

نظام فدرالی

راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان

سرور دانش



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نظام فدرالی؛

راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان

سرور دانش

۱۴۰۳

سرشناسه	سرور دانش
عنوان	نظام فدرالی؛ راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان
پدیدآورنده	سرور دانش
مشخصات نشر	چاپ اول، انتشارات بنیاد اندیشه
مشخصات ظاهری	وزیری، ۴۳۳ صفحه
موضوع	سیاست
شماره مسلسل کتابها	۸۴



نظام فدرالی؛ راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان

سرور دانش

ناشر: انتشارات بنیاد اندیشه

چاپ اول: حوت ۱۴۰۳

صفحه‌آرا: توسلی غرجستانی

طراح جلد: گروه هنری آرمیتا

یادآوری: در طرح جلد از لوگوی مجمع فدرال خواهان افغانستان الهام گرفته شده است.

شمارگان: ۲۰۰ نسخه

قیمت: ۴۰۰ افغانی

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است.

اهدا به:

روان تابناک استاد شهید مزاری بزرگ؛ پرچمدار سترگ عدالت خواهی و فرازآورنده داعیه
فدرال خواهی در افغانستان

سی امین سالیاد شهادت استاد عبدالعلی مزاری

فهرست

مقدمه	۱۵
بفش اول: نظام فدرالی؛ سافتار عادلانه مناسبات قدرت سیاسی در افغانستان	۱۹
۱. نظام فدرالی راه حل بنیادی بحران افغانستان	۲۱
۲. امکان و امتناع فدرالیسم در افغانستان؛ پاسخ به پرسش‌ها و انتقادات	۲۷
انحصار قدرت ریشه اصلی بحران افغانستان و راه حل اصولی آن	۲۷
اندیشه خطرناک سقاوی دوم	۳۰
نسبت بین فدرالیسم و تجزیه	۳۲
نگرانی از بالکانیزه شدن افغانستان	۳۴
مشکل پراکندگی جغرافیایی اقوام و حضور اقلیت‌ها در ایالات	۳۶
نگرانی‌های اقتصادی هزاره‌ها در نظام فدرال	۳۸
پراکندگی صفوف فدرال خواهان	۴۱
دلایل مطرح نشدن نظام فدرالی در دوره جمهوریت	۴۱
ادعای امنیت و ثبات مانعی در راه تحقق عدالت	۴۴
مدل‌های مختلف نظام فدرال	۴۶
۳. ناسازگاری نظام متمرکز قوانین اساسی با جامعه متکثر و نامتمرکز افغانستان و راه‌حل آن	۴۹
اهمیت موضوع بحث	۴۹
قسمت اول - نگاهی به گذشته قوانین اساسی و چالش‌ها و نقطه‌ضعف‌ها	۵۰
تنوع هویتی در جهان یک اصل است	۵۱
تنوع هویتی در افغانستان	۵۲
ساختار متمرکز نظام نقطه ضعف اصلی قوانین اساسی گذشته	۵۲
اول - نظام‌نامه اساسی دولت علیه افغانستان	۵۳

- ۵۵..... طرح مذهب رسمی در نظام‌نامه اساسی امان الله خان
- ۵۷..... مشکل توزیع قدرت و تفکیک قوا در نظام امانی
- ۶۰..... دوم- قانون اساسی دوره ظاهر شاه
- ۶۱..... اعتراف مهم محمدصديق فرهنگ در مورد ضرورت نظام فدرالی در افغانستان
- ۶۲..... سوم- قانون اساسی جمهورییت
- ۶۵..... نتیجه گیری
- ۶۷..... قسمت دوم- رویکرد آینده و ضرورت نظام فدرال در افغانستان
- ۶۷..... مدیریت دشوار تنوع و چندگانگی
- ۷۰..... پیشینه فدرال‌خواهی در افغانستان
- ۷۱..... مزایای فدرالیسم برای افغانستان
- ۷۲..... بحران هویت ملی و استفاده از اصطلاح "افغان" برای اولین بار در قانون اساسی دوره ظاهر شاه
- ۷۴..... دلایل مخالفان فدرالیسم در افغانستان
- ۷۶..... نتیجه گیری
- ۷۹..... ۴. فلسفه فدرالیسم و ضرورت نظام فدرالی در اندیشه سیاسی استاد مزاری
- ۸۰..... مشکلات مناسبات سیاست و قدرت در طول تاریخ افغانستان
- ۸۰..... اول- سیاست انحصار و منطق غلبه و حذف
- ۸۳..... دوم- سیاست ادغام هویت‌ها و فرهنگ‌ها در هویت واحد
- ۸۷..... سوم- تقسیمات اداری غیر عادلانه
- ۸۹..... چهارم- محرومیت‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی اقوام
- ۸۹..... راه‌حل مناسبات غیرعادلانه قدرت از نگاه شهید مزاری
- ۹۰..... عدالت محور کلیدی در فلسفه سیاسی شهید مزاری
- ۹۲..... عدالت نباید قربانی امنیت و ثبات شود
- ۹۴..... تنها نظام فدرالی می‌تواند عدالت را به بهترین صورت تأمین کند
- ۹۹..... ۵. تأکید شهید مزاری بر نظام «عدالت‌محور، مردم‌سالار و فدرال»
- ۱۰۵..... ۶. چهار دلیل استاد مزاری بر ضرورت و کارآمدی نظام فدرالی در افغانستان
- ۱۱۳..... ۷. عناصر کلیدی مطالبات مردم در مورد نظام سیاسی آینده کشور

۸. فدرال هراسی؛ مروری بر چالش‌های فدرالیسم و دلایل مخالفان آن در افغانستان.... ۱۱۹
- قسمت اول: نقل دلایل از زبان سه تن از شخصیت‌های مخالف فدرالیسم..... ۱۱۹
۱. کاندید آکادمسین محمداعظم سیستانی: نظام فدرالی توطئه برای تجزیه کشور است..... ۱۱۹
۲. داکتر محمدهارون امیرزاده: فدرالیسم اجباری ساخت غرب و همسایگان پیامدهای منفی برای افغانستان دارد ۱۲۱
۳. دلایل آقای عبدالحمید مبارز بر رد فدرالیسم در افغانستان ۱۲۴
- قسمت دوم- نقد و بررسی دلایل مخالفان فدرالیسم ۱۲۵
۱. تضعیف و تخریب وحدت ملی و فراهم شدن زمینه برای مداخله همسایگان..... ۱۲۶
۲. مشکلات اقتصادی در نظام فدرالی ۱۲۸
۳. مشکل میکانیزم اجرایی و تقسیمات اداری و جغرافیایی ۱۳۱
- ادعای مخالفت دو قوم پشتون و تاجیک و مخالفت احمدشاه مسعود با فدرالیسم..... ۱۳۲
- فدرال هراسی ناموجه!..... ۱۳۴
۴. چالش منازعات و تجزیه ۱۳۵
- دلایل و عوامل تشنج، تجزیه و فروپاشی ۱۳۷
- اول- شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی داخلی ۱۳۷
- دوم- تسلط یک‌جانبه یکی از واحدهای عضو فدرال ۱۳۷
- سوم- ضرورت رسمیت زبان‌های اقلیت‌های بزرگ ۱۳۸
- چهارم- استراتژی نادرست مقابله با فروپاشی ۱۳۸
- پنجم- مشکل دو قطبی بودن اتحاد فدرالی ۱۳۹
- ششم- ضعف نظام سیاسی و فقدان نهادهای دموکراتیک ۱۴۰
- نتیجه‌گیری ۱۴۰
۹. ضرورت پژوهش در مورد نظام‌های سیاسی و معرفی کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» ۱۴۵
۱۰. نادیده گرفتن بافت متنوع و متکثر جامعه عامل اصلی گسست‌ها و فروپاشی‌ها ... ۱۵۱
- گسست‌ها و درس‌ها ۱۵۲

- ۱۵۴..... ریشه اصلی تداوم بحران افغانستان
- ۱۵۷..... راه حل بدیل چیست؟
- ۱۶۱..... ۱. ناتوانی و فرسودگی نظام حقوق بین الملل
- ۱۶۱..... پیشینه حقوق بین الملل
- ۱۶۲..... مهم ترین اهداف نظام حقوق بین الملل معاصر
- ۱۶۶..... تأسیس سازمان ها و نهادهای بین المللی
- ۱۶۸..... ناکامی سازمان ملل متحد در تطبیق اهداف تعیین شده در منشور
- ۱۷۳..... راه حل:
- ۱۷۳..... اول- اصلاحات بنیادی در ساختار سازمان ملل متحد
- ۱۷۳..... دوم- تأسیس کنفدراسیون یا دولت فدرال جهانی
- ۱۷۵..... بخش دوم: تجربه جهانی فدرالیسم؛ مطالعات تطبیقی در مورد نظام های فدرالی
- ۱۷۹..... ۱. نظام های بسیط یا یکپارچه بیشتر مستعد تجزیه هستند
- ۱۸۹..... ۲. تاریخ، تعریف و اصول ویژه فدرالیسم
- ۱۸۹..... مختصری از تاریخ فدرالیسم
- ۱۹۲..... دلایل اهمیت سیستم فدرال در دنیای معاصر
- ۱۹۶..... تعریف اصطلاحات و اصول ویژه فدرالیسم
- ۲۰۷..... ویژگی های ساختار عمومی نظام فدرالی
- ۲۱۱..... ۳. مقایسه نظام های فدرالی؛ مروری بر فدراسیون های معاصر
- الف. فدراسیون های ریشه دار در کشورهای توسعه یافته: آمریکا، سوئیس، کانادا، استرالیا، اتریش و آلمان
- ب. فدراسیون های چندزبانه گزینش شده از میان کشورهای توسعه یافته: هند و مالزی
- ج- فدراسیون های تازه تأسیس: بلژیک و اسپانیا
- د- فدراسیون های فروپاشیده دو قطبی: چکسلواکیا و پاکستان
- ۲۳۱..... ۴. شیوه های تقسیم صلاحیت ها در نظام های فدرالی بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت های ایالتی
- ۲۳۱..... مسأله توازن بین وحدت و کثرت

۲۳۳.....	رابطه بین تقسیم صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرائی.....
۲۳۴.....	تفاوت در شیوه تقسیم صلاحیت‌های قانون‌گذاری
۲۳۴.....	صلاحیت‌های اختصاصی قانون‌گذاری
۲۳۵.....	صلاحیت‌های مشترک و همزمان قانون‌گذاری
۲۳۶.....	صلاحیت‌های باقیمانده
۲۳۸.....	قلمرو صلاحیت‌های تقسیم شده
۲۳۹.....	تقسیم مسئولیت‌های اداری
۲۴۱.....	۵. تقارن و عدم تقارن در فدراسیون‌ها
۲۴۱.....	تفکیک بین انواع عدم تقارن سیاسی و عدم تقارن قانون اساسی
۲۴۱.....	نمونه‌های عدم تقارن سیاسی
۲۴۳.....	نمونه‌های عدم تقارن مبتنی بر قانون اساسی
۲۴۹.....	۶. سیستم‌های فدرالی چندسطحی
۲۴۹.....	تأثیر عضویت نظام‌های فدرالی در سازمان‌های فوق فدرال
۲۵۰.....	جایگاه حکومت‌های محلی
۲۵۳.....	۷. نهادهای مشترک فدرال به عنوان کانون مرکزی وحدت در فدراسیون‌ها
۲۵۴.....	نهادهای مبتنی بر تفکیک قوا یا اصول پارلمانی
۲۵۶.....	اهمیت اشکال مختلف نهادها برای نمایندگی و اثرات آن بر حکومت فدرال.....
۲۶۰.....	نظام دومجلسی پارلمانی در فدراسیون‌ها
۲۶۱.....	انتخاب اعضا
۲۶۲.....	مبنای نمایندگی منطقه‌ای
۲۶۴.....	اختیارات مجالس دوم در مقایسه با مجالس اول
۲۶۷.....	۸. حاکمیت قانون اساسی در نظام‌های فدرالی
۲۶۷.....	قانون اساسی به عنوان قانون برتر
۲۶۸.....	فرایندهای قانون اساسی برای حل اختلافات و تجدید نظر قضایی
۲۶۸.....	دادگاه‌های عالی و دادگاه‌های قانون اساسی
۲۷۰.....	شیوه‌های تعدیل قانون اساسی

- نقش منشور حقوق مندرج در قانون اساسی فدرال در حمایت از حقوق اقلیت‌های ساکن در ایالات ۲۷۴
۹. آسیب شناسی نظام‌های فدرالی ۲۸۱
- اهمیت بحث آسیب شناسی فدراسیون‌ها ۱۸۱
- منابع تنش داخلی در فدراسیون‌ها ۲۸۲
- ویژگی شکاف‌های اجتماعی داخلی ۲۸۲
- نقش نهادها و ساختارهای فدراسیون‌ها ۲۸۳
- استراتژی‌های اتخاذ شده برای مبارزه با فروپاشی ۲۸۵
- دو قطبی شدن فرایندهای سیاسی ۲۸۶
- مشکل خاص فدراسیون‌های دو واحدی ۲۸۶
- فرایندها و پیامدهای تجزیه ۲۸۸
۱۰. نتایج و یافته‌های مطالعات تطبیقی نظام‌های فدرالی ۲۹۲
- فدرالیسم و ارزش‌های لیبرال دموکراسی ۲۹۲
۱۱. سازمان‌دهی جوامع کثرت‌گرا در قوانین اساسی کشورهای فدرال ۲۹۵
- مبحث اول- سازمان‌دهی قانون اساسی برای تنوع و کثرت‌گرایی اجتماعی در آفریقای جنوبی ۲۹۷
- مطلب اول- جامعه و دولت در آفریقای جنوبی ۲۹۷
- قسمت اول- فشرده‌ای از تاریخ سیاسی جمهوری آفریقای جنوبی ۲۹۷
- قسمت دوم- جامعه کثرت‌گرا در آفریقای جنوبی ۳۰۰
- اول- تنوع نژادی و قومی در آفریقای جنوبی ۳۰۰
- دوم- تنوع زبانی در آفریقای جنوبی ۳۰۱
- سوم- تنوع دینی در آفریقای جنوبی ۳۰۱
- مطلب دوم- ساختار اساسی جامعه کثرت‌گرا در قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی ۳۰۳
- قسمت اول- پروسه تدوین قانون اساسی ۱۹۹۶ ۳۰۳
- قسمت دوم- متن قانون اساسی ۳۰۸
- اول- مقدمه ۳۰۸
- دوم- شهروندی آفریقای جنوبی ۳۰۹

۳۱۰	سوم- اصول اساسی و تأسیسی.....
۳۱۱	چهارم- منشور حقوق.....
۳۱۴	پنجم- تشکیل ایالت‌ها.....
۳۱۶	ششم- ماهیت فدرالی دولت.....
۳۱۹	هفتم- سازماندهی سطوح مختلف قدرت.....
۳۱۹	اول- قدرت سیاسی در سطح ملی.....
۳۱۹	الف- قوه مقننه ملی (پارلمان).....
۳۲۴	ب- قوه مجریه ملی.....
۳۲۶	دوم- قدرت سیاسی در سطح ایالتی.....
۳۲۶	الف- قوه مقننه ایالتی.....
۳۲۷	ب- قوه مجریه یا حکومت ایالتی.....
۳۲۸	هشتم- تعدیل قانون اساسی.....
۳۳۱	نهم- نظام انتخاباتی.....
۳۳۳	دهم- نهادهای برخاسته از قانون اساسی برای حمایت از دموکراسی.....
۳۳۴	یازدهم- حق تعیین سرنوشت.....
۳۳۵	نتیجه‌گیری.....
۳۳۷	مبحث دوم- سازمان‌دهی قانون اساسی برای تنوع و کثرت‌گرایی اجتماعی در بلژیک.....
۳۳۷	مطلب اول- ایجاد نظام فدرالی در بلژیک.....
۳۳۸	قسمت اول- اجزا و مؤلفه‌های جامعه بلژیک.....
۳۳۹	قسمت دوم- حرکت به سوی تدوین قانون اساسی فدرال.....
۳۴۱	مطلب دوم- سازماندهی قانون اساسی برای کثرت‌گرایی جامعه بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴.. ۳۴۱
۳۴۱	قسمت اول- ماهیت دولت.....
۳۴۳	قسمت دوم- دولت مرکزی فدرال.....
۳۴۳	اول- قوه مقننه فدرال.....
۳۴۴	الف- مجلس نمایندگان.....
۳۴۸	ب- مجلس سنا.....
۳۵۲	دوم- پادشاه.....

- ۳۵۳..... سوم - حکومت فدرال
- ۳۵۴..... چهارم - قوه قضائیه فدرال (JUDICIAL POWER)
- ۳۵۵..... قسمت سوم - نهادهای مادون دولت ملی فدرال
- ۳۵۶..... اول - جوامع زبانی linguistic Communities
- ۳۵۷..... الف - قوه مقننه جوامع زبانی
- ۳۶۰..... ب - قوه اجرائیه (حکومت) جوامع زبانی
- ۳۶۱..... دوم - مناطق Regions:
- ۳۶۲..... الف - قوه مقننه مناطق
- ۳۶۳..... ب - قوه اجرائیه (حکومت) مناطق
- ۳۶۴..... قسمت چهارم - تعدیل قانون اساسی
- ۳۶۶..... قسمت پنجم - دادگاه قانون اساسی The constitutional court
- ۳۶۸..... نتیجه گیری
- ۳۷۰..... مبحث سوم - مقایسه بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی
- ۳۷۰..... قسمت اول - مشابهت‌ها بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی
- ۳۷۱..... قسمت دوم - تفاوت‌ها بین دو قانون اساسی آفریقای جنوبی و بلژیک

بخش سوم: دستاوردهای مجمع فدرال خواهان افغانستان و تدوین قانون اساسی

جمهوری فدرال افغانستان ۳۷۷

- ۳۷۹..... تدوین مسوده قانون اساسی فدرال مهم‌ترین دستاورد مجمع فدرال خواهان افغانستان
- ۳۸۳..... تأسیس مجمع فدرال خواهان؛ آغاز یک فاز نو در مسیر مبارزات عدالت‌طلبانه فدرال خواهی
- ۳۹۱..... منشور مجمع فدرال خواهان افغانستان
- ۳۹۹..... معرفی هیأت مؤسسان و هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان
- ۴۰۹..... فعالیت کمیته تدوین قانون اساسی فدرال
- ۴۱۷..... لایحه وظایف کمیته تدوین قانون اساسی
- ۴۲۱..... طرز العمل بررسی مسوده قانون اساسی در هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان

مقدمه

به نام خداوند عدالت و آزادی

هرچند از حدود سی سال پیش، به صورت جسته و گریخته مطالعات و نوشته‌هایی در موضوع فدرالیسم داشته‌ام، ولی در طول سه سال اخیر یکی از موضوعاتی که مدام و پیوسته به عنوان یک دغدغه بزرگ فکری و سیاسی و یک ایده اساسی میهنی و انسانی، مورد مطالعه من بوده و به هر مناسبتی در باره آن تحقیقی انجام داده‌ام یا مطلبی نوشته‌ام و یا در محفلی سخنرانی داشته‌ام، مسأله فدرالیسم و طرح نظام فدرالی برای آینده افغانستان بوده است. آغاز موضوع یک سلسله یادداشت‌های فیسبوکی بود که تحت عنوان «جستاری در باره فدرالیسم» نشر شد و سپس مجموعه آن یادداشت‌ها در حوت ۱۴۰۱ به صورت کتاب منتشر گردید. در گام دوم ترجمه کتابی از جورج اندرسون به نام «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» بود که در سال ۱۴۰۲ چاپ شد و اکنون این یادداشت‌ها در قالب کتاب حاضر است که به نام «نظام فدرالی؛ راهی به سوی عدالت و ثبات در افغانستان» در آخرین روزهای سال ۱۴۰۳ در اختیار شما قرار می‌گیرد.

جمع‌بندی من از مجموع مباحث و مطالعات در طول سالیان گذشته در رابطه با فدرالیسم این است که ما در سه محور نیاز به بحث و گفتگوی جدی و گسترده داریم:

۱. تحلیل و ارزیابی وضعیت نظام‌های سیاسی گذشته کشور و ریشه‌یابی بحران‌ها و گسست‌های متداوم و پاسخ به این سؤال که چرا هیچ کدام از نظام‌های گذشته از سلطنت و جمهوریت تا امارت، موجب تأمین عدالت و ثبات در کشور نشده است. در این رابطه یکی از موضوعات مهمی که باید به آن توجه شود این است که قوانین اساسی گذشته افغانستان با نگاه «عدالت‌محور» تدوین نشده، بلکه به طور عمده با هدف ایجاد «ثبات» در افغانستان وضع شده‌اند، اما به همان هدف هم نرسیده‌اند و

بلکه کاملاً بر عکس، افغانستان همواره دچار بی‌ثباتی و ناامنی و بلکه جنگ‌های متداوم داخلی بوده است. بنا بر این سؤال اساسی بعدی این است که آیا نظام فدرالی می‌تواند این دو هدف یعنی «عدالت و ثبات» را باهم برآورده کند و این موضوع با چه انتقادات یا چالش‌هایی مواجه است؟

۲. مطالعه تجربیات جهانی با این نگاه که نظام فدرالی در کشورهای مختلف چگونه تطبیق شده و با چه چالش‌هایی مواجه بوده و چه موفقیت‌ها و کامیابی‌هایی داشته است و متخصصان و کارشناسان امور فدرالیسم برای حل مشکلات چه پیشنهادهاتی ارائه کرده‌اند؟

۳. با استفاده از نتایج دو محور قبلی، تدوین و تنظیم طرح ساختار فدرالی ویژه افغانستان در قالب تدوین یک متن حقوقی به نام «قانون اساسی فدرال» که همه جزئیات حکمرانی و دولت‌داری را در بر داشته باشد.

با توجه به ضرورت مباحث فوق و پاسخ به سؤالات یادشده، مطالب کتاب حاضر نیز بر مبنای سه محور فوق در سه بخش ذیل تنظیم شده است:

بخش اول - نظام فدرالی؛ ساختار مناسبات عادلانه قدرت سیاسی در افغانستان:

در این بخش که مشتمل بر ۱۱ مقاله است، تحلیل و ارزیابی ریشه‌های بحران افغانستان و ارائه راه‌حل اصولی و بنیادی و همچنین پاسخ به پرسش‌ها و بررسی انتقادات مخالفان فدرالیسم در افغانستان مطرح شده است. در این بخش من به این نتیجه رسیدم که نظام‌های گذشته و قوانین اساسی گذشته، حداقل از سال ۱۳۰۱ تا کنون، بیشتر هدف ثبات در افغانستان را تعقیب کرده‌اند اما هرگز به این هدف دست نیافته‌اند، چون ثبات بدون عدالت تأمین نمی‌گردد و همیشه یک عامل عمده و اساسی بی‌ثباتی، وجود تبعیض و ستم است و در هیچ جای دنیا ثبات در فقدان عدالت، دست‌یافتنی نبوده است. اما نظام فدرالی می‌تواند در کشورهای مانند افغانستان هر دو هدف را تأمین کند، چون هدف نخست و اساسی نظام فدرالی تأمین عدالت و رضایت همه شهروندان در سطوح مختلف حکمرانی است و با تأمین عدالت و حصول رضایت مردم، به طور طبیعی ثبات و امنیت پایدار نیز به دست خواهد آمد.

بخش دوم - تجربه جهانی فدرالیسم؛ مطالعات تطبیقی در مورد نظام‌های فدرالی:

این بخش نیز مشتمل بر ۱۱ قسمت در ۱۱ موضوع جداگانه است. در سال گذشته برای آگاهی از تجربه جهانی فدرالیسم و مطالعه تطبیقی نظام‌های فدرال در دنیا، علاوه بر کتاب «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» از جورج اندرسون، کتاب دیگری را ترجمه کردم از پرفسور رونالد ل. واتس (Ronald L. Watts) محقق و کارشناس فدرالیسم در کانادا که نظام‌های فدرالی در ۲۵ فدراسیون دنیا را به طور تطبیقی مطالعه کرده و در اکثر این کشورها از نزدیک مسافرت داشته و وضعیت آن‌ها را بررسی کرده و محصول مطالعات خود را در قالب کتابی به نام *Comparing Federal Systems* (مقایسه سیستم‌های فدرال - ویرایش سوم - سال ۲۰۰۸) نشر کرده است. این کتاب به زبان عربی نیز به نام *(الانظمة الفدراليه - نظام‌های فدرالی)* توسط غالی برهومه، مها بسطامی و مها تکلا ترجمه شده است. در بخش دوم کتاب حاضر، تنها قسمت‌هایی از کتاب فوق به اضافه یک مصاحبه مفصل از ایشان در مورد مزایا و چالش‌های فدرالیسم ترجمه و تدوین شده است.

همچنین یک نوشته مفصل از دکتر یوسف کوران تحت عنوان «سازمان‌دهی جوامع کثرت‌گرا در قوانین اساسی کشورهای فدرال» از زبان عربی ترجمه شده که به صورت یک مطالعه تطبیقی، قوانین اساسی دو کشور فدرال (جمهوری آفریقای جنوبی و پادشاهی بلژیک) را مورد بررسی قرار داده است. این نوشته را نیز در پایان بخش دوم کتاب مطالعه می‌کنید.

بخش سوم - مجمع فدرال‌خواهان افغانستان و تدوین طرح قانون اساسی فدرال:

اما علاوه بر دو بخش فوق، همان‌طور که در بالا گفته شد، بخش سومی را که همواره و از سالیان متمادی در باره آن اندیشیده بودم، طرح قانون اساسی فدرال بود. جرقه نخست این موضوع از زمانی است که رهبر شهید استاد مزاری طرح مسوده قانون اساسی فدرال افغانستان را در سال ۱۳۷۳ از کابل برایم در ایران فرستاده بود و از من خواسته بود که در مورد آن مطالعه بیشتر انجام داده و نظریات صاحب نظران دیگر را نیز بگیرم و به صورت یک متن تصحیح شده تکمیل کنم، اما در آن زمان حوادث تلخ کابل اتفاق افتاد و متأسفانه استاد مزاری به شهادت رسید و دیگر فرصتی باقی نماند که آن طرح در آن سال‌ها تعقیب شود.

البته یک سال بعد از شهادت استاد، در تابستان ۱۳۷۴ آن متن را به منظور این که به عنوان یک

سند مهم تاریخی ثبت تاریخ شود، به همان شکل اولیه آن در مجموعه‌ای به نام «مجموعه قوانین اساسی افغانستان» مشتمل بر هشت قانون اساسی افغانستان، از طرف «مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان» در ایران چاپ کردم که بسیار زود نایاب شد و به همین جهت آن را چهار سال پیش در کابل دو بار از طریق انتشارات «دانشگاه ابن سینا» و انتشارات «بنیاد اندیشه» مجدداً بازنشر کردیم.

سرانجام دوونیم سال پیش که «حزب عدالت و آزادی افغانستان» تأسیس شد، نظام فدرالی برای افغانستان به عنوان یکی از اصول اساسی در مرام حزب اعلام گردید و تصمیم بر آن شد که جزئیات نظام فدرالی را در قالب یک سند قانون اساسی تنظیم کنم. یادداشت‌های ابتدایی را در این مورد تهیه کرده بودم که در سال ۱۴۰۲ با همت جمعی از اندیشمندان دیگر «مجمع فدرال خواهان افغانستان» را تأسیس کردیم و خوش‌بختانه در منشور این مجمع نیز تأکید شد که باید مسوده قانون اساسی فدرال از سوی این مجمع تدوین گردد. با توجه به این که این مجمع یک نهادی است که به طور اختصاصی در باره داعیه فدرالیسم و طرح نظام فدرالی برای افغانستان تأسیس شده و حزب عدالت و آزادی نیز عضو فعال آن بود، ترجیح دادم که کار تدوین قانون اساسی فدرال از یک آدرس و از یک منبع تعقیب شود.

خوش‌بختانه از اولین برنامه‌های مجمع فدرال‌خواهان تأسیس کمیته تدوین قانون اساسی بود که این جانب از سوی هیأت رهبری به عنوان رئیس این کمیته انتخاب شدم و با همکاری اعضای فرهیخته و اندیشمند کمیته، اولین مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان را از ماه ثور تا جدی ۱۴۰۳ تدوین و نهایی ساختیم که اکنون در بخش سوم کتاب حاضر، نوشته‌ها و گزارش‌هایی در مورد معرفی و فعالیت مجمع فدرال‌خواهان و همچنین گزارشی در مورد چگونگی تدوین قانون اساسی فدرال به نشر می‌رسد.

امیدوارم در سال پیش‌رو بازمه توفیق رفیق شود تا بتوانم موضوعات و مسایل مرتبط به فدرالیسم را از زاویه‌های دیگر تعقیب کنم.

سرور دانش

شهر اوکلند - نیوزیلند

جدی ۱۴۰۳ - دسمبر ۲۰۲۴

بخش اول

نظام فدرالی؛ ساختار عادلانه مناسبات قدرت سیاسی در افغانستان

(۱)

نظام فدرالی راه حل بنیادی بحران افغانستان

بدون شک بحران جاری افغانستان ابعاد و پهنه وسیعی دارد و عوامل و عناصر متعدد داخلی و خارجی در ایجاد و تداوم این بحران نقش دارند؛ از مداخلات خارجی و اشغال‌گری‌ها گرفته تا جنگ‌های نیابتی و تا بی‌کارگی و ناکارآمدی حکومت‌ها و گروه‌ها و نیروهای داخلی و از وضعیت ژئو-پلیتیک این جغرافیا گرفته تا وضعیت اقتصادی، فرهنگی و بافت اجتماعی و اتنیک، همگی تأثیرات خاص خود را داشته‌اند. این عوامل هرچه بوده، در جای خود باید به دقت مورد بحث و تحلیل قرار بگیرد. اما نتیجه همه آن‌ها، تداوم بی‌ثباتی در کشور و ناکام ماندن پروسه دولت-ملت‌سازی و شکل نگرفتن یک نظام سیاسی پایدار بوده است.

به طور طبیعی تنها نظامی در یک کشور می‌تواند پایدار شود و پایدار بماند که اولاً با ساختار داخلی و شرایط خاص اجتماعی و فرهنگی آن کشور سازگاری داشته باشد و ثانیاً برای چالش‌ها و مشکلات رنگارنگ زندگی اجتماعی راه حل پیدا کند. از نگاه زندگی سیاسی و اجتماعی، مهم‌ترین مسأله برای یک نظام سیاسی، تنظیم عادلانه روابط قدرت و مشارکت عادلانه همه گروه‌های سیاسی و اجتماعی بر اساس یک میکانیزم پذیرفته شده و عادلانه حقوقی است. مردم می‌توانند فشارهای ناشی از فقر و بی‌کاری و توسعه نیافتگی و مشکلات ناشی از مداخلات خارجی و جنگ‌های نیابتی و حتی اشغال‌گری‌ها را تحمل کنند اما هرگز نمی‌توانند تبعیض و بی‌عدالتی داخلی را بپذیرند مخصوصاً که اگر این بی‌عدالتی ریشه در مسایل قومی، زبانی و مذهبی داشته و با هویت مردمان کشور پیوند

بخورد. شما می‌توانید برای فقر و گرسنگی صدتا توجیه پیدا کنید و خود را قناعت بدهید، اما اگر ببینید که این فقر ناشی از تبعیض است و یا این که هویت و شخصیت قومی و فرهنگی شما مورد توهین و تجاوز قرار گرفته و حقوق انسانی و شهروندی شما پایمال شده و روابط بین قدرت و گروه‌های اجتماعی بر اساس ارباب-رعیتی تنظیم شده و شهروندان، به شهروندان درجه ۱ و ۲ و ۳ تقسیم گردیده‌اند، نمی‌توانید خود را قناعت بدهید و سکوت و تحمل خود را توجیه کنید و خواه ناخواه روزی این آتش از درون جامعه شعله ور می‌شود و کشور را به سوی بی‌ثباتی و فروپاشی از درون سوق می‌دهد.

با این که جهان و افغانستان، در یک‌صد سال اخیر امواجی از حرکت روشن‌گری و روشن‌فکری و ظهور جنبش‌های آزادی‌خواه و عدالت‌طلب را نیز شاهد بوده، اما نظام‌های سیاسی افغانستان بدون این که از این تحولات و دستاوردهای عصر نوین چیزی بیاموزد، همیشه با مشکل مواجه بوده است. زمامداران و گروه‌های حاکم و مسلط بر سرنوشت سیاسی کشور، هیچگاه به این نیندیشیدند که درد اصلی مردم چیست و آینده کشور با چه میکانیزمی باید ساخته شود تا از ثبات و پایداری برخوردار گردد، در حالی که ثبات سیاسی و تداوم نظام، شرط اصلی توسعه در همه ابعاد دیگر است.

در این میان استبداد و تمرکز قدرت، عامل اصلی همه ناکامی‌ها و فروپاشی‌ها بوده است. تمرکز قدرت در افغانستان، سیاست را در انحصار یک گروه قرار داد. مشکل بیشتر هم از این جا پدیدار شد که گروه حاکم انحصارگر، سیاست و قدرت را هم از نگاه افقی و هم از نگاه عمودی متمرکز ساخت و بافت خاص جامعه افغانستان باعث شد که این تمرکز در ابعاد مختلف قومی، زبانی، مذهبی و منطقه‌ای تبارز پیدا کند و فضای نفس کشیدن برای اکثریت اقوام و گروه‌های اجتماعی هر روز تنگ‌تر از پیش شود.

در این رابطه تمرکز عمودی خطرناک‌تر از تمرکز افقی بود زیرا با این که اکثریت نفوس افغانستان، خارج از پایتخت و ساکن ولایات بودند و هستند، اما مردمان محل در هیچ یک از تصمیم‌گیری‌های کلان کشور شریک نبوده و حتی در امور کاملاً محلی آنان اعم از امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و آموزشی هم باید از مرکز تصمیم گرفته می‌شد و این باعث شد که اکثریت مردم کشور از همه اقوام از روابط قدرت کاملاً حذف شوند و نتوانند در تعیین سرنوشت خود سهم بگیرند.

البته در مقطع‌هایی از تاریخ مانند ۲۰ سال اخیر جمهوریت، حد اقل از دریاچه قانون اساسی یک روزنه‌ای باز شد تا از تمرکز شدید قدرت کاسته شود، ولی در عمل، دولت افغانستان و مجریان قانون موفق نشدند احکام قانون اساسی را به صورت دقیق تطبیق کنند و متأسفانه با حاکمیت طالبان آن روزنه کوچک هم بار دیگر به طور کلی مسدود گردید.

برخی از نظریه پردازان برای حل این مشکل مدعی هستند که اگر در افغانستان دموکراسی حاکم شود، مشکل تمرکز قدرت هم حل خواهد شد. بدون شک حاکمیت دموکراسی تأثیرات مثبت خود را دارد اما مشکل این است که در افغانستان در اذهان ما از دموکراسی فقط برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و داشتن پارلمان منتخب تداعی می‌شود، در حالی که این تنها یک بعد قضیه است و تاریخ شاهد است که این بخش از دموکراسی بر فرض این که به طور درست و دقیق تطبیق هم شود، نمی‌تواند به تنهایی مشکل تمرکز قدرت مخصوصاً در بعد عمودی آن را حل کند.

برخی دیگر فکر می‌کنند که گویا اگر نظام پارلمانی حاکم شود و یا این که در کنار مقام ریاست جمهوری، مقام نخست وزیری افزوده شود، مشکل انحصار قدرت حل خواهد شد، در حالی که افغانستان گاهی نظام پارلمانی هم داشته و در ادوار زیادی صدراعظم یا نخست وزیر نیز داشته است، چنان که هم اکنون در نظام امارت طالبان نیز رئیس الوزرا یا نخست وزیر وجود دارد اما این هیچ دردی را درمان نکرده است.

عده‌ای همچنین می‌پندارند که اگر برای ولایات، شوراهای ولایتی در نظر گرفته شود و ولایان هم انتخابی شوند، مشکل تمرکز کاملاً حل خواهد شد، در حالی که در ۲۰ سال اخیر شوراهای ولایتی داشتیم که برای تطبیق عدم تمرکز کمترین تأثیر را نداشتند و همچنین اگر والی هم انتخابی شود ولی در قوانین و ساختار و صلاحیت‌ها تغییر ایجاد نشود، از او هیچ کاری ساخته نخواهد بود، جز این که مصارف هنگفت انتخاباتی بالا برود. چنان که در خود مرکز نیز صرف انتخاباتی بودن رئیس جمهور، مشکل تمرکز را حل نمی‌کند اگر حاکمیت قانون و تفکیک قوا رعایت نشود.

ما به نظامی نیاز داریم با دو خصوصیت «وحدت» و «تنوع» که در کنار داشتن یک دولت مرکزی قوی حافظ و مدافع تمامیت ارضی کشور و تمثیل کننده ملت و کشور واحد در مناسبات بین المللی با اختیارات مهم قانونی دیگر، دولت‌های محلی ایالتی یا ولایتی نیز داشته باشد تا تنوع قومی و زبانی و

مذهبی کشور را به صورت واقعی تمثیل کند. برای تحقق چنین هدفی لازم است که قوانین، صلاحیت‌ها و اختیارات تغییر کند تا مردم محل بتوانند در امور محلی خود قوانین خاص خود را وضع کنند و مجریان محلی خود را انتخاب نمایند و در مسایل داخلی خود آزادانه تصمیم بگیرند و در عین حال مردمان ولایات در مرکز کشور هم از طریق نمایندگان باصلاحیت خود در تصمیم‌گیری‌ها (حد اقل در تصمیم تأثیر گذار بر زندگی آنان) شریک ساخته شوند.

چنین نظامی با این ویژگی‌ها را به صورت مناسب و شایسته تنها در قامت سیستم فدرال می‌توان پیدا کرد. امروز خوش‌بختانه در میان گروه‌ها و حلقات زیادی از اقوام مختلف، این درک به وجود آمده که نظام فدرالی مناسب‌ترین راه حل برای بحران متداوم کشور است و البته افراد زیادی هم وجود دارند که از فدرالیسم یا تصور درست ندارند و یا آگاهانه از توزیع عادلانه قدرت می‌ترسند و به این بهانه به انتقادات ناموجه و گاهی اتهامات نابجا و مغرضانه و به یک نوع «فدرال‌هراسی» دست می‌زنند. اما به برکت فضای آگاهی فزاینده‌ای که برای مردم فراهم شده اکنون همگی می‌دانند که تا زمانی که همه مردم افغانستان به صورت آزادانه، آگاهانه و صادقانه بر یک نظام سیاسی‌ای عادلانه به توافق نرسند و آن را عملی نسازند، دور و تسلسل همیشگی خشونت و منازعه همچنان ادامه خواهد یافت و هرگز به ثبات و توسعه دست نخواهیم یافت.

در کنار سایر گروه‌ها و جریان‌های سیاسی طرفدار نظام فدرال، حزب عدالت و آزادی افغانستان در اولین منشور خود ضمن توضیح و تبیین دیدگاه‌ها و اصول اساسی خود، بر نقطه محوری فدرالیسم تأکید کرده و این نظام را مناسب‌ترین نظام سیاسی برای افغانستان دانسته است. در ماده ۴ اصول اساسی حزب عدالت و آزادی آمده است:

«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.»

در نوشته‌های بعدی در بخش‌های جداگانه، هم به مهم‌ترین موضوعات مرتبط به ساختار نظام فدرالی در افغانستان و راه کارهای آن خواهیم پرداخت و هم تجربیات بین المللی در مورد نظام‌های فدرالی را به گونه مقایسوی و به صورت ترجمه از منابع بین المللی ارائه خواهیم کرد.

امکان و امتناع فدرالیسم در افغانستان؛ پاسخ به پرسش‌ها و انتقادهای^۱

راه عدالت: جناب استاد از این که وقت خود را در اختیار نشریه راه عدالت گذاشتید از شما تشکر.

همان‌طور که می‌دانید پس از سقوط نظام جمهوری و حضور دوباره طالبان در قدرت، بحث از فدرالیسم نیز گسترش یافته و به مرور در حال تبدیل شدن به یک مطالبه عمومی و گفتمان سیاسی است. اما از سوی دیگر فدرالیسم در افغانستان مخالفان و حتی دشمنان هم کم ندارد. از این رو پرسش‌های زیادی در این مورد مطرح است که امیدوار هستیم در این گفتگو به بخشی از پرسش‌ها و چالش‌های فراروی فدرالیسم پرداخته شود. اگرچه شما قبلاً به طور مفصل به خصوص در کتاب‌های «جستاری در باره فدرالیسم» و «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» و دیگر نوشته‌های تان به طور کامل به این پرسش‌ها پرداخته‌اید. اما می‌خواهیم به طور خاص و یک‌جا در این گفتگو به بخشی از پرسش‌ها پاسخ بگویید تا زوایای مبهم این موضوع روشن‌تر گردد.

انحصار قدرت، ریشه اصلی بحران افغانستان و راه حل اصولی آن

سؤال ۱: نخستین پرسش یا نقدی که بر فدرالیسم از گذشته‌های دورتر نیز مطرح بوده است این است که این سیستم سیاسی در افغانستان با توجه به نوع مناسبات سیاسی و قومی قدرت در افغانستان عملی نیست. چون حداقل اکثریت جناح‌های سیاسی قوم پشتون مخالف این ایده هستند و گمان می‌رود که به هیچ‌وجه زیر بار فدرالیسم نخواهند رفت. تعدادی با توجه به این مساله بر این باور

۱. این قسمت به عنوان گفتگو از طرف نشریه راه عدالت؛ ارگان نشراتی حزب عدالت و آزادی افغانستان ترتیب یافته و در همین نشریه قبلاً نشر شده و به پرسش‌های زیاد و مهمی پاسخ داده شده است.

هستند که وقتی فدرالیسم تحقق‌ناپذیر می‌نماید چرا به دنبال یک کار غیر عملی برویم؟ پاسخ شما به این نقد یا پرسش چیست؟

جواب:

فدرالیسم در افغانستان نه تنها ناممکن یا غیر عملی نیست بلکه یک راه‌حل و بلکه بهترین راه‌حل است. البته نظام فدرالی مانند هر نظامی دیگر نه تنها در افغانستان بلکه در کشورهای دیگر نیز مشکلات و چالش‌های خاص خود را دارد و همان طور که دارای مزایایی است، معایب و نقاط ضعفی نیز دارد که اگر در رفع آن‌ها در عمل اقدام نشود و راهکار معقول سنجیده نشود، تنها صرف شعار و تئوری نمی‌تواند راه حل مشکلات باشد. در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» که در سال گذشته نشر شد،^۱ فصل خاصی را به مزایا و معایب و چالش‌های فدرالیسم به طور کلی و همچنین مباحثی را به انتقادات در مورد فدرالی شدن افغانستان اختصاص داده‌ام و به برخی از انتقادات پاسخ گفته‌ام که حالا نمی‌خواهم آن بحث‌ها را تکرار کنم. اما در مورد افغانستان باید گفت که اکنون چندصد سال است که بحران و منازعه ادامه دارد و هنوز راه حلی اصولی و پایدار برای آن پیدا نشده است. این بحران ابعاد و جوانب مختلفی دارد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنم:

اول: نوع نظام سیاسی همواره مورد منازعه و اختلاف نظر بوده و حد اقل در طول نیم قرن اخیر بیشتر کودتاها و جنگ‌های خونین نیز ناشی از همین مسأله بوده است و از سلطنت تا جمهوریت و امارت و ریاستی و پارلمانی که همه در قالب نظام‌های متمرکز عمل می‌کردند تجربه خود را دادند و ناکام شدند.

دوم: همیشه بین اقوام افغانستان فاصله‌ها و شکاف‌ها رو به ازدیاد بوده است. اتهام‌های ناروا علیه همدیگر، تبعیض‌های سیستماتیک، جنگ‌ها و درگیری‌ها و نارضایتی از حکومت مرکزی در اوج بوده است و در مقاطعی از تاریخ این برخوردها به یک نوع نسل‌کشی و قتل‌عام و کله‌منارسازی نیز انجامیده است که نمونه‌های آن فراوان است.

۱. جستاری در باره فدرالیسم، سرور دانش، چاپ اول، انتشارات بیناد اندیشه، حوت ۱۴۰۱.

سوم: اختلافات و شکاف‌های زبانی و مذهبی و تفاوت‌های فرهنگی دیگر بعد دیگری از این منازعات بوده که هر از گاهی به اشکال مختلف، ذایقه مردم را تلخ می‌سازد و بی‌اعتمادی‌ها و تضادها را افزایش می‌دهد.

چهارم: تضاد دیگر بین حکومت مرکزی و مردم ولایات است که همیشه بی‌اعتمادی و اختلاف را در پی داشته در مورد این که حکومت مرکزی تمام صلاحیت‌ها و اختیارات اداری و مالی و عمرانی را در انحصار خود گرفته و به مردم ولایات حق مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها قایل نبوده و به نظر و دیدگاه آن‌ها احترام قایل نشده است. این نارضایتی به طور عموم برای مردم تمام ولایات مطرح بوده و حتی مناطق پشتون نشین بیشتر شکایت داشته‌اند و در مقابل حکومت مرکزی به نافرمانی دست زده‌اند.

همه این مشکلات نشان می‌دهد که عامل اصلی بحران، انحصار قدرت سیاسی در مرکز است از جهت مشارکت نداشتن عادلانه همه اقوام در تصمیم‌گیری‌ها و در تعیین حق سرنوشت خود و همچنین مشارکت نداشتن مردم ولایات و ادارات ولایتی در تصمیم‌ها و برنامه‌ها و ادارات حکومت مرکزی. حل این چهار مشکل، هیچ راه معقول و اصولی و بنیادی ندارد جز تن دادن به نظام فدرالی که تمام مشکلات یاد شده را به بهترین صورت مرفوع می‌سازد و تا زمانی که مناسبات قدرت در قالب نظام فدرالی تغییر نکند ریشه مشکلات همچنان سر جای خود خواهد بود.

من بر این باورم که هنوز ماهیت و ویژگی‌ها و کارکردهای فدرالیسم برای عموم و حتی برای خواص درست تبیین و تفهیم نشده است. شماری از پشتون‌ها که در این مورد اظهار نظر می‌کنند معلوم است که از فدرالیسم درک درستی ندارند و از طرف دیگر دچار یک نوع توهم یا سوء تفاهم هم شده‌اند و گویا فکر می‌کنند که فدرالیسم به ضرر پشتون‌ها است و از قدرت سیاسی آنان می‌کاهد و هر کسی و گروهی هم که طرفدار فدرالیسم است، گویا با پشتون‌ها دشمنی دارد، در حالی که در صورت برقراری نظام فدرالی، اولین گروه قومی‌ای که بیشترین سود را از آن خواهد برد پشتون‌های افغانستان هستند زیرا روابط قدرت در حکومت مرکزی همچنان بر اساس اصول قانون اساسی و آرای مردم و انتخابات سرتاسری شکل خواهد گرفت و در این صورت طبیعی است که هر فرد و گروهی که آرای بیشتر مردم را داشته باشد، سهم بیشتر در قدرت خواهد داشت و پشتون‌ها در این حالت بدون شک از

بیشترین سهم برخوردار خواهند بود. علاوه بر آن حد اقل سه ایالت و یا بیشتر هم به طور جداگانه در مناطق پشتون نشین ایجاد خواهد شد که به طور کلی در اختیار مردم هر ایالت خواهد بود و در این حالت منازعات بین برخی از قبایل پشتون و گروه‌های قومی پشتون و اختلافات جنوبی و مشرقی و مانند آن در مورد میزان مشارکت در حکومت هم خود به خود حل خواهد شد و در هر ایالت قبایل و مردمان همان ایالت برای خود تصمیم‌گیر خواهند بود و حکومت مرکزی حق مداخله در امور داخلی آنان را نخواهد داشت.

اندیشه خطرناک سقاوی دوم

از سوی دیگر آیا این طرز فکر درست است که اگر قوم یا گروه خاصی به هر دلیلی مخالف یک مسأله‌ای باشد دیگران همگی مجبور باشند که باید تبعیت کنند. این نوع طرز فکر با هیچ منطقی سازگار نیست. برای حقانیت یا درستی و نادرستی یک موضوع باید معیار داشته باشیم و نه سلیقه و طرز فکر یک شخص یا یک گروه. امروزه طرز فکر یک عده از افراد بسیار متعصب و تنگ نظر که محدود هم هستند، متأسفانه بر روح و روان همه پشتون‌ها سایه افکنده است، مانند کسانی که سقاوی دوم را نوشته بودند و یا برخی از افغان‌ملتی‌ها و یا سیاست انحصار طلبانه امروزی طالبان در مورد یک حکومت تک قومی، تک زبانی، تک جنسیتی و تک حزبی و به حاشیه راندن همه اقوام دیگر و فارسی ستیزی و محروم ساختن شیعیان از حقوق مذهبی شان و محروم ساختن زنان از حقوق اساسی شان و در حقیقت محروم ساختن همه شهروندان کشور از حقوق انسانی شان و غصب زمین و کوچ‌های اجباری و ده‌ها موضوع دیگر. اگر همه پشتون‌های ما همین نوع نگرش و بینش را تأیید کنند و با آن موافق باشند در واقع خود را در مقابل همه اقوام دیگر افغانستان قرار داده‌اند.

شما کتاب «سقاوی دوم» را ببینید که در دوره قبلی حاکمیت امارت طالبان و به منظور حمایت از این گروه نوشته 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. اگر واقعا همه پشتون‌های ما همین دیدگاه را داشته باشند، یک فاجعه خواهد بود و به طور خاص برای خود پشتون‌ها یک فاجعه خواهد بود. در میان

پیشنهادات سیزده گانه این کتاب به طالبان چند مورد قابل دقت است که امروز عملاً در حال تطبیق شدن است. در این کتاب نوشته است:

«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... کاربرد، معمول ساختن، به عنعنه درآوردن و رسمیت بخشیدن یک زبان یعنی پشتو و دفتری ساختن و دولتی کردن زبان پشتو عامل بزرگ و اساسی در ساختن ملت افغان به شمار می‌رود... 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.»

با این نوع دیدگاه که هم اکنون هم توسط گروه طالبان در حال تطبیق است، شما خود قضاوت کنید که آیا می‌شود چنین حکومتی و چنین اداره‌ای را پذیرفت و از آن انتظار داشت که در جهت تقویت وحدت ملی و برادری و برابری بین اقوام کار کند؟ و آیا انحصار طلبی در این حد و تحمیل فرهنگ و هویت خاص بر همه شهروندان و حذف و نابود ساختن هویت‌های متنوع و متکثر افغانستان امکان دارد؟ این نوع تفکر برای افغانستان یک فاجعه و یک زهر کشنده است. نباید شخصیت‌های صادق و سیاستمداران واقع‌گرا و مصلحت‌اندیش پشتون خود را زندانی و اسیر این نوع افکار متعصبانه و انحصار طلبانه قومی کنند. سیاستمداران واقع‌گرا می‌دانند که اقوام دیگر و گروه‌های سیاسی مربوط به اقوام دیگر، مردم وطن دوست و طرفدار حفظ وحدت ملی و یکپارچگی کشور هستند و به همگی

احترام دارند اما پشتون‌های ما نباید این توقع را داشته باشند که هیچ کس صدای عدالت‌خواهی و حق‌طلبی بلند نکند آن هم در قرن ۲۱ و بدانند که نظام فدرالی نه تنها غیر عملی نیست بلکه واقعا می‌تواند همه این مشکلات را یکسره و ریشه‌ای حل کند. من از همه سیاستمداران واقع‌گرا و روشن‌فکران و اندیشمندان همه اقوام و مخصوصا پشتون‌ها می‌خواهم که واقع‌بینانه فکر کنند و بدانند که نظام فدرالی به نفع همه و بیشتر از همه به نفع پشتون‌ها است. در سایه این نظام هیچ قومی زیان نمی‌بیند و علاوه بر آن تمام بی‌اعتمادی‌ها و نفرت‌ها و منازعات از ریشه برکنده خواهد شد.

نسبت بین فدرالیسم و تجزیه

سؤال ۲: دومین پرسش و یا نقدی که عمدتا از سوی پشتون‌ها مطرح می‌شود این است که فدرالیسم زمینه تجزیه افغانستان را فراهم می‌کند و در نهایت به تجزیه منجر می‌گردد. این نگرانی تا چه اندازه جدی و واقعی است؟

جواب:

این نگرانی کاملا بی‌جا و بی‌دلیل است. من دلایل مخالفان فدرالیسم از میان پشتون‌ها مانند آقابان عبدالحمید مبارز، روستار تره‌کی، محمد اعظم سیستانی، نور احمد خالدی و امثال آنان را با جزئیات خوانده‌ام و در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» به تفصیل نقل و نقد کرده‌ام. اتهام تجزیه یکی از محوری‌ترین دلایل یا انتقادات آنان است. آنان به جای استدلال‌های عینی و حقوقی یک نوع فدرال‌هراسی را ترویج می‌کنند. طرح فدرالیسم را طرح اجانب مثل ایران و روسیه و یا غرب می‌دانند و طرفداری از فدرالیسم را خیانت ملی و خیانت به افغانستان تلقی می‌کنند.

از لحن سخنان این‌ها پیدا است که آنان تنها خود را مالک افغانستان و دلسوز به سرنوشت این کشور می‌پندارند و بقیه اقوام را خاین و نامتعهد به منافع کشور و وابسته به خارجی‌ان می‌دانند و همیشه چنین القا می‌کنند که گویا کسانی می‌خواهند افغانستان را در جهت تأمین منافع خارجی‌ها و به خواست آن‌ها تجزیه کنند. این یک اتهام محض و یا یک برداشت کاملا نادرست از فدرالیسم است. فدرالیست‌ها بیشتر از این دایه‌های دلسوزتر از مادر، به افغانستان و به یکپارچگی کشور عشق می‌ورزند و نظام فدرالی هم برای ایجاد وحدت و همبستگی و یا حفظ وحدت و یکپارچگی و جلوگیری از تجزیه احتمالی است و حتما ماده اول قانون فدرال مانند همه قوانین اساسی افغانستان این خواهد بود که

«افغانستان یک دولت فدرال متحد و مستقل است.» چنان که در طرح قانون اساسی جمهوری فدرال حزب وحدت در زمان استاد شهید مزاری آمده است: «دولت افغانستان، جمهوری فدرالی اسلامی، مستقل، واحد و غیرقابل تجزیه بوده و بر تمام قلمرو خود دارای حاکمیت می‌باشد.»

شهید مزاری ۳۰ سال پیش با توجه به همین اتهامات به صورت بسیار صریح در مورد ضرورت فدرال و رد تجزیه سخن گفته است و این نوع اتهامات را رد کرده است که چند جمله کوتاهش را نقل می‌کنم. شهید مزاری در مصاحبه‌های خود به تکرار می‌گفت:

«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.»

«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.»

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

«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.»

نگرانی از بالکانیزه شدن افغانستان

سؤال ۳: برخی نیز بر این باور هستند که فدرالیسم ممکن است به بالکانیزه شدن افغانستان منجر گردد. گویا تجربه یوگسلاوی سابق و مساله بالکان نیز این مساله را تایید می‌کند. آیا ممکن است فدرالیسم افغانستان را به چنین سرنوشتی دچار کند و به جای حل بحران به خون‌ریزی بیشتر منجر گردد؟

جواب:

لازم است پاسخ این سؤال با توجه به اهمیت آن کمی با تفصیل ارائه شود.

بالکانیزاسیون یا بالکانیزه شدن امروزه به تقسیم یک منطقه یا حاکمیت چندقومیتی یا ملیتی به دولت‌های کوچک‌تر گفته می‌شود. اما اصل این اصطلاح به سال‌ها پیش به اوایل قرن ۲۰ بر می‌گردد در مورد شبه جزیره بالکان در جنوب شرقی اروپا مانند کشورهای آلبانی، بلغارستان، بوسنی و هرزگوین و مقدونیه و مونته‌نگرو و اسلونی و صربستان و یونان و کرواسی که در شبه جزیره بالکان قرار دارند و این مناطق در گذشته‌های دورتر تحت سلطه امپراطوری عثمانی اداره قرار داشتند و در سال ۱۹۱۲ اقوام بالکان تصمیم گرفتند تا علیه ترک‌ها متحد شوند ولی بعدتر و به دنبال پیروزی بر ترکان بر سرتقسیم غنائم به توافق نرسیدند و بین خودشان جنگی درگرفت. به دنبال این واقعه بود که اصطلاح بالکانی شدن رایج شد. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، بالکانیزه شدن در خارج از بالکان هم آغاز شد، زمانی که مستعمرات بریتانیا و فرانسه در آفریقا شروع به تجزیه و تقسیم نمود. بالکانیزه شدن در اوایل دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید زیرا با فروپاشی شوروی فدرال، کشورهای روسیه، گرجستان، اوکراین، مولداوی، بلاروس، ارمنستان، آذربایجان، قزاقستان، ازبکستان، ترکمنستان، قرقیزستان، تاجیکستان، استونی، لتونی و لیتوانی ایجاد شد و در این میان یوگسلاوی در شبه جزیره بالکان وضعیت خاصی پیدا کرد. این کشور که از ترکیبی از بیش از ۲۰ گروه مختلف قومی در پایان جنگ جهانی اول ایجاد شد و

بین این گروه‌ها همیشه اصطکاک و درگیری وجود داشت، پس از جنگ جهانی دوم، اندکی ثبات پیدا کرد، اما در اوایل دهه ۱۹۹۰، یوگسلاوی در نهایت تجزیه شد و پس از آن حدود ۲۵۰،۰۰۰ نفر در جنگ‌ها کشته شدند. کشورهایی که در نهایت به جای یوگسلاوی سابق تشکیل شدند اکنون هفت کشور هستند: صربستان، مونته‌نگرو، کوزوو، اسلوونی، مقدونیه، کرواسی و بوسنی و هرزگوین.

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

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

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

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

از عوامل دیگری که بر تشدید شکاف‌های داخلی می‌افزاید، تفاوت‌ها در مراتب و میزان توسعه اقتصادی و تفاوت‌های منطقه‌ای در میزان ثروت است که اگر تعدیل نشود و توازن برقرار نگردد، باعث تبارز خشم ایالتی می‌شود، مخصوصاً که تفاوت‌های زبانی، فرهنگی و اجتماعی بین مناطق نیز آن را تقویت کند. نابرابری شدید در جمعیت، اندازه و مساحت واحدهای تشکل دهنده و میزان ثروت آن‌ها نیز همواره به تنش کمک کرده است.

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

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

مشکل پراکندگی جغرافیایی اقوام و حضور اقلیت‌ها در ایالات

سؤال ۴: یکی از پرسش‌های مهمی که در مورد فدرالیسم مطرح است این است که اقوام به خصوص هزاره‌ها در نقاط مختلف افغانستان پراکنده هستند و این پراکندگی زندگی را در سایه حکومت‌های محلی و خودمختار برای اقلیت‌های قومی دیگر دشوار می‌سازد. به خصوص در این‌واخر داکتر احمدی در گفتگویی این موضوع را به طور جدی مطرح کرده است و حتی گفته است ممکن است فدرالیسم به یک کابوس دیگر برای هزاره‌ها تبدیل شود. این نگرانی تا چه اندازه موجه است؟

جواب:

اول این که نظام فدرال هرگز بدین معنا نیست که تمام افراد وابسته به یک قوم در یک ساحه جغرافیایی ساکن شوند و در هیچ کشور فدرالی چنین چیزی اتفاق نیفتاده، بلکه افراد آزاد هستند که در هر ایالتی که بخواهند زندگی کنند. اما این درست است که تقسیم ایالت‌ها باید بر مبنای یک معیار مشترک بین اکثریت افراد ساکن در آن ایالت تنظیم شود. این معیار مشترک می‌تواند جغرافیا باشد، یا زبان یا دین و مذهب و یا قومیت. ما در افغانستان می‌توانیم در تقسیمات ایالتی یک یا چند معیار را در نظر بگیریم و تا جایی که امکان دارد باید ایالت‌ها بر اساس مشترکات همه یا اکثریت ساکنان آن ایالت تقسیم شود. در این رابطه هزاره‌جات بیشتر از هر منطقه دیگر معیارهای یک ایالت مستقل را دارد هم از نگاه ترکیب قومی و هم از نگاه زبانی و هم از نگاه مذهبی و هم از نگاه جغرافیایی. اما این بدان معنا نیست که هزاره‌ها از تمام نقاط و ایالت‌های دیگر افغانستان، همگی در هزاره‌جات جمع شوند، چنان که اقوام دیگر نیز چنین هستند. تاجیک‌ها و پشتون‌ها و اوزبیک‌ها و ترکمن‌ها در سرتاسر ولایات کشور پراکنده هستند ولی مناطقی وجود دارد که یک قوم در اکثریت می‌باشد و می‌تواند یک ایالت کوچک یا بزرگ حساب شود مانند مناطق مشرقی یا جنوبی، یا جنوب غرب، یا شمال و همچنین ولایت نورستان و ولایت نیمروز که به طور عمده اقوام نورستانی و بلوچ ساکن هستند و مناطقی هم وجود دارد که شاید هیچ قومی در آنجا اکثریت نباشد مثل کابل پایتخت و مانند آن.

اما موضوع مهم این است که در قانون اساسی فدرال و در ساختار عمومی نظام باید تدابیری در نظر گرفته شود که حقوق اقلیت‌های پراکنده در ایالت‌ها در عرصه‌های مختلف تضمین شود. در فدراسیون‌های دیگر در دنیا مانند کانادا، سوئیس، هند، اسپانیا، بلژیک، نیجریه و جاهای دیگر نیز همین وضعیت وجود دارد. در افغانستان نیز باید این میکانیزم تطبیق شود و این البته تنها اختصاص به هزاره‌ها ندارد بلکه در مورد همه اقوام همین وضعیت وجود دارد و از این جهت با اطمینان باید گفت که هیچ کابوسی برای هزاره‌ها یا هر قوم دیگر نباید وجود داشته باشد.

از طرف دیگر تا جایی که من مصاحبه پرمحتوای جناب دکتر احمدی را با روزنامه اطلاعات روز خواندم، ایشان بر عکس، نظام فدرالی را تأیید کرده و از جمهوری فدرالی پارلمانی یاد کرده و حتی الگوی فدرالی سوئیس را مناسب دانسته است که من هم کاملاً با این الگو موافق هستم.

البته باید بر یک نکته تأکید کنم که ما که نظام فدرالی را مطرح می‌کنیم و آن را برای افغانستان بهترین راه حل می‌دانیم هرگز بر این باور نیستیم که این ایده یا داعیه را از راه زور و جنگ و خشونت تحمیل کنیم و اقوام عزیز کشور را به رویارویی و درگیری دعوت کنیم. ما همگی را به یک گفتگو و تفاهم وسیع دعوت می‌کنیم و باید در سطح وسیع بحث و مذاکره صورت گیرد و در آخر هم میکانیزم‌های معقول تصمیم‌گیری در دنیا وجود دارد که انتخابات است و فراندوم و نظر اکثریت مردم یا نمایندگان قانونی آنان. قانون اساسی فدرال در سطح کشور باید یا به فراندوم گذاشته شود و یا توسط مجلس مؤسسان منتخب تصویب شود و اگر رأی اکثریت را کسب نکند، نمی‌توان آن را با زور بر همه تحمیل کرد. اما این بدان معنا نیست که ما از این داعیه صرف نظر کنیم. مبارزات مشروع همه جانبه برای تحقق این هدف باید همچنان ادامه پیدا کند و حتماً روزی فرا خواهد رسید که همگی حقانیت آن را درک کنند.

نگرانی‌های اقتصادی هزاره‌ها در نظام فدرال

سؤال ۵: یکی از نقدهای دیگری که به خصوص در جامعه هزاره مطرح می‌شود فقدان منابع کافی به خصوص برای هزاره‌ها به دلیل محصور بودن و عدم دسترسی به مرزهای بین‌المللی و منابع ملی است که مثلاً در قندهار، هرات، شمال و شرق کشور وجود دارد. بر این اساس مناطق مرکزی و هزاره‌ها عملاً با فدرالیسم خود را از منابع ملی و عمومی محروم می‌سازند. این نگرانی چگونه قابل رفع است؟

جواب:

فدرالیسم مالی مانند خود نظام اقتصادی و مدیریت مالی یک امر پیچیده است و همه فدراسیون‌ها ترتیبات ویژه‌ای در این رابطه دارند. اول این که در همه کشور یک نظام اقتصادی و مالی حاکم است و دوم این که چارچوب عمومی و اصول کلی اختیارات و صلاحیت‌های مالی در زمینه تجارت، مالیات، گمرکات، معادن و منابع طبیعی و مانند آن در متن قانون اساسی فدرال تعیین می‌گردد و سوم این که در مورد نابرابری‌های اقتصادی و منابع مالی، راه‌هایی برای ایجاد تعادل و توازن در نظر گرفته می‌شود به گونه‌ای که بین ایالات مختلف هیچ نوع تبعیض و یا تفاوت خیلی برجسته از نگاه ثروت و وضعیت اقتصادی ایجاد نشود و گرنه اگر تفاوت خیلی آشکار پدید آید این خود بر خلاف روح و فلسفه

فدرالیسم است و اگر در میان ایالت‌ها تبعیض اقتصادی اعمال شود به معنای آن است که دولت فدرال، اصول فدرالیسم را نقض کرده است و همین خود باعث تشدید شکاف‌ها و ناراضی‌ها و سرانجام فروپاشی می‌شود.

به طور کلی حاکمیت نظام فدرال بدان معنی نیست که هر ایالت در مسایل مالی و اقتصادی کاملاً یک نظام مستقل اقتصادی داشته باشد و یا این که سرنوشت هر ایالتی تنها به خودش واگذار شود و یا این که تمام منابع طبیعی و اقتصادی آن به طور انحصاری در اختیار خودش باشد و ایالات دیگر از آن استفاده نتوانند. به عنوان مثال نظام فدرال بدین معنی نیست که تمام منابع اقتصادی و مالی ولایات شمال یا جنوب انحصاراً در اختیار همان ولایات باشد و یا این که منابع طبیعی و معادن بکر و دست نخورده هزاره جات تنها در ملکیت هزاره جات باشد و یا منابع مالی ایالات دیگر.

البته از فدرالیسم حل تمام مشکلات و از جمله مشکل اقتصادی را انتظار نداشته باشیم. هدف اصلی از فدرالیسم به رسمیت شناختن هویت‌های متکثر و تضمین عدالت و برابری و حقوق بنیادی آنان است. هدف اصلی به رسمیت شناختن حقوق اقوام و جلوگیری از منازعات خونین و تکرار قتل‌عام‌ها و مشارکت عادلانه همه اقوام در تعیین سرنوشت و در تصمیم‌گیری‌ها است از طریق ایجاد حکومت‌های ایالتی در قالب دولت مرکزی فدرال. به منطق شهید مزاری توجه کنیم که هدف اصلی از فدرالیسم را چگونه بخوبی توضیح می‌دهد. ایشان گفته بود:

«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.»

«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.»

«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 نکند. لذا تنها راه آرامی در افغانستان و تنها راهی که تجزیه نشود، راهی که ملیت‌ها همبستگی خود را حفظ بکند و تمامیت ارضی افغانستان حفظ شود، ایجاد سیستم فدرالی در افغانستان است.»

از سوی دیگر باید به خاطر داشته باشیم که فدرالیسم نمی‌تواند معجزه کند و یک کشور فقیر را فوراً ثروتمند بسازد اما نسبت به نظام متمرکز به مراتب به صورت بهتر، بسترها را برای رشد اقتصادی و عدالت اقتصادی و مالی آماده می‌سازد، چون فلسفه اصلی فدرالیسم تأمین عدالت است به شمول عدالت اقتصادی. در سایه فدرالیسم یا همه کشور برخوردار خواهد بود و یا همه فقیر خواهند بود. فدرالیسم مخالف تبعیض است و اگر حکومت‌های مرکزی و ایالتی خود آلوده به تبعیض شوند، فلسفه فدرالیسم را نقض خواهد کرد. دولت مرکزی نسبت به همه ایالات یک دولت بی‌طرف و بلکه مسئول حفظ و تأمین حقوق سیاسی و اقتصادی و فرهنگی همه ایالت‌ها و مسئول تطبیق قانون و اجرای قانون اساسی است.

امروزه کشورهای فدرال مانند آمریکا، سوئیس، آلمان، هند، کانادا، استرالیا و مانند آن‌ها از پیشرفته‌ترین و قدرتمندترین کشورهای ثروتمند دنیا هستند و در میان ایالات متعدد آن‌ها هیچ مشکلی از این ناحیه وجود ندارد و برای هر چالشی راه کارهای مناسب را به اجرا گذاشته‌اند.

در خصوص هزاره‌جات این نکته قابل توجه است که این منطقه از نگاه معادن و منابع طبیعی و جاذبه‌های گردشگری و حتی فرصت‌های زراعتی، باغداری و مالداری بسیار غنی است و در صورتی که دلسوزانه برخورد شود و برنامه‌ریزی و مدیریت درست صورت گیرد، یکی از غنی‌ترین ایالات خواهد بود. از سوی دیگر هزاره جات مگر در سایه نظام متمرکز، چه تحول یا رشد اقتصادی یافته که در نظام فدرال نیابد. با اطمینان باید گفت که در سایه نظام فدرالی وضعیت هزاره‌جات از نگاه اقتصادی نه تنها بدتر از وضعیت فعلی نخواهد شد بلکه به مراتب به رشد و ترقی بیشتر دست خواهد یافت.

پراکندگی در صفوف فدرال خواهان

سؤال ۶: چالش دیگری که مطرح است این است که فدرال خواهان و اقوامی که خواستار برقراری یک نظام جمهوری فدرال هستند وحدت نظر کافی ندارند و تا کنون به یک اجماع کلی در مورد نحوه برقراری نظام فدرالی نرسیده‌اند. آیا امیدواری وجود دارد که همه فدرال خواهان بر یک محوریت منسجم و قدرتمند اجماع کنند؟

جواب:

رویکرد عمومی به سمت فدرال خواهی رو به افزایش است و امروزه موضوع فدرال در هر خانه و هر اطاق فکر و هر حلقه سیاسی و فرهنگی در داخل و خارج کشور مورد بحث قرار می‌گیرد و به صورت موافق یا مخالف در باره آن نظر داده می‌شود. از سوی دیگر بدون شک موانع و چالش‌های زیادی هم در گذشته وجود داشته و هم در آینده وجود خواهد داشت و گاهی برخی از مصلحت سنجی‌های بی‌مورد نیز از موانع پیشرفت کار بوده است. اما اکنون ما در وضعیتی قرار گرفته‌ایم که بیش از هر زمان دیگر فرصت مناسبی برای طرح و تعقیب این موضوع فراهم شده است و ما حتماً به وحدت نظر و وحدت عمل هم دست پیدا می‌کنیم. یکی از نشانه‌های بسیار امیدوار کننده، تأسیس «مجمع فدرال خواهان افغانستان» است که برای اولین بار به عنوان یک چتر کلان سیاسی در محور فدرالیسم و مرکب از افراد شاخص از اقوام مختلف افغانستان و از جریان‌های سیاسی مختلف شکل گرفته و برای اولین بار به عنوان نقشه راه یک سند مهمی را به نام منشور فدرالیسم در افغانستان تدوین و نشر کرده و با وحدت نظر، دیدگاه و دورنمای واضحی را ارائه کرده است. من بر این باورم که این مجمع، آغاز یک فاز نو در مبارزات عدالت خواهی برای تبیین طرح فدرال و توحید دیدگاه‌ها و در نهایت تطبیق نظام فدرالی در افغانستان خواهد بود.

دلایل مطرح نشدن نظام فدرالی در دوره جمهوری

سؤال ۷: یکی از نقدهایی که به حزب عدالت و آزادی افغانستان به خصوص نسبت به شخص حضرتعالی مطرح شده است این است که چرا شما در زمان جمهوریت و معاونت ریاست جمهوری طرفدار نظام متمرکز بودید و حالا چه چیزی سبب شده است که فدرالیسم را مطرح کنید و به طور جدی از آن طرفداری می‌کنید؟

جواب:

اتفاقا در میان مسئولین و همکارانم در جریان حزب وحدت از زمان استاد مزاری و از سال ۶۹ به بعد من یکی از نخستین طرفداران جدی این طرح بودم و بیشترین مقالات را نوشتم و دفاع کردم. اولین مقاله حقوقی‌ام در باره قانون اساسی در میزان ۱۳۷۲ تحت عنوان «مسأله قانون اساسی» از طرف مرکز فرهنگی نویسندگان نشر شد و بعد همین مقاله را مقدمه کتاب مجموعه قوانین اساسی افغانستان قرار دادم که توسط مرکز فرهنگی نویسندگان چاپ شد. در این مقاله به صراحت فدرالیسم را مطرح کردم و از آن حمایت کردم. در همان سال‌ها که مدیر مسئول هفته نامه وحدت بودم، صفحه ویژه‌ای را به قانون اساسی و مسأله فدرالیسم اختصاص داده بودم و مسوده قانون اساسی فدرال را که توسط آقای محقق نسب نوشته شده بود در هفته نامه نشر کردم و در هفته نامه و همچنین مجله سراج مقالات متعددی در رابطه به ضرورت نظام فدرال در افغانستان نوشتم.

مهم‌تر از همه این که سند مهم قانون جمهوری فدرال که با پیشنهاد و حمایت استاد شهید مزاری در کابل تدوین شده بود، من آن را از خطر نابودی نجات دادم چون تنها نسخه آن نزد من بود و اولین بار آن را در سال ۱۳۷۴ در ضمن «مجموعه قوانین اساسی» توسط مرکز فرهنگی نویسندگان چاپ کردم و سه سال پیش مجدداً در کابل و از طریق بنیاد اندیشه منتشر کردیم.

اما در جریان تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز موضوع نظام فدرال را تعقیب کردم که خوشبختانه برخی از جزئیات آن را در کتابی که در همان سال‌ها چاپ شد به نام «درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی» شرح داده‌ام. موضوع مهم این است که بعد از موافقتنامه بن و روند تدوین و تصویب قانون اساسی شرایطی پیش آمد که اکثر طرفداران و حامیان فدرالیسم به شمول حزب وحدت اسلامی و حزب جنبش ملی اسلامی و جریان‌های دیگر سیاسی هزاره‌ها و اهل تشیع، مصلحت را بر آن دیدند که با طرح قانون اساسی ۱۳۸۲ موافقت کنند و موضوع فدرال را مسکوت بگذارند. دلیل عمده هم این بود که اکثریت چنین فکر می‌کردند که خواسته‌های ما در ساختار این قانون اساسی برآورده شده و نیازی به طرح فدرال نیست.

در این رابطه مواضع جریان‌های سیاسی و رویداد لویه جرگه را و این که چرا مسأله فدرالیسم در لویه جرگه قانون اساسی مطرح نشد، به تفصیل در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» توضیح داده‌ام

و تکرار نمی‌کنم اما به اختصار باید بگویم که برای گروه‌های شیعه و هزاره چند موضوع بسیار مهم بود که 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 مخصوصا ریاست جمهوری شرط پیروی از مذهب خاصی ذکر نشود. دوم تعیین ارکان نظام از طریق برگزاری انتخابات. 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.

این نوع تحلیل و نگرش باعث شد که ما بدون این که نظر ما در باره نظام فدرال تغییر کرده باشد، تصویب قانون اساسی در لویه جرگه را پذیرفتیم و نسبت به آن قانون اساسی تا آخرین لحظات وفادار ماندیم و با توجه به آن وضعیت و امیدواری‌ها و خوش‌بینی‌هایی که در آن زمان نسبت به آینده کشور ایجاد شده بود، ما بر تداوم آن نظام و جلوگیری از یک گسست و انقطاع مجدد و فروپاشی تأکید می‌کردیم و به همین جهت فکر می‌کردیم که در همان وضعیت و شرایط، نظام فدرالی یک ضرورت عاجل نیست و یا شرایط برای طرح آن مناسب نیست و باید منتظر یک فرصت مناسب بود و البته من در همه سخنرانی‌ها و نوشته‌های خود این نظریه را مطرح و تأیید می‌کردم که باید لویه جرگه تعدیل قانون اساسی برگزار شود و بدون این که نظام با فروپاشی مواجه شود، تعدیلات لازم در عرصه‌ها و موضوعات مختلف به خصوص در مورد نظام سیاسی از طریق نمایندگان مردم در لویه جرگه قانون اساسی تصویب شود و نه به عنوان یک شعار انتخاباتی یا از راه زور و تغلب و یا اعمال فشار بر نظام جمهوریت، آن هم در شرایطی که جنگ‌ها هر روز تشدید می‌شد و شعارهای ایجاد دولت موقت و صلح با طالبان اوج می‌گرفت و نشانه‌های یک نوع فروپاشی به وضوح دیده می‌شد و واقعا جای تأسف است که در سال‌های اخیر جمهوریت، وضعیت به گونه‌ای شده بود که همگی نه تنها طرحی مانند فدرال بلکه حتی قانون اساسی و تداوم نظام جمهوریت را هم به کنار گذاشته و در جستجوی موقعیت و امتیازات سیاسی خود در آینده بودند و همین وضعیت هم در کنار موافقتنامه ننگین دوحه باعث شد که گروه طالبان به آسانی و در پوشش صلح بر سرنوشت کشور مسلط شوند و همه چیز را نابود کنند.

ادعای امنیت و ثبات مانعی در راه تحقق عدالت

در این رابطه خوبست به یک موضوع دیگر هم اشاره کنم و آن این است که فضای امن و آرامشی که در سال ۱۳۸۲ ایجاد شده بود، نزدیک به ۲۵ سال جنگ و خشونت شدید را پشت سر داشت و مردم واقعا از جنگ و فقر و بی‌ثباتی به ستوه آمده بودند و در چنین فضایی یک نوع پارادوکسی بین «امنیت و ثبات» از یکسو و «عدالت و آزادی و حقوق اقوام» از سوی دیگر مطرح شده بود. کسانی این ایده را بر همه قبولانده بودند که بگذارید از این فرصت استفاده کنیم و در کشور یک امنیت پایدار و ثبات ایجاد شود و به جنگ‌ها و پراکندگی‌ها و ملوک الطوایفی‌ها خاتمه داده شود و بعد از آن می‌توانیم در باره مسایل دیگر مربوط به فدرال و تأمین عدالت و مشارکت همه اقوام و آزادی‌ها و مانند آن صحبت کنیم و به همین جهت استدلال می‌کردند که تنها راه ایجاد ثبات، ایجاد یک نظام قوی و مقتدر متمرکز است و نه فدرال و یا غیر متمرکز. اداره موقت آقای کرزی و شرکایش و همچنین برخی از خارجیان و آقای زلمی خلیلزاد هم در پشت این ایده قرار داشتند و همین استدلال خیلی‌ها را قانع ساخته بود که از طرح مسایل اختلافی دیگر عبور کنند.

اما گذشت زمان نشان داد که این نوع استدلال‌ها موجه نبود و یک پوششی بود برای ساکت ساختن دیگران و ایجاد یک نوع خوش بینی کاذب نسبت به آینده و امید به این که گویا افغانستان دیگر به گذشته‌ها بر نمی‌گردد و عدالت و آزادی و امنیت و رفاه برای همیشه برقرار خواهد شد. این منطق کامیاب نبود و در اساس خود هم موجه و معقول نبود و نیست و بلکه یک اشتباه راهبردی بود زیرا درست است که وجود یک حکومت مرکزی قوی در ایجاد امنیت و ثبات بی‌تأثیر نیست ولی آنچه با زندگی و حقوق مردم پیوند اساسی دارد عدالت است و تأمین برابری و حقوق شهروندی افراد و گروه‌ها و از این جهت حق و عدالت نباید قربانی امنیت و ثبات شود و در حقیقت بدون هیچگاه امنیت و ثبات هم ایجاد نخواهد شد و در واقع این عدالت است که هم ثبات ایجاد می‌کند و هم توسعه و رفاه می‌آورد و امروز باید همه دلسوزان به سرنوشت کشور و همه کسانی که به تغییر می‌اندیشند باید «عدالت» در رأس همه اولویت‌های خود قرار دهند و فریب شعارهای امنیت و ثبات را نخورند و هم اکنون هم می‌بینیم که امنیتی که در سایه رژیم طالبان ادعا می‌شود دمار از روزگار مردم کشیده و مردم در پوشش این نوع امنیت نه تنها از حقوق سیاسی و فرهنگی خود محروم شده‌اند بلکه حتی اختیار جان و مال خود را ندارند. در دوره گذشته هم در عمل این منطق ثبات‌گرایی و

تمرکز گرایی، نتوانست اقوام و حتی پشتون‌ها را راضی کند و با وجودی که دولت مرکزی قوی ایجاد شده بود اما با وجود چنین نظامی ناراضی‌هایی در مناطق پشتون نشین بیشتر و بیشتر از مناطق دیگر آغاز شد و شدت یافت. واقعا جای سؤال است که در آن زمان چرا بعد از مدت اندکی حرکت طالبان رشد کرد؟ طالبان که بدون شک از اکثریت پشتون‌ها یا از جمع کثیری از آنان نمایندگی می‌کردند و می‌کنند و همچنین توده‌های عامه مردم پشتون در مناطق مختلف جنوبی و مشرقی، از حکومت مرکزی راضی نبودند و خود را از صحنه قدرت غایب می‌دانستند و به همین جهت دست به شورش زدند و از طالبان حمایت کردند و عامل اصلی هم این بود که تمرکز بیش از حد در مرکز، به طور طبیعی باعث ناراضی‌های مردمان ولایات می‌شود و از این جهت ضرر تمرکز برای همه اقوام یکسان است یعنی همه اقوام و در وهله اول پشتون‌ها از تمرکز زیان می‌بینند.

این در حالی بود که قانون اساسی ۱۳۸۲ یک نوع نظام اداری نیمه متمرکز را پیش بینی کرده بود و نه کاملا متمرکز ولی متأسفانه در عمل همین نیمه متمرکز هم تطبیق نشد. شوراهای ولسوالی‌ها و شوراهای قریه‌ها و شوراهای شهرها و شاروالی‌ها که نهادهای مردمی محلی بودند، انتخاب و ایجاد نشدند و کرسی‌های یک سوم مشرانو جرگه نیز تا آخر، خالی باقی ماند و شوراهای ولایتی هم که ایجاد شدند تا آخر قانون آن به تصویب نهایی نرسید و این شوراهای از هیچ نوع صلاحیت نظارتی و اختیارات لازم برخوردار نبودند و والیان و سایر دفاتر اداره ولایتی از هیچ نوع صلاحیت در تصمیم‌گیری‌ها برخوردار نبودند و باید همگی به طور مستقیم از مرکز فرمان می‌گرفتند. اما با همه آن وضعیت، مطالعه همه ادوار تاریخ افغانستان، نشان می‌داد که نظام جمهوریت و قانون اساسی آن با همه ضعف‌ها و کاستی‌ها، بهترین دوره در تاریخ این کشور بود و از همین جهت هم ما نمی‌خواستیم که با طرح فدرال این نظام ضعیف هم دچار فروپاشی شود مگر این که از راه قانونی، قانون اساسی تعدیل می‌شد و نظام سیاسی و اداری کشور به نظام فدرال تبدیل می‌گردید. اما حالا که آن نظام فروپاشیده و نظام طالبانی قانون اساسی جمهوریت را هم لغو کرده، باید نظام‌سازی و دولت‌سازی از نو شروع شود با قانون اساسی جدید و نظام جدیدی که این بار در پارادوکس «امنیت و عدالت» به «عدالت» اولویت و اولیت بدهد یعنی در نخست پایه‌های عدالت را محکم کند و در پی آن ثبات پایدار و امنیت مطمئن تر به وجود خواهد آمد و بدون شک برقراری نظام فدرالی در تأمین عدالت تأثیر مستقیم دارد.

مدل‌های مختلف نظام فدرالی

سؤال ۸: از دیدگاه شما چه نوع فدرالیسم در افغانستان بهتر جواب می‌دهد؟ اگر بنا باشد که روزی قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان نوشته شود مبتنی بر چه نوع نظام سیاسی فدرالی خواهد بود؟
جواب:

خوشبختانه نظام فدرال از انعطاف‌پذیری خاصی برخوردار است. آنچه که ما بر آن اصرار داریم اصل ساختار فدرالی است. در ساختار اصلی فدرال دو عنصر «تنوع و وحدت» مهم است یعنی توزیع عمودی قدرت بین مرکز و ایالات با تأسیس حکومت فدرال در مرکز و حکومت‌های ایالتی با هر سه قوه خود بدین معنی که برای همه کشور یک قانون اساسی فدرال تدوین شود و در کنار حکومت مرکزی فدرال با پارلمان دو اتاقه یعنی مجلس نمایندگان و مجلس سنا و قوه قضائیه کاملاً مستقل، در هر ایالت نیز حکومت منتخب محلی ایجاد شود با قوای مجریه و مقننه و قضائیه خود و قانون اساسی ایالتی خود. اما صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالات در قانون اساسی تعیین گردد. در ابتدا باید اصل این ساختار مورد توافق قرار گیرد و سپس جزئیات آن باید توسط نمایندگان مردم مشخص شود.

از طرف دیگر در میان بیش از ۳۰ نظام فدرالی که در دنیا وجود دارد هیچ‌الگوی واحدی که در همه جا به طور یکسان تطبیق شود وجود ندارد. به عنوان مثال در آمریکا نظام فدرال در قالب جمهوری ریاستی داریم، در سوئیس و آلمان و هند و کانادا و استرالیا و پاکستان، نظام فدرال در قالب نظام جمهوری پارلمانی است. در فدراسیون روسیه نظام جمهوری نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی حاکم است. در برخی از کشورها نظام فدرال حتی در قالب نظام پادشاهی و امارتی تنظیم شده مثل اسپانیا، بلژیک، مالیزیا و امارات متحده عربی. همچنین نظام فدرال هم با یک نظام دینی سازگار است و هم با نظام سیکولار. به همین جهت است که نظام فدرال از ظرفیت و انعطاف بسیار بالا برخوردار است.

خوشبختانه ما در این رابطه منابع زیادی داریم و قبلاً کارهای زیادی صورت گرفته است. ما طرح قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرالی افغانستان از رهبر شهید استاد مزاری را داریم و در «حزب عدالت و آزادی افغانستان» هم روی یک مسوده کار شده است و اکنون که «مجمع فدرال‌خواهان»

تأسیس شده است، از اولین کارهای آن تدوین قانون اساسی فدرال است که بدون شک یک طرح کامل تر و جامع تر تدوین خواهد شد.^۱

من از نگاه شخصی در ابتدا بر تفاهم و توافق در اصل ساختار فدرال تأکید دارم و انتخاب مدل‌ها کار بعدی است که جزئیات آن در ابتدا باید توسط یک کمیته یا گروه مسلکی و متخصص در یک سند قانونی تدوین گردد و سپس به مشوره و بحث عمومی بین نمایندگان اقوام و احزاب سیاسی گذاشته شود و هر ساختاری را که به نفع افغانستان تشخیص دهند مورد قبول است. هر چند از نگاه مطالعاتی که انجام دادم، شرایط فرهنگی و اجتماعی افغانستان مشابهت بسیار زیادی به کشور سوئیس دارد که جزئیات آن را در یک فرصت مناسب دیگر توضیح خواهم داد.

۱. خوشبختانه مسوده قانون اساسی فدرال بعد از تقریباً ۹ ماه کار فشرده در کمیته تدوین قانون اساسی مجمع فدرال خواهان تدوین و نهایی شده که در ضمیمه همین کتاب آن را مطالعه می‌کنید.

(۳)

ناسازگاری نظام متمرکز قوانین اساسی با جامعه متکثر و نامتمرکز افغانستان و راه حل آن^۱

اهمیت موضوع بحث:

بحث در باره قانون اساسی از اهمیت و ویژگی‌های خاصی برخوردار است. اول این که این بحث بسیار گسترده است. دوم این که بسیار جذاب و شیرین است. سوم این که مربوط به حیاتی‌ترین نیاز جامعه یعنی تنظیم قدرت سیاسی است. چهارم این که در شرایط کنونی، بحث‌های آزاد، مستقل و علمی و به دور از رویکردهای سیاسی و گرایش‌های افراطی یک ضرورت است. پنجم این که این بحث برای ما در افغانستان نیاز زمانه ما است با توجه به فروپاشی نظام مبتنی بر قانون اساسی و حاکمیت گروهی که به چیزی به نام قانون اساسی باور ندارد و شاید امروز افغانستان تنها کشوری در دنیا باشد که تحت حاکمیت قانون اساسی قرار ندارد و حاکمان آن خود را بی‌نیاز از قانون و یا فراتر از قانون اساسی می‌پندارند. ششم این که با توجه به همین نیاز، مسئولیت اندیشمندان و سیاستمداران و حقوقدانان کشور ما است که مشکلات و چالش‌ها را در این رابطه مورد بررسی قرار دهند و بهترین و یا مناسب‌ترین راه‌حل برای احیای نظام سیاسی‌ای مبتنی بر قانون اساسی را ارائه دهند.

۱. آنچه می‌خوانید شکل مکتوب و تفصیل‌یافته سخنانی است که به تاریخ ۱۳ اسد ۱۴۰۳ در یکی از نشست‌های برنامه «سده قانون اساسی در افغانستان» ایراد شده بود و بخشی از آن هم در «وبینار مجمع فدرال خواهان افغانستان» به تاریخ ۲۴ اسد (۱۴ آگست) ۱۴۰۳ در سالروز سومین سال حاکمیت گروه طالبان در افغانستان ارائه شده است.

عنوان موضوع مورد بحث، گویا و روشن است اما تحلیل و تبیین آن نیاز به زمان کافی و بحث بیشتر دارد و یک گفتار یا نشست برای این موضوع مهم کافی نخواهد بود. این بحث شامل دو قسمت اصلی است: نگاهی به گذشته و نقد آن و رویکرد آینده که هر دو قسمت را به اختصار مورد بحث قرار می‌دهیم.

قسمت اول - نگاهی به گذشته قوانین اساسی و چالش‌ها و نقطه ضعف‌ها:

در طول بیش از یک‌سده اخیر ما در افغانستان، در کنار هفت قانون اساسی با دو بار تعدیل، جمعاً نه سند برای قانون اساسی داشته‌ایم و اگر اصول اساسی دولت اسلامی را که در شورای قیادی دوره حکومت استاد ربانی تصویب شده بود اما توشیح و تنفیذ نگردید اضافه کنیم، در مجموع ده سند به نام قانون اساسی یا اصول اساسی داشته‌ایم. اما در این میان از سه دوره یا از سه قانون اساسی به دلیل اهمیت آن‌ها می‌توان به عنوان سه دوره مهم یا طلایی تاریخ قانون اساسی در افغانستان یاد کرد: ۱- قانون اساسی دوره امان‌الله خان ۲- قانون اساسی دوره ظاهر شاه ۳- قانون اساسی دوره جمهوریت.

این سه قانون اساسی ضمن داشتن تشابهات و نقاط مشترک و همچنین تفاوت‌ها، هر کدام در ابعاد مختلف سیاسی، حقوقی و فرهنگی مخصوصاً در مورد آزادی‌ها و حقوق اساسی شهروندان، مزایای قابل توجهی داشته‌اند و به طور ویژه قانون اساسی جمهوریت که در مقایسه با قوانین گذشته و با توجه به روند تکاملی‌ای که قوانین اساسی افغانستان طی کرده، از امتیازات بیشتری برخوردار است. این قوانین اساسی از جوانب و ابعاد مختلف شکلی و محتوایی قابل نقد و بررسی است. از جمله:

۱. شکلیات تصویب قانون اساسی از شیوه تدوین و طراحی تا روش وضع و تصویب و تعدیل و تطبیق و شیوه ایجاد و فعالیت کمیسیون‌های تسوید و تدقیق قانون اساسی و جایگاه قانونی و نحوه کار لویه‌جرگه‌های قانون اساسی.

۲. محتوای رژیم و نوع نظام سیاسی‌ای که در قوانین اساسی در نظر گرفته شده، از جمهوریت و پادشاهی تا ریاستی و پارلمانی و یا ابتدای نظام بر پایه‌های ایدئولوژیک چپ و راست و یا دینی و ضد دینی و چگونگی روابط بین قوای سه‌گانه و وظایف و صلاحیت‌های آن‌ها و به عبارت دیگر نحوه توزیع قدرت از نگاه افقی.

۳. ساختار نظام سیاسی از جهت شکلی و با نگاه به نحوه چینش نهادها و توزیع قدرت سیاسی و اداری از نگاه عمودی.

تمرکز ما در بحث حاضر بعد سوم است یعنی چگونگی توزیع قدرت در بعد عمودی و نحوه روابط بین مرکز و مردم در ایالات و مناطق اطراف که به طور مختصر در سطور ذیل، هر کدام را به طور جداگانه مرور می‌کنیم.

اما به عنوان مقدمه بحث باید بگوییم که قانون اساسی به منزله یک لباس و جامه زیبایی است که برای حفاظت از اندام و پیکر یک گروه از جامعه انسانی طراحی و دوخته می‌شود. در این طراحی باید این جامه متناسب با اندام باشد، نه تنگ و کوتاه و کوچک باشد و نه گشاد و خیلی بلند و بزرگ و از طرف دیگر بهترین روش و مدل را برای حفاظت و امنیت و مصونیت و تداوم سالم حیات در تمام اعضای ارگانیک این اندام سیال و زنده و پویا در نظر بگیرد و تمام منفعدهای خطر و ضرر و تهدید را ببندد و با جلوگیری از گسست و فروپاشی‌ها، تداوم زندگی اجتماعی و سیاسی را به صورت سالم در جامعه تضمین کند. اما متأسفانه قوانین اساسی ما چنین نبوده است. قوانین اساسی افغانستان به طور عموم، نظامی را بنیان گذاشته‌اند که با واقعیت‌های جامعه متکثر و متنوع افغانستان سازگار نبوده است و این نقطه ضعف مشترک اساسی و کلیدی تمام قوانین اساسی افغانستان است.

تنوع هویتی در جهان یک اصل است

در جوامع امروزی تنوع و گوناگونی هویتی یک اصل و قاعده است و همگونی هویتی و قومی یک استثنا محسوب می‌شود. بر طبق برخی از 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.^۱ 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.

۱. یکی از صاحب نظران فدرالیسم می‌گوید: در جهان حدود ۵۰۰۰ گروه قومی فرهنگی وجود دارد که از نظر زبان و گویش، مذهب، فرهنگ و نژاد از هم متمایز هستند. با این حال، تعداد دولت‌های جهان فقط حدود ۲۰۰ تا است یعنی تقریباً به ازای هر حکومت ۲۵ گروه و آشکار است که نمی‌توان

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.

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.

تنوع هویتی در افغانستان

افغانستان نیز از این قاعده نه تنها مستثنا نیست بلکه تنوع را به شکل بسیار گسترده و در ابعاد مختلف نشان می‌دهد. تمام کارشناسان و متخصصان داخلی و خارجی افغانستان را موزائیک زیبایی از رنگ‌های متنوع می‌دانند. در افغانستان مذاهب مختلف وجود دارد و حد اقل بیش از ۳۰ قوم و زبان با فرهنگ‌ها و هویت‌های متکثر اتنیکی، فرهنگی و اجتماعی و حتی در جغرافیای نسبتاً متفاوت و متمایز زندگی می‌کنند و در موارد زیادی دیده شده که افراد حتی با زبان یکدیگر آشنایی ندارند و از باورهای مذهبی و دینی همدیگر نیز بی‌خبر هستند و شناخت و اطلاع دقیق ندارند.

ساختار متمرکز نظام نقطه ضعف اصلی قوانین اساسی:

ناسازگاری نظام متمرکز با واقعیت‌های متکثر جامعه افغانستان یکی از موضوعات بسیار مهمی است که اکثر کارشناسان داخلی و خارجی آن را یکی از عوامل ناکامی این قوانین و از دلایل شکست نظام‌ها و ناپایداری دولت‌ها می‌دانند. این نقطه ضعف اساسی را در سه قانون اساسی سه دوره بسیار مهم تاریخ سیاسی افغانستان به اختصار توضیح می‌دهم.

به ازای هر گروه قومی فرهنگی در جهان یک دولت جدید تأسیس کرد. پس باید دنبال راه‌حل‌های جایگزین بود که حقوق اقلیت‌های قومی/ملی را در چهارچوب تمامیت ارضی کشورها حفظ کند.

اول - نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان (۱۳۰۱-۱۳۰۷ خورشیدی)

این قانون اساسی که در حدود هفت سال عمر کرد، با نام نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان برای اولین بار در ۱۰ لویه جرگه مؤرخ ۱۰ حوت ۱۳۰۱ در لویه جرگه سمت مشرقی به تصویب رسید و تعدیلات آن در لویه جرگه مؤرخ ۲۸ سرطان تا ۹ اسد ۱۳۰۳ در پغمان کابل و زیر نظر و تحت ریاست مستقیم شخص امان الله خان به تصویب رسید. تعدیلات این قانون را که چندان زیاد نیست در کتاب (متن کامل قوانین اساسی افغانستان از انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، ۱۳۹۸) توضیح داده‌ام.

نقط امتیاز اصلی این قانون اساسی این بود که اولین قانون اساسی در تاریخ کشور است و برای اولین بار در این دوره ساختار دولت و حکومت و رابطه بین دولت و مردم قانونمند می‌شود و افغانستان به سوی نظام قانون موضوعه حرکت می‌کند و به همین جهت در همین دوره کوتاه عمر این قانون اساسی که بیش از هفت سال طول نکشید، در کنار آن در حدود ۵۰ نظامنامه دیگر به عنوان قوانین عادی به تصویب رسیدند که تعداد زیادی از آنها همزمان با همین قانون اساسی در لویه جرگه پغمان تصویب شدند و این یک حرکت نوین در تاریخ کشور بود و از طرف دیگر این دوره مقارن است با تاریخ استقلال کشور و پیروزی مهم‌ترین انقلاب آن عصر در شوروی به رهبری لنین و رشد جنبش‌های آزادی‌خواهی در جهان و منطقه که افغانستان نیز به زعامت امان الله گام‌های مهمی در جهت ترقی‌خواهی و آزادی‌خواهی برداشت و در این قانون اساسی در بخش حقوق اساسی و آزادی‌های عمومی مردم، احکام مهمی تدوین و تصویب شد و شخص امان الله خان هم به عنوان یک پادشاه جوان و ترقی‌خواه و استقلال‌طلب، آرزوهای بلندی در سر داشت که موفق شد تنها برخی از آنها را عملی سازد.

هر چند برخی به این نظر هستند که در زمان احمدشاه ابدالی یک نوع نظام شبه فدرالی در افغانستان حاکم بوده و تا دوره عبدالرحمن خان، کشور به همین ترتیب اداره می‌شده است، اما پیش از دوره امان الله خان، در افغانستان نظام کاملاً متمرکز و کاملاً استبدادی شکل گرفته بود، مخصوصاً از دوره امیر عبدالرحمن خان که به «نظام آهنین» و «کله‌منار ساز» معروف شده است.

در دوره امان الله خان هرچند از شدت تمرکز عبدالرحمانی اندکی کاسته شد و رویکرد نسبتاً نو حکومتداری با چرخش نسبی به عدم تمرکز (Decentralization) یا عدم تراکم

(Deconcentration) با تفویض صلاحیت به والیان و افزایش اختیارات ولایات پیش آمد اما در مجموع باید گفت که ماهیت اصلی نظام همچنان به حالت متمرکز باقی ماند.

برای توضیح باید گفت که در آغاز دوره امان الله خان در مورد نظام اداری تجدید نظر شد و نظامنامه (قانون) تشکیلات اساسیه 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 علاقه دار 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 قلعن و بدخشان.

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

ولایات در زیر اداره نائب الحکومه ها و حکومتی های اعلی در زیر اداره حاکم های اعلی بودند. تنها نائب الحکومه کابل به صفت والی شناخته می شد. حکومتی های کلان در زیر امر حاکم کلان و حکومتی ها در زیر امر حاکم ها، علاقه در زیر امر علاقه دارها اداره می شدند.

در این دوره برای بار نخست، اداره دولتی از حالت «تتمرکز مطلق»، که از زمان امیر عبد الرحمن خان، آغاز شده و ادامه یافته بود، خارج گردیده، هم حالت «عدم تراکم» پیدا کرد، یعنی صلاحیت های وسیع به اداره محلی و نائب الحکومه ها و حاکم ها در ولایات داده شد و هم از برخی از شواهد می توان دریافت که یک نوع حرکت و تمایلی به نظام «عدم تتمرکز 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: توسیع مأذونیت. ۲- تفریق وظایف. ۳- تعیین مسئولیت.»

در این ماده به سه اصل بسیار مهم حقوق اداری اشاره شده است. یکی از اصول اساسی اداره ولایات، «توسیع مأذونیت» یعنی توسعه صلاحیت‌های ولایات و کاستن از تمرکز قدرت در مرکز است و اصل دوم تقسیم وظایف و اصل سوم هم مسؤولیت‌پذیری ولایات و مأمورین ولایتی 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.

اما علی‌رغم این حرکت نو و تمایل به افزایش صلاحیت‌های ولایات، همان‌طور که گفته شد، ماهیت نظام بر حالت تمرکز مطلق باقی ماند و تنوع جامعه افغانستان و حقوق مردم ولایات در تعیین سرنوشت نادیده گرفته شد.

طرح مذهب رسمی در نظامنامه اساسی امان الله خان

در نسخه اول نظامنامه اساسی که در لویه جرگه مشرقی تصویب شده بود، سخن از «مذهب رسمی» مطرح نشده بود اما در لویه جرگه پغمان این موضوع به یکی از مباحث بسیار حاد و مهم تبدیل شد و وقت زیادی را در لویه جرگه به خود اختصاص داد. مشروح این مذاکرات در کتاب بسیار مهم مولوی برهان الدین کشکی که از منابع دست اول جریان لویه جرگه و تصویب اولین قانون اساسی افغانستان شمرده می‌شود به تفصیل ذکر شده است. مولوی کشکی در آن زمان مدیریت جریده اتحاد مشرقی را نیز به عهده داشت.^۱

۱. مولوی برهان الدین کشکی، لویه جرگه دارالسلطنه ۱۳۰۳، انتشارات بنیاد اندیشه، کابل، تابستان ۱۳۹۸.

در این لویه جرگه که علامه فیض محمد کاتب هزاره به عنوان عضو اشتراک داشت در ابتدا این موضوع را مطرح کرد: «باید جهت اخراج آن مذاهبی که به عقیده خویش خود را مُسَلِم پنداشته، در حقیقت موجب نفاق افگنی در بین امت ناجیه محمدی می‌شوند، به ماده ۱ در اخیر فقره «دین افغانستان دین اسلامی است» مانند ایرانی‌ها که در دستور اساسی خویش لفظ «شیعه» را افزوده‌اند، چیزی ایزاد کرده شود، به خیال من بهتر است.»^۱

طرح این موضوع باعث شد که سخنرانی‌های بسیار طولانی و داغ و هیجانی از طرف جمعی از مولوی‌ها صورت بگیرد که اکثر آن‌ها تأکید داشتند که باید مذهب حنفی به عنوان مذهب سنت و جماعت در قانون اساسی ذکر شود و از ذکر سایر مذاهب از جمله مذهب تشیع جلوگیری شود. امان الله خان در ابتدا با دید منصفانه و احترام به مذهب تشیع گفت:

«اگر ما در دستور اساسی خویش لفظ سنت و الجماعت را تحریر کنیم، آیا این قدر شیعه را که به دولت ما می‌باشند، چه خواهیم گفت و بدان‌ها کدام شیوه و معامله برادرانه را مرعی و معمول خواهیم داشت؟ ضرور یک نفاق مابین خود ما تولید خواهد شد. از طرف دیگر شما با دولت ایران معاهده دوستانه و برادرانه کرده، روابط محبت و وداد را مستحکم نموده‌اید و از جانب دیگر، جهت اخراج آن‌ها همچو الفاظ را تحریر می‌نمایید...»^۲

اما این نظر و پیشنهاد امان الله خان مورد قبول واقع نشد و حتی مطابق برخی از روایت‌ها فیض محمد کاتب هزاره در این مجلس مورد لت و کوب قرار گرفت و نیروهای دولتی مجبور به مداخله شدند و سرانجام امان الله خان هم شاید بر خلاف میل باطنی خود تسلیم شد و پیشنهاد اولیه خود را پس گرفت. امان الله خان، طبق نقل مولوی برهان الدین کشککی، در جمع بندی پایانی خود از این بحث چنین گفت:

«خودم علی‌العموم احساسات جرگه را مطلع شده، از طرف عموم و کالتاً عرض می‌دارم: اگر پسند خاطر تان افتد، فَنِعَمَ الْمَطْلُوبِ و الاّ باز میدان مباحثه و مذاکره برای تان حاضر است. در نظامنامه اساسی این طور بنویسید که «دین افغانستان دین اسلام و مذهب رسمی آن مذهب حنفی است» و

۱. نگاه کنید به: منبع مذکور ص ۱۴۱.

۲. منبع مذکور ص ۱۴۲.

در نظامنامه جزای عمومی برای ادیان باطله که نو ظهور کند و در افغانستان خیال تبلیغ و اشاعت مسلک خود را بنماید، مجازاتی را بر طبق شریعت مقرر و معین دارید.

لویه جرگه علی‌العموم از این فیصله اسلامیت‌کارانه ذات شاهانه چندان اظهار خرمی و شادمانی نمودند که در تمام‌شان یک غلغله و ولولۀ دعاگویی اعلی حضرت غازی و تحسین و آفرین برپا شده، به آوازه‌های تکبیر و تهلیل این مبحث را نیز خاتمه دادند و عموم بر این نظریات همایونی اظهار بشاشت کرده، گفتند که همچنین در نظامنامه اساسی و جزای عمومی ایزاداتی به عمل آید.»^۱

مشکل توزیع قدرت و تفکیک قوا در نظام امانی

نکته بسیار مهم دیگر این است که در نظام دوره امان الله خان با این که قدرت سیاسی قانونمند شد و تحت حاکمیت قانون اساسی قرار گرفت اما همان طور که از توزیع قدرت در بعد عمودی خبری نبود و ولایات و مردمان محلی از تعیین سرنوشت دور ماندند، در بعد افقی نیز از توزیع قدرت و تفکیک قوا خبری نبود و بر خلاف ادعای مشروطه خواهی و سلطنت مشروطه که شاه باید یک مقام سمبولیک و غیر مسئول باشد و صلاحیت را به حکومت و صدر اعظم واگذار کند، امان الله خان با برداشت و فهم بسیار ناقص از سلطنت مشروطه و حاکمیت قانون، به صراحت ادعا کرد که من خودم مسئول همه کارها هستم و نیازی به صدر اعظم نیست چون من خودم جوان و توانمند هستم و کدام شخص با صلاحیت و شایسته دیگری هم در کشور وجود ندارد که به عنوان صدر اعظم عمل کند و لذا همه قدرت همچنان در انحصار یک شخص باقی ماند. البته در برخی از منابع گفته شده که سردار عبدالقدوس خان اعتمادالدوله به عنوان صدراعظم تعیین شده بود ولی اظهارات خود امان الله خان در مجلس لویه جرگه چیزی دیگر است.

برهان الدین کشکی در گزارش خود به تفصیل چنین نوشته است:

«علی حضرت بعد از قرائت ماده‌ای که در آن بار حکومت و مسئولیت بر دوش وزرا بوده، ذات ملوکانه غیرمسئول قرار داده شده است، فرمودند که این لفظ غیرمسئولیت را مجلس شورا و وزرا، برخلاف خواهش و میل من ایزاد نموده‌اند. حال آن که من خودم را وجداناً و عقیدتاً غیرمسئول در

اجرائات سلطنت و مملکت نمی‌انگارم و انصافاً می‌گویم در صورتی که عزل، نصب، تنزیل و ترفیع وزرا و مأمورین را خودم می‌نمایم، باید ضرور در بدنامی و نیکنامی آن‌ها نیز خود را به درجهٔ اول مسئول بانگارم. خدای خود را شاکرم که مرا یک پادشاه عیش‌پرست، تبیل و کاهل نیافریده است، تا خودم در خانه نشسته و مشغول لهو و لعب و ساعت‌تیری بوده، تسلی باشم که کارهای مملکت را وزرا می‌کنند. نی! خداوند شاهد است؛ «وَكَفَى بِاللَّهِ شَهِيدًا» خودم به نفس خود در هر وزارت طوری کار می‌کنم که یک وزیر بسیار جدی فعال کار کند. از این‌رو این لفظ غیرمسئولیت در این جا بی‌معنی است و من خودم را به همین یک لفظ از این بارگران امانت خالق مَنان، سبکدوش و غیرمسئول گفته نمی‌توانم؛ زیرا که مردن دارم و خداوند از من به‌روز حشر خواهد، پرسید.»^۱

همچنین امان الله خان در مورد مقام صدر اعظم که در نظام مشروطه باید مسئولیت اصلی امور اجرائی را به دوش داشته باشد، چنین گفت:

«علی‌حضرت در ذیل آن ماده که در آن ذکر صدراعظم بود، فرمود: بعضی از حضرات خواهند گفت که در این نظامنامه، نام صدر اعظم است و نشانی از آن به نظر نمی‌آید. لہذا معروض می‌داریم؛ چون خودم یک مرد جوان و شوق و محبت فوق‌العاده را نسبت به خدمات ملت و مملکت خود دارم و هم رجال دانشمندی را که متحمل همچو یک بارگران مملکت شده بتوانند سراغ ندارم و هم خواهشمند نیستیم که مابین من و ملت من یک سدّ و حایلی در میان باشد. از این‌رو فعلاً تا وقتی که می‌توانم این کار را هم علاوه بر ایفای وظایف امامت، بر دوش خود گرفته‌ام، چنانچه فعلاً این کاری را که در لویه‌جرگه با شما می‌نمایم، حیثیت صدارت عظمی را دارد و اموراتی که بعد از فراغ مجلس در شب، صبح و عصر اجرا می‌کنم، از وظایف پادشاهی است و من شاکرم که اکثری از مأمورین به همین خیال و مسلک من رفتار داشته و شوق مزیدی در انجام مہام مملکت خویش دارند.»^۲

بدین ترتیب در نتیجه باید گفت که در دوره اولین قانون اساسی در زمان امان الله خان:

۱. در بعد عمودی، قدرت سیاسی و اداری و همه صلاحیت‌ها در اختیار مرکز بود و مردمان محلی هیچ دخالتی در سرنوشت خود نداشتند و ولایت‌ها از صلاحیت قابل توجهی برخوردار نبودند.

۱. منبع مذکور ص ۱۲۷.

۲. منبع مذکور ص ۱۳۱.

۲. در بعد افقی نیز تفکیک قوا وجود نداشت زیرا پارلمان تا آن زمان اصلاً تأسیس نشده بود و قوه قضائیه هم از استقلال برخوردار نبود و در قوه مجریه هم صدراعظم - با این که در قانون اساسی ذکر شده بود - وجود نداشت و شاه خود را مسئول و مجری همه امور می‌پنداشت.

۳. لویه جرگه هم که به عنوان یک نهاد سنتی و نه نهاد منتخب مردم، مطابق میل دولت تشکیل شده بود، به غیر از مواد مربوط به مسایل دین و مذهب در سایر موارد، هیچ تغییری و تعدیل مهمی در قانون ایجاد نکرد. تنها سنت حسنه‌ای که پایه گذاشته شد وضع قوانین و روحیه آزادی‌خواهی و ترقی‌خواهی بود که در تاریخ افغانستان آغاز یک دوره نو را نوید می‌داد و همین هم دستاورد کمی نبود.

این عوامل باعث شد که در پشت پرده این قانون و نظام برخاسته از آن، به تدریج نارضایتی‌ها شکل بگیرد و در کنار برخی از عوامل سیاسی خارجی، در مناطق مختلف افغانستان، قیام قبایل علیه امان الله خان آغاز شود.

نکته شگفت‌انگیز این است که در این مرحله کسانی که علیه امان الله خان قیام کردند و باعث سقوط او شدند از همه اقوام در جنوب و شمال و شرق و غرب افغانستان بودند به جز هزاره‌ها که تا آخرین روزها از امان الله خان حمایت کردند و لشکر نیرومندی آماده کرده بودند که از او دفاع کنند اما او بسیار زود صحنه را رها کرده و از کابل بیرون شد. البته دلیل حمایت هزاره‌ها هم ربطی به موضوع قانون اساسی و نظام متمرکز یا غیر متمرکز نداشت. هزاره‌ها که از دوره عبدالرحمن شاهد قتل عام و برده‌گیری و غصب خانه زمین خود بودند، در دوره امان الله خان اندک نفس راحتی کشیدند چون امان الله خان رویه غلامی و کنیزی را متوقف ساخت و در یک روز تنها در کابل - به نقل غلام محمد غبار در کتاب افغانستان در مسیر تاریخ - هفت صد و چند تن از بردگان هزاره را از بند غلامی و کنیزی از خانه‌های اربابان شان بیرون کرد و مراسم مذهبی شیعیان و هزاره‌ها و فعالیت تکیه‌خانه‌ها را نیز آزاد گذاشت.

از همین رو در همان لویه جرگه‌ای که پیشتر بحث کردیم یکی از نمایندگان هزاره‌ها به نام ملک نورمحمد هزاره، شعر بلندی را قرائت کرد که با این بیت آغاز می‌شد:

دخترک امت خیر الوری - همچون کنیزان شدی بیع و شری^۱

همچنین غلام حیدر هزاره دایزنگی نیز در یک سخنرانی طولانی و پرحرارت در این لویه جرگه، خطاب به امان الله خان گفت:

«چون در زمان سابق الی ده هزار نفوس اناث و ذکور از مردمان اسلامیة از طایفه هزاره و جدیدی و شغانی و بدخشی و چهار صده و غیره به لفظ کنیزی و غلامی به خانه‌های دیگر برادران ملت مقید بودند. ما مردم اگر به هزار زبان تشکر کنیم، ادای این مَرَحَمَت و نوازش اعلیٰ حضرت غازی را نمی‌توانیم که در ابتدای جلوس میمنت‌مانوس خود این چنین نفری اناث و ذکور مَلَّت را از حضور خود و از حرم محترم خود و دوم از خانه‌های دیگر برادران مَلَّت کَلِیتا، آزاد فرمودند که یعنی هیچ فردی از افراد مَلَّت نجیبه اسلامیة به لفظ کنیز و غلام مقید نباشند و املاک این مردمان سی ساله چهل ساله که ضبط بود، برای صاحبانش عنایت فرمود که همه‌شان صاحب ملک و صاحب هستی و صاحب ثروت و سامان گردیدند. این قدر مرحمت و الطاف که از حضور الطاف ظهور خسروانه این پادشاه محبوب‌القلوب غازی دربارهٔ عموم رعایای ملت، ملاحظه می‌شود، از هیچ سلاطین سلف دیده نشده و نخواهد شد.»^۲

دوم - قانون اساسی دوره ظاهرشاه (۹ میزان ۱۳۴۳ - ۲۶ سرطان ۱۳۵۲)

در قانون اساسی دوره ظاهر شاه که تا کمتر از یک دهه در افغانستان نافذ بود، هر چند در بخش توزیع افقی قدرت اقدامات مثبتی انجام شد و تا حدودی اصل تفکیک قوا در نظر گرفته شد و نظام تقریباً پارلمانی به وجود آمد و مسئولیت اجرایی به جای شاه بر عهده نخست وزیر و کابینه گذاشته شد که نسبت به گذشته پیشرفت مهمی در آن دوره محسوب می‌شد و گام مهمی به سوی مشروطیت بود.

اما در بعد توزیع عمودی قدرت هیچ نوع تغییری ایجاد نشد و نظام متمرکز همچنان ادامه یافت. در مورد اداره محلی، ساختار حکومتی اعلیٰ و حکومتی کلان حذف گردید و در سطح همه کشور،

۱. منبع مذکور ص ۱۳۵.

۲. منبع مذکور ص ۱۳۷.

بخش اول: نظام فدرالی؛ ساختار عادلانه مناسبات قدرت سیاسی در افغانستان ۶۱

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 شوراها تشکیل شد و نه صلاحیت‌های آن‌ها مشخص گردید. از این رو می‌توان گفت که سازمان اداره این دوره یک نظام متمرکز است و در عمل نشانی از نظام عدم تمرکز دیده نمی‌شود.

اعتراف مهم محمد صدیق فرهنگ در مورد ضرورت نظام فدرالی در افغانستان:

از شواهد تاریخی پیدا است که مسأله نظام فدرالی، در زمان تسوید و تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ نیز مطرح بوده ولی کمیته تسوید، از طرح و بررسی آن خودداری کرده است. این کمیته مرکب از هفت عضو بود به ریاست سید شمس الدین مجروح وزیر عدلیه وقت و عضویت محمد موسی شفیق معین وزارت عدلیه و سید قاسم رشتیا وزیر مطبوعات و میر محمد صدیق فرهنگ و میرنجم الدین انصاری و عبدالصمد حامد و حمیدالله علی که همگی از اشخاص تحصیل کرده و برجسته زمان خود بودند.

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

ایشان در این زمینه چنین می‌نویسد:

«در این‌جا 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 رعایت‌نشدن تناسب نفوس در تعیین حوزه‌های انتخابی، قانون را از پشتیبانی عده بزرگی از مردم محروم ساخته در ناکامی‌بعدی آن مؤثر افتاد.»^۱

از نوشته شادروان فرهنگ پیدا است که در آن سال‌ها جدا از مسایل سیاسی، دلایل محکمی از نگاه تاریخ، جغرافیا و مردم‌شناسی افغانستان برای نظام فدرال وجود داشته، ولی تسویدکنندگان قانون اساسی به دلایل نامعلوم نخواستند که این موضوع در کمیته تسوید مطرح و بررسی شود. ای کاش مرحوم فرهنگ به این «دلایلی که گذشت زمان، بطلان آن را آشکار ساخت» هم اشاره می‌کرد. البته برای ما معلوم است که این دلایل بیشتر سیاسی بوده تا دلایل عینی مربوط به «تاریخ» و «جغرافیا» و «مردم‌شناسی» و ساختار متنوع و متکثر افغانستان.

همچنین از نوشته مرحوم فرهنگ پیدا است که فدرال‌خواهی در کشور ما ریشه طولانی داشته و حد اقل در آن سال‌ها یعنی اوایل دهه چهل، طرح فدرال‌سازی نظام کشور به صورت جدی مطرح بوده و جمعی از گروه‌ها و شخصیت‌ها طرفدار نظام اتحادی (فدرالی) در افغانستان بوده‌اند.

سوم- قانون اساسی جمهوریت (۱۴ جدی ۱۳۸۲- ۲۴ اسد ۱۴۰۰):

این قانون نسبت به دو قانون قبلی عمر طولانی تری داشت و از ۱۳۸۲ تا ۱۴۰۰ به مدت ۱۸ سال نافذ بود و نسبت به دو قانون قبلی نقاط مثبت بیشتری هم داشت اما در موضوع مورد بحث، روش قوانین قبلی را تداوم بخشید و بازهم همچنان که آقای فرهنگ رویداد سال ۴۳ را روایت کرد، این بار نیز تاریخ تکرار شد و علی‌رغم وجود دلایل محکمی از «تاریخ»، «جغرافیا» و «مردم‌شناسی

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

افغانستان» نظام اتحادی یا فدرال در نظر گرفته نشد و صدای فدرال‌خواهی خاموش نگهداشته شد. من خود عضو کمیسیون نه نفره تسوید و کمیسیون ۳۵ نفره تدقیق قانون اساسی و عضو لویه جرگه قانون اساسی بودم. در هیچ مرحله‌ای فرصت داده نشد که این طرح حتی مورد بحث قرار بگیرد. شاید من تنها عضوی در کمیسیون بودم که پیشینه حمایت از طرح فدرالیسم را داشتم و در طول دهه ۶۰ و ۷۰ با مطرح شدن این طرح از طرف استاد شهید مزاری و حزب وحدت اسلامی و جنبش ملی اسلامی، در حمایت از آن قلم زده بودم و چندین مقاله در این رابطه از من نشر شده بود و در کمیسیون تسوید نیز متن طرح پیشنهادی قانون اساسی فدرال استاد مزاری را در ضمن «مجموعه قوانین اساسی افغانستان» جهت مطالعه در اختیار کمیسیون قرار داده بودم. اما فضا در کمیسیون و بیرون از آن به گونه‌ای بود که فدرالیسم را کاملاً یک طرح مغایر با مصالح و منافع افغانستان و یک نوع خیانت ملی و راهی به سوی تجزیه و یک دسیسه القا شده از طرف خارجی‌ها و نیروهای وابسته به بیگانگان می‌پنداشتند. هرچند در بیرون کمیسیون چه در داخل کشور و چه در خارج افغانستان طرح فدرال به عنوان یکی از خواسته‌های مردم و نیروهای سیاسی افغانستان مطرح شده بود و پیشنهادات و امضاهایی هم به کمیسیون رسیده بود که جزئیات آن در کتاب «وضع و تصویب قانون اساسی جدید» که در همان زمان در جریان کار کمیسیون تسوید و پیش از شروع کار کمیسیون تدقیق نوشته و نشر کرده بودم، به تفصیل آمده است و یک طوماری را با امضای صدها تن در آن کتاب نشر کرده‌ام که مردم خواستار نظام فدرالی شده بودند. اما این پیشنهادهای اصلاً مورد توجه قرار نگرفت. در لویه جرگه تصویب قانون اساسی نیز این فرصت فراهم نشد که دلایل آن را به تفصیل در کتاب «جستارهایی در باره فدرالیسم» توضیح داده‌ام.

به طور کلی در شرایط پیش آمده در سال ۸۱ و ۸۲ و جریان لویه جرگه، همه نیروهای سیاسی و قومی و حتی آنانی که قبلاً طرفدار نظام فدرال بودند، به حداقل‌ها قناعت کردند و از فضای باز و آزادی که ایجاد شده بود همگی ذوق زده شده بودند و چنین می‌پنداشتند که گویا تمام مشکلات افغانستان یکباره حل شده و همه مردم به حقوق خود خواهند رسید و برخی هم تنها به موقعیت و منافع شخصی خود در دولت فکر می‌کردند.

اما علی‌رغم ابهامات و کاستی‌ها در این قانون اساسی در زمینه‌های مختلف، یک امتیاز بزرگ این قانون اساسی در این بود که برای اولین بار در تاریخ قوانین اساسی، تنوع و تکثر جامعه در ابعاد

مختلف مذهبی، قومی و زبانی به صراحت در متن قانون به رسمیت شناخته شد. در ماده ۴ ملت افغانستان تعریف شد و به وجود ۱۴ قوم به عنوان اقوام تشکیل دهنده ملت افغانستان تصریح شد. همچنین در ماده ۱۶ از شش زبان مردم افغانستان نام برده شد و این که دو زبان فارسی و پشتو رسمی است و زبان سوم هم در مناطقی که به آن تکلم می‌کنند رسمی می‌باشد. همچنین در ماده ۳۱ رسمیت مذهب تشیع در محاکم در مورد احوال شخصیه پذیرفته شد و در نصاب درسی تعلیمات دینی مکاتب هم به مذاهب اسلامی موجود در افغانستان تصریح گردید.

اما با این که این تکرر و تنوع پذیرفته شد ولی میکانیزم اجرایی برای تطبیق این حکم به صورت دقیق و واضح پیش بینی نشد و در عمل تغییر محسوسی ایجاد نگردید و با تأسف که کارگزاران نظام در قوه مقننه و قوه مجریه و قوه قضائیه در نحوه غیرمتمرکزسازی و رسیدگی به حقوق همه مکونات و عناصر تشکیل دهنده ملت افغانستان و تقسیمات عادلانه اداری ولایات و ولسوالی‌ها، هیچ اقدام مؤثری نکردند و تا آخرین روزها، حتی قانون شوراها و ولایتی در بین حکومت و شورای ملی در رفت و آمد بود و سرنوشت آن نامعلوم باقی ماند و شوراها و 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 علی‌رغم 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 شوراها 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 سلیق 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 جمهوریت هم شاهد بودیم که مردم شینوار در ننگرهار، همچنین مردمان هرات، بدخشان، 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.

نتیجه گیری:

از مرور مختصر در مورد سه قانون اساسی مهم در سه دوره تاریخی مهم افغانستان در یک‌صد سال اخیر می‌توانیم چنین نتیجه بگیریم:

۱. قوانین اساسی، بیشتر تأمین‌کننده اهداف، دیدگاه‌ها و منافع جریان‌های سیاسی حاکم بوده است نه مصالح واقعی مکونات و عناصر تشکیل دهنده ملت یعنی اقوام و گروه‌های اجتماعی و فرهنگی در جغرافیای خاص افغانستان و در شیوه تسوید و تصویب قوانین هم از روشی استفاده شده که به طور عمده دیدگاه‌های حکومت وقت را انعکاس می‌داده است.

۲. در همه این قوانین، واقع بینی و تداوم وجود نداشته و به تعبیر محمد صدیق فرهنگ، «تاریخ و جغرافیا و مردم شناسی افغانستان» در نظر گرفته نشده است و حتی در دوره جمهوریت اخیر با این که تنوع جامعه در قانون به رسمیت شناخته شده بود ولی این واقعیت متکثر جامعه، در عمل و در مقام تطبیق قانون نادیده گرفته شد و مشارکت اقوام در قدرت هرچند بهتر از دوره‌های گذشته بود، اما بیشتر حالت نمادین داشت و به صورت معنادار و مؤثر نهادینه و قانونمند نگردید.

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.

۳. آنچه بیشتر از هر چیز دیگر صدمه دید این بود که در طول این یک‌صد سال، پروسه ملت-دولت‌سازی یا دولت-ملت‌سازی، به موفقیت نینجامید و پیوسته با انقطاع و چالش و ناکامی مواجه گردید و در بعد سیاسی هیچگاه نظام سیاسی کشور تداوم و ثبات پیدا نکرد و در واقع افغانستان تبدیل شد به یک آزمایشگاه قانون اساسی با نظام‌های سیاسی رنگارنگ از سلطنتی تا جمهوریت، از پارلمانی تا ریاستی و نیمه ریاستی، از نظام‌های مدعی اسلام و دموکراسی تا نظام‌های توتالیتر و انحصار طلب قومی و زبانی اما در پایان هیچ کدام آن‌ها مورد پسند و رضایت مردم افغانستان قرار نگرفت.

۴. اما در خصوص قانون اساسی دوره جمهوریت باید گفت که در سال‌های اخیر، وضعیت به گونه‌ای شده بود که دیگر کمتر کسی از قانون اساسی حمایت می‌کرد و کمتر نهادی به شمول حکومت و پارلمان به قانون اساسی پایبند بود. برخی از اشخاص و گروه‌های سیاسی هم خواسته‌های دیگری را مطرح می‌کردند و قانون اساسی را مغایر با اهداف و منافع خود و یا مانع آن می‌پنداشتند و برخی هم به خاطر منافع شخصی، حتی طالبان را تطهیر کرده و نظام طالبانی را بر نظام موجود ترجیح داده و برای سقوط حکومت و آمدن طالبان لحظه شماری می‌کردند، هر چند با حاکمیت طالبان به زودی فهمیدند که اشتباه بزرگی را مرتکب شده و گروه طالبان غیر از خود به هیچ کسی نه تنها احترام بلکه حتی هیچ رحم و مروتی هم ندارد. در چنین وضعیتی پیدا بود که شیرازه وحدت ملی از هم گسیخته و بدبینی‌ها و رقابت‌های منفی به خصوص و دشمنی تبدیل شده و این قانون اساسی و نظام برخاسته از آن باید دیر یا زود از هم می‌پاشید.

البته در این میان موافقتنامه دوحه که محصول مهارت تیم کارکننده مذاکره کننده آمریکا به رهبری زلمی خلیل‌زاد بود، با دور زدن حکومت و اپوزیسیون حکومت و در حقیقت با فریب دادن همه مردم افغانستان، این فروپاشی را هم سرعت بخشید و هم به سمت دل‌خواه خود یعنی تسلیم دادن و واگذار کردن همه چیز به گروه قومی طالبان سوق داد. در این رابطه سیاست آمریکا هر چه بود اما آقای خلیل‌زاد بدون شک جانب‌دارانه عمل کرد و با زیرکی تمام، جانب جمهوریت به شمول حکومت و اپوزیسیون آن را نه تنها در خلاء معلوماتی قرار داد، بلکه به طور یک‌جانبه زمینه را برای تضعیف

نیروهای امنیتی و حامیان نظام و تقویت ماشین جنگی طالبان فراهم ساخت. اگر این موافقتنامه نمی‌بود قانون اساسی و نظام برخاسته از آن با همه چالش‌هایی که با آن‌ها مواجه بود، یا باید به سمت اصلاحات از درون و تغییرات مثبت حرکت می‌کرد که در این صورت برای مدت بیشتری دوام می‌کرد و به نفع همه مردم افغانستان بود و یا این که در اثر اختلافات و تشدید شکاف‌های قومی و اجتماعی، بعد از مدتی از درون دچار فروپاشی می‌شد.

قسمت دوم - رویکرد آینده و ضرورت نظام فدرالی در افغانستان:

با توجه به آن‌چه در قسمت اول گفته شد، در قسمت دوم و در مورد ریشه‌های منازعه و جستجوی راه‌حل بحران در افغانستان، مهم‌ترین موضوع، پاسخ به این سؤال است که جامعه چند قومی، چند فرهنگی و چند هویتی را چگونه می‌توان مدیریت کرد؟ در جامعه چند قومی و چند هویتی مشکل در این است که ممکن است برخی از 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، مذهب، 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 همواره باعث تنش‌ها و منازعات می‌گردد.

مدیریت دشوار تنوع و چندگانگی

با توجه به این تنوع و تکثر قومی و مشکلات ناشی از آن، سؤال اساسی این است که در مدیریت یک کشور متنوع و متکثر از نگاه اجتماعی و فرهنگی، کدام سیستم سیاسی و اداری می‌تواند هم حافظ تعدد و تنوع اقوام، زبان‌ها و فرهنگ‌ها باشد و هم حافظ وحدت و همبستگی ملی آنان؟

در پاسخ به سؤال فوق چهار رویکرد قابل بحث است:

۱. از نگاه تاریخی و تجربه زیسته دنیای معاصر روشن است که رویکرد «ادغام اجباری» یا «هماندسازی تحمیلی» و سیاست «دیگ جوشان» به معنای این که همه هویت‌ها را در یک هویت

غالب ذوب و محو کرد و تمایزها را از بین برد و برای همه یک هویت ساخت، هیچ‌گاه موفق نبوده است. راسیست‌ها و شوینیست‌ها و افراط‌گرایان 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، اما از نگاه منطقی ادغام یا سیاست دیگ جوشان نه امکان‌پذیر است و نه از این طریق، روند دولت-ملت سازی یا ملت-دولت سازی به هدف می‌رسد.

۲. همچنین رویکرد تجزیه نیز یک راه حل معقولی نیست و در عمل در برخی از کشورها با چالش‌های فراوان و 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؟ چون هیچ کشوری نیست که دارای تعدد قومی نباشد. آیا می‌توان همه کشورها را به تعداد اقوام باشنده آن تجزیه کرد؟ چنانچه پیشتر گفته شد در دنیا نزدیک به پنج هزار قوم زندگی می‌کنند در حالی که ما تنها دوصد و چند دولت داریم!

در افغانستان هم هرگز تجزیه، راه‌حل نیست و هیچ گروهی هم طرفدار تجزیه نیست. سخن از تجزیه صرف یک اتهام است علیه فدرال‌خواهان از سوی فدرال‌ستیزان. مگر می‌شود به تعداد اقوام موجود، کشور را تجزیه کرد؟ در ماده ۴ قانون اساسی دوره جمهوریت از ۱۴ قوم و در ماده ۱۶ از شش زبان نام برده شده بود. آیا می‌توان افغانستان را به ۱۴ یا ۶ کشور تجزیه کرد؟ مردمان کشور هیچ‌گاه نمی‌خواهند به طور کامل از همدیگر جدا شوند.

۳. امروزه برخی از اشخاص و جریان‌ها طرح سومی را مطرح می‌کنند و آن این است که یک نظام غیر متمرکز با انتخابی شدن والیان می‌تواند مشکلات افغانستان را حل کند و حقوق همه اقوام و مناطق را تأمین نماید. اما تمرکز زدایی به صورت یک نظام غیرمتمرکز که بیشتر نوعی از یک نظام اداری است و نه سیاسی، هیچ‌گاه مشکل اصلی یعنی عدالت و حقوق همه اقوام و شهروندان را تأمین نمی‌تواند و از نگاه سیاسی هیچ تغییری در پی ندارد. شما بر فرض در ولایت خود والی را از طریق انتخابات در همان ولایت تعیین کنید، تنها نتیجه آن این خواهد بود که ممکن است حد اکثر، والی از میان افراد ساکن در همان ولایت انتخاب شود و از خارج ولایت کسی والی مقرر نشود، اما این والی

انتخابی اگر هیچ اختیار و صلاحیتی در قانون گذاری، امور مالی و بودجه، پروژه‌های انکشافی، امور مربوط به نهادهای امنیتی و تعیین کارمندان عالی رتبه ادارات نداشته باشد و همه این‌ها در اختیار مرکز باشد، با والی منصوب و غیر انتخابی هیچ فرقی نداشته و برای مردم ولایت خود هیچ خدمتی نمی‌تواند انجام دهد.

۴. با توجه به این که سه رویکرد یاد شده نمی‌تواند ریشه اصلی منازعه در بحران افغانستان را به صورت اساسی حل کند، تنها راه حل بنیادی طرح چهارم یعنی «نظام فدرالی» است.

نظام فدرالی از سه خصوصیت عمده برخوردار است:

(۱) در کنار دولت مرکزی فدرال، هر ایالت، دستگاه‌های مجریه و قانون گذاری و قضائی مستقل خود را دارد.

(۲) در نظام فدرالی 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 قانون گذاری، قضا و اداره می‌باشد.

(۳) تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت فدرال و ایالت‌های تشکیل دهنده آن از طریق قانون اساسی و با رضایت و موافقه کامل تمام مردمان باشنده کشور صورت می‌گیرد و نه از طریق قوانین عادی و یا تصامیم یکجانبه دولت مرکزی.

امروزه صاحب نظران در سطح بین المللی بر این باور هستند که نظام فدرالیسم، هر چند حلال تمام مشکلات سیاسی و اقتصادی و همه بیماری‌های اجتماعی نیست و نمی‌توان از آن انتظار معجزه داشت ولی فدرالیسم مطمئناً ساختار مناسبی است برای حل صلح‌آمیز نا برابری‌های ملی و نزدیک کردن اقوام و هویت‌های متعدد به‌همدیگر در یافتن راه‌حلی مناسب در تغییر ساختارهای سیاسی حکومتی و متوازن ساختن نابرابری‌های اقتصادی در بین ملیت‌ها و ارائه پاسخی دموکراتیک به مطالبات مردم، بی‌آن که شیرازه امور کشور از هم گسسته و یا از هم بپاشد چون فدرالیسم به معنای آن شکلی از حکومت است که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت بر قرار می‌سازد و در عین حال از طریق یک قانون اساسی فراگیر، به طور همزمان تنوع مولفه‌های تشکیل دهنده و

یگانگی سیاسی را نیز حفظ می‌کند. این نظام بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت‌ها و یا به عبارت دیگر بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت 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 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 می‌شود.

پیشینه فدرال‌خواهی در افغانستان

فدرال‌خواهی در افغانستان به طور رسمی حد اقل بیش از ۶۰ سال پیشینه دارد که جزئیات آن را به تفصیل در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» شرح داده‌ام. در این جا و به مناسبت یادآوری از پیشینه فدرال‌خواهی در افغانستان وظیفه خود می‌دانم که حد اقل از دو تن از چهره‌های برجسته تاریخ کشور که در راه عدالت‌خواهی و فدرال‌خواهی به شهادت رسیدند یاد کنم: شهید محمد طاهر بدخشی و استاد شهید عبدالعلی مزاری.

طبق برخی از شواهد، شهید محمدطاهر بدخشی در یک یادداشت شخصی خود در سال ۱۳۳۷ (۶۶ سال پیش) از «فدرال» یاد کرده است. او شخصیت برجسته، تحصیل کرده، مبارز و اولین فدرالیست در تاریخ سیاسی افغانستان شمرده می‌شود که به طور علنی و رسمی نظام فدرال را تنها راه حل رفع «ستم ملی» در افغانستان معرفی می‌کرد. بدخشی، متولد ولایت تاریخی و زیبای بدخشان و از طرف پدر، اوزبیک و از طرف مادر، تاجیک و همسرش هم بانو جمیله بدخشی از قوم هزاره و خواهر سلطان علی کشتمند صدر اعظم اسبق افغانستان بود. او یک شخصیت روشنفکر و در عین حال عارف مسلک و عاشق مثنوی مولانا و عرفای دیگر بود و در آخرین سال عمرش در زندان پلچرخی قرآن کریم را حفظ می‌کرد. او سال‌ها در مورد تاریخ کشور و مشکلات مردم در تمام مناطق افغانستان مطالعه کرده بود و بعد از تحلیل و ارزیابی دقیق از اوضاع، تنها راه حل اصولی مشکلات دیرپا و مزمن افغانستان را در حاکمیت نظام فدرالی می‌دانست.

همچنین شهید استاد مزاری در دهه ۶۰ و ۷۰ به صورت رسمی و با منطوق رسا نظام فدرالی را به عنوان تنها راه حل بنیادی برای بحران افغانستان اعلام کرد و حتی آن را به حیث سیاست راهبردی حزب وحدت اسلامی در قالب یک پیش‌نویس به نام «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان»

طراحی کرده بود اما متأسفانه با شهادت استاد مزاری به دست گروه متحجر و جنگ افروز طالبان، در آن سال‌ها این طرح تعقیب نشد ولی امروز همفکران و پیروان شهید مزاری با جدیت تمام از این طرح حمایت می‌کنند و برای تحقق آن مبارزه خود را ادامه خواهند داد.

مزایای فدرالیسم برای افغانستان

امروز بعد از سپری شدن بیش از ۶۰ سال از طرح نظام فدرالی برای افغانستان و بعد از این همه سال‌ها جنگ و خشونت و گسست و انقطاع در افغانستان برای همه روشن شده است که این کشور در یک مرحله بسیار بحرانی خود رسیده و اکنون وقت آن است که همگی از اصرار بیجا بر طرح‌ها و نظام‌های ناکام دست برداشته و یک طرح نوی را در اندازند و آن نیست جز نظام فدرالی.

نظام فدرالی در همه جا مخصوصاً برای افغانستان از مزیت‌های خاصی برخوردار است:

۱. نظام فدرالی از ظرفیت و انعطاف فوق العاده‌ای برخوردار بوده و با انواع نظام‌های سیاسی دیگر سازگاری دارد، با نظام شاهی و جمهوری، با نظام ریاستی و پارلمانی و مختلط، با ادیان و مذاهب مختلف و با نظام سیکولار. در سطح بین‌المللی کشورهای بسیار کوچک و یا فقیر با کمتر از یک میلیون نفوس هم فدرال هستند و کشورهای بزرگی چون هند با جمعیت نزدیک به یک و نیم میلیارد نفوس نیز فدرال هستند. در میان کشورهای اسلامی نیز چندین کشور بزرگ اسلامی فدرال هستند. با این انعطاف و ظرفیت، هر نوع نظام سیاسی‌ای که مردم افغانستان در مورد آن توافق کنند، در چوکات نظام فدرال قابل تطبیق است.

۲. فدرالیسم با اعطای خودمختاری و استقلال داخلی برای ایالات، می‌تواند تضادها و تمام اختلافات را بدون این که به تصادم و تساقط منجر شود حل کند چون این نظام با هیچ رویکرد فکری و فرهنگی مانع‌الجمع نیست و در چارچوب این نظام هر جریان فکری که مورد تأیید مردم در یک ایالت باشد، می‌تواند به شیوه دل‌خواه خود عمل کند، بدون این که به دلیل تفاوت‌های فکری و فرهنگی و به منظور تحمیل فکر خود بر دیگران، همه کشور را به چالش بکشاند و با خطر گسست و فروپاشی مواجه بسازد.

۳. نظام فدرالی نزدیک‌ترین نظام به دموکراسی است زیرا در این نظام، همانطور که گفته شد، قدرت در هر دو بعد افقی و عمودی و در دو یا چند لایه تقسیم می‌شود و اراده مردم در چندین سطح حکومتداری تمثیل می‌گردد زیرا مردم هم با انتخابات آزاد در دولت مرکزی و تعیین مقامات عالی آن نقش دارند و هم در سطح ایالات، قوای دولتی خود را سازماندهی می‌کنند.

۴. نظام فدرالی بهترین نظام برای جوامع متکثر و متنوع و چند قومی و چند زبانی مثل افغانستان است. امروز همگی به خوبی می‌دانیم که افغانستان کشور اقوام و کشور اقلیت‌ها است، نه کشور اکثریت و اقلیت‌ها. در این کشور که تا کنون هیچ احصائیه دقیق و رسمی وجود ندارد، هیچ قومی نمی‌تواند اکثریت بیش از ۵۰ فیصد را تکمیل کند و بزرگترین اقلیت، ممکن است زیر ۳۵ درصد باشد.

بحران هویت ملی و استفاده از اصطلاح "افغان" برای اولین بار در قانون اساسی دوره ظاهر شاه

اما بر فرض این که اکثریت و اقلیتی هم وجود داشته باشد، اکثریت و اقلیت از نگاه حقوقی در حالاتی قابل اعتبار است که بین اکثریت و اقلیت، تفاوت ماهوی در هویت قومی و فرهنگی و باورها، منافع و مطالبات وجود نداشته باشد و در مورد مبانی و اساسات و حد اقل در چارچوب کلی هویتی، فکری و فرهنگی، وجوه مشترک مورد توافق و اجماع داشته باشند. در چنین حالتی در مرحله اجرا و تطبیق به رأی اکثریت اعتبار داده می‌شود. اما اگر بین اکثریت و اقلیت، تفاوت کامل در هویت فرهنگی و اجتماعی و تضاد در منافع و مطالبات وجود داشته باشد، در این حالت نمی‌توان نظر اکثریت را صرفاً به خاطر اکثریت بودن، در مواردی که منافع اقلیت را نقض می‌کند، بر اقلیت تحمیل کرد. در چنین حالتی رأی اکثریت برای خود و رأی اقلیت برای خود معتبر است و گر نه، نه تنها عدالت و انصاف رعایت نخواهد شد بلکه یک ظلم و ستم آشکار تحمیل خواهد شد. ما هیچ وقت نمی‌توانیم مشکل هویتی افغانستان و حقوق تمام اقوام در تعیین سرنوشت شان را با رأی اکثریت و اقلیت حل کنیم.

علاوه بر آن از نگاه تاریخی در افغانستان نسبت به نظام‌های حاکم، قطع نظر از اقلیت و اکثریت، یک نوع نارضایتی مطلق از سوی تمام اقوام به صورت عمومی و مداوم وجود داشته است. شما حد

اقل سه کتاب مرجع و منبع اصلی تاریخ سیاسی افغانستان را بخوانید (افغانستان در مسیر تاریخ، افغانستان در پنج قرن اخیر و سراج التواریخ) متوجه می‌شوید که در طول تاریخ جز در موارد بسیار استثنایی، مردم افغانستان از هیچ یک از نظام‌ها و زمامداران حاکم، رضایت نداشته‌اند و لذا در حد اقل یک‌صد سال اخیر اکثریت نظام‌ها و زمامداران شان یا با جنگ و کودتا و مانند آن سقوط کرده‌اند و یا مردم علیه آن‌ها دست به قیام عمومی زده‌اند و آنان را سرنگون ساخته‌اند. تنها موردی که یک نوع رضایت عمومی در مورد آن وجود داشته، هویت حقوقی بین‌المللی افغانستان است که به عنوان یک کشور واحد و دولت واحد به نام «افغانستان» در سطح بین‌المللی شناخته شده است، اما در داخل کشور در تعریف «هویت ملی» و عناصر هویت ملی همواره چالش‌ها و سؤالات وجود داشته است.

حتی تا ۶۰ سال پیش در لویه جرگه تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ در زمان ظاهر شاه، به طور رسمی در مورد هویت ملی بحث صورت گرفته و در باره اختلاف نظر در باره تعریف هویت ملی ۷۰-۸۰ صفحه گزارش نوشته شده است. در این بحث‌ها عده‌ای استدلال می‌کرده‌اند که دنیا ما را به نام «افغان» می‌شناسند، لازم نیست که در قانون اساسی ذکر شود. اما یک تعداد دیگر می‌گفتند که دنیا اگر در بیرون ما را به نام «افغان» می‌شناسند، اما در داخل مملکت هر کس یکی را به نام پشتون، یکی را اوزبیک، یکی را هزاره، یکی را تاجیک یاد می‌کند. پس باید این موضوع در قانون اساسی تثبیت شود. بعد از مباحثات زیاد از طرف دکتر عبدالواحد سرابی پیشنهاد صورت می‌گیرد که باید کلمه «افغان» در قانون اساسی ذکر شود و لذا این جمله اضافه شد که بر هر فردی که تابعیت افغانستان را دارد «افغان» اطلاق می‌شود.^۱

با چنین وضعیتی و با وجود چنین تفاوت‌ها و تضادها است که روند دولت-ملت‌سازی همواره با انقطاع و گسست دائمی مواجه شده است. اما نظام فدرالی می‌تواند این تضادها را به راحتی و از طریق کاملاً مسالمت‌آمیز حل کند.

۱. نگاه کنید به: ظاهر طنین، افغانستان در قرن بیستم، انتشارات عرفان، تهران، ۱۳۸۴، ص ۱۴۵.

دلایل مخلفان فدرالیسم در افغانستان:

اما در این میان دلایل مخالفان فدرالیسم بسیار سست و بی پایه است. البته در این نوشتار فرصت کافی برای نقد استدلال‌های مخالفان و منتقدان فدرالیسم وجود ندارد، ولی برای این که این بحث کامل تر شود به صورت فهرست وار به چند نکته کلیدی استدلال مخالفان و یا دغدغه‌ها و نگرانی‌هایی که از سوی برخی از منتقدان مطرح شده اشاره می‌کنم.

۱. برخی استدلال می‌کنند که فدرالیسم یک نظام پیشرفته و متناسب با جوامع پیشرفته مانند آمریکا و سوئیس و آلمان و مانند آن است. اما ما در افغانستان با ضعف‌ها و کاستی‌های فراوان فکری و فرهنگی مواجه هستیم و هنوز زمینه تطبیق فدرالیسم و دموکراسی در افغانستان فراهم نیست.

۲. برخی دیگر می‌گویند ما به خاطر برقراری ثبات و امنیت به نظام متمرکز نیاز داریم و نظام فدرال موجب بی‌ثباتی و ضعف دولت مرکزی و حاکمیت جنگ سالاران و سیستم ملوک الطوایفی و حتی بروز جنگ‌های داخلی می‌شود.

۳. دلیل دیگر این است که فدرالیسم موجب تجزیه کشور و مداخله همسایگان می‌شود و کسانی که طرفدار فدرالیسم هستند، مجری طرح‌های بیگانگان می‌باشند.

۴. برخی هم می‌گویند تقسیم بندی ایالات مشکلات زیاد دارد زیرا در اکثر ولایات تمام اقوام سکونت دارند و نمی‌توان اقوام را از مناطق فعلی شان جابجا کرد و دیگر این که ممکن است در هر ایالت اقلیت‌هایی وجود داشته باشد که بازهم تأمین و حفاظت حقوق آنان یکی از چالش‌ها خواهد بود.

به نظر می‌رسد که این نوع استدلال‌ها و ادعاها نه با تجربه فدرالیسم در جهان معاصر مطابقت دارد و نه در افغانستان برای آن‌ها می‌توان توجیهی پیدا کرد. فدرالیسم همان طور که بیشتر اشاره شد هیچ ربطی به پیشرفته بودن و فقیر بودن و وضعیت اقتصادی و فرهنگی جامعه ندارد. از سوی دیگر این ادعا را که ثبات و امنیت تنها در نظام متمرکز تأمین می‌شود، هم دیدیم که با نظام متمرکز نه تنها ثبات حفظ نگردید که بکلی فروپاشی‌ها را در پی داشت. همچنین ادعای تجزیه و مداخله همسایه هم همان طور که بیشتر گفته شد تنها به منظور فدرال‌هراسی مطرح می‌شود. افغانستان یک کشور و میهن واحد برای همه ما است و تجزیه آن نه عملی است و نه به نفع کسی و فدرالیسم هم در حقیقت

بهترین ساختار برای حفظ وحدت و یکپارچگی است و نه موجب تجزیه و در میان فدرال خواهان هم هیچ کسی طرفدار تجزیه نیست زیرا کسی که تجزیه طلب باشد، هیچ‌گاه نمی‌تواند فدرالیست باشد.

به نظرم علت اصلی انتقاد یا مخالفت با فدرالیسم ریشه در امور ذیل دارد:

۱. فزون خواهی و انحصارطلبی قومی و سیاسی توسط برخی از حلقات و گروه‌های سیاسی و قومی؛

۲. برداشت نادرست و درک بسیار ناقص از نظام فدرالی به عنوان یک نظام تجربه شده در سطح دنیا حد اقل در طول دو و نیم قرن اخیر؛

۳. فدرال هراسی بی‌مورد و این توهم که گویا فدرالیسم به زیان فلان قوم است یا از میزان سلطه و اقتدار فلان قوم می‌کاهد.

از سوی دیگر می‌بینیم که بیشترین طرفداران نظام متمرکز و منتقدان فدرالیسم عمدتاً منسوب به یک گروه قومی هستند و اکثر اقوام باشند کشور یا طرفدار فدرالیسم و یا طرفدار نظام غیر متمرکز هستند و هیچ یک از اقوام طرفدار نظام متمرکز نیست.

تقاضای من از همه شخصیت‌ها و اندیشمندان همه اقوام باهم برادر افغانستان این است که باید اجازه دهند در مورد فدرالیسم بحث‌ها و گفتگوهای آزاد علمی و فنی صورت گیرد و همه جوانب و ابعاد موضوع، مورد مطالعه و بررسی قرار داده شود. فدرالیسم هیچ‌گاه وجهه قومی ندارد، یعنی این طور نیست که به نفع قوم خاصی و به ضرر قوم خاصی باشد. فدرالیسم به ضرر هیچ قومی نیست. ایالات و دولت‌های خودمختار ایالتی که در نظام فدرال شکل می‌گیرد، برای همه شهروندان است و این تقسیم بندی نباید تنها بر اساس مرزهای قومی صورت بگیرد. فدرالیسم بدین معنا نیست که ما در افغانستان دیوار قومی ایجاد کنیم. اگر دیواری ایجاد می‌شود، این دیوار بین مرکز و ایالات است و نه بین اقوام، یعنی صلاحیت‌ها و اختیارات باید بین دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی تقسیم شود. معیار اصلی تقسیمات ایالتی هم جغرافیا و سرزمین است و هم وضعیت فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی مناطق و هرگز بدان معنا نیست که اقوام از مناطقی که فعلاً هستند به جای دیگر و یا ایالت دیگر انتقال داده شوند. در نظام فدرالی هم مثل هر نظام دیگر هر شهروندی حق دارد که محل سکونت خود را انتخاب کند و در هر شهر و ایالت و ولایتی که بخواهد زندگی کند و در عین حال حقوق

اقلیت‌های موجود در یک ایالت در نظام فدرالی به بهترین صورت تضمین می‌شود و اقلیت‌ها در این نظام به مراتب نسبت به نظام متمرکز وضعیت و جایگاه بهتری خواهند داشت و حقوق آن‌ها در قانون اساسی فدرال و قانون اساسی ایالتی تضمین می‌شود.

نتیجه‌گیری:

در پایان و برای نتیجه‌گیری از این بحث، نکات ذیل به عنوان پیشنهاد و راه حل بحران دیرپا و مزمن افغانستان ارائه می‌گردد:

۱. چند قرن تجربه تلخ حکومتداری برای ما ثابت ساخته است که در افغانستان نظام متمرکز جوابگو نیست و باید قدرت سیاسی در هر دو وجه افقی و عمودی آن توزیع شود و نظام نامتمرکز حاکم گردد.

۲. فدرالیسم با توجه به ویژگی‌هایی که دارد، یکی از بهترین اشکال نظام نامتمرکز است که عدالت را به بهترین صورت تأمین می‌کند.

۳. در شیوه تدوین و تصویب قانون اساسی جدید آینده افغانستان باید تجدید نظر شود. شیوه از بالا به پایین و تدوین قانون مطابق دیدگاه حاکمان پاسخگو نیست و باید کمیسیون مستقل تدوین قانون اساسی با مشارکت معنادار نمایندگان تمام گروه‌های قومی و مذهبی و زبانی ایجاد شود و در آخر هم بهترین راه این است که نظام فدرال یا قانون اساسی فدرال را از طریق مجلس مؤسسان به تصویب برسد و یا به طور مستقیم به رفراندوم گذاشته شود.

۴. از هم اکنون باید تمام اندیشمندان و صاحب نظران دیدگاه‌ها و پیشنهادات خود را در مورد یک قانون اساسی فدرال تدوین و تنظیم کرده و به مشوره و بحث بگذارند.

۵. تأسیس «مجمع فدرال‌خواهان افغانستان» یک اقدام نیک ابتکاری است که به یک ضرورت تاریخی ما پاسخ گفته است. من از همه فرهیختگان کشور می‌خواهم که به این مجمع بپیوندند و با ارائه دیدگاه‌ها و پیشنهادات خود این مجمع را کامل‌تر بسازند، مخصوصاً در شرایط فعلی که این مجمع، پیش‌نویس قانون اساسی فدرال را از طریق یک کمیته ویژه تهیه کرده و هم اکنون این پیش

نویس تحت تدقیق و بررسی قرار دارد و در آینده نه چندان دور با همه صاحب نظران شریک ساخته خواهد شد.

۶. موضوع بسیار مهم دیگر برای ما این است که فدرالیسم اصولاً و از بنیاد یک تفکر ضد خشونت و ضد منازعه است و در حقیقت فلسفه اصلی فدرالیسم پایان دادن به منازعه و خشونت و ایجاد بستر مناسب برای زندگی مسالمت‌آمیز و صلح‌آمیز برای مردم یک کشور است. از این رو ما طرفدار هیچ نوع جنگ و خشونت در افغانستان نبوده و نیستیم و برای پایان دادن به منازعات تاریخی مزمن افغانستان و برای تحقق و تطبیق نظام فدرالی در افغانستان، حاضر به هر نوع مذاکره با همه جوانب دخیل هستیم و به همین دلیل از همه نهادهای داخلی و خارجی مخصوصاً سازمان ملل متحد می‌خواهیم که مذاکرات راه‌حلی‌یابی برای بحران افغانستان را بر مبنای جستجوی بهترین نظام سیاسی یعنی نظام فدرالی و با مشارکت نمایندگان اقوام افغانستان تنظیم کنند زیرا هر نوع روند دیگر ضیاع وقت بوده و بازهم برای سال‌ها استقرار ثبات و امنیت پایدار و تأمین نظم و عدالت در افغانستان را به تأخیر انداخته و فرصت‌ها را ضایع خواهد ساخت.

(۴)

فلسفه فدرالیسم و ضرورت نظام فدرالی در اندیشه سیاسی استاد مزاری

اشاره:

در حدود ۳۵ سال پیش و از اولین روزهایی که «حزب وحدت اسلامی افغانستان» در میدان سیاسی افغانستان ظهور کرد، مردی سکان‌دار رهبری آن شد که از همان آغاز با طرح نظام فدرالی برای افغانستان به یک صدای بلند عدالت‌خواهی و فدرال‌خواهی تبدیل شد. من از نزدیک در جریان بودم که از سال ۱۳۶۸ استاد شهید عبدالعلی مزاری طرح تدوین قانون اساسی فدرال را مطرح کرد و با صراحت تمام اعلام کرد که مردم افغانستان تنها با برقراری نظام فدرالی، می‌توانند شاهد برقراری عدالت اجتماعی، برابری و برادری باشند و در غیر آن چرخه جنگ و خشونت و انحصار و تبعیض، همچنان ادامه خواهد یافت و به هیچ نوع ثبات و امنیت پایدار هم دست نخواهیم یافت. جزئیات تلاش‌ها و فعالیت‌های شهید مزاری را در این رابطه در برخی از نوشته‌های دیگر با تفصیل بیشتر بیان کرده‌ام. در این نوشتار ضرورت نظام فدرالی را در اندیشه سیاسی آن بزرگ‌مرد به صورت فشرده به بحث می‌گیرم و مطالب مختصری را در این رابطه برای علاقه‌مندان این بحث تقدیم می‌کنم.

به مناسبت بیست‌ونهمین سال‌یاد شهادت آن مبارز کبیر فدرالیست عدالت‌خواه، به روان پاک او و یارانش درود می‌فرستیم و یکبار دیگر با ارج گذاشتن به اندیشه والای سیاسی او تعهد می‌سپاریم که برای تحقق داعیه بزرگ فدرال‌خواهی او از هیچ تلاشی دریغ نخواهیم کرد. پیروان اندیشه شهید مزاری بدانند که هم اکنون با شکل‌گیری یک تشکیلات مبارزاتی ویژه در محور فدرالیسم تحت عنوان «مجمع فدرال‌خواهان افغانستان» یک گفتمان نو و فاز جدیدی آغاز شده که مسیر عدالت‌خواهی شهید مزاری را در سطح کلان ملی و فراقومی ادامه خواهد داد. این مجمع از همه

کسانی که خود را پیرو صادق خط عدالت‌خواهی شهید مزاری می‌دانند، به گرمی استقبال می‌کند و از همگی دعوت می‌کند که در این حرکت بزرگ عدالت‌خواهی سهم شایسته بگیرند.

به عنوان مقدمه باید گفت هر نوع طرح، دیدگاه و نظریه‌ای که در مسایل سیاسی و اجتماعی ارائه می‌شود، مبتنی بر دو اساس است: اول ارزیابی وضعیت و چیرستی مشکل و دوم جستجوی راه‌حل آن. استاد شهید عبدالعلی مزاری نیز با ارزیابی دقیقی که از اوضاع گذشته و جاری کشور داشت، طرح نظام فدرالی را برای افغانستان مطرح کرد. بنا بر این باید بررسی کنیم که از دید استاد مزاری، مشکلات اصلی و عمده در مناسبات قدرت و سیاست در افغانستان چه بوده است و برای آن چه راه‌حلی ارائه کرده است؟

مشکلات مناسبات سیاست و قدرت در طول تاریخ افغانستان

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 چند مشکل عمده وجود دارد:

اول - سیاست 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، 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 که با هزاره‌ها تشابه در نام داشتند هم حذف می‌شدند:

شادروان علامه فیض محمد کاتب هزاره در ذیل وقایع ماه ذی حجه ۱۳۲۲ ه ق 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 محمدتقی و غیره یاد می شدند، مردودالملازمت در قلم آمده، مأمور خدمت نمی گردیدند و ازین رو، بعضی از اهل سنت که محمدحسین 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 عبدالرؤوف 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 پیمودند 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.^۱ این فیصله امیر حبیب الله خان از آن تاریخ تا سال‌های اخیر، با تفاوت‌هایی، در دوره‌های مختلف از زمان امان الله خان تا دوره نادر خان و ظاهر شاه و همچنین در دوره امارت طالبان 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 راه‌حل نیست و نباید حقوق ملیت‌ها نادیده گرفته شود و نباید یک مذهب قاچاق حساب شود و نباید هزاره بودن جرم تلقی گردد.

به خاطر پرهیز از طولانی شدن از ذکر تمام سخنان شهید مزاری در موضوع بحث صرف نظر می‌کنیم و در هر موضوع تنها چند جمله کوتاه را نقل می‌کنیم.

شهید مزاری گفت:

«راه‌حل برای افغانستان تفاهم است، نه حذف یکدیگر.»

«ما مظلومان تاریخ بودیم؛ ما نمی‌خواستیم بالای کسی ظلم کنیم؛ ما می‌خواستیم از زیر بار ظلم بیرون آییم.»

«ما در افغانستان هیچ چیز نداشته‌ایم و هیچ چیز اضافی نمی‌خواهیم؛ ما فقط خواسته‌ایم که غول انحصار را بشکندیم.»

«ما مردم افغانستانیم، هیچ نژادی را نمی‌خواهیم نفی کنیم، ترکمن است، هزاره است، تاجیک است، افغان است، ایماق است و دیگر اقوام هستند، همه آن‌ها بیایند در این مملکت برادروار زندگی کنند و هرکس به حقوق‌شان برسند و هرکس درباره سرنوشت خودش تصمیم بگیرد، این حرف

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

ماست. اگر کسی بیاید و نژاد خود را حاکم بسازد، دیگران را نفی بکند، 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 سهیم 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... 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.»

«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 انحصارطلب است که به خاطر بقای حکومت انحصاری خود ملیت‌ها را علیه یکدیگر تحریک می‌کنند.»

«عامل جنگ تفاوت‌های مذهبی، قومی، لسانی و سمتی نیست، عامل جنگ انحصارطلبی است که در همه حکومت‌های خودکامه وجود دارد.»

«تنها مسأله‌ای که در افغانستان باعث اختلافات و درگیری‌ها شده است 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.»

دوم - سیاست ادغام هویت‌ها و فرهنگ‌ها در هویت واحد

در طول تاریخ در مورد تعدد و تنوع هویت‌ها، برخی از افراد و جریان‌ها 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 شوینیست‌ها 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. حلقات 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 تئوریسین‌ها 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 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.»

وی در جای دیگر با طرح برادر بزرگ و برادر کوچک در خانواده ملت افغانستان می‌گوید:

«مناسبات ذات‌البینی 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.^۱

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.»

در حاکمیت کنونی طالبان هم هستند افرادی که همین نوع استدلال را مطرح می‌کنند و برای توجیه حاکمیت نامشروع طالبان، معتقدند که ما به ثبات و امنیت، بیشتر نیاز داریم تا حقوق بشر و حقوق زنان و تأمین عدالت!

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.

۱. نگاه کنید به: م. عثمان روستار تره کی، ساختارهای قدرت از نظر جامعه‌شناسی در افغانستان.

- 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.

- کاربرد، معمول ساختن، به عنعنه درآوردن و رسمیت بخشیدن یک زبان یعنی پشتو و دفتری ساختن و دولتی کردن زبان پشتو عامل بزرگ و اساسی در ساختن ملت افغان به شمار می‌رود و اگر عملی شود پس از چند ایامی ملت واحدی از آن تشکیل و جلو دشواری‌های زبانی و دیگر پرابلم‌های قومی را خواهد گرفت... تجربه‌ها نشان داده آن‌عده از اقلیت‌هایی که در حوزه فرهنگی پشتون‌ها در پهلوی زبان خود پشتو را هم فراگرفته‌اند، نه با پشتون‌ها کینه می‌ورزند، نه از تجزیه کشور سخن می‌زنند و نه از فدرالیسم و نه از جدایی. بر عکس آن‌عده از اقلیت‌ها که بر بنیاد برخی شرایط و به طور خاص زیر نفوذ زبانی، فرهنگی و سیاسی بیگانه و نیز با تأثیر و مداخله آن‌ها از زبان پشتو دور نگه‌داشته شده‌اند، در میان آن‌ها آنچنان اشخاص و افراد و دسته‌ها و گروه‌ها رشد کرده‌اند که نه تنها کینه شان را با پشتو ابراز می‌دارند بلکه افغان و افغانیت و افغانستان را هم نمی‌خواهند و در جستجوی راه تجزیه و از هم پاشیدگی و جدایی هستند.

- شمار زیادی خیل‌های مردم شرق، جنوب و جنوب شرق و جنوب غرب، به شمال افغانستان و همچنین به دشت 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 دیگر بطور دائمی یا موقت انتقال دهند و منطقه را از مردمان ساکن و بومی آن تصفیه و پاکسازی کند.

- 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.

خواننده گرامی بدون این که در مورد طرح‌ها و پیشنهادات فوق تحلیل کنیم و یا به نقد آن‌ها بپردازیم، شما از این سخنان چه برداشت می‌کنید؟ شما خود قضاوت خواهید کرد که آیا هم اکنون توسط گروه طالبان، همین پیشنهادات که توسط تئوریسین‌های قوم‌گرایی 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، تقسیمات ناعادلانه اداری در افغانستان است. تفصیل و تشریح این موضوع خارج از بحث فعلی ما است ولی به 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 امان الله 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 تشکیلات اساسی دولت و قانون اداره (ارگان) 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.»

«مردم افغانستان انتخابات را می‌خواهند ولی مشکل در اینجا است 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 بکوشیم 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 عمدۀ وجود دارد، پشتون، هزاره، تاجیک و ازبک که ما نیز به عنوان یکی از اقوام عمدۀ کشور روی تعداد نفوس باید در دولت آینده و تصمیم‌گیری‌هایش نقش داشته باشیم.»

چهارم - محرومیت‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی اقوام

این مشکل نتیجه عملی سه مشکل قبلی است. اعمال سیاست انحصار و حذف و حاکم بودن روحیه برتری‌طلبی 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.

راه‌حل مناسبات غیرعادلانه قدرت از نگاه شهید مزاری

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 گروه‌های 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 سستی 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 میکانیکی 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 تکرار 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.»

«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 انحصارطلب 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.»

عدالت نباید قربانی امنیت و ثبات شود

در این رابطه خوبست به یک موضوع دیگر هم اشاره کنم و آن این است که در شرایط افغانستان که همواره جنگ و خشونت حاکم بوده، یک نوع پارادوکسی بین «امنیت و ثبات» از یکسو و «عدالت و آزادی و حقوق اقوام» از سوی دیگر مطرح شده است. کسانی همیشه این ایده را مطرح می‌کنند که ما قبل از عدالت و برابری و حقوق شهروندی به تأمین امنیت و ثبات نیاز داریم و از این جهت در نخست باید یک حکومت متمرکز و قوی ایجاد شود تا در کشور یک امنیت پایدار و ثبات ایجاد گردد و به جنگ‌ها و پراکندگی‌ها و ملوک‌الطوایفی‌ها خاتمه داده شود و بعد از آن می‌توانیم در باره مسائل دیگر مربوط به نظام فدرال و تأمین عدالت و مشارکت همه اقوام و آزادی‌ها و مانند آن صحبت کنیم.

در جریان تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز همین منطق حاکم بود. اما گذشت زمان نشان داد که این نوع استدلال‌ها موجه نبوده و یک پوششی بوده برای ساکت ساختن دیگران و ایجاد یک نوع خوش بینی کاذب نسبت به آینده و امید به این که گویا افغانستان دیگر به گذشته‌ها بر نمی‌گردد و

عدالت و آزادی و امنیت و رفاه برای همیشه برقرار خواهد شد. این منطق کامیاب نبود و در اساس اصلا موجه و معقول نبود و نیست و بلکه یک اشتباه راهبردی بود زیرا درست است که وجود یک حکومت مرکزی قوی در ایجاد امنیت و ثبات بی تأثیر نیست ولی آنچه با زندگی و حقوق مردم پیوند اساسی دارد عدالت است و تأمین برابری و حقوق شهروندی افراد و گروه‌ها و از این جهت حق و عدالت نباید قربانی امنیت و ثبات شود و در حقیقت بدون عدالت هیچگاه امنیت و ثبات هم ایجاد نخواهد شد و در واقع این عدالت است که هم ثبات ایجاد می‌کند و هم توسعه و رفاه می‌آورد و امروز باید همه دلسوزان به سرنوشت کشور و همه کسانی که به تغییر می‌اندیشند باید «عدالت» را در رأس همه اولویت‌های خود قرار دهند و فریب شعارهای امنیت و ثبات را نخورند و هم اکنون هم می‌بینیم که امنیتی که در سایه رژیم طالبان ادعا می‌شود دمار از روزگار مردم کشیده و مردم در پوشش این نوع امنیت نه تنها از حقوق سیاسی و فرهنگی خود محروم شده اند بلکه حتی اختیار جان و مال خود را ندارند. در دوره گذشته هم در عمل این منطق ثبات گرایی و تمرکزگرایی، نتوانست اقوام و حتی پشتون‌ها را راضی کند و با وجودی که دولت مرکزی قوی ایجاد شده بود اما با وجود چنین نظامی نارضایتی‌ها در مناطق پشتون نشین، بیشتر و بیشتر از مناطق دیگر آغاز شد و شدت یافت.

واقعا جای سؤال است که چرا بعد از مدت اندکی از تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲ و برقراری نظام جمهوری، حرکت طالبان دوباره رشد کرد؟ طالبان که بدون شک از جمع‌کنندگی از پشتون‌ها نمایندگی می‌کردند و می‌کنند و همچنین توده‌های عامه مردم پشتون در مناطق مختلف جنوبی و مشرقی، از حکومت مرکزی راضی نبودند و خود را از صحنه قدرت غایب می‌دانستند و به همین جهت دست به شورش زدند و از طالبان حمایت کردند و عامل اصلی هم این بود که تمرکز بیش از حد در مرکز، به طور طبیعی باعث نارضایتی مردمان ولایات می‌شود و از این جهت ضرر تمرکز برای همه اقوام یکسان است یعنی همه اقوام و در وهله اول پشتون‌ها از تمرکز زیان می‌بینند.

با توجه به آنچه گفته شد سخن اصلی شهید مزاری و همه ما 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.

تنها نظام فدرالی می تواند عدالت را به بهترین صورت تأمین کند

شهید مزاری در رابطه به ضرورت نظام فدرالی در افغانستان بر چند نقطه کلیدی و محوری تأکید داشت و برای برخی از سؤالات یا انتقادات، جوابهای روشن و صریح ارائه کرد. این نقاط کلیدی، امروز هم در سرلوحه اهداف و حرکت فدرال‌خواهی ما قرار دارد:

۱- ما بدون نظام فدرالی، امنیت و مصونیت نخواهیم داشت:

شهید مزاری گفت:

«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 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.»

۲- حقوق اقوام در سیستم فدرالی به صورت بهتر تأمین می‌شود:

شهید مزاری گفت:

«اصل اساسی و احیای حقوق ملیت‌ها، تنها راهش سیستم فدرالی است که باید افغانستان به اساس آن اداره شود.»

«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.»

«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.»

«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 سهم‌گیری در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مربوط به کشورشان تحقق می‌یابد.»

۳- وحدت ملی در سایه نظام فدرالی به صورت بهتر تأمین می‌شود:

شهید مزاری گفت:

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

۴- ثبات، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی در نظام فدرالی به صورت مناسب‌تر

تأمین می‌شود:

شهید مزاری بدین باور بود که فدرالیسم نه تنها موجب تجزیه نمی‌شود بلکه تنها راه معقول برای تأمین ثبات و حفظ تمامیت ارضی کشور و تأمین حاکمیت ملی در کشور است:

«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.»

«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.»

۵- فدرال خواهی و عدالت طلبی به معنای تجزیه نیست:

شهید مزاری در باره این که فدرال خواهی هرگز به معنای تجزیه طلبی نیست به صورت بسیار واضح گفت:

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

«تنها راه حل که هم افغانستان را از تجزیه نجات می‌دهد و هم ملیت‌ها را قانع می‌سازد و هم 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.»

۶- نظام فدرالی یک تجربه موفق در دنیای معاصر است:

شهید مزاری با مطالعه موفقیت نظام فدرال در دنیای معاصر، در پاسخ کسانی که می‌پندارند در افغانستان شرایط برای نظام فدرال فراهم نیست، به صورت واضح گفت:

«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.»

« اصل اساسی و احیای حقوق ملت‌ها تنها راهش سیستم فدرالی است که باید افغانستان به اساس آن اداره شود... در این مسأله موضع حزب وحدت روشن است و شما می‌توانید از آن دفاع کنید که اگر آزادی و حقوق انسان‌ها ارزش دارد باید برای همه باشد. همین هزاره، همین بلوچ، همین افغان در پاکستان هم زندگی می‌کند آنجا زیرسیستم فدرالی زندگی می‌کنند، خودشان رأی می‌دهند، برای خود کرسی تشکیل می‌دهند، قانون می‌سازند؛ اما برای افغانستان این طور نمی‌شود.»^۱

یاد استاد مزاری شهید وحدت ملی، عدالت، برابری و برادری گرامی و خاطره‌اش جاویدانه باد!

۱. تمام سخنانی که از شهید مزاری نقل شده از دو منبع است: فریاد عدالت (مجموعه مصاحبه‌های استاد شهید مزاری) و احیای هویت (مجموعه سخنرانی‌های استاد مزاری)

تأکید شهید مزاری بر نظام «عدالت محور، مردم سالار و فدرال»^۱

(پیام به مناسبت فرارسیدن بیست‌وهشتمین سال یاد شهادت رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری)

بسم الله الرحمن الرحيم

یکبار دیگر در ماه غم‌اندود و اندوه‌بار «حوت» و «هفته عدالت» و فرارسیدن سالگرد شهادت رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری قرار داریم. ۲۸ سال پیش نیروی جهل و ظلمت و سپاه ستم و قساوت، یکی از فرزندان رشید و نامور ملت، صدای رسای عدالت و آزادی، منادی برابری و برادری در افغانستان، استاد مزاری را مظلومانه و بی‌رحمانه به شهادت رسانید و مردم ما را سوگوار ساخت.

بیست‌وهشتمین سال یاد شهادت قافله سالار جهاد و مقاومت و رهبر نهضت عدالت‌خواهی در کشور، رهبر شهید استاد مزاری و یاران باوفایش را به همه مردم شریف افغانستان و به همه پیروان آن شهید والامقام تسلیت می‌گوییم و از شما مردم عزتمند و باوفا سپاس‌گذاری می‌کنم که امسال نیز مثل هر سال دیگر و بلکه با شکوه‌تر از سال‌های گذشته، با برگزاری مراسم و برنامه‌های فاخر سیاسی و فکری و فرهنگی، راه و مرام استاد مزاری را تداوم بخشیدید و برای همه نشان دادید که فریاد شهید مزاری و حنجره عدالت‌خواهی او اکنون در وجود صدها هزار و بلکه میلیون‌ها جوان و زن و مرد این

۱. آنچه می‌خوانید متن پیامی است که در گردهمایی باشکوه بیست‌وهشتمین سال یاد شهادت رهبر شهید استاد مزاری قرائت گردید. این مجلس از سوی ستاد مراسم به تاریخ جمعه ۱۹ حوت ۱۴۰۱ با حضور گسترده علما، اساتید و مهاجرین عزیز در شهر قم ایران برگزار شده بود.

کشور تکثیر شده و امروز همه ملت، صبورتر، مصمم‌تر و آگاهانه‌تر از پیش، در راه استاد مزاری گام می‌زنند و در جهت تحقق آرمان‌های او مبارزه می‌کنند و نام و یاد و اندیشه او در ژرفای قلب و ذهن و روان همه ما برای همیشه زنده است و هیچ کسی و هیچ گروه و رژیمی نمی‌تواند از خروش و جوشش این عشق و ایمان و از پوییش و گسترش این اندیشه و آرمان جلوگیری کند.

هموطنان گرامی!

تجلیل و گرامی‌داشت از شهید مزاری نه در انحصار گروه و حزب خاصی است و نه ابزاری برای استفاده‌های شخصی و قومی و نه وسیله‌ای برای معامله و تجارت سیاسی. گرامی‌داشت از مزاری در حقیقت تجلیل از یک خط فکری و از یک مکتب سیاسی و تجلیل از یک نهضت انسانی بزرگی است که اهداف و آرمان‌های آن نه تنها برای هزاره و شیعه بلکه به خیر و فلاح و مصلحت تمام اقوام باهم برادر ملت بزرگ افغانستان است.

شهید مزاری هم از نگاه ویژگی‌های فردی و شخصی و هم از نگاه خط فکری و سیاسی و مبارزاتی، جلوه‌ها و برازندگی‌های خاص خود را داشت و به همین جهت است که خط فکری و نهضت سیاسی او جاویدانه است و نام و یاد او پیوند دهنده تاریخ دیروز و امروز و فردای ما و جهت بخش نسل‌های امروز و آینده ما خواهد بود.

در بخش ویژگی‌های شخصی، چند خصوصیت برجسته، از او یک چهره ممتاز و برازنده ساخته است:

اول: او یک مبارز حرفه‌ای تمام عیار و خستگی‌ناپذیر بود و هیچ علاقه‌مندی و مشغولیت دیگری جز فعالیت سیاسی و مبارزاتی نداشت و تمام زندگی خود را در این راه وقف کرده بود و از تلاش و کوشش مداوم و تمام وقت، هرگز احساس خستگی نمی‌کرد.

دوم: به اندیشه، فرهنگ و نمادهای فرهنگ و هنر و به کتاب، قلم و مطالعه و به اهل قلم، کتاب، فرهنگ و هنر، علاقه و احترام خاصی داشت و بعد فکری و فرهنگی مبارزه و انقلاب را نسبت به ابعاد دیگر آن مهم‌تر و تأثیرگذارتر می‌دانست و به همه یاران و دوستان خود توصیه می‌کرد که به کار فکری اولویت قایل شوند.

بخش اول: نظام فدرالی؛ ساختار عادلانه مناسبات قدرت سیاسی در افغانستان | ۱۰۱

سوم: ساده‌زیستی، بیان روان و زبان ساده و مردمی، معاشرت و برخورد محترمانه و مؤدبانه با همه افراد دور و نزدیک و همچنین حافظه بی‌نظیر، دقت نظر و ذهن کاوشگر، از او یک شخصیت جذاب، هوشیار و در عین حال متین و باوقار ساخته بود.

چهارم: تمام روابط دوستی و دشمنی او بر اساس معیار و ارزش‌هایی بود که بدان باور داشت. در روابط با افراد، حب و بغض شخصی و یا علایق قومی، منطقه‌ای، سمتی و خانوادگی را معیار قرار نمی‌داد. برای او شمال و جنوب و شرق و غرب کشور یکسان بود و هرگز دچار افکار محدود قول، قریه و ولایت و محصور در خانواده و طایفه نشد.

پنجم: ارزش‌های دینی و تعالیم مذهبی برای او از قداست و احترام خاصی برخوردار بود و بر عکس برداشت برخی از ناآگاهان، شهید مزاری نه تنها از نگاه شخصی یک فرد متدین، مؤمن و دین‌مدار بود بلکه ارزش‌ها و باورهای دینی، شالوده مبارزات سیاسی و موضع‌گیری‌های فکری و فرهنگی او را تشکیل می‌داد.

در کنار ویژگی‌های شخصی، خط فکری و مبارزاتی شهید مزاری نیز از خصوصیات برخوردار بود که برای امروز و فردای ما سخت راهگشا و آموزنده است که به برخی از آن‌ها فهرست‌وار اشاره می‌کنم:

یک: شهید مزاری مبارزه سیاسی خود را در قالب یک فعالیت جمعی تشکیلاتی و سازماندهی شده حزبی، تنظیم کرده بود و بر این باور بود که فعالیت‌های انفرادی غیر حزبی و غیر تشکیلاتی نتیجه‌ثمربخش ندارد.

دو: در فعالیت سیاسی، انجماد فکری و انسداد سیاسی را خطرناک می‌دانست و بر نوگرایی و سیال بودن اندیشه و عمل سیاسی و رعایت شرایط زمان و مکان و انطباق با مقتضیات عصر تأکید داشت و لذا مواضع سیاسی و فکری خود را مطابق با نیاز و ضرورت زمان و مصالح مردم، تنظیم می‌کرد و از تصحیح و اصلاح اشتباهات و لغزش‌ها هیچ ابایی نداشت و آن را برای خود عیب و کسر شأن نمی‌دانست.

سه: در مبارزات سیاسی، استقلال سیاسی را یک اصل سرنوشت ساز می‌دانست و بدین جهت استقلال سیاسی و فکری خود و تشکیلات خود را با هیچ چیز دیگری معامله نمی‌کرد و تحت تأثیر یا تطمیع و تهدید هیچ جانب خارجی و داخلی قرار نمی‌گرفت.

چهار: او هیچ‌گاه در افغانستان جنگ و استفاده از زور و سرنیزه را راه حل نمی‌دانست و لذا در بدترین شرایط، شعار صلح می‌داد و از هر حرکتی که باعث جلوگیری از تداوم جنگ و منازعه و خشونت و برقراری صلح شود استقبال می‌کرد.

پنج: در میان مردم هزاره و شیعه، اتحاد و هماهنگی را یک ضرورت حیاتی و در سطح کشور، وحدت ملی و رابطه برادرانه در میان اقوام کشور را یک اصل می‌دانست.

شش: اما نقطه محوری و کلیدی و شاه بیت اندیشه و عمل استاد مزاری، اصل مهم «عدالت» است؛ عدالت اجتماعی در همه عرصه‌های سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و برای تمام شهروندان و برای همه اقوام کشور. زیرا آنچه در طول تاریخ افغانستان از گذشته‌های دور تا به امروز، زندگی را برای همه سیاه و تاریک ساخته، ستم ملی و تبعیض و بی‌عدالتی است و تا زمانی که عدالت برای همه تأمین نشود، در هیچ جای این کشور و برای هیچ قومی، رفاه و آرامش و آسایش فراهم نخواهد شد.

هفت: نظام سیاسی آینده کشور نقطه عطف مهم برای مبارزات سیاسی شهید مزاری بود. نظام سیاسی مورد نظر شهید مزاری، نظامی بود با سه شاخصه اصلی: «عدالت محور، مردم سالار و فدرال» و به همین جهت استاد مزاری در همان زمان یعنی در سال ۱۳۷۲ طرح «قانون اساسی جمهوری اسلامی فدرال افغانستان» را تنظیم و پیشنهاد کرد.

شهید مزاری برای تحقق عدالت و برای برپایی چنین نظامی مبارزه کرد، با همه وجود و توان، فداکاری کرد، سر از پا و شب از روز نشناخت و همه سرمایه مادی و معنوی و همه جوانی و عمر خود را در این راه قربانی کرد و سرانجام در سن ۴۷ سالگی و در اوج مبارزات عدالت‌خواهانه خود، به دست گروه تبهکار و بدسگال طالبان، به شهادت رسیده و سرخرو به لقای حق شتافت.

برادران و خواهران!

شهید مزاری با ادای امانت سنگینی که از طرف خدا و مردم بر دوش او بود، با عزت و افتخار از میان ما رفت و به ابدیت پیوست و جاویدانه شد و اکنون آن امانت سنگین بر دوش ما گذاشته شده که باید با امانت‌داری عمل کنیم.

ما امروز هم دقیقاً همان چیزی را می‌خواهیم و به همان چیزی نیاز داریم که شهید مزاری سه دهه پیش می‌خواست. امروز نیز یکبار دیگر حاکمیت جهل و استبداد بر همه کشور سایه شوم خود را گسترانیده و نظام جهل‌محور، علم‌ستیز و زن‌ستیز تک‌قومی، تک‌زبانی، تک‌جنسیتی، تک‌حزبی و تک‌مذهبی را با انحصار و استبداد مطلق حاکم ساخته و صدای هر نوع آزادی‌خواهی و عدالت‌طلبی را خاموش ساخته و هر نوع تکثر، تنوع و مشارکت را نادیده گرفته است.

ما ضمن این که با پیروی از منطق شهید مزاری، جنگ و خشونت را به هیچ‌صورت راه‌حل ندانسته و بر مشی صلح‌آمیز باور داریم، اما یکبار دیگر تأکید می‌کنیم که نظام سیاسی "عدالت‌محور"، "مردم‌سالار" و "فدرال" در چارچوب ارزش‌های اسلامی و ملی، خواسته اساسی و بنیادی ما است زیرا در غیر این صورت، مردم افغانستان هیچگاه به عدالت اجتماعی، امنیت پایدار و صلح با عزت و رفاه و آسایش و به حقوق شهروندی خود دست نخواهد یافت.

ما از جامعه بین‌المللی و مردم آزاده و مسلمانان جهان می‌خواهیم که نه تنها حاکمیت طالبان را به رسمیت نشناسند بلکه با اعمال هر نوع فشار ممکن، این گروه را وادار بسازند که به خواسته‌های مشروع مردم افغانستان تن دهد تا از این طریق زمینه برای یک گفتگوی معنادار به منظور حل بحران و ایجاد یک نظام عدالت‌محور فراگیر و مبتنی بر رأی و اراده مردم افغانستان فراهم گردد.

در پایان یکبار دیگر به روان پاک رهبر شهید استاد مزاری و یارانش: شهید ابوذر، شهید ابراهیمی، شهید اخلاصی، شهید سید علی علوی و همچنین به روان پاک هم‌زمان و همفکران رهبر شهید، شادروانان: شهید سید حسین حسینی، استاد قربانعلی عرفانی یکه‌ولنگی، استاد یوسف واعظی شهرستانی، آیت الله پروانی، استاد سید عباس حکیمی، امان الله موحدی، مصطفی اعتمادی و سایر عدالتخواهان درود می‌فرستیم.

پشمینه پوش مرد کهن سال رنجبر - اندوه باستانی ما را سرود و رفت

یاد آن پشمینه پوش نستوه و سربدار عدالت خواه گرامی باد!

به امید روزی که صدای عدالت انسانی در کشور ما فراگیر شود و نظام انسانی عدالت محور،
مردم سالار و فدرال حاکم گردد.

سرور دانش

رئیس حزب عدالت و آزادی افغانستان

حوت ۱۴۰۱

(۶)

چهار دلیل استاد مزاری بر ضرورت و کارآمدی نظام فدرالی در افغانستان^۱

بسم الله الرحمن الرحيم

رهبران محترم شورای مقاومت ملی، شخصیت‌های سیاسی و فرهنگی، مهمانان عالیقدر، حضار گرامی، خانم‌ها و آقایان! السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

در ابتدا فرارسیدن بیست‌ونهمین سال یاد شهادت استاد شهید عبدالعلی مزاری و دهمین سال ارتحال مجاهد نستوه مارشال محمد قسیم فهیم را به همه مردم افغانستان و مخصوصا به دوستان، همفکران و پیروان این دو شخصیت بزرگ تسلیت می‌گوییم و یاد و خاطره آن بزرگ‌مردان را گرامی می‌داریم.

گرامی‌داشت از شخصیت‌های بزرگ کشور مخصوصا استاد مزاری و مارشال فهیم، در حقیقت گرامی‌داشت از نیم قرن مجاهدات و مبارزات مردم افغانستان بر ضد اشغال، تجاوز، ستم و تبعیض است. ما با تجلیل از آنان در حقیقت گذشته را چراغ راه آینده خود قرار می‌دهیم و مسیر مبارزه و مقاومت و راه عدالت‌خواهی و آزادی‌طلبی را تداوم می‌بخشیم. از طرف دیگر بزرگان کشور ما قطع نظر از این که به کدام قوم و سمت تعلق داشته باشند، هر کدام بخشی از تاریخ عینی وطن ما است و وظیفه ما است که امروز به همه چهره‌هایی که به سمبول‌ها و نمادهای افتخار و اقتدار یک ملت یا

۱. متن بیانیه در مراسم بیست‌ونهمین سالگرد شهادت استاد عبدالعلی مزاری و دهمین سالگرد درگذشت مارشال محمد قسیم فهیم که از طرف شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان برگزار شده بود. (۲۲ حوت ۱۴۰۲ - ۱۲ مارچ ۲۰۲۴ - اول رمضان ۱۴۴۵)

یک قوم تبدیل شده‌اند باید احترام بگذاریم و از این طریق در این دنیای «واگرایی» زمینه را برای «همگرایی» مردمان تحت ستم و تبعیض فراهم نماییم.

هموطنان گرامی!

مارشال فقید محمد قسیم فهیم در همه ادوار زندگی خود، در عصر جهاد و مقاومت و مخصوصاً بعد از شهادت قهرمان ملی احمدشاه مسعود و در دوره پساین و برقراری نظام جمهوریت، در همه تحولات کشور یک نقش کلیدی داشت. او یک شخصیت با ایمان، با شهامت، دلیر و وطن‌دوست و وفادار به ارزش‌های دینی و انسانی بود و در دوره‌ای که مسئولیت معاونت ریاست جمهوری را به عهده داشت، در جهت تقویت نظام در ابعاد مختلف نظامی و ملکی و سیاسی و امنیتی و ایجاد روحیه همبستگی و همدلی در میان همه اقوام و اقشار مردم افغانستان نقش بسیار برجسته‌ای را ایفا نمود و کارنامه درخشانی از خود برجای گذاشت.

اما استاد شهید عبدالعلی مزاری علاوه بر این که احیاگر هویت مردم هزاره و شیعه افغانستان بود و در زندگی سیاسی و اجتماعی این مردم یک فصل نوین را بنیاد گذاشت، در سطح ملی نیز طرح‌ها، ارزش‌ها و اندیشه‌هایی را مطرح کرد که هرچه زمان می‌گذرد ارزش آن‌ها بیشتر برای ما روشن می‌شود و برای حل بحران و مشکلات کشور بیشتر به آن‌ها احساس نیاز می‌کنیم.

از آنجا که نسبت به شهید مزاری و افکار و ویژگی‌های شخصیتی او آشنایی و شناخت بیشتری دارم، با اغتنام از فرصت و با اجازه شما قسمتی از دیدگاه‌های سیاسی آن مرد بزرگ را بسیار به اختصار با شما در میان می‌گذارم. بدون شک تشریح این مباحث فرصت بیشتری می‌طلبد.

قبل از هر چیزی دیگر این نکته را قابل یادآوری می‌دانم که امسال مانند سال پار گروه طالبان در داخل کشور اجازه ندادند که از سالگرد استاد مزاری و سایر شهدای بزرگ مردم افغانستان تجلیل به عمل آید. ما از این گروه متعصب انحصار طلب از این بابت نه گلایه داریم و نه انتظار، زیرا آنان قاتل شهید مزاری و قاتل عدالت بودند و هستند و روزی باید به جرم قتل شهید مزاری و چهره‌های بزرگ دیگری همچون استاد شهید ربانی و ده‌ها شهید دیگر محاکمه شوند. بنا بر این آنان می‌ترسند از این که در یک گوشه‌ای از کشور صدای عدالت بلند شود و برچ و باروی کاخ ستم و تبعیض آنان درهم شکند. اما آنان با این نوع عملکرد رسوای‌شان نمی‌توانند شمع برافروخته عدالت‌خواهی را خاموش و یا

حتی کم فروغ بسازند. امسال خوش‌بختانه در خارج کشور و در هر شهری که مردم افغانستان حضور دارند، از کشورهای منطقه گرفته تا آمریکا، اروپا، آسیا و استرالیا، نشست‌های مردمی و سمینارهای علمی و فرهنگی برای گرامی‌داشت از شهید مزاری را به شکل بسیار گسترده و با محتوای عالی و با اشتراک همه اقوام و گروه‌های سیاسی برگزار کردند. من به سهم خود از همه کسانی که در برگزاری این نوع مراسم‌ها سهم گرفتند و یا اشتراک کردند تشکر می‌کنم و از رهبری شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان نیز صمیمانه سپاسگزاری می‌کنم که امروز در آغازین روزهای ماه مبارک رمضان، این محفل با شکوه را برگزار کرده است. شورای مقاومت ملی خود ثمره مبارزات این شخصیت‌های بزرگ بوده و وظیفه خود می‌داند نام و یاد آن بزرگ‌مردان را گرامی بدارد.

همانطور که اشاره شد نام شهید مزاری با نام عدالت گره خورده است، گویا که نام دیگر شهید مزاری «عدالت» است. این پیوند عمیق از آن جهت است که شاه بیت و بیت القصید تفکر سیاسی و مبارزاتی شهید مزاری «عدالت» است، زیرا او و یاران و همفکران او بر این عقیده بودند و هستند که مشکل عمده در طول ادوار تاریخ افغانستان، ستم و تبعیض است و نه چیز دیگر و بلکه در هر زمان و مکان دیگر و در طول تاریخ بشریت، رنج اصلی انسان‌ها از بی‌عدالتی بوده است و اگر عدالت حاکم شود، هم «آزادی» و «حقوق بشر» تأمین می‌شود و هم «فقر» و محرومیت ریشه کن می‌گردد و هم «امنیت» تأمین می‌شود و در فقدان عدالت، نه به آزادی می‌رسیم و نه به رفاه و نه به امنیت پایدار و نه به حقوق بشر و حقوق زنان و به همین جهت در قرآن شریف از قسط و عدالت به عنوان هدف و فلسفه اصلی بعثت پیامبران الهی یاد شده است. لقد ارسلنا رسلنا بالبینات و انزلنا معهم الکتاب و المیزان ليقوم الناس بالقسط.

در کشور ما متأسفانه در اکثر تحولات و مقاطع سرنوشت ساز گذشته، افراد و گروه‌های تمامیت‌خواه و انحصارطلب، به بهانه امنیت و ثبات، عدالت و حقوق مردم را قربانی ساختند با این استدلال که ما قبل از عدالت و برابری به تأمین امنیت و ثبات نیاز داریم و از این جهت در نخست باید یک حکومت مرکزی با نظام متمرکز و قدرتمند ایجاد شود تا در کشور امنیت و ثبات ایجاد گردد و به جنگ‌ها و پراکندگی‌ها و ملوک‌الطوایفی‌ها خاتمه داده شود و بعد از آن در باره مسایل دیگر مربوط به نظام سیاسی و تأمین عدالت و مشارکت اقوام و مانند آن صحبت کنیم و هم اکنون در سایه حاکمیت سپاه و شوم طالبان نیز کسانی همین صدا را به شکل دیگر زمزمه می‌کنند که گویا امنیت و

ثبات تأمین شده و ما نیاز به چیز دیگری نداریم، در حالی که می‌دانیم و همه دنیا می‌دانند که این امنیت ادعایی و موهوم دمار از روزگار مردم کشیده و زندگی عمومی را فلج ساخته و همه کشور را به یک زندان بزرگ تبدیل کرده است. بنا بر این بعد از این ما نباید بار دیگر فریب بخوریم و نباید اجازه دهیم که باز هم عدالت، قربانی امنیت یا ثبات شود زیرا بدون عدالت هیچگاه امنیت پایدار هم تأمین نخواهد شد، چنان که در این ۲۰ سال اخیر هم تأمین نشد.

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» 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 زیادتر 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.»

«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... خواست ما تأمین عدالت، برابری و برادری میان مردم افغانستان است.»

هموطنان گرامی!

نقطه بسیار کلیدی و محوری برای تأمین عدالت، نوع حکومت و نظام سیاسی و اداری است. در مسایلی عمومی و اجتماعی عدالت یک امر فردی نیست. تطبیق عدالت اجتماعی قبل از هر چیزی به یک نظام عادل و ساختار سیاسی و اداری عادلانه ضرورت دارد. اساس یک نظام عادل در دنیای متمدن امروز مبتنی بر این است که قدرت سیاسی باید سرشکن شود و مطابق یک وثیقه ملی یعنی قانون اساسی در دو بعد افقی و عمودی تقسیم گردد. زیرا تمرکز قدرت در هر یک از دو بعد افقی و عمودی، استبداد را زاده کرده و موجب تبعیض و انحصار قدرت برای گروه خاص می‌شود.

از این رو از نگاه شهید مزاری در بعد افقی در مرحله نخست قدرت سیاسی باید از طریق انتخابات و اعمال مستقیم اراده مردم اعم از زن و مرد تعیین گردد. شهید مزاری برای زنان جایگاه ویژه‌ای قایل بود و بدون مشارکت فعال آنان، نیم جامعه را حذف شده می‌دانست. شهید مزاری بر این باور بود که تمام مقامات هر سه قوه حکومت مرکزی بر اساس قانون اساسی و به طور مستقیم یا غیر مستقیم از اراده مردم نشأت بگیرد و نمایندگان تمام مناطق و اقوام و اقشار مردم به تناسب نفوس خود در قدرت مرکزی سهم بگیرند.

اما مهم‌تر از تقسیم افقی قدرت، توجه به تقسیم عمودی آن است. زیرا تقسیم عمودی قدرت به طور مستقیم بر منافع و حقوق مردم در سرتاسر کشور و در تمام ولایات تأثیر می‌گذارد. تقسیم عمودی قدرت به معنای ایجاد نظامی است که از نگاه سیاسی و اداری نامتمرکز بوده و حقوق همه اقوام و میزان حضور آنان در حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی و ولایتی را به رسمیت بشناسد. حکومت نامتمرکز مورد نظر شهید مزاری، نظام فدرالی است که عالی‌ترین و بارزترین مصداق تعریف شده عدم تمرکز در همه ابعاد سیاسی، حقوقی و اداری است.

شهید مزاری با درک دقیق ریشه‌های بحران و تداوم بی‌عدالتی‌ها و خشونت‌ها در افغانستان برای ضرورت نظام فدرالی چهار دلیل را مطرح می‌کرد:

اول - شهید مزاری معتقد بود که ما تا چنین نظامی نداشته باشیم، برای امنیت و مصونیت جانی مردم ما تضمینی وجود ندارد و نظام فدرالی می‌تواند از تکرار قتل‌عام‌ها جلوگیری کند. ایشان در یکی از سخنرانی‌های معروف خود می‌گوید:

«ملیت‌هایی که محروم بوده و تحت فشار بوده اگر قانون فدرالی نیاید هیچ‌گونه تضمینی وجود ندارد که در آینده قتل عام نمی‌شوند، در آینده کشته نمی‌شوند و در آینده تحت فشار قرار نمی‌گیرند. تنها اطمینانش این است که سرنوشتش را خودش باید تعیین کند. ما در طول تاریخ افغانستان، سه، چهار بار قتل عام شده‌ایم که در دوران عبدالرحمن ۶۲ در صد مردم ما از بین رفت. این چطور می‌شود که ما این را اطمینان بکنیم که یک حکومت مرکزی به وجود بیاید، ما خلع سلاح شویم و دوباره این مسأله تکرار نشود و کسانی که در دفعه قبل تجویز کرده بود، امروز هم تجویز نکند. لذا تنها راه آرامی در افغانستان و تنها راهی که تجزیه نشود، راهی که ملیت‌ها همبستگی خود را حفظ بکند و تمامیت ارضی افغانستان حفظ شود، ایجاد سیستم فدرالی در افغانستان است.»

دوم- شهید مزاری معتقد بود که در سایه این نظام، حقوق همه اقوام و گروه‌های سیاسی به صورت بهتر تأمین می‌شود.

شهید مزاری در یکی دیگر از صحبت‌های خود گفت:

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

سوم- شهید مزاری بر این باور بود که فدرالیسم نه تنها موجب تجزیه و تفرقه نمی‌شود -آنچنان که عده‌ای می‌پندارند و همواره فدرال خواهان را به تجزیه طلبی متهم می‌کنند- بلکه وحدت ملی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی در سایه نظام فدرالی به صورت بسیار بهتر و مؤثرتر تأمین می‌شود و از تجزیه جلوگیری می‌کند. ایشان در جای دیگر از سخنانش در این مورد گفت:

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

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

چهارم - مهم‌تر از همه این که شهید مزاری بر اساس مطالعات خود از نظام‌های موجود در جهان معاصر، بر این باور بود که نظام فدرال در دنیای معاصر یکی از موفق‌ترین نظام‌ها است و در این صورت چرا ما در افغانستان از این نظام استفاده نکنیم. شهید مزاری به صورت واضح گفت:

«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.»

«همین هزاره، همین بلوچ، همین افغان در پاکستان هم زندگی می‌کند، آنجا زیرسیستم فدرالی زندگی می‌کنند، خودشان رأی می‌دهند، برای خود کرسی تشکیل می‌دهند، قانون می‌سازند، اما برای افغانستان این طور نمی‌شود.»

آخرین سخن این که شهید مزاری بزرگ در مسیر عدالت‌خواهی و برپایی عدالت و تأمین حقوق مردم افغانستان از هیچ نوع تلاش و مبارزه دریغ نکرد و سرانجام در همین راه هم قربانی شد و توسط دشمنان عدالت و آزادی به شهادت رسید و امروز خوشحال هستیم که مردم افغانستان با آگاهی کامل و با تصمیم جدی در همین مسیر حرکت می‌کنند و در مقابل گروه‌های مستبد و انحصار طلب به مبارزات عدالت‌خواهی خود تا رسیدن به عدالت و آزادی ادامه می‌دهند.

به امید روزی که از کشور ما سایه استبداد و انحصار برچیده شود.

یاد استاد مزاری شهید و مارشال فقید و همه شهدای راه عزت و آزادی افغانستان، گرامی و خاطره‌شان جاودانه باد!

تشکر از توجه شما

السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

(۷)

عناصر کلیدی مطالبات مردم در مورد نظام سیاسی آینده کشور^۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مِنَ الْمُؤْمِنِينَ رَجَالٌ صَدَقُوا مَا عَاهَدُوا اللَّهَ عَلَيْهِ فَمِنْهُمْ مَن قَضَىٰ نَحْبَهُ وَمِنْهُمْ مَن يَنْتَظِرُ وَمَا بَدَّلُوا تَبْدِيلًا. (احزاب / ۲۳)

رهبان و اعضای شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان، شخصیت‌های سیاسی و فرهنگی، مهمانان گرامی، مردم شریف افغانستان، السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

در ابتدا فرا رسیدن سالیاد شهادت مجاهد نستوه، قهرمان ملی شهید احمدشاه مسعود را به همه مردم افغانستان و مخصوصا به فرزند ارشد آن شهید، برادر عزیز ما احمد مسعود و خانواده بزرگ مسعود و همه هم‌زمان و همفکران آن شهید والامقام تسلیت عرض می‌کنم و همچنین به مناسبت فرا رسیدن هفته شهید، یاد همه شهدای راه عزت و آزادی افغانستان را گرامی می‌داریم مخصوصا شهید وحدت ملی و فریادگر عدالت اجتماعی استاد عبدالعلی مزاری و شهید صلح استاد برهان الدین ربانی که در آستانه شهادت آن رهبر بزرگ جهادی قرار داریم و همچنین شهید سید مصطفی کاظمی، شهید ابوذر غزنوی، عبدالحق شهید، حاجی قدیر شهید، جنرال عبدالرازق شهید، مطلب بیگ شهید، جنرال داود شهید و صدها و بلکه هزاران شهید قهرمان دیگر که یاد و خاطره همه شان گرامی و جاویدانه باد!

۱. متن بیانیه در همایش بزرگداشت از سالروز شهادت قهرمان ملی احمد شاه مسعود و هفته شهید (۱۸)

شهادی ما بدون شک از مصادیق بارز آیه شریفه سوره احزاب هستند: در میان مؤمنان مردانی هستند که بر سر عهده‌ی که با خدا بستند صادقانه ایستادند؛ بعضی پیمان خود را به آخر بردند و در راه او شربت شهادت نوشیدند و بعضی دیگر در انتظارند و هرگز تغییر و تبدیلی در عهد و پیمان خود ندادند.

قهرمان ملی در دفاع از وطن در دو دوره مهم تاریخی نقش بسیار ماندگار از خود بجا گذاشت: یکی در دهه ۶۰ در دوره جهاد ضد شوروی سابق که به عنوان یک فرمانده و آمر لایق و شجاع، جبهات جهادی خود را با موفقیت و سرافرازی رهبری کرد و دوم در دوره مقاومت اول در نیمه دوم دهه ۷۰ که همراه با سایر رهبران جهادی در مقابل گروه ستم‌پیشه طالبان، مردانه مقاومت کردند و سرانجام در همین دوره به دست تروریست‌های هم‌پیمان گروه طالبان به شهادت رسید.

هموطنان گرامی!

آنچه نقطه مشترک در میان همه شهدای نامدار افغانستان در طول سه دهه اخیر است، نحوه شهادت آنان است که همگی به شمول شهید احمدشاه مسعود تا شهید استاد مزاری و تا شهید استاد ربانی و شهدای دیگر، توسط یک گروه تبهکار، تاریک اندیش، افراطی و تروریست یعنی گروه طالبان و متحدان تروریست بین‌المللی آن به شهادت رسیده‌اند. این بدان معنا است که گروه طالبان با همه مردم افغانستان دشمنی دارد، با همه اقوام، با همه احزاب، با همه چهره‌های مؤثر ملی و قومی. این گروه در طول ۳۰ سال گذشته در ۳۴ ولایت کشور با تمام مردم افغانستان جنگیده و با ترور و انتحار، هزاران تن از سیاسیون، رهبران، فرماندهان، نظامیان، مجاهدان، علماء، نمایندگان پارلمان، چهره‌های تأثیرگذار فرهنگی و اجتماعی و بلکه هزاران تن از جوانان و مردم عادی کشور را در مراکز آموزشی، مساجد، بازار و در مسیر راه‌ها به خاک و خون کشاندند.

این گروه پیروزی خود را تنها با همین ابزار یعنی «ماشین کشتار» میسر می‌داند و این برخاسته از نوع تفکر این گروه است که بر قتل و کشتار استوار است. اگر شما تاریخ افغانستان را مطالعه کنید تا کنون در طول تاریخ این کشور، هیچ گروهی این همه کشتار را مرتکب نشده و این همه انسان را به قتل نرسانده و این همه جوی خون به راه نینداخته است. اما بدون هیچ شک و تردیدی تاوان این همه خون و به شهادت رساندن کاروان بزرگی از قهرمانان ملی و سرداران جهاد و مقاومت، برای

طالبان، کمرشکن و داغ ننگ ابدی بر جبین شان خواهد بود و تاریخ جهان و افغانستان شاهد است که هیچ گروه مستبدی و حتی هیچ ابرقدرتی نتوانسته کشتی طوفان زده قدرت نامشروع خود را شناور در شط خون به ساحل نجات برساند.

اما مهم‌تر و خطرناک‌تر از این قساوت و بی‌رحمی و خون‌خواری، نوع اندیشه تاریک و منحط و افکار متحجرانه و متعصبانه‌ای است که این گروه می‌خواهد در افغانستان تطبیق کند. این اندیشه منحط، کشور ما را از همه ارزش‌ها و داشته‌ها و تمدن و فرهنگ فاخر و تاریخ و پیشینه افتخار آمیز آن تهی خواهد ساخت. دشمنی با ترقی و آزادی، آپارتاید جنسیتی و زن ستیزی، علم ستیزی، هنر ستیزی، دشمنی با حقوق بشر، دشمنی با آزادی‌های عمومی مردم، دشمنی با آزادی بیان و رسانه و ایجاد یک اداره انحصاری تک‌قومی، تک‌جنسیتی، تک‌زبانی و تک‌حزبی و دشمنی با همه‌کس و همه‌چیز و همه دنیا را دشمن خود پنداشتن، نشانه یک ذهنیت متحجر و علامت یک بیماری علاج ناپذیر روانی است.

چنان که همه مطلع هستی طالبان در دوره نخست حکومت خود بودای بامیان یعنی مهم‌ترین اثر تاریخی افغانستان و جهان را با یک فتوای متحجرانه و متعصبانه انفجار داد و ویران ساخت و اکنون هم مراکز آموزشی و علمی را به روی نیمی از جمعیت افغانستان بسته است و در همین چند روز پیش در شهر باستانی هرات که در طول تاریخ، مهد تمدن، علم و هنر و افتخار افغانستان و منطقه بوده، نگارخانه بهزاد را بسته و مهرولاک کرده و در بزرگترین دانشگاه کشور یعنی دانشگاه هرات کسی را که قبلاً مسئول آموزش گروپ انتحاری طالبان بوده، به عنوان رئیس دانشگاه تعیین کرده است. این نوع تفکر و این نوع عملکرد لکه ننگ تاریخ افغانستان بوده و هم اکنون باعث بدنامی اسلام و شرم‌ساری ملت ما در جهان شده است. مهم‌ترین دلیل بر این ادعا این است که هیچ یک از ۵۷ کشور اسلامی عضو سازمان همکاری اسلامی و علمای بزرگ جهان اسلام، تا کنون از نگاه معیارهای دینی و اسلامی، افکار و مواضع متحجرانه طالبان را نه تنها تأیید نکرده، بلکه آن را کاملاً مغایر با ارزش‌ها و تعالیم انسانی اسلام دانسته‌اند.

حقیقت این است که این گروه و مخصوصاً رهبران و سران این گروه مصداق بارز این آیات شریفه

سوره یس هستند:

إِنَّا جَعَلْنَا فِي أَعْنَاقِهِمْ أَغْلَالًا فَهِيَ إِلَى الْأَذْقَانِ فَهُمْ مُقْمَحُونَ. وَجَعَلْنَا مِنْ بَيْنِ أَيْدِيهِمْ سَدًّا وَمِنْ خَلْفِهِمْ سَدًّا فَأَغْشَيْنَاهُمْ فَهُمْ لَا يُبْصِرُونَ. وَسَاءَ عَلَيْهِمْ أَنْذَرْتَهُمْ أَمْ لَمْ تُنذِرْهُمْ لَا يُؤْمِنُونَ.

این گروه واقعا بسته در غل و زنجیر جهالت بوده و چشم و گوش عقل و فهم شان با پرده‌های تعصب و گمراهی مسدود شده و نمی‌توانند حقایق و واقعیت‌ها را ببینند.

حضار گرامی!

لازم می‌بینم با اغتنام از فرصت به سه موضوع مهم دیگر نیز به اختصار اشاره کنم:

اول: کشورهای منطقه باید بدانند که گروه طالبان خارهای زیر بغل آنان و باعث سلب دایمی آرامش و امنیت آنان خواهد بود و همین اکنون می‌بینیم که میزان برخوردها و درگیری‌ها و مداخلاتی که در مرزهای کشور با همسایه‌های شرقی و غربی جریان دارد در طول تاریخ افغانستان اتفاق نیفتاده است.

ما تعجب می‌کنیم که چگونه برخی از حلقات در کشورهای دور و نزدیک که ادعای آزادی و ترقی و توسعه هم دارند، با این لکه ننگ تاریخ افغانستان به تعامل و داد و ستد برخاسته‌اند؟ آیا این دولت‌ها از بانوان شان و از ملت‌های شان که مردمان آزاده و شریف و آگاه هستند، خجالت نمی‌کشند که از رژیم‌های حمایت می‌کنند که زنان را مانند قرون وسطی در بردگی و زندان نگهداشته و از همه حقوق شان محروم کرده‌اند؟

ما بر این باور هستیم که داشتن یک دولت مشروع و منتخب مدنی و ملی و پایبند به اصول مدرن زندگی و قوانین بین‌المللی و متعهد به احترام متقابل و منافع مشترک، به نفع همه کشورهای منطقه و جهان خواهد بود و گروه طالبان به هیچ صورت نمی‌تواند چنین دولتی را ایجاد کند، چون بنیاد این گروه بر دشمن‌پنداری، تنش‌آفرینی، سلطه‌طلبی و انحصارطلبی استوار شده و هرگز نمی‌تواند یک همسایه قابل اعتماد برای کشورهای منطقه و یک عضو پایبند به اصول، در جامعه بین‌المللی باشد.

دوم: برای به ثمر رسیدن مبارزه علیه طالبان قبل از هر چیزی دیگر، ما به انسجام و اتحاد تمام گروه‌های همسو و مخالف تفکر طالبانی نیاز داریم. اتحاد نیروها شرط اساسی پیروزی است. در طول تاریخ کشور هم بارها این تجربه را شاهد بوده‌ایم که هر زمان که گروه‌ها و اقلشار مختلف مردم ما

با هم متحد و هم‌دل و هم‌صدا شده‌اند مبارزات‌شان به ثمر نشست است و هر زمان که به هر دلیلی نفاق و اختلاف در میان‌شان رخنه کرده است با شکست مواجه شده‌اند. همه گروه‌ها و احزاب و ائتلاف‌های سیاسی باید بدانند که در کشوری مثل افغانستان هیچ گروهی نمی‌تواند به تنهایی بر بحران‌ها و چالش‌ها فایز آید. البته بدون شک ما طرفدار جامعه چندصدایی و متکثر هستیم و هر جمعی و جریانی می‌تواند دیدگاه و افکار خاص خود را داشته باشد، ولی امروزه علی‌رغم این تفاوت‌ها، محورهای مشترک بسیار زیادی وجود دارد که همگی باید دور آن جمع شوند. من به عنوان عضو شورای مقاومت ملی با این که تأسیس این شورا را یک گام بزرگ در جهت ایجاد یک چتر کلان سیاسی می‌دانم اما در عین حال از همه جریان‌های سیاسی و به‌خصوص از این شورا انتظار دارم که این ابتکار را به دست گرفته و برای انسجام بیشتر همه نیروهای سیاسی مخالف طالبان تلاش بیشتر نمایند.

در این رابطه نکته‌ای را که به‌طور خاص برای پیروان میلیونی دو شهید بزرگ افغانستان یعنی استاد شهید مزاری و قهرمان ملی شهید احمدشاه مسعود قابل یادآوری می‌دانم این است که شهدای افغانستان به خصوص شهید مزاری و شهید مسعود علی‌رغم مشکلاتی که در زمان آنان پیش آمد، اما آرمان بزرگ و هدف واحدی را دنبال می‌کردند که عبارت بود از جلوگیری از گسست‌های مداوم تاریخی و خروج از انسداد سیاسی و ایجاد یک نظام عادلانه و باثبات که حقوق اساسی همه شهروندان کشور را تأمین کند. امروز که کشور به مراتب خطرناک‌تر از گذشته در یک بن بست مطلق گرفتار شده، وظیفه همگی و مخصوصاً مسئولیت پیروان، همفکران و میراث‌داران شهید مزاری و شهید مسعود و مخصوصاً نسل فرهیخته جوان و روشنفکر ما است که علی‌رغم برخی از تفاوت‌های فکری و سیاسی، میزان خطر و اولویت‌های فوری و اصلی را درک کرده، به فاصله‌ها و بی‌اعتمادی‌ها هم در درون خود و هم در میان این دو مجموعه بزرگ، نقطه پایان گذاشته و با توجه به رسالت تاریخی و آرمان‌های آن دو شهید بزرگ، صفوف خود را فشرده‌تر سازند و باید بدانند که اگر نتوانند در این شرایط سخت و بحرانی به یک سازوکار مستحکم همبستگی و همکاری دست پیدا کنند، برای همیشه فرصت‌ها را از دست داده و هیچگاه موفق نخواهند شد که به آرمان‌های آن دو شهید بزرگ جامعه عمل بپوشانند و کشور را از این حالت انسداد و بن بست مطلق برهانند.

سوم: نظام سیاسی آینده کشور مربوط به انتخاب و رأی مردم افغانستان است ولی از تجربه سال‌ها منازعه و کشمکش، روشن شده است که نام نظام هر چه باشد مهم نیست، اما از نگاه «حزب عدالت و آزادی افغانستان» حد اقل دو عنصر کلیدی و اساسی به عنوان خواسته‌های بنیادی مردم ما در هر حالت باید تأمین شود:

اول؛ در سطح ملی تشکیل یک دولت مرکزی مبتنی بر قانون اساسی، عدالت اجتماعی و برخاسته از اراده مردم از طریق رفراندوم یا انتخابات آزاد سرتاسری؛

دوم؛ در سطح محلی به رسمیت شناختن حق جوامع محلی و گروه‌های قومی، زبانی و فرهنگی در تمام ولایات کشور در تعیین سرنوشت و در مشارکت عادلانه در قدرت در دو سطح افقی و عمودی با داشتن حکومت منتخب محلی و نمایندگان منتخب محلی و صلاحیت‌های متوازن در امور تقنینی، اجرایی و قضایی متناسب و سازگار با هویت‌های محلی هر ولایت و منطقه.

امروز باید همگی از برقراری چنین نظامی حمایت کنیم. ما از دنیا هم می‌خواهیم که ما را در برقراری چنین نظامی کمک کنند و تا زمانی که چنین نظام سیاسی و با این خصوصیات در افغانستان به وجود نیاید، بحران و منازعه همچنان ادامه خواهد یافت و نه تنها نظام طالبانی که به هیچ صورت مورد قبول مردم افغانستان نیست بلکه هر نظام دیگری هم که حقوق بنیادی و اساسی شهروندی مردم را به صورت عملی و صادقانه رعایت نکند، مورد قبول نبوده و مردم به مبارزات همه جانبه خود همچنان ادامه خواهند داد. مردم افغانستان دیگر مردم یک قرن پیش و حتی مردم سه دهه و دو دهه پیش نیست که کسی بتواند آنان را زیر شعارهای فریبنده، بار دیگر در زنجیر عبودیت و بردگی بکشانند و به نام مصالح ملی و منافع عمومی بار دیگر بی‌عدالتی و تبعیض‌های سیستماتیک را بر آنان تحمیل کند.

با درود بی‌پایان به روان تابناک همه شهدای بزرگ مردم افغانستان

و با تشکر از توجه شما

السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

(۸)

فدرال هراسی؛

مروری بر چالش‌های فدرالیسم و دلایل مخالفان آن در افغانستان

در مورد فدرالیسم در افغانستان، مقالات و گفتارهای زیادی از سوی افراد و گروه‌ها در منابع مختلف نقل شده است که در سلسله نوشتاری تحت عنوان «جستاری در باره فدرالیسم» برخی از آن‌ها را به تفصیل نقل کرده‌ام. اما در این نوشتار خلاصه نظریات و دلایل سه تن را که از چهره‌های شناخته شده هستند و در دو دهه ۷۰ و ۸۰ خورشیدی نظریاتی را در رد و نقد طرح فدرال در افغانستان مطرح کردند، به عنوان نمونه ذکر می‌کنم. در نوشته‌های سایر نویسندگان و صاحب نظران مخالف نظام فدرال، اضافه بر آنچه در گفتارهای این سه تن آمده، چیزی متفاوت و قابل توجه دیگری وجود ندارد. از این رو نظریات این سه تن می‌تواند از همه نقد و انتقادهای دیگری که از سوی سیاسیون یا حلقات فرهنگی و فکری دیگر بیان شده نمایندگی کند.

این نوشتار را در دو قسمت پی می‌گیریم:

قسمت اول - نقل دلایل از زبان سه تن از شخصیت‌های مخالف فدرالیسم:

در قسمت نخست، نظریات سه تن از شخصیت‌های مخالف فدرالیسم را با استناد به بریده‌هایی از نوشته‌های شان به طور فشرده نقل می‌کنم و در بخش دوم به نقد یا پاسخ آن‌ها خواهم پرداخت.

۱- کاندید آکادمیسین محمد اعظم سیستانی: نظام فدرالی توطئه برای تجزیه

کشور است.

کاندید آکادمیسین محمد اعظم سیستانی فرزند شیر احمد متولد اول حمل ۱۳۱۷ در نیمروز است که پدر بزرگش محمدیوسف بن فیض محمدخان بارکزیایی در دوره امیر عبدالرحمن خان از قریه نوده فراه به نیمروز انتقال یافته است. محمد اعظم سیستانی تحصیلات عالی خود را در دانشگاه کابل در

رشته ادبیات و علوم بشری در سال ۱۳۴۵ به پایان رساند و در طول سال‌های بعد از فراغت، وظایف اداری مختلف را در ادارات دولتی به عهده داشت و از ۱۳۵۹ خورشیدی در آکادمی علوم افغانستان شامل شد و از اوایل سال ۱۳۶۵ به حیث رئیس مرکز تحقیقات علوم اجتماعی در آکادمی علوم مقرر گردید و از سال ۱۳۷۱ با پیروزی مجاهدین کشور را ترک گفته و تا کنون در کشور سوئد زندگی می‌کند.

در سال ۱۳۸۲ و همزمان با کار کمیسیون تسوید قانون اساسی در افغانستان از آقای سیستانی سه مقاله نشر شد که مستند نوشته حاضر، مقاله ذیل است که به تاریخ ۱۱ اپریل ۲۰۰۳ در شهر گوتنبرگ سوئد نوشته شده است: «نظام فدرالی در اوضاع کنونی قبل از وقت و تحقق آن توطئه برای تجزیه کشور است» نشر شده در: نشریه آئینه افغانستان، شماره ۵۱. مجله درد دل افغان، شماره ۴۴. دعوت، شماره ۱۴۳-۱۴۴.

آقای محمداعظم سیستانی نوشته است:

«از فعالیت‌های تجزیه‌طلبانه برخی عناصر مشکوک و وابسته به گروه ستم ملی قبلا در نشرات برون مرزی افغان‌ها چیزهایی شنیده و خوانده بودم و این‌را 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 آن‌ها گفته شده بود که آمریکا از تمامیت ارضی افغانستان حمایت می‌کند... 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 نیت خود را به بهانه پیاده کردن نظام فدرالی در کشور تحقق بخشند...»

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...»

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، برمشکلات عدیده این کشور جنگ زده و تاهنوز در حال جنگ، می‌افزاید و به جای رفاهیت، مصیبت به بار خواهد آورد و حتی در شرایط پادر میانی سازمان ملل متحد، آن‌را دچار تجزیه و به سر نوشت یوگوسلاویا گرفتار خواهد کرد...»

با این یادکرد تاریخی - سیاسی فکر می‌کنم هیچ افغان آگاه و وطن‌پرست و طرفدار تمامیت ارضی کشور حاضر نخواهد شد این تقسیم‌بندی را که پیامدی جز تجزیه کشور و جنگ‌های قومی، ثمره‌ای در بر نخواهد داشت بپذیرد و آن را 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 (منظور لویه جرگه قانون اساسی در سال ۱۳۸۲ است) هرگز اجازه نخواهد داد که به بهانه فدرالیسم یا به بهانه تأمین دموکراسی و دیگر بهانه‌ها، کشور شان دچار تجزیه و جنگ‌های داخلی گردد.»

۲- داکتر محمدهارون امیرزاده: فدرالیسم اجباری ساخت غرب و همسایگان، پیامدهای منفی برای افغانستان دارد.

داکتر محمدهارون امیرزاده متولد ۱۳۳۵ شمسی (۱۹۵۷) در ولسوالی غوربند ولایت پروان و فارغ التحصیل ماستری فلسفه از انستیتوت علوم اجتماعی کابل در سال ۱۳۶۴ و دکتورا از دانشگاه پداگوژی مسکو در رشته تاریخ معاصر افغانستان در سال ۱۳۷۲ می‌باشد.

در ۱۹ و ۲۰ مارچ 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. 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 نوشته خود «نظام متمرکز و دموکراتیک» را پیشنهاد کرده است. البته از ایشان مقالات دیگری نیز در این زمینه نشر شده ولی مستند نوشته حاضر، مقاله یاد شده است.

ایشان نوشته است:

«در این شکی نیست که افغانستان یک کشور باستانی و از لحاظ اتنیکی، زبانی و فرهنگی متنوع است. اما این تنوع، بافت قومی، زبانی و فرهنگی پیچیده را به‌وجود آورده است. 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 این کشور در منطقه، از جمله موانع خیلی جدی در برابر تحقق فدرالیسم شمرده می‌شوند.

به نظرم فدرالیسم نه تنها به تقسیم قدرت سیاسی در مرکز و محلات میان اقوام محدود نمی‌شود، بلکه تقسیم مناطق و ثروت‌های طبیعی در میان اتنیک‌ها را نیز در بر می‌گیرد. تقسیم جغرافیای اتنیک، در واقع تقسیم ارزش‌های فرهنگی، تاریخی و زبانی را نیز در پی دارد....

در این صورت فدرالیسم اجباری ساخت غرب و برخی همسایگان، پیامدهای ذیل را خواهد داشت:

(۱) در کوتاه مدت: کشمکش‌های قومی و سرازیر شدن مهاجرین از یک واحد فدرالی به واحد دیگر، امتیازگیری‌ها و دعوای ارضی، منطقوی، زبانی، فرهنگی و افتخارات تاریخی، تشدید محل‌گرایی و جنگ‌سالاری و غیره.

(۲) در دراز مدت: عواقب ذیل را برای هر یک اقوام در پی خواهد داشت:

(۱) برای پشتون‌ها:

- پشتون‌ها به‌هیئت 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 پراکنده‌تراند و در مناطق مختلف کشور در میان اقوام دیگر، جمعیت‌های اقلیتی 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 اقلیت 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 اقلیتی کشور وارد نموده و زمینه فروپاشی آن‌را 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 به‌ویژه مناطق ترک نشین به‌عنوان 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 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.»

۳- دلایل آقای عبدالحمید مبارز بر رد فدرالیسم در افغانستان:

آقای عبدالحمید مبارز فارغ‌التحصیل 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 نیز خدمت کرده و نیز یکی از چهره‌های 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 است. از ایشان کتاب‌ها و مقالات زیادی نشر شده که از آن جمله است کتابی در مورد فدرالیسم است.^۱

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.

در بخشی از این کتاب، ایشان دلایل خود بر رد فدرالیسم در افغانستان را چنین بیان کرده 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 هم کشور 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 حسابی و اداری در اکثر

۱. نگاه کنید به: عبدالحمید مبارز، فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان، طبع اول، پشاور، مارچ ۱۹۹۸، سبا کتابخانه.

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 امیردوست‌محمدخان 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، اوزبیک‌ها و هزاره‌ها باهم زندگی می‌کنند.^۱

قسمت دوم- نقد و بررسی دلایل مخالفان فدرالیسم:

با توجه به آنچه نقل کردم، دلایل مخالفان فدرالیسم را صرف نظر از برخی از جزئیات، در چهار محور اصلی خلاصه می‌کنم و با ادبیات منسجم‌تر توضیح می‌دهم:

۱. تضعیف و تخریب وحدت ملی و فراهم شدن زمینه برای مداخله همسایگان:

مخالفان چنین استدلال می‌کنند که ما در شرایط کنونی به یک دولت مقتدر مرکزی نیاز داریم و در شرایطی که اختلافات قومی همچنان حاکم است و آگاهی سیاسی و اجتماعی مردم هم ضعیف است و به حس مشترک ملی یا هویت واحد مستحکم ملی دست نیافته‌ایم، هرگاه نظام فدرالی حاکم شود، پیوندی که فعلا وجود دارد هم از هم می‌گسلد و وحدت ملی ما از هم می‌پاشد و در چنین حالتی زمینه فراهم می‌شود برای مداخله همسایگان برای تأمین منافع خود شان و تضعیف و تخریب کشور ما.

توضیح این ادعا به عبارت دیگر 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 اصلا امکان پذیر نیست و اصولا آیا امکان دارد که نهادهای عمومی به گونه‌ای ساخته شوند که هیچ کسی احساس حقارت و تبعیض نکند و همگی راضی باشند و به همگی بیشترین کمک صورت بگیرد که هویت آنان تقویت شود؟ 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. قدیمی‌ترین کشور فدرال یعنی آمریکا، با حاکمیت فدرالیسم هویت مشترک ملی پیدا کرد و قبل از آن فاقد هویت واحد ملی بود. بقای یک ملت با تنوع اتنیکی و قومی به خلق انسجام اجتماعی و رفتار نیک و سیاست مثبت و سازنده نیاز دارد نه به حکومت متمرکز. 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 یکپارچه از نگاه اتنیکی و زبانی، سرابی بیش نیست و ادعای آن خلاف واقع 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 متمرکز که دچار منازعات گوناگون داخلی هستند. پس عامل وحدت و همبستگی تنها متمرکز بودن نیست. تأمین وحدت ملی به خیلی از عوامل دیگر نیز نیاز دارد. 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 فاجعه‌آمیز و غیر قابل جبران خواهد شد.

این ادعا که فدرالیسم در افغانستان موجب مداخله همسایگان می‌شود، 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.

آقای محمدهارون امیرزاده 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 تا در آن صورت ادعا شود که افغانستان تقسیم‌ناپذیر است. بلکه کاملاً بر عکس، 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.

۲. مشکلات اقتصادی در نظام فدرالی:

چنان که در نوشته آقای مبارز و آقای امیرزاده دیدیم، چنین استدلال می‌شود که ولایات و مناطق افغانستان از نگاه اقتصادی و برخورداری از منابع و ثروت‌های طبیعی غیر همسان و نابرابر هستند و مناطق شمال و جنوب و مرکز و غرب و شرق از جهت اقتصادی کاملاً متفاوت هستند و در صورت فدرالی شدن برخی از مناطق کاملاً متضرر شده و دچار فقر بیشتر خواهند شد. برخی هم ادعا می‌کنند که 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.

از سوی دیگر به بهانه تطبیق فدرالیسم و ایجاد تشکیلات اداری عریض و طویل و 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:

در رابطه بین فدرالیسم و رشد اقتصادی باید گفت که هیچ نظام سیاسی اعم از فدرال یا غیرفدرال، در ذات خود رشد اقتصادی را به همراه ندارد. رشد و شکوفایی اقتصادی سازوکارهای ویژه خود را لازم دارد. اما اگر در عمل ببینیم امروزه کشورهای فدرال از نگاه اقتصادی اگر از کشورهای غیر فدرال برتر نباشند، به هیچ صورت کمتر از آن‌ها نیستند و بلکه ایالات متحده آمریکا که اولین کشور فدرال در تاریخ معاصر است، اولین قدرت اقتصادی دنیا هم است و همچنین آلمان و هند و سوئیس. حتی در مورد چین، دومین قدرت بزرگ اقتصادی دنیا که دارای یک نظام بسیط است گفته شده که دارای نظام شبه فدرالی 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 چنان که در سطور بعدی خواهیم گفت، 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 سنگین تری بر دوش دولت می‌گذارد.

این که آقای امیرزاده و آقای مبارز ثروت‌های نابرابر طبیعی و منابع اقتصادی متفاوت در مناطق و ولایات مختلف کشور را به عنوان یک مشکل و یک مانع برای فدرالیسم در افغانستان مطرح کرده‌اند،

ناشی از یک برداشت نادرست از فدرالیسم و مستقل انگاشتن هر ایالت است. نظام فدرالی هرگز بدان معنی نیست که هر ایالت، کشور کاملاً مستقلی باشد و تنها از منابع طبیعی داخل خود استفاده کند و یا این که دولت مرکزی حق هیچ‌گونه برنامه‌ریزی ملی در سطح کل کشور و رعایت توازن و تعادل را نداشته باشد.

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.

از سوی دیگر ممکن است تبعیض و انکشاف نامتوازن هم در حکومت متمرکز وجود داشته باشد و هم در حکومت فدرالی یعنی چنین نیست که این مشکل تنها برای نظام فدرالی مطرح باشد و هم اکنون که افغانستان فدرالی نیست نیز دچار همین مشکل است. در نظام فدرالی درست است که ایالات از یک نوع خودمختاری داخلی برخوردار هستند اما کاملاً از همدیگر مستقل نیستند، بلکه همگی 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 نوع تحلیل‌هایی که آقای مبارز و آقای امیرزاده ارائه می‌کنند، در حقیقت 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 بماند 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 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 استدلال ایشان نشان می‌دهد که ایشان در مورد کارکرد فدرالیسم و نحوه فعالیت نهادها و نظام‌های فدرالی در کشورهای مختلف، مطالعات و معلومات اندکی دارند.

۳. مشکل میکانیزم اجرایی و تقسیمات اداری و جغرافیایی:

مخالفان نظام فدرالی می‌گویند: فدرالیسم باعث می‌شود که کشور از نو تقسیم و بین ایالات مرزبندی شود. اما معیار این تقسیم بندی چیست؟ افغانستان باید به چند ایالت تقسیم شود؟ ما نمی‌توانیم کشور را بر اساس قومیت تقسیم کنیم زیرا ترکیب اجتماعی و جغرافیایی پیچیده داریم و اقوام در همه مناطق کشور سکونت دارند و تفکیک آنان هیچ امکان ندارد و از سوی دیگر هیچ معیار مشخصی هم وجود ندارد و تا کنون هر کس به سلیقه خود، طرح‌هایی را ارائه کرده و کشور را به چند ایالت تقسیم کرده است.

پاسخ:

از نوشته آقای امیرزاده چنین برداشت می‌شود 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.

البته می‌توانیم تطبیق فدرالیسم در افغانستان و تقسیم ایالت‌ها و معیار این تقسیم، 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 می‌تواند دلخواه خود را بر همگان تحمیل کند، ولی بدون شک می‌توان گفت که در تقسیم ایالت‌ها نمی‌توان معیار واحدی را تطبیق کرد بلکه هم مسأله قومیت و ملیت باید لحاظ شود و هم وضعیت سرزمینی و 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، بی‌پایه و بی‌اساس خواهد بود. این ادعا در صورتی می‌تواند درست باشد که می‌توانیم 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. فدرالیسم یک ساختار عادلانه‌ای است که نتیجه آن اختصاص به قوم یا جغرافیای خاصی ندارد و همگی از آن مستفید شده و هیچ‌کس متضرر نخواهد شد.

ادعای مخالفت دو قوم پشتون و تاجیک و مخالفت احمدشاه مسعود با فدرالیسم:

آقای عبدالحمید مبارز بعد از استدلال‌های خود که در بالا نقل کردیم 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 می‌باند، چنانچه احمدشاه مسعود در مصاحبه‌ای با یک مجله چاپ پاریس به تاریخ ۴ سپتامبر ۱۹۹۷ گفت: "مدل سویس را خوش دارم ولی سویسی‌ها فرهنگ چند قرنه این روش را دارند." این رد دیپلماتیکی فدرالیسم بود.^۱

در مورد این اظهارات باید گفت: صرف نظر از این که این اظهارات آقای مبارز اندکی رنگ و بوی تحریک آمیز نژادپرستانه دارد، اول این که مصاحبه قهرمان ملی 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 شخصیت‌های سیاسی، روشنفکران، فرهنگیان، تحصیل‌کردگان و جوانان جامعه تاجیک با جدیت از فدرالیسم حمایت می‌کنند و برخی از شخصیت‌های دیگر نیز از نگاه تئوریک 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 تحصیل‌کرده جامعه پشتون به‌خوبی 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 زبان هیچ گروه و منطقه‌ای و به ضرر هیچ قوم و تباری 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 زبان هیچ منطقه و هیچ قومی نیست، بلکه کاملاً بر عکس، باعث رشد و شکوفایی فرهنگ، زبان و اندیشه همه اقوام می‌شود.

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 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 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 و یا حزبی مربوط به پشتون‌ها 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 بود 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 گفتم 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 غیرمتمرکز در این است که در فدرالیسم 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.

۴. چالش منازعات 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. بر این اساس برخی از هموطنان ما همچون آقای محمداظم سیستانی که پیشتر سخنان ایشان را نقل کردم، طرفداران فدرالیسم را به تجزیه طلبی متهم می‌کند و آنان را دشمن تمامیت ارضی و وحدت ملی افغانستان معرفی می‌داند!

پاسخ:

در ابتدا باید گفت که در قسمت مشکلاتی که برای فدرالیسم بر می‌شمارند، چالش تجزیه و جدایی یکی از مهم‌ترین انتقادات 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 سطح بین‌المللی انجام یافته، تجربیات و واقعیت‌های گذشته و موجود کشورهای فدرال 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 جدی‌تر 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 سیاسی‌ای 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 نسل‌کشی 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 تجزیه‌طلبی و وابستگی به بیگانگان شده است.

اما از سوی دیگر یک حقیقت دیگر را هم نباید از نظر دور بداریم که نمونه‌هایی 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: خارج شدن 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، اسلونی، 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 هرچیز 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.

دلایل و عوامل تشنج، 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:

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 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 رفاه اقتصادی همواره موجبات تشدید اختلاف بوده است.

دوم- سلطه یک‌جانبه 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 - 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.

چهارم - استراتژی نادرست مقابله با فروپاشی:

معمولا 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 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 که در نقطه مقابل استراتژی قبلی قرار دارد، نیز در صورتی که به وفاداری نسبت به اتحاد فدرالی (دولت مرکزی) و پابندی 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.

بنا بر این باید در مقابله با خطر فروپاشی بین هر دو استراتژی یک راه میانه انتخاب شود، یعنی هم وفاداری به اتحاد فدرالی (دولت مرکزی) 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.

پنجم - مشکل دو قطبی بودن دولت فدرال:

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 بن‌بست 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 دو رأی، بدون هیچ گونه تنازل و کوتاه آمدن در مقابل همدیگر و این وضعیت در همه حالات با بن‌بست و توقف فعالیت مواجه خواهد شد.

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 کمور (جمهوریه القمر المتحدہ 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.

نششم - 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 استرالیا 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.

نتیجه‌گیری:

با توجه به آنچه گفته شد انتقاد بر فدرالیسم مبنی بر این که این نظام، وحدت کشور را تهدید می‌کند و موجب جدایی و تجزیه می‌گردد، نادقیق و ناموجه است فدرالیسم به هیچ صورت عامل تجزیه نیست و بلکه عامل وحدت است. 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.

از این رو قضاوت برخی از هموطنان ما مانند محمداعظم سیستانی در مسأله فدرالیسم، کاملا غیرعلمی و عاری از دلیل و منطق است. برخورد افرادی مانند ایشان با مسأله فدرالیسم کاملا 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.

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 تصمیم‌گیرنده باشند و دیگران شهروندان درجه ۲ و ۳ کشور و حق اظهار نظر و حق شکایت و طرح مشکلات را ندارند و به تعبیر صریح ایشان در نوشته 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 محمدطاہر بدخشی هستند!

به نظر ایشان و افرادی مانند ایشان فدرالیسم مساوی تجزیه است. آنان غیر از برداشت تجزیه، هیچ نگرانی دیگری از فدرالی شدن ندارند و اعتراف دارند که فدرالیسم 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!

خداوند رحمت کند شهید محمدطاہر بدخشی و رهبر شهید استاد 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!

ساده‌انگاری یا انکار واقعیت!

در میان همه دلایلی که مخالفان فدرالیسم در افغانستان آورده‌اند، نوع استدلالی که آقای عبدالحمید مبارز مطرح کرده بسیار ناشیانه و سطحی و ساده‌انگاری است، زیرا دلایل شماره ۱ و ۲ و

۴ و ۵ و ۶ در نوشته ایشان که پیشتر متن آن را نقل کردیم، 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 بوده و همه اقوام در دفاع از آن نقش داشته‌اند 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 با همدیگر روابط خویشاوندی و فامیلی پیدا کرده و بین کتله‌های عامه مردم احساس جدایی وجود نداشته است. هیچ کدام از این سخنان دلیل بر رد 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. توده‌های مردم از همه اقوام در میان خود هیچ مشکل جدی ندارند اما اعمال حکومت‌ها هیچ وقت نه عادلانه بوده و نه قابل توجیه است.

در افغانستان تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته است!

اما این سخن آقای مبارز در دلیل شماره ۳ که «در افغانستان تبعیض نژادی و مذهبی وجود نداشته است» یک ادعایی است که شاید خود ایشان هم نتواند 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 بوده آیا می‌تواند قبول کند 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، از ترس و بیم، 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 مالش مباح و خودش مهدورالدم شمرده شود! کسی می‌تواند درک کند که به دلیل هزاره بودن از اداره اخراج گردد! کسی

می‌تواند درک کند که این داستان را خوانده باشد که امیر مملکت - به نقل فیض محمد کاتب در سراج التواریخ، جلد چهارم، بخش دوم، ذیل وقایع دوره امیر حبیب‌الله خان، چاپ اول، کابل، ۱۳۹۰، صفحه ۷۲۰- 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 شیعیان و هزاره‌ها از ورود به اداره دولتی 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 ذکر منابع و شواهد بپردازیم، از موضوع بحث خارج خواهیم شد. مسأله 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.

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. تأمین کامل عدالت به عوامل و اقدامات بی‌شماری نیازمند است که هنوز با آن بسیار فاصله داریم.

(۹)

ضرورت پژوهش در مورد نظام‌های سیاسی و معرفی کتاب «جستاری در باره فدرالیسم»^۱

بسم الله الرحمن الرحيم

امروز بسیار مسرت دارم که فرصتی فراهم شد تا به مناسبت رونمایی از آثار دو نهاد فرهنگی و فکری یعنی «بنیاد اندیشه» و «مجمع علما و طلاب بامیان» چند کلمه‌ای را با شما علما، محققان، نویسندگان و مهمانان اشتراک کننده در این محفل شکوهمند فرهنگی در میان بگذارم.

در ابتدا هم فرارسیدن عید غدیر و ایام مبارک امامت و عدالت را به همه عدالت‌خواهان و پیروان امامت علوی تهنیت می‌گویم و هم به همه دوستانی که در تولید و نشر این آثار ارزشمند نقش داشته‌اند صمیمانه تبریک عرض می‌کنم و امیدوارم که به طور مستمر شاهد خلق و تولید و نشر آثار گران‌بها و فاخر دیگری نیز باشیم.

با اغتنام از فرصت چند نکته کوتاه را به عرض می‌رسانم:

اول:

اولین نکته مهم این است که در زمانه حاضر همه فعالیت‌های فرهنگی ما به شمول پژوهش‌های

۱. بیانیه به مناسبت رونمایی از کتاب «رویش‌های نو از دیار کهن» و کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» در شهر قم.

علمی و فکری، خلق آثار هنری و فرهنگی، فعالیت رسانه‌ای و مطبوعاتی و چاپ و نشر، همگی باید هدفمند و رسالت‌مند و معطوف به مقاصد باشد و نه تنها از باب تفنن و اظهار تخصص. در این راستا بدون شک، هدف نخست، احیا و تقویت ارزش‌های انسانی در جامعه و مبارزه با ضد ارزش‌ها است. برابری و عدالت و همچنین آزادی و کرامت انسانی و سوم دانایی و آگاهی سه عنصر کلیدی ارزشمند انسانی است که هر نوع فعالیت جمعی و فرهنگی ما باید معطوف به حمایت و تحقق آن‌ها در جامعه انجام شود. تقویت این سه عنصر بدون تردید مستلزم مبارزه با اضداد آن‌ها یعنی تبعیض، نابرابری، استبداد، اختناق و همچنین جهل و تحجر و مظاهر و مصادیق آن‌ها در جامعه است. امروز در افغانستان نیز با همین پدیده‌های ارزشی و ضد ارزشی مواجه هستیم و باید تمام فعالیت‌های فرهنگی ما در جهت حاکمیت ارزش‌های متعالی انسانی سازماندهی شود.

در این میان و به مناسبت غدیر، عید امامت و عدالت باید اضافه کنم که در میان همه ارزش‌های متذکره، از نگاه امام علی (ع) اصل «عدالت» فلسفه اصلی حکومتداری و سیاست‌ورزی را تشکیل می‌دهد. عدالت گمشده همه بشریت است و در افغانستان نیز فقدان عدالت اجتماعی ریشه اصلی تمام نابسامانی‌ها و منازعات است و برای مردم ما هیچ چیز دیگری مهم‌تر از تحقق عدالت اجتماعی نیست. امام علی (ع) که خود صدای رسای عدالت انسانی و مبارز راه عدالت و یک عدالت مجسم بود، قدرت و سیاست و حکومت را وسیله‌ای می‌داند برای تطبیق عدالت و احقاق حق و سرکوب ظالم و ستمگر و گر نه حکومت برای او به اندازه آب بینی بزغاله‌ای ارزش ندارد. و به همین جهت فرمود: «اگر خداوند از علماء عهد و پیمان نگرفته بود که در برابر شکم بارگی ستمگران و گرسنگی مظلومان، سکوت نکنند، مهار یا افسار شتر خلافت را بر کوهان آن انداخته، رهایش می‌ساختم و آخر خلافت را به کاسه اول آن سیراب می‌کردم، آنگاه می‌دیدید که دنیای شما نزد من از آب بینی بزغاله‌ای بی‌ارزش‌تر است.»

از نکته فوق روشن می‌گردد که بین اندیشه و فرهنگ و فعالیت‌های فرهنگی از یکسو و سیاست و فعالیت‌ها و مبارزات سیاسی از سوی دیگر یک نوع رابطه تنگاتنگ متقابل برقرار است. زیرا هدفی را که برای فرهنگ و اندیشه تعریف کردیم همان هدفی است که سیاست و فعالیت سیاسی نیز باید برای تحقق همان هدف انجام شود یعنی مبارزه و تلاش برای تحقق عدالت، برابری، آزادی و آگاهی در جامعه. اگر سیاست برای غیر این هدف تعریف شود، یک عمل غیر انسانی و تنها در جهت تأمین

منافع شخصی و نفسانی خواهد بود. اما در رابطه بین این دو عنصر، فرهنگ و اندیشه از این امتیاز برخوردار است که می‌تواند سیاست را انسانی بسازد و آن را در محور عدالت و برابری و آزادی هدایت کند. سیاست بدون اندیشه و فرهنگ نه می‌تواند دوام بیاورد و ماندگار شود و نه می‌تواند انسانی و ارزشی عمل کند.

از این رو سیاستمداران هم باید بدانند که سیاست آنان برای این که ماندگار شود و به یک جریان تاریخی تبدیل گردد و وجهه انسانی پیدا کند، به فعالیت گسترده فرهنگی و حضور مؤثر فرهنگیان، نویسندگان، محققان، شاعران و هنرمندان نیاز دارد. نمونه روشن این رابطه دیالکتیکی بین «فرهنگ» و «سیاست»، نهضت عدالتخواهی به رهبری استاد شهید مزاری است که در کنار مبارزات سیاسی و فداکاری‌های شهدا و مجاهدان و نیروهای نظامی، این انبوهی از آثار تولید شده فکری و فرهنگی و نشراتی و فعالیت‌های گسترده فرهنگی بود که این جریان شکوهمند و نهضت بزرگ سیاسی را هم تقویت کرد و نیرومندش ساخت و هم آن را در سطح جامعه و تاریخ مردم ما ماندگار ساخت.

دوم:

مطلب دیگر این است که با توجه به انبوهی از ضرورت‌ها و نیازهای فکری و فرهنگی و با وجود محدودیت‌های مادی و مشکلات و چالش‌های مختلف دیگر در شرایط حاضر، نمی‌توان به همه موضوعات پرداخت، باید اولویت‌ها را شناسایی کرد و به تدوین و تبیین آن‌ها پرداخت.

به نظر این جانب در وضعیت کنونی در طرح‌های پژوهشی به محورهای ذیل باید اولویت داده

شود:

۱. تدوین تاریخ کشور حتی به شکل واقعه نگاری آن اولویت نخست است. در محور تاریخ بدون شک تدوین تاریخ یک قرن اخیر و به طور خاص نیم قرن اخیر از اولویت خاص برخوردار است. اهمیت نیم قرن اخیر از آن جهت است که هر سال آن شاهد ده‌ها حوادث کوچک و بزرگی است که مانند حلقات یک زنجیر به همدیگر مرتبط بوده و در مجموع در سرنوشت عمومی کشور و مردم ما تأثیر شگرفی داشته است. در این رابطه تاریخ شفاهی و تدوین خاطرات و یادداشت‌های اشخاص حاضر در صحنه از اهمیت خاصی برخوردار است.

۲. معرفی چهره‌ها و نخبگان و فعالان عرصه‌های مختلف اجتماعی محور مهم دیگر است که اکنون تدوین و نشر (رویش‌های نو از دیار کهن بامیان) یک نمونه برجسته آن است. این محور باید توسعه یابد و از منظرهای گوناگون تعقیب شود. زیرا نخبگان و چهره‌ها، در حقیقت تاریخ سازان کشور هستند.

۳. در بعد اندیشه سیاسی، مسایل مختلف مرتبط به حقوق اساسی و بنیادهای نظام سیاسی از منظرها و ابعاد مختلف از اولویت‌های دیگر شرایط کنونی است. شما می‌دانید که در طول تاریخ افغانستان، نظام‌های سیاسی مختلفی حاکم بوده؛ از امارت و سلطنت تا جمهوریت و جمهوری دموکراتیک و جمهوری اسلامی؛ از نظام کاملاً متمرکز تا نیمه متمرکز، از نظام پارلمانی تا ریاستی و نیمه ریاستی، از حکومت کمونیستی تا اسلامی و لیبرال دموکراسی. این نظام‌ها کمتر ناشی از اراده مردم و بیشتر ناشی از ایدئولوژی‌های گروه‌هایی بوده که حکومت را به طور میراثی و یا از راه جنگ و کودتا و تغلب به دست گرفته‌اند. اما هیچ کدام از این نظام‌ها نتوانسته از ثبات و دوام برخوردار شود و هیچ کدام نتوانسته چالش‌ها و مشکلات اصلی کشور را حل کند و بر منازعات و تضادها نقطه پایان بگذارد. بنا بر این نوع نظام سیاسی یکی از محورهای اصلی مبارزات و حتی عامل جنگ‌ها و منازعات خونین نیز بوده و هر جریان سیاسی و فکری بر نظام خاص مورد نظر خود پافشاری کرده است و تا زمانی که ما به یک نظام مورد توافق همه گروه‌های سیاسی و اجتماعی و تأمین کننده منافع همه جوامع متکثر قومی و زبانی و مذهبی دست پیدا نکنیم، جنگ‌ها و منازعات همچنان ادامه خواهد یافت. از این رو برای همه پژوهش‌گران لازم است که نظام‌های سیاسی را از ابعاد مختلف و با همه موضوعات مرتبط و دخیل در دولت‌داری و حکومت‌داری از نو و با توجه به مشکلات عینی کشور مورد بحث قرار دهند و برای بحران متداوم کشور از این زاویه راه حل ارائه کنند.

فدرالیسم هم از همین منظر قابل توجه و تأمل است. فدرالیسم همه بحث‌ها در مورد نظام سیاسی را در بر نمی‌گیرد. در فدرالیسم تنها یکی از ابعاد مرتبط به نظام سیاسی مورد بحث قرار می‌گیرد. فلسفه اصلی فدرالیسم پاسخ به این سؤال است که قدرت از نگاه عمودی در میان دولت مرکزی و ولایات چگونه باید توزیع شود؟ نوع رابطه بین مرکز و مناطق و مردمان اطراف همواره یکی از چالش‌ها و منازعات سیاسی و اداری و اقتصادی بوده است مخصوصاً در کشورهایی که داری مناطق جغرافیایی بسیار وسیع یا نفوس زیاد و یا دارای تنوع قومی و زبانی و مذهبی هستند. فدرالیسم یکی از مناسب‌ترین اشکال نظام سیاسی و اداری است که از تکثر و تنوع در عین وحدت حمایت می‌کند و در

میان مناطق و جوامع متکثر و متنوع وحدت و همبستگی ایجاد می‌کند بدون این که در میان آنان روحیه تبعیض و انحصار طلبی و احساس حقارت و یا نفرت و کینه ایجاد شود.

اهمیت فدرالیسم در جهان امروز رو به افزایش است. هم اکنون ۲۸ کشور که ۴۰٪ از کل جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند، دارای نظام فدرال هستند. تقریباً همه دموکراسی‌هایی که دارای مساحت و مناطق وسیع هستند یا شمار بزرگی از جمعیت جهان را در خود دارند، فدرال می‌باشند. این ۲۸ کشور عبارت هستند از: آرژانتین، استرالیا، اتریش، پالاو، بلژیک، بوسنی و هرزگوین، برزیل، کانادا، جزایر کمور (جمهوری فدرال قمر)، جمهوری دموکراتیک کنگو، اتیوپی، آلمان، هند، عراق، مالزی، مکزیک، میکرونیزی، نیجریه، پاکستان، روسیه، سانت کیتس و نیویس، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سودان، سوئیس، امارات متحده عربی، ایالات متحده آمریکا و ونزوئلا. در این رابطه کشورهای دیگری هم هستند که در عمل فدرال هستند و یا عناصر مهمی از فدرالیسم را در خود گنجانده‌اند ولی به طور رسمی نظام خود را فدرال تعریف نکرده‌اند و در عین حال نامتمرکز محسوب می‌شوند. کشورهای دیگری نیز وجود دارد که هم اکنون بحث‌های جدی در مورد فدرال شدن آن‌ها جریان دارد و از آن جمله افغانستان است.

کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» که در اواخر سال ۱۴۰۱ نگارش یافته و از طریق بنیاد اندیشه نشر شد، نخستین مرحله از مطالعات این جانب در این موضوع است که اولین گزارش نسبتاً مفصل از روایت فدرال‌خواهی و معرفی فدرالیست‌ها در افغانستان در طول مدت بیش از ۶۰ سال اخیر است و خاستگاه سیاسی و اجتماعی، بنیانگذاران طرح فدرال و طرفداران و حامیان آن و همچنین افراد و جریان‌های مخالف فدرالیسم و دلایل موافقان و مخالفان آن را به تفصیل نقل و نقد کرده است. در مرحله دوم سه کتاب دیگر است که از منابع خارجی ترجمه شده و تجربه بین‌المللی فدرالیسم را به صورت مقایسه‌ای و تطبیقی در ۲۸ کشور جهان تحلیل کرده است و امیدوارم تا پایان امسال این سه کتاب نیز به چاپ برسد.^۱ در مرحله سوم و در یک جستار دیگر، دوباره مسایل و موضوعات کلیدی در مورد تطبیق فدرالیسم در افغانستان را به بحث گرفته‌ایم که امیدوارم تا پایان امسال تدوین و تنظیم

۱. یکی از این کتاب‌ها به نام «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» نوشته جورج اندرسون در سال ۱۴۰۲ نشر

آن نهایی شود.

سوم:

مطلب آخر این است که در شرایط کنونی کشور و جامعه ما هماهنگی بین نهادهای فرهنگی و فکری یک ضرورت اجتناب ناپذیر است. هیچ شخصی یا نهادی به تنهایی نمی‌تواند همه بار را بر دوش بکشد و همه نیازها را برآورده سازد. نهادهای فرهنگی همسو باید با مساعی مشترک و برنامه ریزی مشترک، اولویت‌ها را شناسایی کرده و روی طرح‌های مشترک کار کنند. آخرین نکته مهم هم ضرورت فداکاری و تحمل ریاضت است. باید توجه کنیم که وضعیت اقتصادی جامعه ما هیچ گاه به گونه‌ای نبوده که پاسخگوی همه نیازهای فرهنگی باشد و پروژه‌های علمی و فکری را حمایت کند و از طرف دیگر کار فکری و فرهنگی خود یکنوع مبارزه است و مبارزه به فداکاری، از خودگذری و تحمل فقر، مشقت و رنج و ریاضت نیاز دارد. فرهنگیان، نویسندگان و محققان ما باید فعالیت خود را یک مسئولیت انسانی و ملی و دینی و جزء مبارزات وسیع مردم خود تلقی کنند. قلم و اندیشه شما باید طلایه دار مبارزات سیاسی و پیشاهنگ حرکت روشنگری و آزادی‌خواهی و عدالت‌طلبی باشد.

در پایان ضمن این که کار سترگ همکاران و دوستان را در «بنیاد اندیشه» و در «مجمع علما و طلاب بامیان» تقدیر می‌کنم، از طرف بنیاد اندیشه دست همکاری و همدلی و همفکری به سوی همه اندیشمندان و پژوهشگران دراز کرده و از همه علاقه‌مندان فرهنگ و تاریخ کشور می‌خواهم که در شرایط دشوار کنونی که از یک سو استبداد سیاسی و انحصار قومی و مذهبی گلوی مردم ما را می‌فشارد و از سوی دیگر برخی از سیه‌دلان و بدسگالان، همچنان بر طبل تفرقه می‌کوبند و ارزش‌های مقاومت عدالت‌خواهی و آزادی‌طلبی ما را نشانه گرفته‌اند، کمر همت بر بسته و به تدوین تاریخ جهاد و مقاومت و نهضت عدالت‌خواهی و اعتلای فرهنگ و احیای ارزش‌های فرهنگی و هویتی خود بپردازند.

والسلام

سرور دانش

رئیس بنیاد اندیشه

۱۴ سرطان ۱۴۰۲

نادیده گرفتن بافت متنوع و متکثر جامعه عامل اصلی گسست‌ها و فروپاشی‌ها^۱

(مروری بر درس‌ها و چالش‌های دوره جهاد و تحلیل وضعیت جاری افغانستان)

قَدْ خَلَتْ مِنْ قَبْلِكُمْ سُنَنٌ فَسِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانظُرُوا كَيْفَ كَانَ عَاقِبَةُ الْمُكْذِبِينَ. هَذَا بَيَانٌ لِلنَّاسِ وَهُدًى وَمَوْعِظَةٌ لِّلْمُتَّقِينَ. وَلَا تَهِنُوا وَلَا تَحْزِنُوا وَأَنْتُمْ الْأَعْلَوْنَ إِنْ كُنْتُمْ مُؤْمِنِينَ. إِنْ يَمْسَسْكُمْ قَرْحٌ فَقَدْ مَسَّ الْقَوْمَ قَرْحٌ مِّثْلُهُ وَتِلْكَ الْأَيَّامُ نَدَاوَلَهَا بَيْنَ النَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا وَيَتَّخِذَ مِنْكُمْ شُهَدَاءَ وَاللَّهُ لَا يُحِبُّ الظَّالِمِينَ. (آل عمران / ۱۳۷ - ۱۴۰)

برادر گرامی، مجاهد عالیقدر استاد عطا محمد نور رئیس این مجلس باشکوه، رهبران معظم جهادی و سیاسی، اعضای محترم هیأت رئیسه و شورای رهبری شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان، مسئولین دارالانشا و کمیته‌ها، خواهران و برادران، مهمانان گرامی و مردم شریف و باعزت افغانستان! السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

در ابتدا سالروز پیروزی جهاد شکوهمند و رهایی‌بخش افغانستان بر ضد اشغال‌گران شوروی وقت و حکومت دست‌نشانده آن را به تمام مردم افغانستان و مخصوصاً به مجاهدان و مبارزان راه آزادی و خانواده‌های معظم شهدا تبریک می‌گوییم و به روان پاک همه شهدا و مخصوصاً به روان سرداران جهاد و قافله‌سالاران شهدا شهید وحدت ملی استاد شهید عبدالعلی مزاری، قهرمان ملی احمدشاه

۱. بیانیه به مناسبت مراسم گرامیداشت از ۸ ثور، سالروز پیروزی جهاد که از سوی شورای مقاومت ملی

برای نجات افغانستان برگزار شده بود. (۸ ثور ۱۴۰۲ - ۲۸ اپریل ۲۰۲۳)

مسعود شهید، شهید صلح استاد برهان‌الدین ربانی و سایر گلگون کفنان راه عدالت و آزادی درود می‌فرستم.

همچنین لازم می‌بینم در آغاز تشکر کنم از رئیس جلسه استاد عظامحمد نور، جناب استاد حاجی محمد محقق و جناب یونس قانونی و اعضای هیأت رئیسه و هیأت رهبری شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان که از عضویت «حزب عدالت و آزادی افغانستان» در این شورا استقبال کردند و هم در جلسه خاص هیأت رئیسه و هم در نشست باشکوه امروز، مراتب حمایت و تأیید خویش را اعلام داشتند. سپاس از همه شما.

حضار گرامی!

با اکتانام از فرصت و با توجه به این که در مورد مسایل مربوط به پیروزی جهاد بسیاری از سخنرانان دیگر به تفصیل سخن گفتند، از محضر شما اجازه می‌خواهم که با یک جمع بندی مختصر از گذشته‌ها، به تحلیل کوتاهی از وضعیت موجود افغانستان و ذکر چالش‌ها و راه‌حل‌ها پردازم.

تاریخ کشور ما در طول قرون و اعصار و مخصوصا در یک قرن اخیر ضمن این که مشحون از افتخارات و فرازهای بسیار شکوهمند است، در عین حال، برای همه ما آموزنده و چراغ راه آینده است و مایه عبرت از این جهت که در مبارزات سیاسی خود در مسیر درست حرکت کنیم و از تکرار اشتباهات، غفلت‌ها و کژروی‌ها اجتناب نماییم.

گسست‌ها و درس‌ها

در طول یک قرن اخیر ما شاهد تضادها و منازعات و در نتیجه گسست‌ها و انقطاع‌های مداوم بوده‌ایم، به گونه‌ای که اگر یک گام به پیش برداشته‌ایم، دو گام دیگر به عقب رفته‌ایم. در یک صد سال از زمان امان الله خان تا کنون، در مقطع‌های بسیار کوتاهی، فرصت برای اصلاحات، توسعه، ثبات و رفاه میسر شده، ولی بیش از ۷۰ درصد این دوره با جنگ، خشونت و حاکمیت ستم و استبداد سپری شده است. در فراز و فرودهای این یک قرن، از نگاه داخلی، نظام سیاسی کشور همواره در کشاکش دو قطب متضاد، در حال فروپاشی و گسست قرار داشته است؛ دو قطب افراط و تفریط، دو قطب آزادی و استبداد، عدالت و تبعیض، دانایی و جهالت و آگاهی و تحجر. اما از نگاه خارجی نیز در

مواردی شاهد تجاوز و اشغالگری قدرت‌های خارجی و مقاومت بی‌نظیر و متحدانه مردم افغانستان بوده‌ایم.

در میان درس‌هایی که از این فراز و فرودها باید بیاموزیم، سه موضوع، بسیار مهم است که از گذشته‌های دور تا وضعیت امروزی باعث بی‌ثباتی و تداوم بحران در کشور شده است:

اول این که برای دولت-ملت‌سازی، تنها براندازی یک نظام یا یک رژیم کافی نیست. تجربه یک قرن اخیر کشور نشان داد که توسعه و ترقی یک کشور، به ترسیم اهداف بزرگ ملی و برنامه بلندمدت دولت-ملت‌سازی نیاز دارد و تنها براندازی یک نظام یا یک حکومت نمی‌تواند ما را به آن هدف برساند و از همین رو نه کودتا راه‌حل بوده و نه جنگ و تغلب و نه اعمال زور و انحصار قدرت و هیچ کدام نتوانسته در افغانستان یک نظام پایدار و باثبات را پی‌ریزی کند و ما همچنان در دولت-ملت‌سازی هنوز هم ناکام هستیم.

دوم این که اندیشه‌های ایدئولوژیک افراطی چپ و راست نیز نه تنها عامل نجات نبوده بلکه خشونت‌ها و کشتارها را توجیه کرده و به استبداد و انحصار و رژیم‌های توتالیتر انجامیده است و در همین رابطه قرائت‌های افراطی از دین و شریعت از سوی گروه‌هایی مانند القاعده و طالبان و مانند آن‌ها نیز نه تنها در تزکیه و رشد معنوی خلق و تأمین صلح و ثبات پایدار کمک نکرده، بلکه باعث بی‌اعتبار شدن دین و ارزش‌های معنوی، دینی و جهادی نیز شده است.

سوم این که اتکا بر قدرت‌های خارجی از انگلیس و شوروی گرفته تا آمریکا نه تنها بحران کشور را حل نتوانسته بلکه باعث تداوم آن شده است. زیرا قدرت‌های خارجی تنها بر مبنای منافع خود کار می‌کنند و هر موقع که منافع آنان ایجاب کند حتی از همه شعارها، ادعاها و پیمان‌های خود عقب‌نشینی می‌کنند، چنان که دو سال پیش توافقنامه صلح دوحه زمینه تسلیم کردن افغانستان به گروه طالبان را فراهم کرد و جامعه بین‌المللی و در رأس آمریکا با این عمل خود نه تنها تعهدات خود در قبال افغانستان بلکه همه ارزش‌های دموکراسی، حقوق بشر، حقوق زنان و حاکمیت قانون را به معامله گرفتند و موجب ایجاد یک بحران دیگر در افغانستان شدند.

ریشه اصلی تداوم بحران

بنا بر آنچه گفته شد، عامل اصلی تداوم وضعیت اسفبار در کشور، فقدان اندیشه استراتژیک و بلندمدت ملی بوده است و این که از جنگ و خشونت صرفاً برای کسب قدرت کار گرفته شده و نه برای رشد و توسعه وطن و ایجاد صلح و ثبات پایدار در کشور.

در کنار فقدان اندیشه استراتژیک، بی توجهی یا نادیده گرفتن ویژگی‌های خاص ساختار و ترکیب اجتماعی و فرهنگی جامعه افغانستان مبنی بر تعدد و تنوع فکری، زبانی، قومی و مذهبی، عامل اصلی دیگری بوده که باعث شده به ریشه اصلی مشکلات و بحران مزمن تاریخی این کشور توجه نشود و با تکیه بر انحصار و تبعیض قومی و زبانی، شکاف‌های اجتماعی و سیاسی هر روز عمیق‌تر شود و بی‌ثباتی‌ها ادامه یابد.

نه تنها رژیم‌های چپ افراطی خلق و پرچم و رژیم افراطی و انحصارگرای امارت طالبان بلکه هیچ یک از نظام‌های گذشته به شمول نظام جمهوریت از یک میکانیزم شفاف و ساختار متقن و محکم برخوردار نبودند که ترکیب و بافت ویژه متنوع و متکثر جامعه ما را به طور کامل انعکاس بدهد و از یکسان‌سازی و متمرکزسازی و استبداد سیاسی و انحصار قومی و سرانجام از فروپاشی جلوگیری کند.

البته علاوه بر مشکلات سیاسی و عوامل فراوان دیگری که باعث فروپاشی نظام جمهوریت گردید، می‌خواهم مطلب کوتاهی را تنها از زاویه دولت‌سازی و مرتبط به قانون اساسی در مورد متعادل و متوازن‌سازی قدرت سیاسی یادآوری کنم. در طول دوره ۱۸ سال از زمان تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲، متأسفانه مجریان قانون، نص و روح قانون را نه درست درک کردند و نه درست تطبیق کردند. از همین جهت در طول سال‌های یادشده، شورای ملی با همه صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی برای آن پیش‌بینی شده بود، به حاشیه کشانده شد، هم در زمینه قانون‌گذاری و هم در مورد نظارت بر اعمال حکومت و رأی اعتماد به اعضای کابینه که نمونه‌های زیادی را همگی به خاطر داریم و این وضعیت باعث شد که هر سه قوه دولت، تا آخر نتوانستند در مسیر قانونی خود حرکت کنند.

همچنین در بخش غیرمتمرکزسازی اداره و تفویض صلاحیت به ادارات محلی و گروه‌های قومی، با این که در فصل نهم قانون اساسی صلاحیت‌های مناسب برای اداره محلی و شوراهای ولایتی و ولسوالی و قریه و همچنین تقسیمات عادلانه اداری 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 دو قانون مهم در مورد غیرمتمرکزسازی و نقش دادن به مردم ولایات به تصویب نرسید و از طرف دیگر انتخابات شوراهای ولسوالی و قریه که یک رکن مهم اداره محلی بودند و همچنین انتخابات شاروالی‌ها به دلایل نامعلوم و ناموجه برگزار نگردید و به همین جهت یک ثلث قانونی اعضای مشرانو جرگه نیز در طول آن سال‌ها هرگز تکمیل نگردید چون یک ثلث آن باید از طریق شوراهای ولسوالی‌ها معرفی می‌شد، در حالی که این شوراها اصلا ایجاد نشدند و دقیقا به همین جهت با این که بعد از ۱۸ سال تجربه، تعدیل قانون اساسی یک ضرورت جدی و حیاتی بود، ولی هیچگاه امکان برگزاری لویه جرگه تعدیل قانون اساسی آنچنان که در قانون اساسی تعریف شده بود، وجود نداشت چون اعضای قانونی لویه جرگه کامل نبود و این باعث شده بود که طرح هر نوع اصلاحات با بن بست مواجه شود و براستی اگر قانون اساسی تعدیل می‌شد، شاید سیر حوادث به گونه دیگری رقم می‌خورد و امروز شاهد بعضی اتفاقات نمی‌بودیم.

از طرف دیگر شوراهای ولایتی ما با همه مصارف گزافی که برای انتخابات و فعالیت آن‌ها در نظر گرفته شد، در عمل از هیچ‌گونه صلاحیت قابل توجهی برخوردار نبودند 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 صرفا صلاحیت مشورتی و در هر حالت تبدیل به یک نهادی شده بود بدون خاصیت و در مغایرت با فلسفه وجودی‌ای که برای چنین نهادی در نظر گرفته شده است.

همچنین در زمینه تطبیق قانون احوال شخصیه اهل تشیع و تنظیم و تدوین کتاب‌های معارف در زمینه مضمون تعلیمات دینی برای شیعیان که در مواد مربوطه قانون اساسی احکام خاصی در نظر گرفته شده بود و همچنین در مورد زبان‌های سوم رسمی در مناطقی که به آن‌ها تکلم می‌شد و در مورد انکشاف سایر زبان‌های ملی کشور که در ماده ۱۶ قانون اساسی پیش‌بینی شده بود، هیچ‌گونه اقدام جدی صورت نگرفت.

در مورد 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، هیچ نوع قانون یا پالیسی و برنامه خاصی از جانب حکومت و شورا تدوین و اجرا نشد.

مهم‌تر از همه این که در طول نزدیک به ۲۰ سال هیچ کس نفهمید که بالاخره صلاحیت تفسیر قانون اساسی از کیست و در حالات تعارض قوانین و یا اختلاف و نیاز به تفسیر قانون که هر روز هم پیش می‌آید، به کجا و به کدام مقام باید مراجعه کرد؟

موضوع بسیار مهم دیگر این بود که نظام جمهوریت بعد از توافقنامه بن و قانون اساسی جدید، از یکسو بر مبنای مشارکت عادلانه اقوام تأسیس شده بود اما از سوی دیگر برای این مشارکت، هیچ میکانیسم قانونی روشن، معقول و عملی وجود نداشت و هیچ کسی نمی‌دانست که حضور اقوام در نظام با چه میکانیسمی باید تأمین شود و لذا مشارکت اقوام در حقیقت به یک معامله سیاسی بین سیاستمداران تبدیل شده بود و هیچ گونه تضمین عملی برای حقوق واقعی اقوام وجود نداشت، تا همگی خود را در آینه نظام حس کنند و باعث شود که همه اقوام در بین خود احساس الفت، همدلی، برابری و برادری پیدا کنند و پیوندهای وحدت ملی تقویت گردد، بلکه بر عکس یک نوع رقابت منفی و بی‌اعتمادی در میان اقوام شکل گرفت و هر روز بر شکاف‌های قومی و زبانی و نارضایتی مردم و نیروهای سیاسی افزوده شد و این خود، باعث ناتوانی نظام جمهوریت گردید.

بدین ترتیب در نظام جمهوریت، شاخصه‌هایی که برای توزیع نسبی قدرت بین حکومت و پارلمان و بین مرکز و ولایات در قانون اساسی وجود داشت بکلی نادیده گرفته شد. عامل این وضعیت هم زمامداران و کارگزاران دولت مخصوصاً اشخاص درجه اول نظام بودند که قانون را درست تطبیق نکردند و هم وجود ابهامات و ساختار بسیار کلی و پیچیده قانون اساسی بود که زمینه سوء استفاده و تفسیرهای متفاوت و متعارض را فراهم کرده بود و در طول آن سال‌ها فرصتی فراهم نشد که این ابهامات و کاستی‌های نظام رفع گردد.

اما این نظام با همه این ضعف‌ها و کاستی‌ها، از یک نوع مشروعیت قانونی برخوردار بود و این ظرفیت را داشت که در فرصت‌های مناسب، در دل و متن آن اصلاحات لازم انجام شود و زمینه ثبات

پایدار و توسعه و رفاه کشور را فراهم سازد که متأسفانه در اثر یک توطئه داخلی و بین المللی این نظام سقوط داده شد و کشور ما وارد یک مرحله دیگری از بحران گردید.

راه حل بدیل چیست؟

اما اکنون که به هر دلیلی این نظام سقوط کرده است، سؤال اساسی این است که راه حل بدیل چیست؟ آیا امارت طالبان می تواند راه حل بحران افغانستان حساب شود؟

پاسخ این سؤال بسیار روشن است، پروژه طالبانی و نظام امارت به هیچ صورت نمی تواند راه حل افغانستان شمرده شود. طالبان در دو دوره حاکمیت خود به اثبات رسانده که به هیچ صورت شایستگی رهبری کشور را ندارد. این گروه با یک توطئه و دسیسه و در پوشش مذاکره و صلح بر سرنوشت کشور مسلط ساخته شد و تا کنون در طول ۲۰ ماه گذشته، خود را فقط با اعمال زور و سرکوب، بر اریکه قدرت حفظ کرده است. امارت طالبان در دو بعد داخلی و بین المللی هیچگونه موفقیتی به دست نیاورده و در میان مردم افغانستان هیچگونه مشروعیت یا مقبولیتی کسب نکرده و بلکه هر روز نفرت مردم نسبت به این گروه در حال افزایش است چون این گروه هیچ نوع پیام نو یا شعار تازه و یا اندیشه‌ای ندارد که باعث مقبولیت آن و موجب اعتماد مردم گردد. در بعد اقتصادی شاهد افزایش فقر، گرسنگی و بیکاری و فروپاشی نظام اقتصادی کشور هستیم و اکنون بسیاری از مردم تنها به کمک‌های بشردوستانه خارجی متکی هستند و پروژه‌های انکشافی و کاروکسب مردم به طور کلی متوقف گردیده است. در بخش حقوقی، فرهنگی و آموزشی، این گروه افغانستان را به قرون وسطی برگردانده و حقوق سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نه تنها زنان و دختران بلکه حقوق اساسی تمام شهروندان را سلب کرده است. سیل مهاجرت و فرار مغزها، کشور را از کادرهای متخصص و کاردان تهی ساخته و استبداد و خودکامگی مطلق و اعمال فراقانونی کارگزاران طالبان، کشور را به حکومت جنگل تبدیل کرده است و بدتر از همه این که تمام این اقدامات و رویه‌های غیر انسانی به نام دین و شریعت اسلام انجام می‌شود که در جای خود ارزش‌های برین و تعالیم عالیه وحیانی و الهی را در انظار جهانیان مخدوش و لکه‌دار ساخته است.

حضار گرامی!

گروه طالبان مانند تمام گروه‌های تندرو و افراطی دیگر در تاریخ کشور ما، غیر از براندازی و ویرانگری هیچ خاصیت یا فضیلت دیگری ندارد و اهل سازندگی و اداره و مدیریت و حکمرانی و دولت‌داری نیست. از همین رو ادعای عدم موجودیت بدیل برای طالبان، هم یک ادعای بی‌پایه و یکنوع لابی‌گری مبتذل و عریان برای قباحت‌زدایی از طالبان است که از سوی برخی از حلقات داخلی و خارجی صورت می‌گیرد. مگر این گروه چه خصوصیت یا امتیازی دارد که در کشور بزرگی مثل افغانستان برای آن‌ها بدیلی وجود نداشته باشد؟ بلی این درست است که طالبان در ویرانگری و انتحار و تخریب واقعا بدیل ندارد. اما در اساس، طرح این نوع شعارها برای گمراه ساختن مردم و اغفال دنیا و زمینه‌سازی برای کسب مشروعیت و به رسمیت شناختن این گروه است.

ما ضمن تقدیر از قطعنامه امروز شورای امنیت سازمان ملل متحد که به اتفاق آرا در حمایت از حقوق زنان افغانستان و محکومیت طالبان صادر شد، امیدوار هستیم که با تعیین تیم جدید و نماینده جدید از سوی سازمان ملل متحد و همچنین نشست دو روز بعد نمایندگان کشورها در دوحه، یک ارزیابی واقع‌بینانه و منصفانه و در مطابقت با معیارهای پذیرفته شده حقوقی و سیاسی انجام شود و از طرح‌ها یا لابی‌گری‌های مغرضانه و جهت‌دار در جهت به رسمیت شناخته شدن طالبان جلوگیری گردد و بلکه در مقابل از گروه‌ها و ائتلاف‌های مخالف طالبان حمایت به عمل آید.

موضع جدید کشورهای منطقه در نشست اخیر سمرقند و در رأس موضع کشور روسیه امیدوار کننده است. همه کشورهای همسایه و منطقه باید بدانند که گروه طالبان بارها امتحان خود را داده و حکومت امارت طالبان بر مبنای افراطیت و انحصار طلبی تک‌قومی، تک‌زبانی، تک‌حزبی و تک‌جنسیتی استوار است و به هیچ صورت به وعده‌های این گروه نمی‌توان اعتماد کرد. رابطه بین گروه طالبان و سایر گروه‌های تروریستی یک رابطه استراتژیک، فکری و عقیدتی است و هرگاه این گروه موفق شود در افغانستان خود را تثبیت کند، تمام گروه‌های تروریستی دیگر، به طور خاص منطقه آسیای میانه و حتی چین و ایران و پاکستان و هند را هدف قرار خواهند داد. مردم افغانستان که با تمام مردمان منطقه روابط دیرینه و دوستانه همسایگی، تاریخی، فرهنگی و اقتصادی دارند، علاقه‌مندند که کشورهای منطقه نیز منافع واقعی مردم افغانستان را در نظر بگیرند و بدین جهت هیچ

کشوری نباید دشمنان مردم افغانستان را به رسمیت بشناسد و یا این که به تقویت و تعامل مثبت با آنان بپردازد.

هموطنان گرامی!

با توجه به آنچه گفته شد شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان و احزاب و نهادهای عضو آن با درس گرفتن از گذشته تنها به براندازی طالبان نمی‌اندیشد. ما هم برای کوتاهمدت و اولویت فوری یعنی تغییر وضعیت موجود، برنامه و طرح داریم و هم برای بلندمدت و نظام آینده کشور و حل بنیادی و عادلانه مناسبات ملی. چون بعد از تجربه نظام جمهوری در ۲۰ سال گذشته و حاکمیت نامشروع گروه طالبان اکنون فرصتی فراهم شده است که در مورد ساختار نظام سیاسی، تجدید نظر اساسی صورت گیرد. ما به سازوکارهای دقیق تر و نوتر نیاز داریم که بتواند همه شکافها و درزها را به روی نفوذ خودمحموری، استبداد، تکروی، قوم‌گرایی و ایل و تبارگرایی ببندد و برای همه اقوام، احزاب، گروه‌های اجتماعی و مناطق مختلف کشور، زمینه مشارکت و فرصت‌های برابر را فراهم کند. ما ضمن تأکید بر هماهنگی، همدلی و وحدت همه نیروهای ضدطالبان، از همه می‌خواهیم که به تنوع، فراگیری و چندصدایی جامعه نیز احترام بگذارند و اجازه دهند که همه گروه‌ها و اقشار با دیدگاه‌های متفاوت و برنامه‌های متفاوت خود در میدان مبارزه حضور یابند اما همگی باید کوشش کنند که مشترکات را به حد اکثر و تفاوت‌ها و اختلاف‌ها را به حد اقل برسانند.

شورای مقاومت ملی برای نجات افغانستان بستر مناسب و باظرفیتی است برای همه نیروهای صادق و متعهدی که به آینده مردم خود می‌اندیشند و از منطق، خرد و اعتدال پیروی می‌کنند. این شورا برای حل بحران و نجات کشور از وضعیت اسفبار کنونی، طرح‌ها و برنامه‌های جامع، معقول و منطقی کوتاهمدت و درازمدت دارد که با توجه به کمبود وقت نمی‌توانم به توضیح آن‌ها بپردازم.

تشکر از توجه شما

والسلام علیکم.

ناتوانی و فرسودگی نظام حقوق بین الملل

(ضرورت تأسیس کنفدراسیون یا دولت فدرال جهانی)

امروز تقریباً برای همگان روشن شده است که نظام حقوق بین الملل علی‌رغم داشتن سازوکارهای بسیار گسترده، پیچیده و پرهزینه و برخلاف امیدواری‌های مردمان دنیا، در حل واقعی مشکلات و بحران‌های بین‌المللی مخصوصاً در عرصه صلح و امنیت جهانی، بیش از هر وقت دیگر دچار ناتوانی شده و از یک نوع فرسودگی و حتی بن‌بست رنج می‌برد و اکنون به یک تحول بنیادین نیاز دارد. در این نوشته کوتاه به پیشینه و اهداف حقوق بین الملل و چالش‌های آن پرداخته و به اختصار برای خارج شدن از این ناتوانی و فرسودگی راه‌حل‌هایی پیشنهاد می‌گردد.

پیشینه حقوق بین الملل:

از نگاه مؤرخان غربی گروسیوس هالندی در قرن ۱۷ میلادی با تألیف کتابی در باره «حقوق جنگ و صلح» در سال ۱۶۲۵ میلادی بنیان‌گذار و پدر حقوق بین الملل مدرن شناخته می‌شود. اما برخی از حقوق‌دانان مسلمان معتقدند که ابویوسف متوفای ۱۷۶ هجری با تألیف کتاب «الخراج» و محمد بن حسن شیبانی متولد کوفه و متوفای ۱۸۹ هجری با تألیف کتاب «السیر الکبیر» که محمد بن احمد سرخسی متوفای ۴۹۰ هجری، آن را شرح کرده است، از نخستین فقها و حقوق‌دانانی هستند که قرن‌ها زودتر از گروسیوس، از حقوق بین الملل سخن گفته‌اند و به همین جهت برخی از غربیان مانند هانس کروسه، شیبانی را گروسیوس اسلام لقب داده است. برخی گفته‌اند شیبانی در این کتاب تصریح کرده که جنگ و جهاد از نگاه اسلام فی‌نفسه و در ذات خود نمی‌تواند دارای ارزش باشد بلکه

آنچه جنگ را برای مسلمانان مجاز می‌گرداند جنگ برای صلح است و در واقع هدف اصلی و بنیادی این است که جامعه بشری در صلح به سر ببرد.

با همه این ملاحظات، حقوق بین‌الملل به مفهوم امروزی و معاصر آن از قرن ۱۷ آغاز می‌شود. به همین دلیل یکی از حقوق‌دانان در یکی از بهترین زمان‌بندی‌ها برای تاریخ حقوق بین‌الملل، ادوار تحول این رشته مهم از دانش حقوق را به سه دوره ذیل تقسیم کرده است که در هر دوره، ویژگی‌های خاصی را با خود همراه داشته است. برای آشنایی ذهن خواننده گرامی این سه دوره را با خصوصیات متبازل هر کدام به اختصار یادآوری می‌کنیم:

دوره اول: از آغاز تاریخ تا ختم قرون وسطی که حقوق بین‌الملل در این دوره دارای خصوصیات ذیل است:

۱- دوره پیدایش حکومت؛ ۲- سلطان و فرد به عنوان موضوع روابط بین‌الملل؛ ۳- ناحیه‌ای بودن روابط بین‌الملل؛ ۴- حاکم بودن قواعد دینی و مذهبی در روابط بین‌الملل.

دوره دوم: دوره رنسانس از پایان قرون وسطی الی اواسط قرن ۱۹ که در این دوره حقوق بین‌الملل دارای خصوصیات ذیل بوده است:

۱- دوره پیدایش حقوق بین‌الملل به معنای جدید؛ ۲- پیدایش دولت‌ها؛ ۳- اروپایی بودن حقوق بین‌الملل.

دوره سوم: از اواخر قرن ۱۹ با ظهور نهضت ماشینیسم الی اکنون که دارای ویژگی‌های ذیل بوده است:

۱- دوره رشد سازمان‌های بین‌المللی؛ ۲- مطرح شدن افراد بشر در حقوق بین‌الملل؛ ۳- اصل همبستگی جهانی به جای استقلال دولت‌ها.

مهم‌ترین اهداف نظام حقوق بین‌الملل معاصر:

با توجه به آنچه گفته شد مهم‌ترین اهداف یا ویژگی‌های برجسته نظام حقوق بین‌الملل در دوره

معاصر و مخصوصاً در قرن ۲۰ و تا کنون، دو موضوع عمده و محوری بوده است:

۱. مطرح شدن قوانین حقوق بشری با مفاهیم و محتوای جدید و مدرن آن به منظور صیانت از حقوق ذاتی انسانی همه افراد بشر:

در این زمینه از نگاه تئوری‌سازی و قاعده‌مندی‌سازی و قانون‌گذاری انصافا گام‌های بسیار ارزنده‌ای برداشته شد که تصویب «اعلامیه جهانی حقوق بشر» در ماه آخر سال ۱۹۴۸ و همچنین تصویب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ از مهم‌ترین اقدامات بود و بعد از این سه سند، کنوانسیون‌های متعدد دیگر در عرصه‌های مختلف برداشته شد و امروز جامعه بین‌المللی در این عرصه صاحب گنجینه ارزشمند حقوقی است. البته بدون شک در سازوکارهای اجرایی هنوز هم با مشکلات فراوانی مواجه است اما از سوی دیگر همه می‌دانیم که امروز در سطح جهانی، هیچ حکومتی و هیچ فرد و گروهی این جرئت را ندارد که به آسانی خود را ناقض حقوق بشر معرفی کند.

۲. اهمیت صیانت از امنیت و صلح جهانی و جلوگیری از جنگ و راه‌حل‌های مسالمت‌آمیز اختلافات:

چنان‌که پیشتر اشاره شد هدف اصلی و بنیادی قواعد حقوق بین‌الملل، تبیین دو پدیده مهم «جنگ» و «صلح» و تلاش برای صیانت از امنیت و صلح جهانی است. این هدف با وقوع جنگ‌های جهانی اول و دوم و اثرات ویرانگر آنها بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. از سوی دیگر همان‌طور که برقراری روابط بین دولت‌ها و سایر تابعان حقوق بین‌الملل و همکاری در میان آنان یک ضرورت است، پیدایش اختلافات و حتی جنگ در میان آنان نیز گاهی اجتناب‌ناپذیر است. بنا بر این جنگ و صلح و راه‌های جلوگیری از جنگ و خشونت یکی از مباحث اصلی حقوق بین‌الملل می‌باشد.

در این رابطه از نگاه قانون‌گذاری و وضع قواعد حقوقی، بطور کلی در دو بخش، قواعد و قوانین مهمی به تصویب رسید:

بخش اول دو قاعده عمومی ذیل است که چارچوب و اساس همه قوانین و اقدامات را تشکیل

می‌دهد:

الف- قاعده الزام به فیصله مسالمت‌آمیز اختلافات؛ بدین معنی که همه تابعان حقوق بین الملل مکلف هستند که تمام اختلافات و منازعات خود را از راه‌های مسالمت‌آمیز حل کنند. منظور از راه‌های مسالمت‌آمیز عبارت است از:

۱- استفاده از راه‌های دیپلماتیک از طریق مذاکره، میانجی‌گری، هیأت‌های حقیقت‌یاب و مانند آن؛

۲- رعایت معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی و موافقت‌نامه‌های دو و چند جانبه؛

۳- مراجعه به نهادهای قضایی مانند دیوان بین‌المللی دادگستری و یا نهادهای حکمیت بین‌المللی.

ب- قاعده منع توسل به زور در روابط بین‌المللی؛ بدین معنی که هیچ یک از تابعان حقوق بین‌الملل با هیچ دلیل و انگیزه‌ای حق ندارند که متوسل به زور و خشونت شوند و از راه جنگ اهداف خود را تعقیب کنند.

در بندهای ۳ و ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد در باره دو قاعده یاد شده چنین آمده است: «سازمان و اعضای آن در تعقیب اهداف مذکور در ماده اول بر طبق اصول زیر عمل خواهند کرد:

۱ - سازمان بر مبنای اصل تساوی حاکمیت کلیه اعضای آن قرار دارد.

۲ - کلیه اعضا به منظور تضمین حقوق و مزایای ناشی از عضویت، تعهداتی را که به موجب این منشور بر عهده‌گرفته‌اند با حسن نیت انجام خواهند داد.

۳ - کلیه اعضا اختلافات بین‌المللی خود را با شیوه‌های مسالمت‌آمیز به صورتی که صلح و امنیت بین‌المللی و عدالت به خطر نیفتد، حل و فصل خواهند کرد.

۴ - کلیه اعضا در روابط بین‌المللی خود از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هرکشوری و یا از هر روش دیگری که با اهداف ملل متحد مابینت داشته باشد خودداری خواهند نمود.

۵ - کلیه اعضا در هر اقدامی که سازمان بر طبق این منشور به عمل آورد به سازمان همه گونه مساعدت خواهند کرد و از کمک به هر دولتی که سازمان ملل متحد علیه آن اقدام احتیاطی یا قهری به عمل می آورد، خودداری خواهند نمود.

۶ - سازمان موافقت خواهد کرد دولت‌هایی که عضو ملل متحد نیستند تا آنجا که برای حفظ صلح و امنیت بین‌الملل ضروری است بر طبق این اصول عمل نمایند.

۷ - هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزء صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند لیکن این اصل به اعمال اقدامات قهری پیش بینی شده در فصل هفتم لطمه وارد نخواهد آورد.»

اما بخش دوم در کنار دو قاعده عمومی فوق، قوانین ویژه جنگ نیز مطرح شد، بدین معنی که هرگاه به هر دلیلی جنگ اتفاق افتاد، طرفین یا اطراف جنگ مکلف هستند که قوانین ویژه جنگ را رعایت کنند. تصویب قوانین خاص جنگ واقعا یکی از اقدامات مهم دیگر قاعده‌مندسازی روابط بین‌المللی است که برخی از حقوق‌دانان از آن با عبارت «انسانی‌سازی جنگ» و یا «قوانین بشردوستانه جنگ» یاد می‌کنند.

در مورد قوانین جنگ در لابلای معاهدات و کنوانسیون‌های مختلف مانند کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) و کنوانسیون‌های بین‌المللی منع استفاده از تسلیحات خاص، احکامی ذکر شده است ولی مهم‌تر از همه «پیمان‌های ژنو» است. این پیمان‌ها در چهار کنوانسیون جداگانه در سال ۱۹۴۸ در شهر ژنو تصویب شدند. در نخستین کنوانسیون، قواعد مرتبط با چگونگی برخورد با «مجروحان جنگی» و در کنوانسیون دوم به قواعد مرتبط با «مجروحان جنگی در نبردهای دریایی» و در کنوانسیون سوم، مساله «اسرای جنگ» و در کنوانسیون چهارم، بخش‌هایی بسیار مهم از قانون جنگ درباره لزوم حفاظت از «غیرنظامیان در زمان جنگ» تدوین و تصویب گردیدند.

بنا بر آنچه گفته شد نظام حقوق بین‌الملل از نگاه قاعده‌مندسازی روابط و مناسبات بین‌المللی در همه عرصه‌ها مخصوصا در دو موضوع محوری «حقوق بشر» و «صیانت از صلح جهانی» گام‌های مهمی برداشته است ولی مساله مهم این است که نظام حقوق بین‌الملل برای تطبیق این قواعد و

قوانین چه میکانیزم اجرایی یا ضمانت اجرایی داشته است و آیا توانسته است که این قواعد و قوانین را به صورت درست تطبیق کند؟

تأسیس سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی برای اجرای قواعد حقوق بین‌الملل:

چنان که در مقدمه گفته شد یکی از ویژگی‌های اصلی نظام معاصر حقوق بین‌الملل مخصوصاً در قرن ۲۰ رشد سازمان‌های بین‌المللی بود و عامل اصلی آن هم این بود که همه دولت‌ها به این نتیجه رسیدند که تطبیق قواعد حقوق بین‌الملل در همه عرصه‌ها مخصوصاً در مورد صیانت از امنیت و صلح جهانی، بدون یک نهاد قدرتمند جهانی که همه دولت‌ها در آن عضو باشند امکان‌پذیر نیست و از این رو در طول بیش از یک قرن اخیر، ده‌ها سازمان و نهاد بین‌المللی تأسیس شدند که به دو مورد مهم آن که ارتباط نزدیک و مستقیم به موضوع مورد بحث دارد می‌پردازیم.

۱- جنگ جهانی اول و تأسیس جامعه ملل:

جنگ جهانی اول در پی کشمکش‌های استعماری دولت‌های اروپایی، به وقوع پیوست. قرن ۱۹ شاهد پیشرفت و شکوفایی عظیمی در اروپا بود که نهضت وسیع اقتصادی را در پی داشت و باعث شد که دولت‌های بزرگ اروپایی به مسابقه برخاسته و در تقسیم مناطق تحت نفوذ غیر اروپایی و غنی از نگاه منابع اقتصادی و بشری، به رقابت بپردازند.

جنگ جهانی اول که آتش آن در ۱۹۱۴ شعله ور گردید، چهار سال طول کشید و در طول این چهار سال، بشریت در معرض حوادث تلخ و هولناکی قرار گرفت. این جنگ به بهانه قتل ولیعهد اتریش توسط یکی از اتباع صربستان به وسیله آلمان در جولای ۱۹۱۴ آغاز گردید. متفقین عبارت بودند از: انگلستان، فرانسه، روسیه، ایتالیا، جاپان، پرتغال، رومانی، یونان، امریکا، برزیل و کشورهای سیام و چین. اما متحدین آلمان عبارت بودند از: امپراطوری عثمانی، اتریش، بلغاریا و مجارستان. جنگ با شکست آلمان و یارانش در پاییز ۱۹۱۸ پایان یافت. در طرف متفقین ۲۷ دولت در جنگ اشتراک داشت. متارکه جنگ در ۱۱ نوامبر ۱۹۱۸ امضا شد.

همین که آتش جنگ خاموش شد، افکار عمومی جهانی، تلاش برای جلوگیری از تکرار چنین فاجعه‌ای را آغاز کرد و همگی احساس نمودند که عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فنی جدید قرن ۲۰ و نیازهای متقابل ملت‌ها و روابط مختلف دولت‌ها با هم‌دیگر، با اندیشه سنتی قدیم یعنی

اندیشه عدم پیروی دولت از هیچ قدرت دیگری، در روابط خارجی خود، سازگاری ندارد و بلکه کاملاً در تضاد می‌باشد و لذا تلاش وسیعی آغاز گردید برای متحد ساختن دولت‌های پراکنده، در چوکات سازمان جهانی‌ای که مصالح و منافع متقابل دولت‌ها را در پرتو صلح، آرامش و عدالت تأمین نماید. از همین رو در معاهدات صلح سال ۱۹۱۹ بر ایجاد «جامعه ملل» تصریح شد و بنا بر این بود که در برابر این سازمان، دولت‌ها از قسمتی از حاکمیت خود دست بردارند اما چنین نشد و جامعه ملل در یک فضایی پر از تناقض و تزلزل، پا به عرصه وجود گذاشت. واقعیت این است که سیاست‌های دولت‌های بزرگ بعد از جنگ جهانی، همچنان مثل گذشته بدون هیچ گونه تغییری ادامه یافت و کوشش هر یک از آنان بر این بود که در کنفرانس صلح، توازن بین قدرت‌های مختلف حفظ گردد و از منافع هر یک حمایت به عمل آید و سرزمین‌ها و دارایی‌های کشورهای شکست خورده بین آنان تقسیم شود و وضعیت گذشته یعنی مستعمره بودن این کشورها، قانونی گردد.

جامعه ملل به خاطر عوامل ضعف یاد شده، حیات متزلزلی داشت و در تلاش‌های خود برای آشتی و هماهنگی بین المللی و تثبیت امنیت جهانی، موفقیت به دست نیاورد و به زودی به حالت غیر فعال درآمد.

۲- جنگ جهانی دوم و تأسیس سازمان ملل متحد:

جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۳۹ بین کشورهای متفقین و کشورهای فاشیستی، آغاز گردید. در سال ۱۹۴۲ در این جنگ ۲۶ دولت متفق در جنگ علیه دول محور شرکت داشتند و در سال ۴۵ تعداد متفقین به ۴۶ کشور رسیده بود. این جنگ بدون شک یک صفحه سیاه و تاریک در تاریخ بشر بود زیرا نتایج آن به مراتب بیش‌تر و بدتر از آن بود که بدبین‌ترین نویسندگان انتظار داشتند. همین که متفقین پیروز شدند، بلا فاصله این موضوع را مورد بحث قرار دادند که جهان بعد از جنگ چگونه باید ایجاد شود تا ثبات و صلح تضمین گردد و از جنگ دیگر جلوگیری به عمل آید و همکاری‌های اقتصادی و اجتماعی تسهیل گردد و از حقوق بشر حمایت شود.

همزمان با آغاز جنگ جهانی دوم و دقیقاً از سال ۱۹۴۱ مذاکرات و کنفرانس‌های متعددی بین سران متفقین، «روزولت» رئیس جمهور امریکا، «چرچیل» صدر اعظم انگلستان و «استالین» رهبر شوروی در کنار موضوعات مربوط به جنگ، مسئله صلح و امنیت جهانی و تأسیس یک نهاد بین‌المللی

مطرح می‌گردید و نهایتاً در کنفرانس سان فرانسیسکو، در ۲۵ اپریل ۱۹۴۵، منشور ملل متحد در ۱۱۱ ماده و یک ضمیمه بین ۵۰ کشور به تصویب رسید و از ۲۴ اکتبر همان سال لازم الاجراء شد.

در ماده اول منشور ملل متحد اهداف ملل متحد به قرار ذیل در نظر گرفته شده بود:

(۱) حفظ صلح و امنیت بین‌المللی.

(۲) توسعه روابط دوستانه در میان ملل بر مبنای احترام بر اصل تساوی حقوق و خود مختاری ملل.

(۳) همکاری بین‌المللی در حل مسائل بین‌المللی و پیش برد احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه بدون تمایز از حیث نژاد جنس زبان و مذهب.

(۴) وجود مرکزی برای هماهنگ کردن اقدامات ملل برای رسیدن به هدف‌های مشترک.

ناکامی سازمان ملل متحد در تطبیق اهداف تعیین شده در منشور:

اکنون سؤال اصلی این است که آیا سازمان ملل متحد در انجام مسئولیت‌ها و وظایف خود و در رسیدن به اهداف فوق، موفق بوده است؟

به طور کلی باید گفت که سازمان ملل متحد در طول تاریخ نظام حقوق بین‌الملل معاصر یکی از بزرگ‌ترین و مهم‌ترین و ماناترین سازمان‌های بین‌المللی بوده و بدون شک دستاوردهای مهمی هم داشته است ولی در بخش صیانت از امنیت و صلح جهانی موفقیت زیادی نداشته است. برای توضیح این ادعا در ابتدا قسمتی از ساختار این سازمان را به اختصار توضیح می‌دهیم و از خلال آن روشن می‌گردد که چالش‌ها و مشکلات اصلی سازمان ملل در ناکام ماندن آن برای تأمین صلح جهانی چیست؟

مجمع عمومی: مجمع عمومی رکن اصلی و جهانی ملل متحد است زیرا کلیه کشورهای عضو در آن شرکت دارند و هریک از اعضا دارای حد اکثر پنج نماینده ولی دارای حق یک رأی می‌باشد. این مجمع در هر سال یک اجلاس عادی دارد ولی در موارد استثنایی می‌تواند اجلاس فوق العاده و اجلاس فوق العاده فوری یا اضطراری نیز برگزار نماید. این مجمع برای تسهیل فعالیت‌های خود

دارای شش کمیته اصلی می‌باشد: کمیته خلع سلاح و امنیت بین‌المللی، کمیته اقتصادی و مالی، کمیته اجتماعی، انسانی و فرهنگی، کمیته ویژه سیاسی، کمیته امور اداری و بودجه و کمیته حقوقی.

نحوه تصمیم‌گیری: هر عضو مجمع عمومی دارای یک رأی می‌باشد. تصمیم مجمع عمومی در مسائل مهم با اکثریت دو سوم اعضای حاضر رأی دهنده صورت می‌گیرد و در سایر مسائل با اکثریت نسبی اعضای حاضر.

شورای امنیت: شورای امنیت مرکب از پانزده عضو است که پنج عضو آن دائمی می‌باشند (چین، فرانسه، انگلیستان، روسیه و آمریکا) و ده عضو دیگر توسط مجمع عمومی از بین اعضا با رعایت تقسیم عادلانه جغرافیایی برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند. مهم‌ترین وظیفه و صلاحیت این شورا مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این شورا می‌تواند برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی حتی متوسل به قوه قهریه نیز شود.

حق وتو: یکی از اختیارات اختصاصی شورای امنیت حق وتو است برای توضیح باید گفت که تصمیم این شورا بر اساس ماده ۲۷ منشور به این ترتیب است که هر عضو دارای یک رأی می‌باشد و تصمیمات آن در مورد مسائل شکلی با رأی ۹ عضو اتخاذ می‌شود، اما در مورد مسائل مهم با رأی مثبت ۹ عضو که متضمن آرای تمام اعضای دائمی باشد اتخاذ می‌گردد. بدین معنی که اگر یکی از کشورهای پنج‌گانه رأی منفی بدهد هر چهارده رأی دیگر اگر مثبت هم باشند بی‌تأثیر خواهد بود. استفاده از رأی منفی اصطلاحاً اعمال «حق وتو» نامیده می‌شود. این حق در کنفرانس یالتا به پیشنهاد آمریکا و شوروی سابق به رسمیت شناخته شد.

در مورد این حق از گذشته تا کنون انتقاداتی وجود داشت و دارد. کشورهای دیگر این حق را مغایر با روح منشور می‌دانند و چه بسا ممکن است این حق فعالیت‌های صلح‌جویانه ملل متحد را با مشکل مواجه سازد. اما کشورهای بزرگ استدلال می‌کنند که سنگینی مسئولیت حفظ صلح امنیت بین‌المللی به دوش آن‌ها است و اگر آن‌ها از چنین امتیازی برخوردار نباشند ممکن است صلح جهانی به خطر بیفتد. اختلاف نظر بین این دو دسته از کشورها در کنفرانس سانفرانسیسکو به جایی رسید که پنج کشور بزرگ اعلام داشتند که اگر چنین حقی برای آن‌ها به رسمیت شناخته نشود، تأسیس ملل متحد

بطور کلی منتفی خواهد شد و از این رو کشورهای دیگر بخاطر اهمیت تأسیس سازمان ملل این خواسته را پذیرفتند.

به طور خلاصه باید گفت: مجمع عمومی ملل متحد که به عنوان یک قوه قانون گذاری بین المللی از آن یاد شده، نمی تواند بیش از توصیه، تصامیمی اتخاذ کند و این توصیه ها ممکن است برای اعضای ملل متحد، الزام اخلاقی داشته باشد ولی از نگاه اکثریت حقوق دانان، الزام حقوقی ندارد. اما شورای امنیت که برخی از حقوق دانان، آن را به حیث یک قوه اجرایی بین المللی فرض می کنند، شورایی است که در مسایل مهم نمی تواند تصمیم بگیرد مگر این که بین پنج عضو بزرگ دایمی این شورا اتفاق نظر حاصل شود که این هم کار آسانی نیست و تا کنون بسیار کم اتفاق افتاده که بدون اعمال حق و تو تصمیمی اتخاذ شده باشد. اما محاکم بین المللی نیز در تطبیق صلاحیت های خود بر اطراف منازعه، متکی بر یک نظام قضایی قدرتمند نیست. احکام فصل هفتم منشور ملل متحد، علی رغم این که می تواند هسته و اساس مؤیدات جزایی برای تثبیت حقوقی بودن قواعد بین المللی، محسوب شود، اما وجود نداشتن قوه اجرایی سالم و پولیس بین المللی مستقل از دولت ها، از اهمیت این مؤیدات جزایی در زمان حاضر، کاملاً کاسته است.

این وضعیت باعث شده است که سازمان ملل متحد در انجام مأموریت اصلی خود ناکام و ناتوان بماند و دچار یک نوع فرسودگی شود. در چند دهه اخیر سازمان ملل نتوانسته است از طولانی ترین و خطرناک ترین جنگ ها در مناطق مختلف جهان مخصوصاً در فلسطین، افغانستان، سوریه، عراق، لیبیا، یمن و جاهای دیگر جلوگیری کند. سازمان ملل نتوانسته است که در حالات جنگی، قوانین جنگ مخصوصاً چهار کنوانسیون ژنو را تطبیق کند. در هر گوشه و کنار دنیا در حالات جنگ، جنایات جنگی صورت می گیرد، اما سازمان ملل و نهادهای قضایی بین المللی نتوانسته مرتکبان آن ها را محاکمه کنند. در جنگ اخیر غزه، دولت و ارتش اسرائیل به طور آشکار قوانین جنگی را نقض کرده و حتی مرتکب جنایت جنگی شده است ولی ملل متحد هیچ کاری از دستش ساخته نیست و حتی آقای گوتریش دبیر کل سازمان ملل متحد توسط اسرائیل تهدید شد و از او خواسته شد که از دبیرکلی استعفا دهد. هم اکنون غزه در آتش جنگ می سوزد و به یک ویرانه تبدیل می شود اما اسرائیل با حمایت دنیای غرب و مخصوصاً آمریکا آزادانه و به بهانه سرکوب حماس، به قتل عام و نسل کشی در فلسطین دست می زند،

در حالی که حماس همه فلسطین نیست و از بیش از ۱۴ هزار نفری که تا کنون توسط بمباران‌های اسرائیل در غزه کشته شده‌اند، اکثریت قاطع آنان افراد ملکی بوده که هیچ نسبتی به حماس ندارند و بیش از نیمی از کشته شدگان زنان و کودکان هستند و تنها در یک روز در شفاخانه الشفا دو صد جنازه در گور دسته جمعی دفن شدند. در حدود دو میلیون انسان در محاصره مطلق قرار گرفته و آب و برق و مواد غذایی و بهداشتی به روی آنان بسته شده و به طور عمدی یک نوع گرسنگی اجباری و مرگ تدریجی و مجازات جمعی توسط اسرائیل به اجرا گذاشته می‌شود.

یکی از استدلال‌ها هم این است که اسرائیل حق دارد از خود دفاع کند و دیگر این که اسرائیل کشور دموکراتیک است! آیا واقعا در حقوق بین‌الملل حق دفاع از خود یا دفاع مشروع به معنای همین کشتارهایی است که اسرائیل انجام می‌دهد؟ آیا دموکراسی به معنای انتخابات پارلمانی‌ای که در اسرائیل برگزار می‌شود باید بدان معنی باشد که این دولت حق داشته باشد تمام فلسطینیان را قتل عام کند؟

لازم است از سه مورد دیگر هم یاد کنیم:

تهاجم روسیه بر اوکراین با قواعد بین‌المللی سازگار نبود، اما روسیه که خود عضو دائمی شورای امنیت است، قواعد بین‌المللی را به دلخواه خود تفسیر کرد و دنیای غرب هم تمام قد در کنار اوکراین ایستاد شدند و با اهدای سیلی از تسلیحات بر تداوم این جنگ و ویرانی اوکراین کمک کردند.

همچنین در حدود ۲۰ سال پیش تهاجم آمریکا بر عراق در زمان جورج بوش با این استدلال صورت گرفت که حکومت عراق اسلحه کشتار جمعی در اختیار دارد، در حالی که بعد به اثبات رسید که چنین چیزی صحت نداشته است.

۱. این آمار مربوط به زمان نوشتن مقاله است. اما اکنون و امروز (۷ جنوری ۲۰۲۵ - ۱۸ جدی ۱۴۰۳) که این متن را مرور می‌کنم تعداد کشته‌ها به ۴۵۸۵۴ نفر و زخمیان به ۱۰۹۱۳۹ نفر رسیده است و هزاران نفر دیگر مفقود هستند و اکثر شهرهای غزه به تلی از خاک و ویرانه تبدیل شده است و یک نوع نسل‌کشی آشکار جریان دارد و دنیای غرب همچنان تماشاچی و بلکه حامی اسرائیل است و اسرائیل به نام حق دفاع از خود به قتل عام مردمان بی‌گناه ملکی دست می‌زند و بارها موضوع آتش‌بس در سازمان ملل مطرح شده اما آمریکا آن را وتو کرده است.

همچنین در جنگ افغانستان با این که آمریکا به بهانه کشته شدن بیش از سه هزار نفر در انفجار برج‌های دو قلو در آمریکا و با تصویب ملل متحد بر افغانستان حمله کرد و در طی ۲۰ سال در این کشور حضور نظامی و سیاسی پیدا کرد، اما در برخی از عملیات نظامی خود متهم به نقض قوانین جنگی و ارتکاب جنایات جنگی شد و قرار بود هیأتی از سارنوالان محکمه جنایی بین‌المللی به منظور تحقیق به افغانستان بیاید، با این که حکومت افغانستان با آمدن چنین هیأتی مخالفت نداشت، اما جانب آمریکایی می‌گفت که چون آمریکا اساسنامه رم را امضا نکرده به چنین هیأتی اجازه تحقیق نمی‌دهد و سرانجام حکومت افغانستان مجبور شد هیأتی بفرستد و از محکمه جنایی بین‌المللی در لاهه بخواهد که سفر هیأت خود را به تأخیر بیندازد. البته در این مورد هم حکومت افغانستان و هم طالبان و هم جانب قوای آمریکایی متهم به نقض قوانین جنگی بودند، اما به خاطر دارم که در جلسات شورای امنیت حکومت افغانستان تأکید شد که جانب حکومت در این مورد مشکلی ندارد، چون نهادهای امنیتی افغانستان در هیچ موردی مرتکب چنین اعمالی نشده‌اند. اما جانب طالبان و قوای خارجی متهم اصلی هستند ولی جانب قوای خارجی تحت فرماندهی نیروهای آمریکایی حاضر نشد که به چنین تحقیقی تن دهد.

امروز تمام اقدامات و فعالیت‌های سازمان ملل متحد و تمام قواعد و قوانین بین‌المللی در گرو تصمیمات ابرقدرت‌ها یا پنج عضو دائمی سازمان ملل قرار دارد و آنان مطابق منافع خود تصمیم می‌گیرند و برخی از دولت‌های دیگر مانند اسرائیل نیز به هیچ قطعنامه و فیصله سازمان ملل پایبند نیست. این وضعیت همه انسان‌های آزاده را وادار می‌کند که باید در مورد شعارهای «حقوق بشر»، «دموکراسی» و «آزادی» تجدید نظر کنند. آیا تنها رئیس‌جمهور آمریکا و نخست‌وزیر اسرائیل و زورمندان دیگر بین‌المللی باید حقوق بشر و حق دفاع از خود و دموکراسی را معنا و تفسیر کنند یا مقامات و نهادهای ذی‌صلاح قانونی بین‌المللی دیگر این وظیفه را به عهده داشته باشند؟ بدون شک مرگ قانون و عدالت، آن زمانی است که حاکمان قدرتمند و قدرتمندان حاکم به تفسیر آن پردازند.

امروزه همان‌گونه که در نظام حقوق داخلی کشورها گاهی قانون تنها بر افراد و گروه‌های ضعیف و ناتوان و فقیر تطبیق می‌شود و زورمندان و پولداران قانون را دور می‌زنند و یا به دلخواه خود تفسیر و تطبیق می‌کنند، در نظام حقوق بین‌الملل نیز قواعد و قوانین بین‌المللی تنها بر کشورها و ملت‌های ضعیف تطبیق می‌شود و نه بر ابرقدرت‌ها و دولت‌های زورگو و حتی مفهوم و محتوای قوانین و قواعد نیز مطابق به منافع و مصالح قدرت‌های بزرگ تفسیر می‌شود و به طور واضح به استناد «آزادی» و تحت

عنوان شعار دموکراسی، «عدالت» و حقوق بشری ملت‌ها و گروه‌ها قربانی می‌شود و حقوق انسان‌ها و ملت‌های ناتوان پایمال می‌گردد.

راه حل:

نظام حقوق بین‌الملل برای نجات از این ناتوانی و فرسودگی، به یک تحول بنیادی نیاز دارد. این نظام باید یکی از دو گزینه ذیل را به اجرا بگذارد:

اول - اصلاحات بنیادی در ساختار سازمان ملل متحد:

مشکلات و چالش‌های اصلی سازمان ملل به طور عمده از سه مسأله ذیل ناشی می‌شود: ۱- حق انحصاری وتو برای پنج کشور؛ ۲- عضویت دائمی پنج کشور در شورای امنیت و ۳- الزام آور نبودن مصوبات مجمع عمومی ملل متحد. این سه عامل باعث شده که سرنوشت سازمان ملل در اختیار تنها پنج کشور باشد و این سازمان تنها به دل‌خواه آنان عمل کند. از این رو باید با حفظ سازمان ملل، در شیوه اعمال صلاحیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها اصلاحات ذیل به عمل آید: حق وتو باید از اساس لغو شود و عضویت دائمی برخی از اعضا در شورای امنیت نیز لغو گردد و اعضای شورای امنیت به تناوب و عادلانه از همه مناطق دنیا انتخاب شوند و همگی دارای اختیارت و رأی برابر باشند و همچنین مجمع عمومی به عنوان پارلمان دنیا به نهادی با مصوبات الزام آور تبدیل شود و برای تطبیق مصوبات خود از امکانات و صلاحیت‌های خاصی برخوردار گردد.

دوم - تأسیس کنفدراسیون یا حکومت فدرال جهانی:

اما بهترین و ایده‌آل‌ترین راه این است که اکنون بعد از نزدیک به هشت دهه از عمر سازمان ملل متحد، باید در مورد نظام حقوق بین‌الملل معاصر، از اساس تجدید نظر شود و ساختار جدیدی تعریف گردد که با اهداف نظام حقوق بین‌الملل و امیدها و آرزوهای جوامع بشری و متفکران جهانی سازگار باشد.

برای توضیح باید گفت که در هنگامه تأسیس سازمان ملل متحد بعضی از نویسندگان تأسیس آن را کوششی در راه تشکیل یک «حکومت فدرال جهانی» تلقی کرده بودند. ژرژ سل (نویسنده معروف

حقوق بین الملل و استاد دانشکده حقوق پاریس و دانشکده حقوق ژنو و دبیر کل آکادمی حقوق بین المللی لاهه و عضو کمیسیون حقوقی سازمان ملل متحد) در باره تأسیس سازمان ملل متحد و مقایسه آن با شکل قدیم کنفدراسیون‌ها و شکل آینده حکومت فدرال جهانی گفته بود: « باید بگوییم که با تأسیس سازمان ملل متحد ما نیمی از این راه را پیموده‌ایم.»

اما در طول نزدیک به هشتاد سال گذشته این آرزو برآورده نشد و نیمه دوم این راه پیموده نشد. امروز اگر دنیا بخواهد که واقعا یک نظم مشروع و انسانی و قدرتمند حقوقی داشته باشد، باید ساختار سازمان ملل به یک «کنفدراسیون» (مشابه اتحادیه اروپا) و یا به صورت بنیادی به یک «حکومت فدرال جهانی» تبدیل شود یعنی یک حکومت جهانی با حفظ تعدد کشورهای موجود اما با قانون اساسی واحد و پارلمان فدرال و قوانین لازم الاجرا و تنها در این صورت است که آرزوی حکومت جهانی واحد نیز برآورده خواهد شد.

طبیعی است که تحقق چنین آرزویی کار آسانی نیست و برای بسیاری‌ها غیرعملی به نظر می‌رسد، اما فایق آمدن بر منازعات خونین و خشونت‌های ویرانگر و دست یافتن به عدالت در سطح جهان نیز راه دیگری جز این ندارد. از این رو امروز وظیفه و مسئولیت همه دانشمندان و اندیشمندان خیرخواه و اصلاح‌طلب جهان است که این نظام جدید یعنی حکومت فدرال جهانی را از نگاه تئوریک تبیین کنند و قالب‌ها و فرمول‌های مناسب را در این رابطه تدوین و ارائه نمایند و رهبران سیاسی دلسوز به سرنوشت بشریت هم با اتخاذ یک تصمیم سرنوشت ساز این نظام جدید را تطبیق کنند.

بخش دوم

تجربه جهانی فدرالیسم؛

مطالعات تطبیقی در مورد نظام‌های فدرالی

نوشته: رونالد ل. واتس مؤسس و رئیس پیشین مجمع نظام‌های فدرالی

در کانادا و فدرالیست برجسته جهان

ترجمه: سرور دانش

مقدمه:

پروفسور رونالد لمپمن واتس Ronald Lampman Watts در ۱۰ مارچ ۱۹۲۹ از پدر و مادر کانادایی در جاپان متولد شد و در ۹ اکتبر ۲۰۱۵ در سن ۸۶ سالگی در کینگستون انتاریوی کانادا درگذشت.

او مدارک لیسانس و ماستری و دکترای خود را از دانشگاه آکسفورد گرفت و در سال ۱۹۵۵ به عنوان استاد فلسفه و بعد هم استاد علوم سیاسی و اقتصادی در دانشگاه کوئینز کانادا فعالیت کرد و در سال ۱۹۶۹ رئیس دانشکده هنر و علوم و از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۴ به عنوان پانزدهمین مدیر و معاون دانشگاه کوئینز خدمت کرد و از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۳ مدیر مؤسسه روابط بین دولتی دانشگاه کوئینز بود.

پروفسور واتس از محققان برجسته بین‌المللی در باره فدرالیسم و نظام‌های فدرالی است و ۵۰ سال از عمر خود را صرف مطالعه در مورد فدرالیسم کرد و از میان ۲۵ کشور فدرال در آن زمان، به ۲۲ کشور فدرال سفر کرد و از نزدیک کارکرد و تجربیات آن‌ها را مورد بررسی قرار داد. او در کانادا عضو هیأت تحریریه مجله فدرالیسم و از سال ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۳ رئیس انجمن بین‌المللی مراکز مطالعات فدرال و همچنین از مؤسسان مجمع فدراسیون‌ها Forum of Federations بود و از ۲۰۰۰ تا سال ۲۰۰۶ ریاست و مدیریت آن را به عهده داشت و از سال ۲۰۰۶ جورج اندرسون که خود شاگرد و همکار واتس بود ریاست آن مجمع را به عهده گرفت.

هم پروفسور واتس و هم جورج اندرسون تجربیات خود در مورد فدرالیسم را در قالب کتاب‌ها، مقالات و مصاحبه‌ها نشر کرده‌اند. کتاب اندرسون به نام «مقدمه‌ای بر فدرالیسم» را در سال گذشته

ترجمه کرده بودم که چاپ و نشر شد و چنانچه در مقدمه گفتم کتاب پروفیسور واتس را نیز ترجمه کرده ام. کتاب پروفیسور واتس به نام (Comparing Federal Systems) مقایسه سیستم‌های فدرال - ویرایش سوم - سال ۲۰۰۸) نشر شده و به زبان عربی نیز به نام (الانظمه الفدرالیه - نظام‌های فدرالی) توسط غالی برهومه، مها بسطامی و مها تکلا ترجمه شده است .

گزیده‌ای از برخی از فصل‌های کتاب واتس امسال (۱۴۰۳) در چندین شماره نشریه «راه عدالت» نشر شد و اکنون ترجمه یک مصاحبه از ایشان و گزیده‌هایی از ترجمه کتاب «نظام‌های فدرالی - مقایسه سیستم‌های فدرال» و همچنین نوشته مفصلی از دکتر یوسف کوران در مورد «سازماندهی جوامع کثرت‌گرا در قوانین اساسی کشورهای فدرال» با مطالعه تطبیقی قوانین اساسی دو کشور فدرال جمهوری آفریقای جنوبی و پادشاهی بلژیک، در بخش دوم این کتاب به عنوان تجربه جهانی فدرالیسم تقدیم خوانندگان می‌گردد. در این بخش مسایل و موضوعات مهم در مورد فدرالیسم و تجربیات فدراسیون‌ها به صورت مقایسه‌ای و تطبیقی مورد مطالعه قرار گرفته است. استفاده از این نوع مباحث برای ایجاد یک ساختار مناسب فدرالی برای افغانستان بسیار مفید و آموزنده است.

(۱)

نظام‌های بسیط یا یکپارچه بیشتر مستعد تجزیه هستند

مصاحبه با پروفیسور واتس

اشاره:

پروفیسور واتس در سال ۲۰۰۸ سفری به کشور نیپال داشت. نیپال در سال ۲۰۰۶ میلادی شاهد پایان جنگ داخلی خشونت‌آمیز یک دهه‌ای بود که به ۲۴۰ سال حکومت سلطنتی هندوها در این کشور پایان داد و آن را تبدیل به جمهوری فدرال دموکراتیک کرد. در انتخابات ۱۰ اپریل سال ۲۰۰۸ مائوئیست‌ها برنده انتخابات مجلس مؤسسان شدند. مجلس مؤسسان نیپال در اوائل سال ۲۰۰۸ میلادی رسماً نظام پادشاهی چند صد ساله را در این کشور منحل و برقراری نظام جمهوری دموکراتیک پارلمانی چند حزبی فدرال را تصویب کرد. در جنگ داخلی نیپال علیه حکومت پادشاهی از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۶ نزدیک به ۱۶ هزار تن کشته شدند. مائوئیست‌ها در سال ۲۰۰۶ به ده سال جنگ داخلی پایان دادند و به روند صلح در نیپال پیوستند.

پروفیسور واتس همزمان با انتخابات مجلس مؤسسان نیپال، به دعوت UNDP به کتمندو پایتخت نیپال رفت. روزنامه انگلیسی زبان کتمندو پست، The Kathmandu Post قبل از بازگشت او مصاحبه‌ای را با وی انجام داد و او در مورد موضوعاتی مانند چشم انداز و چالش‌های یک کشور واحد بسیط یا یکپارچه که تبدیل به فدرال می‌شود صحبت کرد.

این مصاحبه هرچند به بهانه بررسی مشکلات کشور نیپال انجام شده ولی حاوی نکات بسیار مهم و آموزنده است و به ابهامات یا سؤالات و انتقادات یا نگرانی‌هایی که گاهی ممکن است در مورد افغانستان هم مطرح شود پاسخ گفته است.

گزیده‌هایی از این مصاحبه مهم در مورد تجربیات بین‌المللی فدرالیسم را مرور می‌کنیم.

متن مصاحبه:

س: شما برای هدف خاصی به نیپال آمده‌اید. برداشت شما چیست؟

پروفسور واتس:

تصور من این است که در حال حاضر با برگزاری انتخابات مجلس موسسان زمان بسیار مهمی برای نیپال است و نقش من در کارگاهی بود که UNDP سازماندهی کرد تا برخی از دانشگاهیان و افراد سیاسی برجسته را گردهم آورد تا در باره مسائلی که باید توسط مجلس مؤسسان در ایجاد یک سیستم فدرال رسیدگی شود، صحبت کنند.

من ۵۰ سال تمام عمرم را صرف مطالعه سیستم‌های فدرالی و مقایسه سیستم‌های فدرالی در سراسر جهان کرده‌ام. ۲۵ سیستم فدرالی در جهان وجود دارد. من از ۲۲ تا آن‌ها بازدید کرده‌ام. هدف من در این‌جا این نبود که به مردم نیپال بگویم چه کاری انجام دهند، بلکه این بود که اطلاعاتی را در مورد آنچه در جاهای دیگر از تجربه استفاده از فدرالیسم در ۲۵ کشور مختلف در سراسر جهان انجام شده است، در دسترس آن‌ها قرار دهم یعنی این که در دنیا در چه چیزهایی موفق بوده‌اند و در چه چیزهایی موفق نشده‌اند تا بتوانید از موفقیت و از شکست درس بگیرید.

س: بحث‌هایی در مورد فدرال شدن هر کشوری وجود داشته است. برخی از کشورها که سیستم فدرال را انتخاب کرده‌اند شکست خورده‌اند، در حالی که برخی دیگر موفق شده‌اند. عوامل تعیین‌کننده شکست و موفقیت کدامند؟

پروفسور واتس:

به طور کلی، کشورها از نظر تنوع داخلی متفاوت هستند. برخی کشورها از نظر زبان، مذهب و ... نسبتاً همگن هستند. به عنوان مثال، جاپان کشوری نسبتاً همگن است. بنابراین تفاوت کمتری بین گروه‌های داخل کشور وجود دارد. اما کشورهای دیگری مانند کانادای خود من، یا به دلیل اینکه بسیار

بزرگ هستند یا به دلیل وجود گروه‌های مختلف در داخل آن، مطلوب دانسته‌اند که به آن گروه‌های مختلف تا حدودی خودگردانی یا خودمختاری در داخل یک کشور واحد بدهند.

امروزه ۲۵ فدراسیون در جهان وجود دارد که ۴۰ درصد از جمعیت جهان را تشکیل می‌دهند. در آغاز قرن بیست و یکم، این یک شکل بسیار محبوب از حکومت است. اما آیا همه این کشورها با موفقیت سیستم حکومتداری فدرال را اجرا کرده‌اند؟ برخی از فدراسیون‌ها، مانند فدراسیون اتیوپی، پایداری نداشته‌اند. بسیاری از فدراسیون‌ها موفق بوده‌اند و برخی شکست خورده‌اند. بنابراین، مهم است که ببینیم چرا برخی از فدراسیون‌ها موفق شده‌اند و چرا برخی شکست خورده‌اند.

اولین چیز این است که فدرالیسم می‌تواند یک ترکیب دموکراتیک موفق از وحدت و تنوع را فراهم کند. شواهد من برای این ادعا چهار مورد از طولانی‌ترین نظام‌های قانون اساسی موجود در جهان امروز، فدراسیون‌های ذیل هستند: ایالات متحده، سوئیس، استرالیا و کانادا. هر یک از اینها بیش از ۱۰۰ سال است که تحت یک قانون اساسی قرار دارند. ایالات متحده، بیش از ۲۰۰ سال.

علاوه بر این، اگر به شاخص توسعه انسانی سازمان ملل نگاه کنید که سعی دارد کشورها را بر اساس رفاه اقتصادی، احترام به حقوق، کیفیت زندگی شهروندان شان اندازه‌گیری کند و در مجموع ۱۷۵ کشور را رتبه‌بندی می‌کند، می‌بینید که از ۲۰ کشور برتر، ۸ مورد آن‌ها فدراسیون‌ها هستند. بنابراین فدراسیون می‌تواند موفق باشد.

از سوی دیگر، من استدلال می‌کنم که فدرالیسم یک نوش‌دارو نیست. اتخاذ یک سیستم فدرالی به طور خودکار موفقیت ایجاد نمی‌کند. شما باید شرایط را ایجاد کنید. ساختارهای فدرالی بسیار متنوع هستند. بنابراین شما باید یک ساختار مناسب برای خود داشته باشید.

بنابراین اولین نکته من این است که فدرالیسم می‌تواند موفق باشد و به ویژه در بسیاری از کشورهایی که چند قومیتی هستند مانند سوئیس، با زبان‌ها و مذاهب مختلف، مانند کانادا با فرانسوی و انگلیسی، هند با بسیاری از گروه‌های مذهبی مختلف، نیجریه و غیره موفق بوده‌اند.

اما نکته دوم من این است که فدرالیسم یک نوشدارو نیست. در جاهای خاصی شکست خورده است. شما می‌توانید دلایل شکست را شناسایی کنید و من فکر می‌کنم درس‌های این شکست‌ها دو چیز است:

یکی این که حتی مهم‌تر از ساختار، وجود فرهنگ سیاسی و نگرش‌های عمومی در حمایت از فدرالیسم است. یک سیستم فدرالی مبتنی بر تعریف قانون اساسی است و مرکب از حکومت‌های فدرالی و حکومت‌های منطقه‌ای یا ایالتی است و برخلاف حکومت واحد و بسیط که در آن دولت مرکزی تصمیم می‌گیرد، در یک فدراسیون، قانون اساسی اختیارات را تعیین می‌کند. بنابراین احترام به قانون بسیار مهم است. اگر قانون رعایت نشود، اگر مردم به آنچه قانون اساسی می‌گوید توجه نکنند، فدرالیسم کارساز نخواهد بود.

همچنین فدرالیسم مستلزم آن است که همه گروه‌ها به یکدیگر اعتماد کنند، مصالحه کنند، وجود هویت‌های مختلف را در گروه‌های مختلف به رسمیت بشناسند و همدیگر را تحمل کنند. بنابراین، من همیشه استدلال می‌کنم که یک الزام اساسی برای کارکرد هر سیستم فدرالی، احترام به حاکمیت قانون، سازش، مدارا و پذیرش هویت‌های مختلف و متکثر است.

ثانیاً، من می‌خواهم استدلال کنم که ساختار باید دو عنصر اساسی حکومت مشترک مرکزی و خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی را به رسمیت بشناسد، زیرا یک فدراسیون شامل هر دو عنصر است. فدراسیون فقط خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی نیست. البته خودمختاری منطقه‌ای یا ایالتی بخش مهمی است، زیرا به افراد مختلف اجازه می‌دهد تا امور خود را در مورد موضوعاتی که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد، اداره کنند. اما عنصر حاکمیت مشترک مرکزی به همان اندازه مهم است. اگر شما قانون مشترک نداشته باشید، آن‌ها از هم خواهند پاشید. بنابراین، من تأکید می‌کنم که ساختار سیاسی و قانون اساسی باید عنصری از حکومت مشترک داشته باشد که مردم را به طور فراگیر گرد هم آورد. شما واقعاً قدرت را در مرکز به اشتراک گذاشته‌اید، اما در واحدها دارای خودمختاری هستید. در این راستا، همه گروه‌های مختلف می‌توانند احساس کنند که فرصتی برای اداره امور خود دارند، اما در دولت مرکزی نیز مشارکت دارند. بنابراین، من می‌گویم این دو عنصر بسیار مهم هستند.

اکنون جایی که شکست خورده است به دلیل فقدان یکی از آن عناصر است، یا عدم اعتماد به یکدیگر یا نرسیدن به مصالحه. اگر گروه‌ها ناسازگار باشند و هر کدام بگویند: «ما باید راه خود را داشته باشیم، ما اصلاً نمی‌توانیم سازش کنیم» فدرالیسم کارساز نخواهد بود.

س: اگر به پرونده نیپال نگاه کنید، از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال در حال حرکت است. اما اگر به فدراسیون‌های موفق‌مانند سوئیس و آمریکا نگاه کنیم، آنها از کشورهای جداگانه قبلی به سیستم فدرال منتقل شدند، نه از کشور واحد به فدرال. آیا فکر نمی‌کنید که نیپال با مشکل مواجه شود یا این که فدرال در این کشور کارساز نباشد؟ آیا می‌توانید نمونه‌ای از کشوری را ذکر کنید که از سیستم واحد بسیط به سیستم فدرال رفته باشد؟

پروفسور واتس:

کشورهای زیادی هستند که به عنوان یک سیستم واحد بسیط شروع به کار کردند و بعد به یک فدراسیون تبدیل شدند. به عنوان مثال، کشور من، کانادا، در سال ۱۸۴۰ یک سیستم واحد بسیط بود. این سیستم به دلیل وجود گروه‌های مختلف در کشور، کار نمی‌کرد. بنابراین در سال ۱۸۶۷، کانادا را به دو دسته انتاریو، که انگلیسی‌زبان است و کبیک که فرانسوی‌زبان است تقسیم کردیم. بنابراین یک مورد واضح برای تفویض اختیار برای تشکیل فدراسیون وجود دارد. اما نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد. اسپانیا یک نمونه است، بلژیک یک نمونه دیگر است. نمونه‌های زیادی از کشورهای واحد بسیط وجود دارد که به سمت فدرالیسم حرکت کرده‌اند.

س: در زمینه نیپال، هیچ مرزبندی مشخصی برای فدرال کردن کشور بر اساس کاست، مذهب، قومیت و غیره وجود ندارد. همه چیز به هم ریخته است. آیا فکر می‌کنید امکان فدرال کردن چنین کشور ناهمگونی وجود دارد؟

پروفسور واتس:

بله. من فکر می‌کنم ممکن است. به عنوان مثال آفریقای جنوبی نمونه‌ای است که از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال منتقل شد. آنها یک کمیسیون قانون اساسی تأسیس کردند که موارد مختلفی را در نظر گرفت؛ جمعیت‌شناسی، جغرافیا، توسعه اقتصادی و عوامل مختلفی را در

تعریف ۹ ولایت جدید که پس از پایان آپارتاید به فدراسیون تبدیل شدند. در مورد نیپال، من نمی‌توانم بگویم که چه واحدهایی باید باشند. این چیزی است که نیپالی‌ها باید تصمیم بگیرند.

س: آیا فکر می‌کنید واحدهایی که فدرال می‌شوند بدون فعالیت‌های اقتصادی کافی می‌توانند خود را حفظ کنند؟

پروفسور واتس:

باید به آنها قدرت داده شود تا بتوانند امور خود را اداره کنند. ایجاد ظرفیت، زمان می‌برد. شما نمی‌توانید در ۲۴ ساعت از یک سیستم واحد بسیط به یک سیستم فدرال تغییر کنید. بلژیک یک نمونه کلاسیک است. قبل از تبدیل شدن به یک فدراسیون از چهار ایالت مختلف عبور کرد. اسپانیا مراحل را پشت سر گذاشته است.

من مطمئن هستم که نیپال باید به مراحل فکر کند که طی آن ظرفیت واحدها را افزایش دهد. من نمی‌توانم به شما بگویم که واحدها باید چه باشند، اما می‌توانم به شما در مورد کشورهای دیگری بگویم که باید واحدها را تعریف می‌کردند و در فرآیند تعریف واحدها، وقتی با تفویض اختیار پیش می‌رفتند، نه تنها قومیت، زبان و مذهب، بلکه توسعه اقتصادی، پایداری، طرح کلی جغرافیایی، سیستم ارتباطی و حمل‌ونقل و همه این‌ها را در نظر گرفته‌اند. مجلس مؤسسان باید کمیته یا کمیسیونی را تشکیل دهد که همه این موارد را بررسی کند. ایجاد یک ایالت فدرال هرگز کار ساده‌ای نیست. همیشه پیچیده است.

س: شما گفتید که چندین مدل از فدرالیسم در سرتاسر جهان وجود دارد. فکر می‌کنید چه مدلی با کشورهای ناهمگون مانند نیپال خوب پیش می‌رود؟

پروفسور واتس:

اولین چیزی که من هرگز تاکید نمی‌کنم این است که شما نمی‌توانید فقط به مدل‌ها نگاه کنید و مثل این که در یک مغازه، یک مدل را انتخاب می‌کنید، مدل فدرال را نیز به همان آسانی انتخاب کنید، زیرا هر کشور ترکیب منحصر به فرد و شرایط خاص خود را دارد. اما کاری که می‌توانید انجام

دهید این است که به فدراسیون‌های دیگر نگاه کنید و ببینید چه تمهیداتی در آنجا جواب داده است و چه ترتیباتی جواب نداده است.

به عنوان مثال، اجازه دهید برای شما مثالی از انواع چیزهایی ارائه کنم که می‌توان آنها را مرتب کرد، جدا از طراحی واحدها، نه فقط قومیت، بلکه توسعه اقتصادی و همه چیز مانند اختیارات دولت فدرال و حوزه‌های انتخابیه را در نظر می‌گیرد. مالزی دارای یک حکومت نسبتاً متمرکز است. اگر مجموع هزینه‌های دولت فدرال و ایالتی مالزی را در نظر بگیرید، دولت مرکزی ۸۳ درصد از این هزینه‌ها را بر عهده می‌گیرد و تنها ۱۷ درصد توسط ایالت‌ها انجام می‌شود.

از سوی دیگر، اگر به سوئیس نگاه کنید، که در انتهای دیگر قرار دارد، دولت فدرال تنها ۳۲ درصد از هزینه‌های ترکیبی را انجام می‌دهد، ۶۸ درصد توسط واحدها یا کانتون‌ها انجام می‌شود. کانادا از این نظر شبیه به سوئیس است و فدراسیون‌های مختلف همگی در این بین قرار می‌گیرند.

بنابراین یکی از چیزهایی که باید تصمیم بگیرید این است که چه مقدار قدرت و صلاحیت و در چه حوزه‌های خاصی به دولت فدرال داده می‌شود و چه صلاحیت‌ها یا قدرت‌های خاصی به واحدها داده خواهد شد.

وقتی در مورد واحدها صحبت می‌کنید، باید تصمیم بگیرید که تعداد و اندازه نسبی واحدهای چقدر باید باشد. فدراسیون روسیه اکنون ۸۶ واحد دارد. ایالات متحده ۵۰، سوئیس، با جمعیتی تنها ۷ میلیون نفر، کوچکتر از نیپال، دارای ۲۶ واحد یا کانتون است. هند ۲۷ واحد دارد. از سوی دیگر بلژیک تنها ۶ واحد عضو دارد.

بنابراین، یکی از چیزهایی که باید تصمیم بگیرید این است که آیا شما باید تعداد زیادی واحدهای ایالتی مانند سوئیس، (۲۶ واحد) داشته باشید، یا فقط باید چند واحد داشته باشید؟ توصیه من این است که واحدهای ایالتی را خیلی کم نکنید، زیرا در جاهایی که تعداد آنها خیلی کم است، معمولاً خیلی دچار سختی‌ها می‌شوند زیرا بیش از حد با یکدیگر رقابت می‌کنند. فدراسیون‌های فروپاشیده را ببینید، پاکستان، دو واحد داشت یعنی شرق و غرب پاکستان و همچنین چکسلواکی، دو واحد، صربستان و مونته‌نگرو، دو واحد. فدراسیون‌های دو، سه یا چهار واحدی معمولاً ناپایدار هستند. بنابراین شما

حداقل شش واحد بسازید. اما شما می‌توانید از ۶ تا ۲۶ واحد داشته باشید. این، محدوده وسیع و گزینه‌های زیادی را در اختیار شما می‌دهد.

همچنین از نظر نهادهای مرکزی و نهادهای حکومت مشترک، شما می‌توانید یک سیستم ریاست جمهوری یا تفکیک قوا داشته باشید که در اکثر فدراسیون‌های آمریکای لاتین مانند برزیل، آرژانتین، مکزیک و البته ایالات متحده وجود دارد یا می‌توانید یک سیستم پارلمانی همراه با یک سیستم فدرال داشته باشید، مانند کانادا، استرالیا یا اکثر فدراسیون‌های اروپایی مانند اسپانیا، آلمان و غیره.

تقریباً همه فدراسیون‌ها اتاق دومی (مجلس سنا) دارند که نشان دهنده تنوع در یک کشور است. اتاق اول بر اساس جمعیت است، اما این باعث می‌شود که واحدهای بزرگتر بر دیگران غالب باشند. بنابراین اکثر فدراسیون‌ها یا نماینده برابر یا نماینده وزنی در اتاق دوم دارند. اما اختیارات اتاق دوم و روش انتصاب – این‌که آیا ایالت‌ها به طور مساوی نماینده داشته باشند و چه اختیاراتی داشته باشند – از فدراسیونی تا فدراسیون دیگر متفاوت است.

اکثر فدراسیون‌ها دارای سیستم قضایی برای داوری اختلافات بین دولت‌ها و داوری بین آن‌ها هستند. اما برخی از فدراسیون‌ها یک دادگاه عالی دارند که به همه قوانین رسیدگی می‌کند. برخی دیگر دارای یک دادگاه قانون اساسی تخصصی هستند. آلمان، بلژیک و اسپانیا نمونه‌هایی از این قبیل هستند.

رویه اصلاح یا تعدیل قانون اساسی ایجاب می‌کند که هر دو سطح دولت در اصلاح قانون اساسی مشارکت داشته باشند. اما در برخی از فدراسیون‌ها این کار توسط قوه مقننه، واحدهای منطقه‌ای و پارلمان فدرال انجام می‌شود. در برخی دیگر با فراندوم انجام می‌شود.

س: کشورهای ناهمگونی که فدرال شده‌اند، در مقایسه با کشورهای همگن و فدرال، نتوانسته‌اند موفق شوند چه می‌گویید؟

پروفسور واتس:

یکی از درس‌هایی که از نگاه کردن به فدراسیون‌های دیگر می‌توان گرفت این است که در جایی که جمعیت دو قطبی دارید یا جایی که تنها دو واحد دارید، ناپایدار است. اما برخی دیگر از کشورهای

چند قومیتی نسبتاً موفق بوده‌اند. به یاد داشته باشید که کشورهایی مانند کانادا، سوئیس و ایالات متحده اکنون بسیار مرفه هستند. اما فراموش نکنید زمانی که آن‌ها برای اولین بار به فدراسیون تبدیل شدند، چندان رونق نداشتند. اگر به کشور من یا ایالات متحده نگاه کنید، زمانی که آن‌ها برای اولین بار به فدراسیون تبدیل شدند، آن‌ها کشورهای کاملاً عقب مانده‌ای بودند. زمانی که کانادا تبدیل به یک فدراسیون شد، هیچ راه آهنی در کانادا وجود نداشت و کشوری توسعه نیافته بود. اما در طول یک قرن و نیم توسعه یافته و اکنون رونق یافته است. پس مهم این است که بگوییم فدرال بودن باعث می‌شود که یک کشور شکوفا شود.

من نمی‌گویم هیچ مشکلی وجود ندارد. هر فدراسیونی مشکلات خودش را دارد. اما نکته مهم این است که این مشکلات کمتر است از آنچه در یک سیستم واحد بسیط وجود دارد. به یاد داشته باشید که کانادا یک سیستم فدرال را پذیرفت زیرا مشکلاتی در سیستم واحد بسیط وجود داشت. بنابراین نکته‌ای که من به آن می‌پردازم این است که اکنون به فدرالیسم فقط از منظر رفاه نگاه نکنید. اما مشکلاتی در کانادا، آمریکا و هند وجود دارد. فدرالیسم مشکلات را به طور کامل از بین نمی‌برد، اما ممکن است مشکلات را کمتر کند نسبت به آنچه که در کشور غیر فدرال وجود دارد.

در واقع، جدایی‌ها یا تجزیه در سیستم‌های بسیط واحد نسبت به سیستم‌های فدرال بیشتر بوده است، زیرا در سیستم‌های فدرال، گروه‌ها فرصت دارند تا در امور خود نظر و نقش داشته باشند. اما در کشورهای بسیط متمرکز، چون این فرصت وجود ندارد، این کشورها بیشتر مستعد تجزیه هستند. کشورها برای مقابله با مشکلات خود، فدرالیسم را پذیرفته‌اند. نیپال مشکلات را از بین نخواهد برد، اما ممکن است مشکلات کمتری داشته باشید نسبت به آنچه در غیر فدرال داشته باشید.

در مورد جدایی کوزوو چطور؟ این مشکل صربستان واحد بسیط است. جدایی کوزوو به این دلیل است که ساختار واحد نمی‌تواند با دیدگاه‌ها و احساسات متفاوت مردم کوزوو کنار بیاید.

اما بسیار خطرناک و بیش از حد انتظار است که فکر کنید با اتخاذ یک سیستم فدرال، همه مشکلات را حل می‌کنید. همانطور که گفتم فدرالیسم یک نوش‌دارو نیست. وظیفه فدرالیسم حذف مشکلات نیست، بلکه شما سعی می‌کنید مدیریت آن‌ها را ممکن گردانید.

بگذارید یک تصویر برای شما ارائه کنم. من اخیراً به سریلانکا رفته بودم، آنها در مورد این که آیا یک سیستم فدرال برای سریلانکا مناسب است یا خیر صحبت می‌کردند. برخی می‌گفتند: خوب، می‌دانید که مشکلاتی حتی در کانادای فدرال هم وجود داشته است مانند جنبش جدایی‌طلبی در کبیک.

گفتم بله درست است. ما یک جنبش جدایی‌طلبانه داشتیم. اما اکنون سریلانکا و کانادا را با هم مقایسه می‌کنیم. فکر می‌کنید در طول ۱۴۰ سال از عمر کانادا چند نفر به دلیل جدایی‌طلبی کبیک در کانادا کشته شده‌اند؟ می‌دانید چند تا؟

س: با عرض پوزش، ما نمی‌دانیم. چند تا؟

پروفسور واتس: یک نفر. اما به من بگویید در سریلانکای واحد بسیط، چند نفر به دلیل جدایی‌طلبی تامیل‌ها کشته شده‌اند؟ ۷۰۰۰۰ نفر. این چیزی است که در مورد نحوه عملکرد سیستم‌های مختلف وجود دارد.

(۲)

تاریخ، تعریف و اصول ویژه فدرالیسم

مختصری از تاریخ فدرالیسم:

با این که در بیشتر اوقات، چنین پنداشته می‌شود که ایالات متحده آمریکا با تصویب و انفاذ قانون اساسی فدرال ۱۷۸۷ اولین نظام فدرالی نوین است، ولی بر عکس، تاریخ فدرالیسم بسیار پرپیشینه‌تر از این است.

اسناد تاریخی نشان می‌دهد که اولین نظام فدرالی بین قبایل باستانی بنی‌اسرائیل، قبل از ۳۲۰۰ سال ایجاد شده است. مشابه این نمونه از نگاه پیشینه‌گی در تاریخ، پیمان‌های کنفدرالی بین قبایل بدوی و ساکنان اصلی در آمریکای شمالی است. همچنین در گذشته‌ها پیمان‌ها و اتحادهای اولیه بین دولت-شهرهای هیلینی - که امروز به نام یونان شناخته می‌شود- و آسیای صغیر، بدان جهت طراحی شده است که نظام‌های دموکراتیک سوسیالیستی (به مفهوم کمون جوامع قبایلی) را در زیر یک کتله واحد جمع کند تا تجارت بین آن‌ها تقویت شود و بتوانند برای دفاع از خود نیروی دفاعی قوی‌تر ایجاد کنند. همچنین جمهوری روم تدابیری را اتخاذ کرد بر اساس عدم تقارن که به موجب آن روم به یک قوت فدرالی تبدیل شد و شهرهای ضعیف‌تر دیگر به عنوان شریک در نظام فدرالی، با آن متحد شدند.

قرون وسطی نیز شهرهای خودگردانی را شاهد بود در مناطقی که امروز به نام شمال ایتالیا و آلمان شناخته می‌شود. همچنین کانتون‌های سویس نیز به منظور اهداف تجارتي و دفاعی، روابط بین خود را به صورت اتحادیه‌های ضعیف کنفدرالی ایجاد کردند و این سیستم کنفدرالی که در سال ۱۲۹۱ ایجاد شده بود، علی‌رغم برخی از گسست‌ها تا سال ۱۸۴۷ ادامه یافت. در اواخر قرن ۱۶ سرزمین‌های پست/هلند، در هنگام انقلاب بر ضد اسپانیا، نظام کنفدرالی مستقلی را تأسیس کرد. نظام کنفدرالی در

هر یک از سویس و اراضی پست/هلند، تحت تأثیر حرکت اصلاحات دینی (Reformation) که در آن زمان بر شدت اختلافات و انشعابات داخلی افزود، قرار گرفت.

همین دوره شاهد ظهور اولین نوشته‌ها در زمینه نظریه فدرالیسم و تلاش‌های نظریه پردازان آلمان برای ایجاد صورت بندی جدید و مدرن برای امپراطوری روم مقدس بود. همچنین چندین شهرک بریتانیایی در آمریکای شمالی و مخصوصاً در نیوانگلند بر مبنای ترتیبات فدرالی ناشی از حرکت اصلاحات دینی پروتستانت تأسیس گردید.

در اثر انقلاب آمریکا، ایالات تازه استقلال یافته، نظام کنفدرالی را در سال ۱۷۸۱ تأسیس کردند ولی نواقص موجود در این نظام، موجب شد که بعد از کنفرانس فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ این نظام در سال ۱۷۸۹ به اولین نظام فدرالی نوین تبدیل شود.

همچنین سویس نیز بعد از یک جنگ کوتاه داخلی، نظام کنفدرالی خود را در سال ۱۸۴۸ به نظام فدرالی تغییر داد و کانادا هم سومین کشور فدرالی مدرن بود که در سال ۱۸۶۷ ایجاد شد و در سال ۱۸۷۱ نظام فدرالی شمال آلمان که در سال ۱۸۶۷ تأسیس شده بود وسعت یافت و ولایات جنوبی آلمان نیز به آن پیوست و بعد از مدت کمی استرالیا در سال ۱۹۰۱ به یک کشور کاملاً فدرالی تبدیل شد.

علاوه بر آن‌ها برخی از جمهوری‌های آمریکای لاتین نیز در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ به تقلید از فدرالی شدن ایالات متحده آمریکا، نظام‌های فدرالی را پایه‌ریزی کردند.

اروپا در نیمه دوم قرن ۲۰ علاوه بر اشکال دیگر فدرالی برای متحد ساختن جوامع متنوع نژادی در اروپا و در مناطق مستعمرات سابق، شاهد گسترش بی‌سابقه نظام‌های فدرالی بود.

در نیمه دوم قرن ۲۰ نظام‌های فدرالی و شبه فدرالی زیادی ایجاد شدند که البته همه آن‌ها موفق نبوده‌اند و برخی از آن‌ها با مشکلات مواجه شدند:

۱. در قاره آسیا به عنوان مثال: هند و چین (۱۹۴۵)، برمه (۱۹۴۸)، اندونزی (۱۹۴۹)، هند (۱۹۵۰)، پاکستان (۱۹۵۶)، مالاو (۱۹۴۸ و ۱۹۵۷) و سپس مالیزیا (۱۹۶۳).

۲. در خاورمیانه به عنوان مثال: امارات متحده عربی (۱۹۷۱).

۳. در آفریقا به عنوان مثال: لیبی (۱۹۵۱)، اتیوپی (۱۹۵۲)، رودزیا و نیاسالاند (۱۹۵۳)، نیجریه (۱۹۵۴)، مالی (۱۹۵۹)، کنگو (۱۹۶۰)، کامرون (۱۹۶۱)، جزایر کومور یا قمر (۱۹۷۸).

۴. در منطقه بحر کارائیب به عنوان مثال: جزایر هند غربی (۱۹۵۸).

۵. همچنین در اروپای میانه و شرقی، نظام‌های فدرالی‌ای که تأسیس و یا بازتأسیس شدند، عبارت بودند از: اتریش (۱۹۴۵)، یوگسلاویا (۱۹۴۶)، آلمان (۱۹۴۹) و چکسلواکیا (۱۹۷۰).

۶. همچنین در آمریکای جنوبی، برازیل (۱۹۴۶)، ونزوئلا (۱۹۴۷) و آرژانتین (۱۹۴۹) قوانین اساسی جدیدی را تصویب کردند.

در خلال مدت بین ۱۹۶۰ و اواخر دهه ۸۰ میلادی روشن گردید که نظام فدرالی، یک درمان جادویی هم نیست، آنچنان که برخی می‌پنداشتند. بسیاری از نظام‌های فدرالی‌ای که بعد از جنگ جهانی دوم تأسیس شده بودند با دشواری‌هایی مواجه شدند و برخی از آن‌ها به تعلیق در آمدند و یا به طور نهایی کنار گذاشته شدند. این تجربیات نشان می‌دهد که راه‌حل‌های فدرالی یا اشکال معینی از فدرالیسم هرچند از بهترین اهداف و انگیزه‌ها هم برخوردار باشند، در سازگاری با شرایط معین، دچار محدودیت‌ها و چالش‌ها نیز هستند.

با همه این تحولات، در خلال دهه ۹۰ قرن گذشته، توجه فزاینده‌ای به راه‌حل سیاسی فدرالی پدید آمد. بلژیک قانون اساسی خود را تغییر داد و در سال ۱۹۹۳ به فدرالی کامل تبدیل شد. آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۶ قانون اساسی خود را تعدیل کرد با نظام مختلطی از عناصر فدرالی و بسیط تکساخت که در قانون اساسی موقت ۱۹۹۴ آن شامل شده بود. همچنین اسپانیا بعد از نافذ شدن قانون اساسی ۱۹۷۸ عملاً به یک نظام فدرالی تبدیل شد هرچند نام فدرالی را ندارد. همه این کشورها به سمت انواع و الگوهای جدید فدرالی یا شبه فدرالی حرکت کردند.

همچنین ایتالیا نیز شاهد یک تحول به سمت پایه‌گذاری نظام فدرالی بود. بریتانیا نیز ترتیبات جدیدی را اتخاذ نمود به منظور تفویض صلاحیت‌ها به هر یک از اسکاتلند و ایرلند و منطقه ویلز.

همچنین پیشرفت زیادی صورت گرفت در افزایش اهتمام به اندیشه فدرالیستی در آنچه امروز به نام اتحادیه اروپا شناخته می‌شود.

امروزه بسیاری از رهبران سیاسی، اندیشمندان بزرگ و حتی برخی از روزنامه نگاران، در میان اشکال مختلف نظام‌های سیاسی، به فدرالیسم به عنوان یک قالب سیاسی مثبت و آزاد می‌نگرند.

دلایل اهمیت سیستم فدرالی در دنیای معاصر:

بسیار بعید است که فدرالیسم به عنوان یک شکل منسوخ و کهنه از اشکال حکومت مربوط به قرن نوزدهم و غیر مرتبط به دنیای مدرن پنداشته شود، زیرا در حقیقت در خلال ۱۵ سال اخیر، شمار اشخاصی که مفهوم دولت-ملت را که در خلال قرن ۱۹ شکل گرفت، یک مفهوم کهنه می‌دانند، رو به افزایش است. ناظران بر این باور هستند که ما در مورد شیوه‌های رایج حکومتداری اکنون در آستانه یک تحول و انتقال قرار داریم از دنیای دولت-ملت واحد دارای حاکمیت، به دنیای دولت دارای حاکمیت ضعیف‌تر اما با روابط روبه افزایش با دولت‌های عضو دولت فدرالی در قالب یک قانون اساسی.

هم اکنون در میان ۱۸۰ کشور دارای حاکمیت سیاسی در جهان، ۲۵ نظام فدرالی وجود دارد که در حدود دو میلیارد یا ۴۰٪ از جمعیت کره زمین را در قالب ۴۸۰ ایالت شامل می‌شود و اتحادیه اروپا یک مثال روشنی است از میان نمونه‌های زیاد دیگری که نظام‌های فدرالی منفرد و اتحادیه‌ها و کشورهای متحد، حاکمیت‌های خود را در یک واحد یگانه - به تعبیر خودشان - و در قالب یک ترکیب مختلطی از عناصر فدرالی و کنفدرالی تجمیع یا ادغام می‌کنند.

برای این رویکرد بین‌المللی مبنی بر تجمیع و ادغام حاکمیت بین کشورها در قالب اشکال مختلف فدرالی، دلایل زیادی وجود دارد:

اول: تحولات نوین در حمل و نقل، ارتباطات اجتماعی، تکنولوژی و سازماندهی صنعتی، موجب این فشار شده که باید دنیا به سمت ایجاد سازمان‌های سیاسی بزرگ از یکسو و سازمان‌های کوچک از سوی دیگر به طور همزمان حرکت کند.

حرکت به سمت سازمان‌های سیاسی بزرگ‌تر، ناشی از اهداف مشترک امروزین در بین بخش بزرگی از جوامع غربی و غیر غربی است. این اهداف مشترک عبارتند از:

«میل به پیشرفت، ارتقای مستمر استانداردهای زندگی، عدالت اجتماعی، توسعه نفوذ در عرصه بین‌المللی و آگاهی فزاینده از وابستگی متقابل بین کشورها در سطح جهانی در دوره‌ای که تکنولوژی می‌تواند فرصتی را هم برای نابودی جمعی و هم برای بازسازی جمعی به طور یکسان فراهم کند.»

اما تمایل به واحدهای سیاسی کوچک‌تر و خودمختار ناشی است از:

میل به پاسخ‌گویی بیشتر دولت‌ها به فرد شهروند و فراهم کردن امکان ابراز و اظهار پیوندهای اولیه در قالب گروه‌های انسانی مانند پیوندهای زبانی و فرهنگی، پیوندهای مذهبی، سنت‌های تاریخی و رویه‌های اجتماعی که تهداب مشخصی را برای احساس هویت یک گروه و اشتیاق آن برای تصمیم‌گیری درباره سرنوشت خود فراهم می‌کند.

با توجه به این فشارهای دوگانه در بخش‌های مختلف جهان، تعداد فزاینده‌ای از ملت‌ها می‌بینند که شکلی از اشکال مختلف فدرالیسم - که شامل یک دولت مشترک است برای اهداف کلی خاص، با داشتن خودمختاری واحدهای تشکیل‌دهنده حکومت به منظور حفظ تمایز سرزمینی آن‌ها - به آنان اجازه می‌دهد که با بهترین و مناسب‌ترین ساختار نهادی، واقعیت چند ملیتی خود در جهان معاصر را انعکاس دهند.

دوم: این دلیل پیوند نزدیکی با دلیل قبلی دارد. این دلیل عبارت از این درک است که اقتصاد به طور فزاینده‌ای ماهیت جهانی پیدا کرده است و از همین رو یک نوع نیروی اقتصادی و سیاسی و فشارهای فزاینده بین‌المللی و محلی‌ای را پدید آورده که اصل دولت-ملت کلاسیک را ضعیف و کم‌رنگ ساخته است. ارتباطات جهانی و مصرف‌گرایی در میان کوچک‌ترین و دورافتاده‌ترین روستاها در نقاط مختلف جهان، تمایلاتی را برای دسترسی به بازار جهانی کالا و خدمات ایجاد کرده است. در نتیجه، دولت‌ها به طور فزاینده‌ای با این خواسته‌های مردم خود مواجه شده‌اند که می‌خواهند به طور همزمان هم مصرف‌کننده جهانی باشند و هم شهروند محلی. تام کورشین این روند را «جهانی-محلی شدن» نامید.

ساختار کهن دولت-ملت به دلیل توسعه اقتصاد بازار جهانی، دیگر نمی‌تواند بسیاری از مزایایی را که شهروندان برای آن‌ها ارزش قائل هستند، فراهم نماید مانند استانداردهای بالاتر زندگی و تضمین کار یا امنیت شغلی. خودکفایی در ساختار دولت-ملت اکنون دست نیافتنی و غیر قابل تحقق شده

است و حاکمیت شکلی دولت-ملت جذابیت کمتری دارد. در این ساختار در واقع، افراد کنترل کمتری بر تصمیماتی دارند که بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد. از سوی دیگر اصل دولت-ملت، از شهروند به عنوان فرد بسیار فاصله گرفته است به طوری که دیگر نمی‌تواند زمینه نوعی از کنترل مستقیم دموکراتیک توسط شهروندان را فراهم کند و به روشنی به نگرانی‌ها و انتخاب‌های محدود شهروندان خود پاسخ دهد. اما فدرالیسم می‌تواند در این چارچوب و از طریق سطوح مختلف تعامل دولت، راه میانه‌ای را بین تمایلات مختلف محلی و جهانی شهروندان ارائه کند.

سوم: گسترش اقتصاد بازار، شرایط اجتماعی و اقتصادی‌ای را ایجاد کرده است که از ایده فدرالیسم حمایت می‌کند. این شرایط مشتمل است بر: تأکید بر روابط قراردادی؛ اذعان به ماهیت غیرمتمرکز اقتصاد بازار؛ خودمختاری تجارت‌گرا و آگاهی از حقوق مصرف‌کننده؛ بازارهایی که به جای همگونی، بر مبنای کثرت و تعدد توسعه می‌یابد، تأکید بر تحرک بین مقامات قانون‌گذاری و رقابت و همکاری همزمان و فهمیدن این نکته که این‌طور نیست که لازم باشد مردم برای این که از همدیگر نفع ببرند، حتماً همدیگر را باید دوست داشته باشند و یک ملت و دارای یک دولت باشند، چنان که در ساختار دولت-ملت چنین القا می‌شود.

چهارم: تغییرات در تکنولوژی، الگوهای فدرالی جدید و رو به افزایشی را در مورد سازماندهی صنعتی ایجاد می‌کند که شامل یک سلسله مراتب مسطح و غیرمتمرکز است که شبکه‌های متقابل غیرمتمرکز را در بر می‌گیرد. این وضعیت در نتیجه به موضع‌گیری مثبت‌تر در قبال سازماندهی سیاسی غیر متمرکز منجر می‌شود.

پنجم: توجه عمومی بیشتر، به ویژه در اروپا، به سمت اصل "تبعیت" معطوف شده است. تبعیت این ایده است که یک نهاد سیاسی "عالی" فقط باید آن وظایفی را به عهده بگیرد که تحقق آن‌ها توسط نهادهای سیاسی پایین‌تر امکان‌پذیر نیست. اما این مفهوم دارای مشکلاتی است و ترجمه آن به زبان و اصطلاحات حقوقی مشکل است. چون به وضوح دلالت بر یک ماهیت سلسله‌مراتبی دارد که معنای ضمنی آن این است که تصمیم در نهایت در اختیار نهاد «بالا تر» است. در عین حال نیروی محرکه نامتمرکزسازی که در اصل تبعیت نهفته است، به «فدرالیسم مدیریت شده به نفع شهروند» توجه بیشتر و گسترده‌تر ایجاد کرده است.

عامل مهم دیگر هم انعطاف‌پذیری سیستم‌های سنتی فدرال در مواجهه با شرایط متغیر است. قانون اساسی ایالات متحده (۱۷۸۹) و سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱) از طولانی‌ترین قوانین اساسی در جهان هستند. علی‌رغم مشکلاتی که طی سه دهه اخیر با آن مواجه بوده‌اند، با این حال، این چهار فدراسیون، علاوه بر آلمان، که یک سیستم فدرال دیگر است، درجه بلندی از انعطاف‌پذیری و سازگاری با شرایط را نشان داده‌اند و به همین جهت این کشورها امروز رتبه بالایی دارند در رتبه بندی بین‌المللی از نظر جذاب‌ترین کشورهایی که مردم می‌خواهند در آن‌جاها زندگی کنند.

به این دلایل، ایده فدرالیسم و نظام فدرالی امروزه بیشتر از هر زمان دیگری در تاریخ، در سطح بین‌المللی محبوب شده است. این بدان معناست که سیاستمدارانی که تصمیم بر دولت‌سازی دارند، باید مراقب باشند که مزایایی را که بسیاری‌ها در مناطق دیگر، در راه‌حل‌های فدرالی می‌بینند، نادیده نگیرند و مردود نشمارند.

یکی از ویژگی‌های متمایز محبوبیت فعلی فدرالیسم در جهان، کاربردی بودن آن است از جهت این که تطبیق ایده فدرال، اشکال مختلفی به خود گرفته است. درجه تمرکز و عدم تمرکز در نظام‌های فدرالی کاملاً متفاوت است، همچنان که ترتیبات مالی آن‌ها و نهادهای فدرال قانون‌گذاری و اجرایی آن و ترتیبات نهادی برای تسهیل روابط درون حکومتی و ترتیبات قضایی برای داوری در منازعات داخلی و مراحل تعدیل قانون اساسی، کاملاً متفاوت و متنوع است.

از جمله تحولات و نوآوری‌های قابل توجه که اخیراً اتفاق افتاده، پذیرش فزاینده درجه معینی از عدم تقارن در روابط بین واحدهای عضو و دولت فدراسیون یا سازمان‌های فراملی است. نمونه‌های عملی عبارتند از: بلژیک، مالزی، روسیه، اسپانیا و اتحادیه اروپا پس از توافق ماستریخت.

تحول دیگر هم این است که خود نظام‌های فدرالی اکنون به واحدهای تشکیل دهنده نظام‌های بزرگتر فدرال یا سازمان‌های فراملی تبدیل شده‌اند. مثال آن حضور آلمان فدرال، بلژیک فدرال و اتریش فدرال در داخل یک سازمان بزرگتر به نام اتحادیه اروپا است. همچنین لازم به ذکر است که سه کشور عضو توافقنامه تجارت آزاد با آمریکای شمالی (نافتا) یعنی کانادا، ایالات متحده و مکزیک خود هر کدام یک فدراسیون هستند. بنابراین، یک گرایش نو به سمت داشتن سه یا حتی چهار سطح

نه فقط دو سطح) از سازمان‌دهی فدرال در حال ظهور است که هدف از آن پوشش انگیزه‌های فراملی، ملی، منطقه‌ای و محلی به منظور دستیابی به حداکثر انتخاب‌های ممکن برای شهروندان است.

تعریف اصطلاحات:

در مورد تعریف فدرالیسم مناقشات و مباحث زیاد آکادمیک جریان داشته است. به خاطر توضیح می‌توانیم سه اصطلاح را به صورت جداگانه تعریف کنیم: «فدرالیسم»، «نظام‌های سیاسی فدرال» و «اتحادهای فدرالی».

۱. فدرالیسم:

فدرالیسم اساساً یک اصطلاح هنجاری است تا توصیفی و به تشویق یک سیستم حکومتی چند لایه اشاره دارد که شامل دو عنصر است: ۱. حکومت مشترک و ۲. خودمختاری منطقه‌ای. این اصطلاح بر ارزش و اعتبار فرضی ترکیب وحدت و کثرت و جذب و حفظ هویت‌های متمایز بنا نهاده شده است. گوهر اصلی فدرالیسم به عنوان یک اصطلاح هنجاری، تحکیم وحدت و عدم تمرکز و حفاظت از هر دو به طور همزمان است.

۲ و ۳. نظام‌های سیاسی فدرال و اتحادهای فدرالی:

این دو، اصطلاحات توصیفی هستند که برای اشکال خاصی از نظام‌های سیاسی به کار برده می‌شوند. اصطلاح «نظام‌ها یا سیستم‌های سیاسی فدرال» به دسته وسیعی از نظام‌های سیاسی اطلاق می‌شود که در آن، دو (یا چند) سطح دولت وجود دارد و شامل عناصر حکومت‌داری مشترک از طریق نهادهای مشترک و خودمختاری منطقه‌ای دولت‌ها در واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال می‌شود و کاملاً بر خلاف نظام مبتنی بر قدرت مرکزی واحد در سیستم‌های یونیتار یا بسیط و تک‌ساخت است. این دسته گسترده، شامل طیف وسیعی از اشکال غیر تک‌ساخت است مشتمل بر: "نظام‌های شبه فدرال" و "نظام‌های فدرالی" و "کنفدرال‌ها" و فراتر از آن.

دانیل الازار در واقع موارد زیر را به عنوان گروه‌های قابل تعریف مشخص کرده است: اتحادیه‌ها، اتحادیه‌های غیرمتمرکز مبتنی بر قانون اساسی، سیستم‌های فدرال، سیستم‌های کنفدرال، فدرالیسم

نامتقارن، دولت مشترک و همبسته، حاکمیت مشترک، اتحاد غیر رسمی/لیگ، و قدرت‌های عملکردی مشترک.

برای تعریف هر یک از این اصطلاحات به جدول شماره ۱ ذیل مراجعه کنید. جدول‌های شماره ۲، ۳، ۴، ۵ و ۶ نمونه‌های معاصر مدل‌ها و اشکال مختلف نظام‌های فدرالی را فهرست می‌کنند. علاوه بر آن، سایر نظام‌های سیاسی خارج از طبقه‌بندی کلی سیستم‌های فدرال نیز ممکن است مشتمل بر برخی از ترتیبات فدرالی باشند، زیرا رهبران سیاسی و ملت‌سازان، برای ترتیبات سیاسی قابل دستیابی، به ملاحظات خالص نظری کمتر متعهد هستند و بیشتر به صورت عمل‌گرایانه برخورد می‌کنند. چنین ملاحظاتی همچنین می‌تواند به مدل‌های ترکیبی و بدیع مانند اتحادیه اروپا منجر شود که در سال‌های اخیر برخی از ویژگی‌های فدرالیسم را به خود گرفته است، اگرچه در اساس یک ترتیبات کنفدراسیونی خالص بود.

جدول شماره (۱): دامنه و قلمرو سیستم‌های سیاسی فدرال

<p>نهادهای حکومتی مرکب هستند که در آن واحدهای تشکیل دهنده، یکپارچگی خود را عمدتاً یا منحصراً از طریق نهادهای حاکمیتی عمومی واحد و مشترک حفظ می‌کنند و نه از طریق ساختارهای حکومتی دوگانه. مثال آن نیوزلند و لبنان است و بلژیک نیز قبل از اینکه در سال ۱۹۹۳ به سمت فدرالیسم حرکت کند.</p>	<p>اتحادیه‌ها (Unions)</p>
<p>این اتحادیه‌ها به صورت اساسی از جهت شکل، متمرکز هستند و اختیار نهایی مربوط به حکومت مرکزی است ولی واحدهای فرعی حکومتی را نیز ضمیمه خود دارند که مورد حمایت قانون اساسی هستند و دارای خودمختاری عملکردی می‌باشند. مثال‌های آن را در جدول شماره (۵) ببینید.</p>	<p>اتحادیه‌های غیرمتمرکز مبتنی بر قانون اساسی Constitutionally Decentralized Unions</p>
<p>نهادهای حکومتی مرکب هستند مشتمل بر دو لایه: ۱- واحدهای نیرومند عضو فدرال ۲- حکومت عمومی نیرومند. هر کدام از این دو لایه حکومتی دارای صلاحیت‌هایی هستند که ملت از طریق قانون اساسی به آن‌ها واگذار کرده است و هر کدام آن‌ها از طریق اعمال صلاحیت‌های قانونگذاری و اداری و مالیاتی، دارای صلاحیت در تعامل مستقیم با شهروندان هستند. همچنین همگی آن‌ها به طور مستقیم از سوی شهروندان انتخاب می‌شوند. هم اکنون ۲۵ اتحاد فدرالی در جهان وجود دارند که معیارهای بنیادی نظام فدرالی بر آن‌ها انطباق دارد. البته علی‌رغم این که قوانین اساسی جنوب آفریقا و اسپانیا رسماً این نام (فدرال) را استفاده نکرده‌اند. نگاه کنید به مثال‌های بیان شده در جدول شماره (۲).</p>	<p>اتحادیه‌های فدرالی (فدراسیون‌ها) Federations</p>
<p>این اتحادیه‌ها متشکل است از نهادهای متعددی که قبلاً وجود داشته‌اند و اکنون حاکمیت مشترکی را برای اهداف مشخصی (مانند امور خارجی، دفاع یا اهداف اقتصادی) ایجاد کرده‌اند ولی حاکمیت</p>	<p>اتحادیه‌های کنفدرالی Confederations</p>

<p>مشترک متشکل از حکومت‌های تشکیل دهنده آن است، بدین معنا که حکومت مشترک مرکب از نمایندگان حکومت‌های عضو است و لذا دارای پایه انتخابی و مالی غیر مستقیم است. مثال‌های تاریخی آن عبارت است از: سوئیس در دوره ۱۲۹۱ تا ۱۸۴۷ و ایالات متحده از ۱۷۷۶ تا ۱۷۸۹. در دنیای معاصر ما اتحادیه اروپا در وهله اول یک اتحاد کنفدرالی است. برای آشنایی با مثال‌های دیگر نگاه کنید به جدول شماره (۳).</p>	
<p>ترتیبات سیاسی‌ای هستند که دولت یا دولت‌های کوچکتر با دولت بزرگتر به صورت نامتقارن پیوسته است. اما واحد کوچکتر با این که به میزان زیادی از خود مختاری برخوردار است ولی در حکومت واحد بزرگتر، نقش کمتر دارد (نامتقارن). این رابطه بین آن دو ممکن است از طریق توافق دوجانبه انحلال پیدا کند. مثال‌های آن مانند رابطه بورتوریکو با ایالات متحده آمریکا و کشمیر با هند است. نگاه کنید به جدول شماره (۴) برای آشنایی با مثال‌های بیشتر.</p>	<p>پیمان‌های فدرالی (اتحادیه‌ها) Federacies</p>
<p>این حالت شبیه پیمان‌های فدرالی (اتحادیه‌ها) است با این تفاوت که امکان دارد که هر یک از واحدها به صورت یک‌جانبه این رابطه را منحل کند بنا بر شرایطی که از قبل در پیمان یا معاهده تأسیس مورد موافقه قرار گرفته است. مثال آن رابطه بین نیوزیلند و جزایر کوک است. نگاه کنید به جدول شماره (۴) برای اطلاع از مثال‌های دیگر.</p>	<p>حکومت‌های مشترک یا همبسته Associated states</p>
<p>واحدهای سیاسی‌ای هستند که تحت حکومت مشترک دو یا چند دولت خارجی فعالیت می‌کنند و باشندگان آن‌ها از خودمختاری زیاد داخلی برخوردار هستند. مثال آن آندورا است که در مدت بین ۱۲۷۸-۱۹۹۳ وظایف خود را تحت حکومت مشترک فرانسه و اسپانیا انجام می‌داد.</p>	<p>دولت‌های دارای حاکمیت مشترک Condominiums</p>
<p>روابطی است بین واحدهای سازمانی سیاسی مستقل برای اهداف مشخص که فعالیت خود را از طریق یک دبیرخانه عمومی مشترک و</p>	<p>لیگ‌ها Leagues</p>

<p>نه یک حکومت انجام می‌دهد و اعضا می‌توانند به صورت یکجانبه از آن خارج شوند. مثال‌های آن را در جدول شماره (۶) ببینید.</p>	
<p>آژانس‌هایی است که دو یا چند کشور آن را تأسیس می‌کنند تا به صورت مشترک وظیفه یا وظایف مشخصی را انجام دهند. از مثال‌های متعدد آن سه مثال ذیل را ذکر می‌کنیم: ۱- سازمان صید ماهی در شمال غرب اقیانوس اطلس (NAFO). ۲- آژانس بین المللی انرژی اتمی (IAEA). ۳- سازمان بین المللی کار (ILO). گاهی هم آژانس‌های عملیاتی مشترک، شکل سازمان‌های مرزی را پیدا می‌کند که حکومت‌های فرعی همسایه بین خود ایجاد می‌کنند مانند تجمع بین چند ولایت به منظور رشد اقتصادی که چهار منطقه در ایتالیا را شامل می‌شود و مثل چهار لاند اتریش و دو جمهوری یوگسلاویا و ولایت / لاند آلمان غربی که در سال ۱۹۷۸ تأسیس شد و اتحاد ری‌دیو بازیلیانسیس در بین ایالات که شامل همکاری بین سویس و آلمان و فرانسه در منطقه «بازل» است.</p>	<p>آژانس‌های عملیاتی مشترک Joint Functional Authorities</p>

جدول شماره (۲): نظام‌های فدرالی معاصر

شماره	نام	واحدهای عضو
۱	جمهوری آرژانتین	(۲۳ ولایت + مرکز فدرالی + ۵ منطقه)
۲	مشترک‌المنافع (کومنولث) استرالیا	(۶ ایالت + قلمرو + قلمرو اصلی + ۷ منطقه اداری)
۳	جمهوری فدرال اتریش	۹ ایالت / لاند
۴	بلژیک	۳ منطقه + ۳ جامعه فرهنگی
۵	بوسنی و هرزگوین	دو واحد + مرکز
۶	برزیل	۲۶ ایالت + ۱ مرکز اصلی فدرال

بخش دوم: تجربه جهانی فدرالیسم؛ مطالعات تطبیقی در مورد نظام‌های فدرالی | ۲۰۱

۷	کانادا	۱۰ ولایت + ۳ قلمرو + سازمان‌های باشندگان بومی
۸	جمهوری اسلامی فدرالی قمر	۳ جزیره
۹	اتیوپی	۹ ایالت + ۲ شهر بر اساس معاهده
۱۰	جمهوری فدرال آلمان	۱۶ ولایت لاندر
۱۱	جمهوری هند	۲۸ ایالت + ۷ قلمرو فدرال
۱۲	مالزی	۱۳ ایالت
۱۳	ایالات متحده مکزیک	۳۱ ایالت + ۱ مرکز فدرال
۱۴	ایالات متحده میکرونیزی	۴ ایالت
۱۵	جمهوری فدرال نیجریه	۳۶ ایالت + ۱ قلمرو اصلی فدرال
۱۶	جمهوری اسلامی پاکستان	۴ ایالت + ۶ منطقه قبایلی + ۱ پایتخت فدرال
۱۷	فدراسیون روسیه	۸۹ جمهوری و منطقه
۱۸	سنت کیتس و نیویس	۲ جزیره
۱۹	صربستان و مونتینگرو (کوه سیاه)	۲ جمهوری + ۲ منطقه خودمختار در صربستان
۲۰	آفریقای جنوبی	۹ ولایت
۲۱	اسپانیا	۱۷ جامعه خودمختار
۲۲	اتحاد کنفدرالی سوئیس	۲۶ کانتون
۲۳	امارات متحده عربی	۷ امارت
۲۴	ایالات متحده آمریکا	۵۰ ایالت + ۲ هم پیمان یا اتحادیه + ۳ قلمرو خودمختار محلی + ۳ اقلیم ناپیوسته یا ملحق ناشده + ۱۳۰ قبیله محلی تابع آمریکائیان بومی

۲۵	جمهوری ونزوئلا	۲۳ ایالت+ مرکز فدرالی+ ۱ مرکز تابع متشکل از ۷۲ جزیره
----	----------------	--

جدول شماره (۳): برخی از اتحادیه‌های کنفدرالی معاصر

شماره	نام	واحدهای عضو
۱	اتحاد اقتصادی البینالکس	۳ کشور عضو
۲	گروه کارائیب (کاریکوم)	۱۵ کشور عضو+ ۵ عضو ناظر
۳	کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (روسیه و ۱۱ کشور دیگر)	۱۲ کشور عضو
۴	اتحادیه اروپا	۲۷ کشور عضو

جدول شماره (۴): حکومت‌های مشترک، اتحادیه‌ها (پیمان‌های فدرالی) و کشورهای دارای حاکمیت مشترک

شماره	نام (شکل)	قدرت فدرالی
۱	جزایر الاند (اتحادیه)	فنلاند
۲	آندورا (حاکمیت مشترک)	فرانسه و اسپانیا
۳	جزایر الازور (اتحادیه)	پرتغال
۴	بوتان (حکومت مشترک یا همبسته)	هند
۵	جزایر کوک (حکومت مشترک یا همبسته)	نیوزیلند
۶	جزایر فارو (اتحادیه)	دانمارک
۷	گرینلند (اتحادیه)	دانمارک
۸	گرنیزی (اتحادیه)	انگلستان

بخش دوم: تجربه جهانی فدرالیسم؛ مطالعات تطبیقی در مورد نظام‌های فدرالی | ۲۰۳

۹	جزیره من (اتحادیه)	انگلستان
۱۰	جزری (اتحادیه)	انگلستان
۱۱	جامو و کشمیر (اتحادیه)	هند
۱۲	لیختنشتاین (حکومت مشترک یا همبسته)	سوئیس
۱۳	جزایر مادرا (اتحادیه)	پرتغال
۱۴	موناکو (حکومت مشترک یا همبسته)	فرانسه
۱۵	الانتیل هولندی (حکومت مشترک)	هولند
۱۶	جزیره نیووی (حکومت مشترک)	نیوزیلند
۱۷	ماریانای شمالی (اتحادیه)	ایالات متحده آمریکا
۱۸	پورتوریکو (اتحادیه)	ایالات متحده آمریکا
۱۹	سان مارینو (حکومت مشترک یا همبسته)	ایتالیا

جدول شماره (۵): نظام‌های سیاسی نامتمرکز با ترتیبات فدرالی

شماره	نام	تعداد واحدهای عضو
۱	آنتیگوا و باربودا	۲ جزیره
۲	کامرون	۱۰ ولایت
۳	جمهوری خلق چین	۲۲ ولایت + ۵ منطقه خودمختار + ۴ شهرداری + منطقه اداری خاص "هونگ کنگ" + منطقه اداری خاص ماکو در دسامبر ۱۹۹۹
۴	کلمبیا	۲۳ بخش اداری + ۴ اداره + ۳ نمایندگی
۵	جزایر فیجی	مشکل از دو مجتمع نژادی

۶	فرانسه	۲۱ منطقه
۷	گانا	۱۰ منطقه
۸	گرجستان	دو منطقه خودمختار
۹	اندونزی	۲۷ ولایت
۱۰	ایتالیا	۲۲ منطقه
۱۱	جاپان	۴۷ منطقه
۱۲	میانمار/برمه	۷ ایالت و ۷ بخش
۱۳	نامیبیا	۱۴ منطقه
۱۴	هولند	ولایت+۱۱ ایالت شریک
۱۵	بابوا گینه جدید	ولایت+ ۱۹ ناحیه اصلی
۱۶	پرتغال	ایالت دارای دو منطقه خودمختار ماورای بحار
۱۷	جزایر سلیمان	۴ ناحیه
۱۸	سودان	مناطق+۶ ولایت اداری فدرالی
۱۹	سوید	۲۱ ولایت
۲۰	تانزانیا	۲ واحد عضو
۲۱	بریتانیا و ایرلند شمالی	۴ دولت+ ۵ جزیره خودمختار
۲۲	اوکراین	۲۴ ولایت+ ۱ جمهوری خودمختار کریمیه+ دو منطقه
۲۳	وانواتو	جزایری که مطابق قانون اساسی منطقه بندی شده‌اند

جدل شماره (۶): مثال‌هایی از مجموعه متنوع تنظیمات فدرالی

لیگ‌ها (Leagues)	دولت‌های دارای حاکمیت مشترک (Condomini)	حکومت‌های مشترک یا همبسته Associated	اتحادیه یا همپیمان فدرالی Federacy	اتحاد کنفدرالی Confederation	اتحاد فدرالی Federations	نظام‌های نامتمرکز (Decentralized Union)	لیگ‌ها (Leagues)
جامعه عرب اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا (آسه آن) اتحاد بالتیک اتحادیه کشورهای مشترک المنافع سازمان آتلانتیک شمالی (ناتو) شورای کشورهای شمال اروپا	آندورا- فرانسه و اسپانیا (۱۹۹۳-۱۲۷۸)	فرانسه- موناکو هند- بوتان ایتالیا- سان مارینو هلند- ایتال	دانمارک- جزایر فروی فنلاند- جزایر الند دانمارک- گرینلند هند- کشمیر پرتغال- آزور پرتغال- مادیرا انگلستان- جزیره من	گروه کارائیب (کاریکوم) کشورهای مستقل مشترک المنافع اتحادیه اروپا	آرژانتین استرالیا بلژیک بوسنی و هرزگوین برازیل کانادا جزایر قمر انیوی آلمان هند	آنتیگوا و باربودا کامرون چین کلمبیا ایتالیا جاپان هلند بابوا گینه جدید جزایر سلیمان	

<p>دولت‌های دارای حاکمیت مشترک (Condominium ms)</p>	<p>حکومت‌های مشترک با همسسته Associated states</p>	<p>اتحادیه یا همپیمان فدرالی Federacy</p>	<p>اتحاد کنفدرالی Confederation</p>	<p>اتحاد فدرالی (Federations)</p> <p>پاکستان روسیه آفریقای جنوبی سنت کیتس و نویس صربستان و کوه سیاه (موتی نگرو) اسپانیا سوئیس امارات متحده</p>	<p>نظام‌های نامتمرکز (Decentralized Union)</p> <p>سودان سوئد تانزانیا اوکراین بریتانیا وانواتو</p>
	<p>ایالات متحده آمریکا- پورتوریکو</p>				

سیستم‌های فدرالی در قالب یک طیف وسیعی از نظام‌های سیاسی فدرالی، یک نوع نظام خاصی را ارائه می‌کنند که در آن نه واحدهای فدرال و نه واحدهای سرزمینی تشکیل دهنده فدرال، هیچ کدام تابع دیگری نیست، بدین معنی که هر کدام از آن‌ها از صلاحیت‌هایی برخوردار است که برگرفته از قانون اساسی است، نه از لایه دیگر حکومت و هر یک از آن‌ها در قلمرو قوای قانونگذاری و اجرایی و مالیاتی، از صلاحیت تعامل با شهروندان خود برخوردار می‌باشند و هر یک از آن‌ها به طور مستقیم از سوی شهروندان خود انتخاب می‌شوند. جدول شماره ۲ تعداد ۲۵ نمونه معاصر این نوع نظام را نشان می‌دهد.

ویژگی‌های ساختار عمومی نظام فدرالی:

نظام فدرالی که شکل خاصی از طیف وسیع نظام‌های سیاسی فدرال است دارای ویژگی‌های ساختاری ذیل است:

۱. دو لایه (سطح) از دولت که هر یک صلاحیت‌های خود را به طور مستقیم بر شهروندان خود اعمال می‌کند.
۲. توزیع رسمی صلاحیت‌های قانون گذاری و اجرایی مطابق قانون اساسی و تخصیص منابع درآمد بین این دو لایه با تضمین خودمختاری واقعی برای هر یک از آن دو.
۳. تدابیر احتیاطی برای نمایندگان مورد اعتماد ایالت‌ها برای بیان نظریات شان در قالب نهادهای تصمیم گیرنده فدرال. اکثر اوقات این نمایندگی از طریق نهاد خاص مجلس دوم فدرال (مجلس سنا یا نمایندگان ایالات) تأمین می‌گردد.
۴. قانون اساسی مکتوب با حاکمیت برتر که تعدیل آن به صورت یک‌جانبه از سوی هیچ نهادی امکان ندارد و تصویب تعدیل به موافقه شمار زیادی از واحدهای تشکیل دهنده فدرال نیاز دارد.
۵. هیأت داورى (به صورت دادگاه‌های قضایی یا تدابیر احتیاطی مانند فرماندوم) برای تصمیم‌گیری در مورد منازعات و اختلافات بین حکومت‌ها.

۶. میکانیزم‌ها و نهادهای خاص برای تسهیل همکاری بین دولت‌ها در زمینه مسئولیت‌های مشترک دولتی یا مواردی که بین آن‌ها تداخل در انجام وظایف اتفاق می‌افتد.

در این جا نقاط مهم دیگری نیز وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد:

اول: بین شکل قانون اساسی و واقعیت عملی تفاوت آشکاری وجود دارد. عملکردهای سیاسی در شماری از نظام‌های سیاسی باعث شده که در شیوه‌ای که قوانین اساسی مطابق آن تنظیم شده، تغییر ایجاد شود. به عنوان مثال در کانادا و هند، قانون اساسی اصلی، شبه فدرالی است زیرا مواردی مانند صلاحیت‌های دولت متمرکز را در بر دارد که از نشانه‌های ویژه نظام‌های تک‌ساخت و بسیط است. ولی مقامات در کانادا هیچگاه از این نوع صلاحیت‌ها استفاده نکرده‌اند و در هند هم این موارد را تعدیل کردند علی‌رغم این که هنوز هم در محل تطبیق قرار دارد. در نتیجه در هر دو حالت، واقعیت عینی عملی، مقامات و صلاحیت‌های آنان را به فدرالی کامل نزدیک ساخته است.

در این مورد مثال‌های دیگری نیز در سوئیس و بلژیک وجود دارد که واقعیت عملی کاملاً چیز دیگری بوده غیر از آنچه در قانون اساسی آمده است. بنا بر این بسیار ضروری است برای این که سیستم‌های فدرالی را به طور کلی و نظام‌های فدرالی حاکم را به طور خاص درست درک کنیم، باید قوانین اساسی و سیاست‌های عملی کشورهای فدرال را به طور همزمان باید مطالعه کنیم و این که این دو عنصر چگونه باهم در تفاعل و تعامل هستند.

دوم: در حالی که شناخت ماهیت ساختاری نظام سیاسی فدرال یا فدرالیسم حاکم، برای درک ویژگی خاص آن ضروری است، ماهیت مسیرهای سیاسی هر یک از آن‌ها نیز به همان اندازه مهم است. ویژگی‌های مهم مسیرهای فدرال متضمن تمایل شدید به دموکراسی است، زیرا از یک سو مستلزم رضایت داوطلبانه شهروندان در واحدهای تشکیل دهنده یک فدراسیون است و از سوی دیگر موجب تمرکززدایی است به عنوان یک اصلی که عملی کردن آن به معنای وجود مراکز متعدد تصمیم‌گیری سیاسی است و از جهت سوم مستلزم تبادل نظر و چانه‌زنی‌های سیاسی باز و آشکار به عنوان یکی از نشانه‌های روش درست دستیابی به تصمیم‌گیری‌ها است و همچنین مستلزم به کارگیری فرآیندهای نظارتی و متوازن‌سازی است به منظور اجتناب از امکان تمرکز قدرت سیاسی و

رعایت مفهوم قانون اساسی به این جهت که هر سطح دولت، اختیارات خود را از قانون اساسی می‌گیرد.

سوم: مسیرهای فدرال می‌تواند منطقه‌ای و سرزمینی (خودمختاری سرزمینی یا جغرافیایی) باشد یا به صورت اتحاد چند ملیتی و چند قومی (خودمختاری غیر سرزمینی یا خودمختاری ملی-فرهنگی) و یا هر دو. اگرچه نمونه‌هایی از سیستم‌های فدرال وجود دارد که شامل واحدهای غیرسرزمینی به رسمیت شناخته شده توسط قانون اساسی می‌شود و برجسته‌ترین نمونه آن در اینجا جوامع بلژیکی است ولی در عین حال، توزیع قدرت بر اساس قانون اساسی بین واحدهای منطقه‌ای و سرزمینی، رایج‌ترین الگو در میان سیستم‌های فدرال است.

در بسیاری از نظام‌های فدرال، اختیارات قانون اساسی به طور مساوی بین مجموعه اصلی واحدهای تشکیل دهنده این سیستم‌ها تقسیم می‌شود. با این حال، شایان ذکر است که در برخی از سیستم‌های فدرال، در روابط بین اعضای اصلی تشکیل دهنده فدراسیون (به عنوان مثال، کانادا، مالزی، هند، اسپانیا و روسیه) نوعی از عدم تقارن وجود دارد. در برخی از فدراسیون‌ها، واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون، به دو یا چند دسته (مثلاً مالزی و روسیه) طبقه بندی می‌شوند و در بسیاری از آن‌ها دسته‌هایی به نام «مناطق یا قلمروها و سرزمین‌ها» وجود دارد که با داشتن خودمختاری کمتر از واحدهای اصلی تشکیل دهنده فدراسیون، متمایز می‌شوند. (جدول ۲ فدراسیون‌هایی را نشان می‌دهد که شامل مناطق یا سرزمین و قلمروها هستند).

چهارم: ممکن است نظام‌های فدرالی با شیوه‌های متفاوت تشکیل شود. یکی از این روش‌ها ترکیب و انضمام واحدهایی است که قبلاً از هم جدا بوده‌اند. ایالات متحده آمریکا، سوئیس و استرالیا نمونه‌های کلاسیک از این موضوع را ارائه می‌دهند. روند ترکیب و انضمام در مراحل اولیه در این نمونه‌ها منجر به تأکید بر لزوم حفظ خودمختاری و استقلال بیشتر برای واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون شد.

اما شیوه دوم، این است که در قالب نظام سیاسی واحد قبلی، از اختیارات قدرت مرکزی به نفع ایالات و مناطق تنازل صورت می‌گیرد. یعنی کشوری که قبلاً به عنوان کشور واحد بوده، با حفظ وحدت، به فدرال می‌گراید و صلاحیت‌های لازم را به ایالات می‌سپارد. نمونه‌هایی از این الگو توسط

بلژیک، آلمان (پس از رایش سوم)، نیجریه و اسپانیا ارائه شده است. این الگو، حداقل در مرحله اولیه، معمولاً منجر به تأکید نسبتاً بیشتر بر قدرت‌های مرکزی فدرال می‌شود.

الگوی سوم ترکیبی از این دو مسیر است و کانادا و هند نمونه‌های اصلی این الگو هستند. روند تشکیل فدراسیون کانادا شامل عبور از قدرت مرکزی بود یعنی آنچه قبلاً یک ولایت واحد بود به نام ولایت کانادا تبدیل به دو ولایت جدید (انتاریو و کبک) شد و دو مستعمره قبلاً جداگانه (نیوبرانزویک و نوا اسکوشیا) نیز به عنوان دو ولایت در فدراسیون جدید اضافه گردیدند.

دولت فدرال هند، که از طریق قانون اساسی ۱۹۵۰ تأسیس شد، شامل واگذاری قدرت به ایالت‌هایی بود که قبلاً ولایت مستقل بودند، علاوه بر الحاق ایالت‌های قبلی جداگانه که توسط شاهزادگان اداره می‌شدند به فدراسیون جدید. این مثال‌ها مسیرهای مختلفی را نشان می‌دهند که نظام‌های فدرال توسط آن‌ها شکل گرفته‌اند و بسیاری از این راه‌ها و شیوه‌های مختلف، بر شخصیت فدرالیسم ناشی از این مسیر، تأثیر داشته است. اما وجه مشترک همه این سیستم‌ها در نهایت ایجاد یک نهاد سیاسی مرکب است که در آن رده‌های مختلف دولت و حکومت، هر کدام به تنهایی، اختیارات خود را از قانون اساسی می‌گیرند و نه از سطح دیگر دولت.^۱

۱. در مورد ابعاد تئوریک فدرالیسم، تاریخ، ویژگی‌ها، ساختار و مدل‌های متنوع آن، مباحث مفصلی در بخش اول کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» آمده است که خواننده گرامی می‌تواند به آنجا مراجعه کند.

(۳)

مقایسه نظام‌های فدرالی

مروری بر فدراسیون‌های معاصر

در این بخش به طور مختصر، پیدایش و تحولات هر یک از فدراسیون‌هایی را که در این پژوهش مورد مطالعه تطبیقی قرار داده‌ایم، به طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌دهیم و شرایط، اوضاع، عوامل، پیکره‌بندی نهادی، مسیرهای برجسته سیاسی و مسایل اساسی و اصلی آن‌ها را مطالعه می‌کنیم.

الف- فدراسیون‌های ریشه دار در کشورهای توسعه یافته

ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)

ایالات متحده آمریکا نخستین کشور فدرالی مدرن است که از سال ۱۷۸۹ به دنبال توافقنامه فلادلفیا در سال ۱۷۸۷ فدرالیسم را به عنوان یک اصل سازمانی برای پیکره‌بندی حکومتی خود پذیرفت. این تصمیم نتیجه ناکامی اتحاد کنفدرالی حکومت بود که به موجب میثاق اتحاد کنفدرالی در سال ۱۷۸۱ تشکیل شده بود. در ابتدای امر ایالات متحده از ۱۳ ایالت تشکیل شد ولی سپس تحول یافت به گونه‌ای که هم‌اکنون به عنوان یک فدراسیون، مشتمل بر ۵۰ ایالت، دو فدرال نامتقارن، سه منطقه خودمختار محلی و سه منطقه‌ای که تابع حکومت فدرال نیست و بیش از ۱۳۰ شهرک محلی مستقل برای باشندگان بومی آمریکا است.

اتحاد فدرال آمریکا توانست که در قرن اول موجودیت خود، در مقابل یک جنگ داخلی شدید مقاومت کند. از آنجا که فدرالیسم آمریکا در همه جهان از پایدارترین فدرال‌ها است، برای هر پژوهش در مورد اتحاد‌های فدرالی به عنوان یک مرجع اصلی شناخته می‌شود.

از امتیازات فدراسیون آمریکا نسبت به فدراسیون‌های دیگر این است که دارای جامعه نسبتاً همگن است، زیرا علی‌رغم وجود اقلیت‌های بزرگی از سیاه‌پوستان و اسپانیاتبارها، هیچ کدام آنان در هیچ ایالتی اکثریت را تشکیل نمی‌دهند. اما در عین حال این کشور در فرهنگ سیاسی خود از یک نوع تنوع سرزمینی و منطقه‌ای برخوردار است و تمرکز فراوان بر اهمیت حکومت ایالتی و حکومت محلی دارد.

از نگاه مطالعات تطبیقی، حکومت فدرال از اندازه معقول عدم تمرکز برخوردار است و به همه ایالات پنجاه‌گانه صلاحیت‌های قانونی مساوی داده شده است. البته این اصل تساوی در روابط بین فدراسیون‌های نامتقارن و ایالات مرتبط به آن‌ها تطبیق نمی‌شود.

ویژگی اساسی تقسیم صلاحیت‌ها الگویی است که بر مبنای آن، قانون اساسی مواردی را که در اختیار و صلاحیت حکومت مرکزی فدرال است، مشخص می‌گرداند - که اکثر آن‌ها متلازم و مشترک هستند یعنی ایالات نیز در آن موارد دارای صلاحیت می‌باشند و برخی از آن‌ها هم از صلاحیت انحصاری حکومت مرکزی فدرال است و ایالات حق ندارند در آن زمینه به قانونگذاری بپردازند- و موارد باقی مانده مشخص نشده را به ایالات واگذار می‌کند.

نهادهای فدرال در مسایل مربوط به قوه اجرائیه و قوه مقننه، بر اصل تفکیک قوا استوار است با داشتن نهادهای ریاست جمهوری که تابع کنگره هستند و دارای سیستم خاصی برای حفظ توازن و رعایت قواعد می‌باشند. کنگره یا عالی‌ترین مرجع قانون‌گذاری، دارای مجلس سنا نیز می‌باشد که ایالات در آن به طور مساوی نماینده دارند که از سال ۱۹۱۲ تا کنون با انتخابات مستقیم از طرف ایالات برگزیده می‌شوند.

در طول بیشتر از دو قرن عمر دولت فدرالی، ایالات متحده آمریکا - به عنوان یک کشور فدرال - پیشرفت زیادی داشته و حکومت فدرال نسبت به گذشته، اکنون نیرومندتر شده است.

در دهه‌های جدید گفته می‌شود که حکومت مرکزی فدرال نقش مسلط پیدا کرده و از حق اولویت برخوردار شده است و این یک تحول از فدرالیسم تعاونی به فدرالیسم اجباری است. در عین حال فشارهای سیاسی مخالف نیز وجود دارد که خواستار عدم تمرکز بیشتر است، هرچند در این زمینه پیشرفت، محدود و اندک بوده است.

در مراحل بعدی، در میدان عمل، اقداماتی صورت گرفت که در تأسیس اتحادهای فدرالی، به سیستم و قانون اساسی فدرالی آمریکا، تأسی شد و این باعث گردید که سیستم فدرال آمریکا، به عنوان یک الگوی مهم قابل تقلید شناخته شود.

سوئیس (۱۸۴۸)

اتحاد کنفدرالی سوئیس که از سال ۱۲۹۱ به اشکال مختلف حاکم بود، در پی جنگ کوتاه داخلی زوندرباند (Sonderbund) که در سال ۱۸۴۷ اتفاق افتاد، متلاشی شد و قانون اساسی جدید ۱۸۴۸ به اتحاد فدرالی تغییر یافت.

سوئیس کشور کوچکی است که تعداد جمعیت آن به حدود ۷ میلیون نفر بالغ می‌گردد و اکنون دارای ۲۶ واحد عضو مؤسس می‌باشد که کانتون (cantona) نامیده می‌شوند و بر شش مورد آن‌ها اصطلاح «نیم کانتون» اطلاق می‌گردد.

علی‌رغم این که سوئیس‌هایی که به زبان آلمانی سخن می‌گویند، در همه عرصه‌ها از نگاه تعداد جمعیت و نیروی اقتصادی، به طور دایم نیروی مسلط هستند، اما اتحاد فدرالی سوئیس تا حد قابل ملاحظه‌ای از تنوع زبانی و دینی برخوردار است. سه زبان آلمانی، فرانسوی و ایتالیایی زبان‌های رسمی و زبان چهارم یعنی رومانش هم به عنوان زبان ملی شناخته می‌شوند و دو گروه دینی رایج (کاتولیک و پروتستانت) دارای شعبات سرزمینی و منطقه‌ای هستند که در برخی از موارد با یکدیگر تلاقی می‌کنند. به عنوان مثال در کانتون‌هایی که به زبان آلمانی سخن می‌گویند، برخی پیرو مذهب کاتولیک و برخی دیگر پیرو پروتستانت هستند. همچنین در برخی از کانتون‌های فرانسوی زبان، برخی از باشندگان، پیرو مذهب کاتولیک و برخی دیگر پیرو مذهب پروتستانت می‌باشند. بر این اساس کانتون‌ها در مسایل مختلف، پیمان‌ها و صف‌بندی‌های گوناگونی را تشکیل می‌دهند. در میان کانتون‌های ۲۶گانه، ۱۷ کانتون تنها به آلمانی سخن می‌گویند و چهار کانتون دیگر تنها فرانسوی زبان هستند و تنها یک کانتون ایتالیایی زبان است و سه کانتون به هر دو زبان آلمانی و فرانسوی سخن می‌گویند و تنها یک کانتون که گراوباندن (Graubuden) است به سه زبان (آلمانی و ایتالیایی و رومانش) صحبت می‌کند. به طور خلاصه اکثریت کاتولیک در ۱۴ کانتون و اکثریت

پروتستانان در ۱۲ کانتون به سر می‌برند و اکثریت کاتولیک یا پروتستانان، بیش از دو سوم جمعیت ۱۸ کانتون از ۲۶ کانتون را تشکیل می‌دهند.

علی‌رغم این که بر اساس تقسیمات قانون اساسی، اختیارات زیادی به حکومت مرکزی فدرال تصریح شده و موارد باقی مانده به کانتون‌ها واگذار شده، اما در میدان عمل عدم تمرکز زیادی وجود دارد زیرا قانون اساسی حکومت مرکزی فدرال را در حد زیادی در مورد مدیریت بخش زیادی از قوانین، وابسته به کانتون‌های خودمختار قرار داده است. در مورد اختیارات قانونی کانتون‌ها تقارن نسبی وجود دارد، با این که تعداد ۶ کانتون از جمع ۲۶ کانتون، نیم‌کانتون محسوب می‌شوند و بدین جهت نسبت به سایر کانتون‌ها، از نیم سهم نمایندگی در مجلس ایالات (Standerat) برخوردار هستند.

در نهادهای فدرال اصل تفکیک قوا حاکم است ولی قوه مجریه (شورای فدرال) عبارت از یک مجمعی است که اعضای آن توسط پارلمان فدرال سوئیس برای مدت معینی انتخاب می‌شوند و مرکب از هفت عضو است که به تناوب و به صورت چرخشی ریاست قوه مجریه را برای یک سال به عهده می‌گیرند. پارلمان سوئیس مرکب از دو اطاق است: یکی مجلس ملی (Nationalrat) و دیگری مجلس ایالات (Standerat). در مجلس دوم هر کانتون دو نماینده و نیم کانتون‌ها هر کدام تنها یک نماینده دارد.

سیستم انتخاباتی مبتنی بر نمایندگی تناسبی باعث شده که نظام چند حزبی شکل بگیرد ولی شورای اجرائیه فدرال که دارای مدت محدود است و به مرور زمان تحول یافته و ثبات پیدا کرده، اعضای آن به صورت سنتی مرکب از چهار حزب سیاسی اصلی است. این چهار حزب اکثریت قاطع را در پارلمان فدرال تشکیل می‌دهند.

از خصوصیات بارز مسیر سیاسی سوئیس استفاده گسترده از فراندوم است و از نشانه بارز دیگر آن اجازه عضویت دوگانه در دو سطح است یعنی سطح پارلمان‌های کانتون‌ها و سطح پارلمان فدرال و این روش باعث شده که در حدود یک پنجم اعضای قانونگذار فدرال، در پارلمان‌های کانتون‌ها نیز عضویت داشته باشند.

تلاش‌ها و اقدامات پراکنده در طول سه دهه مبنی بر تعدیل کامل قانون اساسی سوئیس، در اپریل ۱۹۹۹ به نتیجه رسید و به موجب رفراندومی که برگزار شد، بر انجام تعدیلات فراگیر قانون اساسی موافقه صورت گرفت. در این رفراندوم ۵۹.۲ درصد رأی دهندگان به شمول اکثریت باشندگان ۱۲ کانتون از ۲۰ کانتون و ۲ کانتون از شش نیم‌کانتون، به قانون اساسی جدید رأی دادند. اما علی‌رغم تعدیلات فراگیر، مسوده قانون اساسی از ورود به اصلاحات ماهوی مورد جدل و اختلاف اجتناب کرد و به جای تعدیلات محتوایی، بیشتر به نوسازی قالب و شکلیات قانون اساسی پرداخت، ولی علی‌رغم این حالت و بر خلاف انتظار، نتیجه رفراندوم، به سختی به نفع قانون اساسی جدید تمام شد زیرا صدای مخالفان بلند شد که بیشترشان از کانتون‌های روستایی کوچک سوئیس بودند و از افزایش تمرکزگرایی نگرانی داشتند، در حالی که قانون اساسی جدید از رأی تأیید همه شهرهای اصلی برخوردار شده بود.

علی‌رغم این که قانون اساسی جدید در بیشتر بخش‌های خود، یک نوع نوسازی قانون اساسی قبلی شمرده می‌شود، اما در عین حال حقوق بنیادی شهروندان و روابط بین مقامات فدرال و مقامات کانتون‌ها و اختیارات شهرداری‌ها را شفاف ساخته است.

از بارزترین مسایل دراز مدت که در صدر فهرست عملکرد اتحاد فدرالی سوئیس قرار دارد، رابطه این کشور با اتحادیه اروپا است که رأی دهندگان سوئیسی حتی تا کنون پیوستن به آن را رد می‌کنند. با این که کشور فدرال سوئیس دارای جمعیت کم و مساحت کوچک است، ولی ویژگی برجسته تعدد و تنوع زبانی و فرهنگی، به آن اهمیت ویژه بخشیده است.

کانادا (۱۸۶۷)

کانادا از جهت مساحت در رتبه دوم بعد از روسیه قرار دارد و در سال ۱۸۶۷ به نظام فدرالی تبدیل شد. علی‌رغم این که کانادایی‌ها از اصطلاح «اتحاد کنفدرالی» استفاده می‌کنند ولی این اصطلاح اشاره دارد به پیوستن ولایات در قالب اتحاد فدرالی در سال ۱۸۶۷ و نه به خاطر این که این کشور واقعا ساختار کنفدرالی داشته باشد. تحول فدرالی از زمانی آغاز شد که تلاش‌هایی به راه افتاد برای غلبه بر دشواری‌ها و شکست‌های سیاسی‌ای که به وقوع پیوست در ولایت فدرال کانادا که به موجب قانون اتحاد مصوب سال ۱۸۴۰ تأسیس شده بود و راه حل آن این بود که این ولایت باید به دو

منطقه جدید تقسیم می‌شد: یکی «انتاریو» که اکثریت انگلیسی زبان داشت و دیگری «کبیک» که اکثریت باشندگان آن فرانسوی زبان بودند و دو منطقه دریایی دیگر هم به خاطر اهداف تجارتي و دفاعی ملحق می‌شدند که عبارت بودند از: «نوا اسکوشا» و «نیوبرانزویک».

اتحاد فدرالی در ابتدا از چهار ولایت یادشده تشکیل گردید و به مرور زمان تحول و تکامل یافت تا این که اکنون ۱۰ ولایت و سه منطقه شمالی را شامل می‌گردد. قلمرو شمالی در سال ۱۹۹۹ به سه منطقه تقسیم شد.

از خصوصیات بارز فدراسیون کانادا حضور مستمر اکثریت فرانسوی زبان‌ها است که در یک سرزمین متمرکز هستند، زیرا بیشتر از ۸۰ درصد جمعیت فرانسوی زبان کانادایی در «کبیک» زندگی می‌کنند و بیش از ۸۰ درصد جمعیت این ایالت را تشکیل می‌دهند.

فدراسیون کانادا در طول تاریخ خود معروف است به دوگانگی فرانسوی و انگلیسی و همچنین معروف است به نیرومند بودن گرایش سرزمینی (جغرافیایی) که در همه قلمروهای این کشور مشهود است و در دوره نزدیک این توجه نیز افزایش یافته است که جایگاه باشندگان بومی هم در چارچوب فدراسیون به رسمیت شناخته شود.

از ویژگی‌های اصلی قانون اساسی ۱۸۶۷ این است که اختیارات مهمی را به دولت مرکزی فدرال داده است حتی در آن حد که حکومت فدرال را قادر می‌سازد که در بعضی از شرایط، حقوق ایالات را زیرپا بگذارد.

بر خلاف دو فدراسیون قبلی (آمریکا و سوئیس) در قانون اساسی کانادا صلاحیت‌ها و اختیارات خالص حکومت مرکزی فدرال و اختیارات خالص حکومت ایالتی و اختیارات مشترک هر دو به طور صریح در سه فهرست جداگانه مشخص شده و باقی مواردی که در آن سه فهرست ذکر نشده، از صلاحیت‌های حکومت مرکزی فدرال می‌باشد.

علی‌رغم این که کانادا در وهله نخست شکل متمرکز را به خود گرفته بود (اختیارات بیشتر به حکومت مرکزی فدرال) ولی با فشارهایی که در طول یک قرن و ربع به خاطر پذیرفتن دوگانگی و

اعتراف به گرایش سرزمینی، وارد آمد، کانادا به یک فدراسیون نامتمرکز در هر دو سطح قانونگذاری و اداری تبدیل گردید.

فرمان قانون اساسی مصوب ۱۸۶۷ ماهیت ویژه کبیک را با پذیرفتن عدم تقارن در امور مربوط به زبان، آموزش و حقوق مدنی، به رسمیت شناخت.

فرمان قانون اساسی سال ۱۹۸۲ میثاق حقوق و آزادی‌ها و میکانیزم‌های تعدیل جدید قانون اساسی را نیز افزود که در بیشتر حالات هم حکومت فدرال و هم حکومت‌های ایالتی را شامل می‌شود ولی تلاش‌هایی که در طول چهار دهه گذشته جریان داشته تا ماهیت جداگانه کبیک و ویژگی‌های آن به رسمیت شناخته شود از طریق افزودن مواد خاص در قانون اساسی که واقعیت عدم تقارن آن با سایر ایالات را نشان دهد، همواره مورد اختلاف و کشمکش شدید بوده است.

بر خلاف دو فدراسیون دیگر در آمریکا و سوئیس که در نهادهای فدرال خود بر تفکیک بین دو قوه مقننه و اجرائیه تأکید داشتند، ویژگی برجسته و خلاق کانادا این است که کانادا اولین اتحاد فدرالی‌ای بوده که نظام حکومتی پارلمانی پاسخگو را پذیرفته که در آن دو قوه اجرائیه و مقننه باهم اختلاط دارند. این سیستم یعنی اختلاط دو نظام فدرالی و پارلمانی را استرالیا و بسیاری از فدرال‌های دیگر مورد بحث این پژوهش نیز پذیرفتند. طبیعت نهادهای فدرالی پارلمانی متکی بر اکثریت حاضر و اشتراک‌کننده در رأی دهی، بر دینامیک بودن سیاست‌های فدرال در کانادا تأثیر زیادی داشته است.

استرالیا (۱۹۰۱)

قانون اساسی فدرال استرالیا مصوب ۱۹۰۱ شماری از مستعمرات خودمختار بریتانیایی را متحد ساخت. اتحاد فدرالی استرالیا در حال حاضر مشتمل است بر شش ایالت (ایالت‌های پر جمعیت، ایالت نیوساوت ویلز و ایالت ویکتوریا هستند که ۶۰ درصد کل جمعیت اتحاد فدرال را در خود جای داده‌اند) به اضافه منطقه پایتخت و منطقه شمالی و هفت منطقه اداری.

استرالیا جامعه نسبتاً همگن است که جمعیت آن به ۱۸ میلیون نفر بالغ می‌گردد که اکثر آنان از نسل مهاجران انگلیسی و اروپایی هستند ولی وسعت جغرافیایی و تمرکز باشندگان در پایتخت‌های

ایالات پراکنده که هر کدام تنها به بخش خاص در داخل اراضی خود خدمات رسانی دارد، باعث شده که استرالیا به شکل طبیعی، ساختار نظام سیاسی فدرال پیدا کند.

مؤسسان فدراسیون استرالیا الگوی متمرکز کانادایی را برای شیوه تقسیم قدرت نپذیرفتند بلکه طبق الگوی آمریکایی عمل کردند بدین ترتیب که فهرست محدودی از اختیارات حکومت مرکزی فدرال و همچنین یک فهرست بزرگی از اختیارات مشترک را تعریف کردند و موارد باقی مانده غیر تعریف شده را به حکومت‌های ایالتی واگذار کردند. اما در عین حال و با تحول فدراسیون در میدان عمل، اتحاد فدرالی استرالیا به تمرکز بیشتر روی آورد مخصوصاً در مورد تدابیر مالی. اما از نگاه اختیارات قانونی، بین ایالات شش‌گانه، عدم تقارن حاکم است.

علی‌رغم این که استرالیا با کانادا از نگاه شیوه تقسیم صلاحیت‌ها بین مرکز و ایالات باهم متفاوت هستند اما از نگاه جمع بین نظام فدرالی با نظام پارلمانی و ایجاد یک حکومت پاسخگو برای هر دو سطح فدرال و ایالات، استرالیا از کانادا پیروی کرده است، جز این که استرالیا دارای مجلس سنای نسبتاً نیرومند است که اعضای آن با انتخابات مستقیم و به طور مساوی از طرف ایالات انتخاب می‌شوند ولی به جهت تأثیرات نظام پارلمانی، مجلس سنا بیشتر رنگ یک مجلس حزبی به خود گرفته است، تا مجلسی که حالت اقلیمی و ایالتی داشته باشد.

از آنجا که این کشور دارای نظام فدرالی پارلمانی است، نهادها و مسیرهای «فدرالیسم اجرایی» را تا حد زیادی توسعه بخشیده است به گونه‌ای که به استثنای آلمان، نسبت به هر فدرال دیگر، در رتبه برتر قرار دارد و همچنین از آنجا که استرالیا در زمینه نهاد‌های پارلمانی و سنت‌های فدرالیسم اجرایی، از میراث بریتانیا بهره‌مند است، به طور بسیار روشن ویژگی‌های ناشی از اختلاط نهاد‌های فدرالی با پارلمانی را انعکاس می‌دهد.

اتریش (۱۹۲۰)

اتریش به تعقیب زوال امپراطوری اتریشی مجاری، قانون اساسی فدرال را در سال ۱۹۲۰ تصویب و تطبیق کرد و سپس در سال ۱۹۲۹ تعدیلاتی را بر آن وارد ساخت و سپس در سال ۱۹۴۵ هنگامی که جمهوری اتریش دوباره بازگشت، مجدداً به تعدیل دیگری پرداخت، اما ماهیت و گوهر قانون

اساسی اصلی همچنان حفظ شد و در شرایط کنونی، اتریش دارای ۸ میلیون جمعیت است و ۹ ایالت (Lander) فدرالی دارد.

اتریش تا حد زیادی از همگونی فرهنگی برخوردار است و علی‌رغم این که در قانون اساسی تصریح شده که در برخی از مناطق کشور دو زبان سلوونی و کرواتی مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما زبان آلمانی زبان رسمی آن است.

نظر به این که اتریش از یک فرهنگ کلاسیک مبتنی بر دولت و سلسله مراتب قدرت برخوردار است، دارای قدرت حقوقی قانون‌گذاری بسیار متمرکز است ولی اداره قوانین فدرال از عدم تمرکز گسترده‌ای برخوردار است و صلاحیت زیادی را به ایالات انتقال داده است. تفاوت اتریش از سایر فدراسیون‌ها در این است که متمرکزگراترین فدراسیون‌ها است زیرا واحدهای مؤسس فدرال با این که از صلاحیت‌های قانون‌گذاری باقیمانده برخوردار هستند، ولی در اساس به عنوان «نمایندگان» یا «وابستگان» حکومت فدرال عمل می‌کنند. همه واحدهای فدرال از نگاه صلاحیت و جایگاه در رتبه مساوی قرار دارند.

نهادهای فدرال دارای ماهیت پارلمانی هستند زیرا نخست وزیر و وزیران در برابر مجلس ملی (Nationalrat) مسئول هستند، با این که رئیس دولت فدرال با انتخابات مستقیم انتخاب می‌شود و وظایف رئیس دولت را به عهده دارد. پارلمان اتریش نیز دارای دو اطاق است و اعضای اطاق دوم یا مجلس مردم (Bundesrat) با انتخاب غیر مستقیم توسط مجالس پارلمانی ایالات (Lander) انتخاب می‌شوند و در تعداد نمایندگان، تناسب نفوس ایالات رعایت می‌شود با این فرض که از هر ایالت حد اقل وجود سه نماینده باید تضمین شود.

فدراسیون اتریش از این اهمیت برخوردار است که نشان می‌دهد در طیف وسیع سیستم‌های متنوع فدرال، تا چه میزان می‌توان هم متمرکز بود و در عین حال وابستگی متقابل بین دولت فدرال و ایالات را حفظ کرد.

آلمان (۱۹۴۹)

اتحاد فدرال آلمان به صورت گسترده از تجربیات گذشته امپراطوری آلمانی (۱۸۷۱-۱۹۱۸)، جمهوری وایمار (۱۹۱۹-۱۹۳۴) و سقوط نظام متمرکز فراگیر رایش سوم (۱۹۳۴-۱۹۴۵) استفاده کرده است. آلمان غربی در سال ۱۹۴۹ به جمهوری آلمان فدرال تبدیل شد که شامل ۱۱ ایالت فدرال بود و در حال حاضر دارای ۱۶ ایالت فدرال است که جمعیت آن متجاوز از ۸۰ میلیون نفر است.

با این که بین آلمان غربی و آلمان شرقی سابق از نگاه فرهنگ سیاسی یک شکاف عمیقی وجود دارد ولی باشندگان آلمان فدرال از همگونی زبانی برخوردار هستند.

از ویژگی‌های بارز فدراسیون آلمان وجود روابط شبکه‌ای درهم تنیده بین دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی است. دولت فدرال از اختیارات زیاد قانون‌گذاری انحصاری و مشترک و همزمان و ساختاری برخوردار است ولی ایالات به حکم قانون اساسی مکلف به تطبیق و مدیریت بخش زیادی از این قوانین هستند. این تدابیر مشابه تدابیری است که در اتریش و سوئیس وجود دارد با این تفاوت که کانون‌های سوئیس در موضوعات زیادی از اختیارات قانون‌گذاری برخوردار است.

با این وجود از تفاوت‌های بارز آلمان فدرال نسبت به فدراسیون‌های دیگر این است که حکومت‌های ایالات در تصمیم‌گیری‌های دولت فدرال، مشارکت مستقیم بیشتر دارند از طریق حضور نخست وزیران یا وزرای مربوطه ایالات در مجلس فدرال دوم/مجلس مردم یا بوندسرات (Bundesrat)؛ مجلسی که در همه قانون‌گذاری‌های فدرالی که ایالات را متأثر می‌سازد، از حق وتو برخوردار است. (در حدود ۶۰ درصد قانون‌گذاری فدرال در همین دسته قرار دارد) از همین رو بوندسرات (Bundesrat) در روابط درهم تنیده بین دولت فدرال و ایالات، یک نهاد اساسی و اصلی محسوب می‌گردد. در این چارچوب همه ایالات فدرال در اختیارات نسبی‌شان مساوی هستند، هر چند که برای پنج ایالت جدید آلمان شرقی، به طور خاص تدابیر ویژه مالی در نظر گرفته شده است.

همه نهادهای فدرال و ایالات، دارای ماهیت پارلمانی هستند و صدراعظم فدرال و وزرای او در برابر مجلس مردم پاسخگو هستند ولی دولت رئیس رسمی هم دارد که رئیس جمهور آلمان فدرال است و از طریق یک مجمع انتخاباتی مرکب از پارلمان و تعداد مساوی انتخاب شده توسط پارلمان‌های ایالات برگزیده می‌شود.

پارلمان فدرال دارای دو اطاق است و اطاق یا مجلس دوم/ شورای نمایندگان متشکل از کمیسرانی است که به حکم سمت‌شان، توسط دولت‌های ایالتی به طور رسمی انتخاب شده‌اند.

فدراسیون آلمان از آن جهت دارای اهمیت است که از یک شبکه درهم تنیده روابط بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی برخوردار است و هم از این جهت که شورای مردم یا بوندسرات به عنوان یک نهاد اصلی مؤثر در مسیرهای مرتبط، از شیوه عمل مخصوص به خود برخوردار است.

قابل ذکر است که در این اواخر این تدابیر درهم تنیده مورد برخی از انتقادات نیز قرار گرفته و برخی در این مورد خواستار تجدید نظر شده‌اند ولی تا کنون هیچ نوع تعدیل بنیادی صورت نگرفته است.

ب- فدراسیون‌های چند زبانه گزینش شده از میان کشورهای در حال توسعه

هند (۱۹۵۰)

هند در سال ۱۹۴۷ به استقلال دست یافت و پارلمان آن که وظیفه مجلس مؤسسان را نیز داشت، قانون اساسی جدیدی را تدوین کرد که در ۲۶ جنوری ۱۹۵۰ با تأسیس هند فدرال به اجرا گذاشته شد. هند در ترسیم ویژگی‌های فدرالی خود پایبند به فرمان حکومت هند در سال ۱۹۳۵ بود که به موجب آن حکومت بریتانیا تلاش کرد که برای حل مشکلاتی که هند در آن زمان با آن‌ها مواجه بود، سیستم فدرالی را حاکم سازد. این فرمان در جای خود مطابق الگوی فرمان بریتانیایی برای آمریکای شمالی بود که بر اساس آن در سال ۱۸۶۷ اتحاد فدرال کانادا تأسیس شد.

از آن‌جا که هند دارای مساحت بسیار وسیع و تعداد زیاد جمعیت و ماهیت متفاوت و متنوع از نگاه رنگ‌ها و گرایش‌ها بود و ترس از ناامنی و تجزیه نیز وجود داشت، مجلس قانون‌گذاری مؤسس تصمیم گرفت که شایسته‌ترین و کامیاب‌ترین چارچوب برای هند، ایجاد «اتحاد فدرالی با مرکزیت قوی» است. در حال حاضر اتحاد فدرال هند شامل ۲۸ ایالت و ۷ منطقه تابع فدرال است (از آن جمله

دهلی پایتخت ملی است که دارای وضعیت خاصی می‌باشد) و شمار کلی جمعیت آن ۹۵۰ میلیون نفر است.^۱

هند مشهور به یک جامعه متنوع و چندزبانه است و زبان هندی زبان رسمی است و گویندگان آن از ۴۰ میلیون نفر تجاوز نمی‌کند که اکثر آنان در شمال هستند و ۱۸ زبان محلی به رسمیت شناخته شده نیز وجود دارد. در میان سال‌های ۱۹۵۶ و ۱۹۶۶ ایالات هند، تا حد زیادی بر اساس نژاد و زبان یعنی اقوام مختلف و تنها در یک مورد (پنجاب) بر اساس دینی و زبانی، از نو تقسیم و سازماندهی شد و از آن زمان به بعد تنها برخی از تعدیلات در شماری از ایالات صورت گرفته است.

با این که بنیان‌گذاران کوشش داشتند که یک اتحاد فدرالی متمرکز ایجاد کنند ولی اساس اتنیکی و زبانی‌ای که شمار زیادی از ایالات و نیروهای سرسخت منطقه‌گرا در شبه قاره هند بر مبنای آن شکل گرفتند، باعث شد که اتحاد فدرال در میدان عمل، صرفاً به صورت نظام متمرکز جزئی اما با ایالات نیرومند و باصلاحیت ایجاد شود.

قانون اساسی برای صلاحیت‌های قانون‌گذاری به سه فهرست تصریح کرده است: صلاحیت‌های خاص دولت فدرال، صلاحیت‌های خاص ایالات و صلاحیت‌های مشترک با حفظ برتری دولت فدرال. اما صلاحیت‌های باقی مانده که در سه فهرست متذکره ذکر نشده، در اختیار حکومت فدرال است. در این جا در مورد جامو و کشمیر قدری از عدم تقارن وجود دارد که نسبت به ایالات دیگر دارای اختیارات متفاوتی می‌باشد. همچنین روابط نامتقارن در مورد برخی از ایالات کوچک دیگر که در مناطق قبایلی ایجاد شده نیز وجود دارد. از جنبه رسمی دولت فدرال دارای اختیارات بسیار گسترده است، مخصوصاً صلاحیت مداخله و داشتن اولویت در حالات اضطرار ولی چون دولت فدرال بر مبنای اتنیکی و سیاسی و به صورت چند حزبی عمل می‌کند، در اکثر حالات در هنگام استفاده از این صلاحیت‌ها، شکل و متن و روح فدرال را رعایت می‌کند. به هر حال در هند برای حل منازعات و

۱. این آمار مربوط به سال تألیف کتاب است. جمعیت هند اکنون در سال ۲۰۲۴ تعداد یک میلیارد و ۴۵۳ میلیون نفر است و جمعیت اول جهان را تشکیل می‌دهد. مترجم

نحوه عمل حکومت ائتلافی، به تدریج شیوه تقسیم اختیارات و صلاحیت‌ها حاکم شد هرچند که در مقام عمل و تطبیق با اشتباهاتی نیز همراه بود.

نهادهای فدرال و حکومت‌های ایالتی، شکل پارلمانی دارد و حکومت در هر دو سطح در مقابل پارلمان پاسخگو است و رئیس دولت از سوی یک مجمع انتخاباتی مرکب از اعضای انتخاب شده هر دو مجلس پارلمان فدرال و پارلمان‌های ایالات برگزیده می‌شود و رؤسای رسمی ایالات از سوی حکومت فدرال تعیین می‌شوند.

هند به عنوان یک کشور فدرال از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است از این جهت که در مدتی بیش از نیم قرن، برای حفاظت از وحدت و پیوند جامعه متنوع و چند زبانه، طریقه خاصی را برای استفاده از نهادها و مسیرهای فدرالی به کار برده است.

مالزی (۱۹۶۳)

فدراسیون مالزی در شرایط کنونی از ۱۳ ایالت تشکیل شده و جمعیت آن به ۱۹ میلیون نفر بالغ می‌گردد و در سال ۱۹۶۳ تأسیس شد، یعنی در زمانی که سنگاپور و دو ایالت بورنئو، صباح و سراواک به اتحاد مالایا پیوستند. مالایا در سال ۱۹۵۷ به استقلال رسیده بود. اما بعد از سپری شدن تنها دو ماه، سنگاپور از فدراسیون مالزی اخراج شد و از آن زمان تا کنون این فدراسیون دارای ۱۱ ایالت و دو ایالت خودمختار در جزیره بورنئو می‌باشد.

از ویژگی‌های بارز مالزی تنوع باشندگان آن از نگاه جنسیت، قوم، زبان، دین و آداب و رسوم اجتماعی است. نسبت مالایا و سایر باشندگان بومی در حدود ۵۹ درصد از کل جمعیت است. ۳۲ درصد چینیایی و ۹ درصد هندی هستند. مالایایی‌ها اکثریت باشندگان را در بیشتر ایالات و آقع در شبه جزیره مالایا تشکیل می‌دهند و تعداد بیشتر چینیایی‌ها و باشندگان دیگر بومی در ایالات ساحل غربی ساکن هستند و گروه‌های متنوع زبانی و اکثریت قاطع دو ایالت بورنئو را تشکیل می‌دهند و به همین جهت سیستم فدرالی عامل مهم حفاظت از توازن دقیق اجتماعی در داخل فدراسیون بوده است.

فدراسیون مالزی مانند هند در ابتدای کار، تا حد زیادی تمرکزگرا بود که از قانون اساسی قبلی مالایا ناشی می‌شد و طراحی آن به طرز فرمان حکومت هند در سال ۱۹۳۵ بود و به همین جهت به طور غیر مستقیم، مستند به فرمان بریتانیایی آمریکای شمالی در سال ۱۸۶۷ بود.

در مالزی مانند هند، سه فهرست از لوایح اختیارات و صلاحیت‌ها وجود دارد: صلاحیت‌های خاص دولت فدرال، صلاحیت‌های خاص ایالات و صلاحیت‌های مشترک. اما صلاحیت‌های باقی‌مانده، بر عکس هند، در مالزی به ایالات تعلق دارد.

شاید یکی از بارزترین ویژگی‌های تقسیم اختیارات در مالزی، عدم تقارن خیلی زیاد در اعطای خودمختاری قانون‌گذاری، اجرایی و مالی برای واحدهای مؤسس فدرال باشد. ایالات شبه جزیره مالایا که تعداد آن‌ها به ۱۱ ایالت بالغ می‌گردد و ایالات اصلی مؤسس اتحاد فدرال مالایا محسوب می‌شوند، روابط متقارن با دولت فدرال دارند ولی به دو ایالت بورنئو، خودمختاری بیشتری اعطا شده است تا بتوانند از منافع خاص خود، غیر از آنچه به مالایا تعلق دارد، حمایت به عمل آورند. اما بر خلاف هند، فدراسیون مالزی به حفاظت از ماهیت متمرکز خود ادامه داده است که بیشتر محصول وضعیت موجود مبتنی بر حزب سیاسی مسلط است.

مالزی نیز در هر دو سطح فدرال و ایالات، دارای نهادهای پاسخگو در مقابل پارلمان است و لی از شکل خاص نظام متناوب سلطنتی برای منصوب کردن رئیس رسمی دولت برخوردار است. انتخاب پادشاه Yang di-Pertuan Agong برای مدت پنج سال از میان زمامدارانی صورت می‌گیرد که متصدی زمامداری از طریق وراثت در ۹ ایالت مالایا هستند.

اهمیت ویژه فدراسیون مالزی از این جهت است که توازن دقیق و پیچیده‌ای را ایجاد کرده در میان گروه‌های متنوع در داخل یک نظام فدرالی پارلمانی نسبتاً متمرکزی که یک تحول سریع اقتصادی را رقم زده است و همچنین از این جهت که مشتمل است بر عدم تقارن در اختیارات ایالات مؤسس و به منظور حمایت از منافع خاص.

ج- فدراسیون‌های تازه تأسیس

بلژیک (۱۹۹۳)

بلژیک به عنوان یک کشور پادشاهی مشروطه تک‌ساخت در سال ۱۸۳۰ تأسیس شد ولی چهار مرحله از تفویض قدرت در سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ و ۱۹۸۸ و ۱۹۹۳ سپری شد تا این که تفویض صلاحیت به اوج خود رسید و کشور به یک نظام فدرالی رسمی تبدیل شد. جمعیت آن به بیش از ۱۰ میلیون نفر بالغ می‌گردد و از شش ایالت عضو تشکیل می‌شود. از بین این واحدها سه منطقه، مناطق مشخص و تعریف شده‌ای را تشکیل می‌دهند (مناطق فلاندری و والون و بروکسل). این مناطق را سه جامعه احاطه کرده است (جوامع هلندی زبان و فرانسوی زبان و آلمانی زبان) که هر کدام دارای شورا‌های مخصوص به خود است که به صورت رسمی مسئولیت امور فرهنگی و آموزشی را به عهده دارند.

عامل محرک اصلی برای مسیر تفویض قدرت در قالب فدرال، این بود که بلژیک در میان دو مجموعه زبانی اصلی به دو قطب تقسیم شده بود. هلندی زبان‌ها ۵۸ درصد و فرانسوی زبان‌ها ۴۱ درصد هستند و اقلیت آلمانی زبان تنها یک درصد جمعیت را تشکیل می‌دهند. تمرکز بر ماهیت سیاست بلژیکی دو قطبی، از آنجا افزایش یافت که منطقه فلاندری از رفاه بیشتر نسبت به سایر مناطق برخوردار گردید. (برعکس وضعیتی که در قرن ۱۹ حاکم بود) و همچنین اکثریت هلندی زبان‌ها از سلطه سیاسی‌ای که بلژیکی‌های فرانسوی زبان در زمان دولت بلژیکی تک‌ساخت به آن عادت کرده بودند، ناراحت بودند.

از آنجا که پروسه تفویض قدرت در مسیر برپایی فدرالیسم در نظر گرفته شده بود، تقسیم قدرت به شیوه‌ای پیش می‌رفت که اختیارات روبه افزایش شورا‌های منطقه‌ای و شورا‌های جوامع محلی را محدود ساخته و اختیارات قانونی باقی‌مانده و تعیین نشده به حکومت مرکزی واگذار می‌شد. علی‌رغم این حرکت در سال ۱۹۹۳ توافق شد (با این که هنوز نافذ نشده است) که در توزیع صلاحیت‌ها، اختیارات فدرال محدود شده و اختیارات باقی‌مانده به واحدهای مؤسس واگذار گردد.

تقسیم صلاحیت‌ها در بلژیک دارای سه ویژگی است:

- ۱- انتقال تدریجی قدرت به ایجاد میزان زیاد تمرکززدایی منجر شد.
- ۲- د راکتر حالات، اختیارات اعطا شده به هر سطحی از سطوح حکومت، شکل اختیارات اختصاصی به خود گرفت.
- ۳- این وضعیت باعث شد که مقدار زیادی عدم تقارن بین واحدهای مؤسس ظهور کند که خود باعث تفاوت‌ها بین مناطق و جوامع محلی و وجود تفاوت‌ها و اختلافات در روابط ذات البینی شوراهای منطقه‌ای و شوراهای گروه‌های هلندی زبان و فرانسوی زبان شود و بروکسل هم به عنوان پایتخت که در منطقه فلاندری واقع شده ولی اکثریت فرانسوی زبان را در خود دارد، وضعیت خاص پیدا کند. اما علی‌رغم عدم تمرکز گسترده، خدمات اجتماعی و مالیات همچنان از قلمروهای اصلی‌ای است که مسئولیت آن بر دوش حکومت فدرال است.

نهادهای فدرال در سیستم فدرال بلژیک، نهادهای تابع پادشاهی مشروطه است و حکومت در برابر مجلس نمایندگان پاسخگو است و نظام پارلمانی دارای دو اطاق قانون‌گذاری است.

علی‌رغم این که عهد نظام فدرالی بلژیک، نو و تازه تأسیس است و از این جهت نمی‌توان در مورد این فدراسیون به نتایج ثابت دست یافت، اما مسیر فدرالی‌ای مبتنی بر تفویض اختیارات، اهمیت خاصی پیدا می‌کند زیرا این کشور از نگاه زبانی دارای ماهیت دو قطبی است. همچنین این کشور نمونه‌ای از دولتی است که باید به فشارهای پیاپی برای تحول فدرالی از دو جهت پاسخ بدهد: یکی از خلال تفویض داخلی قدرت و اختیارات که آن را از یک دولت تک‌ساخت به یک دولت مرکب فدرال تبدیل کرده است و دوم از جهت ادغام خارجی ناشی از عضویت آن در اتحادیه اروپا.

اسپانیا (۱۹۷۸)

اسپانیا نیز برای فدرال شدن یک پروسه دوگانه را پیموده است: یکی تفویض داخلی اختیارات و دوم ادغام خارجی با اتحادیه اروپا. در سال ۱۹۷۸ و بعد از تقریباً ۴۰ سال از حکومت متمرکز توتالیتار با دیکتاتوری جنرال فرانکو، اسپانیا قانون اساسی جدیدی را نافذ ساخت که نظام دموکراسی پارلمانی را در نظر گرفته بود. اسپانیا در چارچوب تحول دموکراتیک بعد از دوره فرانکو و به عنوان یک ابزار برای ایجاد توازن بین منافع نیرومند منطقه‌ای که گرایش ناسیونالیسم باسکی و کاتالانی آن را تشویق می‌کرد، به پروسه «منطقه‌سازی» یا فدرال سرزمینی و جغرافیایی پرداخت و واحدهایی را که «جوامع

خودمختار» خوانده می‌شد ایجاد کرد که اکنون ۱۷ جامعه وجود دارد و در حدود ۴۰ میلیون جمعیت را در بر می‌گیرد.

علی‌رغم این که اسپانیا یک کشور تک‌ساخت شدیداً متمرکز بوده است ولی در واقع از یک تنوع زیاد برخوردار است و علی‌رغم این که فرهنگ سیاسی کاستیلی‌ها به سلسله مراتب هرمی و متمرکز گرایش دارد، ولی هر یک از گروه‌های آرجوانی‌ها، باسکی‌ها، کاتالونی‌ها، گالیسی‌ها، ناواری‌ها و والینسی‌ها توجه زیادی به حفاظت از روش زندگی و تأمین قدرت لازم برای حفاظت هویت فرهنگی شان دارند.

واکنش اسپانیا بر این وضعیت بعد از تصویب قانون اساسی ۱۹۷۸ این بود که به تدریج برای هر منطقه، متناسب با وضعیت خاص آن و یا بر اساس مذاکره بین رهبری منطقه و حکومت مرکزی، خودمختاری اعطا کند. در عین حال اجراءات حکومت مادرید با نظم بیشتر به تقسیم صلاحیت‌ها پرداخت. اما علی‌رغم این که مناطق با سرعت متفاوت به سوی خودمختاری انتقال یافتند، هدف این بود که بر حالت عدم تقارنی که در نهایت امر جوامع خودمختار را فرا می‌گرفت، محدودیت ایجاد شود.

علی‌رغم این که قانون اساسی اسپانیا به طور صریح نمی‌گوید که آن کشور، فدرال است ولی در عین حال لوایحی را برای اختیارات و صلاحیت‌های خاص هر یک از حکومت‌های مرکزی و محلی تنظیم کرده و صلاحیت‌های باقی‌مانده را هم در اختیار دولت مرکزی گذاشته است. بدین ترتیب اسپانیا در همه حالات و قلمروها -جز نام- از مدل و ساختار فدرالی برخوردار است و هم اکنون ۱۷ جامعه خودمختار دارد که مطابق حکم قانون اساسی از اختیارات زیادی برخوردار هستند.

در شرایط کنونی اسپانیا یکی از نامتمرکزترین کشورها در سطح اروپا شمرده می‌شود ولی موضوع منطقه‌سازی و منطقه‌گرایی کمتر تحت تأثیر قانون اساسی بوده و بیشتر از استراتژی‌های حزبی و رقابت و چانه زنی‌ها در چارچوب نهادهای ضعیف دولت متأثر بوده است.

دولت مرکزی، پادشاهی پارلمانی است و شورای وزیران در برابر مجلس دوم پارلمان (Cortes) پاسخگو است. پارلمان دارای دو اطاق است و مجلس اعیان که مجلس دوم پارلمان است، اکثر اعضای آن با انتخابات مستقیم انتخاب می‌شوند و ۵۵ عضو آن از طریق پارلمان‌های مناطق خودمختار تعیین می‌شوند. مجلس اعیان دارای ۲۵۹ عضو است.

اسپانیا به عنوان یک کشور تک‌ساختی که با تفویض قدرت در داخل مرزهای خود و با یک فرایند عدم تقارن زیاد، در مسیر برپایی نظام فدرالی قرار گرفت، یک نمونه مهمی شمرده می‌شود از تلاش برای انطباق با اختلافات و تضادهایی که ناشی از فشارهای نیروهای منطقه‌ای برای کسب خودمختاری است.

د- فدراسیون‌های فروپاشیده دو قطبی

چکسلواکیا (۱۹۲۰-۱۹۹۲)

این کشور قبل از تقسیم شدن در پایان سال ۱۹۹۲ چکسلواکیا (جمهوری فدرال چک و سلواک فدرال) نامیده می‌شد و از دو واحد تشکیل شده بود که اساس موجودیت آن را دو جمهوری چک و سلواک تشکیل می‌داد. هدف از ایجاد این اتحاد فدرالی دو قطبی این بود که به هر یک از دو گروه اصلی تشکیل دهنده آن خودمختاری داده شود و هم در عین حال از یک اتحاد فدرالی قدرتمند نیز حمایت شود تا اختلافات و منازعات بین دو گروه را درست مدیریت کند.

چکسلواکیا بعد از جنگ جهانی اول و به دنبال فروپاشی امپراطوری اتریشی مجاری تأسیس شد. در ابتدا یک جمهوری دموکراتیک تک‌ساخت بود که چک و سلواک را متحد می‌ساخت و این وضعیت برای چک فرصت داد که به دور از اتریشی‌ها و آلمان به مقدار زیادی از خودمختاری دست پیدا کند و سلواک از قبضه تسلط مجاری رهایی یابد. سلواک‌ها که یک سوم جمعیت را تشکیل می‌دادند، از تسلط و برتری چک و خودمختاری محدودی که برای آنان داده شده، احساس نارضایتی می‌کردند. این احساس بعد از تدابیری آشکار شد که در زمان اشغال آلمان و نظام کمونیستی بعد از جنگ، اتخاذ شده بود.

در خلال تحول لیبرالیستی‌ای که در سال ۱۹۶۸ به رهبری الکساندر دوبچک پدید آمد، وعده‌هایی داده شد مبنی بر وضع قانون اساسی فدرالی‌ای که منافع خاص اثنیکی هر یک از چک و سلواک را برآورده سازد، ولی مداخله نظامی شوروی به این اصلاحات لیبرالی پایان داد اما وعده تعهد به رسیدگی به تمام گروه‌های قومی پابرجا ماند و قانون اساسی فدرالی وضع شد. در طول دو دهه بعدی، کشور در هر دو سطح اقتصادی و سیاسی تحت حاکمیت حزب کمونیست همچنان متمرکز باقی ماند و در سایه این نظام، سلواک به پیشرفت سریع اقتصادی دست یافت و فرصت‌های ورود سلواک در نظام

بوروکراتیک ملی و فدرالی افزایش یافت ولی ماهیت فدرالی قانون اساسی اهمیت قابل توجهی نداشت. در پی فروپاشی نظام کمونیستی در سال ۱۹۸۹، از آنچه به نام نظام فدرالی خوانده می‌شد، تنها یک پارلمان فدرال دو اطاقه و شوراهای ایالتی یک اطاقه در هر یک از سلواک و جمهوری چک باقی مانده بود. اتحاد فدرال دارای جمعیت ۱۶ میلیون نفر بود.

اما در مرحله بعدی ناسیونالیست‌های سلواک سعی کردند بین دو دولت، یک اتحاد کنفدرالی ایجاد کنند، به گونه‌ای که سلواک زمام اقتصاد و سیاست خارجی را در اختیار خود داشته باشد، اما در طرف دیگر، چک در روابط خود با سلواک هیچ فایده‌ای برای خود نمی‌دید مگر این که مشارکت بین هر دو به صورت فدرال کامل تأمین شود. در سال ۱۹۹۲ حزب ناسیونالیست سلواک در سلواک به قدرت رسید و خواستار استقلال شد. بعد از آن ائتلافی به رهبری سلواک شکل گرفت تا مانع انتخاب و بازگشت واسلاو هاول شود. این حالت را شتاب بخشید توافقی که بین دو رهبر چک و سلواک صورت گرفت. هر دو رهبر به این نتیجه رسیدند که استقلال هر دو مجموعه و جدا شدن آن‌ها از یکدیگر به نفع سیاسی همه است. بدین ترتیب برنامه ریزی شد که چکسلواکیا از اول جنوری ۱۹۹۳ به طور مسالمت‌آمیز از یکدیگر جدا شوند. از همین تاریخ، بدون هیچ‌گونه همه‌پرسی یا پروسه رأی‌گیری، کشور چکسلواکیا به دو کشور چک و سلواک تقسیم شد.

حالت و وضعیت چکسلواکیا شایسته توجه جدی است. زیرا وضعیت این کشور برای ما روشن می‌سازد که در یک فدراسیون با پروسه دینامیک دو قطبی متراکم و انباشته، مشکلات و تنش‌های مشخص چگونه ایجاد می‌شود و هنگامی که رهبران سیاسی از هر دو جانب، جدایی را در جهت منافع مشترک مرکزیت سیاسی خود تشخیص دهند، فدراسیون با چه سرعتی به جدایی و فروپاشی منجر می‌گردد.

پاکستان (۱۹۴۷-۱۹۷۱)

به تعقیب تقسیم هند در سال ۱۹۴۷، پاکستان با جمعیت در حدود ۹۰ میلیون نفر ایجاد شد.

پاکستان

از دو بلوک بزرگی که از پیکره هند قدیم جدا شده بودند، تشکیل شد و هر بلوک در همه جهات جز یک چیز - دین - باهم متفاوت بودند و بین هر دو، هزار مایل سرزمین متخاصم (هند) فاصله

ایجاد می‌کرد. در چنین حالتی اتحاد فدرالی پاکستان مرکب از دو واحد عضو مؤسس ظهور کرد: یکی پاکستان غربی که اکثر ساکنان آن به اردو سخن می‌گفتند و ماهیت خاورمیانه‌ای داشتند و واحد ثروتمندتر بود. دوم پاکستان شرقی که باشندگان آن به بنگالی سخن می‌گفتند و از ویژگی‌های جنوب شرق آسیایی برخوردار بود و بیشترین جمعیت را در خود داشت، زیرا ۵۵ درصد همه جمعیت را تشکیل می‌داد. در دوره بین ۱۹۴۷ و ۱۹۵۶ فرمان حکومت هند که به تاریخ ۱۹۳۵ صادر شده بود به عنوان قانون اساسی فدرال موقت، نسبت به پاکستان نافذ بود. در این دوره پاکستان متشکل بود از یک منطقه در شرق و سه منطقه و مجموعه متنوع از واحدهای دیگر در غرب. در سال ۱۹۵۶ قانون اساسی جدید به تصویب رسید که مطابق آن اتحاد فدرالی مرکب از دو واحد ایجاد شد (بعد از ادغام واحدهای سابق واقع در غرب در قالب یک ایالت) و هر دو ایالت در پارلمان یک اطاقه دارای نمایندگی برابر بودند.

اما قانون اساسی جدید نتوانست دو قطبی شدن کشور بین پاکستان غربی و پاکستان شرقی را که ویژگی خاص حکومت در دوره قانون اساسی موقت بود، کاهش دهد. در سال ۱۹۵۸ اولین رژیم نظامی در پاکستان به قدرت رسید و قانون اساسی جدیدی را تصویب کرد که بازهم مجدداً بر فدرال دو عضوی تأکید داشت. اما بنگالی‌ها در قبال تسلط ایالت غربی بر حیات سیاسی و اقتصادی شان احساس نارضایتی می‌کردند و این که گویا با آن‌ها به عنوان یک مستعمره تحت سیطره و اشغال حکومت راولپندی برخورد می‌شود. بنگالی‌ها به همین جهت در سال ۱۹۷۱ جدایی پاکستان شرقی یا بنگلادیش (چنان که بعدها به این نام نامیده شد) را اعلان کردند و این اعلان به جنگ داخلی دو هفتگی و ظهور دولت مستقل بنگلادیش منجر شد و در طرف دیگر، پاکستان غربی که قبلاً یک واحد بود، در سایه قانون اساسی جدید سال ۱۹۷۳ به یک دولت فدرال مستقل و متشکل از چهار ایالت تبدیل شد.

تنش‌های دو قطبی داخل پاکستان که منجر به جنگ داخلی و تجزیه کشور شد، نشان می‌دهد که دشواری‌ها، اختلالات و ناآرامی‌های داخلی از ویژگی‌های فدرال‌های دو قطبی است.

(۴)

شیوه‌های تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات در نظام‌های فدرالی بین حکومت مرکزی فدرال و حکومت‌های ایالتی

مسأله توازن بین وحدت و کثرت

در همه فدراسیون‌هایی که در قسمت قبلی مورد بحث قرار دادیم، نقطه مشترکی وجود دارد که عبارت است از: وجود انگیزه‌های قوی برای اتحاد در جهت اهداف معین و در عین حال انگیزه‌های ریشه‌دار برای حکومت‌های منطقه‌ای خودمختار برای تأمین اهداف معین دیگر. این حالت در طراحی همه فدراسیون‌ها تجلی یافته از طریق تقسیم صلاحیت‌ها و دادن صلاحیت‌های لازم برای دولت فدرال برای اهدافی که بین همه واحدها مشترک است و اعطای صلاحیت‌های دیگر برای واحدهای محلی برای اهدافی که بیانگر هویت منطقه‌ای و محلی آن‌ها است. بنا براین ویژگی خاص ساختار نهادی فدرال، جمع کردن بین حکومت مشترک و حکومت خودگردان در قالب یک نظام سیاسی است از طریق تقسیم صلاحیت‌ها در قانون اساسی بین دولت فدرال و دولت‌های محلی.

شکل تقسیم اختیارات و نحوه اختصاص آن‌ها به تناسب درجه و انواع منافع مشترک و تنوع و تعدد جامعه مورد نظر، متفاوت است. عوامل گوناگون جغرافیایی، تاریخی، اقتصادی، محیطی، امنیتی، زبانی، فرهنگی، فکری، جمعیتی و بین‌المللی و نوع رابطه‌هایی که بین آن‌ها وجود دارد، در تقویت انگیزه‌های اتحاد و ابراز هویت‌های منطقه‌ای اهمیت زیادی دارند و به همین جهت بر نحوه تقسیم خاص صلاحیت‌ها در فدراسیون‌های مختلف تأثیر گذاشته است و به طور معمول به هر اندازه که میزان همگونی در جامعه زیادتر باشد، صلاحیت‌های اعطا شده به دولت مرکزی فدرال بیشتر است و به هر اندازه که میزان و درجه تنوع و کثرت، زیادتر باشد، اختیارات واحدهای عضو تشکیل دهنده

فدرال زیادت‌تر خواهد بود و حتی در حالت دوم، مطلوب این است که به دولت فدرال اختیارات کافی داده شود تا در برابر گرایش‌های تجزیه و بالکان‌سازی بتواند مقاومت کند.

علاوه بر وجود توازن بین وحدت و کثرت، طراحی فدراسیون‌ها می‌طلبد که بین استقلال و پیوندهای متقابل بین حکومت‌های فدرال و محلی در قبال همدیگر نیز توازن وجود داشته باشد. دیدگاه سنتی و کلاسیک اتحاد فدرالی به حسب نظریه "کی سی ویبر" که برای مدت زیادی ایالات متحده آمریکا، سوئیس، کانادا و استرالیا به آن استدلال می‌کردند، این است که تقسیم ایده‌آل اختیارات بین دولت‌ها در ساختار فدرالی این است که توزیع قدرت و اختیارات باید به گونه‌ای باشد که به موجب آن هر حکومت در سطح خود، قادر باشد که به تنهایی مسئولیت‌های مربوطه و غیر مورد اختلاف خود را انجام بدهد.

اما در میدان عمل در فدراسیون‌ها ناممکن است که در مسئولیت‌های حکومت‌ها تداخل صورت بگیرد و در همه فدراسیون‌ها وجود اندازه‌ای از وابستگی متقابل رایج و عادی است. از مثال‌های وابستگی شدید و متقابل حکومت‌ها به یکدیگر رابطه به هم تنیده حکومت‌ها در آلمان فدرال است که در پی پرداختن ایالات به بخش اعظم قانونگذاری فدرال، تکامل پیدا کرده است. البته این تأکید فزاینده بر هماهنگی از طریق مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها، گاهی تبعات منفی هم دارد از جمله این که فرصت‌ها برای اتخاذ سیاست انعطاف‌پذیر و متنوع از طریق استقلال در تصمیم‌گیری‌های هر حکومت، کاهش می‌یابد.

گاهی شیوه پیدایش فدراسیون‌ها نیز بر ماهیت و شیوه تقسیم صلاحیت‌ها تأثیر می‌گذارد. هرگاه پروسه ایجاد فدراسیون به این صورت باشد که واحدهایی که قبلاً کاملاً جدا و مستقل بوده، باهم اتحاد کرده و از بخشی از حاکمیت خود برای تأسیس حکومت جدید فدرال صرف نظر کرده‌اند، در این حالت معمولاً تقسیم اختیارات، متمرکز بر این شیوه است که مجموعه‌ای از صلاحیت‌های خاص فدرال و یا صلاحیت‌های مشترک، در قانون اساسی تعیین و تعریف می‌شود و مابقی اختیارات (که معمولاً تعیین نشده است) به واحدهای مؤسس تعلق می‌گیرد. از مثال‌های کلاسیک این شیوه ایالات متحده آمریکا و سوئیس و استرالیا است و اتریش و آلمان نیز به همین شیوه سنتی اقتدا کردند،

علی‌رغم این که در دوره بازسازی این دو فدراسیون در زمان بعد از جنگ، در مقایسه با نظام‌های توتالیتار (مطلقه و استبدادی) سابق، برخی از اختیارات به ایالات تفویض گردید.

اما هرگاه پروسه ایجاد فدراسیون به این صورت باشد که از دولت واحد بسیط تک‌ساخت (نه فدرالی) به سوی فدرال‌سازی حرکت شود و با تفویض صلاحیت به ایالات، فدرال شکل بگیرد، در این حالت عکس شیوه قبلی درست خواهد بود یعنی اختیارات واحدهای منطقه‌ای در قانون اساسی تصریح شده و معین خواهند شد و باقی مانده صلاحیت‌ها در اختیار دولت فدرال خواهد بود. از مثال‌های این شیوه، بلژیک و اسپانیا است.

برخی از فدراسیون‌ها مانند کانادا و هند و مالزی یک شیوه مختلطی از دو شیوه قبلی را در پیش گرفته‌اند به این ترتیب که صلاحیت‌های خاص فدرال، صلاحیت‌های ایالات و صلاحیت‌های مشترک را در قانون مشخص کرده‌اند و باقی مانده اختیارات را در کانادا و هند و اتحاد فدرالی ملایای سابق (نه اتحاد فدرالی مالزی) به دولت فدرال واگذار کرده‌اند.

رابطه بین تقسیم صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرائی

در برخی از فدراسیون‌ها و مخصوصاً در فدراسیون‌های پیرو سنت‌های انگلوساکسون، معمولاً هر سطحی از سطوح حکومت در مواردی دارای مسئولیت‌های اجرایی است که در همان موارد از صلاحیت‌های قانون‌گذاری نیز برخوردار باشد. از نمونه‌های سنتی آن ایالات متحده آمریکا و کانادا و استرالیا هستند. دلایل متعددی برای این تدبیر وجود دارد:

اول این که استقلال قوه مقننه را افزایش می‌دهد.

دوم این که این توانایی را برای هر دولتی تضمین می‌کند که قوانین خود را عملی بسازد و تطبیق کند و گرنه بدون این روش، وضع قوانین بی‌فایده خواهد بود.

سوم این که در مواردی مثل کانادا و استرالیا که مقامات قوه مجریه در مقابل قوه مقننه پاسخگو هستند، نهاد قانونگذار نمی‌تواند بر نهادی که اجرای قانون را به عهده دارد، نظارت و کنترل داشته باشد مگر این که صلاحیت قانون‌گذاری با صلاحیت اجرایی انطباق داشته باشد.

در فدراسیون‌های اروپایی و به طور خاص در سوئیس، اتریش و آلمان، عدم تطابق بین مسئولیت اجرایی و اختیارات قانون‌گذاری رایج بود زیرا مدیریت بسیاری از موارد قدرت قانون‌گذاری فدرال، طبق قانون اساسی به دست حکومت‌های ایالتی عضو فدرال بود و این امر برای پارلمان فدرال اجازه می‌داد که بسیاری از قوانین توحید کننده و یک‌سان‌ساز را وضع کند و در عین حال اجرای آن را به حکومت‌های محلی واگذار کند تا با شیوه‌ای تطبیق کنند که شرایط متفاوت محلی و منطقه‌ای رعایت شود. اما این تدبیر در میدان عمل ایجاب می‌کرد که باید هماهنگی وسیعی بین سطوح مختلف حکومت ایجاد می‌شد.

اما در میدان عمل بین این دو روش تفاوت خیلی جدی وجود ندارد و حتی در فدراسیون‌های انگلوساکسون، دولت‌های فدرال بسیاری از مسئولیت‌های برنامه‌های فدرال را به حکومت‌های تشکیل دهنده فدرال انتقال دادند و اکثر اوقات این از طریق اعطای مساعدت مالی از خلال برنامه‌های کمک و مساعدت جریان می‌یافت و علاوه بر آن قانون اساسی کانادا تصریح می‌کند بر وجود استثنا از روش عمومی در این مسأله که وجود قانون فدرال در حوزه قانون جنایی را به وجود اداره منطقه‌ای برای اجرای آن مشروط ساخته است و در فدرال‌های تازه تأسیس‌تر در مناطق مستعمرات پیشین بریتانیا مثل هند و مالزی، در قوانین اساسی شان تصریح شده بر این که دولت می‌تواند قوانین فدرال را مدیریت کند در زمینه‌های صلاحیت مشترک و متلازم.

از جانب دیگر بلژیک با سایر فدراسیون‌ها موقف کاملاً متضاد دارد زیرا در این کشور تقسیم صلاحیت‌های اجرایی پیوند محکمی با صلاحیت‌های قانونگذاری دارد و از سوی دیگر قانون اساسی کنونی روسیه الزامی ساخته است که هیأت‌های اجرایی فدرال و واحدها، همگی نظام واحدی از قوه مجریه فدراسیون را تشکیل می‌دهند.

تفاوت در شیوه تقسیم صلاحیت‌های قانون‌گذاری

صلاحیت‌های اختصاصی قانون‌گذاری

در سوئیس و کانادا و اخیراً در بلژیک، بخش اعظم صلاحیت‌های قانون‌گذاری به صورت اختصاصی برای حکومت فدرال یا حکومت‌های عضو فدرال اعطا شده است، با این تفاوت که در سوئیس و بلژیک قلمرو صلاحیت‌های اختصاصی به صورت بسیار واضح تعیین شده است اما بر عکس

این سه فدراسیون، در ایالات متحده آمریکا و استرالیا صلاحیت‌های اعطا شده خاص و اختصاصی برای دولت فدرال بسیار محدود و ناچیز است و بیشتر صلاحیت‌های دولت فدرال به صورت مشترک و همزمان تعریف شده است. اما در اتریش، آلمان، هند و مالزی، دسته‌بندی‌های بسیار گسترده برای هر یک از صلاحیت‌های خاص و مشترک وجود دارد که در قانون اساسی تعریف شده است.

شیوه تقسیم صلاحیت برای هر حکومتی، به صورت خاص و اختصاصی از این امتیاز برخوردار است که دارای دو قسمت است: از یک سو استقلال آن حکومت را تقویت می‌کند و از سوی دیگر روشن می‌سازد که کدام حکومت مسئول سیاست‌گذاری در آن زمینه است. اما در عین حال، در میدان عمل و حتی در آن‌جا که صلاحیت‌های اختصاصی هر یک از سطوح حکومت‌ها مشخص شده است، تجربیات کشورهای مانند سوئیس و کانادا نشان می‌دهد که از تداخل یا همپوشانی در سیاست‌های حاکمیتی هیچ گریزی نیست زیرا تقریباً محال است که بتوان زمینه‌های بسیار روشن را برای صلاحیت‌های حاکمیتی خالص و خاص تعریف و مشخص کرد.

صلاحیت‌های مشترک و همزمان قانون‌گذاری

غیر قابل اجتناب بودن همپوشانی در بسیاری از زمینه‌ها، باعث شد که بخش‌های وسیعی از اختیارات قانون‌گذاری در قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا، استرالیا، آلمان، هند و مالزی به صورت مشترک و همزمان تنظیم گردد و بر عکس در قانون اساسی کانادا قلمرو صلاحیت‌های مشترک به صورت مشخص در امور زراعت، مهاجرت، معاشات و مزایای بازنشستگی سالمندی، صادرات منابع طبیعی غیرقابل تجدید، محصولات جنگلی و انرژی برق تعریف شود.

صلاحیت‌های مشترک در فدراسیون‌ها مزایای زیادی دارد. از آن جمله این که در تقسیم اختیارات یک نوع انعطاف ایجاد می‌کند و این به حکومت فدرال فرصت می‌دهد که استفاده از صلاحیت احتمالی خود در موضوع خاصی را به تأخیر بیندازد تا زمانی که اهمیت ویژه فدرالی پیدا کند و همچنین به حکومت واحد تشکیل دهنده فدرال هم فرصت می‌دهد که در عین زمان اقدامات خاص خود را انجام دهد. از سوی دیگر این نوع صلاحیت دولت فدرال را قادر می‌سازد که در سطح فدرال در زمینه معیارها و قواعد عمومی به قانون‌گذاری بپردازد و حکومت محلی را قادر می‌سازد که برای جزئیات آن و برای ارائه خدمات با شیوه متناسب با شرایط محلی قانون‌گذاری کند.

در واقع امر در اتریش و آلمان یک دسته‌بندی خاص از نگاه قانون اساسی و وجود دارد که به دولت فدرال اجازه می‌دهد که در برخی از زمینه‌ها به وضع «قوانین چارچوبی» بپردازد و ایالات هم در مورد جزئیات آن قانون وضع کند. همچنین در آلمان در سال ۱۹۶۹ تعدیلی در قانون اساسی صورت گرفت که «مسئولیت‌های مشترک» را در زمینه آموزش عالی، بهسازی ساختار اقتصادی مناطق، بهبود زراعت و حفاظت از سواحل، تعریف کرده است که بر اساس آن دولت فدرال در انجام مسئولیت‌های ایالات مشارکت می‌کند.

فهرست صلاحیت‌های مشترک و همزمان قانون‌گذاری از ذکر جزئیات و قسمت‌های فرعی پیچیده و دقیق هر یک از وظایفی که به طور خاص به یکی از قلمروهای حکومتداری مربوط می‌شود، اجتناب می‌کند و این احتمال را کاهش می‌دهد که آن قسمت‌های فرعی دقیق، با تغییر شرایط، کهنه و غیر قابل استفاده شوند.

هنگامی که صلاحیت‌های مشترک تعیین می‌گردد، قانون اساسی مشخص می‌کند که در حالات تعارض بین قانون فدرال و قانون واحد تشکیل دهنده فدرال، حاکمیت و اولویت با قانون فدرال است. در این رابطه کانادا از موارد استثنایی شمرده می‌شود که از یک طرف مزایا و حقوق بازنشستگی سالمندی را از صلاحیت‌های مشترک شمرده و از طرف دیگر در صورت تعارض بین قوانین، قانون ایالت را بر قانون فدرال مقدم دانسته است و این حالت ایالت کیبیک را قادر ساخته است که نظام خاص خود را در مورد مزایا و حقوق حفظ کند و ایالات دیگر هم میزان تخصیص فدرال برای پرداخت حقوق را بپذیرند.

قانون اساسی پیشنهادی عراق هم که در اکتوبر ۲۰۰۵ به تصویب رسید، مخصوص به نوع خود است در این مورد که قلمرو صلاحیت‌های مشترک را بسیار گسترده در نظر گرفته و تقریباً در همه موارد اختیارات مشترک، در صورت بروز اختلاف، قانون ایالت را مقدم دانسته است.

صلاحیت‌های باقی‌مانده

صلاحیت باقی‌مانده بدان معنی است که قانون اساسی صلاحیت اموری را که در قانون اساسی به هیچ صورت مشخص و تعریف نشده، تعیین می‌کند. در اکثر سیستم‌های فدرال و مخصوصاً آن فدراسیون‌هایی که با تجمع واحدهای مستقل قبلی، ایجاد شده، صلاحیت حالات و موارد باقی‌مانده

به حکومت‌های واحدهای ایالتی واگذار می‌شود. از مثال‌های آن ایالات متحده آمریکا، استرالیا، اتریش، آلمان، مالزی و چکسلواکیا است. اما در کشورهایی که سیر فدرالی، از واحد بسیط تک‌ساخت، به فدرال بوده، صلاحیت‌های باقی‌مانده به دست حکومت مرکزی فدرال می‌باشد که از مثال‌های آن کانادا، هند، اتحاد مالوایای پیشین و قبل از این که به مالزی تبدیل شود و همچنین بلژیک است. البته در بلژیک موافقه شده (هرچند تا کنون نافذ نشده) که صلاحیت‌های باقی‌مانده به حکومت‌های ایالتی انتقال داده شود.

اهمیت صلاحیت‌های باقی‌مانده در گرو تعداد و فراگیری فهرست‌های مفصل و تعیین شده صلاحیت‌ها است. بدین معنی که هرگاه صلاحیت‌ها در فهرست‌های دیگر با تفصیل و جزئیات بیشتر تعریف شده باشد، اهمیت صلاحیت‌های باقی‌مانده تنزل خواهد یافت و به همین جهت در فدراسیون‌های هند و مالزی و همچنین کانادا که قوانین اساسی‌شان شامل سه فهرست فراگیر و گسترده برای صلاحیت‌های اختصاصی دولت فدرال و صلاحیت‌های اختصاصی ایالت و صلاحیت‌های مشترک است، اهمیت صلاحیت‌های باقی‌مانده بسیار کم‌اهمیت‌تر است نسبت به فدراسیون‌هایی مانند ایالات متحده آمریکا و استرالیا و آلمان که صلاحیت‌های دولت ایالتی شمارش نشده بلکه به طور کلی و به گونه نامشخص به عنوان صلاحیت‌های باقی‌مانده یاد شده است که در جای خود شامل صلاحیت‌های وسیعی است که هدف آن تأکید بر استقلال ایالت‌ها و محدود بودن صلاحیت‌های دولت مرکزی است.

اما در عین حال مهم این است که بدانیم که در میدان عمل، محاکم در این فدراسیون‌ها تمایل دارند به قرائت و تفسیر حد اکثری مفهوم «صلاحیت‌های ضمنی» برای دولت فدرال به گونه‌ای که صلاحیت‌های باقی‌مانده برای ایالات را محدود می‌گرداند و از این رو به مرور زمان گرایش فزاینده‌ای به سوی افزایش تدریجی تمرکز به نفع صلاحیت‌های حکومت فدرال وجود داشته است. اما در فدراسیون‌هایی مثل کانادا و هند و مالزی، با این که مؤسسان طرفدار قدرت مرکز، صلاحیت‌های معین ایالات را محدود می‌ساختند، محاکم، بر عکس، به توسعه صلاحیت‌های ایالات و کاستن قدرت دولت فدرال تمایل دارند.

در شماری از فدراسیون‌ها قانون اساسی، به دولت فدرال، اختیارات خاص حاکمیتی یا حالت اضطرار را فراهم می‌سازد به گونه‌ای که آن‌ها در برخی از حالات بر اختیارات قانون اساسی اعطا شده به ایالات در شرایط عادی، تجاوز می‌کنند و یا آن را محدود می‌گردانند. این، نتیجه ترس بینان‌گذاران از احتمال بالکانیزاسیون یا فروپاشی بوده است. جامع‌ترین مثال چنین اختیارات شبه دولت متمرکز تک‌ساخت، در قانون اساسی هند و مالزی دیده می‌شود. اما قانون اساسی کانادا نیز شامل اختیارات ذیل است: اختیارات حق شرط و ممنوعیت، قدرت تفسیری، الزامات صلح، نظم و حکومتداری خوب مطابق تفسیر محکمه.

قلمرو صلاحیت‌های تقسیم شده

قطع نظر از شیوه تقسیم صلاحیت‌ها در قانون اساسی، قلمرو و اندازه صلاحیت‌های معینی که برای هر سطحی از سطوح دولت اختصاص داده می‌شود، نیز در میان فدراسیون‌ها بر اساس شرایط خاص و توازن منافع داخلی فدراسیون، متفاوت است.

به طور عموم و در اکثر فدراسیون‌ها روابط بین‌المللی، امور دفاعی، مدیریت امور اقتصادی و پولی، اختیارات اصلی در مورد مالیات و حمل و نقل بین ایالت‌ها، از صلاحیت‌های دولت فدرال است و معمولاً مسایل مربوط به شئون اجتماعی (به شمول آموزش، خدمات صحتی، رفاه اجتماعی و خدمات کارگری، صیانت از قانون، امنیت و حکومت‌داری محلی در اختیار حکومت‌های ایالتی است. علی‌رغم این که برخی از این قلمروها مانند امور زراعت و منابع طبیعی از صلاحیت‌های مشترک است، باز هم در تقسیم صلاحیت‌های تعریف شده در میان فدراسیون‌ها تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای مشهود است.

تجربه به اثبات رسانده که پاره‌ای از موضوعات در ذات خود بسیار آزار دهنده و دشوار است و از آن جمله امور روابط خارجی زیرا در بسیاری از فدراسیون‌ها ممکن است استفاده از صلاحیت‌های اختصاصی دولت فدرال برای تسلط یافتن بر صلاحیت بیشتری باشد که شایسته آن بود که - اگر این مورد از صلاحیت‌های اختصاصی فدرال نمی‌بود- در اختیار حکومت ایالتی قرار می‌داشت. در عین حال در چندین فدراسیون، صلاحیت امضای معاهدات توسط دولت فدرال به این بستگی دارد که در مواردی که معاهدات بر صلاحیت دولت‌های ایالتی تأثیر می‌گذارد، باید با آن‌ها مشوره شود و یا رضایت آن‌ها جلب شود.

در مورد کانادا قوانین ایالتی در مواردی اجرا می‌شود که معاهدات، مربوط به حوزه صلاحیت‌های انحصاری ایالت‌ها باشد. در مورد آلمان این معاهدات مستلزم تصویب اکثریت شورای بوندسرات متشکل از نمایندگان دولت‌های ایالتی است.

گاهی هماهنگی در بدهی‌های عمومی با مشکل مواجه می‌شود زیرا گاهی یکی از واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون می‌تواند از طریق استقراض، بر توان پرداخت بدهی سایر ایالات به گونه‌ای تأثیر بگذارد که توانایی آن‌ها در استقراض کاهش یابد. این حالت باعث شد که در استرالیا هماهنگی در قرضه عمومی منوط ساخته شود به شورای قرضه‌های بین‌الحکومتی؛ شورایی که صلاحیت دارد تصمیمات الزام آور برای هر دو سطح حکومت اتخاذ کند. در برخی از فدراسیون‌ها این ترس‌ها منجر به کنترل دولت فدرال بر استقراض عمومی به ویژه استقراض خارجی توسط دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده فدرال شد.

دو حوزه‌ای که از عرصه‌های فعالیت وسیع هر دو سطح دولت است، سیاست اقتصادی و شئون اجتماعی است. در حوزه اول، واحدهای ایالتی مسئولیت دارند که رفاه اقتصادی شهروندان خود را تأمین کنند و در مورد منافع خاص اقتصادی خود سیاست‌گذاری نمایند. به همین جهت در بعضی اوقات این وضعیت ایجاب می‌کند که به منظور تشویق همزمان تجارت و سرمایه‌گذاری، در کشورهای خارجی نیز نمایندگی‌های تجارتي ایجاد شود و این طرز کار در فدراسیون‌هایی مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا و آلمان وجود دارد. اما در زمینه شئون اجتماعی به شمول صحت، آموزش و خدمات اجتماعی معمولاً دولت‌های ایالتی از نگاه قانون اساسی مسئولیت اصلی را به عهده دارند ولی به طور عموم اکثر اوقات ضروری است که مساعدت مالی وسیعی وجود داشته باشد به خاطر هزینه‌های زیاد برنامه‌ها و به جهت فشارها بر این که معیارهای خدمات برای شهروندان باید در سطح فدرال به صورت مساوی در نظر گرفته شود.

تقسیم مسئولیت‌های اداری

همان طور که اشاره کردیم در شماری از فدراسیون‌ها مخصوصاً در کشورهایی با سنت‌های انگلوساکسونی مانند ایالات متحده آمریکا، کانادا و استرالیا، تقسیم مسئولیت‌های اداری در بسیاری از امور، متناسب با تقسیم صلاحیت‌های قانونگذاری است. در عین حال در برخی از فدراسیون‌ها در

قانون اساسی بندهای مشروطی درج شده که بر تقسیم صلاحیت‌های قانونگذاری و اداری در یک منطقه بین سطوح مختلف دولت تصریح دارند. این تدابیر دایمی و قانونی باید از تفویض‌های موقت قانونگذاری و اجرایی تمییز داده شود. نمونه‌هایی از تقسیم گسترده صلاحیت‌های اجرایی و اداری بر اساس قانون اساسی متفاوت از تقسیم صلاحیت‌های قانونگذاری عبارتند از: سوئیس، اتریش، آلمان، هند و مالزی. در هر پنج کشور کاتون‌ها و مناطق خودمختار، مسئولیت اجرای طیف وسیعی از قوانین فدرال را به عهده دارند. در هند و مالزی قانون اساسی تصریح می‌کند بر اعطای صلاحیت به ایالات در مدیریت همه قوانین فدرالی‌ای که در محدوده صلاحیت‌های مشترک تصویب شده‌اند. بنا بر این هرچند این فدراسیون‌ها در بعد قانون‌گذاری به طور نسبی متمرکز هستند ولی در بخش اداری از عدم تمرکز زیادی برخوردارند. این فدراسیون‌ها نشان داده‌اند که می‌توان از عدم تمرکز اداری به نفع قوانین فدرال بهره جست مخصوصاً از جهت منطبق ساختن آن‌ها با شرایط و حساسیت‌های گوناگون مناطق مختلف.

(۵)

تقارن و عدم تقارن در فدراسیون‌ها

تفکیک بین انواع عدم تقارن سیاسی و عدم تقارن قانون اساسی

دو نوع عدم تقارن بین واحدهای اقلیمی یا ایالتی وجود دارد که ممکن است بر روی کار فدراسیون‌ها تأثیر بگذارد. اولین مورد که ویژگی موجود در همه فدراسیون‌ها است و می‌توان آن را به نام «عدم تقارن سیاسی» توصیف کرد، ناشی از تأثیر شرایط فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است که به سهم خود بر قدرت، نفوذ و روابط بین واحدهای مختلف ایالتی و بین آن‌ها و دولت فدرال تأثیر می‌گذارد. نوع دیگر که در برخی از نظام‌های فدرال - نه در همه - یافت می‌شود و می‌توان آن را عدم تقارن قانون اساسی (عدم تقارن مبتنی بر قانون اساسی) نامید، دقیقاً به آن درجه از تفاوت و عدم تماثل اشاره دارد که مربوط می‌شود به صلاحیت‌هایی که مطابق قانون اساسی به واحدهای اقلیمی یا ایالتی اختصاص داده شده است.

نمونه‌های عدم تقارن سیاسی

عدم تقارن سیاسی در بین واحدهای عضو تشکیل دهنده فدرال، در هر نظام فدرالی وجود دارد و عواملی که موجب این وضعیت می‌شود عبارتند از: تفاوت‌ها بین واحدها در ترکیب جمعیتی، اندازه سرزمین، وضعیت اقتصادی، منابع، درآمد و ثروت.

تأثیر این عامل در نظام‌های فدرالی، در قوت و نفوذ نسبی واحدهای اقلیمی بزرگتر از نگاه اندازه و مساحت از یک سو و ضعف و ناتوانی نسبی واحدهایی که از نگاه اندازه کوچکتر هستند از سوی دیگر نهفته است. به عنوان مثال ایالت اوتارپرادش در هند، زوریخ در سوئیس، انتاریو در کانادا، کالیفرنیا در آمریکا، اندلس در اسپانیا، نورث راین - استفاليا در آلمان، نیوئاوٹ ویلز در استرالیا، بیراک در مالزی،

فلاندری در بلژیک، نسبت به ایالات دیگر از نگاه مساحت بسیار بزرگ هستند. این وضعیت منبع اصلی رنجش و تنش داخلی در دینامیسم سیاسی سیستم‌های فدرال است.

منبع تنش خطرناکتر دیگر به طور خاص در داخل نظام‌های فدرالی این است که یکی از واحدها بیش از نیم کل جمعیت کشور را در خود جا داده باشد. این تقریباً یک منبع اساسی و تثبیت شده، برای ایجاد ناپایداری در فدراسیون است.

از مثال‌های بارز این حالت، ولایت بروسیا در کنفدرال و سپس فدرال آلمان در دهه ۳۰ قرن گذشته، جامائیکا (با ۵۲٪ کل جمعیت) در داخل فدرال ناکام جزایر هند غربی در سال‌های ۱۹۵۸-۱۹۶۲، پاکستان شرقی در پاکستان قبل از تجزیه، ایالت پنجاب با ۵۶٪ کل جمعیت در پاکستان کنونی، روسیه در اتحاد شوروی سابق، جمهوری چک در چکسلواکیا قبل از جدایی در سال ۱۹۹۲، و منطقه فلاندری در بلژیک کنونی است. همچنین از مثال‌های خاص هم دو ولایت عضو در فدرال کانادا یعنی انتاریو و کبیک است که در داخل فدرال از تسلط بیشتر برخوردار هستند و هر دو با هم ۶۲٪ کل جمعیت را تشکیل می‌دهند. همچنین دو ایالت نیوساوت ویلز و ویکتوریا در استرالیا هستند که با هم ۶۰٪ کل جمعیت را شامل می‌شوند. در این میان هند، اتحادیه اروپا، سویس و کانادا از بارزترین مثال‌ها برای تفاوت زیاد نسبت جمعیتی بین بزرگ‌ترین و کوچک‌ترین واحدها است.

در برخی از فدراسیون‌ها تمایل به کم ساختن نسبت عدم تقارن در مساحت مناطق تشکیل دهنده فدرال، باعث شده که مرزهای واحدها از نو ترسیم و تعیین شوند، چنان که در نیجریه اتفاق افتاد و تعداد واحدها از ۳ منطقه به ۳۶ ایالت و یک منطقه افزایش یافت و همچنین در پاکستان در سال ۱۹۵۶ که تعداد ولایات از ۴ به ۲ کاهش یافت.

همچنین از فدراسیون‌های دیگری که شاهد مرزبندی مجدد واحدهای تشکیل دهنده خود بوده، آلمان است در سال‌های نخست شکل‌گیری آلمان غربی و همچنین آلمان شرقی در زمانی که با آلمان غربی مدغم شد. مسیر شکل‌گیری فدرالیسم در بلژیک نیز در خلال سه دهه اخیر شاهد مرزبندی جدید در مناطق فلاندری و والون و بروکسل و همچنین جوامع آلمانی زبان و فرانسوی زبان و هالندی زبان بوده است. آفریقای جنوبی نیز در این اواخر ساختار اقلیمی خود را به ۹ ولایت پیکربندی کرده است.

این نکته نیز قابل اشاره است که عدم تقارن در اندازه مساحت ایالات و نسبت ثروت سرانه در واحدهای ایالتی در داخل یک فدراسیون، از عوامل دیگری بوده که چهره عدم تقارن بین واحدها را به طور عموم تقویت کرده است.

این نوع عدم تقارن‌ها از دو جهت دارای اهمیت سیاسی می‌باشد:

اول این که بر قدرت و توانایی نسبی واحدهای مختلف ایالتی در مورد انجام وظایف و مسئولیت‌های تعریف شده آنان در قانون اساسی تأثیر می‌گذارد.

دوم این که بر میزان نفوذ واحد ایالتی در داخل نهادهای حکومت فدرال تأثیر گذار است زیرا نمایندگی در آن نهادها بر مبنای تعداد جمعیت است، مانند مجلس اول قوه مقننه که در نظام‌های فدرالی مشروطه، قوه مجریه فدرال در مقابل آن پاسخگو است.

به طور کلی می‌توان گفت که نوعی از عدم تقارن سیاسی در هر نظام فدرالی وجود دارد ولی اگر این عدم تقارن به میزان خیلی بالا باشد، باعث تنش و ناپایداری می‌گردد و علاوه بر آن، عدم تقارن سیاسی اکثر اوقات باعث می‌شود که تلاش‌هایی در جهت اقدامات اصلاحی صورت گیرد. این اقدامات شامل این است که نفوذ سیاسی واحدهای بزرگتر تعدیل شود تا در سطح فدرال اعتدال به وجود آید. یکی از این اقدامات ایجاد مجلس دوم قانون‌گذاری به گونه‌ای است که نمایندگی در آن به نفع واحدهای کوچکتر تمام شود و اقدام دیگر هم این است که به ایالت‌های کم‌ثروت‌تر از طریق نقل و انتقالات تعادل‌ساز مساعدت و کمک صورت گیرد.

نمونه‌های عدم تقارن مبتنی بر قانون اساسی

عدم تقارن قانون اساسی دقیقاً اشاره دارد به تعیین تفاوت‌ها در اختیارات قانون‌گذاری و اجرایی که برای واحدهای ایالتی مختلف، در قانون اساسی تعریف شده است. شماری از فدراسیون‌ها تعداد متنوعی از واحدهایی دارند که رابطه آن‌ها با فدراسیون، نسبت به واحدهای دیگر ایالتی، به طور ریشه‌ای تفاوت دارد. این واحدها معمولاً عبارت هستند از: مناطق پایتخت فدرال یا مناطقی که به طور فدرال مدیریت می‌شوند یا مناطق هم‌پیمان فدرال و یا دولت‌های شریک.

توزیع صلاحیت‌های قانونی اجرایی و قانون‌گذاری و منابع مالی از طریق قانون اساسی، در اکثر سیستم‌های فدرال، به صورت متقارن برای همه ایالات عضو به منظور افزایش خودمختاری محلی انجام می‌شود، ولی با این وجود، حالاتی وجود دارد که قانون اساسی به روشنی بر عدم تقارن در صلاحیت‌های قانونی تخصیص یافته برای ایالات تصریح می‌کند و هر وقت که چنین حالتی اتفاق بیفتد، دلیلش پذیرفتن تفاوت‌های مهم بین واحدهای تشکیل دهنده فدرال از نگاه مساحت جغرافیایی، تعداد جمعیت، ترکیب ویژه اجتماعی و فرهنگی و وضعیت اقتصادی آن‌ها است.

برای ایجاد عدم تقارن در صلاحیت‌ها در چارچوب نظام فدرالی سه راه وجود دارد:

راه اول افزایش قدرت و صلاحیت دولت فدرال به میزان بالاتر از حد استاندارد عمومی و کاهش یافتن صلاحیت ایالتی در ایالات معین عضو فدرال به منظور انجام وظایف مشخص در چارچوب نظام فدرالی است. این ترتیبات در هند وجود دارد، چنان که در نظام فدرالی کم‌عمر بین رودزیا و نیاسالاند (۱۹۶۳-۱۹۵۳) نیز وجود داشت.

راه دوم افزایش اختیارات قانونی بالاتر از استاندارد عمومی برای تعدادی از ایالات عضو (افزایش خودمختاری ایالتی) است. امتیازات برای ایالات بورنئو هنگامی که به نظام فدرالی مالزی در سال ۱۹۶۳ پیوست، طولانی‌ترین نمونه آن است. زیرا برخی از اموری که در سایر ایالات مالزی از اختیارات دولت فدرال است، مانند قوانین ساکنان بومی، ارتباطات، حمل و نقل دریایی و مزارع صید ماهی، در مناطق صباح و ساراواک به طور مطلق یا مشترک در حیطه صلاحیت‌های قانونی این ایالت قرار گرفت و امور دیگر مانند مهاجرت در حیطه صلاحیت دولت فدرال باقی ماند ولی آن هم در صورت تطبیق در منطقه صباح و ساراواک، باید با موافقه دولت ایالتی صورت می‌گرفت.

در هند نیز در مورد صلاحیت‌های قانونی ایالت جامو و کشمیر و همچنین در برخی دیگر از ایالات کوچک جدیدتر که شامل گروه‌های قومی متمایز هستند، تعدیلات مشابهی انجام شد. در کانادا از آغاز نظام فدرالی، میزان خاصی از عدم تقارن قانون اساسی به طور ویژه در امور مربوط به تضمین‌های مجاز زبانی و دینی در زمینه آموزش و استفاده زبان فرانسوی در پارلمان و محاکم و در حقوق مدنی وجود دارد.

راه سوم قانون اساسی هم وجود دارد که عدم تقارن در اختیارات قانونی و صلاحیت‌های برخی از ایالات عضو را اجازه می‌دهد. در این حالت قانون اساسی از نگاه رسمی بر تقارن صلاحیت‌های قانونی برای همه ایالات تصریح دارد ولی در هنگام اتخاذ تدابیر احتیاطی موقت یا پیشگیرانه به برخی از ایالات عضو اجازه می‌دهد که در برخی از حالات، بر انجام وظایف خود «باقی» بمانند یا «انصراف» دهند.

این اقدامات احتیاطی به حکومت‌ها اجازه می‌دهد تا اختیارات خود را به حکومت دیگری تفویض کنند یا به حکومت‌های عضو یک فدراسیون اجازه می‌دهند تا به طور کامل از خودمختاری خود استفاده کنند اما با سرعت‌های متفاوت. چنین ترتیباتی، تقارن تقسیم اختیارات بر اساس قانون اساسی را به صورت رسمی برای همه کشورهای عضو حفظ می‌کند، اما ابزار خاصی را در عمل برای دستیابی به عدم تقارن در آن چارچوب بین کشورهای عضو در اعمال این اختیارات فراهم می‌کند.

در کانادا، نمونه‌هایی از این اقدامات احتیاطی را در بخش‌های ۹۴ و ۹۴ الف قانون اساسی ۱۸۶۷، و بخش ۲۳ (۱) (الف) منشور حقوق و آزادی‌ها در قانون اساسی ۱۹۸۲ می‌یابیم. بنابراین، به عنوان ایالتی در داخل کانادا، کبیک در عمل از درجه‌ای از عدم تقارن قانونی در مقایسه با سایر ایالت‌ها (همانطور که در برنامه بازنشستگی کبیک نشان داده شده است) و عدم تقارن اداری (به عنوان مثال، مالیات بر درآمد را خود این ایالت دریافت می‌کند) برخوردار است. توافقنامه میچ لیک ۱۹۸۷ و توافقنامه شارلوت تاون در سال ۱۹۹۲ به عنوان پیشنهادهایی برای بازنگری جامع قانون اساسی کانادا شامل مقرراتی برای عدم تقارن بیشتر در مورد کبیک بود، اما این پیشنهادها مورد تصویب قرار نگرفت.

در مورد اسپانیا، نیز مواردی از عدم تقارن بین ولایات وجود دارد.

اتحادیه اروپا، روسیه و بلژیک از جمله نمونه‌هایی از نظام‌های فدرالی هستند که تاکنون به آنها اشاره نشده و تا حدودی عدم تقارن قانون اساسی را در اعمال اختیارات قانونی خود نشان داده‌اند. اتحادیه اروپا، در هنگام مذاکره برای پذیرش هر کشور عضو جدید، اغلب مجبور به دادن امتیازات خاصی بوده است. علاوه بر آن، لازم بود اتحادیه اروپا برای حصول توافق برای اجرای معاهده

ماستریخت، مقداری عدم تقارن را در خصوص اجرای کامل معاهده، به ویژه در مورد بریتانیا و دانمارک بپذیرد.

شاید پیچیده ترین نمونه فعلی در زمینه عدم تقارن قانون اساسی در یک سیستم سیاسی فدرال، صلاحیت‌های متفاوت ۸۹ واحد تشکیل دهنده فدراسیون به شکل جمهوری‌ها، ولایت‌ها، مناطق و غیره است که در حال حاضر فدراسیون روسیه را تشکیل می‌دهند. آنان توانستند که در باره آن تفاوت‌ها در دوره ریاست جمهوری یلتسین مذاکره کنند. بسیاری از واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون توانستند در چارچوب قانون اساسی مشابه رسمی، موافقت‌نامه‌های دوجانبه‌ای را منعقد کنند که رفتار نامتقارن را تضمین می‌کرد. با این حال، در دوره ریاست جمهوری پوتین، سیاست لغو این معاهدات و بازگشت به ترتیبات متقارن‌تر به اجرا گذاشته شد.

عدم تقارن قانون اساسی در نظام فدرالی بلژیک در روابط متقابل بین شوراهای منطقه‌ای و شوراهای جوامع محلی، علاوه بر تفاوت در اختیارات سه منطقه تشکیل دهنده نظام فدرالی از یک سو و سه جامعه محلی غیرمنطقه‌ای نیز دیده می‌شود.

یکی از عوامل مهم مؤثر بر اختیارات کشورهای عضو فدراسیون، تخصیص منابع مالی بر اساس قانون اساسی است. همانطور که در تمام ادبیات فدرالیسم مالی تأکید شده، در جاهایی در ابتدا در تخصیص منابع مالی یک نوع تقارن در قانون اساسی وجود داشته است، اما در مراحل بعدی تفاوت‌های زیادی در ثروت و توانایی مالی کشورهای عضو فدراسیون ایجاد گردیده است. به همین جهت در بسیاری از فدراسیون‌ها تلاش‌هایی برای کاهش تنش‌ها و شکاف‌های ناشی از این تفاوت‌ها و تقویت انسجام فدرال با استفاده از طرح‌های رسمی برای توزیع مجدد منابع و متعادل شدن آن بین کشورهای عضو صورت گرفته است. بدین ترتیب توزیع مجدد نقل و انتقالات نامتقارن بدین جهت صورت می‌گیرد که ظرفیت‌های مالی ایالات عضو، متقارن‌تر شود.

پیشنهادهایی برای عدم تقارن قانون اساسی، به ویژه در کانادا، گاهی به این سوال منجر شده است که آیا استقلال بیشتر در حوزه اختیارات قانونی برخی از حکومت‌های عضو، بر نمایندگی آن‌ها در نهادهای فدرال تأثیر می‌گذارد یا خیر. به عنوان مثال، آیا نمایندگان کشورهای عضو که دارای درجه بیشتر اختیارات هستند، می‌توانند از رأی دادن در داخل نهادهای فدرال خودداری کنند در مورد

موضوعاتی که دولت فدرال صلاحیتی در مورد آن‌ها در داخل آن ایالت‌های خاص اعمال نمی‌کند؛ می‌توان یک استدلال منطقی در مورد این معامله بالمثل مطرح کرد و این موضوع اخیراً در کانادا مورد بحث شدید قرار گرفته است به عنوان یک احتمال در صورتی که به کبیک صلاحیت قانون‌گذاری در حد خیلی زیاد نامتقارن داده شود. این موضوع در انگلستان (بریتانیا) نیز در نتیجه پیشنهادها برای تفویض اختیارات در اسکاتلند مطرح شد.

در عین حال، در هیچ سیستم فدرالی عملاً تاکنون به خاطر این دلایل، تغییراتی در نمایندگی فدرال یا رأی نمایندگان ولایت یا ایالت در نهادهای فدرال صورت نگرفته است.

واضح است که عدم تقارن قانون اساسی بین واحدهای اقلیمی در داخل فدراسیون شرایط را پیچیده می‌سازد. با این حال، برخی از سیستم‌های فدرال دریافته‌اند که تنها راه پاسخ‌گویی به فشارهای مختلف برای خودمختاری منطقه‌ای، ایجاد عدم تقارن در توزیع قوا بر اساس قانون اساسی است. مالزی، کانادا، هند و بلژیک از برجسته‌ترین کشورهای فدرال در این زمینه هستند. در برخی موارد دیگر، عدم تقارن به عنوان یک ترتیب انتقالی، پاسخ مفیدی است به درخواست‌های مناطق در مراحل مختلف توسعه سیاسی. به عنوان مثال می‌توان به ترتیبات در داخل اسپانیا برای جوامع مختلف خودگردان اشاره کرد. فشار به سمت عدم تقارن در برخی موارد، منجر به فشارهای مخالف برای ایجاد تقارن شده است، به عنوان مثال در کانادا و اسپانیا و این به نوبه خود نشان دهنده این احتمال است که عدم تقارن هم حد معینی دارد، به طوری که هر گونه تجاوز از این حد به سمت عدم تقارن بیشتر، به معنای ناتوانی کامل در انجام مسئولیت‌ها است. به هر حال، به رسمیت شناختن عدم تقارن قانون اساسی در تعدادی از سیستم‌های فدرال به نظر می‌رسد راه مؤثری را برای تعامل با تفاوت‌های عمده بین واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون فراهم کرده است.

سیستم‌های فدرالی چندسطحی

تأثیر عضویت نظام‌های فدرالی در سازمان‌های فوق فدرال

در مورد نظام‌های فدرالی اکنون جهان معاصر شاهد پدیده جالب توجه دیگری است و آن عبارت است از عضویت شماری از نظام‌های فدرالی در سازمان‌های فدرالی‌ای که قلمرو گسترده‌تری دارند. عضویت آلمان، بلژیک، اتریش و اسپانیا در اتحادیه اروپا مثال روشن این پدیده است. عضویت این کشورها در حالی که خود نیز فدرال هستند، در اتحادیه اروپا که خود نیز ترکیب مختلطی از کنفدرال و فدرال است - هرچند که رنگ کنفدرالی آن بیشتر است ولی برخی از ویژگی‌های فدرالی را هم دارد - بر روابط داخلی این کشورها تأثیر گذاشته است و نقش واحدهای اقلیمی یا ایالتی این کشورهای فدرالی، در مذاکرات با نهادهای مختلف اتحادیه اروپا، به عنوان یکی از پدیده‌های نو و مهم ظهور کرده است و این باعث شده است که واحدهای اقلیمی یا ایالتی این نظام‌های فدرالی عضو اتحادیه اروپا، در بروکسل پایتخت اتحادیه اروپا، دفاتر و نمایندگی‌های جداگانه و مخصوص به خود را بگشایند که در کمیته مناطق وابسته به اتحادیه اروپا به طور مستقیم از آن‌ها نمایندگی می‌کنند و این باعث شده که عنصر پیچیده جدیدی در روابط بین‌الحکومتی این فدرال‌ها وارد شود. همچنین تأثیراتی که انتقال شماری از صلاحیت‌ها به بروکسل، بر توازن بین حکومت فدرال و واحدهای عضو آن در کشور فدرالی عضو اتحادیه بجا می‌گذارد، گاهی به یک موضوع مورد اختلاف تبدیل می‌شود و به طور خاص در آلمان این مسأله باعث شد که موضوع به محکمه قانون اساسی آلمان ارائه شود. همچنین شایسته ذکر است که توجه به تأثیرات عضویت در اتحادیه اروپا بر ماهیت فدرالی سوئیس، عامل اصلی مخالفت در داخل سوئیس برای پیوستن به اتحادیه اروپا بود.

از مثال‌های دیگر عضویت نظام‌های فدرالی در سازمان‌های فوق فدرالی، می‌توانیم عضویت کانادا، ایالات متحده آمریکا و مکزیک (این کشورها همگی فدرال هستند) در پیمان منطقه‌ای تجارت آزاد آمریکای شمالی یا NAFTA) و عضویت مالزی در اتحادیه جنوب شرق آسیا یا آسه آن (ASEAN) و عضویت هند و پاکستان (که هر دو فدرالی هستند) در اتحادیه همکاری منطقه‌ای جنوب آسیا یا سارک (SARC) را نام ببریم. در همه این موارد، عضویت در یک سازمان بزرگ‌تر، بازتاب‌هایی در تنظیم داخلی و توازن بین اعضای فدرال داشته است.

عادت بر این بوده که معمولاً مطالعات تحلیلی در مورد فدرال‌ها، بر روابط بین حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی متمرکز بوده است، در حالی که ترتیبات فدرالی در جهان معاصر به صورت روزافزون، شخصیت چند سطحی و چند لایه‌ای به خود گرفته است. این تلاش برای به حداکثر رساندن انتخاب‌های شهروندان یا به حداقل رساندن ناامیدی شهروندان بود که منجر به ایجاد سازمان‌های فدرال چندلایه‌ای شد که هر یک در قلمرو خاص و محدوده متفاوتی فعالیت می‌کند تا وظایف مربوطه خود را تا حد امکان به صورت کارآمد و مؤثر انجام دهد. این سیستم‌های فدرال چند سطحی جدید، محتوای پیچیده‌تری را برای عملکرد فدراسیون‌هایی ایجاد می‌کند که در انواع مختلف سازمان‌های فوق فدرال عضویت پیدا می‌کنند.

جایگاه حکومت‌های محلی

همان‌طور که به تغییر رویکرد به سمت نظام‌های فدرالی چندسطحی فکر می‌کنیم، باید توجه داشت که امروز توجه بیشتری به نقش حکومت‌های محلی در فدراسیون‌ها معطوف شده است که این هم مصداق دیگری از نظام فدرالی چندسطحی را به نمایش می‌گذارد.

در گذشته مرسوم بوده است که فرآیند تعیین میزان صلاحیت‌ها و اختیارات حکومت محلی، به حکومت ایالتی واگذار می‌شد، چون حکومت ایالتی از یک موقعیت میانی در بین حکومت فدرال و حکومت محلی برخوردار است.

اهمیت سطح حکومت محلی و میزان خودمختاری آن از یک نظام فدرالی تا نظام دیگر فدرالی بسیار متفاوت بوده و مهمترین وضعیت را در سوئیس و ایالات متحده آمریکا و کمترین اهمیت را در استرالیا به خود اختصاص داده است.

علاوه بر آن در برخی از نظام‌های فدرالی، روابط مستقیم بین حکومتی بین حکومت‌های فدرال و محلی، بسیار زیاد مهم بوده است و در برخی دیگر مثل کانادا این روابط از مجرای ایالت یا منطقه به عنوان یک نهاد واسطه یا میانجی تأمین می‌شده است.

شایسته ذکر است که تلاش‌هایی جریان دارد در برخی از فدراسیون‌ها مخصوصاً آلمان و هند و در قانون اساسی جدید سوئیس در سال ۱۹۹۹، که در قانون اساسی فدرال جایگاه حکومت‌های محلی و اختیارات آن‌ها به رسمیت شناخته شود. در استرالیا نمایندگی از حکومت‌های محلی در شورای حکومت‌های استرالیا که در سال ۱۹۹۲ تأسیس شده، رسمی شده است تا از این طریق، همکاری در مورد سیاست‌های رشد اقتصادی، بهبود پیدا کند.

(۷)

نهادهای مشترک فدرال به عنوان کانون مرکزی وحدت در فدراسیون‌ها

در طراحی و عملکرد هر فدراسیون دو بعد بنیادی وجود دارد:

اول؛ به رسمیت شناختن تنوع و تکثر از طریق توزیع صلاحیت‌ها بر مبنای قانون اساسی که برای واحدهای تشکیل دهنده در گستره خاصی از اختیارات قانونی، خودگردانی را فراهم می‌سازد.

دوم؛ نهادهای مشترک در حکومت فدرال که زمینه اتخاذ اقدامات مشترک را فراهم می‌سازد و عامل پیوند دهنده اتحاد فدرالی به طور برابر است. اکنون در این نوشتار به تشریح نهادهای مشترک حکومت فدرال می‌پردازیم.

در رابطه به نهادهای مشترک در حکومت فدرال، تجربه فدراسیون‌ها به طور کلی نشان می‌دهد که برای کسب اعتماد شهروندان در واحدهای مختلف دو معیار را باید رعایت کرد:

۱- تأمین نمایندگی از شهروندان در داخل نهادهای حکومت فدرال با رعایت تنوع داخلی فدراسیون؛

۲- مشارکت مؤثر شهروندان در پروسه تصمیم‌گیری در حکومت فدرال.

نهادهای مشترک یک فدراسیون از نظر ماهیت با نهادهای یک کنفدراسیون متفاوت است. در یک کنفدراسیون نهادهای مشترک متشکل از نمایندگانی هستند که توسط حکومت‌های تشکیل دهنده کنفدراسیون منصوب می‌شوند و در برابر آن‌ها پاسخگو هستند. اما در یک فدراسیون، نهادهای مشترک مانند قوه مجریه و مجلس اول پارلمان عمدتاً از نمایندگانی تشکیل می‌شوند که مستقیماً توسط شهروندان انتخاب می‌شوند و در برابر آن‌ها پاسخگو هستند و حکومت فدرال در اعمال

اختیارات قانونگذاری و مالیات خود معمولاً به طور مستقیم در سرنوشت شهروندان تصرفاتی را انجام می‌دهند. یکی از مزیت‌هایی که فدراسیون‌ها نسبت به کنفدراسیون‌ها دارند این است که از طریق برقراری رابطه مستقیم حکومت‌های فدرال با شهروندان و همچنین در موازات آن، رابطه مستقیم حکومت‌های منطقه‌ای با رأی دهندگان، ناتوانی‌ها یا ضعف‌های دموکراسی و همچنین کمبودهای تکنوکراسی را که مشخصه دولت‌های کنفدرال معاصر است، به حد اقل می‌رساند.

در کنفدرال‌ها نهادهای مرکزی مستقیماً انتخاب نمی‌شوند بلکه آن‌ها متشکل از مسئولان و وزیرانی هستند که به عنوان اعضا و نمایندگان حکومت‌های تشکیل دهنده فعالیت می‌کنند. این رابطه غیر مستقیم با رأی دهندگان در نهادهای کنفدرال مرکزی، در عمل به ایجاد مشکلاتی برای جلب حمایت عمومی و وفاداری برای این نهادها منجر شده است؛ مشکلی که به عنوان مثال در اتحادیه اروپا آشکار است.

نهادهای مبتنی بر تفکیک قوا یا اصول پارلمانی

به طور کلی نهادهای حکومت فدرال در داخل فدراسیون‌ها به یکی از دو دسته اصلی تقسیم می‌شوند:

۱- آن‌هایی که متضمن تفکیک قوای مجریه و مقننه است.

۲- آن‌هایی که شامل ادغام یا اختلاط قوای مجریه و مقننه در یک مجریه پارلمانی است که در برابر مجلس اول یعنی مجلس منتخب مردمی قوه مقننه مسئول است.

تمایز بین این دو دسته مهم است زیرا شکل این نهادها تأثیر عمده‌ای بر پویایی سیاسی درون فدراسیون دارد. هر یک از این اشکال رابطه مجریه و مقننه، دارای یک فرض یا مقدمه دموکراتیک است که عبارت است از تفکیک قوای مجریه و مقننه با شرایط و دوره معین کار برای هر یک، به منظور محدود کردن سوء استفاده احتمالی از قدرت. این یک نوع بسط دیگری از اصل تقسیم صلاحیت‌ها و توزیع قدرت در میان مراکز تصمیم‌گیری چندگانه است که در مفهوم خود فدراسیون نهفته است.

در فدراسیون‌هایی که تفکیک قوه مجریه و مقننه را در خود جای داده‌اند، قدرت نه تنها بین دو حکومت فدرال و منطقه‌ای تقسیم می‌شود بلکه در هر سطحی از حکومت نیز قدرت تقسیم می‌شود. در مقابل، ادغام یا اختلاط قوه مجریه و قوه مقننه در نظام‌های پارلمانی بر اساس این مفهوم دموکراتیک است که با قرار دادن قوه مجریه در قوه مقننه و پاسخگویی مستمر آن در برابر قوه مقننه که خود نیز به صورت دموکراتیک در انتخابات کنترل می‌شود، برنامه‌ها و سیاست‌های فدرال، کنترل شده و پاسخگویی امکان پذیر می‌گردد. در فدراسیون‌هایی که این ترتیب اخیر را در خود جای داده‌اند، قدرت بین حکومت‌های فدرال و منطقه‌ای تقسیم می‌شود اما در هر سطح از حکومت، قدرت در ادغام پارلمانی دو قوه مجریه و مقننه متمرکز می‌باشد.

یکی از اشکال روابط مجریه و مقننه که مبتنی بر تفکیک قوا است، شکل ریاست جمهوری - کنگره است که ایالات متحده آمریکا از آن نمایندگی می‌کند. در این نظام، رئیس جمهور و دو مجلس کنگره هر کدام مستقیماً برای یک دوره معین انتخاب می‌شوند. فدراسیون‌های آمریکای لاتین یعنی آرژانتین، برازیل، مکزیک و ونزوئلا همگی از همین الگو استفاده کرده‌اند، چنان‌که نیجریه نیز در قانون اساسی کنونی خود چنین کرده است.

اما شکل دیگر آن، قوه مجریه جمعی و شورایی در سوئیس است که هیأت مجریه، یک شورای فدرال است که پارلمان فدرال آن‌ها را برای مدت معین انتخاب می‌کند و این یک هیأت جمعی و شورایی است و نه یک فرد. در این روش رئیس از میان اعضا برای مدت یک سال انتخاب می‌شود.

دو نوع از قوای مجریه پارلمانی وجود دارد: آن‌هایی که بر اساس نوع نهادهای بریتانیایی مبتنی بر اساس اکثریت مؤثر احزاب شرکت کننده در رأی‌گیری در وست مینستر، الگو برداری شده‌اند مثل کانادا، استرالیا، هند و مالزی و آن‌هایی که از سنت‌های اروپایی پیروی می‌کنند با یک کابینه دولتی مسئول بر اساس ائتلاف‌ها که ما آن را در اتریش، آلمان، بلژیک و اسپانیا زیاد می‌یابیم.

برخی از فدراسیون‌ها در هر یک از این دو الگو، پادشاهی مشروطه هستند مثل کانادا، استرالیا، مالزی، بلژیک و اسپانیا و برخی دیگر هم جمهوری هستند با رؤسای جمهور انتخابی به طور مستقیم یا توسط یک مجمع انتخاباتی مانند اتریش و آلمان و هند.

علی‌رغم این تفاوت‌ها، نقطه اساسی مشترک بین همه این فدراسیون‌های پارلمانی ادغام و اختلاط قوا است که شورای وزیران فدرال از میان اعضای پارلمان فدرال انتخاب می‌شوند و در برابر آن در طول دوره کاری خود مسئول هستند.

در این جا گروه سومی نیز وجود دارد که می‌توان آن را نظام پارلمانی- ریاستی مختلط قوه مجریه نام گذاشت. روسیه به عنوان مثال فدراسیونی است با یک رئیس جمهور انتخابی به طور مستقیم با اختیارات اجرائی زیاد با شورای وزیران پارلمانی مسئول در برابر پارلمان فدرال. همچنین آفریقای جنوبی هم مثال دیگر است. در حالی که فرانسه از دیر زمان غیر فدرال است اما با همین سیستم مبتنی بر روابط خاص بین قوه مجریه و قوه مقننه اداره می‌شود.

اهمیت اشکال مختلف نهادها برای نمایندگی و اثرات آن بر حکومت‌های فدرال

اشکال مختلف نهادهای حکومت فدرال تأثیر متفاوتی بر پویایی سیاست فدرال در این فدراسیون‌ها داشته است که به ویژه بر نمایندگی و مؤثریت حکومت‌های فدرال تأثیر می‌گذارد. به عنوان مثال آن‌ها بر نقش نسبی نهادهای اجرائی و قانونگذاری و مؤثریت آن‌ها تأثیر گذاشته است.

شکل ریاست جمهوری- کنگره در ایالات متحده آمریکا به رئیس جمهور و دو مجلس کنگره، نقش‌های برجسته‌ای بخشیده است و تسلط بیش از حد هر یک را به وسیله نظارت و کنترل و ایجاد توازن، محدود ساخته است. اما در عین حال در معرض توقف کامل یا راه‌های مسدود و بن بست نیز قرار گرفته است، به ویژه زمانی که احزاب مختلف بر ریاست جمهوری و هر دو مجلس کنگره تسلط پیدا کنند.

اما شورای فدرال سوئیس فرصتی را برای نمایندگی فراگیر از طریق حداکثر ائتلاف‌های چند حزبی که تمام احزاب اصلی پارلمان را در عضویت خود قرار می‌دهد فراهم کرده است. با این حال این وضعیت منجر به فرایندهای تصمیم‌گیری طولانی و پیچیده شده است. اما در عین حال زمانی که تصمیم اتخاذ می‌گردد، معمولاً از حمایت گسترده مردمی برخوردار هستند.

اما شکل‌های پارلمانی قوه مجریه که در سایر فدراسیون‌ها وجود داشته است، تمایل داشتند که حکومت‌های فدرال منسجم‌تر و قاطع‌تر را ایجاد کنند ولی این به قیمت انضباط حزبی قوی و تسلط قوه اجرائیه و تأکید بر ویژگی اکثریت عملی جوانب شرکت کننده در انتخابات انجامیده است.

اما نظام مختلط پارلمانی - ریاستی روسیه این هدف را دنبال می‌کرد که نسبت به هر دو نظام دیگر بهتر عمل کند ولی در هنگام اقدامات عملی، بدتر از هر دو نظام دیگر عمل کرد، زیرا روسیه بین دو جانب قوه مجریه دولت فدرال همیشه با تنش‌ها و پیچیدگی‌ها همراه بوده است.

همچنین این اشکال مختلف، بر قدرت نمایندگی منطقه‌ای در قوه مجریه حکومت فدرال نیز تأثیر گذاشته است. از جهت حفظ تعادل بین منافع منطقه‌ای و منافع اکثریت در داخل قوه مجریه، فرم ریاستی آمریکا به صورت اساسی محدود به دو فرد بوده که رئیس‌جمهور و معاون او است. با این که کاندیدان ریاست جمهوری توازن منطقه‌ای را در انتخاب همکاران خود برای سمت معاونت ریاست جمهوری در نظر می‌گیرند ولی این تنها یک فرصت بسیار ابتدایی را برای توازن منطقه‌ای و توازنات دیگر فراهم می‌سازد.

اما شکل شورایی سوئیس با این که محدود به هفت نفر عضو شورای فدرال است ولی در عمل توانسته فرصت‌های بهتری را برای تأمین نمایندگی نه تنها برای چهار حزب اصلی بلکه برای گروه‌های زبانی و دینی مختلف و کانتون‌های اصلی فراهم کند. در این رابطه از ابزارهای مهم برای ابراز نمایندگی در داخل هیأت اجرائی فدرال، پدیده تناسبی سوئیس (یعنی اصرار بر نمایندگی تناسبی گروه‌های مختلف در تشکیل هر نهاد فدرال) است.

نهادهای اجرائی پارلمانی متنوع در فدراسیون‌های دیگر، همگی در حد گسترده، حالت نمایندگی را داشته‌اند و "پدیده تناسبی بودن" در ترکیب شورای وزیران فدرال نیرومند است نه تنها در کانادا بلکه تقریباً در همه فدراسیون‌ها با این که تقسیم احزاب در داخل پارلمان‌های فدرال گاهی گستره نمایندگی را محدود یا سبک می‌سازد.

در مورد بلژیک قانون اساسی در حقیقت در ماده ۹۹ در تعداد وزرای فرانسوی زبان و هالندی زبان (به استثنای نخست وزیر) مساوات را لازم دانسته است. شکل مختلط ریاستی - پارلمانی روسیه در

بخش پارلمانی قوه اجرائیه تا قسمتی نمایندگی را تأمین کرده ولی توزیع پیچیده و همیشه ناروشن احزاب در داخل دوما مانع ایجاد کرده است.

همچنین شکل قوه مجریه بر توانایی قوه مجریه فدرال بر ایجاد اجماع فدرالی نیز تأثیر گذار است. شکل ریاستی آمریکا بیشترین و قوی‌ترین تمرکز شخصی را بر رئیس جمهور به عنوان رهبر فدرال دارد و علاوه بر آن نیاز به کسب حمایت اکثریت از مجموع رأی دهندگان در انتخابات ریاست جمهوری، تشویق می‌کند که مبارزات انتخاباتی، کسب حمایت بیشترین قدر ممکن گروه‌های مختلف را هدف خود قرار دهد. از سوی دیگر تکرار بن‌بست‌ها بین رئیس و کنگره مخصوصاً در حالاتی که ریاست و دو مجلس کنگره در کنترل احزاب مختلف باشند، اکثر اوقات شکاف‌های سیاسی را باعث شده است که تأثیر زیان‌باری بر اجماع درون فدراسیون داشته است.

اما شکل جمعی نهادهای فدرال در سوئیس، در ایجاد انسجام و روابط متقابل فدرالی از طریق ترغیب روندهای سیاسی و ایجاد ائتلاف‌های بزرگ و تأکید بر فراهم شدن نمایندگی همه شمول کمک کرده است و از سوی دیگر صرف وقت زیاد برای اتخاذ تصمیمات از طریق این روندها گاه‌گاهی باعث آزرده‌گی و نارضایتی عمومی هم شده است.

معمولاً هنگامی که قوای اجرائی فدرال پارلمانی، متکی بر اکثریت یک حزب یا ائتلاف‌های پایدار بوده (فدراسیون‌های اروپایی به این نوع ائتلاف‌ها شهرت دارد) بر تحقق انسجام و پیوندهای متقابل در درون فدرال کمک کرده است. اما در مواردی که کابینه‌ها بر اساس حمایت اکثریت ساده در مجلس فدرال استوار است، در مقایسه با مدل سوئیس، کمتر در برگیرنده منافع منطقه‌ای و اقلیت‌ها تلقی می‌شوند و باعث می‌شوند که مناطق یا گروه‌های قابل توجهی، احساس کنند که نمایندگی کافی نداشته‌اند. تجربه کانادا در زمانی که اکثریت پارلمانی «ببیر ترودو» در دوره بین ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۴ هیچ عضو پارلمانی از ولایات غربی را با خود نداشت، در این زمینه یک نمونه است. علاوه بر آن در آن فدراسیون‌هایی که سیستم چند حزبی توسعه می‌یابند بدون این که ائتلاف‌های پایدار ایجاد شوند، بی‌ثباتی دولت فدرال ممکن است به طور جدی انسجام فدرال را تضعیف کند. تجربه پاکستان قبل از جدایی بنگال شرقی یک نمونه است و تنش‌های گه‌گاهی در بلژیک نمونه دیگری است و از سوی دیگر توسعه سیستم چند حزبی در هند و وجود احزاب قوی منطقه‌ای در هند، منجر به درک تدریجی

اهمیت تقسیم قدرت برای حل مناقشات و نیاز به کارکرد دولت‌های ائتلافی به جای سقوط دادن آن‌ها شده است. اما نهادهای مختلط پارلمانی - ریاستی روسیه که برای ایجاد ثبات بیشتر در نظر گرفته شده بودند هنوز در ایجاد انسجام فدرال مؤثر نبوده است.

شکل قدرت اجرائی در هر دو سطح حکومت فدرال و حکومت منطقه‌ای نیز تأثیر قابل توجهی بر ماهیت و عملکرد روابط بین دولتی در فدراسیون‌ها داشته است. در ایالات متحده آمریکا، سیستم ریاست جمهوری - کنگره در سطح فدرال و تفکیک موازی قوا بین فرمانداران و مجالس قانونگذاری ایالتی به معنای توزیع قدرت در هر سطح از حکومت بوده و این امر باعث شده که فدرالیسم چند کانالی ضروری که شامل مدیران اجرائی، مقامات، قانونگذاران و آژانس‌های مختلف می‌شود، نه تنها با هم‌تایان خود بلکه در شبکه‌ای از روابط درهم تنیده‌ای که یک محقق آمریکایی آن را «فدرالیسم یک مرمی» توصیف می‌کند، تعامل داشته باشند و در این مجموعه پیچیده عملیات، کنگره و کمیته‌های اصلی و فرعی مختلف آن به دلیل نقش خاصی که در تصویب انواع برنامه‌های کمک بلاعوض دارد نقش مهمی ایفا کرده است.

اما شکل شورایی اجرائی در داخل دولت‌ها در هر دو سطح حکومت در سوئیس نیز منجر به توزیع روابط بین دولتی شده است. دو عامل دیگر نیز به این موضوع اضافه شده است. یکی ترتیبی است که به موجب آن کانتون‌های سوئیس مسئولیت اداره بسیاری از قوانین فدرال را بر عهده دارند و بنا بر این به طور گسترده توسط شاخه‌های مختلف دولت فدرال در مورد قوانین پیشنهادی مورد مشوره قرار می‌گیرند. یک کانال اضافی دیگر ارتباط بین دولتی بین قانونگذاران از مقرراتی ناشی می‌شود که امکان عضویت دوگانه در مجالس کانتونی و فدرال را فراهم می‌کند. بیش از یک پنجم قانونگذاران در هر مجلس فدرال در عمل در این دسته قرار دارند.

در سایر فدراسیون‌هایی که کابینه‌های مسئول پارلمانی در داخل دولت‌ها در هر دو سطح فعالیت می‌کنند، یک ویژگی رایج غالب برتری قوه مجریه در روابط بین دولتی است. «فدرالیسم اجرائی» بیشتر در آلمان، استرالیا و کانادا تبارز یافته است اما همچنین یکی از ویژگی‌های اصلی روابط بین دولتی در هند، مالزی، اتریش، بلژیک و اسپانیا است. این یک نتیجه طبیعی از وجود یک شکل دولتی

در هر دو سطح حکومت است که در آن کابینه‌های مسلط و نظم و انضباط حزبی قوی به دلیل نیاز به حمایت مستمر توسط قانونگذاران مربوطه ایجاد شده‌اند.

به نظر می‌رسد ترکیب مختلط ریاستی- پارلمانی در روسیه تا کنون به دلیل ضعف قانونگذاران، منجر به تسلط قوه اجرائیه در روابط بین دولتی شده است. یکی از ویژگی‌های جالبی که در روابط بین دولتی در روسیه تأثیر می‌گذارد ماده قانون اساسی است که مطابق آن هر واحد منطقه‌ای در اطاق دوم فدرال که شورای فدراسیون است، توسط دو نماینده که یکی از سوی قوه مقننه واحد تشکیل دهنده و دیگری از سوی قوه مجریه آن واحد انتخاب می‌شود، نمایندگی می‌کند. در آفریقای جنوبی به عنوان مثال، هیأت‌های مناطق در مجلس دوم مرکزی که شورای ملی مناطق است، نیز شامل دو نماینده است از هر یک از مجالس پارلمانی و قوای مجریه مناطق به طور مساوی.

نظام دومجلسی پارلمانی در فدراسیون‌ها

اصل دو مجلسی (دو اطاقه) در مجامع قانون‌گذاری در اکثر فدراسیون‌ها گنجانده شده است. در زمان ایجاد اولین فدراسیون مدرن یعنی ایالات متحده آمریکا بحث شدید جریان داشت در مورد این که آیا نمایندگی در مجلس قانون‌گذاری فدرال باید بر اساس تعداد جمعیت باشد یا بر اساس ایالات. این موضوع در کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ توسط مصالحه کانکتیکات حل شد که به موجب آن، یک پارلمان قانونگذار فدرال دو مجلسی تشکیل گردید با داشتن یک نمایندگی در یک مجلس یعنی مجلس نمایندگان بر اساس تناسب جمعیت و نمایندگی دیگر در مجلس دیگر یعنی سنا بر اساس نمایندگی مساوی ایالات با انتخاب نمایندگی ایالات یا سناتورها توسط مجالس ایالتی. این حالت تضمین می‌کرد که دیدگاه‌های دولتی مخالف، به سادگی توسط اکثریت جمعیت تحت سلطه ایالت‌های بزرگتر نادیده گرفته نمی‌شد.

از آن زمان اکثر فدراسیون‌های بعدی مجلس قانون‌گذاری دو مجلسی را پذیرفته‌اند. در حال حاضر تنها فدراسیون‌هایی که دارای دو مجلس قانون‌گذاری فدرال نیستند عبارت هستند از: امارات متحده عربی، صربستان - مونتسنگرو (کوه سیاه) و فدراسیون‌های جزایر کوچک مثل جزایر قمر، میکرونیزی و سنت کیتس و نویس (Federation of Saint Kitts and Nevis).

اما در حالی که اکثر فدراسیون‌ها تأسیس قوه مقننه دو اطاقه (دو مجلسی) را ضرور می‌دانند، در روش انتخاب اعضا، ترکیب و اختیارات اطاق دوم و در نتیجه نقش آن تفاوت‌های زیادی بین آن‌ها وجود دارد.

انتخاب اعضا

در این‌جا در شیوه‌های انتخاب یا انتصاب اعضای مجالس دوم فدرال، تنوع قابل توجهی وجود دارد. در سه فدراسیون، استرالیا از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۰۱، ایالات متحده آمریکا از سال ۱۹۱۳ و سوئیس (با انتخاب کانتون‌ها در نهایت در همه کانتون‌ها)، اعضای اطاق دوم فدرال به طور مستقیم توسط شهروندان واحدهای تشکیل دهنده انتخاب می‌شوند.

از جمله ویژگی‌های سوئیس مقرراتی است که قانون‌گذاران کانتون‌ها را قادر می‌سازد که به طور همزمان در هریک از دو اطاق قانون‌گذاری فدرال عضویت داشته باشند و در واقع حدود یک پنجم اعضای هریک از دو اطاق فدرال، در عین زمان کرسی‌هایی را در مجلس قانونگذاری کانتون‌ها نیز اشغال می‌کنند و از این طریق کانالی را فراهم می‌کنند که آرای کانتون‌ها در فرایند اتخاذ سیاست‌های فدرال تأثیر بیشتر بگذارد.

در ایالات متحده آمریکا در ابتدا (از ۱۷۸۹ تا ۱۹۱۲) اکثر اعضای اطاق دوم فدرال به طور غیر مستقیم توسط مجالس ایالتی انتخاب می‌شدند. این موضوع در حال حاضر در اتریش و هند برای اکثر اعضای اطاق دوم صادق است. در آلمان اعضای بوندسرات (شورای فدرال) اعضایی هستند که از کابینه‌های ولایات خود نمایندگی می‌کنند. زیرا آنان مناصب خود در مجلس دوم را به دلیل سمت‌های خود به عنوان اعضای قوه مجریه ولایات خود احراز کرده‌اند و در بوندسرات هم به عنوان یک مجموعه و بر اساس دستورالعمل‌های حکومت‌های ولایت خود رأی می‌دهند.

در کانادا اعضای سنا توسط نخست وزیر فدرال منصوب می‌شوند و تا هنگام تقاعد خود در سن ۷۵ سالگی در سمت خود باقی می‌مانند و با این که آنان برای نمایندگی از گروه‌های منطقه‌ای ولایات منصوب شده‌اند ولی به جهت شیوه انتصاب شان، برای منافع منطقه‌ای مسئولیت پذیری کمتری از خود نشان دادند و به طور کلی به جای منافع منطقه‌ای، در راستای خط‌مشی‌های حزبی رأی می‌دهند.

اما مجالس دوم فدرال در مالزی، بلژیک و اسپانیا با شیوه‌های مختلط انتخاب می‌شوند. در مالزی به عنوان مثال ۳۸ در صد از کرسی‌های سنا از طریق انتخابات غیر مستقیم از سوی مجالس قانون‌گذاری ولایات پر می‌شوند، در حالی که ۶۲ در صد باقی‌مانده، منصوبان از مرکز هستند. در بلژیک ۴۰ در صد از اعضای سنا به شیوه مستقیم انتخاب می‌شوند و ۲۱ در صد به شیوه غیر مستقیم توسط شوراهای جوامع فلاندری، فرانسوی و آلمانی انتخاب می‌شوند و ده نفر هم به صورت مشترک مورد توافق قرار می‌گیرند (توسط اعضای منتخب مستقیم سنا منصوب می‌شوند). اما در مجلس سنای اسپانیا ۲۰۴ نفر با انتخابات مستقیم عضویت می‌یابند و ۵۵ نفر نماینده منطقه‌ای هستند.

در فدراسیون‌هایی که اعضای مجلس دوم فدرال به صورت مستقیم انتخاب می‌شوند، معمولاً آنان نمایندگان منافع حوزه‌های انتخابی منطقه‌ای هستند و هنگامی که به صورت غیر مستقیم انتخاب می‌شوند باز هم به طور عموم نمایندگان منافع منطقه‌ای هستند اگرچه منافع حزب سیاسی منطقه‌ای نیز نقش مهمی ایفا می‌کند. هنگامی که مثل آلمان، به حکم سمت‌شان نمایندگان دولت‌های تشکیل دهنده فدرال هستند، اساساً نظرات آن دولت‌ها را بیان می‌کنند و فقط به طور غیر مستقیم نظرات حوزه‌های انتخابیه را بیان می‌دارند و هنگامی که سناتورها منصوب از سوی دولت فدرال هستند، مثل آنچه در کانادا وجود دارد و در سطح وسیع‌تر در مالزی نیز دیده می‌شود، آن‌ها کمترین اعتبار را به عنوان نمایندگان منافع منطقه‌ای دارند، حتی زمانی که ساکنان مناطقی باشند که از آن‌ها نمایندگی می‌کنند. در عین حال شیوه انتصاب از جانب حکومت فدرال وسیله تضمین نمایندگی برای اقلیت‌ها و منافع خاص را فراهم می‌کند و به همین دلیل قانون اساسی هند تصریح می‌کند بر این که از مجموع ۲۵۰ عضو در مجلس ایالات، ۱۲ نفر با همین شیوه منصوب می‌شوند و همچنین قانون اساسی مالزی در حال حاضر تصریح می‌کند که ۴۳ عضو از ۶۹ عضو مجلس سنا از سوی دولت فدرال منصوب می‌شوند. مبنای مختلط انتخاب اعضای سنا در بلژیک و اسپانیا بیانگر یک نوع مصالحه سیاسی با هدف به دست آوردن مزایای اشکال مختلف انتخاب اعضای اطاق دوم فدرال است.

مبنای نمایندگی منطقه‌ای

بسیاری اوقات چنین فرض می‌شود که نمایندگی مساوی ایالت‌ها در مجلس دوم فدرال یک استندرد در فدراسیون‌ها است ولی از میان ده فدراسیون مورد بحث، تنها دو فدراسیون را می‌بینیم که

ایالات به صورت مساوی نمایندگی دارند و این دو عبارتند از: مجلس سنای آمریکا و مجلس سنای استرالیا. اما در اکثر فدراسیون‌های دیگر تلاش‌هایی برای متعادل کردن نمایندگی به نفع واحدهای منطقه‌ای کوچکتر یا اقلیت‌های بزرگتر وجود دارد اما پیامدهای نابرابر نمایندگی مساوی در ایالت‌ها را نیز در نظر می‌گیرند.

در مجلس سنای مالزی کرسی‌های سناتورهای منتخب غیر مستقیم به طور مساوی بین ایالت‌ها توزیع می‌شود، اما نسبت بزرگی که توسط سناتورهای منصوب مرکزی اشغال می‌شود، از الگوی ثابت نمایندگی متوازن ایالت‌ها پیروی نمی‌کند که نتیجه نهایی آن، یک تفاوت بزرگ در نمایندگی ایالات است.

در اکثر فدراسیون‌های دیگر، میزان جمعیت واحدها، عاملی برای تعداد نمایندگی آن‌ها در مجلس دوم فدرال است اگرچه به طور کلی تعادلی به نفع واحدهای کوچکتر و درجات متنوعی از توازن وجود داشته است. به عنوان مثال در سوئیس دو دسته نمایندگی در شورای ایالات وجود دارد: هر یک از ۲۰ کانتون با دو نماینده و هر یک از شش «نیم کانتون» با یک نماینده. در آلمان قانون اساسی در ماده ۵۱ چهار گروه جمعیتی را برای لاندرها (ایالات) بی که دارای سه، چهار، پنج یا شش رأی بلوکی در بوندسرات هستند، تعریف می‌کند. در هند، اتریش و اسپانیا دامنه نمایندگی ایالت‌ها بسیار گسترده‌تر است. به عنوان مثال ۱: ۳۱ در هند و ۳: ۱۲ در اتریش. اما در بلژیک در قانون اساسی نمایندگی متفاوتی برای هر جامعه و منطقه در مجلس سنا مشخص شده است. اما برای برخی از مسایل دارای اهمیت ویژه، قانون اساسی (ماده ۴۳) نیاز به وجود اکثریت در میان هر یک از اعضای فرانسوی زبان و هالندی زبان در مجلس سنا را لازم دانسته است (و همچنین در مجلس نمایندگان). در حالی که کانادا همان طور که در بسیاری از ویژگی‌های سنای آن وجود دارد، در میان فدراسیون‌ها منحصر به فرد است که نمایندگی سنا را بر اساس گروه‌های منطقه‌ای ولایات قرار می‌دهد. زیرا مناطق اصلی چهارگانه هر کدام ۲۴ کرسی دارد، علاوه بر شش کرسی برای ولایت نیوفاندلند و سه کرسی برای سرزمین‌های خاص باشندگان بومی.

اختیارات مجالس دوم در مقایسه با مجالس اول

در مواردی که بین دو قوه مجریه و مقننه تفکیک قوا وجود دارد مانند ایالات متحده آمریکا و سوئیس، دو مجلس قانون‌گذاری فدرال دارای اختیارات مساوی هستند (اگرچه در آمریکا مجلس سنا دارای اختیارات اضافی است در مورد تأیید تعیینات و معاهدات).

اما در جایی که مقامات اجرائی پارلمانی وجود دارند، مجلسی که قوه مجریه را کنترل می‌کند (همیشه

مجلس اول است)، ناگزیر از قدرت بیشتری بهره‌مند است. در این فدراسیون‌ها معمولاً اختیارات اطلاق دوم، محدود به قوانین مرتبط به کمک‌های بلاعوض و درآمدها است. علاوه بر آن در مورد اختلاف‌ها بین دو مجلس، مقررات مربوط به وتوی معلق یا جلسات مشترکی که تعداد اعضای اطلاق دوم کمتر است یا انحلال هر دو مجلس، معمولاً اطلاق دوم را آسیب‌پذیرتر کرده است. این موضوع گاهی سؤالاتی را در فدراسیون‌های پارلمانی در مورد این که آیا اطلاق دوم آن‌ها نفوذ منطقه‌ای کافی در تصمیم‌گیری مرکزی دارد یا خیر ایجاد کرده است. این ترس‌ها با نیروی معمول نظم و انضباط حزبی در فدراسیون‌های پارلمانی تقویت شد. با این حال برخی از اطلاق‌های دوم فدرال در فدراسیون‌ها مانند سنای استرالیا و بوندسرات آلمان، توانسته‌اند نفوذ قابل توجهی داشته باشند. عضویت ویژه در بوندسرات آلمان و این واقعیت که حق وتوی مطلق آن بر کلیه قوانین فدرال که به شمول اداره ایالت‌ها، در عمل بر بیش از ۶۰ درصد از کل قوانین فدرال اعمال می‌شود، از عوامل اصلی بودند.

نقش اصلی اکثر مجالس دوم فدرال در فدراسیون‌های بررسی شده در این پژوهش، نقش قانون‌گذاری بود که در بازنگری قوانین فدرال با هدف پرداختن به منافع و نگرانی‌های مناطق و اقلیت‌ها ارائه شده است. بر خلاف بعضی مجالس دیگر، بوندسرات آلمان نقش اضافی دیگری هم دارد به عنوان نهادی برای تسهیل همکاری و هم‌افزایی بین حکومت‌ها که از عین اهمیت برخوردار است. زیرا این مجلس بر خلاف مجالس دوم فدرال‌های دیگر، از اعضای نماینده حکومت‌های ایالات تشکیل شده است که دستورالعمل‌ها را از آن‌ها دریافت می‌کند و همچنین به دلیل وتوی تعلیقی بر تمام قوانین فدرال و وتوی مطلق بر قوانین فدرالی مؤثر بر مسئولیت‌های اداری و قانون‌گذاری ایالات، وزنه سیاسی نیرومندی یافته است.

این الگو در طراحی مجلس دوم ملی آفریقای جنوبی در قانون اساسی مصوب ماه می ۱۹۹۶ تأثیر زیادی داشته است، با این که برخی تعدیلات مهمی در آن وارد شد که نمایندگی هر یک از قوای اجرائیه و مقننه ولایات در شورای ملی ولایات را تأمین کند. گه‌گاهی در دو دهه گذشته پیشنهادهاتی وجود داشته مبنی بر اصلاح مجلس سنای کانادا و نمونه‌های بدیل متنوع پیشنهاد شد ولی در حالی که اکثر کانادایی‌ها بر اصلاح مجلس سنا توافق دارند ولی اختلاف در مورد نمونه مناسب، مانع اصلاح گردیده است.

(۸)

حاکمیت قانون اساسی در نظام‌های فدرالی

قانون اساسی به عنوان قانون برتر

از آن‌جا که یکی از ویژگی‌های بنیادی نظام‌های فدرالی، تقسیم صلاحیت‌ها در بین دو یا چند لایه حکومت (مرکزی و محلی) بر مبنای قانون اساسی است، یکی از نشانه‌های مهم در طراحی هر نظام فدرالی و عملکرد مؤثر آن، تضمین حاکمیت و برتری قانون اساسی به عنوان منبع اختیارات و اقتدار دولتی برای هر لایه از لایه‌های مختلف حکومت است. بنا بر این به رسمیت شناختن برتری و حاکمیت قانون اساسی بر تمام مراتب و سطوح حکومتی و پذیرفتن فرهنگ سیاسی‌ای که بر اهمیت احترام به قانون اساسی تأکید می‌کند، پیش‌نیاز عملکرد مؤثر یک فدراسیون است. در حالت فقدان این پیش‌شرط، وضعیت فدرالیسم به احتمال زیاد، بدتر می‌شود تا آنجا که یکی از سطوح حکومت، سطح دیگری را تحت تسلط خود گرفته و در نتیجه اصل اساسی انسجام و هماهنگی قانون اساسی که یکی از ویژگی‌های اساسی فدراسیون‌ها است، در معرض تهدید قرار می‌گیرد.

از این رو قوانین اساسی اکثر سیستم‌های فدرال به طور صریح یا ضمنی، بر برتری قانون اساسی تصریح می‌کنند. این امر کمک می‌کند تا توضیح دهیم چرا تجدیدنظرهای قضایی توسط محاکم که در مباحث ذیل مورد بحث قرار می‌گیرد، عنصر مهمی در عملکرد فدراسیون‌ها بوده است. پیامدهای مهم دیگر نیز از اصل برتری قانون اساسی ناشی می‌شود. این پیامدها مرتبط است به فرایندهای تعدیل قانون اساسی، نقش منشورهای حقوقی قانون اساسی و تدابیر احتیاطی برای جدایی یا تجزیه اگر وجود داشته باشند.

فرایندهای قانون اساسی برای حل اختلافات و تجدید نظر قضایی

نظر به اجتناب ناپذیری همپوشانی و وابستگی متقابل بین حکومت‌ها در چوکات سیستم‌های فدرالی و رقابت‌ها و کشمکش‌های ناشی از آن‌ها در بین حکومت‌ها، اکثر فدراسیون‌ها دریافته‌اند که برای حل منازعات و اختلافات به فرایندهای خاصی نیاز دارند. سؤال اساسی‌ای که مطرح می‌شود این است که آیا می‌توانیم نخست برای برخورد با منازعات و اختلافات، فرایندهای انتخاباتی باشد یا قضایی؟ اکثر فدراسیون‌ها در واقع بر ترکیبی از این دو روش تأکید دارند.

در نهایت از طریق انتخابات دوره‌ای که در هر دو سطح حکومت در سیستم‌های فدرال برگزار می‌شود، رأی دهندگان فرصت می‌یابند که در صورت وجود اختلاف بین حکومت‌ها، انتخاب‌ها و ترجیحات خود را با رأی دادن به احزاب در داخل یا خارج از قدرت در هر سطح از حکومت، ابراز و از آن‌ها حمایت کنند. در سوئیس می‌بینیم که رأی دهندگان علاوه بر اشتراک در انتخابات برای هر سطح از سطوح حکومت، از طریق رفراندوم ملی قانونی، نقش اساسی خود در حل اختلافات را اعمال می‌کنند. این فرایند بدان معنا است که هر قانون فدرالی که ۵۰ هزار شهروند یا هشت کانتون بر آن اعتراض داشته باشند، باید آن قانون جهت تصویب مستقیم مردم به همه‌پرسی گذاشته شود و بدین ترتیب رفراندوم یک فرایند حل منازعات به منظور حکم بر صحت قانون فدرال است. یکی از نتایج جانبی قابل توجه این روند قانون اساسی، هدفی است که آن را فراهم می‌سازد به منظور ایجاد سازش و انسجام بین احزاب و دولت فدرال و قوه مقننه به منظور تضمین حد اکثر حمایت وسیع با هدف کاهش خطر یک چالش و مخالفت جدی، از طریق روند همه‌پرسی مردمی قانونی.

علاوه بر انتخابات در هر سطح از حکومت، اکثر فدراسیون‌ها برای ایفای نقش اساسی در حل منازعات، به دادگاه‌ها نیز متکی بوده‌اند. در این نقش دادگاه‌ها سه وظیفه را انجام داده‌اند: (۱) تفسیر بی‌طرفانه قانون اساسی؛ (۲) توسعه قانون اساسی برای انطباق با شرایط متغیر (و مخصوصاً هنگامی که اجرای تعدیل قانون اساسی دشوار باشد) و (۳) حل و فصل اختلافات بین الحکومتی.

دادگاه‌های عالی و دادگاه‌های قانون اساسی

ممکن است برای تعیین نهایی صلاحیت‌ها مطابق قانون اساسی دو نوع دادگاه داشته باشیم. نوع نخست دادگاه عالی‌ای است که در رابطه با همه قوانین به شمول قانون اساسی قرار نهایی خود را

صادر می‌کند. مثال‌های آن دادگاه‌های عالی در ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا، هند، مالزی و اتریش است. نوع دوم دادگاه قانون اساسی است که متخصص در تفسیر قانون اساسی است که در آلمان، بلژیک و اسپانیا دنبال می‌شود. در این جا نوع سومی هم وجود دارد که در سوئیس دیده می‌شود و شامل یک دادگاه محدود است. بر اساس ترتیبات منحصر به فرد سوئیس، دادگاه فدرال می‌تواند در مورد صحت قوانین کانتون‌ها و نه قوانین فدرال حکم صادر کند. چون صحت قوانین فدرال تنها از راه رفراندوم ملی قانونی که در بالا اشاره شد تثبیت می‌گردد.

اگر دادگاه‌ها به عنوان نهادهای بی‌طرف و مستقل برای صدور احکام شناخته شوند باید دو شرط وجود داشته باشد: (۱) استقلال از نفوذ هر سطح خاصی از حکومت بر دادگاه؛ و (۲) نمایندگی تناسبی در عضویت دادگاه.

شرط نخست، مسأله شیوه انتصاب را مطرح می‌کند. در اکثر سیستم‌های فدرال برخی از تدابیر احتیاطی در نظر گرفته می‌شود یا بر اساس الزام قانون اساسی یا در عمل از طریق نقش داشتن حکومت‌های تشکیل دهنده فدرال در انتصاب قضاتی که در مورد قانون اساسی حکم صادر می‌کنند.

در ایالات متحده آمریکا تعیینات در دادگاه عالی از صلاحیت‌های تنها رئیس جمهور است اما نیاز به تصویب مجلس سنا دارد که رأی دهندگان ایالات در آن به طور مساوی نماینده دارند. در کانادا و استرالیا، صلاحیت انتصاب قضات دادگاه عالی بر اساس قانون اساسی، تنها با دولت فدرال است اما بر اساس عرف مورد عمل، با حکومت‌های ولایات یا ایالات نیز مشوره صورت می‌گیرد. همچنین در هند و مالزی نیز دولت فدرال حق تعیین قضات دادگاه عالی را برای خود محفوظ نگه داشته است ولی در عین حال به حکم قانون اساسی قبل از انجام انتصابات، با نهادهای خاصی مشوره می‌کنند. در آلمان مجلس فدرالی بوندسرات که از ایالات یا لندرها نمایندگی می‌کند، نصف اعضای دادگاه قانون اساسی را و نصف دیگر را مجلس نمایندگان یا (Bunestag) تعیین می‌کنند و در هر دو حالت باید اکثریت دوسوم آرا فراهم شود. (در مجلس فدرال در جلسه‌ای که همه اعضا حضور داشته باشند و در مجلس نمایندگان در کمیته انتخابات قضایی).

در اسپانیا دادگاه قانون اساسی ۱۲ عضو دارد که ۴ عضو توسط کنگره (مجلس نمایندگان) و ۴ نفر توسط مجلس سنا و دو نفر هم با پیشنهاد شورای حکومت و دو نفر دیگر هم با پیشنهاد شورای

عمومی قوه قضائیه تعیین می‌شوند. اما در بلژیک اعضای نهاد عالی قضایی برای داوری از سوی مجمع فدرال چند حزبی انتخاب می‌شوند.

موضوع نمایندگی تناسبی در ترکیب این دادگاه‌های عالی نیز مسأله قابل توجه است. این امر به ویژه در کانادا در رابطه با نمایندگی منطقه‌ای و به ویژه منطقه کبیک با سنت قانون مدنی آن که با سنت حقوق عرفی مورد عمل در بقیه مناطق کانادا تفاوت دارد و در سوئیس که در آن سه زبان نمایندگی دارند و در بلژیک که در آن الزامات قانونی سخت‌گیرانه برای تعادل زبانی در عضویت دادگاه داوری وضع شده، تبارز داشته است.

گاهی اوقات این سؤال مطرح می‌شود که آیا فدراسیون به عنوان شکلی از حکومت در نهایت، به جای نمایندگان منتخب، به حکمرانی قضات منجر می‌شود؟ عنصری از حقیقت در این عبارت وجود دارد و در جایی تقویت می‌شود که قضات مجموعه‌ای از حقوق اساسی فردی و جمعی را در قانون اساسی تفسیر می‌کنند. این امر گاهی منجر به حمایت از انتخابات مورد علاقه مردم یا فراخوان قضات شده است اگرچه این امر هنوز در عالی‌ترین دادگاه قانون اساسی در هیچ نظام فدرالی اعمال نشده است. نکته قابل توجه بدیل سوئیس است که در بالا اشاره شد یعنی همه پرس‌رسی قانونی برای تعیین اعتبار قوانین فدرال. در این فرایند، رأی دهندگان خود به نهاد داوری تبدیل خواهند شد.

همچنین به صورت کلی باید اشاره شود که میزان اهمیتی که نقش دادگاه‌ها به عنوان نهادهای داوری کسب می‌کند، بر میزان ناکامی و ناتوانی شیوه‌های انطباق و حل اختلافات از طریق توافقات بین الحکومتی و اقدامات میانجی‌گری بین مجالس قانونگذاری فدرال (چنان که در آمریکا و آلمان و آفریقای جنوبی دیده می‌شود) و تغییرات حکومتی در نتیجه انتخابات و تعدیلات رسمی قانون اساسی در حل مشکلات، بستگی دارد.

شیوه‌های تعدیل قانون اساسی

قانون اساسی چیزی است که در سیستم‌های فدرال، اختیارات هر سطح از حکومت را تعیین می‌کند، به گونه‌ای که هیچ یک از آنها طبق قانون اساسی تابع سطح دیگر نیست. این مستلزم آن است که قانون اساسی مکتوب، حد اقل در آنچه مرتبط است به تعریف اختیارات خاص هر سطح از

سطوح حکومت و تأثیر بر آن، از جانب تنها یک طرف و به وسیله یک سطح از حکومت قابل تعدیل نباشد، زیرا ممکن است که به تابع ساختن سطح دیگر از حکومت برای خودش منجر شود.

اما فراهم کردن زمینه تطبیق شیوه‌های خاص تعدیل قانون اساسی، این مسأله را مطرح می‌سازد که در آنچه که مربوط به تطبیق قانون اساسی در نظام فدرال می‌شود، باید بین الزامات سخت و نرم یا انعطاف‌ناپذیر و انعطاف‌پذیر یک حالت متوازن در نظر گرفته شود. زیرا از یکطرف برای حفاظت از منافع مناطق و اقلیت‌ها در ساختار اساسی فدراسیون کمی سخت‌گیری لازم است، چون احساس نامانی مجدد در سطح منطقه یا اقلیت‌ها معمولاً انسجام فدراسیون را تضعیف می‌کند. اما از طرف دیگر در عین زمان مهم است که با تغییر شرایط، فدراسیون برای انطباق، به حد کافی انعطاف داشته باشد. ساختار بیش از حد سفت و سخت تعدیل قانون اساسی، ممکن است فدراسیون را برای پاسخگویی به اوضاع متغیر اقتصادی و سیاسی داخلی و شرایط بین‌المللی، به طور جدی تضعیف کند. آنچه در قوانین اساسی فدرال‌ها مطلوب و ایده‌آل است توازن بین سختی و انعطاف است.

در مورد ابزار دست‌یابی به چنین تعادلی، شیوه‌ها و رویه‌های متفاوتی برای بخش‌های مختلف قانون اساسی یک فدراسیون پیش‌بینی شده است. یکی از ابزارهای متداول، پیش‌بینی رویه‌های اصلاحی متفاوت برای بخش‌های مختلف قانون اساسی یک فدراسیون است به گونه‌ای که در تعدیل آن بخش از قانون اساسی که پایه‌های اساسی فدرال را مستحکم نگه می‌دارد، باید مشارکت هر دو سطح حکومت در نظر گرفته شود اما در تعدیل بخش‌های دیگر قانون اساسی باید انعطاف وجود داشته باشد. این روش در اکثر فدراسیون‌ها معمول است.

بر این اساس زمانی که قانون اساسی کانادا ۱۹۸۲ (بخش‌های ۳۸-۴۹)، رویه‌های لازم را برای تعدیل قانون اساسی کانادا اضافه کرد، در واقع پنج رویه مختلف برای اصلاح بخش‌های مختلف قانون اساسی تعیین شد. این موارد مستلزم درجات مختلفی از سختی یا انعطاف‌ناپذیری است: (۱) رویه عادی که مستلزم موافقت پارلمان و دو سوم مجالس قانون‌گذاری ولایات است به گونه‌ای که حد اقل نیمی از جمعیت کل ولایات را در بر بگیرد؛ (۲) رویه‌ای که مستلزم موافقت پارلمان و موافقت اجماعی مجالس قانون‌گذاری ولایات در مورد تعدادی منتخب از بندهای قانون اساسی است؛ (۳) رویه دوجانبه تعدیل بندهایی که مربوط به برخی از ولایات است و نه همه؛ (۴) تعدیلات آن موادی که

توسط پارلمان صورت می‌گیرد و ارتباطی به ولایات ندارد و (۵) تعدیلات توسط مجالس قانون‌گذاری ولایات که شامل قوانین اساسی خود ولایات است.

تصویب تعدیلات در اکثر سیستم‌های فدرال اگر مربوط به آن بخش‌هایی از قانون اساسی باشد که به توزیع اختیارات و تمامیت ارضی واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون ارتباط دارد، معمولاً نیاز به موافقت هر دو مجلس قانون‌گذار فدرال دارد. (گاهی اوقات توسط اکثریت خاص مانند ایالات متحده آمریکا، هند و مالزی و در غیر این صورت با اکثریت ساده مانند سوئیس و کانادا) علاوه بر آن چنین تعدیلاتی یا به تصویب اکثریت خاص از مجالس قانون‌گذاری واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون، مانند ایالات متحده آمریکا و کانادا، یا اکثریت ساده مجالس قانون‌گذاری ایالت‌ها مانند هند، نیاز دارد و یا به همه پرسى عمومی احتیاج دارد مانند رویه‌ای که در سوئیس و استرالیا دنبال می‌شود و به اکثریت مضاعف متشکل از اکثریت کلی عمومی و اکثریت آرا در اکثریت واحدهای تشکیل دهنده نیاز است. در مالزی اصلاحات عمده‌ای که ایالت‌های بورنئو را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به تأیید آن ایالات نیز نیاز دارد.

در مورد شیوه‌ها و رویه‌های تعدیل قانون اساسی در کشورهای ایالات متحده آمریکا، استرالیا، سوئیس، آلمان، اتریش، بلژیک و اسپانیا می‌توان به نکات خاصی اشاره کرد. ثابت شده است که مسیر و میکانیزم تعدیل در ایالات متحده و استرالیا نسبتاً غیر قابل انعطاف است. زیرا پس از ده اصلاحیه اول، در ایالات متحده آمریکا که در سال ۱۷۹۱ به قانون اساسی وارد شد، در طی دو قرن تنها ۱۷ اصلاحیه قانون اساسی با موفقیت همراه شد. در استرالیا در طول یک قرن، از ۴۲ اصلاحیه پیشنهادی که به فرمانروم ارائه شد، تنها ۸ مورد موفق به کسب اکثریت مضاعف لازم برای تصویب اصلاحات شد.

سوئیس در سال ۱۸۹۱ دو شیوه مختلف را پایه‌گذاری کرد: یکی برای بازنگری کامل قانون اساسی و دیگری برای بازنگری جزئی قانون اساسی. تعدیل کامل قانون اساسی علی‌رغم چندین اقدام و به مناسبت‌های مختلف تا سال ۱۹۹۹ به صورت موفق انجام نشد و بعد از سه دهه تلاش برای تعدیل کامل قانون اساسی، اخیراً در سال ۱۹۹۹ بازنگری کامل صورت گرفت ولی در این بازنگری و به خاطر تسهیل زمینه تصویب آن، تنها چند مورد اندک تغییرات اساسی وارد شد و در همه پرسى مردمی که

برای تصویب آن برگزار شد، از این تعدیل صرف به عنوان یک فرایند نوسازی زبان و ادبیات قانون اساسی توصیف شد. در عین حال نتیجه همه پرسی نسبتاً نزدیک بود تنها با ۵۹٪ رأی تأیید با اکثریت ۱۲ کانتون کامل و ۲ نیم کانتون از مجموع ۲۰ کانتون کامل و ۶ نیم کانتون به تصویب رسید. اما در مقابل ثابت شده که روند تعدیل جزئی قانون اساسی به صورت قابل ملاحظه انعطاف داشته است و از سال ۱۸۹۱ بیش از ۱۱۰ تعدیل انجام شده است. همچنین در سویس این ابتکار نیز وجود دارد که مسیرتعدیلات قانون اساسی اصلاح شود.

تعدیل قانون اساسی در آلمان به اکثریت خاص در هر دو مجلس قانون‌گذاری نیاز دارد ولی مجلس فدرال که متشکل از نمایندگان حکومت‌های ایالات است، دستورالعمل خاص خود را دارد که تصویب تعدیل با اکثریت خاص در مجلس فدرال معادل تصویب اکثریت در میان حکومت‌های ایالتی است. در عمل این اقدام نسبتاً منعطف است و منجر به ۴۶ اصلاحیه قانون اساسی در طول پنجاه سال اول شد از جمله تقویت قوه مقننه و نقش‌های مالی دولت فدرال در دوره ۱۹۶۹-۱۹۶۷ و در خلال اتحاد آلمان در سال ۱۳۹۰.

تعدیل جزئی قانون اساسی در اتریش مستلزم تصویب مجلس دوم (مجلس ملی) پارلمان فدرال با دو ثلث آرا با حضور حداقل نیمی از اعضای مجلس اول است. اما یک سوم اعضا در هر یک از دو مجلس فدرال می‌توانند تعدیل کامل قانون اساسی را درخواست کنند از طریق همه پرسی ملی که اکثریت باشندگان کشور سرنوشت این مسأله را تعیین خواهند کرد.

رویه بلژیک برای تعدیل قانون اساسی (ماده ۱۳۱) شامل مناطق یا جوامع محلی نمی‌شود اما نیازمند فرایند پیچیده‌ای است که شامل انتخابات ویژه و اکثریت خاص در هر یک از مجالس قانون‌گذاری فدرال و قوانین ویژه در بسیاری از مناطق (مرتبط به تعدیلات توزیع اختیارات یا دادگاه داور) با تأیید اکثریت هر یک از دو گروه اساسی زبانی در پارلمان است.

در اسپانیا شروع تعدیلات قانون اساسی معمولاً بر عهده دولت یا کنگره یا مجلس سنا است، هرچند در بندهایی از قانون اساسی پیش بینی شده است که مجمع جوامع خودمختار می‌توانند پیشنهادات تعدیل را ارائه کنند. تصویب تعدیلات با اکثریت سه پنجم اعضای هر اطاق فدرال، یا در صورت اختلاف اطاق‌ها، با اکثریت مطلق سنا و دو سوم آرا در کنگره صورت می‌گیرد. اگر یک دهم

اعضای هر مجلس در خواست کنند، همه پرسى برگزار مى‌شود. اما بازنگرى كامل قانون اساسى يا بازنگرى جزئى در بخش‌هاى خاص قانون اساسى، سخت‌تر (غیرقابل انعطاف‌تر) است و نیاز به اکثریت دو سوم هر اطاق فدرال دارد و تصویب نهایی با همه پرسى ملی صورت مى‌گیرد.

اکثر فدراسیون‌ها معمولاً تلاش خاصی برای حفاظت از تمامیت ارضی واحدهای تشکیل دهنده فدراسیون از طریق احکامی در قانون اساسی انجام مى‌دهند که برای هر گونه تغییر در مرزهای آن‌ها رضایت و موافقه آن‌ها را مى‌طلبد. در نتیجه شرایط و الزامات ذکر شده، قوانین اساسی اکثر فدراسیون‌ها در عمل ثابت کرده‌اند که در مورد تعدیل ویژگی‌های ضروری ساختار فدرالی خود، نسبتاً سخت و غیرقابل انعطاف هستند.

تجربه سوئیس و آلمان به ارزش و اهمیت بازنگرى‌هاى جزئى و تدریجى قانون اساسى برای انطباق با تغییرات و تحولات، در مقابل تلاش‌ها برای بازنگرى جامع و كامل قانون اساسى اشاره مى‌کند. شکست کانادا در طول سی سال گذشته از طریق چندین تلاش برای انجام یک بازنگرى جامع و كامل قانون اساسى در مورد ویژگی‌هاى فدرالی آن، گواه درستی این موضوع است.

به طور کلی شیوه سخت‌گیرانه تعدیل که مشخصه اکثر قوانین اساسی فدرال است، اشکال دیگر اصلاحات را با هدف دستیابی به انعطاف و سازگاری، بیش از پیش مهم ساخته است. در نتیجه تقریباً همه فدراسیون‌ها به شدت بر سایر اشکال تعدیل از جمله مراجعه حقوقی، ترتیبات انتقالات مالی و موافقتنامه‌ها و اشکال همکاری بین‌الحکومتی تکیه کرده‌اند.

نقش منشور حقوق مندرج در قانون اساسی فدرال در حمایت از حقوق اقلیت‌های ساکن در ایالات

فدراسیون‌ها در اصل، شکل سرزمینی یک سازمان سیاسی هستند. بنا بر این فدراسیون‌ها به عنوان وسیله‌ای برای حمایت از گروه‌ها یا اقلیت‌های متمایز، زمانی این نقش را به بهترین وجه مى‌توانند ایفا کنند که آن گروه‌ها یا اقلیت‌ها از نگاه منطقه‌ای در یک جای متمرکز باشند، به گونه‌ای که بتوانند به عنوان یک اکثریت در یک دولت واحد منطقه‌ای یا ایالتی به خودمختاری دست یابند. به عنوان مثال مى‌توان به بسیاری از کانتون‌های عمدتاً یک زبانه و یک مذهبی در سوئیس، اکثریت عمدتاً فرانسوی زبان در کبیک کانادا، اکثریت‌های زبانی مختلف در ایالت‌های مختلف هند به دنبال

سازماندهی مجدد ایالت‌ها بر اساس مرزهای زبانی و همچنین به جمعیت‌های متمایز بورنئو در مالزی اشاره کرد و همچنین مناطق و جوامع عمدتاً فلاندری و فرانسوی زبان در بلژیک و جمعیت مناطق تاریخی باسک یعنی کاتالونیا و گالیسیا در داخل اسپانیا. در هریک از این موارد، راه اساسی برای حمایت از گروه‌هایی که در فدراسیون‌ها اقلیت شمرده می‌شوند، حاکمیت آن‌ها به عنوان یک اکثریت، در واحد سرزمینی خودمختار است که در چارچوب فدراسیون از اختیارات مصرح در قانون اساسی برخوردار شوند.

اما باشندگان یک کشور در عمل به ندرت در مناطق سرزمینی کاملاً مشخص و مرزبندی شده توزیع می‌شوند و تقریباً در همه نظام‌های فدرال، به صورت غیرقابل اجتناب، برخی اقلیت‌ها نیز در واحدهای دولت منطقه‌ای و ایالتی ساکن هستند. بنا بر این سؤال اساسی این است که در یک نظام فدرالی چگونه می‌توان از حقوق اقلیت‌ها در درون حکومت‌های ایالتی یا ولایتی حمایت به عمل آورد؟ در جاهایی که اقلیت‌های نسبتاً بزرگ در درون دولت ایالتی وجود داشته‌اند تلاش‌هایی برای تطبیق یکی از سه راه‌حل صورت گرفته است:

۱- راه حل اول ترسیم و تعیین مجدد مرزهای واحدهای تشکیل دهنده به منظور تطابق بهتر با موقعیت گروه‌های زبانی و قومی بوده است. مثال آن جدایی منطقه «ژورا» از کانتون «بیرن» برای ایجاد یک کانتون جدید در سوئیس، سازماندهی مجدد عمده مرزهای ایالتی هند در سال ۱۹۵۶ و برخی تجدیدنظرهای بعدی و همچنین توسعه چند مرحله‌ای نیجریه از ۳ منطقه به ۳۶ ایالت است. در حالی که چنین تجدیدنظرهایی ممکن است از نظر داخلی واحدهای منطقه‌ای دولتی همگون و منسجم‌تر را ایجاد کند، ولی تجربه به صورت روشن به اثبات رسانده که ترسیم مجدد مرزها روندی است که بسیار دشوار است از باقی ماندن برخی از اقلیت‌ها در داخل مناطق اجتناب شود.

۲- راه حل دوم این است که به حکومت فدرال به عنوان نگهبان اقلیت‌ها در داخل مناطق در مواجهه با فشارهای احتمالی از جانب اکثریت منطقه‌ای، یک اعتبار و صلاحیت ویژه در نظر گرفته شود. قانون اساسی کانادا مصوب ۱۸۶۷ شامل چنین رهنمودی است. (ماده ۹۳ بند ۴ مربوط به آموزش اقلیت‌ها). در هند به حکومت فدرال اختیارات گسترده‌تری داده شده است تا به حکومت ایالتی در خصوص به رسمیت شناختن زبان‌های اقلیت‌ها در داخل ایالت‌ها، استفاده از زبان اقلیت‌ها برای

آموزش و ایجاد کمیته‌های قانون‌گذاری منطقه‌ای و شوراهای توسعه‌ای، دستورالعمل‌هایی صادر کند. همچنین تعیین یک افسر ویژه برای گزارش عملکرد به حکومت فدرال در مورد ترتیبات حمایتی برای اقلیت‌ها در داخل ایالات در نظر گرفته شده است. همچنین قانون اساسی به حکومت فدرال مسئولیت مستقیم داده است که توجیهات و رهنمودهای لازم را به حکومت‌های ایالات در مورد مناطق خاص و قبایل و نظام کاست در هند صادر کند.

قانون اساسی مالایا مصوب ۱۹۵۷ که قبل از قانون اساسی بعدی مالزی بود، به حکومت فدرال اختیار داده بود که به حکومت‌های ایالتی در رابطه با مردم بومی هدایات خاص صادر کند و همچنین تصریح کرده بود که هر نوع تغییر در زمین‌های اختصاص داده شده به مردم مالایی، نیازمند تصویب اکثریت ویژه در پارلمان فدرال همراه با اکثریت ویژه در مجلس فدرال است. قبل از جدایی که در پاکستان اتفاق افتاد، به حکومت فدرال در مورد مناطق خاص و قبایل نقشی مشابه قانون اساسی هند داده شده بود و اختیار تصمیم‌گیری در مورد این که رأی دهندگان به طور مشترک یا به عنوان دو کتله جداگانه رأی بدهند، مطابق قانون اساسی ۱۹۵۶ به تصمیم مجلس شورای ملی، بعد از مشوره با مجالس مقننه در ولایات واگذار شده بود.

۳- روش سوم که گسترده‌تر و پرکاربردتر است، حمایت از اقلیت‌های درون ایالتی از طریق گنجاندن مجموعه‌ای از حقوق اساسی شهروندان در قانون اساسی است. البته هدف اولیه منشور حقوق اضافه شده به قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در قالب ۱۰ اصلاحیه اول تصویب شده در سال ۱۷۹۱ این نبود که برای حمایت از اقلیت‌ها احکامی را در نظر بگیرد، چون هدف اصلی این بود که اقدامات دولت فدرال را محدود کنند و در ابتدا در مورد حکومت‌های ایالتی هم تطبیق نشد. اما پس از جنگ داخلی در سال‌های ۱۸۵۶-۱۸۶۱ و تصویب اصلاحیه چهاردهم در سال ۱۸۶۸ دادگاه‌ها در فرایند بازنگری قضایی، حمایت‌های حقوق فردی را گسترش دادند تا در برابر اقدامات ایالت نیز اعمال شود که در نتیجه حمایت حقوق اقلیت‌ها در درون ایالات نیز تأمین گردید. فرمول بندی این حقوق حمایت شده به شیوه‌ای که در قانون اساسی آمریکا آمده، در اساس، حقوق «افراد» را مد نظر داشته، بدون این که متن به حقوق «گروه‌ها» اشاره کند.

تعدادی از فدراسیون‌های بعدی در قوانین اساسی خود فهرست‌های گسترده‌تری از حقوق حمایت شده توسط اقدامات حکومت فدرال و حکومت منطقه‌ای یا ایالتی را تنظیم کرده‌اند و در بعض حالات (نه در همه موارد) قانون اساسی بر حقوق گروه‌های خاص نیز تصریح کرده است. فدراسیون‌هایی که قانون اساسی آن‌ها فهرستی از حقوق اساسی را در خود گنجانده اند، آلمان (۱۹۴۹)، هند (۱۹۵۰)، مالزی (۱۹۶۳)، اسپانیا (۱۹۷۸)، کانادا (۱۹۸۲)، بلژیک (۱۹۹۳) و سوئیس (۱۹۹۹) هستند. در این میان قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان حقوق فردی و پاره‌ای از حقوق گروهی مربوط به اتحادیه‌های کارگری و اتحادیه‌های کاربران و خودمختاری دانشگاه‌ها را در خود گنجانده است. از سوی دیگر قوانین اساسی فدراسیون‌های چند قومیتی در هند، مالزی، کانادا و بلژیک احکامی را گنجانده که بر بعضی از حقوق گروه‌ها تصریح دارد.

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

همچنین قانون اساسی مالزی نیز فهرستی از حقوق افراد و رویه‌های خاص برای گروه‌های تعیین شده در درون ایالات را تنظیم کرده است. این رویه‌ها ترتیبات کاملاً روشنی است مرتبط به گروه‌های مالایی به منظور حفاظت از اراضی آنان و تعیین سهمیه مجوزهای خاص برای آنان و سهمیه استخدام آنان در خدمات عمومی ایالات. هدف از این تضمین‌ها حمایت از مالایی‌هایی است که به دلیل عقبماندگی نسبی آنان در عرصه آموزش و اقتصاد، از ناتوانی در رقابت با دیگر اقوام، حتی در آن ایالاتی که آنان اکثریت را تشکیل می‌دهند رنج می‌برند. همچنین ترتیبات حمایتی مشابهی وجود دارد که مجموعه‌های باشندگان بومی در ایالات بورنئو را شامل می‌شود، علاوه بر ترتیبات حمایتی دیگری برای تعدادی از باشندگان بومی در ایالات بورنئو که بر ادامه استفاده از زبان اصلی و حمایت از دین و تعلیمات اسلامی تمرکز دارد.

در کانادا منشور حقوق و آزادی‌ها که توسط قانون اساسی در سال ۱۹۸۲ اضافه شده است، نه تنها شامل طیف گسترده‌ای از حقوق فردی بلکه حقوق زبان اقلیت‌ها، حقوق مردمان بومی و حقوق مربوط به «حفظ و تقویت میراث چند فرهنگی» را نیز شامل می‌شود.

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

قانون اساسی اسپانیا در سال ۱۹۷۸ فهرست بلندی از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را تنظیم کرده که بیشتر آن حقوق فردی است. همچنین قانون اساسی در گستره حقوق اتنیکی-زبانی، زبان کاستیلی را به عنوان زبان رسمی اسپانیا مشخص می‌کند (ماده ۳ بند ۱) اما همچنین مشخص می‌کند که ممکن است زبان‌های رسمی دیگری در جوامع محلی خودمختار وجود داشته باشد و در نتیجه قانون اساسی، ابزاری را برای تضمین حقوق منطقه‌ای دفاکتوی سیستم زبان‌ها در اسپانیا را فراهم می‌سازد.

اما قانون اساسی سوئیس تا زمان تعدیل آن در سال ۱۹۹۹ عمدتاً به سازماندهی ساختار حکومت و توزیع اختیارات در میان سطوح مختلف حکومت می‌پرداخت و به حقوق (فردی و جمعی) مگر به صورت اندک در قانون اساسی توجه صورت نگرفته بود. قانون اساسی سه زبان رسمی و چهار زبان ملی را به رسمیت شناخته و همچنین تعریف کرده که دادگاه فدرال باید شامل نمایندگان از هر سه زبان رسمی باشد. اما در عین حال که قانون اساسی حاوی مواد کمی در مورد حقوق بوده است ولی شماری از اصول نانوشته در مورد حقوق زبانی به تدریج توسعه یافته و اهمیت زیادی پیدا کرده است. سه اصل اساسی مرتبط به حقوق زبانی رایج است که عبارتند از: (۱) برابری مطلق زبان‌های سوئیسی؛ (۲) کانتون‌ها در مورد امور مربوط به زبان دارای صلاحیت‌های قانونی عمومی هستند مگر در حالاتی که قانون اساسی محدودیت مشخصی را به نفع دولت فدرال تعیین کرده باشد و (۳) حاکمیت و برتری اصل «حقوق منطقه‌ای». این اصل بر این اساس تفسیر شده که «هر کانتون یا منطقه زبانی باید حق داشته باشد که از هویت زبانی متمایز خود حمایت کند و از آن در برابر هر نیروی خارجی‌ای که قصد

تغییر آن را داشته باشد و یا موجودیت آن را تهدید کند دفاع نماید.» این اصل اولین تضمین برای مجموعه‌های کوچک‌تر زبانی بوده و اساس صلح زبانی در سوئیس شمرده می‌شود. همچنین قانون اساسی تعدیل شده سوئیس در سال ۱۹۹۹ علی‌رغم این که به میزان زیاد تنها به عنوان یک نوع نوسازی زبان قانون اساسی پیشین تلقی می‌شود اما اکنون یک نوع نهادینه سازی و تثبیت حقوق اساسی را در خود گنجانده است (مواد ۶-۳۲) به اضافه ماده‌ای که اهداف اجتماعی را شامل می‌شود (ماده ۳۳).

قوانین اساسی اتریش و استرالیا هیچ توضیح مفصلی در مورد حقوق اساسی ندارد. قانون اساسی استرالیا شامل مقررات کلی در مورد حقوق افراد یا گروه‌ها نیست، اگر چه اشارات خاصی به مالکیت دارایی بر مبنای عادلانه، محاکمه توسط هیأت منصفه، آزادی نقل و انتقال بین ایالات، آزادی دینی، حمایت در برابر تبعیض بر اساس وضعیت ایالت محل سکونت و حق رأی وجود دارد. قوانینی که اخیراً از دادگاه عالی صادر شده اشاره کرده که آمادگی دارد تا به برخی از حقوق ناشی از مواد قانون اساسی را نیز مورد توجه قرار دهد، ولی این موضوع مورد بحث گسترده در استرالیا بوده است.

قانون اساسی اتریش نیز شامل هیچ گونه فهرستی از هیچ نوع حقوق نیست. اما در ماده ۷ از معاهده دولت در اتریش، در سال ۱۹۵۵ که با پایان یافتن اشغال اتریش، توسط نیروهای متفقین و دولت اتریش امضا شد، اشاره‌ای به حقوق اقلیت‌ها و به طور خاص اقلیت‌های کروات و سلواک دارد.

آسیب شناسی نظام‌های فدرالی

اهمیت بحث آسیب شناسی فدراسیون‌ها

بسیاری از مطالعات مقایسه‌ای و ادبیات تطبیقی در مورد نظام‌های فدرالی بر تأسیس و عملکرد آن‌ها متمرکز بوده است. علاوه بر آن، این هم درست است که اکثر فدراسیون‌ها همچنان به طور قابل توجهی مؤثر و کارآ بوده و هستند و به فعالیت‌شان ادامه می‌دهند و بسیاری از قدیمی‌ترین نظام‌های قانون اساسی در جهان امروز، فدراسیون‌هایی هستند که هنوز هم بر اساس قوانین اساسی اصلی خود عمل می‌کنند، مانند ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹)، سوئیس (۱۸۴۸)، کانادا (۱۸۶۷) و استرالیا (۱۹۰۱). تعدادی از نویسندگان شکوفایی، ثبات و طول عمر این گونه فدراسیون‌ها و نظام‌های فدرال را به مؤثریت و کارآمدی نظام فدرال به عنوان شکلی از سازمان‌دهی سیاسی نسبت داده‌اند.

اما در کنار این برجستگی‌ها یک دوره زمانی‌ای از سال ۱۹۴۵ به بعد نیز وجود دارد که نه تنها شاهد گسترش سیستم‌های فدرالی و به ویژه فدراسیون‌ها نبوده‌ایم، بلکه شکست برخی از آن‌ها را نیز شاهد بوده‌ایم. نمونه‌های مهم فروپاشی فدراسیون‌ها در آن دوره عبارت است از: هند غربی (۱۹۶۲)، رودزیا و نیاسلند (۱۹۶۳)، یوگسلاویا (۱۹۹۱)، اتحاد جماهیر شوروی (۱۹۹۱)، تجزیه پاکستان (۱۹۷۱)، تجزیه چکسلواکیا (۱۹۹۲)، اخراج سنگاپور از مالزی (۱۹۶۵) و جنگ داخلی نیجریه (۷۰-۱۹۶۷) و به دنبال آن حاکمیت رژیم‌های نظامی و غیر نظامی به طور متناوب در این کشور.

بنا بر این در هر بررسی مقایسه‌ای به این شکست‌ها و موارد دیگر تنش در فدراسیون‌هایی که شکست نخورده‌اند هم باید توجه شود و شرایط و فرایندهایی که به فروپاشی فدراسیون‌ها منجر شده، در هر زمانی که اتفاق افتاده، باید مورد بررسی قرار گیرد.

نکته قابل توجه در آغاز هر گونه آسیب‌شناسی سیستم‌های فدرالی این است که مشکلاتی که آن‌ها با آن مواجه بوده‌اند و یا مواجه هستند، نه به دلیل پذیرش فدرالیسم به عنوان یک شیوه حکمرانی و یک شکلی از حکومت، بلکه به دلیل نوع خاص و ناهمگون تدابیر و ترتیبات فدرالی‌ای است که در این کشورها اتخاذ شده است.

همچنین باید توجه داشت که بسیاری اوقات، دلیل وضعیت این نیست که چون این کشورها فدرال بوده‌اند پس ادامه حکمرانی برای آن‌ها دشوار گردیده است، بلکه حاکمیت در آن کشورها از اساس و بنیاد خود با دشواری‌هایی مواجه بوده و از همین جهت مجبور شده بودند که سیستم فدرال را به عنوان یک الگوی حکومتداری بپذیرند ولی چون نتوانستند آن مشکلات بنیادی خود را حل کنند، فدرالیسم هم نتوانست دوام بیاورد و آن مشکل را حل کند.

منابع تنش داخلی در فدرالیسم‌ها

چهار عاملی که در ایجاد تنش در فدرالیسم‌ها نقش داشته‌اند عبارتند از:

- (۱) شکاف‌های شدید اجتماعی داخلی؛
- (۲) انواع خاصی از ترتیبات سازمانی یا ساختاری؛
- (۳) استراتژی‌های خاص اتخاذ شده برای مبارزه با فروپاشی و تجزیه؛
- (۴) فرایندهای سیاسی‌ای که شکاف‌های داخلی را دو قطبی می‌گرداند.

ویژگی شکاف‌های اجتماعی داخلی

اختلافات منطقه‌ای در دیدگاه‌ها و منافع سیاسی، در همه نظام‌های فدرالی یک امر معمول است و دقیقاً به همین دلیل است که آن‌ها در وهله اول «فدرالیسم» را به عنوان راه‌حل انتخاب کرده‌اند. تعدادی از عوامل ممکن است چنین تفاوت‌هایی را تشدید کند. در میان شدیدترین عوامل مسبب شکاف، زبان، دین، ساختار اجتماعی، سنت‌های فرهنگی و مسایل نژادی است و هرگاه چند عامل به طور هم‌زمان برای تقویت یکدیگر عمل کنند، شکاف‌های داخلی نیز شدیدتر خواهد شد. مثال‌های آن هند، مالزی، به طور خاص پاکستان قبل از جدایی، نیجریه، رودزیا و نیاسالند، یوگسلاویا و اتحاد

جماهیر سوسیالیستی شوروی است. از طرف دیگر در جهت مقابل، تفاوت‌های زبانی، دینی و اقتصادی بین کانتون‌ها در سوئیس، بر یکدیگر تأثیر مثبت گذاشته و بر عکس موارد دیگر، از شدت اختلافات کاسته است.

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

از سوی دیگر در برخی موارد، عواملی نیز وجود دارد که بر حفظ وحدت و اهمیت آن تأکید کرده است، مانند نیاز به امنیت در مقابل تهدیدات خارجی (به عنوان انگیزه مهمی در تاریخ سوئیس و کانادا اما در هر دو مورد اکنون تأثیر نسبی آن کاهش یافته است)، اهمیت تجارت منطقه‌ای و نیاز به کنش‌های مشترک بین المللی از طریق هماهنگی در مذاکرات و روابط مربوط به تجارت و سرمایه‌گذاری.

نقش نهادها و ساختارهای فدراسیون‌ها

این که تنش‌های موجود در یک فدراسیون می‌تواند حل شود یا نه، نه تنها به قدرت و پیکربندی شکاف‌های داخلی در جامعه مورد نظر بلکه به ساختار نهادی فدراسیون نیز بستگی دارد. روشی که این نهادها بر اساس آن، فعالیت‌های رأی‌دهندگان، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته، بوروکراسی‌ها و دوایر حکومتی و نخبگان غیررسمی را هدایت می‌کنند، به تعدیل یا تشدید درگیری‌های سیاسی کمک می‌کند. کارکرد فدراسیون‌ها حذف تفاوت‌های داخلی نیست بلکه وظیفه آن‌ها حفظ هویت‌های منطقه‌ای در چارچوب یک ساختار متحد است. بنا بر این فعالیت و عملکرد آن‌ها برای این نیست که منازعه یا اختلاف را کاملاً از بین ببرند بلکه باید آن را به گونه‌ای مدیریت کنند که اختلافات منطقه‌ای برطرف شود اما این که چقدر این کار به خوبی انجام می‌شود، در عمل به طور اغلب، به شکل خاصی از نهادهایی بستگی دارد که در فدراسیون ایجاد شده‌اند.

در این رابطه چهار عامل نهادی بسیار مهم وجود دارد:

اول: نابرابری شدید در جمعیت، اندازه و مساحت واحدهای تشکیل دهنده و میزان ثروت آن‌ها همواره به تنش کمک کرده است که در برخی از موارد منجر به سازماندهی مجدد مرزهای واحدهای منطقه‌ای شده است مانند هند و نیجریه. تقریباً همیشه منبع بی‌ثباتی بزرگ در هر فدراسیونی، حاکمیت یک واحد ایالتی و سرزمینی است که جمعیت آن اکثریت بزرگ کل جمعیت کشور را تشکیل می‌دهد. نمونه‌های آن عبارتند از: پروس در کنفدراسیون آلمان و فدراسیون بعدی آن تا دهه ۱۹۳۰، جامائیکا در کنفدراسیون شکست خورده هند غربی در سال‌های ۱۹۶۲-۱۹۵۸، نیجریه شمالی قبل از جنگ داخلی نیجریه، پاکستان شرقی قبل از تجزیه آن، روسیه قبل از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی در سال ۱۹۹۱ و جمهوری چک در چکسلواکیا قبل از جدایی آن در سال ۱۹۹۲.

دوم: در جایی که توزیع خاص صلاحیت‌ها و اختیارات توانسته آرمان‌های دوگانه «وحدت» و «خودمختاری منطقه‌ای» را در جامعه به طور متوازن تأمین کند، فشارها برای تغییر توازن قوا و در برخی موارد هم فشارهای شدیدتر برای کنار گذاشتن سیستم فدرال افزایش یافته است. مانند آنچه در پاکستان شدیداً متمرکز و در فدراسیون غیر فعال جزایر هند غربی اتفاق افتاد. برای پرهیز از این نتیجه منفی، برخی از فدراسیون‌ها مانند مالزی عدم تقارن قانون اساسی در توزیع اختیارات را ایجاد و حفظ کرده است.

سوم: در حالی که تنوع و تمایز منطقه‌ای یک عامل اساسی است که منجر به پذیرش فدرالیسم به عنوان شکلی از حکومت می‌شود، توانایی نهادهای فدرال برای ایجاد حس مثبت اجماع در آرا و نظریات نیز، برای ادامه فعالیت آن نهادها حیاتی است. امری مشکل ساز این است که چگونه از گروه‌های منطقه‌ای و ایالتی در قوه مقننه فدرال، قوه مجریه، خدمات مدنی، احزاب سیاسی و زندگی پایتخت، نمایندگی صورت می‌گیرد و هر جا که نمایندگی نابرابر یا نفوذ نامناسب گروه‌های مناطق در نهادهای فدرال احساس شود، بیگانگی ناشی از آن باعث ایجاد شورش‌های جدایی‌طلبانه شده است مثل آنچه در مورد پاکستانی‌های شرقی، چینی‌های سنگاپور، جامائیکایی‌ها یا آفریقایی‌های سیاه پوست نیاسلند و رودزیای شمالی رخ داد. هنگامی که تمرکز جوانب فعال در سطح فدرال در وهله اول بر منطقه‌گرایی متمرکز باشد، ممکن است وضعیت خطرناکی ایجاد شود زیرا فعالیت احزاب سیاسی فدرال به عنوان پل‌های مؤثر و گسترده بین مناطق متوقف می‌شود. این، عامل اساسی بی‌ثباتی پاکستان قبل از جدایی آن در سال ۱۹۷۱، نیجریه قبل از شروع جنگ داخلی در سال ۱۹۶۷، فروپاشی

نهایی فدراسیون یوگسلاویا در سال ۱۹۹۱ و چکسلواکیا در دوره قبل از تجزیه آن در سال ۱۹۹۲ شد. از این نظر یکی از هشدارهای شوم در فدراسیون بلژیک کنونی صفت منطقه‌گرایی است که در تمامی احزاب سیاسی آن که در سطح فدرال فعالیت می‌کنند تبارز می‌یابد. به همین جهت است که نشانه‌های اخیر از روند مشابه در کانادا در مورد احزاب اپوزیسیون فدرال، حاوی یک پیام بسیار خطرناکی است.

چهارم: در اکثر فدراسیون‌های چند فرهنگی، به اثبات رسیده است که به رسمیت شناختن زبان‌های ویژه گروه‌هایی که اقلیت‌های بزرگ را تشکیل می‌دهند و همچنین تضمین‌های قانون اساسی یا سیاسی برای حمایت از حقوق فرد یا گروه در برابر تبعیض، یک ضرورت حیاتی است. زمانی که یک زبان متعلق به یک گروه بزرگ منطقه‌ای به عنوان یک زبان فدرال به رسمیت شناخته نمی‌شود، یک نوع احساس تلخ و تنش شدید ایجاد می‌گردد. پاکستان، نیجریه، هند و مالزی مثال‌های شدت خشمی است که به عنوان نتیجه این حالت پدید آمد.

استراتژی‌های اتخاذ شده برای مبارزه با فروپاشی

هنگامی که تنش در یک فدراسیون به حد بالایی رسید، معمولاً موضوع اتخاذ استراتژی مناسب برای مبارزه با آن مطرح می‌شود. به طور کلی در چنین حالتی یکی از دو استراتژی اتخاذ شده است. یکی تقویت قوت و قدرت دولت مرکزی فدرال به منظور مقاومت در برابر فروپاشی و حفظ وحدت فدراسیون است. این استراتژی در واقع تلاش می‌کند که وحدت را به صورت صریح و واضح تحمیل کند. اما این استراتژی آشکارا در پاکستان، در نیجریه و در مالزی (در رابطه با سنگاپور) شکست خورد.

استراتژی جایگزین، بر عکس استراتژی قبلی، تلاش برای انطباق با فشارهای منطقه‌ای با تأکید بر واگذاری بیشتر قدرت و صلاحیت از مرکز به اطراف است. این استراتژی نیز زمانی که بدون هیچ تلاشی برای تمرکز بر وفاداری به فدراسیون انجام شود، معمولاً با شکست مواجه خواهد شد مثل آن فروپاشی‌هایی که در فدراسیون جزایر هند غربی و فدراسیون رودزیا و نیاسالند و چکسلواکیا رخ داد.

از این مثال‌ها روشن می‌گردد که در جایی که تمرکز انحصاری بر یکی از این دو استراتژی بوده است، با شکست مواجه شده است.

در موارد دیگری که با جنبش‌های جدایی‌طلبانه با موفقیت مقابله شده است، نشان می‌دهد که آنچه مورد نیاز است آن استراتژی‌ای است که ترکیبی از هر دو نوع اقدامات را داشته باشد، یعنی هم برای تقویت تمرکز وفاداری به دولت مرکزی فدرال و هم برای رفع نگرانی‌های اصلی گروه‌های ایالتی و منطقه‌ای ناراضی تلاش نماید.

دوقطبی شدن فرایندهای سیاسی

بررسی‌ها نشان می‌دهد که هیچ نوع وضعیت واحد یا ترتیبات سازمانی یا استراتژی‌ای وجود ندارد که به خودی خود و به تنهایی تنش ایجاد کرده یا به فروپاشی فدراسیون منجر شده باشد. در هر مورد، بحران‌ها محصول ترکیبی از عوامل بوده‌اند. آنچه به نظر می‌رسد که نقطه مشترک باشد، توسعه فرایندهایی با ویژگی قطبی سازی است. در هر جایی که انواع مختلف شکاف‌های اجتماعی یکدیگر را تقویت کرده‌اند و نهادهای فدرال نتوانسته‌اند اوضاع را آرام بسازند و یا در تشدید شکاف‌ها کمک کرده‌اند و استراتژی‌های سیاسی هم شامل تمرکز یک‌جانبه بر وحدت فدراسیون به قیمت منافع منطقه‌ای و ایالتی و یا تأکید یک‌جانبه بر منافع منطقه‌ای و ایالتی به قیمت وحدت ملی بوده و مذاکرات برای رسیدن به راه حل هم به تکرار با ناکامی مواجه شده است، معمولاً نتیجه آن از دست رفتن فرصت‌ها برای رسیدن به سازش و راه حل و دو قطبی‌سازی سیاسی انباشته در داخل فدراسیون است. در چنین مواقعی درگیری سیاسی معمولاً خصلت رقابت را به خود می‌گیرد و با خطرات بزرگی همراه می‌گردد و هر یک از طرفین به این باور می‌رسد که تنها یک راه حل وجود دارد و آن این است که پیروزی تنها برای یک طرف و به قیمت حذف طرف مقابل امکان پذیر است. با توسعه این وضعیت که با تقابل شدید عاطفی و تشدید آشفتگی همراه می‌باشد، به طور اغلب هیچ کسی تحمل هیچ چیزی جز یک حادثه را ندارد و آن عبارت است از جدایی یک‌جانبه یا اخراج که در هر دو حالت، منجر به جنگ داخلی یا فروپاشی فدراسیون می‌شود.

مشکل خاص فدراسیون‌های دو واحدی

مواردی که ارزش بررسی ویژه را دارند سیستم‌های فدرال و فدراسیون‌هایی است که تنها از دو واحد عضو تشکیل شده‌اند. تجربه سیستم‌های فدرال دو قطبی یا دوگانه، دلگرم کننده نبوده است. پاکستان قبل از جدایی پاکستان شرقی در سال ۱۹۷۱ و چکسلواکیا قبل از جدایی آن در سال ۱۹۹۲

نمونه‌هایی از مشکلاتی را که در فدراسیون‌های دو قطبی به وجود می‌آیند نشان می‌دهند. یکی دیگر از موارد مرتبط، رابطه دو قطبی نژادی و ایدئولوژیک مالزی و سنگاپور در داخل فدراسیون مالزی بوده است که تنها پس از دو سال با اخراج سنگاپور به اوج خود رسید. هر سه این موارد منجر به جدایی و تجزیه این فدراسیون‌ها شد. در واقع دشواری‌های خاص فدراسیون‌ها و فدراسیون‌های دو واحدی به طور کلی شناخته شده است.

مشکل در فدراسیون‌های دو واحدی عموماً این بوده است که اصرار بر برابری در همه موضوعات بین دو واحد معمولاً منجر به ایجاد بن بست و توقف کامل حرکت فدرال می‌شود زیرا در چنین حالتی هیچ فرصتی برای موافقت‌نامه‌ها و ائتلاف‌ها بین واحدهای تشکیل دهنده، یعنی انتخاب یکی از راه‌هایی که فدراسیون‌های چند واحدی می‌توانند مسایل اختلافی خود را از طریق آن حل کنند، وجود ندارد. علاوه بر این از آن جایی که همواره یکی از دو واحد نسبت به دیگری جمعیت کمتری دارد (مثلاً پاکستان غربی و اسلواکی) آن واحد معمولاً به طور خاص احساس می‌کند که باید به طور مستمر بر برابری نفوذ خود با واحد دیگر در سیاست‌گذاری فدرال اصرار بورزد، در حالی که برای واحد بزرگ‌تر (در مثال چکسلواکیا، واحد ثروتمندتر) احساس نارضایتی نسبت به محدودیت‌های اعمال شده بر آن برای انطباق و سازش با واحد کوچک‌تر ایجاد می‌شود. تشدید دو قطبی حاصل در این نمونه‌ها در نهایت به بی‌ثباتی آن‌ها منجر گردید.

به نظر می‌رسد که چنین تمایلاتی در یک کنفدراسیون دو واحدی محتمل‌تر است زیرا این یک ویژگی عادی کنفدراسیون‌ها است که هر واحد عضو دارای حق وتو در تمام تصمیم‌های سیاسی بزرگ مرتبط به نظام کنفدرال است. احتمال می‌رود که وجود مجموعه متقابل حق وتو در دو واحد تشکیل دهنده فدراسیون عاملی برای بروز رکود و بن بست‌های مکرر باشد که به صورت صعودی به بروز ناامیدی‌های حاد کمک می‌کند. مدل ماستریخت اتحادیه اروپا که علی‌رغم مشکلاتش در کنفدراسیون با ۱۵ کشور عضو به موفقیت دست یافت، احتمالاً در کاربرد آن در یک کنفدراسیون دو واحدی با موفقیت کمی روبرو خواهد شد.

فدراسیون‌های متشکل از سه واحد، نیز اغلب همان مشکلاتی را دارند که سد راه فدراسیون‌های دو واحدی می‌شود به خصوص که اگر یکی از سه واحد آن، دارای اکثریت جمعیت فدراسیون باشد،

مثل حالت فدراسیون نیجریه در دهه پنجاه و اوایل دهه شصت که با وقوع جنگ داخلی این فدراسیون متلاشی شد و پس از آن نیجریه به تدریج به واحدهای بیشتری تقسیم شد که اکنون به ۳۶ واحد می‌رسد. در جایی که فقط سه واحد وجود داشته باشد به عنوان واحد تشکیل دهنده فدرال، ممکن است یکی از آن‌ها تقریباً همیشه این احساس را داشته باشد که دو واحد دیگر برای تحمیل منافع خود علیه او متحد شده‌اند و این تأثیر مخربی بر روابط درون فدراسیون دارد. موارد دیگری که در آن این عامل پدیدار شد فروپاشی فدراسیون کوتاه مدت سه واحدی رودزیا و نیاسالند است که عمر طولانی نداشت (۱۹۵۳-۶۳) و همچنین مشکلاتی که هنگام تلاش رهبران سیاسی آفریقای شرقی برای ایجاد فدراسیون سه واحدی به وجود آمد یعنی کنیا، اوگاندا و تانگانیکا (قبل از این که تانزانیا نام بگیرد) در سال‌های ۱۹۶۳-۱۹۶۴. در سال‌های اخیر جزایر قمر نیز تنش‌های بزرگی را تجربه کرده است زیرا یک فدراسیون متشکل از سه جزیره است.

به عنوان یک قاعده عمومی چنین پیدا است که فدراسیون‌هایی که از دو یا سه واحد مؤسس تشکیل شده‌اند، احتمال دارد که در پایان شاهد بی‌ثباتی باشند.

فرایندها و پیامدهای تجزیه

در حالی که قوانین اساسی همه فدراسیون‌ها جدایی یک‌جانبه واحدهای عضو را به طور صریح یا ضمنی ممنوع کرده است، اما این محدودیت‌های قانون اساسی به ندرت مانع شده است از عمل خودسرانه و برخلاف قانون اساسی گروه‌های منطقه‌ای که احساس بیگانگی آنان را فرا گرفته است. هنگامی که یک واحد منطقه‌ای تجزیه یا جدایی یک‌جانبه خود را اعلام می‌کند، یک دولت فدرال با این معضل مواجه می‌شود که آیا باید واحد منطقه‌ای غیر علاقه‌مند به فدرال را ملزم و مجبور بسازد که قانون اساسی فدراسیون را اجرا کند یا این که جدایی و تجزیه را به عنوان یک واقعیت سیاسی حتی اگر خلاف قانون اساسی باشد بپذیرد.

در گذشته اکثر فدراسیون‌های مستقل (یعنی غیر استعماری) مسیر نخست را انتخاب کرده‌اند با این دلیل که می‌ترسیدند از این که اگر جدایی یکی از واحدهای عضو پذیرفته شود، نمی‌توانند جدایی سایر واحدهای عضو را مانع شوند و یا حد اقل نمی‌توانند از تهدید آن‌ها به عنوان یک اهرم فشار بر ضد دولت فدرال جلوگیری کنند. در نتیجه در تعدادی از موارد، پیامد یک اعلامیه جدایی یک‌جانبه،

یک جنگ داخلی بوده است که در آن دولت فدرال یا تداوم فدراسیون را با موفقیت بر همه قبولانده است مثل ایالات متحده (۶۵-۱۸۶۱)، سوئیس (۱۸۴۷) و نیجریه (۷۰-۱۹۶۷) و یا این که ناموفق مانده است، مانند پاکستان (۱۹۷۱) و یوگسلاویا (۱۹۹۱-۹۵).

فروپاشی اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی به حوادث خشونت منجر شد و فدراسیون روسیه به عنوان دولت جانشین، جنگ شدیدی را در چچن شاهد بود و به دنبال آن تلاش‌های جدایی‌طلبانه نیز وجود داشت.

یک مورد جالب که شامل خشونت نمی‌شد، استرالیای غربی بود که به دلیل نارضایتی از جایگاه خود در فدراسیون، در سال ۱۹۳۳ با اکثریت آرا در همه پرسی به جدایی از فدراسیون استرالیا رأی داد. با این حال دولت استرالیا در مقابل تجزیه استرالیای غربی محکم ایستاد و اجرای جدایی و تجزیه را رد کرد (پارلمان بریتانیا نیز چنین کرد هنگامی که متعاقباً ایالت استرالیای غربی از آن خواست که جدایی آن‌ها را اجازه دهد). دولت فدرال استرالیا در عوض به نگرانی‌ها و نارضایتی‌های استرالیای غربی پاسخ مثبت داد با ایجاد سیستمی برای پرداخت کمک‌های مالی ویژه به ایالت‌های مدعی جدایی، بر اساس توصیه‌ها و تصمیمات کمیسیون کمک‌های مالی مشترک المنافع که در سال ۱۹۳۳ تأسیس شده است.

در حالی که معمولاً جدایی‌ها مورد اعتراض قرار می‌گیرند ولی در برخی از حالات، جدایی مسالمت‌آمیز در میان فدراسیون‌ها نیز وجود دارد. دو مورد از این حالات در فدراسیون‌های مستعمره اتفاق افتاد که در نهایت منجر شد به انحلال فدراسیون جزایر هند غربی (۱۹۶۲) و فدراسیون رودزیا و نایسلاند (۱۹۶۳). در این موارد حکومت استعماری بریتانیا نه تنها جدایی را پذیرفت بلکه کمک کرد تا به جهت تضمین عدم وقوع خشونت، این جدایی به طور کامل عملی شود.

اما در میان فدراسیون‌های مستقل (غیر مستعمره) تنها موارد جدایی مسالمت‌آمیز در خلال نیم قرن گذشته در مالزی و چکسلواکیا اتفاق افتاد. مورد اول که در سال ۱۹۶۵ اتفاق افتاد جدایی یک‌جانبه نبود بلکه طرد و اخراج یک‌جانبه از سوی دولت فدرال بود به عنوان یک واکنش به حرکت‌های سیاسی در دسرساز دو سال قبل که شامل شدن سنگاپور در فدراسیون مالزی به دنبال داشت. اما جدایی چکسلواکیا که در ۱ جنوری ۱۹۹۳ به اجرا درآمد تنها جدایی مسالمت‌آمیزی است که

در یک جامعه صنعتی مدرن و بسیار یک‌پارچه رخ داد. این جدایی مسالمت‌آمیز عمدتاً به این دلیل رخ داد که اوج یک روند تدریجی اما شتابان قطبی‌سازی بود که در آن احزاب سیاسی منطقه‌ای در هر یک از دو واحد برای خود سودمند یافتند که خصومت و درگیری و اختلاف را کنار بگذارند و در پایان، فدراسیون را بدون انتخابات یا همه‌پرسی منحل سازند.

در جاهای دیگر تجربه عمومی این بوده است که وقتی جدایی یک واحد مورد قبول قرار گرفت، واحدهای منطقه‌ای دیگر، مطالبات مشابهی را مطرح کردند که منجر به فروپاشی بیشتر شد. این الگو هم در هند غربی و هم در رودزیا و نیاسالند رخ داد. علاوه بر این، رنجش‌هایی که در زمان جدایی یا فروپاشی برانگیخته می‌شوند، همچنان تداوم می‌یابند و برای مدت طولانی در ایجاد دلسردی و جلوگیری از شکل‌گیری روابط جدید بین مناطق جدا شده تأثیر می‌گذارند زیرا جدایی زمانی که صورت می‌گیرد ناگزیر با بحث‌های سیاسی تند همراه است که فراموش کردن آن آسان نیست. علاوه بر این، فروپاشی فدراسیون‌ها مستلزم تصاحب دارایی‌ها و بدهی‌ها در میان ایالات جانشین است و این امر به ندرت بدون افزودن بر رنجش یک یا هر دو طرف محقق می‌شود. در این زمینه کمترین مصادیق منفی، مربوط به اخراج سنگاپور از مالزی و جدایی چکسلواکیا است. اما در هر دو مورد و با وجود اعلام تمایل به ادامه روابط اقتصادی پس از جدایی، در عمل و برای مدت طولانی، آنچه‌آنچه که انتظار می‌رفت روابط اقتصادی ایجاد نشد.

در مجموع مشخص است که جدایی واحدها از فدراسیون‌ها حتی در موارد معدود و در جایی که به صورت مسالمت‌آمیز هم اتفاق افتاده، از نظر هزینه‌های اقتصادی، ناکارآمدی دیپلماسی و دفاعی و همچنین از نگاه احساس تلخی و تندخویی و تداوم تنش‌های مداوم بین گروه‌های مربوطه، هزینه سنگینی را بجا گذاشته است.

نتایج و یافته‌های مطالعات تطبیقی نظام‌های فدرالی

با بررسی مقایسه‌ای و مطالعات تطبیقی‌ای که در نوشته‌های این بخش انجام شد، آنچه که می‌توانیم از فدراسیون‌های کامیاب بیاموزیم این است که پذیرفته شدن ارزش‌ها و فرایندهای اساسی مورد نیاز سیستم‌های فدرال، مهم‌تر از ساختارهای رسمی آن‌ها است. یکی از مهم‌ترین آن ارزش‌ها و فرایندها به رسمیت شناختن صریح و فراگیر هویت‌ها و وابستگی‌ها و وفاداری‌های متعدد، در چارچوب درک عمومی اهداف و مقاصد مشترک دولت فدرال است. اکثر اوقات تلاش‌ها برای انکار یا سرکوب هویت‌های متعدد در درون جامعه متنوع و متکثر، به ناآرامی‌ها یا شکاف‌ها و یا حتی جنگ داخلی منجر شده است.

از این رو یکی از عناصر اساسی در هر فدراسیونی که دارای جامعه متنوع است، پذیرش ارزش تنوع و امکان وجود وابستگی‌ها و وفاداری‌های چندگانه‌ای است که از طریق ایجاد واحدهای تشکیل دهنده حکومت فدرال و برخورداری آن‌ها از خودمختاری واقعی در مورد موضوعاتی که برای هویت متمایزشان مهم است ابراز می‌شود؛ وفاداری به واحد ایالتی و منطقه‌ای و وفاداری به همه کشور و دولت فدرال. در عین حال چیزی که از عین اهمیت برخوردار است حتی در درون هر جامعه متنوع، به رسمیت شناختن مزایای ناشی از اهداف مشترک است که اساس فرایندهای موازی حاکمیت مشترک را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر پذیرفتن و به رسمیت شناختن تنوع هویت‌ها از یک سو و به رسمیت شناختن عنصر وحدت و حاکمیت مشترک از سوی دیگر یکی از عناصر بسیار مهم و تعیین کننده در موفقیت نظام فدرال است.

این پژوهش تطبیقی برای ما روشن ساخت که در درون طیف وسیع و طبقه کلی «سیستم‌های سیاسی فدرال» و در درون گروه مشخص‌تر «فدراسیون‌ها» تنوع زیادی در انواع شرایط اجتماعی و

طیف وسیعی از ترتیبات نهادی و فرایندهای سیاسی وجود دارد. همه این سیستم‌ها که بسیاری از آن‌ها با موفقیت بزرگی همراه بوده‌اند، سعی کرده‌اند عنصر خودمختاری مستقل واحدهای تشکیل دهنده فدرال را با عنصر حکومت مشترک فدرال درهم بیامیزند تا خواسته‌ها در مورد هریک از تنوع هویت‌های متمایز با عمل یکپارچه (یعنی مطالبات کثرت و وحدت) را باهم آشتی دهند. ولی تفاوت‌ها در میان آن‌ها روشن می‌گرداند که هیچ الگوی واحدی از نظام فدرالی که در همه جا به صورت یکسان قابل تطبیق باشد وجود ندارد، زیرا فدراسیون‌ها در طراحی نهادها و در عملکرد خود به خاطر همگامی با شرایط و زمینه‌های خاص، تفاوت زیادی با همدیگر دارند.

از نتایج دیگری که از برخی از نمونه‌های جدید می‌توان به دست آورد، این است که نباید رهبران سیاسی را به ترتیبات و تئوری‌های کلاسیک در پیرامون فدرالیسم محدود و مقید ساخت، بلکه آنان باید آمادگی داشته باشند برای مطالعه راه‌های ابتکاری و خلاقانه‌تر در کاربرد پراگماتیک روح فدرالیسم به عنوان شیوه‌ای برای آمیختن وحدت و تنوع. در این فرایند ممکن است بتوان از عملکرد واقعی و عملی در سایر فدراسیون‌ها درس یا الهام گرفت به ویژه با توجه به شناسایی خطرات احتمالی‌ای که باید از آن‌ها اجتناب کرد و اهداف مطلوب و فرایندهای مناسب یا نامناسب برای تحقق آن اهداف. ولی در پایان و با در نظر گرفتن همه این امور، هر فدراسیونی اگر بخواهد برای مدت طولانی دوام بیاورد و فعال بماند، باید تمام تلاش‌های خود را به سوی درک عمل‌گرایانه و پراگماتیک از «شرایط» و «واقعیت‌های خاص» جامعه خود سوق دهد.

فدرالیسم و ارزش‌های لیبرال دموکراسی

گاه این سؤال مطرح می‌شود که ممکن است در سیستم فدرال، دموکراسی وجود نداشته باشد اگر دموکراسی به صورت ساده به «حکومت اکثریت» تعبیر شود، چون واضح است که نظام‌های فدرال، با توزیع قدرت و منابع ثروت بر مبنای قانون اساسی که معمولاً توسط دادگاه‌ها تفسیر می‌شود، نوعی حکومت مشروط مبتنی بر قانون اساسی است و همه صلاحیت‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را محدود به دامنه قانون اساسی می‌گرداند.

اما از سوی دیگر ممکن است کسی استدلال کند که سیستم‌های فدرال حکومت اکثریت دموکراتیک را بیشتر ترویج می‌کند با فراهم کردن فرصت تصمیم‌گیری با شیوه اکثریت به گروه‌های

تشکیل دهنده فدراسیون که اکثریت را در مناطق خود تشکیل می‌دهند و از جهت دیگر می‌توان گفت که فدرالیسم نمایانگر «دموکراسی مضاعف» است، زیرا حاکمیت اکثریت را هم در سطح موضوعات مورد علاقه مشترک در حکومت فدرال و هم در واحدهای خودمختار که از خودگردانی برخوردار هستند ارائه می‌کند. به عبارت دیگر فدرالیسم حکومت اکثریت را در دو لایه رعایت و ترویج می‌کند: لایه دولت سرتاسری فدرال و لایه دولت‌های ایالتی و محلی.

اما با یک نگاه اساسی‌تر شایسته است که به وجود سازگاری بین ارزش‌های فدرالیسم و ارزش‌های لیبرال دموکراسی اشاره شود. زیرا لیبرال دموکراسی تنها بر حکومت اکثریت استوار نیست یعنی تنها به معنای حکومت اکثریت نیست، بلکه عناصر دیگری نیز دارد زیرا مبتنی بودن نظام بر قانون اساسی، حاکمیت قانون، احترام به اقلیت‌ها و تقسیم قدرت سیاسی از عناصر مهم دیگر لیبرال دموکراسی است. از این رو ارزش‌های لیبرال دموکراسی پیش شرط هر نظام سیاسی فدرالی مؤثر و موفقی است که متکی باشد بر احترام بر هنجارهای قانون اساسی، حاکمیت قانون، احترام به اقلیت‌های منطقه‌ای و روحیه تساهل، رواداری و سازگاری در میان همه هویت‌های متنوع.

از طرف دیگر فدرالیسم نیز به نوبه خود ارزش‌های لیبرال دموکراسی را تقویت و ترویج می‌کند زیرا فدرالیسم بر مشروعیت دموکراتیک هریک از دولت‌های فدرال و دولت‌های واحدهای تشکیل دهنده فدرال تأکید دارد، به گونه‌ای که همه سطوح حکومت فدرال و ایالتی باید به طور مستقیم از سوی رأی دهندگان انتخاب شوند و در برابر آنان مسئول باشند و همچنین استبداد فردی نیز باید از طریق تقسیم اختیارات قانونی بین مراکز متعدد تصمیم‌گیری در درون نهاد مدنی کشور مهار شود.

سازماندهی جوامع کثرت‌گرا در قوانین اساسی کشورهای فدرال

(مطالعه تطبیقی در مورد ساختار فدرالی جمهوری آفریقای جنوبی و پادشاهی بلژیک)

نوشته: دکتر یوسف کوران

ترجمه: سرور دانش

اشاره:

در دنیای معاصر کشورهایی داریم که با همه تفاوت‌ها، از برخی از جهات مخصوصاً از نگاه بافت اجتماعی و فرهنگی و وجود شکاف‌ها و تنوع قومی، نژادی، زبانی و مذهبی وضعیت مشابه افغانستان داشته‌اند. کانادا، اسپانیا، بلژیک، هند، نیجریه، آفریقای جنوبی و عراق در چهار قاره دنیا از کشورهایی هستند که در جستجوی راه‌حل مناسب برای زندگی سیاسی مسالمت‌آمیز بین اقوام، زبان‌ها و مذاهب مختلف موجود، از سازوکار نظام فدرالی در قانون اساسی خود استفاده کردند. نکته مهم دیگر هم این است که برخی به اشتباه تصور می‌کنند که فدرالیسم تنها در کشورهایی تطبیق شده که از ابتدا کشورهای متعدد و جدا از همدیگر بوده‌اند و بعد باهم در چوکات نظام فدرالی متحد شده‌اند، در حالی که اکثر کشورهای نام برده همگی در ابتدا هر کدام کشور واحد بسیط تک‌ساخت و متمرکز بودند ولی برای حل مشکل تعدد و تکتیر و تأمین عدالت سیاسی و اجتماعی بین همه شهروندان خود، از کشور واحد با داشتن نظام بسیط یا تک‌ساخت به کشوری با نظام فدرالی تبدیل شدند.

نوشته حاضر که ترجمه فصلی از یک کتاب پژوهشی به زبان عربی با شیوه مطالعه تطبیقی در این موضوع است، دو کشور جمهوری آفریقای جنوبی و پادشاهی بلژیک را به عنوان دو نمونه از کشورهای فدرال دارای تکتیر

و تعدد قومی، زبانی و مذهبی، به صورت تطبیقی مورد بحث قرار داده است. ما در شرایط کنونی کشور خود به چنین مطالعات تطبیقی و استفاده از تجربیات مثبت دنیای معاصر سخت نیازمندیم. از این رو این ترجمه برای خوانندگان علاقه‌مند به این نوع مباحث پیش‌کش می‌گردد. امید است که متن کامل این ترجمه نیز در آینده به صورت کتاب در اختیار شما قرار گیرد.

(مترجم)

دولت‌ها در مورد سازمان‌دهی پدیده تکرر و تنوع جوامع، در نظام قانون اساسی خود، بسیار متفاوت هستند، زیرا کشورها چارچوب‌های نهادی و قوانین اساسی متفاوتی دارند. به عنوان مثال چارچوب سیاسی و قانون اساسی کشورهای فدرال با توجه به این که قدرت را بین مرکز و ایالات توزیع می‌کنند و به واحدهای عضو فدرال استقلال بیشتر می‌دهند، طرز خاصی از سازماندهی قانون اساسی را اعمال می‌کنند که بسیار متفاوت است با آنچه در دولت‌های بسیط تک‌ساخت دیده می‌شود، زیرا در دولت‌های تک‌ساخت، امکان اعطای خودمختاری به جوامع کثرت‌گرا بسیار اندک و دشوار است و به ترتیبات و سازوکارهای قانونی خاصی نیاز دارد.

با این که نظام فدرالی در آغاز در جوامعی ظهور کرد که تکرر و تنوع زیادی نداشتند مانند ایالات متحده آمریکا ولی تجربیات فدرالی مابعد تجربه آمریکا، مانند تجربه سوئیس (۱۸۴۸) و کانادا (۱۸۶۷) بنیاد محکمی را برای تطبیق فدرالیسم در تنظیم امور ملیت‌های مختلف و اتبیک‌های متعدد پی‌ریزی کردند.

استفاده از الگوی فدرالی برای مدیریت و حل مشکل تنوع اجتماعی، در نیمه دوم قرن ۲۰ و دهه نخست قرن ۲۱ ابعاد گسترده‌تری پیدا کرد. در این مدت دنیا شاهد رویکرد چشمگیر و توجه فزاینده‌ای بود به سمت وضع قوانین اساسی فدرال و بنیان گذاشتن نظام فدرالی به عنوان یک روش برای حل مشکلات قومی و اتبیکی.

تشکیل نظام‌های فدرالی در هند (۱۹۴۹)، مالزی (۱۹۶۳)، نیجریه و اسپانیا (۱۹۷۸)، بلژیک (۱۹۹۴)، آفریقای جنوبی (۱۹۹۶) و عراق (۲۰۰۵) نمونه‌های زنده‌ای هستند برای نشان دادن فرصت‌ها و امکانات موجود در نظام فدرالی در حل مشکل تنوع و تکرر اجتماعی. اکثر این تجربیات، در زمینه مدیریت این مشکل و ایجاد یک محیط سیاسی مناسب و سازگار برای همزیستی بین جوامع، تجربیات موفقی هم بوده‌اند.

در این فصل دو تجربه متفاوت از چگونگی سازماندهی نظام قانون اساسی برای جوامع متکثر را که از الگوی فدرالیسم برای حل مشکل تنوع اجتماعی بهره گرفتند، مورد مطالعه قرار می‌دهیم: یکی جمهوری آفریقای جنوبی

و دیگری بلژیک. مبحث اول را به سازماندهی قانون اساسی برای پدیده جامعه کثرت‌گرا در آفریقای جنوبی و مبحث دوم را به بررسی تجربه بلژیک در زمینه حل مشکل تنوع و تکثر اختصاص داده‌ایم و در مبحث سوم یک مطالعه تطبیقی و مقایسوی بین این دو تجربه انجام خواهیم داد.

مبحث اول

سازماندهی قانون اساسی برای تنوع و کثرت‌گرایی اجتماعی در آفریقای جنوبی

جمهوری آفریقای جنوبی کشوری است که علی‌رغم این که در قانون اساسی ۱۹۹۶ خود به صراحت از فدرالیسم نام نبرده است، ولی از مظاهر فدرالی به وفور استفاده کرده است. این حالت یعنی تصریح نکردن به نظام فدرال در قانون اساسی تنها محدود به آفریقای جنوبی هم نیست. برخی از کشورهای دیگر مانند اسپانیا و سودان هم از جهت تقسیم قدرت بین مرکز و ایالات و ایجاد مناطق خودمختار، نظام‌های فدرال هستند ولی به دلایل سیاسی‌ای که فرصت ذکر آن‌ها نیست، قوانین اساسی آن‌ها به نظام فدرالی تصریح نکرده است.

مطلب اول - جامعه و دولت در آفریقای جنوبی

به جهت بررسی جامعه و دولت در آفریقای جنوبی این مطلب را در طی دو قسمت ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - فشرده‌ای از تاریخ سیاسی جمهوری آفریقای جنوبی

تاریخ جمهوری آفریقای جنوبی از آغاز عصر جدید، به حرکت اکتشافات جغرافیایی و پیامدهای آن یعنی دوره اشغال و استعمار کشورها توسط دولت‌ها و امپراطوری‌های اروپایی پیوند خورده است.

گروه‌های قومی بوشمن، خوی‌خوان و بانتو از بیش از دو هزار سال پیش در سرزمینی که امروز به نام آفریقای جنوبی شناخته می‌شود زندگی می‌کردند.^۱ با آمدن اروپایی‌ها در پایان قرن ۱۵ بافت جمعیتی این منطقه تغییر کرد و فصل جدید تاریخ سیاسی آفریقای جنوبی آغاز شد.

اروپایی‌ها به رهبری واسکو دو گاما در سال ۱۴۹۷ راه دریایی دماغه «امید نیک» را کشف کردند و این آغاز حضور اروپا در آفریقای جنوبی بود.^۲ چون این منطقه در بین اروپا و هند قرار داشت، آفریقای جنوبی برای نیروهای دریایی اروپایی که برای رسیدن به هند تلاش داشتند، به یک ایستگاه اصلی تبدیل شد.

هلندی‌ها اولین اروپایی‌هایی بودند که در آفریقای جنوبی ساکن شدند و در سال ۱۶۵۲ اولین مرکز تجارتی را در خلیج تیبیل در آفریقای جنوبی برپا داشتند.^۳ تعداد هلندی‌های ساکن در منطقه کیپ و دره رودخانه ایرست در پایان قرن ۱۸ به ۱۵ هزار نفر رسید.^۴ بعد از هلندی‌ها اروپایی‌های دیگری از کشورهای مختلف مخصوصاً از لهستان، آلمان و پرتغال نیز به آفریقای جنوبی سرازیر شدند. بعد از سپری شدن بیش از دوصد سال از سکونت هلندی‌ها در آفریقای جنوبی، برای آنان احساس وابستگی به آفریقای جنوبی پدیدار شد و آنان خود را «آفریکانس» یعنی زاده شده‌های آفریقا نامیدند و همچنین از قرن ۱۹ خود را بوئر (boer) می‌نامیدند که به زبان آفریکان به معنای کشاورز است.^۵

۱. نبیل عبدالحمید حسن، جمهوری جنوب آفریقا مابعد ابارتید و تأثیرات‌ها المحتمله علی سیاسه مصر الافریقیه، رساله ماستری در سیاست، دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی، دانشگاه قاهره، ۱۹۹۶، ص ۱۵.

۲. منبع پیشین، ص ۱۶.

۳. نوار عبدالوهاب قاسم القیسی و آخرون، الوحده الوطنیه و مشكله الاقليات فی العالم الثالث، مطبعه التعليم العالی فی الموصل، الموصل، ۱۹۸۹، ص ۴۰۸.

۴. ریتشارد جیوسون، حرکات التحریر الافریقیه، ترجمه صبری محمد حسن، المجلس الاعلی للثقافه، القاهره، ۲۰۰۲، ص ۴۱.

5. DONALD L. Horowitz, constitutional engineering in a divided society, university of califonia, loos angeles 1991, p 24.

بریتانیایی‌ها از اواخر قرن ۱۸ با نفوذ هلندی‌ها در آفریقای جنوبی به رقابت پرداختند و بعد از کنفرانس ویانا در سال ۱۸۱۵ بریتانیایی‌ها بر کیپ (دماغه امید نیک) تسلط یافتند و هلندی‌ها مجبور شدند به شمال شرق (اقلیم ناتال) مهاجرت کنند و در آنجا با قبایل زولو درگیر شدند و بر منطقه تسلط یافتند. ولی بریتانیایی‌ها در سال ۱۸۳۴ در همانجا نیز هلندی‌ها را تعقیب کرده و مجبور به کوچ به شمال کردند که سرانجام آفریکان‌ها در آنجا مستقر شدند.^۱ بعد از جنگ (۱۸۹۹-۱۹۰۲) دو طرف توافق کردند که آفریکان‌ها از انگلیس تبعیت کنند، مشروط به این که به طول فعال در حاکمیت مشارکت داشته باشند.^۲

در سال ۱۹۱۰ هر دو ایالت بریتانیایی (کیپ و ناتال) با دو ایالت ترنسوال و اورنج که تابع آفریکان‌ها یعنی هلندی‌ها بودند متحد شدند و اتحادیه آفریقای جنوبی را تشکیل دادند.^۳ در این دوره مهاجران آسیایی نیز به طور گسترده استخدام شدند. هلندی‌ها از جزیره جاوا اندونزیایی‌ها را جذب کردند و همچنین تعداد زیادی از هندی‌ها را که بعدها به رنگین پوست‌ها معروف شدند و به این ترتیب در ساختار متنوع باشندگان آفریقای جنوبی، ملیت‌ها و ادیان جدیدی افزوده شدند که تنوع جامعه را بیشتر ساخت.

نام اتحادیه آفریقای جنوبی تا سال ۱۹۶۱ پابرجا بود و در این سال این اتحادیه به جمهوری آفریقای جنوبی تغییر نام یافت و از ویژگی‌های این دوره، تطبیق نظام تبعیض نژادی یا آپارتاید بر ضد آفریقایی‌های سیاه پوست است، تا این که در سال ۱۹۹۴ رژیم آپارتاید به طور رسمی پایان یافت و در آفریقای جنوبی نظام سیاسی و قانون اساسی جدید مبتنی بر عدالت و دموکراسی و نظام فدرالی حاکم گردید.

۱. نوار عبدالوهاب قاسم القیسی و آخرون، پیشین، ص ۴۰۸.

۲. د. علی احمد فلیفل، نظام الحکم العنصری فی جنوب افریقیا، (۱۸۰۶-۱۹۱۰) القاہرہ، ۲۰۰۰، ص ۱۶۰.

۳. نیبل عبدالحمید حسن، پیشین، ص ۸۳.

قسمت دوم - جامعه کثرت‌گرا در آفریقای جنوبی

مهاجرت اروپایی‌ها از نیمه‌های قرن ۱۷ به آفریقای جنوبی و ساکن شدن آنان و جلب تعداد زیادی از مهاجران آسیایی به این منطقه، تأثیر زیادی بر تنوع دینی و زبانی کنونی در آفریقای جنوبی بجا گذاشت.

در سال ۲۰۰۱ و مطابق سرشماری رسمی جمعیت کشور، تعداد ساکنان آفریقای جنوبی به ۴۴۸۱۹۷۷۸ نفر بالغ گردید^۱ که بین سیاه پوستان، سفیدها و رنگین پوست یا دو رگه‌ها و همچنین بین مسیحیان و سایر ادیان تقسیم می‌گردید.

برای بیان و سعت تکثر و تنوع در جمهوری آفریقای جنوبی، موضوع را در چند بخش جداگانه توضیح می‌دهیم:

اول - تنوع نژادی و قومی در آفریقای جنوبی:

جامعه آفریقای جنوبی از سه نژاد اصلی تشکیل می‌شود که عبارت هستند از: سیاهان، سفیدها و رنگین‌پوست‌ها. سیاهان باشندگان اصلی کشور هستند که اکثریت جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند. مطابق سرشماری سال ۲۰۰۱ شمار سیاهان به ۳۵۴۱۶۱۱۶ نفر یعنی ۷۹٪ کل جمعیت کشور هستند که با نسبت‌های متفاوت در سرتاسر کشور تقسیم شده‌اند.

اما سفیدها اروپایی هستند که به طور عمده از هلندی‌ها، آلمانی‌ها، لهستانی‌ها و ایتالیایی‌ها - که همگی آفریکانس نامیده می‌شوند - و از بریتانیایی‌ها تشکیل شده‌اند. آنان در هنگام سفرهای اکتشافی و استعماری به آفریقای جنوبی آمدند و تا سال ۱۹۹۴ در کشور حکومت کردند و بر اساس سرشماری ۲۰۰۱ به ۴۲۹۳۶۴۰ نفر یعنی ۹.۶٪ مجموع نفوس کشور بالغ می‌شوند و به طور عمده در ایالت کیپ و گائوتنگ ساکن هستند.

۱. همه ارقام مذکور در این قسمت از احصائیه رسمی آفریقای جنوبی برای سال ۲۰۰۱ گرفته شده است.

اما رنگین‌پوست‌ها کسانی هستند که از آسیا و به طور خاص از اندونزی برای کار آمدند. برخی از قبایل کوچ نشین هم تحت نام همین گروه قرار می‌گیرند. اکثریت این گروه در کیپ شمالی و غربی زندگی می‌کنند و شمار آنان به ۳۹۹۴۵۰۵ نفر یعنی ۸.۹٪ کل جمعیت را تشکیل می‌دهند و شمار هندی‌ها هم ۱۱۱۵۴۶۷ نفر هستند که ۲.۵٪ جمعیت کشور هستند.

دوم - تنوع زبانی در آفریقای جنوبی:

تنوع و تعدد زبانی در آفریقای جنوبی پیچیده‌تر از تنوع نژادی است زیرا همه نژادهای اصلی کشور به زبان‌های متعدد سخن می‌گویند و تقسیمات نژادی و قومی با تقسیمات زبانی مطابقت ندارد.

اکثر باشندگان آفریقای جنوبی از نژاد سیاه هستند که به زبان‌های مختلف سخن می‌گویند. رایج‌ترین این زبان‌ها عبارت است از: اسی‌زولو isizulu که ۲۳٪ از ساکنان آفریقای جنوبی از گویشوران همین زبان هستند و به طور عمده در ایالت زولو- ناتال سکونت دارند. بعد از آن زبان اسی‌خوسا isixosa است که ۱۷.۶٪ جمعیت با آن سخن می‌گویند و به طور عمده در ایالت کیپ شرقی ساکن هستند. سپس زبان سی‌پیدی است با ۹.۴٪ و سی‌تسوانا با ۸.۲٪ و سی‌سوتو با ۷.۹٪ و ئیکسونک با ۴.۴٪ و چیویندا با ۲.۵٪ گویشور از کل جمعیت کشور.^۱

اما سفیدها به انگلیسی و آفریکانی سخن می‌گویند. آفریکان‌ها ۱۳.۳٪ و انگلیسی‌ها ۸.۲٪ ساکنان هستند که رنگین‌پوست‌ها و هندی‌ها را هم شامل می‌شوند.

سوم - تنوع دینی در آفریقای جنوبی:

دین اصلی در جامعه آفریقای جنوبی مسیحیت است و سایر ادیان مثل بت پرستی،

۱. منبع پیشین.

اسلام، هندو و یهودی در رده دوم قرار دارند. ۶۷٪ باشندگان آفریقای جنوبی مسیحی هستند که به پیروان کلیسای مانیس تریم (۵۳٪) و کلیسای مستقل (۱۴٪) تقسیم می‌شوند. بت پرستی هم با داشتن ۲۴٪ جمعیت، حضور چشمگیر دارد و بعد از آن اسلام با ۳٪ و یهود با ۱٪ و هندو هم با ۱٪ در مراحل بعدی قرار دارند.

ویژگی متنوع و کثرت‌گرای جامعه در آفریقای جنوبی به صورت بسیار واضح در همه هفت ایالت تشکیل دهنده جمهوری، انعکاس یافته است. علی‌رغم این که سیاهان در کشور اکثریت هستند اما تقسیمات دیگر مخصوصاً تقسیمات زبانی تنوع را در درون جامعه در میان سیاهان و سفیدها به صورت مساوی افزایش داده است. ایالت کوا زولو دارای اکثریت سیاه است ولی بخش اعظم آنان از گویشوران زبان اسی زولو هستند و تمایلات استقلال طلبانه دارند.

رنگین‌پوست‌ها اکثریت را در کیپ شمالی (۵۲٪) و کیپ غربی (۵۴٪) تشکیل می‌دهند و سیاهان در دو ایالت کیپ غربی (۲۶٪) و کیپ شمالی (۳۵٪) در اقلیت هستند، در حالی که کیپ شرقی با اکثریت سیاه به زبان اسی‌خوسا سخن می‌گویند و منازعات طولانی و خونین با همسایگان خود از سیاهان زولو داشته‌اند.

این هویت متنوع در شهرهای بزرگ نیز دیده می‌شود. در شهر جوهانسبورک پایتخت اقتصادی کشور، سیاهان ۷۳٪ جمعیت را تشکیل می‌دهند، اما سفیدها ۱۶٪ و رنگین‌پوست‌ها ۶٪ و هندی‌ها ۴٪ هستند.^۱

این تنوع گسترده قومی، زبانی و دینی در آفریقای جنوبی، کشور را در طول تاریخ جدید آن، با جنگ‌ها و منازعات داخلی زیاد و رژیم‌های نژادپرست و دیکتاتور مواجه ساخت. اما با وارد شدن کشور به دوره دموکراسی بعد از وضع قانون اساسی موقت در سال ۱۹۹۳ و بعد هم قانون اساسی دائمی در سال ۱۹۹۶، آفریقای جنوبی دارای نظام سیاسی و قانون

۱. منبع پیشین.

اساسی‌ای مبتنی بر کثرت‌گرایی شد و حقوق فرهنگی و زبانی افراد و گروه‌ها را به رسمیت شناخت و از یک نوع نظام سیاسی و اداری مبتنی بر فدرالیسم و لایه‌های متعدد حکومتی برخوردار گردید.

مطلب دوم

ساختار اساسی جامعه کثرت‌گرا در قانون اساسی ۱۹۹۶ آفریقای جنوبی

برای بیان موضع قانون‌گذار قانون اساسی آفریقای جنوبی در قبال کثرت‌گرایی جامعه، این مطلب را در ضمن چند قسمت توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - پروسه تدوین قانون اساسی ۱۹۹۶

نظام آپارتاید در آفریقای جنوبی بر اساس قانون اساسی ۱۹۶۱ اشتراک سیاهان و رنگین‌پوست‌ها را در حکومت و پارلمان، ممنوع قرار داده بود و پارلمان و قوه مجریه به طور کامل و انحصاری در اختیار اقلیت سفیدپوستان قرار داشت. در سال ۱۹۸۳ قانون اساسی آفریقای جنوبی تعدیل شد و به موجب تعدیل جدید، رنگین‌پوست‌ها برای اولین بار در پارلمان راه یافتند، در حالی که این حق برای سیاهان یعنی اکثریت جمعیت کشور داده نشد ولی در پایان دهه ۸۰ و آغاز دهه ۹۰ حکومت سفیدپوستان به رهبری دی کلرک دریافت که با این وضعیت نمی‌توانند به حکومت ادامه بدهند. از این رو به سیاهان و احزاب آنان اجازه داده شد که به طور رسمی فعالیت سیاسی داشته باشند و در این زمان بود که مرحله جدیدی از تاریخ کشور با تدوین قانون اساسی موقت در سال ۱۹۹۳ و سپس وضع قانون اساسی دائمی در سال ۱۹۹۶ آغاز گردید. به موجب قانون اساسی جدید، آفریقای جنوبی دارای دولت دموکراتیک پارلمانی شد که به همه اقوام و زبان‌ها اجازه می‌داد که در قدرت شریک شوند.^۱

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, acts 42-45.

برای تدوین قانون اساسی جدید حکومت کلرک، مخالفان اصلی یعنی حزب کنگره ملی آفریقا ANC و احزاب دیگر را به منظور تشکیل حکومت ائتلافی و وضع اصول اولیه قانون اساسی آفریقای جنوبی به مذاکره دعوت کرد. بعد از مذاکرات سخت و سنگین بین همه احزاب، قانون اساسی موقت ۱۹۹۳ تصویب شد. این قانون با این که موقت بود، اما بسیاری از اصول اساسی آن پایه و اساس قانون اساسی دائمی ۱۹۹۶ را تشکیل داد.^۱

قانون اساسی موقت، سیستم لیبرال دموکراسی و نظام نمایندگی تناسبی را پایه گذاری کرد و همچنین قوه مقننه‌ای مرکب از دو مجلس و دادگاه قانون اساسی را تشکیل داد. الزام این قانون اساسی بر تشکیل دولت ملی متشکل از همه احزابی که ۲۰ کرسی پارلمان یا ۵٪ مجموع کرسی‌های پارلمان را به دست آورده باشد، از نقاط بسیار مهم آن بود. ۲ همچنین این قانون اساسی اجازه می‌داد که هر حزبی که بیش از ۸۰ کرسی پارلمان را به دست بیاورد، سمت معاون رئیس جمهور به او تعلق بگیرد. ۳ بدین ترتیب قانون اساسی مذکور نظام جدید سیاسی و مبتنی بر قانون اساسی را بنیان نهاد که اکثریت گروه‌های قومی، زبانی و دینی را در بر می‌گرفت.

مسئولیت مهمی که قانون اساسی ۱۹۹۳ به آن پرداخت، بازترسیم مرزهای ایالات در آفریقای جنوبی و تقسیم آن‌ها به ۹ ایالت به جای ۴ ایالت قدیمی بود. مرزهای ایالات بر اساس تحولات اقتصادی و برنامه‌های توسعه ترسیم شد و نه بر اساس قومی و زبانی ولی تصریح شد که سفیدها در آینده می‌توانند دولت‌های مستقل داشته باشند.^۴

به خاطر جلب رضایت تندروان سفید و سیاهان زولو که بر فدرالیسم و حق تعیین سرنوشت اصرار داشتند، قانون اساسی برای آنان حق داد که قوانین اساسی ایالتی خود را

۱. مرکز الدراسات الاستراتیجیه للقوات المسلحه المصریه، دراسه حاله جنوب افریقیا، القاہره، اکادیمیہ ناصر العسکریہ العلیا، آذار ۱۹۹۸، ص ۴۱.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Art 200 of 1993, 88-2.

۳. منبع پیشین، ماده ۸۴.

۴. منبع پیشین، ماده ۱۲۴.

تصویب کنند^۱ و برای حق تعیین سرنوشت، پارلمان ایالتی خود را تأسیس نمایند و صلاحیت وضع مالیات را داشته باشند.^۲

ولی مهم‌ترین دستاورد این قانون اساسی که اساس قانون اساسی ۱۹۹۶ را تشکیل می‌داد، وضع ۳۴ اصل اساسی بود که واضعان قانون اساسی ۱۹۹۶ را ملزم می‌ساخت که در هنگام تدوین قانون اساسی، آن‌ها را رعایت کنند. مهم‌ترین این اصول موارد ذیل بود:

۱. تشکیل پارلمان با دو مجلس (پارلمان دو اطاقه).^۳
۲. تصویب قانون اساسی جدید با موافقت دو سوم آرا و تأیید دادگاه قانون اساسی مطابقت آن را با اصول اساسی ۳۴ گانه.^۴
۳. به رسمیت شناختن تنوع و تکثر فرهنگی و زبانی و حمایت و رشد آن. (اصل ۱۱)
۴. حق گروه‌ها در تعیین سرنوشت در مورد مسایل مرتبط به زبان و فرهنگ و تشکیل سازمان‌ها و جمعیت‌های مخصوص به آن‌ها. (اصل ۱۲).
۵. حمایت از منزلت رهبری‌های سنتی (اصل ۱۳). این اصل مربوط به پادشاه زولو بود.
۶. تصویب اکثریت خاص برای تعدیل قوانین اساسی. (اصل ۱۴)
۷. تقسیم سطوح قدرت به سه سطح ملی، ایالتی و محلی. (اصل ۱۵)
۸. محدود ساختن قدرت حکومت ملی و حکومت ایالتی در قانون اساسی و تعیین اختیارات و صلاحیت‌های آنان و در نظر گرفتن اکثریت‌های بالا در قانون اساسی برای تعدیل صلاحیت‌های ایالت‌ها و ضرورت اهتمام به آرای ایالت. (اصل ۱۸)

۱. منبع پیشین، ماده ۱۶۰.

۲. منبع پیشین، ماده ۱۸۴.

3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, art 36.

4. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 art 71.

۹. ضرورت ابقای دولت ملی ائتلافی تا اپریل ۱۹۹۹. (اصل ۳۲)

۱۰. اعطای حق تعیین سرنوشت برای گروه‌های دارای وحدت فرهنگی و زبانی. (اصل

۳۴)

۱۱. تطبیق نظام نمایندگی تناسبی در انتخابات. (اصل ۸)

با تصویب قانون اساسی ۱۹۹۳ و تشکیل دولت وحدت ملی، در سال ۱۹۹۴ انتخابات برای انتخاب اعضای مجلس مؤسسان قانون اساسی برای تدوین قانون اساسی دایمی برگزار گردید و ۴۹۰ نفر از احزاب و جوانب مختلف انتخاب شدند و رئیس حزب کنگره ملی آفریقا رئیس مجلس تعیین شد. مجلس مؤسسان کمیته قانون اساسی را برای بحث در مورد مسایل کلیدی ایجاد کرد.^۱

در ماه مارچ ۱۹۹۵ حزب کنگره ملی آفریقا که از اکثریت سیاه پوستان نمایندگی می‌کرد، برای روشن شدن افکار در باره قانون اساسی، کنفرانسی را در این باره برگزار کرد. توجه اصلی در این کنفرانس بر این بود که در تدوین و تصویب قانون اساسی جدید، نباید به ائتلاف‌های دولتی مقید بود بلکه باید بر حقوق فردی و رشد اقتصادی و حکومت‌های تعاونی ایالتی تمرکز صورت بگیرد.^۲

به تعقیب آن و بعد از این که هیأت‌های تدوین قانون اساسی به همه ۹ ایالت سفر کردند و نظریات توده‌های مردم در باره چگونگی تنظیم و تدوین قانون اساسی را به دست آوردند، اولین مسوده قانون اساسی در اپریل ۱۹۹۵ نوشته شد.

در مسوده قانون اساسی بین حزب انکاتا نماینده قوم زولو و حزب ملی نماینده سفیدپوستان و حزب کنگره ملی آفریقا نماینده اکثریت سیاهان، نقاط اختلافی نیز وجود

1. Constitution News. An information

2. Bulletin of the Africa National congress, 5 March 1996, Number 4..

داشت و به همین جهت در پایان ۱۹۹۵ مسوده قانون اساسی در ۴ میلیون نسخه برای عامه مردم و به ۱۱ زبان رسمی و با ذکر نقاط اختلافی چاپ و نشر شد.

مهم ترین نقاط مورد اختلاف مسائل زیر بود:^۱

۱. سرود ملی.

۲. زبان: همگی بر ۱۱ زبان رسمی در قانون اساسی توافق داشتند ولی اختلاف در مورد رتبه زبان‌های آفریکان و انگلیسی بود که در مورد رتبه زبان آفریکان از سوی سفیدها نظریاتی وجود داشت.

۳. درخواست برخی از گروه‌ها در مورد تطبیق نظام کرسی‌های سهمیه‌بندی شده یا «نظام کوتا»* و مخالفت کنگره ملی آفریقا با این نظر.

۴. اصرار حزب اقلیت سفید (حزب ملی NP) بر تضمین قانون اساسی در بخش منشور حقوق، حق خودمختاری را برای گروه‌های زبانی در امور فرهنگی و مخصوصاً در مسایل آموزش، زبان و فرهنگ.

۵. تعدیل قانون اساسی: این که تعدیل قانون اساسی با چه فی‌صدی به تصویب برسد بین نویسندگان آن اختلاف نظر وجود داشت. حزب ملی NP نماینده اقلیت سفید، بر سه چهارم آرای (۷۵٪) رأی دهندگان تأکید داشت اما حزب کنگره ملی آفریقا ANC بر اکثریت دو سوم برای تصویب تعدیل اصرار داشت.^۲

۱. منبع پیشین، ص ۳.

*این همان نظامی است که برای گروه‌های خاص مانند زنان یا اقلیت‌ها، سهمیه خاصی به عنوان تبعیض مثبت و به منظور فراگیر ساختن نمایندگی و جلب رضایت همه گروه‌ها در قدرت در نظر گرفته می‌شود. در افغانستان دوره جمهوریت برای حضور زنان در پارلمان چنین امتیازی در نظر گرفته شده بود. (مترجم)

۲. حنان عز العرب خالد، صنع السیاسه العامه فی برلمان جنوب آفریقا، بیت النخبه البرلمانی، القا، ۲۰۰۸، ص ۲۳.

در ماه می ۱۹۹۶ پارلمان آفریقای جنوبی با هر دو مجلس خود (مجلس ملی و مجلس اعیان) با آرای بیش از دوسوم اعضا، مسوده قانون اساسی را تصویب کرد با ذکر این مطلب که از ماه جنوری ۱۹۹۷ نافذ گردد. اکثر احزاب مخالف اصلی مانند کنگره ملی و حزب ملی سفید با این قانون اساسی موافقه کردند، جز حزب انکاتا (نماینده زولو) که به خاطر نادیده گرفته شدن پیشنهاد آن در مورد حکومت ایالتی و فدرالیسم، در رأی گیری اشتراک نکرد. ۱. مسوده قانون اساسی سپس از طرف پارلمان به رئیس دادگاه قانون اساسی فرستاده شد تا مطابقت آن با ۳۴ اصل مندرج در قانون اساسی ۱۹۹۳ مورد بررسی قرار گیرد. بعد از تأیید دادگاه قانون اساسی رئیس جمهور نلسون ماندیلا در ۱۰/۱۰/۱۹۹۶ قانون اساسی را توشیح کرد و از ۴ فبروری ۱۹۹۷ نافذ گردید. ۲.

قسمت دوم - متن قانون اساسی

اول: دیباچه / مقدمه

در مقدمه قانون اساسی آفریقای جنوبی آمده است:

«ما ملت آفریقای جنوبی... با تکریم آنانی که به خاطر گسترش عدالت و آزادی در سرزمین ما رنج کشیدند و با احترام به آنانی که برای سازندگی و توسعه کشور ما تلاش کردند و با باور به این که آفریقای جنوبی ملک همه کسانی است که در آن زندگی می کنند و علی رغم تنوع و تکثر خود، متحد هستند... این قانون اساسی را تصویب می کنیم برای تحقق اهداف ذیل:

۱. ترمیم شکاف‌های گذشته و تأسیس جامعه‌ای مبتنی بر ارزش‌های دموکراسی، عدالت اجتماعی و حقوق بشر.

1. Jean. W. van Rooyen, Education Leadership in a pluralistic south Africa, university Of Pretoria, 2006, p 8.

۲. حنان عز العرب خالد، منبع پیشین، ص ۲۶.

۲. وضع بنیادهای لازم برای جامعه دموکراتیک و باز، به گونه‌ای که حکومت در آن برخاسته از اراده مردم باشد...»

در مقدمه قانون اساسی آفریقای جنوبی آمده است که «ما ملت آفریقای جنوبی ...» و این بدان معنی است که قانون اساسی به همه قومیت‌ها و زبان‌های متعدد در آفریقای جنوبی با نگاه «ملت واحد» نگریسته و آن را ملت آفریقای جنوبی نامیده است.

فقره خاص در مورد «تکریم آنانی که برای گسترش عدالت و آزادی رنج کشیدند» بدون این که نام ببرد اشاره روشن به اکثریت سیاهان دارد که از تبعیض نژادی رنج بردند و همچنین فقره «احترام به کسانی که برای سازندگی و توسعه کشور تلاش کردند» اشاره به اقلیت سفید دارد که در گذشته و حال، مدیریت حیات اقتصادی کشور را به دوش داشتند. چنین پیدا است که قانون‌گذار تلاش کرده که بین دو گروه سیاه و سفید، یک نوع موازنه برقرار کند.

همچنین این مقدمه دیدگاه روشنی دارد در باره اهداف قانون اساسی که عبارت است از: ترمیم شکاف‌های اجتماعی که بر اساس نژادپرستی به وجود آمده بودند و ایجاد جامعه دموکراتیک و مبتنی بر اراده ملت یعنی همه ملت قطع نظر از نژاد و زبان. مفهوم «اراده ملت» بدان معنی است که قانون‌گذار در آفریقای جنوبی خواسته اظهار کند که ملت، یک ملت است و اراده اکثریت این ملت ایجاد دموکراسی در کشور است و بدین ترتیب زمینه‌ای برای سخن از وجود بیش از یک اراده برای بیش از یک ملت (دو نژاد یا دو زبان) وجود ندارد و این نزدیک به مفهوم دموکراسی‌های کلاسیک است و نه دموکراسی‌های توافقی.

دوم: شهروندی آفریقای جنوبی

قانون اساسی بر وجود «شهروندی مشترک» و تساوی حقوق و مزایای شهروندی برای همه شهروندان در آفریقای جنوبی تصریح می‌کند.^۱ تصریح بر «شهروندی مشترک» اشاره

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Act 3

روشنی است به دیدگاه قانون‌گذار قانون اساسی مبتنی بر وحدت شهروندی و کوشش بر ایجاد و تثبیت این مفهوم، بدون در نظر گرفتن تعدد زبانی و اتنیکی به عنوان اساس شهروندی.

سوم: اصول اساسی و تأسیسی

۱. پرچم ملی آفریقای جنوبی

ماده ۵ قانون اساسی جمهوریت، بیان می‌کند که پرچم دولت از شش رنگ تشکیل شده که عبارت است از: سیاه، طلایی، سبز، سفید، سرخ و آبی و این رنگ‌ها نماد تنوع زبانی و قومی جمهوری است.

۲. زبان‌های رسمی

الف- قانون اساسی تصریح می‌کند که زبان‌های رسمی در کشور ۱۱ زبان است (سی‌پیدی، سی‌تسوانا، سی‌سواتی، چیویندی، اکسیتسوانجا، آفریکان، انگلیسی، ندی‌بیلی، اکسهوزا و زولو). این زبان‌ها در سرتاسر جمهوری رسمی هستند.^۱

ب- فقره ۳ (ب) از ماده ۶ قانون اساسی تصریح می‌کند که حکومت‌های ملی و ایالتی می‌توانند هر یک از این ۱۱ زبان را استفاده کنند با در نظر گرفتن رسوم، عادات و جوانب عملی و هزینه‌ها و شرایط محلی و توازن بین نیازها و اولویت‌های همه ملت به عنوان یک کل یا مردم ایالت مربوطه، ولی در عین حال بر حکومت ملی یا حکومت‌های ایالتی است که برای اهداف حکومتی کمتر از دو زبان رسمی را استفاده نکنند.

ج- در فقره ۴ ماده ۶ آمده است که حکومت‌های ملی و ایالتی مسئول تنظیم و مراقبت از چگونگی استفاده از زبان‌های رسمی هستند و باید همه زبان‌های رسمی از درجه اعتبار یکسان برخوردار باشند. اعطای درجه اعتبار یکسان برای همه زبان‌های رسمی بدین جهت

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Act 6 (1). (1).

بود که گویشوران آفریکان (سفیدهای هلندی) مطمئن شوند که زبان انگلیسی بر زبان شان برتری و تسلط ندارد.^۱

۳. زبان‌های اصلی

زبان‌های اصلی، زبان‌های قبایل کوچ نشین است که در معرض خطر انقراض بودند. فقره ۲ ماده ۶ قانون اساسی تصریح می‌کند که دولت ملزم است اقدامات ضروری مثبت و عملی برای بهبود وضعیت این زبان‌ها و تلاش برای استفاده از آن‌ها به عمل آورد.^۲

۴. تشکیل شورای زبان‌های آفریقای جنوبی

به جهت تحکیم، رشد و احترام همه زبان‌های رسمی و اصلی و زبان‌های دیگر فقره ۵ (ب-ج) همان ماده تصریح می‌کند که باید «شورای ملی زبان‌ها» تشکیل شود که متصدی تقویت و توسعه همه زبان‌ها در کشور باشد به شمول زبان‌هایی مثل عربی، عبری و سانسکریت که در برگزاری شعایر دینی استفاده می‌شوند.^۳

چهارم: منشور حقوق

فصل سوم قانون اساسی که به منشور حقوق اختصاص یافته، سنگ پایه دموکراسی در آفریقای جنوبی است و حقوقی که در این فصل به عنوان منشور حقوق درج شده، از حقوق اساسی و بنیادی می‌باشد و دولت مکلف به حمایت، تقویت و رعایت آن است.^۴

بارزترین مصادیق تصریح شده در منشور حقوق عبارت است از:

۱. حق برخورداری از حمایت مساویانه قانون و استفاده از آن:

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 6 (4).
2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Art 6 (2).
3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 6 (5).
4. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 7.

فقره ۳ ماده ۹ قانون اساسی تصریح می‌دارد بر این که دولت نباید هیچ نوع تبعیض ناعدلانه به طور مستقیم یا غیر مستقیم بر ضد افراد به سبب نژاد، طبقه اجتماعی، جنس یا ... ریشه نژادی یا رنگ یا دین یا عقیده یا باورها یا فرهنگ یا زبان یا مجموعه‌ای از این اسباب را اعمال نماید.

بدین ترتیب قانون‌گذار قانون اساسی تلاش کرده است که حمایت قانونی از شهروندان آفریقایی جنوبی را بر اساس مساوات بین آنان اعلام نماید و از تکرار ستم‌هایی که به خاطر دین یا نژاد یا زبان و غیره در گذشته صورت می‌گرفته، جلوگیری کند.

۲. آزادی دینی و آزادی باورها و آزادی ابراز نظر:

در فقره ۱ ماده ۱۵ آمده است که این آزادی‌ها بر اساس قانون اساسی تضمین شده هستند و همچنین برگزاری شعائر دینی در نهادهای دولتی مجاز است، مشروط بر این که قوانین مربوط به نظم رعایت شود و این شعائر به طور داوطلبانه، اختیاری و منصفانه برگزار گردد.^۱

به جهت تثبیت به رسمیت شناختن تکثر فرهنگی و دینی فقره ۳ (الف) ماده ۱۵ تصریح کرده بر این که دولت از تصویب قوانین تعدد زوجات بر اساس سنت‌های عرفی یا شریعت یا احوال شخصیه یا قانون خانواده و تنظیم امور احوال شخصیه و خانواده بر اساس ادیان و رسوم عرفی، مانع نمی‌شود.

این ماده از قانون اساسی تعدد سیستم حقوقی و قانون‌گذاری را در موضوعات خاص مربوط به احوال شخصیه مجاز می‌داند و از نگاه قانون اساسی مورد حمایت قرار می‌دهد.

۳. مسافرت و اقامت:

ماده ۲۱ قانون اساسی آزادی در مسافرت در داخل و خارج کشور و اقامت در آن را حق هر شهروند می‌داند، بر عکس قانون اساسی دوره آپارتاید که سیاهان را به بقا و اقامت در

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 art 15 (2).

مناطق خاص خودشان مجبور می‌ساخت. این تأکید بدان جهت است که نظام تبعیض نژادی یا آپارتاید اماکن خاصی را برای سیاهان در نظر گرفته بود و آنان آزادی در مسافرت و اقامت در هر جای کشور را نداشتند.

۴. ملکیت:

موضوع ملکیت و صلاحیت دولت در زمینه استملاک و کیفیت تعویض خسارت برای مالکان از مسایل اساسی در قانون اساسی ۱۹۹۶ است، زیرا نظام استعماری آپارتاید، سیاه پوستان را از اراضی شان محروم ساخته و اکثر زمین‌های قابل کشت، در ملکیت تنها اقلیت سفید قرار داشت.

قانون‌گذار در فقرات نه گانه ماده ۲۵ به این موضوع پرداخته و کوشش کرده که با اعاده توزیع اراضی برای سیاهان، توازن ایجاد کند، مخصوصا با استرداد آن زمین‌هایی که بعد از جون ۱۹۱۳ تصرف شده بودند (فقره ۷) و یا پرداخت عوض عادلانه برای آنان. همچنین قانون در فقرات ۲ و ۴ این ماده، استملاک یا سلب ملکیت را ممنوع قرار داده، مگر مطابق با احکام قانون و برای تأمین منافع عامه و با تعویض عادلانه.

۵. زبان آموزش:

بر اساس فقره ۲ ماده ۲۹ قانون اساسی، زبان رسمی حکومت برای آموزش، زبان یا زبان‌های رسمی است که خود شخص انتخاب می‌کند و دولت برای تطبیق این حق و تضمین فعالیت آن می‌تواند بدیل‌های آموزشی را در نظر بگیرد، مثل ایجاد مکتب‌های مخصوص به زبان‌های رسمی‌ای که شهروندان انتخاب می‌کنند با رعایت انصاف و فایده عملی و این که بر اساس تبعیض نژادی ایجاد نشده باشند.^۱

1.The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 29 (2,3).

وضع شرطی مانند فایده عملی و امکان عقلانی آموختن با زبان رسمی خاص، گویا یک مانع عملی است در برابر امکان و آزادی آموزش با همه زبان‌های رسمی.^۱

۶. تشکیل گروه‌های فرهنگی، زبانی و دینی:

فقره ۲ ماده ۳۱ برای گروه‌های فرهنگی یا دینی یا زبانی اجازه داده است که برای سازمان دادن امور مربوط به خود، اتحادیه‌های فرهنگی، دینی و زبانی ایجاد کنند یا به آن‌ها بپیوندند و همچنین به این گروه‌ها حق داده است که شعائر دینی خود را برپا دارند و از زبان دینی خود استفاده کنند.^۲

البته علی‌رغم این که قانون اساسی به این گروه‌ها اجازه داده است که اتحادیه‌های فرهنگی، زبانی و دینی تأسیس کنند، ولی روشن است که این اتحادیه‌ها تنها سازمان‌های مدنی هستند، زیرا فقره ۱ (ب) همان ماده تصریح می‌کند بر «حق ایجاد اتحادیه‌های فرهنگی، دینی و زبانی و مانند آن‌ها از سازوکارهای جامعه مدنی...». منظور از اضافه کردن عبارت «و مانند آن‌ها از سازوکارهای جامعه مدنی...» روشن می‌گرداند که ماهیت این نوع اتحادیه‌ها ماهیت خالص مدنی است و به معنای نهادها یا اتحادیه‌های سیاسی قانونی نیست. همچنین از نص ماده ۳۱ روشن است که این اتحادیه‌ها اساس و بنیاد فردی دارد و نه جغرافیایی یا اتنیکی مرتبط به ایالت و سرزمین معین.

پنجم - تشکیل ایالت‌ها

در قانون اساسی موقت، ایالت‌ها بر مبنای معیارهای اقتصادی و توسعه‌ای تشکیل شده بود و نه بر مبنای اتنیکی^۳ و در قانون اساسی دائمی نیز به همان حالت خود باقی ماندند.

قانون گذار قانون اساسی در ماده ۱۲۴ قانون اساسی موقت به تعیین تعداد ولایات و تعیین مرزهای آن‌ها پرداخته بود و تعیین مرز بین ایالت‌ها بر اساس معیارهای توسعه‌ای و

1. Penelope Andrews, perspectives on broun the south African experience, law review.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Art 31 (1).

3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Art 124 (1-2).

اقتصادی و در برخی از حالات بر اساس معیارهای اداری و تاریخی صورت گرفته بود ولی علی‌رغم این وضعیت، مناطق زیادی در آفریقای جنوبی از جهت این که جزء کدام ایالت باشد، همچنان محل اختلاف باقی مانده بودند. اما قانون اساسی برای حل این مشکل، میکانیزم مراجعه به آرای مردم از طریق فراندوم را مطرح کرده بود. قانون اساسی موقت، این مناطق مورد اختلاف را مشخص هم کرده بود و هم کسب ۶۰٪ آرا را در فراندوم معیار قرار داده بود^۱ و به همین جهت در زمان تصویب قانون اساسی جدید، اکثر این اختلافات مربوط به تعیین مرزها بین ایالاتی که در قانون اساسی موقت مشخص شده بودند، قبلاً حل شده بود.

مطابق ماده ۱۰۴ قانون اساسی، قوه مقننه ایالت صلاحیت دارد که با موافقت پارلمان ملی نام ایالت را تغییر دهد، اما در حالت تغییر مرزهای ایالت‌ها باید قانون اساسی تعدیل شود چون مرزها در قانون اساسی مشخص شده‌اند. در فقره ۳ ماده ۷۴ توضیح داده شده که صلاحیت تغییر مرزهای ایالت‌ها مربوط به هر دو مجلس پارلمان ملی است که در مجلس شورای ملی (مجلس نمایندگان) با موافقه اکثریت دو سوم و در شورای ملی ایالت‌ها (مجلس دوم یا سنا) با حد اقل ۶ رأی از مجموع ۹ رأی (۹ ایالت) صورت می‌گیرد. اما در حالت بروز نزاع مرزی بین دو یا چند ایالت، مرجع ویژه حل منازعه، دادگاه قانون اساسی است که حکم آن در موضوع، نهایی است.^۲

نکته قابل توجه این است که در معیارهای مشخص شده در ترسیم مرزهای ایالت‌ها و یا در فیصله منازعه مرزی بین ایالت‌ها، معیار اتنیکی در نظر گرفته نشده است. در منازعه مرزی بین ایالت کوا زولو با اکثریت گویشوران زبان زولو و ایالت کیپ شرقی با گویشوران زبان هوسا، دادگاه قانون اساسی حدود اتنیکی را بین دو طرف مورد توجه قرار نداد^۳ و امروزه شمار زیادی از مردم هوسا در داخل ایالت زولو زندگی می‌کنند با این که زبان هوسا زبان

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 124 (2-3).

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 167.

3. Sujit Choudhry. Constitutional design for societies op, cit, p433.

مادری اکثریت رهبران حزب اصلی کشور (کنگره ملی آفریقا) و از آن جمله نلسون ماندیلا است.^۱

ششم - ماهیت فدرالی دولت

با این که قانون اساسی آفریقای جنوبی در هیچ یک از مواد خود به ماهیت فدرالی دولت اشاره نکرده است، ولی از خلال جستجوی نهادها و دستگاه‌های حکومت و حالت دوگانه مجلس قانون‌گذاری و اجراءات ویژه تعدیل قانون اساسی، می‌توان به‌خوبی دریافت که دولت آفریقای جنوبی دارای نظام فدرالی است، هرچند در برخی از حالات می‌توان آن را فدرالی ناقص یا جزئی نیز نام گذاشت.^۲

معروف است که کشورهای فدرال به طور کامل مشابه همدیگر نیستند. ما فدرال‌های متقارن داریم و فدرال‌های نامتقارن (Asymmetrical). فدرال‌های چند قومی یا چند ملیتی (Multinational) داریم و فدرال‌های غیر قومی (جغرافیایی). همچنین فدرال‌های تعاونی داریم و فدرال‌های رقابتی و... ولی در میان محققان فدرالیسم اجماع وجود دارد که فدرالیسم به طور عموم، دارای اصول و ویژگی‌های مشترک و مشخص است که می‌توان آن‌ها را چنین خلاصه کرد:

اصول فدرالیسم: خودمختاری و اصل مشارکت

منظور از خودمختاری، استقلال واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال (ایالات و مناطق) در امور مخصوص به خود است با داشتن قانون اساسی ایالتی و قوای مقننه و مجریه خاص و نظام قضایی و مالی خاص خود.^۳

۱. منبع پیشین، ص ۴۳۴.

۲. منبع پیشین، ص ۴۳۷.

۳. د. محمد عمر مولود، منبع پیشین، ص ۲۶۲-۲۸۰.

اما منظور از اصل مشارکت این است که واحدهای تشکیل‌دهنده دولت فدرال، در اتخاذ تصمیم در مرکز کشور، باید مشارکت داشته باشند از طریق مجلس قانون‌گذاری‌ای که از ایالات نمایندگی می‌کند (مجلس سنا یا مجلس ایالات و یا هر نام دیگر) و همچنین وضع شرایط خاص و اکثریت‌های خاص و بالا در تعدیل قانون اساسی فدرال.^۱

ویژگی‌های نظام فدرالی:

مهم‌ترین ویژگی‌های مشترک نظام‌های فدرالی عبارت است از: داشتن قانون اساسی مکتوب و سخت یا انعطاف‌ناپذیر؛ برتری و حاکمیت قانون اساسی بر همه دستگاه‌ها و واحدهای دولتی؛ تقسیم سطوح حکومت به دو لایه مرکزی و ایالتی و یا سه لایه با اضافه حکومت محلی؛ داشتن دو مجلس قانون‌گذاری و همچنین داشتن دادگاه خاص قانون اساسی و حل منازعات بین ایالات یا بین مرکز و ایالات از طریق این دادگاه.^۲

چنین پیدا است که تقسیم روشن صلاحیت‌ها و اختیارات بین حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و استناد این تقسیم به قانون اساسی و نه به قوانین دیگر، از خصوصیات است که دولت فدرالی را از دولت‌های غیر فدرالی متمایز می‌گرداند.^۳

واحدهای نه گانه تشکیل‌دهنده جمهوری آفریقای جنوبی که ایالت یا اقلیم نامیده می‌شوند، در امور داخلی خود از استقلال برخوردار هستند، کاملاً مشابه آنچه در اکثر دولت‌های فدرالی دیده می‌شود. بر اساس دو ماده ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون اساسی، ایالت‌ها حق دارند پارلمان ایالتی خود را داشته باشند برای تصویب قوانین خاص برای تنظیم امور ایالت و همچنین بر اساس ماده ۱۲۵ قانون اساسی، ایالات از نگاه قانون اساسی صلاحیت دارند که قوه مجریه خاص خود را داشته باشند (شورای وزیران ایالت) و از سوی دیگر ایالات بر اساس ماده ۱۴۲ صلاحیت دارند قوانین اساسی مخصوص به خود را داشته باشند.

۱. د. عصام سلیمان، الفیدرالیه و المجتمعات التعددیه و لبنان، منبع پیشین، ص ۴۰.

۲. د. محمد عمر مولود، منبع پیشین، ۲۳۹-۲۵۴.

۳. د. آب دوریا، المدخل الی العلوم السیاسیه، ترجمه نوری محمد حسین، مطبعه عصام، بغداد، ۱۹۸۸، ص ۲۶۲.

اما علی‌رغم این استقلال داخلی برای ایالات، در بسیاری از کشورهای فدرال دیگر، ایالات یک سلسله اختیارات و صلاحیت‌های دیگری نیز دارند. به عنوان مثال در آفریقای جنوبی ایالت‌ها قوه قضائیه خاص خود را ندارند و همچنین در مورد کنترل دستگاه پولیس هم صلاحیت بسیار محدود دارند^۱ و نمی‌توانند نهادهای پولیس خاص خود را تشکیل بدهند.

اما در خصوص مشارکت ایالات در امور مرکز، قانون اساسی این موضوع را به «شورای ملی ایالات» موکول کرده است. این مجلس از ایالات نمایندگی می‌کند و به منزله مجلس دوم پارلمان است ولی تشکیل این مجلس با شیوه انتصاب است نه انتخاب و اختیارات آن هم محدود است و این وضعیت باعث شده که این مجلس در سیاست‌گذاری‌های عمومی کشور تأثیر زیادی نداشته باشد.

اما در مورد تعدیل قانون اساسی باید گفت که قانون اساسی، آرای موافق اکثریت ۶ ایالت از ۹ ایالت را شرط دانسته است در مورد آن تعدیلاتی که در وضعیت ایالات تأثیر گذار باشد.^۲ ولی به طور کلی پیدا است که صلاحیت مجلس ایالات، در تعدیل قوانین اساسی تعیین کننده نیست.

از سوی دیگر در قانون اساسی، مواد دیگری است که استقلال ایالات در امور داخلی شان را محدود می‌گرداند و به مرکز و حکومت ملی حق می‌دهد که به طور مستقیم در امور ایالات دخالت کند. این حالت در ماده ۱۰۰ قانون اساسی چنین توضیح داده شده که حکومت ملی در حالاتی که برای استانداردهای اساسی ملی و وحدت اقتصادی و امنیت کشور تهدیدی را احساس کند، می‌تواند در امور ایالات مداخله کند. این ماده با این که حق مرکز را در حمایت از حقوق شهروندان در ایالات تضمین می‌کند، ولی از آن جا که این نص مخصوصاً عبارت «استانداردها یا مسایل اساسی ملی» مبهم و تفسیر بردار است و معلوم نیست که مرجع تشخیص دهنده این استانداردها یا معیارها کیست، ممکن است که این

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 206.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74.

ماده بر ضد منافع دولت ایالتی تفسیر شود و توازن لازم بین اختیارات مرکز و ایالات به نفع دولت مرکزی مختل شود.

در خصوص ویژگی‌های نظام فدرالی مثل انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی و برتری آن و همچنین چند لایه بودن حکومت، نظام قانون اساسی آفریقای جنوبی کاملاً شبیه بسیاری از کشورهای فدرال دیگر است.

به طور کلی می‌توان گفت که مظاهر و جلوه‌های فدرالیسم در بسیاری از مواد قانون اساسی آفریقای جنوبی به صورت روشن و محسوس دیده می‌شود، ولی بسیاری از آن‌ها به گونه‌ای محدود به شرایط و قیود اساسی دیگر شده است که ما را به این باور می‌رساند که بگوییم شکل دولت آفریقای جنوبی به فدرالیسم جزئی یا ناقص نزدیک است.

هفتم - سازماندهی سطوح مختلف قدرت

قانون اساسی ۱۹۹۶ قدرت را در جمهوری به سه سطح تقسیم کرده است:

۱. سطح ملی.

۲. سطح ایالتی.

۳. سطح محلی.

این سه سطح از حکومت را در سه بخش جداگانه توضیح می‌دهیم:

اول - قدرت سیاسی در سطح ملی:

قدرت دولتی در سطح ملی به سه قوه مقننه ملی و قوه مجریه ملی و قوه قضائیه تقسیم می‌شود.

الف - قوه مقننه ملی (پارلمان):

پارلمان جمهوری آفریقای جنوبی متشکل از دو مجلس است: مجلس شورای ملی و مجلس ملی ایالات. این نظام دوگانه یا دو اطاقه پارلمانی (BICAMERAL) از ویژگی‌های

متمایز بسیاری از نظام‌های پارلمانی و میکانیزم اساسی مناسب برای نمایندگی ایالات، ملیت‌ها و اتنیک‌ها در جوامع کثرت‌گرایی مثل آفریقای جنوبی است.^۱

مجلس شورای ملی دارای ۳۵۰ تا ۴۰۰ کرسی است که نصف آنان (۲۰۰ عضو) از طریق لیست حزبی در سطح ملی و نصف دیگر بر اساس لیست حزبی ایالتی انتخاب می‌شوند.^۲ نظام دو لیستی (ملی و ایالتی) برای پر کردن کرسی‌های پارلمان در اساس برای اطمینان دادن به ایالات و جوامع اتنیک و زبانی خاص موجود در ایالات و تقویت نقش آنان در پارلمان ملی است.

مدت دوره کاری پارلمان پنج سال است و همه کاندیداها برای تصاحب کرسی‌های آن بر اساس لیست احزاب تنظیم می‌شوند و نه افراد.

مجلس شورای ملی دارای صلاحیت‌های مهمی است که مهم‌ترین آن‌ها انتخاب رئیس جمهور از بین اعضای پارلمان و تعدیل قانون اساسی و پیشنهاد، وضع، تعدیل، تنفیذ و یا لغو قوانین در همه موضوعات است به شمول موضوعاتی که در جدول چهارم قانون اساسی درج شده به استثنای فقره ۲ که مشتمل است بر صلاحیت‌های مشترک بین ایالات و حکومت مرکزی و قوانین خاص مربوط به بودجه که از جانب وزیر مربوطه پیشنهاد می‌شود. همچنین مجلس شورای ملی می‌تواند اختیارات قانون‌گذاری خود -به استثنای تعدیل قانون اساسی- را به هر مجلس قانونگذاری یا هر سطح دیگری از حکومت تفویض کند.^۳

از سوی دیگر قانون اساسی رئیس مجلس شورای ملی را ملزم ساخته است که در حیات روزمره مجلس مخصوصاً در کمیسیون‌های مجلس، احزاب اقلیت را شریک گرداند و این که

1. Jessica Piompo, political parties, social demographics and decline of ethnic mobilization in south Africa, 1994-1999 in party politics, London SAGA publication VOL 61, NO, 4, 2005, p448.

2. South Africa electoral act, no, 73, 1998, Ai, 2.

3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 77.

بزرگ‌ترین حزب مخالف در مجلس را به عنوان اپوزیسیون و رهبر آن را به عنوان رهبر اپوزیسیون به رسمیت بشناسد.^۱

نظام دولت در آفریقای جنوبی به حسب مواد قانون اساسی، نظام پارلمانی است زیرا پارلمان صلاحیت‌ها و اختیارات گسترده دارد. این نوع از نظام‌های پارلمانی در جوامع کثرت‌گرا فرصت بیشتر برای کامیابی دارد زیرا نظام ریاستی با جوامع کثرت‌گرا سازگار نیست. در چنین جوامعی بسیار دشوار است که در مورد اشخاص و نمادهای ملی توافق حاصل شود و صلاحیت‌های گسترده به یک شخص که نماینده تنها یکی از بخش‌های جامعه متکثر و متنوع است، سپرده شود.

اما مجلس دوم به نام «مجلس ملی ایالات» یاد می‌شود و متشکل است از نمایندگان ۹ ایالت تشکیل دهنده جمهوری و هر ایالت ۱۰ نماینده دارد که چهار تن آنان نمایندگان خصوصی هستند که عبارتند از نخست وزیر ایالت و سه نماینده خاص دیگر و شش تن نمایندگان دایمی هستند که به تناسب حضور احزاب در پارلمان ایالتی با رعایت تأمین نمایندگی احزاب سیاسی مربوط به اقلیت‌ها، تعیین می‌شوند.^۲

اما صلاحیت‌های قانون‌گذاری مجلس ملی ایالات بر عکس مجلس شورای ملی، خیلی گسترده نیست. مطابق قانون اساسی، این مجلس تنها حق پیشنهاد قوانین را دارد، نه تعدیل یا رد قوانین را جز در مورد قوانین خاص مربوط به زمینه‌های مشخص شده در جدول چهارم قانون اساسی یا فقره ۳ ماده ۷۶ قانون اساسی که متضمن طرح‌های قانونی‌ای است که بر ایالات تأثیر می‌گذارد.^۳

مجلس شورای ملی یک نفر را از بین خود به عنوان رئیس و دو نفر را از بین اعضای خود به عنوان نائب رئیس انتخاب می‌کند. به منظور شریک ساختن همه ایالت‌ها به گونه فعال و

۱. حنان عزالعرب خالد، منبع پیشین، ص ۲۹.

۲. منبع پیشین، ص ۳۰.

مؤثر در اداره مجلس، قانون اساسی در ماده ۳/۶۴ رئیس مجلس را ملزم ساخته است که نائب دوم را به صورت دوره‌ای از میان نمایندگان همه ایالت‌ها انتخاب کند، تا ایالت‌ها به صورت دوره‌ای یک نائب از خود داشته باشند. همچنین قانون اساسی در ماده ۲/۷۰ مجلس شورای ملی را ملزم ساخته است که احزاب اقلیت را به صورت دموکراتیک در کمیسیون‌های پارلمانی شریک گرداند.

قانون اساسی در مواد ۷۴ و ۷۵ و ۷۶ و ۷۷ خود طرح‌های قوانینی را که به پارلمان ارائه می‌شود، به چهار نوع طبقه‌بندی کرده است. مسئولیت طبقه‌بندی قوانین به عهده کمیسیون خاص است که مطابق فقره ۶ ماده ۱۶۰ «کمیسیون طبقه‌بندی قوانین» نامیده می‌شود. این چهار نوع عبارت اند از:^۱

۱. طرح‌های قوانین تعدیل‌کننده قانون اساسی.
۲. طرح‌های قوانینی که تأثیری بر ایالات ندارند.
۳. طرح‌های قوانینی که بر ایالات تأثیر می‌گذارند.
۴. طرح‌های قوانین مالی.

طرح‌های قوانینی که بر ایالات تأثیر نمی‌گذارند در ماده ۷۵ قانون اساسی تنظیم شده است. این نوع از قوانین بعد از تصویب مجلس شورای ملی، به منظور رأی گرفتن به مجلس ملی ایالات احاله می‌شود. اگر مجلس ملی ایالات تأیید کرد، به رئیس جمهور جهت توشیح تقدیم می‌گردد و اگر مجلس ملی ایالات تأیید نکرد یا تعدیلاتی را پیشنهاد کرد، به مجلس شورای ملی بازگردانده می‌شود. مجلس شورای ملی صلاحیت دارد که با تأیید تعدیلات یا بدون آن قانون را تصویب کند و برای توشیح به رئیس جمهور بفرستد.

بدین ترتیب نقش مجلس ملی ایالات در این جا محدود است و تنها می‌تواند تصویب قانون را به تأخیر بیندازد بدون این که قدرت جلوگیری از تصویب آن را داشته باشد.

۱. حنان عزالعرب خالد، منبع پیشین، ص ۷۳.

اما در مورد طرح‌های قوانین تأثیرگذار بر ایالات، نقش مجلس ملی ایالات، برجسته‌تر بوده و برای تصویب آن‌ها به اکثریت خاصی نیاز است. این نوع از قوانین ممکن است توسط هر یک از هر دو مجلس ارائه شود. اگر مجلس شورای ملی آن را ارائه کند، باید برای بررسی به مجلس ملی ایالات احاله شود و هرگاه مجلس ملی ایالات موافقه کرد، به رئیس جمهور جهت توشیح تقدیم می‌گردد و اگر موافقه نکند و یا تعدیلاتی را انجام داده باشد و به مجلس ملی باز گردانده شود و مجلس ملی آن تعدیلات را رد کند، در چنین حالتی به کمیته میانجی‌گری (The mediation Committee) احاله می‌گردد. کمیته میانجی‌گری می‌تواند:^۱

۱. با طرحی که مجلس شورای ملی تصویب کرده موافقه کند.

۲. یا طرح تعدیل شده مجلس ملی ایالات موافقه کند.

۳. نسخه دیگری برای طرح ارائه کند.

هرگاه با طرح مجلس شورای ملی موافقه شود، به مجلس ملی ایالات احاله می‌گردد که اگر تأیید شد، جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد.^۲

اما اگر با طرح مجلس ملی ایالات موافقه شود، به مجلس شورای ملی احاله می‌گردد که اگر تأیید کرد جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد.^۳

اما اگر نسخه دیگری از طرح را ارائه کند، باید به مجلس شورای ملی و مجلس ملی ایالات فرستاده شود که اگر هر دو مجلس موافقه کردند، جهت توشیح به رئیس جمهور تقدیم می‌گردد. اما اگر طرح رد شود یا تعدیل گردد، این طرح بکلی کنار گذاشته می‌شود، مگر این که با اکثریت دو سوم اعضا تصویب شود.

۱. منبع پیشین، ص ۳۷.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 76.

3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 76.

اما اگر کمیته میانجی‌گری نتواند در خلال ۳۰ روز طرح جدید را تأیید کند، این طرح کنار گذاشته می‌شود مگر این که بار دیگر به مجلس شورای ملی احاله شود و دو سوم اعضا آن را تصویب کند.^۱

چنین پیدا است که مجلس ملی ایالات مطابق ماده ۷۶ قانون اساسی در تغییر طرح‌های قوانین تأثیرگذار بر ایالت‌ها نقش بیشتر دارد، ولی در عین حال در پایان، این مجلس شورای ملی است که می‌تواند این نوع از قوانین را هم تصویب کند ولی با اکثریت دو سوم اعضا.

اما طرح‌های قوانین مالی از طرف وزیر مربوطه آماده می‌شود و در ابتدا به مجلس شورای ملی و سپس به مجلس ملی ایالات ارائه می‌گردد و در مورد آن اجراءات قوانین غیر تأثیرگذار بر ایالات تطبیق می‌گردد جز این که آماده کردن طرح، تنها از طرف وزیر مربوطه صورت می‌گیرد.^۲

ب- قوه مجریه ملی:

قوه مجریه در سطح ملی متشکل از رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه و معاونان او و وزیرانش می‌باشد.

رئیس جمهور با اکثریت آرا از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌شود و در برابر پارلمان مسئول نمی‌باشد و عزل او هم امکان ندارد مگر در حالت نقض خطرناک قانون اساسی و یا ناتوان شدن از ادای وظایف. رئیس جمهور، معاونان و وزیران خود را از میان اعضای پارلمان انتخاب می‌کند، به استثنای این که رئیس جمهور صلاحیت دارد تنها دو وزیر را از افراد خارج از اعضای پارلمان انتخاب کند. رئیس جمهور همزمان نخست وزیر هم می‌باشد.

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 76.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 77.

پارلمان می‌تواند از همه وزیران سلب اعتماد کند. اما در مورد رئیس‌جمهور، سلب اعتماد مطرح نیست و پارلمان تنها با دو سوم آرا می‌تواند وی را عزل کند.^۱

قانون اساسی ۱۹۹۶ با قانون اساسی ۱۹۹۳ در این مورد تفاوت دارد که هیچ الزام قانونی را در نظر نگرفته است در مورد این که احزابی را که ۲۰ کرسی پارلمانی یا ۵٪ کرسی‌های پارلمان را کسب کرده باشند، باید در قدرت و در وزارت‌ها شریک سازند، زیرا هدف این قانون اساسی تشکیل حکومت اکثریت است نه حکومت وحدت ملی چنان که در قانون اساسی قبلی در نظر گرفته شده بود. همچنین قانون اساسی جدید بر ضرورت انتخاب معاونان رئیس از میان کتله‌هایی که بیش از ۸۰ کرسی را به دست آورده‌اند نیز تصریح نکرده است، بلکه قانون‌گذار قانون اساسی به اضافه کردن یک ضمیمه خاص در مورد احکام انتقالی اکتفا کرده است. در ضمیمه (ب) آمده است که بر رئیس‌جمهور لازم است که در مسایل مرتبط به ترکیب وزارت‌ها، مشوره معاون خود را اخذ کند، بدون این که ملزم باشد که مشوره وی را عملی سازد.^۲

قوه مجریه صلاحیت دارد که به طور مستقیم در صلاحیت‌ها و اختیارات حکومت‌های ایالتی دخالت کند هنگامی که ببیند که حکومت ایالتی از انجام تعهدات قانون اساسی خود عاجز است و یا ببیند که برای حفاظت از استانداردهای اساسی ملی یا وحدت اقتصادی یا امنیت ملی، مداخله مرکز لازم است.^۳

از مواد قانون اساسی می‌توان نتیجه گرفت که قانون اساسی ۱۹۹۳ حضور احزاب مربوط به اقلیت‌های اثنیکی و زبانی را در حکومت و شریک ساختن آنان را در حکومت وحدت ملی به صورت بیشتر و بهتر انعکاس می‌داد. اما قانون اساسی جدید بکلی به این موضوع توجه نداشته و از موقف تشکیل حکومت ملی به عنوان حکومت اکثریت حمایت کرده است.

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 86.

۲. حنان عزالعرب خالد، منبع پیشین، ص ۱۱-۲۰.

3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 100 (1,2).

دوم - قدرت سیاسی در سطح ایالتی

ایالت‌ها حق دارند که مجالس قانون‌گذاری ویژه خود را تشکیل بدهند^۱ و قوانین اساسی ایالتی را تصویب کنند^۲ و همچنین از صلاحیت‌های اجرایی در مورد تشکیل حکومت ایالتی برخوردار هستند^۳ و از طریق آن تعهدات قانونی و اساسی ایالتی خود را عملی می‌سازند.

الف - قوه مقننه ایالتی:

قوه مقننه ایالتی صلاحیت دارد مطابق مواد ۱۴۲ و ۱۴۳، قانون اساسی ایالتی را تصویب و تعدیل کند و همچنین قوانین ویژه ایالت را تصویب کند در زمینه‌هایی که قانون اساسی برای ایالات صلاحیت داده است. قانون اساسی دو نوع از اختیارات را برای مجالس قانون‌گذاری ایالتی مشخص کرده است: اولی اختیارات مشترک با پارلمان ملی است و دومی صلاحیت‌های انحصاری مجلس قانون‌گذاری ایالتی است.

صلاحیت‌های مشترک هر دو مجلس قانون‌گذاری ملی و ایالتی در ضمیمه چهارم قانون اساسی بیان شده که مسایل زیادی را شامل می‌شود و مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:^۴

۱. قوانین خاص اداره هوانوردی (بین المللی و داخلی).
۲. قوانین حمایت از مستهلک.
۳. قوانین خاص اداره امور آموزش با همه مراحل آن.
۴. سیاست زبانی.
۵. تنظیم زبان‌های رسمی مطابق ماده ۶ قانون اساسی.
۶. قوانین خاص تنظیم امور رهبری‌های سنتی مندرج در فصل ۱۲ قانون اساسی.

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 104.
2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 142, 143, 144 and 145.
3. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art, 125.
4. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 196 op, schedule 4.

۷. امور گردش‌گری.

قانون اساسی صلاحیت‌های مشترک زیادی را برای پارلمان‌های ایالتی همراه با پارلمان ملی قایل شده است مخصوصاً در مورد آنچه مربوط به سیاست زبانی و امور آموزش و زبان‌های رسمی می‌شود، ولی مطابق فقرات ۲ و ۳ ماده ۱۴۶ این قانون اساسی در حالت تعارض بین این دو نوع قوانین، قوانین ملی در اولویت هستند، در صورتی که قوانین محل تعارض به اموری مربوط باشد که نمی‌توان آن‌ها را به صورت مؤثر تنظیم کرد مگر از طریق قانون‌گذاری ملی یا این که ضرورتی موجود باشد برای تطبیق استانداردهای یگانه سیاست‌های ملی و چارچوب‌های کاری یا این که برای حفاظت از امنیت ملی یا وحدت اقتصادی، قانون‌گذاری ملی ضرورت داشته باشد و یا این که آن موارد تعارض به منافع یا اقتصاد یا امنیت ایالت دیگر و یا وضعیت صحت و بهداشت در آن ایالت و یا همه کشور به طور کل صدمه بزند.

اما در حالت عدم وجود شرایط مندرج در فقرات ۲ و ۳ ماده ۱۴۶ چنان که در فقره ۵ آن ماده آمده است، اولویت با قوانین ایالتی است.

در ضمیمه پنجم قانون اساسی قانون‌گذار مجموع صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان ایالتی را برشمرده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:^۱

۱. قوانین مربوط به امور فرهنگی ایالتی.

۲. قوانین خاص مربوط به ورزش در ایالت و پلان‌گذاری‌های ایالتی و امور ترافیک ایالتی.

ب- قوه مجریه یا حکومت ایالتی:

ایالت‌ها حق دارند که حکومت ایالتی خود را تشکیل بدهند که مشتمل است بر نخست وزیر ایالت که با آرای اکثریت پارلمان ایالتی انتخاب می‌شود و همچنین هیأت اجرایی

وزیران. حکومت ملزم به تطبیق قانون اساسی ملی و قانون اساسی ایالتی و قوانین عادی ایالتی در داخل قلمرو ایالت است.

به خاطر توسعه مشارکت سیاسی احزاب اقلیت، قانون‌گذار قانون اساسی، در باره میکانیزم تشکیل حکومت ایالتی با اضافه کردن ضمیمه (C) به ماده ۱۳۲ قانون اساسی، یک تعدیل را انجام داده است. در این ضمیمه تحت عنوان حکومت وحدت ملی در ایالت‌ها آمده است: هیأت اجرایی ایالت لازم نیست که از بیشتر از ۱۰ عضو تشکیل شود و لازم است آن احزابی که بیش از ۱۰ کرسی در پارلمان ایالتی دارند و مایلند که به حکومت ملی بپیوندند، در هیأت اجرایی (شورای وزیران ایالت) با یک یا چند عضو شریک ساخته شوند.^۱

این ضمیمه هرچند در باب خاص احکام انتقالی آمده است، ولی اجازه می‌دهد که احزاب مربوط به اقلیت‌ها در اداره امور ایالتی مشارکت بیشتر پیدا کنند و حکومت‌های ایالتی ملزم هستند که حکومت‌های وحدت ملی ایجاد کنند و نه حکومت‌های مبتنی بر اکثریت. چنین پیدا است که سیاست قانون‌گذار قانون اساسی در آفریقای جنوبی این هدف را دنبال می‌کرده که از نگرانی‌ها و هراس‌های اقلیت‌ها و جوامع کثرت‌گرا بکاهد و آنان را در اداره امور حکومت‌های ایالتی شریک گرداند مخصوصاً بعد از این که قانون اساسی ملی فقره خاص قانون اساسی انتقالی ۱۹۹۳ در مورد تشکیل حکومت وحدت ملی را تعدیل کرد و ایجاد حکومت را بر اساس اکثریت در نظر گرفت و نه بر مبنای توافق. بدین ترتیب به عوض دور ساختن احزاب اقلیت‌ها به عنوان نماینده اتنیک‌ها و اقوام کوچک از ترکیب حکومت ملی، مشارکت آنان را در چارچوب حکومت‌های ایالتی جایگزین ساخته است.

هشتم - تعدیل قانون اساسی

شیوه تعدیل قانون اساسی و مرجع ویژه اجراءات تعدیل، یکی از مسایل کلیدی در قوانین اساسی مربوط به جوامع کثرت‌گرا است. قانون اساسی به طور معمول یکی از قوی‌ترین

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996, op, ANNEXURE c.

ضمانت‌هایی است که جوامع اقلیت به وسیله آن، حمایت از حقوق خود در مقابل اکثریت را مطالبه دارند، زیرا گروه اکثریت ممکن است قانون اساسی را مطابق منافع خاص خود و بر ضد منافع جامعه اقلیت تعدیل کند. از این رو شیوه تعدیل قانون اساسی و لزوم اکثریت خاص برای تعدیل آن و حمایت از بندهای اساسی مخصوص کثرت‌گرایی اجتماعی در برابر شیوه‌های سنتی تعدیل، از ضمانت‌هایی است که جوامع کوچک در داخل جوامع بزرگ‌تر، خواستار آن هستند.

قانون اساسی آفریقای جنوبی بین بخش‌های مختلف قانون اساسی و شیوه‌ها و نسبت‌های متفاوت برای تعدیل، تفکیک قایل شده است به ترتیب ذیل:

۱. برای تعدیل ماده اول قانون اساسی که مخصوص نظام حکومتی دموکراتیک و حاکمیت قانون و عدم تبعیض بین شهروندان جمهوری است، نسبت خیلی بلندی از اکثریت در نظر گرفته شده است. تعدیل این ماده می‌طلبد که ۷۵٪ اعضای مجلس شورای ملی و ۶ ایالت از ۹ ایالت در مجلس ملی ایالت‌ها موافقه کنند.^۱

۲. تعدیل مواد مندرج در فصل دوم تحت عنوان منشور حقوق که مواد تأسیسی تضمین‌کننده آزادی دینی، تشکیل گروه‌های فرهنگی و تنظیم آموزش با زبان‌های رسمی و مانند آن است، با موافقه دو سوم اعضای مجلس شورای ملی و ۶ ایالت از ۹ ایالت تشکیل دهنده در مجلس ملی ایالات، صورت می‌گیرد.^۲

۳. برای تعدیل مواد مربوط به تغییر مرزهای ایالت‌ها یا احکام مرتبط به مسائل ایالتی، موافقه اکثریت دو سوم مجلس شورای ملی لازم است با موافقه مجلس ملی ایالات با نسبتی که از ۶ ایالت از ۹ ایالت کمتر نباشد.^۳

۴. به منظور حمایت ویژه از ایالت‌ها در برابر تعدیلاتی که به زیان آن‌ها است، قانون‌گذار در حالتی که تعدیل قانون اساسی به منافع یا وضعیت یک یا چند ایالت معین مربوط باشد،

۱. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74 (1).

۲. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74 (2).

۳. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74 (3).

موافقه پارلمان ایالتی قبل از موافقه مجلس ملی ایالت‌ها را شرط دانسته است، بدین معنی که مجلس ملی ایالت‌ها نمی‌تواند قبل از موافقه پارلمان ایالتی با این نوع تعدیلات موافقه کند.^۱

۵. اما اگر تعدیلات به موارد مختص به ایالت‌ها ارتباط نداشته باشد، مجلس شورای ملی با اکثریت دو سوم تصویب می‌کند و موارد تعدیل صرفاً برای بحث به پارلمان‌های ایالت‌ها و مجلس ملی ایالت‌ها ارائه می‌شود، بدون این که موافقه آن‌ها شرط تصویب باشد.^۲

از مواد مربوط به تعدیل قانون اساسی چنین استفاده می‌شود که قانون‌گذار آفریقای جنوبی تلاش کرده است که اکثریت خاصی را در نظر بگیرد در تعدیل موضوعاتی که مرتبط است به نظام حکومتی دموکراتیک، زبان آموزش، حقوق گروه‌های فرهنگی و زبانی و اختیارات و مرزهای ایالت‌ها، اما در همه حالات و در آنچه که به حقوق زبانی گروه‌های قومی و اثنیکی و نژادی مربوط می‌شود، موافقه اکثریت دو سوم را در تعدیل کافی دانسته و برای این گروه‌ها حق وتو یا هر میکانیزم اساسی دیگر برای حمایت از حقوق آنان را در نظر نگرفته است. در ضمانت‌های مخصوص به حقوق اقلیت‌ها تبعیت از اصل اقلیت و اکثریت کافی نیست زیرا اکثریت معمولاً به نفع اقلیت‌ها کار نمی‌کند و از طرف دیگر مسایل اساسی نباید تابع موافقه اکثریت باشد. از این رو ما بر این باور هستیم که قانون‌گذار آفریقای جنوبی در حمایت از حقوق اقلیت‌ها زیاد موفق نبوده است.

از سوی دیگر دیده می‌شود که سیاست قانون‌گذار اساسی در آفریقای جنوبی در موضوع تعدیل قانون اساسی از یک شیوه بسیار رایج در تعدیل قوانین اساسی اجتناب کرده است که عبارت است از رفراندوم یا همه پرسی. پیدا است که قانون‌گذار اساسی خواسته از ایجاد شکاف‌ها در جامعه پرهیز کند و جامعه و واحدهای متعدد تشکیل دهنده آن را از وارد شدن به طور مستقیم در پروسه تعدیل قانون اساسی مانع شود و این سیاستی است که آن را در جوامع کثرت‌گرایی که دارای نقاط زیاد انقسام و اختلاف هستند، صایب

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74 (8).

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 74 (5).

می‌دانیم، زیرا فراندومها تفرقه و عدم توافق بین افراد جامعه را افزایش می‌دهد و اختلافات در میان بخش‌های مختلف را عمیق‌تر می‌گرداند.

نهم - نظام انتخاباتی

نظام‌های انتخاباتی در شیوه تشکیل پارلمان‌ها و حکومت‌ها بسیار تأثیر گذار هستند. اختلاف در نظام‌های انتخاباتی بازتاب شرایط سیاسی، اجتماعی و تاریخی جوامع است و از این رو در طراحی نظام‌های انتخاباتی موفق، قبل از هر چیز لازم است که شرایط جامعه مورد نظر و اهداف مورد انتظار از نظام انتخاباتی مورد مطالعه قرار گیرد. نظام‌های انتخاباتی اگر به صورت درست و موفق طراحی شوند، نقش بسیار بزرگی در تشویق همه گروه‌های قومی، زبانی و دینی به مشارکت در پروسه سیاسی ایفا می‌کنند و همچنین بر عکس، اگر درست طراحی نشوند این گروه‌ها را از مشارکت در حیات سیاسی دور می‌سازند.^۱

نظام انتخاباتی مورد عمل در آفریقای جنوبی نظام «نماینده‌گی تناسبی» است با یک حوزه انتخاباتی در سطح کشور و از طریق لیست بسته. نظام تناسبی -چنان که معروف است- به افزایش نمایندگی احزاب و جوانب مختلف در پارلمان منجر می‌گردد. این نوع از نظام‌های انتخاباتی با جوامع کثرت‌گرای دارای اقلیت‌های زبانی و اتنیکی متعدد، سازگارتر و مناسب‌تر است، زیرا با این نظام اقلیت‌ها می‌توانند نمایندگان خود را به پارلمان برسانند که در نتیجه از به حاشیه رفتن آن‌ها در قدرت سیاسی جلوگیری می‌شود.^۲

نظام انتخاباتی مورد عمل در دوره قبل از قانون اساسی ۱۹۹۳ نظام «پیروز نخست» یا «نخست‌گزینی» بود، ولی بعد از سقوط نظام آپارتاید و مشارکت همه جوامع سیاه و رنگین‌پوستان و سفیدها در پروسه سیاسی، قانون‌گذار قانون اساسی (۱۹۳۳ و ۱۹۹۶) این نظام را برگزید و از محسنات این گزینش، خلق فضای مناسب برای مصالحه فراگیر بین همه

1. Sujit Choudhry. Constitutional design for societies op, cit, p69.

۲. منبع پیشین، ص ۴۰۹-۴۳۳.

جوانب است از طریق مشارکت دادن همگی در پروسه سیاسی و کاهش دادن میزان تنش و خشونت در کشور.^۱

گزینش نظام انتخاباتی تناسبی در قانون اساسی ۱۹۹۶ به صراحت ذکر شده است.^۲ ذکر نوع نظام انتخاباتی در مواد قانون اساسی، اهمیتی را که قانون‌گذار قانون اساسی به این نظام قایل است انعکاس می‌دهد، چون به طور معمول در اکثر قوانین اساسی کشورها نوع نظام انتخاباتی ذکر نمی‌شود و تنظیم آن به قانون عادی احاله می‌گردد. اما قرار گرفتن این نظام به عنوان جزء نصوص قانون اساسی و گزینش و تطبیق آن برای همه انتخابات‌های کشور در سطوح ملی، ایالتی و محلی، اشاره روشنی است به اهمیت این نظام انتخاباتی در تشویق مشارکت و نمایندگی همه طیف‌ها و اتیک‌های جامعه در پروسه سیاسی.

از سوی دیگر قانون انتخابات آفریقای جنوبی تا سال ۱۹۹۴ نظام انتخاباتی نمایندگی تناسبی را انتخاب کرده بود ولی در عین حال برای ورود به پارلمان یک نصاب خاص یا محدودیتی را نیز در نظر گرفته بود که عبارت بود از کسب حداقل ۵٪ آرا بدین معنی که اگر حزبی کمتر از ۵٪ آرا را کسب می‌کرد، نمی‌توانست وارد پارلمان شود و از لیست حذف می‌گردید. ایجاد این محدودیت یعنی کسب یک حد مشخصی از آرا برای ورود به پارلمان، فرصت ورود به پارلمان را برای اقلیت‌ها و گروه‌های زبانی، نژادی و اتنیک‌های کاهش داده و آنان را مجبور می‌ساخت که در انتخابات یا اصلاً اشتراک نکنند و یا این که در نتیجه یک معامله با گروه‌های اکثریت، رأی خود را به نفع احزاب و لیست‌های دیگر استعمال کنند، در حالی که معمولاً در این نوع معامله‌ها جانب متضرر، اقلیت‌ها هستند، اما این محدودیت در قانون اساسی ۱۹۹۴ لغو شد که در نتیجه آن همه احزاب به عنوان نماینده گروه‌های اتنیک‌های زبانی و سیاسی مختلف، می‌توانند در پارلمان حتی با داشتن کمتر از ۱٪ آرا هم نماینده داشته

۱. آندرو رینولدز و آخرون، انواع النظم الانتخابیه، ترجمه کریستینا خوشابا بتو، مؤسسه کربانی للبحوث و النشر، اربیل، ۲۰۰۷، ص ۱۱۹.

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 46 (1) and 105 (1).

باشند و این حالت در مقایسه با نظام انتخاباتی پیشین، فرصت‌های زیادی را برای نمایندگی گروه‌های زبانی، اتنیک و نژادی در پارلمان فراهم می‌سازد.^۱

قانون انتخابات در سال ۱۹۹۳ حکومت را ملزم می‌ساخت که به احکام قانون اساسی ۱۹۹۳ متعهد باشد و همه احزابی را که ۵٪ کرسی‌های پارلمان را در اختیار دارند و یا بیش از ۲۰ کرسی را به دست آورده باشند، در حکومت با داشتن یک وزیر یا بیشتر، به تناسب آرا و کرسی‌ها شریک گرداند.^۲ این نظام بدان جهت در نظر گرفته شده بود که بیشترین تعداد ممکن از جوانب و گروه‌های سیاسی و نژادی در پارلمان مشارکت داشته باشند و چنین پیدا است که در طراحی این حکم قانون اساسی در مورد نظام انتخاباتی و تأکید بر مشارکت هرچه بیشتر همه جوانب و گروه‌ها در پروسه سیاسی، اوضاع متشنج سیاسی آن زمان و خشونت گسترده در کشور بین گروه‌های مختلف، نقش بارز داشته است. اما بعد از این که کشور به مرحله صلح و ثبات قدم گذاشت، دیده می‌شود که قانون جدید انتخابات یعنی قانون شماره ۷۳ مصوب ۱۹۹۸، آن بندهای قبلی را کنار گذاشته و در مطابقت با نصوص قانون اساسی ۱۹۹۶، تنها بر ابقای نظام انتخاباتی نمایندگی متناسب، بدون اشاره به تعهد مشارکت دادن همه احزاب در حکومت، اکتفا کرده است.

دهم - نهادهای برخاسته از قانون اساسی برای حمایت از دموکراسی

ماده ۱۸۱ قانون اساسی تحت عنوان «نهادهای دولتی حامی دموکراسی قانون اساسی» از نهادهایی نام برده است که مستقل بوده و از هیچ مقامی تبعیت نمی‌کنند جز از قانون اساسی. هدف اصلی قانون این است که از دموکراسی برخاسته از قانون اساسی در کشور حمایت شود. این نهادها عبارت هستند از: دادستانی، کمیسیون حقوق بشر آفریقای جنوبی، کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبانی، کمیسیون برابری جنسیتی، محاسبات عمومی و کمیسیون انتخابات.

۱. منبع پیشین، ص ۴۳۵.

۲. حنان عزالرب خالد، منبع پیشین، ص ۳۶.

تعدادی از این نهادهای مستقل مانند دادستان کل و کمیسیون حقوق بشر و کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبانی، با تنظیم وضعیت حقوقی و قانونی جوامع و اتنیک‌های مختلف و تقویت آن‌ها رابطه مستقیم و غیر مستقیم دارد، ولی صلاحیت‌ها و اختیارات این نهادها از قوت زیادی برخوردار نیست. به عنوان مثال صلاحیت کمیسیون تقویت و حمایت از حقوق جوامع فرهنگی، دینی و زبان^۱ محدود است به مراقبت، تحقیق، آگاهی‌دهی، توصیه و فشار. این بدان معنی است که این کمیسیون هیچ قدرت اداری قوی در اختیار ندارد که هدف خود یعنی تقویت حقوق جوامع را عملی بسازد. البته این کمیسیون همچنان یک نیروی حامی معنوی برای تحقق آن اهداف شمرده می‌شود.

یازدهم - حق تعیین سرنوشت

قانون اساسی تصریح کرده است: «حق کل مردم آفریقای جنوبی برای تعیین سرنوشت، همانطور که در قانون اساسی منعکس شده است، مانع از به رسمیت شناختن حق تعیین سرنوشت هر جامعه‌ای که دارای میراث فرهنگی و زبانی مشترک است، در محدوده هر واحد جغرافیایی از قلمرو جمهوری، یا به هر طریق دیگری که توسط قوانین ملی تعیین شده است، نیست.»^۲

اعتراف به حق تعیین سرنوشت برای هر جامعه تمدنی یا زبانی در قانون اساسی یکی از مسایل مهمی است که به ندرت در قوانین اساسی تصریح می‌شود، زیرا این حق، حق تجزیه یا جدایی و ایجاد کشور مستقل دیگر را نیز شامل می‌شود که اغلب کشورها مخالف آن هستند. چنین پیدا است که آوردن این متن در قانون اساسی آفریقای جنوبی، به خاطر راضی ساختن اقلیت سفیدپوستان است و این که به آنان اطمینان بدهد که ایجاد یک کشور مخصوص به خودشان امکان دارد.

1. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 85 (2).

2. The Constitution of the Republic of South Africa, 1996 Art 235.

ولی از خلال تحلیل این نص می‌توان فهمید که اندیشه تعیین سرنوشت که در قانون آمده در عمل غیر قابل تطبیق است، زیرا قانون‌گذار منظور خود را از اصطلاح مبهم «حق تعیین سرنوشت» مشخص نکرده است و اجراءات لازم برای تحقق این حق را هم توضیح نداده است. همچنین پیوند دادن امکان تحقق حق تعیین سرنوشت به صورت تجزیه یا جدایی از جمهوری، به قوانین ملی، تحقق این حق را در عمل با مانع مواجه می‌سازد، زیرا امکان ندارد قوانین ملی زمینه تحقق آن را تسهیل کند، چون گروه‌های متقاضی این حق، در پارلمان ملی اقلیت هستند. از این رو این نص قانون اساسی تنها یک حمایت معنوی است و در عمل اجرای آن امکان پذیر نیست.

نتیجه‌گیری

با ارائه مهم‌ترین مواد قانون اساسی مربوط به پدیده کثرت‌گرایی اجتماعی در آفریقای جنوبی می‌توان محتوای مطالب را به ترتیب ذیل فشرده ساخت:

۱. قانون اساسی موقت سال ۱۹۹۳ که اولین قانون اساسی بعد از پایان رژیم آپارتاید در کشور بود، در حکومتداری بسیاری از جوانب توافقی و مشارکت همگانی را در برداشت مخصوصاً آنچه به ملزم ساختن حکومت به تشکیل حکومت وحدت ملی و شریک ساختن اکثریت جوانب و گروه‌های متعدد در حکومت، ارتباط داشت.

۲. فدرالیسم، اندیشه مسلط بر اصول ۳۴ گانه و بر مباحثات مجلس مؤسسان قانون اساسی بود، ولی حزب اصلی و بزرگ در کشور ANC یا حزب کنگر ملی آفریقا مخالف این اندیشه بود، آن هم به این دلیل که شیوه جداسازی ولایات یا جدایی بین ایالات، میراث نظام آپارتاید است. این حزب علاقه‌مند بود که به خاطر توسعه گسترده اقتصادی و اجتماعی باید یک قدرت مرکزی قوی بنیان نهاده شود.

۳. از خصوصیات دیگر قانون اساسی جدید دعوت به «ملت واحد» در آفریقای جنوبی (ماده ۱) و شهروندی واحد و مشترک آفریقای جنوبی (ماده ۳) است. این قانون از ذکر بنیاد

قومی یا نژادی برای کشور و ملت اجتناب ورزیده و بر ساختن ملت واحد و شهروندی واحد به عنوان مبنای دولت‌سازی و جامعه‌سازی در آفریقای جنوبی تأکید ورزیده است.

۴. این قانون کثرت‌گرایی و تنوع‌زبانی، فرهنگی و دینی و احترام به آن و حمایت از آن را به رسمیت شناخته است، ولی علی‌رغم این اعتراف رسمی و صریح به وجود کثرت و تنوع، در عمل تنها به ابعاد فرهنگی و زبانی تنوع اکتفا ورزیده است و به ایجاد سازوکارها و میکانیزم‌های سیاسی و نهادی با صلاحیت که این تنوع و تعدد را بازتاب دهد نپرداخته است و اندیشه ساختن نهادهای سیاسی و حقوقی بر مبنای غیر اتنیکی و غیر زبانی، اندیشه مسلط در میان واضعان قانون اساسی بوده است.

۵. قانون‌گذار قانون اساسی در آفریقای جنوبی تلاش کرده که بین دو گرایش، نوعی از توازن را ایجاد کند: ۱- خواسته‌ها و مطالبات جوامع نژادی و زبانی مبنی بر وضع میکانیزم‌های قانون اساسی برای مشارکت آنان در قدرت. ۲- گرایش رایج مبنی بر عدم ایجاد میکانیزم‌های سیاسی قانون اساسی بر اساس نژادی و زبانی در کشور. قانون اساسی برای ایجاد توازن بین این دو گرایش اولاً در متن قانون به صراحت حکومت‌های ایالتی را ملزم ساخته است که احزاب اقلیت را در حکومت‌ها شریک سازند و ثانیاً حکومت ملی مرکزی را از چنین تعهدی آزاد گذاشته است و بر چنین الزامی تصریح نکرده است. به عبارت دیگر قانون اساسی به حکومت در سطح ایالتی و منطقه‌ای، رعایت ماهیت کثرت‌گرایی و تنوع را الزامی ساخته است، اما حکومت ملی را از چنین کثرت‌گرایی و گرایش توافقی دور نگه داشته است.

۶. نظام انتخاباتی در آفریقای جنوبی از طریق نظام اکثریت تناسبی، مشارکت سیاسی را تشویق کرده و فرصت ایجاد نمایندگی برای همه نیروهای سیاسی به شمول احزاب کوچک را فراهم ساخته است و به همین جهت هیچ نصاب خاص و داشتن نسبت معین رأی برای ورود به پارلمان را شرط ندانسته است و از کار گرفتن نظام سهمیه‌بندی کرسی‌ها (نظام کوتا) هم اجتناب کرده است. نظام نمایندگی تناسبی، در ایجاد فضای مناسب برای مشارکت

گسترده سیاسی و کامیاب شدن پروسه مصالحه فراگیر در کشور، نقش بسیار مثبت داشته است.

۷. در آفریقای جنوبی تشکیل ایالت‌ها و ترسیم مرزهای ایالات هم بر اساس غیر اتنیکی صورت گرفته است و تنها دو ایالت از ۹ ایالت دارای اکثریت زبانی هستند. همچنین منازعات مرزی و جغرافیایی بین ایالات و مناطق هم کاملاً بر اساس غیر اتنیکی حل و فصل می‌گردد و تنها بر اساس داده‌های اقتصادی و توسعه‌ای و اداری تصمیم گرفته می‌شود.

مبحث دوم

سازماندهی قانون اساسی برای تنوع و کثرت‌گرایی اجتماعی در بلژیک

بلژیک از کشورهایی است که از ترکیب قومی و مذهبی متعدد و متکثر برخوردار است. قانون اساسی این کشور مدل فدرالی را برای تنظیم روابط بین واحدهای تشکیل دهنده مختلف کشور در نظر گرفته است. علی‌رغم این که برپایی نظام فدرالی در بلژیک به طور صریح در قانون اساسی سال ۱۹۹۴ این کشور ذکر شده است، ولی آغازین گرایش‌ها به سوی فدرالیسم و به رسمیت شناختن تعدد و تنوع، به اواخر دهه ۶۰ قرن گذشته باز می‌گردد.

مطلب اول

ایجاد نظام فدرالی در بلژیک

برای بیان تجربه ایجاد نظام فدرالی در بلژیک، این مطلب را در چند قسمت توضیح

می‌دهیم:

قسمت اول - اجزا و مؤلفه‌های جامعه بلژیک

بلژیک در آغاز تکوین و پیدایش خود با دو قوم (ملیت) اصلی یعنی قوم فلامانکی (فلاندری) هلندی‌زبان و قوم والونی فرانسوی‌زبان و همچنین اقلیت آلمانی‌زبان در شرق کشور ایجاد گردید. البته قبل از کنفرانس وینا در سال ۱۸۱۵ کشور مستقلی به نام بلژیک وجود نداشته است و این سرزمین تحت تسلط اسپانیا و اتریش و اخیراً هم فرانسه قرار داشت. بعد از جنگ‌های ناپلئون و بعد از کنفرانس وینا، آنچه اکنون به نام بلژیک یاد می‌شود، تحت حاکمیت ویلیام پادشاه اراضی پست یا سفلی (هلند) قرار گرفت و کشوری به عنوان حایل، بین هلند و فرانسه، تشکیل گردید، ولی بلژیکی‌ها در سال ۱۸۳۰ بر ضد حاکمیت هلند قیام کردند و بعد از مذاکرات بین‌المللی بین قدرت‌های بزرگ اروپایی آن زمان (بریتانیا، فرانسه، اتریش، روسیه و آلمان) توافقنامه‌ای به نام معاهده ۱۸ ماده‌ای منعقد شد که به موجب آن استقلال بلژیک به رسمیت شناخته شد و مانند سوئیس به عنوان یک کشور بی‌طرف معرفی گردید.^۱

مسائل استراتژیک منطقه عاملی بود که بریتانیا و آلمان را واداشته بود که بین فرانسه و اراضی پست یا سفلی (هلند) اول یک کشور حایل و بعد هم بی‌طرف ایجاد کنند. ترس از سیطره فرانسه حتی بعد از شکست ناپلئون از دلایل اصلی‌ای بود که کشورهای اروپایی را وادار ساخت کشور بلژیک را با مرزهای کنونی آن ایجاد کنند و از امیر لیوپولد دوساکس از خاندان ساکسون آلمانی دعوت کنند و وی را پادشاه بلژیک بسازند. اولین قانون اساسی بلژیک در فبروری ۱۸۳۱ تصویب شد.^۲

بلژیک از دو قوم (ملیت) اصلی تشکیل شده است که عبارتند از: ۱- فلامانک (fleming) که در بخش شمالی کشور زندگی می‌کنند و از نگاه دموگرافی و جغرافیایی به جنوب هلند مرتبط هستند. ۲- قوم والون (wallon) که در بخش جنوبی کشور زندگی می‌کنند و از نگاه

۱. د. نورالدین حاطوم، تاریخ الحركات القومية، ج ۲، دارالفکر الحدیث، لبنان، ۱۹۹۶، ص ۶۴-۶۵.

۲. منبع پیشین، ص ۹۲.

دموگرافی و جغرافیایی به شمال فرانسه مرتبط هستند. هر یک از دو جامعه فلامانکی و فرانسوی به صورت مستقل و در مناطق جغرافیایی کاملاً جدا از همدیگر زندگی می‌کنند مگر در بروکسل پایتخت که همه آنان حضور دارند. این تقسیم جغرافیایی باشندگان و مناطق، کمک زیادی کرد که ایالت‌های جداگانه بر اساس مؤلفه‌های زبانی و نژادی تشکیل شوند. فلامانکی‌ها ۵۸٪ جامعه بلژیک را تشکیل می‌دهند و والونی‌ها ۳۱٪ را و ۱۱٪ دیگر هم یا مختلط است و یا از ملیت‌های دیگر.^۱

از نگاه زبانی در بلژیک سه زبان رسمی وجود دارد. دو زبان زیادتر رایج هستند و سومی کمتر. ۵۹٪ بلژیکی‌ها از گویشوران زبان هلندی و ۴۰٪ هم گویشوران زبان فرانسوی و ۱٪ هم گویشوران زبان آلمانی هستند.^۲

سطح سومی از تکثر و تنوع نیز در جامعه بلژیک وجود دارد که عبارت است از تنوع مذهبی. کاتولیک‌ها ۷۵٪ و پروتستانت ۲۵٪ از نفوس بلژیک را تشکیل می‌دهند.^۳

چنین پیدا است که تنوع و تقسیمات در بلژیک بیش از یک سطح را در بر می‌گیرد. بین این سه سطح از تعدد و تنوع، تقاطع هم وجود دارد، زیرا گویشوران هلندی از ملیت فلامانک هستند که بین خود بازهم از نگاه مذهبی به پروتستانت و کاتولیک تقسیم می‌شوند، چنان که کاتولیک‌های والونی گرایش‌های تند سیکولاریستی دارند.^۴

قسمت دوم - حرکت به سوی تدوین قانون اساسی فدرال

والونی‌ها از آغاز تأسیس کشور در سال ۱۸۳۰ بر حیات سیاسی و اقتصادی کشور تسلط یافتند و نخبگان والون که به زبان فرانسوی سخن می‌گفتند، کوشش می‌کردند که الگوی دولت-ملت را که در اروپا به طور عموم و در فرانسه به طور خاص رایج بود، در بلژیک نیز

1. CIA THE WORLD FACT BOOK 2002, BELGIUM.

۲. منبع پیشین.

۳. منبع پیشین.

۴. موریس دوفرجه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوری، منبع پیشین، ص ۲۷۹-۲۸۰.

حاکم بسازند و بلژیک را تک‌ملتی بسازند ولی فلامانکی‌های هلندی زبان از اواسط قرن ۱۹ در مقابل این نوع تلاش‌ها مقاومت کردند و خواستند بلژیک، دولت دو زبانه و دو ملیتی باشد.^۱ در هنگامه تسلط والونی‌ها بر حکومت کشور (۱۸۳۰-۱۹۷۰) نقش زبان و فرهنگ فرانسوی نیز برجسته شد^۲ و این منجر شد به این که حرکت‌هایی با مطالبه تغییر نظام سیاسی و تغییر قانون اساسی ظهور کنند.

از سال ۱۹۶۳ کشور به سوی به رسمیت شناخته شدن تعدد زبانی حرکت کرد. در همان سال قانون زبان‌ها به تصویب رسید که بلژیک را به مناطق زبانی با صلاحیت‌های اداری تقسیم کرد. ولی تغییر واقعی به سوی تعدد فرهنگی و تنوع جوامع در بلژیک با تعدیل قانون اساسی در سال ۱۹۷۰ آغاز شد که به موجب آن بلژیک به چهار منطقه زبانی تقسیم گردید:^۳ منطقه فلامانکی، منطقه فلاندری، منطقه آلمانی‌زبان و منطقه دو زبانه بروکسل پایتخت. (ماده ۱۰۷) برای این مناطق زبانی، صلاحیت‌های گسترده‌ای داده شد مثل تصویب قوانین خاص در زمینه زبان، آموزش و فرهنگ.^۴ به موجب این تعدیل، بلژیک به سه منطقه اقتصادی تقسیم شد: فلاندر، والون و بروکسل. برای این مناطق صلاحیت داده شد که در مسایل مربوط به توسعه اقتصادی و محیط زیست و تعیینات و خدمات، قانون وضع کنند، بدون این که در مسایل زبانی و آموزشی صلاحیت وضع قانون داشته باشند.^۵

در سال ۱۹۸۰ تعدیل دیگر در قانون اساسی بلژیک انجام شد که به موجب آن با تعدیل ماده ۳ قانون اساسی، کشور به سه جامعه فرهنگی (هلندی، فرانسوی و آلمانی) تقسیم شد و برای هر یک از این سه جامعه، شورای فرهنگی تشکیل گردید. دو شورای هلندی و فرانسوی

1. Daniel Beland & ANDRE Lecours, feudalism nationalism and social policy, REGNAL and Federal studies, 17, (4) p408.

2. Lefevre, J. A Nationalism Linguistic and identification linguistic, The case of belguim, international journal of the sociology of languages, p 37-58.

۳. د. خالد قبانی، منبع پیشین، ص ۱۷۸.

۴. آرنه لیبهارت، منبع پیشین، ص ۱۵۱.

5. Van Gervan Federalism in the us and Europe, op, cit, p12

صلاحیت یافتند که برای خود احکامی را در مسایل فرهنگی تصویب کنند که حکم قانون را داشته باشد.^۱

با این تعدیلات پیاپی، بلژیک به تدریج به سوی فدرالیسم گرایش یافت و از نظام متمرکز که والون‌ها از آغاز تأسیس کشور با آن روش حکومت کردند فاصله گرفت.

در سال ۱۹۹۴ قانون اساسی جدید بلژیک به تصویب رسید که به موجب آن بلژیک به دولت فدرالی تبدیل شد و اصول جدیدی برای اداره و مدیریت تنوع قومی و مذهبی در کشور وضع گردید که در سطور بعدی توضیح خواهیم داد.

مطلب دوم

سازماندهی قانون اساسی برای کثرت‌گرایی جامعه بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴

قانون اساسی سال ۱۹۹۴ نقطه اوج حرکت تعدیلات قانون اساسی بود که در بلژیک از سال ۱۹۷۰ آغاز شده بود و همچنین نقطه اوج حرکت‌های سیاسی مخصوصاً فلامانکی بود که خواستار حقوق فرهنگی، زبانی و سیاسی برای ملیت‌های بزرگ بلژیک و مشارکت وسیع‌تر آنان در اداره کشور بودند. بلژیک بر اساس این قانون اساسی با سطوح متعدد حکومتی، به دولت فدرالی تبدیل شد و همچنین قوای مجریه و مقننه نیز بین دو ملیت بزرگ تقسیم شدند و میکانیزم‌های خاص قانون اساسی برای حمایت و تداوم این تقسیم وضع گردید. موضوعات مرتبط به این مطلب را در قسمت‌های ذیل توضیح می‌دهیم.

قسمت اول - ماهیت دولت

بلژیک کشور فدرال شمرده می‌شود، زیرا ماده اول قانون اساسی بر ماهیت فدرالی شکل دولت تصریح می‌کند. ماهیت فدرالی دولت بلژیک از سایر فدراسیون‌ها از این جهت متمایز است که این دولت فدرالی تنها از اتحاد ایالات و دولت‌های کوچک ایالتی و منطقه‌ای تشکیل

نشده، چنان که در بسیاری از دولت‌های فدرالی دیگر رایج است، بلکه این جا در کنار ساختارهای سنتی فدرالی، طرز دیگری از مؤلفه‌های تشکیل دهنده فدرال نیز وجود دارد که جوامع زبانی نامیده می‌شود.

از این رو نظام فدرالی بلژیک از سه منطقه تشکیل شده: منطقه والون با اکثریت فرانسوی، منطقه فلاندر با اکثریت هلندی و منطقه بروکسل که مختلط است.^۱ همچنین از سه جامعه زبانی تشکیل شده: فرانسوی و هلندی و آلمانی.^۲ همچنین شامل چهار منطقه زبانی است: منطقه فرانسوی زبان، منطقه هلندی زبان، منطقه دو زبانه بروکسل و منطقه آلمانی زبان.^۳ این مناطق و جوامع صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی گسترده‌ای دارند زیرا پارلمان‌ها و مقامات اجرایی خاص خود را دارند که صلاحیت‌های تعیین شده خود را مطابق قانون اساسی اعمال می‌نمایند.

تشکیل نظام فدرالی بر اساس بیش از یک نوع از نهادها و مؤلفه‌ها (جوامع و مناطق) یک امر غریب و غیر معمول در سایر کشورهای فدرالی جهان به نظر می‌رسد، ولی در بلژیک همه این‌ها دلایل تاریخی و سیاسی خود را دارد که به طور عمده مربوط می‌شود به اختلاف در گرایش‌های سیاسی بین هلندی‌زبان‌ها و فرانسوی‌زبان‌ها. هلندی‌زبان‌ها در طول قرن ۱۹ و تا میانه‌های قرن ۲۰ تحت تسلط فرانسوی‌زبان‌ها بودند و فرانسوی‌زبان‌ها همه مراکز قدرت در بلژیک را در اختیار خود گرفته بودند. این وضعیت تا اواخر دهه شصت قرن گذشته ادامه داشت تا این که بین این دو مؤلفه اساسی واحدهای تشکیل دهنده ملت بلژیک، یک راه حل تاریخی مطرح شد و قانون اساسی از آن زمان نکات بنیادی اختلاف را مورد توجه قرارداده و برای آن راه حل ارائه کرد.^۴

۱. ماده ۳ قانون اساسی ۱۹۹۴ بلژیک.

۲. ماده ۲ قانون اساسی ۱۹۹۴ بلژیک.

۳. فقره ۱ ماده ۴ قانون اساسی بلژیک.

همچنین ماهیت واحدهای تشکیل دهنده فدرال نیز از نگاه شکل و محتوا باهم تفاوت دارند زیرا از نگاه چارچوبی، مناطق (Region) بر اساس مناطق جغرافیایی ایجاد شده و نهادهای مربوط به مناطق، هم تنها در محدوده منطقه جغرافیایی خود عمل می‌کنند. اما جوامع فرهنگی (Caltur Communities) بر مبنای شخصی و برای افراد شکل گرفته‌اند و قوانین این جوامع هم بر اشخاص مشمول آن‌ها تطبیق می‌شود اعم از این که از نگاه جغرافیایی در منطقه فرانسوی ساکن باشند یا در منطقه هلندی.

از جهت دیگر صلاحیت‌هایی که به شورا یا پارلمان‌های مناطق، اعطا شده با صلاحیت‌های اعطا شده به شوراهای جوامع (پارلمان‌های جوامع) نیز متفاوت است، چون صلاحیت پارلمان‌های مناطق در محور مسایل اقتصادی است،^۱ در حالی که بخش اعظم صلاحیت پارلمان‌های جوامع فرهنگی را مسایل زبان و فرهنگ تشکیل می‌دهد.^۲

قسمت دوم - دولت مرکزی فدرال

دولت فدرال از پارلمان فدرال با هر دو مجلس آن (نمایندگان و سناتوران) و پادشاه و حکومت فدرال تکوین یافته است.^۳

اول - قوه مقننه فدرال

قوه مقننه فدرال وظایف خود را به صورت گروهی از طریق مجلس نمایندگان و مجلس سنا و پادشاه انجام می‌دهد. این سه مرجع دارای صلاحیت انحصاری در مورد تصویب قوانین فدرال در مسایل تعیین شده در قانون اساسی هستند.

1. Van Gervan Federalism in the us and Europe, op, cit, p13.

۲. ماده ۱۲۷ قانون اساسی.

۳. ماده ۳۶ قانون اساسی.

الف - مجلس نمایندگان

اعضای این مجلس به طور مستقیم توسط شهروندان بلژیک انتخاب می‌شوند. این مجلس ۱۵۰ کرسی دارد که همگی از طریق انتخابات عمومی و مستقیم برای چهار سال انتخاب می‌شوند^۱ و هر عضو این مجلس از همه شهروندان بلژیک با همه زبان‌ها و مذاهب‌شان نمایندگی می‌کند.^۲ تعداد کرسی‌های مجلس نمایندگان از هر حوزه انتخابیه‌ای که مطابق قانون ایجاد می‌شود، به تناسب نفوس آن حوزه، بدون در نظر گرفتن حوزه‌های زبانی که معیار انتخاب اعضای مجلس سنا است، تعیین می‌شود. تعداد نفوس هر حوزه انتخاباتی از طریق سرشماری‌ای که در هر ده سال انجام می‌شود، مشخص می‌گردد و مجموع نفوس کشور بر عدد ۱۵۰ تقسیم می‌شود تا معدل فدرالی هر کرسی به دست بیاید. پادشاه بعد از هر سرشماری تعداد کرسی‌های حوزه‌های انتخاباتی را مشخص می‌کند.^۳

با این که مجلس نمایندگان بر اساس معیار جوامع زبانی تقسیم نشده، چنان که اعضای مجلس سنا با این معیار تقسیم می‌شوند، ولی قانون اساسی بر اعضا لازم ساخته که در برخی از حالات به حسب تعلق زبانی خود رأی بدهند، مخصوصاً در مسایل مربوط به جوامع زبانی یا مناطق.^۴

همچنین قانون اساسی به اعضای مجلس نمایندگان صلاحیت دیگری را نیز اعطا نموده که عبارت است از اعتراض بر قوانینی که بر منافع جامعه‌ای و یا روابط آن با جوامع دیگر صدمه بزند. این اعتراض به نام «زنگ هشدار» نامیده شده است. اجرای زنگ هشدار یا - به تعبیر بعضی دیگر - حق وتوی نرم^۵ درخواستی است که با امضای سه چهارم اعضای منسوب

۱. فقره ۱ ماده ۵۵ قانون اساسی.

۲. ماده ۴۲ قانون اساسی.

۳. ماده ۶۳ قانون اساسی.

۴. فقره ۱ ماده ۴۳ قانون اساسی.

۵. شین کیلر، حق الاقلیات القومیة بالفیتو، مجله عدالة الالکترونیة، العدد الثالث عشر، ایار ۲۰۰۵، ص ۱۱.

به یکی از جوامع زبانی در پارلمان صورت می‌گیرد. آنان از این طریق توقف قانونی را درخواست می‌کنند که در مراحل پایانی تصویب خود قرار دارد، به این دلیل که طرح این قانون حامل زیان‌هایی به روابط بین جوامع زبانی است. بعد از تقدیم این درخواست بررسی آن قانون به حالت تعلیق قرار می‌گیرد و از همه جوانب و از شورای وزیران خواسته می‌شود که در خلال ۳۰ روز، درخواست مذکور را مورد بررسی قرار داده و بدیل‌های مناسب را ارائه کنند. البته اعضای جامعه زبانی در مجلس نمایندگان حق دارند که تنها یکبار از این پروسه در مورد طرح قانون استفاده کنند.^۱

این حکم قانون اساسی به تأخیر تصویب قانون منجر می‌شود ولی حتماً موجب توقف یا مانع تصویب آن نمی‌شود، ولی به هر حال یک سازوکار مناسب برای حمایت از حقوق اقلیت‌ها است مخصوصاً با توجه به این نکته که حکومت در بلژیک به طور منصفانه و برابر بین دو جامعه هلندی‌زبان و فرانسوی‌زبان تقسیم شده است. بنا بر این مطابق قانون اساسی، جوامع می‌توانند دلایل خود را برای تصویب این قانون ارائه کنند و گاهی تجدید نظر در آن این امکان را فراهم می‌سازد که به راه‌حلهایی دست یافت که به تقویت روابط بین جوامع زبانی کمک می‌کند.

مجلس نمایندگان و مجلس سنا در بسیاری از صلاحیت‌هایی که قانون‌گذار قانون اساسی بلژیک معین کرده، اختیارات برابر دارند. این اختیارات مساوی شامل موارد ذیل است:

اعلان تعدیل قانون اساسی، قوانین مربوط به تصدیق معاهدات، شورای دولت، تنظیم دادگاه‌ها و نقش عدالت، قوانین خاص در مورد تصدیق توافقنامه‌های همکاری بین دولت و جوامع یا مناطق؛ همچنین قوانین خاص تعدیل مرزهای مناطق و جوامع و میکانیزم فعالیت جوامع و مناطق، تصویب قوانین خاص مربوط به قلمرو صلاحیت‌ها و وظایف شوراهای جوامع و مناطق و شورای بروکسل پایتخت و جوامع زبانی آن، قوانین خاص تنظیم اجراءات مربوط

۱. ماده ۵۴ قانون اساسی.

به حل تنازع قوانین و صلاحیت‌ها بین جوامع و مناطق و قوانین مربوط به ایجاد نهادهای فدرال در داخل مناطق.^۱

در همه زمینه‌های فوق که خیلی گسترده است، هر دو مجلس اختیارات برابر دارند. از سوی دیگر کلیه تصمیمات و تصویب قوانین در مجلس، به استثنای آنچه آیین‌نامه‌های مجلسین در مورد انتخابات و انتصابات تدوین خواهند نمود، با اکثریت عادی آرا اتخاذ می‌گردد و در صورت تساوی آرا، پیشنهادهای به شور گذاشته شده رد می‌گردد.^۲

علاوه بر صلاحیت‌های متذکره که با مجلس سنا مشترک است، مجلس نمایندگان در زمینه‌های دیگر، صلاحیت‌های اضافی دیگری هم دارد که به طور مشترک با پادشاه آن‌ها را اعمال می‌کند. این زمینه‌ها مربوط است به اعطای تابعیت بلژیکی و تصویب قوانین مرتبط به مسئولیت‌های مدنی و جزایی و تصویب بودجه و محاسبات و تعیین سهمیه سالیانه سربازگیری ارتش.^۳ این موارد از اختیارات مجلس نمایندگان و پادشاه است و شامل مجلس سنا نمی‌شود.

مجلس نمایندگان مانند سنا می‌تواند طرح قوانین را در زمینه‌های صلاحیت‌های مشترک پیشنهاد کند. در این صورت لایحه قانونی تصویب شده مجلس نمایندگان به سنا ارسال می‌گردد.

سنا با تقاضای حداقل پانزده عضو آن به بررسی طرح قانون می‌پردازد. راجع به این تقاضا ظرف پانزده روز از دریافت لایحه اعلام‌نظر می‌گردد. سنا در مدت کمتر از شصت روز می‌تواند تصمیم بگیرد که طرح قانون مذکور نیازی به اصلاح ندارد و یا پس از اصلاح و تعدیل تصویب نماید. چنانچه سنا در مهلت اعطا شده تصمیم‌گیری نکند یا چنانچه به مجلس نمایندگان تصمیمش را مبنی بر عدم تعدیل طرح قانون اعلام کند، طرح قانون توسط

۱. ماده ۷۷ قانون اساسی، فقرات ۱ و ۲ و ۳ و ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰.

۲. ماده ۵۳.

۳. ماده ۷۴ فقرات ۱ و ۲ و ۳ و ۴ قانون اساسی

مجلس نمایندگان به پادشاه ارسال می‌شود. اگر در سنا لایحه مجدداً تعدیل شده باشد، سنا آن را به مجلس نمایندگان ارسال می‌کند، مجلس نمایندگان نظر قطعی خود را با تصویب تعدیل یا با رد کلی یا جزئی آن اعلام می‌کند.^۱

هرگاه مجلس نمایندگان در آن قانون تعدیل بیاورد، باید برای بار دوم به سنا احاله گردد و در این هنگام سنا در خلال مدت ۱۵ روز یا با متن آن، چنان که هست، موافقه می‌کند که در این صورت از سوی مجلس نمایندگان برای توشیح به پادشاه ارائه می‌شود و یا این که سنا هم تعدیل می‌آورد که در این صورت مجلس نمایندگان با تأیید تعدیل سنا یا بدون آن تصمیم نهایی را در مورد ارسال آن به پادشاه اتخاذ می‌کند.^۲

همچنین مجلس نمایندگان حق دارد وزیران را استیضاح کند و یا متهم نماید و بر اعمال آنان نظارت کند، زیرا حکومت در برابر مجلس نمایندگان مسئول است.^۳ اما این حکم پادشاه را شامل نمی‌شود زیرا پادشاه از تعرض مصون بوده و از سوی مجلس نمایندگان استیضاح نمی‌شود.^۴

مجلس باید جلسات سالانه خود را طوری برگزار کند که از ۴۰ روز کمتر نباشد و پادشاه می‌تواند جلسه فوق العاده مجلس را مطالبه نماید.^۵ همچنین پادشاه می‌تواند مجلس را منحل کند بعد از موافقه اکثریت مطلق اعضا و در حالتی که مجلس از رأی اعتماد به حکومت امتناع بورزد و نخست وزیر را پیشنهاد نکند.^۶ در این حالت مجلس سنا نیز به طور

۱. ماده ۷۸ قانون اساسی.

۲. ماده ۷۹ قانون اساسی.

۳. ماده ۱۰۱ فقره ۱ و ماده ۱۰۲ فقره ۱ قانون اساسی.

۴. ماده ۸۸ قانون اساسی.

۵. ماده ۴۴ قانون اساسی.

۶. ماده ۴۶ قانون اساسی.

خودکار منحل می‌گردد و از مردم خواسته می‌شود که در خلال مدتی که از ۴۰ روز زیادتر نباشد در انتخابات جدید شرکت کنند.^۱

چنین پیدا است که قوانین خاص انتخابات در جوامع کثرت‌گرا که شاهد انقسامات قومی و زبانی هستند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. به همین جهت قانون‌گذار قانون اساسی در بلژیک متعهد بوده است که این نوع قوانین حساس را بر مبنای اکثریت طرح نکند، چون ممکن است که به تعمیق بیشتر اختلافات بینجامد بلکه باید همه جوانب به یک شکلی مجبور ساخته شوند که در موقف خود تجدید نظر نمایند و قوانینی را تصویب کنند که از موافقه همگانی یا اجماع برخوردار باشند.

ب- مجلس سنا

شیوه انتخاب اعضای مجلس سنا پیچیده است، زیرا همزمان از هر دو روش انتصاب و انتخاب استفاده می‌شود و از این طریق در انتصاب و انتخاب بین ملیت‌های سه‌گانه بلژیک: فرانسوی (والون‌ها)، هلندی (فلاندری‌ها) و آلمانی‌ها با داشتن تنها یک کرسی، توازن ایجاد می‌شود. مجلس سنا در بلژیک گویا مجلس ملیت‌ها است و در اصل برای این ایجاد شده که از ملیت‌های مختلف بلژیک نمایندگی کند و از آرزوها و خواسته‌های قومی آنان حمایت نماید.

مجلس سنا دارای ۷۱ کرسی است که بین دو ملیت اصلی (هلندی و فرانسوی) تقسیم شده است. ۴۰ کرسی (۲۵ هلندی و ۱۵ فرانسوی) از مجموع کرسی‌ها از طریق انتخابات سری و مستقیم انتخاب می‌شوند، اما بقیه کرسی‌ها با انتصاب از سوی شوراهای جوامع قومی تعیین می‌شوند، بدین ترتیب که ۱۰ کرسی از فلاندری‌ها (هلندی‌ها)، ۱۰ کرسی از فرانسوی‌ها (والون‌ها) و ۱ کرسی از گویشوران آلمانی تعیین می‌شوند. اما ۱۰ کرسی باقی‌مانده از طرف خود اعضای سنا تعیین می‌شوند به این ترتیب که ۶ عضو از جامعه

۱. ماده ۴۶ قانون اساسی، فقره ۴ و ۵.

فلاندری‌ها و حوزه انتخابیه هلندی‌ها و ۴ عضو از جامعه فرانسوی و حوزه انتخابیه فرانسوی تعیین می‌شوند. اما در مجموع حد اقل یک نفر از اعضای هلندی تعیین شده، باید تا روز انتخاب شدن مقیم بروکسل بوده باشد و دو نفر از اعضای فرانسوی تعیین شده نیز باید تا روز انتخاب شدن مقیم بروکسل بوده باشند.^۱ همچنین فرزندان ذکور پادشاه یا در صورت فقدان آنان، شاهزادگان بلژیکی از شاخه خانواده پادشاهی که برای حکومت کردن تعیین شده‌اند، در ۱۸ سالگی دارای حق سناتوری می‌گردند. آنان فقط در ۲۱ سالگی از حق رأی برخوردارند.^۲

سناتورها برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند. سناتورهای انتصابی نیز برای چهار سال تعیین می‌شوند. سنا هر چهار سال به طور کامل تجدید می‌شوند.^۳ انتخاب و تعیین سناتورها با انتخابات مجلس نمایندگان همزمان می‌باشد.^۴ جلسات مجلس سنا و مجلس نمایندگان به طور همزمان برگزار می‌شوند و چنانچه مجلس سنا در زمانی که مجلس نمایندگان اجلاسیه ندارد، تشکیل جلسه دهد، جلسات مزبور به طور خودکار ملغی می‌باشد.^۵

مجلس سنا همچون مجلس نمایندگان صلاحیت دارد که به ابتکار تسوید قانون در سطح قوانین فدرال مبادرت بورزد ولی اولویت مجلس سنا در این است که به تسوید قوانینی مبادرت بورزد که پادشاه مبادرت می‌ورزد در مسایلی که به تصدیق معاهدات مربوط می‌شود چون این قوانین در ابتدا باید در سنا و سپس در مجلس نمایندگان به تصویب برسد.^۶ همچنین بر اساس ماده ۷۷ قانون اساسی مجلس سنا از صلاحیت مساوی با مجلس نمایندگان برخوردار است که قبلاً توضیح دادیم.

۱. ماده ۶۷ قانون اساسی.

۲. ماده ۷۲ قانون اساسی.

۳. ماده ۷۰ فقره ۱ قانون اساسی.

۴. ماده ۷۰ فقره ۲ قانون اساسی.

۵. ماده ۷۳ قانون اساسی.

۶. ماده ۷۵ قانون اساسی.

اما در صورتی که سنا، به موجب حقی که برای وضع قانون دارد، طرح قانونی را در زمینه‌هایی که صلاحیت دارد به تصویب برساند، آن طرح سپس به مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد. مجلس نمایندگان ظرف مهلتی کمتر از شصت روز نظر قطعی خود را، اعم از رد یا تصویب یا تعدیل طرح قانون، اعلام می‌نماید.^۱ هرگاه مجلس نمایندگان اصلاحاتی در مسوده قانون وارد نماید، مسوده فوق به سنا باز گردانده می‌شود و سنا در ظرف پانزده روز نظر قطعی خود را در مورد قبول مسوده تعدیل شده قانون یا اجرای تعدیل در مسوده تعدیل شده اعلام می‌دارد.

در صورت عدم تصمیم‌گیری مجلس سنا در ظرف مهلت پیش‌بینی شده و یا ابلاغ موافقه خود با طرح تعدیل شده، مجلس نمایندگان قانون را جهت توشیح به پادشاه تقدیم می‌کند.^۲ اما اگر مجلس سنا مسوده قانون تعدیل شده توسط مجلس نمایندگان را دوباره تعدیل کند، مسوده جدید به مجلس نمایندگان سپرده می‌شود و مجلس نمایندگان می‌تواند در خلال ۱۵ روز به طور نهایی فیصله کند و اگر در خلال ۱۵ روز نتواند تصمیم نهایی را بگیرد، طرح قانون به کمیته مشترک هر دو مجلس به نام «کمیته مشورتی» احاله می‌گردد. این کمیسیون پارلمانی هماهنگ کننده به طور مساوی از اعضای مجلس نمایندگان و سنا با رعایت اکثریت دو گروه هلندی و فرانسوی تشکیل می‌شود^۳ و در مورد مسایل اختلافی بین دو مجلس در خلال کمتر از ۱۵ تصمیم می‌گیرد.^۴ در صورت عدم توافق بین اعضای کمیسیون، قانون به مجلس نمایندگان مسترد می‌شود و مجلس نمایندگان باید ظرف شصت روز نظر خود را اعلام نماید.^۵

۱. ماده ۸۱ قانون اساسی.

۲. ماده ۷۹ فقرات ۱ و ۲.

۳. ماده ۷۹ فقره ۳.

۴. ماده ۸۲ فقرات ۱ و ۲.

۵. ماده ۸۱ فقره ۵.

دوره کاری مجلس سنا با کامل شدن چهار سال یا انحلال هر دو مجلس^۱ به پایان می‌رسد و همچنین با درخواست تعدیل قانون اساسی از سوی هر دو مجلس، نیز مدت آن به پایان می‌رسد، چون هر دو مجلس در صورت درخواست تعدیل قانون اساسی، به طور خودکار منحل می‌شوند.^۲

علی‌رغم این که قانون اساسی بلژیک برخی از موضوعات و مسایل مشترک بین هر دو مجلس نمایندگان و سنا را مشخص کرده و برخی از اولویت‌ها یا استثناها برای هر یک از هر دو مجلس را نیز بیان کرده است، ولی نکته قابل توجه این است که این قانون اساسی بر خلاف روشی که در اکثر قوانین اساسی فدرال رایج است، به تعیین صلاحیت‌های دولت فدرال و تعیین ساحه و قلمرو آن نپرداخته است، بلکه بر عکس، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های واحدهای فدرالی مادون سطح ملی (جوامع و مناطق) در بلژیک را مشخص کرده است و صلاحیت‌های باقی مانده و صلاحیت‌ها و مسایل جدیدی را که در آینده ایجاد می‌شود، به دولت فدرال واگذار کرده است. این نوع سیاست قانون‌گذاری قانون اساسی واحدهای مذکور را وا داشته است که صلاحیت‌های بیشتری را از دولت فدرال مطالبه کنند.^۳

ولی به صورت کلی می‌توان گفت که مسئولیت‌های دولت فدرال در بلژیک متمرکز در مسایل مهم زبانی است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از: تأمین اجتماعی، قضا و سیر عدالت، امور دفاعی^۴ و همچنین مدیریت امور خارجی در زمینه‌هایی که داخل در صلاحیت‌های خارجی واحدها نباشد. صلاحیت‌های واحدها در امور خارجی را در بحث‌های بعدی توضیح خواهیم داد.

۱. ماده ۸۱ فقره ۶.

۲. ماده ۴۶ فقره ۴.

۳. ماده ۱۹۵ فقره ۲.

۴. هیوز دیمونت و آخرون: بلجیکا: تغییرات متواصله فی هیکلیه فدرالیه جدیده، حوار عالمی حول الفدرالیه، سلسله کتیبات حول الفدرالیه، تحریر راثول بلیندنباخر و ابیغیل اوستاین، ترجمه مها بسطامی، ج ۲ منشورات منتدی الاتحادات الفدرالیه، کندا، ۲۰۰۷، ص ۸.

دوم - پادشاه

پادشاه صلاحیت فدرالی قانون‌گذاری خود را به صورت گروهی و مشترک همراه با مجلس نمایندگان و مجلس سنا اعمال می‌کند.^۱ همچنین صلاحیت اجرایی خود را به عنوان رئیس کشور و رئیس قوه مجریه دولت انجام می‌دهد.^۲

پادشاه همزمان با مجلس نمایندگان، صلاحیت‌های قانون‌گذاری را در زمینه‌های مربوط به تابعیت بلژیک و قوانین مربوط به مسئولیت مدنی و جزایی و تصویب بودجه و محاسبات و تعیین سهمیه سالیانه سربازگیری ارتش نیز اعمال می‌نماید.^۳ همچنین پادشاه صلاحیت دارد که به طرح مسوده‌های قوانین به مجالس سنا و نمایندگان مبادرت نماید^۴ و اجلاس فوق العاده مجلس نمایندگان را دایر کند یا جلسات آن را برای یک ماه به تأخیر بیندازد^۵ و پارلمان را منحل کند.^۶ همچنین تصویب لوایح اجرایی و احکام لازم برای تطبیق قوانین،^۷ اعلان قوانین و تأیید مجازات‌ها،^۸ الغای احکام قضایی یا تخفیف آن‌ها به استثنای احکام مربوط به وزیران و اعضای حکومت‌های محلی مناطق^۹ نیز از صلاحیت‌های پادشاه است و همچنین پادشاه قوانین را قبل از انفاذ توشیح می‌کند.^{۱۰}

۱. فرانسواز ماسار و بییراد و بیتر بوری، الفدرالیه البلجیکیه و العلاقات الخارجیه، حوار عالمی حول الفدرالیه...

منبع پیشین، کندا، ۲۰۰۷، ص ۷۱.

۲. ماده ۳۶ قانون اساسی

۳. ماده ۳۷ قانون اساسی.

۴. ماده ۷۴ قانون اساسی.

۵. ماده ۷۵ قانون اساسی.

۶. مواد ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی.

۷. ماده ۴۶ قانون اساسی.

۸. ماده ۱۰۸ قانون اساسی.

۹. ماده ۱۰۹ قانون اساسی.

۱۰. ماده ۱۱۰ قانون اساسی.

البته علی‌رغم این که صلاحیت‌های قانون‌گذاری پادشاه در بیشتر موارد شکلی به نظر می‌رسد ولی با توجه به امکان مداخله مستقیم پادشاه در فعالیت‌های هر دو مجلس و صلاحیت او در منع برگزاری جلسات و یا به تأخیر انداختن جلسات مجلس و یا انحلال کامل آن، می‌توان نتیجه گرفت که پادشاه می‌تواند در جلوگیری یا حل اختلافات شدیدی که گاهی در مجالس قانون‌گذاری در مورد قوانین مورد اختلاف بروز می‌کند، نقش برجسته داشته باشد و همچنین به خاطر همین صلاحیت‌ها می‌تواند به عنوان یک طرف میانه بین گروه‌های قومی هلندی و فرانسوی مداخله کند و همچنین صلاحیت‌های پادشاه در مسایل مالی و بودجه، می‌تواند نگرانی‌های اقلیت‌های کوچک مثل آلمانی‌ها در مورد نادیده گرفته شدن آنان در قوانین مالی فدرال را کاهش دهد.

سوم - حکومت فدرال

حکومت فدرال بلژیک حد اکثر از ۱۵ وزیر^۱ تشکیل می‌شود که توسط پادشاه تعیین یا عزل می‌شوند.^۲ قانون اساسی پست‌های وزارت را به طور منصفانه بین گویشوران فرانسوی و هلندی در نظر گرفته است به استثنای نخست وزیر که پادشاه می‌تواند وی را بدون در نظر گرفتن تعلق او به یکی از دو گروه قومی اصلی تعیین کند.^۳

وزیران در برابر مجلس نمایندگان مسئول هستند و این مجلس می‌تواند از وزرا درخواست کند که در موضوعی شهادت بدهند و یا از آنان استیضاح به عمل آورد و یا در مورد فعالیت‌های آن‌ها تحقیق کند و یا در محکمه عالی استیناف آنان را متهم قرار دهد. همچنین مجلس سنا می‌تواند به منظور بحث در مسایل مورد نظر، خواستار حضور آنان در

۱. ماده ۱۰۶ قانون اساسی.

۲. ماده ۹۹، فقره ۱ قانون اساسی.

۳. ماده ۹۶، فقره ۱ قانون اساسی.

مجلس شود و یا در حالات مشخص از آنان تحقیق به عمل آورد ولی سنا نمی‌تواند وزیر را متهم کند و خواستار محاکمه او شود.^۱

چهارم - قوه قضائیه فدرال (JUDICIAL POWER)

قوه قضائیه و تأمین عدالت از صلاحیت‌های مستقیم دولت فدرال و پادشاه است. قانون اساسی در بلژیک وحدت نظام قضایی را ابقا کرده است و به همین جهت در سطح کل کشور یک دادگاه تمیز و یک شورای عالی قضایی وجود دارد.^۲

ولی تعدیل قانون اساسی به تاریخ اکتوبر ۱۹۹۸ شیوه تشکیل و تعیین قضات و مخصوصاً تشکیل شورای عالی قضا را تغییر داد و نظام تقسیم مناصب قضایی را بر اساس سهم گویشوران هلندی و فرانسوی تنظیم کرد.

بر اساس ماده ۱۵۱ قانون اساسی اعضای شورای عالی قضایی به طور منصفه از میان قضات هلندی‌زبان و فرانسوی‌زبان تعیین می‌شوند و همچنین مطابق متن جدید از میان قضات هر جامعه زبانی یک کمیته مشورتی ایجاد می‌شود تا قضات محاکم مختلف بلژیک را انتخاب کند. مطابق متن جدید، پارلمان منطقه بروکسل بزرگ صلاحیت دارد که قضاتی را برای دادگاه‌های متوسط پیشنهاد نماید.^۳

تقسیم شورای عالی قضایی بلژیک که مرجع و مسئول اصلی تأمین عدالت و نظارت بر سیر درست قضا است، به این ترتیبی که گفته شد، بازتاب تغییرات پیوسته‌ای است که پروسه قانون اساسی در بلژیک شاهد آن است. بلژیک در این مورد دارای پیشینه بیشتر است نسبت به بسیاری از کشورها حتی آن کشورهایی که نظام تقسیم قدرت بین ملیت‌ها و جوامع متعدد را پذیرفته است. چنین روشی نشان می‌دهد که ترکیب دوگانه قومی در دولت

۱. ماده ۹۹، فقره ۲ قانون اساسی.

۲. ماده ۱۰۰، فقره ۲ قانون اساسی.

۳. مواد ۱۴۷ و ۱۵۱ قانون اساسی.

و قدرت در بلژیک همچنان استمرار دارد و به اجرا گذاشته می‌شود حتی در آن نهادهای دولتی مثل قوه قضائیه که معمولاً از چنین ترکیبی دور پنداشته می‌شود.

قسمت سوم - نهادهای مادون دولت ملی فدرال

بیشترین چیزی که سازماندهی قانون اساسی بلژیک در مورد واحدهای سیاسی مادون دولت ملی را از سایر کشورها متمایز می‌گرداند، وجود بیش از یک مدل نهادهای تشکیل دهنده فدرال است. نهادهای مادون دولت ملی حالت دوگانگی دارد و از جوامع Communities (فرانسوی و فلامنکی و آلمانی)^۱ و مناطق Regions (والون، فلاندر و بروکسل پایتخت)^۲ تشکیل شده است. هر یک از این دو نوع نهادها به طور جداگانه، پارلمان‌های منتخب و حکومت‌های خود را دارد که صلاحیت‌ها و وظایف خود را مطابق آنچه در قانون اساسی فدرال و قوانین ناشی از احکام قانون اساسی به طور صریح و انحصاری بیان شده اعمال می‌کنند.

البته علی‌رغم این که قانون اساسی بلژیک در ماده ۴ خود یک تقسیم سوم جداگانه را نیز برای کشور در نظر گرفته است که عبارت است از چهار منطقه زبانی: منطقه فرانسوی‌زبان، منطقه هلندی‌زبان، منطقه دو زبانه پایتخت و منطقه آلمانی‌زبان، ولی برای این مناطق زبانی نهادهای سیاسی دارای صلاحیت‌های قانونی و اداری ایجاد نکرده است و به همین جهت این چهار منطقه از مطالعه و بررسی نهادهای سیاسی تشکیل دهنده بلژیک فدرال خارج هستند. اما برای جوامع و مناطق که در مواد اول و دوم و سوم قانون اساسی آمده است، نهادهای خاصی را در نظر گرفته است.

بنا بر این بر اساس ماده اول قانون اساسی، دولت فدرال از دو مدل اساسی که «جوامع و مناطق» است تشکیل یافته است و قانون اساسی صلاحیت‌های همین دو مدل متفاوت را

۱. ماده ۱۵۱ قانون اساسی تعدیل شده در ۲۰ نوامبر ۱۹۹۸.

۲. ماده ۲ قانون اساسی.

بیان کرده است با این روش که مسایل خاص و فردی را از صلاحیت‌های انحصاری «جوامع» دانسته و صلاحیت‌های توسعه اقتصادی و اداری را به «مناطق» داده است، به گونه‌ای که این دو نهاد به عنوان دو نهاد سیاسی مستقل و جدا از همدیگر در نظر گرفته شده، اما در کنار همدیگر و در تعامل و تفاعل با همدیگر فعالیت می‌کنند، بدون این که هیچ نهادی در حیطه صلاحیت‌های دیگری مداخله کند.

با توجه به آنچه گفته شد اکنون به بررسی سازماندهی قانون اساسی برای این دو نهاد سیاسی می‌پردازیم و شیوه تشکیل، فعالیت و صلاحیت‌های هر دو نهاد را مطابق احکام قانون اساسی فدرال و قوانین ناشی از قانون اساسی بیان می‌کنیم.

اول - جوامع زبانی Linguistic Communities

بلژیک از سه جامعه زبانی (فرانسوی، فلاندری و آلمانی) تشکیل شده است که هر کدام پارلمان‌ها و حکومت خاص خود را دارد. قانون اساسی بر عکس مناطق، مرزهای اداری جوامع را بر اساس جغرافیا مشخص نکرده است، بلکه تعلق شخصی و روابط اجتماعی را مبنای تعیین حدود این نهاد سیاسی قرار داده است. جوامع چنان که بیان خواهیم کرد، به مسایلی می‌پردازد که ماهیت شخصی دارد (فرهنگ، آموزش و مانند آن) و قلمرو مکانی صلاحیت‌های قانونی آن‌ها مرتبط است به جوامع و افرادی که قانون آنان را شامل می‌شود و بر آنان تطبیق می‌گردد. از این رو این جوامع در اصل برای این ایجاد شده که اعضای خود را شامل شود، هرچند در خارج از مناطق اصلی زبانی خود ساکن باشند. به عنوان مثال هلندی‌های ساکن در منطقه شمالی فلاندر، می‌توانند به استناد صلاحیت‌های داده شده برای جوامع زبانی در قانون اساسی، از این قوانین بهره‌مند شوند حتی اگر در خارج از منطقه هلندی‌زبان (فلاندر) زندگی کنند و به همین جهت گویشوران هلندی ساکن پایتخت یعنی منطقه دو زبانه بروکسل^۱ را نیز شامل می‌شود. همچنین همین حالت در مورد ویژگی‌های مکانی پارلمان جامعه فرانسوی نسبت به فرانسوی‌های موجود در بروکسل پایتخت نیز

۱. ماده ۳ قانون اساسی.

جریان دارد. ولی با نگاه به تقسیم و جدایی واضح جغرافیایی مناطق فلاماندزبان (هلندی‌ها) در شمال و فرانسوی‌ها در جنوب، می‌توان گفت که حدود و مرزهای مناطق با حدود جوامع زبانی با هم تطابق دارد و از این جهت این که قانون اساسی مرزهای جغرافیایی جوامع را تعیین نکرده، هیچ مشکل واقعی سیاسی یا اداری ایجاد نمی‌کند.

قوه مقننه جوامع زبانی

قوه قانون‌گذاری جوامع زبانی متشکل از شورایی است که پارلمان نامیده می‌شود و اعضای آن به طور مستقیم انتخاب می‌شوند.^۱ ساختار و میکانیزم فعالیت پارلمان جامعه فلاماندی و پارلمان جامعه فرانسوی در قوانینی تنظیم شده که هر دو مجلس پارلمان فدرال (نمایندگان و سنا) تصویب کرده‌اند. شیوه تصویب این قوانین هم به این ترتیب است که باید اکثریت دو سوم اعضای گروه فلاماندی (هلندی) و گروه فرانسوی در هر دو مجلس پارلمان فدرال به آن‌ها رأی موافق بدهند و جلسات رأی‌گیری در هر دو مجلس پارلمان فدرال در باره این موضوع هم باید همزمان برگزار شده باشند.^۲ در چنین حالتی قانون اساسی از اعضای هر دو مجلس پارلمان می‌خواهد که به حسب تعلقات جوامع زبانی خود رأی بدهند چون قوانین مورد بحث به طور مستقیم به مصالح و منافع این جوامع ارتباط دارد.^۳ مدت عضویت در پارلمان جوامع زبانی مانند دوره خود این پارلمان پنج سال است.^۴

اما نسبت به پارلمان جامعه آلمانی زبان، قانون تصویب شده پارلمان فدرال، ساختار و میکانیزم فعالیت آن را مشخص می‌گرداند.^۵

۱. ماده ۱۲۷، فقرة ۲ قانون اساسی.

۲. ماده ۱۱۶ قانون اساسی.

۳. ماده ۱۱۵، فقرة ۱ و ماده ۴ فقرة آخر قانون اساسی.

۴. ماده ۴۳ قانون اساسی.

۵. ماده ۱۱۷، فقرة ۱ قانون اساسی.

پارلمان جامعه فرانسوی و پارلمان جامعه فلانندی (هلندی) در قلمرو صلاحیت‌های خود حق دارند قوانینی را تصویب کنند که قانون اساسی آن‌ها را «قوانین فدرال شده» (federalte law) نامیده تا از اصطلاح «قانون» (law) که در قانون اساسی آمده و منظور از آن قوانین مصوب پارلمان فدرال است تمییز داده شود.

صلاحیت‌های پارلمان‌های جوامع زبانی در محور مجموعه‌ای از مسایلی است که قانون اساسی در مواد ۱۲۷-۱۳۰ به گونه انحصاری آن‌ها را مشخص کرده است. این مسایل مربوط است به مسایل شخصی (person-related matters) ولی قانون اساسی بین صلاحیت‌های اعطا شده برای پارلمان جوامع فرانسوی و فلانندی و صلاحیت‌های اعطاشده برای جامعه آلمانی زبان فرق قایل شده است.

صلاحیت قوه مقننه جوامع فرانسوی و فلانندی اختصاص دارد به تصویب قوانین در مسایل مربوط به تنظیم شوراهای جامعه فرانسوی‌زبان و جامعه فلانندزبان در زمینه‌های مربوط به مسایل فرهنگی و آموزش و پرورش، به استثنای تعیین آغاز و پایان آموزش اجباری، حداقل شرایط برای اخذ مدرک تحصیلی، نحوه دریافت کمک هزینه آموزشی و همکاری بین جوامع زبانی و احوال شخصیه. همچنین این دو پارلمان می‌توانند قوانین مربوط به استفاده از زبان در امور اداری و در مؤسسات آموزش و پرورش دولتی را تصویب کنند.^۱

همچنین قانون اساسی بلژیک به پارلمان‌های جوامع فرانسوی و فلانندی در زمینه روابط بین المللی و همکاری بین المللی در پیرامون مسایل داخل در صلاحیت‌های آن‌ها یعنی آموزش، فرهنگ و زبان نیز صلاحیت داده است، بدین معنی که این پارلمان‌ها می‌توانند قوانینی را تصویب کنند برای تنظیم همکاری و روابط در سطح بین المللی مثل

۱. ماده ۱۱۵، فقرة ۲ قانون اساسی.

انعقاد توافق‌نامه‌های فرهنگی و آموزشی یا زبانی با جوانب و کشورهای خارجی.^۱

این نوع صلاحیت‌ها جوامع زبانی را در بلژیک به نهادهای سیاسی قدرتمند و با صلاحیت بالا در زمینه بین‌المللی و سیاست خارجی تبدیل می‌کند، به گونه‌ای که دولت فدرال نمی‌تواند در زمینه این صلاحیت‌ها مداخله کند، مگر این که از سوی این نهادها، صلاحیت‌های‌شان مطابق نصوص قانون اساسی به دولت فدرال تفویض یا انتقال داده شود.

اما در مورد تمویل جوامع زبانی (فرانسوی و فلاماندی) قانون اساسی بلژیک به هر دو مجلس پارلمان فدرال صلاحیت داده است که قوانینی را برای تنظیم تمویل این نهادها تصویب کند. بر اساس حکم قانون اساسی اعضای مجلس نمایندگان باید بر اساس تعلق خود به هر یک از دو گروه رأی بدهند و تصویب هم باید به آرای دو سوم هر گروه صورت گیرد و رأی‌گیری در هر دو مجلس هم باید همزمان برگزار شود.^۲

علاوه بر آن فقره ۲ ماده ۱۷۰ به پارلمان‌های جوامع و مناطق اجازه داده است که قوانین تنظیم‌کننده مالیات را در زمینه‌های داخل در صلاحیت‌های‌شان تصویب کنند و همچنین این دو پارلمان می‌توانند قوانین تنظیم‌کننده عواید و هزینه‌ها را نیز تصویب کنند.^۳

اما نسبت به پارلمان جامعه کوچک آلمانی‌زبان، این پارلمان از نگاه قانون اساسی صلاحیت دارد که در زمینه مسایل فرهنگی و تربیتی و همکاری بین‌المللی قوانین را تصویب کند. این قوانین در منطقه آلمانی‌زبان نافذ هستند.^۴

قانون اساسی اجازه داده است که یک شخص هم عضو پارلمان جوامع زبانی باشد و هم عضو پارلمان منطقه و همچنین اجازه داده است که پارلمان جوامع زبانی صلاحیت‌های

۱. ماده ۱۲۷ فقره اول و دوم قانون اساسی.

۲. ماده ۱۲۷، فقره سوم قانون اساسی.

۳. ماده ۱۷۵، فقره ۱ قانون اساسی.

۴. ماده ۱۷۵، فقره ۲ قانون اساسی.

پارلمان منطقه را اعمال نماید بعد از این که موافقه آن را قبلاً اخذ کرده باشد.^۱ اجازه دادن به عضویت دوگانه در پارلمان‌های جوامع و پارلمان‌های مناطق در عمل این باب را گشوده که این نهادهای قانون اساسی مادون ملی به همدیگر ادغام شوند. به همین جهت منطقه فلاندر شمالی و ساکنان هلندی‌زبان آن، هر دو نهاد (نهاد زبانی و نهاد منطقه فلاندری) را در یک نهاد ادغام کرده‌اند و این ادغام باعث شده که این نهاد واحد از صلاحیت‌های وسیعی برخوردار شود. اما جامعه فرانسوی فعالیت‌های سیاسی مادون ملی خود را همچنان در قالب دو مدل جداگانه (جوامع و مناطق) حفظ کرده است.

قوه اجرائیه (حکومت) جوامع زبانی

جوامع زبانی سه‌گانه در بلژیک صلاحیت دارند که حکومت‌هایی را تشکیل بدهند که مدیریت امور آنان را به دست بگیرند در زمینه مسایلی که قانون اساسی معین کرده است، مانند فرهنگ، آموزش، صحت و امور شخصی و غیره. اعضای حکومت‌های جوامع زبانی توسط پارلمان آن جوامع انتخاب می‌شوند. اما شیوه تشکیل حکومت بین دو حکومت فرانسوی و هلندی از یک طرف و حکومت گویشوران آلمانی متفاوت هستند. میکانیزم فعالیت حکومت در دو نهاد زبانی فرانسوی و هلندی مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که دو مجلس پارلمان فدرال و با شیوه خاص تصویب می‌کنند، به این ترتیب که هر گروه زبانی در هر دو مجلس مجبور است که بر اساس تعلق زبانی خود رأی بدهند و با اکثریت دو سوم تصویب کنند، مشروط بر این که هر دو مجلس سنا و نمایندگان به طور همزمان رأی‌گیری کنند.^۲ اما میکانیزم فعالیت حکومت نهاد آلمانی‌زبان مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که توسط پارلمان فدرال تصویب شده باشد بدون در نظر گرفتن تشریفات خاصی که در مورد دو حکومت دیگر در نظر گرفته شده است.^۳

۱. ماده ۱۳۰ قانون اساسی.

۲. ماده ۱۳۷ قانون اساسی.

۳. ماده ۱۲۱، فقره ۱ و ماده ۴، فقره اخیر و ماده ۱۲۲ قانون اساسی.

حکومت‌های جوامع زبانی از طریق اعمال صلاحیت‌های قانون اساسی خود در مدیریت مسایل خارجی مربوط به موضوعات تحت صلاحیت خود مانند فرهنگ، زبان، آموزش و غیره، نقش بسیار فعالی را در سطح بین‌المللی بازی می‌کنند از طریق توافق‌نامه‌ها و معاهدات بین‌المللی‌ای که با کشورها امضا می‌کنند. با این که این حکومت‌ها صلاحیت‌های خارجی و بین‌المللی خود را مطابق قانون اساسی اعمال می‌کنند، ولی خود مواد قانون اساسی این امکان را هم مطرح کرده است که این حکومت‌ها بتوانند اعمال این صلاحیت‌ها را به مرجع دیگری تفویض کنند. به همین جهت است که می‌بینیم این نهادهای فدرالی (جوامع) صلاحیت‌های بین‌المللی خود را به دولت فدرال واگذار کرده‌اند و این تفویض یا واگذاری صلاحیت، برای ایجاد تسهیل در مدیریت مسایل خارجی بسیار ضروری است، زیرا سپردن این نوع صلاحیت‌ها به بیش از یک نهاد یا مرجع باعث یک نوع سردرگمی می‌شود اما در عین حال بقای این صلاحیت‌ها در حیطه نهادهای مادون ملی یکی از بارزترین ویژگی‌های واحدهای فدرال در بلژیک است.

دوم - مناطق Regions:

مناطق یک سطح دیگری از نهادهای فدرالی تشکیل دهنده نظام فدرالی بلژیک هستند. در ماده اول قانون اساسی بلژیک آمده است که بلژیک دولت فدرالی‌ای است که از جوامع و مناطق تشکیل شده است.

تشکیل واحدهای فدرالی بر اساس مناطق به سال ۱۹۷۰ بر می‌گردد یعنی زمانی که قانون‌گذار قانون اساسی در بلژیک و در هنگامه آنچه اصلاحات نخست قانون اساسی نامیده می‌شود، کشور را به سه منطقه اصلی تقسیم کرد که عبارتند از: منطقه فلاماندی، منطقه والون و منطقه بروکسل. در سال ۱۹۸۰ و در زمان اصلاحات دوم قانون اساسی، برای این مناطق صلاحیت‌های قانون‌گذاری وسیعی در زمینه‌های انرژی، اقتصاد، اداره محلی و

همچنین ایجاد حکومت منطقه‌ای سپرده شد علاوه بر صلاحیت‌های مربوط به کارهای عمومی و حمل و نقل در اصلاحات قانون اساسی در سال‌های ۱۹۸۸-۱۹۸۹.

بدین ترتیب نظام فدرالی بلژیک بر اساس دو نوع نهاد فدرالی دوگانه ایجاد گردید و قانون اساسی ۱۹۹۴ حدود و مرزهای سه منطقه را مشخص کرد و مرزهای اداری آن‌ها را در ماده ۵ قانون بیان کرد و روشن است که تقسیم مناطق بر مبنای زبانی و قومی صورت گرفت.

قوه مقننه مناطق

مناطق فدرال، قوه مقننه واقعی خود را دارند که بر اساس قانون اساسی از طریق پارلمان منطقه‌ای، قوانین تحت صلاحیت خود را تصویب می‌کنند. تشکیل این پارلمان‌ها و میکانیزم فعالیت آن‌ها مطابق تشکیل و میکانیزم پارلمان‌های جوامع زبانی است چون هر دو مطابق مواد قانون اساسی تنظیم شده‌اند.

اما در مورد صلاحیت‌های قانون‌گذاری مناطق، روشن است که از آغاز این پارلمان‌ها برای اعمال صلاحیت در زمینه‌های اقتصادی تشکیل شده‌اند و فرانسوی‌زبانان از آغاز درخواست داشتند که به منظور رشد مناطق‌شان که دچار سقوط اقتصادی شده بودند، باید به آنان صلاحیت اقتصادی داده شود. از همین رو اکثر صلاحیت‌هایی که به مناطق داده شده، ماهیت اقتصادی دارد و یا مرتبط به مسایل اقتصادی است.

مواد ۳۴ و ۱۳۹ قانون اساسی به بیان صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های مناطق اختصاص یافته است. این مواد به پارلمان فدرال اجازه داده است که قوانینی را تصویب کند و قلمرو صلاحیت‌های نهاد‌های قانون‌گذاری مناطق را معین کند به استثنای اختیارات حکومت‌های جوامع زبانی که در مواد ۱۲۷-۱۲۹ و ۱۳۰ بیان شده است. شیوه تصویب این نوع قوانین در

پارلمان فدرال را هم قبلاً توضیح دادیم که با شیوه‌ای در نظر گرفته شده که عدم مداخله پارلمان فدرال در قلمرو اختیارات مناطق را تضمین کرده است.

صلاحیت‌های داده شده به مناطق به استناد قانون اساسی و قوانین ناشی از آن، همگی در محور اداره زمین (محیط زیست و استفاده از زمین)، سیاست اقتصادی مثل تجارت خارجی و زراعت و تنظیم امور واحدهای سیاسی نامتمرکز دیگر مثل شهرداری‌ها و بخش‌ها می‌چرخند.^۱

قانون اساسی اجازه داده است که بین پارلمان منطقه والونی و پارلمان جامعه فرانسوی و پارلمان منطقه بروکسل هماهنگی ایجاد شود تا بین خود توافق کنند بر این که پارلمان منطقه والون و منطقه بروکسل، همه یا بخشی از صلاحیت‌های پارلمان جامعه فرانسوی را نیز به عهده بگیرد و اعمال کند.^۲

قوه اجرائیه (حکومت) مناطق

مناطق نیز مانند واحدهای جوامع زبانی، حق دارند که حکومت‌های خاص خود را تشکیل بدهند تا امور داخلی آن‌ها را در زمینه‌هایی که قانون اساسی مشخص کرده است مدیریت کنند. اعضای حکومت‌های مناطق سه‌گانه (فلاندر، والون و بروکسل) توسط پارلمان‌های این مناطق انتخاب می‌شوند.^۳ همچنین میکانیزم فعالیت و تشکیل آن‌ها مطابق قوانینی تنظیم می‌شود که توسط پارلمان فدرال و مطابق فقره اخیر ماده ۴ تصویب می‌شوند.

حکومت‌های مناطق با استفاده از اختیارات قانون اساسی خود می‌توانند فعالیت‌های خود را در زمینه‌های اقتصاد، تجارت، محیط زیست و مانند آن تنظیم کنند. صلاحیت‌های این حکومت‌ها تنها محدود به قلمرو داخلی آن‌ها نیست، بلکه می‌توانند در زمینه امور خارجی و

1. Van Gervan Federalism in the us and Europe, op, cit, p12.

۲. هیوز دیمونت و آخرون، منبع پیشین، ص ۹.

۳. ماده ۱۲۸، فقره ۱ قانون اساسی.

بین المللی نیز مطابق آنچه در قانون اساسی مشخص شده، فعالیت داشته باشند. از همین جهت می‌بینیم که تجارت خارجی از مهم‌ترین فعالیت‌های حکومت‌های مناطق است و آن‌ها می‌توانند معاهدات بین المللی را در محدوده اختیارات قانون اساسی مثل اقتصاد و تجارت و مانند آن منعقد کنند.^۱ البته امضای معاهدات با طرف‌های بین المللی منحصر به موضوعاتی نیست که در قانون اساسی به عنوان صلاحیت‌های مناطق ذکر شده است، بلکه آن‌ها می‌توانند در زمینه‌های خارج از صلاحیت‌های انحصاری مناطق نیز معاهداتی داشته باشند ولی مشروط بر این که این مناطق باید از پارلمان فدرال درخواست کنند که در این زمینه و به منظور تعیین شرایط انعقاد معاهده، قانونی را تصویب کنند با همان شیوه‌ای که در ماده ۴ قانون اساسی آمده است.^۲

شیوه اعمال صلاحیت‌ها و اختیارات قانون اساسی توسط هر دو نهاد «مناطق و جوامع» در زمینه‌های قانون‌گذاری و اجرایی، برخی از پژوهشگران را وا داشته است که مدل فدرالیسم قانون اساسی بلژیک را در گروه آن نوع فدراسیون‌های قانون‌گذاری طبقه‌بندی کنند که مسئولیت قانون‌گذاری و اجرا و اداره را بر دوش واحدهای تشکیل دهنده دولت فدرال گذاشته است.^۳

قسمت چهارم

تعدیل قانون اساسی

قانون اساسی در جوامع کثرت‌گرا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است زیرا اصول و قواعد قانون اساسی شکل روابط بین ملیت‌ها و اتنیک‌ها و چگونگی استفاده از حقوق فردی و گروهی و سازوکار رشد و حمایت از آنان را سازماندهی می‌کند و به همین جهت این وثیقه در جایگاهی قرار گرفته که از اهمیت خاصی برخوردار باشد، به گونه‌ای که نقض آن نه تنها

۱. ماده ۱۲۲ قانون اساسی.

۲. ماده ۱۶۷، فقره ۳ قانون اساسی.

۳. فرانسواز ماسار و بیتر بورسین، منبع پیشین، ص ۲۲.

اصول اساسی جامعه را مختل می‌گرداند، بلکه توازن بین اتنیک‌ها و جوامع متنوع و متعدد را نیز از بین می‌برد که در پایان نتایج فاجعه‌باری خواهد داشت.

از همین رو تعدیل قوانین اساسی در جوامع کثرت‌گرا و فدرالی حساسیت و اهمیت زیادی دارد نسبت به روابط بین این جوامع و نهادهای سیاسی که مدافع آنان هستند. اصول قانون اساسی در این نوع از جوامع به سختی تغییر می‌یابد چون قانون اساسی در این جوامع، بیشتر اوقات از نوع قانون سخت و انعطاف‌ناپذیر و یا شبیه آن است.

قانون اساسی بلژیک با این که در تعدیل آن موافقه نهادهای مادون دولت فدرال (مناطق و جوامع) را شرط ندانسته است، ولی علی‌رغم این حالت، شیوه تعدیل آن بسیار پیچیده بوده و با موانع عملی زیادی مواجه است.

قانون اساسی وظیفه اعلان تعدیل و یا حق تعدیل را به قوه مقننه فدرال (هر دو مجلس پارلمان و پادشاه) سپرده است و همچنین برای تعدیل مواد قانون اساسی بعد از اعلان نیت بازنگری قانون اساسی، انحلال هر دو مجلس پارلمان را شرط دانسته است.^۱ بعد از انحلال پارلمان، پادشاه انتخابات پارلمانی جدید را در مدت حد اکثر ۴۰ روز اعلام می‌نماید.^۲ سپس پادشاه و پارلمان جدید مواد نیازمند تعدیل را مشخص می‌کنند و برای بررسی تعدیل حضور دو سوم اعضای هر دو مجلس پارلمان الزامی است و تصویب تعدیل تنها با آرای اکثریت دو سوم هر دو مجلس پارلمان انجام می‌شود.^۳ همچنین قانون اساسی در تعدیل قانون اساسی منع زمانی را نیز در نظر گرفته است که عبارت است از منع تعدیل در دوره وقوع جنگ یا عدم امکان برگزاری آزادانه جلسات هر دو مجلس پارلمان در اراضی بلژیک. همچنین تعدیل

۱. ماده ۱۹۵، فقرات ۱ و ۲ قانون اساسی.

۲. ماده ۴۶، فقره اخیر قانون اساسی.

۳. ماده ۱۹۵، فقره ۵ قانون اساسی.

مواد خاص اختیارات پادشاه را در زمانی که مقام پادشاهی از سوی سرپرست اداره می‌شود، نیز ممنوع کرده است.^۱

با مطالعه شیوه تعدیل قانون اساسی می‌بینیم که قانون‌گذار قانون اساسی تعدیل قانون اساسی را بسیار پیچیده ساخته است چون انحلال هر دو مجلس پارلمان را شرط دانسته است و در مجموع مراحل تعدیل را به قوه مقننه فدرال واگذار کرده است. به عبارت دیگر هرچند در تعدیل قانون اساسی اقدامات خاصی از سوی حکومت‌های منطقه‌ای و جوامع در نظر گرفته نشده است ولی در عین حال قانون اساسی بلژیک از نگاه دشواری و پیچیدگی اجراات تعدیل، یک قانون شبه انعطاف ناپذیر و سخت محسوب می‌شود.

قسمت پنجم

دادگاه قانون اساسی The constitutional court

بلژیک تا سال ۲۰۰۱ دادگاهی که به نام دادگاه قانون اساسی نامیده می‌شود نداشت. در این سال و در ضمن تعدیلات قانون اساسی، نام دادگاه‌هایی را که در قانون اساسی ۱۹۹۴ به نام دادگاه‌های داوری نامیده می‌شد، با تعدیل صلاحیت‌ها، رسماً به نام دادگاه قانون اساسی تغییر داد.

با توجه به اهمیت قانون اساسی در حل مشکلات و اختلافاتی که بین دولت فدرال و واحدهای مادون تشکیل‌دهنده آن و مابین خود واحدها بروز می‌کند، دادگاه قانون اساسی با اختیارات و صلاحیت‌های روشن، از مهم‌ترین علایم کشورهای فدرال است. به همین جهت عدم وجود دادگاه قانون اساسی بلژیک در قانون اساسی ۱۹۹۴ نشانه یک نقص در نهادهای قانون اساسی فدرال در بلژیک بود و با ایجاد این دادگاه در سال ۲۰۰۱ ساختمان فدرالی

۱. مواد ۱۹۶ و ۱۹۷ قانون اساسی.

دولت تکمیل گردید.^۱

دادگاه قانون اساسی به طور اختصاصی در مورد مجموعه‌ای از مسایل تصمیم می‌گیرد که از مهم‌ترین آن‌ها است: اختلافات ناشی از نقض اصول قانون اساسی و مرتبط به حمایت حقوق و آزادی‌های عمومی، عقاید اقلیت‌ها، آزادی آموزش، سیاست آموزشی و مسایل مربوط به اختلافات و منازعات ناشی از اعمال صلاحیت‌های مناطق در قوانین تحت صلاحیت آن‌ها. همچنین این دادگاه فیصله می‌کند در مورد همه منازعات ناشی از استفاده اقلیت‌ها از حقوق بنیادی خود و همچنین استفاده جوامع از صلاحیت‌های آموزشی و استفاده مناطق از صلاحیت‌های قانون‌گذاری خود و همچنین هر نوع منازعه‌ای که مطابق قانون، توسط یک دادگاه یا مقام رسمی به دادگاه قانون اساسی احاله گردد و اختلافات ناشی از صلاحیت تفسیر قوانین فدرال و قوانین پارلمان مناطق و جوامع زبانی.^۲

موضوع قابل توجه این است که از خلال تحلیل نصوص قانون اساسی به دست می‌آید که قانون‌گذار قانون اساسی بلژیک در هیچ ماده‌ای به برتری قوانین فدرال بر قوانین مناطق و جوامع زبانی اشاره نکرده است. وجود سلسله مراتب هر می بین قوانین که به طور معمول در کشورهای فدرال دیده می‌شود، در حالات پیدایش تعارض یا اختلاف و تداخل و تصادم بین قوانین ملی و قوانین مادون ملی، به قوانین ملی اولویت می‌بخشد و این سلسله مراتب در قانون اساسی بلژیک دیده نمی‌شود بلکه از نگاه قوت و اعتبار قانونی، همه قوانین مصوب قوه مقننه فدرال و قوانین مصوب قوه مقننه مادون فدرال را مساوی تلقی کرده است. مساوی دانستن همه قوانین از نگاه سلسله مراتب، زمینه تصادم بین قوانین در دو سطح حکومت در بلژیک را افزایش داده است که در نتیجه رجوع به دادگاه قانون اساسی برای صدور فیصله در منازعات را ضروری ساخته است.^۳

1. Van Gervan *Federalism in the us and Europe*, op, cit, p13..

۲. فقرات ۱ و ۲ و ۳ متن تعدیل شده ماده ۱۴۲ که در ۷-۸ ماه می ۲۰۰۷ تعدیل گردید.

۳. فرانسواز ماسار و بیتر بورسین، منبع پیشین، ص ۲۲.

نتیجه گیری

از مطالعه مهم ترین مواد قانون اساسی که به سازماندهی پدیده کثرت گرایي اجتماعی در بلژیک ارتباط دارد، می توانیم برخی از نکات کلیدی و اساسی را به عنوان نتیجه گیری چنین فشرده کنیم:

۱. بلژیک بر اساس نصوص صریح قانون اساسی یک کشور فدرال است و فدرالیسم بلژیکی موجودیت دوگانگی قومی را در کشور به رسمیت می شناسد و آن را اساس و مبنای همه نهادهای سیاسی و قانون اساسی دولت می داند. فدرالیسم در بلژیک در پی موحی از اصلاحات و تعدیلات قانون اساسی از سال ۱۹۷۰ ظهور کرد و با قانون اساسی ۱۹۹۴ تثبیت گردید.

۲. قانون اساسی بلژیک به خاطر حمایت و تقویت حقوق ملیتها و جوامع زبانی وضع گردیده است و چندان زیاد به وجود «تکملت» و «تکدولت» بلژیکی دارای حاکمیت واحد اهمیت قایل نشده است، زیرا مفهوم قانون اساسی کنونی، بسیار فاصله دارد با نظریات دولت-ملتی که در قوانین اساسی بلژیک در قرن ۱۹ و آغاز قرن ۲۰ رایج بود. برای تخفیف دادن از شدت این «دوگانگی قومی» در بلژیک و برای پوشاندن ضعف مفهوم «ملت واحد بلژیکی»، قانون اساسی به جایگاه پادشاه اهتمام بیشتری نشان داده و او را سمبول وحدت ملی قرار داده است و این تا حدی قناعت بخش هم بوده است، زیرا پادشاه متعلق به هیچ یک از دو قوم اصلی نیست و می تواند سمبول وحدت ملی شمرده شود.

۳. پیکره فدرالی واحدهای مادون ملی از یک مدل دوگانه ساخته شده است که عبارت است از: مناطق و جوامع زبانی. این واحدها هر کدام پارلمان و حکومت مخصوص خود را دارد که مطابق قانون اساسی به اداره امور داخلی آنها می پردازد. این واحدهای دوگانه همان چیزی است که فدرالیسم بلژیک را از سایر فدراسیونها متمایز می گرداند. چنین به نظر می رسد که اختلاف دیدگاه سیاسی هر دو قوم (هلندی و فرانسوی) در مورد طرز تشکیل نظام فدرالی و بنیادهای متمایز ساختن واحدها، دو عامل اصلی برای ایجاد این دو طرز

متفاوت واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده فدراسیون بلژیک هستند که در اصل همچنان حامل اختلاف در دیدگاه‌های دو قوم فرانسوی و هلندی در باره دولت و ساختار آن است.

۴. قانون اساسی نظام خاصی را برای تقسیم مناصب در میان واحدهای اصلی تشکیل‌دهنده بلژیک به وجود آورده است که بر اساس آن مجلس نمایندگان فدرال و حکومت فدرال بین دو قوم اصلی تقسیم شده است و در سال ۲۰۰۷ نظام سهمیه قومی در انسلاک قضایی در قوه قضائیه نیز جریان پیدا کرد. تقسیم مناصب بین دو جامعه اصلی بلژیک، این دولت را از مثال‌های بارز سیستمی قرار داده است که نظام تقسیم قدرت یا «دموکراسی توافقی» نامیده می‌شود، چون در بلژیک بسیار نادر است که قوانین و احکام تصویب شود بدون اخذ موافقه همه جوامع زبانی و در اصل خود حکومت فدرال هم بر اساس اجماع شکل گرفته است و نه اکثریت.

۵. واحدهای سیاسی تشکیل‌دهنده بلژیک (مناطق و جوامع زبانی) از قدرت و صلاحیت روشنی در میدان سیاست خارجی و روابط بین‌المللی برخوردار هستند. این صلاحیت را قانون اساسی برای آن‌ها داده است در زمینه مسایلی که مربوط به آن‌ها می‌شود و یا مخصوص آن‌ها است حتی در سطح خارجی و بین‌المللی. نقش رو به تزاید مناطق و جوامع در ساحه بین‌المللی بسیاری اوقات موجب تصادم و تعارض با نقش دولت فدرال در امور خارجی شده است و قانون اساسی کوشیده است که راه را باز کند برای انتقال یا تفویض اختیارات به حکومت فدرال تا از سنگینی این چالش کاسته شود.

۶. قانون اساسی به صراحت در انتخابات از نظام انتخاباتی «نماینده‌گی تناسبی» در سطح کل کشور استفاده کرده است ولی به جهت تقسیم گسترده و قاطع مناصب و اختیارات بین ملیت‌ها و اقلیت‌ها، این نظام انتخاباتی مؤثریت زیادی ندارد مگر نسبت به اقلیت‌های کوچک.

مبحث سوم

مقایسه بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی

با این که هر دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی مبتنی بر بنیادهای فدرالیسم هستند و کثرت‌گرایی فرهنگی و زبانی را به رسمیت می‌شناسند ولی در ابعاد و زمینه‌های بسیاری باهم تفاوت زیادی دارند که در دو قسمت ذیل توضیح می‌دهیم:

قسمت اول - مشابهت‌ها بین دو قانون اساسی بلژیک و آفریقای جنوبی

با مقایسه و تحلیل نصوص قانون اساسی بلژیک (۱۹۹۴) و قانون اساسی آفریقای جنوبی (۱۹۹۶) در می‌یابیم که این دو قانون در مسایل زیادی باهم شباهت دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۱. هر دو قانون اساسی تکثر و تنوع زبانی و فرهنگی در کشور را به رسمیت می‌شناسند. قانون اساسی آفریقای جنوبی به وجود فرهنگ‌ها و زبان‌های متعدد اعتراف می‌کند و اکثر آن‌ها (۹ زبان) را زبان رسمی دولت قرار داده است و صلاحیت‌ها و اختیارات معینی برای توسعه و تکامل این فرهنگ‌ها و زبان‌ها داده است.

همچنین در قانون اساسی بلژیک نیز جوامع فرهنگی و مناطق زبانی به رسمیت شناخته شده است و نهادهای دولتی خاصی به صورت اساسی به عنوان مظاهر این تنوع تعیین شده‌اند و سه زبان بلژیکی (هلندی، فرانسوی و آلمانی) مطابق قانون اساسی زبان‌های رسمی شمرده می‌شوند.

۲. هر دو قانون اساسی شکل دولت را بر اساس مدل فدرالی‌ای تنظیم کرده‌اند که دارای بیش از یک سطح قدرت در دولت است. قانون اساسی آفریقای جنوبی سه سطح ذیل را ایجاد کرده است: سطح حکومت فدرال، سطح حکومت ایالتی و سطح حکومت محلی (شهرداری‌ها) و برای آن‌ها صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی مشخصی قایل شده است.

از سوی دیگر فدرالیسم بلژیک نیز بر اساس مدل فدرالی، یک سطح دیگر قدرت را در سطح مادون ملی با ماهیت دوگانه ایجاد کرده که متشکل از «مناطق و جوامع» است و همچنین طرز معینی از نهادهای فدرالی را ایجاد کرده است که با وضعیت اقلیت‌های کوچک در داخل جوامع زبانی و مناطق بلژیکی (فلاندر و والون) سازگار باشد.

۳. نظام نمایندگی تناسبی در هر دو قانون به عنوان شیوه واحدی برای برگزاری انتخابات‌های متعدد پذیرفته شده است. معروف است که نظام نمایندگی تناسبی با جوامع کثرت‌گرای قومی و اتنیک‌سازی بیشتری دارد و زمینه تأمین نمایندگی را برای همه اقلیت‌های سیاسی و حزبی فراهم می‌سازد.

قسمت دوم – تفاوت‌ها بین دو قانون اساسی آفریقای جنوبی و بلژیک

علی‌رغم مشابهت‌های متعدد بین هر دو قانون اساسی چنان که بیان کردیم، این دو قانون از زاویه‌ها و جوانب زیادی با هم تفاوت دارند که می‌توان مهم‌ترین آن‌ها را به ترتیب ذیل فشرده کرد:

۱. از جهت نگاه هر دو قانون به ماهیت یگانه یا دوگانه ملت قانون اساسی آفریقای جنوبی ملت آفریقای جنوبی را ملت واحد می‌داند و این که تنوع و تکثر زبانی و فرهنگی از قوت و وحدت این ملت چیزی را نمی‌کاهد. قانون‌گذار قانون اساسی مطالبات برخی از نژادها و اتنیک‌ها را مبنی بر این که آفریقای جنوبی دارای ماهیت دوگانگی نژادی یا اتنیک‌ی باشد نپذیرفته است. این دیدگاه نه تنها در قانون اساسی درج شده بلکه پایه‌های اداره دولت و وحدت حاکمیت و تقسیم نکردن مناصب با معیار زبانی و قومی، بازتاب روشن آن می‌باشد.

اما نسبت به قانون اساسی بلژیک باید گفت که این قانون، دولت را بر بنیاد جوامع و زبان‌های متنوع ایجاد کرده و آن را پایه ساختمان فدرالی دولت قرار داده است، بدین معنی که دولت متشکل است از «بیش از یک ملت و یک قومیت». در قانون اساسی بلژیک به ملت

یگانه بلژیکی یا حاکمیت یگانه هیچ اهمیت خاصی داده نشده است، زیرا حاکمیت ملی نیز در برخی از حالات بین دو ملیت اصلی تقسیم شده است و این دیدگاه در سطوح مختلف همه نهادهای اداره، حکومت و نهادهای سیاسی و قانون اساسی در کشور انعکاس یافته است، چون مناصب به صورت واضح بر مبنای زبانی و قومی تقسیم شده است.

۲. از جهت مبنای تشکیل واحدهای سیاسی منطقه‌ای

واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون در آفریقای جنوبی بر مبنای پایگاه قومی یا زبانی یا اتنیکی پایه گذاری نشده است، بلکه برای قانون‌گذار قانون اساسی، رشد و توسعه اقتصادی دو پایه اصلی در ترسیم مرزهای ایالات بوده است. اما بر عکس می‌بینیم که در بلژیک همه واحدهای تشکیل‌دهنده بلژیک (مناطق و جوامع زبانی) بر مبنای خالص زبانی و قومی شکل گرفته است و علی‌رغم این که مناطق در بلژیک تنها از صلاحیت‌های اقتصادی و توسعه‌ای برخوردار هستند، ولی مرزهای اداری آن‌ها که در قانون اساسی ترسیم شده در مطابقت با مرزهای جوامع زبانی هستند.

۳. از جهت ماهیت تکوین پارلمان فدرال و صلاحیت‌های آن

با این که پارلمان‌های هر دو کشور ترکیب دوگانه دارند، ولی ماهیت تشکیل و صلاحیت‌های هر دو بسیار باهم تفاوت دارد. در تشکیل مجلس سنا در آفریقای جنوبی باید گفت که اعضای آن توسط حکومت‌های ایالتی تعیین می‌شوند، در حالی که اعضای سنا در بلژیک به طور مستقیم از سوی جوامع زبانی آنان انتخاب می‌شوند. بدیهی است که انتخاب یا تعیین اعضا از جوانب مثبت یا منفی بر میزان صلاحیت‌های آنان تأثیر می‌گذارد.

اما در مورد ترکیب این مجلس در آفریقای جنوبی، قانون اساسی هیچ نوع تقسیمات قومی و کرسی‌های اختصاصی برای ملیت‌ها و زبان‌های موجود در کشور را در نظر نگرفته است؛ یعنی مجلس بر اساس قومی و زبانی تشکیل نشده است ولی قانون اساسی بلژیک تقسیمات کرسی‌ها در مجلس سنا بر مبنای اصول زبانی یا قومی را الزامی دانسته است و

همچنین در مورد رأی گیری در مجلس در مورد مسایل مرتبط به جوامع زبانی، اکثریت دو سوم اعضای هر جامعه را لازم دانسته است.

علاوه بر آن، قانون اساسی آفریقای جنوبی برای مجلس سنا صلاحیت‌های زیادی نداده است جز نسبت به قوانینی که بر وضعیت و صلاحیت‌های ایالات تأثیر بگذارد و می‌توان گفت که مجلس سنا در آفریقای جنوبی بسیار کم صلاحیت است و بیشتر اوقات تابع مجلس نمایندگان است که از صلاحیت‌های بیشتری برخوردار می‌باشد.

اما صلاحیت‌های مجلس سنا در بلژیک بسیار گسترده است و در بسیاری از صلاحیت‌ها با مجلس نمایندگان شریک است و با این که با مجلس نمایندگان برابر هم نیست ولی در حقیقت مجلس با صلاحیت ملیت‌ها و اقوام است.

۴. از نگاه ساختار حکومت فدرال

قانون اساسی آفریقای جنوبی نظام سهمیه بندی یا «نظام کوتا» را در حکومت فدرال و یا شریک ساختن اقلیت‌ها در حکومت را الزامی نساخته است و با این که این حکم در قانون اساسی اول آفریقای جنوبی بعد از سقوط نظام آپارتاید در سال ۱۹۹۳ وجود داشت ولی قانون اساسی جدید (۱۹۹۶) این نظام را برای تقسیم قدرت نپذیرفته است. بنا بر این، قانون اساسی، نظام سیاسی در آفریقای جنوبی را بر مبنای حکومت اکثریت بنا نهاده است و نه تقسیم قدرت یا توافق همه جوانب.

اما بر عکس، قانون اساسی بلژیک تشکیل حکومت فدرال را به طور منصفانه بین وزیران هلندی زبان و وزیران فرانسوی زبان لازم دانسته است و هیچ عضو حکومت را استثنا نکرده است جز نخست وزیر. بدین ترتیب قانون اساسی، در حکومت فدرال، نظام تقسیم قدرت بین دو قومیت اصلی را ایجاد کرده است و همچنین میکانیزمی را مبتنی بر اساس توافق و نه اکثریت. این میکانیزم تا آنجا توسعه یافته که قوه قضائیه و تقسیم زبانی و قومی قضات در بلژیک را نیز شامل شده است.

۵. از نگاه صلاحیت‌های بین‌المللی واحدهای تشکیل‌دهنده فدراسیون

قانون اساسی در آفریقای جنوبی هیچ صلاحیتی برای واحدها (ایالات) در زمینه امور بین‌المللی و سیاست خارجی قایل نشده است و این میدان به طور انحصاری در اختیار دولت مرکزی است و ایالت‌ها تنها در امور داخلی ایالت، صلاحیت‌های خود را اعمال می‌کنند و بلکه قانون اساسی در برخی از حالات به دولت فدرال هم اجازه داده است که در صلاحیت‌های ایالات نیز مداخله کند.

اما کاملاً بر عکس، در بلژیک نقش واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال در امور خارجی، یکی از نشانه‌های بارز و ویژه سازماندهی قانون اساسی بلژیک است، زیرا مناطق و جوامع زبانی در ضمن صلاحیت‌هایی که قانون اساسی به آن‌ها داده است، از صلاحیت‌های بین‌المللی نیز بهره‌مند هستند به شمول انعقاد معاهدات بین‌المللی. این صلاحیت‌ها در بسیاری اوقات واحدها را رقیب دولت فدرال قرار داده است تا جایی که قانون‌گذار قانون اساسی را وا داشته است که میکانیزمی را پایه‌گذاری کند برای این که واحدهای تشکیل‌دهنده فدرال بتوانند صلاحیت‌های خود در قلمرو بین‌المللی را به مقامات یا نهادهای فدرال انتقال یا تفویض کند.

۶. از جهت به رسمیت شناختن تکثر زبانی و فرهنگی در قانون اساسی

با این که هر دو قانون اساسی زبان‌های رایج و تکثر و تنوع فرهنگی در کشور به شمول راه‌ها و ابزارهای حمایت و رشد فرهنگ‌ها و زبان‌ها را به رسمیت شناخته است ولی برای به رسمیت شناخته شدن تعدد و تنوع فرهنگی و زبانی در آفریقای جنوبی هیچ نوع صلاحیت اداری یا قانونی برای گروه‌های حامل این فرهنگ‌ها و زبان‌ها داده نشده است و نهادهای فرهنگی تشکیل یافته بر اساس نصوص قانون اساسی از هیچ نوع صلاحیت قانون‌گذاری یا اجرایی بهره‌مند نمی‌باشند و تمام صلاحیت آن‌ها منحصر است به تقدیم پیشنهادات به مقامات و مراقبت یا نظارت.

در حالی که به رسمیت شناخته شدن تکثر و تنوع فرهنگی و زبانی در بلژیک باعث شده که ساختمان فدرالیسم بلژیکی بر مبنای این تکثر بنا شود و به نهادهای سیاسی‌ای که بر این اساس (جوامع و اقلیت‌ها) بنا نهاده شده، صلاحیت‌های قانون‌گذاری و اجرایی گسترده‌ای داده شود که در برخی از حالات کاملاً مشابه صلاحیت‌های خود نهادهای فدرال است.

۷. از جهت جایگاه قانون اساسی نسبت به قوانین فدرال و قوانین واحدهای

تشکیل‌دهنده فدرال

قانون اساسی آفریقای جنوبی، قوانین دولت فدرال را نسبت به قوانین و احکام تصویب شده مجالس قانون‌گذاری ایالات در منزلت بالاتر نگهداشته است و این برتری، قوانین اساسی ایالات را نیز شامل می‌شود که در درجه پایین‌تر از قانون اساسی و قوانین عادی فدرال قرار دارند و بدین ترتیب آفریقای جنوبی به تأسی از اکثریت کشورهای جهان، از یک نظام قانونی‌ای مبتنی بر «سلسله مراتب هرمی قوانین» برخوردار است که بر اساس آن قانون اساسی فدرال و قوانین فدرال در قله هرم قوانین و نظام قانون‌گذاری قرار دارند.

اما در قانون اساسی بلژیک منزلت خاصی به قوانین فدرال داده نشده است و آن‌ها را بالاتر از قوانین مصوب پارلمان‌های مناطق و جوامع زبانی قرار نداده است. قانون اساسی بلژیک، نظام قوانین این فدراسیون تازه تأسیس را بر اساس مساوات قانونی بنا نهاده است و نه بر اساس سلسله مراتب هرمی قوانین.

بخش سوم

**دستاوردهای مجمع فدرال خواهان افغانستان و تدوین قانون
اساسی جمهوری فدرال افغانستان**

تدوین مسوده قانون اساسی فدرال مهم‌ترین دستاورد مجمع فدرال خواهان افغانستان

در سال‌های اخیر یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین نهادهای سیاسی‌ای که تأسیس شد، «مجمع فدرال خواهان افغانستان» است. اهمیت تأسیس این نهاد به خاطر اهمیت داعیه یا هدف اصلی تأسیس این مجمع است که عبارت است از تبیین و ترویج اندیشه فدرالیسم و مبارزه منسجم برای تطبیق نظام فدرالی در افغانستان. هرچند این داعیه در دهه‌های گذشته نیز از سوی برخی از احزاب سیاسی و سیاستمداران و روشنفکران مطرح بوده است ولی نقص عمده‌ای که در گذشته وجود داشت این بود که نهادهای ویژه برای تعقیب این هدف وجود نداشت و اگر هم از سوی برخی از حلقه‌ها و گروه‌های سیاسی مطرح می‌شد، در چهاردیواری همان حلقه‌ها و همان گروه‌های قومی محصور مانده و در سطح فراقومی و فراحزبی بازتاب نمی‌یافت. اما مجمع فدرال خواهان چنان که از نامش پیدا است، نهادی است که به طور اختصاصی برای همین هدف و تبیین همین اندیشه تأسیس شده و دیگر این که فراقومی و فرامنطقه‌ای و فراحزبی است و دروازه آن بر روی همه اندیشمندان و فدرال خواهان از هر قوم و حزب و منطقه‌ای که باشند باز است و بلکه یکی از اهداف اساسی آن این است که در سطح همه اقوام کوچک و بزرگ افغانستان، داعیه فدرالیسم را به یک گفتمان مسلط و عمومی تبدیل نماید.

از اولین جلسه رسمی ما که به تاریخ ۲۳ سرطان ۱۴۰۲ برابر با ۱۴ جولای ۲۰۲۳ برگزار شد، تا کنون که در حدود یک سال و هفت ماه سپری می‌شود، فعالیت‌های بسیار فشرده‌ای صورت گرفته و تا کنون صدها جلسه بسیار سازنده در بخش‌ها و کمیته‌های مختلف این نهاد در باره موضوعات گوناگون مرتبط به فدرالیسم برگزار شده است.

در این میان در کنار تهیه اساسنامه مجمع، تدوین دو سند کلیدی دیگر از مهم‌ترین دستاوردهای این نهاد فکری-سیاسی است. سند نخست منشور فدرال خواهان است که به عنوان اصول اساسی و اهداف کلیدی

مجمع، توسط مؤسسان این مجمع بعد از ساعت‌ها بحث و دقت در طی ده‌ها جلسه تدوین و تصویب گردید و به تاریخ ۱۳ دلو ۱۴۰۲ در مراسم اعلام موجودیت این نهاد نشر گردید. متن کامل این سند را در صفحات بعدی مطالعه می‌نمایید.

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

قبلا در یکی از مواد منشور تأکید شده بود که مجمع فدرال خواهان جزئیات دیدگاه‌های خود در مورد نظام فدرالی در افغانستان را در قالب یک سند جامع به عنوان «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» تدوین و نشر خواهد کرد. خوش‌بختانه بعد از این که مطابق اساسنامه، تشکیلات اولیه مجمع فعال گردید، با آغاز کار هیأت رهبری و هیأت اجرائی مجمع فدرال خواهان و انتخاب رؤسای کمیته‌های مجمع، این جانب به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۳ در دومین جلسه هیأت رهبری، به عنوان رئیس کمیته تدوین قانون اساسی فدرال انتخاب شدم و بلافاصله کار خود را با نوشتن اولین پیش‌نویس آغاز کردم و در مدت یک ماه و چند روز با کار فشرده، مسوده اولیه قانون اساسی را آماده ساختم و از ماه جوزا جلسات عمومی کمیته تدوین قانون اساسی در باره بررسی و تدقیق مسوده آغاز شد و این جانب متن کامل مسوده را در تاریخ ۲۵ جوزا ۱۴۰۳ با ذکر نکات ذیل در اختیار اعضای کمیته قرار دادم:

۱. آنچه به نام مسوده قانون اساسی فدرال در اختیار شما قرار می‌گیرد تنها یک پیش‌نویس ابتدایی است به منظور این که به عنوان یک چارچوب عمومی و مواد اولیه، زمینه برای بحث و گفتگو آماده گردد. هیچ یک از مواد آن نهایی نبوده و برای غنامندی و رفع کاستی‌ها به تدقیق و تأمل بیشتر نیاز است.

۲. در این پیش‌نویس در کنار مطالعات و تجربیات شخصی، از قوانین اساسی قبلی افغانستان مخصوصاً قانون اساسی دوره جمهوریت استفاده زیاد صورت گرفته است، به این دلیل که قوانین اساسی هر کشوری به عنوان یک ساختار حقوقی برای اذهان عمومی آشنا است و فهم و تفسیر محتوای آن آسان‌تر است و از این رو تا جایی که از نگاه محتوا با اهداف مجمع، نیازها و مقتضیات کنونی سازگار باشد، باید از محتوا و ساختار آن استفاده شود.

۳. همچنین از قوانین اساسی کشورهای معروف فدرال مانند: آمریکا، سوئیس، آلمان، کانادا، استرالیا، بلژیک، هند، پاکستان، عراق، امارات متحده عربی، مکزیک، بولیوی، آفریقای جنوبی، ونزوئلا، اسپانیا، مالزی، آرژانتین، اتریش و مانند آن‌ها استفاده شده است.

۴. از مطالعه ساختار رسمی نظام فدرالی در نزدیک به ۳۰ کشور دنیا دریافته‌ام که نظام فدرال با این که از نگاه شاخصه‌ها، ارکان عمومی و ویژگی‌ها یک نظام شناخته شده است، اما در جزئیات نمی‌توان حتی دو کشور را پیدا کرد که کاملاً نظام و قانون اساسی آن‌ها عین یک‌دیگر و یا کاملاً مشابه هم‌دیگر باشد. آنچه ماهیت اصلی فدرالیسم را تشکیل می‌دهد ساختاری است که دو رکن اساسی یعنی دولت مشترک مرکزی و دولت خودمختار منطقه‌ای یا ایالتی را به رسمیت بشناسد، اما در کنار این دو عنصر اصلی مشترک، هر کشوری مطابق با شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی خود قانون اساسی ویژه خود را وضع کرده است، اما در عین حال باید گفت که همه کشورها از تجربه یک‌دیگر استفاده کرده‌اند و هرچه زمان می‌گذرد، از طرف دانشمندان حقوق اساسی و کارشناسان فدرالیسم در دنیا برای چالش‌های فرارو، راه‌حل‌های بهتری ارائه می‌گردد. همین وضعیت باعث شده که نظام فدرال به عنوان یک سیستم انعطاف‌پذیر و با بالاترین ظرفیت شناخته شود، تا آنجا که برخی از کارشناسان فدرالیسم ادعا کرده‌اند که در قرن بیست و یکم، نظام فدرال یک شکل بسیار محبوب از حکومت است. اما با همه این‌ها یک الزام اساسی برای کارکرد موفقانه هر سیستم فدرال نیز وجود دارد و آن عبارت از احترام به حاکمیت قانون، سازش، مدارا و پذیرش تنوع و موجودیت هویت‌های مختلف و متکثر است.

۵. با توجه به آنچه گفته شد اکنون ما باید کوشش کنیم که در تهیه و تدوین قانون اساسی فدرال برای افغانستان، هم شرایط ویژه جامعه افغانستان و اهداف مندرج در منشور مجمع فدرال خواهان را رعایت کنیم و هم از آخرین و بهترین تجربیات نظام‌های فدرال در دنیای معاصر استفاده کنیم. رسیدن به این هدف می‌طلبد که در بسیاری از موضوعات، دقت و مطالعه همه جانبه صورت گیرد و با حوصله‌مندی، واقع‌نگری، احترام به نظر و خرد جمعی و بر مبنای اصول و قواعد حقوقی و منافع مردم افغانستان پیش برویم.

۶. از همه اعضای کمیته خواهشمندم که به محرمیت این پیش‌نویس توجه کنند. تا زمانی که بحث در مورد این مسوده در کمیته و بعد هم در جلسه رهبری و اجرایی نهایی نشده، نشر هر قسمتی از آن برای مجمع سؤال برانگیز خواهد بود. لطفاً فعلاً با هیچ‌کسی شریک ساخته نشود.

با ذکر نکات فوق و یک سلسله بحث‌های اولیه، کار رسمی کمیته تدوین قانون اساسی برای تدقیق متن آغاز گردید و خوشبختانه در سی‌ونهمین جلسه آن به تاریخ ۱۴ جدی ۱۴۰۳ برابر با ۳ جنوری ۲۰۲۵ مرحله بررسی و تدقیق مسوده به پایان رسید و متن قانون اساسی در ۱۲ فصل و ۲۰۷ ماده مورد تأیید کمیته تدوین قرار گرفت.

با ختم دو مرحله مهم «تسوید» و «تدقیق» مسوده، به تاریخ ۲۲ جدی ۱۴۰۳ متن کامل آن مطابق لایحه وظایف کمیته، جهت بررسی و تأیید به جلسات مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان تقدیم گردید. برای جلسات مشترک هیأت رهبری و اجرایی در ابتدا طرزالعمل خاصی را تدوین و ارائه کردم که در طی دو جلسه مورد بحث و تعدیل و تصویب قرار گرفت.

مطابق مندرجات طرزالعمل یادشده، متن کامل مسوده در اختیار همه اعضا قرار گرفت تا در خلال یک هفته نظریات و پیشنهادات خود را به طور کتبی به کمیته قانون اساسی ارسال نمایند. به تعقیب آن شماری از اعضای هیأت رهبری و هیأت اجرایی نظریات خود را به کمیته ارسال کردند. کمیته تدوین قانون اساسی مطابق طرزالعمل طی سه جلسه به تاریخ‌های ۲۹ و ۳۰ جدی و ۳ دلو ۱۴۰۳ همه پیشنهادات جدید را به تفصیل مطالعه و بررسی نموده و اصلاحات لازم را در ۳۲ مورد وارد متن ساخت.

متن جدید مسوده قانون اساسی فدرال با توضیحات کامل توسط رئیس کمیته، بار دیگر در جلسه مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان به تاریخ ۵ دلو ۱۴۰۳ - ۲۴ جنوری ۲۰۲۵ ارائه گردید که خوشبختانه در مجموع و در پرنسیپ مورد تأیید قرار گرفت و قرار شد در مرحله چهارم، این مسوده به آدرس جمعی از رهبران احزاب سیاسی، نخبگان و شخصیت‌های علمی و فکری و فرهنگی فرستاده شود تا در یک مشوره وسیع‌تر از نظریات آنان استفاده شود.

اکنون در این بخش از کتاب، متن منشور مجمع فدرال خواهان، گزارش‌ها و توضیحاتی در مورد نحوه فعالیت مجمع، معرفی هیأت رهبری و هیأت اجرائی مجمع و همچنین لایحه وظایف کمیته تدوین قانون اساسی و فعالیت‌های این کمیته به خوانندگان گرامی تقدیم می‌گردد.

تأسیس مجمع فدرال خواهان؛ آغاز یک فاز نو در مسیر مبارزات

عدالت طلبانه فدرال خواهی^۱

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنَافِعُ لِلنَّاسِ وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ (سوره حدید آیه ۲۵)

مهمانان عالیقدر، هموطنان عزیز، همکاران گرامی، خانم‌ها و آقایان! السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

در ابتدا حضور گرم شما در محفل اعلام منشور مجمع فدرال خواهان افغانستان را گرامی می‌داریم و تأسیس مجمع فدرال خواهان و اعلام منشور فدرالیسم را به همه هموطنان و به مؤسسان این مجمع و به همه فدرالیست‌های افغانستان تبریک می‌گوییم. با اجازه شما و طبق وظیفه‌ای که همکاران به این جانب سپردند، گزارش کوتاهی از چگونگی مبارزات عدالت طلبانه فدرال خواهی در افغانستان و شکل گیری «مجمع فدرال خواهان» و معرفی مختصر این مجمع را خدمت شما تقدیم می‌کنم.

هموطنان گرامی!

سقوط جمهوریت و لغو قانون اساسی و حاکمیت گروه طالبان باعث شد که در کنار دهها موضوع و مسأله دیگر، نوع نظام سیاسی افغانستان نیز یکبار دیگر مورد توجه قرار بگیرد. زیرا نظام سیاسی در هر کشوری در حدی از اهمیت برخوردار است که هم می‌تواند ثبات سیاسی، صلح، عدالت و توسعه پایدار را تضمین کند و هم می‌تواند به تشدید شکاف‌ها، تضادها و منازعات خونین و مداوم منجر گردد و از آن جمله در کشور ما حد اقل در طول بیش از یک قرن اخیر یکی از عناصر کلیدی در خلق

۱. این بیانیه به تاریخ ۱۴ دلو ۱۴۰۲ در مراسم اعلام موجودیت مجمع فدرال خواهان افغانستان ایراد شده است.

بحران‌ها و تداوم جنگ‌ها، اختلاف در نوع نظام سیاسی بوده که در جای خود ریشه در افکار و ایدئولوژی‌های احزاب و جریان‌های سیاسی داشته است.

طبیعی است نوع نظام سیاسی در هر کشوری باید مطابق با مقتضیات زمان و سازگار با ساختار اجتماعی و فرهنگی آن کشور باشد و توزیع قدرت سیاسی باید در دو بعد افقی و عمودی به طور متناسب و متعادل تنظیم گردد.

یکی از مسایل بسیار مهم در همه کشورها مخصوصا در کشورهای دارای جغرافیای وسیع و گروه‌های قومی، فرهنگی و زبانی متنوع، تنظیم نوع رابطه بین مرکز و گروه‌های پیرامونی و مناطق اطراف است که امروزه از آن به توزیع عمودی قدرت یا فدرالیسم تعبیر می‌شود.

تجربه موفق نظام فدرالی در دنیای معاصر

تجربه بین المللی فدرالیسم در جهان معاصر خوشبختانه یک تجربه بسیار موفق و عالی است. هم اکنون در حدود چهل درصد از جمعیت جهان در کشورهای فدرال زندگی می‌کنند. کشورهایی که به صورت رسمی فدرال هستند، در حدود ۳۰ کشور هستند که تنوع گسترده‌ای دارند. شش کشور از ده کشور پرجمعیت جهان و هشت کشور از ده کشور بزرگ جهان از نظر مساحت، فدرال هستند. کشورهای بزرگ و پیشرفته‌ای مانند ایالات متحده آمریکا، روسیه، کانادا، استرالیا، آلمان، سوئیس، هندوستان، اسپانیا، بلژیک، برزیل و کشورهای اسلامی مانند مالزی، پاکستان، سودان، امارات متحده عربی و عراق با نظام فدرالی اداره می‌شوند. چهار مورد از طولانی‌ترین نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی موجود در جهان امروز، فدرال هستند: ایالات متحده، سوئیس، استرالیا و کانادا. هر یک از این‌ها بیش از یکصد سال است که دارای یک قانون اساسی هستند و ایالات متحده، در حدود دوصد و چهل سال. از سوی دیگر بر اساس شاخص توسعه انسانی سازمان ملل که ۱۷۵ کشور را در سال‌های گذشته، بر اساس رفاه اقتصادی، احترام به حقوق، کیفیت زندگی شهروندان شان اندازه‌گیری و رتبه‌بندی کرده، از میان ۲۰ کشور برتر، ۸ مورد آن‌ها فدرال هستند. به همین جهت امروزه متخصصان و کارشناسان معتقدند که در قرن بیست و یکم، نظام فدرال، یک شکل بسیار محبوب از حکومت است.

قابل ذکر است که امروزه در کنار کشورهایی که رسماً فدرال هستند، ده‌ها کشور دیگری نیز وجود دارد که هرچند نظام تک‌ساخت دارند ولی در آن حد نامتمرکز هستند که در عمل یک نوع نظام شبه فدرالی را حاکم ساخته‌اند مانند بریتانیا، چین، جاپان، ایتالیا، فرانسه، اندونزی و مانند آن.

ضرورت نظام فدرالی برای افغانستان

برداشت ما این است که برای افغانستان نیز این نظام، مناسب‌ترین و شایسته‌ترین نظام برای حل بنیادی بحران‌های متداوم این کشور است، زیرا افغانستان یک کشور کثیرالاقوامی است که خوش‌بختانه در قانون اساسی دوره جمهوری در ماده چهارم از ۱۴ قوم نام برده شده و تصریح شده بود که ملت افغانستان متشکل از اقوام پشتون، تاجیک، هزاره، اوزبیک، ترکمن، بلوچ، پشه‌ای، نورستانی، ایماق، عرب، قرغیز، قزلباش، گوجر، براهوی و سایر اقوام می‌باشد. اما با وجود این خصوصیت، متأسفانه در یک سده اخیر که افغانستان دارای قانون اساسی و نظام سیاسی عصری شد، زمامداران وقت و گروه‌های سیاسی ذی‌نفع نه تنها به تنوع قومی و فرهنگی و توزیع عادلانه افقی و عمودی قدرت توجه نکردند بلکه به منظور بسط و انحصار قدرت سیاسی و حفظ منافع گروهی و قومی خود، نظام‌های شدیداً متمرکز را ایجاد کردند و این به تدریج و با رشد آگاهی مردم از یک‌طرف و تشدید ستم‌ها و تبعیض‌ها و تحمیل محرومیت‌ها و عقبماندگی‌ها از سوی دیگر باعث گردید که نارضایتی‌های مردمی افزایش یابد و شکاف‌های اجتماعی و قومی روز به روز وسیع‌تر شود و حتی به درگیری‌های خونین و نهایتاً فروپاشی‌ها منجر گردد و از تکمیل شدن پروسه ملت- دولت سازی جلوگیری شود.

از قراین و شواهد تاریخی پیدا است که در جریان تدوین و تصویب اولین قانون اساسی افغانستان به نام «نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان» در سال ۱۳۰۱ موضوع تنوع اجتماعی و ترکیب متکثر فرهنگی افغانستان و نوع رابطه بین مرکز و ولایات یکی از بحث‌های جدی بوده که در تنظیم مواد آن تبارز یافته است؛ اما ۴۰ سال بعد از آن در قانون اساسی ۱۳۴۳ آنچنان که یکی از اعضای کمیته تسوید قانون اساسی شادروان محمدصدیق فرهنگ روایت کرده است، نظام فدرالی به صورت رسمی و جدی مطرح شده بود، اما تسویدکنندگان قانون با دلایل ناموجه از توجه به آن ابا ورزیدند. در دوره قانون اساسی جمهوری دود خان و بعد هم قوانین اساسی ۱۳۶۶ و ۱۳۶۹ نیز این موضوع در میان حلقات فکری و سیاسی مطرح بوده و در دوره حکومت مجاهدین در نیمه نخست دهه هفتاد نیز این

نظام از سوی شماری از احزاب و چهره‌های سیاسی مطرح شد و همچنین در جریان تسوید و تصویب آخرین قانون اساسی در ۱۳۸۲ نیز این موضوع به تفصیل از سوی تعدادی از اشخاص و گروه‌های سیاسی مطرح شد که تفصیل آن را با جزئیات بیشتر در کتاب «جستاری در باره فدرالیسم» روایت کرده‌ام، ولی چنان‌که پیشتر اشاره کردم، زمامداران و تصمیم‌سازان وقت در هر دوره تاریخی از توجه به این امر مهم سر باز زدند.

اما با همه این برخوردهای عاقبت نیندیشانه، صدای عدالت‌طلبی در قالب فدرال‌خواهی همواره و مخصوصاً در طول بیش از شش دهه در کشور ما بلند بوده است و در ۳۰ سال اخیر به طور خاص فدرال‌خواهی به یک جریان و گفتمان سیاسی و فکری تبدیل شده است. من امروز وظیفه خود می‌دانم که از برخی از چهره‌ها و جریان‌های پیش‌تاز و پیش‌کسوت فدرال‌خواه در تاریخ افغانستان یاد و از تلاش و مبارزات آنان تقدیر کنم: در رأس شهید محمداطاهر بدخشی و جریان سیاسی ایشان که از پیش‌گامان فدرالیست در ده‌های چهل و پنجاه خورشیدی بودند و همچنین رهبر شهید استاد عبدالعلی مزاری رهبر فقید حزب وحدت اسلامی در دهه هفتاد که در مسیر مبارزات فدرال‌خواهی و در راه عدالت و برابری به شهادت رسید و همچنین مارشال عبدالرشید دوستم و حزب جنبش ملی اسلامی، داکتر عبداللطیف پدram و حزب کنگره ملی و همچنین حزب عدالت و آزادی و چندین نهاد سیاسی، فرهنگی و مدنی و ده‌ها تن از سیاستمداران، استادان، علما و فرهنگیان دیگر.

البته از یک حقیقت تلخ هم باید یادآوری کرد که متأسفانه تا کنون فدرال‌خواهان در سطح کلان از یک انسجام لازم سیاسی و فکری برخوردار نبوده‌اند و در مقاطع مختلف، مصلحت‌سنجی‌های بی‌دلیل و یا منفعت‌طلبی‌های شخصی و گروهی و عوامل دیگر باعث شد که این داعیه به بهانه‌های مختلف به انزوا کشانده شود و فدرال‌خواهان با برچسپ‌ها و اتهام‌های ناروا مواجه گردند. اما اکنون با تشکیل این مجمع امیدوار هستیم که در میان همه نیروهای طرفدار فدرالیسم یک نوع وحدت نظر و وحدت عمل ایجاد شود و این طرح به یک داعیه سرتاسری و فراگیر تبدیل شود.

ضرورت تأسیس مجمع فدرال‌خواهان افغانستان

این وضعیت که به اختصار گوشه‌ای از زوایای گوناگون آن را مطرح کردم، باعث شد که جمعی از شخصیت‌های سیاسی و فرهنگی فدرالیست از اقوام، جریان‌ها و ولایات مختلف افغانستان، پس از کنکاش و رایزنی‌های لازم به این نتیجه برسند که برای آغاز یک فاز نو مبارزاتی در محور فدرالیسم،

یک چتر مناسب سیاسی و تشکیلاتی را تأسیس کنند. پس از مشوره‌های ضروری، اولین جلسه رسمی ما به تاریخ ۲۳ سرطان ۱۴۰۲ برابر با ۱۴ جولای ۲۰۲۳ برگزار شد که از آن تاریخ تا کنون و در طول شش ماه و با برگزاری بیش از ۲۵ جلسه و ساعت‌ها بحث و گفتگو، متن منشور فدرالیسم و اساس‌نامه مجمع فدرال خواهان افغانستان تدوین شده و به تصویب هیأت مؤسسان رسید و امروز خوشبختانه منشور فدرالیسم که سند اساسی و بنیادی حقوقی و سیاسی ما است رسماً به نشر می‌رسد.

مطابق اساسنامه: «مجمع فدرال خواهان متشکل از فدرالیست‌های افغانستان است اعم از احزاب سیاسی، نهادهای مدنی، فعالان سیاسی، زنان، شخصیت‌های علمی، فرهنگی و اجتماعی، علمای دینی، گروه‌های قومی و زبانی و اقشار مختلف جامعه که منشور و اساس‌نامه این مجمع را پذیرفته باشند.»

بر اساس این تعریف، مجمع فدرال خواهان یک حزب و در عرض احزاب سیاسی و یا یک ائتلاف در عرض ائتلاف‌های دیگر نیست، بلکه یک چتر سیاسی فدرال خواهی برای همه احزاب، نهادها و فعالان سیاسی و فرهنگی است و از همه رجال سیاسی، اصحاب فکر و قلم و روشنفکران و مبارزان عدالت‌خواه استقبال می‌کند و از طرح و اندیشه شان کمک می‌گیرد. هدف اساسی و بنیادین مجمع فدرال خواهان، ارجاع قدرت به مصدر اصلی آن یعنی مردم از طریق انتخابات و تأمین عدالت اجتماعی در قالب ساختار فدرال در افغانستان می‌باشد و برای رسیدن به این هدف از همه روش‌های مشروع مبارزه استفاده می‌کند.

ساختار تشکیلاتی مجمع فدرال خواهان، دارای ارکان ذیل می‌باشد: هیأت مؤسسان، کنگره، هیأت رهبری، هیأت اجرایی، شوراهای ایالتی، ولایتی و نمایندگی‌ها. این ارکان تشکیلاتی در آینده نزدیک همگی آغاز به کار خواهند کرد و تا کنون هیأت مؤسسان با دبیرخانه خود مسئولیت اصلی همه فعالیت‌ها را بر دوش داشته است و شمار زیادی از دوستان و حامیان فدرالیسم به شمول شخصیت‌های سیاسی و علمی کشور به شمول بزرگوارانی که امروز در این محفل حضور دارند، نیز با ما همکاری کرده‌اند و مشوره داده‌اند که از همه آنان سپاس‌گذار هستیم.

دیدگاه‌های مجمع فدرال خواهان افغانستان

دیدگاه‌های مجمع فدرال خواهان در متن منشور به تفصیل ذکر شده است اما لازم می‌بینم علاوه

بر موادی که در منشور آمده، برای معرفی بیشتر مجمع چند نکته مهم را یادآوری کنم:

۱. تأسیس مجمع و اعلام منشور فدرالیسم در افغانستان به عنوان مهم‌ترین رویداد تاریخی، آغاز یک فاز نو برای مبارزه منظم تشکیلاتی فراگیر، سرتاسری، دوامدار و پایدار در جهت منسجم ساختن تمام فدرالیست‌ها و به منظور تطبیق و عملی ساختن نظام فدرالی در افغانستان است. آرمان و هدف بنیادی و محوری ما تحقق نظام فدرالی در افغانستان است. ما خواهان تغییر بنیادی در ساختار قدرت هستیم؛ تغییر ساختار قدرت از نظام متمرکز به نظام فدرالی با توزیع عمودی و افقی قدرت و تأمین مناسبات عادلانه در روابط بین اقوام و گروه‌های متنوع فرهنگی و اجتماعی.

۲. همانطور که گفتم مجمع یک حزب و در عرض احزاب نیست و باید علاوه کنم که این مجمع در اختیار یا در انحصار هیچ حزب و گروهی هم نیست. هر فدرالیست هموطن ما می‌تواند در آن بی‌قید و شرط عضویت پیدا کند و در مراجع و مراکز رهبری و اجرایی آن سهم بگیرد. همچنین باید اضافه کنم که این مجمع در اختیار یا انحصار هیچ قوم یا ولایت خاصی هم نیست. ما هیچ نوع هدف یا انگیزه‌های انحصارگرایانه قومی، زبانی، مذهبی و سمتی خاصی نداریم. با هیچ قوم و زبان و همه هیچ نوع خصومتی نداریم. مخاطب ما همه اقوام، گویندگان همه زبان‌ها و پیروان همه مذاهب و همه گرایش‌های فکری و سیاسی است. ما به همه اقوام کشور احترام داریم. فدرالیسم در افغانستان به ضرر هیچ قوم و منطقه‌ای نیست. فدرالیسم به نفع همگی و برای تأمین عدالت است و عدالت یک ضرورت و نیاز حیاتی برای همه شهروندان است. از این رو از همه شخصیت‌های سیاسی و علمی و از همه احزاب سیاسی و نهادهای مدنی و از همه اقوام و گویندگان همه زبان‌های رایج کشور خاضعانه می‌خواهیم که بیابید به منظور ختم همیشگی منازعات و کشمکش‌ها و برای تأمین ثبات پایدار و تحکیم عدالت اجتماعی و تقویت روحیه همبستگی ملی به معنای واقعی آن، از طرح فدرال حمایت کنیم.

۳. انگیزه تأسیس این مجمع این بوده که چون در افغانستان گروه طالبان حاکم شده و ما برای مبارزه با این گروه این مجمع را تأسیس کرده باشیم. هدف ما طرح یک داعیه بلند بنیادی و پایدار است. هر گروه دیگری و نظام دیگری غیر از طالبان هم اگر با تمرکز و استبداد و انحصار عمل کند و فدرالیسم را نپذیرد، ما در مقابل آن به مبارزات سیاسی خود ادامه خواهیم داد. ما حتی از گروه طالبان با همه تفاوت‌های فکری و سیاسی‌ای که با آن‌ها داریم، دعوت می‌کنیم که بیابند فدرالیسم را بپذیرند

و با این اقدام، بزرگترین افتخار تاریخی را به دست آورده و بزرگترین خدمت را برای افغانستان انجام دهند و در این صورت ما به تمام معنی و در همه عرصه‌ها با آن‌ها همکاری خواهیم کرد.

۴. فدرالیسم از نگاه محتوا از ظرفیت و انعطاف خیلی بالا برخوردار بوده و با هر نوع نظام سیاسی قابل جمع است، با نظام جمهوری یا سلطنتی، نظام دینی یا سکولار، نظام ریاستی یا پارلمانی یا نیمه پارلمانی. در ساختار فدرال همه این نوع نظام‌ها وجود دارد. هر چند ما نظام جمهوری فدرال پارلمانی را ترجیح می‌دهیم، اما این نمایندگان مردم افغانستان است که صلاحیت دارند در آینده، سیستم فدرال را در قالب کدام یک از این نظام‌ها بر می‌گزینند.

۵. فدرالیسم هرگز به معنای تجزیه نیست و ما هم تجزیه طلب نیستیم، بلکه کاملاً بر عکس، فدرالیسم بهترین راه برای جلوگیری از تجزیه و حفظ وحدت و یکپارچگی میهنی و ملی است. امروزه کسانی آگاهانه و به منظور تخریب چهره فدرالیست‌ها و ترویج یکنوع فدرال‌هراسی در میان مردم، آن را مساوی با تجزیه و یا مستلزم آن معرفی می‌کنند اما ماهیت اصلی فدرالیسم، نه تجزیه بلکه گردآوردن و متحد ساختن جوامع متنوع و گروه‌های متکثر با رعایت حقوق همه آن‌ها در زیر یک چتر واحد و کلان دولت ملی است و بلکه بر اساس نظریات کارشناسان بین‌المللی، نظام‌های بسیط و یکپارچه و متمرکز بیشتر از نظام‌های فدرال مستعد تجزیه هستند.

۶. فدرالیسم بدین معنی نیست که تمام اقوام افغانستان از محلات و مناطقی که در آن‌ها فعال ساکن هستند بیجا شوند و به مناطق خاصی انتقال یابند. در نظام فدرال هر شهروندی حق دارد که در هر ایالت و شهری که بخواهد زندگی کند. در نظام فدرال، مناطق مانند تقسیمات اداری کنونی، از نگاه جغرافیایی به ایالت‌ها و ولایت‌ها تقسیم می‌شود با در نظر گرفتن گروه‌های قومی‌ای که در آن منطقه اکثریت دارند و در عین حال اقلیت‌هایی که در یک ایالت به سر می‌برند در قانون اساسی فدرال و قانون اساسی ایالتی، رعایت حقوق آن‌ها تضمین می‌گردد. به عنوان مثال هیچ الزامی وجود ندارد که همه هزاره‌ها یا تاجیک‌ها یا پشتون‌ها یا اوزبیک یا هر قوم دیگر از تمام مناطق کوچ کنند و تنها در منطقه قومی خود ساکن شوند بلکه همه در سرزمین‌های کنونی خود زندگی می‌کنند ولی در قالب ایالت‌هایی که مطابق وضعیت جغرافیایی و شرایط اجتماعی و فرهنگی ایجاد خواهند شد. در این رابطه یکی از طرح‌های پیشنهادی ما در منشور فدرالیسم، تقسیم افغانستان به ۱۱ واحد ایالتی عضو فدرال است با مرکزیت‌های کابل (پایتخت دولت فدرالی افغانستان)، ننگرهار، هرات، قندهار، پکتیا، بلخ،

بامیان، قندوز، پروان، نیمروز و نورستان^۱. اما نام‌گذاری و تعیین مرزهای دقیق ایالت‌ها، مناطق و شهرستان‌ها و سایر مسایل مربوط به صلاحیت‌ها، اختیارات و حقوق و مکلفیت‌های ایالت‌ها باید در قانون اساسی فدرال و از طریق نمایندگان مردم مشخص شود.

۷. این مجمع یک حرکت خودجوش میهنی و یک نهاد کاملاً مستقل بوده و به هیچ قدرت یا کشور خارجی وابستگی ندارد. متأسفانه این یک سنت سیئه در تاریخ سیاسی کشور است که به هر حرکتی که باب میل انحصارطلبان قدرت نباشد، به آن برچسپ وابستگی به خارجیان می‌زنند. اما این مجمع این افتخار را دارد که بدون مداخله هیچ قدرت خارجی و صرفاً با الهام از آرمان‌ها و منافع واقعی و عینی مردم افغانستان و برای تأمین عدالت و مشارکت عادلانه همه اقوام در قدرت سیاسی، به این ابتکار بزرگ میهنی دست زده است.

۸. اکنون که با توجه به قطعنامه ۲۷۲۱ شورای امنیت ملل متحد، جامعه جهانی و سازمان ملل متحد در یک تصمیم جدید در صدد یافتن راه‌حل اساسی برای بحران افغانستان هستند، انتظار و درخواست جدی ما از جامعه جهانی و ملل متحد و کشورهای دور و نزدیک منطقه این است که در مورد هر موضوع مرتبط به نظام سیاسی آینده، به نظام فدرال به عنوان تنها راه حل بنیادی و اساسی و پایدار منازعات افغانستان بنگرند و در هر نوع گفتگو و طرح خود جامعه متکثر و متنوع و حضور واقعی همه اقوام افغانستان را در نظر بگیرند و بدانند که تا مشکل مناسبات سیاسی قدرت در میان اقوام افغانستان به صورت بنیادی و واقعی حل نشود، هیچگاه صلح و امنیت پایدار در این کشور تأمین نخواهد شد.

تشکر از توجه شما و به امید برقراری عدالت و آزادی در قالب نظام عدالت محور فدرالی در افغانستان

سرور دانش

۳ فبروری ۲۰۲۴ - ۱۴ دلو ۱۴۰۲

۱. خوشبختانه طرح تقسیمات ایالتی اکنون در مسوده قانون اساسی فدرال به صورت واضح‌تر و با جزئیات بیشتر تنظیم شده است که می‌توانید در متن مسوده قانون اساسی آن را مطالعه کنید.

بسم الله الرحمن الرحيم

منشور مجمع فدرال خواهان افغانستان

از آن جایی که فرایند دولت-ملت سازی در افغانستان، گسست و انقطاع‌های پی‌درپی داشته، این کشور هیچ‌گاه تا کنون از یک نظام سیاسی پایدار برخوردار نشده است. حد اقل در یک قرن گذشته چندین رژیم سیاسی از امارت و سلطنت مطلقه تا سلطنت مشروطه و از سیستم پادشاهی تا جمهوریت؛ جمهوری دموکراتیک، دولت اسلامی، جمهوری اسلامی و رژیم امارت طالبان که همه‌گی از نگاه ساختار، تک‌ساخت و متمرکز بوده‌اند، به آزمایش گرفته شده ولی هر کدام در پایان و پس از منازعات خونین، به سقوط و ناکامی سوق یافته است؛ به گونه‌یی که فروپاشی‌های مکرر و جنگ‌های ویرانگر، به روایت همیشگی تاریخ سیاسی این کشور تبدیل شده است. پس از سقوط جمهوریت و دوساله‌گی تسلط گروه طالبان، این ناکامی همیشگی و حاکمیت نامشروع استبداد، انحصار، بی‌عدالتی، خشونت و فروپاشی را یک‌بار دیگر با شدت فزون‌تر و تلخ‌تر تجربه می‌کنیم.

فروپاشی نظام جمهوریت در ۱۵ اگست سال ۲۰۲۱ و گسترش مجدد حاکمیت گروه طالبان بر کشور، احاد مختلف جامعه و سرزمین ما، به ویژه طیف‌های گوناگون سیاسی را با پرسش «چه باید کرد» به چالش طلبیده است، که چرا کشور ما پس از یک قرن بیشتر تجربه دولت‌داری، به ثبات سیاسی، رفاه اجتماعی، توسعه پایدار دست نیافته است.

مجمع فدرال خواهان افغانستان با نقد و بررسی عوامل و موانع بازدارنده دولت-ملت‌سازی، استقرار ثبات سیاسی و سمت‌یابی کشور به سوی ترقی و پیشرفت؛ روی‌کرد مبارزاتی خویش را به هدف دست‌یابی به دولت با ثبات، نظام مردم‌سالار، حکومت پاسخ‌گو، تامین عدالت اجتماعی و صلح پایدار پی‌ریزی می‌نماید.

بنابراین، مجمع فدرال خواهان، عوامل عمده و پایه‌ی چالش دولت-ملت سازی به مفهوم جدید، تحکیم ثبات سیاسی، دستیابی به صلح و منع خشونت را به گونه‌ی فشرده شناسایی نموده، راه‌های حل آن را معرفی می‌کند.

نوع نظام و چالش ساختاری: در کنار تحلیل‌ها و تیئوری‌هایی که در مورد بحران دوامدار کشور ارایه شده است، به باور ما میان گسست و نوع نظام سیاسی و ساختار مدیریتی آن، رابطه‌ی متقابل وجود دارد. طوری که نوع نظام سیاسی در جای خود همواره میان گروه‌های مختلف سیاسی موجب اختلاف و تضاد است اضافه بر آن هر نظام سیاسی که استقرار یافته، چون مبتنی بر واقعیت‌های عینی کشور نبوده و در حل ریشه‌ی مشکلات جامعه موفقیت نداشته است- پس از مدتی توسط گروه دیگری که خواهان برقراری نظام دگری بوده، به سقوط مواجه شده‌است.

تنوع ناپذیری نظام و تفکر دولت-ملت سازی: یکی از فاکتورهای اساسی کامیابی یا ناکامی هر نظام سیاسی، توانایی آن در برقراری مناسبات و روابط عادلانه قدرت در مطابقت با حقایق و واقعیت‌های عینی-فرهنگی و اجتماعی در سطح ملی است. هرگاه یک نظام سیاسی نتواند مناسبات ملی را بر اساس عدالت و برابری و توزیع عادلانه قدرت تنظیم کند، هیچ‌گاه به بالندگی و پایداری نخواهد رسید. به همین جهت بافت قومی و ساختار فرهنگی و اجتماعی کشور ما، ایجاب می‌کند که در فرایند دولت-ملت سازی، سه اصل اساسی باید مورد توجه قرار گیرد:

۱. تنوع قومی، زبانی و مذهبی و تکثر در عرصه‌های مختلف سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و این که این تنوع باید به رسمیت شناخته شده و به آن احترام گذاشته شود.

۲. برابری در حقوق، وجایب و امتیازات برای تمام شهروندان و اقوام از نگاه زبانی، مذهبی و دینی در سطوح ملی و محلی؛

۳. فراگیری به معنای همه شمول بودن و حاکمیت فرهنگ کثرت‌گرا و این که هر فرد و گروهی نقش و حضور معنادار خود را در زیر چتر کلان دولت ملی، احساس کند.

برایند این سه اصل، نظام سیاسی است بر مبنای اصول عدالت، آزادی و برابری که تنوع و تکثر احترام می‌گذارد و وحدت ملی را تأمین می‌کند. اما، ما متأسفانه شاهد بوده‌ایم که در ادوار مختلف مخصوصاً

در دوره‌های تدوین و تصویب قوانین اساسی کشور، در مورد انتخاب نظام سیاسی در پرتو بافت خاص جامعه افغانستان، به این سه اصل توجه نشده و بلکه عمدا نادیده گرفته شده است.

تفکر انحصاری و رویکرد حذف گرایانه: شواهد تاریخی از دوره‌های تدوین قوانین اساسی در سال‌های ۱۳۴۳ و ۱۳۵۶ و ۱۳۶۶ و همچنین رویداد قانون اساسی ۱۳۸۲ نشان می‌دهد که علی‌رغم درخواست‌های مکرر گروه‌های مختلف سیاسی و قومی مبنی بر ایجاد ساختار غیرمتمرکز فدرال، حاکمان وقت به دلایل ناموجه، نه تنها به این مطالبات توجه نکردند بلکه کاملا برعکس استحکام ناسیونالیسم قومی، تمرکز قدرت سیاسی، ساختار اداری و کم‌رنگ‌سازی نظام حزبی را در دستور کار قرار دادند که منجر به افراط‌گرایی مذهبی، تضادهای قومی، جنگ‌های نیابتی و مداخلات خارجی گردید و در فرجام هر روز به وخامت اوضاع افزوده شد.

دیدگاه مجمع فدرال خواهان:

با توجه به آنچه گفته شد در شرایط حاضر و بعد از امضای توافقنامه دوحه و سقوط جمهوریت که یک‌بار دیگر همه چیز فرو ریخته و هیچ ساختار دولت‌داری پاسخگو وجود ندارد و انحصار قدرت سیاسی و اعمال تبعیض آشکار قومی و فرهنگی مردم ما را به ستوه آورده و زندگی مشترک و مسالمت‌آمیز مردم افغانستان را تلخ و غیر قابل تحمل ساخته است.

به پنداشت ما، بعد از دگرگونی‌های پسین بهترین فرصت برای اعمال حق تعیین سرنوشت توسط مردم، بازنگری ژرف و همه جانبه حقایق تاریخی و واقعیت‌های عینی کشور و اتخاذ تصمیم شجاعانه و دلسوزانه در باره نظام سیاسی پایدار و عادلانه فراهم شده است.

بر مبنای ضرورت‌ها و نیازهای مبرمی که ذکر شد، «مجمع فدرال خواهان افغانستان» به نمایندگی از گروه‌های سیاسی و قومی گوناگون کشور و به منظور تبیین و ترویج اندیشه و داعیه فدرال‌خواهی، ایجاد یک بستر مناسب برای تفاهم و گفت‌وگو ملی، منسجم ساختن فدرالیست‌ها و نیروهای عدالت‌خواه و سرانجام به هدف ایجاد نظام فدرالی، تأسیس شده است. این مجمع جزئیات پیشنهادات خود را در قالب طرح کامل «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» در اختیار همه‌گان قرار خواهد داد، اما اکنون دیدگاه‌های خود را به شرح ذیل اعلام می‌نماید:

ماده اول: تطبیق عدالت و توزیع عادلانه قدرت در دو سطح افقی و عمودی اولین هدف ما است. در سطح افقی بر مبنای حاکمیت قانون و اصل تفکیک قوا بر محور قانون و داشتن قوه قضائیه کاملاً مستقل، قدرت سیاسی باید توسط قانون کنترل شود و قوای مختلف دولتی بر همدیگر کنترل و نظارت داشته باشند تا از استبداد و انحصار قدرت در شخص یا نهاد خاصی جلوگیری شود. اما در سطح عمودی تنها راه توزیع عادلانه قدرت، عدم تمرکز است که مناسب‌ترین و عالی‌ترین فرم آن «نظام فدرال» است، زیرا فلسفه اصلی تفکر فدرالی تبیین و تنظیم روابط عمودی قدرت بین مرکز و ایالات بر مبنای وحدت در کثرت یعنی تبدیل دولت بسیط تک‌ساخت به دولت مرکب یا دو لایه است: یکی دولت مرکزی فدرال به عنوان ممثل وحدت ملی در محور قانون اساسی فدرال و دیگری دولت‌های ایالتی و محلی با حفظ تنوع منطقه‌یی، قومی، زبانی و مذهبی در تمام مناطق کشور در محور قانون اساسی خاص هر ایالت.

ماده دوم: تقسیمات جدید دولت آینده، مبتنی بر ساختار فدرالی و متشکل از ۱۱ واحد ایالتی عضو فدرال با مرکزیت‌های کابل (پایتخت دولت فدرالی افغانستان)، ننگرهار، هرات، بلخ، بامیان، قندوز، پکتیا، پروان، قندهار، نیمروز و نورستان می‌باشد.

نام‌گذاری و تعیین مرزهای دقیق ایالت‌ها، مناطق و شهرستان‌ها و سایر مسایل مربوط به ایالت‌ها در قانون اساسی فدرال، در مرحله دولت عبوری از طریق نمایندگان مردم مشخص می‌گردد.

ماده سوم: در قانون اساسی حقوق اقلیت‌های ساکن در هر ایالت به شمول تعداد کرسی‌های آنان در شورای ایالتی و سهم‌شان در اداره ایالتی نیز تضمین می‌گردد.

ماده چهارم: در قانون اساسی فدرال زبان‌های رسمی، نام‌ها، نشانه‌ها و سمبول‌های ملی و ایالتی، تعیین و تعریف می‌شود. و صلاحیت‌ها و اختیارات دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی به صورت واضح تعیین می‌گردد.

ماده پنجم: تأمین عدالت اجتماعی، انکشاف متوازن و ایجاد فرصت‌های برابر برای همه واحدهای عضو فدرال، یکی از اهداف اصلی نظام فدرال است. در سایه این نظام، تمام ایالات از حقوق و وجایب مساوی برخوردار هستند.

ماده ششم: نظام فدرال با آموزه‌ها و باورهای دینی به هیچ صورت در تضاد نیست و جزئیات آن در قانون اساسی فدرال درج می‌گردد.

ماده هفتم: نظام فدرال به هیچ وجه به معنای تجزیه نیست و فدرال خواهان افغانستان طرفدار تجزیه کشور نبوده و نیستند. ما سرزمین و جغرافیای بزرگ افغانستان را میهن واحد تمام اقوام کشور می‌دانیم و نظام فدرال از این ویژگی برخوردار است که از تجزیه احتمالی جلوگیری کند .

ماده هشتم: ما ساختار فدرالی را برای همه می‌خواهیم. فدرالیسم به ضرر هیچ قوم یا منطقه‌ای نیست، بلکه به نفع همه اقوام بوده و موجب همبستگی محکم‌تر و احترام متقابل بیشتر در میان همه اقوام می‌گردد.

ماده نهم: فلسفه فدرالیسم در بنیاد خود، در تضاد با اندیشه شوینستی و انحصارطلبی سیاسی، قومی و زبانی قرار دارد. ما هر نوع انحصارطلبی و افراطیت به شمول افراطیت قومی، زبانی، دینی و مذهبی را عامل اصلی تشدید خشونت‌ها و بحران‌ها می‌دانیم. ما طرفدار اعتدال بوده و عدالت را برای همه می‌خواهیم. ما طرفدار پلورالیسم سیاسی و فرهنگی هستیم و اصل تسامح و تساهل را از ارزش‌های انسانی و دینی و موجب ایجاد فضای احترام و زنده‌گی مسالمت‌آمیز باعزت برای همه می‌دانیم.

ماده دهم: ما رعایت حقوق بشر، آزادی‌های بنیادی و حقوق شهروندی را جزء مکلفیت‌های یک نظام مردم سالار می‌دانیم؛ به منظور تمثیل کامل اراده مردم، ما طرفدار نظامی مبتنی بر دموکراسی، آرای مردم و انتخابات هستیم. بدون انتخابات هیچ نظامی نمی‌تواند مشروعیت و مقبولیت داشته باشد .

ماده یازدهم: ساختار فدرالی به شیوه‌های ریاستی، پارلمانی و جمهوریت و حتی سلطنتی قابل تطبیق است. جزئیات و شاخصه‌های کامل نظام سیاسی باید بر مبنای تفاهم وسیع ملی و در قانون اساسی فدرال تبیین و تعیین گردد.

ماده دوازدهم: بدون نقش فعال احزاب سیاسی، تطبیق دموکراسی و انسجام افکار و خواسته‌های مردم امکان پذیر نیست. در نظام فدرال نقش مؤثر و نظام‌مند احزاب در سطوح مختلف مرکزی و ایالتی به صورت بهتر و مناسب‌تر، مطابق احکام قانون احزاب و قانون انتخابات تأمین می‌شود.

ماده سیزدهم: ما برای تحقق داعیه فدرالیسم، مبارزه سیاسی، فکری، فرهنگی و مدنی را ترجیح می‌دهیم و بر گفتگو و راه‌حل سیاسی برای عبور از بحران تأکید می‌ورزیم. اما، با توجه به رویکرد خشونت‌طلبانه و انحصارگرایانه حاکم و برای تغییر وضعیت موجود و احقاق حقوق مردم، تمام شیوه‌های مؤثر مبارزه بر ضد استبداد و ستم را مشروع تلقی می‌کنیم و در صورت لزوم برای تحقق این داعیه، از همه ابزارها استفاده خواهیم کرد.

ماده چهاردهم: ما از همه جریان‌های سیاسی، رهبران اقوام، احزاب، زنان و رجال سیاسی، روشنفکران، روحانیون و علمای دینی، فرهنگیان، جوانان و سایر اصناف و اقشار اجتماعی تقاضای جدی داریم که اگر می‌خواهید برای بحران متداوم و فروپاشی‌ها و گسست‌های پی‌درپی کشور راه‌حل واقعی و بنیادی پیدا کنید و به جنگ و منازعات همیشگی خاتمه بدهید و کشور خود را به سوی ترقی، توسعه و زندگی شریفانه، باعزت و رفاه اجتماعی سوق دهید، بیایید همه دست به دست هم داده، زمینه عملی شدن نظام فدرال را در کشور فراهم سازیم.

ماده پانزدهم: ما با هیچ یک از کشورهای هم‌سایه دعوی ارضی نداریم و به تمامیت ارضی همه کشورها احترام قابل هستیم و در صورتی که در افغانستان نظام فدرال حاکم شود، شعله جنگ‌ها و منازعات نیز برای همیشه خاموش شده و ثبات و امنیت پایدار در کشور ما تأمین شود، به نفع منطقه و جهان خواهد بود و به همین جهت ما از همه کشورهای منطقه و جهان انتظار داریم که در جهت تطبیق نظام فدرال در افغانستان ما را حمایت و کمک کنند.

ما با هیچ یک از کشورهای همسایه، دعوی ارضی نداریم و به تمامیت ارضی همه کشورها احترام قابل هستیم و در صورتی که در افغانستان نظام فدرال حاکم شود، شعله جنگ‌ها و منازعات نیز برای همیشه خاموش شده و ثبات و امنیت پایدار در کشور ما تأمین می‌شود که به نفع منطقه و جهان خواهد بود و به همین جهت ما از همه کشورهای منطقه و جهان انتظار داریم که در جهت تطبیق نظام فدرال در افغانستان ما را حمایت و کمک کنند.

ماده شانزدهم: ما افغانستان را از هر نوع جنگ نیابتی و فعالیت‌های تروریستی و افراطی دور نگه داشته و با رعایت منشور ملل متحد و اصول پذیرفته شده بین‌المللی و اتخاذ سیاست حسن

هم‌جواری، عدم مداخله، احترام متقابل و تأکید بر منافع مشترک منطقه‌یی، افغانستان را در جایگاه شایسته منطقه‌یی و بین‌المللی آن قرار خواهیم داد.

ماده هفدهم: ما از مجامع بین‌المللی و کشورهای دخیل در قضیه افغانستان و مخصوصاً از سازمان ملل متحد و شورای امنیت ملل متحد، می‌خواهیم که با استفاده از تجربیات بین‌المللی و تجربه بحران جاری افغانستان، تدابیری اتخاذ شود که از طریق گفتگو و مذاکره معنادار و فراگیر تحت نظارت سازمان ملل متحد، زمینه برقراری یک دوره انتقالی برای تدوین و تصویب قانون اساسی فدرال برای افغانستان و برگزاری انتخابات آزاد و عمومی فراهم گردد.

هم‌میهنان گرامی!

انتخاب نظام سیاسی مطلوب برای کشور به عنوان یک مسأله میهنی، جزء حقوق اساسی مردم در تعیین سرنوشت است. طرح اندیشه فدرالی در کشور ما ریشه و پیشینه طولانی تاریخی و بومی دارد. در دوره معاصر، طرح نظام فدرال نیز به صورت رسمی حداقل از قدامت بیش از شش دهه برخوردار است که از متن مردم، توسط گروه‌های سیاسی، سیاستمداران و روشنفکران بزرگ کشور مطرح شده و اکنون حامیان آن در میان همه اقوام و گروه‌های اجتماعی رو به افزایش است. با این وصف، برخلاف توطیئه‌های ناسالم، قدرت یا نهادهای خارجی در طرح آن دخالت نداشته‌اند. همه می‌دانیم که امروزه فدرالیسم در سطح جهانی و در تمام قاره‌های دنیا یکی از موفق‌ترین نظام‌ها است. این نظام، کامیابی و مؤثریت خود را در عمل نشان داده و هم اکنون ده‌ها کشور کوچک و بزرگ، دارای نظام فدرالی هستند که در حدود چهل درصد از کل جمعیت جهان را در خود جای داده‌اند و در این میان دموکراسی‌هایی که دارای جغرافیای وسیع و یا جمعیت بزرگ هستند و یا تنوع شدید فرهنگی و اجتماعی دارند فدرال می‌باشند. همچنین شش کشور از ده کشور پرجمعیت جهان و هشت کشور از ده کشور بزرگ جهان از نظر مساحت، فدرال هستند. کشورهای مهمی هم‌چون ایالات متحده آمریکا، کانادا، استرالیا، هندوستان، آلمان، سوئیس، اتریش، بلژیک، اسپانیا، روسیه و آفریقای جنوبی و مانند آن فدرال هستند. از کشورهای اسلامی نیز پاکستان، مالزی، عراق، امارات متحده عربی، سودان و جزایر قمر نظام فدرالی دارند.

روی هم‌رفته، اشخاص و گروه‌هایی که خود را دل‌سوز به سرنوشت مردم می‌دانند، باید درک کنند که درد مزمن و جان‌سوز افغانستان تنها از طریق نظام فدرال قابل درمان است. به باور ما، نظام دیگری نمی‌تواند به بحران جاری و خشونت دوامدار خاتمه بدهد و روابط قدرت را به صورت انسانی و عادلانه تنظیم نماید و یا امنیت دایمی و ثبات پایدار را در این کشور تأمین کند.

بیایید کشور و مردم خود را برای دستیابی به عدالت اجتماعی، ثبات و صلح پایدار و توسعه کمک و همراهی کنیم. با برپایی «نظام فدرال» به بحران و منازعات متداوم برای همیشه نقطه پایان بگذاریم.

مجمع فدرال خواهان افغانستان

معرفی هیأت مؤسسان و هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان^۱

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ. (سوره حدید آیه ۲۵)

رئیس و اعضای محترم هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان، خواهران و برادران گرامی! السلام علیکم و رحمت الله و برکاته.

در ابتدا حضور همه فرهیختگان و مبارزان فدرالیست عدالت‌خواه را در اولین جلسه رسمی هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان گرامی داشته و به همه شما خیر مقدم عرض می‌کنم. همکاران ما در هیأت مؤسسان لازم دیدند که در آغاز مجلس، گزارش کوتاهی از فعالیت هیأت مؤسسان را به اولین جلسه هیأت رهبری تقدیم کنیم.

سقوط جمهوریت و لغو قانون اساسی و حاکمیت گروه طالبان باعث شد که در کنار دهها موضوع و مسأله دیگر، نوع نظام سیاسی افغانستان نیز یکبار دیگر مورد توجه قرار بگیرد. زیرا نظام سیاسی در هر کشوری در حدی از اهمیت برخوردار است که هم می‌تواند ثبات سیاسی، صلح، عدالت و توسعه پایدار را تضمین کند و هم می‌تواند به تشدید شکافها، تضادها و منازعات خونین و مداوم منجر گردد و از آن جمله در کشور ما حد اقل در طول بیش از یک قرن اخیر یکی از عناصر کلیدی در خلق

۱. مجمع فدرال خواهان چنانچه در متن قبلی تاریخچه تأسیس آن بیان شد، در ساختار تشکیلاتی خود نهادی به نام «هیأت رهبری» دارد که مطابق اساسنامه در نخستین دوره اعضای آن توسط هیأت مؤسسان انتخاب می‌شوند. در جلسات هیأت مؤسسان تعداد ۳۱ تن را به عنوان اعضای هیأت رهبری انتخاب کردیم که نخستین نشست آن به تاریخ ۱۸ حمل ۱۴۰۳ هجری خورشیدی برابر با ۶ اپریل ۲۰۲۴ میلادی به صورت آنلاین برگزار شد و به این جانب وظیفه داده شد که در باره فعالیت‌های هیأت مؤسسان و کارهای انجام شده و معرفی مختصر اعضای هیأت مؤسسان و اعضای هیأت رهبری صحبت کنم. آنچه اکنون می‌خوانید متن سخنانی است که در نشست یادشده ایراد شده است.

بحران‌ها و جنگ‌ها، اختلاف در نوع نظام سیاسی بوده است. طبیعی است نوع نظام سیاسی در هر کشوری باید مطابق با مقتضیات زمان و سازگار با ساختار اجتماعی و فرهنگی آن کشور باشد و توزیع قدرت سیاسی باید در دو بعد افقی و عمودی به طور متناسب و متعادل تنظیم گردد. یکی از مسایل بسیار مهم در همه کشورها مخصوصاً در کشورهای دارای جغرافیای وسیع و گروه‌های قومی، فرهنگی و زبانی متنوع، تنظیم نوع رابطه بین مرکز و مناطق اطراف است که امروزه از آن به توزیع عمودی قدرت یا فدرالیسم تعبیر می‌شود.

تجربه بین المللی فدرالیسم در جهان معاصر خوشبختانه یک تجربه بسیار موفق و عالی است. هم اکنون در حدود چهل درصد از جمعیت جهان در کشورهای فدرال زندگی می‌کنند. شش کشور از ده کشور پرجمعیت جهان و هشت کشور از ده کشور بزرگ جهان از نظر مساحت، فدرال هستند. کشورهای بزرگ و پیشرفته‌ای مانند ایالات متحده آمریکا، روسیه، کانادا، استرالیا، آلمان، سوئیس، هندوستان، اسپانیا، بلژیک، برازیل و کشورهای اسلامی مانند مالزی، پاکستان، سودان، امارات متحده عربی و عراق با نظام فدرالی اداره می‌شوند. چهار مورد از طولانی‌ترین نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی موجود در جهان امروز، فدرال هستند: ایالات متحده، سوئیس، استرالیا و کانادا. هر یک از این‌ها بیش از یکصد سال است که دارای یک قانون اساسی هستند و ایالات متحده، در حدود دوصد و چهل سال. به همین جهت امروزه متخصصان و کارشناسان معتقدند که در قرن بیست و یکم، نظام فدرال، یک شکل بسیار محبوب از حکومت است.

برداشت ما این است که برای افغانستان نیز این نظام، شایسته‌ترین نظام برای حل بنیادی بحران‌های متداوم این کشور است. زیرا افغانستان از نظر ساختارها و بافت‌های اجتماعی و فرهنگی، قومی و زبانی متکثر است؛ همان طوری که فدرالیسم در دیگر کشورهای جهان توانسته مناسبات قدرت را با مردم و گروه‌های متکثر اجتماعی منظم و متناسب نگاهدارد، در سر زمین ما نیز این مدل حکومت و دولت‌داری می‌تواند به معضل منازعه قدرت پایان بخشد. اما با وجود خصوصیت متنوع و متکثر کشور، متأسفانه در یک سده اخیر که افغانستان دارای قانون اساسی و نظام سیاسی عصری شد، زمامداران وقت و گروه‌های سیاسی ذی‌نفع نه تنها به تنوع قومی و فرهنگی و توزیع عادلانه افقی و عمودی قدرت توجه نکردند بلکه به منظور بسط و انحصار قدرت سیاسی و حفظ منافع گروهی و قومی خود، نظام‌های شدیداً متمرکز را ایجاد کردند و این به تدریج و با رشد آگاهی مردم از یک‌طرف و تشدید

ستم‌ها و تبعیض‌ها و تحمیل محرومیت‌ها و عقبماندگی‌ها از سوی دیگر باعث گردید که نارضایتی‌های مردمی افزایش یابد و شکاف‌های اجتماعی و قومی روز به روز وسیع‌تر شود و حتی به درگیری‌های خونین و نهایتاً فروپاشی‌ها منجر گردد و از تکمیل شدن پروسه ملت- دولت سازی جلوگیری شود.

اما با همه این برخوردهای عاقبت نیندیشانه، صدای عدالت‌طلبی در قالب فدرال‌خواهی همواره و مخصوصاً در طول بیش از شش دهه در کشور ما بلند بوده است و در ۳۰ سال اخیر به طور خاص فدرال‌خواهی به یک جریان و گفتمان سیاسی و فکری تبدیل شده است. امروز وظیفه ما است که از برخی از چهره‌ها و جریان‌های پیش‌تاز و پیش‌کسوت فدرال‌خواه در تاریخ افغانستان یاد و از تلاش و مبارزات آنان تقدیر کنیم: در رأس شهید محمداطاهر بدخشی و جریان سیاسی ایشان که از پیش‌گامان فدرالیست در ده‌های چهل و پنجاه خورشیدی بودند و همچنین استاد شهید عبدالعلی مزاری رهبر فقید حزب وحدت اسلامی در دهه هفتاد که در مسیر مبارزات فدرال‌خواهی و در راه عدالت و برابری به شهادت رسید و همچنین مارشال عبدالرشید دوستم و حزب جنبش ملی اسلامی، دکتر عبداللطیف پدرام و حزب کنگره ملی و همچنین حزب عدالت و آزادی افغانستان و چندین نهاد سیاسی، فرهنگی و مدنی و ده‌ها تن از سیاستمداران، استادان، علما و فرهنگیان مشهور دیگر.

این وضعیت که به اختصار گوشه‌ای از زوایای آن مطرح گردید، باعث شد که جمعی از شخصیت‌های سیاسی و فرهنگی فدرالیست از اقوام، جریان‌ها و ولایات مختلف افغانستان، پس از کنکاش و رایزنی‌های لازم به این نتیجه برسند که برای آغاز یک فاز نو مبارزاتی در محور فدرالیسم، یک چتر مناسب سیاسی و تشکیلاتی را تأسیس کنند. پس از مشوره‌های ضروری، اولین جلسه رسمی به تاریخ ۲۳ سرطان ۱۴۰۲ برابر با ۱۴ جولای ۲۰۲۳ برگزار شد و در طول تقریباً ده ماه کار مداوم و با برگزاری بیش از ۳۷ جلسه و ساعت‌ها بحث و گفتگو، متن منشور فدرالیسم مشتمل بر یک مقدمه تحلیلی از اوضاع کشور و ۱۷ ماده، به تاریخ ۱۹ سنبله ۱۴۰۲ (۹ ستمبر ۲۰۲۳) و اساس‌نامه مجمع فدرال‌خواهان افغانستان در شش فصل و ۴۲ ماده، به تاریخ ۲۴ میزان ۱۴۰۲ (۱۶ اکتوبر ۲۰۲۳) به تصویب هیأت مؤسسان رسید.

مطابق اساسنامه: «مجمع فدرال‌خواهان متشکل از فدرالیست‌های افغانستان است اعم از احزاب سیاسی، نهادهای مدنی، فعالان سیاسی، زنان، شخصیت‌های علمی، فرهنگی و اجتماعی، علمای

دینی، گروه‌های قومی و زبانی و اقشار مختلف جامعه که منشور و اساس‌نامه این مجمع را پذیرفته باشند.»

بر اساس این تعریف، مجمع فدرال خواهان یک حزب و در عرض احزاب سیاسی و یا یک ائتلاف در عرض ائتلاف‌های دیگر نیست، بلکه یک چتر سیاسی فدرال‌خواهی برای همه احزاب، نهادها و فعالان سیاسی و فرهنگی است و از همه رجال سیاسی، روشنفکران و مبارزان عدالت‌خواه استقبال می‌کند و از طرح و اندیشه شان کمک می‌گیرد. هدف اساسی و بنیادین مجمع فدرال‌خواهان، ارجاع قدرت به مصدر اصلی آن یعنی مردم از طریق انتخابات و تامین عدالت اجتماعی در قالب ساختار فدرال در افغانستان می‌باشد و برای رسیدن به این هدف از همه روش‌های مشروع مبارزه استفاده می‌کند.

ساختار تشکیلاتی مجمع فدرال‌خواهان، دارای ارکان ذیل می‌باشد: هیأت موسسان، کنگره، هیأت رهبری، هیأت اجرایی، شوراهای ایالتی، ولایتی و نمایندگی‌ها. مطابق اساسنامه تا زمان برگزاری اولین کنگره، هیأت مؤسسان مسئولیت پیش‌برد همه امور مجمع را بر عهده دارد.

معرفی اعضای هیأت مؤسسان مجمع فدرال‌خواهان

اعضای هیأت موسسان مجمع فدرال‌خواهان به ترتیب الفبا عبارتند از:

۱. محترم انجنیر اسامه بصیر، شهردار اسبق ولایت بدخشان، نویسنده و فعال سیاسی؛
۲. محترم داکتر اکبر همت فاریابی، دکتر حقوق بین‌الدول، پژوهشگر در عرصه‌های قانون اساسی و تاریخچه ادیان ابراهیمی و سفیر صلح فدراسیون صلح جهانی؛
۳. محترم داکتر حسین یاسا، نویسنده و تحلیل‌گر سیاسی و کارشناس امور فدرالیسم؛
۴. محترم سرور دانش، محقق، نویسنده، معاون پیشین رئیس جمهور، وزیر اسبق وزارت عدلیه و وزارت تحصیلات عالی و رئیس حزب عدالت و آزادی افغانستان؛
۵. محترم سمیع الله سیحون، استاد دانشگاه، ژورنالیست و تحلیلگر سیاسی؛
۶. محترم ضیا آریا نژاد، نماینده پیشین ولایت سمنگان در مجلس نمایندگان و عضو جنبش روایت‌نو؛

۷. محترم دکتر عبداللطیف پدram، نماینده پیشین ولایت بدخشان در مجلس نمایندگان و رهبر حزب کنگره ملی افغانستان؛

۸. محترم داکتر فدامحمد پیکان، عضو هیأت رهبری حزب جنبش ملی اسلامی افغانستان و معین پیشین وزارت صحت عامه؛

۹. محترم کلیم الله همسخن، تحلیلگر و فعال سیاسی؛

۱۰. محترم داکتر محمدرسول طالب، مشاور پیشین رئیس جمهور، عضو هیأت مذاکره دوحه و رئیس کمیته سیاسی حزب عدالت و آزادی افغانستان؛

۱۱. محترم داکتر محیی‌الدین مهدی، نماینده پیشین مردم بغلان در مجلس نمایندگان و پژوهشگر حوزه تاریخ و سیاست؛

۱۲. محترم داکتر نیلوفر ابراهیمی، نماینده پیشین ولایت بدخشان در مجلس نمایندگان، مسئول بنیاد زمزم و عضو جنبش روایت نو.

گفتنی است که در مراحل اولیه تأسیس مجمع فدرال خواهان علاوه بر اشخاص نامبرده، جمع دیگری از شخصیت‌های سیاسی و علمی دیگر نیز همکاری کرده‌اند که خوشبختانه در جمع امروز برخی از آنان را مجدداً در کنار خود داریم مانند جناب شیوای شرق و داکتر یعقوب یسنا.

سرانجام به تاریخ ۱۴ دلو ۱۴۰۲ برابر با ۳ فبروری ۲۰۲۴ طی یک نشست آنلاین با شکوه با حضور بیش از ۳۰۰ تن از شخصیت‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی از اکثر ولایات و ساکن در داخل و خارج کشور، منشور فدرالیسم نشر شده و موجودیت رسمی مجمع فدرال خواهان اعلام گردید.

همچنین باید گفت که اعلام موجودیت مجمع فدرال خواهان افغانستان، مورد استقبال و بازتاب چشم‌گیر از سوی مردم، رسانه‌ها و جریان‌های سیاسی به ویژه عموم عدالت خواهان قرار گرفت. همان طوری که شما اساس‌نامه و منشور مجمع فدرال خواهان را مرور و مطالعه کرده‌اید، اجرایی کردن برنامه‌ها و دستیابی به اهداف تعیین شده نیازمند انسجام همه نیروهای فدرالیست، عدالت خواهان و مبارزان راه عدالت و آزادی می‌باشد، هیأت موسسان مجمع فدرال خواهان با توجه به شایستگی،

موثریت، توانایی‌های علمی و سیاسی و اجتماعی شما فرهیخته‌گان گرامی، برآن است که نخستین گام‌های تشکیلاتی و مبارزاتی را در مسیر فدرالیزه شدن کشور با شما بردارند.

معرفی هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان

باید یادآوری کنم که ما بعد از اعلام موجودیت با این که شرایط ایجاد می‌کرد که هر چه زودتر ساختار تشکیلاتی خود را فعال می‌ساختیم ولی با توجه به این که برای تنظیم ساختار و فعالیت‌های مجمع، اساسنامه آن را به تصویب رسانده بودیم خود را مکلف یافتیم که باید در چارچوب اساسنامه حرکت کنیم. از این رو در اساسنامه عالی‌ترین نهاد مجمع، کنگره پیش بینی شده است اما بعد از بحث‌های زیاد به این نتیجه رسیدیم که در شرایط کنونی، برگزاری عاجل کنگره بلافاصله بعد از اعلام موجودیت، غیر مقدور و شاید هم غیر مفید باشد و نیاز به آمادگی و دقت بیشتر دارد. بدین جهت هیأت مؤسسان تصمیم گرفت که مطابق صلاحیت‌هایی که اساسنامه به هیأت مؤسسان سپرده، ساختار اولیه تشکیلات مجمع را باید فعال بسازد تا در جهت حرکت به سوی اهداف تعیین شده در منشور، فعالیت‌های عملی در چارچوب یک تشکیلات گسترده‌تر از مؤسسان آغاز شود و در فرصت مناسب برای برگزاری کنگره اقدام گردد.

با توجه به آنچه گفته شد یک گروه ۳۱ نفره برای آغاز کار هیأت رهبری در نظر گرفته شد و اکنون این گروه صلاحیت کامل دارد که مطابق اساسنامه تمام ارکان دیگر مجمع مخصوصاً هیأت اجرایی را به شمول رئیس و معاون و رؤسای هشت کمیته و سخنگو و دبیرخانه را تعیین کنند.

انتظار من از هیأت رهبری و همچنین از رئیس مجمع که امروز انتخاب خواهد شد، این است که در آغاز کار فراتر از آنچه در اساسنامه برای جلسات رسمی پیش بینی شده، باید چندین جلسه فوق العاده را برگزار کند تا برای اجرایی شدن تصامیم و فیصله‌ها سرعت داده شود. ما باید بدانیم که اکنون مسئولیت ما نسبت به گذشته چند برابر بیشتر شده است زیرا هم شرایط کشور بسیار خطیر و حساس شده و هم برای عدالت خواهان کشور انتظارات و توقعات بیشتری پدید آمده است و از ما فعالیت شبانه روزی را انتظار دارند. شما اکنون به عنوان مبارزان عدالت خواه، بنیانگذار یک حرکت بزرگ تاریخی هستید که در آینده یک تحول بنیادین را در سطح کشور ایجاد خواهد کرد. موفقیت این حرکت مرهون تلاش‌های مضاعف ما و همه یاران و دوستان ما است. در راه این هدف بزرگ باید همه

مصلحت‌ها و منافع شخصی، حزبی، قومی و سمتی را کنار گذاشته و فقط در جهت یک مصلحت عظمی و منفعت کلان یعنی تحقق نظام فدرال در افغانستان تلاش کنیم زیرا در سایه تحقق این منفعت کلان تمام منافع حزبی و قومی و سمتی و در حقیقت منافع تمام مردم افغانستان تأمین خواهد شد.

در پایان با اجازه شما اسامی اعضای هیأت رهبری را به ترتیب حروف الفبا به طور مختصر معرفی می‌کنم:

اعضای هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان به ترتیب الفبا عبارتند از:

۱. محترم انجنیر اسامه بصیر، شهردار اسبق ولایت بدخشان، نویسنده و فعال سیاسی؛ مقیم آلمان.
۲. محترم داکتر اکبرهمت فاریابی، دکترای حقوق بین‌الدول، پژوهشگر در عرصه‌های قانون اساسی و تاریخچه ادیان ابراهیمی و سفیر صلح فدراسیون صلح جهانی؛ مقیم هالند.
۳. محترم داکتر امان‌الله فصیحی، دکترای جامعه‌شناسی از ولایت میدان وردگ، مقیم ایران.
۴. محترم داکتر حسین یاسا، نویسنده و تحلیل‌گر سیاسی و کارشناس امور فدرالیسم؛ مقیم آلمان.
۵. محترمه حاجی راحله دوستم، دختر مارشال عبدالرشید دوستم، منشی مجلس سنا و ریس بنیاد دوستم، مقیم ترکیه.
۶. محترم استاد سرور دانش، محقق، نویسنده، معاون پیشین رئیس جمهور، وزیر اسبق وزارت عدلیه و وزارت تحصیلات عالی و رئیس حزب عدالت و آزادی افغانستان؛ مقیم نیوزیلند.
۷. محترم سمیع الله سیحون، استاد دانشگاه، ژورنالیست و تحلیلگر سیاسی؛ مقیم آلمان.
۸. محترم شاه مردانقل خان مردان، سفیر اسبق ترکمنستان و وکیل مردم بلخ در پارلمان، مقیم ترکیه.
۹. محترم شهیره کریمی، عضو نهاد تونی بلر (Tony Blair Institute) به عنوان پژوهشگر ژئوپولیتیک در رشته سیاست جهانی و ارتباطات بین‌الملل، از ولایت سمنگان، مقیم لندن.
۱۰. محترم ضیا آریا نژاد، نماینده پیشین ولایت سمنگان در مجلس نمایندگان و عضو جنبش روایت نو؛ مقیم آلمان.

۱۱. محترم داکتر طاهر شاران، دکترای رشته فیزیک، محقق بین المللی در فیزیک هسته‌ای، رئیس پیشین اداره انرژی هستوی افغانستان، از ولایت بامیان، مقیم کانادا.
۱۲. محترم داکتر عباس بصیر، دکترای حقوق بین الملل محیط زیست، محقق و نویسنده و وزیر پیشین تحصیلات عالی افغانستان، از ولایت غزنی، مقیم آلمان.
۱۳. محترم دکتر عبداللطیف پDRAM، نماینده پیشین ولایت بدخشان در مجلس نمایندگان و رهبر حزب کنگره ملی افغانستان؛ مقیم سویدن.
۱۴. محترم داکتر عبدالقادر سکندری، دکترای ژورنالیزم و ارتباطات، فعال سیاسی، از ولایت بلخ، مقیم ترکیه.
۱۵. محترم عبدالمنان شیوای شرق، تحلیلگر سیاسی، نویسنده و معین پیشین وزارت اطلاعات و فرهنگ، مقیم آلمان.
۱۶. محترم داکتر فدامحمد پیکان، عضو هیأت رهبری حزب جنبش ملی اسلامی افغانستان و معین پیشین وزارت صحت عامه؛ مقیم ترکیه.
۱۷. محترم فرنگیز سوگند، وکیل اسبق شورای ولایتی و از اعضای فعال جامعه مدنی از ولایت بلخ، مقیم آلمان.
۱۸. محترم انجنیر قدیر سامانی از ولایت پنجشیر، شخصیت سیاسی و عضو شورای رهبری کنگره ملی.
۱۹. محترم قمر رویا ایشچی، دختر مرحوم جنرال عبدالمجید ایشچی یکی از نخستین کسانی که در اوایل ۱۳۷۱ مسایل فدرال را مطرح نمودند و فعال سیاسی، مقیم ترکیه.
۲۰. محترم کلیم الله همسخن، تحلیل گر و فعال سیاسی از ولایت بدخشان؛ مقیم پاکستان.
۲۱. محترم لیلا بسیم از ولایت بدخشان، فعال حقوق زن و از مسوولان جنبش زنان، داخل افغانستان.
۲۲. محترم محمد افضل امامزاده فعال سیاسی از ولایت فاریاب، مقیم ترکیه.

۲۳. محترم داکتر محمدرسول طالب، مشاور پیشین رئیس جمهور، عضو هیأت مذاکره دوحه و رئیس کمیته سیاسی حزب عدالت و آزادی افغانستان؛ مقیم آمریکا.

۲۴. محترم حاجی محمد عبده، وکیل پیشین مجلس ولسی جرگه از ولایت بلخ، مقیم ایران.

۲۵. محترم داکتر مهری رضائی، دکترای حقوق بین‌الملل از ولایت دایکندی، مقیم آمریکا.

۲۶. محترم داکتر محیی‌الدین مهدی، نماینده پیشین مردم بغلان در مجلس نمایندگان و پژوهشگر حوزه تاریخ و سیاست؛ مقیم کانادا.

۲۷. محترم مسعوده کوهستانی.

۲۸. محترم نیبه مصطفی زاده، وکیل اسبق شورای ولایتی و عضو مجلس سنا از ولایت جوزجان، مقیم کانادا.

۲۹. محترم داکتر نیلوفر ابراهیمی، نماینده پیشین و لایت بدخشان در مجلس نمایندگان، مسئول بنیاد زمزم و عضو جنبش روایت نو، مقیم استرالیا.

۳۰. محترم هارون معترف، تحلیل‌گر سیاسی و رییس حزب گذار از ولایت کابل، مقیم کانادا.

۳۱. محترم داکتر یعقوب یسنا، دانشجوی دکترای زبان و ادبیات زبان فارسی، از ولایت بغلان، استاد دانشگاه و نویسنده، مقیم ایران.^۱

با تشکر از توجه شما

و من الله التوفیق

سرور دانش

۱۸ حمل ۱۴۰۳

۱. قابل یادآوری است که سه یا چهار تن از شخصیت‌هایی که در بالا به عنوان اعضای هیأت رهبری انتخاب شده بودند، به جهت مشکلات شخصی نتوانستند در جلسات رهبری اشتراک کنند و از این رو در مرحله بعدی افراد دیگری جایگزین آنان شدند.

فعالیت کمیته تدوین قانون اساسی فدرال^۱

با آروزی موفقیت برای همه همکاران و نهادهای مجمع فدرال خواهان و با تشکر از رئیس محترم مجمع و رئیس محترم دبیرخانه که گزارش از فعالیت کمیته تدوین قانون اساسی را در آجندا قرار داده‌اند، هرچند جمعی از دوستان از نزدیک در جریان کار کمیته قانون اساسی هستند ولی طبق آجندا برخی از جزئیات فعالیت کمیته را برای مزید آگاهی دوستان ارائه می‌کنم و از مشوره‌ها و هدایات شما بهره‌مند خواهیم شد.

این گزارش شامل پنج محور است:

۱. مبنا و اهداف کمیته قانون اساسی: منشور و اساسنامه

اولین مبنای کار این کمیته، منشور مجمع فدرال خواهان است. در منشور تأکید شده بر این که مجمع، جزئیات نظریات و پیشنهادات خود را در قالب طرح کامل «قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان» در اختیار همه‌گان قرار خواهد داد.

۱. به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۳ در دومین جلسه هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان، رؤسای کمیته‌های هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان تعیین گردیدند و این جانب به عنوان رئیس کمیته تدوین قانون اساسی انتخاب شدم و بلافاصله کار خود را با تسوید اولین مسوده قانون اساسی جمهوری فدرال افغانستان شروع کردم. در یکی از جلسات هیأت اجرایی فیصله شد که گزارشی از فعالیت کمیته تدوین قانون اساسی را به هیأت رهبری گزارش دهم که متن فوق در این رابطه و برای توضیح فعالیت‌های این کمیته تا آن تاریخ در جلسه هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان ارائه گردید. برای آشنایی بیشتر با کار این کمیته متن لایحه وظایف این کمیته و همچنین طرزالعمل بررسی مجدد متن مسوده در جلسات مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان را نیز به تعقیب این گزارش مطالعه می‌کنید.

دومین مبنا اساسنامه مجمع است. مطابق ماده هشتم اساسنامه: یکی از پنج فعالیت اصلی مجمع، تدوین قانون اساسی است. در این ماده آمده است:

«مجمع فدرال خواهان، به منظور دستیابی به هدف اساسی این مجمع (استقرار نظام فدرالی) متعهد به انجام فعالیت‌های زیر می‌باشد:

۱- اجرایی کردن منشور و اساسنامه؛

۲- تدوین قانون اساسی؛

۳- تدوین اسناد و کارشيوه‌ها؛

۴- راه اندازی گفت‌وگوهای سیاسی، برگزاری سمینارهای آموزشی و چاپ و نشر آثار پژوهشی مرتبط به فدرالیسم؛

۵- استفاده از همه روش‌های مشروع مبارزه برای تأمین حقوق شهروندی و رفع تبعیض جنسیتی.»

همچنین مطابق ماده بیست‌ودوم اساسنامه، «کمیته تدوین قانون اساسی، کمیته ویژه ویژه بوده که توسط هیأت رهبری تعیین و تحت نظر آن فعالیت می‌نماید. این کمیته پس از تصویب قانون اساسی فدرال، به کمیته تفسیر قانون اساسی فدرال تغییر نام می‌یابد.»

بنا بر این با در نظر گرفتن وضعیت جاری افغانستان و اهداف و فعالیت‌های محوری مجمع فدرال خواهان، کار کمیته قانون اساسی از اولویت‌های اصلی مجمع فدرال خواهان است.

۲. شکل‌گیری کمیته تدوین قانون اساسی و تنظیم اهداف و پلان فعالیت‌های آن:

۱- تعیین رئیس کمیته:

به تاریخ ۶ ثور ۱۴۰۳ در دومین جلسه هیأت رهبری مجمع فدرال خواهان افغانستان، رؤسای کمیته‌های هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان تعیین گردیدند و این جانب به عنوان رئیس کمیته تدوین قانون اساسی انتخاب شدم. از این رو و با توجه به اهمیت و استعجالیت موضوع، از فردای آن روز وظیفه خود را به صورت دقیق‌تر و به منظور تدوین قانون اساسی آغاز کردم.

۲- تدوین و تصویب لایحه وظایف کمیته:

متن لایحه وظایف کمیته را در ۱۱ ماده تهیه کرده و برای تأیید به هیأت اجرایی ارائه کردم که خوشبختانه بسیار زود در جلسه هیأت اجرایی مؤرخ ۲۲ ثور ۱۴۰۳ خورشیدی، مطابق با ۱۱ می ۲۰۲۴ میلادی مورد تأیید قرار گرفت و سپس در جلسه هیأت رهبری مؤرخ ۲۹ ثور ۱۴۰۳ خورشیدی، مطابق با ۱۸ می ۲۰۲۴ میلادی به تصویب رسید.

مطابق ماده سوم این لایحه، کمیته وظایف ذیل را به عهده دارد:

- ۱- تدوین پالیسی، دیدگاه و پلان کاری کمیته؛
- ۲- تدوین مسوده قانون اساسی فدرال برای افغانستان؛
- ۳- ارزیابی و تحلیل نظام حقوق اساسی کشور؛
- ۴- تبیین و تحلیل موضع مجمع در مورد مسایل مربوط به نظام سیاسی و حقوقی مطلوب برای افغانستان؛

- ۵- ارتباط و مشوره با صاحب نظران حقوقی در زمینه قانون اساسی؛
- ۶- مطالعه و بررسی قوانین اساسی کشورهای فدرال و استفاده از تجربیات مثبت آنها برای افغانستان؛

- ۷- نمایندگی از مجمع در نشست‌های مرتبط به قانون اساسی؛
- ۸- سایر وظایفی که از سوی هیأت رهبری یا هیأت اجرایی به عهده این کمیته گذاشته می‌شود. در ماده چهارم لایحه، به منظور زمانبندی فعالیت‌های کمیته و تنظیم پلان کاری، ۹ مرحله برای تدوین و نهایی ساختن قانون اساسی پیش بینی شده که مراحل عمده آن پنج مرحله ذیل است:

- ۱- تدوین مسوده اولیه قانون اساسی فدرال توسط رئیس کمیته؛
- ۲- بررسی و تدقیق مواد مسوده در جلسات عمومی کمیته؛
- ۳- ارائه مسوده به هیأت رهبری به منظور بررسی مواد و تأیید مسوده در جلسات هیأت رهبری؛
- ۴- ارائه مسوده به نخبگان صاحب نظر و طرفدار نظام فدرال جهت مشوره و جمع‌آوری نظریات و پیشنهادات آنان؛

- ۵- تدقیق مجدد و تنظیم نسخه نهایی مسوده قانون اساسی؛

۳. تسوید پیش‌نویس قانون اساسی یا اولین مرحله از پنج مرحله اصلی تدوین قانون اساسی:

مطابق لایحه وظایف، تدوین پیش‌نویس به عنوان اولین مرحله کار از ۷ ثور یعنی بلافاصله بعد از تعیین رئیس کمیته آغاز شد و بعد از ۴۵ روز کار فشرده و تمام وقت، به تاریخ ۲۵ جوزا مسوده اولیه را تکمیل کرده و در اختیار کمیته قرار داد.

در این پیش‌نویس در کنار مطالعات و تجربیات شخصی و مطالعه ساختار فدرالی در نزدیک به ۳۰ کشور دنیا، از قوانین اساسی قبلی افغانستان مخصوصاً قوانین اساسی دوره ظاهر شاه و دوره داکتر نجیب و دوره جمهوریت و از قوانین اساسی بیش از هجده کشور معروف فدرال مانند: آمریکا، سوئیس، آلمان، کانادا، استرالیا، بلژیک، هند، پاکستان، عراق، امارات متحده عربی، مکزیک، بولیوی، آفریقای جنوبی، ونزوئلا، اسپانیا، مالیزی، آرژانتین، اتریش و مانند آن‌ها استفاده شده است.

فهرست محتوای مسوده اولیه قانون اساسی قرار ذیل است:

فصل اول - اصول اساسی دولت

فصل دوم - حقوق و وجایب شهروندان

فصل سوم - (نهادهای دولت فدرال) قوه مقننه فدرال

- مجلس نمایندگان فدرال

- مجلس سنای فدرال

فصل چهارم - قوه مجریه فدرال

- ریاست جمهوری فدرال

- شورای وزیران فدرال (نخست وزیر و وزیران)

فصل پنجم - قوه قضائیه فدرال

فصل ششم - دیوان عالی قانون اساسی

فصل هفتم - دولت ایالتی

فصل هشتم - اداره محلی

فصل نهم - تعدیل قانون اساسی

فصل دهم - حالت اضطرار

فصل یازدهم - احکام متفرقه

فصل دوازدهم - احکام انتقالی

البته این فصل‌بندی‌ها و عناوین و محتویات آن‌ها و تعداد مواد، ممکن است در جریان تدقیق تغییر یابد.

۴. آغاز رسمی فعالیت کمیته:

بعد از تصویب لایحه وظایف کمیته، اولین جلسه آن به تاریخ ۱۸ جوزای ۱۴۰۳ - ۷ جون ۲۰۲۴ برگزار شد که در مورد سه موضوع تصمیم گرفته شد:

۱- تعیین معاون و اعضای کمیته؛

۲- تقسیم وظایف؛

۳- و تصمیم‌گیری در مورد شیوه کار روی مسوده قانون اساسی.

بر اساس این تصمیم قرار شد که در جلسه دوم، مسوده تهیه شده در اختیار همه اعضا قرار داده شده و بحث به صورت قرائت منظم مواد و بررسی ماده به ماده در جلسه عمومی کمیته آغاز شود. از دومین جلسه به تاریخ ۲۵ جوزای ۱۴۰۳، کار روی مواد شروع شد و تا کنون (۱۷ سنبله ۱۴۰۳) ۱۸ جلسه کاری کمیته برگزار شده است و ۵۰ ماده از مجموع حدود ۳۰۰ ماده، مورد بحث دقیق قرار گرفته است که من در اینجا وظیفه خود می‌دانم که از یکایک اعضای محترم کمیته قانون اساسی به خاطر حوصله‌مندی و حضور منظم شان در جلسات و بررسی موشکافانه مواد قانون اساسی تشکر کنم.

اعضای محترم کمیته قانون اساسی شخصیت‌های ذیل هستند:

۱- داکتر اکبر همت فاریابی معاون کمیته؛

۲- کلیم همسخن منشی کمیته؛

- ۳- داکتر محمدرسول طالب؛
- ۴- داکتر محیی الدین مهدی؛
- ۵- داکتر عبداللطیف پدرام؛
- ۶- داکتر عباس بصیر؛
- ۷- داکتر حسین یاسا؛
- ۸- داکتر بانو نیلوفر ابراهیمی؛
- ۹- داکتر ضیا آریا نژاد؛
- ۱۰- بانو شهیره کریمی؛
- ۱۱- محمدهادی احمدی؛
- ۱۲- آرش شهیرپور؛
- ۱۳- عین الدین بهادری؛
- ۱۴- سرور دانش رئیس کمیته.^۱

خوشبختانه ده نفر از اعضای کمیته ما از اعضای هیأت رهبری مجمع هستند که کار ما را برای مرحله بعدی بسیار آسان خواهد ساخت.

۵. مشکلات کمیته:

در داخل کمیته ما با هیچ نوع مشکل جدی مواجه نیستیم. اما همه مشکل ما دشواری و پیچیدگی موضوع یعنی تدوین یک سند مهم و جامع برای آینده کشور و طرح یک نظام نوین یعنی نظام فدرال، در چارچوب پلان کاری زمان‌بندی شده است. از یک سو لازم است که بررسی‌های دقیق صورت گرفته و یک طرح جامع و بدون نقص ارائه شود و از طرف دیگر مطابق پلان، به سرعت بیشتر هم نیاز داریم. این وضعیت ما را تحت فشار وقت و زمان قرار می‌دهد.

در فقره ۶ ماده ۵ لایحه وظایف کمیته تصریح شده که:

۱. قابل ذکر است که دو یا سه نفر از اعضای کمیته به خاطر مشکلات شخصی، جز در یک یا دو جلسه نخست، نتوانستند در همه جلسات حضور پیدا کنند، اما بقیه اعضا با حضور منظم و مؤثر در همه مراحل کار سهم فعال گرفتند و متن را غنی و جامع ساختند که در این جا لازم می‌دانم یکبار دیگر از همه این عزیزان سپاس‌گذاری کنم.

«کمیته سعی می‌کند که پلان عملیاتی خود را طوری تنظیم کند که انجام همه مراحل مندرج در ماده چهارم این لایحه را در خلال شش ماه بعد از تصویب این لایحه، نهایی گرداند.»

مطابق پلان یاد شده تا شش ماه بعد از تصویب لایحه وظایف یعنی از ۲۹ ثور تا ۲۹ ماه عقرب سال جاری باید تمام پنج مرحله تکمیل گردد، در حالی که ما هنوز در مرحله دوم قرار داریم.

بنا بر این ممکن است که نتوانیم این کار بزرگ را در زمان تعیین شده تکمیل کنیم. از این رو در صورت نیاز در آینده روی پلان کار تجدید نظر کرده و در صورت ضرورت، تعدیل لایحه وظایف را پیشنهاد خواهیم کرد.

سرور دانش

عضو هیأت رهبری و اجرائی مجمع فدرال خواهان و رئیس کمیته تدوین قانون اساسی فدرال

۱۷ سنبله ۱۴۰۳

لایحه وظایف کمیته تدوین قانون اساسی

ماده اول

این لایحه وظایف بر مبنای جزء ۱ ماده ۱۸ و فقره (۲) ماده ۲۱ اساسنامه مجمع فدرال خواهان افغانستان و به منظور تنظیم وظایف و فعالیت‌های کمیته تدوین قانون اساسی وضع شده است.

ماده دوم

(۱) کمیته تدوین قانون اساسی یکی از کمیته‌های هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان است که در چارچوب منشور و مطابق اساسنامه مجمع فعالیت می‌نماید.
(۲) در مواد بعدی از این کمیته با نام اختصاری «کمیته» یاد می‌شود.

ماده سوم

کمیته وظایف ذیل را به عهده دارد:

۱. تدوین پالیسی، دیدگاه و پلان کاری کمیته؛
۲. تدوین مسوده قانون اساسی فدرال برای افغانستان؛
۳. ارزیابی و تحلیل نظام حقوق اساسی کشور؛
۴. تبیین و تحلیل موضع مجمع در مورد مسایل مربوط به نظام سیاسی و حقوقی مطلوب برای افغانستان؛
۵. ارتباط و مشوره با صاحب نظران حقوقی در زمینه قانون اساسی؛
۶. مطالعه و بررسی قوانین اساسی کشورهای فدرال و استفاده از تجربیات مثبت آن‌ها برای افغانستان؛

۷. نمایندگی از مجمع در نشست‌های مرتبط به قانون اساسی؛
۸. سایر وظایفی که از سوی هیأت رهبری یا هیأت اجرایی به عهده این کمیته گذاشته می‌شود.

ماده چهارم

کمیته، تدوین مسوده قانون اساسی فدرال را مطابق مراحل ذیل به انجام می‌رساند:

۱. تدوین مسوده اولیه قانون اساسی فدرال توسط کارگروه تسوید؛
۲. بررسی مواد مسوده در جلسات عمومی کمیته؛
۳. ارائه مسوده به هیأت اجرایی به منظور بررسی مواد مسوده در جلسات عمومی هیأت اجرایی؛
۴. ارائه مسوده به هیأت رهبری به منظور بررسی مواد مسوده در جلسات هیأت رهبری؛
۵. ارائه مسوده به نخبگان صاحب نظر و طرفدار نظام فدرال جهت مشوره و جمع‌آوری نظریات و

پیشنهادات آنان؛

۶. تدقیق مجدد مسوده در جلسات عمومی کمیته؛
۷. ارائه مجدد آخرین مسوده به هیأت رهبری؛
۸. تهیه نسخه نهایی مسوده قانون اساسی؛
۹. نشر عمومی مسوده برای عامه و جمع‌آوری آخرین نظریات و پیشنهادات.

ماده پنجم

(۱) به منظور انجام وظایف مندرج در مواد سوم و چهارم، همه اعضای کمیته به دو کارگروه تقسیم می‌گردند: ۱. کارگروه تدوین مسوده قانون اساسی فدرال به ریاست رئیس کمیته. ۲. کارگروه مطالعه و ارزیابی به ریاست معاون کمیته.

(۲) کارگروه تدوین مسوده، تهیه اولین مسوده و اصلاح و تصحیح و تنظیم مسوده در تمام مراحل مندرج در ماده چهارم را به عهده دارد.

(۳) کارگروه مطالعه، بررسی و ارزیابی قوانین اساسی کشورهای فدرال و مدل‌ها و نظام‌های حقوق اساسی آن‌ها و جمع‌آوری نظریات و پیشنهادات در مورد بهترین مدل نظام فدرال در افغانستان را به عهده دارد.

(۴) نتایج کار هر دو کارگروه در جلسات عمومی و مشترک کمیته مورد بحث و تبادل نظر قرار می‌گیرد.

(۵) کمیته سعی می‌کند که پلان عملیاتی خود را طوری تنظیم کند که انجام همه مراحل مندرج در ماده چهارم این لایحه به استثنای جزء شماره ۹ را در خلال شش ماه بعد از تصویب این لایحه، نهایی گرداند.

ماده ششم

(۱) کمیته، دارای رئیس، یک یا چند معاون، یک منشی و اعضا می‌باشد. رئیس، معاون و منشی هیأت اداری کمیته را تشکیل می‌دهند.

(۲) معاون، منشی و اعضای کمیته، بر اساس شایستگی و رعایت توازن از سوی رئیس کمیته، پیشنهاد و توسط هیأت اجرایی انتخاب می‌شوند.

(۳) معاون، منشی و اعضا می‌توانند هم از میان اعضای هیأت رهبری و هم از خارج از آنان انتخاب شوند.

ماده هفتم

رئیس کمیته وظایف ذیل را به عهده دارد:

۱. ریاست جلسات کمیته؛
۲. پی‌گیری و اجرای مصوبات هیأت رهبری و هیأت اجرایی؛
۳. پی‌گیری و اجرای مصوبات کمیته؛
۴. گزارش‌دهی به هیأت رهبری و هیأت اجرایی از فعالیت‌های کمیته؛
۵. انجام دیگر وظایفی که از سوی رئیس و هیأت رهبری به کمیته سپرده می‌شود.

ماده هشتم

معاون رئیس، همکار رئیس بوده و در غیاب او وظایف وی را انجام می‌دهد.

ماده نهم:

منشی کمیته وظایف ذیل را به عهده دارد:

۱. تهیه اجندای جلسات با هماهنگی هیأت اداری؛
۲. برگزار کردن جلسات؛
۳. تهیه صورت جلسات و فیصله‌ها؛
۴. حفظ و آرشیف اسناد کمیته؛
۵. ابلاغ فیصله‌ها و ارائه گزارش به کمیته از تطبیق فیصله‌ها.

ماده دهم

جلسات کمیته به ترتیب ذیل برگزار می‌گردد:

۱. جلسات عادی کمیته، به صورت منظم هفته یکبار برگزار می‌شود. جلسات فوق العاده نیز با پیشنهاد رئیس برگزار می‌گردد.
۲. جلسات با حضور نصف به علاوه یک مجموع اعضا رسمیت می‌یابد.
۳. تصامیم با موافقت اکثریت نصف به علاوه یک اعضای حاضر در جلسه اتخاذ می‌گردد و در صورت تساوی آراء، رأی رئیس کمیته تعیین کننده است.
۴. عدم حضور هر یک از اعضا در سه جلسه به صورت متوالی و بدون عذر موجه به هیأت اجرایی گزارش داده می‌شود.

ماده یازدهم

این لایحه وظایف در ۱۱ ماده، در جلسه هیأت اجرایی مؤرخ ۲۲ ثور ۱۴۰۳ خورشیدی، مطابق با ۱۱ می ۲۰۲۴ میلادی مورد تأیید قرار گرفت و در جلسه هیأت رهبری مؤرخ ۲۹ ثور ۱۴۰۳ خورشیدی، مطابق با ۱۸ می ۲۰۲۴ میلادی به تصویب رسید.

طرز العمل بررسی مسوده قانون اساسی فدرال در جلسات مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان

ماده اول:

این طرز العمل در مورد تنظیم و چگونگی برگزاری جلسات مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع فدرال خواهان به منظور بررسی و تأیید مسوده قانون اساسی دولت جمهوری فدرال افغانستان وضع شده است.

ماده دوم:

بر مبنای مواد هشتم و بیست و دوم اساسنامه مجمع و همچنین لایحه وظایف کمیته ویژه تدوین قانون اساسی، هیأت رهبری و هیأت اجرایی مجمع، مسوده قانون اساسی فدرال را که توسط کمیته مذکور تهیه شده، در جلسات عمومی خود مورد بررسی و تأیید قرار می دهد تا در مرحله بعدی به عنوان قانون اساسی پیشنهادی مجمع فدرال خواهان، به منظور نظرخواهی، با صاحب نظران و جوانب ذی ربط دیگر نیز شریک ساخته شود.

ماده سوم:

اشتراک همه اعضای هیأت رهبری و هیأت اجرایی، در جلسات بررسی قانون اساسی الزامی است و هرگاه کسی برای غیابت خود عذر موجه داشته باشد، باید قبلاً منشی جلسه را در جریان قرار دهد. فیصله های جلسات برای همه قابل تعمیم می باشد.

ماده چهارم:

جلسات مشترک هیأت رهبری و هیأت اجرایی برای بررسی مسوده قانون اساسی، پس از مواصلت دیدگاه‌های کتبی اعضای هیأت رهبری طبق زمان‌بندی مشخص شده از سوی دارالانشاء، به ریاست رئیس عمومی مجمع برگزار می‌گردد، اما مدیریت بحث و گفتگو توسط کمیته تدوین قانون اساسی صورت گرفته و به سؤالات اعضا پاسخ ارائه می‌گردد.

ماده پنجم:

متن کامل مسوده قانون اساسی فدرال قبلا در اختیار همه اعضای هیأت رهبری و اجرائی قرار می‌گیرد. هرگاه اعضای محترم هیأت رهبری در مورد آن از نگاه محتوا نظر و پیشنهادی داشته باشند، آن را به صورت کتبی به‌گونه موردی و ماده وار بعد از امضا نمودن در چارچوب فایل پی دی ایف به کمیته قانون اساسی ارسال می‌نمایند. کمیته قانون اساسی نظریات کتبی اعضای هیأت رهبری را ملاحظه و موارد لازم را وارد نموده و به خاطر رعایت نظم و استفاده مؤثر از وقت، تنها موضوعات اختلافی را در جلسات عمومی - اختصاصی مورد بحث قرار می‌دهند.

ماده ششم:

در موضوعاتی که اختلاف نظر پیدا می‌شود، با رأی‌گیری و نظر موافق اکثریت نسبی اعضای حاضر در جلسه تصمیم گرفته می‌شود.

ماده هفتم:

نظریات و نکات مربوط به مسایل ادبی و ویرایشی در جلسات عمومی مورد بحث قرار نمی‌گیرد و متن مسوده در پایان نشست‌ها توسط کمیته تدوین قانون اساسی مجدداً ویرایش خواهد شد. اعضا می‌توانند نکات ویرایشی را به کمیته تدوین قانون اساسی به صورت کتبی ارسال نمایند.

ماده هشتم:

جلسات با حضور حد اقل یک سوم اعضا آغاز می‌شود، اما در هنگام رأی‌گیری، کامل بودن نصاب پنجاه علاوه بر یک اعضای جلسه رعایت می‌شود.

ماده نهم:

بعد از ختم جلسات، کمیته تدوین قانون اساسی نسخه نهایی را آماده کرده و به امضای اعضای جلسه می‌رساند.

ماده دهم:

اعضای هیات رهبری پس از دریافت متن کامل مسوده قانون اساسی به مدت یک هفته مهلت دارند تا مسوده را مرور نموده و دیدگاه‌های خویش را به‌گونه کتبی و موردی به آدرس کمیته تدوین قانون اساسی ارسال نمایند. در صورتی که اعضای محترم هیات رهبری بنا بر هر دلیلی نظریات و دیدگاه‌های کتبی خویش را الی ۲۴ ساعت از قبل از نخستین جلسه بررسی مسوده قانون اساسی ارسال نمایند، بعداً حق اعتراض در جلسه‌ها را نخواهند داشت. تقسیم اوقات جلسات اختصاصی، تاریخ ارسال متن مسوده برای اعضای هیات رهبری و آخرین روز مهلت جمع‌آوری نظریات کتبی، از سوی دارالانشا در گروه واتساپ مربوطه ابلاغ می‌گردد.

ماده یازدهم:

این طرز العمل در ۱۲ ماده در جلسه هیأت رهبری مؤرخ ۱۶ جدی ۱۴۰۳ تصویب گردیده بود که به تاریخ ۲۲ جدی ۱۴۰۳ مواد سوم، چهارم، پنجم و دهم آن تعدیل گردیده و طی ۱۱ ماده در جلسه هیات رهبری تصویب گردید.

پایان

بنیاد اندیشه منتشر کرده است

