

## فدرالیسم در اندیشه شهید مزاری

ضامن علی حبیبی

### ضرورت طرح دولت فدرال در افغانستان

افغانستان، تنها کشوری است که در نیم قرن گذشته بیشترین بی ثباتی سیاسی و دگرگونی نظام های سیاسی را مشاهده کرده است. در سال ۱۳۵۲ محمد داود خان با کودتای آرام و بدون خونریزی، به نظام پادشاهی آل یحیی پایان داده و حکومت جمهوری افغانستان را اعلام کرد. در سال ۱۳۵۷ حزب خلق و پرچم با حمایت دولت اتحاد جماهیر شوروی در یک کودتای خونین حکومت جمهوری داود خان را تبدیل به جمهوری دموکراتیک خلق افغانستان نمود که از سال ۱۳۵۷ تا سال ۱۳۷۰ چهار رئیس جمهوری (نور محمد ترکی، حفیظ الله امین، ببرک کارمل، نجیب الله احمدزی) وابسته به شوروی بر اریکه قدرت تکیه زدند. در سال ۱۳۷۰ با پیروزی مجاهدین نظام سیاسی افغانستان تبدیل به دولت اسلامی شد در خزان ۱۳۷۵ طالبان امارت اسلامی را به عنوان جایگزین دولت اسلامی اعلام کرد. در سال ۱۳۸۰ امارت اسلامی

فروپاشید و تبدیل به جمهوری اسلامی شد. در سال ۱۴۰۰ جمهوری اسلامی متلاشی و امارت طالبان دوباره قدرت را به دست گرفت.

در بازه زمانی که ذکرش آمد، هیچ نظام سیاسی نتوانست به منازعه قومیت و قدرت در افغانستان پایان دهد. امروزه بزرگترین مشکل افغانستان نبود ثبات سیاسی و نداشتن یک حکومت مشروع و پاسخگو است که بتواند عضو نظام بین الملل شمرده شود. حزب وحدت اسلامی به رهبری شهید وحدت ملی استاد عبدالعلی مزاری در سال ۱۳۷۱ شمسی برای بیرون رفت کشور از بحران بی ثباتی و پایان منازعه قدرت و قومیت، نظریه حکومت فدرال را مطرح کرد، اما در آن دوره مورد توجه و اقبال سیاست ورزان و احزاب جهادی قرار نگرفت. در دهه هشتاد شمسی در «کنفرانس بن» که افغانستان نوین پسا طالبان اساس گذاری شد نیز حکومت فدرال

توسط نخست‌وزیر جاپان و وزیر خارجه امریکا مطرح شد.

اما وقتی پیش‌نویس قانون اساسی جمهوریت تدوین می‌شد برخی طرفدار نظام پارلمانی و حکومت غیر متمرکز بودند؛ به دلیل مداخله کشورهای ذی‌دخل در قضایای افغانستان به منظور تأمین ثبات سیاسی، نظام سیاسی متمرکز به تصویب رسید که بعد از دو دهه تجربه ناموفق سرانجام فروپاشید. از طرف دیگر نظام سیاسی خودخوانده طالبان، در قالب امارت اسلامی به بحران مشروعیت ملی و بین‌المللی مواجه است و در این مدت حکمرانی خود، نتوانست وفاق ملی و ثبات سیاسی را به ارمغان بیاورد. علی‌رغم خواست جامعه جهانی از طالبان برای تشکیل حکومت فراگیر ملی، آنان بر حکومت تک‌قومی، تک‌حزبی، تک‌جنسیتی و تک‌مذهبی اصرار دارند.

از سوی دیگر، برای بیرون‌رفت کشور، از بحران سیاسی و امنیتی، عده‌ای از سیاست‌مداران، نویسندگان و پژوهشگران، گفتمان عدالت‌خواهی شهید مزاری را مبنایی سیاست‌ورزی خود قرار داده‌اند و نظام سیاسی فدرال را برای حل بحران بی‌ثباتی و پایان منازعه قومیت و قدرت در افغانستان پیشنهاد کرده‌اند.

نظام سیاسی جمهوری فدرال اولین بار توسط حزب وحدت به رهبری شهید عبدالعلی مزاری مطرح شد، ولی امروزه به‌عنوان راه‌حل بحران و عبور از بی‌ثباتی سیاسی توسط شخصیت‌های مستقل مانند سلطانی کشتمند نخست‌وزیر اسبق، سرور دانش معاون رئیس‌جمهور، عبدالطیف پیدرام رهبر حزب کنگره ملی، رحمت‌الله نبیل رئیس اسبق امنیت ملی افغانستان و برخی احزاب سیاسی مانند حزب وحدت، جنبش ملی افغانستان در کانون توجه نخبگان سیاسی افغانستان قرار دارد.

جمهوری فدرال در کشورهای مختلف دارای تجربه موفق بوده و باعث ثبات سیاسی در کشورها شده است. کشورهای زیادی در جهان وجود دارند که با سیستم فدرالی اداره می‌شوند. از ایالات متحده و

کانادا در قاره امریکا تا آلمان و بلژیک و سوئیس در اروپا؛ روسیه، هند، پاکستان و عراق در آسیا؛ استرالیا و کشورهای دیگری که در سطح جهان وجود دارند و عضو خانواده نظام بین‌الملل‌اند، دارای نظام سیاسی فدرال هستند.

نظام سیاسی از دو بعد (اداری و سیاسی) قابل تقسیم است:

الف. تک‌ساخت و فدرالی؛

ب. ریاستی و پارلمانی.

تجربه نظام‌های سیاسی فوق در جوامع بشری نشان داده که همه آن‌ها تا حدودی کارآمد و مفید بوده‌اند.

بنابراین، نظام سیاسی فدرال یکی از مدل‌های تجربه شده و پذیرفته شده‌ای است که در عرصه حکمرانی دارای تجربه موفق بوده است.

کشورهای مهم جهان مثل امریکا، کانادا، روسیه، آلمان، هند و... دارای سیستم فدرالی‌اند و این کشورها در عرصه سیاست داخلی و خارجی خود به مراتب نسبت به خیلی از کشورهای دیگر که دارای نظام سیاسی متمرکز هستند، در حکمرانی موفق‌تر عمل کرده‌اند.

در کشور افغانستان برای بیرون‌رفت از بحران سیاسی، امنیتی و منازعه قومی قدرت که متشکل از قوم‌های مختلف و زبان‌ها و فرهنگ‌های گوناگون هست. به نظر می‌رسد نظام سیاسی جمهوری فدرال مناسب‌ترین نوع نظام باشد؛ زیرا نظام سیاسی فدرالیست آئینه تمام‌نمایی است که می‌تواند از همه اقوام، مذاهب و فرهنگ‌ها نمایندگی کرده باعث انسجام و استحکام ملی شده و به منازعه قومیت و قدرت پایان دهد.

در مورد نظام سیاسی فدرال دیدگاه‌های متفاوتی مطرح است. برخی بر این باورند که فدرالیست مقدمه تجزیه است و کسانی را که طرفدار نظام فدرال هستند به تجزیه‌طلبی متهم می‌کنند، ولی باید گفت: «دولت-کشور فدرال، مرکب از کشورهای کوچک‌تری است که از حیث حقوق داخلی روابطی

بین خود برقرار کرده باشند. این روابط حقوقی که بر این روابط حاکم است، از زمره حقوق داخلی هست نه حقوق بین الملل؛ چرا که دولت فدرال مبتنی بر سندی است که خصلت حقوق عمومی داخلی دارد و آن قانون اساسی دولت مرکزی است. قاعدتاً قانون اساسی صلاحیت‌های عملکردهای بین الملل را فقط در انحصار دولت مرکزی قرار می‌دهد و دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی مستحیل در کل جامعه فدرال می‌سازد.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۲۴۳). فدرال باعث ثبات سیاسی و مشارکت همه اقوام، مذاهب و فرهنگ‌های موجود در کشور می‌گردد نه آنکه منجر به تجزیه کشور شود؛ چنان‌که برخی این‌گونه تصور می‌کنند

نویسنده در این مقاله، فدرالیسم در اندیشه مزاری (ره) را مورد بررسی قرار می‌دهد. طبیعی است نظریه دولت فدرال مانند سایر نظریه‌های حقوقی-سیاسی مخالفان و موافقان خود را دارد و هر اندیشمند حوزه سیاست و حقوق برای تبیین نظریه سیاسی حقوقی خود مبانی و مستندات را بیان می‌دارد. پیش از طرح و تبیین فدرالیسم در اندیشه شهید مزاری لازم است ماهیت دولت فدرال تبیین شود تا در قالب این نظریه بتوان فدرالیسم در اندیشه مزاری را تبیین کرد.

### مفهوم‌شناسی فدرالیسم

اصطلاح فدرالیسم از ریشه foedus گرفته شده که به معنی قرارداد یا موافقتنامه است. فدرالیسم زمانی به وجود می‌آید که واحدهای اداری در تقسیمات کشوری، موافقت مرکز را برای اعطای خودمختاری به دست می‌آورند. برخی از حقوق‌دانان فدرالیسم را نوعی از حاکمیت محلی تلقی کرده‌اند، بدین صورت که اختیارات حکومت محلی به صورت ذاتی است و از آن دولت مرکزی نیست. در این ساختار سیاسی در واقع دو رشته از حکومت وجود دارد که عبارت‌اند از حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی؛ در نظام‌های

فدرالی ساکنان ایالت‌ها در انتخابات درون‌ایالتی یک فرماندار را برای اداره ایالت خود انتخاب می‌کنند که فرماندار در رأس هرم قدرت آن ایالت قرار می‌گیرد و دارای اختیارات گسترده است. در ایالت‌های فدرالی هر ایالت برای خود یک مجلس دارد که دارای حق قانون‌گذاری است. در ماده چهاردهم قانون اساسی فدرال افغانستان آمده است: «هر ایالت دارای قانون اساسی و قوانین فرعی خاص می‌باشد، اما قانون اساسی و قوانین فرعی هیچ ایالت مخالف با قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی کشور وضع شده نمی‌تواند. قانون اساسی و قوانین ایالتی توسط شورای ایالتی هر ایالتی طرح و توسط شورای ملی فدرال به تصویب می‌رسد.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۱۸). ماده سی‌ونهم قانون اساسی فدرال افغانستان گفته است: «شورای ایالتی مظهر اراده مردم و عالی‌ترین ارگان تقنینی ایالت می‌باشد که از اراده مردم نمایندگی می‌کند و مردم ایالت از طریق شورای ایالتی در زندگی سیاسی و اجتماعی ایالت سهم می‌گیرند.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۷۴). با این همه، نظام فدرالی برخی قواعد کلی دارد که بر همه ایالت‌ها حاکم است و به‌گونه‌ای تابع حکومت مرکزی است. این قواعد بدین شرح است که هر ایالت در سیاست خارجی (اعلام جنگ و صلح و عقد قراردادهای بین‌المللی و...)، سیاست‌های کلان اقتصادی (مانند واحد پول ملی و...) و سیاست‌های امنیتی، تابع حکومت مرکزی مستقر در پایتخت است. به طور کل حدود و اختیارات هر ایالت در قانون اساسی کشورهای دارای نظام فدرالی مشخص شده است که دامنه این اختیارات از یک نظام فدرالی به نظام فدرالی دیگر متفاوت است.

تعداد زیادی از پژوهشگران سیاسی نظام فدرالی را برای جوامعی که از نظر فرهنگی و مذهبی متکثر است مناسب می‌دانند و بر این باورند که این نظام توانایی آن را دارد تا منافع همگی قومیت‌ها و گروه‌های

ایجاد شده است. در هر حال، دولت-کشورها را از نظر سادگی و ترکیب به دو دسته بسیط (تک‌ساخت) و مرکب (چندپارچه) می‌توان تقسیم کرد:

الف. دولت-کشور ساده یا تک‌ساخت به دولتی اطلاق می‌شود که عناصر تشکیل دهنده آن متعدد یا پراکنده نباشد، یعنی از سرزمین واحد، جمعیت واحد و یکنواخت و قدرت واحد حکومتی به صورت منسجم تشکیل شده باشد. ایران، ترکیه و فرانسه را می‌توان از مصادیق دولت-کشورهای بسیط یا تک‌ساخت برشمرد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۰۸). دولت-کشور فدرال متشکل از دولت-کشورهای متعدد و با هویت‌های اجتماعی، سیاسی، اداری و جغرافیایی مشخصی است که از طریق اتحاد با یکدیگر، به صورت یک دولت مرکب در آمده است (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۱۸). دولت-کشور بسیط یا متمرکز هست و یا غیرمتمرکز. در حکومت متمرکز، تمامی قدرت همچنان در دست حکام مرکزی است و مأمورین محلی کارگزاران حکومت مرکزی هستند، در حکومت غیرمتمرکز با انتقال بخش و یا بخش‌هایی از قدرت از حکومت مرکزی یا نمایندگان محلی آن به نمایندگان مردم در واحدهای محلی و یا نهادهای ناشی از آنان تعریف می‌شود، طوری که در محدوده قدرت انتقال داده شده و اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از آن، نمایندگان محلی و یا نهادهای محلی خود اقتدار لازم را در تدبیر و تنفیذ آن بخش از قدرت حکومت در محدوده جغرافیایی خود داشته و در حدود وظایف و اختیارات خود به قوه مجریه مرکزی پاسخگو نبوده و مستقل و خودمختار هستند. در حکومت غیرمتمرکز این تفویض قدرت از مرکز به نمایندگان و یا نهادهای محلی از طریق وضع قوانین عادی در مجلس و قوه مقننه صورت می‌گیرد.

### ماهیت دولت-کشور فدرال

«فدرالیسم یعنی به هم پیوستن جماعات متمایز انسانی. چگونگی این پیوستگی است که دولت-کشور فدرال را از سایر اشکال دولت‌های مرکب متمایز

مذهبی را در چهارچوب یک کشور واحد مهیا کند. یکی از حقوق دانان عمومی می‌نویسد: «واژه فدرالیسم برخاسته از اندیشه‌ها، ارزش‌ها و دیدگاه‌های بعضاً متفاوت و متضاد هست که در عین حال، مجموعاً به دنبال نوعی تعاون بین حکومت ملی و مقامات محلی، بین دولت مرکزی و جوامع پایه‌گذار، بین تمامیت‌خواهی و استقلال، بین وحدت و تنوع بین آزادی و قدرت است.» (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۲۰).

دیگری می‌نویسد: «در باره تعریف فدرالیسم به معنای عام کلمه از لحاظ آنکه درباره ملیت افراد و حاکمیت سیاسی وضعیت‌های مختلف حقوقی را طرح می‌سازد، بین علما حقوق اتفاق نظر وجود ندارد. برخی از علما حقوق بین‌الملل همه انواع اتحادهای دولت‌ها را جز فدرالیسم به شمار می‌آورند (مانند ژرژسل). برخی دیگر مانند شارل روسو، فدرالیسم را شامل دولت‌های متحده و دولت متفقه محسوب و اتحاد دولت‌ها را به همان دو شکل سنتی آن یعنی اتحاد شخصی و اتحاد حقیقی محدود می‌کند. مارسل پرلو استاد حقوق اساسی دانشگاه پاریس، فدرالیسم را همان دولت فدرال می‌داند.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۶: ۵۰). اجتماع دول کوچک در داخل یک کشور، که مجموع آنها را فدرال گویند، مانند فدرال سوئیس، از آزادی نسبی برخوردارند؛ اما از نظر مسائل مهم داخلی و روابط بین‌المللی تابع دولت مرکزی‌اند. اعضاء فدراسیون باید مقررات دولت مرکزی را رعایت کنند و به اختلافات فدراسیون و اختلافات آنان با دولت مرکزی دادگاه عالی رسیدگی می‌کند. (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۲۷۷).

### انواع دولت-کشور

دولت-کشورها شکل واحدی دارند و از لحاظ سازمان و ترکیب سرزمین و جمعیت و نحوه اداره، متفاوت‌اند این تفاوت‌ها به خاطر وقایع تاریخی، موقعیت جغرافیایی، عوامل نژادی و مذهبی اوضاع اقتصادی و عوامل دیگر

می‌کند. باری اگر چند کشور مستقل و حاکم تصمیم بگیرند که سرنوشت سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و نظامی خود را بنا به ملاحظات گوناگون که ویژه انگیزش هر دولت اتحاد طلبی است، به هم پیوند دهند و توأم کشور وسیع و پهناوری به وجود آورند تا از حیث قدرت نظامی و امکانات دفاعی و نیروی اقتصادی نظایر آن‌ها در حد شایسته‌ای در خانواده بین‌المللی جای گیرند و زندگی کنند، گام اساسی به طرف فدرالیسم برداشته شده است. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۲۷۷). فدرالیسم یعنی گرایش جماعات متمایز انسانی به سوی یکدیگر. در نظام فدرالی دو گرایش متضاد با هم آشتی داده می‌شود؛ اول علاقه به حفظ خودمختاری و شخصیت حقوقی از سوی دولت‌های مستقل و در ثانی کشش به سوی تشکیل یک قدرت جدید و دربرگیرنده کلیه جماعاتی که عضو باشد. راه حل فدرالیستی ماهیتاً تاب‌وتوان آن را دارد که در زمینه‌های منطقه‌ای و حتی جهانی دول مختلف را با یکدیگر به طور مستحکم و جدی پیوند دهد مثال‌های تاریخی مختلفی مؤید این مدعاست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۹۰). برخی از افراد بدون درک درست و داشتن اطلاعات لازم از چگونگی نظام فدرالی، فکر می‌کنند که با روی کار آمدن نظام فدرالی، کشور تجزیه می‌گردد. در حالی که این دیدگاه با هیچ منطق علمی - سیاسی سازگاری ندارد و هیچ نشانه‌ای هم در سطح جهان وجود ندارد که نشان دهد نظام فدرالی بنفسه، مسبب تجزیه فلان کشور گردیده باشد. «در واقع فدرالیسم نوعی گرایش به وحدت یکپارچگی از راه ایجاد حکومتی فوق حکومت‌های محلی است. فدرالیسم کوشش می‌کند ضمن حفظ موجودیت و ویژگی‌های جوامع کوچک، بین آنها اتحادی به وجود آورد و نیازهای مشترک آنها را تأمین کند؛ لذا فدرالیسم مخالف با روح ناسیونالیستی است. طرفداران فدرالیسم می‌گویند حاکمیت مطلق دولت منتهی به تمرکز

امور می‌شود، در صورتی که باید قدرت تقسیم و مقتضیات محلی و جغرافیایی نواحی مختلف کشور لحاظ گردد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۶: ۵۵). دولت فدرال دارای شاخصه و ویژگی‌هایی است که لازم است آن ویژگی‌ها توضیح داده شود.

### ویژگی دولت فدرال

دولت فدرال دارای خصوصیات و ویژگی‌هایی است که به شرح زیر بیان می‌گردد:

۱. یگانگی در سطح بین‌المللی و شخصیت حقوقی کشوری (حاکمیت دولت) در سطح بین‌المللی و شخصیت حقوقی کشور فدرال. دولت مرکزی فدرال است که در خانواده بین‌المللی مطرح است نه یکایک عضو. ماده هفدهم قانون اساسی فدرال افغانستان بیان می‌دارد: سیاست خارجی، دفاعی، امنیت ملی، نشر پول، تجارت خارجی و قراردادهای خارجی و معاهدات بین‌المللی جمهوری فدرال افغانستان تحت اداره مستقیم دولت مرکزی فدرالی قرار دارد و هیچ دولتی نمی‌تواند در موارد فوق‌الذکر بدون اجازه دولت مرکزی فدرال مستقلاً عمل نماید. (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۱۹). در حقیقت ایالت‌های فدرال در عرصه بین‌المللی رسمیت ندارند. تنها شخصیت حقوقی که عضو جامعه بین‌الملل قرار می‌گیرد، دولت مرکزی فدرال است.

۲. یگانگی در تابعیت؛ هر چند که در بیشتر کشورهای فدرال، افراد تابعیت مضاعف دارند، معذالک در چشم ممالک دیگر تابعیت فدرال اهمیت دارد نه تابعیت دول عضو؛ از آمریکایی، سوئیسی و آلمانی صحبت می‌شود نه تابعیت اعضای جامعه در ارتباط با کانتون ایالت یا لندر و امثال آنها (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۹۳). روابط دولت‌های عضو با یکدیگر تابع حقوق داخلی است نه حقوق بین‌المللی. در زمینه یگانگی در تابعیت تمام اتباع جمهوری فدرال افغانستان ماده پنجاه و یکم قانون اساسی فدرال افغانستان مقرر می‌دارد: «تابعیت



بنابراین، اصل هریک از دول عضو دارای صلاحیت‌های سازمانی سیاسی خود هستند و هر کدام بخشی از حاکمیت خود را دارا است؛ یعنی صلاحیت‌های آنها جنبه سیاسی دارد و ضمانت اجراهای قانونی این خودمختاری را به طور مداومی تحقق بخشد. لذا کشورهای عضو شخصیت متمایز سیاسی خود را طوری حفظ می‌کند که بتوان به سهولت این واحدها از تقسیمات کشوری اداری و منطقه دولت‌های بسیط باز شناخت (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۲: ۹۱).

۲. قانون خودمختاری: حفظ قسمتی از صلاحیت‌های سیاسی (حاکمیت) دول عضو در برابر نهادهای برتر فدرال، به گونه‌ای که بتوان واحدهای عضو را از تقسیمات کشوری در دولت‌های بسیط تمیز داد. اصل خودمختاری حکم می‌کند که هر دولت عضو فدرال ویژگی‌های قومی آداب و رسوم زبان خود را حفظ کند و این امور را طبق میل و سلیقه خود اداره نماید. خودمختاری دول عضو در دولت متحد با خودمختاری واحدهای غیر متمرکز دولت بسیط متفاوت است یک دولت خودمختار دارای تشکیلات قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی ویژه است حال آنکه یک سرزمین غیر متمرکز در دولت بسیط فاقد چنین ویژگی هست (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۶: ۵۲). ماده بیست و هشتم قانون اساسی فدرال مقرر می‌دارد: «جمهوری فدرال اسلامی افغانستان کشور کثیر المیل است. دولت سیاست تقویت روحیه برابری و برادری، تفاهم دوستی، همکاری متقابل ملیت‌ها، اقوام و قبایل کشور را به منظور تأمین عدالت در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعقیب می‌نماید.» ماده بیست و نهم: «دولت به منظور رشد فرهنگ، زبان ادبیات و فولکلور مردم تدابیر لازم اتخاذ کرده آن را انکشاف می‌دهد.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۲۱).

۳. قانون مشارکت: مشارکت دول عضو در سرنوشت کلی و تصمیمات فدرال، برای باز شناختن از روابط استعماری و تحت‌الحمایگی. مقصود این است که دولت‌های عضو در یک کشور فدرال بتوانند در

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان برای تمام اتباع مساوی است حصول و سلب تابعیت توسط قانون تنظیم می‌گردد.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۲۶).

۳. یگانگی در سرزمین؛ این سرزمین از مجموعه سرزمین‌های دول عضو تشکیل شده است لکن قوانین فدرال در قلمرو و محدوده همه کشور (سرزمین بزرگ) قابل اجرا و اعمال است.

۴. یگانگی سیاسی که مبتنی بر حقوق اساسی است و قانون اساسی فدرال حاکمیت کامل سیاسی را به دولت مرکزی می‌سپارد قانون‌گذاری اصولاً جنبه ملی دارد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۲۴۵) و صلاحیت‌های بین‌المللی در انحصار دولت مرکزی است.

۵. دولت‌های عضو در روابط باهم برابند و وسعت یا جمعیت تأثیری در برابری حقوقی آنها در روابط با یکدیگر ندارند. در حکومت قوه قضائیه صلاحیت زیاد دارد. اهمیت زیاد قوه قضائیه در حل اختلاف دولت‌های عضو است؛ زیرا این اختلاف نه جنبه بین‌المللی دارند تا از طریق مراجع بین‌المللی حل شود و نه جنبه اداری تا از طریق دولت مرکزی خاتمه یابند؛ زیرا دول عضو مادون فدرال نیستند. ماده بیست و هفتم قانون اساسی فدرال افغانستان مقرر می‌دارد: «در صورت بروز اختلافات و منازعات بین ایالات قضیه به محکمه عالی فدرال ارجاع و فیصله می‌گردد.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۲۱).

۶. قوانین حاکم بر ایجاد دولت-کشور فدرال:

۱. قانون فرا داشت: مقصود ایجاد نهادهای مشترک و شاملی است که قلمرو و عملکرد آنها کلیه اعضای کشور فدرال باشد و در سطح فزاتری از دولت‌های عضو عمل کنند. در حقیقت منظور ایجاد نهادهایی است که فزاتر از دولت‌های عضو عمل کنند و دولت‌های عضو تابع آن نهاد باشد.

گرایش به خودمختاری از سوی اعضا و حمایت از این گرایش به وسیله قانون اساسی به مثابه سنگ تعادلی در برابر نهادهای برتر کشور فدرال است.

سرنوشت کلی این جامعه مشارکت داشته باشند. ژرژ سل در این باب می گوید: تنها در صورتی فدرالیسم وجود دارد که دول متحد از رهگذر نمایندگان خود در شکل گیری ارگان های فدرال و همچنین در اخذ تصمیمات کلی در مورد قلمرو سرزمین و جمعیت دولت فدرال شرکت داشته باشند. به بیان دیگر، اراده هریک از دول عضو در تشکیل اراده جمعی دخالت دارد این قانون رابطه بین دولت های عضو و دولت مرکزی را از لحاظ روابط تحت الحمايگی یا مناسبات استعماری متمایز می کند. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۲: ۲۴۲). چون فدرالیسم یک اتحاد برابر دولت هاست. این امر ایجاب می کند که رابطه دولت های عضو و دولت مرکزی بر پایه مشارکت ارادی اعضا یعنی رضایت خود آنها باشد و الا این امر با فدرالیسم منافات دارد. فرق دولت های عضو (فدرال) با دولت های تحت الحمايه و تحت القیمومه در وجود همین رابطه ارادی است. رابطه دولت های تحت الحمايه و تحت القیمومه با دولت مرکزی خود یک رابطه غیرارادی و معمولاً مبتنی بر اجبار و تحمیل و ملاحظیات سیاسی هست. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۶: ۵۲). شهید مزاری در مورد اصل مشارکت در نظام سیاسی فدرال راهکار عملی و مشخصی ارائه نموده بود. ایشان معتقد بود که توافق احزاب براساس پیشینه مبارزاتی، توان نظامی و قلمرو سیاسی (جمعیت و سرزمین) که در این صورت میزان مشارکت احزاب در قدرت باتوجه به پایگاه مردمی آنها تعیین می شود، توافق چهار حزب عمده سیاسی متعلق به چهار گروه قومی عمده کشور که در این صورت تعیین خواهد کرد (شهید مزاری، ۱۳۷۵: ۲۶۳). در ماده نوزده و بیست قانون اساسی دولت فدرال افغانستان (پیشنهادی حزب وحدت اسلامی افغانستان به رهبری شهید مزاری) در مورد اصل مشارکت بیان داشته است: «مأمورین عالی رتبه که در مقامات عالیه دولت مرکزی فدرال استخدام و

همچنان سفرا و دیپلمات های افغانستانی که در خارج و محافل بین المللی تعیین می گردد، از تمام ایالات براساس اهلیت و متناسب با تعداد نفوس شان انتخاب می شوند.» ماده بیستم: «ملیت های ساکن در کشور به تناسب نفوس شان در تشکیل قوای مسلح و قوای امنیت ملی سهیم می گردند.» (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۱۹).

### شهید مزاری و فدرالیسم

در مورد ضرورت نظام فدرالی شهید مزاری معتقد است: «ما سیستم فدرالی را که در آن حقوق همه مردم افغانستان رعایت شده و سیستم انحصاری قدرت را در هم می شکند، مناسب ترین ساختار سیاسی برای آینده سیاسی افغانستان می دانیم.» (شهید مزاری، ۱۳۷۴: ۱۱۳).

از دیدگاه مزاری سیستم فدرالی تنها راه حفظ تمامیت ارضی، وحدت ملی و اقناع افکار عمومی است (شهید مزاری، ۱۳۷۵: ۳۹). در خزان ۱۳۷۱، شهید مزاری بیان می دارد: «حزب وحدت معتقد است و اعلان هم کرده است که آینده افغانستان توسط یک سیستم فدرالی اداره شود تا هر ملیت احساس کند که درباره سرنوشت خود خودشان تصمیم بگیرند. حال عملاً مناطق در دست مردم است. اگر در ایجاد دولت فدرالی توافق نشود، اصلاً مرکز در شمال تسلط ندارد در هرات تسلط ندارد و در هزارجات تسلط ندارد، هم در آنجا تشکیلات دارند هم سلاح دارند، هم امکانات دارند و هم وسیله. تنها راه حل که هم افغانستان را از تجزیه نجات دهد و هم ملیت ها را قانع می سازد و هم حقوق شان را در دست های شان می دهد، یک سیستم فدرالی در افغانستان است که در آن توافق ملیت ها در نظر گرفته شود، عنعناتش در نظر گرفته شود و خودشان تصمیم گیر باشد. قانون فدرالی برای پاکستان خوب است، در امریکا خوب است، وقتی در افغانستان آمد

شده است. در قانون فدرال، از این شش ایالت نام برده شده است: ایالت غرچستان که مرکز آن شهر بامیان هست؛ ایالت بلخ که مرکز آن شهر مزارشریف است؛ ایالت هرات که مرکز آن شهر هرات هست؛ ایالت قندهار که مرکز آن شهر قندهار هست؛ ایالت ننگرهار که مرکز آن شهر جلال‌آباد هست و ایالت کابل که مرکز آن شهر کابل است. (قوانین اساسی افغانستان، ۱۳۷۵: ۳۱۸). این سیستم به دلیل اعطای حق خودمختاری نسبی به اقوام تشکیل دهنده ایالات دولت فدرالی، می‌دانست حقوق سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ملیت‌ها، مردم را در جهت احیای هویت و تقویت پلورالیسم فرهنگی و حقوقی که مزاری بر آنها پافشاری می‌ورزد، بهتر تضمین نماید. از این جهت، فدرالیسم مناسب‌ترین ساختار در جامعه چندقومی افغانستان تلقی می‌شد. زیرا «در سیستم فدرالی حقوق ملیت‌ها بهتر تأمین خواهد شد و وحدت ملی نیز به‌صورت اصولی تحقق خواهد یافت. (شهید مزاری، ۱۳۷۴: ۶۹). ساختار دیگری که مزاری از آن نام می‌برد، ساختار متمرکز است. او با توجه به اصلاحات لازم در مکانیسم توزیع قدرت، شیوه مشارکت ملیت‌ها و ساختار اداری دولت، از ساختار متمرکز حمایت به عمل آورد. در این ساختار، قوه‌های سه‌گانه مستقل بر اساس اصول جمهوریت مورد توجه قرار گرفته بود. اما قدرت میان گروه‌های سیاسی قومی به ترتیب آرایبی که به دست می‌آورد، تقسیم شده، هیچ حزبی بیش از یک پست کلیدی را نمی‌توانست در اختیار بگیرد. (شهید مزاری، ۱۳۷۴: ۲۴۱). فرمول توزیع قدرت و شکل‌گیری دولت فراگیر عبارت است از: رأی مردم + ترکیب قومی = دولت وسیع‌البنیاد؛ نظریه‌ای که به طور مشخص می‌توان آن را به شهید مزاری نسبت داد، نظریه «دولت چندقومی» است. با توجه به این مبنا ساختار مبتنی بر مذهب و نژاد خاص که منجر به استبداد مذهبی و قومی می‌شود، از دیدگاه او مردود شناخته می‌شود.

بد می‌شود که این طور نباید باشد. امریکا خود را مظهر تمدن و آزادی می‌داند، به طور فدرالی اداره می‌شود. حالا در افغانستان می‌آید و بر آن است که یک حکومت مرکزی بسازد. این یک چیزی بی‌منطقی بیش نیست. ملیت‌هایی که محروم بوده و تحت فشار بوده اگر قانون فدرالی نیاید، هیچ‌گونه تضمین وجود ندارد که در آینده قتل‌عام نمی‌شوند در آینده کشته نمی‌شوند و در آینده تحت فشار قرار نمی‌گیرند. تنها اطمینانش این است که سرنوشتش را خودش تعیین کند. ما در طول تاریخ افغانستان سه و چهار بار قتل‌عام عمومی شده‌ایم که در دوران عبدالرحمان شصت و پنج درصد مردم ما از بین رفت. این چطور می‌شود که ما اطمینان کنیم که یک حکومت مرکزی به وجود بیاید، ما خلع سلاح شویم و دوباره این مسأله تکرار نشود. کسانی که در دفعه قبل تجویز کرده بود، امروز هم تجویز نکنند؛ لذا تنها راه آرامی در افغانستان و تنها راهی که تجزیه نشود، راهی است که ملیت‌ها همبستگی خود را حفظ بکنند و تمامیت ارضی افغانستان حفظ شود. ایجاد سیستم فدرالی در افغانستان است ما طرفدار آن هستیم، آن را اعلان کرده‌ایم، نه تنها ما این مسأله را می‌گوییم، غرب هم این راه حل می‌داند و شمال افغانستان هم این را می‌گوید، همه این را می‌گویند و حکومت خوبی هم است؛ چون هرکس می‌تواند هم در مناطق خود تصمیم بگیرد و هم در مملکتش.» (مزاری، ۱۳۷۵: ۳۹). طرح فدرالی بر مبنای بافت جمعیت قومی کشور که قلمرو سکونت چهار گروه قومی عمده را تبارز می‌داد تنظیم گردیده بود، پیشنهادهای مختلف و متفاوتی برای ایالت‌های محتمل در افغانستان فدرال داده شده است. در همه این پیشنهادها ایالات پیشنهادی از ادغام چند ولایت کنونی تشکیل یافته‌اند. تنها متن رسمی در مورد فدرالیسم که همان متن پیشنهادی قانون فدرال اسلامی افغانستان که توسط حزب وحدت ارائه



شهید مزاری می‌گوید: «ما معتقدیم حکومت آینده نباید روی مذهب و نژاد به وجود بیاید. در حکومت آینده همه به حقوق خود برسند و ما معیار نفوس را که یک معیار بین‌المللی است معتبر می‌دانیم.» (همان، ۱۳۷۴: ۲۴۱). او ساختار چندقومی که با شیوه‌های دموکراتیک روی کار آمده باشد، حمایت می‌کرد. در این ساختار، چهار گروه قومی اصلی کشور به تناسب جمعیت خود در قدرت مشارکت پیدا می‌کند. او می‌گوید: «در افغانستان ملیت‌ها و نژادهایی وجود دارد که هیچ‌کدام دارای اکثریت نمی‌باشند، ولی در مجموع چهار قوم عمده وجود دارد؛ هزاره، پشتون، تاجیک و اوزبیک که ما نیز به‌عنوان یکی از اقوام عمده کشور روی تعداد نفوس باید در دولت آینده و تصمیم‌گیری‌ها نقش داشته باشیم. (شهید مزاری، ۱۳۷۴: ۳۹). امروزه دولت فدرال به‌عنوان بدیل امارت اسلامی در سطح گفتمان نخبگانی مطرح است، موافقان و مخالفان خود را دارد.

### چالش‌های دولت فدرال

افغانستان از زمانی که به‌عنوان یک واحد سیاسی و با جغرافیای مشخص و مرزهای معین تعریف شده است، از یک طرف با نظام سیاسی تک‌ساخت مأنوس شده است. به بیان دیگر، با نظام سیاسی فدرالی ناآشنا و نامأنوس به‌شمار می‌رود. از دیگر سو، این جامعه در عین حال، نظام ریاستی و مجلسی را تجربه کرده و تا حدودی نخبگان و جامعه با نظام ریاستی و متمرکز زیست کرده‌اند. در کشور افغانستان فدرالیسم مخالفان و موافقان خاص خود را دارد. مخالفان ایجاد نظام فدرالیستی معتقد هستند که ایجاد این شکل از نظام در افغانستان مقدمه‌ای برای تجزیه این کشور است و نگران تکرار تجربه بالکان در افغانستان هستند. اما موافقان نظام فدرالیستی معتقد هستند که این نظام می‌تواند به منازعات قومی و تعارض‌های داخلی پایان داده و مقدمه‌ای است برای

صلح و امنیت سرتاسری در افغانستان. اغلب نخبگان پشتون از یک طرف طرفدار نظام تک‌ساخت و از دیگر سو طرفدار نظام ریاستی هستند. به بیان دیگر آن‌ها به لحاظ جغرافیایی و اداری طرفدار متمرکز مدیریت و به لحاظ سیاسی طرفدار متمرکز قدرت‌اند.

نخبگان هزاره و اوزبیک و برخی تاجیک‌ها بیشتر طرفدار نظام فدرالی و نظام پارلمانی هستند. به بیان دیگر آن‌ها به لحاظ جغرافیایی و اداری به دنبال تمرکززدایی و به لحاظ سیاسی طرفدار توزیع قدرت هستند.

برخی نخبگان پشتون طرفدار توزیع قدرت‌اند، ولی در عین حال با نظام فدرالی در افغانستان سر ناسازگاری دارند. به بیان دیگر، آن‌ها به لحاظ جغرافیایی مخالف تمرکززدایی هستند؛ ولی به لحاظ سیاسی از توزیع قدرت حمایت می‌کنند.

مخالفت با نظام فدرالی را می‌توان دو معنی کرد، از یک طرف ناشی از ناآشنایی مردم و نخبگان سیاسی پشتون با این نوع نظام سیاسی و فقدان تجربه آن در کشور و جامعه است و از دیگر سو، حمایت نخبگان پشتون از نظام متمرکز به این دلیل است که با منافع شخصی و قومی آنان گره خورده است.

به نظر می‌رسد که طرح و حمایت از نظام فدرالی با دو مشکل جدی مواجه است:

الف. مشکل نظری: فقدان توضیح روشن به لحاظ نظری و نامأنوس بودن در کشور و جامعه؛ ب. مشکل عملی: مخالفت نخبگان پشتون و فقدان تجربه آن در این کشور.

مخالفت نخبگان پشتون با نظام فدرالی از یک طرف با شعار حفظ وحدت ملی و از دیگر سو، جلوگیری از تجزیه کشور دنبال و پیگیری می‌شوند. علی‌رغم چالش‌های فرا روی نظام فدرال و مخالفت‌های برخی چهره‌های تأثیرگذار، نظام فدرال می‌تواند ثبات سیاسی، حفظ تمامیت ارضی و وحدت ملی را به ارمغان آورد.

با توجه به تجربه ناکام نظام‌های پادشاهی، جمهوری و امارت، امروزه افغانستان از هر لحاظ آماده تولد فدرالیسم است. فدرالی شدن افغانستان تضمین‌کننده یکپارچگی صلح، امنیت و ثبات است. در غیر این صورت ما باید آماده تجزیه افغانستان باشیم. نظام‌های فدرالی اصولاً ساختارشان یکی است؛ اما شرایط متفاوت دارند. افغانستان می‌تواند با الگو برداری از آنها و یک نوع تغییر و تحول در ساختار فدرالیسم یک نظام فدرالی متفاوت مبنی بر خواست همه اقوام بسازد تا همه خود را در آن نظام بیابند و مرهمی باشد به زخم‌های رنج‌دیده مردم ما.

### نتیجه‌گیری

دولت-کشور در حقوق اساسی به انواع گوناگون تقسیم شده است. دولت-کشور بسیط (تک‌ساخت) دولت-کشور مرکب (چندپارچه)؛ دولت کشور ریاستی و دولت-کشور پارلمانی. در جامعه افغانستان همیشه دولت-کشورهای بسیط و ریاستی حاکم بوده است. در قالب سلطنت مطلقه، سلطنت مشروطه، جمهوری، جمهوری دموکراتیک، دولت اسلامی، امارت اسلامی، سرانجام جمهوری اسلامی ریاستی، ولی هیچ‌کدام پاسخگوی نیازهای اساسی جامعه افغانستان نبوده است. شهید مزاری به منظور تأمین امنیت سراسری، حفظ تمامیت ارضی و پایان دادن به منازعه قومیت و قدرت اعلام می‌دارد: «اصل اساسی و احیای حقوق ملت‌ها تنها راهش سیستم فدرالی است که باید افغانستان به اساس آن اداره شود. منتها این یک مقدمه ضرورت دارد که آن شرکت در حکومت عبوری است. اگر نمایندگان ملیت‌های مختلف در ساختن قوانین دولت فدرالی سهم نداشته باشد، بازهم آن قانون طوری تدوین خواهد شد که ملیت‌ها از حقوق خود محروم شوند و اگر سهم داشته باشد، قانونی تدوین خواهد شد که حقوق همه را در نظر بگیرند. در این مسأله موضع حزب

وحدت روشن است و شما می‌توانید از آن دفاع کنید که اگر آزادی و حقوق انسان‌ها ارزش دارد باید برای همه باشد، همین هزاره، همین بلوچ، همین افغان در پاکستان هم زندگی می‌کند، آنجا زیرسیستم فدرالی زندگی می‌کنند، خودشان رأی می‌دهند، برای خود کرسی تشکیل می‌دهند و قانون می‌سازند؛ اما برای افغانستان این‌طور نمی‌شود! هم اکنون افغانستان به شکل فدرالی اداره می‌شود. (شهید مزاری، ۱۳۷۵: ۴۳). در پایان سخن باید گفت راه بیرون رفت کشور از بحران بی‌ثبات و جلوگیری از تجزیه و عضویت در نظام بین‌الملل برای جامعه شیعه و هزاره افغانستان بازگشت و بازخوانی ایده و آرمان شهید مزاری است.

### منابع

- ابوالفضل، قاضی شریعت‌پناهی، حقوق اساسی نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳.
- ابوالفضل، قاضی شریعت‌پناهی، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، ۱۳۸۲.
- منوچهر، طباطبایی مؤتمنی، حقوق اساسی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۶.
- عبدالعلی، مزاری، فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد مزاری دبیر کل حزب وحدت اسلامی افغانستان در سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۱)، قم: مؤسسه تحقیقاتی و آموزشی شهید سجادی، ۱۳۷۴.
- عبدالعلی مزاری، احیای هویت، مجموعه (سخنرانی‌های شهید استاد عبدالعلی مزاری)، قم: مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، ۱۳۷۵.
- سید محمد هاشمی، حقوق اساسی و ساختار سیاسی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۰.
- محمدجعفر، جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، ۱۳۸۶.
- قوانین اساسی افغانستان، قم: نشر مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، ۱۳۷۵.