

# جستاری دربارهٔ فدرالیسم

جستاری درباره فدرالیسم

صفوف فدرالیست‌ها در افغانستان روز به روز در حال گسترش است و عامه روشنفکران، فرهنگیان و جوانان از اقوام مختلف کشور از طرح نظام فدرال در افغانستان اعلام حمایت کرده اند و به تدریج این موضوع به یک گفتمان ملی تبدیل می‌شود. ما امیدواریم با بحث‌های تئوریک روشنگرانه حتی آنانی که در اثر تبلیغات منفی، دچار یک نوع «فدرال‌هراسی» شده‌اند، حقانیت این ایده را درک کرده و متحدانه برای یک آینده بهتر برای کشور در سایه نظام عادلانه و مردم سالار جمهوری فدرالی تلاش کنند. فدرالیسم امروز به تدریج به یک نقطه مشترک و محور همدلی و همفکری تبدیل می‌شود برای همه گروه‌ها و اقوامی که از تبعیض، ستم، محرومیت و حاکمیت نظام‌های تمرکزگرای مستبد رنج برده‌اند. این گروه‌ها در شرایط حساس کنونی و برای رقم زدن آینده بهتر در سایه فدرالیسم، نباید به پاره‌ای از منازعات کوچک و بزرگ دیگر هرچند واقعیت هم داشته باشند، دامن بزنند و نباید مسأله اصلی را کنار گذاشته و به مسایل فرعی خود را سرگرم بسازند. تشدید تعصبات کور تبارگرایانه که به نفع دشمن تمام می‌شود، یک خیانت است به آرمان همه قهرمانان عدالت‌خواه و ستم‌ستیزی که در جهت یافتن راه‌حل عادلانه مناسبات ملی، جان‌های خود را فدا کردند. (از متن کتاب)

سرور دانش

سرور دانش



انتشارات بنیاد اندیشه

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# جستاری دربارهٔ فدرالیسم



سرور دانش

سرشناسه | دانش، سرور

عنوان | جستاری درباره فدرالیسم

پدیدآورنده | سرور دانش

مشخصات نشر | چاپ اول، کابل، انتشارات بنیاد اندیشه، ۱۴۰۱

مشخصات ظاهری | وزیری، ۵۲۶ صفحه

موضوع | سیاست

شماره مسلسل کتابها | ۷۹



جستاری درباره فدرالیسم

سرور دانش

ناشر: بنیاد اندیشه

طراح و صفحه‌آرا: ر. محمدی

نوبت چاپ: اول

سال چاپ: خوت ۱۴۰۱

قیمت: ۱۰۰ افغانی

همه حقوق برای ناشر محفوظ است.

آدرس مرکزی: کابل - بنیاد اندیشه

تقدیم به پیشگامان فدرالیست؛

اهدا به:

رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری؛ فریادگر عدالت،

فرازآورنده طرح فدرالیسم و کسی که فدرال خواهی

را به یک صدای بلند سیاسی و به یک

دیدگاه استراتژیک تبدیل کرد



## فهرست مطالب

مقدمه بنیاد اندیشه / ۱۳

پیش‌گفتار / ۱۷

بخش اول: فدرالیسم؛ پیشینه، ساختار و کارکرد / ۲۹

۳۱	فصل اول: پیشینه و ساختار فدرالیسم
۳۱	مبحث اول: پیشینه فدرالیسم
۳۱	۱-۱-۱. معنانشناسی و پیشینه فدرالیسم
۳۲	۱-۱-۲. پیشینه فدرالیسم
۳۶	۱-۱-۳. کشورهای دارای نظام فدرالی
۳۹	مبحث دوم: جایگاه و اصول بنیادین فدرالیسم
۳۹	۱-۲-۱. جایگاه فدرالیسم در طبقه‌بندی دولت
۴۴	۱-۲-۲. تعریف فدرالیسم و اصول بنیادین آن
۴۸	۱-۲-۳. یگانگی و گوناگونی دو عنصر بنیادی فدرالیسم
۴۹	مبحث سوم: ساختار و ویژگی‌های نظام فدرال
۴۹	۱-۳-۱. نهادهای دولت مرکزی فدرال
۵۱	۱-۳-۲. نهادهای ایالتی
۵۱	۱-۳-۳. ویژگی‌های دولت فدرالی
۵۳	مبحث چهارم: روش‌های تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های محلی



- ۵۳ ۱-۴-۱. تبیین تقسیم صلاحیت‌ها
- ۵۷ ۱-۴-۲. نحوه تقسیم صلاحیت‌ها در قانون اساسی فدرال عراق
- ۶۱ فصل دوم: شکل‌گیری دولت‌های فدرال
- ۶۱ مبحث اول: شیوه پیدایش دولت‌های فدرال
- ۶۱ ۲-۱-۱. شیوه انضمام
- ۶۲ ۲-۲-۱. شیوه انقسام
- ۶۳ ۲-۳-۱. ترکیب انضمام و انقسام
- ۶۳ ۲-۴-۱. شیوه‌های غیر عادی
- ۶۳ ۲-۵-۱. شیوه تطبیق طرح فدرال در افغانستان:
- ۶۴ مبحث دوم: نسبت فدرالیسم با نظام‌های مختلف سیاسی دیگر
- ۶۴ ۲-۱-۲. نسبت فدرالیسم با دموکراسی
- ۶۵ ۲-۲-۲. نسبت فدرالیسم با جمهوریت و پادشاهی
- ۶۵ ۲-۳-۲. نسبت فدرالیسم با نظام‌های پارلمانی و ریاستی
- ۶۶ ۲-۴-۲. نسبت فدرالیسم با ایدئولوژی‌ها
- ۶۶ مبحث سوم: رابطه بین حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی و اختیارات آن‌ها
- ۶۷ ۲-۱-۳. فدرالیسم تعاونی و فدرالیسم رقابتی
- ۶۹ ۲-۲-۳. فدرالیسم متقارن و فدرالیسم نامتقارن
- ۷۰ مبحث چهارم: ایجاد نظام فدرالی از نگاه انگیزه
- ۷۰ ۲-۱-۴. وسعت جغرافیایی (فدرالیسم سرزمینی)
- ۷۰ ۲-۲-۴. کوچک بودن ساحه جغرافیایی
- ۷۰ ۲-۳-۴. تنوع هویت‌ها (فدرالیسم فرهنگی)
- ۷۱ فصل سوم: فلسفه فدرالیسم
- ۷۲ مبحث اول: مدیریت جامعه چند قومی
- ۷۲ ۳-۱-۱. رویکرد انکار تنوع و تکثر
- ۷۳ ۳-۲-۱. رویکرد به رسمیت شناختن تنوع و تکثر
- ۷۶ ۳-۳-۱. تفاوت بین فدرالیسم و نظام غیر متمرکز اداری

۷۸	مبحث دوم: تنوع هویت‌ها از دیدگاه اسلام و مدیریت شبه فدرالیستی
۷۹	۳-۱-۲. به رسمیت شناختن هویت‌های متعدد قومی و زبانی و دینی
۸۴	۳-۲-۲. ساختار شبه فدرالیستی در تاریخ سیاسی مسلمین
۸۵	۳-۲-۲. رابطه بین فدرالیسم و شریعت
۸۷	۳-۳-۲. اتحاد کشورهای اسلامی بر مبنای نظام فدرالی
۹۱	۳-۴-۲. سازمان‌های بین‌المللی حرکتی به سوی حکومت فدرال جهانی
۹۱	۳-۵-۲. نشانه‌هایی از فدرالیسم در واقعیت‌های تاریخی مسلمین
۹۶	۳-۶-۲. تئوری سازی در فقه برای نظام غیر متمرکز
۹۸	۳-۷-۲. دولت بنی‌اغلب، در آفریقا نمونه‌ای از خودمختاری ایالتی
۱۰۰	فصل چهارم: فرصت‌ها و چالش‌های فدرالیسم
۱۰۰	مبحث اول: معایب و چالش‌ها
۱۰۰	۴-۱-۱. چالش‌های فدرالیسم
۱۱۰	۴-۱-۲. دلایل و عوامل تجزیه و فروپاشی
۱۱۵	۴-۱-۳. نتیجه‌گیری
۱۱۶	مبحث دوم: مزایا و فرصت‌ها
۱۱۶	۴-۲-۱. مزایای فدرالیسم
۱۲۱	۴-۲-۲. نتیجه‌گیری

### بخش دوم: طرح فدرالیسم در افغانستان (سیر تاریخی و نقد و بررسی نظریات

#### موافقان و مخالفان) / ۱۲۳

۱۲۶	فصل اول: پیشنهاد نظام اداری در افغانستان
۱۲۶	مبحث اول: مرحله شبه فدرالی
۱۲۸	مبحث دوم: مرحله اداره متمرکز
۱۳۱	مبحث سوم: چرخش نسبی به عدم تمرکز
۱۳۲	مبحث چهارم: چرخش دوباره به سیستم متمرکز

- ۱۳۵ فصل دوم: طرح نظام فدرالی در دو دهه ۴۰ و ۵۰
- ۱۳۵ مبحث اول: دهه چهل خورشیدی؛ تدوین قانون اساسی ۱۳۴۳
- ۱۳۷ مبحث دوم: دهه پنجاه خورشیدی؛ ظهور پیشگامان فدرالیست
- ۱۳۸ ۲-۲-۱. محمد طاهر بدخشی رهبر سازا و حل مسأله ملی از طریق فدرالیسم
- ۱۴۶ ۲-۲-۲. حزب دموکراتیک خلق و طرح فدرالیسم
- ۱۶۸ ۲-۲-۳. دیدگاه جریان شعله جاوید
- ۱۷۷ فصل سوم: طرح نظام فدرالی در ده‌های ۶۰ و ۷۰
- ۱۷۸ مبحث اول: خاستگاه فکری و شرایط سیاسی در طرح فدرالیسم از سوی شهید مزاری
- ۱۷۸ یکم. سازمان نصر افغانستان
- ۱۸۰ دوم: حزب وحدت اسلامی افغانستان
- ۱۸۳ سوم: مشوره‌های سازنده با اهل خرد و تجربه
- ۱۹۵ مبحث دوم: مبانی و دلایل ضرورت نظام فدرالی از دیدگاه شهید مزاری
- ۱۹۵ ۳-۲-۱. مشکل مناسبات سیاست و قدرت با مردم
- ۲۰۶ ۳-۲-۲. راه‌حل مناسبات غیرعادلانه قدرت از نگاه شهید مزاری
- ۲۱۴ مبحث سوم: مراحل و چگونگی ارائه طرح نظام فدرالی از سوی استاد شهید مزاری
- ۲۱۴ ۳-۳-۱. در سال‌های نخست تشکیل حزب وحدت و تهیه طرح قانون اساسی فدرال
- ۲۱۶ ۳-۳-۲. اقدامات استاد مزاری در کابل در سال‌های ۷۱ و ۷۲
- ۲۱۷ ۳-۳-۳. تدوین طرح قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان
- ۲۲۸ مبحث چهارم: بازتاب طرح نظام فدرالی استاد مزاری در سطح ملی
- ۲۳۰ ۳-۴-۱. موقف احزاب جهادی و دولت مجاهدین در مورد طرح فدرال
- ۲۳۷ ۳-۴-۲. موقف برخی از افراد و جریان‌های سیاسی در نیمه دوم دهه ۷۰ خورشیدی
- ۲۶۷ فصل چهارم: طرح نظام فدرالی در افغانستان در ۲۰ سال اخیر
- ۲۶۷ مبحث اول: توافقنامه بن و اداره موقت و دولت انتقالی
- ۲۶۸ ۴-۱-۱. توافقنامه بن
- ۲۷۲ ۴-۱-۲. لویه جرگه اضطراری
- ۲۷۳ ۴-۱-۳. جلسه سران جبهه متحد

- ۲۷۴ ۴-۱-۴. نشست نمایندگان هزاره‌ها با رهبران احزاب سیاسی
- ۲۷۷ مبحث دوم: نظریات در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲
- ۲۷۸ ۴-۲-۱. نظریات مشتمل بر حمایت از طرح فدرال
- ۳۳۲ ۴-۲-۲. نظریات در مخالفت با طرح نظام فدرالی
- مبحث سوم: نظریات حکومت، احزاب سیاسی و جهادی شریک در قدرت در مورد
- ۳۸۵ طرح فدرالی در قانون اساسی ۱۳۸۲
- ۳۸۵ ۴-۳-۱. موقف حکومت
- ۳۸۶ ۴-۳-۲. حمایت جامعه بین‌المللی از نظام متمرکز
- ۴-۳-۳. ادعای برخی از سناتوران آمریکا مبنی بر حمایت از نظام فدرالی و حمایت
- ۳۹۰ خلیل‌زاد از نظام متمرکز
- ۳۹۴ ۴-۳-۴. موضع احزاب شریک در قدرت
- ۴۰۰ مبحث چهارم: موقف اعضای کمیسیون و لویه جرگه قانون اساسی در مورد طرح فدرال
- ۴۰۰ ۴-۴-۱. کمیسیون تسوید قانون اساسی
- ۴۱۲ ۴-۳-۲. کمیسیون تدقیق قانون اساسی
- ۴۱۶ ۴-۳-۳. لویه جرگه قانون اساسی از فدرالیسم با سکوت عبور کرد
- ۴۲۸ مبحث پنجم: طرح فدرالیسم در دوره جمهوریت
- ۴۲۸ ۴-۵-۱. عدم تطبیق نظام قانون اساسی در عمل
- ۴۳۰ ۴-۵-۲. موقف جریان‌های سیاسی در مورد نظام موجود و طرح فدرال
- ۴۳۰ احزاب سیاسی هزاره و شیعه
- ۴۳۶ ۴-۵-۳. احزاب اپوزیسیون در محور داکتر عبدالله
- ۴۳۶ ۴-۵-۴. حزب کنگره ملی افغانستان
- ۴۳۷ ۴-۵-۵. شخصیت‌های حامی طرح فدرال
- ۴۴۲ مبحث ششم: دوره پساجمهوریت؛ فرصتی دیگر برای طرح نظام فدرالی
- ۴۴۴ ۴-۶-۱. جریان‌ها و احزاب سیاسی طرفدار طرح فدرال
- ۴۴۶ اصول اساسی حزب عدالت و آزادی افغانستان و حمایت از طرح فدرال

۴۵۲ قطعهنامه کنگره ملی هزاره در اتریش و تأیید نظام فدرال از سوی ۱۳ نهاد و حزب سیاسی  
۴۵۵ خاتمه جستار

#### ضمایم / ۴۶۱

۴۶۳ ۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرالی افغانستان  
۵۰۵ ۲. قانون اساسی ایالت فدرال

#### منابع / ۵۱۹

۵۱۹ الف. کتاب‌ها و مقالات  
۵۲۴ ب. نشریات  
۵۲۵ ج. سایت‌ها و صفحات مجازی  
۵۲۶ د. قوانین

## مقدمه بنیاد اندیشه

افغانستان سرزمینی است که دست کم در یکصد سال اخیر بیشترین نظامهای سیاسی را در خود تجربه کرده است؛ در حالی که به صورت سنتی کشور با نظام سلطانی اداره می شد، در زمان داود خان نظام جمهوری شبه سلطانی را در خود دید. احزاب کمونیستی با ایده آل حمایت از طبقه کارگر جمهوری دموکراتیک خلق را به کمک بلوک شرق و اتحاد جماهیر شوروی سابق تأسیس کردند و همزمان با شکست جمهوری دموکراتیک خلق احزاب مجاهدین نظامی به نام "دولت اسلامی" را بنیاد گذاشتند؛ دولتی که حدود و ثغور مفهومی و ساختاری آن زیاد روشن نبود. امارت اسلامی طالبان با آرمان بازگشت به خلافت رؤیایی اسلامی کوشیدند افغانستان را خاستگاه امپراطوری اسلامی قرار دهند و پس از انفجار برجهای سازمان تجارت جهانی در آمریکا و حمله این کشور، افغانستان به مدت بیست سال نظام جمهوری اسلامی نزدیک به لیبرال را در خود تجربه نمود. حاصل همه این تلاشها شکست روشن در آوردن نظامی بود که درد اصلی مردم این سرزمین را درمان کند و برای مشکل بنیادین مردمان این سرزمین راه حل ارائه نماید. درد اصلی افغانستان که همواره مورد غفلت قرار گرفت استبداد فراگیر قومی است که کشور را همواره روی گسل زلزله نگهداشته و هر از مدتی تمام دارایی های مادی و معنوی کشور را در کام خود می بلعد.

نظام فدرال در دنیا برای درمان همین درد پیشنهاد می‌شود و گمان بر این است که از طریق اعطای میزانی از خود ارادیت به اقوام یک سرزمین می‌توان میان میل به همبستگی و میل به استقلال جمع نمود و به جای جستجوی راه حل در سرکوب هویت‌های قومی، این هویتها به رسمیت شناخته شوند و با دادن مجال ظهور و بروز به آنها مانع تحمیل هزینه‌های ناخواسته بر کشور شود. متأسفانه درست به همین دلیل در تمامی نظام‌های که یکی پس از دیگری آمدند و رفتند، تمامیت‌خواهان هیچگاه برای اندیشه فدرال خواهی مجال عرض اندام ندادند و هنوز نیز تمایل به این کار اندک و مقاومت در برابر آن شدید می‌باشد.

رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری با درک این مشکل بنیادین جامعه افغانستان طرح نظام فدرال را در زمان حیات خود مطرح و از آن حمایت کرد، اما با تأسف به این ندای خیرخواهانه پاسخ مناسب داده نشد و حتی در زمان تدوین قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز از آن حمایت نشد. کتاب "جستاری در باره فدرالیسم" که اکنون در برابر خوانندگان محترم قرار دارد حاصل تأملات دانشمند محترم استاد سرور دانش در این باب است که علاوه بر جنبه‌های تئوریک نزدیک به ۲۰ سال سابقه کار در حکومت نیز بر غنای آن افزوده است. این مجموعه ابتدا به صورت یادداشت‌های کوتاه در فیسبوک منتشر گردیده است و اکنون با اصلاحات و اضافاتی به صورت یک کتاب به نگارش در آمده و وارد بازار نشر می‌شود. نویسنده فرهیخته این کتاب از کسانی است که در زمان تدوین قانون اساسی فدرال در زمان شهید مزاری (ره) جزء عناصر اصلی و مؤثر در این کار بود و در کنار آن در تدوین قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز از افراد اصلی به حساب می‌آمد. علاوه بر این، وی آثار مکتوب معتنا بهی در حقوق عمومی و به ویژه حقوق اساسی دارد که نشان از تسلط وی بر نظام‌های سیاسی و مزایا و کاستی‌های هر کدام دارد. به همین دلیل کتاب جستاری درباره فدرالیسم را می‌توان یکی از آثار ارزشمند در این عرصه به حساب آورد که علاوه بر بررسی ابعاد مختلف فدرالیسم تلاش نموده است به صورت عینی ادله مخالفان و موافقان فدرالیسم را با بیان روشن توضیح دهد و امکانات عملی تطبیق این ساختار در افغانستان را

به بحث و گفتگو بگردد.

روشن است که طراحی یک نظام با یک کتاب امکان پذیر نیست، اما کتاب می‌تواند باب گفتگو در یک موضوع را بگشاید و اذهان اندیشمندان را متوجه ابعاد یک موضع سازد. به همین دلیل کتاب جستاری در باره فدرالیسم را می‌توان فتح بابی در رابطه با موضوع ساختار فدرال در افغانستان دانست که آثار اندیشمندان دیگر می‌تواند آن را تکمیل نماید. بنیاد اندیشه بر اساس وظیفه ذاتی خود که حمایت از آثار ارزشمند فکری و فرهنگی می‌باشد با درک این ضرورت نشر این کتاب را متقبل گردیده امیدوار است به عنوان گام اول در این راستا مفید واقع شود.

بنیاد اندیشه - قم

حوت ۱۴۰۱





## پیش‌گفتار

در این اواخر با اعلام موضع «حزب عدالت و آزادی» در مورد طرح نظام فدرال برای افغانستان، موضوع فدرالیسم یکبار دیگر در ابعاد مختلف مورد بحث و بررسی و اظهار نظرهای متفاوت قرار گرفت و اتفاقاً از سوی حلقه‌های زیادی از سیاسیون و روشنفکران و نخبگان مورد استقبال واقع شد. اما عده‌ای هنوز هم آگاهانه و یا ناآگاهانه برخوردهای غیر علمی و حتی خصمانه داشتند. با توجه به اهمیت موضوع و ابهاماتی ناشی از ناآگاهی یا مغالطه در مورد فدرالیسم، مطالب و توضیحاتی را برای علاقه‌مندان تقدیم می‌کنم. اما قبل از پرداختن به موضوعات اصلی در مقدمه چند نکته باید توضیح داده شود

### اتهامات بی‌اساس

اولین نکته مهم این است که در افغانستان متأسفانه برخی از افراد، به جای استفاده از منطق و استدلال و آشنایی با عمق مفاهیم و محتوای واقعی ترم‌های حقوقی و سیاسی، به مغالطه و استفاده از شیوه‌های پوپولیستی و غوغاسالاری رو می‌آورند و از پاکی و صفای ذهن یا خلاء معلوماتی مردم برای مقاصد سیاسی شخصی و گروهی خود سوء استفاده می‌کنند و به جای دانش‌افزایی و آگاهی‌دهی به تحریک احساسات مردم و اغوای به جهل و تشدید تعصبات می‌پردازند. معمولاً در کشور ما از گذشته‌های دور تا کنون چند حربه کاربرد بسیار مؤثر داشته است:

یکی حربه دین‌گرایانه «تکفیر» و خروج از دین و شریعت است که از سالیان متمادی و در سطوح مختلف برای سرکوب رقیبان و مخالفان و بلکه حذف فیزیکی آنان از آن استفاده شده است.

دوم حربه ملی‌گرایانه اتهام «وابستگی» به خارجیان و بیگانگان است که هر کسی و هر گروهی، اول گروه‌های رقیب خود را به مزدوری بیگانه و خیانت به وطن متهم می‌سازند و بعد خود را وطن‌پرست و ملی‌گرا معرفی می‌کنند و بعدتر هم به سرکوب مخالف یا مخالفین به عنوان مزدوران بیگانگان می‌پردازند. سوم هم حربه سیاسی اتهام «تجزیه‌طلبی» و مخالفت با «وحدت ملی» است. هر کسی که از هر گوشه‌ای صدای حق‌طلبی و عدالت‌خواهی بلند کند او را به مخالفت با وحدت ملی و تجزیه‌طلبی و نفاق‌افکنی متهم می‌کنند و با این عمل خود مردم را وادار می‌سازند که شعار زیبایی «وحدت ملی» را یک فریب بدانند و آن را یک پوشش برای اعمال تبعیض، بی‌عدالتی و ستم ملی تلقی کنند. چهارم هم حربه یا اتهام «قوم‌گرایی» است. اگر از مظلومیت قوم یا اقوامی دفاع کنی و خواستار عدالت و رفع محرومیت و انکشاف متوازن شوی و یا از یک گروه ظالم و ستمگری انتقاد کنی، فوراً تو را به قوم‌گرایی متهم می‌سازند و این که بین اقوام به اصطلاح باهم برادر تفرقه ایجاد می‌کنی. اگر دفاع از مظلوم و انتقاد از ظالم، قوم‌گرایی باشد پس تمام پیامبران الهی، پیشوایان دینی، مصلحان و مبارزان ستم‌ستیز و عدالتخواه در طول تاریخ باید قوم‌گرا باشند.

البته عناوین اتهامات، متفاوت و مختلف است. اما انگیزه و ریشه همه این حربه‌های زنگ‌زده، یک چیز است و آن این است که می‌خواهند تو را در برابر ستمگری‌ها، تبعیض‌ها و بی‌عدالتی‌ها وادار به سکوت نمایند و گرنه قبل از این که به اصل مشکل توجه کنند و یا مقصد و هدف اصلی تو را بفهمند و بدون این که دلیل و منطق تو را بشنوند، آنچنان هیاهو ایجاد می‌کنند که گویا یک توطئه بسیار خطرناکی را کشف کرده باشند و اگر مردم در مقابل آن نایستند گویا همه کشور به باد فنا رفته و یا تحت اشغال دشمن قرار خواهد گرفت. در مورد طرح فدرالیسم از هر سه اتهام آخر به صورت صریح و عریان و به

شکل بسیار غیر مسئولانه و بلکه نابخردانه استفاده شده است و باقی مانده حربه نخست که هیچ بعید نیست که بزودی طرح فدرالیسم را خروج از دین و شریعت هم اعلان کنند و همچنان که در باره دموکراسی می‌گویند که از تراوشات فکری کفار و غربی‌ها است، فدرالیسم را هم برخاسته از اندیشه‌های کفری و مخالف دیانت و شریعت محمدی تلقی کنند و طرفداران آن را نامسلمان، کافر، مرتد و یا باغی و یاغی بخوانند.

البته در کنار موارد فوق یک یا دو سؤال منطقی هم مطرح می‌شود که واقعا طرفداران فدرالیسم باید به آن پاسخ‌های تفصیلی خود را ارائه کنند: اول این که در افغانستان ما چه نیازی به نظام فدرالی داریم؟ اگر هم در مناسبات سیاسی و ملی ما مشکلاتی وجود دارد می‌توانیم آن را از راه‌های دیگر و با تطبیق طرح‌ها و سیستم‌های دیگر رفع کنیم. دوم این که بفرضی که به این سیستم نیاز داشته باشیم اما در افغانستان قابل تطبیق نیست و ما نمی‌توانیم کشور را به ایالت‌ها تقسیم کنیم. سوم این که مردم افغانستان این طرح را قبول ندارند و این طرح از سوی یک عده افراد و حلقه‌های مغرض و یا وابسته به بیگانگان مطرح می‌شود. البته سؤال سوم در حقیقت به همان حربه‌های زنگ زده بالا مربوط می‌شود. اما سؤال‌های اول و دوم منطقی است و باید پاسخ داده شود.

باید این نکته را هم افزود که بدون شک در چنین مباحثی، جامعه ما در مقایسه با جوامع دیگر از فقر علمی شدید رنج می‌برد و از نگاه تئوریک در تنگنا و بلکه در تاریکی قرار دارد. ما هنوز در مورد بسیاری از مفاهیم و موضوعات به شمول مسایل دینی، حتی از اطلاعات ساده و ابتدایی محروم هستیم چه رسد از طرح مباحث عمیق فکری مخصوصا در قلمرو اندیشه‌های فلسفی، سیاسی و حقوقی. در سال‌های اخیر که شاهد رشد نسبی فکری و فرهنگی بوده‌ایم باز هم آثار تولید شده علمی ما بسیار اندک و ناچیز است و امروز وظیفه جامعه آکادمیک، استادان، دانشمندان و پژوهشگران ما است که در حیطه توان خود خلاءهای موجود را پر کنند.

در کنار آنچه گفته شد اما مایه امیدواری این است که آگاهی عمومی مردم

و درک و قضاوت آنان به حدی از رشد رسیده که دیگر به آسانی فریب هر شعار تند و داغ را نمی‌خورند و فرافکنی‌ها و برچسب‌زدن‌ها و اتهام‌بستن‌ها را به آسانی باور نمی‌کنند و واقعا امروز برخی از حربه‌های قرن‌های ۱۹ و ۲۰ دیگر زنگ‌زده‌تر از آن شده که بتوانید آن‌ها را قبول کنید مثل حربه تکفیر و تجزیه‌طلبی و وابستگی به خارجی‌ان و مانند آن‌ها زیرا دروغ بودن این اتهامات، آشکارتر از آفتاب شده و حتی مدعیان آن نمی‌توانند وجدان خود را قناعت بدهند.

همچنین باید افزود که حتی در مورد فدرالیسم هم فضای بسته گذشته دیگر وجود ندارد و اکنون این مسأله از حلقه تنگ گروه‌های خاص سیاسی و روشنفکری خارج شده و به یک گفتمان عمومی و سرتاسری تبدیل شده و طرفداران و حامیان آن بدون ترس و هراس و با منطق و استدلال‌های روشن، ایده خود را مطرح می‌کنند و از سوی دیگر طیف باسواد و روشنفکر جامعه هم از نگاه کیفی و هم از نگاه کمی به آن حدی رسیده‌اند که تجربیات دنیای جدید و اندیشه‌های مدرن را به صورت علمی و دقیق به بررسی بگیرند و نیازها و ضرورت‌های کشور را بر اساس واقعیت‌های عینی و داده‌های علمی تجزیه و تحلیل کنند. امروز دیگر کسی این اتهام را باور نمی‌کند که شخصی بگوید طرح فدرالیسم ریشه خارجی دارد و هر کسی که از آن حمایت می‌کند از طرف خارجی‌ها تحریک می‌شود و یا اندیشه تجزیه در سر دارد. چون به صورت بدیهی همگی می‌دانیم که گروه‌ها و حلقه‌هایی که مبتکر این طرح بودند و هستند، نه دیروز تجزیه طلب بودند و نه امروز تجزیه طلب هستند و نه وابستگی به بیگانگان دارند بلکه به صورت خودجوش و با خودآگاهی مستقل تاریخی و ملی و به منظور حل عادلانه مناسبات ملی، پایان دادن به منازعات و اختلافات و تأمین مشارکت گسترده و فراگیر و دموکراتیک مردم در تعیین سرنوشت، این نظام را مطرح کرده‌اند و اگر گاهی کدام شخص یا اشخاص خارجی هم طرح فدرال را برای افغانستان مناسب دانسته‌اند، ناشی از مطالعه و نظر خود آنان بوده و هیچ رابطه‌ای و ربطی به گروه‌های سیاسی و قومی داخل افغانستان نداشته است.

## ما چه می‌خواهیم؟

با توجه به آنچه گفته شد و قبل از ورود به مباحث اصلی و پرداختن به سیر تاریخی این طرح در افغانستان، دیدگاه خود را اندکی بیشتر توضیح می‌دهیم و این که ما دقیقاً چه می‌خواهیم؟ تا در ابتدا برای همه خوانندگان روشن باشد که هدف اصلی از طرح فدرالیسم چیست؟ چون در مباحث سیاسی و فکری زیاد اتفاق افتاده که خواننده یا مخاطب از موضوع بحث، تصویر یا تصویری دارد غیر از آنچه نویسنده یا گوینده قصد کرده است و این خود باعث سوءتفاهم‌ها می‌شود و موجب می‌گردد که هیچگاه بین دو طرف توافق حاصل نشود چون هر یک از دو طرف چیزی را رد یا قبول می‌کند که اصلاً مورد نظر طرف مقابل نیست.

در این رابطه چند نکته را به صورت فشرده تقدیم می‌کنم:

### اول. ما در خط اعتدال حرکت می‌کنیم

ما هر نوع افراطی‌گری را مردود می‌دانیم. در کشور ما متأسفانه کسانی هستند که افکار تندروانه دارند و در مسایل اجتماعی و سیاسی، اندیشه‌های شوینستی یا راسیستی و یا عقاید افراطی مذهبی را دامن می‌زنند، ولی ما از آن دسته افراطی‌ها نیستیم و افراطیت را با همه اشکال مذهبی، زبانی و قومی آن محکوم، مذموم و مردود می‌دانیم چه از طرف پشتون باشد یا تاجیک یا هزاره و یا هر قوم دیگر و همین افراطیت بوده که مشکلات کنونی را خلق کرده است. بارها گفته‌ام دود افراطی‌گری قبل از هر کسی چشم خود شخص افراطی و قوم و گروه او را می‌سوزاند و بلکه کور می‌گرداند. ما که به عنوان هزاره همواره قربانی تعصب و افراطیت قومی و مذهبی بوده‌ایم و زهر تلخ آن را با همه وجود چشیده‌ایم، اکنون چگونه خود ما می‌توانیم سردمدار افراطیت قومی باشیم؟ ما برادری و برابری اقوام را می‌خواهیم و در برابر تبعیض و بی‌عدالتی مبارزه می‌کنیم. ما دقیقاً برای جلوگیری از آثار سوء افراطیت، طرح فدرالیسم را مطرح می‌کنیم تا حق هیچ گروهی تضییع نشود.

بنا بر این باید همگی ما اعتدال و خرد را معیار قرار دهیم. اعتدال ایجاب می‌کند که از افراط و تفریط و تعصب و کین و نفرت پراکنی پرهیز کنیم و به تعبیر قرآن کریم همگی به سخن یکدیگر گوش فرادهیم و از میان ایده‌ها و نظریات مختلف، بهتر و نیکوتر آن را انتخاب کنیم. (فبشر عباد الذین یستمعون القول فیتبعون احسنه اولئک الذین هداهم الله و اولئک هم اولو الالباب. زمر/ ۱۷- ۱۸) در این آیه خداوند مسلمان واقعی را آزاداندیش، انتخابگر، هدایت یافته و صاحب خرد معرفی کرده است. بر این اساس ما همگی را به اجتناب از افراط و تعصب، به گفتگوی علمی و به یک بحث منطقی آزاد دوستانه و انتخاب بهتر دعوت می‌کنیم.

### دوم. ما طرفدار تجزیه نیستیم

همان طور که پیشتر اشاره کردم نه طراحان و تئوری پردازان فدرالیسم موضوع تجزیه را مطرح کرده‌اند و نه در کدام کشوری طرح فدرالیسم به هدف تجزیه مطرح شده است، بلکه کاملاً برعکس، فدرالیسم برای جلوگیری از تجزیه و برای تداوم وحدت و همبستگی ارائه می‌شود. از سوی دیگر در مورد افغانستان ما تجزیه را نه به نفع افغانستان می‌دانیم و نه به نفع هزاره‌ها و مناطق هزاره‌جات و هیچ یک از رهبران هزاره هم ادعای تجزیه نکرده و هیچگاه در باره آن کسی حتی فکر هم نکرده است و تا جایی که شنیده‌ایم هیچ یک از حامیان و طرفداران دیگر فدرالیسم از احزاب و اقوام مختلف در افغانستان، طرفدار تجزیه نیستند. وطن ما برای همه ما ارزشمند است. شعار حب الوطن من الایمان تنها برای قوم خاصی نیست. همه کسانی که در این سرزمین زاده شده‌اند آن را دوست دارند. این طور نیست که افغانستان را تنها برادر و خواهر پشتون ما دوست داشته باشند و دیگران همه بیگانه و یا به تعبیر نادرست برخی‌ها «مهاجر» باشند. همگی اقوام، باشندگان اصیل این سرزمین هستند و نه مهاجر. همه اقوام و از آن جمله هزاره‌ها برای این وطن در طول تاریخ جان و خون داده‌اند و فداکاری کرده‌اند، در حالی که کمتر از امتیازات آن بهره گرفته‌اند. ما قندهار و هلمند و ارزگان یا هرات و بلخ و

بدخشان را به همان اندازه دوست داریم که بامیان و دایکندی و هزارستان را.

**سوم. فدرالیسم به ضرر هیچ قومی نیست**

بعضی فکر می‌کنند که گویا طرح فدرالیسم به نفع قومی یا به ضرر قومی دیگر است. برخی هم به غلط چنین تصور می‌کنند که فدرالیسم طرحی است علیه پشتون‌ها و یا این که پشتون‌ها این طرح را به ضرر خود تصور می‌کنند! فدرالیسم اگر سودی داشته باشد، برای همه است و اگر ضرری داشته باشد هم متوجه همه اقوام است، در حالی که در فدرالیسم جایگاه و پایگاه تمام اقوام محفوظ و مصون است و اصولاً چنان که در آینده به تفصیل توضیح خواهیم داد، فدرالیسم برای این است که حقوق همه اقوام و گروه‌های فرهنگی و اجتماعی را به طور عادلانه و منصفانه تأمین کند، نه این که به ضرر یکی و به نفع دیگری تمام شود و هرگاه در نظام فدرالی چنین حالتی اتفاق بیفتد یعنی به نفع یکی و به ضرر دیگری تمام شود، در آن صورت فدرالیسم ماهیت و فلسفه اصلی خود را از دست داده و به فروپاشی منجر خواهد شد. امروز در همسایگی ما در پاکستان نظام فدرالی حاکم است و یکی از ایالت‌های آن مربوط به قوم پشتون پاکستان است و ایالت‌های دیگر هم مربوط به اقوام دیگر. آیا قوم پشتون یا اقوام دیگر در آنجا از فدرالیسم متضرر شده‌اند و یا این که مردم پاکستان در چارچوب فدرالیسم همزیستی ملی خود را به صورت بهتر از افغانستان حفظ و تقویت کرده‌اند؟

**چهارم. ما خواهان عدالت و پلورالیسم سیاسی و فرهنگی هستیم**

در یک کلمه ما عدالت و آزادی می‌خواهیم. عدالت خواستن نه جرم است و نه تجزیه‌طلبی و نه نفاق‌افکنی. عدالت یک ارزش بزرگ انسانی است که هر نوع فداکاری در راه تحقق آن یک افتخار است. ما بر این باوریم که از نگاه نظام سیاسی و اداری، عدالت از طریق نظام فدرالی، بهتر و سهل‌تر قابل دسترس است.

توضیح موضوع این است که بر اساس واقعیت‌های عینی و تاریخی، کشور



ما دارای تنوع و تکثر قومی و فرهنگی است و از ده‌ها قوم و ده‌ها زبان تشکیل یافته است. برخی از پژوهشگران گفته‌اند:

«از حیث تنوع جمعیتی از افغانستان با عناوینی چون «موزه اقوام»، «گنجینه اقوام» و «موزاییک قومیت‌ها» یاد شده است. افغانستان از حیث تنوع قومی و نژادی، سی و هفتمین کشور جهان و چهارمین کشور آسیا، پس از هند، چین و مالزی به شمار می‌رود و حداقل ۲۲ و حداکثر ۵۵ گروه قومی مستقل و مذاهب و فرق گوناگون و همچنین در حدود ۳۰ زبان و لهجه در این کشور رواج دارد.»<sup>۱</sup>

در چنین حالتی ضرورت ایجاد می‌کند که ما هر دو هویت را به رسمیت بشناسیم، هم هویت ملی و هم هویت‌های قومی و فرهنگی را و بین «هویت واحد ملی» و «هویت‌های متنوع قومی و فرهنگی» یک نوع انسجام و توازن ایجاد کنیم و این همان پلورالیسم فرهنگی است.

امروز گرچه روند ملت-دولت سازی در افغانستان ناتکمیل باقی مانده و هر بار که یک حرکتی آغاز شده به صورت ناتمام، صدای آن خاموش شده و از آن جمله در جمهوریت ۲۰ سال اخیر نیز بدون این که قانون اساسی آن به صورت درست و کامل مخصوصاً در زمینه دولت-ملت سازی تطبیق شود سقوط داده شد؛ اما با همه این حالات ما برای ملت‌سازی عناصر مشترک زیادی داریم: سرزمین و میهن مشترک، تاریخ مشترک، سرنوشت مشترک، دین مشترک و زندگی اجتماعی چند هزار ساله مشترک.

از سوی دیگر گرچه نام‌گذاری‌ها همیشه یک موضوع قراردادی و قابل تغییر است ولی تا زمانی که قرارداد دیگری جایگزین نشده، قرارداد قبلی رعایت می‌شود. اما هویت قومی و فرهنگی غیر اختیاری و غیر قراردادی است بلکه طبیعی، دایمی و غیر قابل تغییر است. از این رو گرچه کلمه «افغان» در گذشته‌ها، به اتفاق همه مؤرخان، نام قوم پشتون بوده و نه نام همه اقوام ساکن این سرزمین و نه نام خود این سرزمین و جغرافیا ولی به هر دلیل و مبنایی که

۱. محسن خلیلی و صدیقه هاشمی، «چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان» مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵.

بوده، در چند قرن پسین، نام کشور و عنوان ملی همه باشندگان و شهروندان کشور، از این کلمه گرفته شده و این سرزمین با همین نام شناخته شده است و چندین لویه جرگه قانون اساسی از سال ۱۳۴۳ به بعد آن را عنوان ملی همه شهروندان قرار داده و یک‌نوع قرارداد اجتماعی را مبنی بر اطلاق کلمه «افغان» بر هر فرد از افراد ملت در سطح کشور، شکل داده است. ما ضمن احترام به این جرگه‌ها و تصامیم آن‌ها، ملزومات و لوازم ملی بودن این عنوان را هم باید احترام و رعایت کنیم. احترام ملی بودن آن بدین معنی است که نباید شهروند افغانستان به افغان اصیل و غیر اصیل و یا درجه ۱ و درجه ۲ تقسیم گردد و نباید بعضی‌ها خود را صاحب و مالک افغانستان دانسته و دیگران را مهاجر یا مهمان ناخوانده این کشور تلقی نمایند. باید به همه اقوام و فرهنگ‌های کشور به گونه برابر، در زیر این چتر احترام گذاشته شود و تنوع و تکثر اقوام و هویت قومی و حقوق شان به رسمیت شناخته شود.

#### به رسمیت شناختن تنوع و تکثر قومی و زبانی و فرهنگی در قانون اساسی ۱۳۸۲

در قانون اساسی ۱۳۸۲ برای ایجاد یک ترکیب متوازن بین هویت ملی و هویت‌های متکثر قومی و زبانی و مذهبی افغانستان، فرمول مناسبی ارائه شده است. در ماده ۴ این قانون تصریح شده که: «ملت افغانستان عبارت است از تمام افرادی که تابعیت افغانستان را دارا باشند. ملت افغانستان متشکل از اقوام پشتون، تاجیک، هزاره، ازبک، ترکمن، بلوچ، پشه‌ای، نورستانی، ایماق، عرب، قرغیز، قزلباش، گوجر، براهوی و سایر اقوام می‌باشد. بر هر فرد از افراد ملت افغانستان کلمه افغان اطلاق می‌شود.»

در ماده ۲۲ هم تصریح شده که: «هر نوع تبعیض و امتیاز بین اتباع افغانستان ممنوع است.»

در ماده ۱۶ این قانون هم در مورد زبان‌های افغانستان آمده است: «از جمله زبان‌های پشتو، دری، ازبکی، ترکمنی، بلوچی، پشه‌ای، نورستانی، پامیری و سایر زبان‌های رایج در کشور، پشتو و دری زبان‌های رسمی دولت می‌باشند.»

در مناطقی که اکثریت مردم به یکی از زبان‌های ازبکی، 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.»

همچنین در مواد ۱۳۰ و ۱۳۱ به تعدد مذاهب فقهی و جایگاه حقوقی آن‌ها نیز اشاره شده است.

بر اساس همین ماده ۴ قانون اساسی بود که در سال‌های گذشته، در یک جلسه‌ای در ارگ ریاست جمهوری با حضور جمعی از شخصیت‌های سیاسی و نمایندگان اقوام، توافق صورت گرفت که تذکره الکترونیکی با خصوصیات ذکر «ملت» و «قوم» و «دین» به عنوان اجزای تشکیل دهنده هویت شخص، توزیع شود؛ یعنی در این تذکره هم بر «هویت ملی» و هم «هویت قومی» دارنده تذکره، تصریح شود زیرا اگر عنوان قوم ذکر نمی‌شد، در حقیقت هویت‌های متعدد و طبیعی قومی حذف شده و بر یک هویت قراردادی ملی تأکید می‌شد و این غیر عادلانه و مغایر قانون اساسی بود. بر اساس همین توافق بود که توزیع تذکره آغاز شد و شمار زیادی از هموطنان موفق شدند که این تذکره را با نام و نشان ملی و قومی خود اخذ کنند.

مواد فوق قانون اساسی با ذکر نام ۱۴ قوم و ۸ زبان و ۲ مذهب و احترام گذاشتن و به رسمیت شناختن همه آن‌ها، در حقیقت اساس تئوریک یک نظام فدرالی را پایه گذاری کرده است و احکامی که در این قانون آمده تنها در یک نظام فدرالی به صورت بسیار مناسب و بدون هیچ‌گونه چالش تطبیق می‌شود. در دوره جمهوریت دیدیم که به ملزومات و میکانیزم‌های اجرای این مواد، توجه بایسته و شایسته صورت نگرفت و بلکه هر روز شکاف‌های اجتماعی و فرهنگی عمیق‌تر می‌شد. دلیل موضوع هم این بود که این احکام ارزشمند، در قالب یک نظام متمرکز یا نیمه متمرکز که مجریان آن تحت تأثیر گرایش‌های دیگر بوده و یا درک درست از روح قانون و یا اراده جدی بر اجرای قانون نداشته باشند،

غیر قابل تطبیق است.

با توجه به تحولاتی که اکنون در کشور اتفاق افتاده و نظامی سقوط کرده و نظام دیگری هنوز مورد توافق قرار نگرفته، آنچه امروز ما می‌خواهیم، استفاده از احکام همین مواد قانون است اما در قالب نظام سیاسی و اداری فدرالی که بسیار به راحتی می‌تواند با حفظ وحدت و همبستگی ملی، پلورالیزم قومی، زبانی و مذهبی را در عمل تطبیق کند و وحدت سرزمینی و میهنی را با احترام به تنوع و تعدد تحکیم ببخشد.

اجازه بدهید در پایان این مقدمه داستانی را از شهید بلخی نقل کنم.

علامه سید اسماعیل بلخی از آزادی خواهان و عدالت خواهان و از منادیان وحدت و برادری در کشور، در یک سخنرانی خود در هفتم محرم ۱۳۴۳ ش در کابل داستانی را از سال‌ها پیش نقل می‌کند که در جریان یک سفر در کشتی در بحر هند، اتفاق افتاده است. در این کشتی 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، بگو و مگو و نزاع سختی در می‌گیرد و بلخی و دیگران آن دو را از هم جدا می‌کنند. شهید بلخی سپس می‌گوید: 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 اینکه مشت او به صورت آن برادر 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: «ما مینی خود خو جنگ م‌وکونی، لیکن همسایه و وطندار ما ر که تو زدی باز مه تور میزنم». بعد شهید بلخی می‌گوید: این داستان را سالها بعد به حضور دکتر محمدیوسف صدراعظم قصه کردم و او خنده کرده گفت: واقعاً همینطور 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 می‌بوند 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 آمدوشد نکنیم؟ چرا یکدیگر خود را حقیر بشماریم؟<sup>۱</sup> واقعیت زندگی اقوام افغانستان همین است که شهید بلخی بیان کرده است یعنی وطنداری و هم‌سرنوشتی. ما باید هم این واقعیت عینی را بپذیریم و هم برای آن سازوکار حقوقی و سیاسی و اداری تعریف کنیم و گرنه بازهم سال‌های سال از این درد ناله خواهیم کرد بدون این که برای درمان آن دوا مناسب و مؤثری را جستجو کنیم. دوا اصلی این درد در نظام فدرالی نهفته است.

با توجه به وضعیت موجود کشور و با ملاحظه این که قلمرو بحث فدرالیسم، بسیار گسترده و در عین حال از نگاه فکری بسیار شیرین و جذاب است و شکافتن مسایل و روشن ساختن ابهامات آن هم بسیار ضروری، در این جستار کوتاه طرح یک سلسله مسایل مهم حقوقی، سیاسی و تاریخی مرتبط به موضوع را پی می‌گیریم و این مباحث را در دو بخش و هر بخش را در چندین فصل مطالعه می‌فرمایید. در بخش اول موضوعات عمومی در مورد فدرالیسم از نگاه ساختار و اهداف و کارکردها و در بخش دوم سیر تاریخی طرح فدرال در افغانستان و دیدگاه‌های موافق و مخالف و دلایل هر دو جانب را بررسی خواهیم کرد.

گفتنی است که قبلاً این نوشتار را از تاریخ ۲۲ عقرب ۱۴۰۱-۱۳ نوامبر ۲۰۲۲ الی ۲۹ دلو ۱۴۰۱ در ۵۰ قسمت در صفحه فیسبوک خود نشر کرده بودم و اکنون با اضافات، ویرایش و تنظیم مجدد و به صورت کتاب برای علاقه‌مندان این موضوع تقدیم می‌گردد.

سرور دانش

اوکلند - نیوزیلند

اول حوت ۱۴۰۱ - ۲۰ فبروری ۲۰۲۳

۱. سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۶، انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل، بهار ۱۴۰۰، ص ۲۲۰. همچنین: منبر آزادی (مجموعه ۱۴ سخنرانی علامه شهید بلخی) انتشارات بنیاد اندیشه، کابل.

## بخش اول

فدرالیسم؛ پیشینه، ساختار و کارکرد



## فصل اول: پیشینه و ساختار فدرالیسم

در فصل اول در طی چهار مبحث، پیشینه تاریخی، اصول بنیادی، ساختار، ویژگی‌ها و شیوه تقسیم صلاحیت‌ها بین نهادهای فدرالی را توضیح خواهم داد.

### مبحث اول: پیشینه فدرالیسم

#### ۱-۱-۱. معناسازی و پیشینه فدرالیسم

از نگاه واژه‌شناسی گفته‌اند که «فُدوس» یک واژه لاتینی است که در آغاز سوگند معنی می‌داد و «فُدرا» جمع این واژه است که در روم باستان به معنی قرارداد بود. بعدها رومی‌ها قراردادهایی را که میان دولت‌ها بسته می‌شد فُدرا نامیدند و از این واژه دو اصطلاح فدراسیون و کنفدراسیون را ساختند، زیرا در آن دوران اقوامی در مناطقی زندگی می‌کردند که نه مستعمره روم بودند و نه ضمیمه امپراطوری شده بودند. به همین دلیل مردمی که در این سرزمین‌ها می‌زیستند، از حقوق شهروندی رومی‌ها برخوردار نبودند و در عین حال حقوق شهروندی‌شان بیش‌تر از حقوق شهروندی مردم مستعمره نشین‌های جمهوری روم بود. رومی‌ها سرزمین‌هایی را که نه بخشی از امپراطوری و نه مستعمره جمهوری روم بودند، اما بنا بر قرارداد متحد جمهوری روم بودند را «فُدرا»<sup>۱</sup> می‌نامیدند.

---

۱. منوچهر صالحی، کندوکاوی در باره فدرالیسم، هامبورگ، ۲۰۱۹، ص ۶ و مابعد



برخی گفته‌اند: «واژه Federer در لغت به معنای «اتحاد» و «متحدشدن» است. اجتماع دولتی‌ها و یا گروه‌هایی (اعم از ورزشی و کارگری) را که باهم متحد می‌شوند و یا به شکل انجمن و یا جمعیتی می‌پردازند، «فدراسیون» می‌خوانند. از این رو فدرالیسم هم به معنای «ساختار» و هم به معنای «نظام حکومتی» است.<sup>۱</sup>

#### ۱-۱-۲. پیشینه فدرالیسم

گفته می‌شود که در ایالات متحده آمریکا با تصویب قانون اساسی فدرال در سال ۱۷۸۷ اولین نظام فدرالی مدرن در جهان بنیاد نهاده شد ولی باید گفت که در حقیقت فدرالیسم در جوامع بشری تاریخ پریشینه دارد. اساساً در طول تاریخ همیشه این سؤال وجود داشته که چگونه می‌توان مناطق پراکنده و گروه‌های متفاوت انسانی را در زیر یک چتر گرد آورد و بر اساس چه ساختاری بر آنان حکومت کرد به گونه‌ای که هم وحدت آن‌ها حفظ شود و هم به هویت‌های متنوع آنان احترام گذاشته شده و عدالت در تأمین حقوق آنان رعایت گردد؟ به عبارت دیگر در حکمرانی از چه نوع ساختاری استفاده شود که به طور همزمان وحدت در کثرت جوامع و کثرت در وحدت جوامع حفظ گردد؟

از این رو گفته شده که در حدود ۳۲۰۰ سال پیش اولین نظام فدرالی در میان قبایل باستانی بنی اسرائیل ایجاد شده و در حدود ۷۰۰ سال ادامه داشته و نوعی از پیمان‌های کنفدرالی در میان قبایل بومی آمریکای شمالی و همچنین در میان ساکنان دولت‌شهرهای هلنی یونان باستان در ۲۴۰۰ سال پیش و در امپراطوری روم باستان نیز وجود داشته است.<sup>۲</sup> در همه این‌ها یعنی از امپراطوری‌های باستانی تا امپراطوری‌های عصر سرمایه داری که بر نقاط بزرگ و مناطق پراکنده‌ای از

۱. محمدرضا خوبروی پاک، نقدی بر فدرالیسم، نشر شیرازه، تهران، ۱۳۷۷. همچنین محمدرضا خوبروی پاک، فدرالیسم در جهان سوم، (دوره دو جلدی) چاپ اول، نشر هزار، تهران، نوروز ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۱۴.  
 ۲. دایره‌المعارف دموکراسی، زیر نظر سیمور مارتین لیپست، ترجمه فارسی به سرپرستی کامران فانی-نورالله مرادی، کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه ایران، تهران، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۳، ج ۲، ص ۹۹۰.

جهان حکومت می‌کردند، همواره درجات متفاوتی از یک نوع خودمختاری و یا تفویض اختیارات به مناطق تحت حاکمیت آن‌ها رایج بوده است.

همچنین در قرون وسطی شهرهایی با نوعی از خودمختاری در ایتالیا و آلمان وجود داشته و کانتون‌های سوئیس نظام کنفدرالی را از سال ۱۲۹۱ تأسیس کردند که تا سال ۱۸۴۷ ادامه پیدا کرد.

اما اندیشه دولت فدرال مدرن توسط مونتسکیو و پرودن در فرانسه، یعنی در کشوری تدوین شد که ساختار سیاسی آن‌ها در گذشته و نه اکنون هیچ نشانی از دولت فدرال نداشت و ندارد. مونتسکیو پیش از انقلاب کبیر فرانسه و پرودن پس از آن انقلاب می‌زیستند و بنابراین از دو جنبه مختلف، یعنی مونتسکیو فدرالیسم سیاسی و پرودن فدرالیسم اقتصادی را طراحی کردند.

مونتسکیو در سفری که در سال ۱۷۲۸ به آلمان کرد، در این سرزمین با ساختار دولت‌های کوچک و مستقل از هم که با هم دولت بزرگ‌تری را به وجود آورده بودند، آشنا گشت و در یادداشت‌های خود این کشور را «دولت فدرال آلمان» نامید، در حالی که آلمانی‌ها در آن دوران سرزمین خود را «امپراتوری مقدس روم ملت آلمان» می‌نامیدند. پس از فروپاشی امپراتوری روم در سده ۱۰ میلادی شاهزاده‌نشین‌های آلمان برای حفظ استقلال خود به این نتیجه رسیدند که باید با هم متحد شوند و در نتیجه اتحادیه‌ای را به وجود آوردند که خود را «امپراتوری مقدس روم ملت آلمان» نامید. این شاهزادگان با هم شورایی تشکیل دادند که در آن از میان خود یکی را به‌عنوان پادشاه مادام‌العمر برمی‌گزیدند. اما این شاه برخلاف شاهان کشورهای دیگر که از قدرت مطلقه برخوردار بودند، دارای حقوق محدودی بود. به همین دلیل نیز مونتسکیو در کتاب نهم از «روح القوانين» با برجسته ساختن دولت فدرالی که در آن دوران در هلند، سوئیس و آلمان وجود داشت، گزینه تازه‌ای از ساختار دولت مدرن را طراحی کرد که بر اساس آن شاهان اروپا دیگر نمی‌توانستند از قدرت مطلقه سلطنتی برخوردار شوند تا بتوانند هر سه قوه مجریه، مقننه و قضائی را در کنترل خود داشته باشند. هر چند پروژه دولت فدرال در فرانسه تحقق نیافت، اما اندیشه دولت فدرال و

جدائی قوای مجریه، مقننه و قضائیه که توسط مونتسکیو تئوریزه شده بود، به اصول قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا، کانادا و استرالیا بدل گشت. برای توضیح نظریه منتسکیو در مورد نظام فدرال که مترجم کتاب ایشان، به عنوان «جمهوری‌های متحده» ترجمه کرده است، قسمت کوتاهی را در این جا نقل می‌کنم:

«اگر نوع بشر موفق نمی‌گردید یک قسم حکومتی ایجاد کند که داری تمام مزایای داخلی حکومت مشروطه باشد، بیم آن می‌رفت که تا ابد تحت اراده حکومت استبداد باقی بماند. مقصود من از این قسم حکومت «جمهوری‌های متحده» می‌باشد که در دنیا به وجود آمده است. این شکل حکومت عبارت از انعقاد یک پیمان است که به وسیله این پیمان، چند هیأت سیاسی رضایت می‌دهند که عضویت یک دولت بزرگ‌تری را قبول کرده و آن را تشکیل دهند. این حکومت شبیه به شرکتی است که از چند شرکت تشکیل شده باشد زیرا شرکت اصلی می‌تواند در اثر عضویت شرکای تازه وارد، بزرگتر بشود، تا این که نیروی آن برای حفظ امنیت آنان که متحد شده‌اند کفایت نماید. همین شرکت‌ها بودند که مدت مدیدی هیأت اجتماع یونان را ترقی دادند. به وسیله این شرکت‌ها بود که رومی‌ها به تمام دنیای عصر خود حمله کردند. همچنین سایرین در سایه این قبیل شرکت‌ها توانستند در مقابل قدرت و نیروی روم مقاومت و دفاع کنند... در نتیجه تشکیل این شرکت‌های سیاسی است که «هلندی‌ها» و «آلمان‌ها» و «جمعیت‌های سویس» را در اروپا مثل یک جمهوری ابدی تلقی می‌کنند...

این شکل جمهوری که قابلیت مقاومت علیه نیروی خارجی را دارد، می‌تواند با همان بزرگی خود محفوظ بماند، بدون این که داخله آن فاسد بشود نیروی این شرکت از مضار آن جلوگیری می‌کند. مثلاً اگر کسی بخواهد قدرت را غصب کند، در تمام قسمت‌های کشور متحد دارای قدرت و اعتبار نخواهد بود و اگر قسمتی از جمهوری خیلی قوی بشود و دیگران را دچار اضطراب کند و بخواهد سایر قسمت‌ها را تحت تبعیت خود درآورد، آن قسمتی که هنوز آزاد است می‌تواند از او جلوگیری کرده و علیه او مقاومت کند و چون قوای این یکی به نسبت قوای

دیگری بیشتر است، قبل از آن که بتواند کاری بکند از پا در می‌آید و بالنتیجه امنیت جمهوری محفوظ می‌ماند.

اگر در میان یکی از اعضای این اتحادیه، شورشی برپا شود، دیگران می‌توانند آن را مرتفع سازند. اگر در قسمتی افراط و تفریطی بشود، قسمت‌های سالم می‌توانند آن را اصلاح کنند. چنین دولتی اگر از جهتی منحرف شود از جهات دیگر پایدار است، مثلاً اگر اتحادیه منحرف شد، متحدین هریک در حاکمیت خود باقی می‌مانند و از انحلال زیانی وارد نمی‌گردد. بالاخره چون دولت جمهوری متحده از تشکیل جمهوری‌های کوچک به وجود آمده است، از مزایای داخلی هریک از آن‌ها بهره‌مند می‌شود و در عین حال از لحاظ قدرت خارجی بر اثر قدرت شرکت و اجتماع این حکومت‌ها دارای مزایای مشروطیت‌های بزرگ می‌باشد.<sup>۱</sup>

چنان که در کتاب «حقوق اساسی افغانستان» نقل کرده‌ام، اهمیت منتسکیو و اندیشه‌های سیاسی و حقوقی او در کتاب روح القوانین به حدی مهم است که تدوین‌کنندگان قانون اساسی آمریکا در سال ۱۷۷۶ نیز روح القوانین را سرلوحه کار خود قرار داده بودند. جیمز مدیسن که یکی از تدوین‌کنندگان قانون اساسی آمریکا بود و بعدها (۱۸۰۹) به ریاست جمهوری نیز انتخاب شد، منتسکیو را برای تدوین‌کنندگان قانون اساسی به معبد «اراکل» واقع در شهر دلفی یونان قدیم تشبیه کرده است. یعنی همان‌طور که مردم یونان مشکلات خود را در آن معبد مطرح می‌کردند و روز بعد پاسخ غیبی را از زبان کاهن آن معبد دریافت می‌داشتند، طراحان قانون اساسی نیز طی آن ۱۶ هفته کار روی طرح قانون، مرتب با روح القوانین مشورت می‌کردند. مدیسن منصفانه، صریح و بدون ابهام می‌نویسد: «برای ما منتسکیو، اراکل بود. همیشه با او مشورت می‌شد و گفته‌های او نقل می‌شد.»<sup>۲</sup>

۱. منتسکیو، روح القوانین، ترجمه و نگارش علی اکبر مهدی، ج ۱، ص ۳۵۷ و ۳۵۸

۲. سرور دانش، حقوق اساسی افغانستان، چاپ سوم، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، تابستان ۱۳۹۴ ص ۲۵۰.

## ۱-۱-۳. کشورهای دارای نظام فدرالی

چنان که اشاره شد نظام فدرالی با همه ریشه‌های تاریخی پریشینه اما به مفهوم مدرن خود یک نظام جوان است که سه تا چهار قرن عمر بیشتری ندارد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های پایانی دوران رنسانس و آغاز دوران مدرن دولت‌های فدرال پیدایش یافتند. در دوره جدید، پیروزی انقلاب آمریکا یک نقطه عطفی مهم برای شکل‌گیری نظام نوین فدرالی محسوب می‌شود. در سال ۱۷۸۱ ایالات نسبتاً مستقل آمریکای شمالی در میان خود پیمان کنفدرالی را ایجاد کردند ولی مشکلات متعدد این نظام باعث شد که در کنفرانس فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ تصمیم گرفته شود که نظام کنفدرالی به نظام فدرالی تبدیل گردد. بدین ترتیب در سال ۱۷۸۹ اولین نظام مدرن و جدید فدرالی در جهان عملاً اظهار وجود کرد.<sup>۱</sup>

همچنین در سال ۱۸۴۸ نظام کنفدرالی سوئیس نیز بعد از یک جنگ کوتاه داخلی، به نظام فدرالی تبدیل شد و کانادا در سال ۱۸۶۷ به عنوان سومین دولت فدرالی جدید ظهور کرد و در سال ۱۸۷۱ نظام فدرالی آلمان که در سال ۱۸۶۷ تأسیس شده بود توسعه بیشتری پیدا کرد و بعد از مدت کوتاهی در سال ۱۹۰۱ استرالیا به صورت یک دولت کاملاً فدرالی ظهور کرد.

در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ برخی از جمهوری‌های آمریکای لاتین نیز به تقلید از ایالات متحده آمریکا نظام‌های فدرالی را ایجاد کردند. نیمه دوم قرن ۲۰ شاهد گسترش نظام‌های فدرالی بود مخصوصاً در جوامعی که تکثر و تنوع اتنیکی داشتند. البته برخی از این نظام‌ها چندان کامیاب نبودند ولی به هر حال نظام فدرالی را در سطح جهانی توسعه دادند. به عنوان مثال:

در آسیا: جزیره هندوچین در جنوب شرق آسیا در سال ۱۹۴۵، بورمه در سال ۱۹۴۸، اندونیزیا در سال ۱۹۴۹ و هند در سال ۱۹۵۰، پاکستان در سال

۱. در باره تاریخچه مختصر فدرالیسم نگاه کنید به: رونالد ل. واتس، الانظمه الفدرالیه، ترجمه عربی عالی برهومه و دیگران، شبکه بین‌المللی انجمن فدراسیون‌ها (منتدی الاتحادات الفدرالیه، شبکه دولیه للفدرالیه) اوتاوا، کانادا، ۲۰۰۶، ص ۳ الی ۵.

۱۹۵۶، مالیزیا در سال ۱۹۶۳ و همچنین در خاور میانه: امارات متحده عربی در سال ۱۹۷۱.

در آفریقا: لیبیا در سال ۱۹۵۱، اتیوپی در سال ۱۹۵۲، رودزیا و نیاسالاند (زیمبابوه کنونی) در سال ۱۹۵۳، نیجریا در سال ۱۹۵۴، مالی در سال ۱۹۵۹، کنگو در سال ۱۹۶۰، کامرون در سال ۱۹۶۱، جزایر کومور در سال ۱۹۷۸ و در منطقه بحر کرائیب در جزایر هند غربی در سال ۱۹۵۸.

اما در اروپا نیز نظام های فدرالی ذیل ایجاد و یا بازسازی شدند: اتریش در سال ۱۹۴۵ و یوگسلاویا در سال ۱۹۴۶ و آلمان در سال ۱۹۴۹ و چکسلواکیا در سال ۱۹۷۰.

در خلال دهه ۹۰ قرن گذشته یک نوع بازسازی ها در ساختار نظام های فدرالی ایجاد شد به عنوان مثال بلژیک در سال ۱۹۹۳ قانون اساسی خود را به نظام کاملاً فدرالی تغییر داد و آفریقای جنوبی هم قانون اساسی سال ۱۹۹۴ خود را در سال ۱۹۹۶ مجدداً بازنگری کرد و اسپانیا نیز در سال ۱۹۷۸ در عمل نظام فدرالی را در قانون اساسی خود پذیرفت بدون این که از اصطلاح فدرالی نام ببرد. همچنین در آن سال ها در برخی از کشورهای دیگر هم با این که رسماً نظام فدرالی نداشتند ولی بعضی از عناصر فدرالیستی به صورت واضح مورد استفاده قرار گرفت مثل ایتالیا و همچنین بریتانیا نیز صلاحیت های فراوانی را به اسکاتلند و ایرلند و منطقه ویلز قایل شد که کاملاً با ساختار فدرالی مشابه است هر چند بریتانیا در نام فدرالی نیست.

به همین جهت برخی از صاحب نظران قرن ۲۰ را از نگاه تقسیمات کشوری «قرن فدرالیسم» نامگذاری کرده بودند.<sup>۱</sup> البته در آغاز قرن ۲۰ تنها ۹ کشور فدرال وجود داشتند اما امروز به طور کلی ۲۸ کشور با حکومت فدرالی با نزدیک به ۵۰۰ ایالت یا ولایت اداره می شوند که عبارتند از:

ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا، آلمان، سوئیس، روسیه، هند، مالزی،

۱. علی امیدی، «مقایسه مدل های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر»، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۶، ۷۴.

برازیل، ونزوئلا، اسپانیا، پاکستان، آرژانتین، اتریش، بلژیک، بوسنی و هرزگوین، کومور (مجمع الجزایر قمر یا کمور- جمهوریہ القمر المتحدہ یکی از کشورهای آفریقایی عضو اتحادیه عرب)، اتیوپی، عراق، مکزیک، میکرونزی، نیپال، نیجریه، سنت کیتس و نویس، سومالیا، سودان جنوبی، سودان، امارات متحده عربی.

کشورهای داری نظام فدرال بیش از ۵۰ درصد خاک کره زمین را شامل می شوند اما گفته شده که در عمل هشتاد درصد از مجموع کشور های جهان، به نحوی از میکانیسم های فدرال استفاده می کنند، بی آن که به طور رسمی عنوان فدرال را داشته باشند. به عنوان مثال بریتانیا چنان که پیشتر هم گفتیم رسماً یک کشور فدرال نیست، ولی مناطقی نظیر اسکاتلند و یایلز و تا حدی ایرلند شمالی، مجالس محلی خود را داشته و از اختیارات قابل ملاحظه ای مشابه ایالات فدرالی برخوردار هستند. همچنین در کشورهای ذیل نیز در عین این که فدرال نیستند ولی از ترتیبات نظام فدرالی در سطوح مختلف استفاده شده است:

جمهوری خلق چین، جمهوری کولومبیا، جمهوری فیجی، جمهوری گرجستان، جمهوری غنا، جمهوری ایتالیا، جاپان، لبنان، میانمار (برمه)، نامیبیا، هلند، گینه جدید پاپوئا، جمهوری پرتغال، تانزانیا، اوکراین، جمهوری واناتانو و چند کشور دیگر.

داکتر حسین یاسا در یک نوشته کوتاه خود کشورهای دارای نظام فدرال را چنین جمع بندی کرده است:

در آغاز قرن ۲۱ عملاً ۵۶ درصد جمعیت جهان تحت نظام فدرالی زندگی می کنند. از لحاظ مساحت از هشت کشور بزرگ جهان، هفت آنان یعنی روسیه، کانادا، ایالات متحده آمریکا، برازیل، استرالیا، هند و آرژانتین دارای نظام فدرالی اند. در جهان کوچکترین کشور فدرالی سن کیتس و نویس است که دارای ۵۲۴۴۱ نفر جمعیت است و فقط ۲۱۱ کیلومتر مربع مساحت دارد و ۹۴/۶ درصد جمعیت این کشور کوچک مسیحی اند. در جهان اسلام کوچک ترین کشور فدرالی کوموروس است که ۹۹ درصد جمعیت آن مسلمانند. این کشور دارای

۸۵۰۴۴۱ تن جمعیت و ۱۸۶۱ کیلومتر مربع مساحت است.<sup>۱</sup>

## مبحث دوم: جایگاه و اصول بنیادین فدرالیسم

### ۱-۲-۱. جایگاه فدرالیسم در طبقه‌بندی دولت

برای این که درست متوجه شویم که بحث فدرالیسم در کجای مباحث مربوط به دولت و حکومت قرار دارد، لازم است که قبل از مطالب دیگر، به ساختار بندی های دولت از منظر علوم سیاسی و حقوق اساسی اشاره کوتاهی داشته باشیم. دولت و سیستم دولتمداری به اقسام مختلفی تقسیم می‌شود که بدون ذکر جزئیات، برخی از اقسام کلی آن به شمول دولت فدرال را اندکی توضیح می‌دهم.<sup>۲</sup>

گاهی دولت با معیار شکلی تقسیم می‌شود یعنی این که شکل، ساختار و صورت ظاهری آن چگونه است؟ و گاهی هم با معیار محتوا و ماهیت آن یا شیوه‌ها و طریقه‌هایی که بر اساس آن قدرت به جریان می‌افتد و اعمال می‌شود. بحث دولت بر اساس ماهیت یا شیوه‌ها و طریقه‌های فرمان‌روایی و حکمرانی موضوعی است که تعبیر «رژیم‌ها» یا «نظام‌های سیاسی» درباره‌ی آن رساتر است. در این رابطه است که انواع نظام‌های پارلمانی و ریاستی و نیمه ریاستی و مسایل مربوط به جمهوریت، سلطنت، دموکراسی، شیوه‌های تطبیق دموکراسی، انتخابات و نظام‌های انتخاباتی نیز مورد بحث قرار می‌گیرد. نظام‌های سیاسی در جای خود بحث جذاب و مهم دیگری است که در یک فرصت دیگر باید توضیح بیشتر داده شود.

### ۱-۲-۱-۱. دولت‌های بسیط و مرکب

اما دولت از نظر اقسام و انواع شکلی و صورتی آن به‌طور کلی به دو مجموعه‌ای از ۱- «دولت‌های بسیط» یا تک‌ساخت و ۲- «دولت‌های مرکب» یا

۱. صفحه فیسبوک حسین یاسا، ۲ اپریل ۲۰۲۱.

۲. برای تفصیل اقسام دولت از نگاه شکلی و ماهوی مراجعه کنید به: سرور دانش، حقوق اساسی افغانستان، پیشین، ص ۲۱۰ و مابعد.



چندپارچه تقسیم می‌شود.

دولت بسیط، دولتی است که دستگاه‌های حکومت مرکزی تمام صلاحیت‌ها و ویژگی‌های حاکمیت را در هر دو قلمرو داخلی و بین‌المللی به خود اختصاص می‌دهد و ضمن این‌که تقسیمات اداری به نام ولایت و ولسوالی یا هر نام و عنوان دیگر را می‌پذیرد؛ اما همه آن‌ها در همه موارد تابع حکومت مرکزی هستند. حکومت بسیط هم در جای خود به «متمرکز»، «غیر متمرکز» و «غیر متمرکز» تقسیم می‌شود که در صورت نیاز در قسمت‌های بعدی در باره آن‌ها نیز اشاره کوتاهی خواهم داشت.

مهم‌ترین ویژگی دولت بسیط این است که تمام مؤسسات و نهادهای آن، با یک قانون اساسی، یک پارلمان، یک قوه اجراییه و یک قوه قضائیه، در زیر چتری به نام حکومت مرکزی قرار دارند. امروزه شمار زیادی از کشورهای جهان مانند جاپان، فرانسه، ایتالیا، مصر، ایران و... با همین سیستم اداره می‌شوند. افغانستان نیز در طول ادوار تاریخ رسمی خود تا کنون با همین شکل از دولتمداری اداره شده است.

دولت مرکب، برعکس دولت بسیط و وحدت‌گرا، از مراکز و نهادهای متعدد حکم‌روایی تشکیل یافته و نحوه ارتباط و صلاحیت‌های آن‌ها در قانون اساسی تعیین می‌شود. این تعدد به گونه‌ای است که می‌توان هر یک از اعضا را، به طور نسبی دولت مستقل نام نهاد. دولت مرکب در واقع دولت‌های کوچکی است که با هم دولت بزرگ‌تری را ساخته‌اند.

دولت مرکب دولتی است که از بیش از یک دولت ترکیب یافته و رابطه آن‌ها با همدیگر به گونه‌ای است که از نگاه بین‌المللی، شخصیت حقوقی واحد پیدا کرده اما نوع ترکیب و روابط داخلی اعضا و وضعیت بین‌المللی آن‌ها متفاوت می‌باشد. واقعیت این است که اتحادهای بین‌المللی در وجود و پیدایش خود مدیون وضعیت بین‌المللی‌ای است که به تدریج پدید آمد، از احساس نیاز فرد به اجتماع با همسانان خود در ابتدا در قالب خانواده، سپس در قبیله، بعد در دولت و بعد هم در نهاد بزرگ‌تر از دولت یعنی اتحاد بین چند دولت. نظام‌های

اتحادی مخصوصا بعد از جنگ جهانی دوم و احساس فواید و مزایای اتحاد، گسترش یافت. حقوق بین الملل تا کنون انواع متعددی از اتحاد بین دولت‌ها را شاهد بوده که از نگاه شکلی و طریقه ساماندهی بسیار با هم متفاوت بوده و در پاره‌ای از موارد نقاط مبهم نیز در نحوه تعامل آن‌ها وجود دارد. دولت مرکب هم از خود اقسامی دارد که «کنفدرال» و «فدرال» دو نوع عمده آن است. ذیلا به طور مختصر این دو نوع دولت مرکب را مورد بحث قرار می‌دهیم.<sup>۱</sup>

#### ۱-۲-۱. تفاوت‌های نظام کنفدرالی و نظام فدرالی

نظام کنفدرالی عبارت است از مجموعه‌ای از دولت‌های دارای حاکمیت کامل، که یک معاهده بین المللی را بین خود منعقد کرده‌اند، مبنی بر این که همه اعضا به تحقق اهداف معین و احترام به بعضی از اصول، تعهد می‌سپارند و همچنین نهادهای مشترکی را با صلاحیت‌ها و اختیارات مشخص، ایجاد می‌نمایند، در حالی که هر دولت، استقلال کامل داخلی و خارجی و حاکمیت بر شهروندان خود را هم‌چنان حفظ می‌کند.

ویژگی‌های نظام کنفدرالی را می‌توان به ترتیب ذیل خلاصه کرد:

(۱) در نظام کنفدرالی، دولتی فوق دولت‌ها ایجاد نمی‌شود زیرا عناصر دولت در این نظام وجود ندارد. نظام کنفدرالی در ماهیت خود، تنها اجتماعی از دولت‌ها است.

(۲) هر یک از کشورهای عضو، حاکمیت کامل خارجی خود را حفظ می‌نماید مگر در آن مواردی که برای تحقق اهداف مشترک، اراده خود را محدود کرده باشد. هر یک از این کشورها حق دارد نماینده دیپلماتیک اعزام نماید و معاهده امضا کند و به سازمان‌های بین المللی بپیوندد ولی معمولا همگی در روابط بین المللی خود، مقید به تصامیم شورای اتحادیه می‌باشند.

(۳) هر دولتی حق دارد با احترام به اصول عمومی حقوق بین الملل، به جنگ

۱. نگاه کنید به: سرور دانش، درآمدی بر حقوق بین الملل عمومی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه ابن سینا، کابل، ۱۳۹۲، ص، ۱۱۲-۱۱۵.

متوسل شود. اما جنگی که بین دو کشور عضو اتفاق بیفتد، جنگ بین‌المللی محسوب می‌شود نه جنگ داخلی.

(۴) هر یک از دولت‌های عضو، در قبال اعمال خود و اعمال شهروندان خود، مطابق به قواعد مسئولیت بین‌المللی، مسؤول شناخته می‌شود.

(۵) اتحاد کنفدرالی شورای مشترکی دارد که ماهیت اداری و سیاسی دارد و تصامیم آن نافذ نیست مگر با توافق مقامات مربوطه دولت عضو. یعنی دولت عضو از حق وتو برخوردار است.

(۶) غالباً رهبری سیاسی این اتحاد به عهده یکی از دولت‌ها می‌باشد.

(۷) پایان اتحاد کنفدرالی گاهی به خاطر اسبابی است که در معاهده مؤسس آن تصریح شده است و گاهی هم ممکن است به خاطر پایان یافتن عاملی باشد که کنفدرال را ایجاد کرده است. به طور خلاصه این اتحاد گاهی به شکل مثبت خاتمه می‌یابد یعنی به یک اتحاد بین‌المللی دیگر تبدیل می‌شود مثل آمریکا و سوئیس و گاهی هم به این دلیل خاتمه می‌یابد که پیوند اتحاد کنفدرالی از هم می‌گسلد مثل آن‌چه در سال ۱۷۸۹ اتفاق افتاد و پیوند اتحاد آمریکای مرکزی از هم گسیخت.

اتحاد کنفدرالی با این که به حیث یک نهاد بین‌المللی، ضعف‌های خود را دارد اما در جای خود نقطه عطفی برای تأسیس داوری بین‌المللی بوده و از یک نگاه دورتر، می‌توان گفت که اساس و بنیاد تشکیل سازمان‌های بین‌المللی نیز بوده است. تاریخ پر است از مثال‌های اتحاد کنفدرالی مثل: ایالات متحده آمریکا که از سال ۱۷۷۸ تا ۱۷۸۷ اتحاد کنفدرالی داشته است و سوئیس در سال‌های ۱۸۱۵ تا ۱۸۴۸ و آلمان بین سال‌های ۱۸۱۵ و ۱۸۶۶. اما در زمان حاضر اتحاد کنفدرالی به معنای صحیح کلمه وجود خارجی ندارد.

فرق بین نظام کنفدرالی و اتحاد فدرالی از بعد بین‌المللی خیلی مهم است زیرا در سیستم کنفدرالی، دولت‌های عضو در حالی که شخصیت مستقل بین‌المللی خود را حفظ می‌کنند، هیأتی را ایجاد می‌نمایند که سیاست عمومی و دفاع از منافع مشترک اعضا را بر عهده می‌گیرد. اما در اتحاد فدرالی، تنها

یک دولت وجود دارد که به حیث یک حکومت، قدرت برتر خود را بر اعضا، اعمال می‌نماید. همچنین در کنفدرال نمی‌توان معاهده مؤسس نظام کنفدرالی را تعدیل نمود مگر با اتفاق آرای تمام اعضا و یا حد اقل با دادن حق خارج شدن از اتحاد به عضو مخالف. اما در دولت فدرال، وثیقه اتحاد را که معمولاً شکل قانون اساسی داخلی را دارد، می‌توان با اکثریت عادی آرای اعضا و یا با اکثریت خاص، تعدیل نمود بدون این که عضو مخالف حق خارج شدن از اتحاد فدرالی را داشته باشد.

اتحاد فدرالی از مجموعه دولت‌هایی تشکیل شده است که به موجب «قانون اساسی فدرال» از یک حکومت پیروی می‌نمایند. این حکومت در حدود صلاحیت قانونی، قدرت خود را بر حکومت‌های کشورهای عضو و بر شهروندان آن‌ها اعمال می‌نماید. دولت فدرال هم از دیدگاه حقوق داخلی و هم از دید حقوق بین‌الملل، دارای خصوصیت‌هایی می‌باشد:

۱- اما از دید حقوق داخلی: کشورهای عضو فدرال، از بخشی از حاکمیت محلی خود، به نفع دولت فدرال صرف نظر می‌کنند زیرا دولت فدرال، همه اعضا را در بر داشته و برتر از همه محسوب می‌گردد. دولت فدرال، دارای حکومتی به نام حکومت فدرال و سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه می‌باشد، بدون این که مانع کشورهای عضو در تشکیل حکومت‌های محلی آن‌ها شود. تقسیم صلاحیت‌ها بین قدرت مرکزی و حکومت‌های محلی توسط قانون اساسی تنظیم می‌گردد.

۲- اما از دید حقوق بین‌الملل: تنها دولت فدرال، از اشخاص حقوق بین‌الملل شمرده می‌شود و نه کشورهای عضو و از این رو اداره روابط خارجی به شمول نمایندگی دیپلماتیک، عقد صلح، اعلان جنگ، عقد معاهده و پذیرفتن مسئولیت بین‌المللی، بر عهده دولت فدرال می‌باشد.

البته برخی از قوانین اساسی فدرال، به دولت‌های عضو نیز حق می‌دهد که بعضی از انواع معاهدات را در شرایط معین منعقد نمایند.<sup>۱</sup> در حالی که برخی

۱. مثل قوانین اساسی اتحاد شوروی سابق، ایالات متحده آمریکا، آرژانتین، سوئیس، آلمان غربی.

دیگر از این قوانین اساسی، انعقاد معاهده را به دولت مرکزی سپرده اما با حفظ حق اعضا در مورد تصویب یا نافذ ساختن معاهداتی که در حیطه صلاحیت قانونگذاری آن‌ها باشد.<sup>۱</sup> همچنین برخی از قوانین اساسی، به دولت‌های عضو نیز اجازه داده که به طور مستقل از نمایندگی دیپلماتیک دولت فدرال، برای خود نیز نمایندگی دیپلماتیک ایجاد نماید<sup>۲</sup> هرچند این پدیده در عمل، اثرات محدودی داشته است.<sup>۳</sup>

### ۱-۲-۲. تعریف فدرالیسم و اصول بنیادین آن

با توجه به تفاوت‌هایی که بین کنفدرال و فدرال برشمرده شد، در باره مفهوم کلی فدرالیسم می‌توان گفت که فدرالیسم شکلی از دولت است که نهادهای اساسی دوگانه دارد به نام «دولت فدرال» در مرکز و «دولت‌های محلی» در ایالات و قدرت سیاسی و صلاحیت‌های دولتمداری مطابق به قانون اساسی بین آن‌ها تقسیم می‌شود. پیوند دهنده قانونی اعضای فدرال، قانون اساسی است که توسط نمایندگان منتخب مردم در «مجلس مؤسسان» به تصویب می‌رسد.

در دایره المعارف دموکراسی، فدرالیسم را چنین تعریف کرده است:

«شکلی از همبستگی و سازمان‌بندی سیاسی که واحدهای حکومتی جداگانه موجود در نظام سیاسی جامع تری را به هم می‌پیوندد و به هر یک از آن واحدها امکان می‌دهد که تمامیت و یکپارچگی سیاسی اصلی خود را حفظ کند. فدرالیسم را می‌توان به معنی تسهیم قدرت بر پایه قانونمداری از طریق نظام‌هایی که خودگردانی و حاکمیت مشترک را تلفیق می‌کنند تعبیر کرد.»

نظام‌های فدرال بر شش اصل بنیادین استوارند که خلاصه آن چنین است:

#### ۱. عدم تمرکز

نخستین اصل فدرالیسم عدم تمرکز است. چارچوب سیاسی دارای مرکز

۱. مثل قوانین اساسی نیجریا، استرالیا و کانادا.

۲. ماده ۱۸ قانون اساسی اتحاد شوروی سابق سال ۱۹۴۴.

۳. از ۱۵ جمهوری اتحاد شوروی سابق، تنها اوکراین و روسیه سفید از این حق برخوردار بودند.

واحدی نیست بلکه مراکز چندگانه ای دارد که با قانون اساسی و شبکه ارتباطات مشترکی به یکدیگر می پیوندند. تعدادی دولت جداگانه اما برابر (دولت های تشکیل دهنده) در دل مجموعه ای از نهادهای قالب دهنده (حکومت فدرال) جای می گیرند. فدرالیسم در نقطه مقابل هرم سلسه مراتبی قرار دارد که در آن قدرت و اختیار در رأس متمرکزند یا به سمت آن گرائیده می شوند و همه مراکز دیگر قدرت به منزله سطح هایی نگریسته می شوند که از رأس تبعیت می کنند.

## ۲. دموکراسی

نظام های فدرال به شدت به دموکراسی متمایلند. عده ای حتی استدلال می کنند که هر نظام واقعا فدرالی باید دموکراتیک باشد زیرا باید عامه مردم و برگزیدگان قانونی را در هر عرصه ای به مشارکت وادارد. دموکراسی فدرال در مقایسه با دموکراسی مبتنی بر دو الگوی دیگر حکومت - یعنی دموکراسی وست مینستر و دموکراسی هم پیوند - بر پایه مجموعه مقدمات نسبتا متنوع تری بنا شده است. در الگوی وست مینستر (مبتنی بر نظام انگلیسی) پارلمان برترین مقام را دارد و حکومت تا زمانی اعمال قدرت می کند که مورد حمایت اکثریت پارلمانی باشد. دموکراسی هم پیوند نظامی است که تقسیم بندی های عمیق قومی، زبانی، یا مذهبی دارد و برای همساز کردن نیازهای گروه های مختلف مقررات خاصی ترتیب می دهد. بلژیک و سوئیس نمونه هایی از دموکراسی های انجمنی یا هم پیوند در جامعه های کثرت گرا به شمار می روند.

## ۳. ابزارهای مهار و موازنه

دموکراسی فدرال بر نظامی از ابزارهای مهار و موازنه متکی است. واحد سیاسی باید به نحوی ساخته و پرداخته شود که هر نهادی مورد نظارت و توازن نهادهای دیگری قرار گیرد که خودشان اقتدار خاصی بر اساس قانون دارند و برای حفظ حیات سیاسی و اجتماعی شان از خودمختاری کافی برخوردارند. بنا بر نوشته مقاله شماره ۱۵ فدرالیست، که جیمز مدیسون آن را در دفاع از قانون اساسی آمریکا به رشته تحریر درآورده است، «بلندپروازی باید با بلندپروازی خنثا شود.»

#### ۴. مذاکرات علنی

فدرالیسم باید امکان مذاکره کردن را فراهم آورد. مذاکره باید در میان نهادها و نمایندگان شان صورت پذیرد و باید به نحوی علنی به عنوان یکی از اجزای قانونی فرایند سیاسی فدرال اجرا شود. در حقیقت مذاکره در هر نظامی، حتی در متمرکزترین نظام‌ها یا نظام‌های مبتنی بر سلسله مراتب، به اعتبار ماهیت روابط انسانی روی می‌دهد لیکن فدرالیسم یگانه نظامی است که مذاکره را به صورت بخش لاینفک و لازم این فرایند در می‌آورد و فقط تابع این شرط است که علنی و دسترس پذیر باشد. نقش عمده سیاست در نظام‌های فدرال آن است که علنی بودن مذاکرات را هم از لحاظ خود مذاکرات و هم از حیث دسترسی به میز مذاکرات تأمین کند.

#### ۵. قانون مداری

پیچیدگی‌های مربوط به کارآمد ساختن عدم تمرکز، مهار و موازنه و مذاکره در نظام‌های فدرالیستی - قطع نظر از نحوه اجرای اقتدار و اختیاراتی که واحدهای سیاسی تشکیل دهنده و واحد حکومتی فراگیر در آن‌ها سهمیند - برای پدید آوردن مقررات روشن و مشخصی که در قانون‌های اساسی مکتوب درج شوند و مورد توافق متقابل باشند محرکی نیرومند به شمار می‌روند. برای به وجود آوردن نظام فدرال لازم است که قانون اساسی مکتوبی در دست باشد و همه طرف‌های سهمین در باره نظامی که برپا کرده‌اند یا به آن پیوسته‌اند درک مشترکی کسب کنند. با مرور زمان قانون‌های اساسی به تدریج هم سند یا اسناد مکتوب را شامل می‌شوند و هم تفسیرهای مورد قبولی را که اکثر اوقات به همت دیوان عالی یا دیوان قانون اساسی فراهم می‌آیند.

#### ۶. واحدهای ثابت

مرزبندی‌های واحد سیاسی در نظام‌های فدرال به موجب قانون اساسی باید ثابت باشند. تقسیمات ممکن است یا ارضی باشند یا مبتنی بر همپوندی یا هر دو. در عالم نظر اگرچه واحدهای تشکیل دهنده نظام فدرال ممکن است

غیرارضی هم باشند ولی در حقیقت تقسیم قدرت بر اساس حوزه‌ها یا مناطق رایج‌ترین و موفقیت‌آمیزترین شیوه تقسیم بندی است.<sup>۱</sup> آقای محمدرضا خوبروی پاک از کسانی که مطالعات و تألیفات زیادی در مورد فدرالیسم دارد، اصول اساسی فدرالیسم را در چهار اصل ذیل خلاصه می‌کند:

### ۱. اصل تقسیم حاکمیت

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

### ۲. اصل خودمدیری (خودمختاری) سیاسی

برابر این اصل هر یک از حکومت‌های ایالتی در قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارهای تعیین شده، خود مدیر و مسئول هستند. از این رو کنترل و نظارت بر حسب سلسله مراتب وجود ندارد و حکومت‌های محلی زیر قیمومیت دولت فدرال نیستند.

### ۳. اصل مشارکت

بر اساس این اصل جوامع محلی در نهادهای فدرالی شرکت دارند. این مشارکت بر اساس تشکیل مجلس دومی است مانند مجلس سنای ایالات متحده آمریکا و یا بوندسرات آلمان که در آن نمایندگان جوامع محلی شرکت دارند و با مشارکت مجلس

---

۱. دایره المعارف دموکراسی، پیشین، جلد ۲، ص ۹۸۷ و ۹۸۹ و ۹۹۰.



دیگر در مورد همه قانون های فدرال تصمیم می گیرند.

#### ۴. قوه قضائیه مستقل و دیوان قانون اساسی

برای اجرای اصل های سه گانه نامبرده و احترام به آن، دادگاهی مستقل نگرهبانی از قانون اساسی را بر عهده می گیرد تا همه مقام های سیاسی، این اصل های سه گانه را رعایت کنند. همین دادگاه می تواند آن دسته از تصمیم های مقام های مختلف را که با اصل های فدرالیسم ناسازگار باشد باطل کند. همه دولت هایی که اصل های پیش گفته را رعایت کنند، فدرال هستند و حقوقدانان آن ها را در فهرست فدراسیون ها قرار می دهند.<sup>۱</sup>

#### ۱-۲-۳. یگانگی و گوناگونی دو عنصر بنیادی فدرالیسم

فدرالیسم از سوی دیگر برخاسته از یک تفکر و فلسفه سیاسی است بر اساس حفظ تنوع، در عین وحدت و نوعی آشتی و آمیزش است میان گوناگونی و یگانگی. در چنین ساختاری، قدرت مرکزی، یک قدرت نسبی است و به وسیله ی قوای دیگر ایالتی محدود می شود. با توجه به آنچه گفته شد نظام فدرال با این که ناظر بر شکل دولت است و نه محتوا ولی از محتوای سیاسی عمیقی نیز برخوردار است و به همین جهت خود یک نوع نظام سیاسی هم است با ساختارها و صلاحیت ها و کارکردهای ویژه خود.

بر اساس فدرالیسم، نظام سیاسی کشور از یک واحد سیاسی کل (دولت فدرال مرکزی) و واحدهای سیاسی جزء (مثلاً ایالت ها) تشکیل می شود. چون هر چند هر دوی این سطوح دولتی، یعنی سطح فدرال و ایالتی، از نهادهای دولتی خود مانند حکومت و دستگاه اداری دولتی، پارلمان و قوه قضائیه برخوردار هستند، اما در عین حال همه آنها با هم یک نظام سیاسی واحد را تشکیل می دهند، بدین معنی که در این نظام، به جای اصل «یک ملت - یک دولت» پلورالیسم و تنوع ملی، قومی، فرهنگی و دینی حاکم است که مبنای حاکمیت سیاسی

۱. محمدرضا خوبروی پاک، فدرالیسم در جهان سوم، (دوره دو جلدی) چاپ اول، نشر هزار، تهران، نوروز ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۱۶ و ۱۷.

قرار می‌گیرد. در عین حال فدرالیسم در مفهوم کلی آن، بر اساس توزیع سرزمینی قدرت سیاسی در یک جامعه استوار است. بنا بر این فدرالیسم گوناگونی جوامع بشری را در زمان و مکان مورد توجه قرار می‌دهد و برای هر یک از واحدهای تشکیل دهنده، حقوق و وظایفی قائل می‌شود و کوشش می‌کند اتحادی به وجود آورد بدون آن که لزوماً این اتحاد به ادغام بینجامد. رعایت همزمان گوناگونی و یگانگی با تضمین همزیستی اجتماع محلی با جامعه ملی، فلسفه وجودی فدرالیسم به شمار می‌آید. بدین ترتیب، اعضای تشکیل دهنده دولت فدرال، با وجود از دست دادن استقلال مطلق شان، در یکپارچگی جامعه جدید محو نمی‌شوند و به طور نسبی هویت مستقل شان را حفظ می‌کنند.<sup>۱</sup>

### مبحث سوم: ساختار و ویژگی‌های نظام فدرال

#### ۱-۳-۱. نهادهای دولت مرکزی فدرال

دولت فدرال در مرحله اول دارای یک قانون اساسی فدرال است که باید تمام فعالیت‌ها و صلاحیت‌های خود را در سطح مرکز و ایالات مطابق آن تنظیم نماید و مثل هر حکومت دیگری دارای سه قوه است؛ اما ساختار و صلاحیت‌های آن‌ها متفاوت است که به‌طور خلاصه یادآور می‌شویم:

#### اول- پارلمان فدرال

پارلمان‌های فدرال معمولاً از دو مجلس تشکیل می‌شود: یکی مجلس نمایندگان مردم است که بر اساس اصل وحدت و به تناسب نفوس دولت‌های عضو انتخاب می‌شوند. یعنی در تعداد آن‌ها، دولت‌های عضو از حق مساوی برخوردار نیستند، بلکه تعداد نفوس آن‌ها ملاک است. دیگری مجلس سنا یا

---

۱. در مورد منشأ پیدایش فدرالیسم و دلایل و عوامل و انگیزه‌های کلاسیک و جدید آن از نگاه کارشناسان و متخصصان بین‌المللی نگاه کنید به: فرح شاکر، النظام الفدرالی فی العراق (النشأه و الاداء و الاهمیه)، ترجمه علی الحارس، مرکز الرافدین للحوار، چاپ اول، لبنان، بیروت، ۲۰۲۱، الفصل الثانی: منشأه الفدرالیه، ص ۳۵ - ۵۰.

اعیان است که به‌طور خاص از دولت‌های عضو نمایندگی می‌کند. به‌طور مثال مجلس سنای آمریکا از یک‌صد سناتور تشکیل شده که در واقع از هر ایالت به‌طور مساوی، دو سناتور در آن عضویت دارند. این اشخاص گاهی با انتخابات مستقیم از طرف مردم هر ایالت و گاهی توسط پارلمان‌های محلی انتخاب می‌شوند. در آلمان فدرال، خود حکومت‌های محلی نمایندگان ایالت را برمی‌گزینند. در آمریکا مجلس سنا نسبت به مجلس نمایندگان از صلاحیت‌های بیش‌تری برخوردار است. به‌عنوان مثال تصدیق معاهدات بین‌المللی و موافقت با تعیین مأمورین عالی‌رتبه دولت، به‌خصوص وزرا، از صلاحیت‌های سنا است. مدت دوره‌ی کار سنا نیز شش سال اما دوره‌ی کار مجلس نمایندگان تنها دو سال است. البته در آلمان فدرال برعکس است؛ صلاحیت‌های مجلس نمایندگان مردم (بندستاگ) بیش‌تر از صلاحیت‌های مجلس نمایندگان دولت‌های عضو (بندسرات) است و تعداد اعضای مجلس دوم، یعنی بندسرات نیز مساوی نیست، بلکه از ده ایالت عضو فدرال به تناسب جمعیت آن‌ها انتخاب می‌شوند، سه نماینده از دولت‌هایی که جمعیت آن‌ها از دو میلیون بیش‌تر نیست و چهار نماینده از دولت‌هایی که بین دو تا شش میلیون جمعیت دارند و پنج نماینده برای دولت‌های عضوی که بیش‌تر از شش میلیون جمعیت دارند.

#### دوم - قوه اجراییه فدرال

قوه‌ی اجراییه فدرال، نظام خاصی ندارد. در آمریکا در رأس قوه اجراییه رئیس‌جمهور قرار دارد. چون نظام ریاستی است و در سیستم ریاستی، رئیس‌جمهور به‌طور مستقیم از طرف مردم انتخاب می‌شود که هم دولت و هم قوه اجراییه را تمثیل می‌کند؛ اما در برخی دیگر از کشورهای فدرالی مثل آلمان، کانادا و استرالیا که سیستم پارلمانی دارند، در رأس قوه اجراییه، صدراعظم قرار دارد که در مقابل پارلمان مسؤول است؛ اما در سویس قوه اجراییه به صورت شورایی اداره می‌شود. این شورا هفت عضو دارد که همگی توسط پارلمان دو مجلسی سویس برای چهار سال انتخاب می‌شوند و یک نفر از آنان

برای یک سال به عنوان رئیس شورا برگزیده می‌شود. هر یک از اعضای این شورا مسئولیت یک یا چند وزارتخانه را نیز بر عهده دارند.

### سوم - قوه قضائیه فدرال

قوه قضائیه فدرال صلاحیت وسیعی دارد که در رأس آن کنترل و نظارت بر توزیع صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و دولت‌های عضو و عدم تخطی آنان از محدوده صلاحیت تعیین شده است. هم‌چنین دیوان عالی قضا این وظیفه را بر عهده دارد که قوانین دولت فدرال را کنترل کند تا از صلاحیت خود تجاوز نکرده و حقوق دولت‌های عضو را نقض نکند. هم‌چنین قوانین دولت‌های عضو را نیز کنترل کند تا قانون اساسی فدرال را نقض نکنند. تمام اختلافات بین دولت‌های عضو نیز از طریق قوه قضائیه فدرال حل می‌شود. چون دولت‌های عضو، شخصیت بین‌المللی ندارند تا از راه‌های دیپلماتیک به حل و فصل منازعات آن‌ها پرداخته شود. پس باید از طریق حقوق داخلی حل شود.

### ۱-۳-۲. نهادهای ایالتی

در کنار نهادهایی مرکزی که بر شمردیم، ایالت‌ها یا هر یک از واحدهای محلی عضو فدرال نیز از عین نهادهای دولتی برخوردار هستند. یعنی هر ایالت دارای قانون اساسی و هم‌چنین دارای قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه می‌باشد. نهادهای ایالتی مکلف هستند که هم قانون اساسی فدرال و هم قانون اساسی خود و قوانین فرعی ملی و محلی را رعایت کنند.

### ۱-۳-۳. ویژگی‌های دولت فدرالی

سه خصوصیت زیر، دولت فدرالی را از سایر دولت‌ها متمایز می‌گرداند:

۱. وحدت در عرصه بین‌المللی: حقوق بین‌المللی تنها دولت فدرال را به رسمیت می‌شناسد و دولت فدرال است که در عرصه بین‌المللی از شخصیت حقوقی برخوردار است نه دولت‌های محلی یعنی ایالت‌ها. البته در بعضی موارد این قاعده استثنایی داشته است، مثل این‌که اوکراین و روسیه سفید

در زمان اتحاد جماهیر شوروی سابق در کنار کرسی شوروی، در ملل متحد کرسی‌های خود را داشتند.

در حقیقت برپا شدن دولت فدرال، در وهله نخست، به این معنی است که حکومت‌های عضو، تمام صلاحیت‌های بین‌المللی را به حکومت مرکزی فدرال واگذار می‌کنند. حکومت‌های عضو، شخصیت حقوقی بین‌المللی ندارند و با هیچ کشوری به‌طور مستقل رابطه دیپلماتیک برقرار کرده نمی‌توانند. بنابراین تمام امور مربوط به دیپلماسی و معاهدات و دفاع از استقلال و تمامیت ارضی بر عهده حکومت فدرال است.

۲. تعدد در عرصه داخلی: هر دولت عضو در ساحه داخلی چنان که پیشتر گفته شد قانون اساسی و نهادهای اجرایی و قضایی و قانون‌گذاری مخصوص به خود را دارد و این تنوع در روابط حقوقی آن‌ها گاهی مشکلاتی را هم به بار می‌آورد ولی در عین حال نشانه استقلال آن‌ها است. البته این تعدد در تابعیت واحد همه شهروندان تأثیر ندارد یعنی همگی، از نظر ملی اتباع دولت فدرال شناخته می‌شوند نه اتباع دولت‌های عضو.

باید اضافه کرد که تصمیم‌های اصلی مربوط به امور پولی، مالی و گمرکی نیز مربوط به حکومت فدرال است. گاهی در مورد تنظیم آزادی‌های عمومی افراد، پالیسی‌ها و برنامه‌های ملی اقتصادی و وضع مالیات، صلاحیت بیش‌تر به حکومت فدرال داده می‌شود تا بتواند در سراسر کشور مصالح عمومی دولت فدرال و رشد متوازن را تأمین کند.

در غیر این موارد، دولت‌های عضو در داخل قلمرو خود از استقلال و صلاحیت کامل، در چارچوب قانون، برخوردار هستند.

۳. انعطاف در روابط بین اعضای فدرال: روابط بین آن‌ها باید از یک‌نوع توازن و تعادل برخوردار باشد تا بتواند وحدت آن‌ها را در عین تعدد حفظ کند وگرنه باعث تجزیه‌ها و جنگ‌های داخلی خواهد شد.

قانون اساسی فدرال در این مورد نقش اصلی را بر عهده دارد. زیرا از یک‌سو تمام صلاحیت‌های حکومت فدرال و حکومت‌های عضو در قانون اساسی

مشخص می‌شود و از طرف دیگر قانون اساسی هیچ کشور عضو، نمی‌تواند برخلاف قانون اساسی فدرال تصویب شود؛ و اگر احیاناً منازعه‌ای اتفاق بیفتد، بر عهده قوه قضاییه است که در مطابقت با قانون اساسی فدرال تصمیم بگیرد و به اختلاف پایان دهد.

اصل دیگری که این روابط را متوازن نگه می‌دارد، چنان که قبلاً نیز یادآوری شد، اصل مشارکت عادلانه و مساوی اعضای فدرال است. یعنی هیچ عضوی در هر سطح و سویه‌ای که باشد (از نظر جغرافیایی یا تعداد جمعیت و یا...) بر دیگری ترجیح ندارد و همه در تصمیم‌گیری‌ها مساوی هستند.

بدین ترتیب نظام فدرالی نظامی است که قدرت سیاسی را به طور عادلانه و به گونه افقی و عمودی تقسیم می‌کند و مشارکت مردم را به طور فراگیر و در همه سطوح تأمین می‌نماید و با حفظ وحدت ملی و به رسمیت شناختن هویت‌های متفاوت جغرافیایی، قومی، زبانی، دینی و فرهنگی، از منازعات و خطر تجزیه نیز جلوگیری می‌کند.

مبحث چهارم: روش‌های تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های محلی

#### ۱-۴-۱. تبیین تقسیم صلاحیت‌ها

یکی از مهم‌ترین و دقیق‌ترین مسایل مربوط به دولت فدرال، تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی است. اهمیت این موضوع از چند جهت است:

اول این که عصاره و فشرده فلسفه فدرال در همین موضوع نهفته است. چنان‌که در گذشته گفتیم حفظ یگانگی و چندگانگی یا وحدت در کثرت و کثرت در وحدت، فلسفه اصلی فدرالیسم را تشکیل می‌دهد و عملی ساختن این فلسفه بستگی کامل دارد به این که اختیارات و صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات چگونه تقسیم شود.

دوم این که در توزیع اختیارات، رعایت توازن و عدالت نقش کلیدی دارد و همین موضوع اگر به درستی و دقت مورد توجه قرار نگیرد، گاهی باعث

بسیاری از منازعات و اختلافات بین مرکز و ایالات می‌شود تا آنجا که در برخی از کشورها همین موضوع باعث جنگ‌ها و بالاخره تجزیه شده است مانند آنچه بین پاکستان و بنگلادیش اتفاق افتاد و یا آنچه بین سودان و سودان جنوبی پیش آمد.

سوم این که معمولاً این صلاحیت‌ها در قانون اساسی مشخص می‌شود چون مربوط به ساختار و ماهیت نظام است و از طریق قوانین عادی قابل حل نیست. معمولاً در نظام نامتمرکز اداری می‌توان از طریق قوانین عادی یا حتی مصوبات حکومت مرکزی برخی از صلاحیت‌ها را به ولایات و نهادها و مقامات ولایتی واگذار کرد اما فدرالیسم چنانکه قبلاً گفته شد یک نوع نظام نامتمرکز سیاسی است و 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.

چهارم این که هر نوع اختلافی 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.

با توجه به این نکات است که 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 دولت‌های 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 روش بهتر خواهد بود.

ذیلاً به برخی از این روشها اشاره می‌شود:

۱- تصریح به صلاحیت‌های دولت مرکزی فدرال: بدین معنی که صلاحیت‌های دولت مرکزی به‌طور صریح در قانون اساسی ذکر شود و سایر صلاحیت‌ها و اختیاراتی که در قانون اساسی برای دولت فدرال تصریح نشده در دست حکومت‌های محلی باشد. مطابق این روش هر موردی که در قانون اساسی جزو اختیارات حکومت فدرال نباشد، از صلاحیت‌های حکومت‌های

محلی خواهد بود. به عبارت دیگر همه صلاحیت‌ها از آن دولت‌های ایالتی است مگر آنچه به صراحت برای دولت فدرال استثنا شده باشد.

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، اندکی به نفع ایالات سنگینی می‌کند. در قانون اساسی آمریکا، قانون اساسی سوئیس، آسترالیا، اتریش و آلمان، از همین روش دوم پیروی شده است.

در قانون اساسی آمریکا موارد زیر از اختیارات حکومت مرکزی است: بستن پیمان‌ها، سیاست خارجی، وضع مقررات تجارت بین‌المللی و بین‌ایالتی، ورشکستگی، خدمات پستی، پول، اوزان و مقادیر، ثبت اختراعات و علائم، جرایم علیه کشور و در آخر ارتش و دفاع.

۲- تصریح به صلاحیت‌های دولت‌های محلی: روش دوم عکس روش اول است. یعنی همه صلاحیت‌ها و اختیارات در دست حکومت فدرال است، مگر آن مواردی که قانون اساسی آن‌ها را به حکومت‌های محلی یا ایالات واگذار کرده است. مطابق این روش قانون اساسی باید اختیارات حکومت‌های محلی را فهرست کند و موارد خارج از این فهرست از اختیارات حکومت فدرال خواهد بود. در قانون اساسی بلژیک و اسپانیا از این روش استفاده شده است. رویکرد این روش به طور عمده تقویت دولت 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 اندکی 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 گردانند 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- شیوه سوم این است که تمام اختیارات و صلاحیت‌های حکومت فدرال و حکومت‌های محلی در متن قانون اساسی به‌طور جداگانه و با ذکر موارد تهیه و 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 با مشکل 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 چهارم این است که علاوه بر دو لیست جداگانه برای هر یک از دولت‌های فدرال و محلی، لیست سوم هم به عنوان صلاحیت‌های مشترک بین دولت فدرال و دولت‌های محلی اضافه شود. در قانون اساسی کانادا و هند و مالیزی از این شیوه کار گرفته شده است.

در قانون اساسی سال ۱۹۵۰ هند، سه فهرست از اختیارات تهیه شده: اولی مربوط به اختیارات حکومت فدرال و دومی مربوط به حکومت‌های ایالتی و سومی مربوط به اختیارات مشترک هر دو است. مواردی که در فهرست دوم و سوم ذکر نشده، از صلاحیت‌های دولت فدرال دانسته شده است. در برخی از کشورهای دیگر مواردی که در هر دو فهرست نباشد از صلاحیت دولت محلی دانسته شده است.

اکثر صاحب نظران تأکید می‌کنند که در توزیع صلاحیت‌ها و اختیارات بین دولت 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 اجرایی و رعایت توازن، با مشکل کمتری مواجه خواهد شد.

#### ۱-۴-۲. نحوه تقسیم صلاحیت‌ها در قانون اساسی فدرال عراق

یکی از نمونه‌های نحوه تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت فدرال و حکومت‌های محلی، قانون اساسی عراق در سال ۲۰۰۵ است که جهت واضح شدن موضوع و استفاده بیشتر، متن چند ماده مربوطه آن را ذیلاً مطالعه می‌کنیم. بخش چهارم - وظایف و اختیارات مقامات فدرال: ماده ۱۰۷ - مقامات فدرال حافظ وحدت و یکپارچگی و استقلال و حاکمیت و نظام دموکراتیک فدرال عراق هستند.

- ماده ۱۰۸ - وظایف و اختیارات انحصاری مقامات فدرال شامل موارد ذیل است:
- ۱ - ترسیم سیاست خارجی و نمایندگی دیپلماتیک و مذاکره درباره معاهدات و توافقنامه‌های بین‌المللی و سیاست‌های دریافت وام و امضا و انعقاد آن و ترسیم سیاست اقتصادی و بازرگانی خارجی.
  - ۲ - ترسیم سیاست امنیت ملی و اجرای آن و از جمله تشکیل نیروهای مسلح و اداره آن و تأمین امنیت مرزهای عراق و حفاظت و دفاع از آن.
  - ۳ - ترسیم سیاست مالی و گمرکی و انتشار اسکناس و تنظیم سیاست بازرگانی مرزهای منطقه‌ای و استانی در عراق و تعیین مالیات عمومی و ترسیم سیاست پولی و تشکیل بانک مرکزی و اداره آن.
  - ۴ - تنظیم امور مربوط به استانداردها و اوزان.
  - ۵ - سازماندهی امور مربوط به تابعیت و اقامت و حق پناهندگی سیاسی.
  - ۶ - سازماندهی سیاست امواج و فرکانس‌ها و پست.
  - ۷ - ترسیم طرح بودجه کل و سرمایه‌گذاری.
  - ۸ - برنامه ریزی برای سیاست‌های مربوط به منابع آب خارج از عراق و تضمین سهم آب عراق از این منابع براساس قوانین و عرف بین‌المللی.

۹- سرشماری و آمارگیری کل جمعیت .

ماده ۱۰۹- نفت و گاز در تملك همه مردم عراق در همه مناطق و استان هاست.

ماده ۱۱۰- دولت فدرال مسؤول اداره امور نفت و گاز استخراج شده از چاه‌های فعلی به همراه دولت‌های منطقه‌ای و استان‌های تولید کننده است تا درآمدهای حاصله به صورت منصفانه و متناسب با توزیع جمعیتی سراسر کشور تقسیم شود و سهم دوره‌های مشخص هر منطقه که متضرر شده و رژیم سابق در حق آن اجحاف کرده است، تعیین شود تا توسعه متوازن بخش‌های مختلف کشور تضمین گردد و این امر براساس قانون صورت می‌گیرد.

ماده ۱۱۱- دولت فدرال و دولت‌های منطقه‌ای و استان‌های تولید کننده با هم سیاست‌های استراتژیک لازم برای گسترش ثروت نفت و گاز را ترسیم می‌کنند تا با استفاده از پیشرفته‌ترین فن‌آوری و اصول بازار و تشویق به سرمایه‌گذاری بیشترین منافع برای ملت عراق تحقق یابد.

وظایف و اختیارات مشترك مقامات فدرال و مقامات مناطق به شرح ذیل است:

۱- اداره گمرکات با هماهنگی دولت‌های منطقه‌ای و استان‌های سازماندهی نشده هر منطقه صورت می‌گیرد و این امر براساس قانون صورت می‌گیرد.

۲- سازماندهی منابع اصلی برق و توزیع آن.

۳- ترسیم سیاست زیست‌محیطی برای تضمین حفاظت از محیط زیست در برابر آلودگی و حفظ آن با کمک مناطق و استان‌های سازماندهی نشده در هر منطقه.

۴- ترسیم سیاست‌های توسعه و برنامه‌های کلی.

۵- ترسیم سیاست بهداشتی با همکاری مناطق و استان‌های سازماندهی نشده در هر منطقه.

۶- ترسیم سیاست کل آموزش و پرورش با مشاوره مناطق و استان‌های سازماندهی نشده هر منطقه.

۷- ترسیم سیاست استفاده از منابع اصلی آب با هدف تضمین توزیع عادلانه آن که بر اساس قانون صورت می‌گیرد.

ماده ۱۱۲- هر آنچه که در وظایف و اختیارات انحصاری مقامات فدرال

تصریح نشده است در حیطه اختیارات مناطق و استان‌های سازماندهی شده هر منطقه است و اختیارات دیگر بین دولت فدرال و مناطق، مشترک است و در صورت وقوع اختلاف اولویت با قانون منطقه است.)

نکته قابل ذکر این است که در مورد فهرست‌های اختصاصی یا مشترک هیچ نوع میکانیزم واحد و عمومی در میان کشورهای فدرال وجود ندارد 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 دولت‌های ایالتی در نظر گرفته شده است:

اول- ترسیم سیاست خارجی و نمایندگی دیپلماتیک، مذاکرات در مورد معاهدات و توافقنامه‌های بین‌المللی، سیاست اخذوام و ترسیم سیاست اقتصادی و تجارت خارجی از صلاحیت‌های دولت مرکزی فدرال است.

دوم- دولت مرکزی مسئول آمار و سرشماری نفوس و ترسیم سیاست توسعه‌ای و پلانگذاری عمومی دولت است.

سوم- 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.

چهارم- 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.

پنجم- اداره بندرگاه‌ها و فرودگاه‌ها و گمرکات نیز از صلاحیت‌های اختصاصی دولت مرکزی فدرال است.

ششم- حکومت محلی صلاحیت تصرف و تصمیم‌گیری در مورد نفت و گاز و سایر منابع ملی را ندارد و توزیع منابع طبیعی و عایدات اقتصادی به عهده حکومت مرکزی است.

هفتم- حکومت محلی نمی‌تواند در مورد منابع آب تصمیم بگیرد زیرا آب ثروت ملی برای همه کشور بوده و از اختیارات حکومت مرکزی است.

هشتم- صلاحیت کامل اعطای تابعیت و شناسنامه و اقامت و پناهندگی برای خارجی‌ها مربوط حکومت مرکزی است.

نهم- 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.

دهم- دولت ایالتی حق دخالت در مورد نظام آموزشی در سطح معارف و تحصیلات عالی را ندارد. البته دولت ایالتی می‌تواند به منظور دستیابی به پیشرفت‌های علمی در سطح مکاتب و دانشگاه‌های محلی شیوه‌های خاصی را برای ایالت تصویب کند.

یازدهم- دولت 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. بدون شک چنان‌که گفته شد هر کشوری در برخی از موارد تفاوت‌ها و ویژگی‌های خود را دارد.

## فصل دوم: شکل‌گیری دولت‌های فدرال

فدرالی شدن، نورم یا میکانیزم ویژه برای همه حالات و موارد ندارد. هر کشوری دارای شرایط و وضعیت خاصی بوده و برای فدرالی شدن پروسه مخصوص به خود را طی کرده است. بدین جهت در نحوه شکل‌گیری فدرالیسم و دلایل و انگیزه‌ها و نحوه کارکرد آن، شیوه‌ها و اشکال مختلفی وجود داشته که به چند طبقه‌بندی مهم‌تر به اختصار اشاره می‌کنیم:

### مبحث اول: شیوه پیدایش دولت‌های فدرال

دولت فدرال از نگاه شیوه پیدایش به سه قسم تقسیم می‌شود:

#### ۲-۱-۱. شیوه انضمام

این شیوه عبارت است از پیوستن و متحد شدن چند دولت مستقل باهم با هدف ایجاد دولتی بزرگ‌تر، بدین معنی که قبلاً دو یا چند واحد (دولت) مستقل و جدا از همدیگر بوده‌اند که هر کدام آن‌ها از بخشی از صلاحیت‌ها و اختیارات مستقل داخلی و خارجی خود دست بر می‌دارند و از طریق یک قانون اساسی در قالب یک دولت فدرال با همدیگر متحد می‌شوند (تجمیع واحدهای

---

۱. رونالد ل. واتس، الانظمه الفدرالیه، پیشین، ص ۱۸. همچنین برای تفصیل بیشتر در این بحث نگاه کنید به: ولید کاصد الزیدی، الفیدرالیه- درسه فی المصطلح و المفهوم و النظریه، العتبه العباسیه المقدسه، المركز الاسلامی للدراسات الاستراتیجیه، عراق، نجف، چاپ اول، ۲۰۱۹، فصل چهارم: نشأ الدوله الفدرالیه و انتھانها، ص ۱۰۴ الی ۱۱۲.

مستقل)، مانند ایالات متحده آمریکا، سوئیس، استرالیا و امارات متحده عربی و چند کشور دیگر.

در این شیوه پروسه فدرالی شدن به صورت حرکت از «کثرت» به «وحدت» است یعنی دولت‌هایی که قبلاً مستقل (و متکثر) بوده‌اند حالا باهم متحد شده و یک دولت واحد را به صورت فدرال تشکیل می‌دهند.

### ۲-۲-۱. شیوه انقسام

در این شیوه در ابتدا چند دولت مستقل وجود ندارد، بلکه یک دولت تک ساخت (بسیط) است که بعد با حفظ دولت مرکزی و حاکمیت آن، به ایالات متکثر می‌شود (تبدیل دولت واحد بسیط به دولت فدرال و ایالت‌ها)، بدین دلیل که شهروندان آن به دلایل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی در مناطق خاصی از کشور خواستار استقلال بیشتر از حکومت مرکزی می‌شوند و در چنین حالتی به جای استقلال کامل و یا تجزیه آن‌ها، دولت مرکزی تصمیم می‌گیرد که در چوکات یک قانون اساسی فدرال، از حالت بسیط تک‌ساخت خارج شده و به دولت مرکب فدرال تبدیل شود تا بخشی از اختیارات و یا استقلال نسبی به واحدهای اطراف داده شود و با حفظ وحدت سرزمینی و میهنی، ایالت‌ها و مناطق خودمختار با صلاحیت‌های زیاده‌تر شکل بگیرند، مانند بلژیک، مکزیک، آلمان (بعد از رایس سوم)، برازیل، ونزوئلا، آرژانتین، نیجریه، اسپانیا (بعد از فرانکو) و عراق.

باید تأکید کنم که این شیوه هرگز به معنای این نیست که دولت بسیط متمرکز تجزیه می‌شود و یا دچار فروپاشی می‌گردد. دولت به تمام معنی حفظ می‌شود ولی در سطح عمودی بخشی از اختیارات بین دولت مرکزی و ایالات تقسیم می‌گردد. در این شیوه بر عکس شیوه قبلی، حرکت از «وحدت» به «کثرت» صورت می‌گیرد یعنی در ابتدا دولت واحد تک‌ساخت وجود داشته که ممکن است متمرکز یا نامتمرکز باشد، بعد این دولت واحد به چند دولت محلی (ایالت) تقسیم شده است اما وحدت خود را در زیر چتر یک دولت بزرگتر بنام دولت فدرال حفظ کرده است.

## ۲-۳-۱. ترکیب انضمام و انقسام

ممکن است در بعضی از حالات از هر دو شیوه استفاده شود یعنی با تصمیم و رضایت کامل، هم واحدی که قبلاً یک دولت بوده به دو یا چند ایالت تقسیم شود و هم چند واحدی که قبلاً مستقل بوده‌اند با هم در قالب فدرال مدغم شوند. گفته‌اند که در هند و کانادا از همین روش استفاده شده است. در کانادا واحدی که قبلاً یک بخش واحد و مستقل بوده به نام «کانادا»، به دو بخش جداگانه به نام دو ایالت «انتاریو» و «کیبیک» تقسیم شد (شیوه انقسام) و دو مستعمره دیگر که قبلاً مستقل و جدا از همدیگر بودند به نام‌های «نیوبرانزویک» و «نوا اسکوشیا» به عنوان دو ولایت به دولت فدرال جدید ضمیمه شدند (شیوه انضمام). همچنین در هند با قانون اساسی ۱۹۵۰ بعضی از ایالت‌ها که قبلاً یکی بودند، با دادن صلاحیت‌های بیشتر، به ایالت‌های جداگانه تقسیم شدند و در کنار آن‌ها چند ولایتی که قبلاً مستقل بودند و توسط امیران اداره می‌شدند، به دولت فدرال جدید پیوستند.

## ۲-۴-۱. شیوه‌های غیر عادی

شیوه‌های اصلی پیدایش فدرالیسم همین سه شیوه ذکر شده است. در هر سه شیوه مردمان واحدهای مربوطه به منظور توزیع قدرت و صلاحیت‌های سیاسی و اداری و تطبیق عدالت و تأمین حقوق همه گروه‌های شهروندان، به صورت داوطلبانه و با رضایت و اراده کامل خود، شکل دولتمداری فدرالی را انتخاب می‌کنند. اما گاهی به ندرت در تاریخ اتفاق افتاده که بر اثر جنگ‌های داخلی و یا مداخله قدرت‌های خارجی در یک سرزمینی نظام فدرالی ایجاد شده و رضایت‌مندی مردم در نظر گرفته نشده است.<sup>۱</sup>

## ۲-۵-۱. شیوه تطبیق طرح فدرال در افغانستان:

آنچه در رابطه با این بحث یعنی شیوه پیدایش و شکل‌گیری دولت‌های فدرال

۱. منوچهر صالحی، کندوکاوی در باره فدرالیسم، هامبورگ، ۲۰۱۹، ص ۱۰.



قابل بحث است این است که تطبیق طرح فدرالی در افغانستان با کدام شیوه خواهد بود؟ روشن است که با شیوه دوم انجام خواهد شد یعنی از «وحدت به کثرت» و از دولت بسیط موجود به دولت مرکب فدرالی حرکت خواهیم کرد و از نگاه منطقی و تاریخی چنان که توضیح داده شد، هیچ الزامی وجود ندارد که در ایجاد دولت فدرال حتما و باید تنها از شیوه اول یعنی «انضمام» و متحد شدن چند دولت مستقل به یک دولت بزرگتر فدرال (از کثرت به وحدت) استفاده شود بلکه همان طور که گفتیم برای پیدایش فدرالیسم راه‌ها و شیوه‌های مختلف و متعدد وجود دارد.

### مبحث دوم: نسبت فدرالیسم با نظام‌های مختلف سیاسی دیگر

با این که فدرالیسم صرفاً یک سیستم اداری نیست و خود یک نظام سیاسی با ویژگی‌های خود است، با نظام‌های سیاسی دیگر می‌تواند نسبت‌های متفاوت داشته باشد. در این رابطه نظام فدرالی به نظام‌های متعدد سیاسی دیگر تقسیم شود.

#### ۲-۱-۲. نسبت فدرالیسم با دموکراسی

در رابطه بین فدرالیسم و دموکراسی باید گفت که سیستم فدرالی با این که بهترین ظرفیت و مناسب‌ترین فرصت‌ها را برای تحقق دموکراسی فراهم می‌کند و شهروندان را در تصمیم‌گیری‌ها دخیل می‌گرداند ولی نباید چنین پنداشت که با تطبیق فدرالیسم، دموکراسی، خودبه‌خود تطبیق خواهد شد. در کنار این که اکثر کشورهای فدرال دارای نظام دموکراتیک هستند، در عمل می‌بینیم که اگر همه عناصر مکون دموکراسی را در نظر بگیریم، همه دولت‌های فدرال، دولت‌های کاملاً دموکراتیک نیستند که یک نمونه آن اتحاد جماهیر شوروی در گذشته بود و نمونه دیگر آن امارات متحده عربی است که از شیخ‌نشینان خلیج فارس تشکیل شده است که دولت فدرال (مرکزی) و حکومت‌های ایالتی (امیرنشینان) آن بافتی دموکراتیک به آن صورتی که در دموکراسی‌های دیگر رایج است ندارند. از سوی دیگر پژوهش‌ها نشان داده که کامیابی فدرالیسم بستگی به این

دارد که تا چه حد نهادهای دموکراتیک و سیستم قضایی مستقل و احزاب سیاسی ملی و رقابت‌های سالم و آزاد انتخاباتی در کشور موجود باشد. نتیجه این پژوهش‌ها نشان می‌دهد که نظام فدرالی مستقر و باثبات تنها در دموکراسی‌های باثبات می‌تواند شکل بگیرد و تداوم پیدا کند و گرنه در یک محیط غیر دموکراتیک، فدرالیسم هم جوابگو نخواهد بود بلکه در پایان یا به فروپاشی می‌انجامد مانند فدرالیسم در اتحاد جماهیر شوروی سابق و در یوگسلاویای سابق و یا این که صرفاً حالت شکلی و صوری آن روی ورق قانون اساسی باقی می‌ماند. البته باید تأکید کرد که فروپاشی نظام فدرالی در کشورهای مثل اتحاد جماهیر شوروی سابق یا یوگسلاویای سابق و یا پاکستان سابق (قبل از جدایی بنگلادیش) به خاطر این نبود که آن‌ها فدرالی بودند پس دچار فروپاشی شدند بلکه فروپاشی و تجزیه آن‌ها معلول عوامل دیگری بود که در مباحث آینده به تفصیل مطرح خواهد شد.

#### ۲-۲-۲. نسبت فدرالیسم با جمهوریت و پادشاهی

از سوی دیگر نظام فدرالی هم با جمهوریت سازگار است و هم با نظام پادشاهی. امروز اسپانیا و بلژیک یک نظام فدرال سلطنتی مشروطه پارلمانی دارند.

#### ۲-۳-۲. نسبت فدرالیسم با نظام‌های پارلمانی و ریاستی

همچنین از نگاه نسبت فدرالیسم با نظام‌های ریاستی و پارلمانی و نیمه ریاستی نیز وضعیت کشورها متفاوت است بدین معنی که برخی از کشورهای فدرال، نظام ریاستی دارند مانند ایالات متحده آمریکا و برخی دیگر نظام پارلمانی دارند مانند آلمان، هند، پاکستان، استرالیا، کانادا و غیره و برخی دیگر هم نظام نیمه ریاستی دارند مانند روسیه. بنا بر این انتخاب ریاستی یا پارلمانی یک بحث کاملاً جداگانه است که در قانون اساسی کشورها تنظیم می‌گردد. امروزه در اکثر کشورهای فدرالی، نظام پارلمانی را برگزیده‌اند.

اما در مورد افغانستان نیز باید گفت که نظام پارلمانی در صورتی می‌تواند مفید واقع شود که در قالب فدرالی تنظیم شود یعنی نظام فدرالی پارلمانی داشته

باشیم و گرنه بدون نظام فدرالی و صرف پارلمانی بودن نمی‌تواند مشکل متمرکز و نامتمرکز را حل کند. در گذشته‌های افغانستان گاهی نظام پارلمانی یا صدارتی هم وجود داشته ولی سیستم اداری همچنان کاملاً متمرکز بوده است. بنا بر این کسانی که می‌خواهند مشکل تمرکز را از طریق نظام صدارتی یا پارلمانی حل کنند، بدانند که از این طریق هرگز به هدف نخواهند رسید. حل واقعی و بنیادی تمرکز و مشکلات دیگر، نظام فدرالی است.

#### ۲-۴-۲. نسبت فدرالیسم با ایدئولوژی‌ها

همان طور که فدرالیسم با نظام‌های سلطنتی و جمهوری و پارلمانی و ریاستی، نسبت بی‌طرفانه دارد و ذات فدرالیسم مقتضی هیچ کدام آن نظام‌ها نیست، در رابطه با ایدئولوژی‌ها و مکتب‌های فکری اعم از دینی و غیر دینی نیز چنین است، بدان معنا که نظام فدرالی می‌تواند محتوای دینی داشته باشد و یا کاملاً سیکولار باشد و این که گاهی تبلیغ می‌شود که فدرالیسم با اسلام سازگار نیست یک ادعای بدون دلیل است. در فصل بعدی در این رابطه توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

#### مبحث سوم: رابطه بین حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی و اختیارات آن‌ها

اعتماد متقابل بین واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرالی و نحوه اعمال صلاحیت‌ها می‌طلبد که این واحدها بین خود همکاری‌های بیشتر و مشوره‌ها و هماهنگی‌های زیاده‌تر بین حکومت‌های خود داشته باشند و حتی نهادهای خاصی را ایجاد کنند تا چارچوب همکاری‌ها را مشخص سازند و اجرای آن را تسهیل کنند. این نوع همکاری‌ها دو مسئولیت مهم را تعقیب می‌کنند: یکی حل اختلافات و کشمکش‌ها فی‌مابین حکومت‌ها و دوم آمادگی برای نحوه برخورد با تحولات و شرایط متغیر. از طرف دیگر روابط بین حکومتی بین این واحدها دو بعد مهم دارد: یکی رابطه بین حکومت فدرال در مرکز و حکومت ایالتی و دوم روابط بین حکومت‌های ایالت‌ها مخصوصاً در مسایل مانند مرزها، راه‌های مواصلاتی مشترک، آب‌های دریاها و رودخانه‌های مشترک و مسایل

محیط زیست و مانند آن. این هر دو بعد نقش بسیار تعیین کننده دارد. بدون شک مسئولیت اصلی تنظیم این روابط بر دوش قوه‌های اجرائیه مرکز و ایالت‌ها و همچنین پارلمان‌های آن‌ها است.

## ۲-۱-۳. فدرالیسم تعاونی و فدرالیسم رقابتی

نوع رابطه بین حکومت فدرال در مرکز و حکومت‌های ایالتی باعث شده که امروزه فدرالیسم را به دو نوع تقسیم کنند:

### یکم. فدرالیسم تعاونی

در این ساختار حکومت‌های ایالت‌های خودمختار یک دولت فدرال باید از طریق همکاری با هم و با حکومت فدرال (حکومت مرکزی) زمینه را برای تحقق شرایط زندگی تقریباً همگون در همه مناطق کشور فراهم آورند. به عبارت دیگر هواداران فدرالیسم تعاونی بر این باورند مردمی که در ایالت‌های مختلف زندگی می‌کنند و به اقوام مختلف تعلق دارند، از آن‌جا که با هم متحد شده و دولت فدرال مشترکی را به وجود آورده‌اند، باید از سطح زندگی همسانی برخوردار باشند و این امر شدنی نیست مگر آن‌که حکومت‌های خودمختار ایالت‌ها از یک‌سو با حکومت فدرال (مرکزی) و از سوی دیگر با یکدیگر همکاری و همراهی کنند.

بیش‌تر پژوهش‌گران بر این باورند که در آلمان فدرالیسم تعاونی تحقق یافته است. در این کشور بر اساس حکم قانون اساسی باید در همه نقاط آلمان شرایط زندگی یکسان و هم‌چنین «مناسبات زندگی یک‌نواخت» وجود داشته باشد. به همین دلیل در قانون اساسی حدود اختیارات دولت فدرال (دولت مرکزی) تعیین شده است و هر آن‌چه بیرون از آن قرار داشته باشد، در حوزه اختیار و اقتدار حکومت‌های ایالتی قرار می‌گیرد. در فدرالیسم تعاونی قوانین نافه هم نمی‌توانند وجود داشته باشند. در این ساختار قوانین حکومت فدرال تعیین‌کننده‌اند و مجلس‌های ایالتی نمی‌توانند قوانینی در تضاد و نافه قوانین دولت فدرال تصویب کنند. به فدرالیسم تعاونی گاهی «فدرالیسم

اتحادیه‌ای» نیز گفته می‌شود.<sup>۱</sup>

### دوم. فدرالیسم رقابتی

فدرالیسم رقابتی که به آن گاهی «فدرالیسم دوگانه» نیز اطلاق می‌شود، مبتنی بر اصل رقابت میان ایالت‌های خودمختار متعلق به یک دولت فدرال است. بنا بر بررسی بسیاری از پژوهش‌گران در کشورهای سوئیس و ایالات متحده آمریکا فدرالیسم رقابتی وجود دارد. فدرالیسم دوگانه یا رقابتی در وجود نهادهای دولتی به صورت موازی در هر دو سطح فدرال و ایالتی و همچنین تقسیم و تفکیک مشخص وظایف و اختیارات بین این دو تبلور می‌یابد. این بدان معنی است که هر یک از طرفین وظایف مشخصی را بر عهده دارد و بدون دخالت طرف دیگر مسئول به انجام رساندن آن وظایف می‌باشد.

طرفداران فدرالیسم رقابتی بر این باورند که رقابت میان ایالت‌ها می‌تواند سبب شکوفایی هر چه بیشتر اقتصاد، فرهنگ و تعاون شود. حکومت‌های ایالتی در محدوده فدرالیسم رقابتی در حوزه‌های حقوق، اقتصاد، آموزش و پرورش و ... از استقلال گسترده‌ای برخوردارند. در این سیستم حکومت‌های ایالتی مسئولیتی در قبال هم ندارند و هر دولت ایالتی می‌کوشد با جذب سرمایه‌های خارجی و حتی از ایالت‌های دیگر رشد اقتصادی ایالت خود را تضمین کند، حتی اگر این تلاش سبب وضعیت بد اقتصادی ایالت‌های دیگر شود.

در فدرالیسم رقابتی ایالت‌های خودمختار از حق قانون‌گذاری بسیار گسترده‌ای برخوردارند و حتی می‌توانند در مواردی قوانینی را تصویب و اجرائی کنند که در ایالت‌های دیگر یا وجود ندارند و یا قانون آن ایالت‌ها خلاف آن است. برای نمونه می‌بینیم که در برخی از ایالت‌های دولت آمریکا قوانین اعدام و ممنوعیت سقط جنین وجود دارند و در برخی دیگر از ایالت‌ها حکم اعدام لغو شده و سقط جنین تحت شرایطی که قوانین این ایالت‌ها معین کرده‌اند، مجازند. البته

۱. رولاند شتورم و پترتسیمرمان شتاینهارت، مقدمه ای بر فدرالیسم (تنظیم شده برای تدریس در دانشگاه)، ترجمه سامره‌ند م، آلمان، نوامبر ۲۰۰۷، ص ۱۵ و ۱۶.

در فدرالیسم های رقابتی هم حد اقل همکاری و تعاون بین واحدها ضروری است و گرنه سیر فعالیت های دولت مختل شده و منازعات و کشمکش ها افزایش خواهد یافت.<sup>۱</sup>

## ۲-۲-۳. فدرالیسم متقارن و فدرالیسم نامتقارن

از سوی دیگر یک نقطه دیگر تقسیم فدرالیسم، چگونگی تقسیم قدرت میان سطوح مختلف سیاسی است. آیا تمام اعضای دولت فدرال یعنی ایالات دارای حقوق یکسان و امکان تصمیم گیری مشابه می باشند یا خیر؟ در صورتی که همه اعضا دارای حقوق یکسان و متساوی باشند این نوع فدرالیسم را «متقارن» می نامند و در غیر این صورت «نامتقارن». یک نمونه برای حالت دوم اسپانیا می باشد که بین اختیارات نواحی مختلف آن کشور تفاوت های فراوانی وجود دارد. مناطق باسک، کاتالونی و گالیسیا (که جزء مناطق تاریخی هستند) دارای اختیارات و حقوق فراوان تری نسبت به سایر مناطق (ایالات) می باشند. در آنجا سعی شده است که به این شیوه نیازهای متفاوت ایالات مختلف را پاسخگو باشد چرا که هر کدام از آنها دارای تمایلات گوناگونی در جهت احقاق حقوق خود می باشند. به این طریق سعی شده است که امکان بقای این ایالات که خواهان استقلال هستند، در چهار چوب اسپانیای کنونی میسر گردد. چنان که مروری بر وضعیت کنونی نشان می دهد موفقیت این سیاست نسبی بوده است. حکومت ایالت باسک طرحی را به نام «ادغام آزاد دولت» ارائه داده است که بر مبنای آن ایالت نامبرده حق آن را خواهد داشت که جهت کسب حق تعیین سرنوشت، انتخاباتی را به مرحله اجرا در آورده و از این طریق در صورت منطبق بودن با خواست اکثریت، استقلال کسب کند. همچنین حرکت به سوی سیاست «تقارن» و حقوق متساوی برای تمام ایالات در دستور روز سیاست اسپانیا قرار دارد.<sup>۲</sup>

۱. منوچهر صالحی، پیشین، ص ۱۳ و ۱۴ و ۱۶ و ۱۷.

۲. رولاند شتورم و پترتسیمرمان شتاینهارت، پیشین، ص ۱۵.

### مبحث چهارم: ایجاد نظام فدرالی از نگاه انگیزه

در یک تقسیم بندی دیگر کشورهای فدرال را از نظر انگیزه اصلی و وضعیت خاص جغرافیایی و فرهنگی می توان به سه دسته تقسیم کرد:

#### ۲- ۱- ۴. وسعت جغرافیایی (فدرالیسم سرزمینی)

برخی از کشورهای فدرال به دلیل وسعت جغرافیایی بزرگ، عملاً شکل گیری حکومت متمرکز در آنها امکان پذیر نبوده است مانند ایالات متحده آمریکا، برازیل، آرژانتین، استرالیا، روسیه و غیره و بدین جهت از آغاز، نظام اداری در این کشورها به صورت عدم تمرکز و فدرالیسم بوده است. این نوع از فدرالیسم معروف است به «فدرالیسم سرزمینی». البته بدون شک غیر از عامل جغرافیایی عوامل دیگر هم در ایجاد نظام فدرال دخالت داشته ولی یکی از عوامل عمده، وسعت جغرافیایی و سرزمینی بوده است.

#### ۲- ۲- ۴. کوچک بودن ساحه جغرافیایی

برخی دیگر از کشورهای فدرال به دلیل کوچکی و جمعیت کم، به تنهایی قادر به حفظ موجودیت خود نبوده اند و از این رو، با هم متحد شده اند و هویت و کشور جدیدی به وجود آورده و از نظر اقتصادی نیز به یکدیگر متکی شده اند. قدیمی ترین این کشورها سوئیس است که از بیست و شش دولت، با چهار زبان رسمی تشکیل شده است. همچنین می توان از آلمان در قرن نوزدهم نام برد که از به هم پیوستن شاهزاده نشین های متعدد به وجود آمد.

#### ۲- ۳- ۴. تنوع هویتها (فدرالیسم فرهنگی)

کشورهایی هم هستند که به خاطر تنوع هویتها و برای حل مسأله ملی و تأمین حقوق اقلیت های قومی مجبور بوده اند نظام متمرکز قبلی را منحل کنند و سیستم فدرال را جایگزین آن نمایند که کانادا، هندوستان، اسپانیا، بلژیک و عراق از این جمله کشورها هستند. این نوع فدرالیسم را «فدرالیسم فرهنگی» نیز اطلاق می کنند.

## فصل سوم: فلسفه فدرالیسم

چنان‌که گفته شد دلایل و انگیزه‌ها و شیوه‌های پیدایش فدرالیسم هر چه باشد، یکی از ابعاد فلسفه اصلی آن حفاظت از تنوع هویت‌ها و گروه‌های متفاوت قومی و زبانی و مذهبی و حقوق آن‌ها است. این گروه‌ها به طور غالب از نگاه جغرافیایی نیز در مناطق جداگانه زندگی می‌کنند و یا در مناطقی هستند که حد اقل یک قوم دارای اکثریت می‌باشد.

بر طبق بررسی‌های انجام شده در مورد ساختار جمعیتی کشورها، اکثر کشورها دارای تنوع هویتی هستند و فقط در ۱۴ کشور جهان، بافت چندقومی یا اقلیت قومی قابل توجهی وجود ندارد و چهار درصد جمعیت جهان نیز در کشورهایی زندگی می‌کنند که فقط یک گروه قومی دارند. بنابراین، می‌توان گفت اصل حاکم بر جوامع، ناهمگونی قومی، نژادی و مذهبی است که به درجات گوناگون، در همه کشورها و جوامع وجود دارد و همگونی قومی، یک استثنا است.<sup>۱</sup>

از همین رو گفته‌اند که پیش از پیدایش دولت‌های چند قومی، دولت‌های قومی پدید آمدند و بنا بر شرایط تاریخی برخی از دولت‌های قومی برای دفاع از خود مجبور به اتحاد با اقوام دیگر شدند و به این ترتیب دولت فدرال قومی پدید آمد که

---

۱. علی امیدی، «مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر»، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۶، ص ۶۶.



یک نمونه آن پیدایش دولت سویس می‌باشد که از اقوامی تشکیل شده است که به چهار زبان سخن می‌گویند.

قوم گروهی از مردم است که به خاطر برخورداری از ویژگی‌های فرهنگی، زبان، آداب، عادات و سنن از گروه‌های دیگر متفاوت هستند و از سوی گروه‌ها و اقوام دیگر نیز به مثابه قوم و یا گروهی ویژه پذیرفته می‌شوند. به عبارت دیگر با پیدایش هویت قومی خودآگاهی قومی نیز پدید می‌آید که وابستگی به یک قوم تبلور آن است.

### مبحث اول: مدیریت جامعه چند قومی

مشکل اساسی سیاسی و اجتماعی هم از همین تفاوت‌ها ناشی می‌شود زیرا در چنین جامعه‌ای ممکن است برخی از این اقوام مورد ستم واقع شوند از دو جهت: یکی از جهت هویتی به صورت انکار یا سرکوب نشانه‌ها، نمادها و عناصر هویتی آنان مانند زبان و مذهب و سنن و ارزش‌های درون قومی آنان و دوم از جهت محرومیت سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و دور نگهداشتن آنان از اداره و سیاست کشور و یا محرومیت از منابع اقتصادی و تحمیل فقری ناشی از بی‌عدالتی و ستم ملی و عدم توجه به توسعه اقتصادی مناطق آنان. انکار هویت و محرومیت دو عنصری است که باعث تنش‌ها و منازعات می‌گردد.

با توجه به این تنوع و تکثر قومی و مشکلات ناشی از آن، در مدیریت یک کشور چند قومی چه باید کرد؟ و کدام سیستم سیاسی و اداری می‌تواند هم حافظ تعدد و تنوع اقوام باشد و هم حافظ وحدت و همبستگی ملی آنان؟

هم از نگاه فکری و هم از نگاه تاریخی در این رابطه رویکردهای متفاوت وجود داشته است که می‌توان این رویکردهای متفاوت را به دو گروه عمده طبقه‌بندی کرد:

#### ۳-۱-۱. رویکرد انکار تنوع و تکثر

در این رویکرد برخی از نظام‌ها یا مکتب‌ها و یا اشخاص به «ادغام» یا «هماندسازی» تحمیلی روی آوردند و خواستند همه اقوام را در یک قوم غالب مدغم سازند و مانند یک دیگ جوشان، همه هویت‌ها را در یک هویت غالب

ذوب و محو گردانند و تمایزها را از بین ببرند و برای همه یک هویت بسازند. راسیست‌ها و شوینیس‌ها و افراط‌گرایان مذهبی معمولاً چنین دیدگاهی داشتند و دارند و گاهی هم در تاریخ سیاه بشریت نمونه‌های آن را به صورت قتل عام‌ها و نسل‌کشی‌ها و تکفیرها و تحمیل یک زبان و یا یک فرهنگ بر همه مشاهده می‌کنیم و در افغانستان هم نمونه‌های عینی آن زیاد است و از آن جمله قضیه کله‌منارها و قتل عام بیش از ۶۲ در صد هزاره‌ها در دوره امیر عبدالرحمن و قضایای کشتارهای سال‌های اخیر است.

در این رویکرد مارکسیست‌ها هم از نگاه فکری و ایدئولوژیک شیوه خاص خود را داشتند و آن این که می‌خواستند همه هویت‌ها را در یک هویت به نام «طبقه واحد پرولیتاریا» مدغم سازند و این هم نوعی از انکار تنوع و تکثر بود و انداختن همه هویت‌ها در یک دیگ جوشان به نام «سوسیالیسم» و ذوب ساختن همه نشان‌ها و عناصر متفاوت فرهنگی و اجتماعی در هویت واحد طبقه پرولتر که در عمل هم هیچ کامیابی در پی نداشت و بلکه بر عکس مشکلات زیادی را در برخی از جوامع به وجود آورد.

### ۳-۲-۱. رویکرد به رسمیت شناختن تنوع و تکثر

در این رویکرد به تنوع و تکثر احترام گذاشته می‌شود اما با چه میکانیزم و سازکار سیاسی و اداری؟ در پاسخ به چند راه حل می‌توان اشاره کرد:

#### اول. تجزیه

برخی راه‌حل واقعی حفاظت از تنوع هویت‌های متفاوت را در «تجزیه» و جدایی جستجو می‌کنند. در تاریخ کشورها کم نداریم حرکت‌ها و جنبش‌های تجزیه طلب را که برای حفاظت از هویت قومی و زبانی خود، داعیه تجزیه و جدایی را مطرح کردند. برخی از این تجزیه طلبان موفق هم شدند مانند پاکستان، بنگلادیش، سودان جنوبی و مانند آن و برخی دیگر هم علی‌رغم سال‌ها مبارزه دوام‌دار و گاهی خشونت‌آمیز اما موفق به تجزیه نشدند. راه حل تجزیه راه معقولی نیست و در عمل با چالش‌های فراوان و حتی با خشونت و خونریزی مواجه بوده

است و از طرف دیگر اگر راه تجزیه باز شود پایانی برای آن نمی‌توان تصور کرد. آیا مگر می‌توان به تعداد هویت‌های قومی، کشورها را تجزیه کرد؟ چنان که پیشتر گفتیم هیچ کشوری نیست که دارای تعدد قومی نباشد. آیا می‌توان همه کشورها را به تعداد اقوام باشنده آن تجزیه کرد.

در افغانستان هم هرگز تجزیه، راه حل نیست. چنان‌که در قسمت‌های قبلی نیز گفتیم در کشور ما هیچ گروهی هم طرفدار تجزیه نیست. سخن از تجزیه صرف یک اتهام است علیه فدرال خواهان از سوی فدرال ستیزان. مگر می‌شود به تعداد اقوام موجود، کشور را تجزیه کرد. در ماده ۴ قانون اساسی جمهوریت از ۱۴ قوم و در ماده ۱۶ از چند زبان نام برده شده بود. آیا می‌توان افغانستان را به ۱۴ کشور تجزیه کرد. مردمان کشور هیچگاه نمی‌خواهند به طور کامل از همدیگر جدا شوند.

#### دوم. دموکراسی مشارکتی

راه دیگر برای حفاظت از هویت‌ها هم طرحی است که در افغانستان، قانون اساسی جمهوریت بنیاد گذاشته بود. در این قانون چنان که گفتیم ۱۴ قوم با تعدد زبان و تعدد مذهب به رسمیت شناخته شده بود و ارزش‌هایی هم به عنوان ارزش‌های دموکراسی و حقوق شهروندی مبتنی بر عدالت اجتماعی و انکشاف متوازن و برابری حقوقی همه اقوام و هویت‌های متنوع فرهنگی و قومی ذکر شده بود و دولت مکلف ساخته شده بود که این ارزش‌ها را عملی کند.

از این روش می‌توان به عنوان «دموکراسی مشارکتی و تسهیمی» یا «دموکراسی انجمنی» و شرکت سهامی قدرت یاد کرد که در برخی از کشورهای دیگر هم تجربه شده است. اما در افغانستان دیدیم که این روش جوابگو واقع نشد. زیرا با همه امتیازاتی که قانون اساسی جمهوریت نسبت به قوانین اساسی گذشته و دولت‌های گذشته داشت اما برای احترام به هویت‌های متعدد و حفظ حقوق آن‌ها، سازوکار عملی و ضمانت‌های اجرایی در متن قانون اساسی در نظر گرفته نشده بود و در قوانین فرعی هم در این رابطه قانونگذاری خاصی صورت نگرفت

و در حد توصیه باقی ماند و همه چیز در اختیار کارگزاران نظام گذاشته بود، در حالی که در وضعیت پیچیده اجتماعی تنها توصیه‌های اخلاقی و حتی حقوقی کفایت نمی‌کند بلکه باید میکانیزم تطبیق و نقشه راه عملی آن سنجیده شود و از این رو دیدیم که در عمل شعارهای «وحدت ملی»، «عدالت اجتماعی»، «مشارکت عادلانه»، «برابری اقوام»، «شهروند محوری»، «انکشاف متوازن» و مانند آن در حد شعار باقی ماند و در عمل نه تنها اعتماد ملی افزایش نیافت بلکه هر روز شکاف‌های قومی و زبانی عمق بیشتر پیدا کرد و فاصله‌های سیاسی و فرهنگی نه تنها بین اقوام بلکه بین مردم و دولت نیز زیادتر شد.

### سوم. تمرکززدایی

روش دیگر «تمرکززدایی اداری» یا «نامتمرکز سازی» است. در این روش برای مقامات و کارمندان دولت در ولایت‌ها و همچنین نهادهای ولایتی مانند شوراهای ولایتی، صلاحیت بیشتری از طرف حکومت مرکزی تفویض می‌شود که از آن به نام «عدم تراکم» یاد می‌گردد و یا این که مطابق قانون و مصوبه پارلمان این صلاحیت‌ها به آن‌ها سپرده می‌شود. اما در هر دو حالت هدف اصلی این است که چون حکومت مرکزی نمی‌تواند به طور مستقیم خدمات را به شهروندان ارائه کند و وظایف خود را به درستی انجام دهد، بخشی از اختیارات و صلاحیت‌های خود را به اداره ولایتی می‌سپارد.

امروزه برخی از اشخاص و جریان‌ها فکر می‌کنند که یک نظام غیر متمرکز می‌تواند مشکلات افغانستان را حل کند و حقوق همه اقوام و مناطق را تأمین نماید. اما این یک برداشت نادقیق و نسنجیده است. تمرکززدایی به صورت یک نظام غیر متمرکز هیچگاه مشکل اصلی یعنی عدالت و حقوق همه اقوام و شهروندان را تأمین نمی‌تواند و از نگاه سیاسی هیچ تغییری در پی ندارد. نامتمرکزسازی به صورت اداری تنها بار دوش حکومت مرکزی را سبک تر می‌سازد اما برای ولایات و مردمان ساکن در آن جا هیچ نوع صلاحیتی را که عدالت را در حق آنان تأمین کند و اگذار نمی‌کند و باز هم اختیار اصلی در قانونگذاری و

سیستم قضایی و پالیسی‌های اصلی در عرصه‌های مختلف فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی در دست حکومت مرکزی خواهد بود. راه حل اساسی برای مشکلات افغانستان، نظام فدرالی است که در پی توضیح می‌دهیم.

#### چهارم. نظام فدرال

آنچه می‌تواند راه حل اساسی و بنیادی برای این مشکل ارائه شود «نظام فدرالی» است نه نظام غیرمتمرکز. غیرمتمرکز بیشتر یک راه حل اداری است برای حل مشکلات خود دولت و نه حل مشکل حقوق مردم و تأمین عدالت. برای این که موضوع روشن تر شود فرق بین نظام غیرمتمرکز که از آن به عنوان «عدم تمرکز اداری» یاد می‌شود و نظام فدرالی را که از آن به عنوان «عدم تمرکز سیاسی» یاد می‌گردد بیشتر توضیح می‌دهیم چون بین عدم تمرکز و نظام فدرالی تفاوت‌های بسیار اساسی وجود دارد به گونه‌ای که از آن دو، دو نظام جداگانه ساخته است.

#### ۳-۳-۱. تفاوت بین فدرالیسم و نظام غیرمتمرکز اداری

عدم تمرکز اداری شیوه‌ای از شیوه‌های اداری است یعنی مربوط به اداره و سازمان اداری می‌باشد و لذا هم در دولت‌های بسیط دیده می‌شود و هم در دولت‌های مرکب یا فدرال.

اما عدم تمرکز سیاسی یک نوع نظام سیاسی است نه اداری و لذا تنها در دولت‌های فدرالی وجود دارد. در این شیوه، قدرت سیاسی در کشور بین اشخاص حقوقی سیاسی مختلف که ایالت نامیده می‌شود، تقسیم می‌گردد و هر ایالت دارای قانون اساسی و حکومت و پارلمان و قوه قضائیه خاص خود می‌باشد. چنان‌که در برخی از نوشته‌های دیگر هم این مطلب را توضیح داده‌ام، بین دو نظام عدم تمرکز اداری و عدم تمرکز سیاسی تفاوت‌های مهمی وجود دارد که به طور خلاصه ذکر می‌گردد:

۱) عدم تمرکز اداری محدود به «امور اداره» است و به امور مربوط به نظام سیاسی و حکومتی مثل وضع قوانین و پالیسی‌های دیگر ارتباط ندارد. اما عدم

تمرکز سیاسی یک نوع سازمان سیاسی است که در دولت‌های فدرالی ایجاد می‌شود و به مقتضای آن، هر ایالت، دستگاه قانون‌گذاری و دستگاه قضائی مستقل خود را دارد.

۲) در عدم تمرکز سیاسی علاوه بر قانون اساسی کشور، هر ایالت قانون اساسی خاص خود را هم دارد و به همین جهت هم صاحب اختیار در تنظیم همه امور داخلی خود در قانونگذاری، قضا و اداره می‌باشد.

۳) تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و ایالت‌های تشکیل دهنده آن از طریق قانون اساسی صورت می‌گیرد، در حالی که تقسیم صلاحیت‌ها در عدم تمرکز اداری یک مسأله اداری بوده و توسط قوانین عادی صورت می‌گیرد و نه قانون اساسی.

۴) ایالت‌ها در ابراز اراده دولت فدرال و تصمیم‌گیری‌های آن مخصوصاً در امور مربوط به قانون‌گذاری و تعدیل قانون اساسی فدرال مشارکت دارند. این مشارکت از طریق شورای منتخبی صورت می‌گیرد که با تعداد اعضای مساوی از هر ایالت و بدون در نظر گرفتن تعداد نفوس آن، تشکیل می‌گردد و از همه ایالات نمایندگی می‌کند. اما در نظام عدم تمرکز اداری، ولایت یا شهر، هیچ نقشی در وضع قوانین کشور یا تعدیل قانون اساسی آن ندارد.

۵) ایالات عضو فدرال از صلاحیت‌های خاصی برخوردار هستند که آن‌ها را به تنهایی و بدون نظارت و کنترل دولت فدرال اعمال می‌نمایند. اما واحدهای اداره محلی در نظام عدم تمرکز اداری در انجام وظایف خود به طور کلی تحت نظارت و کنترل قدرت مرکزی هستند، هرچند میزان این نظارت در کشورها متفاوت می‌باشد.<sup>۱</sup>

بدین ترتیب روشن گردید که برای حفاظت از هویت‌های متعدد و متنوع تنها راه حل بنیادی «فدرالیسم» است نه «تجزیه» و نه «دموکراسی تسهیمی» و نه «نظام غیر متمرکز». در افغانستان نیز عین همین وضعیت است. تا کنون در

۱. سرور دانش، حقوق اداری افغانستان، انتشارات دانشگاه ابن سینا، کابل، چاپ دوم، ۱۳۹۳، ص ۱۵۱ و ۱۵۲.

تاریخ چند قرنه کشور نظام‌های متفاوت به تجربه گذاشته شده ولی هیچ کدام نتوانسته مشکلات کشور را حل کند.

یکی از صاحب نظران در این رابطه می‌نویسد: ایده فدرالیسم، بی آن‌که حلال مشکلی برای همه مشکلات سیاسی و اقتصادی و همه بیماری‌های اجتماعی باشد، تلاشی است برای حل صلح‌آمیز نابرابری‌های ملی در درون کشور و نزدیک کردن آنان به‌همدیگر در یافتن راه‌حل‌هایی مناسب در تغییر ساختارهای سیاسی حکومتی، تعدیل نابرابری‌های اقتصادی در بین ملیت‌ها و ارائه پاسخی دموکراتیک بر آن‌ها، بی آن‌که شیرازه امور کشور از هم گسسته و یا از هم بپاشد. از این‌رو فدرالیسم هم به معنای یک ساختار و هم روش حکومتی است که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت برقرار می‌سازد، در عین حالی که از طریق یک قانون اساسی فراگیر، تنوع مولفه‌های تشکیل دهنده یگانگی سیاسی را حفظ می‌کند.

بنا بر این فدرالیسم، شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت‌ها و یا به عبارتی دیگر بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (چه به شکل جغرافیایی و ایالتی، چه بر اساس خطوط ملی-قومی و یا بر ترکیبی از جغرافیایی و ملی-قومی) استوار است که در آن هر یک از دو سطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه‌های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچ‌یک از آن دو حق تعرض به حیطه حقوق و صلاحیت‌های دیگری را ندارد و بدین ترتیب سطح اعتماد ملی بالا می‌رود و از سوء تفاهم‌ها و منازعات جلوگیری می‌کند.

#### مبحث دوم: تنوع هویت‌ها از دیدگاه اسلام و مدیریت شبه فدرالیستی

در قسمت قبلی گفته شد که در مورد تنوع هویت‌ها دو رویکرد اصلی وجود دارد: یکی رویکرد انکار و حذف هویت‌ها و ادغام یا ذوب کردن آنان در یک هویت واحد که در گذشته‌های تاریخی در دنیا نمونه‌های ناکام زیادی داشته و باعث کشتارها و نسل‌کشی‌ها شده و حتی تا به امروز هم طرفدارانی دارد و در کشور ما هم تا به هنوز کسانی هستند که ایده سرکوب و حذف هویت‌ها

و ادغام اجباری آن‌ها در هویت غالب و مسلط قومی را در سر دارند و حتی کسانی به صراحت شعار «تاجیک‌ها به تاجیکستان و اوزبیک‌ها به اوزبیکستان و هزاره‌ها به گورستان» را مطرح کردند و برخی از آنان که ادعای روشنفکری و استادی را هم دارند به طور علنی هم اکنون از گروه طالبان با همین منطق دفاع می‌کنند و ادعا دارند که دیگر اقوام چون در اقلیت هستند حق هیچ نوع مشارکت و مطالبه حقوق سیاسی را ندارند و باید از گروه حاکم غالب تنها به عنوان رعیت اطاعت کنند.

اما رویکرد دوم پذیرش تنوع هویت‌ها و به رسمیت شناختن آن است که در این رابطه هم چهار نظریه را مطرح کردیم و گفتیم که بهترین راه حل ساختار فدرالیسم است.

اکنون در این رابطه به یک سؤال دیگر هم باید پاسخ گفت. این سؤال در ذهن کسانی خطور می‌کند که می‌خواهند همه چیز را با معیارهای دین و شریعت مطالعه کنند و گویا اگر موضوعی یا نظری با اسلام و یا تاریخ و سیره مسلمانان مطابقت نداشته باشد آن را مردود دانسته و طرفداران آن را به آسانی خارج از اسلام دانسته و تکفیر می‌کنند. سؤال این است که تنوع هویت‌ها از دید اسلام چگونه است؟ آیا اسلام به عنوان یک دین یا یک ایدئولوژی تنوع هویت‌های قومی و زبانی را برمی‌تابد و یا به انکار آن می‌پردازد؟ و آیا فدرالیسم و مدیریت فدرالی در اسلام و واقعیت‌های تاریخی دولت یا دولت‌های اسلامی وجود داشته است؟ و اصولاً آیا فدرالیسم با اندیشه اسلامی مطابقت دارد؟ پاسخ این سؤالات را در دو قسمت ارائه خواهیم کرد، قسمت اول در مورد تنوع و تعدد هویت‌ها از نگاه اسلام و قسمت دوم در باره ساختار فدرالی در دولت‌های اسلامی.

### ۳-۱-۲. به رسمیت شناختن هویت‌های متعدد قومی و زبانی و دینی

اسلام دینی است که بر خلاف برخی از برداشت‌های نادرست، تنوع، تعدد و گونه‌گونی را در تمام ساحات و عرصه‌های اجتماعی و فرهنگی نه تنها پذیرفته، بلکه آن را از آیات و نشانه‌های قدرت و حکمت الهی و مظهر جمال و کمال



هستی دانسته است:<sup>۱</sup>

### یکم. تنوع نژادی و قومی

با این که همه انسان‌ها از یک پدر و مادر به نام آدم و حوا آفریده شده‌اند اما استمرار تناسل و تولد، گسترده‌شدن محل زیست و شرایط متفاوت آب‌وهوا و محیط طبیعت، باعث شد که انسان‌ها از نظر فیزیکی، بدنی، رنگ و قیافه، حالات متفاوت پیدا نمایند. در بینش قرآنی تعدد نژادها، زبان‌ها و رنگ‌ها، از آیات و نشانه‌های قدرت و حکمت خداوند یاد شده و این تنوع عامل معرفت و شناخت انسان‌ها تلقی شده است. در قرآن آمده است: یا ایها الناس اتقوا ربکم الذی خلقکم من نفس واحدة و خلق منها زوجها و بثّ منهما رجالا كثيرا و نساء. (سوره نساء، آیه ۱)

یعنی: «ای مردم در باره هم‌نوعان خود از پروردگارتان پروا کنید و حقوق یکدیگر را پاس دارید، همان کسی که شما را از یک جان آفرید و همسرش را از نوع او خلق کرد و از آن دو، مردان و زنان بسیاری را پراکنده ساخت.»

در جای دیگر آمده است: یا ایها الناس انا خلقناکم من ذکرٍ و انثی و جعلناکم شعوبا و قبائل لتعارفوا ان اکرّمکم عند الله اتقاکم. (سوره حجرات، آیه ۱۳)

یعنی: «ای مردم! ما شما را از یک مرد و یک زن آفریدیم. (بنابراین هیچ تیره و قبیله‌ای در آفرینش بر دیگری برتری ندارد). ما شما را به صورت تیره‌های گوناگون و قبیله‌های مختلف قرار دادیم تا یکدیگر را بشناسید، (نه آن که به نژادپرستی روی آورید و به تیره و قبیله خود افتخار کنید و هر ملتی خود را از ملت‌های دیگر گرامی‌تر بدانند) به یقین، گرامی‌ترین شما نزد خداوند با تقواترین شما است.»

### دوم. تنوع رنگ و زبان

از بارزترین و زیباترین تنوع‌ها، تنوع و تعدد زبان‌ها در زندگی بشر است. گفته می‌شود فعلا در حدود ۳۰۰۰ زبان (غیر از لهجه‌ها و گویش‌ها) وجود دارد.

۱. سرور دانش، حقوق اساسی افغانستان، پیشین، ۴۹۰ الی ۴۹۴

در قرآن آمده است: «ومن آياته خلق السماوات والارض واختلاف السنتكم واللوانكم ان في ذلك لاياتٍ للعالمين». (سوره روم، آیه ۲۲)  
یعنی: «و از نشانه‌های او آفرینش آسمان‌ها و زمین و اختلاف زبان‌ها و رنگ‌های شما است قطعا در آنچه یادشد برای دانشوران نشانه‌هایی است بر این‌که خداوند تنظیم‌کننده امور آدمیان است.»

### سوم. تنوع دینی و باورهای مذهبی

با این‌که خداوند یکی است و احکام و اوامر او هم یکی، اما او هرگز نخواست است که دین خود را بر کسی تحمیل کند. لا اکره فی الدین. (سوره بقره، آیه ۲۵۶). لکم دینکم ولی دین. (سوره کافرون، آیه ۶). همچنین هود، ۱۱۸. نحل، ۹۳. شوری، ۸. کهف، ۲۹. یونس، ۹۹. غاشیه، ۲۱ و ۲۲.

حقیقت این است که اختلاف دینی یا مذهبی، نباید به کشمکش و نزاع و جنگ، منجر شود. اصل اولی این است، که انسان‌ها باید در صلح، همزیستی و احترام متقابل زندگی نمایند و این، چیزی است که خواست خداوند است.

تاریخ اسلام و تجربه مسلمین در طول ۱۵ قرن، از دوره خلفای راشدین، بنی‌امیه و بنی‌عباس تاکنون، نشان می‌دهد که در کشورهای اسلامی از نگاه بافت و ترکیب قومی، فرهنگی و مذهبی سه ویژگی زیر عملا وجود داشته است:

۱- شهروندان واحد و با حقوق برابر اما با ادیان مختلف اسلام، مسیحیت، یهودیت، زرتشتی، هندو و....

۲- ملت واحد اما با نژادها و قومیت‌های متعدد عرب و عجم و زبان‌های گوناگون.

۳- اصول ثابت دین واحد برای مسلمانان اما با مذاهب و فرقه‌های گوناگون فقهی و کلامی.

به عبارت دیگر، در تاریخ اسلام همواره وحدت سیاسی و ملی با حفظ نژادها، اقوام، زبان‌ها، ادیان و مذاهب متعدد و متنوع، توأم بوده است و هیچ‌گاه به بهانه دین و فرهنگ اسلامی، هویت اقوام تحت فشار قرار نگرفته است و حتی در دوره‌هایی که قدرت و حکومت بیشتر به دست اقوام عرب بوده است،

غیر عرب که غالباً به نام عجم یاد می‌شدند، به موقعیت‌های بالای سیاسی، نظامی، اداری و علمی دست می‌یافتند، که تاریخ گواه این موضوع است. پیامبر اسلام (ص) بعد از تأسیس جامعه سیاسی مدینه، در اولین اقدام خود، منشوری را تنظیم و امضا کرد که از نظر حقوقی، اولین قانون اساسی مکتوب، شمرده شده است. در این منشور، حقوق اساسی تمام اقوام ساکن مدینه از هر قبیله و پیرو هر دینی که بودند، در چوکات یک دولت و یک نظام سیاسی، به رسمیت شناخته شده است.

یکی از علما در این رابطه می‌گوید:

«این منشور نشان می‌دهد که اسلام اندیشه تأسیس جامعه سیاسی متنوع (از نگاه قومی و دینی) را در چوکات دولت واحد و نظام حکومتی واحد می‌پذیرد، دولتی که همگی در آن از حق شهروندی کامل برخوردار هستند. برای برپایی دولت، شرط نیست که جامعه، ترکیب خالص اسلامی داشته باشد و غیر مسلمانان در آن از حق کامل شهروندی برخوردار نباشند.»

ایشان بعد از تشریح مواد منشور، در جای دیگر می‌گوید:

«از این منشور می‌فهمیم که اسلام، هرگز در صدد درهم‌کوبیدن و حذف گروه‌های قومی و قبایلی نبوده، بلکه با ابقای اقوام و قبایل، کوشیده که از وجود آنان در جهت تحکیم روحیه همبستگی درونی استفاده نماید. پس می‌توان چنین گفت که ترکیب اجتماعی امت اسلامی، «فدرالیزه کردن ملت‌ها و گروه‌های بشری» است و این فدرالیزه کردن به معنای تنوع در وحدت؛ یعنی امکان تشکیل اجتماعات سیاسی متعدد، در چوکات «ملت واحد» است.

بعد از دوره پیامبر اسلام نیز وضعیت کشور اسلامی به گونه‌ای بوده است که همواره یک ترکیب متنوع و گونه‌گون از نظر قومی، نژادی و زبانی داشته است و حتی از قومیت‌های غیر عرب، گاهی تا سطح رهبری دولت نیز حضور داشته‌اند هم‌چنین در عرصه‌های مختلف فرهنگی و علمی نیز پیش‌تاز بوده‌اند. مورخ معروف، علامه ابن خلدون، در فصل ۳۵ کتابش تحت عنوان «اکثر حاملان دانش در اسلام از عجم بودند» می‌گوید: حاملان علم نحو، حدیث،

اصول فقه، کلام و تفسیر، همه‌ی آنان یا اکثر آنان از عجم بودند، نه از عرب. به تأیید سخن ابن خلدون باید گفت: امام ابوحنیفه که یکی از بزرگ‌ترین مؤسسان و پیشوایان مذاهب فقه اسلامی است، ریشه غیرعربی داشته و نیاکان ایشان از مردم کابل می‌باشند. همچنین، حاملان علم حدیث در میان شیعه و سنی، غیر عرب هستند. به عنوان مثال، مؤلفان «صحاح سته» اهل سنت و «کتب اربعه» شیعه از تبار غیر عرب و برخاسته از جغرافیای خراسان هستند. نتیجه این‌که اسلام تنوع و تعدد را در عرصه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، دینی، نژادی و قومی، نه تنها رد نمی‌کند؛ بلکه آن را مظهر حکمت خدا و قدرت او دانسته و هر نوع تفاخر، تبعیض، امتیازطلبی، برتری‌خواهی و انحصارطلبی را مردود می‌شمارد و به جای نزاع و کشمکش، رقابت سالم و مثبت را مطرح می‌کند. تنها چیزی که از دیدگاه اسلام مردود است، تفاخر به قوم و نژاد و رنگ و زبان و برتری‌طلبی‌های قومی و زبانی است. بدین معنی که نژادپرستی و تفکر راسیستی و شوینیستی از نظر اسلام مردود است. در اسلام هیچگاه این دیدگاه مطرح نشده که هویت‌های متعدد در یک هویت ادغام شوند و نمادهای قومی و زبانی حذف گردند و یک نماد بر همه تحمیل شود.

البته ممکن است گفته شود که طرح «امت واحده» مگر به معنای ادغام همه هویت‌ها در هویت واحد نیست؟ پاسخ بسیار روشن است. امت واحده بودن از نگاه اعتقادی و باورها و ارزش‌های دینی مطرح شده است و نه از نگاه هویت قومی و زبانی، بدین معنی که مسلمانان با حفظ وحدت اعتقادی و دینی و با حفظ وحدت سیاسی خود در قالب یک نظام سیاسی اسلامی یعنی با این که امت واحده دینی هستند، می‌توانند هویت‌های متنوع قومی و زبانی خود را حفظ کنند و حتی از نگاه جغرافیایی می‌توانند خودمختاری‌های محلی داشته باشند که در قسمت بعدی بیشتر توضیح خواهیم داد.

ایده «وحدت در کثرت» و «کثرت در وحدت» که عصاره اندیشه و فلسفه فدرالیسم است، در آموزه‌های اسلام تبلور بیشتر داشته است و در حقیقت اسلام از بنیانگذاران چنین رویکردی است. اسلام کثرت‌ها و تنوع‌ها را نشانه قدرت و

حکمت الهی و از نگاه اجتماعی باعث تعارف و شناخت متقابل و احترام متقابل و رقابت مثبت می‌داند و هرگز هویت واحد تباری و قومی را بر همه امت اسلامی تحمیل نمی‌کند و اصولاً همین نوع تفکر باعث گسترش اسلام شد و در گذشته، دولت‌ها و امپراطوری‌های بزرگ در آسیا و آفریقا و به نام‌های عرب، ترک، فارس و آفریقایی ایجاد شدند که همگی پیرو دین اسلام بودند.

### ۳-۲-۲. ساختار شبه فدرالیستی در تاریخ سیاسی مسلمین

با توجه به آنچه گفته شد به این نتیجه می‌رسیم که از نگاه اسلام موجودیت هویت‌های متنوع قومی و زبانی و حقوق آنان در سایه نظام واحد سیاسی به رسمیت شناخته شده و این که اسلام تعلق به یک قومیت را مایه افتخار یا ارزش نمی‌داند، به معنای نفی قومیت و نفی تنوع هویتی نیست بلکه بدان معنی است که اسلام با برتری طلبی‌ها و انحصار طلبی‌های قومی و متمرکزسازی قومی قدرت و نگاه حذفی به اقوام یا ادغام همه آن‌ها در هویت واحد، کاملاً مخالف است. اکنون این سؤال مطرح است که از نگاه تاریخی نظام‌هایی که به نام اسلام حکومت کرده برای مدیریت مناطق و اقوام مختلف و متنوع و تنظیم روابط و صلاحیت‌ها بین آن‌ها و دولت مرکزی از چه سیستمی استفاده کرده است؟ آیا به شیوه حکومت متمرکز عمل کرده و یا نامتمرکز و شبه فدرالی؟

البته در ابتدا باید بدانیم که این ساختارها یعنی نظام‌های بسیط و مرکب و فدرالی و غیر فدرالی و حتی متمرکز و غیر متمرکز و همچنین ریاستی و پارلمانی محصول افکار عصر حاضر مخصوصاً دو یا سه قرن اخیر است و در ۱۵ قرن پیش یعنی در زمان ظهور اسلام و تا چند قرن بعد از آن هیچ یک از این مفاهیم و اصطلاحات وجود یا کاربرد نداشته است. بنا بر این آنچه برای ما قابل بحث است این است که نحوه سازماندهی و مدیریت سیاسی و اداری در صدر اسلام یعنی در عهد نبوی و خلفای راشدین و همچنین عهد خلفای اموی و عباسی چگونه بوده است؟ آیا در آن نظام‌ها می‌توان نشانه‌هایی از نظام فدرال یا شبه فدرال و نامتمرکز را جستجو کرد؟ به عبارت دیگر اگر نظام‌های حکومتی چند قرن نخست اسلامی

را مطالعه کنیم چه شباهت‌هایی بین آن‌ها و نظام‌های معاصر و از آن جمله فدرال را می‌توانیم پیدا کنیم؟ در این زمینه کار پژوهشی کمتری صورت گرفته ولی در این اواخر برخی از صاحب نظران و پژوهشگران دیدگاه‌های جالبی را از تاریخ گذشته استنباط کرده‌اند که در این رابطه در ابتدا چند نکته عمومی را یادآوری می‌کنیم و بعد هم بعضی از نمونه‌های تاریخی را مورد بحث قرار می‌دهیم.<sup>۱</sup>

### ۳-۲-۲. رابطه بین فدرالیسم و شریعت

اول. در ابتدا باید به صراحت گفت که چنانچه در فصل دوم گفته شد، مفهوم فدرالیسم هیچ نوع بار ایدئولوژیک یا دینی ندارد و نسبت به همه ایدئولوژی‌ها و نظام‌های فکری بی‌طرف است و بر خلاف برداشت برخی که آن را نظام سیکولار و در تعارض با دیانت تلقی می‌کنند، این نظام به هیچ صورت برخاسته از سیکولاریسم یا غیر آن نیست. با دولت اسلامی هم سازگار است و با غیر اسلامی نیز. با حکومت سیکولار هم قابل تطبیق است و با یک حکومت ایدئولوژیک نیز. فدرالیسم یک نظام ساختاری و شکلی است برای مدیریت منعطف واحدهای متعدد با حفظ وحدت در میان آن‌ها و هیچ ربطی به محتوای فکری و ایدئولوژیک دولت و نظام سیاسی آن ندارد. در گذشته گفتیم که فدرالیسم حتی در نظام‌های دیکتاتوری نیز وجود داشته است هرچند با محتوای دموکراتیک بهتر می‌تواند اهداف خود را تطبیق کند. بنابر این فدرالیسم از نگاه فکری نسبت به همه افکار دینی و غیر دینی کاملاً بی‌طرف است و در مرحله تطبیق، همه آن‌ها را برمی‌تابد.

دوم. از نگاه حکم شرعی، فدرالیسم و فدرال ساختن یک کشور، با شریعت اسلامی در تعارض نیست و به هیچ صورت نمی‌توان آن را مشمول حکم «منع و

---

۱. یکی از مقالات بسیار جالب در این موضوع که در این مبحث از آن فراوان استفاده کرده‌ام مقاله ذیل است: عصام عبداللطیف عبدالمولی، عبدالله الکیلانی، «الفدرالیه فی الدوله الاسلامیه - الاغالبه (۱۸۴هـ- ۲۹۶هـ) نمودجا»، مجله دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷، دانشگاه اردن، دانشکده شریعت.

حظر» یا «حرمت و کراهت» دانست. حداقل حکم شرعی اولیه آن «اباحه» است. چنان که در مورد نظام ریاستی و پارلمانی نیز می‌توان همین وضعیت را در نظر گرفت. چون در متون شرعی هیچ یک از این مفاهیم وجود ندارد و مورد تأیید یا رد قرار نگرفته است و برخی از فقها و حقوقدانان به شباهت‌ها و قیاس‌ها و استنباط‌های شخصی خود اکتفا کرده‌اند.

سوم. برخی گفته‌اند که تعدد زمامدار و رهبر از دید اسلام مردود است زیرا از نگاه اسلامی ما یک فرد به عنوان ولیّ امر یا خلیفه یا رهبر در رأس نظام داریم و نه چند ولیّ امر و چند رهبر، در حالی که طبیعت فدرالیسم مقتضی تعدد حکومت و تعدد فرمانروا و زمامدار است. این برداشت هم استنباط شخصی یا یک نوع مغالطه است. در فدرالیسم با این که برای ایالات صلاحیت‌های اجرایی و تقنینی و قضایی داده می‌شود اما همه آن‌ها در قالب یک دولت عمل می‌کنند که دولت مرکزی فدرال است و در رأس آن هم یک شخص قرار دارد به عنوان رئیس جمهور یا پادشاه و یا صدراعظم فدرال و ایالت‌ها و زمامداران محلی در ایالات در طول حکومت مرکزی هستند و نه در عرض آن. بنا بر این تعدد حکام یا زمامدار در فدرالیسم مطرح نیست بلکه از نگاه همه طراحان نظام فدرالی در رأس دولت فدرال همیشه یک تن قرار دارد و ولایت امر و رهبری دوگانه اصلاً مطرح نیست.

چهارم. برخی دیگر گفته‌اند در فدرالیسم صلاحیت وضع قانون به همه ایالت‌ها داده می‌شود و گاهی حتی قوانین متعارض به تصویب می‌رسد. این وضعیت باعث تجزیه در تطبیق احکام شریعت و یا تناقض و تعارض با احکام شریعت خواهد شد. این برداشت هم دقیق نیست چون در فدرالیسم خطوط اساسی و بنیادی برای همه ایالت‌ها یکی است و همه ایالت‌ها از صلاحیت‌های خاص خود هم در چوکات قانون اساسی واحد فدرال برخوردار هستند و این هرگز باعث تجزیه در تطبیق احکام شریعت و یا تعارض با آن نمی‌شود. زیرا مفروض این است که در یک کشور اسلامی هیچ قانونی در تعارض با شریعت وضع و تصویب نمی‌شود و فدرال و غیر فدرال در این رابطه مساوی هستند و صرف تعدد قوانین در مرکز و ایالات بدان معنی نیست که

در تعارض با شریعت باشند.

پنجم. برخی دیگر هم می‌گویند که با توجه به تعدد و تنوع ایالت‌ها، فدرالیسم باعث تفرقه بین امت اسلامی می‌شود، در حالی که کاملاً برعکس، هدف از فدرالیسم وحدت بخشیدن به واحدهای متفاوت و متنوع است و از تفرقه و بلکه از تجزیه جلوگیری می‌کند. از زاویه تاریخی اگر نگاه کنیم این سؤال مطرح خواهد شد که چرا کشورهای اسلامی نتوانستند بعد از دو سه قرن نخست، وحدت سیاسی خود را حفظ کنند و چرا از نظام خلافت عبور کردند و در چندین قاره کره زمین پراکنده شدند و نظام‌های سیاسی متفاوت و مستقلی را برگزیدند و به دولت‌های عرب و ترک و فارس تقسیم شدند و امروز هم کشورهای اسلامی به بیش از پنجاه کشور مسلمان نشین مستقل تقسیم شده‌اند؟

به نظر این جانب علت این تجزیه‌ها و استقلال طلبی‌ها این بود که از سیستم فدرالی به گونه همه جانبه استفاده نشد و حکومت متمرکز در شام و بغداد و ترکیه نمی‌توانست تمام مناطق وسیع جغرافیایی با فرهنگ‌ها و تبارها و اقوام گوناگون را مدیریت کند و لذا به تدریج برخی از مناطق از خلافت جدا شده و مستقل شدند و به همین دلیل هم در برخی از مقاطع تاریخی یا در برخی از مناطق که از شیوه فدرال استفاده کردند از تجزیه و استقلال خواهی جلوگیری شد که در سطور بعدی برخی از نمونه‌های آن را یادآوری می‌کنم.

### ۳-۳-۲. اتحاد کشورهای اسلامی بر مبنای نظام فدرالی

در این رابطه سؤال دیگر هم این است که اگر امروز هم گاهی شعارهای اتحاد بین مسلمانان و کشورهای اسلامی بلند می‌شود آیا فکر کرده‌اند که این کشورها در قالب کدام نظام سیاسی و اداری می‌توانند متحد شوند؟ و آیا اگر کشورهای اسلامی بخواهند باهم متحد شوند چه ساختاری می‌تواند این اتحاد را به صورت عملی تأمین کند؟ آیا غیر از فدرالیسم می‌تواند این کشورها را متحد کند؟ آیا با نظام متمرکز یا حتی نامتمرکز اداری می‌توان بیش از ۵۰ کشور را متحد کرد؟ و آیا حتی می‌توان تنها کشورهای همدین و همزبان عربی را در یک نظام متحد ساخت جز از طریق فدرالیسم؟ در برخی از مقاطع زمانی



از طرف برخی از چهره‌های مسلمان شعار «اتحاد جماهیر اسلامی» مطرح شد آیا این نوع اتحاد غیر از فدرالیسم است؟ بنا براین در میان مسلمانان و کشورهای اسلامی، فدرالیسم نه تنها باعث تفرقه و تجزیه نمی‌شود بلکه اگر کسی بخواهد آرمان اتحاد بین مسلمین را عملی کند هیچ راهی جز نظام فدرالی وجود ندارد.

یکم. نظر آیت الله مصباح یزدی

در رابطه با طرح فدرالیسم در مابین کشورهای اسلامی، نظر بسیار جالبی از سوی یکی از علمای مشهور ایران مرحوم آیت الله مصباح یزدی در سایت ایشان به صورت پرسش و پاسخ به زبان عربی مطرح شده که خلاصه ترجمه آن را ذیلا نقل می‌کنم:

«سؤال: هرگاه اکنون یا در آینده، در کنار حکومت اسلامی ایران، حکومت یا حکومت‌های اسلامی دیگری برپا شوند، شما چه فرمول یا ساختاری را بین آن‌ها مناسب می‌بینید؟»

جواب: هرچند این فرضیه در شرایط حاضر شاید وجود خارجی پیدا نکند ولی به عنوان یک فرضیه ذهنی هم اگر مطرح شود، می‌توان برای آن ساختارهای حکومتی مختلفی را در نظر گرفت ولی به اعتقاد ما مناسب‌ترین ساختار برای تحقق حاکمیت اسلام در فرضیه مذکور و در حالی که برپا داشتن ساختار حقیقی حکومت جهانی اسلام ناممکن است، ساختار «اتحاد اسلامی» یا دولت فدرال اسلامی است. واژه فدرالیسم از Foedus به معنای «قرارداد» یا «پیمان» است و نظام فدرالی زمانی تحقق می‌یابد که دو یا چند دولت مستقل بر تاسیس یک دولت جدید توافق می‌کنند. در چنین دولتی دو نوع حکومت وجود دارد: حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی. در دولت فدرالی تصمیمات مهم در مورد مسایل اساسی مربوط به مصالح عمومی یا مشترک مانند امنیت، اقتصاد، سیاست خارجی و مانند آن، توسط دولت مرکزی اتخاذ می‌گردد و در مورد قضایای محلی، حکومت‌های محلی تصمیم می‌گیرند.

نظام اتحاد اسلامی ساختاری از دولت است که کشورهای دارای حکومت‌های

مشروع قانونی اسلامی، در آن مشارکت می‌یابند و دارای حکومت مرکزی مقتدر و حکومت‌های محلی مستقل است. حکومت مرکزی بر اساس قواعد دینی و در چارچوب جامعه اسلامی به عنوان یک کل، تصمیم می‌گیرد و به تدبیر و اداره شئون مسلمانان می‌پردازد و از طریق تصویب قوانین عمومی، کشور فدرال اسلامی را به سوی آرزوها و آرمان‌های مادی و معنوی رهبری می‌کند و از سوی دیگر هر یک از دولت‌های عضو با رعایت مصالح ملت خود و با در نظر داشت شرایط زمانی و مکانی، به وضع قوانین خاص و اداره شئون محلی خود می‌پردازد و در عین حال در ترقی و پیشرفت جامعه بزرگ اسلامی و تحقق اهداف آن از طریق التزام به قوانین عمومی فدرال و تطبیق آن سهم می‌گیرد.

بدین ترتیب حاکمیت اسلام و اهداف فردی و اجتماعی آن تحقق می‌یابد هم در سطح وسیع‌تر یعنی جامعه و کشور فدرال اسلامی به عنوان یک کل و هم در سطح کشورهای عضو آن و چه بسا که تداوم این روش یعنی برپایی حکومت فدرالی، به برپایی حکومت جهانی واحد بر اساس الگوی حقیقی اسلام که سعادت بیشتری را برای بشریت فراهم می‌سازد منتهی گردد.<sup>۱</sup>

#### دوم. نظر دکتر عبدالرزاق السنهوری

سال‌ها پیش یکی دیگر از دانشمندان مسلمان، پدر حقوق و قانون مدنی در جهان اسلام عبدالرزاق السنهوری مؤلف کتاب مشهور «الوسیط فی شرح القانون المدنی» در یک اثر مشهور دیگر خود، برای اتحاد جهان اسلام، طرح «جامعه ملل شرقی» یا جامعه ملل مسلمان را مطرح کرد که یک نوعی از بینش فدرالیستی اسلامی بود. دلیل او این بود که در طول تاریخ بین ملت‌های عرب و فارس و ترک یک نوع رقابت در رهبری جهان اسلام بوده ولی هیچ‌یک از آن‌ها نتوانستند که برای مدت طولانی این رهبری را در انحصار خود بگیرد و از سوی دیگر لازم است که این ملت‌ها با روابط دوامدار و متین در کنار همدیگر زندگی کنند و اگر چنین روابطی لازم باشد، نباید مبتنی بر تسلط یکی از آن‌ها بر دیگران باشد چون هیچ‌کدام توان تحمل چنین

۱. پایگاه اینترنتی اطلاع‌رسانی آثار آیت الله مصباح یزدی.

مسئولیتی را ندارد پس باید با حفظ مساوات کامل در یک محور به نام «جامعه ملل» گرد هم بیایند و این در حالی است که به نظر آقای سنهوری شریعت اسلامی به طور مطلق هیچ شکل خاصی از حکومت و نظام سیاسی را واجب ندانسته است.

سنهوری با تأکید بر عدم کارایی نظام متمرکز و تأکید بر اتحاد همه ملت های مسلمان یا ملل شرقی، طرحی را به نام جامعه ملل شرقی ارائه می کند که مقدمه یک نوع دولت فدرال اسلامی است. وی می گوید: تاریخ خلافت اسلامی نشان داد که این نوع حکومت نمی تواند برای مدت طولانی به صورت دولت مرکزی دوام بیاورد و از سوی دیگر از نگاه فقهی، اتحاد بین مسلمانان شکل خاصی هم ندارد و این در حالی است که گرایش های قومی و ملی و جنبش های استقلال خواهی و جدایی طلبانه هم در برخی از کشورهای اسلامی رو به افزایش بوده است. بنا بر این در چنین حالتی بر ما لازم است که راه حلی را پیدا کنیم که هم شکلی از اتحاد بین ملت های مسلمان را حفظ کند و هم برای هر کشوری یک نوع خودمختاری کامل اعطا شود. با چنین طرحی هم می توانیم رشد و پیشرفت ملت ها را تضمین کنیم و هم گرایش های نژادپرستانه را کنترل نماییم و آینده را بر پایه آن بسازیم تا یک جامعه بین المللی بر مبنای «جامعه ملل شرقی» شکل بگیرد.<sup>۱</sup>

البته ممکن است هدف شادروان سنهوری تشکیل یک سازمان بین المللی اسلامی باشد مانند آنچه بعدها در سال ۱۹۶۹ به نام «سازمان کنفرانس اسلامی» مرکب از ۵۷ کشور اسلامی از چهار قاره جهان تأسیس شد و بعد هم در سال ۲۰۱۱

۱. عبدالرزاق احمد السنهوری، فقه الخلافه و تطورها لتصبح عصبه امم شرقیه، مؤسسه الرساله، چاپ چهارم، سال ۲۰۰۰، ص ۳۳۹ و مابعد. گفتنی است که این کتاب که در نوع خود یک اثر تحقیقی و روایت نواز نظریه خلافت و تحولات تاریخی آن و بررسی مشکلات سیاسی امروز مسلمانان و راه حل آن است، در سال های اخیر به زبان فارسی نیز ترجمه شده است، با ترجمه حامد کرمی و داود محبی که چاپ اول آن در سال ۱۳۸۹ توسط انتشارات کتاب همگان و میزان در تهران نشر شده است. همچنین نگاه کنید به: عصام عبداللطیف عبدالمولی، عبدالله الکیلانی، «الفدرالیه فی الدوله الاسلامیه - الاغالبه (۱۸۴-۲۹۶ه) نموذجا»، مجله دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷، دانشگاه اردن، دانشکده شریعت.

به نام «سازمان همکاری اسلامی» تغییر نام یافت و تا کنون هم به همین نام فعالیت می‌کند و بعد از سازمان ملل متحد یکی از بزرگ‌ترین سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدول به شمار می‌رود.

### ۳-۴-۲. سازمان‌های بین‌المللی حرکتی به سوی حکومت فدرال جهانی

از سوی دیگر باید گفت سازمان‌های بین‌المللی نیز مقدمه‌ای برای نظام‌های کنفدرالی و فدرالی هستند و حتی بعضی از نویسندگان حقوق بین‌الملل سازمان‌های بین‌المللی را کوششی در راه تشکیل یک «حکومت فدرال جهانی» می‌دانند. ژرژ سل نویسنده معروف حقوق بین‌الملل در باره تأسیس سازمان ملل متحد و مقایسه آن با شکل قدیم کنفدراسیون‌ها و شکل آینده حکومت فدرال جهانی می‌گوید: «باید بگوییم که با تأسیس سازمان ملل متحد ما نیمی از این راه را پیموده‌ایم.»<sup>۱</sup> کسانی که به آینده بشریت و مناسبات بین‌المللی با خوش‌بینی می‌نگرند، منتظر آینده‌ای هستند که همه دنیا در زیر چتر یک دولت جهانی فدرال رهبری شود.

### ۳-۵-۲. نشانه‌هایی از فدرالیسم در واقعیت‌های تاریخی مسلمین

یکم. در عهد پیامبر اسلام (ص)

برخی گفته‌اند که هسته‌های اولیه نوعی از نظام فدرالی در عهد پیامبر اسلام (ص) ایجاد شد. پیامبر اسلام هیچگاه رؤسای اقوام و قبایل و حتی شاهان و امیران آن روزگار را که مسلمان شدند، از رهبری منطقه و قوم‌شان خلع نکردند بلکه وضعیت سازمانی و اداری مناطقی را که مسلمان می‌شدند به همان حالت اولیه آن می‌پذیرفتند و تنها بر تطبیق کلیات و چارچوب عمومی دین و احکام شریعت تأکید می‌ورزیدند. در همین مبحث یادآوری کردیم که طبق برداشت برخی از علما پیامبر اسلام (ص) با تصویب منشور یا صحیفه مدینه نوعی از فدرالیزه کردن

۱. سرور دانش، درآمدی بر حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ اول، انتشارات دانشگاه ابن سینا، کابل، ۱۳۹۲، ص ۳۵ پاورقی. همچنین نگاه کنید به: ذوالعین، مبانی حقوق بین‌الملل عمومی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۳۰۷، ص ۱۳۸۶.

اقوام و قبایل را پی‌ریزی کردند و حقوق اقوام و حتی پیروان ادیان مختلف را به رسمیت شناختند اما در قالب یک نظام سیاسی و این نوعی از فدرالیزه ساختن جامعه متنوع و متکثر آن زمان است.

#### دوم. نشانه‌های فدرالیسم در عهد نظام خلافت

بعد از رحلت پیامبر اسلام (ص) به هر اندازه که جغرافیای دولت اسلامی توسعه یافت و اقوام و قبایل متنوع را تحت پوشش گرفت، به همان اندازه سیستم مدیریتی از حالت تمرکز خارج شده و به نظام نامتمرکز و فدرال نزدیکتر شد و خلفا در دوره‌های مختلف خلافت، با عناصر و مؤلفه‌های فدرالیسم تعامل پیدا کردند.

در دوره خلفای راشدین و به خصوص در عهد امام علی (ع) به ولایات که به نام «امصار» یا شهرها و اقالیم یاد می‌شدند، در چارچوب احکام شریعت، صلاحیت‌های وسیع اداری و مالی و سیاسی به والیان و فرماندهان داده شد به شمول امضای معاهدات و توافقنامه‌ها با دولت‌ها و حکومت‌های مجاور و رهبری جنگ و صلح و مانند آن. در برخی از موارد این صلاحیت‌ها حتی بیشتر از صلاحیت‌هایی است که امروز به یک ایالت در کشورهای فدرال داده می‌شود. از امام علی (ع) متن طولانی‌ای در باره شیوه حکومتداری به یادگار مانده است که به نام «عهدنامه مالک اشتر» معروف شده است. مالک اشتر از طرف امام به عنوان فرماندار امارت مصر و توابع آن برگزیده شده بود. این عهدنامه را در حقیقت باید «منشور عدالت» نام گذاشت که دیدگاه امام علی را در مورد فلسفه سیاسی و شیوه زمامداری و حقوق برابر شهروندان در حکومت و مسئولیت‌ها و وظایف زمامدار بیان می‌دارد. از متن این عهدنامه چنین استفاده می‌شود که نه مالک اشتر یک والی عادی است که باید همه چیز را از حکومت مرکزی دستور بگیرد و نه ایالت مصر یک منطقه کوچکی است که حکومت محلی آن فاقد هر نوع صلاحیت باشد. در این منشور به مصر و حکومت محلی آن که در رأس آن مالک اشتر قرار دارد، با دید یک ایالت کاملاً خودمختار و دارای صلاحیت‌های

وسیع در همه مسایل نگریسته شده است.

از خواننده گرامی که علاقه‌مند به متون سیاسی تاریخی است می‌خواهم که یکبار دیگر این منشور یا عهدنامه را با دید نو بخوانند؛ با دید این که از این منشور چه نوع نظام اداری و سیاسی را می‌توان استنباط کرد، با دید اعطای خودمختاری به حکومت‌های محلی در نظامی که یک جغرافیای وسیعی را در اختیار دارد و زمامدار آن شخصی مانند علی (ع) است که هیچ چیزی برای او ارزشمندتر از «عدالت» نیست و حتی زمام حکومت را هم بدان جهت بدست گرفته که حق را به صاحب حق برساند یعنی عدالت را تأمین کند و گرنه نه تنها قدرت و خلافت بلکه همه دنیا برای او بی‌ارزش‌تر از عطسه بز است.

امام علی (ع) در خطبه سوم نهج البلاغه فرموده است: *أَمَّا وَالَّذِي فَلَقَ الْحَبَّةَ وَبَرَأَ النَّسَمَةَ لَوْلَا حُضُورُ الْحَاضِرِ وَقِيَامُ الْحُجَّةِ بِوُجُودِ النَّاصِرِ وَمَا أَخَذَ اللَّهُ عَلَى الْعُلَمَاءِ أَنْ لَا يَقَارُوا عَلَى كُفِّهِ ظَالِمٍ وَلَا سَعَبٍ مَظْلُومٍ لِأَلْقَيْتُ حَبْلَهَا عَلَى غَارِبِهَا وَلَسَقَيْتُ آخِرَهَا بِكَأْسٍ أُولَئِهَا وَلَا أَلْقَيْتُمْ دُنْيَاكُمْ هَذِهِ أَرْهَدَ عِنْدِي مِنْ عَفْطِهِ عَنزٍ؛* آگاه باشید سوگند به خدایی که دانه را شکافت و انسان را خلق نمود، اگر نبود حضور آن جمعیت و تمام شدن حجّت با وجود یار و یاور و اگر نبود که خداوند از دانایان پیمان گرفته است که بر سیری ستمگر و گرسنگی ستم‌دیده رضایت ندهند، هر آینه ریسمان و مهار شتر خلافت را بر کوهان آن می‌انداختم و آب می‌دادم آخر خلافت را به کاسه اول آن و شما فهمیده اید که این دنیای شما نزد من خوارتر است از عطسه بز.

طبیعی است که عدالت به معنای واقعی که منظور امام است در مرحله نخست باید در نظام اداری و سیاسی کشور تأمین گردد و از سوی دیگر عدالت در یک حکومت کاملاً متمرکز هرگز تأمین نمی‌شود.

یکی از نویسندگان در مورد وجود نوعی از فدرالیسم در حکومت امام علی (ع) می‌گوید: «حضرت بر کلیه اعمال والیان و حاکمان به منظور حفظ حقوق مردم شدیداً و شخصاً نظارت می‌کرد. به هر والی عهدنامه‌ای شامل وظایف و تکالیف و حدود

اختیارات می‌داد تا آن را برای مردم ولایت یا استان قرائت نماید و در صورتی که مردم آن را قبول کنند و یا شرایطی را به آن اضافه نمایند به منزله قرارداد بین مردم و حاکم ولایت به حساب آمده و طرفین به رعایت مواد آن ملزم می‌شدند و چنانچه والی بر خلاف مفاد قرارداد عمل نماید به وسیله امام مورد عقوبت و مجازات قرار می‌گرفت.

علاوه بر این بازرسان و مفتشانی به صورت علنی و یا مخفی فرستاده می‌شدند تا رفتار و اعمال حاکم را به اطلاع حضرت برسانند و هر یک از مردم نیز با توجه به حق نظارت خویش در صورت مشاهده تخلف از ناحیه حاکم و سرپیچی وی از انجام تعهدات می‌توانستند به پیشگاه حضرت شکایت کنند. مشارکت مردم در انتخاب والی در زمان حضرت موجب می‌گردید که مردم مستقیماً و به آسانی جهت مسائل عمرانی و یا امور امنیتی و حل مشکلات اقتصادی و غیره اقدام نمایند و تصمیمات لازم نه در مرکز خلافت بلکه در حوزه محل و به درخواست و صوابدید مردم و موافقت حاکم گرفته شود و در حقیقت نوعی "فدرالیسم" برقرار بود. در حکومت امام علی ولایت‌ها در رفع احتیاجات خویش از ثروت و درآمد مربوطه حق تقدم داشته و فقط مازاد بر احتیاجات آنها به مرکز خلافت ارسال می‌گردید.<sup>۱</sup> اما در دوره خلافت اموی نیز والیان و حکومت‌های محلی از صلاحیت‌های وسیع و حتی نامحدود برخوردار بودند ولی از آنجا که حکومت اموی از اساس بر ظلم، تبعیض، بی‌عدالتی، برتری‌طلبی‌های خونی و تباری بنیاد گذاشته شده بود، زمامداران محلی از صلاحیت‌های وسیع خود تنها برای تحکیم قدرت و سرکوب مخالفین خود استفاده می‌کردند و نه برای تأمین عدالت و احقاق حقوق مردم اطراف.

سوم. نمونه‌های فدرالی در دوره خلافت عباسی

آنچه در موضوع مورد بحث ما قابل توجه است دوره خلافت عباسی است. دوره

۱. حسن عباسیان، «دموکراسی امام علی و حکومت‌های استبدادی اسلامی معاصر»، سایت ایران امروز، ۱۳۸۴/۹/۱.

خلافت عباسی در بغداد که از سال ۷۵۰ میلادی تا ۱۲۵۸ میلادی طول کشید، یکی از مهم‌ترین ادوار تاریخ مسلمین است؛ دوره‌ای سرشار از تحولات عظیم سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اداری و پیدایش مذاهب فقهی و کلامی و پیشرفت علوم و فنون و توسعه شهرها و گسترده‌گی مناطق مشمول قلمرو خلافت. خلافت عباسی در جای خود به چند دوره تقسیم شده است ولی در مجموع می‌توان گفت که در دوره نخست، حکومت از نگاه سیاسی و اداری با سیستم متمرکز اداره می‌شد ولی از اواخر دوره اول در زمان هارون رشید و مأمون و همچنین در دوره دوم که با خلافت متوکل عباسی آغاز می‌شود، نشانه‌های زیاد شبه فدرالیستی دیده می‌شود.

نکته مهم در دوره خلافت عباسی در کنار عوامل دیگر این است که ساحه جغرافیایی دولت خلافت به قدری وسیع شده بود که فاصله‌های مکانی به هیچ صورت اجازه نمی‌داد که همه تصامیم از مرکز اتخاذ شود و به ولایات صلاحیت داده نشود. به عنوان مثال ولایات و مناطق در قلمرو خلافت عباسی در روزهای آغازین آن عبارت بودند از: ۱- کوفه و سواد ۲- بصره و اقلیم دجله و بحرین و عمان ۳- حجاز و یمامه ۴- یمن ۵- اهواز و خوزستان ۶- فارس ۷- خراسان ۸- موصل ۹- جزیره و ارمنستان و آذربایجان ۱۰- شامات به شمول سوریه و لبنان و اردن و فلسطین فعلی ۱۱- مصر و آفریقا ۱۲- بلاد ماوراء النهر یعنی آسیای میانه کنونی. این وسعت و فاصله زیاد ولایات از مرکز خلافت، باعث شده بود که برخی از والیان خلافت در مناطق دور دست حرکت‌های جدایی طلبانه و استقلال خواهانه را در پیش بگیرند و به تدریج از مرکز جدا شوند و به صورت یک دولت مستقل ظهور کنند؛ مانند دولت اندلس، آل بویه در فارس، دولت ادریسیان یا آل ادریس (الادارسه) منسوب به ادریس بن عبدالله مشهور به ادریس اول از نوادگان امام حسن بن علی در مراکش و فاطمیون شیعه در مصر.

با توجه به این وضعیت و فشار جنگ‌ها و مداخلات خارجی و توقعات مردم، به طور طبیعی اداره دولت از حالت تمرکز خارج شد و سیاستی در پیش گرفته شد که چگونه با دادن صلاحیت‌های بیشتر به مناطق اطراف، در حد امکان از حرکت‌های جدایی طلبانه جلوگیری شود و وحدت نظام سیاسی به نام



خلافت حفظ گردد یعنی دقیقاً آنچه که در کشورهای فدرال در عصر جدید اتفاق افتاده است.

### ۳-۶-۲. تئوری سازی در فقه برای نظام غیر متمرکز

در این دوره یعنی دوره عباسی فقها هم مجبور شدند که در بخش فقه سیاسی هم انعطاف بیشتری نشان دهند و برای پاسخ به نیازهای جدید، به تئوری سازی نوین دست بزنند و مفاهیم و اصطلاحات و قواعد جدیدی را در مسایل مربوط به وزارت و امارت ایجاد کنند. در این قواعد جدید در کنار تلاش برای حفظ وحدت امت از نگاه فکری و سیاسی، نشانه‌های نامتمرکز سازی و اصول فدرالی به وضوح مشاهده می شود. در این رابطه سه ترم جدید وارد فقه سیاسی آن دوره شد: «وزارت تفویض»، «امارت استکفاء» و «امارت استیلاء» که لازم است هر یک را کمی توضیح بدهیم.<sup>۱</sup>

#### یک. وزارت تفویض

در کنار وزارت تنفیذ و وزارت مشوره، وزارت تفویض به خاطر ضرورت های موجود ابداع شد. وزارت تفویض یا واگذاری این است که خلیفه یا امام، تدبیر و اداره تمام امور دولت را به وزیر، واگذار و تفویض صلاحیت کند. یعنی وزیر تفویض در واقع از همان صلاحیت‌هایی برخوردار است که خود خلیفه برخوردار است جز در سه مورد: تعیین ولی عهد، عزل وزیر و استعفای خود خلیفه که از صلاحیت‌های اختصاصی خلیفه است.

#### دو. امارت استکفاء و امارت استیلاء

کلمه امارت و امیر امروز ممکن است در معانی و موارد مختلفی به کار برده شود اما در تاریخ سیاسی و اداری اسلام در گذشته در دو مورد به کار می رفته است: یکی فرماندهی ارتش و اردو (امیر الجیش) و دیگری ولایت و سرپرستی یک منطقه

۱. آیت الله محمد اسحاق فیاض، جایگاه زن در نظام سیاسی اسلام، ترجمه سرور دانش، چاپ دوم، تهران، انتشارات عرفان، ۱۳۹۱. در پاورقی های این کتاب به مناسبت این که اصطلاحات فوق در متن ذکر شده بود، هریک از آن ها را به گونه مختصر توضیح داده ام.

یا بخشی از کشور. از زمانی که قلمرو کشور اسلامی در زمان خلفای راشدین و بعد از آن توسعه یافت، خلیفه، اداره امور را در مرکز یا پایتخت برعهده داشت؛ اما اداره شهرها و سرزمین‌های دور و نزدیک را به امیران یا والیانی می‌سپرد که از طرف خلیفه به این وظیفه گمارده می‌شدند.

فقها امارت را به دو نوع تقسیم کرده‌اند: امارت خاصه و امارت عامه.

امارت خاصه محدود است به فرماندهی اردو و دفاع از موجودیت دولت. در این نوع امارت صلاحیت قضاوت و جمع‌آوری مالیات و صدقات وجود نداشته است.

اما امارت عامه نیز بر دو قسم است:

۱. امارت استکفاء: این نوع امارت بر اساس انتخاب خلیفه صورت می‌گرفته است. بدین معنی که خلیفه شخصی را که مناسب، شایسته و باکفایت، تشخیص می‌داده، از سوی خود به اداره امور منطقه یا سرزمینی می‌گماشته است. این امیر منصوب از جانب خلیفه و دارای صلاحیت‌های زیر بوده است: فرماندهی ارتش، تعیین برنامه‌ها و خطوط جنگی، جمع‌آوری مالیات و گرفتن صدقات، تصویب مجازات‌ها، تسهیل امور حجاج و جنگ با دشمنان. گفته شده که شرایط امارت عامه استکفاء عین شرایط وزارت تفویض است. زیرا تنها فرق بین آن دو در ساحه و قلمرو صلاحیت‌ها است. وزیر تفویض در سطح همه کشور و امیر استکفا در سطح ولایت و سرزمین خود صلاحیت دارد و گرنه ماهیت کار هر دو یکی است. البته وزیر تفویض از نگاه سلسله‌مراتب اداری بالاتر از امیر است زیرا او می‌تواند بر کار همه والیان و امیران نظارت و کنترل داشته باشد.

۲. امارت استیلاء: اما این نوع از امارت این است که شخصی در یکی از سرزمین‌های تابع خلافت مرکزی، از طریق زور و غلبه تسلط یابد و خلیفه هم امارت او را بپذیرد و اداره امور آن منطقه را به او واگذار کند با حفظ اطاعت او از مرکز در مسایل مهم دینی و سیاسی و مالی.

به نظر من اگر وزارت تفویض و امارت استیلاء را در کنار هم قرار بدهیم، محصول آن نظامی می‌شود که امروز «نظام فدرال پارلمانی» می‌نامیم. چون

نام مهم نیست. در آن زمان‌ها هنوز این اصطلاحات و مفاهیم ظهور نکرده بود و انتخابات و نهاد پارلمان و مانند آن وجود نداشت ولی محتوا و سایر مؤلفه‌ها کاملاً مشابه همدیگر است. «وزیر تفویضی» در حقیقت صدراعظم یا وزیر اعظم است که در مرکز و زیر نظر خلیفه همه صلاحیت‌های اجرائی را به عهده دارد و «امیر استیلایی» هم همان فرماندار ایالتی است که از همه صلاحیت‌های شبه فدرال در ایالت خود برخوردار است ولی چوکات عمومی دولت مرکزی و قوانین آن را رعایت می‌کند.

این نکته واقعاً بسیار جالب است. من در یکی از نوشته‌های دیگر خود هم گفته بودم که در تاریخ سیاسی خلافت، ما تجربه هر دو نظام را داشته‌ایم هم نظام ریاستی را در دوره خلفای راشدین و بنی امیه و دوره اول خلافت عباسی و هم نظام پارلمانی را در دوره دوم خلافت عباسی با این تفاوت که در دوره عباسی این نظام پارلمانی به صورت شبه فدرالی ظهور کرده و قدرت را در واقع هم به صورت افقی (پذیرفتن وزارت تفویضی و دادن صلاحیت‌های وسیع به وزیراعظم یا صدراعظم - سیستم پارلمانی) و هم به صورت عمودی (پذیرفتن امارت استیلایی و دادن صلاحیت‌های وسیع به امیر در امارت مربوطه - سیستم فدرالی) توزیع کرده است. این سیستم باعث شد که از جدا شدن برخی از مناطق و ولایات جلوگیری شود و ارتباط آن‌ها مخصوصاً مناطق دوردست با دولت مرکزی حفظ گردد.

### ۳-۷-۲. دولت بنی‌اغلب، در آفریقا نمونه‌ای از خودمختاری ایالتی

در دوره هارون الرشید، ابراهیم بن اغلب (بنیانگذار دولت اغالبه یا بنی اغلب در آفریقا یعنی لیبیا و تونس و الجزائر کنونی) به عنوان امیر گماشته شد با این که خلیفه می‌دانست که او نیت استقلال خواهی دارد اما به جای این که اجازه دهد که او اعلان جدایی و ادعای استقلال کامل کند، ولایت او را با نوعی از اعطای خودمختاری به او پذیرفت و از همین رو دولت ابن اغلب و همچنین وارثان بعدی امارت او، از نوعی از استقلال در مسایل داخلی خود برخوردار بودند و مداخله دولت مرکزی را نمی‌پذیرفتند؛ اما در کنار آن، دولت محلی اغالبه سالانه مبلغ

زیادی را به عنوان مالیات به خزانه دولت مرکزی پرداخت می‌کردند و با دشمنان دولت عباسی می‌جنگیدند و دوستان خلافت را دوستان امارت خود و دشمنان خلافت را دشمنان امارت خود می‌دانستند و در مسایل کلیدی و از آن جمله در سیاست خارجی از خلافت پیروی می‌کردند و شهر جدید را به نام «عباسیه» بنا نهادند و نام خلفای عباسی را در خطبه‌ها و سکه‌های متداول حفظ کردند و حاکمان بنی‌اغلب خود را «امیر» لقب می‌دادند و نه «خلیفه» و در مقابل، دولت مرکزی خلافت هم از امارت بنی‌اغلب حمایت‌های سیاسی و مالی می‌کرد. تنظیم روابط بین مرکز خلافت و ولایت آفریقا با خصوصیتی که ذکر شد، دقیقاً دارای شاخصه‌هایی است که امروز در روابط بین دولت فدرال مرکزی و دولت‌های محلی ایالات در نظام فدرالی مشاهده می‌شود.

بدین ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که یک نوع همکاری متقابل بین دولت مرکزی خلافت عباسی و دولت محلی اغالبه در آفریقا شکل گرفت، به گونه‌ای که عناصر و مؤلفه‌های یک نوع شبه فدرالیسم به وضوح در آن دیده می‌شود و از نگاه تئوریک هم قاعده‌مهندسی‌چنین نظام اداری و سیاسی در میان حقوقدانان و تئوری پردازان آن زمان با ابتکار وزارت تقویض و امارت استکفاء و امارت استیلاء، به گونه‌ای تنظیم شد که مشروعیت دینی و فقهی آن را هم بر مبنای مصلحت که یکی از اصول مهم استنباط فقهی است تأمین کردند و در عین حال نشان دادند که تجربه سیاسی اسلامی در برخورد با واقعیت‌ها و تحولات، از یک نوع انعطاف کامل برخوردار بوده و می‌تواند مطابق با شرایط و نیازها از مزایای همه نظام‌های اداری و سیاسی استفاده کند.<sup>۱</sup>

---

۱. برای تفصیل در این موضوع نگاه کنید به: عصام عبداللطیف عبدالمولی، عبدالله الکیلانی، «الفدرالیه فی الدوله الاسلامیه - الاغالبه (۱۸۴هـ - ۲۹۶هـ) نموذجا»، مجله دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷، دانشگاه اردن، دانشکده شریعت.

## فصل چهارم: فرصت‌ها و چالش‌های فدرالیسم

در فصل‌های گذشته مباحث فشرده‌ای در مورد پیشینه، شیوه‌ها، ساختارها، صلاحیت‌ها و روش‌های حکومتداری در نظام فدرالی را مطرح کردیم. اکنون به عنوان نتیجه آن مباحث، این نظام را مورد نقد و ارزیابی قرار داده، مزایا و معایب یا فرصت‌ها و چالش‌های آن را به اختصار مورد بحث قرار می‌دهیم. البته مزایا و معایب این نظام در افغانستان و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان یا منتقدان آن را در بخش بعدی به‌طور جداگانه بحث خواهیم کرد. فعلاً مثل قسمت‌های گذشته مزایا و معایب این نظام را به‌طور کلی و عمومی مطرح می‌کنیم. در ابتدا معایب و چالش‌ها را ذکر می‌کنیم.<sup>۱</sup>

### مبحث اول: معایب و چالش‌ها

#### ۴-۱-۱. چالش‌های فدرالیسم

این نظام از ابعاد مختلف و در کشورهای مختلف و توسط افراد با گرایش‌های متفاوت مورد انتقاد قرار گرفته است که در این قسمت با صرف نظر از برخی از جزئیات، انتقادات مهم و همچنین چالش‌های مهمی که فراراه این نظام قرار داشته ارائه می‌گردد و به پاسخ‌های کوتاه نیز پرداخته می‌شود:<sup>۲</sup>

۱. برای ارزیابی و بررسی ابعاد مثبت و منفی نظام فدرالی نگاه کنید به: ولید کاصد الزیدی، الفیدرالیه - درسه فی المصطلح و المفهوم و النظریه، العتبه العباسیه المقدسه، المركز الاسلامی للدراسات الاستراتیجیه، عراق، نجف، چاپ اول، ۲۰۱۹، ۱۳۹ و مابعد.

۲. در مورد انتقادات بر فدرالیسم نگاه کنید به:

## اول- آسیب دیدن وحدت ملی

فشرده سخن از دید برخی از منتقدان فدرالیسم در این مورد این است که در سایه نظام فدرالی که به واحدهای محلی و به هویت‌های متنوع، خودمختاری و صلاحیت و اختیارات مستقلانه داده می‌شود، وحدت ملی آسیب می‌بیند و سیاست واحد ملی کمتر فرصت تبارز می‌یابد. وحدت ملی در سایه نظام متمرکز بهتر تأمین و تقویت می‌شود. برخی از افراط‌گرایان قومی و یا طرفداران نظام‌های متمرکز قومی استبدادی می‌گویند: تعدد زبان‌ها و فرهنگ‌ها به وحدت ملی صدمه می‌زند و همبستگی ملی را به مخاطره می‌اندازد و از طرف دیگر برابری کامل بین همه شهروندان اصلاً امکان‌پذیر نیست و اصولاً آیا امکان دارد که نهادهای عمومی به گونه‌ای ساخته شوند که هیچ‌کسی احساس اهانت و حقارت و تبعیض نکند و همگی راضی باشند و به همگی بیشترین کمک صورت بگیرد که هویت آنان تقویت شود؟ مخصوصاً با توجه به این که هویت‌ها در اشکال مختلف، بسیار متنوع هستند، از تبار و نژاد گرفته تا هویت‌های دینی، جنسیتی، حرفه‌ای و حتی شیوه‌های مختلف زندگی که هویت‌های متنوعی را برای افراد و گروه‌ها ایجاد می‌کند. بسیار دشوار است که ترتیبات مدیریتی سیاست و اجتماع به گونه‌ای تنظیم شود که بتواند با بیشترین قدر ممکن همه این هویت‌های متنوع و متکثر را تشویق و احترام کند.

### پاسخ:

در مورد این که تنها نظام متمرکز باعث تقویت وحدت و همبستگی ملی می‌شود باید گفت که فدرالیسم نیز باعث همبستگی ملت‌ها می‌شود. بسیاری از کشورهای پیشرفته نظام فدرالی دارند. بقای یک ملت با تنوع اتنیکی و قومی

۱. محسن خلیلی و صدیقه هاشمی، «چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان» مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵.
۲. پروفیسور رفیق سلیمان، الفیدرالیه و مشکلاتها التطبيقیه فی العالم المعاصر (الامارات العربیه المتحده و العراق/اقليم كردستان، از انتشارات المركز الديمقراطي العربی-آلمان، برلین، چاپ اول ۲۰۲۱، ص ۳۷ الی ۳۹.

به خلق انسجام اجتماعی و رفتار نیک و سیاست مثبت و سازنده نیاز دارد. فدرالیسم در میان منافع همه شهروندان، توازن ایجاد می‌کند و حقوق همگان را به رسمیت می‌شناسد و با تحقق مساوات بین همه شهروندان در همه سطوح سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی، ارزش‌های شهروندی و انتساب به هویت واحد ملی تقویت می‌گردد. امروزه شعار ساختن یک دولت ملی متجانس و کاملاً متحد از نگاه اتنیکی و زبانی، سرابی بیش نیست و ادعای آن خلاف واقع و در خدمت بازی‌های سیاسی است و گاهی منجر به کشتارهای سیستماتیک و نسل‌کشی شده است.

در مورد مساوات و برابری بین همه شهروندان باید گفت که هیچ مانعی وجود ندارد که برای توسعه و تحکیم آن هزینه زیاد و وقت زیاد در نظر گرفته شود زیرا این حالت هویت مشترک را تقویت می‌کند. تعامل دموکراتیک همواره در شکل‌گیری هویت مشترک سهم ارزنده دارد و باید ساختارهای سیاسی کوشش کند که فرصت‌های برابر را برای همه فراهم کند و انزوا و محرومیت اجتماعی را کم بسازد و زمینه طرح نظریات و بحث و گفتگو را برای همه شهروندان فراهم نماید و باید کوشش شود که در عین اعتراف به تنوع در جامعه، بر ضرورت همبستگی اجتماعی و ملی در کشور تأکید صورت گیرد یعنی تنوع فرهنگی و عدالت برای همه در کنار وحدت ملی و همبستگی. همه این موارد در سایه فدرالیسم با سهولت بیشتر فراهم می‌شود زیرا فدرالیسم به عنوان یک الگوی انعطاف‌پذیر و دموکراتیک قادر است که در کشورهای دارای تنوع فرهنگی و قومی، مشکلات بین مقامات مرکزی و محلی را حل نماید.

البته به این نکته هم باید توجه کرد که امروزه وحدت و همبستگی ملی در میان مردمان بسیاری از کشورهای فدرال مانند آمریکا، سوئیس، کانادا، استرالیا، آلمان، هند و مانند آنها، به مراتب قوی‌تر و نیرومندتر دیده می‌شود تا برخی از کشورهای متمرکزی که دچار منازعات گوناگون داخلی هستند. پس عامل وحدت و همبستگی تنها متمرکز یا فدرال بودن نیست. تأمین وحدت ملی به خیلی از عوامل دیگر نیز نیاز دارد.

به طور خلاصه باید گفت که در یک جامعه متکثر، تأمین «وحدت ملی» و تقویت آن، بدون تأمین «عدالت و برابری» ناممکن است مگر با زور سرنیزه که منجر به منازعات فاجعه آمیز و غیر قابل جبران خواهد شد.

#### دوم- دشواری در تصمیم‌گیری‌ها و سوء استفاده از قدرت

سیستم فدرالی بسیار پیچیده و مغلق است و تداخل در میان صلاحیت‌های حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی تصمیم‌گیری‌های مسئولانه را با چالش مواجه می‌سازد. تطبیق و اجرای واقعی اصول فدرالیسم دشواری‌های زیادی دارد و بروز اختلافات در میان مرکز و ایالات و گاهی بین خود ایالات از مشکلات همیشگی نظام‌های فدرالی است. فدرالیسم یک نوع دولت در داخل دولت است که خطر هرج و مرج و مختل شدن اداره عامه را در پی دارد و از طرف دیگر رعایت نشدن لیاقت و شایستگی‌ها در حد وسیع به خاطر تأکید بر نیروهای محلی در ایالات، لیاقت‌ها و شایستگی‌ها رعایت نمی‌شود و در غیاب نظارت دقیق دولت مرکزی و با سوء استفاده نخبگان محلی از قدرت، فساد مالی و اداری گسترش می‌یابد.

#### پاسخ:

البته جایی هیچ شکی نیست که ساختار فدرالیسم و تصمیم‌گیری‌ها بر مبنای تقسیم عمودی و افقی قدرت پیچیدگی‌ها و دشواری‌های خاص خود را دارد ولی نسبت به اهداف و ارزش‌هایی که با تطبیق فدرالیسم مدنظر است پذیرفتن این دشواری‌ها آسان و قابل تحمل است. به همین جهت برای حل این مشکلات و جلوگیری از اختلافات و منازعات بین دولت مرکز و ایالت‌ها و بین خود ایالت‌ها، در ساختار فدرالیسم، میکانیزم‌ها و سازوکارهای متعددی در نظر گرفته شده که برخی از آن‌ها را در مباحث گذشته مطرح کردیم.

بدون شک در کشوری که تازه بخواهد به سمت فدرالی شدن پیش برود مشکلات زیادتر خواهد بود. تطبیق هر نظامی نیاز به فرهنگ‌سازی دارد و نمی‌توان کشوری را که تازه فدرالی شده باشد با سوئیس و آمریکا که قرن‌ها



است این نظام را تجربه می‌کنند مقایسه کرد. اما فساد اداری یا سوء استفاده از قدرت و مشکلات مشابه آن موضوعی است که اختصاصی به نظام فدرالی ندارد. در هر نوع نظام سیاسی بدون استثنا این مشکلات وجود دارد و حل آن‌ها سازوکار خاص خود را لازم دارد که ارتباط مستقیم به فدرالی یا متمرکز بودن ندارد.

#### سوم- فدرالیسم و دموکراسی

مشکل سوم در نظام فدرالی این است که تضمینی وجود ندارد که این نظام، دموکراسی را تقویت کند. ما در تاریخ شاهد بوده‌ایم که در برخی از کشورهای فدرالی نه تنها دموکراسی وجود نداشته بلکه دیکتاتورترین رژیم‌ها نیز حاکم بوده است مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق که نظام فدرالی داشت.

#### پاسخ:

البته فدرالیسم و دموکراسی را نمی‌توان یک عنصر تصور کرد و هر دو را یکی پنداشت و نمی‌توان گفت که نظام فدرالی به طور صددرصد حاکمیت دموکراتیک را تضمین می‌کند چون برای تحقق دموکراسی غیر از فدرالیسم سازوکارهای دیگری نیز مورد نیاز است و از این رو- چنان که قبلاً هم یادآوری کردیم- گاهی ممکن است نظام فدرالی در کشوری دیده شود که کمتر معیارهای دموکراسی را رعایت کرده باشد مانند دولت اتحاد جماهیر شوروی پیشین، ولی روشن است که در اکثر کشورهای فدرال معاصر، علی‌رغم وجود پاره‌ای از چالش‌ها، جریان دموکراسی به صورت بسیار طبیعی‌تر حرکت می‌کند و از نگاه ارقام درست است که از مجموع ۱۹۳ کشور به رسمیت شناخته شده از طرف سازمان ملل متحد، تنها در ۲۸ کشور نظام فدرالی حاکم است ولی از سوی دیگر بیشتر از ۵۰ درصد از ساکنان کره زمین در همین کشورهای فدرال زندگی می‌کنند و نکته مهم‌تر هم این است که کشورهای فدرال دارای تنوع فرهنگی و نژادی هستند، از کشورهای پیشرفته و دارای دموکراسی‌های باثبات گرفته مانند آمریکا و سوئیس و کانادا و هند تا کشورهای کمتر انکشاف یافته مانند نیجریه و اتیوپی و کشورهای

دیگری که توانسته اختلافات نژادی، زبانی و فرهنگی را بخوبی مهار کنند، مانند هند و کانادا و مالیزیا و مانند آن.

از سوی دیگر در نظام‌های فدرالی در صورتی که معیارها و ساختارهای دموکراتیک در نظام سیاسی آن پیش بینی شده باشد، اصل پیروی از آرای اکثریت، یکبار از طریق سازوکارهای دموکراتیک در دولت مرکزی و بار دوم از طریق میکانیزم‌های دولت‌های محلی تطبیق می‌گردد و این روش می‌تواند دموکراسی را به صورت کامل‌تر و همه‌جانبه‌تر تطبیق کند.

نکته دیگر هم این است که تنها رأی اکثریت نیست که تنها عنصر تحقق دموکراسی تلقی شود. در دموکراسی‌های امروزه مبتنی بودن نظام بر قانون اساسی، حاکمیت قانون، توزیع عادلانه قدرت، تفکیک قوا و رعایت حقوق اقلیت‌ها به عنوان ارزش‌های لیبرالیسم، ارکان اصلی دموکراسی را تشکیل می‌دهد و همه این ارزش‌ها بدون شک در نظام فدرالی بیشتر زمینه تطبیق دارد و فدرالیسم با توجه به ساختار ویژه‌ای که در زمینه توزیع عمودی و افقی قدرت دارد، می‌تواند بستری مناسب‌تری را برای تحقق آن ارزش‌ها فراهم کند.

نکته‌ای که در مورد اتحاد شوروی سابق قابل ذکر است این است که بسیاری از دانشمندان علم حقوق، اتحاد شوروی (سابق) را در زمره اتحاد فدرالی شمرده‌اند. ولی گرایش دیگری نیز وجود دارد که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد و آن این است که این نظام، به معنای دقیق فدرالی نیست بلکه از اتحادهای با ساختار خاص و مخصوص به خود می‌باشد که بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۹۳۶ و تعدیل شده آن در اثنای جنگ (۱۹۴۴) بنا نهاده شده است. این قانون اساسی برای اعضا یعنی دولت‌های عضو فدرال، حق «نماینده‌گری خارجی» و یک نوع استقلال در روابط خارجی داده است و همچنین صلاحیت‌های نظامی، نیز به آنان تفویض کرده است. از همین رو اوکراین و روسیه سفید، از این حق استفاده کرده، با حفظ عضویت خود در اتحاد شوروی، از نظام فدرالی جدا شدند و به طور مستقل در سازمان ملل متحد عضویت یافتند در حالی که از نگاه حقوق بین‌الملل تنها دولت مرکزی فدرال شخصیت بین‌المللی دارد و

در مجامع بین المللی از همه کشور به شمول همه ایالت‌های عضو نمایندگی می‌کند و هیچ ایالتی حق ندارد که در روابط بین المللی خود مستقل عمل کند و در سازمان ملل متحد مستقلانه عضویت پیدا کند. با توجه به آنچه گفته شد منتقدان نظر فدرالی نظام اتحاد شوروی می‌گویند: اتحاد شوروی، یک نظام کاملاً فدرالی نیست بلکه نظام اتحادی خاصی را تشکیل می‌دهد که در مرتبه‌ای بین دولت فدرالی و نظام کنفدرالی می‌باشد.<sup>۱</sup>

#### چهارم- فدرالیسم و چالش‌های اقتصادی

از یکسو 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. برخی دیگر از زاویه دیگر هم در این رابطه می‌گویند که به بهانه تأمین برابری در تعاملات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، منابع مالی هنگفتی هدر می‌رود زیرا تأمین این هدف یعنی تأمین 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.

#### پاسخ:

البته چنان که در رابطه بین فدرالیسم و دموکراسی گفته شد، در رابطه بین فدرالیسم و رشد اقتصادی نیز باید گفت که فدرالیسم در ذات خود رشد اقتصادی را به همراه ندارد، چنان که نظام متمرکز نیز این خصوصیت را ندارد. رشد و شکوفایی اقتصادی سازوکارهای ویژه خود را لازم دارد. اما اگر در عمل بینیم

۱. سرور دانش، درآمدی بر حقوق بین الملل عمومی، انتشارات دانشگاه ابن سینا، چاپ اول، کابل، ۱۳۹۲، ص ۱۱۷.

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. از سوی دیگر نظام فدرالی باعث می‌شود که اگر کشور از رشد اقتصادی برخوردار شود و یا فقیر باشد، حد اقل برای همه شهروندان یکسان خواهد بود و چنین نیست که بین ایالت‌ها تبعیض حاکم باشد، چون فلسفه فدرالیسم تأمین عدالت در همه عرصه‌ها بین دولت مرکزی و ایالت‌ها است. بلی 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.

اما در مورد این ادعا که تأمین برابری بین همگان، هزینه سنگین و هنگفت لازم دارد، باید گفت که با توجه به نتایج مهم فرهنگی 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 را بین شهروندان تقویت می‌کند. این امور بسیار مهم‌تر است از مصارف مادی آن. علاوه بر این که دور ساختن و به حاشیه بردن اقلیت‌ها و محروم نگهداشتن آنان گاهی باعث جنگ‌های داخلی می‌شود و گرایش‌های تند و دوامدار نژادی را در پی دارد که این خود به نسبت هزینه تأمین حقوق اساسی اقلیت‌های زبانی و قومی، هزینه‌های سنگین‌تری بر دوش دولت می‌گذارد. پنجمین و مهم‌ترین انتقاد یا چالشی که در نظام فدرالی وجود دارد خطر تجزیه یا فروپاشی است که به خاطر اهمیت آن نیاز به بحث مفصل‌تری دارد و به طور جداگانه مورد بحث قرار می‌دهیم.

#### پنجم - فدرالیسم و تجزیه

برخی بر این تصور هستند که اصلاً فدرالیسم نوعی از تجزیه است و باعث می‌شود که کشورهای واحد و متحد از همدیگر جدا شوند و برخی هم بر این

باور هستند که هرچند خود فدرالیسم به معنای تجزیه نیست ولی شرایط را برای تجزیه فراهم می‌سازد چون در حاکمیت نظام فدرالی انگیزه اقوام و گروه‌ها برای جدایی و تجزیه تقویت می‌گردد و سرانجام به طور مسالمت‌آمیز و یا بعد از جنگ‌ها و منازعات، کشور واحد دچار فروپاشی شده و مناطق و ایالت‌ها به عنوان کشورهای مستقل از همدیگر جدا می‌شوند.

#### پاسخ:

در ابتدا باید گفت که در قسمت معایی که برای فدرالیسم بر می‌شمارند، چالش تجزیه و جدایی یکی از مهم‌ترین انتقادات و در حقیقت یکی از خطرات جدی فراره فدرالیسم است و از این جهت لازم است که در این موضوع درنگ بیشتری صورت گیرد و همه زوایای آن تحلیل و ارزیابی شود. در این بخش با استفاده از مطالعات تخصصی مقایسه‌ای که در مراکز ویژه پژوهش در باره فدرالیسم در کشورهای مختلف غربی و شرقی انجام یافته، تجربیات و واقعیت‌های گذشته و موجود کشورهای فدرال را مورد توجه قرار داده و زمینه‌ها و دلایل تجزیه یا فروپاشی را مورد بحث قرار می‌دهیم.

اولین نکته این است که فدرالیسم در ذات خود هرگز به معنای تجزیه نیست. نه طراحان و تئوری پردازان فدرالیست چنین چیزی را مطرح کرده‌اند و نه کشورهایی که فدرالیسم را پذیرفته‌اند هدف آن‌ها تجزیه بوده است و بلکه کاملاً برعکس، آنان در تجربه عینی خود به این نتیجه رسیده‌اند که فدرالیسم تنها راه حفظ وحدت آنان است و اگر نظام، فدرالی نباشد خطر تجزیه و استقلال آنان جدی‌تر و عملی‌تر خواهد شد.

همه پژوهشگران عرصه سیاست و اجتماع گفته‌اند که در کشورهای دارای تنوع فرهنگی و قومی، فدرالیسم یک نیاز حیاتی است چون یک الگوی مناسب برای حل مشکلات و اختلافات سیاسی است و به تعبیر بعضی فدرالیسم تنها راه نجات اقلیت از چنگ استبداد اکثریت و یک نوع حصانت و صیانت از اقلیت‌ها از طریق اعطای خودمختاری به آنان است. واضح است که حصانت از طریق

اعطای خودمختاری، به مراتب بهتر است از منازعات سیاسی ای که منجر به تجزیه طلبی شود و حتی گاهی برخی از دولت‌های مرکزی به بهانه جلوگیری از تجزیه و جدایی، مرتکب نقض حقوق بشر و یا جنگ‌های داخلی یا پاکسازی قومی و نسل کشی می‌شوند.

پس این نظر که خود فدرالیسم به معنای تجزیه باشد کاملاً یک نظر نادرست و بدون دلیل است و ما نباید هر کسی را که به هر دلیلی طرفدار فدرالیسم باشد تجزیه طلب بخوانیم، چنان که متأسفانه در افغانستان چنین رویه‌ای به وجود آمده و هر کسی که این ایده را مطرح کرده فوراً متهم به تجزیه طلبی و وابستگی به بیگانگان شده است که در بخش دوم این سلسله از مباحث در باره آن به تفصیل سخن خواهیم گفت اما از سوی دیگر یک حقیقت دیگر را هم نباید از نظر دور بداریم که نمونه‌های زیادی هم در تاریخ وجود داشته که یک کشور فدرال دچار تجزیه شده و به دو یا چند کشور مستقل تقسیم شده است. به همین جهت با این که قرن ۲۰ قرن فدرالیسم نام‌گذاری شده بود و کشورهای فدرالی زیادی هم مانند آمریکا، سوئیس، کانادا، استرالیا، آلمان، هند و غیره نیز بوده‌اند که از ثبات و استقرار سیاسی و رفاه اقتصادی هم برخوردار بوده‌اند، اما در نیمه دوم قرن ۲۰ در تعدادی از کشورهای فدرال، مشکلات جدی تجزیه و فروپاشی نیز اتفاق افتاده است، به عنوان مثال: در جزایر هند غربی در بحر کارائیب در سال ۱۹۶۲. همچنین رودزیای جنوبی با رودزیای شمالی (زامبیای کنونی) و نیاسالند (مالاوی کنونی) که به نام فدراسیون آفریقای مرکزی تشکیل شد و سپس در سال ۱۹۶۳ این فدراسیون منحل گردید. همچنین اخراج سنگاپور از اتحاد فدرالی مالیزیا در سال ۱۹۶۵، جنگ‌های داخلی در نیجریه در سال‌های ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۰، تجزیه پاکستان و جدا شدن پاکستان شرقی یا بنگلادیش در سال ۱۹۷۱، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی در سال ۱۹۹۱، فروپاشی یوگسلاویای فدرال در سال ۱۹۹۱. به هفت کشور مستقل: (کرواسی، اسلوونی، بوسنی و هرزگوین، مقدونیه، مونتنگرو، صربستان و کوزوو) و تقسیم شدن چکسلواکیای فدرال در سال ۱۹۹۲ به دو کشور چک و اسلواکی.

بنا بر این لازم است بررسی کنیم که دلایل این فروپاشی‌ها و تجزیه طلبی‌ها چه بوده است. البته قبل از هر چیز باید تأکید کنیم که مشکلاتی که در کشورهای یادشده اتفاق افتاده بدین دلیل نبوده که چون نظام فدرالی داشته‌اند پس دچار تجزیه شده‌اند بلکه بدان جهت بوده که یا سازوکارهای فدرالیستی را به طور درست به کار نبسته‌اند و یا این که در آن جوامع از قبل یعنی قبل از این که نظام فدرالی را انتخاب کنند، مشکلاتی وجود داشته که باعث جدایی شده است.

#### ۴-۱-۲. دلایل و عوامل تجزیه و فروپاشی

تشنجات داخلی در کشورهای فدرال و وقوع فروپاشی و تجزیه در آن‌ها محصول سلسله‌ای از عوامل و اتفاقاتی است که به طور انفرادی یا جمعی باعث فروپاشی می‌شوند. مهم‌ترین این عوامل قرار ذیل است:<sup>۱</sup>

##### اول. شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی داخلی

یکی از مهم‌ترین عوامل شکاف داخلی زبان، دین و مذهب، ساختار اجتماعی، فرهنگی و نژادی است و هرگاه شماری از این عوامل به طور همزمان عمل کنند، شکاف‌های داخلی شدیدتر خواهد شد چنان که در هند، مالیزیا، نیجریه، رودزیا و نیاسالاند، یوگسلاویا، اتحاد جماهیر شوروی سابق و به طور خاص در پاکستان پیش از تجزیه چنین بوده است. یکی دیگر از عواملی که شکاف‌های داخلی را تشدید می‌کند، تفاوت در میزان رشد اقتصادی و تفاوت‌های مناطق از نگاه ثروت و دارایی است که باعث خشم مناطق محروم می‌شود مخصوصاً که اگر تفاوت‌های زبانی و فرهنگی و اجتماعی نیز در میان آن مناطق موجود باشد. تفاوت زیاد میزان جمعیت در ایالت‌های عضو فدرال و تفاوت زیاد آن‌ها از نگاه

۱. برای توضیحات بیشتر در این مبحث نگاه کنید به: رونالد ل. واتس، الانظمه الفدرالیه، ترجمه عربی غالی برهومه و دیگران، شبکه بین المللی انجمن فدراسیون‌ها (منتدی الاتحادات الفدرالیه، شبکه دولیه للفدرالیه) اوتاوا، کانادا، ۲۰۰۶، الفصل الحادی عشر «بحث امراض الاتحادات الفدرالیه»، از ص ۱۳۷ - ۱۴۶.

رفاه اقتصادی همواره موجبات تشدید اختلاف بوده است، به گونه‌ای که برخی از کشورهای فدرال مانند هند و نیجریه مجبور شده‌اند که مرزها و سرحدات ایالت‌ها و وضعیت جغرافیایی آن‌ها را بازنگری کرده و از نو تنظیم کنند تا یکنوع توازن از نگاه نفوس و وضعیت اقتصادی ایجاد شود.

#### دوم. سلطه یک جانبه یکی از واحدهای عضو فدرال

گاهی اتفاق افتاده که یکی از ایالت‌های عضو فدرال که نفوس آن اکثریت نفوس کشور را تشکیل می‌دهد، سلطه و حاکمیت یکجانبه بر همه کشور پیدا می‌کند، چنانکه در منطقه جامائیکا در اتحاد فدرالی جزایر هند غربی در سال‌های ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۲ اتفاق افتاد و همچنین در ایالت نیجریه شمالی قبل از جنگ‌های داخلی نیجریه و در بخش پاکستان شرقی قبل از تجزیه و در بخش روسیه قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سابق در سال ۱۹۹۱ و جمهوری چک در چکسلواکیای قبل از جدایی در سال ۱۹۹۲. در مناطق یاد شده که هر کدام یک واحد عضو فدرال بودند، چون نفوس آن‌ها اکثریت نفوس کشور را تشکیل می‌داد، از نگاه سیاسی نیز بر همه ایالت‌های دیگر یک نوع سلطه یکجانبه خود را اعمال می‌کردند و این به طور طبیعی تشنج آفرین بود و زمینه فروپاشی را فراهم کرد، زیرا هیچ ایالتی که ترکیب قومی خاص خود را دارد، نمی‌تواند تسلط یکجانبه ایالت دیگر را هر چند نفوس زیادتر هم داشته باشد تحمل کند.

#### سوم. نمایندگی ناعادلانه واحدهای ایالتی در نهادهای ملی پایتخت

یکی از عوامل مشکل آفرین چگونگی نمایندگی واحدهای ایالتی در قوای مقننه و مجریه دولت مرکزی و در نهادهای خدماتی و زندگی پایتخت است. اگر نمایندگی ایالت‌ها در نهادهای فدرال متناسب و متوازن نباشد، یکنوع بیگانگی و فاصله بین ایالت و مرکز ایجاد می‌شود و این خود به سمت تجزیه طلبی پیش خواهد رفت مانند وضعیت پاکستانی‌های شرقی و چینیایی‌های سنگاپور و آفریقایی‌های رودزیای شمالی. بنا بر این برای جلوگیری از تجزیه باید همه



نهادهای دولت مرکزی و فعالیت‌های سیاسی و مدنی و حزب در سطح کشور باید به گونه‌ای تنظیم شود که همه ایالت‌ها را پوشش دهد و گر نه باعث انزجار و احساس انزوا می‌شود.

#### چهارم. ضرورت رسمیت زبان‌های اقلیت‌های بزرگ

بسیار ضروری است که در کشورهای دارای تنوع فرهنگی و زبانی، زبان مخصوص گروه‌های اقلیت بزرگ نیز به عنوان زبان رسمی در سطح فدرال شناخته شود و ضمانت‌های لازم برای عدم اعمال تبعیض علیه آن‌ها در قانون پیش‌بینی شود. در صورتی که زبان یک گروه ایالتی بزرگ در سطح فدرال به رسمیت شناخته نشود، تشنج و بی‌اعتمادی خلق خواهد شد. در کشورهای پاکستان، نیجریه، هند و مالیزیا میزان بالای تشنج ناشی از این وضعیت تجربه شده است.

#### پنجم - استراتژی نادرست مقابله با فروپاشی

معمولاً زمانی که تشنج و منازعه در یک سطح بالایی در دولت فدرالی مطرح می‌شود به طور عموم در چنین شرایطی از طرف دولت مرکزی یا ایالات یکی از دو استراتژی در پیش گرفته می‌شود:

۱. استراتژی تقویت حاکمیت و سلطه دولت مرکزی در جهت مقاومت در برابر تجزیه و حفاظت از وحدت کشور. این استراتژی در حقیقت می‌خواهد وحدت کشور را به طور صریح و از هر طریق ممکن و بدون هیچ گونه انعطاف در قبال ایالت، تأمین و حفظ کند. اما در عمل این استراتژی در پاکستان و نیجریه و مالیزیا (نسبت به سنگاپور) با ناکامی مواجه شد و نتوانست یکپارچگی را حفظ کند.
۲. استراتژی انتقال قدرت و سلطه بیشتر به ایالات بدون در نظر گرفتن منافع دولت مرکزی فدرال. این استراتژی نیز در صورتی که به وفاداری نسبت به اتحاد فدرالی و پایبندی به منافع آن توجه نشود، به طور عموم با ناکامی مواجه می‌شود مثل آنچه در اتحاد فدرالی جزایر هند غربی و در رودزیا و نایاسالاند و در چکسلواکیا اتفاق افتاد. از این نمونه‌ها چنین نتیجه می‌گیریم که هرگاه بر یکی

از این دو استراتژی به تنهایی و به گونه انحصاری تأکید به عمل آید، به ناکامی منجر می‌شود و نتیجه آن فروپاشی دولت فدرالی خواهد بود.

بنا بر این باید در مقابله با خطر فروپاشی بین هر دو استراتژی یک راه میانه انتخاب شود، یعنی هم وفاداری به اتحاد فدرالی و هم برآورده ساختن آرزوها و تأمین حقوق گروه‌های محلی مورد توجه قرار گیرد و تنها در این حالت است که احتمال موفقیت و کامیابی در جلوگیری از فروپاشی زیاد خواهد بود.

### ششم. مشکل دو قطبی بودن اتحاد فدرالی

برخی از کشورهای فدرالی تنها از دو واحد عضو تشکیل شده است که به طور طبیعی و به سرعت به دو قطب متضاد یا رقیب تبدیل می‌شود و این حالت برای ثبات آینده این کشور اصلاً امیدوار کننده نیست. پاکستان قبل از جدا شدن پاکستان شرقی (بنگلادیش) در سال ۱۹۷۱ و چکسلواکیا قبل از تجزیه سال ۱۹۹۲ نمونه این حالت دو قطبی است. همچنین رابطه مالیزیا- سنگاپور در داخل اتحاد فدرالی مالیزی نیز از نگاه نژادی و ایدئولوژیک، یک رابطه دو قطبی بود و تنها بعد از دو سال منجر به طرد و اخراج سنگاپور از اتحاد فدرالی مالیزی شد. در هر سه نمونه یاد شده حالت دو قطبی و دو واحدی دولت فدرال منجر به جدایی یا تجزیه گردید.

در فدرالی‌های دو قطبی مشکل از آنجا به وجود می‌آید که هر دو قطب به طور عموم بر تساوی مطلق هر دو طرف در همه امور تأکید دارند و این به یک نوع بن بست و انسداد و توقف کامل در فعالیت‌ها می‌انجامد و دلیل آن هم این است که چون واحدهای متعدد و زیادی وجود ندارد تا برای حل مشکلات و اختلافات، یک ائتلاف یا یک پیمان و یا یک اکثریت و اقلیت شکل بگیرد و بدین ملحوظ تنها دو جانب است و دورای، بدون هیچ گونه تنازل و کوتاه آمدن در مقابل همدیگر و این وضعیت در همه حالات با بن بست و توقف فعالیت مواجه خواهد شد. بر علاوه این که گاهی کم بودن جمعیت یکی از دو واحد نسبت به دیگری باعث می‌شود که واحد کم جمعیت‌تر همواره اصرار بورزد

بر تساوی هر دو واحد در سیاستگذاری‌های فدرال و واحد بزرگتر هم همیشه شکایت داشته باشد از وضع محدودیت‌ها به خاطر راضی نگه‌داشتن واحد کوچکتر و این حالت باعث تزلزل و بی‌ثباتی بیشتر می‌گردد.

البته در کشورهای فدرالی سه قطبی یعنی دارای سه واحد عضو فدرال نیز همین مشکل وجود دارد. در نیجریه در سال‌های دهه پنجاه و دهه شصت قرن گذشته، حالت سه قطبی حاکم بود که به جنگ داخلی منجر شد و در سال‌های بعدی به تدریج واحدهای آن زیاد شد که اکنون دارای ۳۶ واحد یعنی ۳۶ ایالت و منطقه است. در بعضی از کشورهای فدرالی آفریقا و در مجمع الجزایر قمر یا کمرور (جمهوریه القمر المتحده یکی از کشورهای آفریقایی عضو اتحادیه عرب) که از سه جزیره عضو فدرال تشکیل شده است نیز همین حالت وجود داشت. در فدرالی‌های سه قطبی همواره یکی از سه عضو فکر می‌کند که دو عضو دیگر برای منافع شان بر علیه او متحد و هم پیمان شده‌اند و این حالت در روابط داخلی اتحاد فدرالی باعث بی‌اعتمادی شده و تأثیرات ویرانگر به دنبال دارد. به طور کلی باید گفت که در فدرالی‌هایی که از دو یا سه عضو (سه ایالت یا سه منطقه) تشکیل شده‌اند همیشه این احتمال وجود دارد که شاهد بی‌ثباتی‌ها و منازعات ویرانگر باشند.

#### هفتم. ضعف نظام سیاسی و فقدان نهادهای دموکراتیک

مشکل اصلی نظام‌های فدرالی‌ای که ناکام شده و به جدایی منجر شده‌اند، ناشی از این نبوده که فدرالیسم را به عنوان یک نظام حکومتی برگزیده بودند بلکه به جهت ضعف نهادهای دموکراتیک یا فقدان آن‌ها بوده است. پس دلیل ناکامی آن‌ها داشتن ماهیت غیردموکراتیک بوده، نه ماهیت فدرالی داشتن. در عمل، تاریخ شاهد نبوده که اتحادهای فدرالی دموکراتیک که به معنای واقعی و حقیقی کلمه دموکراتیک بوده‌اند، دچار فروپاشی شده باشند. فروپاشی یوگسلاویا و چکسلواکیا و اتحاد جماهیر شوروی در کنار عوامل دیگر، معلول نظام استبدادی و دیکتاتوری حاکم بر آن‌ها بود. بدین جهت می‌بینیم که نظام‌های دارای قانون اساسی‌ای

که در هر جای جهان، طولانی‌ترین عمر را داشته، نظام‌های فدرالی هستند که هنوز هم مطابق قوانین اساسی خود عمل می‌کنند مانند ایالات متحده آمریکا از سال ۱۷۸۹ و سوئیس از سال ۱۸۴۸ و کانادا از سال ۱۸۶۷ و آسترالیا از سال ۱۹۰۱. به دلیل همین مزیت‌ها است که نظام فدرالی در میان تعداد زیادی از کشورهای دنیا در حال گسترش است. فدرالیسم امروزی یکی از اشکال موفق و کامیاب حکومتداری است که به تنوع اجتماعی و هویت‌های مختلف اجازه تبارز می‌دهد به خصوص در عصر جهانی شدن و اثرات فرهنگی و تمدنی آن.<sup>۱</sup>

#### ۴-۱-۳. نتیجه‌گیری

از آنچه به اختصار و با ذکر نمونه‌ها گفته شد چند نتیجه روشن به دست می‌آید:

۱. فدرالیسم به هیچ صورت عامل تجزیه نیست و بلکه عامل وحدت است.
۲. تجزیه یک بستر اصلی دارد و یک عامل اصلی. بستر اصلی برای تجزیه وجود هویت‌های متعدد و متنوع قومی و فرهنگی و جغرافیایی است و عامل اصلی آن هم حاکمیت نظام غیر دموکراتیک و پیدایش بی‌اعتمادی بین گروه‌ها و احساس تبعیض و بی‌عدالتی در حق آنان. شش مشکلی را که در بالا برشمردم همگی ریشه در احساس بی‌عدالتی دارد. این احساس حتی ممکن است در یک دولت-کشور متمرکز یا نامتمرکز غیر فدرال نیز ایجاد شود. امروز در دنیا کم نیست کشورهای بی‌عدالتی که نظام فدرالی هم ندارند ولی بخاطر پیدایش فضای بی‌اعتمادی و احساس بی‌عدالتی در میان گروه‌های قومی، آواز تجزیه‌طلبی و استقلال‌خواهی از آن‌ها شنیده می‌شود.
۳. در یک کشور فدرالی اگر احیاناً فروپاشی و تجزیه اتفاق افتاده بدان دلیل بوده که سازوکارهای فدرالی را درست تطبیق نکردند و در حقیقت روح فدرالیسم را که ایجاد توازن بین وحدت و کثرت است، در نظر نگرفتند و یا این که نظام حاکم نظام استبدادی بوده که منجر به سقوط آن شده است یعنی در حقیقت

---

۱. ولید کاصد الزیدی، الفیدرالیه- درسه فی المصطلح و المفهوم و النظریه، العتبه العباسیه المقدسه، المرکز الاسلامی للدراسات الاستراتیجیه، عراق، نجف، چاپ اول، ۲۰۱۹، ص ۱۵۸.

به جهت این که این نظام دیکتاتوری بوده که متلاشی شده و نه به جهت فدرالی بودن.

۴. اگر بخواهیم از تشنجات و بحران‌ها و منازعات داخلی و گرایش‌های تجزیه‌طلبانه در کشورهای فدرالی یا غیر فدرالی جلوگیری کنیم، باید در میان مردمان آن کشور، اعتماد خلق کنیم و عدالت و انصاف را رعایت کنیم که بدون هیچ شک و تردیدی، تطبیق عدالت در بعد سیاسی و اداری با نظام فدرالی سهل‌تر و راحت‌تر است. امروزه خوشبختانه در مناقشه و بحث روی فدرالیسم در کشورهای مختلف، همه اقشار سیاسی سهم می‌گیرند از راست سیاسی تا چپ سیاسی و لیبرال‌ها و میانه‌روها و تا حقوق‌دانان و اقتصاددانان و علمای سیاست، جامعه‌شناسی و مدیریت و متخصصین حقوق و روابط بین‌الملل و سایر صاحب نظران و این خود باعث می‌شود که مجموعه کاملی از دیدگاه‌ها در مورد اصول فدرالیسم به عنوان دوازده تبعیض و بی‌عدالتی جوامع نوین امروزی شکل بگیرد.

#### مبحث دوم: مزایا و فرصت‌ها

##### ۴-۲-۱. مزایای فدرالیسم

در دو بحث قبلی معایب و چالش‌های فدرالیسم و انتقاداتی که از سوی منتقدان مطرح شده بود مورد بحث قرار گرفت و به پاسخ‌های انتقادات نیز اشاره شد و در ضمن مزایای این نظام نیز ذکر شد.<sup>۱</sup> ولی بجا است که علاوه بر آنچه در مورد نقاط مثبت و برتری‌های این نظام و توانایی آن برای حل مشکلات و چالش‌ها گفته شد، مزایای فدرالیسم و فرصت‌هایی را که فدرالیسم ایجاد می‌کند، به طور جداگانه و فشرده بیان کنیم که در سطور ذیل به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم:

۱. در مورد مزایای فدرالیسم نگاه کنید به: پروفیسور رفیق سلیمان، الفیدرالیه و مشکلاتها التطبيقیه فی العالم المعاصر (الامارات العربیه المتحده و العراق/اقلیم کردستان، از انتشارات مرکز الیدمقراطی العربی-آلمان، برلین، چاپ اول ۲۰۲۱، ص ۴۰-۴۹.

## اول. شکل‌گیری دولت بزرگ

فدرالیسم می‌تواند زمینه را برای شکل‌گیری دولت‌های بزرگ با امکانات عظیم اقتصادی و امنیتی برای دفاع از خود و دفاع از استقلال خود فراهم کند. این امکانات و فرصت‌ها توسط هیچ دولت کوچک عضو به طور تنهایی میسر نیست. در این زمینه حتی گفته شده که فدرالیسم می‌تواند یک قاره را در زیر چتر یک دولت متحد گرداند مانند ایالات متحده آمریکا. امروز اتحادیه اروپا هم گرچه یک نظام کنفدرالی است، نه فدرالی، ولی نشان می‌دهد که هرگاه کشورهای عضو بتوانند روی یک قانون اساسی بین خود به توافق برسند، همه کشورهای اروپا و یک قاره در قالب یک دولت فدرال شکل خواهد گرفت. یکی از تفاوت‌های بنیادی بین فدرال و کنفدرال این است که نظام کنفدرالی بر اساس یک معاهده بین دولت‌های مستقل به وجود می‌آید؛ اما فدرال بر اساس قانون اساسی شکل می‌گیرد. معاهده یک عنصر حقوق بین الملل و در روابط فیما بین دولت‌های کاملاً مستقل مطرح می‌شود؛ اما قانون اساسی یک عنصر حقوق داخلی است و اجزا و بخش‌های داخلی یک دولت واحد را به هم پیوند می‌دهد.

## دوم. ایجاد توازن میان دولت مرکزی و ایالت‌ها

فدرالیسم بین وحدت ملی در سطح همه کشور و خودمختاری برای اطراف یا بین دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی آشتی و توازن ایجاد می‌کند زیرا در این نظام در ابتدا در مسایل اصلی و مهم برای مجموع دولت فدرال یک قانون اساسی به تصویب می‌رسد و بعد از آن به ایالات هم اجازه داده می‌شود که متناسب با مصالح و نیازهای خود، قوانین خاص خود را داشته باشند. همچنین از تکروری و خودمحوری و تمرکزگرایی دولت مرکزی جلوگیری می‌کند زیرا همه صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات در قانون اساسی تسجیل و توزیع می‌شود و حتی دولت مرکزی نمی‌تواند قانون اساسی را به تنهایی و به نفع خود تعدیل کند. هر گونه تعدیل در قانون اساسی مخصوصاً در مورد صلاحیت‌ها و اختیارات ایالات، مشروط به رضایت تمام ایالت‌ها است.

## سوم. احترام به دموکراسی

در نظام فدرالی به ارزش‌های دموکراسی احترام گذاشته می‌شود. به عبارت دیگر در این نظام بستر مناسب برای تحقق دموکراسی فراهم است و از استبداد و تمرکز قدرت جلوگیری می‌شود. در این نظام به همگی به شمول مردمان ایالت‌ها اجازه داده می‌شود که در تعیین سرنوشت خود آزادانه سهم بگیرند و متناسب با شرایط خاص خود قوانین و نظام‌های اداری خاص خود را داشته باشند و در تحکیم پایه‌های مردمی دولت سهم فعال بگیرند.

## چهارم. ثبات سیاسی

نظام فدرالی در مواجهه با تحولات و شرایط متغیر سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از انعطاف بیشتری برخوردار است و از این جهت باعث ثبات بیشتر سیاسی و حقوقی می‌شود و لذا قوانین اساسی آمریکا (۱۷۸۹) و سوئیس (۱۸۴۸) و کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱) از قدیمی‌ترین و باثبات‌ترین قوانین اساسی در سطح جهان هستند و این چهار کشور فدرالی به اضافه آلمان توانسته‌اند که خود را با همه شرایط متغیر انطباق بدهند و از ثبات پایدار سیاسی و اقتصادی و حقوقی در سطح ملی و جایگاه شایسته در سطح بین‌المللی برخوردار باشند.

## پنجم. امکان وضع قوانین موفق

نظام فدرالی یک تجربه بسیار غنی و آگاهی عمیق و همه‌جانبه در زمینه قانون اساسی، حقوق اساسی و قانونگذاری ایجاد می‌کند زیرا در این نظام هر ولایت یا ایالت از استقلال برخوردار است و می‌تواند قانون اساسی و قوانین خاص خود را داشته باشد. بدون شک قوانین و نظم برخاسته از آن که در یک ایالت موفق و کامیاب ثابت شوند، به ولایات و مناطق دیگر هم سرایت می‌کند و فایده آن تعمیم می‌یابد.

## ششم. امکان وضع نظام‌های سیاسی متفاوت

نظام فدرالی این زمینه را فراهم می‌کند که نظام‌های سیاسی و اداری مختلف

در ایالت‌ها تجربه شوند و از هر جهت مورد آزمایش قرار بگیرند که در نتیجه هر ولایت می‌تواند نظامی را برگزیند که در عمل آزمایش شده و با مصالح و اهداف آن ولایت مطابقت داشته باشد.

#### هفتم. امکان انتقال به ایالت دیگر

در نظام فدرالی این فرصت هم وجود دارد که هرگاه شهروندی از شرایط ایالت محل سکونت خود راضی نباشد، به ایالت دیگر نقل مکان کند، زیرا قانون اساسی فدرال به همه شهروندان حق می‌دهد که در انتقال و انتخاب محل سکونت خود آزاد باشند. این آزادی باعث می‌شود که در میان افراد دارای امتیازات و فرصت‌های مشابه، یک نوع رقابت مثبت در سطح ملی شکل بگیرد.

#### هشتم. مشارکت عادلانه فرهنگی

نظام فدرالی برای اقلیت‌های قومی و فکری و فرهنگی مشارکت عادلانه در قدرت را تضمین می‌کند و برای آنان فرصت بهتری را در حفاظت از فرهنگ شان فراهم می‌سازد و با توزیع عادلانه قدرت از حرکت‌های جدایی طلبانه جلوگیری می‌کند و ادغام سیاسی در میان گروه‌های متعدد تباری را سهولت می‌بخشد و در نتیجه پایه‌های اساسی و قانونی دولت را محکم‌تر و قوی‌تر می‌گرداند. چون تمایلات جدایی طلبانه زمانی قوت می‌گیرد که تبعیض اجتماعی حاکم بوده و برابری در فرصت‌ها و حقوق منتفی باشد. هنگامی که یک گروه فکر کند که مغبون و متضرر و یا محروم واقع شده و مورد تبعیض قرار گرفته، خطر جدایی هم تقویت می‌شود و از سوی دیگر به حاشیه راندن‌ها و منزوی ساختن‌ها و اعمال تبعیض، گاهی باعث جنگ‌های داخلی و منازعات مداوم می‌شود که هزینه سنگین مادی و انسانی را بر دوش دولت‌ها می‌گذارد. اما نظام فدرالی برابری در فرصت‌ها ایجاد می‌کند و از فاصله‌ها و به حاشیه کشاندن‌ها جلوگیری می‌کند و یک نوع توازن را در همه عرصه‌ها ایجاد می‌کند. هنگامی که در میان همه شهروندان برابری در حقوق و در فرصت‌ها احساس شود، ارزش‌های شهروندی و تعلقات ملی و همچنین هویت مشترک ملی نیز تقویت می‌شود.



### نهم. امکان رواداری فرهنگی

نظام فدرال اگر با سازوکار مناسب و دقیق و با تفاهم همه جوانب تطبیق شود، بدون شک نسبت به نظام‌های بسیط و تکساخت، در هر دو عرصه داخلی و خارجی و در عرصه‌های مختلف رقابت و قانونگذاری و اجرایی سامان یافته‌تر خواهد بود و زمینه همکاری‌ها و تعاملات انسانی و احترام متقابل و روحیه رواداری و همگرایی را بیشتر خواهد ساخت.

### دهم. تامین عدالت

مهم‌ترین مزیت فدرالیسم که در حقیقت فلسفه سیاسی آن را تشکیل می‌دهد، نسبت دو جانبه فدرالیسم با «پلورالیسم» از یک سو و «عدالت» از سوی دیگر است. فدرالیسم و پلورالیسم دو عنصر انفکاک ناپذیر هستند. هرگاه پلورالیسم در ابعاد سیاسی و فرهنگی و اجتماعی در جامعه حاکم نباشد، نمی‌توان فدرالیسم را به معنای واقعی آن در آن جامعه سراغ گرفت هرچند در ظاهر عنوان فدرالی را هم داشته باشد. در کشورهای مثل شوروی سابق مشکل در همین نقطه بود، زیرا به جای پلورالیسم، نظام دیکتاتوری خودکامه و مبتنی بر ایدئولوژی سختگیرانه مارکسیستی حاکم بود که هیچ نوع تکثر و چندگانگی را بر نمی‌تابید و به همین جهت به فروپاشی سوق داده شد. در حقیقت باید گفت که در چنین کشورهایی، فدرالیسم تنها در نام وجود داشت و کالبد آن از روح حقیقی فدرالیسم که پلورالیسم و تکثر و تنوع و چندصدایی است تهی بود.

نسبت دیگر فدرالیسم، رابطه آن با عدالت است. عدالت محور کلیدی دولت‌داری است. طبق سخن معروف: الملک یبقی مع الکفر و لا یبقی مع الظلم. فدرالیسم به عدالت نزدیک‌تر است زیرا بدیهی‌ترین مفهوم عدالت، اعطای حق به صاحب حق است و این که هر فردی در جامعه از حقوق مشروع خود در عرصه‌های مختلف سیاسی و فرهنگی و اقتصادی برخوردار باشد و فدرالیسم با توجه به ارزش‌ها و اصولی که در آن نهفته است، می‌تواند عدالت را در سطح مناسبی در جوامع متکثر و متنوع تطبیق کند.

#### ۴-۲-۲. نتیجه‌گیری

##### خواننده گرامی!

در این چند فصل از جستار، نظام فدرالی را از نگاه تئوریک مورد بحث قرار دادیم. پیشینه تاریخی آن در دنیا را به اختصار اشاره کردیم و بعد هم مفهوم سیاسی و اداری و اصول و ساختار این نظام و اقسام و انواع و شیوه‌های اجرایی و نحوه توزیع قدرت در سطوح افقی و عمودی و تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات بین دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی و در آخر انتقادات و معایب و چالش‌ها و همچنین امتیازات و فرصت‌های برخاسته از این نظام را مطرح کردیم.

یک بخش عمده دیگر که از نگاه اطلاعات و معلومات و مطالعه مقایسه‌ای بسیار مهم است، تشریح کارکرد نظام فدرالی در بیش از ۲۵ کشور دنیا است که باید در باره هر یک از این کشورها به طور جداگانه معلومات مختصری را ارائه می‌کردیم اما طرح این موضوع ده‌ها قسمت دیگر را در بر می‌گرفت و این سلسله از مباحث را بسیار طولانی می‌ساخت. بدین جهت از طرح آن در این سلسله از جستار صرف نظر کردیم و اگر توفیق یار شد در یک فرصت دیگر دنبال خواهیم کرد و فعلاً علاقه‌مندان را به کتاب‌هایی که در باره کشورهای دارای نظام فدرال نگارش یافته ارجاع می‌دهیم و بحث‌های بخش اول یعنی مباحث عمومی و تئوریک فدرالیسم را در همین جا خاتمه می‌دهیم و بخش دوم «جستار در باره فدرالیسم» را به مباحث مهم‌تر یعنی «طرح فدرالیسم در افغانستان» اختصاص می‌دهیم که در بخش بعدی، سلسله بحث‌هایی را در این رابطه، خدمت خوانندگان گرامی تقدیم می‌کنم.



## بخش دوم

### طرح فدرالیسم در افغانستان

(سیر تاریخی و نقد و بررسی نظریات موافقان و مخالفان)



در بخش اول این جستار، مباحث عمومی و تئوریک فدرالیسم را به عنوان یک اندیشه سیاسی و یک نظام سیاسی از جوانب مختلف مورد مطالعه قرار دادیم. اکنون در بخش دوم، طرح فدرالیسم را به طور مشخص در افغانستان مطالعه می‌کنیم و در چهار فصل، پیشینه تاریخی این طرح در طول بیش از ۶ دهه اخیر و طرفداران و طراحان آن را معرفی خواهیم کرد و این که فدرالیست‌ها دقیقاً چه می‌خواهند و همچنین انتقادات مخالفان این طرح و یا چالش‌های فدرالیسم در افغانستان را بررسی خواهیم کرد و در ضمن به میکانیزم‌های تطبیقی و دیدگاه‌های مختلف در این رابطه هم اشاره خواهیم کرد.

## فصل اول: پیشینه نظام اداری در افغانستان

نظام اداری هر کشوری تابع نظام سیاسی و تحولات ژئوپلیتیک است و از این رو نظام اداری افغانستان فراز و نشیب های زیادی داشته و با تغییر رژیم های سیاسی و حتی تبدیل زمامداران، تغییر کرده و هنوز هم به یک ثبات و کارآمدی لازم نرسیده است. طرح جزئیات تاریخی و تحولات گذشته، خارج از موضوع بحث ما است ولی به عنوان مقدمه بحث ضرورت نظام فدرال در افغانستان، فشرده ای از تقسیمات اداری در چند مقطع مهم تاریخی را ذکر می کنم.

### مبحث اول: مرحله شبه فدرالی

افغانستان گرچه تا کنون سیستم فدرالی را تجربه نکرده است ولی اگر گذشته های دورتر را مطالعه کنیم، نظام اداری افغانستان در برخی از مقاطع تاریخی، حالت غیرمتمرکز خودمختارگونه و مشابه به فدرال را داشته است. پوهاند غلام جیلانی عارض استاد پوهنتون کابل در کتاب خود که به طور خلاصه به موضوع سرحدات و تقسیمات اداری افغانستان پرداخته اما نکات مهمی را یادآور شده است، در باره نظام اداری افغانستان در دوره احمدشاه ابدالی چنین نوشته است:

«احمدشاه درانی امپراطوری وسیعی را به وجود آورد که سرحدات شمال آن دریای آمو، سرحدات جنوبی به سواحل بحیره عرب و خلیج عمان، از طرف غرب به کرمان و در سمت شرق الی سرهند و سلسله کوه های تبت وسعت داشت.

این سرزمین پهناور با تدبیر عالی هیأت حاکمه دولت، تقریباً به مفهوم "فدرالی" اداره می‌شد زیرا والی‌های هر ولایت اختیارات کامل در اجرائات داخلی ولایت داشتند، تنها مسایل بزرگ سیاسی و اداری را از مرکز مصلحت و مشوره می‌گرفتند. اما این سیستم اداری به مرور زمان بالاخص بعد از حکومت تیمورشاه شیرازه سیاسی حکومت وسیع احمدشاه درانی ازهم پاشید... در این جا از سیستم فدرالی اشاره کردیم، اگرچه مفهوم کنونی اداره فدرالی به طور سیستماتیک در امپراطوری احمدشاه کبیر 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.»<sup>۱</sup>

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، درویش علی 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 شهنوازخان 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.<sup>۲</sup>

نویسنده و محقق ارجمند آقای محیی‌الدین مهدی می‌گوید: «در نیمه اول قرن هجدهم میلادی، سرزمینی که اینک افغانستان خوانده می‌شود، پنج واحد جدا

۱. غلام جیلانی عارض، سرحدات و تقسیمات اداری افغانستان در طول تاریخ، چاپ اول، ختیخ بیارغونی (کور)، سرطان ۱۳۸۲، پشاور، پاکستان، ص ۱۲ و ۱۳.

۲. میر غلام محمد غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، چاپ چهارم، تهران، ۱۳۶۸، ص ۳۵۹.



از هم بود: هرات و قندهار ولایات شرقی ایران صفوی شمرده می شد؛ بلخ و ترکستان شهزاده‌نشین خانات بخارا بود؛ کابل بخشی از ولایت بزرگ کابل (صوبه کابل) هند گورکانی بود؛ هزاره‌جات به طور مستقلانه بدست خوانین محلی اداره می شد؛ و همین‌گونه، بدخشانات توسط امرای محلی که شاه خوانده می شدند، اداره می شدند.<sup>۱</sup>

همچنین میر غلام محمد غبار می نویسد که از سال ۱۸۱۹ به بعد: «ولایات شمالی و مرکزی افغانستان (بدخشان، تخارستان، بلخ، میمنه و هزاره جات) زیر اداره حکام محلی شکل مجزا و ملوک الطوائفی گرفت.»<sup>۲</sup>

اداره افغانستان بعد از احمدشاه ابدالی دچار مشکلاتی شد اما در دوره امیر شیرعالی خان بازهم کوشش شد که همان سیستم دوره احمدشاه ابدالی احیا شود ولی عملاً افغانستان به پنج ولایت محدود شد: کابل، قندهار، ترکستان افغانی، هرات و ولایت فراه. اداره افغانستان تا این زمان در عمل تا حدودی به صورت نامتمرکز مدیریت می شد.

### مبحث دوم: مرحله اداره متمرکز

از زمان امیر عبدالرحمن نظام اداری کاملاً متمرکز شکل گرفت. بیهوده نیست که جمعی از خوانین هزاره جات در جواب مامورین عبدالرحمن نوشته بودند که در کنار چهار دولت دیگر، چرا از هزاره جات هم به عنوان دولت پنجم یاد نکردید؟ این بدان خاطر بود که هزاره جات تا آن زمان کاملاً به شکل خودمختار می زیسته است. امیر عبدالرحمن در تاج التواریخ ضمن نقل مضمون این نامه می گوید: در مدت سه صد سال هیچ یک از سلاطین، قدرت نداشتند هزاره‌ها را کاملاً آرام نمایند.<sup>۳</sup>

گرچه در دوره امیر عبدالرحمن خان، شکل ظاهری ولایات به همان حالت

۱. محیی الدین مهدی، مقاله‌ای تحت عنوان: «ساختار نظام مطلوب در افغانستان».

۲. افغانستان در مسیر تاریخ، پیشین، ص ۵۱۰.

۳. عبد الرحمن، تاج التواریخ، (چاپ قدیم (سال ۱۹۰۴ میلادی) فصل یازدهم، ص ۲۳۲.

دوره امیر شیرعلی خان باقی ماند جز این که بر آن پنج ولایت، ولایت بدخشان نیز اضافه شد، ولی در ماهیت اداره تغییر وسیعی ایجاد شد زیرا نظام اداری کشور از حالت نامتمرکز کاملاً خارج شد و شکل کاملاً متمرکز استبدادی به خود گرفت و امیر حاکمیت شخصی خود را به زور سرنیزه از پایتخت تا اقصی نقاط قریه جات بسط داد و تمام مخالفان خود از همه اقوام با قساوت تمام سرکوب کرد، به گونه‌ای که خود او در تاج‌التواریخ در مورد یکی از جنگ‌های شمال می‌گوید:

«و کسانی را که اسیر می شدند، من به دهن توپ می گذاشتم. در مدت سه ساله اغتشاش، تعداد کسانی که به این قسم من کشته‌ام تقریباً پنج هزار نفر می شدند و تعداد کسانی که از دست لشکر من کشته شدند ده هزار نفر بودند.»<sup>۱</sup> همچنین از یک جنگ دیگر خود در بدخشان چنین حکایت می‌کند: «... این جنگ ۹ ساعت امتداد داشت. از طرف دشمن سه هزار نفر در میدان جنگ کشته شد و از طرف ما تخمیناً صد نفر کشته و چند نفر زخمی شدند. شش صد اسیر و پنج هزار اسب از دشمن به دست ما افتاد. من حکم دادم "منار"ی از سرهای مقتولین دشمن ساختند تا بقیه دشمن خائف شوند...»<sup>۲</sup>

بدین ترتیب اصطلاح "کله منار سازی" در ادبیات سیاسی و تاریخی افغانستان، میراث بجا مانده از امیر عبدالرحمن است که برای ایجاد نظام متمرکز از آن استفاده شد اما در قبال آن پیکر نحیف مردم افغانستان در زیر سم ستوران و تاخت و تاز لشکریان بی رحم او خرد و خمیر شد. مؤرخین گفته‌اند که او ۱۷ بار لشکرکشی کرد که ۹ بار آن در مناطق پشتون‌نشین و برای سرکوب مخالفانش و ۶ بار هم در مناطق اقوام غیر پشتون بود مثل: میمنه در سال‌های ۱۸۸۲ و ۱۸۸۴ و شیغان و روشان در ۱۸۸۲ و بدخشان در ۱۸۸۹ و نورستان در ۱۸۹۶ و هزاره جات در ۱۸۸۹ میلادی که به تعبیر خودش در تاج‌التواریخ:

«جنگ با طایفه هزاره چهارمین جنگ داخلی می‌باشد که در زمان حکمرانی

۱. همو، ص ۱۹.

۲. همو، ص ۲۳.

من اتفاق افتاده است. اعتقاد این است که این جنگ بالنسبه به جنگ‌های دیگر بیشتر باعث ازدیاد شوکت و قوت و قدرت و امنیت و سلامت سلطنت من گردیده است.»<sup>۱</sup>

به خاطر اهمیت این جنگ و اهمیت شکست هزاره‌ها است که عبدالرحمن آن را «فتح نمایان» می‌خواند و به جنرال امیرمحمد خان فرمانده لشکر کابل در جنگ هزاره‌جات بعد از بازگشتش به کابل، رتبه «جنرالی اول» اعطا می‌کند و حکومت شهر کابل و ریاست عمارات سلطنتی و ادارات شخصی خود را به او می‌سپارد و می‌گوید: «این بزرگترین امتیازی است که در افغانستان به صاحب منصب نظامی داده شود حتی از منصب سپهسالاری خارج از کابل هم بزرگتر است و این جنرال شجاع به جهت فتح نمایانی که کرده بود، استحقاق این امتیاز را داشت.»

جالب است که با آن همه قساوت و خصومتی که امیرعبدالرحمن در سرکوب هزاره‌ها از خود نشان داد، باز هم برخی از هزاره‌های ساده لوح، بعد از شکست انتظار داشتند که مورد توجه امیر قرار بگیرند و از طرف او برای مأموریتی موظف شوند. امیر عبدالرحمن در این رابطه می‌گوید: «بعضی از هزاره‌ها استدعا نمودند آن‌ها را مجدداً به ولایت شان مأمور نمایم ولی خیال می‌کنم این شعر مناسب حال من و هزاره‌ها می‌باشد که گفته‌اند: تا تو را دم مرا پسر یاد است - دوستی من و تو برباد است.»<sup>۲</sup>

۱. همو، ص ۲۲۹.

۲. عبدالرحمن، تاج التواریخ، ص ۲۳۶.

در خصوص این مثل گفته‌اند که چوپان فقیری کاسه‌ای شیر دوشید و کنار تخته سنگی گذاشت و دنبال کاری رفت. وقتی برگشت، کاسه را از شیر خالی و در آن سگه‌ای گذاشته شده دید. این ماجرا تکرار شد و چوپان از این راه به نان و نوایی رسید. او روزی از روزها به کمین نشست تا از کم و کیف ماجرا مطلع شود. ماری را دید که می‌آید، شیر را می‌خورد و به ازای آن سگه‌ای در کاسه می‌اندازد و می‌رود. چندی که از ماجرا گذشت، چوپان با زنش عزم سفر زیارتی کردند و گله را به پسر برومند خود سپردند. ماجرا در غیاب چوپان همچنان ادامه داشت تا این که روزی پسر چوپان وسوسه شد که احتمالاً این مار بر سر گنجی خفته و بهتر است که او را بکشم و همه گنج را - بکجا - تصاحب کنم. (این تعریضی به حرص و زیاده‌خواهی آدمی است)

امیر عبدالرحمن واقعا خوب می دانست که با این مردم چه کرده و خوب درک کرده بود که بعد از آن فاجعه رابطه او با هزاره‌ها چگونه خواهد بود اما واقعا برخی بسیار زود مرگ فرزند و عزیزانش را به فراموشی می سپارند!

### مبحث سوم: چرخش نسبی به عدم تمرکز

در آغاز دوره امان الله خان در مورد نظم اداری تجدید نظر شد و نظامنامه (قانون) تشکیلات اساسیه<sup>۱</sup> دولت و نظامنامه (قانون) تقسیمات ملکیه افغانستان به تصویب رسید که به مقتضای آن اداره محلی افغانستان در آن دوره دارای پنج واحد با درجات ذیل بود:

۱. ولایت که در رأس آن والی قرار داشت.

۲. حکومتی اعلی که در رأس آن حاکم اعلی قرار داشت.

۳. حکومتی کلان که در رأس آن حاکم کلان بود.

۴. حکومتی که در رأس آن حاکم قرار داشت.

۵. علاقه که در رأس آن علاقه‌دار بود.

این در حالی بود که در همه افغانستان تنها پنج ولایت و چهار حکومتی اعلی موجود بود:

ولایات: ۱. ولایت کابل، ۲. ولایت قندهار، ۳. ولایت هرات، ۴. ولایت

ترکستان، ۵. ولایت قطغن و بدخشان.

پسر با تبر قصد جان مار کرد. دُم مار را قطع کرد و خود نیز بر اثر نیش مار در جا هلاک شد. پس گله نیز بی صاحب ماند و تلف شد. چوپان که از سفر برگشت و از ماجرا مطلع شد، پس از مدتی سوگواری، چون به روز سیاه افتاده بود، به صحرا رفت و کاسه‌ای شیر را کنار تخته سنگ گذاشت و مار را دعوت به نوشیدن شیر کرد و از رفتار پسر نادانش عذرخواست. مار، حرف‌های مرد را که شنید، خطاب به او گفت: ای مرد! نه مرا بریدگی دُم فراموش خواهد شد و نه تو را داغ فرزند؛ بنابراین هر دو از هم نفرت خواهیم داشت. از این روی باید از هم جدا و دور باشیم که: تا مرا دُم، تو را پسر یاد است - دوستی من و تو بر باد است!

این مثل، زمانی کاربرد پیدا می‌کند که بین دو یا چند و یا عده‌ای از افراد کینه‌ای عمیق و پایدار بر اثر حادثه یا حوادثی پدید آید که به قول معروف، قابلیت رفع و رجوع نداشته باشد.

۱. نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، طبع داتره تحریرات مجلس عالی وزرا، ۱۵ دلو ۱۳۰۲، کابل.

حکومتی‌های اعلی: اول: سمت مشرقی. دوم: سمت جنوبی. سوم: فراه. چهارم: میمنه.

ولایات در زیر اداره نائب الحکومه‌ها و حکومتی‌های اعلی در زیر اداره حاکم‌های اعلی بودند. تنها نائب الحکومه کابل به صفت والی شناخته می‌شد. حکومتی‌های کلان در زیر امر حاکم کلان و حکومتی‌ها در زیر امر حاکم‌ها، علاقه در زیر امر علاقه‌دارها اداره می‌شدند.

در این دوره برای بار نخست اداره دولتی از حالت «تمرکز مطلق»، که از زمان امیر عبد الرحمن خان، آغاز شده و ادامه یافته بود، خارج گردیده، هم حالت «عدم تراکم» پیدا کرد، یعنی صلاحیت‌های وسیع به اداره محلی و نائب‌الحکومه‌ها و حاکم‌ها در ولایات داده شد و هم از برخی از شواهد می‌توان دریافت که یک نوع حرکت و تمایلی به نظام «عدم تمرکز اداری» نیز وجود داشته است. از این شواهد می‌توان حکمی را که در ماده ۶۳ نظام‌نامه اساسی دولت علیّه افغانستان ذکر شده نام برد. در این ماده آمده است:

«اصول اداره ولایات بر سه قاعده اساسیه مبنی است: ۱. توسیع مآذونیت. ۲. تفریق وظایف. ۳. تعیین مسئولیت.»

از این ماده می‌توان چنین استنباط کرد که یکی از اصول اساسی اداره ولایات، «توسیع مآذونیت» یعنی توسعه صلاحیت‌ها و عدم تمرکز قدرت است و اصل دوم تقسیم وظایف و اصل سوم هم مسئولیت‌پذیری ولایات و مأمورین ولایتی است. مسئولیت‌پذیری از نشانه‌های استقلال نسبی اداره و حالت عدم تمرکز است. در کنار توسعه صلاحیت‌های واحدهای ولایتی، در هر ولایت مجلس مشوره نیز وجود داشت که در مسایل مهم نه تنها دارای صلاحیت مشورتی که از صلاحیت اجرائی نیز برخوردار بود. جزئیات صلاحیت‌های این شوراها در نظام‌نامه تشکیلات اساسیه ذکر شده است.

#### مبحث چهارم: چرخش دوباره به سیستم متمرکز

سیستم اداری افغانستان به همین ترتیب ادامه یافت تا زمان تصویب قانون اساسی

سال ۱۳۴۳ دوره ظاهر شاه. در این دوره دوباره در ساختار اداری کشور تغییراتی پدید آمد. در مورد اداره محلی، ساختار حکومتی اعلی و حکومتی کلان حذف گردید و در سطح همه کشور، ولایت به عنوان واحد اداره محلی شناخته شد. تعداد ولایات در آن زمان ۲۸ ولایت بود. (کابل، لوگر، وردک، پروان، کاپیسا، لغمان، ننگرهار، کنر، غزنی، پکتیا، زابل، کندهار، ارزگان، هلمند، چخانسور، فراه، هرات، بادغیس، غور، فاریاب، جوزجان، تخار، بلخ، سمنگان، بغلان، کندز، بدخشان و بامیان).

بر اساس ماده ۱۰۹ قانون اساسی ۱۳۴۳ در کنار واحد اداری ولایت، برای هر ولایت یک جرگه (شورا) ولایتی به منظور سهم‌گیری در تأمین اهداف انکشافی ولایت و مشوره دادن به حکومت ولایت در جهت بهبود امور و انکشاف اوضاع عمومی ولایت پیش‌بینی گردید و در ماده ۱۱۰ آن قانون تأکید شده که جرگه‌ها تا سطح قریه‌ها باید تعمیم یابد و اشتراک روز افزون آن‌ها در اداره محلی تأمین گردد. اما حقیقت این است که در آن زمان جز این که در قانون اساسی تشکیل شوراهای ولایتی پیش‌بینی گردیده بود، در عمل نه این شوراهای تشکیل شد و نه صلاحیت‌های آن‌ها مشخص گردید. از این رو می‌توان گفت که سازمان اداری این دوره یک نظام متمرکز با رویکرد عدم تراکم یعنی تفویض صلاحیت به مأموران محلی حکومت است و در عمل نشانی از نظام عدم تمرکز دیده نمی‌شود.

بعد از قانون اساسی ۱۳۴۳ یعنی در دوره جمهوریت داودخان و دوره حکومت حزب خلق و پرچم و دوره حکومت مجاهدین و طالبان نیز نظام اداری با تفاوت‌ها و تغییرات اندکی، به صورت نظام اداری متمرکز ادامه یافت.

اما در ۲۰ سال جمهوریت<sup>۱</sup> پسین هم در قانون اساسی با این که حداقل یک نظام مختلط نیمه متمرکز و نیمه متراکم پیش‌بینی شده بود ولی با تأسف که کارگزاران نظام در هر دو سطح قوه مقننه و قوه مجریه در نحوه غیرمتمرکزسازی هیچ اقدام مؤثری نکردند و تا آخرین روزها، قانون شوراهای ولایتی در بین حکومت و شورای ملی در رفت و آمد بود و سرنوشت آن نامعلوم باقی ماند و

---

۱. نظام اداری افغانستان در دوره جمهوریت را با تفصیل بیشتر در کتاب «حقوق اداری افغانستان» توضیح داده‌ام. مراجعه شود.

شوراهای ولایتی در ۳۴ ولایت با آن همه هزینه گزاف انتخابات و مصارف و معاشات، تا آخر نفهمیدند که آیا در قلمرو ولایت خود حق نظارت بر امور اداره را دارند یا صرفاً باید مشوره بدهند و این که این مشوره چه سودی به حال ولایت شان خواهد داشت؟ همچنین علی رغم تلاش‌هایی که من شخصا همراه با وزارت عدلیه و ارگان‌های محلی باهم داشتیم، قانون مهم «تشکیلات اساسی دولت» و «قانون مهم اداره محلی» که هر دو برای تعیین و تقسیم صلاحیت‌ها بین حکومت مرکزی و ادارات محلی نقش اساسی داشتند، در طول ۲۰ سال به تصویب نرسید و این عامل اصلی ایجاد تمرکز بیشتر در حکومت مرکزی و سردرگمی ادارات محلی و شوراهای محلی شده بود.

به طور کلی باید گفت که نظام اداری افغانستان و تقسیمات ادارات محلی، از یکسو همواره دستخوش دگرگونی بوده و از سوی دیگر هیچ‌گاه بر اساس معیارهای علمی و عینی و به منظور ایجاد سهولت در خدمت‌رسانی به مردم و مشارکت دادن آنان در تعیین سرنوشت و سهم‌گیری در انکشاف و تحولات کشور، نبوده و بلکه تابع هواها و سلايق شخصی زمامداران و بیشتر اوقات هم با هدف تثبیت سلطه و اقتدار قومی و پراکنده ساختن مردم و اقوام از نگاه جغرافیایی بوده است و به همین جهت است که در هیچ دوره‌ای مردم از تقسیمات اداری رضایت نداشته و پیوسته از طرف مردم و گروه‌های سیاسی، طرح‌ها و پیشنهادات برای تغییر وضعیت ارائه می‌شده است. در سال‌های اخیر شاهد بودیم که مردم شینوار در ننگرهار، همچنین مردمان هرات، جوزجان، جاغوری غزنی، بهسود میدان وردک و مناطق دیگر خواستار تأسیس ولایات و ولسوالی‌های جدید بودند.

از این رو به نظر می‌رسد که تقسیمات اداری کشور نیاز به یک تحول بنیادی و ریشه‌ای دارد و با انقسام یک یا چند ولایت و ولسوالی به چند ولایت و چند ولسوالی جدید دیگر، مشکل مردم حل نمی‌شود. تحول بنیادی هم تحقق نمی‌یابد مگر در پرتو نظام فدرال که در مرحله اول ایالت‌ها مشخص شود با اقتدارات و اختیارات قانونی و در مرحله دوم در داخل هر ایالت، واحدهای محلی مطابق به نیاز هر منطقه از نو تنظیم گردد.

## فصل دوم: طرح نظام فدرالی در دو دهه ۴۰ و ۵۰

علی‌رغم همه تمرکزگرایی‌ها در حکومت‌های قبلی افغانستان، اکنون بیش از شصت سال است که آوای فدرالیسم هم طنین انداز شده است. اولین زمزمه‌های طرح فدرالیسم در افغانستان از شش دهه پیش مطرح شده و به صورت پیوسته صدای آن بلندتر شده است. معمولاً طرح فدرال از سوی احزاب سیاسی مطرح می‌شده و یا هر زمان که نظامی سقوط کرده و یا قانون اساسی جدیدی تدوین می‌شده و در باره نوع نظام سیاسی تصمیم گرفته می‌شده، نظام فدرالی هم از سوی حلقات و صاحب نظران سیاسی زمزمه می‌شده است. روایت طرح فدرالی را در طول شش دهه اخیر به اختصار پی می‌گیریم و به دلیل تناسب و ارتباط رویدادها، هر دو دهه را در یک فصل جداگانه دنبال می‌کنیم. از این رو فصل اول را به دو دهه ۴۰ و ۵۰ خورشیدی و فصل دوم را به دو دهه ۶۰ و ۷۰ خورشیدی و فصل سوم را هم به ۲۰ سال اخیر یعنی دو دهه ۸۰ و ۹۰ خورشیدی اختصاص داده‌ایم.

### مبحث اول: دهه چهل خورشیدی؛ تدوین قانون اساسی ۱۳۴۳

از شواهد تاریخی پیدا است که مسأله نظام فدرال، در زمان تسوید و تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ نیز مطرح بوده ولی کمیته تسوید، از طرح و بررسی آن خودداری کرده است.

مؤرخ شهیر مرحوم محمد صدیق فرهنگ که خود نیز در کمیسیون تسوید قانون اساسی ۱۳۴۳ عضویت داشته است، در پایان جلد اول اثر گران‌سنگ



خود، جوانب مثبت و منفی قانون اساسی دوره سلطنت را به دقت ارزیابی کرده است. وی در بررسی تحولات دهه مشروطه، 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.»<sup>۱</sup>

از نوشته شادروان فرهنگ پیدا است که در آن سال‌ها طرح فدرال‌سازی نظام کشور مطرح بوده ولی تسویدکنندگان قانون اساسی به دلایل نامعلوم نخواستند که این موضوع در کمیته تسوید مطرح و بررسی شود.

از سوی دیگر از برخی از شواهد دیگر چنین استفاده می‌شود که حتی قبل از قانون اساسی ۱۳۴۳ طرح فدرال در میان برخی از حلقات روشنفکری افغانستان مطرح بوده است. در این رابطه آقای دکتر لعل‌زاد می‌نویسد: بر مبنای اسناد و شواهد، بدخشی (محمد طاهر بدخشی) نخستین کسی در کشور است که واژه «فدرال» را در دست‌نشته‌هایش در جوزای ۱۳۳۷ خورشیدی زیر عنوان‌های «آخرین چاره» و «البته موقت» به عنوان «مدینه فاضله من» یاد کرده است.<sup>۲</sup>

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

۲. دکتر لعل‌زاد، نکته‌هایی در مورد فدرالیسم در کشور و حساسیت پشتون‌ها، نوامبر ۲۰۲۲، نشر شده در تارنمای «خراسان زمین»

آقای لعل‌زاد در آخر مقاله‌اش تصویر دست نوشته بدخشی را هم نشر کرده است که در آن عبارت ذیل دیده می‌شود: «مدینه فاضله من... به تعبیر زبان سیاست امروزی (فدرال جمهوری) ... بوجود خواهد آمد که در آن حق ملیت- زبان- حیات سیاسی هرکس، هر قوم، هر مذهب داده می‌شود...».

مطابق این یادداشت باید گفت که واقعا نخستین شخصی که برای اولین بار در افغانستان زمزمه فدرالیسم را سر داده است، بدخشی است. در مورد دیدگاه بدخشی در زمینه فدرال توضیحات بیشتری داده خواهد شد.

### مبحث دوم: دهه پنجاه خورشیدی؛ ظهور پیشگامان فدرالیست

دهه ۴۰ و ۵۰ خورشیدی دوره شکل‌گیری احزاب و جریان‌های چپ و راست و میانه با ایدئولوژی‌های اسلام‌گرا و مارکسیست - لنینیست و اوج مبارزات سیاسی در کشور است که در نتیجه به کودتاهای پی‌درپی و مبارزات مسلحانه و خشونت آمیزی منتهی شد که تا کنون هم پیامدهای آن‌ها دام‌نگیر مردم افغانستان است. هرچند اکثر این جریان‌ها، ایدئولوژیک بودند؛ برخی با ایدئولوژی اسلامی و برخی دیگر با ایدئولوژی کمونیستی و سوسیالیستی، ولی در زیر پوست همه آن‌ها گرایش‌های هویتی قومی و زبانی نیز ریشه دوانده بود. یکی از مهم‌ترین مسایل، نحوه حل مناسبات ملی و تنظیم روابط سالم بین اقوام کشور در سایه هویت بزرگ‌تر ملی بود.

هرچند این نوشته گنجایش طرح مباحث ایدئولوژیک را ندارد و در جای دیگر بحث کرده‌ایم، اما به اختصار باید گفت که از نگاه تفکر مارکسیستی - لنینیستی محور اصلی مبارزات، «مبارزه طبقاتی» به منظور حاکمیت «طبقه پرولیتاریا» است. در چنین تفکری، پدیده‌ای بنام «ملت» یا «قومیت» هیچ جایگاهی ندارد و باید همه کارگران و زحمتکشان بدون در نظر گرفتن مرزهای ملی و قومی برای مبارزه با استثمار طبقاتی در محور اندیشه سوسیالیستی و رهبری پرولیتاریا گردهم بیایند و زمانی که «تضاد طبقاتی» که تضاد اصلی حل شد، تضادهای فرعی دیگر مانند تضادهای ملی بین اقوام نیز حل خواهد شد.

همچنین از نظر اسلام گراها نیز باید مرزبندی‌های قومیت و زبان کنار گذاشته شود و همگی بر محور ایدئولوژی دینی توحیدی به منظور شکل‌گیری «امت واحده اسلامی» مبارزه کنند.

اما هیچ‌یک از هر دو جریان حتی در دوره حاکمیت سیاسی خود در دهه‌های پنجاه و شصت و هفتاد، به حل اصولی و بنیادی «مسأله ملی» موفق نشدند زیرا باورها و ایدئولوژی‌ها درست است که در رفتار افراد و گروه‌ها و روابط فی‌مابین آن‌ها تأثیر گذار است ولی برای تنظیم واقع‌بینانه و معنادار مناسبات بین اقوام و روابط بین دولت مرکزی و ادارات محلی، به سازوکار مناسب سیاسی و اداری و توزیع افقی و عمودی قدرت نیاز است و نه به ایدئولوژی و حتی پیامبر اسلام (ص) در دولت شهر مدینه که مرکب از هویت‌های متنوع دینی، قبایلی و قومی بود، تنها به احکام شریعت اکتفا نکرد بلکه به وضع قانون و توافقنامه معروف به «صحیفه» یا «پیمان مدینه» پرداخت و از این طریق - چنان که در قسمت‌های قبلی این بحث هم یادآور شدیم - با پذیرفتن نوعی از فدرالیزه‌سازی قومی و قبایلی، موجودیت و حقوق همه قبایل و پیروان ادیان را در چوکات دولت واحد سیاسی در مدینه به رسمیت شناخت.

از همین رو برخی از حلقه‌ها و چهره‌های چپ و اسلام‌گرا در افغانستان هم به تدریج دریافته‌اند که در کنار ایدئولوژی‌های مربوطه، باید راه دیگری را نیز جستجو کنند و این راه نبود جز طرح نظام فدرالی برای افغانستان. اکنون دیدگاه‌های جریان‌ها و چهره‌های چپ‌گرای افغانستان را در این رابطه، که قبلاً در فرصت‌های مختلف یادداشت کرده بودم، اندکی با تفصیل بیشتر ذکر می‌کنم، چون دانستن آن‌ها برای نسل امروز ما بسیار مفید و عبرت‌انگیز است. مفید از این جهت که با نوع دیدگاه‌ها و سوابق آن و دلایل ضرورت فدرالیسم بیشتر آشنا می‌شویم و عبرت‌انگیز از این جهت که چرا این طرح‌ها هیچ‌گاه به اجرا گذاشته نشده و موانع چه بوده و چه کسانی و با چه دلایلی مخالفت داشته‌اند.

۲-۱. محمدطاهر بدخشی رهبر سازا و حل مسأله ملی از طریق فدرالیسم

محمدطاهر بدخشی فرزند محمدذاکر در قوس ۱۳۱۲ در فیض آباد بدخشان

متولد و در سال ۱۳۳۷ از رشته اقتصاد دانشگاه کابل فارغ شد. او در کنار اقتصاد مطالعات و معلومات وسیعی در مسایل دینی، سیاسی، تاریخی و ادبی نیز داشت. بدخشی در ۱۱ جدی ۱۳۴۳ از اعضای کنگره ۲۷ نفره مؤسس حزب دموکراتیک خلق افغانستان و بعد از تره کی و کارمل، سومین نفری بود که بیشترین رأی را گرفت. در جریان انشعاب در حزب خلق و جدا شدن جناح پرچم در ثور ۱۳۴۶ (اپریل ۱۹۶۷)، بدخشی در جناح خلق باقی ماند و به عنوان مسئول تشکیلات حزب فعالیت می‌کرد، ولی در سال ۱۳۴۷ به جهت ظهور اختلافات دیگر مخصوصاً اختلاف با حفیظ الله امین در مورد مسایل ملی و قومی، از جناح خلق نیز جدا شد و جریان موقت «محفصل انتظار» را ایجاد کرد و به تعقیب آن در ۱۵ اسد سال ۱۳۴۷ همراه با ۲۱ تن دیگر «سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان» یا «سازا» را بنیاد گذاشت. در سال ۱۳۵۴ با جمعی از همکارانش برای مدت ۱۸ ماه زندانی شد اما در محکمه برائت یافت. بدخشی در اول سنبله ۱۳۵۷ در زمان حکومت خلقی‌ها زندانی شد و در ۸ عقرب ۱۳۵۸ در دوره حفیظ الله امین در زندان پلچرخی به شهادت رسید.

در جریده «میهن» زندگی‌نامه کوتاهی از محمدطاهر بدخشی به عنوان «محمدطاهر بدخشی بنیادگذار س. ا. ز. ا» نشر شده که برای آگاهی از جزئیات، خوانندگان محترم می‌توانند به آن مراجعه کنند.<sup>۱</sup>

سلطانعلی کشتمند که خود از شخصیت‌های مبارز و دانشمند و در عین حال طی دو دوره در حکومت‌های بیرک کارمل و داکتر نجیب مقام صدراعظمی را به عهده داشت و از نزدیک شاهد همه تحولات آن دوره بود، در کتاب ارزشمند خود می‌گوید: «امین در جریان انشعاب بدخشی از حزب، چنان از او کینه به دل گرفت که بعدها بدخشی را به گونه فجیعی به شهادت رسانید.»<sup>۲</sup>

دیدگاه‌های آقای کشتمند را در موضوع بحث در قسمت بعدی به طور

۱. میهن، نشریه مرکزی سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان (سازا)، شماره اول، مؤرخ اول عقرب ۱۳۶۷.

۲. سلطان علی کشتمند، یادداشت‌های سیاسی و رویدادهای تاریخی، چاپ اول، ۲۰۰۲، ج ۱، ص ۱۷۷.

جداگانه مطرح خواهیم کرد اما اکنون باید یادآوری کنم که ایشان از کسانی است که بیشتر از هرکسی دیگر از بدخشی شناخت دقیق دارد. هر دوی شان در دانشگاه کابل یکجا و در یک رشته یعنی اقتصاد درس خواندند و در همانجا با افکار همدیگر و با مسایل سیاسی آشنا شدند و بعد هم بدخشی با خواهر کشتمند خانم «جمیله بدخشی» که او هم فارغ التحصیل اقتصاد بود ازدواج کرد (برخلاف نظر بعضی‌ها که از کشتمند به عنوان شوهر خواهر بدخشی یاد کرده است) و باهم رابطه خویشاوندی و خانوادگی پیدا کردند و همچنین هر دو یعنی بدخشی و کشتمند از مؤسسين حزب خلق بودند. اما به خاطر جناح‌بندی‌های داخلی، بدخشی در جناح خلق و کشتمند در جناح پرچم قرار گرفت که بعدها هر دوی شان طبق نوشته آقای کشتمند - از این که علی‌رغم مشترکات بسیار زیاد، چرا برای مدتی از هم دور ماندند اظهار ندامت می‌کنند.

آقای کشتمند در کتابش از روزهایی که با بدخشی یکجای در زندان پلچرخی زندانی بوده‌اند یاد می‌کند و می‌گوید که با قلم و کاغذی که پنهان کرده بوده، وصیت‌نامه‌ای به خانواده‌اش می‌نویسد و بعد بدخشی آن را در زیر استر چین خود با نخ و سوزن می‌دوزد تا در فرصت، آن را به بیرون بفرستد ولی بعد از به قدرت رسیدن حفیظ‌الله امین، بدخشی آن وصیت‌نامه را از بین استر چین بیرون آورده و به کشتمند داده می‌گوید: مثل این که من این امانت شما را به جایی رسانده نمی‌توانم. کشتمند می‌گوید: چرا؟ بدخشی می‌گوید حالا که حفیظ‌الله امین به قدرت رسیده با خصومتی که با من دارد فکر نمی‌کنم که مرا زنده نگهدارد! بعد هم در نیمه شب فردای آن روز بدخشی را با جمعی دیگری بردند و شهید کردند.

آقای کشتمند با احساسات و احترام خاصی در باره شخصیت بدخشی در کتاب خود چنین می‌نویسد:

«محمد طاهر بدخشی در زندان پلچرخی قرآن شریف را حفظ کرده بود و به آخرین بخش‌های آن رسیده بود که دشمنان انسانیت، فرهنگ و دانش دیگر به او مجال ندادند و شهیدش کردند. محمد طاهر بدخشی شخصیت کمیاب

سیاسی و اجتماعی، مبارز، دانشمند، پژوهشگر، ادبیات شناس و از لحاظ شخصیت انسانی خویش عمیقاً با فرهنگ و مهربان بود. او در بدخشان مردپرور که گویی روح و ذهن مردم ساده آن با فرهنگ و دانش عجین گردیده است، در میان یک خانواده متوسط الحال و برخوردار از علوم مروج مردمی متولد گردیده بود.... بدخشی پیوسته با فضلا، دانشمندان، اهل عرفان، شخصیت‌های علمی و ادبی، با صاحب‌دلان و صاحب‌قلمان نشست و برخاست داشت. او انسان حق شناسی بود...»

در جای دیگر می‌گوید: «من و بدخشی در یک تاریخ، در یک روز بازداشت و زندانی شدیم. من صبح روز اول سنبله و بدخشی شام همان روز بازداشت گردید. با وصف این که اتهامات وارده بر من و بدخشی کاملاً از هم متفاوت بود و ما دو تن در آن زمان از لحاظ اندیشه از هم جدا بودیم معلوم نشد که چرا تاریخ دستگیری را عین روز تعیین کرده بودند.»<sup>۱</sup>

البته بررسی و نقد همه افکار و دیدگاه‌های بدخشی در زمینه‌های مختلف، فرصت دیگری لازم دارد و فعلاً در صدد آن نیستیم، ولی بدخشی با مطالعه دقیقی که از تاریخ و ساختار اتنیکی و فرهنگی افغانستان و مناسبات قدرت در کشور داشت، علی‌رغم اندیشه چپی سوسیالیستی که بر استعمار طبقاتی و طبقه کارگر تکیه دارد، به این نتیجه رسید که در افغانستان مهم‌ترین مسئولیت شان قبل از هر چیزی دیگر، حل «مسأله ملی» و روابط غیر عادلانه بین اقوام و مناسبات بین مرکز و اطراف و رفع «تضاد و ستم ملی» است و رفع این ستم امکان ندارد مگر با حاکم شدن نظام فدرالی در کشور. جریان بدخشی به دلیل این که مسأله «ستم ملی» را مطرح می‌کرد گاهی از سوی مخالفین خود، به نام جریان «ستم ملی» هم شناخته می‌شد ولی این نام اصلی این جریان، نبود بلکه نام اصلی آن چنانکه گفته شد «سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان» بود.

---

۱. مراجعه کنید به: سلطان علی کشتمند، پیشین، ج ۲، ص ۵۶۶ الی ۵۷۳.

## الف. طرح مسأله ملی

در نشریه «میهن» تحت عنوان «پیرامون طرح مسأله ملی» با اشاره به دیدگاه‌های حلقات دیگر در مورد ستم ملی، طرح سازا در مورد حل مسأله ملی چنین بیان شده است:

«برخی دیگر از نیروهای سیاسی موجودیت ملیت‌های مختلف، تضاد و ستم ملی را در جامعه ما، صاف و ساده، نفی می‌کنند. شماری از احزاب و سازمان‌های سیاسی، کثیرالملیه بودن افغانستان، حتی تضاد و ستم ملی را در حرف قبول دارند مگر طرح‌های شان در این عرصه در هاله‌ای از مفاهیم مجرد و التقاطی پوشیده است و یا آن که به فرمول عام مبارزه طبقاتی پناه می‌برند و ادعا می‌کنند که در مرحله انقلاب ملی و دموکراتیک حل مسأله ملی در دستور روز قرار ندارد. بگذار نخست انقلاب اجتماعی کاملاً پیروز شود و جامعه عادلانه نوین پدید آید، آنگاه مسأله ملی آسان حل می‌گردد. تعدادی دیگر حل این مسأله را صرفاً در چارچوب فرهنگی و اداری محدود می‌سازند و تلاش می‌کنند آن را از جوهر سیاسی تهی گردانند.»

در قسمت دیگر این مقاله برای حل اصولی مسأله ملی آمده است: «طرح اصولی مسأله ملی بر کدام بنیادها استوار است؟ نخست این که در یک جامعه طبقاتی کثیر المللیت، تضاد و ستم ملی به مثابه یک واقعیت عینی وجود دارد و در جهت حل عادلانه آن باید مبارزه شود. ثانیاً امحای کامل ستم ملی از طریق تأمین برابری کامل سیاسی، اقتصادی و فرهنگی تمام ملیت‌ها بر پایه حق تعیین سرنوشت در عمل میسر شده می‌تواند. ثالثاً نخستین گام بزرگ و اساسی در زمینه عبارت است از پذیرش و تضمین حقوق سیاسی تمام ملیت‌ها و ایجاد ساختار دولتی بر پایه اصول فدرالی با نظر داشت تقسیمات ملکی - سیاسی کشور براساس ویژگی‌های ملی - تاریخی.»<sup>۱</sup>

۱. میهن، نشریه مرکزی سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان، شماره دوم، مؤرخ اول قوس ۱۳۶۷.

## ب. طرح مرام

یکی از اسناد مهم سازا به نام «طرح مرام» است که دیدگاه و اندیشه بدخشی و سازا را در موضوعات و بخش‌های مختلف انعکاس می‌دهد و مطالعه آن برای درک و فهم مشکلات گوناگون کشور و دیدگاه‌های جریان‌های سیاسی ۵۰ سال پیش، بسیار مفید و بلکه ضروری است. برای آشنایی با افکار بدخشی و جریان سیاسی او هیچ سندی معتبرتر و جامع‌تر از این سند وجود ندارد.

این سند توسط محبوب‌الله کوشانی<sup>۱</sup> تحت عنوان «پاسخ به پرسش‌های دوست و ارائه نخستین «طرح مرام» که شامل شش بخش است و بخش اول یا الف آن تحت عنوان «ستم فیودالی و ستم ملی - راه حل آن» مشتمل بر ۲۵ ماده است و چند ماده آن به طور خاص به مسأله نظام فدرالی اختصاص یافته است. به خاطر اهمیت آن، متن چند ماده را نقل می‌کنیم.

آقای کوشانی در نوشته خود، در ابتدا «طرح مرام» را چنین معرفی می‌کند:

«مطابق وعده، نخستین «طرح مرام» مدون سازمان ما که توسط زنده‌یاد حفیظ آهنگرپور پنجشیری در هفته‌های اول پس از کودتای ۲۶ سرطان ۱۳۵۲ خورشیدی سردار داود نگاشته شده بود، با اندکی تلخیص و نیز تبدیل و تعدیل بسیار جزئی برخی کلمات و مقولات رایج ادبیات سیاسی آن روز (با توجه جدی به این‌که به اصل موضوع متن آسیبی نرسد و یا در صورت ناگزیری کمترین باشد) خدمت شما و علاقه‌مندان تاریخ سیاسی کشور پیشکش می‌گردد. همین طرح است که از سوی زنده‌یاد بدخشی به زنده‌یاد مجید کلکانی برای ارزیابی و نقد فرستاده شده بود. نشر آن به مثابه یک سند تاریخی مربوط به گذشته س.ا.ز.ا.، عجالتاً بدون ارزیابی، داوری و تبصره پیرامون محتوای آن، صرف برای نشان دادن مرحله‌ای از «سیر فکری» سازمان در ۴۴ سال قبل، صورت می‌گیرد.»

در ماده ۶ طرح مرام آمده است:

۶- ملیت‌های کشور که هرکدام از خود تاریخ، سرزمین، لسان و پیوند پایدار

---

۱. کوشانی معاون حزب آزادگان و قبلا بعد از ظاهر بدخشی رهبری سازا را به عهده داشت و در ۴ عقرب ۱۳۹۹ برابر با ۲۵ اکتوبر ۲۰۲۰ در آلمان وفات کرد.



اقتصادی و حیات فرهنگی ملی خاص خود را دارند، حق دارند از نظر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی (چون اساساً از این سه جهت ستم می‌بینند) سرنوشت خود را خودشان تعیین نمایند؛ این حق طبیعی آنهاست. آنها حق دارند تا سرحد جدایی خود مبارزه کنند. تحلیل مشخص تاریخی مسئله ملی در کشور... نشان می‌دهد که این راه، راه آزادی مبارزه ملیت‌ها تا سرحد جدایی و وحدت آزادانه این ملیت‌ها در جمهوری دموکراتیک فدرال، اصولی‌ترین و یگانه راه ممکن و مفید به حال ترقی، هم‌بستگی و آزادی خلق‌ها است.

در مواد ۱۵ و ۱۶ با تفصیل بیشتر در مورد نظام فدرالی و میکانیزم اجرایی آن چنین آمده است:

«۱۵- در قسمت حل مسئله ملی به منظور اتحاد آزادانه و واقعی خلق‌ها به منظور پیشرفت و ترقی مبارزه توده‌ها و به خاطر ترقی اقتصادی - اجتماعی کشور، ما طرفدار ایجاد دولت دیموکراتیک... به شکل جمهوری فدرال هستیم که در آن خلق‌های ملیت‌های کشور مانند تاجیک، پشتون، هزاره، ترکمن، نورستانی، بلوچ و غیره در مرزهای ملی تاریخی خود، جمهوریت‌های جزء خود را با استفاده از حق تعیین سرنوشت به وجود می‌آورند و نام خلق اکثریت به جمهوری جزء مذکور گذاشته شده و خلق‌های اقلیت آن ساحه ملی به صورت مساویانه، برادرانه و خود مختار زندگی خواهند کرد. مثلاً در جمهوری دیموکراتیک ترکمن، اقلیت عرب، در جمهوری دیموکراتیک ازبک، اقلیت پشتون، در جمهوری دیموکراتیک پشتون اقلیت... و امثال آن با حفظ حقوق ملی، فرهنگ ملی دارای تشکیلات محلی انتخابی و خود مختاری خواهد بود.

۱۶- این جمهوری دموکراتیک انقلابی فدرال در باره همه ملیت‌های بیرون از سرحدات رسمی موجود کشور و با دولت‌های مترقی آنها به ترتیب در باره روابط انسانی خویش با اقوام دو طرفه سرحد به موافقه خواهد رسید و با دولت‌های ارتجاعی آنها سر مبارزه داشته و جنبش آزادی خواهی ملی هم ملیت‌ها را تأیید و کمک می‌کند.»

در طرح مرام سپس به برخی از انتقادات و پاسخ‌ها نیز اشاره شده است.

چون در همان زمان، محمد طاهر بدخشی و همکارانش به تجزیه افغانستان و تفرقه افکنی میان اقوام متهم می‌شدند و این همان اتهامی است که از همان روز تا کنون بدون هیچ تغییری در مورد فدرال خواهان ادامه دارد. بدخشی می‌گوید که ما نه تجزیه طلب هستیم و نه نفاق افکن و این طبقات حاکمه است که بین ملیت‌ها بذر نفاق و کین می‌پاشند و حقوق ملیت‌های تحت ستم را پایمال کرده و آنان را مجبور به جدایی می‌سازند.

در مواد ۱۸ و ۱۹ طرح مرام چنین آمده است:

«۱۸- برای روشن ساختن باز هم بیشتر نظر خود در مورد مسئله ملی افغانستان باید به رد یک سلسله اتهامات پردازیم که تا کنون به ما زده‌اند. ما را متهم می‌کنند که شما افغانستان را تجزیه می‌کنید و تجزیه طلب هستید. این ما نیستیم که افغانستان را تجزیه می‌کنیم، این ملیت حاکم به خصوص طبقه حاکمه آن است که حقوق ملیت‌های تحت ستم را پامال کرده آن‌ها را مجبور می‌سازد که جدایی خود را اعلان کنند... عامل تجزیه محافل حاکمه خودکامه ملیت حاکم و ستم‌گری ملی است.»

۱۹- ما را متهم می‌کنند که شما بین خلق‌های کشور تخم نفاق و پراگندگی می‌افشانید... این ما نیستیم که مانعی در راه هم‌بستگی خلق‌ها شده‌ایم...؛ بلکه بورژوازی ملیت [حاکم] با ستم‌گری ملی خود و کوچک ابدال‌های سوسیال شوونیست آن با پرده‌پوشی از این ستم‌گری‌اند که بذر نفاق، کین، دشمنی و بدبینی را بین خلق‌های این ملیت‌ها می‌پاشند و بزرگ‌ترین صدمات را به هم‌بستگی طبقاتی آن‌ها وارد می‌سازند. ما با افشای بی‌رحمانه این سیاست ارتجاعی و با پیش‌کشیدن شعار حق تعیین سرنوشت ملل به این نفاق دامن نمی‌زنیم، بلکه از این یگانه راه ممکن می‌خواهیم آن را از میان برداریم، وحدت و هم‌بستگی آزادانه و واقعی نه اجباری و پوچ را بین خلق‌های ملیت‌های مختلف تأمین نماییم.»<sup>۱</sup>

بدین ترتیب می‌توان از محمد طاهر بدخشی به عنوان یک روشنفکر

پیش‌تاز و پیشگام در حرکت فدرال‌خواهی در نیم قرن پیش یاد کرد؛ کسی که برای نخستین بار اصطلاحات «مسأله ملی»، «ستم ملی» و «جمهوری فدرال» را وارد ادبیات سیاسی افغانستان ساخت. اگر عصاره مرام و اندیشه بدخشی را در بخش فدرالیسم، خلاصه کنیم باید گفت: او تضاد و «ستم ملی» را مشکل اصلی در مناسبات سیاست و قدرت و حل «مسأله ملی» را اولویت اصلی مبارزان و روشنفکران در افغانستان می‌دانست و بر «برابری» کامل همه اقوام کشور در هر سه عرصه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی تأکید داشت و یگانه راه حل واقعی رسیدن به برابری و رفع ستم ملی را در حاکمیت «نظام فدرالی» جستجو می‌کرد.

### ۲-۲-۲. حزب دموکراتیک خلق و طرح فدرالیسم

جریان‌ها و احزاب سیاسی چپ در افغانستان، به شمول شاخه‌های خلق، پرچم، شعله، ستم ملی و گروه‌های دیگر، سردمدار مبارزه علیه استعمار، استبداد و ارتجاع بودند و همگی شان شعار آزادی و برابری و برادری میان خلق‌های افغانستان را سر می‌دادند. اما در عمل اختلافات و انشعابات داخلی در میان آن‌ها از یکسو و وابستگی فکری و سیاسی به قدرت‌های کمونیستی بیرونی از سوی دیگر و همچنین نفوذ افکار قوم‌گرایانه شوینیستی و برتری‌خواهی در میان برخی از آن‌ها باعث شد که ایده‌های آنان به طور عمده در حد شعار باقی بماند و در وضعیت عمومی کشور تغییر زیادی ایجاد نشود. به همین جهت دیدگاه آن‌ها در مورد حل مسأله ملی و رفع تبعیض و طرح نظام فدرالی هم متفاوت بوده است که در قسمت قبلی در ضمن نقل دیدگاه سازا، به برخی از موضع‌گیری‌های سطحی گروه‌های چپ در مورد حل مسأله ملی افغانستان هم اشاره شد. اکنون در این قسمت دیدگاه برخی از رهبران حزب دموکراتیک خلق (هر دو شاخه خلق و پرچم) را در رابطه به مسأله فدرالیسم بررسی می‌کنیم.

### یکم. سلطان‌علی کشتمند و داعیه برابری اقوام و طرح فدرالیسم

سلطان‌علی کشتمند فرزند نجف‌علی در بهار ۱۹۳۵ در چهاردهی کابل متولد شد و بعد از فراغت از رشته اقتصاد در دانشگاه کابل در وزارت معادن و صنایع

مشغول به کار شد و در ۱۱ جدی ۱۳۴۳ در کنگره مؤسس حزب دموکراتیک خلق افغانستان به عنوان عضو اصلی کمیته مرکزی آن حزب انتخاب شد و با انشعاب در این حزب، او در کنار جناح پرچم قرار گرفت و بعد از کودتای ۷ ثور ۱۳۵۷ به عنوان وزیر پلان تعیین شد و بعد از مدت کوتاهی در اول سنبله سال ۱۳۵۷ زندانی شد و حتی محکوم به اعدام گردید و بعدتر با تخفیف به ۲۰ سال حبس محکوم شد و بعد از ۶ جدی ۱۳۵۸ از زندان آزاد و در دوره حکومت ببرک کارمل از ۱۱ جدی به عنوان معاون صدراعظم و وزیر پلان و در تاریخ ۲۰ جوزای ۱۳۶۰ به عنوان صدراعظم تعیین گردید و برای مدت ۸ سال در این سمت فعالیت کرد. با مطرح شدن طرح آشتی ملی، به جای ایشان، محمد حسن شرق صدراعظم تعیین شد ولی بعد از ۹ ماه کار، نجیب الله نسبت به حسن شرق بدبین شد و وی را برکنار کرد و آقای کشتمند بر خلاف نظر نجیب الله رئیس جمهور، به اتفاق آرای سایر رهبران حزب، از اول حوت ۱۳۶۷ برای بار دوم به عنوان صدراعظم تعیین شد و پس از ۱۶ ماه کار بازهم از این سمت برکنار و به جای او فضل حق خالقیار به عنوان صدراعظم برگزیده شد و کشتمند برای پنج ماه به عنوان معاون اول رئیس جمهور تعیین گردید ولی به گفته خودش روابط او با رئیس جمهور نجیب به تیرگی گرایید و در این مدت پنج ماه او بدون صلاحیت و به طور نمادین حضور داشت، در حالی که رفتار نجیب الله نسبت به او کاملاً تغییر کرده بود و لذا در سنبله ۱۳۶۹ از این وظیفه برکنار شد. او به تاریخ ۲۵ سرطان ۱۳۷۰ از عضویت در حزب وطن و هیأت اجرائیه کمیته مرکزی آن استعفا داد و از اواخر آن سال تا کنون در لندن زندگی می کند.

سلطان علی کشتمند در حزب دموکراتیک خلق (جناح پرچم) جایگاه برجسته داشت و مخصوصاً در دوره حکومت ببرک کارمل او بعد از کارمل، چهره دوم حزب و دولت شمرده می شد و به همین جهت بعد از این که با اشاره مقامات شوروی سابق و فیصله کمیته مرکزی حزب، ببرک کارمل در ثور ۱۳۶۵ از مقام حزبی و در عقرب همان سال از مقام دولتی خود برکنار شد، توقع همه این بود که کشتمند بجای او به رهبری حزب و دولت برگزیده شود ولی به ملاحظاتی

و شاید به خاطر تعلقات قومی او، به جای چهره دوم حزب، داکتر نجیب الله که تا آن زمان در رتبه‌های پایین حزبی قرار داشت، به عنوان جانشین کارمل برگزیده شد.

از نگاه کار دولتی و رسمی دوره تقریباً ده‌ساله کار او به عنوان صدراعظم و رئیس شورای وزیران، یک دوره بسیار موفقیت‌آمیز برای خود او و حزب حاکم محسوب می‌شود. او در این دوره به عنوان یک دولتمرد دانشمند و کاردان و با مدیریت و ابتکارات عالی و با اخلاق و اندیشه نوگرا و اعتدال‌گرا ظاهر شد. هرچند قضیه اشغال افغانستان توسط شوروی در این دوره و منفور بودن رژیم وقت در میان مردم و تشدید جنگ‌ها و فشارهای داخلی و خارجی بر دولت وقت، بر همه چیز سایه افکنده و حتی نکات مثبت را هم تحت الشعاع قرار داده بود و خدمات و ابتکارات کشتمند نیز تحت سؤال قرار گرفت ولی حقیقت این است که به اعتراف اکثر چهره‌های کلیدی در هر دو جناح خلق و پرچم، در میان کدرهای رهبری این دو جناح، کمتر کسی دیگری وجود داشت که برجستگی‌های کشتمند را داشته باشد و به همین جهت او در مدت بسیار طولانی، فارغ از مسایل سیاسی و امنیتی که مستقیماً به عهده رئیس دولت (رئیس جمهور) بود، نه صدر اعظم، ماشین تخصصی و فنی حکومتداری را بخوبی رهبری و مدیریت کرد و اصلاحات و نوآوری‌های زیادی را مخصوصاً در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی و قانونگذاری از خود بجا گذاشت.

من در ۲۰ سال اخیر که با بازنگری قوانین افغانستان از نزدیک سروکار داشتم از نزدیک دیدم که صدها قانون کاملاً جدید و با محتوای خیلی غنی از دوره ده‌ساله بود که آقای کشتمند ریاست شورای وزیران در همه بخش‌ها و مخصوصاً در عرصه قانونی و اقتصادی را به عهده داشت. اما متأسفانه چنان که همه می‌دانیم در افغانستان گرایش‌های قومی و تباری به حدی مطرح است که گاهی برجستگی‌های شخصیتی افراد هم با تعلقات قومی و تباری او محاسبه می‌شود و در حکومت ۱۴ ساله خلق و پرچم نیز مثل همه حکومت‌های قدیم و جدید افغانستان، این موضوع یعنی تضادهای قومی و زبانی و مذهبی، بسیار

برجسته بود و حتی از عوامل ناکامی‌های این حکومت‌ها محسوب می‌شود. از موضوع بحث زیاد دور نشویم، در رابطه با موضوع بحث باید گفت که کشتمند هم از پیشگامان و از حامیان جدی طرح فدرالیسم در افغانستان است. هرچند چنانکه پیشتر گفتیم بدخشی پیشگام اصلی در طرح مسأله ملی و ستم ملی بود و به همین جهت از حزب دموکراتیک خلق جدا شد، اما در عین حال بدخشی با بیرک کارمل هم میانه خوبی نداشت و بعد از انشعاب جناح پرچم، بدخشی همچنان در کنار جناح خلق باقی ماند. از این جهت نمی‌توان باور کرد که جناح پرچم در مجموع و شخص بیرک کارمل به طور خاص، طرفدار طرح فدرال بدخشی بوده باشد. اما ممکن است کشتمند به جهت پایگاه و خاستگاه خاص قومی خود و همچنین به جهت روابط خاص شخصی و خانوادگی خود با بدخشی، تحت تأثیر طرح‌های او قرار گرفته و بدین جهت از دهه پنجاه طرفدار طرح فدرالیسم شده باشد. دلیل و انگیزه هرچه باشد اما آقای کشتمند از دهه پنجاه خورشیدی تا کنون از کسانی بوده که همواره داعیه برابری بین اقوام کشور را مطرح کرده و برای تحقق آن، خودگردانی محلی و نظام فدرالی را پیشنهاد کرده است. به هر حال هرچند فعلا در این قسمت، طرح فدرال در دهه پنجاه خورشیدی مورد بحث ما است، اما دیدگاه‌های آقای کشتمند را در این رابطه در سه مقطع تاریخی به اختصار مرور می‌کنیم:

#### مرحله اول. در دوره جمهوریت داودخان

با کودتای داودخان و جایگزینی جمهوریت به جای سلطنت و اعلام خط مشی حکومت جدید، حزب دموکراتیک خلق و مخصوصا جناح پرچم حمایت رسمی خود را از حکومت جدید اعلام کرد و برخی از چهره‌های این حزب در حکومت داود حضور یافت و داودخان هم در ابتدا از حمایت گروه‌های چپ استفاده کرد و در بیانیه‌های خود هم گاهی نکاتی را مطرح می‌کرد که گرایش او به برخی از نقطه نظرات سوسیالیستی را نشان می‌داد. اما به تدریج بین آنان فاصله افتاد و پرچمی‌ها مواضع حکومت را به انتقاد گرفتند. از آن جمله در سال ۱۳۵۴ طرح

قانون اساسی جدید از طرف داود خان مطرح شد و در این مورد یک کمیسیون بزرگی با ۴۱ عضو برای تسوید طرح آن ایجاد گردید و در ۶ دلو ۱۳۵۵ مسوده این قانون در مطبوعات منتشر شد و بعد هم این طرح توسط لویه جرگه با در نظر گرفتن یک نظام دیکتاتوری کاملاً ریاستی و تک‌حزبی با صلاحیت‌های گسترده رئیس‌جمهور به تصویب رسید.

حزب پرچم در مقابل این قانون موضع گرفت و در مقابل آن طرح دیگری را ارائه کرده بود که به گفته آقای کشتمند نظام «پارلمانی فدرال» را برای افغانستان پیشنهاد می‌کرد. طرح قانون اساسی حزب پرچم توسط شخص آقای کشتمند تهیه شده بود. کشتمند در کتاب خود می‌نویسد:

«به تاریخ ۱۹ مارچ ۱۹۷۶ (۲۹ حوت ۱۳۵۴) مسوده قانون اساسی جمهوری افغانستان به کمیسیونی سپرده شد. ولی قبل از آن که قانون متذکره مورد بررسی کمیسیون قرار گیرد، ح. د. خ. ا (پرچمی‌ها) طرح پیشنهادی خویش را در باره آن وسیعاً انتشار دادند. در سند ضمیمه این طرح، مسوده قانون اساسی پیشنهادی رژیم دایر بر سیستم پرزندنشل و قایل شدن صلاحیت‌های وسیع به رئیس دولت مورد انتقاد قرار گرفته بود. طرح اصلی پیشنهادی حزب (پرچمی‌ها) برای قانون اساسی مبتنی بود بر سیستم پارلمانی و «حکومت فدرالی...»<sup>۱</sup> ایشان سپس می‌افزاید:

«این طرح برای تدوین یک قانون اساسی کامل و تمام‌عیار در مطابقت به شرایط کشوری چون افغانستان در لحظه تاریخی معین به وجود آمده بود. طرح اساسی قانون متذکره به وسیله من، بر پایه تحلیلات مشخص از اوضاع کشور و جهان در اثر پژوهش و کاوش گسترده و با استفاده از شمار زیادی مآخذ معتبر، نگاشته شده و با همکاری برخی از اعضای با صلاحیت رهبری حزب غنی ساخته شده بود. طرح به گونه خصوصی چاپ گردید و به گونه علنی به صورت مستقیم و غیر مستقیم در میان اعضای حزب و حلقات روشنفکری کشور، اعضای کمیسیون و علاقمندان پخش گردید. رژیم از انتشار طرح متذکره

۱. سلطان علی کشتمند، یادداشت‌های سیاسی و رویدادهای تاریخی، ج ۳، ص ۲۷۰ و ۲۷۱.

برآشفته گردید ولی از اشاعه آن جلوگیری کرده نتوانست و در عوض چند تن از فعالان حزبی را بازداشت نمود و برای مدت های معینی در زندان نگهداشت.<sup>۱</sup> آقای میر محمد صدیق فرهنگ ضمن این که انتقاد پرچم از قانون اساسی داودخان را ذکر می کند اما بدون اشاره به طرح نظام پارلمانی فدرالی، انگیزه انتقاد را جهت دادن قانون اساسی جدید به سوی سوسیالیزم مسکو می داند. فرهنگ می نویسد:

«در ۱۵ حمل ۱۳۵۵ (اپریل ۱۹۷۶) گروه مذکور (پرچم) در نشریه ای با عنوان «طرح پیشنهادی» یک سلسله مطالب را در باره قانون اساسی آینده پیشنهاد کرد که هدف آن جهت بخشیدن قانون مذکور به سوی نحوه خاص سوسیالیزم مسکو بود یا سوسیالیزمی که ایدئولوگ های اتحاد شوروی برای کشورهای در راه رشد پیشنهاد می کردند. این سند هم در واقع انتقادی غیر مستقیم از رویه دولت به حساب می رفت.»<sup>۲</sup>

مرحله دوم. سلطان علی کشتمند و حرکت به سوی خودمختاری محلی در دوره کارمل

این که حزب پرچم در زمان طرح قانون اساسی داود خان، طرح دیگری را به عنوان نظام پارلمانی فدرال ارائه کرده و این طرح را شخص آقای کشتمند نوشته بود، بسیار یک حرکت مهم شمرده می شود و نشان می دهد که طرح فدرال تا سطح رهبری حزب پرچم مطرح و مورد تأیید بوده است و شایسته بود که اگر حزب پرچم نتوانست در زمان قانون اساسی داود خان این آرزوی خود را عملی کند، در دوره حاکمیت خود از سال ۱۳۵۸ به بعد طرح قانون اساسی فدرال را ارائه می کرد، اما متأسفانه به دلایلی که بعدتر از آقای کشتمند نقل خواهد شد، حساسیت ها باعث شد که این طرح مسکوت بماند و نه در اصول اساسی جمهوری دموکراتیک و نه در قانون اساسی دوره نجیب، طرح فدرال تعقیب نشود.

۱. کشتمند، پیشین، ج ۳ ص ۲۷۱.

۲. میر محمد صدیق فرهنگی، افغانستان در پنج قرن اخیر، ج ۲، ذیل بحث اتحاد دو جناح حزب دموکراتیک خلق بعد از تصویب قانون اساسی زمان داودخان.



در دوره حکومت ببرک کارمل، در سال ۱۳۵۹ اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان به تصویب رسید. در این سند هرچند ایده‌های مثبتی راجع به نقش مردم و برابری بین همه اقوام و شهروندان کشور مطرح شد ولی نسبت به اختیارات ادارات محلی و یا فدرال ساختن افغانستان اشاره‌ای نشده است. البته هدف از اصول اساسی این بود که به صورت موقت تا زمان طرح اصلی قانون اساسی دائمی، ساختار و نحوه فعالیت حکومت را مشخص کند ولی تا سال ۱۳۶۵ که ببرک کارمل برکنار شد، قانون اساسی جدیدی به تصویب نرسید.

#### الف. طرح فدرال از طرف سازمان کارگران جوان افغانستان

البته شواهدی وجود دارد که در سال ۱۳۶۲ یا بعدتر طرح نظام فدرالی از سوی برخی از حلقه‌های دیگر سیاسی نیز پیشنهاد شده بوده ولی از سوی ببرک کارمل مورد قبول قرار نگرفته است. دیپلوم انجنیر عبدالقدیر صوفی زاده در خیل در یک مقاله‌ای به تاریخ ۱۳۸۵/۸/۲۴ در این رابطه نوشته است:

«علاج این درد و ناامیدی در کشور ما، تنها در ایجاد یک ساختار نظام جمهوری متحده فدرال می‌تواند مداوا شود. این همه نا هنجاری‌ها و سیاست‌سازی‌های غلط دولت‌ها و ایجاد دولت‌های متمرکز، تأمین صلح و ثبات ملی و صلح منطقی و ایجاد دولت واقعا دموکراتیک را سد شده، به خاطر ایجاد، ارزیابی و تجربه جمهوری فدرال که جهان و ماحول ما با ارائه این تجربه به پیشرفت متوازن و وحدت مردمی و ملی رسیده‌اند و کشور ما چطور می‌تواند با این تجربه به پیشرفت، آزادی، تأمین صلح و دموکراسی، عدالت اجتماعی یا رفاه و آسایش حیات اجتماعی اعضای جامعه خود با تلاش عقلانی و انسانی بدون تبعیض و تمایز برسند، این تلاش در سال‌های دهه ۶۰ شصت هجری شمسی بود که طرح جمهوری متحده فدرال توسط بعضی از سازمان‌های چپ دموکرات و ملی غیر وابسته به کمونیزم شوروی و حزب حاکم خلق و پرجم وقت در افغانستان، طرح شد که در رأس این طرح سازمان کارگران جوان افغانستان یا «کجا» قرار داشت و توسط کارگران جوان مسوده موقت قانون اساسی جمهوری

فدرال در افغانستان ریخته شد و بعد از فیصله حزب، طرح قانون جمهوری فدرال به مردم و جامعه جهانی به خاطر رفع بحران و جنگ ارائه شد و بعد از ارائه این طرح، احزاب و سازمان‌ها سیاسی غیر وابسته که وفادار به این بینش سیاسی نوین جامعه افغانی بودند، «جبهه مردم برای آزادی و دموکراسی» را ساختند تا از طریق این جبهه بتوانند با همکاری به نیروهای ملی مردمی، قدرت را به مردم و اراده مردم بسپارند و دین وطنی خود را در پیشگاه خدا و مردم خود ادا نمایند، ولی به اساس توطئه جهانی و ارتباطی که جهان به ارتجاع دوسر یا ارتجاع چپ و راست امتحان شده افغانستان داشت، رهبران، کادرها و فعالین حزب کارگران جوان افغانستان را توسط حزب حاکم خلق و وطن زندانی ساختند.<sup>۱</sup>

#### ب. طرح قانون اساسی؛ طرح حکومت کابل و طرح شوروی‌ها

از سوی دیگر برخی از اسنادی وجود دارد که نشان می‌دهد در سال آخر حکومت کارمل طرح قانون اساسی جدید تهیه شده بود و معلوم نیست که این طرح دارای چه محتوایی بوده و آیا راجع به فدرالیسم و خودمختاری ولایات چیزی داشته یانه و آقای کشتمند هم در یادداشت‌های خود در این رابطه چیزی نگفته است و شاید هم این همان طرحی باشد که بعدتر در سال ۱۳۶۶ در زمان داکتر نجیب به عنوان قانون اساسی افغانستان تصویب شد. اما آقای سلیم مجاز که یکی از کادرهای پرچم بود و در زمینه قوانین و مسایل حقوقی فعالیت داشت و آقای کشتمند در یکی از یادداشت‌های خود از او به عنوان یک حقوقدان جوان و تحصیل کرده و پرتلاش یاد کرده است، در یک نوشته‌ای جریان این طرح قانون اساسی و نظر ببرک کارمل را به تفصیل نقل کرده و اظهار داشته که در کنار این طرح یک طرح دیگر از جانب شوروی‌ها آماده شده بود و می‌خواستند که بر ما تحمیل کنند، اما ببرک کارمل به شدت مخالف آن بود و آن را باعث جنگ داخلی و حتی تجزیه در افغانستان می‌دانست. اما به طور دقیق اشاره نکرده که طرح شوروی‌ها چه بوده و چگونه باعث تجزیه افغانستان می‌شده؟ به خاطر

۱. عبدالقدیر صوفی زاده-درخیل، «رفع بحران و شناخت جمهوری متحده فدرال» نشر شده در سایت آریایی.

اهمیت این موضوع، قسمت عمده متن نوشته آقای سلیم مجاز را نقل می‌کنم. وی تحت عنوان «داستان دو قانون اساسی؛ گفته‌ها و ناگفته‌هایی در باره طرح قانون اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان» می‌نویسد:

«نگارنده در جریان سال ۱۹۸۶ به حیث منشی کمیته کار کمسیون تسوید قانون اساسی ۱۹۸۷ تعیین گردیده بود. یک ماه بعد از آغاز کار تسوید، مادر کمیته کار موفق شده بودیم یک طرح مقدماتی قانون اساسی را تهیه کنیم که از مقامات بالا یک طرح دومی قبلاً آماده شده به ما نازل گردید. مقامات رهبری به ما هدایت دادند طرح اولی را که خود ما تهیه کرده بودیم بکلی فراموش کنیم و در عوض طرح دومی را که ما تهیه نکرده بودیم اساس کار قرار داده بالای آن کار کنیم. متن و شکل متن تحمیلی به وضاحت می‌رساند که این طرح توسط شوروی‌ها تهیه شده و سپس به دری ترجمه و ویرایش شده بود. این طرح شباهت بسیار زیاد به قوانین اساسی جمهوریت‌های آسیایی اتحاد شوروی سابق داشت که دارای خلاها و نواقص سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی بی‌شمار و اصلاح‌ناپذیر بود. طرحی که ما تهیه کرده بودیم تفاوت‌های بنیادی با طرح شوروی‌ها داشت. ما در مقابل طرح دومی کمی مقاومت نشان دادیم که از بالا تهدید شدیم.»

وی سپس می‌نویسد:

«با شناختی که من از اعضای کمیته تحریر داشتم، آنها افرادی نبودند که با این باده‌ها بلرزند و به این آسانی‌ها تسلیم شوند... بنابراین یک سلسله فعالیت‌ها را بر علیه آن سازمان دادیم. یک خبر تازه به ما قوت قلب بیشتر بخشید و آن عبارت ازین بود که اطلاع یافتیم ببرک کارمل نیز شدیداً با طرح رقیب مخالف است. من که ازین موضوع آگاهی حاصل کردم، خواستم خودم یکبار ببرک کارمل را از نزدیک ببینم و حقیقت را دریافت کنم. به دستیار او تلفون کردم و وقت ملاقات مطالبه نمودم و گفتم که می‌خواهم درباره طرح قانون اساسی با ایشان حرف بزنم. او فوری به من وقت ملاقات تعیین کرد. روز بعد به دفتر ببرک کارمل به داخل ارگ خودرا به وقت موعود رسانیدم.

هیچ شخص دیگر در انتظار ملاقات او دیده نمی‌شد. مردمان پله‌بین، هنگامی که می‌دیدند که شوروی‌ها روز تا روز از صلاحیت‌های ببرک کارمل کاسته می‌روند، لازم نمی‌دیدند با او ملاقات کنند و موقف حزبی یا دولتی خود را به خطر مواجه سازند.»

او می‌افزاید: «... بعد از این گفتگوهای مقدماتی بالای طرح قانون اساسی حرف زدیم و به زودی بحث‌های ما بالای طرح رقیب متمرکز شد. او با وجود آن‌که در موقف خوب سیاسی قرار نداشت و هر لحظه احتمال زندانی شدن یا نابود ساختن او وجود داشت، گفت: «نه تنها این طرح از نگاه نورم‌های حقوقی دارای خلاها و نواقص بی‌شمار است بلکه این یک طرح بسیار خطرناک می‌باشد که افغانستان را به طرف جنگ داخلی و حتی تجزیه خواهد کشانید.»

از لابلای حرف‌های او چنین استنباط کردم که داکتر نجیب‌الله نیز با طرح رقیب مخالف است اما با محافظه کاری علناً در مخالفت آن حرف نمی‌زند. ببرک کارمل گفت: شما همزمان برای غنا و بهبود طرح خود نیز کار کنید... سپس از من خواهش کرد تا برون برویم و کمی در هوای آزاد قدم بزنیم. هنگامی که دور از ساحه نفوذ گوش‌های موش‌های دیوارهای ارگ بر پیاده‌روهای پاکیزه آن قدم می‌زدیم و مصروف تماشای گل‌های رنگارنگ و زیبای ارگ بودیم، گفت: «من لازم می‌دانم اشخاصی مانند خودت، به یک سلسله حقایق آگاهی داشته باشند» و به من حکایه نمود که چگونه به تدریج روابط او با مشاورین شوروی خراب شد... من جمله گفت: در جریان ماه‌های اخیر یک حادثه دیگر بکلی روابط ما را برهم زد، ازین قرار که آن‌ها یک سر مشاور نور را به کمیته مرکزی فرستادند که «ویکتور پتروویچ» نام دارد. وقتی که نام او را یاد می‌کرد، عصبانیت بر چهره‌اش نمایان بود.»

ببرک کارمل ادامه داد: «این سر مشاور احمق بالای من امر می‌کرد و به من هدایت می‌داد. این بار اول بود که یک مشاور روسی چنین عمل می‌کرد. یک روز من عصبانی شدم و او را از دفتر خود خارج کردم و به دستیار خود گفتم این شخص را بار دیگر به دفتر من اجازه دخول ندهید. بعد ازین حادثه مشاورین

شوروی در داخل افغانستان و اتحاد شوروی به شدت تبلیغات وسیعی را بر علیه من سازمان دادند. بر علاوه تبلیغاتی که از جانب غرب و مجاهدین وجود داشت، این تبلیغات جدید بر علیه من شدت گرفته رفت، تا آنکه پلینوم فرمایشی را دایر نمودند و مرا از مقام رهبری حزب سبکدوش کردند.<sup>۱</sup>

از داستان فوق پیدا است که در روزهای آخر حکومت بیرک کارمل، روابط بین او و شوروی با مشکلات جدی مواجه بوده است مخصوصاً بعد از آخرین سفر هیأت افغانی به ریاست بیرک کارمل به مسکو و دیدار با گورباچف و تأکید جانب شوروی بر خروج قوای شان از افغانستان و ضرورت تعدیل در سیاست‌های حکومت افغانستان و اظهارات کارمل در حضور گورباچف مبنی بر این که وزیر دفاع شوروی در امور وزارت دفاع افغانستان مداخله می‌کند و قوای شوروی در افغانستان به طور فعال نمی‌جنگند و فقط خود را حفظ می‌کنند. آقای کشتمند در بخشی از اظهارات خود در این رابطه می‌نویسد که بیرک کارمل در حلقه بسیار کوچک خصوصی پیوسته از اقامت دوامدار قوای شوروی در افغانستان شکایت می‌کرد و اظهار می‌داشت که عساکر شوروی نه درست می‌جنگند و نه بر می‌گردند. در اینجا باقی مانده‌اند که ما را در میان مردم ما و در انظار جهانیان بی‌اعتبار سازند.<sup>۲</sup>

### ج. گام‌هایی در جهت تمرکززدایی

اما قطع نظر از موضوع قانون اساسی، در دوره صدارت آقای کشتمند سه اقدام دیگر صورت گرفت که بسیار ارزشمند بود و گام‌های مهمی در جهت غیرمتمرکز شدن و ایجاد زمینه برای فدرالی شدن افغانستان محسوب می‌شود:

اول. تصویب قانون جدیدی به نام قانون ارگان‌های محلی قدرت و اداره دولتی:

این قانون شوراهای محلی منتخب را از قریه تا ولسوالی و ولایت و شهر پیش‌بینی کرده بود با صلاحیت‌های خیلی مهم در جهت تقویت اداره محلی و

۱. سایت راه پرچم به نقل از تارنمای اخبار افغانستان.

۲. کشتمند، پیشین، ج ۳، ص ۷۱۴

نقش مردم محلی در تصمیم‌گیری‌ها. همچنین در این قانون کمیته‌های اجراییه برای هر اداره محلی در نظر گرفته شده بود که تمام اعضای آن توسط شوراهای انتخاب می‌شدند و رئیس کمیته‌های اجراییه در سطح ولایت و ولسوالی، در حقیقت والی و ولسوال همان ولایت و ولسوالی بود. البته در آن زمان محتوای این قانون در اکثر مناطق کشور عملی نشد ولی خود این قانون در جای خود یک حرکت بسیار مهم در جهت غیرمتمرکزسازی بوده است.<sup>۱</sup>

#### دوم. ایجاد مناطق یا زون‌ها:

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. چنان که می‌دانیم 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.<sup>۲</sup>

#### د. حرکت به سوی خودمختاری‌ها و خودگردانی ملی

آقای کشتمند در نوشته‌های خود همچون بدخشی در روابط موجود بین اقوام افغانستان از عین اصطلاحات «مسأله ملی» و تبعیض و «ستم ملی» استفاده کرده و «نظام فدرالی» را تنها راه حل این مشکل می‌داند. ایشان در این رابطه می‌نویسد: «در دهه هشتاد (میلادی) مبارزه به خاطر تأمین برابری حقوقی و عملی میان تمام ملیت‌ها، اقوام و گروه‌های اقلیتی به مثابه یک وظیفه خدشه ناپذیر و تأخیرناپذیر حزب و دولت تلقی می‌گردید زیرا برخورد اصولی به مسأله ملی در کشور کثیرالملت افغانستان و ایجاد مناسبات عادلانه و برابر میان ملیت‌ها و اقوام کشور به عنوان یکی از اصول بنیادی، دست کم از لحاظ تئوریک، سرخط برنامه

۱. جریده رسمی، شماره ششم، اول سرطان ۱۳۶۴، شماره مسلسل ۵۸۴.

۲. کشتمند، پیشین، ج ۳، ص ۹۲۱.

عمل حزب را می‌ساخت. ولی نه اعلام این سیاست و نه ابراز آرزومندی برای وحدت و یکپارچگی ملیت‌ها و اقوام کشور به تنهایی کافی نبود. لازم بود که در عمل بخاطر رفع «تبعیض» و «ستم ملی» و بر ضد روحیه و گرایش برتری جویانه ملی مبارزه قاطع به عمل آید و عملاً فضای مطمئن برای اتحاد واقعی، وحدت و یکپارچگی، همکاری و تفاهم میان ملیت‌ها و اقوام گوناگون کشور ایجاد گردد. برای تحقق چنین امری در مقامات رهبری حزب و دولت در حرف خیلی زیاد و در عمل خیلی کم آمادگی وجود داشت.»

ایشان سپس با ذکر این که شورای وزیران تلاش می‌کرد که زمینه برابری در میان تمام اقوام بدون هیچ‌گونه تبعیض را فراهم کند می‌گوید:

«من شخصا به این اصل معتقد بودم و هستم که راه حل واقعی مسأله ملی در افغانستان عبارت خواهد بود از ایجاد یک دولت متحده یا «فدرال» با قبول خودمختاری‌های گسترده ملی برای ایالات که بر پایه مشخصات ملی و قومی تشکیل گردد... در غیر آن به تنهایی از یکپارچگی و وحدت ملی، برادری و برابری مردم حرف زدن کافی نخواهد بود.»

آقای کشتمند یادآوری می‌کند که در اواخر دهه ۸۰ میلادی شورای وزیران قصد داشته که پیشنهادات خاصی در مورد ایالات و تشکیل حکومت‌های خودگردان محلی همراه با استدلال‌های منطقی و نقشه‌های منطقی ارائه دهد «ولی از آن جایی که در این زمینه‌ها از گذشته‌ها برخورد محافظه‌کارانه و به اصطلاح «حساسیت» در مقامات بالایی حزب و دولت تسلط داشت کار به جایی نرسید.»<sup>۱</sup>

از آنچه گفته شد روشن می‌گردد که نه تنها از سوی شخص آقای کشتمند بلکه در سطح وسیعی از نیروهای حزب پرچم و مقامات دولت، طرح فدرالی و خودگردانی‌های محلی به شدت مطرح بوده ولی میراث بجا مانده از گذشته و عدم توجه جدی مقامات بالایی حزب و دولت، باعث شده که این طرح‌ها در عمل به جایی نرسد.

۱. سلطانعلی کشتمند، پیشین، ج ۳، صفحات ۹۲۳ - ۹۲۵.

آقای کشتمند که سرانجام بعد از نزدیک به سه دهه عضویت و فعالیت در سطح رهبری حزب، در ماه سرطان ۱۳۷۰ از عضویت در حزب وطن و هیأت اجرائیه آن استعفا می‌دهد، در استعفا نامه اعتراض گونه خود نیز با اشاره به موضوع مسأله ملی و رفع ستم ملی و ایجاد نظام فدرالی چنین نوشته است: «من آرزو دارم که شرایط برای حل سیاسی، انتخابات آزاد بر اساس نفوس تحت نظارت بین المللی، ایجاد حاکمیت ائتلافی و فدرالی با پایه‌های وسیع و با شرکت فعال نمایندگان تمام ملیت‌ها، اقوام و منطق مختلف کشور تأمین گردد.»

بعد هم ایشان ده سال بعد و در هنگام تألیف خاطراتش یکبار دیگر به این موضوع اشاره کرده و آن را تنها راه حل قضیه افغانستان می‌داند:

«به رغم این که بیش از ده سال تمام از آرزومندی متذکره در بالا می‌گذرد، ولی هنوز چنین پیشنهادی به مثابه یگانه راه حل بنیادی برای مسأله افغانستان مطرح و به قوت خود باقی است. همان گونه که در پیشنهاد بالا مطرحه در استعفانامه آمده است هرگاه انتخابات آزاد و همگانی بر پایه جمعیت کشور انجام نگیرد و نظام فدرالی در افغانستان ایجاد نگردد، به مشکل می‌توان از تأمین صلح دوامدار و دایمی در افغانستان سخن گفت.»<sup>۱</sup>

مرحله سوم. سلطان علی کشتمند و طرح فدرال در ۲۰ سال اخیر

کشتمند در ۲۰ سال اخیر که مصروف نوشتن خاطرات و سایر تألیفات خود بوده است، باز هم در فرصت‌های مناسب، نظام فدرالی را به عنوان یک نیاز روز و به عنوان تنها راه رسیدن به صلح دایمی و استوار مطرح کرده است. یکی از آخرین نوشته‌های ایشان تحت عنوان: «فدرالیسم: پیرامون پرسمان صلح در افغانستان؛ فدرالیسم راه را برای رسیدن به صلح استوار و پاسداری از آن می‌گشاید» به تاریخ ۱۰ حمل ۱۴۰۰ برابر با ۳۰ مارچ ۲۰۲۱ نوشته شده است. ایشان در این مقاله به جوانب مختلف فدرالیسم و سوابق آن پرداخته است که خواننده گرامی

۱. سلطان علی کشتمند، پیشین، ج ۳ ص ۱۰۳۰.



می‌تواند به متن آن مراجعه کند. در این جا تنها چند مورد از استدلال‌هایی را که ایشان برای ضرورت فدرالیسم در افغانستان مطرح کرده نقل می‌کنم. در مورد ضرورت این نظام برای افغانستان می‌گوید:

«درباره نیاز به برپایی نظام فدرال، سودبخشی‌ها و شیوه‌های پدید آوری آن برای جامعه آشفته و از هم‌گسیخته کنونی افغانستان حرف زیاد است. با به باور من، پیشنهاد برای برپایی نظام فدرال در افغانستان تنها یک آرمان، یک گمانه زنی، یک خواست برای آینده‌های دورافغانستان نیست، بلکه نیاز زمان و زندگی کنونی کشور است و هر دم این نیاز در شرایط کنونی که روند سرنوشت‌ساز برای آینده کشور و در زمینه جنگ و صلح درپیش است، از اهمیت بزرگی برخوردار می‌گردد. نباید که همانند کنفرانس ناکام بُن در سال ۱۳۸۰ خورشیدی (۲۰۰۱ میلادی) به اصطلاح کلوخ ماند و از آب گذشت. آزمون‌های فراوان نشان داد که حکومت‌های ناکارآمد متمرکز نتوانست راهگشا و کلید حل دشواری‌های بزرگ فراراه مردم افغانستان و حل مسئله جنگ و صلح درکشور گردد.»

ایشان در پاسخ به انتقاد تجزیه طلبی می‌گوید:

«آن‌گونه که ناسازگاران و ستیزه‌جویان نظام فدرال می‌پندارند و یا تبلیغ می‌کنند، فدرالیسم موجب تجزیه‌طلبی‌ها و جدایی‌ها نمی‌گردد. برعکس، آزمون‌های فراوان در پهنه جهانی ثابت کرده است که یک دولت فدرال می‌تواند زمینه‌های گسترده و راستین را برای همگرایی، همزیستی مسالمت‌آمیز، همبستگی و همکاری و توسعه اقتصادی و اجتماعی میان بخش‌ها و تبارهای گوناگون کشور بر پایه برابری حقوق ملی و شهروندی، فراهم آورد. همچنان در نظام فدرال امکانات نوین و پایدار برای دفاع خودی و پاسداری از صلح همگانی پدید می‌گردد. زیرا هر یک از تبارها و تیره‌ها در یک نظام فدرال یا اتحادی و خودگردان با حقوق برابر جایگاه خویش را در جامعه در می‌یابند و از حقوق و منافع خویش همراه با منافع همگانی کشوری پاسداری و دفاع می‌کنند. بدین‌گونه مردم سرانجام به پیش زمینه‌ها برای برقراری صلح پایدار و دوامدار که خواست بنیادین آنان است، می‌توانند دست یابند.»

در مورد این که فدرالیسم فرصت می‌دهد که تمام مردم در تمام سطوح در تعیین سرنوشت خود سهم فعال بگیرند می‌گوید:

«در چنین نظامی (فدرال که در ده‌ها کشور در پنج قاره جهان - کشورهای بزرگ و کوچک، پیشرفته و در حال توسعه - آزمایش شده است) بر پایه‌های دموکراسی و عدالت اجتماعی، همه مردم از هرتبار و تیره‌ای، به لحاظ جمعیت چه بزرگتر و چه کوچکتر، می‌توانند با گزینش نمایندگان خویش (از طریق انتخابات) در شوراهای مردمی از روستاها و شهرها تا شهرداری‌ها و شهرستان‌ها، ایالات و ولایات در حوزه‌های انتخابی حضور یابند و همچنان در برگماری دولت مرکزی فعالانه و مساویانه سهم بگیرند. بدین‌گونه مردم می‌توانند سرنوشت خویش را به‌دستان خود بر پایه قوانین سراسری کشوری و پیمان نامه‌ها و فرمان‌نامه‌های همگانی تعیین کنند.»

«هرگاه ضرورت به نمونه‌ها باشد در رابطه به تقسیم قدرت در دولت مرکزی و دولت‌های محلی به لحاظ تباری یا ملیتی به نمونه سویس (نظام فدرال) و یا به ده‌ها نمونه در ده‌ها کشور دارای نظام فدرال و ده‌ها کشور دارای نظام بر پایه شوراهای محلی انتخابی می‌توان مراجعه کرد.»

در مورد نقش فدرالیسم در تأمین همگرایی و مردم‌سالاری و برادری و برابری در میان ملت‌ها و اقوام مختلف و رد ادعای این که فدرالیسم مساوی ملوک الطوائفی است، می‌گوید:

«به باور من پذیرش نظام فدرال که سرشت دموکراتیک دارد، برای کشور چندین ملیتی افغانستان که از درون و در ماهیت از هم پارچه شده است، می‌تواند زمینه‌های اتحاد و همبستگی آگاهانه و داوطلبانه تمام ملیت‌ها، قوم‌ها، تبارها و بخش‌های گوناگون افغانستان را در کشور واحد افغانستان، فراهم آورد. فدرالیسم هم‌تراز با همگرایی و مردم‌سالاری است و حق شهروندی سراسری کشوری را نفی یا نقض نمی‌کند. فدرالیسم امکان اجرای معتقدات و شعایر مذهبی، سنت‌ها و فرهنگ‌های بومی را بدون مداخله دیگران در هربخش کشور فراهم می‌کند و با دیکتاتوری، استبداد و بیدادگری به ویژه باستم ملی در تضاد و با

حقوق ملی و شهروندی برابر، بر پایه تامین حقوق بشری سازگار است. خود گردانی‌ها و خودمختاری‌ها در نظام فدرال برعکس گفته‌های بی‌بنیاد، نابخردانه و پیش‌پاافتاده برخی‌ها که گویا با ملوک‌الطوایفی یکسان باشد، راه را برای انتخابی ساختن همه نهادهای مردمی و دولتی از پایین تا بالا می‌گشاید و سیستم پاسخگویی قانونی دوگانه را پدید می‌آورد: پاسخگو در برابر انتخاب کنندگان - مردم و پاسخگو در برابر نهادهای انتخابی بالاتر. در نظام فدرال چون زمینه‌های بنیادین برای مشارکت نمایندگان مردم در نهادهای دولتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دولت مرکزی و در ارگان‌های محلی قدرت و اداره دولتی از میان ملیت‌ها و تبارهای گوناگون می‌تواند بگونه قانونی فراهم گردد، برابری میان ملیت‌ها و تبارهای گوناگون کشور، چه کوچکتر و چه بزرگتر به لحاظ جمعیت و حوزه بودوباش و امکانات برای توزیع عادلانه دارایی‌های عامه میان هربخش پدید می‌گردد، بنابراین می‌تواند فضای برادری راستین میان تبارها و ملیت‌های گوناگون کشور پدید آید: برابری و برادری.<sup>۱</sup>

#### دوم. حفیظ‌الله امین و طرح فدرالیسم

دوره حکومت حزب دموکراتیک خلق که جمعا ۱۴ سال را دربر گرفت، یکی از مقاطع فوق‌العاده مهم و خیرساز در تاریخ افغانستان و پر از تجربه و عبرت است. در ۷ ثور ۱۳۵۷ این حزب با یک کودتای خونین و به قتل رساندن داود خان، قدرت را به دست گرفت و در ۱۴ ماه نخست، نورمحمد تره‌کی و از ۲۵ سنبله ۱۳۵۸ تا یک‌صد روز بعدی حفیظ‌الله امین و از ۶ جدی ۱۳۵۸ ببرک کارمل و از ۱۳۶۵ به بعد تا پیروزی مجاهدین در ۸ ثور ۱۳۷۱ نجیب‌الله قدرت را به دست داشتند. در هر چهار دوره، کودتاهای رفیق‌علیه رفیق و شاگرد علیه آموزگار و توطئه‌ها و دسایس رنگارنگ علیه همدیگر و اختلافات مداوم و غیرقابل حل بین جناح‌های داخلی حزب، رژیم را از درون پوسانده و دچار بیماری غیرقابل

۱. سلطانه‌علی کشتمند، «پیرامون پرسمان صلح در افغانستان؛ فدرالیسم راه را برای رسیدن به صلح استوار و پاسداری از آن می‌گشاید» نشر شده در سایت کابل پرس، ۵ اپریل ۲۰۲۱.

درمان ساخته و از بیرون هم مردم دچار بی‌اعتمادی مطلق شده و خشونت‌های بی‌رحمانه و غیرانسانی و رهبری افسارگسیخته و استبدادی و مهم‌تر از همه وابستگی و سرسپردگی مطلق به ابرقدرت شوروی، باعث شد که مردم افغانستان، با یک قیام تاریخی و سرتاسری، علیه استبداد داخلی و اشغال خارجی، آنچنان مقاومت کنند که حتی شوروی با همه قدرت نظامی و مادی در مقابل مجاهدین و مردم افغانستان به زانو درآمد و با مشکلات زیاد توانست در سایه مذاکرات و توافقات ژنوراهی برای خروج از افغانستان پیدا کند و در آخر هم دوستان و وابستگان خود در کابل را تنها گذاشته و سقوط کامل آنان را به تماشا نشست.

تحلیل تحولات و رویدادهای این دوره خارج از موضوع بحث است و خوش‌بختانه حوادث این دوره چهارده‌ساله از سوی اراکین حزب و دولت دموکراتیک خلق در قالب خاطرات و واقعه‌نگاری‌ها به تفصیل نوشته و نشر شده که مطالعه آن‌ها برای همه بسیار ضروری و عبرت‌آموز است، مخصوصاً سه جلد خاطرات سلطانه‌علی کشتمند که در متن همه حوادث قرار داشته و در طول نزدیک به ده سال به عنوان صدراعظم فعالیت داشته است و دو جلد قطور تحت عنوان «از پادشاهی مطلقه الی سقوط جمهوری دموکراتیک افغانستان» از عبدالوکیل وزیر امور خارجه، کتاب «اردو و سیاست» از نبی عظیمی و اخیراً هم کتاب «خاطره‌ها» از عبدالکریم میثاق و ده‌ها مقاله و نوشته دیگر.

گرچه با کودتای ۷ ثور، نورمحمد تره‌کی رهبر حزب، به عنوان رئیس دولت اعلان شد ولی حقیقت این است که هم در حزب دموکراتیک خلق (جناح خلق) و هم در حکومت ۱۷ ماهه جناح خلق، رهبر واقعی حفیظ‌الله امین بود. امین مغز متفکر حزب خلق و عنصر تحصیل کرده و باسواد و با توانمندی فوق العاده سازماندهی و مدیریت بود و در واقع رهبر واقعی کودتای ۷ ثور هم او بود، نه تره‌کی و نه ببرک کارمل و کسی که هم فرمان این کودتا را صادر کرد و هم آن را رهبری کرد و بعد هم حکومت را شکل داد، امین بود و حتی برخی از شواهد حاکی است که اکثر کدرهای دیگر هر دو جناح خلق و پرچم، از نقشه کودتا کاملاً بی‌خبر بودند و با شنیدن خبر کودتا هم غافل‌گیر و متعجب شده بودند و

هم بسیار نگران از آینده آن بودند و این که آیا این کودتا می‌تواند موفقیت آمیز باشد یا نه.

نکته دیگر هم این است که حفیظ الله امین بعد از قبضه کامل قدرت در ۲۵ سنبله ۱۳۵۸ در نظر داشت که در همه مسایل و مخصوصاً در مورد روابط خارجی افغانستان با آمریکا و پاکستان تجدید نظر کند و حتی خبری وجود داشت که قرار بوده با مشوره پاکستان، حکومت مشترک با گلبدین حکمتیار تشکیل بدهد. هرچند آقای حکمتیار چندین بار این خبر را تکذیب کرد ولی شماری از رهبران حزب دموکراتیک بر صحت این خبر تأکید داشتند. گفته می‌شود که امین قصد داشته پای آمریکایی‌ها را هم به افغانستان بکشانند و حتی از خانواده‌ای که در زمان تحصیل در آمریکا در منزل آن‌ها اقامت داشته برای دیدار از افغانستان دعوت کند.

شاید همین رویکرد باعث شد که شوروی در صدد حذف او شود. گفته می‌شود که تره‌کی بعد از توصیه کرملین در دیدار وی با برژنف رهبر شوروی در جریان بازگشت از سفرش به هاوانا، می‌خواست بعد از بازگشت به کابل، امین را به عنوان مار داخل آستین از صحنه بردارد، اما قبل از این که اقدامی کند، خودش قربانی شد و امین حکومت را به دست گرفت. داستان درگیری در حر مسرای ارگ و در حضور سفیر وقت شوروی بین طرفداران تره‌کی و امین و بعد هم تحت حصر قرار گرفتن تره‌کی در ارگ و قتل او در کوتاه باغچه ارگ توسط افراد حفیظ الله امین یکی از وحشتناک‌ترین رویدادهای تاریخ ارگ کابل است که در منابع مختلف، جزئیات آن به تفصیل بیان شده است. اما با همه این‌ها این بار باز هم شوروی دست به کار شد و با اشغال افغانستان در ۶ جدی ۱۳۵۸ به حکومت صد روزه امین پایان داد.

به هر حال حفیظ الله امین با همه خوی استبدادی و خودمحوری و تندروی در سرکوب مخالفین و قتل و کشتارهایی که در طول دوره ۱۷ ماهه حاکمیت خود و تره‌کی به راه انداخت و با این که از دشمنان سرسخت طاهر بدخشی و اندیشه او و سایر مدعیان ستم ملی و راه حل فدرالی در افغانستان بود، اما سرانجام در مقابل

اندیشه ضرورت حل «مسأله ملی» سرخم کرد و پذیرفت که راه حل واقعی در «فدرالیسم» است و نه تنها در مبارزه طبقاتی و حاکمیت ایدئولوژی مارکسیستی. مطابق یکی از آخرین کتاب‌های خاطره که توسط یکی از قدیمی‌ترین کدرهای حزب دموکراتیک خلق آقای عبدالکریم میثاق نوشته شده، حفیظ الله امین بعد از تکیه زدن بر قدرت، کمیسیونی را برای تسوید قانون اساسی ایجاد کرد و دقیقاً در روز ۶ جدی یعنی همان روزی که او در قصر تاج بیک دارالامان، اعضای کابینه را برای یک نشست و صرف غذای چاشت دعوت کرده بود و در پایان همان روز توسط قوای شوروی به قتل رسید، در حضور جمعی از اعضای کابینه، از عبدالحکیم شرعی جوزجانی وزیر عدلیه و لوی سارنوال می‌پرسد که کار قانون اساسی به کجا رسیده است و شرعی در پاسخ می‌گوید که کار قانون تکمیل شده جز در مورد نظر شما یعنی نظام فدرالی که مشاورین شوروی با این طرح موافق نیستند. بعد امین تأکید می‌کند که شما کار خود را بکنید و به فکر مشاورین نباشید.

آقای میثاق در کتابش که به تازگی نشر شده در باره ایجاد کمیسیون تسوید قانون اساسی توسط حفیظ الله امین می‌نویسد:

«حفیظ الله امین پس از برکناری نورمحمد تره‌کی تمام تلاشش این بود تا اشتباهات گذشته و همه خطاها و بدی‌ها را مربوط به کیش شخصیت پرستی نورمحمد تره‌کی بداند و تلاشش این بود که در کشور نظام قانونی را حاکم کند و امور کشور را بر اساس قانون پیش ببرد و حاکمیت خویش را بر اساس قانون استوار سازد. از آن روی کمیسیون را در تحت نظر خویش برای تسوید قانون اساسی موظف کرد. در این کمیسیون عبدالحکیم شرعی جوزجانی را موظف کرد تا با همکاری مشاوران شوروی و صاحب نظران افغانستانی هرچه زودتر یک قانون را مسوده کند و بعد لویه جرگه را دعوت کند تا قانون اساسی تصویب شود. در کمیسیون تسوید قانون اساسی، تعداد زیادی از صاحب نظران افغانستانی که در تسوید قانون‌های قبلی اساسی هم سهم داشتند، عضو شده بودند. تعدادی از ملاحا و روحانیون اسلامی نیز در کمیسیون قانون اساسی سهم

داشتند. اشخاصی که به ذهن من نام شان مانده است؛ دکتور محمد حبیبی، دکتور عبدالواحد سرابی، عبدالوهاب صافی، سعید افغانی و دیگران بودند. در کمیسیون تسوید قانون اساسی ترتیبی در نظر گرفته شده بود که از تمام اقوام و ملیت‌ها و زبان‌های مردم افغانستان و از تمام اقشار و طبقات جامعه افغانستان، اشخاص سهم داشته باشند.<sup>۱</sup>

همچنین می‌نویسد:

در این وقت (در روز ۶ جدی ۱۳۵۸ در هنگام حضور اعضای کابینه در قصر تاج بیگ) به شرعی (عبدالحکیم شرعی جوزجانی وزیر عدلیه و لوی سارنوال) خطاب کرده پرسید: کار قانون اساسی به کجا رسیده است؟ و شرعی پاسخ داد: تقریباً تمام شده، تنها همان یک موضوع مانده که مشاورین در آن باره گپ دارند. و امین پرسید: کدام موضوع؟ و شرعی پاسخ داد: همان موضوع افغانستان فدرال که نظر شما است تا از بکستان افغانستان، تاجیکستان افغانستان، پشتونستان افغانستان، غرجستان افغانستان و سایر پرنسیپ‌های مناطق خودمختار به قانون گنجانیده شود و مشاورین نظر دارند که این موضوع برای افغانستان مفید نیست و هنوز وقتش نیست. و امین به شرعی گفت: کمیسیون قانون اساسی را بگویید که پشت گپ‌های آن‌ها نگردند، کار خود را بکنند.<sup>۲</sup>

آقای میثاق ضمن بررسی اوضاع کشور در مدت حاکمیت حفیظ الله امین تحت عنوان «امین در مسیر ایجاد قانون اساسی جدید» می‌گوید:

«امین کمیسیونی را برای تدوین قانون اساسی تعیین کرد و تلاش داشت تا هرچه زودتر قانون اساسی جدید بر اساس افکار و اندیشه‌های خویش در کشور نافذ کند. در قانون اساسی می‌خواست افغانستان به حیث یک جمهوری فدرالی نظم یابد. او می‌خواست برای هر ملیت افغانستان یک جمهوری داشته باشد. به طور مثال جمهوری پشتونستان، جمهوری تاجیکستان، جمهوری غرجستان، جمهوری ازبکستان، جمهوری ترکمنستان و همه این جمهوری‌ها

۱. عبدالکریم میثاق، خاطره‌ها؛ گپ‌هایی از گذشته، چاپ اول، انتشارات امیری، کابل، ۱۴۰۱ خورشیدی، ص ۳۸۷.

۲. عبدالکریم میثاق، پیشین، ص ۴۱۸.

تحت نام افغانستان متحد شوند. نام عمومی کشور افغانستان باشد و در داخل چوکات افغانستان، هر ملیت از خود جمهوری داشته باشد و هر جمهوری در داخل خویش به قدر ضرورت منطقه‌های خود، خودمختاری داشته باشند. دوستان شوروی سخت مخالف این نظریه بودند؛ اما امین نظر آنان را نادیده می‌گرفت و چنین مستقل بودن امین را مسکو خوش نداشت و همیشه تشویش شوروی‌ها از مستقل بودن امین بود.<sup>۱</sup>

روایتی را که آقای میثاق از طرح قانون اساسی در دوره امین و نظر او در باره ضرورت نظام فدرالی در افغانستان نقل کرده، حد اقل تا جایی که مطالعات و معلومات من اجازه می‌دهد، در منبع دیگری نیافته‌ام و برای اولین بار در کتاب ایشان خوانده‌ام، اما با توجه به این که آقای میثاق یکی از افراد بسیار نزدیک به تره‌کی و امین بود و در طول ۱۷ ماه حاکمیت تره‌کی و امین به عنوان وزیر مالیه خدمت می‌کرد و از نزدیک در جریان اکثر نشست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها قرار داشت و شخصی بود که در حزب خلق به صداقت و صراحت‌گویی و اصول‌گرایی شهرت داشت، روایت او هم حقیقت دارد و هم بی‌نهایت مهم است از چند جهت:<sup>۲</sup>

یکی از این جهت که شخصی مانند امین که حتی متهم به تعصب و برتری خواهی‌های قومی بود، در دوره حاکمیت و زمان اقتدار خود به این نتیجه می‌رسد که تنها راه حل اصولی مشکلات کشور نظام فدرالی است. دوم از این جهت که برای اولین بار از سوی حاکمیت رسمی دولتی و از طرف

۱. عبدالکریم میثاق، پیشین، ص ۴۹۸.

۲. عبدالکریم میثاق، متولد سال ۱۹۳۵ در غزنی، در خانواده‌ای از قوم هزاره بود و از مؤسسان و کدرهای اولیه حزب دموکراتیک خلق افغانستان و در زمان حکومت نور محمد تره‌کی و حفیظ‌الله امین، در سال‌های ۱۹۷۸ تا ۱۹۷۹ وزیر مالیه بود و بعد هم در سال ۱۹۸۹ به مدت یک سال شهردار کابل شد و بعد در سال ۱۹۹۰ در لندن پناهنده شد. او اهل قلم و ادبیات بود و در حدود ۲۰ عنوان کتاب در موضوعات مختلف مخصوصاً شعر و داستان چاپ شده و آخرین اثر او کتاب «خاطره‌ها» است. عبدالکریم میثاق در روز شنبه ۱۶ اپریل ۲۰۱۶ به دلیل بیماری پارکینسون و سینه‌بغل در هشتاد سالگی در شهر لندن درگذشت.



شخص کسی که مقام ریاست جمهوری افغانستان را به عهده دارد، این طرح با جدیت مطرح شده است.

سوم از این جهت که امروزه برخی به منظور سبوتاژ کردن ایده فدرالیسم در افغانستان، ادعا دارند که طرح خودمختاری و فدرالیسم را شوروی‌ها در افغانستان مطرح کردند تا بین اقوام افغانستان تفرقه ایجاد کرده و زمینه تجزیه کشور را فراهم سازند، اما از روایت آقای میثاق و نظر حفیظ الله امین استفاده می‌شود که کاملاً بر عکس، این امین به عنوان رئیس جمهور افغانستان و رهبر حزب دموکراتیک خلق بوده که بر این طرح اصرار داشته و به کمیسیون مربوطه هدایت می‌دهد که به نظر مشاورین شوروی توجه نکنید و کار خود را انجام دهید یعنی قانون اساسی را مطابق نظام فدرالی بر اساس تقسیمات جغرافیایی و قومی تکمیل کنید و شوروی‌ها کاملاً مخالف این طرح بوده‌اند. پیدا است که اگر امین برای مدت دیگری زنده می‌ماند، با توجه به موقعیت و خصلتی که داشت، به مخالفت شوروی‌ها یا عناصر دیگر توجه نمی‌کرد و حتماً این قانون را به تصویب می‌رسانید و نظام فدرالی را به تجربه می‌گرفت و یک تحول بسیار مهم و بنیادی را در تاریخ سیاسی کشور رقم می‌زد.

### ۲-۲-۳. دیدگاه جریان شعله جاوید

با توجه به تناسب و تسلسل بحث، لازم است که در این قسمت به موضع یکی دیگر از جریان‌های سیاسی چپ در مورد فدرالیسم نیز اشاره کنیم. جریان «شعله جاوید» یکی از گروه‌های فعال و مشهوری بود که همزمان با شکل‌گیری سایر گروه‌های سیاسی چپ و اسلامی در کابل بنیان نهاده شد.

مؤسس و مغز متفکر و تئورسین این جریان، محمداکرم یاری فرزند عبدالله خان پسر یار محمد در سال ۱۳۲۰ خورشیدی در ولسوالی جاغوری متولد شد و تحصیلات عالی خود را در رشته ساینس در دانشگاه کابل به پایان رساند و معلم لیسه عالی خوشحال خان و لیسه عالی محمود طرزی بود. او و برادرش محمد صادق یاری با جمعی دیگر در ابتدا «گروه یاری» را ایجاد کردند که بعدتر این

گروه با همکاری دکتر هادی محمودی و دیگران، با برگزاری اولین کنگره خود در ۶ اکتوبر ۱۹۶۵ (۱۳ میزان ۱۳۴۴ خورشیدی) به نام «سازمان جوانان مترقی» پا به عرصه وجود گذاشت. این سازمان از ۱۴ حمل سال ۱۳۴۷ نشریه‌ای به نام «شعله جاوید» به مدیریت دکتر رحیم محمودی منتشر کرد که تا ۱۱ شماره نشر شد و سپس از طرف حکومت وقت متوقف گردید. گفته شده که بیشتر مقالات این نشریه به قلم اکرم یاری نوشته می‌شد. از آن پس این سازمان در تاریخ سیاسی افغانستان به نام «شعله جاوید» مشهور شد. این سازمان خود را مارکسیست - لیننیست و پیرو اندیشه‌های مائو رهبر انقلاب چین می‌دانست و به گروه مائوئیست‌ها معروف شد. اکرم یاری از سال ۱۳۵۰ دچار بیماری شده و برای مدتی از فعالیت‌های سیاسی بازماند و در جاغوری اقامت گزید و به همین جهت شعله جاوید دچار رکود و بلکه اختلافاها و انشعابات زیادی شد. یاری بعد از کودتای ۷ ثور از زادگاهش یعنی جاغوری دستگیر گردید و بعد از مدتی آزاد شد ولی در ماه حوت ۱۳۵۷ مجدداً دستگیر گردید و به زندان انداخته شد و بعد از نشر لیست پنج هزار نفری در زمان حکومت حفیظ الله امین، معلوم شد که اکرم یاری نیز به تاریخ ۷ قوس ۱۳۵۸ یعنی یک ماه قبل از تجاوز ارتش سرخ شوروی به افغانستان، همراه با صدها نفر دیگر اعدام شده است.

البته شعله جاوید به شاخه‌های بسیار زیاد انشعاب یافته به گونه‌ای که بسیار دشوار است تشخیص این که کدام آن‌ها دنباله رویا ادامه شعله جاوید اصلی است. این جریان بعد از سپری شدن مدت کمی از تأسیس آن، دچار اختلافات شد و از آن روز تا کنون به چندین شاخه انشعاب کرده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱) گروه انقلابی خلق‌های افغانستان، اولین گروهی بود که بعد از جریان دموکراتیک نوین به وجود آمد و با پیوستن «محفل شمالی» تحت رهبری مجید کلکانی این گروه به گروه اصلی شعله جاوید تبدیل گردید ولی این وحدت بسیار زود از هم پاشید و کلکانی همراه دکتر هادی محمودی سازمان آزادی بخش مردم افغانستان یا «ساما» را ایجاد کرد. گروه انقلابی خلق‌های افغانستان به رهبری

داکتر فیض احمد که در سال‌های بعد در پاکستان کشته شد، در سال ۱۳۵۹ به «سازمان رهایی افغانستان» تغییر نام یافت. این گروه از تئوری سه جهانی دفاع می‌کرد. نشریه «مشعل رهایی» و همچنین نشریه «صبح رهایی» منسوب به این گروه است. البته باید گفت تنها شماره اول مشعل رهایی که در سال ۱۳۵۹ منتشر شد، به عنوان ارگان نشراتی تئوریک سازمان رهایی معرفی شد و سپس انتشار آن متوقف گردید تا این که شماره دوم آن در حوت ۱۳۹۹ نشر شد اما این بار به عنوان «نشریه تئوریک جنبش چپ افغانستان» یا (دموکراتیک نوین) منتشر گردید که منظورش از جنبش چپ همه گروه‌های مربوط به جریان دموکراتیک نوین یا مائوئیست‌های افغانستان است و نه تنها سازمان رهایی افغانستان و این خود در حقیقت یک انشعاب دیگر در سازمان رهایی تلقی می‌شود.

۲) گروه اخگر، به رهبری انجنیر توریالی و دکتر عاکف که پیروی خود را از افکار انور خوجه رهبر حزب کارآلبانی اعلام کردند.

۳) سازمان رزمنده خلق‌های افغانستان یا «سرخا» به رهبری صادق یاری.

۴) سازمان آزادی‌بخش مردم افغانستان یا «ساما» به رهبری مجید کلکانی. این گروه در ۱۳۵۷ به وجود آمد و جبهه‌ای را به نام «جبهه متحد ملی» ایجاد کرد ولی مجید کلکانی در حوت ۱۳۵۸ دستگیر و در ۱۸ جوزای ۱۳۵۹ اعدام شد و با رفتن او این گروه پویایی خود را از دست داد.

شاخه‌های دیگر شعله جاوید عبارتند از: راوا، سفزا، سازمان تدارک و مبارزه برای ایجاد حزب کمونیست، سازمان پیکار برای نجات افغانستان، سازمان وطن‌پرستان واقعی یا «ساوو»، سازمان سوسیالیستی کارگری، سازمان انقلابی افغانستان و چند گروه دیگر.

اما در قبال موضوع فدرالیسم و حل مسأله ملی، تقریباً مواضع همه شاخه‌های مربوط به شعله‌ای‌ها مشابه هم است و از این جهت لازم نیست که موضع هر یک از گروه‌های نامبرده را به طور جداگانه دنبال کنیم. در این جا نظر این جریان را به صورت مختصر از چند منبع اصلی به عنوان نمونه نقل می‌کنیم:

## یکم. اکرم یاری

از اکرم یاری آثار مکتوب زیادی بجا نمانده است. هرچند گفته می‌شود که بسیاری از مقالات ۱۱ شماره دوره اول "شعله جاوید" به قلم او است ولی اکثر آن‌ها بدون نام نویسنده چاپ شده و یا نام مستعار دارد. اما در یک نوشته کوتاه که ظاهراً در سال ۱۳۵۶ نگارش یافته، اکرم یاری، «ستم ملی» یا تضاد فیمابین اقوام را که در آن دوره مبنای اصلی فدرال‌خواهی را تشکیل می‌داد، اولویت اصلی مبارزات دموکراتیک نمی‌داند و بر اساس اندیشه مارکسیستی، تضاد طبقاتی را اصل دانسته و بر مبارزه طبقاتی تأکید می‌ورزد.

اکرم یاری نوشته است:

«بنا بر آن مارکسیسم حکم می‌کند که «مسأله ملی» نه یک امر مستقل بلکه جزو از برنامه کلی انقلاب دموکراتیک نوین به حساب می‌رود. مسأله ملی باید در پرتو منافع کلی انقلاب توده‌ای دموکراتیک مورد بررسی قرار گرفته و در چارچوب آن حل و فصل شود، نه آن که اهداف انقلاب دموکراتیک نوین را تحت شعاع قرار داده و یا آن را در درجه دوم اهمیت قرار دهد... با حل مسأله زمین و از میان برداشتن کامل و انقلابی طبقه فئودال و درهم شکستن ماشین بوروکراتیک نظامی ملاکان و بوروکرات‌ها و ایجاد دموکراسی واقعی توده‌ای، زمینه هرگونه امتیازجویی و تسلط خواهی قبیلوی و ملی از میان بر می‌خیزد...»

در موقعیت جغرافیایی افغانستان و همسایگی دو هزار و پنجمصد کیلومتری آن با سوسیال امپریالیزم شوروی، خاصه آن که مردمان اوزبک، تاجیک و ترکمن مادر همسایگی با جمهوریت‌های هم‌قوم و هم‌نام در داخل امپراطوری تزارهای نوین قرار گرفته‌اند، هرگونه به اصطلاح برنامه استقلال طلبانه ملی در داخل کشور، هم از لحاظ مسایل داخلی و هم از لحاظ شرایط خارجی، ارتجاعی است. مارکسیسم مبتنی است که مسأله ملی را باید از لحاظ وضع مشخص طبقاتی چه از لحاظ داخلی و چه از لحاظ بین‌المللی مورد بررسی قرار داد، نه بر روی فرمول‌های عمومی و مجرد. چنانچه شعار و برنامه استقلال طلبانه در مورد هر ملت افغانستان پیش کشیده شود، آن‌گاه این امر خواه ناخواه به صورت جبری به

«تجزیه» کامل کشور افغانستان کنونی می‌انجامد که این امر به سود هیچ یک از ملت‌های موجود در افغانستان بوده نمی‌تواند.<sup>۱</sup>

### دوم. سازمان‌رهایی افغانستان

سازمان‌رهایی افغانستان که ادعا دارد ادامه‌دهنده اصلی جریان دموکراتیک نوین یا شعله‌جاوید است و در طول سال‌های گذشته، تبلیغات و نشریات زیادی داشته است، در بخشی از یکی از کتاب‌های خود تحت عنوان «مسأله ملی - فدرالیسم» می‌نویسد:

«دهل فدرالیزم مانند تغییر نام کشور و ترویج اصطلاحات ایرانی از سوی آنانی نواخته می‌شود که می‌خواهند به چشم‌داشت رژیم ایران در افغانستان پاسخ مثبت دهند و بستر خیانت‌های خود را وسیع‌تر و «قانونی» سازند. عبدالعلی مزاری گفته که «ما تنها راه حل مشکلات افغانستان را تشکیل یک حکومت فدرالی در این سرزمین می‌دانیم.» بیان شوق لطیف پدرام: «حل عادلانه مسئله ملی (مسئله اقوام) جز در چهارچوب یک سیستم دموکراتیک فدرال، میسر نیست.... طالبان در جنوب در چوکات یک حکومت فدرال تشکیل حکومت بدهند ولی در شمال حمله نکنند و تضمین‌های بین‌المللی وجود داشته باشد.»؛ رشید دوستم، محقق، ولی ضیا و ضیا مسعود از سوی امریکا در برلین حقه فدرالیزم شدند. دستگیر پنجشیری، مسعود خلیلی، محبوب‌الله کوشانی و کلیه روشنفکران جاسوس‌پیشه که همین‌گونه می‌اندیشند، به سادگی ماهیت «فدرالیزم» آنان را نمایان می‌سازد. کسانی که باید سال‌ها پیش به جرم خیانت‌ها، تجاوزکاری‌ها و زدن میلیاردها دالر، محاکمه و مجازات می‌شدند، حالا گویی موسیچه‌اند که جز توصیه‌هایی برای بهبود ساختار سیاسی، غرض و مرضی ندارند و با وقاحت کم‌مانندی به خود اجازه می‌دهند در باره فدرالیزم سخن گویند. اینان صرفاً از سر آزمندی و «بز در جان‌کندن، قصاب در غم‌چربو» نیست که از فدرالیزم گپ

۱. اکرم یاری، غرض، انقلاب و مسأله ملی، تنظیم و تکثیر هواداران حزب کمونیست (مانوئیست) افغانستان در اروپا، ۱۳۹۲.

می‌زنند بلکه می‌خواهند فعلا که افغانستان در دوزخ اشغال امریکا و طالبان و دژخیمان جهادی می‌سوزد، با تحقق نظام فدرالی، آسان‌تر از هر زمان دیگر به هدف اصلی - تجزیه - نایل شوند. با موجودیت جنایتکاران در قدرت، فدرالیسم نام دیگر تجزیه و دعوت ایران به الحاق افغانستان است. این در تعارض با روحیه و ذهنیت کلیه قوم‌های کشور است که می‌خواهند یک‌پارچه مانده، چوب‌دست بیگانگان نشده و مرزهای ملت شدن را هر چه سریع‌تر پیمایند؛ خواست هر فرد ترقی‌خواه است که ملل بر بنیاد دموکراسی با هم مدغم شده و در دراز مدت به صورت جامعه واحد اشتراکی در آیند.

انتخاب سیستم فدرالی یا متمرکز، تعیین سرود ملی، بیرق، نام کشور، رشد زبان‌ها، تعمیم یک زبان و مسایلی از این قماش، تنها در افغانستانی دموکراتیک، شکم‌سیر و رسته از تیغ امپریالیسم، فیودالیسم و طاعون بنیادگرایان مفهوم بوده و به نتیجه خواهند رسید. اجرای فرضی این «اصلاحات» در وضعیت جاری، انحراف فکر و ذکر مردم از مسایل کلیدی، کاشتن بذر اختلاف‌های مزید و پیچیده‌تر در آینده است.»<sup>۱</sup>

#### سوم: مشعل‌رهایی

نشریه «مشعل‌رهایی» چنان که پیشتر گفتیم، نشریه رسمی سازمان‌رهایی افغانستان است و شماره نخست آن به همین عنوان در سال ۱۳۵۹ نشر شده بود ولی اکنون در شماره دوم خود گویا با نهادی که به طور رسمی به نام سازمان‌رهایی فعالیت می‌کند، اختلاف نظر پیدا کرده است. در شماره دوم این نشریه در مورد فدرالیسم به تفصیل بحث کرده و بر خلاف تحلیل‌های گروه‌های دیگر، اندکی با لحن ملایم آن را رد کرده است. در قسمتی از این نوشته آمده است:

«هر چند فدرالیسم به عنوان یک شکلی از سیستم سیاسی در بسیاری از کشورها برقرار است، اما برعکس آنچه تصور می‌شود این سیستم به خودی

۱. سازمان‌رهایی افغانستان، «با درس‌گیری از اشتباهات، راهمان را جانباخته ادامه دهیم!»، سنبله ۱۳۹۷ - سپتامبر ۲۰۱۸، از ص ۱۲۹ الی ۱۳۸ - ۱۴۰.

خود نمی‌تواند دموکراسی را در سیستم دولتی ضمانت کند. ما دولت‌های فراوانی داریم که در آنها سیستم فدرالی برقرار است، اما یک تعداد از این دولت‌ها از جمله نظامی‌ترین، غیردموکراتیک‌ترین و در عین حال فاسدترین دولت‌ها اند، مانند پاکستان. سیستم‌هایی مانند ایالات متحده، بریتانیا، آلمان و غیره کشورهایی اند که در آنها فدرالیسم متکی بر سیستم بورژوازی و مالکیت سرمایه داری است. در عین حال کشورهایی که دموکراسی بورژوازی در آن مسلط است، اما دارای سیستم فدرال نیستند نیز موجوداند مانند سویدن، ناروی و دنمارک. این هردو نوع کشورها از نظر دموکراتیسم بورژوازی با هم تفاوت زیادی ندارند پس فدرالیسم به خودی خود نه ضامن دموکراسی است و نه حاکمیت عدالت‌خواهانه را در کشورهای فدرال نماینده‌گی می‌کند.

در کشورهای کثیرالملیت و کثیرالقومی مخصوصاً در جهان سوم در مواردی فدرالیسم می‌تواند یک نوع تعادلی را برقرار کند اما این امر مسلم و حتمی نیست. اما فدرالیسم در هر حالتی در صورتی که تشخیص داده شود حلال مشکلات بین اقوام است برای آن مبارزه کردن دارای مشخصاتی می‌باشد: اولین شرط آن خواست بالقوه و بالفعل مردم ما در مجموع با تفاهم سرتاسری است. برعکس تصور بسیاری‌ها در بعضی از سیستم‌های فدرالی می‌تواند محدودیت‌هایی را به همه طرف‌ها به وجود بیاورد. سیستم فدرالی سویس مخصوصاً برای مأموران ادارات که با مراجعین سروکار دارند، این اجبار را پیش آورده است که تمام زبان‌های رسمی کشور را بیاموزند. از طرف دیگر فدرالیسم می‌تواند خطر بالقوه تجزیه را در درون کشور باور آورد مانند یوگسلاویا. با وجود آن که در یوگسلاویای سابق سیستم فدرالی قومی مسلط بود اما معلوم شد که سیستم فدرالی به خودی خود نتوانسته بود زمینه تضادهای قومی را کاملاً از بین ببرد...

پس برای انتخاب فدرالیسم و یا عدم فدرالیسم یک شرط اساسی وجود دارد که فدرالیسم و یا عدم آن باید دموکراتیک و بر پایه منافع مردم باشد نه بر پایه منافع جنایتکاران برون آمده از دامن دو تجاوز موازی بالای افغانستان. از طرف دیگر فدرالیسم باید اراده مستقیم مردم و خواست مستقیم مردم را در پشت سر

خود داشته باشد، نه به نام وسیله‌ای برای کشمکش‌های درونی شبه‌دولت‌های حاکم بر افغانستان قرار گیرد.»<sup>۱</sup>

چهارم: سازمان آزادی‌بخش مردم افغانستان یا «ساما»

موضع ساما در مورد فدرالیسم باید مشابه موضع سایر شاخه‌های شعله‌های جاوید باشد ولی در متنی که از منبع ذیل نقل می‌شود گفته شده که ساما خواستار برقراری نظام فدرالی بوده است. به نظرم این موضع ساما ناشی است از رابطه دوستانه و توأم با احترام و همچنین اشتراکات فکری‌ای که بین شخص مجید کلکانی با محمد طاهر بدخشی وجود داشته است. چند سال پیش محبوب‌الله کوشانی رهبر سازا دستنویسی را از بدخشی نشر کرد که در آن کلکانی را می‌ستاید و او را مربوط به جبهه‌ای معرفی می‌کند که مردم را از «استثمار طبقاتی و ستم ملی» نجات می‌دهد. تعبیر «ستم ملی» اصطلاح یا ترم خاص بدخشی در مورد ضرورت فدرالیسم در افغانستان است. روشن است که کلکانی در این مورد تحت تأثیر بدخشی بوده است.

بدخشی در توصیف کلکانی چنین نوشته است:

«مجید کوه‌دانی فرزند خلق و یک انقلابی وطنپرست، وارث ابومسلم خراسانی و یعقوب لیث صفاری است. چون آن آزادمردان، جوانمرد، عیار و مبارز است؛ با تقوای اخلاقی و سیاسی مسلح بوده، دست به خون ناحق نیاغشته و جبه از مال کسی نبرداشته است. مجید سردار ارتش جبهه‌رهایی‌بخش است که برای نجات شما از استثمار طبقاتی و ستم ملی در حال تشکل است. چهره دلیرانه و نجیب او را بشناسید، در قلب خود جایز دهید و او را از شر این بقایای پولیس‌شاهی نجات دهید.»<sup>۲</sup>

لودویک آدمک، نویسنده‌ی انگلیسی در مورد "ساما" و اهداف آن چنین

۱. مشعل‌رهایی، شماره دوم - حوت ۱۳۹۹ - نشریه تئوریک جنبش چپ افغانستان (دموکراتیک نوین).

۲. محبوب‌الله کوشانی، دستنویس محمد طاهر بدخشی در پشتیبانی از عبدالمجید کلکانی، تارنمای خراسان زمین (www.khorasanameen.net) ۲ اسد ۱۳۹۸.



نوشته است: «بر اساس آخرین بیانیه‌ها، ساما از تأسیس حکومت دموکراتیک ملی از طریق برگزاری انتخابات عمومی، رعایت حقوق بشر و آزادی مذهب و عبادت حمایت می‌کند. این سازمان خواستار برقراری «نظام فدرالی» و حقوق اقلیت‌های ملی بوده و مائوئیست بودن خود را انکار می‌کند.»<sup>۱</sup>

من تا در منابعی که تا کنون مطالعه داشته‌ام، هنوز اسناد دیگری در اختیار ندارم که دیدگاه ساما در مورد فدرالیسم را تشریح کرده باشد ولی موقف ساما، چنان که نقل شد اگر صحت داشته باشد، در میان جریان‌های مربوط به شعله‌ای‌ها یک استثنا است. همه گروه‌های مربوط به جریان دموکراتیک نوین یا شعله‌ای‌ها، از شخص اکرم یاری گرفته تا سازمان‌های رهایی و سایر گروه‌های چپ مائوئیستی، همگی مخالف طرح فدرالیسم هستند و طرح ستم ملی را یک نوع انحراف از مبارزه سوسیالیستی می‌پندارند و ستم طبقاتی و مبارزه طبقاتی را اصل می‌دانند و بر این باور هستند که با حل شدن تضاد طبقاتی، ستم ملی هم رفع خواهد شد. این گروه‌ها چنان که متن نوشته‌های شان را پیشتر نقل کردیم، حتی هماهنگ با سایر مخالفان فدرال، نظام فدرالی در افغانستان را موجب تجزیه می‌پندارند و فدرالیست‌ها را تجزیه طلب و جاسوس همسایگان می‌خوانند! البته روشن است که مساله ستم ملی و راه حل آن و طرح فدرال، در درون اکثر گروه‌های چپ منسوب به اقوام غر از پشتون، همواره یکی از مباحث داغ و جنجالی بوده و آنان همیشه خود را در مورد این که «ستم طبقاتی» در اولویت است و یا «ستم ملی» با یک چالش مواجه می‌دیدند، یعنی با این محذور مواجه بودند که یا از ایدئولوژی خود تبعیت کنند و ستم ملی را منکر شوند و آن را در درجه دوم اهمیت قرار دهند و بر مبارزه طبقاتی تاکید کنند و یا این که واقعیت‌های عینی سیاسی و تاریخی کشور به شمول ستم ملی را بپذیرند و به تعقیب آن فدرالیسم را نیز قبول کنند.

۱. لودیک آدمک، فرهنگ تاریخی افغانستان، ص ۱۳۴.

## فصل سوم: طرح نظام فدرالی در دهه‌های ۶۰ و ۷۰

در نیمه دوم دهه ۶۰ و دهه ۷۰ پرچمدار اصلی طرح فدرال، استاد مزاری و حزب وحدت اسلامی افغانستان است. در این فصل اندکی با تفصیل بیشتر به نقل روایت‌های مختلف از موضع‌گیری‌های افراد و جریان‌های سیاسی می‌پردازیم.

استاد شهید عبدالعلی مزاری رهبر فقید حزب وحدت اسلامی در سال ۱۳۲۶ خورشیدی در قریه نانویی ولسوالی چهارکنت ولایت بلخ زاده شد و در ۲۲ حوت ۱۳۷۳ خورشیدی در سن ۴۷ سالگی در ابتدا توسط گروه قساوت‌پیشه طالبان دستگیر و سپس به طور مظلومانه به شهادت رسید. او در عمر کم اما بابرکت خود، یکی از بزرگ‌ترین جریان‌های سیاسی تاریخ کشور را رهبری کرد و یک اندیشه جاویدانه و میراث ماندگار سیاسی از خود برجای گذاشت.

در فصل گذشته، طرح فدرالیسم در افغانستان را از آغازین روزهای زمزمه آن و ظهور اولین پیشگامان فدرالیست همچون محمدطاهر بدخشی و اشخاص دیگر در دهه‌های ۴۰ و ۵۰ خورشیدی و نیمه نخست دهه ۶۰ خورشیدی به اختصار مورد بحث قرار دادیم. اما از نیمه دوم دهه ۶۰ این استاد مزاری بوده که با صدای بلند و رسا «عدالت اجتماعی» را فریاد کرده و بر اساس آن، بیرق فدرالیسم را این بار آنچنان در اهتزاز و برافراشته ساخت که بدون شک می‌توان گفت استاد مزاری «فرازآورنده» طرح فدرالیسم در تاریخ کشور محسوب می‌شود و حتی در میان هزاره‌ها و حزب وحدت هم این تنها ایشان بود که فدرال‌خواهی

را به یک صدای سیاسی و به یک دیدگاه استراتژیک تبدیل کرد که در سطور بعدی به این موضوع اشاراتی خواهیم داشت.

مبارزات همه کسانی که در گذشته و اکنون از فدرالیسم حمایت کرده‌اند و مخصوصاً بدخشی که پیش‌تاز و پیشگام این میدان بوده قابل تقدیر است، اما اندیشه و عمل استاد مزاری نه تنها در شش سال اخیر حیات ایشان بلکه در طول بیش از سه دهه اخیر محور اصلی نهضت فدرال‌خواهی بوده و هم اکنون هم همفکران و حامیان و پیروان اندیشه ایشان، با جدیت و قاطعیت در این صحنه حضور فعال دارند.

با توجه به آنچه گفته شد این فصل از جستار یعنی طرح فدرالیسم در دهه ۶۰ و ۷۰ خورشیدی را اندکی با تفصیل بیشتر و در چند قسمت مورد بحث قرار می‌دهیم زیرا بحث‌ها و فعالیت‌ها و همچنین بازتاب‌های آن بسیار گسترده بوده است.

#### مبحث اول: خاستگاه فکری و شرایط سیاسی در طرح فدرالیسم از سوی شهید مزاری

اولین موضوعی که به اختصار باید به آن پردازیم این است که خاستگاه فکری و سیاسی طرح فدرالیسم توسط استاد مزاری و حزب وحدت چه بوده و با چه پیش‌زمینه و فضایی این ایده مطرح شده است؟ زیرا هر ایده یا اندیشه‌ای به طور تصادفی، آنی و دفعی ظهور نمی‌کند و بر یک پیش‌زمینه تاریخی و یک فضا و آرزوهای اجتماعی و فرهنگی استوار است.

#### یکم. سازمان نصر افغانستان

نخستین ایستگاه فکری برای استاد مزاری، جریان سیاسی - نظامی سازمان نصر افغانستان است که به طور رسمی در سال ۱۳۵۸ شکل گرفت و استاد مزاری برای ده سال تا زمان تأسیس حزب وحدت اسلامی در بامیان، یکی از رهبران اصلی و مؤثر این سازمان بود و در کنار سایر مسئولان این سازمان، او در تعیین خطوط فکری و سیاسی آن نقش تعیین‌کننده داشت.

سازمان نصر در میان جریان‌های آن زمان، در دسته گروه‌های انقلابی، رادیکال و ایدئولوژیک اسلامی قرار دارد که در همه عرصه‌ها شعارها و مواضع روشن و

مشخصی داشت. این سازمان در بُعد ایدئولوژیک، به اسلام انقلابی یا اسلام چپ با گرایش تندروانه باورمند به عدالت و برابری تمایل داشت. اندیشه‌های دینی چپ‌گرایانه و با جهتگیری طبقاتی مبارزان کشورهای اسلامی در میان نصریها جاذبه زیادی داشت و کتاب «ابوذر سوسیالیست خداپرست» (نوشته عبدالحمید جوده السحر) با ترجمه دکتر شریعتی و سایر آثار ایشان درباره اسلامشناسی و مبارزات سیاسی پیامبران و پیشوایان دینی را هر نصری حتماً خوانده بود و تعبیرات «زر و زور و تزویر» یا «تیغ و طلا و تسبیح» به عنوان نماد سه گروه و سه طبقه سیاسی و اجتماعی که باید علیه آنان شورید و مبارزه کرد، از اصطلاحات خاص شریعتی بود که جهتبخش فکری خیلی از روشنفکران آن زمان بود.

در کنار مبارزه با اشغالگران شوروی وقت و رژیم دست‌نشانده آن، مبارزه با «استبداد» از اولین عناصر سیاست مبارزاتی گروه‌های تشکیل‌دهنده سازمان نصر بود. شعار آزادی و دست یافتن توده‌های مردم به حقوق و آزادیهای عمومی از جذابترین شعارها یا اهداف سازمان بود. از نگاه تاریخی هم در افغانستان، حاکمیت استبداد، عنصر اصلی همه قیام‌ها و جنبشهای سیاسی را تشکیل میداده و در حرکت بنیانگذاران سازمان نصر نیز همین انگیزه به صورت بسیار برجسته مطرح بود. در تاریخچه سازمان نصر که به ضمیمه مرامنامه آن نشر شده بود، از «استبداد» و «ارتجاع» به عنوان مهره‌های آگاه و ناآگاه «استعمار» یاد شده بود. هرچند این شعار در سالهای بعدی به خاطر در اولویت قرار گرفتن مبارزه ضد اشغال و ضد استعمار، فروکش کرده بود؛ اما سازمان نصر از نگاه فکری بعد از استعمار، مبارزه با استبداد را وظیفه دیگر مبارزاتی خود می‌دانست.

مبارزه با تبعیض‌ها و اندیشه‌های برتری طلبانه قومی و نژادی که در ادبیات سیاسی افغانستان به نام «ستم ملی» شناخته می‌شود، و تلاش برای تحقق «برابری» و «عدالت اجتماعی» عنصر دیگر در این حرکت سیاسی بود. البته در ادبیات سازمان نصر از عبارت «ستم ملی» زیاد استفاده نمیشد، چون این اصطلاح و اصطلاحات مشابه آن را جریانهای سیاسی دیگر و مخصوصاً جریان‌های چپ به کار می‌بردند؛ اما اصل واقعیت این پدیده به عنوان نمادی

از ستم و استبداد در تاریخ افغانستان مورد قبول همه مبارزان و روشنفکران بود و مخصوصاً نصریه‌ها و هزاره‌ها این نوع ستم را در زندگی عینی خود با همه گوشت و پوست و تا مغز استخوان خود زیسته بودند و در تاریخ خود شاهد کله منارها و پاکسازی‌های قومی و مذهبی بودند.

به این جهت، شکل فعالیت سازمانی سازمان نصر، حرکت «روشنفکرانه» و ترقیخواهانه انقلابی و توده‌های بود و مبارزه با «استعمار»، «استبداد»، «استثمار» و «ارتجاع»، برای رسیدن به «برابری»، «عدالت اجتماعی» و رفع «تبعیض» و «ستم ملی» در سرلوحه اهداف و فعالیت‌های آن بود.

این اندیشه‌ها و اهداف، در واقع بستر اصلی فدرال‌خواهی در افغانستان است. همان‌طور که در فصل‌های قبلی این نوشتار به تفصیل یاد کردیم، تقاضای برقراری نظام فدرالی هیچ هدف دیگری ندارد جز رسیدن به برابری، عدالت اجتماعی و رفع تبعیض و نابرابری در میان اقوام و گروه‌های متنوع قومی و زبانی و مذهبی در افغانستان.

### دوم: حزب وحدت اسلامی افغانستان

بعد از فعالیت‌هایی که برای اتحاد گروه‌های اسلامی شیعی از سال ۱۳۶۷ آغاز شده بود، در ماه سرطان ۱۳۶۸ بعد از ۱۶ جلسه پی‌درپی در ۹ روز در بامیان به تاریخ ۲۵ سرطان ۱۳۶۸، سند تأسیس حزب وحدت اسلامی به نام «ميثاق وحدت» توسط نمایندگان رسمی و قانونی ۹ حزب به امضا رسید و با تأسیس این حزب، زمینه فراهم شد که نظام سیاسی آینده و طرح فدرال روی میز بحث‌ها و گفتگوها گذاشته شود.

در این جا لازم نیست که به جزئیات و چگونگی تأسیس حزب وحدت پردازیم. دوستانی که علاقه مند باشند به منبع ذیل از قلم نگارنده مراجعه کنند:

«تشکیل حزب وحدت اسلامی افغانستان؛ نقطه عطفی مهم و تعیین‌کننده در تاریخ انقلاب اسلامی افغانستان»

این متن در ماه ثور ۱۳۶۹ نوشته شده و یک مقاله و تحلیل نسبتاً مفصل

و تاریخی بود که با سفارش استاد مزاری آن را نوشته بودم و ابتدا در روزنامه «اطلاعات» در ایران که یک روزنامه پرتیراژ است، در تاریخ ۲۰ و ۲۲ ثور ۱۳۶۹ منتشر شد. سپس با همان عنوان به صورت یک کتاب مستقل با همین نام، از طرف کمیسیون فرهنگی حزب وحدت اسلامی افغانستان در بهار ۱۳۶۹ در قم ایران چاپ و نشر کردیم.<sup>۱</sup>

اما لازم است که در مورد حزب وحدت اسلامی، به طور فشرده به چند نکته کوتاه مرتبط به بحث اشاره کنیم:

اول این که در هشت سال پیش از تأسیس حزب وحدت، متأسفانه جنگ‌های شدید داخلی در میان گروه‌های جهادی حاضر در مناطق هزاره‌جات اتفاق افتاد که پیامد آن تلفات و خسارات سنگین جانی و مالی بود. استاد مزاری و جمعی از مسئولان سازمان نصر برای جستجوی راه‌های پایان دادن به این جنگ‌ها در سال ۱۳۶۵ از ایران به داخل کشور رفتند و فرصتی فراهم شد که در کنار فعالیت‌های دیگر، در زمستان آن سال برای چند ماه در پایگاه سازمان نصر در ولسوالی پنجاب ولایت بامیان بمانند و در باره مسایل مختلف حزبی و سیاسی به مشوره و بحث پردازند. در طی همین جلسات، اساسنامه جدیدی را برای سازمان نصر ترتیب دادند که مسوده آن را به خارج فرستادند تا با طرح دیگری که در خارج تهیه کرده بودیم، مقایسه شده و هر دو طرح توحید شوند. همچنین در باره رویدادهای سیاسی و مشکلات کشور و چالش‌هایی که هزاره‌جات و مردم هزاره با آن مواجه بودند به مشوره پرداختند. آنان تلاش‌های همه جانبه‌ای را در هزاره‌جات آغاز کردند که چگونه جنگ‌ها و درگیری‌های داخلی را خاموش بسازند. این تلاش‌ها سرانجام به نتیجه رسید و در تابستان سال ۱۳۶۷ همراه با شماری از مسئولان گروه‌های دیگر مخصوصاً پاسداران جهاد، اولین کنگره را در پنجاب برای ایجاد هماهنگی‌های بیشتر برگزار کردند. در حقیقت همین حرکت، نقطه عزیمت وحدت

۱. اکنون این نوشته در ضمن مجموعه مقالات من مجدداً چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد چهارم (احزاب و جریان‌های سیاسی افغانستان)، انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، چاپ اول، ۱۴۰۰، از ص ۱۷۱ و مابعد.

طلبی و تأسیس حزب وحدت در سال ۱۳۶۸ شد.

دوم این که در این سال‌ها بعد از امضای موافقتنامه ژنو برای حل بحران افغانستان، قوای شوروی در ۲۶ دلو ۱۳۶۷ از افغانستان خارج شده و رژیم نجیب در کابل در سرایشی سقوط قرار گرفت و از سوی دیگر تنظیم‌های هفتگانه مقیم پاکستان به تشکیل شورای مشورتی و ایجاد دولت موقت پرداختند. در این میان با همه تلاش‌هایی که صورت گرفت این تنظیم‌ها حاضر نشدند که در موضوعات مهم ملی، گروه‌های هشتگانه عضو شورای ائتلاف اسلامی مستقر در ایران را شریک بسازند و حتی شعارهایی سرزبان‌ها مطرح شد که نفوس هزاره‌ها در افغانستان چند در صد است و شیعیان و زنان حق ندارند که حتی در انتخابات شرکت کنند و صاحب رأی باشند. این وضعیت برای گروه‌های سیاسی شیعه و هزاره بسیار سخت و گران تمام شد و باعث گردید که همگی یکبار دیگر همه مسایل را از نو مورد بازنگری قرار دهند و به این نتیجه برسند که باید از یک موضع متحدتر و مقتدرتر برخوردار کنند و این امکان ندارد مگر این که استراتژی جدیدی ترسیم شود که در پرتو آن هم از نگاه تشکیلاتی تجدید نظر شود و یک تشکیلات منسجم‌تر و متحدتر ایجاد گردد و همه گروه‌های سیاسی و جهادی در آن ادغام شوند و هم از نگاه سیاسی پالیسی‌ها و طرح‌های جدید و جامع‌تر و دقیق‌تر، راجع به آینده کشور تنظیم و تصویب گردد.

سوم و مهم‌تر از همه این که این تحولات و تأسیس حزب وحدت، باعث شد که در آن برهه خاص زمانی که حوادث سیاسی در کشور در سطح داخلی و منطقه‌ای و بین‌المللی به سرعت اتفاق می‌افتاد، همگی به این فکر کنند که انتقال از مرحله کنونی یعنی رژیم نجیب در کابل به مرحله بعدی یعنی حاکمیت جدید در کشور که بدون شک گروه‌های جهادی در رأس آن خواهند بود چگونه باید صورت گیرد؟ برای دوره انتقالی چه تدابیری باید در نظر گرفته شود؟ و مهم‌تر این که نظام سیاسی آینده کشور چه شاخصه‌هایی داشته باشد و قانون اساسی آینده چگونه و بر اساس چه نوع نظام سیاسی و اداری تدوین و تصویب شود؟ برای یافتن پاسخ این سؤال به طور طبیعی باید نظام‌ها و رژیم‌های

گذشته کشور مورد نقد و بررسی قرار می‌گرفت و در نتیجه این ارزیابی، برای آینده کشور، طرح ارائه می‌گردید. این وضعیت بهترین فرصت را فراهم ساخت که در مورد نظام فدرالی بحث شده و تصمیم گرفته شود.

### سوم: مشوره‌های سازنده با اهل خرد و تجربه

در پرتو تحولات و رویدادهایی که یاد کردیم، تأسیس حزب وحدت از سوی دیگر باعث شد که در درون جامعه هزاره نیز که تا آن لحظه دچار یک نوع انسداد و انجماد سیاسی بود و در میان آنان روحیه تحمل‌ناپذیری و تعصب فکری حاکم بود، یک فضای باز سیاسی و فکری ایجاد شود و زمینه برای گفتگوهای وسیع بین طیف‌های فکری مختلف هزاره‌ها فراهم گردد و در این قسمت هم منصفانه باید گفت که شخص استاد مزاری نقش کلیدی داشت زیرا ایشان کاملاً به این باور رسیده بود که باید در کنار حزب وحدت که یک تشکیلات سیاسی و حزبی است، از همه استعدادها، چهره‌ها و جریان‌های گوناگون فکری و اجتماعی استفاده شود و فرهنگ‌سازی صورت بگیرد تا باب گفتگو با همه کسانی که علاقه‌مند به سرنوشت جمعی هستند باز شود، اعم از آنانی که رسماً در حزب جذب می‌شوند و یا این که بدون عضویت رسمی حاضر به همکاری هستند.

#### ۱. وکیل محمد اکبر خان نرگس و مشوره‌های خردمندان

حضور استاد مزاری و جمعی از مسئولان سازمان نصر در سال ۶۵ و ۶۶ در مناطق دایزنگی مانند پنجاب و ورس و یکه و لنگ باعث شد که با برخی از شخصیت‌های با تجربه محلی نیز تماس و ارتباط برقرار شود و در باره همه مسایل با آنان مشوره صورت بگیرد و نظر آنان خواسته شود. یکی از آن شخصیت‌ها محمد اکبر خان نرگس (۱۳۰۷-۱۳۷۹ خورشیدی) بود که طبق صحبتی که استاد مزاری با خودم داشت وی با ایشان در آن سال‌ها و همچنین در سال‌های تأسیس و بعد از تأسیس حزب وحدت، چه به صورت انفرادی و یا جمعی در موضوعات گوناگون برای ساعت‌های متوالی و بلکه برای روزها گفتگو و مشوره داشته است.



نرگس از آن چهره‌هایی بود که در میان شخصیت‌های سیاسی و اجتماعی هزاره‌ها از نگاه تجربه، هوشیاری، دوران‌دیشی و مطالعات و معلومات وسیع سیاسی، تاریخی، اجتماعی و جغرافیایی کم نظیر بود. این شخصیت بزرگ در سطح جامعه کمتر شناخته شده بود و هنوز هم در حدی که باید، شناخته شده نیست. در سال‌های اخیر فرزند برومند ایشان آقای ایوب داروین که خود جوان فرهیخته، پژوهشگر، ریزبین و اهل قلم و مطالعه است، کتابی را به نام «نماینده» (چاپ اول، ۱۳۹۶) در مورد شخصیت محمداکبر خان نرگس و اندیشه‌های ایشان مخصوصاً در زمینه فدرالیسم، به نشر رسانده است. این کتاب در جای خود نه تنها شخصیت نرگس خان را به معرفی می‌گیرد بلکه به نظر این جانب فشرده و عصاره تاریخ گذشته و وضعیت حاضر هزاره‌ها را نیز بخوبی و با دقت و عالمانه ترسیم کرده است. من که تا حالا دو بار این کتاب را خوانده‌ام باز هم به خواندن آن احساس نیاز می‌کنم و به همه خوانندگان گرامی هم توصیه می‌کنم که این کتاب را با دقت بخوانند تا هم با شخصیت نرگس خان آشنا شوند و هم با تاریخ معاصر هزاره‌ها و مهم‌تر از همه با طرح اندیشه فدرالیسم و دیدگاه‌های موافق و مخالف در این رابطه.

در این نوشته کوتاه نمی‌توان به معرفی کامل شخصیت مرحوم نرگس پرداخت ولی تنها یک پاراگراف را از مقدمه کتاب نماینده برای معرفی ایشان نقل و به همین مقدار اکتفا می‌کنم:

«وضعیت ویژه جامعه محلی در منطقه دایزنگی در آغاز زندگی نرگس، او را از آموزش رسمی محروم نگهداشت، اما هوش خودش به اضافه موقعیت خانوادگی‌اش کمک کرد تا وارد فعالیت‌های اجتماعی شود. او کارش را از نمایندگی محلی آغاز کرد و در بیست‌وهفت سالگی (۱۳۳۴) به عضویت مجلس شورای ملی رسید. نرگس در ۱۳۴۳ عضو لویه جرگه تصویب قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین مجمع ملی بود و در دو دوره شورای ملی پس از آن (۴۸-۱۳۴۴ و ۵۲-۱۳۴۸) به صورت نسبتاً دموکراتیک به عضویت این شورا برگزیده شد. با کودتای ۲۶ سرطان ۱۳۵۲ با کارهای رسمی و دولتی برای همیشه خداحافظی

کرد، اما سیاست رارها نکرد. بخشی از کارنامه سیاسی نرگس در دوره بازنشستگی او رقم خورد.<sup>۱</sup>

همان طور که آقای آروین گفته بخشی از کارنامه سیاسی نرگس در دوره بازنشستگی ایشان رقم خورده است و از آن جمله موضوع مهم طرح فدرالیسم است. در کتاب نماینده به تفصیل شرح داده شده که چگونه در سال ۱۳۶۸ با تأسیس حزب وحدت، آقای نرگس به عنوان یک مشاور ارشد و دلسوز با سران حزب وحدت همکاری داشته و این طرح را به حزب و شخص استاد مزاری ارائه کرده است و سرانجام در حزب وحدت هم مورد تأیید قرار گرفته است. همچنین در کتاب آمده است که ایشان از طرف حزب وحدت این طرح را با رهبران جمعیت اسلامی نیز در میان گذاشته است ولی آنان گرچه طرح را رد نکردند ولی به دلیل این که در شرایط حاضر عملی نیست آن را نپذیرفتند.

به هر حال باید گفت که جامعه ما در موضوع مورد بحث یعنی طرح فدرال تا حد زیادی مدیون نرگس خان است، هر چند بدون شک چنان که گفتیم استاد مزاری «فراز آورنده»، طراح و حامی سرسخت و قدرتمند این طرح بود. اگر استاد مزاری و پشتوانه سیاسی حزب وحدت نمی بود، صداهای پراکنده هرگز شنیده نمی شد و تا جایی که من اطلاع داشتم و دارم حتی در داخل شورای مرکزی و شورای نظارت حزب وحدت و در میان یاران استاد مزاری نیز جمعیتی بودند که با طرح فدرال یا مخالف بودند و یا حد اقل تأیید نمی کردند ولی این نفوذ و قدرت منطوق و استدلال استاد مزاری بود که این طرح را در حزب وحدت به تصویب رسانده و همه را مجاب و یا وادار به عدم مخالفت ساخته بود و خودش هم با تمام توان و با صراحت و صداقت از آن حمایت و دفاع کرد و نخبگان و تحصیل کردگان و نسل جوان و روشنفکر و عامه مردم نیز از ایشان و این طرح حمایت کردند.

---

۱. ایوب آروین، نماینده (زندگی، کارنامه و دیدگاه های سیاسی محمداکبر نرگس، چاپ سوم، ۱۴۰۰، مقدمه چاپ اول.

## ۲. وکیل عبدالحسین مقصودی و طرح فدرال

یکی دیگر از شخصیت‌های فرهیخته و با تجربه دیگر که در همان سال‌ها از حامیان و مدافعان طرح فدرالیسم در افغانستان و در میان هزاره‌ها بود، شادروان عبدالحسین مقصودی (۱۳۱۲-۱۳۷۶ خورشیدی) است.

مقصودی برای دو دوره، در دهه قانون اساسی نماینده مردم ناهور غزنی در ولسی جرگه بود و در دوره جهاد به عنوان رئیس اتحادیه مجاهدین فعالیت کرد و در سال‌های بعدتر به حزب وحدت اسلامی پیوست و در ۳۰ اسد سال ۱۳۷۶ در اثر سانحه هوایی در بامیان با ۱۷ تن دیگر از مسئولین عالی‌رتبه حزب وحدت و دولت استاد ربانی جان باخت. از شادروان مقصودی، کتابی به نام «هزاره جات سرزمین محرومان» در ۳۵۴ صفحه، در سال ۱۳۶۸ در کوئته پاکستان، مشتمل بر خاطرات پنجاه ساله ایشان (از سال ۱۳۱۷ به بعد) چاپ شد که در آن طرح نظام فدرالی را برای افغانستان پیشنهاد کرده است.

مرحوم مقصودی در صفحه ۳۱۹ کتاب مذکور طرحی را تحت عنوان «راه رسیدن به جمهوری اسلامی» در ۲۷ ماده ارائه کرده که در ماده ۱۸ آن آمده است: «دولت جمهوری اسلامی افغانستان یک مملکت فدرال که دارای یک حکومت مرکزی و شش حکومت ایالتی بوده به اساس مصوبات شورای اسلامی افغانستان تحت نظر حکومت مرکزی اداره گردد.»

همچنین در ماده ۱۵ آن آمده است: «تقسیمات ملکی و اداری افغانستان که به اساس بینش تفوق طلبی و عدم عدالت اجتماعی ایجاد شده بود، لغو و شش ولایت فدرال به قرار شرح زیر به وجود آید: الف: ولایت کابل و نواحی. ب: ولایت صفحات شرقی. ج: ولایت صفحات جنوبی. د: ولایت صفحات غربی. ه: ولایت صفحات شمالی. و: ولایت صفحات هزاره جات (مرکزی).»<sup>۱</sup>

۱. این کتاب چندین بار در ایران و کابل چاپ شده است. اما آن چه در بالا نقل شد از متن چاپ نخست آن در کوئته پاکستان است.

### ۳. محمد عیسی غرجستانی؛ مبارزو مؤرخ فدرالیست

از آن جا که در باره محمد عیسی غرجستانی، معلومات کمی وجود دارد، لازم است که در ابتدا در مورد فعالیت‌های ایشان توضیح بیشتری ارائه کنم. محمد عیسی غرجستانی در سال ۱۳۲۳ در ولسوالی بهسود میدان وردک، در یک خانواده فقیر و متدین متولد گردید. در آن سال‌ها مکتب عصری در این مناطق بسیار کم تأسیس شده بود و بدین جهت غرجستانی در نزد روحانیون منطقه به کسب سواد پرداخت و کتاب‌هایی را در زمینه ادبیات فارسی و عربی و بعضی از مضامین دینی آموخت و سپس به کابل انتقال یافت و ضمن ادامه تعلیم، با برخی از چهره‌های فرهنگی و سیاسی از جمله با شهید محمد اسماعیل مبلغ آشنا شد و از سال ۱۳۴۷ به بعد که فضای کابل در اوج فعالیت‌های گوناگون سیاسی قرار داشت، او در موضوعات سیاسی، فرهنگی و تاریخی به مطالعه پرداخت. یکی از اشخاص تأثیر گذار در شخصیت و فکر غرجستانی، شهید محمد اسماعیل مبلغ بوده است.

او در یکی از نوشته‌هایش ضمن تمجید از شخصیت و اندیشه شهید محمد اسماعیل مبلغ و ذکر همکاری خود با ایشان می‌گوید:

«او (مبلغ) رساله‌ای در باره هزاره‌جات سردست داشت و مطالبی را گردآوری و ترجمه کرده بود که خودم رونویس آن را خوانده بودم ولی بعد از آن معلوم نگردید. در همین زمان تشکیلاتی را به وجود آورد که از جمله همکارانش، این جانب (غرجستانی)، داکتر انور، محمد علم رشنو مترجم کتاب مهم "انکشاف مناطق مرکزی" و غیره بود که سال‌های ۱۳۴۸-۱۳۵۳ شمسی را در بر می‌گیرد». سپس در مورد شخصیت مبلغ می‌نویسد: «دانش مبلغ به مراتب بالاتر از شریعتی‌ها و قلم او شیواتر از اغلب نویسندگان نامی ایران و افغانستان بود. در علم کلام، ادبیات و مکتب‌های فلسفی و سیاسی در دوران خود در افغانستان هم‌تا نداشت... در سال‌های ۱۳۵۱ در تخلص خود کلمه "ریتا" را نیز علاوه کرد. من که آن وقت نوجوان کم تجربه بودم پرسیدم: کاکا! ریتا چه معنی دارد؟ او گفت این یک کلمه غیر فارسی و عربی است. بعد اسم وی گردید: محمد اسماعیل

مبلغ ریتا»<sup>۱</sup>.

غرجستانی بعد از کودتای ۷ ثور ۱۳۵۷ به کویته پاکستان رفت و در ابتدا با اتحادیه مجاهدین اسلامی افغانستان به همکاری پرداخت. وی در یکی از نوشته‌هایش از دو نهاد به نام «اتحادیه مجاهدین» نام می‌برد و این که خودش با یکی از آن‌ها همکاری داشته است. وی می‌نویسد: «اتحادیه مجاهدین اسلامی افغانستان به کمک تنظیم (نسل نو هزاره) به ریاست عبدالحسین مقصودی ساکن ناور به تاریخ ۱۳۵۸ به فعالیت خود آغاز کرد...» بعد می‌گوید: «اتحادیه مجاهدین اسلامی افغانستان، منشعب از همان اتحادیه تنظیم، می‌باشد که گردانندگان عمده آن در اوایل این جانب، عنایت الله صفدری، حاجی شیرآقا، حاجی حسین علی و حاجی غلام رسول بودند که به تدریج عناصر تعلیم دیده بنا بر اشکالات، از آن جدا کار نمودند. آخرین شخص که من (غرجستانی) بودم بعد از برج جدی سال ۱۳۶۱ به صورت جداگانه کار خود را ادامه دادم...»<sup>۲</sup>

غرجستانی سپس در تاریخ ۳۰ اکتبر ۱۹۸۳ برابر با ۸ عقرب ۱۳۶۲ گروه فرهنگی مستقلی به نام «شورای فرهنگی مجاهدین اسلامی افغانستان» را در کویته پاکستان تأسیس کرد که خود در این زمینه می‌گوید:

«شورای فرهنگی اسلامی افغانستان به تاریخ ۸ عقرب سال ۱۳۶۲ توسط این جانب محمد عیسی غرجستانی، حجت الاسلام والمسلمین مهدوی شهرستانی، جناب حجت الاسلام والمسلمین شهید فصیحی بهسود، آیت الله محسنی بهسود، مدیر رستم علی با جمعی از دوستان روشنفکر تأسیس گردید...»<sup>۳</sup>

ایشان در جای دیگر یادآوری کرده که: «شورای فرهنگی اسلامی... به وسیله روحانیون و روشنفکران هزاره پس از چهل روز مباحثه تأسیس گردید که از جمله روحانیون، سید میر حسین فصیحی ولد سید محمد طاهر ساکن کجانب بهسود و رهبر سازمان نیرو بود، در تصحیح مقاله‌های "ندای خراسان" تا مدتی که در

۱. محمد عیسی غرجستانی، تاریخ هزاره و هزارستان، چاپ اول، تیرماه ۱۹۸۹، کویته پاکستان، ص ۱۲۲ و ۱۲۳.

۲. محمد عیسی غرجستانی، مبارزات هزاره‌ها در ۲۰ سال اخیر، چاپ اول، کویته، دلو ۱۳۶۴، ص ۱۸.

۳. پیشین، ص ۲۱.

کوئته بود بسیار زحمت کشید ولی حجت الاسلام نادرعلی مهدوی از جمله رهبران شورای اتفاق وقتی که در پشاور سفر کرد، هرگز سهم عملی نگرفت، هر که در مورد تأسیس و شرکت او از این مرجع می‌پرسید، خود را به کوچه حسن چپ می‌زد»<sup>۱</sup>.

غرجستانی که همه فعالیت خود را در مطالعه تاریخ و فرهنگ هزاره و تدوین رویدادهای مربوط به فعالیت‌های سیاسی و جهادی هزاره‌ها اختصاص داده بود، کتاب‌ها و مقالات خود را از طریق شورای فرهنگی یادشده به نشر رسانید و نشریه‌ای را به نام «ندای خراسان» به عنوان ارگان نشراتی این شورا تأسیس کرد. در اولین شماره ندای خراسان (ماه عقرب ۱۳۶۲ - نوامبر ۱۹۸۳) متن کامل «اساسنامه شورای فرهنگی مجاهدین» و «اهداف نشراتی ندای خراسان» نشر شده است.

غرجستانی می‌گوید: بیشتر از ۲۰ کتاب و رساله نوشته‌ام ولی این دو کتاب (تاریخ هزاره و هزارستان و تاریخ نوین هزاره‌ها) نزد من ارج زیاد داشته و در نوشتن آن‌ها زحمت زیاد کشیده‌ام.<sup>۲</sup>

برخی از مهم‌ترین آثار شهید محمدعیسی غرجستانی که از طریق انتشارات شورای فرهنگی نشر شده قرار ذیل است:

۱. تاریخ هزاره و هزارستان؛ (چاپ اول، تیرماه ۱۹۸۹ میلادی و ۱۳۶۸ خورشیدی، کوئته پاکستان در ۲۴۸ صفحه)
۲. تاریخ نوین هزاره‌ها؛ (چاپ اول، ۱۲ جدی ۱۳۶۶ خورشیدی در کوئته و چاپ دوم، ۱۳۹۵ در کابل)
۳. مبارزات هزاره‌ها در بیست سال اخیر؛ (چاپ اول، دلو ۱۳۶۴، کوئته پاکستان در ۴۲ صفحه)
۴. رستاخیز جنگ در افغانستان؛ (چاپ اول، ۱۹۸۵، کوئته، در ۱۹۳ صفحه)

۱. غرجستانی، تاریخ هزاره و هزارستان، پیشین، ص ۲۴۲ و ۲۴۳.

۲. تاریخ هزاره و هزارستان، ص ۹.

۵. کله منارها در افغانستان؛ (چاپ اول، بهار ۱۳۶۳ در کویته، چاپ دوم در ایران، تابستان ۱۳۷۲ در ۲۵۶ صفحه)
۶. تاریخ سیاسی هزاره‌های افغانستان؛ (چاپ اول، ۱۹۸۴، کویته، در ۳۷ صفحه)
۷. پیام تاریخی هزاره جات؛
۸. نقش ملیت هزاره در انقلاب افغانستان؛
۹. از هزاره‌جات تا لندن؛
۱۰. شکست روس‌ها در هزاره‌جات؛
۱۱. مسایل انقلاب افغانستان؛
۱۲. سیمای سرزمین برف باد؛
۱۳. حماسه هزاره (شعر).

مرحوم غرjestانی در سال‌های ۱۳۶۹ و ۱۳۷۰ سفرهایی به ایران داشت و در «مجمع شیعیان افغانستان» که برای چند سال در ایران برگزار می‌شد، اشتراک کرد و با سیاسیون و فرهنگیان افغانی مقیم ایران ملاقات‌ها و گفتگوهایی داشت. در سومین مجمع که به تاریخ ۱۳۷۰/۱۱/۳۰ برابر با ۱۵ شعبان ۱۴۱۲ در تهران برگزار شد، به سخنرانی پرداخت و از گذشته‌ها و امروز هزاره‌ها سخن گفت. شادروان بصیر احمد دولت‌آبادی در صفحه فیسبوک خود، در تاریخ ۲۵ حمل ۱۳۹۴ برابر با ۱۳ اپریل ۲۰۱۵، تحت عنوان «یادی از گذشته؛ به بهانه درگیری شیخ و سید» از جریان سفر غرjestانی در سال ۱۳۶۹ به ایران خاطره جالب ذیل را نقل کرده است:

«سال ۱۳۶۹ ش محمد عیسی غرjestانی نویسنده کتاب «تاریخ نوین هزارستان» و آثار متعدد در باره هزاره‌ها، از من صریحا درخواست نمود که پیام شان را به "بابه مزاری" برسانم که با انتخاب سید مرتضوی به حیث رییس شورای نمایندگی حزب وحدت اسلامی افغانستان در ایران، اشتباه بزرگ تاریخی را مرتکب شده است. با این‌که، خود دلایل این انتخاب را می‌دانستم، گفتم باشد پیام شما را می‌رسانم. وقتی موضوع را به "بابه مزاری" گفتم، ایشان همان حرف‌های قبلی را تکرار نمود که: «تنها کسی که می‌تواند در برابر شیخ ایستادگی کند و حرف بزند،

سید مرتضوی است، غیر از او کسی حریف شیخ شده نمی‌تواند». این حرفی بود که "بابه مزاری" در سال ۱۳۶۹ ش در قم، به پاسخ پیام آقای غرجستانی برایم داد. حال از آن تاریخ ۲۴ سال می‌گذرد، غرجستانی دیگر در بین ما نیست، بابه هم نیست که برخورد امروزی شیخ و سید را تماشا کنند. اما تاریخ این واقعیت را ثابت ساخت که سرانجام سید مرتضوی، ماهیت اصلی شیخ محسنی را برای همگان آشکار سازد...»

مرحوم غرجستانی از تأسیس حزب وحدت اسلامی در سال ۱۳۶۸ استقبال و حمایت کرد و ضمن این که ملاقات‌های متعدد در آن سال‌ها در تهران و کابل با استاد مزاری داشت، در کویته با دفتر حزب وحدت اسلامی مخصوصاً با رئیس دفتر مرحوم رمضان علی محقق افشار روابط دوستانه داشت. شادروان محقق افشار خود نیز از کسانی بود که در مورد تاریخ هزاره‌ها مطالعات زیادی داشت و در مورد نشر برخی از کتاب‌ها و منابع در این رابطه و از آن جمله چاپ مجدد جلد سوم سراج التواریخ در ایران برای اولین بار زحمت زیاد کشید و در برخی از نوشته‌های خود در «طلوع وحدت» نشریه حزب وحدت اسلامی در کویته، حمایت خود را از نظام فدرالی در افغانستان اعلام کرده بود.<sup>۱</sup>

مطابق برخی از گزارش‌ها شهید غرجستانی حدود دوسال پیش از سقوط حکومت نجیب، برای ملاقات با مسعود به پنجشیر رفته و بعد از یک نشست خصوصی با شهید احمد شاه مسعود و صحبت در مورد اتحاد ملیت‌های محروم گفت: «با مسعود درباره ستم ملی صحبت کردیم. اما با او تفاوت نظر اصولی نداشتیم».

مرحوم غرجستانی با پیروزی مجاهدین در سال ۱۳۷۱ به کابل رفت و تلاش داشت که با جمعی از دوستان و همکارانش فعالیت‌های فرهنگی و سیاسی خود را در کابل ادامه دهد. مطابق معلوماتی که به تاریخ ۴ دلو ۱۴۰۱ از آقای اسماعیل

---

۱. رمضان علی محقق افشار، «مردم افغانستان شصت سال در زندان محمدزایی‌ها»، طلوع وحدت، نشریه حزب وحدت اسلامی افغانستان، کویته، پاکستان، شماره ۱۵ مؤرخ سرطان ۱۳۷۱ و همچنین شماره ۱۹ مؤرخ ۱۹ عقرب ۱۳۷۱.



احمدی (یاسر) همکار سابق غرجستانی و همراه او در سفرهایش به افغانستان و فعلاً مقیم استرالیا گرفتم، غرجستانی به تاریخ ۱۳۷۱/۵/۱۷ از منزل پسر شهید مبلغ همراه با کسی به نام منان که سابقه عضویت در شرطه الخمیس حرکت اسلامی را داشته، خارج شده و در ساعت ۳ بعد از ظهر آن روز با استاد شهید مزاری قرار ملاقات داشته است. بعدها که از شهید سید علی علوی سکرتر استاد مزاری در این مورد سؤال شده وی گفته که در دفتر یادداشت من نام غرجستانی برای ملاقات با استاد ثبت بود اما او در آن روز برای ملاقات نیامد. غرجستانی بعد از این که از منزل پسر مبلغ خارج شده، در مسیر راه به سوی علوم اجتماعی ناپدید و اختطاف شده و به شهادت می‌رسد. ولی هنوز روشن نشده که چه کسی در اختطاف و شهادت ایشان دست داشته است. طبق حکایت آقای اسماعیل احمدی شخص منان نام در مزار شریف به امر استاد محقق دستگیر و زندانی می‌شود ولی او از آنجا فرار می‌کند و به پاکستان می‌گریزد.

به هر حال غرجستانی دشمن شخصی نداشت و قاتل او هر فرد یا گروهی که بود، در حقیقت دشمن اهداف و آرمان‌هایی بود که شهید غرجستانی دنبال می‌کرد. هرچند کارها و برنامه‌های غرجستانی ناتمام باقی ماند، اما او در راه آرمانش به شهادت رسید و فرزندان آن شهید به نام‌های تیمور و موسی، اکنون در استرالیا زندگی می‌کنند.

آقای محمدرفیق رجا که یکی از همکاران فرهنگی غرجستانی در کویته بود، به تاریخ ۹ آگست ۲۰۲۰ مطلبی را تحت عنوان «چگونگی اختطاف و ناگفته‌هایی از حیات سیاسی محمد عیسی غرجستانی» در سایت «کانون افغانستانی‌های فنلند» نشر کرده که بسیار جالب و حاوی نکات مهمی در زندگی مرحوم غرجستانی است و مخصوصاً در مورد داستان اختطاف و شهادت او برخی از جزئیات را ارائه کرده است. از نوشته ایشان در سطور بعدی نیز مطلبی را نقل خواهم کرد.

#### غرجستانی و نظام فدرالی در افغانستان

از مطالعه زندگی و افکار و فعالیت‌های غرجستانی به طور واضح به دست

می‌آید که او باید طرفدار نظام فدرالی باشد. هر کسی که تاریخ افغانستان، مناسبات قدرت، روابط میان اقوام کشور، منازعات دوامدار و فقدان ثبات و امنیت پایدار در کشور را منصفانه مطالعه کند، به این نتیجه می‌رسد که یکی از بهترین راه‌ها برای حل عادلانه مسأله ملی، حاکمیت نظام فدرالی است. شهید غرجستانی نیز مشکل اصلی افغانستان را در ستم و تبعیض ملی تشخیص داده و تنها راه حل آن را در برقراری نظام فدرالی بنام «جمهوری اسلامی فدرالی افغانستان» می‌داند. وی در این مورد می‌نویسد:

«... هزاره‌ها تحت نظر بزرگان خویش در ولایت بامیان، "حزب وحدت اسلامی افغانستان" را بنیاد گذاشتند تا باشد که همه باهم با یک وحدت همه‌جانبه کار نمایند. آنچه که همه ملیت‌های وطن ما را خوشبخت می‌کند در آینده نظام "جمهوری اسلامی فدرالی" است و شرایط تاریخی هم طوری است که تاریخ به پیش می‌رود و به نفع ملیت‌های محروم می‌باشد و به نظر ما روشنفکر و روحانی هزاره و سایر ملیت‌ها روی پخته شدن جمهوری اسلامی فدرالی کار نمایند... ولی به این نتیجه رسیده‌ایم که بدون نظام فدرالی جنگ داخلی در آینده دوام خواهد کرد. افغانستان تجزیه خواهد شد ولی برای ملت هزاره سازمان ملی مورد نیاز است که در باره بقای آب و مندانه این ملیت کار نمایند و بدون یک حزب ملی، آزادی این ملیت نیز در مخاطره قرار دارد»<sup>۱</sup>

در کتاب دیگر خود نوشته است:

«گروه‌های هزارجات اگر می‌خواهند در برابر آنان قدرت حاصل نمایند، برای مردم خویش کمک‌های کشورهای دنیا را جلب کرده و مکاتب خویش را فعال نمایند، شفاخانه‌ها را فعال یا تاسیس کنند، مردم خویش را به تاکتیک‌های مسلح ساخته، به آنان آگاهی قومی و ملی بدهند و به مردم گوشزد نمایند که برای تصرف قدرت سیاسی کوشش به عمل آورند و مردم را وادارد که برای جمهوری اسلامی فدرالی جهاد کنند»<sup>۲</sup>.

۱. محمد عیسی غرجستانی، تاریخ هزاره و هزارستان، پیشین، ص ۲۴۶

۲. محمد عیسی غرجستانی، تاریخ نوین هزاره‌ها، چاپ دوم، ۱۳۹۵، ص ۱۱۶.

در همین کتاب می‌افزاید:

«فرصت آن فراهم گردیده که هزاره‌ها نیز از گذشته‌ها پند گیرند و در مجموع فرصت آن را پیدا کرده‌اند که در بابت سرنوشت آینده خویش اندیشه کرده، در مورد تطبیق جمهوری اسلامی فدرالی تصمیم گیرند، درک کنند...»<sup>۱</sup>.

آقای رجا در نوشته‌ای که پیشتر یاد کردم، در مورد نظریه فدرالیسم از نگاه شهید محمد عیسی غرجستانی و نشریه «ندای خراسان» توضیح بیشتری داده است. محمدرفیق رجا در قسمتی از نوشته خود گفته است:

«استاد غرجستانی حد اقل به دلیل نوشتن مقالات وده‌ها کتاب تاریخی، در باره "مسئله ملی و ملیت‌ها" یکی از بنیان‌گزاران جریان «ستم ملی» در افغانستان بود. او هرچند از محروم‌ترین طبقه اجتماعی در کابل بود، اما می‌گفت: در افغانستان ستم ملی به حدی تمام لایه‌های تاریخی، فکری، فرهنگی و سیاسی زندگی مردم ما را فرا گرفته که مسأله بنام "ستم طبقاتی" تحت الشعاع آن قرار دارد. این موضع‌گیری سیاسی، او را از ده‌ها سازمان چپ و احزاب اسلامی جهادی، در کمپ‌ها و مراکز مهاجرین افغانستانی در خارج از کشور و در آن زمان جدا می‌کرد. او می‌گفت تا زمانی که زندگی شهروندی در کشور به وجود نیاید و طبقات اجتماعی بر اساس منافع اقتصادی و سیاسی شکل نگیرد، مسأله‌ای به نام ستم طبقاتی در کشور ما از لحاظ سیاسی بی‌معنی است. جریان‌های سیاسی نمی‌توانند برای بسیج و سربازگیری در سیاست، بر این شعار تکیه نماید. این یک فکر است که جریان‌های چپ از کتاب‌ها گرفته و آن را بر واقعیت زندگی تاریخی و اجتماعی ما، تحمیل می‌نماید. او دلایل تاریخی و عینی می‌آورد که در افغانستان "مسأله ملی" عمده‌ترین و مهم‌ترین مشکل سیاسی مردم افغانستان است».

همچنین آقای رجا در قسمتی دیگر می‌گوید:

«به نظر و تجربه تاریخی گروه فرهنگی «ندای خراسان»؛ تا زمانی که افغانستان توسط ایجاد سیستم فدرالی از ستم و تبعیض قبیله‌ای خود را آزاد ننماید، همیشه در

۱. پیشین، ص ۲۰۵.

حالت جنگ و فقر، اسیر حکومت‌های قبیله‌ای باقی خواهند ماند. به همین دلیل او و "ندای خراسان" طرفدار ایجاد حکومت اسلامی مجاهدین نبودند. نخستین بار در تاریخ نشریات بیرون مرزی، برای اولین بار، ایجاد حکومت فدرالی را «ندای خراسان» مطرح کرد. هرچند ندای خراسان، فرصت تدوین مبانی حقوقی و سیاسی نظام فدرالی را نیافت، اما پیش از تمام شخصیت‌ها و گروه‌های فرهنگی در داخل و خارج افغانستان، نظام فدرالی را برای حل مسئله ملی و ملیت‌ها «ندای خراسان» در زمان حکومت نجیب مطرح نمود. استاد غرجستانی از مرحوم طاهر بدخشی به عنوان شخصیتی که اولین بار به طور رسمی تفکر «مسئله ملی» را مطرح نمود، یاد می‌کرد. او می‌گفت بدخشی مسأله ملی را به خوبی درک نموده بود، اما فرصت نکرد تا راه حل آن را نیز مطرح نماید<sup>۱</sup>. یاد و خاطره همه فدرالیست‌های شهید گرامی باد!

### مبحث دوم: مبانی و دلایل ضرورت نظام فدرالی از دیدگاه شهید مزاری

به منظور تبیین دیدگاه استاد شهید مزاری در باره فدرالیسم در افغانستان، لازم است که علاوه بر خاستگاه فکری و شرایط سیاسی که در قسمت قبلی مورد بحث قرار گرفت، مبانی و دلایل ضرورت طرح نظام فدرالی در کشور از دید استاد مزاری را نیز توضیح بدهیم. از آنجا که در مسایل سیاسی و اجتماعی هر نظریه‌ای که ارائه می‌شود مبتنی بر دو اساس است؛ ارزیابی وضعیت و چیستی مشکل و دوم راه حل آن، در مورد بحث هم به همین دو موضوع می‌پردازیم: اول این که از دید استاد مزاری در مناسبات قدرت و سیاست در افغانستان، مشکل اصلی و عمده چه بوده است و دوم این که راه حل آن چیست؟

#### ۳-۲-۱. مشکل مناسبات سیاست و قدرت با مردم

استاد مزاری بر اساس تجربه سیاسی و اجتماعی و مطالعه تاریخ و مناسبات قدرت در میان گروه‌ها و اقوام کشور به این نتیجه رسیده بود که در این زمینه

---

۱. محمدرفیق رجا، «چگونگی اختطاف و ناگفته‌هایی از حیات سیاسی محمد عیسی غرجستانی»، سایت «کانون افغانستانی‌های فنلند»، ۹ آگست ۲۰۲۰.

چند مشکل عمده وجود دارد:

### یکم: مشکل انحصار و منطق غلبه و حذف

در بیشتر مقاطع تاریخی کشور مخصوصاً در نزدیک به نیم قرن اخیر، برای قدرت سیاسی از منطق جنگ و زور استفاده شده و همواره نسبت به اقوام محروم، در همه عرصه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی، سیاست حذف و انحصار اعمال شده است. هر چند همه اقوام تحت این فشار قرار داشته‌اند، ولی راجع به مردم هزاره و شیعه از دوره عبدالرحمن و میراث‌خواران او همین سیاست به طور علنی و بلکه با خشونت هم به صورت حذف و سرکوب فیزیکی و هم به شکل حذف سیاسی و فرهنگی، تمام اعمال شده است. به عنوان نمونه یک شاهد را از دوره امیر حبیب الله فرزند عبدالرحمن نقل می‌کنیم که چگونه مردم هزاره و شیعه به عنوان یک رکن ملت افغانستان از ساختار دولت بکلی و به طور رسمی و با تصویب شخص اول دولت حذف می‌شوند و در ادارات دولتی حتی کسانی را که با هزاره‌ها تشابه در نام داشتند هم حذف می‌شدند:

شادروان علامه فیض محمد کاتب هزاره در ذیل وقایع ماه ذی حجه ۱۳۲۲

هق می‌نویسد:

«و هم در خلال این احوال به استصواب آرای اهالی شورای خاص و امضای حضرت والا که همه متفق الرأی آمده به جز سردار عبدالقدوس خان اعتمادالدوله که به پای نقیض ایشان ایستاده و گفت و اظهار رأی کرد که: عموم اهالی سکنه مملکت افغانستان و ترکستان صغیر متعلق آن چون چهار ارکان عمارت منوط و مستحکم و استوار بر چهار قوم بزرگ افغان درانی سابق موسوم به ابدالی و غلزایی و هزاره و قزلباش و تاجیک و اوزبک و قبایل متفرقه است، بایست یک رکن فرقه شیعه که هزاره و قزلباش اند و یک رکن درانی و یک رکن غلزایی و یک رکن اوزبک و تاجیک و قبایل متفرقه در شمار آمده، همه بالمساوات دخیل خدمت دولت بوده، از خوان احسان سلطنت محروم نباشند و در امور لشکر و کشور، همه مساوی و متفق و برابر باشند و چون او یک تن و اقل الرأی بود و نیز

حضرت جانبدار اکثر رأی شده امضا فرمود 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».

و از این امضا قرار داده شد که از مردم شیعه در سپاه نظام و خدمات ملک و دفتر و دیوان بایست سرکرده و صاحب نبوده، اگر به ایشان حاجت و احتیاج افتد، به زبردستی سرکردگان اهل سنت و جماعت مأمور کار و خدمت چاکرانه شوند. چنانچه از این حکم بود که بعضی از شیعیان به ذرایع و وسایل و لابه و تملق و عذر و الحاح و رشوت، خود را درج جریده و طومار منتخبین مأمور کار کرده، چون تقدیم حضور نایب السلطنه و معین السلطنه می شدند، به محض ذکر نام که غلام حسین و علی نقی و محمد تقی و غیره یاد می شدند، مردودالملازمت در قلم آمده، مأمور خدمت نمی گردیدند.

و ازین رو، بعضی از اهل سنت که محمد حسین و عبدالحسین و غیره نام داشت، نیز شیعه در شمار رفته، محروم الخدمت می شد و با این، چون این مردم در خدمت دولت و سلوک نیک با رعیت به صداقت و اخلاص معروف اند، منشی حضور نایب السلطنه، میرزا عبدالحسین خان و منشیان حضور حضرت والا، میرزا عبداللطیف خان و میرزا عبدالرشید خان و میرزا عبدالرؤف خان و میرزا محمدناصر خان از قوم قزلباش بودند، که از جمله، میرزا عبدالحسین خان در حیات نایب السلطنه پدرود جهان کرده، دیگران تا روز شهادت حضرت والا، طریق خدمت پیموندند و در عهد امیر امان الله خان غازی، میرزا عبدالرشید خان به حضور والای او بر حال مانده، میرزا عبداللطیف به سردفتری قندهار و میرزا عبدالرؤف خان به سردفتری غزنین و میرزا محمدناصر خان، مأمور ترکستان شده، از درک فیض حضور محجور آمدند.<sup>۱</sup>

این فیصله امیر حبیب الله خان از آن تاریخ تا سالهای اخیر، با تفاوت هایی،

۱. فیض محمد کاتب، سراج التواریخ، جلد چهار، بخش دوم، چاپ اول، انتشارات امیری، ص ۷۲۰.

در دوره های مختلف از زمان امان الله خان تا دوره نادر خان و ظاهر شاه و همچنین دوره دولت مجاهدین و امارت طالبان در دهه هفتاد خورشیدی ادامه یافت، گاهی رسمی و علنی و گاهی غیر مرئی و غیر علنی.

بر این اساس شهید مزاری مطرح کرد که در وضعیت امروز افغانستان دیگر انحصار و حذف، راه حل نیست و نباید حقوق ملیت ها نادیده گرفته شود و نباید یک مذهب قاچاق حساب شود و نباید هزاره بودن جرم تلقی گردد. خوشبختانه قسمت های عمده سخنان شهید مزاری ثبت و نشر شده و حتی صدا و تصویر آن هم موجود است. آنچه را در این نوشته نقل می کنیم از دو منبع است: ۱. احیای هویت مشتمل بر تعدادی از سخنرانی های شهید مزاری؛ ۲. فریاد عدالت مشتمل بر مصاحبه های شهید مزاری که هر دو کتاب برای چندین بار چاپ شده و آخرین چاپ آن ها توسط بنیاد اندیشه در کابل چند سال پیش صورت گرفت و در دسترس همه قرار دارد.

به خاطر پرهیز از طولانی شدن از ذکر تمام سخنان شهید مزاری در موضوع بحث صرف نظر می کنیم و در هر موضوع تنها چند جمله کوتاه را نقل خواهیم کرد و خواننده محترم برای تفصیل می تواند به دو متن یادشده مراجعه کند.

شهید مزاری گفت:

«راه حل برای افغانستان تفاهم است، نه حذف یکدیگر.»

«ما مظلومان تاریخ بودیم؛ ما نمی خواستیم بالای کسی ظلم کنیم؛ ما می خواستیم از زیر بار ظلم بیرون آییم.»

«ما در افغانستان هیچ چیز نداشته ایم و هیچ چیز اضافی نمی خواهیم؛ ما فقط خواسته ایم که غول انحصار را بشکنانیم.»

«ما مردم افغانستانیم، هیچ نژادی را نمی خواهیم نفی کنیم، ترکمن است، هزاره است، تاجیک است، افغان است، ایماق است و دیگر اقوام هستند، همه آن ها بیایند در این مملکت برادروار زندگی کنند و هرکس به حقوق شان برسند و هرکس در باره سرنوشت خودش تصمیم بگیرد، این حرف ماست. اگر کسی بیاید و نژاد خود را حاکم بسازد، دیگران را نفی نکند، این فاشیستی است، این

خلاف رسوم بین‌المللی است.»

«حزب وحدت اسلامی می‌خواهد پس از چهارده سال جهاد مسلحانه مردم مسلمان افغانستان و پیروزی مجاهدین یک حکومت اسلامی که تأمین‌کننده حقوق همه مردم بوده و تمامی ملیت‌های ساکن در این کشور در آن سهم باشند به وجود آید. ما می‌خواهیم که کلیه ملیت‌های مسلمان این سرزمین هویت سیاسی داشته باشند و با توافق و شرکت آن‌ها حکومت آینده کشور سازمان‌دهی شود. درگذشت مردم ما از یک محرومیت تاریخی رنج می‌برده و در تمامی زمینه‌های سیاسی، فرهنگی، عمرانی و اجتماعی بر آن‌ها ستم روا داشته شده است و انواع گوناگون تبعیض و مظالم وجود داشته است که همه آن‌ها نتیجه حکومت قبایلی و سیستم انحصاری قدرت بوده است. اما پس از پیروزی انقلاب اسلامی و با توجه به اینکه همه مردم افغانستان در جهاد آزادی‌بخش ضد روسی شرکت داشتند و در تمامی رنج‌ها و مرارت‌ها و مشکلات ناشی از جنگ چهارده‌ساله سهم گرفته‌اند باید در محصول جهاد نیز همه شریک باشند و مظالم و تبعیضات و ستم‌های گذشته باید مرتفع گردد. این خواست همه مردم افغانستان است و این خواست برآورده نمی‌شود مگر اینکه همه آنان هویت سیاسی و زبان سیاسی داشته باشند و این هدف تنها در سایه تشکیل یک حکومت راستین اسلامی تحقق‌پذیر است.»<sup>۱</sup>

«مردم افغانستان دشمن یکدیگر نیستند، آن‌ها یکدیگر را برادر می‌دانند و خواهان زندگی برادرانه در افغانستان می‌باشند و هیچ قومی، قوم دیگر را نفی نمی‌کنند و این جناح قدرت‌طلب و انحصارطلب است که به خاطر بقای حکومت انحصاری خود ملیت‌ها را علیه یکدیگر تحریک می‌کنند.»<sup>۲</sup>

«عامل جنگ تفاوت‌های مذهبی، قومی، لسانی و سمتی نیست، عامل جنگ انحصارطلبی است که در همه حکومت‌های خودکامه وجود دارد.»<sup>۳</sup>

«تنها مسئله‌ای که در افغانستان باعث اختلافات و درگیری‌ها شده است

۱. فریاد عدالت، چاپ اول ص ۱۰۱-۱۰۲.

۲. فریاد عدالت، ص ۱۰۴.

۳. فریاد عدالت، ص ۱۰۴.



انحصارطلبی‌ها و عدم پذیرش یکدیگر است. حال اگر این انحصارطلبی و عدم پذیرش در مسئله قومی باشد و یک قوم بخواهد قوم دیگر را حذف کند آن قوم دیگر در مقابل قوم مهاجم می‌ایستد همین‌طور مورد مذهب و حزب. لهذا راه‌حل مسئله افغانستان پذیرش یکدیگر است.<sup>۱</sup>

دوم: همانندسازی و ادغام هویت‌ها و فرهنگ‌ها در هویت واحد

در مباحث بخش اول این جستار گفتیم که در مورد تعدد و تنوع هویت‌ها، برخی به ادغام یا همانندسازی تحمیلی روی آوردند و خواستند همه اقوام را در یک قوم غالب مدغم سازند و مانند یک دیگ جوشان، همه هویت‌ها را در یک هویت غالب ذوب و محو گردانند و تمایزها را از بین ببرند و برای همه یک هویت بسازند. راسیست‌ها و شوینیسست‌ها و افراط‌گرایان مذهبی معمولاً چنین دیدگاهی داشتند و دارند و گاهی هم در تاریخ سیاه بشریت نمونه‌های آن را به صورت قتل عام‌ها و نسل‌کشی‌ها و تکفیرها و تحمیل یک زبان و یا یک فرهنگ بر همه مشاهده می‌کنیم و در افغانستان هم نمونه‌های عینی آن زیاد است.

این یک اتهام نیست. 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. در این نوشتار از دو نمونه به صورت فشرده یاد می‌کنیم:

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 تنوریسین‌ها و پالیسی‌سازان هژمونی قومی در افغانستان و تنها انگیزه او در این موضع‌گیری، روحیه برتری‌طلبی قومی او است و فکر می‌کند که حاکمیت گروه طالبان این برتری‌طلبی و به تعبیر خودش حاکمیت قوم مسلط و برادر بزرگتر را در

۱. فریاد عدالت، ص ۲۲۵.

خانواده افغانستان تأمین می‌کند.

او این تفکر خود را پنهان هم نمی‌کند و در همه آثار و مصاحبه‌های خود مطرح کرده است. وی در یکی از کتاب‌هایش می‌نویسد: «در افغانستان اقوام و قبایل مختلف زندگانی می‌نمایند اما پشتون‌ها عنصر 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.»<sup>۱</sup>

وی در جای دیگر با طرح برادر بزرگ و برادر کوچک در خانواده ملت افغانستان می‌گوید: «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 می‌آید. 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 قبیله‌ای به عنوان رکنی از ساختمان ملت ما بود در معرض سؤال قرار داد.»<sup>۲</sup>

برای ایشان به خاطر هژمونی قومی و متمرکز سازی قدرت، نه حقوق بشر ارزش دارد و نه عدالت و کرامت انسانی و نه حقوق اقوام و گروه‌های دیگر. وی از حاکمیت استبدادی و نامشروع طالبان (در دوره اول حاکمیت طالبان و حتما در این دوره نیز) به عنوان «انقلاب» یاد می‌کند، در حالی که خود ایشان این انقلاب! را در مورد حقوق بشر (حقوق زنان) دارای خصلت راستی و ارتجاعی می‌داند اما در عین حال می‌گوید: «انقلاب طالبان در بخشی از مضمون خود در رابطه به قسمتی از حقوق بشر (حقوق زنان) دارای خصلت راستی و حتی ارتجاعی است، اما در اوضاع و احوال جنگ و بحران، ما زیاده‌تر به دسترسی به سلامت افغانستان یعنی نکته مرکزی در مبارزه طالبان ضرورت داریم تا حقوق بشر.»<sup>۳</sup>

۱. م. عثمان روستار تره کی، ساختارهای قدرت از نظر جامعه‌شناسی در افغانستان، ص ۴.

۲. پیشین، ص ۹۷ و ۹۸.

۳. پیشین، ص ۶۶.

نمونه دوم 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 اقلیت‌ها می‌خواند، نوشته و نشر شده بود. نقطه محوری در این کتاب پیشنهادهای نویسنده کتاب به طالبان است در مورد پالیسی سرکوب اقوام دیگر و تحمیل هویت و زبان واحد بر همه هویت‌ها 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 می‌کنیم:

- مذهب رسمی باید تنها مذهب حنفی باشد و رسمی کردن مذهب دیگر، اختلافات مذهبی و قومی را ازدیاد بخشیده و به وحدت ملی زیان می‌رساند.
- 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.
- کاربردن، معمول ساختن، به عنعنه در آوردن 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 چمتله 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 کنند.

- به خاطر این که 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.<sup>۱</sup>

خواننده گرامی بدون این که در مورد طرح‌ها و پیشنهادات فوق تحلیل کنیم و یا به نقد آن‌ها پردازیم، شما از این سخنان چه برداشت می‌کنید؟ شما خود قضاوت خواهید کرد که آیا هم اکنون توسط گروه طالبان، همین پیشنهادات که توسط تنوریسین‌های 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 انحصار طلبی و تحمیل فرهنگ و هویت خاص بر همه شهروندان و حذف و نابود ساختن هویت‌های متنوع و متکثر افغانستان؟

#### سوم: تقسیمات اداری غیر عادلانه

مشکل سوم از دید شهید مزاری و حزب وحدت، تقسیمات ناعادلانه اداری در افغانستان است. در برخی از مباحث گذشته اشاره کوتاهی به این موضوع داشتیم. تفصیل و تشریح این موضوع خارج از بحث فعلی ما است ولی به

۱. سمسور افغان، سقاوی دوم، ترجمه خلیل الله و داد بارش، ص ۱۵۵ - ۱۶۰.

صورت مختصر باید گفت تقسیمات اداری در افغانستان از گذشته‌های دور تا کنون بر اساس یک مبنای دقیق و واقع‌بینانه و مطابق به تعداد نفوس و شرایط اجتماعی فرهنگی و جغرافیایی کشور نبوده است. در این تقسیمات از زمان امان‌الله خان که همه افغانستان به پنج ولایت و چهار حکومتی اعلا تقسیم می‌شده و تحولاتی که پس از آن ایجاد شده تا زمان جمهوریت اخیر که ۳۴ ولایت داشته، همگی بر اساس ملاحظات سیاسی و گاهی حتی با دید مغرضانه و به منظور تقسیم و پراکنده ساختن اقوام در واحدهای متعدد اداری و جلوگیری از تجمع آنان در واحدهای اداری واحد و مستقل صورت گرفته است.

در قانون اساسی ۱۳۸۲ این موضوع در ماده ۱۳۶ فصل هشتم مورد تجدید نظر قرار گرفت و به دولت وظیفه داده شد که: «واحد اداره محلی، ولایت است. تعداد، ساحه، اجزا و تشکیلات ولایات و ادارات مربوط، بر اساس تعداد نفوس، وضع اجتماعی و اقتصادی و موقعیت جغرافیایی توسط قانون تنظیم می‌گردد». در این ماده سه معیار برای ایجاد واحدهای اداری بیان شده: ۱. تعداد نفوس؛ ۲. وضع اجتماعی و اقتصادی؛ ۳. موقعیت جغرافیایی. اما بعد از تصویب قانون اساسی و در طول تقریباً ۲۰ سال، نه تقسیمات اداری به عنوان یک موضوع حیاتی و مهم در حکومت مورد بحث قرار گرفت و نه قانون اداره محلی به تصویب رسید، گویا یک نوع تعمد در کار بود که این موضوع به صورت دقیق و علنی مورد گفتگو قرار نگرفته و به تصویب نرسد.

اهمیت تقسیمات اداری از این جهت است که ارائه خدمات به مردم محل، تطبیق پروژه‌ها، تخصیص بودجه و مهم‌تر از همه انتخابات و حوزه‌های انتخاباتی و نحوه تعیین مقامات عالی و کارمندان ولایات و ولسوالی‌ها به طور مستقیم به نحوه تقسیمات اداری و قانون اداره محلی مرتبط است و در صورتی که این تقسیمات، عادلانه و معیاری نباشد، مردمان ساکن در ولایات، مورد ستم و تبعیض قرار می‌گیرند.

بدین جهت یکی از مطالبات اصلی شهید مزاری این بود که واحدهای اداری کشور باید از نو و مطابق به معیارهای قانونی و عادلانه تقسیم شود.

شهید مزاری می‌گفت:

«ما عاشق قیافه کسی نیستیم، سه چیز را در این مملکت در آینده می‌خواهیم: یکی رسمیت مذهب ما، دیگر این که تشکیلات گذشته ظالمانه بوده و باید تغییر کند. سوم این که شیعه در تصمیم‌گیری شریک باشد.»<sup>۱</sup>

«مردم افغانستان انتخابات را می‌خواهند ولی مشکل در اینجاست که واحدهای اداری گذشته ظالمانه بوده مثلاً یک واحد پنج هزار نفوس داشته، یک نماینده را مستحق بوده و یک واحد اداری دیگر که یک صد و شصت هزار نفوس داشته آن هم یک نماینده استحقاق داشته، از این لحاظ باید در نحوه انتخابات بحث شود.»

«مسئله دیگر در انتخابات مشخص نبودن دقیق نفوس است و مشکل دیگر شرکت و یا عدم شرکت زنها در انتخابات است. ما طرح خود را برای این مسائل به کمیسیون انتخابات دادیم و در آن طرح ما گفته بودیم که باید احزاب و افراد مستقل کاندید شود، کسی که تابع افغانستان است اعم از زن و مرد در رأی‌گیری شرکت داشته باشد و به این طریق هم موضوع نفوس و هم واحد اداری حل می‌شود چون اگر واحدهای اداری معیار باشد حقوق تعداد زیادی از مردم ضایع می‌شود و اگر بکشیم که زنها شرکت نکنند بدین ترتیب نصف مردم در انتخابات حاضر نبوده و انتخابات ناقص خواهد بود و اگر نفوس را معیار قرار بدهیم باز هم سرشماری دقیق وجود ندارد.»

«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.»<sup>۲</sup>

۱. احیای هویت (مجموعه سخنرانی‌های شهید مزاری)، انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل، زمستان ۱۳۹۷، ص ۶۷؛ احیای هویت، (مجموعه سخنرانی‌های شهید مزاری)، انتشارات مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، چاپ اول، قم، زمستان ۱۳۷۳.

۲. فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد شهید مزاری) انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل، بهار ۱۴۰۰، ص ۲۴۴ و ۲۴۵؛ فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد شهید مزاری)، گردآوری عبدالله غفاری لعلی، چاپ اول، جدی ۱۳۷۳.

### چهارم: محرومیت‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی اقوام

این مشکل نتیجه عملی سه مشکل قبلی است. اعمال سیاست انحصار و حذف و حاکم بودن روحیه برتری طلبی قومی و احترام نگذاشتن به هویت‌های متنوع و متکثر کشور و همچنین تقسیمات ناعادلانه واحدهای اداری باعث می‌گردد که بخش وسیعی از کشور احساس کنند که آنان به طور عمدی و قصدی از حقوق سیاسی، فرهنگی و اقتصادی شان محروم نگهداشته شده‌اند. اگر مناطق مختلف کشور از نگاه فرهنگی و اقتصادی مورد مطالعه قرار بگیرد، انکشاف نامتوازن به صورت علنی مشهود است و همچنین مشارکت همه اقوام در اداره کشور و در خدمات ملکی و نهادهای امنیتی نیز همواره نامتناسب و نامتوازن و بلکه کاملاً تبعیض آمیز بوده و به صورت آشکار از ورود برخی از گروه‌های قومی و اجتماعی در سطح رهبری و مدیریت کشور و حتی به عنوان کارمند عادی جلوگیری به عمل آمده است.

### ۲-۲-۲. راه حل مناسبات غیر عادلانه قدرت از نگاه شهید مزاری

از آنچه در مورد مشکلات کشور در مناسبات قدرت بین اقوام و گروه‌های سیاسی و اجتماعی و فرهنگی کشور گفته شد، به طور واضح نشان می‌دهد که در کشور ما هنوز هم روند ملت‌سازی با ناکامی مواجه است و هرگاه که حرکتی آغاز شده، قبل از این که به هدف خود برسد، از سوی گروپ‌های تندرو و افراطی ناکام ساخته شده است. طبیعی است که هرگاه «ملت متحد» وجود نداشته باشد، «دولت مقتدر» نیز ایجاد نخواهد شد و ثبات پایدار و امنیت دایمی هم به دست نخواهد آمد.

در چنین حالتی استاد شهید مزاری با درک روشنی که از مشکلات داشت، راه‌حل را هم در این می‌دانست که:

(۱) تنوع هویتی یا پلورالیسم فرهنگی و قومی و مذهبی در افغانستان به رسمیت شناخته شود.

(۲) همه جوانب و همه اقوام کشور به تناسب حضور و نفوس خود، در

تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشارکت پیدا کنند.

(۳) هر یک از مذاهب حنفی و جعفری برای پیروانش رسمی باشد.

(۴) واحدهای اداری به صورت عادلانه تقسیم شود و انکشاف متوازن رعایت گردد.

#### عدالت محور کلیدی در فلسفه سیاسی شهید مزاری

اما همه چهار نقطه فوق همگی به یک محور اساسی برمی‌گردد، بدین معنی که کلید اصلی حل مشکل، یک چیز است و آن عبارت است از: «عدالت اجتماعی» که در تمام سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های شهید مزاری بر این اصل ارزشمند تأکید خاصی وجود دارد. اما لازم است که در مورد عدالت اجتماعی اندکی توضیح بدهیم چون گاهی از این اصل مهم سیاسی و اجتماعی، صرفاً به عنوان یک مقوله انتزاعی فلسفی یا اخلاقی برداشت‌های مبهم و کلی می‌شود. یک تعریف سنتی از دیر زمان در مورد عدالت وجود دارد که از آن به عنوان «اعطای حق به صاحب حق» یا حق به حقدار رساندن تعبیر می‌شود. این مفهوم از عدالت فی نفسه یک بیان درست و دقیقی است ولی باید از عدالت، تعریفی ارائه شود که به صورت روشن و بدون ابهام در عینیت‌های اجتماعی نمود پیدا کند.

برخی از مکاتب فکری و اجتماعی مانند مارکسیسم عدالت را به عنوان «برابری مطلق» تعریف کرده‌اند، آن هم در عرصه اقتصادی و در مسأله مالکیت و به معنای مالکیت طبقه پرولیتاریا بر منابع و ابزار تولید و لغو مالکیت‌های فردی و خصوصی. در دو قرن اخیر دو مکتب لیبرالیسم غربی و سوسیالیسم شرقی با همین مبنا از نگاه فکری در تقابل با همدیگر قرار گرفتند و لیبرالیسم در مقابل عدالت، اصل «آزادی» را مطرح کرد و این که تا آزادی نباشد، ما نمی‌توانیم به عدالت برسیم و یا حتی به نفع عدالت صدا بلند کنیم.

اما تعریف مارکسیست‌ها از عدالت یک تعریف میکائیکی و خشک و خشن است و گاهی با واقعیت‌ها هم انطباق ندارد زیرا برابری مطلق به صورت ساده آن هیچ‌گاه عملی نیست و در زندگی اجتماعی انسان‌ها هم مشابهت‌ها



و یگانگی‌ها فراوان است و هم تفاوت‌ها و چندگانگی‌ها و نمی‌توان با زور، به یکسان‌سازی پرداخت و همه را برابر ساخت. تعریف «عدالت اجتماعی» به «برابری» درست است. اما ما می‌توانیم برای عدالت به معنای برابری، یک تعریفی ارائه کنیم که هم منعطف بوده و با واقعیت‌ها انطباق داشته باشد و هم به تعریف سنتی و کلاسیک نزدیک باشد و آن این است که منظور از عدالت به معنای برابری این است که برای افراد و گروه‌های انسانی، «فرصت‌های برابر» ایجاد شود و برای استفاده انسان‌ها از فرصت‌ها نباید «محدودیت و تبعیض» ایجاد گردد. فرصت برابر برای همه به معنای نفی مطلق تفاوت‌ها نیست. زیرا ممکن است که فردی و یا گروهی از فرصت برابر درست استفاده کند و کسی دیگر نتواند.

در فلسفه سیاسی ما عدالت با مفهومی که گفتیم نسبت به آزادی از اهمیت و اولویت بیشتری برخوردار است، زیرا اگر این نوع عدالت (برابری در فرصت‌ها) در جامعه وجود داشته باشد، معنای آن این است که قطعاً آزادی هم وجود خواهد داشت. زیرا از لازمه آزادی هم آن است که هر کس حق داشته باشد از فرصت‌ها به نفع خود استفاده کند بدون این که کسی برای او محدودیت یا مانع ایجاد کند.

ما اگر در مکتب فکری شهید مزاری، از «مشارکت همه در تصمیم‌گیری‌ها»، «پذیرفتن تنوع و تکثر هویت‌ها و پلورالیزم قومی و فرهنگی»، «تقسیمات عادلانه اداری» و «انکشاف متوازن» سخن می‌گوییم، معنای همه آن‌ها این است که باید با همه اقوام و قبایل کشور با منطق عدالت به معنای برابری برخورد شود، بدان معنی که در همه عرصه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی، فرصت‌های مساوی و برابر در اختیار همه قرار گیرد و در استفاده از فرصت‌ها برای هیچ گروه و فردی، مانع یا محدودیت و تبعیض ایجاد نگردد و همگی برخوردار از حقوق شهروندی برابر باشند. شهید مزاری تأکید داشت که به هر قومی متناسب به میزان حضور و نفوس آن‌ها حقوق آن‌ها در نظر گرفته شود و نه زیاده‌تر و نه کمتر و این به معنای برابری در فرصت‌ها و جلوگیری از تبعیض و انحصار است. زیرا

انحصار قدرت، با برابری در تضاد است و موجب تبعیض و محرومیت می‌گردد. شهید مزاری گفت:

«ما حقوق ملیت‌ها را می‌خواهیم. حقوق ملیت‌ها به معنی برابری و برادری ملیت‌ها است. این به معنای دشمنی یک برادر نیست. هرکس در راستای دشمنی در افغانستان گام بردارد فاجعه است و آن کس خائن ملی است. اما حقوق ملیت‌ها به‌عنوان برادری است.»

«تا وقتی که حقوق ملیت‌های مسلمان کشور، تأمین نگردد، مشکل افغانستان و اختلافات سیاسی حل نمی‌گردد. اینکه یک حزب یا یک ملیت، سر دیگران حکومت کرده و بر آنان زور بگویند، دوران گذشته است و باید همه احزاب، این حقیقت را درک کنند که تنها با تفاهم و احترام به حقوق یکدیگر، می‌توان بحران کنونی را مهار نموده، یک حکومت مردمی و اسلامی به وجود آورد.»

«مسأله 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، به‌عنوان اختلاف شیعه و سنی و برای این مسأله، انقلاب ما یک ضربه دیگری نخورد.»<sup>۱</sup>

«مردم افغانستان دشمن یکدیگر نیستند، آن‌ها یکدیگر را برادر می‌دانند و خواهان زندگی برادرانه در افغانستان می‌باشند و هیچ قومی، قوم دیگر را نفی

نمی‌کنند و این جناح قدرت طلب و انحصار طلب است که به خاطر بقای حکومت انحصاری خود ملیت‌ها را علیه یکدیگر تحریک می‌کنند.»

«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 هرگاه بر ما تجاوز شود و دیگران بخواهند مواضع انحصارطلبانه‌شان را بر ما تحمیل کنند آماده دفاع از مردم خود هستیم.»<sup>۱</sup>

#### سخنان شهید مزاری درباره فدرالیسم

اما سخن اصلی در این رابطه این است که عدالت به معنای برابری در فرصت‌ها و امکانات در کشوری با ترکیب متنوع قومی و فرهنگی، هیچ‌گاه در یک نظام سیاسی و اداری استبدادی و متمرکز دست‌یافتنی نیست، چنان‌که در تاریخ چند قرنه این کشور تا کنون عملی نشده است. در کشوری با این شرایط، بهترین راه حاکمیت نظام سیاسی و اداری فدرالی است. یعنی در ساختار سیاسی و اداری کشور ما، فدرالیسم حلقه کلیدی در تأمین عدالت و برابری و عامل اطمینان از آینده بهتر است.

شهید مزاری در مورد فدرالیسم و ضرورت آن بسیار صریح و واضح و مستدل سخن گفته است. در سطور ذیل متن قسمت‌هایی از سخنان استاد مزاری را در

۱. فریاد عدالت، پیشین، ص ۱۰۰ و ۱۰۱.

خصوص فدرالیسم نقل می‌کنم:

«اصل اساسی و احیای حقوق ملیت‌ها، تنها راهش سیستم فدرالی است که باید افغانستان به اساس آن اداره شود.»<sup>۱</sup>

«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.»<sup>۲</sup>

«رعایت حقوق ملیت‌ها فقط در قالب حکومت فدرال عملی است و با این طرح می‌توان حکومت‌های متعدد ولایتی را در یک حکومت مرکزی جمع کرد و الا احتمال تجزیه افغانستان و جنگ‌های داخلی قویا وجود دارد.»

«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.»<sup>۳</sup>

«ما سیستم فدرالی که در آن حقوق همه مردم افغانستان رعایت شده و سیستم انحصاری قدرت را درهم می‌شکند مناسب‌ترین ساختار سیاسی برای آینده افغانستان می‌دانیم. در این سیستم که با توجه به واقعیت‌های جامعه افغانستان و بافت و ترکیب قومی، مذهبی و محلی آن پیشنهاد می‌گردد بسیاری از مشکلات کنونی حل گردیده و خواسته‌های برحق کلیه ملیت‌ها و اقوام افغانستان مبنی بر

۱. احیای هویت، پیشین، ص ۵۱.

۲. فریاد عدالت، پیشین، ص ۱۰۱.

۳. فریاد عدالت، پیشین، ص ۶۵ و ۶۶.

سه‌م‌گیری در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مربوط به کشورشان تحقق می‌یابد.»<sup>۱</sup> «حزب وحدت معتقد است و اعلان هم کرده که آینده افغانستان توسط یک سیستم فدرالی اداره شود تا هر ملیت احساس کنند که در باره سرنوشت خودشان تصمیم بگیرند. حالا عملاً مناطق در دست مردم است اگر در ایجاد یک دولت توافق نشود اصلاً مرکز در شمال تسلط ندارد. در هرات تسلط ندارد و در هزاره جات تسلط ندارد. هم در آنجا تشکلات دارند، هم سلاح دارند، هم امکانات دارند و هم وسیله. تنها راه‌حل که هم افغانستان را از تجزیه نجات می‌دهد و هم ملیت‌ها را قانع می‌سازد و هم حقوق‌شان را در دست‌های‌شان 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.

این چطور می‌شود 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 می‌باشد. این طور نباید باشد. آمریکا که خود را مظهر تمدن و مظهر آزادی می‌داند، به طور فدرالی اداره می‌شود. حالا در افغانستان می‌آید و بر آن است که حکومت مرکزی بسازد. این یک چیزی بی‌منطقی بیش نیست. 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 عمومی 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. لذا تنها راه آرامی در افغانستان و تنها راهی که تجزیه نشود، راهی که ملیت‌ها همبستگی

۱. فریاد عدالت، پیشین، ص ۱۴۴.

خود را حفظ بکند و تمامیت ارضی افغانستان حفظ شود، ایجاد سیستم فدرالی در افغانستان است. ما طرفدار آن هستیم و 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 هر کس می‌تواند هم در مناطق خود تصمیم بگیرد و هم در مملکتش.<sup>۱</sup>

« 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 باز هم 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 زیر سیستم فدرالی زندگی می‌کنند، خودشان رأی می‌دهند، برای خود کرسی تشکیل می‌دهند، قانون می‌سازند؛ اما برای افغانستان این طور نمی‌شود. هم‌اکنون افغانستان به شکل فدرالی اداره می‌شود.»<sup>۲</sup>

«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 حلی می‌دانیم که تمامیت ارضی و حاکمیت ملی افغانستان را در پی دارد.»<sup>۳</sup>

«ما سیستم فدرالی را مناسب‌ترین ساختار سیاسی برای آینده افغانستان می‌دانیم. او تأکید می‌کرد که این سیستم با توجه به واقعیت‌های جامعه افغانستان و بافت و ترکیب قومی، مذهبی و محلی آن پیشنهاد می‌گردد و در آن

۱. احیای هویت، پیشین، ص ۴۹ و ۵۰.

۲. احیای هویت، پیشین، ص ۴۳.

۳. فریاد عدالت، پیشین.

بسیاری از مشکلات کنونی حل گردیده و خواسته‌های برحق کلیه ملیت‌ها و اقوام افغانستان که مبتنی بر سهم‌گیری در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مربوط به کشورشان است تحقق پیدا می‌کند.<sup>۱</sup>

«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 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.»<sup>۲</sup>

### مبحث سوم: مراحل و چگونگی ارائه طرح نظام فدرالی از سوی استاد شهید مزاری

ارائه طرح نظام فدرالی از سوی رهبر فقید حزب وحدت اسلامی شهید مزاری، از آغاز تا امروز مراحل مختلفی را طی کرده است. لازم است که مراحل و اقدامات انجام شده و بازتاب‌های آن را به طور مختصر توضیح بدهیم.

#### ۳-۳-۱. در سال‌های نخست تشکیل حزب وحدت و تهیه طرح قانون اساسی فدرال

چنان‌که در قسمت‌های قبلی این جستار اشاره شد در سال ۱۳۶۸ که حزب وحدت اسلامی افغانستان در بامیان تأسیس شد، یکی از مباحث بسیار مهم، بحث و رایزنی در باره نظام‌های سیاسی و اداری گذشته و نظام سیاسی آینده کشور بود. در جریان این بحث‌ها نظام فدرالی از هر جهت برای کشوری مانند افغانستان مناسب تشخیص داده شد و به این جهت در شورای مرکزی حزب مورد تصویب قرار گرفت. اما این‌که ساختار و جزئیات آن چگونه تنظیم گردد و برای اجرای آن چه اقدامات و تدابیری سنجیده شود، باید در مراحل مختلف بعدی تعقیب می‌شد.

چنان‌که قبلاً در برخی از نوشته‌ها و مصاحبه‌ها، گفته‌ام زمانی که در اواخر

۱. پیشین.

۲. هفته‌نامه وحدت، شماره مسلسل ۶۴، مؤرخ ۲ میزان ۱۳۷۱.

ماه حوت سال ۱۳۶۸ استاد مزاری در رأس یک هیأت عالی‌رتبه حزب وحدت به ایران آمد، کار عملی روی جزئیات این طرح آغاز شد. در بهار سال ۶۹ که استاد مزاری همراه با سایر اعضای هیأت در ایران به سر میبردند تا دفاتر حزب وحدت را جایگزین دفاتر احزاب سابقه و شورای ائتلاف هشتگانه نمایند، در یکی از جلسات درباره فدرال کمی بحث شد. ایشان از من پرسید که آیا کس یا کسانی را سراغ دارید که درباره طرح قانون اساسی و مخصوصاً نظام فدرال آشنایی داشته باشند و یک طرح اولیه را با هم در این رابطه تهیه نمایید؟ من البته در آن لحظه کس خاصی را معرفی نکردم، ولی همزمان طرح دیگری نیز به عنوان تأسیس یک مجتمع آموزش عالی در چند رشته دانشگاهی مانند حقوق و مدیریت دولتی نیز از طرف ایشان مطرح شد و تأکید کرد که بر اساس نیاز و ضرورت باید یک گروهی از علما و طلاب باید این چند رشته را آموزش ببینند. در این رابطه یکی از دوستان به نام آقای علی محقق‌نسب واعظ که قبلاً در رشته حقوق قضایی آموزش دیده بود، اعلام آمادگی کرد که در هر دو موضوع کار کند. آقای محقق‌نسب شخص پرکار و پرتلاش بود که اکنون در فرانسه اقامت دارد. ایشان هم طرح و اساسنامه اولیه مجتمع آموزش عالی شهید بلخی را آماده کرد که متن دستنویس آن هنوز هم نزد من موجود است و این مجتمع بعداً در همان سال ۱۳۶۹ ایجاد شد و یک دوره را موفقانه به انجام رساند و واقعاً یکی از ابتکارات و دستاوردهای استاد مزاری بود. در آن روزها ایجاد چنین مؤسسه‌ای آن هم در دنیای مهاجرت و با دست خالی و بدون کمترین تجربه، یک امر ناشدنی جلوه می‌کرد و زمانی که ما با برخی از استادان ایرانی رشته حقوق، این موضوع را مطرح می‌کردیم و از آنان کمک و راهنمایی می‌خواستیم، همگی می‌خندیدند که تأسیس یک مؤسسه تحصیلات عالی مگر کار آسانی است که شما می‌خواهید انجام دهید. اما این کار واقعاً عملی شد.

آقای محقق‌نسب در کنار مدیریت این مجتمع، مطالعه در مورد یک مسوده قانون اساسی فدرال را هم شروع کرد و من از طرف استاد مزاری در هر دو مورد؛ یعنی مجتمع و قانون اساسی وظیفه داشتم که هماهنگی‌ها و تسهیلات لازم را



فراهم کنم و از افراد دیگری هم در هر دو مورد کمک بگیریم. در بلوار امین شهر قم خانه‌ای را به عنوان دفتر کرایه کرده بودیم و تعدادی کتاب‌های حقوقی خریداری شده بود و آقای محقق نسب مطالعات خود را در آنجا انجام می‌داد. به هر حال، آقای محقق نسب کار خود را انجام داد و طرحی را به نام «طرح قانون اساسی دولت جمهوری فدرال اسلامی افغانستان» در ۲۷۰ ماده آماده کرد. در این طرح پنج ایالت خودمختار پیش‌بینی شده بود: ایالت مرکزی هزاره‌جات به مرکزیت کرمان، ایالت غرب کشور به مرکزیت هرات، ایالت شمال به مرکزیت مزار شریف، ایالت جنوب به مرکزیت قندهار و ایالت کابل به مرکزیت کابل. این طرح در جای خود یک گام ابتدایی بود. این طرح به استاد مزاری هم سپرده شد، ولی بیشتر از این دنبال نشد و استاد مزاری هم مدتی بعد به خاطر ضرورت‌ها و نیازهای داخل کشور به طرف بامیان آمد و تحولات دیگر رخ داد. بعدها آقای محقق نسب این طرح را با همین نام که گفتیم با یک مقدمه مفصل در مورد فدرالیسم، در تابستان ۱۳۷۲ در قم به صورت کتاب چاپ کرد و ما قسمت‌هایی از آن را در چند شماره هفته نامه وحدت نشریه حزب وحدت اسلامی در همان زمان نشر کردیم.

### ۳-۳-۲. اقدامات استاد مزاری در کابل در سال‌های ۷۱ و ۷۲

بعد از پیروزی مجاهدین و تشکیل دولت اسلامی در کابل، بحث و مشوره درباره این موضوع به صورت جدی‌تر تعقیب شد. چون نیاز به نظام فدرالی بیشتر احساس میشد. استاد مزاری در این دوره در سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های خود به طور مفصل در باره فدرالیسم سخن گفت. از آن جمله ما در شماره ۶۴ هفته‌نامه وحدت (مؤرخ ۲ میزان ۱۳۷۱) مصاحبه‌های را با شهید مزاری نشر کردیم که در باره فدرالیسم گفته بود:

«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 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.»

جالب است که شهید مزاری در این سخنان، فدرالیسم را نه تنها موجب تفرقه یا تجزیه نمی‌داند، بلکه آن را باعث حفظ تمامیت ارضی و حاکمیت ملی و حاکمیت مرکزی میدانند و واقعا هم چنین است؛ چون هرگاه گروه‌های مختلف نتوانند حتی در چوکات فدرالیسم وحدت خود را حفظ کنند حتماً به تجزیه خواهند رفت، یعنی در حالتی که هیچ راهی برای توافق نباشد، آخرین چاره برای پیشگیری از تجزیه یک کشور پذیرفتن سیستم فدرالی است. همچنین در سخنرانیها و مصاحبه‌های دیگر ایشان در آن سالها این موضوع به تفصیل مطرح شد. مجموعه سخنرانیهای ایشان را در زمستان ۷۴ در کتابی به نام «احیای هویت» از طرف «مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان» چاپ کردیم و تا کنون چند بار تجدید چاپ شده و همچنین مصاحبه‌های ایشان در کتابی به نام «فریاد عدالت» به کوشش آقای غفاری نشر شده که چاپ سوم آن اکنون از طریق «بنیاد اندیشه» نشر شده است. در این دو کتاب دیدگاه‌ها و دلایل ضرورت نظام فدرالی در افغانستان به تفصیل بیان شده که بخش‌هایی از آن را در قسمت قبلی این بحث نقل کردیم.

### ۳-۳-۳. تدوین طرح قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان

اما مهم‌تر از همه این سخنان، در سال ۱۳۷۲ در کابل با هدایت استاد مزاری و زیر نظر ایشان، مسوده «قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان» از نو و به صورت کاملاً متفاوت از آنچه آقای محقق‌نسب کار کرده بود، تهیه شد. تدوین این مسوده در کابل همزمان بود با طرح قانون اساسی دولت استاد ربانی که به نام «اصول اساسی جدید افغانستان» در سال ۷۲ تهیه شده بود، ولی به تصویب نهایی نرسید. طرح قانون اساسی فدرال حزب وحدت دارای ۱۶ فصل و ۱۹۳ ماده است و یک ضمیمه به نام قانون اساسی ایالت فدرال در ۸۰ ماده با خود دارد.

این طرح را استاد شهید در اواخر همان سال ۷۲ به من در ایران فرستاد با

این پیغام که درباره این طرح بیشتر کار کنید و نظر حقوق‌دانان و فرهنگیان و علما و دانشگاهیان را بگیرید تا پخته‌تر شود و سپس دوباره به کابل بفرستید و این تنها نسخه‌های از این طرح بود که به خارج انتقال گردیده و از نابودی نجات یافت و در داخل و خارج کشور من تا کنون نسخه دیگری را از این مسوده ندیده‌ام. من در آن سالها در ایران هم شخصا در این مورد مطالعات دقیق‌تری انجام دادم و هم برای مشوره بیشتر با جمعی از دوستان و صاحب‌نظران آن را در میان گذاشتم و برای غنای آن یادداشت‌هایی نیز تهیه کرده بودیم. اما بدبختانه حوادث سیاسی و نظامی در کابل به گونه‌ای پیش رفت که مجال برای این کار باقی نماند، مخصوصا در سال ۱۳۷۳ که فشار جنگها بر حزب وحدت در کابل به حدی زیاد و سنگین شد که نه فرصتی را برای کار سر قانون باقی گذاشت و نه فرصت ارائه آن به جوانب دیگر فراهم شد. هرچند شخص استاد مزاری در تمام مصاحبه‌ها و سخنرانیهای خود در کابل در سالهای ۷۲ و ۷۳ به تکرار سیستم فدرالی و مزایای آن را مطرح کرد، ولی حقیقت این بود که در آن سالها کسی به طرح‌های معقولی که از طرف استاد مزاری مطرح می‌شد توجه نکرد و همگی بر طبل جنگ کوبیدند، تا این که سیل ویرانگر طالبان در آن زمان سرازیر شد و اتفاق افتاد آنچه که نباید اتفاق می‌افتاد.

علی‌رغم این که از طرح فدرالیسم در سطح عموم جامعه استقبال زیادی نمی‌شد و بلکه با دید منفی به آن نگاه می‌کردند که بازتاب آن را در قسمت‌های بعدی نقل خواهیم کرد، اما ما در همان سالها طرح فدرالیسم را به طور گسترده در نشریات حزب وحدت و نشریات طرفدار حزب وحدت انعکاس می‌دادیم. مخصوصا در هفته‌نامه وحدت نشریه مرکزی حزب وحدت اسلامی افغانستان<sup>۱</sup> و همچنین در مقالات و نشریاتی که از طرف «مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان» مخصوصا فصلنامه «سراج» نشر می‌شد. این مرکز فرهنگی را در اول سرطان ۱۳۷۲ در قم ایران تأسیس کرده بودیم و در اولین شماره انتشارات این مرکز،

۱. نگاه کنید به هفته‌نامه وحدت، شماره‌های: ۶۴، ۹۰، ۹۱، ۱۲۰، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۹، ۱۳۳،

۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۲۰۸، ۲۰۹.

جزوهای را در میزان ۱۳۷۲ به نام «نگاهی به مسأله قانون اساسی افغانستان» که به قلم این جانب نوشته شده بود نشر کردیم که از جوانب مختلف مسایل مربوط به قانون اساسی و از آن جمله نظام فدرالی مورد تأکید قرار گرفته بود. همچنین متن «قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان» را که تنها نسخه آن در خارج کشور نزد من بود، بعد از شهادت استاد مزاری در تابستان ۱۳۷۴ همراه با هفت قانون اساسی دیگر افغانستان به نام «متن کامل قوانین اساسی افغانستان از ۱۳۰۱ تا ۱۳۷۲» از طریق انتشارات مرکز فرهنگی افغانستان، با مقدمه نسبتاً مفصلی به قلم این جانب، چاپ کردیم. اتفاقاً قانون اساسی پیشنهادی دولت استاد ربانی به نام «اصول اساسی جدید» را نیز در همین مجموعه چاپ کردیم و این هر دو متن با هر دو طرح، تا آن زمان در هیچ جای دیگری نشر نشده بود. همچنین متن کامل این قانون اساسی را در شماره ۳ و ۴ مجله «سراج» مؤرخ بهار و تابستان ۱۳۷۴، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان که من مدیر مسئول آن بودم، نیز به نشر سپردیم و در سایر نشریات و به مناسبت‌های مختلف دیگر هم این موضوع را من و دوستان و همکاران فرهنگی‌ام به تفصیل مطرح می‌کردیم.

توضیحات مختصر درباره محتوای طرح «قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان»

طرح «قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان» را که توسط استاد شهید مزاری ارائه شد، اگر با دقت مطالعه کنید، می‌بینید که واقعاً درباره آن هم از نگاه شکلیات و هم از نگاه محتوا کار زیادی صورت گرفته است و از متن آن پیدا است که از نگاه ادبیات و چینش مواد و محتوای آن‌ها، از همه قوانین اساسی قبلی افغانستان هم استفاده صورت گرفته و جمعی از صاحب نظران و متخصصین، در مورد آن کار کرده‌اند.

گرچه این طرح قانون را در ضمیمه این کتاب یکبار دیگر نشر خواهیم کرد ولی در این قسمت از بحث هم برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های آن را به اختصار معرفی می‌کنیم:

### یکم. افغانستان واحد و غیر قابل تجزیه

با توجه به محتوای این قانون، از نگاه شهید مزاری و پیروان ایشان، نظام فدرالی هرگز به معنای تجزیه و یا نقض حاکمیت ملی افغانستان نیست، بلکه کاملاً بر عکس در اولین ماده این قانون بر واحد و تجزیه ناپذیری افغانستان و تعلق حاکمیت ملی به مردم تأکید شده است:

«دولت افغانستان، جمهوری فدرالی اسلامی، مستقل، واحد و غیر قابل تجزیه بوده و بر تمام قلمرو خود دارای حاکمیت می‌باشد. حاکمیت ملی به مردم مسلمان افغانستان تعلق دارد. قدرت دولت از مردم برخاسته، مردم از طریق انتخابات و رأی‌دهی، به وسیله ارگان‌های مقننه، اجرائیه و قضائیه این قدرت را اعمال می‌نمایند. ارگان‌های اجرائیه و قضائیه مکلف‌اند از قانون و عدالت اطاعت و پیروی نمایند.»

### دوم: اسلامی بودن نظام

در مواد گوناگون بر احترام و رعایت احکام دین مقدس اسلام همچنان تأکید به عمل آمده است:

«ماده دوم: دین رسمی مردم افغانستان دین مبین اسلام و مذاهب رسمی آن جعفری و حنفی می‌باشد.»

ماده سوم: منبع اصلی قوانین در افغانستان اساسات دین مقدس اسلام بوده و هیچ قانونی نمی‌تواند مناقض قانون اسلام و این قانون اساسی باشد.»

### سوم: تقویت روحیه برادری و برابری در میان اقوام کشور

در این قانون ضمن تأکید بر برادری و برابری در میان اقوام کشور، ایجاد دشمنی در میان آنان را جرم دانسته و با نفی هر نوع برتری طلبی و تبعیض، تنها ملاک شهروندی افغانستان، داشتن تابعیت این کشور را دانسته و از میان زبان‌های ملی کشور، دوزبان دری و پشتورا زبان‌های رسمی معرفی کرده است:

«ماده بیست و پنجم: هر عملی که هدف آن ایجاد دشمنی بین ملیت‌ها،

اقوام و ایالات باشد؛ مخصوصاً عمل آمادگی برای جنگ تجاوزکارانه، مخالف قانون اساسی اعلام گردیده جرم قابل مجازات تلقی می‌گردد.

ماده بیست‌وهشتم: جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان کشور کثیرالملیت است، دولت سیاست تقویه 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 پنجاه‌ویکم: تابعیت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان برای تمام اتباع مساوی و یکسان است، حصول و سلب تابعیت توسط قانون تنظیم می‌گردد. - هر شخص که تابعیت جمهوری فدرال اسلامی افغانستان را طبق قانون دارا باشد، افغان نامیده می‌شود.

ماده هشتم: از جمله زبان‌های ملی کشور، دری و پشتو، زبان‌های رسمی می‌باشد.»

#### چهارم: هدف از ایجاد ساختار فدرالی

در مقدمه این قانون تصریح شده که «به منظور حل عادلانه مسئله ملی و خاتمه دادن به نفاق‌های گوناگون نژادی، لسانی و منطقی، بهترین شکل حاکمیت اسلامی در کشور، ایجاد ساختار دولتی بر پایه اصول فدرال با در نظر داشت تقسیمات ملکی به اساس ویژگی‌های ملی، تاریخی، فرهنگی و سایر مشخصات اجتماعی می‌باشد.»

#### پنجم: نظام فدرالی با شش ایالت:

مطابق ماده ۱۲ این قانون، افغانستان به شش ایالت تقسیم شده است: ایالت غرجهستان به مرکزیت شهر بامیان، ایالت بلخ به مرکزیت شهر مزار شریف، ایالت هرات به مرکزیت شهر هرات، ایالت کندهار به مرکزیت شهر کندهار، ایالت ننگرهار به مرکزیت شهر جلال‌آباد و ایالت کابل به مرکزیت شهر کابل.

#### ششم: اولویت قانون اساسی فدرال

با این که مطابق نظام فدرالی هر ایالت دارای قانون اساسی و قوانین فرعی

خاص خود می‌باشد اما هیچ یک از قوانین ایالت نه تنها نمی‌تواند مغایر قانون اساسی فدرال باشد بلکه باید به تصویب شورای ملی فدرال هم برسد. در ماده ۱۴ این قانون 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 فدرالی اسلامی کشور وضع شده نمی‌تواند. قانون اساسی و قوانین ایالتی توسط شورای ایالتی هر ایالت طرح و توسط مجلس شورای ملی فدرال به تصویب می‌رسد.»

#### هفتم: تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و ایالت‌ها

در این قانون ضمن این که واحدهای خودمختار محلی با داشتن هیأت اجراییه و شورای ملی و قوه قضائیه خاص خود را پذیرفته اما در بخش‌های زیادی صلاحیت‌های مهم و عمده را برای دولت مرکزی و مخصوصاً رئیس جمهور فدرال و شورای ملی فدرال اختصاص داده است. مواد ذیل بر تفکیک صلاحیت‌ها تصریح دارد:

«ماده پانزدهم: برای تجدید نظر در تشکیلات اساسی واحدهای اداری و تعیین حدود جغرافیای ایالات کمیسیون باصلاحیتی از جانب دولت توظیف گردیده و نظریات کمیسیون توسط شورای ملی فدرال تصویب می‌گردد.

ماده شانزدهم: به ملاحظه علایق منطقی، تاریخی، کلتوری، مقتضیات اقتصادی و سازگاری اخلاقی و اجتماعی، الحاق ایالات به همدیگر و انفصال آن‌ها از یکدیگر و تجدید سازمان و ایجاد تغییر در حدود جغرافیایی ایالات و ایجاد ایالات جدید بر اساس اراده مردمان ایالات مطابق به احکام این قانون مجاز است.

ماده هفدهم: سیاست خارجی، دفاعی، امنیت ملی، نسرپول، تجارت خارجی، قراردادهای خارجی و معاهدات بین‌المللی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تحت اداره مستقیم دولت مرکزی فدرال قرار دارد و هیچ ایالتی نمی‌تواند در موارد فوق‌الذکر بدون اجازه دولتی مرکزی فدرال مستقلانه عمل نماید.

ماده هجدهم: هرگاه بر اثر انعقاد قرارداد و معاهدات دولتی مرکزی با دول

خارجی، اوضاع و شرایط ایالت و یا ایالاتی متأثر گردد، باید دولت مرکزی قبل از آن با آن ایالت و یا ایالات مذاکره و تفاهم نموده تدابیر لازم اتخاذ نماید.

ماده نوزدهم: مأمورین عالی رتبه که در مقامات عالیه دولتی مرکزی فدرال و هم چنین سفرا و دیپلمات‌های افغانی که در خارج و محافل بین‌المللی تعیین می‌گردد، از تمام ایالات بر اساس اهلیت و متناسب با تعداد نفوس شان انتخاب می‌شوند.

ماده بیستم: ملیت‌های ساکن در کشور به تناسب نفوس شان در تشکیل قوای مسلح و قوای امنیت ملی سهم می‌گردند. پولیس هر ایالت از مردم آن ایالت تشکیل می‌گردد.

ماده بیست و یکم: چگونگی پرداخت مالیه، محصول، عواید به دولت و مسائل مالی بین دولت مرکزی و ایالات و بودجه ایالات توسط قانون تنظیم می‌گردد.

ماده بیست و سوم: در صورتی که خطر فاجعه و سانحه از حدود جغرافیای یک ایالت فراتر رود، دولت مرکزی فدرال به ادارات ایالات همجوار دستور می‌دهد تا قوای پولیس و تجهیزات خود را در اختیار ایالاتی که در معرض خطر واقع گردیده‌اند، قرار داده، به قوای سرحدی و قوای مسلح دستور می‌دهد که قوای پولیس و مقامات اداری ایالتی را تقویت نمایند. تدابیر و قیودی که در چنین حالات وضع می‌گردد، با از میان رفتن خطر بدون تأخیر رفع می‌گردد.

ماده بیست و چهارم: تمام مقامات دولتی مرکزی فدرال و مقامات ایالتی به یکدیگر کمک‌های متقابل قانونی و اداری را انجام می‌دهند.

ماده بیست و ششم: اسلحه و وسایل نظامی که برای دفاع از استقلال، تمامیت ارضی، حاکمیت ملی و دفع و طرد تجاوز خارجی تدارک دیده می‌شود، استعمال، انتقال و استفاده از آن بدون اجازه دولت مرکزی و حکم قانون مجاز نیست.

ماده بیست و هفتم: در صورت بروز اختلافات و منازعات بین ایالات قضیه به محکمه عالی فدرال ارجاع و فیصله می‌گردد.»



## هشتم: شورای ملی یک اطاقه

پارلمان افغانستان در این قانون به صورت یک اطاقه به نام «شورای ملی فدرال» در نظر گرفته شده است، در حالی که در کشورهای فدرال به طور معمول شورای ملی فدرال مرکب از دو اطاق است: ۱- مجلس سنا با عضویت نمایندگان ایالت‌ها به تعداد مساوی. این مجلس در واقع از ایالت‌ها نمایندگی می‌کند. ۲- مجلس نمایندگان که مرکب است از نمایندگانی که به تناسب نفوس از تمام ایالت‌ها انتخاب می‌شوند و از همه مردم کشور نمایندگی می‌کند.

## نهم: نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی

در این قانون در کنار ساختار نظام فدرالی، یک نوع نظام سیاسی نیمه ریاستی پیشنهاد شده بدین معنی که رئیس جمهور با آرای مستقیم مردم برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شود و دارای صلاحیت‌های وسیعی است و حتی منظوری رؤسای ایالتی یعنی رئیس هیأت اجرائیه یا در حقیقت رئیس جمهور ایالت با این که منتخب مردم محل است، جزء صلاحیت‌های رئیس جمهور فدرال دانسته شده است. حکومت صدراعظم ندارد و به طور مستقیم تحت نظر رئیس جمهور فعالیت می‌کند. از سوی دیگر وزرا باید رأی اعتماد از شورای ملی فدرال بگیرند و در مقابل آن باید پاسخگو باشند و رئیس جمهور و معاونان او در صورت ارتکاب جرم و خیانت توسط شورای ملی فدرال محاکمه و برکنار می‌شوند. دو ماده مربوط به صلاحیت‌های رئیس جمهور و شورای ملی فدرال قابل توجه است:

ماده یک صدویکم: شورای ملی فدرال دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

۱. تعدیل قانون اساسی به پیشنهاد (۵۰) فیصد اعضای شورای ملی و موافقت مقام ریاست جمهوری و محکمه عالی به تصویب سه‌ربع اعضای شورای ملی فدرال؛
۲. قبول استعفاى رئیس جمهور و معاونان او؛
۳. تصمیم بر عزل، تحقیق و محاکمه رئیس جمهور و معاونان او در حالت حکم فقره (۴) این ماده؛

۴. هرگاه رئیس جمهور و معاونان او به ارتکاب جرم و خیانت بزرگ متهم گردند، موضوع به اساس درخواست یک ثلث اعضا در مجلس شورای ملی فدرال مطرح و مورد غور و بررسی قرار می‌گیرد. هرگاه دو ثلث اعضای شورا آن را وارد دانست، در آن صورت جهت تعقیب، تحقیق، تعیین کیفر و مجازات رئیس جمهور و یا معاونان او محکمه اختصاصی تشکیل می‌گردد....
۵. تصویب، تعدیل و لغو قوانین، فرامین تقنینی و تقدیم آن‌ها به رئیس جمهور غرض توشیح و اعلام الغای آن‌ها از جانب رئیس جمهور؛
۶. تصویب پلان‌های انکشافی، اقتصادی و اجتماعی و تأیید گزارش حکومت در مورد اجرای آن‌ها؛
۷. تصویب، عقد و فسخ معاهدات دو جانبه بین دول و تصویب الحاق به معاهدات بین‌المللی و انفصال از آن‌ها؛
۸. تصویب بودجه دولت فدرالی اسلامی افغانستان و بودجه ایالات و بررسی گزارش در مورد اجرای آن‌ها؛
۹. تصویب ایجاد ایالت جدید و الحاق ایالات به همدیگر و تصویب تغییرات جغرافیای ناشی از ایجاد ایالت جدید و الحاق ایالات به همدیگر؛
۱۰. تصویب حدود جغرافیایی ایالات و واحدهای اداری آن‌ها؛
۱۱. ایجاد و لغو وزارت خانه‌های فدرال؛
۱۲. تصویب اخذ قرضه از دول خارجی و اعطای قرضه و امتیازات به آن‌ها؛
۱۳. موافقت با اعلان جنگ و متارکه؛
۱۴. اتخاذ تصمیم در مسائل مهمی که به سرنوشت کشور تعلق دارد؛
۱۵. وضع نشان‌ها و مدال‌ها و القاب افتخاری طبق قانون؛
۱۶. تصویب نشان دولت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان و تصویب سرود ملی به زبان‌های دری و پشتو؛
۱۷. تأیید برقراری و قطع روابط با دول خارجی و مؤسسات بین‌المللی؛
۱۸. استماع جواب قوه اجرائیه در مورد اجرائات شامل صلاحیت‌های شان در جلسه استجواب؛

۱۹. اعطای رأی اعتماد و یا سلب اعتماد از کابینه و اعضای آن؛

۲۰. تصویب قوانین مطروحه شوراهای ایالات فدرال.

ماده یک صد و هفدهم: رئیس جمهور، رئیس دولت و عالی ترین شخصیت ملی کشور است. رئیس جمهور از دست آوردهای انقلاب اسلامی، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی، استقلال سیاسی، قانون اساسی، حاکمیت قانون و وحدت ملی حمایت نموده حدود قوای دولت را جهت تأمین نقش آنها در اجرای وظایف ملی و اسلامی رعایت می کند.

- رئیس جمهور از صلاحیت های قانونی در عرصه تقنینیه، اجرائیه، قضائیه و ارگان های ایالتی فدرال مطابق احکام این قانون اساسی و سایر قوانین کشور برخوردار می باشد.

ماده یک صد و بیست و یکم: رئیس جمهور علاوه بر سایر صلاحیت های مندرج این قانون اساسی دارای صلاحیت های ذیل می باشد:

۱. قیادت اعلاى قوای مسلح کشور؛
۲. اعلان و متارکه جنگ به موافقه شورای ملی فدرال؛
۳. تعیین اعضای کمیسیون طرح تسوید قانون اساسی؛
۴. اعلان انتخابات برای تدویر مجلس مؤسسان؛
۵. دعوت، دایر کردن و افتتاح شورای ملی فدرال به استثنای حالت مندرج فقره (۳) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی؛
۶. دایر نمودن و افتتاح اجلاس فوق العاده شورای ملی فدرال؛
۷. توشیح قانون اساسی و سایر قوانین و اعلام انفاذ آنها و صدور فرامین تقنینی؛
۸. اعطای اعتبارنامه به غرض عقد معاهدات بین الدول مطابق احکام قانون؛
۹. توشیح معاهدات بین الدول بعد از تصویب شورای ملی فدرال؛
۱۰. معرفی معاونان رئیس جمهور به شورای ملی فدرال به منظور تأیید تقرر آنها؛
- الف. معاون یا معاونان رئیس جمهور باید تبعه افغانستان بوده خود و همسران شان از والدین افغان متولد و واجد تمام حقوق مدنی و سیاسی باشند....
۱۱. مطالبه عزل معاونان رئیس جمهور از شورای ملی فدرال؛

۱۲. معرفی هیأت وزرا غرض اخذ رأی اعتماد به شورای ملی فدرال؛
۱۳. منظوری وزرا بعد از کسب رأی اعتماد از شورای ملی فدرال و قبول استعفای آنان؛
۱۴. منظوری رؤسای ایالتی بعد از تصویب شورای ایالت فدرال و تعلیق صلاحیت آن‌ها در حالت اضطراری طبق قانون؛
۱۵. منظوری انفکاک، تقرر، ترفیع و تقاعد اعضای محکمه عالی، قضات، کارمندان و افسران عالی رتبه طبق قانون؛
۱۶. اتخاذ تصمیم در مورد نظرخواهی عمومی راجع به مسائل عمده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛
۱۷. عفو و تخفیف مجازات؛
۱۸. منظوری سران نمایندگی‌های سیاسی افغانستان نزد دول خارجی و منظوری نمایندگان دایمی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان نزد مؤسسات بین‌المللی و قبول اعتمادنامه‌های نمایندگان سیاسی خارجی؛
۱۹. اعلام حالت اضطرار و خاتمه دادن به آن از طریق قانون؛
۲۰. اعطای القاب افتخاری و اعطای نشان‌ها و مدال‌ها طبق قانون؛
۲۱. منظوری سرود ملی و نشان دولتی بعد از تصویب شورای ملی فدرال؛
۲۲. اعلام الغای قوانین و اسناد تقنینی که عدم مطابقت آن با قانون اساسی توسط محکمه عالی قانون اساسی تثبیت شده باشد؛
۲۳. ایجاد دستگاه اداری ریاست جمهوری؛
۲۴. اعمال سایر صلاحیت‌هایی که در این قانون اساسی و سایر قوانین کشور به آن تصریح شده باشد.

در رابطه با این طرح قانون اساسی چند نکته قابل توجه است:

الف. این سند یک طرح است که در شرایط خاصی در سال ۱۳۷۲ در کابل تسوید و تدوین شده بود و همان طور که در قسمت‌های قبلی این بحث یادآور شدیم، هنوز هم مشوره در مورد محتوای این طرح ادامه داشت و شرایط اجازه نداد که نسخه نهایی آن با بازنگری مجدد تهیه شود. بنا بر این در بخش‌های مختلف قابل نقد و بررسی می‌باشد. اما به عنوان یک طرح قانونی آن هم در

شرایط ۳۰ سال پیش یک گام مهم و یک ابتکار ستودنی و ارزشمند بود.

ب. اما در عین این که این طرح، یک نظام فدرالی را پیشنهاد کرده، می تواند یک طرح قابل قبول برای همه باشد. نظام فدرالی در اکثر کشورها به تدریج تکامل پیدا کرده و به مرحله ثبات رسیده است. از این رو ما این طرح را به عنوان یک مسوده برای بحث و گفتگو پیشنهاد می کنیم.

ج. در این طرح در مقایسه بین صلاحیت‌ها و اختیارات دولت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی، تا حد زیادی توازن به نفع مرکز به هم خورده است و این می تواند برای ایالت‌ها سؤال برانگیز باشد. بنا بر این در این مورد می توان تجدید نظر کرد.

د. آنچه در شرایط کنونی بر آن تأکید می کنیم این است که در مورد نظام فدرالی و ساختار آن باید همگی با انعطاف برخورد کنند. مهم این است که اصل این نظام مورد توافق قرار گیرد، اما جزئیات آن در مورد تقسیم بندی ایالات از نگاه جغرافیایی و قومی، صلاحیت‌های بین مرکز و ایالات و نوع نظام سیاسی از نگاه ریاستی و پارلمانی و موضوعات دیگر، بدون شک باید از طریق متخصصین و نمایندگان احزاب و گروه‌های سیاسی و مدنی و اقوام افغانستان مورد مباحثه و مشوره قرار گیرد و با اتفاق آرا یا با نظر اکثریت نمایندگان و اقلی مردم به تصویب برسد.

#### مبحث چهارم: بازتاب طرح نظام فدرالی استاد مزاری در سطح ملی

چنانکه در آغاز این فصل گفتیم: از نیمه دوم دهه ۶۰ این استاد مزاری بوده که با صدای بلند و رسا «عدالت اجتماعی» را فریاد کرده و بر اساس آن، بیرق فدرالیسم را این بار آن چنان در اهتزاز و برافراشته ساخت که بدون شک می توان گفت استاد مزاری «فراز آورنده» طرح فدرالیسم در تاریخ کشور محسوب می شود و حتی در میان هزاره‌ها و حزب وحدت هم این تنها ایشان بود که فدرال خواهی را به یک صدای سیاسی و به یک دیدگاه استراتژیک تبدیل کرد، چون در ابتدا تا سال ۱۳۷۰ حتی در شورای مرکزی و شورای عالی نظارت حزب وحدت هم در

این مورد بحث و گاهی اختلاف نظر وجود داشت، هر چند در میان عامه مردم و به طور خاص در میان نخبگان، تحصیل کردگان، روشنفکران و جوانان هزاره، با گرمی و حرارت مورد استقبال قرار گرفت و از آن در سطوح مختلف حمایت به عمل آمد.

البته این که برخی<sup>۱</sup> ادعا کرده که طرح فدرالیسم با «میثاق وحدت» یا اساس نامه حزب وحدت مغایرت داشت و از این جهت باید آن اسناد تعدیل می شدند تا طرح فدرالی پذیرفته می شد، حقیقت ندارد زیرا در هیچ یک از اسناد داخلی حزب وحدت در آن زمان از نوع نظام سیاسی آینده از نگاه فدرال یا غیر فدرال، یاد نشده بود و اگر برخی از مفاهیم مذهبی و فکری ذکر شده بود، با نظام فدرالی تضاد نداشت و چنان که در مباحث سابق یادآوری کردیم اصولاً فدرالیسم در قبال ایدئولوژی‌ها، مذاهب، ادیان و اندیشه‌ها، بی طرف بوده و انعطاف پذیر است. محتوای یک نظام فدرال می تواند دینی یا سیکولار باشد و یا از هر ایدئولوژی دیگر پیروی کند.

اتفاقاً در آن سال‌ها آقای سید حسین عالمی بلخی که یکی از اعضای شورای مرکزی حزب وحدت و عضو شورای نمایندگی حزب در تهران بود، در سلسله مقالاتی که از ایشان تحت عنوان «خواسته‌های اساسی ما» در هفته نامه وحدت نشر کردیم، بحث مستقلی را در دفاع و حمایت از طرح فدرال مطرح کرد. گرچه اکنون از موضع ایشان در قبال نظام فدرالی در افغانستان اطلاع ندارم ولی در آن مقالات با قاطعیت تمام، از طرح فدرال حمایت کرد و ضمن بیان دلایل ضرورت نظام فدرالی و فواید آن در افغانستان، به دو انتقادی که در آن روزها مطرح بود به تفصیل پاسخ داده بود: یکی در مورد این که نظام فدرالی با اندیشه اسلامی و یا

---

۱. ایوب آروین ادعا دارد که طرح نظام فدرالی نرگس با اساسنامه حزب وحدت و برخی از مفاهیم دینی و مذهبی ای که در اساسنامه ذکر شده بود مانند جمهوری اسلامی و حکومت اسلامی یا ولایت فقیه، تضاد یا تعارض داشته است و به این جهت در داخل حزب وحدت مخصوصاً در شورای نظارت حزب در میان علمای طراز اول حزب، مورد بحث و اختلاف نظر بوده است. نگاه کنید به: ایوب آروین، نماینده، پیشین، ص ۲۵۲.

حاکمیت اسلامی هیچ‌گونه تضادی ندارد و در کشورهای دارای نظام فدرالی، این نظام با ایدئولوژی‌ها و مکتب‌های مختلف و بل متضاد فکری و سیاسی قابل انطباق است و دیگر ادعای این که این نظام باعث تجزیه می‌شود، نیز به هیچ صورت حقیقت ندارد و نظام فدرالی نه تنها باعث تجزیه نمی‌شود بلکه از آن جلوگیری می‌کند و بلکه این نظام‌های استبدادی و دیکتاتوری است که با عمل ستم‌گرانه خود باعث تجزیه کشورها می‌شوند.<sup>۱</sup>

به هر حال از سال ۱۳۷۱ با سقوط حکومت داکتر نجیب و پیروزی مجاهدین و انتقال شورای مرکزی حزب وحدت و استاد مزاری از بامیان به کابل، طرح نظام فدرالی به یکی از استراتژیک‌ترین مواضع حزب وحدت تبدیل شد و رسماً به عنوان یک طرح برای نظام سیاسی آینده کشور اعلام شد که اکنون در این قسمت به بازتاب این استراتژی و اظهارات و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان آن می‌پردازیم.

### ۳-۴-۱. موقف احزاب جهادی و دولت مجاهدین در مورد طرح فدرال

در اوایل سال ۱۳۷۱ در حزب وحدت تصمیم گرفته شد که این طرح با دیگر احزاب سیاسی نیز در میان گذاشته شود و موافقت آنان جلب گردد.

#### یکم: موضع حزب جنبش ملی- اسلامی افغانستان

در این رابطه اولین جریان سیاسی که با حزب وحدت از هر جهت همسو بود، حزب جنبش ملی اسلامی به رهبری مارشال دوستم بود که پیشنهاد و طرح حزب وحدت در مورد نظام فدرال را رسماً پذیرفت.

این حزب در نخستین مجمع عمومی مؤسسان خود در ۱۰ و ۱۱ جوزای ۱۳۷۱ در مزار شریف، مرام و اهداف خود را به تصویب رسانید که در شماره ۱ و ۲ اهداف آن چنین آمده بود: «۱- دین افغانستان دین مقدس اسلام است. شعایر و احکام دینی از طرف دولت مطابق به مذاهب تسنن و تشیع اجرا می‌گردد. آن افراد ملت که پیرو دین اسلام نیستند، در اجرای مراسم مذهبی خود مطابق قانون

۱. هفته نامه وحدت، نشریه حزب وحدت اسلامی افغانستان، شماره ۹۰ و ۹۱ مؤرخ ۱۹ حمل ۱۳۷۲.

آزاد می‌باشند. ۲- تشکیل یک دولت فدرالی متکی بر اساسات دین مبین اسلام و اراده مردم.»

بعد از آن تاریخ، هم حزب جنبش - علی رغم برخی از تحولات - همواره از این طرح حمایت کرده است و مسئولان و سخنگویان آن بارها از نظام فدرال اعلام حمایت کردند.<sup>۱</sup>

#### دوم: موضع حزب جمعیت اسلامی افغانستان

حزب دوم که این طرح با رهبری آن در میان گذاشته شد حزب جمعیت اسلامی به رهبری استاد شهید ربانی و قهرمان ملی شهید احمدشاه مسعود بود. در این مورد آقای آروین در کتاب «نماینده» که قبلاً در این جستار آن را معرفی کردم، گفته است که محمداکبر خان نرگس این طرح را با رهبری جمعیت در میان گذاشت اما آنان ضمن این که گفتند این طرح خوب است اما آن را محترمانه رد کردند و به دلیل این که قابل اجرا نیست پذیرفتند. این روایت درستی است. در ۱۹ عقرب ۱۳۹۶ که از چاپ اول کتاب نماینده در دانشگاه ابن سینا در کابل رونمایی صورت گرفت، داکتر محیی الدین مهدی که در آن زمان یکی از فعالین حزب جمعیت و از سخنرانان این محفل رونمایی بود، در سخنرانی خود این موضوع را تأیید کرده گفت: «یکی دیگر از حرف‌ها این بود که جناب آروین نوشتند که جمعیت اسلامی پیشنهاد مرحوم نرگس را مبنی بر نظام فدرالیسم پذیرفتند. این درست است و من شاهد این گفتگو بودم. رد نکردند، اما پذیرفتند. ولی امروز جمعیت اسلامی در صدر آجندای خود، نظام پارلمانی را دارد.»<sup>۲</sup>

۱. از آن جمله مراجعه کنید به: هفته نامه وحدت شماره ۸۵ مؤرخ ۲۹ دلو ۱۳۷۱، مصاحبه با استاد محقق و عبدالرحیم فرزام از مسئولین جنبش در مورد نظام فدرال.

۲. در سایت دانشگاه ابن سینا تحت عنوان (کتاب نماینده در دانشگاه ابن سینا نقد و بررسی شد) چنین آمده است:

کتاب نماینده (زندگی، کارنامه و دیدگاه‌های سیاسی محمداکبر نرگس) نوشته ایوب آروین به روز پنج‌شنبه ۱۸ عقرب ۱۳۹۶ در تالار علامه محمداسماعیل مبلغ نقد و بررسی شد. این برنامه از سوی نشر واژه با همکاری دانشگاه ابن سینا و انجمن دانشجویی تدویر یافته بود. داکتر محیی الدین مهدی، نماینده مردم در مجلس، سخنران بعدی این برنامه بود. داکتر مهدی در ابتدای سخنان خود گفت که



البته در آن سال احزاب دیگر جهادی نیز که عضو دولت مجاهدین بودند و یا مخالف آن، به دلایل مختلفی طرح فدرال را نپذیرفتند که در قسمت‌های بعدی، مواضع رسمی و دلایل آنان را ذکر خواهیم کرد.

**سوم: کمیسیون تسوید قانون اساسی در دولت استاد ربانی**

موضوع فدرال در آن سال‌ها یکی از نقاط مهم مورد اختلاف بین حزب وحدت و جنبش ملی اسلامی از یکسو و دولت مجاهدین به رهبری استاد ربانی از سوی دیگر بود. مخصوصاً در سال ۱۳۷۲ که از طرف دولت مجاهدین با فرمان استاد ربانی اعلام شد که کمیسیونی ۴۴ نفره به ریاست مولوی محمدی و معاونت استاد سیاف ایجاد شده تا قانون اساسی موقت را تدوین کند. هرچند در این کمیسیون چند عضو از شیعیان و هزاره‌ها نیز در نظر گرفته شده بود، ولی چون از اساس با حزب وحدت و تعدادی دیگر از احزاب و شخصیت‌های مؤثر مشوره صورت نگرفته و اهداف و چارچوب آن مشخص نبود، از طرف حزب وحدت به صورت قاطع رد شد و من که در آن روزها مدیر مسئول هفته نامه وحدت، نشریه حزب وحدت، بودم در شماره ۱۱۶ مؤرخ ۱ میزان ۱۳۷۲ و شماره

---

افتخار دارد تا برای چندمین بار در این تالار سخنرانی می‌کند. ایشان صحبت‌های خود را به دو بخش تقسیم کردند: کتاب و اندیشه‌های مرحوم نرگس.

داکتر مهدی گفت: یکی دیگر از حرف‌ها این بود که جناب آروین نوشتند که جمعیت اسلامی پیشنهاد مرحوم نرگس را مبنی بر نظام فدرالیسم نپذیرفتند. این درست است و من شاهد این گفتگو بودم. رد نکردند، اما نپذیرفتند. ولی امروز جمعیت اسلامی در صدر آجندای خود، نظام پارلمانی را دارد.

محتوای این کتاب در سه بخش خلاصه می‌شود. بخش نخست به پیشینه خانوادگی نرگس پرداخته است که بسیار خوب نوشته شده است. بخش دوم کتاب به سنین جوانی و دوران فعالیت نرگس می‌پردازد و این دوره نیز بسیار خوب و با نقل قول‌های خوبی نوشته شده است. اما همانگونه که عرض کردم مقصد اصلی آقای آروین هم بخش سوم کتاب که شامل اندیشه‌ها و دیدگاه‌های سیاسی نرگس می‌شود، است. پیشتر هم گفتم که کتاب یا رساله‌ای از مرحوم نرگس به جای نمانده است به جز حرف‌های ایشان که در پارلمان گفته شده است. ولی از همان نکات کم، آقای آروین توانسته است که نظام‌نامه‌ای از آن استنتاج بکنند. داکتر مهدی در ادامه به توضیحاتی در مورد فدرالیسم ارایه کرده و در نهایت از حضار تشکر کردند.

۱۱۷ مؤرخ ۸ میزان ۷۲ و شماره ۱۱۸ مؤرخ ۱۵ میزان ۷۲ ضمن ارائه تحلیل در مورد نقش قانون اساسی، طرح دولت را به تفصیل مورد نقد و بررسی قرار دادم. در سرمقاله یکی از شماره‌های هفته نامه وحدت چنین نوشتم:

«در قانون اساسی آینده کشور باید نکات زیر مورد توجه قرار گرفته و رعایت شود:

۱. قانون اساسی کشور را یک مجلس وسیع و بزرگ مرکب از نمایندگان واقعی و انتخاب شده ملت و احزاب سیاسی و جهادی، تدوین و تصویب کند، نه یک کمیسیون کوچک و محدود فرمایشی...

۲. پس از تدوین و تصویب آن توسط مجلس مذکور، طی یک همپرسی همگانی، ملت مسلمان افغانستان باید نظر خود را مبنی بر قبول یا رد آن اعلام نماید.

۳. در قانون اساسی جدید باید به حقوق ملیتهای محروم و مسلمان افغانستان توجه شود زیرا در قوانین گذشته کشور و تقسیمات اداری و حقوق سیاسی و فرهنگی ملیتهای مسلمان کشور، ظلم و اجحاف و تبعیض و بیعدالتی صورت گرفته است و باید اکنون به این ظلم قانونی، پایان داده شود.

گرچه برخی از رهبران محترم جهادی معتقدند که در گذشته افغانستان، ستم ملی نبوده پس ملیت یا ملیتهای محروم هم معنی ندارد بلکه ستم طبقاتی و خاندانی حاکم بوده یعنی یک قبیله و یک خاندان بر کلیه ملیتهای کشور اعم از پشتون و تاجیک و هزاره و ازبک و غیره حکومت و ستم کرده است، ولی واقعیت‌های عینی جامعه به خوبی شهادت می‌دهد که چنین نبوده است. البته ملیتهای دیگر هر کدام خود نظر خود را توضیح میدهند، ولی راجع به شیعیان و هزاره‌های افغانستان یک نکته مسلم است و آن اینکه اینها به عنوان یک ملیت و به عنوان یک مجموعه خاص قومی و فرهنگی و مذهبی، تحقیر و سرکوب شدند. تقسیمات ظالمانه اداری، رسمیت نداشتن مذهب شیعی، محروم بودن از حقوق سیاسی فرهنگی و حتی ممنوع بودن از تحصیل در بعضی از رشته‌ها و... شاهد این مدعا است.

البته درست است که از خاصیت رژیمهای استبدادی این است که بر همه اقشار ملت خود ستم روا میدارند و هیچکس از ظلم آنها در امان نیست، ولی

این غیر از این است که به یک ملتی کاملاً آزادی داده شود یا در اعمال ظلم و ستم دستش باز گذاشته شود و ملت دیگر از همه چیز دور نگه داشته شوند و فرهنگ و مذهبش قاجاق و غیر قانونی تلقی گردد و حتی در منطقه و سرزمین خود از خود هیچگونه اختیار و صلاحیتی نداشته باشند و حکومت‌های محلی آنها هم از والی گرفته تا ولسوال و تا قومندان و قاضی و تا عسکر ساده و تا معلمین مکاتب ابتدایی همه از افراد بیگانه و ناآشنا با زبان و فرهنگ و مذهب آنان منصوب شوند....

بنابراین باید قبول کنیم که حداقل در مورد شیعیان و هزاره‌های افغانستان، ستم ملی و ستم فرهنگی و ستم مذهبی حاکم بوده است و ما خواستار این هستیم که در آینده باید این ستم رفع گردد و راه رفع این ستم هم از تدوین قانون اساسی آغاز می‌گردد، لذا در قانون اساسی جدیدی که در آینده تدوین می‌گردد باید:

۱. نمایندگان قانونی و واقعی شیعیان افغانستان در حد لازم و کافی حضور داشته باشند.

۲. مذهب شیعه در کنار مذهب حنفی رسمیت یابد.

۳. تقسیمات اداری و سیاسی کشور اصلاح شود.

۴. حقوق سیاسی و فرهنگی شیعیان مورد توجه قرار گیرد.

۵. بین همه ملیتهای مسلمان کشور، رابطه برادری برابانه پدید آید.

تنها در چنین حالتی است که می‌توانیم به اجرای عدالت اجتماعی امیدوار شویم و نظام عدل اسلامی را در افغانستان حاکم گردانیم و گرنه با توجیه و تزویر نمی‌توانیم توده‌های مردم را باز هم در جهل و ناآگاهی نگه داریم.<sup>۱</sup> همچنین در اعلامیه‌ای که از طرف شورای نمایندگی حزب وحدت در تهران، مؤرخ ۷ میزان ۱۳۷۲ نوشته بودم به تفصیل در مورد ایجاد این کمیسیون ورد طرح تدوین قانون اساسی، مواضع رسمی حزب وحدت را اعلام کردیم.<sup>۲</sup> این کمیسیون در ماه میزان آن سال سندی را به نام «اصول اساسی دولت

۱. هفته نامه وحدت، نشریه مرکزی حزب وحدت اسلامی در خارج از کشور، شماره ۱۱۶ مؤرخ ۱ میزان ۱۳۷۲.

۲. هفته نامه وحدت، شماره ۱۱۸، مؤرخ ۱۵ میزان ۱۳۷۲.

اسلامی) در ۱۱۴ ماده تدوین کرد و نهایی ساخت، اما چون از سوی تعداد زیادی از احزاب و جریان‌ها به شمول حزب وحدت اسلامی مورد اعتراض قرار گرفت، به مرحله توشیح نرسید و نافذ نشد. در باره محتوای این سند فرصت بحث نیست. قبلاً متن آن را چند بار در مجموعه قوانین اساسی نشره کرده‌ایم. علاقه مندان می‌توانند مراجعه کنند.

در کنار مشکلات دیگری که در آن زمان وجود داشت، یکی از دلایل اصلی حزب وحدت که طرح قانون اساسی یا اصول اساسی دولت مجاهدین را نپذیرفت، موضوع نظام سیاسی آینده و مسأله فدرالی بود. این جانب در یک نوشته تحلیلی حقوقی تحت عنوان «نگاهی به مسأله قانون اساسی در افغانستان» که در ۴۰ صفحه در ماه میزان ۱۳۷۲ توسط «مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان» و همچنین در هفته نامه وحدت (جدی ۱۳۷۲) در ایران نشر شد، مسایل مرتبط به نحوه وضع و تصویب قانون اساسی و مطالبات مردم را به تفصیل شرح دادم که در یک قسمت آن راجع به موضوع فدرال، برخی از موضوع گیری‌ها را به صورت مختصر نقد کردم.<sup>۱</sup> در قسمتی از آن نوشته آمده است:

«انتقاد مهم دیگر در مورد قوانین اساسی گذشته این است که کمیسیونها و جرگه‌های تدوین و تصویب کننده قانون اساسی افغانستان به‌طورکلی از وظیفه اصلی خود غافل بودند؛ زیرا وظیفه عمده آنها تبیین حقوق اساسی جامعه افغانستان بود. طبیعی است که در حقوق اساسی و بحث از دولت، اولین مسئله نوع دولت از نظر ماهوی و شکلی است؛ ولی آنها این مسأله را اصلاً مورد بحث قرار ندادند یا از آن غافل بودند.

البته درباره انواع دولت از نظر ماهوی فعلاً بحثی نداریم؛ منتها از نظر شکلی این مطلب را یادآور می‌شویم که امروز در دوره انقلاب بعد از پیروزی این بحث مطرح شده که آیا برای کشور افغانستان با توجه به شرایط خاص قومی، فرهنگی

---

۱. متن کامل نوشته (نگاهی به مسأله قانون اساسی) در منبع ذیل چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۲، مطالعات حقوقی (با نگاهی به حقوق اساسی)، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۱۵.

و مذهبی آن، نظام بسیط و تک‌ساخت و مرکزگرا (آنچه تاکنون بوده) مناسب است یا نظام مرکب یا فدرال از آن نوع که در آمریکا، شوروی سابق، آلمان، سوئیس، هندوستان و پاکستان حاکم است؟ عده‌ای نظام فدرال را پیشنهاد کرده‌اند از قبیل جنبش ملی - اسلامی افغانستان، (جزوه اهداف سیاسی جنبش ملی - اسلامی افغانستان، ص ۵، بند یک). حزب وحدت اسلامی افغانستان و برخی از نویسندگان و صاحب‌نظران دیگر؛ اما عده‌ای دیگر به تندی این طرح را رد کرده و آن را مخالف اسلام و منافی تمامیت ارضی و وحدت ملی افغانستان می‌پندارند. گرچه در مورد این پیشنهاد فعلاً فرصت بحث کافی نیست و در آینده دیدگاه تحلیلی خود را در این باره بیان خواهیم کرد؛ اما فقط به سه نکته اشاره می‌کنیم: اول اینکه مناسب‌ترین شرایط برای غور در این مسئله و تصمیم‌گیری نهایی زمان تدوین قانون اساسی سال ۱۳۴۳ بود؛ زیرا آن سال، سال تعیین‌کننده بود و مسئولین امر می‌توانستند در کنار گذر از استبداد به مشروطه، یعنی تغییر ماهوی نظام سیاسی، به مسئله گذر از تمرکز به فدرالیسم، یعنی تغییر شکلی نظام هم بیندیشند. در این باره آقای محمدصدیق فرهنگ که خود عضو کمیته هفت نفره تسوید قانون اساسی ۱۳۴۳ بوده و در آن زمان از کنار این موضوع با سکوت گذشته، بعد از گذشت چهل سال که به ثبت و تحلیل وقایع تاریخی افغانستان پرداخته بالاخره به این باور رسیده که باید در آن زمان به فدرال ساختن افغانستان فکری می‌شد. وی می‌نویسد: «در اینجا علاوه می‌شود که در هنگام تسوید قانون (سال ۱۳۴۳) دلایل کافی از نگاه تاریخ، جغرافیه و مردم‌شناسی افغانستان موجود بود تا نظام مرکزگرای موجود در کشور را به نظام اتحادی یا فدرال تبدیل می‌کرد و زمینه برای سهم‌گیری مردم در اداره کشور و توسعه اقتصادی آن مهیا می‌گردید، لیکن تسوید کنندگان 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 ناکامی‌های بعدی آن مؤثر افتاد»<sup>۱</sup>.

۱. محمدصدیق فرهنگ، افغانستان در پنج قرن اخیر، چاپ ایران، ج ۱، قسمت دوم، ص ۷۹۲.

دوم اینکه این استدلال بی پایه است که فدرالیسم را مخالف تمامیت ارضی و وحدت ملی پنداشته‌اند، زیرا طبق واقعیت‌های موجود در نظام فدرال و هم مطابق نظریات حقوقدان‌ها، در نظام فدرالی دو گرایش متضاد باهم آشتی داده می‌شود: اول علاقه به خودمختاری و دوم کشش به سوی تشکیل یک جامعه کل که همه جماعات عضو را در برگیرد. راه‌حلهای فدرالیستی که مبین حرکت از نقطه انزوا به نقطه تجمع و از کوچکی ابعاد به سوی بزرگی است ماهیتاً تاب‌وتوان آن را دارد که بتواند تشکیلات سیاسی بین‌المللی را در زمینه‌های منطقه‌ای و جهانی سامان بخشد.<sup>۱</sup>

سوم اینکه معمولاً تحقق دولت فدرال از سیر دولتهای مستقل و کوچک به سوی اتحاد بوده است، یعنی معمولاً دولتهایی که قبلاً مستقل بوده‌اند طبق قرارداد یا هر عاملی دیگر باهم اتحاد فدرالی را تشکیل می‌دهند؛ بنابراین ممکن است کسی خیال کند که پس امکان ندارد یک کشوری که مستقل و متمرکز بوده در اجزای داخلی خود به فدرال تبدیل شود، اما این خیال بیهوده است، زیرا ما در جهان دولتهایی هم داریم که از بسط به فدرال گراییده‌اند همچون برازیل، اتریش، شوروی سابق، یوگوسلاوی و غیره؛ بنابراین ممکن است در افغانستان هم در صورتی که ملیتها و احزاب و رهبران آن تصمیم بگیرند و به توافق برسند، نظام فدرالی حاکم شود.»

### ۳-۴-۲. موقف برخی از افراد و جریان‌های سیاسی در نیمه دوم دهه ۷۰ خورشیدی

در قسمت قبلی بازتاب طرح نظام فدرالی در دوره دولت اسلامی مجاهدین را به اختصار توضیح دادم. دولت اسلامی مجاهدین از سال ۱۹۹۲ تا پایان سپتامبر ۱۹۹۶ (از ۸ ثور ۱۳۷۱ تا میزان ۱۳۷۵) قدرت را به دست داشت. متأسفانه استاد مزاری در ۲۲ حوت ۱۳۷۳ به صورت بسیار بی‌رحمانه و مظلومانه، توسط گروه طالبان به شهادت رسید و بعد از آن دور دیگری از جنگ‌های داخلی ادامه یافت و فرصتی برای طرح نظام فدرالی باقی نماند و از سال ۱۹۹۶ تا اوایل خزان ۲۰۰۱

۱. ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ص ۲۶۲.

(از ۵ میزان ۱۳۷۵ تا ۲۱ عقرب ۱۳۸۰) گروه طالبان قدرت را در کابل به دست گرفتند. در هر دو دوره دولت مجاهدین و امارت طالبان طرح تدوین قانون اساسی برای افغانستان به جایی نرسید. اما کشور در عمل چند پارچه شد و اختلافات قومی و زبانی نیز تشدید گردید و هر بخشی از افغانستان در شمال و جنوب و شرق و غرب، در اختیار گروه یا گروه‌هایی قرار گرفت و جنگ‌ها ادامه یافت. در دوره حاکمیت طالبان مجدداً بحث از آینده کشور و نوع نظام سیاسی در محافل سیاسی و فکری مطرح شد و طرح نظام فدرالی حزب وحدت همچنان یکی از طرح‌هایی بود که در هر محفل و مجلسی و توسط افراد و گروه‌ها مورد بحث یا نقد قرار می‌گرفت که در سطور ذیل موقف برخی از افراد و جریان‌ها را در نیمه دوم دهه هفتاد خورشیدی پی می‌گیریم.

#### یکم. سخنان روستار تره‌کی و مبارز علیه حزب وحدت اسلامی

در آغاز این قسمت از بحث باید گفت که تأسیس حزب وحدت در سال‌های اخیر دهه ۶۰ و حضور قدرتمند این حزب در کابل در زمان دولت اسلامی مجاهدین و اتخاذ مواضع راهبردی مانند طرح فدرال برای افغانستان و رهبری استوار و قدرتمند استاد مزاری، از رویدادهای مهمی بود که در محافل گوناگون داخلی و خارجی بازتاب‌های فراوانی یافت و باعث شد که آن جایگاهی که برای حزب وحدت و هزاره‌ها فراهم شده بود برای خیلی‌ها بسیار سنگین تمام شود و از این جهت هم خود حزب وحدت و هم طرح فدرالی از طرف برخی از حلقه‌های مورد هجوم بی‌رحمانه و اتهامات بی‌پایه قرار گرفت که به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم.

برخی از منتقدان مانند پوهنوال داکتر محمد عثمان روستار تره‌کی که نوشته‌ها و اظهارات زیادی در مسایل سیاسی و تاریخی افغانستان دارد، با این که خود ایشان به طور صریح از برتری برخی از اقوام دفاع می‌کند و به این باور است که در افغانستان پشتون‌ها «عنصر مسلط» بوده و دیگر اقوام «نقش ثانوی» دارند و این که در خانواده جامعه افغانی پشتون‌ها باید «نقش برادر بزرگ» را داشته باشند و

همچنین اعتراف دارد که در افغانستان هنوز «وحدت اقوام در چوکات یک ملت به درستی تأمین نشده» و انشعابات در حزب خلق و پرچم و یا حزب اسلامی و جمعیت اسلامی را ناشی از تمایلات قومی و قبیله‌ای می‌داند و همچنین حرکت طالبان را یک حرکت مشروع و دارای خصلت انقلابی و از نگاه شکل و محتوا یک «انقلاب اجتماعی» می‌شمارد،<sup>۱</sup> در عین حال، ایشان زمانی که در باره حزب وحدت نظر می‌دهد چنین می‌نویسد:

«حزب وحدت در میان خانواده احزاب دوران جهاد افغانستان، از این لحاظ منحصر به فرد است که صرفاً از اقوام هزاره و اهل تشیع تشکیل گردیده و دارای تمایلات شدید قومی و سکتاریستی است».<sup>۲</sup>

بسیار جالب است که انسان، کور خود و بینای مردم باشد و یا کوری باشد که احوالی را سرزنش کند! کسی که خود غرق در افکار شوینستی است و با همه توانش از قومیت برتر و برتری قومی دفاع می‌کند، یک گروهی را که در طول تاریخ به دلیل قومیت یا مذهبش، سرکوب و حتی قتل عام شده، متهم به قوم‌گرایی و تمایلات سکتاریستی می‌کند!

ایشان همچنین تأسیس حزب وحدت را محصول مداخله و فشار ایران می‌داند با این استدلال که ایران می‌خواست یک تشکیلات دیگری را در مقابل اتحاد هفتگانه مقیم پشاور مطرح کند و لذا «در جولای ۱۹۸۹ چارتر وحدت را بین گروه‌های شیعه به امضا رسانید».<sup>۳</sup>

برخی دیگر از این دست افراد، حتی تأسیس حزب وحدت را به دولت داکتر نجیب در کابل ارتباط داده و می‌گفتند که این حزب با اشاره اداره کابل ایجاد شده است!

---

۱. نگاه کنید به: پوهنوال م. عثمان روستار تره‌کی، ساختارهای قدرت از نظر جامعه‌شناسی در افغانستان، پشاور، ۱۳۷۷، صفحات ۴ و ۲۹ و ۴۲ و ۶۴ و ۹۷.

۲. روستار تره‌کی، پیشین، ص ۵۷.

۳. روستار تره‌کی، پیشین، ص ۵۴ الی ۵۷.



براستی تعصب و ناآگاهی باعث چه قضاوت‌هایی می‌شود! این اتهامات در حالی است که ما از نزدیک می‌دیدیم که اکثر نهادهای جمهوری اسلامی ایران در آن سال‌ها (۱۳۶۸ و ۱۳۶۹) با تأسیس حزب وحدت نه تنها موافق نبودند بلکه تلاش داشتند از شکل‌گیری آن جلوگیری کنند و همچنان از ادامه شورای ائتلاف هشتگانه حمایت می‌کردند.

استاد شهید مزاری خود در این رابطه گفت:

«ما معتقدیم که حزب وحدت از بدو تشکیل روی واقعیت‌های افغانستان مبتنی بوده و روی آن واقعیت‌ها تشکیل شده لهذا در داخل افغانستان تشکیل شد، در خارج هسته این وحدت ریخته نشد، در داخل بامیان، بعد از آزادی که بامیان بعد از پنجاه و چند روز محاصره نیروها، آزادشده، 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 اراده 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 راه حل نیست.»<sup>۱</sup>

همچنین در مصاحبه دیگر خود گفت:

«ما با اطمینان می‌توانیم بگوییم که تنها حزبی که در داخل افغانستان تشکیل شده و مرکزیت آن در طول سالیان جهاد در داخل بوده و تصمیم‌گیری‌هایش نیز در داخل افغانستان صورت می‌گرفته است. حزب وحدت اسلامی است و

۱. فریاد عدالت، گردآوری غفاری لعلی، ص ۱۸۰.

این در حالی است که سایر احزاب هم رهبران‌شان در خارج بوده و هم مرکزیت‌شان و هم تصمیم‌گیری‌هایشان در خارج شکل می‌گرفته است. حزب وحدت اسلامی یک حزب سیاسی مستقل است و به هیچ کشوری کمترین وابستگی هم ندارد.<sup>۱</sup>

البته جای هیچ شکی نیست که گروه‌های سیاسی شیعه بر اساس مشترکات مذهبی و معنوی به جمهوری اسلامی ایران احترام قایل هستند و ایران هم در سال‌های جهاد از مبارزات مردم در مقابل اشغال شوروی پشتیبانی کرده و در طول سالیان متمادی میزبان میلیون‌ها مهاجر بوده است. اما این غیر از تصویری است که برخی در همیشه تاریخ افغانستان دارند و هر هزاره و شیعه‌ای را و حتی تأسیس هر حزب و جریان سیاسی هزاره و شیعه را صرفاً به دلیل مشترکات مذهبی به ایران نسبت می‌دهند! آیا این منطقی خواهد بود که گروه‌های اهل سنت به عربستان سعودی یا مصر یا پاکستان نسبت داده شوند به خاطر مشترکات مذهبی و یا احترامی که مسلمانان به مراکز مذهبی خود دارند؟ از سوی دیگر تنها حزبی که واقعا خاستگاه او داخل کشور بوده حزب وحدت بود که بعد از دو سال گفتگو و پی‌گیری و سمینارها و جلسات پی‌درپی در ماه سرطان ۱۳۶۸ در بامیان تأسیس شد و غیر از اراده و حمایت مردم و موافقت رهبران ۹ حزب، هیچ مقام یا نهاد داخلی یا خارجی دیگر در تأسیس آن دخالت نداشت.

در مورد طرح فدرالیسم استاد شهید مزاری، نیز عین همین تصورات و اتهامات مطرح شد. در افغانستان متأسفانه حتی تحلیل‌گران و نویسندگان خیلی مشهور هم گرفتار «توهم توطئه» بوده و همه چیز را به خارجیان و مداخله آنان نسبت می‌دهند! در مورد طرح فدرالیسم در افغانستان در ابتدا مطرح می‌کنند که طراح این مسأله شوروی‌ها بودند و آنان در صدد تفرقه و تجزیه افغانستان بودند، در حالی که در قسمت‌های قبلی این جستار گفتیم که حفیظ الله امین دستور داده بود که قانون اساسی بر مبنای نظام فدرالی تدوین شود، اما مشاورین شوروی مخالف این طرح بودند و آن را برای افغانستان مناسب نمی‌دانستند.

همچنین برخی دیگر پای پاکستان و ایران را در این موضوع می‌کشاند و مدعی هستند که این دو کشور برای تضعیف افغانستان و جلوگیری از ایجاد یک دولت قوی، طرح فدرالی شدن افغانستان را دامن می‌زنند. یکی از این افراد عبدالحمید مبارز ژورنالیست، نویسنده و شخص شناخته شده در افغانستان است. البته ایشان شخصیت محترم و با پیشینه طولانی کار و خدمت در دولت در زمان سلطنت ظاهر شاه است و در دوره اخیر جمهوریّت نیز مدتی معین وزارت اطلاعات و فرهنگ بود و خود را مدافع سرسخت دموکراسی و آزادی بیان نیز نشان می‌دهد. در فصل بعدی دیدگاه ایشان در مورد فدرالیسم در افغانستان را به تفصیل نقل و نقد خواهیم کرد، اما فعلاً تنها در رابطه به این که این طرح را به پاکستان و ایران نسبت می‌دهد و حزب وحدت را وابسته به ایران مطرح می‌کند و این که ایران گویا حزب وحدت را وادار ساخته که طرح فدرالیسم را پیشنهاد و تبلیغ کند، نظر ایشان را نقل می‌کنیم.

ایشان در یکی از کتاب‌های خود که در سال ۱۳۷۶ در پاکستان به نشر رسانده، در ابتدا پاکستان را متهم می‌کند که دنبال ایجاد کنفدراسیون با افغانستان بوده ولی ناکام شده و به تعقیب آن توسط دست‌های مرموزی طرح فدرالی شدن افغانستان مطرح شده است. وی می‌نویسد:

«بر اساس این پروگرام (تمایل پاکستان به ایجاد یک حکومت متحد با خود در افغانستان) بود که موضوع فدراسیون و کنفدراسیون بلند شد. برای بار اول این موضوع از طرف پاکستانی‌ها ذکر شده به این شرح که در سال ۱۹۹۲ جنرال حمید گل رئیس استخبارات نظامی پاکستان به جنرال ضیاء الحق رئیس جمهور آن کشور پیشنهاد کرده بود که: «در نتیجه خارج شدن عساکر اتحاد شوروی از کابل، در منطقه خالی‌گاهی به وجود می‌آید که ما باید آن را پر کنیم. ما نباید بگذاریم که این امکان تاریخی از دست برود. ما باید فتح مکمل مجاهدین را کمک و تشویق کنیم. پاکستان باید هر نوع معاونت‌های ممکنه نظامی و سیاسی به اتحاد هفتگانه و بالاتر از همه به گروپ حکمتیار که مخصوصاً قابل اعتماد، قوی و متنفذ می‌باشد صورت بگیرد... حکومت اسلامی آینده برای افغانستان

آزاد، طرفدار پاکستان باید باشد و به صورت داوطلبانه و خوش‌به‌رضا از تشکیل چنان یک اتحادیه هم‌پیمان (کنفدراسیون) پاکستان و افغانستان حمایت کند که در آن پاکستان نقش اول را به عهده خواهد داشت... سرحدات باید از بین برود و یک تشکیل مشترک اقتصادی به وجود بیاید... پاکستان به افغانستان اجازه داده نمی‌تواند که در موقف قبل از سال ۱۹۷۸ و بعد از کودتای ماه اپریل باقی بماند.» بعد ایشان ادامه می‌دهد:

«حکمتیار برای آن که این اعتماد پاکستان را با خود داشته باشد برای بار اول موضوع تشکیل یک کنفدراسیون را با پاکستان اعلان کرد که رژیم نجیب‌علیه آن پروپاگند وسیعی را به راه انداخت. برای رسیدن به این منظور بود که پاکستان تمام تلاش خود را برای به قدرت رساندن انجنیر حکمتیار به راه انداخت مگر جنرال احمد شاه مسعود علیه به قدرت رسیدن وی ایستاده شد تا آن که پاکستان در پایان چار سال جنگ و مساعی سیاسی مایوس گردید و حکمتیار را کنار گذاشت و از جریان طالبان باز هم برای رسیدن به همان هدف استفاده به عمل آورد. بناء این یکی از اهداف پاکستان بود که مسأله کنفدراسیون بلند گردیده و طوری که ذکر شد به ناکامی انجامید. در این وقت بود که مسأله فدرالی شدن افغانستان توسط دست‌های مرموزی به راه انداخته شد.»<sup>۱</sup>

در جای دیگر در مورد ایران می‌گوید:

«ایران می‌کوشد تا آن کشور یگانه راه اتصالی آسیای میانه با اروپا و جنوب آسیا بگردد و افغانستان در انزوا قرار داده شود. برای رسیدن به این منظور از یک طرف تلاش دارد که جنگ‌های داخلی افغانستان ادامه پیدا کند و از جانب دیگر با داشتن رابطه خاص با یک شاخه حزب شیعه افغان (منظور شان حزب وحدت است) در آینده کشور ما زمینه مداخله را برای خود فراهم کرده باشد. با این وضع پیشنهاد فدرالیسم برای افغانستان که عنصر ضعیف کننده می‌باشد به نفع ایران تمام می‌گردد، چه در نتیجه آن یک افغانستان تقسیم شده و ضعیفی که

۱. عبدالحمید مبارز، فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، طبع اول، پشاور، مارچ ۱۹۹۸، سبا کتابخانه، ص

سر بلند کرده نتواند به وجود می‌آید و همیشه دست ایران دراز و افغان‌ها نارسا از داشتن استقلال کامل می‌ماند.<sup>۱</sup>

آقای مبارز در جای دیگر این کتاب، مشخصاً از معاون وزیر خارجه ایران نام برده، اضافه می‌کند:

«این که نسخه فدرالیسم را آقای بروجردی معاون وزارت خارجه ایران و مسئول امور افغانستان در نزد بعضی از برادران ما به قوت کمک‌های نظامی و مالی تقویت می‌کند و داخل می‌سازد نه به سود ایران است و نه به سود افغانستان. این سیاست ایران نمی‌تواند ثمری را نصیب بگردد زیرا افغان‌ها به مجردی که توفیق بیابند و حکومت مرکزی خود را تأسیس نمایند با این امتعه سیاسی صادر شده از خارج نیز حتماً تصفیه حساب می‌نمایند...»<sup>۲</sup>

ایشان سپس به طرح حزب وحدت اشاره کرده می‌گوید: «این که آقای محقق پیشنهاد کرده که افغانستان به پنج منطقه تقسیم می‌شود طبعاً یک قسمت آن بامیان مورد توجه وی خواهد بود. در حالی که این ولایت بدون معاونت از داخل یا خارج زندگی کرده نمی‌تواند چون فعلاً ایران یگانه کمک کننده شناخته می‌شود اگر اراده دوام کمک را هم داشته باشد نمی‌تواند آن را دیر دوام بدهد...»<sup>۳</sup>

منظور ایشان از پیشنهاد آقای محقق، مصاحبه استاد محقق به عنوان مسئول عمومی زون شمال حزب وحدت است با خبرنگاران خارجی به تاریخ ۱۷ جوزای ۱۳۷۶ بعد از تفاهم طالبان با جنرال ملک از رهبران جنبش ملی اسلامی و شکست آنان در شمال که ما متن آن را در هفته نامه وحدت، شماره ۲۰۹، مؤرخ ۲۹ جوزای ۱۳۷۶ نشر کرده بودیم. استاد محقق در این مصاحبه گفته بود که همان‌گونه که جنرال ملک برای شمال افغانستان خواستار خودمختاری است، ما هم برای هزاره‌جات خواستار حکومت ایالتی هستیم و افغانستان باید

۱. پیشین، ص ۸۹.

۲. پیشین، ص ۸۰.

۳. پیشین، ص ۱۰۰.

مانند پاکستان دارای نظام فدرالی باشد با چهار ایالت و یک دولت مرکزی. آقای مبارز در جای دیگر با اشاره به این که ایران این حزب را به عنوان این که شیعه است کمک می‌کند می‌گوید که ایران چون اقتصادش ضعیف است، با این کمک‌ها خودش مانند شوروی که به نجیب کمک می‌کرد ورشکسته خواهد شد و نباید آن طوری که جنرال‌های KGB جنان پلان‌هایی را به راه انداخته بودند گذاشته شود که آقای بروجردی و همفکران او ایران را به این راه ببرد...<sup>۱</sup>

ایشان در صفحات ۱۱۲ و ۱۱۳ نتیجه‌گیری می‌کند که هم پاکستان و هم ایران باید در سیاست‌های خود در قبال افغانستان تجدید نظر کنند و از حمایت از طرح فدرالیسم دست بردارند و ایران نباید حزب وحدت شیعه را تقویت کند و گرنه فردایی که در کابل اوضاع تغییر کند، این سیاست به ضرر ایران تمام خواهد شد.

این نوع تحلیل‌ها و قضاوت‌ها واقعا بسیار شگفت‌انگیز است آن هم از اشخاص فهیم و آگاه همچون آقای مبارز و موجب می‌گردد که نسبت به گفتار و نوشتار بسیاری از افراد دیگر هم باید شک کرد.

طرح فدرالیسم در افغانستان حد اقل بیش از شصت سال است که توسط اشخاص و گروه‌های مختلف مطرح شده است آیا در پشت همه آن‌ها خارجی‌ها یعنی شوروی و ایران و پاکستان قرار داشتند؟ در حزب وحدت ما با یقین کامل و صددرصد می‌دانیم که این طرح در میان رهبران هزاره در متن هزاره‌جات مطرح بود و در سال تأسیس حزب وحدت در ولایت بامیان ساعت‌ها و بلکه روزها در باره آن بحث و رایزنی شد و نه مقامات ایران و نه هیچ نهاد و شخص داخلی یا خارجی دیگر، به هیچ صورت حتی از طرح آن اطلاع نداشتند چه رسد به این که آنان به صورت پلان شده، این طرح را به حزب وحدت دیکته کرده باشند! در مقدمه این جستار گفتیم که در افغانستان هر شخص یا گروهی که ادعای حق کند و خواستار عدالت شود، فوراً با یک یا چند اتهام ذیل مواجه می‌شود:

۱. پیشین، ص ۱۰۱.

«تکفیر و انکار شریعت»، «وابستگی به خارج و بیگانگان مخصوصا ایران و پاکستان»، «تحزیه طلبی»، «قوم گرایی» و مخالفت با «وحدت ملی». این برچسپ‌ها از شایع‌ترین اتهاماتی است که اکنون بکلی معنا و مفهوم خود را از دست داده و نتیجه آن جز بلاهت یا بی‌خبری و یا عناد گوینده و ایجاد نفرت و کین و بی‌اعتمادی چیز دیگری نخواهد بود.

دوم. دفاع از طرح فدرال در اوج بحران‌ها در سال ۱۳۷۶

چنان که یادآوری شد، آقای عبدالحمید مبارز با استناد به مصاحبه استاد حاجی محمد محقق، گفته بود که ایران، حزب وحدت و بامیان را کمک می‌کند و از طرح فدرالی شدن افغانستان حمایت می‌نماید. مصاحبه استاد محقق با خبرنگاران خارجی در تاریخ ۱۷ جوزا ۱۳۷۶ صورت گرفته و در هفته‌نامه وحدت، شماره ۲۰۹، مؤرخ ۲۹ جوزای ۱۳۷۶ نشر شده بود.

آن روزها وضعیت افغانستان بسیار بحرانی بود. گروه طالبان در مناطق زیادی تسلط یافته بود و در تفاهم با جنرال عبدالملک برای چند روز مزار شریف را نیز به تصرف خود درآورده بود، ولی با برخوردهای زشتی که نیروهای طالبان در همان آغاز با مردم مزار شریف داشتند، قیام عمومی به تاریخ ۳ جوزای ۱۳۷۶ باعث شد که طالبان شکست سنگینی را متحمل شده و مزار و ولایات دیگر مجددا در اختیار جنبش ملی اسلامی و حزب وحدت اسلامی قرار بگیرد. شرح مفصل رویدادهای آن روزها را می‌توانید در هفته‌نامه وحدت از شماره ۲۰۶ و شماره‌های بعد از آن مطالعه کنید.

در همان روزها مسئولان جنبش ملی اسلامی و حزب وحدت در شمال یک‌بار دیگر بر ضرورت گفتگو و مذاکره و حل مسالمت‌آمیز بحران افغانستان و همچنین بر فدرالی شدن افغانستان تأکید کردند.

علاوه بر موضع افراد دیگر در مورد طرح فدرالی شدن افغانستان، در آن روزها سخنگوی طالبان نیز به شدت این طرح را مورد انتقاد قرار داد و آن را طرح خارجی‌ها و مغایر با استقلال و تمامیت ارضی افغانستان اعلان نمود. در

حقیقت در دهه ۷۰ مخصوصاً در سال ۱۳۷۶ و بعد از آن طرح فدرالیسم در سطح وسیعی مطرح و مورد نقد و ارزیابی قرار گرفت.

این جانب نیز در آن زمان در سرمقاله «هفته‌نامه وحدت» و همچنین مجله «سراج» در نقد اظهارات سخنگوی طالبان و اشخاص دیگر دو نوشته نقدگونه ارائه کردم و چون مواضع و دیدگاه‌ها و فضای حاکم بر آن زمان یعنی سال ۱۳۷۶ را انعکاس می‌دهد، عین متن آن‌ها در این قسمت از بحث نقل می‌شود:

#### فدرالیسم بهترین راه

شکست سنگین طالبان در شمال و شمالی و غوربند و شیخ‌علی و ناکامی آنان در تصرف مناطق و ولایات مربوط به اوزبیک‌ها و تاجیک‌ها و هزاره‌ها، بار دیگر این اندیشه را مطرح ساخت که در کشور کثیرالملیه و کثیرالاقوامی مثل افغانستان، حاکم شدن یک قوم یا یک حزب بر همه اقوام و احزاب، امکان‌پذیر نیست و از این رو باید راهی را جستجو کرد که همزمان با برقراری یک دولت مرکزی مورد قبول، حقوق همه اقوام ساکن کشور را نیز به‌طور عادلانه تأمین کند و از بی‌عدالتی‌ها و تبعیض‌ها جلوگیری نماید.<sup>۱</sup>

جنرال عبدالملک از مسئولان جنبش ملی اسلامی در مصاحبه اخیر خود (در زمان نوشتن این مقاله) این راه را در اعطای خودمختاری برای شمال اعلام کرد؛ یعنی در ضمن این که باید یک دولت مرکزی با اشتراک همه اقوام و احزاب در مرکز تشکیل گردد، به ایالت‌ها و ولایت‌ها و از آن جمله ولایات سمت شمال افغانستان یک نوع خودمختاری و استقلال در اداره داخلی خود داده شود.

استاد محقق رئیس شورای عالی تصمیم‌گیری شمال ح. و. ا. ا. نیز در مصاحبه خود با خبرنگاران خارجی (مصاحبه‌ای که قبلاً به آن اشاره شد) طرح دولت مرکزی با چهار ایالت و سیستم فدرالیسم را به عنوان بهترین راه حل اعلام داشت؛

۱. هفته‌نامه وحدت، ارگان نشراتی حزب وحدت اسلامی افغانستان در خارج از کشور، شماره مسلسل ۲۰۸، سال هفتم، ۲۲ جوزا ۱۳۷۶ برابر با ۱۲ جون ۱۹۹۷ م.

این مقاله در منبع ذیل نیز چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۱۰، حکومت مجاهدین و امارت طالبان، یک دهه جنگ و ناکامی، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۲۸۲.



اما سخنگوی طالبان آقای مولوی وکیل احمد متوکل در واکنش خود نسبت به این سخنان هر دو نظر را به شدت رد و محکوم کرد و راجع به طرح فدرالیسم اظهار داشت که:

اولاً این حرف بسیار تازه است و او تا هنوز چنین چیزی را نشنیده است. ثانیاً این طرح از طرف خارجی‌ها است نه از طرف خود حزب وحدت. ثالثاً این طرح با استقلال و تمامیت ارضی افغانستان منافات دارد. مولوی متوکل سپس در مورد تأمین حقوق اقلیت‌ها که ظاهراً این گروه غیر از خود همه را اقلیت می‌پندارد، اظهار داشت که حقوق آنان همچون گذشته مراعات خواهد شد! چنین پیداست که این مسأله باید در دو مرحله مورد بحث و عمل قرار گیرد:

اول این که آیا اصل تأمین حقوق عادلانه برای همه ملیت‌ها و اقوام کشور مورد قبول همه اطراف واقع شده است یا نه؟ آیا همگی به این باور رسیده‌اند که در گذشته حقوق اقوام دیگر پایمال شده و اکنون باید عدالت برای همه تطبیق شود؟ در صورتی که حقیقت مذکور یعنی اصل بحران و ضرورت حل آن مورد قبول باشد، در مرحله دوم این بحث مطرح می‌شود که راه‌های حل چیست؟ و بهترین راه برای تأمین حقوق همه ملیت‌ها و اقوام کدام است؟ و از نظر شکل و فرم چه نوع دولتی تشکیل شود که به بهترین وجه عدالت را تأمین کند؟

قراین نشان می‌دهد که آقای وکیل احمد و افراد زیادی مانند ایشان هنوز اصل بحران و ریشه‌های آن و ضرورت حل آن را درک نکرده‌اند؛ یعنی ایشان اصولاً عقیده ندارد که بحرانی به عنوانی تأمین حقوق عادلانه همه اقوام و ملیت‌ها وجود داشته باشد. در نظر ایشان مسأله این است که عده‌ای فعلاً از دولت اسلامی مرکزی یعنی حکومت طالبان، تمرد و سرپیچی کرده‌اند و باید به تبعیت بی‌چون و چرا و حالت رعیتی خود باز گردند وگرنه به گفته داکتر عبدالله به نقل از بصیر سالنگی، باید از افغانستان اخراج و سلب تابعیت شوند. چندی پیش آقای کاکر مورخ معاصر افغان در مصاحبه با بی‌بی‌سی اظهار داشت که اصلاً در تاریخ افغانستان چیزی به نام پشتون‌سالاری وجود نداشته است و این بدان معنی است که از اقوام دیگر، حقوقی ضایع نشده تا امروز

کسی مدعی احقاق آن نشود!

همچنین چند سال قبل محترم انجنیر حکمتیار امیر حزب اسلامی که به عنوان عضو شورای عالی هماهنگی به ایران سفر کرده بود، طی تحلیلی همین نظر را اعلام کرد یعنی این که در افغانستان چیزی به نام «ستم ملی» وجود نداشته و این طور نبوده که قوم خاصی حاکمیت داشته و دیگران از حقوق خود محروم بوده‌اند بلکه در افغانستان ستم طبقاتی حاکم بوده، همه اقوام به شمول پشتون‌ها مورد ظلم و ستم بوده‌اند!

به همین دلیل است که آقای وکیل احمد با اطمینان خاطر اعلام می‌کند که حقوق اقلیت‌ها همچون گذشته مراعات خواهد شد و نیاز به طرح دیگری نیست؛ زیرا به نظر ایشان چنین معضلی در گذشته هم وجود نداشته و فعلاً هم مشکلی وجود ندارد و روشن است که با این برداشت، هم طرح خودمختاری و فدرالیسم بی‌هوده است؛ زیرا هیچ کدام به نفع گروه طالبان نیست! بلی اگر آقایان این حقیقت مسلم را بپذیرند که در افغانستان، ستم ملی و حاکمیت انحصاری وجود داشته و به حقوق عادلانه همه اقوام توجه نمی‌شده است، در این صورت هرگز این برچسپ‌ها را نمی‌زدند که این طرح از خارجی‌ها است و بر ضد تمامیت ارضی افغانستان!

البته این که ایشان از چنین طرحی اظهار بی‌اطلاعی می‌کند و برای اولین بار آن را شنیده است مربوط به خود ایشان است که اصلاً از چنین مفاهیم و اصطلاحات و طرح‌ها خبری ندارد و اصولاً محتوا و ماهیت آن را درک نمی‌تواند، اما در واقع فدرالیسم از سیستم‌های بسیار مشهور و جاافتاده در دنیای معاصر است و کشورهای معروف دنیا از قبیل امریکا و آلمان و سوئیس و هند و... بر اساس این سیستم اداره می‌شوند و حزب وحدت اسلامی افغانستان هم نه تنها امروز بلکه هشت سال پیش (در زمان نوشتن این مقاله) در زمان تأسیس خود در بامیان این طرح را در شورای مرکزی، مورد غور و بررسی قرار داد و سپس استاد مزاری در سفر خود به ایران به عنوان رئیس هیئت حزب وحدت اسلامی این طرح را در میان اندیشمندان و صاحب‌نظران افغانی مطرح کرد و حتی در همان

زمان اولین پیش نویس قانون اساسی فدرال با پیشنهاد استاد شهید تهیه و تدوین و بعد هم چاپ گردید و پیش نویس دوم آن هم چهار سال پیش (در زمان نوشتن این مقاله) در کابل تدوین شد که در ضمن «مجموعه قوانین اساسی افغانستان» توسط مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان اخیراً (در سال ۱۳۷۴ خورشیدی) چاپ و منتشر گردیده است؛ بنابراین طرح فدرال نه ربطی به خارجی‌ها دارد، نه با استقلال و تمامیت ارضی افغانستان تعارض دارد، نه حزب وحدت یا جنبش ملی جریانی است که استقلال کشور را در مخاطره بیندازد و امروز همه می‌دانند که این گروه طالبان است که اصلاً خط مرزی بین افغانستان و پاکستان را برداشته و سرزمین افغانستان را از نظامیان و اتباع پاکستانی پر کرده و استقلال این کشور را در معرض خطر جدی قرار داده است!

البته بحث درباره خودمختاری یا فدرالیسم از نظر علمی و تاریخی و حقوق اساسی، زمینه بسیار گسترده‌ای دارد که در این نوشتار کوتاه، مجال آن نیست و باید در فرصت دیگری تبیین شود. منظور ما فقط تأکید بر این نکته بود که گروه طالبان علیرغم شکست مفتضحانه اخیر خود، هنوز هم به این باور نرسیده که هزاره‌ها و اوزبیک‌ها و تاجیک‌ها اقوامی هستند که در گذشته افغانستان محروم بوده و در سرنوشت سیاسی کشور مشارکت نداشته‌اند و اکنون بعد از نزدیک به دو دهه مبارزه و جهاد، خواستار برقراری عدالت و حقوق اسلامی و مدنی خود هستند و باید برای حل این مشکل راهی سنجیده شود و این که آیا با یک سیستم متمرکز گذشته می‌توان این عدالت را تأمین کرد یا این که یک سیستم بسیط، اما غیر متمرکز باید روی کار آید، چنان که عده‌ای می‌گویند، یا این که اصولاً یک نظام مرکب به صورت فدرال در نظر گرفته شود که عده دیگر طرفدار آن هستند؟ بر این اساس است که شعار اخیر طالبان مبنی بر مذاکره و جستجوی راه حل مسالمت‌آمیز هم یک فریب است و این گروه تا به طور کامل سر عقل نیاید و تأدیب و تنبیه نشود، تن به حق و عدالت نمی‌دهد. (پایان)

### بررسی فدرالیسم به عنوان برترین راه

در مورد بحران جاری افغانستان و راه‌های نجات کشور از وضعیت غم‌انگیز کنونی باید برای دو مرحله، طرح و راه‌حل جستجو کرد: یکی در مرحله ابتدایی برای ختم جنگ و راه‌های برقراری آتش‌بس و آغاز جلسات تفاهم و مذاکره بین اطراف درگیر و دیگری برای مرحله بعد از جنگ و در ارتباط با نظام آینده کشور و این‌که چه نوع سیستمی می‌تواند در افغانستان ثبات و عدالت را تأمین کند و از جنگ‌ها و تصادمات مجدد پیش‌گیری نماید؟<sup>۱</sup>

در مورد نظام آینده کشور تاکنون دیدگاه‌ها و نظریات چندی از زاویه‌های مختلف مطرح شده و حتی درباره اسلامی بودن این نظام نیز اندیشه‌ها و خطوط گوناگون و بل متعارض ارائه گشته و هنوز همه بر فرمول خاصی توافق حاصل نشده است؛ اما آنچه فعلاً مورد نظر ما در این نوشتار است بررسی همه این زاویه‌ها و دیدگاه‌ها نیست، بلکه می‌خواهیم نوع نظام آینده را از نظر شکلی و حقوقی بررسی کنیم نه از نظر ماهوی و سیاسی؛ به عبارت دیگر می‌خواهیم این سؤال را پاسخ دهیم که آیا نظام ما از نوع نظام‌های بسیط باشد یا مرکب؟ متمرکز باشد یا غیر متمرکز؟

در آغاز مناسب است مفاهیم و اصطلاحات مورد نظر را به‌طور مختصر توضیح دهیم:

دانشمندان حقوق در رشته حقوق اساسی و حقوق اداری، دولت‌ها را از نظر ساختار درونی و جغرافیایی مراکز قدرت و تصمیم‌گیری به دو دسته بسیط و مرکب تقسیم کرده‌اند. کشورهایی دارای نظام بسیط است که مرکز واحد تصمیم‌گیری سیاسی و اجرایی دارند و از هر جهت متکی بر وحدت و تمرکز هستند و هیچ نوع تعدد را در اداره کشور تحمل کرده نمی‌توانند.

البته نظام‌های بسیط باز هم بر دو نوعند: متمرکز و غیرمتمرکز. دولت‌های

---

۱. مجله سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، سال سوم، شماره ۱۲، مورخ تابستان ۱۳۷۶، سرمقاله. این مقاله در منبع ذیل نیز چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۱۰، حکومت مجاهدین و امارت طالبان، یک دهه جنگ و ناکامی، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۲۸۵.

بسیط متمرکز، یگانگی سیاسی و یگانگی اداری را با هم تلفیق کرده و تمام اختیارات و وظایف و تصمیم‌گیری‌ها را در دولت مرکزی و در پایتخت منحصر می‌کنند و از ایالات و ولایات تنها به عنوان عامل اجرای تصمیمات مرکز بهره می‌گیرند. اغلب کشورها و دولت‌ها در ادوار گذشته از همین سیستم پیروی کرده‌اند و امروز نیز در بعضی از کشورها این نظام وجود دارد، اما به خاطر این که این نظام به تمرکز مطلق و تراکم امور اداری و تشکیلاتی و استبداد و تضییع حقوق بخش‌های تابعه منجر می‌شود و در کشورهایی که مرکب از ملیت‌ها و اقوام و مذاهب و زبان‌های گوناگون هستند، مشکلات و تصادمات عدیده سیاسی و اجتماعی و فرهنگی به وجود می‌آورد، اغلب دولت‌هایی که سیستم بسیط دارند به عدم تمرکز روی آورده‌اند.

در بسیط غیر متمرکز به نهادهای محلی و ولایات و ایالات نیز اختیارات و صلاحیت‌های ویژه‌ای داده می‌شود و حتی گاهی برای بخش‌های خاصی، قوانین ویژه‌ای وضع می‌گردد. یکی از نمونه‌های عمده بسیط غیر متمرکز، شیوه خودمختاری است که امروز در کشورهای زیادی جامه عمل پوشیده است؛ به‌طور مثال جمهوری ایتالیا واحد و غیر قابل تقسیم است، اما خودمختاری‌های محلی را به رسمیت می‌شناسد و در کلیه خدماتی که مربوط به دولت می‌شود، گسترده‌ترین نوع عدم تمرکز را تحقق می‌بخشد و اصول و روش‌های قانونگذاری خود را با الزامات خودمختاری و عدم تمرکز منطبق و سازگار می‌سازد و همچنین در بلژیک، چهارچوب‌های متفاوتی در زمینه‌های سیاسی، زبان و فرهنگ پی‌ریزی شده است. مثلاً این کشور به سه منطقه سیاسی و چهار منطقه زبانی و سه منطقه فرهنگی تقسیم شده و برای هر کدام صلاحیت‌ها و اختیارات ویژه‌ای در نظر گرفته شده است.

اما دولت مرکب، نظامی است که تعدد را در مراکز تصمیم‌گیری کشور می‌پذیرد و این مراکز متعدد که در واقع اعضای آن دولت هستند، شخصیت مستقل حقوقی و سیاسی دارند؛ اما در رأس این مراکز و اعضا، مرکزیت عالی‌تر و مقتدرتری قرار دارد که میزان حاکمیت و قدرت سیاسی اعضا را محدود می‌کند.

نظام مرکب نیز از خود انواعی دارد که امروز یک نوع آن یعنی فدرالیسم از همه مشهورتر است.

دکتر ابوالفضل قاضی متخصص حقوق اساسی درباره فدرالیسم می‌گوید: «در نظام فدرالی، دو گرایش متضاد با هم آشتی داده می‌شوند. اول علاقه به خودمختاری و دوم کشش به سوی تشکیل یک جامعه کل که همه جماعات عضو را در بر بگیرد. از زاویه دیگر فدرالیسم را باید ارضا کننده حس استقلال طلبی ملت‌های کوچک در قالب ضرورت به توسعه کمی و کیفی دانست. راه‌حل‌های فدرالیستی که بین حرکت از نقطه انزوا به نقطه تجمع و از کوچکی ابعاد به سوی بزرگی است، ماهیتاً تاب و توان آن را دارد که بتواند تشکیلات سیاسی بین‌المللی را در زمینه‌های منطقه‌ای و جهانی سامان بخشد».

امروز کشورهای زیادی همچون هند، برمه، پاکستان، اتریش، سویس، آلمان، آمریکا، کانادا، مکزیک، برزیل، کلمبیا، آرژانتین، کامرون، اوگاندا، نیجریه، تانزانیا و همچنین شوروی سابق، یوگسلاوی سابق، چکسلواکی سابق و... از سیستم فدرالی پیروی می‌کنند.

در این سیستم کشور فدرال از نظر شخصیت حقوقی و بین‌المللی و از جهت تابعیت و عنصر سرزمین و عنصر حاکمیت سیاسی، دارای وحدت و یگانگی کامل است، لذا واحد پولی و پرچم و نشان کشور و شناسنامه و اسناد حقوقی بین‌المللی در همه ایالات و بخش‌ها و در داخل و خارج کشور یکسان و یک شکل است و سیاست خارجی و سیاست دفاعی و سیاست مالی کشور نیز تنها در مرکز به وسیله دولت مرکزی تعیین می‌گردد نه در ایالات. ایالات فدرال تنها در امور داخلی خود دارای صلاحیت سیاسی و حقوقی و برخوردار از حق اجرا و تصمیم‌گیری می‌باشند و از خود قانونگذاری و مجالس مقننه و قوه قضائیه و قوه منتخب مجریه دارند، اما همه این قوا موظف هستند که در چهارچوب قانون اساسی فدرال و قوانین مصوب شورای ملی فدرال عمل کنند.

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که در فدرال بین دو گرایش وحدت و تعدد در سطح بسیار عالی و معقول آشتی داده می‌شود و در عین این که به حقوق

و شخصیت فرهنگی و قومی و سیاسی اعضا (ایالت‌ها) بها داده می‌شود، با همکاری آنها یک نوع حکومت مقتدر مرکزی نیز پدید می‌آید که حافظ استقلال و تمامیت ارضی و وحدت ملی در کشور است.

امروز در شرایط بحرانی افغانستان و با توجه به جنگ‌های ۲۰ ساله (در زمان نوشتن مقاله) مخصوصاً نزاع‌های پنج سال اخیر که عمدتاً ریشه‌های قومی و فرهنگی و مذهبی و حزبی داشته است این سؤال در اذهان پیش آمده که آیا واقعاً این کشور با آن نوع نظام‌های قبلی که هم به‌طور صد در صد متمرکز بودند و هم مستبد انحصاری قابل اداره است؟ آیا نظام متمرکز آهنینی که از زمان امیر عبدالرحمان تاکنون شعار داده شده و می‌شود به نفع مردم افغانستان تمام شده است یا این که این نظام آهنین آنقدر سنگین بوده که استخوان‌های اقشار وسیعی از مردم در زیر آن خرد و خمیر شده است؟ آیا اگر نظام آینده ما از نظر شکلی و حقوقی، سیستم نامتمرکز یا فدرال باشد چه ضرر و زیانی خواهد داشت؟

در پاسخ این سؤال، مواضع متناقض و متعارضی اعلام شده است: برخی از شخصیت‌های معاصر که در دوره‌های قانونگذاری گذشته و در پیش‌نویس قانون اساسی ظاهر شاه هم حضور داشتند همچون مرحوم میر محمد صدیق نویسنده کتاب مشهور افغانستان در پنج قرن اخیر در نارسایی آن قانون و در ارتباط با فدرال چنین می‌نویسد:

«در هنگام تسوید قانون دلایل کافی از نگاه تاریخ، جغرافیه و مردم‌شناسی افغانستان موجود بود تا نظام مرکزگرای موجود در کشور را به نظام اتحادی یا فدرال تبدیل می‌کرد و زمینه برای سهم‌گیری مردم در اداره کشور و توسعه اقتصادی آن مهیا می‌گردید. لیکن تسوید کنندگان 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 انتخاباتی، قانون را از پشتیبانی عده بزرگی از مردم محروم ساخته در ناکامی بعدی آن مؤثر افتاد».

شخصیت‌های دیگری نیز در مقالات و مطبوعات کشور از این نظر حمایت کرده‌اند، اما از احزاب سیاسی کشور تاکنون حزب وحدت اسلامی افغانستان و جنبش ملی اسلامی افغانستان به‌طور رسمی نظریه فدرالی کردن افغانستان را تأیید کرده‌اند. مخصوصاً برادران پشتو زبان ما و گروه طالبان نسبت به این طرح حساسیت زیادی نشان داده و طرفداران آن را متهم به تجزیه‌طلبی افغانستان و حتی مخالف اسلام و تمامیت ارضی افغانستان قلمداد کرده‌اند.

آقای داکتر روان فرهادی یکی از صاحب‌نظران کشور در هفته‌نامه امید (نشریه انجمن فرهنگی افغانستان در آمریکا، شماره ۳۱) می‌گوید:

«افغانستان به عدالت و انصاف محتاج است نه به فدرالیسم و تقسیم قدرت».

وی چنین تحلیل می‌کند که «زندگی مردم ترکمن افغانستان یکجا با دیگر قومیت‌های افغانستان نسبت به زندگی ترکمنستان (چه در عهد شوروی سابق و چه در عهد ترکمنستان مستقل) به مراتب بهتر است و همچنان است حال اوزبیک و تاجیک و پشتون و هزاره و بلوچ و فارسی‌وان و نورستانی و دیگران.» اما گویا آقای فرهادی به یک مغالطه دست زده و فدرالیسم را جدا از مقوله «عدالت و انصاف» پنداشته است، در حالی که اگر انصاف داشته باشیم به حق یکی از راه‌های پسندیده برای تأمین عدالت و انصاف در افغانستان، همین نظام فدرالی است؛ زیرا در سایه این نظام است که ضمن حفظ استقلال و وحدت ملی، به حقوق ملیت‌های مختلف کشور احترام گذاشته شده و به آنان استقلال نسبی و آزادی داده می‌شود و عملاً در این کشور دیده شده که نظام متمرکز هیچگاه نتوانسته عدالت را برقرار کند و ادعای آقای فرهادی نسبت به زندگی برتر و بهتر اقوام افغانستان، صرفاً یک ادعا است و واقعیت‌های گذشته و حال خلاف آن را نشان می‌دهد.

آقای داکتر باقی یوسف‌زی در نشریه امید (شماره ۳۸، مؤرخ ۲۱ جدی ۱۳۷۱) می‌گوید: «فهرست کامیابی سیستم فدرالی در ممالک دیگر، دلیل موفقیت آن در افغانستان و آن هم در شرایط موجوده شده نمی‌تواند. مشکلات ما پریچ تر از آن است که با ابلاغ کلمه فدرالیسم یا نوشتن قانون اساسی فدرال آن‌ها را حل کرد.»



ایشان معتقد است که فدرالیسم شاید متاع زیننده به نظر آید، اما نه جریانات سیاسی منطقه چنین اقدامی را به خیر افغانستان نشان می‌دهد نه اسلام که متکی بر وحدت و اساسات مذهب است، این طرح را قبول دارد و هم‌چنین از نظر بین‌المللی جهان به سوی وحدت و تمرکز و برداشتن مرزهای جغرافیایی پیش می‌رود و فدرال کردن افغانستان مخالف این جریان است و علاوه بر آن تقسیم افغانستان به حصص مختلف زمینه را برای به هم اندازی ایالات و استثمار منابع طبیعی آن توسط بیگانگان مساعد خواهد ساخت.

ایشان راه‌حل را در این می‌داند که در افغانستان باید یک حکومت مرکزی متکی بر قانون و مردم پدید آید؛ اما از آقای یوسف‌زی باید سؤال کرد که چرا کامیابی سیستم فدرالی در ممالک دیگر، دلیل موفقیت آن در افغانستان شده نمی‌تواند؟ تنها فلسفه اصلی برای فدرال، وجود فرهنگ‌های مختلف قومی و اختلافات زبانی و نژادی و مذهبی در کشورهای فدرالی است و این سیستم توانسته در عین تعدد، وحدت آن‌ها را حفظ کند و موفق هم بوده است و عین همین فلسفه در افغانستان وجود دارد. پس چگونه در ممالک دیگر کامیاب، اما در افغانستان نمی‌تواند موفقیتی داشته باشد؟

اما این‌که ایشان این نظام را مخالف اسلام تلقی کرده‌اند اصلاً صحت ندارد؛ زیرا اسلام به عنوان یک دین و یک مکتب سیاسی و حقوقی می‌تواند محتوا و ماهیت یک نظام را تشکیل دهد و فرقی ندارد که شکل نظام، فدرالی باشد یا بسیط، متمرکز باشد یا نامتمرکز؛ یعنی اسلام با همه این موارد قابل جمع است. افزون بر آن واقعیت‌های تاریخی نشان می‌دهد که دولت‌های کهن اسلامی در قرون اولیه، هرچند که نام فدرال را نداشتند و ظهور این نام در فرهنگ سیاسی و حقوقی جهان متأخر است؛ اما به سیستم فدرال نزدیک‌تر بوده است و برخی از اندیشمندان معاصر در تحلیل اولین معاهده پیامبر اسلام (ص) با قبایل و یهودی‌های مدینه این نکته را استنباط کرده‌اند که اسلام، جامعه سیاسی کثرت‌گرا را در قالب یک دولت و نظام سیاسی واحد با حفظ حق شهروندی کامل برای همه افراد جامعه قبول دارد و با حفظ شخصیت قومی و مذهبی اقوام

و قبایل، روح وحدت را در آنان دمیده و در واقع یک امت اسلامی در قالب فدرال بودن ملت‌ها و مجموعه‌های بشری تشکیل می‌دهد.<sup>۱</sup>

اما اینکه ایشان فدرال کردن افغانستان را مخالف جریان وحدت‌گرایی بین‌المللی می‌داند، باید گفت که برعکس جریان وحدت‌گرایی بین‌المللی هرگز به سوی متمرکز پیش نمی‌رود و اگر امروز سخن از وحدت پولی اروپا و رفع مرزهای جغرافیایی گفته می‌شود، بدان معنی نیست که تمام صلاحیت‌ها و اختیارات از اعضا سلب شده و همگی از نظام متمرکز یا بسیط حمایت کنند بلکه باز هم این یک حرکت دیگر به سوی فدرالیسم یا کنفدراسیون منطقه‌ای یا قاره‌ای خواهد بود.

یکی دیگر از نویسندگان معاصر، آقای پوهاند داکتر محمدطاهر سیفی استاد سابق دانشکده حقوق و علوم سیاسی کابل است که در نشریه «امید» (شماره ۴۰، مؤرخ ۵ دلو ۱۳۷۱) ضمن رد فدرالیسم، سیستم عدم تمرکز را برای افغانستان پیشنهاد می‌کند و معتقد است که باید حل و فصل امور داخلی ولایات به خود آنان واگذار شود و حتی والیان توسط مردم محل انتخاب شوند تا هر ولایت و ولسوالی هویت مستقل پیدا کند و منافع همه اقلیت‌ها و اکثریت‌ها از همه اقوام مطابق نورم‌های قبول شده دموکراسی تأمین گردد، اما همگی در تحت یک چتر واحد و دولت مرکزی واحد بدون خطر تجزیه و از دست دادن تمامیت ارضی باقی بمانند.

البته پیشنهاد ایشان مبنی بر قبول نظام عدم تمرکز نیز جالب است و چنین پیدا است که ایشان مشکل اصلی را درک کرده و بدین منظور عدم تمرکز را مطرح کرده است، اما باید اعتراف کرد که اگر واقعاً عدم تمرکز بتواند گوشه‌ای از مشکلات را حل کند، فدرالیسم همه مشکلات را از تمام زاویه‌ها و در تمام ابعاد حل می‌کند.

البته دغدغه اکثر کسانی که با فدرالیسم مخالف هستند، خطر تجزیه افغانستان است؛ اما این‌ها باید درک کنند که فدرالیسم به معنای استقلال کامل نیست تا

۱. محمد مهدی شمس‌الدین، فی الاجتماع سیاسی الاسلامی، ص ۲۹۳-۲۸۹.

هر ایالتی به تنهایی درباره سرنوشت کشور تصمیم بگیرد یا استقلال و تمامیت ارضی آن را در معرض خطر قرار دهد بلکه هر دولت فدرالی از یک حکومت مقتدر مرکزی تبعیت می‌کند که تصمیم‌گیرنده اصلی در مسائل مهم و اساسی کشور است و واقعیت‌های موجود در کشورهای فدرالی جهان نیز شاهد است که هیچگاه از این نظر خطر تجزیه آنها را تهدید نکرده است و اگر مواردی از قبیل فروپاشی شوروی سابق، یوگسلاوی سابق و چکسلواکی سابق به وجود آمده، باید گفت که عامل فروپاشی آنان فدرالی بودن آنان نبوده و گرنه باید تاکنون امریکا و سوئیس و آلمان و کانادا و... همه دچار فروپاشی می‌شدند. عامل اصلی در فروپاشی آنان حاکمیت مستبدانه کمونیزم و نژادگرایی افراطی صرب‌ها و... بود و این استبداد و افراط در آن حد، حلقه را برای اقوام و ملیت‌ها تنگ کرده بود که حتی فدرالیسم هم نمی‌توانست آنان را در زیر یک پوشش جمع کند. به هر حال از آنچه به اختصار گفته شد، امروز همه درک کرده‌اند که مشکل اصلی بحران افغانستان چیست و برای حل اصولی این بحران هم راهی جز این نیست که سیستم فدرالیسم یا حداقل روش عدم تمرکز را پذیرفت و به اقوام و مجموعه‌های گونه‌گون کشور احترام گذاشت و به آنان حق آزادی و استقلال در امور داخلی خود قائل شد و کسانی که مخالف این طرح هستند یا فلسفه آن را درست نکرده‌اند یا اینکه واقعاً باز هم در مغز خود خیال حاکمیت نظام مرکزی آهنین را می‌پرورانند. (پایان)

#### طرح فدرالیسم در کنفرانس صلح افغانستان در اصفهان

دهه ۷۰ خورشیدی واقعا یک دوره‌ای است که بیشترین بحث‌ها در باره نظام آینده کشور و طرح فدرالیسم در طول این دهه صورت گرفته است. چون افغانستان در این ده سال به طور کامل غرق در منجلاب جنگ بوده و از هر جهت دچار یک فروپاشی همه جانبه شده بود و به همین جهت در هر محفل و نشست، طرح فدرالی شدن افغانستان نیز به عنوان یکی از طرح‌های پیشنهادی برای نظام آینده افغانستان ارائه می‌شد و مورد نقد و بررسی قرار می‌گرفت و بسیار ضروری

است که به همه این بحث‌ها پرداخته شود و این جانب به عنوان یکی از کسانی که این موضوع را از نزدیک تعقیب می‌کردم، یادداشت‌ها و نوشته‌های زیادی از آن سال‌ها داشتم که اکنون متأسفانه به آن‌ها دسترسی ندارم و تنها پاره‌ای از مسایل عمومی و کلی را با تدوین مجدد در اختیار شما قرار می‌دهم.

به تعقیب گزارش‌ها و بحث‌هایی که از نیمه دوم دهه ۷۰ مطرح شد، اکنون در این قسمت به دیدگاه‌هایی که در مورد فدرالیسم در یک کنفرانس مهم در مورد جستجوی راه‌حل‌های برقراری صلح افغانستان در ایران برگزار شده بود می‌پردازیم. اجلاس صلح افغانستان با اشتراک جمع کثیری از رهبران احزاب، قوماندان‌های جهادی و شخصیت‌های سیاسی و علمی و فرهنگی به منظور جستجوی راه‌حل مسالمت‌آمیز برای بحران افغانستان و ارائه راه‌حل‌ها به میزبانی وزارت خارجه جمهوری اسلامی ایران، از تاریخ ۱۰ الی ۱۲ قوس ۱۳۷۶ در شهر تاریخی اصفهان برگزار گردید. گزارش مفصل این اجلاس را در آن زمان نوشته و در هفته‌نامه وحدت و مجله سراج نشر کردم.<sup>۱</sup>

در این اجلاس افراد زیادی به سخنرانی پرداختند از جمله: کمال خرازی وزیر امور خارجه ایران، آقای حسین ابراهیمی نماینده رهبری در امور افغانستان، آقای بروجردی نماینده خاص ایران در امور افغانستان، استاد ربانی رئیس دولت اسلامی افغانستان، گلبدین حکمتیار امیر حزب اسلامی افغانستان، آیت الله محسنی رهبر حرکت اسلامی، آیت الله پروانی رئیس شورای عالی نظارت حزب وحدت اسلامی، انجنیر نسیم مهدی، محمد اکبری، فیاض ارزگانی رئیس شورای نمایندگی حزب وحدت، عبدالرسول امین، سید اسحاق گیلانی رئیس شورای تفاهم و وحدت ملی افغانستان، خانم خدیجه بلخی، خانم آمنه افضلی، دکتر ارغون نماینده جنرال عبدالرشید دوستم و افراد دیگر.

---

۱. فصلنامه سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، مورخ پاییز و زمستان ۱۳۷۶.

این گزارش در منبع ذیل نیز چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۱۰، حکومت مجاهدین و امارت طالبان، یک دهه جنگ و ناکامی، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۳۰۲.

در این اجلاس هر شخصی طرح و دیدگاه خود در مورد راه حل قضیه افغانستان را توضیح داد و به طور عمده در باره ۱- نقش لویه جرگه و برگزاری آن برای حل بحران، ۲- ضرورت انتخابات و تعیین نظام انتخاباتی مناسب و متناسب ۳- در مورد نظام آینده افغانستان و از آن جمله طرح فدرالیسم، بحث‌های بیشتری مطرح شد. راجع به موضوعات دیگر علاقه‌مندان می‌توانند به گزارش تفصیلی که تهیه کرده بودم مراجعه کنند. در این جا تنها چند دیدگاه موافق و مخالف فدرالیسم را که با جروبحث تند و داغی در این اجلاس مطرح شد، در این قسمت نقل می‌کنم:

#### ۱. انجنیر نسیم مهدی: راه حل معضل قومیت‌ها نظام فدرالی است

آقای انجنیر نسیم مهدی از مسئولان جنبش ملی اسلامی افغانستان طی سخنانی گفت: اگر بخواهیم طرحی ارائه کنیم مجبور هستیم که یکبار دیگر به تاریخ گذشته خود بازگردیم و تا عوامل گذشته بحران بررسی نشوند ما نمی‌توانیم به نتیجه مثبت برسیم و البته هر ملتی که جهادش چهارده سال طول بکشد و به خاطر جهاد و مبارزه خود از دنیا و از همسایه‌ها کمک بگیرد، همین حالت و وضعیت را پیدا خواهد کرد؛ اما در مرحله جهاد چون مجاهد بودیم خدا با ما بود، اما بعد از پیروزی، ما به جای جهاد به جنگ رو آوردیم و به خاک مذلت افتادیم. بعضی از دوستان می‌گویند که این دیگران بودند که جنگ را در افغانستان دامن زدند تا از حاکمیت اسلام جلوگیری کنند. برخی هم خودخواهی‌ها و قدرت‌طلبی‌های داخلی را علت جنگ می‌دانند و برخی هم دو علت را دخیل می‌دانند، اما به نظر من ادامه جنگ در افغانستان هدفی است تا بعضی کشورها به منافع خود برسند و برای این که ما غلام حلقه به گوش دیگران باشیم و در حالی که در یک فیر هزاران دالر مصرف می‌شود، اما درآمد سرانه یک فرد افغانی صد دالر نیست.

ایشان در ادامه افزود: راه برون‌رفت از بحران این است که وابستگی گروه‌های ما به خارج کم شود و این هم در صورتی خواهد بود که زمینه اخوت و دوستی

فراهم شود و سازمان ملل متحد هم می‌تواند به‌طور قاطع اعلام آتش‌بس فوری کند و با آوردن نیروی حافظ صلح، بین نیروهای درگیر حائل شود و کمیسیون مراقبت از آتش‌بس هم تشکیل گردد.

آقای انجنیر مهدی در ادامه گفت: بعد از انجام آتش‌بس ما برای حل معضله قومیت‌ها و ملیت‌ها هم یک طرح جامع و قابل قبول داریم که نظام فدرالی است. این رژیم فدرالی باید مرکب از هفت ایالت باشد: کابلستان، گندهارا، زابلستان، خراسان شرقی، هزارستان، ترکستان و تخارستان. اگر به همین شکل در قانون اساسی افغانستان هم تصویب شود، مشکل قومیت‌ها به‌طور اساسی و ریشه‌ای حل می‌گردد.

## ۲. سید اسحاق گیلانی: طرح فدرالی یک نظریه خائنه است

آقای سید اسحاق گیلانی رئیس شورای تفاهم و وحدت ملی افغانستان<sup>۱</sup> که از پیشاور تشریف آمده بود، بیانیه خود را با لحن تند و آتشین ایراد کرد. ایشان با تشریح اوضاع اسف‌انگیز مردم افغانستان گفت: ما در پاکستان حرکت تفاهم را آغاز کردیم. ما نظریه حکومت فدرالی را برای افغانستان نه تنها خائنه می‌دانیم بلکه طراحان آن را با دیده حقارت می‌نگریم. ما جنگجویان را نفرین می‌کنیم. ما وحدت افغانستان را چون مردمک چشم خود می‌دانیم.

آقای گیلانی نقطه نظرات خود را در شش ماده اعلام کرد که در ماده اول آن گفت: یگانه راه برای حل بحران افغانستان لویه جرگه است که یک عنعنه ملی با سابقه ۵۰۰ ساله است و اولین لویه جرگه در عصر سبکتگین در مرکز غزنی دایر شد و کشورهای همسایه نباید از لویه جرگه هراسان باشند و وقتی ما لویه جرگه می‌گوییم منظور ما محمدظاهر شاه نیست؛ اما چرا باید از محمدظاهر شاه ترسید اگر او بتواند منجی باشد؟

آقای گیلانی در ماده ششم بیانیه خود گفت: این اجلاس (به دلیل عدم حضور طالبان) از همه افغانستان نمایندگی نمی‌تواند، لذا طرحی را تصویب

---

۱. سید اسحاق گیلانی در آن سال‌ها رئیس «شورای تفاهم و وحدت ملی افغانستان» بود که اکنون به «حزب نهضت همبستگی ملی افغانستان» تغییر نام یافته است.

نمی‌توانیم و صرفاً می‌توانیم پیشنهادهای خود را ارائه دهیم.

### ۳. ارغون: اگر از راه فدرالی به صلح برسیم کجای آن خائنانه است؟

دکتر ارغون نماینده محترم جنرال دوستم در قسمتی از سخنان خود گفت: ما در اینجا طرح‌ها و سخنان بسیاری از شخصیت‌ها و رهبران را شنیدیم. البته بعضی از سخنران‌ها، متأسفانه طرح بعضی دیگر را طرح خائنانه خواندند؛ اما به نظر ما اگر از راه فدرالی یا از راه تقسیم افغانستان به زون‌ها به صلح برسیم، کجای آن خائنانه است. بسیاری از کشورهای دنیا به صورت فدرالی اداره می‌شود. فدرال هم همچون لویه‌جرگه یک طرح است و انصاف نیست که کسی بر آن عنوان خیانت بدهد.

دکتر ارغون سپس متن پیام جنرال دوستم را قرائت کرد که در قسمتی از آن آمده است: جنبش ملی اسلامی افغانستان طرفدار جنگ و بی‌عدالتی نیست. خواستار افغانستان متحد و یکپارچه بوده و در مقابل هر طرح تجزیه‌طلبانه ایستاده است. ایشان در پایان افزود: ما طرفدار حل سیاسی هستیم و در ایام گذشته بدون اینکه بین ما و طالبان کدام توافق یا پروتکلی وجود داشته باشد، صرفاً برای حسن نیت، تعدادی از اسرای طالبان را به‌طور یک‌طرفه آزاد کردیم.

### ۴. محمد فیاض: ستم ملی منشأ اصلی مشکلات است

آقای محمد فیاض ارزگانی از مسئولین حزب وحدت اسلامی در سخنان خود گفت: جامعه ما متشکل از قومیت‌هایی است که هر کدام در ترکیب جامعه، نقش یک عنصر در پدیده طبیعی را دارد، لذا باید طرح به‌گونه‌ای باشد که هر عنصری در جایگاه خود قرار بگیرد وگرنه قبول آن طرح ممکن نیست و اگر هم تحمیل شود تحمیل یک سلطه غیر قانونی بر یک جامعه است و ما اگر از حاکمیت‌های گذشته افغانستان شکایت داریم، برای این است که بافت و ترکیب جامعه را ملاحظه نکرده بودند و منشأ ستم ملی همین است که یک مجموعه خود را حاکم بر همه مجموعه‌های دیگر قرار بدهد و اگر ما از نظر بینش اسلامی خواهان عدالت اجتماعی هستیم، معنای عدالت اجتماعی این است

که حقوق همه مجموعه‌ها تأمین شود و همچنین وقتی شعار حاکمیت ملی می‌دهیم، آیا بدین معنی است که یک مجموعه بلند شود و با امکانات این و آن خود را بر همه حاکم گرداند.

ایشان افزود: امروز در جامعه ما دو نوع تفکر وجود دارد: یکی تفکر سلطه‌طلبی و انحصارطلبی است که با حقوق سیاسی تمام مجموعه‌های افغانستان در تضاد است و دیگری اندیشه مشارکت عمومی در عرصه‌های تصمیم‌گیری و تشکیلات و حاکمیت است و این تفکر دوم ضامن وحدت و حاکمیت ملی و زمینه‌ساز عدالت اجتماعی است و با آن می‌توان تمامیت ارضی را هم حفظ کرد.

آقای فیاض با اشاره به طرح‌های ارائه شده در اجلاس گفت: هر کدام از این طرح‌ها در جای خود محترم یعنی قابل بحث است و راست گفت برادر عزیز ما آقای دکتر ارغوان که وقتی ما حوصله شنیدن طرح برادر دیگر خود را نداریم و طرح او را خائنانه دانسته و پیشاپیش محکوم می‌کنیم، چگونه می‌توانیم خود را خیرخواه معرفی کنیم و پرچمدار صلح سبز برای پایان دادن به جنگ باشیم؟

آقای فیاض در پایان سخنان خود افزود: ما باید با حوصله‌مندی برای سه موضوع راه‌حل پیدا کنیم.

۱. برای ختم جنگ فرمول اصولی جستجو شود.
۲. نوع تشکیلات حکومت آینده به تناسب نفوس و نفوذ اقوام مشخص گردد.
۳. بر فرض ختم جنگ و تشکیل حکومت، این دولت چه قانونی را می‌خواهد پیاده کند؟

در جامعه‌ای که یکی زن را محروم از همه چیز می‌داند و شنیدن صدای پای او را حرام می‌داند و حاضر نیست در تلفن با یک زن صحبت کند، اما دیگری او را دارای حقوق مسلم سیاسی و فرهنگی می‌داند چه قانونی را باید حاکم ساخت؟ و ما با طالبان از موضع قومیت مخالفتی نداریم، ما به لحاظ انحصارگرایی مخالف هستیم.



## ۵. عبدالهادی ارغندیوال: نظام فدرال جز تجزیه معنای دیگری ندارد

آقای عبدالهادی ارغندیوال از مسئولین حزب اسلامی افغانستان، با اشاره به طرح نظام فدرالی در افغانستان اظهار داشت: ما طرح‌هایی را که مخالف منافع ملی و بر ضد وحدت ملی باشد به شدت تقبیح می‌کنیم. تقسیم افغانستان به واحدهای خودمختار و دارای استقلال نسبی، غیر عملی است و معنایش آن است که مثلاً پشتون‌های شمال به جنوب منتقل شوند و در جغرافیای منطقه هم تغییراتی پیش بیاید و مرزهای جدید پذیرفته شود تا اقوام هم‌زبان یکی شوند و در زمانی که ارتش ملی وجود ندارد، نظام فدرال جز تجزیه معنای دیگری ندارد؛ اما مشکل اقوام از راه دیگر هم به سادگی قابل حل است و آن عبارت از طرح انتخابات متناسب است که به همه آرا احترام گذاشته می‌شود و از طرف دیگر اکثریت ملت هم خواهان تشکیل یک حکومت نیرومند مرکزی است و ما باید از شعارهای مخالف وحدت جلوگیری کنیم.

چنان که پیشتر گفتم در اجلاس صلح افغانستان در میان طرح‌های ارائه شده، سه موضوع بیشتر محور گفت‌وگوها و نقد و انتقادهای قرار گرفت که یکی از آن‌ها مسأله فدرالیسم بود و چنان که توضیح داده شد برخی بسیار به تندی آن را رد کردند.

در نقد منتقدان در سرمقاله مجله سراج، توضیحات بیشتری دادم که در بخشی از آن در مورد نظام فدرالی چنین آمده است:<sup>۱</sup>

یکی از سخنرانان اجلاس صلح اصفهان ادعا کرد که طرح نظام فدرالی یک طرح خائنانه است و او طرفداران آن را به دیده حقارت می‌نگرد و دیگری هم در رد این طرح استدلال کرد که:

- طرح فدرالی مخالف منافع ملی و وحدت ملی است.

۱. فصلنامه سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، مورخ پاییز و زمستان ۱۳۷۶.

این نوشته در منبع ذیل نیز چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۱۰، حکومت مجاهدین و امارت طالبان، یک دهه جنگ و ناکامی، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۲۹۶.

- اگر این طرح عملی شود باید اقوام افغانستان از منطقه‌ای به منطقه دیگر منتقل شوند مثلاً پشتون‌ها از شمال به جنوب.
- جغرافیا و مرزهای منطقه هم باید تغییر یابد تا اقوام هم‌زبان در کنار هم قرار بگیرند.
- در صورتی که ارتش ملی وجود نداشته باشد، فدرال خطر تجزیه را به دنبال خواهد داشت.
- اکثریت ملت خواهان حکومت متمرکز است.
- مشکل اقوام و ملیت‌ها از طریق انتخابات متناسب حل می‌شود.
- اما آیا واقعاً طرح فدرال یک طرح خائنانه است؟ چرا؟ آیا استدلال فوق در رد این طرح کافی است؟
- پاسخ برخی از پرسش‌ها را در جای دیگر داده‌ام. اما در این جا چند نکته را به اجمال باید تذکر بدهم:
۱. برای کسی که ادعای رهبری شورای تفاهم و وحدت ملی را دارد، بسیار غیر منطقی و ناروا است که طرح‌ها و پیشنهادهای سایر جریان‌های هم‌وطن خود را خائنانه بخواند و آنان را با دیده حقارت بنگرد. مگر اینکه ادعان کنیم که چنین کسی وحدت ملی را فقط بازیچه هواهای خود قرار داده است و از تفاهم به عنوان پوششی برای حاکمیت استبداد و فاشیسم استفاده می‌کند.
- از کسانی که فدرال را مخالف منافع ملی و مخالف وحدت ملی می‌دانند باید پرسید که شما برای منافع ملی و وحدت ملی چه باقی گذاشته‌اید تا با فدرال در معرض تهدید و نابودی قرار گیرد؟ آیا منافع ملی و وحدت ملی در منطق شما تنها به معنای حکومت یک قوم بر همه اقوام دیگر نیست تا وقتی فدرال یا آزادی و استقلال نسبی اقوام دیگر مطرح می‌شود فوراً آن را خائنانه و بر ضد منافع و وحدت ملی اعلام می‌کنید؟ اگر شما درست و منطقی بیندیشید، امروز حفظ منافع و وحدت ملی ایجاب می‌کند که باید طرح فدرالیسم به اجرا گذاشته شود.
۲. اجرای طرح فدرال هرگز بدان معنی نیست که حتماً اقوام از منطقه‌ای

به منطقه دیگر منتقل شوند زیرا ملاک و معیار، اکثریت قومی در یک ایالت یا منطقه است، نه اینکه در آن ایالت از سایر اقوام اصلاً سکونت نداشته باشند و مضحک‌تر هم سخن گفتن از تغییر جغرافیا و مرزهای منطقه است. مگر فدرالیسم چه ربطی به سایر کشورهای منطقه دارد تا در جغرافیای منطقه تغییر ایجاد شود؟ بلی در داخل کشور باید ایالت‌ها را مشخص کرده و برای آن‌ها مرزهای داخلی در نظر گرفت، اما این هیچ ربطی و دخلی به اوضاع کشورهای همسایه ندارد و اصولاً فدرالیسم در حیات داخلی اقوام و قبایل یک کشور مطرح است و برای خارج کشور هیچ‌گونه سود و زیانی ندارد تا در رابطه با همسایگان و کشورهای خارجی دیگر موضع مثبت یا منفی اتخاذ شود.

۳. این ادعا هم بسیار بی‌دلیل است که اکثریت ملت خواهان حکومت متمرکز است و مشکل اقوام و به اصطلاح اقلیت‌ها را هم با طرح انتخابات متناسب می‌توان حل کرد. طرح انتخابات تناسبی از حل این مشکل عاجز است و تازه شما از کجا استنباط کرده‌اید که اکثریت ملت خواهان حکومت متمرکز است؟ و کی و کجا از ملت همه‌پرسی یا رفراندوم به عمل آوردید؟

## فصل چهارم: طرح نظام فدرالی در افغانستان در ۲۰ سال اخیر

در فصل‌های قبلی این جستار طرح نظام فدرالی در افغانستان در دهه‌های ۴۰ تا آخر دهه ۷۰ خورشیدی را به اختصار مورد بررسی قرار دادیم. در فصل چهارم این طرح را در دو دهه پسین یعنی ۸۰ و ۹۰ خورشیدی مطالعه خواهیم کرد. سرآغاز این دوره سقوط امارت قبلی طالبان و امضای موافقتنامه بن است. بدین جهت این دوره را نیز در چند قسمت جداگانه ادامه می‌دهیم.

### مبحث اول: توافقنامه بن و اداره موقت و دولت انتقالی

بعد از حادثه ۱۱ سپتامبر و انفجار مرکز تجارت جهانی توسط القاعده، در تاریخ ۷ اکتبر ۲۰۰۱ مطابق با ۱۵ میزان ۱۳۸۰ ش تهاجم نظامی قوای ائتلاف، به رهبری آمریکا، بر مراکز طالبان در افغانستان آغاز شد و در تاریخ ۱۲ نوامبر ۲۰۰۱ مطابق با ۲۱ عقرب ۱۳۸۰ طالبان از کابل رانده شدند و سرانجام با سقوط نظام طالبانی، برای اتخاذ تصمیم نسبت به آینده افغانستان، مذاکرات ملل متحد، در بن آلمان، زیر نظر نماینده ملل متحد آقای اخضر ابراهیمی، با اشتراک چهار گروه (گروه جبهه متحد، گروه روم، گروه پشاور، گروه قبرس) به نمایندگی از افغانستان و با حضور نمایندگان آمریکا، انگلیس، آلمان، اتحادیه اروپا و شش کشور همسایه افغانستان، در تاریخ ۵ قوس ۱۳۸۰ آغاز شد و ۹ روز طول کشید و سرانجام در تاریخ ۱۴ قوس، مطابق به ۵ دسامبر ۲۰۰۱، توافقنامه‌های که در تاریخ افغانستان به «توافقنامه بن» معروف شده، به امضای شرکتکنندگان رسید که بر

اساس آن حکومت موقت برای شش ماه از اول جدی ۱۳۸۰ و بعد از آن دولت انتقالی برای ۱۸ ماه ایجاد شد و نظامی پی‌ریزی گردید که برای ۲۰ سال تا ۲۴ اسد ۱۴۰۰ برابر با ۱۵ آگست ۲۰۲۱ ادامه یافت.

#### ۴-۱-۱. توافقتنامه بن

مهم‌ترین برجستگی‌ها یا امتیازات موافقتنامه بن عبارت بود از:

۱. بعد از سال‌ها جنگ مخصوصاً در ده سال دوره حکومت مجاهدین و امارت طالبان، همه جوانب به این نتیجه رسیده بودند که بحران افغانستان راه حل نظامی ندارد و باید به جنگ خاتمه داده شده و از طریق سیاسی توافق حاصل شود.
۲. برای نظام آینده کشور قانون اساسی جدید تدوین شده و به تصویب برسد.
۳. نظام آینده بر محور دموکراسی و اراده مردم و انتخابات شکل بگیرد.
۴. دولت بعدی باید فراگیر بوده و بر اساس مشارکت عادلانه همه جوانب ایجاد شود.

۵. مهم‌ترین نکته این بود که فراگیری و مشارکت عادلانه بر مبنای اتنیکی و حضور اقوام کشور در نظر گرفته شد. طرح دولت فراگیر و تقسیم قدرت بر مبنای مشارکت اقوام، نمونه‌ای از «فدرالیسم قومی» بود که از طرف جامعه بین المللی و جوانب داخلی به رسمیت شناخته می‌شد و نشان می‌داد که ریشه اصلی مشکل در افغانستان چیست؟ و این در تاریخ سیاسی کشور یک گام بزرگ و بی سابقه بود.

البته برخی معیار قرار گرفتن اقوام را در تقسیم قدرت، از نقاط ضعف این موافقتنامه تلقی می‌کنند ولی به نظر می‌رسد که کاملاً بر عکس، در این مذاکرات و موافقتنامه حاصل از آن، بر یکی از واقعیت‌های عینی کشور انگشت گذاشته شد زیرا همگی دریافته بودند که در کشوری متکثر و متنوع مانند افغانستان، یکی از عناصر بسیار مؤثر و تعیین کننده حضور و مشارکت اقوام است.

بدین جهت حد اقل در دو مورد از متن موافقتنامه بر این حقیقت تأکید صورت گرفت. یکی در بخش سوم در فقره سوم مربوط به ترکیب اداره موقت تصریح شده بود که: انتخاب رئیس و معاونین و همه اعضای اداره موقت از میان

فهرست‌های متعدد، با توجه به «ترکیب قومی، جغرافیایی و مذهبی» افغانستان صورت گرفته است و دوم در بخش مواد نهایی نیز در فقره ۴ تصریح شده بود که: «حاکمیت موقت و کمیسیون مستقل مخصوص برای تدویر لویه جرگه اضطراری، مشارکت زنان و همچنین تمثیل عادلانه تمام جوامع قومی و دینی و مذهبی افغانستان را در اداره موقت و لویه جرگه اضطراری تأمین خواهد کرد.» در این گفتگوها حتی فیصدی اقوام مطابق آمار سازمان ملل مورد بحث و تأیید قرار گرفت که به موجب آن پشتون‌ها ۳۳ درصد، تاجیک‌ها ۲۴ درصد، هزاره‌ها ۲۰ درصد، اوزبیک‌ها ۸ درصد و بقیه اقوام ۱۳ درصد محاسبه شد و بر همین اساس در کابینه ۳۰ عضوی حکومت موقت به رهبری حامد کرزی، ۱۱ کرسی به پشتون‌ها و ۸ کرسی به تاجیک‌ها و ۵ کرسی به هزاره‌ها و ۳ کرسی به اوزبیک‌ها و بقیه کرسی‌ها به سایر اقلیت‌های قومی تعلق گرفت و مشابه این ترکیب در کابینه دولت انتقالی و اولین کابینه جمهوری منتخب نیز رعایت شد. اما در این موافقتنامه نواقصی نیز وجود داشت که در ابتدا به آن‌ها توجه نشد و بعدها باعث مشکلاتی گردید. از آن جمله به چند مورد می‌توان اشاره کرد:

۱. با این که تقسیم قدرت بر مبنای مشارکت اقوام نوعی از فدرالیسم قومی بود اما نظام فدرالی به معنای واقعی کلمه و به صورت رسمی مورد توجه قرار نگرفت، در حالی که بسیار مناسب بود نوع نظام سیاسی به شمول طرح فدرال مورد گفتگو قرار می‌گرفت و دلایل مثبت یا منفی آن ذکر می‌شد. البته ممکن است کسی بگوید که طرح نظام باید در هنگام تدوین قانون اساسی مطرح می‌شد و نه در کنفرانس بن ولی در پاسخ باید گفت که در کنفرانس بن بهترین فرصت بود که حد اقل تصویب می‌شد که در آینده قانون اساسی بر مبنای نظام فدرال و یا حد اقل بر مبنای نظام غیر متمرکز تدوین شود و یا حد اقل نظام متمرکز ریاستی را برای دو دوره موقت و انتقالی الگو قرار نمی‌دادند و یا ریاست دولت برای دو سال به صورت شورایی یا دورانی در میان اقوام مختلف در نظر گرفته می‌شد تا این ذهنیت شکل نمی‌گرفت که برای افغانستان نظام ریاستی متمرکز، بهتر و مناسب‌تر از سایر نظام‌ها است.

البته گزارش‌هایی هم وجود دارد که گویا از طرف بوش رئیس جمهور وقت آمریکا هدایت داده شده بوده که در کنفرانس بن برای افغانستان پسا طالبان، نظام متمرکز را در نظر بگیرند. طبق این گزارش گفته شده که بعد از عملیات آمریکا برای سرنگونی امارت طالبان، یک نهاد پژوهشی زیر مجموعه ریاست جمهوری آمریکا موظف گردید که طرح نظام پس از طالبان را آماده سازد. نهاد مذکور با شتاب سه طرح را روی میز رئیس جمهور گذاشت: الف. نظام جمهوری ریاستی متمرکز ب. نظام جمهوری صدارتی ج. نظام جمهوری فدرالی. اما رئیس جمهور بوش نظام ریاستی متمرکز را تأیید کرد و بقیه مسایل را به کنفرانس بن واگذار نمود. از این رو اداره موقت و اداره انتقالی و همچنین نظام بعدی بر اساس نظام جمهوری ریاستی پایه گذاری شد.

اما این نظر چندان دقیق نیست، زیرا مقامات آمریکا مخالف نظام فدرالی نبودند و نیستند. جو بایدن رئیس جمهور فعلی آمریکا در زمانی که معاون رئیس جمهور بود گفته بود: «من کاملاً مخالف ایده ملت‌سازی در این کشور بودم. ممکن نیست که آن کشور متحد شود. هیچ امکان ندارد که آن کشور یک پارچه شود و فدرالیسم راه حل مشکل موجود افغانستان می‌تواند باشد.» همچنین جو بایدن، در ایام کمپاین انتخاباتی در مناظره انتخاباتی حزب دموکرات با رقبای خود بازهم تلویحاً راه حل فدرالیسم را برای افغانستان پیشنهاد کرد. آقای بایدن در مناظره خود با اشاره به تجربیات خود درباره افغانستان گفت: «وقتی که پاکستان سه ولایت افغانستان را در شرق کشور کنترل می‌کنند، افغانستان را نمی‌توانیم درست کنیم. درست شدنی نیست.»

همچنین آقای خلیلزاد در این اواخر در پاسخ به انتقادهای در مورد نوعیت نظام گفت: «در هنگام بحث روی قانون اساسی ۲۰۰۴ تنها دوستم طرفدار نظام فدرالی بود. اما کرزی مرا به ارگ خواست و گفت که فدرالیسم به معنای تجزیه افغانستان است و نظام فدرالی را بد بگویند. اما من نمی‌توانستم چون نماینده یک کشور فدرال بودم.»<sup>۱</sup>

۱. مصاحبه زلمی خلیلزاد با طلوع نیوز، به نقل از شبکه‌های اجتماعی به تاریخ ۸ نوامبر ۲۰۲۱.

به هر حال موقف آمریکایی‌ها هر چه بود و هر چه باشد، باید گروه‌های افغانی شرکت‌کننده در کنفرانس بن باید در باره ساختار نظام دقت می‌کردند و نظام فدرالی را به عنوان بهترین راه‌حل برای ثبات و رفاه و عدالت پیشنهاد می‌کردند. معلوم است که چانه‌زنی‌های گروه‌های افغانی شرکت‌کننده، بیشتر در مورد سهم‌شان از قدرت بوده و نه دقت در مورد مشکلات اصلی کشور و جستجوی راه‌حل‌های بنیادی برای آن.

۲. با این که بر مشارکت اقوام تأکید و تصریح شد اما برای اجرای آن یک میکانیزم دقیق عملی مورد توافق، در متن موافقتنامه پیش‌بینی نشد و این باعث شد که در سال‌های بعدی در فقدان میکانیزم دقیق قانونی، با این موضوع برخورد سیاسی و سلیقه‌ای صورت گیرد و قاعده «دموکراسی مشارکتی یا تسهیمی» به صورت درست تطبیق نگردد و به مرور زمان برای اقوام غیر از پشتون سهم بسیار کمی در کابینه و قوه قضائیه و سایر پست‌های مهم نظامی و ملکی دولتی در نظر گرفته شود.

۳. از همان آغاز (کنفرانس بن) بر یک نوع نظام ریاستی توجه و تمرکز صورت گرفت بدین معنا که اداره موقت و دولت انتقالی هرچند حکومت‌های موقت بودند ولی بر اساس مدل ریاستی صورت بندی شده بود و ای کاش کسانی که بعد از تصویب قانون اساسی و در دوره جمهورییت شعار تغییر نظام و طرح پارلمانی را مطرح کردند، در همان آغاز متوجه این باریکی می‌بودند.

۴. به همین ترتیب در مورد متمرکز یا نامتمرکز بودن نظام نیز در موافقتنامه بن برای دوره موقت و انتقالی، نظام متمرکز الگو قرار داده شد.

۵. در هنگام مذاکرات بن به غیاب و عدم حضور برخی از گروه‌های سیاسی مانند گروه طالبان و حزب اسلامی نیز اهمیت داده نشد؛ امری که بعدها طراحان موافقتنامه بن اظهار پشیمانی کردند و همین باعث شد که بسیار به زودی جنگ‌ها به شکل دیگری آغاز شود و تا سال ۱۴۰۰ ادامه یابد و سرانجام باعث سقوط نظام برخاسته از توافقنامه بن شود.

چنین به نظر می‌رسد که اعضا و گروه‌های شرکت‌کننده در کنفرانس بن، در



هنگام تقسیم «یک شیرین قدرت» هم مشکلات بنیادی کشور را نادیده گرفتند و هم حتی توازن و تعادل ساختارهای سیاسی و مشارکت عادلانه همه اقشار و گروه‌های ملت را و عده‌ای از رهبران هم چنان که از رویدادهای بعدی روشن گردید، تنها به موقعیت شخصی خود می‌اندیشیدند تا به آرمان‌ها و اهداف احزاب و مردمی که از آن‌ها نمایندگی می‌کردند و گرنه نباید آن همه شعارهایی که قبلاً در مورد فدرال و مشارکت عادلانه ملی داده شده بود به فراموشی سپرده می‌شد و از بهترین فرصت تاریخی به سادگی عبور می‌کردند. این جانب در همان زمان در جریان لویه جرگه اضطراری در یک مقاله‌ای نوشتم که در کنفرانس بن بر سه اصل عمده یعنی دموکراسی، پلورالیسم فرهنگی و قومی و عدالت اجتماعی به خوبی تأکید صورت گرفته است و اگر در تطبیق این سه اصل و میکانیزم‌های اجرایی آن هم دقت صورت گیرد، ما هم به وحدت ملی دست می‌یابیم و هم به ثبات سیاسی و هم صلح و امنیت پایدار ولی اگر آن سه اصل به صورت درست تطبیق نشود به هیچ یک از این اهداف نخواهیم رسید.<sup>۱</sup>

#### ۴-۱-۲. لویه جرگه اضطراری

هدف از برگزاری لویه جرگه اضطراری، انتخاب رئیس دولت انتقالی برای ۱۸ ماه بود. هم لویه جرگه و هم دولت انتقالی با همان روحیه‌ای که در بالا ذکر شد، شکل گرفت؛ یعنی روحیه تشکیل دولت فراگیر با مشارکت همه اقوام بر مبنای دموکراسی ولی بدون این که در جزئیات این موضوعات مخصوصاً نامتمرکزسازی نظام و یا فدرالی شدن افغانستان فکر اساسی شود. همه رهبران مخصوصاً احزاب جهادی که در اداره موقت شریک بودند با یک نوع رضایت خاطر از وضعیت و با توافق نظر در لویه جرگه اشتراک کردند و کوشش داشتند که هیچ اختلاف نظر جدی در جریان لویه جرگه اتفاق نیفتد و کسی دیگری هم برای ریاست دولت انتقالی کاندید نشود و همه نمایندگان حتماً به آقای کرزی رأی بدهند زیرا همگی پیشاپیش با آقای کرزی در مورد تقسیم پست‌های کابینه

۱. مجله سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۸۱.

توافق کرده بودند.

البته در آن ایام کاندید جدی غیر از ظاهر شاه هم وجود نداشت و ایشان هم در همان روزهای نخست لویه جرگه طی اعلامیه رسمی اعلام کرد که تصمیم ندارد در دولت انتقالی مسئولیتی را بپذیرد و رسماً حمایت خود را از حامد کرزی اعلام کرد.

در سطور ذیل قسمتی از یادداشت کوتاهی را که در آن روزها از داخل لویه جرگه گرفته بودم و فضای سیاسی و موضع رهبران جهادی از همه اقوام را انعکاس می‌دهد، در این جا نقل می‌کنم تا ببینیم روحیه و موقف رهبران سیاسی و مطالبات اصلی آنان چه بوده است؟

#### ۴-۱-۳. جلسه سران جبهه متحد

دوشنبه ۱۳۸۱/۳/۲۰ ساعت ۶ بعد از ظهر - لویه جرگه اضطراری - پل تخنیک کابل  
عصر امروز اتفاقاتی به وقوع پیوست که فضای پل تخنیک را کاملاً دگرگون ساخت و به پاره‌های از نگرانی‌ها خاتمه داد، از آن جمله اینکه در حدود ساعت شش بعد از ظهر جمعی از رهبران احزاب جهادی با یک توافق و هماهنگی غیر مترقبه‌ای برای اعلام مواضع خود وارد ساحه پل تخنیک شدند که در رأس آنها استاد خلیلی، استاد محقق، مصطفی کاظمی، سید حسین انوری، خانم سیما سمر، آقای سلطانی و آقای جاوید از گروه‌های شیعه و همچنین آقایان ربانی، سیاف، حاجی قدیر، جنرال دوستم و اسماعیل خان و مارشال فهیم و غیره قرار داشتند. این جمع در واقع رهبران جبهه متحد سابق هستند که در یکی از کمپ‌ها در حضور جمع کثیری از نمایندگان شیعه و سنی به سخنرانی پرداختند. در ابتدا حاجی قدیر به زبان پشتو درباره ضرورت وحدت ملی بین پشتونها و تاجیک و هزاره و ازبک و اهمیت لویه جرگه تاریخی سخن گفته و از کاندیداتوری حامد کرزی اعلام حمایت کرد. سپس آقای سیاف به زبان فارسی و پشتو درباره محوریت اسلام و نفی تبعیض بین اقوام و اهمیت شورا در اسلام و نقش تاریخی لویه جرگه سخنرانی کرد و حمایت خود را از اداره موقت و شخص محترم کرزی اعلام داشت.

استاد ربانی سخنان سوم بود که گفت: گرچه جمعی از من خواستند که خود را کاندید کنم، اما من به این نتیجه رسیدم که باید وحدت ملی خود را حفظ کنیم؛ لذا کاندیدای مشترک همه ما آقای حامد کرزی است اما باید راجع به تشکیلات و ساختار دولت مشورت شده و ضوابط درستی به میان آید تا هیچ قوم و گروه و جناحی احساس نکند که محروم مانده است. ایشان سپس افزود: آزادی، استقلال، اقتدار ملی و تمسک به جبل‌المتین الهی تنها راه عزت و وحدت و همبستگی ما است.

سخنران بعدی استاد محمدکریم خلیلی بود که با یادی از دوره مقاومت مردم افغانستان بر ضد اشغالهای مرئی و نامرئی به عنوان حماسه‌های تاریخ افغانستان نام برد. ایشان در ادامه گفت: در دوره اداره موقت باز هم وحدت و همدلی مردم در محور اداره موقت هم در صحنه ملی هم در صحنه بین‌المللی درخشش خاصی داشت و اینک مرحله دیگری پیش آمده و همه چشمها به اینجا دوخته شده که شما چه می‌کنید؟ بیایید با وحدت و یکپارچگی خود یکبار دیگر عزت و سربلندی مردم افغانستان را در صحنه جهانی تبارز دهیم. مردم امروز مواظب هستند که شما نمایندگان از امانت خود چگونه امانتداری می‌کنید؟ امروز هر کسی که به هر نام در این مرحله نفاق اندازی کند ننگ افغان است. ایشان با اشاره به خدمات اداره موقت گفت: کسی که در این مرحله بحرانی به داخل کشور آمد و ریاست اداره موقت را به عهده گرفت کار شجاعانه‌ای کرد؛ لذا ما همگی از کاندیداتوری حامد کرزی حمایت می‌کنیم.

#### ۴-۱-۴. نشست نمایندگان هزاره‌ها با رهبران احزاب سیاسی

در ساعت ۹ بعد از نماز و صرف شام، جلسه اختصاصی نمایندگان هزاره‌ها و شیعه‌ها با حضور سران احزاب و وزیران شیعه کابینه در مسجد پل تخنیک برگزار شد. این مسجد در یک گوشه‌ای ساحه پل تخنیک ساخته شده، گنبد آبی رنگ آن از دور دیده می‌شود، مسجدی بزرگ و تمیز و فرش شده زیبا است. نمایندگان شیعیان به‌طور عمده از هزاره‌ها هستند و عده‌ای هم از شیعیان غیر هزاره هم از مناطق مختلف می‌اشند. در یک بررسی‌ای که در یکی از جلسات

به عمل آمد نمایندگان هزاره و شیعه از ولایات مختلف را چنین یادداشت کرده‌ام: از هسته انتخاباتی بامیان: پنجاه و هفت نفر، غزنی: بیست و شش نفر، کابل: دوازده، پروان: چهار، لوگر و گردیز: دو، بدخشان: یک، شمال: بیست و یک، انجوها: دو، شعرا: یک، ژورنالیستها: یک، مؤسسات مدنی: دو، اتحادیه تاجران: یک، از مهاجرین اروپا: دو، مهاجرین پاکستان: هشت، مهاجرین ایران: سی و پنج، از هرات: هشت، کمیسیون ویژه: سه، وزیران کابینه: پنج، قندهار: چهار، میدان: دو، ارزگان خاص: یک، هلمند: یک، کجران: سه، فراه و نیمروز: دو، گیزاب: یک، خان آباد: هشت، مجموع ۲۱۵ نفر.

البته تعداد ۲۱۵ یا ۲۲۰ نفر نسبت به مجموع ۱۶۵۰ نفر نمی‌تواند سهم واقعی شیعیان افغانستان را نشان بدهد، اما در مجموع این بهترین ترکیبی است که در شرایط فعلی امکان‌پذیر است و از طرفی تاکنون در تاریخ افغانستان سابقه نداشته که از مردم هزاره و شیعه در این حد نماینده حضور پیدا کند.

به هر حال جلسه نمایندگان هزاره و شیعه دایر شد و در این جلسه آقایان استاد خلیلی، استاد محقق، مصطفی کاظمی، سید حسین انوری، جاوید، استاد عرفانی، خانم سیما سمر و سایر شخصیتها حضور داشتند. آقای جاوید با سخنان کوتاهی متن مکتوبی را به عنوان مواضع آیت‌الله محسنی قرائت کرد. سپس استاد محقق وزیر پلان طی سخنانی گفت: در شب مهم و سرنوشت‌سازی در خدمت شما هستیم و باید بدانید که این آزادی و فضای باز به آسانی به دست نیامده و ما هزاران شهید دادیم و قتل‌عام‌ها و تکفیرها و تحقیرها را دیدیم.

ایشان افزود: در دوره اداره موقت هم ما سربلند و با افتخار حضور یافتیم و امروز چهل زن از مردم ما با حفظ ارزشهای خود در لویه جرگه حضور پیدا کرده‌اند و با برادران با هم جمعاً حدود ۲۱۰ نفر در اینجا حضور داریم و در حفظ نظم و ثبات لویه جرگه هم نقش اساسی خواهیم داشت.

آقای محقق درباره کرسی گفت: ما در اعلام حمایت از انتخاب کرسی هم نبض جهانی را مطالعه کرده بودیم و هم خصوصیات اخلاقی آقای کرسی و هم مصالح ملی را. آقای کرسی شخص معتدل و مجاهد و مسلمان است و در بامیان

به ما وعده داد که به خانه خانه شما مردم، سرک می کشم و ما در دوره ایشان حضور فعال نظامی در قالب سه فرقه و یک قل اردو داشته ایم و در تقسیمات اداری پنجاه و دو ولسوالی از ایشان برای مناطق شیعه نشین امضا گرفته ایم؛ لذا از شما هم می خواهم که از کاندیداتوری آقای کرزی حمایت کنید.

سپس آقای مصطفی کاظمی گفت: ما امروز همراه استاد خلیلی با آقای کرزی صحبت داشتیم و با حضور اسماعیل خان و دوستم و قانونی از ایشان تعهد گرفتیم که تعادل باید در همه زمینه ها مراعات شود و فعلاً ما و شما در جایگاه خوبی قرار داریم و توافقاتی هم انجام شده است. بعد از ایشان، آقای عالمی بلخی طی صحبت کوتاهی پیشنهادهایی را مطرح کرد و بعد هم استاد خلیلی شروع به صحبت کرد و در آغاز گفت: بسیار خوشحالم از اینکه امروز محبت و همدلی در سطح کل کشور مخصوصاً در سطح جامعه هزاره و شیعه، همگرایی خاصی دیده میشود. شما مردم تا این لحظه بسیار خوب پیش آمدید و الآن در سطح کشوری و لشکری جایگاه شیعه و هزاره شما در میان دیگران یک جایگاه مناسب است اما من از شما خواهش میکنم که سعی کنید هیچگونه حساسیتی خلق نشود. ایشان افزود: من امروز دو نکته را اصل می دانم:

۱. امروز برای شما در سطح ملی و بین المللی احترام خاصی وجود دارد و روحیه سالمی ایجاد شده و باید این احترام و این روحیه حفظ شود.
۲. نسبت به کاندیداتوری آقای کرزی ما از قبل اقدام کردیم تا مبتکر باشیم نه دنباله رو و از طرف دیگر این اقدام ما با خواست دیگران و حتی جامعه جهانی نیز هماهنگ بوده است.

آقای خلیلی در پایان گفت: خواسته هایی را که شما مطرح کردید، اکثر آنها به جا و با مورد است و باید تعقیب شود، ولی همه کارها باید با دیگر اقوام هماهنگ پیش برود و سعی کنید که خود را به اصطلاح نقطه نیرنگی نکنید.

البته در این جلسه خواسته های مشخصی نیز توسط نمایندگان مطرح شد که در مجموع شامل ۹ مورد ذیل می شد:

۱. اختصاص ریاست ملی جرگه برای شیعیان؛

۲. معاونت ریاست دولت؛
  ۳. بیست درصد حضور در کابینه؛
  ۴. یک وزارت کلیدی؛
  ۵. دو عضو در ستره محکمه؛
  ۶. بیست درصد در ملی جرگه؛
  ۷. معاونت لویه جرگه یا منشیها؛
  ۸. تشکیل واحدهای اداری افغانستان بر اساس نفوس؛
  ۹. توزیع عادلانه بودجه و امکانات دولتی برای همه مناطق افغانستان.<sup>۱</sup>
- لویه جرگه با روحیه و هدفی که ذکر شد با موفقیت برگزار گردید و آقای کرزی برای دوره انتقالی نیز با صلاحیت‌های یک اداره کاملاً ریاستی و متمرکز برگزیده شد، بدون این که کسی از مسایل مربوط به نوع نظام و صلاحیت‌های مرکز و ولایات و جایگاه واقعی اقوام حتی به صورت سؤال هم یاد کند. بدین ترتیب روشن شد که در هنگامه برگزاری کنفرانس بن و شکل‌گیری اداره موقت و انتقالی، مهم‌ترین مشکل تاریخی افغانستان یعنی حل مسأله ملی و تأمین ساختارمند مشارکت و نامتمرکزسازی نظام، نه تنها مغفول و مسکوت گذاشته شد بلکه نوعی از نظام ریاستی و متمرکز الگو قرار گرفت.

#### مبحث دوم: نظریات در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲

چنان که می‌دانیم بر اساس فیصله و مطابق موافقتنامه بن، باید در دوره انتقالی ۱۸ ماهه کمیسیون تدوین قانون اساسی ایجاد می‌شد و لویه جرگه برای تصویب آن دایر می‌گردید و به تعقیب آن نظام دایمی کشور در مطابقت با قانون اساسی جدید شکل می‌گرفت. بر این اساس به تاریخ ۳ میزان ۱۳۸۱ برابر با ۲۵ سپتامبر ۲۰۰۲ م با فرمان رئیس‌کرزی، کمیسیون تسوید قانون اساسی مرکب

---

۱. سرور دانش، «گامی بزرگ به سوی دموکراسی؛ گزارشی از لویه جرگه اضطراری»، مجله سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۸۱.  
این نوشته در منبع ذیل نیز چاپ شده است: سرور دانش، مجموعه مقالات، جلد ۲، مطالعات حقوقی (با نگاهی به حقوق اساسی)، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل، ۱۴۰۰، ص ۲۱۱.

از ۹ نفر ذیل (نعمت الله شهرانی به حیث رئیس کمیسیون، عبدالسلام عظیمی، سید محمد موسی اشعری، محمد موسی معروفی، محمد قاسم فاضلی، محمد رحیم شیرزوی، سرور دانش، خانم آصفه کاکر، خانم مکرمه اکرمی به حیث اعضا) ایجاد شد. این کمیسیون در ماه حمل ۱۳۸۲ مسوده نهایی را به رئیس دولت ارائه کرد. سپس به تاریخ ۳ ثور ۱۳۸۲ با فرمان دیگر رئیس دولت انتقالی، کمیسیون تدقیق قانون اساسی مرکب از ۳۵ نفر به شمول اعضای قبلی کمیسیون تسوید ایجاد شد و بالاخره بعد از ۱۴ ماه کار متوالی در کمیسیون‌ها و تکمیل شدن مسوده نهایی قانون اساسی، لویه جرگه قانون اساسی از تاریخ ۲۳ قوس ۱۳۸۲ برابر با ۱۴ دسمبر ۲۰۰۳ الی ۱۴ جدی ۱۳۸۲ برابر با ۴ جنوری ۲۰۰۴ برگزار و قانون اساسی جدید افغانستان را تصویب کرد.

این مرحله یک نقطه عطف تعیین کننده برای افغانستان و مخصوصا برای ساختار نظام سیاسی آینده افغانستان بود و به طور طبیعی شرایط ایجاد می کرد که در این مرحله در کنار دهها موضوع حیاتی مهم ملی، یکی از مهم ترین و پیچیده ترین مباحث، نظام سیاسی آینده کشور به شمول نظام فدرالی مورد بحث عمیق و همه جانبه قرار گیرد.

در سطور ذیل در رابطه با موضوع مورد بحث یعنی طرح فدرال، روند رویدادها و نظریات مطرح شده را با تفصیل بیشتری پی می گیریم و نظریات موافق و مخالف و دلایل و نحوه استدلالها و منطق آنها را توضیح می دهیم. در ابتدا نظریات و پیشنهادات مختلف در سطح داخل و خارج از کشور و خارج از کمیسیون تسوید قانون اساسی و سپس وضعیت داخل کمیسیون و تصمیم نهایی آن را بیان خواهیم کرد.

#### ۴-۲-۱. نظریات مشتمل بر حمایت از طرح فدرال

یکم. نظر داکتر عبدالله عبدالله

یکی از نظریات بسیار جالب در اولین روزهای شروع کار کمیسیون تسوید قانون اساسی، نظر داکتر عبدالله در مورد حکومت فدرالی است. ایشان در

مصاحبه خود گفته بود:

«داکتر عبدالله وزیر خارجه دولت انتقالی اسلامی افغانستان طی مصاحبه‌ای با یکی از شبکه‌های تلویزیونی آمریکا در سفری که به آمریکا رفته بود، بر سیستم فدرالی برای افغانستان تأکید نمود. وی در توضیح این مطلب گفت که مسأله اول تثبیت حکومت مرکزی در مرحله انتقالی در تمام نقاط افغانستان است. مردم افغانستان این سؤال را دارند که [در] یک دولت مرکزی در تمام کشور، به مقامات محلی تا چه حد صلاحیت داده می‌شود؟ و رابطه مقامات محلی مناطق مختلف با حکومت مرکزی به چه ترتیب خواهد بود که مربوط می‌شود به قانون اساسی آینده افغانستان که باید در آن پیش بینی گردد. وی ادامه داد: شخصا نظر من این است که اگر به مناطق مختلف افغانستان صلاحیت‌ها قسمی داده شود که در یک نظام فدرالی مد نظر گرفته می‌شود، شاید این سبب ثبات و پیشرفت مناطق و بهبود افغانستان به صورت کل بوده باشد. اما این مسایلی است که باید در قانون اساسی افغانستان رویش بحث شود و پیش بینی شود.»<sup>۱</sup>

نظر و برداشت داکتر عبدالله از مشکل اصلی و نقش نظام فدرالی در «ثبات» و «پیشرفت» کشور بسیار بجا و دقیق بود. اما متأسفانه در مرحله تدوین و تصویب قانون اساسی، ایشان و همکاران و همفکران ایشان این نظر را نه تنها تعقیب نکردند، بلکه طرح کاملاً مغایر آن را تأیید کردند و امیدوارم اکنون در شرایط امروزی به تجدید نظر پردازند و برای آینده کشور از نظامی حمایت کنند که به تعبیر ایشان واقعاً باعث ثبات و پیشرفت کشور می‌شود.

**دوم: پیشنهاد نظام فدرالی از سوی جمعی از مردم مناطق شمال کشور**

در اولین روزهای ایجاد کمیسیون تسوید قانون اساسی، سمیناری در مزار شریف در ماه دلو ۱۳۸۱ دائر گردید. گردانندگان این سمینار "نظام فدرال" را پیشنهاد کردند و این پیشنهاد خود را به صورت مکتوب با تأیید و امضای جمع کثیری از مردم ولایات مختلف شمال و نمایندگان لویه جرگه اضطراری رسانده،

۱. هفته نامه راه نجات، مدیر مسئول سید حسین عالمی بلخی، شماره یازدهم، مؤرخ ۱۳۸۱/۸/۸، صفحه اول.



در مزار و کابل منتشر کردند و نسخه‌هایی را هم به کمیسیون تسوید قانون اساسی ارسال نمودند. این پیشنهاد واقعا به صورت بسیار دقیق و جامع و با یک برداشت دقیق از نظام فدرالی تهیه شده و تلاش و ابتکار تهیه‌کنندگان آن در آن زمان قابل تقدیر است. متن اصلی این نامه در کمیسیون تسوید نزد من بود و آن را با اعضای کمیسیون در میان گذاشتم و در همان زمان متن کامل آن را در کتابی که در همان زمان (بهار ۱۳۸۲) به نام «درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان» از من منتشر شد، نقل کرده بودم. این سند در جای دیگری هم نشر نشده است. اکنون هم بار دیگر عین متن این پیشنهاد را به‌طور کامل در این جستار نقل می‌کنیم:

«ما تقدیم کنندگان سند زیرین آنرا امضاء نمودیم تا:

۱. نظریات و آرای موکلین خود را به کمیسیون تدقیق و تسوید قانون اساسی رسانده، وجبیه ملی خود را در عرصه اشتراک در تدوین این سند حیاتی ادا نمائیم.
  ۲. بار هر نوع تبعیض و تعصب، موافقت خود را بر سر مهم‌ترین اصول مناسبات میان مردم و دولت افغانستان عزیز اعلام کنیم.
  ۳. اراده متین خویش را برای زیست باهمی و برادروار در وطن واحد ما که در آن به تنوع موجود ملی و اجتماعی احترام صورت گیرد ابراز بداریم.
  ۴. با ترجیح مطلق روش‌های سیاسی بر مخاصمات نظامی، سهولت‌های بیشتر را برای حکومت قانون ایجاد کنیم.
  ۵. با پشتیبانی از اصل اشتراک مستقیم و فعال مردم در قدرت دولتی به ایجاد شرایطی بکوشیم که در آن خطر بازگشت سلطه تروریسم، سلطه جویی و افراط‌گرایی به وطن محبوب ما به کلی رفع گردد.
  ۶. با تحکیم اعتماد و حسن نیت میان مردمان سر بلند افغانستان و تحکیم اعتماد میان مردم و دولت، شرایط مساعد را برای بکارگیری اعظمی منابع محلی، ملی و بین‌المللی برای بازسازی، نوسازی و انکشاف وطن عزیز ما، افغانستان مساعد گردانیم.
- متکی بر اهداف و نیات فوق و پس از مشوره‌های بسیار، ما امضا کنندگان

این سند پیشنهاد می‌نمائیم:

- نظام سیاسی کشور باید مبتنی بر اصول دموکراسی، با رعایت اساسات دین مبین اسلام به شکل جمهوری پارلمانی و ساختار اداری فدرالی یا اتحادی بنام «جمهوری اتحادی افغانستان» بوده، در آن رئیس جمهور و قاضی القضاات از طریق شورای ملی برگزیده شود. صدر اعظم و اعضای حکومت از طریق ولسی جرگه رأی اعتماد اخذ نمایند. قدرت اصلی اجرایی در دست صدر اعظم بوده، در آن رئیس جمهور به عنوان سمبول وحدت ملی نقش خویش را ایفا نماید. تفکیک قوای ثلاثه (مقننه، اجرائیه و قضائیه) اکیداً رعایت گردد.
- شورای ملی کشور باید متشکل از دو مجلس باشد. یعنی ولسی جرگه که وکلای آن بر مبنای تناسب نفوس انتخاب گردند و جرگه اتحاد که از تعداد مساوی نمایندگان منتخب از هر ایالت تشکیل شود.
- در قانون اساسی کشور اساسات دین مقدس اسلام، اصول دموکراسی، حقوق مدنی و آزادی‌های فردی شهروندان به شمول آزادی اندیشه، بیان، مطبوعات، حق تشکیل اجتماعات صلح آمیز من جمله ایجاد احزاب سیاسی، سازمان‌های اجتماعی و صنفی و تساوی واقعی و عملی حقوق اتباع به رسمیت شناخته شود.
- تشکیل هر گونه اجتماعات یا فعالیت‌ها به مقصد تبلیغ یا تحریک تعصبات و برتری جویی‌های نژادی، قومی، قبیله‌ای، محلی، مذهبی و گروهی ممنوع اعلام گردد.
- این اصل تصریح گردد که دین افغانستان دین مقدس اسلام می‌باشد. پیروان سایر ادیان نیز می‌توانند مناسک و مراسم دینی خویش را آزادانه اجرا نمایند، مشروط بر این که نظم اجتماعی، آزادی و امنیت دیگر شهروندان کشور را اخلال نکنند.
- سوء استفاده از معتقدات دینی و مذهبی مردم برای مقاصد قدرت طلبانه، ایجاد فتنه و بی نظمی قدغن گردد.
- هر گونه تلاش برای کسب یا حفظ قدرت از طریق کار برد زور، اسلحه، جنگ، خشونت و کودتا برای همیشه ممنوع و فاقد مشروعیت اعلام گردد.

- زبان‌های دری و پشتو کماکان به عنوان زبان‌های رسمی کشور شناخته شود. دولت به حمایت از رشد سایر زبان‌های مروج در کشور مکلف گردد. اتباع جمهوری اتحادی افغانستان حق داشته باشند تا به زبان مادری خویش آموزش ببینند، فعالیت‌های فرهنگی انجام دهند، در محاکم با اسناد آشنا گردند و یا از خود دفاع نمایند.
- دولت مرکزی (فدرال)، حکومت‌های ایالتی و ادارات محلی مکلف‌اند که در تقرر، تبدل و ارتقای کادرهای ملکی و نظامی از سیاست کادری عادلانه متوازن در رابطه با اقوام و مناطق مختلف کشور پیروی نموده، اصول و معیارهای تخصص، تجربه و شایستگی کاری و اخلاقی را رعایت کنند.
- ما خواهان زیست باهمی کلیه اقوام کشور هستیم. بناء ایالت‌ها باید به اساس مناطق جغرافیایی تنظیم گردد.
- واحدهای اداری کشور بر اساس تناسب نفوس به شکل ایالت‌ها، ولایت‌ها، ولسوالی‌ها و شهرها تنظیم گردد. (در تشکیل این ایالت‌ها، الگوهای ساختار اداری چون نایب‌الحکومه‌گی‌ها، ریاست‌های تنظیمیه و یا زون‌ها به شکل انتخابی می‌تواند به حیث اساس تفکر قرار گیرد. هر نوع پیشنهادات دیگر درین زمینه باید قابل مطالعه دانسته شود).
- در ایالت‌ها شورا‌های نمایندگان منتخب مردم به صفت مجلس‌های ایالتی ایجاد گردند. مجلس‌های ایالتی رئیس و اعضای حکومت‌های ایالتی را مطابق به قانون انتخاب نمایند. مجلس‌های ایالتی دارای حق تصویب قوانین ایالتی باشند (مشروط بر اینکه قوانین مذکور ناقض قانون اساسی و سایر قوانین مصوب شورای ملی نباشند).
- ولسوال‌ها، شاروال‌ها و والی‌ها باید از طریق شورا‌های نمایندگان منتخب مردم مطابق به قانون انتخاب گردند.
- صلاحیت‌های دولت مرکزی (فدرال) و ایالات دقیقاً تفکیک گردد. نمونه ذیل می‌تواند یکی از حالات مطلوب باشد:

### صلاحیت‌های دولت مرکزی (فدرال):

تشکیل و رهبری اردوی ملی، تصمیم‌گیری در مورد جنگ و صلح، حراست از سرحدات کشور، تصویب و تطبیق بودجه دولت مرکزی (فدرال) نشر و بکارگیری پول واحد در سراسر کشور، تدوین و پیشبرد سیاست خارجی واحد، عزل و نصب سفرا و رؤسای نمایندگی‌های خارجی، تدوین پالیسی‌های عمومی انکشاف اقتصادی و اجتماعی کشور، هماهنگ‌سازی توزیع ثروت‌های ملی، تضمین تحقق احکام قانون در زمینه حراست از حقوق اساسی اتباع و کمک به تحکیم روابط و همگرایی میان ایالات، حمایت از اشتراک وسیع و فعال زنان در حیات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور، طرح و تطبیق پالیسی‌های حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه چون سالخوردگان، کودکان، معلولین و معیوبین و بازماندگان قربانیان جنگ، فراهم‌آوری زمینه‌های مساعد آموزش، پرورش و سرگرمی‌های سالم ورزشی و هنری برای جوانان، اتخاذ تدابیر برای جلوگیری از فعالیت سازمان‌های تروریستی و جنایت سازمان یافته، رهبری مبارزه بر ضد کشت، استعمال و ترافیک مواد مخدره.

### صلاحیت‌های حکومت‌های ایالتی:

- تشکیل و رهبری پولیس محلی به‌خاطر برقراری نظم عامه، مبارزه با تروریسم و جنایت سازمان یافته، جلوگیری از فساد اداری و فساد اخلاقی، رهبری مبارزه بر ضد کشت، استعمال و ترافیک مواد مخدره.
- رهبری مؤسسات تعلیمی و تحصیلی و اتخاذ تدابیر برای توسعه سواد آموزی.
- تأمین رشد متوازن آموزش و فرهنگ، مطبوعات و نشرات.
- ایجاد و الغای تشبثات خصوصی مطابق قانون، تأمین سهم‌گیری فعالانه متشبهین خصوصی در برنامه‌های بازسازی و پروژه‌های انکشافی.
- طرح و تحقق بودجه سالانه محلی (ایالتی)، تحصیل و پرداخت به موقع مالیات ملی (فدرال) و تقسیم متوازن عواید بودجه محلی در میان شهرها و ولسوالی‌ها متکی بر اصول شفافیت و حسابدهی.
- تدوین و تطبیق برنامه‌های بازسازی، نوسازی و پروژه‌های انکشافی در دهات،

قصبات و شهرها در هماهنگی با برنامه‌های ملی (فدرالی) و بین‌المللی.  
 - مواظبت از هموطنانی که پس از اشتغال طولانی در حیات نظامی به زندگی  
 ملکی بازگشته‌اند و فراهم آوری تسهیلات برای اسکان مجدد مهاجرین و بیجا شدگان.  
 - رسمیت بخشیدن به زبان‌های محلی در محدوده ایالت مطابق به قانون.<sup>۱</sup>

سوم: دموکراسی فدرال، حل مسأله قدرت در افغانستان / محمد قبول

همزمان با آغاز کار کمیسیون تسوید قانون اساسی، نشست‌ها و کنفرانس‌های متعددی در مورد قانون اساسی آینده افغانستان در داخل و خارج کشور برگزار گردید و صاحب نظران دیدگاه‌های خود را در موضوعات گوناگون به شمول نظام فدرالی، از طریق این کنفرانس‌ها و همچنین از طریق رسانه‌ها و مطبوعات و چاپ مقالات و کتاب‌ها ابراز داشتند. در این میان کنفرانسی تحت عنوان «قانون اساسی؛ میثاق ملی» به تاریخ ۱۹ و ۲۰ اپریل ۲۰۰۳ برابر با ۳۰ و ۳۱ حمل ۱۳۸۲ خورشیدی در لندن برگزار گردید که از نگاه محتوای علمی و پژوهشی با دیگر کنفرانس‌ها متفاوت بود. در این کنفرانس کتابی تحت همین عنوان (قانون اساسی، میثاق ملی) توسط «کانون مطالعات و پژوهش‌های افغانستان» به‌طور همزمان در لندن و کابل منتشر شد که حاوی مقالات علمی ارزشمندی بود. این کتاب در ۳۷۲ صفحه و با قطع وزیری توسط سید اکبر زیوری تنظیم شده و در اختیار عموم قرار گرفت.

در این کتاب آقای محمد قبول و آقای حمزه واعظی مقالات بلندی ارائه کرده‌اند. هارون امیرزاده در مقاله‌ای در مخالفت با نظام فدرالی، مناسب‌ترین نظام را در شرایط حاضر افغانستان حکومت متمرکز با سیستم جمهوری پارلمانی می‌داند. عبداللطیف پدرام که یک مقاله و یک سخنرانی در کنفرانس ارائه داشت، تأکید کرد بر این که از طرح نظام فدرالیسم نباید هراس داشت؛ چرا که این نظام یکی از تجربه‌های موفق دموکراسی در جهان حتی در کشورهای جهان

۱. سرور دانش، درآمدی بر: وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، چاپ اول، کابل، بهار ۱۳۸۲، ص ۱۶۰ الی ۱۶۵.

سومی نظیر پاکستان و هند بوده است.

از میان ده‌ها نوشته و مقاله و طرح، در این کنفرانس و یا در رسانه‌ها و نشست‌های دیگر، نظریات چند تن از صاحب نظران را با استناد به نوشته‌های شان به طور مختصر نقل خواهیم کرد. شماری از این نوشته‌ها، از محتوا و تحلیل عمیق و همه جانبه در حمایت از اندیشه و نظام فدرالیسم برخوردار است، یکی مقاله آقای محمد قبول که قبلاً هم خلاصه آن را در کتاب "درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان" به عنوان نظریه طرفدار نظام فدرالی در افغانستان نقل کرده بودم و دوم و سوم مقاله آقای حمزه واعظی و دیدگاه‌های عبداللطیف پدرام که ویژگی‌ها و برجستگی‌های فدرالیسم را به صورت مفصل بررسی کرده‌اند. به تعقیب آن‌ها نظریات و دلایل آقای هارون امیرزاده و چند تن دیگر را در مخالفت با فدرالیسم نیز در قسمت‌های بعدی به تفصیل ذکر خواهیم کرد تا با دلایل مخالفان نظام فدرالی نیز آشنا شویم.

نکته قابل توجه این است که در دوره تسوید قانون اساسی، طرح‌ها و نظریات و پیشنهادات از سوی هموطنان ما در داخل و خارج کشور در رابطه با مجموع موضوعات مرتبط به قانون اساسی و مخصوصاً در مورد نظام فدرالی، در آن حد زیاد بوده است که نقل همه آن‌ها بسیار مشکل و باعث طولانی شدن این نوشتار خواهد شد اما کوشش می‌کنم که تنها در ارتباط با نظام فدرالی موارد مهم تر را به اختصار نقل کنم.

نقل این دیدگاه‌ها و نوشته‌ها در این جستار بدان جهت ضروری است که هم اکنون بعد از تقریباً ۲۰ سال از نظام جمهوریت پسا بن، کسی چندان اطلاع ندارد که در آن دوره در مورد فدرالیسم چه دیدگاه‌ها و استدلال‌هایی و از طرف چه کسانی ابراز شده است. خوانندگان امروز باید بدانند که در ۱۸ سال پیش و در هنگام تدوین قانون اساسی در مورد فدرالیسم چه نوع بحث‌هایی جریان داشته و چرا در قانون اساسی، نظام فدرالی پذیرفته نشده است.

آقای محمد قبول مدیر مسؤول سابق نشریه "نوای صبح" و روزنامه "کابل تایمز" تحت عنوان فوق در ماه حمل ۱۳۸۲ در حمایت از نظریه فدرال، تحت

عنوان فوق چنین نوشته است:

«در شرایطی که ولایات به صحنه اصلی مبارزه قدرت در افغانستان تبدیل شده، دموکراسی محدود به دولت مرکزی و پایتخت، راه حل ناقصی است که برای برون رفت از بحران ارائه می‌شود. تنها دموکراسی فدرال است که می‌تواند موازنه بین مرکز و محلات را تأمین کند.

باید تصریح کرد که در این نوشته بحث بر سر فدرالیسمی نیست که هدف از آن تقسیم کشور بین خود کامگان محلی است، بلکه نظام دموکراسی فدرال در نظر است که عالی‌ترین مظهر دموکراسی به حساب می‌آید و بزرگترین دموکراسی‌های جهان، از آمریکای شمالی تا آلمان و هندوستان، با این نظام اداره می‌شود. اما طرح ضرورت دموکراسی فدرال در افغانستان از حساسیت خاصی برخوردار است.

از آنجایی که فدرالیسم اساساً در گذشته از سوی حلقات و عناصر مخالف پشتون‌ها مطرح شده، بحث در باره آن نیز غالباً به ضدیت با پشتون‌ها تعبیر شده است.

طوری که پیشتر نیز اشاره شد، حتی همان حلقات و عناصر ضد پشتون هم اعتراف می‌کنند که پشتون‌ها در افغانستان حد اقل بزرگ‌ترین گروه قومی را تشکیل می‌دهند. به همین دلیل سر نوشت هر دولت مرکزی انتخابی در این کشور ناگزیر از سوی پشتون‌ها تعیین خواهد شد. هیچ سیاستمداری قادر نخواهد بود بدون برخورداری از اعتماد و حمایت پشتون‌ها در رأس قدرت قرار گیرد.

بنا بر این، در حالی که مرزبندی‌های قومی در افغانستان از هر زمان دیگری مشخص‌تر شده و احتمال برخورد‌های قومی، به خصوص میان گروه‌های پشتون و غیر پشتون، به طور بی‌سابقه‌ای آینده صلح و بازسازی را در کشور زیر سؤال می‌برد، ایجاد موازنه قومی و حفظ روابط برادرانه بین آن‌ها در صدر اولویت‌های جامعه قرار می‌گیرد.

دموکراسی فدرال در افغانستان نه تنها از نقش و اهمیت پشتون‌ها در زندگی سیاسی کشور نمی‌کاهد بلکه آنان را متناسب با بزرگی جمعیت شان هم در

دولت مرکزی و هم در حکومت‌های محلی در موقعیت برتری قرار می‌دهد. اما از سوی دیگر، دموکراسی فدرال با گسترش مردم سالاری به محلات کشور به اقلیت‌های قومی نیز امکان می‌دهد تا نه تنها به حقوق و آزادی‌های شان دست یابند بلکه در عین زمان هم با پشتون‌ها و هم با همدیگر داخل چنان مناسباتی شوند که بر پایه تساوی حقوق و امتیازات استوار باشد. برخی از آن بیم دارند که فدرالیسم باعث تضعیف دولت مرکزی خواهد شد و می‌تواند وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور را در معرض تهدید قرار دهد. در این جا نیز باید بر اهمیت ترکیب دموکراسی و فدرالیسم تأکید کرد. نمونه یوگوسلاویا حاکی از آن است که فدرالیسم بدون دموکراسی واقعاً می‌تواند به بر خورد های خشونت‌آمیز قومی و تجزیه کشور بینجامد. اما تجربه جهانی نشان می‌دهد که دموکراسی فدرال نه تنها به معنای ضعف دولت مرکزی نیست بلکه پایه نیرومندی است برای وحدت کشورهای که جوامع آن‌ها با گوناگونی نژادی، قومی و فرهنگی مشخص می‌شود. ایالات متحده آمریکا، یگانه ابر قدرت جهان، با همین نظام اداره می‌شود. پاکستان همسایه، وحدت ملی خود را به طور فزاینده‌ای در تقویت دموکراسی فدرال می‌بیند و کشور پر جمعیتی چون هندوستان، با آن همه تنوع نژادی، قومی، دینی، زبانی و فرهنگی، یک دموکراسی فدرال است. در هیچ یک از این نمونه‌ها و در سایر دموکراسی‌های فدرال جهان، نه دولت مرکزی ضعیف است و نه هم موجودیت این کشورها با تهدید روبه‌رو است. اشتباه بزرگی خواهد بود اگر تلاش‌های امیر عبدالرحمن خان در اواخر سده نوزدهم به خاطر ایجاد یک دولت مرکزی نیرومند در افغانستان پایه مخالفت با دموکراسی فدرال قرار گیرد. اقدامات امیر عبدالرحمن خان یک ضرورت خاص تاریخی در جهت نوسازی نظام سیاسی کل کشور بود. هدف از آن اقدامات آن بود تا به "ملوک الطوائفی" در کشور پایان داده شود. این نظام، با توجه به شرایط جهانی و منطقه‌ای سده نوزدهم، نظام کهنه‌ای به حساب می‌آمد که دیگر با ایجابات آن زمان سازگار نبود.



در شرایط کنونی نیز، با در نظر داشت پیامدهای جنگ و دگرگونی‌های عظیم جهانی و منطقه‌ای، نظام سیاسی کشور بیش از هر زمان دیگری نیاز به نوسازی دارد. اکنون ضرورت یک دموکراسی فراگیر مطرح است تا افغانان را قادر سازد کشورشان را از ویرانی‌های بنیادی و گسترده جنگ بیرون بکشند و با گذاشتن قدرت در دست خود مردم از تکرار آنچه به این فاجعه عظیم انجامید جلوگیری کنند.

از سوی دیگر در سال‌های جنگ، علی‌رغم لشکرکشی‌های خارجی و مداخلات آشکار و دوامدار قدرت‌های جهانی و منطقه‌ای، افغانستان هویت خود را به عنوان یک کشور مستقل حفظ کرد. تجربه نشان می‌دهد که استقلال کشور با منافع جامعه بین‌المللی نیز در همسویی قرار دارد. تلاش‌های اتحاد شوروی و پاکستان برای تحمیل رژیم‌های دست‌نشانده بر افغانستان با واکنش شدید و گسترده جهانی روبه‌رو شد.

وحدت و تمامیت ارضی کشور نیز در این مدت از بوته تمام آزموها پیروز به در آمد. نه تنها هیچ رویدادی به تجزیه افغانستان نینجامید بلکه هیچ فرمانروا و گروهی در تمام سال‌های جنگ جرئت نکرد از تجزیه کشور سخنی به میان آورد. حتی هیچ یک از مداخله‌گران خارجی تلاش نکرد افغانستان را بادیگران تقسیم کند.

اگر جنگ و آن همه مداخلات خارجی نتوانست استقلال افغانستان را سلب کند و یا به تمامیت ارضی آن آسیب برساند، دلیلی وجود ندارد که صلح و دموکراسی تهدیدی را متوجه کشور سازد.

سپردن اداره امور محلات به دست خود مردم نیاز تازه‌ای در افغانستان نیست. این ضرورت همواره پس از استقلال کشور مطرح بوده است. در هر سه قانون اساسی نظام شاهی شوراهای ولایتی انتخابی پیش‌بینی شده بود.

در قانون اساسی امان‌الله خان (۱۳۰۳/۱۳۰۱ شمسی) در رابطه با اداره ولایات، اصل "غیر مرکزی بودن قدرت" پذیرفته شده بود. در قانون اساسی عصر محمد نادر خان (۱۳۰۹) "مجالس مشوره ولایات" به مثابه نهادهای انتخابی و در قانون اساسی سال ۱۳۴۳، که آغاز گر دهه دموکراسی در عصر

محمد ظاهرشاه به حساب می‌آید، ولایت جرگه‌ها پیش‌بینی شده بود که اعضای آن باید از راه انتخابات آزاد، عمومی، مستقیم و سری از طرف ساکنین هر ولایت انتخاب می‌شدند.

گرچه مفاد هیچ یک از این قوانین اساسی در رابطه با شوراهای محلی در عمل پیاده نشد اما به مثابه اسناد معتبر تاریخی بر نیازی صحه گذاشته‌اند که دیگر نمی‌توان در بر آوردن آن تعلل به خرج داد.

علی‌رغم آن که چنین شوراهایی دموکراسی فدرال به حساب نمی‌آید، پیش‌بینی آن در هر سه قانون اساسی نظام شاهی واقعیت‌های قومی و اجتماعی جامعه افغانی را بازتاب می‌دهد.

می‌توان فرض کرد که اگر مفاد این قوانین، از همان آغاز بدون هیچ اختلالی، عملی می‌شد، رشد طبیعی چنین نهادهایی - با در نظر داشت ساختار قومی جامعه افغانی - تا کنون به دموکراسی فدرال منجر شده بود و شاید هم به این وسیله جلو این همه خانه جنگی و نفاق گرفته می‌شد.

آقای قبول در بخش دیگری از مقاله خود به طرح نگرانی‌ها و مخالفت‌ها در مورد نظام فدرال در افغانستان پرداخته و همه موانع احتمالی را به تفصیل مورد بحث و نقد قرار داده و در آخر نتیجه گرفته است که:

«تجربه بین‌المللی به طور فزاینده‌ای بر این واقعیت صحه می‌گذارد که دموکراسی فدرال نظام سیاسی مناسبی برای آینده جامعه بشری است. حتی برخی از نظریه پردازان ضرورت فدرالیسم جهانی را به عنوان پاسخی به جهانی شدن اقتصادی مطرح می‌سازند.»

وی در پایان می‌افزاید: «با وجود این، تحقق این داعیه در افغانستان کار ساده‌ای نخواهد بود. دشواری‌ها و موانع فراوان و بزرگی بر سر راه دموکراسی فدرال در این کشور قرار دارد. اما این دشواری‌ها و موانع را نمی‌توان با تحریکات قومی و نظامی از میان برداشت. مبارزه به خاطر دموکراسی فدرال مترادف است با یک کارزار گسترده روشنگرانه که بتواند این خواست را به یک داعیه سراسری برای همه افغانانی که به نجات کشور و مردم می‌اندیشند تبدیل کند. اشتباه بزرگی

خواهد بود اگر مبارزه برای پی‌ریزی این نظام نو در افغانستان، با برخوردها و رقابت‌های گروهی مغالطه شود. تنها یک جنبش ملی که همه عناصر و نیروهای طرفدار دموکراسی فدرال را در افغانستان متحد سازد، می‌تواند رهگشای چنین مبارزه‌ای باشد... تنها دموکراسی فدرال است که با فراهم‌آوری یک ساختار سیاسی مناسب با نیازها و ایجابات این جامعه می‌تواند پایان فاجعه و رشد و انکشاف اقتصادی و اجتماعی افغانستان را تضمین کند.»

در پایان این قسمت به خوانندگان گرامی توصیه می‌کنم که مقاله آقای قبول را به طور کامل و با دقت مطالعه کنند.<sup>۱</sup>

#### چهارم: نظام فدرالی در افغانستان؛ راهبرد سزاوار / حمزه واعظی

آقای حمزه واعظی از نویسندگان و پژوهش‌گران برجسته کشور تحت عنوان فوق، نظام فدرالی را یک راهبرد سزاوار می‌داند و ویژگی‌ها و کارکردهای آن در افغانستان را به خوبی توضیح داده است:

«فدرالیسم گونه‌ای از نظام سیاسی است که بر مبنای متکثر و بسیط، شالوده‌گزاری می‌شود. ماهیت این نوع نظام بر ساختاری متمرکز می‌گردد که از یک سو قرائت مبسوطی از دموکراسی ارائه می‌دهد و از سوی دیگر، مؤلفه‌های مطمئن مشروعیت ملی و کارآمدی و انعطاف مدنی را در حوزه تعامل اجتماعی و تجربیات کردارهای سیاسی مستقر می‌سازد.

تجربه استقرار نظام فدرالی در "جهان اول"، حکومت‌های ملی را به طور فزاینده‌ای نهادمند، رفاه‌گستر، مشارکت‌پذیر، قانون‌مدار، پاسخگو، خردسالار و پر دوام ساخته است و در "جهان سوم" رژیم‌های حاکم را مقید به نسبت‌های مشخصی از دموکراسی، پیشرفت اقتصادی و زندگی مسالمت‌آمیز مدنی و ملی نموده است.

۱. این مقاله، علاوه بر کتاب "قانون اساسی، میثاق ملی" و کتاب "در آمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید" در منبع ذیل نیز به طور کامل چاپ شده است: در باره فدرالیسم، با مقدمه ای از عبداللطیف پیدرام، انتشارات بخش آموزش و فرهنگ حزب کنگره ملی افغانستان (۱)، کابل، ۱۳۸۳ خورشیدی، ص ۳۱ الی ۱۰۶.

فدرالیسم، آن‌گونه که در تعریف و تصور برخی از هموطنان سیاست‌پیشه ما پدیدار شده، به مفهوم تجزیه و جدایی طلبی نیست، بلکه برای جامعه چند قومی و گسسته افغانستان به‌عنوان عامل و نهاد مؤثری به‌شمار می‌آید که برای استقرار و استحکام زیرساخت‌های متنوع ملی در حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، قانونی و امنیتی، مهم‌ترین گزینه می‌باشد. آیین فدرالیسم مبتنی بر تضعیف و تخفیف حکومت مرکزی نیست بلکه به معنای توزیع قدرت و تکثیر امتیازات و اختیارات قانونی و حقوقی به اتباع و اقوام متنوع کشور است که دل‌بستگی و اعتماد آنان را به نظام سیاسی و تمامیت ارضی کشور، ثبات‌مند و همگانی می‌سازد. ساختار فدرالی از لحاظ حقوقی مبتنی بر اصالت حکومت مرکزی می‌باشد که عالی‌ترین مرجع تصمیم‌گیرنده است و حاکمیت ملی را در اساسی‌ترین اصول و مصالح ملی اعمال می‌کند...

در نظام فدرالی، فدرال‌ها زیر مجموعه‌های حاکمیت مرکزی می‌باشند که با حفظ تبعیت و ارتباط ارگانیک با مرکز، از اختیارات گسترده‌ای در حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، اداری و فرهنگی برخوردارند. این اختیارات از لحاظ حقوقی به گونه‌ای تنظیم می‌گردد که از یکسو به تقویت و تولیت حاکمیت مرکزی آسیبی نرسد و از سوی دیگر شأن دموکراتیک و ویژگی‌های خود مختارانه فدرال‌ها دچار تنزل و تزلزل قرار نگیرد. به همین دلیل، فدرالیسم شایسته‌ترین انتخاب در میان سایر گونه‌های حکومتی شمرده می‌شود که کمترین آفت سیاسی - اجتماعی را برای جوامع مدرن به‌ویژه در کشورهای در حال رشد بروز داده است.

ساحه اختیارات فدرال‌ها را حقوق پذیرفته شده نظام بین الملل تعیین کرده است اما حکومت مرکزی می‌تواند به‌طور مؤثری ناظر و حافظ قوانین داخلی ایالت‌ها بوده باشد. دامنه نفوذ و حضور حاکمیت مرکزی نسبت به امور فدرال‌ها نه آن‌چنان منبسط است که خطر و ضرر تجزیه و تفکیک تصور گردد و نه آن‌چنان منقبض است که مشابه استبداد و انحطاط سیاسی در روابط بین سیستم‌ها پدیدار آید.

فدرال‌ها عمدتاً براساس خصوصیات جغرافیایی و ویژگی‌های فرهنگی -

محیطی کد گذاری می‌شوند. به همین دلیل می‌تواند زمینه و انگیزه همگانی و نیرومندی را در جهت نظم پذیری، همگونگی و ساختارمندی ایالت‌ها و حاکمیت‌های متکثر فراهم آورد.

در ایالت‌های فدرال، باشندگان مربوط از حق تابعیت سراسری کشور برخوردار بوده و از حقوق و مصونیت‌های سایر ایالت‌ها نیز می‌توانند بهره‌مند شوند. حاکمیت فدرال و نیز حکومت مرکزی نمی‌تواند هیچ‌یک از اتباع کشور، باشندگان ایالات را از جابه‌جایی مکانی و انتقال دارایی‌های خود به سایر ایالات مانع گردند...

به زعم این قلم، فدرالیسم در افغانستان از چند منظور تئوریک می‌تواند مورد موشکافی علمی نظری قرار گیرد:

#### الف. پیچیدگی‌های موزایک قومی

دیرینگی سنت‌های فنودالی و فسیل‌شدگی ارزش‌ها و نمادهای ملی، جامعه افغانستان را در ردیف جوامع قبیله‌ای، گشایش ناپذیری ذهنی و خرد شدن حوزه مناسبات و تعامل اجتماعی قرار می‌دهد. قوام نیافتن اندیشه‌های ملی، شعاع ذکاوت جامعه قبیله‌ای را در گستره تابوها و رازهای دینی و مذهبی محدود و محصور می‌کند. نظم‌گریزی، تفریق‌پذیری طایفه‌ای، الوهیت یافتن پنداره‌های عشیره‌ای و خردستیزی‌های همگانی، فرایند طبیعی جامعه قبیله‌ای است که از پروسه تشکیل ملت و تکوین هویت ملی جلوگیری می‌کند.

موزایک قومی در افغانستان مبتنی بر تعدد‌گری، مرکز‌گریزی، جدایی‌خواهی، کل‌ناپذیری و خرداندیشی خصلت یافته است. آرایش این نوع ساختار می‌باید بر سیستمی تطبیق‌گردد که با ویژگی‌های اجتماعی، خصوصیات ذهنی و تجربیات عینی این جامعه سنخیت داشته باشد. ساختار موزایکی در افغانستان بازتاب دهنده رفتارها و تعامل سیستم فنودالی است. فنودالیسم صورت عقب‌مانده‌ای از کیش حکومت‌داری را تبلور بخشیده است که تشابه ناتمام و کمرنگی به رویه فدرالی می‌رساند. سنت فنودالی بر نوعی تمرکز گسسته مبتنی است که خرده

گروه‌های اجتماعی را بر محور يك نهاد فایقه و جبرگر فراهم می‌آورد... خصوصیات فرهنگی روانشناسی اجتماعی جامعه قبیله‌ای افغانستان به گونه‌ای تکوین یافته است که فدرالیسم می‌تواند پاسخ مناسبی به غریزه دولت خواهی آن‌ها بوده باشد. گرایش به درون‌گرایی در رفتارهای اجتماعی، تعبد بر نمادهای قبیله‌ای و تعصب بر نشانه‌ها و دلبستگی‌های محیطی، شرایط و ویژگی‌های "دولت-شهرها"ی باستانی را در زندگی اجتماعی و ذهن تاریخی آن‌ها قایم ساخته است. ظهور و بلوغ این مؤلفه‌ها برای تأمین و تأویل گزاره‌های سیستم فدرالی، راهبرد خردمندان و مؤثری در این جامعه محسوب می‌شود.

#### ب. توزیع عادلانه قدرت

انحصار ظالمانه قدرت سیاسی در تاریخ سیاسی افغانستان، مقوله تهوع‌آوری بوده است که نقش مهمی در جهت‌گستری ساختاری و ناتمامی هویت ملی ایفا کرده است. انحصار قدرت بر محور اصالت‌های عشیره‌ای، خونی و زبانی سنت معهودی بوده که متولیان عقل‌گریز و جهالت‌پیشه سیاسی بر سرنوشت ملی برجای گذاشته‌اند. رفتارهای سخته این مدیران، برپایه اعتقادات ناپخته سیاسی و توهمات و انگاره‌های مذهب‌مدارانه‌ای بوده است که از یکسو، از نظام سیاسی سلب مشروعیت نموده و از سوی دیگر به انحطاط سیاسی و ناکارآمدی ملی آنان عمق تاریخی بخشیده است.

انحصارگری، بستر زندگانی اجتماعی و اندیشه ملی را عقیم ساخته است. به‌طور فزاینده، عقده‌های تاریخی اقوام محکوم را تهییج نموده و موجب حاشیه‌نشینی، انفعال و سرخوردگی‌های روانی-سیاسی آن‌ها شده است. تولید نفرت و بدگمانی و بیگانگی نسبت به نظام سیاسی و ترس موهوم از سیاستگران و حکومت‌کنندگان، زاییده انحصار بدیمنی است که ریشه در ذهن و زکاوت تاریخی مردم افغانستان تنیده است.

خاطره حکومت‌های انحصارگر، ترس و بدخواهی گسترده و پر عمقی نسبت به نظام سیاسی متمرکز بر جای گذاشته است، از همین‌رو تجربه و تکرار

سانترالیزم، رغبت سیاسی و انگیزه ملی گروه‌های قومی افغانستان را به‌عنوان يك پدیده اجتماعی بر نخواهد انگيخت، اما تأکید و تنبه بر سیستم فدرالی می‌تواند انگیزه‌ها و امیدواری‌های اجتماعی را نسبت به حاکمیت سیاسی پرمایه سازد. سیستم فدرالی یکی از گزینه‌های معقولی می‌تواند به‌شمار آید که دستاورد ملموس آن برای مردم افغانستان در دو گزاره مهم تبلور پیدا کند: شکستن انحصار قدرت و توزیع عادلانه آن در فدرال‌ها و مراکز مختلف جغرافیایی بر مبنای بافت محیطی، فرهنگی و خصوصیات قومی اجتماعی ایالات.

توزیع قدرت سیاسی ضمن آن که از فساد سیاسی حکومت جلوگیری می‌کند، مجاری ظلم، تبعیض و حاشیه‌نشینی و انزوای اجتماعی اقوام و اتباع کشور را نیز سد نموده و به پویایی، خلاقیت، بهینه‌سازی استعدادها و اجتماعی و تولدهای ذهنی مجال ظهور و بلوغ می‌دهد...

### ج. خودگردانی سیاسی

فدرالیسم آزمونی است که می‌تواند جامعه استبداد زده و منزوی افغانستان را در مسیر يك دگرذیسی ساختاری قرار دهد. در چنین سیستمی، جریان "سیال ذهن" کتله‌های قومی برای آفرینش در بدعت‌های تازه سیاسی به فعلیت در خواهد آمد. ابتکار و اعتماد به استعداد اجتماعی، دایره شعور سیاسی و حوزه اندیشه‌های توده‌ای را از "سطح" مناسبات و مفاهیم بسته قومی و عشیره‌ای به "عمق" دریافت‌ها و مطالبات ملی و فرهنگی ارتقا خواهد بخشید.

آرزوهای سرکوب شده سیاسی و آرمان‌های اجتماعی عقیم مردمان در سایه مانده افغانستان، در فرایند فدرالیسم فرصت خواهد یافت که بازخوانی شود. بازخوانی این پدیده‌ها به گشایش اندیشه اجتماعی، پردازش شئون حقوقی و غنامندی و قاعده‌پذیری تعامل انسانی و انسانی شدن ارزش‌های سیاسی منجر خواهد شد.

تعمیل سیستم فدرال، توانایی و زکاوت کلیه اقوام کشور را به رقابت‌های سالم در جهت تولید، ابتکار، خوداتکایی، خویشتن‌باوری و دگرگونی و نوسازی

را در تمام عرصه‌ها و حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و فرهنگی معطوف نموده و قابلیت‌های محذوف شده آن‌ها را در مجرای بهینه‌گزاری، گسترده‌گی و فعلیت‌رسانی متمرکز و متجلی می‌کند...

#### د. هویت‌گزاری، خویش‌شناسی

تجربه تاریخی حکومت‌های مرکزی در افغانستان بر انکار و تحقیر هویت‌های قومی، مذهبی و فرهنگی اقوام حاشیه‌نشین نشانه‌گزاری شده است. تحقیر و تخفیف هویت‌ها، جریان معقول تشکیل ملت را عقیم گذاشته و نوعی روان‌پریشی و پریشان‌رفتاری را در شخصیت اجتماعی و حافظه تاریخی این اقوام پدیدار ساخته است. چنین جریانی، هویت‌های متفرق قومی را برجسته‌تر از هویت کلان و همبسته ملی تبارز داده است. هویت‌های قومی ضمن آن که به خرد شدن ساحه اندیشه ملی کمک رسانیده‌اند، انگیزه و زمینه‌های نیرومندی را در جهت همگانی شدن عصبیت‌ها، ستبری‌ها و بدخویی‌ها در تعامل اجتماعی و کردارهای قومی و مذهبی تولید کرده است.

رابطه معکوس هویت‌های قومی و حکومت‌های مرکزی از معضلات مهم تاریخ سیاسی افغانستان می‌باشد. سیاست و اراده حکومت‌ها مبنی بر ایجاد و استقرار نظام تک‌ساختی، از اندیشه کتمان هویت‌های قومی آبیاری شده است. اما نتیجه چنین سیاست و اندیشه‌ای، پر عمق شدن نفرت‌های سیاسی اقوام نسبت به مقوله حکومت مرکزی و پر دوام شدن دلبستگی‌ها و راز آلود شدن فرهنگ و خصلت‌های روانی جامعه قومی بوده است. تکرار و تداوم تاریخی این معادله، ظهور و بلوغ دور باطل بحران‌های ساختاری را در حوزه حکومت‌داری و هویت‌های تحقیر شده قومی قایم ساخته است.

استقرار سیستم فدرالی به هویت‌های کتمان شده قومی مجال خواهد داد تا به بازشناسی واقع بینانه خود و دارایی‌های فرهنگی خویش‌شناسی پردازند. بازشناسی و بازیابی آیین‌ها و ارزش‌های تاریخی و فرهنگی، درک اجتماعی و قدرت تشخیص و انتخاب استعدادهای فکری اقوام را ارتقا خواهد بخشید و توان و ظرفیت اجتماعی



و سیاسی آن‌ها در جهت تطابق با مفاهیم و سازه‌های جامعه مدنی و مدنیت سیاسی را گسترش خواهد داد.

در آیین فدرالی، قومیت به‌عنوان یک پدیده اجتماعی نه تنها تحقیر و تخفیف نمی‌شود بلکه با توجه و تأکید بر همگونی‌های قومی، مشترکات اتنیکی و پیوندهای فرهنگی باشندگان فدرال‌ها، عامل پیوستگی‌های سیاسی و همسازگری‌های اجتماعی در جهت تحکیم و ترویج مبانی فدرالیسم و حاکمیت فدرالی خواهد بود. تجانس قومی و فرهنگی در ایالت‌های فدرال، حاکمیت‌های فدرالی را در افغانستان از نظر مشروعیت سیاسی، قوام و دوام می‌بخشد و نوعی رابطه حسی و روانی میان فدرال نشینان و حاکمیت فدرالی برقرار می‌سازد. خاستگاه منطقه‌ای و قومی حاکمان و متولیان فدرال، از یکسو اعتماد مردمی را نسبت به حاکمان تقویت می‌کند و از سوی دیگر، حاکمان را به پاسخگویی در مقابل مردم واداشته و انگیزه و اراده شکیبایی، خدمت‌گزاری، تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی، ترویج خویش‌شناسی و خودیابی فرهنگی و اشاعه نمادها و آموزه‌های ملی را بر آن‌ها سزاوار و استوار می‌سازد.

خویش‌شناسی‌ای که در نتیجه اهتمام حکومت‌های فدرالی پدید می‌آید، ارزش‌های ارجمندی را برای رفع حقارت‌های اجتماعی و فرهنگی تولید می‌کند. این ارزش‌ها جایگزین انگاره‌ها و الگوهای می‌گردد که در مناسبات میان-قومی توزیع و تحمیل شده است... رایج‌ترین مناسبات میان-قومی در افغانستان، القای روانی مفهوم "برادر بزرگتر" بوده است. بار حقوقی و سیاسی این مفهوم به معنای کسب امتیازات حد اکثر، جایگاه والاتر، غرور قومی غالب‌تر، انحصارات بیشتر و تکالیف و مسؤولیت‌های حد اقل برای یک گروه قومی تفسیر و تعمیل شده است. در فدرالیسم که بر مبانی توزیع قدرت و تبیین جایگاه‌های حقوقی و گزاره‌های قانونی برابر فدرال‌ها بینان‌گزار می‌شود، مناسبات ظالمانه "برادر بزرگتر و برادر کوچکتر" از بنیاد برانداخته می‌شود.

## هـ. نخبه‌گرایی

در سیستم‌های فدرالی برخلاف سیستم تجربه شده سانترالیزم در افغانستان، میدان وسیعی برای جولانگری نخبگان فراهم خواهد بود. رژیم‌های تمامت خواه قومی، مجال بروز توانایی‌ها و اندوخته‌های علمی - فکری نخبگان متعلق به اقوام غیر حاکم را سد کرده بودند. نخبگان قومی به‌عنوان عناصر غیر خودی، اهلیت و شرایط کسب اعتماد و اطمینان زمامداران و صلاحیت قرار گرفتن در مناصب دولتی را به‌ندرت در می‌یافتند.

از فواید فدرالیسم، خاستگاه محیطی و کم حجم بودن حاکمیت فدرالی است، در چنین سیستمی فرصت نفوذ و حضور نخبگان متعلق به ایالات مربوطه در ساختار حاکمیت به سادگی فراهم می‌گردد. نیازمندی دولت فدرال به نیروی عملی، فکری، فرهنگی و مدیریتی نخبگان، ارتباط و اعتماد مدیران را به آن‌ها الزام آور می‌سازد. نخبگان نیز با رسالت ملی، تعهدات قومی و دلبستگی‌های محیطی خود، روحیه و علاقمندی مشارکت در حاکمیت را به‌عنوان یک پیمان ملی تلقی می‌کنند...

### و. مشارکت خود انگیخته

سیستم فدرالی به‌دلیل نوع ارتباط با اتباع و نوع ساختار سیاسی، زمینه و بهانه مشارکت فعال مردم را در فعالیت‌های اجتماعی و سیاسی فراهم می‌آورد. فرم نظارتی که اتباع نسبت به حاکمیت فدرالی دارند، جریان مدارا و مدیریت میان متولیان و مردم را به بایسته‌ترین شکل، سامان می‌بخشد. سامان‌یابی و شفافیت ارتباط و تعامل میان مدیران و مدیریت شونده‌گان، هنجارهای دموکراتیک را به ساده‌ترین وجه، ممکن و منبسط می‌سازد. انبساط سازه‌های دموکراسی، به بلوغ افکار اجتماعی و گشایش سیستم‌ها و نهادهای مدنی میدان می‌دهد. محصول عینی این روند، مشارکت خود انگیخته مردم در سرنوشت سیاسی و به ظهور رسیدن مقوله ملت خواهد بود؛ موضوعی که هنوز در افغانستان غایب است.

## ز. تأمین عدالت

نابرابری و استبداد مهم‌ترین و شایع‌ترین رکن نظام اجتماعی افغانستان بوده است. غلبه حاکمان خردناندیش و عشیره‌سالار بر هستی اجتماعی این جامعه، بسیاری از اقوام و اتباع کشور را از حقوق انسانی و ملی محروم ساخته و آن‌ها را به‌عنوان انسان‌های درجه سوم، خفیف ساخته‌اند. بی‌عدالتی و تبعیض نسبت به کتله‌های قومی و مذهبی و تحقیر شخصیت روانی و فرهنگی آنان، از یکسو شکاف‌های فعال اجتماعی را فراخ‌تر نموده و از سوی دیگر، عقب ماندگی‌های سیاسی، ارتجاع ذهنی و بحران‌های ملی دردآوری را بر سرنوشت تاریخی افغان‌ها محتمم ساخته است.

تأمین عدالت درگرو استقرار یک نظام مشروع ملی در افغانستان است که تکرار کننده تجربه حکومت‌های گذشته نباشد. عدالت در افغانستان با بحث‌های انتزاعی و حکومت‌های جبار مذهبی - قومی قابل تحقق نیست؛ مقوله‌ای است که به‌عنوان یک پیش‌نیاز اساسی برای استقرار و استمرار نظام فرهمند سیاسی و تأمین اعتماد و اعتبار اقوام و گروه‌های مذهبی - اجتماعی کشور می‌باید مفاد تحقق پیدا کند؛ فدرالیسم بعنوان یکی از شایسته‌ترین بسترهای تألیف عدالت به‌شمار است. در کار ویژه‌های نظام فدرالی توزیع امتیازات، ایجاد فرصت‌های برابر شغلی و اقتصادی، تقسیم مساویانه نگاه حاکمیت به کلیه اتباع، به‌فعلیت رسانیدن مقوله حق و تکلیف و به رسمیت شناختن حقوق شهروندی، از مهم‌ترین وجایب و وظایف تعریف می‌گردد که نسبت معهودی با عدالت دارد...»<sup>۱</sup>

۱. آنچه خواندید بخشی از مقاله آقای حمزه واعظی در کنفرانس لندن بود. گفتنی است که این مقاله آقای واعظی در چند منبع با تفاوت‌هایی چاپ شده است. از جمله در:

- ۱- کتاب "قانون اساسی، میثاق ملی" که قبلاً یاد کردیم.
- ۲- کتاب "در باره فدرالیسم" از انتشارات بخش آموزش و فرهنگ حزب کنگره ملی افغانستان که همراه با مقاله آقای محمد قبول و با مقدمه‌ای از عبداللطیف پدرام نشر شده است
- ۳- همچنین آخرین نسخه این مقاله با اضافات و ویرایش مجدد به عنوان فصل هفتم در کتاب ایشان به نام "هویت‌های پریشان" در سال ۱۳۸۹ در کابل چاپ شده است، چنان‌که خود ایشان گفته است: «من فصل هفتم از کتاب "هویت‌های پریشان" را به موضوع فدرالیسم اختصاص داده‌ام. این فصل،

### پنجم: تأملی بر تاملات و پرسش‌های تکراری / عبداللطیف پدرام

چنان‌که در قسمت‌های قبلی گفتیم هم‌زمان با آخرین روزهای کار کمیسیون تسوید قانون اساسی در کابل، جمعی از صاحب نظران در کنفرانسی در لندن به تاریخ ۳۰ و ۳۱ حمل ۱۳۸۲ (۲۰۰۳م) در باره نظام سیاسی آینده کشور پیشنهادهاتی ارائه کردند و از آن جمله چند تن از صاحب نظران در حمایت از فدرالیسم در افغانستان، مقالات و سخنرانی‌های بلندی داشتند که برخی از آن‌ها را ذکر کردیم. یکی از کسانی که در آن کنفرانس در حمایت از فدرالیسم سخن گفت عبداللطیف پدرام بود. آقای پدرام از آن روز تا کنون یکی از مدافعان و حامیان سرسخت، قاطع و استوار طرح نظام فدرالی در افغانستان است. آقای پدرام در تاریخ ۱۳۸۱/۶/۷ از تأسیس حزب کنگره ملی خبر داد که بعدتر با تصویب قانون احزاب سیاسی در افغانستان حزب کنگره ملی به طور رسمی به ثبت رسید.

براستی همان‌طور که در دهه ۷۰ خورشیدی شاهد بودیم که طرح نظام فدرالی توسط رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری به عنوان یک استراتژی سیاسی به فراز آورده شد و انبوهی از ادبیات فدرالیستی از جانب موافقان و مخالفان در آن دهه تولید شد، در دهه ۸۰ خورشیدی و تا کنون، شاهد هستیم که آقای پدرام و حزب کنگره ملی بیشترین اندیشه و نشریات فدرالی را در سطح پایگاه‌های اینترنتی، نشریات، کتاب‌ها، کنفرانس‌ها و گفتگوها تولید کرده و آن را به یک خط

---

محصول بخشی از صحبت‌های من در کنفرانس قانون اساسی بود که در سال ۲۰۰۳ در لندن ارائه شد. عنوان این فصل در کتاب هویت‌های پریشان با عنوان "نظام فدرالی در افغانستان: راهبرد سزاوار و آزمون دشوار" می‌باشد که کوشیده‌ام از لحاظ تحلیلی - نظری، شایستگی‌ها و چالش‌های سیاسی، ژئوپلتیک، ژيوکونومیک، ژيواستراتژیک و پیچیدگی‌های فرهنگی، سیاسی و قومی موجود در راه تطبیق نظام فدرال را در افغانستان به شکل کدهای اساسی، بررسی کنم.

نتیجه‌ای که از این بررسی گرفته‌ام در خود عنوان واضح است: فدرالیسم، نظامی است از نظر تیوریک و تجربه جهانی سزاوار، اما در افغانستان با وجود سزاواری و مطلوبیت نظری، آزمونی است در حوزه عمل و تطبیق، بسیار دشوار و ناهموار که باید بدرستی اندیشیده شود و پیش نیازهای اساسی آن به دقت مورد تحلیل، ارزیابی و آسیب شناسی سیاسی نظری و مطالعات ژئوپلتیک، جامعه شناسی، فرهنگی، قوم شناسی، اقتصادی و جغرافیایی قرار بگیرد.»

مشی مبارزات انتخاباتی تبدیل کرده است. آقای پدرام در همه انتخابات‌های ریاست جمهوری و پارلمانی در افغانستان اشتراک کرده و نظام فدرالی را به عنوان شعار اصلی انتخاباتی خود مطرح کرده است.

در این قسمت در ابتدا بخش کوتاهی از خط مشی حزب کنگره ملی در مورد نظام فدرالی و سپس نوشته کوتاه از آقای پدرام را که هشت سال پیش نوشته شده، تحت عنوان «تأملی بر تأملات و پرسش‌های تکراری» نقل می‌کنیم:

الف. خط مشی انتخاباتی عبداللطیف پدرام در اولین انتخابات ریاست جمهوری

«ایجاد یک دولت واقعا ملی پیش از هر چیزی نیاز اساسی مردم ماست. اما خیال نکنیم با ایجاد چند تا نهاد و ساختار دولتی براساس یک قانون اساسی جدید "دولت ملی" تعریف می‌شود. بدون نو سازی کامل نظام سیاسی افغانستان نمی‌توان از راهکارها برای حل همه جانبه بحران و دشواری‌های موجود سخن به میان آورد.

نوسازی برای من عبارت است از ایجاد "جمهوری فدرال" مبتنی بر اصول مسلم دموکراسی، عدالت و آزادی در افغانستان. حل دموکراتیک و عادلانه مساله ملی در افغانستان با توجه به ویژه‌گی‌های قومی، زبانی و فرهنگی ما تنها و تنها در چهار چوب یک دموکراسی فدرال امکان پذیر می‌باشد. علاوه بر مساله "اقوام" به عنوان یک قطب مهم نمی‌توان بر قطب "قدرت" و مفاهیم آن چشم فرو بست. بدون تقسیم عادلانه قدرت و رسیدن به تفاهم واقعی با گروه‌ها و احزاب و رهبران سیاسی و اجتماعی و قومی نمی‌شود بر کل بحران سیاسی نقطه پایان گذارد. نظام سیاسی ای که بتواند این مسایل را در همه ابعاد آن، در سطح ملی و محلی حل نماید و امکان سهم‌گیری همه نیروهای سیاسی، اجتماعی، رهبران ارشد دوران مقاومت و رهبران اجتماعی سیاسی را در ساختار سیاسی فرا گیر مساعد سازد، بدیل وضع موجود خواهد بود.

معیارهای قومی و منطقه‌ای و فرهنگی اساس نظام فدرال (فدرالیسم) در افغانستان است، با این وصف هوشمندانه نخواهد بود اگر صد درصد روی معیارهای قومی پافشاری نماییم. ما خواهان آن هستیم که میان تعلقات و وابستگی‌های قومی و

منطقه‌ای از یک جانب و مناسبات اجتماعی، سیاسی و عناصر کارساز فراقومی برای ایجاد همبستگی ملی توازن برقرار سازیم...

تقسیم عمودی قدرت میان مرکز و ولایات یا ایالات فدرال از انحصار یک جانبه قدرت از اختیار آن چه دولت مرکزی می‌نامیم جلوگیری می‌نماید. ایجاد شوراهای خودگردان محلی با مشارکت واقعی مردم، تجربه تازه‌ای در برابر ما قرار می‌دهد و آن گاهی می‌توانیم در سطح محلات و ایالات و مرکز به عوض نهادهای عقب مانده‌ای مثل (لویه جرگه‌ها) در مواقع ضروری و تصمیم‌گیری‌ها به شوراهای نمایندگان مردم اتکا نماییم.

جمهوری دموکراتیک فدرال به معنای تقلیل کامل اقتدار مرکزی نیست. دولت‌هایی با این سیستم در سراسر جهان داریم که قدرت مندترین کشورهای جهان را تشکیل داده‌اند.

فدرالیسم به معنای تجزیه کشور نیست. آن‌هایی که فدرالیسم را با تجزیه طلبی برابر می‌دانند یا بی‌اطلاع‌اند یا مغرض. در سیاست‌های اساسی، مرکز است که برنامه‌ریزی می‌کند. دفاع از مرزها، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی کشور، ایفای وظیفه نمایندگی در سطح بین‌المللی و سیاست خارجی، نشر پول، تنظیم سیاست مالی، طرح‌های کلان اقتصادی ملی، سیاست‌گذاری‌های کلان اجتماعی و فرهنگی، اعلان جنگ و متارکه به عهده مرکز می‌باشد؛ اما در عین حال ایالات فدرال نیز این حق دموکراتیک را پیدا می‌کنند که در چارچوب سیاست‌های کلان، امور خود را خود مدیریت کنند و اولویت‌های خود را خود تعیین نمایند. اگر افغانستان یک کشور تک‌قومی هم می‌بود بازکنگره ملی، جمهوری دموکراتیک فدرال را پیشنهاد می‌کرد. نصب العین ما تأمین زمینه‌ها و امکانات دموکراتیک و مشارکت در همه امور زندگی می‌باشد.<sup>۱</sup>

ب. تأملی بر تأملات و پرسش‌های تکراری

در ده سال پسین پس از طرح و توضیح مبادی تیوریک فدرالیسم، چه

۱. سایت حزب کنگره ملی افغانستان، خط مشی دکتر عبداللطیف پدram رهبر حزب کنگره ملی افغانستان.

در کتاب‌ها و مقاله‌ها و چه در گفتگوهای تلویزیونی، سیمنارها و کنفرانس‌ها، به این پرسش‌ها پاسخ داده‌ام:

- فدرالیسم، منجر به تجزیه می‌شود؟
  - فدرالیسم در جوامع عقب مانده قابل تحقق است؟
  - فدرالیسم نیازمند یک جامعه پیشرفته است؟
  - فدرالیسم خوب است اما افغانستان هنوز عقب مانده است؟
  - فدرالیسم در جامعه مختلط قومی مثل افغانستان چگونه عملی می‌شود؟
  - آیا تقسیمات بر اساس قومیت است؟
  - نظام مالی فدرالیسم چگونه تنظیم می‌شود؟
  - آیا تاجیک‌ها و زبان پارسی (فارسی) ورشکست نمی‌شوند؟
- به اختصار پاسخ می‌دهم:
- فدرالیسم هم در جوامع عقب مانده تحقق یافته و هم در جوامع پیشرفته. نمونه جامعه عقب مانده آن، آمریکا بعد از جنگ‌های داخلی. اولین نویسندگان فدرال در آمریکا بحث‌های نظری را مطرح کردند مثل جفرسن و دیگران و بعد در سوئیس. نمونه پیشرفته آن، آلمان و سوئیس. نمونه اسلامی آن، پاکستان. نمونه غیر اسلامی آن، هندوستان.
  - فدرالیسم نظام سیاسی برای اداره است، معمولاً در کشورهایی که به دلیل سیاسی یا قومی یا استعمارزدگی دچار فروپاشی اجتماعی می‌شوند، به حیث یک راه حل لحاظ می‌شود. اگر لحاظ نشد و جدی گرفته نشد، کشور تجزیه می‌شود. نمونه آن جدایی بنگلهدیش از پاکستان.
  - فدرالیسم، در جوامع عقب مانده و پیشرفته می‌تواند تحقق پیدا کند. نمونه‌هایش را گفتم. اوضاع و احوال افغانستان برای عملی شدن نظام فدرال به لحاظ عملی و نیازهای سیاسی و اجتماعی کاملاً آماده است: بحران قومی، ضرورت گذار به نظام سیاسی مدرن، عبور از ساختار سلطانی قدرت در جهت دموکراتیک شدن حیات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی مردم.
  - بیش از یک میلیارد جمعیت جهان با نظام‌های فدرال اداره می‌شوند.

تجربه تازه‌ای نیست. فدرالیسم در افغانستان بر اساس «قومیت» نخواهد بود. به این دلیل ساده که در جریان کوچ و مهاجرت‌های طولانی، تا حدودی اقوام در مناطق یک دیگر تقسیم شده‌اند. اگر قانون دموکراسی فدرال تطبیق شود، واحدهای کوچک قومی در میان اقوام پرجمعیت‌تر ایالات نه تنها آسیب نمی‌بینند که مجال رشد پیدا می‌کنند. مثلاً گجرها در ولایت بدخشان می‌توانند برای شورای قریه، ولسوالی یا ولایت (لااقل) نماینده بفرستند. تازه شوراهای ولایتی، اگر نقش اجرایی و نظارتی بیشتر به دست بیاورندگامی برداشته‌ایم به سوی فدرالی شدن کشور.

- نظام مالی فدرال، از طریق خزانه داری کل کشور و «هزینه‌های برابر ساز» تنظیم می‌گردد. ایالات ثروت مند، بخشی از درآمد مالی خود را به خزانه‌داری کل کشور می‌سپارند، تا خزانه‌داری کل برای ولایات کم‌درآمد برنامه‌ریزی اقتصادی کند و در نتیجه زمینه رشد و انکشاف متوازن رافراهم سازد. درعین آن «برنامه ریزی کلان»، سیاست‌گذاری خارجی (سیاست خارجی)، نشر پول و امر دفاع ملی در اختیار دولت مرکزی است. به منظور تأمین حاکمیت ملی و تمامیت ارضی کشور، مگر آن که در قانون اساسی فدرال طور دیگری پیش بینی شده باشد، یعنی اعطای اختیار به ایالات تا سرحدی جدایی. در این باره مردم از طریق فراندوم تصمیم می‌گیرند که حدود استقلال ایالات تا کجا باشد؟

- فدرالیسم از استوانه‌های گذار از سنت به مدرنیته است. دیگر زمان آن گذشته است که یک «سلطان» تمامی یک کشور یا یک قاره را اداره و رهبری کند. قدرت باید توزیع و تکثیر شود، منتها در چارچوب مفهوم کثرت در «وحدت» (فدرالیسم). دنیای پست مدرن، نظامش باید فدرال باشد، مدرن که اول کار است...

- بعضی‌ها چنین می‌پندارند که فدرالیسم فقط و فقط به خاطر حل مشکل‌های اقوام است؟ نه! اگر در جامعه‌ای مثل افغانستان مشکل‌های قومی وجود داشته باشد، فدرالیسم به آن‌ها می‌پردازد تا آن مشکل‌ها را حل کند. اصل بحث من مربوط به دموکراتیزه شدن حیات سیاسی، اجتماعی افغانستان است. بحث شهروندی حکایت «دوروتسلسل» است. به حقوق شهروندی و



اقتناع عمومی نمی‌رسیم، مگر آن که نظام را فدرال بسازیم، یعنی به اصل عدالت و انصاف و «یکدیگر فهمی» (به قول تاجیکان) برسیم.

فدرالیسم به سودی تاجیکان و زبان فارسی نیست!! عده‌ای همین را می‌گویند. من می‌گویم افغانستان اگر جامعه تک قومی هم باشد باید فدرالیسم را انتخاب کند. مشکل‌ها و مسایل انکشاف «غور»ی فارسی زبان و تاجیک عین مشکل‌های بدخشان و پنجشیر تاجیک نشین نیست. جان‌گپ این است که یک «اداره» (از بالا) نمی‌تواند به خواست‌های متنوع عصر جدید پاسخ بگوید. قدرت و صلاحیت باید توزیع گردد. مردم فارسی زبان بدخشان به چیزهایی ضرورت دارند که مردم فارسی زبان غور ندارند. به زبان دیگر «اولویت»های شان متفاوت‌اند.

زبان فارسی، زبان فراقومی است. نخبگان فرهنگی اقوام ساکن افغانستان، هرکدام به سهم خود (کم یا زیاد) در باروری این زبان سهم دارند، برای آن مایه گذاشته‌اند. از امیرعلی شیرنویبی دانشمند، بگیرید تا سلیمان لایق شاعر. شاعران و نویسندگان بلوچ، ترکمن، پشه‌یی، عرب و غیره.

هرکسی در افغانستان بخواهد کار علمی انجام دهد ناچار به منابع زبان فارسی دری مراجعه می‌کند. همانگونه که به انگلیسی، فرانسوی، عربی و آلمانی مراجعه می‌کند. یک علاقه‌مند فلسفه نمی‌تواند بی‌نیاز از زبان آلمانی باشد، یک علاقه‌مند شعر و ادبیات (در سراسر جهان) نمی‌تواند به زبان فارسی اعتنا نکند. پس هیچ خطری زبان فارسی دری را تهدید نمی‌کند، می‌ماند زبان اقوام و هموطنان دیگر ما در افغانستان. من فدرالیسم را تنها برای تاجیک‌ها مطرح نمی‌کنم، باور من این است که به نفع پیشرفت همه اقوام ساکن افغانستان است، به نفع دولت، ملت شدن است. بگذار صدگل بشگفتد، صد مکتب باهم رقابت کند (مائوتسه دون). اگر زبان فارسی و قوم تاجیک، اگر زبان پشتو و قوم پشتون حقوق فرهنگی، زبانی، مذهبی، سیاسی و اقتصادی اقوام دیگر را غصب کرده‌اند، من به ضرر قاطع می‌خواهم دست غاصبان از هر وصله و قماش‌ی باید کوتاه شود و حقوق دیگران باید اعاده شود. چرا زبان فارسی و تاجیکان آسیب می‌بینند؟ چون

حق دیگران را غصب کرده‌ایم و این مالی غصبی است از دست ما می‌رود و درد شما این است که بلوچ‌ها، پشه‌بی‌ها، عرب‌ها، ترکمن‌ها و غیره مجال پیدا می‌کنند به زبان مادری شان درس بخوانند، شعر بگویند، عشق بورزند، فلسفه بسازند، سینماگری کنند و لالایی بخوانند؟ دوست دارم همه این اقوام تولد فرزند شان را با ترانه‌ها، سرودها و لالایی‌های خودشان جشن بگیرند. به قول ناظم حکمت شاعر بی‌همتا و دوست داشتنی ترک، «موج‌های کوه، کوه‌های موج» (متن ترکی آن یادم رفته). به هر حال هر جا حقی غصب شده باید حق اعاده شود. اگر قومی، شخصی حق کسی را غصب کرده است باید آن را به صاحبش برگرداند. فدرالیسم را از منظر «قوم» لحاظ نمی‌کنم، نصب العین من عدالت، انصاف و دموکراتیک بودن نظام است.

من به سخن شاملو، در به در به جستجوی عدالت هستم و ایجاد فضای انسانی‌ای که همه مردم، آحاد مختلف مردم، صرف نظر از خون، رنگ، زبان، مذهب و حتا سرزمین بتوانند آزادانه نفس بکشند! نبود عدالت و انصاف، (به سخن امه سزر) رنج‌ها و تحقیرهای بسیاری بر من جاری کرده است، هم از این روی دیوانه‌وار برای عملی شدن اندیشه عدالت و آزادی گام بر می‌دارم. اگر جایی زیاده‌روی می‌کنم از سرنفرت به ممنوعا نم نیست، به علت رنج‌های بی‌شماری است که بر ما روا داشته‌اند و بدون تعارف زندگی من (زندگی‌ای هم ندارم یعنی مال و منال و ثروتی) تحفه کوچکی است برای این هدف. هر جا لازم باشد بی حساب و کتاب نثار مردم می‌کنم و در پای عدل و انصاف می‌ریزمش، همان‌گونه که برادران و رفقایم کردند.<sup>۱</sup>

ششم: نظام سیاسی آینده افغانستان / عنایت‌الله شهرانی

داکتر عنایت‌الله شهرانی استاد دانشگاه، نویسنده، هنرمند و صاحب نظر در امور تعلیمی و فرهنگی، یکی دیگر از کسانی است که در هنگامه تدوین و تصویب قانون اساسی، طرح نظام فدرالی را برای افغانستان مناسب‌ترین نظام

۱. سایت حزب کنگره ملی افغانستان، جنوری ۲۰۱۵.

سیاسی و اداری دانسته و تحت عنوان فوق، مقاله مفصلی را در تحلیل وضعیت اجتماعی، فرهنگی و قومی کشور و تجربه نظام‌های متعدد گذشته از پادشاهی تا جمهوریت و جمهوریت دموکراتیک و دولت مجاهدین و امارت طالبان در دهه هفتاد خورشیدی ارائه کرده و از نظام فدرالی حمایت کرده است. از باب اتفاق داکتر عنایت‌الله شهرانی، برادر پوهاند استاد نعمت‌الله شهرانی است که معاون رئیس جمهور بود و همزمان در آن سال ریاست کمیسیون تسوید و تدقیق قانون اساسی را به عهده داشت و هرچند از حقوق اقوام و جایگاه فرهنگ و زبان‌ها حمایت می‌کرد اما بر عکس عنایت‌الله شهرانی، شدیداً مخالف نظام فدرالی بود.

نوشته داکتر عنایت‌الله شهرانی خیلی مفصل و طولانی است که در این جا به‌طور خلاصه بخش کوتاهی از آن را نقل می‌کنم:

بیاتا گل برافشانیم و می در ساغر اندازیم

فلک را سقف بشکافیم و طرح نو دراندازیم

«... نظام آینده افغانستان به درجه اول باید اقوام مختلف را که مساویانه صاحب حقوق افغانیت می‌باشند، مورد توجه قرار دهد. چه افغانستان یک مملکت کثیرالملیتی بوده و مردم آن از نگاه زبان، رسم و رواج و عنعنات، فرهنگ و حتی مذهب از هم متفاوت می‌باشند. از آن سبب اگر موافق شرایط حیاتی و محیط آن‌ها حکومت‌ها رفتار نمایند، طبعاً مردم نیز با حکومت‌ها رفتار نیک خواهند کرد و اگر آرزوهای مردم برآورده نشود و حقوق آن‌ها داده نشود، طوری که عملاً دیده شد، جنگ‌های داخلی به کمک‌های مستقیم و غیر مستقیم خارجی‌ها بروز می‌نماید....»

تا زمانی که حکومت و سیستم آینده افغانستان نتواند خواهشات این اقوام را از نگاه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زبانی و مذهبی برآورده سازد، جنگ‌ها و اختلافات جریان خواهد داشت. همه خواهشات و آرزوهای مردم زمانی حل می‌گردد که حکومت افغانستان یا مرکز کابل، به مردم حقوق مساوی را قایل گردد و این حقوق مساوی به معنای اختیار دادن به مردم هر

قوم و قبیله و منطقه در مقابل خود شان است که هر ایالت بتواند والی و غیره اعضای اداری را از بین خود انتخاب نمایند. با در نظر داشت این که همه اقوام با مرکز کابل ارتباط خاص و حتمی داشته باشند، سیاست خارجی به دست مرکز تعلق بگیرد.

مثلا افغانستان را بتوانیم به هفت ایالت تقسیم نماییم و ایالات به اساس قومی، زبانی، فرهنگی، تاریخی و موقعیت جغرافیایی باشد، قناعت جامعه بدست خواهد آمد، به این شکل:

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، بامیان و مناطق هزاره‌نشین که در سابق به ولایات دیگر ارتباط داشت، همه به نام‌های «زابلستان»، «غرجستان» یا «بامیان».

البته حکومت مرکزی می‌تواند در قسمت اتنیک‌هایی چون نورستانی و بلوچی راه خوب‌تری را اتخاذ نماید. نام‌هایی که در فوق داده شده، به هیچ صورت قاطعیت ندارد و می‌تواند نام‌های بهتر و قانع کننده گذاشته شود و این‌ها تنها پیشنهادات می‌باشد.

در بالا افغانستان را به هفت ایالت تقسیم نمودیم، چون که از نگاه قناعت مردم تقسیمات بالا بهتر است. اما اگر ایالت بزرگتر باشد و معمولا ایالت باید هم بزرگتر باشد، افغانستان در آن صورت می‌تواند به سه ایالت تقسیم گردد:

۱- «خراسان» یا نام دیگر: ازهرات، فراه، نیمروز، غور، ارزگان، غزنی، بامیان، زابل تا کابل و کاپیسا و پروان (یک ایالت).

۲- «ترکستان» یا نام دیگر: بدخشان، تخار، قندوز، بغلان و پلخمری، سمنگان، بلخ، جوزجان، سرپل، میمنه و بادغیس (یک ایالت).

۳- پشتون‌خواه یا نام دیگر: هلمند، قندهار، پکتیا، پکتیکا، خوست، لوگر، وردک، ننگرهار، کنرها و لغمان (یک ایالت).

بهترین سیستمی که فعلاً همه اقوام ذکر شده افغانستان را قانع می‌سازد، همانا نظام فدرالی یا ایالتی است، چه این نظام اگر به معنای حکومت مردم توسط مردم بنیاد گذاری شود و جامعه و مردم به حقوق شان برسند، دیگر مشکلی از جنگ‌ها و خونریزی‌ها تصور نمی‌گردد....

البته این نظام آخری که رهبری آن را جناب کرزی به دست دارد، امتحان بد نداده است و فعلاً شکل موقت را دارد، با آن که این نظام از آینده امیدواری می‌دهد، ولی هنوز هم دیده می‌شود که در جنوب و شرق همسایه نامرد دست به تخریب حکومت کرزی زده و این چندمین بار است که توطئه‌ها و مداخله‌ها از آن طرف سر به راه می‌شود، پلان ترور جناب کرزی از همین نوع مداخله‌هاست.

اگر این حکومت فعلیه به شکل کنونی با پلان دست داشته خود به پیش می‌رود و در آینده به تفکیک سه قوه قضایی، اجرایی و قانونی خود را عیار سازد و احزاب سیاسی را آزاد می‌سازد، طبعاً که بهتر از رژیم‌های قبلی خواهد بود ولی بدون تردید نمی‌تواند جای نظام فدرالی را که واقعا حلال مشکلات آینده افغانستان می‌باشد، بگیرد.

بادر نظر داشت همه مشکلات متذکره، یگانه نظامی که برحق می‌تواند همه را قانع سازد، نظام سیاسی پیشنهاد شده «فدرالی» می‌باشد. زیرا حقوق مردم به خود مردم داده می‌شود و هر ولایت والی‌های خود را از طریق انتخابات، خودشان تعیین می‌نمایند و تمام تعیینات مطابق قانون فدرالی صورت می‌یابد و چون به مردم و حقوق آن‌ها درین سیستم احترام صورت می‌گیرد، از آن سبب

سؤالات کمتر بروز می‌کند.

در سیستم‌های گذشته و حکومت مرکزی هیچ وقت احصائیه‌های مملکت ما در خصوص نفوس باشندگان گرفته نشد و دلیل آن این بود که می‌خواستند قوم‌های برسر اقتدار اکثریت بشمار بروند. از آن سبب تاجیک زبان‌ها و پشتو زبان‌ها تا جایی به کام خود رسیدند و دو زبان پشتو و فارسی منحصیث زبان‌های رسمی شناخته شد اما یک گروه بسیار زیاد که از طایفه ترک می‌باشند و به لهجه‌های مختلف ترکی صحبت می‌نمایند، هیچ وقت نتوانستند به زبان مادری‌شان تحصیل نمایند و از آنست که این گروه تحصیل یافته کم دارند. این مردم ترک (ترک اوزبیک، ترک ترکمن، ترک قزاق، ترک قرغیز، ترک ایغور، ترک تاتار) در حال حاضر با یک اکثریت زیاد به زبان ترکی صحبت می‌کنند و باید به زبان‌شان تحصیل نمایند و لازمه این سخن آنست که باید زبان ترکی هم مانند دو زبان عمده افغانستان رسمی شود، مثل اکنون در کشور سوئیس سه زبان عمده رسمیت دارد. در حقیقت نفوس ترک‌ها در افغانستان با دو قوم دیگر پشتون و تاجیک برابری می‌تواند بنماید.

زبان ترکی که گویندگانش زیاد می‌باشند، یکی از زبان‌های انکشاف یافته و مترقی نیز می‌باشد که در ممالک ترکی زبان بر آن‌ها کارهای زیادی صورت گرفته و مشکل ترک‌زبان‌های افغانستان را در زمینه کاوش‌ها درین زبان حل می‌سازد.

با رسمی ساختن زبان ترکی مشکل عمده دیگر افغانستان رفع می‌شود و جمعیت‌های کثیر ترکان افغانستان از آن استقبال می‌نمایند. داشتن حقوق مساوی سه زبان ترکی، تاجیکی و پشتو، فضای صمیمیت مردم را در افغانستان بهتر و خوب‌تر می‌سازد. از جانب دیگر به زبان‌های کوچک دیگر از قبیل بلوچی، نورستانی و زبان‌های پامیری، پروگرام‌های عادلانه در نظر گرفته خواهد شد. .... در قسمت مذهب در افغانستان نیز عدالت در نظر گرفته شود و دو مذهب عمده افغانستان مهم‌ترین و اساسی‌ترین بوده و دیگر مذاهب هم احترام گردد، چون اسماعیلیه و هندو و غیره. چون جامعه افغانستان یک جامعه عقب مانده و

مذهبی می‌باشد، تبلیغات بعضی مذاهب باید داخل افغانستان اجازه داده شود. در افغانستان با جمهوری فدرال دو قانون عمده و اساسی باید نافذ گردد که به درجه اول قانون اساسی افغانستان که بر جمله اهل افغانستان و ایالات نافذ باشد. بعد از آن قانون فدرالی باشد که هر ایالت از خود قانون مطابق شرایط محیطی داشته باشد و قوانین مملکتی‌شان به مرکز یا پایتخت تعلق یابد.

در ختم این مقاله چنین نظر داده می‌شود که نظام فدرالی در افغانستان به صورت قطع خطر تجزیه را وارد نمی‌سازد و علی‌الرغم آن اگر حکومت‌ها به صورت سابقه و یا نظام‌های یاد شده به پیش برده شود، در آن صورت خطر تجزیه احساس می‌گردد که در آن صورت تجزیه افغانستان فاجعه برانگیز خواهد بود.

بعضی‌ها برآنند که باید اولاً یک حکومت مرکزی به میان بیاید و بعداً فدرالی شود، جواب این ساده است زیرا حکومت قوی مرکزی خود را نگه می‌دارد و یا خطرات کودتا دارد. ما از حکومت ضعیف خطرات نیک تجزیه نشدن را داریم، مثلاً در دوران حکومت ضعیف مجاهدین دیده می‌شد که هر رهبر در هر گوشه ولایات خود مختاری‌هایی داشتند و حکومت مرکزی بر آن‌ها قدرتی نداشت، ولی خوش‌بختانه هیچ رهبری و هیچ قوماندانی تجزیه افغانستان را تقاضا نمود. مفکوره تجزیه را به جز از تفوق طلبان، کس دیگری بر زبان نمی‌آورد.

اگر سیستم فدرالی که در افغانستان آینده به میان بیاید و در آن تقسیمات ایالتی طبق شرایط محیطی، قومی و زبانی در نظر گرفته شود، این گونه سیستم به‌خاطری پایدار و مستحکم می‌ماند که مردم افغانستان خودها را به‌خوبی می‌شناسند و مسئولیت‌های ولایتی و مملکتی خود را درک نموده از حکومت مرکزی که حق آن‌ها را ادا نموده است، پشتیبانی می‌نمایند. این سیستم فدرال پیشنهاد شده کاملاً مشابهت به جمهوری فدرال پاکستان دارد که به اساس زبان، قوم و منطقه جغرافیایی تشکیل یافته و هیچ وقت خطر تجزیه محسوس نگشته است.

یکی دیگر از دلایل این‌که خطر تجزیه را در نظام فدرالی از بین می‌برد، این است که بسی از ایالات نسبت نداشتن اقتصاد خراب نمی‌توانند به پای خود

ایستاده شوند و مربوط به ایالات دیگر و مرکز می باشند. این که می گوئیم مردم افغانستان آماده فدرالیسم نیستند، قابل تردید است، زیرا به همان شکلی که در دوردست ترین نقطه افغانستان وکلا، روسای بلدیها و غیره از روی انتخابات تعیین می شوند، در موضوعات انتخابات والی و غیره نیز می توانند سهم بگیرند و حتی به آسانی می توان گفت که انتخابات را از قریه به شهر برد و آغاز آن از پائین به طرف بالا می گردد.

تاجائی که دلایل بالا به خاطر تحقق پذیری سیستم فدرالی ارایه گردید، راه آسان و بی خطر می باشد، چون اکنون مردم افغانستان همه بیدار و به سیاست آشنا شده اند و هر قوم و قبیله نیز موقف خویش را در برابر اقوام و قبایل دیگر افغانستان می دانند.

پس بهتر است که حکومت عدالت به میان بیاید و حقوق مردم به مردم داده شود. در آن صورت نه تنها جنگ های داخلی از بین می رود بلکه مملکت از خطر تجزیه نیز خلاص می گردد و در آینده افغانستان منحصیث یک کشور پیشرفته در قطار ممالک جهان قرار می گیرد.<sup>۱</sup>

#### هفتم: نگاهی اجمالی بر طرح قانون اساسی جدید افغانستان / سلطان علی کشتمند

در قسمت های قبلی این جستار، نظریات سلطان علی کشتمند در مورد نظام فدرال در افغانستان را ذکر کردم. ایشان به عنوان کسی که نقش برجسته در تحولات چند دهه اخیر داشت و به مدت ده سال صدراعظم حکومت بود، نظام فدرالی را مناسب ترین نظام و بلکه ضروری و حیاتی برای افغانستان می دانند. ایشان هر چند در مدتی که حزب دموکراتیک خلق، حاکمیت را در اختیار داشت، نتوانست این مأمول را عملی سازد، ولی در هر مرحله سیاسی تلاش زیادی انجام داد که «مسأله ملی» در افغانستان به صورت عادلانه حل و فصل شود و تا اکنون هم به صراحت از نظام فدرالی حمایت می کند.

زمانی که در سال ۱۳۸۲ مسوده اولیه قانون اساسی جدید افغانستان نشر شد،

۱. سایت آریایی، بخش مقالات در باره قانون اساسی.



سلطان علی کشتمند، یکی دیگر از صاحب نظرانی بود که موضوع نظام فدرالی را مطرح کرده و اظهار داشت که اگر در این قانون اساسی از مدل نظام آمریکا در مورد نظام ریاستی استفاده شده، چرا در باره اداره فدرالی از قانون اساسی آمریکا استفاده نشده است، در حالی که نظام فدرالی به مراتب دموکراتیک‌تر از هر نظام دیگر است و استدلال‌هایی از این قبیل که نظام فدرالی باعث تقویت ملوک الطوائفی و جنگ سالاری و تجزیه کشور می‌شود، پایه منطقی ندارد. در این قسمت از جستار، جهت مزید معلومات خوانندگان گرامی، نقد سلطان علی کشتمند بر مسوده قانون اساسی مخصوصاً در مورد نظام سیاسی و اداری و طرح نظام فدرالی را نقل می‌کنم:

«به‌رغم این‌که محدودیت‌های زمانی و اراده سیاسی شاید اجازه ندهد که دیدگاه‌های جدید در زمینه وارد آوردن تغییرات بنیادی در پیش‌نویس قانون اساسی در نظر گرفته شود؛ ولی به مقتضای ضرورت‌های زندگی سیاسی و اجتماعی و جهت آگاهی بخش‌هایی از مردم، می‌توان در هر حال پیرامون آن به بحث پرداخت. در پیش‌نویس قانون اساسی جدید افغانستان مفردات دموکراتیک وجود دارد که گواه آن آزادی‌های سیاسی و اجتماعی فردی و جمعی قید شده در تحت عنوان حقوق اساسی و و جایب اتباع (فصل دوم) است که به‌رغم کمبودها از جهاتی مثبت و مساعد آن شمرده می‌شود. ولی ابزار لازم برای تحقق آن‌ها در عمل پیش‌بینی نگردیده و یا به‌گونه‌ای اند که کارایی آن‌ها مورد سوال قرار می‌گیرد. به‌گونه مثال: اداره محلی از سطح ولایت تا قریه بر پایه پیش‌نویس از سوی مردم انتخاب نمی‌شود تا پاسخگو در برابر ایشان باشد. بنابراین، از مجریان قدرت اجرائی و نظام قضائی که از بالا گمارده و به محلات فرستاده می‌شوند چه انتظاری می‌توان داشت که به رعایت حقوق و آزادی‌های مندرج در قانون اساسی و قوانین دیگر، در عمل خود را مقید بدانند؟

در پیش‌نویس قانون اساسی جدید افغانستان از لحاظ شکل و ماهیت از قانون اساسی سال ۱۹۶۴ استفاده گسترده به‌عمل آمده است و نمونه‌های مشخص آن نحوه تشکیل و کار پارلمان و سیستم اداره ولایات و محلات است که در بالا به آن

اشاره گردیده است. به ملاحظه نمی‌رسد که چنین شیوه‌ای با فرایند تاریخی و با اوضاع و احوال کنونی کشور، پس از چهل سال پرتلاطم و تغییرات عظیمی که در عرصه ملی و در پهنه گیتی به وجود آمده است، مطابقت داشته باشد. همچنان در این پیش‌نویس عناصر مهمی از شیوه حکومت‌داری ایالات متحده امریکا و در همین زمینه از مفردات قانون اساسی به اصطلاح ریاستی نظام جمهوری محمد داود اقتباس گردیده است که در شرایط کنونی افغانستان، با توجه به تنوع ملی و قومی آن و انقطاب‌هایی که طی سال‌های اخیر بر پایه ناهمگونی‌ها و تضادها در آن بوجود آمده است، مطابقت ندارد. در اینجا حرف عمدتاً بر سر سیستم اداره ریاست جمهوری است. چنان‌که پیشنهاد نظام جمهوری غیر پارلمانی با اعطای صلاحیت‌های زیاد به رئیس‌جمهور و چگونگی گمارش و گزینش خودبه‌خودی معاون وی، تعیین هیأت وزراء از سوی او و نحوه کار آنان به‌ویژه نقل از شیوه اداره ریاست جمهوری آمریکا است که در پیش‌نویس قانون اساسی جدید افغانستان بازتاب یافته است.

این پیشنهاد، در شرایط کشوری چون افغانستان، نگرانی‌هایی را به وجود خواهد آورد و راه را برای تمرکز انحصاری بیش از حد صلاحیت‌ها در یک‌دست هموار خواهد ساخت. این امر مربوط به شخص نیست که چقدر نیات خوب داشته باشد یا نه. زیرا در جامعه‌ای چون افغانستان از یک سو دموکراسی دارای ریشه‌های عمیق نیست و تضمینی برای تحقق کامل مفردات آن وجود ندارد و از سوی دیگر اکنون کشور به آنچه بیش از هر زمان دیگر نیاز دارد مدارا، برخورد‌های دموکراتیک، بردباری و تساهل است که از طریق ائتلاف‌ها و اتحاد‌های فراگیر و چند ملیتی و همکاری‌های گسترده نیروهای گوناگون سیاسی و قومی در عمل امکان‌پذیر خواهد شد. به‌منظور این‌که به این بررسی و ارزیابی اجمالی وضاحت بیشتر داده شود، ملاحظات زیرین ارائه می‌گردد:

۱. هرگاه در نظر باشد که شیوه‌های اداره معمول در آمریکا در افغانستان نیز تطبیق گردد، پس چرا طراحان پیش‌نویس در رابطه به فدرالیسم که از جهاتی، اداره دموکراتیک است، عقب‌نشینی اختیار کرده‌اند؟ این یک حقیقت است که

در سیستم اداره مرکزی آمریکا، رئیس جمهوری می‌تواند صلاحیت‌های بزرگی را اعمال نماید، ولی بر پایه سیستم فدرال آن کشور، هریک از ایالات از صلاحیت و استقلالیت گسترده تصمیم‌گیری، اجرائی و قانون‌گذاری برخوردار است. ولی در رابطه به افغانستان گفته می‌شود که نظام دموکراسی فدرال قابل پذیرش نیست؛ زیرا جنگ‌سالاری در این جا هنوز حضور قوی و دست بالا دارد. مگر گردانندگان امور فراموش کرده‌اند که به‌طور کلی چنان نظام‌هایی در کشورهای گوناگون در شرایط بحران یا پس از جنگ‌های خونین و کشمکش‌های سیاسی به‌منظور تأمین امنیت، ثبات، آرامش و صلح پایدار میان بخش‌ها، اقوام و ملیت‌های قبلاً درگیر، به‌وجود آمده‌اند.

بنابراین، برداشت‌هایی از قبیل این‌که: دموکراسی فدرال هم‌ردیف ملوک الطوائفی، جنگ‌سالاری، تجزیه‌طلبی و گریز از مرکز است، پایه منطقی ندارد. این چنین توجیحات برای آن عنوان می‌شود تا نظام کهن مبتنی بر برتری جویی ملی و ستم ملی بار دیگر در کشور احیاء گردد. بایستی در نظر گرفت که نظریاتی مبنی بر این‌که تنها جنگ سالاران از نظام فدرال نفع می‌برند موجه نیست و به‌ویژه این‌که روند خلع سلاح در کشور آغاز گردیده است.

۲. نظام سیاسی اداره در پیش‌نویس قانون اساسی جدید افغانستان غیر پارلمانی پیش‌بینی گردیده است. زیرا بر پایه آن صدراعظمی که رهبر حزب اکثریت یا ائتلافی از احزاب باشد، به‌عنوان رئیس حکومت درکار نیست و وزراء مستقیماً از سوی مردم انتخاب نمی‌شوند. در این صورت، نقش احزاب سیاسی به هیچ‌گونه گرفته می‌شود و اکثریت و اقلیت پارلمانی، اپوزیسیون‌ها، ائتلاف‌ها و اتحادهای سیاسی بر پایه برنامه‌های سیاسی، به‌سود مردم و کشور، چندان مفهومی نخواهند داشت. باید در نظر گرفت که شیوه‌های عمل در حکومت‌های پارلمانی تقریباً در مجموعه کشورهای اروپایی و در کلیه کشورهای متمدن امروزی و بسیاری از کشورهای اسلامی اهمیت عظیم تاریخی و مؤثریت خویش را به اثبات رسانده‌اند.

۳. در صورتی‌که به بهانه نامساعد بودن شرایط افغانستان، پذیرش نظام دموکراتیک و کامل پارلمانی میسر نباشد، پس دست‌کم بایستی حکومت در

چهارچوب دولت مرکزی افغانستان به‌عنوان شورای وزیران و در رأس صدراعظم پیش‌بینی گردد و رئیس جمهور از سوی پارلمان یا نهاد دیگری مانند لویه جرگه، انتخاب شود. در این صورت تفکیک وظایف میان رئیس جمهوری به‌عنوان رئیس دولت و فرمانده کل نیروهای مسلح و صدراعظم به‌عنوان رئیس حکومت و عمدتاً مسئول امور اقتصادی و اجتماعی به‌وجود خواهد آمد. ولی چنین واقعیت و ضرورت عینی در شرایط کشور و تا حدود زیادی در مطابقت با یک نظام مبتنی بر دموکراسی نسبی در پیش‌نویس قانون اساسی از نظر انداخته شده و حذف گردیده است. این برخورد حتی یک گام عمده از قانون اساسی سال ۱۹۶۴ که خیلی‌ها به آن استناد جسته می‌شود و گویا تا کنون در افغانستان به جز صلاحیت‌های پادشاه مرعی‌الاجرا است، به عقب گذاشته شده است. مگر این‌که در سرنوشت مردم افغانستان باشد که در هر مرحله‌ای از تاریخ آن، عقب‌گرایی سیاسی بار دیگر مسلط گردد!

۴. در حالی‌که برای پذیرش پیشنهادهای بالا از سوی گردانندگان امور انتظارات زیادی وجود ندارد، می‌توان ملاحظات زیرین را ارائه نمود:

این یک حقیقت غیر قابل انکار است که افغانستان یک کشور کثیرالمله است و هر یک از ملیت‌ها و اقوام آن اکنون مواضع و منافع ملی خویش را در افغانستان واحد بیش از پیش آگاهانه‌تر تشخیص می‌دهند؛ پس ضرورت مبتنی بر مصلحت‌های ملی و سیاسی حکم می‌نماید که هر یک از ملیت‌ها در اداره مرکزی و در اداره محلی به‌گونه بهتر و فراگیرتر نمایندگی شوند. هرگاه بر نظام سیاسی و اداری مرکزی به شکل پیشنهاد شده در پیش‌نویس قانون اساسی از سوی گردانندگان اصلی پافشاری شود، پس لازم است که پست‌هایی برای چندین تن معاون با صلاحیت در جنب اداره ریاست جمهوری پیش‌بینی گردد و از میان نمایندگان هر یک از ملیت‌های عمده در پست‌های متذکره به‌عنوان معاونان رئیس جمهور تعیین گردد. چنان‌که در حکومت مؤقت و در دولت انتقالی کم و بیش این واقعیت بازتاب داشته است (چهار - پنج تن معاون رئیس دولت انتقالی و وزرای معین از میان ملیت‌ها و اقوام مختلف). به‌ملاحظه می‌رسد که

در این مورد نیز در پیش‌نویس قانون اساسی گامی به عقب گذاشته شده است. در پیش‌نویس قانون اساسی جدید حتی این حکم عام موافقتنامه بن که اظهار می‌دارد: «تأسیس یک حکومت فراگیر، متوجه نقش فعال زنان، چند قومی و ممثل کامل از همه مردم» کمتر رعایت گردیده است. در صورتی که در ولایات و محلات مردم از حق خود ارادیت و حاکمیت خودی محروم باشند و شوراهای محلی، قدرت برگماری و برکناری هیأت‌های اجرائی، اداری و قضائی خویش را نداشته باشند، چگونه شرکت گسترده مردم در اداره دولت تأمین و تضمین شده می‌تواند؟

در پیش‌نویس قانون اساسی تشکیل شوراهای محلی از قریه تا ولایت پیش‌بینی گردیده است که نام نهاداند و صرف صلاحیت مشورتی دارند و آن‌هم در شرایط افغانستان. این هم گامی مهم دیگر نسبت به سال‌های ۱۹۸۰ به عقب شمرده می‌شود.

بنابراین، توجه حداقل به مطالبات گروه‌های بزرگی از مردم و به‌خصوص ملیت‌ها و اقوام محروم ایجاب می‌نماید که این شوراها از صلاحیت‌های اجرایی و قانونگذاری در چهارچوب ولایات و محلات مربوط برخوردار شوند و هیأت‌های اداری و اجرائی خویش را خود انتخاب نمایند. این شیوه عمل در مجموعه کشورهای که دارای نظام‌های دموکراتیک و حتا نیمه دموکراتیک اعم از اتحادی یا مرکزی اند، معمول است...

به‌طورکلی در طرح قانون اساسی، به‌رغم جهات مثبت آن، از لحاظ شکل و مضمون روحیه محافظه‌کارانه بیشتر غلبه دارد و از نوآوری‌ها پرهیز گردیده است. به‌ملاحظه می‌رسد که طراحان آن ترجیح داده‌اند که آنچه را خود خوب و موجه می‌پنداشته‌اند، ارائه نمایند؛ در حالی که بایستی ضرورت‌های عینی، خواست‌ها و مطالبات و حساسیت‌های جامعه روشنفکری و گروه‌های ملی و قومی و مجموعه مردم، تغییرات و تقاضاهای زمان و روند تکامل آینده کشور را مورد توجه قرار داد.<sup>۱</sup>

۱. سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون مسوده قانون اساسی.

### هشتم: افغانستان در مسیر وحدت ملی / عبدالمجید اسکندری

در ابتدای این قسمت لازم می‌دانم نکته‌ای را یادآوری کنم و آن این است که هدف من بررسی سیر تاریخی طرح فدرالیسم در افغانستان است و در این بخش به‌طور خاص می‌خواهم تأکید کنم که در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ صدهای زیادی از سوی هموطنان مخصوصاً صاحب نظران، دانشمندان و فرهنگیان از حلقات و نحله‌های مختلف فکری، به حمایت از فدرالیسم بلند شد اما همه این صداها نادیده گرفته شد و در قسمت‌های بعدی خواهم گفت که دلایل این نادیده گرفتن چه بود؟

همچنین هدف دیگرم طرح مباحث مربوط به فدرالیسم به صورت نقد و گفتگوی دو و چندجانبه است. ما نظریات موافقان فدرالیسم از حلقات و جریان‌های سیاسی و فکری گوناگون و حتی نظریات مخالفان این طرح را نیز به تفصیل هم در قسمت‌های گذشته نقل کرده‌ام و هم در آینده به تفصیل نقل خواهم کرد تا خواننده گرامی از نزدیک با نوع استدلال‌ها آشنا شود و خود قضاوت کند که در پشت طرح فدرالی چه منطقی نهفته است و مخالفان آن چه منطقی دارند. بدین جهت این سلسله مباحث هرچند از طریق فیسبوک ممکن است برای برخی خسته کننده باشد اما هدف ما فراتر از آن است و ممکن است تعداد خاصی از مخاطبان که علاقه‌مند به سرنوشت و نظام آینده کشور و حل بحران و منازعات ریشه‌دار و تاریخی افغانستان هستند، این نوع نوشته‌ها را تعقیب و مطالعه کنند و انتظار ندارم همه دوستان، حال و حوصله مطالعه این مباحث را داشته باشند.

طرح فدرالی تنها با شعار دادن، عملی نخواهد شد. باید تمام زوایای تئوریک و راه‌ها و میکانیزم تطبیق آن مورد ارزیابی قرار گیرد و طرح‌ها و نظریات همه اشخاص و گروه‌ها مطالعه گردد و در سطح وسیع ملی به یک گفتمان سرتاسری تبدیل شود تا برای همه هموطنان، محتوا، هدف، ساختار و کارایی آن روشن گردد و بدین ترتیب تبدیل به یک داعیه عمومی شود و همه مردم افغانستان از تمام

اقوام، آن را به عنوان نقطه پایان گذاشتن بر منازعات و بی‌عدالتی‌ها و به مثابه یک راه برتر و بهتر زندگی اجتماعی خود بپذیرند. ما نمی‌خواهیم فدرالیسم را مانند نظام امارت یا نظام‌های کودتایی از طریق زور و تغلب و جنگ بر مردم افغانستان تحمیل کنیم. راه ما راه منطق، گفتگو، واقع‌نگری و عدل و انصاف است.

در این قسمت از جستار، نوشتار یکی دیگر از صاحب نظران را نقل می‌کنم. عبدالمجید اسکندری متولد درواز بدخشان در سال ۱۳۳۳ و از همفکران و پیروان شهید محمدطاهر بدخشی و از کارمندان وزارت امور خارجه در دوره حکومت ببرک کارمل و دانش‌آموخته روابط بین‌الملل، محقق، نویسنده و دارای مقالات متعدد در زمینه نظام سیاسی افغانستان و از حامیان طرح نظام فدرالی است که در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ طی مقالاتی نظام فدرالی را برای افغانستان پیشنهاد کرده است. مقاله ایشان در این زمینه مفصل و طولانی است. در این قسمت، فشرده‌ای از نوشتار ایشان در مورد فدرالیسم را نقل می‌کنم:

«... یکی از راه‌های حل مشکل قومی کشور که سه دهه قبل توسط شهید محمدطاهر بدخشی مطرح گردید، طرح فدرال است که در این اواخر از جانب برخی تشکیلات سیاسی و روشنفکران فعال سیاسی در داخل و بیرون کشور و از جمله جنبش ملی اسلامی افغانستان، حزب وحدت اسلامی و بعضی سازمان‌های دیگر در بیرون از کشور مطرح گردیده و برخی با آن به شدت مخالفت می‌کنند....»

آن‌چنان‌که معلوم می‌شود بنیاد تفکر فدرالی بر جلوگیری از انحصار قدرت و یا به عبارت دیگر بر تقسیم قدرت استوار است که در نقطه مقابل دیکتاتوری قرار می‌گیرد. از همین جاست که فدرالیسم و دموکراسی با همدیگر مرتبط می‌گردند. در یک کشور چند قومی و یا دارای رشد اقتصادی گونه‌گون، سیستم فدرالی فقط و همزمان با نظام دموکراسی می‌تواند قابل تطبیق باشد. یعنی در این حالت فدرالیسم و دموکراسی لازم و ملزوم یکدیگراند.

اما فدرال ساختن یک کشور صرف به خاطر موجودیت اقوام مختلف و یا زبان‌ها و مذاهب گونه‌گون نیست. قبل از هر چیز دیگر رشد اقتصادی -

اجتماعی مناطق مختلفهء یک کشور مورد نظر است. در جهان کشورهای فدرال زیادی وجود دارند که واحدهای فدرال نه براساس قومیت یا مذهب بلکه براساس مناطق تشکیل شده‌اند. یکی از فکتورهای اساسی فدرال‌ها براساس مناطق و هویت تاریخی این مناطق است. مثلاً در آلمان فدرال که همه ایالات آن از یک ملت (ژرمن) هستند و یا ایالات متحده امریکا که اکثریت ایالات آن از یک تبار (انگلو ساکسون) هستند. حتی در کشور کثیرالملیتی چون سوئیس که از قدیمی‌ترین کشورهای فدرالی است (از سال ۱۸۴۸ به بعد) که از ۲۶ واحد فدرال، (۱۴) واحد آن به جرمن‌ها، (۳) واحد به فرانسوی‌ها و متباقی ایتالوی‌ها هستند. قابل تذکر است که فدریشن‌ها می‌توانند از مجموعه جمهوریت‌ها، ایالات خودمختار و یا مناطق و ولایات نیز ساخته شوند که نمونه‌های آن در کشورهای گونه‌گون دیده می‌شود. ولی در هر ساختار فدرالی باید مسایلی چون ترکیب قومی، زبانی، مذهبی، منطقی، رشد اقتصادی و بالخصوص سابقهء تاریخی - فرهنگی و اراده آزاد مردم در تشکیل مناطق فدرال در نظر گرفته شود. در غیر آن سیستم فدرال هیچ دردی را دوا نخواهد کرد بلکه در نهایت خود عامل مشکلات جدید و به دیکتاتوری خشن قبیلوی، قومی و منطقه‌ای تبدیل خواهد گردید...

بعضا چنین استدلال می‌شود که شاید شرایط اداره فدرالی در کشور ما مساعد نباشد. این درست است که افغانستان از نقطه نظر سطح رشد اقتصادی از فقیرترین کشورهای جهان است ولی از نقطه نظر آمادگی‌های سیاسی و خودآگاهی، مردم کشور ما در قطار کشورهای جهان در رده‌های بالاتر قرار می‌گیرد. سه دهه جنگ مردم ما را به اندازه کافی سیاسی و بیدار ساخته است که هیچ اشکالی نه در پذیرش دموکراسی دارند، نه در پذیرش نظام جمهوری پارلمانی و نه قبول انتخابات آزاد و دموکراتیک و نه در پذیرش و درک اداره فدرالی و باز آیا همین کشورهای فدرالی کنونی اولاً به سطح رشد عالی کنونی خود رسیدند و بعداً اداره فدرالی را پذیرفتند؟ سیستم فدرالی هیچ ربطی به مراحل تاریخی - اقتصادی، بردگی یا فیودالیزم، سرمایه داری و سوسیالزم ندارد و باز آیا کشور کنونی ما عقب مانده‌تر از آمریکا در سال ۱۷۸۸ میلادی است، یا عقب مانده‌تر از سوئیس سال‌های ۱۸۴۸



می‌لادی است؟ که مسلماً نیست. همین آقایون که چنین استدلال نیز می‌کنند می‌گویند که مردم افغانستان آماده پذیرش دموکراسی نیستند، لذا باید به استبداد تن در دهند! و یا جمهوری سنت ما نیست، باید واپس به نظام شاهی برگشت و یا این که از انتخابات آزاد و اصل شرکت مستقیم مردم در اداره کشور باید دست کشید و به دموکراسی قبیلوی در وجود «جرگه‌ها» بسنده کرد.

در پشت همه این جفنگ‌گویی‌ها و نافهم جلوه دادن مردم افغانستان، نیات ضد ملی، ضد دموکراسی و ضد ترقی و پیشرفت نهفته است. اداره فدرال در تمام کشورها نتیجه درخشان داده است و همین اکنون پیشرفته‌ترین و دموکرات‌ترین کشورهای جهان دارای این‌گونه اداره‌اند. ولی این کشورها منتظر نمانده بودند تا اولاً تا این سطح بالای رشد و رفاه برسند و بعداً اداره فدرالی را بپذیرند. شاید نمونه یوگوسلاویا و شوروی سابق یگانه نمونه‌های منفی باشند. در آن کشورها دلایل دیگری باعث تجزیه و از هم پاشیدگی شد. شوروی را نه نظام فدرالی بلکه نظام توتالیتار «کمونیستی»، عقب ماندگی اقتصادی، نبود دموکراسی و عدم آزادی اندیشه و بیان و نابرابری‌های ملی و در اصل نبود سیستم فدرال واقعی، سقوط داد و تجزیه کرد. در جمهوری فدرال سوسیالیستی یوگوسلاویا نیز وضع به همین منوال بود. (اگر یوگوسلاویایی هم بود در وجود نظام فدرال آن بود. بعد از سقوط فدرال کشورهای دیگری به نام کروات، بوسنی، سلاوینی، صربیه، موتی‌نگرو و مقدونیه به وجود آمدند که هیچ یکی نام یوگوسلاویا را با خود حمل نمی‌کنند، قبل از اتحاد و فدرال شدن نیز هیچ کشوری بنام یوگوسلاویا وجود نداشت.) یوگوسلاویا به خاطر آن تجزیه نشد که کشور فدرال بود، بلکه یوگوسلاویا در اثر رقابت‌های جهان سرمایه‌داری با جهان سوسیالیستی و فروپاشیدن نظام سوسیالزم در جهان و به خصوص در اتحاد شوروی از یکسو و از جانبی هم تحریکات کشورهای ناتو به خصوص آلمان (شاید آلمانی‌های دموکرات امروزی انتقام فاشیست‌های آلمان در جنگ دوم را از صربستان گرفتند) و بالاخره در نتیجه شونینزم صربی‌ها و در راس آن سلابادن میلوسویچ و نبود دموکراسی و آزادی‌های لازمه برای جمهوریت‌ها (با آن که سیستم بنام فدرال بود) منفجر شد و تجزیه

گردید. آنانی که بر سیاست‌های استراتژیک امریکا و غرب در بالکان و پرابلم‌های منطقوی منطقه بالکان واقف‌اند، مسلماً این چند دلیل فوق‌الذکر را در پهلوی سایر دلایل و عوامل خواهند پذیرفت.

ولی اگر ما از فدرالیسم در افغانستان صحبت می‌کنیم، ناگزیریم واقعیت‌های عینی کشور را از یکسو و حقایق تاریخی آن را از سوی دیگر در نظر بگیریم و باز باید توجه کنیم که هدف از طرح فدرالی چیست؟ به نظر من طرح فدرالی یک وسیله است، نه هدف. هدف فایق آمدن بر مشکلات کشور می‌باشد که در حال حاضر دامن‌گیر آن است و از گذشته وحشتناک حکومت‌های استبدادی (تک‌قومی، تک‌حزبی و خانوادگی) گذشته برای ما به میراث مانده است...

متأسفانه طوری که دیده می‌شود برخی روشنفکران ما (به‌خصوص آنانی که تازه به میدان‌های سیاست پرتاب شده‌اند و آن دیگرانی که تازه الفبای مسئله ملی را یاد گرفته‌اند) بعضاً طرح‌های وارونه و بعضاً عظمت طلبانه‌ای ارائه می‌کنند. برخی از روشنفکران ما با قلم فرسایی‌های زیبا ولی با نتیجه‌گیری‌های عجولانه (آن‌هم تحت تاثیر میراث‌های آیدیاالوژیک - سیاسی گذشته) فدرالیسم را وسیله‌ای برای دوام جنگ داخلی و انقطاب‌های بیشتر ملی و در یک کلام تجزیه کشور می‌پندارند. ولی آن‌ها نمی‌گویند که آیا وضع نابسامان کنونی وطن ما که آن را فقط می‌توان انارشی اداره و حاکمیت نامید، در اثر موجودیت حکومت فدرال بوجود آمده است؟ یا در نتیجهء حکومت مستبد یونیتار؟ و باز ایشان نمی‌گویند که مسئله ملی را در کشور چگونه حل می‌کنند؟ شاید بگویند که با دموکراسی، ولی دموکراسی بدون عدالت اجتماعی معنایی ندارد و کلمه توخالی بیش نیست (البته در این جا منظور من آنانی نیستند که بدون هیچ استدلالی با طرح فدرالی دشمنی می‌کنند و تحت بهانه حکومت یونیتار و مقتدر مرکزی در فکر احیای سیادت قوم، قبیله یا خانواده خویش‌اند، چون با آن‌ها حساب پاک و روشن است).

عدالت اجتماعی نیز مثل همه مقولات دیگر از خود، مولفه‌هایی دارد که عمده آن‌ها عبارت‌اند از: عدالت ملی، عدالت مذهبی، زبانی، جنسی و منطقوی. مگر

جامعه افغانی متشکل از مردان و زنان، متشکل از سنیان و شیعیان و غیره، متشکل از ملیت‌های گونه‌گونه و زبان‌های گونه‌گونه و مناطق گونه‌گون نیست؟ اگر در این ساحات عدالت به وجود نیاید، پس ما عدالت را در کجا تطبیق می‌کنیم و برای که و برای چه می‌خواهیم؟ یعنی در یک کلام دموکراسی بدون عدالت اجتماعی و عدالت اجتماعی بدون حل معقول و دموکراتیک مسئله ملی در کشور میسر و ممکن نیست. این سه مقوله اجتماعی (دموکراسی، عدالت اجتماعی و حل مسئله ملی) یکی با دیگری ارتباط ناگسستی دارند.

باید یاد آور شد که این گونه استدلال‌ها تکرار همان درس‌های قبلی است که حل مسئله ملی را محول به مبارزه طبقاتی و حل تضادهای طبقاتی می‌کردند، ولی دیدیم که در همان کعبه «مبارزات طبقاتی اتحادشوروی» نیز مسایل ملی نه تنها حل نشد بلکه روسیه سابق را که «زندان خلق‌ها» می‌گفتند به «کوته‌قلفی خلق‌ها» تبدیل شد. دیدیم که در آنجا نه طبقات حل شد و نه مسئله ملی!...

مسئله ملی، مسئله خیلی ظریفی است و نمی‌شود با مقولات کتابی با آن برخورد کرد. اگر روشنفکران افغانستان (از همه ملیت‌ها) هوشیاری لازم را نداشته باشند و با این مسئله (مسئله ملی) برخورد دلسوزانه نکنند و راه و یا راه‌های حل دقیق و معقول آن را نیابند مسلماً که فاجعه دوام خواهد کرد و یا اینکه ما از یک فاجعه به فاجعه دیگری خواهیم گذشت. مسئله را نباید از دریچه تنگ منافع ازبک، یا پشتون، یا تاجک، یا هزاره، دید؛ بلکه باید با این مسئله از دیدگاه «منافع ملی» برخورد کرد....

سیستم فدرال در کشور ما (اگر قرار باشد که تطبیق گردد) فدرالی به خصوص افغانستان خواهد بود، نه کاپی فدرالی فلان کشور دور و نزدیک. هم چنان که دموکراسی افغانستان نیز نمی‌تواند کاپی دموکراسی غربی باشد، بلکه باید هم‌سویی با خصوصیات ملی، مذهبی، فرهنگی و سنت‌های مردم ما داشته باشد. به نظر من اداره فدرالی در افغانستان با خط‌کشی‌های صرف قومی جور نمی‌آید. چون اقوام افغانستان چنان باهم مخلوط گردیده‌اند که در بسا نقاط کشور نمی‌شود آن‌ها را از هم دیگر جدا ساخت و اداره فدرال ساختن به معنی

کوچ اجباری یک کتله قومی از یک جا به جای دیگر نیست. البته در جاهایی که اقوام یکدست باقی مانده‌اند مفید خواهد بود آن منطقه را به حیث یک واحد فدرال پذیرفت مثلاً در نورستان، هزاره‌جات یا نیمروز (که اکثراً بلوچ‌ها مسکون‌اند) ولی در سایر نقاط کشور با در نظر داشت هویت تاریخی مناطق، واحدهای فدرال باید براساس مناطق بوجود آیند. البته حتمی نیست که نام منطقه «ایالت» گذاشته شود، همین کلمه ولایت برای مردم ما مفهوم‌تر و مانوس‌تر است، مهم این است که صلاحیت اداره محل به اهل محل سپرده شود. هکذا این نیز حتمی نیست که در پیشوند نام افغانستان کلمه فدرالی یا متحده اضافه شود، هدف ماهیت نظام اداری کشور است، نه نام آن.

البته حدود و ثغور صلاحیت‌های واحدهای فدرال توسط قانون اساسی کشور تعیین خواهد شد. داشتن اداره فدرال به هیچ وجه نفی حکومت مقتدر مرکزی نیست ولی مسلماً در سیستم فدرال حکومت مرکزی نباید مطلق العنان، غیردموکراتیک و همه‌کاره باشد. برعکس یکی از شرایط نظام فدرالی داشتن حاکمیت قوی مرکزی دموکراتیک، انتخابی و به نمایندگی از همه مردم و اقوام کشور است، نه یک حاکمیت بالاجبار و تحت بهانه دروغین به اصطلاح «وحدت ملی». همین اکنون مقتدرترین حکومت‌های جهان دارای نظام فدرالی‌اند. مگر آیا حکومت یا رئیس جمهور ایالات متحده امریکا، حکومت ضعیف و یا رئیس جمهور بی‌صلاحیت است؟ یا صدراعظم آلمان (حکومت آلمان) یا حکومت مرکزی هند، رئیس جمهور پاکستان و حکومت هر کشور فدرالی دیگری در جهان، حکومت ضعیف و کم‌صلاحیت‌اند؟ کذا باید متذکر شد که حدود صلاحیت‌های حکومت مرکزی و اقمار آن (ایالات) در کشورهای گونه‌گون نه یکسان بلکه متفاوت است...

در این جا می‌خواهم منحیث یک نظر فردی (که بر درست بودن آن اصراری هم ندارم) واحدهای اداری خودگردان محلی را با در نظر داشت خصوصیات تاریخی، ترکیب قومی، مذهبی، زبانی و منطقی، ولایات (ایالات) ذیل را پیشنهاد نمایم:

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 غزنی (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 بلوچ ها).
- ۹- ولایت بادغیس (منحیث مرکز اداری برای ترکمن ها).
- ۱۰- ولایت غرjestان یا بامیان (ولایت بامیان، قسمتی از ارزگان) مرکز شهر بامیان.
- ۱۱- ولایت فاریاب (متشکل از ولایات فاریاب و جوزجان) مرکز شهر شبرغان.
- ۱۲- ولایت بلخ یا بخدی (متشکل از ولایت بلخ، سرپل و سمنگان) مرکز شهر مزار شریف.

۱۳- ولایت تخارستان (متشکل از ولایات بغلان - پلخمیری، کندز و تخار) مرکز شهر کندز.

۱۴- ولایت بدخشان.

... بعضاً چنین استدلال می شود که شاید در اثر خود گردان شدن محلات و انتخابی شدن تمام ارگان های قدرت دولتی، شاید به زیان این ملیت یا آن ملیت تمام شود. این طرز تفکر بی بنیاد و غیر مستدل است. زیرا در همه جا این اکثریت است که تصمیم می گیرد. چه در سطح محل و چه در سطح کشور. اگر در سطح محل بلوچ ها اکثریت اند، رهبری محل به دست آن ها می رسد، اگر در سطح ولایت ازبک ها اکثریت اند، رهبری ولایت به دست ازبک ها گذاشته می شود و اگر در سطح کشور پشتون ها اکثریت اند، رهبری کشور را آن ها مستحق خواهند بود. ولی آن زمانی که جامعه به سطح پختگی کافی برسد و ما به یک «ملت واحد» به مفهوم واقعی کلمه رسیدیم، احزاب ملی ایجاد و در پروسه مبارزات دموکراتیک به پختگی لازم سیاسی برسند و شایستگی رهبری

کشور را کسب کنند، دیگر سوالی برای اکثریت و «اقلیت» قومی باقی نمی ماند و در آن صورت است که نماینده اقلیت نورستان نیز حق دارد رهبری کشور را بدست گیرد، ولی «این سیاست که ملت هنوز به پختگی نرسیده و مشتی محدودی از نخبگان گروه اتنیکی معین به مثابه «عقل کل» باید ناظر اعمال و کردار ملت باشند، در عمق خود از استبداد و خودسری آب می خورد که در طول تاریخ مانع رشد استعدادهای ایجادگر مردم شده است...»

مسایل ذیل را منحیث نظر شخصی خود همچون یک تبعه افغانستان خدمت کمسیون محترم تسوید قانون اساسی آینده کشور به عرض می رسانم:

- پذیرش این اصل که افغانستان شوربست آزاد، مستقل، غیروابسته، واحد و غیر قابل تجزیه و داری حاکمیت ملی و تمامیت ارضی.
- پذیرش این اصل که حاکمیت حق قانونی مردم کشور است که از طریق نمایندگان آن‌ها تمثیل می گردد.

- پذیرش نظام جمهوری پارلمانی با تفکیک قوای سه گانه و سیستم اداره دموکراتیک و معقول فدرالی.

- پذیرش اصول اساسی دموکراسی: آزادی عقیده، بیان، پلورالیزم سیاسی، حق شهروندی، حق تشکیل احزاب سیاسی، اتحادیه‌های صنفی، حق مخالفت با تصامیم حکومت و حق تظاهرات مسالمت آمیز و قانونی.

- پذیرش اصل انتخابی بودن تمام ارگان‌های قدرت و اداره دولتی از محلات تا مرکز و اصل انتخابات براساس یک نفر یک رای و حق انتخاب شدن و انتخاب کردن برای همه شهروندان کشور.

- پذیرش این اصل که افغانستان خانه مشترک تمام ملیت‌ها، اقوام، قبایل ساکن در کشور است و هیچ قومی بر قوم دیگری و هیچ فردی بر فرد دیگری برتری ندارد.

- پذیرش اصل تساوی قانونی حقوق زنان با مردان و حق کاندید و انتخاب شدن زنان در مقامات عالی‌ه رهبری دولتی محلی و مرکزی کشور...
  - پذیرش اصل ملی بودن تمام زبان‌های رایج در کشور.

- پذیرش سه زبان عمده دری، پشتو و ازبکی من حیث زبان‌های رسمی کشور.  
 - پذیرش رسمیت دو مذهب عمده کشور: یعنی مذهب حنفی و مذهب شیعه  
 و یا آن‌که صرف به رسمیت دین مبین اسلام اکتفا شود....  
 - آرم، بیرق و سرود ملی باید ممثل وحدت ملی و هویت ملی تمام مردم  
 کشور باشند.

نتیجه‌گیری: افغانستان کشوری است کثیرالمذهبه، کثیرالفرهنگ  
 که هنوز در آن پرسه ملت - دولت یا «ملت واحد» تکوین نیافته است.  
 مداخلات بیرونی و سوء استفاده تفنگداران محلی از عقده‌های سرکوفته گذشته  
 و میراث‌های شوم رژیم‌های استبدادی که بر مردم تحمیل شده بود، کشور را به  
 ویرانه‌ای تبدیل کرده و آن را در لبه پرتگاه اضمحلال و نابودی کامل قرار داده است.  
 برای برون رفت از حالت دشوار کنونی و فایق آمدن بفرهنگ «کمان سالاری»  
 و نظام ماقبل ملوک الطوایفی راه دیگری وجود ندارد به جز آن‌که کشور به سوی  
 دموکراسی واقعی (خوشبختانه در این راستا کشور ما امروز پشتیبانی و حمایت  
 ملل متحد و جامعه بین‌المللی را نیز با خود دارد) با نظام سیاسی جمهوری  
 پارلمانی با سیستم اداره دموکراتیک و معقول فدرال ره بگشاید و شرایط نیز برای  
 چنین نظام و اداره‌ای مساعدتر از هر وقت دیگری است. اداره دموکراتیک و معقول  
 فدرال نه تنها باعث پراگندگی و تجزیه کشور نمی‌گردد، بلکه باعث وحدت  
 آگاهانه، داوطلبانه، مساویانه و برادرانه تمام اقوام، ملیت‌ها، قبایل، مذاهب و مناطق  
 کشور نیز می‌گردد. این نوع اداره دیگر بهانه‌ای برای جنگ سالاران محلی  
 نمی‌گذارد تا با سوء استفاده از اختلاف قومی، مذهبی، حاکمیت‌های محلی را  
 غصب نمایند. فدرالیسم به انزجارها و تنفر ملی پایان می‌بخشد و گرایش‌های  
 جدایی طلبانه و تنگ‌نظرانه محلی را از یک‌سو و گرایش‌های عظمت طلبانه،  
 شوینیستی و الحاق جویانه را از سوی دیگر لگام می‌زند... و نتیجتاً زمینه‌ها را  
 برای حل کامل و دموکراتیک مسئله ملی در کشور، ایجاد «تفکر ملی»، احزاب  
 سراسری ملی و «وحدت ملی» مساعد ساخته و پروسه ایجاد «ملت واحد»

افغان را سریع تر می سازد.»<sup>۱</sup>

نهم: آیا افغانستان می تواند يك دولت فدرالی باشد؟ / ظهورالله ظهوری

ظهورالله ظهوری متولد سال ۱۳۲۳ در جرم بدخشان، فارغ التحصیل از دانشکده زبان و ادبیات پوهنتون کابل، از همکاران و همفکران محمدطاهر بدخشی و از مؤسسان و فعالین سازا (سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان)، وکیل منتخب مردم از بدخشان در دوره چهاردهم ولسی جرگه، معاون ولسی جرگه و سخنگوی سازا در ولسی جرگه، شاعر و نویسنده و از حامیان طرح نظام فدرالی است که در سال ۱۳۸۲ خورشیدی در مقاله مفصل خود بعد از تحلیل وضعیت سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی افغانستان، داشتن چهار عنصر یعنی: «سرزمین مشترک، زبان مشترک، فرهنگ مشترک و طرز زندگی مشترک» را از مؤلفه های اصلی تشکیل دهنده ملت می شمارد و سپس با بیان مناسبات غیرعادلانه قدرت در ادوار تاریخی افغانستان، راه های تأمین وحدت ملی و تقویت حکومت مرکزی و مبارزه با گرایش های تفرقه طلبانه یا تجزیه خواهی را توضیح می دهد و سپس به کمیسیون تدوین قانون اساسی، طرح نظام فدرالی را برای آینده افغانستان به عنوان راه حل اصلی و اساسی، پیشنهاد می کند.

فشرده ای از مقاله ایشان را تحت عنوان (آیا افغانستان می تواند یک دولت فدرالی باشد؟) در این قسمت نقل می کنم:

«در این روزها که طرح قانون اساسی افغانستان از جانب دولت کنونی این کشور روی دست گرفته شده است؛ چگونگی نظام آینده، سرنوشت این مرحله تاریخ کشور را به صورت عام و چارچوب حاکمیت دولتی را به طور خاص رقم خواهد زد. از این رو هر هموطن ما حق دارد تا در باره آن مطابق فهم و درک خویش بر مبنای اندیشه و باورش داوری و ابراز نظر کند.

من هم که از سالها بدین سو به حلّ اصولی این مسأله و تأمین وحدت ملی در میان ملیت ها و اقوام مختلف افغانستان دلچسپی داشته ام؛ اینک که این

۱. سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون قانون اساسی.



مسئله مهم و اساسی به بحث داغ روز در میان قلم بدستان و آگاهان سیاسی وطن ما تبدیل گردیده است؛ می‌خواهم به نوبه خویش اندیشه و باورم را در این مورد بیان کنم؛ تا باشد از طریق این گفتمان‌ها کوتاه‌ترین و روشن‌ترین شیوه حل مسئله ملی را در افغانستان پیدا کنیم و به این معضل پیچیده تاریخی کشور نقطه پایان گذاریم...

باید به وضاحت خاطر نشان سازیم که موجودیت تضادهای ملی (در اشکال گوناگون آن) در میان ملیت حاکم و ملیت‌ها و اقوام ستم‌کش کشور کثیرالملله افغانستان و به همین گونه حل اصولی این تضاد در چوکات کشور واحد، در بیشتر از سه دهه قبل از امروز و در طلیعه جنبش روشنگری و روشنفکری کشور، نخستین بار از جانب شادروان محمدطاهر بدخشی مطرح گردیده بود. در آن زمان بدخشی و یارانش در رابطه با طرح این مسئله، هم از جانب سازمان‌های نو ایجاد چپی چون سازمان دموکراتیک نوین مشهور به شعله جاوید و حزب دموکراتیک خلق افغانستان و هم از جانب سازمان شووینستی افغان ملت و گروه‌های دست راستی بنیادگرای اسلامی یکصدا به انواع اتهامات و برچسپ‌ها متهم و تا سرحد تجزیه طلبی محکوم می‌گردیدند.

بدخشی در پاسخ این همه اتهامات می‌گفت که امروز (در آن زمان) عده اندکی از آگاهان سیاسی به حقیقت و واقعیت این مسئله پی می‌برند؛ اما در توالی زمان روزگاری فرا می‌رسد که جنبش ملی به غرض توفان‌زایی مبدل می‌گردد. شاید ما نباشیم؛ آن‌گاه کسانی مدعی رهبری این مسئله می‌شوند که سنگ ملامت بر ما افکنده و اصولاً با ما مخالف بوده‌اند.

هوارد فاست نویسنده آمریکایی در داستان "اسپارتاکوس" که ترجمه آن را سال‌ها قبل به زبان فارسی خوانده بودم، نوشته بود: «تاریخ مزرعه‌ای است که هیچ دانه سالمی در آن گم نمی‌شود» با آن‌که از آن روزگار تاکنون بیش از سه دهه گذشته است؛ اما تاریخ طرح مسئله ملی و حل اصولی آن را در افغانستان با نام شهید جاویدان‌یاد محمدطاهر بدخشی که در این راه جان شیرین خود را از دست داد، رقم زده است و چنان‌که طراح این مسئله از همان آغاز پیش‌بینی

کرده بود، مسأله ملی امروز به غرّش توفان‌زایی در سراسرکشور و حتی منطقه تبدیل گردیده است.

تشدید تضاد ملی در اشکال زبانی، منطقی، مذهبی و نژادی آن بی‌تردید هم اندیشه‌های الحاق‌طلبی و هم آرمان‌های تجزیه‌طلبی را در میان عده‌ای از روشنفکران ما دامن زده است و می‌زند. وظیفه آگاهان سیاسی و روشنفکران و نیروهای ملی است که علیه هردو گرایش ناسالم آگاهانه مبارزه کنند. اگر در درازای بیش از دو سده ستم‌گری ملی علیه ملیت‌ها و اقوام ستم‌کش و محروم کشور اعمال شده است، خلق پشتون درین امر گنه‌کار نیست، بلکه اشرافیت و سلاطین آن مسئول این اجحافات و ستمگری بوده‌اند... از این‌رو وظیفه روشنفکران و آگاهان سیاسی پشتون است که این امر را روشن سازند و علیه شووینزم عظمت‌طلبانه‌ای که از جانب دولت‌های قبیله‌سالار و تیپ فاشیستی به خورد آن‌ها داده شده است، صادقانه مبارزه کنند. از جانب دیگر عده‌ای از روشنفکران و آگاهان سیاسی ملیت‌های دیگر که عامل تمام بدبختی‌ها را در موجودیت نظام‌های استبدادی قبیله‌سالار می‌دانند و هم ملیت‌های خویش را در بیرون از افغانستان با خود مقایسه می‌کنند، خواهان تجزیه و یا الحاق با آن‌ها می‌باشند، اشتباه بزرگی مرتکب می‌شوند. زیرا چنان‌که گفتیم هم ملیت‌های شان در بیرون از مرز از آن‌ها پیشرفته‌تراند و در هیچ عرصه‌ای نمی‌توانند با آن‌ها همسری کنند و در آن‌جا زیر چنان سیطره‌ای قرار می‌گیرند که این دور و تسلسل یکبار دیگر بر آن‌ها تکرار خواهد شد. زیرا تاهنگامی که امکان تأمین تساوی حقوق همه ملیت‌ها وجود داشته باشد، سخن زدن از تجزیه و یا الحاق مؤجه نیست.

از این‌رو وظیفه نیروهای آگاه و روشنفکران ملیت‌ها و اقوام غیر پشتون است که علیه روان تجزیه‌طلبی، الحاق‌طلبی و فرار از مرکز در میان هم‌ملیت‌های خویش بی‌امان مبارزه کنند. از این طریق است که می‌توان اعتماد متقابل را در میان آگاهان سیاسی و احادملت بار دیگر افزایش بخشید.

اینک که قانون اساسی دولت انتقالی در حال تکمیل است و طرح فدرالیزم

از سوی تعدادی از هموطنان آگاه ما برای حل تضادهای ملی بار دیگر عنوان شده است، خاطر نشان می‌گردد که در این مورد باید نکات آتی در نظر گرفته شود: از آنجا که در طول تاریخ در افغانستان دولت‌ها خصلت فراگیر نداشته، یا قومی و یا خانوادگی بوده‌اند، ملیت‌ها و اقوامی که در حاکمیت نبوده‌اند، همواره معروض استبداد حاکمان و محروم از حقوق سیاسی بوده‌اند و همیشه به حاشیه رانده شده‌اند.

پس از رویداد ۷ ثور ۱۳۵۷ که جنبش‌های خودبه‌خودی مردم در مناطق مختلف در برابر رژیم اوج گرفت و رفته رفته تنظیم‌های بنیادگرای اسلامی با کمک‌های همه جانبه مالی، تسلیحاتی و سیاسی جهان سرمایه‌داری، کشورهای ثروتمند خلیج و همسایه بر آن‌ها مسلط گردیدند، نوعی از اداره‌های خودگردان محلی را در میان ملیت‌ها و اتنیک‌ها و مناطق مختلف کشور ایجاد کردند. با آن‌که پس از تشکیل اداره موقت نوعی از مشارکت محدود ملیتی و منطوقی در دولت نو بنیاد کنونی پدید آمده است که به تناسب گذشته در راستای حل این مسأله گامی به پیش می‌باشد، مگر حل اصولی آن در دراز مدت به اقدامات آتی ضرورت دارد:

۱- برای آن‌که به همه ملیت‌ها و اقوام ساکن کشور اطمینان خاطر و اتمام حجت شده باشد، باید فدرالیسم به‌طور کل در قانون اساسی به مثابه یک اصل روشن گنجانیده شود و دولت مؤظف گردد تا به‌زودی ممکن زمینه‌های تحقق آن را فراهم نماید.

۲- ایجاد و تکمیل پایه‌های اساسی قدرت مرکزی یعنی اردو و پولیس ملی، اجرای خلع سلاح عمومی و تأمین صلح سراسری، ایجاد اداره سالم بر مبنای انتخابات آزاد و تأمین حد اقل موازین دموکراسی و ساختمان مجدد شاهراه‌ها و اعمار پروژه‌های مخابراتی به‌خاطر تأمین ارتباط متقابل میان مرکز و اطراف و دیگر ولایات، احداث فابریکه‌های تولید برق و انرژی و دیگر بنگاه‌های خدمات اجتماعی و فرهنگی در مناطق مختلف کشور، تکمیل سرشماری دقیق نفوس ساکن در افغانستان، سروی و مطالعه علمی و همه جانبه از ساختارهای

اتنیکی و تثبیت هویت و مناطق آن‌ها از کارهایی است که بدون اجرای آن‌ها تحقق فدرالیسم صورت گرفته نمی‌تواند.

۳- همه این اقدامات در صورتی می‌تواند انجام یابد که حضور فعال نیروهای مختلف روشنفکری و زمینه‌های ایجاد جامعه مدنی در کشور هرچه زودتر مساعد گردد.

۴- اعلان عجزولانه فدرالیسم در مناطق تحت کنترل تنظیم‌ها و یا تفنگ‌سالاران در نبود دولت و قدرت مرکزی نه تنها خطر تجزیه کشور را در پی دارد، بلکه حاکمیت فردی و گروهی آن‌ها را تداوم می‌بخشد و پروسه دموکراسی را که تاکنون به جز در لفظ از شهر کابل به شش گروهی آن گامی فراتر نگذاشته است کاملاً فلج می‌سازد.

۵- افرون بر آن اجرای عجزولانه این امر به روند بازسازی مناطق عقب مانده (در صورتی که چنین روندی در آینده هم مانند امروز وعده‌های چرب و فریبنده نباشد) زیان جدی وارد می‌کند.

۶- این‌که در آینده کدام نوع فدرالیسم در کشور می‌تواند عملی باشد، موضوع قابل بحث جدی است. می‌توان یا فدرالیسم ملی و یا منطقی و یا ترکیبی از هر دو را با تأمین مشارکت عمومی مردم در اداره کشور از طریق انتخاب آزادانه نمایندگان شان در اداره‌های محلی فدرالی و مرکزی به تدریج در مناطق و یا اتنیک‌های مختلف تحقق بخشید.

۷- در فرجام باید خاطر نشان سازیم که در نظر نگرفتن این طرح در قانون اساسی نوین کشور، چشم‌پوشی آشکار از حقوق حقه ملیت‌ها و اقوام محروم افغانستان است که در درازای سده‌های متمادی آزار و شکنجه دیده و انواع ستم‌گری ملی حاکمیت‌های قبیله‌ای را متحمل شده‌اند. بدون مشارکت عمومی و سراسری کلیه ملیت‌ها و اقوام کشور در اداره دولت از پایین تا بالا و بدون حل اساسی مسأله ملی، هیچ‌گونه وحدت ملی به میان آمده نمی‌تواند. دسترسی به صلح پایدار و زندگی باهمی ملیت‌های مختلف کشور در حل همین مسأله اساسی نهفته است. در غیر آن دامن زدن به آتش نفاق و شقاق، زمینه‌های

جنگ‌های ملی و قومی و مداخله مجدد کشورهای بیشتر و تجزیه افغانستان را بار خواهد آورد.<sup>۱</sup>

#### ۴-۲-۲. نظریات در مخالفت با طرح نظام فدرالی

چنان‌که خواننده گرامی می‌داند تا این جا نظریات و پیشنهادات گوناگون مطرح شده در دوره تدوین و تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ را ارائه کردیم و در این رابطه نظریات مربوط به نظام سیاسی آینده و حمایت از طرح نظام فدرالی را با ذکر ۹ مورد از نوشته‌ها و مقالات حامیان فدرالیسم در سال ۱۳۸۲ را ذکر کردیم. البته پیشنهادات و نظریات موافقان فدرالیسم به این ۹ مورد خلاصه نمی‌شود. صدها مورد از اشخاص حقیقی و حکمی در این رابطه نظر دادند، مخصوصاً صاحب نظرانی که در خارج کشور به سر می‌بردند که به خاطر پرهیز از اطاله بحث، از ذکر همه آن‌ها فعلاً صرف نظر کردیم و مواردی را هم در مناسبت‌های بعدی بحث اشاره خواهیم کرد.

اکنون به خاطر این که بحث ما یک‌جانبه نباشد و با یک سلسله از نظریات دیگر هم آشنا شویم، چند مورد از نوشته‌ها و اظهارات مخالفان فدرالیسم در افغانستان را که در سال ۱۳۸۲ مطرح کردند و یا برخی از نظریات مهمی که قبل و یا بعد از ۱۳۸۲ مطرح کردند و نحوه استدلال و دلایل آنان در مخالفت با طرح نظام فدرالی را ذکر خواهیم کرد. البته در قسمت‌های قبلی این جستار نیز در مناسبت‌های مختلف برخی از نظریات مخالفان فدرالیسم را ذکر کردیم که لازم به تکرار نیست.

یکم. محمد اعظم سیستانی؛ نظام فدرالی توطئه برای تجزیه کشور

کاندید آکادمیسین محمد اعظم سیستانی در زندگینامه خود چنین گفته است: «در تاریخ اول حمل ۱۳۱۷ خورشیدی مطابق (مارس ۱۹۳۸ میلادی) در ولایت نیمروز، در دهکده کوچکی موسوم به قریه محمد یوسف خان بارکزائی، واقع در زاویه دو نهر منشعب از رودخانه هیرمند، معروف به نهر سیخسر و شیله ابراهیم

۱. سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون قانون اساسی.

آباد، در یک خانواده زراعت پیشه به دنیا آمده‌ام و بنا بر سنت معمول در شب سوم یا ششم ولادت مرا به اسم محمداعظم نامیدند و ممکن است شیرینی هم تقسیم کرده باشند. پدرم شیر احمد نامیده می‌شد و پدر بزرگم محمدیوسف بن فیض محمدخان بارکزائی اصلاً از قریه نوده فرآه بود که در عهدسلطنت امیر عبدالرحمن خان، در اواخر قرن نوزدهم از فرآه به نیمروز غرض اجرای وظیفه مرزداری آمده بود و بعدها زمین خریده و قریه‌ای بنیاد کرد بود که به اسم خودش (قریه محمدیوسف خان) شهرت داشت.»

محمداعظم سیستمی تحصیلات عالی خود را در دانشگاه کابل در رشته ادبیات و علوم بشری در سال ۱۳۴۵ به پایان رساند. ایشان به گفته خودش هرچند عضویت احزاب سیاسی را نداشته، اما در طول سال‌های بعد از فراغت، وظایف اداری مختلف را در ادارات دولتی به عهده داشته و از ماه عقرب ۱۳۵۹ خورشیدی در اکادمی علوم افغانستان شامل شد و از اوایل سال ۱۹۸۶ (۱۳۶۵) بحیث رئیس مرکز تحقیقات علوم اجتماعی در اکادمی علوم مقرر گردید و از سال ۱۹۹۲ (۱۳۷۱ خورشیدی) با پیروزی مجاهدین کشور را ترک گفته و تا کنون در کشور سوئد زندگی می‌کند.

آقای سیستمی شخصیت فرهنگی شناخته شده بوده و از ایشان ده‌ها کتاب و رساله تحقیقی ارزشمند در باره تاریخ و فرهنگ افغانستان و مخصوصاً در مورد سرزمین و مردم سیستان و همچنین ده‌ها مقاله در موضوعات گوناگون در رسانه‌های داخل و خارج کشور نشر شده است.

در سال ۱۳۸۲ و همزمان با کار کمیسیون تسوید قانون اساسی در افغانستان از آقای سیستمی سه مقاله ذیل نشر شد: ۱. برخی نظریات پیرامون قانون اساسی آینده افغانستان، مجله فردا و مجله صلح و افغانستان امروز، شماره ۹. ۲. نظام فدرالی در اوضاع کنونی قبل از وقت و تحقق آن تلاش در جهت تجزیه کشور است، نشریه آئینه افغانستان، ۵۱/ مجله درد دل افغان، شماره ۴۴، دعوت، شماره ۱۴۳-۱۴۴.

۳. نظام فدرالی و واکنش‌های افغانان، مجله درد دل افغان، شماره ۴۴، صلح

افغانستان امروز، شماره ۱۱.

با استفاده از دو مقاله نخست، نظریات ایشان در مورد مسوده قانون اساسی ۱۳۸۲ مخصوصاً در رد طرح فدرالیسم را در این قسمت از جستار نقل می‌کنیم.

#### برخی نظریات پیرامون قانون اساسی آینده افغانستان

آقای سیستانی تحت عنوان «برخی نظریات پیرامون قانون اساسی آینده افغانستان» پیشنهادهای را به کمیسیون تسوید ارائه می‌کند و مهم‌تر از همه این که دموکراسی و جامعه مدنی و فدرالیسم را طرح‌های فیشنی و در تضاد با شرایط فرهنگی و اجتماعی افغانستان و لباس گشاد برای قد و اندام مردم افغانستان می‌داند و ادعا دارد که مردم افغانستان مسلمان است و "دین اسلام در بسا موارد با دموکراسی در تضاد است".

ایشان می‌نویسد:

«این اقوام که هر یک از خود زبان جداگانه، فرهنگ جداگانه، حقوق فردی و اجتماعی جداگانه و حتی طرز لباس و آرایش سروصورت جداگانه دارند، سخت به سنن و آداب و رسوم قومی و محلی خویش پای‌بنداند و ترک این رسوم و سنن را به معنی از دست دادن دین و ایمان و معتقدات مذهبی خود تلقی می‌کنند. در نظر آنان بهترین سبک و شیوه زندگی همانست که از پدر و پدرکلان‌ها به آن‌ها به میراث مانده است و می‌بایست این شیوه زندگی را ادامه داد و از آن پاسداری نمود. پس در برابر هر پدیده نو فرهنگی و یا سیاسی از خود عکس‌العمل نشان می‌دهند و حاضر نیستند هیچ گونه تغییر و تحولی را به آسانی بپذیرند...

اما در اوضاع و احوال کنونی که ما با هیچ کجای مردم جهان (به‌جز خود) شباهت و همسانی نداریم، از دموکراسی و جامعه مدنی سخن گفتن، سخن خیلی فیشنی و دل‌خوش‌کننده به نظر می‌آید. دموکراسی محصول تفکر سالم و سازنده دنیای متمدن و پیشرفته غرب است که سابقه‌اش تا عمر افلاطون، یعنی تا دو هزار و پنج‌صد سال پیش می‌رود. در حالیکه به گفته دانشمند معاصر افغان داکتر اکرم عثمان: «ما کماکان مردم زمین بسته و عنعنی هستیم. و در بطن و متن

ساختارهای قوم و قبیله، رسته و دسته‌های دیروزی زندگی می‌کنیم..... و تا رسیدن به دموکراسی و آزادی فرسخ‌ها فاصله داریم.» ( هفته نامه امید، شماره ۴۴۵ ) بنا بر آن نسخه‌هایی که برخی از قلم بدستان ما برای جامعه بیمار و بی‌سواد و عقب مانده ما تجویز می‌کنند، (مانند فدرالیسم) به لباس گشادی می‌ماند که برقد و اندام جامعه استبداد زده و از حرکت مانده و فنتیک ما بسیار فراخی می‌کند. دموکراسی با بی‌سوادی در تضاد است و سیاست مدار فاقد تحمل سیاسی در چنین جامعه‌ای به زودی به دیکتاتوری مبدل می‌شود...

آری بی‌سوادی، جهالت و نفهمی درد بزرگ جامعه ماست که نمی‌گذارد مردم از لاک و پوسته عنعنه پرستی و قوم‌گرایی و تعصب مذهبی به‌درآیند. بیرون کردن مردم از این بدبختی تاریخی، کار یک روز و دو روز و یک سال و دو سال و ده سال نیست، یک پروسه طولانی لازم است تا نسل و یا نسل‌های جدیدی تربیت و باسواد و بافرهنگ و بااحساس ملی بار آیند و این کار از عهده کورس‌های اکابر برآمده نمی‌تواند. باید فرزندان این مردم را به‌درستی تربیت کرد تا حقوق و وجایب خود و ملت و وطن را بشناسند و معنی دموکراسی را دریابند...

منظورم از این سخنان این است تا بگویم: در جامعه‌ای که بیش از ۹۰ درصد مردم آن هنوز بی‌سواداند و از این ده درصد یک‌دهم آن از دانش لازم سیاسی برخوردار نیستند و در دموکراسی بلدیت و تمرین ندارند، در وضعیت موجود افغانستان که مذهب حرف آخر را می‌زند، صحبت از دموکراسی با موازین غربی آن (درحالی که بسیار پر اهمیت است)، صحبت بسیار فیشنی و بالاتر از توان و تحمل جامعه فنتیک ماست. فراموش نکنیم که سنگ بزرگ در دم روی دموکراسی در کشورهای اسلامی و از جمله در افغانستان، دین اسلام است. دین اسلام در بسا موارد با دموکراسی در تضاد است.

چند مثال کوچک می‌آوریم: اگر در قانون اساسی آورده شود که: تمام افراد جامعه از حقوق مساوی در برابر قانون برخوردار است (که باید چنین باشد و این یک اصل دموکراتیک است)، براساس شریعت اسلامی، شهادت دو زن برابر یک مرد است و سهم زن در میراث نیم سهم زن است که این امر با دموکراسی



و عدالت اجتماعی در تضاد است. مثال دیگری می‌زنیم. گرفتن چهار زن در یک وقت برای مرد مسلمان روا است ولی برای زن چنین حقی ناروا است، آیا این عمل از لحاظ دموکراسی و حقوق بشر سازگار است؟ ازدواج با دختر صغیر و نابالغ از لحاظ شرعی روا است، اما از لحاظ دموکراسی و حقوق بشر و عقل و منطق و عواطف انسانی، یک عمل دور از انصاف و حتی جنایت محسوب می‌گردد. هرگاه در قانون اساسی این دساتیر اسلامی ممنوع اعلام گردد، (که البته از لحاظ دموکراسی و رعایت حقوق بشر کار بسیار انسانی و از ارکان مهم جامعه دموکراتیک است) در تضاد با احکام اسلام روبرو نخواهیم بود؟ و آیا چنین قانون اساسی در لویه جرگه عنعنوی که اکثریت اعضایش را مردم کم‌سواد ولی مذهبی تشکیل خواهند داد، مورد تأیید قرار خواهد گرفت؟ معلوم دار که نی.

پس در تدوین قانون اساسی آینده و شکل نظام سیاسی کشور باید از دقت و تامل و هوشیاری لازم کارگرفت و متناسب با ظرفیت و برداشت جامعه افغانی دموکراسی را مجاز شمرد.

ایشان در پایان این مقاله با ابراز مخالفت شدید با احزاب ایدئولوژیک مخصوصاً احزاب اسلامی، خواهان آن است که به این احزاب به هیچ صورت زمینه فعالیت داده نشود و در نام افغانستان هم از پسوند اسلامی استفاده نگردد و بر حقوق زنان در قانون اساسی تأکید به عمل آید.

نظام فدرالی در اوضاع کنونی قبل از وقت و تحقق آن توطئه برای تجزیه کشور است!

شهر گوتنبرگ، ۱۱ اپریل ۲۰۰۳

آقای سیستانی در مقاله دوم خود تحت عنوان فوق، به طور اختصاصی در مورد نظام فدرالی بحث کرده و آن را برای افغانستان همچون دموکراسی، پیش از وقت و مغایر با شرایط کشور دانسته و حتی تحقق آن را توطئه‌ای برای تجزیه کشور می‌داند:

«در شماره ۴۵ مجله درد دل افغان، زیر عنوان «پلان تقسیم افغانستان به هفت ایالت» و در شماره ۹۰ مجله آئینه افغانستان زیر عنوان «غوغای فدرالی ساختن افغانستان» مضامینی توجهم را جلب کرد که بلا درنگ هر دوی آن را به خوانش

گرفتم و از دسایس پشت پرده گروه تجزیه طلب و خودخواه با فریب دادن برخی از مقامات آمریکایی شگفت زده شدم.

از فعالیت های تجزیه طلبانه برخی عناصر مشکوک و وابسته به گروه ستم ملی قبلا در نشرات برون مرزی افغان ها چیزهایی شنیده و خوانده بودم و این را نیز شنیده بودم که پس از سقوط دولت نجیب الله و روی کار آمدن دولت ربانی با وجود رجوع مکرر به مقامات آمریکایی جواب رد شنیده بودند و به آن ها گفته شده بود که آمریکا از تمامیت ارضی افغانستان حمایت می کند.

پس از تجاوز شوروی بر افغانستان و بعد از آن که جنبش مقاومت برضد تجاوز شوروی به اوج خود رسید، زمزمه های تقسیم افغانستان به دو بخش (افغانستان شمالی و افغانستان جنوبی) از طرف برخی از حلقات حزب دموکراتیک خلق که بقای خود را در کابل در خطر می دیدند در نیمه دهه هشتاد نیز شنیده می شد و برای این منظور بخشی از اپارات دستگاه صدارت به شهر مزار شریف انتقال گردید و یکی از معاونان صدارت بنام نجیب الله مسیر غرض تنظیم و سازمان دهی یک چنین منظوری به بلخ گسیل شد، اما تغییر رهبری در اتحاد شوروی که تغییر رهبر در افغانستان را نیز به دنبال داشت و دوکتور نجیب الله را روی کار آورد، مانع تحقق چنین طرز دید و برآوردی گردید.

پس از سقوط دوکتور نجیب الله و تبارز جنرال دوستم در رأس جنبش ملی اسلامی شمال، یک بار دیگر این اندیشه تقویت یافت و نسیم این اندیشه با افراشتن شعاری در دروازه جنوبی تونل سالنگ که: به خراسان خوش آمدید! وزیدن گرفت. برخی روز نامه های خارجی حتی در آسترالیا نوشتند که جنرال دوستم در صدد اعلان استقلال خود است، ولی با مخالفت آمریکا روبرو شده است. عین این نیت از جانب گلبدین حکمتیار و سپس در سال ۱۹۹۳ از جانب برهان الدین ربانی نیز مطرح شده بود که روز نامه های روسی آن را با آب و تاب بازتاب دادند و ربانی مجبور شد از اظهار چنین نظری انکار کند. بی نظیر بوتو صدراعظم پاکستان نیز باری در فکر تجزیه افغانستان افتاد و راه حل معضله این کشور را با تقسیم آن میان پاکستان و ازبکستان و ایران مطرح نمود مگر با

مخالفت آمریکا مواجهه شد.

پس از سقوط طالبان به قوت آمریکا و به سر قدرت آمدن ائتلاف شمال، اینک بار دیگر دشمنان وحدت ملی و تمامیت ارضی افغانستان می‌خواهند نیات خود را به بهانه پیاده کردن نظام فدرالی در کشور تحقق بخشند. کشوری که با گذشت ۱۶ ماه پس از سقوط طالبان و حضور آمریکا و نیروهای ایساف تا هنوز فاقد امنیت و یک دولت مقتدر مرکزی است و در هر گوشه آن جنگ‌سالاران محلی چون سلطان مطلق العنان حکومت می‌کنند و با ملیشه‌های تحت فرمان خویش مانع تحقق امنیت برای بازسازی کشور و حتی خطر برای جان و مال مردم و موسسات کمک‌رسانی بین‌المللی می‌گردند، ادعای نظام فدرالی، به معنای فرار از مرکز و ایجاد حکومت‌های ملوک‌الطوایفی در تحت سلطه همان جنگ‌سالاران مسلط بر سرنوشت مردم محل است.

بدون شبیه نظام فدرالی برای جوامعی که به بلوغ سیاسی رسیده‌اند و از سطح بلند شعور اجتماعی برخوردارند، نظامی دل‌خواه و دموکراتیک است، مانند جوامع آمریکا، آلمان و سوئیس. اما افغانستان، نه آمریکا است و نه آلمان و نه سوئیس...

پس در کشور و جامعه‌ای که بجز خود با هیچ کشور و جامعه دیگر شباهت ندارد، پیاده کردن نسخه نظام‌های تکامل یافته و پیشرفته کار ناشیانه و ماجراجویانه است و بیم آن می‌رود که این مینا بشکند و افغانستان عزیز دچار تجزیه و جنگ‌های دوباره گردد.

ادعای فدرالیسم به این شعار رهبران «انقلاب ثور» می‌ماند که در نخستین روزهای پیروزی خود می‌گفتند: انقلاب ثور، جامعه فلاحتی افغانستان را یک مرحله تاریخی به پیش حرکت داد و به سوسیالیسم خواهد رسانید. در حالی که دیدیم که جامعه برخلاف ادعای رهبران کودتای ثور، توان چنین خیز بلندی را نداشت و این خیز بی‌جای هم کمر رهبران کودتای ثور و هم کمر جامعه و کشور عقب افتاده ما را شکستاند. اکنون هم پافشاری برای برقراری نظام فدرالی در افغانستان خیلی پیش از وقت است و پیاده کردن آن در افغانستان که اقوام

بسیاری با ادعاهای فراوان از موقعیت سیاسی و اجتماعی و نظامی گرفته تا سخن اقلیت و اکثریت، بر مشکلات عدیده این کشور جنگ زده و تاهنوز در حال جنگ، می‌افزاید و به‌جای رفاهیت، مصیبت به‌بار خواهد آورد و حتی در شرایط پادر میانی سازمان ملل متحد، آن‌را دچار تجزیه و به سرنوشت یوگوسلاویا گرفتار خواهد کرد...»

آقای سیستانی سپس به بررسی طرح تقسیمات اداری و نام‌های تاریخی برخی از ولایت‌ها می‌پردازد که چون یک بحث تاریخی است و ربطی مستقیم به اصل طرح فدرالیسم ندارد از ذکر آن صرف نظر می‌کنیم. ایشان همچنان ادامه می‌دهد:

بنا بر آن آن‌چه در مجله درد دل افغان و مجله آئینه افغانستان چاپ آمریکا، گزارش شده (پس از سمینار یک روزه داکتر نعمت‌الله شهرانی معاون رئیس جمهور کرزی و رئیس کمیسیون تدوین قانون اساسی که چندی قبل در مزارشریف در مورد فدرالی ساختن نظام آینده افغانستان تدویر یافته بود) در کنفرانسی که تحت ریاست داکتر عنایت‌الله شهرانی برادر نعمت‌الله شهرانی در شهر تالقان برگزار شده بود، فقط نمایندگان ائتلاف شمال در آن شرکت داشتند و از اقوام پشتون دعوت نشده بود تا در این جلسه اشتراک نمایند و جریان کنفرانس و بحث و فحص‌های سخنرانان و گردانندگان کنفرانس را بشنوند. اما پر واضح است که رجال ارشد و موثر ائتلاف شمال قبل از تدویر این کنفرانس در مورد چگونگی این تقسیمات با هم به تفاهم و توافق رسیده بودند. از قول داکتر عنایت‌الله شهرانی گفته شده که در کنفرانس اظهار کرده بود: «... برادران پشتون ما طرفدار انقسام ایالات افغانستان نیستند و کمی وقت لازم دارد تا ایشان را قناعت دهیم.» (درد دل افغان، ص ۱۰ ش ۴۵)

با این یادکرد تاریخی - سیاسی فکر می‌کنم هیچ افغان آگاه و وطن‌پرست و طرفدار تمامیت ارضی کشور حاضر نخواهد شد این تقسیم بندی را که پیامدی جز تجزیه کشور و جنگ‌های قومی، ثمره‌ای در بر نخواهد داشت بپذیرد و آن‌را تأیید کند مگر آنکه منافع کاملاً شخصی و یا گروهی در آن نهفته داشته باشد

که از نظر ما مردود پنداشته می‌شود. من باور دارم که ملت فداکار و وطن‌خواه افغانستان در لویه جرگه‌ای که در پیش روی است هرگز اجازه نخواهد داد که به بهانه فدرالیسم یا به بهانه تامین دموکراسی و دیگر بهانه‌ها، کشور شان دچار تجزیه و جنگ‌های داخلی گردد.<sup>۱</sup>

#### نقد نظریات محمد اعظم سیستانی

با همه احترام به مقام علمی کاندید آکادمیسین سیستانی باید گفت که قضاوت ایشان در مسأله فدرالیسم کاملاً غیر علمی و عاری از دلیل و منطق است. برخورد افرادی مانند ایشان با مسأله فدرالیسم کاملاً برخورد سیاسی و قومی و در عین حال سطحی و عامیانه است و با موافقان فدرالیسم با دید کاملاً خصمانه و تعصب‌آمیز و با رسوبات ذهنی قومی می‌نگرند.

تحلیل و نظر ایشان را می‌توان چنین خلاصه کرد:

(۱) در عمق ذهن این افراد چنین رسوب شده که گویا تنها آنان مالک و صاحب افغانستان و مسئول حفاظت از تمامیت ارضی آن هستند و از آینده آن نگران می‌باشند و تنها آنان هستند که باید در مسایل مهم ملی تصمیم گیرنده باشند و دیگران شهروندان درجه ۲ و ۳ کشور و حق اظهار نظر و حق شکایت و طرح مشکلات را ندارند.

(۲) اما دیگران به تعبیر صریح ایشان در متن مقاله بالا همگی خاین به کشور و مزدور خارجی و همگی دشمنان وحدت ملی و تمامیت ارضی و در صدد تجزیه کشور و عناصر مشکوک و وابسته به ستم ملی و حزب محمد ظاهر بدخشی هستند! در حالی که همه اقوام و اشخاص دیگر به اندازه شما یا بیشتر از شما به این کشور دلسوز هستند و در راه آن قربانی داده‌اند و هرگز حاضر به تجزیه و نقض تمامیت ارضی آن نیستند!

(۳) به نظر ایشان و افرادی مانند ایشان فدرالیسم مساوی تجزیه است. آنان غیر

۱. هر دو نوشته اعظم سیستانی علاوه بر منابعی که در متن ذکر شد، در سایت آرایی، بخش مقالات پیرامون قانون اساسی نیز نشر شده است.

از برداشت تجزیه، هیچ نگرانی دیگری از فدرالی شدن ندارند و اعتراف دارند که فدرال برای دنیای امروز بهترین نظام است، در حالی که این یک قضاوت غیر منصفانه و بلکه مبتنی بر توهم توطئه است. آنان در این پندارند که اقوام دیگر همگی دنبال تجزیه هستند و هر کسی که فدرالیسم را مطرح می‌کند، گویا هدف اصلی او تجزیه است ولی این هدف را در پشت شعار فدرالیسم پنهان می‌کند! در حالی که اگر هم کسانی طرح نظام فدرالی را مطرح می‌کنند صرفاً هدف آنان خودگردانی محلی است به منظور صیانت از تمامیت ارضی کشور و حفاظت از وحدت ملی و در حقیقت برای جلوگیری از تجزیه آن و با حفظ حکومت مرکزی مقتدر که بر همه کشور حاکمیت داشته و ممثل همه اقوام حساب شود.

خداوند رحمت کند شهید محمد طاهر بدخشی و استاد شهید عبدالعلی مزاری را که از پنجاه سال و سی سال پیش، با شجاعت و ابتکار عالی هم طرح فدرالیسم را مطرح کردند و هم با صراحت گفتند که هدف از این طرح، جلوگیری از تجزیه و حفظ استقلال و تمامیت ارضی و وحدت ملی کشور است. شهید مزاری با فریاد بلند می‌گفت: «ما وحدت ملی را یک اصل می‌دانیم و هر کسی که تفرقه ملی را دامن می‌زند، او خائن ملی است». اما این که عده‌ای امروز می‌آیند و بر اساس تئوری توهم توطئه و علی‌رغم آن همه صراحت و صداقت، ذهن و زبان دیگران را طور دیگری می‌خوانند و ادعا می‌کنند که نخیر شما دنبال تجزیه هستید، نشان دهنده ذهن بیمار و اندیشه کج و معوج خود ایشان است!

۴) عقب ماندگی فکری و فرهنگی افغانستان بهانه دیگری است که به دلیل آن هم با دموکراسی مخالفت می‌ورزند و هم با فدرالیسم، در حالی که چنین عقبماندگی مورد ادعا وجود ندارد و بر فرض در میان برخی از اقوام، چالش‌هایی وجود داشته باشد، باید در مقابل آن مبارزه کرد و به روشنگری پرداخت. مگر این ملت چند قرن دیگر منتظر بنشیند تا در میان برخی از حلقه‌ها و قبایل، زمینه فرهنگ دموکراتیزه شدن و فدرالیسم شدن فراهم شود! متأسفانه در این رابطه ادعای غیرقابل قبول دیگر و در حقیقت اتهام دیگر

ایشان به دین اسلام است که ادعا می کند اسلام با دموکراسی تضاد دارد و این عین سخن طالبان و همفکران آنان است که هم دیروز و هم امروز از اسلام چنین قرائتی را ارائه می دارند و حتی از همین زاویه برخی از افراد ادعا کرده اند که فدرالیسم هم با اسلام تضاد دارد!

(۵) نکته دیگری که مایه نگرانی ایشان است و در چندین مورد مطرح کرده است این است که گویا نظام فدرالی موجب تسلط - به تعبیر ایشان - جنگ سالاران سابق و سران اتحاد شمال سابق می شود! البته علاوه بر این که جنگ سالار دانستن اتحاد شمال و احزاب جهادی خود یک نوع اتهام بستن و قضاوت غیر منصفانه است، باید گفت مگر جنگ سالاری اختصاص به احزاب و اقوام خاصی دارد؟ آیا مگر طالبان جنگ سالار نیستند که در طول سه دهه همواره و با همه در جنگ بوده اند؟ و دیگر این که از کجای نظام فدرالی می توان استنباط کرد که چنین نظامی موجب تسلط جنگ سالاران قومی می گردد، در حالی که هدف اصلی از طرح نظام فدرالی تأمین مشارکت همه جانبه مردم ولایات در تعیین سرنوشت و سهم گیری در تصمیم گیری های ملی و تطبیق دموکراسی و توزیع قدرت در سطوح گوناگون افقی و عمودی است و هر کسی هم که در رأس ولایات یا ایالات قرار می گیرد باید با رأی مردم انتخاب شود و نه با زور تفنگ و از راه تغلب، چنان که امروز و دیروز گروه طالبان می خواهد با چنین شیوه ای حکومت کند.

(۶) ایشان در نوشته های خود از افراد و گروه هایی هم نام برده است و آنان را متهم به خیانت و مزدوری به بیگانگان کرده و یا عناصری مشکوک خوانده است. این افراد و گروه ها حتما از خود دفاع کرده اند و لازم نمی بینم که در این جا به آن پردازم. گفتنی است که در سال ۱۳۸۲ که این مقالات آقای سیستانی نشر شد، افراد زیادی به نقد آن و پاسخ اتهامات پرداختند که در همان زمان آن نقدها نشر شد و لزومی ندارد که از آن ها یاد کنم.

دوم: عبدالرسول امین: لقمه شیرین نظام فدرالی منجر به تجزیه و مداخله همسایگان می‌گردد

پوهاند عبدالرسول رهین استاد سابق دانشکده ژورنالیسم دانشگاه کابل، محقق و صاحب‌نظر در امور سیاسی و فرهنگی است که در سال ۱۳۷۶ شورای فرهنگی افغانستان را در کشور سویدن تأسیس کرد و از این طریق از اول سال ۱۳۸۰ ماهنامه "خاوران" و از سال ۱۳۷۸ فصلنامه "آریانا" را به نشر رسانید. ایشان در سال ۱۳۸۱ همزمان با کار کمیسیون تسوید قانون اساسی در کابل، در نوشته‌ای تحت عنوان "طرح نظام سیاسی آینده افغانستان" نظام فدرالی را برای افغانستان نامناسب دانسته و نظام "دموکراسی پارلمانی افغانی تا حد امکان غیر متمرکز" را پیشنهاد کرده است. دلایل ایشان کاملاً مشابه با دلایلی است که اکثر مخالفان فدرالیسم تکرار کرده‌اند.

در ادامه نظریات مخالفان فدرالیسم، در این قسمت بخشی از نوشته پوهاند عبدالرسول امین را نقل کرده و دلایل ایشان را بررسی خواهیم کرد.

#### طرح نظام سیاسی آینده افغانستان

پوهاند عبدالرسول رهین در نشریه خود چنین می‌نویسد:

«افغانستان کشور کثیر الاقوام، دارای مذاهب مختلف و روحیه پخته و داغ سمت‌پرستی، پروراننده اختلاف لسانی مزمن و حاوی اکثریت نزدیک به کل باشندگان بی‌سواد می‌باشد. عده‌ای با استفاده از تجربه کشورهای کثیر الاقوام که در آن‌ها طوایف مختلف، معضله‌های کثیر المذهبی، چند لسانی و چندین نژادی به شمول دارا بودن ساحه‌های وسیع جغرافیایی، نظام مدرن، پیشرفته و عادلانه فدرالی را برای افغانستان کنونی مفید می‌دانند. گویا راه‌حل و بازیابی استواری نظام اداری قوی و تطبیق عملی دموکراسی جامع را در افغانستان فدرال دانسته و نمونه‌های نظام سیاسی فدرال را پیشنهاد می‌نمایند.

اینان عقیده دارند در شرایط کنونی افغانستان که قوماندانان مختلف با حد اقل سواد از سمت‌ها و سکت‌های مختلف قد بر افراشته و در مقابل دشمن خارجی چون اعراب و پاکستانی‌ها تا پای جان جنگیده و خسارات جانی و مالی



بی‌حد و حصر برداشته‌اند، بایست در حوزه‌های زیر سلطه خود در چوکات نظام فدرالی مسلط بمانند. زیرا اینان از یک‌طرف صاحب نفوذاند، از جانب دیگر به‌مشکل می‌توان بر ادعاهای رزمی و مردم‌سالاری‌شان خط بطلان کشید و نیز در شرایط فعلی و داغ افغانستان برای اداره مرزهای افغانستان مشکل خواهد بود که کارداری از یک ولایت به ولایت دیگر مقرر نمود.

باید مکث کرد که اکثر کشورهای دارای نظام فدرالی، مجموع اختلافات بالا را در چوکات یک نظام فدرالی حل کرده و مردم آن، خود را تبعه کشورهای متبوع واحد فدرال خود می‌دانند. یعنی این کشورها در نظام فدرالی مدغم گردیده، با حفظ تفاوت‌های لسانی، مذهبی، نژادی، خودها را مربوط به کشور واحد فدرالی خود می‌دانند، در حالی که در افغانستان کنونی تا هنوز نفوذ تحمیلی و استفاده از قدرت تفنگ در وادارسازی مردم به‌طرفداری از تفنگ‌سالاران تردیدی نیست و ناممکن است که مردم بی‌طرفانه و مستقل از کاندیدان طرف علاقه خود حمایت کنند و نیز در همچو شرایط تشکیل فدرال‌ها مبنی بر قومیت‌ها، نژادها، لسانی، سمتی و مذهبی خواهد بود که آینده و نتیجه خوبی در سیستم‌های فدرالی نداشته، خواهی نخواهی منجر به تجزیه‌های احتمالی و نفوذ بی‌حد و حصر کشورهای همسایه هم‌نژاد، هم‌لسان و هم‌فرهنگ در فدرال‌های افغانستان می‌گردد. این‌که بعضی‌ها می‌خواهند نام‌های مرده "ترکستان"، "پشتونخوا" و "خراسان" دوباره زنده گردد، اشاره‌ای است از همین حالا به سنگربندی‌های جدید و دامن زدن به تشکیل فدرال‌های مزمن و تجزیه طلب که نباید طرف توجه جدی قرار گیرد.

البته بار نام‌های متروک، تأکید من بر حفظ و نگهداری نام "افغانستان" نیست، زیرا کلمه افغانستان خود تفوق طلبی قومی بر اقوام دیگر و نشانه تجزیه و مشکل عمده چندین صد ساله ساکنان این مرز و بوم می‌باشد که بایست تحت بررسی و مطالعه منطقی قرار گیرد، ولی زنده کردن نام‌های "ترکستان"، "پشتونخوا" و "خراسان" نیز مصلحت نیست. بهتر می‌بود بر نام "آریانا" به‌هیچ نام دیگر افغانستان که همه اقوام افغانستان، اعم از تاجیک‌ها، پشتون‌ها،

اوزبیک‌ها، هزاره‌ها و سایر اقلیت‌های نژادی افغانستان را مساویانه در بر می‌گیرد حرف زده شود تا زنده کردن نام‌های مرده و نا مانوس شده.

پس با طرح نظام فدرالی در جامعه متلاشی شده افغانستان تشویش به وجود می‌آید که در شرایط نامطمئن فعلی، دردآور از آب در آید و نتیجه آن به جز فصل بیشتر اقوام مختلف افغانستان، وصل آور نبوده و نتواند افغان‌ها یا "آرین‌ها" را در زیر لوای یک "آریانای کبیر" یا افغانستان جمع کند.

طرح دیگر، تطبیق نظام سیاسی متمرکز یا انحصار قدرت سیاسی در مرکز و عدم واگذاری اختیارات به ولایات و حکومت‌های محلی است. چنین نظام‌های حکومتی طبعاً و منطقاً مستعد آن است که مأمورین محلی نزد مردم احساس مسئولیت نکنند زیرا عزل و نصب آن‌ها از صلاحیت‌های حکومت‌های مرکزی بوده و والیان قاعدتاً اختیارات محدودی دارند. در چنین حالت مسئولان حکومت مرکزی حتی اگر بخواهند اسباب رضایت مردم را فراهم کنند، بنا بر ماهیت نظام، مقدور نیست که از مرکز اعمال مأمورین محلی را مرتباً و ارسبی کنند و در این احوال چه بسا که یک مأمور پائین رتبه محلی ابعاد یک دکتاتور را بخود بگیرد. این می‌رساند که نظام مرکزی قدرت، نیز ایده‌آل نبوده، نمی‌تواند بدون نظر داشت و اشتراک مساعی قوت‌های مردمی و فعالین محلی و ولایات، ساحه تطبیق و عمل مؤثر داشته باشد.»

ایشان در مورد نظام آینده کشور چنین پیشنهاد کرده است:

«با در نظر داشت نظام‌های گونه‌گون فدرالی و مرکزی مبنی بر زعامت‌های رئیسی، پارلمانی و دورگه که در اکثر کشورهای پیشرفته، در حال رشد و عقب مانده جهان مروج است و اکثر متفکران سیاسی و اندیشمندان افغانی بالای آن فکر کرده‌اند، از نظر نگارنده تطبیق نظام دموکراسی پارلمانی افغانی در چوکات تعالیم دین مبین اسلام می‌تواند تضمین کننده حقوق مساوی مردم افغانستان از ده و قریه گرفته تا شهرهای بزرگ کشور باشد.»

آقای رهین در مورد نظام غیرمتمرکز می‌افزاید:

«حکومت تا حد امکان غیرمتمرکز باشد و حتی مردم قریه‌ها از طریق

تشکیلات و سازمان‌های مناسب و آنچه (نظم اجتماعی) گفته می‌شود، سازماندهی شوند تا امور مربوط خود را صادقانه پیش برده، مدد رسان و مشاور قریه در اموری باشند که قریه به‌طور فردی و جمعی توان ایفای آن را نمی‌داشته باشد.»

آقای رسول رهین در آخر نوشته خود به عنوان خلاصه بحث چنین گفته است: افغانستان کشور کثیرالملیت است. ریشه‌های تشکل قومی، مذهبی، لسانی و سمت‌گرایی عمیقاً در آن ریشه دوانیده است. در همچو کشوری، لقمه شیرین نظام فدرالی منجر به تجزیه گردیده، دست مداخله همسایگان هم‌زبان و هم‌نژاد را به‌طور دایمی در آن دراز نگه می‌دارد. در کشور نودفی صد بی‌سواد افغانستان، نظام مرکزیت نیز نمی‌تواند خواست‌های فعالین سیاسی محلی را تکمیل و مساوات را در شهر و ده تأمین کند. پس یگانه نظام قابل قبول، تطبیق نظام دموکراسی پارلمانی افغانی در کشور می‌باشد که با استفاده از معیارهای دموکراسی قابل قبول در پرتو دین مبین اسلام عملی گردد. برای رفع بدبینی‌های دیرینه بین اقوام مختلف افغانستان و رفع ریشه‌های تفوق طلبی ایجاب می‌نماید در دهه دموکراسی واقعی فعلی نام کشور عجلتاً به دو نام «آریانای کبیر» و «افغانستان» مسمی و در جرگه بزرگ ملی رسماً تصویب گردد.»<sup>۱</sup>

خواننده گرامی!

چنان‌که مطالعه می‌کنید آقای رهین به عنوان یک استاد و محقق و نویسنده که ادعا دارد مشکلات کشور را به خوبی درک و تحلیل کرده، در رد فدرالیسم هیچ سخن نوی ندارد و همان دلایلی را ارائه می‌کند که تکرار همان توهم‌پنداری‌های همیشگی فدرال‌ستیزان است یعنی که فدرالیسم خطر "تجزیه" را به همراه دارد و یا این که با نظام فدرالی، دست بیگانگان و همسایگان در افغانستان دراز می‌شود و آنان به جهت هم‌زبانی و هم‌نژادی در امور داخلی فدرال‌ها مداخله خواهند کرد. ما در افغانستان همگی عادت کرده‌ایم به جای این که ریشه‌های مشکلات

۱. نشریه خاوران، از شورای فرهنگی افغانستان، سویدن، سال دوم، شماره یازدهم ۶ دلو ۱۳۸۱، طرح نظام سیاسی آینده افغانستان به قلم پوهاند رسول رهین. همچنین: سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون قانون اساسی.

را در داخل کشور خود و در اعمال و رفتار خود جستجو کنیم، همواره فرافکنی می‌کنیم و همیشه نگرانی ما از یک عامل بیرونی و از همسایگان است. ما اگر درزها و شکاف‌هایی را که در درون دیوار خانه ما ایجاد شده، ترمیم نکنیم، نفوذ بیگانگان برای همیشه محتمل خواهد بود. بدون هیچ شکی نظام فدرالی یکی از راه‌هایی است که ما از طریق آن می‌توانیم این درزها و شکاف‌ها را به آسانی رفع کنیم و راه‌های نفوذ را بر بیگانگان ببندیم.

اما نکته بسیار جالب‌تر استدلال ایشان، به نمایندگی از حامیان نظام فدرالی است. ایشان مدعی است که حامیان فدرالیسم به این دلیل نظام فدرالی را مطرح می‌کنند که:

«اینان عقیده دارند در شرایط کنونی افغانستان که قوماندانان مختلف با حداقل سواد از سمت‌ها و سکت‌های مختلف قد بر افراشته و در مقابل دشمن خارجی چون اعراب و پاکستانی‌ها تا پای جان جنگیده و خسارات جانی و مالی بی‌حد و حصر برداشته‌اند، بایست در حوزه‌های زیر سلطه خود در چوکات نظام فدرالی مسلط بمانند. زیرا اینان از یک طرف صاحب نفوذاند، از جانب دیگر به مشکل می‌توان بر ادعاهای رزمی و مردم‌سالاری شان خط بطلان کشید.»

تا جایی که من اطلاع دارم هیچ یک از طراحان و حامیان فدرالیسم در طول بیش از نیم قرن اخیر، از محمدظاهر بدخشی گرفته تا استاد شهید عبدالعلی مزاری و تا احزاب سیاسی کنونی، چنین استدلالی را مطرح نکرده‌اند. فلسفه اصلی فدرالیسم تعدیل مناسبات قدرت و توزیع مردم‌سالارانه آن به صورت عمودی و افقی، حل مسأله ملی و جلوگیری از تبعیض و انحصار قدرت، مشارکت مردمان محل در تعیین سرنوشت و تصمیم‌گیری‌ها و سرانجام تطبیق عدالت و رفع ستم است، نه تأمین منافع شخصی قوماندان و یا رهبران محلی.

از نگاه اصول، هدف از نظام فدرالی جداسازی اقوام و ایجاد فاصله یا نفرت بین آنان نیست، بلکه هدف این است که حقوق شهروندی همه اقوام در محلات زیست آنان به صورت عادلانه تأمین شود و با رفع خصومت‌ها و بی‌اعتمادی‌ها در میان اقوام، همگی در چارچوب سرزمین مشترک، تاریخ

مشترک، فرهنگ مشترک و منافع مشترک زیست برابانه و برادروار داشته باشند و در حفاظت از استقلال و تمامیت ارضی کشور سهم فعال بگیرند. اگر سخنان تمام فدرالیست‌ها را مطالعه کنید همگی بر وحدت ملی و پرهیز از تفرقه قومی تأکید کرده‌اند و اگر هم "عدالت" را شعار داده‌اند، منظورشان "عدالت برای همه" است و نه عدالت برای یک قوم و یک زبان و یک مذهب خاص. عدالت یک شاهراه بزرگی است که همگی از آن مستفید می‌شوند و همگی با حرکت در مسیر آن به مقصد و هدف خود نایل می‌شوند.

سوم: محمدهارون امیرزاده؛ فدرالیسم طرح ساخت غرب و همسایگان

چنان‌که در قسمت‌های پیشین یادآوری شد در اوایل سال ۱۳۸۲ و همزمان با کار کمیسیون قانون اساسی در کابل، کنفرانسی در لندن برگزار شد تحت عنوان: "قانون اساسی، میثاق ملی" که تعدادی از اندیشمندان و صاحب‌نظران در باره قانون اساسی آینده و به‌طور خاص در مورد نظام سیاسی آینده و طرح نظام فدرالی به بحث پرداختند و هر کسی نظریات و پیشنهادات خود را مطرح کرد که برخی از آن‌ها را در قسمت‌های گذشته مطرح کردیم. چنان‌که همه می‌دانیم در این نوع مباحث برخی روی نظام دموکراسی تأکید داشته‌اند و برخی روی نظام ریاستی یا پارلمانی و برخی از زاویه نظام متمرکز یا غیر متمرکز و همچنین طرح نظام فدرالی. آنچه در این جستار مورد بحث و تأکید ما است، مروری کوتاه بر دیدگاه‌ها و نظریات در مورد طرح فدرالی است از این زاویه که چه افراد یا جریان‌هایی موافق یا مخالف آن هستند و یا این که چه نوع استدلال‌ها و دلایلی ارائه کرده‌اند.

یکی از کسانی که در آن کنفرانس نظریات خود را ارائه کرد، داکتر محمدهارون امیرزاده استاد سابق انستیتوت علوم اجتماعی کابل است که در مقاله‌ای تحت عنوان (بحث نظام سیاسی و چالش فدرالیسم) به عنوان مخالف طرح نظام فدرالی، دلایل خود را مطرح کرده و در پایان «نظام متمرکز و دموکراتیک» را پیشنهاد کرده است. ایشان در ابتدا انواع رژیم‌های گذشته افغانستان و شخصیت‌های

رزمی و فرهنگی و علمی و سیاسی و موضوع کیش شخصیت و روند کنونی و جریان‌ها و گرایشات مطرح فعلی را به بحث گرفته و سپس طرح فدرالیسم را مورد نقد قرار داده که فشرده آن را در این قسمت ذکر خواهیم کرد.

آقای امیرزاده در ابتدا به سوابق طرح فدرالی به اختصار اشاره کرده می‌گوید:

«در حال حاضر، فدرالیسم در افغانستان یک اندیشه نو نیست و فکر می‌شود واژه‌های «فدرال»، «فدرالی» و «فدرالیسم» برای نخستین بار در بین سال‌های ۵۰ و ۶۰ وارد ادبیات سیاسی افغانستان شده باشد. سیاست‌های حق ستیزانه حکمرانان وقت، برخی روشنفکران را واداشت که فدرالیسم را به‌عنوان یک وسیله نجات و دفاع از حقوق مشروع اقوام محکوم در برابر نظام‌های انحصارگر در این کشور مطرح کنند. اما نظام‌های وقت با داشتن طبیعت و خصالت‌های سرکوب‌گرانه، امکان طرح این اندیشه‌ها را ندادند. باید تذکر داد نه تنها شرایط داخلی آن وقت برای طرح چنین اندیشه‌ها مساعد نبود، بلکه فکتور خارجی، قبل از همه شوروی سابق نیز که در سرکوب اندیشه‌های فدرالی خود را متعهد می‌دانست، هرگز مجال انکشاف چنین اندیشه‌ها را نمی‌داد. زیرا ایجاد واحدهای فدرالی فارسی‌زبانان و ترک‌زبانان در افغانستان عمیقاً تهدیدی به حاکمیت روس‌ها در جماهیر آسیای میانه شمرده می‌شد.

هر چند نخستین طراحان این اندیشه در افغانستان به اتهام تجزیه‌طلبی و حرکت سکتاریستی به سرعت سرکوب گردیدند ولی درفش داعیه قومی در افغانستان هرگز فرود نیامد.

در اواخر دهه هشتاد پس از خروج و شکست ارتش شوروی سابق از افغانستان، در نتیجه تعقیب سیاست‌های ماجراجویانه و تک‌روی حکومت وقت و پی‌گیری اهداف آزمندانه همسایگان و به‌ویژه پاکستان، جنگ ایدیولوژیک و مذهبی جایش را بدون سروصدا به اختلافات و تنش‌های میان قومی خالی کرد. در این وقت است که اندیشه فدرالیسم پس از یک وقفه طولانی در جو پر تنش قومی به سرعت جوانه زده و در میان برخی روشنفکران در شمال کشور جای پای برای خود پیدا کرد.

حکومت مجاهدین که در میان کشمکش‌های داخلی و مداخلات خارجی دست و گریبان بود و از نداشتن يك حکومت قوی مرکزی شدیداً رنج می‌برد، با چالش‌های محل‌گرایی و فدرالیسم مواجه شد. یا به بیان دیگر تقاضاهای فدرالیسم و ضد فدرالیسم از يك طرف و نیاز به يك حکومت قوی مرکزی از سوی دیگر در اوج تنش‌های نژادی، منطقی و انارشی اجتماعی به سرعت راه را به پیروزی پاکستان و طالب‌سالاری در بخش اعظم کشور باز کرد و سرانجام با تسلط طالبان در شمال کشور، کوچک‌ترین مجال تنفس برای حقوق انسانی و طرح فدرالیسم باقی نماند...»

آقای دکتر محمدهارون امیرزاده بعد از بیان پیشنهاد فدرالی، این نظام را برای آینده افغانستان و اقوام آن غیر عملی و خطرناک خوانده و پیامدهای آن را چنین بیان کرده است:

«با شکست طالبان، اندیشه فدرالیسم بار دیگر جان گرفته و این بار با برنامه‌های گسترده سیاسی و تشکیلاتی وارد میدان شده است. برخی‌ها انگیزه اصلی علاقمندی شدید برخی روشنفکران را به این اندیشه، واکنش در برابر نسل‌کشی‌ها و زمین‌سوزی‌های اخیر توسط طالبان می‌بینند. زیرا فدرال‌طلبان فکر می‌کنند که زخم‌های خونین را که طالبان و متحدین‌شان بر پیکر اقوام شمال وارد کرده‌اند، صرف با داروی شفا بخش فدرالیسم می‌توان مداوا کرد و بس. عده دیگری معتقداند که محل‌گرایی و تفنگ‌سالاری باعث جذابیت این اندیشه شده است. اما عده‌ای هم فکر می‌کنند که فکتور خارجی به ویژه برخی همسایگان دور و نزدیک مشوق این اندیشه‌اند.

به هر ترتیب این اندیشه در حالی در افغانستان در این روزها بیشتر این‌جا و آن‌جا طنین انداز است که کار بالای مسوده قانون اساسی آینده کشور که اساس يك نظام سیاسی و حقوقی را بگذارد، در مرکز توجه روشنفکران کشور قرار دارد. به نظر برخی فدرال‌پسندان، فدرالیسم یگانه نظام آیدیال در شرایط کشوری چون افغانستان با تنوع گسترده قومی، زبانی و فرهنگی است که می‌تواند حقوق تمام اقوام را در عمل تأمین و تضمین نماید. تز اصلی آنان این است

که فدرالیسم برای افغانستان برابری اجتماعی، وحدت ملی، دموکراسی، ترقی اجتماعی و قانونیت می آورد.

ظاهراً در این طرح همه نیازهای جامعه افغانی، انعکاس می یابد. اما آیا درک ما از تیوری فدرالیسم و شناخت اصلی واقعیت های جامعه افغانی با هم مطابقت دارد و یا خیر؟ یا به بیان دیگر آیا نسخه های فدرالیسم کشورهای دیگر در شرایط افغانستان قابل تطبیق اند؟

در این شکی نیست که افغانستان يك کشور باستانی و از لحاظ اتنیکی، زبانی و فرهنگی متنوع است. اما این تنوع بافت قومی، زبانی و فرهنگی پیچیده را به وجود آورده است. پراکندگی نژادی و ترکیب اجتماعی محلی و شهری نامتجانس، ثروت های نابرابر طبیعی در شمال، جنوب و مناطق مرکزی، فقر شدید اجتماعی، تنش های قومی، زبانی، موقعیت جغرافیایی خاص این کشور در منطقه، از جمله موانع خیلی جدی در برابر تحقق فدرالیسم شمرده می شوند.

به نظرم فدرالیسم نه تنها به تقسیم قدرت سیاسی در مرکز و محلات میان اقوام محدود نمی شود بلکه تقسیم مناطق و ثروت های طبیعی در میان اتنیک ها را نیز در بر می گیرد. تقسیم جغرافیای اتنیکی، در واقع تقسیم ارزش های فرهنگی، تاریخی و زبانی را نیز در پی دارد....

حقیقت این است که سرشت تاریخی مردم افغانستان، علی رغم حق تلفی های نژادی در این کشور طوری پیوند یافته که نمی توان به آسانی افتخارات تاریخی، زبانی ثروت های طبیعی و مناطق را میان آنان تقسیم نمود. به بیان دیگر افغانستان سرزمین تقسیم ناپذیر میان اقوام آن باقی خواهد ماند. بناء فکر می کنم لازم نباشد که افغانستان به قبرس ثانی تبدیل شود....»

آقای امیرزاده طرح فدرالیسم را طرح ساخت غرب و برخی از همسایگان خوانده و پیامدهای آن را برای هر یک از اقوام چنین بیان می کند:

«در این صورت فدرالیسم اجباری ساخت غرب و برخی همسایگان، پیامدهای ذیل را خواهد داشت:

۱) در کوتاه مدت: کشمکش های قومی و سرازیر شدن مهاجرین از يك واحد



فدرالی به واحد دیگر، امتیازگیری‌ها و دعوای ارضی، منطقی، زبانی، فرهنگی و افتخارات تاریخی، تشدید محل‌گرایی و جنگ‌سالاری و غیره.

(۲) در دراز مدت: عواقب ذیل را برای هر يك اقوام در پی خواهد داشت:

(۱) برای پشتون‌ها:

- پشتون‌ها بحیث بزرگ‌ترین اقلیت قومی نه تنها سلطه سنتی ۲۵۰ ساله شان را بر سرنوشت اکثریت غیر پشتون‌ها از دست خواهند داد، بلکه از منابع طبیعی سرشار شمال و موقعیت حساس جغرافیایی آن نیز محروم خواهند شد؛  
- بار سنگین ناقلین از مناطق دیگر به ویژه از شمال کشور و مسائل اسکان و چراگاه‌ها برای کوچیان، پرابلم‌های اقتصادی و اجتماعی را تشدید خواهد نمود.  
- با توجه به تعقیب اهداف آزمندانه پاکستان در منطقه به‌ویژه در مناطق پشتون نشین کشور، مناطق جنوبی کشور عملاً تحت تاثیر پاکستانی‌ها قرار گرفته و تهدیدی جدی به هویت تاریخی قبایل جنوب کشور متوجه خواهد ساخت.

(۲) برای تاجیکان:

چون تاجیکان نسبت به سایر اقوام کشور پراکنده تراند و در مناطق مختلف کشور در میان اقوام دیگر، جمعیت‌های اتنیکی را تشکیل می‌دهند، آن‌ها ناگزیرند که در چند واحد جزیره‌گونه و نامرتب به هم که معرف فرهنگ، زبان و تاریخ شان باشد، فدرال بسازند. لذا آن‌ها نه تنها از فدرالیسم سودی نخواهند برد، بلکه در میان چند کوه و دره محصور ساخته شده و همواره فرهنگ، زبان و هویت‌شان مورد تهدید قرار خواهد گرفت. افزون بر آن آن‌ها نیز از گزند رقابت‌ها و بازی‌های برخی همسایگان در امان نمانده و به یکی از آسیب‌پذیرترین اقوام افغانستان مبدل خواهند شد.

(۳) برای هزاره‌ها:

هزاره‌ها در کوتاه مدت حاکم بر سرنوشت خویش خواهند شد. چیزی را که در چند سده گذشته از آن محروم بوده‌اند. اما آن‌ها نیز در میان چند کوهی بی‌حاصل در میان فدرال‌های نامشفق محصور خواهند ماند و عملاً طعم تلخ فدرالیسم را خواهند چشید. باید یادآور شد، شاید فدرالیسم نتواند تعصب و

فشارهایی را که هزاره‌های کشور ما در چند سده گذشته از آن رنج برده‌اند، کاهش دهد، بلکه بر عکس احتمالاً افزایش خواهد داد. بناً فکر می‌شود که هزاره‌ها در درازمدت نه تنها از لحاظ اقتصادی شدیداً رنج خواهند برد، بلکه آسیب‌پذیرترین اتنیک افغانی نیز خواهند بود.

فکر می‌شود که اقوام کوچک‌تری مثل نورستانی، پشه‌یی، بلوچ و غیره عملاً از فدرالیسم سود نخواهند برد، بلکه حق دست داشته فعلی شان را نیز از دست خواهند داد.

بسیاری‌ها به این عقیده‌اند که در میان تمام اقوام کشور، ازبک‌ها که در چند ولایت شمال کشور و در جوار جماهیر ترک زبان آسیای مرکزی قرار دارند، از فدرالیسم استفادهء اعظمی خواهند نمود....

افزون بر آن رقابت‌ها و نفوذ خارجی‌ها در هر بدنه فدرال نه تنها به وحدت ملی کمک نخواهد کرد، بلکه تهدیدی جدی به سلامتی جغرافیای سیاسی و اتنیک کشور وارد نموده و زمینه فروپاشی آن را در میان همسایگانش مساعد خواهد ساخت. به گونه مثال اگر از یک طرف ایالت جنوبی کشور به پایگاه بنیاد گرایان اسلامی و عمق استراتژیک اسلام آباد مبدل خواهد شد، از طرف دیگر واحدهای فدرالی شمال کشور به ویژه مناطق ترک نشین به عنوان منطقه حیاتی و فرهنگی تاشکند، انقره و حتی باکو به میدان رقابت مبدل خواهد شد. مزید بر آن، ایرانی‌ها، روس‌ها، چینی‌ها، هندی‌ها، سعودی‌ها و سایرین نیز در این رقابت‌ها عقب نخواهند ماند.

در حال حاضر پافشاری بالای تقسیم قدرت سیاسی در میان اقوام صرف از طریق سیستم فدرالی نه تنها گره قومی و زبانی این کشور را باز نخواهد کرد بلکه آنرا نسبت به هر وقت دیگر پیچیده‌تر خواهد ساخت. زیرا طرح فدرالیسم در جو پر تنش فعلی می‌تواند باعث تشدید و تعمیق بحران بی‌اعتمادی سیاسی و قومی، محل‌گرایی، جنگ‌سالاری، تحریک جنوب در مقابل شمال شده و زمینه را برای دشمنان خارجی افغانستان مساعد سازد. به بیان دیگر طرح فدرالی در شرایطی که ناخن افکار قومی افغانستان در چنگال همسایگانش بویژه

پاکستانی‌ها است، می‌تواند بیشتر آن‌را از هر وقت دیگر، آزار دهنده‌تر و دردآلودتر نموده و روند شکننده‌ای کنونی را خیلی آسیب پذیر بسازد.

باید خاطر نشان نمود که فدرالیسم در شرایط افغانستان نه تنها قادر نخواهد بود استبداد سنتی چند سده اخیر را خاتمه دهد بلکه می‌تواند خودش زمینه اشکال جدید استبداد و بی‌عدالتی را مساعد سازد. در حقیقت فدرالیسم می‌تواند عوض یک ستم تاریخی، چند ستم و بی‌عدالتی را در واحدهای جداگانه فدرالی بر اقلیت‌های باقیمانده تحمیل کند. بناء فکر می‌شود که فدرالیسم در افغانستان به‌عوض این‌که مشکل قومی این کشور را حل کند، خودش می‌تواند به‌مثابه چالش جدید در کنار سایر موانع عرض وجود نموده و تهدیدی به روند کنونی متوجه سازد.»

آقای امیرزاده در پایان، پیشنهاد خود به کمیسیون قانون اساسی را در قالب «نظام متمرکز و دموکراتیک» چنین بیان کرده است:

#### قانون اساسی و نظام سیاسی آینده

«مسوده قانون اساسی آینده کشور که همین اکنون توسط کمیسیون ویژه مورد مطالعه قرار دارد باید شالوده چنان نظام سیاسی نوین را در کشور بگذارد که نه تنها با واقعیت‌های داخلی بیگانه نباشد، بلکه با واقعیت‌های انکارناپذیر عصر حاضر نیز سازگار باشد....»

در حال حاضر مرکزگریزی و تمرکز قدرت در محلات یکی از گرایش‌های نگران‌کننده است. برخی‌ها عامل رشد محل‌گرایی را ترس از بازگشت استبداد سنتی و تفوق طلبی به‌دست حکومت مرکزی می‌شمارند. اما برخی دیگری آن‌را نوعی گرایش‌های امتیاز طلبانه شمرده و چالش جدی در برابر استقرار و تحکیم حاکمیت مرکزی می‌شمارند....»

در مرحله کنونی اگر از یک طرف حل مسأله ملی در افغانستان یکی از نیازها است، استقرار یک حکومت مرکزی قوی و دموکراتیک نیاز دیگری شمرده خواهد شد. به بیان دیگر حکومت مرکزی دموکراتیک و مردمی از دو

نقطه نظر برای افغانستان حتمی است: یکی، تضمین برای حفظ سلامت جغرافیای سیاسی، دو دیگر، تحکیم وحدت ملی از طریق تأمین حقوق مشروع اقوام و انکشاف متوازن محلات.

اما بسیاری نظام‌های مرکزی گذشته به جز از حفظ استقلال کشور، دیگر در سایر موارد و به ویژه تأمین برابری نژادی به درجات مختلف مستبد و ناکام بوده اند. در شرایط حاضر به حکومت متمرکز و دموکراتیک ضرورت حیاتی احساس می‌شود که بر خلاف گذشته باید ماهیتاً مردمی و عاری از تعصب قومی و قبیله‌ای باشد....

رابطه سازنده، متحرک و سالم میان مرکز و محلات احتیاج به بینش جدید و دوراندیشی دارد. فکر می‌شود که باید یک سلسله «اختیارات معین» به محلات در عرصه‌های فرهنگی و اقتصادی در نظر گرفته شود. قابل تذکر است که باید بین واژه «اختیارات» و واژه‌های «خود مختاری» و «امتیاز» تفکیک جدی قایل شد. به نظرم اختیارات برای محلات یک ضرورت جدی در شرایط کنونی است، در حالی که «امتیازات» و «خود مختاری» نه تنها ضروری پنداشته نمی‌شوند بلکه خیلی خطر به صلح و ثبات کشور وارد خواهند نمود...»<sup>۱</sup>

آقای امیرزاده در پایان مقاله خود گفته است که: (این مضمون در کنفرانس لندن: قانون اساسی، میثاق ملی مورخ ۱۹-۲۰ اپریل ۲۰۰۳ مورد بحث قرار گرفت)

نقد نظریات دکتر هارون امیرزاده

خواننده گرامی!

نوشته دکتر امیرزاده را در رد و نقد طرح فدرالی برای افغانستان تقریباً به طور کامل نقل کردم. نوع استدلال و دلایل ایشان نیز در بعضی از موارد تکرار مکررات همه مخالفان فدرالیسم است و در برخی از موارد هم مبتنی بر تئوری توهم توطئه و برخی دیگر هم مبتنی بر برداشت و فهم نادرست از فدرالیسم است.

نقد ایشان بر فدرالیسم شامل پندارهای ذیل است:

---

۱. سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون قانون اساسی.

۱. طرح فدرالیسم ساخت غرب و همسایگان است.

این یک ادعای کاملاً مسخره است و در حالی این ادعا مطرح می‌شود که برخی دیگر کاملاً برعکس آقای امیرزاده، روس‌ها یا شوروی سابق را حامی و بانی طرح فدرالیسم در افغانستان می‌شمارند. اتفاقاً یکی از طرح‌های کاملاً برخاسته از متن تاریخ و فرهنگ کشور و از درک و اندیشه درونی و ملی، طرح فدرالیسم است. از روند تاریخی که در این جستار ارائه کردیم، به خوبی روشن گردید که این طرح چگونه مطرح شد و چه مراحل را تا کنون طی کرده و توسط چه کسانی و به چه دلیل یا دلایلی مطرح شده است.

۲. فدرالیسم در افغانستان موجب مداخله همسایگان می‌شود.

این هم از همان ادعاهایی است که ما در افغانستان متأسفانه تمام ضعف‌ها و ناتوانی‌های خود را با آن توجیه می‌کنیم و در ثانی حالا که نظام فدرال نداریم و در طول سال‌های گذشته هم نداشته‌ایم مگر از مداخله همسایگان جلوگیری شده است؟ نظام‌های متمرکز گذشته و حال، بیشتر موجبات مداخله همسایگان را فراهم کرده است. فشار حکومت‌های متمرکز بیشتر باعث شده که ناراضیان اوضاع از هر قومیتی به خارج کشور متوسل شوند و از آنان کمک و مشوره بگیرند. ۳. در این نقد نظام فدرالی به معنای تجزیه و یا استقلال کامل واحدها یا ایالت‌ها تلقی شده است.

نویسنده ادعا می‌کند که افتخارات تاریخی و زبانی و ثروت‌های طبیعی را نمی‌توان بین اقوام تقسیم کرد و افغانستان یک سرزمین تقسیم‌ناپذیر باقی خواهد ماند، در حالی که هیچ فدرالیستی مدعی نشده که ما افتخارات تاریخی و فرهنگی و یا منابع طبیعی کشور را بین اقوام تقسیم کنیم و یا در این نوشته هر ایالت گویا یک کشور کاملاً جدا و مستقل فرض شده که در آن صورت ادعا کنیم که افغانستان تقسیم‌ناپذیر است. بلکه کاملاً برعکس فدرالیست‌ها ادعا دارند که در سایه فدرالیسم، روحیه وحدت ملی و تمامیت ارضی و واحد بودن و تجزیه‌ناپذیر بودن سرزمین، به صورت بهتر و مناسب‌تر تحکیم خواهد شد و از تفرقه و نفرت و روحیه جدایی‌طلبی و گریز از مرکز جلوگیری خواهد شد.

۴. در این نوشته چنین برداشت شده که گویا معیار تقسیمات فدرالی تنها معیار قومیت خواهد بود.

نویسنده محترم مدعی است که اگر نظام فدرالی تطبیق شود، معنای آن این است که افراد همه اقوام از هر جایی که ساکن هستند باید به ولایت یا ایالت دیگری که قوم آنان ساکن هستند کوچ و مهاجرت کنند و در این صورت با مشکلات کوچ‌ها و جابجایی‌ها و دعاوی ارضی مواجه خواهیم شد، در حالی که هیچ فدرالیستی چنین ادعایی نکرده است و چنین چیزی عملی هم نیست. در اکثر ولایات و مناطق کشور ما اقوام به صورت مختلط زندگی می‌کنند. طبیعی است که در تقسیمات فدرالی از نگاه ترکیب قومی و زبانی باید اکثریت ملاک قرار داده شود ولی در هیچ نظام فدرالی هیچ اجباری در کار نیست که شهروندان کشور در کجا باید زندگی کنند یا نکنند. مسافرت و اقامت و اختیار محل زندگی در کشور فدرالی هیچ فرقی با کشور غیر فدرالی ندارد و شهروندان کشور مطابق حقوق شهروندی خود کاملاً آزاد خواهند بود که در کدام منطقه یا شهر زندگی می‌کنند و یا کجا را برای زندگی شخصی خود مناسب می‌دانند و انتخاب می‌کنند. این ادعا یا نگرانی نویسنده در صورتی بجا خواهد بود که طرح تجزیه کشور مدنظر باشد که در آن صورت به‌طور طبیعی این نگرانی وجود خواهد داشت، اما در نظام فدرالی همه کشور به همه شهروندان تعلق خواهد داشت و تازه در طرح‌های تجزیه هم که در کشورهای دیگر اتفاق افتاده، بازهم انتخاب محل زندگی در اختیار خود افراد بوده و هیچگاه مجبور ساخته نشده‌اند که در کجا زندگی کنند.

البته می‌توانیم تطبیق فدرالیسم در افغانستان بدون شک یکی از مباحث بسیار مهم و در عین حال پیچیده است که باید متخصصان امر از جوانب مختلف آن را بررسی کنند و هیچ‌کس نباید می‌توانیم دلخواه خود را بر همگان تحمیل کند، ولی بدون شک می‌توان گفت که در تقسیم ایالت‌ها هم مسأله قومیت باید لحاظ شود و هم وضعیت جغرافیایی و هم اوضاع و احوال فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی، اما هرگز امکان نخواهد داشت که کسی ادعا کند که به عنوان

مثال تمام پشتون‌ها از یک ولایت کوچ کنند و در مناطق پشتون نشین دیگر مستقر شوند و یا تمام هزاره‌ها از تمام ولایات و شهرها به هزاره‌جات بروند و یا تاجیک‌ها و یا هر قوم و قبیله دیگر...

به همین جهت استدلال دیگر ایشان هم که گویا طرح فدرالیسم در افغانستان تنها به نفع قوم اوزبیک ما تمام خواهد شد و سایر اقوام یعنی پشتون‌ها، تاجیک‌ها، هزاره‌ها و اقلیت‌های دیگر همگی از آن متضرر خواهند شد، بی پایه و بی اساس خواهد بود. این ادعا در صورتی می تواند درست باشد که میکانیزم تطبیق فدرالیسم تنها بر اساس جغرافیا و یا تنها بر اساس قومیت در نظر گرفته شود و اقوام کاملاً از همدیگر مجزا و از نگاه جغرافیایی مستقل باشند. همان طور که در گذشته اشاره کردیم، فدرالیسم یک ساختار عادلانه ای است که نتیجه آن اختصاص به قوم یا جغرافیای خاصی ندارد و همگی از آن مستفید شده و هیچ کسی متضرر نخواهد شد.

۵. مشکل دیگری که نویسنده به آن اشاره کرده، مشکل ثروت‌های نابرابر طبیعی و منابع اقتصادی در مناطق مختلف کشور است.

این نظر ایشان نیز ناشی از یک برداشت نادرست از فدرالیسم و مستقل انگاشتن هر ایالت است. نظام فدرالی هرگز بدان معنی نیست که هر ایالت کشور مستقلی باشد و تنها از منابع طبیعی داخل خود استفاده کند و یا این که دولت مرکزی حق هیچ‌گونه برنامه‌ریزی ملی در سطح کل کشور و رعایت توازن و تعادل را نداشته باشد.

البته بعد اقتصادی نظام فدرالی یکی از مهم‌ترین ابعاد آن است که باید با دقت در متن قانون اساسی، اصول و قواعد و میکانیزم‌های اجرایی آن سازماندهی شود. در حقیقت یکی از وظایف اصلی دولت مرکزی فدرال این است که چگونه بیلانس اقتصادی و توازن توسعه‌ای را کنترل و رعایت کند تا در میان ایالت‌ها تبعیض و احساس بیگانگی یا محرومیت ایجاد نشود. فدرال شدن افغانستان هرگز بدان معنی نیست که تمام ثروت طبیعی شمال متعلق به شمال باشد و از جنوب مربوط به جنوب و از مرکز و غرب و شرق هم به همین ترتیب.

۶. ضرورت نظام متمرکز به خاطر جلوگیری از وضعیت ملوک الطوائفی و حاکمیت به اصطلاح جنگ سالاران و جنگ‌های داخلی و مانند آن هم یکی دیگر از دلایل ناموجه و بی‌اساس مخالفان فدرالیسم است. اهداف و فلسفه اصلی فدرالیسم به مراتب بالاتر و مهم‌تر و ارزشمندتر از منافع و موقعیت شخصی افراد و احزاب است. ما نباید حقوق و منافع و مصالح اقوام و گروه‌های اجتماعی افغانستان را به بهانه گرایش‌ها و تمایلات افراد نادیده انگاریم.

از سوی دیگر اگر اندکی عمیق‌تر به مسایل بنگریم حاکمیت رهبران و قوماندان‌های قومی و محلی در ولایت‌ها هم در حقیقت ناشی از عدم تعادل و یا تبعیض و انحصار طلبی‌ای بوده که در مرکز و یا از طرف حکومت مرکزی علیه اقوام و چهره‌های قومی اعمال می‌شده و این وضعیت آنان را مجبور می‌ساخته که به مناطق و مردم بومی خود پناه ببرند و یا از آن سنگرها استفاده کنند.

اگر به اوضاع و احوال ماه‌های اخیر سقوط حکومت داکتر نجیب و مناسبات و روابط بین ایشان و چهره‌های مربوط به مناطق شمال و ایجاد حساسیت‌های قومی و تنگ‌نظری‌ها و رقابت‌های منفی در درون حزب و حکومت و خارج شدن مزار شریف از سلطه حکومت مرکزی داکتر نجیب و یا به حوادث دوره حکومت مجاهدین در کابل و ناموفق بودن رهبری دولت نسبت به حکومت فراگیر و جذب همه اقوام و احزاب سیاسی و جنگ‌های ناشی از آن و یا حتی به برخی از حوادث دوره اخیر جمهوریت مخصوصاً در سال‌های پسین و نفاق و شقاق‌های قومی و سمتی نگاه بیندازیم، بخوبی پی می‌بریم که نارضایتی از به اصطلاح جنگ سالاران و رهبران محلی و یا تمایلات آنان به گریز از مرکز، ریشه در نارسایی نظام متمرکز دارد و وجود فاصله بین حکومت و مردم و نارضایتی اقوام از میزان مشارکت‌شان در حکومت و تأمین نشدن حقوق سیاسی و اجتماعی و اقتصادی آنان.

بنا بر این اگر نظام فدرالی حاکم شود، به طور طبیعی همه این چالش‌ها حل خواهد شد و دیگر مسأله قوماندان‌ها و یا رهبران محلی و یا به اصطلاح



نگرانی از ملوک الطوایفی هم وجود نخواهد داشت و مردمان محل احساس آرامش بیشتری خواهند کرد و با حاکمیت قانون و برگزاری انتخابات‌های دموکراتیک، اراده عامه مردم به صورت درست و مشروع تمثیل خواهد شد.

۷. ادعای دولت متمرکز با دموکراتیک بودن آن ناسازگار است.

داکتر هارون امیرزاده در طرح پیشنهادی خود به کمیسیون قانون اساسی مطرح کرده که: «حکومت مرکزی دموکراتیک و مردمی از دو نقطه نظر برای افغانستان حتمی است: یکی، تضمین برای حفظ سلامت جغرافیای سیاسی، دو دیگر، تحکیم وحدت ملی از طریق تأمین حقوق مشروع اقوام و انکشاف متوازن محلات.» و همچنین افزوده که: «در شرایط حاضر به حکومت متمرکز و دموکراتیک ضرورت حیاتی احساس می‌شود که بر خلاف گذشته باید ماهیتاً مردمی و عاری از تعصب قومی و قبیله‌ای باشد...»

البته «دموکراسی» و «فدرالیسم» دو مقوله جداگانه‌ای هستند که در یک نظام سیاسی باید مکمل همدیگر باشند. اما تجربه ۲۰ سال اخیر و تجربیات دهه‌های گذشته اثبات کرد که تزریق پاره‌ای از عناصر دموکراسی به عنوان چاشنی در بدنه نظام متمرکز غیرفدرال، نتوانست «مسأله ملی و حقوق مشروع اقوام و انکشاف متوازن محلات» را حل کند و در حقیقت از دموکراسی هم سوء استفاده شد برای قدرت طلبی‌ها و انحصار طلبی‌های قومی و حزبی و سمتی. بنا بر این در کشوری مانند افغانستان دموکراسی هم تنها در صورتی مفید و مؤثر واقع خواهد شد که در قالب «نظام فدرالی» اعمال شود. البته طبیعی است که فدرالیسم نیز به تنهایی و بدون حاکمیت ارزش‌های دموکراسی هیچ مشکلی را حل نمی‌تواند. بنا بر این ترکیب این دو عنصر یعنی «دموکراسی فدرال» تنها راه تأمین عدالت و آزادی و جلوگیری از ستم و بی‌عدالتی و ایجاد ثبات و مشروعیت پایدار و تأمین صلح و امنیت دوامدار خواهد بود.

چهارم: نقد دلایل عبدالحمید مبارز بر رد فدرالیسم در افغانستان

به تعقیب نقل و نقد نظریات مخالفان فدرالیسم، در این قسمت از جستار،

مناسب می‌بینم که نظر و برداشت آقای عبدالحمید مبارز و دلایل ایشان در رد طرح نظام فدرالی برای افغانستان را نقل کنم. آقای مبارز فارغ التحصیل حقوق و علوم سیاسی دانشگاه کابل و دانش آموخته ژورنالیسم و یکی از چهره‌های شناخته شده است که در طول دوره سلطنت ظاهرشاه در ولایات بامیان، لوگر و نیمروز به عنوان والی خدمت کرده و نیز یکی از فعالین سیاسی و مطبوعاتی بوده و در دوره جمهوریت اخیر در سال ۱۳۸۱ نیز در یک مدت کوتاه به عنوان معین وزارت اطلاعات و فرهنگ افغانستان خدمت کرده و بعد هم ریاست اتحادیه ژورنالیستان به عهده داشت. از ایشان کتاب‌ها و مقالات زیادی نشر شده است. از جمله ایشان کتابی در مورد فدرالیسم نوشته است.<sup>۱</sup>

آقای مبارز در موارد متعددی از کتاب خود تلاش می‌کند که طرح فدرالی را ساخته و پرداخته خارجی‌ها نشان دهد. در صفحات ۵۸ و ۵۹ و ۸۰ و ۸۹ و ۱۰۰ و ۱۱۲ و ۱۱۳ و جاهای دیگر تأکید دارد بر این که پاکستان، ایران و شوروی در طرح فدرالیسم نقش داشته و برخی از احزاب و جریان‌های سیاسی را تشویق می‌کردند که افغانستان را به سوی فدرالیسم سوق دهند. این دیدگاه آقای مبارز را در فصل قبلی این جستار به تفصیل نقل و بررسی کردیم.

عبدالحمید مبارز به عنوان رئیس اتحادیه ژورنالیستان افغانستان در یکی از آخرین اظهارات خود در تاریخ ۲۰ جدی ۱۳۹۰ در نشست «بنیاد فکری محمود طرزی» در کابل، بازهم فدرالیسم را به تجزیه و عوامل خارجی ارتباط داده و مدعی است که نظام افغانستان هیچ مشکلی ندارد. وی در این نشست گفت: ما نمی‌توانیم شرایط افغانستان را با شرایط آمریکا مقایسه و یا هم هرچیز را با مدل آمریکایی در افغانستان پیاده کنیم.

به گفته مبارز هر کشوری که در افغانستان قدم گذاشته، فقط به دنبال منافع خود بوده است و در این بین کمتر منافع افغانستان مورد توجه بوده است. مبارز در ادامه افزود: بین کنفرانس برلین که به منظور بررسی نظام فدرالیسم

---

۱. عبدالحمید مبارز، فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، طبع اول، پشاور پاکستان، مارچ ۱۹۹۸، سبا کتابخانه.

در افغانستان دایر شده و پروژه آمریکایی که می‌خواهند ۹ ولایت افغانستان را به طالبان واگذار کنند، یک ارتباط ارگانیک وجود دارد که آن تجزیه افغانستان می‌باشد؛ باید گفت که این مساله برای افغانستان بسیار خطرناک است. به گفته‌ی مبارز انگلیسی‌ها در سال ۱۹۰۷ نیز تلاش داشتند تا اینکه افغانستان را تجزیه کنند تا بدین وسیله بتوانند از اتحاد افغان‌ها جلوگیری نمایند. وی در مورد شرایط بحرانی افغانستان گفت؛ مشکل افغانستان در نظام و قانون آن نیست، بلکه معضل اساسی در مجریان امر و به تعقیب آن عدم تطبیق قوانین نافذ کشور می‌باشد.

در این نشست که از طرف بنیاد محمود طرزی برگزار شده بود، عبدالغفور لیوال به عنوان رئیس بنیاد مذکور نیز در حمایت از گفته‌های مبارز گفت: منشاء مشکلات افغانستان ریشه خارجی دارد و مسایل داخلی افغانستان نیز از همین نقطه ناشی می‌گردد. به گفته وی بیشتر مشکلاتی که در افغانستان ایجاد شده، ساخته و پرداخته دستگاه‌های استخباراتی خارجی است که این سیاست‌ها پس از طی مراحل برای اجرا به افغانستان منتقل می‌گردد.

لیوال در ادامه افزود: «هر راه‌حل مشکل سیاسی، به عوامل اصلی آن مشکل بر می‌گردد، اگر این عامل داخلی باشد، ما باید راه‌حل‌های داخلی و اگر مشکلات خارجی باشد باید راه‌حل‌های خارجی را در این میان جستجو کنیم، به همین خاطر باید گفت که نظام فدرالی بیشتر جوابگوی مشکلات داخلی یک کشور است. به علت این‌که ما زمینه عملی برای فدرالی شدن افغانستان نداریم و از طرف دیگر سخت آسیب پذیر هستیم، مطرح کردن نظام فدرالی در افغانستان ابلهانه است و این موضوع یک بازی علیه تمامیت ارضی افغانستان می‌باشد.» لیوال تصریح کرد که با در نظر داشت مقطع زمانی و مکانی خاصی که ما در آن قرار داریم، مطرح کردن این‌گونه مسایل دلسوزی به افغانستان نیست، بلکه بخشی از دسیسه جهانی در قبال کشور ماست.<sup>۱</sup>

جدا از نظر آقای مبارز، این سخن آقای لیوال جالب است که گویا ما از

۱. خبرگزاری جمهور، ۲۰ جدی ۱۳۹۰، گزارش از نشست بنیاد محمود طرزی در کابل.

نگاه داخلی هیچ گونه مشکلی نداریم و طرح فدرال هم چون جنبه داخلی دارد و نه خارجی، پس نیاز به آن نداریم و طرح آن ابلهانه و یک دسیسه جهانی علیه کشور ما است!

عبدالحمید مبارز در قسمت دیگر از کتاب خود سه موضوع را به عنوان مانع بر سر راه فدرالیسم در افغانستان مطرح می‌کند:

۱. برای این که فدرالیسم در یک مملکت موفق باشد باید بر اساس نژاد، زبان و مذهب تأسیس نگردد زیرا این سه فکتور به سرعت یک دولت فدرال را به سوی تجزیه می‌کشاند.

۲. دیگر این که فرهنگ و پختگی سیاسی لازم است مثل سوئیس که در طول ۷ قرن این کلتور را تقویت کرده است.

۳. در افغانستان در جریان قرون ۱۸ و ۱۹ از طریق نظامی حکومت شده یعنی آن که قوی‌تر بوده حکومت کرده مثل عبدالرحمن و داودخان. عبدالرحمن در تاج التواریخ گفته: شخصی که نظامی نباشد بر افغانستان حکومت کرده نمی‌تواند. چنان که خلقی‌ها ضعیف بودند حکومت نتوانستند.<sup>۱</sup>

آقای مبارز با طرح این سه موضوع گویا می‌خواهد نتیجه بگیرد که در افغانستان شرایط برای فدرالیسم آماده نیست، چون هم اختلافات نژادی و زبانی موجود است و هم فرهنگ و پختگی سیاسی وجود ندارد و هم حکومت مرکزی ضعیف است و در این حالت هرگاه نظام فدرالی حاکم شود، همسایگان و خارجی‌ها نیز مداخله کرده و منجر به تجزیه افغانستان خواهد شد. این نوع استدلال از همان مسایل مکرری است که تمام مخالفان فدرالیسم بدون استثنا آن را مطرح می‌کنند و حتی با این عنوان، حامیان فدرالیسم را به تجزیه‌خواهی متهم می‌سازند. در صفحات گذشته به طور مکرر این طرز استدلال را مطالعه کردیم. تنها نکته‌ای که باید در این جا اضافه کرد این است که نظام فدرالی الزاماً بدان معنا نیست که حتماً بر اساس قوم و زبان شکل بگیرد. در تقسیمات فدرالی قوم و زبان یکی از فاکتورها است و در کنار آن جغرافیا و وضعیت جغرافیایی

۱. فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، ص ۶۹ و ۷۰.

مناطق و ولایات نیز نقش کلیدی دارد و در این صورت آمیختگی مناطق از نگاه ترکیب قومی و زبانی هیچ مشکل یا مانعی برای فدرالیسم محسوب نمی‌شود. در تقسیمات فدرالی می‌توان عین ولایات فعلی را معیار واحدهای محلی قرار داد و یا با ادغام چند ولایت همجوار و دارای مشترکات فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی. جزئیات میکانیزم واحدهای فدرالی موضوعی است که هیچ‌کسی در مورد آن اصرار بر طرح خاصی ندارد و باید به صورت کارشناسی شده و با توافق همه و از طریق نمایندگان مردم افغانستان به تصویب برسد.

اما دلایل اصلی آقای مبارز مواردی است که خود ایشان تحت عنوان دلایل رد فدرالیسم در این کتاب مطرح کرده است. در ابتدا متن کامل دلایل را نقل می‌کنیم.

ایشان چنین نوشته است:

«به هر صورت نسخه‌های فدرالیسم برای افغانستان به دلایل آتی رد می‌شود:

- ۱- افغانستان از هزاران سال به این طرف به حیث یک کشور و هم‌کشور واحد مرکزی زندگی کرده. زندگی به این منوال و اساس جزء فرهنگ افغان‌ها گردیده است. اگر از مردم افغانستان پرسیده شود همه خود را از یک وطن واحد می‌دانند. اگر صفحات تاریخ ورق زده شود دیده می‌شود که در تمام حکومت‌ها، در تمام جنگ‌ها، تمام مردمان این کشور بدون تفکیک، تشخیص و تبعیض از این وطن دفاع کرده‌اند. در قدمه‌های مهم اداری سهم داشته‌اند. چنانچه در امور حساسی و اداری در اکثر سلطنت‌ها شخصیت‌های قزلباش (شیعه افغان) که لیاقت داشته‌اند نقش عمده را ایفا کرده‌اند. در تمام حکومت‌ها تاجیک‌های افغان چون دیگر اقوام در موضع قدرت شریک بوده‌اند.
- ۲- در اردوی احمدشاه بابا هزاره‌ها و اوزبیک‌ها نقش عمده داشته‌اند.
- ۳- در افغانستان تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته است.
- ۴- در افغانستان ممنوعیت نقل و انتقال و اسکان عملی نشده است.
- ۵- در افغانستان خون نژادها و پیروان مذاهب با همدیگر با ازدواج‌ها آمیخته شده است، حتی این که مادر امیردوست محمدخان یکی از پادشاهان مهم

سلسله محمدزایی، قزلباش یعنی شیعه از چنداول کابل بوده است. از این گونه مثال‌ها صدها در سطح بالایی سلطنت‌ها وجود دارد.

۶- احساس جدایی در بین کتله‌های مردم ما وجود ندارد. این ساخته مغزهای معیوب بعضی از روشنفکران مریض است.

۷- از لحاظ اقتصادی نیز افغانستان برای رژیم فدرالی مساعد نمی‌باشد زیرا یک منطقه به منطقه دیگر برای رفع نیازهای شان احتیاج مبرم دارند. اگر فرض کنیم آن طوری که آقای محقق (یکی از رهبران حزب وحدت) آرزو دارند منطقه‌ای به نام هزاره‌جات به حیث یک واحد علیحده از حکومت مرکزی فاصله بگیرد یا خود را طوری به حیث یک واحد اداری جدا کند که یک عضو فدرال تلقی شود، نمی‌تواند از لحاظ اقتصادی به پای خود ایستاده شود، به ولایات غور، غزنی، کابل، پروان، بغلان، میدان و قندهار محتاج می‌باشد. اگر این ولایات با آن توافق نداشته باشند به مشکلات عظیم مخصوصاً کاریابی مواجه می‌گردد. دیگر این که در تمام نقاط افغانستان نژادهای مختلف آمیخته باهم زندگی دارند. در مزار و مربوطات آن پشتون‌ها، تاجیک‌ها، اوزبک‌ها و هزاره‌ها باهم زندگی می‌کنند.<sup>۱</sup>

در میان همه دلایلی که مخالفان فدرالیسم در افغانستان آورده‌اند، این نوع استدلال که آقای مبارز مطرح کرده بسیار ناشیانه و سطحی و غیر علمی است، زیرا دلایل ۱ و ۲ و ۴ و ۵ و ۶ هیچ ربطی به فدرالیسم ندارد و هیچ کسی مخالف این سخنان یا منکر آن نیست. هیچ کسی انکار نکرده که در طول تاریخ، افغانستان سرزمین واحد و وطن مشترک همه اقوام نبوده و همه اقوام در دفاع از آن نقش نداشته‌اند و همچنین هیچ کسی و گروهی منکر این نیست که در اردوی احمدشاه بابا همه اقوام نقش داشته‌اند و نقل و انتقال و اسکان در داخل کشور هم برای همه شهروندان مجاز بوده و ممنوع نشده است و همچنین همگی می‌دانند که اقوام باهمدیگر روابط خویشاوندی و فامیلی پیدا کرده و بین کتله‌های عامه مردم احساس جدایی وجود نداشته است. هیچ کدام از این سخنان دلیل بر رد

۱. پیشین، ص ۸۰ و ۸۱.

فدرالیسم محسوب نمی‌شود و حتی ادعای ما این است که در صورت حاکمیت نظام فدرالی این روابط دوستانه بین اقوام و گروه‌های مختلف شهروندان کشور، محکم‌تر و بهتر از گذشته خواهد شد.

در افغانستان تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته است!

اما این سخن ایشان در دلیل شماره ۳ که «در افغانستان تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته است» یک ادعایی است که شاید خود ایشان هم نتوانند وجدان خود را به صحت آن قانع بسازد. تاریخ این کشور از آغاز تا امروز مملو است از تبعیض قومی، نژادی، زبانی، مذهبی، سمتی و هر نوع ستم دیگر در ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی. خود ایشان در سه ولایت بامیان، لوگر و نیمروز برای چند سال والی بوده‌آیا می‌توانند قبول کنند که این ولایات از همان مزایایی برخوردار بوده که کابل و قندهار و ننگرهار و هرات و بلخ برخوردار بوده‌اند؟ آیا ایشان اطلاع ندارد که در همان سال‌هایی که ایشان والی بوده، شیعیان افغانستان در کابل در تقیه زندگی می‌کردند و مراسم مذهبی خود را در خفا برگزار می‌کردند و به تعبیر شهید مزاری مذهب شیعه قاچاقی و هزاره بودن جرم تلقی می‌شده است؟ آیا ایشان اطلاع ندارد که در قوانین اساسی دوره‌های امان‌الله‌خان و نادرخان و ظاهرشاه در مورد رسمیت مذهب حنفی و جعفری چه جدال‌هایی وجود داشته است؟ تبعیض نژادی و مذهبی را کسی می‌تواند به خوبی احساس کند که در جلسه کانکور نشسته باشد و ناظرین کانکور، ورقه امتحان را از دست او بگیرد و بگوید که تو حق نداری رشته حقوق و علوم سیاسی را انتخاب کنی چون هزاره هستی! کسی می‌تواند آن را درک کند که به دلیل شیعه بودن تکفیر شود و مال و جاننش مباح شمرده شود! کسی می‌تواند درک کند که به دلیل هزاره بودن از اداره اخراج گردد! کسی می‌تواند درک کنند که این داستان را خوانده باشد که امیر مملکت<sup>۱</sup> در جلسه رسمی خود تصویب کند که من کشور خود را بر سه پایه قومی استوار می‌سازم و نیاز به مردم شیعه و هزاره ندارم و از آن پس تمام

۱. فیض محمد کاتب، سراج التواریخ، جلد چهار، بخش دوم، انتشارات امیری، ص ۷۲۰.

شیعیان و هزاره‌ها از ورود به اداره عامه ممنوع ساخته می‌شوند و کسانی که هم از قبل در اداره بوده‌اند اخراج می‌گردند و حتی کسانی که از اقوام دیگر، نام‌های مشابه محمدحسین و عبدالحسین و مانند آن داشته‌اند هم به اشتباه و به خاطر تشابه در نام، از اداره حذف می‌شوند!

اگر در این مورد بخواهیم به منابع موثق و شواهد عینی بپردازیم، مثنوی هفتاد من کاغذ شود و از موضوع بحث خارج خواهیم شد. در یک کلام باید گفت جدا از بحث فدرالیسم، موضوع تبعیض و ستم در افغانستان چیزی نیست که کسی بتواند منکر آن شود. تمام کتاب‌هایی که در تاریخ افغانستان نوشته شده و تمام شخصیت‌هایی که با تاریخ و سیاست افغانستان سروکار داشته‌اند، این موضوع را می‌دانند و این که کسی آن را منکر شود واقعیت‌ها را تغییر نمی‌دهد و ما باید بدانیم که سخن از ستم و عدالت گفتن به معنای ادعای تجزیه کشور نیست. ستم و تبعیض باید از نگاه همگان مذموم و ممنوع باشد و عدالت هم برای همه به طور یکسان تطبیق شود.

البته نمی‌توان ادعا کرد که با حاکمیت نظام فدرالی، افغانستان یک شبه گل و گلزار شده و عدالت به تمام معنی تطبیق شده و ستم و تبعیض از این کشور به طور کامل برچیده خواهد شد ولی می‌توان ادعا کرد که با فدرالیسم، فرصت بهتری برای تطبیق عدالت و دموکراسی فراهم می‌شود و از برخی از ابعاد ستم و تبعیض در عمل جلوگیری خواهد شد.

اما مسأله اقتصادی و مالی که در کتاب آقای مبارز به عنوان دلیل شماره ۷ ذکر شده است، یکی از موضوعات مهم نظام فدرالی و یکی از مباحث بسیار پیچیده مالی و اقتصادی است. البته اهمیت این مسأله نه از آن جهت است که آقای مبارز مطرح کرده است. ایشان تفاوت ولایات و مناطق از نگاه اقتصادی را مانع برقراری فدرالیسم می‌دانند با این تصور که اگر افغانستان فدرالی شود، مناطقی که وضعیت اقتصادی ضعیف دارند متضرر می‌شوند زیرا منابع آن‌ها برای نیازهای شان کفایت نمی‌کند و از ولایات دیگر هم نمی‌توانند کمک بگیرند پس برای همیشه در حال فقر و محرومیت باقی خواهند ماند. در پاسخ باید گفت



اولاً انکشاف نامتوازن هم در حکومت متمرکز وجود دارد 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 و ثانیاً تصور آقای مبارز از فدرالی، تجزیه یا استقلال کامل هر ایالت است زیرا اگر هر ایالت کاملاً مستقل باشد، درست خواهد بود که آن ایالت مجبور است که تنها از منابع مالی و اقتصادی خود استفاده کند هر چند محدود باشد و برای رفع نیازهای آن کفایت نکند و نمی‌تواند از منابع ایالت دیگر که او هم مستقل است استفاده نماید. اما این تصور درست نیست. در نظام فدرالی درست است که ایالات از یک نوع خودمختاری داخلی برخوردار هستند اما کاملاً از همدیگر مستقل نیستند، بلکه همگی کشور واحد بوده و سیاست‌ها و پالیسی‌های مالی و اقتصادی از مرکز یعنی از سوی دولت فدرال تنظیم می‌شود و در این صورت دولت فدرال موظف است که توازن در میان ایالات را تأمین کند و تفاوت‌های اقتصادی و رفاهی در میان آنان را متعادل بسازد. این تحلیل آقای مبارز یک نوع تهدید و ترساندن مناطق فقیر افغانستان و ایجاد روحیه "فدرال‌هراسی" است که گویا اگر نظام فدرالی بخواهید در همان فقر و عقبماندگی خود باقی خواهید ماند و از هیچ جایی کمک دریافت نخواهید کرد، در حالی که در نظام فدرالی به مراتب بیشتر از نظام متمرکز، به تفاوت‌های مالی و اقتصادی و ایجاد توازن رسیدگی می‌شود. البته چنان که گفتیم مسأله مالی و اقتصادی در نظام فدرالی یک مسأله بسیار مهم است که به صورت مستقل به نام "فدرالیسم مالی" مورد بحث قرار می‌گیرد و در دنیا 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 دولت 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 دولت فدرال و واحدهای محلی چگونه باید تنظیم شود؟ و از آن جا 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 فدرالی است که اگر این توازن به هم بخورد، وظیفه دولت مرکزی و واحد فدرال چیست و چگونه توازن ایجاد شود؟ پاسخ به این سؤالات بحث مفصلی لازم دارد که در جای خود باید مطرح شود. اما آنچه آقای مبارز به عنوان دلیل هفتم مطرح کرده هرگز نمی‌تواند دلیل بر رد فدرالیسم محسوب شود و نحوه فعالیت نهادها و نظام‌های فدرالی در کشورهای مختلف، مطالعات و معلومات اندکی دارند.

### دموکراسی راه حل سیاسی است نه فدرالیسم!

آقای مبارز با این که نسبتاً شخص روشنفکری است و عمری را هم در غرب و در فرانسه زندگی کرده است ولی تا آن حد شیفته تاریخ رسمی افغانستان و نظام‌های جابر سلطنتی این کشور است که همه آن‌ها را می‌ستاید و به نام "دموکراسی ملی" یا "دموکراسی افغانی" به آن‌ها رنگ دموکراسی می‌دهد و تنها دلیلش هم پدیده‌ای به نام "لویه جرگه" است که از ۱۳ لویه جرگه در ادوار مختلف نام می‌برد<sup>۱</sup> و آن را سمبول دموکراسی و مظهر اراده مردم معرفی می‌کند، با این که همه ما می‌دانیم که اکثر لویه جرگه‌ها مخصوصاً در گذشته‌های دورتر برخاسته از اراده حاکمان و برای توجیه حاکمیت آنان دایر می‌شده است.

ایشان در این کتاب با رد طرح نظام فدرالی، دموکراسی را به عنوان راه حل معرفی می‌کند و تحت عنوان (استقرار یک نظام دموکراسی راه حل سیاسی است نه فدرالیسم) می‌نویسد:

«وقتی به صفحات تاریخ نظر می‌اندازیم ملاحظه می‌کنیم که سلاطین افغانستان یا از طریق نظامی و یا هم از راه ارث به قدرت رسیده‌اند. وقتی از طریق نظامی قدرت را گرفته‌اند برای مشروعیت قدرت‌شان به جرگه‌های خورد

۱. فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، صفحات ۸۲ و ۱۰۷ و ۱۰۸.

و بزرگ توسل ورزیده‌اند. همچنان بعضا که از راه ارث به سلطنت رسیده‌اند باز هم لویه جرگه‌ها را بهترین وسیله مشروعیت و حفظ قدرت خود تلقی کرده به آن مراجعه نموده‌اند. چنانچه بعد از آن که روس‌ها به تحمیل حکومت دست نشانده بیرک کارمل به مردم افغانستان ناکام شد و در عوض آن دکتور نجیب را با یک سیاست جدید روی کار ساخت نجیب برای آن که رژیم خود را مشروعیت بخشیده باشد، لویه جرگه را دایر و قانون اساسی جدیدی را که خود ترتیب کرده بود به تصویب رسانید و خود را البته با یک ظاهر سازی به کرسی ریاست جمهوری افغانستان نصب کرد. چون این لویه جرگه در حالی که قوای اشغالگر شوروی در افغانستان حاضر بود و مردم ما در ابراز رأی‌شان آزادی عمل نداشتند از طرف مردم ما شناخته نشد و نتوانست که به رژیم نجیب‌الله مشروعیت ببخشد. این حالت سبب شد که مبارزه تا پایان سقوط رژیم مذکور ادامه بیابد. چون رژیم‌های حضرت مجددی و برهان‌الدین ربانی لویه جرگه را دایر نکردند و آرای چند نفر ملا و تنظیم‌های خود را به رأی مردم افغانستان ترجیح دادند، در قبولانیدن رژیم‌های‌شان، مشروعیت آن و اعاده صلح سرتاسری ناکام گردیدند. به این ترتیب یگانه راهی که می‌ماند مراجعه به آرای مردم آن هم از طریق دموکراسی است تا صلح اعاده گردد.»<sup>۱</sup>

این پیشنهاد ایشان جدا از جوانب دیگر، یک نوع مغالطه است که گویا به جای طرح فدرالی، بهترین راه حل دموکراسی است و این بدان معنی خواهد بود که فدرالیسم با دموکراسی در تضاد است و به جای فدرالیسم باید دموکراسی را ترجیح داد و یا اگر شما فدرالی را مطرح می‌کنید در حقیقت با دموکراسی و یا حتی با لویه جرگه مخالفت می‌کنید، در حالی که کاملاً برعکس، این فدرالیسم است که فرصت بهتری را برای دموکراسی و آرای مردم فراهم می‌سازد. گذشته از این که این مدل از دموکراسی ملی که آقای مبارز پیشنهاد و از آن حمایت می‌کند، در بهترین دوره‌های خود یعنی دوره امان‌الله خان و دهه قانون اساسی سلطنت ظاهرشاه و ۲۰ سال اخیر، ناکام ظاهر شد و نتوانست ثبات و صلح و

۱. پیشین، ص ۸۴.

امنیت پایدار و رفاه و آسایش را برای افغانستان به ارمغان آورد و در هر سه دوره، این دموکراسی‌ها با بدترین حرکت‌های خشن افراطی و به صورت کودتاگونه سرنگون شده‌اند زیرا نتوانستند ساختاری را ایجاد کنند که رضایت مردم را جلب کرده و عامه مردم را به حمایت از خود به میدان بکشانند و بلکه بر عکس، مردم - درست یا نادرست - از همین حرکت‌های افراطی حمایت کردند.

ادعای مخالفت دو قوم پشتون و تاجیک و مخالفت احمدشاه مسعود با فدرالیسم

آقای مبارز بعد از استدلال‌های فوق می‌گوید:

«در افغانستان دو قوم بزرگ پشتون و تاجیک وجود دارند که در کشور یکی پس از دیگری اکثریت قاطع را تشکیل می‌دهند و هر دو به یک ریشه یعنی آریایی می‌رسند و خوشبختانه این دو با فدرالیسم موافق نیستند. زیرا این گونه یک شکل حقوقی را منافی تاریخ و گذشته چند هزار ساله افغانستان دیده و مخالف آرزوهای مردم خود می‌یابند، چنانچه احمدشاه مسعود در مصاحبه‌ای با یک مجله چاپ پاریس به تاریخ ۴ سپتامبر ۱۹۹۷ گفت: "مدل سویس را خوش دارم ولی سویسی‌ها فرهنگ چندقرنه این روش را دارند." این رد دیپلماتیکی فدرالیسم بود.»<sup>۱</sup> در مورد این اظهارات که کمی هم رنگ و بوی نژادپرستانه و تحریک آمیز دارد، باید گفت: اول این که مصاحبه شهید احمدشاه مسعود هرگز به معنای رد صریح فدرالیسم نیست. آنچه از برخی اظهارات از زمان حیات شهید مسعود نقل شده این است که ایشان کاملاً با نظام متمرکز مخالف بوده و ستم ملی را یک معضل مهم کشور می‌دانسته و فدرالیسم را هم از نگاه اصول رد نمی‌کرده است و تنها در مورد جنبه‌های عملی آن شک و تردید داشته است. همچنین امروز بسیاری از روشنفکران و فرهنگیان و تحصیل کردگان و جوانان جامعه تاجیک با جدیت از فدرالیسم حمایت می‌کنند و برخی از شخصیت‌ها را هم چنان که در قسمت‌های بعدی نقل خواهیم کرد، از نگاه تنوریک مخالف نبوده و نیستند و تنها بر اساس برخی از ملاحظات جانبی دیگر، نظر موافق نداشته‌اند.

در میان هموطنان پشتون هم باید گفت: اشخاص روشنفکر و تحصیل کرده جامعه پشتون به خوبی می‌دانند که نظام فدرالی در سطح دنیا یکی از بهترین نظام‌ها است و همین نظام توانسته خودمختاری قوم پشتون در پاکستان و استقلال فرهنگی و زبانی آنان را تضمین کند و در افغانستان نیز این نظام به زیان هیچ گروه و منطقه‌ای نیست. نظام فدرالی برای هر ایالت، صلاحیت بیشتر محلی اعطا می‌کند و مردم را به سهم‌گیری بیشتر در مسایل عمومی تشویق می‌کند و دخیل می‌سازد و این حالت به زیان هیچ منطقه و هیچ قومی نیست.

### فدرال‌هراسی ناموجه!

تنها نکته قابل توجه این ذهنیت منفی است که از سوی برخی دامن زده می‌شود و می‌توان آن را «فدرال‌هراسی» نام گذاشت. در میان هزاره‌ها - چنان که پیشتر گفته شد - تبلیغ می‌شود که مناطق هزاره‌جات فقیر است و منابع اقتصادی کافی ندارد و اگر یک واحد فدرالی شود، به فقر و محرومیت خود باقی می‌ماند و از هیچ ولایت دیگری کمک گرفته نمی‌تواند و برای تاجیک‌ها - چنان که در سخنان آقای هارون امیرزاده نقل شد - گفته می‌شود که چون تاجیک‌ها در مناطق مختلف پراکنده هستند، در همه‌جا تحت الشعاع دیگران قرار می‌گیرند و هویت فرهنگی و زبانی خود را از دست خواهند داد و در میان پشتون‌ها هم تبلیغ می‌شود که گویا فدرالیسم از سلطه پشتون‌ها در افغانستان می‌کاهد و به اقوام دیگر اختیارات بیشتر می‌دهد و این روند پشتون‌ها را ضعیف می‌گرداند. این ذهنیت کاملاً غیر واقعی و یک بهانه برای فزون‌خواهی افراد است نه اقوام. از سوی دیگر در نظام فدرالی نیز ما نیاز به یک حکومت مرکزی مقتدر داریم که در پایتخت است و از تمام صلاحیت‌ها و میکانیزم‌های قانونی خود استفاده می‌کند و چه بسا در مرکز کسی که در رأس دولت قرار می‌گیرد، همچون گذشته ممکن است یک پشتو زبان باشد و با آرای اکثریت مردم انتخاب شود و همه کشور را رهبری کند. به خصوص با ذکر این نکته که فدرالیسم می‌تواند در قالب نظام ریاستی تنظیم شود و یا نظام پارلمانی و در صورتی که نظام ریاستی مورد

توافق بگیرد، کسی که به عنوان رئیس جمهور انتخاب می‌شود از بالاترین و بیشترین صلاحیت‌ها و اختیارات برخوردار خواهد شد و در چنین حالتی اگر منظور برادران پشتون ما این باشد که رئیس جمهور از آنان باشد، نظام فدرالی به هیچ صورت ممانعت ایجاد نمی‌کند و هرگز در قانون فدرال تسجیل نمی‌شود که رئیس جمهور از فلان قوم نباشد و یا اختیارات یک زمامدار را نداشته باشد. همان طور که گفتیم تمام توجه و تمرکز فدرالیسم به اعطای اختیارات بیشتر به ایالات و ولایات است و امروز اکثریت اندیشمندان و صاحب نظران پشتون ما هم قبول دارند که اداره کشور با یک نظام متمرکز امکان پذیر نیست و باید تمرکز زدایی شود، تنها بحث در مورد میزان و سطح تمرکز زدایی است. تفاوت فدرالیسم با سایر نظام‌های غیر متمرکز در این است که در فدرالیسم چنان که گفتیم اختیارات بیشتر و قانونمندتر و مصرح در قانون اساسی به محلات داده می‌شود به گونه‌ای که آن‌ها با یک نوع خودمختاری محلی اما در چوکات دولت مرکزی و در چارچوب قانون اساسی فدرال عمل خواهند کرد.

پنجم: دکتر نوراحمد خالدی و تجزیه خواندن فدرالیسم

دکتر نوراحمد خالدی متولد ۲۹ دلو ۱۳۲۸ در غوریان هرات و پدرش از ولسوالی خوگیانی ننگرهار است. وی از لیسه حبیبیه در سال ۱۳۴۶ و از دانشکده اقتصاد دانشگاه کابل در سال ۱۳۵۲ فارغ شده و بعد از فراغت به مدت ۱۲ سال در وزارت پلان اداره مرکزی احصائیه مشغول بوده است. موصوف ماستری خود را در علم نفوس در سال ۱۹۸۴ از انستیتوت بین المللی مطالعات نفوس واقع شهر بمبئی هندوستان به دست آورده و در سال ۱۹۹۰ دکتورای خود را در علم دموگرافی یا نفوس از پوهنتون ملی آسترالیا در شهر کانبیرای آسترالیا حاصل کرده است. موصوف از سال ۱۹۸۶ با فامیل در آسترالیا زندگی می‌کند.

آقای خالدی مدعی است که شعار فدرالیسم در افغانستان عملی نیست زیرا هم اکنون افغانستان به صورت دولت واحد است و نه دولت‌های مستقل تا باهم در قالب فدرال متحد شوند، گویا منظور شان این است که فدرالی شدن

دولت واحد بسیط، محال و نشدنی است و حتما در آغاز باید چند دولت مستقل باشند تا تصمیم بگیرند که در قالب فدرال باهم متحد شوند و چون در افغانستان چنین حالت نداریم پس فدرالیسم غیر عملی است، در حالی که واقعیت های تاریخی و عینی در میان کشورهای فدرالی غیر از این است.

آقای داکتر نوراحمد خالدی که در مسایل مختلف سیاسی و اقتصادی و تاریخی به اظهار نظر می پردازند در این رابطه در صفحه فیسبوک<sup>۱</sup> خود چنین نگاشته اند: «آقای سرور دانش گفته است که باید طرح نظام فدرالی به همه پرسى (ریفراندوم) گذاشته شود! سوال اینجاست که کدام طرح؟ ما تاحال یک طرح را، نه از جانب آقای سرور دانش و نه از جانب آقای پدرام، نخوانده ایم. آنچه تا کنون در مورد فدرالیسم تبلیغ شده در سطح شعار قرار دارد. شعار را نمی توان به رفراندوم برد.»

البته جزئیات یک نظام فدرالی واقعا گسترده است که در نهایت باید در قالب یک قانون اساسی تنظیم شود و به تصویب نمایندگان ملت برسد ولی مفهوم اصلی فدرالیسم در عین عمیق و پرمعنی بودن آنچنان شفاف و روشن و برای همه مردم قابل درک است که نیاز به طرح خاص ندارد. ما همه می دانیم که در رفراندومها در باره یک موضوع یا یک سؤال تنها به صورت «بلی یا خیر» جواب داده می شود و به کدام طرح یا تحلیل خیلی مفصل نیاز ندارد. از طرف دیگر در مورد فدرالیسم در افغانستان نه یک طرح بلکه هم اکنون چندین طرح موجود است و کار در مورد آنها جریان دارد و حتی متن های پیشنهادی قانون اساسی فدرال نیز تهیه شده است و ما امیدواریم با توسعه یک گفتمان سرتاسری و ملی این طرح ها سرانجام به طرح واحد تبدیل شود. به این جهت از همه فدرالیست های کشور و مخصوصا اهل اندیشه و تجربه و نخبگان و روشنفکران می خواهم که گفتگوهای خود را در مورد فدرالیسم به صورت سامان مند و علمی و در سطح عمومی آغاز کنند تا در نهایت حتی در جزئیات هم دیدگاه ها به همدیگر نزدیک شوند.

۱. صفحه فیسبوک Noor Ahmad Khalidi ۹ نوامبر ۲۰۲۲.

آقای خالدی سپس سه مشکل را برای فدرالیسم در افغانستان مطرح کرده‌اند که مشکل اول - به ادعای ایشان - مربوط به همین بحث فعلی ما است. ایشان نوشته‌اند: «اول. فدرالیسم از نظر تاریخی یکجا کردن داوطلبانه واحدهای مستقل به عنوان یک ملت زیر یک پرچم است برای حصول اهداف مشترک ملی نه جدا کردن یک کتله به واحدهای خودمختار برای تعقیب اهداف جداگانه. تمام کشورهای فدرالی مانند آمریکا، استرالیا، هندوستان، پاکستان و غیره این راه را تعقیب کرده‌اند. در همه این ممالک واحدهای اداری خودمختار (ایالات) مستعمرات سابق انگلستان بعد از حصول استقلال داوطلبانه یکجا شده دولت مرکزی فدرال را ایجاد کرده‌اند. در مورد افغانستان چنین یک سابقه تاریخی موجود نیست. تنها در زمان سلطنت امیر دوست محمد خان انگلیسها کوشیدند نظام مرکزی دولت افغانستان ضعیف گردد و از چهار منطقه نیمه خود مختار حمایت می‌کردند: کابل، (دوست محمد خان)، قندهار (سردار کهندل خان)، هرات (شهباز کامران) و مزارشریف (حکمرانان محلی ترکستان افغانی). حتی در آن زمان به استثنای مزارشریف سه منطقه دیگر توسط حکمرانان پشتون تبار اداره میشد. با پیروزی امیر دوست محمد خان بالای این مناطق این وضع خاتمه یافت و موصوف بعد از فتح هرات در آن شهر در گذشت و پسرش امیر شیرعلی خال و امیران بعدی بالای یک افغانستان واحد حکومت کردند.»<sup>۱</sup>

از نوشته محترم آقای خالدی پیدا است که ایشان در مورد تاریخ پیدایش فدرالیسم در کشورهای مختلف و مراحل و شرایط و اقسام آن مطالعه زیادی ندارند و گرنه چنین قضاوت نمی‌کردند که گویا «تمام کشورهای فدرالی این راه را تعقیب کرده‌اند.» از ایشان می‌خواهم که مقالات و کتاب‌هایی را که در حوزه حقوق و علوم سیاسی به زبان‌های انگلیسی و فارسی و عربی و سایر زبان‌ها در مورد فدرالیسم نوشته شده دقیق‌تر و بیشتر مطالعه کنند تا بدانند که کشورها برای رسیدن به فدرالیسم راه‌های مختلفی را پیموده‌اند و نه تنها یک راه را. پیدایش فدرالیسم منحصر به یک روشی نیست که ایشان اشاره کرده و آن را مشکل و

۱. نقل عین متن از صفحه فیسبوک آقای خالدی است.



مانع تطبیق فدرالیسم در افغانستان تلقی کرده‌اند، بلکه روش‌های مختلفی داریم که به اختصار در بخش اول این کتاب توضیح دادیم.

حربه همیشگی تجزیه طلبی!

اما به نظر می‌رسد که مشکل اصلی آقای خالدی تنها این مورد نیست بلکه مشکل اصلی ایشان و امثال ایشان نکته‌ای است که در ذیل مشکل سوم مطرح کرده‌اند. ایشان در آخر نوشته خود چنین نتیجه گرفته:

«مشکل اساسی شعار فدرالیسم خواهی در افغانستان درست در همین نکته نهفته است زیرا در عقب این شعار خودمختاری و تجزیه طلبی نهفته است نه یکجا کردن داوطلبانه واحدهای مستقل به عنوان یک ملت زیر یک پرچم مانند امریکا و استرالیا.»

همان طور که در مقدمه این جستار و در فصل‌های مختلف کتاب گفتم، یکی از حربه‌ها و اتهام‌های اصلی برای هر حرکت عدالت‌خواهانه در افغانستان اتهام تجزیه طلبی است. در حالی که فدرالیسم در هر جایی از دنیا که مطرح شده هدف اساسی آن حفظ وحدت و یک‌پارچگی است و نه تجزیه و استقلال کامل. در افغانستان هم هیچ فدرالیستی چنین ادعایی نکرده است بلکه کاملاً برعکس، همه طرفداران فدرالیسم تأکید می‌کنند بر این که برای جلوگیری از خطر تجزیه باید فدرال شدن را پذیرفت چون فدرالیسم چتر کلانی است که با حفظ وحدت، تنوع را هم برمی‌تابد و با احترام به تنوع هویت‌ها، به آنان وحدت می‌بخشد.

اما هدف برخی دیگر این است که متأسفانه به بهانه حفظ وحدت، هر نوع تنوع و بلکه هر نوع حق خواهی را سرکوب کنند و طرف را متهم به تجزیه طلبی نمایند. ما با اتهام و برچسپ هیچ حقیقت و واقعیتی را تغییر داده نمی‌توانیم. ما باید اول ذهنیت خود را اصلاح کنیم که سخن همدیگر را همان طور که خود او قصد کرده معنا و تفسیر کنیم و اصل مشکل را به صورت واقع‌بینانه درک کنیم و بعد برای آن راه‌حل پیدا کنیم، نه این که اصل مشکل را یا اصلاً درک نکنیم

و یا خود را به نفهمی بز نیم و هدف و مقصد و انگیزه طرف مقابل را به گونه‌ای که خود می‌خواهیم تفسیر و بلکه تحریف کنیم و بعد راه‌حلی را مطرح کنیم که هیچ ربطی به مشکلات مردم افغانستان و مطالبات آنان ندارد و بعد هم مثل آقای خالدی نتیجه بگیریم که: «در افغانستان شعار فدرالیسم با مقاومت جدی از جانب اکثریت مردم کشور روبرو است.»

اما ایشان که معتقد است که هنوز در باره فدرالیسم طرحی وجود ندارد و تنها در سطح شعار مطرح شده و ایشان حتی رفراندوم را به عنوان یک منبع اصلی و پذیرفته شده «مشروعیت» مورد تردید قرار می‌دهد و هنوز در مورد فدرالیسم واقعا هم هیچ نوع نظرخواهی یا رفراندوم صورت نگرفته، از کجا تشخیص داده‌اند که «شعار فدرالیسم با مقاومت جدی از جانب اکثریت مردم کشور روبرو است»؟ کدام اکثریت و کدام اقلیت؟ این اکثریت و اقلیت بر اساس کدام معیار و کدام احصائیه تعیین شده؟ و بر فرض هم که اقلیتی در کار باشد آیا در یک کشور نباید صدای اقلیت شنیده شود؟ آیا مطالبات اقلیت‌ها باید به عنوان تجزیه‌طلبی سرکوب شود؟

متأسفانه امروز یکی از موانع بسیار جدی و اصلی بر سر راه فدرالیسم در افغانستان، همین اتهام است که برای دهه‌ها است که از طرف طیف خاصی تکرار می‌شود و اذهان مردم افغانستان را با این اتهام بی‌اساس و با ایجاد ترس از تجزیه، نگران و مشوش می‌سازند و گرنه هیچ استدلال منطقی و مستند دیگری ندارند و اکثر سخن‌های دیگرشان جز توهین، افترا، اتهام، طعن و کین و تهدید هیچ محتوای دیگری ندارد.

تا جایی که ما اطلاع داریم هیچ گروهی و هیچ جریانی در افغانستان طرفدار تجزیه نبوده و به هیچ صورت برای تجزیه راضی نیست مگر این که ما بیایم مردم را مجبور بسازیم که یا زندگی جهنمی زیر ساطور کشتار و شلاق استبداد و تبعیض را بپذیرند و یا تجزیه شوید. طبیعی است که تحمل تداوم زندگی سرتاسر عذاب و شکنجه برای مردم غیر قابل تحمل خواهد بود. مردم فقر و ناداری را می‌پذیرند چون در شرایط کشوری مثل افغانستان، فقیر بودن یک امر عادی و

طبیعی است اما محرومیت تحمیلی و ساختگی و تبعیض و تحقیر را نمی‌توانند بپذیرند و همچنین مردم می‌خواهند حد اقل آزاد زندگی کنند و به شخصیت انسانی‌شان احترام گذاشته شود. برای انسان‌ها عدالت و آزادی و احترام به حقوق انسانی و هویت‌های متنوع آنان مهم‌تر از هر چیزی دیگر است و حاضرند در راه آن هر نوع قربانی را تحمل کنند.

در مورد نحوه تصمیم‌گیری در مورد فدرالیسم در افغانستان، نظر مناسبی را چند روز پیش آقای حکمتیار رهبر حزب اسلامی مطرح کرده است. آقای حکمتیار گاهی گفته بود که «نظام فدرالی خواب و خیال است و خارجی‌ها می‌خواهند با حمایت اقلیت‌ها افغانستان را تجزیه کنند» و اکنون هم ممکن است انگیزه اصلی ایشان از طرح این سخن چیز دیگری باشد ولی اخیراً ایشان در نماز جمعه خود گفت که «طرح فدرالیسم باید در یک شورایی که تمثیل اراده ملت و اجماع ملی باشد مطرح گردد».

حقیقت این است که در مورد فدرالیسم واقعا باید یک «شورای منتخب مردم» تصمیم بگیرد؛ شورایی که از همه مناطق، اقوام، اقشار و گروه‌های سیاسی مردم افغانستان نمایندگی کند و همگی آزادانه به بحث و مشوره و قناعت همدیگر پردازند و در یک فضای آزاد تصمیم بگیرند.

به هر حال آقای دکتر نوراحمد خالدی یکی از کسانی است که حضور فعال در رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی دارد و در مورد طرح فدرالی و مناسبات بین اقوام و نسبت به ناسیونالیسم افغانی خیلی حساس بوده و از تاختن بر اقوام و چهره‌های قومی دیگر و اتهام بستن هیچ ابایی هم ندارد. از ایشان علاوه بر این اظهارات کتابی نیز نشر شده در مورد تاریخ و سیاست افغانستان که تقریباً در حدود یک سوم آن به همین موضوع یعنی مسأله ملی و روابط بین اقوام و هویت ملی و موضوع فدرالیسم اختصاص یافته و در مجموع کتاب خواندنی و حاوی دیدگاه‌ها و نکات متنوع است.<sup>۱</sup>

۱. دکتر نوراحمد خالدی، افغانستان؛ مردم، تاریخ و سیاست، مطبوعه الکترونیکی، چاپ اول، می ۲۰۲۰ (۱۳۹۹)، مشتمل بر ۱۸ بخش و ۴۸۰ صفحه.

در این بحث، فرصتی نیست که به همه مسایل و دیدگاه‌هایی که در کتاب آقای خالدی مطرح شده پردازیم و از خواننده گرامی می‌خواهم که همه این کتاب مخصوصاً از صفحه ۳۱۰ به بعد آن را مطالعه نماید. فعلاً چند نکته کوتاه را برای شما به عنوان نمونه نقل می‌کنم.

در افغانستان ستم ملی وجود نداشته است!

ایشان تحت عنوان «افغانستان و مسأله ستم ملی» مدعی است که در تاریخ افغانستان چیزی به نام «ستم ملی» وجود نداشته است و اگر از طرف امیران و سلاطین، ظلم و اجحافی صورت گرفته، این اختصاص به افغانستان و زمامداران پشتون ندارد، بلکه در طول تاریخ همه سلاطین در ایران و ترکیه و هر جای دیگر دنیا، همین نوع ستم‌ها را مرتکب شده‌اند و در افغانستان این شعار از سوی گروه‌های قوم‌گرا مطرح شده است و حقیقت تاریخی ندارد. ایشان می‌نویسد:

«قوم پرستی از هر نوعی و زیر هر نامی من جمله «حل مسأله ملی» مخرب بوده و در نهایت هیاهوی تجزیه افغانستان را به میان می‌آورد... ادعای موجودیت "ستم ملی" در صدر مصایب افغانستان، حربه‌ای است که گروه‌های قوم‌گرای مربوط به بعضی اقلیت‌های قومی در توجیه وضعیت خویش در عقب آن موضع گرفته‌اند. این گونه ادعاها از سال ۱۹۹۲ به بعد و بخصوص بعد از سقوط دولت طالبان در سال ۲۰۰۱ به بستر فکری گسترش نفرت بر ضد قوم پشتون برای ادامه کسب و ایجاد زمینه‌های هژمونی قومی، فدرالیسم خواهی، خراسان‌طلبی و تجزیه‌طلبی مبدل شده است.

در گسترش این گونه ادعاها و نفرت پراکنی‌ها، سکتاریست‌های جمعیت اسلامی... با استفاده از فرصت‌طلبی جنرال دوستم... نقش درجه اول دارند. در این میان نباید فراموش کرد که روشنفکر نماهای برگشته از ایران مربوط قوم هزاره شریک اساسی جمعیتی‌ها، ستمی‌ها و پرچمی‌های فارسیست در گسترش این گونه ادعاها و نفرت پراکنی‌ها می‌باشند...»<sup>۱</sup>

۱. نوراحمد خالدی، پیشین، ص ۳۳۷.

در جای دیگر می‌گوید:

«آیا ایجاد سیستم فدرالی، سپردن سرنوشت مردم واحدهای فدرالی برای همیشه به دست مافیای جنگسالار محلی، قومی و جهادی نیست؟ آیا اگر یک ایالت فدرال ترکستان در جوزجان، سرپل و فاریاب موجود می‌بود به وقوع حوادثی مانند اتهام تجاوز ایشجی می‌افزود یا جلوگیری می‌کرد؟ کدام واحد فدرال از لحاظ اقتصادی می‌تواند خودکفا باشد؟ سرنوشت اقلیت‌های قومی، مذهبی و زبانی در واحدهای فدرال چه خواهد شد؟ آیا این خانواده‌ها تصفیه و مجبور به مهاجرت خواهند شد؟ بر سر زبان دری در ولایات غیر دری زبان چه خواهد آمد؟ این زبان امروز زبان ارتباط اقوام در کشور است آیا زبان دری موقوف امروزی خود را در یک افغانستان فدرالی از دست نخواهد داد؟ این‌ها و ده‌ها مسأله دیگر سؤالاتی‌اند که باید قبل از همه در نظر گرفته شوند.»<sup>۱</sup>

در مورد هویت ملی و هویت قومی می‌نویسد:

«دو هویت را در این جا مغشوش نکنید: اول هویت قومی اتباع افغانستان که شامل پشتون، تاجیک، هزاره، ازبیک، ترکمن، نورستانی، ایماق، بلوچ می‌باشد و به گفته شما خداداد است و دوم هویت ملی اتباع افغانستان که با ایجاد دولت افغانستان به نام ملت واحد "افغان" شکل گرفته در قانون اساسی کشور درج است و چه بخواهیم و چه نخواهیم تا این کشور وجود دارد و نامش افغانستان است، ملیت همه باشندگان "افغان" خواهد بود. جهان خارج همه ما را به نام افغان‌ها می‌شناسد. به طور مثال در ایران هر هزاره یک "افغان" است و مجموع هزاره‌ها به گفته ایرانی‌ها "افغانه". حالا هر قدر این فرد هزاره بگوید من هزاره هستم و افغان نیستم، ایرانی‌ها به رویش خواهد خندید. تمام اقوام افغانستان به جبر تاریخ و جبر موقعیت جغرافیایی ناگزیر شریک روزهای خوب و بد این سرزمین برای ابد خواهند بود. بنا بر آن قبول اسم "افغان" به نام ملیت مشترک مادر کشور "افغانستان" یک مطلب اختیاری نبوده، اجبار جغرافیا و تاریخ است...»<sup>۲</sup>

۱. پیشین، ص ۳۶۸.

۲. پیشین، ۴۵۵.

در مورد همه سؤالات و اتهاماتی که آقای خالدی مطرح کرده در فصل‌ها و قسمت‌های قبلی به تفصیل پاسخ ارائه شد و نیازی به تکرار نیست. ایشان در کتاب خود همان دلایل یا سؤالاتی را مطرح کرده که در قسمت‌های قبلی از زبان و قلم دیگران هم نقل کردم و هیچ چیز جدیدی وجود ندارد. همان طور که پیشتر اشاره شد، اتهام یا حربه اصلی، برچسپ تجزیه و جدایی طلبی است که یک دروغ محض و بهتان است و هیچ یک از مدعیان فدرالی در طول شش دهه اخیر چنین چیزی را مطرح نکرده‌اند.

نکته جالب این است که خود آقای خالدی سال‌ها است که در یک کشور فدرال یعنی استرالیا زندگی می‌کند؛ کشوری که بعد از آمریکا، سوئیس، آلمان و کانادا، به عنوان پنجمین کشوری که از سال ۱۹۰۱ به نظام فدرالی پیوسته است و از آن به عنوان یکی از نظام‌های باثبات و موفق یاد می‌شود. در افغانستان متأسفانه هنوز این فرصت فراهم نشده که از آن چیزی که در جهان تجربه شده و ملت‌ها از آن استفاده کرده‌اند و به رشد، ترقی، رفاه و آزادی دست یافته‌اند، ما هم استفاده کنیم. برای ما همان چیزی خوب است که در طول تاریخ با آن خو گرفته‌ایم یعنی عقبمانی، توحش، خشونت، علم ستیزی، زن ستیزی، آزادی ستیزی و ترس از دست دادن سلطه و هژمونی قومی و نژادی.

#### طرح نظام غیر متمرکز و دعوت به مباحثه و تفاهم ملی

اما در کتاب آقای خالدی دو مطلب مهم وجود دارد که حاکی از انعطاف و عقلانیت ایشان است و نشان می‌دهد که ایشان بر عکس بسیاری از تندروان فدرال ستیز و مدعیان دروغین حقوق پشتون، ریشه اصلی مشکل را درست درک کرده است.

مطلب اول این است که آقای خالدی کاملاً درک کرده که مشکل اصلی افغانستان، نظام متمرکز است و باید به جای آن نظام غیر متمرکز ایجاد شود. ایشان برای نظام غیر متمرکز مورد نظر خود، طرحی را ارائه می‌کند که خیلی جالب است.

ایشان تحت عنوان «اصلاح سیستم اداره محلی» می‌نویسد:

«من با سیستم فدرال به معنای خودمختاری ولایات (واحد‌های فدرالی) مخالف هستم زیرا نه تنها مشکلات کشور را حل نمی‌کند بلکه به مشکلات موجود می‌افزاید. اما 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 هستم...»

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 قطغن: بدخشان - تخار - بغلان - کندز (قطغن 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 - باضمیمه ولسوالی‌های هزاره‌نشین سرپل، غور، بغلان، وردگ، ارزگان و غزنی (هزاره‌جات سابقه)

ایشان افزوده که حکومت‌های ولایتی را "حکمران" انتخابی از میان اعضای شورای منتخب ولایتی هر ولایت، رهبری خواهد نمود که به شورای ولایتی مربوطه پاسخ‌ده بوده، 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.<sup>۱</sup>

تفاوت یا فاصله بین طرح فدرال و طرح غیر متمرکز آقای خالدی بسیار اندک است. ما بارها گفتیم که تقسیمات اداری در افغانستان غیر عادلانه و بلکه ظالمانه بوده است و باید تجدید نظر شود اما کسی نشنید و اگر شنید هم عملی نشد. حتی در فصل هشتم قانون اساسی جمهوریت در مورد تقسیمات واحدهای اداری همین معیارهایی که آقای خالدی اشاره کرده گنجانده شد، یعنی تناسب نفوس، موقعیت جغرافیایی و وضعیت فرهنگی و اجتماعی اما در ۲۰ سال جمهوریت، نه حکومت و نه پارلمان، معنا و هدف آن را درک نکرد و اگر هم درک کردند، نادیده گرفتند و به سکوت گذشتند و به شوراها و ولایتی هم هیچ نوع صلاحیتی که مفید به حال ولایت باشد داده نشد. ما تجزیه طلب نیستیم. ما در اصطلاحات و الفاظ هم بحث و اختلاف نداریم. مهم تأمین هدف است یعنی مشارکت مردم هر ولایت در تعیین سرنوشت و در تصمیم‌گیری‌ها و تأمین حقوق شهروندی آنان و مدیریت محل مطابق به شرایط و اوضاع و احوال فرهنگی و اجتماعی خود. این هدف تأمین شود و نام آن را هم فدرال نگذارید، چنان که در قانون اساسی اسپانیا در سال ۱۹۷۸ نظام فدرالی را پذیرفته بدون آن که نام آن را رسماً فدرالی گذاشته باشد. نام برای ما مهم نیست. مهم تأمین عدالت و حقوق همه اقوام کشور است.

من از این جهت از آقای دکتر خالدی تشکر می‌کنم که در کنار حملات تند علیه فدرال خواهان، حد اقل اصل مشکل را درک کرده و برای آن راه حل ارائه داده و فاصله را کم ساخته است.

مطلب دوم این است که ایشان در آخرین بخش کتاب خود، همگی را در مورد تغییر نظام مخصوصاً موضوع فدرالی به مباحثه ملی و تفاهم ملی دعوت کرده است. ایشان در بخش شانزدهم کتاب تحت عنوان «افغانستان خانه مشترک ما است» می‌نویسد:

---

۱. پیشین، ص ۳۷۱ و ۳۷۲.



«در کنار شعارهای تفرقه انداز غیرعملی، بر عکس، شعارهایی مانند تغییر نظام دولتی از ریاستی به صدارتی پارلمانی و یا تقسیمات اداری کشور بر مبنای واحدهای فدرالی، اهداف و شعارهای قابل تأمل و قابل مباحثه ملی اند که می‌باید بر اساس ارزش‌های قانون اساسی از مجاری مطبوعاتی و قانونی تعقیب گردند تا در مورد آن‌ها یک تفاهم ملی به میان آید. بنا بر آن نباید پل‌ها را در عقب خود بشکنیم. اقوام متشکله افغانستان همان طوری که در طول قرن‌ها باهم زندگی کرده‌اند در آینده نیز ناگزیر از زندگی صلح آمیز با هم دیگرانند.»<sup>۱</sup> این هم دقیقاً همان هدفی است که ما تعقیب می‌کنیم. باید این حقیقت تلخ را اعتراف کنیم که در میان هر قومی تندروان افراطی هستند که بر تعصب و تفرقه دامن می‌زنند و همه پل‌های دوستی بین اقوام را خراب می‌کنند و به جای این که از راه مباحثه و گفتگو به تفاهم و توافق برسند، آتش جنگ و خصومت را شعله‌ور می‌سازند. باید تأکید کنم که هزاره‌ها و مخصوصاً پیروان شهید مزاری که از حامیان طرح فدرالیسم هستند، بیش از هر کسی بر تحکیم وحدت ملی، حفظ تمامیت ارضی و استقلال کشور تأکید دارند. اما این وحدت و یگانگی را در پرتو عدالت و آزادی و مشارکت عادلانه همه اقوام، عملی و مفید می‌دانند. در قسمت‌های قبلی سخنان شهید مزاری را نقل کردیم که وحدت ملی در افغانستان را یک اصل دانسته و کسانی را که تفرقه قومی را دامن می‌زنند خائن ملی می‌داند، اما تأکید می‌کند که وحدت ملی زمانی تأمین خواهد شد که حقوق همه تأمین شود. زیرا وحدت ملی یکطرفه تأمین نمی‌شود و با زور سرنیزه و حاکمیت‌های استبدادی و انحصاری هم تحقق نمی‌یابد. ما کاملاً طرفدار این روش هستیم که باید عقلاً و نمایندگان واقعی اقوام در میز آزاد گفتگو نشسته و به قناعت همدیگر پردازند. ما برای برپایی نظام فدرالی تا مجبور نشویم هرگز از خشونت کار نخواهیم گرفت و باید این طرح به یک گفتمان ملی تبدیل شود و از روی دلیل و منطق پذیرفته شود و جانب دیگر هم این گونه فکر نکند که هر کسی که این شعار را می‌دهد، گویا تجزیه طلب است و از

---

۱. پیشین، ص ۴۶۱.

طرف خارجیان مأمور شده که افغانستان را تجزیه کند!

**مبحث سوم: نظریات حکومت، احزاب سیاسی و جهادی شریک در قدرت در مورد طرح فدرالی در قانون اساسی ۱۳۸۲**

تا این جا دیدگاه‌ها و نظریات موافق و مخالف نظام فدرالی از داخل و خارج کشور، در هنگام تسوید قانون اساسی ۱۳۸۲ را به طور مبسوط مطرح و مطالعه کردیم و دیدیم که جمع وسیعی از مردم و صاحب نظران مخصوصاً در خارج کشور، با استدلال‌های قوی و محکم پیشنهاد کردند که باید ساختار نظام سیاسی آینده در قانون اساسی مطابق به نظام فدرالی تنظیم شود. اما در نتیجه دیده شد که این پیشنهادها به جایی نرسید و قانون اساسی به گونه دیگری تدوین و تصویب شد. اکنون در این قسمت از این فصل، خواهیم دید که در درون حکومت (دولت انتقالی) به رهبری حامد کرزی و همچنین در میان احزاب سیاسی شریک قدرت چه دیدگاهی مطرح شد و در این رابطه چه نظری داشتند؟ البته موقف کمیسیون تسوید و تدقیق قانون اساسی و لویه جرگه تصویب قانون اساسی را در قسمت بعدی تعقیب خواهیم کرد.

#### ۴-۳-۱. موقف حکومت

حقیقت قضیه این است که آقای کرزی که در آن موقع در رأس دولت انتقالی، قرار داشت و همچنین مشاوران ایشان و کسانی که به نمایندگی از اقوام دیگر در کابینه ایشان بودند و همگی در اثر موافقتنامه بن در حکومت موقت و انتقالی سهم و یا سهمیه گرفته بودند، طرفدار این تز بودند که یک نوع نظامی مبتنی بر «دموکراسی مشارکتی» با رعایت معیارهای لیبرالی اما متمرکز و با اقتدار کامل حکومت مرکزی ایجاد شود. این که در پشت پرده چه سیاست‌ها و یا دلایل و نظریاتی مطرح می شد، بحثی دیگر است، اما استدلال عمومی این بود که بعد از بیست و چهار سال جنگ (از ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۱) مخصوصاً ده سال اخیر (حکومت مجاهدین و امارت طالبان) و پارچه پارچه شدن افغانستان و تقسیم آن به جزیره‌های قدرت در شمال و جنوب و غرب و شرق و مرکز، اکنون کشور به

نظامی نیاز دارد که حکومت مرکزی قدرتمند و با صلاحیت و اختیارات زیاد داشته باشد تا بتواند از این پراکندگی و جنگ‌ها و درگیری‌های احتمالی جلوگیری کند. این استدلال همراه بود با روحیه عمومی مردم افغانستان که از جنگ‌های طولانی خسته شده بودند و اکنون انتظار داشتند که با ایجاد نظام و قانون اساسی جدید، نفس تازه‌ای بکشند و از صلح و امنیت و ثبات برخوردار شوند. به عبارت دیگر وضعیت عمومی مردم خسته از جنگ و برخاسته از میان دود و آتش چند ساله، ایجاب می‌کرد که از فضایی که بعد از شکست طالبان و توافقنامه بن ایجاد شده، در جهت صلح و آرامش استفاده شود و از طرح موضوعات جنجالی و اختلافی مانند طرح فدرالی که بدون شک یک موضع مهم اما مورد اختلاف بود، پرهیز گردد.

نتیجه این نوع استدلال که باید در ساختار بندی نظام با زبان حقوقی در مواد قانون اساسی انعکاس می‌یافت، این بود که باید قدرت سیاسی، متمرکز شده و در دو سطح افقی و عمودی باید از تقسیم قدرت جلوگیری شود. به عبارت دیگر در سطح افقی و از نگاه محتوای نظام، باید "نظام ریاستی" در نظر گرفته می‌شد و نه "پارلمانی" و در سطح عمودی و از نگاه شکلی هم نظام "تکساخت" متمرکز یا نیمه متمرکز در نظر گرفته می‌شد و نه نظام "مرکب و فدرالی" که قدرت را بین مرکز و ولایات تقسیم می‌کرد و صلاحیت‌های زیادی را به محلات می‌داد. از سوی دیگر این نوع استدلال با این که در اصل از جانب حکومت ارائه می‌شد، اما عمومیت یافته بود، هم در سطح گروه‌های مختلف شریک در حکومت و کمیسیون تدوین قانون اساسی و هم در میان گروه‌ها و اقشار مختلف مردم در سرتاسر افغانستان و حامیان خارجی نیز این استدلال و نظام برخاسته از آن را پذیرفته بودند.

#### ۲-۳-۴. حمایت جامعه بین المللی از نظام متمرکز

سیاست و پالیسی دولت‌ها و نیروهای خارجی‌ای که در آن زمان در افغانستان حضور داشتند، به طور عمده توسط سه شخص اعمال می‌شد که هر سه نفر تجربه وسیع بین المللی و سابقه کار در امور افغانستان داشتند: شخص نخست

زلمی خلیلزاد بود به عنوان نماینده خاص آمریکا در امور افغانستان که بعد هم سفیر آمریکا در کابل و عراق شد و اخیراً هم به نمایندگی از آمریکا مذاکرات و توافقنامه دوحه را مدیریت کرد و در سقوط جمهوریت و تسلط دوباره طالبان نقش داشت. دوم اخضر ابراهیمی دیپلمات برجسته الجزایری و نماینده خاص سرمنشی ملل متحد در امور افغانستان بود که هم در کنفرانس بن نقش کلیدی داشت و هم از ملل متحد در کابل و در زمان تدوین قانون اساسی نمایندگی می‌کرد و سوم آقای فرانسیس وندرل که در سال ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ نماینده دبیرکل سازمان ملل برای افغانستان بود و در کنفرانس بن نقشی برجسته داشت و از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۸ به عنوان نماینده ویژه اتحادیه اروپا در افغانستان خدمت کرد و بعد از ۳۴ سال خدمت برای ملل متحد در سن ۸۲ سالگی به تاریخ ۱۴۰۱/۹/۶ در لندن درگذشت.

این هر سه نفر از دیپلمات‌های برجسته بودند که در حل تعدادی از بحران‌های بین‌المللی و نظام‌سازی در کشورها تجربه قابل توجه داشتند. این که این سه نفر از نگاه شخصی مخالف نظام فدرالی بودند یا نه، بحث دیگری است ولی در کابل هر سه نفر از نظام ریاستی متمرکزی که در قانون اساسی انعکاس یافت حمایت کردند و در جهت توحید و هماهنگ ساختن نظریات گوناگون گروه‌ها و احزاب سیاسی و به ثمر نشستن لویه جرگه قانون اساسی نقش مؤثری داشتند.

#### موضع زلمی خلیلزاد

هرچند -چنان که در قسمت قبلی این جستار نقل کردیم- آقای خلیلزاد در نوامبر ۲۰۲۱ در مصاحبه خود گفت که آقای کرزی از من خواست که فدرالیسم را بد بگویم اما من گفتم که چگونه من نظام فدرالی را بد معرفی کنم در حالی که خودم از یک کشور فدرال نمایندگی می‌کنم و همچنین ایشان بارها گفته بود که من در تدوین و تصویب قانون اساسی و انتخاب نظام ریاستی نقش نداشتم و خود افغان‌ها این نظام را انتخاب کردند، اما روشن است که اگر به طور

صریح هم مخالف فدرال نبود، حد اقل از ساختاری که در قانون اساسی مطرح شده بود، حمایت می‌کرد و در قانع ساختن مخالفان آن تلاش کرد.

خلیلزاد در یک مقاله‌ای که سال‌های بعدتر تحت عنوان "درس‌هایی از افغانستان و عراق" نوشت، هم در مورد انتخابات و نظام انتخاباتی و هم در مورد نظام سیاسی، دورویکرد متفاوت در افغانستان و عراق را توضیح داده و از همکاری ایالات متحده در تدوین قانون اساسی یاد کرده و با قبول این که پیشنهادهایی برای نظام پارلمانی و فدرالی وجود داشته، به استدلالی که پیشتر برای حمایت از نظام متمرکز مطرح کردم، اشاره کرده می‌گوید که افغان‌ها به منظور ایجاد یک دولت مقتدر مرکزی و برای سرعت بخشیدن به پروسه دولت‌سازی نظام متمرکز را برگزیدند اما در عراق برعکس، اختیارات دولت مرکزی را محدود ساختند و نظام فدرالی را تصویب کردند. خوبست آن قسمت از نوشته ایشان را که مربوط به نظام قانون اساسی می‌شود در این جا نقل کنیم:

«تدوین قانون اساسی جدید از ویژگی‌های مهم فرایند دموکراسی‌سازی دوران پس از جنگ در افغانستان و عراق به شمار می‌رود. در هر دو کشور، پیمان‌های جدید ملی، چالش‌های مهم سیاسی را که رهبران محلی با آن روبه‌رو بودند، بازتاب داد. قوانین اساسی جدید که با همکاری ایالات متحده و دیگر حمایت‌های خارجی تدوین شد، نظام‌های نو را تهداب‌گذاری کرد. هر دو قانون اساسی نواقصی داشت، اما لزوماً تعادل مناسبی را بین اسلام و سکولاریزم ایجاد کرد.

طرح قانون اساسی افغانستان، چالش ناشی از ضعف دولت موجود در این کشور را بازتاب داد. این سند از یک نظام متمرکز حمایت کرد، با این امیدواری که روند دولت‌سازی در کشور تسریع شود. قانون اساسی افغانستان یک ریاست جمهوری قدرتمند را با مجلس و قوه قضاییه مستقل ایجاد کرد. در لویه‌جرگه قانون اساسی، نمایندگان، بیش‌تر نگران تشکیل یک دولت مؤثر ملی بودند تا محدود کردن دامنه قدرت آن. حمایت گسترده‌ای از سوی گروه‌های کلیدی از یک نظام واحد صورت گرفت، هرچند برخی خواستار تشکیل نظام پارلمانی بودند

تا نظام ریاستی. برخی دیگر هم، طرفدار تشکیل نظام فدرال بودند. جنبه مثبت این تلاش‌ها ترسیم دوباره عنعنات مردم افغانستان بود؛ به‌ویژه رسم و رسومات دهه پنجاه و شصت میلادی که خیلی از افغان‌ها از آن به‌عنوان دوران طلایی ثبات سیاسی و پیشرفت این کشور یاد می‌کنند. این رویکرد، هم‌چنین خطر ابتلا به فلج سیاسی را که بسیاری از کشورها در درازمدت گرفتار آن می‌شدند، دفع کرد. از آن‌جا که ظرفیت‌های داخلی برای حکومت‌داری در افغانستان به‌سختی پیدا می‌شد و یا در دست جنگ‌سالاران قرار داشت، مردم به این نتیجه رسیدند که بهترین راه برای رسیدن به یک حکومت‌داری شایسته، تشکیل یک دولت وحدت ملی است. در نتیجه، آن‌ها یک نظام واحد را که ظرفیت اجرایی داشت، برگزیدند. به هر حال، یک چنین نظام متمرکز با دو خطر عمده مواجه بود. نخست این که تمرکز قدرت در ریاست جمهوری به معنی آن بود که اگر کسی در انتخابات ریاست جمهوری شکست بخورد، از صحنه قدرت کنار زده می‌شود. دوم و مهم‌تر این که، نظام متمرکز، اولویت را به دولت‌سازی مؤثر و سریع می‌داد. اگر هدف از تشکیل دولت ملی برآورده‌ساختن یک چنین قانون‌جاه‌طلبانه‌ای باشد، در آن صورت به ابزارهای قوی نیاز خواهد بود تا در مقاطع لازم از آن برای مهار دولت استفاده کرد. در مقابل، قانون اساسی عراق در دوران پس از صدام، تفاوت‌های نژادی در این کشور و عدم تمایل کردها به پذیرش یک مرکز قدرتمند در اختیار عرب‌ها را بازتاب می‌دهد. پس از تحمل ده‌ها سال حکومت ظالمانه صدام، عراقی‌ها خواستند تا دولت مرکزی را در کشور خود تضعیف کنند. قانون اساسی جدید آن‌ها از یک نظام فدرال و پارلمانی حمایت می‌کند که اختیارات کافی را به مناطق و ایالت‌های مختلف واگذار می‌کند.

قانون اساسی عراق برخوردار از اکثریت قاطع را در تصمیم‌گیری‌های بسیار مهم، ضروری می‌داند تا به این صورت اطمینان حاصل شود که هیچ گروه قومی نمی‌تواند سلطه کامل بر همه امور داشته باشد. در میان احزاب مذهبی

شیعه، به درجات مختلفی از نظام فدرال حمایت می‌شد، اما نیروهای سنی کاملاً با آن مخالف بودند.<sup>۱</sup>

نوشته آقای خلیلزاد نشان می‌دهد که ایشان هم از آینده این نظام متمرکز چندان مطمئن نبوده و گفته است که چنین حکومت متمرکزی به ابزارهای قوی نیاز خواهد داشت تا در مقاطع لازم از آن برای مهار دولت استفاده شود اما روشن است که زمانی که در خود قانون، سازوکارهای لازم عملی برای مهار قدرت در نظر گرفته نشود، هیچ ابزار دیگری وجود نخواهد داشت و از طرف دیگر هدف دیگری که برای این نظام در نظر گرفته شد یعنی دولت سازی سریع، نیز آنچنان که ثبات دایمی را به ارمان بی‌آورد عملی نشد و بسیار زود دچار کشمکش‌های داخلی و ضعف در مدیریت و سقوط در دامن تمایلات قومی شد و سرانجام در مقابل گروه طالبان سقوط کرد. مهم‌تر این که همان طور که ایشان پیش‌بینی کرده بود، در چنین نظامی کسی که در انتخابات ریاست جمهوری شکست بخورد، خود را از قدرت حذف شده تلقی می‌کند و بدین جهت در مقابل آن به مخالفت خواهد پرداخت و در افغانستان حد اقل در سه انتخابات ریاست جمهوری این کشمکش از عوامل بنیادی ناتوان شدن حکومت و نظام بود.

#### ۴-۳-۳. ادعای برخی از سناتوران آمریکا مبنی بر حمایت از نظام فدرالی و حمایت خلیلزاد از نظام متمرکز

از سوی دیگر اسنادی وجود دارد که برخی از مقامات آمریکا و از آن جمله آقای دانا روهرابکر (Dana Rohrabacher) نماینده ارشد کنگرس آمریکا، آقای خلیلزاد را به حمایت از نظام متمرکز به ریاست آقای کرزی و مخالفت با نظام غیر متمرکز یا فدرالی در افغانستان، متهم می‌کند.

در قسمتی از نامه ایشان که به تاریخ ۲۱ جون ۲۰۱۲ به زلمی خلیلزاد نوشته و آقای دکتر عبدالخالق لعلزاد آن را ترجمه کرده، چنین می‌خوانیم:

«شما در نامه مورخ ۲۵ می خویش ادعا کرده‌اید که نه شما و نه کدام

۱. زلمی خلیلزاد، درس‌هایی از افغانستان و عراق، ترجمه ع. سینا، روزنامه ۸ صبح، کابل، ۲۶ سرطان ۱۳۸۹.

شخص "خارجی" هیچ‌گونه نقشی در طرح قانون اساسی افغانستان نداشته‌اید. شما تاکید کرده‌اید که من در گفتار خویش مبنی بر این‌که شما نقش بزرگی در ایجاد حکومت فعلی کابل داشته‌اید، اشتباه کرده‌ام. اما نقش شما صرف‌نظر از چیزهایی که گفته‌اید، بسیار مشخص است. شما در این نامه گفته‌اید که: "شماری از کارشناسان قانونی استخدام شده توسط ملل متحد در طرح قانون اساسی افغانستان کمک کرده‌اند" و هم گفته‌اید: "من با در نظر داشت وظیفه‌ام به‌حیث دیپلمات ایالات متحده، در همکاری نزدیک با همتای خویش از ملل متحد... به رهبران افغان کمک کردیم تا با هم مصالحه نموده و سرانجام به قانون اساسی برسند." شما چطور می‌توانید از چنین نتیجه‌ ادعای امتیاز داشته باشید، اگر ادعا دارید که در آن دخالتی نداشتید؟ شما به‌حیث سفیر در افغانستان خدمت می‌کردید، زمانی که قانون اساسی تکمیل و تصویب گردید (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵)؛ و قبل از آن هم به‌حیث نماینده خاص ایالات متحده در افغانستان بودید (۲۰۰۱ تا ۲۰۰۳). البته که شما دخالت داشتید!

عضو کانگرس آمریکا در این نامه نظر خود را در مورد مناسب بودن نظام فدرالی برای افغانستان چنین بیان می‌کند:

«یک سیستم نسبتاً غیر متمرکز فدرال می‌توانست هم با عنعنات ما و افغانستان سازگار باشد. در عوض، ما تمام تخم‌ها را در یک سبد گذاشتیم؛ یک اداره فوق‌العاده متمرکز حامد کرزی. اگر درست گفته شود، او در کنفرانس بن، دسامبر ۲۰۰۱ به‌حیث رئیس اداره انتقالی نصب شد، بعد برای دو سال دیگر به‌حیث رئیس موقت و حالا دوره دوم پنج ساله به‌حیث رئیس جمهور انتخابی؛ اما او رهبری نبود که در جریان یک پروسه افغانی ظهور می‌کرد. پشتیبانی شما و ایالات متحده از آقای کرزی در بن شروع شد و فضا را تغییر داد. قرار معلوم شما فراموش کرده‌اید که وقتی شاه سابق، ظاهرشاه حق انتخاب برای رئیس حکومت موقت برای مشاورین برجسته خویش را داد، آن‌ها ستار سیرت را با ۱۱ رأی در مقابل ۲ رأی برای کرزی (که یک رأی نیز از برادرش بود) انتخاب کردند. شما و آقای براهیمی به‌صورت خصمانه در مقابل سیرت مداخله کرده و اصرار کردید که فقط یک پشتون می‌تواند



رئیس جمهور باشد و او را مجبور ساختید که صحنه را به نفع کرسی ترک کند. در اولین لویه جرگه در جولای ۲۰۰۲، شما بازم به طرفداری کرسی مداخله کردید، به خصوص وقتی معلوم شد که رهبران اتحاد شمال تقریباً می‌خواستند از شاه سابق به حیث رهبر حکومت انتقالی ۱۸ ماهه پشتیبانی کنند. شما آن قدر در به قدرت رسانیدن آقای کرسی تلاش کردید که حتی خود شما یک کنفرانس مطبوعاتی دایر کرده و ادعا کردید که شما ظاهر شاه را متقاعد ساختید که صرف نظر کند، زیرا کرسی به طور آشکار در مقابل شاه سابق می‌باخت. بازی‌های کوتاه مدت قدرت، پیامدهای درازمدتی داشته و با خنثی نمودن آن اتحاد، بعداً تقریباً غیرممکن بود که بتوان یک موسسه وسیع و عمیق افغانی ایجاد کرد که بتواند تمام جوامع افغانی را با هم متحد سازد. با تمرکز کامل قدرت سیاسی در وجود یک شخص در کابل، وضع به تباہی کشانیده شد... طوری که تعداد زیاد نمایندگان برایم گفتند، شما یک پشتیبان ثابت مرکزی ترین سیستم ممکن و طرفدار کرسی بودید. شما و آقای براهیمی در واقعیت قانون اساسی را به دور یک شخصیت و یک جامعه تباری ساختید.<sup>۱</sup>

همچنین سند دیگری نیز وجود دارد که دو تن از اعضای مجلس نمایندگان آمریکا، چند سال بعد، در یک پیشنهاد به مجلس نمایندگان آمریکا از نظام فدرالی در افغانستان حمایت کرده‌اند:<sup>۲</sup>

پیشنهاد روهرابکر و گوهمیرت به مجلس نمایندگان آمریکا (در مورد غیرمتمرکز ساختن قدرت در افغانستان)

«... با در نظر داشت این که افغانستان کشور اقلیت‌های قومی به شمول پشتون‌ها، تاجیک‌ها، ازبیک‌ها، هزاره‌ها، ترکمن‌ها، ایماق‌ها، بلوچ‌ها و نورستانی‌ها است؛ با در نظر داشت این که ده‌ها سال جنگ داخلی و بیش از صد سال ستم و تبعیض در افغانستان باعث بی‌اعتمادی، ترس، افراط‌گرایی و ظهور طالبان متعصب و عظمت طلب گردیده که با تمام اقوام دیگر مخالفت دارند؛

۱. ترجمه عبدالخالق لعلزاد، مؤرخ ۳۱ جنوری ۲۰۱۳ (۱۳ دلو ۱۳۹۱)، تارنمای «خراسان زمین».

۲. ترجمه عبدالخالق لعلزاد، مؤرخ ۲۷ میزان ۱۳۹۰، تارنمای «خراسان زمین».

با در نظر داشت پشتیبانی و تقویه رهبری و ساختار سیاسی فوق العاده متمرکز در افغانستان که منتج به گسترش سوء استفاده، تبعیض، فساد، عدم مشارکت محلات و تقویه شیوه‌های ضد دموکراتیک شده است؛ با در نظر داشت این که طالبان یکجا با القاعده در جریان حاکمیت تروریستی خویش در افغانستان باعث تشدید سیاست‌های ستم و تبعیض قومی، به ویژه بر ضد اقوام مناطق شمالی، مرکزی و غربی افغانستان شده است؛ با در نظر داشت این که طالبان و متحدان القاعده آن‌ها تنوع قومی و پلورالیزم سیاسی را بزرگ‌ترین تهدید به مقابل سلطه سیاسی و باورهای افراطی خویش می‌دانند؛ با در نظر داشت این که طالبان و متحدان القاعده آن‌ها با استفاده از ساختار حکومت فوق العاده متمرکز در کابل، جوامع متنوع قومی افغانستان را به طور دسته جمعی مجازات نموده و آن‌را در جهت تقویه سیاست‌های تبعیض، تصفیة و مجازات قومی به کار برده‌اند؛ ... با در نظر داشت این که حمایه غربی‌ها از یک پروسه ناقص تصویب قانون اساسی که باعث تمرکز وسیع قدرت در دست رئیس جمهور گردید، به شمول تقرر مستقیم و بدون تأیید یا مشوره مقامات محلی، نواحی و ولایات از قبیل شهرداران، والیان، روسای پولیس و رد اصول اساسی نمایندگی دموکراسی جوامع محلی در انتخاب رهبران خویش؛ ...

#### حکومت ایالات متحده باید...

ب. از یک سیستم سیاسی نمایندگی، غیر متمرکز و فدرال دموکراتیک پشتیبانی نماید که قدرت را از یک ریاست جمهوری فاسد، بیشتر به مناطق، ولایات و ولسوالی‌ها انتقال داده، تنوع قومی، منطقی و فرهنگی افغانستان را به رسمیت شناخته و احترام متقابل، اعتماد و حسن نیت در بین اقوام و مناطق کشور را ایجاد نماید؛

ج. از اصلاح فوری قانون اساسی حمایت کند که زمینه انتخابات نواحی، ولسوالی و ولایتی را برای انتخاب شهرداران، روسای پولیس و والیان فراهم ساخته و باعث نزدیک ساختن دموکراسی به مردم و ایجاد اعتماد بین گروه‌های مختلف قومی، محدود ساختن شورشیان طالب و عدم گسترش آن‌ها به مناطق غیر پشتون گردد...»

این سناتوران آمریکایی همان کسانی بودند که در سال ۱۳۹۰ (جنوری ۲۰۱۲) کنفرانسی را در برلین با اشتراک جنرال دوستم و احمدضیا مسعود و استاد محقق و امرالله صالح راه‌اندازی کردند و خواستار تغییر نظام در افغانستان شدند و نظام غیر متمرکز پارلمانی را پیشنهاد کردند و آقای کرزی نیز در کابل در مصاحبه‌ای آنان را به مداخله در امور افغانستان متهم کرد و در سخنرانی خود در شورای ملی گفت که آنان می‌خواهند در افغانستان نظام فدرالی حاکم شود و ما به آنان هرگز این اجازه را نمی‌دهیم.

به هر حال این که جامعه جهانی و شخص آقای خلیلزاد و اخضر ابراهیمی در انتخاب نظام سیاسی (ریاستی یا نیمه ریاستی متمرکز یا نیمه متمرکز) تا چه میزان نقش داشته‌اند، مهم نیست چون قدر مسلم این است که در آن شرایط و با توجه به وضعیت جدیدی که در افغانستان پیش آمده بود و نقشی که جامعه جهانی داشت، حکومت وقت و شخص آقای کرزی نمی‌توانست هیچ تصمیمی را مخصوصاً موضوع مهمی مانند قانون اساسی و ساختار نظام را بدون مشوره و حمایت جامعه جهانی اتخاذ کند و آن را عملی بسازد.

#### ۴-۳-۴. موضع احزاب شریک در قدرت

با توجه به موضع روشن حکومت و جامعه جهانی، روشن است که احزاب سیاسی شریک در قدرت چه موضعی باید می‌داشتند. احزاب و شخصیت‌های دخیل و مؤثر در مورد انتخاب نظام فدرالی در قانون اساسی یا سکوت کردند و یا موضع مخالف داشتند. شرایط ۲۴ سال جنگ ویرانگر تأثیرات خود را داشت و در کنار آن تلاش رهبران سیاسی برای مشارکت در حکومت و قدرت و فراموش کردن آرمان‌ها و اهداف اولیه هم نقش منفی داشت و همچنین فریب وعده‌های لیبرال دموکراسی غرب و مخصوصاً آمریکا و توقع این که با آمدن خارجی‌ها افغانستان بهشت منطقه خواهد شد و حتماً حکومتی ایجاد خواهد شد که در سایه آن «مسأله ملی» حل شده و از ستم‌ها و بی‌عدالتی‌ها جلوگیری خواهد شد و دیگر نیازی به سیستم فدرالی و تقسیم قدرت به ایالات وجود نخواهد داشت و اقوام مختلف همگی به حقوق خود دست پیدا خواهند کرد.

در آن روزها با توجه به تماس‌های شخصی به عنوان عضو کمیسیون تسوید و تدقیق قانون اساسی و شناختی که از اشخاص داشتیم، موضع این گروه‌ها و احزاب را در چهار دسته به صورت مختصر چنین یافتیم:

#### یکم. گروه‌های شیعه و هزاره

برای این گروه‌ها چند موضوع بسیار مهم بود که به طور نسبی همه آن‌ها در متن مسوده قانون اساسی در نظر گرفته شده بود: یکی رسمیت مذهب تشیع، حد اقل در احوال شخصیه و تعلیمات دینی مکتب و این که در احراز مقامات دولتی مخصوصاً ریاست جمهوری شرط پیروی از مذهب خاصی ذکر نشود. دوم برگزاری انتخابات برای ریاست جمهوری و پارلمانی. سوم انتخابات بر مبنای تعداد نفوس حوزه‌های انتخاباتی و نه بر مبنای واحد اداری. چهارم تعدیل واحدهای اداری متناسب با شرایط اجتماعی و جغرافیایی و پنجم مشارکت همه اقوام در سطح رهبری حکومت یعنی عضویت در کابینه و قضا و پارلمان. در جریان کار کمیسیون تسوید، جمعی از علما و شخصیت‌های جامعه شیعه افغانستان در چند نوبت به صورت جمعی و گاهی هم فردی در دفتر کمیسیون حضور یافته و مطالبات و توقعات خود از قانون اساسی را مطرح کردند که در مجموع بدون یادآوری از نظام فدرالی، بر خواسته‌های مذکور تأکید داشتند. من شخصاً با مرحوم آیت الله محسنی رهبر حزب حرکت اسلامی از آغاز کار کمیسیون تسوید قانون اساسی تا ختم لویه جرگه در موضوعات دینی و مذهبی قانون اساسی و مطالبات شیعیان افغانستان در این رابطه در تماس بودم. مهم‌ترین دغدغه ایشان رسمیت مذهب تشیع به شکلی که گفتم و جایگاه دین اسلام در قانون اساسی بود و این موضوع را به صورت جدی تعقیب می‌کرد و در هیچ موضوع دیگر هیچ نوع حساسیت خاص و یا پیشنهاد مشخصی نداشت و حتی علاقه نداشت که در موضوعات دیگر بحث کند و نظر بدهد و زمانی که از محتوای مسوده اولیه در مورد احوال شخصیه اهل تشیع و تعلیمات دینی مکاتب، به ایشان اطلاع دادم کاملاً اظهار رضایت کرد. البته در مورد مواد دوم و

سوم قانون اساسی هم پیشنهادهای داشت.

همچنین متن مسوده قانون را رسماً به دفتر آیت الله العظمی محقق کابلی در کابل نیز فرستادم و از مسئولین دفتر ایشان خواستم که نظریات شان را در هر موضوعی که لازم می‌دانند برایم بفرستند که جز یک سفارش و پیام عمومی مبنی بر حفظ وحدت و برادری و رعایت موازین دینی و حقوق مردم در قانون اساسی آینده، موضوع خاص دیگری را مطرح نکردند.

همچنین با شهید سید مصطفی کاظمی و سید حسین انوری هم به عنوان اعضای کابینه وقت و هم به عنوان دو تن از رهبران گروه‌های سیاسی شیعه، شخصاً از نزدیک صحبت کردم و نظریات ایشان را پرسیدم. آنان کاملاً از متن قانون راضی بودند و مسأله فدرالیسم اصلاً در مخیله ایشان مطرح نبود.

با استاد محمد کریم خلیلی و استاد محقق و استاد عرفانی از رهبران حزب وحدت اسلامی نیز از نزدیک در تماس بودم. همه آنان از متن موجود اظهار رضایت کرده و راجع به فدرالیسم بر این نظر بودند که در شرایط فعلی کشور، این طرح از جانب دیگران و مخصوصاً از طرف حکومت زمینه پذیرش ندارد و از طرف دیگر قسمت عمده مطالبات ما در بخش‌های دیگر قانون اساسی، تأمین شده و ضرورت ندارد که بر این موضوع اصرار بورزیم.

#### دوم: گروه‌های طرفدار نظام متمرکز ریاستی

با رهبران تعدادی دیگری از احزاب سیاسی همچون استاد عبدرب الرسول سیاف، حضرت صبغت الله مجددی، پیرسید احمد گیلانی و برخی از چهره‌های مربوط حزب اسلامی و گروه‌های دیگر نیز از طرف کمیسیون تسوید قانون اساسی تماس گرفته شد و در برخی از موارد نمایندگان آنان در دفتر کمیسیون حضور می‌یافتند. آنان طرفدار نظام متمرکز ریاستی بودند و نه تنها نظام فدرالی که حتی نظام متمرکز پارلمانی را نیز قبول نداشتند.

#### سوم: طرفداران نظام پارلمانی

رهبران جمعیت اسلامی و شخصیت‌های منسوب به تاجیک‌ها به طور

عموم طرفدار نظام پارلمانی بودند. هرچند آنان مخالف جدی نظام فدرالی نبودند و اکنون هم نیستند اما از آن حمایت هم نکردند. من از نگاه شخصی وظیفه خود می‌دانستم که حد اقل با استاد برهان الدین ربانی که رهبر این حزب بود و با مارشال فهیم که در دولت نقش کلیدی داشت، موضوع فدرالی را از نزدیک مطرح کنم و جویای نظرشان شوم. در تماس‌های جداگانه‌ای که با این دو شخصیت داشتم، آنان گفتند ما از نگاه اصول، نظام فدرالی را یک نظام مناسب و مفید می‌دانیم ولی در شرایط کنونی برای ما در اولویت قرار ندارد و تأکید کردند که شما (من) کوشش کنید که در کمیسیون در مسوده قانون، نظام پارلمانی را مطرح کنید و ما کاملاً از آن حمایت می‌کنیم.

با توجه به معلوماتی که از مواضع رهبران جمعیت اسلامی داشتم، می‌دانستم که آنان از نگاه اصول مخالف فدرالیسم نیستند. در قسمت‌های گذشته این جستار راجع به موضع حزب جمعیت در زمانی که طرح فدرال از جانب حزب وحدت به آنان پیشنهاد شد و همچنین راجع به نظر احمدشاه مسعود نکات مختصری را بیان کردیم و همچنین در آغاز این فصل، موضع صریح داکتر عبدالله را در زمانی که وزیر خارجه در حکومت موقت بود، نقل کردیم که به طور صریح از نظام فدرالی حمایت کرد اما تأکید داشت که باید منتظر ماند تا کمیسیون قانون اساسی در طرح قانون اساسی چه نوع نظامی را پیشنهاد می‌کند. همچنین در این اواخر و بعد از سقوط جمهوریت، احمدضیا مسعود برادر شهید احمدشاه مسعود و معاون پیشین ریاست جمهوری به طور صریح در یک اعلامیه رسانه‌ای که در صفحه فیسبوک ایشان به تاریخ ۲ سپتامبر ۲۰۲۱ نشر شد، به طور صریح از نظام فدرالی در افغانستان حمایت کرده و آن را یک تجربه موفق در دنیا خوانده است. در قسمتی از اعلامیه احمدضیا مسعود چنین آمده است:

«طالبان به پنجشیر مرکز مقاومت دوم اعلام جنگ داده‌اند. از ابتدا نیز، روش طالبان بر مبنای صلح، همدیگر پذیری و آشتی نبود؛ بلکه از نخستین روزهای ورودشان به کابل، دارایی، خانه و موترهای شخصی مردم را غارت کردند و حریم خصوصی افراد را به صورت گسترده نقض نمودند. در ساحات زیر اشغال‌شان،

هر شب به خانه‌های مردم رفته و فرزندان جوان‌شان را با خود می‌برند و سر به نیست می‌کنند. با این وجود، از صلح و آشتی صحبت می‌کنند. تجربه‌های روزمره مردم و اسناد و شواهد نشان می‌دهد که عملکرد این گروه در جهت مخالف با ادعای آنان است. اساساً برداشت و تعریف طالبان از «صلح» با ما به کلی متفاوت است. آنان صلح را به معنای بیعت، تسلیمی یک طرفه و پذیرش تمامی قید و شرط‌های خود می‌دانند و حاضر به پذیرش واقعیت‌های کشور نیستند. تجربه نشان می‌دهد که نادیده گرفتن و انکار تفاوت‌ها، بی‌اعتنایی به عدالت اجتماعی، حقوق اقوام و مذاهب و تلاش برای سرکوب زنان، به سرعت منجر به شروع جنگ دیگری خواهد شد...» ایشان در بند ۲ این اعلامیه گفته است:

«برای نجات کشور از یک جنگ فرسایشی و طولانی مدت دیگر، همچنین حفظ نقشه سیاسی فعلی، ایجاب می‌کند تا جامعه جهانی همکاری کند تا ساختار نظام کشور تغییر یابد. بافت اجتماعی و تفاوت‌های سمتی، فرهنگی و زبانی مردم افغانستان طوری است که جز با یک "اداره غیر متمرکز فدرال" طور دیگری نمی‌شود آن را از جنگ و خشونت نجات داد. این یک تجربه موفق در کشورهای زیادی است که توانسته‌اند با این گونه نظام به یک زندگی مسالمت آمیز دست یابند. بنا بر این، برای ساختن یک دولت فدرالی باید تلاش صورت گیرد.»

همچنین تا جایی که این جانب اطلاع دارم اکثریت جوانان، فرهنگیان، روشنفکران و نویسندگان جامعه تاجیک هم اکنون طرفدار و حامی جدی نظام غیرمتمرکز فدرالی در افغانستان هستند که در آینده به آن اشاره خواهیم کرد ولی در زمان تسوید قانون اساسی رهبران این حزب که شریک در قدرت بودند، با دلایلی که برای خود داشتند، طرح نظام فدرالی را مناسب نمی‌دانستند و حاضر نبودند که آن را مطرح کنند و یا از آن حمایت به عمل بیاورند.

#### چهارم: حزب جنبش ملی اسلامی افغانستان

این حزب به رهبری مارشال عبدالرشید دوستم - چنان که در قسمت‌های قبلی این جستار نقل کردیم - در نخستین مجمع عمومی مؤسسان جنبش ملی - اسلامی افغانستان در ۱۰ و ۱۱ جوزای ۱۳۷۱ در مزار شریف، مرام و اهداف خود را به تصویب رسانید که در شماره ۱ و ۲ اهداف آن چنین آمده بود: «۱. دین افغانستان دین مقدس اسلام است. شعایر و احکام دینی از طرف دولت مطابق به مذاهب تسنن و تشیع اجرا می‌گردد. آن افراد ملت که پیرو دین اسلام نیستند، در اجرای مراسم مذهبی خود مطابق قانون آزاد می‌باشند. ۲. تشکیل یک دولت فدرالی متکی بر اساسات دین مبین اسلام و اراده مردم.»

اما در جریان تدوین قانون اساسی و تصویب آن در لویه جرگه، حزب جنبش ملی - اسلامی مانند سایر احزابی که پیشتر مطرح کردیم، از طرح نظام فدرالی به صورت رسمی صرف نظر کرده و ضمن تأیید مسوده قانون اساسی، بر رسمیت زبان اوزبیک یا ترکی به عنوان زبان سوم در مناطق اوزبیک نشین تأکید داشت. در روزهایی که لویه جرگه قانون اساسی دایر بود، یکی از خبرگزاری‌ها دیدگاه‌های حزب جنبش ملی - اسلامی را از زبان سخنگوی آن آقای فیض الله زکی چنین اعلان کرد:

کابل، ایرنا: نهم دی (جدی) ۱۳۸۲ برابر با ۳۰ دسامبر ۲۰۰۳

«فیض الله ذکی سخنگوی ژنرال عبدالرشید دوستم رهبر جنبش ملی، اسلامی و نماینده مردم شهر شبرغان در شمال افغانستان در لویه جرگه قانون اساسی اعلام کرد: اوزبیک‌های افغانستان خواستار رسمیت یافتن زبان خود در کنار زبان‌های فارسی دری و پشتو در مناطق اوزبیک نشین این کشور هستند. وی روز سه شنبه در گفت‌وگو با خبرنگار ایرنا در صحن لویه جرگه افزود: در پیش‌نویس قانون اساسی به این موضوع پرداخته نشده است و ما خواستار تعدیل در این پیش‌نویس هستیم. ذکی گفت: نمایندگان اوزبیک بر این عقیده‌اند که در مناطقی که به زبان ترکی صحبت می‌شود این زبان به عنوان زبان رسمی این مناطق شناخته و تمام کتب درسی نیز به این زبان چاپ و منتشر شود. وی



اظهار داشت: تاکنون تعداد زیادی از نمایندگان با این طرح موافقت کرده‌اند و امیدواریم که این زبان به عنوان سومین زبان رسمی افغانستان در قانون اساسی جدید کشور به تصویب برسد. سخنگوی ژنرال دوستم با ابراز رضایت از روند کار لویه جرگه قانون اساسی افغانستان درباره نظر نمایندگان اوزبیک درباره نوع نظام سیاسی آینده این کشور گفت: نمایندگان شمال افغانستان اغلب آنچه را کمیته تفاهم برای آینده افغانستان تصویب کرده است، می‌پذیرند و کمیته تفاهم بر سر نظام "ریاستی" به اتفاق نظر رسیده است.»

#### مبحث چهارم: موقف اعضای کمیسیون و لویه جرگه قانون اساسی در مورد طرح فدرال

با توجه به موقف حکومت و احزاب سیاسی شریک در قدرت و فضای حاکم بر کشور، کمیسیون‌های تسوید و تدقیق قانون اساسی نیز تحت تأثیر همین فضا قرار داشتند. این کمیسیون‌ها با این که از استقلال نسبی برخوردار بودند، اما به هر صورت کمیسیون‌های دولتی بودند و اعضای آن‌ها با فرمان رئیس دولت انتقالی تعیین شده بودند و از سوی دیگر از گروه‌ها و شبکه‌های مختلف قومی و اجتماعی و سیاسی نمایندگی می‌کردند و وضعیت عمومی کشور را انعکاس می‌دادند.

برخورد کمیسیون تدوین قانون اساسی در مورد طرح فدرالی را در دو مرحله تسوید و تدقیق به طور جداگانه مورد بحث قرار می‌دهیم:

#### ۴-۴-۱. کمیسیون تسوید قانون اساسی

کمیسیون تسوید قانون اساسی افغانستان با فرمان شماره ۱۴۱ مؤرخ ۱۳/۷/۱۳۸۱ رئیس دولت انتقالی اسلامی افغانستان مرکب از نه نفر ذیل تشکیل گردیده بود: (نعمت‌الله شهبانی به حیث رئیس کمیسیون، عبدالسلام عظیمی، سید محمد موسی اشعری، محمد موسی معروفی، محمد قاسم فاضلی، محمدرحیم شیرزوی، سرور دانش، خانم آصفه کاکر، خانم مکرمه اکرمی به حیث اعضای کمیسیون.) اما در این میان آقای محمد قاسم فاضلی از آغاز عضویت کمیسیون

را نپذیرفت و آقای شیرزوی هم چون معین وزارت خارجه بود، در عمل بسیار اندک در کمیسیون سهم گرفت. از هفت نفر باقی مانده، رئیس کمیسیون که همزمان معاون رئیس جمهور هم بود، در امور تدوین مواد و امور داخلی کمیسیون کمتر سهم گرفت و در امور ارتباطات بیرونی کمیسیون و ملاقات‌ها و دیدارها با مراجعین داخلی و خارجی مصروف بود. بقیه اعضا در سه گروه کاری (یعنی گروه تسوید یا تدوین مواد قانون و گروه تحریر یعنی تنظیم گزارش‌ها و نظریات و گروه مطالعه و تدقیق یعنی مطالعه موضوعات حقوق اساسی و نظام‌ها و نظریات حقوقی) تنظیم شده بود. این جانب و پوهاند عظیمی و سید موسی اشعری در گروه تسوید بودیم و وظیفه ما این بود که مسوده اولیه مواد قانون را تدوین کنیم. در گروه مطالعه و تدقیق تنها یک نفر باقی مانده بود که آقای معروفی بود و دو نفر دیگر چنان که گفتیم در عمل سهم نگرفتند و خانم کاکر و خانم اکرمی در گروه تحریر بودند و من در هر دو گروه تسوید و تحریر وظیفه داشتم.

به هر حال کار اصلی بر دوش گروه تسوید بود. آقای معروفی نیز مطالعات خود را به صورت نوشته در موضوعات حقوق اساسی مخصوصاً وضعیت سیاسی کشور، حکومت و دموکراسی و حقوق و آزادی‌های عمومی مردم ارائه می‌کرد، اما نوشته‌های ایشان هم بیشتر جنبه شخصی داشت و گاهی بین ایشان و بقیه اعضا مخصوصاً گروه تسوید منازعاتی نیز پدید می‌آمد و بیشتر هم از این جهت که ایشان خود را نماینده گرایش سکولاریست‌ها نشان می‌داد و در مقابل موضوعات دینی و احزاب جهادی حساسیت داشت و در چند مورد با دیگران مخصوصاً سید موسی اشعری درگیری تند لفظی پیدا کرد و از آنجا که برادر ایشان آقای محمد یحیی معروفی در ارگ و از مشاورین نزدیک آقای کرزی بود، ایشان چند بار هم به برخی از مقامات دولتی و شخص آقای کرزی و ملل متحد شکایت کرده بود که به نظریات ایشان در کمیسیون اهمیت داده نمی‌شود و تصمیم‌گیری‌ها در باره تسوید مواد قانون اساسی، در اختیار گروه خاصی یعنی گروه تسوید است که ماسه نفر بودیم.

حقیقت این بود که مطابق طرزالعمل و تقسیم وظایفی که صورت گرفته بود، کار اصلی را روی مسوده اولیه ما سه نفر انجام دادیم. پوهاند عظیمی آمادگی زیادتر داشت. آقای اشعری هم تجربه خوبی در نظام قضایی و حقوقی افغانستان و قوانین گذشته کشور داشت. متن مواد را از نگاه تدوین نخستین و جمله بندی و ادبیات، من تهیه می‌کردم و سپس با دو عضو دیگر باهم مورد بحث و گفتگو قرار داده و آن را نهایی می‌ساختیم. نسخه خطی اولین مسوده و قبل از این که کامپیوتر شود، به خط این جانب هنوز هم موجود است. تصحیح متن‌هایی که تایپ می‌شد و یادداشت نظریات اصلاحی جدیدی که در جلسات کمیسیون مورد تأیید قرار می‌گرفت و اصلاحات مجدد و آماده ساختن نهایی متن در طول کار کمیسیون‌های تسوید و تدقیق به عهده من بود.

به هر حال در مورد طرح نظام فدرالی در داخل کمیسیون دو قضیه باعث شد که اصل پیشنهاد در نزد همه، حد اقل از نگاه ذهنی مطرح شود. اول این که در شروع کار چون هیچ نوع منبعی حتی قوانین اساسی گذشته افغانستان نزد اعضا موجود نبود و هنوز دارالانشای کمیسیون هم به صورت درست فعال نشده بود، من یک نسخه کتاب «متن کامل قوانین اساسی افغانستان» را با خود داشتم. این کتاب مشتمل بر همه قوانین اساسی گذشته افغانستان بود و در سال ۱۳۷۴ توسط مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان با یک مقدمه مفصل به قلم این جانب، در ایران آن را چاپ کرده بودیم و از جمله متن طرح «قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرالی» حزب وحدت را که در زمان استاد شهید مزاری تهیه شده بود نیز در این کتاب نشر کرده بودیم. این کتاب را به دارالانشای کمیسیون سپردم و از آن ده‌ها نسخه فتوکاپی گرفته شده و در اختیار همه اعضای کمیسیون و دارالانشا قرار داده شد. با مطالعه این کتاب به عنوان یک منبع، به طور طبیعی طرح فدرالیسم نیز به عنوان یک پیشنهاد در اختیار همگان قرار گرفت.

دوم این که چنان که در قسمت‌های قبلی این جستار نقل کردم، سمیناری در مزار شریف برگزار شده و شرکت کنندگان با امضای طوماری طرح نظام فدرالی را به کمیسیون فرستاده بودند. متن این نامه یا طومار نزد من بود و گزارش آن را

در جلسه اعضای کمیسیون ارائه کردم.<sup>۱</sup>

بر اساس آنچه گفته شد همه اعضای کمیسیون تسوید در جریان پیشنهاد طرح نظام فدرالی قرار داشته و می‌دانستند که در طول سال‌های گذشته مخصوصاً در دهه هفتاد این طرح در میان گروه‌های سیاسی هم مطرح بوده و پیشنهاد آن به کمیسیون هم رسیده بود. اما با توجه به دلایلی که پیشتر مطرح کردم و با نظر به موقف رسمی حکومت و احزاب سیاسی، این موضوع چند بار بین من و آقای عظیمی و اشعری که مواد اولیه را تسوید می‌کردیم مطرح شد اما به این نتیجه رسیدیم که چون این طرح مورد تأیید کسی نیست، فعلاً بخش نظام سیاسی در متن قانون اساسی به شکل نظام بسیط تسوید شود و اگر در آینده این نظام در جلسات کمیسیون مورد تأیید قرار بگیرد، می‌توانیم دوباره مواد را اصلاح کنیم. ولی در جلسات انفرادی و گروهی کمیسیون، به طرح فدرالی به عنوان یک طرح مخالف مصالح ملی که گویا از سوی یک گروه کوچکی از مردم دامن زده می‌شود و موجب تجزیه می‌گردد، نگرسته می‌شد و به هیچ صورت زمینه پذیرش نداشت و تأکید می‌شد که در این شرایط، افغانستان به تمرکز قدرت و جلوگیری از توسعه قدرت‌های محلی نیاز دارد تا صلح و ثبات پایدار تأمین و تضمین شود و اصلاً فضا به گونه‌ای بود که حتی با طرح این موضوع و در آجندای بحث قرار دادن آن مخالفت صورت می‌گرفت و واقعا طرح این موضوع یک تابو محسوب می‌شد.

آقای نعمت‌الله شهبانی رئیس کمیسیون بر عکس نظر برادرش آقای عنایت‌الله شهبانی که در خارج کشور از نظام فدرالی حمایت کرده بود، در چند مورد اظهار کرد که ما به قانون اساسی اسلامی نیاز داریم و نه به قانون فدرالی! ایشان هم بر این نظر بود که طرح فدرالی از طرف کمونیست‌های سابق و

---

۱. به تاریخ سه شنبه ۱۵ دلو ۱۳۸۱ خورشیدی برابر با ۴ فبروری ۲۰۰۳ میلادی تعدادی از محصلان و استادان دانشگاه‌ها در سیمیناری که تحت عنوان «فدرالیسم و نقش آن در نظام سیاسی آینده افغانستان» در شهر مزارشریف دائر شده بود، حمایت خود از نظام فدرالی را اعلام داشته و از کمیسیون تسوید قانون اساسی خواسته بودند که طرح فدرالی را در قانون اساسی در نظر بگیرد.

برخی از گروه‌های سیاسی پیشنهاد شده و مورد تأیید دیگران نیست و شما نباید در مسوده قانون این طرح را بگنجانید.

بدین ترتیب طرح فدرالی در متن قانون اساسی گنجانده نشد و نظام سیاسی آینده در فصول مربوطه قانون، مطابق به ساختار تکساخت یا بسیط تنظیم شد اما قرار شد که در بخش نظام اداری، اصولی گنجانده شود که از تمرکز بیشتر قدرت در مرکز جلوگیری شده و صلاحیت لازم به ادارات محلی داده شود.

از نگاه شخصی، من به عنوان یک عضو در کمیسیون، یک نظر دو مرحله‌ای داشتم و بر این باور بودم که در مرحله اول، نظام فدرالی در اولویت قرار دارد و من طرفدار آن بودم و حتی همزمان با کار در کمیسیون، مقالاتی را در توضیح و حمایت از نظام فدرالی نوشته بودم و در اختیار اعضا قرار داده بودم. اما در مرحله دوم که هرگاه نظام فدرالی مورد تأیید واقع نشود، باید بر غیرمتمرکز بودن نظام تأکید کنم؛ نظامی که به معنای واقعی کلمه غیرمتمرکز باشد و مانند کشورهای غیرمتمرکز دیگر همچون ایتالیا و بریتانیا صلاحیت‌های کافی به ولایات داده شود.

ماجرای کتاب «درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید»

این نظریات را به صورت مکتوب به کمیسیون تسوید ارائه کردم و خوشبختانه با ختم کار کمیسیون تسوید در اول سال ۱۳۸۲ مجموعه نوشته‌های خود در زمان کمیسیون تسوید را جمع آوری کردم که قبل از این که کمیسیون بعدی یعنی تدقیق شروع شود، به صورت یک کتاب نشر گردد. این کتاب به نام «درآمدی بر: وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان» تنظیم و در بهار سال ۱۳۸۲ در دو هزار نسخه در مطبعه نبراسکای کابل چاپ شد و دارالانشای کمیسیون قانون اساسی به من وعده داد که حد اقل تعداد یک هزار نسخه آن را از من بخرد تا از طرف کمیسیون بین مردم توزیع شود و هم در سفرهای ولایتی هیأت‌های کمیسیون به ولایات فرستاده شود چون این کتاب در آن زمان که مقالات یا کتاب مرتبط به موضوع، کمیاب بود، شامل بر مقالات و مطالب بسیار مفید در باره قانون اساسی و نظام سیاسی بود و هم بخش سوم آن گزارش مفصلی بود از

کارکرد کمیسیون تسوید و توضیحاتی در مورد مسوده‌ای که تهیه شده بود. در یکی از روزها که کار مرحله اول کمیسیون تدقیق تکمیل شده و اعضا در قالب چندین هیأت تنظیم شده بود که به منظور نظرخواهی از مردم به ولایات و همچنین به پاکستان و ایران سفر کنند، تعداد هزار نسخه از کتاب به دارالانشا انتقال داده شد تا با هیأت‌های عازم ولایات، فرستاده شود و حتی در موترها بارگیری شده بود. در همین لحظه به من خبر دادند که باید کتاب‌ها از موترها پایین آورده شود زیرا دارالانشا از خریدن و توزیع آن منصرف شده به این دلیل که در این کتاب، نظریات شخصی گنجانده شده و از برخی از موضوعاتی حمایت شده که مطابق نظر کمیسیون نیست که البته این نظر دارالانشا از یک جهت درست هم بود و نباید به مردم موادی را که حاوی نظریات شخصی بود توزیع می‌کردیم ولی مسأله اصلی این است که در این کتاب هیچ موضوعی مخالف نظریات کمیسیون وجود نداشت، جز موضوع نظام فدرالی که از آن حمایت شده بود و نظریات طرفداران نظام فدرالی به شمول طرح و طوماری که از مردم شمال کشور رسیده بود در آن گنجانده شد بود. در تمام بخش‌های دیگر کتاب، موضوعات مربوط به محتوای قانون اساسی توضیح داده شده بود و حتی گزارش مفصلی از فعالیت کمیسیون تسوید درج شده بود که تا آن زمان حتی در دارالانشای کمیسیون هیچ گزارشی از فعالیت کمیسیون تسوید وجود نداشت و بعدها هم تنها از همین منبع استفاده کردند.

جالب توجه این بود که در خود دارالانشا اصلاً کسی متوجه چنین نکته‌ای نشده بود. این موضوع را یکی از دوستانی که به نمایندگی از دفتر یوناما با کمیسیون در ارتباط بود و با من هم روابط بسیار دوستانه داشت و هم اکنون هم باهم دوست صمیمی هستیم یعنی آقای کاون کاکر یادآوری کرده بود و مانع توزیع آن شده بود. این برخورد برایم بسیار سنگین تمام شد از این جهت که با همه مشکلات چاپ و نشر در آن زمان در کابل، من با عجله تمام، کتاب را در تیراژ زیاد چاپ کرده بودم و انتظار داشتم که برخی از توضیحات در مورد قانون اساسی جدید، به مردم رسانده شود اما دیدم که در قبال طرح‌هایی

مانند فدرالیسم از هر سو با دید بسیار منفی برخورد می‌شود و حتی اجازه داده نمی‌شود که کسی آن را در کمیسیون یا در میان مردم مطرح کند. اکنون این کتاب در دسترس همه خوانندگان قرار دارد و محتوای آن، چنان که در مقدمه‌اش آمده، شامل مطالب ذیل است: «در بخش اول کتاب که در چهار فصل تنظیم گردیده، مسائل شکلی قانون اساسی از تعریف گرفته تا شیوه‌های وضع و تعدیل قانون اساسی و راه‌های حراست از آن مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش دوم هم پنج موضوع بسیار مهم یعنی مسأله تفکیک قوا و نظام‌های ریاستی و پارلمانی و نیمه ریاستی، مسأله پارلمان، مسأله انتخابات و نظام انتخاباتی، نظام اداری افغانستان و جایگاه دین و مذهب در قانون اساسی در طی سه فصل به اختصار بررسی شده و در هر مورد پیشنهادهای ارائه گردیده است. در بخش سوم به‌طور عمده در ارتباط با قانون اساسی جدید، نحوه کار کمیسیون تسوید و شرح مختصری از کلیات قانون جدید بیان گردیده است. البته این قسمت مربوط می‌شود به کارهایی که تا اول نوروز ۸۲ در کمیسیون تسوید صورت گرفته و ممکن است تعدیلات و تغییراتی در متن مسوده در مراحل بعدی کار صورت بگیرد که در نوشته‌های جداگانه شرح آنها را نیز گزارش خواهم کرد.»

در کتاب یاد شده در فصل نظام اداری از صفحه ۱۵۳ تا ۱۷۵ در مورد نظام فدرالی و سایر نظام‌ها توضیحات کافی با ذکر نظریات مشخص گروه‌ها و اشخاص صاحب نظر ذکر کرده بودم که قسمتی از آن را که مشتمل بر نظریات خودم در آن زمان است، در این جا نقل می‌کنم:

«از آنچه تا بدین جا گفته شد چنین استفاده می‌شود که در شرایط امروز، طرفداران واقعی نظام شدیداً متمرکز، اندک هستند و بسیاری از شخصیت‌ها و صاحب نظران طرفدار نظام فدرال و یا غیر متمرکز می‌باشند. البته اینکه کدام یک از این دو نظام باید حاکم شود، بستگی به اراده مردم و توافق آرای نمایندگان ملت دارد. ولی نظر نگارنده بر این است که اگر بر نظام فدرال توافق حاصل شود مطلوب و ایده آل خواهد بود چنانکه مرحوم میر محمد صدیق فرهنگ که

از اعضای کمیسیون تسوید قانون اساسی ۱۳۴۳ بوده در کتاب خود (افغانستان در پنج قرن اخیر) این ایده آل را مطرح کرده است اما اگر این نظام مورد توافق قرار نگیرد، تنها راه و بهترین چاره "نظام بسیط غیر متمرکز" است.

### فوائد نظام غیر متمرکز

«در نظام غیر متمرکز که اختیارات و صلاحیت‌های کافی در اختیار ادارات محلی گذاشته می‌شود فوائد زیادی وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

۱. اعضای ادارات و شوراهای محلی چون منتخب مردم محل هستند، در برابر مردم محل مسئول اعمال خود می‌باشند و احساس مسئولیت بیشتری دارند.

۲. ادارات و حکومت محلی به همان دلیل که ذکر شد، نیازهای مردم محل را بهتر تشخیص می‌دهند و برای تأمین آن‌ها اقدام می‌کنند.

۳. اگر همه مسئولیت‌ها به حکومت مرکزی واگذار شود، راه‌حل‌ها برای مشکلات و نیازهای همه مناطق یکسان خواهد بود و چون با اوضاع و شرایط هر محل لزوماً منطبق نیست، به جای توافق و سازش و همگرایی، سختگیری و خشونت و منازعه به بار می‌آورد.

۴. مسئولیت مستقیم مردم در اداره امور محلی سبب می‌شود که آنان همه قدرت و توان خود را درین راه به کار اندازند و همه نیروهای آنان به نفع اجتماع و منطقه شان بسیج شوند و این روش باعث ترقی و انکشاف هر چه بیشتر منطقه و کشور می‌گردد.

۵. اداره محلی بسیار به آسانی و راحتی می‌تواند مردم را برای مشارکت فعال در حکومت مرکزی و همکاری و هماهنگی با سیاست‌گذاری‌ها و پروگرام‌های مرکز آماده گرداند که سرانجام باعث تقویت وحدت و همبستگی ملی در سراسر کشور می‌شود.

۶. از آن‌جا که مأمورین ادارات محلی از خود محل هستند و با مردم محل آشنائی دارند، رابطه بسیار نزدیک و صمیمی بین اداره و مردم ایجاد می‌شود و این حالت در مجموع کارایی دولت را بالا می‌برد و بین دولت و ملت فاصله‌ها رفع



شده و حالت تفاهم و همکاری ایجاد می‌شود.

۷. از طرف دیگر در این نوع نظام، بهترین موقعیت برای آموزش فرهنگ سیاسی و تمرین دموکراسی فراهم می‌گردد و از تکروری دولت‌ها و حاکمیت استبدادی و انحصار طلبی‌ها جلوگیری می‌شود.

۸. از این طریق گرایش‌ها و تمایلات همه اقوام، همه زبان‌ها و فرهنگ‌های مختلف قومی و ملی در نظر گرفته می‌شود و قناعت و رضایت آن‌ها در عمل به سنت‌ها، باورها و افکار خود، حاصل می‌گردد و این چیزی است که در کشور بحران زده ما یک ضرورت ملی و نیاز حیاتی است.»

در بخش دیگر کتاب معیارهای خود برای نظام غیر متمرکز را ذکر کرده بودم که واقعا اگر قانون اساسی با این معیارها تنظیم شده و تصویب می‌شد گام بسیار بزرگی به سمت فدرالی شدن کامل برداشته می‌شد:

اصول و معیارهای لازم برای تحقق نظام اداری بسیط غیر متمرکز

«اما برای این که ما بتوانیم نظام اداری غیر متمرکز را به بهترین وجه در کشور خود عملی سازیم، لازم است که اصول و مواد ذیل در قانون اساسی جدید و قانون تشکیلات اساسی دولت مورد توجه قرار گیرد:

۱. واحدهای اداری کشور (ولایت‌ها و ولسوالی‌ها) توسط یک هیأت جامع و با صلاحیت با توجه به پیشینه تاریخی، فرهنگی و قومی هر منطقه به صورت دقیق و براساس معیار و ضوابط علمی و عینی کارآمد از نو، تقسیم و مرزبندی شود تا خصوصیات طبیعی، اجتماعی، فرهنگی و جمعیتی در تقسیمات اداری کشور ملاحظه گردد. ضرورت این تقسیمات و اصلاحات باید در قانون اساسی جدید تصریح گردد.

۲. برای نظارت و اداره امور محل، شورایی تشکیل شود که اعضای آن با آرای همگانی، آزاد، مستقیم و مخفی مردم محل انتخاب گردند.

۳. رؤسای کلیه ادارات محلی به شمول والی‌ها و ولسوال‌ها از طریق همین شورا به وزارتخانه‌ها و مقامات ما فوق پیشنهاد و معرفی شوند.

۴. رؤسای ادارات هم در برابر وزارت خانه‌ها و مقامات مافوق مسئول باشند و هم در برابر شورای محل.
۵. به این شورا حق داده شود که در قلمرو منافع خاصه آن منطقه، مقررات و طرز العمل‌های جداگانه‌ای را با رعایت قانون اساسی و قوانین دیگر دولت وضع نمایند.
۶. رسیدگی به امور امنیتی و انتظامی هر ولایت به عهده دولت مرکزی باشد اما رؤسای این نیروها و همه پرسونل آن از میان مردم محل برگزیده شوند.
۷. قضات محاکم در همه درجات و انواع آن از اهالی محل باشند.
۸. تعلیمات دینی مکاتب و احوال شخصیه طبق احکام مذهب مردم منطقه اجرا شود.
۹. کتاب‌های درسی معارف به زبان اکثریت مردم منطقه تهیه شده و با حفظ زبان‌های رسمی کشور در انکشاف زبان‌های محلی توجه لازم به عمل آید.
۱۰. نام شهرها، سرک‌ها، شاهراه‌ها و محلات هر منطقه با صلاحیت شورای محل برگزیده شود.
۱۱. بخشی از درآمدهای دولت به حسب ضرورت و اولویت به ولایت‌ها انتقال یابد.
۱۲. برای جبران عقب ماندگی‌های مناطق مختلف بودجه لازم از طرف دولت تخصیص داده شود.
۱۳. در هنگام طرح بودجه کل کشور و وضع مالیات‌ها از شوراهای محل نظر خواهی شود و در شرایط خاصی به شوراهای محل هم اجازه داده شود که مالیات وضع کنند.
۱۴. به محاسبات هر ولایت از طریق دیوان محاسبات مرکز که در هر ولایت شعبه دارد رسیدگی به عمل آید.
۱۵. در کنار شورای اداره محل، شوراهای اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی نیز تشکیل شود تا در برنامه‌های محلی و ملی با اداره محل و دولت مرکزی همکاری نمایند.
۱۶. جزئیات کار ادارات و شوراهای محل در قانون جداگانه در پارلمان کشور تصویب شود.

۱۷. با این نوع سیستم اداری می‌توانیم بار سنگینی را از دوش حکومت مرکزی برداریم و اقشار مختلف ملت را در سراسر نواحی و ولایات به مشارکت فعال با دولت و ادار کنیم و دموکراسی و احترام به آرای مردم را در تصمیم‌گیری‌ها و امور اجرایی و اداری کشور به بهترین وجه عملی سازیم.»

اما چنان که گفتم این نظری که در مورد نظام غیرمتمرکز مطرح کردم، از نگاه اصول مورد تأیید کمیسیون تسوید قرار گرفت ولی در تنظیم نهایی مواد در فصل نهم قانون اساسی که تحت عنوان (اداره) تنظیم شده و فصل‌های دیگر آن تنها برخی از این مواد هفده‌گانه رعایت شده است که در توضیح آن در کتاب مذکور چنین آمده است:

«در این فصل (فصل نهم قانون اساسی) نظام اداری کشور مشخص گردیده است. همان‌طور که می‌دانید نوع سیستم اداری در رشد و تحول سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشورها تأثیر مهم و بسزایی دارد و لذا هر کشوری متناسب با شرائط و اوضاع داخلی خود، نظام اداری خاصی را در نظر می‌گیرد. در برخی از کشورها سیستم اداری فدرال حاکم است که امروزه تقریباً ۲۰ کشور بزرگ مانند آمریکا، آلمان، روسیه، هندوستان، سوئیس، پاکستان و غیره با این سیستم اداره می‌شوند اما در مقابل فدرال که نظام مرکب است، نظام اداری بسیط و غیر فدرال قرار دارد که در جای خود بازهم به سه نوع نظام تقسیم می‌شود:

۱. نظام بسیط متمرکز: در این نظام تمام صلاحیت‌ها و اختیارات در ابعاد مختلف به حکومت مرکزی تعلق دارد.

۲. نظام بسیط غیرمتمرکز: در این سیستم بخشی از صلاحیت‌ها در اختیار نهادهای محلی و مردم محل گذاشته می‌شود و مسئولین محلی هم توسط مردم محل انتخاب می‌شوند.

۳. نظام بسیط غیرمترکم: در این نظام بخشی از اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری از طرف مرکز به کارمندان دولت در نواحی سپرده می‌شود.

در کمیسیون تسوید قانون اساسی جدید افغانستان این موضوع به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت و در باره همه پیشنهادها و طرح‌ها تبادل نظر شد. در ابتدا،

طرح فدرال که از طرف بعضی از مناطق و افراد پیشنهاد شده بود، مورد نقد قرار گرفته و چنین فیصله شد که در شرائط فعلی، این نظام نمی‌تواند به نفع کشور و به مصلحت مردم افغانستان باشد و اگر در کشورهای دیگر دنیا این نظام تطبیق شده و ثمربخش هم بوده، به خاطر شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی آن کشورها بوده است که آن شرایط هنوز هم در کشور ما فراهم نشده است.

از طرف دیگر بر اساس روحیه عمومی کمیسیون، نظام شدیداً متمرکز با اصول عدالت و آزادی و حق مشارکت مردم در اداره کشور نا سازگار بوده و یکنوع تمرکززدائی چه به صورت نظام بسیط غیر متمرکز یا غیر متمرکزم، مفیدتر به حال مردم افغانستان می‌باشد و لذا در متن قانون در باره این موضوع با یک نوع انعطاف و سیاست کلی بر خورد شده است با این توضیح که در شرائط فعلی کشور، وجود یک حکومت مرکزی مقتدر و نیرومند ضرورت حیاتی دارد تا کشور از هرج و مرج نجات یافته و در همه ولایات و مناطق کشور، یک قانون، یک سیاست و یک پرنسیب حاکم شود و زمینه تحقق وحدت ملی و ایجاد توازن و تعادل و انسجام در سر تاسر ولایات این سر زمین فراهم گردد، اما با حفظ اصل مرکزیت، حکومت مرکزی به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و سهم‌گیری هر چه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت‌های لازم را مطابق به احکام قانون به ادارات محلی و مردم هر ولایت تفویض می‌کند و به همین منظور در شهرها مجالس شاروالی و در هر ولایت یک شورای ولایتی به تناسب نفوس و با انتخاب آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین ولایت انتخاب می‌گردند و این شورا در تأمین اهداف انکشافی دولت و بهبود امور ولایت سهم گرفته و در مسائل مهم مربوط به ساحه ولایت مشوره می‌دهد.

مطلب مهم دیگر در این رابطه، عدم رعایت تعادل و توازن در تقسیمات اداری کشور در گذشته است یعنی در تقسیم ولایات و ولسوالی‌ها هیچگونه معیار منسجم و واحد در نظر گرفته نشده و خصوصیات فرهنگی و اجتماعی و طبیعی و لایتهای ملاحظه نگردیده است و به همین جهت برخی از مناطق با جمعیت

بسیار کم، یک ولایت یا یک ولسوالی است و برخی از مناطق دیگر با جمعیت چند برابر بیشتر هم یک ولایت یا یک ولسوالی است، گاهی یک منطقه که از جهات فرهنگی و اجتماعی و جغرافیائی با یک ولسوالی یا ولایت، نزدیک‌تر و سازگارتر است، از نظر اداری جزء ولایت یا ولسوالی دیگر قرار گرفته که از هیچ جهت با آن هماهنگی و سازگاری ندارد.

با توجه به مشکل یاد شده در قانون اساسی جدید چنین در نظر گرفته شده که تقسیمات و اصلاحات اداری در قالب قانون تشکیلات اساسی دولت از نو صورت بگیرد و تعداد ولایات کشور و حدود و ساحه آن‌ها و ولسوالی‌ها و تشکیلات ولایات و ولسوالی‌ها بر اساس سه معیار ذیل تنظیم گردد:

۱. تعداد نفوس و جمعیت هر ولایت و ولسوالی.
۲. شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی منطقه.
۳. موقعیت جغرافیایی و ملاحظه ارتباطات و فاصله‌های مکانی در منطقه.<sup>۱</sup>

#### ۴-۳-۲. کمیسیون تدقیق قانون اساسی

مرحله اول تدوین مسوده قانون اساسی بعد از پنج ماه کار کمیسیون تسوید، در روزهای آخر سال ۱۳۸۱ پایان یافت. به تاریخ ۱۳۸۲/۲/۳ فرمان شماره ۶ مقام ریاست دولت انتقالی اسلامی افغانستان برای تشکیل کمیسیون تدقیق قانون اساسی صادر یافت که بر اساس آن ۳۵ نفر از علما، نخبگان و شخصیت‌های علمی، اجتماعی و فرهنگی از اقشار و مناطق مختلف افغانستان به حیث اعضای این کمیسیون معرفی گردیدند. این اشخاص عبارت بودند از:

آقای نعمت‌الله شهرانی به‌عنوان رئیس، عبدالسلام عظیمی به‌عنوان معاون، محمد موسی معروفی، محمد موسی اشعری، محمد رحیم شیرزوی، سرور دانش، عبدالحی الهی، محمد اشرف رسولی، عبدالحق واله، عبدالعزیز، محمد طاهر بورگی، محمد یعقوب واحدی، شمس‌الدین خان، محمد علم اسحق‌زی، محمد امین وقاد، محمد اکرم، نادر شاه نیک‌یار، لیکراج، پروین مومند،

۱. سرور دانش، درآمدی بر: وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، چاپ اول، کابل، بهار ۱۳۸۲.

محمد امین احمدی، میر محمد افضل میرگازرگاه شریف، فاطمه گیلانی، سلیمان بلوچ، شکریه بارکزی، صدیقه بلخی، محمد هاشم کمالی، پروین علی مجروح، معراج الدین، حاکمه مشعل، داوود موسی، نادر علی مهدوی، محمد طاهر هاشمی، آمنه افضلی، محمد صدیق پتمن و عبدالحی خراسانی به عنوان اعضا. از این جمع ۳۵ نفری آقای واله و آقای لیکراج نتوانستند در کمیسیون اشتراک ورزند و آقای داوود موسی نیز در جریان کار، از کمیسیون استعفا داد.

کار این کمیسیون به تاریخ ۶ ثور ۸۲ رسماً آغاز یافت اما عملاً از تاریخ ۱۹ ثور مطالعات انفرادی اعضا در باره مسوده شروع شد و از ۲۰ ثور مطابق به طرز العمل، اعضای کمیسیون تدقیق، جهت مطالعه و بررسی مسوده، به چهار کمیته تقسیم شدند که در رأس هر کدام آن‌ها یکی از اعضای قبلی کمیسیون تسوید قرار داشت. بعد از مطالعات کمیته‌ها، جلسات عمومی کمیسیون آغاز شد و سپس برای نظرخواهی هیأت‌هایی به ولایات اعزام شدند و بعد از بازگشت هیأت‌ها از ولایات، فورمه‌های نظرخواهی و گزارش‌ها در دارالانشا مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و توحید شد. نظریات و پیشنهادات مردم، در مجموع نشان دهنده دغدغه‌ها و نگرانی‌های عمومی آنان در باره اوضاع کشور و آینده آن و راه‌های تحکیم هر چه بیشتر صلح، امنیت، عدالت اجتماعی و وحدت ملی بود که اکثر آن‌ها در مسوده قانون هم در نظر گرفته شده بود.

در مورد طرح فدرالی در مرحله کار کمیسیون تدقیق هم به طور خلاصه باید گفت که متن مسوده قانون اساسی به همان صورتی که در کمیسیون تسوید تدوین شده بود، مورد بحث و نظرخواهی قرار گرفت و در مورد فدرالیسم هیچ بحث جدی در داخل کمیسیون مطرح نشد و حتی به عنوان یک موضوع پیشنهادی در آجندا قرار نگرفت و تنها در نظرخواهی‌ها در برخی از ولایات شمال، حمایت از نظام فدرالی مطرح شده بود که آن هم در گزارش‌های تهیه شده، انعکاس جدی نیافته بود. دلیل اصلی مطرح نشدن موضوع، چنان‌که پیشتر گفتم، موقف رسمی حکومت و احزاب مؤثر و شریک در قدرت بود.

## مهم ترین موضوعات مورد اختلاف در کمیسیون تدقیق

در کمیسیون تدقیق مهم ترین موضوعات مورد اختلاف و بحث عبارت بود از: زبان های ملی و رسمی، سرود ملی، مواد مربوط به دین اسلام و مذاهب اسلامی، نظام ریاستی یا پارلمانی، صدراعظم، دیوان قانون اساسی، نظام اداری، انتخابات، حوزه انتخاباتی و نظام انتخاباتی، دو اطاقه بودن شورای ملی، نحوه رأی اعتماد و استیضاح، حقوق بشر، تابعیت دوگانه و مانند آن ها. اما اکثر این مسائل بعد از بحث کافی در داخل کمیسیون و در تفاهم با حکومت، مورد توافق قرار گرفت و یا این که تصمیم نهایی، به لویه جرگه موکول گردید ولی دو موضوع در طول تابستان و تا اوایل ماه عقرب سال ۸۲ بین کمیسیون و حکومت، همچنان مورد بحث و گفتگو بود. این دو موضوع عبارت بود از:

۱. وجود صدراعظم در رأس حکومت که هم به رئیس جمهور و هم به شورای ملی پاسخگو باشد.

۲. دیوان عالی قانون اساسی که به عنوان یک نهاد قانونی وظیفه تفسیر قانون اساسی و مطابقت قوانین با قانون اساسی را به عهده داشته باشد.

در باره صدراعظم باید یادآوری شود که از ابتدای تسوید اولین مسوده در کمیسیون تسوید و بعد هم تدقیق و نظرخواهی ها از مردم، همگی تأکید داشتند بر این که در ساختار حکومت باید پست صدارت نیز در نظر گرفته شود اما با توجه به سوابق این موضوع و اوضاع کشور، در نحوه تعیین صدراعظم و رابطه او با رئیس جمهور و پارلمان، اختلاف نظر وجود داشت و از آغاز تا ماه سنبله ۸۲ تقریباً چهار طرح در این رابطه در مسوده ارائه گردید. خوب است جهت اطلاع خلاصه این چهار طرح را ذکر کنیم:

(۱) صدراعظم از طرف رئیس جمهور به منظور اخذ رأی اعتماد به شورا معرفی می گردد. در صورتی که شورا دو بار آن را رد کند، رئیس جمهور بار سوم می تواند شورا را منحل کند.

(۲) صدراعظم از طرف رئیس جمهور به منظور اخذ رأی اعتماد به شورا معرفی می گردد و اگر شورا موافق نباشد، در ظرف سه روز، صدراعظم مورد نظر

خود را به رئیس جمهور معرفی می‌کند و در غیر آن شخصی که از طرف رئیس جمهور مؤظف گردیده به این مقام مقرر می‌گردد.

(۳) صدراعظم از طرف رئیس جمهور، بدون اخذ رأی اعتماد تعیین می‌گردد و سایر اعضای حکومت با پیشنهاد صدراعظم از طرف رئیس جمهور منظور می‌شوند.

(۴) صدراعظم از طرف رئیس جمهور به منظور اخذ رأی اعتماد به شورا معرفی می‌گردد و اگر شورا رأی اعتماد ندهد، رئیس جمهور شخص دیگری را به این منظور معرفی می‌کند و اگر بار دوم هم رأی اعتماد داده نشود، در دفعه سوم رئیس جمهور شخص دیگری را بدون اخذ رأی اعتماد به این مقام مقرر می‌کند.

به خوبی به خاطر دارم که در تاریخ ۲۵ سنبله ۱۳۸۲ از طرف رئیس کمیسیون جناب آقای شهرانی مؤظف شدم که نامه‌ای را به مقام ریاست دولت تدوین کنم تا با امضای ایشان فرستاده شود و در این نامه یادآوری کنیم که از این چهار طرح، طرح مورد نظر کمیسیون طرح چهارم است. اما اگر ریاست دولت یکی از سه طرح دیگر را هم تأیید می‌کند، قابل قبول است و در ضمن در این نامه از مقام ریاست دولت خواسته شد که اجازه دهند مسوده تهیه شده، جهت اطلاع عموم مردم به طور رسمی به نشر رسانیده شود، چون تا آن تاریخ هیچ متنی از مسوده برای عموم نشر نشده بود.

اما با همه این بحث‌ها، این موضوع همچنان لاینحل باقی ماند تا این که بعد از چندین جلسه بین کمیسیون و شخص رئیس دولت و وزرا، قرار شد که به خاطر جلوگیری از بروز مشکلات احتمالی در روابط بین رئیس جمهور و صدراعظم و پارلمان در باره سیاست‌های داخلی و خارجی، بهتر است اصل این مقام از ساختار حکومت حذف گردد و ماده ۷۱ و مواد مربوطه دیگر قانون اساسی، بدون ذکر صدراعظم تدوین شود. اما اصل ماده ۷۱ در مسوده کمیسیون تا آن لحظه به ترتیب ذیل تهیه شده بود: «حکومت عالی‌ترین ارگان اجرایی دولت جمهوری اسلامی افغانستان می‌باشد. حکومت متشکل است از صدراعظم، معاون صدراعظم و وزرا. صدراعظم رئیس حکومت و وزرا اعضای حکومت می‌باشند. در غیاب صدراعظم، معاون وظایف صدراعظم را انجام



می‌دهد. تعداد وزرا و وظایف‌شان توسط قانون تنظیم می‌گردد.»  
 بدین ترتیب رکن صدارت یا نخست‌وزیری در حکومت حذف شد اما تعیین اعضای کابینه با رأی اعتماد پارلمان و همچنین حق استیضاح برای پارلمان در جای خود باقی ماند تا برخی از شاخصه‌های نظام پارلمانی حفظ شود و به همین جهت این نظام تا حدودی یک نظام نیمه ریاستی نامیده می‌شد.  
 اما در باره موضوع دوم یعنی «دیوان عالی قانون اساسی» نیز که احکام آن طی یک فصل مستقل به نام فصل هشتم در مسوده در نظر گرفته شد، بعد از مخالفت حکومت، به طور کلی از متن مسوده حذف شد.  
 بدین ترتیب متن نهایی از طرف کمیسیون به دولت سپرده شد بدون این که نظام سیاسی کشور از بسط متمرکز به فدرال یا غیرمتمرکز به معنای کامل آن تبدیل شود.

#### ۴-۳-۳. لویه جرگه قانون اساسی از فدرالیسم با سکوت عبور کرد

به ترتیبی که موقف حکومت و احزاب سیاسی و کمیسیون‌های تسوید و تدقیق قانون اساسی را توضیح دادیم، متن مسوده قانون اساسی به لویه جرگه قانون اساسی سپرده شد و در لویه جرگه نیز هیچ صدایی برای حمایت از فدرالیسم بلند نشد و تمام اختلافات و فشارها روی موضوعات دیگری بود که برخی از آن‌ها جنبه زبانی و قومی داشت و برخی جنبه سیاسی و برخی دیگر راجع به موضوعات فرعی دیگر بود. گزارش مفصلی را از آنچه در لویه جرگه گذشت و این که مهم‌ترین موضوعات مورد اختلاف چه بود و چگونه توافق حاصل شد، قبلاً در کتاب «حقوق اساسی افغانستان» نوشته ام و اکنون قسمتی از آن را به جهت این که خوانندگان گرامی در جریان مباحث مهم لویه جرگه قرار بگیرند نقل می‌کنم.

#### تشکیل لویه جرگه و نحوه مباحثات و اختلافات

بر اساس فرمان رئیس دولت، انتخابات اعضای لویه جرگه در ولایات و سایر مراکز برگزار گردیده و ۴۵۰ نماینده انتخابی و ۵۳ نماینده انتصابی، جمعاً ۵۰۳ نفر

که ۱۰۰ نفر آنان را زنان تشکیل می‌دادند، برگزیده شدند و به تاریخ ۱۳۸۲/۹/۱۶ حکم رئیس دولت انتقالی اسلامی در باره توشیح طرز العمل تدویر لویه جرگه تصویب قانون اساسی در ۱۲ فصل و ۳۷ ماده صادر گردید. این طرز العمل در باره وظایف، ساختار و شیوه کار لویه جرگه تنظیم گردیده بود.

مطابق به احکام این طرز العمل باید اعضای لویه جرگه به ده کمیته کاری (هر کمیته مرکب از ۵۰ نفر) تقسیم می‌شدند و یک کمیته تفاهم مرکب از هیأت رئیسه لویه جرگه و رؤسای کمیته‌ها، برای توحید نظریات و ایجاد تفاهم و توافق بین کمیته‌های ده‌گانه ایجاد می‌گردید.

روز ۲۳ قوس ۸۲ مطابق به ۱۴ دسمبر ۲۰۰۳ لویه جرگه با قرائت آیاتی از قرآن کریم و بیانیه محمد ظاهر پادشاه سابق و سپس بیانیه حامد کرزی رئیس دولت انتقالی، با حضور اعضای لویه جرگه، اعضای حکومت، قوه قضاییه و کمیسیون قانون اساسی و سایر مهمانان داخلی و خارجی، در تالار خیمه لویه جرگه در پوهنتون پلی تخنیک کابل آغاز به کار نمود. روز اول و دوم به انتخاب رئیس لویه جرگه و معاونان (۴ معاون) و منشیان (۳ منشی) سپری شد. از روز سوم کار کمیته‌ها آغاز گردید و نسخه مسوده نهایی کمیسیون قانون اساسی که تاریخ ۲۴ قوس ۸۲ روی جلد آن ثبت شده بود، همراه با چند نوشته حاوی توضیحات در باره محتوا و متن قانون اساسی توزیع گردیده و در اختیار اعضای لویه جرگه قرار گرفت. در هر کمیته یک یا دو نفر از اعضای کمیسیون قانون اساسی نیز به منظور توضیح برخی از موضوعات و مسائل مربوطه قانون اساسی، اشتراک داشتند که این جانب در کمیته ششم حضور داشتم. کار کمیته‌ها شش روز به طول انجامید. سرانجام نتیجه کار کمیته‌ها در اختیار کمیته تفاهم قرار گرفت. از گزارش ارائه شده به کمیته تفاهم، معلوم گردید که:

الف. ۱۲۴ ماده از مواد مسوده مورد اتفاق یا تأیید اکثریت اعضای کمیته‌های ده‌گانه بوده است.

ب. ۲۲ ماده قابل بحث دانسته شده است.<sup>۱</sup>

۱. طبق گزارش دارالانشای لویه جرگه، ۲۲ ماده قابل بحث عبارت بودند از مواد: ۹، ۱۰، ۱۲، ۱۶، ۲۰، ۴۹.

ج. ۱۴ ماده هم مورد اختلاف بوده است.<sup>۱</sup>

با توجه به گزارش فوق، کمیته تفاهم باید در باره ۳۶ ماده (مواد قابل بحث و مورد اختلاف) تصمیم می‌گرفت چون در حقیقت تقسیم به مواد قابل بحث و مواد مورد اختلاف هم چندان دقیق نبود و هنوز در باره برخی از مواد قابل بحث، اختلافی شدیدتر وجود داشت و لذا جلسات و مشوره‌های کمیته تفاهم تقریباً ده روز (از اول تا دهم جدی) را در بر گرفت اما باز هم مواردی وجود داشت که از طریق این کمیته هم نهایی نگردید.

نکته بسیار جالب در بحث‌ها این بود که بر خلاف انتظار در باره مواد مربوط به مسائل مذهبی یعنی آنچه به مذاهب حنفی و جعفری مربوط می‌شد مثل مواد ۱۳۰ و ۱۳۱ و ۴۵ هیچ‌گونه اعتراضی یا اختلاف نظری در کمیته‌های دهگانه و بعد هم در کمیته تفاهم مطرح نگردید و مسوده اصلی کمیسیون قانون اساسی مورد تأیید قرار گرفت و این نشان می‌داد که در افغانستان با همه تبلیغات منفی و برداشت‌های نادرست برخی از متعصبین شیعه و سنی، برای عامه مردم افغانستان و نمایندگان واقعی آنان، مسأله شیعه و سنی هیچ‌گونه حساسیت غیر عادی ندارد و همگی همدیگر را مسلمان و برادر همدیگر می‌دانند. اتفاقاً هر چه حساسیت نشان داده می‌شد در باره اصل اسلام و مواد مربوطه قانون اساسی در باره جایگاه دین اسلام بود نه در باره این که در این قانون برای اولین بار اجازه داده می‌شد که در مکاتب و محاکم، برای شیعیان کشور، تعالیم و احکام فقهی مذهب تشیع به اجرا گذاشته شود.

در این رابطه مناسب است خاطره‌ای را از دفتر خاطرات و یادداشت‌هایم در روزهای لویه جرگه نقل کنم:

«امروز (۸۲/۹/۲۶) قبل از شروع لویه جرگه، همراه با آقایان شهرانی و عظیمی و اشعری و این جانب با استاد سیاف جلسه‌ای داشتیم. ایشان در چند مورد

۵۰، ۶۰، ۶۱، ۶۲، ۶۳، ۶۴، ۷۱، ۷۲، ۱۱۷، ۱۲۱، ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۵۶، ۱۵۷ و ۱۵۸.

۱. مواد مورد اختلاف عبارت بودند از مواد: ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۳۴، ۳۵، ۴۳، ۴۶، ۵۲، ۵۳، ۸۳ و ۸۴.

اما سایر مواد یعنی ۱۲۴ ماده دیگر مورد اتفاق یا تأیید اکثریت اعلان شد.

نظریاتی داشتند که قابل قبول و از روی حسن نیت بود و از جمله این که در ماده سوم قانون اساسی، به جای دین مقدس اسلام، «احکام و معتقدات دین مقدس اسلام» ذکر شود. البته کلمه احکام قبلاً هم پذیرفته شده بود اما اضافه کردن کلمه معتقدات با اصرار ایشان صورت گرفت. در ضمن صحبت‌ها از ماده ۱۳۱ و مسأله احوال شخصیه اهل تشیع یاد شد. نظر ایشان را جویا شدم. گفت: من در این باره هیچ مخالفتی ندارم و به همین ترتیب که شما تسوید کرده‌اید صحیح است. بعد از این جلسه به تالار لویه جرگه رفتیم که غوغا به پا است و هیاهوی عظیمی در گرفته چون خانمی به نام ملالی جویا طی بیانیه‌ای از جنایتکاران جنگی نام برده و گفته بوده که در کمیته‌ها هم این‌ها مسلط هستند و باید همه آنان در یک کمیته جمع می شدند و دیگران را آزاد می گذاشتند!»

هر چند در ماده ۱۳۱ جناب آیت‌الله محسنی تا روزهای ۷ و ۸ جدی در لویه جرگه اصرار داشت که در کنار عبارت «احوال شخصیه» عبارت «معاملات» یا «دعاوی دیگر» نیز اضافه شود و به من توصیه می کردند که همکارانت در کمیسیون یعنی آقای عظیمی و اشعری را قناعت بده و این موضوع را با هم فیصله کنید اما ما هر چه فکر کردیم نتوانستیم عبارت را تغییر دهیم و تنها بنا شد از فقره دوم این ماده، عبارت «و اگر طرفین دعوا از اهل تشیع باشند» را حذف کنیم. از طرف دیگر گفته شد که اعضای کابینه یعنی استاد خلیلی و آقای کاظمی و آقای انوری هم متن موجود را تأیید می کنند و با افزودن چیز دیگری مخالف هستند. دلیل عمده هم برای این کار، این بود که مسوده اصلی ماده ۱۳۱ تقریباً مورد تأیید همگان قرار گرفته بود و ترسم از این بود که افزودن عبارتی یا تغییر دیگری در این ماده، باعث گردد که در این موضوع بحث‌ها از سر گرفته شود و حساسیت دیگری ایجاد گردد و سرانجام آنچه مورد توافق قرار گرفته، هم در معرض اختلاف و کشمکش واقع شود و این مقدار دست آورد هم از دست برود. گفتنی است که در طول مدت کار کمیته تفاهم، در جلسات عمومی لویه جرگه، بر اساس تقسیم اوقات، اعضای حکومت گزارش کاری خود را ارائه می کردند و یا این که نمایندگان به ایراد سخنرانی در موضوعات مختلف می پرداختند.

به تاریخ ۶ جدی نسخه‌ای از تعدیلات انجام شده و سپس در ۷ جدی ۸۲ نسخه دیگری حاوی آخرین تعدیلات انجام شده توسط کمیته تفاهم آماده شده و برای نمایندگان توزیع گردید. این تعدیلات اکثر مواد اختلافی و قابل بحث را در بر می‌گرفت اما در عین حال بعد از نشر، اختلاف نظرها همچنان ادامه یافت و عده‌ای بر این نظر بودند که دیدگاه‌های آنان در این تعدیلات اعمال نشده است. از این رو کمیته تفاهم در مشوره با سایر نمایندگان تصمیم گرفت که برای حل اختلافات و رسیدن به توافق نهایی، یک کمیته دیگر ۶۴ نفری یعنی از هر ولایت دو نفر تشکیل گردد که همراه با کمیته تفاهم موارد اختلاف را مورد بحث قرار داده و به فیصله نهایی برسند.

در تاریخ ۸۲/۱۰/۱۰ جلسه کمیته جدید آغاز گردید. در این جلسه معلوم شد که از ۳۶ ماده قابل بحث و اختلافی، تنها ۸ مورد احتیاج به بحث و توافق دارد و سایر موارد در کمیته تفاهم با تعدیلاتی در مسوده، مورد توافق قرار گرفته است. هشت موضوع مورد اختلاف عبارت بودند از:

- (۱) ماده ۱۶ در باره زبان‌های رسمی و سایر زبان‌ها و این که پشتو زبان ملی باشد یا نه؟<sup>۱</sup> و این که غیر از پشتو و دری، زبان سوم رسمی هم باشد یا نه؟
- (۲) ماده ۱۲ در باره صلاحیت طبع و نشر پول و این که شورای ملی هم در تأیید آن دخیل باشد یا نه؟
- (۳) ماده ۶۴ در باره تعیین خطوط اساسی سیاست کشور که به تنهایی در صلاحیت رئیس جمهور باشد یا به تصویب شورای ملی هم برسد؟
- (۴) ماده ۶۴ در باره صلاحیت تعیین رؤسای بانک مرکزی و سرهمیاش و امنیت ملی که با تأیید شورای ملی صورت گیرد یا نه؟
- (۵) ماده ۶۹ در باره مسؤولیت رئیس جمهور در برابر ملت و نمایندگان و

---

۱. در تاریخ ۸۲/۱۰/۹ پیشنهادهای در ۶ صفحه نشر شد که در مورد ماده ۱۶ یعنی ماده مربوط به زبان‌ها، سه طرح را برای رأی‌گیری ارائه کرده بود: یکی طرح مسوده اولیه. دوم طرحی که در کنار پشتو و دری، زبان ترکی را در مناطقی که اکثریت با آن تکلم می‌کنند، زبان رسمی می‌دانست. سوم طرحی که در اول طرح نخست جمله ذیل اضافه شده بود: «پشتو زبان ملی افغانستان است.»

میکانیزم اجرایی آن.

۶) ماده ۷۲ در باره تابعیت دوگانه وزرا. در نسخه ۷ جدی در جزء اول شرایط وزیر در باره تابعیت چنین آمده بود: «تبعه افغانستان باشد. بعد از تقرر تابعیت کشور دیگر را نداشته باشد. وزرا تا ختم دوره اول ریاست جمهوری از جزء دوم حکم این فقره مستثنی می‌باشند.» در حالی که در مسوده اصلی تنها به عبارت «تبعه افغانستان باشد» اکتفا شده بود.

۷) ماده ۱۵۸ در باره انتخابات همزمان ریاست جمهوری و پارلمان.

۸) ازدیاد ماده‌ای در باره دیوان عالی مراقبت از تطبیق قانون اساسی. در کمیته‌های ده‌گانه و کمیته تفاهم همگی توافق و تأکید داشتند بر این که فصل مربوط به دیوان عالی قانون اساسی که در ابتدا توسط کمیسیون قانون اساسی پیش‌بینی شده بود، به طور کامل احیا شود. اما بعداً دیوان به نام کمیسیون نظارت بر تطبیق، تغییر یافت بدون این که در ماده ۱۲۱ قانون اساسی راجع به صلاحیت تفسیر قانون اساسی تعدیلی صورت گرفته باشد.

کمیته ۶۴ نفری همراه با کمیته تفاهم پس از بحث در باره هر یک از موضوعات هشت‌گانه فوق، به فیصله‌هایی دست یافتند. این فیصله‌ها تقریباً همین چیزی است که امروزه در قانون اساسی وجود دارد، جز این که در باره پیشنهاد تأسیس دیوان قانون اساسی، نام آن را به «کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی» تبدیل کردند. اما زمانی که تعدیلات یا فیصله‌های مذکور در جلسه عمومی مطرح گردید، اختلاف نظرها و مشاجرات از نو آغاز شد و عده‌ای هم تعدیلات را خلاف تفاهم کمیته تفاهم اعلان کردند و حتی منجر به اعتصاب جمعی از نمایندگان گردید. در حقیقت روزهای ۹ تا ۱۳ جدی یعنی از روز هفدهم تا بیست و یکم لویه جرگه، از پر چالش‌ترین و جنجالی‌ترین روزهای لویه جرگه قانون اساسی بود. در حالی که در ابتدا پیش‌بینی این بود که در خلال ده روز تصویب قانون، به پایان رسیده و لویه جرگه خاتمه می‌یابد اما جمعاً ۲۲ روز طول کشید و این حالت برای بسیاری از نمایندگان خسته‌کننده و ملال‌آور شده بود.

در یکی از این روزها حتی آقای مجددی رئیس لویه جرگه به رسم قهر و اعتراض لویه جرگه را ترک گفته و به خانه اش رفت اما عده‌ای و از آن جمله استاد خلیلی و فاطمه گیلانی به منزل ایشان رفتند و با التماس ایشان را به جلسه برگرداندند و ایشان در جلسه عمومی از افراط و تفریط اعضای لویه جرگه شکایت کرده و تأکید بر اعتدال و میانه‌روی کرد.

در روز ۱۱ جدی که پنجشنبه و مصادف با روز اول سال جدید میلادی بود، اعلان شد که موادی که از طریق کمیته تفاهم مورد تعدیل و توافق قرار گرفته به رأی گذاشته می‌شود. اما این رأی‌گیری تشنج را بیشتر کرد زیرا بعد معلوم شد که تعداد رأی دهندگان از ۲۶۶ نفر بیشتر نبوده‌اند که اکثریت آنان از پشتو زبانان و عده‌ای هم از هزاره‌ها بودند و بقیه اعضا، رأی‌گیری را تحریم کرده بودند که به طور عمده تاجیک‌ها، ازبک‌ها و جمعی از هزاره‌ها بودند. از همین رو صندوق‌های رأی هم قفل زده شده و در اختیار یوناما (دفتر ملل متحد) قرار گرفت، در حالی که تحریم کنندگان همچنان در سالون جرگه تحصن کرده بودند. به هر حال ریشه اصلی اختلافات چند چیز بود: یکی مسائل زبانی و قومی که همواره در افغانستان یکی از چالش‌های تاریخی بوده است. دوم حساسیت علیه دولت انتقالی و اعضای حکومت و صف‌بندی‌های جهادی و غیر جهادی و مسأله تابعیت دوگانه وزرا و اختلاف بین خود اعضای کابینه. سوم موضوع نظام ریاستی و پارلمانی و به طور خاص صلاحیت‌های رئیس جمهور و پارلمان.

روز پنجشنبه با این کشمکش و بدون نتیجه خاتمه یافت و روز جمعه ۱۲ جدی تعطیل اعلان شد. اما در حقیقت در همین روز و شب، جلسات متعدد بین نمایندگان مخالفین از یک‌سو و حضرت صاحب مجددی و اخضر ابراهیمی نماینده ملل متحد و زلمی خلیل زاد سفیر آمریکا و برخی از معاونین رئیس جمهور و جمعی از وزرا برگزار شده و موارد اختلاف از قبیل: دو معاون برای رئیس جمهور، رسمیت زبان ازبکی و ترکمنی در مناطق آنان، حذف ملی بودن زبان پشتو، حذف نام قهرمان ملی، حذف شرط تابعیت دوگانه نداشتن وزرا و موکول کردن موضوع به رأی پارلمان، انتخابات همزمان ریاست جمهوری و پارلمانی،

تشکیل کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی و چند موضوع دیگر که جمعاً به ۱۷ مورد می‌رسید، مورد توافق قرار گرفت.

روز شنبه ۱۳ جدی برابر با ۳ جنوری ۲۰۰۴ نیز به بحث و جدل‌های پشت پرده بین اعضای کابینه و هیأت رئیسه لویه جرگه و مخالفین سپری شد اما چالش‌ها روبه پایان بود و تفاهمات به مرحله نهایی نزدیک می‌شد.

بیست و دومین روز لویه جرگه و روز تصویب قانون اساسی

یکشنبه- ۱۴ جدی ۱۳۸۲ برابر با ۲۰۰۴/۱/۴

ساعت سه بعد از ظهر جلسه عمومی لویه جرگه برگزار شد و آقای مجددی با اظهار خوشحالی جلسه را آغاز نمود. ایشان در آغاز طی سخنان کوتاهی خطاب به اعضای لویه جرگه یادآور شد: «جای خوشبختی است که امروز به موفقیت بزرگی رسیده‌ایم و نمی‌توانیم شکرانه این نعمت را ادا کنیم. با این که لویه جرگه برای ده روز در نظر گرفته شده بود ولی «ختامه مسک» و ما در این مدت توانستیم اختلافات و تعصبات را رفع کنیم و مذاکرات و مفاهمات روزهای گذشته تجربه و عبرت بسیار بزرگی برای همه ما بوده است. ما جز راه صلح و تفاهم هیچ راه دیگری نداریم و از کسانی که برای حفظ وحدت ملی از حقوق خود گذشتند سپاسگزاریم و از همه اقوام تشکر می‌کنیم. موفقیت امروز باعث افتخار ما و همه ملت و بلکه همه مسلمانان و جهانیان است. قرار بر این است که بعد از نماز شام مراسم اختتامیه برگزار گردد، همگی باید حضور داشته باشید و فعلاً متن قانون اساسی با تعدیلات نهایی آن برای شما توزیع می‌گردد.»

سپس متن قانون اساسی که تاریخ ۱۴ جدی در روی جلد آن ثبت شده و در هر صفحه با امضای آقای مجددی نشانی شده بود، برای همه اعضا توزیع گردید و همگی شروع به خواندن و ورق زدن آن کردند. بعد از توزیع، نمایندگان به همدیگر تبریک می‌گفتند و اعضای کمیسیون نیز به همدیگر تبریک گفتیم. اما برخی هنوز هم دلگیر به نظر می‌رسیدند و حتی به عنوان اعتراض می‌خواستند باز هم امضا جمع کنند ولی دیگر کسی به دنبال آنان نرفت!

بعد از ظهر ساعت پنج و نیم مجدداً جلسه عمومی و در واقع مراسم اختتامیه



لویه جرگه برگزار شد و کسی به نام آقای علی‌زاده آباتی از قرآن شریف را که آیه شریفه «يُسْقَوْنَ مِنْ رَحِيقٍ مَخْتُومٍ (۲۵) خِتَامُهُ مِسْكَ وَ فِي ذٰلِكَ فَلْيَتَنَافَسِ الْمُتَنَافِسُونَ (۲۶) وَ مِرَاجُهُ مِنْ تَسْنِيمٍ (۲۷) عَيْنًا يَشْرَبُ بِهَا الْمُقَرَّبُونَ (۲۸)»<sup>۱</sup> نیز جزء آن بود، با قرائت بسیار زیبا و صدای دلنشین تلاوت نمود و سپس آقای مجددی با سخنان کوتاهی از همه خواست که اکنون که قانون اساسی در پایان این همه کار و تلاش به تصویب می‌رسد باید همه با خدا تعهد بسپاریم که این وثیقه ملی را تطبیق و احترام کنیم. بعد هم ایشان برای موفقیت ملت افغانستان دعا کرد.

بعد از ایشان جناب آقای شهرانی رئیس کمیسیون قانون اساسی، طی بیانیه کوتاهی روش کار کمیسیون قانون اساسی را توضیح دادند و این که اعضای کمیسیون تنها خدا و ملت را در نظر داشتند و بر اساس وحدت ملی و تفاهم و مذاکره عمل می‌کردند و نه با رأی‌گیری و اکثریت و اقلیت. سپس ایشان از اعضای کمیسیون خواستند که به نشانه احترام و آشنایی نمایندگان با آنان قیام کنند. اعضای جرگه با کف زدن ممتد و بلند از اعضای کمیسیون تقدیر کردند. بعد هم آقای مجددی از همه خواستند که به نشانه تصویب قانون اساسی همگی دو دقیقه قیام کنند. همه به پا ایستادند و کف زدند و بدین ترتیب قانون اساسی سال ۱۳۸۲ به تصویب نهایی رسید و نظام نوینی با خصوصیات که در بخش‌های بعدی توضیح داده می‌شود، بنیان گذاشته شد و یکی از بزرگترین دستاوردهای تاریخی مبارزات و مجاهدات مردم افغانستان به ثمر رسید.

بعد از قیام اعضای لویه جرگه و تصویب قانون اساسی، رئیس دولت انتقالی آقای حامد کرزی وارد تالار شد که با کف زدن از ایشان استقبال گرمی به عمل آمد و سپس آقای اخضر ابراهیمی نماینده سرمنشی ملل متحد بیانیه کوتاهی ایراد کرد. وی گفت: «من به نمایندگی از جامعه بین‌المللی، تصویب قانون اساسی را به یکایک شما تبریک می‌گویم.» ایشان سپس در باره امنیت افغانستان و حقوق

۱. سوره مطففین، آیات ۲۵-۲۸. برخی از قاریان این آیه را به مناسبت اختتام یک جلسه یا کنفرانس و جرگه قرائت می‌کنند. اما کلمه مختم یا ختام در این آیه به معنای ختم یا «پایان» نیست بلکه از ختم به معنای مهر و نشان است و مناسبتی با اختتامیه جلسه ندارد.

زن و تفنگ سالاری و تجربیات انقلاب الجزائر و عبرت گرفتن از آن برای افغانستان سخن گفت و یادآور شد که دوره مأموریتش خاتمه یافته و به زودی افغانستان را ترک می‌گوید اما همیشه به یاد افغانستان خواهد بود.

بیانیه اختتامیه از رئیس دولت بود که موضوعات مختلف مربوط به قانون اساسی و آینده کشور را در بر می‌گرفت. نقطه مهم در سخنان رئیس دولت، تأکید بر نظام ریاستی و مزایای آن برای افغانستان در اوضاع فعلی بود و این که در آینده، لویه جرگه افغانستان می‌تواند در صورت ضرورت، این نظام را به نظام پارلمانی تعدیل کند. موضوع دیگر هم تأکید ایشان بر تأمین وحدت ملی در کشور بود و این که افغانستان آینده، نباید بر مبنای زبان و قومیت ساخته شود و باید احزابی در سطح ملی تشکیل گردد و نباید چنین تلقی شود که رئیس جمهور همیشه از یک قوم و معاون از قوم دیگر باشد بلکه اوضاع افغانستان در آینده باید به گونه‌ای فراهم شود که یک بچه غریب یک‌هولنگی یا نیمروزی (یعنی یک هزاره یا یک بلوچ) هم بتواند رئیس جمهور شود.<sup>۱</sup>

سه خواسته مهم از سوی سه قوم در لویه جرگه

اما نکته‌ای که باید اکنون اضافه کنم و کمتر به صراحت بیان شده است این است که در جریان برگزاری لویه جرگه و مباحثات آن، طرح فدرال از سوی هیچ جناح و حزب و گروهی به صورت جدی و علنی اصلاً مطرح نشد. در کنار پاره‌ای از موضوعات اختلافی که در کتاب حقوق اساسی شرح داده‌ام، برای جمعی از اقوام غیر پشتون سه خواسته اصلی مطرح بود:

#### ۱. نظام پارلمانی

پشت سر این خواسته، بیشتر نمایندگان تاجیک و مخصوصاً حزب جمعیت اسلامی افغانستان بودند با این فرضیه که اگر نظام پارلمانی یا حد اقل صدارتی حاکم شود، هم معاونت اول ریاست جمهوری و هم صدراعظم از

---

۱. سرور دانش، حقوق اساسی افغانستان، چاپ سوم، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، تابستان ۱۳۹۴ ص ۳۱۰ به بعد.

میان تاجیکان خواهد بود و حتی در فکر این بودند که چه افرادی متصدی این دو مقام خواهد شد.

### ۲. معاونت دوم ریاست جمهوری

این مطالبه به عنوان یک پیشنهاد جدی از سوی هزاره‌ها ارائه شد با این فرضیه که اگر رئیس جمهور دو معاون داشته باشد، از نگاه ترکیب و ترتیب قومی، معاون دوم حتماً از هزاره‌ها خواهد بود و این جا هم حتی شخصی فکر می‌شد و این که حتماً هم فلان شخص و از فلان حزب، معاون انتخاب خواهد شد.

### ۳. رسمیت زبان اوزبیک

این خواسته از سوی نمایندگان اوزبیک‌ها و ترکمن‌ها مطرح شد. البته هزاره‌ها هم به طور جدی از این ایده حمایت می‌کردند. در این مورد در قسمت قبلی سخنان فیض‌الله زکی نماینده حزب جنبش ملی اسلامی در لویه جرگه را نقل کردیم.

در جریان لویه جرگه هزاره‌ها به هدف خود یعنی تصویب معاونت دوم و اوزبیک‌ها هم به خواسته خود یعنی رسمیت زبان اوزبیک رسیدند و هر دو گروه از مطالبه نظام فدرالی دست برداشته و آن را مسکوت گذاشتند. اما حامیان نظام پارلمانی متأسفانه به آن دست نیافتند و از همین رو شعار نظام پارلمانی بعد از تصویب قانون اساسی در طول دوره جمهوریت نیز ادامه یافت.

### تکرار وضعیت سال ۱۳۴۳ در ۱۳۸۲

بدین ترتیب مشابه وضعیت قانون اساسی ۱۳۴۳ که محمد صدیق فرهنگ در کتابش یاد کرده، عیناً در قانون اساسی ۱۳۸۲ تکرار شد. فرهنگ در این زمینه چنین نوشته است:

«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.<sup>۱</sup>

جالب است که بعد از ۳۹ سال از قانون اساسی دهه دموکراسی ظاهرشاه، اکنون در دوره دموکراسی جمهوریت و در سال ۱۳۸۲ عین وضعیت تکرار می‌شد و با این که دلایل کافی برای نظام فدرالی موجود بود، تسویدکنندگان قانون به دلایلی که بازهم گذشت زمان، یکبار دیگر بطلان آن را آشکار ساخت، از طرح و بررسی این موضوع خودداری کردند.

سخن آخر این که با تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲، پرونده فدرال‌خواهی برای مدت تقریباً ۱۸ سال بسته شد. اما در عین حال باید گفت که در تاریخ معاصر افغانستان، قانون اساسی ۸۲ یک گام به پیش بود و تجربه نظام دموکراسی مشارکتی را به آزمایش گذاشت و در ابعاد دیگر نیز اصول و بنیادهای مناسبی برای رهبری و مدیریت کشور و حقوق شهروندی گذاشته شد، اما با کمال تأسف در اثر عوامل متعددی مجریان قانون، نتوانستند نص و روح قانون را به صورت مناسب و دقیق، تطبیق کنند و افغانستان، بار دیگر به ۲۰ سال پیش پرتاب شد و به نقطه صفر بازگشت و این قانون اساسی بعد از ۱۸ سال با حاکمیت مجدد گروه طالبان لغو گردید. البته در میان همه قوانین اساسی گذشته افغانستان، این قانون اساسی یکی از بادوام‌ترین آن‌ها بود ولی در عین حال طبق سنت سیاسی دیرپا در این کشور، هیچ قانون و نظام و رژیم از "تداوم و دیرپایی" لازم و کافی برخوردار نبوده و بعد از هر دوره‌ای، انقطاع و گسست مجدد را باید تجربه کرد و در یک دور و تسلسل مداوم، به عنوان کارخانه آزمایش نظام‌ها و قوانین اساسی گوناگون عمل نمود. اما امیدواریم در دور جدید پیش رو، وضعیت سال‌های ۱۳۴۳ و ۱۳۸۲ تکرار نشود و این بار فرصتی فراهم شود که به تعبیر محمدصدیق فرهنگ، کشور از نظام مرکزگرا به سوی یک نظام اتحادی یا فدرالی عبور کند و

۱. میر محمدصدیق فرهنگ، افغانستان در پنج قرن اخیر، چاپ نوزدهم، تهران، ۱۳۸۵ (چاپ یک جلدی) ص ۸۵۵.

قانون اساسی جمهوری فدرال را تجربه نماید.

### مبحث پنجم: طرح فدرالیسم در دوره جمهوریت

چنان که توضیح داده شد با تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ به داعیه فدرال خواهی در آن دوره به طور موقت پایان داده شد. اما قبل از ذکر موقف جریان‌های سیاسی در مورد نظام سیاسی، نکته‌ای که در ابتدا باید اندکی توضیح بدهم این است که واقعا نظامی که در قانون اساسی جمهوریت پیش بینی شده بود چه نظامی بود و در عمل چگونه تطبیق شد؟

#### ۴-۵-۱. عدم تطبیق نظام قانون اساسی در عمل

به برداشت من از متن قانون اساسی و با آن منظوری که ما تدوین کرده بودیم، در آن قانون، یک نظام بسیط و تکساخت پیش بینی شده بود که:

۱. از نگاه سیاسی "نیمه ریاستی" بود و نه ریاستی کامل و در کنار این که برای رئیس جمهور صلاحیت‌های وسیعی پیش بینی شده بود، شورای ملی نیز از صلاحیت‌ها و اختیارات مهمی برخوردار بود.

۲. از نگاه اداری "نیمه متمرکز" بود و نه متمرکز کامل و برای هر ولایت و ولسوالی و قریه شوراهای محلی پیش بینی شده بود. برای این ادعا دلایلی دارم که در کتاب‌های حقوقی توضیح داده‌ام.

اما از زمان تصویب قانون و در طول دوره ۱۸ سال گذشته، مجریان قانون، نص و روح قانون را نه درست درک کردند و نه درست تطبیق کردند و در عمل، نظام جمهوریت، تبدیل شد به یک نظام کاملاً ریاستی و کاملاً متمرکز و شاخصه‌های نیمه ریاستی بودن و نیمه متمرکز بودن آن، به فراموشی گرفته شد.

به عنوان مثال: در بخش نظام سیاسی یعنی نیمه ریاستی بودن، در طول سال‌های یادشده، شورای ملی با همه صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی برای آن پیش بینی شده بود، به حاشیه کشانده شد، هم در زمینه قانون گذاری و هم در مورد نظارت بر اعمال حکومت و رأی اعتماد به اعضای کابینه. نمونه‌های زیادی را همگی به خاطر داریم که در هر دو دوره رئیس جمهور کرسی و رئیس

جمهور غنی، تقابل شدید بین شورای ملی و ریاست جمهوری مخصوصاً در مورد رأی اعتماد به اعضای کابینه و ستره محکمه و استیضاح وزرا و طی مراحل برخی از قوانین پدید آمد و هر سه قوه دولت، تا آخر در مسیر قانونی خود حرکت نکردند و در عمل بیشترین صلاحیت‌ها در انحصار ریاست جمهوری قرار گرفت.

همچنین در بخش اداری با این که در فصل نهم قانون اساسی صلاحیت‌های مناسب برای اداره محلی و شوراهای ولایتی و ولسوالی و قریه پیش‌بینی شده بود که جزئیات آن باید مطابق به حکم قانون اساسی، در قانون تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره محلی تنظیم می‌شد، اما تا آخر عمر جمهوریت، این قوانین به تصویب نرسید و شوراهای ولسوالی و قریه اصلاً شکل نگرفت و انتخابات آن‌ها به دلایل نامعلوم و ناموجه برگزار نگردید و به همین جهت یک ثلث قانونی اعضای مشرانو جرگه در طول ۱۵ سال تکمیل نشد چون یک ثلث آن باید از طریق شوراهای ولسوالی‌ها معرفی می‌شد و شوراهای ولایتی هم با همه مصارف گزافی که برای انتخابات و فعالیت آن در نظر گرفته شد، در عمل از هیچ‌گونه صلاحیت قابل توجهی برخوردار نبود و قانون شورای ولایتی در طول بیش از ۱۵ سال بین حکومت و شورای ملی در رفت و آمد بود و گاهی برای این شوراها، صلاحیت نظارتی داده می‌شد و گاهی صرفاً صلاحیت مشورتی و در هر حالت تبدیل به یک نهادی شده بود بدون خاصیت و در مغایرت با فلسفه وجودی و حقوقی‌ای که برای چنین نهادی در نظر گرفته شده است.

همچنین در زمینه قانون احوال شخصیه اهل تشیع و تنظیم مضمون کتاب‌های معارف در زمینه مضمون تعلیمات دینی برای شیعیان که در مواد مربوطه قانون اساسی احکام خاصی در نظر گرفته شده بود، از نگاه اجراءات قوه قضائیه و محاکم و اجراءات وزارت معارف مشکلات جدی وجود داشت و توجه لازم برای تطبیق قانون صورت نمی‌گرفت.

عین این مشکل در مورد زبان‌های سوم رسمی در مناطقی که به آن‌ها تکلم می‌شد، نیز وجود داشت و در طول ۱۸ سال برای تطبیق این حکم قانون اساسی

و همچنین انکشاف سایر زبان‌های ملی کشور که در ماده ۱۶ قانون اساسی پیش‌بینی شده بود، هیچ‌گونه اقدامی صورت نگرفت.

در بخش انکشاف متوازن در همه مناطق کشور و برابری بین همه اقوام و قبایل که در ماده ششم قانون اساسی و مواد دیگر آن به صراحت مورد تأکید قرار گرفته بود، هیچ‌نوع قانون یا پالیسی و برنامه خاصی از جانب حکومت و شورا تدوین و اجرا نشد.

بدین ترتیب در عمل، نظام جمهوریت، بر خلاف نص و روح قانون اساسی و معیارهای دموکراسی و حقوق شهروندی، به نیمه‌ریاستی و نیمه‌متمرکز هم پایبند باقی‌نمانده و در عمل به یک نظام ریاستی کامل و متمرکز کامل تبدیل شده بود و نشانه‌هایی که برای توزیع نسبی قدرت بین حکومت و پارلمان و بین مرکز و ولایات در قانون اساسی وجود داشت بکلی نادیده گرفته شده و به کنار گذاشته شد.

#### ۴-۵-۲. موقف جریان‌های سیاسی در مورد نظام موجود و طرح فدرال

از آنجا که این دوره را اکثر خوانندگان از نزدیک به یاد دارند، لازم نیست که وارد جزئیات شوم و لذا بدون شرح و تفصیل، تنها فهرستی از موضع‌گیری‌ها و دسته‌بندی‌های سیاسی را در رابطه با نظام سیاسی و مسأله فدرالیسم ذکر می‌کنم:

#### احزاب سیاسی هزاره و شیعه

شماری از احزابی که قبلاً نام بردم و شریک در قدرت بودند به شمول احزاب و گروه‌های منسوب به هزاره‌ها و شیعیان افغانستان، همچنان در قبال طرح فدرالی به موضع بی‌طرفی و سکوت خود ادامه دادند و حتی احزابی مانند حزب وحدت اسلامی و جنبش ملی اسلامی که از پرچمداران و مبتکران داعیه فدرال‌خواهی در دهه هفتاد خورشیدی بودند، این داعیه خود را در طول ۱۸ سال بعد از تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ از نگاه رسمی از اسناد سیاسی و استراتژیک خود حذف کردند، هرچند از نگاه ذهنی و تئوریک هرگز نمی‌توانستند این داعیه بزرگ را فراموش کنند چون از دیر زمان، به حقانیت آن ایمان داشتند.

از نگاه شخصی، من و سایر همکاران و همفکران ما در حکومت و در شورای ملی افغانستان، در سال‌های جمهوریت، فدرالیسم را مطرح نکردیم و برای این موضع‌گیری دلایل خود را داشتیم. من در دوره تسوید قانون اساسی چنان که به تفصیل در قسمت قبلی یاد کردم، تلاش فردی خود را کرده بودم که به نتیجه نرسیده بود. اما بعد از تصویب قانون اساسی و برگزاری انتخابات‌های ریاست جمهوری و پارلمانی، ما در درون نظام و بلکه از بنیان‌گذاران نظام بودیم.

منظورم از «ما» در این جا، مردم هزاره و اهل تشیع است. همه جریان‌های سیاسی هزاره و اکثریت قریب به اتفاق شخصیت‌های سیاسی، دینی و فرهنگی، از این قانون اساسی و از نظام برخاسته از آن، نه تنها خوشنود و راضی بلکه حامی آن بودند و همگی به طور مستقیم یا غیرمستقیم در قوای سه‌گانه دولت شامل شدند و در طول ۲۰ سال، هزاره‌ها در موقعیت معاونت دوم ریاست جمهوری و تا پنج عضو در کابینه و تا حد یک پنجم در ولسی جرگه نماینده داشتند و مخالفان نظام در میان هزاره‌ها بسیار اندک بودند و همه اقشار این مردم، علی‌رغم همه نارسایی‌های نظام و کوتاهی‌های حکومت نسبت به هزاره‌ها و مناطق هزاره‌نشین، با همه توان فکری، سیاسی، مدنی و حتی نظامی خود، در طول ۲۰ سال از نظام جمهوریت دفاع و حمایت کردند.

علاوه بر آن، من از نگاه شخصی برای تطبیق قانون اساسی موجود هم در دوره وزارت و هم در دوره معاونت در جریان تحلیف، سوگند یاد کرده بودم. من در داخل حکومت بودم و نه اپوزیسیون و نه مخالف نظام یا طرفدار براندازی آن و تا زمانی که در داخل حکومت بودم، نمی‌توانستم و نباید، بر لغو یا نقض قانون اساسی اقدام می‌کردم، در حالی که در داخل حکومت هم از کسانی بودم که همواره بر تطبیق و رعایت قانون تأکید می‌کردم و حتی در مواردی در مقابل رئیس جمهور و تیم مشاوران ایشان نیز قرار گرفتم مانند قضیه توتاپ، جنبش روشنایی، اصلاحات اداری، تعدیل برخی از قوانین، روایت ستم‌های تاریخی، تعدیل واحدهای اداری، پروژه‌های انکشافی، انکشاف متوازن و قضایای مشابه. ما بر این نظر بودیم که هرگاه راه اصلاحات بکلی مسدود شود و کسی بخواهد



با حکومت یا نظام مبارزه کند، باید از چوکات حکومت و بلکه نظام خارج شود، نه این که هم در حکومت وظیفه و امتیاز مادی و معنوی داشته باشد و هم در برابر آن کارشکنی کند و حتی با مخالفان آن همدست شود!

### تلاش برای اصلاحات از درون نظام

ما در صدد اصلاحات از درون نظام بودیم. ما طرفدار تغییرات و اصلاحات حتی در سطح تغییر نظام هم بودیم از نظام ریاستی متمرکز به نامتمرکز یا فدرال، اما از مجرای قانونی و مسالمت‌آمیز و با برگزاری لویه جرگه یا فرماندوم و یا یک اجماع ملی واقعی و نه از طریق اعمال فشار و گرفتن امتیازهای شخصی و حزبی فراقانونی.

ولی در هر حالت، تداوم آن نظام را به مراتب بهتر از سقوط آن می‌دانستیم. نظام جمهوریت با همه نارسایی‌های آن، به مراتب بهتر و مردمی‌تر از نظام امارت طالبانی بود و امروز حقانیت این ادعا را همگی درک می‌کنند حتی آنانی که در آن روزها فکر می‌کردند با رفتن غنی و حکومت او و آمدن طالبان، همه مشکلات حل می‌شود و صلح حاکم می‌گردد و حقوق هیچ کسی نادیده گرفته نمی‌شود و افغانستان هرگز به گذشته سیاه بر نمی‌گردد! ولی دیدیم که به گذشته سیاه برگشت با افراطیت بیشتر و با استبداد و خشونت زیادت‌تر و با انحصار‌گرایی شدیدتر و با ایجاد رژیم تک‌قومی، تک‌حزبی، تک‌زبانی و تک‌جنسیتی و ضد‌تعلیم و تحصیل‌دختران و ضد‌آزادی بیان و ضد حقوق بشر و معیارهای پذیرفته شده اسلامی و جهانی.

با وجود چنین نگرشی، از سوی دیگر نظام جمهوریت در جای خود، علاوه بر متمرکز ساختن اداره و انحصار قدرت که پیشتر به انحصار یادآوری کردم، نارسایی‌ها و نواقص زیاد دیگری هم در درون خود داشت و با چالش‌های فراوانی از جمله نفاق و اختلاف درونی، تشدید شکاف‌های سیاسی و قومی، فاصله از مردم، فساداداری، خودزنی، خودخوری و پوسیدگی از درون، هم مواجه بود، مخصوصاً در هشت سال اخیر که حملات تروریستی و جنگ‌ها نیز بر

ضد این نظام تشدید شده و فرصت توجه و تمرکز به اصلاحات را از همه سلب کرده بود و در چنین شرایطی طرح مسأله تغییر نظام و مخصوصاً نظام فدرالی، باعث تضعیف و تخریب همه نظام و بلکه فروپاشی آن می‌شد و ما راضی به چنین وضعیتی یعنی فروپاشی نظام نبودیم و وجود آن را علی‌رغم هم کاستی‌ها، نسبت به حاکمیت طالبان ترجیح می‌دادیم.

امروزه جمعی از هموطنان مخصوصاً هزاره‌های ما انتقاد زیادی بر عملکرد من در حکومت دارند که بدون شک بخشی از آن‌ها وارد است و کار سنگین و مداوم در یک دوره ۲۰ ساله هرگز نمی‌تواند بدون نقص و اشتباه باشد و خودم بیش از هرکسی دیگر واقف هستم بر کاستی‌ها و ضعف‌هایی که برخی از آن‌ها در اختیار و توان شخصی من نبود و برخی دیگر هم ناشی از فضای بی‌اعتمادی و نداشتن پشتوانه و حمایت لازم از سوی مردم و متأثر از اختلافات و قطب‌بندی‌های شدید در درون نیروهای سیاسی جامعه هزاره بود و هرگز از پاره‌ای از کم‌کاری‌ها و اشتباهات حکومت و کارکرد نادرست کسانی که در مقامات بالاتر، تصمیم‌گیرنده نهایی بودند، دفاع هم نمی‌کنم و از بابت کوتاهی‌ها یا غفلت‌ها و یا اشتباهاتی که از جانب من سر زده باشد، از پیشگاه ملت بزرگ و مردم شریف خود، عذر تقصیر هم می‌طلبم؛ اما در کنار همه این کاستی‌ها، بعد از موافقتنامه بن و تصویب قانون اساسی جدید، نظامی ایجاد شده بود که نسبت به همه حکومت‌ها و رژیم‌های افغانستان در طول تاریخ، از امتیازات فراوانی برخوردار بود و دستاوردهای زیادی هم داشت که اگر بدون هیاهو و ذهنیت قبلی و با تحقیق و از روی مدارک و اسناد قضاوت شود، این دوره ۲۰ ساله با همه ادوار دیگر بسیار متفاوت خواهد بود.

از سوی دیگر ما و مردم ما خود در ایجاد و تقویت این حکومت، نقش بزرگی داشتیم که نمونه روشن آن حضور هزاره‌ها در همه انتخابات‌ها و همه حرکت‌های مدنی و فرهنگی و حضور در همه عرصه‌های دیگر است. حضور من در حکومت تنها از زاویه نمایندگی از قوم خاص مطرح نبود، تا گفته شود که برای هزاره چقدر کار کرده‌ام یا نه و یا حکومت برای هزاره‌ها و مناطق

هزاره‌نشین چه کرده است، بلکه این حضور زویا و ابعاد فراوان دیگر هم داشت. در افغانستان به خاطر شرایط خاص سیاسی و تاریخی، متأسفانه برخی تصور می‌کنند که کسی که در یک اداره دولتی یا مؤسسه دیگر کار می‌کند، تنها وظیفه او نمایندگی از یک قوم یا یک حزب و دفاع از منافع آن خواهد بود، در حالی که واقعیت غیر از این است. کسی که در یک اداره و یک مؤسسه بزرگ کار می‌کند، قبل از مسایل قومی، او باید در مرحله اول، وظایف قانونی و مسلکی خود را به درستی و به خوبی انجام دهد و در عین حال در تأمین عدالت و مقابله با ظلم و تبعیض و قانون شکنی هم باید سهم بگیرد.

ما بخش مهمی از حکومتداری و دیوان‌سالاری یک نظام بودیم که باید پا به پای سایر اعضای حکومت در مدیریت نهادها و ادارات مختلف دولتی، تدوین و مدیریت برنامه‌ها و پالیسی‌ها در ابعاد مختلف حقوقی، تقنینی، عدلی و قضایی، فرهنگی، اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و اداری و نظارت بر تطبیق آن‌ها سهم می‌گرفتیم که من بدون مبالغه، در همه عرصه‌های مذکور چه در دوره وزارت و چه در دوره معاونت ریاست جمهوری، به صورت تمام وقت و با برخورد مسئولانه، اصولی و قانونی و با تسلط کامل بر جنبه‌های فکری و عملی موضوعات و با حضور تأثیرگذار تلاش و فعالیت کردم. کسانی که در درون حکومت بودند از اقوام مختلف، با درک حضور مؤثر این جانب، با دید تقدیر و احترام می‌نگریستند و برخورد قانونمند، مسلکی و مؤثر مرا می‌ستودند.

ما از داعیه فدرالیسم صرف نظر نکرده بودیم

بنا بر این انتقادی که برخی به صورت ناآگاهانه مطرح می‌کنند که شما چرا در دوره جمهوریت، فدرالیسم را مطرح نکردید و یا در جهت تطبیق آن اقدام نکردید، به هیچ صورت موجه نیست و این که به دلایلی که پیشتر ذکر کردم، نتوانستیم در دوره جمهوریت، نظام فدرالی را مطرح کنیم، هرگز به این معنی هم نبوده و نیست که ما از این داعیه به طور کلی صرف نظر کرده باشیم و یا اکنون هم حق نداشته باشیم که آن را مطرح کنیم و برای احیا و تقویه و فراهم کردن زمینه

برای تطبیق آن تلاش کنیم. چون در عین حال من از نگاه شخصی و علی‌رغم حضور در نظام جمهوریت و حمایت از آن، در مورد نظام فدرالی در طول سالیان متمادی از سال ۱۳۶۸ تا کنون کاملاً نظر مثبت داشتم و همچنان این نظام را برای حل بنیادی مشکلات افغانستان، بهترین و مناسب‌ترین گزینه می‌دانم.

از همین رو در سال ۱۳۹۶ و در زمانی که معاون رئیس جمهور بودم، در 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 گفتم:

«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 گرنه 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 بازهم همه راه‌ها برای رسیدن به عدالت مسدود شود، باز هم باید طرح نظام فدرالی را مطرح کرد.<sup>۱</sup>

#### ۴-۵-۳. احزاب اپوزیسیون در محور داکتر عبدالله

شماری از احزاب و چهره‌های سیاسی در محور داکتر عبدالله از سال ۲۰۰۹ و دقیقاً از دومین انتخابات ریاست جمهوری در دوره آقای کرزی و تا آخرین انتخابات ریاست جمهوری، نامتمرکزسازی و نظام پارلمانی یا صدارتی را شعار خود قرار دادند و بازهم از طرح رسمی نظام فدرالی اجتناب کردند، با این که داکتر عبدالله چنان که در قسمت‌های قبلی نقل کردیم در زمان پیش از تصویب قانون اساسی از نظام فدرالی حمایت می‌کرد. شعار نامتمرکزسازی و نظام صدارتی به عنوان یک استراتژی اپوزیسیونی در مقابل جریان رقیب انتخاباتی و به منظور متمایز ساختن خطوط انتخاباتی و جلب و جذب آرای رأی دهندگان خوب بود ولی از نگاه حل اساسی «مسأله ملی» و توزیع واقعی قدرت به ولایات و مردمان محلات، در عمل با نظام حاکم، تفاوت زیادی نداشت و چنان که همه می‌دانیم طرح نظام مقام صدارت در کنار ریاست جمهوری، با هدف خاصی دنبال می‌شد و ما تجربه نظام صدارتی را در گذشته‌های افغانستان هم داشته‌ایم که به هیچ صورت در حل مناسبات ملی و حقوق و مشارکت عادلانه اقوام و نامتمرکزسازی قدرت تأثیری نداشته است.

#### ۴-۵-۴. حزب کنگره ملی افغانستان

تنها جریان فدرالیستی که از روز تأسیس خود و در طول دوره جمهوریت به طور رسمی و صریح، از طرح نظام فدرالی به عنوان بهترین راه حل مشکل مناسبات قدرت و تأمین عدالت در روابط قدرت بین اقوام و بین مرکز و ولایات

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

در افغانستان، حمایت کرده، حزب کنگره ملی به رهبری دکتر عبداللطیف پدram بوده است. چنان که در قسمت‌های قبلی این جستار نیز به تفصیل نقل کردم، این حزب هم در سطح تئوریک و نظریه پردازی و هم در سطح تبلیغات سیاسی و آگاهی دهی و اطلاع رسانی، فعالیت‌های وسیعی داشته است. در کنار نشریه "فدرال" چندین کتاب و مقالات متعدد از نویسندگان مختلف را در تبیین ابعاد تئوریک فدرالیسم منتشر کرده و رهبر این حزب در همه انتخابات‌های ریاست جمهوری و پارلمانی با شعار فدرالیسم به مبارزات انتخابات رفته است و بارها از سوی مخالفان سیاسی خود مورد هجمات بی‌رحمانه نیز قرار گرفته و به تجزیه طلبی و نفاق افکنی و برچسب‌های دیگر متهم شده است.

#### ۴-۵-۵. شخصیت‌های حامی طرح فدرال

در کنار حزب کنگره ملی شمار زیادی از شخصیت‌های سیاسی، علمی و فرهنگی دیگر، نیز از روزهای تصویب قانون اساسی و در طول سال‌های جمهوریت، از اندیشه و نظام فدرالیستی در افغانستان دفاع و حمایت کردند. برخی از این اشخاص را در قسمت‌های گذشته همین فصل از جستار معرفی کردم و بخش‌هایی از نوشته‌ها و دیدگاه‌های شان را هم نقل کردم. در این بخش لازم است که از شمار دیگری که در سال‌های پسین، در کنار سایر فدرالیست‌ها به تبیین و تبلیغ این اندیشه پرداختند، نیز نام ببرم. از جمله آقای محیی‌الدین مهدی؛ نویسنده، مؤرخ و پژوهشگر برجسته با مقالات تحلیلی و تحقیقی، نظیف الله شهرانی؛ نویسنده، پژوهشگر و استاد دانشگاه با مصاحبه‌ها و نوشته‌های علمی، همچنین دکتر اکبر همت فاریابی، دکتر لطیف طیبی، محمد عوض نبی‌زاده، دکتر حسین یاسا، دکتر ثنا نیک‌پی، نجیب‌الله ضیا رحمان و یعقوب یسنا با مقالات، مصاحبه‌ها و نقدهای خودشان، بهرالدین شارق با تألیف کتاب «فدرالیسم و افغانستان» و کتاب «اصول مقدماتی مبارزه برای تحقق فدرالیسم» در سال ۱۳۹۲ ش، غفران بدخشانی با تألیف کتاب «فدرالیسم؛ نسخه‌ای برای افغانستان چندتباری» در سال ۱۴۰۰ ش و ده‌ها نویسنده، استاد و صاحب نظر

دیگر که در طول سال‌های جمهورییت، در مجلات، روزنامه‌ها و رسانه‌های داخل و خارج کشور، در این مورد قلم زدند، ترجمه کردند و سخن گفتند. از این که به خاطر پرهیز از اطاله سخن نمی‌توانم بریده‌هایی از سخنان و نوشته‌های زیبای همه شخصیت‌های نام‌برده را در این جا نقل کنم از همه این فدرالیست‌های بزرگوار، پوزش می‌خواهم و این قسمت از جستار را با قسمتی از مقاله آقای محیی‌الدین مهدی تحت عنوان (ساختار نظام مطلوب برای افغانستان) که در سه فصل نوشته شده و در فصل سوم آن تحت عنوان (نظام فدرال، نظام مطلوب برای آینده افغانستان) می‌کاینیزم تطبیق نظام فدرالی در افغانستان را ارائه کرده است، به پایان می‌برم. در مورد می‌کاینیزم تقسیمات اداری و جغرافیایی نظام فدرالی در افغانستان، طرح‌های گوناگون از سوی صاحب نظران ارائه شده است ولی می‌کاینیزمی که توسط داکتر مهدی ارائه شده مخصوصاً در بخش دوم آن یعنی تقسیمات عمودی قدرت که مربوط به نظام فدرالی است، یکی از بهترین طرح‌هایی است که تا کنون ارائه شده است.

در فصل‌ها و قسمت‌های گذشته این مباحث دیدیم که در مورد نحوه تقسیمات اداری ایالتی و ولایتی، طرح‌ها و نظریات بسیار زیادی از سوی جریان‌ها و اشخاص ارائه شده که برخی از آن‌ها را نقل کردیم. ما در این مورد با این که نظر و طرح خاص خود را داریم ولی فعلاً ضرورتی ندارد که از طرح خاصی حمایت کنیم چون آنچه مهم است اصل پذیرش نظام فدرالی است. زمانی که اصل موضوع مورد قبول واقع شود، طبیعی است که در مورد جزئیات آن بحث‌های زیاد و مهم تکنیکی، حقوقی، فرهنگی، جغرافیایی و اقتصادی وجود دارد که باید از طریق جمعی از نخبگان و متخصصان امور مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و طرح مناسب ارائه شود.

داکتر محیی‌الدین مهدی:

نظام فدرال، نظام مطلوب برای آینده افغانستان

«اساس این نظام، بر تقسیم قدرت سیاسی در دو محور افقی و عمودی استوار است:

۱) تقسیمات افقی قدرت:

منظور از تقسیمات افقی قدرت، جدا سازی صلاحیت‌ها و وظایف رییس جمهور، از صلاحیت‌ها و وظایف صدراعظم یا نخست وزیر، از یک سو؛ و تفکیک قوای سه گانه از سوی دیگر می باشد.

#### الف- رییس جمهور:

ربع اعضای مجلس نمایندگان یا ولسی جرگه، شخص یا اشخاصی را نامزد احراز کرسی ریاست دولت می نمایند. آن که تایید آرای پنجاه به علاوه یک اجلاس مشترک پارلمان و شوراهای ایالتی را کسب نماید، برنده انتخابات شناخته می شود. - یک شخص نمی تواند بیش از دو بار به این مقام برگزیده شود.

- رییس جمهور ممثل وحدت ملی کشور بوده، به طور نوبتی از میان خبرگان اقوام مختلف برگزیده می شود.

- رییس جمهور یک معاون دارد که از میان خبرگان قومی غیر از قوم رییس جمهور، به پیشنهاد رییس و آرای اکثریت پارلمان تعیین می گردد. - رییس جمهور سر قومندان قوای مسلح کشور است.

- قبول اعتمادنامه سفرای دول متحابه، تعیین سفیر به کشورهای دوست، افتتاح پارلمان، معرفی صدراعظم به پارلمان، افتتاح لویه جرگه، اعطای رتب و مدارج عسکری، مقررری معینان به پیشنهاد صدراعظم، از وظایف و صلاحیت‌های رییس دولت است.

#### ب- صدراعظم:

صدراعظم یا نخست وزیر در رأس قوه اجرائیه قرار دارد. صدراعظم از جانب حزب یا ائتلاف اکثریت در مجلس نمایندگان یا ولسی جرگه برگزیده می شود و از جانب رییس جمهور به مجلس مذکور معرفی می گردد.

- معرفی وزرا به پارلمان، عزل وزیر، مقررری و عزل مامورین ملکی تا مقام ریاست‌های عمومی و پیشنهاد بودجه به پارلمان، برخی از وظایف صدر اعظم می باشد. - صدراعظم یک تن از وزرا را که از قوم خودش نباشد، به حیث معاون خویش بر می گزیند.

#### ج- پارلمان:

پارلمان متشکل از دو اتاق یعنی مجلس نمایندگان یا ولسی جرگه، و مجلس



بزرگان یا مشرانو جرگه می‌باشد.

- اعضای مجلس نمایندگان با رأی مستقیم و سری مردم ایالات انتخاب می‌گردند.
- هر عضو مجلس نمایندگان، از تعداد نسبی (x) هزار نفر، از کل نفوس کشور نمایندگی می‌کند. این تعداد بعد از سرشماری عمومی تعیین می‌گردد.
- مجلس بزرگان دارای ۶۸ عضو - به معیار از هر ولایت دو نفر - می‌باشد.
- اعضای مجلس بزرگان با رأی مستقیم و سری مردم ولایات برگزیده می‌شوند.
- وظایف و صلاحیت‌های پارلمان، در قانون اساسی معین و مسجل می‌گردد.
- کمیسیون انتخابات، قانون انتخابات را با در نظر داشت اصل حزبی بودن پارلمان تهیه می‌نماید. در این قانون حق نامزدان آزاد مشخص می‌گردد.
- تعداد اعضای مجلس نمایندگان، برابر به مجموع نمایندگان منتخب ایالات می‌باشد. این تعداد بعد از سرشماری عمومی معین می‌گردد.

د- دادگاه عالی یا ستره محکمه:

رکن مستقل از ارکان سه گانه دولت است که برای گزینش اعضای آن، در قانون اساسی شیوه خاصی پیش‌بینی می‌شود.

۲) تقسیمات عمودی قدرت:

منظور از تقسیمات عمودی قدرت، انتقال بخشی از صلاحیت‌ها و وظایف، از ادارات مرکزی به ایالات و ولایات می‌باشد.

الف- ایجاد ایالات یا زون‌ها:

برای تأسیس نظام پارلمانی - فدرال، ایجاد می‌کند در تقسیمات ملکی - اداری کشور تجدید نظر صورت گیرد.

در این تجدید نظر، ایجاد اکثریت‌های نسبی اقوام بزرگ در یک ایالت یا زون، اساس کار شمرده می‌شود

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 نگرهار؛ شامل ولایات نورستان، لغمان، کنر و نگرهار، 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 سرجنگل، 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).
- ب- ادارات ایالتی:
- هر ایالت دارای یک شورای ایالتی است. اعضای شورای ایالتی، طی انتخابات آزاد، مستقیم و سری مردمان ولایات همان ایالت انتخاب می‌گردند.
- شورای ایالتی یک تن از اعضای خود را به حیث رییس تنظیمه یا استاندار ایالت انتخاب می‌نماید.
- شورای ایالتی دارای صلاحیت‌های معین تقنینی، نظارتی و سیاسی می‌باشد.
- ج- ولایات:
- در این طرح، تشکیل ولایات بدون شورای ولایتی، حفظ می‌گردد. والیان از میان اعضای منتخب شورای ایالتی، با رأی اکثریت اعضا انتخاب می‌گردند.

والیان به استان‌دار یا رییس تنظیمه و شورای ایالتی پاسخگو می‌باشند.

د- اداره‌ی بخش‌ها یا ولسوالی‌ها:

هر بخش یا ولسوالی دارای یک شورای منتخب است؛ تعداد اعضای این شورا، به تناسب نفوس همان بخش، از هر (x) هزار نفر، یک نماینده می‌باشد. رییس تنظیمه، از میان سه تن از اعضای منتخب معرفی شده از سوی شورای ولسوالی، یک تن را بحیث بخش‌دار یا ولسوال معرفی می‌نماید. یادداشت ۱: در قانون اساسی آینده، برای تضمین حقوق اقلیت‌های ساکن در هر ایالت، راهکارهای مشخصی درج می‌گردد. یادداشت ۲: در قانون اساسی آینده کشور درج خواهد شد که: افغانستان با هیچ کشور همسایه مشکل ارضی ندارد. یادداشت ۳: در قانون اساسی آینده، هر شهروند این کشور افغانستانی خوانده می‌شود. یادداشت ۴: در قانون اساسی آینده، راهکارهای مشخصی برای تأمین روابط میان ادارات مرکزی و ادارات ایالتی و ولایتی نشان داده می‌شود.»

#### مبحث ششم: دوره پساجمهوریت؛ فرصتی دیگر برای طرح نظام فدرالی

در بررسی طرح فدرالیسم در افغانستان در ۲۰ سال اخیر در سه بخش گذشته، سیر اجمالی این موضوع را از آغاز کنفرانس بن تا آخرین روزهای دوره جمهوریت به اختصار مطالعه کردیم. اکنون با سقوط جمهوریت و تسلط گروه طالبان، افغانستان دوباره به نقطه ۲۰ سال پیش بازگشته است و چنین پیدا است که در تداوم دور و تسلسل همیشگی تحولات افغانستان، شاید بار دیگر، به کنفرانس مشابه بن نیاز افتد تا بازهم سرنوشت کشور و مردم افغانستان برای چانه زنی‌های دیگر منطقه‌ای و بین‌المللی، روی میز گذاشته شود.

در شرایط کنونی یکبار دیگر فرصت مناسبی برای طرح نظام فدرالی فراهم شده است. مناسب بودن این فرصت به دلایل زیر قابل توجه است:

۱. تجربه ۲۰ سال گذشته، در سلسله نظام‌های ناکام گذشته افغانستان، ناکامی یک نظام دیگری را در معرض دید همه قرار داد. در این دوره نظام دموکراسی

مشارکتی با مدل ریاستی متمرکز و با تلفیقی از ارزش‌های دین اسلام، فرهنگ افغانی و لیبرال دموکراسی غربی به نمایش گذاشته شد و با داشتن یک قانون اساسی نسبتاً مدرن سرانجام بازهم به سقوط کشانده شد و اکنون باید نظام دیگری را جستجو کرد.

البته در میان علل گوناگون قریب و بعید سقوط جمهوریت، باید گفت که هرچند علت قریب آن، گروه طالبان و نمود می‌شود که با استفاده از استراتژی نظامی جنگ و خشونت دوامدار از یک طرف و روحیه سازش‌پذیری یا استراتژی تسلیم‌پذیری آمریکا از طرف دیگر، با امضای موافقتنامه دوحه بین طالبان و آمریکا، این گروه موفق شد کابل را تسخیر کند و جمهوریت را سقوط بدهد. اما با مطالعه دقیق‌تر باید گفت که این سقوط یا ناکامی علل بعیده دیگر نیز داشته است که از جمله آن‌ها ناکامی این نوع نظام در حل مشکلات ملی و ایجاد توازن در تقسیم قدرت و رسیدگی به مسأله ملی و میکانیزم دقیق برای مشارکت عادلانه همه اقوام و تأمین حقوق آنان است.

من بر این نظر هستم که بر فرض اگر گروه طالبان هم موفق نمی‌شد که به این زودی کابل را تصرف کند و حکومت را سقوط بدهد، به تدریج این نظام از درون نیز به سوی فروپاشی پیش می‌رفت زیرا در آخرین سال‌ها، شکاف‌های سیاسی و قومی و بی‌اعتمادی‌ها و خصومت‌ها در درون حکومت از یک طرف و در میان اقوام و گروه‌های سیاسی و قومی از طرف دیگر به گونه‌ای تشدید شده بود که دیگر این نظام با شاخصه تمرکزگرایی شدید خود نمی‌توانست پاسخگوی مشکلات باشد و خواه ناخواه باید از مجرای قانونی یا غیر قانونی، زمینه تغییر نظام فراهم می‌شد و قانون اساسی کشور باید تعدیل می‌شد.

۲. اکنون انحلال نظام و لغو قانون اساسی به طور طبیعی می‌طلبد که قانون اساسی جدیدی برای کشور تدوین شود و این زمینه را برای آغاز بحث‌های مجدد در مورد نظام سیاسی آینده کشور فراهم ساخته است. بدون شک یکی از بهترین طرح‌ها برای آینده افغانستان نظام فدرال خواهد بود که حتماً در میز هر نوع مذاکره برای حل بحران افغانستان گذاشته شده و در باره آن بحث

خواهد شد.

۳. نکته بسیار مهم در شرایط کنونی این است که تقریباً تمام شخصیت‌ها و گروه‌های سیاسی اکنون پذیرفته‌اند که نظام متمرکز مطلق دیگر پاسخگو نیست و توان اداره کشور را نداشته و نمی‌تواند قناعت مردم افغانستان را حاصل کند. همه گروه‌ها و شخصیت‌های سیاسی پذیرفته‌اند که باید یک نوع نظام غیرمتمرکز حاکم گردد. اما در مورد میزان و سطح عدم تمرکز اختلاف نظر است. برخی عدم تمرکز را در نظام پارلمانی جستجو می‌کنند و برخی دیگر اضافه شدن رکن صدراعظم را در حکومت کافی می‌دانند و عده‌ای بر انتخابی شدن والیان تأکید می‌ورزند ولی معلوم است که هیچ‌یک از این طرح‌ها به عدم تمرکزی که باعث توزیع عادلانه قدرت در همه سطوح شود نمی‌انجامد و نمی‌تواند ما را به آن هدف اصلی برساند. آن نظامی که واقعا عدم تمرکز را به معنای واقعی آن تأمین می‌کند نظام فدرالی است. اما به هر حال همین که همگی بر عدم تمرکز، اجماع و اصرار دارند، یک گام به جلو است و فرصت را فراهم می‌سازد که انواع و اشکال مختلف عدم تمرکز مورد گفتگو قرار بگیرد و بهترین و جامع‌ترین آن انتخاب شود.

#### ۴-۶-۱. جریان‌ها و احزاب سیاسی طرفدار طرح فدرال

با توجه به آنچه گفته شد، شرایط کنونی، بهترین فرصت برای مطرح کردن طرح نظام فدرال در افغانستان است. در شرایط فعلی جمع وسیعی از گروه‌ها و شخصیت‌های سیاسی از حامیان جدی نظام فدرالی در افغانستان هستند که برخی از آن‌ها را به اختصار معرفی می‌کنم:

- (۱) حزب کنگره ملی به رهبری دکتر پدرام که چنان که در قسمت‌های قبلی یادآوری کردم در طول ۲۰ سال گذشته همواره بر این داعیه تأکید کرده است.
- (۲) حزب عدالت و آزادی افغانستان که بعد از تأسیس، در اصول اساسی خود مؤرخ ۱۴ میزان ۱۴۰۱ نظام «جمهوری فدرالی» را مناسب‌ترین نظام برای افغانستان اعلام کرده است. متن کامل اصول اساسی این حزب را در پایان این قسمت مطالعه می‌کنید.

۳) حزب وحدت اسلامی افغانستان به رهبری استاد محمد کریم خلیلی در بیانیه مؤرخ ۱۴۰۱/۸/۱۱ خود اعلام کرد که «از میان ساختارهایی که مبتنی بر اراده آزاد مردم‌اند، نظام پارلمانی فدرال بهترین گزینه برای پایان دادن به بحران سیاسی در افغانستان است.»

۴) حزب وحدت اسلامی مردم افغانستان به رهبری استاد حاجی محمد محقق نیز همواره از حامیان نظام فدرالی بوده است.

۵) حزب جنبش ملی- اسلامی افغانستان به رهبری مارشال دوستم نیز از گذشته‌های دور، حامی جدی و قاطع طرح فدرال بوده است.

۶) حزب آزادی افغانستان به رهبری جنرال عبدالملک شمس، نیز همواره از طرفداران فدرالیسم بوده است. کمیته سیاسی و روابط بین‌المللی حزب آزادی افغانستان به تاریخ ۱۷ فبروری ۲۰۲۲ از سوی جنرال عبدالملک شمس اعلام کرد که: «تنها راه نجات و سلامت افغانستان فقط و فقط نظام فدرالی است. دیگر تمام ساختارها تجربه شده و نتیجه‌ای جز ظلم، استبداد، تعصب، محرومیت و نابرابری نداشته است. بدون فدرالی شدن هر طرح دیگر آب در هاون کوبیدن است.»

۷) تعداد زیادی از شخصیت‌ها و چهره‌های برجسته جمعیت اسلامی افغانستان نیز از این داعیه حمایت کرده‌اند که در قسمت‌های قبلی اعلامیه احمد ضیا مسعود معاون پیشین ریاست جمهوری را در حمایت از فدرالیسم نقل کردیم.

۸) اخیراً به تاریخ ۴-۵ فبروری ۲۰۲۳ کنفرانس کنگره ملی هزاره در ویانای اتریش برگزار شد که در قطعنامه خود، نظام فدرالی را به عنوان گزینه مناسب سیاسی برای کشور کثیرالقومی افغانستان در ساختار سیاسی آینده پیشنهاد کرده است. این قطعنامه از سوی احزاب و نهادهای ذیل امضا شده است:

(کنگره ملی هزاره، شورای جهانی هزاره، شورای هزاره‌های اهل سنت، انجمن فرهنگی و همبستگی هزاره‌های افغانستان (ترکیه)، کانون توسعه دموکراسی و حقوق بشر، حزب وحدت اسلامی افغانستان، حزب وحدت اسلامی مردم افغانستان، حزب عدالت و آزادی افغانستان، حزب عدالت اجتماعی افغانستان، انجمن فرهنگی کاتب، انجمن کلبه دوست، انجمن اجتماعی و فرهنگی نوروز و

کانون فرهنگی هزاره‌های هامبورگ.)

متن این قطعنامه را نیز در پایان این قسمت مطالعه خواهند کرد.

بدین ترتیب صفوف فدرالیست‌ها در افغانستان روز به روز در حال گسترش است و عامه روشنفکران، فرهنگیان و جوانان از اقوام مختلف کشور از طرح نظام فدرال در افغانستان اعلام حمایت کرده‌اند و به تدریج این موضوع به یک گفتمان ملی تبدیل می‌شود. ما امیدواریم با بحث‌های تئوریک روشنگرانه حتی آنانی که در اثر تبلیغات منفی، دچار یک نوع «فدرال هراسی» شده‌اند، حقانیت این ایده را درک کرده و متحدانه برای یک آینده بهتر برای کشور در سایه نظام عادلانه و مردم سالار جمهوری فدرالی تلاش کنند.

فدرالیسم امروز به تدریج به یک نقطه مشترک و محور همدلی و همفکری تبدیل می‌شود برای همه گروه‌ها و اقوامی که از تبعیض، ستم، محرومیت و حاکمیت نظام‌های تمرکزگرای مستبد رنج برده‌اند. این گروه‌ها در شرایط حساس کنونی و برای رقم زدن آینده بهتر در سایه فدرالیسم، نباید به پاره‌ای از منازعات کوچک و بزرگ دیگر هرچند واقعیت هم داشته باشند، دامن بزنند و نباید مسأله اصلی را کنار گذاشته و به مسایل فرعی خود را سرگرم بسازند. تشدید تعصبات کور تبارگرایانه که به نفع دشمن تمام می‌شود، یک خیانت است به آرمان همه قهرمانان عدالت‌خواه و ستم‌ستیزی که در جهت یافتن راه حل عادلانه مناسبات ملی، جان‌های خود را فدا کردند.

در پایان این قسمت، اصول اساسی «حزب عدالت و آزادی افغانستان» را که در یک مقدمه و ۱۴ ماده تنظیم شده، نقل می‌کنیم. بدون شک شاه بیت همه مواد، پیشنهاد «نظام جمهوری فدرالی» است:

اصول اساسی حزب عدالت و آزادی افغانستان و حمایت از طرح فدرال

بسم الله الرحمن الرحيم

لقد ارسلنا رسلنا بالبينات و انزلنا معهم الكتاب و الميزان ليقوم الناس بالقسط...

(سوره حدید آیه ۲۵)

فرایند دولت-ملت سازی و حاکمیت ملی در افغانستان، بعد از امضای توافقنامه دوحه و تعاملات پیچیده خارجی و داخلی، به ناکامی کشانده شده و نظام جمهورییت سقوط داده شد و گروه طالبان از طریق نظامی بر کابل مسلط گردید که در نتیجه یکبار دیگر حاکمیت شوم استبداد، اختناق، انحصار، ستم و بی‌عدالتی بر همه عرصه‌های زندگی مردم افغانستان سایه افکنده و گروه طالبان بدون هیچ نوع مشروعیت داخلی و بین‌المللی و به صورت فراقانونی، یک رژیم استبدادی، تک‌قومی و تک‌جنسیتی تمامیت‌خواه را بر مقدرات کشور ما حاکم ساخته و اکنون که یک سال از حاکمیت نامشروع این گروه سپری می‌شود، افغانستان در همه عرصه‌ها در حالت فروپاشی قرار گرفته و رنج و مشکلات طاقت‌فرسایی بر مردم تحمیل شده است.

در شرایط فعلی هیچ نوع ساختار پاسخگو برای دولرداری وجود ندارد. قوای سه‌گانه و اکثر نهادهای مسئول تأمین امنیت و عدالت منحل شده، قانون اساسی و اکثر قوانین دیگر یا لغو شده و یا به حالت تعلیق قرار گرفته است. احزاب سیاسی و نهادهای مدنی حق فعالیت ندارند و حقوق بشر و حقوق اساسی زنان و دختران نادیده گرفته شده و آزادی بیان و فعالیت آزاد رسانه‌های خصوصی که از دستاوردهای مهم دوره جمهورییت بود سرکوب شده است.

از طرف دیگر هیچ‌کسی در کشور از مصونیت جانی و مالی برخوردار نیست. افراد ملکی و نظامی و مخصوصاً کارمندان دولت پیشین و کسانی که به هر دلیلی مخالف طالبان هستند، در مناطق مختلف در سطح بسیار گسترده و به عناوین گوناگون، مورد تعقیب و توقیف‌های خودسرانه و شکنجه و حتی اعدام قرار می‌گیرند و بر حریم خصوصی افراد تجاوز شده و خانه‌های شان به صورت غیرقانونی و توهین‌آمیز بازرسی می‌شوند و در این اواخر کوچ‌های اجباری مردم و غصب زمین و جایدادهای آنان در مناطق مختلف جنایت‌هدفمند دیگری است که علیه مردمان بومی این مناطق به طور ظالمانه و به منظور تغییر بافت جمعیتی صورت می‌گیرد. همچنین رویدادهای تروریستی و انتحاری نیز افزایش یافته که فاجعه غم‌انگیز آموزشگاه «کاج» و شهادت بیش از ۶۰ تن از



دختران جوان در حال آموزش در غرب کابل نمونه روشن آن است. از سوی دیگر روابط گروه طالبان با سایر گروه‌های تروریستی نیز نه تنها قطع نشده بلکه بیش از پیش عمیق‌تر شده است که پناه دادن به ایمن الظواهری رهبر القاعده در مرکز شهر کابل و کشته شدن او توسط آمریکا شاهد این مدعا است.

علاوه بر آنچه گفته شد اعمال تبعیض نژادی، قومی، زبانی و مذهبی، سوء مدیریت، سوء استفاده از قدرت، فساد اداری، افزایش قاچاق، سوء استفاده از منابع طبیعی، ناتوانی در مدیریت اقتصادی کشور و افزایش فقر و بیکاری نیز زندگی را برای عامه مردم غیر قابل تحمل ساخته است.

با توجه به این وضعیت اسفبار جمعی از فعالان سیاسی، نخبگان علمی، فرهنگی و منتقدین اجتماعی که در طول سالین جهاد و مقاومت و همچنین در دوره ۲۰ ساله جمهوریت در همه عرصه‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی کشور حضور فعال داشته‌اند، تصمیم گرفتند که به منظور مقابله با حاکمیت استبدادی، انحصاری و وابسته طالبان و ایجاد تغییر در وضعیت موجود و نجات کشور از یوغ انحصارطلبی و بیدادگری و تأسیس یک نظام مبتنی بر قانون، آزادی، عدالت و آرای مردم، مبارزه هدفمند خود را در چوکات اصول اسلامی، ارزش‌های انسانی، باورهای جمعی و منافع عمومی مردم افغانستان، تحت عنوان حزب عدالت و آزادی افغانستان آغاز نمایند.

دیدگاه‌های تفصیلی حزب عدالت و آزادی افغانستان در اسناد دیگر به گونه مشروح بیان خواهد شد؛ اما اکنون به طور فشرده، اصول کلی و مبانی فکری این جمع، به ترتیب ذیل بیان می‌گردد:

۱. حزب عدالت و آزادی افغانستان یک جریان سیاسی اسلامی مستقل و بارویکرد ملی و باورمند به مردم‌سالاری و مربوط به تمام شهروندان افغانستان می‌باشد.
۲. ما با پیروی از اصول و ارزش‌های اسلامی، به اعتدال فکری، خرد جمعی، عقلانیت سیاسی و اجتناب از افراط‌گرایی متعهد هستیم.
۳. در طول نزدیک به پنجاه سال از یکسو مردم افغانستان از جنگ و خشونت، آسیب‌های زیادی دیده‌اند و از تداوم آن خسته شده‌اند و از سوی دیگر تحولات

این چند دهه به اثبات رسانده که جنگ راه حل مشکلات افغانستان نیست. اما گروه طالبان برای آخرین بار، فرصت «راه حل سیاسی» از طریق مذاکرات قطر را به طور عمدی ضایع ساخته و «راه حل نظامی» را برگزید و با این عمل غیرمسئولانه خود کشور را در لبه پرتگاه یک جنگ خونین فراگیر دیگر قرار داد و اکنون پس از یکسال از تسلط، باز هم این گروه تلاش دارد که با روش‌های خشونت آمیز، مردم را سرکوب و همگی را از طریق زور، وادار به پذیرش حاکمیت نامشروع شان نماید. بنا بر این گروه طالبان برای مردم افغانستان راهی جز مقاومت و مبارزه باقی نگذاشته است. از این رو حزب عدالت و آزادی افغانستان با وجود این که جنگ راه حل نمی‌داند و مبارزه سیاسی، فکری، فرهنگی و مدنی را ترجیح می‌دهد و بر گفتگو و راه حل سیاسی برای عبور از بحران تأکید می‌ورزد؛ اما با توجه به رویکرد خشونت طلبانه و انحصارگرایانه گروه طالبان و برای تغییر وضعیت موجود و احقاق حقوق مردم، تمام شیوه‌های معقول مبارزه بر ضد استبداد و ستم را مشروع تلقی می‌کند و در صورت لزوم از همه ابزارها استفاده خواهد کرد.

۴. با توجه به این که 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.

۵. ما باور داریم که دموکراسی و پلورالیزم سیاسی تنها سیستمی است که می‌تواند حاکمیت ملی و اراده مردم مسلمان افغانستان را از طریق رقابت آزاد و «انتخابات عمومی» تمثیل نموده و یک «نظام اسلامی منتخب و مردم سالار» مبتنی بر «تعدد حزبی» را در جامعه ما حاکم گرداند.

۶. ما «تعدیل واحدهای اداری» بر اساس معیار نفوس، وضعیت جغرافیایی و شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی در کشور را یک ضرورت ملی می‌دانیم.

۷. در فلسفه سیاسی حزب ما «عدالت» و «آزادی» دو عنصر اصلی و بنیادین را تشکیل می‌دهد. ما معتقدیم که کشور در اسارت استبداد سیاه وابسته به بیگانه قرار گرفته است و ضروری‌ترین نیاز آن آزاد شدن از وابستگی و رها شدن از چنگ استبداد و دست یافتن به «آزادی» است. همچنین عنصر «عدالت» در هر زمان و در همه حالات و شرایط و بخصوص بعد از استقرار نظام مورد نظر مردم افغانستان جزء اصول عدول ناپذیر ما و راه ناتمام شهدای ملت ما مخصوصاً شهید وحدت ملی و فریادگر عدالت اجتماعی استاد شهید عبدالعلی مزاری (ره) است. عدالت نه تنها یک شعار بلکه در عمل باید همه ابعاد سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و اداری کشور را در بر بگیرد و تا زمانی که این آرزو برآورده نگردد، مبارزه و تلاش ما ادامه خواهد داشت.

۸. ما «وحدت ملی» را در افغانستان یک اصل دانسته و احترام به هویت‌های متنوع قومی و فرهنگی، «برابری بین همه اقوام»، «عدالت اجتماعی» و «انکشاف متوازن» را از مهم‌ترین بنیادهای تحکیم وحدت ملی و تأمین ثبات پایدار می‌دانیم

- و بر ضرورت «مشارکت عادلانه» تمام اقوام در اداره کشور تأکید می‌ورزیم.
۹. ما معتقدیم که همه افراد جامعه اعم از زن و مرد در برابر قانون از حقوق و وجایب مساوی برخوردارند و دولت مکلف است حقوق و آزادی‌های مشروع افراد را تأمین نماید و همه ما مکلف هستیم که با هر نوع استبداد، تبعیض، ستم، بی‌عدالتی، انحصارطلبی و مطلق‌نگری مقابله نماییم. در همین رابطه بر برابری حقوقی پیروان مذاهب اسلامی موجود در کشور و حق آزادی پیروان سایر ادیان در عقیده و انجام مناسک و آیین‌های دینی شان، تأکید می‌ورزیم.
۱۰. باور عمیق به کرامت انسانی و حقوق بشر در تمامی سطوح و زمینه‌ها، به ویژه حقوق زنان، از اساسی‌ترین اصول ما است.
۱۱. ما به حقوق اساسی شهروندی و به طور خاص به آزادی بیان و آزادی رسانه‌های جمعی و سایر فعالیت‌های مدنی، احترام قایل بوده و کاملاً از آن حمایت می‌کنیم.
۱۲. ما به اعلامیه جهانی حقوق بشر و منشور ملل متحد و میثاق‌هایی که افغانستان به آن‌ها الحاق یافته و روابط بین‌المللی مبتنی بر احترام متقابل، تساوی حقوق و عدم مداخله در امور داخلی کشورها احترام می‌گذاریم.
۱۳. با توجه به این که پیروزی حرکت آزادی‌خواهانه و عدالت‌طلبانه مردم افغانستان در برابر استبداد و ستم و انحصار، منوط به اتحاد و وفاق همه گروه‌های آزادی‌خواه و عدالت‌طلب است، حزب عدالت و آزادی افغانستان همه احزاب، جریان‌ها و شخصیت‌های سیاسی مخالف استبداد و بی‌عدالتی را به هماهنگی و همکاری فرا می‌خواند و از همین رو از هر گفتمانی که صبغه ملی داشته و در صدد حل ریشه‌ای و بنیادی مشکلات کشور باشد و به ایجاد صف واحد مبارزاتی و «وفاق ملی» منجر شود، استقبال می‌کند.
۱۴. ما طرفدار روابط دوستانه و تعامل مثبت با همه کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مخصوصاً دولت‌های منطقه، همسایگان و کشورهای اسلامی بوده و از همه دولت‌های دوست افغانستان و مؤسسات بین‌المللی مخصوصاً از سازمان ملل متحد و کشورهای غربی می‌خواهیم که ضمن حمایت از حرکت‌های

آزادی خواهانه و عدالت طلبانه مردم افغانستان، رژیم نامشروع و استبدادی طالبان را به هیچ صورت به رسمیت نشناسند و کشور ما را در جهت تعیین حق سرنوشت، اعمال حاکمیت ملی و تأمین حقوق بنیادین و مطالبات برحق مردم افغانستان کمک نمایند.

حزب عدالت و آزادی افغانستان

۱۴ میزان ۱۴۰۱ برابر با ۹ ربیع الاول ۱۴۴۴ و ۶ اکتوبر ۲۰۲۲

قطعنامه کنگره ملی هزاره در اتریش و تأیید نظام فدرال از سوی ۱۳ نهاد و حزب سیاسی

قطعنامه کنگره ملی هزاره - دومین کنفرانس بین المللی - ویانا، اتریش، ۴-۵

فبروری ۲۰۲۳

تعاملات سیاسی - اجتماعی در افغانستان: فرصت‌ها و چالش‌ها

کنگره ملی هزاره دومین کنفرانس بین المللی خود را در حالی برگزار می‌کند که حکومت نامشروع طالبان وضعیت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی افغانستان را هر روز بحرانی‌تر می‌سازد. همزمان، تحركات و تعاملات سیاسی پیرامون وضعیت جاری و آینده سیاسی کشور در حال افزایش است. آنچه که در این میان مبهم و مایه نگرانی است، نبود تصویر روشنی از صلح و گذار از وضعیت متشنج کنونی به آینده‌ای باثبات و مسالمت آمیز می‌باشد. با در نظر داشت این واقعیت عینی و برای ادای رسالت ملی، کنگره ملی هزاره دومین کنفرانس بین المللی خود را در شهر ویانا، کشور اتریش (در ۴ و ۵ فبروری ۲۰۲۳)، به هدف تقویت نقش و جایگاه جامعه هزاره در تعاملات سیاسی - اجتماعی، و از بین بردن خشونت و رسیدن به صلح پایدار و رفاه اجتماعی در کشور برگزار نمود. در این کنفرانس، جمع بزرگی از نخبه‌های علمی، فرهنگی، دینی و اجتماعی، در کنار نماینده‌های احزاب سیاسی، نهادهای اجتماعی و فرهنگی، و افراد با نفوذ و حامیان کنگره ملی هزاره، از کشورهای مختلف جهان به گونه حضوری اشتراک نمودند.

طالبان با انحصار قدرت و استفاده خشونت‌آمیز از نهادهای دولتی برای

سرکوب گروه‌های قومی، مذهبی و زنان، به جای تشویق و پیگیری گفتگو و حل مسالمت‌آمیز منازعه، از یکسو در تقابل مستقیم با مردم افغانستان و جامعه جهانی قرار دارد و از دیگر سو مردم افغانستان را در فقر طاقت‌فرسا و فاجعه بشری قرار داده است. بنابر این، نهادهای سیاسی و اجتماعی امضاءکننده این قطعنامه نگران رفتار خشن و بدرفتاری‌های طالبان، فروپاشی دستاوردهای ۲۰ سال گذشته و ارزشهای دموکراسی و اجتماعی، و نظام‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی و آموزشی، و به ویژه سرکوبی حقوق اولیه زنان به کار و آموزش، است.

قابل یادآوری است که طالبان، با ممنوع کردن زنان از تحصیل و کار و بیرون راندن و بیجا کردن اجباری مردم بومی هزاره، ازبیک، ترکمن و تاجیک در نقاط مختلف کشور، نشان می‌دهند که آنها هیچ اعتنایی به ارزش‌های ملی و جهانی، پیشرفت آموزش و پرورش و تمدن ندارند. با در نظر داشت این واقعیت، امضاءکنندگان این قطعنامه تاکید می‌کنند تا زمانی که همه اقوام و جوامع کشور، به ویژه جامعه سیاسی و اجتماعی هزاره و زنان، در امور سیاسی و فرآیندهای تصمیم‌گیری کشور شریک و دخیل نباشند، هیچ فرآیند و تصمیمی قادر به حل بحران‌های کنونی نخواهد بود. برعکس، ادامه روند کنونی کشور را بیش از پیش در باتلاق بحران‌ها فرو خواهد برد و باعث رنج بیشتر مردم خواهد شد.

بنابراین، ما از جامعه جهانی انتظار داریم که این واقعیت تلخ را در تعاملات شان با افغانستان در نظر داشته باشند. به این اساس، ما امضاءکنندگان این قطعنامه، برای رهایی افغانستان از وضعیت بحرانی و ناگوار کنونی و دستیابی به آشتی ملی و پایان دادن به چرخه خشونت، نکات ذیل را پیشنهاد می‌کنند:

ضمن سپاسگذاری از کشورهای عضو سازمان ملل، شورای امنیت سازمان ملل و اتحادیه اروپا برای به رسمیت نشناختن حکومت طالبان، ضمن تأکید بر ادامه این سیاست جامعه جهانی، ما خواهان اعمال فشار بیشتر برای تغییر وضعیت موجود در راستای ایجاد یک نظام قانونمند و فراگیر مبتنی بر حقوق برابر شهروندی، ارزش‌های دموکراتیک و اصول حکومتداری خوب هستیم؛ آغاز هرچه عاجل گفت و گوی جدید معنی‌دار بین الافغانی و همه‌شمول زیر

نظارت سازمان ملل متحد به منظور دست‌یافتن به صلح پایدار و ثبات سیاسی؛ پیشنهاد نظام فدرالی به عنوان گزینه مناسب سیاسی برای کشور کثیرالقومی افغانستان در ساختار سیاسی آینده؛

مشارکت کامل زنان در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی؛ دسترسی برابر مردم افغانستان، بدون در نظر داشت تفاوت‌های قومی، مذهبی، جنسیتی، به خدمات عامه، کمک‌های بشردوستانه و توسعه اقتصادی و اجتماعی؛ محافظت مراکز آموزشی، فرهنگی و عبادی مردم هزاره در برابر حملات هدفمند تروریستی؛

از شورای امنیت سازمان ملل متحد، اتحادیه اروپا، ایالات متحده آمریکا و همه کشورهای عضو "کنوانسیون ۱۹۴۸ در مورد جلوگیری و مجازات جنایت نسل‌کشی"، خواستار به رسمیت شناختن نسل‌کشی هزاره‌ها هستیم؛ فراهم نمودن بورسیه‌های تحصیلی به دانشجویان، به ویژه دختران، و دسترسی کامل دانشجویان هزاره به این بورسیه‌های تحصیلی؛

حفاظت و توجه جدی به مهاجرین و پناهنجویان مردم افغانستان، به ویژه پناهنجویان مردم هزاره، در کشورهای مختلف جهان، منجمله در کشورهای همسایه افغانستان، ترکیه، یونان و اندونیزیا، و جلوگیری از اخراج اجباری آنها به عنوان یک گروه شدیداً آسیب‌پذیر در افغانستان؛ و

تأکید بر انسجام و هماهنگی میان احزاب سیاسی، و نهادهای اجتماعی و فرهنگی مردم هزاره و ایجاد کمیته هماهنگی مشترک به این منظور.

پایان

امضاءکنندگان: کنگره ملی هزاره، شورای جهانی هزاره، شورای هزاره‌های اهل سنت، انجمن فرهنگی و همبستگی هزاره‌های افغانستان (ترکیه)، کانون توسعه دموکراسی و حقوق بشر، حزب وحدت اسلامی افغانستان، حزب وحدت اسلامی مردم افغانستان، حزب عدالت و آزادی افغانستان، حزب عدالت اجتماعی افغانستان، انجمن فرهنگی کاتب، انجمن کلبه دوست، انجمن اجتماعی و فرهنگی نوروز و کانون فرهنگی هزاره‌های هامبورگ.

## خاتمه جستار

به پایان آمد این دفتر حکایت همچنان باقی  
به صد دفتر نشاید گفت حسب الحال مشتاقی

با این قسمت<sup>۱</sup> این دفتر از جستار را به پایان می‌برم، اما سخن در باره فدرالیسم پایان نمی‌یابد و حکایت آن در صدها دفتر دیگر برای مشتاقان همچنان باقی است. در آغاز این مجموعه هدف طرح چند سؤال بود و پاسخ‌های کوتاه به آن‌ها با این هدف که دروازه مباحثه در موضوع فدرالیسم در رسانه‌ها همچنان باز باشد و در باره آن از سوی موافق و مخالف قلم زده شود و اندیشه‌ها به تضارب دعوت گردد تا به گفته قرآن، سخن و گفتار شنیده شود و از بهترین آن پیروی گردد. اما استقبال و تشویق برخی از دوستان و اندیشمندان و سرزنش و اهانت برخی از ناآگاهان و بی‌خبران که بعضی از آنان حتی ناخوانده یا نفهمیده حکم صادر کردند، باعث شد که این جستار اندکی به درازا کشانده شود. بنا بر این خواستم برای آن دسته از خوانندگانی که معلومات کمتری دارند، معلومات اندک خود را هم بر آن بیفزایم و طرح این مسأله از آغاز تا امروز، حد اقل در طول بیش از ۶۰ سال اخیر را مرور کنم و نخستین پیشگامان فدرالیست و فرازآوردگان آن را معرفی کرده و دلایل موافقان و مخالفان آن را با تفصیل بیشتر مرور نمایم.

---

۱. قسمت آخر و پنجاهم در سلسله نوشتاری که به تاریخ ۲۹ دلو ۱۴۰۱ در صفحه فیسبوک نشر شد.



اکنون نتیجه‌گیری را به عهده کسانی می‌گذارم که این سیاهه پراکنده و در عین حال طولانی را با دقت خوانده باشند و بسیار خوش حال خواهم شد که دیدگاه‌ها و پیشنهادهای خود را با من شریک بسازند تا اگر توفیق یار شد، این نوشته را با ویرایش و تنظیم مجدد، به صورت یک کتاب آماده کنم و از نظریات خوانندگان گرامی هم استفاده نمایم.

اما نتیجه‌ای که من به آن رسیدم و در چند سطر کوتاه می‌خواهم با شما در میان بگذارم، این است که مخالفان فدرالیسم دو دسته هستند:

دسته اول افراد یا گروه‌هایی هستند که از سر صداقت و دلسوزی نگران آینده کشور هستند و مسیر تطبیق نظام فدرال را پر از چالش و مخاطره می‌بینند و دلهره دارند از این که مبدا این چالش‌ها حل نشود و کشور عزیز ما به سمت کشمکش‌ها و بحران‌های دیگر کشانده شود. این دسته مطرح می‌کنند که افغانستان از نگاه اقتصادی کشور فقیر است و تطبیق فدرالیسم به هزینه گزافی نیاز دارد و دیگر این که منابع اقتصادی کشور در ولایات یا ایالات یکسان نیست و در صورت فدرالی شدن، مناطق فقیر بیشتر به فقر کشانده خواهند شد. دلیل دیگر ترس از ضعیف شدن پیوندهای ملی و از بین رفتن وحدت ملی و فراهم شدن زمینه برای مداخله همسایگان و خارجیان دیگر است. برخی دیگر ادعا دارند نظام فدرالی نیاز به فرهنگ سازی دارد و افغانستان هنوز از نگاه فرهنگی و آگاهی سیاسی در آن سطحی نیست که پذیرای این نظام باشد. عده‌ای هم به چالش و میکانیسم تقسیم مناطق و ایالات اشاره می‌کنند و این که افغانستان از نگاه ترکیب قومی و سکونت گروه‌های اجتماعی درهم تنیده است و در این صورت ولایات و مناطق را چگونه می‌توان تقسیم کرد؟ و معیار این تقسیم آیا باید تنها قومی باشد یا تنها جغرافیایی و یا تلفیق هر دو؟

طرح این چالش‌ها در حقیقت دلیل بر رد تئوری و اندیشه فدرالیسم محسوب نمی‌شود و بیشتر نشان دهنده مشکلات خاص بر فراراه تطبیق نظام فدرالی در افغانستان است، گویا همگی برتری این طرح و این نظام را قبول دارند و

نمی‌توانند دلیلی بر رد آن پیدا کنند ولی صرفاً به موانع تطبیق آن اشاره می‌کنند. وجود این نوع چالش‌ها و مشکلات مورد قبول همه ما است و حتی در کشورهای فدرال دیگر نیز این چالش‌ها در آغاز وجود داشته است و در حقیقت هیچ نظامی نمی‌تواند بدون هیچ عیب و نقص و بدون چالش باشد. مگر نظام بسیط متمرکز کم چالش دارد و یا نظام‌های ریاستی و پارلمانی بدون نقص هستند؟ نظام فدرالی نیز حلال همه مشکلات جامعه در همه ابعاد آن نیست و چالش‌های خاص خود را دارد اما به هر حال چالش‌های آن به مراتب کمتر از نظام‌های متمرکز است و از طرف دیگر برای همه آن‌ها راه‌حل‌ها و میکانیزم‌ها نیز وجود دارد که به تناسب شرایط خاص هر کشور متفاوت است و می‌باید عقلای جامعه و متخصصان و کارشناسان به عنوان نمایندگان مردم گردهم بیایند و متناسب با شرایط کشور، فرمول‌های مناسب قانونی را جستجو کنند و در قانون اساسی بگنجانند و ما هرگز در صدد نیستیم که فرمول یا میکانیزم خاصی را بر همه بقبولانیم. ما با این دسته از افراد کاملاً هم‌دل و هم‌نظر هستیم و به نظریات آنان احترام می‌گذاریم و در ضمن قسمت‌های مختلف این جستار به این چالش‌ها و راه‌حل آن‌ها هم اشاره کردیم.

اما دسته دیگر کسانی هستند که بنا بر منافع خاص خیالی که برای خود یا گروه خود تصور می‌کنند، به جای استدلال، به یک نوع «فدرال‌هراسی» می‌پردازند و مردم افغانستان را از فدرالیسم می‌ترسانند و از سوی دیگر فدرالیست‌ها را پیشاپیش دشمن وحدت ملی و تمامیت ارضی و خائن ملی و مزدور بیگانه معرفی می‌کنند و خود را گویا مالک و صاحب اصلی و حافظ منافع این سرزمین و نگران از آینده آن می‌دانند و دیگران را هم چونان دشمنان سوگند خورده‌ای تلقی می‌کنند که فقط در کمین نشسته‌اند و مترصد فرصت هستند که چگونه این کشور را پارچه‌پارچه بسازند! در حالی که دیگران بیشتر از آنان کشور و میهن خود را دوست دارند و در راه آن در طول تاریخ فداکاری کرده‌اند و در پای هیچ سند خیانت به وطن امضا نداده‌اند.

آنچه بر سر زبان این دسته و نقطه مرکزی گفتار و سخن اول و آخر آنان است مسأله "تجزیه" است و مدعی هستند که یک عده به عنوان دشمنان این سرزمین و به هدایت خارجیان می‌خواهند افغانستان را به چند کشور مستقل تجزیه کنند. اما این نیت خود را زیر پوشش فدرالیسم کتمان می‌کنند و هدف اصلی شان در حقیقت تقسیم و تجزیه کشور است. بنا بر این باید در مقابل شان ایستاد و از تمامیت ارضی کشور دفاع کرد.

از سوی دیگر تجزیه اتهامی است که گذشته از استدلال بر ضد فدرال‌خواهی، اگر ثابت شود، از نگاه حقوقی یک جرم بزرگ و یک خیانت ملی محسوب شده و مستوجب اشد مجازات است و این بدان معنی است که آنان پیشاپیش حکم خود را علیه فدرالیست‌ها صادر کرده‌اند که مطابق آن هر کسی که طرفدار فدرالیسم است، باید به جرم خیانت ملی، محاکمه و مجازات شود.

آنان نمونه‌هایی را هم برای اثبات این ادعا ذکر می‌کنند مثل این که نظام فدرالی بین پاکستان و بنگلادیش به تجزیه پاکستان و جدا شدن بنگلادیش انجامید و نظام فدرالی در شوروی سابق و یوگسلاویای سابق و چکسلواکیای سابق به فروپاشی و تجزیه انجامید.

در این مورد دو مرحله برای بحث و تأمل وجود دارد: یکی این که اگر منظورشان این باشد که خود فدرالیسم به معنای تجزیه است و هر کسی که طرفدار آن باشد تجزیه طلب محسوب می‌شود، این یک ادعای ناموجه، بی منطق و غیر واقعی خواهد بود زیرا هیچ کسی فدرالیسم را به معنای تجزیه نمی‌داند و بلکه کاملاً بر عکس، آن را یک عامل مهم برای جلوگیری از تجزیه می‌دانند.

اما اگر منظورشان این باشد که بعد از تطبیق فدرالیسم، ممکن است این نظام در آینده منجر به تجزیه شود، در این صورت باز هم باید گفت که خود فدرالیسم در ذات خود مقتضی تجزیه نیست و گرنه باید تمام کشورهای که نظام فدرالی دارند مخصوصاً آن نظام‌هایی که قرن‌ها پیشینه دارند، باید تا حالا تجزیه می‌شدند

که نشده‌اند و تجزیه چند کشور محدود در تاریخ فدرالیسم، دلیل بر آن نیست که فدرالیسم در ذات خود موجب تجزیه می‌شود، بلکه حتما عواملی خارج از فدرالیسم است که به تجزیه منجر شده است که در نخست آن عوامل باید شناسایی شوند و در مرحله بعدی راه‌های جلوگیری از تجزیه بررسی و از تجزیه پیش‌گیری به عمل آید. چنان که در بخش نخست این جستار مسأله تجزیه را به عنوان یکی از چالش‌ها و راه‌های حل و پیش‌گیری از آن را به طور مفصل مورد بحث قرار دادیم و نتیجه گرفتیم که:

۱. فدرالیسم به هیچ صورت عامل تجزیه نیست و بلکه عامل وحدت است.
۲. تجزیه یک بستر اصلی دارد و یک عامل اصلی. بستر اصلی برای تجزیه وجود هویت‌های متعدد و متنوع قومی و فرهنگی و جغرافیایی است و عامل اصلی آن هم پیدایش بی‌اعتمادی بین گروه‌ها و احساس تبعیض و بی‌عدالتی در حق آنان. همه مشکلات در اساس ریشه در احساس بی‌عدالتی دارد. این احساس حتی ممکن است در یک دولت-کشور متمرکز یا نامتمرکز غیر فدرال نیز ایجاد شود. امروز در دنیا کم نیست کشورهایی که نظام فدرالی هم ندارند ولی بخاطر پیدایش فضای بی‌اعتمادی و احساس بی‌عدالتی در میان گروه‌های قومی، آواز تجزیه‌طلبی و استقلال‌خواهی از آن‌ها شنیده می‌شود.
۳. در یک کشور فدرالی اگر احیانا فروپاشی و تجزیه اتفاق افتاده بدان دلیل بوده که سازوکارهای فدرالی را درست تطبیق نکردند و در حقیقت روح فدرالیسم را که ایجاد توازن بین وحدت و کثرت است، در نظر نگرفتند.
۴. اگر بخواهیم از تشنجات و بحران‌ها و منازعات داخلی و گرایش‌های تجزیه‌طلبانه در کشورهای فدرالی یا غیر فدرالی جلوگیری کنیم، باید در میان مردمان آن کشور، اعتماد خلق کنیم و عدالت و انصاف را رعایت کنیم که بدون هیچ شک و تردیدی، تطبیق عدالت در بعد سیاسی و اداری با نظام فدرالی سهل‌تر و راحت‌تر است. امروزه خوشبختانه در مناقشه و بحث روی فدرالیسم در کشورهای مختلف، همه اقشار سیاسی سهم می‌گیرند از راست سیاسی تا چپ سیاسی و لیبرال‌ها و

میان‌روها و تا حقوق‌دانان و اقتصاددانان و علمای سیاست، جامعه‌شناسی و مدیریت و متخصصین حقوق و روابط بین‌الملل و سایر صاحب‌نظران و این خود باعث می‌شود که مجموعه کاملی از دیدگاه‌ها در مورد اصول فدرالیسم به عنوان دایره‌ی تبعیض و بی‌عدالتی جوامع نوین امروزی شکل بگیرد.

پایان

تا جستار دیگر بدرود

۲۹ دلو ۱۴۰۱ برابر با

۲۷ رجب ۱۴۴۴ سالروز بعثت پیامبر گرامی اسلام حضرت محمد (ص)

نیوزیلند - اوکلند

ضمائم



## ۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرالی افغانستان<sup>۱</sup>

### بسم الله الرحمن الرحيم

#### مقدمه

وطن عزیز ما افغانستان یک کشور باستانی و دارای تاریخ چندین هزارساله می باشد که در قلب آسیا، نقطه تقاطع مدنیت های قدیمی سواحل مدیترانه، هندوچین موقعیت داشته که همین موقعیت حساس جیوپولیتیکی آن توجه جهان گشایان و متجاوزین را در درازنای تاریخ به خود جلب و مورد تجاوز استیلاگران خارجی و لشکرکشی های استعماری قرار گرفته است و مردم این سرزمین از تجاوز اسکندر مقدونی الی شکست قطعی امپراطوری بریتانیای کبیر نه تنها وطن دوستی و آزادگی را از آن خود ساخت؛ بلکه برای سایر مردمان منطقه و جهان به حیث مرکز الهام مبدل شد.

زمانی که نظام های مستبد و بیگانه پرست، بر اریکه قدرت جا گرفته و حاکم بر سرنوشت مردم آزاده ما گردیدند، سعی نمودند تا ملیت ها و اقوام باهم برادر را از یکدیگر دور نگهدارد تا ارکان زندگی باهمی در پندار و کردارشان رشد نکرده و مناسبات بین آن ها تا حدودی سرد و کرخت باشد و یا با دادن امتیاز به یکی و چشم پوشی از حقوق دیگری ایجاد زمینه بدبینی ها، تعصبات ناروا و حتی

---

۱. متن کامل قوانین اساسی افغانستان (ده قانون اساسی از ۱۳۰۱ تا ۱۳۸۲) با ضمیمه طرح قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان، تصحیح و تنظیم سرور دانش، چاپ اول، انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، بهار ۱۳۹۸.



ستیزه‌جویی‌ها را در بین‌شان به راه انداخته تا خود چند روز به حاکمیت ظالمانه خویش ادامه دهند.

حکام ظالم وقت، برای مردم مسلمان ما کمتر مجال استفاده از منابع سرشار طبیعی کشور و مزایای تمدن بشری را داده که در نتیجه آن فقر، بی‌اتفاقی و عقب‌مانی نصیب مردم ما گردیده است.

به دنبال کودتای هفت‌ثور فاجعه بزرگی در تاریخ کشور ما رخ داد و آن عبارت از هجوم و اشغال وطن عزیز ما از جانب قوای سرخ شوروی که در نتیجه آن جاسوسان بیگانه‌پرست و ضد مردمی به قدرت رسیدند. در مقابل این تجاوز ننگین، مردم مسلمان و شهیدپرور، دلیر، باتور و وطن‌پرست ما به اساس حکم صریح قرآن که می‌فرماید:

«الَّذِينَ آمَنُوا يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ وَالَّذِينَ كَفَرُوا يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ الطَّاغُوتِ فَقَاتِلُوا أَوْلِيَاءَ الشَّيْطَانِ إِنَّ كَيْدَ الشَّيْطَانِ كَانَ ضَعِيفًا.»<sup>۱</sup>

در یک صف واحد جهاد به پا خاستند و با قبول هرگونه قربانی، فداکاری، شهادت، تحمل شکنجه، زجر سلول‌های تاریک زندان و رنج‌های بیکران مهاجرت با اراده پولادین و توکل به خداوند (ج) ایستادگی نموده با تشکل احزاب سیاسی، سنگرهای جهادی را ایجاد و سرانجام طی چهارده سال جهاد مقدس نه تنها وطن را از لوث قوای متجاوز و نوکران آن‌ها پاک کردند، بلکه سایر مردم مسلمان و ملل جهان را از چنگال الحادی‌شان نجات دادند.

اکنون که انقلاب اسلامی، بر بنیاد ایمان و اعتقاد راسخ به قرآن پاک و احکام نجات‌بخش آن با ثمره جهاد کبیر چهارده‌ساله، دادن صدها هزار شهید، معلول، بیوه، یتیم و خسارات بی‌شمار مادی و معنوی به خاطر تحقق و پیاده شدن نظام عدل الهی به پیروزی رسیده که در نتیجه آن دولت اسلامی در کشور استقرار یافته و زمینه را برای تأمین عدالت اسلامی به خاطر ایجاد دولت با قاعده وسیع، برادری و برابری، تساوی حقوق، آبادی و عمران کشور هموار نموده است.

حزب وحدت اسلامی افغانستان معتقد است که به منظور حل عادلانه

۱. قرآن کریم، سوره نساء، آیه ۷۶.

مسئله ملی و خاتمه دادن به نفاق‌های گوناگون نژادی، لسانی و منطقی‌بهرترین شکل حاکمیت اسلامی در کشور، ایجاد ساختار دولتی بر پایه اصول فدرال با در نظر داشت تقسیمات ملکی به اساس ویژگی‌های ملی، تاریخی، فرهنگی و سایر مشخصات اجتماعی می‌باشد. لهذا به منظور حل عادلانه مسائل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و بازسازی کشور جنگ‌زده‌مان مسوده این قانون اساسی را طرح و تقدیم می‌دارد.

## بسم الله الرحمن الرحيم

### فصل اول نظام سیاسی

#### ماده اول

دولت افغانستان، جمهوری فدرالی اسلامی، مستقل، واحد و غیر قابل تجزیه بوده و بر تمام قلمرو خود دارای حاکمیت می‌باشد. حاکمیت ملی به مردم مسلمان افغانستان تعلق دارد. قدرت دولت از مردم برخاسته، مردم از طریق انتخابات و رأی‌دهی، به وسیله ارگان‌های مقننه، اجرائیه و قضائیه این قدرت را اعمال می‌نمایند. ارگان‌های اجرائیه و قضائیه مکلف‌اند از قانون و عدالت اطاعت و پیروی نمایند.

#### ماده دوم

دین رسمی مردم افغانستان دین مبین اسلام و مذاهب رسمی آن جعفری و حنفی می‌باشد.

#### ماده سوم

منبع اصلی قوانین در افغانستان اساسات دین مقدس اسلام بوده و هیچ قانونی نمی‌تواند مناقض قانون اسلام و این قانون اساسی باشد.

#### ماده چهارم

تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی در کشور مجاز است، مشروط بر این‌که

برنامه آن‌ها با اساسات اسلام، اصول دموکراسی، عدالت اجتماعی و ارزش‌های والای انسانی موافق بوده و منابع مالی آن علنی باشد.

- حزبی که اهداف و اعمال آن استقلال سیاسی و حاکمیت ملی کشور را به خطر مواجه سازد، مخالف قانون اساسی دانسته شده و محکمه عالی درباره انحلال آن تصمیم اتخاذ می‌نماید.

#### ماده پنجم

قضات، مدعی‌العموم (سارنوال) و منسوبین قوای مسلح در مدت تصدی وظیفه نمی‌توانند، عضویت حزب سیاسی را داشته باشند.

#### ماده ششم

مردم حق دارند در برابر شخص، مقام و حزبی که قانون اساسی را رعایت نمی‌کنند، مقاومت نشان دهند.

#### ماده هفتم

دفاع از استقلال سیاسی، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی، حفظ دست‌آوردهای انقلاب اسلامی، تجهیز مادی و معنوی قوای مسلح (اردو، امنیت و پولیس) از جمله وظایف اساسی دولت اسلامی است.

#### ماده هشتم

از جمله زبان‌های ملی کشور، دری و پشتو، زبان‌های رسمی می‌باشد.

#### ماده نهم

نشان دولتی افغانستان مطابق حکم فقره (۱۶) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی از طرف شورای ملی فدرال طرح و تصویب می‌گردد.

#### ماده دهم

بیرق جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان دارای سه رنگ می‌باشد که به شکل قطعات سیاه، سرخ و سبز از بالا به پایین به صورت افقی به اندازه مساوی واقع شده است. در ربع قسمت بالایی هر دو روی بیرق به طرف چوبه آن نشان جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان قرار دارد. طول بیرق نسبت به عرض آن دوچند می‌باشد.

#### ماده یازدهم

پایتخت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان شهر کابل است.

#### ماده دوازدهم

ایالات جمهوری اسلامی افغانستان عبارت‌اند از:

۱. ایالت غرjestان 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.

#### ماده سیزدهم

قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان توسط کمیسیون تدوین قانون اساسی طرح و مجلس مؤسسان آن را تصویب می‌دارد.

#### ماده چهاردهم

هر ایالت دارای قانون اساسی و قوانین فرعی خاص می‌باشد؛ اما قانون اساسی و قوانین فرعی هیچ ایالت مخالف با قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی کشور وضع شده نمی‌تواند. قانون اساسی و قوانین ایالتی توسط شورای ایالتی هر ایالت طرح و توسط مجلس شورای ملی فدرال به تصویب می‌رسد.

#### ماده پانزدهم

برای تجدید نظر در تشکیلات اساسی واحدهای اداری و تعیین حدود جغرافیای ایالات کمیسیون باصلاحیتی از جانب دولت توظیف گردیده و نظریات کمیسیون توسط شورای ملی فدرال تصویب می‌گردد.

#### ماده شانزدهم

به ملاحظه علایق منطقی، تاریخی، کلتوری، مقتضیات اقتصادی و سازگاری اخلاقی و اجتماعی، الحاق ایالات به همدیگر و انفصال آن‌ها از یکدیگر و تجدید سازمان و ایجاد تغییر در حدود جغرافیایی ایالات و ایجاد ایالات جدید بر اساس

اراده مردمان ایالات مطابق به احکام این قانون مجاز است.

#### ماده هفدهم

سیاست خارجی، دفاعی، امنیت ملی، نثرپول، تجارت خارجی، قراردادهای خارجی و معاهدات بین‌المللی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تحت اداره مستقیم دولت مرکزی فدرال قرار دارد و هیچ ایالتی نمی‌تواند در موارد فوق‌الذکر بدون اجازه دولتی مرکزی فدرال مستقلانه عمل نماید.

#### ماده هجدهم

هرگاه بر اثر انعقاد قرارداد و معاهدات دولتی مرکزی با دول خارجی، اوضاع و شرایط ایالت و یا ایالاتی متأثر گردد، باید دولت مرکزی قبل از آن با آن ایالت و یا ایالات مذاکره و تفاهم نموده تدابیر لازم اتخاذ نماید.

#### ماده نوزدهم

مأمورین عالی‌رتبه که در مقامات عالی‌دولتی مرکزی فدرال و هم‌چنین سفرا و دیپلمات‌های افغانی که در خارج و محافل بین‌المللی تعیین می‌گردد، از تمام ایالات بر اساس اهلیت و متناسب با تعداد نفوس شان انتخاب می‌شوند.

#### ماده بیستم

ملیت‌های ساکن در کشور به تناسب نفوس شان در تشکیل قوای مسلح و قوای امنیت ملی سهیم می‌گردند. پولیس هر ایالت از مردم آن ایالت تشکیل می‌گردد.

#### ماده بیست‌ویکم

چگونگی پرداخت مالیه، محصول، عواید به دولت و مسائل مالی بین دولت مرکزی و ایالات و بودجه ایالات توسط قانون تنظیم می‌گردد.

#### ماده بیست‌ودوم

به خاطر جلوگیری از فاجعه ملی و سانحه بزرگ، هر ایالت می‌تواند از پولیس سایر ایالات قوای سرحدی، قوای مسلح، تجهیزات و امکانات مقامات دولتی استمداد نمایند.

## ماده بیست و سوم

در صورتی که خطر فاجعه و سانحه از حدود جغرافیای یک ایالت فراتر رود، دولت مرکزی فدرال به ادارات ایالات همجوار دستور می دهد تا قوای پولیس و تجهیزات خود را در اختیار ایالاتی که در معرض خطر واقع گردیده اند، قرار داده به قوای سرحدی و قوای مسلح دستور می دهد که قوای پولیس و مقامات اداری ایالتی را تقویت نمایند. تدابیر و قیودی که در چنین حالات وضع می گردد، با از میان رفتن خطر بدون تأخیر رفع می گردد.

## ماده بیست و چهارم

تمام مقامات دولتی مرکزی فدرال و مقامات ایالتی به یکدیگر کمک های متقابل قانونی و اداری را انجام می دهد.

## ماده بیست و پنجم

هر عملی که هدف آن ایجاد دشمنی بین ملیت ها، اقوام و ایالات باشد؛ مخصوصاً عمل آمادگی برای جنگ تجاوزکارانه، مخالف قانون اساسی اعلام گردیده جرم قابل مجازات تلقی می گردد.

## ماده بیست و ششم

اسلحه و وسایل نظامی که برای دفاع از استقلال، تمامیت ارضی، حاکمیت ملی و دفع و طرد تجاوز خارجی تدارک دیده می شود، استعمال، انتقال و استفاده از آن بدون اجازه دولت مرکزی و حکم قانون مجاز نیست.

## ماده بیست و هفتم

در صورت بروز اختلافات و منازعات بین ایالات قضیه به محکمه عالی فدرال ارجاع و فیصله می گردد.

## فصل دوم

## اساسات نظام اجتماعی

## ماده بیست و هشتم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان کشور کثیرالملیت است، دولت سیاست

تقویه روحیه برابری و برادری، تفاهم، دوستی، همکاری متقابل ملیت‌ها، اقوام و قباایل کشور را به منظور تأمین عدالت در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تعقیب می‌نماید.

#### ماده بیست‌ونهم

دولت به منظور رشد فرهنگ، زبان، ادبیات و فلکلور مردم تدابیر لازم اتخاذ کرده و آن را انکشاف می‌دهد.

#### ماده سی‌ام

در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان خانواده رکن اساسی جامعه را تشکیل می‌دهد، خانواده بر اساس احکام اسلام، اخلاق و عنعنات ملی تشکیل گردیده و دولت حرمت و خصایل اصیل اسلامی و ملی آن را حفظ نموده، به رشد خانواده در مناسبات داخلی جامعه توجه می‌کند.

دولت به منظور حفظ سلامت جامعه درباره تأمین صحت طفل و مادر و تربیه سالم اطفال تدابیر لازم اتخاذ می‌نماید.

#### ماده سی‌ویکم

تعلیمات عالیّه اسلام، اخلاق اسلامی، وطن‌دوستی، رسوم و عنعنات پسندیده ملی، زیربنای معنوی جامعه ما را تشکیل داده و دولت به حفظ حرمت، ترویج و تعمیل آن مکلف می‌باشد.

#### ماده سی‌ودوم

دولت از حقوق و مکلفیت‌های زن در برابر خانواده و جامعه حمایت نموده تساوی حقوق اسلامی و قانون زن و مرد را در حیات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تضمین می‌نماید.

#### ماده سی‌وسوم

دولت به تربیه و مشکلات جوانان و نوجوانان توجه نموده شرایط لازم را جهت پرورش سالم بدنی و استعدادهای فکری آنها فراهم می‌آورد.

#### ماده سی‌وچهارم

حق زندگی، آزادی، کار، تحصیل، حق اشتراک در حیات سیاسی، اجتماعی،

فرهنگی، اقتصادی، حق تأمین صحت و معیشت در ایام بیکاری، حق بازنشستگی بر اثر مرض، کهولت سن و معلولیت ناشی از اجرای وظیفه و حقوق خانواده شهدا از طرف جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تضمین می‌گردد.

## فصل سوم اساسات اقتصادی

### ماده سی و پنجم

دولت سیاست اقتصادی ای را که هدف آن بسیج و به کار بردن تمام منابع کشور به خاطر رفع عقب‌ماندگی، ایجاد شرایط کار، ارتقای سطح زندگی مردم، تکامل اجتماعی، تحکیم و توسعه اقتصادی و رفاه جامعه می‌باشد، عملی نموده و به این منظور پلان‌های انکشافی، اقتصادی و اجتماعی را تنظیم و تطبیق می‌نماید.

### ماده سی و ششم

در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان ملکیت از تعرض مصون است.

### ماده سی و هفتم

ملکیت به اشکال مختلف دولتی، مختلط، جمعی، اوقاف، خصوصی، شخصی و ملکیت سازمان‌های سیاسی و اجتماعی وجود دارد و دولت از تمام انواع ملکیت‌های قانونی حمایت می‌کند.

### ماده سی و هشتم

منابع زیرزمینی، جنگل‌ها، چراگاه‌ها، اراضی بایر لم یزرع و لامالک، معادن، منابع اساسی انرژی، آبدات تاریخی، تأسیسات رادیو، تلویزیون، تأسیسات مخابراتی، بندرهای بزرگ زراعتی و انرژی، بنادر و خطوط مواصلاتی از جمله ملکیت‌های دولت می‌باشد.

- سرمایه‌گذاری خصوصی جهت استفاده از جنگل‌ها و چراگاه‌ها، منابع انرژی، معادن و خرید و فروش وسایل مخابراتی طبق قانون مجاز است.  
- در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان در کنار بانک‌ها، بیمه و ترانسپورت



زمینی و هوای دولتی، ایجاد بانک‌های سهامی، بیمه، ترانسپورت‌های هوای و زمینی، خصوصی و مختلط طبق قانون مجاز است.

- تأسیس و فعالیت نمایندگی بانک‌ها و بیمه خارجی طبق قانون مجاز است.

ماده سی و نهم

دولت در ایجاد، تقویه و گسترش مؤسسات تعاونی اسلامی مساعدت می‌نماید.

ماده چهلیم

دولت از فعالیت‌های انفرادی پیشه‌وران، اهل حرفه و صنعت، صنایع مستظرفه و صنایع دستی حمایت می‌کند.

ماده چهل و یکم

دولت بانک‌های زراعتی، صادراتی، معاملاتی، رهنی و تعمیراتی و بانک‌های تجارتي را تقویه و شرایط استفاده از آن‌ها را برای مردم تسهیل می‌نماید.

ماده چهل و دوم

دولت به دهقانان و زمین‌داران کمک نموده و در ایجاد فارم‌های عادی و مکانیزه زراعتی، مال‌داری و مرغداری خصوصی و مختلط و آبادی اراضی لامزروع مساعدت مؤثر می‌نماید.

ماده چهل و سوم

دولت شرایط لازم را برای رشد مال‌داری و ارتقای سطح زندگی مال‌داران آماده می‌سازد.

ماده چهل و چهارم

دولت سرمایه و سرمایه‌گذاری خصوصی را به منظور انکشاف اقتصادی ملی تضمین نموده و اشتراک سرمایه‌داران ملی را در انکشاف تجارت، ساختمان، ترانسپورت، صنایع خفیفه و ثقیله، ایجاد مؤسسات تحقیقات علمی، صنعتی، تولیدی، زراعت و حفر چاه‌های عمیق، اعمار بندهای کوچک برق، ایجاد کلینیک‌های صحی طبق قانون تشویق و حمایت می‌کند.

دولت از سرمایه و از سرمایه‌داران ملی در برابر رقابت سرمایه خارجی حمایت کرده و حین تنظیم سیاست مالی، کریدتی، گمرکی و قیم، منافع آن‌ها را طبق قانون در نظر می‌گیرد.

## ماده چهل و پنجم

به منظور رفع عقب ماندگی و جبران آن و ایجاد زندگی مرفه و نوین مطابق به مقتضیات عصر و زمان، وصول سریع به سطح زندگی عالی، سرمایه گذاری خصوصی، مختلط داخلی و خارجی را در عرصه های ثقیله و خفیفه، راه آهن، نفت و گاز، بندهای بزرگ برق، نساجی، سمنت، ذوب آهن، فابریکات تولید ماشین آلات و راه های مواصلاتی، دولت طبق قانون تشویق و حمایت می کند؛ مشروط بر این که سرمایه گذار خارجی مغایر منافع ملی کشور نباشد.

## ماده چهل و ششم

در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان اشخاص خارجی حق ملکیت عقاری را ندارند، فروش عقار به نمایندگی های سیاسی و دول خارجی بر اساس رویه بالمثل و به مؤسسات بین المللی که افغانستان عضو آن می باشد، بعد از موافقه حکومت و تصویب شورای ملی (پارلمان) مجاز است.

## ماده چهل و هفتم

استملاک ملکیت شخصی از جانب دولت تنها به مقصد تأمین مصالح عامه و در بدل عوض عادلانه صورت می گیرد. مصادره ملکیت بدون حکم قانون و فیصله محکمه به هیچ وجه جایز نیست.

## ماده چهل و هشتم

تأدیه مالیه و محصول به دولت مکلفیت اتباع است، اخذ هیچ نوع مالیه و محصول بدون حکم قانون مجاز نیست. اندازه مالیه و محصول و طرز تأدیه آن با رعایت عدالت اسلامی توسط قانون تعیین و تنظیم می گردد. این حکم در مورد اشخاص و مؤسسات خارجی نیز تطبیق می گردد.

## ماده چهل و نهم

دولت در مورد حفظ طبیعت، ثروت های طبیعی و استفاده معقول از منابع آن، بهبود محیط زیست، حفظ جنگلات، جلوگیری از آلودگی آب و هوا، حفظ و ابقای عالم حیوانات و نباتات تدابیر لازم اتخاذ و عملی می نماید.

### ماده پنجاهم

تطبیق و گسترش اوزان، مقیاس‌ها و محک‌ها با نورم و استندرد بین‌المللی در سراسر کشور وظیفه دولت می‌باشد.

## فصل چهارم

### تابعیت، آزادی، حقوق اساسی و وجایب اتباع کشور

#### ماده پنجاه و یکم

تابعیت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان برای تمام اتباع مساوی و یکسان است، حصول و سلب تابعیت توسط قانون تنظیم می‌گردد. هر شخص که تابعیت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را طبق قانون دارا باشد، افغان نامیده می‌شود.

#### ماده پنجاه و دوم

هیچ افغان به علت اتهام به یک جرم به دولت خارجی تسلیم داده نمی‌شود.

#### ماده پنجاه و سوم

هیچ افغان در داخل و خارج کشور تبعید نمی‌گردد.

#### ماده پنجاه و چهارم

اتباع جمهوری اسلامی افغانستان در خارج تحت حمایت دولت قرار داشته و دولت از حقوق و منافع قانونی آن‌ها حمایت می‌کند.

#### ماده پنجاه و پنجم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان از حقوق و آزادی‌های اتباع خارجی مقیم در افغانستان حمایت نموده و آن‌ها مکلف‌اند، احکام قانون اساسی و سایر قوانین افغانستان را رعایت کنند.

#### ماده پنجاه و ششم

اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان اعم از زن و مرد بدون در نظر داشت تعلقات ملیت، نژاد، لسان، قبیله، دین، مذهب، عقیده سیاسی، تحصیل و شغل، دارایی، موقف دولتی و اجتماعی و محل سکونت و اقامت در برابر قانون دارای

حقوق و وجایب یکسان بوده مورد تبعیض و یا امتیاز قرار نمی گیرند.

ماده پنجاه و هفتم

زندگی حق طبیعی انسان است، هیچ کس بدون مجوز قانونی و شرعی از این حق محروم نمی گردد.

ماده پنجاه و هشتم

کرامت انسان از تعرض مصون است و دولت مکلف به حمایت از آن می باشد.

ماده پنجاه و نهم

آزادی حق طبیعی انسان بوده و این حق جز آزادی دیگران، منافع عامه و احکام قانون حدودی ندارد.

ماده شصتم

تمام اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان در انتخاب شغل، حرفه، مسلک، محل کار و زیست و محل آموزش و پرورش آزادند.

ماده شصت و یکم

اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان دارای حق مسافرت و انتخاب آزاد محل سکونت و اقامت در کشور می باشد. دولت می تواند به منظور حفظ امنیت و نظم عامه و جلوگیری از شیوع امراض مسافرت، سکونت و اقامت را در بعضی مناطق موقتاً محدود و یا ممنوع سازد.

ماده شصت و دوم

اتباع حق دارند به خارج از کشور مسافرت نموده و به وطن عودت نمایند.

ماده شصت و سوم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان اجرای مناسک و مراسم دینی و مذهبی را برای تمام مسلمانان کشور تضمین می کند و پیروان سایر ادیان در اجرای مراسم مذهبی خویش آزاد می باشند؛ اما تبلیغ و اظهار آن گونه عقاید و اجرای مراسمی که بر وحدت ملی و امنیت کشور صدمه وارد نموده و مناقض احکام دین اسلام باشد و موجب ایجاد دشمنی در میان اقوام، ملیت ها و مردم ساکن در کشور گردد، اکیداً ممنوع است.

ماده شصت و چهارم

اتباع حق دارند در زندگی سیاسی، اجتماعی و اداره امور دولت به صورت مستقیم و یا از طریق نمایندگان خود شرکت نمایند.

ماده شصت و پنجم

اتباع دارای حق انتخاب کردن و انتخاب شدن بوده شرایط و طرز استفاده از این حق توسط قانون تنظیم می‌گردد.

ماده شصت و ششم

اتباع دارای حق آزادی، فکر و بیان می‌باشند و آن‌ها از این حق به وسیله گفتن، نوشتن، رسم، تصویر، نشر کتب، مجلات و جراید و سایر وسایل طبق قانون استفاده می‌نمایند.

ماده شصت و هفتم

آزادی مطبوعات، طبع و نشر کتب، مجله، روزنامه و جریده طبق قانون آزاد است.

ماده شصت و هشتم

در حالت اضطرار و یا زمان جنگ بالای مطبوعات، جراید و سایر وسایل ارتباطات جمعی کنترل محدود و موقت وضع گردیده که بعد از رفع آن حالت، محدودیت وضع شده مرفوع می‌گردد.

ماده شصت و نهم

دولت آزادی تحقیقات علمی، هنری، کلتوری و ابتکارات ادبی را تضمین نموده و وسایل تشویق لازم را برای این منظور فراهم می‌سازد.

ماده هفتادم

اتباع حق دارند به صورت مسالمت‌آمیز، بدون حمل سلاح و بدون اطلاعیه قبلی به دولت اجتماعات تشکیل دهند. گردهم‌آیی‌ها مطابق قانون جواز دارد.

ماده هفتاد و یکم

اتباع حق دارند که سازمان‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی و تحقیقاتی طبق قانون ایجاد نمایند، تشکیل سازمان‌های که مخالف مصالح‌علیای مملکت و دارای خصلت نظامی باشد، جواز ندارد.

## ماده هفتاد و دوم

اتباع دارای حق شکایت، انتقاد و پیشنهاد فردی و جمعی بوده و ارگان‌های دولت و مسئولین موظف‌اند به شکایات، پیشنهادات در موعد که قانون تعیین کرده رسیدگی و اجرائات نمایند. تعقیب به خاطر انتقاد ممنوع است.

## ماده هفتاد و سوم

برائت ذمه، حالت اصلی است. متهم تا زمانی که به حکم قطعی محکمه محکوم نشده باشد، بی‌گناه شناخته می‌شود.

- هیچ عملی جرم شمرده نمی‌شود؛ مگر مطابق به احکام قانون.

- هیچ کس را نمی‌توان توقیف کرد؛ مگر با استیذان محکمه با صلاحیت و مطابق به احکام قانون.

- هیچ کس را نمی‌توان مجازات نمود؛ مگر به حکم محکمه با صلاحیت و مطابق به احکام قانون و متناسب به جرمی که مرتکب گردیده است.

- جرم امر شخصی است، با ارتکاب آن شخص دیگر مجازات نمی‌گردد.

- متهم حق دارد، شخصاً و یا توسط وکیل مدافع از خود دفاع کند.

## ماده هفتاد و چهارم

جزای مخالف کرامت انسانی، شکنجه و تعذیب جواز ندارد.

- گرفتن اقرار، شهادت یا از متهم یا شخص دیگر به وسیله تهدید، تخویف و اکراه ممنوع است.

- اقرار، اظهار و شهادتی که از متهم و یا شخص دیگر به وسیله تهدید، تخویف و اکراه گرفته می‌شود، اعتبار ندارد. هرگاه موظفین خدمات عامه متهم و یا شخص دیگر را به منظور گرفتن اقرار، اظهار و شهادت شکنجه نمایند و یا به تعمیل شکنجه امر نمایند، مطابق قانون مجازات می‌گردد.

- استناد به امر مقامات مافوق، مرتکب را از مجازات ناشی از ارتکاب اعمال خلاف قانون برائت نمی‌دهد.

## ماده هفتاد و پنجم

مدیون بودن شخص موجب سلب آزادی وی شده نمی‌تواند. طرز و وسایل

تحصیل دین توسط قانون تنظیم می‌گردد.

#### ماده هفتادوششم

در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان، حرمت و مصونیت منزل و مسکن تضمین می‌گردد، هیچ‌کس به شمول نماینده دولت بدون اجازه ساکن و اهل منزل نمی‌تواند، در آن داخل گردیده و یا تفتیش نماید؛ مگر در حالت که قانون اجازه دهد.

#### ماده هفتادوهفتم

دولت محرمیت مراسلات، مخابرات تلفنی و تلگرافی را تضمین می‌نماید، هیچ‌کس به شمول نماینده دولت نمی‌تواند بدون حکم قانون به تفتیش مراسلات و استراق سمع مخابرات اقدام نماید.

#### ماده هفتادوهشتم

هرگاه اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان از ارگان‌های دولتی، سازمان‌های اجتماعی، سیاسی و مسئولین امور حین اجرای وظیفه متضرر گردد، دارای حق جبران خساره می‌باشد.

- شرایط و طرز جبران خساره توسط قانون تنظیم می‌گردد.

#### ماده هفتادونهم

هر نوع تجاوز بر آزادی‌های شخصی، مصونیت زندگی و سایر حقوق و آزادی‌های قانونی اتباع جرم بوده، بالای متجاوز اقامه دعوی جزای و مدنی صورت می‌گیرد، دولت تعویض و جبران خساره عادلانه را برای شخصی که مورد تجاوز قرار گرفته تضمین می‌کند.

#### ماده هشتادم

اتباع جمهوری فدرالی افغانستان با در نظر داشت نیازمندی‌های جامعه مطابق رشته تخصصی خویش دارای حق احراز وظایف دولتی و انتخاب می‌باشد. عزل کارمندان دولت بدون حکم قانون و حکم محکمه باصلاحیت جواز ندارد.

#### ماده هشتادویکم

دولت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تعیین ساعات کار، اندازه مزد، ایام

رخصتی، ایام تعطیل با معاش، چگونگی شرایط کار و ایام استراحت، تأمین ایام بیکاری حقوق متقاعدین و حقوق معلولینی که معلولیت‌شان ناشی از اجرای وظیفه شده باشد و حقوق بازماندگان شهدا را طبق قانون تنظیم می‌کند.

ماده هشتادودوم

اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان دارای حق تعلیم و تربیه و تحصیل رایگان می‌باشند.

- دولت به منظور ارتقای سطح و تجهیز جامعه به علوم و تکنولوژی معاصر و رشد سیستم تحصیلات عالی و تربیه کادرهای ملی، تأمین تعلیمات اجباری، تعلیمات عمومی تخنیکی، حرفوی و مسلکی و امحای بی‌سوادی تدابیر لازم را اتخاذ می‌نماید.

- ایجاد مؤسسات تعلیمی و تحصیلی در صورتی که با معیارهای تعلیمی و تحصیلی دولت برابر باشد، توسط بخش خصوصی طبق قانون مجاز است.

ماده هشتادوسوم

دولت به منظور حفظ صحت عامه و خدمات صحی سراسری ملی و جلوگیری از امراض واگیر، مراکز خدمات صحی و مؤسسات پرورش دکترا طب را توسعه داده و از ایجاد مؤسسات و خدمات طبی خصوصی که با معیارهای دولتی برابر باشد، مطابق قانون حمایت می‌نماید.

- دولت درباره توسعه خدمات صحی رایگان، تأمین صحت کهن سالان، معلولین، کار، جنگ و وارثین شهدا، تأمین صحت طفل و مادر تدابیر لازم اتخاذ می‌نماید.

ماده هشتادوچهارم

دولت از تحقیقات علمی، فنی و هنری تشویق و حمایت نموده و از حقوق مادی و معنوی مؤلفان، مخترعان و محققان حراست نموده نتایج تحقیقات علمی، فنی و هنری را در جامعه و زندگی اجتماعی ترویج می‌نماید.

ماده هشتادوپنجم

اتباع جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان مکلف‌اند احکام این قانون و سایر قوانین افغانستان را رعایت نمایند.



- بی خبری از احکام قانون عذر و سند برائت شمرده نمی شود.

ماده هشتادوششم

هر تبعه کشور مکلف اند طبق حکم ماده (۴۸) این قانون به دولت مالیه و محصول تأدیه کند.

ماده هشتادوهفتم

اتباع افغانی مکلف اند که از استقلال سیاسی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی دفاع نمایند، شرایط خدمت در قوای مسلح مطابق به احکام قانون تنظیم می گردد.

ماده هشتادوهشتم

دولت از حقوق اساسی و آزادی های اتباع حمایت نموده شرایط لازم را برای انجام مکلفیت های اتباع فراهم می سازد. هیچ کس حق ندارد از حقوق و آزادی های مندرج این قانون اساسی علیه امنیت مملکت، مصالح علیای وطن، منافع عامه و بر ضرر حقوق سایر اتباع استفاده نماید.

ماده هشتادونهم

دولت مکلف است جهت جلوگیری از فرار مغزها شرایط لازم اقتصادی، سیاسی و اجتماعی را برای بازگشت دانشمندان و متخصصین افغانی مقیم خارج کشور به وطن ایجاد نماید.

ماده نودم

دولت مکلف است به منظور بازگشت با اطمینان هموطنان مهاجر، مناطق مزروعی، مسکونی و راهها را از وجود انواع ماینها و مواد منفجره پاک سازی نموده و شرایط لازم زندگی را برای شان مساعد نماید.

## فصل پنجم

### مجلس مؤسسان

ماده نودویکم

مجلس مؤسسان صرف برای یک دوره تقنینه موقت بوده که به منظور تصویب اولین قانون اساسی دولت فدرالی اسلامی کشور، نمایندگان منتخب

مردم دعوت می‌گردند.

ماده نودودوم

مجلس مؤسسان متشکل از:

۱. رئیس جمهور و معاونان آن؛

۲. رهبران احزاب جهادی کشور؛

۳. وزرای دولت؛

۴. قاضی القضاات و معاونان او؛

۵. رئیس عمومی مدعی العمومیت (لوی سارنوال)؛

۶. از هر (پنج‌جاء) هزار نفر یک نفر نماینده بر اساس انتخابات عمومی، آزاد،

سری و مستقیم؛

۷. اعضای کمیسیون موظف طرح تسوید قانون اساسی.

ماده نودوسوم

شخص انتخاب شونده برای عضویت در مجلس مؤسسان باید خواندن و

نوشتن را بداند.

ماده نودوچهارم

هیأت اداری مؤسسان توسط خود مجلس مؤسسان تصویب و تعداد آن‌ها در

طرز العمل مجلس تعیین می‌گردد.

ماده نودوپنجم

مجلس مؤسسان اولین قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را

تصویب نموده و به توشیح رئیس جمهور می‌رساند.

ماده نودوششم

کار مجلس مؤسسان بعد از تصویب اولین قانون اساسی دولت فدرال اسلامی

کشور خاتمه می‌یابد.

## فصل ششم

## شورای ملی فدرال

## ماده نودوهفتم

شورای ملی فدرال مظهر اراده مردم افغانستان است و از قاطبه ملت نمایندگی می‌کند.  
- مردم افغانستان از طریق شورای ملی فدرال در زندگی سیاسی مملکت سهم می‌گیرند.

## ماده نودوهشتم

اعضای شورای ملی فدرال از طریق رأی‌گیری عمومی، مساوی، آزاد، سری و مستقیم بر اساس تعداد نفوس برای یک دوره تقنینی چهارساله طبق قانون انتخاب می‌شوند.

## ماده نودونهم

سن قانونی عضویت در شورای ملی فدرال برای مرد و زن تکمیل (۲۵) سال و سن قانونی برای رأی‌دهنده در تمام عرصه‌های انتخاباتی تکمیل (۲۰) سال می‌باشد.  
- شرط اشتراک در رأی‌دهی و انتخاب شدن، داشتن تذکره تابعیت می‌باشد.  
- سایر شرایط و طرز انتخابات در قانون انتخابات تنظیم می‌گردد.

## ماده صدم

شورای ملی فدرال در اولین جلسه خویش یک نفر را به حیث رئیس و دو نفر را به حیث نایب‌رئیس، دو نفر را به حیث منشی و نایب منشی برای مدت دو سال از بین خویش انتخاب می‌نماید.

## ماده یک‌صدویکم

شورای ملی فدرال دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

۱. تعدیل قانون اساسی به پیشنهاد (۵۰) فیصد اعضای شورای ملی و موافقت مقام ریاست جمهوری و محکمه عالی به تصویب سه‌ربع اعضای شورای ملی فدرال؛
۲. قبول استعفای رئیس جمهور و معاونان او؛
۳. تصمیم بر عزل، تحقیق و محاکمه رئیس جمهور و معاونان او در حالت حکم فقرة (۴) این ماده؛
۴. هرگاه رئیس جمهور و معاونان او به ارتکاب جرم و خیانت بزرگ متهم

گردند، موضوع به اساس درخواست یک ثلث اعضا در مجلس شورای ملی فدرال مطرح و مورد غور و بررسی قرار می‌گیرد. هرگاه دو ثلث اعضای شورا آن را وارد دانست، در آن صورت جهت تعقیب، تحقیق، تعیین کیفر و مجازات رئیس جمهور و یا معاونان او محکمه اختصاصی تشکیل می‌گردد.

- اعضای محکمه اختصاصی عبارت‌اند از:

الف. رئیس محکمه عالی به حیث رئیس محکمه اختصاصی؛

ب. رئیس شورای ملی فدرال به حیث نایب محکمه اختصاصی؛

ج. رئیس دیوان عالی یا مدعی العمومیت (لوی سارنوال) به حیث منشی؛

د. رئیس محکمه قانون اساسی به حیث عضو محکمه اختصاصی؛

ه. نمایان و منشیان شورای ملی فدرال به حیث عضو محکمه اختصاصی؛

و. رؤسای شورای ایالات فدرال به حیث عضو محکمه اختصاصی.

این محکمه اختصاصی می‌تواند از قضات، پولیس، مدعی العموم (سارنوال) و افراد اداری و مسلکی در مسائل تحقیق استفاده نماید. افراد اخیرالذکر عضو محکمه اختصاصی نبوده و حق رأی و قضاوت را ندارد. در تمام این حالات جریان تحقیق سری بوده و افشاکننده آن طبق قانون حفظ اسرار دولت مجازات می‌گردد.

- محکمه اختصاصی مکلف است که از آغاز تشکیل در مدت حداکثر (۵۰) روز

فیصله خود را صادر نماید. این فیصله نه‌ای بوده استیناف طلب نیست.

- در صورتی که محکمه اختصاصی بعد از فیصله لازم داند، جریان به اطلاع

عامه رسانیده می‌شود.

- در حالت فوق، معاون اول رئیس جمهور از مقام ریاست جمهوری سرپرستی می‌نماید.

- در صورتی که معاون اول نیز به عین جرم متهم گردد، معاون دوم رئیس

جمهور از مقام ریاست جمهوری سرپرستی می‌نماید.

- هرگاه معاون دوم نیز به عین جرم متهم باشد، در آن صورت وظایف مقام

ریاست جمهوری را رئیس شورای ملی فدرال تا فیصله محکمه اختصاصی به

عهده می‌گیرد.

- هرگاه رئیس جمهور و معاونان او نزد محکمه اختصاصی براءت حاصل

- نماید تا ختم دوره ریاست جمهوری به وظایف خویش ادامه می‌دهد؛ ولی به هیچ وجه در دوره بعدی کاندید شده نمی‌تواند.
- هرگاه رئیس جمهور و معاونان او نظر به فیصله محکمه اختصاصی محکوم شناخته شوند، شورای ملی فدرال کمیسیونی را توظیف تا طبق فقره (۳) ماده (۱۱۸) این قانون اساسی، انتخابات عمومی را برگزار نماید.
۵. تصویب، تعدیل و لغو قوانین، فرامین تقنینی و تقدیم آن‌ها به رئیس جمهور غرض توشیح و اعلام الغای آن‌ها از جانب رئیس جمهور؛
۶. تصویب پلان‌های انکشافی، اقتصادی و اجتماعی و تأیید گزارش حکومت در مورد اجرای آن‌ها؛
۷. تصویب، عقد و فسخ معاهدات دو جانبه بین دول و تصویب الحاق به معاهدات بین‌المللی و انفصال از آن‌ها؛
۸. تصویب بودجه دولت فدرالی اسلامی افغانستان و بودجه ایالات و بررسی گزارش در مورد اجرای آن‌ها؛
۹. تصویب ایجاد ایالت جدید و الحاق ایالات به همدیگر و تصویب تغییرات جغرافیای ناشی از ایجاد ایالت جدید و الحاق ایالات به همدیگر؛
۱۰. تصویب حدود جغرافیای ایالات و واحدهای اداری آن‌ها؛
۱۱. ایجاد و لغو وزارت خانه‌های فدرال؛
۱۲. تصویب اخذ قرضه از دول خارجی و اعطای قرضه و امتیازات به آن‌ها؛
۱۳. موافقت با اعلان جنگ و متارکه؛
۱۴. اتخاذ تصمیم در مسائل مهمی که به سرنوشت کشور تعلق دارد؛
۱۵. وضع نشان‌ها و مدال‌ها و القاب افتخاری طبق قانون؛
۱۶. تصویب نشان دولت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان و تصویب سرود ملی به زبان‌های دری و پشتو؛
۱۷. تأیید برقراری و قطع روابط با دول خارجی و مؤسسات بین‌المللی؛
۱۸. استماع جواب قوه اجرائیه در مورد اجرائات شامل صلاحیت‌های‌شان در جلسه استجواب؛

۱۹. اعطای رأی اعتماد و یا سلب اعتماد از کابینه و اعضای آن؛

۲۰. تصویب قوانین مطروحه شوراهای ایالات فدرال.

ماده یکصد و دوم

مجلس شورای ملی فدرال در اولین اجلاس خود کمیسیونی را از بین اعضای خود جهت بررسی و تایق عضویت انتخاب می‌کند. این کمیسیون نتایج بررسی را به مجلس شورای ملی فدرال گزارش می‌دهد.

ماده یکصد و سوم

رئیس مجلس شورای ملی فدرال رهبری و تأمین نظم مجلس را به عهده دارد. در غیاب رئیس مجلس وظایف آن را یکی از نایبان مجلس مربوط انجام می‌دهد.  
- اجلاس عادی شورای ملی فدرال در سال هفت ماه و در دو موعده می‌باشد.  
- اجلاس اول از هفته اول برج حوت شروع و به سی و یکم برج جوزا ختم می‌گردد.  
- اجلاس دوم از اول برج سنبله شروع و به روز سی ام برج عقرب ختم می‌گردد.  
- در صورتی که در اجلاس مجلس شورای ملی فدرال بودجه سالانه و یا پلان انکشافی دولت مطرح باشد، مدت اجلاس مجلس شورای ملی الی تصویب آن تمدید می‌گردد.

- در صورتی که تصویب بودجه قبل از شروع سال مالی صورت نگیرد، بودجه سال گذشته الی تصویب بودجه سال جدید تطبیق می‌گردد.

- اجلاس فوق العاده مجلس شورای ملی بر اساس تصمیم رئیس جمهور، مطالبه مجلس شورای ملی فدرال و یا تقاضای یک ربع اعضای مجلس دایر شده می‌تواند.

ماده یکصد و چهارم

اولین اجلاس دوره تقنینیه شورای ملی به وسیله رئیس جمهور و طی مدت سی روز بعد از ختم انتخابات فرا خوانده می‌شود.

ماده یکصد و پنجم

به استثنای حالاتی که اخذ تصمیم در آن به اکثریت دو ثلث مجموع آرای اعضا و یا بالاتر تصریح و قید گردیده باشد، نصاب مجلس شورای ملی با

حضور دو ثلث اعضای آن تکمیل و تصمیم مجلس به اکثریت آرای اعضای حاضر اتخاذ می‌گردد.

ماده یک‌صد و ششم

اجلاس شورای ملی علنی بوده مگر این‌که مجلس به سری بودن آن تصمیم بگیرد. جریان مباحث مجلس ثبت می‌گردد.

- هیچ‌کس نمی‌تواند عنفاً به مقرر شورا داخل شود، متخلفین مطابق به احکام قانون مجازات می‌گردند.

ماده یک‌صد و هفتم

مجلس شورای ملی اصول و وظایف داخلی خود را وضع و تصویب می‌نماید.

ماده یک‌صد و هشتم

مجلس برای مطالعه دقیق و مفصل موضوعات مورد بحث، طبق احکام اصول و وظایف داخلی خود کمیسیون‌ها را تعیین می‌کند.

ماده یک‌صد و نهم

شورای ملی فدرال صلاحیت دارد، بر اساس پیشنهاد یک ثلث اعضای خود جهت تحقیق اجرائات کابینه در مرکز و ایالات کمیسیون‌های تحقیق تعیین نماید.

- ترکیب و طرز‌العمل کمیسیون تحقیق در اصول و وظایف داخلی تثبیت می‌گردد.

ماده یک‌صد و دهم

شورای ملی فدرال حق دارد در جلسه استیضاح از رئیس و هیأت وزراء توضیحات بخواهد، پاسخ استیضاح به صورت تحریری و یا شفاهی ارائه می‌گردد.

- شورای ملی فدرال می‌تواند بر اساس پاسخ ارائه شده موضوع سلب اعتماد از رئیس هیأت وزراء و یا اعضای آن را مورد بررسی قرار دهد. هیأت وزراء که مورد سلب اعتماد قرار می‌گیرد تا تشکیل کابینه جدید وظایف خود را ادامه می‌دهند.

ماده یک‌صد و یازدهم

اعضای کابینه می‌توانند با کسب اجازه از رئیس شورای ملی فدرال با رای مشورتی در جلسات عمومی و کمیسیون‌های آن اشتراک نمایند.

## ماده یک‌صد و دوازدهم

اعضای شورای ملی فدرال در اجلاس خویش دارای حق رأی و اظهار نظر می‌باشند.  
 - هیچ عضو شورای ملی فدرال به خاطر رأی و یا اظهار نظر در داخل و یا خارج شورای ملی مورد تعقیب عدلی قرار نمی‌گیرد.  
 - به استثنای حالات جرم مشهود، عضو شورای ملی بدون موافقه شورای ملی فدرال و در حالت بین دو اجلاس شورای ملی فدرال بدون موافقت هیأت اداری آن مورد تعقیب عدلی قرار گرفته نمی‌تواند.  
 - هرگاه عضو شورای ملی در حالت جرم مشهود گرفتار گردد، باید به هیأت اداری مجلس شورای ملی فدرال اطلاع داده شود.

## ماده یک‌صد و سیزدهم

مقامات ذیل حق پیشنهاد، وضع، تعدیل و لغو قانون را به شورای ملی دارا می‌باشد:

۱. رئیس جمهور؛
۲. کمیسیون‌های مجلس شورای ملی فدرال؛
۳. حداقل عشر اعضای شورای ملی فدرال؛
۴. هیأت وزرا؛
۵. محکمه عالی؛
۶. دیوان عالی مدعی العمومیت (سارنوالی)؛
۷. در صورتی که وضع، تعدیل و لغو قانون موجب افزایش و یا کاهش عواید دولت گردد، مشوره با هیأت وزرا ضروری است.

## ماده یک‌صد و چهاردهم

تصاویر شورای ملی بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ می‌گردد.  
 - در صورتی که رئیس جمهور به تصمیم شورای ملی موافقه نداشته باشد، می‌تواند آن را در ظرف (۳۰) روز از تاریخ تقدیم با تذکر دلایل به شورای ملی فدرال مسترد نماید.

- هرگاه رئیس جمهور بعد از سپری شدن تاریخ تقدیم تصاویر شورای ملی مسترد ننمود و همچنان در صورت استرداد هرگاه مجلس شورای ملی فدرال موضوع



مسترد شده را دوباره با اکثریت آرا اعضا تصویب نماید، تصمیم نافذ شمرده شده رئیس جمهور مکلف است آن را توشیح نموده و انفاذ آن را اعلام نماید.

ماده یکصد و پانزدهم

قوانین و مصوبات شورای ملی به زبان‌های دری و پشتو به نشر می‌رسد. می‌توان آن را به زبان‌های سایر ملیت‌های کشور نیز نشر نمود.

ماده یکصد و شانزدهم

طرز فعالیت مجلس شورای ملی فدرال و کمیسیون‌های دایمی آن توسط طرز العمل مجلس شورا در مطابقت به احکام قانون اساسی و قوانین نافذ کشور تنظیم می‌گردد.

## فصل هفتم

### رئیس جمهور و معاونان او

ماده یکصد و هفدهم

رئیس جمهور، رئیس دولت و عالی‌ترین شخصیت ملی کشور است. رئیس جمهور از دست‌آوردهای انقلاب اسلامی، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی، استقلال سیاسی، قانون اساسی، حاکمیت قانون و وحدت ملی حمایت نموده حدود قوای دولت را جهت تأمین نقش آن‌ها در اجرای وظایف ملی و اسلامی رعایت می‌کند.

- رئیس جمهور از صلاحیت‌های قانونی در عرصه تقنینیه، اجرائیه، قضائیه و ارگان‌های ایالتی فدرال مطابق احکام این قانون اساسی و سایر قوانین کشور برخوردار می‌باشد.

ماده یکصد و هجدهم

رئیس جمهور توسط آرای عمومی و مستقیم مردم برای مدت (۴) سال انتخاب می‌گردد.

- یک شخص نمی‌تواند بیش از دو دوره به حیث رئیس جمهور انتخاب گردد.

- رئیس جمهور نزد شورای ملی مسئول بوده و مکلف به ارائه گزارش می‌باشد.

- به منظور انتخاب رئیس جمهور جدید، شورای ملی فدرال طی مدت (۶۰) روز قبل از ختم دوره صلاحیت رئیس جمهور انتخابات را برگزار می نماید.

ماده نوزدهم

هر تبعه جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان که سن (۳۰) سالگی را تکمیل کرده باشد، خود و همسر وی از والدین افغان متولد شده و از حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشد، به حیث رئیس جمهور انتخاب شده می تواند.

ماده یکصد و بیستم

رئیس جمهور بعد از انتخاب شدن در شورای ملی فدرال حلف آتی را به جا می آورد:  
 «بسم الله الرحمن الرحيم، به نام خداوند عظیم و توانا سوگند یاد می کنم که در تمام اعمال خود الله جل جلاله را حاضر و ناظر دانسته، احکام دین مبین اسلام را اطاعت، قانون اساسی و قوانین دولت را حمایت، استقلال وطن، تمامیت ارضی مملکت را حفاظت، حقوق مردم و آزادی های اتباع را حراست نمایم. به استعانت از بارگاه پروردگار تمام مساعی خود را در برقراری عدالت در جامعه و در راه سعادت مردم و ترقی ملت افغانستان به کار برم.»

ماده یکصد و بیست و یکم

رئیس جمهور علاوه بر سایر صلاحیت های مندرج این قانون اساسی دارای صلاحیت های ذیل می باشد:

۱. قیادت اعلاى قواى مسلح کشور؛
۲. اعلان و متارکه جنگ به موافقه شورای ملی فدرال؛
۳. تعیین اعضای کمیسیون طرح تسوید قانون اساسی؛
۴. اعلان انتخابات برای تدویر مجلس مؤسسان؛
۵. دعوت، دایر کردن و افتتاح شورای ملی فدرال به استثنای حالت مندرج فقره (۳) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی؛
۶. دایر نمودن و افتتاح اجلاس فوق العاده شورای ملی فدرال؛
۷. توشیح قانون اساسی و سایر قوانین و اعلام انفاذ آنها و صدور فرامین تقنینی؛
۸. اعطای اعتبارنامه به غرض عقد معاهدات بین الدول مطابق احکام قانون؛

۹. توشیح معاهدات بین الدول بعد از تصویب شورای ملی فدرال؛
۱۰. معرفی معاونان رئیس جمهور به شورای ملی فدرال به منظور تأیید تقرر آنها؛
- الف. معاون یا معاونان رئیس جمهور باید تبعه افغانستان بوده خود و همسران شان از والدین افغان متولد و واجد تمام حقوق مدنی و سیاسی باشند.
- ب. معاونان رئیس جمهور بعد از اخذ تأیید شورای ملی حلف آتی را به حضور اعضای مجلس شورای ملی فدرال به جا می آورند:
- «به نام خداوند بزرگ (ج) سوگند یاد می کنم که قانون اساسی و دیگر قوانین جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را محترم شمارم و از آن پیروی کنم و تمام نیروی خود را وقف دفاع از حقوق و منافع ملی نموده از اهداف انقلاب اسلامی و جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان حمایت نمایم.»
۱۱. مطالبه عزل معاونان رئیس جمهور از شورای ملی فدرال؛
۱۲. معرفی هیأت وزرا غرض اخذ رأی اعتماد به شورای ملی فدرال؛
۱۳. منظوری وزرا بعد از کسب رأی اعتماد از شورای ملی فدرال و قبول استعفاي آنان؛
۱۴. منظوری رؤسای ایالتی بعد از تصویب شورای ایالت فدرال و تعلیق صلاحیت آنها در حالت اضطراری طبق قانون؛
۱۵. منظوری انفکاک، تقرر، ترفیع و تقاعد اعضای محکمه عالی، قضات، کارمندان و افسران عالی رتبه طبق قانون؛
۱۶. اتخاذ تصمیم در مورد نظرخواهی عمومی راجع به مسائل عمده سیاسی، اقتصادی و اجتماعی؛
۱۷. عفو و تخفیف مجازات؛
۱۸. منظوری سران نمایندگی های سیاسی افغانستان نزد دول خارجی و منظوری نمایندگان دایمی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان نزد مؤسسات بین المللی و قبول اعتمادنامه های نمایندگان سیاسی خارجی؛
۱۹. اعلام حالت اضطرار و خاتمه دادن به آن از طریق قانون؛
۲۰. اعطای القاب افتخاری و اعطای نشان ها و مدال ها طبق قانون؛
۲۱. منظوری سرود ملی و نشان دولتی بعد از تصویب شورای ملی فدرال؛

۲۲. اعلام الغای قوانین و اسناد تقنینی که عدم مطابقت آن با قانون اساسی توسط محکمه عالی قانون اساسی تثبیت شده باشد؛
۲۳. ایجاد دستگاه اداری ریاست جمهوری؛
۲۴. اعمال سایر صلاحیت‌هایی که در این قانون اساسی و سایر قوانین کشور به آن تصریح شده باشد.
- ماده یک‌صد و بیست و دوم  
رئیس جمهور و معاونان او در مدت تصدی وظیفه هیچ معامله انتفاعی را با دولت انجام داده نمی‌توانند.
- ماده یک‌صد و بیست و سوم  
معاونان رئیس جمهور نزد رئیس جمهور و شورای ملی فدرال در قسمت اجرائات وظیفوی خویش مسئول می‌باشند.
- ماده یک‌صد و بیست و چهارم  
رئیس جمهور غیر از بیماری صعب‌العلاج و دوام‌دار، استعفا و یا حالت مندرج فقره (۴) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی الی ختم دوره صلاحیت به وظیفه خود ادامه می‌دهد.
- در تمام حالاتی که رئیس جمهور نتواند وظایف خود را ایفا نماید، وظایف او از طرف معاون اول رئیس جمهور اجرا می‌گردد.
- در صورتی که معاون اول رئیس جمهور نیز با حالت فقره (۴) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی مواجه باشد، یکی دیگر از معاونان وظایف رئیس جمهور را به عهده می‌گیرد.
- در حالی که همه معاونان رئیس جمهور با حالت فقره (۴) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی مواجه باشد، وظایف رئیس جمهور را رئیس شورای ملی فدرال اجرا می‌نماید.
- ماده یک‌صد و بیست و پنجم  
در حالت اراده استعفا، رئیس جمهور استعفای خود را مستقیماً به شورای ملی فدرال تقدیم می‌نماید.

ماده یکصد و بیست و هشتم  
در حالت استعفا یا وفات رئیس جمهور، معاون اول او الی انتخابات ریاست  
جمهوری جدید از مقام ریاست جمهوری سرپرستی می نماید.  
- در صورت نبودن معاون اول، معاون دوم وظایف ریاست جمهوری را به عهده می گیرد.  
- در چنین حالت، شورای ملی فدرال مکلف به اجرای حکم فقره سوم ماده  
(۱۱۸) این قانون اساسی می باشد.

## فصل هشتم

### هیأت وزرا

ماده یکصد و بیست و هفتم  
هیأت وزرا ارگان عالی اجرائیوی و اداری دولت بوده و تحت رهبری رئیس  
جمهور ایفای وظیفه می نماید.  
- وزرا باید تبعه افغانستان بوده خود و همسران شان از والدین افغان متولد و  
واجد تمام حقوقی مدنی و سیاسی باشند.

ماده یکصد و بیست و هشتم  
هیأت وزرا دارای وظایف و صلاحیت های ذیل می باشد:  
۱. تطبیق سیاست داخلی و خارجی کشور مطابق به احکام قانون و اساسات  
دین مقدس اسلام؛  
۲. اداره، انسجام، مراقبت امور وزارت خانه ها و سایر دواير و مؤسسات دولتی؛  
۳. صدور تصامیم اجرائیوی و اداری طبق قوانین و فرامین صادره و نظارت بر  
تطبیق آن ها؛  
۴. تسوید قوانین و وضع مقررات؛  
۵. ترتیب و تنظیم بودجه دولت و اتخاذ تدابیر برای استحکام وضع اقتصادی و  
سیستم پولی و مالی و تقدیم آن غرض تصویب شورای ملی فدرال؛  
۶. طرح پلان های انکشافی دولت و تقدیم آن غرض تصویب به شورای ملی  
فدرال و اتخاذ تدابیر برای تطبیق و اجرای آن؛

۷. اخذ قروض داخلی و خارجی و تأدیه آن بعد از تصویب شورای ملی فدرال؛
۸. اتخاذ تدابیر لازم و مؤثر جهت از بین بردن هر نوع فساد اداری مطابق به احکام قانون؛
۹. تأمین نظم و امن عامه؛
۱۰. عقد قراردادها با ممالک و مؤسسات خارجی مطابق به احکام قانون؛
۱۱. اجرای سایر وظایفی که این قانون اساسی و قوانین به هیأت وزرا سپرده باشد.
- ماده یکصد و بیست و نهم
- هیأت وزرا برای تنظیم امور اجرائیوی خویش مقررات وضع می کند. این مقررات مناقض نص یا روحیه این قانون اساسی و سایر قوانین نافذ کشور بوده نمی تواند.
- ماده یکصد و سی ام
- هیأت وزرا در مدت تصدی وظیفه هیچ معامله انتفاعی را با دولت انجام داده نمی توانند.
- ماده یکصد و سی و یکم
- هیأت وزرا در برابر رئیس جمهور و شورای ملی فدرال در قسمت اجرائات خود مسئول می باشد.
- ماده یکصد و سی و دوم
- اتهام جرم علیه وزیر یا وزرا از طرف یک ثلث اعضای شورای ملی تقاضا شده می تواند.
- تعقیب، تحقیق و محاکمه آنها طبق حکم فقره (۴) ماده (۱۰۱) این قانون اساسی صورت می گیرد.

## فصل نهم

### قوه قضائیه فدرال

- ماده یکصد و سی و سوم
- قوه قضائیه یک رکن مستقل دولت بوده و مرکب از محکمه عالی و محاکم دیگری که طبق قانون تشکیل می گردد، می باشد.

ماده یک‌صد و سی و چهارم

محکمه عالی، عالی‌ترین ارگان قوه قضائیه فدرال بوده که مرکب است از: قاضی القضاة، معاونان قاضی القضاة و اعضا؛  
- تعداد مجموعی اعضای محکمه عالی نباید از پانزده نفر بیشتر باشد.

ماده یک‌صد و سی و پنجم

رئیس جمهور یک نفر از قضات را به حیث قاضی القضاة تعیین می‌نماید.

ماده یک‌صد و سی و هشتم

اعضای محکمه عالی و رؤسای دیوان‌های محکمه عالی و رؤسای محاکم به پیشنهاد قاضی القضاة و منظوری رئیس جمهور تعیین و مقرر می‌گردد.

ماده یک‌صد و سی و نهم

رئیس القضاة ایالت به پیشنهاد رئیس هیأت اجرائیه ایالت، موافقه قاضی القضاة و منظوری رئیس جمهور تعیین و مقرر می‌گردد.  
- سایر قضات ایالتی به پیشنهاد رئیس القضاة و منظوری رئیس هیأت اجرائیه ایالت تعیین و مقرر می‌گردد.

ماده یک‌صد و سی و دهم

اعضای محکمه عالی دارای صفات ذیل می‌باشد:

۱. سن (۳۵) سالگی را تکمیل و تابعیت دولت فدرالی افغانستان را دارا باشد؛
۲. از احکام فقه اسلامی، قوانین مدنی و حقوقی آگاهی کافی داشته و دارای امانت و تقوا باشد؛
۳. محکوم به حرمان از حقوق مدنی نشده باشد.

ماده یک‌صد و سی و یازدهم

قاضی القضاة و اعضای محکمه عالی قبل از اشغال وظیفه حلف آتی را به حضور رئیس جمهور به جا می‌آورند:

«به نام خداوند بزرگ (ج) سوگند یاد می‌کنم که وظیفه قضا را باکمال امانت و شرافت اجرا نموده حق، عدالت و قوانین اسلامی و سایر احکام و ارزش‌های قانون اساسی و قوانین جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را رعایت نموده و در

همه احوال و اجرائات خود خداوند (ج) را حاضر دانسته از حقوق مردم و عدالت حمایت نمایم.»

ماده یک صد و چهل و چهارم

در تمام مقامات قوه قضائیه، دو ثلث قضات از پیروان مذهب حنفی و یک ثلث قضات آن از پیروان مذهب جعفری می باشد.

ماده یک صد و چهل و یکم

قوه قضائیه در قضاوت خود صرف تابع قانون و شریعت مقدس اسلام می باشد.

ماده یک صد و چهل و دوم

صلاحیت قضا شامل رسیدگی به تمام دعاوی است که در آن اشخاص حقیقی یا حکمی به شمول دولت به صفت مدعی یا مدعی الیه قرار گرفته و در پیشگاه قضا مطابق به احکام قانون اقامه می گردد.

ماده یک صد و چهل و سوم

محاکم در قضایای مورد رسیدگی خود طبق مواد این قانون اساسی و قوانین دولت فدرال و احکام شریعت اسلام حکم می نماید.

- هرگاه برای قضیه ای از قضایای مورد رسیدگی در قانون اساسی و قوانین دولت فدرال حکمی موجود نباشد، در آن صورت محاکم مطابق اساسات شریعت اسلام که عدالت را به بهترین وجه تأمین نماید، حکم صادر می کند.

ماده یک صد و چهل و چهارم

در محاکم کشور محاکمه به صورت علنی اجرا می گردد و هرکس حق حضور را در آن مطابق به احکام قانون دارد.

- فیصله های قطعی محاکم واجب التعمیل است، در صورتی که محکمه شخص را محکوم به اعدام نماید، توشیح رئیس جمهور شرط است.

- محکمه می تواند در حالات استثنای جلسات سری را دایر نماید، ولی اعلام به هر حالت باید علنی صورت گیرد.

- محاکم مکلف اند، دلایل حکم را در فیصله خویش ذکر نمایند.



## ماده یک‌صد و چهل و پنجم

کشف جرائم از طرف پولیس بوده تعقیب، تحقیق و اقامه دعوی آن از طرف مدعی العموم (سارنوال) که جز قوه قضائیه می‌باشد، مطابق به احکام قانون صورت می‌گیرد.

## ماده یک‌صد و چهل و هشتم

در هیچ حالت به استثنای جنگ نمی‌توان امور مربوط به قضا را از دایره صلاحیت قوه قضائیه دولت فدرال به نحوی که در این فصل معین گردیده خارج ساخته و به مقام دیگری تفویض نمود.

- این حکم مانع تشکیل محاکم نظامی نمی‌گردد، حدود صلاحیت محاکم نظامی منحصر به جرائم منسوبین قوای مسلح بوده، تشکیل و صلاحیت آن توسط قانون تنظیم می‌گردد.

## ماده یک‌صد و چهل و نهم

رئیس جمهور می‌تواند در مورد اعضای محکمه عالی و رئیس آن بعد از مرور هر چهار سال از تاریخ تعیین‌شان تجدید نظر نماید.

- قاضی القضاة و اعضای محکمه عالی و رئیس القضاة به استثنای حالت مندرج ماده (۱۵۰) این قانون اساسی قبل از انقضای چهار سال به هیچ وسیله دیگر از وظایف‌شان برطرف نمی‌شوند.

## ماده یک‌صد و چهل و هشتم

قاضی القضاة و اعضای محکمه عالی به استثنای حالت مندرج ماده (۱۵۰) این قانون اساسی بعد از ختم قانونی دوره خدمت برای بقیه مدت حیات از امتیازات قانونی مستفید می‌گردند.

## ماده یک‌صد و چهل و نهم

قاضی القضاة، اعضای محکمه عالی و قضاة عالی‌رتبه می‌توانند، طبق احکام این قانون از وظیفه قضا استعفا بدهند. استعفا آن‌ها از طرف رئیس جمهور منظور می‌گردد.

## ماده یک‌صد و پنجاهم

هرگاه یک‌ثلاث اعضای شورای ملی، محاکمه قاضی القضاة، یک یا چند عضو محکمه عالی به اساس اتهام جرم تقاضا نماید و شورای ملی فدرال این تقاضا را به اکثریت دو‌ثلاث اعضا تصویب نماید، متهم از وظیفه سبک‌دوش می‌گردد.

- شورای ملی فدرال هیأت با صلاحیتی را از میان اعضای خویش جهت تعقیب، تحقیق و محاکمه متهم یا متهمین تعیین می‌کند.

- این هیأت تحت ریاست رئیس شورای ملی فدرال متهم را مطابق به حکم قانون محاکمه نموده، در صورتی که جرم متهم ثابت گردد، او را از وظیفه عزل و به جزا محکوم می‌سازد.

## ماده یک‌صد و پنجاه و یکم

محکمه عالی، تشکیلات و اجرائات محاکم و امور قضایی را مطابق به احکام این قانون اساسی و قانون تشکیلات و صلاحیت محاکم قضایی تنظیم می‌نماید.

## ماده یک‌صد و پنجاه و دوم

بودجه قوه قضائیه از طرف قاضی القضاة به مشوره هیأت وزرا ترتیب گردیده به حیث یک جزء بودجه دولت به شورای ملی فدرال تقدیم می‌شود. تطبیق بودجه قضا از صلاحیت قاضی القضاة می‌باشد.

## ماده یک‌صد و پنجاه و سوم

محکمه عالی می‌تواند در ساحت تنظیم امور قضایی قوانین را تسوید و به شورای ملی فدرال پیشنهاد نماید.

## ماده یک‌صد و پنجاه و چهارم

در مورد مأمورین و سایر کارکنان اداری قوه قضائیه، احکام قوانین مربوط به مأمورین و سایر کارکنان اداری دولت نافذ می‌باشد.

## ماده یک‌صد و پنجاه و پنجم

تبدیل، ترفیع، تقاعد، قبول استعفا و مواخذه قضات مطابق قانون صورت می‌گیرد.

## ماده یک‌صد و پنجاه و ششم

برای قضات معاش مناسب توسط قانون تعیین می‌گردد.

ماده یکصد و پنجاه و هفتم  
قاضی القضاة و اعضای محکمه عالی در مدت تصدی وظیفه هیچ معامله  
انتفاعی را با دولت انجام داده نمی‌تواند.

## فصل دهم

### مدعی العمومیت (سارنوالی)

ماده یکصد و پنجاه و هشتم  
مدعی العمومیت (سارنوالی) بخشی از قوه قضائیه بوده و متشکل از رئیس  
عمومی، معاونین و سایر سارنوالان می‌باشند.

ماده یکصد و پنجاه و نهم  
نظارت بر تطبیق، اجرا و رعایت یکسان قوانین از طرف وزارت خانه‌ها، ادارات،  
مؤسسات دولتی و اجتماعی، ایالات، احزاب سیاسی، مسئولین امور و اتباع به  
عهده مدعی العمومیت (سارنوالی) می‌باشد.

ماده یکصد و شصت و یکم  
رئیس عمومی مدعی العمومیت (لوی سارنوال)، رهبری فعالیت ارگان‌های  
مدعی العمومیت (سارنوالی) را به عهده دارد.

ماده یکصد و شصت و یکم  
رئیس عمومی و معاونین مدعی العمومیت به پیشنهاد قاضی القضاة و منظوری  
رئیس جمهور و سایر مدعی العموم‌ها (سارنوالان)، به پیشنهاد رئیس عمومی  
مدعی العمومیت (لوی سارنوال) و منظوری قاضی القضاة تعیین می‌گردند.

ماده یکصد و شصت و دوم  
رئیس مدعی العمومیت (لوی سارنوال) ایالت بر اساس پیشنهاد رئیس هیأت  
اجرائیه ایالت و موافقه رئیس عمومی مدعی العمومیت (لوی سارنوال) مرکزی و  
منظوری قاضی القضاة مقرر می‌شود.

- سایر مدعی العموم‌های ایالت بر اساس پیشنهاد رئیس مدعی العموم ایالت  
و منظوری رئیس هیأت اجرائیه ایالت مقرر می‌شوند.

ماده یکصد و شصت و سوم  
تشکیل، ترکیب، صلاحیت و طرز فعالیت مدعی العمومیت (سارنوالی) توسط  
قانون تنظیم می گردد.

### فصل یازدهم محکمه قانون اساسی

ماده یکصد و شصت و چهارم  
محکمه قانون اساسی جمهوری فدرالی افغانستان به منظور مراقبت و نظارت  
از مطابقت قوانین، اسناد تقنینی و معاهدات بین المللی با قانون اساسی و تفسیر  
قوانین در چوکات قوه قضائیه ایجاد می گردد.

ماده یکصد و شصت و پنجم  
محکمه قانون اساسی دارای صلاحیت های ذیل می باشد:  
الف. بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی و معاهدات بین المللی با قانون اساسی؛  
ب. تفسیر قانون اساسی؛  
ج. ارائه مشوره های قانونی درباره مسائل ناشی از قانون اساسی به رئیس جمهور؛  
د. ابراز نظر درباره مطابقت و عدم مطابقت اسناد تقنینی با قانون اساسی؛  
ه. ارائه پیشنهادات مشخص به منظور بهبود انکشاف امور قانون گذاری به  
مراجع مربوط؛

و. محکمه قانون اساسی منازعات و اختلافات قانونی را که حکم صریح در  
قانون اساسی نداشته باشد و بین مراجع دولتی و بین اشخاص و دولت مورد  
منازعه باشد، حل و فصل می نماید.

ماده یکصد و شصت و ششم  
محکمه قانون اساسی متشکل از رئیس، معاون، منشی و ده نفر عضو می باشد.  
ماده یکصد و شصت و هفتم  
اعضای محکمه قانون اساسی به پیشنهاد قاضی القضاات و منظوری رئیس  
جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تعیین و مقرر می گردد.

ماده یکصد و شصت و هشتم  
تشکیل و طرز فعالیت محکمه قانون اساسی توسط قانون تنظیم می گردد.

## فصل دوازدهم

### اداره

ماده یکصد و شصت و نهم  
اداره جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان بر اساس واحدهای اداره مرکزی و ایالتی طبق قانون تنظیم می گردد.  
ماده یکصد و هفتادم  
اداره مرکزی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان متشکل از هیأت وزرا و ادارات مربوطه آن می باشد.  
- اداره ایالتی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان متشکل از ایالات، ولایات، ولسوالی ها، شاروالی ها و نواحی می باشد.  
- در رأس واحدهای متذکره بالترتیب مسئول هیأت وزرا، رئیس هیأت اجرائیه ایالت، والی ها، ولسوال ها، شار وال ها و آمرین نواحی قرار دارند.  
ماده یکصد و هفتاد و یکم  
والی ها بر اساس پیشنهاد رئیس اجرائیه ایالت، تصویب شورای ایالت و منظوری مسئول هیأت وزرا مقرر می گردند.  
- ولسوال ها بر اساس پیشنهاد والی و منظوری رئیس هیأت اجرائیه ایالت مقرر می گردند، شاروال ها و آمرین نواحی بر اساس قانون شاروالی ها انتخاب می گردد.

## فصل سیزدهم

### سیاست خارجی

ماده یکصد و هفتاد و دوم  
سیاست خارجی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان بر مبنای تأمین

منافع ملی، تحکیم استقلال و حاکمیت ملی، تمامیت ارضی کشور، حفظ و امنیت جهانی، حس همجواری تساوی حقوق و انکشاف همه جانبه همکاری بین‌المللی استوار می‌باشد.

ماده یکصد و هفتادوسوم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان سیاست عدم انسلاک را به حیث اصل مهم سیاست خارجی خویش دنبال کرده و به مثابه یکی از بنیان‌گذاران جنبش عدم انسلاک در جهت نیل به اهداف آن تلاش می‌کند.

ماده یکصد و هفتادوچهارم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان خواهان برقراری و تحکیم مناسبات نیک با کشورهای اسلامی برادر، کشورهای دوست و همه کشورهای جهان مبتنی بر اصول تساوی حقوق احترام متقابل به استقلال، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی، عدم مداخله و تجاوز در امور داخلی یکدیگر، عدم توسل به زور، تهدید یا قوه، رد هرگونه مداخله علنی و مخفی، عدم اشتراک در پیمان‌های نظامی استعماری، اجرای تعهدات بین‌المللی مطابق به اصول و موازن قبول‌شده حقوق بین‌الملل می‌باشد.

ماده یکصد و هفتادوپنجم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان موادات منشور سازمان ملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر و سایر تصمیمات و مقررات بین‌المللی را رعایت می‌کند. - در صورتی که قسماً یا تماماً فیصله‌های بین‌المللی که تنها وسیله تأمین منافع استعمار، استثمار، تجاوز و سلطه‌گری باشد و به ضرر ملل و کشورهای مسلمان و جهان تمام گردد، این نوع فیصله‌ها را غیر عادلانه دانسته، خود را مکلف به اجرای آن نمی‌داند.

ماده یکصد و هفتادوششم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان از مبارزات برحق مردمان مسلمان و جهان به خاطر صلح، استقلال ملی، دموکراسی، ترقی اجتماعی و حق تعیین سرنوشت‌شان پشتیبانی نموده، بر ضد استعمار، صهیونیسم و فاشیسم مبارزه می‌کند.

#### ماده یک‌صد و هفتاد و هفتم

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان در مبارزه به خاطر خلع سلاح عام و تام، قطع مسابقات تسلیحاتی در زمین و فضا، عدم گسترش و امحای سلاح‌های هستوی و کیمیاوی و سایر انواع کشتار جمعی، از بین بردن پایگاه‌های نظامی خارجی، رفع تشنجات منطقوی و بین‌المللی و استقرار نظم عادلانه اقتصادی جهانی پشتیبانی می‌کند.

### فصل چهاردهم

#### حالت اضطرار

#### ماده یک‌صد و هفتاد و هشتم

هرگاه خطر جنگ، جنگ، اغتشاش و امثال آن که استقلال، حاکمیت ملی و امنیت داخلی را به خطر مواجه سازد، به نحوی تأمین آن در این قانون مشخص شده، ناممکن گردد؛ حالت اضطرار را از طرف رئیس جمهور و بعد از موافقه رئیس شورای ملی فدرال و قاضی القضاة اعلام می‌گردد.

#### ماده یک‌صد و هفتاد و نهم

هرگاه حالت اضطرار بیش از یک ماه دوام نماید، برای تمدید آن تصویب شورای ملی فدرال شرط است.

#### ماده یک‌صد و هشتادم

در حالت اضطرار، مجلس شورای ملی فدرال می‌تواند صلاحیت‌های فوق‌العاده‌ای به رئیس جمهور واگذار نماید.

#### ماده یک‌صد و هشتاد و یکم

در حالت اضطرار رئیس جمهور می‌تواند بعد از اخذ موافقه رئیس شورای ملی و قاضی القضاة محکمه اختصاصی ایجاد نماید.

#### ماده یک‌صد و هشتاد و دوم

در حالت اضطرار رئیس جمهور می‌تواند بعد از اخذ موافقه شورای ملی فدرال پایتخت کشور را موقتاً در محل دیگر انتقال دهد.

ماده یک‌صد و هشتادوسوم

هرگاه دوره وکالت اعضای شورای ملی فدرال در جریان حالت اضطرار ختم گردد، رئیس جمهور می‌تواند بعد از موافقه مجلس شورای ملی فدرال جریان انتخابات جدید را معطل قرار داده و دوره وکالت اعضای شورای ملی فدرال را تا ختم حالت اضطرار تمدید نماید.

- بعد از ختم حالت اضطرار بالوقفه انتخابات برگزار می‌گردد.

ماده یک‌صد و هشتادوچهارم

در حالت اضطرار، قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تعدیل نمی‌شود.

ماده یک‌صد و هشتادوپنجم

هرگاه در حالت اضطرار دوره صلاحیت رئیس جمهور خاتمه یابد، مجلس شورای ملی فدرال میعاد خدمت رئیس جمهور را الی ختم حالت اضطرار تمدید می‌نماید.

- بعد از ختم حالت اضطرار مطابق حکم ماده (۱۱۸) این قانون اساسی رئیس جمهور جدید انتخاب می‌گردد.

## فصل پانزدهم

### تعدیل

ماده یک‌صد و هشتادوششم

اصل پیروی از اساسات اسلام و نظام جمهوری فدرالی کشور مطابق به احکام این قانون اساسی کشور تعدیل نمی‌شود.

ماده یک‌صد و هشتادوهفتم

نظر به ایجابات عصر، مواد این قانون اساسی مطابق حکم فقره (۱) ماده (۱۰۱) تعدیل می‌گردد.

ماده یک‌صد و هشتادوهشتم

طرح تعدیل قانون اساسی هر ایالت به پیشنهاد اکثریت اعضای این ایالت و



موافقه رئیس اجرائیه ایالت غرض تصویب به شورای ملی فدرال تقدیم و بعد از تصویب شورای ملی و توشیح رئیس جمهور نافذ می گردد.

## فصل شانزدهم

### احکام انتقالی

ماده یکصد و هشتادونهم

اولین قانون انتخابات توسط فرمان تقنینی رئیس جمهور نافذ و اعلان می گردد.

ماده یکصد و نودم

با انفاذ این قانون اساسی رئیس جمهور موقت فرمان انتخابات ریاست جمهوری جدید را به اساس قانون انتخابات اعلام می دارد.

ماده یکصد و نودویکم

رئیس جمهور جدید مطابق به احکام قانون انتخابات، انتخابات اعضای شورای ملی را اعلام می دارد.

ماده یکصد و نوددوم

بعد از تشکیل مجلس شورای ملی فدرال اسلامی، رئیس جمهور جدید فرمان انحلال کابینه موقت را صادر و کابینه جدید را بر طبق روحیه این قانون اساسی توظیف و به مجلس شورای ملی فدرال غرض اخذ رأی اعتماد معرفی می نماید. - در خلال مدت تشکیل کابینه جدید الی اخذ رأی اعتماد از شورای ملی فدرال کابینه موقت به وظیفه خود ادامه می دهد.

ماده یکصد و نودوسوم

مطابق حکم ماده (۱۳۵) این قانون اساسی، رئیس جمهور جدید، رئیس محکمه عالی را تعیین می نماید.

## ۲. قانون اساسی ایالت فدرال

بسم الله الرحمن الرحيم

### فصل اول

#### نظام سیاسی ایالت

##### ماده اول

جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان کشور کثیرالملیت بوده که بنا برخواست اکثریت مردم، علایق فرهنگی، مذهبی، زبانی و سیاسی ایالات در قلمرو آن تشکیل می‌گردد.

##### ماده دوم

هر ایالت در جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان مطابق قانون اساسی دارای حدود معین جغرافیای بوده و بر تمام قلمرو خویش دارای حاکمیت می‌باشد.

##### ماده سوم

دین رسمی مردم ایالت دین مقدس اسلام و مذاهب رسمی آن جعفری و حنفی می‌باشد.

##### ماده چهارم

دفاع از استقلال سیاسی، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و حفظ دست‌آوردهای انقلاب اسلامی از جمله وظایف اساسی تمام مردم ایالت می‌باشد.

##### ماده پنجم

زبان‌های رسمی ایالت دری و پشتو است.

##### ماده ششم

هر ایالت دارای قانون اساسی است که با قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان مطابقت داشته و خصوصیات ایالت را در نظر می‌گیرد.

##### ماده هفتم

قانون اساسی ایالت توسط کمیسیون تدوین قانون اساسی و بعد از نظرخواهی مردم ایالت و تأیید شورای ایالتی به شورای ملی جمهوری فدرالی اسلامی جهت

تصویب پیشنهاد می‌گردد.

ماده هشتم

منبع اساسی قوانین در ایالت، اساسات دین مقدس اسلام بوده و هیچ قانونی نمی‌تواند، مناقض شریعت اسلام و قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان وضع گردد.

ماده نهم

ایالت دارای قوه مستقل مقننه، مجریه و قضائیه بوده و در حدود صلاحیت خود مسائل را حل و فصل می‌نماید.

ماده دهم

هر ایالت در پهلوی بیرق جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان بنا بر خصوصیات ایالتی خویش دارای بیرق و نشان ایالتی نیز می‌باشد.

ماده یازدهم

ایالت در محدوده حاکمیت خویش دارای واحدهای اداری: مرکز ایالت، ولایت، ولسوالی، شاروالی و نواحی آن می‌باشد.

ماده دوازدهم

حدود ایالت و واحدهای اداری آن بدون موافقت شورای ایالتی و تصویب شورای ملی فدرال تغییر نمی‌یابد.

- برای تعیین حدود ایالات کمیسیون باصلاحیتی از طرف دولت جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان تعیین گردیده و حدود معینه ایالات را شورای ملی تصویب می‌نماید.

ماده سیزدهم

مناسبات بین ایالات بر مبنای حسن تفاهم، تقویه روحیه برادری، برابری، روابط نیک، دوستی و همکاری متقابل استوار است.

ماده چهاردهم

ایالات حق دارند قراردادهای متقابل مفید تجارتي، فرهنگی و غیره را باهم عقد و از تجارت یکدیگر استفاده نمایند.

ماده پانزدهم

مقامات ایالت با مقامات جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان و مقامات سایر ایالات کمک‌های متقابل قانونی و اداری را انجام می‌دهند.

ماده شانزدهم

مردم ایالت برای حفظ منافع ایالت، از طریق شورای ایالتی و برای حفظ منافع ملی کشور از طریق شورای ملی سهم می‌گیرند.

ماده هفدهم

ایالت پلان‌های اقتصادی و اجتماعی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را در قلمرو خویش تطبیق نموده و فیصله‌های مقامات عالی‌رتبه دولتی و اداری جمهوری فدرالی اسلامی کشور را عملی می‌سازد.

ماده هجدهم

چگونگی پرداخت مالیه، جمع‌آوری محصول، عواید و مسائل مالی ایالت توسط قانون تنظیم می‌گردد.

ماده نوزدهم

مردم هر ایالت به تناسب نفوس خویش در ترکیب قوای مسلح اشتراک می‌ورزد. - پولیس هر ایالت از مردم آن ایالت تشکیل می‌گردد.

ماده بیستم

مردم ایالت حق دارد، متناسب نفوس‌شان و همچنان بر اساس اصل اهلیت و شایستگی در تمام مقامات عالی‌رتبه دولت مرکزی، قوای مسلح، سفارت‌خانه‌ها و نمایندگی‌های دیپلماتیک در خارج و محافل بین‌المللی تعیین و مقرر گردد.

## فصل دوم

### اساسات نظام اجتماعی اقتصادی

ماده بیست و یکم

ایالت اصل تقویه روحیه همکاری، تفاهم، دوستی و برادری را به منظور تأمین عدالت در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در میان مردمان

ایالت تعقیب می نماید.

ماده بیست و دوم

ایالت به منظور رشد فرهنگ، زبان و ادبیات، جمع آوری و نشر فلکلور مردم تدابیر لازم اتخاذ و آن را انکشاف می دهد.

ماده بیست و سوم

ایالت مکلف است حرمت و خصایل اصیل اسلامی، ملی، قومی و نژادی مردمان ایالت را حفظ نموده و به تقویه مناسبات داخلی مردم تدابیر لازم اتخاذ نماید.

ماده بیست و چهارم

ایالت به منظور حفظ سلامت ساکنان ایالت درباره تأمین صحت طفل و مادر و تربیه سالم اطفال توجه جدی مبذول می دارد.

ماده بیست و پنجم

تعلیمات عالییه اسلام، اخلاق اسلامی، وطن دوستی، رسم و رواج های پسندیده مردم زیربنای معنوی جامعه ما را تشکیل داده، ایالت به حفظ، حرمت، ترویج و تعمیل آن مکلف می باشد.

ماده بیست و ششم

ایالت از حقوق و خدمات زن در برابر خانواده و جامعه حمایت می کند.  
- تساوی حقوق اسلامی و قانونی زن و مرد را در حیات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تضمین می نماید.

ماده بیست و هفتم

ایالت به تربیه سالم جوانان و نوجوانان مطابق به احکام شریعت اسلام توجه نموده و شرایط لازم را جهت پرورش سالم بدنی و استعدادهای فکری آنان فراهم می سازد.

ماده بیست و هشتم

حق زندگی، آزادی، کار، تحصیل، مسافرت و حق اشتراک در زندگی سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و حق تأمین صحت، تأمین معیشت ایام بیکاری،

بازنشستگی، معلولیت و حق خانواده شهدا در ایالت مطابق قانون تضمین می‌گردد.

#### ماده بیست و نهم

ایالت پلان‌های انکشافی، اقتصادی و اجتماعی را به منظور بسیج و بهره‌برداری از تمام منابع ایالتی به خاطر رفع عقب‌ماندگی، بلند بردن سطح زندگی مادی و معنوی مردم، ایجاد زمینه کار، تکامل ساختار اجتماعی - اقتصادی طرح و تدوین نموده و از طریق هیأت وزرا غرض تصویب به شورای ملی تقدیم می‌نماید.

#### ماده سی ام

در ایالت ملکیت از تعرض مصون است.

- ملکیت به اشکال مختلف دولتی، مختلط، جمعی، خصوصی، شخصی و ملکیت سازمان‌های سیاسی و اجتماعی وجود دارد. ایالت از تمام انواع ملکیت‌های قانونی حمایت می‌کند.

#### ماده سی و یکم

ایالت در رابطه به ملکیت دولتی، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و خارجی، ایجاد و فعالیت نمایندگی بانک‌های خارجی مطابق احکام ماده (۳۸)، (ل)، - (م) قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان عمل می‌نماید.

#### ماده سی و دوم

ایالت پلان‌های اقتصادی را در عرصه‌های استخراج منابع زیرزمینی، معادن، استفاده از چراگاه‌ها، بهره‌گیری از زمین‌های بایر و لا مزروع، حفظ آبادات تاریخی، ایجاد و توسعه منابع اساسی انرژی، تأسیسات رادیو و تلویزیون، مخابرات، شفاخانه‌ها، بندهای زراعتی و انرژی، بنادر و خطوط مواصلاتی را طرح و از طریق هیأت وزرا غرض تصویب به شورای ملی فدرال تقدیم می‌نماید.

#### ماده سی و سوم

ایالت در ایجاد، تقویه و گسترش مؤسسات تعاونی اسلامی مساعدت می‌نماید.

#### ماده سی و چهارم

ایالت در فعالیت‌های انفرادی و جمعی کسبه‌کاران، اهل حرفه و صنعت، صنایع مستظرفه و صنایع دستی که یکی از محصولات خوب و قدیمی کشور به

شمار می‌رود، تشویق و حمایت می‌نماید.

ماده سی و پنجم

ایالت در مورد حفظ طبیعت، ثروت‌های طبیعی و استفاده معقول از آن‌ها، بهبود محیط زیست، حفظ جنگلات، جلوگیری از آلودگی آب و هوا، حفظ و ابقای جهان حیوانات و نباتات تدابیر لازم اتخاذ و عملی می‌نماید.

ماده سی و هشتم

ایالت وظیفه خود می‌داند که نسبت به بسط و توسعه اجباری رایگان، همگانی و ریشه‌کن نمودن بی‌سوادی و سوادآموزی عمومی، ایجاد و استفاده از وسایل ارتباط جمعی مانند رادیو، تلویزیون و مطبوعات، در جهت رشد آگاهی عمومی، تأسیس و توسعه مراکز علمی و تحقیقاتی، فراهم نمودن امکانات لازم غرض آموزش عالی، بسط و توسعه مراکز طبی برای تأمین صحت و سلامتی مردم و تحصیل خودکفایی در تمام زمینه‌های علمی، فرهنگی، صنعتی و هنری اقدامات لازم نماید.

ماده سی و نهم

ایالت اوزان، مقیاس‌ها و محک‌ها را با نورم و استاندارد بین‌المللی گسترش داده و تطبیق می‌نماید.

ماده سی و دهم

ایالت احکام مواد فصل چهارم قانون اساسی جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان را در رابطه به تابعیت، آزادی، حقوق اساسی و وجایب اتباع را در نظر گرفته عملی می‌نماید.

فصل سوم  
شورای ایالتی  
قوة مقننه

ماده سی و نهم

شورای ایالتی مظهر اراده مردم و عالی‌ترین ارگان تقنینی ایالت می‌باشد که از

اراده مردم نمایندگی می کند.

- مردم ایالت از طریق شورای ایالتی در زندگی سیاسی - اجتماعی ایالت سهم می گیرد.

ماده چهلیم

اعضای شورای ایالتی از طریق رأی گیری عمومی، مساوی، سری، آزاد و مستقیم برای یک دوره تقنینی سه ساله طبق قانون انتخاب می شوند.

ماده چهل و یکم

سن قانونی عضویت در شورای ایالتی برای مرد و زن (۲۵) سال و سن قانونی برای رأی دهنده تکمیل (۲۰) سال می باشد.

- شرط اشتراک در رأی دهی و انتخاب شدن داشتن تذکره تابعیت می باشد.

- سایر شرایط و طرز انتخابات در قانون انتخابات خود ایالت تنظیم می گردد.

ماده چهل و دوم

اولین اجلاس دوره تقنینیه شورای ایالتی به وسیله رئیس هیأت اجرائیه ایالت طی مدت (۳۰) روز بعد از ختم انتخابات فراخوانده می شود.

ماده چهل و سوم

شورای ایالتی در اولین اجلاس خویش کمیسیونی را از بین اعضای خود جهت بررسی وثایق عضویت انتخاب می کند. این کمیسیون نتایج بررسی را به مجلس شورای ایالتی مربوط گزارش می دهد.

ماده چهل و چهارم

شورای ایالتی در اولین جلسه خویش یک نفر را به حیث رئیس، دو نفر را به حیث نایب رئیس و دو نفر را به حیث منشی و نایب منشی برای مدت یک و نیم سال از بین اعضای خویش انتخاب می کند.

- بعد از یک و نیم سال این انتخابات تجدید می گردد.

ماده چهل و پنجم

از هر (۳۰۰۰۰) یک نفر به حیث نماینده در شورای ایالتی انتخاب می گردد.



ماده چهل و ششم

رئیس شورای ایالتی رهبری و تأمین نظم مجلس را به عهده دارد. در غیاب رئیس شورای ایالتی وظایف آن را یکی از نایبان شورای ایالتی انجام می‌دهد.

ماده چهل و هفتم

مدت اجلاس عادی سالانه شورای ایالتی توسط طرزالعمل خود شورای ایالتی تعیین می‌گردد.

ماده چهل و هشتم

اجلاس فوق‌العاده شورای ایالتی بر اساس تصمیم هیأت اجرائیه ایالت، مطالبه رئیس شورای ایالت و یا تقاضای یک ربع اعضای مجلس شورای ایالت دایر شده می‌تواند.

ماده چهل و نهم

اجلاس شورای ایالتی علنی بوده؛ مگر این که شورا به سری بودن آن تصمیم بگیرد. - جریان مباحثات شورای ایالتی ثبت می‌گردد.

ماده پنجاهم

شورای ایالتی اصول و وظایف داخلی خود را وضع و تصویب می‌نماید.

ماده پنجاه و یکم

اعضای شورای ایالتی در اجلاس خویش دارای حق رای و اظهار نظر می‌باشد. - هیچ عضو شورای ایالتی به خاطر رأی و اظهار نظر در داخل و یا خارج شورا مورد تعقیب قرار نمی‌گیرد، به استثنای جرم مشهود.

- عضو شورای ایالتی بدون موافقه شورا و در حالت بین دو اجلاس شورای ایالتی بدون موافقه هیأت اداری آن توقیف و مورد تعقیب عدلی قرار گرفته نمی‌تواند. - هرگاه عضو شورای ایالتی در حالت جرم مشهود گرفتار گردد، باید به هیأت اداری شورای ایالتی اطلاع داده شود.

ماده پنجاه و دوم

شورای ایالتی دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

۱. طرح تعدیل قانون اساسی ایالت به پیشنهاد یک ثلث و موافقه دو ثلث

- اعضای شورا تأیید رئیس هیأت اجراییه ایالت که جهت تصویب به شورای ملی فدرال پیشنهاد می‌گردد.
۲. قبول استعفای رئیس، معاون و اعضای هیأت اجراییه ایالت.
۳. تصمیم بر عزل، تحقیق و محاکمه رئیس هیأت اجراییه، معاونین و اعضا در حالت اتهام به ارتکاب جرم و خیانت بزرگ.
۴. هرگاه رئیس هیأت اجراییه ایالت متهم به جرمی و یا ارتکاب خیانت قرار گیرد، موضوع بر اساس درخواست یک ثلث اعضا در مجلس شورای ایالتی مطرح و تحت غور و بررسی قرا می‌گیرد.
- هرگاه دو ثلث اعضای شورا آن را وارد دانست، در آن صورت موضوع را جهت تعقیب، تحقیق و تعیین مجازات متهم به مقام ریاست جمهوری فدرال اطلاع و محکمه اختصاصی از طرف رئیس جمهور تعیین می‌گردد.
- الی تعیین و انتخاب رئیس هیأت اجراییه جدید، معاون رئیس هیأت اجراییه ایالت از وظایف او سرپرستی می‌نماید.
- در صورتی که معاون ریاست هیأت اجراییه نیز به عین جرم متهم گردد، رئیس شورای ایالتی از مقام ریاست هیأت اجراییه سرپرستی می‌نماید.
- در حالت وفات رئیس هیأت اجراییه ایالت الی تعیین و انتخاب رئیس هیأت اجراییه جدید، معاون او وظایف ریاست هیأت اجراییه ایالت را به عهده می‌گیرد.
۵. تعیین حدود جغرافیای، واحدهای اداری ایالت مربوط با تصویب شورای ملی فدرال.
۶. اتخاذ تصمیم در مسائل مهمی که به سرنوشت ایالت تعلق دارد.
۷. پیشنهاد تعدیل و لغو قوانین ایالتی و طرح قوانین جدید بعد از موافقه رئیس هیأت اجراییه و ارسال آن‌ها غرض تصویب به شورای ملی فدرال.
۸. طرح پلان‌های انکشافی، اقتصادی - اجتماعی ایالت بعد از تأیید رئیس هیأت اجراییه و تقدیم آن به هیأت وزرای فدرال.
۹. استماع جواب رئیس هیأت اجراییه در مورد اجرائات شامل صلاحیت‌های شان.
۱۰. اعطای رای اعتماد و یا سلب اعتماد از هیأت اجراییه ایالت.

## ماده پنجاه و سوم

شورای ایالتی صلاحیت دارد، بر اساس پیشنهاد ثلث اعضای خود جهت بررسی اجرائات هیأت اجرائیه، ولایات، ولسوالی‌ها و نواحی کمیسیون را توظیف نماید.

## ماده پنجاه و چهارم

شورای ایالتی حق دارد، در جلسه استیضاح از رئیس هیأت اجرائیه (رئیس ایالت) توضیحات بخواهد.

- پاسخ استیضاح به صورت تحریری و یا شفاهی ارائه می‌گردد.

- شورای ایالتی می‌تواند بر اساس پاسخ ارائه شده، موضوع سلب اعتماد رئیس و اعضای هیأت اجرائیه را مورد بررسی قرار دهد.

## ماده پنجاه و پنجم

اعضای هیأت اجرائیه می‌تواند با کسب اجازه از رئیس شورای ایالتی با رأی مشورتی در جلسات عمومی و کمیسیون‌های شورا اشتراک نماید.

## ماده پنجاه و ششم

مقامات ذیل حق پیشنهاد تعدیل و لغو قوانین ایالتی و طرح قوانین جدید را به شورای ایالتی دارا می‌باشند.

۱. رئیس ایالت (رئیس هیأت اجرائیه)؛

۲. دو ثلث اعضای شورای ایالتی؛

۳. هیأت اجرائیه؛

۴. رئیس قوه قضائیه ایالت.

## ماده پنجاه و هفتم

تصویب مقررات و طرز العمل‌ها در شورای ایالتی بعد از منظوری رئیس هیأت اجرائیه ایالت نافذ می‌گردد.

## ماده پنجاه و هشتم

نشر تصاویر، طرز العمل‌ها و مقررات شورای ایالتی به زبان‌های رسمی کشور بوده و به زبان‌های اکثریت ساکنین محل نیز نشر می‌گردد.

## فصل چهارم

### رئیس هیأت اجرائیه ایالت و معاونان او

#### ماده پنجاه و نهم

هیأت اجرائیه که عالی‌ترین ارگان اجرائیه ایالت می‌باشد، عبارت‌اند از رئیس هیأت، دو نفر معاونان و دو نفر منشی.

#### ماده شصتم

رئیس هیأت اجرائیه ایالت توسط آرای عمومی مردم ایالت برای مدت سه سال انتخاب می‌گردد.

- یک شخص صرف برای دو دوره به حیث رئیس ایالت انتخاب می‌گردد.

- رئیس ایالت نزد شورای ایالتی مسئول است.

#### ماده شصت و یکم

هر تبعه جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان که سن (۳۰) سالگی را تکمیل و از حقوق مدنی و سیاسی برخوردار باشد، به حیث رئیس ایالت انتخاب شده می‌تواند.

#### ماده شصت و دوم

رئیس هیأت اجرائیه ایالت بعد از انتخاب شدن، در شورای ایالتی حلف آتی را به جا می‌آورد:

#### بسم الله الرحمن الرحيم.

به نام خداوند بزرگ و توانا سوگند یاد می‌کنم که در تمام اعمال و کردار خود، الله جل جلاله را حاضر و ناظر دانسته، احکام دین مقدس اسلام را اطاعت، قانون اساسی و سایر قوانین جمهوری فدرالی اسلامی افغانستان و قانون اساسی ایالت را حمایت، حقوق و آزادی‌های اتباع را حراست نمایم. با استعانت از بارگاه پروردگار تمام مساعی خود را در برقراری عدالت در جامعه و در راه سعادت مردم و ترقی ملت افغانستان به کار برم.

#### ماده شصت و سوم

رئیس هیأت اجرائیه ایالت از صلاحیت‌های مندرج در قانون اساسی فدرال و این قانون اساسی و سایر قوانین ایالتی در عرصه تقنینیه، اجرائیه و قضائیه

برخوردار می‌باشد.

ماده شصت و چهارم

رئیس هیأت اجرائیه ایالت علاوه بر سایر صلاحیت‌های مندرج این قانون، دارای صلاحیت‌های آتی می‌باشد:

۱. دایر نمودن و افتتاح اجلاس فوق‌العاده شورای ایالتی؛

۲. تأیید قانون اساسی ایالت و منظوری مقررات، طرز‌العمل‌ها و مصوبات شورای ایالت و اعلام انفاذ آن؛

۳. معرفی معاونان و منشیان رئیس هیأت اجرائیه ایالت به شورای ایالتی  
غرض تأیید تعیین آن‌ها و استحصال منظوری‌شان از مقام جمهوری فدرالی  
اسلامی کشور؛

۴. مطالبه تأیید عزل معاونان و منشیان هیأت اجرائیه از شورای ایالتی؛

۵. منظوری تقرر، انفکاک، ترفیع و تقاعد قضات، افسران پولیس، قوای مسلح و کارمندان ملکی طبق قانون؛

۶. اتخاذ تصمیم در مورد نظرخواهی عمومی راجع به مسائل عمده سیاسی - اقتصادی و اجتماعی در سطح ایالت.

ماده شصت و پنجم

در حالت اراده استعفا، رئیس هیأت اجرائیه ایالت استعفای خود را مستقیماً به شورای ایالت تقدیم می‌نماید.

- در صورتی که شورای ایالت استعفای وی را به اکثریت قاطع تأیید نماید، رئیس جمهور دولت فدرالی اسلامی افغانستان آن را منظور می‌نماید.

### فصل پنجم

#### قوة قضائیه ایالت

#### (شورای قضایی)

ماده شصت و هشتم

قضا (قوة قضائیه) رکن مستقل ایالت فدرال می‌باشد.

ماده شصت و هفتم

قضاوت در ایالت، صرف توسط محکمه و طبق قانون صورت می‌گیرد.

ماده شصت و هشتم

قوة قضائیه فدرال مرکب است از شورای قضایی ایالت و محاکم دیگر که طبق قانون تشکیل می‌گردند.

ماده شصت و نهم

شورای قضایی ایالت فدرال به حیث عالی‌ترین ارگان قضایی در رأس سیستم واحد قضایی ایالت قرار داشته، مرکب است از رئیس القضاة (رئیس شورای قضایی)، دو نفر معاون و چهار نفر اعضا.

ماده هفتادم

شورای قضایی ایالت مطابق احکام قانون فعالیت‌های محاکم را در ایالت مربوطه نظارت نموده تطبیق یکسان قانون را در فعالیت‌های محاکم تأمین می‌کند.

ماده هفتاد و یکم

رئیس القضاة ایالت، معاونان و اعضای او به پیشنهاد رئیس هیأت اجرائیه ایالت، موافقه قاضی القضاة دولت فدرال و منظوری رئیس جمهور مقرر می‌گردد. - سایر قضات ایالت به پیشنهاد رئیس القضاة و منظوری رئیس ایالت مقرر می‌گردند.

ماده هفتاد و دوم

ترفیع، تقاعد، استعفا و عزل رئیس القضاة، معاونان، اعضای شورای قضایی و سایر قضات ایالت توسط قانون تنظیم می‌گردد.

ماده هفتاد و سوم

قضات در قضاوت خود صرف تابع قانون و احکام شریعت اسلام می‌باشند.

ماده هفتاد و چهارم

صلاحیت قضا شامل رسیدگی به تمام دعاوی است که در آن اشخاص حقیقی یا حکمی به شمول دولت به صفت مدعی یا مدعی‌الیه قرار گرفته و به پیشگاه آن مطابق به احکام قانون اقامه می‌گردد.

## ماده هفتاد و پنجم

قضات حین بررسی قضایا، احکام قانون اساسی، قوانین دولت فدرال و احکام این قانون اساسی را تطبیق می‌نمایند.

- در حالات که قانون صراحت نداشته باشد، محکمه، قضایا را طبق احکام شریعت مقدس اسلام به نحوی حل و فصل می‌نماید که عدالت را به بهترین وجه ممکن تأمین نماید.

## ماده هفتاد و هشتم

در محاکم ایالت، محاکمه به صورت علنی اجرا می‌شود. حالاتی که قضایا در جلسات سری رسیدگی می‌شود، توسط قانون تعیین می‌گردد.

- فیصله‌های قطعی محاکم واجب‌التعمیل است، در صورتی که محکمه شخصی را محکوم به اعدام نماید، توشیح رئیس جمهور شرط است.

- ابلاغ حکم محکمه در همه حالات علنی است.

## ماده هفتاد و نهم

رسیدگی و حل و فصل قضایا در محاکم به لسان‌های پشتو، دری و یا به لسان اکثریت ساکنین محل صورت می‌گیرد.

- فیصله‌های محاکم باید مدلل باشد و دلایل حکم در آن ذکر گردد.

## ماده هفتاد و دهم

کشف جرائم از طرف پولیس ایالت بوده تعقیب، تحقیق و اقامه دعوی از طرف مدعی‌العموم (سارنوال) که جز قوه قضائیه ایالت می‌باشد، مطابق احکام قانون صورت می‌گیرد.

## ماده هشتاد و یکم

شورای قضایی ایالت در ساحت تنظیم امور قضایی، قوانین را طرح و به شورای ایالتی پیشنهاد می‌نماید.

## ماده هشتاد و دو

تشکیل، ترکیب، صلاحیت و طرز‌العمل محاکم ایالت توسط قانون تنظیم می‌گردد.

## منابع

قرآن کریم  
نهج البلاغه

### الف. کتاب‌ها و مقالات

۱. آدمک، لودیک، فرهنگ تاریخی افغانستان.
۲. آروین، ایوب (۱۴۰۰)، نماینده (زندگی، کارنامه و دیدگاه‌های سیاسی محمد اکبر نرگس، چاپ سوم.
۳. افغان، سمسور (۱۳۷۷)، سقاوی دوم، ترجمه خلیل الله و داد بارش، چاپ اول، اداره دارالنشر افغانستان.
۴. امیدی، علی «مقایسه مدل‌های ساختاری مدیریت مناطق جوامع متکثر»، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۶.
۵. بلخی، محمد اسماعیل، منبر آزادی (مجموعه ۱۴ سخنرانی علامه شهید بلخی) انتشارات بنیاد اندیشه، کابل.
۶. جمعی از نویسندگان (۱۳۸۳)، در باره فدرالیسم، با مقدمه ای از عبداللطیف پدرام، انتشارات بخش آموزش و فرهنگ حزب کنگره ملی افغانستان (۱)، کابل.
۷. خالدی نوراحمد (۲۰۲۰م)، افغانستان؛ مردم، تاریخ و سیاست، مطبعه الکترونیکی، چاپ اول.
۸. خلیل‌زاد، زلمی، درس‌هایی از افغانستان و عراق، ترجمه ع. سینا، روزنامه ۸



- صبح، کابل، ۲۶ سرطان ۱۳۸۹.
۹. خلیل‌زاد، زلمی، مصاحبه با طلوع نیوز، به نقل از شبکه های اجتماعی به تاریخ ۸ نوامبر ۲۰۲۱.
۱۰. خلیلی، محسن و هاشمی، صدیقه، «چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان» مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵.
۱۱. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)، نقدی بر فدرالیسم، نشر شیرازه، تهران.
۱۲. خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۹)، فدرالیسم در جهان سوم، (دوره دو جلدی) چاپ اول، نشر هزار، تهران.
۱۳. دانش، سرور (۱۳۸۲)، درآمدی بر: وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، چاپ اول، کابل.
۱۴. دانش، سرور (۱۳۹۲)، درآمدی بر حقوق بین الملل عمومی، انتشارات دانشگاه ابن سینا، کابل، چاپ اول.
۱۵. دانش، سرور (۱۳۹۳)، حقوق اداری افغانستان، انتشارات دانشگاه ابن سینا، کابل، چاپ دوم.
۱۶. دانش، سرور (۱۳۹۴)، حقوق اساسی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، چاپ سوم.
۱۷. دانش، سرور (۱۴۰۰)، مجموعه مقالات، جلد ۱۰، حکومت مجاهدین و امارت طالبان، یک دهه جنگ و ناکامی، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل.
۱۸. دانش، سرور (۱۴۰۰)، مجموعه مقالات، جلد ۲، مطالعات حقوقی (با نگاهی به حقوق اساسی)، چاپ اول، بنیاد اندیشه، کابل.
۱۹. دانش، سرور (۱۴۰۰)، مجموعه مقالات، جلد ۶، انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل. ص ۲۲۰.
۲۰. دانش، سرور (۱۴۰۰)، مجموعه مقالات، جلد چهارم (احزاب و جریان های سیاسی افغانستان)، انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، چاپ اول.
۲۱. دانش، سرور، «گامی بزرگ به سوی دموکراسی؛ گزارشی از لویه جرگه

- ۱۹، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۸۱.
۲۲. دانش، سرور، مصاحبه در مورد فدرالیسم، مجله عدالت و امید، شماره اول، ۲۲ حوت ۱۳۹۶.
۲۳. دایره المعارف دموکراسی، زیر نظر سیمور مارتین لیپست، ترجمه فارسی به سرپرستی کامران فانی-نورالله مرادی، کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه ایران، تهران، چاپ دوم، زمستان ۱۳۸۳.
۲۴. ذوالعین، مبانی حقوق بین الملل عمومی، چاپ پنجم، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۶.
۲۵. رجا، محمدرفیق، چگونگی اختطاف و ناگفته‌هایی از حیات سیاسی محمدعیسی غرجستانی، سایت «کانون افغانستانی‌های فنلند»، ۹ آگست ۲۰۲۰.
۲۶. رفیق سلیمان، الفیدرالیه و مشکلاتها التطبيقیه فی العالم المعاصر (الامارات العربیه المتحده و العراق/اقلیم کردستان، از انتشارات مرکز الایمقراطی العربی - آلمان، برلین، چاپ اول ۲۰۲۱ م).
۲۷. رهین، رسول، طرح نظام سیاسی آینده افغانستان، نشریه خاوران، از شورای فرهنگی افغانستان، سویدن، سال دوم، شماره یازدهم ۶ دلو ۱۳۸۱.
۲۸. روستار تره‌کی، م. عثمان (۱۳۷۷)، ساختارهای قدرت از نظر جامعه شناسی در افغانستان، پشاور.
۲۹. الزیدی، ولید کاصد (۲۰۱۹ م)، الفیدرالیه - درسه فی المصطلح و المفهوم و النظریه، العتبه العباسیه المقدسه، المركز الاسلامی للدراسات الاستراتیجیه، عراق، نجف، چاپ اول.
۳۰. زیوری، سید اکبر (تنظیم کننده)، (۱۳۸۲)، قانون اساسی، میثاق ملی، کانون مطالعات و پژوهش های افغانستان، چاپ اول، لندن.
۳۱. سازمان رهایی افغانستان، «با درس‌گیری از اشتباهات، راهمان را جانبازانه ادامه دهیم!»، سنبله ۱۳۹۷ - سپتامبر ۲۰۱۸ م.
۳۲. سنهوری، عبدالرزاق (۲۰۰۰ م)، فقه الخلافه و تطورها لتصبح عصبه امم

- شرقیه، مؤسسه الرساله، چاپ چهارم.
۳۳. شاکر، فرح (۲۰۲۱م)، النظام الفدرالی فی العراق (النشأه و الاداء و الاهمیه)، ترجمه علی الحارس، مرکز الرفا دین للحوار، چاپ اول، لبنان، بیروت.
۳۴. شتورم، رولاند و شتاینهارت، پرتسیمرمان، مقدمه ای بر فدرالیسم (تنظیم شده برای تدریس در دانشگاه)، ترجمه سامرند م، آلمان، نوامبر ۲۰۰۷،
۳۵. شمس الدین، محمد مهدی (۱۹۹۴م)، فی الاجتماع السیاسی الاسلامی، بیروت.
۳۶. عبدالرحمن خان، تاج التواریخ، (چاپ قدیم (سال ۱۹۰۴ میلادی) فصل یازدهم.
۳۷. عبدالمولی، عصام عبداللطیف و الکیلانی، عبدالله، «الفدرالیه فی الدوله الاسلامیه - الاغالبه (۱۸۴-۲۹۶ه) نموذجا»، مجله دراسات، علوم الشریعه و القانون، المجلد ۴۴، ملحق ۱، ۲۰۱۷، دانشگاه اردن، دانشکده شریعت.
۳۸. غبار، میر غلام محمد (۱۳۶۸)، افغانستان در مسیر تاریخ، چاپ چهارم، تهران.
۳۹. غرجستانی، محمد عیسی (۱۳۶۴)، مبارزات هزاره‌ها در ۲۰ سال اخیر، چاپ اول، کویته،
۴۰. غرجستانی، محمد عیسی (۱۳۹۵)، تاریخ نوین هزاره‌ها، چاپ دوم.
۴۱. غرجستانی، محمد عیسی (۱۹۸۹م)، تاریخ هزاره و هزارستان، چاپ اول، کویته پاکستان،
۴۲. غلام جیلانی عارض، سرحدات و تقسیمات اداری افغانستان در طول تاریخ، چاپ اول، ختیخ بیارغونی (کور)، سرطان ۱۳۸۲، پشاور، پاکستان.
۴۳. فرهنگ، میر محمد صدیق (۱۳۸۵)، افغانستان در پنج قرن اخیر، چاپ نوزدهم، تهران.
۴۴. فیاض، محمد اسحاق، جایگاه زن در نظام سیاسی اسلام، ترجمه سرور دانش، چاپ دوم، تهران، انتشارات عرفان، ۱۳۹۱.
۴۵. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی.
۴۶. کاتب فیض محمد (۱۳۹۰)، سراج التواریخ در وقایع دوره امیر حبیب الله خان، جلد چهارم، چاپ اول، انتشارات امیری، کابل.
۴۷. کشتمند، سلطان علی (۲۰۰۲م)، یادداشت های سیاسی و رویدادهای

- تاریخی، دوره سه جلدی، چاپ اول.
۴۸. مبارز، عبدالحمید (۱۹۹۸م)، فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، چاپ اول، پشاور.
۴۹. محقق افشار، رمضان علی، «مردم افغانستان شصت سال در زندان محمدزایی‌ها»، طلوح وحدت، نشریه حزب وحدت اسلامی افغانستان، کویت، پاکستان، شماره ۱۵ مؤرخ سرطان ۱۳۷۱ و همچنین شماره ۱۹ مؤرخ ۱۹ عقرب ۱۳۷۱.
۵۰. محیی الدین مهدی، مقاله‌ای تحت عنوان: «ساختار نظام مطلوب در افغانستان».
۵۱. مزاری، عبدالعلی (۱۳۷۳)، فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد شهید مزاری)، گردآوری عبدالله غفاری لعلی، چاپ اول.
۵۲. مزاری، عبدالعلی (۱۴۰۰)، فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد شهید مزاری) انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل.
۵۳. مزاری، عبدالعلی، احیای هویت (مجموعه سخنرانی‌های شهید مزاری)، انتشارات بنیاد اندیشه، چاپ اول، کابل، زمستان ۱۳۹۷.
۵۴. مزاری، عبدالعلی، احیای هویت، (مجموعه سخنرانی‌های شهید مزاری)، انتشارات مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، چاپ اول، قم، زمستان ۱۳۷۳.
۵۵. مقصودی، عبدالحسین (۱۳۶۸)، هزاره جات سرزمین محرومان، چاپ اول، کویت، پاکستان.
۵۶. منتسکیو، روح القوانین، ترجمه و نگارش علی اکبر مهتدی (دوره دو جلدی) چاپ دهم، انتشارات امیر کبیر، تهران، ۱۳۹۱.
۵۷. میثاق، عبدالکریم (۱۴۰۱)، خاطره‌ها؛ گپ‌هایی از گذشته، چاپ اول، انتشارات امیری، کابل.
۵۸. واتس، رونالد. الانظمه الفدرالیه، ترجمه عربی غالی برهومه و دیگران، شبکه بین المللی انجمن فدراسیون‌ها (منتدی الاتحادات الفدرالیه، شبکه دولیه للفدرالیه) اوتاوا، کانادا، ۲۰۰۶م.
۵۹. واعظی، حمزه (۱۳۸۹)، هویت‌های پریشان» چاپ اول، کابل.
۶۰. یاری، اکرم (۱۳۹۲)، غرض، انقلاب و مسأله ملی، تنظیم و تکثیر هواداران حزب کمونیست (مائوئیست) افغانستان در اروپا.

## ب. نشریات

۶۱. خیرگزاری جمهور، ۲۰ جدی ۱۳۹۰، گزارش از نشست بنیاد محمود طرزی در کابل.
۶۲. فصلنامه سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، سال چهارم، شماره ۱۳ و ۱۴، مورخ پاییز و زمستان ۱۳۷۶.
۶۳. فصلنامه سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۸۱.
۶۴. فصلنامه سراج، نشریه مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، سال سوم، شماره ۱۲، مورخ تابستان ۱۳۷۶، سرمقاله.
۶۵. مشعل رهایی، شماره دوم- حوت ۱۳۹۹- نشریه تئوریک جنبش چپ افغانستان (دموکراتیک نوین).
۶۶. میهن، نشریه مرکزی سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان (سازا)، شماره اول، مؤرخ اول عقرب ۱۳۶۷.
۶۷. میهن، نشریه مرکزی سازمان انقلابی زحمتکشان افغانستان، شماره دوم، مؤرخ اول قوس ۱۳۶۷.
۶۸. هفته نامه راه نجات، مدیر مسئول سید حسین عالمی بلخی، شماره یازدهم، مؤرخ ۱۳۸۱/۸/۸، صفحه اول.
۶۹. هفته نامه وحدت شماره ۸۵ مؤرخ ۲۹ دلو ۱۳۷۱، مصاحبه با استاد محقق و عبدالرحیم فرزام از مسئولین جنبش در مورد نظام فدرال.
۷۰. هفته نامه وحدت، شماره های: ۶۴، ۹۰، ۹۱، ۱۲۰، ۱۲۲، ۱۲۳، ۱۲۶، ۱۲۷، ۱۲۹، ۱۳۳، ۱۳۵، ۱۳۶، ۱۳۷، ۲۰۸، ۲۰۹.
۷۱. هفته نامه وحدت، نشریه حزب وحدت اسلامی افغانستان، شماره ۹۰ و ۹۱ مؤرخ ۱۹ حمل ۱۳۷۲.
۷۲. هفته نامه وحدت، نشریه مرکزی حزب وحدت اسلامی در خارج از کشور، شماره ۱۱۶ مؤرخ ۱ میزان ۱۳۷۲.
۷۳. هفته نامه وحدت، ارگان نشراتی حزب وحدت اسلامی افغانستان در

خارج از کشور، شماره مسلسل ۲۰۸، سال هفتم، ۲۲ جوزا ۱۳۷۶ برابر با ۱۲ جون ۱۹۹۷ م.

### ج. سایت‌ها و صفحات مجازی

۷۴. خالدی، صفحه فیسبوک Noor Ahmad Khalidi ۹ نوامبر ۲۰۲۲.
۷۵. سایت آریایی، بخش مقالات پیرامون مسوده قانون اساسی.
۷۶. سایت آریایی، بخش مقالات در باره قانون اساسی.
۷۷. سایت حزب کنگره ملی افغانستان، خط مشی دکتر عبداللطیف پدرام رهبر حزب کنگره ملی افغانستان.
۷۸. سایت خراسان زمین.
۷۹. سایت راه پرچم.
۸۰. سیستم اعظم، سایت آریایی، مقالات پیرامون قانون اساسی
۸۱. صالحی، منوچهر، کندوکاوی در باره فدرالیسم، هامبورگ، ۲۰۱۹.
۸۲. صفحه فیسبوک حسین یاسا، ۲ اپریل ۲۰۲۱.
۸۳. صوفی زاده درخیل، عبدالقدیر، «رفع بحران و شناخت جمهوری متحده فدرال»، سایت آریایی.
۸۴. عباسیان، حسن «دموکراسی امام علی و حکومت های استبدادی اسلامی معاصر»، سایت ایران امروز، ۱۳۸۴/۹/۱.
۸۵. کشتمند، سلطانعلی، «پیرامون پرسمان صلح در افغانستان؛ فدرالیسم راه را برای رسیدن به صلح استوار و پاسداری از آن می‌گشاید» نشر شده در سایت کابل پرس، ۵ اپریل ۲۰۲۱.
۸۶. کوشانی، محبوب الله، دستنویس محمد طاهر بدخشی در پشتیبانی از عبدالمجید کلکانی، تارنمای خراسان زمین ([www.khorasanzameen.net](http://www.khorasanzameen.net)) ۲ اسد ۱۳۹۸.
۸۷. لعل‌زاد، نکته‌هایی در مورد فدرالیسم در کشور و حساسیت پشتون‌ها، نوامبر ۲۰۲۲، نشر شده در تارنمای «خراسان زمین»

د. قوانین

۸۸. جریده رسمی، شماره ششم، اول سرطان ۱۳۶۴، شماره مسلسل ۵۸۴.
۸۹. قانون اساسی اتحاد شوروی سابق سال ۱۹۴۴.
۹۰. قوانین اساسی اتحاد شوروی سابق، ایالات متحده آمریکا، آرژانتین، سویس، آلمان غربی، نیجریه، استرالیا و کانادا.
۹۱. قوانین اساسی افغانستان (ده قانون اساسی از ۱۳۰۱ تا ۱۳۸۲) با ضمیمه طرح قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان، تصحیح و تنظیم سرور دانش، چاپ اول، انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، بهار ۱۳۹۸.
۹۲. نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، طبع دائره تحریرات مجلس عالی وزرا، ۱۵ دلو ۱۳۰۲، کابل.