

بررسی فرصت‌ها و چالش‌های فدرالیسم در افغانستان

محمد شریف روشن یوسفی^{۱*}، ربابه اکبرزاده^۲

۱- دانشجوی ماستری روابط بین‌الملل، دانشگاه کاتب، کابل، افغانستان

۲- دانشجوی لیسانس حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه غرجستان، کابل، افغانستان

چکیده

نظام‌های سیاسی متمرکز معمولاً در جوامع جهانی سوم با مشکلات توزیع قدرت و مشارکت گروه‌ها در قدرت و حاکمیت مواجه است. در افغانستان، این امر موجب شده تا اغلب گروه‌های قومی ساکن در این کشور که هیچ‌کدام اکثریت مطلق را تشکیل نمی‌دهند، از حضور نابرابر در قدرت، عدم توجه به حقوق و انکشاف متوازن رنج‌برده و ناراضی باشند. عده‌ای راه‌حل این مشکل را در فدرالی شدن افغانستان می‌بینند. این تحقیق به هدف بررسی این که فدرالیسم به‌عنوان یک نظام سیاسی غیر متمرکز از چه پتانسیلی در حل این تنش‌ها برخوردار است و با کدام چالش‌ها و فرصت‌ها مواجه خواهد بود، صورت گرفته است. پژوهش حاضر از روش توصیفی و داده‌های کتابخانه‌ای بهره جسته است. پس از بررسی ویژگی‌های ساختاری جامعه افغانستان به این نتیجه دست‌یافته است که فدرالیسم از طریق توزیع قدرت در مرکز و ایالات، واگذاری صلاحیت‌های قانون‌گذاری به هر بخش، تأمین عدالت اجتماعی و انکشاف متوازن و فراهم‌سازی زمینه حضور همه اقوام در قدرت، پتانسیل حل تنش‌ها و شکاف‌های موجود در افغانستان را داراست.

واژه‌های کلیدی: فدرالیسم، افغانستان، فرصت‌ها، چالش‌ها

مقدمه

یکی از مشکلات و مسائل حاد بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای جهان سوم، چگونگی توزیع قدرت و مشارکت در حاکمیت است. در کشورهایی که از لحاظ ملی و فرهنگی یکپارچه‌اند، چنین مشکلاتی کم‌تر است و کشمکش‌ها بیشتر میان احزاب، گروه‌ها و شخصیت‌های سیاسی خواهان قدرت که ادعای برنامه بهتر دارند، هست؛ اما برعکس در کشورهای چندملیتی و چند قومی این مشکل در سطح وسیع‌تر وجود دارد و کشمکش بر سر قدرت، عدم مشارکت گروه‌ها و توسعه مشارکتی، عدم توجه به حقوق اقلیت‌ها، عدم توجه به انکشاف متوازن و ... است که باعث توسعه نابرابر شده و در نهایت منجر به نارضایتی اقلیت‌ها و بی‌ثباتی و توسعه‌نیافتگی کشور می‌شود (مفیدی، (بی‌تا): ۱). افغانستان به‌عنوان یک کشور جهان‌سومی چند قومی - ملیتی، سال‌هاست دچار این مشکل می‌باشد. این کشور دارای چالش‌ها و بحران‌های متعدد و متوالی است، از جمله در نظام سیاسی این کشور، تمرکز قدرت وجود دارد که با سوء استفاده حاکمان از آن، مشکلات عدیده‌ای خلق شده است.

شکاف‌های عمیق اجتماعی، فرهنگی و سیاسی، عدم شکل‌گیری دولت کارآمد که اراده و توان تأمین عدالت اجتماعی را در تمام حوزه‌ها داشته باشد، عدم توان حکومت در مدیریت گروه‌ها و جریان‌های سیاسی متولدشده در دوره جدید که در راستای ملت شدن و منافع ملی کار کنند، تمرکز قدرت و ... باعث شده است که برخی از تحلیل‌گران و سیاست‌مداران، تغییر نظام سیاسی کشور به فدرالیسم را به‌عنوان یکی از راهکارهای حل این چالش‌ها مطرح کنند. در این تحقیق به این مسئله خواهیم پرداخت که فدرالیسم به‌عنوان یک نظام سیاسی غیرمتمرکز، از چه پتانسیلی در حل تنش‌های موجود در افغانستان برخوردار است و با کدام فرصت‌ها و چالش‌ها مواجه خواهد بود؟

پرسش‌های تحقیق

۱. فدرالیسم به‌عنوان یک نظام سیاسی غیرمتمرکز، از چه پتانسیلی در حل تنش‌های موجود در افغانستان برخوردار است؟
۲. فدرالیسم، چه نوع نظام سیاسی است و نسبت به سایر نظام‌های سیاسی رایج در جهان، از چه برتری‌ها و کاستی‌ها برخوردار است؟
۳. فدرالیسم در افغانستان از کدام مزیت‌ها برخوردار و چه فرصت‌هایی را در این کشور ایجاد می‌کند؟
۴. فدرالیسم در افغانستان با کدام چالش‌ها مواجه و چه موانعی فرا روی فدرالی شدن افغانستان وجود دارد؟

ادعای تحقیق

فدرالیسم به عنوان یک نظام سیاسی غیر متمرکز، پتانسیل و ظرفیت حل اختلافات، تنش‌ها و شکاف‌های قومی، مذهبی، زبانی و سمتی در افغانستان را داراست.

پیشینه تحقیق

بررسی امکان و عدم امکان شکل‌گیری فدرالیسم در افغانستان، موضوعی است که در مورد آن بحث‌ها، گفتگوها و ابراز نظرهای زیادی صورت گرفته است؛ اما تا جایی که نگارنده بررسی نموده است، تعداد کتاب‌های منتشر شده در این زمینه بسیار اندک است. از جمله می‌توان به کتاب‌های "حکومت فدرالی و اصلاحات در افغانستان" از محمدتقی زاهدی، "فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان" از عبدالحمید مبارز و کتاب "افغانستان و فدرالیسم" نوشته عبدالقدیر علم اشاره کرد. مبارز بر علیه و ضد فدرالیسم نوشته و بیشتر به ریشه‌های فکری فدرالیسم در افغانستان پرداخته است؛ او مشوق اصلی این ایده در افغانستان را خارجی‌ها می‌داند؛ اما زاهدی با نقد شدید عبدالحمید مبارز، کتابش را با رویکرد طرفداری از فدرالیسم در افغانستان نوشته است. به صراحت می‌توان مدعی شد که هر دو نفر به صورت علمی به بررسی مفهوم فدرالیسم در افغانستان نپرداخته، بلکه با پیش‌داوری و قضاوت ارزشی این موضوع را مورد بحث قرار داده‌اند. در کنار آن، آثار و مقالات دیگری را نیز می‌توان در مورد فدرالیسم در افغانستان یافت کرد. در این آثار دیدگاه‌های متفاوت در مورد شکل‌گیری فدرالیسم در افغانستان، ارائه شده است که برخی مخالف و بعضی‌های دیگر موافق آن هستند.

در نخست دیدگاه‌های مخالف را مورد بررسی قرار می‌دهیم. پیکار پامیر (بی‌تا) در مقاله‌ی تحت عنوان "آیا نظام فدرالی برای افغانستان کنونی مناسب است؟" معتقد است که طرح نظام فدرالی در کنار سایر نظام‌های سیاسی از سوی صاحب‌نظران و شهروندان افغانستان، حق مسلم آنان است. وی با ذکر ویژگی‌های نظام فدرالی و با ذکر وجود چالش‌هایی مانند عدم شکل‌گیری دولت مقتدر مرکزی، عدم شکل‌گیری وحدت ملی واقعی، وجود سلاح‌های خفیه و تقلیه در نزد گروه‌های غیر مسؤل، عدم شکل‌گیری آشتی ملی به معنای واقعی کلمه، عدم توجه به رعایت قانون اساسی، تلاش دشمنان خارجی برای نفاق‌افکنی میان اقوام، عدم شکل‌گیری نظام اقتصادی مناسب، وجود جنگ‌های مسلحانه و اشغال بودن افغانستان، معتقد است که فضا برای طرح نظام فدرالی مناسب نیست (پامیر، بی‌تا: ۳-۱).

محمد سرور دانش (۱۳۹۶) معاون دوم ریاست جمهوری در نشست "رونمایی تحقیقات پیرامون بررسی قضائی و قوه اجرائیه" در مورد تغییر نظام سیاسی افغانستان به پارلمانی و فدرالی به این باور است

که اوضاع نامناسب سیاسی و اقتصادی و نبود یک توافق عمومی مانع اصلی غیر عملی بودن نظام فدرالی در افغانستان است (طاهری، ۱۳۹۶: ۲).

خلیل محسنی (۱۳۹۵) در مقاله‌ی "چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان"، ضمن این‌که معتقد است شرایط و بسترهای مناسب از نظر تنوع قومی، مذهبی و نژادی برای فدرالی شدن افغانستان مساعد است (محسنی، ۱۳۹۵: ۱۶۷)؛ وی دلایل مخالفت‌ها را مواردی چون: احتمال جدایی‌خواهی و چندپاره شدن مردم، دارایی و بضاعت اندک کشور و شکاف اقتصادی موجود میان ولایات کشور، وضعیت غیرهمسان ولایات، مداخله‌ی کشورهای همسایه و تمایل گروه‌ها و اقوام مختلف به سوی برخی از این کشورها، دیرینگی و وسعت بی‌سواد، ناپختگی و به بلوغ نرسیدگی سیاسی و فرهنگی می‌داند (محسنی، ۱۳۹۵: ۹۱).

اما برخی‌ها به‌طور بسیار شدید طرفدار فدرالی شدن افغانستان هستند. ارزگانی (۲۰۱۲) در مقاله‌ی با عنوان "تحقق نظام فدرالی، متضمن حاکمیت مردم‌سالاری در آینده افغانستان به این باور است که فدرالیسم در افغانستان، فساد اداری، عملیات تروریستی، قبیله‌گرایی، نژادپرستی و رقابت‌های زیان‌بار کشورهای خارجی را حل خواهد ساخت (ارزگانی، ۲۰۱۲: ۶).

در متن پیشنهادی حزب وحدت اسلامی افغانستان که آن را "قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان" می‌خواند با اشاره به ظلم و ستم‌هایی که از سوی حکومت‌ها بر مردم روا داشته شده است، حل آن را با فدرالی شدن افغانستان میسر می‌داند. در بخشی از مقدمه این متن آمده است که «حزب وحدت اسلامی افغانستان معتقد است که به‌منظور حل عادلانه مسئله ملی و خاتمه دادن به نفاق‌های گوناگون نژادی، لسانی و منطوقی، بهترین شکل حاکمیت اسلامی در کشور، ایجاد ساختار دولتی بر پایه اصول فدرال با در نظر داشت تقسیمات ملکی بر اساس ویژگی‌های ملی، تاریخی، فرهنگی و سایر مشخصات اجتماعی می‌باشد» (سراج، بی‌تا: ۷۴).

همان‌طوری که قبلاً هم ذکر شد، در مورد فرصت‌ها و چالش‌های فدرالیسم در افغانستان تحقیقی که از اعتبار آکادمیک برخوردار باشد، بسیار اندک است. از این‌رو، تحقیق حاضر به هدف شناسایی فرصت‌ها و چالش‌هایی که فدرالیسم در افغانستان می‌تواند داشته باشد، خواهد پرداخت.

روش تحقیق

پژوهش حاضر از روش توصیفی بهره جسته و داده‌های کتابخانه‌ای را به‌صورت اسنادی تحلیل محتوا و تبیین نموده است. در تبیین اسنادی به گفته‌ها در مورد موضوعی اشاره و استناد صورت می‌گیرد

و نتایج بر مبنای آن ارائه می‌شود. فدرالیسم در افغانستان دارای هواداران و مخالفانی است که هر کدام دیدگاه‌های خاص خود را در این مورد دارند. در این تحقیق در آغاز مفهوم فدرالیسم و ریشه‌های تاریخی آن مورد بررسی قرار گرفته، سپس به ویژگی‌ها و اصول دول فدرال و همچنین انواع فدرالیسم اشاره شده است. در ادامه مزیت‌ها و معایب فدرالیسم بحث گردیده، در بخش دوم، استدلال‌های موافقان و مخالفان فدرالیسم در افغانستان مورد بررسی قرار گرفته است. ویژگی‌های ساختاری جامعه افغانستان، مزیت‌ها و فرصت‌ها و چالش‌ها و موانع نظام فدرالی در افغانستان از مباحث دیگر ایست که به آن پرداخته شده است. در اخیر، از مباحث مطرح‌شده، نتیجه‌گیری صورت گرفته است.

چهارچوب مفهومی تحقیق

۱. مفهوم نظام سیاسی

«مفهوم نظام سیاسی (political system)، رهیافتی نو در شناخت پدیده سیاسی که نه تنها در برگیرنده نهادهای سیاسی رسمی بلکه همه انواع فعالیت سیاسی در جامعه است. نظام سیاسی بخشی از نظام عام است و بر هم‌بستگی‌هایی درونی اجزای گوناگون این نظام دلالت می‌کند» (عالم، ۱۳۸۰: ۱۴۹). رابرت دال معتقد است هر نظام سیاسی اهداف متناقض را با سایر نظام‌های سیاسی دنبال می‌کند: «تناقض و توافق دو جنبه مهم نظام سیاسی است. افرادی که با یکدیگر زندگی می‌کنند، هرگز درباره همه چیز باهم موافق نیستند؛ ولی اگر آن‌ها بخواهند به زندگی با یکدیگر ادامه دهند نمی‌توانند هدف‌هایی را که باهم تناقض دارد تعقیب کنند» (همان، ۱۵۱ - ۱۴۹). اگر دامنه مفهوم دال را گسترش دهیم، از سخن وی چنین برداشت می‌شود که گروه‌ها، ملیت‌ها و اقوام ساکن در یک جامعه اصولاً نمی‌توانند در مورد همه چیز توافق نظر داشته باشند و از سوی دیگر با دنبال کردن اهداف متناقض، نمی‌توانند باهم زندگی کنند. لذا اینجاست که ضرورت تکثیر انواع نظام‌های سیاسی مطرح می‌شود تا جوامع را متناسب با بافت‌های فرهنگی - اجتماعی‌شان مدیریت و رهبری کند. در یک تقسیم‌بندی، نظام‌های سیاسی را می‌توان به سه نوع مختلف از هم تفکیک کرد، «دولت - کشورهای تک ساخت یا متمرکز، دولت - کشورهای غیرمتمرکز و دولت - کشورهای چند پارچه یا مرکب» (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۵۶). نظام‌های غیرمتمرکز دارای واحدهای محلی هستند که از اختیارات تصمیم‌گیری داخلی برخوردارند و دولت - کشورهای مرکب یا چند پارچه، متشکل از دولت‌های مختلف است که تمامی این دولت‌ها تحت اداره حکومت مرکزی مدیریت می‌شوند و ساختار فدرالیسم یا کنفدرالیسم را تشکیل می‌دهند (همان، ۲۵۶).

۲. مفهوم فدرالیسم

از فدرالیسم برداشت‌ها و تعاریف متعدد ارائه شده است. در ساده‌ترین تعریف، می‌توان گفت فدرالیسم نظامی است که در آن، قدرت بین واحدهای ملی و محلی حکومت تقسیم می‌شود و واحدهای محلی می‌توانند تحت حوزه اختیارات حقوقی و قانونی مستقل عمل کنند. در مقابل در حکومت‌های متمرکز، قدرت در مرکز انباشته می‌شود و عمدتاً در قالب نهاد قانون‌گذاری ملی یا پارلمانی است، اما در عرصه عمل ممکن است مرکز بعضی اختیارات قانونی و حکومتی را به مقامات محلی واگذار کند (اسدی، ۱۳۸۹: ۱۸۵).

دایره‌المعارف بریتانیکا فدرالیسم را «شکلی از سازمان سیاسی تعریف می‌کند که حکومت‌های محلی ایالت‌ها را در درون یک نظام سیاسی فراگیر به‌صورتی وحدت می‌بخشد که به هر ایالت اجازه می‌دهد موجودیت سیاسی بنیادی خود در سطح ایالتی را حفظ کند» (www.britanicaencyclopedia.com). عده‌ای فدرالیسم را «جمهوری جمهوری‌ها» خوانده‌اند (forsyth, 1987: 15). برخی‌های دیگر از فدرالیسم به‌عنوان «حکومت بر خود، به‌علاوه‌ی حکومت مشترک» نام برده‌اند (Elazar, 1987: 12)؛ اما عده‌ی دیگر فدرالیسم را «شکلی از حکومت می‌دانند که وحدت را در عین تنوع حفظ می‌کند» (Kincaid, 2002: 223). گراهام اسمیت معتقد است که «فدرالیسم به‌عنوان شکلی از پلورالیسم جغرافیایی، در حال جلب توجه کشورهای است که درصدد حفظ وحدت دولت در جوامع چند قومی هستند» (Smith, 1995: 16).

در یک تعریف دیگر «فدرالیسم به آن اصل سازمان‌دهی ساختار کشوری گفته می‌شود که در آن واحدهای اساساً متساوی‌الحقوق و مستقل، برای ایجاد یک واحد بزرگ‌تر سیاسی باهم متحد می‌شوند. وجه مشخص اساسی این نظام این است که اجزای تشکیل‌دهنده آن (دولت‌های ایالتی و دولت فدرال) هم مستقل از هم کار کنند و هم باهم دیگر در ارتباط تنگاتنگ باشند» (ایرانپور، بی‌تا: ۲). هم‌چنین می‌توان گفت «اگر اقتدار حکومت در یکجا متمرکز باشد، حکومت تک ساخت (unitary) و اگر میان مرکز و چند واحد محلی تقسیم شده باشد، حکومت فدرالی (federal government) خواهد بود» (عالم، ۱۳۸۰: ۳۳۵)؛ اما به‌طور مشخص می‌توان گفت «فدرالیسم نوع نظام سیاسی دو ساختی (حکومت فدرال یا مرکزی و حکومت ایالتی) است که در نقطه مقابل حکومت بسیط یا متمرکز به کار می‌رود. فدرالیسم به‌عنوان اصلی‌ترین شکل حکمرانی نامتمرکز است که در آن، اختیارات و اقتدار بین حکومت فدرال (مرکزی) و ایالت‌ها تقسیم می‌شود. حکومت فدرال در ارتباط با مسائل و موضوعات ملی مشترک مانند سیاست خارجی، سیاست‌های دفاعی، امنیت ملی و پول به اعمال اقتدار و حاکمیت و تصمیم‌گیری

می‌پردازد و ایالت‌ها به‌عنوان حکومت‌های محلی در عرصه مسائل سیاسی، فرهنگی و اقتصادی از اقتدار و حق تصمیم‌گیری در داخل ایالت برخوردارند» (سردار نیا، ۱۳۹۴: ۱۷۳). این شیوه اداره حکومت، در کشورهایی که دارای مذاهب، قومیت یا نژادهای متنوع هستند، برای حل مشکلات ناشی از این گوناگونی، بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است (منصوریان و صدقاتی، ۱۳۸۹: ۲). میدان عمل این شیوه حکومت‌داری بسیار وسیع است به گونه‌ای که کشورهای فدرال تقریباً بر ۵۱/۸۲ درصد خاک دنیا حکومت می‌کنند و تقریباً نماینده ۳۹/۵۸ درصد مردم دنیا هستند (خوبروی، ۱۳۷: ۱۵). برخی از این کشورها عبارت‌اند از: آلمان، اتریش، ایتوبی، استرالیا، امریکا، برزیل، بلژیک، پاکستان، روسیه، سوئیس، مالزی، مکزیک، میکرونزی، نیجریه، ونزوئلا و هند که برخی از این‌ها کشورهای توسعه‌یافته نیز هستند. فدرالیسم در جهان امروز به هدف (۱) تقسیم قدرت به کمک تفکیک عمودی قوا و حمایت از ملیت‌ها و اقلیت‌های ملی و (۲) ادغام این جوامع چندگونه در یک واحد بزرگ‌تر، در کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرد (ایرانپور، بی‌تا: ۱). هم‌چنین از دلایل دیگر نظام فدرالی را می‌توان «وجود یک ساختار متنوع قومی» نام برد؛ کشورهای مانند سوئیس، کانادا و هند به دلیل داشتن بافت قومی مختلف از این نظام بهره می‌برند (همان: ۱۰).

تاریخچه و پیشینه فدرالیسم

فدرالیسم در واقع در آغاز برای تأسیس دولت در جوامعی مورد استفاده قرار گرفت که به دلیل ناهمگونی‌ها، از یک‌سوء توانایی تشکیل دولت قوی و یا متمرکز را نداشتند و از سوی دیگر می‌خواستند در مقابل دشمن مشترک، اتحاد ایجاد کنند (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۲). «قدیمی‌ترین شکل رژیم فدرالیسم، طرز حکومت امپراتوری ایران باستان است. در آغاز قرن هفتم پیش از میلاد، مادها، نخستین سلسله ایرانی که مرکب از شش طایفه بودند به حکومت رسیدند. سرزمین ماد در واقع به کشورهای بسیار کوچکی که مستقل بودند، تقسیم شده بود و هر قسمت نیز دارای شاهی بوده است. هخامنشیان سازمان‌های سیاسی و نظامی مادها را پذیرفتند» (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۱۸۴). وسعت زیاد و وجود مردمی که از حیث نژاد و مذهب و موقعیت جغرافیایی با یکدیگر اختلاف فراوان داشتند، حکومت مرکزی زمان هخامنشیان را بر آن داشت که امپراتوری را برحسب اوضاع جغرافیایی و چگونگی ملیت‌های مختلف به چندین «ساتراپی» تقسیم کند. این ساتراپی‌ها در عین اطاعت از حکومت مرکزی و پرداخت خراج و ارائه کمک نظامی در هنگام جنگ، در امور داخلی خود استقلال کافی داشتند و چون مردمی که در یک ساتراپی زندگی می‌کردند، دارای فرهنگ، نژاد و آداب و رسوم مشترک و مشابه بود و به میل و دلخواه

خود در حفظ این ارزش می‌کوشیدند، آرامش و صلح در سراسر امپراتوری حکم‌فرما بود (میرحیدر، ۱۳۷۸: ۷۸).

اما نخستین اندیشه‌های دولت فدرال مدرن توسط مونتسکیو و پُروڈن در فرانسه مطرح شد؛ مونتسکیو پیش از انقلاب کبیر فرانسه و پُروڈن پس از آن می‌زیستند، بنابراین هرکدام دو جنبه مختلف، مونتسکیو فدرالیسم سیاسی و پُروڈن فدرالیسم اقتصادی را طرح کردند. مونتسکیو در برگشت از سفر آلمان در سال ۱۷۲۸، با مشاهده ساختار دولت‌های کوچک و مستقل از هم که باهم دولت بزرگ‌تری را به وجود آورده بودند، آن را «دولت فدرال آلمان» نامید. درحالی‌که خود آلمانی‌ها آن را «امپراتوری مقدس روم ملت آلمان» می‌نامیدند (صالحی، ۲۰۱۹: ۲). فدرالیسم به شکل نوین آن، در سال ۱۷۸۷ و هنگامی که در «کنفرانس فیلادلفیا» دولت‌های امریکا به نام ایالات متحده امریکا در کنار یکدیگر گرد آمدند، شکل گرفت (خوشحالی: ۲).

اصول و ویژگی‌های دولت فدرال

نظام‌های سیاسی ضمن این‌که دارای وجوه مشترک هستند، هرکدام دارای یکسری ویژگی‌های خاص و منحصربه‌فرد نیز هستند که آن‌ها را از یکدیگر متمایز می‌سازد. در کُل فدرالیسم بر سه اصل استوار است، این اصول عبارت‌اند از: الف) اصل تفکیک صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی؛ ب) اصل خودمختاری داخلی هرکدام از واحدهای فدرال (ایالت‌ها)؛ ج) اصل مشارکت هر یک از واحدهای فدرال (ایالت) در دولت مرکزی (خوبروی پاک، ۱۳۷۷: ۴۱)؛ اما مهم‌ترین ویژگی‌های دولت فدرال را می‌توان چنین برشمرد.

۱. حقوق حاکم بر روابط دولت‌های عضو از زمره حقوق اساسی است، قانون اساسی فدرال مشخص‌کننده حدود و چگونگی این روابط است؛
۲. قانون اساسی قاعداً صلاحیت‌های بین‌المللی را در انحصار دولت مرکزی قرار می‌دهد و دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی و مستحیل در جامعه کُل می‌سازد؛ از نظر حقوق بین‌المللی، دول عضو (دول ایالت‌ها) دولت‌های واقعی به شمار نمی‌آیند مگر آن‌که دولت فدرال به یک یا چند عضو خود صلاحیت بین‌المللی اعطاء کند.
۳. اساساً دولت‌های عضو نسبت به یکدیگر برابرند و روابط آن‌ها با یکدیگر همانند دولت با دولت است نه برحسب بزرگی و کوچکی یا کمی و زیادی جمعیت ایالت‌ها؛ هم‌چنین دول ایالتی، مادون دولت فدرال به شمار نمی‌آیند.

۴. قوه قضائیه در کشور فدرال اهمیت ویژه دارد، زیرا علاوه بر وظایف قضایی مرسوم، باید در دعاوی و تعارضات ناشی از اختلافات دولت‌های عضو با یکدیگر یا با دولت مرکزی تصمیم بگیرد (قاضی، ۱۳۸۳: ۹۶-۹۵)؛

۵. قانون‌گذاری در دولت- کشورهای فدرال، جنبه ملی دارد و نه ایالتی و به‌طور مشترک نسبت به همه اتباع، بی‌توجه به عضویت آنان در دولت‌های عضو، اعمال می‌شود؛ اما قوانینی که در قوه مقننه‌ی دول عضو (ایالت‌ها) تصویب می‌شوند، جنبه داخلی داشته و فقط در محدوده آن دولت قابل اجرا است.

۶. یگانگی در تابعیت، هرچند که در اکثر کشورهای فدرال، شهروندان تابعیت مضاعف دارند، اما از دید سایر کشورها، تابعیت فدرال، تابعیت اصلی تلقی می‌شود و نه تابعیت دول عضو دولت فدرال (یغما، ۱۳۸۶: ۳)

انواع و اشکال فدرالیسم

معیارهای خاصی در تقسیم‌بندی نظام فدرال وجود دارد، بر اساس نحوه و چگونگی تنظیم روابط و سازمان‌دهی میان دولتی، بین دولت‌های فدرال و ایالتی و بر اساس دو نوع فدرالیسم موازی و ادغامی، می‌توان از فدرالیسم دوگانه (رقابتی) و تعاونی یا همیاری (اتحادیه‌ای) نام برد (شتورم و تسیرمان، ۲۰۰۵: ۱۵). هم‌چنین در یک تقسیم‌بندی دیگر، فدرالیسم را می‌توان به فدرالیسم متحد کننده [متمرکز] و فدرالیسم جداکننده [قومی/ غیر متمرکز/ تجزیه‌طلب] از هم تفکیک کرد (خوبروی پاک، ۱۳۹۰: ۵۰).

۱. فدرالیسم رقابتی/ دوگانه

فدرالیسم دوگانه/ رقابتی در وجود نهادهای دولتی، به‌صورت نوع موازی آن در هر دو سطح فدرال و ایالتی و هم‌چنین تقسیم و تفکیک کاملاً مشخص وظایف و اختیارات بین این دو تبلور می‌یابد. این به این معنی است که هر یک از طرفین (دولت فدرال مرکزی و دولت ایالتی)، وظایف خاص و مشخصی را بر عهده دارند و بدون دخالت همدیگر، مؤظف به انجام این وظایف هستند. فدرالیسم دوگانه بر اصول چندگانگی و رقابت استوار است مانند فدرالیسم سوئیس و امریکا (همان، ۱۶). در این مدل باور به این است که رقابت میان ایالت‌ها موجب شکوفایی هر چه بیشتر اقتصاد و فرهنگ می‌شود. این مدل از بطن روند پیدایش مناسبات تولیدی سرمایه‌داری روئیده است که رقابت در بازار را به اصل رقابت میان ایالت‌ها تعمیم داده است. این مدل بیشتر در کشورهایی تحقق یافته است که از اتحاد داوطلبانه چند دولت موجود،

به وجود آمده‌اند. در این مدل، دولت‌های ایالتی در حوزه‌های حقوق، اقتصاد، آموزش و ... از استقلال گسترده‌تری برخوردارند و هرکدام در قبال یکدیگر، مسئولیتی ندارند. دولت‌های ایالتی می‌کوشند تا با جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی رشد اقتصادی خود را نسبت به سایر دولت‌های ایالتی افزایش دهند (صالحی، ۲۰۱۹: ۲-۱).

۲. فدرالیسم تعاونی / همیاری / اتحادیه‌ای

در فدرالیسم تعاونی یا همیاری هدف اصلی، اشتراک و همکاری بین دولت فدرال و ایالات می‌باشد. در این مدل از فدرالیسم، حکومت‌های ایالت‌های خودمختار یک دولت فدرال به‌منظور تحقق شرایط زندگی همگون، باید باهم و با دولت فدرال (مرکزی) همکاری کنند. در این مدل باور بر این است که مردمی که در ایالت‌های مختلف زندگی می‌کنند و به اقوام مختلف تعلق دارند، از آنجا که باهم متحد شده و دولت فدرال مشترکی را به وجود آورده‌اند، باید از سطح زندگی همسان نیز برخوردار باشند و این امر فقط از طریق همکاری دولت‌های فدرال و ایالت‌ها ممکن است (همان، ۱).

۳. فدرالیسم قومی / جداکننده / تجزیه‌طلب / غیر متمرکز

در فدرالیسم جداکننده/ قومی بیشتر مسائل تنوع نژادی، قومی و زبانی یک کشور که به اختلافات داخلی منجر شده و استقلال‌طلبی در قبال آن مطرح شده است، مورد بحث است (رضایی، ۱۳۹۵: ۲۰۶). در این نوع فدرالیسم، تأکید اصلی بر حداکثر آزادی و استقلال برای واحدهای فدرال یا ایالت‌ها صورت می‌گیرد (سردارنیا، ۱۳۹۴: ۱۷۵). به این معنی که دولت‌های ایالتی که در واقع هرکدام منتسب به یک قوم خاص هستند، در پی آن‌اند که از بیشترین آزادی و استقلال در برابر هم و به‌ویژه در برابر دولت فدرال مرکزی برخوردار باشند. به همین دلیل است که برخی، این حس استقلال‌طلبی را تمایل به تجزیه‌طلبی تفسیر می‌کنند، درحالی‌که لزوماً چنین چیزی نمی‌تواند باشد.

۴. فدرالیسم متحد کننده / متمرکز

فدرالیسم متحد کننده یا متمرکز نوع دیگر از فدرالیسم است. در این نوع، وحدت‌گرایی بر کثرت‌گرایی به هدف حفظ حاکمیت ملی و جلوگیری از جدایی‌طلبی، ارجحیت دارد (همان، ۱۷۵). فدرالیسم متحد کننده «به شکلی از نظام اداره‌ی جماعات انسانی اطلاق می‌شود که در مقابل تمرکزگرایی، انتزاع‌طلبی و تجزیه‌طلبی قرار دارد. در این شیوه‌ی حکمرانی، هر ایالت دارای قوای مستقل مقننه، قضائیه و مجریه و نیز دارای زبان، عرف و آداب و رسوم خاص خود است. در این نظام سیاسی، چند ایالت

خودمختار باتوجه به تنوع تکثر در یک کشور، برای اداره بهتر به صورت مستقل از یکدیگر تشکیل می‌شوند و تنها در سیاست خارجی، پول ملی و سیاست‌های نظامی، پیرو دولت مرکزی می‌باشند». در واقع خودمختاری و وحدت دو اصل بنیادین فدرالیسم متحدکننده می‌باشد (رضایی، ۱۳۹۴: ۲۰۶). به نظر می‌رسد این نوع از فدرالیسم، بهترین شیوه مدیریت به‌ویژه برای کشور دارای تنوعات قومی و زبانی باشد؛ زیرا ضمن این‌که محدوده‌ای از اختیارات سیاسی را به گروه‌های مختلف اعطا می‌کند، زمینه وحدت و یکپارچگی را به‌عنوان یک ملت و حکومت نیز فراهم می‌سازد. فدرالیسم متحدکننده یا متمرکز مورد نظر این تحقیق نیز می‌باشد.

مزیت‌های فدرالیسم

نظام‌های سیاسی هر کدام دارای یکسری ویژگی‌ها و مزایای مثبت و یکسری معایب است. کارآمدی آن بستگی به عوامل مختلف و از جمله ساختار جغرافیایی، اتنیک و فرهنگی سیاسی جوامع دارد. از مهم‌ترین مزیت‌های فدرالیسم می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱. در سیستم حکومتی فدرال، ایالت‌های کوچک‌تر گاهی نقش آزمایشگاه را ایفا می‌کنند؛ به این معنی که برنامه‌های دولتی در آنجا به‌طور آزمایشی اعمال می‌گردد، در صورت نتیجه‌بخشی و مؤثریت، آن برنامه‌ها در سراسر کشور اجرا می‌شود.

۲. در سیستم حکومتی فدرال، دولت مرکزی می‌تواند بدون لطمه زدن به حق حاکمیت دولت‌های ایالتی، قوانین متحدالشکلی را برای یکنواختی امور اداری که ضامن تأمین منافع عموم ایالت باشد، تصویب و اجرا کند.

۳. سیستم کنترل و موازنه در حکومت فدرال، مانع محدود شدن و یا از بین رفتن آزادی‌های فردی و تمرکز قوا می‌شود.

۴. عدم تمرکز اختیارات و قوا که از ویژگی‌های اصلی حکومت فدرال است از فشار زیاد کار بر دوش حکومت مرکزی، بخصوص در کشورهای وسیع و پرجمعیت که معمولاً اشکالات گوناگونی در این کشورها ایجاد می‌نماید، جلوگیری می‌کند.

۵. در سیستم اداره فدرال مردم آماده می‌شوند تا در اداره‌ی امور کشور نظارت و دخالت بیشتر کنند. مردم در این سیستم تشویق می‌شوند که به‌صورت وسیع‌تر در اداره امور حکومتی شرکت و سهم بگیرند. آنان با مشاهده اختیارات قانونی ایالات خود، بیشتر ترغیب به شرکت در انتخابات به‌عنوان نامزد و

رای‌دهنده می‌شوند، [این امر موجب مشارکت سیاسی گسترده شده که در دموکراسی‌های مدرن خود یک ارزش محسوب می‌شود] (طاهری، ۱۳۷۸: ۱۰۴).

۶. رسیدن گروه‌های ملی و قومی به خواسته‌های خویش و رفع ناخرسندی و رنجشی که آن‌ها از گروه ملی یا قوم حاکم دارند و ایجاد عدالت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی [در نظام فدرالی، اقوام و گروه‌های ساکن در یک کشور به نحوی خود را در ساختار قدرت حس کرده و در نتیجه تنش‌های قومی - اتنیکی کاهش می‌یابد].

۷. در سیستم حکومتی فدرال، بر اساس نظریه تحلیل سیستمی دیوید ایستون، تألیف و تصریح منافع با ایجاد حکومت‌ها و سازمان‌ها و احزاب محلی، بهتر صورت گرفته و به تقاضاهای بیشتری، از سوی نظام سیاسی پاسخ داده می‌شود. این سیستم می‌تواند بر اثر بازخورد این تصمیمات، حمایت‌های بیشتری را ایجاد کند، فرصتی مناسب برای اقلیت‌ها ایجاد نماید تا خواسته‌هایشان را مطرح و تأمین کنند. ۸. رفع نسبی بحران‌ها، مشارکت، توزیع قدرت، مشروعیت، با مشارکت‌های گروه‌های ملی [گروه‌های قومی] در ساختار قدرت و بهره‌مندی آن‌ها از منابع، منافع و امکانات مادی و معنوی کشور (مفیدی، بی‌تا: ۲۰).

۹. افزایش رقابت مثبت و سالم میان شهروندان و دولت‌های ایالتی که در روند توسعه کشور نقش مثبت ایفا می‌کند.

معایب فدرالیسم

همان‌طوریکه قبلاً ذکر شد و مسلم است، هر پدیده‌ای دارای معایبی است که در هنگام ارزیابی، می‌بایست اصل انصاف و بی‌طرفی را رعایت کرد. مهم‌ترین عیب‌هایی که در فدرالیسم وجود دارد، موارد زیر است. البته این عیب‌ها در برابر مزیت‌های آن بسیار اندک و کم‌رنگ به نظر می‌رسند.

۱. اثر شهروندان ایالت‌های غیر خودی (Spillover-effects) عامل برون‌مرزی؛ این مفهوم برای نشان دادن یک مشکل معین سیستم فدرالیسم بکار برده می‌شود؛ در یک کشور فدرالی، کالاهای و خدمات زیربنایی که در یک ایالت مشخص عرضه می‌شوند، می‌تواند مورد استفاده شهروندان سایر ایالت‌ها نیز قرار بگیرد و این در حالی است که آن‌ها سهمی در تأمین هزینه‌های آن‌ها نداشته‌اند. ادامه این وضعیت در زمان طولانی‌تر موجب کمبودهای خدمات عمومی دولتی برای شهروندان خودی (همان ایالت) خواهد شد. این ایراد قابل درک است زیرا مثلاً ایالتی که می‌تواند از تأسیسات آموزشی و دانشگاهی ایالت همسایه استفاده کند، دیگر هیچ علاقه‌مندی نشان نخواهد داد تا خود این خدمات پرهزینه را ارائه کند،

درحالی که ایالت عرضه کننده این خدمات، نه آماده است و نه از نظر مالی توانایی آن را دارد که همه آنانی را که از ایالت‌های دیگر می‌آیند و از این امکانات (سو) استفاده می‌کنند، در برنامه‌ریزی‌های خود در نظر بگیرد؛ در نتیجه گستره خدمات دولتی کاهش می‌یابد. این تأثیرات خارجی در سیستم‌های فدرالیسم باعث به وجود آمدن اصطکاک و مشکلاتی میان شهرهایی که از لحاظ مالی و خدماتی ثروتمندند و مناطق اطراف که فاقد این امکانات هستند، می‌شود.

۲. هزینه‌های نقل مکان؛ در کشوری دارای نظام فدرالی، ایالت‌ها خدمات و امکانات متفاوتی نسبت به هم‌دیگر عرضه می‌کنند، این امر باعث می‌شود تا مردم به‌ویژه شرکت‌ها، به ایالت‌هایی که از امکانات بیشتری برخوردارند و از نظر مالیاتی بهترند و خدمات زیربنایی غنی‌تری ارائه می‌کنند، کوچ کنند. این پدیده برای آن ایالت‌هایی که مردم و شرکت‌ها از آن‌ها کوچ می‌کنند، بسیار زیان‌بخش است، زیرا که در این حالت توانایی برنامه‌ریزی اقتصادی و مالی و همچنین ظرفیت سازندگی آن‌ها به‌طور محسوسی محدود می‌شود. در نتیجه اگر آن‌ها حتی صلاحیت قانونی اخذ مالیات را هم داشته باشند، این کار را خیلی محتاطانه و به‌ندرت انجام می‌دهند، چون نگران این هستند که شرکت‌های آن ایالت به ایالت‌های مثلاً کم‌مالیات‌تری کوچ کنند و برای آن‌ها سیلی از بیکاران باقی بگذارند (ایرانی‌پور، بی‌تا: ۱۶).

هم‌چنین برخی از منتقدان فدرالیسم به این باورند که فدرالیسم باعث بروز اختلافات قومی شده و انسجام و یکپارچگی کشور را تهدید می‌کند؛ به باور این‌ها تضعیف قدرت در مرکز، باعث ظهور قدرت‌های اقلیمی می‌شود که در آینده تجزیه‌طلبی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد (عثمانی، ۲۰۱۲: ۲).

فدرالیسم در افغانستان، موافقان و مخالفان

تغییر نظام سیاسی در افغانستان از سالیان بسیار قبل دغدغه تعدادی از روشنفکران، جناح‌ها و گروه‌ها بوده است. آنان فدرالیسم را به‌عنوان راهکار و راه حل برون‌رفت از مشکلات ناشی از حکومت‌های متمرکز مطرح می‌کردند. «به نظر می‌رسد این اندیشه از سال‌های ۵۰ و ۶۰ وارد ادبیات سیاسی افغانستان شده و دلیل عمده آن سیاست‌های حق‌ستیزانه حکمرانان آن زمان بوده است. طراحان این اندیشه در افغانستان به اتهام تجزیه‌طلبی همواره [به انواع مختلف] سرکوب شده‌اند.» (امیرزاده، بی‌تا: ۶). برخی‌ها معتقدند که پیشنهاد جمهوری فدرالی برای افغانستان، اولین بار به‌طور رسمی توسط عبدالعلی مزاری و جنبش شمال در سال ۱۹۹۲ مطرح شد (زاهدی، ۱۳۹۰: ۸۹)؛ اما در دوره پسا طالبان لطیف پدram از محدود شخصیت‌های است که به‌طور آشکارا شعار فدرالیستی شدن افغانستان را سر داده است. به هر حال فدرالیسم در افغانستان موافقان و مخالفانی دارد که هر کدام مدعی حقانیت خود هستند.

لطیف پدram یکی از شخصیت‌ها و افرادی است که طرفدار سرسخت فدرالی شدن افغانستان است؛ او به این باور است که «ساختارهای قبلی در افغانستان پاسخگو نبوده‌اند». پدram مدعی است که «اصل بحثش دموکراتیزه‌شدن حیات سیاسی- اجتماعی افغانستان است» و می‌گوید «به حقوق شهروندی و اقناع عمومی نمی‌رسیم، مگر آن‌که نظام را فدرال بسازیم». او قومیت را دلیل فدرالی شدن افغانستان نمی‌داند، بلکه مدعی است: «افغانستان اگر جامعه‌ی تک قومی هم باشد باید فدرالیسم را انتخاب کند»؛ زیرا به باور وی «... یک اداره نمی‌تواند [از بالا] به خواست‌های متنوع [مردم] عصر جدید پاسخ بگوید». پدram معتقد است که «... فدرالیسم معمولاً در کشورهایی که به دلیل سیاسی یا قومی یا استعمارزدگی دچار فروپاشی اجتماعی می‌شوند، به حیث یک راه حل لحاظ می‌شود؛ اگر نشود و جدی گرفته نشود، کشور تجزیه می‌شود»؛ او به بنگلادش اشاره می‌کند که به همین دلیل از پاکستان جدا شد. به نظر وی، 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، مواردی است که شرایط تغییر نظام به فدرالیسم را آماده ساخته است (پدram، ۲۰۱۴: ۲-۱). الهام یکی از نویسندگان نه‌چندان شناخته شده، نظام ریاستی موجود را عامل بی‌ثباتی سیاسی و بهره‌گیری بیش از حد یک قوم خاص دانسته، به این باور است که باتوجه به کثیرالقومی بودن افغانستان و این‌که هیچ یک از اقوام ساکن در این کشور، اکثریت مطلق نیستند، بهترین شیوه حکومت‌داری، نظام فدرالی است که در چنین نظامی، یک قوم نمی‌تواند قدرت مطلق را در دست داشته و آن را میراثی به خود منسوب کند. او از پشتون‌ها به‌عنوان مخالفین اصلی نظام فدرالی در افغانستان نام می‌برد. مزیت‌های فدرالیسم در افغانستان به باور وی، تحصیل به زبان مادری، انتخاب والی‌ها، شهردارها و سایر مقامات محلی توسط خود مردم محلی است که منجر به حس مسئولیت‌پذیری بیشتر مسئولین می‌شود. الهام پیشرفت و ملت‌سازی واقعی را فقط از رهگذر فدرالی شدن نظام، ممکن می‌داند (الهام، ۲۰۱۱: ۲-۱).

همت فاریابی به این باور است که سیستم‌های غیر متمرکز نه‌تنها برای تنظیم بهتر اداره امور اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بکار رفته است، بلکه بسیاری کشورها، ساختار فدرالی و غیرمتمرکز را به مثابه یگانه سیستم بدون آلت‌رناتیو برای جلوگیری از تجزیه پذیرفته و بکار برده‌اند. او از فدرالیسم در امریکا، بلژیک و عراق نام می‌برد که این کشورها را از تجزیه نجات داده است. فاریابی معتقد است که برای جلوگیری از توسعه بحران تجزیه کشور [افغانستان]، باید به‌جای احساسات ترمکز طلبی، امتیازخواهی و تبعیض، به سیستم عادلانه غیرمتمرکز، عدالت اجتماعی، برابری انسانی و شرکت مستقیم

مردم در همه امور تأکید کرد (فاریابی، ۲۰۱۲: ۲). فاریابی در واقع فدرالیسم را نه تنها عامل تجزیه، بلکه عامل پیوند در افغانستان می‌داند و سیستمی می‌خواند که عدالت، برابری و مشارکت مستقیم مردم در امور را موجب می‌شود.

خلیل محسنی معتقد است شرایط و بسترهای مناسب از نظر تنوع قومی، مذهبی و نژادی برای فدرالی شدن افغانستان مساعد است (محسنی، ۱۳۹۵: ۱۶۷)؛ وی دلایل چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ را موارد چون: احتمال جدایی‌خواهی و چندپاره شدن مردم، دارایی و بضاعت اندک کشور و شکاف اقتصادی موجود میان ولایات کشور، وضعیت غیرهمسان ولایات، مداخله کشورهای همسایه و تمایل گروه‌ها و اقوام مختلف به سوی برخی از این کشورها، دیرینگی و وسعت بی‌سوادی، ناپختگی و به بلوغ نرسیدگی سیاسی و فرهنگی می‌داند (همان: ۹۱).

ظهور الله ظهوری با اشاره به اتفاقات حکومت حامد کرزی، به این باور است که وی در تأمین امنیت، بازسازی و تأمین عدالت اجتماعی به‌رغم کمک‌ها و هزینه‌های هنگفت جامعه جهانی نه تنها موفق نبوده بلکه بی‌ثباتی، ناامنی، رشوه، اختلاس و فساد اداری را دامن زده و شقاق قومی و ملی را افزایش بخشیده است، او به این باور است که «بدون حل مسئله ملی و تشکیل اداره فدرالی و در پیش گرفتن سیاست اصولی و ایجاد دولت فراگیر ملی، مسائل اساسی کشور را نمی‌توان حل کرد». ظهوری پیش‌شرط‌های فدرالی شدن افغانستان را «ایجاد و تکمیل پایه‌های اساسی قدرت مرکزی، اجرای خلع سلاح عمومی و تأمین صلح سرتاسری، ایجاد اداره سالم بر مبنای انتخابات آزاد، ساختمان مجدد شاهراه‌ها و اعمار پروژه‌های مخابراتی بخاطر تأمین ارتباط متقابل میان مرکز و ولایات، احداث فابریک‌های تولید برق و انرژی، تکمیل سرشماری دقیق نفوس، سروی و مطالعه علمی و همه‌جانبه ساختارهای انتیکی و تثبیت هویت مردم ساکن در مناطق» می‌داند. به باور او، بدون مشارکت عمومی و حضور کلیه ملیت‌ها و اقوام کشور در اداره دولت، دسترسی به صلح پایدار و زندگی باهمی همه ملیت‌های کشور، ناممکن است (ظهوری، بی‌تا: ۱۴-۱۲). ظهوری در واقع به این باور است که فدرالی شدن افغانستان، شقاق‌های قومی را کاهش و وحدت ملی را تحکیم می‌بخشد و زمینه مشارکت عمومی و صلح سرتاسری را فراهم می‌سازد.

گل امیری، فدرالیسم در افغانستان را نظام سیاسی می‌داند که همه می‌توانند خود را در آن ببینند و می‌تواند نقش مرهم بر زخم‌های رنج‌دیده مردم را ایفا کند. او فدرالیسم را نه تنها عامل تجزیه‌طلبی ندانسته که آن را تضمین‌کننده یکپارچگی، صلح، امنیت و ثبات می‌داند (امیری، ۱۳۹۶: ۱). ارزش‌های این باور است که فدرالیسم در افغانستان، فساد اداری، عملیات تروریستی، قبیله‌گرایی، نژاد پرستی، رقابت‌های زبان‌بار کشورهای خارجی را حل خواهد کرد (ارزگانی، ۲۰۱۲: ۶). هم‌چنین در متن پیشنهادی

حزب وحدت اسلامی افغانستان که آن را "قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان" می‌خواند با اشاره به ظلم و ستم‌هایی که از سوی حکومت‌ها بر مردم روا داشته شده است، حل آن را با فدرالی شدن افغانستان میسر می‌داند. در بخشی از مقدمه این متن آمده است که «حزب وحدت اسلامی افغانستان معتقد است که به‌منظور حل عادلانه مسئله ملی و خاتمه دادن به نفاق‌های گوناگون نژادی، لسانی و منطوقی، بهترین شکل حاکمیت اسلامی در کشور، ایجاد ساختار دولتی بر پایه اصول فدرال با درنظر داشت تقسیمات ملکی بر اساس ویژگی‌های ملی، تاریخی، فرهنگی و سایر مشخصات اجتماعی می‌باشد» (سراج، (بی‌تا): ۷۴).

اما گروه‌های مخالف فدرالیسم در افغانستان نیز استدلال‌های خاص خود را دارند. آنان معمولاً کسانی هستند که فدرالیسم را با تجزیه افغانستان برابر می‌دانند، بناً با آن مخالفت می‌کنند؛ از سویی هم این استدلال را مطرح می‌کنند که در کشور چند قومی و چند زبانی مثل افغانستان که دهه‌ها درگیر جنگ‌های داخلی بوده و کشورهای خارجی به وضوح در امور آن دخالت فعال داشته‌اند، فدرالیسم می‌تواند باعث پراکندگی هر چه بیشتر شود؛ به باور این‌ها فدرالی شدن در جایی که حکومت مرکزی از اقتدار کافی برخوردار نیست، باعث یکپارچگی هر چه بیشتر کشور نمی‌شود (علی‌پور، ۱۳۹۲: ۳).

گفته می‌شود که حزب افغان ملت یکی از مخالفان سرسخت فدرالی شدن افغانستان است. داکتر انور الحق احدى رئیس حزب افغان ملت به این باور است که: «... ایجاد نظام فدرالی در افغانستان مناسب نیست» (آزادی، ۱۳۹۸: ۱). محمد طاهر هاشمی، پس از بررسی عوامل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و سوابق تاریخی حکومت‌های فدرال، در مورد فدرالی شدن افغانستان به این نظر است که افغانستان به حیث یک کشور باستانی و دارای فرهنگ و تاریخ کهن و دیرینه، به‌رغم وجود شرایط ناگوار سیاسی و ساختمان جغرافیایی، فرهنگ‌ها، زبان‌ها و حتی مذاهب مختلف این کشور باهم گره خورده و بافت اجتماعی جدیدی را ایجاد کرده است؛ این امر زمینه را برای ظهور یک ملت و کشور واحد مساعد ساخته است؛ ... با در نظر داشت این بافت اجتماعی، سیستم فدرال در افغانستان به وحدت ملی که خود حاصل زندگی باهمی و گذشت زمان است، لطمه زده و بر اختلافات اجتماعی، کلتوری و زبانی صحه می‌گذارد؛ این امر احساس سیادت قومی و قبیله‌ای را دامن زده و در نهایت سلامت فیزیکی و سیاسی کشور را به مخاطره می‌اندازد (مبارز، ۱۹۹۸: ۶۴). به نظر می‌رسد که این نتیجه‌گیری حاصل این ذهنیت است که گویا هیچ بی‌عدالتی و نابرابری در افغانستان وجود نداشته و هیچ ظلم و ستمی بر اقوام نابرخوردار از قدرت سیاسی، صورت نگرفته باشد. دکتر روان فرهادی پس از توضیح عناصر مشترک و مفترق اجزای دولت فدرال، به این باور است که قبول فدرالیسم [در افغانستان] بطور ناعاقبت‌اندیشانه فروختن صلح و آشتی و

خریدن منازعه دایم است (مبارز، ۱۹۹۸: ۶۶)؛ سخن او در واقع به این معنی است که فدرالیسم به جای صلح و آشتی، منازعه دایمی در کشور را موجب می‌شود.

عبدالحمید مبارز نویسنده کتاب "فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان" که ظاهراً یکی از کتاب‌های جدی در زمینه فدرالیسم در افغانستان است، به دلایل زیر، نظام فدرالی را در افغانستان رد و نامقبول می‌داند.

۱. افغانستان از هزاران سال به این طرف به حیث یک کشور و هم کشور واحد مرکزی [اداری نظام متمرکز مرکزی] زندگی کرده و زندگی به این منوال، جزء فرهنگ افغان‌ها گردیده است و 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 حسابی 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 احمد شاه بابا، هزاره‌ها و ازبک‌ها 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 امیر دوست محمد خان یکی از پادشاهان مهم سلسله محمدزایی، قزلباش یعنی شیعه از چنداول کابل بوده است.

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 و به ولایات غور، غزنی، کابل، پروان، بغلان، میدان و قندهار محتاج می‌باشد. اگر این ولایات با آن توافق نداشته باشند، به مشکلات عظیم مخصوصاً کاریبایی

مواجه می‌گردد. دیگر این که در تمام نقاط افغانستان، نژادهای مختلف آمیخته باهم زندگی دارند. در مزار و مربوطات آن، پشتون‌ها، تاجیک‌ها، ازبک‌ها و هزاره‌ها باهم زندگی می‌کنند (همان، ۸۱-۸۰).

به نظر می‌رسد استدلال‌های آقای مبارز بسیار سطحی، گاهی دور از واقعیت و توأم با ارزش‌داوری باشد. این که مردم افغانستان در کنارهم از وطن دفاع کرده‌اند، درست و صحیح، اما به غیر از تاجیک‌ها، سایر اقوام مثل هزاره‌ها، ازبک‌ها، قزلباش‌ها و ... در کجای نظام قرار داشتند؟ و جایگاه آنان در اردو و ارتش قبل از دوره طالبان چه بوده است؟ و این که مدعی است تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته، مگر مذهب تشیع به‌رغم داشتن حدود ۲۰ تا ۲۵ درصد پیرو از کُل جمعیت افغانستان، کدام زمان به رسمیت شناخته شد؟ و جنگ‌های داخلی که اتفاق افتاد به چه دلایل بود؟ او در واقع صورت مسئله را پاک کرده است.

اما برای فهم بهتر فرصت‌ها، چالش‌ها و موانع فدرالیسم در افغانستان بهتر است نگاهی به ویژگی‌های ساختاری جامعه افغانستان بیندازیم تا روشن شود که آیا افغانستان دارای بسترهای لازم برای فدرال شدن است یا خیر؟

ویژگی‌های ساختاری جامعه افغانستان

ساختار در لغت به معنای چگونگی ساختمان چیزی و یا ترتیب اجزا و بخش‌های یک جسم [پدیده] است (صدری، ۱۳۸۱: ۷۲۵). افغانستان از جمله کشورهای کثیرالقومیت محسوب می‌شود. در این کشور بیش از پنجاه قوم شناسایی شده است (سجادی، ۱۳۹۱: ۳۹). از میان این گروه‌ها و اقوام، چهار گروه قومی پشتون، تاجیک، هزاره و ازبک در اکثریت می‌باشند. تا حالا هیچ آمار دقیقی از میزان جمعیت هر یک از این چهار قوم اصلی در افغانستان وجود ندارد که نشان بدهد رده‌بندی اقوام، از نظر جمعیت، چگونه است؛ اما آن چه مهم است این است که رابطه این اقوام با همدیگر همواره توأم با خصومت و تنش‌ها بوده است که گویای وجود شکاف‌های عمیق اجتماعی در افغانستان می‌باشد. مفهوم شکاف «عبارت است از تقابلی که گذرا نیست و برخاسته از تضادها و تبعیض‌های موجود در بطن و متن جامعه می‌باشد» (ایوبی، بی‌تا: ۲۱). شکاف‌های اجتماعی در افغانستان که گاه فعال و گاه غیر فعال بوده، همواره بر زندگی سیاسی- اجتماعی و تحولات در این کشور اثرگذار بوده است. مهم‌ترین این شکاف‌ها عبارت‌اند از شکاف‌های قومی، مذهبی و زبانی که مختصراً شرح داد می‌شود.

۱. شکاف‌های قومی

شکاف‌های قومی به‌طور کلی مستلزم وجود برخی از شرایط ذهنی و عینی در جامعه هستند که در پی چنین شرایطی (به‌ویژه در کشورهای چند قومیتی، که در اصطلاح جامعه‌شناسی از این کشورها مُدل موزاییکی یاد می‌شود) محرومیت، نابرابری و تبعیض قومی در ابعاد چهارگانه اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی جاری می‌شود؛ به عبارت دیگر در جامعه، یک قوم به دلیل قومیت خود جدا از میزان جمعیت یا مساحتی که در بر گرفته، مورد تبعیض (قانونی-عرفی) واقع می‌شوند و از مزایای مادی و معنوی محروم می‌شوند و قوم دیگر نیز به خاطر قومیت خود از مزایای بیشتری برخوردار می‌شوند که از این پدیده به‌عنوان شکاف قومی یاد می‌شود. این امر (شکاف قومی) زمینه نارضایتی را فراهم می‌کند که در صورت آگاهی از این نابرابری‌ها و تبعیض‌ها، در سطح قومی و به دنبال آن پیدایش سازمان و زمینه عمل سیاسی در نزد قوم فراهم می‌شود (مرکز مطالعات یثنی گاموچ، ۱۳۹۲: ۷).

جامعه افغانستان از نظر ساختاری، دارای ساختار قومی و قبیله‌ای است. شکاف قومیت در این کشور در زمره شکاف‌های تاریخی نیز قرار می‌گیرد. این شکاف همواره بر زندگی سیاسی این جامعه اثر گذار بوده است؛ شکاف قومیت در افغانستان گاه فعال و گاه غیر فعال بوده است؛ حتی در شرایط غیر فعال، همانند آتش‌فشانی در حال گداز بوده است که با فراهم شدن کم‌ترین زمینه، تعارضات خشونت‌باری را در پی داشته است. با بررسی تاریخ معاصر افغانستان، به وضوح در خواهیم یافت که این تنش‌ها و تعارضات قومی بیشتر در زمان تضعیف حاکمیت مرکزی، شرایط انتقال قدرت و یا خلاء قدرت رخ داده است، جنگ‌های داخلی احزاب جهادی در سال ۱۳۷۱ یکی از نمونه‌های آن است (سجادی، ۱۳۹۱: ۷۱-۶۸). در دوره حکومت‌های پس از توافقات بُن نیز شاهد مسائلی هستیم که منجر به کشمکش‌های قومی گردیده است.

در افغانستان، از ابتدای ظهور این کشور (۱۷۴۷ م)، مدلی که حاکمان افغانستان برای مدیریت قومی اتخاذ کرده بوده‌اند، غالباً الگوی اقتدارطلبانه و اجباری بوده است. روش حاکمان افغانستان در حکومت بر اقوام و نژادهای دیگر و مقابله با شورش‌ها به دو یا سه صورت عملی می‌شده است: ۱- بر پایه‌ی زور و تهدید ۲- بر پایه‌ی تطمیع ۳- آمیزه‌ای از دو روش متذکره. در واقع با مرور تاریخ افغانستان، این نکته هویدا خواهد شد که حاکمان، از الگوی اقتدارطلبانه مدیریت شکاف‌های قومی در هر سه شکل و راهبرد آن یعنی یکسان‌سازی اجباری، بیرون راندن اجباری و نسل‌کشی در برخورد با سایر اقوام، استفاده کرده است. در این زمینه می‌توان به اقدامات عبدالرحمن خان علیه هزاره‌ها اشاره کرد (نبوی، ۱۳۹۳: ۱۲)؛ بنابراین می‌توان گفت که اقدامات گروه حاکم در تشدید شکاف قومیت در افغانستان، همواره

یکی از عوامل اصلی بوده است. در حال حاضر نیز شکاف قومیت در سطوح مختلف جامعه افغانستان به وضوح قابل مشاهده است.

۲. شکاف‌های مذهبی

مردم افغانستان از همان آغاز ظهور اسلام و نفوذ لشکر اسلام در سرزمین‌های شرقی و ایران، مسلمان شدند؛ اکنون حدود ۹۹٪ جمعیت این کشور مسلمان و تنها ۱٪ آن پیرو سایر ادیان هستند (غبار، ۱۳۶۴: ۵۵). به‌رغم این که اکثریت قریب به اتفاق مردم افغانستان مسلمان اند، اما از نظر مذهبی یک‌دست نیستند و بلکه پیرو فرقی و مذاهب متعدد و گوناگونی می‌باشند. این مذاهب عبارت‌اند از: مذهب حنفی، مذهب تشیع جعفری، اسماعیلیه، وهابیت و ... هر چند بطور کُل، آمار دقیقی از جمعیت افغانستان و پیروان مذاهب در این کشور وجود ندارد، اما آمارهای تقریبی نشان می‌دهد که حدود ۶۵ تا ۷۵٪ جمعیت این کشور، پیرو مذهب حنفی و ۲۵ تا ۳۰٪ پیرو مذهب تشیع هستند. مذهب تشیع تا سالیان زیادی در افغانستان با تبعیض، اجحاف و ناروایی قرار داشته و از سوی حکام به رسمیت شناخته نشد (سجادی، ۱۳۹۱: ۱۱۲-۱۱۰) تا این که در قانون اساسی مصوب ۱۳۸۲ به رسمیت شناخته شد. این امر نشان می‌دهد که شکاف مذهبی در این کشور به‌شدت وجود داشته است، در سال‌های پس از به رسمیت شناخته شدن نیز، تعصبات مذهبی و به‌ویژه در گروه‌های سنتی پیروان مذاهب هم‌چنان وجود دارد.

۳. شکاف‌های زبانی

شکاف زبانی در افغانستان مثل همه شکاف‌های دیگر، ساختارهای این کشور را متأثر ساخته است. زبان‌های پشتو، فارسی دری، ازبکی، ترکمنی، بلوچی، پشه‌ای و ... که هر کدام در گوشه‌ای از افغانستان رایج است، دارای ارزش‌های منحصر به فرد خود می‌باشند و هنجارها و الزامات زبانی اقوام ساکن در افغانستان، تفاوت‌های جدی و قابل توجهی را ایجاد می‌کند که در تحولات و رخداد‌های این کشور فوق‌العاده تأثیرگذار می‌باشد.

شکاف قومی، مذهبی و زبانی که از سال‌ها بدین سو در افغانستان شکل گرفته و وجود داشته، یکی از موانع اصلی ثبات و توسعه در این کشور تلقی شده است. نظام‌های سیاسی نیز معمولاً نه‌تنها در حل آن کوشیده که خود یکی از عوامل تشدید آن بوده است.

مزیت‌ها و فرصت‌های نظام فدرالی در افغانستان

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، هر نظام سیاسی دارای ویژگی‌های مثبت و منفی است، موفقیت هر نوع خاص، مستلزم شرایط و بسترهای اجتماعی خاصی است. در این بخش، به این می‌پردازیم که فدرالی شدن افغانستان با چه فرصت‌هایی همراه است، به عبارت دیگر فدرالیسم چه مزیت‌های برای افغانستان خواهد داشت و کدام مشکلات این کشور را حل خواهد کرد.

به زعم طرفداران فدرالی شدن افغانستان، این نظام سیاسی موجب تمرکززدایی از قدرت، حل بحران‌های قومی، تأمین حقوق شهروندی و اقلان عمومی، دسترسی آسان و سهل‌تر مردم به نمایندگانشان (پدرام، ۲۰۱۴: ۲-۱) می‌شود؛ همچنین از تسلط یک قوم و اتنیک خاص بر سایر گروه‌ها و اقوام افغانستان جلوگیری کرده و ذهنیت ارثی دانستن قدرت از میان برداشته شده و زمینه تحصیل به زبان مادری و انتخاب شدن مسئولین محلی توسط مردم محل فراهم می‌شود؛ فدرالیسم در افغانستان همانند امریکا، بلژیک و عراق نه تنها باعث تجزیه نمی‌شود که زمینه ملت‌سازی واقعی را فراهم می‌کند (الهام، ۲۰۰۱: ۲-۱). این نظام تنها راه جلوگیری از توسعه بحران‌ها و بی‌اعتمادی‌ها و به‌ویژه بی‌اعتمادی‌های سیاسی در میان نخبگان اقوام بوده، شقاق‌های قومی را کاهش، وحدت ملی را تحکیم و برابری و عدالت اجتماعی را موجب می‌شود و همچنین زمینه انکشاف متوازن و شرکت مستقیم مردم در امور سیاسی را فراهم می‌سازد (فارابی، ۲۰۱۲: ۲). در عین حال زمینه صلح سرتاسری را نیز مساعد می‌سازد (ظهوری، بی تا ۱۲). فدرالیسم می‌تواند آینه‌ای باشد که همه مردم افغانستان خود را در آن ببینند و همچنین ضامن صلح، امنیت، ثبات و یکپارچگی باشد (امیری، ۱۳۹۶: ۱). در کنار این، می‌تواند راهکاری برای حل عادلانه مسائل ملی و خاتمه دادن به نفاق‌های گوناگون نژادی، لسانی و منطقوی باشد (سراج، بی تا ۷۴)؛ همچنین فدرالیسم از پتانسیل حل فساد اداری، نژادپرستی، عملیات تروریستی و رقابت‌های زیان‌بار کشورهای خارجی در افغانستان برخوردار است (ارزگانی، ۲۰۱۲: ۶).

ضمناً با توجه به کثیرالقومی بودن و ویژگی‌های مهم ساختاری جامعه افغانستان (فعال بودن شکاف‌های قومی، مذهبی، زبانی و ... در این کشور) و باتوجه به این که نظام سیاسی فدرالی یکی از شیوه‌های مؤثر حل اختلافات ناشی از گوناگونی اقوام، نژادها و مذاهب در یک سرزمین است (منصوریان و صدقاتی، ۱۳۸۹: ۲) و در بسیاری از کشورها نتیجه مثبت هم داده است؛ بنابراین می‌توان گفت که نظام فدرال در افغانستان نیز نتیجه‌بخش خواهد بود. این نظام زمینه آزادی‌های فردی شهروندان افغانستان را بیشتر خواهد ساخت، به آنان فرصت رسیدن به قدرت به صورت مستقیم‌تر و سهل‌تر (در داخل ایالت) را بیشتر فراهم خواهد ساخت؛ از فشار زیاد بر حکومت مرکزی خواهد کاست و فرصت مشارکت، دخالت و

نظارت بیشتر مردم را فراهم خواهد ساخت؛ هم‌چنین رضایت گروه‌های قومی از طریق مشارکت عینی‌تر و ملموس‌تر آنان در قدرت و استفاده آنان از منابع و امکانات مادی و معنوی کشور را فراهم خواهد ساخت. فدرالیسم در افغانستان فرهنگ قبیلوی را تضعیف و فرهنگ همدیگر پذیری را به‌صورت واقعی‌تر تقویت خواهد کرد. رقابت‌های موجود میان ایالات، زمینه رشد و رفاه متوازن‌تر افغانستان را نیز فراهم خواهد ساخت.

چالش‌ها و موانع فدرالیسم در افغانستان

بدون شک، موانع و چالش‌هایی نیز برای فدرالی شدن افغانستان وجود دارد. مخالفان فدرالیسم در افغانستان به این باورند که با استقرار این نظام، احتمال جدایی‌خواهی و چندپاره شدن مردم و هم‌چنین تمایل گروه‌ها و اقوام مختلف به‌سوی همسایگان وجود خواهد داشت و آنان (کشورهای مداخله‌گر همسایه) در امور داخلی افغانستان بیشتر مداخله خواهند کرد (محسنی، ۱۳۹۵: ۱۶۷). درعین حال باعث تغییر ریشه‌ای توازن اتنیکی، فرهنگی و زبانی (امیرزاده، بی‌تا: ۷) و به دلیل عدم شکل‌گیری حکومت مرکزی قوی باعث پراکندگی هر چه بیشتر اقوام و گروه‌ها خواهد شد (علی پور، ۱۳۹۲: ۳). هم‌چنین احساسات قومی و قبیله‌ای را دامن زده، اختلافات اجتماعی، فرهنگی و زبانی را آشکار کرده و به وحدت ملی لطمه خواهد زد (مبارز، ۱۹۹۸: ۶۴).

آنانی که با فدرالی شدن افغانستان مخالفاند، مواردی که در پی می‌آیند را مهم‌ترین موانع فرا راه فدرالی شدن افغانستان ذکر می‌کنند. عدم همسانی مناطق افغانستان به لحاظ مسائل ژئوپلیتیک و جغرافیا (همان، ۶۵)، وضعیت غیر همسان ولایات به لحاظ اقتصادی، وسعت بی‌سوادی، ناپختگی و به بلوغ نرسیدگی سیاسی و فرهنگی (محسنی، ۱۳۹۵: ۹۱)، پراکندگی نژادی و ترکیب اجتماعی محلی و شهری نامتجانس، ثروت‌های نابرابر طبیعی در شمال، جنوب و مناطق مرکزی، فقر شدید اجتماعی، تنش‌های قومی، زبانی، موقعیت جغرافیایی خاص افغانستان در منطقه (امیرزاده، بی‌تا: ۷) و در کُل اوضاع نامناسب سیاسی و اقتصادی و نبود یک توافق عمومی (طاهری، ۱۳۹۶: ۲). از موارد فوق می‌توان، پراکندگی نژادی و ترکیب نامتجانس اقوام، وضعیت غیر همسان ولایات به لحاظ اقتصادی و نبود یک توافق عمومی را به‌عنوان مهم‌ترین موانع فدرالی شدن افغانستان برشمرد. هم‌چنین مشخص نبودن جمعیت افغانستان در کُل و جمعیت اقوام به‌صورت تفکیکی نیز از موانع اصلی فدرالیسم در افغانستان به شمار می‌آید تا تقسیمات ایالت‌ها بر مبنای آن صورت گیرد.

نتیجه گیری

همانطوری که قبلاً تذکر یافت، یکی از مشکلات اساسی در جوامع و به‌ویژه در جوامع جهان سومی، چگونگی توزیع قدرت و مشارکت گروه‌ها در ساختار نظام سیاسی است. این امر در جوامع چند قومی همواره مشکلات خاص خود را داشته است. افغانستان که یک کشور کثیرالقومی با نبود یک اکثریت مطلق است، همواره دچار بحران مشارکت برابر اقوام در نظام بوده است. از این‌رو عده‌ای این مشکلات را ناشی از نظام سیاسی متمرکز می‌دانند که متناسب با ساختار ناهمگون و قومی افغانستان نیست، بنابراین مسئله تغییر نظام را به‌عنوان راه حل این مشکل مطرح می‌کنند. این تحقیق با طرح سؤالی مبنی بر این که آیا فدرالیسم به‌عنوان یک نظام سیاسی غیرمتمرکز، پتانسیل حل تنش‌های موجود در افغانستان را دارد و با کدام فرصت‌ها و چالش‌ها مواجه است؟ به هدف بررسی مفهوم فدرالیسم و فرصت‌ها و چالش‌هایی که می‌تواند برای افغانستان ایجاد کند، صورت گرفته است.

از فدرالیسم تعاریف گوناگون ارائه شده، در ساده‌ترین تعریف فدرالیسم را می‌توان نظام سیاسی دانست که در آن قدرت بین واحدهای محلی (ایالات) و مرکزی (دولت فدرال) تقسیم شده است و هرکدام از صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های خاص خود برخوردارند. در این نظام، ایالات حق قانون‌گذاری در امور داخلی‌شان را دارند و مدیریت مسائل ملی مثل سیاست خارجی، سیاست‌های دفاعی و امنیتی و سیاست‌های پولی از صلاحیت‌های خاص دولت مرکزی (فدرال) می‌باشد. فدرالیسم از نظر برخی‌ها مقدمه و عامل تجزیه یک کشور است اما بعضی‌های دیگر، فدرالیسم را نه‌تنها عامل تجزیه نمی‌دانند که آن را یگانه راه پیوند گسست‌های اجتماعی و به‌ویژه در جوامع دارای قومیت‌های متکثر تلقی می‌کنند.

فدرالیسم به انواع و اشکال مختلف تقسیم شده است، مانند فدرالیسم رقابتی (دوگانه)، تعاونی (همیاری/ اتحادیه‌ای)، قومی (جداکننده/ تجزیه‌طلب/ غیرمتمرکز) و فدرالیسم متحدکننده (متمرکز) که هرکدام از این‌ها، مزایا و معایب خاص خود را دارند و برای شرایط خاصی مناسب می‌باشند. فدرالیسم متحدکننده ضمن این که استقلال ایالات و گروه‌های ساکن در آن را به رسمیت شناخته، درعین حال بر وحدت‌گرایی به‌منظور حفظ حاکمیت ملی و جلوگیری از جدایی‌طلبی در کشور تأکید دارد.

گرایش‌های فدرالی در افغانستان از سال‌ها به این طرف وجود داشته و مخالفان و موافقان سرسختی هم دارد. هرکدام این گروه‌ها، دلایل و استدلال‌های خاص خود را در رد و پذیرش فدرالیسم دارند. مخالفان، آن را تهدیدی برای وحدت ملی و عاملی برای تجزیه تلقی می‌کنند، درحالی که طرفداران، فدرالیسم را یگانه راه مناسب غیرمتمرکز سازی قدرت و مشارکت عادلانه همه اقوام ساکن در افغانستان در قدرت می‌پندارند.

اما اگر غیر جانب‌دارانه و عاری از ارزش داوری، به مسئله نگاه شود و ویژگی‌های مثبت و منفی این نظام متناسب با شرایط و ویژگی‌های ساختاری جامعه افغانستان ارزیابی شود و هم‌چنین نگاهی به تجارب موفق سایر کشورهای فدرالیستی مانند آلمان، اتریش، اتیوپی، امریکا، برزیل، بلژیک، روسیه، سوئیس، مکزیک، نیجریه، ونزوئلا، مالزی و پاکستان گردد، به نظر می‌رسد، فدرالیسم و نوع متحدکننده آن، ظرفیت و پتانسیل حل تنش‌های موجود در افغانستان را دارا باشد. هرچند چالش‌های چون خطر تجزیه، مداخله بیشتر بیگانگان در امور داخلی کشور، پراکندگی اقوام و آشکار شدن اختلافات قومی و زبانی وجود دارد و عدم همسانی مناطق از نظر اقتصادی و ژئوپلیتیکی، ناپختگی سیاسی، پراکندگی نژادی و نامتجانس بودن ترکیب قومی، از موانع اصلی به شمار می‌آید؛ اما اگر وضعیت افغانستان به‌طور منصفانه بررسی شده، صورت مسئله‌ها نادیده گرفته نشده و حذف نشوند، دیده خواهد شد که اوضاع نارضایت‌بخش و بحرانی است و می‌طلبد که به گونه‌ی دیگر و متفاوت‌تر اندیشیده و تدبیر شود؛ شاید گزینه‌های دیگر جواب بدهند، هرچند که تغییر و تطبیق نظام فدرالی در افغانستان بسیار دشوار و هزینه‌بر است، اما ارزش امتحان خواهد داشت.

به باور این قلم، فدرالیسم در افغانستان به دلیل آماده بودن شرایط اولیه و مهم آن (تکثر قومی، وجود اختلافات قومی، نارضایتی از حضور در نظام) پتانسیل حل مسائل افغانستان را دارد. این نظام، مشکل تسلط یک قوم بر سایر اقوام و تمرکز قدرت در افغانستان را به‌طور ریشه‌ای حل خواهد ساخت، بحران بی‌اعتمادی میان اقوام (به‌ویژه نخبگان اقوام) را حل و وحدت ملی و برادری اقوام را تحکیم خواهد بخشید. هم‌چنین مسئله نبود عدالت اجتماعی و عدم انکشاف متوازن را که رنج اکثر مردم افغانستان است تا حد زیادی حل خواهد ساخت. در نظام فدرالیستی، همه اقوام ساکن در افغانستان، خود را در قدرت خواهند دید. یکی از لازمه‌های جدی تطبیق این طرح، سرشماری کل جمعیت و جمعیت هر قوم، مطالعه ترکیب جمعیتی مناطق و معیارهای تقسیم‌بندی ایالات و برگزاری نظرسنجی سرتاسری در مورد پذیرش و رد فدرالیسم است.

این تحقیق، طبیعتاً با محدودیت‌ها و چالش‌های مواجهه بوده است. یکی از چالش‌های اصلی و عمده، کمبود منابع بود؛ متأسفانه در این زمینه، مطالعات چندان عمیق و علمی نه از سوی طرفداران و نه از جانب مخالفان صورت نگرفته است؛ بنابراین طبیعتاً این موضوع بر کم و کیف و اعتبار این تحقیق نیز اثرگذار بوده است. با مطالعه‌ای که در این زمینه از سوی بنده انجام یافت، این مسئله روشن و محرز شد که فدرالیسم مثل سایر نظام‌های سیاسی از پیچیدگی‌های زیادی برخوردار است، درک و فهم این نظام در افغانستان نیاز به مطالعه و بررسی‌های عمیق‌تر دارد. پیشنهاد بنده برای محققین، پژوهشگران و جریان‌های طرفدار و مخالف فدرالیسم در افغانستان این است که این موضوع را بیشتر و عمیق‌تر مورد مطالعه قرار دهند.

منابع

- ایوبی، حجت‌الله، (بی‌تا)، *شکاف‌های قومی و خشنونت در پیکارهای سیاسی*، تهران، دانشگاه امام صادق.
- حزب وحدت اسلامی افغانستان، (بی‌تا)، قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان، *سراج*، سال اول، شماره ۳ و ۴، (۴).
- خلیلی، محسن (۱۳۹۵)، چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان، *مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی*، سال اول، شماره سوم، پائیز ۱۳۹۵؛ ص ۱۶۷.
- خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)، *نقدی بر فدرالیسم*، تهران، شیرازه، چاپ اول.
- رضایی، سوده (۱۳۹۴)، ارائه مدل شبه فدرالیسم استانی به‌عنوان معماری جدید توسعه کشور (در راستای مبحث تفویض اختیارات ریاست جمهوری به استانداران سراسر کشور)، *مجله راهبرد توسعه*، (بی‌جا)، شماره ۴۷.
- زاهدی، محمدتقی (۱۳۹۰)، *حکومت فدرالی و اصلاحات در افغانستان (با نگاهی به حکومت فدرالی استرالیا)*، قم، دارالتفسیر، چاپ اول.
- سجادی، عبدالقیوم (۱۳۹۱)، *جامعه‌شناسی سیاسی افغانستان*، کابل، مؤسسه تحصیلات عالی خاتم النبیین.
- سردارنیر، زارع مهر آبادی؛ خلیل الله، محمد (۱۳۹۴)، فدرالیسم و فرهنگ سیاسی در عراق، (بی‌جا)، *فصلنامه روابط خارجی*، سال هفتم، شماره اول.
- شتورم، رولاند و پترا تسیرمان شتاينهارت (۲۰۰۵)، *مقدمه‌ای بر فدرالیسم*، (بی‌جا)، ترجمه: سامره ندم.
- صدری، غلام حسین و همکاران (۱۳۸۱)، *فرهنگ معاصر فارسی*، تهران، فرهنگ معاصر.
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۸)، *حکومت‌های محلی و عدم تمرکز*، تهران، قومس، چاپ چهارم.
- طاهری، الیاس (۱۳۹۶)، معاون رئیس جمهوری: نظام‌های فدرالی و پارلمانی در شرایط فعلی افغانستان قابل تطبیق نیست، *روزنامه افغانستان ما*، سال یازدهم، شماره ۳۲۳۵.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۰)، *بنیادهای علم سیاست*، تهران، نی، چاپ هفتم.
- غبار، غلام محمد (۱۳۶۴)، *افغانستان در مسیر تاریخ*، تهران، چاپخانه جمهوری، چاپ ششم.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی* (ج ۱)، تهران، میزان، چاپ دهم.
- مبارز، عبدالحمید (۱۹۹۸)، *فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان*، پشاور، سبا کتابخانه.
- مفیدی، صباح (بی‌تا)، *گذری بر فدرالیسم (یک ساخت حکومتی کارآمد و پویا)*، (بی‌جا).
- منصوریان، صداقتی؛ ناصر علی، کیوان (۱۳۸۹)، *دولت فدرال عراق: فرصت‌ها و چالش‌های ملی و منطقه‌ای*، (بی‌جا)، وبسایت (پرتال جامع علوم انسانی).
- میر حیدر. دره (۱۳۸۲)، *مبانی جغرافیای سیاسی، تهران، سمت*.
- میر حیدر، دره (۱۳۷۸)، *اصول و مبانی جغرافیای سیاسی*، (بی‌جا)، انتشارات دانشگاه پیام نور، چاپ سوم.
- نبوی، یحیی (۱۳۹۳)، *حکومت وحدت ملی یا دموکراسی انجمنی*، کابل، هفته‌نامه رسانه.
- نجفی، فیروز و دیگران (۱۳۹۵)، فدرالیسم و مثلث قدرت (شیعیان، کردها و سنی‌ها)، (بی‌جا)، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، *مجله جستارهای سیاسی معاصر*؛ سال هفتم، شماره اول.

- Ursula munch & Heinz laufer, (بی‌تا)، *مدخلی بر بحث فدرالیسم در آلمان*، ترجمه: ناصر ایران پور. ارزگانی، غلام سخی (۲۰۱۲)، *تحقیق نظام فدرالی، متضمن حاکمیت مردم سالاری در آینده افغانستان*، کابل پرس، آخرین مشاهده: <https://www.kabulpress.org/article126697.html>
- امیری، گل (۱۳۹۶)، *افغانستان نیازمند نظام فدرالیسم*، سایت: www.afghanpaper.com/nbody.php?id=146423
- پامیر، پیکار (بی‌تا)، *آیا نظام فدرالی برای افغانستان کنونی مناسب است؟* www.afgazad.com
- پدرام، لطیف (۲۰۱۴)، *آیا افغانستان می‌تواند نظام فدرالی داشته باشد؟* وبلاگ: tajzia-afghanistan.blogfa.com/tag/
- خوبروی پاک، محمد رضا (۱۳۹۰)، *متن گفتگو با عنوان "سخنی دیگر در مورد فدرالیسم"؟* سایت: <http://federalism.blogspot.com/1390/04/22/post-6/>
- خوبروی پاک، محمد رضا، (بی‌تا)، *دستاوردهای فدرالیسم در چند کشور جهان سوم*، سایت: www.Iranworldinstitute.com
- رادوی آزادی (۱۳۹۸)، *حزب افغان ملت: نظام فدرالی برای افغانستان مناسب نیست*، سایت: <https://da.azadiradio.com/a/24453055.html>
- صالحی، منوچهر (۲۰۱۹)، *کندوکاوی درباره فدرالیسم (۱)*، وبسایت: www.manouchehr-salehi.de
- عثمانی، معروف (۲۰۱۲)، *منتقدان فدرالیسم؟* سایت: www.iran-emrooz.net/index.php/politic/more/38647/
- علی پور، فرهنگ (۱۳۹۲)، *خوب و بد فدرالیسم در افغانستان*، www.radiozameh.com/85575
- فاریابی، همت (۲۰۱۲)، *غیرمتمرکز سازی ساختار قدرت در افغانستان*، کابل پرس: <https://www.kabulpress.org/article127786.html>
- الهام (۲۰۱۱)، *نظام فدرالی در افغانستان (نظام فدرالی یگانه راه نجات از قبیله گرایی در افغانستان)*، وبلاگ: youngdemocrats.blogfa.com/post/34
- یغما، احمد (۱۳۸۶)، *توضیحی مختصر در خصوص دول فدرال و فدرالیسم*، وبلاگ: Ahmadyaghma.blogfa.com

- Forsyth, M (1987). *Federalism and nationalism*, Leicester: Leicester University Press.
- Elazar, D (1987). *Federalism and Nationalism*, Leicester: Leicester University Press.
- Kincaid, J (2002). *Hand Book of Federal Countries, A Project of Federation*, ED. By Ann L. Griffith, New York; McGill Queens University Press.
- Smith, G (1995). *Federalism the Multiethnic Challenge*, London, Longman. www.britanicaencyclopedia.org