه مجمع فدرال خواهان نیست بلکه باید تمام نیروهای اپوزیسیون و قدرت‌های دخیل در امور افغانستان برای حل بحران کنونی کشور تصمیم بگیرند و مجمع فدرال خواهان نیز در کنار سایر جریان‌ها، احزاب و ائتلاف‌های سیاسی نقش خود را ایفا خواهد کرد.

هدف ما از طرح این قانون این است که اولاً ما باید دورنمایی برای آینده کشور داشته باشیم و مخصوصاً در مورد نظام سیاسی، طرح و دیدگاه روشن خود را تدوین کنیم و ثانیاً در فردایی که زمینه یک تغییر بنیادی فراهم می‌شود و موضوع تعیین سرنوشت آینده کشور مطرح می‌گردد، ما طرح آماده حکومتداری و دولتداری خود را داریم. اما برای تصویب و تطبیق آن بر شیوه‌های کاملاً دموکراتیک تأکید داریم. ما برای تطبیق طرح فدرال یا قانون اساسی فدرال هرگز استراتژی خشونت و راهاندازی یک جنگ و خونریزی دیگر را توصیه نمی‌کنیم. فدرالیسم راه حل مسالمت‌آمیز منازعه و جنگ است نه اینکه خود موجب منازعه دیگر شود.

ما در آخرین ماده این قانون اساسی برای تصویب قانون اساسی، برگزاری مجلس مؤسسان را پیشنهاد کرده‌ایم. شما می‌دانید که مجلس مؤسسان یعنی شورای نخبگان و نمایندگان واقعی مردم تنها شیوه دموکراتیک و رایج در دنیای مدرن کنونی برای تصویب قانون اساسی است و ما این طرح قانون اساسی را به مجلس مؤسسان ارائه می‌کنیم و مجلس مؤسسان صلاحیت دارد که با استفاده از همه طرح‌ها و همه تجربیات، قانون اساسی فدرال را تصویب کند.

ما با توجه به بیداری و آگاهی فزاینده مردم افغانستان و آزمایش همه نوع نظام‌های سیاسی و اداری ناکام در کشور، اکنون آینده را بسیار روشن‌تر از گذشته می‌بینیم و آن روز دور نیست که مردم افغانستان از طریق نمایندگان واقعی خود، برای دستیابی به سه عنصر: صلح، عدالت و ثبات، نظام فدرال را برای ساختن افغانستان نوین انتخاب کنند.

فصل سوم

فدرالیسم در افغانستان؛ پرسش‌ها و نگرانی‌ها

اول - من و داعیه فدرال خواهی

در این فصل، بحث را با برخی از پرسش‌ها و توضیح برخی از ابهامات آغاز می‌کنیم و به تعقیب آن مطالب دیگری نیز بیان خواهد شد. برخی از این پرسش‌ها در باره اصل امکان یا امتناع فدرالیسم در افغانستان و برخی دیگر هم در باره مسوده قانون اساسی فدرال و راهکارهای آن در مورد چالش‌های احتمالی آینده است. اما برخی دیگر از انتقادهای بیش از اینکه ناشی از نقد خود فدرالیسم باشد، به منظور نقد افراد و اشخاصی است که داعیه فدرالیسم را مطرح کرده‌اند یا می‌کنند. کسانی بر من یا دیگر همکارانم در مجمع فدرال‌خواهان خرده می‌گیرند و حتی با این بیان سخن می‌زنند که فدرالیسم خوب است اما نه آن فدرالیسمی که دانش یا پدرام یا فلانی مطرح می‌کنند. در قبال همین نوع قضاوت‌ها است که امیر بیان امام علی (ع) فرمود: «انظر الی ما قال لا الی من قال». اما جامعه ما متأسفانه بیشتر به اشخاص نگاه می‌کند تا به اندیشه‌ها و نظریات.

به هر حال یکی از پرسش‌ها که هم گاهی در افکار عمومی از طریق رسانه‌های اجتماعی مطرح می‌شود و گاهی به طور مستقیم از من می‌پرسند، این است که داعیه حکومت فدرالی در دهه ۱۳۷۰ خورشیدی تقریباً به شکل جدی از سوی حزب وحدت اسلامی و رهبری آن استاد مزاری فقید مطرح شد، اما در زمان جمهوریت رهبران این حزب و جانشینان استاد شهید از طرح و ایده فدرالی تا اندازه زیادی فاصله گرفتند و در قالب نظام متمرکز ریاستی کار نمودند. بنا بر این چه باعث شد که شما و حزب شما بار دیگر به داعیه استاد مزاری و نظام فدرالی برگشتید؟ برخی هم از زاویه دیگر مطرح می‌کنند که سرور دانش در دوره جمهوریت مخالف فدرال بود اما حالا که از قدرت کنار زده شده، برای منافع شخصی خود شعار فدرال را مطرح می‌کند؟ عین متن برخی از این نوع انتقادهای را در بخش اول کتاب (فدرالیسم در ترازوی نقد) نقل کرده‌ام.

در پاسخ به این پرسش در ابتدا باید به دو نکته اشاره کنم و بعد اندکی موضوع را تفصیل را خواهم داد:

نکته اول این است که انسان، موجود متحول و تغییر پذیر است و اندیشه انسان هم باید همراه رو به تحول و تکامل باشد. آیا این مگر عیب است که نظر حقوقی یا دیدگاه سیاسی شخصی تغییر کند؟ اگر انسانی در طول نزدیک به نیم قرن، اندیشه‌اش ایستا بوده و هیچگونه تغییر نیابد، در حقیقت تهی از جوهره انسانی خواهد بود. بنا بر این اگر بر فرض هم که من بعد از سقوط نظام جمهوریت، نظرم را در باره نظام سیاسی آینده تغییر داده باشم، نه تنها عیب و نقصی محسوب نمی‌شود، بلکه نشانه تحول و تکامل فکری خواهد بود که یک امری مثبت و بلکه ضروری است.

نکته دوم اینکه من از آن دست افرادی هستم که طبق روشی که برای خود داشته‌ام و بر اساس مقتضیات و ضرورت‌های کاری و وظیفوی خود، در طول بیش از ۴۵ سال، خوشبختانه هیچ سخنی نگفته‌ام و هیچ فعالیتی نکرده‌ام مگر اینکه آن را مکتوب کرده‌ام و به صورت یک مقاله، کتاب و یا یک گزارش نشر کرده‌ام که محصول آن اکنون به صورت ده‌ها جلد کتاب کوچک و بزرگ و صدها شماره مجله و نشریه، در دسترس همه قرار دارد. از این رو تمام سخنان و مواضع و دیدگاه‌های من در مورد فدراليسم حد اقل از سال ۱۳۷۰ به بعد به صورت مدون نشر شده که تنها چند مورد را برای خوانندگان محترم معرفی می‌کنم که اگر لازم دیدند می‌توانند مراجعه کنند:

- هفته نامه وحدت، ارگان نشراتی حزب وحدت اسلامی شماره‌های ۶۴، ۸۵، ۹۰، ۱۱۶، ۱۲۰، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۲۰۸ و برخی از شماره‌های دیگر از سال ۱۳۷۱ به بعد.
- مجله سراج، فصلنامه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۷۶ و شماره ۱۳ و ۱۴.
- کتاب درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، کابل، ۱۳۷۲.
- مجله عدالت و امید، فصلنامه بنیاد اندیشه که در کنار مقالات و مصاحبه‌ها، تا کنون چند شماره آن به صورت ویژه‌نامه در مورد فدراليسم نشر شده است.
- در مسیر تحول، در ۱۳ جلد، شامل سخنرانی‌ها، پیام‌ها و گزارش‌های دوره جمهوریت.
- مجموعه مقالات، در ۱۰ جلد.
- جستاری در باره فدراليسم، سال ۱۴۰۱.
- نظام فدرال راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان، ۱۴۰۳.
- کتاب حاضر و کتاب‌های دیگر.

اما لازم می‌بینم که اندکی با تفصیل به پاسخ سؤال فوق بپردازم چون خیلی‌ها امروز نسبت به شخص من این سؤال را مطرح می‌کنند که در طول سال‌های گذشته کجا بودید و چرا فدرال را مطرح نکردید و امروز که گویا از قدرت حذف شده‌اید مطرح می‌کنید. این افراد فکر می‌کنند که گویا در گذشته زمینه تطبیق نظام فدرالی آماده بوده و این ما بوده‌ایم که کوتاهی کرده و مخالفت کرده‌ایم و یا مانع تطبیق آن شده‌ایم گو اینکه اگر من حمایت می‌کردم حتما این نظام در افغانستان تطبیق شده بود. در این رابطه چند موضوع را با تفکیک توضیح می‌دهم:

۱- من از آغاز یعنی حداقل از سال ۱۳۶۹ که استاد مزاری داعیه فدرال‌خواهی را در حزب وحدت مطرح کرد، تا امروز از نگاه نظر شخصی بلورمند به نظام فدرال در افغانستان بودم و هستم و مقالاتم از همان سال‌ها تا کنون موجود است و حتی در دوره تسوید قانون اساسی جمهوریت نیز همین نظر را داشتم که در کتابی که در کابل در روزهای تسوید قانون اساسی و قبل از برگزاری لویه جرگه قانون اساسی چاپ کردم، این نظریات را توضیح داده بودم و در آنجا گفته بودم که برای افغانستان مناسب‌ترین نظام، نظام فدرال است و حتی قانون اساسی فدرال استاد مزاری را جهت مطالعه در اختیار کمیسیون تسوید گذاشته بودم، اما متأسفانه در آن زمان طرح فدرال یک تابو بود و در کمیسیون قانون اساسی حتی حاضر نشدند که نظام فدرال را در حد یک بحث در آجندای رسمی کمیسیون قرار دهند. جریان طومار درخواست نظام فدرال را که از سوی جمع کثیری از هموطنان به کمیسیون قانون اساسی فرستاده بودند، نیز در کتاب "وضع و تصویب قانون اساسی جدید" توضیح داده‌ام که نیاز به تکرار نیست.

۲- اما دلیل دیگری که در زمان تدوین قانون اساسی جمهوریت باعث کنار گذاشته شدن این داعیه شد، شرایط خاص پیش آمده بعد از سقوط طالبان و کنفرانس بن و حضور سنگین و مؤثر جامعه جهانی و شعارهای دموکراسی و آزادی و حقوق بشر و در مجموع فضای خوش بینانه‌ای بود که در آن زمان ایجاد شده بود. این وضعیت باعث شده بود که همگی به قانون اساسی جمهوریت تن دهند. از سوی دیگر مواد و احکام و شعارهایی که در قانون اساسی مطرح شده بود نیز همه را فریفته ساخت، گویا اینکه دیگر تمام مشکلات کشور حل شده و افغانستان بزودی گل و گلزار خواهد شد و حقوق همه اقوام تأمین خواهد شد، مخصوصاً در رابطه با هزاره‌ها و شیعیان افغانستان، در مواد ۴ و ۶ و ۱۶ و ۴۵ و ۱۳۰ و ۱۳۱ و مواد دیگر قانون اساسی احکام خاصی در مورد ذکر نام همه اقوام و برابری در میان آنان و انکشاف متوازن و نصاب دینی مکاتب بر مبنای همه مذاهب موجود به شمول مذهب تشیع و رسمیت مذهب تشیع در احوال شخصی و همچنین تعدیل واحدهای اداری و انتخابات بر مبنای نفوس هر واحد اداری بیان شده بود.

البته آن قانون اساسی صرف نظر از موضوع فدرال، بدون شک از بهترین قوانین اساسی کشور در طول یک سده اخیر بود اما چون میکانیزم‌های تطبیقی آن در نظر گرفته نشده بود و دولت‌های وقت هم به آن توجه نکردند، در عمل قانون اساسی به اهداف خود نرسید.

از سوی دیگر چنان که در بحث قبلی ذکر کردم ادعای تأمین ثبات و عبور از مرحله جزایر قدرت و ملوک الطوایفی، باعث شد که به جزئیات قضایا توجه نشود و حقوق اقوام و مخصوصا موضوع توزیع قدرت در ابعاد افقی و عمودی و تمرکززدایی و اعطای اختیارات لازم به ولایات در نظر گرفته نشود که به این ترتیب در عمل عدالت قربانی ثبات شد و در آخر ثبات هم به وجود نیامد.

رهبران و احزاب سیاسی هزاره‌ها و شیعیان نیز با توجه به همان فضا طرح فدرالیسم را لازم ندانسته و قانون اساسی را با همان متنی که تدوین شده بود به نفع خود تشخیص دادند و به اتفاق آرا از آنچه در کمیسیون قانون اساسی تهیه شده بود راضی بودند و در لویه جرگه قانون اساسی هم با تعدیل اندکی آن را تأیید کردند. در این چارچوب من هم در جریان کار کمیسیون مخصوصا کمیسیون تسوید و هم بعد از آن با آنان همصدا بودم و تمام آنچه را که در کمیسیون مورد بحث قرار می‌گرفت با آنان در میان می‌گذاشتم و مشوره آنان را می‌گرفتم، زیرا برداشت و تصمیم من این بود که هزاره‌ها در مسایل عمومی متعلق به سرنوشت عمومی باید هماهنگ و همصدا حرکت کنند و از تفاوت دیدگاه بگذرند.

۳- تحمیل برخی از دیدگاه‌ها از جانب حکومت وقت مخصوصا در سه موضوع:

چنان که اشاره شد من شخصا در کمیسیون قانون اساسی، در مرحله اول نظام فدرال و در مرحله بعد و در صورت عدم توافق بر نظام فدرال، نظام غیرمتمرکز را ترجیح می‌دادم ولی متأسفانه برخی از موارد حتی بر کمیسیون قانون اساسی نیز تحمیل شد که در مباحث آینده به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم کرد اما اکنون به عنوان نمونه از چند مورد یاد می‌کنم:

- در مورد نظام فدرال چنان که پیشتر گفتم اصلا مجال داده نشد که در این موضوع بحث صورت بگیرد.
- در مورد نظام اداری از نگاه تمرکز و عدم تمرکز، نظام متمرکز از طرف حکومت و حامیان و طرفداران آن تحمیل شد و گروه‌های دیگر هم در این موضوع ایستادگی لازم را نکردند.
- نظام پارلمانی و حد اقل داشتن رکن صدر اعظم در قوه مجریه از پیشنهادات کمیسیون قانون اساسی بود که باز هم از طرف رئیس دولت مورد قبول قرار نگرفت و با جدیت رد شد.

- دادگاه قانون اساسی که تضمین کننده حاکمیت قانون و تطبیق قانون است نیز از جانب حکومت مورد قبول قرار نگرفت و حتی در این موارد در لویه جرگه قانون اساسی نیز انتقادات جدی مطرح گردید اما در آخر آنچه مورد قبول حکومت بود به تصویب رسید.

۴- اما در دوره جمهوریت: به هر حال زمانی که قانون اساسی جمهوریت با توافق و رضایت همه اقوام مخصوصاً هزاره‌ها و شیعیان به تصویب رسید ما به این تعهد خود وفادار ماندیم و در نظام سازی، قانون گذاری، انتخابات، ایجاد شرایط بهتر برای تطبیق قانون اساسی و سایر فعالیت‌های مدنی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و آموزشی سهم فعال گرفتیم و رهبران هزاره‌ها در حد توان خود از معماران آن نظام بودند و نقش بسیار اساسی داشتند و اکثر مردم افغانستان و مخصوصاً مردم هزاره و شیعه افغانستان به اتفاق از حامیان نظام جمهوریت بودند. هزاره‌ها در آن دوره با همه وجود و توان خود در حمایت از جمهوریت مایه گذاشتند.

البته من هنوز هم بر این باورم که دوره ۲۰ ساله جمهوریت برای همه مردم افغانستان و مخصوصاً برای هزاره‌ها دستاوردهای سترگی داشت. این دوره برای هزاره‌ها با همه یک سلسله چالش‌ها، یک دوره طلایی بود. هزاره‌ها در هیچ دوره تاریخی به اندازه این ۲۰ سال فرصت تبارز نیافته بودند. آزادی‌های سیاسی و مدنی و مذهبی این دوره برای هزاره‌ها در هیچ زمان دیگری وجود نداشت. مذهب تشیع در این دوره هم در قانون و هم در عمل از رسمیت برخوردار شد. هزاره‌ها در این دوره به طور چشمگیری در قدرت و اداره مشارکت یافتند. از ۲۵۰ نماینده مجلس نمایندگان در برخی از دوره‌ها تا ۵۰ نفر نماینده هزاره‌ها و شیعیان در پارلمان حضور یافتند زیرا انتخابات بر معیار نفوس هر ولایت تنظیم شده بود و نه بر اساس واحدهای اداری که در گذشته‌ها رایج بود. در این دوره برای اولین بار در تاریخ افغانستان دو ولایت کاملاً با ترکیب هزارگی ایجاد شد که رهبری و مدیریت آن هم به دست خود هزاره‌ها بود و تأسیس دو ولایت دیگر جاغوری و بهسود نیز تحت کار بود. صدها حزب سیاسی و نهادهای مدنی و فرهنگی در این دوره فعال شدند و مهم‌تر از همه اینکه به اندازه تمام عمر کشوری به نام افغانستان، در این دوره هزاره‌ها به مکتب و دانشگاه راه یافتند و هر سال هزاران دختر و پسر وارد دانشگاه می‌شدند و هزاران دیگر فارغ می‌شدند. در اکثر دانشگاه‌های شهرهای بزرگی مانند کابل، مزار شریف، هرات، غزنی و مناطق دیگر، در حدود یک سوم شاگردان صنف‌های درسی را فرزندان هزاره تشکیل می‌دادند و تنها در بامیان بیش از ۶ هزار دانشجوی هزاره مشغول تحصیل بودند و ولایت جدید التأسیس دایکندی نیز صاحب یک دانشگاه شده بود و در دانشگاه‌های خصوصی هم از نگاه کدر علمی و هم از نگاه تعداد دانشجو، هزاره‌ها و شیعیان، در رتبه اول قرار داشتند. شاید بتوانیم بگوییم که اکثریت نسل باسواد و تحصیل کرده کنونی هزاره یا محصول دوره

مهاجرت‌ها هستند و یا محصول ۲۰ سال دوره جمهوریت و بدون شک اکثریت آنانی هم که در مهاجرت تحصیل کرده بودند، در دوره جمهوریت زمینه رشد یافتند و همه آنان در سمت‌ها و موقعیت‌های گوناگون مصدر خدمت شدند. در کنار این مسایل، پروژه‌های انکشافی نیز در مناطق هزاره نشین با بودجه قابل توجه در حال تطبیق بود.

منظورم از طرح این مسایل، دفاع از نظام متمرکز و یا دفاع از اشخاص و افراد و کاستی‌ها و چالش‌های دوره جمهوریت که منجر به سقوط شد نیست. منظورم رد و نفی فدرالیسم هم نیست. باید اذعان کرد که در دوره جمهوریت حکومت نتوانست از هزاره‌هایی که حامی و پشتیبان سرسخت نظام بودند، در مقابل حملات و انتحاری‌های گروه داعش و طالبان محافظت کند. مشکل امنیتی برای هزاره‌ها در سال‌های اخیر به یک چالش بزرگ تبدیل شده بود و حکومت در آن حدی که توان داشت کوشش لازم را نکرد. در جنبش تبسم حکومت می‌توانست یک عملیات گسترده علیه طالبان و داعش در زابل انجام دهد، اما این کار نشد و در مرحله بعد از تبسم، حکومت به خاطر یک پروژه لین برق، هزاره‌ها را در مقابل خود قرار داد که به همین جهت جنبش روشنایی شکل گرفت. لین برق از سالنگ یا بامیان در آن حد ارزش نداشت که حکومت همه هزاره‌ها را در مقابل خود قرار دهد و فضای عمومی کشور را بر علیه خود متشنج بسازد و حساسیت‌ها و شکاف‌های قومی را تشدید کند و بی‌اعتمادی‌ها را افزایش دهد. من در این مورد تلاش زیادی کردم، اما نتوانستم حکومت را قناعت بدهم و البته مشکلاتی در جانب جنبش روشنایی نیز وجود داشت. در این دو موضوع (امنیت و لین برق) حق کاملاً با هزاره‌ها بود.^۱

منظورم این است که با همه این چالش‌ها و با اینکه نظام فدرال هم وجود نداشت، اما فرصت‌های فراهم شده برای هزاره‌ها در آن سال‌ها، از شدت و حدت ستم‌ها و تبعیض‌های ممتد تاریخی اندکی کاسته بود و مردم فرصت تنفس یافته و آزادانه به تقویت ظرفیت‌های علمی، فرهنگی و اقتصادی خود می‌پرداختند و بدون تردید اگر زمانی نظام فدرال در افغانستان حاکم شود، این وضعیت به مراتب ایده‌آل‌تر و به عدالت نزدیک‌تر خواهد شد.

۱. آقای محمد توسلی غرجستانی که در موضوع لین برق از نزدیک در جریان قضایا بود، در این مورد با استناد به اسناد رویدادها، کتابی نوشته است به نام: «بامیان یا سالنگ؟ روایت روزشمار تاریخی و سیاسی لین برق ۵۰۰ کیلوولت/ توتاپ سابق» که در زمستان ۱۴۰۱ نشر شده و در سایت بنیاد اندیشه در دسترس است. خوانندگان گرامی برای مطالعه جزئیات رویداد لین برق و مسایل مربوط به آن به این کتاب مراجعه کنند.

در عین حال در مورد موضوع بحث باید اضافه کنم که من حتی تا آخرین روزهای جمهوری مطرح می‌کردم که قانون اساسی جمهوری نیاز به تعدیل دارد و هر نوع تغییر در نظام به شمول نظام فدرال باید از راه قانونی یعنی تعدیل قانون اساسی صورت گیرد و نه صرفاً با یک شعار انتخاباتی و یا اعمال خشونت و بده‌بستان‌های سیاسی و یا به صورتی که موجب تضعیف اصل نظام و تقویت صف طالبان شود، چون امکان ندارد که هم قانون اساسی و نظام برخاسته از آن را احترام کرد و در عین حال شعار داد که باید نظام تغییر کند، در حالی که در همین ادعا هم در سطح ملی اجماع و تفاهم هم وجود نداشت و همین الان هم که ما طرح فدرال را مطرح می‌کنیم بر این باور هستیم که باید به مردم آگاهی داده شود و گفتمان فدرالیسم به یک گفتمان مسلط تبدیل گردد و زمینه یک تفاهم عمومی در سطح ملی ایجاد شود و در یک دوره انتقالی، مجلس مؤسسان قانون اساسی دایر گردد و از این طریق در ابتدا قانون اساسی فدرال به تصویب برسد تا زمینه یک تغییر فراگیر در افغانستان فراهم شود و گرنه امکان ندارد تا زمانی که توافق و تفاهم ایجاد نشود و موافقه مردم و اجماع نخبگان حاصل نگردد و نظام حاکم در کشور هم نظام امارتی طالبانی باشد و شما تنها با چند شعار تند و یا حتی با تدوین یک مسوده قانون اساسی فدرال، بتوانید نظام فدرال را تطبیق کنید.

من در یکی از سخنرانی‌های خود در کنفرانسی که توسط «واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان» دربارهٔ بازنگری قانون اساسی در قصر مرمرین کابل، به تاریخ ۳۰ اسد ۱۳۹۶ خورشیدی برابر با ۲۱ اگست ۲۰۱۷ میلادی برگزار شده بود، چنین گفته بودم که: «بحث در این مورد یعنی نظام بسیط یا فدرال، فرصت بیشتری می‌طلبد تا از همهٔ زوایا مورد بحث قرار گیرد، اما نظام فدرال در شرایط کنونی کشور، غیر عملی است، نه دربارهٔ آن توافق و تفاهم ایجاد می‌شود و نه از جهت وضعیت سیاسی و اقتصادی موجود، زمینه برای تطبیق آن فراهم است.» من دوباره این سخنرانی را مطالعه کردم. از همین یک جمله، عده‌ای هیاهو راه انداختند که دانش در آن زمان مخالف فدرالیسم بود، چرا الان شعار فدرال می‌دهد، اما این‌ها نخوانده‌اند که در آن سخنرانی تقریباً یک ساعته موضوع اصلی بحث من، به مناسبت موضوعی که میزبان کنفرانس مطرح کرده بود، ضرورت تعدیل قانون اساسی جمهوری بود و اینکه مطرح کردم که اکثر فصل‌ها و مواد این قانون اساسی بعد از سال‌ها تجربه عملی اکنون نیاز به تعدیل دارند، از ساختار و روابط بین قوای سه گانه گرفته تا مسایل مربوط به انتخابات و تفسیر قانون اساسی و مشکلات قوه قضائیه و سیستم تمرکز و عدم تمرکز و موضوعات دیگر. بدون شک اگر در آن زمان شرایط برای تعدیل قانون اساسی فراهم می‌شد به طور طبیعی یکی از طرح‌ها و پیشنهادهای حتماً طرح نظام فدرال می‌بود.

البته با نگاه به اوضاع عمومی کشور در آن زمان و تشدید بحران‌های گوناگون به ویژه چالش جنگ و امنیت که موجودیت و بقای اصل نظام را در مخاطره جدی قرار داده بود، من در آن شرایط بر این عقیده بودم که در خود قانون اساسی جمهوریت حتی اگر شرایط برای تعدیل هم فراهم نشود به اندازه کافی ظرفیت وجود دارد که در قوای سه گانه اصلاحات لازم به عمل آید و از حالت تمرکز کاسته گردد و اختیارات لازم به ولایات داده شود. اما یک قانون حتی قانون اساسی فدرال، هر چند خیلی عالی و بدون نقص هم باشد ولی اگر محتوای آن درست درک و فهم نشود و تفسیر درست صورت نگیرد و مجربان متعهد و باورمند به حاکمیت قانون وجود نداشته باشند، هیچگاه صرف مواد روی کاغذ نمی‌تواند در کشور تغییر یا بهبود به وجود آورد. متأسفانه با درد و دریغ باید گفت که در افغانستان در میان سیاستمداران کمتر کسی یافت می‌شود که به حاکمیت قانون پایبند باشد، بلکه بر عکس هر کسی در هر سمتی و در هر موقعیتی تلاش می‌کند که قانون را دور بزند و یا احکام آن را به دلخواه خود تفسیر کند. چنان که در دوره جمهوریت هم حکومت و هم پارلمان و هم اپوزیسیون حکومت هر کدام به نوبه خود، قانون اساسی را تضعیف و تخریب کردند و این خود باعث فروپاشی نظام از درون شد.

از همین رو و از باب اتفاق در همان سال ۱۳۹۶ که آن سخنرانی را در مورد تعدیل قانون اساسی داشتیم، در ماه حوت و سالگرد شهادت رهبر شهید استاد مزاری، در یک مصاحبه با مجله «عدالت و امید» نظام فدرالی را بهترین و موفق‌ترین نظام دانسته و تأکید کردم که اگر همه راه‌ها برای رسیدن به عدالت مسدود شود، باید مجدداً به طرح نظام فدرالی برگردیم. در قسمتی از آن مصاحبه طولانی گفته بودم:

«من از لحاظ شخصی نگاهم به طرح فدرالی همان نگاهی است که بیست و چند سال پیش داشتم یعنی فدرالیسم از نگاه حقوقی و اداری یکی از بهترین نظام‌های موفق در دنیا است، اما این که امروز در افغانستان در مورد این طرح مخصوصاً از سوی حامیان آن مثل حزب وحدت و حزب جنبش و یا هزاره‌ها و اوزبیک‌ها و یا دیگران یک نوع خاموشی دیده می‌شود، شاید بدین جهت باشد که همگی تلخی‌های دوران جنگ‌ها و خشونت‌ها را از نزدیک چشیدند و لذا نسبت به قانون اساسی ۱۳۸۲ که یک نوع نظام سیاسی مورد توافق همه را ایجاد کرد، یک نوع احساس رضایت دارند. بدین معنا که در این قانون اساسی، حد اقل حقوق همه گروه‌های قومی و اجتماعی به رسمیت شناخته شده و اگر در تطبیق قانون مشکلاتی وجود دارد این مسأله دیگر است و یا اگر هم کاستی‌هایی در برخی از عرصه‌ها در قانون دیده می‌شود، باید روزی از مجرای قانونی آن و از طریق لویه جرگه قانون اساسی تعدیل شود... اما یک مسأله دیگر هم باید روشن باشد که اگر روزی حاکمیت قانون در افغانستان نقض شود و رسمیت مذهب تشیع و هویت قومی و فرهنگی هزاره‌ها و مشارکت عادلانه آنان در دولت نادیده گرفته شود، باز هم زمینه برای طرح نظام فدرالی فراهم خواهد شد؛

زیرا هدف از طرح نظام فدرالی هم تأمین عدالت است و گر نه خود نظام فدرالی فی نفسه کدام قداست خاص معنوی و یا برتری دیگر ندارد و شهید مزاری هم این طرح را صرفاً از همین زاویه یعنی رسیدن به «عدالت» مطرح می‌کرد و همه راه‌های دیگر را برای رسیدن به عدالت اجتماعی مسدود می‌دید و اگر روزی باز هم همه راه‌ها برای رسیدن به عدالت مسدود شود، باز هم باید طرح نظام فدرالی را مطرح کرد.^۱

موضوع دیگر هم در این رابطه چنان که در سؤال فوق نیز اشاره شده، مسایل حزبی و مواضع و تعهدات حزبی است. بدون شک ما در قالب تشکیلات حزب وحدت اسلامی فعالیت می‌کردیم. در حزب وحدت در زمان استاد مزاری، هر چند برخی مخالف طرح فدرال بودند و یا حداقل علاقه‌مندی به این موضوع نداشتند، اما گفتمان مسلط در حزب، طرح نظام فدرالی بود و در رده رهبری حزب وحدت، جمع زیادی به شمول استاد خلیلی و استاد محقق از این طرح حمایت می‌کردند و در میان رده جوان‌تر رهبری حزب هم اکثریت حامی این طرح بودند، ولی بعد از شهادت استاد مزاری، در سطح رهبری کسی این طرح را تعقیب نکرد و تنها من و همکارانم در بخش فرهنگی و نشراتی آن را مطرح می‌کردیم و در دوره جمهوریت هم که احزاب از نو تجدید سازمان یافتند و با مرامنامه و اساسنامه جدید ثبت وزارت عدلیه شدند، در مرامنامه همه شاخه‌های حزب وحدت اسلامی، در بخش نظام سیاسی، طرح فدرالیسم گنجانده نشد و به همین جهت موضع رسمی این حزب، سکوت در قبال فدرالیسم بود و من هم در سطح مسایل عمومی و سیاست کلی حزب باید همین سیاست را رعایت می‌کردم.

البته باید تأکید کنم که این سکوت هرگز به معنای مخالفت با نظام فدرال هم نبود و نیست و فدرال‌خواهی به عنوان داعیه اصلی در اندیشه سیاسی شهید مزاری، به یک خواست عمومی تبدیل شده بود و هم اکنون نیز در میان هزاره‌ها به طور عموم و در داخل شاخه‌های جریان عدالت‌خواهی مخصوصاً گروه‌های مرتبط به حزب وحدت، اکثریت اعضا و هواداران مخصوصاً روشنفکران، فرهنگیان و جوانان، حامی سرسخت فدرالیسم بوده‌اند و هستند. اما منظورم این است که در سیاست و خط مشی رسمی شاخه‌های حزب وحدت، فدرالیسم مسکوت گذاشته شده بود، ولی همه ما بر این باور بودیم که اگر روزی از طریق قانون اساسی و نظام جمهوریت، تأمین عدالت با انسداد مواجه شود، راهی جز احیای داعیه فدرال‌خواهی وجود نخواهد داشت.

به همین جهت در دوره پسا جمهوریت که قانون اساسی لغو شد و آشفتگی و پراکندگی بیشتر پیش آمد و مسیر عدالت از همان حالت حداقلی هم به انسداد مطلق گرایید و من با جمعی از یاران و همفکران،

^۱ . مجله عدالت و امید، شماره اول، ۲۲ حوت ۱۳۹۶، مصاحبه در مورد فدرالیسم.

جریان مستقلی را به نام «حزب عدالت و آزادی افغانستان» تأسیس کردیم، این بار قبل از اعلام موجودیت و در متن منشور یا اصول اساسی این حزب، به طور رسمی طرح فدرال را گنجانیدیم تا در موضع‌گیری‌های رسمی این حزب، هیچ جای ابهام باقی نماند، چون تحلیل و ارزیابی مجدد ما از وضعیت افغانستان در گذشته و حال نشان می‌داد که برای حل اساسی و بنیادی بحران افغانستان و برای رسیدن به عدالت و صلح و ثبات پایدار، مناسب‌ترین نظام برای آینده افغانستان، نظام فدرال است.

در بند ۴ اصول اساسی حزب عدالت و آزادی در باره فدرالیسم آمده است:

«با توجه به اینکه ما در تاریخ قدیم و جدید افغانستان، ناکامی نظام‌های مختلفی را تجربه کرده‌ایم، اکنون برای رسیدن به ثبات دایمی، پایان دادن به جنگ‌ها و منازعات، حل عادلانه مناسبات ملی، تحکیم وحدت ملی و سرزمینی، تأمین رفاه و توسعه متوازن، توزیع عادلانه فرصت‌ها و امکانات ملی و مشارکت معنادار همه اقوام در امور محلی و ملی، «نظام جمهوری اسلامی فدرالی» را مناسب‌ترین سیستمی می‌دانیم که می‌تواند حقوق مشروع تمام مردم افغانستان را تأمین کند. این نظام امروزه در دنیا هم مؤثریت و کامیابی خود را نشان داده و در کشورهای بزرگ جهان مورد استفاده و تطبیق قرار گرفته و هم در کشورهای دچار منازعه و دارای تنوع و تعدد هویت‌های قومی، زبانی، مذهبی و فرهنگی، می‌تواند در عین «تعدد نهادهای تصمیم‌گیری» و «تقسیم قدرت» بین مرکز و ایالات و مناطق مختلف کشور، «وحدت ملی و میهنی» آنان را نیز بخوبی حفظ کند. خوشبختانه نظام فدرالی هم در قالب نظام ریاستی و نیمه ریاستی و هم در قالب نظام پارلمانی قابل تطبیق است و اکنون در میان حلقات و گروه‌های زیادی از هموطنان ما نیز مورد تأیید می‌باشد. پیشنهاد ما این است که زمان آن فرا رسیده است که در چارچوب یک «تفاهم وسیع ملی» زمینه عملی شدن این نظام را در کشور خود فراهم سازیم. حزب عدالت و آزادی افغانستان برای تشریح جزئیات این نظام طرح خاص خود را دارد که در فرصت مناسب آن را ارائه خواهد کرد».

با توجه به استراتژی فوق و با آغاز فعالیت این حزب، بر این داعیه تمرکز بیشتر کردیم و در طی سه سال اخیر در این رابطه فعالیت وسیع سیاسی، فکری، فرهنگی و تبلیغاتی داشته‌ایم و تا کنون از سوی همکاران ما ده‌ها مقاله در قالب کتاب، نشریه و ویژه‌نامه‌ها نشر شده است و در مجمع فدرال خواهان هم عضو مؤسس بوده و در همه فعالیت‌های آن نقش مؤثر داشته و ریاست کمیته قانون اساسی فدرال به عهده داریم. هر چند تشکیلات مجمع فدرال خواهان یک ساختار خیلی ایده‌آل و بدون نقص نیست و هنوز هم مسایل فرعی دیگر و غیر مرتبط به فدرال، مانع پیشرفت کار می‌شود، اما مطمئن هستیم در مورد اصل داعیه فدرال خواهی، هم اکنون یک موج بزرگی در میان مردم راه افتاده است که هر روز گسترده‌تر هم

خواهد شد، چون روند فدرال‌خواهی در افغانستان یک جریان فکری و سیاسی بوده که از شش دهه پیش رسماً مطرح شده و جسته و گریخته در هر دوره‌ای به اشکال مختلف صدای خود را بلند کرده اما امروز و مخصوصاً بعد از تأسیس مجمع فدرال‌خواهان، به یک مرحله بسیار بلندی رسیده و غنای فکری و سیاسی پیدا کرده و به یکی از گفتمان‌های مطرح تبدیل شده است و بدون شک اندیشه‌ها و برداشت‌های من از اوضاع زمانه هم مثل هر انسان دیگر رو به تکامل و تحول است و امروز من معلومات نسبتاً گسترده‌تر و مطالعات دقیق‌تر و عمیق‌تری که از فدرالیسم و نظام فدرال دارم در گذشته نداشته‌ام و به همین دلیل است که در پنج سال اخیر در کنار ده‌ها مقاله و سخنرانی، شش کتاب مستقل در باره فدرالیسم نوشته و نشر کرده‌ام. اما در مجموع در طول بیش از ۳۵ سال با این اندیشه و داعیه زیسته‌ام و در شرایط و اوضاع و احوال متفاوت، در باره آن قلم زده‌ام و بحث کرده‌ام و این راه را همچنان ادامه خواهیم داد.

دوم - آیا در شرایط فعلی بحث از نظام سیاسی آینده واقعا از اولویت‌های سیاسی و مبارزاتی است؟

یکی دیگر از اولین پرسش‌ها این است که در شرایط فعلی اولویت سیاسی و مبارزاتی ما چیست؟ برخی بر این باور هستند که فعلا اولویت در مبارزه با طالب است و در زمانی که طالبان حاکم است، بحث از نظام سیاسی آینده و مخصوصا طرح فدرالیسم بیهوده است.

برخی از چهره‌های سیاسی تأکید دارند بر این که اولویت اساسی مردم افغانستان باید «آزادسازی کشور» باشد و تا زمانی که افغانستان از وضعیت کنونی رهایی نیابد، پرداختن به بحث نام آینده کشور، ساختار سیاسی و شیوه مدیریت آن نتیجه عملی نخواهد داشت و تنها پس از تأمین آزادی و ایجاد فضای باز سیاسی، مردم افغانستان می‌توانند با مشارکت گسترده در باره نظام آینده، نوع حکومت و سایر مسائل ملی تصمیم‌گیری کنند و در شرایط فعلی وحدت ملی و تلاش مشترک برای عبور از چالش‌های کنونی اولویت اصلی ما است.

برخی هم می‌افزایند که برقراری نظام فدرال نیاز به ثبات سیاسی دارد و ما فعلا در شرایط بحران قرار داریم و بعد از عبور از مرحله گذار و رسیدن به ثبات می‌توانیم در باره فدرال بحث کنیم. بنا بر این فعلا بحث از فدرالیسم و یا نظام سیاسی آینده بیهوده و خارج از اولویت‌های سیاسی ما است.

اما در پاسخ به این پرسش و نقد این دیدگاه من چندی پیش در گردهمایی شورای عالی مقاومت به مناسبت هفته شهید گفتم: وظیفه خود می‌دانم که در رابطه با این سؤال که ما اکنون چه می‌خواهیم، برخی از مطالب مهم را هرچند ممکن است در مذاق برخی مناسب نباشد، با شما در میان بگذارم. در این رابطه با تأسف و نگرانی باید بگویم که برخی از شخصیت‌ها و جریان‌های سیاسی تأکید دارند بر اینکه ما در شرایط کنونی نباید در باره مسایل آینده و نظام آینده فکر کنیم و تمام توجه خود را باید به مبارزه علیه وضعیت حاکم و تغییر این وضعیت معطوف بداریم و موضوعات مربوط به نظام سیاسی و طرح‌های آینده را به آینده واگذار کنیم. اینکه انگیزه این جریان‌ها از نپرداختن به مسایل آینده چیست، موضوع دیگری است، اما تجربه نشان داده که ما در افغانستان بارها و بارها با همین کلی‌گویی و مصلحت‌سنجی و به اصطلاح کلوخ گذاشتن و از آب رد شدن، فریب خورده‌ایم و یا خود را فریب داده‌ایم و از جستجوی راه‌حل‌های اصلی بازمانده‌ایم که نتیجه آن این شده که امروز نه به ثبات رسیده‌ایم و نه به عدالت و به طور دایم در یک چرخه باطل منازعه و تغلب و انقطاع، دست‌وپا می‌زنیم. اما واقعا چرا ما همیشه باید مردم خود را در یک بن بست

قرار دهیم و مجبور کنیم که حتماً بین بد و بدتر یکی را انتخاب کنند؟ چرا این فرصت را فراهم نسازیم که بین بهترها، بهترین را انتخاب کنیم. در دوره جهاد، مجاهدین ما در باره نظام آینده فکر اساسی نکرده بودند و با سقوط حکومت نجیب و ورود مجاهدین به کابل، هیچ طرح روشنی برای نظام سیاسی کشور وجود نداشت و این وضعیت باعث سردرگمی ملت و آغاز جنگ‌ها شد که تقریباً ده سال را دربر گرفت. در کنفرانس بن و بعد از آن که باید با درایت و دقت بیشتر در باره نظام سیاسی آینده کشور تصمیم گرفته می‌شد، نیز به توافقات ناقص زودگذر اکتفا گردید و به ریشه‌یابی بحران افغانستان پرداخته نشد.

اگر صریح‌تر و عریان‌تر این موضوع را باز کنیم باید بگوییم که افغانستان به اعتراف همگان از نگاه قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی یک جامعه پلورال، متکثر و متنوع است که ده‌ها قوم و زبان و فرهنگ متفاوت را در خود جای داده است و سؤال اصلی این است که در چنین جامعه متکثری، چگونه می‌توان از تنوع قومی، زبانی و فرهنگی، قدرتی برای همبستگی ساخت، نه بستری برای تفرقه؟ و چگونه می‌توان با به رسمیت شناختن صریح حقوق سیاسی، زبانی و فرهنگی گروه‌های مختلف و بازتاباندن این تکثر در ساختار حکومت از طریق تنظیم قانون اساسی مناسب، به ثبات، عدالت و دموکراسی پایدار دست یافت؟ این موضوعی نیست که ما آن را به آینده واگذار کنیم چون ریشه اصلی بحران کشور در همین موضوع نهفته است.

سخن گفتن از اقوام نباید و هرگز نباید به معنای دامن زدن به تفرقه و اختلاف و تشدید و تحریک تعصبات قومی و شکاف‌های اجتماعی تلقی شود. مطرح کردن حقوق اقوام به معنای از بین بردن ریشه شکاف‌ها و منازعات است و جلب رضایت و همدلی همه گروه‌های اجتماعی در محور سرزمین و وطن مشترک و ساختن نظامی برخاسته از اراده و مشارکت عمومی همه مؤلفه‌ها و گروه‌های تشکیل دهنده ملت.

امروز در همه دنیا دوره دولت-ملت‌سازی تک بعدی و تک هویتی و بر مبنای اکثریت و اقلیت‌سازی سپری شده و اکنون کوشش همه کشورها بر این است که چگونه سیستمی را حاکم سازند که همه هویت‌های موجود در آن کشور به رسمیت شناخته شوند و حقوق آنان به طور صریح و رسمی در ساختار حکومت و در نظام سیاسی و حقوقی کشور تأمین گردد تا با احساس همدلی و رضایت واقعی زمینه همبستگی ملی فراهم گردد.

شما می‌دانید امروز در قلب اروپا کشور بزرگ بریتانیا در دهه‌های اخیر مجبور شد که حضور مستقل چهار جامعه انگلیسی، اسکاتلندی، ویلزی و ایرلندی را به رسمیت بشناسد و همچنین در سایر کشورهای غربی و اروپایی مانند کانادا، اسپانیا، سوئیس، بلژیک، ایتالیا، کشورهای بالکان و مانند آن‌ها، مناطق

خودمختار را بر مبنای حضور اقوام، زبان‌ها و مذاهب به رسمیت شناختند و در مناطق مختلف آفریقا و آسیا نیز همین سیستم حاکم و رایج شده است.

در افغانستان هم خوشبختانه در قانون اساسی دوره جمهوری در ماده ششم از ۱۴ قوم و سایر اقوام نام برده شده بود به عنوان اینکه ملت افغانستان متشکل از اقوام پشتون، تاجک، هزاره، ازبک، ترکمن، بلوچ، پشه‌ای، نورستانی، ایماق، عرب، قرغیز، قزلباش، گوجر، براهوی و سایر اقوام می‌باشد و در مواد دیگر از زبان‌ها و مذاهب نیز یاد گردیده بود. ولی مشکل نظام جمهوری در این بود که در کنار همه دستاوردها و امتیازات مثبتی که داشت، اما در مورد اقوام افغانستان تنها به همین نام گرفتن در قانون اکتفا شد بدون اینکه سازوکار حقوقی و اداری آن به روشنی تنظیم گردد و به همین جهت در طول نزدیک به ۲۰ سال معلوم نشد که این ۱۴ قوم و زبان در کجای افغانستان هستند و در کجای نظام قرار دارند و از چه حقوق سیاسی یا فرهنگی برخوردار هستند!

ما در افغانستان تا جایگاه و حقوق همه اقوام اعم از کوچک و بزرگ را به تناسب نفوس‌شان، به طور صریح و رسمی مشخص نکنیم، تنها با حضور نمایشی چند نفر آن هم از چند قوم خاص و نه از تمام اقوام، نمی‌توانیم ادعا کنیم که عدالت تأمین شده و همگی در قدرت مشارکت دارند و اگر این حضور نمایشی کافی باشد، حتی امروز نظام طالبانی نیز می‌تواند ادعا حکومت فراگیر داشته باشد و اینکه نمایندگان نمایشی از اقوام مختلف در اداره آنان حضور دارند! این حضورهای نمایشی بیشتر برخاسته از زدوبندهای سیاسی و بر مبنای منافع شخصی و جناحی و حزبی است تا به رسمیت شناختن حقوق اقوام و احترام به اراده جمعی و فرهنگ و هویت مستقل آنان و گرنه صادقانه باید پرسید که در طول آن ۲۰ سال جمهوری، به عنوان مثال اقوام ترکمن، بلوچ، پشه‌ای، نورستانی، ایماق، عرب، قرغیز، قزلباش و گوجر که در قانون اساسی نام برده شده بودند، در کجای ساختار حکومت افغانستان قرار داشتند و اگر از چند قوم دیگر هم افرادی در کابینه حضور داشتند، بر یک مبنای روشنی استوار نبود و از این رو یک روز از یک قوم به طول مثال ۷ نفر در کابینه حضور داشتند و روزی دیگر ۵ نفر و روز دیگر هم ۳ یا ۲ نفر و اگر هم نمی‌خواستند هیچ کسی نمی‌توانست ادعایی کند چون ساختار و سازوکار قانونی روشنی وجود نداشت و همه چیز در اختیار افراد خاص و تابع شرایط و معاملات سیاسی پشت پرده بود.

در شرایط کنونی که طالبان بر سر قدرت هستند نیز دقیقاً همین سؤال مطرح است که جایگاه اقوام و گروه‌های اجتماعی در کجا است؟ و اگر برای همین سؤال پاسخ قناعت بخش یافت شود در حقیقت ریشه اصلی مشکل حل شده است.

بنا بر این من از همه دانشمندان، روشنفکران و فرهنگیان و از همه جریان‌های سیاسی و حلقات فکری و فرهنگی خواهش می‌کنم که از فرصتی که اکنون فراهم شده و کشور یکبار دیگر در گردونه گسست و بحران قرار گرفته، دیدگاه‌ها و طرح‌های خود را برای حل بحران کنونی و راه آینده کشور، صریح و صادقانه و بدون ترس و هراس، مطرح کنند تا از طریق بحث و گفت‌وگوی سالم، مناسب‌ترین راه‌ها برای آینده کشور جستجو شود.

برای تأیید این ادعا و به عنوان یک موضوع معلوماتی باید بگویم که در سال ۱۳۸۲ که ما در افغانستان مصروف تدوین و تصویب قانون اساسی بودیم، رژیم استبدادی صدام در عراق سقوط کرد و مردم عراق هم به تدوین و تصویب قانون اساسی جدید اقدام کردند. اما گروه‌های مختلف مردم عراق که از تجربه بالای سیاسی و غنای فرهنگی و فکری برخوردار بودند، در آن مدت کوتاه چند ماهه، در کنار مسوده قانون اساسی که توسط کمیسیون رسمی موظف تهیه شده بود، در حدود یک‌صد طرح مسوده قانون اساسی تهیه کردند و نزدیک به ۴۵۰ طرح‌های پیشنهادی مربوط به قانون اساسی ارائه کردند و بیش از ۲۸۰ کنفرانس و کارگاه برگزار کردند و همه احزاب سیاسی و گروه‌ها از اقوام مختلف به طور عموم سهم گرفتند تا نظام سیاسی مناسب با شرایط عراق بعد از بحران را انتخاب کنند و چنین هم شد، اما ما در افغانستان در همان سال قانون اساسی‌ای ساختیم که در فردای بعد از تصویب آن، اختلافات و مشاجرات در باره نحوه تطبیق و تفسیر آن آغاز گردید و تا آخر ادامه یافت و سرانجام بعد از ۱۸ سال جنگ و جدل و منازعه، این قانون و نظام برخاسته از آن فروپاشید، آن هم نه به خاطر قوت و قدرت دشمن بلکه به خاطر اینکه این نظام و قانون اساسی آن از درون، متلاشی شده و حمایت سیاسی و مردمی خود را از دست داده بود و همه می‌دانیم که در سال‌های اخیر حتی آن کسانی که این قانون را ساخته و تصویب کرده بودند از آن دفاع و حمایت نمی‌کردند.

مشکل عمده دیگر هم در افغانستان حالت پارادوکسیکال بین ثبات و عدالت است. آیا نظام سیاسی و قانون اساسی باید عدالت را در اولویت قرار دهد یا ثبات و امنیت را؟ در افغانستان متأسفانه ادعای امنیت و ثبات همواره مانعی در راه تحقق عدالت بوده است. در هنگام تصویب قوانین اساسی به شمول قانون اساسی دوره جمهوری، متصدیان قدرت چنین القا می‌کردند که کشور ما یک کشور جنگ زده و دچار منازعه است و در این حالت ما به ثبات نیاز داریم، پس باید قانون و نظام سیاسی به گونه‌ای ساخته شود که امنیت پایدار و ثبات سیاسی را در پی داشته باشد یعنی باید نظام متمرکز ایجاد شود. آنان استدلال می‌کردند که تنها راه ایجاد ثبات، ایجاد یک نظام قوی و مقتدر متمرکز است و نه غیر متمرکزسازی نظام و مشارکت اقوام یا نظام فدرال. اما این استدلال بدان معنی است که باید همیشه عدالت قربانی ثبات و ارزش‌های

دموکراسی، قربانی امنیت شود و واقعا پارادوکس بین عدالت و ثبات و قربانی شدن عدالت به نفع ثبات، عامل اصلی تداوم چرخه انحصار قدرت و اعمال ستم و تبعیض در کشور بوده و هر زمان که صدای عدالت خواهی از سوی کسی بلند شده، او مخالف وحدت ملی معرفی شده و صدای او مغایر با مصالح و منافع ملی و مخل ثبات و امنیت ملی تلقی شده است.

اما گذشت زمان نشان داد که این نوع استدلال‌ها نه تنها موجه نبوده بلکه یک اشتباه راهبردی و یا فریب دادن مردم بوده زیرا آنچه با زندگی و حقوق مردم پیوند اساسی دارد عدالت است و بدون عدالت هیچگاه امنیت و ثبات هم ایجاد نخواهد شد و در واقع این عدالت است که هم صلح و ثبات ایجاد می‌کند و هم توسعه و رفاه می‌آورد. به عبارت دیگر راه صلح و ثبات در کشور از مسیر عدالت می‌گذرد و تنها با عبور از شاهراه عدالت می‌توان به سمت ثبات حرکت کرد.

امروز هم باید همه دلسوزان به سرنوشت کشور و همه کسانی که به «تغییر» می‌اندیشند باید «عدالت» را در رأس همه اولویت‌های خود قرار دهند و فریب شعارهای امنیت و ثبات را نخورند و هم اکنون هم می‌بینیم امنیتی که در سایه رژیم طالبان ادعا می‌شود دمار از روزگار مردم کشیده و موجبات منازعات و بی‌ثباتی بیشتر را فراهم کرده است.

در دوره جمهوریت هم در عمل این منطق ثبات‌گرایی و تمرکزگرایی، نتوانست اقوام کشور حتی قوم پشتون را راضی کند و با وجودی که دولت مرکزی قوی ایجاد شده بود، نارضایتی‌ها در مناطق پشتون‌نشین بیشتر و پیشتر از مناطق دیگر آغاز شد و شدت یافت چون توده‌های مردم پشتون در مناطق مختلف جنوبی و مشرقی، از حکومت مرکزی راضی نبودند و خود را از صحنه قدرت غایب می‌دانستند و به همین جهت دست به شورش زدند و از طالبان حمایت کردند و عامل اصلی هم این بود که تمرکز بیش از حد در مرکز، به طور طبیعی باعث نارضایتی مردمان ولایات می‌شود و از این جهت همه اقوام کشور از تمرکز زیان می‌بینند.

حقیقت این است که در افغانستان اکثر مردم و اقوام و در همه ولایات و مخصوصا در مناطق پشتون نشین، مرکز گریز هستند و از حکومت مرکزی نفرت دارند چون حکومت مرکزی را نه تنها نماینده خود نمی‌دانند بلکه آن را مانع و مخالف منافع محلی خود می‌پندارند و دلیل آن هم این است که حکومت‌های مرکزی واقعا به منافع محلی مردمان ولایات توجه لازم را نداشته و تنها دیدگاه‌ها و ایده‌های خود را بر همه دیکته کرده‌اند.

با توجه به آنچه گفته شد بحث از نظام سیاسی آینده و مخصوصا در بخش تمرکززدایی و ایجاد نظامی که قدرت را در بعد عمودی به صورت متوازن توزیع کند و مشارکت عادلانه همه اقوام را تأمین نماید و به

ولایات و مناطق اطراف اختیارات لازم را اعطا کند یک ضرورت حیاتی است و در رأس اولویت‌ها قرار دارد، چون اکنون نظام جمهورییت سقوط کرده و گروه طالبان قانون اساسی گذشته را هم ملغی اعلام کرده است و با توجه به ضرورت حل بحران موجود و بازگشت افغانستان به حکومت منتخب مردم و نظام سیاسی مشروع و مبتنی بر آرای مردم و توافق ملی، طبیعی است که باید از نو در مورد نظام سیاسی جدید و قانون اساسی آن اندیشیده شود و در چنین وضعیتی بهترین فرصت فراهم است که در باره نظام‌های سیاسی گفت‌وگو شود که بدون شک نظام فدرال یکی از الگوهای موفق در کشوری مانند افغانستان خواهد بود و از هم اکنون در مورد این نظام آمادگی گرفته شود و در قالب یک قانون اساسی فدرال جزئیات آن طرح گردد.

کسانی که از بحث در موضوع نظام سیاسی آینده طفره می‌روند و آن را جزء اولویت‌های کنونی نمی‌دانند یا با تداوم حاکمیت نامشروع طالبان موافق هستند و نمی‌خواهند وضعیت موجود تغییر کند و یا اینکه در حقیقت عاشق تداوم نظام متمرکز بوده و نمی‌خواهند فعلا در مورد تمرکز زدایی بحث شود و آن را به آینده موکول می‌کنند و در آینده بازهم معلوم است که همان آش است و همان کاسه! یعنی اینکه ثبات و امنیت اولویت دارد و نه عدالت و دموکراسی و حقوق بشر و باید نظام متمرکز ایجاد شود تا در ابتدا ثبات در کشور تأمین گردد ولی معلوم است که در سایه بی‌عدالتی چنان که گفتیم هیچگاه ثبات هم تأمین نخواهد شد.

سوم - مقایسه نظام فدرال با نظام‌های گذشته افغانستان

سؤال دیگر این است که: چرا حد اقل در نیم قرن گذشته نظام‌های حاکم بر افغانستان به شمول نظام جمهوریت، ناکام بوده و نتوانسته‌اند خواسته‌های مردم افغانستان شامل عدالت اجتماعی، صلح و ثبات دائمی، تامین حقوق شهروندی، رفاه همگانی و دیگر پذیری را تامین کنند و از دید شما آیا نظام فدرالی همان بهشت موعودی است که نقطه پایان بردرد و دریغ یک ملت پس از قرن‌ها خواهد بود و اگر آری به چه دلیل یا دلایل؟

در پاسخ به این پرسش به اختصار به بیان چند مطلب می‌پردازیم:

مطلب اول: با توجه به تجربه‌ای که تا کنون بشریت در مورد نظام‌های سیاسی داشته، می‌توان گفت که هیچ نظام سیاسی نمی‌تواند به تمام معنی نوشدارو یا بهشت موعود جامعه بشری باشد. هیچ نظام سیاسی چه از نگاه ساختاری و چه از نگاه محتوایی، کامل مطلق و بدون عیب و نقص نیست.

توقعات و انتظارات ناموجه از فدرالیسم هم گمراه کننده خواهد بود. ما باید از مطلق‌نگری بپرهیزیم، نه فدرالیسم را بهشت موعود بدانیم و نه تابو یا کفر مطلق. مطلق‌نگری هم گمراه کننده است، چون ما را از درک جوانب و ابعاد مختلف قضیه باز می‌دارد و هم باعث می‌شود که هیچگاه بین خود به توافق نرسیم، زیرا مطلق‌ها هیچگاه قابل جمع نیستند و همدیگر را بر نمی‌تابند. چون هر نوع مطلق‌نگری در هر موضوع یا عرصه‌ای بدان معنا است که دیدگاه یا طرح طرف مقابل کاملاً نادرست و غیرقابل قبول است و در چنین حالتی بین دو دیدگاه، هیچگاه توافق یا اجماع حاصل نخواهد شد. امروز اگر ما فدرالیسم را مطلق ببینیم و کسی دیگر تنها نظام متمرکز یا نظام غیرمتمرکز را حلال مشکلات بداند، ما هیچ وقت برای مشکلات کشور خود راه‌حل اساسی قابل قبول برای همه پیدا نمی‌توانیم. اکثر امور مخصوصاً در عرصه سیاست، جامعه و امور بشری دیگر، نسبی هستند نه مطلق. در مورد پرهیز از مطلق‌نگری در باره فدرالیسم، چندی پیش در یک سخنرانی دیگر هم گفتم: مطلق‌نگری در هر موضوعی جدا از اینکه از نگاه علمی قابل تأیید نیست، در عرصه مسایل سیاسی و اجتماعی، جامعه را به انحراف می‌کشد و توقعات و انتظارات بی‌جا و غیرعملی ایجاد می‌کند. مطلق‌نگری چه بسا زیباترین و جذاب‌ترین ایده‌ها و اندیشه‌ها را به خاکستر سیاه می‌نشانند. ما به طور خاص در افغانستان متأسفانه عادت پیدا کرده‌ایم که همه چیز را یا کاملاً سیاه و یا کاملاً سفید ببینیم و این یک آفت بزرگ است.

در مورد تئوری‌ها و نظریات سیاسی و مخصوصاً در مورد نظام‌های سیاسی هیچ کسی در دنیای امروز نمی‌تواند ادعا کند که فلان نظام سیاسی به طور مطلق مثبت و موفق است و فلان نظام سیاسی دیگر به طور مطلق منفی و ناکام است. حتی در مورد دموکراسی و حقوق بشر که اوج تعالی اندیشه فلسفی و سیاسی بشر در طول تاریخ است، نمی‌توانیم با مطلق‌نگری قضاوت کنیم و امروز می‌بینیم که دموکراسی با اینکه از عمر آن حداقل بیش از دو هزار سال سپری شده، هنوز هم با کاستی‌ها و چالش‌های فراوانی مواجه است، هم از نگاه ارزشی و تحلیل مفهومی و فلسفی و هم از نگاه کارکردی. اگر شما در کشور فقیری، دموکراسی را حاکم بسازید و انتخابات برگزار کنید، معنای آن این نیست که با انتخابات مشکل فقر و عقب‌ماندگی علمی و اقتصادی هم حل شده است. برای حل هر مشکلی سازوکار ویژه لازم است.

بنا بر این ما نباید در مورد فدرالیسم هم مطلق فکر کنیم و آن را به طور مطلق مثبت و یا به طور مطلق منفی بدانیم. ما نباید چنین فکر کنیم که با برقراری نظام فدرالی تمام دردهای جامعه ما درمان می‌شود و همه مشکلات یک شبه حل می‌شود. ما در کنار نظام فدرالی به ده‌ها سیستم و سازوکار مناسب دیگر در عرصه‌های مختلف سیاسی، حقوقی، قضایی، امنیتی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، آموزشی، توسعه‌ای و غیره نیاز داریم تا زخم‌های چندین قرنه ما درمان شود. فدرالیسم تنها یک ساختار شکلی حکومت است که به توزیع عمودی قدرت سیاسی می‌پردازد و رابطه بین حکومت مرکزی و ایالات و محلات و مناطق پیرامون را تنظیم می‌کند و برای تحقق همین هدف واقعاً بهترین سازوکار است. تازه در مورد همین کارکرد یعنی توزیع عمودی قدرت هم باید بگوییم که در میان نظام‌های مختلف، نظام فدرالی، مناسب‌ترین و مفیدترین و مؤثرترین آن‌ها است اما نمی‌توان ادعا کرد که این است و جز این نیست. در برخی از کشورهای معروف دنیا مشکل تنوع و تعدد قومی و فرهنگی را از راه‌های دیگری شبیه نظام فدرالی حل کرده‌اند. البته یک مطلب مسلم است که امروزه در هیچ جای دنیا نظام متمرکز جواب نداده و امروزه طرفدار ندارد و خوشبختانه هم اکنون در افغانستان هم طرفداران نظام متمرکز کاملاً در اقلیت قرار دارند و حتی در کشورهای با نظام استبدادی مانند چین هم اکنون تلاش می‌کنند که با ایجاد خودمختاری‌ها از نظام اداری کاملاً غیرمتمرکز استفاده کنند.

از این رو ما با اجتناب از مطلق‌نگری، بر این باور هستیم که نظام فدرالی مانند هر نظام دیگر، مشکلات و چالش‌های خود را دارد که متناسب با شرایط جامعه برای آن‌ها باید راه حل جستجو گردد.

مطلب دوم: اما برای افغانستان و با توجه به تجربیات چند قرن اخیر، نظام فدرالی می‌تواند مناسب‌ترین نظام برای حل بسیاری از مشکلات سیاسی و اجتماعی و فرهنگی ما باشد. ما در مجمع فدرال خواهان بر اساس مطالعه دقیق به این نتیجه رسیده ایم که «نظام فدرال» در کنار دو عنصر دیگر یعنی «دموکراسی»

و «نظام پارلمانی» می‌تواند برای افغانستان کاملاً یک تجربه نو و نسبت به نظام‌های گذشته، بهشت موعود حساب شود.

دلیل اصلی این است که قوانین اساسی و نظام‌های سیاسی گذشته کشور با واقعیت افغانستان سازگار نبودند. جامعه ما از نگاه اقوام، زبان‌ها، مذاهب، افکار و پراکندگی جغرافیایی، متکثر است. اما قوانین و همچنین نظام حکمرانی مرکزگرا بودند و نمی‌توانستند خواسته و مطالبه مردم را برآورده کنند. این حکمرانی متمرکز و مستبد، باعث بی‌عدالتی شد و بی‌عدالتی، باعث بی‌ثباتی، فروپاشی و گسست‌های پیوسته گردید، زیرا تنها در سایه عدالت است که رضایت مردم حاصل می‌شود و با رضایت مردم، ثبات واقعی به دست می‌آید و با عدالت و ثبات است که می‌توان به توسعه و رفاه رسید و گرنه همیشه یک کشور جنگ زده و گرفتار فقر و گرسنگی خواهیم بود. ما می‌توانیم با قاطعیت ادعا کنیم که عدالت و ثبات دو عنصر کلیدی برای توسعه و رفاه کشور است و ما بر این عقیده هستیم که اگر نظام فدرال تطبیق شود، چون عدالت و ثبات تأمین می‌گردد، به طور طبیعی توسعه و رفاه نیز برای مردم ما قابل دسترس خواهد بود. ما در سایه یک نظام پارلمانی فدرال می‌توانیم هم یک «دولت مقتدر» داشته باشیم و هم همزمان یک «ملت متحد»، در حالی که در گذشته افغانستان هیچگاه این دو را باهم نداشته‌ایم و اگر گاهی دولت مقتدری بوده، ملت متحد وجود نداشته است و گاهی هم هیچکدام وجود نداشته است.

مطلب سوم: ممکن است شما بگویید دموکراسی اکثریتی دواى همه دردها است و در افغانستان هم با دموکراسی می‌توان به صلح و عدالت و ثبات دست پیدا کرد و نیازی به نظام فدرال نیست. اما این ادعا در عمل ناکام بوده، زیرا دموکراسی اکثریتی در جوامعی که کاملاً همگون و متجانس باشند و شکاف‌های قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی نداشته باشند، شاید بتواند رضایت مردم را جلب کند، اما این نوع دموکراسی اکثریتی - چنان که در آینده با تفصیل بیشتر در این مورد بحث خواهیم کرد- در جوامع متکثر و پلورال که دارای تنوع و تکثر هستند، مشکل عدالت را حل نکرده و به ستم و تبعیض سیستماتیک بر ضد اقلیت‌های عددی می‌انجامد و آنان را به حاشیه می‌راند و یا به سرکوب و نسل‌کشی و کوچ‌های اجباری آنان می‌انجامد. در این جوامع دموکراسی در کنار نظام فدرالی می‌تواند از این پیامدهای منفی جلوگیری کند.

موضوع بسیار مهم این است که دموکراسی اکثریتی مبتنی بر حقوق بشر و منطق حقوق فردی است و برای حقوق گروهی و هویتی راه‌حل ندارد و به همین جهت در این نوع جوامع حتی حقوق بشر نیز نتوانسته از ظلم و تبعیض علیه اقلیت‌ها جلوگیری کند چون افراد در جوامع متکثر با اقلیت‌ها و هویت‌های متعدد زندگی می‌کنند و باید هم از حقوق فردی خود مانند آزادی بیان، حق مالکیت، حق رأی و مانند آن

برخوردار باشند و هم از حقوق هویتی خود مانند زبان، مذهب، فرهنگ، مشارکت در قدرت سیاسی و تصمیم‌گیری در امور عمومی، در حالی که در اسناد حقوق بشر از حقوق اقلیت‌ها یا اقوام در جامعه متکثر، سخنی به میان نیامده است. به همین جهت در این نوع جوامع راهکارهای دیگری سنجیده شده از قبیل: دموکراسی توافقی آرنت لیپهارت، خودمختاری و فدرالیسم که بدون شک راهکار فدرالیسم، بهترین آن‌ها است. این راه‌کارها را در آینده در یک بخش جداگانه توضیح خواهیم داد.

نواقص قانون اساسی جمهوریت و برجستگی‌های قانون اساسی فدرال

سؤال دیگر هم این است که: مجمع فدرال خواهان، قانون اساسی فدرال را تسوید کرده است، با آن که افغانستان در یک سده گذشته و در نظام‌های گوناگون به استثنای دوره طالبان - که یک کشور ۳۰ تا ۴۰ میلیونی را تنها بر اساس برداشت‌های سخت‌گیرانه خویش از قرآن و سنت اداره می‌کند و فاقد قانون اساسی است- دارای قانون اساسی بوده است. در قانون اساسی فدرال چه عناصری وجود دارد که در قوانین گذشته حتی در قانون اساسی جمهوریت نبوده و این قانون را از دیگر قوانین اساسی افغانستان برجسته یا متمایز می‌سازد؟ با توجه به اینکه قانون اساسی مانند یک ظرف است ولی مظلوف هم خیلی مهم است. بیشترین اوقات مشکل از قانون اساسی نبوده چون قانون اساسی جمهوریت یکی از بهترین قوانین بوده است. اما اگر بهترین قانون اساسی هم داشته باشیم ولی وقتی مظلوف یعنی افراد دچار فساد باشند جامعه دچار گسست می‌شود. بر فرض قانون اساسی فدرال مزیت‌هایی هم داشته باشد، ولی اگر به وسیله افراد فاسد و غیر صادق اجرا و مدیریت شود، باز هم مشکل کشور حل نخواهد شد.

در پاسخ باید بگوییم که برجستگی‌های قانون اساسی فدرال و برخی از ویژگی‌های آن را در بخش‌های دیگر این کتاب نیز توضیح داده‌ام اما در رابطه با سؤال فوق باید گفت: درست است که مظلوف خیلی مهم است و باید شرایط و وضعیت حکومتداری تحت حاکمیت قانون تنظیم شود، اما ظرف یعنی قانون بسیار مهم‌تر است زیرا اگر قانون میکانیزم‌های روشن و دقیقی را برای کنترل حاکمان در نظر بگیرد، حاکمان نمی‌توانند به آسانی کشور را دچار بحران و انقطاع بسازند و در این رابطه درست است که قانون اساسی دوره جمهوریت نسبت به قوانین اساسی گذشته برجستگی‌ها، نوآوری‌ها و مزایای زیادی داشت و بهترین قانون اساسی افغانستان در دوره یک‌صد سال اخیر بود، اما در زمینه مسأله اصلی مورد بحث ما یعنی حل مشکل جامعه متکثر، حل عادلانه حقوق اقوام، تمرکززدایی و توزیع عمودی و افقی قدرت، نواقص جدی داشت. در این قانون رگه‌هایی از تمرکززدایی وجود داشت اما میکانیزم‌های اجرایی روشن و دقیق برای تطبیق آن در نظر گرفته نشده بود و در عمل ساختار حکومت بر مبنای تمرکز قدرت تنظیم شده بود و به همین دلیل در عمل دچار تناقض گردید.

در این رابطه چند نمونه را یادآوری می‌کنم:

۱. جایگاه اقوام:

در ماده ۴ قانون اساسی جمهوریت از ۱۴ قوم افغانستان به عنوان اجزای تشکیل دهنده ملت نام برده شده بود، که در جای خود بی‌پیشینه و یک نوع اعتراف به تکثر جامعه و ترکیب متنوع آن بود، اما در مورد آثار این حکم و اینکه این ۱۴ قوم به عنوان ۱۴ عنصر تشکیل دهنده ملت، در چه جایگاهی هستند و به عنوان ملت چگونه اعمال حاکمیت می‌کنند و در حاکمیت کشور چگونه باید مشارکت داشته باشند، احکام یا میکانیزم روشنی بیان نشده بود و به همین جهت در طول دوره جمهوریت کسی از این ۱۴ قوم سراغ نگرفت که کجا هستند و از چگونه حقوقی برخوردار هستند جز در پارلمان که جمعی به طور طبیعی به عنوان نمایندگان مردم انتخاب شده بودند. اما در سایر نهادهای دولت هیچ میکانیزم روشنی برای تمثیل اقوام و اقلیت‌ها و حضور آنان در ادارات ملکی، نظامی و امنیتی وجود نداشت.

۲. برابری و انکشاف متوازن:

در ماده ۶ این قانون برای تعیین چارچوب سیاست داخلی و مسئولیت‌های دولت از هفت اصل بسیار مهم نام برده شده بود. در زمان تسوید این قانون، این ماده از ابتکارات شخصی من بود، چون در ماده ۸ اصول سیاست خارجی را تنظیم کرده بودیم و من پیشنهاد کردم که اصول سیاست داخلی نیز مشخص شود. متن ماده را تسوید کردم و مورد تأیید اعضای گروه تسوید قرار گرفت و تا آخر هم در متن، بدون هیچ تغییر یا تعدیل باقی ماند و در لویه جرگه هم تصویب شد. در این ماده با صراحت کامل بیان شده است که: «دولت به ایجاد یک جامعه مرفه و مترقی بر اساس عدالت اجتماعی، حفظ کرامت انسانی، حمایت حقوق بشر، تحقق دموکراسی، تأمین وحدت ملی، برابری بین همه اقوام و قبایل و انکشاف متوازن در همه مناطق کشور مکلف می‌باشد.» اما آیا دولت در طول ۲۰ سال برای تأمین عدالت اجتماعی، وحدت ملی، برابری بین همه اقوام و قبایل و انکشاف متوازن در همه مناطق کشور، کدام برنامه یا پالیسی‌ای مشخصی داشت و تا چه حد این اصول در عمل تطبیق گردید؟

من شخصا شاهد بودم زمانی که مشاوریت امنیت ملی، مقرر و پالیسی امنیت ملی افغانستان را به جلسه شورای امنیت ملی جهت تصویب ارائه کرد، من پیشنهاد کردم که در همه دنیا مسأله وحدت ملی و جلوگیری از شکاف‌های اجتماعی و قومی یکی از عناصر اصلی امنیت ملی کشور محسوب می‌شود و در این متن هیچ اشاره‌ای به این موضوع نشده است، در حالی که مهم‌ترین خطر برای امنیت ملی یک کشور، ضعیف شدن وحدت ملی و یا بروز نفرت‌ها و تعصبات قومی در آن کشور است و اولین وظیفه دولت مسئول این است که از تشدید شکاف‌ها جلوگیری کند و با برنامه‌ریزی دقیق و اتخاذ سازوکار مناسب، ملت

خود را متحد ننگهدارد. در جلسه همگی تأیید کردند که موضوع وحدت ملی و راه‌های تحکیم آن و جلوگیری از اختلافات و فاصله‌های قومی و زبانی شامل این متن شود. اما در عمل از طرف مشاور امنیت ملی وقت، جز یک پاراگراف کلی و عمومی چیزی بر آن اضافه نشد و بدین ترتیب در همه عرصه‌های حکومتداری، وحدت ملی و برابری اقوام و انکشاف متوازن در حد یک شعار باقی ماند و هر روز شکاف‌ها و نفرت‌های زبانی و قومی، شدت بیشتری پیدا کرد و مسئولان امور فکر می‌کردند که در کشور مشکلی به نام وحدت ملی یا برابری اقوام اصلاً وجود ندارد و کسانی که این سخنان را مطرح می‌کنند، مخالفان وحدت ملی هستند!

۳. تقویت و توسعه زبان‌ها:

در ماده ۱۶ ضمن اینکه زبان فارسی و پشتو دو زبان رسمی معرفی شده بود، تصریح شده بود بر این که: «در مناطقی که اکثریت مردم به یکی از زبان‌های اوزبیک، ترکمنی، پشه‌ای، نورستانی، بلوچی و یا پامیری تکلم می‌نمایند آن زبان علاوه بر پشتو و دری به حیث زبان سوم رسمی می‌باشد و نحوه تطبیق آن توسط قانون تنظیم می‌گردد. دولت برای تقویت و انکشاف همه زبان‌های افغانستان پروگرام‌های مؤثر طرح و تطبیق می‌نماید.»

اما این رسمیت هر دو زبان چه معنایی داشت زمانی که قانون تحصیلات عالی به خاطر واژه «دانشگاه» و «دانشکده» برای چند سال به تصویب نرسید با این ادعا که این واژه کلمه خارجی است و باید در متن فارسی قانون هم تنها باید از پوهنتون و پوهنزی استفاده شود! در حالی که متن قوانین افغانستان در جریده رسمی در دو زبان فارسی و پشتو و در دو ستون در کنار هم نشر می‌شد و اصولاً باید در هر ستون از اصطلاحات خود آن زبان استفاده به عمل می‌آمد. آیا واژه‌های دانشگاه و دانشکده و امثال آن‌ها از واژه‌های زبان فارسی نیست؟ آیا مگر کلمه پوهنتون واژه فارسی است که هم در متن پشتو و هم در متن فارسی باید از آن استفاده شود؟ و به همین ترتیب ده‌ها مورد دیگر و تا شما یک کلمه رایج فارسی را به کار می‌بردی گفته می‌شد که این اصطلاح از کشور همسایه آمده و از اصطلاحات ملی نیست. آیا اینکه یک واژه فارسی است یا غیر فارسی، یک فارسی‌زبان آن را بهتر می‌فهمد یا کسی از زبان دیگر باید به فارسی زبان یاد دهد که این واژه‌های را که توی فارسی زبان به کار می‌بری فارسی است یا نه؟ و عکس آن هم درست است یعنی یک فارسی‌زبان هم حق ندارد به پشتو زبان القا کند که تو حتماً از فلان کلمه فارسی استفاده کنی. رسمیت دو زبان هیچ تضادی باهم ندارد و باید گویشوران هر زبان حق داشته باشند که چه در ارتباطات شخصی خود یا در عرصه‌های عمومی و اداری، از زبان مادری خود به همان شکلی که در ادبیات آن زبان رایج است استفاده کنند.

همچنين براي تطبيق زبان سوم رسمي آيا از طرف حكومت يا شوراي ملي آنچنان كه در متن قانون اساسي آمده بود کدام قانوني تدوين و يا تصويب شد؟ آيا در مناطقي كه اكثريت ساكنان آن‌ها، ترك‌تبار يا بلوچ، نورستاني و پشه‌اي بودند، كتاب‌هاي مكاتب به زبان مردم محل تدوين شد يا در ادارات محلي از زبان خود مردم محل استفاده صورت گرفت؟ آيا براي تقويت همه زبان‌ها آن چنان كه در قانون اساسي تأكيد شده بود، برنامه مؤثري طرح و تطبيق گرديد؟ آيا براي آموزش زبان مادري شهروندان كشور توجهي صورت گرفت؟

۴. احوال شخصيه اهل تشيع:

در ماده ۱۳۱ آمده بود كه: «محاكم براي اهل تشيع، در قضايای مربوط به احوال شخصيه، احكام مذهب تشيع را مطابق به احكام قانون تطبيق مي‌نمايند.» اين صراحت قانون اساسي بود ولي شوراي ملي تا ختم جمهوريت اين قانون را تصويب نكرده بود با اين استدلال كه ما اين قانون را مخالف عقیده خود مي‌دانيم چگونه آن را تأييد كنيم؟ آيا آنان درك نمي‌كردند كه درست است كه اين قانون ممكن است مخالف عقیده برخی از افراد باشد اما آيا آنان اين قانون را براي اهل سنت تصويب مي‌كردند يا براي اهل تشيع؟ طبيعي است كه براي اهل تشيع تصويب مي‌كردند نه براي اهل سنت تا خلاف عقیده خود عمل كرده باشد. در عين حال اين قانون با فرمان تقنيني رئيس جمهور كرزى - آن هم با اصرار و سماجت من به عنوان وزير عدليه كه خود داستان ديگر دارد- نافذ شد ولي در هيچ يك از دادگاه‌هاي افغانستان رسميت نداشت و مطابق آن فيصله صورت نمي‌گرفت.

۵. نصاب مضامين ديني مكاتب بر مبناي مذاهب موجود:

همچنين در ماده ۴۵ قانون اساسي جمهوريت دولت مكلف شده بود كه «نصاب مضامين ديني مكاتب را، بر مبناي مذاهب اسلامي موجود در افغانستان، تدوين نمايد.» يعني بايد كتاب‌هاي تعليمات ديني بر مبناي هر دو مذهب شيعه و حنفي تدوين مي‌شد و آموزش داده مي‌شد. در اين رابطه چند مورد از كتاب‌هاي مضامين ديني مطابق مذهب جعفري هم تدوين شده بود اما در نحوه تطبيق آن، وزارت معارف هيچگاه به وظيفه خود به صورت مناسب عمل نكرد و از آن كتاب‌ها استفاده به عمل نيامد.

۶. شوراهاي ولايتي:

موضوع شوراهاي ولايتي در همه دنيا از عناصر برجسته تمرکززدایی است. مطابق قانون اساسي جمهوريت اين شوراها انتخاب شدند. اما در عمل ديديم كه هيچگونه تأثير يا نفوذی در دولت نداشتند نه تنها در حكومت مركزي كه در خود هر ولايت، والي و ساير رؤسای ولايتي به طرح‌ها يا توصيه‌هاي اين

شوراها کمترین ارزش و اعتباری قایل نبودند و بلکه این شوراها را مزاحم حکومتداری خود می‌پنداشتند و قانون شوراهای ولایتی هم تا آخرین روزهای جمهورییت بین حکومت و پارلمان دست به دست می‌شد و به تصویب نمی‌رسید و تا آخر هم معلوم نشد که این شوراها آیا تنها نقش مشورتی دارند یا از صلاحیت نظارتی هم برخوردار هستند؟ اصل قضیه روشن بود اما مسأله این بود که باصلاحیت بودن این شوراها، بر خلاف تمرکز بود و کسی حاضر نبود که به این شوراها از جایگاه یک قاعده مهم تمرکززدایی بنگرد و میکانیزم‌های فعالیت و اعمال صلاحیت آن‌ها را مشخص کند.

همچنین موارد زیاد دیگری نیز در قانون اساسی جمهورییت وجود داشت و از آن جمله در تنظیم دقیق روابط بین قوای سه گانه و نقش رئیس جمهور که تعارضات و چالش‌های زیادی را خلق کرده بود و هیچگاه دولت افغانستان موفق نشد که برای آن‌ها راه‌حل قانونی جستجو کند.

بنا بر این می‌بینیم که در کنار اهمیت مجریان قانون، خود قانون اساسی و نحوه تطبیق آن نیز بسیار مهم است و هرگاه سازوکارهای به کار رفته در متن قانون اساسی دقیق و محکم نباشد، مجریان به آسانی از تطبیق درست آن شانه خالی می‌کنند. قانون اساسی جمهورییت در این مواردی که نام بردم و دهها مورد دیگر نقایص جدی داشت و به همین جهت من در آن دوره بارها بر ضرورت تعدیل قانون اساسی تأکید می‌کردم اما شرایط کشور به گونه‌ای بود که حتی برای تعدیل قانون اساسی هم فرصت و زمینه مناسبی فراهم نبود.

اما در قانون فدرال ما سعی کرده‌ایم که تا حد امکان این کاستی‌هایی را که در قانون جمهورییت وجود داشت به طور اساسی رفع کنیم. برجستگی‌های قانون فدرال فراوان است که بحث و گفت‌وگوی وسیع‌تری را می‌طلبد و در بخش‌های بعدی به تفصیل به این موضوع خواهیم پرداخت اما فعلاً به مناسبت سؤال مطرح شده باید بگوییم که این قانون از دو نوع برجستگی‌ها برخوردار است:

الف- برجستگی‌های ناشی از تغییر نظام: طبیعی است که نقطه محوری در این قانون تغییر نظام متمرکز ریاستی، به نظام فدرال پارلمانی است و این تغییر، بنیاد تغییرات گسترده دیگر در همه نهادها و عملکرد آن‌ها است. چنان که پیشتر یاد کردم ما بر وجود سه عنصر «فدرال»، «نظام پارلمانی» و «دموکراسی» به معنای حاکمیت مردم، در کنار همدیگر تأکید داریم و در اولین ماده این قانون آمده است که: «افغانستان، کشور اسلامی متحد، مستقل و دارای حاکمیت است و نظام سیاسی آن جمهوری پارلمانی فدرال و مبتنی بر اراده مردم می‌باشد.» این ماده در حقیقت کلیدواژه تمام مواد دیگر این قانون است و همه مواد دیگر شرح همین ماده است. این سه عنصر باهم شاخصه اصلی نظام سیاسی مورد نظر ما را تشکیل می‌دهد و نظامی با این خصوصیت در طول تاریخ افغانستان وجود نداشته است. در چنین نظامی اعمال

حاکمیت توسط مردم در دو سطح ملی و ایالتی در رأس همه امور قرار دارد که بر مبنای آن حقوق همه اقوام و ایالات و مشارکت فراگیر همه واحدهای تشکیل دهنده فدرال و حقوق اقلیت‌ها باید به صورت عادلانه تأمین گردد.

در قانون اساسی فدرال به منظور تأمین حقوق عادلانه، در مجلس سنا و در هنگام تصویب قوانین و همه برنامه‌های دولت، هر ایالت از حق وتو برخوردار است بدان معنا که اگر یک ایالت هم نظر مخالف داشته باشد و آن قانون را مخالف منافع خود تشخیص دهد، آن قانون یا برنامه تصویب و نافذ نخواهد شد. این سازوکار به گونه‌ای است که ایالات را در جایگاه فراتر و حتی برتر از حکومت مرکزی قرار می‌دهد.

ب- برجستگی‌های فراوان دیگری نیز در این قانون وجود دارد که ربطی مستقیم به فدرالیسم و فدرالی خواهی ندارد ولی در تنظیم امور حکمرانی عادلانه نقشی بسیار براننده به عهده دارد که در این جا تنها از دو مورد یاد می‌کنم:

۱. نظام عادلانه انتخاباتی:

چنان که می‌دانیم در قانون اساسی جمهوری، در مور نظام انتخاباتی، به ذکر کلیات اکتفا شده و تعیین نظام انتخاباتی به قانون انتخابات موكول شده است و این باعث شد که بعدها در قانون انتخابات که طرح اولیه آن توسط مشاوران دفتر ملل متحد در کابل تهیه گردید، نظامی به نام «رأی واحد غیرقابل انتقال» انتخاب شد که در افغانستان موجب مشکلات زیادی گردیده و مانع تقویت دموکراسی و مشارکت وسیع مردم و تقویت نقش احزاب گردید. من به خاطر دارم که در کمیسیون تسوید قانون اساسی، نظام انتخاباتی تلفیقی یا مختلط (مانند نظام انتخاباتی کشور آلمان) را پیشنهاد کرده بودم اما همکاران کمیسیون به توافق نرسیدند و سرانجام فیصله شد که تعیین نظام انتخاباتی به قانون انتخابات موكول گردد. اما اکنون در قانون اساسی فدرال در انتخاب اعضای مجلس نمایندگان، نظام انتخاباتی مختلط یعنی ترکیبی از دو نظام تناسبی و اکثریتی را در نظر گرفته‌ایم که از مزایای هر دو نظام برخوردار بوده و از معایب جداگانه هر یک از این دو نظام کاسته می‌شود. نیمی از اعضای مجلس با نظام تناسبی و از طریق فهرست احزاب سیاسی انتخاب می‌شوند و نیمی دیگر با نظام اکثریتی و با لیست کاندیدان منفرد انتخاب خواهند شد. در سال‌های اخیر دوره جمهوری نیز اکثر احزاب سیاسی و نمایندگان پارلمان و نهادهای مدنی نیز بر نظام انتخاباتی مشابه نظام مختلط تأکید داشتند.

۲. دادگاه عالی قانون اساسی:

در زمان تسوید قانون اساسی جمهوریت با اینکه فصلی را به دیوان عالی قانون اساسی اختصاص داده بودیم و وظایف آن را به تفصیل بیان کرده بودیم اما حکومت وقت آن را نپسندید و همه آن فصل از قانون اساسی حذف شد و به جای آن میکانیزمی در نظر گرفته شد که تا آخرین روزهای جمهوریت با چالش‌های فراوان مواجه گردید و این حالت باعث شد که حاکمیت قانون و تفکیک قوا نقض شود و بلکه مواد و احکام قانون اساسی بارها توسط قوای سه گانه دولت و مخصوصاً حکومت نقض گردد و هیچ مرجع معتبری هم برای تفسیر قانون و حل و فصل اختلافات ناشی از قانون اساسی وجود نداشته باشد. اما در قانون اساسی فدرال ما این خلاء را رفع کرده‌ایم و با استفاده از همان طرح دوره تسوید قانون اساسی جمهوریت، فصل مستقلی را به دادگاه عالی قانون اساسی اختصاص داده‌ایم.

در نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی، دادگاه مستقل قانون اساسی، یکی از ضمانت اجراهای مطمئن برای مراقبت و نظارت بر تطبیق درست و کامل قانون اساسی و عاملی مهم برای ثبات و دوام نظام و حاکمیت قانون و تأمین عدالت است. وجود چنین دادگاهی برای نظام‌های فدرال اهمیت چندبرابر دارد زیرا در نظام فدرال که نهادهای متعدد و متفاوت دولتی در لایه‌ها و سطوح مختلف وجود دارد، انجام وظایف در مطابقت کامل با صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی بیان شده و جلوگیری از نقض قانون توسط قوای حکومتی و حتی قانون‌گذار و همچنین حل و فصل اختلافات بین ایالات و مرکز از یک‌طرف و در میان خود ایالات از طرف دیگر تنها از طریق وجود دادگاه قانون اساسی میسر است. با توجه به این اهمیت ما در این قانون اساسی یک دادگاه مستقل ۹ نفره را پیش‌بینی کرده‌ایم که وظایف عمده و مهم ذیل را به عهده دارد:

۱- مراقبت از اجرای این قانون اساسی؛

۲- تفسیر قانون اساسی و قوانین اساسی ایالت‌ها؛

۳- بررسی مطابقت قوانین اساسی ایالت‌ها و قوانین فدرال و قوانین ایالتی با قانون اساسی؛

۴- رسیدگی به اختلاف نظر بین دولت فدرال و ایالت‌ها و یا بین ایالت‌ها در مورد صلاحیت‌های ناشی

از قانون اساسی؛

۵- رسیدگی نهایی به شکایات انتخاباتی در صورتی که به رسیدگی ابتدایی شکایات در کمیسیون

مستقل انتخابات قناعت حاصل نشود. با این صلاحیت دادگاه عالی قانون اساسی در حقیقت بر انتخابات

کشور هم باید نظارت کند و قانونی بودن آن را تأیید نماید.

در پايان اين قسمت بايد گفت برجستگي‌هاي قانون اساسي فدرال، به آنچه گفتيم خلاصه نمي‌شود و فعلا در پاسخ به سؤال يادشده به همين مختصر اکتفا مي‌کنيم و در مباحث آينده دوباره به اين موضوع باز خواهيم گشت.

چهارم - نظام فدرال، نه برای تجزیه بلکه طرحی برای جلوگیری از تجزیه است

سؤال دیگری که بسیار زیاد از سوی مخالفان فدرالیسم مطرح می‌شود این است که: در افغانستان وقتی حرف از نظام فدرال به میان می‌آید، ذهن‌ها سریع به سوی تجزیه معطوف می‌شود، آیا نظام فدرالی به معنای تجزیه افغانستان و یا موجب تجزیه می‌شود یا اینکه فکر می‌کنید بعد از تجربه نظام‌های گوناگون، حکومت فدرالی می‌تواند افغانستان را از بن‌بست‌های گذشته رهایی بخشد؟

در پاسخ در ابتدا باید واضح بگویم که من و حزب و جریان سیاسی و گروه قومی‌ای که به آن تعلق دارم هرگز طرفدار تجزیه افغانستان نبوده و نیستیم. استاد شهید مزاری که در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ گذشته، از طراحان اصلی فدرالیسم در افغانستان بوده و ما همگی به تأسی از اندیشه‌های ایشان به فدرال خواهی گراییده‌ایم، وحدت ملی و تمامیت ارضی افغانستان را یک اصل و دشمنی میان ملیت‌ها و اقوام را یک فاجعه می‌دانست و فدرالیسم را به عنوان تنها راه حل برای حفظ تمامیت ارضی افغانستان مطرح می‌کرد. شهید مزاری در سخنان خود در این رابطه گفته است:

«حکومت فدرال در کشورهای پیشرفته و آزادی خواه دنیا وجود داشته و موجب جذب و وصل ملیت‌های متعدد است. ما معتقد هستیم تنها راه جلوگیری از تجزیه افغانستان و تأمین وحدت ملی و ارضی این است که همه ملیت‌ها به حقوق شان برسند.»

«ما قبلاً نیز این موضوع را اعلام کرده‌ایم، اکنون با این وضعیت که در افغانستان و به ویژه در کابل وجود دارد تنها راه ثبات و بوجود آوردن مرکزیت، اعمال سیستم فدرالی است و ما آن را تنها راه حل می‌دانیم که تمامیت ارضی و حاکمیت ملی افغانستان را در پی داو رد. یکی از اصول فدرالیسم این است که حاکمیت‌های مختلف در ارتباط با حاکمیت مرکزی به کار ادامه می‌دهند که این مورد هم اکنون در افغانستان صادق است. در ولایات مختلف افغانستان حاکمیت‌های مختلف وجود دارد که باید قانع شوند و راه قانع شدن آن‌ها فقط سیستم فدرالی است.»

«تنها راه ثبات و به وجود آوردن مرکزیت، اعمال سیستم فدرالی است و ما آن را تنها راه حل می‌دانیم که تمامیت ارضی و حاکمیت ملی افغانستان را در پی داو رد. یکی از اصول فدرالیسم این است که حاکمیت‌های مختلف در ارتباط با حاکمیت مرکزی به کار ادامه می‌دهند که این مورد هم اکنون در افغانستان صادق است. در ولایات مختلف افغانستان حاکمیت‌های مختلف وجود دارد که باید قانع شوند و راه قانع شدن آن‌ها فقط سیستم فدرالی است.»

اما برای پاسخ به سؤال مطرح شده باید بگویم که: این سؤال دو بعد دارد: اول اینکه آیا فدرالیسم به معنای تجزیه است و یا موجب تجزیه می‌شود؟ دوم اینکه جدا از موضوع فدرالیسم آیا خطر تجزیه در افغانستان محتمل است؟

اما در مورد اول باید گفت: طرح اتهام تجزیه نسبت به فدرالیسم و فدرالیست‌ها امروزه آنقدر تکراری و فورمالیته شده که به یک شعار بسیار بی نمک تبدیل شده است. فدرالیسم از اساس نقطه مقابل تجزیه و برای جلوگیری از تجزیه طراحی شده است.

در این رابطه برخی از منتقدان نمونه‌های ناکام از فدرال در سطح جهان را مطرح می‌کنند مانند: بالکان یا یوگسلاویای سابق و سودان یا اتیوپی و مناطق دیگر که دچار جنگ‌ها و درگیری‌های داخلی و تجزیه شدند. اما باید گفت که اولاً در مقابل این نمونه‌های ناکام، ده‌ها مدل موفق و کامیاب نیز وجود دارند مانند: آمریکا، روسیه، آلمان، هند، سوئیس، بلژیک، آفریقای جنوبی، مالزی، امارات و اخیراً عراق و غیره و ثانیاً کشورهایی که دچار منازعه و یا تجزیه شدند در حقیقت آن‌ها از روح فدرالیسم یعنی رعایت عدالت و تأمین حقوق جوامع متکثر فاصله گرفته بودند. فدرالیسم تنها یک شعار و یک مفهوم تهی از معنا نیست. زمانی که در یک کشور نظام فدرال در نظر گرفته می‌شود باید روح و محتوای آن تطبیق شود که عبارت است از تعامل مثبت و برابر با همه اقوام و گروه‌های متنوع زبانی، قومی و مذهبی و تأمین عادلانه حقوق همه واحدها و گروه‌های تشکیل دهنده آن بدون تبعیض سیاسی، اقتصادی و اجتماعی و گرنه اگر تنها در شعار فدرال مطرح باشد ولی در عمل همچنان هژمونی یک واحد و یک گروه بر همه واحدها و گروه‌های دیگر اعمال شود، نه تنها فدرالیسم از هم می‌پاشد بلکه اصل موجودیت آن کشور در معرض خطر قرار گرفته و دچار تجزیه و فروپاشی می‌گردد، مانند یوگسلاویای سابق و پاکستان زمان بنگلادیش و مشکلاتی که در برخی دیگر از کشورهای فدرال وجود داشته است.

افراسیاب ختک سیاستمدار پشتوزبان معروف پاکستان در مصاحبه اخیر خود با انیسه شهید با تأکید بر اینکه طالبان و تی‌تی‌پی برای جلوگیری از رشد جنبش ناسیونالیسم پشتون و بلوچ ایجاد شده، نظام فدرالی پاکستان را یک نظام معیوب دانسته گفت: «پاکستان از نگاه هویت احساس عدم مصونیت می‌کند. پاکستان از نظر قانون اساسی کشور فدرالی است ولی هرگز آماده نیست و راضی نیست که فدرالیسم به صورت درست تطبیق شود و اجازه نمی‌دهد که مردم در مکتب، پشتو و بلوچی را بخوانند و منابع مادی ما را هم اشغال کرده‌اند. این تخلف از قانون اساسی است. فدرالیسم را در زبان می‌پذیرند ولی در عمل تطبیق نمی‌کنند.»

جدا از اینکه سخنان آقای ختک در باره پاکستان درست است یا نه، اما این یک حقیقت مسلم است که فدرالیسم تنها در زبان و شعار کارآیی ندارد و باید روح و جوهر فدرالیسم که تأمین عدالت و پذیرفتن

حقوق عادلانه همه اقوام و گروه‌های اجتماعی است به اجرا گذاشته شود و گرنه خود زمینه نارضایتی‌ها و سرانجام جدایی‌طلبی‌ها را فراهم می‌گرداند.^۱

۱. آقای رهنورد پارسی در این مورد مطلب جالبی نوشته است که ذیلا نقل می‌کنم:

امروز ۱۶ دسامبر است؛ روزی که در تاریخ جنوب آسیا به‌عنوان روز پیروزی بنگلادش بر پاکستان ثبت شده است. در چنین روزی در سال ۱۹۷۱، ارتش پاکستان تسلیم شد و بنگلادش پس از سال‌ها تبعیض، سرکوب و مبارزه، به‌عنوان یک کشور مستقل متولد گردید. این پیروزی فقط یک رویداد نظامی نبود، بلکه نتیجه مقاومت مردمی در برابر بی‌عدالتی‌های عمیق سیاسی، اقتصادی و به‌ویژه تبعیض زبانی بود.

پس از تشکیل پاکستان در سال ۱۹۴۷، حاکمیت سیاسی که در پاکستان غربی متمرکز بود، زبان اردو را تنها زبان رسمی کشور اعلام کرد. این تصمیم در حالی گرفته شد که اکثریت جمعیت پاکستان، یعنی مردم پاکستان شرقی، به زبان بنگالی سخن می‌گفتند. محروم‌ساختن زبان بنگالی از رسمیت، به‌معنای نادیده‌گرفتن هویت، تاریخ و کرامت میلیون‌ها انسان بود. زبان بنگالی نه یک گویش محلی، بلکه زبان یک ملت با پیشینه فرهنگی و ادبی غنی بود.

این تبعیض آشکار، به‌ویژه در میان جوانان و دانشجویان، واکنش شدید برانگیخت. در سال ۱۹۵۲، دانشجویان دانشگاه داکا در اعتراض به سیاست زبانی دولت به خیابان‌ها آمدند و خواهان به‌رسمیت‌شناختن زبان مادری خود شدند. دولت پاکستان به‌جای گفت‌وگو، با گلوله پاسخ داد. تیراندازی به دانشجویان معترض، ده‌ها کشته و زخمی برجا گذاشت و «جنبش زبان» را به نقطه عطفی در تاریخ بنگلادش بدل کرد. از آن پس، زبان بنگالی به نماد مقاومت، عزت و حق تعیین سرنوشت تبدیل شد و مسیر جدایی از پاکستان را هموار ساخت.

تجربه بنگلادش نشان داد که تبعیض زبانی می‌تواند به تجزیه کشورها بینجامد. وقتی دولتی زبان شهروندان را سرکوب می‌کند، در واقع پیوند عاطفی و سیاسی آنان با دولت را قطع می‌سازد.

این تجربه برای افغانستان هشدار جدی است. افغانستان کشوری چندزبانه و چندفرهنگی است که زبان فارسی (دری) در کنار دیگر زبان‌ها، ستون اصلی فرهنگ، آموزش، تاریخ مکتوب و ارتباط میان اقوام بوده است. با این حال، در دهه‌های گذشته — چه در دوره برخی حکومت‌های پیشین و چه به‌صورت آشکارتر در حاکمیت ط—البان — سیاست‌های فارسی‌ستیزانه دنبال شده است: حذف تدریجی فارسی از اسناد، تضعیف آن در آموزش، تحقیر نمادهای فرهنگی و تلاش برای یک‌دست‌سازی زبانی.

این سیاست‌ها نه‌تنها عدالت را تأمین نمی‌کند، بلکه بذر واگرایی و بی‌اعتمادی می‌کارد. فارسی‌ستیزی، مانند هر نوع زبان‌ستیزی دیگر، می‌تواند شکاف‌های قومی و منطقه‌ای را عمیق‌تر کرده و افغانستان را به مسیری خطرناک، حتی سوی تجزیه، سوق دهد.

درس ۱۶ دسامبر روشن است: کشوری که زبان بخشی از مردمش را انکار کند، آینده مشترک خود را به خطر می‌اندازد. احترام به زبان‌ها، به‌ویژه زبان‌های ریشه‌دار و فراگیر مانند فارسی، نه تهدید وحدت ملی، بلکه شرط بقای آن است. تاریخ بنگلادش هشدار می‌دهد که سرکوب زبان، دیر یا زود به مقاومت و مقاومت به گسست می‌انجامد.

■ پایگاه خبری_تحلیلی روایت

سقوط اتحاد جماهیر شوروی و فروپاشی یوگسلاوی سابق و همچنین انحلال چکسلواکیای سابق و تجزیه آن به دو کشور چک و سلواک از مواردی است که گاهی به ناکامی فدرالیسم و منجر شدن آن به تجزیه و بالکانیزه سازی ارتباط داده می‌شود. اما حقیقت این است که به گفته کارشناس و متخصص بین المللی امور فدرالیسم آقای رونالد واتس که این چالش را به طور علمی بررسی کرده و ما در برخی از نوشته‌های دیگر نظریات ایشان را به تفصیل نقل کرده‌ایم، مشکلاتی که کشورهای مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق و همچنین یوگسلاوی سابق و چکسلواکیای سابق با آن مواجه شدند، نه به دلیل پذیرش فدرالیسم به عنوان یک شیوه حکمرانی و یک شکلی از حکومت، بلکه به دلیل نوع خاص و ناهمگون ترتیبات فدرالی‌ای بود که در این کشورها اتخاذ شده بود، چون بسیاری اوقات، دلیل وضعیت این نیست که چون این کشورها فدرال بوده‌اند پس ادامه حکمرانی برای آن‌ها دشوار گردیده است، بلکه حاکمیت در آن کشورها از اساس و بنیاد خود با دشواری‌هایی مواجه بوده و از همین جهت مجبور شده بودند که سیستم فدرال را به عنوان یک الگوی حکومتداری بپذیرند ولی چون نتوانستند آن مشکلات بنیادی خود را حل کنند، فدرالیسم هم نتوانست دوام بیاورد و آن مشکل را حل کند.

بنا بر این خود فدرال بودن عامل تجزیه نیست و ما نظام‌های فدرالی داریم که عمر طولانی یک یا چند قرن دارند ولی نه تنها تجزیه نشده‌اند بلکه هر روز بر انسجام و همبستگی آن‌ها افزوده شده است مانند ایالات متحده آمریکا، سوئیس، آلمان، کانادا، استرالیا، هند و مانند آن.

در اکثر مواردی که تجزیه رخ داده، یک عامل مهم آن موجودیت حاکمیت‌های استعماری یا دیکتاتوری بوده که از آغاز بر مبنای توسعه طلبی و اعمال زور و اشغال‌گری و ضمیمه ساختن سرزمین‌های اقوام و ملل دیگر شکل گرفته بوده، از امپراطوری عثمانی و بریتانیا و فرانسه و تا اتحاد جماهیر شوروی سابق و یوگسلاویا. زمانی که این چتر استعماری و استبدادی در هم شکسته، به طور طبیعی همه چیز به حالت اولیه بازگشته و واحدهایی که قبلاً مستقل بوده و به زور به همدیگر ادغام شده بوده، حالت استقلال خود را باز یافته‌اند.

در کنار آن از عوامل شدید شکاف‌ها، زبان، دین، ساختار اجتماعی، سنت‌های فرهنگی و مسایل نژادی است و هرگاه چند عامل به طور همزمان برای تقویت یکدیگر عمل کنند، شکاف‌های داخلی نیز شدیدتر خواهد شد. یوگسلاویا و اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی چنین بودند.

از عوامل دیگری که بر تشدید شکاف‌های داخلی می‌افزاید، تفاوت‌ها در مراتب و میزان توسعه اقتصادی و تفاوت‌های منطقه‌ای در میزان ثروت است که اگر تعدیل نشود و توازن برقرار نگردد، باعث تبارز خشم ابالتی می‌شود، مخصوصاً که تفاوت‌های زبانی، فرهنگی و اجتماعی بین مناطق نیز آن را تقویت کند.

نابرابری شدید در جمعیت، اندازه و مساحت واحدهای تشکل دهنده و میزان ثروت آن‌ها نیز همواره به تنش کمک کرده است.

امر مشکل ساز دیگر این است که چگونه از گروه‌های منطقه‌ای و ایالتی و اقوام، در قوه مقننه فدرال، قوه مجریه، خدمات مدنی، احزاب سیاسی و حضور در مرکز، نمایندگی صورت می‌گیرد و هر جا که نمایندگی نابرابر یا نفوذ نامناسب گروه‌های مناطق در نهادهای فدرال احساس شود، بیگانگی ناشی از آن باعث ایجاد شورش‌های جدایی طلبانه شده است.

بنا بر این در هر مورد، تنش‌های درونی محصول ترکیبی از عوامل بوده‌اند. آنچه به نظر می‌رسد نقطه مشترک است توسعه قطبی سازی و حاد شدن قطب بندی‌ها در داخل یک کشور است. در هر جایی که انواع مختلف شکاف‌های اجتماعی مترکم شده‌اند و نهادهای فدرال نتوانسته‌اند اوضاع را آرام بسازند و یا شکاف‌ها را تشدید کرده‌اند و استراتژی‌های سیاسی هم به صورت یکجانبه اعمال شده، معمولاً مذاکرات برای رسیدن به راه حل با ناکامی مواجه شده است و نتیجه آن فروپاشی یا تجزیه بوده است.

بطور کلی باید گفت: اگر در جایی یک کشور فدرال دچار چالش یا احیاناً جنگ و فروپاشی و تجزیه شده نه به خاطر معیوب بودن ذات فدرالیسم بلکه به جهت مشکلاتی بوده که از قبل در آن کشور وجود داشته و از فدرالیسم هم به صورت معیوب و ناقص استفاده کرده و آن کشور نتوانسته برای حل مشکلات خود از فدرالیسم به صورت عملی و حقیقی کار بگیرد.

ما در مجمع فدرال خواهان بر این باور هستیم که تجزیه نه خواست مردم افغانستان است و نه راه حل مشکل است و هم یک روندی بسیار خطرناک با پیامدهای بسیار ناگوار و خرد کننده و ویرانگر است. برعکس برخی از کشورها حتی همسایه‌های ما که در آنجا آواز تجزیه طلبی به صورت خیلی روشن بلند است، در افغانستان هنوز هیچ گروه سیاسی و قومی از هزاره‌ها و تاجیک‌ها و ترک‌تباران و پشتون‌ها هیچکدام این شعار را مطرح نکرده است جز برخی از افراد بسیار ساده اندیش که در بام‌های راحت دنیا نشسته و هر روز در ذهن خود برای تجزیه نقشه می‌کشند.

اما بعد دوم قضیه این است که آیا واقعا خطر تجزیه وجود دارد یا نه؟ به نظرم این خطر یا احتمال آن متأسفانه وجود دارد چنان که در همین روزها برخی از سیاسیون در پیام‌ها و سخنان خود خیلی آشکار این خطر را مطرح می‌کنند. البته میزان این خطر بستگی دارد به برخورد کنشگران سیاسی و گروه‌های دخیل در امور سیاسی افغانستان که در دو سطح قابل توجه است: اول تحولات کشور و نحوه تعامل و برخورد حاکمان سیاسی و نخبگان اقوام مخصوصاً کسانی که این کشور را در طول قرن‌ها برای اعمال سلطه انحصار

به گروگان گرفته‌اند و دوم نحوه روابط و تعامل افغانستان با دنیا و کشورهای منطقه و جهان و تداوم جنگ‌ها و مداخله قدرت‌های خارجی.

بر این اساس اگر بحران جاری افغانستان در تنظیم روابط عادلانه بین اقوام افغانستان و ایجاد یک دولت ملی مورد توافق و اجماع اقوام افغانستان به طور بنیادی حل نشود و اگر مشکل تروریسم و افراط‌گرایی ریشه‌کن نگردد و اگر روابط افغانستان با جهان و کشورهای منطقه به صورت منطقی و بر مبنای اصول بین‌المللی حل نشود، احتمال جنگ‌های خانمانسوز و عواقب وحشتناک آن هر روز بیشتر تقویت خواهد شد.

اما اگر نظام فدرالی مورد توافق قرار گیرد، بدون شک تمام راه‌های احتمالی منتهی به تجزیه مسدود شده و هیچ نوع خطری ما را تهدید نخواهد کرد.

در این رابطه استاد شهید مزاری با منطق بسیار روشن نقش فدرالیسم را در رفع خطر تجزیه چنین بیان کرد:

«حکومت فدرال در کشورهای پیشرفته و آزادی خواه دنیا وجود داشته و موجب جذب و وصل ملیت‌های متعدد است. ما معتقد هستیم تنها راه جلوگیری از تجزیه افغانستان و تأمین وحدت ملی و ارضی این است که همه ملیت‌ها به حقوق شان برسند.»

«هیچ افغانی راضی به تجزیه افغانستان نیست. اگر ملیتی حقوق خود را طلب نموده و خواستار عدالت باشد به معنای تجزیه نیست. این حق طبیعی مردم است که خواستار حقوق خویش و عدالت باشد.»

«تنها راه حل که هم افغانستان را از تجزیه نجات می‌دهد و هم ملیت‌ها را قانع می‌سازد و هم حقوق شان را در دست‌های شان می‌دهد یک سیستم فدرالی در افغانستان است که در آن توافق ملیت‌ها در نظر گرفته شود، عنعناتش در نظر گرفته شود و خودشان تصمیم‌گیر باشند، یک حکومت مرکزی هم داشته باشند.»

پنجم - رابطه دین و فدرالیسم

رابطه دین و فدرالیسم، یکی دیگر از موضوعاتی است که با پرسش‌ها یا ابهام‌ها مواجه است و باید اندکی توضیح داده شود. باید یادآوری کنم که قبلاً در فصل سوم از بخش اول کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» که در سال ۱۴۰۱ نشر شد، در یک مبحث مستقل به این موضوع یعنی رابطه دین و فدرالیسم پرداخته بودم که مطالعه آن می‌تواند مفید واقع شود، اما اکنون در این مورد حداقل دو مطلب دیگر را که مربوط به دو بعد متفاوت این موضوع می‌شود، به ترتیب کمی باز خواهم کرد.

یک - تضاد نداشتن فدرالیسم با دین و هیچ‌یک از ارزش‌های دینی یا ایدئولوژی دیگر

در نخست باید به این نکته توجه کنیم که فدرالیسم به مثابه سازوکار توزیع قدرت یک ایدئولوژی نیست، بلکه یک الگوی نهادی برای تقسیم عمودی قدرت میان حکومت مرکزی و واحدهای محلی است و هدف اصلی آن، ایجاد توازن میان «وحدت سیاسی» و «تنوع اجتماعی» است و نکته اساسی هم این است که فدرالیسم ذاتاً خنثی از نظر دینی است و می‌تواند در نظام‌های سکولار، دینی یا مختلط به کار رود، چون با هیچ نوع اندیشه دینی یا غیر دینی و یا هر ایدئولوژی دیگر در تضاد نیست. بنا بر این، نسبت آن با اسلام را باید نه در سطح شکل نهادی، بلکه در سطح کارکردها و پیامدهای آن بررسی کرد.

از سوی دیگر اسلام نیز برخلاف برخی تصورات، مدل مشخص و تغییرناپذیری از دولت ارائه نمی‌دهد. آنچه در متون اسلامی برجسته است، مجموعه‌ای از اصول هنجاری است که باید در هر نظم سیاسی تحقق یابد. از جمله مهم‌ترین این اصول و قواعد اسلامی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. عدالت: عدالت غایت اصلی شریعت و معیار مشروعیت قدرت سیاسی است.
۲. شورا و مشارکت: اصل شورا بر ضرورت مشارکت جمعی در تصمیم‌گیری دلالت دارد.
۳. رفع ظلم و استبداد: تمرکز نامحدود قدرت، از منظر فقه سیاسی، زمینه‌ساز ظلم تلقی می‌شود.
۴. مصلحت و مقاصد شریعت: بسیاری از نهادهای سیاسی در حوزه «منطقه الفراغ» قرار می‌گیرند و تابع مصلحت زمان و مکان‌اند.

با توجه به اصول فوق، خوشبختانه فدرالیسم را می‌توان به‌عنوان ابزاری برای تحقق بهتر این اصول در جوامع متکثر اسلامی ارزیابی کرد، نه به‌عنوان بدیل رقیب برای دین.

از زاویه دیگر می‌توان گفت که تمرکززدایی در تاریخ سیاسی اسلام، سابقه روشنی دارد. هرچند اصطلاح فدرالیسم پدیده‌های مدرن است، اما تاریخ سیاسی اسلام مملو از الگوهای تمرکززدایی است که کارکردی مشابه فدرالیسم داشته‌اند. در خلافت اموی، والیان مناطق مختلف از اختیارات گسترده نظامی، مالی و اداری برخوردار بودند. در دوره عباسی، این تمرکززدایی تشدید شد و حکومت‌های محلی چون طاهریان، سامانیان و سلسله‌های دیگر در خاورمیانه و آفریقا در عمل به‌صورت خودمختار اداره می‌شدند، هرچند مشروعیت نمادین خلیفه را حفظ می‌کردند و در دوره‌های بعدی در امپراتوری عثمانی، نظام «ملیت‌ها» نوعی خودگردانی دینی و حقوقی برای جوامع مختلف فراهم می‌کرد. این تجربه‌ها نشان می‌دهد که وحدت سیاسی در جهان اسلام، غالباً با درجاتی از خودمختاری محلی همراه بوده است.

همچنین باید اضافه کرد که دیدگاه علما و فقها در رویکرد فقه سیاسی معاصر، نظام سیاسی را امری ابزاری تلقی کرده و مشروعیت آن را به میزان تحقق عدالت، مشارکت و مصالح عمومی وابسته می‌داند و از این رو بسیاری از اندیشمندان معاصر، از جمله در جهان عرب و نیز در میان فقهای شیعه، فدرالیسم را در جوامع چندپاره نه‌تنها مجاز، بلکه گاه ضروری می‌دانند.

برخی از مخالفان، فدرالیسم را پدیده‌های غربی و ناسازگار با مفهوم «امت اسلامی» می‌دانند و بر ضرورت تمرکز قدرت برای حفظ وحدت تأکید می‌کنند. اما همان‌گونه که گفته شد، اسلام الگوی نهادی واحدی برای حکومت تجویز نمی‌کند و وحدت امت، مفهومی ارزشی و ایمانی است، نه الزاماً شکلی خاص از تمرکز اداری و سیاسی و حتی برخی از علما برای اتحاد «امت اسلامی» نظام فدرال جهان اسلام را مطرح کرده‌اند.

دقیقا به خاطر دارم که در زمان تسوید قانون اساسی جمهوریت در سال ۱۳۸۱ و ۱۳۸۳ برخی می‌گفتند: ما اسلام و نظام اسلامی می‌خواهیم نه فدرالیسم، گو اینکه بین این دو تضاد است. امروز مردم مالزی که به مراتب از خیلی کشورهای دیگر مسلمان تر و مذهبی تر هستند و عراق که یک کشور کهن اسلامی با مردم وفادار به ارزش‌های دینی است، نظام فدرال دارند و همچنین پاکستان و امارات متحده عربی و همچنین هند و آمریکا و سوئیس با فرهنگ‌های دینی خاص خود، نظام فدرال دارند.

بنا بر این فدرالیسم به عنوان یک نظام سیاسی و اداری با هیچ یک از ارزش‌های دینی، مذهبی، فرهنگی و اجتماعی و حتی سنت‌ها و عنعنات هیچ جامعه و قومی در تضاد نیست. برخی مطرح کردند که ما فدرالیسم را برای افغانستان قبول داریم و لی باید فدرالیسم اسلامی باشد و اموری را که شریعت ممنوع و حرام دانسته باید ممنوع و حرام بداند مانند قمار و شراب و مانند آن، در حالی که فدرالیسم چنان که گفتیم ماهیت خنثی دارد و لایشرط است و یجتممع مع الف شرط یعنی فدرالیسم با هیچ نظام حقوقی‌ای تضاد ندارد و در قالب هر نظم حقوقی قابل تطبیق است. نظام فدرالی با هر نوع باور یا ایدئولوژی‌های چپ و

راست و میانه و دینی و سکولار سازگاری دارد و بستگی به این دارد که مردم چه نوعی از آن‌ها را برای خود انتخاب می‌کنند و در افغانستان چون اکثریت مردم مسلمان هستند، طبیعی است که در نظام فدرالی آن هم ارزش‌ها و اصول دیانت اسلام باید رعایت گردد و مسوده قانون اساسی فدرال خواهان هم هیچگاه در تعارض با احکام شریعت قرار ندارد.

در طرح قانون اساسی فدرال، کاملاً مشابه به قانون اساسی جمهوری برای دین اسلام و شریعت جایگاه خاصی در نظر گرفته شده و مخصوصاً در عرصه حقوقی، تقنینی و قضایی، فقه اسلامی یکی از منابع اصلی است. در ماده دوم این قانون تصریح شده که دین اکثریت مردم افغانستان دین اسلام است و در ماده سوم آن تأکید شده بر اینکه در افغانستان وضع قانونی که با اصول و مبانی شریعت و یا احکام شریعت در تضاد باشد مجاز نیست. همچنین در فصل قوه قضائیه آمده است که: «هرگاه برای قضیه‌ای از قضایای مورد رسیدگی، در قانون اساسی و سایر قوانین حکمی موجود نباشد، دادگاه‌ها به پیروی از احکام فقهی و در داخل حدودی که این قانون اساسی وضع نموده، قضیه را به نحوی حل و فصل می‌نمایند که عدالت را به بهترین وجه تأمین نماید.» همچنین در ماده دیگر آمده است که: «دادگاه‌ها برای پیروان مذاهب اسلامی موجود در افغانستان، در قضایای مربوط به احوال شخصیه، احکام مذهب طرفین دعوا را مطابق به احکام قانون تطبیق می‌نمایند و در صورتی که طرفین دعوا پیرو یک مذهب نباشند، دادگاه‌ها در امور مدنی مطابق با احکام مذهب مدعی و در امور جزایی مطابق با احکام مذهب مدعی علیه فیصله می‌نمایند.»

اما یک نکته را همه همگی باید بدانیم که منظور ما از شریعت و دیانت، قرائت متحجرانه طالبانی نیست که امروز به نام شریعت همه کشور را به یک زندان عمومی برای همه ملت تبدیل کرده و به نام شریعت و اسلام، حقوق انسانی زنان و مردان آزاده ما را به یغما برده‌اند و افغانستان را در سطح بین‌المللی به یک مضحکه تبدیل کرده‌اند.

دو- افراط‌گرایی دینی و فدرالیسم

برخی در مورد رابطه دین و فدرالیسم از زاویه دیگر نگران هستند و آن اینکه آیا فدرالیسم می‌تواند از افراط‌گرایی دینی جلوگیری کند؟

آقای هادی میران در یکی از یادداشت‌های اخیر خود در فیسبوک نوشته است: «من از مخالفان تحقق ساختار سیاسی فدرالیسم در افغانستان هستم. این مخالفت نه از این جهت است که فدرالیسم سیستم کارآمد نیست، بلکه از این جهت است که به دلیل ناشکفتگی فرهنگی افغانستان و مهم‌تر از همه به دلیل

تسری رادیکالیسم دینی-مذهبی که خود به یک چالش ویرانگر تبدیل شده است، فدرالیسم نمی‌تواند نقش بازدارنده و ویرانگر رادیکالیسم دینی-مذهبی را کنترل و یا محدود نماید.»

ایشان برای توضیح نظر خود افزوده است که: «اول، باورهای دینی به واسطه نهادهای اجتماعی غیررسمی مانند مساجد، مدارس دینی، حلقه‌های مذهبی، شبکه‌های خانوادگی، مراسم مذهبی و خطبه‌ها و کانال‌های پخش و نشر انتقال پیدا می‌کند. این نهادها در یک نظام دموکراتیک از دولت مستقل اند و حتی در نظام‌هایی که قدرت سیاسی به‌طور فدرال تقسیم شده باشد، نفوذ و تأثیرات این نهادها، در چوکات مرزهای جغرافیایی و اداری قابل تحدید نیستند... دوم، دین و مذهب یک هویت فراملی تولید می‌کند که یک مسلمان مؤمن خود را نه فقط متعلق به ولایت یا قوم، بلکه متعلق به «امت» یا «جماعت دینی» می‌داند... سوم، ساختارهای دینی-مذهبی در افغانستان سلسله‌مراتبی و شبکه‌ای هستند. معنی این جمله این است که روحانیون و مدارس دینی در ولایات مختلف معمولاً به یک سنت فکری مشترک (مثلاً دیوبندی، سلفی، یا جهادی) وابسته‌اند. این وابستگی باعث می‌شود که یک سخنرانی، فتوا یا جریان فکری در قندهار، به‌سرعت در بدخشان، تخار یا فاریاب پیروانی پیدا کند... پنجم، در افغانستان نقش دین از حوزه فردی فراتر رفته و هویت سیاسی و امنیتی تولید می‌کند... به همین دلیل، حتی اگر کشور به ده واحد فدرال تقسیم شود، شبکه‌های مذهبی همچنان در سراسر آنها فعالیت خواهند کرد و جریان ایدئولوژیک به‌طور آزاد و فارغ از محدودیت، از یک منطقه به منطقه دیگر منتقل خواهد شد. تردیدی نیست که استقرار ساختار فدرالی در افغانستان، می‌تواند از انحصار قدرت جلوگیری کند، اما فدرالیسم چگونه می‌تواند نفوذ شبکه‌ای، عاطفی، فرامکانی و ایدئولوژیک دین و مذهب را که مرز نمی‌شناسند، کنترل کرده و تصادم دین و سیاست را به ثبات و فرصت‌های توسعه تبدیل کند؟»

در این رابطه باید گفت که در ابتدا از آقای میران دوست دیرینه و نویسنده و شاعر گران‌مایه تشکر می‌کنم که به موضوع بسیار مهمی که در اصل نگرانی همه ما است پرداخته‌اند و بسیار بجا است که همه ما چه فدرالیست باشیم یا نه، در مورد خطر تسری و گسترش افراط‌گرایی و رادیکالیسم خطرناک دینی و مذهبی که افغانستان را بار بار به سقوط و فروپاشی کشانده بیندیشیم و راه چاره جستجو کنیم. همچنین بسیار خوشحالم که آقای میران با اینکه از مخالفان فدرالیسم در افغانستان است، اما این حقیقت را پذیرفته که فلسفه اصلی فدرالیسم توزیع قدرت و جلوگیری از انحصار قدرت است و اینکه این سیستم یک نظام کارآمد است و استقرار ساختار فدرالی در افغانستان، می‌تواند از انحصار قدرت جلوگیری کند و این اعتراف بجا در مورد اهمیت نظام فدرال برای ما خیلی ارزشمند است. اما این ادعا که به دلیل ناشکستگی فرهنگی

افغانستان و مهم‌تر از همه به دلیل تسری رادیکالیسم دینی-مذهبی، فدرالیسم نمی‌تواند نقش بازدارنده و ویرانگر رادیکالیسم دینی-مذهبی را کنترل و یا محدود نماید، قابل تأمل و بحث است.

در این رابطه باید به چند نکته توجه کنیم:

اول اینکه فدرالیسم چنان که گفته شد ضد دین و مذهب نیست اما هرگز حامی یا زمینه ساز رادیکالیسم دینی و مذهبی هم نیست و البته هدف اصلی و اولیه از فدرالیسم هم مبارزه با افراط‌گرایی دینی یا جلوگیری از رشد آن نیست، ولی به جهت روحیه تحمل‌پذیری، مدارا و همزیستی مسالمت‌آمیزی که در جوهر فدرالیسم نهفته است، می‌تواند هر نوع رادیکالیسم و افراط‌گرایی را تعدیل کند و از شدت و حدت آن بکاهد زیرا افراط‌گرایی غالباً محصول تبعیض، انحصار و تمرکز قدرت و بی‌عدالتی ساختاری است و فدرالیسم، احساس حذف و حاشیه‌نشینی را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر تنوع دینی و فقهی را به رسمیت می‌شناسد و امکان مدیریت محلی آموزش دینی را فراهم می‌سازد و از تحمیل قرائت واحد از دین و شریعت جلوگیری می‌کند و همچنین زمینه مشارکت سیاسی محلی را فراهم می‌سازد و نهادهای حکومتی را از مرکز تا ایالت پاسخگو می‌گرداند و این وضعیت و حالت، نظام فدرال را قادر می‌سازد که در جلوگیری از رشد افراطیت و کاهش آن نقش اساسی داشته باشد.

به همین جهت سیستمی که فعلاً در متن طرح پیشنهادی قانون اساسی فدرال طراحی شده به گونه‌ای است که نه تنها هیچ نشانه‌ای از افراط‌گرایی دینی در آن وجود ندارد، بلکه کاملاً برعکس قرائتی از دین را در بستر نظام جمهوری پارلمانی مبتنی بر دموکراسی و اراده مردم ارائه کرده است. شما این متن را با دقت مطالعه کنید هرجایی را که باعث تشدید رادیکالیسم یا مشوق آن یافتید تذکر دهید که تصحیح کنیم.

دوم اینکه چنان که آقای حسن رضایی در کامنت خود بر نوشته آقای میران در صفحه فیسبوک بخوبی اشاره کرده است: «درست است که دینداری به مرزها محدود نمی‌شود اما دینداری شمال و جنوب و مرکز یکسان نیست. فدرالیسم این فرصت را ایجاد می‌کند که جامعه در مقیاس‌های کوچکتر این تنوع را در هر واحد فدرالی به دلخواه خود تجربه کند و این به بازتر شدن فضا و ارائه الگوهای متنوع‌تر کمک می‌کند. به همین دلیل است که در تقسیم‌بندی واحدهای فدرالی بنیادهای فرهنگی تا جایی که ممکن است باید رعایت شود».

دقیقاً به همین دلیل باید قبول کنیم که اگر هم اکنون در افغانستان نظام فدرالی حاکم می‌بود، به عنوان مثال بامیان و بلخ و کابل و هرات و خیلی از ولایات دیگر هرگز اجازه نمی‌دادند که دختران شان از مکتب و آموزش محروم شوند. شما می‌دانید مردمان زحمت‌کش هزاره‌جات با وجود محرومیت و فقر

شدیده، اما مکتب رفتن را برای فرزندان شان مانند آب حیات لازم و ضروری می‌دانند. از آنجا که در سایه فدرالیسم هر ولایت و هر ایالت از یک نوع استقلال نسبی و خودمختاری داخلی برخوردار است، کاملاً حق دارد که مخصوصاً در ساحه فرهنگی و اجتماعی شیوه زندگی خاص خود و اولویت‌های خود را انتخاب کند بدون اینکه حکومت از مرکز یا حتی از خود ایالت بر مردم اعمال زور کند.

سوم اینکه برای جلوگیری از رشد افراط‌گرایی در کنار فدرالیسم، به خیلی از برنامه‌ها و اقدامات دیگر نیاز داریم و فدرالیسم به‌تنهایی علاج این درد نیست، چون در پیدایش آن عوامل و علل زیادی دخالت دارد و باید در کنار نظام فدرال، حد اقل به نظام آموزشی اصلاح‌شده، اقتصاد عادلانه، قانون اساسی فراگیر و مخصوصاً به قرائت عقلانی از دین نیز توجه کنیم، چون قرائت رادیکالی از دین و شریعت یکی از قرائت‌هایی است که خوشبختانه در جهان اسلام طرفداران خیلی زیادی ندارد. در این رابطه نظریات یکی از علمای مشهور اسلامی و از نظریه پردازان اندیشه اسلامی معاصر دکتر یوسف القرضاوی را به عنوان نمونه ذکر می‌کنم. وی در یکی از کتاب‌های خود در مورد نظام سیاسی اسلام به تفصیل در باره موضوعاتی که مطرح کردیم نظر داده است. ایشان با اشاره به برخی از دیدگاه‌های گروه طالبان گفته است:

«چقدر شگفت زده شدم که در بین علمای افغانستان کسانی را یافتم که معتقد است آموزش زن حرام است و انتخابات و انتخاب نمایندگان ملت یا رئیس دولت حرام است و تعیین مدت برای رئیس دولت حرام است و سخن گفتن از اینکه شورا الزام آور است حرام است!»

وی در مورد ویژگی حکومت اسلامی می‌گوید: «حکومت مدنی اسلامی حکومتی دینی یا «تئوکراسی» که به نام نیابت از خداوند خود را بر قلوب و زندگی مردم تحمیل نماید، نیست... واقعیت آن است که حکومت اسلامی حکومت مدنی است که نظام اسلام را مبنای حاکمیت خویش قرار می‌دهد، بنیان آن بر «بیعت» و «انتخاب» و «شورا» قرار دارد.»

ایشان حتی برقراری نظام فدرالی را در میان کشورهای اسلامی ممکن می‌داند: «هرگاه در چند مملکت چنان وضع و شرایطی فراهم گردید و حکومت‌های اسلامی تشکیل گردیدند، زمینه برای تشکیل حکومت قوی و فراگیر بر اساس «نظام فدرالی یا کنفدرالی» فراهم می‌شود.»

همچنین در مورد دموکراسی و نقش مردم در انتخاب رهبری حکومت می‌گوید:

«حکومت اسلامی با دموکراسی غربی در اصل انتخاب و اختیار آزادانه مردم با هم یکسانند و به هیچ وجه اسلام حکومتی را که علی‌رغم نارضایتی مردم بر آنان حکومت کند، تأیید نمی‌کند. اسلام با دموکراسی در مورد مسئولیت و پاسخ‌گویی حکومت در برابر مجالس شورا و اهل حل و عقد موافقت دارد.»

در جای دیگر با صراحت بیشتر در مورد دموکراسی نوشته است که جوهره دموکراسی این است که مردم حاکمان را انتخاب کنند و حق محاسبه حاکم را داشته باشند. امروز بشر برای تطبیق جوهره دموکراسی از سازوکارهای انتخابات و همه پرسی و ترجیح نظر اکثریت و تعدد احزاب سیاسی و آزادی رسانه و استقلال قضا استفاده می‌کند. آیا این سازوکارها با اسلام منافات دارند؟ از کجای کتاب و سنت می‌توان چنین ادعایی را اثبات کرد؟ ایشان سپس نتیجه می‌گیرد که کسی که در باره جوهره دموکراسی تأمل کند در می‌یابد که جوهره دموکراسی از ذات و متن اسلام است.

بنا بر این ما باید کوشش کنیم که در کنار فدرالیسم، به خود دین و شریعت و جایگاه واقعی آن و ارائه یک تفسیر و قرائت عقلانی و معتدل توجه کنیم و زمینه‌های رشد هر نوع افراط‌گرایی را در جامعه خود از بین ببریم که استقرار نظام فدرالی خود یکی از همان زمینه‌ها خواهد بود. این نوع نگرش خود نشان می‌دهد که نظام فدرال و تطبیق آن در افغانستان تا چه حد ضروری و حیاتی است.

چهارم اینکه بر فرض نظام فدرال را نداشته باشیم و یا آن را برای جلوگیری از رشد افراط‌گرایی دینی ناکافی بدانیم آیا با نظام یونیتار و متمرکز می‌توان جلو آن را گرفت؟ در طول نزدیک به دو قرن نظام متمرکز حکومت کرده است آیا توانسته از افراط‌گرایی جلوگیری کند؟ اگر نظام سیاسی و اداری‌ای وجود داشته باشد که بتواند از تسری رادیکالیسم جلوگیری کند، آن نظام فدرال است و نه نظام یونیتار متمرکز که اگر کسی یا گروهی قدرت را در کابل یا قندهار در اختیار گرفت، اندیشه خود را بر همه ۳۴ ولایت تحمیل می‌کند.

پنجم اینکه ما ادعا نداریم که فدرالیسم واقعا نوشارویی باشد که تمام مشکلات، ناهنجاری‌های فرهنگی و اجتماعی، فقر و عقب‌ماندگی اقتصادی و شکاف‌های قومی و منازعات متداوم جامعه افغانستان را یک شبه حل کند اما چنان که گفتیم بدون هیچ تردیدی نسبت به هر نظام سیاسی و اداری دیگر، بستر مناسبی را برای عدالت و برابری و احترام متقابل و همزیستی مسالمت‌آمیز مردمان ساکن در این کشور را فراهم می‌کند، مخصوصا در جوامع چندقومیتی و چندمذهبی، فدرالیسم می‌تواند مانع رادیکالیسم، تقویت‌کننده وحدت دواطلبانه و حافظ ثبات سیاسی باشد.

نتیجه‌گیری:

از آنچه گفتیم روشن گردید که میان اسلام و فدرالیسم تعارض ذاتی وجود ندارد و فدرالیسم، به‌مثابه یک سازوکار توزیع قدرت، می‌تواند در چارچوب اصول بنیادین فقه سیاسی اسلام، همچون عدالت، شورا، رفع ظلم و رعایت مصالح عمومی قابل توجه باشد. تجربه تاریخی جهان اسلام نیز نشان می‌دهد که

تمرکززدایی و خودمختاری محلی نه پدیده‌ای بیگانه، بلکه بخشی از واقعیت‌های دیرپای حکومت‌داری در سرزمین‌های اسلامی بوده است.

در مورد افغانستان، دلالت‌های این بحث را می‌توان در چند محور خلاصه کرد:

۱. بازتعریف وحدت ملی: وحدت ملی در افغانستان باید از یک مفهوم تمرکزگرایانه و تحمیلی، به وحدت داوطلبانه و قراردادی بازتعریف شود. فدرالیسم می‌تواند چارچوب حقوقی این وحدت داوطلبانه را فراهم آورد.

۲. توزیع عادلانه قدرت و منابع: تمرکز تاریخی قدرت در کابل یکی از عوامل اصلی بی‌ثباتی بوده است. فدرالیسم می‌تواند با واگذاری صلاحیت‌های واقعی سیاسی، اداری و مالی به واحدهای محلی، احساس مشارکت و تعلق سیاسی را تقویت کند.

۳. مدیریت تنوع قومی و مذهبی: در جامعه‌ای که تنوع قومی و مذهبی واقعیتی ساختاری است، انکار این تنوع به رادیکالیسم می‌انجامد. فدرالیسم امکان به‌رسمیت‌شناختن این تنوع را در چارچوب یک دولت واحد فراهم می‌کند.

۴. مهار افراط‌گرایی دینی: افراط‌گرایی دینی در افغانستان بیش از آن که ریشه فقهی داشته باشد، محصول حذف سیاسی، فقر و انسداد مشارکت است. فدرالیسم می‌تواند از طریق گشودن کانال‌های قانونی مشارکت محلی، زمینه اجتماعی افراط‌گرایی را تضعیف کند.

۵. ضرورت قانون اساسی فراگیر: هرگونه حرکت به‌سوی فدرالیسم در افغانستان، مستلزم تدوین یا بازنگری یک قانون اساسی مبتنی بر اجماع ملی، حقوق شهروندی برابر و تضمین تمامیت ارضی کشور است.

در مجموع، فدرالیسم نه یک نوشدارو و نسخه‌ای جادویی، بلکه گزینه‌ای عقلانی و قابل تأمل برای برون‌رفت افغانستان از چرخه تاریخی تمرکز قدرت، خشونت و بی‌ثباتی است، گزینه‌ای که در صورت طراحی بومی، تدریجی و مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و ملی، می‌تواند به عدالت، صلح، ثبات پایدار و همزیستی مسالمت‌آمیز یاری رساند.

ششم - فدرالیسم و چالش‌های اقتصادی و مالی

یکی از موضوعاتی که در مورد فدرالیسم، پرسش‌ها و نگرانی‌هایی را در پی داشته و برخی آن را به عنوان دلیل مخالفت با نظام فدرالی در افغانستان ذکر می‌کنند، چالش‌های اقتصادی است. این موضوع را در برخی دیگر از نوشته‌های خود در گذشته هم مطرح کرده‌ام. اما اکنون لازم است به مناسبت این بحث، یکبار دیگر با توجه به اصول و میکانیسم‌هایی که در قانون اساسی فدرال در نظر گرفته‌ایم، توضیحات بیشتری را ارائه کنم. در ابتدا این موضوع را با همه ابعاد و سؤال‌های گوناگون مرتبط به آن توضیح می‌دهم و سپس به پاسخ آن می‌پردازم:

۱- ادعا شده که نظام فدرال و یا نامتمرکز بودن، تأثیر خاصی بر رشد اقتصادی ندارد و نظام‌های متمرکز رشد بهتر اقتصادی دارند و از طرف دیگر تضمینی وجود ندارد که در سایه فدرالیسم شکوفایی اقتصادی حتی به نفع اقلیت‌ها یا در ایالت‌ها اتفاق بیفتد.

۲- همچنین استدلال می‌شود که ولایات و مناطق افغانستان از نگاه اقتصادی و برخورداری از منابع و ثروت‌های طبیعی غیر همسان و نابرابر هستند و مناطق شمال و جنوب و مرکز و غرب و شرق از جهت اقتصادی کاملاً متفاوت هستند و در صورت فدرالی شدن برخی از مناطق کاملاً متضرر شده و دچار فقر بیشتر خواهند شد و این خود مانع تأمین عدالت می‌گردد.

۳- از سوی دیگر به بهانه تطبیق فدرالیسم و ایجاد تشکیلات اداری عریض و طویل حکومت‌های متعدد ایالتی، مبالغ هنگفت باید هزینه شود و با توجه به ضعف بنیه مالی افغانستان، این نظام یک دیوان‌سالاری غیر ضروری و غیر قابل تأمین از نگاه اقتصادی را تحمیل می‌کند، چون تطبیق بوروکراسی فدرال، نیاز به هزینه زیاد دارد.

۴- همچنین به بهانه تأمین برابری در تعاملات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، منابع مالی هنگفتی هدر می‌رود، زیرا تأمین این هدف یعنی حقوق برابر برای همه شهروندان و مناطق و به عنوان مثال تقویت همه زبان‌هایی که در یک کشور رایج است، هزینه بسیار زیاد و وقت زیاد لازم دارد و این در حقیقت هزینه کردن ناموجه اموال عمومی است و باید این مصارف در مسایل صحت، حمل و نقل، آموزش و سایر نیازهای عمومی صورت گیرد. بنا بر این رعایت تنوع که از لوازم نظام فدرالی است یک مانع بزرگ برای شکوفایی اقتصادی و هدر دادن وقت و انرژی است.

اما در پاسخ باید به چند نکته توجه کنیم:

۱. در ابتدا در رابطه بین فدرالیسم و رشد اقتصادی باید گفت که هیچ نظامی در ذات خود با رشد یا فقر اقتصادی، ملازمه ندارد. فدرالیسم و نظام یونیتار و یا متمرکز هر دو در این مورد یکسان هستند. رشد و شکوفایی اقتصادی شرایط خاص سیاسی و اجتماعی و انسانی و سازوکارهای ویژه خود را لازم دارد. اما اگر در عمل ببینیم امروزه کشورهای فدرال از نگاه اقتصادی اگر از کشورهای غیر فدرال برتر نباشند، به هیچ صورت کمتر از آنها نیستند و بلکه ایالات متحده آمریکا که اولین کشور فدرال در تاریخ معاصر است، اولین قدرت اقتصادی دنیا است و همچنین کانادا، آلمان، سوئیس، استرالیا، هند، امارات متحده عربی، مالزی و مانند آنها از اقتصادهای شکوفا و برتر دنیا هستند. حتی در مورد چین، دومین قدرت بزرگ اقتصادی دنیا که یک یک نظام بسیط دارد، گفته شده که دارای یک نوع نظام شبه فدرالی است.

همچنین فلسفه فدرالیسم تأمین عدالت در همه عرصه‌ها بین دولت مرکزی و ایالت‌ها است. اما اگر دولت فدرال این فلسفه را نقض کند و به سوی تبعیض برود، در حقیقت فدرالیسم را کنار گذاشته و ارزش‌های آن را نقض کرده است که به طور طبیعی موجبات ضعف و فروپاشی خود را فراهم خواهد ساخت.

۲. اما در مورد این ادعا که بوروکراسی و دیوان‌سالاری نظام فدرال و تأمین برابری بین همگان، هزینه سنگین و هنگفت لازم دارد، باید گفت که با توجه به اهداف والا و نتایج مهم سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اخلاقی فدرالیسم این هزینه‌ها زیاد نیست و به هدر دادن اموال عمومی محسوب نمی‌شود. فدرالیسم ارزش‌های انسانی همچون عدالت و برابری را بالا می‌برد و عواطف و احساسات انسانی، همبستگی اجتماعی، احترام متقابل و همزیستی مسالمت‌آمیز بین شهروندان را تقویت می‌کند. برای جامعه انسانی به دست آوردن این امور بسیار مهم‌تر و ارزشمندتر از مصارف مادی آن است.

علاوه بر آن در فقدان نظام فدرال، به حاشیه بردن اقلیت‌ها و محروم نگهداشتن آنان، گاهی باعث جنگ‌های داخلی می‌شود و گرایش‌های تند و دوامدار قومی، نژادی، زبانی و یا مذهبی را در پی دارد که این خود به نسبت هزینه تأمین حقوق اساسی اقلیت‌های زبانی و قومی، هزینه‌های سنگین‌تری بر دوش دولت می‌گذارد.

اما مشکل بوروکراسی و دیوان‌سالاری کاملاً در اختیار خود حکومت‌ها است اعم از فدرال یا غیر فدرال که با توجه به پیشرفت تکنولوژی و مدرن شدن سیستم مدیریت، چگونه با تطبیق اصلاحات و کارآمدسازی اداره، از تورم تشکیلاتی و هزینه‌های غیر ضروری جلوگیری کند و گر نه دیوان‌سالاری غیر ضروری و تورم تشکیلاتی و اداری، ممکن است در یک نظام بسیط و متمرکز نیز هزینه‌های فراوانی را بر دوش دولت تحمیل کند.

۳. اینکه برخی ثروت‌های نابرابر طبیعی و منابع اقتصادی متفاوت در مناطق و ولایات مختلف کشور را به عنوان یک مشکل و یک مانع برای فدرالیسم در افغانستان مطرح کرده‌اند، ناشی از یک برداشت نادرست از فدرالیسم و مستقل انگاشتن هر ایالت است. نظام فدرالی هرگز بدان معنی نیست که هر ایالت، کشور کاملاً مستقلی باشد و تنها از منابع طبیعی داخل خود استفاده کند و یا اینکه دولت مرکزی حق هیچ‌گونه برنامه‌ریزی ملی در سطح کل کشور و رعایت توازن و تعادل را نداشته باشد و فدرال شدن افغانستان هم هرگز بدان معنی نیست که تمام ثروت طبیعی و معادن و منابع شمال متعلق به شمال باشد و از جنوب مربوط به جنوب و از مرکز و غرب و شرق هم به همین ترتیب، بلکه کاملاً برعکس معادن و منابع طبیعی، ملکیت همه مردم ساکن کشور بوده و باید همگی از آن بهره ببرند. از این رو همه ایالات و ولایات افغانستان، صرف نظر از اینکه کدام یک از منابع اقتصادی بیشتری برخوردار است، مالک همه منابع خواهند بود. به اضافه این نکته مهم که هر ایالت با توجه به استقلال نسبی و حاکمیت منطوقی خود و احساس تعهد و وفاداری بیشتری که برای منطقه خود قایل است، در یک رقابت آزاد با ایالت‌های دیگر، کوشش خواهد کرد که برای منطقه و مردم خود، زمینه رفاه و توسعه بیشتری را فراهم کند.

از سوی دیگر ممکن است تبعیض و انکشاف نامتوازن هم در حکومت متمرکز وجود داشته باشد و هم در حکومت فدرالی یعنی چنین نیست که این مشکل تنها برای نظام فدرالی مطرح باشد و هم اکنون که افغانستان فدرالی نیست نیز دچار همین مشکل است. در نظام فدرالی درست است که ایالات از یک نوع خودمختاری داخلی برخوردار هستند اما کاملاً از همدیگر مستقل نیستند، بلکه همگی اعضای کشور واحد هستند. در همه کشورهای فدرال، سیاست‌ها و پالیسی‌های مالی و اقتصادی به صورت مرکزی، یعنی از سوی حکومت فدرال تنظیم می‌شود و در این صورت حکومت فدرال موظف است که توازن در میان ایالات را تأمین کند و تفاوت‌های اقتصادی و رفاهی در میان آنان را متعادل بسازد.

این نوع تحلیل‌ها و انگشت گذاشتن روی مشکلات اقتصادی هر ایالت، در حقیقت یک نوع تهدید و ترساندن مناطق فقیر افغانستان و ایجاد روحیه "فدرال‌هراسی" است که گویا اگر نظام فدرالی بخواهید، شما در هزاره‌جات یا در جنوب در همان فقر و عقب‌ماندگی خود باقی خواهید ماند و از هیچ جایی کمک دریافت نخواهید کرد، گو اینکه در نظام متمرکز همه ولایات مخصوصاً هزاره‌جات از رفاه کامل برخوردار بوده و هیچ مشکل اقتصادی نداشته‌اند و با فدرالی شدن آن امتیازات را از دست خواهند داد! در حالی که در نظام فدرال نه تنها هیچگاه وضعیت اقتصادی مناطق و ولایات مختلف کشور، بدتر از آنچه اکنون در نظام متمرکز است نخواهد شد، بلکه به مراتب بیشتر از نظام متمرکز، به تفاوت‌های مالی و اقتصادی و ایجاد توازن و تعادل بین همه مناطق و ایالات توجه خواهد شد.

البته مسأله مالی و اقتصادی در نظام فدرال یک موضوع بسیار مهم است که به صورت مستقل به نام "فدرالیسم مالی" مورد بحث قرار می‌گیرد و در کشورهای فدرال، حتی متخصصان و تئوریسین‌های خاص خود را دارد. در فدرالیسم مالی این موضوع مورد بحث قرار می‌گیرد که استقلال مالی واحدهای عضو فدرال در چه حد باید باشد و میزان صلاحیت‌ها و اختیارات مالی بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها چگونه تنظیم می‌شود؟ منابع درآمد یا عواید مالی دولت چگونه تعریف می‌شود؟ مالیات با همه اقسام خود، گمرکات، معادن و منابع طبیعی، تجارت و حمل و نقل و نحوه بودجه‌سازی و هزینه‌های حکومت فدرال و واحدهای محلی چگونه باید تنظیم شود؟ و از آن‌جا که هیچ عضو فدرال معمولاً در حد خودکفایی مالی و اقتصادی قرار ندارد و محتاج کمک دولت فدرال است، این کمک‌ها چگونه باید پرداخت شود؟ در کنار همه سؤال‌های فوق بحث مهم دیگر توازن عمودی و افقی مالی در نظام فدرال است که اگر این توازن به هم بخورد، وظیفه دولت مرکزی و واحد فدرال چیست و چگونه توازن ایجاد شود؟

تدابیر متوازن‌ساز اقتصادی و مالی در قانون اساسی فدرال

طرح قانون اساسی فدرال افغانستان در این رابطه از انعطاف زیادی برخوردار است و باید به گونه‌ای تنظیم و تصویب شود که همه چالش‌های اقتصادی متذکره را در نظر بگیرد. اما در رابطه با سؤال‌هایی که پیشتر مطرح شد، در این قانون تدابیر ویژه‌ای پیش‌بینی شده است و هرگاه این تدابیر، کاستی‌هایی داشته باشد، هیچ فدرالیستی با تصحیح یا اصلاح آن مشکل ندارد و باید در جای خود ارزیابی و رفع گردد. برخی از این تدابیر را به صورت خلاصه در سطور ذیل یادآوری می‌کنم:

اول: در این قانون برای افغانستان «نظام اقتصادی مختلط» در نظر گرفته شده، نه اقتصاد بازار آزاد و نه اقتصاد سوسیالیستی یا محدود و تحت کنترل کامل حکومت. وضعیت کشور ما به گونه‌ای است که نظام اقتصادی مختلط برای آن از هر جهت مناسب‌تر است. از این رو در ماده ۳۵ تأکید شده بر این که: دولت نظام اقتصادی افغانستان را بر مبنای عدالت اجتماعی، تأمین اجتماعی، توسعه متوازن و پایدار و اصول اقتصادی، تنظیم می‌کند. همچنین تصریح شده بر این که: دولت بهره‌برداری بهینه از همه منابع، گسترش منابع، تشویق، حمایت و توسعه بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف و آزادی نقل و انتقال نیروی کار، کالاها و سرمایه بین ایالات و ولایات را مطابق به احکام قانون تضمین می‌کند.

دوم: در این قانون با توجه به همین چالش‌هایی که وجود دارد، در بخش اقتصادی و مالی، صلاحیت اصلی به حکومت مرکزی فدرال واگذار شده است نه حکومت‌های ایالتی بدان معنا که سیستم اقتصادی و مالی کشور بیشتر به حالت متمرکز خواهد بود و نه غیرمتمرکز یا ایالتی. در عین حال هرگاه بین حکومت

مرکزی و حکومت‌های ایالتی در مورد صلاحیت‌ها و اختیارات مالی، اختلاف نظری پدیدار شود، مطابق با احکام قانون اساسی موضوع به دیوان عالی قانون اساسی ارجاع داده خواهد شد.

در ماده ۲۲ این قانون که به صلاحیت‌های اختصاصی حکومت فدرال اختصاص دارد، صلاحیت‌های ذیل به حکومت مرکزی فدرال اعطا شده است:

- برنامه‌ریزی‌های کلی اقتصادی؛
 - تصویب قوانین مالیاتی، تجارتي، گمرکی و مالکیت فکری و تنظیم امور تجارت خارجی و تعیین مالیات عمومی؛
 - تنظیم دارایی عمومی و ترسیم طرح بودجه عمومی و سرمایه‌گذاری و اخذ یا اعطای قرضه مطابق با احکام قانون؛
 - تصویب قوانین مربوط به آب و انرژی و ترسیم سیاست‌های کلی در رابطه با توسعه و مدیریت انرژی و آب‌های کشور در صورتی که آب‌ها و انرژی از محدوده یک ایالت خارج باشند؛
 - ترسیم سیاست مالی و پولی، انتشار اسکناس و تشکیل بانک مرکزی و اداره بانک‌ها؛
 - ترسیم سیاست کلی استفاده از معادن و سایر منابع زیر زمینی، آثار باستانی و آبدات تاریخی که ملکیت تمام مردم افغانستان در همه ایالات است، با در نظر گرفتن سهم ویژه و منصفانه‌ای که در قانون برای ایالتی که معادن از ساحه آن استخراج می‌شود، تعیین می‌گردد.
- سوم: در فصل قوه مقننه مطابق ماده ۱۰۳، تصویب بودجه دولتی، برنامه‌های انکشافی و اجازه اخذ یا اعطای قرضه از صلاحیت‌های شورای ملی دانسته شده، با ذکر این نکته مهم که در ماده ۱۰۶ تصریح شده که: در مورد آن دسته از قوانین و برنامه‌های حکومت فدرال (به شمول بودجه و مسایل اقتصادی) که منافع مردم یک یا چند ایالت را به طور خاص متأثر می‌سازد، نمایندگان آن ایالت یا ایالت‌ها در مجلس سنا، از "حق وتو" برخوردار هستند. این حکم برای هر ایالت حق کنترل کامل را قایل شده است که در ایجاد توازن و برنامه‌های متوازن اقتصادی و مالی در میان ایالات مختلف کشور، نقش اساسی خواهد داشت، زیرا در هر نوع برنامه مخصوصاً برنامه‌های اقتصادی باید اجماع آرای ایالات حاصل شود و گرنه با وتوی یک ایالت همه آن برنامه لغو شده و هرگز به تصویب نمی‌رسد.

چهارم: در فصل قوه مجریه، ایجاد دو نهاد بسیار مهم اقتصادی و مالی یعنی «شورای عالی اقتصادی فدرال» به ریاست نخست وزیر و «کمیسیون ملی مالی» به ریاست یکی از معاونان رئیس جمهور، پیش بینی شده که در صورتی که مطابق اهداف فدرال و به درستی تطبیق گردد، می‌تواند در حل بسیاری از

چالش‌های اقتصادی و مالی کشور به شمول مسایل مرتبط به روابط بین حکومت مرکزی و ایالات و تطبیق برنامه‌های «متوازن‌ساز» یا «برابرساز» نقش سازنده ایفا کند. وظایف این دو نهاد را در مواد ذیل مطالعه می‌کنیم:

شورای عالی اقتصادی فدرال:

در ماده ۱۴۰ چنین تصریح شده است:

(۱) با فرمان ریاست جمهوری، «شورای عالی اقتصادی فدرال» مرکب از نخست وزیر که رئیس شورا خواهد بود و اعضای دیگر از نهادهای ذی‌ربط بنا به تشخیص و انتخاب رئیس جمهور به شمول یک عضو از هر ایالت بنا به پیشنهاد حکومت آن ایالت، تشکیل می‌گردد.

(۲) شورای عالی اقتصادی اوضاع عمومی اقتصادی کشور را بررسی نموده و برای راهنمایی حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی، برنامه‌هایی را در زمینه سیاست‌های مالی، تجارتي و اقتصادی مطابق با احکام قانون اساسی تدوین و تنظیم می‌کند و پیشنهادات خود را به حکومت و شورای ملی ارائه می‌نماید.

کمیسیون ملی مالی:

همچنین در ماده ۱۴۱ آمده است:

(۱) رئیس جمهور در خلال سه ماه بعد از شروع کار در هر دوره تقنینیه، «کمیسیون ملی مالی» را به ریاست یکی از معاونان ریاست جمهوری و معاونت وزیر مالیه فدرال و عضویت وزرای مالیه ایالاتها و افراد دیگر متخصص امور اقتصادی و مالی به تشخیص خود ایجاد می‌کند.

(۲) وظیفه اصلی این کمیسیون ارائه طرح در مورد تقسیم درآمدها بین حکومت فدرال و ایالاتها به منظور استفاده بهینه از درآمدهای مالی فدرال و رعایت توازن و تأمین شفافیت و عدالت در تخصیص بودجه می‌باشد.

(۳) این کمیسیون در مورد وضع مالیاتها و نحوه تقسیم آنها و کمک‌های بلاعوض حکومت فدرال به حکومت‌های ایالات و همچنین مسایل مربوط به استقراض و وام‌های دریافتی توسط حکومت فدرال و حکومت‌های ایالات، نیز توصیه‌های خود را صادر می‌کند.

(۴) طرح بودجه ملی حکومت فدرال بدون موافقه قبلی کمیسیون ملی مالی، به شورای ملی ارائه

نمی‌گردد.

(۵) پیشنهادات کمیسیون ملی مالی، از طریق ریاست جمهوری، جهت اجرا به شورای وزیران فدرال و حکومت‌های ایالات ارسال می‌گردد.

(۶) همچنین پیشنهادات کمیسیون ملی مالی از طرف ریاست جمهوری به همراه یک یادداشت توضیحی راجع به اقدام انجام شده در مورد آن، به هر دو مجلس شورای ملی فدرال و شوراهای ایالتی ارائه می‌شود.

(۷) نحوه تقسیم درآمدها بین حکومت فدرال و حکومت‌های ایالات در قانون جداگانه فدرال تنظیم می‌گردد.

هفتم - فدرالیسم؛ ایده و داعیه فراقومی برای حل مشکل تضاد قومی در افغانستان

عده‌ای این پرسش یا نگرانی را مطرح می‌کنند که گویا فدرالیسم موجب تفرقه بین اقوام و باعث تشدید شکاف‌های قومی می‌شود و به اختلافات و منازعات داخلی دامن می‌زند، در حالی که ما به وحدت ملی و اتحاد اقوام نیاز داریم. برخی هم ادعا دارند که در تاریخ افغانستان هیچگاه چیزی به نام مشکل قومی و یا تضاد قومی وجود نداشته و همه اقوام از حقوق کامل خود برخوردار بوده‌اند و امروز کسانی که با تحریک خارجی‌ان، به دنبال تجزیه افغانستان هستند، شعار فدرالی را مطرح می‌کنند تا در میان اقوام افغانستان تفرقه ایجاد کنند!

در این رابطه مطالب زیادی است که باید هر کدام جداگانه توضیح داده شود. اما در مقدمه باید گفت که مگر تا حالا که در افغانستان، همواره نظام‌های بسیط متمرکز حاکم بوده و نظام فدرال اصلاً مطرح نبوده، چرا این همه کشمکش‌ها و شکاف‌ها وجود داشته و عامل این همه تفرقه و شکاف‌های قومی و زبانی و مذهبی چه بوده است؟ و هنوز که هیچگاه نظام فدرال تجربه نشده، چگونه آن را عامل تفرقه قومی اتحاد می‌پندارید؟

اما برای توضیح بیشتر در نسبت بین فدرالیسم و قومیت و تفرقه و شکاف‌های قومی باید چند موضوع را کاملاً از همدیگر تفکیک کنیم تا سوء تفاهم رفع گردد:

فدرالیسم ضد قوم‌گرایی است

۱- اول اینکه فدرالیسم از بنیاد، مخالف اندیشه قوم‌گرایی یا ناسیونالیسم قومی مخصوصاً از نوع افراطی آن است. فدرالیسم برای مقابله و مبارزه با قوم‌گرایی و هژمونی قومی است و هدف اصلی آن هم دسترسی به عدالت در جامعه متکثر و متنوع و تأمین عادلانه حقوق برای همه اقوام است، در حالی که اندیشه قوم‌گرایی به معنای برتر پنداشتن یک قوم بر دیگران و انحصاری ساختن قدرت در دست یک قوم است. بنا بر این قوم‌گرایی با فدرالیسم سازگاری ندارد. ما به خاطر فرار از قوم‌گرایی و انحصارطلبی‌ها و برتری‌طلبی‌های قومی به فدرالیسم پناه می‌بریم نه اینکه برای تشدید تضاد قومی فدرالیسم را مطرح کنیم. من بارها تأکید و تصریح داشته‌ام که هیچ فدرالیست واقعی نمی‌تواند اندیشه برتری‌طلبی قومی داشته باشد و یا به قومی توهین کند و یا در میان اقوام عزیز کشور تفرقه و تعصب ایجاد کند و شکاف‌ها را تشدید نماید.

۲- دوم اینکه شاید برخی تصور کنند که در نظام فدرال چون تقسیمات ایالتی صورت می‌گیرد، پس این به طور طبیعی به جدایی اقوام می‌انجامد. اما باید گفت که در تقسیمات ایالتی فدرال نیز نمی‌توان تنها

قوم را معیار قرار داد. این کار نه درست است و نه عملی. البته در دنیای معاصر تقسیم ایالات در کشورهای فدرال یا بر اساس جغرافیا است مثل آمریکا، آلمان و استرالیا و مانند آن که از نگاه ترکیب اجتماعی و فرهنگی جامعه‌های همگن و همسان و متجانس هستند و یا بر اساس قومیت و زبان و مذهب صورت می‌گیرد مانند کانادا، سوئیس، هند، بلژیک و مانند آن اما حتی در همین کشورهای فدرالی که بر اساس مرزهای قومی و زبانی تقسیم شده‌اند هم نتوانسته‌اند که مرزهای ایالتی را کاملاً با مرزهای قومی منطبق بسازند. زیرا در یک سرزمین واحد و مشترک، اقوام از نگاه جغرافیایی پراکنده هستند و هیچگاه امکان ندارد که همه افراد یک قوم را از تمام یک سرزمین در یک یا چند ایالت جمع کرد. البته قومیت می‌تواند یکی از معیارهای تقسیمات ایالتی باشد و ممکن است در یک ایالت یک قوم در اکثریت قرار گیرد، چنان که هم اکنون نیز در ولایات همین وضعیت وجود دارد، اما این بدان معنی نیست که در آن ایالت هیچ قوم دیگری حضور نداشته باشد.

بنا بر این چنان که در مسوده قانون اساسی فدرال آمده: افغانستان بر اساس ترکیبی از معیارها یعنی موقعیت جغرافیایی، ترکیب قومی، مذهبی و فرهنگی و وضعیت اجتماعی و اقتصادی مناطق، به ایالات تقسیم می‌گردد و این تقسیمات باید به تصویب شورای ملی فدرال و شوراهای ایالات برسد یعنی در واقع خود مردم هستند که باید تصمیم بگیرند مرزهای ایالتی چگونه ترسیم شوند.

ترکیب قومی ۱۲ ایالت پیشنهادی مجمع فدرال خواهان، به گونه‌ای است که در اکثر آن‌ها یک اکثریت قومی وجود خواهد داشت؛ در برخی از آن‌ها قوم پشتون و در برخی دیگر تاجیک‌ها و در برخی دیگر هم هزاره‌ها و اوزبیک‌ها و در برخی دیگر هم بلوچ‌ها یا نورستانی‌ها که جزئیات آن را در آینده در همین مبحث تشریح خواهیم کرد. اما در همین طرح پیش بینی شده که وجود اکثریت قومی نباید باعث انحصار سلطه گردد و حقوق اقلیت‌ها در هر ایالت باید تضمین شود که می‌توانیم آن را در آینده توضیح خواهیم داد.

۳- نکته سوم در این رابطه این تصور غلط است که گویا فدرالیسم در افغانستان به نفع قوم خاصی یا به ضرر قوم دیگری است! گاهی کسانی می‌گویند که فدرالیسم از اقتدار پشتون‌ها می‌کاهد و یا اینکه به نفع تاجیک‌ها نیست! فدرالیسم برای همه و به نفع همه است و به ضرر هیچ گروهی نیست. در نظام فدرالی هر قوم و گروهی به میزان نفوس و اقتدار واقعی خود، دارای موقعیت و اقتدار و اعتبار خواهد بود، مخصوصاً هر دو قوم محترم پشتون و تاجیک از فدرالیسم بیشترین نفع را خواهد برد. اگر بنا باشد فدرالیسم تنها منافع قوم خاصی را تأمین کند و یا به منافع قوم خاص دیگری ضربه بزند، در آن صورت دیگر فدرالی هم وجود نخواهد داشت و حتی اگر به نام هم فدرالی باشد نمی‌تواند دوام بیاورد و دچار صدتا مشکل خواهد شد و سرانجام از هم خواهد پاشید.

بنا بر این باید گفت که فدرالیسم، انواع مختلف رویکردهای قومی و قوم‌گرایی‌های افراطی را بر نمی‌تابد و بلکه این تفکر، برای نظام فدرالی یک آفت است که آن را از درون فرو می‌پاشاند.

۴- مطلب چهارم این است که با توجه به ماهیت فدرالیسم، این نظام کاملا بر عکس، می‌تواند شکاف‌های قومی را نه تنها کاهش دهد، بلکه با تأمین عادلانه حقوق همه اقوام، تضادهای قومی را رفع خواهد کرد. ما امروز یک واقعیت را باید بپذیریم که در افغانستان همواره تضاد قومی محور اصلی گروه‌بندی‌ها، کشمکش‌ها، شکاف‌ها و حتی منازعات و جنگ‌ها بوده است. به عبارت دیگر ما بر این باوریم که تضاد اصلی در افغانستان تضاد قومی است، نه طبقاتی و نه مذهبی و ایدئولوژیک و یا حد اقل به تعبیر استاد شهید مزاری در افغانستان شعارها مذهبی است اما عملکردها نژادی و قومی! ما فدرالیسم را برای حل همین مشکل یعنی حل مشکل تضاد قومی پیشنهاد می‌کنیم و بر آن اصرار داریم زیرا تا این تضاد حل نشود، افغانستان روی آرامش، صلح و ثبات را نخواهد دید.

دلیل اصلی بر این ادعا یعنی تضاد قومی این است که روند دولت-ملت‌سازی در افغانستان حداقل از دوره امیر عبدالرحمان به بعد، بر یک مبنای معیوب پایه‌گذاری شده است. به اعتراف تمام گروه‌های سیاسی و همه صاحب نظران داخلی و خارجی، افغانستان از نگاه بافتار و ساختار اجتماعی و فرهنگی یک موزائیک رنگارنگ و متنوع از اقوام، زبان‌ها، مذاهب و فرهنگ‌ها است. اما با تأسف باید گفت که برخی از حلقات تشنه قدرت، این تنوع و رنگارنگی را برنفتاندند و پروسه دولت-ملت‌سازی را بر مبنای تفکر سلطه‌جویانه و حاکمیت تک‌قومی، تک‌زبانی و تک‌مذهبی و بر اساس تئوری «تک‌دولت و تک‌ملت» با شیوه «هژمونی قومی و ادغام و یک‌سان‌سازی» بنیان گذاشتند و دقیقا به همین دلیل هم پروسه دولت‌سازی ناکام ماند، زیرا این پروسه معیوب در طول تاریخ نتوانست به معنای واقعی کلمه یک «دولت ملی» ایجاد کند و محصول و نتیجه آن همواره شکل‌گیری «دولت‌های قومی» مبتنی بر ناسیونالیسم افراطی قوم خاصی بوده است.^۱

۱. در این رابطه یکی از نویسندگان خوشفکر جمع بندی زیبایی از وضعیت دولت-ملت یا دولت-قوم در افغانستان ارائه کرده که مناسب دیدم برای خواننده گرامی در سطور ذیل نقل کنم:

دولت-ملت یا دولت-قوم؟

نبی ساقی- ۹ دسمبر ۲۰۲۵

۱- بعد از عصر امپراتوری‌ها جهان وارد عصر دولت-ملت‌ها شد. امپراتوری‌ها در واقع بر محور قبیله و خاندان استوار بود اما دولت-ملت‌ها بر مبنای ملت‌ها و مردم‌ها و شهروندان بنا یافت. لذا دولت-ملت‌ها، عبور از قبیله‌گرایی به ملی‌گرایی بود. در دولت-ملت، دولت متعلق به قبیله و خاندان حاکم نبود، دولت متعلق به ملت بود. ملتی که از تمام ساکنان یک کشور ساخته شده بود.

۲- در افغانستان در قرن بیستم وقتی ایده دولت- ملت وارد شد، دولت- ملت نه بر محور یک ملت تخیلی جدید، بلکه بر محور یکی از اقوام شکل داده شد و در واقع دولت- ملت که قرار بود از قوم‌گرایی عبور کند و دور محور بزرگتر شکل بگیرد، به دولت- قوم تبدیل شد و کوشش شد که این قوم به ملت ارتقا کند. تناقض ملت‌سازی از همین جا آغاز شد و در نهایت امروز به بن بست رسید.

۳- ظاهر بدخشی و حلقه‌ای که بعدها به ستمی‌ها معروف شدند زودتر از همه، این تناقض را کشف کردند و برجسته ساختند و بهایی آن را نیز پرداختند. هرچند ممکن است کسانی مثل اسماعیل مبلغ و سید اسماعیل بلخی و امثال ایشان نیز در این مورد حرف زده باشند، اما این ستمی‌ها بودند که توسعه کشور و تطبیق سوسیالیسم را به محور قوم‌گرایی و ستم قومی پیوند دادند و مطرح کردند که تا مساله ملی و مساله ستم قومی حل نشود، رسیدن به توسعه و ترقی و رسیدن به سوسیالیسم غیر عملی است.

۴- جامعه و مردم اما حرف‌های ستمی‌ها را نمی‌فهمید. میزان شعور و آگاهی جمعی پایین بود. مردم به صورت عمومی نسبت به حقوق و سهم خود ناآگاه بود. پادشاه برای مردم سایه خدا بود و کمرش را هفت اولیا بسته بود و حتا آفتاب گرفتگی ممکن بود به پادشاه‌گردشی دلالت کند و پادشاه‌گردشی وحشتناک و سهمگین باشد.

از طرف دیگر دولت- قوم برای مردم ساده دل و مذهبی، خود را نماینده خدا و سایه خدا معرفی می‌کرد و ایستاد شدن و بغاوت در برابر دولت بغاوت در برابر خدا و دین تلقی می‌شد. این‌گونه بود که مردم کاری به سیاست نداشت و تنها مساله‌اش این بود که دولت مالیات کمتر بگیرد یا ظلم کمتر کند.

۵- دهه دموکراسی، احزاب چپی و راستی قبل از کودتای هفت ثور، دوران جهاد، مهاجرت‌ها و از همه مهم‌تر بیست سال جمهوریت و پیدایش انترنت و شبکه‌های مجازی و رسانه‌ها و افزایش کتاب، آگاهی سیاسی خلق کرد و مردم دوباره به ظاهر بدخشی و افکار او متوجه شد.

۶- در دوران جمهوریت تعداد کثیری از مردم به تناقض دولت- قوم در افغانستان پی‌برده بودند، اما ترس جان و از آن مهم‌تر ترس از دست دادن منافع و مسند و مقام و امید به مسند و مقام در آینده، اکثریت را به سکوت و محافظه‌کاری سوق داده بود. تعداد اندکی هنوز هم به امید مسند و مقام و موقعیت سکوت می‌کنند.

۷- سقوط جمهوریت اما آن سکوتی را که برای مسند و مقام و موقعیت بود، شکست. کسی که برهنه است از تر شدن نمی‌ترسد. از طرف دیگر سقوط جمهوریت تعدادی را که ولو به صورت شکلی و سمبولیک خود را در قدرت شریک می‌دانستند بیرون خط انداخت. اینجا بود که نقد بر قوم‌گرایی و نقد بر دولت- قوم، عریان شد و همگانی شد و پاسخ‌های رادیکال به میان آمد.

۸- افغانستان اگر به دولت- ملت واقعی بر نگردد، دولت- قوم دیگر کارآیی خود را در ذهن مردم از دست داده است. اگر شما فردا دور هم جمع شوید و جرگه بزرگ برگزار کنید، نمی‌توانید با دولت- قوم، مردم را دوباره متحد و همراه بسازید. باید راه حل جدیدی دست و پا کنید.

۹- این حرف‌ها که مردم مهاجر هستند و یک بلست زمین ندارند و جغرافیا مقدم بر نظام سیاسی است و اول جغرافیا پیدا کنید و بعد از نظام حرف بزنید، خارج از موضوع است. نظام و هر چیزی اول در اذهان ساخته می‌شود نه در میدان. وقتی ذهن شما تحول کرد، دیر یا زود، میدان نیز تحول می‌کند. مردم البته مهاجر نیستند و از جغرافیا دور نیستند. این آگاهی و نهضتی که حالا شکل

در آخرین انتخابات ریاست جمهوری دوره جمهوری، تیم انتخاباتی دکتر اشرف غنی به نام تیم «دولت‌ساز» نام‌گذاری شد. من شخصا زمانی که این نام مورد بحث قرار گرفت با آن مخالفت کردم و نام دوره قبلی یعنی «تداوم و تحول» را ترجیح می‌دادم، اما دو عضو دیگر تیم یعنی دکتر اشرف غنی و امرالله صالح بر این نام اصرار کردند. مخالفت من به جهت خود این نام نبود و چه بسا افرادی دولت‌ساز را به معنای حکومت‌ساز می‌پنداشتند، اما من در ذهن خود با تئوری دولت‌سازی و پروسه دولت‌سازی و ملت‌سازی در افغانستان مشکل داشتم و اینکه آیا شرایط در افغانستان فراهم شده که ما ادعای دولت‌سازی داشته باشیم و واقعا یک دولت ملی ساخته شود؟

به هر حال برای اثبات این مدعا که در افغانستان به معنای دقیق کلمه، هیچگاه دولت واقعا ملی وجود نداشته است، دلایل بسیار فراوان تاریخی از همه دوره‌های تاریخ سیاسی افغانستان وجود دارد که در این فرصت کوتاه نمی‌توان به ذکر تمام آن‌ها پرداخت ولی یک نمونه روشن و مستند از شیوه دولت‌سازی دوره امیر حبیب‌الله خان را نقل می‌کنم که چگونه دولت-ملت‌سازی بر مبنای قومیت شکل گرفته است. این نمونه تاریخی را قبلا نیز در فصل اول کتاب نقل کردیم ولی با توجه به اهمیت آن خلاصه آن را دوباره در این جا نقل می‌کنم.

مطابق نقل علامه فیض محمد کاتب در سراج التواریخ، در کابینه دوره امیر حبیب‌الله خان موضوع دولت-ملت‌سازی مورد بحث قرار گرفته و در میان آنان این تصور وجود داشته که جامعه افغانستان مرکب از چهار گروه قومی بزرگ ذیل است: ۱- قوم افغان درانی یا ابدالی ۲- قوم غلزایی ۳- تاجیک و اوزبیک و قبایل متفرقه ۴- گروه شیعه یعنی هزاره و قزلباش.

برخی از عناصر دربار به این باور بوده‌اند که باید در پروسه دولت‌سازی، با این چهار گروه قومی برخورد مساوی صورت گیرد و این چهار گروه به عنوان مؤلفه‌های اصلی تشکیل دهنده ملت، چهار پایه ساختمان دولت را تشکیل بدهند ولی این نظر در اقلیت بوده و مورد توجه قرار نمی‌گیرد و امیر حبیب‌الله فیصله می‌کند که: «من به خلاف معمول و مرسوم، اساس سلطنت خود را بر سه رکن نهاده، بدون معاضدت فرقه شیعه، تعمیر بلاد و ترفیه عباد به روی روز آورده، دولت و مملکت را بر سه رکن و قائمه استوار می‌دارم»^۱

گرفته، مردم داخل را حتا بیشتر از خارج‌نشین‌ها متأثر ساخته است. درست است که مردم ساکت هستند و فعلا حرفی نمی‌زنند، اما وقتی زمانش برسد، مردم بر مبنای آگاهی خود کار می‌کنند نه بر مبنای تبلیغاتی که دیگر کاملا نخ نما شده است.

۱. نگاه کنید به: فیض محمد کاتب هزاره، سراج التواریخ، جلد چهارم، بخش دوم، چاپ اول، کابل، انتشارات امیری، ص ۷۲۰.

بدین ترتیب پروسه دولت-ملت‌سازی متکی بر سه رکن بنا می‌شود: رکن اول: قوم افغان درانی؛ رکن دوم: قوم غلزایی؛ رکن سوم: اقوام اوزبیک و تاجیک و قبایل متفرقه. اما رکن چهارم یعنی هزاره و قزلباش حذف می‌گردد و جالب است که در تقسیم‌بندی ارکان دولت، دو رکن به قوم پشتون تعلق گرفته (درانی و غلزایی) و دو رکن دیگر به همه اقوام دیگر افغانستان چون هر یک از قبایل درانی و غلزایی یک قوم مستقل و دو رکن تشکیل دهنده دولت در نظر گرفته شدند و اقوام اوزبیک و تاجیک و قبایل دیگر همه باهم یک رکن محسوب گردیدند و هزاره و قزلباش هم یک رکن دیگر.

فیض محمد کاتب نقل می‌کند که به تعقیب این مصوبه، تمام کارمندان دولت که از هزاره و قزلباش بودند از ادارات دولتی حذف و اخراج گردیدند و حتی در ادارات از روی نام، هر کس که به نام غلام حسین و غلام علی و علی نقی و محمد تقی بودند بدون تحقیق اخراج شدند و حتی بعضی از اهل سنت که محمد حسین و عبدالحسین نام داشت نیز شیعه در شمار رفته و از خدمت در اداره محروم شدند.

این فیصله امیر حبیب الله خان از آن تاریخ تا کنون، با تفاوت‌هایی در دوره‌های مختلف از زمان امان الله خان تا امروز در دوره امارت طالبان ادامه یافته است، گاهی رسمی و علنی و گاهی غیر مرئی و غیر علنی و بلکه باید گفت نه تنها رکن هزاره از ساختار دولت حذف شد که به تدریج رکن دیگر که به تعبیر ایشان اوزبیک و تاجیک و قبایل دیگر بودند نیز حذف شدند و تنها دو رکن دیگر: درانی و غلزایی باقی ماندند و در حقیقت ساختمان دولت و ملت روی یک پایه قرار گرفت و سه پایه دیگر حتی غلزایی را هم حذف کردند و بدین ترتیب پروسه دولت-ملت‌سازی که می‌باید بر اساس اصل برابری در میان همه گروه‌های متنوع قومی افغانستان شکل می‌گرفت ناکام گردید و تمام تلاش‌ها متمرکز شد بر دولت-ملت‌سازی بر مبنای هم‌مونی قومی و اندیشه ادغام و یکسان‌سازی قومی، زبانی و مذهبی.

با توجه به این وضعیت در می‌یابیم که در افغانستان تضاد اصلی، همواره تضاد قومی بوده است. در افغانستان نه تضاد طبقاتی یک تضاد عمده بوده -چنان که گروه‌های چپ مخصوصاً احزاب مارکسیست ادعا داشتند- و نه تعارضات مذهبی و ایدئولوژیک مسأله عمده بوده که کسان دیگر ادعا داشتند. دلیل روشن این است که گروه‌ها و رژیم‌هایی که تضاد طبقاتی را اصل می‌پنداشتند و به دنبال حل آن بودند، نه تنها این مشکل را حل نتوانستند، بلکه تضاد قومی در درون خود آنان نیز نفوذ کرد و آنان را به گروه‌های قومی و زبانی تقسیم کرد. مگر انشعاب خلق و پرچم و انشعابات دیگر در جریان‌های چپ، دلیل دیگری داشت جز اختلافات و تضادهای قومی و زبانی؟ همچنین گروه‌ها و حکومت‌های با داعیه دینی و مذهبی نیز نه تنها مشکل را حل نکردند، بلکه آنان نیز قومی عمل کردند تا مذهبی و امروز هم اگر ساختار احزاب سیاسی افغانستان را دقیق‌تر مطالعه کنیم، می‌بینیم که همه آن‌ها ساختار قومی دارند.

گرچه در افکار عامه این نوع ساختار را با دیده منفی می‌نگرند، اما باید گفت که این وضعیت یک جنبه مثبت هم دارد و آن این است که نشان دهنده واقعیت‌های عینی متکثر فرهنگی و قومی جامعه افغانستان است، چون احزاب از متن همین مردم به وجود آمده‌اند. از کوزه همان تراود که در او است. این یک وضعیت طبیعی است. ما هنوز هیچ حزب سیاسی فراقومی و به اصطلاح ملی نداریم و اگر گروه یا گروه‌هایی چنین ادعایی دارند، صرف ادعا بوده و یا برای فریب و تبلیغات است!

نظام‌های سلطنتی و امارتی نظام‌های دیکتاتوری و قبیله‌ای بودند

البته باید تأکید کنیم که در مورد برتری طلبی‌های قومی، هیچگاه توده‌های اقوام عزیز کشور عامل بحران نبودند و نیستند. ما هیچگاه قوم بزرگ پشتون را به عنوان یک قوم مخاطب این گفتار نمی‌دانیم. عامل بحران حلقات متعصب و انحصار طلب و حاکمان و نخبگان سیاسی و بلکه یک گروهی کوچک از یک قبیله (نه یک قوم) بوده‌اند که در میان اقوام افغانستان بدر کین و تبعیض کاشته‌اند و تلاش کرده‌اند که با حاکم ساختن نظام‌های شدیداً متمرکز، این تنوع را نادیده بگیرند و در حقیقت مانع تشکیل «دولت ملی» به معنای واقعی کلمه شوند.

اجازه دهید در این رابطه یک خاطره را نقل کنم: در تاریخ ۳۰ سنبله ۱۳۹۹ یعنی تقریباً یک سال قبل از سقوط جمهوریّت من همراه با رئیس جمهور اشرف غنی و امرالله صالح معاون اول در جریان یک سفر به ولایت بامیان در گردهمایی مردمی گفتم که نظام «امارت طالبانی» مانند «نظام‌های سلطنتی» گذشته افغانستان یک نظام استبدادی و دیکتاتوری است. این سخن موجی از اعتراضات و انتقادات را در میان هموطنان پشتون ما مخصوصاً برخی از وکلای شورای ملی و وزرا ایجاد کرد که گویا دانش به همه پشتون‌ها و به شخصیت‌های ملی کشور توهین کرده است. این اعتراضات تا ارگ ریاست جمهوری و رئیس جمهور اسبق محترم کرسی هم کشانده شد، ولی به همه آنان گفتم که من هرگز منظورم قوم پشتون نبوده و نیست. اما برای اثبات این ادعا که این نظام‌های گذشته، فاسد و استبدادی بوده‌اند نه یک دلیل بلکه هزار و یک دلیل دارم و هیچ ادعای خلاف واقع و یا ناشی از مسایل قومی نکرده‌ام. متن سخنان من در باره امارت طالبان و حکومت‌های پیشین افغانستان که در آن زمان در رسانه‌ها به طور گسترده نشر شد این پاراگراف ذیل بود:

«امارت نظامی است متکی بر اراده یک فرد و بدون رأی و حتی بدون رضایت عامه مردم. این نظام با یک نظام کاملاً استبدادی و دیکتاتوری هیچ فرقی ندارد. نظام امارت طالبانی با سلطنت سدوزایی و محمدزایی که به نام امارت و یا سلطنت از ۱۷۴۷ میلادی= ۱۱۲۶ خورشیدی تا ۱۹۷۸ میلادی= ۱۳۵۷

خورشیدی به مدت بیش از ۲۳۰ سال بر افغانستان حکومت کردند، از نگاه روح و محتوا هیچ تفاوتی ندارد. در آن نظام‌ها هم یک گروهی کوچک از یک قبیله به صورت موروثی و با استبداد و دیکتاتوری بر افغانستان حکومت کردند، در نظام امارت نیز حکومت یک فرد به طور مادام‌العمر بر سرنوشت یک ملت مطرح است، بدون رعایت حقوق اساسی شهروندان و آزادی‌های عمومی و حتی قانون اساسی. نظام امارت یک نظام فراقانونی، نامحدود و مطلقه است.»

به طور کلی در جمع بندی این قسمت از بحث باید گفت:

ما صد درصد مطمئن هستیم که نظام فدرال در افغانستان نه تنها موجب تفرقه قومی نمی‌شود، بلکه جلو این نوع هژمونی‌گری را می‌گیرد و این تضاد قومی را به بهترین شکل آن و به طور نهایی از بین بر می‌دارد و در میان اقوام مختلف کشور، اعتماد و احترام متقابل ایجاد می‌کند چون در نظام فدرال برادر بزرگتر و کوچکتر وجود ندارد، قوم مسلط و نقش اول و نقش ثانوی مطرح نیست و تحمیل یک هویت بر همه هویت‌ها، حذف زبان‌ها و مذاهب و غصب و تصرف اراضی و کوچ اجباری و اسکان اجباری مطرح نیست. هر فردی و هر گروهی در منطقه و ایالت خود از حقوق کامل برخوردار بوده و در حکومت مرکزی هم به طور متوازن و عادلانه مشارکت می‌کنند.

به همین جهت چهره‌های اصلی طراح فدرالیسم در افغانستان مانند شهید بدخشی و شهید استاد مزاری و پیروان آنان، فدرالیسم را برای حل ستم ملی و تأمین حقوق اقوام و تقویت وحدت ملی و حاکمیت ملی و حفظ تمامیت ارضی و ایجاد ثبات دایمی در کشور مطرح کردند و نه به عنوان تجزیه و تفرقه قومی.

هشتم- مشکل هویت ملی و نمادهای ملی

یکی از موضوعات بسیار مهمی که با قانون اساسی فدرال پیوندی عمیق و مستقیم دارد، مسأله هویت ملی و نمادهای ملی است، چون همان طوری که در لابلای مباحث قبلی اشاره شد، جامعه افغانستان یک جامعه متکثر بوده و اقوام و زبان‌ها و مذاهب و گروه‌های گوناگون فرهنگی و اجتماعی و سیاسی را شامل می‌گردد، در حالی که نظام‌های حاکم بر این کشور، به جای تشکیل دولت ملی، دولت قومی را حاکم ساختند و با حذف و سرکوب هویت‌های متنوع، هویت ملی را بر مبنای هویت یک قوم و نمادهای ملی را هم مبتنی بر نمادهای قوم حاکم تعریف کردند.^۱

۱. در مورد هویت ملی و اینکه در سایر کشورها در مورد هویت چه تعریفی وجود دارد و در جوامع متکثر و چندپاره چگونه می‌توان به هویت ملی واحد دست یافت، آقای محمد محق از نویسندگان و پژوهشگران شناخته شده کشور، نوشته زیبایی را تحت عنوان (هویت ملی، پذیرش به جای انکار) در فیسبوک خود نشر کرده که جهت روشن شدن ماهیت هویت و استفاده بیشتر خوانندگان گرامی در سطور ذیل متن آن را نقل می‌کنم:

هویت ملی، پذیرش به جای انکار:

در پاییز سال ۲۰۱۰ در دوره اول کار دیپلماتیکم در قاهره، نمایشگاه بین‌المللی کتاب قاهره برگزار شد. دوست فقیدم مرحوم داکتر عبدالرؤف هری، روحش شاد، که در آن زمان دانشجوی دکتورا بود، به من اطلاع داد که دکتور جابر عصفور، نویسنده و روشنفکر صاحب‌نام مصری و وزیر اسبق فرهنگ آن کشور، در محل نمایشگاه سخنرانی دارد، و خواست که اگر علاقه داشته باشم با هم به سخنرانی‌اش برویم. در آن سخنرانی، دکتور عصفور به ترسیم عناصر تشکیل‌دهنده هویت مصر پرداخت و گفت که فرعونیت، عربیت، اسلامیت و مدرنیته عناصر عمده هویت مصری هستند. برای من چنین بیان روشنی در باره عناصر تشکیل‌دهنده هویت ملی یک کشور تازگی داشت و آموزنده بود، به ویژه این که در فرهنگ ما کلمه فرعون همیشه با بار منفی به کار می‌رفت، و در مصر به یکی از ادوار مهم تاریخی اشاره داشت که دوره‌ای درخشان از تمدن باستانی آن کشور را به نمایش می‌گذاشت. در دوره دوم ماموریتم، در سال ۲۰۱۸، همه سفرای مقیم قاهره، به اشتراک در کنفرانسی بین‌المللی در شرم‌الشیخ دعوت شدند که برای پنج هزار مهمان، و عمدتاً از جوانان کشورهای مختلف برگزار می‌شد. یکی از جلوه‌های جذاب این کنفرانس برای من این بود که در ویدیوهای کوتاه اما پر درخششی که در حضور رئیس‌جمهور و مقام‌های عالی‌رتبه و مهمانان خارجی و داخلی به نمایش در آمد ترسیم هویت مصری بود به گونه‌ای که گذشته را از ادوار تمدنی کهن تا امروز به هم پیوند می‌زد. در این ویدیوها هیچ بخش از عناصر عمده تاریخ و تمدن این کشور انکار نمی‌شد، بلکه مصر فرعونی، مصر هلنیستی/یونانی، مصر رومی، مصر مسیحی، مصر اسلامی، مصر عربی، مصر افریقایی، و مصر دوران مدرن در ترکیبی همساز تلفیق و معرفی می‌شد. من با تامل در آن تصاویر به این می‌اندیشیدم که چگونه مصر توانسته است از شکاف‌های قبیله‌ای و حتی دینی و مذهبی عبور کند و هویت واحد ملی بیافریند، و آرزو کردم که کاش در سرزمین ما نیز چنین رویکردی در پیش گرفته می‌شد و ما شاهد اینهمه نزاع نمی‌بودیم. تجربه‌ای که از مصر حکایت کردم در بسیاری از کشورهای جهان با موفقیت به انجام رسیده و حاصل دلنشینی داشته است، و این نشان می‌دهد

که غلبه بر شکاف‌های تباری و مذهبی و خلق هویتی همبسته از ساکنان یک سرزمین به هیچ صورت ناممکن نیست، به شرطی که اراده، درایت و بینشی وسیع وجود داشته باشد.

اگر بخواهیم در افغانستان هویت ملی مورد قبول همگان شکل بگیرد و این هویت شیرازه پیوند شهروندان باشد، شرط اساسی آن این است که پایه کار را بر پذیرش بگذاریم نه انکار. پذیرش مورد نظر این جا دو سطح عمودی و افقی دارد. در سطح عمودی، یعنی تاریخ کشور خود را از پنج قرن اخیر یا از چهارده قرن تاریخ اسلام آغاز نکنیم، بلکه از روزگار شکل‌گیری مدنیت و فرهنگ اجتماعی در این خطه بی‌اغاییم. ما باید نشان بدهیم و بپذیریم که روزی این سرزمین مهد دیلت زرتشتی، هندویی، بودایی، میترایی و مانوی بوده و سپس به دین اسلام روی آورده و تا به عصر حاضر رسیده است. اگر در جامعه ما چنین درکی از تاریخ وجود می‌داشت مجسمه‌های بودا انفجار داده نمی‌شد، آثار باستانی ما به آسانی به بازارهای سیاه کشورهای دیگر به تاراج نمی‌رفت و نشانه‌های مدنیت چندین هزار ساله با خاک یکسان نمی‌گردید. کشورهای دیگر با زنده نگه داشتن گذشته تاریخی خود و حفظ پیوند خویش با آن، نه تنها میلیون‌ها جهان‌گرد و بازدیدکننده را از سراسر جهان به کشور خود علاقه‌مند می‌سازند، بلکه نسبت خود را با گذشته تعریف می‌کنند. در محیط ما، گروه‌های بدوی و فاقد درک تمدنی تاریخ را محو می‌کنند و می‌خواهند با سلیقه‌های خام و ابلهانه خود بر آوار آن تاریخ بسازند.

پذیرش در سطح افقی یعنی به رسمیت شناختن همه شهروندان کشور با هر تعلق تباری، زبانی، مذهبی، دینی و فکری افغانستان مانند بسیاری از کشورها از اقوام، تبارها و مذاهب و اعتقادات مختلف تشکیل شده است، و این چیزی کاملاً طبیعی است. برای شکل دادن به هویت واحد ملی باید بحث اکثریت و اقلیت برای همیشه پایان پیدا کند و چنین چیزی هیچ گونه امتیاز برای کسی به بار نیآورد. هر کسی که متعلق به این سرزمین است، چه اجدادش از هزاران سال قبل در این جا زیسته باشند، و چه در ادوار بعدی در این خاک متوطن شده باشند، همه جایگاه مساوی و یکسان دارند و هیچ کس بر هیچ کس برتر نیست، همچنان که هیچ کس از هیچ فروتر نیست. به لحاظ اعتقادی، مسلمانان، سیک‌ها، هندوها، بهایی‌ها و ناباوران، از نظر حقوق شهروندی و مالکیت بر این سرزمین برابرند. همچنین است اعضای گروه‌های قومی مختلف مانند ازبیک، پشتون، تاجیک، هزاره، ترکمن، قزاق، قرغیز، سادات، عرب، بلوچ، پشه‌ای، پامیری، تاتار، مغول، ایماق، و بقیه، و هیچ اهمیتی ندارد که درصد کدام یک بیشتر است و کدام یک کمتر.

گفتن این سخنان در حد شعار مشکلی را حل نمی‌کند. باید زمینه‌های توسعه و انکشاف پایدار برای همه به صورت یکسان فراهم باشد، و فقر و محرومیت از همه جا به مرور رخت بپندد، و از این نظر قندهار و خوست با سمنگان و بامیان فرقی نداشته باشد، چنان‌که نورستان با دایکندی، هرات، بدخشان، جوزجان، کنر، بادغیس یا ننگرهار. علاوه بر فرصت‌های برابر توسعه، باید در سطح نمادهای ملی نیز این تنوع و رنگارنگی به نمایش گذاشته شود، از سرود ملی تا پول رسمی کشور، تا پاسپورت، تا نشان ملی، تا شخصیت‌های ملی، تا وقایع تاریخی، تا بناهای تاریخی، تا حیوانات و گیاهان ملی، تا پوشش و صنایع دستی، تا اماکن و جغرافیا. نظام آموزشی این کشور نیز وظیفه دارد که این آگاهی را در دانش‌آموزان ترسیخ کند و روحیه پذیرش را در آنان نهادینه گرداند. بخشی از بدینی‌ها که سرانجام به نفرت و دشمنی می‌انجامد ناشی از ناآگاهی در باره یکدیگر است، تاجیک ما از فرهنگ پشتون ما چیزی نمی‌داند، و پشتون ما از عرف و سنت‌های هزاره ما آگاهی ندارد، همچنان که اکثریت ما در باره سنت‌ها و عادات مردم ازبیک، بلوچ و سایر هموطنان خود چیز زیادی نمی‌دانیم. ما با معرفت و درک روشن می‌توانیم هویت ملی واحد و مستحکمی بسازیم و به شکاف‌ها پایان بدهیم.

با توجه به این مشکل در قانون اساسی فدرال، با بازتعریف هویت ملی و نمادهای ملی، معیارها و نورم‌های جدیدی را مطرح کرده است. بر اساس قانون اساسی فدرال، افغانستان دارای تنوع فرهنگی، مذهبی، قومی و زبانی می‌باشد و هویت ملی کشور بر پایه اصل کثرت در عین وحدت، برابری، احترام متقابل، همزیستی مسالمت‌آمیز و مشارکت همگانی استوار است و هیچ فرد، قوم، مذهب یا زبان خاصی نمی‌تواند به‌عنوان تنها نماینده هویت ملی تلقی شود و هر نوع فعالیت فردی و سازمانی که منجر به تبعیض قومی، دینی، مذهبی، زبانی، نژادپرستی، تکفیر یا پاکسازی قومی، دینی، مذهبی و زبانی شود، یا از آن ستایش کند و یا زمینه را برای آن فراهم نماید و یا دیگران را به آن تحریک کند، تحت هر نامی که باشد جرم تلقی می‌گردد و ممنوع است.

با توجه به این تعریف از هویت ملی، هر فردی که پدر یا مادر افغانستانی داشته باشد و یا مطابق با قانون، تابعیت افغانستان را کسب کرده باشد، شهروند افغانستان محسوب می‌گردد و بر او «افغانستانی» اطلاق می‌شود و از همه حقوق شهروندی به صورت برابر و بدون از هر نوع تبعیض برخوردار می‌باشد.

زبان‌های ملی و رسمی

موضوع زبان در کشورهای چندفرهنگی و چندقومی یکی از مهم‌ترین مسایل چالش برانگیز است که حل عادلانه و واقعی آن تنها در نظام فدرال امکان‌پذیر است. در طرح قانون فدرال همه زبان‌های رایج در افغانستان بدون استثنا، زبان‌های ملی مردم و جزء سرمایه‌های فرهنگی و معنوی این کشور هستند، اما زبان‌های فارسی، پشتو و اوزبیک، زبان‌های رسمی افغانستان هستند و زبان فارسی به عنوان زبان مشترک میان قومی شناخته می‌شود. در عین حال هر ایالت می‌تواند در کنار زبان‌های رسمی کشور، زبان یا زبان‌های دیگری را نیز به عنوان زبان رسمی خود انتخاب کند. همچنین مردم افغانستان حق دارند زبان‌های مادری مانند ترکمنی، بلوچی، پشه‌ای، نورستانی، گروه زبان‌های پامیری و سایر زبان‌های رایج در کشور را در مؤسسه‌های آموزشی دولتی یا خصوصی به فرزندان خود آموزش دهند. به منظور تحقق اهداف یادشده و نظارت و تطبیق احکام مربوط به زبان، «کمیسیون ملی زبان‌ها و فرهنگستان زبان‌ها» تشکیل می‌شود که تشکیل، صلاحیت و طرز فعالیت آن‌ها در قانون تنظیم می‌گردد.

نمادهای ملی: شعار، نشان، بیرق، سرود ملی و پول ملی

از آنجا که نمادهای ملی مانند بیرق، شعار، نشان، سرود و پول ملی در کشورهای چند قومی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، در نظام فدرال این نمادها باید به گونه‌ای تعریف و تطبیق شود که هیچ‌گونه تفرقه، انحصار و امتیاز قومی، زبانی و مذهبی را نشان ندهد و بلکه کاملاً برعکس، نماد استقلال، اتحاد، عزت و هویت تاریخی مشترک باشد و احساس تعلق همگانی را تقویت کند. به همین جهت در قانون اساسی فدرال به این موضوع اهمیت ویژه داده شده و در هفت ماده کامل، جزئیات هر یک از نمادهای ملی بیان شده و عبارت «با چندگانگی یگانه‌ایم» شعار ملی افغانستان اعلام شده است و در باره سرود ملی تصریح شده که: شکل موسیقایی، متنی و اجرایی سرود ملی در قالب یک متن شعری با هر سه زبان رسمی، توسط یک کمیسیون تخصصی فرهنگی و هنری تهیه شده و به تصویب اکثریت دوسوم شورای ملی می‌رسد. در ضمن در این قانون برای هر ایالت هم حق داده شده که دارای بیرق، نشان، شعار یا سرود خود باشد، مشروط بر این که:

با نمادهای ملی کشور تعارض نداشته باشند و حاوی محتوای تبعیض‌آمیز، تجزیه‌طلبانه یا ضدهمزیستی نباشند و به تصویب شورای ایالتی مربوطه رسیده باشند.

در مورد نحوه تصویب نمادهای ملی هم این میکانیزم را در نظر گرفته‌ایم که: با تأسیس نظام فدرال، در اولین دوره تقنینیه، طرح‌های بیرق ملی، نشان ملی، شعار ملی و سرود ملی، با دوسوم آرای هر یک از هر دو مجلس شورای ملی به تصویب می‌رسد. اما بعد از دوره اول تقنینیه، هر نوع تغییر یا تعدیل در نمادهای ملی مانند زبان‌های رسمی، بیرق، نشان، شعار و سرود ملی تنها با تصویب اکثریت دوسوم شورای ملی و آرای موافق حداقل دوسوم از مجموع شوراهای ایالات صورت می‌گیرد.

از آنجا که واحد پول افغانستان از نگاه محتوا و دیزاین نیز هویت ملی کشور را به نمایش می‌گذارد در این قانون تصریح شده که واحد پول افغانستان رویه است و باید با استفاده از همه زبان‌های رسمی کشور و نمادهای متعلق به اقوام و ایالات طراحی و نشر شود.

نام کشور

نام کشور یکی از مهم‌ترین نمادهای ملی است. نام "افغانستان" هرچند به عنوان یک "سرزمین" به همه مردمان ساکن در این کشور تعلق دارد و در سطح بین‌المللی همه مردمان ساکن در این سرزمین با همین نام و گاهی به نام "افغان" شناخته می‌شوند، اما دلایل و شواهد قاطع تاریخی نشان می‌دهد که این نام از نام یک قوم خاص گرفته شده و نامی نیست که هویت مشترک همه اقوام ساکن در کشور را بازتاب

دهد. هر چند برخی با سماجت و اصرار کوشش می‌کنند که این نام را نشان دهنده هویت همه مردم نشان دهند اما حقیقت را نمی‌توان با صرف ادعا کتمان کرد و یا تغییر داد و هویت چیزی نیست که با تحمیل و تحریف و اجبار تثبیت شود. از این رو برخی معتقدند که باید برای کشور حداقل دو نام یا نامی که تعلق به هیچ قومی نداشته باشد انتخاب گردد، چنان که برخی از کشورهای دیگر نیز در دنیا هستند که دارای دو نام هستند. از سیر تاریخی گذشته هم به دست می‌آید که این سرزمین گاهی به نام آریانا و گاهی به نام خراسان یا سیستان یا خاور و باختر یاد می‌شده است و همین نام‌ها خود دلیل بر این است که تغییر نام هیچ نوع امتناع عقلی و عرفی نداشته و از نگاه حقوقی و سیاسی هم هیچ ممانعتی ندارد، چنان که در گذشته این تغییر اتفاق افتاده و از این سرزمین با نام‌های مختلفی یاد شده است.

برخی برای اثبات یا تداوم نام افغانستان و هویت افغانستان به قوانین اساسی گذشته استدلال می‌کنند، غافل از اینکه هویت را تنها با چند ماده قانون نه می‌توان ایجاد کرد و نه می‌توان حذف کرد. از سوی دیگر افغانستان تنها ۱۰۴ سال است که قانون اساسی داشته پس قبل از یکصد سال، هویت افغانستان بر مبنای کدام قانون تعریف می‌شده است؟ از طرف دیگر قوانین اساسی محصول زمان خویش و برای نسل زمان خود وضع می‌شوند و حقوقدانان تأکید دارند بر این نکته که نسل‌های بعدی مکلفیت قانونی ندارند که قانون اساسی‌ای را که نسل یا نسل‌های گذشته تصویب کرده و نافذ ساخته‌اند حتماً بپذیرند و هیچ تعدیل و تغییری در آن ایجاد نکنند. هیچ قانون اساسی در دنیا جاویدانه نیست و هر قانونی قابل تعدیل است. بگذریم از اینکه در افغانستان کنونی هیچ قانون نافذی وجود ندارد و با سقوط نظام‌های سیاسی، قوانین اساسی آن‌ها نیز لغو شده است.

به هر حال در قانون اساسی فدرال باید اذعان شود که مردم افغانستان می‌توانند از طریق فراندوم یا از طریق نمایندگان خود در مجلس مؤسسان یا شورای ملی منتخب، در باره نام کشور نیز تصمیم بگیرند به گونه‌ای که نام کشور نشان دهنده هویت متنوع آن باشد و یا تمام اقوام کشور بر اساس یک قرارداد جدید بر یک نام مورد اجماع، توافق کنند.

نهم - تضمین حقوق اقلیت‌ها در ایالات

با توجه به تقسیمات ایالتی، سؤال مهمی که مطرح می‌شود، این است که در هر ایالت ممکن است اقوام و گروه‌های مختلف قومی و زبانی به صورت مساوی و متوازن و یا به صورت اکثریت و اقلیت ساکن باشند. در چنین حالتی چگونه می‌توانیم حقوق اقلیت‌ها را در سطح فدرال و ایالتی تضمین کنیم به گونه‌ای که بازهم اما این بار در قالب فدرال، هژمونی اکثریت در سطح ایالت ایجاد نشود و از تبعیض و بی‌عدالتی نسبت به اقلیت‌ها در ایالات جلوگیری گردد؟

با توجه به اهمیت این پرسش و نگرانی‌هایی که از سوی جمع زیادی از هموطنان در مورد سرنوشت اقلیت‌های ساکن در هر ایالت ابراز شده است، این موضوع را اندکی با تفصیل و در دو بخش توضیح می‌دهم. در بخش اول باید ببینیم که تجربیات سایر فدراسیون‌های معاصر در این رابطه چیست و سپس در بخش دوم راهکاری را که در قانون اساسی فدرال در موارد و سطوح مختلف در نظر گرفته‌ایم توضیح خواهیم داد.

تجربه فدراسیون‌ها در تضمین حقوق اقلیت‌ها

فدراسیون‌ها در اصل، شکل سرزمینی یک سازمان سیاسی هستند. فدراسیون‌ها به عنوان وسیله‌ای برای حمایت از گروه‌ها یا اقلیت‌های متمایز، زمانی این نقش را به بهترین وجه می‌توانند ایفا کنند که اقوام یا اقلیت‌ها در یک منطقه یا ایالت متمرکز باشند، به گونه‌ای که بتوانند به عنوان یک اکثریت در یک حکومت واحد ایالتی از استقلال و خودمختاری برخوردار شوند. به عنوان مثال می‌توان به بسیاری از کانتون‌های عمدتاً یک‌زبانه و یک‌مذهبی در سوئیس، اکثریت عمدتاً فرانسوی‌زبان در کبیک کانادا، اکثریت‌های زبانی مختلف در ایالت‌های مختلف هند و همچنین به جمعیت‌های متمایز بورنئو در مالزی و همچنین مناطق و جوامع عمدتاً فلاندری و فرانسوی زبان در بلژیک و جمعیت مناطق تاریخی باسک یعنی کاتالونیا و گالیسیا در اسپانیا اشاره کرد.

اما باشندگان اقوام یا اقلیت‌ها، در عمل به ندرت در سرزمین کاملاً مشخص و مرزبندی شده ساکن هستند و تقریباً در همه نظام‌های فدرال، به صورت غیرقابل اجتناب، برخی اقلیت‌ها در واحدهای حکومت ایالتی ساکن هستند. بنا بر این سؤال اساسی این است که در یک نظام فدرال چگونه می‌توان از حقوق اقلیت‌ها در درون حکومت‌های ایالتی یا ولایتی حمایت به عمل آورد؟

در چنین مواردی در کشورهای فدرال یکی از سه راه‌حل وجود دارد:

۱- راه‌حل اول ترسیم و تعیین مجدد مرزهای واحدهای تشکیل دهنده است به گونه‌ای که با محل سکونت گروه‌های زبانی و قومی اقلیت انطباق بیشتر داشته باشد. از این راه‌حل در برخی از کشورها کار گرفته شده است، ولی تجربه به صورت روشن به اثبات رسانده که ترسیم مجدد مرزها روندی است که نمی‌تواند مانع باقی ماندن برخی از اقلیت‌ها در داخل یک یا چند ایالت شود.

۲- راه‌حل دوم این است که به حکومت فدرال به عنوان حافظ حقوق اقلیت‌ها در داخل ایالات در مواجهه با فشارهای احتمالی از جانب اکثریت، صلاحیت ویژه در نظر گرفته شود. قانون اساسی کانادا مصوب ۱۸۶۷ شامل چنین رهنمودی است. در هند به حکومت فدرال اختیارات گسترده‌ای داده شده است تا به حکومت ایالتی در خصوص به رسمیت شناختن زبان‌های اقلیت‌ها در داخل ایالت‌ها، استفاده از زبان اقلیت‌ها برای آموزش و ایجاد کمیته‌های قانون‌گذاری منطقه‌ای و شوراهای توسعه‌ای، دستورالعمل‌هایی صادر کند. همچنین تعیین یک افسر ویژه برای گزارش به حکومت فدرال در مورد ترتیبات حمایتی برای اقلیت‌ها در داخل ایالات در نظر گرفته شده است. همچنین قانون اساسی به حکومت فدرال مسئولیت مستقیم داده است که توجیهات و رهنمودهای لازم را به حکومت‌های ایالات در مورد مناطق خاص و قبایل و نظام کاست در هند صادر کند.

۳- راه‌حل سوم که مهم‌تر، گسترده‌تر و پرکاربردتر است، حمایت از اقلیت‌های درون ایالتی از دو طریق قانونی است:

الف- گنجاندن مجموعه‌ای از حقوق اساسی شهروندان در قانون اساسی که به طور طبیعی شهروندان متعلق به اقلیت‌ها را نیز شامل می‌شود.

ب- تعدادی از فدراسیون‌ها علاوه بر حقوق اساسی شهروندی، در قوانین اساسی خود فهرست‌های گسترده‌تری از حقوق تضمین شده برای گروه‌های اقلیت، توسط اقدامات حکومت فدرال و حکومت ایالتی را تنظیم کرده‌اند. به عنوان نمونه فدراسیون‌هایی که قانون اساسی آن‌ها فهرستی از حقوق اساسی گروه‌های قومی و زبانی را در مواد مختلف خود گنجانده اند، آلمان (۱۹۴۹)، هند (۱۹۵۰)، مالزی (۱۹۶۳)، اسپانیا (۱۹۷۸)، کانادا (۱۹۸۲)، بلژیک (۱۹۹۳) و سوئیس (۱۹۹۹) هستند.

قانون اساسی هند به عنوان یکی از متنوع‌ترین فدراسیون‌ها از نگاه زبانی و قومی، نه تنها حقوق اساسی افراد بلکه اقلیت‌های زبانی انگلیسی- هندی‌ها، قبایل و کاست‌ها را نیز به رسمیت شناخته و حمایت کرده است به شمول انتصاب یک افسر ویژه برای اقلیت‌های زبانی و ایجاد یک کمیسیون ملی برای تحقیق در همه موضوعات مربوط به حقوق و رویه‌های حمایت از کاست‌ها و قبایل و نظارت بر آن.

همچنین قانون اساسی مالزی نیز فهرستی از حقوق افراد و رویه‌های خاص برای گروه‌های تعیین شده در درون ایالات را تنظیم کرده است. این رویه‌ها ترتیبات کاملاً روشنی است مرتبط به گروه‌های مالایی به منظور حفاظت از اراضی آنان و تعیین سهمیه مجوزهای خاص برای آنان و سهمیه استخدام آنان در خدمات عمومی ایالات. هدف از این تضمین‌ها حمایت از مالایی‌هایی است که به دلیل عقبماندگی نسبی آنان در عرصه آموزش و اقتصاد، از ناتوانی در رقابت با دیگر اقوام، حتی در آن ایالاتی که آنان اکثریت را تشکیل می‌دهند رنج می‌برند.

قانون اساسی بلژیک حقوق اساسی و آزادی‌های افراد به اضافه تضمینات قانون اساسی برای اقلیت‌های زبانی را تعریف می‌کند. در نتیجه این ترتیبات، قوانین بلژیک بر تضمین‌هایی در رابطه با شیوه استفاده از زبان در امور اداری، قضایی، نیروهای مسلح، آموزش، روابط کار، در پایتخت دو زبانه بروکسل و در منطقه آلمانی زبان، تصریح کرده است.

قانون اساسی اسپانیا در سال ۱۹۷۸ فهرست بلندی از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی فردی و همچنین تضمین حقوق زبانی اقلیت‌ها را مشخص کرده است.

در نظام فدرال سوئیس سه اصل اساسی مرتبط به حقوق زبانی رایج است که عبارتند از: (۱) برابری مطلق زبان‌های سوئسی؛ (۲) کانتون‌ها (ایالت‌ها) در مورد امور مربوط به زبان دارای صلاحیت‌های کامل قانونی هستند مگر در حالاتی که قانون اساسی محدودیت مشخصی را به نفع حکومت فدرال تعیین کرده باشد و (۳) حاکمیت و برتری اصل «حقوق منطقه‌ای». این اصل بر این اساس تفسیر شده که «هر کانتون یا منطقه زبانی باید حق داشته باشد که از هویت زبانی متمایز خود حمایت کند و از آن در برابر هر نیروی خارجی‌ای که قصد تغییر آن را داشته باشد و یا موجودیت آن را تهدید کند دفاع نماید». این اصل اولین تضمین برای مجموعه‌های کوچک‌تر زبانی بوده و اساس صلح زبانی در سوئیس شمرده می‌شود.

در عراق فدرال به تاسی از قانون اساسی فدرال، قانون انتخابات برای اقلیت‌های دینی و مذهبی، نظام کرسی‌های رزرو شده (سهمیه‌بندی) یا کوتا را در نظر گرفته است، زیرا پنج کرسی برای مسیحی‌ها تخصیص داده شده که به‌صورت مساوی برای مناطق و ولایات بغداد، نینوا، کرکوک، اربیل و دهوک توزیع شده است و یک کرسی برای ایزدی‌ها در نینوا و یک کرسی برای صابئه‌مندائی در بغداد و یک کرسی برای شبک در ولایت نینوا اختصاص یافته است.

تخصیص کرسی‌های کوتا یا سهمیه‌بندی شده، برای واحدهای کوچک، از سازوکارهای قانون اساسی عراق برای حمایت از حق نمایندگی اقلیت‌ها است که برای تطبیق فقره سوم ماده ۴۹ قانون اساسی بر ضرورت نمایندگی همه واحدها و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده عراق تأکید کرده است.

راهکار ارائه شده در طرح قانون اساسی فدرال برای تضمین حقوق اقلیت‌ها در دو سطح ملی و ایالتی

در مورد تضمین حقوق اقلیت‌ها در قانون فدرال آینده افغانستان، ما از میان سه راه‌حل یاد شده، از هر دو راه‌حل دوم و سوم استفاده کرده‌ایم و تطبیق راه‌حل اول مانند بسیاری از کشورها در افغانستان نیز امکان‌پذیر نیست؛ یعنی نمی‌توانیم مرزهای جغرافیایی ایالات را مطابق با محل سکونت اقلیت‌ها به طور دقیق تعیین و ترسیم کنیم به گونه‌ای که افراد یک قوم یا یک اقلیت همگی در یک سرزمین و در یک منطقه جغرافیایی ساکن شوند. معمولاً شهروندان کشور از هر قوم و تبار و زبانی که هستند، در تمام مناطق کشور پراکنده هستند. بنا بر این از راه‌حل دوم یعنی مکلف ساختن حکومت مرکزی فدرال برای محافظت از حقوق اقلیت‌ها و همچنین از راه‌حل سوم یعنی میکانیزم‌های قانونی مندرج در قانون اساسی استفاده کرده‌ایم.

البته باید یادآوری کنیم که هرچند در این قسمت از بحث، هدف حفاظت از حقوق اقلیت‌ها در ایالات است، ولی میکانیزم‌هایی که در قانون آمده، محافظت از حقوق اقلیت‌ها در دو سطح را در نظر گرفته است؛ هم در مورد اقلیت‌هایی که در سطح کل کشور، اقلیت شمرده می‌شوند و هم در مورد اقلیت‌هایی که در سطح یک ایالت، اقلیت محسوب می‌شوند.

همچنین در این یادداشت کوشش خواهیم کرد که اجزای مختلف میکانیزم‌های در نظر گرفته شده در قانون اساسی فدرال را از فصل‌ها و مواد گوناگون و پراکنده قانون اساسی، در یک جای در کنار هم قرار دهیم چون در شیوه قانون‌گذاری قانون اساسی، همه احکام مرتبط به یک موضوع را نمی‌توان در یک ماده یا در یک فصل بیان کرد و باید در این پازل اجزا و قطعات مرتبط از مواد مختلف قانون را در کنار هم قرار داد تا دورنمای اصلی در نظر گرفته شده به صورت روشن در معرض دید قرار گیرد. در سطور ذیل این دو راه‌حل و میکانیزم‌های قانونی آن را توضیح می‌دهیم.

در قانون اساسی فدرال برای تضمین حقوق اقلیت‌ها میکانیزم‌های بسیار روشنی در نظر گرفته شده که به هشت مورد آن به اختصار اشاره می‌کنم:

یک - مکلفیت قانونی حکومت مرکزی فدرال به حمایت از حقوق اقلیت‌ها

حکومت فدرال بر اساس حکم مندرج در فقره اول ماده نوزدهم مکلف است بر اینکه رعایت حقوق اقلیت‌های ساکن در هر ایالت، به شمول حقوق دینی، مذهبی و فرهنگی و تشکیل شوراهای خاص متعلق به اقلیت‌ها و حضور متناسب آنان در ادارات فدرال و ایالتی را تضمین کند.

بر مبنای این حکم حکومت مرکزی فدرال مسئولیت دارد که در رابطه با اقلیت‌های ساکن در ایالات اقدامات زیر را انجام دهد:

۱. حقوق اقلیت‌ها در سه عرصه دینی، مذهبی و فرهنگی را تنظیم و تبیین کند و حکومت ایالتی را به رعایت آن ملزم بگرداند.

۲. اقلیت‌ها حق دارند شوراهای خاص خود را تشکیل دهند و حکومت مرکزی از این شوراها باید حمایت به عمل آورد.

۳. حضور متناسب اقلیت‌ها در اداره عامه نه تنها در سطح ایالت که در ادارات فدرال نیز باید تضمین گردد.

طبیعی است که حکومت فدرال برای انجام این مسئولیت‌ها باید مقررات و طرز‌العمل‌های خاصی را وضع کرده و بر تطبیق آن‌ها به طور جدی نظارت به عمل آورده و از تخلفات جلوگیری و متخلفان را مجازات کند.

مهم‌ترین اقدام عملی‌ای که از سوی حکومت فدرال باید صورت گیرد این است که بر اساس حکم مندرج در فقره سوم ماده نوزدهم این قانون اساسی، برای تضمین و تأمین حقوق اقلیت‌ها، «کمیسیون حفاظت از حقوق اقلیت‌ها» را در سطح ملی با عضویت نمایندگان اقلیت‌های کشور ایجاد نماید. تشکیل، وظایف و طرز فعالیت این کمیسیون به قانون عادی موکول شده که توسط شورای ملی به تصویب می‌رسد. این کمیسیون یک اداره کاملاً مستقل است ولی در قلمرو اقدامات حکومت مرکزی فدرال قرار داشته و ساحت صلاحیت آن بسیار وسیع است و باید در مورد حفاظت از حقوق اقلیت‌ها در هر دو سطح ملی و ایالتی اقدامات و تدابیر لازم را به اجرا بگذارد.

دو - مکلفیت قانونی حکومت ایالتی به حمایت از حقوق اقلیت‌ها

طرح قانون اساسی فدرال برای حکومت ایالتی در مورد رعایت حقوق اقلیت‌های ساکن در ایالت، وظایف بسیار سنگین و در عین حال روشن و صریحی را در نظر گرفته است:

- قانون اساسی فدرال، در فقره ۴ ماده ۱۹، حکومت ایالتی را در ابتدا به طور کلی به رعایت حقوق اقلیت‌های ساکن در ولایت مکلف ساخته است.

- قانون اساسی فدرال در همین ماده ۱۹ حکومت ایالتی را مکلف ساخته است که به طور خاص، مشارکت اقلیت‌ها در دو قوه اصلی حکومت ایالتی یعنی قوه مجریه و قوه مقننه را تضمین کند.

- این تضمین باید به طور رسمی در قانون اساسی ایالت و قوانین عادی آن مانند قانون انتخابات و قوانین دیگر به صراحت بیان شود و این بدان معنا است که در قانون اساسی و قوانین عادی ایالت، برای اقلیت‌های ساکن در ایالت، باید سهمیه خاصی در قوه مجریه و قوه مقننه ایالتی تعیین گردد.
- همچنین بر اساس حکم مندرج در فقرات ۱ و ۲ ماده ۱۹۷ قانون اساسی فدرال، مردم هر ایالت شعایر و مراسم دینی و مذهبی خود را مطابق با باورها و ارزش‌های دینی، مذهبی و فرهنگی رایج در آن ایالت برگزار می‌کنند. اما حکومت ایالتی حق اقلیت‌های دینی و مذهبی را نیز در برگزاری مراسم خاص‌شان تضمین می‌کند.

سه - به رسمیت شناختن تکثر هویتی در تعریف هویت ملی

موضوع دیگری که تأثیر مستقیم بر حقوق اقلیت‌ها و تمام اقوام و زبان‌های کشور دارد، به رسمیت شناختن تکثر هویتی در تعریف هویت ملی است. زمانی که همه هویت‌های موجود در کشور به رسمیت شناخته می‌شوند، به صورت طبیعی باید حقوق آنان نیز رعایت شود و آنان در صورتی که مورد هر نوع اجحاف یا تبعیض قرار گیرند، حق دارند به طور رسمی و علنی و از راه‌های قانونی دادخواهی کنند.

در ماده ششم طرح قانون اساسی فدرال تأکید شده بر این که: «افغانستان دارای تنوع فرهنگی، مذهبی، قومی و زبانی می‌باشد و هویت ملی کشور بر پایه اصل کثرت در عین وحدت، برابری، احترام متقابل، همزیستی مسالمت‌آمیز و مشارکت همگانی استوار است و هیچ فرد، قوم، مذهب یا زبان خاصی نمی‌تواند به‌عنوان تنها نماینده هویت ملی تلقی شود.»

در مورد هویت ملی در قسمت‌های قبلی توضیحات بیشتری داده شد.

چهار - حقوق برابر شهروندی

همان طور که پیشتر یاد شد در برخی از کشورهای فدرال برای تضمین حقوق اقلیت‌ها به تنظیم «حقوق شهروندی» در قانون اساسی پرداخته‌اند که معمولاً به نام «اعلامیه حقوق» نیز شناخته می‌شود و به طور عمده در محتوای آن از اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر اسناد بین‌المللی حقوق بشر استفاده شده است و در برخی از قوانین اساسی کشورها در یک فصل خاص به عنوان حقوق و واجبات شهروندان تنظیم گردیده است. در قوانین اساسی گذشته افغانستان نیز با تفاوت‌هایی، این فصل وجود داشته و در معرفی و تأمین حقوق اساسی شهروندان نقش اساسی داشته است.

در قانون اساسی فدرال نیز به این موضوع با دقت و جامعیت بیشتری پرداخته شده و یک فصل مستقل به نام «فصل دوم- حقوق و واجبات شهروندان» در نظر گرفته شده است. در آغاز این فصل و

فقرات ۱ و ۲ ماده ۴۱ آمده است: «شهروندان افغانستان، اعم از زن و مرد در برابر قانون دارای حقوق و وجایب مساوی می‌باشند. هر نوع تبعیض و امتیاز بین شهروندان افغانستان به شمول جنسیت، نژاد، قومیت، قبیله، رنگ، زبان، دین، مذهب، عقیده سیاسی، اندیشه، تحصیل، شغل، دارایی، موقف دولتی، محل سکونت و زادگاه یا هر وضعیت اقتصادی و اجتماعی دیگر، ممنوع است.»

نکته بسیار مهم دیگر در مورد حقوق اساسی شهروندان این است که اگر قانونی در مغایرت با این حقوق طرح شود، کمیسیون مستقل حقوق بشر و همچنین انجمن مستقل وکلای مدافع می‌توانند دادخواهی کرده و موضوع را به دادگاه عالی قانون اساسی ارجاع دهند.

در یکی از مواد فصل دادگاه عالی قانون اساسی آمده است که: «کمیسیون حقوق بشر افغانستان و انجمن مستقل وکلای مدافع، هر کدام به طور جداگانه، در صورتی که حکم مندرج در قانون را با حقوق اساسی شهروندی مندرج این قانون اساسی مغایر تشخیص دهند، می‌توانند موضوع را به دادگاه عالی قانون اساسی ارجاع دهند.»

در اهمیت حقوق شهروندی یا اعلامیه حقوق و یا حقوق بشر و گنجاندن آن در متن قانون اساسی هیچ تردیدی وجود ندارد. اما مشکلی که وجود دارد این است که اعلامیه حقوق یا حقوق شهروندی و یا حقوق بشر، مبتنی بر حقوق «فرد» است و به گروه‌های اجتماعی و هویت‌های جمعی اشاره روشنی ندارد. حقوق بشر با همه ارزشی که دارد، اما به تنهایی نمی‌تواند مشکل حقوق هویت‌ها و اقوام را حل کند زیرا مبتنی بر حقوق فرد است و ما در جوامع متکثر، در کنار افراد، با جوامع و هویت‌های متکثر مواجه هستیم. تاریخ این حقیقت را به اثبات رسانده است که حتی در متن جامعه غربی که زادگاه حقوق بشر معاصر است، مشکل اقوام و اقلیت‌ها تنها با منطبق حقوق بشر و حقوق شهروندی حل نشده است و در موارد زیادی، اقلیت‌ها مورد تبعیض و بلکه تحت فشار و شکنجه و تبعید و کشتار قرار گرفته‌اند. با توجه به همین نقص، در بسیاری از کشورهای دارای تکثر هویتی، نظام فدرال طراحی شده و در قانون اساسی این کشورها علاوه بر تدوین و تنظیم حقوق شهروندی که ناظر بر حقوق فردی است، سازوکارهای ویژه‌ای برای حقوق جمعی گروه‌های قومی و زبانی و مذهبی و مخصوصاً برای اقلیت‌ها پیش‌بینی شده است. از همین روش مضاعف، در قانون اساسی فدرال افغانستان نیز کار گرفته‌ایم.

پنج - جرم انگاری تبعیض

در قانون اساسی فدرال، به طور روشن و صریح، همه انواع تبعیض و مخصوصاً تبعیض‌های ناشی از تفاوت‌های نژادی، قومی، زبانی و مذهبی نه تنها منع شده بلکه جرم انگاری شده و به حکومت فدرال وظیفه داده شده که قانون منع تبعیض را تدوین و تصویب کند. در دوره آخر جمهوریت گذشته به خاطر

دارم که در این مورد با توجه به اینکه در قانون اساسی هر نوع تبعیض منع شده بود، اما با خلاء قانونی هیچ راهکار عملی برای جلوگیری از آن وجود نداشت و از این رو پیشنهاد کرده بودیم که «قانون منع تبعیض» از طرف وزارت عدلیه تدوین و جهت طی مراحل به حکومت و پارلمان ارائه گردد. از طریق کمیته قوانین حکومت، این پیشنهاد در پلان هر ساله وزارت عدلیه گنجانده می شد ولی متأسفانه تا آخر هم حالت نهایی پیدا نکرد و طی مراحل نشد.

با توجه به همین نقطه ضعف، در قانون اساسی فدرال، این موضوع در متن قانون به طور صریح جرم انگاری شده و برای جزئیات آن به حکومت وظیفه داده شده که قانون منع تبعیض را تدوین و تصویب کند. در ماده ششم قانون اساسی فدرال آمده است: «هر نوع فعالیت فردی و سازمانی که منجر به تبعیض قومی، دینی، مذهبی، زبانی، نژادپرستی، تکفیر یا پاکسازی قومی، دینی، مذهبی و زبانی شود، یا از آن ستایش کند و یا زمینه را برای آن فراهم نماید و یا دیگران را به آن تحریک کند، تحت هر نامی که باشد ممنوع است. جزئیات این حکم در قانون منع تبعیض تنظیم می گردد.»

همچنین در فقره ۴ ماده ۴۱ در مورد حقوق اساسی شهروندان و منع تبعیض آمده است: «چگونگی تطبیق احکام این ماده در قانون منع تبعیض تنظیم می گردد.»

شش - منع تبعیض در مؤسسات آموزشی دولتی و خصوصی

در قانون اساسی فدرال در مورد تبعیض در مؤسسات آموزشی اعم از مؤسسات آموزشی دولتی یا خصوصی و مخصوصاً در رابطه با فراگیری تعلیمات دینی و مذهبی، احکام ویژه‌ای در نظر گرفته شده که در تأمین حقوق اقلیت‌های دینی و مذهبی نقش فوق العاده خواهد داشت.

در ماده ۷۰ این قانون اساسی پنج فقره بسیار مهم در نظر گرفته شده که هر کدام آن برای اقلیت‌ها مخصوصاً اقلیت‌های دینی و مذهبی اهمیت حیاتی دارد:

(۱) هیچ شهروندی صرفاً به دلیل نژاد، دین، مذهب، جنسیت، طبقه اجتماعی یا محل تولد، از ورود به مؤسسات آموزشی‌ای که بودجه آن از طرف دولت تأمین می گردد، محروم نمی شود.

(۲) شخصی که وارد یک مؤسسه آموزشی می شود، به فراگیری تعلیم دینی، یا شرکت در مراسم و عبادات مذهبی غیر از مذهب خود، مجبور ساخته نمی شود.

(۳) در مورد مؤسسات آموزشی مذهبی، از لحاظ اعطای بخشودگی یا دادن امتیاز در خصوص وضع مالیات، نسبت به هیچ گروهی تبعیض وجود ندارد.

(۴) برای هیچ گروه دینی یا فرقه مذهبی، در زمینه ارائه تعالیم مذهبی به پیروان دین یا فرقه مزبور، در هر مؤسسه آموزشی‌ای که کاملاً توسط آن گروه یا فرقه مذهبی تأسیس شده باشد، ممنوعیتی وجود ندارد.

(۵) احکام مندرج در این ماده، مانع از آن نمی‌شود که دولت برای پیشرفت گروه‌هایی از شهروندان که از لحاظ اجتماعی یا آموزشی دچار محرومیت بوده‌اند، تدابیر خاصی اتخاذ نماید.

هفت - سهم ویژه برای شهروندان سیک و هندوباوران افغانستان

یکی از اقلیت‌های دینی و قومی ریشه‌دار در تاریخ افغانستان، شهروندان سیک و هندوباوران است. این اقلیت با همه نقش برجسته‌ای که در تاریخ و فرهنگ و اقتصاد کشور داشته‌اند و از وفادارترین شهروندان کشور بوده‌اند، اما در طول تاریخ مورد بی‌مهری و بلکه ظلم و تبعیض آشکار از سوی رژیم‌های وقت قرار گرفته‌اند. از این رو برای بار اول در متن قانون اساسی فدرال، برای تمثيل مؤثر آنان در مجلس نمایندگان، سهمیه ویژه با استفاده از نظام «کوتا» در نظر گرفته شده است. در این رابطه از آنجا که این شهروندان از نگاه سکونت در مناطق مختلف افغانستان مانند کابل، غزنی، ننگرهار، گردیز و خوست پراکنده بوده‌اند، همه افغانستان برای آنان یک حوزه در نظر گرفته شده که از یک تا چند نماینده به تناسب نفوس آنان انتخاب شوند.

در فقره ۲ ماده ۹۴ آمده است: «برای مجلس نمایندگان، حداقل یک نفر به نمایندگی از شهروندان سیک و هندوباوران توسط خود آنان انتخاب می‌گردد و برای آنان همه افغانستان یک حوزه محسوب می‌شود. هرگاه با سرشماری دقیق جمعیت، تعداد نفوس سیک‌ها و هندوباوران بیشتر از سهمیه یک نماینده به تناسب نفوس کشور باشد، بیش از یک نماینده انتخاب خواهد شد.»

هشت - سازوکارهای مکمل

علاوه بر آنچه در مورد چگونگی تأمین حقوق اقلیت‌ها گفته شد، در قانون اساسی فدرال موارد دیگری نیز وجود دارد که می‌توانیم آن‌ها را سازوکار مکمل اما بسیار مهم برای تضمین حقوق اقلیت‌ها بنامیم که چند مورد را به اختصار اشاره می‌کنم:

۱. حق وتوی ایالات در مجلس سنا:

در فصل قوه مقننه در مورد صلاحیت‌های مجلس سنا که در حقیقت از منافع مردمان ایالات نمایندگی می‌کند، آمده است که در تمام قوانین و برنامه‌های حکومت که برای تصویب به شورای ملی ارائه می‌گردد، در مجلس سنا هر ایالت در صورتی که آن قانون یا برنامه را مخالف منافع خود تشخیص دهد، از حق وتو برخوردار است، بدان معنا که بدون موافقت و اجماع تمام ایالات و اگر حتی یک ایالت هم مخالف

باشد، آن طرح به تصویب نمی‌رسد. این صلاحیت یک تضمین بسیار نیرومند است که به تمام ایالات و به تمام اقوام و اقلیت‌ها حق می‌دهد که در مرکز تصمیم‌گیری‌ها از حقوق خود دفاع کنند و جلو تصویب برنامه‌های مغایر با منافع و حقوق و یا زیانبار برای خود را بگیرند.

۲. نظام انتخاباتی مختلط:

در شکل‌گیری شورای ملی مخصوصاً مجلس نمایندگان، نظام انتخاباتی مختلط پیش بینی شده است. در این نظام هم از نظام تناسبی و هم از نظام اکثریتی استفاده می‌شود و هم لیست احزاب وجود دارد و هم کاندیدان منفرد. از نگاه تجربیات بسیاری از کشورها این نوع نظام انتخاباتی برای اقلیت‌ها، فرصت و شانس بیشتری برای مشارکت در قدرت را فراهم می‌کند.

۳. رعایت توازن قومی و جنسیتی در تمام ساختارهای حکومت مرکزی:

در تمام مواد مربوط به نهادهای اصلی حکومت مرکزی فدرال تأکید شده که باید توازن قومی و جنسیتی رعایت گردد. در نهاد ریاست جمهوری که مرکب از رئیس جمهور با چهار معاون است و در نخست وزیر و معاونان و اعضای کابینه او، در قوه قضائیه به شمول دیوان عالی، دادگاه عالی ایالات، دادگاه عالی قانون اساسی، دادستان‌های مرکز و ایالات، کمیسیون‌های مستقل و مانند آن، به صورت صریح بیان شده که توازن قومی باید رعایت گردد. این صراحت قانون، حکومت مرکزی و همچنین به طور ضمنی حکومت‌های ایالتی را مکلف می‌گرداند که همه اقوام کشور به شمول اقلیت‌ها را باید در نظر بگیرند.

۴. رعایت توازن قومی در استخدام‌های اداره عامه ملکی و نهادهای نظامی و امنیتی:

در این قانون تصریح شده که اداره عامه در افغانستان یک اداره مسلکی و غیر سیاسی بوده و اجراءات خود را با بی‌طرفی کامل و مطابق با احکام قانون انجام می‌دهد و همچنین تأکید شده بر اینکه هر شهروندی حق دارد که در صورت واجد بودن شرایط، بدون هیچ‌گونه تبعیض از جهت نژاد، دین، مذهب، زبان، جنسیت، طبقه اجتماعی، محل سکونت یا زادگاه، در اداره عامه استخدام شود.

در مورد کارگزاران عالی رتبه حکومت فدرال آمده است که: کارگزاران عالی‌رتبه دولت فدرال؛ از رتبه اول تا خارج رتبه و همچنین سفرا و دیپلمات‌هایی که در کشورها و نهادهای بین‌المللی تعیین می‌گردند، با رعایت توازن جنسیتی، از تمام ایالات و اقوام کشور، بر اساس اهلیت و متناسب با تعداد نفوس آن‌ها انتخاب می‌شوند. جزئیات این موضوع در قانون تنظیم می‌گردد.

در بخش نهادهای نظامی و امنیتی نیز تصریح شده بر این که: همه ایالات و اقوام ساکن در کشور به تناسب جمعیت‌شان در تشکیل ارتش، پولیس ملی و اداره امنیت ملی مطابق قانون سهم می‌گیرند. اما پولیس هر ایالت از میان ساکنان همان ایالت تشکیل می‌گردد.

آنچه در این قسمت از بحث در مورد تأمین حقوق اقلیت‌ها در سطح ملی و مخصوصاً در سطح ایالت، ارائه شد، می‌تواند حقوق اقلیت‌ها را به صورت دقیق تأمین و تضمین کند و نگرانی‌های مطروحه را مرفوع سازد. اما ناگفته پیداست که مهم‌تر از خود قانون، مرحله تنفیذ و تطبیق آن است که به وجود کارگزاران وظیفه شناس و قانون‌دان و متعهد به حاکمیت قانون و پایبند به ارزش‌های نظام فدرال و قوانین آن بستگی دارد.

دهم - تقسيمات ايالتي افغانستان در قانون اساسي فدرال

تقسيم کشور به واحدهای فدرال و تقسيمات و مرزبندي‌های ايالات يکي از مسايل بسيار پيچيده، دقيق و مهم تطبيق نظام فدرال در يک کشور است. در اين تقسيمات اگر دقت نشود، ممکن است کشور با مشکلات افزون‌تری مواجه گردد. در مورد افغانستان نیز در صورت تطبيق نظام فدرال، از هم اکنون پرسش‌ها و نگرانی‌های زيادی برای برخی از هموطنان به شمول طرفداران فدرال مطرح است و برخی هم از آن برداشت نادرست دارند و آن را باعث تفرقه و يا حتی تجزيه می‌پندارند و برخی هم از منافع اقوام و چگونگی انطباق تقسيمات مرزها با محل سکونت اقوام می‌پرسند.

برای روشن شدن تمام مسايل مرتبط به اين موضوع، اندکی اين قسمت از بحث را با تفصيل بيشتري مطرح می‌کنم. در ابتدا از تجربيات ساير کشورهای فدرال در اين زمينه با اختصار ياد می‌کنم و سپس در قسمت بعدی طرح‌های مختلف در مورد تقسيمات ايالتي افغانستان و طرح قانون اساسي جمهوری فدرال را مطرح خواهم کرد.

تقسيمات ايالتي در تجربيات معاصر کشورهای فدرال

به جهت آگاهی و هم آشنا شدن ذهن خوانندگان گرامی با چگونگی تقسيمات ايالتي فدرال، در اين رابطه مسايل مختلف مرتبط به اين موضوع را فهرست وار يادآوری می‌کنم:

يک - نام‌ها و عناوين

در دنيا در حدود ۲۸ کشور به طور کامل فدرال هستند که عبارت هستند از: آرژانتين، استراليا، اتریش، پالاو، بلژیک، بوسنی و هرزگوین، برزیل، کانادا، جزایر قمر، جمهوری دموکراتیک کنگو، اتیوپی، آلمان، هند، عراق، ماليزی، مکزيک، میکرونيزی، نيجریه، پاکستان، روسيه، سانت کیتس و نیفیس، آفریقای جنوبي، اسپانيا، سودان، سوئیس، امارات متحده عربي، ايالات متحده آمریکا و ونزوئلا.

در اين میان اکثر آن‌ها نام رسمی «فدرال» را با خود دارند و يا در قانون اساسی، از نظام سياسي خود به طور رسمی از «نظام فدرال» ياد کرده‌اند و برخی هم هستند مانند آفریقای جنوبي که در قانون اساسی خود اصلا يادی از فدرال نکرده‌است، اما محتوای نظام را کاملا مطابق اصول و ساختار فدرال تنظيم کرده است. برخی از اين کشورها از دولت مرکزی به نام «دولت فدرال» ياد می‌کنند، اما برخی ديگر در مقابل اين

نام مقاومت می‌کنند. در هند «دولت اتحادی» و در اسپانیا «دولت» و در آفریقای جنوبی «دولت ملی» و در استرالیا «دولت کمونولث= مشترک المنافع» نامیده می‌شود.

همچنین در مورد نام واحدهای عضو فدرال یا ایالات نیز تفاوت‌های فراوانی دیده می‌شود:

۱- ایالات؛ رایج‌ترین نام واحدهای تشکیل دهنده است (استرالیا، برزیل، اتیوپی، هند، مالیزیا، مکزیک، نیجریه و ایالات متحده آمریکا).

۲- ولایات؛ نام بعدی است (آرژانتین، کانادا، پاکستان و جنوب آفریقا).

۳- لاند (lander)؛ اصطلاح دیگری است که در اتریش و آلمان استفاده می‌شود.

۴- کانتون؛ در سوئیس از این اصطلاح استفاده می‌شود.

۵- قلمرو و جوامع؛ در بلژیک رایج است.

۶- مناطق خودمختار؛ در اسپانیا به کار برده می‌شود.

۷- در روسیه از نام‌های: مناطق و جمهوری‌ها و مناطق خودمختار و قلمرو و شهرهای دارای اهمیت فدرالی استفاده می‌شود.

۸- در برخی از کشورهای کوچک فدرال، از نام «جزایر» کار گرفته می‌شود.

نام‌ها و عناوین مختلف را از آن جهت یادآوری کردیم که حساسیت در مقابل اصطلاحات و نام‌گذاری‌ها ناموجه است. هر کشوری مطابق فرهنگ و تاریخ و ادبیات خود از نام‌های مختلف استفاده می‌کند تا آنجا که ممکن است در طول مواد قانون اساسی اصلا نامی از فدرال هم برده نشود اما آنچه مهم است محتوا و اصول اساسی فدرال است که برای رسیدن به عدالت تطبیق می‌شود.

دو- تعداد، اندازه و جمعیت واحدها

در این مورد نیز تفاوت‌های آشکاری وجود دارد. نظام‌های فدرال کنونی بین ۲ تا ۸۹ واحد عضو دارند. مساحت و اندازه جغرافیایی واحدها هم هیچ معیار عمومی و ثابت ندارد. جمعیت فدراسیون‌ها از بیش از یک میلیارد نفر در هند تا تنها ۴۶ هزار نفر در سنت کیتس ونویس متغیر است. بزرگترین واحد تشکیل دهنده در برخی از فدراسیون‌ها از بسیاری از کشورها بزرگتر است. اوتارپرادش در هند بیش از ۱۶۰ میلیون جمعیت دارد، در حالی که کالیفرنیا در آمریکا ۳۴ میلیون نفر جمعیت دارد. در جانب مقابل هم برخی از واحدهای تشکیل دهنده بسیار کوچک نیز وجود دارد. نویس تنها ۱۲ هزار نفر جمعیت دارد. اما حتی در

یک فدراسیون بزرگ مانند روسیه منطقه خودمختار افنکی تنها ۱۴ هزار نفر جمعیت دارد. بدیهی است که مسأله اندازه، بر ظرفیت حکومت و پویایی سیاسی تأثیر می‌گذارد.

تعداد و اندازه نسبی واحدهای تشکیل دهنده، به شکل‌گیری سیاست‌های یک فدراسیون کمک می‌کند. روسیه و ایالات متحده آمریکا بیشترین تعداد واحد را دارند: به ترتیب ۸۹ و ۵۰. اما بزرگترین واحدها بخش نسبتاً کمی از جمعیت ملی را تشکیل می‌دهند. (مسکو ۷ درصد، کالیفرنیا ۱۲ درصد). نیجریه از ۳۶ ایالت تشکیل شده و شمار جمعیت هیچ کدام از آن‌ها از ۷٪ کل جمعیت کشور بیشتر نیست.

تعداد کمی از فدراسیون‌ها دارای واحد پرجمعیت خاصی هستند (ولایت انتاریو ۳۹٪ از جمعیت کانادا، ولایت بوینس آیرس ۲۸٪ جمعیت آرژانتین و نیوساوت ویلز ۳۴٪ از جمعیت استرالیا) که می‌تواند نقش محوری در سیاست‌های دولت و خلق تنش‌ها با بخش‌های دیگر دولت ایفا کند. البته عوامل دیگری نیز بر تنش‌ها در درون فدراسیون‌ها تأثیر می‌گذارد، به ویژه تنوع و تعدد داخلی در این نظام‌ها.

از سوی دیگر فدراسیون‌هایی که ۲ تا ۴ واحد دارند، معمولاً دارای یک ایالت مسلط بر دیگران و سیاست کاملاً بی‌ثبات هستند. سنت کیتس و نویس از دو جزیره تشکیل شده که ۷۵ درصد از جمعیت آن در سنت کیتس هستند. بوسنی و هرزگوین دارای دو ایالت عضو است که فدراسیون بوسنیایی کراوات ۶۱ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد. جزیره بزرگ از سه جزیره تشکیل دهنده کمور ۵۱ درصد جمعیت را دارد. میکرونیزی دارای چهار ایالت است که ۵۹ درصد از جمعیت آن در چوک است. بلژیک دارای سه منطقه با سه جامعه فرهنگی است که ۵۸ درصد جمعیت آن در فلاندر هستند. پاکستان امروز دارای چهار ولایت با ۵۶ درصد جمعیت در پنجاب است. پاکستان اصلی تنها دو ایالت شرقی و غربی داشت (که هند آن دو را از همدیگر جدا می‌کرد) و بنگلادش پس از یک جنگ داخلی کوتاه در سال ۱۹۷۱ از آن جدا شد. همچنین چکسلواکیا به عنوان یک نظام فدرال مرکب از چک و سلواک، از نظام کمونیستی خارج شد ولی در خلال سه سال شکست خورد و تجزیه شد. نیجریه هم در اصل سه منطقه داشت و شمال آن بیش از ۵۰ درصد کل جمعیت را شامل می‌شد و اکنون ۳۶ ایالت دارد.

در همه این موارد تعداد کم واحدها و قرار گرفتن نیم یا بیشتر جمعیت در یک واحد، تنش و بی‌ثباتی ایجاد کرده است. سیستم‌های فدرال دو واحدی به طور خاص، قربانی خواسته‌های واحد کوچکتر مبنی بر برابری در تصمیم‌گیری مرکزی هستند و این چیزی است که واحد بزرگتر، اغلب اوقات در برابر آن مقاومت می‌کند.

اکثر نظام‌های فدرال بین این افراط‌ها یا دو حالت متناقض قرار می‌گیرند، مانند استرالیا که ۶ واحد تشکیل دهنده و مکزیک که ۳۱ واحد تشکیل دهنده دارد. چنین پیدا است که چنین اعدادی روابط بین دولتی را به صورت بهتر قابل مدیریت می‌گرداند و نظام هم به طور نسبی از ثبات برخوردار خواهد بود.

سه- تنوع اجتماعی (پلورالیسم اجتماعی) واحدهای ایالتی

فدراسیون‌ها در اینکه تا چه حد در تشکیل واحدهای تشکیل دهنده، وجود جمعیت‌های متمایز منطقه‌ای را منعکس می‌کنند، متفاوت هستند. برخی از فدراسیون‌ها (آرژانتین، اتریش، استرالیا، برزیل، آلمان، مکزیک، ایالات متحده آمریکا) دارای یک زبان اکثریت هستند و سطوح نسبتاً پایینی از تنوع مذهبی یا قومی دارند. این کشورها می‌توانند تفاوت‌های منطقه‌ای مهمی داشته باشند اما تعریف و ساختار بندی واحدهای فدرال آن‌ها بر محور مدیریت تقسیمات قومی، مذهبی یا زبانی ساخته نشده است. در فدراسیون‌های بسیار متنوع، شهروندان می‌توانند هویت‌های متمایز خود را به شدت احساس کنند و تقسیمات بر مبنای آن هویت‌ها معمولاً یکی از ویژگی‌های اصلی زندگی سیاسی است.

اما برخی دیگر از فدراسیون‌ها دارای اکثریت زبانی یا قومی هستند (بلژیک، کانادا، اسپانیا و روسیه) اما با یک اقلیت بزرگ (بلژیک و کانادا) یا چندین اقلیت کوچک‌تر (اسپانیا و روسیه)، در حالی که برخی دیگر (اتیوپی، هند و نیجریه) دارای تعداد زیادی از زبان‌ها و مذاهب و قومیت‌ها هستند، بدون اینکه هیچ کدام آن‌ها اکثریت ملی را تشکیل بدهند. غالباً انقسامات قومی و زبانی و مذهبی باهم تلاقی می‌کنند یعنی به شکل متقاطع بر روی یکدیگر قرار می‌گیرند - سوئیس مورد کلاسیک آن است - و این می‌تواند به کاهش دوقطبی شدن اجتماعی کمک کند.

تنوع قومی، زبانی و مذهبی به طور طبیعی در ترکیب واحدهای ایالتی عضو فدرال انعکاس می‌یابد. به طور مثال سوئیس با سه زبان اصلی، دو مذهب و یک منطقه روستایی کوهستانی به ۲۰ کانتون کامل و شش، نیم‌کانتون تقسیم شده است که اکثر آن‌ها یک زبانه هستند و اکثریت واضح پروتستان یا کاتولیک دارند. هند در ابتدا در برابر تعریف ایالت‌های خود بر اساس قومیت و زبان مقاومت می‌کرد زیرا می‌ترسید که این امر، به تشدید شکاف‌ها منجر شود. ولی بین سال‌های ۱۹۵۶ و ۱۹۶۶ مرزهای ایالتی بر همین اساس (قومیت و زبان) ترسیم شد، با یک ایالت پنجاب که بعد مذهبی نیز داشت. جمعیت فرانسوی زبان کانادا به شدت در کبیک متمرکز است، در حالی که نه ولایت دیگر اکثریت انگلیسی زبان هستند. فدراسیون اتیوپی به صورت واضح در امتداد خطوط قومی ایجاد شد اما برخی از ایالات آن ترکیب به شدت متنوع دارد. در اسپانیا رویکرد فدرالیستی اجازه داد که قومیت‌های تاریخی به عنوان واحدهای سیاسی ظهور کنند. بلژیک از این جهت منحصر به فرد است که دارای دو سطحی از فدرال است که نشان دهنده تنوع

منطقه‌ای و تنوع فرهنگی به صورت برابر است. در نیجریه تعریف ۳۶ ایالت تا حد زیادی مطابق تنوع و تفاوت‌های بزرگ زبانی و قومی و دینی صورت گرفته است. در روسیه قومیت و زبان رایج و حاکم، زبان و قومیت روس است ولی بسیاری از واحدهای تشکیل دهنده کوچک در روسیه، از اکثریت قومی یا زبانی متمایز و متفاوت برخوردار هستند.

فدرالیسم می‌تواند در برآوردن خواسته‌های چنین تعدد و کثرتی مفید باشد زیرا ممکن است جمعیت‌های مهمی که در مناطق متمرکز هستند، در واحدهای تشکیل دهنده، اکثریت را تشکیل بدهند. با این حال همه گروه‌ها به اندازه کافی بزرگ یا متمرکز نیستند که یکی از واحدهای تشکیل دهنده را به طور کامل فرا بگیرد و به خود اختصاص بدهد و مطلقاً هیچ واحدی از نگاه منطقه‌ای، از وجود همگنی کامل جمعیت برخوردار نیست. بنا بر این حقوق اقلیت‌ها در داخل واحدها و خواسته‌های ایجاد واحدهای تشکیل دهنده جدید برای «اقلیت‌های درون اقلیت‌ها» باید مورد توجه قرار گیرد که در قسمت‌های قبلی این موضوع را مورد بحث قرار دادیم.

چهار- تعیین و تغییر مرزها

معمولاً کم کردن مساحت واحدهای تشکیل دهنده موجود در فدراسیون‌ها پس از تعیین و تأسیس آن‌ها دشوار است. ایجاد واحدهای جدید یا گسترش آن‌ها با اضافه کردن مناطق تابع دولت فدرال معمولاً آسان است. تعریف و ترسیم مجدد مرزها گاهی اوقات در دوره‌های استثنایی جنگ داخلی یا حکومت نظامی اتفاق افتاده است. کشورهای واحد تک‌ساخت که به نظام فدرال رو می‌آورند و فدرال می‌شوند، ممکن است از مرزهای تاریخی خود پیروی کنند یا نیاز به ایجاد معیارهای جدیدی برای ترسیم مرزها داشته باشند.

پارلمان مرکزی در هند در اواسط دهه پنجاه قرن گذشته تصمیم گرفت که به طور سیستماتیک مرزهای ایالتی را از نو ترسیم کند تا تفاوت‌های بزرگ زبانی را به طور مشخص انعکاس دهد. پارلمان هند از نگاه قانون اساسی صلاحیت داشت که بدون موافقه ایالات به این کار اقدام کند که در نتیجه آن هند از ۱۴ به ۲۸ ایالت ارتقا یافت. نیجریه در هنگام استقلال با سه ایالت آغاز شده بود و امروز بر اساس تقسیمات اتنیکی، به ۳۶ ایالت رسیده است. سوئیس کانتون جدید ژورا را از کانتون موجود برن پس از یک روند پیچیده فراندوم ایجاد کرد. روسیه ۱۱ واحد را در پنج واحد بعد از انجام فراندوم ادغام کرده است. آلمان مدت کوتاهی پس از ایجاد فدراسیون جدید خود، دو لاند را ادغام کرد. کانادا با افزودن اراضی سرزمینی سابق خود به آن‌ها ولایت‌های خاصی را به طور قابل ملاحظه‌ای بزرگ ساخت. در ایالات متحده آمریکا ویرجینیای غربی زمانی ایجاد شد که ویرجینیا در هنگام جنگ داخلی تجزیه شد.

در حالی که تعداد و ویژگی واحدهای تشکیل دهنده یک فدراسیون می‌تواند به شدت بر عملکرد و ثبات آن تأثیر بگذارد، معمولاً کم کردن قلمرو واحدهای تشکیل دهنده موجود، در طول دوره‌های عادی حکومت دموکراتیک بسیار دشوار است. غالباً واحدهای تشکیل دهنده باید خودشان موافقه کنند که گاهی اوقات این موافقه از طریق روشی انجام می‌شود که شامل فراندوم ملی است.

یک رویه دموکراتیک معمول‌تر، ایجاد ایالت‌ها و ولایت‌های جدید با رضایت واحدهای موجود یا حد اقل موافقه اکثریت ویژه در مجلس دوم (سنا/عیان) است.

اما کشورهایی که در گذشته واحد و تکساخت بوده‌اند، در صورت فدرال شدن باید تعداد و مرزهای واحدها را تعیین کنند. مرزهای واحدهای جدید ممکن است از مرزهای سنتی واحدهای اداری یا واحدهای سیاسی سابق مثل ولایات پیروی کنند. همچنین در برخی از موارد، تقسیم بندی می‌تواند بر اساس داده‌های سرشماری مربوط به ویژگی‌های جمعیت محلی یا بر اساس یک فراندوم باشد. موضوع تعداد واحدها و مرزهای آن‌ها ممکن است به ویژه در کشورهایی که از حالت تکساخت به سمت فدرالیسم حرکت می‌کنند اما فاقد هر گونه میراث و سنت قبلی در رابطه با واحدهای داخلی یا مرزها هستند، چالش برانگیز باشد.

از آنچه در مورد تجربیات کشورهای فدرال در مورد تقسیمات ایالتی و واحدهای عضو فدرال گفته شد در یک جمع‌بندی می‌توان نکات ذیل را فشرده ساخت:

اول اینکه در مورد تعداد واحدها و اندازه مساحت جغرافیایی و تعداد نفوس یا جمعیت آن‌ها هیچ معیار استاندارد در کشورهای فدرال وجود ندارد. بعضی از واحدها در برخی از کشورها بسیار بزرگ و برخی دیگر بسیار کوچک هستند ولی توصیه کارشناسان این است که تعداد واحدهای عضو نباید خیلی کم باشد و اگر خیلی کم در حد دو تا سه یا چهار واحد عضو باشد، ممکن است چالش آفرین باشد و بهتر آن است که حد اقل بالاتر از شش واحد باشد. همچنین تعداد جمعیت یک واحد نباید به حدی زیاد باشد که توازن جمعیتی در سطح کشور را به هم بزند. بنا بر این در شمار واحدها و مساحت و جمعیت آن‌ها تا حد امکان باید توازن رعایت گردد.

دوم اینکه در کشورهای دارای هویت متکثر و متنوع، تنوع هویتی در تقسیم‌بندی ایالتی نیز تأثیر می‌گذارد، بدان معنا که علاوه بر مرزهای جغرافیایی، برای رعایت معیارهای تاریخی، فرهنگی و اجتماعی و ایجاد سهولت در مراودات و ارتباطات، به طور طبیعی در هر یک از واحدها و ایالت‌ها یک اکثریت قومی یا زبانی یا مذهبی نیز شکل خواهد گرفت. البته در این حالت باید حقوق اقلیت‌ها نیز در ایالت یا ایالات مربوطه تضمین گردد.

سوم اینکه هر نوع تغییر در مرزهای ایالتی باید با دقت کامل و بر اساس سرشماری عمومی و با استفاده از سنت‌های تاریخی و سوابق اداری و با موافقه نمایندگان تمام ایالت‌ها و حتی گاهی از طریق رفراندوم یا همه‌پرسی به تصویب برسد تا رضایت و قناعت همگان جلب گردد.

با استفاده از تجربیات سایر کشورهای فدرال که در قسمت قبلی ارائه شد، اکنون باید دید که تقسیم‌بندی ایالتی در افغانستان چگونه باید صورت گیرد و چه معیارهایی باید در نظر گرفته شود؟ در این رابطه در ابتدا پاره‌ای از نظریات و پیشنهاداتی را که در طول سال‌های گذشته در این مورد ارائه شده، نقل می‌کنم و سپس معیارهای مورد نظر در این رابطه را مطرح کرده و تقسیمات ایالتی در قانون اساسی فدرال را ذکر خواهم کرد.

نظریات و پیشنهادات در مورد تقسیمات ایالتی

در مورد پیشنهاداتی که تا کنون در باره تقسیمات ایالتی و ولایتی مطرح شده، هفت پیشنهاد را از اشخاص و جریان‌های مختلف به عنوان نمونه نقل می‌کنم تا بتوان بین نظریات مختلف مقایسه کرد. بدون شک ممکن است پیشنهادات دیگری از سوی صاحب‌نظران دیگری هم ارائه شده باشد که در جای خود محترم است اما به جهت پرهیز از اطاله سخن به همین هفت مورد اکتفا می‌کنم:

(۱) پوهاند غلام جیلانی عارض استاد پوهنتون کابل در کتاب خود به نام «سرحدات و تقسیمات اداری افغانستان در طول تاریخ» گفته که در دوره احمدشاه درانی، سرزمین پهناور افغانستان تقریباً به مفهوم "فدرالی" اداره می‌شد زیرا والی‌های هر ولایت اختیارات کامل در اجراءات داخلی ولایت داشتند، تنها مسایل بزرگ سیاسی و اداری را از مرکز، مصلحت و مشوره می‌گرفتند. اگرچه مفهوم کنونی اداره فدرالی به طور سیستماتیک در آن دوره وجود نداشت، اما شبیه به آن، اداره ولایات دوردست در نظر گرفته شده بود زیرا ترانسپورت سریع، مخابرات و ارتباطات جمعی مثلی که امروز وجود دارد در زمان احمدشاه بابا وجود نداشت.

در زمان احمدشاه ابدالی، افغانستان آن دوره به هشت ولایت تقسیم شده بود: قندهار، هرات، کابل، مزار شریف، خراسان، بدخشان، پنجاب و کشمیر. همچنین ۱۵ حکومت اعلی داشت و جمعاً به ۲۳ واحد اداری می‌رسید و در رأس هر یک از آن‌ها از اقوام و قبایل و مذاهب مختلف، افراد لایقی گماشته شده بودند، به عنوان مثال: در ولایت هرات، درویش‌علی خان هزاره، در ولایت مشهد، شاهرخ افشار، در ولایت کشمیر، خواجه عبدالله خان خواجه زاده، در پتیاله، امیر سنگ سیک، در ولایت بلوچستان، نصیرخان بلوچ، در پنجاب، زین خان مومند، در ولایت سند، نورمحمد ملقب به شهنازخان سندی، در دیره اسماعیل خان،

موسی خان، در ولایت ملتان، شجاع خان ملتانی، در پایتخت افغانستان، رئیس دارالانشای احمدشاه، میرزا هادی خان قزلباش، مستوفی دیوان اعلی، میرزا علی رضاخان قزلباش و خزانه دار کل یک نفر هندی به نام یوسف علی خان ملقب به التفات خان بودند.

در این تقسیمات اداری، بخش‌های مربوط به افغانستان کنونی به شش ولایت یا ایالت بزرگ تقسیم شده است.

(۲) در زمان حکومت ببرک کارمل در سال ۱۳۵۹ به منظور ایجاد مناسبات و امکانات مساعد برای همکاری میان ولایات و مناطق مجاور آن‌ها، همه کشور به هشت منطقه یا زون تقسیم گردید: زون‌های مرکز، شمال شرق، شمال، شمال غرب، شرق، جنوب شرق، جنوب و جنوب غرب. تقسیم جغرافیایی کشور به زون‌ها یا مناطق یک رویه رایج در اکثر کشورها است به منظور غیرمتمرکزسازی و همکاری‌های بیشتر در میان مناطقی که مجاورت و یا مشترکات دیگر فرهنگی، ترانسپورتی و اقتصادی با همدیگر دارند. اما در غیرمتمرکزسازی در قالب نظام فدرال نیز این هشت زون و یا زون‌های بیشتر می‌تواند معیار برای تقسیم ایالات قرار گیرد.

(۳) در ماده دوازدهم قانون اساسی فدرال که از سوی استاد شهید عبدالعلی مزاری رهبر فقید حزب وحدت اسلامی در سال ۱۳۷۳ ارائه شده بود، شش ایالت به ترتیب ذیل پیشنهاد شده است:

۱. ایالت غرجستان که مرکز آن شهر بامیان می‌باشد؛
۲. ایالت بلخ که مرکز آن شهر مزار شریف می‌باشد؛
۳. ایالت هرات که مرکز آن شهر هرات می‌باشد؛
۴. ایالت کندهار که مرکز آن شهر کندهار می‌باشد؛
۵. ایالت ننگرهار که مرکز آن شهر جلال‌آباد می‌باشد؛
۶. ایالت کابل که مرکز آن شهر کابل می‌باشد.

(۴) عنایت الله شهرانی یکی از نویسندگان و اندیشمندان شناخته شده کشور، در مقاله‌ای در سال ۱۳۸۱ در باره نظام سیاسی آینده افغانستان ضمن حمایت از نظام فدرال، هفت ایالت بر اساس معیارهای قومی، زبانی، فرهنگی، تاریخی و موقعیت جغرافیایی را به ترتیب ذیل پیشنهاد کرده است:

- ۱ - هرات، فراه، غور، بادغیس و نیمروز به نام‌های ایالت «خراسان» (که حتی می‌تواند نام مملکت باشد) یا «هرات» یا «ایالت غربی».

- ۲- بلخ، میمنه، سرپل، جوزجان و سمنگان به نام‌های «ترکستان»، «شمال» یا «بلخ».
- ۳- بدخشان، تخار، قندوز، بغلان و پلخمری به نام‌های «قطغن و بدخشان»، «شمال شرقی» یا «تخارستان».
- ۴- وردک، لوگر، کابل، کاپیسا و پروان به نام «کابلستان».
- ۵- قندهار، هلمند، پکتیا و گوشه‌های غزنی و ارزگان به نام‌های «پشتون زمین» یا «جنوب غربی».
- ۶- پکتیا، ننگرهار، خوست، کنر و لغمان به نام‌های «پشتون حدود» یا «ننگرهار».
- ۷- غزنی، ارزگان، بامیان و مناطق هزاره‌نشین که در سابق به ولایات دیگر ارتباط داشت، همه به نام‌های «زابلستان»، «غرجستان» یا «بامیان».
- آقای شهرانی افزوده است: البته حکومت مرکزی می‌تواند در قسمت اتنیک‌هایی چون نورستانی و بلوچی راه خوب‌تری را اتخاذ نماید. نام‌هایی که در فوق داده شده، به هیچ‌صورت قاطعیت ندارد و می‌تواند نام‌های بهتر و قانع‌کننده گذاشته شود و این‌ها تنها پیشنهادات می‌باشد.
- (۵) آقای عبدالمجید اسکندری یکی دیگر از صاحب نظران، در سال‌های گذشته در یکی از نوشته‌های خود در مورد فدرالیسم، با در نظر داشت خصوصیات تاریخی، ترکیب قومی، مذهبی، زبانی و منطوقی، طرح ذیل را برای ایالات پیشنهاد کرده است:
- ۱- ولایت کابل (متشکل از ولایت کابل، پروان، کاپیسا، لوگر و میدان شهر) مرکز شهر کابل.
 - ۲- ولایت ننگرهار (متشکل از ولایت ننگرهار، کنر و لغمان) مرکز شهر جلال آباد.
 - ۳- ولایت نورستان.
 - ۴- ولایت پکتیا (متشکل از ولایت پکتیا، پکتیکا و خوست) مرکز شهر گردیز.
 - ۵- ولایت غزنه (متشکل از غزنی، زابل و وردک) مرکز شهر غزنی.
 - ۶- ولایت قندهار (متشکل از قندهار، هلمند و بخشی از ارزگان) مرکز شهر قندهار.
 - ۷- ولایت هریوا یا هرات (متشکل از ولایت هرات، غور و فراه) مرکز شهر هرات.
 - ۸- ولایت نیمروز (منحیث مرکز اداری برای بلوچ‌ها).
 - ۹- ولایت بادغیس (منحیث مرکز اداری برای ترکمن‌ها).
 - ۱۰- ولایت غرجستان یا بامیان (ولایت بامیان، قسمتی از ارزگان) مرکز شهر بامیان.

۱۱- ولایت فاریاب (متشکل از ولایات فاریاب و جوزجان) مرکز شهرشبرغان.

۱۲- ولایت بلخ یا بخدی (متشکل از ولایت بلخ، سرپل و سمنگان) مرکز شهرمزار شریف.

۱۳- ولایت تخارستان (متشکل از ولایات بغلان - پلخمری، کندز و تخار) مرکز شهر کندز.

۱۴- ولایت بدخشان.

(۶) داکتر محیی‌الدین مهدی از پژوهشگران شناخته شده کشور و از همکاران گرامی‌ام در مجمع فدرال‌خواهان افغانستان، چند سال پیش در ضمن نوشته مفصل در مورد فدرال، تقسیمات ایالتی را به ترتیب ذیل پیشنهاد کرده است:

با توجه به جغرافیای بشری- طبیعی کشور، افغانستان باید به هشت ایالت یا زون (مانند دهه‌های قبل از سال ۱۳۴۲ش)، و یک ایالت مرکزی یا پایتخت فدرال تقسیم گردد. به این شرح:

۱. ایالت لوی ننگرهار؛ شامل ولایات نورستان، لغمان، کنر و ننگرهار، شرق کاپیسا، شرق ولایت کابل (سروبی)؛

۲. ایالت لوی پکتیا؛ شامل ولایات خوست، پکتیکا، بخش جنوب شرقی ولایت لوگر، ولایت پکتیا، بخش جنوبی ولایت غزنی؛

۳. ایالت لوی قندهار؛ شامل ولایات کندهار، جنوب هلمند، جنوب زابل، جنوب ارزگان؛

۴. ایالت هرات؛ شامل ولایات هرات، بادغیس، ولایت غور به غیر ولسوالی لعل و سرچنگل، فراه و نیمروز؛

۵. ایالت هزارستان؛ شامل ولایت دایکندی، بخش شمال غربی ارزگان، بخش جنوب و غرب ولایت بامیان، بخش شمالی و مرکزی ولایت غزنی، بخش غربی ولایت میدان وردک؛

۶. ایالت بلخ و ترکستان؛ شامل ولایات فاریاب، جوزجان، سرپل، بلخ، و سمنگان؛

۷. ایالت تخارستان؛ شامل ولایات بدخشان، تخار، کندز، بغلان، و بخش شمالی ولایت بامیان؛

۸. ایالت پروان؛ شامل ولایات پنجشیر، کاپیسا به استثنای تگاب، ولایت پروان.

۹. ایالت مرکزی یا پایتخت فدرال، شامل بخش‌های جنوب غربی لوگر، شمال و شرق ولایت میدان

وردک، و ولایت کابل (به استثنای سروبی).

(۷) دکتر نوراحمد خالدی، یکی دیگر از نویسندگان شناخته شده کشور با اینکه مخالف نظام فدرال در افغانستان است، اما در کتاب خود به نام «افغانستان؛ مردم، تاریخ و سیاست» نوشته است که: با تغییر و بهبود تقسیمات ملکی بر اساس ترکیب قومی و زبانی نفوس کشور و با در نظر داشت ساختمان جغرافیایی طبیعی کشور که امکانات بیشتر انکشاف و تفاهم را میان ولایات هم‌زبان و هم‌فرهنگ ایجاد کند موافق است و به این جهت ایشان اداره دولتی در افغانستان را در سه سطح پیشنهاد می‌کند: ۱- حکومت مرکزی ۲- حکومت ولایتی ۳- حکومت‌های محلی ولسوالی‌ها و شاروالی‌ها و تعداد ولایات را از ۳۴ ولایت به ۱۱ ولایت به ترتیب ذیل پیشنهاد می‌کند:

۱. ولایت کابل: کابل - لوگر - وردگ (کابل بزرگ)
۲. ولایت پروان: پروان - کاپیسا - پنجشیر (شمالی سابق - پروان بزرگ)
۳. ولایت قلعن: بدخشان - تخار - بغلان - کندز (قلعن سابق)
۴. ولایت بلخ: سمنگان - بلخ
۵. ولایت جوزجانان: جوزجان - سرپل - فاریاب (بخشی از ترکستان افغانی سابق)
۶. ولایت خراسان شرقی: بادغیس - غور - هرات (خراسان شرقی تاریخی)
۷. ولایت سیستان: فراه و نیمروز (سیستان تاریخی)
۸. ولایت لوی کندهار: هلمند - قندهار - ارزگان - زابل
۹. ولایت لوی پکتیا: پکتکا - پکتیا - خوست - غزنی (جنوبی سابق)
۱۰. ولایت لوی ننگرهار: ننگرهار - لغمان - کنرها - نورستان (مشرقی سابق)
۱۱. ولایت هزارستان: بامیان - دایکندی - با ضمیمه ولسوالی‌های هزاره‌نشین سرپل، غور، بغلان، وردگ، ارزگان و غزنی (هزاره‌جات سابقه)

آقای دکتر خالدی در ذیل طرح خود افزوده است که حکومت‌های ولایتی را "حکمران" انتخابی از میان اعضای شورای منتخب ولایتی هر ولایت، رهبری خواهد نمود که به شورای ولایتی مربوطه پاسخ‌دهنده، اداره امور اداری و انکشافی ولایت را عهده دار خواهد بود. به گفته ایشان تقسیمات ملکی افغانستان در گذشته تا سال‌های ۱۹۵۰ بر اساس ترکیب قومی و زبانی نفوس کشور و ساختمان جغرافیایی طبیعی کشور نیز شبیه فوق بود.

این پیشنهاد آقای خالدی را به این جهت در این جا مطرح کردم که این طرح ایشان با اینکه در رابطه با غیرمتمرکز سازی افغانستان مطرح شده اما از نگاه تقسیمات اداری و ولایتی کاملا شبیه طرح تقسیمات ایالتی در نظام فدرال است و برای مطالعه مقایسوی مفید است.

(۸) پیشنهاد دیگر هم این است که در صورت تطبیق نظام فدرال در افغانستان، می‌توان مطابق تقسیمات اداری فعلی، ۳۴ ولایت فعلی را ۳۴ ایالت عضو فدرال قرار داد بدین معنا که افغانستان به ۳۴ ایالت مطابق مرزهای اداری ولایات فعلی تقسیم گردد.

تقسیمات ایالتی افغانستان در طرح قانون اساسی فدرال

در نظریات و پیشنهادهایی که در مورد تقسیمات اداری و ایالتی افغانستان به عنوان نمونه ذکر گردید، از نگاه تعداد ایالت، از ۶ ایالت تا ۹ و ۱۱ و تا ۱۴ ایالت متفاوت هستند و بدون شک اصحاب این نظریات هر کدام دلایل و معیارهای مورد نظر خود را داشته‌اند، اما اگر دقت شود، در همه این پیشنهادات، بر معیارهای چندگانه توجه و تمرکز صورت گرفته است و نه بر یک معیار واحد، بدین معنا که ما نمی‌توانیم و نباید افغانستان را تنها بر مبنای واحدهای اداری سابقه و یا تنها بر مبنای قومی و زبانی و یا تنها بر مبنای معیار جغرافیایی تقسیم کنیم، بلکه باید مجموعه‌ای از عوامل و معیارها را در نظر بگیریم. در میان عوامل مختلف دخیل در این موضوع، به نظرم معیارهای ذیل باید در نظر گرفته شوند:

۱. سوابق شکل‌گیری و تقسیمات واحدهای اداری از ۲۵۰ سال پیش تا کنون و توجه به مزایا و معایب آن تقسیمات.
۲. وضعیت جغرافیایی مناطق از نگاه فاصله‌ها و راه‌های ترانسپورتی و دسترسی مردمان مناطق مختلف به مراکز حکومت ایالتی و محلی.
۳. روابط منطوقی و مشترکات زبانی، فرهنگی و قومی و سازگاری اخلاقی و مراودات اجتماعی در میان مردمان یک ایالت.
۴. منابع اقتصادی و تجارتي.
۵. هزینه‌های بروکراسی اداری در صورت افزایش ایالات؛ چون اگر ۳۴ ایالت برای کل کشور در نظر بگیریم بدون شک هزینه‌های مالی ۳۴ اداره مستقل یا خودمختار، بسیار افزایش یافته و بر بودجه و اقتصاد ملی تأثیرات منفی خواهد داشت. اما اگر به عنوان مثال ۱۲ ایالت یا کمتر باشد، این هزینه‌ها به نصف کاهش می‌یابد.

ما در طرح قانون اساسی فدرال همه این معیارها را بطور همزمان در نظر گرفته‌ایم و در کنار همه این معیارها باید افزود که تصویب نهایی تقسیمات ایالتی یا باید توسط مجلس مؤسسان قانون اساسی صورت گیرد و یا توسط شورای ملی و شوراهای ایالتی و یا از طریق همه‌پرسی با طرز‌العمل ویژه، چون در طرح پیشنهادی هرچند دقت زیاد هم صورت گیرد، اما بالاخره به منظور کسب اجماع یا توافق ملی، باید مردم به طور مستقیم و یا توسط نمایندگان خود آن را تأیید کنند.

این مدل از فدرالیسم با در نظر گرفتن معیارهای فوق برای جامعه متنوع و متکثر افغانستان کاملاً مناسب و سازگار است، زیرا از یک‌سو امکان ندارد که ما تمام افراد منسوب به یک گروه قومی یا فرهنگی را در داخل یک جغرافیا با مرزهای خاص ساکن بسازیم و تمام افراد یک قوم از سراسر کشور جمع آوری شده و در یک یا چند ایالت معین سکنی داده شوند، چون در نظام فدرال مانند نظام بسیط، تمام افراد از هر قومی که باشند حق دارند که در هر جای کشور و در هر ایالتی که بخواهند سکونت داشته باشند. اما از سوی دیگر در فدرالیسم جغرافیایی در کشورهای چند قومی و چندفرهنگی، این امکان هم وجود دارد که در داخل مرزهای یک ایالت، یک اکثریت قومی و یا زبانی شکل بگیرد. این نوع ترکیب نه تنها ممکن بلکه لازم است. به عنوان مثال زمانی که ایالت نورستان یا ایالت نیمروز ایجاد شود، به طور طبیعی اکثریت ساکنان این دو ایالت از اقوام نورستانی و بلوچ ما خواهند بود و همچنین در ایالت ننگرهار یا پکتیا به طور طبیعی اکثریت، پشتو زبان خواهد بود و همچنین در ایالات دیگر و چنان که در قسمت‌های قبلی گفتیم ممکن است در یک ایالت، اکثریت و اقلیت قومی یا زبانی و مذهبی هم شکل بگیرد، چنان که هم اکنون در ساختار ولایات هم وجود دارد که در آن صورت باید رعایت حقوق اقلیت‌ها در ایالت تضمین گردد که در قسمت‌های قبلی میکانیزم‌های سیاسی و قانونی آن را توضیح دادیم.

در این نوع تقسیم بندی فدرالی می‌بینید که هیچ منطقه یا ولایت یا قوم و گروهی زیان نمی‌بیند و بلکه زمینه یک زندگی مسالمت‌آمیز با روحیه عالی همبستگی میهنی و احترام متقابل برای همه ایجاد خواهد شد. این تصور کاملاً نادرست است که فدرالیسم در افغانستان به نفع فلان قوم یا زیان فلان قوم دیگر است. این نظام و این نوع تقسیمات ایالتی، حقوق همه اقوام و مشارکت همه آنان را در قدرت سیاسی کشور تضمین می‌کند و از هر نوع انحصار و تبعیض و برتری طلبی‌های قومی و زبانی جلوگیری خواهد شد.

با توجه به آنچه گفته شد ما در تقسیم افغانستان به ایالت‌ها، همه معیارهای جغرافیایی، قومی، مذهبی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و اداری را در نظر گرفته‌ایم و بر این مبنا پیشنهاد این است که افغانستان به ۱۲ ایالت به شرح ذیل تقسیم شود:

۱. ایالت کابل به مرکزیت شهر کابل (پایتخت)؛ شامل ولایت کابل، بخش‌های جنوب غربی لوگر، شمال و شرق ولایت میدان وردک؛
۲. ایالت بامیان به مرکزیت شهر بامیان؛ شامل ولایت بامیان، ولایت دایکندی، ولسوالی پاتوی گیزاب، ولسوالی ناوه‌میش و ولایت هلمند، ولسوالی‌های لعل و سرجنگل و پسابند ولایت غور، ولسوالی دایمیرداد، ولسوالی‌های حصه اول و مرکز بهسود و ولسوالی جلریز میدان وردک؛
۳. ایالت بلخ به مرکزیت شهر مزار شریف؛ شامل ولایات بلخ، جوزجان، فاریاب، سرپل و سمنگان؛
۴. ایالت پروان به مرکزیت شهر چاریکار؛ شامل ولایات پروان، پنجشیر و کاپیسا؛
۵. ایالت پکتیا به مرکزیت شهر گردیز؛ شامل ولایات پکتیا، خوست، پکتیکا، بخش جنوب شرقی ولایت لوگر، بخش جنوبی ولایت غزنی؛
۶. ایالت تخار به مرکزیت شهر طالقان؛ شامل ولایات تخار، بغلان، قندوز و بدخشان؛
۷. ایالت غزنی به مرکزیت شهر غزنی؛ شامل ولسوالی‌های اجرستان، جغتو، جاغوری، خواجه عمری، قره‌باغ، مالستان و ناهور ولایت غزنی و ولسوالی خاص ارزگان ولایت ارزگان؛
۸. ایالت قندهار به مرکزیت شهر قندهار؛ شامل ولایات قندهار، هلمند (به استثنای ولسوالی ناوه‌میش)، زابل و جنوب ارزگان؛
۹. ایالت ننگرهار به مرکزیت شهر جلال‌آباد؛ شامل ولایات ننگرهار، لغمان، کنر، شرق ولایت کابل؛
۱۰. ایالت نورستان به مرکزیت شهر پارون؛ شامل ولایت نورستان؛
۱۱. ایالت نیمروز به مرکزیت شهر زرنج؛ شامل ولایت نیمروز؛
۱۲. ایالت هرات به مرکزیت شهر هرات؛ شامل ولایات هرات، بادغیس، فراه و ولایت غور (به استثنای ولسوالی‌های لعل و سرجنگل و پسابند).

نکته‌ای که در پایان این قسمت باید یادآوری گردد این است که موضوع تقسیمات ایالتی یکی از موضوعات بسیار مهم و حساس و پیچیده است و از همین رو باب بحث و گفت‌وگو در باره آن همچنان مفتوح است و باید با مردمان سراسر کشور و مخصوصاً نخبگان همه اقوام و ولایات مشوره‌های بیشتری باید صورت گیرد و ما در مجمع فدرال خواهان، هیچ یک از طرح‌ها و پیشنهادات خود را در همه زمینه‌ها، نهایی و غیرقابل تجدید نظر نمی‌دانیم و به پیشنهادات و انتقادات صاحب نظران در همه عرصه‌ها سخت نیازمندیم.

تغییر مرزها

چنان که در قسمت قبلی یادآور شدیم، تغییر در مرزهای ایالات و بازترسیم آن‌ها و یا کاهش و افزایش تعداد ایالات، هم گاهی اجتناب‌ناپذیر و ضروری است و هم بسیار پیچیده، حساسیت برانگیز و چالش‌زا. معمولاً کم کردن تعداد ایالات یا ضمیمه کردن یک ایالت به ایالت دیگر، کمتر اتفاق می‌افتد چون باعث حساسیت‌ها و بی‌اعتمادی‌ها می‌گردد، اما افزایش ایالات‌ها از طریق تفکیک مجدد مرزها و ایجاد یک ایالت جدید، بدون کدام مشکل، معمولاً در همه کشورهای فدرال اتفاق افتاده است و چنان که می‌دانیم آمریکای فدرال با ۱۳ ایالت آغاز شد و این مرزبندی بار بار تغییر کرد و امروز این کشور ۵۰ ایالت دارد و همچنین هند و آلمان و مانند آن‌ها که قبلاً یادآوری کردیم، اما در این میان یک رویه دموکراتیک‌تر و رایج‌تر این است که ایجاد ایالات‌ها و ولایت‌های جدید باید با رضایت واحدهای موجود یا حد اقل موافقه اکثریت ویژه در مجلس سنا و یا حتی رفراندوم انجام شود.

دقیقاً به همین منظور ما در طرح قانون اساسی فدرال در مرحله نخست ایجاد یک نوع ثبات در مرزبندی ایالات در ماده ۱۸ این قانون اساسی پیش‌بینی کرده‌ایم و در ضمن تجدید و تغییر مرزها و ایجاد ایالات‌های جدید را نیز با میکانیزم خاصی مجاز دانسته‌ایم.

در ماده ۱۸ تصریح شده است که: بعد از ایجاد نظام فدرال تا ختم اولین دوره تقنینیه، هیچ نوع تغییری در تعداد و مرزهای ایالات مندرج در این قانون اساسی ایجاد نمی‌شود. اما بعد از ختم اولین دوره تقنینیه، تغییر نام ایالت، الحاق ایالات به همدیگر، تجدید سازمان و ایجاد تغییر در حدود جغرافیایی ایالات و ایجاد ایالات جدید بر اساس اراده مردمان ایالات و بر مبنای روابط منطقی، تاریخی، فرهنگی، مقتضیات اقتصادی و سازگاری اخلاقی و اجتماعی، مطابق با احکام این قانون اساسی، در ابتدا با آرای دوسوم شورا یا شوراهای ایالات مربوطه و سپس با آرای دوسوم شورای ملی مجاز است.

یازدهم- مشکل تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی

یکی دیگر از موضوعاتی که گاهی در قالب پرسش‌ها یا نگرانی‌ها مطرح می‌شود، تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و ایالات است. اهمیت این موضوع ناشی از این است که تقسیم صلاحیت‌ها در حقیقت، قلب و روح فدرالیسم را تشکیل می‌دهد چون مگر نه این است که فلسفه اصلی پیدایش فدرالیسم، توزیع عمودی قدرت بین مرکز و ایالات و حفظ وحدت در عین کثرت است و این توزیع قدرت، زمانی عملی می‌شود و وحدت در عین کثرت، زمانی حفظ می‌شود که شما بتوانید بین این دو عنصر (وحدت و کثرت یا مرکز و ایالات) موازنه معقول و کافی ایجاد کنید و این موازنه پیوند مستقیم به تقسیم صلاحیت‌ها بین این دو قطب دارد و اگر در تقسیم صلاحیت‌ها، عدالت و توازن رعایت نشود، بزودی بین مرکز و ایالات و یا بین ایالات، اختلافات و منازعات آغاز شده و ممکن است به جنگ و خشونت نیز کشانده شود که در آن صورت آینده فدرالیسم در معرض خطر قرار خواهد گرفت.

با توجه به اهمیت این موضوع است که معمولاً این صلاحیت‌ها باید در قانون اساسی فدرال مشخص شود چون مربوط به ساختار و ماهیت نظام است و از طریق قوانین عادی قابل حل نیست. معمولاً در نظام غیرمتمرکز اداری می‌توان از طریق قوانین عادی یا حتی مصوبات حکومت مرکزی برخی از صلاحیت‌ها را به ولایات و نهادها و مقامات ولایتی تفویض یا واگذار کرد، اما فدرالیسم، یک نوع نظام نامتمرکز سیاسی است و در چنین نظامی همه صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات باید در سطح قانون اساسی فیصله شود تا هیچ جانبی نه دولت مرکزی و نه ایالت‌ها نتواند از آن تخطی کند و دقیقاً به همین دلیل، هر نوع اختلافی هم که در زمینه صلاحیت‌ها و اختیارات بین مرکز و ایالت بروز کند، باید در سطح محکمه قانون اساسی یا دادگاه عالی مورد رسیدگی قرار گیرد و نه در سطح محاکم عادی.

این جانب قبلاً در هر یک از کتاب‌های «جستاری در باره فدرالیسم»، «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» و «نظام فدرالی راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان» و سایر مقالات در باره ابعاد مختلف این موضوع بحث کرده‌ام که تکرار آن‌ها لازم نیست ولی اکنون با توجه به آنچه در مسوده «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» در مورد این موضوع آمده است، لازم است که پاره‌ای از مسایل را از زاویه جدید مورد بحث قرار بدهم. از این رو در ابتدا برخی از اصول و قواعد رایج در تجربیات بین المللی فدراسیون‌ها را مرور می‌کنیم و سپس توضیح خواهیم داد که در مسوده قانون اساسی فدرال در مورد تقسیم صلاحیت‌ها چه می‌توانیم‌هایی را در نظر گرفته‌ایم.

یک - شیوه‌های تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های محلی

امروزه در قوانین اساسی کشورها شیوه‌ها و روش‌های گوناگونی در نظر گرفته شده است. در همه این روش‌ها توجه اصلی به این نکته معطوف است که چگونه می‌توان هم روح فدرالیسم را حفظ کرد و هم توازن بین حکومت‌های مرکزی و ایالتی را و هم ثبات کشور و حفظ انسجام و همبستگی ملی را و از همین رو هر روشی که به این هدف نزدیک‌تر باشد شیوه بهتر خواهد بود.

ذیلاً به برخی از این شیوه‌ها اشاره می‌شود:

۱. تصریح به صلاحیت‌های حکومت مرکزی فدرال در یک فهرست:

در این شیوه صلاحیت‌های حکومت مرکزی به‌طور صریح در قانون اساسی ذکر می‌شود و سایر صلاحیت‌ها و اختیاراتی که در قانون اساسی برای حکومت فدرال تصریح نشده در اختیار حکومت‌های محلی می‌باشد. مطابق این روش هر موردی که در قانون اساسی جزء اختیارات حکومت فدرال نباشد، از صلاحیت‌های حکومت‌های محلی خواهد بود. به عبارت دیگر همه صلاحیت‌ها از آن حکومت‌های ایالتی است مگر آنچه به صراحت برای دولت فدرال استثنا شده باشد. در این شیوه اختیارات حکومت ایالتی "اصل" دانسته شده و اختیارات حکومت مرکزی "استثنا"یی از آن اصل است.

گفته شده که این روش با فلسفه اصلی تأسیس فدرالیسم و روحیه نظام فدرالی بیشتر مطابقت دارد زیرا باعث می‌شود که به ایالت‌ها احترام بیشتر گذاشته شود و از خودسری‌های حکومت مرکزی و نادیده انگاشتن حقوق و اختیارات مردمان ایالت‌ها جلوگیری شود. اما از سوی دیگر ممکن است گفته شود که بر اساس این روش کفه توازن بین مرکز و ایالات، به نفع ایالات سنگینی می‌کند و این حالت می‌تواند موازنه را از بین ببرد.

در قانون اساسی آمریکا، قانون اساسی سوئیس، استرالیا، اتریش و آلمان، از همین روش پیروی شده است. به عنوان مثال قانون اساسی ایالات متحده آمریکا تنها دارای ۱۸ عنوان اختیارات انحصاری برای دولت فدرال است، اما بقیه اختیارات (صلاحیت‌های باقی‌مانده) برای ایالات در نظر گرفته شده است. در این قانون اساسی موارد زیر از جمله اختیارات حکومت مرکزی است: بستن پیمان‌ها، سیاست خارجی، وضع مقررات تجارت بین‌المللی و بین ایالتی، ورشکستگی، خدمات پستی، پول، اوزان و مقادیر، ثبت اختراعات و علائم، جرایم علیه کشور و در آخر ارتش و دفاع.

۲. تصریح به صلاحیت‌های حکومت‌های محلی در یک فهرست:

روش دوم عکس روش اول است، بدان معنا که صلاحیت‌های حکومت ایالتی به طور صریح در یک فهرست در قانون اساسی ذکر می‌شود و سایر صلاحیت‌ها و اختیاراتی که در قانون اساسی برای حکومت ایالتی تصریح نشده، در اختیار حکومت فدرال می‌باشد. به عبارت دیگر همه صلاحیت‌ها از آن حکومت مرکزی است مگر آنچه به صراحت برای حکومت ایالتی استثنا شده باشد. در قانون اساسی بلژیک و اسپانیا از این روش استفاده شده است. رویکرد این روش به طور عمده تقویت حکومت مرکزی است و با این هدف که شاید این روش موجب انسجام و همبستگی بیشتر بین مردمان کشور شود و از گرایش‌های کاملاً استقلال طلبانه ایالات جلوگیری کند.

از همین رو در این روش بر عکس روش نخست، کفه توازن به نفع دولت مرکزی سنگینی می‌کند و مشکل این روش هم در همین است که اختیارات ایالات، "استثنایی" تلقی شده و اختیارات دولت مرکزی "اصل" دانسته شده و در این صورت ممکن است که دولت مرکزی به تمرکز بیشتر رو آورده و صلاحیت‌های ایالات را محدود گرداند و این با روحیه فدرالی مغایرت دارد و هر نوع تقلیل و ایجاد محدودیت در صلاحیت‌های ایالت‌ها باعث فاصله و تحریک احساسات مردم ایالت‌ها و موجب بدبینی و بی‌اعتمادی آن‌ها نسبت به دولت مرکزی خواهد شد زیرا فکر می‌کنند که دولت مرکزی استقلال و حقوق آن‌ان را نادیده گرفته است. و لذا برخی از کشورها مثل کانادا و مانند آن که در ابتدا از این روش استفاده می‌کردند، از آن عدول کرده و شیوه دیگری را برگزیدند.

۳. تصریح به صلاحیت‌های هر دو حکومت در دو فهرست:

شیوه سوم این است که تمام اختیارات و صلاحیت‌های هر دو حکومت فدرال و حکومت‌های محلی در متن قانون اساسی به‌طور جداگانه و با ذکر موارد در دو فهرست تعیین شود.

ممکن است گفته شود که این روش به منظور ایجاد توازن کامل بین دو طرف قضیه در نظر گرفته شده است، اما اجرای آن باز هم با مشکلی مواجه است. زیرا پیش‌بینی همه اختیارات ممکن نیست و در این صورت مواردی که در هر دو فهرست پیش‌بینی نشده، از صلاحیت کدام یک خواهد بود؟ و از طرف دیگر اوضاع اجتماعی در تغییر و تحول است و در این صورت باید در صلاحیت‌ها نیز تغییر ایجاد شود و از این رو و به منظور رعایت توازن بهتر، شیوه چهارم مطرح شده است.

۴. شیوه سه فهرستی:

شیوه چهارم این است که علاوه بر دو فهرست جداگانه برای هر یک از دولت‌های فدرال و محلی، فهرست سوم هم به عنوان صلاحیت‌های مشترک بین دولت فدرال و حکومت‌های محلی اضافه شود. در قانون اساسی کانادا و هند و مالزی از این شیوه کار گرفته شده است.

اما در این شیوه نیز یک سؤال باقی می‌ماند و آن این است که سه فهرست هم نمی‌تواند کاملا دقیق و جامع باشد و ممکن است مواردی در حال یا آینده مطرح شود که در هیچ یک از سه فهرست ذکر نشده باشد. پس تکلیف این موارد چه خواهد شد؟

در پاسخ به این سؤال در برخی از کشورها مانند قانون اساسی سال ۱۹۵۰ هند، سه فهرست از اختیارات تعیین شده: اولی مربوط به اختیارات حکومت فدرال و دومی مربوط به حکومت‌های ایالتی و سومی مربوط به اختیارات مشترک است. مواردی که در فهرست دوم و سوم ذکر نشده، از صلاحیت‌های حکومت فدرال دانسته شده است. در قانون اساسی هند فهرست صلاحیت‌های حکومت فدرال با ۹۷ عنوان اصلی و فهرست صلاحیت‌های همزمان یا مشترک شامل ۴۷ عنوان و لیست صلاحیت‌های ایالات ۶۶ عنوان را شامل می‌شود.

اما در برخی از کشورهای دیگر موارد باقی مانده که در هر دو فهرست نباشد، از صلاحیت حکومت محلی دانسته شده است.

۵- شیوه پنجم هم در قانون اساسی فدرال عراق، به عنوان شیوه مخصوص به خود، پیش‌بینی شده است بدان معنا که در ابتدا فهرستی از وظایف و اختیارات انحصاری مقامات فدرال ذکر شده و سپس فهرستی از اختیارات مشترک بین حکومت مرکزی فدرال و مناطق در نظر گرفته شده و در ماده ۱۱۲ گفته شده که سایر اختیاراتی که در این دو فهرست درج نشده، در حیطه اختیارات مناطق و ولایات است و تصریح کرده بر اینکه در صورت وقوع اختلاف، اولویت با قانون منطقه یا ایالت است.

شیوه تقسیم صلاحیت برای هر یک از دو سطح حکومت به صورت انحصاری و اختصاصی، از این امتیاز برخوردار است که دارای دو بعد است: از یک سو استقلال آن حکومت را تقویت می‌کند و از سوی دیگر روشن می‌سازد که کدام حکومت مسئول سیاست‌گذاری در آن زمینه است. اما در عین حال، در میدان عمل و حتی در آنجا که صلاحیت‌های اختصاصی هر یک از سطوح حکومت‌ها مشخص شده است، تجربیات کشورهای مانند سوئیس و کانادا نشان می‌دهد که از تداخل یا همپوشانی در سیاست‌های حاکمیتی هیچ‌گیزی نیست زیرا تقریبا محال است که بتوان زمینه‌های بسیار روشن را برای صلاحیت‌های انحصاری و اختصاصی تعریف و مشخص کرد.

غیر قابل اجتناب بودن همپوشانی در بسیاری از زمینه‌ها، باعث شد که بخش‌های وسیعی از اختیارات قانون‌گذاری در قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا، استرالیا، آلمان، هند و مالزی به صورت مشترک تنظیم گردد و بر عکس در قانون اساسی کانادا قلمرو صلاحیت‌های مشترک به صورت مشخص در امور زراعت، مهاجرت، معاشات و مزایای بازنشستگی سالمندی، صادرات منابع طبیعی غیرقابل تجدید، محصولات جنگلی و انرژی برق تعریف شود.

همچنین تنظیم فهرست صلاحیت‌های مشترک در فدراسیون‌ها مزایای زیادی دارد. از آن جمله اینکه در تقسیم اختیارات یک نوع انعطاف ایجاد می‌کند و این به حکومت فدرال فرصت می‌دهد که استفاده از صلاحیت احتمالی خود در موضوع خاصی را به تأخیر بیندازد تا زمانی که اهمیت ویژه فدرالی پیدا کند و همچنین به حکومت ایالتی هم فرصت می‌دهد که در عین زمان اقدامات خاص خود را انجام دهد. از سوی دیگر این نوع صلاحیت حکومت فدرال را قادر می‌سازد که در سطح فدرال در زمینه معیارها و قواعد عمومی به قانون‌گذاری بپردازد و حکومت محلی را قادر می‌سازد که برای جزئیات آن و برای ارائه خدمات با شیوه متناسب با شرایط محلی قانون‌گذاری کند.

در واقع امر در اتریش و آلمان یک دسته‌بندی خاص از نگاه قانون اساسی وجود دارد که به دولت فدرال اجازه می‌دهد که در برخی از زمینه‌ها به وضع «قوانین چارچوبی» بپردازد و ایالات هم در مورد جزئیات آن قانون وضع کند. همچنین در آلمان در سال ۱۹۶۹ تعدیلی در قانون اساسی صورت گرفت که «صلاحیت‌های مشترک» را در زمینه آموزش عالی، بهسازی ساختار اقتصادی مناطق، بهبود زراعت و حفاظت از سواحل، تعریف کرده است که بر اساس آن دولت فدرال در انجام مسئولیت‌های ایالات مشارکت می‌کند.

نتیجه‌گیری:

به‌طور خلاصه باید گفت: در میان شیوه‌هایی که برشمردیم، اکثر صاحب نظران تأکید می‌کنند که در توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت فدرال و ایالت‌ها، شیوه نخست بهترین روش و نزدیکتر به روحیه فدرالی است و در عین حال شیوه چهارم ابهام کمتری داشته و از نگاه اجرائی و رعایت توازن، با مشکل کمتری مواجه خواهد شد. اما بدون شک حتی کامل‌ترین فهرست صلاحیت‌ها نیز می‌تواند از چیزی غفلت کرده باشد. بنا بر این قوانین اساسی باید اختیارات و صلاحیت‌های باقی‌مانده را تعیین کنند و مشخص کنند که صلاحیت‌هایی که ذکر نشده مربوط به کدام سطحی از دولت است. معمولاً اختیارات باقی‌مانده، در فدراسیون‌هایی که از انفکاک دولت‌های واحد و تک‌ساخت قبلی ایجاد شده‌اند، به حکومت فدرال داده می‌شود، اما در فدراسیون‌هایی که از تجمیع و انضمام واحدهای قبلاً مستقل تشکیل شده

است، به حکومت‌های ایالتی داده می‌شود. اما همین معیار هم کلیت ندارد. بنا بر این در نتیجه باید گفت که شیوه چهارم جامع‌ترین خواهد بود و در عین حال قانون‌گذاران هر کشور مطابق وضعیت و شرایط خاص خود تصمیم می‌گیرند.

دو- اصول و معیارهای تقسیم صلاحیت‌ها

بعد از مشخص شدن شیوه‌های تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات بین مرکز و ایالات، سؤال مهم دیگر این است که چه کسی چه کاری انجام می‌دهد؟ و چگونه؟ و بر اساس چه معیارهایی؟ و کدام صلاحیت‌ها به مرکز یا ایالت تعلق می‌گیرد؟

در پاسخ باید گفت که هیچ فرمول ساده‌ای برای تقسیم مناسب صلاحیت‌ها بین سطوح مختلف حکومت وجود ندارد و در مورد فهرست‌های اختصاصی یا مشترک نیز هیچ نوع میکانیزم واحد و عمومی در میان کشورهای فدرال در نظر گرفته نشده، بلکه هر کشوری مطابق شرایط خود به توزیع صلاحیت‌ها پرداخته است ولی در عین حال می‌توان گفت که در بسیاری از کشورهای فدرال مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا، سوئیس، بلژیک، آرژانتین و برخی دیگر، قواعد و اصول ذیل در توزیع صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی در نظر گرفته شده و موارد ذیل از صلاحیت‌های اختصاصی حکومت مرکزی فدرال دانسته شده است:

۱. ترسیم سیاست خارجی و نمایندگی دیپلماتیک، مذاکره در مورد معاهدات و توافقنامه‌های بین المللی از صلاحیت حکومت مرکزی است مگر اینکه در متن قانون اساسی به ایالات هم اختیاراتی داده شود.
۲. سیاست اخذ وام و ترسیم سیاست اقتصادی و تجارت خارجی از صلاحیت‌های دولت مرکزی فدرال است.
۳. دولت مرکزی مسئول آمار و سرشماری نفوس و ترسیم سیاست توسعه‌ای و پلانگذاری عمومی دولت است.
۴. موضوع دفاع ملی و مسایل مربوط به جنگ و صلح و انعقاد پیمان صلح از اختیارات ذاتی حکومت مرکزی بوده و حکومت محلی نمی‌تواند بدون اجازه حکومت مرکزی وارد جنگ یا اعلان جنگ شود.
۵. حکومت مرکزی به چاپ پول ملی و تعیین سیاست توسعه‌ای نقدی و مالی به طور عموم اقدام می‌کند و حکومت محلی در امور بانک مرکزی مداخله نمی‌کند.

۶. اداره بندرگاه‌ها و فرودگاه‌ها و گمرکات نیز از صلاحیت‌های اختصاصی دولت مرکزی فدرال است.
 ۷. توزیع منابع طبیعی و عایدات اقتصادی به عهده حکومت مرکزی است و حکومت محلی صلاحیت تصرف و تصمیم‌گیری در مورد نفت و گاز و سایر منابع ملی را ندارد.
 ۸. آب ثروت ملی برای همه کشور بوده و از اختیارات حکومت مرکزی است و حکومت محلی نمی‌تواند در مورد منابع آب تصمیم بگیرد.
 ۹. صلاحیت کامل اعطای تابعیت، شناسنامه، اقامت و پناهندگی برای خارجی‌ها مربوط حکومت مرکزی است.
 ۱۰. تنظیم بودجه عمومی دولت فدرال هم به عهده دولت مرکزی است. البته دولت مرکزی مبالغ لازم را برای بودجه ایالت‌ها باید تخصیص بدهد و برنامه‌های اقتصادی عمومی دولت را بعد از مشوره با نمایندگان مربوطه ایالت‌ها تنظیم کند تا برنامه‌های عمومی دولت با برنامه‌های توسعه‌ای ایالت‌ها انسجام و هماهنگی داشته باشد.
 ۱۱. در اکثر کشورهای فدرال حکومت ایالتی حق دخالت در مورد نظام آموزش عمومی در سطح معارف و تحصیلات عالی را ندارد. البته حکومت ایالتی می‌تواند به منظور دستیابی به پیشرفت‌های علمی در سطح مکاتب و دانشگاه‌های محلی شیوه‌های خاصی را برای ایالت تصویب کند.
 ۱۲. حکومت مرکزی حق دارد قوانین عمومی مانند قانون جزا را که در قانون اساسی مشخص شده، بعد از هماهنگی با نهادهای قانونگذار محلی به تصویب برساند.
- آنچه در بالا یاد شد اصول اساسی در توزیع صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی فدرال و دولت‌های ایالتی است که امروزه در اکثر کشورهای فدرال رایج است. اما نمی‌توان ادعا کرد که در همه کشورهای فدرال به طور یکسان مطابق اصول یاد شده عمل می‌شود، بلکه بدون شک هر کشوری در برخی از موارد تفاوت‌ها و ویژگی‌های خود را دارد و به همین جهت برخی از موارد بالا در برخی از کشورها جزء صلاحیت مشترک مرکز و ایالات در نظر گرفته شده و نه از صلاحیت‌های انحصاری حکومت مرکزی.

سه - راه حل اختلاف بین حکومت مرکزی و ایالات در مورد صلاحیت‌ها و اختیارات

در مورد تقسیم و توزیع صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی، به هر اندازه که در متن قانون اساسی دقت شود و فهرست‌های جامع تدوین گردد، در مرحله اجرا مشکلات کمتری بوجود

خواهد آمد، ولی زندگی سیاسی و اجتماعی در سایه حاکمیت قانون مخصوصاً در نظام فدرال، به گونه‌ای است که خواه ناخواه در پاره‌ای از امور بین نهادهای مختلف حکومتی مخصوصاً بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی، اختلاف نظر بروز می‌کند. در این صورت لازم است که راهکار حل اختلاف پیشاپیش در قانون اساسی پیش‌بینی شود.

ارائه راه‌حل اختلافات بستگی دارد به اینکه منشأ اختلاف چه باشد. در کشورهای فدرال به تناسب منشأ اختلاف، راه‌حل‌های متفاوت در نظر گرفته شده است که در سطور ذیل به صورت مختصر اشاره می‌شود:

۱. اختلاف ناشی از قانون‌گذاری:

اگر اختلاف بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و یا در میان خود ایالات، ناشی از قانونگذاری و تعارض قوانین باشد، در اکثر کشورهای فدرال، اولویت به قانون فدرال داده شده است اعم از قانون اساسی فدرال و یا حتی قوانین عادی فدرال. اما در برخی از کشورهای فدرال مواردی نیز وجود دارد که اولویت به قانون منطقه یا ایالت داده شده است، مانند عراق که پیشتر یاد کردیم و همچنین در کانادا نیز در مورد موضوع مزایا و حقوق بازنشستگی سالمندی، در صورت تعارض بین قوانین، قانون ایالت را بر قانون فدرال مقدم دانسته است و این حالت ایالت کیبیک را قادر ساخته است که نظام خاص خود را در مورد مزایا و حقوق حفظ کند.

۲. اختلاف ناشی از تفسیر قانون:

گاهی ممکن است اختلاف نظر ناشی از تفسیر قانون باشد و هر یک از حکومت‌های مرکزی و ایالتی، در مورد صلاحیت‌های ناشی از قانون اساسی برداشت‌های متفاوت داشته باشند و این تفاوت به اختلاف و یا حتی منازعه بین دو یا چند جانب منجر گردد. در چنین حالتی راه‌حل کلاسیک مراجعه به دادگاه است. هرگاه در کشور مورد نظر دادگاه قانون اساسی وجود داشته باشد، بدون تردید تفسیر و بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی از وظایف این دادگاه خواهد بود و هرگاه دادگاه قانون اساسی وجود نداشته باشد مانند آمریکا، در این صورت مرجع حل اختلاف دیوان عالی فدرال خواهد بود.

گاهی هم ممکن است که اختلاف در تفسیر قانون مخصوصاً قانون اساسی به گونه‌ای عمیق و غیرقابل حل باشد، که راه‌حلی جز تعدیل قانون اساسی نداشته باشد. در این صورت قانون اساسی مطابق با سازوکاری که در خود قانون اساسی برای تعدیل پیش‌بینی شده، تعدیل می‌گردد.

۳. اختلافات اجرایی:

گاهی هم اختلاف ناشی از امور سیاسی و اجرایی است که در این صورت می‌طلبد که در میان حکومت‌های مرکزی و ایالتی، اقدامات سیاسی و گفت‌وگو و مذاکره صورت گیرد و بین نهادهای اجرایی و قانونگذاری هماهنگی‌های لازم به عمل آید تا اختلاف رفع گردد. در اکثر این موارد مجلس سنا با توجه به اینکه به طور خاص از منافع ایالات نمایندگی می‌کند، معمولاً نقش تعیین‌کننده دارد، مخصوصاً در اختلافاتی که یک طرف قضیه ایالات باشد.

۴. اختلافات حاد سیاسی:

در برخی از کشورها در حالت بروز اختلافات حاد سیاسی، موضوع را به آرای مردم واگذار می‌کنند مانند کشور فدرال سوئیس که در اکثر این موارد، رفراندوم و همه‌پرسی برگزار می‌کند و در برخی از کشورها هم ممکن است که اختلافات حاد سیاسی به انحلال حکومت و پارلمان بینجامد و انتخابات زودرس برگزار گردد.

چهار - توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات در مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان

اکنون بعد از اینکه تجربیات بین‌المللی را در مورد توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی بررسی کردیم، موارد مربوطه را در قانون اساسی فدرال افغانستان مرور می‌کنیم.

در طرح قانون اساسی فدرال افغانستان، از میان پنج شیوه‌ای که قبلاً در باره نحوه توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی ذکر کردیم، ما شیوه چهارم یعنی شیوه "سه فهرستی" را برگزیده‌ایم: «فهرست اختیارات انحصاری حکومت مرکزی فدرال، فهرست اختیارات انحصاری حکومت‌های ایالتی و فهرست اختیارات مشترک بین هر دو حکومت.» زیرا در این روش دقت، صراحت، شفافیت و جامعیت بیشتری نهفته است و باعث می‌شود که در عمل کمتر ابهام و تردید یا اختلاف نظر پدید آید. علاوه بر این سه فهرست، هرگاه موردی وجود داشته باشد که در هیچ یک از دو فهرست اختصاصی حکومت مرکزی و فهرست مشترک ذکر نشده باشد، در حیطه اختیارات ایالات خواهد بود. به عبارت دیگر اصل اولی، این است که همه صلاحیت‌ها از آن ایالات است مگر آن مواردی که به‌طور صریح در فهرست‌های مندرج در قانون اساسی برای حکومت مرکزی و یا به‌طور مشترک درج شده باشد.

بر همین اساس چهار ماده قانون اساسی، به موضوع توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات اختصاص یافته است که متن کامل این چهار ماده را در سطور ذیل نقل می‌کنیم:

اختيارات انحصاري حكومت مركزي فدرال

ماده بيست و دوم

اختيارات حكومت مركزي فدرال شامل موارد ذيل است:

- ۱- حفظ وحدت و يکپارچگي کشور، دفاع از استقلال، حاکمیت ملی و تمامیت ارضی، تأمین امنیت و قابلیت دفاعی و حفظ نظام مردم‌سالار فدرال افغانستان؛
- ۲- تضمین شرایط برای این که کلیه شهروندان در پیشگاه قانون، دارای حقوق و وظایف برابر باشند؛
- ۳- تنظیم امور تابعیت، گذرنامه، مهاجرت، خارجیان و حق پناهنده‌گی؛
- ۴- ترسیم سیاست خارجی و نمایندگی دیپلماتیک و مذاکره در باره معاهدات و توافق‌نامه‌های بین‌المللی و امضای آن‌ها؛
- ایالت‌ها می‌توانند مطابق با احکام قانون در عرصه امور علمی، فرهنگی، هنری، ورزشی و شهری با نهادها و دولت‌های خارجی توافق‌نامه منعقد نمایند.
- ۵- ترسیم و اجرای سیاست امنیت ملی، تشکیل و اداره نیروهای مسلح و پولیس و تأمین امنیت مرزهای افغانستان؛
- ۶- تأسیس و مدیریت محاکم قضایی فدرال؛
- ۷- تصویب و اجرای قوانین جزایی با در نظر گرفتن صلاحیت و وظایف ایالات و شرایط اجتماعی و فرهنگی آن‌ها؛
- ۸- تصویب و اجرای قوانین مدنی، (به استثنای احوال شخصیه) و قوانین کار و اداره مشروط به اخلاص نکردن اختيارات خاص ایالات؛
- ۹- تصویب قوانین مالیاتی، تجارتي، گمرکی و مالکیت فکری و تنظیم امور تجارت خارجی و تعیین مالیات عمومی؛
- ۱۰- تصویب قوانین عمومی رسانه‌ها، رادیو و تلویزیون و کلیه وسایل ارتباط جمعی با احترام به اختيارات ایالات؛
- ۱۱- تصویب قوانین مربوط به آب و انرژی و ترسیم سیاست‌های کلی در رابطه با توسعه و مدیریت انرژی و آب‌های کشور در صورتی که آب‌ها و انرژی از محدوده یک ایالت خارج باشند؛
- ۱۲- تنظیم قوانین عمومی مربوط به حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی؛

- ۱۳- تنظیم قوانین مربوط به واحد اندازه گیری‌ها و ساعت رسمی کشور و سازماندهی سیاست امواج و فرکانس‌ها و خدمات پستی؛
- ۱۴- ترسیم سیاست مالی و پولی، انتشار اسکناس و تشکیل بانک مرکزی و اداره بانک‌ها؛
- ۱۵- برنامه‌ریزی‌های کلی اقتصادی؛
- ۱۶- تنظیم دارایی عمومی و ترسیم طرح بودجه عمومی و سرمایه گذاری و اخذ یا اعطای قرضه مطابق با احکام قانون؛
- ۱۷- هماهنگی و توسعه تحقیقات علمی و فنی؛
- ۱۸- هماهنگی امور بهداشتی، امنیت غذایی و مقررات مربوط به تولیدات دارویی؛
- ۱۹- احکام عمومی بیمه‌های اجتماعی بدون دخالت در خدمات اجتماعی ایالات؛
- ۲۰- تدوین چارچوب حقوقی دستگاه‌های دولتی و مقررات اجرایی آن بدون دخالت در سازمان‌های اداری مخصوص ایالات؛
- ۲۱- تنظیم امور بنادر و فرودگاه‌های عمومی، کنترل حمل و نقل هوایی، خدمات هواشناسی و شماره‌گذاری هواپیماها؛
- ۲۲- مدیریت راه و راه آهن، در صورتی که توسعه آن بیش از یک ایالت را در بر گیرد، حمل و نقل، ترافیک و تردد ماشین‌ها، مخابرات، ارتباطات هوایی و رادیویی؛
- ۲۳- ایجاد و مدیریت بناهای دولتی‌ای که چند ایالت در آن ذی‌نفع باشند؛
- ۲۴- ترسیم سیاست کلی استفاده از معادن و سایر منابع زیر زمینی، آثار باستانی و آبدات تاریخی که ملکیت تمام مردم افغانستان در همه ایالات است، با در نظر گرفتن سهم ویژه و منصفانه‌ای که در قانون برای ایالتی که معادن از ساحه آن استخراج می‌شود، تعیین می‌گردد؛
- ۲۵- تعیین چارچوب تولید، تجارت، مالکیت و استفاده از سلاح‌ها و مواد منفجره؛
- ۲۶- دفاع از دارایی‌های فرهنگی و هنری افغانستان و حفاظت از موزیم‌ها، کتابخانه‌ها و آرشیف‌های ملی با احترام به اختیارات ایالات؛
- ۲۷- تأمین مصونیت اجتماعی و حفظ امنیت عمومی، بدون دخالت در اختیارات پولیس ایالتی و محلی؛

- ۲۸- تنظيم شرايط اخذ، صدور و ارزشيابي مدارك علمي و حرفه‌اي؛
- ۲۹- آمارگيري براي مقاصد دولتي و سرشماری عمومي جمعيت کشور؛
- ۳۰- برگزاری انتخابات سراسري و همه‌پرسی.

اختيارات انحصاری حکومت‌های ایالتی

ماده بیست‌وسوم

اختيارات ایالات مشتمل بر موارد ذیل است:

- ۱- ایجاد و سازماندهی مؤسسات و نهادهای مربوط به خود به شمول قوای مقننه، مجریه و قضائیه ایالتی و قوانین مربوط به آن‌ها؛
- ۲- قانونگذاری در امور حقوقی، مدنی، آموزشی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، مالی و سایر حوزه‌هایی که مختص به ایالت بوده و صدمه‌ای به حقوق و آزادی‌های سایر ایالات نمی‌رساند؛
- ۳- انجام تغییرات در تقسیمات اداری ولایات و ولسوالی‌های مربوط به خود؛
- ۴- تنظیم امور مسکن و شهرسازی؛
- ۵- ایجاد و مدیریت بناهای عمومی در داخل مناطق خود؛
- ۶- توسعه راه و راه آهن و سایر وسایل و تأسیسات حمل و نقل هوایی و زمینی، در صورتی که توسعه آن تنها در داخل آن ایالت انجام گیرد؛
- ۷- ایجاد بنادر و فرودگاه‌ها در ایالت؛
- ۸- تنظیم قوانین و بهره برداری از منابع طبیعی مانند کوهستان‌ها، مراتع و جنگلات ایالت و مدیریت حفاظت از محیط زیست در سطح ایالت؛
- ۹- تنظیم قوانین بهره‌برداری از آب‌های داخلی ایالت و توسعه استفاده از انواع مختلف انرژی؛
- ۱۰- نظارت بر ماهی‌گیری در آب‌ها و رودهای داخلی ایالت؛
- ۱۱- برپایی نمایشگاه‌های مربوط به خود؛
- ۱۲- حمایت از توسعه اقتصادی جوامع خود با توجه به چارچوب سیاست‌های اقتصادی کشور؛
- ۱۳- توسعه صنایع دستی؛

- ۱۴- ایجاد و مدیریت موزیم‌ها، کتابخانه‌ها و تالارهای فرهنگی مخصوص به خود؛
- ۱۵- مالکیت و مدیریت اموال هنری مخصوص به خود؛
- ۱۶- رشد و توسعه فرهنگی، تحقیقاتی و آموزش زبان‌های محلی مخصوص به جامعه خود؛
- ۱۷- برنامه ریزی برای رشد صنعت توریسم در ایالت؛
- ۱۸- برنامه‌ریزی‌های ورزشی برای رشد و استفاده مناسب از اوقات فراغت؛
- ۱۹- فراهم کردن خدمات درمانی و بهداشتی و تأمین مصونیت اجتماعی در سطح ایالت؛
- ۲۰- نگرانی و حفاظت از ابنیه و تاسیسات ایالت؛
- ۲۱- مدیریت پولیس ایالتی و محلی که اختیارات و وظایف آن در قانون تنظیم می‌گردد؛
- ۲۲- برگزاری انتخابات و همه‌پرسی در سطح ایالت.

اختیارات مشترک حکومت فدرال و حکومت ایالتی

ماده بیست و چهارم

اختیارات مشترک حکومت فدرال و حکومت ایالتی به شرح ذیل است :

- ۱- اداره و نظارت بر گمرکات مطابق به احکام قانون؛
- ۲- سازماندهی منابع اصلی انرژی و توزیع آن؛
- ۳- ترسیم سیاست زیست محیطی برای تضمین حفاظت از محیط زیست؛
- ۴- تنظیم سیاست‌های توسعه و برنامه‌های عمومی؛
- ۵- تنظیم سیاست درمانی و بهداشتی؛
- ۶- تنظیم سیاست کلی آموزش و پرورش و تحصیلات عالی؛
- ۷- طرح و تطبیق برنامه‌های مؤثر برای توسعه صنایع، زراعت و مالداران و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و معیشتی دهقانان و مالداران؛
- ۸- تنظیم امور اسکان و بهبود زندگی کوچیان مطابق با احکام قانون؛
- ۹- تهیه مسکن و توزیع ملکیت‌های عامه برای شهروندان مستحق.

صلاحیت‌های خارج از فهرست‌ها در حیطه اختیارات ایالات است

ماده بیست‌وپنجم

هر آنچه که در وظایف و اختیارات انحصاری حکومت فدرال یا اختیارات مشترک تصریح نشده است، در حیطه اختیارات ایالات است.

صلاحیت‌ها و اختیارات اجرایی خارج از سه فهرست

در قانون اساسی فدرال همچون برخی از کشورهای فدرال دیگر، علاوه بر صلاحیت‌ها و اختیاراتی که در سه فهرست در نظر گرفته شده و صلاحیتی که به حکومت‌های ایالتی علاوه بر فهرست‌های اختصاصی و مشترک، اعطا شده، یک راهکار دیگری نیز برای حالات استثنایی دیگر نیز پیش بینی شده است. این حالات استثنایی این است که حکومت‌های مرکزی فدرال و ایالتی می‌توانند بدون آنچه در قانون اساسی آمده و تنها با رضایت همدیگر، وظایف خود را در حیطه امور اجرایی به همدیگر انتقال دهند و تفویض کنند. همچنین شورای ملی فدرال نیز می‌تواند در قوانین خود اختیاراتی را حتی در آن مواردی که شورای ایالتی صلاحیت وضع قانون ندارد، به حکومت ایالتی واگذار کند.

در نظر گرفتن این حالات بدان جهت است که در امور اجرایی کشور، نیازها، ضرورت‌ها و پیچیدگی‌های مدیریت کشور از یک سو و ضرورت تعاون و همکاری متقابل حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی از سوی دیگر، ایجاب می‌کند که این حکومت‌ها در تفویض اختیارات اجرایی به همدیگر با محدودیت قانونی مواجه نشوند چون ممکن است در حیطه امور اجرایی، برخی از امور با صراحت در قانون اساسی درج نشده باشد. البته طبیعی است که هیچ یک از این واگذاری‌ها نباید احکام صریح قانون اساسی را نقض کند.

از این رو در ماده ۲۷ قانون اساسی فدرال در طی سه فقره جداگانه برای این حالات احکام خاصی بیان شده است:

«(۱) بدون توجه به آنچه در قانون اساسی آمده، حکومت فدرال می‌تواند با رضایت حکومت ایالتی، وظایفی را در زمینه اموری که در حیطه اختیارات اجرایی حکومت مرکزی فدرال است، بطور مشروط یا غیر مشروط به حکومت ایالتی یا مقامات آن محول نماید.

(۲) قانون شورای ملی بدون توجه به مرتبط بودن یا نبودن آن با موضوعی که شورای ایالتی در مورد آن دارای قدرت وضع قانون نیست، می‌تواند اختیاراتی را به حکومت ایالتی یا متصدیان امور تفویض و وظایفی را به آن‌ها واگذار نماید.

(۳) بدون توجه به آن‌چه در قانون اساسی آمده، حکومت ایالتی می‌تواند با رضایت حکومت فدرال، وظایفی را در زمینه هر موضوعی که در حیطه اختیارات اجرایی ایالت قرار دارد، بطور مشروط یا غیر مشروط به حکومت فدرال یا مسئولین آن واگذار نماید.»

صلاحیت ایالت‌ها در انعقاد قرارداد

نکته مهم دیگر هم در مورد قراردادها و معاهدات با کشورهای خارجی است. چنان که در ماده ۲۲ بیان شده، ترسیم سیاست خارجی و نمایندگی دیپلماتیک و مذاکره در باره معاهدات و توافق‌نامه‌های بین‌المللی و امضای آن‌ها از صلاحیت حکومت فدرال است ولی ایالت‌ها نیز می‌توانند مطابق با احکام قانون در عرصه امور علمی، فرهنگی، هنری، ورزشی و شهری با نهادها و دولت‌های خارجی توافق‌نامه منعقد نمایند. اما علاوه بر آنچه در این ماده تصریح شده و به حکومت ایالتی صلاحیت انعقاد توافق‌نامه در ساحه امور علمی، فرهنگی، هنری، ورزشی و شهری داده شده است، در ماده ۲۸ قانون اساسی فدرال برای ایالات امتیاز دیگری نیز پیش‌بینی شده است و آن این است که «هرگاه بر اثر انعقاد قرارداد و معاهده حکومت فدرال با دولت‌های خارجی، اوضاع و شرایط ایالت و یا ایالتی متأثر گردد، باید حکومت مرکزی قبل از آن با آن ایالت یا ایالات، مذاکره و تفاهم نماید.» این امتیاز بدان جهت است که حکومت مرکزی در مورد آن دسته از توافق‌نامه‌هایی که با سرنوشت ایالات ارتباط دارد نباید به صورت یک‌جانبه تصمیم بگیرد مخصوصاً در آن حالتی که آن توافق‌نامه به زیان ایالت یا ایالات تمام شود.

نکته قابل ذکر دیگر در مورد قراردادها این است که مطابق ماده ۲۱ قانون اساسی فدرال، ایالت‌ها می‌توانند در میان خود نیز قرارداد منعقد کنند. محتوای این قراردادها می‌تواند شامل هر موضوعی مربوط به روابط بین دو طرف باشد، مشروط بر اینکه مخالف نظام فدرال و یا مغایر با حقوق سایر ایالت‌ها نباشند و گرنه مقامات فدرال حق دارند از اجرای آن ممانعت به عمل آورند.

راه حل اختلافات بین حکومت فدرال و حکومت ایالتی در قانون اساسی فدرال

در حل اختلافاتی که بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و یا بین خود ایالات بروز کند، همه چهار سازوکاری که قبلاً از آن‌ها یاد کردیم، در قانون اساسی فدرال نیز استفاده شده است.

۱. در حالتی که اختلاف ناشی از قانون‌گذاری باشد، اولویت به قانون اساسی فدرال و قوانین عادی فدرال داده شده است. در ماده چهارم تصریح شده است بر اینکه قانون اساسی و قوانین عادی هیچ ایالتی مخالف با قوانین فدرال وضع شده نمی‌تواند و بر این اساس هرگاه تعارض پدید آید به طور طبیعی اولویت با قوانین فدرال خواهد بود.

به همین جهت در ماده ۲۶ گفته شده است: «شورای ایالتی نمی‌تواند خلاف قوانین فدرال، قانونی وضع نماید؛ همان‌گونه که شورای ملی نمی‌تواند در محدوده صلاحیت شورای ایالتی وضع قانون نماید.»

اما از آنجا که قانون‌گذاری یکی از عرصه‌های مهمی است که ممکن است اختلافات و تعارضات شدیدی را در میان نهادهای قانون‌گذار فدرال و قانون‌گذار ایالتی موجب شود، در ماده ۲۶ قانون اساسی فدرال پیش‌بینی شده که با عضویت نمایندگانی از شورای ملی فدرال و شوراهای ایالات، «کمیسیون مشترک هماهنگی قانون‌گذاری» ایجاد می‌گردد تا از تعارضات احتمالی جلوگیری گردد. در عین حال هرگاه تعارض اتفاق بیفتد، اولویت با قوانین فدرال است.

۲. در حالاتی که اختلاف ناشی از تفسیر قانون باشد، مرجع حل اختلاف دادگاه عالی قانون اساسی است.

در ماده ۱۸۵ قانون اساسی فدرال آمده است:

«دادگاه عالی قانون اساسی فدرال دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

۱- مراقبت از اجرای این قانون اساسی؛

۲- تفسیر این قانون اساسی و قوانین اساسی ایالت‌ها به درخواست حکومت فدرال یا حکومت یکی از ایالت‌ها و یا یک چهارم اعضای هر یک از دو مجلس شورای ملی یا شورای ایالت؛

۳- بررسی مطابقت قوانین اساسی ایالت‌ها با قانون اساسی فدرال؛

۴- بررسی مطابقت قانون فدرال یا قانون ایالتی با این قانون اساسی به درخواست حکومت فدرال یا حکومت یکی از ایالت‌ها و یا یک چهارم اعضای هر یک از دو مجلس شورای ملی یا شورای ایالت؛

۵- بررسی مطابقت قانون ایالتی با قانون اساسی آن ایالت یا با قوانین دیگر فدرال به درخواست حکومت فدرال یا حکومت یکی از ایالت‌ها و یا یک چهارم اعضای هر یک از دو مجلس شورای ملی یا شورای ایالت؛

۶- رسیدگی به اختلاف نظر بین دولت فدرال و ایالت‌ها و یا بین ایالت‌ها در مورد صلاحیت‌های ناشی از قانون اساسی؛ ...»

۳. همچنین در قانون اساسی فدرال، راه‌هایی برای تعدیل قانون اساسی و همچنین در حالات خاصی، همه‌پرسی یا مراجعه به آرای مردم نیز پیش‌بینی شده است که ممکن است در حل اختلافات مهم و حاد از این راه کارها نیز استفاده شود.

۴. علاوه بر این‌ها، راه حل سیاسی یعنی گفت‌وگو و مذاکره بین مقامات حکومتی مرکز و ایالات برای ایجاد هماهنگی و حل اختلافات، از وظایف اصلی همه نهادهای حکومتی مخصوصاً قوای مجریه و مقننه فدرال و ایالات است.

نتیجه‌گیری:

در سلسله مباحث این فصل کوشش به عمل آمد که به بخشی از پرسش‌ها و نگرانی‌های مرتبط به تطبیق فدرالیسم در افغانستان، پاسخ‌ها و توضیحات کوتاه ارائه شود. در این رابطه حداقل ۱۱ موضوع ذیل مورد بحث قرار گرفت:

۱. آیا در شرایط فعلی بحث از نظام سیاسی آینده واقعا از اولویت‌های سیاسی و مبارزاتی است؟

۲. من و داعیه فدرال خواهی

۳. مقایسه نظام فدرال با نظام‌های گذشته افغانستان

۴. نظام فدرال طرحی برای جلوگیری از تجزیه کشور

۵. فدرالیسم؛ ایده و داعیه فراقومی برای حل مشکل تضاد قومی در افغانستان

۶. مشکل هویت ملی و نمادهای ملی

۷. تضمین حقوق اقلیت‌های ساکن در ایالات در قانون اساسی فدرال

۸. واحدهای فدرال و تقسیمات ایالتی افغانستان در قانون اساسی فدرال

۹. رابطه دین و فدرالیسم

۱۰. فدرالیسم و چالش‌های اقتصادی و مالی

۱۱. مشکل تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی.

البته باید گفت علاوه بر پرسش‌ها یا نگرانی‌هایی که برشمردیم، انتقادات یا پرسش‌های دیگری هم مطرح می‌شود مانند این‌که نظام فدرال به نفع قوم تاجیک نیست و تاجیک‌ها از نگاه جغرافیایی پراکنده هستند یا اینکه تاجیک نمی‌تواند به هزاره و اوزبیک اعتماد کند به دلیل اختلافات و منازعاتی که در زمان حکومت استاد ربانی بین این اقوام اتفاق افتاد و اینکه فردا ممکن است در سایه فدرال، اوزبیک و هزاره بر سرنوشت تاجیک مسلط شوند و یا اینکه نظام غیر متمرکز برای تاجیک‌ها بهتر است. همچنین نگرانی برخی از هزاره‌ها از نگاه پراکندگی جغرافیایی و مشکلات اقتصادی هزاره‌ها و یا این‌که پشتون‌ها مخالف فدرال هستند و یا این‌که همسایه‌ها و دنیا مخالف نظام فدرال در افغانستان هستند پس این نظام در

افغانستان عملی نیست. این نوع انتقادات بیشتر ناشی از فدرال هراسی است و یا ناشی از درک نادرست و ناقص از فدرالیسم و از سوی دیگر در بخش اول کتاب «فدرالیسم در ترازوی نقد» از سوی حامیان فدرالیسم، به این نوع سؤالات، جواب‌های کافی و قناعت بخش ارائه شده است و نیاز به تکرار نیست.

اما علی‌رغم همه مباحثی که مطرح شد، باید گفت که مباحث فدرالیسم از پهنای و ژرفای وسیعی برخوردار است که امیدوارم توفیق یار شود و در یک فرصت مناسب دیگر، در برخی از موضوعات دیگر نیز توضیحاتی را به علاقه‌مندان ارائه کنم.

فصل چهارم

نظریه سیاست فدرالیسم و استراتژی دولت‌ها در مواجهه با مشکل اقوام در
جوامع چندپاره

اشاره:

برای همه اقوام افغانستان مخصوصا هزاره‌ها در بخش مطالبات سیاسی، هیچ اولویت دیگری به طراز «نوع نظام سیاسی» وجود ندارد، چون تمام مفاهیم و عناصر سیاسی و حقوقی دیگر همچون: توزیع عادلانه قدرت، تعیین سرنوشت، آزادی، حقوق اساسی شهروندان، عدالت اجتماعی، رفع تبعیض، جلوگیری از تکرار نسل کشی، حفظ هویت، رسمیت زبان، فرهنگ و مذهب، تقسیمات عادلانه اداری، حقوق شهروندی و... همگی پیوند عمیق و همه جانبه با نظام سیاسی دارند و بدون یک نظام عادلانه سیاسی تحقق هیچ یک از آن‌ها امکان پذیر نیست.

شاه بیت و موضوع کلیدی در مطالبات شهید مزاری و اندیشه سیاسی او نیز نظام سیاسی عادلانه بود و تمام طرح هایی را که مطرح کرده بود از معیار نفوس و طرح چهارجانبه گرفته تا مشارکت در تصمیم‌گیری و طرح نظام فدرال، برای رسیدن به همین هدف بود.

از طرف دیگر در سطح بین المللی نیز دولت‌سازی در غرب بعد از معاهده وستفاليا برای تحقق همین هدف بود. اما شاخصه‌های اصلی دولت‌سازی در غرب عبارت بودند از: ۱- اندیشه لیبرال دموکراسی؛ ۲- ایجاد دولت ملی (تک‌دولت و تک‌ملت)؛ ۳- حکومت بی طرف از نگاه تعلقات دینی و قومی و زبانی؛ ۴- نظام مبتنی بر انتخابات اکثریتی؛ ۵- رعایت حقوق بشر (حقوق فردی)؛ ۶- برابری شهروندی. این سیاست غرب با شاخصه‌های یادشده، برای دولت‌سازی، موفقیت‌های زیادی داشت، اما نتوانست یک مشکل عمده را حل کند و آن این که برای چالش جوامع متکثر چندقومی و چند فرهنگی راه‌حلی نیندیشیده بود، چنان که در برخی از قوانین اساسی افغانستان نیز برخی از این عناصر و شاخصه‌ها درج شده بود، اما این روش نتوانست مناسبات عادلانه در مورد حقوق اقوام را تأمین کند.

امروزه کارشناسان حقوقی و سیاسی در سطح جهانی با نقد سیاست و استراتژی غرب در دولت‌سازی و الگوی غربی "دولت ملی" مخصوصا در دوره پسااستعمار و ناکامی این الگو، برای حل مشکل جوامع متکثر

چندقومی و چند فرهنگی، راه‌حل‌های دیگری را ارائه کرده‌اند که به تأیید همه اندیشوران، مناسب‌ترین و ایده‌آل‌ترین آن‌ها «نظام فدرال» است.

در سه مقاله‌ای که اکنون ترجمه آن‌ها را تحت یک عنوان مشترک در این فصل مطالعه می‌کنید، «نظریه سیاسی فدرالیسم و استراتژی دولت‌ها در مواجهه با چالش حقوق اقوام در جوامع متکثر و چند پاره» با دید علمی و تطبیقی مورد مطالعه قرار گرفته و مفاهیم و اصطلاحات مربوطه با دقت از همدیگر تفکیک شده و مزایا و معایب سیاست‌ها و راه‌کارهای دولت‌ها مورد ارزیابی و تحلیل عمیق قرار گرفته است.

مقاله نخست این مقاله به بررسی نظریه و تجربه فدرالیسم در کشورهای مختلف جهان می‌پردازد و نشان می‌دهد که فدرالیسم نه تنها ابزاری برای تقویت اتحاد ملی است، بلکه مکانیسمی مؤثر برای مدیریت تنوع فرهنگی، زبانی و قومی نیز محسوب می‌شود. مقاله با تحلیل نظریه‌های کلاسیک و معاصر فدرالیسم و مطالعه تطبیقی ۱۲ نمونه فدرالی از جمله آمریکا، آلمان، هند، سوئیس، کانادا، استرالیا، مکزیک، بلژیک، روسیه، آفریقای جنوبی، نیجریه و برزیل، ابعاد مختلف ساختار فدرالی، از جمله رابطه مرکز و ایالت‌ها، تقسیم اختیارات، لامرکزیه اداری و سیاست خارجی را بررسی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد که موفقیت هر تجربه فدرالی به تناسب سازوکارهای قانونی، قدرت تطبیق مؤسسات، انعطاف در اصلاح قوانین و توانایی مدیریت هویت‌ها و منافع اقلیت‌ها بستگی دارد و فدرالیسم به هیچ وجه مدل یکسان یا مقدسی ندارد، بلکه هر تجربه ویژگی‌ها و چالش‌های خاص خود را دارد.

مقاله دوم این نتیجه را نشان می‌دهد که: استراتژی‌های مسالمت‌آمیز (مانند ۱- دموکراسی توافقی؛ ۲- فدرالیسم و ۳- خودگردانی) در بسیاری موارد توانسته‌اند زمینه‌های همزیستی و کاهش تنش‌های قومی را فراهم کنند و فدرالیسم در این میان بهترین و مناسب‌ترین آن‌ها است. در مقابل، استراتژی‌های قهری (سلطه، پاک‌سازی قومی، نسل‌کشی) نه تنها به حل مسأله کمک نکرده‌اند، بلکه بحران‌ها را تشدید کرده و گاه موجودیت دولت‌ها را تهدید نموده‌اند و همچنین تجربه نشان داده است که پذیرش تنوع قومی، مشارکت برابر در قدرت، توزیع عادلانه منابع و تضمین حقوق فرهنگی و زبانی اقلیت‌ها بهترین راهکار برای حفظ وحدت ملی و ثبات سیاسی است.

اما در مقاله سوم مفهوم و انواع "خودمختاری" و کارکرد آن و همچنین تفاوت‌های اساسی بین سیستم خودمختاری و فدرالیسم بیان شده و نتیجه گرفته شده که بر سر کارآمدی و صلاحیت مدل خودمختاری منطقه‌ای اجماع وجود ندارد. موافقان، آن را عامل موفقیت در برخی کشورها می‌دانند و مخالفان بر شکست‌های آن تأکید دارند. با این حال، عواملی می‌تواند شانس موفقیت این الگو را افزایش دهد و موفقیت این الگو وابسته به رضایت و اراده مستمر طرف‌های اصلی است.

مطالعه این سه مقاله در تبیین فلسفه اصلی فدرالیسم، خودمختاری و دموکراسی توافقی و برای پژوهش‌گران، مخصوصاً کسانی که در جستجوی راه‌حل مناسب برای نظام سیاسی آینده افغانستان هستند، بسیار مفید است.

سرور دانش

نظریه سیاسی فدرالیسم و کاربردهای تطبیقی آن در قانون اساسی

قانون‌گذاری فدرالی، تمرکززدایی، توزیع صلاحیت‌ها، حکومت محلی و سیاست خارجی به‌مثابه الگو

نویسنده: دکتر عصام بن‌الشیخ، استاد دانشگاه، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه قاصدی مرباح
ورقله - الجزایر

ترجمه: سرور دانش

چکیده

ریشه‌های فدرالیسم به تلاش‌ها برای گردآوردن ایالات و کانتون‌های آمریکایی و سوئیسی در اواخر قرن هجدهم بازمی‌گردد؛ زمانی که این واحدها از کنفدراسیون به دولت فدرال گذار کردند. اندیشه فدرالی در آغاز بر پایه وحدت‌بخشی به واحدها یا انتقال و واگذاری صلاحیت‌ها استوار بود، اما امروزه با دگرگونی کارکردهای دولت و پذیرش اصل تمرکززدایی اداری و رویکردهای نوین در تقسیمات اداری، از شیوه‌های جدیدی برای توزیع قدرت میان اجزای اتحاد همچون ایالات، مناطق و ولایت‌ها بهره می‌گیرد.

با این همه، فدراسیون‌ها نیازمند بنیان‌های قانون اساسی‌اند که حدود اختیارات مناطق و صلاحیت‌های نهادهای مرکزی و فدرال را به‌روشنی تعیین کند؛ به‌ویژه در حوزه نمایندگی سیاست خارجی دولت فدرال. با گسترش دموکراسی، تجربه‌های فدرالی بیش از پیش به قوانین و اصول قانون اساسی شفاف و ریشه‌دار نیازمند شده‌اند تا صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی و نیز اختیارات مالی اتحاد را مشخص سازند و بدین‌وسیله استقلال و خودحکمرانی درون اتحاد تضمین شود. با این حال، نمی‌توان ادعا کرد که همه فدراسیون‌ها الزاماً در تضمین تداوم اتحاد موفق خواهند بود؛ زیرا برخی از آن‌ها در وضعیت‌های انسداد سیاسی به راه‌حل‌های گسست نزدیک‌تر می‌شوند.

واژگان کلیدی: فدرالیسم، تمرکزگرایی، تمرکززدایی، اتحاد، تقسیمات، ولایت‌ها، صلاحیت‌ها، خودمختاری، توازن فدرالی، خودحکمرانی.

مقدمه

مسأله نمایندگی هویت‌ها در عصر جهانی‌شدن، موضوع گشودگی یا انسداد را در معرض آزمونی جدی قرار داده است. حتی جوامع گشوده و پیشرفته نیز امروز در وضعیتی آسیب‌پذیر قرار گرفته‌اند و در درون

خود با مسائل خطیری مواجه‌اند که می‌تواند انسجام اجتماعی آن‌ها را تهدید کند؛ آن هم به شیوه‌ای که دیگر بازتاب‌دهنده قدرت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیشین آن‌ها، پیش از ورود به آنچه «عصر آسمان‌های گشوده» نامیده می‌شود، نیست. از این رو، دشوار است ادعا شود که دولتی قادر است بدون برپایی گفت‌وگوی ملی و بحث سیاسی آزاد، میان هویت‌ها، قومیت‌ها، اقلیت‌ها، طوایف دینی، گروه‌های ذی‌نفع، زبان‌ها و گویش‌ها تلفیق و سازگاری ایجاد کند. در غیر این صورت، پذیرش موفقیت یا ناکامی هر تجربه دولت‌سازی دشوار خواهد بود؛ خواه این تجربه حاصل عطیه‌ای استعماری باشد که به ایجاد دولتی انجامیده است (یک موجودیت سیاسی مصنوعی که پیش‌تر سابقه‌ای نداشته)، یا اعلام تأسیس موجودیت‌هایی بین‌المللی که مهم‌ترین ارکان دولت را همچون قلمرو، ملت، قدرت و حاکمیت به‌طور کامل تحقق بخشیده‌اند، زیرا ایجاد و تکوین دولت‌ها باید بازتاب‌دهنده فلسفه بنیان‌گذاران یا ترسیم مسیر یک رؤیای دست‌یافتنی برای نوسازی تجربه دولت‌داری باشد؛ به‌گونه‌ای که آن تجربه را دموکراتیک‌تر، نماینده‌تر و پاسخ‌گوتر به مطالبات افراد سازد؛ آن هم از رهگذر نهادهای ریشه‌دار و قوانین اساسی پایدار که بیانگر آرمان‌ها، تطلعات و آرزوهای ملت‌ها باشند.

بنیان‌گذاری اندیشه قانون اساسی فدرالی نخست در ایالات متحده آمریکا و سوئیس آغاز شد؛ به‌عنوان کهن‌ترین فدرالیسم‌های قانون اساسی در جهان. این دو کشور از الگوی کنفدراسیون («Confédération») که به لحاظ حقوقی از واحدهای تشکیل‌دهنده اتحاد ساخته می‌شد، به الگوی اتحادی فدرالی گذار کردند؛ با هدف «تقسیم قدرت و ترسیم حدود استقلال نسبی مناطق، به‌مثابه تضمینی برای وحدت سرزمینی.^۱ به‌سبب ضعف نهادها و فقدان ثبات سیاسی، نظام سیاسی هر دو کشور به فدرالیسم تبدیل شد؛ یا در نتیجه تصمیم‌های سرنوشت‌ساز وحدت‌گرایانه‌ای که رهبران سیاسی برای گردآوردن واحدهای جداگانه ایالتی اتخاذ کردند، یا در پاسخ به فشارهای سیاسی‌ای که انتقال و واگذاری صلاحیت‌ها را ضروری ساخت.

در تجربه کنفدرالی آمریکا میان سیزده ایالت، طی هشت سال (۱۷۸۱-۱۷۸۹)، ایالات متحده برای درمان ضعف دولت مرکزی به نظام فدرالی گذار کرد؛ در حالی که سوئیس، که به‌عنوان دولتی «ساده» در کنفرانس وستفالی ۱۶۴۸^۲ از امپراتوری روم مستقل شده بود، نزدیک به پنج قرن به‌صورت کنفدرالی باقی ماند، اما سرانجام در سال ۱۸۴۸ و پس از تصویب یک قانون اساسی وحدت‌گرا که به جنگ داخلی پایان داد، به فدرالیسم تبدیل شد.

۱. نعمان أحمد الخطیب، الوجیز فی النظم السیاسیة، عمان: دار الثقافة للنشر و التوزیع، ط. ۲، ۲۰۱۱، ص. ۸۲.

۲. أزهار هاشم أحمد، تنظیم العلاقة بین السلطة المركزية وسلطات الأقالیم فی النظام الفیدرالی، القاهرة: المرکز القومي للإصدارات القانونیه، ۲۰۱۴، ص. ۲۸.

جورج اندرسون، رئیس مجمع نظام‌های فدرالی (Forum of Federations)، می‌گوید که تصورات کلیشه‌ای درباره «فدرالیسم» غالباً آن را مستقیماً به دموکراسی‌هایی با وسعت جغرافیایی زیاد یا جمعیت انبوه پیوند می‌زند؛ حال آن‌که الگوهای فدرالی از حیث مضمون و کارکرد، بسیار متنوع و متفاوت‌اند. فدرالیسم‌ها می‌توانند از نظر اقتصادی غنی یا فقیر، از حیث اداری و سیاسی متمرکز یا نامتمرکز، از نظر جمعیتی همگن یا متکثر، از لحاظ جغرافیایی بزرگ یا کوچک، از حیث تاریخی کهن یا نو، و از نظر دموکراتیک، باثبات یا ناپایدار باشند. برخی از آن‌ها از ایالت‌ها، ولایت‌ها، کانتون‌ها، کُندرِها یا مناطق خودگردان تشکیل شده‌اند و برخی دیگر ساختارهای متفاوتی دارند. بعضی از فدراسیون‌ها محصول استعمارند و برخی دیگر نمونه‌هایی هستند که استعمار در تحمیل آن‌ها بر جوامع ناکام مانده است و جز این‌ها.

از این‌رو، گونه‌شناسی فدرالیسم‌ها بسته به معیار تفکیک، متفاوت است. این طبقه‌بندی‌ها بازتاب‌دهنده تأثیر عوامل مرتبط با ملت‌ها و دولت‌هاست؛ عواملی که در آن‌ها ژئوپلیتیک و درآمد ملی نقشی اساسی در تقویت یا تضعیف نقش دولت ایفا می‌کند، و این امر از قدرت حیات سیاسی داخلی نشأت می‌گیرد. در همین چارچوب، متفکر آمریکایی ساموئل پی. هانتینگتون (۱۹۲۷-۲۰۰۸) نیز میان ملت‌های غنی و فقیر از حیث درآمد ملی، دولت‌های بزرگ و کوچک از منظر ژئوپلیتیک، و ملت‌های کهن و نو بر اساس معیار طول عمر حیات سیاسی تمایز قائل می‌شود.^۱

در نظام فدرالی، تصمیم‌های دولت مرکزی در سطح عالی اتخاذ می‌شود و مسائل و امور محلی به مقامات منطقی‌ای واگذار می‌گردد؛ در حالی که خود مقامات محلی نیز نباید از حدود صلاحیت‌های قانونی خویش فراتر روند. از این‌رو، برای آن‌ها جایز نیست درباره موضوعاتی قانون‌گذاری کنند که در صلاحیت دولت مرکزی است؛ هرچند ولایت‌ها یا ایالت‌ها به‌عنوان اعضای از رهبری دولت، در اتخاذ تصمیم‌های سرنوشت‌ساز مرکزی فدرالی مشارکت دارند.

با توجه به این‌که دولت‌ها، به‌ویژه آن‌هایی که جوامعشان از پیچیدگی نهادی برخوردار است و ساختار قانون اساسی‌شان دچار کاستی‌ها و اختلالات نهادی مزمن است، هم‌زمان با اجرای دموکراسی با شتاب بیشتری به سوی فدرالیسم گرایش می‌یابند، شمار دولت‌های «تکساخت یا یونیتار» بیش از دولت‌های

۱. ساموئیل هنتجتون، جی بنجهام باویل الین، السیاسات المقارنه فی وقتنا الحاضر: نظره عالمیه، ترجمه: هشام عبد الله عمان:

الدار الأهلیه للنشر والتوزیع، ط ۵، ۱۹۹۸، ص ۳۸.

«فدرال» است. با این حال، آمارها نشان می‌دهد که از میان بیش از ۱۹۲ دولت واحد یا یونیتار، ۲۸ دولت فدرال وجود دارد که در مجموع حدود ۴۰ درصد جمعیت جهان در آن‌ها زندگی می‌کنند.^۱

در جهان عرب، دو نوع فدراسیون قانون اساسی شناخته می‌شود: تجربه اتحادی امارات متحده عربی و تجربه فدرالی عراق. تجربه نخست، تجربه‌ای قانون اساسی و «برآمده» از فلسفه شیخ زاید آل نهیان (۱۹۱۸-۲۰۰۴) برای وحدت‌بخشی به هفت امارت عربی است که در سال ۱۹۷۱ به‌عنوان یک دولت اتحادی اعلام موجودیت کرد و توانست با بهره‌گیری از درآمدهای نفتی («پتrodلار»)، تجربه نوسازی و توسعه‌ای خود را تثبیت کند؛ تجربه‌ای که با تأسیس امارت دبی به‌عنوان منطقه آزاد تجاری و تقویت بنیان اتحادی دولت امارات، بر پایه موفقیت اقتصادی و توسعه متوازن، به اوج رسید.

در مقابل، بحث عمیق درباره فدرالیسم عراقی پیش از اشغال آمریکا آغاز شده بود و کردهای عراق هیچ تردیدی در طرح ایده فدرالیسم و اجرای آن در الگوی عراقی نداشتند؛ امری که در جهت تقویت خودمختاری‌ای بود که آنان از دهه‌ها پیش از آن برخوردار بودند. اشغال نظامی آمریکا نیز به تسریع اجرای الگوی فدرالی در عراق کمک کرد، بی‌آن‌که مجالی برای گفت‌وگوی داخلی میان نیروهای عراقی فراهم شود؛ آن هم در شرایطی که عراق به صحنه‌ای منطقه‌ای برای تداخل و تعامل نقش‌ها و دستورکارهای کشورهای پیرامونی، به‌ویژه جمهوری اسلامی ایران، تبدیل شده بود.

این مقاله می‌کوشد به بررسی پدیده بازنگری‌های قانون اساسی در کشورهای عربی پس از انقلاب‌های بهار عربی بپردازد؛ بازنگری‌هایی که با هدف عبور از انفجارهای اجتماعی ناشی از فجایع حاشیه‌نشینی، نابرابری و فقدان رویکردهای توانمندسازی و عدالت اجتماعی مطرح شدند. به باور اندیشمندان، انقلاب‌های بهار عربی زمینه را برای طرح بحث درباره بازنگری‌های تقنینی و تأسیسی فراهم ساخت؛^۲ آن هم در سایه کاستی‌های دموکراسی نمایندگی و ناکارآمدی تمرکزگرایی اداری. در این چارچوب، مسئله گذار به فدرالیسم در کشورهایی چون عراق، لیبی، یمن و سوریه مطرح شد؛ امری که بحث درباره گرایش‌های جدایی‌طلبانه یا تقسیم‌گرایانه این کشورها در واقعیت، و نیز ادعاهای وحدت‌گرایانه در گفتمان‌های عوام‌فربانه سیاست‌مداران و در مضامین قوانین اساسی و تشریحات عربی پس از بهار عربی را گشود.

۱. جورج آندرسون، مقدمه عن الفیدرالیه: ما هی الفیدرالیه؟، و کیف تنجح حول العالم، ترجمه: مها تکلِب أوتوا؛ منشورات منتدی

الأنظمة الفیدرالیه، The Forum of Federation، ۲۰۰۷، ص ۲.

۲. منی حرب، سامی عطا الله، السلطات المحليه والخدمات العامه: تقییم اللامركزیه فی العالم العربی، بیروت: المرکز اللبانی

للدراستات LCPS، مؤسسه المجتمع المفتوح Open Society Foundations، ۲۰۱۵، ص ۱۰.

بر پایه آنچه گذشت، می‌توان مسأله اصلی پژوهش را چنین طرح کرد:

علل و انگیزه‌های گذار به الگوی فدرالی چیست؟ و آیا این گذار حاصل اتحادی داوطلبانه بر پایه قرارداد توافقی است، یا اکراه و اجبار اجتناب‌ناپذیری برای جذب تعارض‌ها و مهار مشکلاتی است که در مسیر وحدت قرار دارند؟

برای نزدیک‌تر شدن به این پدیده، پرسش‌های فرعی زیر نیز مطرح می‌شود:

چگونه می‌توان تضمین کرد که مناطق فدرالی از اختیاراتی برابر برخوردار باشند؟

سازوکارهای هماهنگی در فرآیند تصمیم‌سازی میان مرکز و ایالات چگونه است؟

راز پذیرش و کاربست عدم تقارن (لاتمانلی) در اختیارات فدرالی چیست و چرا به آن روی آورده می‌شود؟

چگونه می‌توان تمرکززدایی منطقه‌ای را به‌گونه‌ای فعال کرد که در خدمت اهداف جمعی اتحاد باشد؟

دولت‌های مرکزی فدرال چگونه با ناهمسانی قدرت اقتصادی مناطق مواجه می‌شوند تا توازن عادلانه در توسعه منطقه‌ای تضمین گردد؟

آیا فدراليسم به‌منظور فریب حقوقی و تغییرات تقنینی مستمر از طریق سازوکار اصلاح قانون اساسی به کار گرفته شده است، یا آن‌که از دقت حقوقی لازم برای حل و فصل اختلافات جوامع فدرالی (ملت) برخوردار است؟

تعارض‌های قدرت در درون فدراليسم چگونه مدیریت می‌شود؟

آیا همه این موارد در متون قانون اساسی تصریح شده‌اند یا می‌توان آن‌ها را از طریق اختیارات اضطراری و اصلاح قانون اساسی حل و فصل کرد؟

اختیارات مربوط به پول، دفاع و تجارت خارجی چگونه میان سطوح مختلف قدرت تقسیم می‌شود؟

آیا ایالت‌های تشکیل‌دهنده از آزادی مطلق در اداره آموزش، امنیت و خدمات صحتی برخوردارند؟

مرجع داوری در صورت تداخل صلاحیت‌ها کدام است و این داوری چگونه اعمال می‌شود؟

برای تحلیل دقیق‌تر پدیده مورد بررسی، پژوهش از فرضیه‌های علمی زیر بهره می‌گیرد:

فرضیه نخست: هرچه پیچیدگی نهادی فدرال با الزامات مناطق تشکیل‌دهنده اتحاد سازگارتر باشد، انسجام فدرالی اتحادی، با وجود استقلال اختیارات واحدهای تشکیل‌دهنده، تضمین‌شده‌تر خواهد بود.

فرضیه دوم: تجربه فدرالی به وحدت‌بخشی هویت‌های متعارض از رهگذر گفت‌وگوی ملی‌ای کمک می‌کند که هویت‌ها و منافع گروه‌های ملی را به رسمیت می‌شناسد و در پی حذف یا نفی آن‌ها نیست. هر تجربه فدرالی که یکی از مؤلفه‌های خود مانند قومیت، هویت یا زبان را حذف کند، در چارچوب اتحاد پایدار نخواهد ماند و در هر لحظه در معرض جدایی قرار می‌گیرد.

فرضیه سوم: اصلاح قانون‌گذاری فدرالی هرگاه هویت‌های گردآمده یا منافع ایالات فدرال شده دچار تعارض یا اختلاف شوند، امری ممکن و ضروری است. فدرالیسم نمی‌تواند قوانین مقدس، بسته و تغییرناپذیر وضع کند؛ زیرا در غیر این صورت، تجربه اتحادی در معرض تهدید قرار خواهد گرفت.

از حیث روش‌شناسی، این مقاله از رویکردهای قانون اساسی و نهادی از جمله دیدگاه‌های هانتینگتون و برینتی درباره نهادمندی (سازگاری و پیچیدگی نهادی) رویکرد نخبگان گابریل آلموند، رویکرد تصمیم‌گیری ریچارد اسنایدر، رویکرد تحلیل سیستمی دیوید ایستون، رویکرد نوسازی و توسعه، گذار دموکراتیک رابرت دال، و رویکرد «سه جهان» پاتریک اونیل، همچنین رویکردهای توانمندسازی (مبارزه با حاشیه‌نشینی) بهره می‌گیرد.

ابزارهای پژوهش شامل روش‌های حقوقی، مطالعه موردی، روش تطبیقی، تحلیل محتوا و روش تاریخی است.

در پایان، این مقاله عناصر علمی زیر را برای بررسی پدیده مورد مطالعه دنبال می‌کند:

۱. نظریه سیاسی فدرالیسم؛
۲. مبانی قانون اساسی قانون‌گذاری فدرالی؛
۳. رابطه میان قوا و نهادهای حکومتی در دولت‌های فدرال؛
۴. تمرکززدایی و اداره حکومت محلی در ایالت فدرالی؛
۵. سیاست خارجی دولت‌های فدرال.

اول - نظریه سیاسی فدرالیسم

نظریه‌پردازی برای تقویت اتحاد، یا جذب اختلافات و برجسته‌سازی تنوع؟

اتحادیه فدرالی نظامی حکومتی است که بر دو سطح استوار است: سطح ملی و حکومت‌های منطقه‌ای تابع؛ به‌گونه‌ای که حکومت‌های منطقه‌ای از حد معینی از استقلال و خودحکمرانی برخوردارند، مشروط بر همکاری و هماهنگی در چارچوب اقتدار اتحادی فدرالیسم، با هدف تضمین منافع عالی ملت. با این حال،

تکوین اندیشه اتحاد فدرالی جز در نیمه دوم قرن هجدهم پدیدار نشد؛ در قالب آنچه «نظریه جمهوری مرکب» نام گرفت؛ نظریه‌ای که سه متفکر آمریکایی، الکساندر همپلتون (۱۷۵۹-۱۸۰۴)، جان جی (۱۷۴۵-۱۸۲۹) و جیمز مدیسون (۱۷۵۱-۱۸۳۶) به بحث و بسط آن پرداختند.^۱ همچنین در برخی مطالعات آمده است که نخستین تأویل مفهومی فدرالیسم به دست متفکر فرانسوی الکسی دو توکویل (۱۸۰۵-۱۸۵۹) صورت گرفته است؛ آن‌گاه که در سال ۱۸۳۵ از تعامل میان آزادی، برابری و دموکراسی اجتماعی در جامعه آمریکا سخن گفت.^۲

جوامع متکثر (Plural Societies) غالباً برای جذب اختلافات فرهنگی، زبانی و قومی، به فدرالیسم قانون اساسی روی می‌آورند؛ آن‌هم در چارچوب هدف جمعی. در این الگو، مرکزگرایی به منظور حفظ تنوع، از رهگذر برقراری توازن میان نیروهای مرکزی و اقتدار مرکزی، و با اتکاء به تقسیم روشن صلاحیت‌ها و حوزه‌های اعمال قدرت و توزیع اختیارات میان حکومت‌های ملی و منطقه‌ای عمل می‌کند. در این میان، حکومت ملی عهده‌دار تحقق دولت رفاه و نمایندگی روابط بین‌المللی کل مجموعه است و مناطق از استقلال خود حکمرانی و تمرکززدایی اداری برخوردار می‌شوند. از این‌رو می‌توان گفت مهم‌ترین نقطه قوت فدرالیسم، انعطاف‌پذیری و قابلیت سازگاری آن با مسائل و بحران‌هاست؛ زیرا فدرالیسم به مثابه طرحی حقوقی-نظری، هم پشتیبان اتحاد است و هم سازوکاری برای فروکاستن منازعات و تعارض‌ها.

تاریخ نظری پیدایش فدرالیسم‌ها نشان می‌دهد که چالش‌های مفهومی بسیار گسترده‌اند و به تلاش عظیمی از سوی علمای حقوق اساسی، سیاسی و اقتصادی نیاز دارند تا جامعه‌ای اتحادی شکل گیرد که بتواند مسائل و موضوعاتی چون دفاع جمعی مشترک، برنامه‌ریزی راهبردی برای توسعه اقتصادی تعاونی، ایجاد نهادهای قضایی و تقنینی اتحادی مرکزی و نهادهای محلی مستقل، و آزادسازی تجارت میان مناطق را سامان دهد؛ آن‌هم به منظور ایجاد قدرتی که جامعه را علی‌رغم حساسیت‌های ناشی از منافع متعارض یا هویت‌های رقیب، متحد نگاه دارد.^۳

1. Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and practice* (London and New York: Edts. Routledge, 2006) p10. ;Stable URL:

<http://14.139.206.50:8080/jspui/bitstream/1/1499/1/Burgess,%20Michael%20%20Comparative%20Federalism%20Theory%20and%20practice.pdf>

۲. هارفی سی مانسفیلد، توکویل: مقدمه قصیره جدا، ترجمه: مصطفی محمدفؤاد، القاهرة: مؤسسه هندوای للتعلیم والثقافه، ۲۰۱۶، ص. ۱۰۱.

3. B.H. Satyanarayana, "THE THEORY OF FEDERALISM," *International Journal of Current Research*, Vol. 3, Issue, 12, pp.210-213, December, 2011, Stable URL: <http://www.journalcra.com/sites/default/files/Download%201145.pdf>

عبدالوهاب کیالی در دایرةالمعارف سیاسی، فدرالیسم را چنین تعریف می‌کند:

«فدرالیسم نظامی سیاسی است که در آن دولت‌ها یا ملیت‌های کوچک‌تر، از بخشی از صلاحیت‌ها و استقلال خود به سود اقتداری عالی و واحد صرف‌نظر می‌کنند؛ اقتداری که نمایندگی آنان را در عرصه بین‌المللی بر عهده دارد و مرجع نهایی در امور مربوط به حاکمیت، امنیت ملی، دفاع و سیاست خارجی است. شرط فدرالیسم، احترام به منافع خاص نیروهای تشکیل‌دهنده دولت مادر است. در عرصه خارجی نیز دولت فدرال روابط بین‌المللی خود را به سود مجموع واحدها و موجودیت‌هایی تنظیم می‌کند که از آن‌ها تشکیل شده است»^۱.

راجر اسکراتن، فدرالیسم (Federation) را از کنفدراسیون متمایز می‌سازد و آن را چنین تعریف می‌کند که در آن، افزون بر اقتدار حکومت مرکزی، ایالات و ولایت‌ها نیز مستقیماً بر شهروندان اعمال قدرت می‌کنند. وی می‌نویسد:

«فدرالیسم عبارت است از عمل ایجاد وحدت سیاسی تحت حکومت فدرال و در نتیجه، خود وحدت. فدراسیونی که در آن یک قدرت حاکم واحد وجود دارد، باید از کنفدراسیون متمایز شود. تفاوت اساسی در این است که مقامات مرکزی در فدراسیون، قدرت مستقیم بر شهروندان ولایت‌ها یا ایالات تشکیل‌دهنده دارند و می‌توانند برای همه آن‌ها به‌طور هم‌زمان قانون‌گذاری کنند»^۲.

به‌گفته دیمیتریوس کارمیس و وین نورمن، نظریه‌های فدرالیسم به‌مثابه هنری پیشرفته از پیوند قانون اساسی ارائه می‌شوند که هدف آن گردآوردن مزایای دولت‌های کوچک در چارچوب اتحادی بزرگ‌تر برای تحقق «صلح پایدار» است. با تکامل تجربه فدرالی، این نظریه‌ها نوعی شهروندی معاصر را بنیان می‌گذارند که جایگزین شهروندی اولیه نیست، بلکه افزوده‌ای است در خدمت اتحاد و جامعه به‌طور هم‌زمان.^۳ همچنین، سازوکار تمرکززدایی اداری امکان دستیابی به راه‌حل‌های کارآمد برای مسائل را فراهم می‌آورد؛ به‌گونه‌ای که توازن میان واحدهای مختلف تشکیل‌دهنده اتحاد و تعادل توسعه‌ای آن‌ها مختل نشود.^۴

۱. عبد الوهاب الکیالی، موسوعه السیاسیه: الجزء الرابع، بیروت: المؤسسة العربیه للدراسات والنشر، دار الهدی للنشر و التوزیع، دت، ص ۴۷۹.

2. Roger Scruton, The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought (New York: Edts. Palgrave macmillan, 3rd..Edns. , 2007), p.542

3. Dimitrios Karmis, Wayne Norman, THEORIES OF FEDERALISM: A READER (New York: Edts. Palgrave Macmillan, 2005), p.15.

4. Jenna Bednar, A Political Theory of Federalism, Stable URL: 12
≤<http://www.personal.umich.edu/~jbednar/Pubs/befwbib.pdf>

از مجموع تعاریف پیشین می‌توان دریافت که قرارداد اجتماعی فدرالی دارای ویژگی خاصی است؛ بدین معنا که ملیت‌ها یا واحدهای کوچک‌تر به سود موجودیتی نوین، بخشی از اختیارات خود را واگذار می‌کنند؛ موجودیتی که همواره می‌کوشد نقش این واحدها را در بنیان‌گذاری تجربه اتحادی برجسته سازد، چه در سیاست‌های داخلی و خارجی و چه در تلاش برای عبور از مشکلات و چالش‌هایی که گرایش‌های جدایی‌طلبانه اتحاد ایجاد می‌کند. این امر از رهگذر گفت‌وگوی ملی‌ای صورت می‌گیرد که بر اراده داوطلبانه مجموعه برای تداوم حضور در چارچوب قانون اساسی فدرال تأکید دارد و مانع از قرار گرفتن اتحاد در معرض تقسیم یا زوال می‌شود.

دوم - مبانی قانون اساسی قانون‌گذاری فدرالی

تمایز میان الگوی دوگانه و الگوی ادغامی - تشابکی:

متفکر سیاسی آمریکایی ساموئل هانتینگتون چهار معیار نهادمندی را تعیین می‌کند: سازگاری (Adaptation)، پیچیدگی (Complexity)، استقلال (Autonomy) و انسجام (Coherence). هرچه سازگاری حقوقی توانمندتر از جذب پیچیدگی نهادی باشد، مناطق بهتر می‌توانند استقلال تصمیم‌گیری محلی خود را به‌گونه‌ای تضمین کنند که در خدمت انسجام اتحادی فدرالیسم قرار گیرد.

در مقابل، رالف برابانتی (۱۹۲۰-۲۰۰۵) هفت شاخص برای ارتقای کارآمدی نهادهای سیاسی برمی‌شمارد:

۱) گشودگی و پذیرش نوآوری، ۲) استقلال نهادی، ۳) توازن منافع، ۴) توافق و هماهنگی، ۵) حفظ کارایی و اثربخشی درونی نهاد، ۶) توانایی نهاد در بازتعریف ارزش‌ها و معیارهای خاص خود، و ۷) هماهنگی و سازگاری نقش‌های اعضای نهاد.^۱

در حالی که گابریل آلموند (۱۹۱۱-۲۰۰۲) نقش نخبگان سیاسی را عامل اصلی تضمین ثبات سیاسی می‌داند؛ زیرا صرف وجود ترتیبات حقوقی و قانون اساسی کارآمد کافی نیست، بلکه اجرای آن‌ها مستلزم رهبران سیاسی دارای شایستگی بسیار بالاست.^۲

۱. عبد الغفار رشاد القصی، المؤسسیه و بناء المؤسسات، المنامه: إصدارات معهد البحريه للتنمیه، سلسله إصدارات التنمیه السياسيه، العدد: ۲، ۲۰۰۸، ص. ۳۶.

۲. جابریال آلموند، جی بنجهام باویل الین، السياسات المقارنه فی وقتنا الحاضر: نظره عالمیه، ترجمه: هشام عبد الله، عمان: الدار الأهلیه للنشر والتوزیع، ط ۵، ۱۹۹۸، ص. ۹۹.

همچنین رابرت دال (۱۹۱۵-۲۰۱۴) تأکید می‌کند که هر نظام سیاسی باید انسجام و همبستگی خود را حفظ کند، از تعارض بپرهیزد و بحران‌ها را مهار نماید؛ چراکه تقریباً هر جامعه‌ای با هر نسل، با سطحی از تعارض شدید روبه‌رو می‌شود.^۱

ایالات متحده آمریکا کهن‌ترین قانون اساسی فدرالی اتحادی را در اختیار دارد که بیش از ۲۰۰ سال دوام یافته، هر چند ۲۷ اصلاحیه قانون اساسی را تجربه کرده است. هند نیز با بقای خود به‌عنوان بزرگ‌ترین دموکراسی جهان در چارچوب نظام فدرالی، تردیدها را به چالش کشیده است. برخی مطالعات بر این باورند که همه کشورهایی که جمعیت آن‌ها از حد معینی فراتر می‌رود، برای اعطای حکومت‌های محلی به مناطق به فدرالیسم روی می‌آورند؛ امری که مستلزم مهندسی سیاسی فدرالیسم است و در برخی تجربه‌ها به گردآوردن بیش از ۸۰ واحد تشکیل‌دهنده اتحاد می‌انجامد. با این حال، این مهندسی مانع از شکل‌گیری فدرالیسم‌هایی با دو یا سه واحد نشده است. گسترش شمار واحدهای فدرالی، در برخی موارد به بروز جنگ‌های داخلی انجامیده است؛ چنان‌که در تجربه آمریکا با افزایش تعداد ایالات از ۱۳ به ۵۰ ایالت رخ داد. در مقابل، تجربه فدرالی روسیه، متشکل از جمهوری‌ها، سرزمین‌ها، ولایت‌ها و مناطق خودگردان، نشان می‌دهد که همه این واحدها از اختیارات برابر برخوردارند.^۲

از این‌رو، دانشمندان حقوق اساسی بر ترسیم دقیق حدود و صلاحیت‌های ایالات فدرالی تأکید می‌ورزند. برای نمونه، در فدرالیسم آلمان ۱۶ ایالت (Bundesländer) وجود دارد و حکومت مرکزی ویژگی «لَندِر» (Länder) را حفظ می‌کند؛ بدین معنا که هر ایالت دستگاه خدمات مدنی کوچکی در قلمرو خود دارد.

بر این اساس، فدرالیسم‌ها به دو الگوی اصلی تقسیم می‌شوند: الگوی دوگانه و الگوی ادغامی (تشابکی). در الگوی دوگانه، جدایی سخت و مطلق میان اختیارات وجود ندارد، اما امور منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی عمدتاً در انحصار حکومت مرکزی است و به‌صورت اختیارات متزامن تعریف می‌شود که قوانین اساسی فدرال دوگانه آن‌ها را اعطا می‌کنند. در مقابل، در الگوی ادغامی-تشابکی، حکومت مرکزی اختیاراتی مشابه اختیارات مناطق دارد؛ همانند الگوی آلمانی.

۱. روبرت دال، التحليل السياسي الحديث، ترجمه: علا أبو زید، القاهرة: مركز الأهرام للترجمة والنشر، ط ۵، ۱۹۹۸، ص ۹۶.

۲. آندرسون، مرجع سابق، ص ۱۵.

سوم - رابطه میان قوا و نهادهای حکومتی در دولت‌های فدرال

ساختارهای فدرالی: میان الگوگیری قانون اساسی و مهندسی خلاقانه

فدرالیسم‌ها الزاماً از یک الگوی واحد قانون اساسی تقلید نمی‌کنند؛ بلکه هر تجربه تابع شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، هویتی، انسان‌شناختی و قانون اساسی خاص خود است؛ شرایطی که می‌توان آن را «معادله حقوقی» ملت‌سازی و بنیان‌گذاری تجربه اتحادی نامید.

دانشمندان حقوق اساسی، فدرالیسم‌ها را به گونه‌هایی چون: فدرالیسم تعاونی، رقابتی، اختیاری، نامتقارن، حقوق‌محور، ادغامی و تشابکی تقسیم می‌کنند. تمایز میان این الگوها بر پایه سطوح توافق، هماهنگی و همکاری استوار است. در حالی که دیدگاهی دیگر، رقابت میان مناطق را به سود شهروندان می‌داند، دیدگاهی سوم بر قدرت الگوی فدرالیسم ادغامی به‌ویژه در ایالات متحده آمریکا تأکید می‌کند؛ الگویی که در آن حکومت مرکزی، با اقتداری فراملی، فرآیند تصمیم‌گیری را در اختیار دارد و بدین‌وسیله کارآمدی و سرعت اجرا را در تقویت اتحاد و جلوگیری از تفرقه و تجزیه افزایش می‌دهد.^۱

تجربه‌های فدرالی در سراسر جهان، الگوهای متعددی از تنظیم روابط و تفکیک میان قوا را ثبت کرده‌اند. محور این مباحث شامل رابطه میان حکومت فدرال و ایالات، بیان هویت و نمایندگی گروه‌های قومی و بومی، عدالت اجتماعی و استقلال مالی مناطق، شیوه تعاونی و اجرای تمرکززدایی، قانون اساسی و الگوی حکمرانی، نهادهای انتخابی و آینده اتحاد است. هر قانون اساسی بازتابی از تاریخ جامعه، فرهنگ مردم و فلسفه دولت به‌شمار می‌رود؛ از این‌رو قانون اساسی فدرال غالباً واحدهای تشکیل‌دهنده فدرالیسم، نقش ایالات در ساختار قدرت و کارکرد حکومت، و تخصیص صلاحیت‌ها را به‌گونه‌ای مشخص می‌کند که به پویایی مناطق بینجامد. عدم تفصیل مواد قانون اساسی نمی‌تواند آزادی لازم برای مشارکت مؤثر مناطق در تقویت اتحاد را تضمین کند.^۲

الگوی فدرالیسم بلژیک، اغلب ویژگی‌هایی را که بیشتر فدرالیسم‌ها دارا هستند در خود جمع کرده است؛ از جمله تفکیک‌پذیری، نامتقارنی، تداخل‌پذیری (تراکب) و ماهیت دوگانه. عنصر تفکیک‌پذیری رابطه میان مرکز فدرال و واحدهای سیاسی را مشخص می‌سازد؛ بدین معنا که فدرالیسم با ایجاد واحدهای سیاسی‌ای شکل می‌گیرد که پیش‌تر از نوعی حاکمیت برخوردار بوده‌اند و دولت واحد بخشی از اختیارات

۱. هکار عبدالکریم فندی، الفیدرالیه، مفهوما و تطبیقا، دهوک: مطبعه خانی، ۲۰۰۹، ص ۲۰.

۲. راؤول بلندنباخر، اَبیغیل اُستاین، حوار عالمی حول الفیدرالیه، الجزء الثانی: حوارات حول توزیع السلطات والمسؤولیات فی البلدان الفیدرالیه، اُتوا: منشورات منندی الأنظمة الفیدرالیه، The Forum of Federation، الرابطة الدولیه لمرکز الدراسات الفیدرالیه، ۲۰۰۷.



خود را به آن‌ها واگذار می‌کند تا «واحد‌های فدرال شده» صلاحیت‌های محوله را اعمال کنند، در حالی که اختیارات باقی مانده نزد قدرت مرکزی می‌ماند. تراکب به معنای ایجاد نهادهای قانون اساسی‌ای است که اختیارات را به صورت عمودی و افقی میان واحدهای فدرال شده تقسیم می‌کند. نامتقارنی نیز امکان تفاوت در اعمال اختیارات در هر واحد فدرال شده را فراهم می‌آورد، مشروط بر آن که برخی صلاحیت‌ها همچنان در اختیار مرکز فدرال باقی بماند. ماهیت دوگانه نیز به معنای تبدیل تفاوت‌های اجتماعی به محرک‌های اصلاح است؛ از طریق اتخاذ راه‌حل‌های عمل‌گرایانه برای بحران‌ها که با وجود پیچیدگی نهادی و کندی مباحث، پاسخ‌های اجرایی ساده‌تری ارائه می‌دهند. با این همه، مسأله برخورداری ایالات از اختیار اداره امور یا خودحکمرانی، همچنان از مهم‌ترین موضوعات اختلاف‌برانگیز در تجربه‌های فدرالی است؛^۱ افزون بر آن، مسأله مالی نیز همواره چالش‌های متعددی را در ترتیبات اتحادی فدرالی ایجاد می‌کند.^۲

قوانین فدرالی غالباً به چهار دسته تقسیم می‌شوند:

الف) قانون فدرالی «اتحادی-مرکزی»؛

ب) قانون متزامن «میان مرکز و ایالت»؛

ج) قانون مشترک «میان مرکز و گروهی از ایالات»؛

د) قانون متضامن «میان مرکز و همه واحدهای فدرالی».

بر پایه تجربه‌های فدرالی در تدوین قوانین اساسی، معمولاً مسائل دفاع، پول و تصویب معاهدات از طریق قانون فدرالی سامان می‌یابد. بخش گمرک همواره فدرالی یا متزامن است. حوزه تجارت بسیار پیچیده است: تجارت خارجی غالباً فدرالی است، اما گاه می‌تواند متزامن، متضامن یا مشترک باشد؛ تجارت میان ایالات معمولاً فدرالی است، اما در مواردی متزامن، متضامن یا مشترک می‌شود؛ تجارت درون ایالت‌ها تابع قانون واحد تشکیل‌دهنده است و گاه متزامن است. آموزش ابتدایی و متوسطه تابع قانون واحد تشکیل‌دهنده است و غالباً متزامن، و به‌ندرت فدرالی است. حقوق و دستمزد، بازنشستگی و خدمات صحی می‌توانند فدرالی، مشترک، متضامن یا متزامن باشند. حوزه پولیس به‌ندرت فدرالی است، اما ممکن است

۱. راؤول بلندنباخر، شاندرنا باسما، حوار عالمی حول الفیدرالیه، الجزء السادس: حوارات حول الحكم المحليّ و مناطق المدن الكبيره فی الدول الفیدرالیه، أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفیدرالیه، The Forum of Federation، الرابطة الدولیه لدرکز الدراسات الفیدرالیه، ۲۰۰۷.

۲. راؤول بلندنباخر، ائیگیل اوستاین، پیشین.

مشترک، متزامن یا متضامن باشد. در نهایت، دادگاه‌های عالی در فدرالیسم‌ها، دادگاه‌های عالی قانون اساسی فدرال به‌همراه دادگاه‌های مستقل در هر واحد تشکیل‌دهنده‌اند.^۱

چهارم - تمرکززدایی و اداره حکومت محلی در ایالت فدرالی

در اتحادیه‌های فدرالی، آزادی قابل توجهی در گزینش و طراحی ترتیبات قانون اساسی وجود دارد و هر تجربه، متناسب با شرایط خاص خود شکل می‌گیرد. در تجربه فدرالیسم قانون اساسی استرالیا که بیش از یک قرن از عمر آن می‌گذرد، این کشور توانست میان الگوی فدرالی آمریکایی و تجربه پارلمانی انگلیسی کشورهای مشترک‌المنافع (Commonwealth) تلفیق ایجاد کند و ۹ مستعمره را در قالب یک فدراسیون متحد گرد آورد. با آن‌که قانون اساسی استرالیا در پارلمان بریتانیا تصویب شد، این کشور به تدریج به استقلال کامل در اصلاح قانون اساسی دست یافت. موضوع قطع روابط قانون اساسی با پادشاهی بریتانیا، موضوع همه‌پرسی‌ها و مناظره‌های داخلی، بوده است تا زمینه‌ساز گذار از نظام پادشاهی به سوی نظام جمهوری شود. استرالیایی‌ها از قانون انگلیسی انتقاد می‌کنند، زیرا آن را کلی و فاقد تعیین روشن حقوق و صلاحیت‌ها می‌دانند؛ افزون بر این، دولت در قوانین و قانون اساسی استرالیا با ناتوانی در چارچوب‌بندی دقیق بسیاری از پدیده‌های اجتماعی این کشور مواجه بوده است.

در بلژیک، نظام فدرالی به‌تازگی و به‌صورت تدریجی، از اوایل دهه ۱۹۷۰ شکل گرفت و سرانجام در اوایل دهه ۱۹۹۰ به‌طور رسمی اعلام شد. مسأله اصلی، مدیریت تنش میان هلندی‌زبانان شمال کشور و فرانسوی‌زبانان جنوب آن بود. فدرالیسم بلژیک به‌طور رسمی در سال ۱۹۹۳ برای حل اختلافات زبانی و تضمین حقوق اقلیت‌ها تثبیت شد. هر یک از اقلیت‌ها برای پرهیز از تقابل با دیگری، خواهان نوعی خودگردانی شدند. مشکل اساسی آن بود که فرانسوی‌زبانان در منطقه فلاندر به اقلیت تبدیل شدند و هلندی‌زبانان در منطقه فرانسوی‌زبان، که این امر دولت را ناگزیر به تضمین حمایت هم‌زمان از هر دو گروه در هر منطقه ساخت. این مصالحه‌های ظریف، به پذیرش فدرالیسم در بلژیک برای مهار این منازعه انجامید. با این حال، فرانسوی‌زبانان ترجیح می‌دهند قوانین اروپایی حمایت از اقلیت‌های ملی را بر قانون بلژیک مقدم بدانند.

۱. راؤول بلندیاخر، اَبیغیل اُستاین، حوار عالمی حول الفیدرالیه، الجزء الثالث: حوارات حول مجالات الحكم التشريعي والتنفيذية والقضائية في الدول الفيدرالية، أوتاوا: منشورات منتدى الأنظمة الفيدرالية، The Forum of Federation، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفيدرالية، ۲۰۰۷.

در برزیل، کشوری که طی یک قرن حکومت فدرالی هفت قانون اساسی را تجربه کرده است، قانون اساسی سال ۱۹۸۸ نقطه عطفی به‌شمار می‌آید؛ قانونی که پایان حاکمیت نظامی و بازگشت به دموکراسی و حکومت غیرنظامی را اعلام کرد. این قانون اساسی بر گسترش آزادی‌ها، کاهش شکاف نابرابری توسعه‌ای و مبارزه با فقر تأکید دارد. با این حال، مشکل نابرابری اقتصادی و توسعه‌های همچنان حل‌نشده باقی مانده است؛ به‌ویژه با گشایش اقتصاد برزیل که پیچیدگی روابط بین‌دولتی در درون فدراسیون را افزایش داده است. از این‌رو، همواره انتظار می‌رود اصلاحات قانون اساسی برای انعطاف‌پذیرتر کردن قوانین مالی و مالیاتی، به‌ویژه در جنوب برزیل، صورت گیرد.^۱

فدرالیسم کانادا، با وجود آن‌که از کهن‌ترین تجارب اتحادی در جهان به‌شمار می‌رود، با گرایش‌های جدایی‌طلبانه‌ای روبه‌رو بوده است که ناشی از ناتوانی در مهار کامل تفاوت‌های فرهنگی، به‌ویژه در ولایت کبک است؛ جایی که فرانسوی‌زبانان اکثریت دارند. کبک خواستار شناسایی خود به‌عنوان «جامعه بنیان‌گذار متمایز» جدا از سایر ولایت‌هاست. این امر مناقشه‌ای را میان کبک و سایر مناطق کانادا درباره اولویت زبانی - فرانسوی یا انگلیسی - پدید آورده است. این نزاع در چارچوب گفت‌وگو «ملت‌های نخستین» و نمادپردازی «تأسیس» قابل تحلیل است. دو اصلاح قانون اساسی برای شناسایی کبک به‌عنوان جامعه‌ای متمایز ناکام ماند: ابتکار دریاچه میچ (۱۹۸۷) و توافق‌نامه شارلوتاون (۱۹۹۲). با وجود حل‌نشده شدن کامل مسائل پیچیده اقلیت‌ها، این تجربه فدرالی توانسته است امکان گفت‌وگو درباره اصلاح قوانین را بدون احساس خطر فروپاشی فراهم سازد.

فدرالیسم آلمان در سال ۱۹۴۹، چهار سال پس از شکست این کشور در جنگ جهانی دوم، بنیان نهاده شد. هدف اصلی آن، جلوگیری از بازگشت تمرکز قدرت در آلمان و ایجاد ساختاری فدرالی با صلاحیت‌های درهم‌تنیده میان مرکز و ایالات بود. «قانون اساسی پایه» در همان سال به‌عنوان قانون اساسی کشور تصویب شد. راز موفقیت جمهوری فدرال آلمان در ایجاد هماهنگی میان دولت فدرال و ایالات، تضمین تعادل و هم‌ترازی میان ایالات، همراه با حفظ نوعی تمرکز فدرالی است؛ توزنی سه‌بعدی که آلمان را به الگوی موفق فدرالی آمریکا در توسعه نزدیک کرده است. با این حال، آلمانی‌ها از فدرالیسم تعاونی در کشور خود انتقاد می‌کنند، زیرا آن را موجب گسترش بیش از حد مسئولیت‌ها می‌دانند. اتکالی

۱. روز برون البرازیل... شعبها وأرضها، ترجمه: محمد عبد الفتاح إبراهيم، القاهرة - نیویورک: مکتبه النهضه المصريه، مؤسسۀ فرانکلین للطباعة والنشر، مارس ۱۹۷۹، ص ۱۳۵.

این تجربه بر ارزش‌های مدارا، پذیرش اقلیت‌های قومی،^۱ مهاجران، مسلمانان و مقابله با یهودستیزی، به تثبیت یک تجربه وحدت‌گرا و مسالمت‌آمیز انجامیده است.

در تجربه هند، فدرالیسم تعاونی الگویی ویژه از «مرکز قدرتمند و ایالات قدرتمند» ارائه می‌دهد که توانسته است به تحقق نوعی نوسازی خاص، موسوم به «مدرنیته غیرعصری هند»، بینجامد.^۲ این کشور پهناور با بیش از سه میلیون کیلومتر مربع مساحت، بیش از یک میلیارد نفر جمعیت، ۱۸ زبان ملی، حدود ۲۰۰۰ گویش، ۱۲ قوم و ۷ دین، در سال ۱۹۴۷ از یک شرکت استعماری به سلطه تاج بریتانیا گذار کرد. در سال ۱۹۴۹، تدوین قانون اساسی فدرال برای وحدت جامعه‌ای عمیقاً متکثر، کاری بسیار دشوار بود. بحث اصلی بر سر تقویت مرکز بود؛ مرکزی که اگر بیش از حد نیرومند می‌شد، می‌توانست ایالات را به جدایی سوق دهد. تا سال ۱۹۸۹، سیاست‌های حزب حاکم به تشدید ناراضی‌های اجتماعی انجامید و ناکامی در تحقق توسعه متوازن، کشور را به اصلاحات اقتصادی و پذیرش اقتصاد بازار آزاد سوق داد. قانون اساسی هند سازوکاری به نام «قاعده رئیس‌جمهور» (ماده ۳۵۶) پیش‌بینی کرده است که به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد در صورت بن‌بست مدیریتی در هر ایالت، وضعیت اضطراری اعلام کند. از این رو، ایالات از خودگردانی دوگانه کامل برخوردار نیستند، بلکه در چارچوب فدرالیسم تعاونی، مسئولیت‌ها و منابع توزیع می‌شود تا وحدت، عدالت اجتماعی و دموکراسی تضمین گردد.

در فدرالیسم مکزیک، این نظام در سال ۱۸۴۶ پذیرفته شد و قانون اساسی ۱۹۱۷، نوعی فدرالیسم متمرکز را تثبیت کرد. این کشور از نظام دیکتاتوری مطلق به سازوکاری مبتنی بر توازن قدرت گذار کرد، اما در دام حاکمیت حزب واحد افتاد و تا سال ۲۰۰۰ امکان گردش واقعی قدرت فراهم نشد. از آن زمان، بحث اعطای خودگردانی به ایالات و شهرداری‌ها و شناسایی حقوق مالی ایالات، از طریق اصلاحات قانون اساسی برای مهار تمرکز قدرت اجرایی و تقویت نهادهای تقنینی و قضایی، شدت گرفت. چالش اصلی، تأمین نیازهای مالی ایالات و پایان دادن به تمرکز مالی دولت فدرال است.

1. Eli Nathans, *The Politics of Citizenship in Germany: Ethnicity, Utility and Nationalism* (204. New York & Oxford: Eds. BERG, 2004), p

۲. رومیلا تابار، *الهند: الألفية الثالثة*، ترجمه: محمد خیر ندمان، الرياض: مکتبه الملك فهد الوطنیه للنشر، سلسله کتاب العربی، العدد: ۲۰، ۱۴۳۲، ص ۱۹۹.

در الگوی آفریقایی نیجریه، این کشور با مرزهای مصنوعی و ترکیب جمعیتی ناهمگون، از سوی استعمار بریتانیا شکل گرفت.^۱ فدرالیسم بدون گفت‌وگو یا مذاکره ملی درباره رابطه مرکز و ایالات برقرار شد. مهم‌ترین مسائل، ایجاد قوه قضائیه واحد، توزیع درآمدهای مالی، حقوق بومیان و تقسیم صلاحیت‌ها بود. قانون اساسی لیتلتون (۱۹۴۵) فدرالیسم نیجریه را با سه منطقه اداری و سپس ۳۶ ایالت پایه‌گذاری کرد. این ساختار به تمرکزگرایی نظامی تا سال ۱۹۹۹ انجامید. قانون اساسی ۱۹۹۹ تلاش کرد شکاف‌های قومی را مهار کند، اما مسئله تقسیم درآمدهای نفتی و شناسایی حقوق کامل شهروندی بومیان همچنان حل‌نشده باقی مانده است. دموکراسی شکننده، نابرابری توسعه‌ای و فساد مالی، نیجریه را به نمونه‌ای شاخص از تحمیل فدرالیسم بدون گفت‌وگوی ملی بدل کرده است.

فدراسیون روسیه شامل ۸۹ واحد فدرالی متشکل از جمهوری‌ها، سرزمین‌ها، مناطق خودگردان و شهرهای فدرالی است. قانون اساسی ۱۹۹۳ جایگزین قانون اساسی بلشویکی ۱۹۱۸ شد و اتحاد شوروی را به فدراسیون روسیه تبدیل کرد. در این قانون، اصل برابری حقوق همه شهروندان تصریح شد، اما به‌جای اعطای خودگردانی بر مبنای ویژگی‌های قومی، مدیریت محلی به همه مناطق اعطا گردید. با این حال، بسیاری از رویه‌ها نشان می‌دهد که قدرت مرکزی در مسکو رفتاری نزدیک به دولت واحد دارد. جدایی‌طلبی مسلحانه چچن بزرگ‌ترین چالش فدرالیسم روسیه بود؛ چالشی که با وجود جنگ‌های ۱۹۹۴-۱۹۹۶ و ۱۹۹۹-۲۰۰۰، سرانجام از طریق مذاکره دنبال شد.^۲

در آفریقای جنوبی، قانون اساسی ۱۹۹۶ نظامی دموکراتیک و غیرنژادی را بنیان گذاشت و کشور را از حاکمیت اقلیت به حاکمیت اکثریت، در چارچوب انقلابی مبتنی بر مذاکره، منتقل کرد. نه استان کشور در قالب ساختاری نزدیک به فدرالیسم اداره می‌شوند، هرچند بحث درباره ماهیت واقعی این نظام همچنان ادامه دارد. قدرت گسترده دولت مرکزی، وابستگی مالی ولایت‌ها به انتقالات مالی (حدود ۹۰ درصد بودجه)، و شکاف توسعه‌ای میان مناطق، از چالش‌های اصلی این تجربه است. با این حال، فدرالیسم تعاونی در آفریقای جنوبی بر اصل تمرکززدایی اداری استوار است.

در تجربه فدرالی سوئیس، قانون اساسی سال ۱۸۴۸ در واکنش به بی‌ثباتی کانتون‌ها و پیامدهای اشغال ناپلئون تدوین شد. سوئیس با دموکراسی‌ای شدیداً مشارکتی، ۲۵ کانتون ناهمگون را در سرزمینی کوچک با سه منطقه و چهار زبان ملی متحد کرد. قانون اساسی فدرال، حاصل گفت‌وگویی گسترده و

۱. إبراهيم أحمد نصرالدین، صبحی قنصوه و آخرون، الموسوعه الافريقيه، المجلد الخامس.. بحوث سياسيه واقتصاديه، القاوه: منشورات معهد البحوث والدراسات الإفريقيه، ۱۹۴۷-۱۹۹۷، مایو ۱۹۹۷، ص ۱۱۲.

۲. لیلیا شیفستسوف، روسیا بوتین، ترجمه: بسام شیخا، بیروت: الدار العربیه للعلوم ناشرون، ۲۰۰۶، ص ۹۵-۲۰۷.

قابل انعطاف برای پذیرش تفاوت‌هاست، هرچند هزینه آن، طولانی شدن فرایند تصمیم‌گیری و جست‌وجوی مداوم اجماع است. بی‌طرفی سوئیس در قلب اروپا نیز پیچیدگی روابط آن با اتحادیه اروپا را افزایش داده است.

الهام‌بخش‌ترین نمونه برای دموکراسی‌های نوپا، فدرالیسم ایالات متحده آمریکا است؛ الگویی که با پشت سر گذاشتن جنگ داخلی، توانست قانونی اساسی پایدار برای بیش از دو قرن ایجاد کند و از طریق اصلاحات پی‌درپی، هم فدرالیسم و هم جمهوری را حفظ نماید.^۱ اختلافات کنونی آمریکا از مسائل تجاری تا موضوعات اخلاقی چون سقط جنین و ازدواج همجنس‌گرایان، بازتاب‌گذار این کشور از جامعه‌ای همگن به جامعه‌ای متکثر با ۲۸۰ میلیون نفر از نژادها و مذاهب گوناگون است. حل مسأله برده‌داری از رهگذر جنگ داخلی، بخشی از همین منازعه قانون اساسی بود. با وجود تمرکز اختیارات تقنینی و اجرایی در سطح فدرال، ایالات در شرایط اضطراری از صلاحیت‌های لازم برای تصمیم‌گیری مستقل برخوردارند؛ صلاحیت‌هایی که در نهایت، در خدمت دفاع از اتحاد و نمایندگی از سوی قدرت مرکزی اعمال می‌شوند.

پنجم - سیاست خارجی دولت‌های فدرال

«هیچ کشوری نمی‌تواند تنها برای خود زندگی کند» این سخن متفکر آمریکایی، هارولد لاسکی (۱۸۹۳-۱۹۵۰) است.^۲ تجربه فدرال بیش از سایر نظام‌ها محل مناقشه داخلی بر سر انتخاب میان انزوا یا گشودگی به جهان است. فدرالیسم توجه زیادی به مسائل داخلی می‌طلبد، اما اکثر دولت‌های فدرال ملزم به تقویت نقش خود در عرصه بین‌المللی و منطقه‌ای هستند تا از منافع خارجی خود دفاع کنند و از هر گونه مداخله در امور داخلی اتحادیه، به‌ویژه در مسایل اقلیت‌ها یا «خرده جوامع» به تعبیر هانتینگتون، جلوگیری شود؛ چرا که این اقلیت‌ها اغلب روابطی با کشورهای همسایه قوی دارند و امکان بروز اختلاف یا تقویت نفوذ خارجی آنها پیش‌بینی‌شدنی است.

اداره سیاست خارجی در نظام‌های فدرال تابع ترتیبات داخلی اتحادیه است؛ بسته به اینکه نظام حکومتی ریاستی، نیمه‌رئیس‌جمهوری، پارلمانی یا جمعی باشد. غالباً امور خارجی فدرالی بر عهده نهاد مرکزی است که رئیس کشور و وزیر امور خارجه آن را مدیریت می‌کنند. همچنین، نهادهای فدرالی می‌توانند از طریق مجلس یا دیگر نهادهای اجرایی، در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی مشارکت داشته

۱. وودی هولتون، «الأمريكيون الجوامح وأصول الدستور الأمريكي»، ترجمه: أبو يعرب المرزوقي، أبو ظبي: منشورات مشروع كلمة، ۲۰۱۰، ص. ۲۲۵.

۲. هارولد لاسکی، «الدولة نظرياً وعملياً»، ترجمه: سعيد شحاته، القاهرة: منشورات الهيئة العامة لقصور الثقافة، ط ۲۰۱۲، ص ۳۶.

باشند و حتی در صورت نارضایتی، نسبت به دولت خود موضع بگیرند یا اعتمادش را سلب کنند. در موارد تعارض میان نهادهای مقننه و مجریه در سیاست خارجی، قوه قضائیه عالی فدرالی موظف به داوری است. در حالت توافق میان ایالت‌ها و نهاد مرکزی، تضمین منافع دولت به سود همه اجزای فدرال است و نه صرفاً یک بخش مرکزی؛ به ویژه مزایای دیپلماتیک که به نوعی حقوق شهروندی مشترک برای همه اعضای اتحادیه محسوب می‌شود.

در هر دو حالت توافق یا اختلاف بر سر سیاست خارجی، می‌توان اختلاف را از طریق تحلیل قوانین اساسی و تعیین دقیق اختیارات قوا حل کرد. برخی نظام‌های فدرال جزئیات صریحی در قانون اساسی درباره اختیارات دارند، در حالی که در دیگر نظام‌ها نیاز به پژوهش حقوقی دقیق در قوانین مؤسسات دیگر است. گاهی نیز خلأهای قانونی در قانون فدرال شناسایی می‌شوند که رفع آنها مستلزم اصلاحات قانونی است.

نتیجه‌گیری:

اروپاییان رویای شکل‌گیری «ایالات متحده اروپایی» با پنجاه استان فدرال را در سر دارند.^۱ با وجود خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا، مطالعات نشان می‌دهد که این اتحاد ممکن است در آینده محقق شود، چرا که تداوم هژمونی آمریکا به زوال آن منجر خواهد شد و آینده اروپایی خواهد بود.^۲

این مقاله به بررسی سریع ۱۲ تجربه فدرالی از میان ۲۸ مورد پرداخته و نمی‌توان ادعا کرد که تمام ابعاد پدیده فدرالیسم مورد تحلیل قرار گرفته است. اما تخصصی‌سازی مطالعه این پدیده، امکان تمایز بین فدرالیسم در کشورهای پیشرفته و جهان سوم، و همچنین فدرالیسم خودخواسته و تحمیلی را فراهم می‌کند. این مقاله نشان می‌دهد که فدرالیسم علم مبتنی بر حقوق اساسی است، اما نمی‌توان آن را صرفاً از منظر حقوقی تحلیل کرد؛ مسائل سیاسی، تاریخی، مردم‌شناسی، ایدئولوژیک، فرهنگی و اقتصادی همگی نقش کلیدی دارند.

در پاسخ به سوال اصلی مقاله، هر تجربه فدرالی دلایل خاص خود را دارد که آن را به عنوان اتحادیه‌ای داوطلبانه یا ناشی از فشارهای داخلی متمایز می‌سازد. پاسخ به سوالات فرعی بدین صورت است:

1. Wolfgang Wessels, Andreas Maurer, Jurgan Mittag, Fifteen into One?: The European Union and Its Member States (New York: Edts. Palgrave macmillan, Manchester University Press, 2003), p. 116

۲. مارک لیونارد، لماذا سیکون القرن ۲۱ أوروبا؟ Tالریاض - أبو ظبی: منشورات العیبکان، منشورات دار کلمه، ۲۰۰۹، ص ۱۱.

پیچیدگی نهادی نشانه کنترل فدرالی بر نیازهای ایالت‌ها و مهم‌ترین ضمانت وحدت اتحادیه است و استقلال واحدهای تشکیل‌دهنده را تأمین می‌کند.

فدرالیسم نقش استثنایی در حفظ هویت‌ها و منافع گروه‌های هویتی دارد.

اصلاح قوانین فدرال هرگاه هویت‌ها یا منافع ایالت‌ها دچار تضاد یا اختلاف شود، امکان‌پذیر است و قوانین فدرال نباید غیرقابل تغییر و مقدس تلقی شوند، زیرا این امر تجربه اتحادیه را تهدید می‌کند.



سازوکارها و سیاست‌های حکومتی در قبال اقلیت‌های قومی در جوامع چندپاره

نوشته: دکتر عبدالقادر الهلی و دکتر صیفی مشاور استادان دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه احمد درایه، ادرار، الجزایر.

ترجمه: سرور دانش

چکیده: این بخش به بررسی کلی و مهم‌ترین سیاست‌ها و سازوکارهای حکومتی در مدیریت اقلیت‌های قومی در کشورهای چندپاره می‌پردازد. هدف، شناخت سیاست‌هایی است که نظام‌های سیاسی در مواجهه با گروه‌های قومی و مطالبات آنان اتخاذ می‌کنند تا نوعی همزیستی میان اجزای دولت چندقومی برقرار گردد و تعامل سازنده با آنان امکان‌پذیر شود.

این استراتژی‌ها به دو دسته تقسیم می‌شوند:

سازوکارهای مسالمت‌آمیز (سیاست‌های به رسمیت شناختن تنوع قومی)، همچون سیاست جذب و ادغام مسالمت‌آمیز، دموکراسی توافقی، فدرالیسم و خودگردانی.

سازوکارهای قهری (سیاست‌های عدم به رسمیت شناختن تنوع قومی)، که شامل راهبرد سلطه و هژمونی، پاک‌سازی قومی (تبعید اجباری) و نسل‌کشی می‌شود.

این مقاله به تفصیل به این سیاست‌ها پرداخته و با بررسی تجارب مختلف کشورها در مدیریت اقلیت‌های قومی، دستاوردها و ناکامی‌ها را تحلیل می‌کند.

کلیدواژه‌ها: اقلیت‌ها، قومیت، چندپارگی، سیاست‌های حکومتی، خودگردانی، فدرالیسم، دموکراسی توافقی، نسل‌کشی، تبعید اجباری.

Abstract :

This part is concerned with studying the entirety and the most important governmental policies and mechanisms in managing ethnic minorities in pluralistic countries, by knowing the most important policies that the systems follow in dealing with ethnic groups and their demands, in order to reach a state of coexistence between the parties and components of the ethnic state, control and positive interaction with them. These strategies are divided into pacifist mechanisms, also called the recognition policies of ethnic plurality and are included within these strategies; Inclusion, peaceful integration, consensual democracy, federalism and autonomy, and coercive mechanisms called the policies of non-recognition of ethnic pluralism, which include both the strategy of domination and ethnic cleansing (forced deportation), genocide, which is being detailed in this paper in order to identify many

international experiences In her administration of ethnic minorities. Key words: minorities, ethnicity, pluralism, government policies, autonomy, federalism, consensual democracy, genocide, forced deportation.

مقدمه

موضوع اقلیت‌های قومی و سیاست‌های حکومتی در قبال آنان از اهمیت بسیار بالایی در عرصه بین‌المللی برخوردار است؛ زیرا در بسیاری موارد، این مسئله منجر به بروز منازعات و بحران‌های شدید شده و نقض گسترده حقوق بشر را به دنبال داشته است؛ از جمله کشتارهای جمعی همانند آنچه در رواندا و تیمور شرقی رخ داد یا جذب اجباری نظیر آنچه در تبت اتفاق افتاد. گاه این تنش‌ها چنان گسترده می‌شوند که موجب فلج شدن حکومت‌ها و حتی فروپاشی و تجزیه دولت‌ها می‌گردند.

به همین دلیل، کشورهای جهان کوشیده‌اند سازوکارها و ابزارهای متعددی برای مدیریت مسالمت‌آمیز و خلاقانه زندگی مشترک میان گروه‌های قومی متفاوت ایجاد کنند. از مهم‌ترین این ابزارها می‌توان به خودگردانی، فدرالیسم و دموکراسی توافقی اشاره کرد که در کشورهایی چون ایالات متحده آمریکا، هند و نیجریه — که ترکیب جمعیتی بسیار پیچیده‌ای دارند — به کار گرفته شده‌اند. در مقابل، برخی کشورها به سیاست‌های قهری همچون تبعید اجباری و نسل‌کشی روی آورده‌اند.

مسئله اصلی پژوهش:

میزان موفقیت یا شکست سیاست‌های حکومتی در مدیریت اقلیت‌های قومی در جوامع چندپاره تا چه اندازه است؟

پرسش‌های فرعی

- مهم‌ترین عوامل موفقیت استراتژی‌های مسالمت‌آمیز در مدیریت اقلیت‌های قومی کدام‌اند؟
- سیاست جذب و ادغام تا چه اندازه به از میان رفتن پدیده اقلیت‌های قومی کمک کرده است؟
- تجربه نظام‌های فدرالی تا چه حد در مدیریت جوامع چندقومی مؤثر بوده است؟
- سیاست‌های قهری تا چه اندازه در برخورد با اقلیت‌های قومی کارآمد بوده‌اند؟

فرضیه‌ها

میان بازنگری در تمرکزگرایی دولت و موفقیت سیاست خودگردانی و فدرالیسم در مدیریت اقلیت‌های قومی رابطه مستقیم وجود دارد.

هرچه سیاست جذب و ادغام در قبال اقلیت‌های قومی بیشتر به کار رود، این گروه‌ها بیشتر بر هویت و ویژگی‌های فرهنگی خود پافشاری می‌کنند.

میان استفاده از فدرالیسم اداری و موفقیت نظام‌های فدرالی در مدیریت تنوع قومی رابطه مستقیم برقرار است.

میان به‌کارگیری سیاست‌های قهری و ناکامی دولت‌ها در مهار اقلیت‌های قومی رابطه معکوس وجود دارد.

اهمیت پژوهش:

اهمیت این پژوهش از آنجا ناشی می‌شود که گسترش و خطرناک بودن منازعات قومی عمدتاً ناشی از ناکامی دولت‌ها در مدیریت اقلیت‌های قومی است. این دسته از منازعات به یکی از ویژگی‌های غالب در درگیری‌های داخلی تبدیل شده‌اند و دولت‌ها را ناگزیر ساخته‌اند تا به دنبال بهترین ابزارها و استراتژی‌ها برای مدیریت و مهار این پدیده باشند؛ پیش از آنکه به «بمب ساعتی» در درون کشورها بدل شود، چنان‌که در بسیاری از کشورها این فرصت از دست رفته است.

روش‌شناسی پژوهش

روش توصیفی: این تحقیق در چارچوب پژوهش‌های توصیفی قرار می‌گیرد و بر تحلیل و بررسی مجموعه سیاست‌های حکومتی در برخورد با اقلیت‌های قومی متکی است تا نتایج لازم از تجارب کشورهای گوناگون استخراج شود.

رویکرد تحلیل سیستمی (دیوید ایستون): بر اساس این رویکرد، نظام سیاسی همچون چرخه‌ای پویا دیده می‌شود که از «ورودی‌ها» آغاز و به «خروجی‌ها» ختم می‌شود و بازخوردها میان این دو مرحله پیوند برقرار می‌کنند. در این تحقیق، مطالبات اقلیت‌های قومی به منزله ورودی‌های نظام و واکنش‌ها و تصمیم‌های حکومتی به مثابه خروجی‌های نظام تلقی می‌شود؛ سپس بازخوردها نشان می‌دهند که این سیاست‌ها تا چه اندازه موفق یا ناکام بوده‌اند.

محورها

اول: استراتژی‌های مسالمت‌آمیز در برخورد با اقلیت‌های قومی

۱. راهبردهای جذب (Asimilation) و ادغام (Integration).

۲. راهبرد تقسیم قدرت (دموکراسی توافقی).

۳. فدرالیسم به عنوان سازوکاری برای مدیریت اقلیت‌های قومی.

۴. اعطای خودگردانی به اقلیت‌های قومی.

دوم: استراتژی‌های قهری در برخورد با اقلیت‌های قومی

۱. راهبرد سلطه.

۲. راهبرد پاک‌سازی قومی (تبعید اجباری).

۳. راهبرد نسل‌کشی.

بخش اول: استراتژی‌های مسالمت‌آمیز در مدیریت اقلیت‌های قومی

منظور از استراتژی‌های مسالمت‌آمیز، شیوه‌هایی است که دولت‌ها برای تعامل با اجزای قومی خود به کار می‌گیرند و بر اساس مصالحه، به رسمیت شناختن تنوع قومی و پذیرش مثبت اختلاف‌ها شکل می‌گیرند (عاشور، ۲۰۰۲، ص ۱۲۸). طرفداران این رویکرد بر ضرورت حرکت به سوی عدم تمرکز سیاسی تأکید دارند، چرا که این امر ابزار مهمی برای مدیریت تنوع قومی و کاهش تنش‌ها به شمار می‌آید. این اندیشه بر تقسیم قدرت استوار است و می‌تواند از طریق خودگردانی، فدرالیسم یا مشارکت در قدرت به شیوه توافقی (دموکراسی توافقی) مبتنی بر سهمیه‌بندی تناسبی محقق شود (حقاف، ۲۰۱۰، ص ۱۲۷).

یک - استراتژی‌های جذب (Asimilation) و ادغام (Integration)

این راهبردها بر اتخاذ سیاست‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی متمرکزند که می‌کوشند تفاوت‌های قومی را کاهش دهند تا زمینه‌های منازعه از میان برود. هدف این است که گروه‌های قومی در قالب هویتی فراگیرتر و بالاتر از هویت‌های گروه‌های قومی ادغام شوند (عاشور، ۲۰۰۲، ص ۱۳۹). این هر دو روش (جذب و ادغام) در تلاش برای از بین بردن تفاوت‌ها مشترک ولی در شیوه و روش متفاوت هستند.

الف. استراتژی جذب:

در این رویکرد، با استفاده از دیگ ذوب (Melting Pot) هویت فرهنگی مشترکی ایجاد می‌شود که غالباً توسط گروه مسلط بر گروه‌های ضعیف تحمیل می‌شود. جذب یا همگون سازی ممکن است در سه سطح رخ دهد: (عبدالواحد، ۲۰۰۸، ص ۴۴)

فرهنگی: ادغام فرهنگ‌های متمایز در فرهنگ مسلط از طریق سیستم واحد آموزشی و تربیت واحد و رشد دادن فرزندان گروه‌های قومی بر مبنای زبان واحد و فرهنگ و سنت‌های واحد. (احمد، ۲۰۱۲، ص

مادی: نوب هویت‌های قومی در هویتی گسترده‌تر یا در داخل هویت موجود حاکم مانند هویت امپری نسبت به گروه‌های غیر امپری در ائیبوی و هویت صربی در یوگسلاویا و یا در داخل یک هویت جدید مانند هویت ملی پس از استقلال کشورهای مستعمره. یکی از شاخص‌های موفقیت این روش، افزایش ازدواج‌های میان‌قومی است که مرزهای میان گروه‌ها را از بین می‌برد. (عاشور، ۲۰۰۲، ص ۱۳۰).

نهادی: ایجاد نهادهای سیاسی و اجتماعی مشترک که افراد بدون توجه به تعلق قومی در آن مشارکت دارند. (غراب، ۲۰۱۶، ص ۵۷).

با این حال، تجربه نشان داده است که سیاست جذب و همگون سازی به‌تنهایی نمی‌تواند پدیده قومیت را از میان بردارد. حتی در ایالات متحده – مشهورترین نمونه سیاست «دیگ ذوب» – این سیاست کنار گذاشته شد و جای خود را به «چندفرهنگی» (Multiculturalism) داد. (ثابت، ص ۸۷ – مسعد، ۲۰۰۶، ص ۵۶)

ب. استراتژی ادغام:

هدف از ادغام، ایجاد هویت ملی مشترک برای جامعه و دولت است که بر مبنای مشارکت و همبستگی شهروندی برای جامعه واحد با فرهنگ یگانه شکل می‌گیرد. این فرهنگ یگانه از اختلاط و تلفیق فرهنگ‌های بومی گروه‌های موجود پدید آمده است. در اینجا تفاوت‌های فرهنگی حفظ می‌شوند، اما حقوق مدنی، سیاسی و اقتصادی برای همگان تضمین می‌گردد. (حسین، ص ۴۶).

تفاوت ادغام با جذب در آن است که ادغام با پذیرش تنوع و مشارکت داوطلبانه تحقق می‌یابد، نه با تحمیل فرهنگ مسلط.

تد رابرت گار در یک جدول ابعاد مختلف استراتژی ادغام را توضیح داده است. (تید روبرت، ۱۹۹۵، صفحه ۳۶۹) مطابق این جدول سیاست ادغام دارای ابعاد فرهنگی و سیاسی و اقتصادی است. از نگاه فرهنگی بر ضرورت حمایت از تفاوت‌های فرهنگی و دینی و آزادی مراسم دینی از سوی گروه‌های قومی و دینی و آزادی آموزش با زبان‌های خاص آن گروه‌ها تأکید دارد. اما در بعد اقتصادی بر برابری فرصت‌های کار و دسترسی به سمت‌های بلند برای همه گروه‌های قومی بدون تبعیض تأکید می‌ورزد. اما از نگاه سیاسی بر نمایندگی برابر گروه‌های قومی در شوراهای منتخب بر اساس معیار نفوس آنان تأکید دارد. بدین ترتیب بین این گروه‌ها یک نوع ادغام کامل صورت می‌گیرد. (جبر، ۲۰۰۷، ص ۴۵).

بنا بر این در سیاست ادغام به ویژگی‌های گروه‌ها احترام گذاشته می‌شود و بر ایجاد یک هویت مدنی مشترک مبتنی بر تعلقات شهروندی تلاش صورت می‌گیرد. از این رو طرفداران ادغام از سیاست‌هایی دفاع می‌کنند که از تفاوت‌ها در میان گروه‌ها می‌کاهد و به جای تبعیض و جدایی، همزیستی را تشویق می‌کند. اما سیاست جذب و همگون سازی برای ایجاد هویت مشترک جدید تلاش می‌کند، نه بر اساس شهروندی بلکه بر مبنای ذوب ساختن هویت‌ها در یک دیگ جوشان در قالب هویت مسلط حاکم و یا در قالب یک هویت جدید چنان که در یوگسلاویا و اتحاد شوروی اتفاق افتاد. پس اگر یک گروه قومی فرهنگ گروه مسلط را بپذیرد در واقع جذب و همگونی صورت گرفته است. در این روش از دواج‌های متقابل در میان گروه‌های قومی مورد تشویق قرار دارد چون از این طریق بر ویژگی‌های قومی در آینده پرده اخفا و کتمان گذاشته خواهد شد. (زغونی، ۲۰۱۰، ص ۹۶).

نتیجه‌گیری:

سیاست جذب و ادغام در برخی از کشورهای غربی در مورد ادغام مهاجرین موفقیت‌هایی داشته است که کانادا یکی از نمونه‌های آن است. اما این سیاست در حالاتی که گروه‌های قومی فراتر از فرصت‌های مساوی، در جستجوی استقلال یا خودگردانی و حفظ خصوصیات هویتی، زبانی، تاریخی و دینی خود بوده‌اند، با ناکامی مواجه شده است.

ب- استراتژی تقسیم قدرت (دموکراسی توافقی)

دموکراسی توافقی از مهم‌ترین ابزارها و استراتژی‌های اداره اقلیت‌های قومی در جوامع چندپاره به شمار می‌رود. این الگو از پایان جنگ سرد به‌طور چشمگیری هم در سطح آکادمیک و هم در سطح عملی مطرح شده است؛ زیرا بسیاری از توافقات مربوط به حل‌وفصل منازعات قومی بر مبنای تقسیم قدرت شکل گرفته‌اند. تعداد توافقات صلح‌آمیز در زمینه منازعات قومی که بر تقسیم قدرت استوار بوده، حدود ۳۷ توافق در فاصله سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۹۸ برآورد می‌شود که از مهم‌ترین نمونه‌های آن می‌توان به لبنان در سال‌های ۱۹۵۸، ۱۹۷۵ و ۱۹۸۹ و همچنین آفریقای جنوبی در سال‌های ۱۹۸۳ و ۱۹۹۱ اشاره کرد (عبدالوهاب، ۲۰۱۴: ۶۸).

الف) تعریف دموکراسی توافقی

میان پژوهشگران و متخصصان حوزه دموکراسی توافقی بر سر تعریف دقیق این مفهوم اتفاق نظر وجود ندارد. این اختلاف نظر حتی در سطح مفهومی و واژگانی نیز گسترده است، تا جایی که حتی در نام‌گذاری آن نیز توافقی به‌دست نیامده است. از جمله مهم‌ترین نام‌گذاری‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (لیبهارت،

الديمقراطيه التوافقية في مجتمع متعدد (دموکراسی توافقی در جامعه چندپاره)، ترجمه حسنی زینه، (۲۰۰۶: ۱۱)

آرند لیبهارت در اثر خود در سال ۱۹۶۸ این الگو را «دموکراسی توافقی در جامعه چندپاره» نامید. جیرهارد لیمبراخ در خلال بررسی دموکراسی در اتریش و سوئیس، آن را «دموکراسی نسبی» توصیف کرده است. جامعه‌شناس ینگهام پاول از اصطلاح «چندپارگی اجتماعی» استفاده نموده است. یورک شنایدر آن را در مقایسه با اصل اکثریت در دموکراسی لیبرال «توافق رضایتمندانه» خوانده است. همچنین اصطلاحات دیگری مانند «دموکراسی طایفه‌ای»، «دموکراسی توافقی»، «دموکراسی قراردادی» یا «دموکراسی غیرسیاسی» نیز برای آن به کار رفته است.

در «دانشنامه آزادی»، دولت توافقی این‌گونه تعریف شده است: دولتی که جمعیت آن از اقلیت‌های قومی، نژادی، دینی و زبانی متنوع و نامتجانس تشکیل یافته است و هیچ‌یک از آن‌ها اکثریت مطلق را تشکیل نمی‌دهند. در چنین وضعیتی، جامعه تحت تأثیر رهبران و نخبگان سیاسی و اجتماعی قرار دارد و اداره امور دولتی از جمله در پارلمان بر اساس اصل اکثریت انجام نمی‌گیرد، بلکه نمایندگی نسبی همه گروه‌ها رعایت می‌شود و هر گروه اقلیت حق و تو در برابر گروه مقابل را داراست (عبدالنبی، ۲۰۱۳: ۴۱).

تقسیم قدرت همچنین به معنای «مشارکت نمایندگان همه گروه‌های مهم در فرایند تصمیم‌گیری سیاسی، به‌ویژه در سطح اجرایی» است (لیبهارت، مشکله التمثیل السیاسی فی المجتمعات المنقسمة، ۲۰۰۵: ۱۳)

لیبهارت از منظر عملی، دموکراسی توافقی را بر پایه چهار ویژگی اساسی تعریف می‌کند:

ائتلاف گسترده رهبران سیاسی از همه بخش‌های مهم جامعه چندپاره.

وتوی متقابل یا حاکمیت اکثریت توافقی، به‌منزله سازوکاری حمایتی از منافع حیاتی اقلیت‌ها.

اصل تناسب به‌عنوان معیار نمایندگی سیاسی.

درجه بالای خودمختاری برای هر بخش در اداره امور داخلی خود (عبدالنبی، ۲۰۱۳: ۴۳).

ب) ارکان دموکراسی توافقی

پژوهشگران این حوزه چهار رکن اساسی را برای موفقیت یا امکان اجرای دموکراسی توافقی برشمرده‌اند. فقدان هر یک از این ارکان منجر به شکست یا ناقص‌بودن این نظام خواهد شد. این ارکان عبارت‌اند از:

ب-۱) ائتلاف بزرگ (Grand Coalition) :

ائتلاف بزرگ به «تقسیم قدرت اجرایی» نیز معروف است. این رکن اصلی‌ترین ویژگی دموکراسی توافقی است. لیبهارت آن را «همکاری رهبران سیاسی همه بخش‌های جامعه چندپاره در تشکیل ائتلافی گسترده برای اداره کشور» توصیف کرده است. در چنین نظامی، حکومت ماهیتی ائتلافی دارد، بر خلاف نظام‌هایی که در آن‌ها یک اکثریت شکننده بر سر کار است و در برابر آن اپوزیسیون وسیعی قرار دارد (رشید، ۲۰۱۰: ۱۳۵؛ عبدالوهاب، ۲۰۱۴).

در چارچوب این ائتلاف بزرگ می‌توان از چند موضوع سخن گفت:

حجم ائتلاف: هرچه ائتلاف فراگیرتر باشد، مطلوب‌تر است. نمونه برجسته آن در سوئیس و اتریش وجود دارد.

شکل ائتلاف: بسته به کشور، کارکرد متفاوت دارد. مثلاً در سوئیس «شورای فدرال» شامل ۹ عضو از احزاب و مناطق و زبان‌های مختلف است. (عفیفی، ۲۰۱۴: ۳۶) در برخی کشورها، ائتلاف‌ها تنها جنبه مشورتی دارند، در حالی که در برخی موارد همچون اتریش و هلند، ائتلاف‌ها نقشی تعیین‌کننده ایفا می‌کنند. (رشید، ص ۱۳۶).

وظیفه ائتلاف: لیبهارت دو اصل رقیب یعنی «حکم اجماع» و «حکم اکثریت» را مطرح می‌کند. او معتقد است اجماع گسترده میان همه شهروندان از حکومت اکثریت، دموکراتیک‌تر است. (رشید، ص ۱۳۶)

ب-۲) نمایندگی نسبی (Proportionality) :

بر اساس این اصل، مناصب حکومتی و منابع تحت کنترل دولت بر مبنای وزن جمعیتی هر گروه قومی تقسیم می‌شود. این اصل در نیروهای مسلح و ساختارهای دولتی نیز رعایت می‌شود. کشورهای چو آنگولا، بوسنی و هرزگوین، اریتره و لتونی نمونه‌هایی از این الگو هستند (محمد، ص ۵۴).

ب-۳) وتوی متقابل (Mutual Veto) :

این سازوکار، ابزار حمایت سیاسی از اقلیت‌ها است. به هر گروه قومی حق وتو داده می‌شود تا از تصمیماتی که منافع حیاتی آن‌ها را تهدید می‌کند جلوگیری کنند. بدون این حق، خطر حاکمیت اکثریت و استبداد آن بر اقلیت‌ها وجود دارد. (الوهاب، ص ۷۴). البته از حق وتو سوءاستفاده نمی‌شود، زیرا: وتو متقابل است و افراط در استفاده از آن به ضرر گروه دارنده نیز تمام می‌شود.

صرف وجود حق و تو احساس امنیت ایجاد می‌کند و مانع از استفاده مداوم از آن می‌شود چون استفاده مداوم منجر به بن بست و انسداد می‌گردد. (بن هویدن، ۲۰۱۰: ۵۳).

ب-۴) خودمختاری بخشی (Segmental Autonomy):

این رکن به معنای اداره امور هر گروه قومی توسط خود آن در مناطق خاص است. خودگردانی موجب آرامش گروه‌های قومی و کاهش تعارض‌ها می‌شود. عدم تمرکز شکلی از این خودمختاری است و در دموکراسی توافقی به ایالت‌ها و مناطق اختیار اداره داخلی داده می‌شود. برخی معتقدند عدم تمرکز بهترین راهکار برای بقای دولت‌های چندقومی در قالب جغرافیایی واحد و ایجاد ثبات سیاسی است (معوذ، ۲۰۱۴: ۳۹).

به‌طور کلی، خودگردانی رکن بنیادین دموکراسی توافقی و از شرایط موفقیت آن است، زیرا ابزاری برای ایجاد اعتماد و غلبه بر منازعه به‌شمار می‌رود (رشید، ۲۰۱۰: ۱۳۸).

نتیجه‌گیری:

نظریه لیبهارت در بسیاری از کشورها همچون اتریش، هلند، بلژیک و سوئیس موفق بوده است؛ اما در لبنان که خود لیبهارت از آن به‌عنوان نمونه‌ای برای کاربرد این الگو یاد کرده بود، موفقیتی به‌دست نیامده است. مایکل هادسون در توضیح علت ناکامی لبنان بیان می‌کند که برای موفقیت این نظریه، وجود یک دولت قدرتمند که بتواند روابط میان گروه‌ها را مدیریت کند، و همچنین اتخاذ سیاست‌های عادلانه و توسعه اجتماعی ضروری است؛ شرایطی که در لبنان وجود نداشته است (بدیع، ۲۰۰۳: ۶۶).

ج- فدرالیسم به‌مثابه سازوکاری برای مدیریت اقلیت‌های قومی

امروزه در جهان حدود ۲۵ کشور فدرال وجود دارد که در مجموع ۴۰ درصد جمعیت کره زمین را دربر می‌گیرند. این کشورها شامل برخی از بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین دموکراسی‌های معاصر همچون هند، ایالات متحده آمریکا، آلمان و مکزیک هستند (شیال، ۲۰۰۷: ۲). با این حال، فدرالیسم به مفهوم حقوقی کنونی پدیده‌ای نسبتاً نوین است و سابقه عملی آن از نظام فدرالی ایالات متحده آمریکا آغاز می‌شود که پس از کنفرانس فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ به وجود آمد (بدیع، ص ۱۶۰).

الف - تعریف فدرالیسم

علمای حقوق عمومی عربی تاکنون به یک اصطلاح واحد در برابر واژه انگلیسی *Federal State* یا واژه فرانسوی آن دست نیافته‌اند. برخی آن را «دولت اتحادی»، «اتحاد مرکزی»، «دولت فدرالی»، «اتحاد فدرالی»، «اتحاد مشروط» یا «دولت تعاهدی» دانسته‌اند (هماوندی، ۱۹۹۰: ۱۵۹). واژه «فدرالیسم»

برگرفته از اصطلاح لاتینی *Foedus* به معنای معاهده یا پیمان است و در فرهنگ لغت لوئیس لاتینی به معنای توافق، پیمان یا اتحاد آمده است. دکتر عبدالرحمن البزاز چهار معنای اصلی برای این اصطلاح برمی‌شمرد: اتحاد، کنفدراسیون یا همبستگی، دولت‌های متحد (اتحاد استقلالی)، و سرانجام فدراسیون به معنای دقیق آن (*Federation*) (یوسفی، ۲۰۰۴: ص ۸).

از نظر اصطلاحی، فدرالیسم به معنای مشارکت سیاسی و اجتماعی در قدرت، بر مبنای پیوندی پایدار میان ملت‌ها، اقوام و گروه‌های انسانی با پیشینه‌های قومی، زبانی، دینی یا فرهنگی متفاوت است. این مشارکت از رهگذر اتحادی داوطلبانه میان واحدهای جداگانه در قالب یک دولت یا نظام سیاسی واحد تحقق می‌یابد. در این چارچوب، هر یک از واحدهای عضو ضمن حفظ هویت اجتماعی، مرزهای جغرافیایی و صلاحیت‌های اداری خود، بخشی از اختیارات خویش را به دولت مرکزی فدرال واگذار می‌کنند (برکات، ۲۰۰۵: ۱۳۳).

ب - شیوه‌های شکل‌گیری دولت فدرالی

دولت فدرال معمولاً از دو طریق شکل می‌گیرد (حازم، ۲۰۰۴، ص ۱۳-۱۴):

اتحاد از طریق تجمع (*Integrative Federalism*): در این حالت چند دولت، ایالت یا منطقه مستقل با یکدیگر متحد می‌شوند و بخشی از اختیارات داخلی و حاکمیت خارجی خود را واگذار می‌کنند تا دولتی واحد بر پایه قانون اساسی فدرال ایجاد شود. نمونه‌های بارز آن شامل ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۷)، جمهوری فدرال آلمان (۱۹۴۹)، کنفدراسیون سوئیس (۱۸۷۴)، کانادا، استرالیا و امارات متحده عربی (۱۹۸۱) است.

اتحاد از طریق تفکیک (*Devolutionary Federalism*): در این حالت یک دولت واحد و ساده به چند ایالت یا منطقه با هویت‌های شبه‌مستقل تجزیه می‌شود که ذیل قانون اساسی فدرال در چارچوب یک دولت فدرالی جدید قرار می‌گیرند. در این ساختار، واحدهای تشکیل‌دهنده تا حدودی استقلال داخلی دارند اما دولت فدرال در حوزه‌هایی همچون سیاست خارجی، دفاع ملی، مدیریت منابع طبیعی، سیاست‌های مالی، گمرک، تابعیت و واحد پول، اختیارات بیشتری را برای خود محفوظ می‌دارد. توزیع اختیارات در این نوع فدرالیسم معمولاً با توافق میان دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی تنظیم می‌شود.

ج - توزیع صلاحیت‌ها در دولت فدرالی

یکی از ویژگی‌های اصلی فدرالیسم، تصریح قانون اساسی بر حدود اختیارات دولت مرکزی و دولت‌های عضو است. این امر ستون فقرات نظام فدرالی محسوب می‌شود و بر اساس توافق میان مرکز و مناطق

تنظیم می‌گردد. در بیشتر موارد، اختیارات دولت فدرال به صورت حصری ذکر می‌شود و در کنار آن فهرستی از صلاحیت‌های مشترک وجود دارد که هم دولت مرکزی و هم دولت‌های ایالتی در آنها مشارکت دارند. در صورت تعارض قوانین، قاعده عمومی تقدم قانون فدرال است؛ هرچند قانون اساسی عراق به طور استثنایی اولویت را به قوانین ایالتی داده است. (ابو طیب، ص ۵۳).

از جمله مهم‌ترین صلاحیت‌های حصری دولت‌های فدرال می‌توان به این موارد اشاره کرد:

امور خارجی: انعقاد معاهدات و قراردادهای نمایندگی دیپلماتیک، اعزام سفرا و کنسول‌ها.

دفاع: اعلام جنگ، تشکیل ارتش و تعیین سیاست‌های امنیتی و نظامی.

تابعیت: ایجاد تابعیت واحد فدرالی و تنظیم امور شناسنامه، اقامت، پناهندگی سیاسی.

امور مالی: نظارت بر سیاست‌های مالی و بودجه عمومی کشور از طریق پارلمان فدرال.

قضایی: حل اختلافات ملی و نظارت بر قضاییه ایالتی از طریق دادگاه عالی فدرال.

پست و ارتباطات: ایجاد و مدیریت شبکه‌های پستی و ارتباطی ملی.

در حوزه صلاحیت‌های مشترک، هر کشور روش خاص خود را دارد. به عنوان مثال، در عراق سیاست بهداشت عمومی، مدیریت انرژی برق و بهره‌برداری از نفت و گاز موجود جزو صلاحیت‌های مشترک دولت فدرال و دولت‌های محلی است (قانون اساسی ۲۰۰۵، ماده ۱۱۲).

به منظور تضمین توازن اختیارات و استمرار نظام فدرالی، وجود نهادهای نظارتی همچون دادگاه عالی فدرال و مجالس ایالتی ضروری است. این نهادها وظیفه دارند بر توزیع صحیح اختیارات، انطباق قوانین با قانون اساسی و حل اختلافات میان سطوح مختلف حکومت نظارت کنند.

د - شرایط موفقیت نظام فدرالی

فدرالیسم سطح پیشرفته‌ای از عدم تمرکز سیاسی را بازتاب می‌دهد و به تثبیت ثبات سیاسی در جوامع چندقومیتی و چندفرهنگی کمک می‌کند. تحقق دموکراسی و تضمین آزادی‌های جمعی نیز از اهداف اصلی آن است. برای موفقیت یک نظام فدرالی، تحقق چند شرط ضروری به شمار می‌رود (بن هویدن، ۲۰۱۰: ۱۶۰):

۱. وجود یک گروه قومی مسلط که با اطمینان خاطر حاضر به اعطای امتیازات به سایر گروه‌ها باشد.

۲. مشارکت واقعی همه گروه‌های قومی در ساختار حکومت فدرال.

۳. وجود احزاب سراسری که عضویت آنها همه اقوام و مناطق را دربر گیرد.

۴. دموکراسی، حاکمیت قانون و تضمین حقوق اقلیت‌ها.

۵. توافق داوطلبانه میان شهروندان، همراه با نظام اقتصادی پویا و شکوفا.

نتیجه‌گیری:

به طور کلی، ایجاد فدرالیسم فرآیندی دشوار اما ممکن است، به ویژه در کشورهایی که با مشکلات قومی و هویتی دست به‌گریبان‌اند و دولت متمرکز قادر به حل آنها نیست. موفقیت این نظام در گرو وجود بنیان‌های دموکراتیک، اعتماد متقابل میان اقوام، حسن نیت، مدارا و گذشت، و همچنین سازوکارهای عادلانه برای تخصیص منابع مالی و توزیع ثروت‌های طبیعی است.

د- استراتژی اعطای خودمختاری به اقلیت‌های قومی

استراتژی خودمختاری یکی از مهم‌ترین راهبردها در مدیریت جوامع قومی به شمار می‌رود. در این رویکرد، قدرت سیاسی دولت می‌تواند با اعطای حق خودگردانی به رهبران محلی، اعتماد آنان را جلب نماید؛ به‌ویژه در جوامعی که شرایط تاریخی، اجتماعی و جغرافیایی باعث شده برخی اقلیت‌های قومی در طول تاریخ ویژگی‌های فرهنگی خود را حفظ کنند و موانع گوناگون، از ادغام آنان در جامعه غالب و مسلط به روش‌های دموکراتیک جلوگیری کرده است (محمد عبدالعلیم، ۱۹۹۴: ۲۸). این جوامع معمولاً در مناطقی دور از مراکز فرهنگی و شهری قرار دارند که ارتباط با آن‌ها دشوار است، یا در مجاورت برخوردگاه تمدن‌های گوناگون واقع شده و در نتیجه در معرض فرهنگ‌هایی غیر از فرهنگ غالب قرار گرفته‌اند. همچنین، این گروه‌ها گاه به دلیل ویژگی‌های غیر دموکراتیک نظام‌های حکومتی، از تبعیض در حقوق و شهروندی رنج برده‌اند و فرصت حل دموکراتیک مشکلات قومی را نیافته‌اند؛ امری که آن‌ها را در معرض «ذوب اجباری» قرار داده و مقاومت‌شان را برانگیخته و بر انزوای‌شان افزوده است. در چنین شرایطی، برخی از این جوامع خواستار خودمختاری برای توسعه فرهنگ ملی، میراث تمدنی و مدیریت امور داخلی خویش در چارچوب یک دولت واحد شده‌اند (بن‌هویدن، ۲۰۱۰: ۲۹).

الف) تعریف خودمختاری

مفهوم خودمختاری در معنای علمی و به‌مثابه ابزاری برای حل مسئله ملیت‌ها و ناپیوستگی قومی در درون دولت‌های چندملیتی یا چندقومیتی، مفهومی نسبتاً جدید است که تنها از آغاز قرن بیستم وارد ادبیات علمی شده است. اتحاد جماهیر شوروی از نخستین دولت‌هایی بود که به موضوع خودمختاری توجه نشان داد. «لنین» و سپس رهبران شوروی، خودمختاری را به‌عنوان مبنای اساسی برای حل مسئله ملیت‌ها در داخل اتحاد شوروی بسیار مهم تلقی کردند. با این حال، ریشه‌های این مفهوم در اندیشه

سیاسی روابط بین‌الملل به یک قرن پیش‌تر بازمی‌گردد و در عرصه فلسفی و حقوقی، سابقه‌ای به مراتب طولانی‌تر دارد (الطاهر، ۲۰۰۸: ۱۵۳).

واژه «خودمختاری» برگردان اصطلاح یونانی *Autovouia* است که در انگلیسی معادل «Self-law» (قانون خودساخته) یا «Self-government» (حکومت خودگردان) قرار می‌گیرد. در «دایرةالمعارف ایتالیایی ترجمانی» آمده است که واژه «Autonomia» ریشه‌ای یونانی دارد «Auto» به معنای خود و «Nomia» به معنای قانون. در معنای عام، خودمختاری یعنی توانایی وضع قانون برای خویش؛ به بیان دیگر، اینکه انسان یا یک جمع بتواند خود را اداره کند. این منبع، خودمختاری را نوعی قانون‌گذاری خودی تعریف می‌کند که مبتنی بر قدرت واقعی برای وضع قواعد الزام‌آور است و دربردارنده اعمال این صلاحیت توسط صاحب آن می‌باشد (بن هویدن، ۲۰۱۰: ۱۵۳-۱۵۴).

اصطلاح خودمختاری اساساً در دو حوزه مطرح می‌شود:

۱. در حقوق اساسی و اداری، هنگامی که سخن از خودمختاری داخلی است؛
۲. در حقوق بین‌الملل عمومی، هنگامی که به خودمختاری بین‌المللی اشاره دارد (بن هویدن، ۲۰۱۰: ۱۶).

آنچه موضوع بحث ما است، «خودمختاری داخلی» است که یکی از مبانی اساسی برای حل مشکلات یکپارچگی و اداره تنوع قومی در درون دولت واحد به شمار می‌آید. به عبارت دیگر، خودمختاری نظام حقوقی و سیاسی است که بر قواعد حقوق اساسی استوار بوده و به‌مثابه شکلی از «عدم تمرکز» تعریف می‌شود؛ بدین معنا که به یک منطقه با هویت قومی یا ملی متمایز، در چارچوب دولت، حق اداره امور داخلی تحت نظارت و کنترل دولت مرکزی داده می‌شود (بن هویدن، ۲۰۱۰: ۲۳). به تعبیر «استفانو اسمیز»، خودمختاری ناحیه‌ای مستقل از دولت است که معمولاً دارای فرهنگ یا قومیت متمایزی از دولت متبوع خود می‌باشد (رایج، ۲۰۱۰: ۲۳).

جوهره خودمختاری داخلی بر سه عنصر اساسی استوار است (الهماوندی، ۱۹۹۰: ۹۰):

۱. قلمرو مشخص و وجود یک منطقه جغرافیایی که بر پایه معیارهای قومی تعریف شده و نهادهای خودمختار در آن اعمال صلاحیت کنند. این شرط، اساس اجرای صحیح نظام خودمختاری است.
۲. نهادهای سیاسی مستقل و وجود استقلال ذاتی برای نهادهای خودمختار؛ بدین معنا که نهادهای قانونگذاری و اجرایی آن‌ها از استقلال لازم برای تنظیم قواعد حقوقی و اداره امور برخوردار باشند.

۳. نظارت دولت مرکزی بر نهادهای خودمختار به منظور تضمین اصل حاکمیت قانون، حمایت از منافع ملی عمومی و تضمین حسن اداره خدمات عمومی و محلی.

از رهگذر این سه عنصر، تفاوت میان خودمختاری و عدم تمرکز روشن می‌شود: عدم تمرکز تنها بر دو عنصر استقلال نهادهای محلی و نظارت دولت مرکزی مبتنی است، اما خودمختاری علاوه بر این دو، مستلزم وجود یک قلمرو قومی مشخص است که پایه اصلی آن محسوب می‌شود.

ب) ماهیت رابطه حقوقی میان نهادهای خودمختار و قدرت مرکزی

اصل وحدت دولت در چارچوب خودمختاری داخلی محفوظ است. استقلال واحدهای منطقه‌ای مطلق و نامحدود نیست، بلکه در چارچوبی که قانونگذار تعیین می‌کند اعمال می‌شود. این وحدت در دو بعد جلوه می‌یابد: نخست، محدود بودن صلاحیت‌های خودمختاری به وظایف قانونگذاری، اجرایی، مالی و اداره خدمات عمومی در محدوده‌ای مشخص؛ و دوم، وجود متونی قانونی که به دولت مرکزی اختیار می‌دهد تا نظارت مشخصی بر فعالیت‌ها، تصمیمات و اعضای نهادهای خودمختاری اعمال کند.

نتیجه‌گیری:

مطالعه تجربه‌های عملی نشان می‌دهد که خودمختاری از سازوکارهای نوین و کارآمد برای مدیریت تعارضات قومی و اداره تنوع قومی است. این نظام یکی از مهم‌ترین ابزارهای مشارکت در قدرت محسوب می‌شود. کشور اسپانیا نمونه‌ای برجسته از اجرای موفق خودمختاری در چندین منطقه به شمار می‌آید. در اسپانیا، اقوام باسک و کاتالان از نظام خودگردانی گسترده برخوردارند که شامل زبان، فرهنگ، آموزش و حتی پلیس محلی می‌شود. در دانمارک، جزایر فارو و گرینلند از خودگردانی داخلی گسترده‌ای برخوردارند، هرچند در سیاست خارجی و دفاع تابع دولت مرکزی‌اند.

بخش دوم: استراتژی‌های قهری در مواجهه با اقلیت‌های قومی

برخی دولت‌ها در مواجهه با گروه‌های قومی به انکار تنوع قومی روی می‌آورند تا به‌زعم خود به جامعه‌ای همگن دست یابند و انسجام و تمامیت دولت را در برابر تحکات جدایی‌طلبانه حفظ کنند. در این چارچوب، گاهی سیاست‌های خشونت‌آمیز یا قهری به‌منظور نابودی کامل آن گروه‌ها به‌کار گرفته می‌شود؛ دولت‌هایی که تنوع قومی را چون نوعی «مسابقه مجموع صفر» (zero-sum contest) «می‌پندارند، معمولاً دست به اتخاذ استراتژی‌های قهری می‌زنند که دقیقاً عکس راه‌حل‌های مسالمت‌آمیز پیشین قرار دارد. (زغونی، ۲۰۱۰: ۹۰).

این استراتژی‌های قهری بر فرض‌های مدل تقابلی جوامع قومی بنا یافته‌اند؛ مدلی که وجود گروه‌های مسلط بر سایر گروه‌ها، فقدان ارزش‌ها و انگیزه‌های مشترک و نبود نهادهای پیونددهنده میان آنان را پیش‌فرض می‌گیرد؛ وضعیتی که ممکن است گروه‌های تحت‌سلطه را به مطالبه جدایی و تشکیل دولت جداگانه سوق دهد. (عاشور، ۲۰۰۲: ۱۳۷).

از مهم‌ترین اشکال استراتژی قهری برای اداره تعارضات قومی می‌توان به سه مورد اشاره کرد: (۱) سیاست هژمونی (سرکوب/تحکم)، (۲) پاک‌سازی قومی (کوچ اجباری یا تبعید اجباری)، و (۳) نابودی جمعی (نسل‌کشی).

یک - استراتژی هژمونی و سلطه

به‌کارگیری هژمونی توسط دولت یکی از رایج‌ترین ابزارها در برخورد با اقلیت‌ها در سیر تاریخ دولت‌هاست. از دید چسپر کروکر، هژمونی دولت عبارت است از «ساختن مؤسساتی توانمند که در عین حال تضمین‌کننده حمایت از اقلیت‌ها باشند.» (معوض، ۲۰۱۴: ۴۰).

مسغاری (McGarry) هژمونی و تحکم دولت را این‌گونه تعریف می‌کند: «اقدامات دولت یا قدرت حاکم که امکان مبارزه یا اعتراض علنی گروه‌های قومی را به‌گونه‌ای عملاً غیرقابل تصور یا غیرممکن می‌سازد.» (عبدالواحد، ۲۰۰۸: ۳۹).

بدین‌جهت، بسیاری از دولت‌ها تنوع درون‌شان را انکار می‌کنند تا وحدت داخلی را برقرار سازند؛ و «انکار» در این معنا به‌معنای سرکوب هر نوع تفاوت از طریق خشونت یا پی‌گرفتن سیاست بازتربیت فرهنگی (Reculturation) است؛ تلاشی برای تغییر هویت‌های فرهنگی، دینی یا زبانی گروه‌های هدف. (عبدالواحد، ۲۰۰۸: ۳۹).

از جمله اقدامات و ابزارهای هژمونیک که دولت‌ها به‌کار می‌برند می‌توان اشاره نمود به: (مسعد، ۲۰۰۶: ۶۵).

الف) سیاست اخضاع و تسلط (Subjection):

در این سیاست، گروه حاکم - خواه اقلیت باشد یا اکثریت - از طریق ابزارهای قهری تسلط خود را تحمیل می‌کند و از هر نوع امتیاز یا سازش با گروه‌های دیگر خودداری می‌نماید؛ تا حتی این گروه را در تعیین سرنوشت دولت تثبیت کند.

ب) سیاست انزوا (Isolation):

دولت گروه‌های مبارز یا معترض را در چارچوب‌های سیاسی جدا و منزوی قرار می‌دهد. رژیم‌های اقتدارگرا و نظامی گاهی این رویکرد را به‌عنوان «اقدام دفاعی» برای جلوگیری از جنگ‌های داخلی توجیه می‌کنند.

ج) سیاست محاصره و انحلال (Avoidance):

اقلیت‌ها را از طریق تحمیل نظام تک‌حزبی یا سیستم بدون حزب در محاصره قرار می‌دهند تا از درگیری مستقیم میان دولت و گروه‌های قومی جلوگیری شود.

ماهیت مدل هژمونی و سلطه در بسیاری موارد بیانگر نوعی «دغام اجباری» است؛ به‌ویژه زمانی که سیاست‌های اخضاع، انزوا یا محاصره به‌کار گرفته شوند. اگرچه برخی‌ها هژمونی را به‌عنوان «گزینه تنها» برای جلوگیری از جنگ داخلی طولانی توجیه کرده‌اند، اما این توجیحات مورد پذیرش گسترده قرار نگرفته‌اند، زیرا به‌سادگی می‌توانند مشروعیت هرگونه سرکوب و استبداد را توجیه کنند. (عاشور، ۲۰۰۲: ۱۳۸).

دو- استراتژی پاک‌سازی قومی (تبعید اجباری)

پاک‌سازی قومی یکی از شدیدترین و قدیمی‌ترین سیاست‌ها در مواجهه با اقلیت‌های قومی در طول تاریخ است. منظور از آن اقدام عمدی و برنامه‌ریزی‌شده‌ای است که برای حذف گروهی از افراد «نامطلوب» و خالی‌ساختن یک قلمرو از آن‌ها به‌دلیل ویژگی‌های قومی، دینی یا نژادی‌شان انجام می‌گیرد. (مسعد، ۲۰۰۶: ۱۳۹).

پاک‌سازی قومی گاهی به‌عنوان تاکتیک نظامی تعریف می‌شود که هدفش دستیابی به «پاکی یا خلوص ملی» (National Purity) از طریق حذف هر تفاوت قومی، دینی یا فرهنگی است که به‌نظر دولت خطری برای تمامیت و یکپارچگی آن وارد می‌آورد (مسعد، ۲۰۰۶: ۶۷). همچنین اصطلاحاً «انتقال کامل یک جمعیت قومی از موطن اصلی‌اش به مکان دیگری» نیز به‌عنوان تعریف دیگری از جابجایی و کوچ اجباری ذکر شده است (عبدالواحد، ۲۰۰۸: ۴۴).

این سیاست‌ها مستلزم ریشه‌کنی مادی گروه‌های هدف از طریق اخراج و بیرون‌راندن اجباری آن‌ها از مناطق خود و سوق دادنشان به مکان‌های دیگر، داخلی یا خارجی، با انگیزه ایجاد همگنی و انسجام در قلمرو دولت است (عاشور، ۲۰۰۲: ۱۴۰).

نمونه‌های فراوانی از سیاست‌های اخراج و ترحیل اجباری وجود دارد؛ از جمله آنچه بر مسلمانان بوسنی رفته، سیاست آپارتاید در آفریقای جنوبی (مطرح‌شدن مناطق «بانتوستان»)، عملکرد رژیم منگستو در اتیوپی، تجربه رواندا در ۱۹۶۲ و بعدها (جایی که هتوها سیاست حذف منظم توتسی‌ها را دنبال کردند) و تبادل جمعیت میان موریتانی و سنگال در ۱۹۸۹. همچنین مواردی پس از جنگ‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نیز رخ داده است (عاشور، ۲۰۰۲: ۱۴۱؛ زغونی، ۲۰۱۰: ۹۳).

جابجایی اجباری غالباً بخشی از فرایند «مهندسی جمعیتی (Demographic Engineering)» است که هدف آن از یک سو ایجاد محیط‌های ژئوپولیتیکی با ترکیب جمعیتی مطلوب برای تقویت ادعاهای منطقه‌ای و از سوی دیگر پاک‌سازی جمعیتی برای توجیه حذف گروه‌ها به‌عنوان «غیر بومی»، «متمرد» یا «خائن» است. دولت‌ها گاهی فراتر از اخراج عمل می‌کنند و برای محو هر نشانه هویتی گروه حذف‌شده، اسامی شهرها، روستاها و محله‌ها را تغییر می‌دهند تا هر ردی از آن جامعه را بزدایند. (زغونی، ۲۰۱۰: ۹۳).

سازوکارهای تبعید یا جابجایی اجباری عبارت‌اند از:

الف) اقدامات یک‌جانبه دستگاه حکومتی: اخراج گروه‌های متمایز فرهنگی یا تمرکز دادن آن‌ها در مناطق معین؛ نمونه بارز آن «بانتوستان‌ها» در نظام آپارتاید آفریقای جنوبی (زواوی، ۲۰۱۴: ۶۵).

ب) توافق میان دولت‌ها: تبادل اجباری جمعیت‌ها در جریان یا پس از جنگ‌ها (داخلی یا بین‌المللی)، مانند موج‌های مهاجرت متقابل میان موریتانی و سنگال (۱۹۸۹) یا تبادل جمعیتی پس از جنگ اتیوپی و اریتره (عاشور، ۲۰۰۲: ۱۴۱).

سه - استراتژی نابودی جمعی (نسل‌کشی)

نسل‌کشی شدیدترین و افراطی‌ترین نوع سیاست قهری است و هدف آن نابودی کامل یا جزئی یک گروه قومی است، چه به‌صورت مستقیم از طریق کشتار، چه به‌صورت غیرمستقیم از طریق نابودی زمین‌های بازتولید زیستی و اجتماعی آن گروه. (زغونی، ۲۰۱۰: ۹۱؛ ابوالعینین، ۲۰۰۸: ۷۰).

طبق «کنوانسیون جلوگیری از جنایت نسل‌کشی و مجازات آن» (۱۹۴۸)، نسل‌کشی عبارت است از «هر یک از اعمال زیر که با قصد نابودی کلی یا جزئی گروهی ملی، قومی، نژادی یا مذهبی ارتکاب یابد»؛ از قبیل:

- قتل اعضای آن گروه.
- وارد آوردن آسیب شدید جسمی یا روانی.
- تحمیل شرایط زیستی که به نابودی جسمی کامل یا جزئی گروه بینجامد.

- اتخاذ تدابیری با هدف ممانعت از زادآوری در میان گروه.

- انتقال اجباری کودکان گروه به گروهی دیگر. (ابوالعینین، ۲۰۰۸: ۷۰).

نمونه‌های تاریخی و معاصر متعدد وجود دارد: کشتار مسلمانان بوسنی، جنایات در تیمور شرقی، خشونت‌های علیه مسلمانان در برمه (میانمار)، نسل‌کشی توتسی‌ها در رواندا (۱۹۹۴)، و نیز جنایاتی که در بوروندی، اوگاندا و گینه استوایی روی داده است. (ابوالعینین، ۲۰۰۸: ۷۱).

خاتمه و نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت نتیجه می‌گیریم که:

تجربیات سیاست‌های مسالمت‌آمیز در مواجهه با اقلیت‌های قومی در بسیاری از موارد موفقیت قابل توجهی نشان داده است، هرچند ناکامی‌هایی نیز وجود داشته است؛ اما سیاست‌های قهری (از جمله کوچ اجباری و نسل‌کشی) در اغلب تجارب ناموفق بوده‌اند. از منظر طرفداران راه‌حل‌های مسالمت‌آمیز، لازم است دیدگاه افراطی به تمرکزگرایی دولت تعدیل شود و به سمت عدم‌تمرکز سیاسی گرایش یابد. عدم‌تمرکز (از طریق تقسیم قدرت، خودمختاری یا نظام فدرالی) یکی از مؤثرترین ابزارها برای مدیریت اقلیت‌ها و کاهش تنش‌هاست؛ و شکل عملی آن می‌تواند شامل حکومت خودمختار، فدرالیسم یا مشارکت در قدرت از طریق ائتلاف‌های توافقی (دموکراسی توافقی مبتنی بر توزیع و سهم‌بندی نسبی) باشد.

سیاست‌های ادغام‌گرانه (اندماجی) به دنبال فراتر رفتن از رفتار تفکیک‌گرانه‌اند و بنا دارند هویت مدنی مشترک (Civic identity) مبتنی بر شهروندی را تقویت کنند؛ این سیاست‌ها اختلافات را کاهش و هم‌زیستی را تشویق می‌کنند.

فدرالیسم در بسیاری از کشورها - به‌ویژه فدرالیسم اداری - موفقیت‌های قابل ملاحظه‌ای داشته است؛ اما مثال‌هایی از شکست فدرالیسم‌های مبتنی بر مبنای قومی نیز وجود دارد (مانند جنوب سودان). علاوه بر مطالبات استقلال در اقلیم کاتالونیا و اقلیم کردستان عراق، تجربه نشان می‌دهد که فدرالیسم قومی الزاماً منجر به فروپاشی دولت نمی‌شود؛ زیرا موفقیت آن در کشورهای فدرالی مانند سوئیس و بلژیک نشان می‌دهد که موفقیت آن به عوامل دیگری وابسته است، از جمله توانایی دولت در مدیریت تنوع فرهنگی و پیشبرد توسعه اقتصادی در اقلیم‌های مختلف.

در مجموع، سیاست‌های قهری و افراطی (از جمله کوچ اجباری و نسل‌کشی) که هدفشان ریشه‌کن‌ساختن تنوع قومی است، غالباً در تأمین ثبات سیاسی ناکام می‌مانند و برعکس زمینه انفجار

خشونت‌های آینده را فراهم می‌آورند؛ زیرا زخم‌ها و خاطرات دردناک گذشته به نسل‌های بعد منتقل می‌شود و انگیزه انتقام را زنده نگاه می‌دارد.

از مجموع آنچه گفته شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت:

استراتژی‌های مسالمت‌آمیز (مانند دموکراسی توافقی، فدرالیسم و خودگردانی) هرچند بدون اشکال نیستند، اما در بسیاری موارد توانسته‌اند زمینه‌های همزیستی و کاهش تنش‌های قومی را فراهم کنند.

در مقابل، استراتژی‌های قهری (سلطه، پاک‌سازی قومی، نسل‌کشی) نه تنها به حل مسأله کمک نکرده‌اند، بلکه بحران‌ها را تشدید کرده و گاه موجودیت دولت‌ها را تهدید نموده‌اند.

تجربه نشان داده است که پذیرش تنوع قومی، مشارکت برابر در قدرت، توزیع عادلانه منابع و تضمین حقوق فرهنگی و زبانی اقلیت‌ها بهترین راهکار برای حفظ وحدت ملی و ثبات سیاسی است.

منابع:

ادابیر احمد. (۲۰۱۲) التعددیه الاثنيه و الامن الجمعی، بررسی وضعیت مالی، الجزائر، دانشگاه الجزائر ۳، دانشکده علوم سیاسی.

ارنت لیپهارت. (۲۰۰۵). مشکله التمثیل السیاسی فی المجتمعات المنقسمه. مجله اوراق ديمقراطیه.

ارنت لیپهارت. (۲۰۰۶). الدیمقراطیه التوافقیه فی مجتمع متعدد، ترجمه حسنی زینه، بیروت: معهد الدراسات الاستراتیجیه.

الیوسفی حازم. (۲۰۰۴). الفیدرالیه و النظم الاتحادیه. قضايا.

جارتید روبرت. (۱۹۹۵). اقلیات فی خطر: المترجمون: مجدی عبدالحکیم سامیه الشامی، القاہرہ: مکتبه مذبولی.

دستور العراق. (۲۰۰۴).

راج زغونی. (۲۰۱۰). سیاسات الدول فی مواجهه الجماعات الاثنيه. قالمه- الجزائر: جامعه ۸ مای ۱۹۴۵.

راج مرابط. (۲۰۲۰). اداره النزاعات العرقیه. جامعه ۸ مای ۱۹۴۵.

سربیه رانیه محمد بدیع. (۲۰۰۳). سیاسات المصالحة و الصراعات الاثنيه فی لبنان (رساله دکترا) القاہرہ: کلیه الاقتصاد و السیاسه، جامعه القاہرہ.

سعاد الحفاف. (۲۰۱۰). اللامرکزیه کألیه لاداره التعددیه الاثنيه، قالمه: جامعه قالمه الجزائر.

- شلال عزيز جبر. (١٩٩٤). النظام الفيدرالى ادارہ التعدديه الاثنيه و العرقية. السياسه الدوليه.
- عبدالعليم محمد. (١٩٩٤). مفهوم الحكم الذاتى فى القانون الدولى، دراسه مقارنه. القاهره: مركز الاهرام للدراسات السياسيه و الاستراتيجيه.
- عبدالمعزم احمد ابو طيبخ. (بى تا). توزيع الاختصاصات فى الدوله الفيدراليه، دراسه مقارنه، رساله ماسترى، الاكاديميه العربيه المفتوحه، كليه القانون و العلوم السياسيه.
- عفيفى كريمان طه معوض. (٢٠١٤). التعدديه العرقيه والاستقرار السياسى فى الهند منذ الاستقلال، رساله ماسترى. القاهره: كليه الاقتصاد و العلوم السياسيه، جامعه القاهره.
- عمارہ رشيد. (٢٠١٠). الديمقراطيه التوافقية، دراسه فى السلوك السياسى العراقى، مجله زانكوى سليمانى.
- فريال عبدالنبي محمد. (٢٠١٣). الديمقراطيه التوافقية نمط من توزيع السلطه فى الديمقراطيه الحديثه (لبنان نموذجاً)، السليمانيه: مركز كردستان للدراسات الاستراتيجيه.
- محمد الهماوندى. (١٩٩٠). الحكم الذاتى و النظم اللامركزيه الاداريه و السياسيه، دراسه مقارنه. بيروت: دار المستقبل العربى.
- محمد بن هويدن. (٢٠١٠). الفيدراليه فى الامارات، النظرية و الواقع و المستقبل. الامارات: مركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجيه.
- محمد محمد الطاهر. (٢٠٠٨). القضيہ الكردية و حق تقرير المصير. القاهره: مكتبه مدبولى.
- محمد مهدى عاشور. (٢٠٠٢). التعدديه الاثنيه ادارہ الصراعات و استراتيجيات التسويه. عمان: مركز العلمى للدراسات السياسيه.
- محمود ابوالعينين. (٢٠٠٨). ادارہ و حل الصراعات العرقيه فى افريقيا. ليبيا: الدار الجامعيه للنشر و التوزيع و الطباعة.
- مرابط رايح. (٢٠١٠). ادارہ النزاعات العرقيه. قائمه، الجزائر: كليه العلوم الاقتصاديه و الاجتماعيه، جامعه ٨ ماي ١٩٤٥.
- منصور شادى احمد محمد عبدالوهاب. (٢٠١٤). ادارہ الصراعات الداخليه فى المجتمعات التعدديه، دراسه مقارنه بين حالتى لبنان و اليمن، (رساله دكتورا). القاهره: قسم العلوم السياسيه، كليه الاقتصاد و العلوم السياسيه، جامعه القاهره.

- مجیب عبدالمنعم مسعد. (۲۰۰۶). بناء النفوذ في علاقة الجماعه الاثنيه بالدوله، دراسه حاله العراق (۲۰۰۳-۲۰۰۵)، رساله ماستری، القاهره: جامعه القاهره، كليه الاقتصاد و العلوم السياسيه.
- نعيمه زواوی. (۲۰۱۴). الصراعات الاثنيه و الدينيه في افريقيا، دراسه حاله نيجريا، رساله ماستری. الجزائر: جامعه الجزائر، كليه العلوم السياسيه و الاعلام.
- هند جعفر غراب. (۲۰۱۶). اثر التعدد الثقافی على الاندماج الوطنی فی اثيوبيا (۱۹۹۱-۲۰۱۲). القاهره: جامعه القاهره، كليه الاقتصاد و العلوم السياسيه.
- وفاء حسين لطفى عبدالواحد. (۲۰۰۸). التجربه الماليزيه في اداره المجتمع متعدد الاعراق و الدروس المستفاده للمنطقه العربيه، دراسه لحالتی الافارقة الزنوج في جنوب السودان و الاكراد في العراق، القاهره: جامعه الدول العربيه، معهد البحوث و الدراسات العربيه.
- ياسر خالد بركات. (۲۰۰۵). الفيدراليه في العراق اسلوب لضمان الوحده الوطنيه. المستقبل.

پژوهشی در باره مفهوم و مدل خودمختاری*

نویسنده: علی الجرباوی، استاد علوم سیاسی و مطالعات بین المللی، دانشگاه بیرزیت- فلسطین.

ترجمه: سرور دانش

مقدمه

«خودمختاری» یا «خودگردانی» مفهومی کهن، ریشه‌دار و چندلایه است؛ مفهومی با کاربردهای متنوع و حوزه‌های گسترده که از مبانی فلسفه و اخلاق آغاز می‌شود و به عرصه‌های گوناگونی چون مدیریت، حقوق و سیاست راه می‌یابد. این مفهوم در برخی ابعاد به‌طور مستقل بررسی شده و در برخی دیگر با موضوعات دیگر درهم آمیخته و به صورت معادلاتی پیچیده - و گاه دشوار - بروز یافته است. همین امر باعث شد که تعریف آن و دامنه کاربردش، هم در نسبت با فرد و گروه، هم در روابط میان دولت‌های استعمارگر و مستعمرات‌شان، و هم در درون دولت‌های مستقل و دارای حاکمیت، محل اختلاف نظر باشد. این اختلافات، در چند دهه اخیر، موجب شدت گرفتن مباحث نظری و عملی، علمی و سیاسی درباره خاستگاه، ماهیت و پیوند آن با مفاهیم دیگر، به‌ویژه حق تعیین سرنوشت و حقوق جمعی اقلیت‌ها شده است.

از دیرباز، مفهوم «خودمختاری» با فلسفه و اندیشه سیاسی پیوند داشته و به بحث «هویت فردی» پرداخته است، به‌ویژه در نسبت فرد با جامعه و دولت و تحولات آن در طول تاریخ. از نیمه دوم قرن نوزدهم تا پایان جنگ جهانی دوم، این مفهوم بیشتر با روابط استعمارگران و مستعمرات و موضوع استعمارزدایی پیوند خورد. اما پس از استقلال بیشتر مستعمرات یا انعقاد توافقی‌هایی درباره آینده سیاسی آن‌ها، توجه به این مفهوم فروکش کرد. با این حال، پس از فروپاشی بلوک شرق و فرو ریختن اتحاد شوروی در اوایل دهه ۱۹۹۰، دوباره به‌طور جدی مطرح شد.^۱

فروپاشی بلوک شرق و شوروی به از میان رفتن «پرده آهنین» - هم در بعد جغرافیایی میان کشورهای عضو و هم در بعد روابط داخلی میان دولت‌ها و جوامع‌شان - انجامید. این کشورها درهای خود را به روی

* این پژوهش در منبع ذیل نشر شده است: مجله المستقبل العربي شماره ۴۷۸، کانون الأول لاسمیر ۲۰۱۸.

1. Stefan Wolf and Marc Weller, «Self Determination and Autonomy: A Conceptual Framework,» in: Stefan Wolf and Marc Weller, eds., Autonomy, Self Governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to International Design in Divided Societies (London: Routledge, 2005), p. 2.

جهان گشودند و به سرعت تحت تأثیر امواج جهانی شدن قرار گرفتند؛ امواجی که حامل آزادی فردی، لیبرالیسم فکری و دموکراسی سیاسی بود.^۱ در نتیجه، ایدئولوژی کمونیستی که تفاوت‌های قومی، فرهنگی و زبانی را زیر سایه می‌برد، ترک برداشت و اقلیت‌ها زبان به مطالبه گشودند. همین امر دولت‌ها را در معرض فشارها و گرایش‌های جدایی طلبانه قرار داد.^۲ از همین رهگذر، «خودمختاری» دوباره به‌عنوان سازوکاری برای جمع میان حفظ وحدت ملی و پاسخ مثبت به خواسته‌های اقلیت‌ها اهمیت یافت.^۳

این پژوهش می‌کوشد به ژرفای مفهوم «خودمختاری» راه یابد، سرچشمه‌های فلسفی و فکری آن را بررسی کند و مسیر تحول معنایی و کاربردی آن را نشان دهد. همچنین، با توجه به پیوند تنگاتنگ این مفهوم با حقوق جمعی اقلیت‌ها و حق تعیین سرنوشت، به بررسی درهم‌تنیدگی آن‌ها می‌پردازد؛ هم از منظر حقوق بین‌الملل و هم در چارچوب حاکمیت دولت به‌عنوان واحد بنیادین نظام بین‌المللی. افزون بر این، نسبت «خودمختاری» با دولت، شرایط تحقق آن، گونه‌های مختلف آن و نیز پیامدهای مثبت و منفی‌اش تحلیل خواهد شد.

بخش یکم: خودمختاری فردی

از روزگار کهن، فلاسفه همواره در پی پاسخ به این پرسش بودند که هدف زندگی چیست و چه غایتی بر هستی انسان حاکم است تا زندگی به «سعادت» بیانجامد. بسیاری از آنان سعادت را همان غایت برتر دانسته‌اند، اما بر این باور بوده‌اند که سعادت جز در پرتو آزادی تحقق نمی‌یابد.^۴ اما پرسش اینجاست: آزادی فردی تا چه اندازه و چگونه قابل تحقق است، آن‌گاه که انسان دیگر تنها زیست نمی‌کند بلکه در جامعه‌ای پیچیده و درون یک دولت زندگی می‌کند؟ چنین زیستی، روابط متداخل و فزاینده‌ای را بر فرد تحمیل می‌کند و ناگزیر او را به پذیرش قواعد زندگی مشترک و سلطه جامعه و دولت وامی‌دارد؛ امری که بی‌شک آزادی‌اش را محدود و امکان رسیدن به سعادت را دشوار می‌کند.

1. Wade Stothart, *Nation-States, Separatist Movements and Autonomy Arrangements: Between War and Independence-What Options Does the Nation-state Have?* (Commonwealth of Australia: The Center for Defence and Strategic Studies, 2014), p. 2.

2. Stothart, *Nation-States, Separatist Movements and Autonomy Arrangements: Between War and Independence-What Options Does the Nation-state Have?*, pp. 1-2.

3. Thomas Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy* (Bozen: Institute for Minority Rights, 2009), p. 30.

4. Stephen Tierney, «Reforming Sovereignty: Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State,» *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, no. 1 (January 2005), pp. 171-172.

تأمین توازن میان آزادی طبیعی فرد (به‌عنوان شرط سعادت) از یک سو، و ضرورت سامان‌بخشی به زندگی مشترک (که مستلزم محدودیت آزادی است) از سوی دیگر، دغدغه همیشگی اندیشه‌ورزان بوده است. فیلسوف نامدار انگلیسی، جان استوارت میل (۱۸۰۶ - ۱۸۷۳)، بخش مهمی از تلاش فکری خود را به این مسئله اختصاص داد.

میل از پیشگامان اندیشه لیبرال بود؛ مکتبی که بر اصالت فرد و استقلال او استوار است. به باور وی، فرد پیش از هر نهاد دیگری همچون جامعه یا دولت وجود دارد. استقلال فرد یعنی این که انسان مالک خویش باشد، رفتار و خواسته‌هایش برخاسته از درون او باشد و بیرونی بر او تحمیل نگردد و تصمیماتش بر اساس شرایط، رغبت‌ها و ویژگی‌های شخصی او اتخاذ شود. فرد، موجودی قائم به ذات است و حاکم مطلق بر خود. فردیت نیز حقی طبیعی است که تضمین می‌کند انسان حق داشته باشد با دیگران متفاوت باشد.^۱ این تفاوت، جوهر وجود او و اساس آزادی‌اش است. حفظ و تداوم فردیت نیز تنها با تحمل و تسامح و پذیرش دیگری - اعم از انسان متفاوت یا نظر مخالف - ممکن است، بی‌آن که بر فرد فشار یا اجبار بیرونی تحمیل شود.^۲ در اندیشه لیبرال، افراد موجوداتی مستقل، برابر و توانمند در تعامل عقلانی با دیگران^۳ اند و می‌توانند به‌صورت آگاهانه انتخاب کنند و مسیر زندگی خود را بسازند.^۴

فرد حق طبیعی دارد که متفاوت از دیگران باشد و این تفاوت اساس هویت و آزادی اوست. حفظ این فردیت نیازمند ارزش تسامح و پذیرش دیگران است. در اندیشه لیبرالی، افراد برابر و مستقل هستند و می‌توانند با دیگران تعامل داشته باشند و زندگی خود را شکل دهند.

میل بر این باور بود که رشد انسانی بر خلاقیت و اصالت فردی تکیه دارد. او دو شرط را برای این رشد ضروری می‌دانست: آزادی و تنوع دیدگاه‌ها.^۵ آزادی از منظر او یعنی حق فرد برای پیگیری منافعش به

1. Jaunis Gumbis, Vytaute Bacianskaite, and Jurgita Randakevicinte, «Do Human Rights Guarantee Autonomy?» Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, nos. 62-63 (2008), p. 77.

2. James E. Fleming, «Sewing Deliberative Autonomy.» Stanford Law Review, vol. 48, no. 1 (November 1995), p. 2.

3. Stephen Gardbaum, «Liberalism, Autonomy, and Moral Conflict.» Stanford Law Review, vol. 48, no. 2 (January 1996), p. 386.

4. Alan Apperley, «Liberalism, Autonomy and Stability.» British Journal of Political Science, vol. 30, no. 2 (April 2000), p. 292.

5. Richard H. Fallon, Jr., «Two Senses of Autonomy.» Stanford Law Review, vol. 46, no. 4 (April 1994), p. 877.

شیوه‌ای که خود می‌خواهد، مشروط بر آن که حقوق دیگران را نقض نکند.^۱ و مرز آزادی فرد جایی است که رفتار او به آزار و زیان دیگران بینجامد.^۲

میل همچنین بر حق فرد در تفاوت و گوناگونی تأکید می‌کرد: زندگی انسان نباید در یک قالب یا چند قالب محدود ساخته شود. هر فرد، اگر از تجربه و عقلانیت کافی برخوردار باشد، بهترین شکل زندگی را همان خواهد دانست که خود برگزیده است، نه آن که دیگران برای او تجویز کنند.^۳

به اعتقاد او، حتی اگر همه انسان‌ها بر یک نظر باشند و تنها یک فرد نظری مخالف داشته باشد، هیچ‌کس حق ندارد او را خاموش کند؛ همان‌گونه که اگر قدرت در دست او بود، حق نداشت بشریت را به سکوت وادارد.^۴

نگرانی اصلی میل از سلطه جامعه و دولت بر فرد بود و اینکه هر یک می‌تواند آزادی فرد را سلب کند. او راه حل را در دموکراسی نمایندگی و بی‌طرفی دولت می‌دید تا از ظلم اکثریت جلوگیری شود. او بیش از دولت، از خطر «افکار عمومی» و «هنجار غالب» بر آزادی فرد بیم داشت.^۵ این همان چیزی است که او، با الهام از توکویل، «استبداد اکثریت»^۶ نامید؛ وضعیتی که در آن اکثریت می‌تواند با ابزار فرهنگ و عرف، اقلیت و حتی فرد را سرکوب کند.

برای مصون نگه داشتن «هویت فردی» از استبداد اکثریت، میل میان دو دسته رفتار فردی تمایز گذاشت: نخست، رفتارهایی که اثرشان به دیگران سرایت می‌کند؛ و دوم، رفتارهایی که تنها بر خود فرد اثر دارند. به باور او، جامعه حق دارد دسته نخست را تنظیم کند، اما در دسته دوم دخالت نکند، زیرا مداخله در آن همان استبداد اکثریت است. فرد بر خویش، بر تن و بر جان و اندیشه‌اش اختیار مطلق دارد.^۷

۱. جون استیوارت میل، عن الحریه، ترجمه هیثم الزبیدی (عمان: الأهلّیه للنشر والتوزیع، ۲۰۰۷)، ص ۱۱۰.

۲. منبع پیشین، ص ۲۴-۲۵.

۳. منبع پیشین، ص ۹۰.

۴. منبع پیشین، ص ۱۰۸.

۵. منبع پیشین، ص ۳۰.

۶. جون استیوارت میل، أسس اللیبرالیه السیاسیه، ترجمه إمام عبد الفتاح إمام ومیشیل متیاس (القاهره: مکتبه مدبولی، ۱۹۹۶)، ص ۱۲۱.

۷. الکسی دی توکفیل اولین کسی بود که در کتابش به نام الدیمقراطیه فی امریکا از «ستم اکثریت» یاد کرده است.

بخش دوم: بعد سیاسی «خودمختاری»

از همان نقطه‌ای که جان استوارت میل بر حق فرد در داشتن «خودمختاری» در برابر «استبداد اکثریت» تأکید کرد - هرچند تمرکز او بر رابطه فرد و جامعه بود - مفهوم «خودمختاری» به تدریج راه خود را به عرصه سیاست گشود. اندیشمندان سیاسی پس از او نه تنها به این اندیشیدند که چگونه باید حقوق سیاسی فرد در درون دولت مصون بماند، بلکه این بحث را گسترش دادند تا حقوق سیاسی اقلیت‌ها نیز از «استبداد اکثریت» در دولت‌ها - حتی آن‌هایی که دارای نظام دموکراتیک هستند - حفظ شود.

دولت مدرن اروپایی که پس از معاهده وستفالیای ۱۶۴۸ شکل گرفت، بر مبنای «یک ملت - یک دولت» پدید آمد. پس از فروپاشی دولت‌های امپراتوری چندقومیتی و جنگ‌های طولانی مذهبی و منازعه میان کلیسا و شاهان، این دولت نوین با قلمرو و اتباع مشخص تحت حاکمیت واحد ظاهر شد. برای تثبیت این دولت تازه پس از تاریخی پرتنش، اندیشه ملی‌گرایانه بر دو اصل استوار گردید:

۱. اشتراک افراد در پیشینه قومی، تاریخی و فرهنگی مشترک (با ابعاد زبانی، دینی و پیوندهای سنتی و عاطفی) موجب می‌شود آنان به‌مثابه یک ملت واحد شکل گیرند. این همسانی و همگونی بهترین بستر برای تحقق اراده آزاد افراد است، زیرا ملت بازتاب نزدیک اراده‌های مشابه افراد تلقی می‌شود.

۲. بر پایه اصل نخست، هر ملت حق دارد هویت و موجودیت خود را در واحد سیاسی مستقل، یعنی «دولت ملی»، بیان کند و پاس دارد. این امر موجب می‌شود هر ملت دولت ویژه خود را داشته باشد و از تعارضات میان ملت‌ها کاسته شود. بدین‌سان، ثبات پایدار و صلح فراگیر میان دولت‌ها برقرار خواهد شد.^۱ بر این مبنای دولت اروپایی مدرن «دولت - ملت یا دولت ملی» نام گرفت.

در ادامه، پیوند دموکراسی لیبرال با دولت - ملت، هموار و طبیعی جلوه کرد. زیرا همگنی شهروندان، دست‌کم از منظر نظری، تحقق برابری را آسان می‌ساخت؛ بدین معنا که در سایه قانون، هیچ تقسیم اکثریت و اقلیتی شکل نمی‌گرفت و همگان حقوق و تکالیف برابر می‌یافتند. در چنین شرایطی، بی‌طرفی دولت امری بدیهی به شمار می‌رفت، چرا که در جامعه‌های همگون، دولت انگیزه‌ای برای تبعیض نداشت.

اما واقعیت، این تصویر آرمانی را نقض کرد. بسیاری از دولت‌های موسوم به «دولت - ملت» در عمل بر پایه همگنی کامل شکل نگرفتند، بلکه در قلمرو خود گروه‌های گوناگون قومی و فرهنگی را جای دادند. برخی اکثریت عددی یافتند و برخی در جایگاه اقلیت قرار گرفتند. همین شکاف‌ها بذر تفرقه را در درون دولت‌ها کاشت. اوضاع در کشورهای تازه‌استقلال یافته پس از استعمار نیز مشابه بود؛ زیرا مرزهای این

کشورها غالباً بر اساس تصمیم قدرت‌های استعماری، و نه بر مبنای انسجام جمعیتی، تعیین شده بود. به علاوه، مهاجرت‌ها و جابه‌جایی‌های مداوم انسانی، بر این ناهمگنی افزود و امکان تطابق کامل «ملت» و «دولت» را از میان برد.

وجود این گوناگونی، اصل لیبرالی برابری حقوق میان افراد و گروه‌ها را تضعیف کرد. جایگاه و نفوذ فردی که به اکثریت تعلق دارد، با فردی از اقلیت برابر نبود. در نتیجه، حقوق فرد اکثریت نه تنها بهتر مصون می‌ماند، بلکه بر حقوق فرد اقلیت چیره می‌شد. به این ترتیب، اقلیت‌ها ناخواسته در معرض تبعیض ساختاری قرار می‌گرفتند، حتی اگر قصدی در میان نبود.^۱ دلیل این امر روشن بود: شیوه زندگی و ارزش‌های اکثریت به‌عنوان معیار عمومی پذیرفته می‌شد و اقلیت چاره‌ای جز انطباق با آن و جذب شدن در «بوته مشترک» نداشت؛ بوته‌ای که عملاً همان فرهنگ و هنجار اکثریت بود.^۲

بدین سان، تعریف ملت بر پایه ویژگی‌های قومی یا فرهنگی، الزاماً گروه‌هایی را مستثنی می‌کرد و آنان را به شهروندان درجه دوم با حقوقی فروتر بدل می‌ساخت.^۳

اندیشه لیبرالی بر این باور بود که نظام دموکراسی نمایندگی و بی‌طرفی دولت در برابر شهروندان، ضمانت برابری همگان است. اما تجربه نشان داد که این ایده بیش از آن که واقع‌بینانه باشد، آرمانی بود. زیرا در دولتی متکثر، دموکراسی نمایندگی ناگزیر بازتاب‌دهنده تفاوت در اندازه و قدرت گروه‌هاست. نتیجه آن که اکثریت می‌تواند از راه دموکراتیک سلطه یابد، منابع را به سود خود تخصیص دهد و اراده‌اش را بر اقلیت تحمیل کند.

البته اصل دموکراسی، با تکیه بر گردش مسالمت‌آمیز قدرت از طریق انتخابات، این امکان را فراهم می‌سازد که اقلیت سیاسی روزی به اکثریت تبدیل شود. اما در صورتی که مبنای اقلیت، قومی یا فرهنگی باشد و اندازه آن هرگز اجازه اکثریت شدن ندهد، انتخابات دردی را دوا نمی‌کند.^۴ در این حالت، مشارکت اقلیت در سیاست بی‌معنا خواهد بود، زیرا تصمیم‌گیری همواره در دست اکثریت باقی می‌ماند. چنین

1. Stothart, *Nation-States, Separatist Movements and Autonomy Arrangements: Between War and Independence-What Options Does the Nation-state Have?*, pp. 1-2.

2. Russel Laurance Barsh, «Revolving Conceptions of Group Rights in International Law,» *Transnational Perspectives*, vol. 13, no. 1 (1987), p. 2.

3. Yash Ghai, «Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict,» in: Paul C. Stern and Daniel Druckman, eds., *International Conflict Resolution After the Cold War* (Washington DC: The National Academic Press, 2000), p. 489.

4. Michael Dusche, «Human Rights, Autonomy and National Sovereignty,» *Ethical Perspectives*, vol. 7 (2000), p. 27.

وضعی به معنای از میان رفتن بی طرفی دولت لیبرال است؛ دموکراسی نمایندگی به ناچار جانب اکثریت را می‌گیرد و به حاشیه‌راندن و حتی استبداد علیه اقلیت منتهی می‌شود.^۱

بی‌توجهی به حقوق اقلیت‌ها، محروم‌سازی آنان از مشارکت سیاسی و کنار نهادن‌شان از فرآیند تصمیم‌گیری، در درون دولتی که باید مدافع حقوق و منافع همه شهروندان باشد، به منبع تنش بدل می‌شود. این تنش از نارضایتی آغاز می‌گردد، به بروز واکنش‌های هویتی می‌انجامد و سرانجام می‌تواند به مطالبه جدایی و استقلال بینجامد. در چنین وضعی، هویت دولت متلاشی می‌شود و مشروعیت آن آسیب جدی می‌بیند، تا آن‌جا که حفظ وحدت و انسجام آن دشوار می‌گردد.

برای پرهیز از چنین پیامدهایی و به‌منظور پاسداری از هدف اصلی دموکراسی لیبرال، اندیشه‌ای تازه شکل گرفت: دموکراسی بر پایه لیبرالیسم کثرت‌گرا که حقوق گروه‌ها را، نه فقط حقوق افراد را، به رسمیت می‌شناسد.^۲ همچنین، این نظر قوت گرفت که دولت باید به‌جای بی‌طرفی صرف، رویکردی مداخله‌گر داشته باشد تا با اقدامات اصلاحی و حمایتی، حقوق اقلیت‌ها را تقویت کند؛ از جمله با دادن اختیارات بیشتر در امور داخلی و تضمین مشارکت معنادار در سیاست. بدین‌سان، اصل برابری واقعی میان افراد و گروه‌ها برقرار می‌شود و «استبداد اکثریت» مهار خواهد شد.^۳ این همان بنیان فکری است که مفهوم «خودمختاری» بر آن استوار شد.

بخش سوم: حقوق اقلیت‌ها؛ خودمختاری و حق تعیین سرنوشت

پس از فروپاشی بلوک شرق و انحلال اتحاد جماهیر شوروی، جامعه بین‌المللی - به‌ویژه اروپا - توجه فزاینده‌ای به موضوع اقلیت‌ها و حقوق جمعی آنان نشان داد. بسیاری از اقلیت‌ها در کشورهای اروپایی مرکزی و شرقی آغاز به مطالبه و حرکت در جهت جدایی و استقلال از دولت‌های موجود کردند. درگیری‌ها و فروپاشی یوگسلاوی حساسیت دولت‌های اروپایی، اتحادیه اروپا و نظم بین‌المللی به‌طور کلی را برانگیخت. زیرا این نظم بر پایه دولت‌ها و شناسایی متقابل و تنظیم روابط میان آن‌ها استوار است. از آنجا که دولت‌ها واحدهای اصلی این نظام‌اند، طبعاً در دفاع از بقای خود متحد می‌شوند و سازوکار بین‌المللی را برای حفظ تمامیت و حاکمیت یکدیگر به‌کار می‌گیرند؛ به‌ویژه زمانی که تهدید علیه یکی از آن‌ها - بر

1. Geoff Gilbert, «Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?», *Comell International Law Journal*, vol. 35, no. 2 (Fall 2002), p. 338.

2. Jane Wright, «Minority Groups, Autonomy, and Self-Determination», *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 19, no. 4 (Winter 1999), p. 618.

3. Stephen Deets and Sherril Stroschein, «Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe», *Nations and Nationalism*, vol. 11, no. 2 (2005), pp. 285-289.

اساس نظریه دومینو - می‌تواند به سایرین نیز سرایت کند. از این‌رو، انتظار نمی‌رود که دولت‌ها بدون واکنش شاهد ناپدید شدن برخی کشورها از نقشه سیاسی و جایگزینی آن‌ها با دولت‌های کوچک و متعدد باشند. اگر این روند ادامه یابد و مهار نشود، ممکن است به درون خود آن‌ها نفوذ کرده، آتش تعارضات نهفته را شعله‌ور سازد و زمینه فروپاشی‌شان را فراهم کند؛ امری که می‌تواند موجی گسترده از منازعات ایجاد کرده و ثبات بین‌المللی موجود را به‌شدت متزلزل نماید.

اما معضل اصلی دولت‌ها در این بود که چگونه می‌توانستند از یک‌سو وحدت و حاکمیت خود را بدون توسل به زور و خشونت حفظ کنند و از سوی دیگر به مطالبات اقلیتی پاسخ دهند که باور داشت در این دولت‌ها مورد بی‌عدالتی قرار گرفته و حقوقش تضییع شده است و بنابراین خواستار جدایی و استقلال بود. در جستجوی راه‌حل یا سازش برای این معضل، پرسش‌های مهمی شکل گرفت که به موضوع بحث دولت‌ها و کارشناسان بدل شد و حتی به سطح کاوش‌های حقوق بین‌الملل رسید:

آیا حقوق اقلیت صرفاً بر اعطای حقوق فردی برابر به اعضای آن، همانند سایر افراد اکثریت، استوار است یا این که اقلیت به‌عنوان یک جمع نیز از حقوق جمعی برخوردار است؟^۱

آیا اقلیت‌ها در چارچوب دولت از حق تعیین سرنوشت برخوردارند، که به معنای جدایی و استقلال کامل است، یا این حق به خودمختاری محدود می‌شود؟

و اساساً آیا خودمختاری یک حق الزامی برای اقلیت محسوب می‌شود یا صرفاً یک سازوکار داخلی مبتنی بر توافق میان اقلیت و دولت است؟^۲

حقوق بین‌الملل نتوانست پاسخ‌های قاطع و روشنی به این پرسش‌ها ارائه دهد، چرا که فاقد تعریفی مشخص از حقوق جمعی اقلیت‌ها، مفهوم خودمختاری و میزان استحقاق اقلیت‌ها برای برخورداری از آن یا تلقی اقلیت به‌عنوان «ملت» واجد حق تعیین سرنوشت بود. آنچه وجود داشت، سیر تحول مجموعه‌ای از تصمیمات و اسناد بین‌المللی بود که بدون نتیجه قطعی باقی ماند و باب تفسیر و تأویل را همچنان گشوده گذاشت.^۳

پس از جنگ جهانی اول، حق تعیین سرنوشت به‌مثابه یک اصل - نه یک حق قطعی حقوقی - توسط رئیس‌جمهور آمریکا «وودرو ویلسون» مطرح شد. او با هدف تحکیم صلح جهانی تلاش داشت چارچوبی برای تعیین سرنوشت سیاسی سرزمین‌هایی ترسیم کند که از امپراتوری‌های فروپاشیده اتریش -

1. Gardbaum, «Liberalism, Autonomy, and Moral Conflict,» p. 387.

2. Patrick Macklem, «Minority Rights in International Law,» International Journal of Law

3. Wright, «Minority Groups, Autonomy, and Self-Determination,» pp. 606-609.

مجارستان و عثمانی جدا شده بودند.^۱ در آن زمان، این اصل نه شامل مستعمرات فرادریایی می‌شد و نه حقوق اقلیت‌های داخل کشورها را برای جدایی در بر می‌گرفت؛ زیرا نظام بین‌المللی آن دوران اساساً اروپامحور و شمال‌گرایانه بود و جنوب جهانی هنوز عمدتاً مستعمره به شمار می‌رفت.^۲ با وجود آنکه جامعه ملل نظام قیمومیت را بر برخی سرزمین‌های عثمانی سابق اعمال و برای جزایر آلاند خودمختاری در چارچوب حاکمیت فنلاند مقرر کرد، اما در میثاق خود هیچ اشاره‌ای به حق تعیین سرنوشت نکرد.

برای نخستین بار، منشور سازمان ملل متحد (۱۹۴۵) از حق تعیین سرنوشت یاد کرد، اما نه با وضوح و قوتی که آن را به قاعده‌ای الزام‌آور در حقوق بین‌الملل بدل سازد. این اشاره ناظر بر «حق ملت‌ها برای تعیین آزادانه سرنوشت خود» بود، بی‌آنکه نامی از حقوق اقلیت‌ها برده شود.^۳ تمرکز منشور بیشتر بر ارتقای حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همگان - بدون تبعیض بر مبنای جنسیت، زبان یا دین - قرار داشت.^۴ در عین حال، منشور به موضوع خودمختاری نیز پرداخت و دولت‌های عضو و کشورهای مسئول اداره مناطق فاقد خودمختاری را موظف می‌کرد «... خودمختاری را توسعه دهند و خواسته‌های سیاسی مردم را محترم بشمارند و به آنها در رشد نظام‌های سیاسی آزاد کمک کنند...».^۵ همچنین نظام قیمومیت بین‌المللی با هدف هدایت این سرزمین‌ها به سوی خودمختاری یا استقلال تأسیس شد.^۶ با این حال، با شتاب گرفتن روند استعمارزدایی، نظام قیمومیت عملاً منسوخ شد و شورای قیمومیت سازمان ملل از دهه ۱۹۷۰ عملاً از کار افتاد و در ۱۹۹۴ جلساتش را متوقف ساخت.^۷

اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) نیز هیچ اشاره‌ای به حق تعیین سرنوشت نداشت و بر حقوق فردی تمرکز داشت. اما «اعلامیه اعطای استقلال به کشورهای و ملت‌های مستعمره» (قطعنامه ۱۵۱۴ مجمع

1. Gilbert, «Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?», pp. 308-309.

2. Patricia Carley, «Self-Determination: Sovereignty, Territorial Integrity, and the Right to Secession», U.S. Institute of Peace (March 1996), p. 3, <<https://www.usip.org>>.

3. Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), pp. 28-30

۴. فصل اول، ماده ۲/۱، <<http://www.un.org/charter>>

۵. فصل اول، ماده ۲/۱، همان.

۶. منظور مناطق مستعمره است که استعمارگران به منظور حفظ آن‌ها در تحت سیطره خود به آن‌ها «خودمختاری» داده بودند مانند آنچه بریتانیا در نیمه دوم قرن ۱۹ در مورد کانادا و استرالیا و نیوزیلند و آفریقای جنوبی انجام داد و بعدتر هم فرانسه در مورد تونس و کامیرون و ویتنام و لاوس و کمبودیا، نگاه کنید به: عبد العلیم محمد، مفهوم الحکم الذاتي فی القانون الدولي: دراسه مقارنه لبعض الأنماط والمشاكل، القاهرة: مرکز الدراسات السياسيه والاقتصاديه، ۱۹۹۴، ص ۱۵ - ۳۶.

۷. فصل ۱۱، ماده ۷۳/ب، <<http://www.un.org/en/charter>>

عمومی، ۱۹۶۰) به‌طور صریح و روشن حق تعیین سرنوشت ملت‌ها را تأیید و آن را به یک حق عام بدل ساخت.^۱ از آن زمان، این حق به‌ویژه در چارچوب استعمارزدایی اعمال شد و به معنای جدایی مستعمرات از دولت استعمارگر تفسیر گردید.^۲ دولت‌ها نیز برای جلوگیری از تعمیم این حق به درون مرزهایشان، آن را محدود به «حق تعیین سرنوشت خارجی» دانستند.^۳

تا نیمه دهه ۱۹۶۰ حقوق بین‌الملل اساساً در دو حوزه باقی ماند: حقوق بشر و حق تعیین سرنوشت ملت‌ها (در معنای استعمارزدایی). اما با تصویب «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی» (۱۹۶۶)، راهی برای ورود به بحث حقوق اقلیت‌ها گشوده شد. ماده ۲۷ این میثاق تصریح می‌کند که در کشورهایی که اقلیت‌های قومی، دینی یا زبانی وجود دارند، نباید افراد متعلق به این اقلیت‌ها از حق استفاده از زبان، فرهنگ و دین خود محروم شوند. هرچند این ماده حقوق اقلیت‌ها را بیشتر در بعد فردی و مدنی مطرح کرد و جنبه سیاسی و جمعی را دربر نگرفت، اما سرآغازی برای ورود موضوع اقلیت‌ها به ادبیات حقوق بین‌الملل بود.^۴

با این حال، علی‌رغم علاقه اولیه و تغییر دیدگاه جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل نسبت به مسأله اقلیت‌ها در درون کشورها، وضعیت واقعی اقلیت‌ها تا اوایل دهه ۱۹۹۰ تغییر اساسی نکرد. در طول این دوره، کشورها موضع خود را مبنی بر امتناع از اعطای حق جدایی به اقلیت‌ها از دولت، بر این اساس که اقلیت‌ها ملت یا بخشی از ملت را تشکیل نمی‌دهند و بنابراین حق تعیین سرنوشت ندارند، حفظ کردند.^۵

اگرچه تعداد کمی از کشورها در آن دوره تلاش کردند تا با اعطای خودمختاری به اقلیت‌ها، به مشکلاتی که با آن‌ها مواجه بودند، رسیدگی کنند، اما نظر غالب در میان گروه کشورها این بود که آنان می‌ترسیدند از اینکه خودمختاری راه را برای جدایی هموار کند.^۶ بنابراین، مسأله اقلیت‌ها در اکثر کشورها تحت کنترل باقی ماند و با تلاش برای ترویج ادغام و مشارکت اعضای آن‌ها در جریان زندگی عمومی در درون کشور، بر اساس برابری بین همه شهروندان کشور، مدیریت شد. با تأکید مداوم دولت‌ها بر ماهیت

۱. فصل ۱۲، ماده ۷۶ب، همان منبع.

2. <<http://www.un.org/en/decolonization/declaration>>.

3. Burak Cop and Dogan Eymirlioglu, «The Right of Self-Determination in International Law Towards the 40th Anniversary of the Adoption of ICCPR and ICESCR.» Perceptions (Winter 2005), pp. 115-146

4. Peter Hilpold, «Self Determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-Determination.» International Journal on Minority and Group Rights, vol. 24 (2017), p. 306.

۵. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ۱۹۶۶، <<http://hrlibrary.umn.edu>>.

6. Benedikter, The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy, p.37.

نمایندگی نظام‌های سیاسی و حکومت‌هایشان، این ادعا که خواسته‌های اقلیت‌ها برای «وضعیت ویژه» نامشروع است، چه با پذیرش تلاش‌های جدایی‌طلبانه آن‌ها و چه با درخواست‌های آن‌ها برای خودمختاری، رواج یافت.^۱

با این حال، وقوع درگیری‌های درون‌کشوری پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، به ویژه در اروپا، منجر به افزایش علاقه به موضوع اقلیت‌ها و چگونگی رسیدگی به خواسته‌های آن‌ها شد. اگرچه نگرانی‌های بین‌المللی و بین‌دولتی در مورد امکان اعمال حق تعیین سرنوشت برای اقلیت‌ها مانند گذشته ادامه یافت و حتی در چند مورد لاینحل، مانند اریتره، کوزوو و سودان جنوبی، افزایش یافت، اما این درگیری در پاسخ به ضرورت‌های واقعیت‌های دشوار با جدایی پایان یافت. با این حال، در اکثریت قریب به اتفاق موارد، مدل خودمختاری به عنوان «سازشی» برای برآورده کردن آرزوهای اقلیت احیا شد و آن را از «استبداد اکثریت» رهایی بخشید و همزمان وحدت کشور را حفظ کرد. با قدرت گرفتن جنبش‌ها و فراخوان‌های جدایی‌طلبانه‌ای که در دهه ۱۹۹۰ و اوایل دهه ۲۰۰۰ شاهد آن بودیم، برداشت از خودمختاری تغییر کرد. این مفهوم از آغاز به ابزاری برای جلوگیری از جدایی تغییر یافته است.^۲

اگرچه روند کلی در سطح جهانی، مدل خودمختاری را برای حل مسئله اقلیت‌ها در داخل کشورها پذیرفته بود، اما این موضوع همچنان در هاله‌ای از ابهام و محل مناقشه باقی ماند. دلیل اصلی این امر این است که حقوق بین‌الملل پاسخ‌های قطعی به سوالات فوق‌الذکر ارائه نکرده بود. این حقوق تعریف روشنی از اقلیت ارائه نکرد تا مشخص شود کدام نوع اقلیت مشمول خودمختاری است: آیا منظور اقلیت قومی است یا فرهنگی یا ملی؟^۳ و چه چیزی یک اقلیت را به یک ملت تبدیل می‌کند؟ آیا هر اقلیت ملی، یک ملت یا بخشی از یک ملت با حق تعیین سرنوشت را تشکیل می‌دهد؟^۴ همچنین حقوق بین‌الملل بیان نکرده است که ایجاد خودمختاری، اعمال حق تعیین سرنوشت محسوب می‌شود. در واقع، حتی تعریف واضح و مشخصی از مفهوم خودمختاری یا خودمختاری و اختیارات آن یا نحوه اجرای آن ارائه نداده است.^۵ و دولتی

1. Ruth Lapidoth, «Autonomy: Potential and Limitations,» *International Journal of Group Rights*, vol. 1, no. 4 (1994), p. 289.

2. Wright, «Minority Groups, Autonomy, and Self-Determination,» p. 625.

3. Hilpold, «Self-Determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-Determination,» p.329.

4. Wright, *Ibid.*, p. 608.

5. Gilbert, «Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?,» p. 308.

Hurst Hannum and Richard B. Lillich, «The Concept of Autonomy in International Law,» *The American Journal of International Law*, vol. 74, no. 4 (October 1980), p. 858

را که یک واحد سیاسی مستقل محسوب می‌شود، ملزم به اعطای خودمختاری به قلمروی در درون خود نکرده است.^۱

دانشمندان حقوق بین‌الملل و دانشمندان علوم سیاسی در تلاش برای یافتن پاسخ به این سؤالات، به «سند کپنهاگ» (۱۹۹۰) سازمان امنیت و همکاری اروپا اشاره کرده‌اند. این سند غیر الزام‌آور اما با این حال مورد احترام است و به صراحت بیان می‌کند که خودمختاری می‌تواند یکی از ابزارهای دستیابی به حقوق اقلیت‌ها باشد.^۲ اگرچه بحث در مورد قدرت و الزام‌آور بودن متن در بین این کارشناسان ادامه دارد، اما آنها موافقت می‌کنند که این اولین باری بود که ارتباطی بین حقوق جمعی اقلیت‌ها و خودمختاری برقرار شد.

همچنین به «اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی و اقلیت‌های دینی و زبانی» (۱۹۹۲) سازمان ملل، اشاره شده است که در آن برخی از کارشناسان ارتباطی بین حقوق جمعی اقلیت‌ها و خودمختاری می‌بینند. ماده ۱ این اعلامیه تصریح می‌کند که «دولت‌ها در قلمروهای مربوطه خود، از وجود و هویت ملی یا قومی، فرهنگی، مذهبی و زبانی اقلیت‌ها محافظت می‌کنند و شرایط را برای ارتقای این هویت فراهم می‌کنند.» ماده ۲ تأیید می‌کند که «افراد متعلق به اقلیت‌ها حق دارند به طور مؤثر در تصمیم‌گیری‌های مربوط به اقلیتی که به آن تعلق دارند یا سرزمین‌هایی که در آن زندگی می‌کنند...» و «... حق ایجاد و حفظ انجمن‌های خود» مشارکت کنند.^۳

پیشنهاد در حقوق بین‌الملل مبنی بر وجود رابطه‌ای انعطاف‌پذیر بین حقوق جمعی اقلیت‌ها، خودمختاری و حق تعیین سرنوشت، منجر به رشد یک روند حقوقی شده است که تلاش کرده است ارتباط بین این مفاهیم را تقویت کند. برخی معتقدند که خودمختاری می‌تواند مصداقی از حق تعیین سرنوشت باشد، اما نه به صورت مطلق، بلکه به صورت خاص. از آنجایی که وحدت دولت و حاکمیت آن بر قلمرو خود، مانعی برای اقلیت در چارچوب حق تعیین سرنوشت خارجی دولت، با جدایی و استقلال از آن، ایجاد می‌کند، اقلیت حق دارد خواستار اعمال خودمختاری شود، که نمایانگر چیزی است که به عنوان حق تعیین سرنوشت داخلی شناخته شده است. این به معنای حق همه افراد در دولت برای مشارکت در روند اداره و حکومت آن، به طور مساوی و بدون هیچ‌گونه تبعیضی نسبت به هر کسی یا هر گروهی به هر

1. Hiram Dinstein, «Autonomy Regimes and International Law», Villanova Law Review, vol. 56, no. 3 (2011), p. 438, <<http://digitalcommons.law.villanova.edu/vlr/vol56/iss3/3>>..

۲. فقره ۳۵ میثاق. نگاه کنید به: <<http://osce.org>>.

۳. نگاه کنید: <<http://hrlibrary.umn.edu>>.

دلیلی است.^۱ این امر مشارکت اقلیت را در تصمیمات مهم در سطح عمومی دولت و در کنترل تصمیمات مربوط به وجود، هستی و رفاه خود تضمین می‌کند.

بر این اساس، شماری از صاحب‌نظران معتقدند که خودمختاری را می‌توان نوعی تحقق «حق تعیین سرنوشت داخلی» دانست؛ بدین معنا که همه گروه‌های اجتماعی، از جمله اقلیت‌ها، بتوانند در اداره کشور سهیم باشند و در عین حال، بر سرنوشت هویتی و فرهنگی خود نیز کنترل معناداری داشته باشند. به این ترتیب، خودمختاری به‌منزله «مهم‌ترین ابزار حمایت از اقلیت‌ها» تلقی می‌شود^۲ که معادل حقوق گروه برای اکثریت است و ضامن تحقق برابری میان تمامی شهروندان کشور می‌باشد.^۳

بخش چهارم: خودمختاری؛ طبقه‌بندی‌ها و جزئیات

خودمختاری بر مبنای اصل آزادی و استقلال در تصمیم‌گیری و اداره امور بنا شده است. به تعبیر دیگر، خودمختاری را می‌توان همچون «مجوزی دانست که امکان عمل آزاد را فراهم می‌کند، اما همراه با برخی محدودیت‌ها»، و در نتیجه به «دولت‌ها، خانواده‌ها، انجمن‌ها یا افراد، حق وضع و اجرای قوانین خاص خودشان» می‌دهد.^۴

در سطح دولت، خودمختاری می‌تواند چارچوبی حقوقی و ابزاری کارآمد برای مدیریت و حل‌وفصل تعارض میان اقلیت (یا اقلیت‌ها) و اکثریت به شمار آید. این سازوکار از طریق اعطای حق کنترل حوزه خاص به هر یک از طرفین، بدون توسل به جدایی داخلی، بلکه بر مبنای تنظیم تقسیم قدرت در چارچوب همزیستی عمومی و حفظ وحدت کشور تحقق می‌یابد. بنابراین، خودمختاری شکلی مصالحه‌آمیز دارد که بر پایه پذیرش متقابل استوار است؛ از یک‌سو دولت نماینده اکثریت و از سوی دیگر اقلیت (یا اقلیت‌ها)، با ارائه امتیازات دوطرفه به گونه‌ای که هیچ‌یک از دو طرف به همه آنچه می‌خواهد دست نمی‌یابد، بلکه بخشی از آنچه را می‌خواهد به دست می‌آورد. به این ترتیب، دولت از اقلیت تضمین حفظ وحدت ملی را دریافت می‌کند و اقلیت نیز از دولت احترام و رسمیت بخشی به تنوع شهروندان خود را به‌دست می‌آورد که در قالب قانون نهادینه می‌شود.^۵

1. Balraj Puri, «Sovereignty, Territorial Integrity and the Right of Self Determination,» *Economics and Political Weekly* (27 January 2001), p. 264.

2. Hilpold, «Self Determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-Determination,» p. 328.

3. Wright, «Minority Groups, Autonomy, and Self-Determination,» p. 618.

4. M. N. S. Sellers, «An Introduction to the Value of Autonomy in Law,» in: Mortimer Sellers, ed., *Autonomy in the Law* (The Netherlands: Springer, 2007), p. 1.

5. Ghai, «Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict,» p. 484.

مدل خودمختاری در درون دولت‌های واحد با نظام متمرکز به کار می‌رود و به دو نوع اصلی تقسیم می‌شود: خودمختاری سرزمینی (Territorial) و غیرسرزمینی (Non-territorial). تمایز این دو در محل استقرار اقلیت‌هاست. اگر اعضای اقلیت در سراسر کشور پراکنده باشند، خودمختاری غیرسرزمینی به آنان اعطا می‌شود، بدون توجه به محل اقامتشان. این نوع خودمختاری به اقلیت اجازه می‌دهد ویژگی‌های زبانی، دینی و فرهنگی خود را حفظ و تقویت کنند و برای این هدف نهادهای ویژه‌ای همچون مکاتب، انجمن‌ها، اماکن مذهبی و رسانه‌های خاص تأسیس نمایند. دولت مرکزی موظف است همه تضمین‌ها و خدمات لازم را در اختیار آنان قرار دهد. از آنجا که این اقلیت‌ها در یک منطقه متراکم گرد نیامده‌اند، چنین نوعی از خودمختاری تهدیدی برای وحدت کشور محسوب نمی‌شود.^۱ یکی از مهم‌ترین نمونه‌های این مدل، نظام ملل در امپراتوری عثمانی بود که می‌توان آن را «خودمختاری شخصی» نامید. امروزه نمونه‌هایی از آن در کشورهای چون اردن، لبنان و فلسطین مشاهده می‌شود. در اروپا نیز فنلاند چنین مدلی را در قبال اقلیت سوئدی‌زبان خود اعمال می‌کند.

اما خودمختاری سرزمینی که رایج‌ترین و از نظر سیاسی مهم‌ترین نوع خودمختاری است، به منطقه‌ای اعطا می‌شود که اقلیت در آن تمرکز یافته و اکثریت محلی را تشکیل می‌دهد، بدون آنکه حقوق سایر شهروندان نادیده گرفته شود. بدین ترتیب، تمامی شهروندان فارغ از محل اقامتشان از حقوق برابر برخوردارند. تفاوت این نوع آن است که حقوق اقلیت در سطحی برابر با حقوق اکثریت به رسمیت شناخته می‌شود. با این حال، این مدل غالباً نگرانی دولت مرکزی را برمی‌انگیزد، زیرا ممکن است اقلیت به سمت مطالبه جدایی حرکت کند.

خودمختاری سرزمینی تفاوت بنیادینی با نظام عدم تمرکز (Decentralization) دارد. در حالی که عدم تمرکز تنها به معنای تفویض اختیارات از مرکز به سطوح پایین‌تر است که در هر زمان قابلیت بازپس‌گیری دارد، خودمختاری بر انتقال واقعی و دائمی بخشی از صلاحیت‌ها و مسئولیت‌ها به یک واحد سرزمینی مشخص بنا شده است. این انتقال به اقلیت اختیار می‌دهد به‌طور مستقل درباره موضوعات مشخص تصمیم بگیرد. بنابراین، خودمختاری برخلاف عدم تمرکز، به رسمیت‌شناسی نوعی استقلال و حاکمیت داخلی برای اقلیت در محدوده‌ای مشخص است. از همین رو، ترتیبات آن باید مبتنی بر توافق و رضایت طرفین (مرکز و اقلیت) باشد و نه بر اساس رابطه تابع و متبوع.^۲

1. John Cookley, «Introduction: Dispersed Minorities and Non-territorial Autonomy» *Ethnopolitics*, vol. 15, no. 1 (January 2016), pp. 1-31.

2. Tim Potier, *Conflict in Nagomo-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia: A Legal Appraisal* (The Hague: Kluwer Law International, 2001), p. 54.

خودمختاری از راه توافق به دست می‌آید، نه از طریق اجبار یا زور. این امر یا در متن قانون اساسی یا در قالب قانون ویژه‌ای تثبیت می‌شود و یک مسئله داخلی محسوب می‌گردد.^۱ بنابراین، دولت مرکزی نمی‌تواند یک‌جانبه آن را لغو کند مگر با رضایت اقلیت ذی‌نفع؛ هرگونه تغییر نیز تنها با توافق متقابل امکان‌پذیر است.^۲ دخالت دولت مرکزی در امور خودمختاری فقط در شرایط استثنایی مجاز است، همچون تهدید امنیت ملی یا خروج نهاد خودگردان از حدود صلاحیت‌هایش؛ نمونه آن همه‌پرسی استقلال کاتالونیا در اسپانیا بود که خلاف قانون اساسی انجام گرفت.^۳ با این حال، واحد خودگردان، بخشی جدایی‌ناپذیر از دولت واحد باقی می‌ماند و مسئولیت‌هایی چون سیاست خارجی، دفاعی و مالی همچنان در حیطه دولت مرکزی است، مگر اینکه صلاحیت‌های خاصی در این زمینه به نهاد خودگردان واگذار شود.^۴

خودمختاری سرزمینی شکل واحد و ثابتی ندارد و متناسب با شرایط هر کشور تنظیم می‌شود. تاکنون حدود ۳۰ کشور در جهان از اشکال مختلف آن استفاده کرده‌اند.^۵ این نظام یا برای گذار از استعمار به استقلال، یا در جریان تشکیل دولت‌های نوین، یا تغییر نظام سیاسی، یا حل منازعات قومی - منطقه‌ای به‌وجود آمده است.^۶

انواع خودمختاری

از نظر سطح اختیارات، می‌توان سه گونه اصلی از خودمختاری سرزمینی را برشمرد:

- ۱- خودمختاری عملکردی یا وظیفه‌ای (Functional): محدودترین نوع که فقط در یک حوزه مانند آموزش یا امور مذهبی اعمال می‌شود.
- ۲- خودمختاری اداری (Administrative): گسترده‌تر، با صلاحیت‌های متعدد در حوزه‌هایی چون آموزش و فرهنگ، اما بدون حق قانون‌گذاری.

1. Dinstein, «Autonomy Regimes and International Law.» p. 438.

2. Lapidoth, «Autonomy: Potential and Limitations.» p. 279.

3. Robert Agranoff, «Federal Evolution in Spain.» International Political Science Review, vol. 17, no. 4 (1996), p. 388.

4. Wolf and Weller, «Self Determination and Autonomy: A Conceptual Framework.» p. 12.

5. Benedikter, The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy, pp. 14 and 65.

6. Michael Tracik, «Characteristics of Forms of Autonomy.» International Journal on Minority and Group Rights, vol. 15, nos. 2-3 (2008), pp. 369-401.

۳- خودمختاری تقنینی (Legislative): کامل‌ترین نوع که شامل قدرت قانون‌گذاری، اخذ مالیات، ایجاد پولیس محلی، دادگاه‌های خاص و زبان رسمی منطقه است.

خودمختاری وظیفه‌ای یا عملکردی، کم‌گسترده‌ترین شکل خودگردانی منطقه‌ای از نظر انتقال مسئولیت‌ها و اختیارات از دولت مرکزی به مرجع منطقه‌ای است. در این نوع، انتقال معمولاً فقط به یک حوزه، مانند آموزش یا امور مذهبی، محدود می‌شود. حوزه‌های باقی‌مانده تحت مسئولیت دولت مرکزی باقی می‌مانند و استقلال عملکردی را بیشتر شبیه به استقلال شخصی می‌کنند، اما با حقوق ویژه‌ای که به اقلیت در یک منطقه خاص اعطا می‌شود، نه به اعضای اقلیت در هر کجا که در ایالت ساکن هستند.

اما خودمختاری اداری دامنه وسیع‌تری نسبت به خودگردانی عملکردی دارد و به مرجع منطقه‌ای استقلال گسترده‌ای می‌دهد، از جمله نظارت بر بسیاری از حوزه‌ها، مانند آموزش، امور مذهبی و فرهنگی، و به آن اختیار نظارتی گسترده‌ای در منطقه می‌دهد. با این حال، این نوع به مرجع خودگردان منطقه‌ای اختیارات قانونگذاری نمی‌دهد. بلکه این اختیارات در اختیار دولت مرکزی است که آنها را منحصراً اعمال می‌کند و قوانین آن به طور مساوی در تمام بخش‌های دولت اعمال می‌شود.

خودمختاری تقنینی یا قانونگذاری جامع‌ترین، عمیق‌ترین و مهم‌ترین نوع خودگردانی منطقه‌ای است. مرجع منطقه‌ای از مسئولیت‌ها و اختیارات گسترده‌ای در زمینه‌های مختلف برخوردار است که آن را قادر می‌سازد قوانین منطقه‌ای را تصویب کند، مالیات‌های محلی را وضع کند و نیروی پولیس داخلی و دادگاه‌های ویژه ایجاد کند. در این نوع خودگردانی، حکومت منطقه‌ای متشکل از یک مرجع اجرایی جدا از دولت مرکزی است. این مرجع از مرجع مرکزی دولت سرچشمه نمی‌گیرد، تابع آن نیست یا نماینده آن نیست، بلکه در برابر یک شورای نماینده منتخب از درون منطقه پاسخگو است، نه مرجع مرکزی دولت. اگرچه امور اقتصادی و مالی عمومی همچنان در حوزه اختیارات دولت مرکزی، از جمله صدور پول، باقی می‌ماند، اما منطقه در این نوع خودگردانی معمولاً از طریق اتحادیه گمرکی با دولت مرکزی مرتبط است. با تأیید دولت مرکزی، مرجع منطقه‌ای می‌تواند روابط خارجی ویژه‌ای را در مناطق خاص، به‌ویژه در رابطه با امور اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی، اعمال کند. اگر زبان رایج در منطقه با زبان رایج در دولت متفاوت باشد، به زبان رسمی منطقه تبدیل می‌شود.¹

اهمیت این نوع خودگردانی در این است که مبتنی بر برابری قانونی بین دولت مرکزی و منطقه خودمختار است. بر این اساس، قدرت با تقسیم آن بین دو طرف به اشتراک گذاشته می‌شود، به طوری که

1. Hannum and Lillich, «The Concept of Autonomy in International Law», pp. 863-887.

حکومت منطقه در کنترل خود بر منطقه، بهره‌برداری از طبیعت و منابع مادی آن^۱ و قدرت تصمیم‌گیری در امور داخلی خود، مستقل از دولت مرکزی است. خودگردانی تقنینی می‌تواند با توجه به میزان استقلال اعطا شده به منطقه خودمختار، درجات مختلفی داشته باشد، که در مدلی به نام "خودگردانی"، می‌تواند به حداکثر استقلال واقعی برسد، به جز گام برداشتن برای اعلام رسمی استقلال از دولت.^۲

اهمیت نوع سوم در آن است که به نهادی منطقه‌ای، قدرتی مشابه دولت محلی می‌دهد، گرچه همچنان در چارچوب دولت واحد باقی می‌ماند. این سطح از خودمختاری می‌تواند به «دولت در درون دولت» شباهت پیدا کند، بی‌آنکه به استقلال رسمی بیانجامد.

خودمختاری و فدرالیسم

اگرچه مدل خودمختاری منطقه‌ای با اختیارات قانونگذاری در یک دولت واحد از برخی جهات با مدل فدرال در یک دولت فدرال مشابه است، اما آنها یکسان نیستند و باید مراقب بود که آنها را با هم اشتباه نگرفت، زیرا تفاوت‌های اساسی بین این دو مدل وجود دارد. این دو مدل از این نظر مشابه هستند که واحدهای تشکیل‌دهنده دولت در هر دو نمی‌توانند از دولت جدا شوند؛ بلکه بخش‌های دائمی و همیشگی آن هستند. حق جدایی و استقلال به آنها اعطا نمی‌شود؛ برعکس، قانون اساسی در هر دو مدل، تمامیت ارضی دولت را حفظ می‌کند. آنها همچنین در تقسیم قدرت حداقل در دو سطح نیز باهم شباهت دارند: بین سطح مرکزی عمومی و واحد یا واحدهای پایین‌تر.

اما تفاوت‌ها زمانی آشکار می‌شوند که از سطح ظاهری به درون دو مدل عمیق شویم:

اول: فدرالیسم، در ابتدا، به معنای تقسیم کل دولت به واحدهایی است که ایالات، جمهوری‌ها یا ولایات نامیده می‌شوند. با این حال، در خودمختاری، این امر اجباری نیست؛ تنها بخشی از دولت - یک منطقه واحد یا مناطق خاص - می‌تواند خودمختاری دریافت کند، در حالی که بقیه اجزای دولت بدون تغییر باقی می‌ماند.

دوم: فدرالیسم یک سیستم حکومتی فدرال مبتنی بر اصل تقارن در توزیع قدرت است، به این معنی که تمام واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون به طور مساوی متعهد هستند و رابطه حقوقی یکسانی با

۱. از ابتدا بین حکومت مرکزی و مقامات منطقه در مورد تقسیم مسئولیت‌ها و تکالیف مالی مربوط به هر دو طرف، توافق صورت می‌گیرد.

2. Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, p. 20.

دولت فدرال دارند. در خودگردانی، رابطه بین یک منطقه خودمختار و دولت مرکزی، رابطه‌ای ویژه است که ناشی از یک توافق خاص است. این رابطه ممکن است از رابطه یک منطقه خودمختار دیگر با همان دولت مرکزی یا از رابطه بین بقیه مناطق دولت باهم‌دیگر متمایز باشد. خودگردانی مدلی است که برای رسیدگی به ویژگی یک یا چند موقعیت خاص، هر کدام به ترتیب مناسب، طراحی شده است، در حالی که فدرالیسم تعمیم یک مدل واحد در بین تمام اجزای فدراسیون است.

سوم: واحدهای یک سیستم فدرال، پس از واگذاری بخش عمده‌ای از حاکمیت اصلی خود به دولت فدرال برای پیوستن به فدراسیون، بقایای آن را برای خود حفظ می‌کنند. بنابراین، تأیید نهادهای نماینده این واحدها برای اصلاح قانون اساسی فدرال همچنان الزامی است. با این حال، این مورد در مدل خودگردانی الزامی نیست. منطقه یا مناطق خودمختار نقش مهمی در اصلاح و تعدیل قانون اساسی ندارند، به خصوص اگر این اصلاحیه و تعدیل مربوط به ترتیبات خودگردانی که نیاز به تأیید آنها دارد، نباشد. این امر ناشی از این واقعیت است که منطقه‌ای که به آن خودمختاری اعطا شده است، ذاتاً از حاکمیت برخوردار نیست؛ بلکه بخشی از حاکمیت داخلی اولیه دولت مرکزی به آن اعطا می‌شود که ممکن است کمتر یا بیشتر باشد.

چهارم: نتیجه این امر را می‌توان در مشارکت قانونمند واحدهای سیستم فدرال در سطح دولت فدرال مرکزی مشاهده کرد که با تضمین نمایندگی برابر در مرجع قانونگذاری در آن سطح حاصل می‌شود. به همین دلیل، مرجع قانونگذاری فدرال معمولاً به دو مجلس تقسیم می‌شود که یکی از آنها برای نمایندگی برابر واحدها تعیین شده است. در مقابل، هیچ نمایندگی رسمی از منطقه خودمختار در دولت مرکزی وجود ندارد. این امر ناشی از اصل اجتناب از تکرار است. قدرت منطقه فقط در قلمرو خود صلاحیت دارد. بنابراین، نمی‌تواند در تصمیم‌گیری‌های مربوط به دیگران در سطح بالاتر خارج از حوزه خود شرکت کند. با این حال، ساکنان منطقه ممکن است نمایندگانی داشته باشند که حق شرکت در انتخابات عمومی قانونگذاری را دارند.^۱

در مجموع، می‌توان نتیجه گرفت که مدل خودمختاری، شکل خاصی از حکومت است که الگوی خاص و ثابتی برای آن وجود ندارد و نمی‌توان در مورد آن تعمیم‌هایی ارائه داد. این مدل با سیستم عدم تمرکز در یک کشور واحد و با فدرالیسم در یک کشور فدرال متفاوت است. به دلیل جنبه‌های مثبت آن، برای رسیدگی به نیازهای خاص استفاده می‌شود. با این حال، این بدان معنا نیست که مدلی عاری از نکات

1. Andre Legare and Markku Suksi, «Introduction: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 2. 1st Century.» International Journal of Minority Group Rights, vol. 15, nos. 2-3 (2008), pp. 147-150.

منفی، بدون ریسک و چالش و با موفقیت تضمین شده باشد، بلکه بیشتر به یک ماجراجویی نزدیکتر است که در هنگام اجرا به تدبیر، حکمت و خرد فراوان و برای موفقیت و تداوم به مراقبت مستمر نیاز دارد.

بخش پنجم: خودمختاری در ترازوی سنجش

خودمختاری چالشی برای همه طرف‌های درگیر در آن، چه در مرحله آماده‌سازی و چه در مرحله اجرا، به شمار می‌آید. این امر نیازمند اقناع مداوم طرف‌ها به کارآمدی و فایده‌مندی آن است.^۱ غالباً چنین ترتیبی «با اکره اعطا می‌شود و بدون قدردانی پذیرفته می‌گردد».^۲ اعطاکننده، یعنی دولت، معمولاً تمایلی ندارد بخشی از حاکمیت و اقتدار خود، چه در عرصه داخلی و چه در عرصه خارجی، را واگذار کند. از سوی دیگر، خودمختاری منطقه‌ای چالشی برای دولت محسوب می‌شود؛ زیرا باید بخشی از اختیارات خود را واگذار کرده و به نهادی دیگر در داخل قلمرو خود بسپارد. در مقابل، گروه دریافت‌کننده - که اقلیتی متمایز از اکثریت کشور است - معمولاً خواست‌ها و انتظاراتی فراتر از حدود اختیارات واگذار شده دارد.

اینجا پرسش اساسی مطرح می‌شود: چه چیزی دو طرف را وادار می‌کند به تسویه‌ای تن در دهند که برای یکی ناخوشایند و برای دیگری از منظر حقوقی ناکافی است؟ پاسخ این است که امتیازها و فواید این نوع توافق است که آن را - ولو با اکره - قابل پذیرش می‌سازد.

نخست: در بسیاری از موارد، خودمختاری به تنش‌های طولانی‌مدت یا حتی درگیری‌های خونینی پایان می‌دهد که کشور را به مرز فرسودگی کشانده و راه‌حلی قاطع برای آن یافت نشده است. گرچه طرف‌های نزاع از طریق خودمختاری به تمامی مطالبات خود دست نمی‌یابند، اما این سازوکار می‌تواند راه خروجی مناسب و مصالحه‌ای عملی برای رسیدن به ثبات نسبی باشد. چنین توافقی که بر مبنای اصل «نه غالب، نه مغلوب یا نه بازنده و نه پیروز» استوار است، احساس بی‌عدالتی متقابل را کاهش داده و طرف‌ها را به رضایت نسبی از دستاوردهای خود سوق می‌دهد. بنابراین، این توافق می‌تواند رضایت طرفین را از اهدافی که به دست آورده‌اند، جلب کند و در نتیجه مسیر حل بلندمدت بی‌ثباتی را فراهم نماید.

دوم: خودمختاری اغلب مانع تجزیه کشورها و ظهور دولت‌های کوچک و کم‌منبع جدید می‌شود؛ امری که می‌تواند موجب افزایش ناامنی و تنش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی گردد. از آنجا که نظام بین‌المللی به دنبال ثبات است، بستن راه بر منبع احتمالی نزاع و تجزیه امری مثبت است. به عنوان نمونه، اتحادیه اروپا

1. Hilpold, «Self Determination and Autonomy: Between Secession and Internal Self-Determination.» p. 329.

2. Lapidoth, «Autonomy: Potential and Limitations.» p. 289.

فشار زیادی، عمدتاً به صورت تشویقی، برای جلوگیری از موج تجزیه کشورهای موجود در اروپای مرکزی و شرقی وارد کرد.

سوم: این سازوکار به مشارکت سیاسی معنا و بعد تازه‌ای می‌بخشد و موجب تقویت دموکراسی می‌شود. خودمختاری با رسمیت دادن به تفاوت‌ها، اقلیت‌ها را در حفظ هویت و توسعه فرهنگی‌شان توانمند می‌سازد. در نتیجه، اعتماد میان اقلیت و اکثریت افزایش یافته و همبستگی اجتماعی در چارچوب دولت ملی تقویت می‌شود. این امر نه تنها کیفیت مشارکت سیاسی بلکه سطح آزادی‌ها و حقوق فردی و جمعی را ارتقا می‌دهد که در جای خود زندگی انسانی در جهان را نیکو می‌گرداند.^۱

با این حال، مخالفان همچنان بر مخاطرات نهفته در این مدل مخصوصاً مدل سرزمینی آن تأکید می‌کنند:

اول- خطر تجزیه‌طلبی: اعطای خودمختاری به یک اقلیت قومی در قلمروی مشخص، غالباً به‌عنوان گامی به سوی جدایی و استقلال تفسیر می‌شود. بدین ترتیب، به جای ثبات، بذر ناپایداری کاشته می‌شود و اقلیت‌ها به دنبال حق تعیین سرنوشت خارجی خواهند رفت. این امر زمانی شدت می‌یابد که منطقه خودگردان هم‌مرز با کشوری باشد که پیوندهای قومی با ساکنان آن دارد که در این صورت ممکن است منطقه خودمختار به کشورهای همسایه بپیوندد تا با مردم آن سرزمین ملت واحدی را تشکیل بدهند. نمونه روشن این وضعیت، منازعات روسیه با گرجستان و اوکراین بر سر برخی مناطق است.

دوم- سرایت مطالبات: اعطای خودمختاری به یک اقلیت می‌تواند سایر اقلیت‌ها را به طرح مطالبات مشابه تشویق کند. این روند در نهایت به چندپارگی کشور می‌انجامد و در صورت تلاش اقلیت خودگردان برای جدایی، موجی از جدایی‌طلبی در دیگر اقلیت‌ها ایجاد شود. همانگونه که در یوگسلاوی سابق مشاهده شد، این کشور از نقشه سیاسی محو شد.

سوم- ایجاد اقلیت جدید: با اعطای خودمختاری برای یک منطقه، ممکن است اقلیت پیشین، در آن منطقه خودمختار به اکثریت بدل شود و در نتیجه، بخشی از اکثریت ملی که در سطح کشور اکثریت هستند، اما در آن منطقه خاص به اقلیت محلی مبدل گردد. این امر می‌تواند چرخه جدیدی از تبعیض و بی‌عدالتی را نسبت به اقلیت جدید پدید آورد. البته ممکن است گفته شود که می‌توان تساوی حقوق اقلیت و اکثریت در قلمرو منطقه خود مختار را تضمین کرد ولی اگر این تضمین امکان پذیر باشد چرا از اساس برای آن منطقه در نظر گرفته نشود تا از اساس هیچ نیازی به اعطای خودمختاری نباشد.

1. Benedikter, *The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, pp. 54-59.

چهارم- مشکلات اجرایی و مالی: خودمختاری مستلزم ایجاد نهادهای تازه در سطح منطقه و مرکز، تنظیم قوانین و رویه‌های جدید و تحمل هزینه‌های مالی سنگین است. این هزینه‌ها می‌تواند نارضایتی عمومی ایجاد کرده و حتی به سقوط سیاسی حامیان این طرح منجر شود.^۱

جمع‌بندی

بر سر کارآمدی و صلاحیت مدل خودمختاری منطقه‌ای اجماع وجود ندارد. موافقان آن را عامل موفقیت در برخی کشورها می‌دانند و مخالفان بر شکست‌های آن تأکید دارند. با این حال، عواملی می‌تواند شانس موفقیت این الگو را افزایش دهد:

- توافق طرف‌ها بر اصل وحدت و تمامیت کشور و محدود کردن اختلافات به تقسیم قدرت؛
 - استقرار نظام دموکراتیک مبتنی بر حاکمیت قانون، آزادی‌ها و حقوق بشر؛
 - شفافیت و صراحت در تعیین حدود صلاحیت‌ها میان دولت مرکزی و منطقه به منظور جلوگیری از منازعات و اختلافات آینده؛
 - پیش‌بینی سازوکارهای حل اختلاف از همان آغاز؛
 - و در نهایت، حمایت و پذیرش کشورهای همسایه مخصوصاً در صورت وجود دولت همسایه‌ای که از نگاه ملی با ساکنان منطقه خودمختار همگونی دارد.^۲
- بنابراین، موفقیت این الگو - حتی با وجود همه عوامل مساعد فوق - وابسته به رضایت و اراده مستمر طرف‌های اصلی است.

1. Ghai, «Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict», pp. 496-498.

2. Lapidoth, «Autonomy: Potential and Limitations», p. 288.

فصل پنجم

دولت یثرب؛ اولین دولت مبتنے بر قرارداد اجتماعے

تأسیس دولت یثرب در عهد پیامبر اسلام (ص) و تداوم آن در دوره خلفای راشدین، سرآغاز یک نهضت و تحول جدید و تولد دولت-ملت جدید در دنیای آن روز است؛ تحولی که تمدن و فرهنگ جدیدی را پی ریخت و بنیاد روابط و مناسبات سیاسی و اجتماعی را دگرگون ساخت و به طور خاص در زمینه نظام سیاسی و اداری و سیره دولتی، راه و رسم جدیدی را از خود به یادگار گذاشت.

بررسی تفصیلی این موضوع نیاز به تحقیق گسترده‌تری دارد، اما فعلا هدف ما در این نوشتار کوتاه، به عنوان یادداشت و برداشتی در حاشیه موضوع اول فراخوان مجله عدالت و امید (معیارهای مشروعیت زمامدار در اسلام و اینکه چه کسی باید حکومت کند و چگونه باید حکومت شود) ارائه یک طرح یا تحلیل ابتدایی از نحوه شکل‌گیری دولت یثرب و دقت در مبانی تأسیس آن و نحوه مشروعیت‌دهی یا مشروعیت‌یابی و مقبولیت آن در جامعه آن روز و درس‌های حقوقی و سیاسی این رویداد برای امروز و همچنین اشارات کوتاه به چالش‌های دولتی در شرایط امروز افغانستان در پرتو اصول و مبانی دولتی عهد پیامبر اسلام و خلفای راشدین است.

از این رو در ابتدا اصل روند شکل‌گیری دولت یثرب را مطابق با روایات موثق تاریخی به صورت بسیار فشرده نقل می‌کنیم و سپس نتایج و درس‌های آموختنی از این رویداد بزرگ تاریخی را مطرح می‌کنیم.

فلسفه هجرت؛ توسعه رسالت و جستجوی سرزمین جدید، یاران جدید و ایجاد جامعه سیاسی جدید

ظهور اسلام در مکه، یک تغییر و دگرگونی عمیق فکری و فرهنگی ایجاد کرد که به تعقیب آن جامعه آن روز مکه و شبه جزیره عربستان کاملا به دو قطب متضاد تقسیم گردید. ۱۳ سال مبارزه و مقاومت به رهبری پیامبر اسلام، باعث شد که یک گروه جدید به نام مسلمانان با زمینه‌های فکری و اعتقادی ویژه ایجاد شود، اما به دلیل اختناق و سرکوب شدید، این گروه به یک جامعه مستقل جدید تبدیل نشد، بدین معنا که با همه تلاش و مبارزه همه جانبه در طول ۱۳ سال، جامعه سیاسی مسلط، جامعه مشرکان و بت پرستان مکه بود و جامعه سیاسی جدیدی در مکه شکل نگرفت و تنها یک جماعت یا گروه جدیدی با

افکار نو و متفاوت با باورها و سنت‌های حاکم ظهور کرد. اما این جماعت باید خود را از چنبره حاکمیت بت پرستان مکه آزاد می‌کرد و یک فرصت جدیدی را برای حاکمیت باورها و ارزش‌های جدید خود فراهم می‌ساخت. بدین جهت رهبری این گروه از توسعه شبکه پیروان و پیروزی آنان در محیط مکه ناامید شده و استراتژی جدیدی را مبنی بر «هجرت» مسلمانان از مکه در پیش گرفت. این استراتژی در دو مرحله به اجرا گذاشته شد: مرحله نخست این استراتژی، هجرت به حبشه برای حفظ جان هسته اولیه مسلمانان، مبارز از خطر نابودی بود، اما مرحله دوم که مهم‌تر بود، هجرت به یثرب بود، نه برای حفظ جان مسلمانان، بلکه برای ایجاد جامعه سیاسی جدید و حاکمیت نظم جدید حقوقی. لازم به ذکر است که شهری که بعدها به نام «مدینه» یا «مدینه النبی» نامیده شد و تا امروز هم به همین نام معروف است، در آن زمان به نام «یثرب» یاد می‌شد و خود این تغییر نام هم در جای خود حاوی پیام مهم فرهنگی و تمدنی است.

بیعت یا پیمان عقبه، سنگ بنای نخست تأسیس اولین جامعه سیاسی اسلام در یثرب

آغاز ماجرا از ملاقات پیامبر اسلام با شش تن از قبیله خزرج یثرب بود که سفری به مکه داشتند و پیامبر اسلام، دین اسلام را به آنان عرضه کرد. آنان بدون این که کدام توافق‌نامه یا پیمانی با پیامبر منعقد کرده باشند، برای مشوره با مردم خود به مدینه بازگشتند. اما با برگشت آنان صدای دین جدید و گروه جدید در هر خانه مردم یثرب پیچید و در موسم حج سال بعد، ۱۲ تن مرکب از ۹ تن نمایندگان قبیله اوس و ۳ تن نمایندگان قبیله خزرج برای گفت‌وگو با پیامبر اسلام به مکه آمدند و در محلی به نام «عقبه» در مکه با پیامبر ملاقات کردند و بعد از گفت‌وگوی کوتاهی در مورد دین جدید، آنان با پیامبر بیعت کردند، با این تعهد که به خداوند شرک نوزند، دزدی و زنا نکنند و فرزندان خود را به قتل نرسانند، تهمت و افترا نیندند. این بیعت که به نام «بیعت اول عقبه» معروف شد، هیچ نوع محتوای سیاسی یا نظامی نداشت و یک تعهد دینی بود با ماهیت فکری و اخلاقی که بعدها این نوع بیعت در آیه ۱۲ سوره ممتحنه قرآن «بیعت زنان» نامیده شد چون عین همان محتوا را در بر داشت. بعد از این بیعت، پیامبر اسلام، مصعب بن عمیر را به یثرب فرستاد تا آموزه‌های دین اسلام را به آنان بیاموزد.^۱

بدین ترتیب اولین هسته فکری و ایمانی مسلمانان در یثرب شکل گرفت و در موسم حج سال بعد، یک هیأت بزرگ بلندپایه مرکب از ۷۳ مرد و دو زن به نمایندگی از مردم مدینه جهت گفت‌وگو با پیامبر به مکه رفتند و در میان آنان برخی از رهبران دو قبیله اوس و خزرج نیز حضور داشتند. حضور دو زن هم

۱. سیره ابن هشام، ج ۱، ص ۱۳۱.

جایگاه شایسته زنان در امور عمومی سیاسی و اجتماعی را نشان می‌دهد. این دو زن عبارت بودند از: نسیمه بنت کعب المازنیه و ام منیع اسماء بنت عمرو السلمیه.^۱ البته زنان در صحنه‌های مختلف و در تمام بیعت‌هایی که در عهد پیامبر صورت گرفت حضور فعال داشتند و در سوره ممتحنه نیز از بیعت زنان یاد شده است.

این هیأت در شب ۱۳ ذی‌الحجه در عقبه در سرزمین منی در یک ملاقات بسیار سری و محرمانه با پیامبر بیعت کردند که به «بیعت دوم عقبه» معروف شد. محور اصلی این بیعت این بود که پیامبر با پیروانش به یثرب کوچ کند و رهبری یثربیان را به دست بگیرد و یثربیان در مقابل، از پیامبر حمایت و از او اطاعت کنند.

پیامبر اسلام در این ملاقات در ابتدا با قرائت آیاتی از قرآن، آنان را به اسلام ترغیب کرد و سپس فرمود: باشما بیعت می‌کنم بر اینکه از من دفاع کنید؛ همانطور که از فرزندان و اهل بیت خود دفاع می‌کنید. براء بن معرور یکی از سران قبایل یثرب گفت: ما از شما دفاع خواهیم کرد چنان که از خود دفاع می‌کنیم. همچنین او گفت: ما فرزندان جنگ و مبارزه و تربیت یافتگان جبهه‌های نبردیم و این خصیصه از نیاکان ما به وراثت رسیده است. در این میان که شور و شوق سراسر جمعیت را فرا گرفته بود، صدای خزر جیان که حاکی از اشتیاق فوق‌العاده آنان بود، بلند شد. عباس عمومی پیامبر در حالی که دست رسول خدا را در دست داشت، گفت: جاسوسانی بر ما گمارده شده و لازم است آهسته سخن بگویید. در این میان «براء بن معرور» و «ابو الهیثم بن تیهان» و «اسعد بن زراره» از جای خود بلند شدند و با پیامبر دست بیعت دادند و سپس تمام جمعیت بیعت نمودند.

«ابوالهیثم» هنگام بیعت عرض کرد: ای رسول خدا! ما با یهودیان پیمان بسته‌ایم، اکنون ناچاریم تمام آن‌ها را نادیده بگیریم. سزاوار نیست روزی از ما دست بردارید و به سوی قوم خود برگردید. پیامبر فرمود: شما با هر کس پیمان صلح بسته‌اید، من محترم می‌شمارم. من از شما هستم و شما از من. با هر کس که شما در صلح باشید من هم در صلح هستم و با هر کس که شما در جنگ باشید من هم در جنگ خواهم بود. سپس فرمود: ۱۲ نفر از میان خود نماینده انتخاب کنید که در مشکلات، نظر آنان برای شما حجت باشد. چنان که موسی بن عمران، دوازده نفر نقیب از میان بنی اسرائیل برگزید.^۲

۱. ابن سعد، الطبقات الكبرى، تحقیق محمد عبدالقادر عطاء، دار الکتب العلمیه، بیروت، ص ۳۰۰.

۲. جعفر سبحانی، فروغ ابدیت، دومین پیمان عقبه، ص ۳۹۴.

این بیعت در حقیقت یک قرارداد یا پیمان سیاسی بود که بین پیامبر از یکسو و نمایندگان مردم یثرب از سوی دیگر منعقد شد؛ پیمانی که بر اساس آن پس از این پیامبر به یثرب مهاجرت کند و جامعه جدید سیاسی را در آن سرزمین تأسیس نماید. با این قرارداد پیامبر اسلام و پیروان مکی او از هویت مکی خود دست برداشته و با هجرت به مدینه، هویت یثربی پیدا می‌کردند و به تعبیر برخی‌ها و مطابق اصطلاحات امروز، تابعیت مکه را ترک کرده و تابعیت و شناسنامه یثرب را می‌گرفتند.^۱

بنا بر این مهم‌ترین محور این پیمان این است که این پیمان سیاسی، سنگ بنای اصلی تأسیس جامعه سیاسی جدید یثرب شد و تشکیل دولت آینده مدینه را تهداب گذاشت. به عبارت دیگر روند تشکیل جامعه سیاسی اسلام در مدینه با همین بیعت یا پیمان آغاز شد و نه بر اساس نزول وحی و دستور قرآنی و حکم شریعت، زیرا آنچه در عمل اتفاق افتاد و امروز به عنوان یک روایت موثق تاریخی به دست ما رسیده، بیعتی است که مشتمل بر یک تعهد و قرارداد اجتماعی دو جانبه است بین پیامبر اسلام از یکسو و نمایندگان مردم مدینه از سوی دیگر مبنی بر اینکه پیامبر و یارانش از مکه به یثرب کوچ کنند و یک جامعه جدید با نظم جدید سیاسی و امنیتی تشکیل شود و مردم یثرب هم از پیامبر حمایت کنند و از او امر و اطاعت نمایند.

صحیفه یا قانون اساسی دولت جدید یثرب

بعد از بیعت و پیمان عقبه که بر اساس آن پیامبر و یارانش از مکه به مدینه یا یثرب آن زمان هجرت کردند، «صحیفه یثرب» گام دوم برای شکل‌گیری عملی ساختار روابط جدید سیاسی و امنیتی بین پیامبر و مردم مدینه است به شمول قریش یا مهاجرانی که از مکه به مدینه آمده بودند و همه اقوام و قبایلی که در مدینه حضور داشتند اعم از قبایل اوس و خزرج و قبایل متعدد یهودی و جمعی از مشرکان.

پیامبر اسلام (ص) پس از ورود به یثرب و ایجاد جامعه سیاسی جدید، اولین کار مهمی را که در خلال شش ماه اول بعد از هجرت انجام داد، تنظیم و تصویب این «صحیفه» که از آن به نام «کتاب» یا «وثیقه» یا «قانون اساسی مدینه» هم یاد شده، برای تنظیم حیات سیاسی و اجتماعی مردم آن سرزمین، به شمول مسلمین، یهود و همه اقوام و قبایل و حقوق متقابل بین قبایل و رهبری دولت جدید بود.

۱. جمعی از نویسندگان، وقایع ندوه النظم الاسلامیه، جلد اول، مکتب التریبه العربی لدول الخلیج، ۱۹۸۷، دکتر هاشم یحیی الملاح استاد تاریخ اسلامی در دانشگاه موصل، (مکانه الشوری فی سیاسه و اداره الدوله الاسلامیه فی عهد الرسول)، ص ۲۶.

متن عربی این سند در سیره ابن هشام^۱ موجود است و در فارسی ترجمه‌های متعددی از آن شده است. یکی از آن‌ها ترجمه زیر است و برای اینکه با محتوای آن به طور دقیق‌تر آشنا شویم و نتایج آن را تحلیل کنیم، متن کامل آن را که دارای ۴۷ ماده است در ذیل نقل می‌کنم:

بسم الله الرحمن الرحيم.

۱. این (نوشته = کتاب) دستور یا منشوری است از طرف محمد (ص) فرستاده خدا، در میان مؤمنان و مسلمانان از طایفه قریش و اهالی یثرب و کسانی که از آن‌ها پیروی کنند و به آن‌ها بپیوندند و همراه با آن‌ها جهاد کنند، نافذ و جاری خواهد بود.

۲. این‌ها صرف نظر از سایر مردم، امتی هستند یگانه و مشخص (یک واحد سیاسی).

۳. مهاجران قریش رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسؤول حراست از بخش خود خواهند بود و خون‌بهای خود را با رعایت حس نیکوکاری و عدالت که در میان مؤمنان وجود دارد خواهند پرداخت و نیز فدیة اسیران خود را بر اساس اصول نیکوکاری و عدالت همه با یک‌دیگر پرداخت خواهند کرد.

۴. بنوعوف نیز رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسؤول حراست بخش و ناحیه خود خواهند بود و نیز خون‌بهای مربوط را با توافق یک‌دیگر خواهند پرداخت و همچنین فدیة مربوط به اسیران خود را نیز با رعایت اصول نیکوکاری و عدالت رایج در میان مؤمنان تأدیه خواهند کرد.

۵. بنوحارث (خزرجی‌ها) رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسؤول حفظ و حراست ناحیه خود خواهند بود و هر طایفه و گروهی با توافق فدیة مربوط به اسیران خود را بر اساس عدالت و نیکوکاری پرداخت خواهند کرد.

۶. بنوساعده رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسؤول نگهداری و حفاظت بخش خود خواهند بود و هر گروهی بر اساس اصول نیکوکاری و عدالت رایج در میان مؤمنان فدیة خود را خواهد پرداخت.

۷. بنوجشم رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسؤول حفظ و نگهداری بخش خود خواهند بود و بر اساس اصول نیکوکاری و عدالت رایج در میان مؤمنان فدیة خود را خواهند پرداخت.

۱. سیره ابن هشام، ج ۲، ص ۱۱۹-۱۲۳. صحیح مسلم، ج ۴، ص ۲۱۶. شیخ طوسی، التهذیب، ج ۲، ص ۴۷. مجلسی، بحارالانوار، ج ۱۹، ص ۱۶۷.

۸. بنونجار رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسئول نگهداری و حفاظت بخش خود خواهند بود و هر طائفه و گروهی بر اساس عدالت و نیکوکاری رایج در میان مؤمنان فدیة خود را خواهند پرداخت.

۹. بنو عمرو بنو عوف رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسئول نگهداری و حفاظت ناحیه خود خواهند بود و هر طایفه ای بر اساس عدالت و نیکوکاری رایج در میان مؤمنان فدیة خود را ادا خواهد کرد.

۱۰. بنو نبیت رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسئول حفظ و حراست بخش خود خواهند بود و هر طایفه‌ای بر اساس عدالت و نیکوکاری رایج میان مؤمنان فدیة خود را خواهند پرداخت.

۱۱. بنو اوس رسوم و حالت قبلی زندگی خود را حفظ کرده و مسئول نگهداری و نگهداری ناحیه خود خواهند بود و هر طایفه‌ای فدیة خود را مطابق اصول عدالت و نیکوکاری رایج در میان مؤمنان پرداخت خواهد کرد.

۱۲. الف: مقرر است که مؤمنان هیچ فردی را که بر اثر فشار قرض از پا درآمده باشد (بدون کمک) به حال خودش وانگذارند و در موضوع فدیة نیز بر اساس اصول عدالت و نیکوکاری رایج میان مؤمنان و هم‌چنین راجع به خون‌رها رعایت حال چنان شخصی را بنمایند.

۱۲. ب: نیز مقرر است هیچ مؤمنی با مولای (هم‌پیمان) مؤمن دیگری علیه او به مخالفت برنخیزد.

۱۳. نیز مقرر است که مؤمنان پرهیزکار باید در برابر آن فردی که از میان یاغی شود یا بخواهد به دیگران تجاوز و ستمکاری کند، یا این که موجبات تعدی و جنایتی را فراهم سازد یا در میان مؤمنان فساد ایجاد کند، همه با یکدیگر همکاری کنند و او را مغلوب سازند. حتی اگر قیام‌کننده و متجاوز فرزند یکی از مؤمنان باشد.

۱۴. هیچ مؤمنی نباید مؤمن دیگری را که کافری را کشته بکشد و به هیچ کافری علیه مؤمنی نباید کمک کند.

۱۵. حمایت خدا یکی بیش نیست و حمایت مؤمنان از نازل‌ترین فرد مسلمان، در موردی که به نام اسلام تعهدی کرده باشد قطعی و همگانی است و همه مؤمنان در برابر همه مردم جهان، با یکدیگر برابرند.

۱۶. افرادی از جامعه یهود که به ما کمک کنند حمایت و کمک ما را جلب خواهند کرد و با ما برابر خواهند بود و هیچ کس نخواهد توانست بر آن‌ها تحمیلی روا دارد و بدیهی است به مخالفین آن‌ها نیز کمکی نخواهد شد.

۱۷. صلح مؤمنان یکی بیش نخواهد بود و اگر احیاناً در راه خدا جنگی پیش آید هیچ مؤمنی حق ندارد بدون موافقت مؤمنان با طرف مخاصمه صلح کند، مگر این که این صلح مورد موافقت همه مؤمنان باشد که در آن صورت، صلحی که بر اساس عدالت و برابری استقرار یابد برای همه الزام آور خواهد بود.
۱۸. هر طایفه‌ای که همراه ما جنگ کند دستجات آن طایفه باید به نوبت همراه ما بجنگند.
۱۹. از آن جا که مؤمنان همه در حکم یک گروه هستند در خون‌هایی که از آن‌ها در راه خدا ریخته می‌شود اولیای یک‌دیگرند (یعنی همه ولی دم شناخته میشوند و قصاص بر عهده همه است).
۲۰. الف: بدون تردید مؤمنان پرهیزکار پیرو هدایت و تابع بهترین طریق ارشادند.
۲۰. ب: هیچ مشرکی نباید به یک نفر از قریب حمایتی بدهد و یا مالی از او نگهداری کند و هیچ مؤمنی را مانع نشود که بر مشرک تسلط پیدا کند.
۲۱. اگر کسی عمداً مؤمنی را بکشد و ثابت شود باید به قصاص آن قتل کشته شود. مگر این که بازماندگان مقتول راضی شوند (که خون‌بها بگیرند) و همه مؤمنان باید برای مجازات اقدام کنند و هیچ نوع عمل و اقدام دیگری برای مؤمنان روا نیست.
۲۲. برای هیچ مؤمنی که معتقد به این سند باشد و به خدا و روز قیامت عقیده داشته باشد جایز نیست به جنایتکار کمک کند یا او را پناه دهد و بر کسی که جنایتکار را یاری دهد یا او را پناه دهد هر آینه لعنت خدا و خشم خدا در روز قیامت متوجه خواهد بود و هیچ نوع مخارج یا غرامتی از او پذیرفته نخواهد شد.
۲۳. بر شما مؤمنان واجب است در هر موردی که با یک‌دیگر اختلاف پیدا کردید مرجع امر خدا و پیغمبرش باشد.
۲۴. هرگاه در هنگام جنگ، یهودیان با مؤمنان همکاری کنند هزینه جنگی را خودشان باید بپردازند.
۲۵. یهود بنی عوف با مؤمنان در حکم یک امت شناخته می‌شوند. اما یهود دین خود را دارند و مسلمانان دین خود را. موالی (هم‌پیمانان) یهود در حکم خود یهودند. مگر کسانی که ستم کنند و مرتکب گناه شوند و متجاوز باشند، چنین کسانی جز خود و اهل خانه خود را دچار زحمت نخواهند کرد.
۲۶. یهودیان بنی نجار حقوق‌شان مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود.
۲۷. یهودیان بنی حارث حقوق‌شان مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود.
۲۸. یهود بنی ساعده حقوق‌شان مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود.
۲۹. یهود بنی چشم حقوق‌شان مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود.

۳۰. یهود بنی اوس حقوق شان مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود.
۳۱. یهود بنی ثعلبه حقوق شان مانند حقوق بنی عوف خواهد بود. مگر آن کسی که ستم کند و مرتکب گناه گردد و او نیز جز به خود و اهل خانواده خود زبانی نخواهد رسانید.
۳۲. «جفنه» چون شاخه‌ای از قبیله ثعلبه است مانند خودشان (در حکم خودشان) هستند.
۳۳. حقوق بنی الشطیبیه مانند حقوق یهود بنی عوف خواهد بود و مسلم است که این معنی باید از هر جهت رعایت شود و تجاوزی روی ندهد.
۳۴. موالی ثعلبه دارای حقوق اعضای اصلی همان قبیله خواهند بود.
۳۵. شعبه‌های فرعی یهود دارای حقوق اعضای اصلی شان خواهند بود.
۳۶. الف: مسلم است که هیچ‌یک از افراد یهود جز به اذن و اجازه محمد (ص) در جنگ شرکت نخواهند کرد.
۳۶. ب: قصاص نباید از بین برود و خون کسی نباید هدر شود و هر کس خون کسی را بریزد زحمت آن دامن‌گیر خودش و خانواده‌اش خواهد شد. و خدا به بهترین وجهی به این مطلب عنایت دارد.
۳۷. الف: هنگام بروز جنگ مخارج جنگی یهود بر عهده خودشان و مخارج جنگی مسلمانان بر عهده خودشان خواهد بود و به هر حال هر دو طرف با یک‌دیگر بر ضد کسانی که علیه پیروان این دستور بجنگند همکاری خواهند کرد و روابطشان با یک‌دیگر بر اساس مشورت و خیرخواهی و نصیحت خواهد بود و از بد رفتاری احتراز خواهند کرد.
۳۷. ب: هیچ فردی نباید نسبت به هم‌پیمانانش بد رفتاری کند و همه باید به مظلوم کمک کنند.
۳۸. هنگامی که مسلمانان با دیگران در حال جنگ باشند یهودیان به مسلمانان کمک مالی خواهند کرد.
۳۹. داخل شهر مدینه برای پیروان این سند «حرم» شناخته خواهد شد.
۴۰. پناهنده هر کس در حکم خود اوست و هیچ‌کس نباید به پناهنده‌اش زبانی برساند و یا نسبت به او مرتکب جرمی شود.
۴۱. پناهنده (یعنی کسی که از دیگری حق «جوار» یا پناهندگی گرفته) نمی‌تواند جز با اجازه شخص حمایت‌کننده دیگری را در این حق اصلی شریک کند.

۴۲. هرگاه بین کسانی که تابع این دستور هستند، کشتاری روی دهد یا مشاجره‌ای درگیرد که بیم فساد در آن باشد، مرجع امر رسیدگی، خدا و محمد (ص)، که فرستاده خدا است، خواهند بود و خدا ضامن پرهیزکارترین و نیکوکارترین پیروان این سند است.

۴۳. به قریش و یاران قریش حق جوار (پناهندگی) داده نمی‌شود و آن‌ها از حقوق پناهندگی محرومند.

۴۴. پیروان این سند در برابر کسانی که به مدینه حمله کنند، یک‌دیگر را یاری خواهند کرد.

۴۵. الف: اگر یهودی‌ها به صلحی دعوت شوند که در آن همکاری کنند و آن صلح را عملی سازند، می‌توانند به این کار اقدام کنند. در آن صورت مؤمنان نیز باید آن صلح را بپذیرند، مگر این‌که صلح با کسانی باشد که در راه دین می‌جنگند.

۴۵. ب: هر گروهی مسؤول حفاظت و نگهبانی آن قسمت از شهر هستند که روبه‌روی آن‌ها واقع شده است.

۴۶. یهودیان اوس همان حقوقی را دارند که پیروان این سند از آن برخوردارند و پیروان این سند بدون تعرض و تجاوز به دیگران باید دقیق‌ترین نکات آن را رعایت کنند.

هر کس عمل خلافی مرتکب شود سزای آن را خواهد دید و به‌طور قطع خدا ضامن پرهیزکارترین افراد است و از آن کسی حمایت می‌کند که به بهترین وجه مطابق مندرجات این دستور عمل کند.

۴۷. این دستور (سند) از کسی که ستمکار و عهدشکن و متجاوز باشد حمایت نخواهد کرد. و هر کس از شهر خارج شود و هر کس در مدینه بماند مأمون و مصون خواهد بود. مگر کسی که ظلم کند و برخلاف مندرجات این منشور عمل کند و به‌طور قطع و مسلم خدا پناه‌دهنده کسانی است که نیکوکاری را پیشه کنند و پرهیزکارتر باشند و محمد (ص) فرستاده خداست.^۱

درس‌ها و نتایج مترتب بر تدوین و تصویب صحیفه یا قانون اساسی مدینه:

صحیفه مدینه از نگاه دینی، سیاسی و حقوقی از آنچنان اهمیتی برخوردار است که باید در شرح آن کتاب‌ها و مقالات مستقل نوشته شود. خوشبختانه برخی از علما و متفکران اسلامی در این باره تحلیل‌های

۱. متن کامل عربی صحیفه یا وثیقه مدینه در منبع ذیل نیز نقل شده است: علامه شیخ محمدمهدی شمس الدین، فی الاجتماع السیاسی الاسلامی (الصحیفه/الکتاب بین المسلمین و الیهود فی المدینه)، چاپ اول، لبنان، ص ۲۸۵-۳۲۷

جالبی ارائه کرده‌اند.^۱ در این نوشتار کوتاه تنها به چند موضوع به عنوان برداشتی از نتایج سیاسی و حقوقی صحیفه به صورت فشرده اشاره می‌کنیم:

یک - تأسیس دولت‌شهر مستقل مدینه

صحیفه مدینه اساس و بنیاد حقوقی تأسیس جامعه سیاسی جدید و دولت جدید مسلمانان به رهبری پیامبر اسلام را در مدینه فراهم ساخت. استاد جعفری لنگرودی از حقوق‌دانان مشهور و متخصص در امور فقه و حقوق می‌گوید: این عهدنامه (صحیفه مدینه) که به دست رسول اکرم (ص) فراهم گردید و نزد مسلمانان به عهدنامه یثرب معروف است، مبنای تشکیل دولت اسلامی گردید و در واقع اعلامیه استقلال جزیره‌العرب و مسلمانان بود. با این عهدنامه، مدینه به صورت دولت‌شهری مستقل، در برابر مکه، به صورت دولت‌شهر مستقل حجاز قد علم کرد. ایشان این عهدنامه را به صورت ۱۹ ماده قانونی تنظیم کرده است.^۲

دولت شهر مدینه به تمام معنا یک دولت و یک جامعه سیاسی مستقل بود حتی به عنوان دولت به مفهوم مدرن امروزی آن. امروزه برای یک جامعه سیاسی به نام دولت وجود چهار عنصر را ضروری می‌دانند: جمعیت، سرزمین یا قلمرو، حکومت و حاکمیت به معنای استقلال. مسلمانان در ۱۳ سال مکه چنان‌که گفتیم نتوانستند یک جامعه مستقل سیاسی یا دولت تشکیل بدهند زیرا نه سرزمین مستقل داشتند و نه حکومت و حاکمیت مستقل. اما با تصمیم خردمندان پیامبر اسلام مبنی بر مهاجرت به مدینه،

۱. نگاه کنید به:

- علامه شیخ محمدمهدی شمس الدین، فی الاجتماع السياسي الاسلامی (الصحیفه‌الکتاب بین المسلمین و اليهود فی المدینه)، چاپ اول، لبنان، ص ۲۸۵-۳۲۷.
- دکتر محمد حمیدالله، مجموعه الوثائق السياسية للعهد النبوی و الخلافة الراشده، بیروت، ۱۹۶۹.
- دکتر محمد سلیم العوآء، فی النظام السياسي للدولة الاسلامیه، چاپ هشتم، دارالشروق، قاهره، ۲۰۰۶، ص ۴۷ الی ۶۸.
- جمعی از نویسندگان، وقائع ندوه النظم الاسلامیه، جلد اول، ابوظبی، امارات متحده عربی، مکتب التربیه العربی لدول الخلیج، ۱۹۸۷، دکتر محمد سلیم العوآء، صحیفه المدینه و الشوری النبویه، ص ۵۵ الی ۷۵.
- امامه مصطفی محمد ابراهیم، بناء الدولة الاسلامیه فی العهد النبوی من خلال مصادر السیره النبویه (رساله دکتری) دانشگاه ام القری، عربستان سعودی، از ص ۱۵۶ الی ۲۴۶.

۲. دکتر جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۱، جلد ۴، کلمه عهدنامه یثرب، ص ۲۶۸۸.

عصر سرزمین فراهم شد و با امضای پیمان با نمایندگان قبایل مدینه و سرانجام با امضا و تصویب صحیفه به عنوان قانون اساسی، سازمان و تشکیلات حکومت با حاکمیت مستقل ایجاد گردید.

دو- تأسیس حکومت بر مبنای یک قرارداد اجتماعی

دولت مدینه بر اساس تعاهد و قرارداد اجتماعی و عهدنامه مدون و مکتوب ایجاد شد.^۱ نه عامل جنگ و زور و غلبه دخالت داشت و نه وراثت و سنت‌های قبیلوی. در ایجاد این دولت به هیچ صورت قوه و زور مورد استفاده قرار نگرفته بود. مردم مدینه بر اساس نیازها و ضرورت‌های داخلی و قوت منطق و استدلال پیامبر اسلام با او در ابتدا بیعت کردند و سپس از او برای انتقال به مدینه و ایجاد جامعه سیاسی جدید دعوت به عمل آوردند و بعد هم برای تنظیم حقوق و مکلفیت‌ها این وثیقه نوشته شد. این در حالی است که در دنیای آن روز، دولت‌ها یا دولت شهرها و یا امپراطوری‌ها بر مبنای غلبه و زور و فتوحات و یا بر مبنای وراثت و مناسبات قبیلوی و قومی شکل می‌گرفتند. اما در دولت‌داری مدینه در هر دو عهد پیامبر و خلفای راشدین از زور و غلبه خبری نیست. البته به طور طبیعی یک سلسله اختلافات و تفاوت دیدگاه‌ها مخصوصاً در عهد مابعد پیامبر اسلام وجود داشت ولی در ایجاد دولت و یا شیوه انتخاب زمامدار، به هیچ صورت از غلبه و قوه قهریه و جنگ و یا وراثت کار گرفته نشد. نه پیامبر با زور وارد مدینه شده بود و نه حاکمان بعد از او وارثان نسبی وی بودند.

بر مبنای مواد صحیفه مدینه، پیامبر اسلام هم به عنوان رئیس جامعه سیاسی جدید تعیین شد و هم به عنوان مرجع حل اختلاف و یک مقام قضایی برای حل و فصل اختلافات؛ اعم از اختلافات در مورد تفسیر مواد صحیفه و هم در مورد منازعات بین افراد و یا بین افراد و دولت.

نکته قابل توجه این است که پیامبر اسلام به طور همزمان دارای سه عنوان و یا سه حیثیت بود: او از یکسو رسول خدا بود و از طریق وحی، تعالیم الهی و احکام شریعت را دریافت می‌کرد و از جهت دیگر رئیس یک جامعه جدید سیاسی و در حقیقت رئیس دولت بود که همزمان در رأس هر سه قوه مجریه و مقننه و قضائیه قرار داشت. از جانب سوم به صراحت آیات قرآن او بشری مانند افراد دیگر بشر بود. انما انا بشر مثلکم. سوره کهف/۱۱۰

۱. جمعی از نویسندگان، وقائع ندوه النظم الاسلامیه، جلد اول، مکتب التریبه العربی لدول الخلیج، ۱۹۸۷، دکتر هاشم یحیی الملاح استاد تاریخ اسلامی در دانشگاه موصل، (مکانه الشوری فی سیاسه و اداره الدوله الاسلامیه فی عهد الرسول)، ص ۲۸.

به جهت همین سه نوع حیثیت در شخصیت پیامبر اسلام است که تصرفات و یا گفتار و رفتار ایشان هم دارای سه عنوان و سه حیثیت است:

۱- تصرفات ناشی از اتصال او به منبع وحی و به عنوان پیامبر خدا و مبلغ احکام شریعت اسلام. آنچه که در کنار کتاب خدا به نام «سنت پیامبر» به عنوان یکی از منابع شریعت یاد می‌شود، مشمول همین عنوان و حیثیت وجود مبارک پیامبر اسلام است.

۲- تصرفات و گفتار و رفتاری ناشی از مقام سیاسی او به عنوان رئیس دولت و زمامدار مورد قبول همه گروه‌های اجتماعی و صحیفه مدینه که توسط پیامبر به عنوان زمامدار جامعه صادر شده است از جمله همین نوع تصرفات است. این صحیفه با اینکه متأثر از ارزش‌های جدید جامعه یعنی تعالیم اسلام است ولی ریشه مستقیم در وحی یا آیات قرآن ندارد و مطابق برخی از نظریات جزء سنت هم شمرده نمی‌شود و پیامبر اسلام به عنوان رئیس مورد قبول جامعه، آن را مانند سایر پیمان‌ها، امضا یا تصویب کرده است.

۳- همچنین یک سلسله تصرفات دیگر پیامبر اسلام ناشی از وجود بشری ایشان است. ایشان در مسایل شخصی خود مانند هر انسان دیگر نیازمندی‌های عادی مادی و معنوی و عاطفی خود را داشت و مانند هر انسان دیگر به تنظیم امور شخصی و خانوادگی خود می‌پرداخت.^۱

بنا بر این پیامبر اسلام به طور همزمان دارای یک شخصیت قدسی، کارزمایی و بشری بود. شخصیت قدسی ایشان نیازی به بیعت یا پیمان یا قرارداد اجتماعی نداشت، چون او برگزیده خداوند و مبلغ پیام الهی برای بشریت بود ولی مقام پیامبر اسلام به عنوان رئیس سیاسی جامعه و شخص اول دولت، با رضایت و توافق مردم مدینه و بر اساس یک نوع قرارداد و تعهد دو جانبه شکل گرفت. به عبارت دیگر مردم مدینه حتی کسانی که پیامبری یا نبوت پیامبر و دین و شریعت او را هم قبول نداشتند مانند یهودیان و مشرکان، در چوکات صحیفه و قانون اساسی مدینه، زعامت و رهبری ایشان و حاکمیت سیاسی واحد را پذیرفتند. یهودیان زعامت و حکومت پیامبر را از این جهت نپذیرفتند که او از جانب خداوند آمده و شریعت جدیدی آورده است چون آنان دین اسلام را قبول نداشتند اما از نگاه سیاسی راضی شدند که جزء جامعه جدید سیاسی شوند و رهبری سیاسی پیامبر اسلام را بپذیرند.

۱. در باره انواع و اقسام تصرفات پیامبر اسلام رجوع کنید به: دکتر سعدالدین العثماني: تصرفات الرسول بالامامه، انتشارات الزمن، المغرب (مراکش) چاپ اول، ۲۰۰۰م. الدین و السیاسة، تمییز لا فصل، المركز العربی الثقافی، المغرب (مراکش)، چاپ اول،

به همین جهت چنان که گفته شد دولت مدینه با مشروعیت مردمی یعنی با رضایت کامل و توافق عمومی مردم به وجود آمد و هیچ نوع اعمال فشار مادی و معنوی وجود نداشت و در اصل این مردم مدینه بودند که به سراغ پیامبر رفتند و از وی برای سکونت در مدینه و به دست گرفتن رهبری مردم مدینه دعوت به عمل آوردند و او هم در پرتو وحی الهی و شخصیت کاریزماتیک خود به عنوان یک رهبر مقتدر و حکیم در رأس جامعه سیاسی جدید قرار گرفت و دولتی را تأسیس کرد که نه تنها از نگاه شرایط آن زمان بلکه حتی برای زمان معاصر هم برای جامعه انسانی آموزنده و سازنده و یک الگوی قابل اجرا است.

وقتی که زمامداری و دولت‌داری پیامبر اسلام چنین باشد، بسیار جای تأسف است که امروزه گروهی از افراد بسیار عقیمانده از نگاه فکری و علمی و اخلاقی در افغانستان که از راه زور و تزویر، قدرت سیاسی را غصب کرده و خود را با زور سرنیزه حاکم بر سرنوشت مردم ساخته‌اند، بدون اینکه کمترین رضایت و تأیید از طرف مردم وجود داشته باشد، حکومت خود را مشروع و برخاسته از احکام شریعت اسلام می‌پندارند! و برای حکومت کردن، خود را بی‌نیاز از موافقه و تأیید مردم و بی‌نیاز از قانون اساسی و قانون‌گذاری می‌دانند. در حقیقت گروه طالبان نه از حیثیت قدسی و الهی برخوردار هستند تا مشروعیت دینی داشته باشند و نه حکومت آنان برخاسته از کدام قرارداد اجتماعی است تا تأیید و موافقه مردم را داشته و مشروعیت مردمی پیدا کند. این نوع حکومت با هیچ معیار و مبنای کهنه و نو یا سنتی و مدرن، از مشروعیت برخوردار نیست.

سه - اولین قانون اساسی مکتوب در جهان

بر اساس مطالعات و تحقیقاتی که صورت گرفته صحیفه مدینه اولین قانون اساسی مکتوب در جهان است. زیرا قانون اساسی حتی بر اساس تعاریفات جدید امروزی در حقوق اساسی عبارت است از «مجموعه قواعد اساسی سازمان‌دهنده دولت و روابط، حقوق و تکالیف متقابل دولت و افراد که معمولاً به شکل یک سند مکتوب توسط مقام صلاحیت‌دار وضع و تصویب می‌گردد.» مطابق این تعریف صحیفه مدینه می‌تواند مصداق بسیار روشن و برجسته آن باشد. البته طبیعی است که نهادها و سازمان‌های دولت در دوره معاصر کاملاً متفاوت است با سازوکارهایی که در جوامع سیاسی ۱۵ قرن پیش وجود داشته است ولی از نگاه محتوا و کارکرد اصلی کاملاً مشابه همدیگر است.

دکتر محمد حمیدالله ضمن این‌که عهدنامه مدینه را اولین قانون اساسی مکتوب در جهان دانسته است، آن را به انگلیسی برگردانده و طی مقاله‌ای فاضلانه به تجزیه و تحلیل آن پرداخته و اعتبارش را اثبات کرده است. وی در شروع مقاله خود متذکر شده است: «اولین قانون اساسی مکتوب در جهان، که به‌وسیله رئیس حکومتی تنظیم و تدوین شده باشد، قانونی است که توسط شخصیتی مانند حضرت محمد (ص)

طرح و تنظیم شده و چون یکی از مفاخر عالم اسلام است، جا دارد نسل جدید مسلمانان نیز آن را بشناسد.» وی، با تأکید بر این که اولین حلقه قانون گذاری در اسلام، دوران زندگی پیامبر اسلام بوده، ضمن مهم دانستن سند مورد بحث، افزوده است: «تا جایی که معلومات فعلی من حکم می کند چنین متنی در تاریخ جهان نگارش نیافته و هیچ سند مشابهی مقدم بر آن وجود ندارد.»^۱

چهار - ضرورت قانون گذاری در کنار قرآن و سنت:

صحیفه مدینه در عین حال یک نوع تقنین و قانون گذاری بود و این معنایش این است که مسلمانان در کنار قرآن و سنت یا احکام شریعت، برای تنظیم حیات اجتماعی خود مطابق نیازهای زمان و مقتضیات عصر، نیاز به تقنین و قانون گذاری دارند و قانون گذاری از نگاه اسلام نه تنها مجاز بلکه یک ضرورت است. از سوی دیگر در قرآن و سنت تنها کلیات و قواعد عمومی بیان شده و در زندگی انسانها جزئیات زیادی است که حکم آنها در شریعت به طور مشخص بیان نشده است. برخی چنین فکر می کنند که کشورهای اسلامی یا زمامداران مسلمان با وجود کتاب و سنت نیازی به تقنین ندارند. اما اگر تقنین جایز نبود پیامبر اسلام این وثیقه یا صحیفه را که در حکم قانون اساسی است نمی نوشت و آن را تصویب نمی کرد. پس به هر حال ما هم نیاز به تقنین داریم و هم نیاز به یک قانون اساسی مکتوب که حقوق و وجایب افراد و دولت را تنظیم کند.

امروز متأسفانه در افغانستان با تسلط گروه طالبان وضعیتی حاکم شده است که حاکمان خود را بی نیاز از قانون و قانون گذاری می پندارند و فعلاً هیچ قوه قانون گذاری وجود ندارد که به نمایندگی از مردم و برای تنظیم حیات سیاسی و اجتماعی و اقتصادی مردم قانون وضع کند و حتی قانون اساسی وجود ندارد و برخی از آنان مدعی هستند که قانون اساسی ما کتاب خدا است و با وجود قرآن و سنت نیازی به قانون اساسی و قوانین عادی دیگر نداریم.

مولوی عبدالحکیم حقانی در کتاب خود می گوید که ما دو قسم قانون داریم: قانون شرعی آسمانی و قانون وضعی زمینی و سپس هفت دلیل از قرآن ذکر کرده که قوانین وضعی باطل است زیرا قوانین وضعی محصول فکر انسان است و انسان از نگاه دین اسلام حق وضع قانون ندارد.^۲ در حالی که این قرائت با سیره

۱. پروفیسور محمد حمیدالله، The first Written Constitutional Law the world. همچنین مجموعه الوثائق

السیاسیه للعهد النبوی و الخلافة الراشده، بیروت، ۱۹۶۹.

۲. عبدالحکیم حقانی، الاماره الاسلامیه و نظامها، چاپ اول، ۱۴۴۳ هـ - ۲۰۲۲ م، مکتبه دارالعلوم الشرعیه، کابل، صفحات ۲۲ و ۲۵.

عهد نبوی کاملاً در تضاد است و امروزه نیز در بیش از ۵۰ کشور اسلامی در دنیا هم قانون اساسی وجود دارد و هم قوه مقننه و پارلمان برای وضع قوانین موضوعه و هیچ فقیه و حقوق دان اسلامی نگفته است که وضع قانون اساسی و قوانین دیگر با دین و شریعت در تضاد است. ما می‌توانیم در کشورهای اسلامی برای تنظیم امور حیات سیاسی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه قوانین را به گونه‌ای وضع کنیم که اساسات یا اصول و مبانی شریعت و احکام ثابت شده با نص قطعی را نیز رعایت کنیم و اجتهادی که در فقه مطرح شده نیز در ارتباط با همین موضوع است. از طرف دیگر قلمرو «مباحات» یا «مالئص فیه» و یا به تعبیر بهتر «منطقه الفراغ» آنقدر گسترده است که اکثر زمینه‌های زندگی دنیایی انسان‌ها را شامل می‌شود و قلمرو عبادات و احکام قطعیه واجب و فرض و حلال و حرام و مانند آن بسیار محدود است و همچنین اعتقادات کلامی، عبادات و مناسک و مراسم دینی و مذهبی مردم نیز خارج از حیطه قوانین موضوعه هستند. از طرف دیگر ماهیت همین فرمان‌هایی که رهبر طالبان صادر می‌کند چیست؟ این فرمان‌ها در ماهیت خود همین قوانین موضوعه هستند، اما بدون طی مراحل قانون‌گذاری که از مغز تنها یک نفر تراوش کرده و برای همه کشور لازم الاجرا تلقی می‌شود، در حالی که قوانین تصویب شده پارلمان محصول کار صدها تن افراد دانشمند و با تجربه و خیره و به مراتب داناتر از رهبر گروه طالبان است.

پنج - پلورالیزم سیاسی، فرهنگی و دینی

جامعه سیاسی‌ای که در پی تصویب صحیفه (قانون اساسی مدینه) شکل گرفت، دارای یک دولت و یک نظام سیاسی واحد بود، اما با حفظ تنوع و پلورالیزم سیاسی و فرهنگی و دینی. صحیفه مدینه اولین سند از نوع خود است که جامعه‌ای را بنیان گذاشت بر اساس کثرت‌گرایی و آزادی عقیده و عبادت و آزادی بیان. به همین جهت «مدینه النبی» یک جامعه باز و با تساهل و تسامح و متنوع و کثرت‌گرا از نگاه دینی و فرهنگی بود. از نگاه صحیفه مدینه، امت به دو معنا است، یکی امت اعتقادی که بر اساس آن در مدینه دو امت اعتقادی حضور داشت: امت اسلامی و امت یهود. اما معنای دوم امت، امت سیاسی است که به معنای امروزین ملت است یعنی مجموعه شهروندانی که در یک سرزمین و تحت یک حاکمیت سیاسی زندگی می‌کنند. بر اساس معنای دوم هر دو گروه مسلمانان و یهودیان، یک امت سیاسی بودند ولی هر کدام پیرو دین خاص خود بودند یعنی یک ملت با آزادی کامل در عقیده و بیان و با رسمیت داشتن دو دین و دو فرهنگ که به طور طبیعی هر کدام گرایش‌ها و رویکردهای خاص فکری و سیاسی خاص خود را داشت و این مصداق بارز جامعه جامعه کثرت‌گرا و نمونه روشن پلورالیسم سیاسی و فرهنگی است.^۱

در مواد ۲۵ تا ۳۸ صحیفه که حقوق متقابل و روابط بین قبایل متعدد یهود با مسلمانان را تنظیم کرده به صراحت این پلورالیسم دینی و فرهنگی پذیرفته شده است. در ماده ۲۵ آمده است که همه قبایل یهودی با مؤمنان در حکم یک امت شناخته می‌شوند. اما یهود دین خود را دارند و مسلمانان دین خود را. (و ان یهود بنی عوف امه مع المؤمنین، لليهود دینهم و للمسلمین دینهم...) این جمله به صراحت بر دو نکته تأکید می‌کند: اول اینکه هر دو گروه ملت واحد (امت واحد سیاسی) هستند و هیچ تبعیض و امتیازی از این جهت در بین آنان وجود ندارد. دوم اینکه دین و فرهنگ هر دو گروه رسمیت دارد. یهود دین خود را دارد و مسلمانان دین خود را.

از مطلب فوق این نتیجه به دست می‌آید که در شکل‌گیری دولت-ملت واحد، ضرورتی ندارد که همه ملت حتماً پیرو یک دین و یک مذهب باشند و دارای یک فرهنگ و همچنین یک زبان باشند. اقوام گوناگون، پیروان مذاهب و فرهنگ‌ها و زبان‌های مختلف، می‌توانند ملت واحد و شهروندان دولت واحد باشند و در عین حال فرهنگ و زبان و سایر حقوق همه آنان به رسمیت شناخته شده باشد.

نکته قابل توجه در این رابطه این است که گروهی که امروز در افغانستان حکومت می‌کند و خود را پیرو شریعت و سنت پیامبر اسلام می‌خوانند با این سیره سیاسی مبارک رسول الله (ص) فرسنگ‌ها فاصله دارند. مولوی عبدالحکیم تئوریسین و قاضی القضاة گروه طالبان در کتاب خود می‌نویسد:

«لازم است تا دولت اسلامی تنها به یک مذهب عمل کند؛ مذهبی که همه یا اکثریت ساکنان آن مملکت پیرو آن هستند. بنابراین دولت افغانستان مکلف است تا به مذهب حنفی در محاکمات و سایر شئون زندگی عمل نماید، چون اکثریت ساکنان افغانستان از گذشته‌های دور حنفی مذهب بوده‌اند و کتاب‌های فقهی که تدریس می‌شوند و شروح و فتاواها، به مذهب حنفی است و عمل به مذهب غیر حنفی برای مردم افغانستان به خصوص مردم عوام، عار دانسته می‌شود. قاسم بن قطلوبغا فقیه و محدث متوفی ۸۷۹ ق در رساله‌اش در باب «کفائت در نکاح» گفته است: مشایخ ماوراء النهر گفته‌اند که عادت در شهرهای شان این است که مناسب نیست که حنفی مذهب با غیر حنفی مذهب از دواج کنند، نه بخاطر نقص در آنان، بلکه در عرف شهرشان چنین کاری عار است.»

وی همچنین می‌افزاید: «کسی که از مذهب امامش به مذهب دیگری تغییر مذهب بدهد، چنانچه در «الهندیه» آمده است: بخاطر به بازی گرفتن دین، مورد تعزیر قرار می‌گیرد. دولت نباید برای اقلیت‌ها در مقام قضا هیچ‌گونه امتیازی را بدهد، چون سهم ساختن اقلیت‌ها در مقام قضا، موجب تضعیف دولت

می‌شود. در دولت عثمانی، زمانی که قضا را تلفیق نمود و قوانین بیگانه را وارد سیستم ساخت و برای‌شان محاکم برپا نمود و به اقلیت‌ها امتیاز داد، دولت با ضعف مواجه گردید.^۱

گروه طالبان بر اساس همین فتواها است که فقه جعفری را حتی در احوال شخصیه و مراسم مذهبی به حاشیه رانده و حتی ممنوع ساخته‌اند و در برخی از ولایات تلاش دارند که پیروان مذهب اسماعیلیه را مجبور بسازند که از مذهب خود دست بردارند و از نو به زبان آنان کلمه شهادتین جاری ساخته و به باور خود، آنان را از نو مسلمان می‌سازند.

اسلام وطن‌جار یکی دیگر از علمای گروه طالبان که والی هرات هم است پا را از این هم فراتر گذاشته شیعیان را تکفیر کرده است. ایشان در کتابش نوشته است: «تشیع فرقه قبوریه/ مرده‌پرست، تکفیری، افراطی در محبت اهل بیت و مبعوض نسبت به صحابه است که عبدالله ابن سبای یهودی آن را بنیان نهاده است. از زشت‌ترین عقاید تشیع اعتقاد به امامت است که مستلزم انکار ختم نبوت بلکه انکار توحید، تحریف قرآن، بداء، رجعت و عدل مزعوم است... شیعیان در طول تاریخ ایادی کفار در بین مسلمانان بوده اند.»^۲

معلوم نیست این مولوی‌های محترم از کجا و با چه دلیل مدعی هستند که در کشور اسلامی باید فقط به یک مذهب عمل شود؟ از کجای قرآن و سیره پیامبر (ص) این حکم را استنباط کرده‌اند؟ آیا در عهد نبوی و راشدی مذهب حنفی یا کدام مذهب رسمی دیگر وجود داشت؟ در دوره پیامبر و خلفای راشدین نه تنها مذهب رسمی وجود نداشت بلکه چنان که گفتیم در کنار اسلام، پیروان سایر ادیان و از آن جمله یهودیان به طور رسمی مطابق دین خود عمل می‌کردند و به تعبیر صحیفه مدینه: لیهود دینهم و للمسلمین دینهم. امروز نیز در همه کشورهای اسلامی پیروان تمام مذاهب اسلامی هم حضور دارند و هم همگی مطابق مذهب خود عمل می‌کنند. چنین پیدا است که این مولوی‌ها نه تنها از سیره نبوی و شریعت سمحه و سهله اسلام بی‌خبرند بلکه از تعالیم عقلانی و اعتدالی امام ابوحنیفه هم پیروی نمی‌کنند و گرنه سخن حکیمانه امام ابوحنیفه بسیار معروف است که: انا لانکفر احدا من اهل القبلة. حقیقت این است که تعصب و استبداد و انحصار طلبی و غرق شدن در سنت‌های جاهلی قومی و قبیله‌ای به نام اسلام، چهره واقعی پاک و زلال اسلام را بیش از پیش کدر ساخته و مردم را از ارزش‌های دین و شریعت متنفر ساخته است.

۱. عبدالحکیم حقانی، پیشین، ص ۳۷.

۲. نور احمد اسلام‌جار، معتمد ما ترید من معتقد ماترید، چاپ اول، المکتبه الاسلامیه، هرات، ۱۴۴۲هـ - ۲۰۲۱م، ص ۱۷۴ و ۱۷۵.

نکته دیگر این است که از لازمه پلورالیسم سیاسی و دینی و فرهنگی که در صحیفه مدینه مورد تأیید قرار گرفته، آزادی عقیده و آزادی بیان است. زیرا وقتی که همه شهروندان حق دارند از دین و مذهب و فرهنگ خاص خود پیروی کنند، به طور طبیعی معنای آن آزادی در عقیده و آزادی بیان است.

در دوره راشدین نیز آزادی بیان و آزادی عقیده به طور کامل رعایت می‌شد و حتی شهروندان عادی حق داشتند که به طور مستقیم رودرروی خلیفه بایستند و از او انتقاد کنند. مؤرخان نوشته‌اند: «ابوبکر در آغاز زمامداری خود گفت: من اکنون با این که بهتر از شما نیستم، بر شما حکومت یافتم؛ پس اگر راست بودم، مرا پیروی کنید و اگر کج شدم، مرا راست کنید.» عمر خلیفه دوم نیز گفت: اگر کسی در من کجی دید آن را راست کند. یک نفر اعرابی گفت: اگر در تو کجی پدیدار شود با شمشیر راستش می‌کنیم. عمر شکر کرد که در امت کسی هست که با شمشیر او را راست می‌کند. همچنین روزی پیرزنی نصرانی نزد عمر آمد و کمک خواست. خلیفه قبل از این که به او چیزی بدهد، از روی نصیحت به او گفت: خداوند محمد (ص) را به حق فرستاده است. پس مسلمان شو تا در دنیا و آخرت در امن و سلامت به سر ببری. پیرزن گفت: من پیرزنی هستم که بر لب گور قرار دارم. آنگاه عمر حاجت او را برآورد و از اینکه او را به اسلام فراخوانده بود ترسید که مبدا دعوت او، اجبار به حساب آید، بنابراین استغفار کرد و گفت: بارالها! من او را راهنمایی کردم و قصد اجبار نداشتم.

حضرت علی (ع) نیز اطاعت از خود را منوط به انجام ندادن شر می‌دانست، به حدی که در این باره به مردم توصیه می‌کرد چنانچه شری از او دیدند از او کنار کشیده، نافرمانی کنند که این حق مسلم آنهاست و در این باره فرمود: «پس اگر خیری دیدید، مرا به آن یار باشید و اگر شری دیدید از آن به کنار باشید».

در عهد امام علی، خوارج که دشمنان سرسخت او بودند، در کمال آزادی به ابراز عقیده می‌پرداختند و حتی در بین نماز آن حضرت دست به اعتراض زده و سر و صدا بر پا می‌کردند؛ اما امیرالمؤمنین با آنان در منتهای آزادی برخورد کرد، زندان‌شان نکرد و شلاق‌شان نزد و حتی سهمیه آنان را از بیت المال قطع نکرد و حتی در برابر اتهامات آنان به پاسخ‌گویی برمی‌خاست و مانع فعالیت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی آنان نمی‌شد و جلو اظهار نظر و عقیده آنان را نمی‌گرفت و این چنین به مخالفان سیاسی خود اجازه اظهار نظر و انتقاد از بالاترین مقام سیاسی را می‌داد. حضرت به یاران خود توصیه می‌کرد بدون توجه به صاحب‌سخن، به مطلبی که می‌گوید، توجه کنند: «انظر الی ما قال و لا تنظر الی من قال».

اما گروه طالبان بر خلاف سیره پیامبر و خلفای راشدین، نه تنها آزادی عقیده و بیان و آزادی رسانه را قبول ندارند و جز مذهب خود، هیچ مذهب اسلامی دیگر را بر نمی‌تابند بلکه هر نوع انتقاد عادی از رهبران خود را نیز حرام و ممنوع می‌دانند و هر کسی که لب به کمترین انتقاد گشاید، سرنوشت او زندان و شکنجه

خواهد بود و هم اکنون همه رسانه‌های آزاد و منتقد تعطیل شده‌اند و حتی علمایی که در خطبه‌های جمعه و جماعات از خودسری‌ها و انحرافات طالبان انتقاد می‌کنند، دستگیر و زندانی شده و فعالیت‌های دینی آنان ممنوع می‌گردد.

شش - فدرالیسم قومی و قبایلی

در صحیفه مدینه، از تمام اقوام و قبایل ساکن در مدینه به طور جداگانه نام برده شده و حقوق و تکالیف آنان توضیح داده شده است. از همه مهاجرین یا قریش تنها با نام مهاجرین قریش یاد شده چون تمام آنان دارای یک فرهنگ و سبک زندگی بودند و یک گروه شمرده شده است. اما از انصار مدینه از هشت قبیله یاد شده به نام‌های: بنی ساعده، بنی حارث، بنی چشم، بنی نجار، بنی عمر، بنی عوف، بنی النبیت، و بنی الاوس. از قبایل یهودی مدینه هم از نه قبیله یاد شده به نام‌های: بنی نجار، بنی حارث، بنی ساعده، بنی چشم، بنی اوس، بنی ثعلبه، بنی شطیبه، جفنه و موالی ثعلبه.

از مطالعه مواد مربوط به این اقوام و قبایل چند نکته به دست می‌آید:

۱. با اینکه مضمون و محتوای مواد یاد شده یک چیز است و یک مضمون در همه مواد آن تکرار شده ولی تفاوت در این است که نام هر قبیله به طور جداگانه نیز ثبت شده است. فلسفه این تکرار فقط این است که موجودیت و هویت قبایل و تعدد و تنوع آن‌ها به رسمیت شناخته شود و رسماً در متن قانون ثبت گردد، مشابه آنچه در ماده ۴ قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان آمده بود با این تفاوت که در قانون اساسی مدینه به وضعیت و حقوق تمام قبایل و نحوه اجراءات و وظایف دولت به صورت مشخص تصریح شده، اما در قانون اساسی افغانستان تنها نام برده شده بود بدون این که از حقوق مشخص آنان یاد شود.

۲. در این سند وضعیت و حالت قبلی قبایل، رسوم زندگی آنان در دوره پیش از اسلام و پیش از ایجاد جامعه سیاسی جدید، مسایل مربوط به زعامت قبیله، حقوق مالکیت، رسوم و عادات و تعهدات دیگر به رسمیت شناخته شده است. در متن عربی صحیفه در این مواد از عبارت (علی ربعتهم) استفاده شده که به معنای حفظ حالت قبلی آنان است. همچنین در این مواد نظم حقوقی و جزایی قبلی آنان از نگاه پرداخت دیه و سایر مجازات‌های رایج در میان قبایل در مورد جرم قتل و جرح و غیره پذیرفته شده است و البته تطبیق همه آن‌ها به رعایت اصول عدالت و نیکوکاری مقید شده است.

۳. در مجموع، در صحیفه مدینه، یک نوع استقلال داخلی قبایل در قالب رعایت نظم عمومی ناشی از حاکمیت سیاسی جدید پذیرفته شده است و این برای نحوه تنظیم ساختار داخلی سیاسی و اداری دولت و

توزیع قدرت و صلاحیت‌ها برای واحدهای اجتماعی و محلی تشکیل دهنده جامعه ملی، حامل پیام بسیار مهمی است.

مرحوم علامه شیخ محمد مهدی شمس الدین با تفصیل به تحلیل این موضوع پرداخته و نوشته است: «در این جا می‌بینیم که اسلام هیچ‌گاه تلاش نکرده است که هویت گروه‌های قبایلی را درهم بشکند و از بین ببرد بلکه آن را بر حالت خود باقی گذاشته و از آن برای تقویت روحیه همبستگی داخلی بر مبنای همبستگی و همیاری اجتماعی استفاده کرده است و بلکه همه آن‌ها را از نگاه سیاسی در پیکر امت واحد ادغام کرده است. از این رو می‌توان گفت که ترکیب و ساختار اجتماعی امت اسلامی، بر مبنای «فدرالیزه» ساختن ملت‌ها و گروه‌های بشری استوار است. این «فدرالیسم» به معنای حفظ تنوع در چارچوب وحدت است بدان معنا که می‌توان در قلمرو امت و ملت واحد، به تشکیل «جوامع سیاسی» و «دولت‌ها»^۱ متعدد پرداخت. این جوامع و دولت‌ها در امور داخلی و مسایل دینی و فرهنگی خود مستقل هستند اما به عنوان یک ملت واحد در روابط خود با ملت‌های دیگر متحد می‌باشند.»^۱

از این نوع فدرالیسم، برخی از محققان و نویسندگان فدرالیسم به نام «فدرالیسم شخصی» هم یاد می‌کنند. یکی از استادان حقوق و علوم سیاسی لبنان که در مورد امکان یا امتناع نظام فدرالی در لبنان تحقیق کرده است، در کتاب خود می‌گوید: فدرالیسم بر دو قسم است: ۱- فدرالیسم منطقه‌ای یا اقلیمی و جغرافیایی (Federalism Territorial) ۲- فدرالیسم شخصی (Federalism Personnel). از این نوع فدرالیسم می‌توان به نام فدرالیسم قومی هم یاد کرد. وی می‌گوید: در جوامعی که اقوام یا فرقه‌ها از نگاه جغرافیایی و محل سکونت تداخل دارند مانند لبنان، نمی‌توان فدرالیسم اقلیمی یا جغرافیایی را تطبیق کرد. اما می‌توان فدرالیسم شخصی را جایگزین ساخت. به باور ایشان فدرالیسم شخصی یک ساختار قانون اساسی است که در کشوری با نظام تک‌ساخت و بسیط نیز امکان پذیر است زیرا در جوامع متکثر، جوامع سیاسی تنها متشکل از افراد نیستند بلکه به صورت گروه‌های بشری با ویژگی‌های خاص خود ظهور می‌کنند و از این رو باید در قانون اساسی حقوق سیاسی و شخصیت حقوقی‌شان به رسمیت شناخته شود مثل این‌که در لبنان فرقه‌های دینی و مذهبی در امور دینی و اجتماعی و اداری و مالی خود از یک نوع استقلال سیاسی برخوردار هستند و هر کدام قانون احوال شخصیه، محاکم اختصاصی و مکاتب آموزشی خاص خود را دارند و کرسی‌های پارلمان هم بین آنان تقسیم شده است و در قوه مجریه هم رئیس جمهور از میان مسیحیان مارونی و نخست وزیر از مسلمانان سنی انتخاب می‌شوند و رئیس پارلمان هم از

۱. علامه شیخ مهدی شمس الدین، پیشین، ص ۲۹۲ و ۲۹۳.

مسلمانان شیعه است و این نوع سیستم فدرالی (فدرالیسم شخصی) مانند فدرالیسم جغرافیایی بهترین سازوکار برای تأمین وحدت ملی و زندگی مسالمت‌آمیز بین گروه‌های متعدد در کشور واحد و یکپارچه است.^۱

این نوع فدرالیسم که در قانون اساسی به رسمیت شناخته می‌شود و در چارچوب نظام تک‌ساخت نیز قابل تعریف است، در بسیاری از کشورها با شیوه‌های مختلف تطبیق شده است و در افغانستان نیز می‌تواند هم یکی از راه‌حل‌ها باشد و در قانون اساسی دوره جمهورییت هم رگه‌هایی از این نوع فدرالیسم مشاهده می‌شد ولی به جزئیات آن پرداخته نشده و راه‌های درست تطبیق آن در نظر گرفته نشده بود. اما می‌توان آن را غنی‌تر و جامع‌تر ساخت و این در حقیقت یک نظام شبه فدرالی است و برای جوامع کثرت‌گرا و متنوع از نگاه قومی و مذهبی و زبانی در نظر گرفته شده است. در کشور بلژیک کنونی نیز هم فدرالیسم جغرافیایی و هم فدرالیسم شخصی یا قومی به موازات هم تطبیق شده است. نوعی از فدرالیسم شخصی در لبنان و قبرس هم تطبیق شده است.

آنچه که به عنوان یک برداشت از صحیفه مدینه و سیره حکومتی پیامبر اسلام قابل استفاده است، پذیرش اصل تکثر و تنوع قومی و مذهبی و به رسمیت شناختن حقوق کامل و استقلال نسبی آنان در قالب نظام سیاسی واحد ملی است. اما جزئیات این موضوع به صورت طبیعی به شرایط زمانی و مکانی تعلق دارد. در این رابطه بسیار روشن است که برداشت برخی از وطنداران ما در مورد فدرالیسم کاملاً ناقص یا نادرست است. البته از گروه طالبان که غیر از گروه خود هیچ کسی را نه مسلمان و نه شایسته مشارکت در قدرت می‌پندارند و تنها حکومت خود را یک مانده و هدیه‌ای می‌دانند که از آسمان برای مردم افغانستان نازل شده، هیچ انتظار دیگری نمی‌رود و آنان از اساس با مفاهیم ارزشمند انسانی و حقوقی بیگانه هستند و هنوز ذهن آنان با این مفاهیم بسیار فاصله دارد، ولی تعجب از برخی دیگر از کسانی است که تفکر طالبانی هم ندارند ولی از تمرکزگرایی طالبان و انحصاری عمل کردن این گروه بسیار ذوق زده شده و آن را به نفع تعلقات قومی و تباری خود می‌دانند و به همین جهت تا از فدرالیسم سخن به میان آید، آن را به معنای تجزیه و دسیسه بیگانگان تلقی می‌کنند گو اینکه مالک اصلی افغانستان تنها آنان است و تنها آنان خیر و منفعت کشور را می‌خواهند و دیگران همگی وابسته به بیگانه و همواره در صدد تخریب و تجزیه افغانستان می‌باشند؛ در حالی که اصل هدف، تأمین عدالت و حقوق مردم و جلوگیری از تمرکز و

۱. دکتر عصام سلیمان استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی در دانشگاه لبنان، الفدرالیه و المجتمعات التعدیه و لبنان، چاپ اول،

انحصارگرایی و تبعیض است، نه تجزیه و تفرقه بین اقوام و بسیار جالب است که برخی با پررویی تمام ادعا می‌کنند که در تاریخ افغانستان هیچ نوع تبعیض و بی‌عدالتی و انحصار طلبی وجود نداشته و همه اقوام و ولایات همیشه در قدرت سیاسی شریک بوده‌اند و این شعارهای عدالت‌طلبی و حق‌طلبی و فدرال‌خواهی را اتحاد شوروی سابق و همسایگان دیگر افغانستان که در صدد تجزیه افغانستان بودند و هستند مطرح کرده‌اند. بسیار روشن است که این دسته از افراد هنوز ریشه اصلی درد را درک نکرده‌اند و طبیعی است که راه درمان آن را هم نمی‌دانند و اصلاً در فکر درمان هم نیستند اما توده‌های میلیونی کشور و روشنفکران مسئول و آگاه امروز، درد اصلی را تشخیص داده‌اند و امیدواریم که روزی به درمان اصلی آن هم پرداخته شود.

هفت - جامعه مدنی و حقوق شهروندی

نکته بسیار مهم دیگر در صحیفه مدینه ایجاد یک جامعه مدنی بر اساس حقوق شهروندی است و خود این سند یک میثاق مدنی مکتوب است. البته طبیعی است که در این جامعه جدید، ارزش‌های دین و شریعت جدید حاکم است و مبنای شکل‌گیری امت اعتقادی مسلمانان، اشتراک در باورهای دینی شان است ولی همان‌طور که گفته شد این سند به عنوان قانون اساسی تنظیم‌کننده روابط بین افراد و گروه‌ها و حاکمیت جدید، حاکم بر همه افراد و گروه‌هایی است که آن را پذیرفته و در سایه آن زندگی می‌کنند و به همین جهت معیار شهروندی و تابعیت افراد، وابستگی و پیوستگی آنان به حاکمیت جدید است و نه پیروی از دین و مذهب خاص و یا روابط و مناسبات قبیله‌ای و قومی‌شان. این برای اولین بار در تاریخ جزیره العرب بود که وابستگی‌های قبیله‌ای و قومی معیار شهروندی قرار داده نشده و بلکه یک نوع رابطه فراتر از علایق قومی و حتی دینی بر مبنای شهروند دولت ملی حاکم می‌گردد. در این جامعه علاوه بر تعدد قبایل، پیروان سه فرهنگ و باور فکری در عرض همدیگر زیست کرده و شهروند جامعه واحد محسوب می‌شدند: مسلمانان اعم از مهاجران قریش و انصار مدینه با همه قبایل خود، یهودیان با همه قبایل خود و مشرکان با همه قبایل خود و همه آنان در برخورداری از حقوق شهروندی مساوی بودند و در برابر قانون حقوق و تکالیف مساوی داشتند. در شمار زیادی از مواد صحیفه و به طور خاص در مواد ۱۳ و ۱۵ و ۱۶ و ۱۷ و ۱۹ و ۳۶ و ۴۵ و ۴۷ بر دو اصل عدالت و مساوات تأکید شده است.^۱ روشن است که عدالت و مساوات دو

۱. دکتر محمد سلیم العوّاء، صحیفه المدینه و الشوری النبویه، ص ۶۵ و ۶۷. امامه مصطفی محمد ابراهیم، پیشین، ص ۱۵۶ و

اصلی است که نه مرزهای دین و مذهب می‌شناسد و نه مرزهای قومیت و زبان و غیره و مبنای هر دو را کرامت انسانی تشکیل می‌دهد.

آنچه به عنوان پیوند شهروندی و حقوق مساوی شهروندان در حکومت مدینه به رسمیت شناخته شده بود و در عمل تطبیق می‌گردید، امروزه حتی در شمار زیادی از کشورهای پیشرفته وجود ندارد و در برخی از کشورهای اسلامی از اساس مورد انکار است و برخی از گروه‌های مدعی پیروی از شریعت مانند گروه طالبان در افغانستان و گروه‌های همفکر طالبان مانند القاعده و داعش و مانند آن‌ها آنچنان انحصارگرایانه و متعصبانه عمل می‌کنند که به گروه‌هایی از شهروندان خود اصلاً حق شهروندی قایل نیستند و خیلی‌های دیگر را از حقوق شهروندی‌شان کاملاً محروم ساخته‌اند و حتی نیمی از جمعیت کشور یعنی زنان را در خانه‌ها زندانی ساخته و از تعلیم و حق کار و مشارکت در امور اجتماعی و سیاسی محروم ساخته‌اند.

تداوم دولت مدینه بعد از رحلت پیامبر در دوره خلفای راشدین

مطلب مهم دیگر تداوم دولت بعد از رحلت پیامبر اسلام در دوره خلفای راشدین است. این موضوع آنچنان مهم است که باید در یک بحث یا مقاله مستقل مورد بحث قرار گیرد ولی برای تکمیل بحث در این مورد، چند نکته را به صورت گذرا اشاره می‌کنیم:

۱. از اصول مهمی که ریشه قرآنی دارد و پیامبر اسلام به صورت بسیار واضح در همه مسایل عمومی و سیاسی آن را به کار بست، اصل مهم شورا است. دو آیه ذیل به صراحت بیان می‌کند که در امور عمومی باید با همه مسلمانان مشوره صورت گیرد و در تصمیم‌گیری‌ها و آرای آنان در نظر گرفته شود.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ. سوره شوری/ ۳۸

ترجمه: و آنان که دعوت پروردگارشان را اجابت کردند و نماز را برپا داشتند و کارشان در میان خودشان بر پایه مشورت است و از آنچه روزی آنان کرده‌ایم، انفاق می‌کنند.

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ. آل عمران/ ۱۵۹

ترجمه: ای پیامبر! پس به مهر و رحمتی از سوی خدا با آنان نرم خوی شدی، و اگر درشت خوی و سخت دل بودی از پیرامونت پراکنده می‌شدند؛ بنابراین از آنان گذشت کن، و برای آنان آمرزش بخواه، و در کارها با آنان مشورت کن، و چون تصمیم گرفتی بر خدا توکل کن؛ زیرا خدا توکل‌کنندگان را دوست دارد.

منظور از کلمه «امر» در هر دو آیه «امور عمومی» جامعه است که در رأس آن‌ها قدرت سیاسی و چگونگی مدیریت سیاسی جامعه و دولت‌داری و حکومت‌داری است و در رأس همه آن‌ها تعیین زمامدار است که باید از طریق شورا صورت بگیرد.

۲. با توجه به محتوای هر دو آیه و سیره پیامبر، بر زمامدار دایر ساختن شورا واجب است و نتایج آن هم الزام آور است مگر اینکه نتیجه شورا در مخالفت با حکم شرعی قطعی یعنی حکم ثابت شده از طریق نص قطعی الثبوت و قطعی الدلالة قرار گیرد، زیرا اگر به هر دلیلی ترک شورا جایز می‌بود، پیامبر اسلام به خاطر اتصال با وحی، بیشتر از هر کسی دیگر به آن نیاز نداشت ولی می‌بینیم که پیامبر به دستور قرآن مأمور به شورا و مشوره با مؤمنین شده بود و او همیشه به این دستور عمل می‌کرد که جزئیات آن در تاریخ به ثبت رسیده است. همچنین باید گفت که در پیروی از شورا هم باید رأی اکثریت معیار پذیرش باشد و گرنه شورا به نتیجه عملی منتهی نخواهد شد.^۱

۳. حاکم و نهادهای اساسی حکومت باید از طریق شورا تعیین شوند و از طریق شورا حکومت کنند. شالوده شورا هم نظر خواستن از جامعه و به کار بستن نظر مردم است. نظر خواستن از مردم یا از طریق انتخابات یا همه پرسی و به طور مستقیم و یا از طریق نمایندگان منتخب مردم صورت می‌گیرد و برای اعمال شورا هیچ راهی جز انتخابات مستقیم یا غیر مستقیم وجود ندارد.

به همین جهت در دوره خلفای راشدین به اتفاق همه روایات تاریخی شیعه و سنی، تعیین خلفا از طریق شورا و موافقه اهل حل و عقد صورت گرفت. هر چند از نگاه شیعه، منصب امامت یا خلافت در زمان حضور باید از طریق وصایت و نص تعیین شود ولی در عمل و از نگاه واقعیت تاریخی، مطابق وصایت، عمل نشد و اکثر خلفا از طریق شورا تعیین شدند و تنها خلیفه دوم با سفارش خلیفه اول تعیین گردید. البته از نگاه شیعه هم در دوره غیبت معصوم، ولی امر باید از طریق مردم (مستقیم یا غیر مستقیم) تعیین شود.

۴. طریقه اعمال شورا، میکانیزم برگزاری آن و اعضای شورا و سایر جزئیات آن در قرآن و سنت بیان نشده و به شرایط زمان و مکان واگذار شده است. آنچه که مهم است، نقش عنصر اراده و رضایت مردم است. اینکه این اراده چگونه تمثیل می‌شود بستگی به شرایط زمان دارد. در دوره خلفا مطابق با شرایط آن زمان از میکانیزم خاصی مانند اهل حل و عقد برای شورا استفاده شده است، چون هدف اصلی از اهل حل و عقد هم تأمین اراده و موافقه و رضایت مردم بود و اعضای این مجلس ممثل اراده امت تلقی می‌گردیدند و از طرف دیگر در آن دوره انتخابات به معنای امروزی امکان نداشت و بیعت اهل حل و عقد و

۱. دکتر محمد سلیم العوآء، فی النظام السیاسی للدوله الاسلامیه، چاپ هشتم، دارالشروق، قاهره، ۲۰۰۶، ص ۱۹۴ و مابعد.

شورا با تعدادی محدود از اعضا، تنها راه ممکن برای تبارز اراده مردم بود. اما امروزه که شرایط زندگی تفاوت کرده و مشکلات ۱۵ قرن پیش امروز وجود ندارد، قاعده شورا در سیاست و قدرت، تنها از راه انتخابات و مراجعه به آرای مردم اعمال می‌شود و اگر نهادی یا مجمعی به نام اهل‌حل‌و‌عقد یا هر نام دیگر شکل می‌گیرد، هم در صورتی مشروعیت دارد که از مردم نمایندگی کند و با انتخابات آزاد و عمومی انتخاب شده باشند.

دکتر وهبه الزحیلی از اندیشمندان معاصر و مؤلف تفسیر شهیر التفسیر المنیر و کتاب قطور الفقه الاسلامی و ادلته، جلد ششم این کتاب فقهی را به مسایل مربوط به دولت و حکومت از دیدگاه اسلام اختصاص داده و در مورد شیوه تعیین زمامدار یا امام به تفصیل سخن گفته و تأکید کرده است که برای تعیین امام هر شیوه‌ای که در نظر گرفته شود به شمول بیعت و اهل‌حل‌و‌عقد، موافقت و رضایت امت شرط اصلی است^۱

از سوی دیگر برداشت درست این است که اهل‌حل‌و‌عقدی که در تاریخ اسلام مطرح شده، اگر با شرایط امروز مطابقت داده شود، به طور یقین باید گفت که پارلمان‌ها و مجالس شورای ملی مصداق بارز اهل‌حل‌و‌عقد هستند که به عنوان نمایندگان منتخب مردم، هم صلاحیت انتخاب رهبری قوه مجریه و نظارت بر آن را دارند و هم صلاحیت قانون‌گذاری را. بنا بر این شورا به عنوان یک قاعده عمومی برای مرجعیت اراده مردم در مشروعیت نظام سیاسی، با انتخابات و مراجعه به آرای مردم، لازم و ملزوم یکدیگر هستند و بدون انتخابات، اعمال شورا به صورت واقعی اصلاً امکان‌پذیر نیست.

در این رابطه قسمتی از نوشته یکی از متفکران مسلمان مراکشی را نقل کرده و به این بحث خاتمه می‌دهم. دکتر سعدالدین العثماني از نظریه پردازان مسلمان می‌نویسد:

«اگر دموکراسی به معنای حکومت مردم بر مردم به طور مستقیم یا غیر مستقیم باشد، بسیار خطای روشن خواهد بود که بین آن و اسلام تعارض و تضادی را تصور کرد. دلیل اول این است که اسلام یک شکل مشخصی را برای حکومت و شیوه مشارکت شهروندان تعیین نکرده است، بلکه آن را به ابتکارات و تحولات جامعه بشری در مسیر پیشرفت تمدن بشری واگذار کرده است و هر شیوه جدیدی که به الگوی مطلوب نزدیک باشد نه تنها مورد قبول است بلکه از نگاه دینی و دنیایی باید از آن در بالاترین حد ممکن استفاده کرد. همچنین بسیار اشتباه است که بین شورا و دموکراسی نیز تضاد یا تناقض تصور کرد زیرا شورا

۱. در مورد راه‌های تعیین زمامدار در اندیشه سیاسی اسلام مراجعه کنید به: دکتر وهبه الزحیلی، الفقه الاسلامی و ادلته، جلد ششم، دمشق، دار الفکر، چاپ سوم، ۱۹۸۹م، از ص ۶۷۳ و مابعد.

در اسلام یک اصل و یک قاعده است و نه یک شیوه حکومتی و نمونه‌های عملی آن در واقعیت‌های تاریخ اسلام، قالب‌های تاریخی بودند که مسلمانان در وضع آن‌ها اجتهاد کرده بودند و نمی‌توان آیندگان را به جمود و رکود مجبور کرد. زیرا اموری مانند اهل‌حل‌و‌عقد و شیوه انتخاب زمامدار و مدت زمامداری او و وضعیت شهروندان همگی متناسب با شرایط فرهنگی و تمدنی آن زمان اعمال شده است، نه اینکه مقاصد عمومی اسلام منحصر به همین شیوه‌ها باشد... ولی دموکراسی را هم نمی‌توان در همه جوامع به عین روش تطبیق کرد. زیرا علاوه بر تفاوت‌های معروف در میان خود دموکراسی‌های غربی، کشورهای جهان سوم و در مقدمه آن‌ها کشورهای جهان اسلام می‌توانند دموکراسی را با اصول دینی و الگوهای تمدنی خود منطبق بسازند چون دموکراسی هم یک فرایند متداوم است که با شرایط متغیر زمان و مکان تغییر می‌کند و یک فرمول آماده غیرقابل تغییر نیست که آن را از جای دیگر وارد کرد. مهم این است که در همه حالات باید اراده ملت عملی شود و هیچ کسی بر مردم حکومت نکند مگر اینکه مردم او را برگزیده باشند و با شیوه‌ای که همه با آن موافقت کرده باشند. جوهره اصلی دموکراسی همین است و شیوه‌ها و اشکال آن مطابق با شرایط متغیر هر جامعه متغیر هستند.^۱

اما اینکه مولوی عبدالحکیم حقانی در کتاب خود انتخابات را حرام و یک پدیده غربی ضد اسلام معرفی کرده و پنج دلیل بر رد آن آورده است نظر خود او است. ۲. حقیقت این است که گروه طالبان از برگزاری انتخابات و مراجعه به آرای مردم می‌ترسد چون مطمئن است که نمی‌تواند آرای مردم افغانستان را به دست آورد. امروز در تمام دنیای اسلام، انتخابات برگزار می‌شود اما هیچ یک از علما و فقهای شیعه و سنی آن را تحریم نکرده‌اند! خوش‌بختانه در سالیان اخیر در مورد قاعده اساسی شورا و نقش آن در مشروعیت نظام و انتخاب زمامدار و نحوه اعمال آن و تأکید بر استفاده از سازوکار انتخابات و مراجعه به آرای مردم، تحقیقات وسیعی توسط علما و فقها و حقوق‌دانان جهان اسلام در قالب ده‌ها کتاب و مقاله مخصوصاً در جهان عرب، انجام شده است که همه آن‌ها نظریات متحجرانه گروه طالبان را کاملاً مردود می‌شمارند.

در این رابطه نظریات یکی از علمای مشهور اسلامی و از نظریه پردازان اندیشه اسلامی معاصر دکتر یوسف القرضاوی بسیار مهم است. وی در یکی از کتاب‌های خود در مورد نظام سیاسی اسلام به تفصیل در

۱. دکتر سعدالدین العثماني متفکر مراکشی، الدین و السیاسه، تمییز لافصل، چاپ ششم، دار الکلمه للنشر و التوزیع، قاهره، مصر،

۲۰۱۵، ص ۳۶ و ۳۷.

۲. عبدالحکیم حقانی، پیشین، ص ۷۴.

باره موضوعاتی که مطرح کردیم نظر داده است. ایشان با اشاره به برخی از دیدگاه‌های گروه طالبان گفته است:

«چقدر شگفت زده شدم که در بین علمای افغانستان کسانی را یافتیم که معتقد است آموزش زن حرام است و انتخابات و انتخاب نمایندگان ملت یا رئیس دولت حرام است و تعیین مدت برای رئیس دولت حرام است و سخن گفتن از اینکه شورا الزام آور است حرام است!»^۱

وی در مورد ویژگی حکومت اسلامی می‌گوید: «حکومت مدنی اسلامی حکومتی دینی یا «تئوکراسی» که به نام نیابت از خداوند خود را بر قلوب و زندگی مردم تحمیل نماید، نیست... واقعیت آن است که حکومت اسلامی حکومت مدنی است که نظام اسلام را مبنای حاکمیت خویش قرار می‌دهد، بنیان آن بر «بیعت» و «انتخاب» و «شورا» قرار دارد.»

ایشان حتی برقراری نظام فدرالی را در میان کشورهای اسلامی ممکن می‌داند: «هرگاه در چند مملکت چنان وضع و شرایطی فراهم گردید و حکومت‌های اسلامی تشکیل گردیدند، زمینه برای تشکیل حکومت قوی و فراگیر بر اساس «نظام فدرالی یا کنفدرالی» فراهم می‌شود.»^۲

همچنین در مورد دموکراسی و نقش مردم در انتخاب رهبری حکومت می‌گوید:

«حکومت اسلامی با دموکراسی غربی در اصل انتخاب و اختیار آزادانه مردم با هم یکسانند و به هیچ وجه اسلام حکومتی را که علی‌رغم نارضایتی مردم بر آنان حکومت کند، تایید نمی‌کند. اسلام با دموکراسی در مورد مسئولیت و پاسخ‌گویی حکومت در برابر مجالس شورا و اهل حل و عقد موافقت دارد.»^۳

در جای دیگر با صراحت بیشتر در مورد دموکراسی نوشته است که جوهره دموکراسی این است که مردم حاکمان را انتخاب کنند و حق محاسبه حاکم را داشته باشند. امروز بشر برای تطبیق جوهره دموکراسی از سازوکارهای انتخابات و همه پرسی و ترجیح نظر اکثریت و تعدد احزاب سیاسی و آزادی رسانه و استقلال قضا استفاده می‌کند. آیا این سازوکارها با اسلام منافات دارند؟ از کجای کتاب و سنت

۱. دکتر یوسف القرضاوی، من فقه الدوله فی الاسلام، مکاتبتها، معالمها، طبیعتها، موقوفها من الیدیمقراطیه و التعددیه و المرأه و غیر

المسلمین، چاپ سوم، دار الشروق، قاهره، ۲۰۰۱، ص ۸۲.

۲. القرضاوی، همان، ص ۳۰-۳۲.

۳. القرضاوی، همان، ص ۳۴.

می‌توان چنین ادعایی را اثبات کرد؟ ایشان سپس نتیجه می‌گیرد که کسی که در باره جوهره دموکراسی تأمل کند در می‌یابد که جوهره دموکراسی از ذات و متن اسلام است.^۱

در این قسمت از بحث به همین اشاره گذرا اکتفا می‌کنم و خوانندگان گرامی را در مورد جایگاه شورا در عهد پیامبر و خلفای راشدین و اهمیت شورا و نقش آن در تمثیل اراده مردم به مطالعه منابع دیگری در پاورقی ذیل ۲ ارجاع می‌دهم.

جوزا- ۱۴۰۴

۱. القرضاوی، پیشین، ص ۱۳۲.

۲. مطالعه کتاب‌های ذیل در مورد جایگاه شورا و رابطه آن با دموکراسی‌های معاصر، از دیدگاه متفکران اسلامی و مقایسه آن با دیدگاه‌های متحجرانه گروه‌هایی مثل طالبان بسیار مفید است:

۱- الشوری فی الاسلام، دوره سه جلدی در ۱۲۲۹ صفحه، مؤسسه آل‌البتیت، المجمع الملکی لبحوث الحضاره الاسلامیه، عمان، کشور پادشاهی اردن، چاپ اول، ۱۹۸۹ م.

۲- وقائع ندوه النظم الاسلامیه، دوره دو جلدی در ۷۸۰ صفحه، ابوظبی، امارات متحده عربی، مکتب التربیه العربی لدول الخلیج، ۱۹۸۷.

۳- دکتر زکریا عبدالمنعم ابراهیم الخطیب، نظام الشوری فی الاسلام و نظم الیدمقراطیه المعاصره، مصر، ۱۹۸۵.

۴- دکتر سلیمان محمد الطماوی، السلطات الثلاث فی الدساتیر العربیه المعاصره و فی الفکر السیاسی الاسلامی، مصر، دارالفکر العربی، چاپ ششم، ۱۹۹۶.

۵- دکتر توفیق الشاوی، فقه الشوری و الاستشاره، قاهره، چاپ دوم، ۱۹۹۲.

فصل ششم

تغییر نظام سیاسی به نظام فدرال هدف اساسی استاد شهید مزرای

مزاری چه می‌خواست؟

تغییر نظام سیاسی به نظام فدرال هدف اصلی و اساسی مبارزات سیاسی شهید مزاری^۱

در ابتدا سی‌امین سال یاد شهادت رهبر شهید استاد مزاری و یارانش هر یک: شهید ابوذر غزنوی، شهید خادم‌حسین اخلاصی جاغوری، شهید عیدمحمد ابراهیمی بهسودی، شهید سید علی علوی، شهید جان‌محمد ترکمنی، شهید عباس جعفری لومانی را به ملت آزاده و باعزت افغانستان و به پیروان صدیق رهبر شهید و همه عدالت‌خواهان و شما هموطنان گرامی تسلیت عرض می‌کنم. همچنین تشکر می‌کنم از ستاد مردمی برگزاری مراسم سالگرد در نیوزیلند و همه بزرگان و متنفذین قومی و کمیونیتی‌های هموطنان در شهر اوکلند و همیلتون که برای برگزاری باشکوه این مراسم به صورت خودجوش و صادقانه عاشقانه تلاش کرده‌اند و از اینکه به این حقیر افتخار بخشیدید و دعوت کردید که در این محفل در خدمت شما حضور بیابم و در باره شهید مزاری با شما سخن بگویم صمیمانه تشکر می‌کنم. همچنین تشکر می‌کنم از مردم عزتمند پیرو شهید مزاری در سراسر جهان از ایران و پاکستان گرفته تا اروپا و آمریکا و اقیانوسیه، مخصوصاً جوانان و نسل پس از مزاری که امروز آگاهانه‌تر و عاشقانه‌تر از گذشته از مزاری و یارانش تجلیل می‌کنند. همچنین با آروزی قبولی طاعات و عبادات شما در ماه مبارک رمضان، فرا رسیدن ۱۵ رمضان سالروز ولادت با سعادت امام حسن مجتبی (ع) امام صلح و عدالت را به همه شما تبریک می‌گویم.

شهید مزاری امروز محور وحدت، همدلی و همبستگی ما است. مزاری فراتر از یک حزب و نماد یک ملت است و به همه ملت تعلق دارد. او نقشه راه و نشانه راه ما است. هزاره و شیعه امروز در داخل و خارج افغانستان با مزاری شناخته می‌شود. از این رو لازم می‌بینم امروز این بحث را با شما مطرح کنم که مزاری چه می‌خواست؟ از ما هزاره ها، از ما شیعیان و از مردم افغانستان و از سیاستمداران افغانستان چه

۱. سخنرانی در سی‌امین سالگرد رهبر شهید استاد مزاری- نیوزیلند- ۱۵ مارچ ۲۰۲۵ برابر با ۲۵ حوت ۱۴۰۳.

می‌خواست و همچنین او برای افغانستان چه می‌خواست و طرح اصلی و اساسی او برای نظام سیاسی آینده افغانستان چه بود؟

دوره شهید مزاری متأسفانه دوره جنگ و خشونت بود، از ۱۴ سال دوره مبارزات رهایی‌بخش ضد اشغال شوروی و حکومت وابسته به آن (از ۱۳۵۷ تا ۱۳۷۱ به مدت ۱۴ سال) تا جنگ‌های داخلی قبل از پیروزی مجاهدین و بعد از آن در کابل. اما او تنها رهبری برخاسته از متن جنگ و خون و آتش بود که در زمانه جنگ، فریاد صلح و عدالت و برابری و دموکراسی سر داد.

ابعاد سخن در باره شهید مزاری و اندیشه سیاسی و مبارزاتی او بسیار زیاد است اما کوشش می‌کنم که تنها در مورد دو موضوع کلیدی در رابطه با خواست‌های شهید مزاری در دو بخش توضیحاتی داشته باشم. اول روابط سیاسی و اجتماعی بین اقوام افغانستان و دوم نظام سیاسی آینده کشور.

بخش اول - روابط سیاسی و اجتماعی بین اقوام

این بخش هم شامل دو قسمت است: یکی روابط میان اقوامی و دوم روابط درون قومی.

۱- روابط میان اقوامی یا رابطه هزاره‌ها با سایر اقوام

سؤال اصلی این است که دیدگاه شهید مزاری در مورد روابط و مناسبات سیاسی و اجتماعی بین اقوام افغانستان چه بود؟

در پاسخ به این سؤال این چهار جمله جاویدانه از سخنان شهید مزاری تکلیف همه ما را روشن می‌سازد و دیدگاه آن بزرگمرد را به روشنی بیان می‌کند:

۱- وحدت ملی برای ما یک اصل است. ۲- دشمنی بین اقوام یک فاجعه است. ۳- ما عاشق قیافه هیچ کسی نیستیم. ۴- ما حقوق ملیت‌ها را می‌خواهیم. حقوق ملیت‌ها به معنی برابری و برادری ملیت‌ها است.

برای توضیح بیشتر این چهار اصل، چند فراز از متن برخی از سخنان شهید مزاری را نقل می‌کنم:

«ما با همه تنظیم‌ها سر جنگ نداریم، دوست هستیم؛ ما همه ملیت‌ها سر دشمنی نداریم و دوست هستیم و وحدت ملی را ما در افغانستان یک اصل می‌دانیم.»

«ما مردم افغانستانیم، هیچ نژادی را نمی‌خواهیم نفی کنیم، ترکمن است، هزاره است، تاجیک است، افغان (پشتون) است، ایماق است و دیگر اقوام هستند همه آن‌ها بیایند در این مملکت برادروار زندگی کنند و هرکس به حقوق‌شان برسند و هرکس درباره سرنوشت خودش تصمیم بگیرد، این حرف ماست. اگر

کسی بیاید و نژاد خود را حاکم بسازد، دیگران را نفی بکند، این فاشیستی است، این خلاف رسوم بین‌المللی است.

«ما عاشق قیافه کسی نیستیم، سه چیز در این مملکت در آینده می‌خواهیم: یکی رسمیت مذهب ما، دیگر اینکه تشکیلات گذشته ظالمانه بوده و باید تغییر کند. سوم این که شیعه در تصمیم‌گیری شریک باشد.»

«هر کس برای نفاق و دشمنی ملت‌ها حرف بزند خائن ملی افغانستان است.»

«ما حقوق ملیت‌ها را می‌خواهیم. حقوق ملیت‌ها به معنی برابری و برادری ملیت‌ها است. این به معنای دشمنی یک برادر نیست. هر کس در این راستای دشمنی در افغانستان گام بردارد فاجعه است و آن کس خائن ملی است.»

«هدف ما تشکیل حکومت اسلامی، مردمی، فراگیر و مبتنی بر عدالت اجتماعی در افغانستان است ما می‌خواهیم ستم‌های چندین قرنه بر مردم افغانستان پایان یابد و جامعه‌ای به وجود آید که در آن از تبعیض، برتری‌گری، تفاخر و افزون‌خواهی خبری نباشد و کلیه مردم افغانستان از هر قوم و نژاد و با هر رنگ و زبان برادرانه و برابر زندگی کنند و حقوق حقه تمامی ملیت‌های افغانستان تأمین گردیده و آن‌ها بتوانند متناسب با میزان حضور و نقش‌شان در جهاد چهارده‌ساله ضد روسی در تعیین سرنوشت سیاسی‌شان سهم بگیرند. خواست ما تأمین عدالت، برابری و برادری میان مردم افغانستان است.»

«ما حقوق ملیت‌های محروم را می‌خواهیم و از آن دفاع می‌کنیم. اما هیچ‌گاه معتقد به اتخاذ شیوه‌های قهرآمیز و توسل به جنگ برای تأمین آن نبوده‌ایم و بعد از این نیز نخواهیم بود ولی هر گاه بر ما تجاوز شود و دیگران بخواهند مواضع انحصارطلبانه‌شان را بر ما تحمیل کنند آماده دفاع از مردم خود هستیم.»

«در افغانستان ملیت‌ها و نژادهایی وجود دارد که هیچ‌کدام دارای اکثریت نمی‌باشند ولی در مجموع چهارتا قوم عمده وجود دارد، پشتون، هزاره، تاجیک و ازبک که ما نیز به عنوان یکی از اقوام عمده کشور روی تعداد نفوس باید در دولت آینده و تصمیم‌گیری‌هایش نقش داشته باشیم.»

بنا بر این شهید مزاری وحدت ملی و رابطه برادرانه و برابرنه بین همه اقوام کشور و حفظ استقلال و تمامیت ارضی و پاسداری از منافع ملی افغانستان و دفاع از کشور در برابر هر نوع تجاوز خارجی را یک وظیفه اساسی هر شهروند افغانستان می‌دانست. اما او بر این باور بود که وحدت ملی نباید به معنای انحصار طلبی و حاکمیت انحصاری یک قوم و حذف سایر اقوام باشد. او می‌گفت که ما از همه انتظار داریم که هزاره بودن را جرم ندانند و هزاره بودن و مادر هزاره داشتن عیب و ننگ محسوب نشود. او هیچ‌گاه به دنبال

برتری قومی و حزبی و امتیازخواهی و فزون‌خواهی نبود و معتقد بود که حقوق همه اقوام به تناسب شعاع وجودی و نفوس شان تأمین گردد.

او گفت:

«ما مظلومان تاریخ بودیم؛ ما نمی‌خواستیم بالای کسی ظلم کنیم؛ ما می‌خواستیم از زیر بار ظلم بیرون آییم.»

«ما در افغانستان هیچ چیز نداشته‌ایم و هیچ چیز اضافی نمی‌خواهیم؛ ما فقط خواسته‌ایم که غول انحصار را بشکنانیم.»

این که می‌گفت ما عاشق قیافه کسی نیستیم بدان معنی است که ما به خاطر منافع شخصی و کورکورانه، متحد دایمی با یک قوم یا یک حزب علیه قوم یا حزب دیگر نیستیم و با هیچ قومی خصومت و دشمنی نداریم. هر کسی که خواسته‌های معقول ما را بپذیرد در کنار او هستیم. به همین دلیل گاهی در شرایط متغیر سیاسی، تاکتیک‌های سیاسی شهید مزاری نیز متغیر بوده است.

از این رو این اتهام بسیار بی‌جا و بی‌دلیل است که گفته شود شهید مزاری در ائتلاف یا اتحاد با اوزبیک‌ها علیه قوم تاجیک بود و یا متحد با پشتون‌ها! اگر او در یک برهه با آقای حکمتیار وارد یک ائتلاف شد، در برهه قبل از آن با شهید احمدشاه مسعود پیمان جبل السراج را امضا کرده بود ولی این پیمان نقض شد و خواسته‌های حزب وحدت پذیرفته نشد و اگر بعد با حکمتیار هم پیمان شد به دلیل این بود که حکمتیار در آن زمان خواسته‌های حزب وحدت یعنی همان سه خواسته‌ای را که پیشتر نقل کردم پذیرفته بود اما دولت استاد ربانی نپذیرفته بود و نمونه آن نقض معاهده جبل السراج بود که بین نمایندگان حزب وحدت و جنبش ملی اسلامی با شهید احمدشاه مسعود امضا شده بود. همچنین شاهد دیگر اصول اساسی دولت استاد ربانی است که در مواد مختلف آن آمده بود: در افغانستان مذهب رسمی تنها مذهب حنفی است و قانون‌گذاری بر اساس فقه حنفی صورت می‌گیرد و شرط رئیس جمهور این است که مرد مسلمان پیرو مذهب حنفی باشد و صدر اعظم هم باید مرد مسلمان حنفی باشد. این‌ها همگی به معنای حذف نادیده گرفتن شیعیان و مذهب تشیع در قدرت بود.

به طور کلی با توجه به آنچه گفته شد من از همه هزاره‌ها و شیعیان مخصوصاً از جوانان آگاه و غیور می‌خواهم که این رهنمود استراتژیک استاد مزاری را معیار همه گفتارها و رفتارهای خود قرار دهند که ما به همه اقوام افغانستان احترام قابل هستیم و دشمنی بین اقوام را یک فاجعه و وحدت ملی و برادری و برابری را یک اصل و یک مسئولیت می‌دانیم و امروز هدف اصلی همه ما باید تأمین عدالت برای همه باشد.

از نگاه شهید مزاری هزاره‌ها با هیچ قومی خصومت و دشمنی ندارند و هیچ گروهی هم این قدرت را ندارد که از روی کین و عداوت، هزاره را از جغرافیای افغانستان حذف و محو کند.

ما یعنی همه مردم افغانستان و از همه اقوام کشور، امروز باید از دامن زدن به احساسات تند تفرقه آفرین و نفرت پراکنی‌های قومی، مذهبی و زبانی بپرهیزیم و دشمن تراشی‌ها و دشمن‌سازی‌های بیپوده و بی‌دلیل را ممنوع قرار دهیم و باور کنیم که افغانستان یک کشور متنوع و متکثر است و همگی باید این تنوع و تکثر را به رسمیت بشناسند و حقوق همه اقوام باید بر اساس معیار نفوس و به صورت عادلانه تأمین گردد.

۲- روابط درون قومی

هزاره و شیعه دو عنوان و دو محور کلیدی همگرایی و دو چتر کلان اتحاد و همبستگی و دو عامل قوت ما است:

اول - هزاره

از نگاه شهید مزاری در مناسبات درون قومی، هزاره یک هویت مستقل و دارای تاریخ و فرهنگ خاص خود است و از این رو هزاره‌های شیعه دوازده امامی و اسماعیلیه و هزاره‌های سنی هویت مشترک دارند و اتحاد بین آنان یک ضرورت حیاتی است و باید همه آنان متحداً از حقوق خود دفاع کنند. شهید مزاری از دوره سازمان نصر تماس و ارتباط با هزاره‌های سنی و اسماعیلیه را آغاز کرد و در دوره حزب وحدت این ارتباطات را توسعه داد.

شهید مزاری گفت:

«این مسئله که ما طی سه صدسال محکوم بودیم در تاریخ افغانستان، محوشده بودیم و کسی ما را با هویت هزاره قبول نداشت و هزاره گفتن و هزاره بودن در این مملکت به‌زعم بعضی‌ها ننگ بود، امروز الحمدالله از بین رفته.»

«حالا شما می‌بینید که قبل از دوران جهاد، در غزنی هر قدر هزاره بوده، اسم خود را تاجیک نوشته و در شمال هر چه هزاره بوده، اسم خود را تاجیک نوشته‌اند. همین حالا در بادغیس هزاره است که از دایزنگی، دایکندی و غزنی... رفته‌اند و حالا سنی‌اند؛ خصلت‌ها، حالت‌ها و عنعنات‌شان، عین خصلت، حالت‌ها و عنعنات مردم هزاره‌جات‌اند. در کندز هزاره‌ها شصت فیصد مردم را تشکیل می‌دهند؛ اما خود هزاره‌ها هم نمی‌دانستند که این‌ها هزاره‌اند و آن‌جا رفته‌اند.»

«این است که در این جامعه، پشتون بودن ننگ نبود، افتخار بود؛ تاجیک بودن ننگ نبود، افتخار بود، از یک بودن ننگ نبود، ولی هزاره بودن ننگ بود. حتی کسانی که در زندگی خود شریک هم کرده بودند، احترام هم می‌کردند، دوست‌شان هم بودند و به عنوان شیعه احترام می‌کردند؛ همین‌ها هم یک کسی را، یک نفری را که تحقیر می‌کردند یا «او هزاره‌گک» می‌گفتند، یا «او هزاره‌گی» این مسئله وجود داشت.»

«حالا درست است که ما در این جا کاری نکردیم، جایی را نگرفتیم، حکومت تشکیل ندادیم؛ ولی با مقاومت، با برکت جهاد، با فداکاری مردم خود، یک عزت و هویت پیدا کردیم و آن عزت این است که می‌گوییم: ما یکی از اقوام افغانستان هستیم، در این خانه مشترک، دیگر هزاره بودن ننگ نباشد؛ اگر افغان‌ها، تاجیک‌ها، ازبک‌ها و ترکمن‌ها به اسلام فخر می‌کنند، ما هم مسلمان هستیم و به اسلام فخر می‌کنیم؛ اما اگر آن‌ها به نژادشان فخر می‌کنند، ما هم یک نژاد هستیم و به نژاد خود فخر می‌کنیم؛ در هر صورتش ما در این خانه شریک هستیم.»

دوم - شیعه

در مناسبات درونی خانواده شیعی، شهید مزاری با باور کامل به آزادی همه مردم افغانستان در مورد پیروی از ارزش‌های دینی و مذهبی خود، بر همبستگی هزاره شیعه با سایر شیعیان کشور از اقوام مختلف قزلباش، بیات، سادات و شیعیان تاجیک و پشتوزبان و اقوام دیگر تأکید داشت و هزاره‌ها را ستون اصلی هویت مذهبی و فرهنگی تشیع در افغانستان می‌دانست و رسمیت مذهب تشیع یکی از خواسته‌های اصلی او بود.

او گفت:

«مسئله شیعه و سنی یک واقعیت خارجی است که امروز کس نمی‌تواند انکار کند چه کسی در قانون اساسی یک مذهب را به رسمیت بشناسد و یا نشناسد، پیروان آن مذهب پیروی از مکتب‌شان می‌کند یعنی حالا هم در افغانستان اگر مذهب تشیع مثل برادران اهل تسنن رسمیت داشته باشد یک سنی شیعه نمی‌شود. اگر هم رسمیت نداشته باشد یک شیعه سنی نمی‌شود و این یک واقعیت هست که ما انتظار داریم بعد از چهارده سال جهاد مردم ما این شجاعت و شهامت را در دنیا اثبات کنند و این مشکل جهان اسلام را در افغانستان حل بکنند و اعلام بکنند که بین شیعه و سنی هیچ فرقی نیست یکی هستیم هر دوی ما مراسم خود را رسمی انجام می‌دهیم تا این پرده‌ای را که استعمار ترسیم کرده از دست استعمار در سطح بین‌المللی بگیریم تا اینکه دیگر مسائل مطرح نشود، به عنوان اختلاف شیعه و سنی و برای این مسئله، انقلاب ما یک ضربه دیگری نخورد.»

شما می‌دانید که در دنیای امروز این منافع مشترک است که محور اصلی تمام مناسبات و روابط بین کشورها و دولت‌ها را تشکیل می‌دهد و همه مردمان دنیا تلاش می‌کنند که نقاط مشترک خود با دیگران را پیدا کنند و آن را تقویت کنند و از آن به نفع خود استفاده کنند. ما مردم هزاره با این همه مشترکات که با اقوام دیگر داریم از نگاه قومیت، مذهب و زبان چرا آن را بیش از پیش تقویت نکنیم؟ در پرتو دیدگاه شهید مزاری امروز ما مکلف هستیم که مشترکات خود را تقویت کنیم و بر همگرایی و همبستگی در میان همه هزاره‌ها و همه شیعیان تأکید کنیم.

فلسفه اصلی تأسیس حزب وحدت:

موضوع بسیار مهمی که هیچگاه نباید آن را با مرور زمان فراموش کنیم، این است که فلسفه اصلی و عامل عمده تأسیس حزب وحدت؟ فلسفه اصلی آن ضرورت همبستگی و اتحاد در میان همه هزاره‌ها و همه شیعیان افغانستان بود آن هم به دلیل نادیده گرفته شدن شیعیان و هزاره‌ها در معادلات سیاسی توسط احزاب هفتگانه مستقر در پیشاور و حق قایل نشدن برای هزاره‌ها در دولت و در انتخابات در سال‌های ۱۳۷۶ و ۱۳۷۷ و بعد از آن.

شهید مزاری در این رابطه گفت:

«به هر حال شما در جریان قضیه هستید که برادرانی که در پیشاور نشسته بودند، گفتند که شیعه‌ها در افغانستان، دو درصد یا سه درصد هستند و از کل رادیوها اعلام شد که شیعه دو درصد یا سه درصد هیچ حق ندارد که در حکومت نقش داشته باشد... در این‌جا بود که ما فکر کردیم، پس ما که تا حالا در سروصورت هم می‌زدیم که دولت در افغانستان تشکیل بدهیم و آن دولت وابسته نباشد، حکومت ناب اسلامی باشد، وقتی که ما در افغانستان موجودیت نداریم، این حرف بی‌خودی است. باید امروز از موجودیت خود در افغانستان دفاع کنیم. ما باید اول برای این برادران اثبات کنیم که ما در افغانستان هستیم؛ روی این مسئله بود که حزب وحدت تشکیل شد...»

«راستش ما تا این وقت نه گروه بودیم، در بین خود اختلاف هم داشتیم. اختلافات ما هم خطی و فکری بود... ولی وقتی که این برادران جهادی ما آمدند، در پیشاور نشستند و اعلام کردند که ما برای این‌ها حق قائل نیستیم و این‌ها در افغانستان موجودیت ندارند، ما تکان خوردیم که حالا موجودیت ما در خطر است. کسی که موجودیتش در خطر باشد، باید قبل از هر چیزی از موجودیت خود دفاع کند؛ بعد از آن نوبت می‌رسد به این‌که چگونه زندگی کردن و چگونه تصمیم گرفتن خود را مطرح کند و آنگاه برسد به این‌که چگونه نظام را حاکم بسازد. ما که در این‌جا تلاش می‌کردیم که این نظام، نظام انقلابی باشد یا نظام

غیر انقلابی، این مرحله سوم بوده است. لهذا ما در تلاش شدیم که بیاییم برای حفظ موجودیت مان جمع شویم و وحدت کنیم.»

نقش اساسی و بی‌بدیل استاد مزاری در ایجاد وحدت و تأسیس حزب وحدت:

اولین اقدام برای ایجاد همسویی بین بعضی از گروه‌های جهادی شیعه، برگزاری کنگره در پنجاب ولایت بامیان به تاریخ ۲۴ سرطان ۱۳۶۷ بود و بعد هم در لعل و بهسود و جاغوری و سرانجام امضای میثاق وحدت در اجلاس تاریخی ۲۵ تا ۲۷ سرطان ۶۸ در بامیان. من قبلاً همه این نشست‌ها را به عنوان اولین تاریخچه تأسیس حزب وحدت با تفصیل و با جزئیات در کتاب «تشکیل حزب وحدت نقطه عطف مهم و تعیین کننده در تاریخ انقلاب اسلامی افغانستان» در سال ۱۳۶۹ شرح داده‌ام که اکنون فرصت ذکر آن‌ها نیست.

اما با همه تلاش‌هایی که همه شخصیت‌های دیگر داشتند ولی آنچه مسلم است حزب وحدت بدون تلاش و قاطعیت شهید مزاری هرگز به وجود نمی‌آمد و موفق نمی‌شد و موانع زیادی بر سر راه آن وجود داشت و از آن جمله:

۱. جنگ‌ها و خصومت‌های داخلی بود که تقریباً در طول یک دهه در میان گروه‌های شیعه در بسیاری از مناطق اتفاق افتاده بود. با تأسیس حزب وحدت در بامیان، ۵۰ هیأت به مناطق مختلف در داخل و خارج کشور اعزام شد که این جنگ‌ها را متوقف کند و از مردم بخواهد که از وحدت حمایت کنند. مرحوم سیدهادی هادی از رهبران حزب حرکت اسلامی که در بامیان میثاق وحدت را امضا کرده بود و به عنوان عضو هیأت حزب وحدت همراه با استاد مزاری به ایران آمده بود در صحبت‌های خود می‌گفت: «ما راهی را که ۱۱ سال رفته بودیم در ۵ ماه برگشتیم.» منظور شان این بود که از سال ۵۷ تا ۱۳۶۸ برای ۱۱ سال ما در قالب گروه‌های متعدد دچار اختلاف و منازعه بودیم اما با تلاش در پنج ماه این مشکلات را حل کردیم و به وحدت رسیدیم. البته ایشان خودش بعدها به دلایل دیگری از وحدت جدا شد و به حزب اصلی خود بازگشت.

۲. موانع مهم دیگر در خارج افغانستان بود. در آن سال‌ها مرکزیت همه احزاب شیعی در خارج و در ایران قرار داشت و این تنها حزب وحدت بود که در داخل کشور تأسیس شده بود. در خارج اکثریت رهبران این احزاب با وحدت مخالف بودند زیرا همگی در چتری به نام «شورای ائتلاف هشتگانه» فعالیت می‌کردند و این ائتلاف هم زیر نظر مستقیم مقامات ایرانی فعالیت می‌کرد. تعدادی از نهادها و مقامات ایران هم با وحدت موافق نبودند و خواستار ادامه فعالیت شورای ائتلاف بودند. در چنین وضعیتی بود که هیأت

حزب وحدت به ریاست استاد مزاری و عضویت شخصیت‌هایی مانند شهید صادقی نیلی و سیدهادی هادی و شماری دیگر از بامیان به تاریخ ۱۳۶۸/۱۲/۲۰ وارد ایران شد تا موانع موجود در خارج را رفع کرده و دفاتر قبلی احزاب را منحل و دفتر واحد حزب وحدت را ایجاد کنند.

همزمان با ورود هیأت حزب وحدت در تهران به میزبانی وزارت خارجه جمهوری اسلامی ایران یک کنفرانس بزرگی که تا آن زمان واقعا بی‌پیشینه بود به نام «مجمع شیعیان افغانستان» در تهران برگزار شده بود و از استاد مزاری و اعضای هیأت هم برای اشتراک در این کنفرانس دعوت شده بود اما همه مسئولان احزاب تلاش داشتند که این کنفرانس به نام شورای ائتلاف تمام شود و نه به نام حزب وحدت. استاد مزاری گفت وقتی اگر چنین باشد شما کار خود را بکنید ولی ما اشتراک نمی‌کنیم زیرا ما برای این آمده‌ایم که این ائتلاف تبدیل به وحدت شود نه اینکه ما ائتلاف را تقویت کنیم. سرانجام هم میزبان و هم سخنگوی ائتلاف پذیرفتند که هیأت حزب وحدت اشتراک و در کنفرانس سخنرانی کند. به این ترتیب برای روز سوم به استاد مزاری نوبت سخنرانی داده شد. در حالی که در روزهای اول و دوم، کنفرانس کاملا سرد و بی‌روح بود و با سخنرانی‌های تکراری، اما در روز سوم فضا کاملا عوض شد و از سخنرانی استاد مزاری در باره وحدت با فریادهای کوبنده حمایت اشتراک کنندگان استقبال شد به گونه‌ای که یکی از مسئولان وزارت خارجه ایران که از میزبانان جلسه بود بعدها گفت: زمانی که سالون کنفرانس در حمایت از صحبت‌های استاد مزاری به لرزه افتاد، ما مطمئن شدیم که دیگر وحدت بیمه شده و هیچ مانعی نمی‌تواند در مقابل آن دوام بیاورد. البته این شخص از حامیان حزب وحدت بود.

یک داستان دیگر را هم به اختصار برای شما نقل کنم:

بعد از اینکه در ایران همگی وحدت را پذیرفتند و قرار شد مطابق اساسنامه حزب وحدت، شورای نمایندگی آن در ایران تشکیل شود، مهم‌ترین موضوع این بود که در آن شرایط حساس و با توجه به مشکلات و موانع متعدد و در آغاز فعالیت حزب وحدت، چه کسی به عنوان رئیس شورای نمایندگی انتخاب شود؟ نظر استاد مزاری این بود که آقای سید رحمت الله مرتضوی به عنوان رئیس انتخاب شود. این موضوع هم در جلسات اصلی هیأت حزب وحدت مطرح شده بود و هم در جلسات مشورتی و غیر رسمی متعددی که با حضور استاد مزاری برگزار می‌شد و من شخصا در شماری از این جلسات حضور داشتم. تعداد زیادی از مسئولان یا شخصیت‌های همه احزاب و مخصوصا از سازمان نصر به دلایل مختلفی با این پیشنهاد مخالف بودند که برخی از آن دلایل موجه هم بود. اما استاد مزاری از جهت اهمیت خاصی که برای تثبیت وحدت قایل بود با استدلال بسیار قوی همه را قناعت داد که آقای مرتضوی از هر کسی دیگر مناسب‌تر است. استاد مزاری می‌گفت: اولاً مرتضوی از مسئولان شناخته شده حزب شورای اتفاق

آقای بهشتی است که سابقه منازعه زیاد با سازمان نصر داشت و تعیین آقای مرتضوی نشان خواهد داد که واقعا بین ما اتحاد ایجاد شده است و اگر من یکی از نصری‌ها را رئیس شورای نمایندگی تعیین کنم، مردم خواهند گفت که مزاری یک هم‌حزبی خود را بر همه رئیس قرار داده است و در این صورت وحدت ضعیف خواهد شد و دلیل دوم اینکه آقای مرتضوی شخص با جرئت است و در این شرایط که وحدت مخالفان زیاد دارد هم در میان احزاب خود ما و هم در میان ایرانی‌ها، ما به شخص شجاع و با جرئت نیاز داریم که در مقابل همه بایستد و همچنین چند دلیل دیگر را هم مطرح می‌کردند و واقعا این دلایل همه منطقی بود و نشان دهنده صداقت و تصمیم قاطع استاد مزاری برای وحدت. هرچند آقای مرتضوی در ابتدا بسیار مثبت و فعال وارد صحنه شد و با استفاده از همین موقعیت هم تبدیل به یک چهره شناخته شده گردید و تا آن زمان کسی ایشان را نمی‌شناخت اما متأسفانه نسبت به استاد مزاری بسیار زود تغییر موضع داد که خود داستان دیگری دارد که فعلا به آن نمی‌پردازیم.

استاد مزاری در یکی از مصاحبه‌های خود در باره موانع وحدت گفت:

«ما معتقدیم که حزب وحدت از بدو تشکیل روی واقعیت‌های افغانستان مبتنی بوده و روی آن واقعیت‌ها تشکیل شده لهندا در داخل افغانستان تشکیل شد در خارج هستهٔ این وحدت ریخته شده، در داخل بامیان، بعد از آزادی که بامیان بعد از پنجاه و چند روز محاصرهٔ نیروها آزاد شده آنجا تشکیل گردیده بلکه بسیاری گروه‌های جهادی ما که در خارج بودند، یک باور دیگری از ما داشتند و با ما مخالفت می‌کردند و کشورهای همسایه ما هم مخالفت می‌کردند، از روز تأسیس حزب وحدت کشوری که با این مسئله مخالفت می‌کردند و مخالف بودند و یک سال طول کشید تا ما نمایندگی‌های حزب وحدت را در خارج به وجود آورده بتوانیم، یکی آن ایران بود خلاف برداشت همه ایران با این مسئله موافق نبوده چون در داخل تشکیل شده بود و مبتنی بود با خواسته‌های مردمشان و ادارهٔ مردم‌شان، هرکس که از حزب وحدت یک تفسیر خاص داشت، گروه‌های جهادی هم در این مسئله به حد توان مخالفت داشتند. ولی سیاست حزب وحدت چون مبتنی بر واقعیت‌ها و مبتنی بر خواست مردمش بود از آن روز که تشکیل شد تا امروز موفق بوده ما از آن روز معتقد بودیم که مشکل افغانستان باید در داخل حل شود و خارج راه‌حل نیست.»

به نظر من در ایجاد و تحکیم وحدت دو عامل اصلی نقش عمده را داشت: اول صلابت و قاطعیت و منطلق قوی استاد مزاری و تصمیم استواری که ایشان برای انحلال احزاب قبلی و ایجاد وحدت گرفته بود و دوم حمایت قاطع تمام اقشار مردم ما در داخل و خارج کشور و بدین ترتیب سرانجام در ۲۷ جوزای ۶۹ رسماً دفتر شورای ائتلاف در تهران به نام دفتر حزب وحدت اعلام شد و چند ماه دیگر طول کشید که

تمام دفاتر احزاب در همه شهرهای دیگر مسدود شده و به جای آن‌ها دفاتر حزب وحدت شروع به کار کردند.

در شرایط فعلی هم وظیفه و رسالت عمومی همه ما بازگشت به دوره طلایی وحدت دوره شهید مزاری است. اکنون هم باید مردم با آگاهی از هر نوع اتحاد حمایت کنند، اتحاد بین همه گروه‌های هزاره گی، اتحاد بین همه گروه‌های شیعی و در مرحله آخر هم هماهنگی و اتحاد در میان همه گروه‌های مخالف طالبان که در شرایط امروز یک ضرورت جدی است.

با توجه به دیدگاه استاد شهید مزاری در مورد همدلی و همبستگی در میان همه اقوام افغانستان و همچنین اتحاد و همگرایی در میان مردم هزاره و شیعیان افغانستان و تلاشی که استاد مزاری در جهت ایجاد وحدت در میان هزاره‌ها و شیعیان داشت، ضروری می‌دانم که یک مسأله مهم و حیاتی دیگر را هم با شما مطرح کنم و در این مورد هم دیدگاه شهید مزاری را توضیح بدهم.

پیوند درهم تنیده سید و هزاره و اتهام بر شهید مزاری که گویا او ضد سید بود!

شما می‌دانید در سال‌های اخیر در میان حلقاتی از هزاره‌ها و سادات ما به موضوع تفرقه و جدایی بین سید و هزاره و تحریک احساسات و نفرت پراکنی دامن زده می‌شود و برخی هم بر شهید مزاری اتهام وارد می‌کنند که گویا ایشان ضد سید بوده است! اصل این موضوع به نظر من یک مسأله خرافی و غیر منطقی و غیر واقعی است. در میان مردم شیعه، قطع نظر از مسایل اتنیکی و نژادی، جدایی بین سید و هزاره از نگاه فرهنگی و اجتماعی و سیاسی و سابقه تاریخی و همزیستی به هیچ صورت امکان پذیر نیست و به اصطلاح رابطه این دو گروه رابطه ناخن و گوشت است و زندگی ما آنچنان پیوسته و درهم تنیده است که هیچ عاملی نمی‌تواند آن را دچار گسست کند. اما جدا از کلیت این مسأله که بحث بیشتر می‌طلبد و این جا فرصت طرح آن نیست، اتهام ضید سید بودن استاد مزاری یک دروغ شاخدار و ادعای کاملای بی‌اساس و بی‌دلیل است. ما که حد اقل در طول ۱۶ تا ۱۷ سال در کنار استاد مزاری بوده‌ایم و از تمام خوی و خصلت و افکار و ذهنیت‌های ایشان باخبر هستیم و در طول آن سال‌ها من به عنوان مسئول بخش فرهنگی تشکیلات، سخنگوی افکار و مواضع ایشان بوده‌ام، برای یکبار هم که شده من از استاد مزاری نشینده‌ام که سخنی گفته باشد که نشان دهنده برداشت ایشان مبنی بر جدایی سید و هزاره باشد چه رسد به بی‌احترامی و یا ضد سید بودن ایشان و اصولاً در طول آن سال‌ها در ذهن هیچ یک از ما این موضوع حتی خطور هم نمی‌کرده است. شهید سید حسین حسینی دره صوفی و مرحوم سید عباس حکیمی دو سید بزرگوار ما، دو عضو از ده عضو شورای مرکزی سازمان نصر بودند که از یاران و دوستان نزدیک شهید مزاری

و مورد احترام همه ما بودند. من با شهید حسینی که در سال‌های آخر عمر ایشان در سال‌های ۶۵ و ۶۶ ارتباط کاری زیادی باهم داشتیم، چون ایشان مسئول عمومی سازمان بود و بقیه مسئولین همگی به داخل کشور رفته بودند و من هم مسئول دفتر قم و مسئول امور فرهنگی سازمان، از نگاه عاطفی تا آنجا به همدیگر وابسته بودیم که در هر روز حد اقل یکبار باید همدیگر را می‌دیدیم و یا تماس تلفنی می‌داشتیم و همه اعضای سازمان به شهید حسینی و استاد حکیمی همین احترام را داشتند و هیچگاه نه آنان فکر جدایی سید و هزاره و یا برتری سید بر هزاره و یا برعکس را داشتند و نه هزاره‌ها خود را از آنان جدا می‌دانستند. جمعی از سادات مبارز از دستیاران و مشاوران نزدیک و صمیمی استاد مزاری و تا آخرین لحظات حیات ایشان از افراد امین و مورد اعتماد او بودند همچون سید علی علوی و سید حاکم زاده و سید محمد سجادی و مانند آنان. در سازمان نصر پوستر سید جمال الدین افغانی و پوستر سید اسماعیل بلخی به آرم و لگوی سازمان نصر تبدیل شده بود و سازمان نصر مبارزات سیاسی خود را بر مبنای اندیشه این دو شخصیت عیار ساخته بود.

جایگاه شهید سید اسماعیل بلخی در سازمان نصر و ارادت ویژه شهید مزاری نسبت به بلخی

شهید مزاری، بلخی را پیشوا و مقتدا و الگوی سیاسی و مبارزاتی خود می‌دانست و اصولاً در میان گروه‌های هزارگی و شیعی، سازمان نصر با نام بلخی شناخته می‌شد و اولین شماره‌ها و آخرین شماره‌های پیام مستضعفین نشریه مرکزی سازمان نصر، با تصویر شهید بلخی و تحلیل و تبیین اندیشه‌ها و اشعار او آراسته و نشر می‌شد. همه اعضای سازمان نصر چنین بودند و هنوز هم با اینکه دیگر سازمان نصری وجود ندارد ما همان باور و احترام را به شهید بلخی قابل هستیم. آنچه از شعر و سخنرانی‌های بلخی نشر و چاپ شده همگی از طریق بخش فرهنگی سازمان نصر بوده است تا حتی همین چهار سال پیش که یکبار دیگر در کابل به مناسبت پنجاهمین سالگرد شهید بلخی بهترین سمینار را برگزار کردیم و یکبار دیگر دیوان کامل اشعار بلخی و مجموعه سخنرانی‌های ایشان را به نام «منبر آزادی» چاپ و نشر کردیم. در طول این همه سال در ذهن هیچ یک از ما خطور نمی‌کرد که بلخی سید است و ما هزاره!

گذشته از این فعالیت‌ها از نگاه اصولی، اندیشه مبارزاتی شهید بلخی در حقیقت همان اندیشه‌ای است که سازمان نصر بر اساس آن شکل گرفت و در رأس شهید مزاری نه تنها در دوره سازمان نصر بلکه در مقاومت اخیر خود نیز بر همان مبنا حرکت کرد. مؤلفه‌های اصلی فکر سیاسی شهید بلخی متشکل از سه عنصر بنیادی است: آزادی، عدالت و وحدت یعنی همان عناصری که شهید مزاری نیز برای آن مبارزه کرد و در راه آن شهید شد. من بین افکار سیاسی شهید بلخی و شهید مزاری یک ذره تفاوت نمی‌بینم. بسیار

مناسب است که دو اصل مهم عدالت و وحدت را که زیربنای اصلی اندیشه شهید مزاری بود، از نگاه شهید بلخی نیز اندکی توضیح بدهم.

عدالت در منطق شهید بلخی

عدالت اجتماعی و مبارزه با فقر و تبعیض و محرومیت در افغانستان مخصوصاً در رابطه با هزاره‌ها و شیعیان افغانستان انگیزه یا هدف عمده نهضت بلخی بود. شهید بلخی در سخنرانی‌ای تحت عنوان «وحدت و تعالی» در نجف اشرف، با تأکید بر تأمین عدالت اجتماعی و با اشاره بر تبعیض و محرومیت اعمال شده بر هزاره‌ها می‌گوید:

«یکی از علت‌های نهضت من در افغانستان که پانزده سال را زندان رفتم، برای حقوق طبقه ضعیف مجادله کردم همین مسئله بود... یک روز در یکی از بس‌ها از داخل شهر کابل به حصه کارته‌چهار کابل می‌رفتم. زن‌ها جلو اتوبوس... و مردها عقب. دیدم از همین زن‌های... بهسود یا از هزاره‌جات که بیچاره از طبقه کارگر و زحمتکش و فقیر بودند، یک مختصرک چادر کرباس به سر خود داره، اما رویش خوب پوشیده نیست، یک زن بسیار مفشن کابلی دیگر که از همان بقره پرچین که اسراف در آن شده و حجاب هم نیست، از آن نوع چادر به سر کرده و آمد و پهلوی همان زن فقیر نشست. این زن ثروتمند کابلی خود را تکان داد گفت: بخی گم شو! آبی، او طرف بشی جای مره تنگ کدی! اول من خیال کردم که این زن خدمتکار او است، دیدم نه... بنازم کله غیرت و ایمان را. همین زن مثل پلنگ درنده از جای خود بلند شد و گفت: گم کو خود خوره! تو کی‌ای که مه نیم، یک قران تو ددی، یک قران مه ددم، پس کو روی خور که تو خوبی یا مه، باد بخوره توره، تو دای موتیر شدی که یک لاته د سر تویه، مو که لاته د سر مو نیه مو مرد ندره. خوب گوش بگیر! این حرف جگر بلخی ره شکاف کرد. گفت: مو که لاته نداری مرد نداری. آه! گفتم: حق گفتمی مادر! تعقیب کردم تا این زن از موتر پایین شد، پیچید به یک کوچه. اشکم ریخت! دویدم یک چند روپیه در جیبم بود گفتم همشیره! صبر کن همین را بگیر اگر من مرد بودم یا لاته از سر دیگران پس می‌کنم یا به سر تو هم لاته می‌کنم و اگر نبودم هیچ.»

شما ببینید روح و عصاره این داستان چیست؟ نه تنها در سطح حاکمیت سیاسی بلکه در ذهنیت عامه مردم آن هم در پایتخت و در مناسبات عمومی، چگونه هزاره بودن جرم و ننگ تلقی می‌شود که حتی در اتوبوس عمومی شهری به زن هزاره توهین می‌شود و او را شایسته نشستن در چوکی موتر نمی‌دانستند. دلیلش این بود که به تعبیر شهید بلخی چون هزاره مرد نداشت! شهید بلخی و شهید مزاری هر دو خواستند که دیگر هزاره جرم نباشد و مذهب شیعه قاچاقی نباشد. با ظهور مزاری، هزاره مرد پیدا کرد!

این داستان از طرف دیگر اوج حاکمیت تفکیک نژادی و تبعیض سیستماتیک در افغانستان بر علیه هزاره‌ها در دهه ۳۰ و ۴۰ خورشیدی را نشان می‌دهد و این دقیقاً همزمان است با سال‌هایی که در آمریکا قانون تفکیک نژادی علیه سیاه‌پوستان اعمال می‌شد. در آمریکا یک حرکت مشابه آنچه شهید بلخی در ماشین بس شهری کابل حکایت کرده است در آن سال‌ها اتفاق افتاد و منجر به جنبش عظیم حقوق مدنی و قیام مسالمت‌آمیز سیاه‌پوستان به رهبری مارتین لوتر کینگ شد. در مارچ ۱۹۵۵ کالوین دختر دانش آموز ۱۵ ساله سیاه‌پوست در شهر مونتگمری آمریکا در داخل ماشین اتوبوس حاضر نشد بر خلاف قانون تفکیک نژادی، چوکی خود را برای یک سفید پوست خالی کند و ۹ ماه بعد زنی به نام رزا پارکس نیز همین حرکت را تکرار کرد و حتی از آن‌ها در محکمه شکایت شد. اما این موضوع به کارزار تحریم اتوبوس‌های شهری توسط سیاه‌پوستان به رهبری مارتین لوتر کینگ منجر شد و ۳۸۵ روز ادامه یافت تا اینکه دادگاه حکم کرد که تفکیک نژادی در اتوبوس‌های عمومی ممنوع است! مبنای اصلی حرکت لوتر کینگ با الهام از اندیشه‌های دینی این بود که «انسان‌ها برابر آفریده شده‌اند». این دقیقاً همان شعاری است که مبنای حرکت بلخی و مزاری هم بوده است و از این زاویه بلخی و مزاری در حقیقت مارتین لوتر کینگ‌ها و نلسون ماندلاهای افغانستان بودند و هستند.

شهید بلخی و وحدت

موضوع مهم دیگر در اندیشه شهید بلخی مسئله وحدت و همبستگی بین همه اقوام کشور و تلاش برای تقریب مذاهب اسلامی و مبارزه علیه تعصب و تفرقه و نفرت پراکنی‌های قومی و نژادی و مذهبی است. شهید بلخی وحدت در میان همه اقوام افغانستان مخصوصاً در میان شیعیان را یک ضرورت می‌دانست و با اشاره به مسأله شیعه و سنی و سید و هزاره می‌گفت این ذهنیت‌ها باعث عقبماندگی و ضعف ما می‌شود و اقتدار و کامیابی به شاخه وحدت بسته است.

چند بیت از سروده معروف از شهید بلخی:

چه ابتلا است که در هر بلاد می‌نگرم - نزاع مذهب و جنگ نژاد می‌نگرم

به نام صلح به اسباب جنگ می‌کوشند - ز بهر تفرقه در اتحاد می‌نگرم

مگر نه جمله ز یک نسل پاک باباییم - ترا به محنت خود از چه شاد می‌نگرم

بیا بیا همه اعضای یک بدن باشیم - امور جمله به وفق مراد می‌نگرم

به رغم شیخ اگر وحدتی پدید آریم - متاع شیعه و سنی کساد می‌نگرم

میان ما و تو صد درد مشترک باقی است - ترا به خود ز چه بی‌اعتماد می‌نگرم

خطابه شهید بلخی در قندهار در مورد وحدت

شهید بلخی باز هم در همان سخنرانی وحدت و تعالی درباره وحدت ملی در افغانستان و مبارزه با تعصب و تفرقه قومی و مذهبی و حتی با اشاره به همین مسأله سید و هزاره می‌گوید:

«در افغانستان امروز وحدت ملی دارد پیش می‌رود. در افغانستان امروز جنگ شیعه و سنی دامنش را کم کم برمی‌چینند... در اثر مجاهدتها و کوشش‌ها و حسن تفاهم‌ها توانستیم بر غوغای شیعه و سنی فائق آییم... خطابه جذابی را که پارسال در قندهار برای اصلاح غوغای شیعه و سنی دادم، گفتم: برادران! اگر باران بارید به زمین شیعه و سنی می‌بارد و اگر خشک‌سالی آمد هر دوی شما گرسنه می‌شوید. امریکا دارد جنجال سیاه و سفید را حل می‌کند، ما این قدر ریزه شدیم؟ اول که جنگ شیعه و سنی و از آن هم که گذشت جنگ اسماعیلی و غیر اسماعیلی، شعبه‌های تصوف... این‌ها هر کدام پیرو یکدیگر را تکفیر می‌کنند. از این هم گذشت مسئله ملیت... حلقه به‌اندازه‌ای تنگ می‌شود که دو نفر نمی‌توانند باهم زندگی کنند. ممکن است دو نفر پیدا شوند که بگویند: تو از جاغوری هستی و من از دیزنگی، تو سید هستی و من هزاره... اگر این را شعار خود قرار دادیم همیشه ناکام هستیم. کامیابی به شاخه وحدت بسته است.»

داستان جالب دعوی هزاره و پشتون در کشتی

شهید بلخی در یک سخنرانی خود در هفتم محرم ۱۳۴۳ ش در کابل می‌گوید: «اگر می‌خواهی تفوق بر کسی داشته باشی، تکیه بر نژاد مکن، تکیه بر مذهب مکن که این اتکا جامعه را از هم جدا می‌کند... این مصیبت را دشمن ما بین ما انداخت که یکی خود را پشتون بگوییم، یکی خود را تاجیک و یکی خود را هزاره... قزلباش... اوزبک و ترکمن بگوییم.»

بعد شهید بلخی داستانی را از سال‌ها پیش بیان می‌کند که در جریان یک سفر در کشتی در بحر هند مسافری پشتون و هزاره و ایرانی و کسانی دیگر حضور دارند و بین یک برادر هزاره که به کربلا می‌رود و یک پشتون که به بغداد می‌رود، بگوو مگو و نزاع سختی درمی‌گیرد و بلخی و دیگران آن دو را از هم جدا می‌کنند، اما چند لحظه بعد بین یک فرد ایرانی و آن فرد پشتون نزاعی به وجود می‌آید و شخص ایرانی مشتش را بلند کرده که پشتون را بزند، اما قبل از این که مشت او به صورت پشتون برسد، آن برادر هزاره آمد مشت محکمی بر گردن ایرانی زد.

چند نفر ایرانی آمدند گفتند که تو پیش‌تر با آن پشتون جنگ داشتی چرا حالا از او حمایت می‌کنی؟ او یعنی هزاره به لهجه هزارگی خود گفت: «مینی خود خو جنگ موكونی، لیکن همسایه و وطندار ما ر که تو زدی باز مه تو ر می‌زنم». بعد شهید بلخی می‌گوید: این داستان را سال‌ها بعد به حضور جلالت‌مآب

داکتر محمدیوسف صدراعظم قصه کردم و او خنده کرده گفت: واقعاً همین طور است، در روزی که روز پله (روز سختی) باشد، ما از یکدیگر گذشته نمی‌توانیم.

بعد شهید بلخی دوباره تأکید می‌کند که: اگر ما در جنگ می‌یوندم بودیم برادروار از هزاره و پشتون و ازبک و تاجیک در یک جای (کشته) گشتیم و همه ما اگر استقلال وطن را گرفتیم خون محمدعلی و محمدحسین و محمد عمر و محمد عثمان در یک زمین ریخت. امروز زندگی ما مشترک است. چرا یکدیگر خود را نصیحت نکنیم؟ چرا با یکدیگر خود آمد و شد نکنیم؟ چرا یکدیگر خود را حقیر بشماریم؟

این است اندیشه والای رهبران و پیشوایان راستین جامعه هزاره و شیعه و امروز همه ما مکلف هستیم که در این مسیر با جدیت و قاطعیت حرکت کنیم و با پرهیز از مسایل جزئی و حاشیه‌ای و به دور از نفرت پراکنی‌ها و احساسات بی‌هوده، با همت بلند و با وسعت نظر و با عبور از تنگ نظری‌ها و رقابت‌های منفی و بی‌فایده، از هر نوع هماهنگی و اتحاد در درون جامعه هزاره و شیعیان افغانستان با قاطعیت حمایت کنیم و در این مسیر از هیچ کوششی دریغ نوزریم.

بخش دوم - نظام سیاسی افغانستان چگونه باید طراحی شود؟

با توجه به کمبود وقت بخش دوم سخنانم را به صورت فهرست وار مطرح می‌کنم و تفصیل آن را در جای دیگر بحث کرده‌ام.

شاه بیت فلسفه سیاسی و تفکر مبارزاتی شهید مزاری اصل بسیار مهم و ارزشمند عدالت است. اما منظور از عدالت، ابعاد فلسفی و اخلاقی آن نیست. هدف اساسی شهید مزاری با طرح عدالت، تغییر نظام سیاسی کشور و پایه گذاری افغانستان نوین در قالب یک نظام سیاسی جدید بود با سه شاخصه عمده: «عدالت محور، مردم سالار و فدرال».

یک - نظام مبتنی بر عدالت

منظور از عدالت این است که با برسمیت شناختن تکثر قومی و فرهنگی، حقوق تمام اقوام کشور به صورت برابر و عادلانه تأمین گردد. شهید مزاری به این باور بود که چون در افغانستان، شعارها مذهبی اما عملکردها قومی است، باید روابط بین اقوام باید از نو و بر مبنای برادری و برابری و مطابق به میزان حضور و نفوس اقوام تنظیم گردد و همه اقوام به عنوان پایه‌ها و ارکان ساختمان دولت مشارکت پیدا کنند.

دو- نظام مردم سالار

چرخش قدرت سیاسی از طریق مسالمت‌آمیز و با اراده مردم و با میکانیزم انتخابات عمومی و آزاد تأمین گردد و مردم اعم از زن و مرد با انتخابات آزاد در تعیین سرنوشت خود سهم بگیرند و لویه جرگه و شورای اهل حل و عقد دو میکانیزم سنتی فرسوده و کهن هستند که تنها افراد و اشخاص انتصابی از سران قوم و قبیله در آن عضویت می‌یابند و نمی‌توانند از مردم نمایندگی کنند و برای برقراری عدالت و ثبات باید اراده عامه مردم دخیل ساخته شود.

سه- توزیع قدرت به صورت عادلانه در قالب نظام فدرال

به منظور توزیع عادلانه قدرت، نظام فدرالی یکی دیگر از خصوصیات نظام سیاسی مورد نظر استاد مزاری است.

شهید مزاری با درک دقیق ریشه‌های بحران و تداوم بی‌عدالتی‌ها و خشونت‌ها در افغانستان برای ضرورت نظام فدرالی چهار دلیل را مطرح می‌کرد:

اول- شهید مزاری معتقد بود که ما تا چنین نظامی نداشته باشیم، برای امنیت و مصونیت جانی مردم ما تضمینی وجود ندارد و نظام فدرالی می‌تواند از تکرار قتل‌عام‌ها جلوگیری کند. ایشان در یکی از سخنرانی‌های معروف خود می‌گوید:

«ملیت‌هایی که محروم بوده و تحت فشار بوده اگر قانون فدرالی نیاید هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که در آینده قتل عام نمی‌شوند، در آینده کشته نمی‌شوند و در آینده تحت فشار قرار نمی‌گیرند. تنها اطمینانش این است که سرنوشتش را خودش باید تعیین کند. ما در طول تاریخ افغانستان، سه، چهار بار قتل عام شده‌ایم که در دوران عبدالرحمن ۶۲ در صد مردم ما از بین رفت. این چطور می‌شود که ما این را اطمینان بکنیم که یک حکومت مرکزی به وجود بیاید، ما خلع سلاح شویم و دوباره این مسأله تکرار نشود و کسانی که در دفعه قبل تجویز کرده بود، امروز هم تجویز نکنند.»

دوم- شهید مزاری معتقد بود که در سایه این نظام، حقوق همه اقوام و گروه‌های سیاسی به صورت بهتر تأمین می‌شود.

شهید مزاری در یکی دیگر از صحبت‌های خود گفت:

«ما تنها راه حل مشکل افغانستان را تشکیل یک حکومت فدرالی در این سرزمین می‌دانیم. ما معتقدیم که بدون ایجاد یک ساختار فدرالی که تأمین‌کننده خواست‌ها و اهداف کلیه اقوام، مذاهب و گرایش‌های

سیاسی باشد بحران افغانستان حل نخواهد شد... در سیستم فدرالی حقوق ملیتها بهتر تأمین خواهد شد و وحدت ملی نیز به صورت اصولی تحقق خواهد یافت.»

سوم- شهید مزاری بر این باور بود که فدرالیسم نه تنها موجب تجزیه و تفرقه نمی شود -آنچنان که عدهای می پندارند و همواره فدرال خواهان را به تجزیه طلبی متهم می کنند- بلکه وحدت ملی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی در سایه نظام فدرالی به صورت بسیار بهتر و مؤثرتر تأمین می شود و از تجزیه جلوگیری می کند. ایشان در جای دیگر از سخنانش در این مورد گفت:

«حکومت فدرال در کشورهای پیشرفته و آزادی خواه دنیا وجود داشته و موجب جذب و وصل ملیتهاى متعدد است. ما معتقد هستیم تنها راه جلوگیری از تجزیه افغانستان و تأمین وحدت ملی و ارضی این است که همه ملیتها به حقوق شان برسند.»

چهارم- مهم تر از همه اینکه شهید مزاری بر اساس مطالعات خود از نظامهای موجود در جهان معاصر، بر این باور بود که نظام فدرال در دنیای معاصر یکی از موفق ترین نظامها است و در این صورت چرا ما در افغانستان از این نظام استفاده نکنیم. شهید مزاری به صورت واضح گفت:

«این چطور می شود که این قانون فدرالی برای پاکستان خوب است، برای آلمان خوب است، در هند خوب است، در آمریکا خوب است، وقتی در افغانستان آمد بد می باشد. این طور نباید باشد.»

«همین هزاره، همین بلوچ، همین افغان در پاکستان هم زندگی می کند، آنجا زیر سیستم فدرالی زندگی می کنند، خودشان رأی می دهند، برای خود کرسی تشکیل می دهند، قانون می سازند، اما برای افغانستان این طور نمی شود.»

بنا بر این هیچگاه فراموش نکنیم که هدف اساسی و اولویت اصلی در مبارزات شهید مزاری که برای آن از جان خود مایه گذاشت، تغییر نظام سیاسی و بنیان گذاری نظام فدرالی عدالت محور و مبتنی بر مردم سالاری بود. این یک نشانه راه است و مردم ما هیچگاه این نشانه راه را گم نکنند و از آن منحرف نشود.

در پایان یکبار دیگر به روان پاک پیشوای عدالت خواهی استاد مزاری و همه شهدای راه عدالت و آزادی درود می فرستم و آرزو می برم که روزی با برقراری نظام عدالت محور مردم سالار و فدرال، آرزوی دیرینه مردم ما جامه عمل پوشیده و کشور ما به صلح و امنیت پایدار و ثبات دائمی دست پیدا کند.

کتاب «چرایی فدرالیسم» بار دیگر به واکاوی ریشه‌های بحران سیاسی افغانستان و راهکارهای برون‌رفت از آن می‌پردازد و ضرورت استقرار نظام تکثرگرا و مردم‌سالار را با زبانی روشن و استدلالی تشریح می‌کند.

در این کتاب مبانی نظری فدرالیسم شامل تعریف فدرالیسم در نظریه‌های کلاسیک و معاصر، تفاوت فدرالیسم با تمرکززدایی اداری و خودمختاری محلی، اهداف فدرالیسم به عنوان مدیریت تنوع، توزیع قدرت، جلوگیری از تمرکز اقتدار و همچنین بافت اجتماعی- تاریخی افغانستان و ناکارآمدی تمرکزگرایی در این کشور مورد بحث قرار گرفته است.

نویسنده با بررسی مبانی، دلایل و عوامل مختلف نیاز به فدرالیسم در افغانستان و نقد نظریه «دولت ملی» و «ناسیونالیسم افغانی»، به این نتیجه رسیده است که تمرکز قدرت سیاسی در کابل موجب عدم توازن توسعه‌ای میان مرکز و پیرامون و بی‌اعتمادی ساختاری میان دولت مرکزی و جوامع محلی شده و فدرالیسم به عنوان پاسخ به بحران دولت- ملت، می‌تواند مشارکت سیاسی گروه‌ها را تأمین کند و با بازتعریف وحدت ملی بر پایه «وحدت در کثرت»، منازعات قومی و سیاسی را کاهش دهد و عدالت، صلح و ثبات را به ارمغان آورد.

همچنین در این کتاب به نگرانی از تجزیه‌طلبی و خطر تقویت شکاف‌های قومی، پاسخ‌های علمی و حقوقی ارائه شده و در ضمن به پیش‌شرط‌های موفقیت فدرالیسم در افغانستان و ضرورت مبارزه با قوم‌گرایی و هر نوع افراط‌گرایی اشاره شده و نقش قانون اساسی، اجماع ملی و راه‌های تضمین حقوق شهروندی و حقوق اقلیت‌ها بیان شده و در لابه‌لای مباحث مختلف، ویژگی‌های طرح قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان به‌خوبی توضیح داده شده است.