

شهید مزاری؛ فدرالیسم، به مثابه گزینه مطلوب حکومت‌داری

داکتر غلام‌سخی احسانی*

چکیده

محور منظومه اندیشه سیاسی شهید مزاری را عدالت اجتماعی تشکیل می‌دهد؛ به این معنا که دیگر مفاهیم به نسبت مفهوم عدالت اجتماعی، نقش پیرامونی دارند؛ از این روی، تمام اقدامات عملی و تلاش‌های سیاسی او در راستای دستیابی به این هدف بود. از آنجایی که فلسفه پیدایش نظام‌های فدرالی به‌خاطر وجود ویژگی‌هایی؛ چون: همانندی‌های تاریخی، جغرافیایی، سنت‌های قوی منطقه‌ای و همگنی فرهنگی می‌باشد، شهید مزاری سیستم فدرالی را برای جامعه افغانستان، ساختار اجتماعی عادلانه‌تر تشخیص داد و به‌عنوان یک الگوی حکومت‌داری مطلوب، که در قالب آن تعاملات و رفتار سیاسی کنش‌گران سیاسی به عدالت نزدیک‌تر گردد، طرح آن را آماده و پیشنهاد کرد. دیگر این‌که در نظام فدرالی، جدایی حاکمیت ایالت‌ها از حکومت فدرالی در قانون اساسی فدرال به رسمیت شناخته شده است و همین ویژگی سبب می‌شود که امکان بیان منافع سیاسی منطقه‌ای تضمین گردد؛ یعنی سیستم فدرالی سازوکار نهادی را به‌وجود می‌آورد

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

که جامعه‌های آسیب‌دیده ضمن آن‌که بتوانند ظرفیت‌های منطقه‌ای خود را در یک چارچوب مثبت شکوفا سازند، وحدت و همبستگی خود را نیز تقویت نمایند. در واقع راه‌حل فدرالی، غالباً برای جوامعی که از لحاظ قومی متنوع و از لحاظ منطقه‌ای تقسیم شده‌اند، پیشنهاد می‌گردد و جامعه افغانستان کاملاً با ویژگی‌های نظام فدرالی منطبق است. در نظام‌های فدرالی، ایالت‌ها نوعاً بر پایه قانون اساسی از مجموعه اختیارات گسترده‌ای برخوردارند؛ هم از امتیاز قانون‌گذاری در حکومت ایالتی و هم تا حد امکان از طریق نمایندگان خود در مجلس قانون‌گذاری حکومت فدرالی نقش‌آفرینی می‌کنند. شهید مزاری با در نظر داشت ویژگی‌های نظام فدرالی، اجرایی‌شدن عدالت اجتماعی، اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و... را در چوکات چنین نظامی عملی‌تر می‌دانست.

واژگان کلیدی: شهید مزاری، نظام فدرالی، عدالت اجتماعی، انحصارطلبی،

اقوام.

مقدمه

از بدو پیدایش یکجانشینی جوامع بشری و شکل‌گیری مناسبات و روابط اجتماعی، انسان‌ها به‌منظور لجام‌زدن به جنون قدرت‌طلبی و افزون‌خواهی‌های یکدیگر و هم‌چنین با هدف حداکثرسازی زمینه مشارکت گروه‌ها و طبقات مختلف اجتماعی و نیز خارج‌کردن قدرت از حلقه مجموعه خاص، شیوه‌های گوناگون مدیریت جامعه را تا کنون آزموده‌اند. در این راستا، هیچ‌کس نسخه واحدی را به‌عنوان یک نمونه جهان‌شمول برای کل جوامع بشری پیشنهاد نکرده است؛ بلکه همواره از الگوی وضعیتی پیروی کرده و تابع شرایط و متغیرهای محیطی عمل نموده است؛ بدان معنا که در خصوص توزیع عادلانه امتیازات، افزایش رضایت‌مندی و از بین رفتن تبعیض عینی و احساسی، راه‌های متفاوتی را تجربه کرده است.

با این وصف، افغانستان به‌عنوان یکی از کشورهای دربردارنده گروه‌های متنوع قومی، مذهبی، زبانی و... تجربه خاص خود را در نحوه حکومت‌داری پشت سر گذاشته است.

تردیدی نیست که ذهنیت و حافظه تاریخی مردم افغانستان، ذهنیت استبدادزده و ناآشنا با پدیده‌های معطوف به سرنوشت جمعی؛ چون: مشارکت در تصمیم‌گیری، حق داشتن تعیین سرنوشت، احترام به حقوق شهروندی و... است. به همین دلیل، به صورت تاریخی، نگاه‌ها به قدرت در افغانستان همیشه تجزیه‌ناپذیر، انحصاری، قطبی‌کردن و غیریت‌ساز بوده است.

در مجموع، مردم افغانستان در راستای همگانی‌سازی قدرت و تبدیل نمودن آن به کالای عمومی و فراهم نمودن زمینه مشارکت جریان‌های مختلف سیاسی و قومی در حلقه حاکمیت، تجربه‌های ناکامی مثل دهه دموکراسی، مشروطیت‌خواهی و... را پشت سر گذاشته است؛ به گونه‌ای که همیشه مواجهه مردم به پدیده‌های مدرن مثل دموکراسی، حقوق بشر، حقوق شهروندی و سایر ارزش‌های جهان‌شمول انسانی، با شک و تردید بوده و هست؛ ولی در عین حال، جریان‌های برابرطلب، در دل ناکامی‌ها و ناامیدی‌ها، از تلاش باز نمانده‌اند و در این راه هزینه‌های زیادی را تا کنون پرداخته‌اند، تا شاید روزنه‌هایی را برای برقراری عدالت اجتماعی فراچنگ آورند؛ از این رو، نوشته حاضر تلاش می‌کند تا با بررسی و تبیین دیدگاه یکی از چهره‌های شاخص تاریخ جریان عدالت‌خواهی افغانستان (شهید وحدت ملی عبدالعلی مزاری) و الگوی مورد پیشنهادی ایشان، کمکی در این باب کرده باشد. شهید مزاری گرچه روی یک سیستم حکومت‌داری خاص اصرار نورزید؛ بلکه او از چند نوع سیستم و شیوه حکومت‌داری در دوره‌های مختلف تحولات افغانستان و در فاصله‌های زمانی سخن گفت؛ اما آن سیستمی که از سوی گروه‌های مشارکت‌جو بیش تر مورد توجه و اقبال قرار گرفته و شهید مزاری نیز گام‌های اولیه آن را برداشت، سیستم فدرالی است.

بر کسی پوشیده نیست که مسأله شهید مزاری، برقراری عدالت اجتماعی در همه عرصه‌های مدیریتی جامعه - اعم از عدالت اداری، توزیع تناسبی قدرت و حقوق شهروندی - بود. در این جا شاید این سؤال مطرح گردد که چه ضرورتی باعث شده است تا نظام فدرالی از دیدگاه شهید مزاری مورد بحث قرار گیرد؟ واضح است که معایب و اشکالات یک طرح و دیدگاه زمانی بهتر رونما می‌شود که در محک تجربه و آزمایش قرار گیرد. حال پس از چند دوره تجربه سیستم نظام نیمه‌ریاستی، خیلی‌ها این سیستم را برای توزیع عادلانه قدرت

و دیگر امتیازات ناکافی می‌دانند و در صدد طرح و ارائه الگوی بدیل برآمدند. از این زاویه به نظر می‌رسد که نظر به بافت جغرافیایی زیستی اقوام و ساختار جامعه چندقومی افغانستان و دیگر متغیرها، سیستم فدرالی پیشنهادی از طرف شهید مزاری کم‌ترین عیب را در مقایسه با دیگر الگوهای رقیب در توزیع عادلانه و تناسبی قدرت دارا باشد. اما قبل از پرداختن به دموکراسی فدرالی، شایسته است به نظام نیمه‌ریاستی که اکنون محل دعوا می‌باشد، پرداخته شود تا کاستی‌ها و معایب آن روشن گردد. سپس به دو راه‌کار پیشنهادشده دیگر نیز به‌عنوان راه‌کارهای رقیب دموکراسی فدرالی، یعنی نظام فدرالی و پارلمانی (که طرفداران جدی خود را دارند)، پردازیم تا از این رهگذر، در انتخاب‌مان دارای قضاوت آگاهانه باشیم.

نظام ریاستی (دموکراسی ریاستی)

نظام ریاستی و یا دموکراسی ریاستی، نوعی از حکومت دموکراتیک است که رئیس جمهور برای مدت معین توسط آراء مستقیم مردم و یا غیر مستقیم (از طریق کالج انتخاباتی) بر مسند قدرت تکیه می‌زند. این نوع حاکمیت از منظر تبارشناسی، به سلطنت مشروطه برمی‌گردد. در واقع، سلطنت مشروطه پیش‌درآمد نظام ریاستی به حساب می‌آید که در اواخر قرن هجدهم پدیدار شد (فلیب اردان، ۱۳۸۹: ۴۸۱). در این نوع نظام، به دلیلی که رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم به قدرت می‌رسد، معمولاً پارلمان نمی‌تواند وی را برکنار سازد؛ هرچند در موارد بسیار نادر امکان استیضاح او به وسیله پارلمان وجود دارد؛ مثلاً در قانون اساسی افغانستان، مواردی برای استیضاح رئیس جمهور پیش‌بینی شده است که در عمل امکان عملی ساختن آن بسیار پیچیده و دور از ذهن به نظر می‌رسد. «اتهام علیه رییس جمهور به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت، از طرف یک ثلث کل اعضای ولسی جرگه می‌تواند تقاضا شود.» (قانون اساسی افغانستان، ماده ۶۹). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، مواردی که برای استیضاح رئیس جمهور پیش‌بینی شده است، خود می‌تواند از جنجال‌برانگیزترین مسأله و حتی نقطه شروع بحران در صحنه سیاسی - اجتماعی باشد؛ چرا که اولاً، مفاهیم جرایم ضد بشری، خیانت و جنایت از مفاهیمی‌اند که می‌توانند تفاسیر بسیار

گوناگون و متنوعی را در صحنه سیاسی- اجتماعی جوامع چندقومی، مذهبی و زبانی که ذهنیت سیاسی‌شان متأثر از منافع قومی، مذهبی و زبانی هست، در پی داشته باشد؛ بدان معنا که در چنین جوامعی، مشکل است اتهامات مذکور را بتوان بر رئیس جمهور وارد ساخت و در نهایت اثبات کرد. از طرف مرجع و نهاد تشخیص این اتهامات و جرایم که خودش تبلور و نماد گروه‌های قومی است، چگونه می‌تواند یک سوم را علیه رئیس جمهوری که او نیز متعلق به یکی از همان اقوام می‌باشد، به وجود بیاورد؟ لذا به نظر می‌رسد که مسأله استیضاح رئیس جمهور یک موضوع دور از ذهن و غیر قابل وقوع باشد. در کل، تغییر نظام ریاستی به نظام پارلمانی و یا فدرالی از مسائل پرمجاده در عرصه سیاسی میان جریان‌های سیاسی افغانستان به صورت دوام‌دار خواهد ماند؛ به گونه‌ای که اکنون بزرگ‌ترین اپوزیسیون منتقد دولت را طرفداران این مطالبات تشکیل می‌دهند.

طرفداران تغییر نظام ریاستی (متمرکز intensive) معتقدند که در این نوع نظام، رئیس جمهور و دولت یا دور از دسترس‌اند و یا اصلاً در دسترس نیستند و عرصه سیاست از حالت دموکراتیک خود بیش‌تر متمایل به اقتدارگرایی شده است؛ به همین دلیل، عملکرد و تصمیمات رئیس جمهور خارج از کنترل و نظارت پارلمان- که خانه ملت به حساب می‌آید- می‌باشد. در ارتباط به فهم منطق طرفداران تغییر نظام ریاستی، چند سال قبل گفت‌وگویی را با آقای محقق که رئیس وقت کمیسیون عدلی- قضایی پارلمان افغانستان بود، داشتم. وی اظهار نمود: جبهه ملی که متشکل از جنبش ملی (به رهبری ژنرال عبدالرشید دوستم)، جریان احمدشاه مسعود، حزب وحدت مردم افغانستان و مجموعه‌ای از جریان‌های سیاسی مشرقی و جنوبی می‌باشد، تلاش منظمی را در جهت تغییر نظام ریاستی به نظام صدارتی نموده‌اند. ایشان استدلال نمود که ما خواهان نظامی هستیم که رئیس جمهور پاسخ‌گو و در دسترس وکلای مردم باشد و در حقیقت عرصه سیاست مردمی باشد و این خواسته و هدف تنها در قالب نظام صدارتی میسر است. در نظام پارلمانی، حکومت توسط حزب پیروز که اکثریت کرسی پارلمان را در اختیار داشته باشد و یا ائتلاف احزاب سیاسی [در پارلمان] تشکیل می‌شود؛ در حالی که در چارچوب نظام ریاستی، رئیس جمهور دور از دسترس مردم

و پارلمان است؛ به گونه‌ای که در بیش‌تر مسائلی که نظارت و موافقت پارلمان نیاز است، رئیس‌جمهور به راحتی پارلمان را دور می‌زند و اعمال قدرت می‌کند (محقق، ۲۹ / ۱ / ۱۳۹۱).

حال با در نظر داشت سخنان محقق، می‌توان گفت که تفکیک قوا در نظام ریاستی نیرومندتر است و در این نوع نظام، معمولاً نه رئیس‌جمهور می‌تواند پارلمان را منحل سازد و نه پارلمان می‌تواند رئیس‌جمهور را برکنار کند؛ چرا که هر کدام به‌طور جداگانه از طریق رأی مردم برگزیده می‌شوند و منتخب مردم‌اند؛ یعنی در نظام ریاستی، حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه؛ اما نکته‌ای که در این نوع نظام می‌توان از آن به‌عنوان یک صفت ویژه یاد کرد، این است که در این گونه نظام، مردم در هنگام انتخابات بیش‌تر به شخصیت نامزدهای ریاست جمهوری توجه دارند تا به سیاست‌ها و برنامه‌های حزبی آن‌ها؛ و این وضعیت این امر را ممکن می‌سازد که در انتخابات امکان دارد کسی پیروز شود که از حمایت هیچ حزبی در پارلمان برخوردار نباشد و در نتیجه امکان دارد که رئیس‌جمهور نتواند کارایی لازم را در صحنه عمل از خود نشان دهد (قاضی، ۱۳۸۲: ۳۱۶-۳۱۷) و نیز نقص دیگری را که می‌توان در این نوع نظام شناسای کرد، وضعیت بعد از شکست نامزدهای ریاست جمهوری است؛ یعنی در صورت شکست نامزدهای ریاست جمهوری، این امکان وجود دارد که کاندیداتوران شکست‌خورده ریاست جمهوری به‌طور کلی از عرصه فعالیت‌های سیاسی خارج شوند؛ در حالی که در نظام‌های پارلمانی، رهبران احزاب شکست‌خورده در انتخابات، رهبری اپوزیسیون را در دست می‌گیرند و به‌صورت منتقدان دولت به فعالیت‌های سیاسی‌شان ادامه می‌دهند تا در دوره انتخابات بعدی با برنامه‌های تازه وارد صحنه رقابت شوند.

در مجموع، برجسته‌ترین ویژگی نظام ریاستی، استقلال هریک از دو نهاد قوه مقننه و قوه مجریه در برابر یکدیگرند. در نظام ریاستی، پارلمان عهده‌دار امر قانون‌گذاری و رئیس‌جمهور عهده‌دار امور اجرایی و اداری است. از این حیث، رئیس‌جمهور علاوه بر داشتن مقام ریاست کشور، متصدی مقام ریاست دولت یعنی مقام نخست‌وزیری نیز می‌باشد و اوست که وزرا را تعیین و یا آنان را از مقام‌شان برکنار می‌کند؛ زیرا در این نوع سیستم، وزرا تنها

همکاران رئیس جمهور به‌شمار می‌روند و به همین دلیل، فقط تحت ریاست او تشکیل جلسه می‌دهند و از این زاویه و به یک اعتبار، وزرا خودشان را تنها در برابر رئیس جمهور مسؤول و پاسخ‌گو می‌دانند. به‌طور سرجمع می‌توان گفت که در این نوع رژیم، هر دو نهاد به‌لحاظ نظری در یک سطح قرار دارند و دارای پشتوانه مساوی‌اند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۸: ۹۴).

نظام پارلمانی (دموکراسی پارلمانی)

نظام پارلمانی یکی از دو شکل عمده حکومت دموکراتیک است که خواستگاه اشرافی دارد و از نظر خصیصه دموکراتیک بودن این نظام، بعضی را باور بر این است که نظام پارلمانی جد نظام دموکراتیک می‌باشد. اما تشخیص این‌که چه نوع نظامی پارلمانی است، باید به نحوه همکاری قوای مجریه و مقننه نظر افکنده شود. در این ساختار، قوه مجریه مستقل است؛ ولی در برابر قوه مقننه مسؤول می‌باشد. پس اندیشه مسؤولیت سیاسی دولت در مقابل پارلمان، هسته مرکزی نظام پارلمانی را تشکیل می‌دهد. مسؤولیت دولت در برابر پارلمان به این صورت است که دولت آزادانه سیاست‌های خود را تعیین می‌کند؛ اما نمی‌تواند آن را به مرحله اجرا بگذارد؛ مگر این‌که از اعتماد و حمایت پارلمان برخوردار باشد؛ یعنی دولت در چارچوب این نظام، مسؤول عملکرد خود در برابر پارلمان است. پس در واقع در این نوع نظام، رئیس دولت که همان نخست‌وزیر باشد، امکان برکناریش به واسطه عدم رأی اعتماد از طرف پارلمان وجود دارد و در عوض، این امکان برای نخست‌وزیر نیز وجود دارد که بتواند در بعضی موارد، پارلمان را منحل نموده و انتخابات زودهنگام را برگزار نماید. در این نوع نظام - برخلاف نظام ریاستی - در عین جدایی دو قوه مجریه و مقننه، همکاری بین این دو قوه برقرار است (قاضی، ۱۳۸۲: ۳۷۱-۳۷۲).

وجه تمایز دیگر نظام پارلمانی از نظام ریاستی در این است که در این قسم نظام، مردم تنها نمایندگان خود در پارلمان را انتخاب می‌کنند و رئیس دولت (نخست‌وزیر) یا توسط حزب پیروز در انتخابات که اکثریت کرسی‌های پارلمان را از آن خود نموده است و یا توسط ائتلافی از احزاب پارلمانی تعیین می‌شود. در این شکل حکومت، رئیس جمهور قدرت

اجرائی ندارد و حکومت در دست رئیس دولت یا نخست‌وزیر است. در واقع، اداره امور کشور توسط رئیس دولت که همان نخست‌وزیر باشد، اداره می‌شود. هم‌چنین در نظام‌های پارلمانی، بقا و دوام رئیس دولت بر سر قدرت منوط به تداوم اکثریت اعضای حزب او در پارلمان و یا اکثریت ائتلاف احزاب حامی دولت می‌باشد و دوره ریاست نخست‌وزیر محدودیتی ندارد؛ بلکه تا زمانی که نمایندگان هم‌حزبی او و یا نمایندگان احزاب هم‌ائتلافی وی در پارلمان اکثریت اعضای پارلمان را تشکیل دهند و به حمایت‌شان ادامه دهند، بر سر قدرت باقی خواهد ماند. در حقیقت شرط دستیابی یک سیاست‌مدار به مقام ریاست دولت، برخورداری او از حمایت گسترده یک حزب و یا ائتلافی از احزاب می‌باشد (تانسی، ۱۳۸۳: ۲۱۹-۲۲۴). اضافه بر نکات مذکور، از مشخصه‌های دیگر قابل تأمل در نظام پارلمانی این است که در این‌گونه نظام، تنها پارلمان از مشروعیت دموکراتیک برخوردار است؛ به این معنا که تنها مرجع مشروع جهت ابقا، یا برکناری و یا اخراج نخست‌وزیر از پارلمان می‌باشد؛ در حالی که در نظام ریاستی، رئیس‌جمهور و پارلمان هر دو از مشروعیت موازی دموکراتیک برخوردارند و همین امر، باعث می‌شود تا دو قوه، همواره بر سر بیش‌تر مسائل، رو در روی یکدیگر قرار گیرند و در نتیجه موجب بروز اختلاف و نزاع میان آن دو قوه گردد؛ و غالباً در چنین پیش‌آمدهایی برای حل اختلاف‌شان مجبور می‌شوند به دیوان عالی یا دیوان قانون اساسی مراجعه نمایند (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۵۹-۳۶۰).

به هر صورت، با آن‌که رئیس‌جمهور مسئول اعمال خود می‌باشد؛ ولی حدود مسئولیت رئیس‌جمهور و نحوه برگزیدن او در تمام کشورهای که از نظام ریاستی و یا پارلمانی پیروی می‌کنند، یکسان نیست؛ مثلاً مطابق قانون اساسی افغانستان، رئیس‌جمهور زمانی در قبال اعمال خود مسئول و قابل تعقیب است، که متهم به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی و یا جنایت از طرف یک سوم اعضای پارلمان شود (قانون اساسی افغانستان، ماده ۶۹)؛ در حالی که در فرانسه رئیس‌جمهور فقط در صورت ارتکاب خیانت به کشور، قابل تعقیب و پیگرد قانونی است و مرجع رسیدگی به جرم رئیس‌جمهور، اعضای دیوان عالی عدالت که به‌طور مساوی از میان اعضای مجلس سنا و مجلس ملی برگزیده می‌شود، می‌باشند. در واقع،

مجلسین به عنوان مدعی العموم علیه رئیس جمهور اعلام جرم می کنند و سپس توسط دیوان عالی عدالت مورد محاکمه قرار می گیرد (زرنگ، ۱۳۸۴: ۲۸۶-۲۸۷)؛ اما در آمریکا، طبق بند چهار ماده ۲ قانون اساسی آن کشور، رئیس جمهور علاوه بر خیانت به کشور، در صورت ارتکاب جرائم جزایی، ارتشاء و سایر جنایات و خنجه های مهم محکوم شود، از سمت خود منفصل و مورد تعقیب قرار می گیرد (مدنی، ۱۳۸۸: ۴۹۲).

مسأله دیگر نحوه و مکانیزم انتخاب رئیس جمهور در کشورهایی که به صورت ریاستی و پارلمانی اداره می شوند، می باشد. در این کشورها، شیوه انتخاب رئیس جمهور نیز یکسان نیست. در برخی از این کشورها، انتخاب رئیس جمهور همانند اعضای پارلمان، مستقیماً از طرف مردم صورت می گیرد؛ مانند کشورهای آمریکا، فرانسه و افغانستان؛ ولی در برخی دیگر ملت ها، مردم تنها اعضای پارلمان را انتخاب می کنند و بعد آن ها رئیس جمهور را تعیین می کنند؛ مثل کشورهای ترکیه (قبل از اصلاحات جدید قانون اساسی) و آلمان فدرال. در آلمان فدرال، طبق ماده ۵۴ قانون اساسی آن کشور، رئیس جمهور توسط مجمع فدرال به مدت پنج سال انتخاب می شود که برای یک دوره دیگر قابل تجدید است (مدنی، ۱۳۸۸: ۴۹۲). مجلس فدرال با اکثریت دو سوم و شورای ایالات با اکثریت عادی می توانند رئیس جمهور را به نقض قانون اساسی و یا قوانین فدرال متهم و او را برای محاکمه به دادگاه قانون اساسی معرفی نمایند و دادگاه قبل از محاکمه، وی را از مقامش خلع می کند. در این کشورها، رئیس جمهور از طرف اعضای پارلمان با یکسری تفاوت هایی انتخاب می شود.

نظام فدرالی (دموکراسی فدرالی)

نظام فدرال و یا حکومت فدرال، از جمله مفاهیمی اند که تا کنون دیدگاه هماهنگ و واحدی در باره آن ارائه نشده است. این واژه ریشه لاتینی دارد و از کلمه Foedus مشتق شده است و به معنای عهد و پیمان و قول و قراری است که در آن طرفین مساوی، پیمان شراکت تعهدآوری را ما بین خود منعقد می کنند که بر اساس این تعهد (covenant)، ضمن حفظ هویت و جامعیت فردی خود، هستی (entity) جمعی نوینی را، نظیر خانواده، نهاد

سیاسی و غیره، به وجود آورند که به نوبه خود هویت مستقل و جامعیت خاص خود را دارد. مفهوم تعهد هم‌چنین بدین معنا است که طرفین عهد و پیمان، نه فقط بر مفاد قانونی تعهد خود؛ بلکه اخلاقاً بر روح عهد و پیمان خود نیز پایبند بمانند؛ بنابراین، توافق تعهدشده، چیزی فراتر از قرارداد ساده است؛ چرا که متضمن تعهد به رابطه‌ای پایدار و حتی دائمی در بین طرفین و تعهد به همکاری برای دست‌یابی به هدف‌های این پیمان و حل صلح‌آمیز مناقشات احتمالی است.

از این رو، فدرالیسم هم به معنای ساختار و هم به معنای روش حکومتی است. از این زاویه، «فدرالیسم» به دو گونه تقسیم می‌شود: «فدرالیسم متحدکننده و الحاقی» و «فدرالیسم جداکننده» که این شکل دومی در کشورهایی با نظام سیاسی متمرکز به وجود می‌آید و دومی نمونه فدرالیسم بی‌جنگ و انقلاب کشور بلژیک است که در سال ۱۹۹۳ استقرار یافت (خوب‌روی، ۱۳۸۹: ۱۴)؛ ولی در کل فدرالیسم یک نوع نظامی است که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت برقرار می‌سازد؛ در عین حالی که از طریق یک قانون اساسی فراگیر، این تنوع مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده، یگانگی سیاسی را حفظ می‌کند.

بر پایه چنین تعریفی، فدرالیسم شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز (فدرالی) و ایالت‌ها و یا به عبارتی دیگر، بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (چه به شکل جغرافیایی یا ولایتی، چه بر اساس خطوط ملی-قومی و چه بر ترکیبی از جغرافیایی و ملی-قومی) استوار است که در آن هر یک از دو سطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه‌های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچ‌یک از آن دو حق تعرض به حیطة حقوق و صلاحیت‌های دیگری را ندارد. در کل آنچه که امروزه کلمه فدرال یا فدراسیون و یا ایالات متحده گفته می‌شود، ریشه در همان کلمه لاتینی دارند و وجه مشخصه اساسی فدرالیسم را می‌توان سیستم سیاسی داوطلبانه مبتنی بر خود-حکومتی (self-rule) و حکومت-شراکتی (shared-rule) تعریف کرد.

میزان قدرت و حدود اختیارات قدرت مرکزی و ایالت‌ها (زیرمجموعه‌ها sub- units) و یا نحوه مشارکت زیرمجموعه‌ها در تصمیم‌گیری‌های قدرت مرکزی، از کشوری به کشور دیگر ممکن است فرق کند. از این نظر، از شکل واحدی فدرالیسم نمی‌توان سخن گفت؛ لیکن به‌رغم تنوع در اشکال متفاوت سیستم‌های فدرال، همه آن‌ها در یک مضمون کلیدی که می‌توان آن را عیارسنج تشخیص وجود سیستم فدرال تلقی کرد، با هم مشترک‌اند و آن عبارت است از: حاکمیت دوگانه (dual- sovereignty) بین حکومت مرکزی (یا فدرال) و ایالت‌ها (یا زیرمجموعه‌ها). این دو سطح یا دو لایه از حاکمیت در یک جغرافیای معین با این‌که هریک استقلال خاص خود را دارند؛ ولی در عین حال، منزوی از هم نیستند؛ بلکه هر دو سطح از حاکمیت، حقوق متقابلی نیز در یکدیگر دارند. به این ترتیب، ایالت‌ها یا زیرمجموعه‌ها هم ضمن این‌که در حوزه معین حاکمیت خود اعمال قدرت می‌کنند- که از آن تحت عنوان خود- حکومتی یا (self-rule) نام می‌بریم- در اداره حکومت مرکزی نیز مشارکت می‌کنند که به حکومت- مشارکتی یا (shared-rule) معروف است.

البته میزان و نحوه مشارکت زیرمجموعه‌ها در حکومت مرکزی نیز از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند؛ به‌عنوان مثال: در کشوری، نظیر بلژیک، ایالت‌ها هم در قانون‌گذاری مرکزی (از طریق مجلس سنا) و هم در کابینه وزراء با نسبت‌های مساوی شرکت می‌کنند و این به جز مشارکت عموم شهروندان از طریق پارلمان در قانون‌گذاری کشور است. حال آن‌که در آمریکا، ایالت‌ها یا زیرمجموعه‌ها نقشی در گزینش مستقیم کابینه وزراء ندارند. در مقابل این مشارکت زیرمجموعه‌ها در حکومت مرکزی، حکومت فدرال نیز در ایالت‌ها در تمامی حکومت‌های فدراتیو از حقوق معینی برخوردار است.

پیشینه فدرالیسم

محققان پیشینه پیدایش فدرالیسم را به یونان باستان می‌رسانند؛ به این صورت که در یونان باستان، میان دولت-شهرها مذاکراتی انجام می‌شد که حاصل و خروجی آن مذاکرات، قراردادهایی بود که در قالب آن قراردادهای، بخشی از اختیارات دولت-شهرها کاهش می‌یافت؛

اما در عوض، در بعضی موارد، مانند بازرگانی و دفاع، از نهادهای مشترک استفاده می‌کردند. از نظر ویژگی، آن اتحادیه‌ها را می‌توان با کنفدراسیون‌ها و یا دولت‌های فدرالی معاصر تطبیق داد (غفوری، ۱۳۸۶: ۳-۵)؛ اما گام اساسی در تاریخ فدرالیسم پس از تصویب قانون اساسی ایالت‌های آمریکا (کنوانسیون فلادفیا) در سال ۱۷۸۷ برداشته شد. مطابق قانون ایالت‌ها، سیزده ایالت مستقل، ضمن حفظ تعلق‌شان به یکی از ایالت‌ها، عضوی از اعضای اجتماع جدید نیز بودند و با یکدیگر متحد شدند و با وجود حفظ نهادهای اختصاصی، نهادهای مشترکی نیز به وجود آوردند؛ به گونه‌ای که پس از سده هیجدهم میلادی، قانون اساسی ایالت‌های متحده آمریکا، به‌عنوان نمونه مرجع قرار گرفت و کشورهای زیادی، همانند سوئیس، کانادا، استرالیا، اتریش و آلمان، با الگوبرداری از قانون اساسی ایالت‌های متحده آمریکا، سیستم فدرالی را برگزیدند (خوب‌روی، ۱۳۸۹: ۱۷).

ویژگی‌های نظام سیاسی فدرالیسم

فدرالیسم به‌عنوان نوعی نظام سیاسی که از او - به‌خاطر کارآمدی در نحوه توزیع قدرت و تأمین رضایت‌مندی شهروندان - به کیمیای سعادت نیز تعبیر شده است، متشکل از جوامعی با شاخصه‌های متفاوت است؛ با این توضیح که جوامع تشکیل‌دهنده فدرال ممکن است از ویژگی جامعه ملی، زبانی، مذهبی، فرهنگ ویژه و سنت تاریخی گوناگون برخوردار باشند و هر یک از این جوامع با استفاده از خودمختاری سیاسی، به توسعه سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی ویژه خود می‌پردازند. در حقیقت نظام فدرالی به جوامع تشکیل‌دهنده اجازه می‌دهد تا مسیر توسعه‌ای که با ویژگی‌های هماهنگی دارد، بپیمایند و در این میان، دولت فدرال تنها در نقش متحدکننده دولت‌های ایالتی تبارز می‌کند و به‌گونه واضح از هم متفاوتند. دولت فدرال می‌کوشد تا در دل تفاوت‌های بزرگی؛ چون: زبان، نژاد، مذهب و... که به‌طور عمده بعد جامعه‌شناسانه دارد - در کنار مشکل عدم تناسب اقتصادی در میان مناطق مختلف - راه وحدت را جست‌وجو کند. با این وصف، دولت فدرال دارای اصولی؛ چون: اصل تقسیم حاکمیت، اصل خودمختاری سیاسی، اصل مشارکت و قوه قضائیه و قانون اساسی مستقل است و در صورت فقدان این اصول، نمی‌توان دولتی را که مدعی فدرال بودن

است، فدرال نامید.

در مورد اصل تقسیم قدرت باید گفت که این اصل به معنای تفکیک قوای سه‌گانه نیست؛ زیرا در فدرالیسم، علاوه بر تفکیک قوای سه‌گانه (به منظور تقسیم قدرت)، دوگانگی حاکمیت نیز وجود دارد؛ به عنوان مثال: قانون‌گذاری میان دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی برحسب این‌که موضوع قانون‌گذاری اهمیت ملی و یا بعد محلی داشته باشد، تقسیم می‌شود و در چارچوب اصل خودمختاری سیاسی، هریک از حکومت‌های ایالتی در قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات تعیین شده مسؤول‌اند و در واقع تابع دولت فدرال نیستند؛ ولی اصل مشارکت، زمینه حضور مردمان دولت‌های ایالتی را در دولت فدرال از طریق حضور در مجلس دوم، مثل مجلس سنا، فراهم می‌کند. باید در نظر داشته باشیم که شیوه مشارکت ایالت‌ها در تصمیم‌گیری‌های دولت مرکزی از کشوری به کشوری متفاوت است. برای تضمین رعایت این اصول سه‌گانه، دادگاه مستقلی که وظیفه آن حراست از قانون اساسی فدرال است، در نظر گرفته می‌شود تا از این رهگذر، همه مقام‌های سیاسی دولت‌های ایالتی و فدرال ملزم به رعایت اصول سه‌گانه باشند. در این‌جا شایسته است که افزون بر اصول یادشده، اصول دیگری نیز برای پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماعی و حفظ منافع همگانی پیش‌بینی گردد؛ چرا که در هر حال نمی‌توان جوامعی که تحت نظام فدرالیسم اداره می‌شوند، از تأثیر رسوبات سنت‌های تاریخی، سیاسی و حقوقی‌ای که ویژه هریک از جوامع تشکیل‌دهنده فدرالیسم است، میرا دانست. به همین خاطر، می‌بینیم که هریک از کشورهای فدرالی برای رسیدن به نظام فدرالی، راه ویژه‌ای را پیموده‌اند. این مطلب اشاره به این نکته دارد که نظام فدرالی دارای ماهیت و نسخه واحد نیست که بتوان همان تک‌نسخه را برای کشورهایایی که خواهان پیاده‌کردن نظام فدرالی‌اند، تجویز کرد؛ بلکه هر کشور و جامعه بنا به شرایط ویژه و سرگذشت تاریخی، فرهنگی و بافت اجتماعی خود، می‌تواند الگوی خاصی از نظام فدرالی را طراحی نماید که متناسب نیازهای همان جامعه باشد. این مسأله به این معنا است که نباید دچار این تصور غلط شویم که اگر یک الگویی از نظام فدرالی در یک حوزه جغرافیایی و کشور معین خوب جواب داده، به معنای آن تلقی گردد که آن الگو در همه‌جا خوب جواب دهد.

پس اگر خواهان اجرایی نظام فدرالی در افغانستان باشیم، باید با توجه به بافت اجتماعی، سنت‌های تاریخی، شرایط جغرافیایی، منطقه‌ای، ترکیب قومی، زبانی، مذهبی و... نظام فدرالی ویژه افغانستان طراحی گردد؛ اما با وجود همه تفاوت‌هایی که بین سیستم‌های فدرالی وجود دارد؛ ولی در یک‌سری اصول اساسی و عناصر بنیادی با هم اشتراک دارند که در صورت فقدان آن عناصر و اصول مشترک، آن نظام را هر نوع نظامی که بنامیم، اما نمی‌توان نظام فدرالی نامید.

در میان اصول مشترک نظام‌های فدرالی، تقسیم درونی دوگانه حاکمیت (dual sovereignty)، از اصلی‌ترین اصول به حساب می‌آید. این تقسیم درونی حاکمیت یکی از شاخص‌های اساسی نظام‌های سیاسی فدرال است. نکته قابل توضیح در این جا این است که حاکمیت دوگانه را با تفکیک قدرت (separation of powers) نباید اشتباه گرفت؛ چون در همه دموکراسی‌های پارلمانی، تفکیک قدرت وجود دارد و شرط لازم یک حکومت فدرال است؛ ولی همه حکومت‌های پارلمانی ضرورتاً فدراتیو نیستند؛ بلکه برای تحقق آن نیاز به تقسیم عمودی قدرت یا حاکمیت دوگانه در درون کشور نیز هست. معمولاً در این توزیع عمودی قدرت، در چند حوزه کلیدی که خود بازتابی است از نیاز به اقدام و هماهنگی مشترک، نظیر دفاع، سیاست خارجی، حق نشر پول و سیاست‌های کلی مربوط به اقتصاد کشور، در حوزه صلاحیت حکومت مرکزی قرار دارد و بقیه حوزه‌های مربوط به اداره کشور به ایالت‌ها واگذار می‌گردد. باز در این حوزه نیز، شکل واحدی از نوع و میزان صلاحیت‌ها در بین حکومت مرکزی و ایالت‌ها وجود ندارد؛ مثلاً در قانون اساسی کانادا، حوزه‌های صلاحیت ایالت‌ها شمرده شده و مابقی صلاحیت‌ها به دولت مرکزی تعلق دارد؛ حال آن‌که در آمریکا درست برعکس این است؛ یا در سویس بر اساس قانون اساسی این کشور، دولت فدرال حق داشتن ارتش در زمان صلح را ندارد؛ مگر این‌که ایالت‌ها تأیید کرده باشند.

پس با این توضیح می‌توان ادعا کرد که حکومت فدرال برآمده از اتحاد چند دولت مستقل است که مبتنی بر قانون اساسی واحد می‌باشد. در این نظام، همه دولت‌های عضو فدرال، بخشی مهمی از استقلال خود را بر اساس قانون اساسی حفظ می‌کنند؛ در واقع دارای

استقلال داخلی می‌باشند و از طریق سپردن اختیارات وسیع به حکومت مرکزی فدرال، شخصیت حقوقی بین‌المللی واحد پیدا می‌کنند (دانش، ۱۳۹۱: ۲۱۱-۲۱۲). در نظام فدرالی، یک کشور با رعایت یک‌سری معیارها به چندین ایالت و واحدهایی که در امور داخلی‌شان استقلال دارند، ولی در اداره امور خارجی، دفاعی، پولی، تجارت خارجی و برخی از امور مهم کشوری دیگر توسط قدرت مرکزی هدایت می‌شود، تقسیم می‌گردد. بر این اساس، حکومت فدرال (Federal Government) نوعی حکومت مشروطه یا مبتنی بر قانون اساسی است که در آن، قدرت و اختیارات بین مقامات مرکزی و مقامات منطقه‌ای به‌نحوی توزیع شده که هر یک از آن‌ها در حوزه مسؤولیت‌های‌شان از حاکمیت خودمختاری برخوردارند؛ به این معنا که در کنار یک حکومت مرکزی، تعدادی از حکومت‌های خودمختار و محلی وجود دارند که اقتدار و وظایف دولت مرکزی میان حکومت مرکزی و آن حکومت‌های محلی تقسیم گردیده است. در این مکانیزم، به بخش‌ها و حوزه‌های محلی، حقوق و وظایف خاصی واگذار می‌شود. هم‌چنین روش‌ها و چارچوب‌های ویژه‌ای برای حل اختلافات میان حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی و ناحیه‌ای پیش‌بینی می‌گردد (بخشی، ۱۳۸۹: ۲۴۰-۲۴۱)؛ به‌گونه‌ای که پیونددهنده اعضای فدرال قانون اساسی است که توسط نمایندگان منتخب مردم در مجلس مؤسسان به تصویب می‌رسد. شاید همین شیوه قانون‌گذاری، اصلی‌ترین تفاوت بین فدرالیسم و کنفدراسیون باشد؛ چرا که در کنفدراسیون، تنها حکومت‌ها بر اساس یک پیمان و یا معاهده با هم متحد می‌گردند؛ ولی در فدرالیسم، اراده ملت‌ها از طریق قانون اساسی، چند دولت را در قالب یک دولت متحد می‌کنند.

به‌طور سرجمع، امروزه فدرال در اصطلاح وسیع‌تر، به سیستم حکومتی گفته می‌شود که بخش‌های اداری (ولسوالی‌ها) و ولایات در کنار حکومت مرکزی از قدرت قابل ملاحظه‌ای در تصویب قوانین در قالب و چارچوب معین قانون اساسی برخوردار باشند. به این صورت که بر مبنای قانون اساسی، قدرت میان حکومت مرکزی و حکومت‌های ایالتی و محلی، با در نظر داشت شرایط و ملاحظات جغرافیایی، ترکیبات جمعیتی، قومی-مذهبی و سایر ایجابات دیگر، تقسیم می‌گردد؛ ولی تشریک مساعی‌شان را در راه ارائه خدمات هرچه بهتر به

مردم خود انجام می‌دهند. در کل، حکومت‌های فدرالی بیش‌تر بر اثر شرایط خاص جغرافیایی و بافت‌های اجتماعی پدید می‌آیند. به همین خاطر، در همه‌جا یک‌سان و دارای شکل و فرم واحد نیستند و تفاوت‌هایی در میان‌شان قابل تشخیص است (رضایی، ۱۳۹۰: ۱۴۴).

سنجش تمرکز و عدم تمرکز نظام فدرالی

هر سیستم فدرالی ضرورتاً بر عدم تمرکز استوار است؛ لیکن هر نوع عدم تمرکزی به معنای سیستم فدرال نیست. وجه تمایز اساسی بین سیستم فدرال و سیاست عدم تمرکز در هر شکلی را باید در وجود حاکمیت دوگانه در حکومت فدراتیو که خود اساساً با عدم تمرکز نیز همراه است، سنجید و فقدان آن را در عدم تمرکز اداری و یا حتی در خودمختاری جست‌وجو کرد. امروز، اکثر کشورها، چه پیشرفته و چه در حال توسعه، اشکال متفاوتی از سیاست عدم تمرکز را در برنامه توسعه خود دارند و پیش می‌برند و هرکدام از آن‌ها بنا به دلایلی انجام می‌گیرد. سیاست عدم تمرکز اگرچه روش تازه‌ای نیست و بعد از پایان جنگ جهانی دوم، غالب کشورهای پیشرفته از آن استفاده کرده‌اند؛ ولی در دو دهه گذشته، عمومیت بیش‌تری یافته است. در سال‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، کشورهای استعمارگر، بخش قابل توجهی از اختیارات خود را به مستعمرات خود تفویض کردند؛ ضمن آن‌که هنوز به آن‌ها استقلال کامل نداده بودند. در دهه ۱۹۸۰، بیش‌تر به دلیل تمرکز بر توسعه انسانی و ضرورت هم‌سازی شیوه‌های حکومتی با آن مرتبط بود. در حال حاضر، سیاست عدم تمرکز در هر کشوری منطبق خاص خود را دارد. کشورهای پیشرفته آن را به دلیل عرضه ارزان‌تر و کاراتر خدمات پیش می‌برند و کشورهای در حال توسعه به دلیل جلوگیری از عدم کارایی و بی‌ثباتی اقتصادی و کشورهای سابقاً کمونیستی نیز از عدم تمرکز به عنوان ابزاری برای سرمایه‌داری کردن ساختارهای اقتصادی خود و گذر شتابان به اقتصاد بازاری، آن را به کار می‌گیرند. عدم تمرکز سازمان اداری نیز برای مدیریت دستگاه بوروکراسی کشور روشی است از مدت‌ها پیش در بسیاری از کشورها به اجراء گذاشته شده است. در قاره آفریقا عدم تمرکز ابزاری است برای حفظ وحدت ملی. در نتیجه، حکومت‌ها ممکن است به دلایل متفاوت و به درجات

متفاوتی، سیاست عدم تمرکز را پیش ببرند؛ لیکن هیچ یک از این‌ها را نمی‌توان یک روش فدراتیو تلقی کرد؛ چرا که فاقد مکانیسم فدراتیو، یعنی حق حاکمیت دوگانه‌اند(هی‌وود، ۱۳۸۹: ۲۳۶-۲۳۷).

نسبت خودمختاری و فدرالیسم

مفهوم خودمختاری در معانی متفاوتی به کار برده می‌شود و بیشتر در بردارنده اقدام به اختیار خود در حوزه‌های معین است. از نظر توزیع یا پخش کردن قدرت سیاسی، خودمختاری به معنای سیاست عدم تمرکز است؛ لیکن در غالب موارد، از اختیار انحصاری وضع قوانین و اداره امور محل و در بعضی مواقع حق قضایی در چهار چوب کلی قانون اساسی کشور است. در این جا باید بین «خودمختاری اداری» که بیشتر شکلی از عدم تمرکز در سازمان‌دهی اداری کشور است و «خودمختاری سیاسی» که به معنای انتقال حق قانون‌گذاری به یک واحد سرزمینی در حوزه‌های معین است و همچنین «خودمختاری فرهنگی» قائل به تمایز شد. خودمختاری فرهنگی از خودمختاری سیاسی فرق می‌کند. خودحکومتی فرهنگی، معمولاً به گروه‌های زبانی، مذهبی و یا از نظر قومی متفاوت به کار برده می‌شود تا گروه‌های اجتماعی‌ای که صرفاً بر اساس تعلق سرزمینی تعریف می‌شوند و دامنه خودمدیریتی آنان محدود به آموزش، فرهنگ و زبان اقلیت و امور مذهبی و رفاهی می‌شود. نهادهای خودمختار نیز فقط در آن حوزه‌های معین حق اعمال قدرت را دارند و نه بیشتر.

دامنه خودمختاری سیاسی - همان‌گونه که اشاره شد - وسیع‌تر است و درجه و وسعت اختیارات تفویض شده نیز در هر موردی ممکن است فرق کند. قدرت خودمختار منطقه‌ای عمدتاً حوزه‌های آموزش، فرهنگ، استفاده از زبان، محیط زیست، برنامه‌ریزی محلی برای منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، امور اداری محل، مسکن، بهداشت و دیگر امور اجتماعی را در برمی‌گیرد. دولت مرکزی نیز امور مربوط به دفاع، سیاست خارجی، سیاست‌های کلان اقتصادی، نشر پول و امنیتی را بر عهده می‌گیرد(هی‌وود، ۱۳۸۹: ۲۴۰).

تفاوت اساسی همه این‌ها با سیستم فدرال در این است که دولت مرکزی حق تغییر یا برهم‌زدن اختیارات تفویض‌شده را دارد؛ حال آن‌که چنین حق یک‌طرفه‌ای برای آن در حکومت فدرال قائل نمی‌شوند. دوم این‌که فاقد جنبه حاکمیت دوگانه و مشارکت متقابل آن در اداره حکومت مرکزی است.

نظام فدرال مورد نظر شهید مزاری

سیستم حکومت فدرالی، به‌طور جدی، شاید اولین بار توسط حزب وحدت اسلامی افغانستان به رهبری مزاری (شهید وحدت ملی) پیشنهاد شد. حزب وحدت، این پیشنهاد را در سال ۱۹۹۲ بر اساس مطالعه و شناخت از ساختار اجتماعی، موقعیت جغرافیایی، روابط اقوام با اقوام و اقوام با حکومت، با هدف برقراری عدالت اجتماعی، که منجر به استحکام حاکمیت در افغانستان گردد، پیشنهاد داد (مرکز نویسندگان، ۳۸). شهید مزاری وقتی که گفت: «تنها راهی که مردم افغانستان را به حقوق‌شان می‌رساند، سیستم حکومت فدرالی در افغانستان است.»، در قدم نخست این سخنش، معطوف به مسائل واقعی و عینی جامعه افغانستان بود؛ با این توضیح که او صرفاً یک انقلابی آرمان‌گرا نبود؛ بلکه واقعیت‌های عینی و تاریخی جامعه افغانستان را به‌خوبی مطالعه و درک کرده بود. او همانند یک کارآگاه زبردست و یا همانند یک نظریه‌پرداز سیاسی، با ریشه‌های اصلی مشکلات افغانستان درگیر بود؛ از این‌رو، اگر بخواهیم رفتار و عمل سیاسی مزاری را در قالب و فرمول یکی از نظریه‌های مطرح سیاسی بریزیم و تحلیل نماییم، شاید دقیق‌ترین نظریه سیاسی که می‌توان بر اساس آن، دیدگاه مزاری را پیکربندی نمود، روش «توماس اسپریگنز» باشد؛ چون در این روش، وظیفه هر نظریه‌پرداز در قدم نخست، مشاهده بی‌نظمی (بحران) است؛ زیرا مشاهده بی‌نظمی به‌عنوان مسأله اصلی (این‌که دلایل اوضاع نامرتب سیاسی چیست؟) هم عقل را به حرکت می‌اندازد و هم احساس را تحریک می‌کند. در این مرحله، هر سیاست‌ورز خردگرا، بیش‌تر از همه به مانند پزشکی ظاهر می‌شود که در صدد کشف علل مرض است و متعاقب آن شناسایی ریشه‌های بنیادی مرض... یعنی یک مشکل تا زمانی که از بُعد نظری کاملاً درک

نشود، به‌طور قطع از نظر عملی چاره نخواهد شد. در واقع لازمه درک خرابی یک وضعیت، دانستن وضعیت درست است تا سیاست‌ورز مورد نظر، به‌دنبال نشان‌دادن ماهیت نظم سیاسی یا همان راه‌حل مطلوب برآید. شهید مزاری به‌خوبی دریافته بود که سرنخ تمام مشکلات جامعه افغانستان در کجاست؟ لذا به‌دنبال ارائه راه‌حل‌های واقعی و عینی برآمد. او در گام اول، پس از مشاهده بی‌نظمی، دقیقاً مسأله جامعه افغانستان را شناسایی کرد؛ از این‌رو، او جامعه افغانستان را یک جامعه آشفته می‌بیند که با انواع بحران دست به‌گریبان است. در گام دوم، ریشه همه بحران‌ها را در بی‌عدالتی، تبعیض سیستماتیک، انحصارطلبی و سیاست‌های حذفی می‌بیند؛ لذا وقتی که به تک‌گفتارها، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های او مراجعه می‌کنیم، به روشنی درمی‌یابیم که مفهوم محوری (corn-concept) دیدگاه شهید مزاری عدالت تشکیل می‌دهد و دیگر مفاهیم در دیدگاه و افکار او، نقش پیرامونی دارند. از نظر او، بی‌عدالتی یک مسأله موردی و مربوط به یک قوم نیست؛ بلکه همه‌شمول است. او معتقد است که در طول تاریخ، همه اقوام از بی‌عدالتی رنج برده‌اند. مزاری از آن‌جایی که یک سیاست‌مدار پراکما و واقع‌گرا است؛ لذا موضوع بی‌عدالتی را در همه حوزه‌ها به‌صورت مصداقی شناسایی کرده و در مناسبات و تعاملات انسانی نشان می‌دهد. در گام سوم، راه‌حلی که رهبر شهید ارائه نموده، یک راه‌حل انسانی، واقعی و عینی است. او همه طرف‌ها را توصیه به دست‌کشیدن از منطق پوسیده حذف، به‌حاشیه‌راندن و انحصارطلبی می‌کند و در مقابل، دیگرپذیری و مشارکت همه گروه‌های قومی - سیاسی و... را در تصمیم‌گیری‌های کلان بر اساس شعاع وجودی‌شان می‌داند (اسپریگنز، ۱۳۸۲: ۲۱۰۴۱).

در حقیقت رمز ماندگاری اندیشه شهید مزاری در همین باور انسانی او در میدان سیاسی - اجتماعی نهفته است. او به‌شدت بر منطق تنگ‌نظرانه و انحصارطلبانه حمله کرد و منطق تعامل‌گرایانه را در عرصه‌های مختلف سیاست به میدان آورد. به همین خاطر است که هرچه زمان می‌گذرد، افکار او مقبولیت بیشتر می‌یابد. شهید مزاری برای تحقق اهداف انسانی و تأمین عدالت اجتماعی، برنامه داشت و در آن راستا مکانیزم و الگوی حکومت‌داری خاصی را طراحی نموده و پیشنهاد داد. او در یک مصاحبه با خبرنگار روزنامه رسالت، از میان الگوهای

حکومت‌داری، سیستم فدرالی را مناسب جامعه افغانستان معرفی کرد: «ما قبلاً نیز این موضوع را اعلان کرده‌ایم، اکنون با این وضعیت که در افغانستان و به‌ویژه در کابل وجود دارد، تنها راه ثبات و به‌وجود آوردن مرکزیت، اعمال سیستم فدرالی است و ما آن را تنها راه‌حلی می‌دانیم که تمامیت ارضی و حاکمیت ملی افغانستان را در پی دارد.» (لعلی، ۱۳۷۴: ۳۷). موضوع حکومت فدرالی فقط در حد یک اظهار نظر سیاسی نبود؛ بلکه گام‌های عملی نیز برداشت و قانون اساسی به‌نام «قانون اساسی جمهوری فدرال اسلامی افغانستان» و «قانون اساسی ایالت فدرال» که ضمیمه آن است، تهیه و تنظیم نمود و به سازمان ملل نیز ارائه کرد؛ اما به‌خاطر گسترش و پیچیده‌شدن منازعات و جنگ‌های داخلی افغانستان، مجالی برای پیگیری آن فراهم نشد. این قانون از نظر شکلی و محتوا که شامل یک مقدمه (از استاد دانش) و شانزده فصل است، بستر بسیار خوبی را برای پیگیری ایده فدرالی‌شدن نظام سیاسی افغانستان فراهم کرده است. در ماده دوازدهم این قانون اساسی، افغانستان به شش ایالت به‌نام‌های ایالت «غرجستان» به مرکزیت شهر بامیان، ایالت «بلخ» به مرکزیت شهر مزارشریف، ایالت «هرات» به مرکزیت شهر هرات، ایالت «قندهار» به مرکزیت شهر قندهار، ایالت «ننگرهار» به مرکزیت شهر جلال‌آباد و ایالت «کابل» به مرکزیت شهر کابل تقسیم شده است. این قانون به‌صورت آگاهانه و با در نظر داشت ایجابات جامعه افغانستان به‌طور دقیق و تفکیک‌شده، به جایگاه حقوقی هریک از نهادهای سیستم فدرال؛ مثل مجلس مؤسسان، شورای ملی فدرال، رئیس‌جمهور و معاونان او، قوه قضائیه فدرال، سیاست خارجی و... پرداخته است. در این قانون اساسی، که در واقع پیش‌نویس طرح پیشنهادی حزب وحدت است، مکانیسم و فرایند، طرح و تصویب قانون اساسی و قوانین فرعی هر ایالت، به‌درستی پیش‌بینی شده است. بر اساس این پیش‌نویس، قوانین ایالتی توسط شورای ایالتی هر ایالت طرح و توسط شورای ملی فدرال به تصویب می‌رسد. نکته دیگری که در تشکیلات واحدهای اداری و تعیین حدود جغرافیایی ایالات بسیار مهم است، مسئله در نظر گرفتن علائق منطقه‌ای، مسائل تاریخی، فرهنگی، مقتضیات اقتصادی و سازگاری ویژگی‌های اجتماعی، در چگونگی تقسیم و یا الحاق و انفصال ایالات است که بسیار خوب پیش‌بینی شده است؛ زیرا با لحاظ نمودن چنین

ملاحظات‌ی است که زمینه‌توسعه، رشد، ایجاد رقابت مثبت در بین ایالت‌ها و فلسفۀ اهمیت نظام فدرالی فراچنگ می‌آید. با اندک تأمل روی تقسیم‌بندی ایالت‌ها، متوجه می‌شویم که فلسفه و نکته‌ثقل این تقسیم‌بندی بیش‌تر بر مبنای جغرافیای سکونت اکثریت هریک از اقوام است (مرکز نویسندگان افغانستان، ۱۳۷۴: ۳۱۷-۳۱۸). البته مردم افغانستان در آینده اگر روی این سیستم حکومتی به توافق برسند، این پیش‌نویس طرح قانون اساسی فدرال، مبنای خوبی برای چگونگی تقسیمات اداری فدرال می‌باشد؛ چرا که این پیش‌نویس خیلی از جنبه‌ها و نیازمندی‌های حکومت فدرال و ایالت‌ها را مدنظر قرار داده است؛ به‌عنوان مثال: در قانون اساسی ایالت فدرال، ضمن آن‌که تأکید به تعیین حدود جغرافیایی ایالت‌ها و برخورداری آنان از قانون اساسی ایالتی و داشتن قوای مستقل قانون‌گذاری، اجرائیه، قضائیه و داشتن حاکمیت بر تمام قلمرو خویش شده است، هریک از ایالت‌ها در کنار بیرق جمهوری فدرال، بنا بر خصوصیات ایالتی خود، از بیرق و نشان ایالتی نیز برخوردار می‌باشند.

در این طرح، ایالت‌ها همانند مجموعه‌جزایر، جدا از هم و بدون ارتباط نیستند؛ بلکه در چارچوب قانون اساسی دولت جمهوری فدرال، به‌صورت سیستماتیک و قانون‌مند با هم در تعامل‌اند که مجموعه‌این فعالیت‌های به‌ظاهر جدا و بی‌ارتباط، همانند اعضای یک موجود ارگانیکی، در راستای تأمین اهداف نهایی دولت جمهوری فدرال تعریف شده و کار می‌کنند. هم‌چنین اساس مناسبات ایالات با یکدیگر بر مبنای حسن تفاهم، تقویۀ روحیۀ همکاری متقابل پیش‌بینی شده. در این راستا، همه‌ایالت‌ها، همراه با تطبیق برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی دولت فدرال حق دارند با استفاده از تجارب همدیگر، قراردادهای مفید متقابل تجاری با یکدیگر نیز ببندند تا از تجارب و ظرفیت‌های جغرافیایی و اقلیمی خاص همدیگر، برای پیشبرد مسائل توسعه‌ای، اقتصادی، فرهنگی، آموزشی و... بهره‌برند.

نظر به شرایط و فضای فکری حاکم بر آن زمان (دهه هفتاد)، در این پیش‌نویس به حقوق زنان و اقلیت‌ها- اعم از قومی، مذهبی، زبانی و... توجه خوبی شده است؛ چنان‌که در ماده ۲۶ قانون اساسی ایالت فدرال آمده است: «ایالت از حقوق و خدمات زن در برابر خانواده و جامعه حمایت می‌کند. تساوی حقوق اسلامی و قانونی زن و مرد را در حیات

سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی تضمین می‌نماید». این ویژگی‌های پیش‌نویس نشان از وسعت نظر، درک شرایط بین‌المللی، الزامات زمانه، وقع‌گرا بودن رهبری حزب وحدت و تدوین‌کنندگان پیش‌نویس دارد (مرکز نویسندگان افغانستان، ۱۳۷۴: ۳۶۸-۳۷۰).

در این پیش‌نویس، قانون اساسی ایالت فدرال، از نظر شکلی و پیکربندی، دارای پنج فصل و هشتاد ماده است. فصل دوم که به اساسات نظام اجتماعی-اقتصادی مربوط است، بیش‌ترین توجه‌اش روی تأمین عدالت و رعایت و مدنظر قراردادن حقوق گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه؛ مثل قومی، مذهبی، زبانی و... متمرکز شده است. البته این تأکیدات دور از انتظار نیست؛ زیرا محور مبارزات، خواسته‌ها و مطالبات حزب وحدت و رهبر آن (شهید مزاری) را برقراری عدالت اجتماعی در همه عرصه‌ها و برای همه گروه‌های اجتماعی تشکیل می‌داد؛ مثلاً در ماده ۲۱ و ۲۲ قانون اساسی ایالت فدرال، به‌طور خاص، به موضوع تأمین عدالت در عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در میان مردمان ایالت پرداخته و حکومت ایالتی را مکلف می‌سازد تا به‌منظور رشد فرهنگ، زبان و ادبیات، جمع‌آوری و نشر ادبیات مردم تدابیر لازم را در جهت انکشاف و رشد آن‌ها در نظر بگیرند (مرکز نویسندگان افغانستان، ۳۷۰-۳۷۱)؛ اما صرف‌نظر از طرح نظام فدرالی، باید به‌خاطر داشت که افغانستان در طی دوره انقلاب و جنگ‌های دوام‌دار داخلی، عملاً به‌صورت ایالت‌های خودمختار فدرال قومی اداره می‌شد و از این نظر ذهنیت مردم افغانستان برای پذیرش سیستم فدرالی تا حدودی آماده بود و هست؛ به‌گونه‌ای که وفاداری و تعهد به مرزها و قلمرو جغرافیایی سکونت هر قوم، چنان در باورشان تثبیت و نهادینه شده بود که هر قوم دفاع از مرزها و محدوده سکونت‌شان را به مانند مرزهای ملی و سرزمینی (شاید هم حادثه)، بر خویش فرض دانسته و در برابر تعدی و نفوذ دیگر اقوام اعلام جهاد می‌کردند و با آنان به‌حیث متجاوزین خارجی و حتی در بعضی موارد شدیدتر برخورد می‌کردند.

البته مسأله وفاداری به قلمرو قومی و احساس دلبستگی شدید به اهداف قومی از طرف گروه‌ها و احزاب حاکم بر آن مناطق (که همان احزاب نیز ماهیت قومی داشتند)، به‌عنوان یک رسالت ملی در میان اعضای قوم تبلیغ و ترویج نیز می‌شد. از این حیث دفاع از مرزهای قومی

به‌عنوان یک جنگ مقدس و جهاد در راه خدا ارزیابی می‌گردید و در آن وضعیت، افغانستان به چندین حکومت خودمختار قومی تقسیم شده بود که هرکدام اداره خاص خود را داشتند.

حال بعد از نمایان شدن ضعف‌های نظام ریاستی، حکومت فدرالی به‌عنوان دیدگاه رقیب نظام ریاستی و پارلمانی، به‌حیث یک چارچوب مناسب برای ساختار اجتماعی-جغرافیایی افغانستان که گروه‌های قومی، مذهبی و زبانی بتوانند در قالب آن به حقوق و مطالبات سیاسی‌شان برسند، طرفدارانی را در میان بعضی از حلقات و گروه‌های سیاسی پیدا کرده؛ ولی از آن‌جایی که دولت‌های ایالتی در سیستم فدرال دارای صلاحیت‌های سیاسی و سازمانی ویژه خود هستند (قاضی، ۱۳۸۲: ۲۴۲)، از این‌رو، گرایش به خودمختاری و استقلال هرچه بیش‌تر دارند. در حقیقت همین امر سبب شده است تا طرح نظام فدرالی، مخالفان سرسختی را نیز در میان گروه‌های سیاسی، قومی و زبانی داشته باشد. در کل مخالفان این سیستم به همین خصلت ساختاری فدرالی اشاره می‌نمایند و در راستای مخالفت‌شان استدلال می‌کنند که نظام فدرالی کشور را به سمت تجزیه‌شدن سوق می‌دهد. البته نظر به ذهنیت تاریخی اقوام نسبت به همدیگر و روابط و تعاملات‌شان در گذشته (که همواره مبتنی بر بدبینی و عدم اعتماد نسبت به همدیگر و حتی تا سرحد نفی و حذف همدیگر بوده است)، استدلال‌شان تا جایی دور از واقعیت نیست؛ بدان معنا که روحیه واگرایی در میان اقوام افغانستان نسبت به همدیگر در طول تاریخ این کشور، یکی از معضلات حکومت مرکزی در جهت ایجاد ملت واحد و تعریف و ارائه هویت واحد بوده است. مخالفان نظام فدرالی در گذشته و حال بیکار نبودند و نیستند و در جهت بیان مخالفت‌شان فعالیت‌هایی را کردند و روی دست دارند.

شخصی به‌نام عبدالحمید مبارز کتابی را تحت نام «فدرالیسم و عواقب آن در افغانستان» تدوین نموده است. وی در این کتاب فرضیه «نظام فدرالی منجر به تجزیه افغانستان می‌شود» را مسلم و قطعی دانسته و تمام تلاش خود را در جهت سیاه‌نمایی این سیستم برای جامعه افغانستان سوق داده. البته با تعریفی که ایشان از سیستم فدرال ارائه کرده، نشان می‌دهد که وی درک درست از مفهوم معجمی فدرالیسم ندارد و فدرالیسم را تنها به‌معنای «تقسیم» گرفته که خواننده متن از نظر روانی در همان نخستین مواجهه با این متن، یک ذهنیت

منفی و بدبینانه نسبت به اصل موضوع پیدا می‌کند؛ در حالی که فدرالیسم به دو گونه تقسیم می‌شود: «فدرالیسم متحدکننده و الحاقی» و «فدرالیسم جداکننده» که به نوع اول، اصطلاحاً کنفدراسیون گفته می‌شود و به نوع دوم فدراسیون. اما در هر دو قسم، فدرالیسم به معنای اتحاد دولت‌ها است؛ منتها در قسم اول، فدرالیسم به معنای دولت‌های مستقل، با حفظ قوانین، حاکمیت فردی و شهروندی یگانه است؛ اما بنا به برخی اهداف مشترک، دولت‌ها با هم متحد می‌شوند و اجتماعی از دولت‌ها را به وجود می‌آورند و از نظر حقوقی هم هرگاه بخواهند می‌توانند از اتحاد خارج شوند؛ در حالی که در قسم دوم، دولت واحدی وجود دارد که نوعاً بزرگ، با نظام سیاسی متمرکز است. چنین دولتی، با هدف توزیع قدرت و کم کردن مسؤولیت دولت فدرال و افزایش مشارکت نواحی و مناطق مختلف، در صدد بالابردن توانایی‌های نواحی مختلف و استفاده مطلوب از ظرفیت‌های محلی به وجود می‌آید. در دولت فدرال یا فدراسیون، برای دولت‌های ایالتی قوانین تازه وضع می‌شود و شهروندی هم در چنین نظامی مضاعف می‌گردد. در واقع، این نوع نظام بیش‌تر با وضعیت کشورهای بزرگ و با نظام سیاسی متمرکز؛ بالخصوص کشورهایی که دارای تنوع و گوناگونی فرهنگی، زبانی، قومی، مذهبی و خواست‌های سیاسی و هدف‌های نامتجانس‌اند، سازگار است تا از این طریق بتوانند در کنار خودمختاری منطقه‌ای، وحدت ملی را حفظ نمایند. در کل هدف از تشکیل فدرالیسم، به صحنه آوردن مزیت‌های اقتصادی، فرهنگی و... مورد توجه قرار می‌گیرد و در قالب سیستم فدرال تلاش می‌شود تا ظرفیت‌های مردم هر منطقه بیش‌تر برانگیخته شود و همین امر، سبب راه‌افتادن یک رقابت مثبت بین ایالت‌ها در درون نظام فدرال می‌گردد (عالم، ۱۳۸۸: ۳۳۸-۳۴۱).

ظاهراً جناب مبارز نه درک روشن از سیستم فدرالی دارد و نه از ظرفیت‌ها و استعداد توسعه مناطق مختلف افغانستان. به همین دلیل، وقتی که سخن از نظام فدرالی برای افغانستان می‌زند، این سیستم را نامناسب و زمینه‌ساز تجزیه افغانستان معرفی می‌کند و متعاقب آن به تعریف از سیستم فدرالی آمریکا می‌پردازد؛ اما نمی‌گوید که به چه دلیل درخت نظام فدرال در آمریکا میوه خوش طعم ثمر می‌دهد و در افغانستان میوه تلخ؟! فکر کنم ایشان از فدرالیسم،

فدرالیسم به معنای استقلال کامل دانسته؛ چون یکی از معایب این نظام را محدودیت و یا حتی ممنوعیت رفت و آمد شهروندان هر ایالت به ایالت دیگر دانسته است. چنان‌که قبلاً توضیح داده شد، در سیستم فدرالی، شهروندی مضاعف است؛ یعنی یک شخص در عین زمان که شهروند ایالت خاص هست، شهروند دولت فدرال نیز هست و او می‌تواند با استفاده از حقوق شهروندی دولت فدرال، در تمام ایالت‌ها حق تردد و حق انتخاب سکونت داشته باشد. شاید محدودیت‌هایی هم داشته باشد؛ ولی همه محدودیت‌ها و سهولت‌ها در قالب قانون اساسی فدرال قابل پیش‌بینی است (مبارز، ۱۹۹۸: ۱۱۱).

به هر حال، تمام الگوهای حکومت‌داری در راستای یک هدف به وجود آمده است و آن تأمین عدالت اجتماعی در همه عرصه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... است و هیچ ویژگی ذاتی حکومت‌ها نیست؛ از این رو، هرگاه ناکارآمدی یک سیستم حکومت‌داری در برآوردن اهداف مذکور نمایان شد، عاقلانه نیست که بر تداوم آن اصرار شود.

فدرالیسم و راه‌حل مشکل هویتی

یکی از مشکلات جدی کشورهای چندقومی، مسئله هویتی است. در این گونه جوامع، افراد به‌خاطر وابستگی‌شان به کیش و آیین، زبان، قوم و یا ناحیه زیست‌شان، هویت جمعی خود را تعیین می‌کنند. دشواری کار در این گونه جوامع، بیش‌تر از آن‌جا شروع می‌شود که در زمان انتخابات، سیاست تبلیغاتی کاندیداتوران با هدف جلب آرای مردم، وابستگی آنان به این گونه هویت‌ها را بیش‌تر دامن می‌زند و غیریت‌سازی هر یک از کتله‌های قومی - زبانی را با دارندگان هویت‌های دیگر برمی‌انگیزانند؛ لذا یکی از دلایل عمده طرفداران سیستم فدرالی در کشورهای چندقومی، فائق آمدن بر مسئله هویتی است؛ چون در سیستم فدرالی، یکی از مبنای اصلی تقسیم و تعیین حدود مرزهای دولت‌های ایالتی، ملاک قراردادن مسائل قومی، زبانی و... است. در افغانستان نیز یکی از چالش‌های عمده در طول تاریخ این سرزمین، همین موضوع بوده است. افغانستان آمیزه‌ای از گروه‌های قومی و قبیله‌ای گوناگون است و دولت مرکزی تا هنوز نتوانسته همه گروه‌ها را در مجموعه‌ای از هویت جمعی، که در حقیقت تنها

یک ملت می‌تواند حامل آن باشد، قرار دهد. به‌خاطر همین مشکل، اگر بخواهیم از واژه دولت ملی معنای دقیق آن را مراد کنیم، افغانستان را حتی نمی‌توان یک دولت ملی خواند؛ چون در این سرزمین، مردمانی که کاملاً یگانه و معرف یک هویت جمعی روشن باشند، وجود ندارد؛ زیرا در دولت‌های ملی از همه ابزارهای دولتی و ایدئولوژیک استفاده می‌کند تا اقلیت‌ها در هویت جمعی مشخصی جای گیرند و از طرف دیگر، فرهنگ اقلیت‌ها را با سیاست‌های حمایتی که در قانون اساسی راه‌کار توسعه و انکشاف آن مشخص می‌شود، به‌صورت فولکلوریک درمی‌آورد تا آنان را با فرهنگ کلان جامعه هماهنگ و همانند سازد.

افغانستان سرزمین اقلیت‌ها است و هریک از قوام، انبانی از فرهنگ شگفت خود را به همرا دارند که تا به امروز زنده ماندند و خودشان را بر اساس آن تعریف کردند. هویت ملی مشترک یا وابسته‌بودن به ملت افغان در چنین فضایی برای اقوام افغانستان انگاره تازه است؛ به‌گونه‌ای که پس از چند سال از عمر اداره جدید، موفقیت‌چندانی در امر توزیع عادلانه امتیازات و امکانات، جامعه‌پذیری و ملت‌سازی - که همه اقوام بتوانند خودشان را در زیر چتر هویت واحد بیابند و تعریف کنند - حاصل نشده است. گرچه بر طبق قانون اساسی جدید، هویت «افغان» را بر همه افراد ساکن در افغانستان می‌توان اطلاق کرد؛ چنان‌که در ماده ۴ قانون اساسی آمده است: «بر هر فرد از افراد ملت افغانستان کلمه افغان اطلاق می‌شود.» (قانون اساسی افغانستان، ماده ۴)؛ ولی واقعیت این است که اکثریت گروه‌های قومی، غیر از قوم پشتون، معتقدند که کلمه افغان فقط بازتاب‌دهنده هویت قوم «پشتون» است و نمی‌تواند بازتاب‌دهنده هویت دیگر اقوام باشد؛ به‌نحوی که حتی مسأله تجزیه افغانستان به دو کشور شمال و جنوب که مبتنی بر هویت فرهنگی و زبانی باشد، در رسانه‌های خارجی نیز مطرح شد. در این طرح، افغانستان به دو ایالت فارسی‌زبان و پشتوزبان تقسیم می‌شود. این موضوع که افغانستان به دو دولت شمال و جنوب در قالب سیستم فدرال تقسیم شود، در برنامه «نوبت شما» ی بی بی سی نیز به‌نظرسنجی و نظرخواهی عموم مردم افغانستان گذاشته شد (بی بی سی، ۱۳۹۰). در این نظرسنجی یک مسأله مشخص شد و آن این‌که تنها قوم پشتون مخالف فدرالیسم‌اند؛ ولی سایر اقوام با این طرح یا موافق می‌باشند و یا حداقل مخالف نیستند؛ زیرا

كسانی كه از مناطق جنوب (محل سكونت اقوام پشتون) در این بحث و نظرخواهی شركت كرده بودند، مخالف این طرح بودند؛ اما اقوام ساكن در مناطق مركزی، شمالی و غربی كه اقوام هزاره، ازبك و تاجیک می‌باشند، با طرح تقسیم افغانستان به دو حكومت فدرالی شمال و جنوب، یا موافق بودند و یا مخالفت جدی نداشتند.

در نهایت نتیجه‌ای كه از این بحث می‌توان گرفت این است كه دولت-كشور فدرال، مركب از دولت‌های كوچکی است كه هم می‌خواهند مستقل بمانند و هم در عین حال آمادگی دارند تا میزان قابل توجهی از حاكمیت خود را به دولت مركزی بسپارند و هم خواستار این‌اند كه علاوه بر حفظ حاكمیت درون دولتی، در تحقق اراده حاكمیت دولت-كشور مركزی مشاركت كنند؛ چرا كه این‌گونه دولت‌ها كه در چارچوب كشور فدرال قرار دارند، از حیث حقوق داخلی كه همان حقوق اساسی می‌باشد، روابطی بین خود برقرار نموده‌اند كه بر آن اساس، صلاحیت عملكردهای مهم كه مربوط به منافع عمومی است؛ مثل اردو و امنیت، اقتصاد و مسائل مالی و پولی، نشان‌های ملی و سیاست خارجی را در انحصار دولت مركزی قرار داده است و دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی و مستحیل در جامعه كل فدرال ساخته است. در این ساختار، هدف اساسی را كه دولت-كشور فدرال دنبال می‌كند، همگون‌سازی و مستحیل نمودن دول عضو در قالب كشور جدید است. این كشور جدید به موجب قانون اساسی، سهم عمده‌ای از قدرت عمومی را از آن خود می‌كند و بخش كم‌تری را به دول عضو واگذار می‌نماید. در كل، شكل فدرال دولت-كشور در باره تضمین آزادی به نسبت دولت‌های بسیط یا مركب ساده رجحان دارد؛ چون كه به‌خاطر روابط پیچیده بین دولت مركزی و دولت‌های عضو، دولت فدرال از لحاظ داخلی مجبور است كه با دولت‌های عضو برای تصمیم‌گیری به مذاكره بنشیند. از این زاویه، تصمیمات متخذه در سطح دولت-كشور كم‌تر جنبه فرمان‌روایی و تحكیم دارد (قاضی، ۲۴۲-۲۴۴).

نتیجه‌گیری

در باب بررسی دیدگاه شهید مزاری در باره نظام فدرال، شاید در ذهن هر خواننده نخستین

سؤال این باشد که چه دلایل و انگیزه‌ای سبب شد تا مزاری به این نتیجه برسد که راه برون‌رفت از مشکلات و بحران‌های دوام‌دار و فرسایشی افغانستان، پذیرش نظام فدرالی است؟ در این نکته تردیدی نیست که شهید مزاری درک دقیق و روشنی از تاریخ و مناسبات اقوام با اقوام و دولت‌های قوم‌محور، با اقوام و هم‌چنین ساختار اجتماعی افغانستان داشت. از طرف دیگر، می‌دانیم که مسأله اصلی او برقراری عدالت اجتماعی در تمام حوزه زندگی سیاسی - اجتماعی و ساختار اداری بود. در کل مبارزات و تلاش‌هایش در جهت شکستاندن تفکر انحصار و تمامیت‌خواهی سازمان‌دهی شده بود. به همین خاطر، او در میان عوامل زمینه‌ساز فدرالیسم، تنها با در نظر داشت «احساس تجانس و همگرایی فرهنگی و اجتماعی»، نظام فدرالی را با شرایط افغانستان مناسب تشخیص داد و پیشنهاد کرد؛ چون می‌دانست که برای پیوند دادن صلح‌آمیز کثرت‌گرایی، تنوع ملی، قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی در افغانستان و نیز با داشتن دولتی کارا و در عین حال یک‌پارچه و نه متمرکز، نظام فدرالی بهترین نظام است. هم‌چنین روند رو به رشد خواسته‌های بازشناسی هویتی و حق تعیین سرنوشت در میان آن دسته از ملیت‌هایی که با سلطه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی یک ملیت خاص بر آن‌ها، حقوق سیاسی و فرهنگی آنان در طول تاریخ نادیده گرفته شده بود. این سلطه یک ملیت بر ملیت‌های دیگر، چنان جا افتاده و نهادینه شده بود که آن را کاملاً یک امر عادی تلقی می‌کردند؛ گویی اگر جز این باشد، عجیب است؛ به گونه‌ای که بسیاری از کسانی که خود را دموکرات و یا مدافع حقوق بشر می‌دانستند، افق ذهنی‌شان در دیدن این بی‌حقی‌ها باز می‌ایستاد و متوقف می‌شد. این شد که مزاری در قدم نخست در صدد شکستاندن انحصار حاکمیت ملیت خاص و طرح مشارکت همه ملیت‌ها در سیستم حکومت و تصمیم‌گیری برآمد؛ زیرا تجربه تاریخی مزاری را به این درک رسانده بود که نمی‌شود یک کشور چندملیتی را که در آن سلطه سیاسی و فرهنگی ملیت خاص حاکم باشد؛ ولی نابرابری اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در بین دیگر ملیت‌ها و یا شکلی از آپارتاید را به وجود نیارد و آن‌ها را عملاً به شهروندان در جه دوم تبدیل نکند. روشن است که این سلطه، قبل از هر چیز، خود را از طریق مکانیسم حاکمیت سیاسی و سلطه آن بر دستگاه سیاسی نشان می‌دهد؛

لذا مزاری ایده فدرالیسم را، قبل از آن که راه‌حلی برای همه مشکلات سیاسی-اقتصادی و همه بیماری‌های اجتماعی معرفی کند، تلاشی می‌دانست برای حل صلح‌آمیز نابرابری‌های ملی در درون کشور و نزدیک کردن آنان به همدیگر در یافتن راه‌حل‌های مناسب در تغییر ساختارهای سیاسی حکومتی، تعدیل انواع نابرابری‌های سیاسی-اجتماعی در بین ملیت‌ها و ارائه پاسخی دموکراتیک برای آن‌ها، بی آن که شیرازه امور کشور از هم گسسته و بپاشد.

منابع

۱. اردان، فلیپ (۱۳۸۹)، نهادهای سیاسی و حقوق اساسی، ترجمه رشید انصاریان، اهواز، انتشارات دانشگاه شهید چمران.
۲. اسپریگنز، توماس (۱۳۸۲)، فهم نظریه‌های سیاسی، ترجمه فرهنگ رجایی، تهران، نشر آگاه.
۳. بخشی، علی آقا و مینو افشاری‌راد (۱۳۸۹)، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، نشر چاپار.
۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۷)، آموزش دانش سیاسی: مبانی علم سیاست نظری و تأسیسی، تهران، مؤسسه نگاه معاصر.
۵. بی بی سی، در برنامه نوبت شما www.bbc.co.uk/persian.
۶. تانسی، استیون (۱۳۸۳)، مقدمات سیاست، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، نشر نی.
۷. خوب‌روی پاک، محمدرضا (۱۳۸۹)، فدرالیسم در جهان سوم، تهران، هزارکرمان.
۸. دانش، سرور (۱۳۹۱)، حقوق اساسی افغانستان، افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا.
۹. رضایی، اسدالله (۱۳۹۰)، حکومت فدرالی و اصلاحات در افغانستان، قم، دارالتفسیر.
۱۰. زرنگ، محمد (۱۳۸۴)، سرگذشت قانون اساسی در سه کشور ایران، فرانسه، و آمریکا، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۱. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۶۸)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
۱۲. عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۸)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی.
۱۳. غفوری، محمد (۱۳۸۵)، سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات سمت.
۱۴. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان.
۱۵. قانون اساسی افغانستان.
۱۶. قوانین اساسی افغانستان (۱۳۷۴)، قم، مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، فرانشر.

۱۷. مبارز، عبدالحمید (۱۹۹۸)، فدرالیزم و عواقب آن در افغانستان، پیشاور، انتشارات سبا، دهکی نعلبندی.
۱۸. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۸)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، جنگل، جاودانه.
۱۹. مزاری، عبدالعلی (۱۳۷۴)، احیای هویت، مجموعه سخنرانی‌های شهید مزاری، مرکز نویسندگان افغانستان - سراج.
۲۰. مزاری، عبدالعلی (۱۳۷۴)، فریاد عدالت، مجموعه مصاحبه‌های استاد مزاری، تهران، وزارت خارجه.
۲۱. هی‌وود، اندرو (۱۳۸۹)، سیاست، عبدالرحمن عالم، تهران، نشر نی.