

نظام فدرالیسم، راهکار حقوق بشری برای جامعه متکثر افغانستان

دکتر عبدالواحد افضلی

چکیده

افغانستان به عنوان یک کشور درگیر منازعات ناتمام، حکومت‌های متعددی را با ساختارهای تقریباً مشابه تجربه کرده است که هیچ‌یک، ساختار متناسب با وضعیت واقعی این جامعه نداشته‌اند. ساختار حکومت‌های تمرکزگرای که گاهی حتی در قالب نظام دموکرات نیز نتوانستند بدون تبعیض بوده و حامی ابتدائی‌ترین حقوق بشری تمام شهروندان باشند. تجارب بسیاری از کشورها که از نظر ترکیب جمعیتی مشابه افغانستان هستند، عبور از حکومت‌های «متمرکز» به ساختار «فراتمرکزگرا» را نشان می‌دهند که قالب اصلی و مهم آنها «فدرالیسم» است. هدف اصلی این ساختار، فراهم کردن بسترهای مطلوب برای کاهش منازعات و پذیرش تنوع گروه‌های قومی، زبانی و مذهبی به عنوان یک مزیت است. آنها در این ساختار، موفق

شده‌اند از طریق تمرکززدایی قدرت از مرکز، به اهداف خود برسند؛ چراکه این نظام، منازعات ناشی از تنوع قومی و زبانی را تبدیل به صلح و تعامل اقوام و زبان‌ها کرده است؛ اگر منازعاتی نیز باقی مانده‌اند، از حالت «خشین و نظامی»، تبدیل به منازعات «سیاسی» گردیده‌اند. در این ساختار، حقوق بنیادین و ابتدایی هر یک از شهروندان و به صورت خاص، حق تعیین سرنوشت، حداقل رعایت می‌شود؛ چراکه مردم هر منطقه در ساختار حکومت شریک هستند و نیازها و خواسته‌های خویش را در مقام حکومت محلی، برطرف می‌کنند. این کارکرد، سبب شده است که حتی پایداری حکومت‌های فدرال، بیشتر از حکومت‌ها متمرکز باشد؛ حتی حکومت‌های متمرکز مبتنی بر دموکراسی. یکی از راه‌حل‌های مهم برای حل منازعات طولانی ناشی از تنوع قومی، زبانی و مذهبی در

افغانستان، استفاده از نظام حکومتی فدرال با توجه به اقتضائات و شرایط جمعیتی و جغرافیایی است که می‌تواند در قالب دو سطحی یا بیشتر از آن، طراحی گردد. این ساختار، با رویکرد حقوق بشری و تجدید نظر در کارکرد «لویه جرگه»، می‌تواند گامی انسانی در برخورد با منازعات جامعه انسانی باشد و به نقض طولانی مدت و گسترده حقوق بشر، پایان داده و سبب برقراری جامعه‌ای متکثر اما واحد باشد؛ چراکه تنوع قومی، زبانی و فرهنگی اصولاً در همه جوامع و به صورت خاص، در افغانستان، ظرفیت بالقوه‌ای برای وقوع منازعات دارند و تا قبل از آنکه، منازعات به صورت خشونت غیرکنترول، زمینه‌ساز شکست سرزمینی شوند، راهکار مدیریتی برای آن در پیش گرفته شود.

لغات کلیدی: افغانستان، حقوق بشر، نظام فدرالیسم، نظام متمرکز، حق تعیین سرنوشت، حقوق بین‌الملل

مقدمه

شکل‌گیری ابتدایی بسیاری از کشورها براساس قومیت یا دین نبوده است و به همین دلیل، امروزه با تنوع قومی، زبانی، مذهبی و... مواجه هستند. این تنوع، در موارد متعددی سبب وقوع فجایع انسانی در حد وسیع گردیده است که نمونه آنها قتل‌عام‌ها و نسل‌کشی‌هایی است که در سراسر جهان اتفاق افتاده‌اند. یکی از این کشورها، افغانستان است که در سه قرن اخیر با فجایع انسانی قابل توجهی مواجه بوده است. هر یک از حکومت‌ها نیز به جای یافتن «راه‌حل» برای رفع تعارضات، دست به کشتارها و قتل‌عام‌های گسترده مردم اقوام متعدد زده‌اند که نتیجه آن، حداقل در مورد مردم هزاره‌ها و در دوره عبدالرحمان خان، نسل‌کشی وسیع آنها بوده است که تا اکنون به اشکال مختلف، ادامه دارد که هر یک از کشتارهای اتفاق افتاده، حداقل مصداق روشنی از «جنایت علیه بشریت» به شمار می‌روند.

افغانستان که به کشور «اقوام» نیز شهرت دارد، این شهرت باید ابزاری برای بقای ارزشمند آن باشد، نه بقای منازعات آن. در هر کشوری که تنوع قومی، زبانی و مذهبی وجود دارد، احتمال وقوع منازعات خشن، بسیار زیاد است و به همین دلیل، باید رویکرد دولت‌ها از «سرکوب» تنوع به سوی «مدیریت» صحیح تنوع قومی و زبانی و مذهبی، اصلاح گردد. این در حالی است که در این کشور، برای حل منازعات ناشی از تنوع قومی، زبانی و مذهبی، راهکار متناسب با آن در پیش گرفته نشده است؛ حتی، حاکمان آن، به جای یافتن راه‌حلی برای مدیریت صحیح در سطح کلان، بیشتر در مقام سرکوب و گاهی توجیه آن بوده‌اند. در حالی که افغانستان، در قالب و بافت سیاسی و اجتماعی خود، نیازمند راهکار اساسی تری بوده است و باید در «ساختار سیاسی» آن، تجدیدنظر صورت می‌گرفته است، اما در حواشی آن که ارتباطی با منازعات نیز نداشته‌اند، اصلاحات ایجاد شده است؛ چنانکه نظام «مشروطه» را برقرار ساخته‌اند. در حالی که مشکل در عدم شنیدن صدای مردم و خواست آنها بوده است که از طریق انحصار قدرت در مرکز، سرکوبی‌های گسترده اتفاق افتاده و با تأیید شورا، جنبه اجرایی قوی تری یافته است؛ حتی در شوراها نیز نگاه قومیتی حاکم بوده است و اکثریت (ناشی از نزدیکی به قدرت) بر اساس لجاجت قومی و زبانی، تصمیم می‌گرفته‌اند، نه در چارچوب «حقوق».

به دلیل نظام سیاسی ناکارآمد «تمرکزگرایی» در قدرت، نتیجه این شده است که در تمام حکومت‌های افغانستان، حکومت‌های «شبکه‌ای» شکل گرفته و هرچه بیشتر از جامعه و خواسته‌های آن، فاصله گرفته‌اند؛ چراکه چنین نظام‌هایی نه براساس اراده شهروندان، بلکه بنا بر اقتضائات و مصالح غیرواقعی ایجاد شده‌اند. لذا، کارکرد چنین حکومت‌هایی در راستای برآورده ساختن نیازهای

«انسان» به شمار می‌رود، فارغ از اوصاف آن.

حقوق بشر، به عنوان «حقوق انسانی»، ناشی از رسوب تاریخی غالباً قواعد اخلاقی هستند که مبتنی بر «واقعیت» زندگی بشر شکل گرفته‌اند (Zhen, 2002: 239). با توجه به «انسانی بودن» قواعد حقوق بشر، آنها «لایتغیر» نیز هستند و فقط در جهت افزایش عناوین می‌باشد، نه کاهش. به همین دلیل، می‌تواند عناوین جدیدتری، تحت عنوان حقوق بشر مسمی گردند. البته، با وصفی که ذکر گردید، اگر عنوان جدیدی در قالب حقوق بشر مطرح می‌شود، جنبه «کشفی» دارد و صرفاً و مطلقاً مبتنی بر قرارداد یا حکم قانون، به قواعد حقوق بشر اضافه نمی‌گردد. از آنجایی که حقوق بشر، حق‌های متعلق به «انسان» و برای حفظ کرامت او است، حکومت‌ها نمی‌توانند آن را سلب یا محدود کنند. اما از این جهت که حکومت‌ها دارای قدرت انحصاری در چارچوب حاکمیت هستند، می‌توانند زمینه اجرای بهتر آن را فراهم کنند. لذا، رویه حقوق بین‌الملل و اسناد بین‌المللی حاکمیت‌ها را ملزم به انجام اقداماتی می‌کند که زمینه حمایت بیشتری را برای شهروندان در برابر تهدیدات و خطرات فراهم کنند (پروین، ۱۳۸۷: ۱۱۲). حتی، مفهوم «اصل عدم مداخله» در امور داخلی کشورها نمی‌تواند توجیه‌کننده رفتار ضدانسانی یک دولت در نقض گسترده حقوق بشر در قلمرو آن باشد (وردیانی و اسماعیلی، ۱۴۰۰: ۲۴۵).

ب: نقش حکومت‌ها در تحقق حقوق بشر

از دیدگاه طرفداران حقوق طبیعی، حقوق بشر به عنوان «حق‌های طبیعی بشر»، ناشی از اراده و خواست حکومت‌ها نبوده و نیست؛ بلکه حکومت‌ها ابزاری برای «تحقق» حقوق بشر هستند و به همین دلیل، حکومت‌ها مکلف به احترام آن می‌باشند، نه ایجاد آن. مطابق این حق، ساختار حکومت‌ها باید به قسمی طراحی گردند که سبب

جامعه نبوده و حتی بیگانه از آن بوده است. طبیعی است که در چنین ساختارهایی، نقض حقوق بشر، به صورت گسترده و حتی سیستماتیک رخ می‌دهند و حکومت‌ها نیز می‌توانند حامی و مؤید آن باشند. با توجه به تحولات حقوق بشری که در سطح جهان اتفاق افتاده است و حوادث گذشته افغانستان و نوع تبعات سقوط نظام جمهوریت در افغانستان، ضروری است که در ساختار اساسی حکومت، تجدید نظر صورت بگیرد. این تجدیدنظر نه در سطح قانون عادی، بلکه باید در سطح قانون اساسی رخ دهد. در این راستا، معیار ایجاد یا اصلاح قانون اساسی، باید احترام هرچه بیشتر به حقوق بشر و برقراری واقعی آن باشد که مطمئناً از مسیر حکومت «تمرکزگرا» و با ابزار «لویه جرگه» با رویه سنتی آن، عبور نخواهد کرد.

الف: مفهوم حقوق بشر

ما در دوره‌ای قرار داریم که بسیاری از عناوین، به نحوی به «حقوق بشر» مرتبط شده است. به همین دلیل، تعریف از حقوق بشر نیز وابسته به نوع نگرش به آن است که در کدام عنوان، مورد استعمال قرار می‌گیرد. اما در یک مفهوم کلی می‌توان آن را عبارت از آزادی‌ها، مصونیت‌ها و منافع دانست که از طریق ارزش‌های پذیرفته‌شده جهان معاصر، سبب می‌شود که هر انسانی قادر باشد آن را به عنوان یک «حق» مورد دادخواهی قرار دهد (رنجریان، ۱۳۷۳: ۱۳۸). اما منشأ این حق، نه ناشی از اراده دولت‌ها، بلکه یک حق «طبیعی» هر انسان است. به همین دلیل، قوانین و اسناد بین‌المللی صرفاً نقش «ابزاری» دارند و نه «ایجاد»؛ به عبارتی، قوانین و اسناد بین‌المللی صرفاً ابزاری برای «بیان» این حقوق هستند و نه بیشتر. به همین دلیل، تحت عنوان «حقوق طبیعی» نیز شناسایی می‌گردد و گویای این مطلب است که حقوق بشر، حقوق «متعلق به انسان» است از این جهت که

احترام هرچه بیشتر حقوق بشر شوند. اگر بین دو ساختار قابل تطبیق، یکی کمتر و دیگری بیشتر، می‌تواند سبب این احترام گردد، باید ساختاری تطبیق گردد که بیشترین احترام را نتیجه بدهد. با توجه به تحلیل مذکور، حکومت‌ها ابزاری برای اجرای حقوق بشر هستند و باید در این چارچوب عمل کنند. به همین دلیل است که حاکمیت از مفهوم «مطلق» تبدیل به مفهوم «حاکمیت مسئول»^۱ گردیده است؛ چراکه دولت‌ها به رعایت معیارهای انسانی گسترده‌ای محدود و مقید شده‌اند (پروین، ۱۳۸۷: ۱۱۲) و مطابق آن، امروزه معیارهای بین‌المللی برای رفتار با شهروندان وجود دارد.

در حقوق بین‌الملل مدرن، حقوق بشر منبای حاکمیت مسئول دانسته می‌شود و حتی یکی از پیش‌شرط‌های آن است که بر مبنای نحوه برخورد با شهروندان مشخص می‌گردد (ذاکریان و مختاری، ۱۳۹۳: ۱۹۳) و به همین دلیل، حاکمیت مسئول با «حکمرانی خوب»^۲ متفاوت است. حاکمیت مسئول یعنی حاکمیتی که از حقوق بنیادین و آزادی‌های اساسی شهروندان خود حمایت و پاسداری می‌کند؛ به این طریق، حاکمیت مسئول محقق می‌شود که تأثیر قابل توجهی بر نوع نظام حکومتی و تقویت مردم‌سالاری به مثابه یکی از سازوکارهای مورد تأیید اسناد بین‌المللی و نهادهای بین‌المللی در راستای تضمین و احترام به حقوق بشر در هر کشوری خواهد داشت (ذاکریان و مختاری، ۱۳۹۳: ۱۹۲) و در صورت نقض گسترده آن، امکان مداخله را برای سایر کشورها فراهم می‌کند.

البته، از آنجایی که حاکمیت‌ها بالقوه می‌توانند ناقض حقوق بشر باشند، این حقوق با «ساختار» حکومت‌ها نیز مرتبط می‌شود؛ چراکه از قرن بیستم شاهد بین‌المللی شدن هرچه بیشتر حقوق بشر هستیم و این موضوع تعهدات گسترده‌ای را بر حاکمیت‌ها

1. Responsible Sovereignty.
2. Good Governance.

تحمیل کرده است تا در برابر هر فردی از افراد جامعه، پاسخگو و مسئول باشند (فروغ‌نیا، ۱۳۹۱: ۱۷۸). لذا، دولت‌ها نمی‌توانند حقوق بشر را به عنوان یک موضوع «داخلی» در نظر بگیرند؛ بلکه حقوق بشر به عنوان یک «نهاد بین‌المللی» با محدود ساختن حاکمیت‌ها، زمینه مداخلات خارجی را فراهم می‌کند (وردیانی و اسمعیلی، ۱۴۰۰: ۲۴۶) و به دولت‌های دیگر، اجازه می‌دهد که در مورد نقض حقوق بشر توسط حاکمیت مشخصی، اظهار نظر کنند.^۳ حتی با مطرح شدن «حکومت مسئول»، موضوعات جدیدی مطرح گردیده‌اند که ارتباط نزدیکی را بین «نوع» نظام حاکم و حقوق بشر برقرار کرده است؛ چراکه حداقل، امروزه دولت‌ها حاکمیت مطلق خویش را ندارند و تبدیل به حاکمیت‌های «مسئول» در برابر شهروندان خویش گردیده‌اند (پروین، ۱۳۸۷: ۱۱۳)؛ پستی‌بانی از حقوق بشر، امروزه از اولویت‌های مهم و بالای سیاست بین‌الملل به شمار می‌رود (فروغ‌نیا، ۱۳۹۱: ۱۷۷) که در اسناد و رویه‌های حقوق بین‌الملل نیز منعکس است؛ چنانکه به عنوان نمونه ماده ۲۷ موافقت‌نامه وین در خصوص حقوق معاهدات ۱۹۶۹ تصریح و تأکید دارد دولت‌ها نمی‌توانند به قانون داخلی برای توجیه عدم اجرای قراردادی که بر آن توافق کرده‌اند، متوسل شوند. همچنین، در سال ۱۹۹۲ دبیرکل سازمان ملل متحد «پتروس غالی» نیز در گزارشی راجع به صلح نگاشت که دوره حاکمیت مطلق و انحصاری حکومت‌ها گذشته است (UN A/47/277 - S/24111, 1992, para.17).

بنابراین، اصولاً مخاطب حقوق بشر در دنیای

۳. البته، این محدودیت حاکمیت‌ها در ارتباط با دو موضوع است: ۱. کاربرد خودسرانه قدرت؛ ۲. نقض حقوق بشر و حقوق ملت‌ها (وردیانی و اسمعیلی، ۱۴۰۰: ۲۴۶).

4. UN Secretary General, Boutros Boutros-Ghali, wrote: "[t]he time of absolute and exclusive sovereignty...has passed; its theory was never matched by reality." (Cf: Boutros-Ghali, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping A/47/277 - S/24111, 17 June 1992, para.17.

و مرادی، ۱۳۹۰: ۸۸). لذا، منظور از نظام حکومتی فدرال، عبارت از نوعی «روش» حکومتی است که در آن، حکومت به صورت غیر متمرکز اداره می‌شود و حکومت مرکزی نقش هماهنگ‌کنندگی امور را دارد که خروجی چنین نظامی، دولت دوسطحی خواهد بود که در سطح ملی عنوان «فدرال» محقق می‌شود و در سطح منطقه‌ای، ایالت‌ها شکل خواهند گرفت. البته، به صورت معمول، در نظام‌های فدرالی حکومت در دو سطح تعریف می‌شود: ۱. در سطح ملی، مرکزی یا فدرال؛ ۲. ایالتی، ولایتی یا منطقه‌ای؛ با این حال، در مواردی ممکن است نظام فدرالی سه سطحی یا بیشتر، در توزیع قدرت تعریف گردد.^۵ اما آنچه مهم است، اجازه اجرای خودمختاری برای سطح دوم یا بیشتر از آن، است. در عین حال، به دلیل اینکه آنها بخشی از اتحادیه فدرال هستند که از طریق آن، قدرت و مسئولیت‌های مشترک را در زمینه‌های مشترک دارند، استقلال نسبی نیز در هر ایالت خواهند داشت (صباغیان، ۱۴۰۰: ۱۴۲۰).

با توجه به مفهوم مذکور از نظام فدرال، می‌توان گفت که این نظام عبارت از همان اصطلاح معروف «سپردن کار مردم به دست مردم» است که آنها برای اداره بهتر و مناسب‌تر امور منطقه و ایالت خود فعالانه سهم گرفته و علاقمند به آن می‌شوند (طاهری، ۱۳۷۸: ۹۹). در واقع، فدرالیسم شکلی از اشکال مختلف «سازماندهی اجتماعی» است که دارای مجموعه‌ای از طرز تفکرها، ارزش‌ها و جهان‌بینی‌هایی است که بیان‌کننده فلسفه‌ای براساس حفظ تنوع در عین وحدت و یگانگی به شمار می‌رود (خوبروی، ۱۳۷۷: ۱۴-۱۵) و از این طریق، نوعی آشتی و همکاری بین گوناگونی و یگانگی در چارچوب ساختاری ایجاد

۵. از این نوع، می‌توان به نظام فدرال جرمنی اشاره کرد که دارای چهار سطح حکومتی است: ۱. حکومت فدرال (Federal Government)؛ ۲. حکومت‌های ایالتی (Governments of the States)؛ ۳. حکومت‌های منطقه‌ای (Regional Governments of the Counties)؛ و ۴. حکومت‌های محلی (Local Governments of the Municipalities).

مدرن، حکومت‌ها هستند؛ چراکه ناقض حقوق بشر در سطح وسیع و بالقوه، می‌توانند باشند؛ حتی به صورت ناخواسته از طریق ساختار حکومتی نامناسبی که استقرار می‌یابد. در افغانستان به عنوان مصداق روشن ساختار حکومتی نامناسب و ناکارآمد، حکومت‌ها از طریق انحصار قدرت در مرکز، در طول تاریخ، ناقض «اصلی» و «خشن» حقوق بشر بوده‌اند و قدرتی نیز در برابر آنها، وجود نداشته است؛ از آنجایی که هیچ قدرتی توانایی مقابله با آنها را نداشته‌اند، به صورت مداوم، هدفمندانه سبب فجایع وسیعی شده‌اند. لذا، ساختار نامناسب با وضعیت تنوع قومی، زبانی و مذهبی افغانستان، سبب نقض گسترده حقوق بشر شده است و ادامه دارد. برای عبور از آن، باید احترام به حقوق بشر به عنوان یکی از ابزارهای مدرن جامعه بین‌الملل، ساختار سیاسی واقعی که متناسب با بافت جمعیتی و موقعیت جغرافیایی افغانستان است، پیش‌بینی گردد؛ در غیر آن، نقض حقوق بشر ادامه خواهد داشت.

ج: مفهوم نظام فدرالیسم

اصطلاح «فدرالیسم»، در دنیای معاصر، عنوان شناخته شده‌ای است و تعاریف متعددی از آن شده است. فدرال به معنای ائتلاف و اتحاد نیز است که عبارت از یک دولت ائتلافی خواهد بود که در آن، با توجه به ساختارهای سیاسی و حقوقی، قدرت و اختیارات، در درون یک دولت توزیع می‌شود (عالم، ۱۳۸۰: ۳۳۵)؛ به نحوی که واحدهای حکومتی جداگانه موجود را در نظام سیاسی جامع‌تری، به یکدیگر پیوند می‌دهد و برای آنها این امکان را فراهم می‌کند تا تمامیت و یکپارچگی سیاسی اصلی خود را حفظ کنند (عزیزی، ۱۴۰۰: ۵۲۴). به همین دلیل، گاهی تحت عنوان «جمهوری جمهوری‌ها» دانسته می‌شود یا به مفهوم «حکومت بر خود به علاوه حکومت مشترک» نیز قلمداد می‌گردد (ساعی

می‌شود که پایه آن ایجاد، ارزیابی، تعدیل و مدیریت منافع مشترک است.

د: نقش فدرالیسم در کاهش نقض حقوق بشر

جوامعی که دارای تنوع قومی و زبانی هستند، در صورتی که ابزار و ساختار مدیریتی مناسبی نداشته باشند، زمینه‌های مساعدی برای بروز منازعات دارند؛ خصوصاً اگر در چنین جوامعی نظام سیاسی «تمرکزگرا» وجود داشته باشد، این احتمال افزایش قابل توجهی می‌یابد؛ حتی اگر نظام دموکراسی نیز در آنها برقرار باشد؛ چراکه اکثریت یا گروه حاکم از طریق در اختیار داشتن قدرت، خواسته‌های خویش را بر دیگران، تحمیل خواهد کرد و چنین اقداماتی سبب وقوع فجایعی ضد بشری خواهد شد که هیچ‌گاه قابل جبران نخواهند بود؛ به همین دلیل، در برخی مطالعات، تلفات انسانی ناشی از خشونت‌های قومی، بیشتر از جنگ‌های بین کشورها بوده است (Nancy, 2002: 96).

با توجه به اینکه نظام سیاسی نامناسب یا نحوه استقرار نامناسب یک نظام سیاسی، سبب نقض حقوق بشر می‌شود، سازمان ملل متحد در قضیه نامیبیا بین دموکراسی و حقوق بشر «ارتباط» برقرار کرد و نظام سیاسی دموکراتیک را یک «ارزش» قلمداد نمود و مبتنی بر آن، قطعنامه شورای امنیت، اجازه مداخله سازمان ملل را برای اجرای انتخابات داد (Meron, 2006: 493).

با توجه به آنچه که ذکر گردید و ماهیت نظام‌های تمرکزگرا و فدرال، روشن است که نظام فدرال در راستای کاهش منازعات و در نتیجه کاهش نقض حقوق بشر، مزایای قابل توجهی دارد و به همین دلیل نیز گرایش به نظام فدرالیسم بیشتر از خروج از چنین نظامی است (Nancy, 2002: 96).^۶

۶. حداقل در ۲۵ سال اخیر، گرایش به فدرالیسم در بین کشورها افزایش داشته است. علاوه بر کشورهای توسعه‌یافته، کشورهای در حال توسعه نیز اشتیاق زیادی دارند؛ چنانکه اتیوپی پس از سالها جنگ داخلی،

یکی از محققین مطرح در زمینه مطالعات کاربردی فدرالیسم «دونالد هارویتز»^۷ است که در اثر خود تحت عنوان «گروه‌های قومی درگیر مناقشه»^۸، به بررسی مناطقی از آسیا و آفریقا و امریکای مرکزی که به شدت از نظر قومی تجزیه شده‌اند، پرداخته است. او توضیح می‌دهد که در کشور نیجریه، چگونه اعطای خودمختاری به مناطق بیشتر و کوچک‌تر توانسته است از میزان جنگ‌ها و قتل‌عام‌ها بکاهد و آرامش مناسب‌تری را ایجاد کند؛ چراکه هر یک از گروه‌های قومی این توانایی را یافته بودند که منطقه خود را کنترل کرده و احساس حاکمیت در منطقه خود، داشته باشند (Horowitz, 1985: 612-613). نقل از: نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۱۷۷-۱۷۸). از دیدگاه وی، شکل‌گیری ایالت‌های جدید، مناقشه‌های خشن نظامی را به مناقشات «درون قومی سیاسی» تبدیل کرده است که معمولاً در مناقشات «درون قومی»، خشونت و خطر کمتری وجود دارد.

محقق دیگری به نام «یاش قایی»^۹ در تحقیقات خویش به این نتیجه رسیده است که نظام فدرالیسم، سبب می‌شود تا همه مناطق، از قدرت برابر و رابطه همسانی که با دولت مرکزی، دارند، بهره‌مند شوند. از دیدگاه وی، خودمختاری ناشی از فدرالیسم، می‌تواند نقشی اساسی در حل منازعات در روابط موجود بین اقوام مختلف داشته باشد و حتی سازوکاری مناسب برای حفظ و ارتقای فرهنگ و ارزش‌های یک جامعه باشد (Ghai, 2000: 24) به نقل از: نورمحمدی،

رهبران مناطق، در سال ۱۹۹۵ قانون اساسی فدرال را تصویب کردند. چنین گرایشی از سال ۲۰۰۰ توسط ۲۲ سناتور از ۲۴ سناتور فیلیپین نیز مطرح شده است و در اندونزی نیز از سال ۱۹۹۹ عبدالرحمن وحید به عنوان رئیس جمهور وقت، خواستار چنین نظامی شده بود. در کشورهای آفریقای جنوبی، برمه و اوگاندا نیز چنین رویکردی وجود دارد و حتی در کشورهای فدرالی مانند هند، تا اکنون حداقل نه ایالت جدید ایجاد شده است تا زمینه تطبیق حداکثری نظام فدرال فراهم گردد (ببینید: Nancy, 2002: 97).

7. Donald Horowitz.

8. Ethnic Groups in Conflict.

9. Yash Ghai.

تمرکزگرا، بیشتر احتمال وقوع دارد.^{۱۱} در واقع، دولت در نظام فدرال، تلاش بر تمرکززدایی دارد، اما نه به معنای حذف رقابت مسالمت‌آمیز؛ بلکه رقابت مسالمت‌آمیز بر سر قدرت، بین سطوح ایالتی و فدرال وجود خواهد داشت که اگر درست مدیریت شود، متحد کننده نیز خواهد بود (خوبروی، ۱۳۷۷: ۱۴). این کارکرد، سبب می‌شود اختلافات موجود در جامعه‌ای با تنوع زیاد، به صورت انسانی مدیریت گردیده و از وقوع رفتارهای ضدانسانی جلوگیری گردیده و نهایتاً تبدیل به اختلافات سیاسی گردند.

هـ: نظام تمرکزگرا و وقوع نقض حقوق بشر

اگر توزیع قدرت در انحصار یک شخص حکمی واحد در یک کشور باشد به نحوی که یک قانون بسیار قوی سیاسی ایجاد شود، از نوع «حکومت متمرکز» خواهد بود. در این نظام سیاسی، تصمیمات در تمام امور ملی و محلی توسط مرکز سیاسی و اداری واحدی اتخاذ می‌گردد و به همین دلیل، برای کشورهایی که از تنوع جغرافیایی و انسانی برخوردار نیستند، مناسب خواهد بود (عالم، ۱۳۸۰: ۳۳۵). اما در جوامعی که تنوع قومی، زبانی و مذهبی زیاد است، در قالب نظام متمرکز، همیشه در موضوع «وحدت ملی» مشکلی وجود داشته و دارد؛ به نحوی که رهبران و سیاست‌مداران، نتوانسته‌اند مبانی وحدت در جامعه را یافته و تقویت کنند. وحدت ملی

۱۱. قابل ذکر است که در اینجا به مشکلات ناشی از نظام فدرالیسم پرداخته نشده و محل بحث نیز نیست و نیازمند تحقیق مستقل دیگری است؛ با این حال، یکی از مهم‌ترین چالش‌های مربوط به فدرالیسم که حتی در تهیه مسوده قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان نیز مطرح گردیده بود، نگرانی از «تجزیه» کشور بود. در این ارتباط، باید توجه داشت که تجزیه یک کشور، برخلاف اصول مسلم حقوق بین‌الملل است و به آسانی قابل تحقق نیست، حتی با استناد به قاعده «حق تعیین سرنوشت». لذا، چنین علتی برای مخالفت با نظام فدرالیسم، غیرمنطقی و غیرحقوقی است؛ عکس آن بیشتر قابل تحقق است؛ چنانکه نظام‌های متمرکز در دهه‌های گذشته بیشتر با تجزیه مواجه شده‌اند تا نظام‌های فدرال.

۱۳۹۵: ۱۸۸). بنابراین، فدرالیسم از طریق ایجاد «منافع مشترک»، جنگ‌های داخلی را به صورت قابل توجهی کاهش می‌دهد و چشم‌اندازهای بهتری را برای محافظت از فرهنگ، زبان و مذهب در اختیار گروه‌های مختلف قومی در یک کشور قرار می‌دهد و به این طریق از وقوع نقض حقوق بشر و ادامه یافتن آن، جلوگیری می‌کند یا آن را به شدت کاهش می‌دهد. به همین دلیل، فدرالیسم به عنوان شکلی از تنوع‌گرایی، برای کشورهایی که خواهان حفظ وحدت در جامعه چند قومی خویش هستند، جلب توجه می‌کند (Smith, 1995: 16) و ابزاری است برای جلوگیری از بحران‌ها یا حداقل، مدیریت صحیح بحران‌ها.

کارکردهای فوق‌الذکر، در تحقیق «نانسی برمتو»^{۱۰} به صورت واضح‌تری بیان می‌کند که فدرالیسم چگونه به کشورها (اعم از کشورهای توسعه یافته و جهان سوم) کمک کرده است تا از صلح محافظت کرده و جلو خشونت‌ها را بگیرند و از این طریق، حقوق بشر را قابل تطبیق بسازند (Bermeo, 2002: 99 به نقل از نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۱۸۰)؛ چراکه توسعه نهادهای فدرال، فرصت و مشوق‌های بیشتری را در اختیار نخبگان قومی قرار می‌دهد تا مسیرهای عاری از خشونت را انتخاب کنند؛ خصوصاً که ساختار فدرال، این ظرفیت را دارد تا با ایجاد «لایه‌های» زیادتر، بین دولت مرکزی و نواحی و مناطق، زمینه تعامل را فراهم کرده و صلح را برقرار و از آن، حفاظت کند. در واقع، نخبگان قومی، فرصت‌های بیشتری دارند تا در لایه‌های مختلف دولت، مشارکت کرده و توانایی‌های خود را در ارتباط با مدیریت جامعه خود، نشان دهند که در این صورت، آنها منافع خویش را در پیوستگی خواهند دید نه انفصال و جدایی (عالم، ۱۳۸۰: ۳۴۱) و این مسیری است برای جلوگیری از تجزیه که در کشورهای با جمعیت متکثر و نظام

10. Nancy Bermeo.

در این کشورها تحت عنوان وحدت در «چندگانگی»، تعریف نمی‌شود و آن را عبارت از تبدیل شدن به یک قوم یا مذهب «واحد» می‌دانند که این موضوع، سبب نارضایتی‌های گسترده شده و خروجی آن چیزی جز عدم انکشاف اجتماعی و اقتصادی و عدم مشارکت سیاسی و اجتماعی همه مردم و عدم شکل‌گیری دولت برآمده از از خواست و اراده مردم نخواهد بود (حافظ‌نیا و دیگران، ۱۳۹۲: ۵) که نهایتاً راهکار را در منازعات مسلحانه و حتی جدایی می‌بینند.

بنابراین، در نظام‌های سیاسی تمرکزگرا با جامعه‌ای متکثر که در مناسبات خویش، دارای تجارب تلخ تاریخی هستند، فاصله بین حکومت و مردم، زیاد است (Guir, 1993: 59) و در این مسیر نیز پیش می‌رود. این فاصله به اندازه‌ای است که هیچ‌گاه نمی‌توان گفت، حکومت برآمده از اراده واقعی مردم است. اگر مشارکتی نیز وجود دارد، مشارکت مصلحتی است، نه بر مبنای اراده که امری واقعی است. با توجه به فاصله موجود، دولت، هیچ‌گاه نمی‌تواند از مشکلات مردم، درک صحیحی داشته باشد که این موضوع سبب می‌شود گروه‌های اقلیت، همیشه احساس در خطر بودن را داشته باشند (بینید: Guir, 1993)؛ به همین دلیل، عملاً نیز شاهد قتل‌عام‌ها و نسل‌کشی‌های وسیع در کشورهای متعددی هستیم که به این شکل اداره می‌شوند و کمتر در نظام‌های فدرال، قابل ملاحظه هستند.

در حقیقت، نظام‌های متمرکز حتی اگر در قالب دموکراسی نیز باشند، تبدیل به «استبداد اکثریتی» می‌شوند که نتیجه آن، تکثر بیشتر بین اعضای جامعه خواهد بود و سبب تداوم منازعات و خشن‌تر شدن آنها تا هنگامی خواهد شد که نهایتاً نقض حقوق بشر به صورت «گسترده» اتفاق بیفتد. البته، در چنین ساختاری اگر اکثریتی نیز واقع می‌گردد، آن اکثریت، در صورتی قابل تطبیق خواهد بود که مطابق و موافق خواست قدرت حاکم باشد. به همین دلیل، پارلمان

به عنوان نماینده و سنبل جامعه نیز نخواهد بود و تبدیل به ابزاری برای قدرت‌نمایی بیشتر می‌شود که فقط به آن «مشروعیت» می‌دهد.

و: نقش فدرالیسم در همگرایی جامعه متکثر

در جوامعی که با تنوع جمعیتی از نظر قومیت، زبان و مذهب مواجه هستند، به صورت سنتی، گریزی از منازعات وجود ندارد و به همین دلیل، چنین جوامعی، تجارب تلخی را در تاریخ خویش ثبت کرده‌اند. به دلیل تجارب تلخ چنین جوامعی، احتمال جدایی و تجزیه آنها بیشتر خواهد بود؛ چرا که جوامع کوچک‌تر، غالباً از حقوق خویش محروم می‌گردند یا سهم حداقلی را در آن جامعه خواهند داشت و این موضوع، سبب می‌گردد که نتوانند بر سرنوشت خویش، حاکم بوده و آینده‌ای بهتر را برای خود ترسیم کنند.

اما بسیاری از جوامع مدرن، براساس تاریخ گذشته خویش، دریافته‌اند که رقابت‌های منفی و حذف‌کردن‌ها، هیچ‌یک کارساز نبوده‌اند و نتوانسته‌اند موجودیت یکی را به صورت کامل از بین ببرد. به همین دلیل، بسیاری از جوامع، به جای سیاست «حذف»، سیاست «همگرایی» را در پیش گرفته و به دنبال راهکارهایی برای خروج بوده‌اند که غالب آنها، نظام حکومتی فدرال را ابزاری بر همگرایی دانسته و آن را انتخاب کرده‌اند. به همین دلیل، جوامعی که متشکل از اقوام، زبان‌ها و مذاهب متعدد هستند یا فرهنگ‌های متفاوتی دارند، خصوصاً اگر تعلقات قومی پررنگ است، نظام فدرالیسم، می‌تواند ابزار حفظ تنوع و در عین حال، تعامل در چنین جوامعی از طریق مدیریت گوناگونی‌ها باشد (نورمحمدی، ۱۳۹۵: ۱۷۶). به عبارتی، فدرالیسم به کمک پلورالیسم می‌آید و تکثر را به همکاری نزدیک می‌سازد تا خروجی آن، انسجام ملی باشد. بنابراین، بین فدرالیسم و پلورالیسم، یک ارتباط تنگاتنگ و

لذا، کارکرد فدرالیسم، نه صرفاً یک چارچوب اداری، بلکه می‌تواند ماهیت «اجتماعی» نیز داشته باشد و از این طریق، با آگاهی اجتماعی، سبب بازسازی روابط اجتماعی گردد که در اثر تمرکزگرایی تبدیل به تقابل شده بود. به همین دلیل است که در پاراگراف اول ماده ۲۰ قانون اساسی جمهوری فدرال جرمنی از عبارت دولت فدرال دموکراتیک و «اجتماعی» استفاده شده است تا مفهوم اجتماعی، نظام موجود را بیشتر نشان دهد.

بنابراین، فدرالیسم می‌تواند در جوامع متکثر، گرایش‌های متقابل را به تعامل تبدیل یا نزدیک کند. اگر یک بخشی‌گرایی به خودمختاری و استقلال دارد و دیگری یک پارچگی در قالب دولت مرکزی را مطلوب می‌پندارد، هر دو به خواسته‌های خویش دست خواهند یافت؛ چراکه قاعده «حق بر تعیین سرنوشت»، بدون حذف دیگری، وحدت و یک‌پارچگی را در نظام فدرال، برقرار خواهد کرد که تمرکزگراها تمایلی به آن ندارند^{۱۲} و آن را ابزاری برای فاصله می‌دانند.

بنابراین، در یک نظام سیاسی متمرکز یا تمرکزگرا که به صورت یک واقعیت جغرافیایی و سیاسی وجود دارد، اما به مرور زمان آشکار می‌گردد که حکومت، قدرت پاسخگویی به خواسته‌های مشروع همه مردم را ندارد و برای مخفی کردن آن، مرتکب نقض حقوق بشر می‌شود، در چنین وضعیتی، گزینه معقول و مناسب، گزینه فدرالیسم است که از طریق تمرکز زدایی از انحصار قدرت در مرکز، با هدف مشارکت حداکثری در زیر مجموعه‌های متکثر، بدون دست زدن به آن هویت کلان و اصلی، به بقا می‌رسد. نمونه چنین رویکردی، جامعه به شدت متکثر هند است

۱۲. البته، فدرالیسم یک عنوان کلان است و تعامل هنگامی عملی خواهد شد که در بسیاری مسائل جزئی‌تر نیز با چنین رویکردی، مطرح و تأیید شوند و این موضوع وابسته به ساختارهای اجتماعی و جغرافیایی هر کشوری دارد و به همین دلیل، در هر کشوری، یک مدل خاصی از فدرالیسم وجود دارد و کارآمد می‌باشد.

نزدیک وجود دارد و مکمل یکدیگر هستند، نه در مقابل یکدیگر. این هماهنگی به این صورت برقرار می‌شود که در جمهوری فدرال، تکثر و تنوع گروه‌ها آنقدر خواهد بود که از تشکیل اکثریتی متحد و یک‌پارچه بر علیه سایر گروه‌ها جلوگیری خواهد نمود (بشریه، ۱۳۸۴: ۲۹۳) و در کنار آن، حکومت‌های محلی نیز وجود خواهند داشت که نقش ایجاد قواعد را دارند و به این طریق، از حقوق تمام شهروندان، صیانت خواهد گردید.

در واقع، در این نظام، اختلافات به رسمیت شناخته می‌شوند و هدف «حذف»، در نتیجه تقابل، تبدیل به «تعامل» می‌گردد. حقوق انسانی هر گروهی توسط گروه دیگر، به رسمیت شناخته شده و احترام می‌گردد. حتی، در چنین ساختاری، برقراری دموکراسی، بهتر و واقعی‌تر قابل تحقق خواهد بود و مشارکت همه گروه‌ها و اقوام، به صورت واقعی تجلی خواهد کرد؛ چراکه هر فرد، احساس می‌کند که بر تعیین سرنوشت خویش، حاکم است و آن فاصله دور بین شهروندان و حکومت متمرکز، از بین خواهد رفت. بنابراین، جوامع متکثر، می‌توانند با استفاده از فدرالیسم، از نقض مکرر حقوق بشر، جلوگیری کرده و آینده‌ای را با مشارکت یکدیگر مدیریت کنند.

ز: کارکرد فدرالیسم در جامعه متکثر

فدرالیسم به عنوان ابزار تعامل بین شهروندان متکثر با حکومت، می‌تواند با حذف «فاصله»، یک‌پارچگی را برقرار سازد. این ساختار با «تقسیم» قدرت بین حکومت مرکزی و حکومت‌های محلی، نهادی از جوامع متمایز انسانی ایجاد می‌کند که می‌خواهند یک‌پارچه باقی بمانند (مسعودنیا و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۴۳)؛ چراکه گروه‌های کوچک‌تر، نه تنها احساس در خطر بودن را نخواهند داشت، بلکه در کنار گروه‌های دیگر، اقبال بیشتری برای بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی خواهند یافت.

که از این طریق، توانسته‌اند بزرگ‌ترین دموکراسی جهان را برقرار سازند. به عبارت دیگر، نظام فدرالیسم خنثی کردن نیروهای متکثر گریز از مرکز است که اگر مدیریت نشوند، به سوی تجزیه هویت واحد سرزمینی خواهند رفت که نمونه آن کشور سوئیس است که اگر چنین ساختاری به کار گرفته نمی‌شد، بخشی از آن، خاک کشور دیگر بود یا به کشورهای کوچک مجزا از یکدیگر تقسیم می‌شدند.

لذا، در کنار یکدیگر ماندن در قالب فدرالیسم، در واقع استفاده از توانایی‌های درونی زیر مجموعه‌ها است که در این ساختار، تمایل و انگیزه قوی‌تری برای فعالیت و مشارکت سیاسی دارند. هر فردی احساس می‌کند که حاکم بر خویش است و آینده‌ای قابل تصور را می‌تواند نشان دهد. با توجه به چنین کارکردی است که می‌گویند اساس شکل‌گیری فدرالیسم برای رفع نگرانی‌ها در زمینه‌های وحدت و همگرایی یک ملت متکثر است (درویش‌پور، ۱۳۹۰: ۱۱۲)؛ چراکه فدرالیسم طراحی یک ساختار سیاسی برای جامعه متکثر و متنوع بر مبنای توزیع بخشی از قدرت به منظور حل مناقشات بین بخش‌ها در راستای همزیستی بین گروه‌های متکثر است (منوئی، ۱۴۰۱: ۶۴۴) و این کارکرد فدرالیسم، مقصودی است که می‌تواند در جامعه متکثر افغانستان نیز سبب همگرایی باشد؛ در عین اینکه گوناگونی نیز حفظ می‌شود.

ح: فدرالیسم و حق تعیین سرنوشت

انسان‌ها، برای تحقق زندگی اجتماعی خود در مجموعه‌ای از عناوین حقوقی قرار گرفته‌اند؛ چراکه انسان به عنوان یک فرد، منشأ و نقطه نهایی هر عملکرد جمعی است. اگر نقش و وظیفه نهاد سیاسی مانند دولت، خدمت به افراد جامعه است، هر فردی از افراد جامعه، واجد حقوقی در عرصه خصوصی و عمومی می‌شود. در برابر حقوق مذکور، دولت‌ها

نیز متقابلاً مکلف می‌شوند که حق خودمختاری فرد را به رسمیت شناخته و از آن، صیانت کنند و شرایط آن را فراهم آورند تا حق «تعیین سرنوشت»^{۱۳} در حوزه عمومی نیز برقرار شود. لذا، دموکراسی اگر به دنبال تحقق چنین خواسته‌ای است، ضروری است که در ابتدا زمینه مشارکت سیاسی در امور کشور را به صورت برابر و آزاد، برای همه افراد یک جامعه تأمین کند؛ حتی در انتخاب نظام سیاسی حاکم؛ خصوصاً جوامع دارای جمعیت متکثر قومی، زبانی و مذهبی. برای تحقق این مهم، اصطلاح حق «تعیین سرنوشت» مطرح شده است که در قالب نظام فدرال، قدرت تطبیق بیشتری دارد تا نظام‌های متمرکز.

اصطلاح تعیین سرنوشت، در دهه‌های اخیر و به صورت خاص، از جنگ جهانی اول به این سو، مطرح شده است و از موضوعاتی است که از حقوق داخلی فراتر رفته و تبدیل به یکی از موضوعات مهم حقوق بین‌الملل نیز شده است (Shaw, 2008: 228 & 252).^{۱۴} با این حال، تاکنون تعریف دقیق و روشنی از آن نشده است، اما با در نظر گرفتن اصول حقوق بین‌الملل و رویه حاکم بر آن، چنین تعریفی را می‌توان برداشت کرد: هر گروه انسانی که در قالب یک مجموعه بوده و دارای میزانی از آگاهی جمعی هستند، حق دارند که مورد شناسایی قرار گرفته و آینده را خود آنها انتخاب کنند و مطالبات سیاسی خود را در چارچوب نظامی که در آن مستقر هستند، به روشی دموکراتیک بیان نمایند (Orakhelashvili, 2018: 294-300). با توجه به تعریف مذکور، با آنکه حق تعیین سرنوشت، در ارتباط با حقوق مدنی و سیاسی، دارای اوصاف یک حق «فردی» بود، اما در مکانیزم کاربردی و با توجه به منشور ملل

13. Self-Determination.

۱۴. به دلیل اینکه در ابتدا در قالب یکی از موضوعات سیاسی مطرح گردیده بود اما از دهه هفتاد به این سو، جنبه حقوقی یافته است و حتی از موضوعات حقوق بین‌الملل قرار گرفته است (Shaw, 2008: 109).

آنها، حق تقاضای برقراری «نظام سیاسی» است که بتواند زمینه «مشارکت سیاسی» آنها را در اداره «برابر» کشور فراهم کند و از حقوق آنها (به صورت خاص، حقوق بشری) صیانت نماید. البته، جنبه داخلی اصل تعیین سرنوشت (که با موضوع فعلی مرتبط است)، یعنی حق مردم یک کشور برای گزینش نظام سیاسی دلخواه خود و مشارکت در اداره کشور، از موضوعاتی هستند که در ابتدا شناسایی نشده بودند و بعد از پایان جنگ سرد، مطرح شدند؛ با این مفهوم که حق تعیین سرنوشت، فقط برای مردم سرزمین‌های اشغال شده و مستعمره نیست، بلکه حقی است برای «همه مردم» حتی در کشورهای «مستقل» (Meron, 492: 2006).

با توجه به رویه و اسناد حقوق بین‌الملل، حق تعیین سرنوشت، امروزه بیشتر از گذشته نقش آفرین است و نمی‌توان اهمیت بنیادین آن را در جامعه بین‌الملل مدرن، انکار نمود و در برابر آن، مقاومت کرد؛ حتی با استناد به اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها و صلاحیت انحصاری آنها؛ چراکه «حاکمیت مطلقه» دولت‌ها امروزه به مفهوم سنتی آن باقی نمانده است؛ بلکه به عنوان یک «حق بشری» قابل شناسایی و تطبیق است (Shaw, 2008: 289)؛ چراکه اصل برابری و آزادی همه شهروندان، فی‌الذمه و به خودی خود تأمین و تضمین نمی‌گردد تا هنگامی که شرایط و بستر اجتماعی و سیاسی آن، فراهم نشود. با توجه به تحولات صورت گرفته در حقوق بین‌الملل مدرن در ارتباط با حق تعیین سرنوشت و شرایط اجتماعی و سیاسی بوجود آمده در افغانستان، اولاً حق مذکور می‌تواند مبنایی برای مطالبه استقرار نظام سیاسی فدرالیسم در افغانستان باشد و ثانیاً از جانب دیگر، با برقراری نظام مذکور، می‌تواند شرایط تحقق حق تعیین سرنوشت را برای همه اقوام و گروه‌های زبانی و مذهبی افغانستان، فراهم کند. این ساختار، اساسی خواهد بود تا هر شهروند

متحد و رویه حقوق بین‌الملل، یک حق «جمعی» قلمداد می‌شود؛ چراکه این حق، مربوط به یک مجموعه‌ای مشخص از افراد می‌شود (Shaw, 2008: 256). البته، اجرای حق مذکور، مفهوم مطلق ندارد و باید با رعایت اصول حقوق بین‌الملل اجرا گردد؛ اصولی مانند پاسداری از صلح و امنیت بین‌الملل و یک پارچگی سرزمینی؛ چراکه حق خواهی نباید به عنوان ابزاری برای تجزیه و تضعیف یک پارچگی کشورها استفاده شود که مخالف با اصل ثبات در روابط بین‌الملل است.

حق تعیین سرنوشت، مطابق رویه حقوق بین‌الملل در چند مورد، قابل اجرا است که عبارتند از: ۱. حق دارند مانع مداخله دولت‌های دیگر در امور دولت خویش گردند، اگر در چارچوب یک نظام حاکمیتی مستقل زندگی می‌کنند؛ ۲. حق دارند که استقلال خواهی کنند، اگر مردمی هستند که تحت مستعمره بوده و توسط نیروی بیگانه اداره می‌شوند؛ ۳. حق دارند در برابر دولتی که در چارچوب آن زندگی می‌کنند، به حق مذکور استناد کنند. البته، اقلیت‌های قومی، زبانی و مذهبی می‌توانند درخواست خودمختاری خویش را با استناد به حق مذکور، مطرح کنند؛ ۴. حق دارند که نظام سیاسی دلخواه خویش را انتخاب کنند یا بخواهند، اگر در چارچوب نظامی قرار دارند که آنها آن را انتخاب نکرده‌اند و مطابق حقوق و مطالبات آنها عمل نمی‌کند و سبب تضییع گسترده حقوق آنها می‌شود؛ و ۵. حق دارند که بخواهند مشارکت همیشگی، پیوسته، آزاد و برابر در اداره امور کشور داشته باشند، اگر از حقوق مذکور محروم شده‌اند.

بنابراین، با توجه به جنبه‌هایی که حق تعیین سرنوشت دارد و رویه حقوق بین‌الملل نیز اجازه می‌دهد که مردم یک سرزمین مشخص، با استناد به حق مذکور، مطالبات خویش را از حکومت متبوع یا نهادهای بین‌المللی ذیصلاح مطرح کنند، یکی از

بتواند حقوق اساسی و بنیادین خود را اجرا کند یا از آن برخوردار گردد و حتی از تضييع گسترده حقوق بشر جلوگیری شود. درحالی که در نظام سیاسی متمرکز، فقط خواسته‌های اکثریت مورد استناد قرار می‌گیرد و حتی اکثریت نیز تابعی از تصمیمات اقلیت صاحب نفوذ خواهد بود. بنابراین، اصطلاح حق تعیین سرنوشت، به عنوان یک حق بشری، در چارچوب نظام فدرالی، بهتر قابل تحقق خواهد بود و حتی در جوامع دارای تنوع جمعیتی، تنها ابزار مناسب می‌تواند باشد. در این نظام، هر ایالت، متناسب با اقتضانات خویش (بسته به نوع نظام فدرالی)، آینده‌ای را در قالب نهاد قانونگذاری ترسیم خواهد کرد که آن جامعه آن را نیاز دارند. این موضوع، به صورت غیر مستقیم در قطعنامه ۱۵۱۴ شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز چنین تصریح شده است: همه مردم حق تعیین سرنوشت دارند. به موجب این حق، آنها آزادانه «وضعیت سیاسی» خود را تعیین می‌کنند و آزادانه انکشاف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال می‌نمایند.^{۱۵} گرچه این متن به صراحت نمی‌گوید که حق مذکور مستقیماً مؤید به کارگیری یکی از ساختارهای نظام سیاسی است، اما اصطلاح «وضعیت سیاسی»، علاوه بر مفاهیم دیگر و خصوصاً که قطعنامه مذکور در مورد استقلال طلبی از کشورهای استعماری است، می‌تواند «نوع» نظام سیاسی حاکم نیز معنا بدهد و قابل استناد باشد.^{۱۶}

15. UN Resolution 1514 (1960): "all peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development".

۱۶. قابل ذکر است، با آنکه در ادبیات حقوق بین‌الملل و همچنین قضایای مشابه «حق تعیین سرنوشت»، در مورد «نوع» نظام سیاسی نیز قابل اجرا است، اما تا اکنون در خصوص «انتخاب» نوع نظام سیاسی، قضیه‌ای عملی مطرح نشده است. اما در مورد تبعیض نژادی که نزدیک به خواسته مذکور است، بارها مطرح گردیده و رویه‌های عملی زیادی نیز وجود دارد که این حق را برای ملتی که تحت اعمال سیستماتیک و گسترده تبعیض نژادی قرار دارد، اجرا کنند؛ مانند قضیه رژیم‌های آفریقای جنوبی و رودزیای جنوبی. در این موارد به لحاظ اینکه یک رژیم یا نظام سیاسی دارای تبعیض نژادی بر مردم تحمیل گردیده بود،

البته، باید توجه داشت که اصل تعیین سرنوشت، نمی‌تواند برضد یک پارچگی یک سرزمین مستقل باشد (Shaw, 2008: 218). به همین دلیل، مطابق حقوق بین‌الملل، دولت‌ها برای حفظ یک پارچگی سرزمین‌شان می‌توانند متوسل به زور شوند، اما نباید منجر به نقض حقوق بشر مانند قتل عام و نسل‌کشی گردد؛^{۱۷} چنانکه ماده ۸ اساسنامه محکمه جزیایی بین‌المللی مصوب ۱۹۹۸ تأکید دارد بر حق دولت‌ها که با همه ابزارهای قانونی از وحدت و یک پارچگی سرزمینی کشور خود دفاع می‌کنند. با این حال، آنچه که در اینجا مطرح است، بحث انتخاب «نوع نظام سیاسی» است که به معنای حذف یک پارچگی و تجزیه یک کشور نیست، بلکه با استناد به خواسته حقوق بشری در راستای حق مشارکت فعالانه و هدفمندانه تمام شهروندان در اداره کشور است تا یک وضعیت سیاسی مناسب و انسانی را بیابند و سبب حفظ و بهبود حقوق بشر شوند.

ط: تجدیدنظر در مرجع تعیین کننده نوع نظام سیاسی

در حکومت‌های متعددی که در افغانستان در ادوار مختلف ایجاد شده‌اند، نوع نظام حاکم، با هدایت و خواست شخص حاکم، توسط «جرگه‌ها» تعیین شده است؛ چراکه، به صورت سنتی، در دوره‌های مشخصی، جرگه‌ها ابزار تعیین نظام و نوع آن و مشروعیت بخشی به حکومت و اقدامات آنها بوده است (الفنستون، ۱۳۷۶: ۱۶۳-۱۶۵). حکومت‌ها می‌دانسته‌اند که اعضای جرگه‌ها از فهم و درک

سبب طرح حق تعیین سرنوشت برای مردم آن کشورها گردید و در نتیجه، زمینه مداخله بین‌المللی فراهم گردید (ببینید: Maron, 2006: 490-495). همچنین، در مورد حق تمام مردم برای «تعیین وضعیت سیاسی» (determine their political status) خودشان، قطعنامه ۱۵۱۴ سازمان ملل متحد و میثاق‌های حقوق بشری تصریح دارد (Shaw, 2008: 227-228).

۱۷. البته، در برخی موارد، با آنکه در قضیه کوزوو، حقوق بشر به صورت آشکاری نقض شده بود، اما قطعنامه‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد، بر اهمیت حفظ یک پارچگی سرزمینی تأکید کرده بود.

اساسی واجد حقوق «اساسی» و «بنیادین» اتباع است که تحت عنوان «حقوق بشر» شناخته می‌شوند. پیش‌بینی قواعد راجع به حقوق بشر که نیازمند تفکر انسانی فراقومی، زبانی و مذهبی است، نباید وابسته به اراده اشخاص باشد؛ بلکه باید با در نظر گرفتن معیارهای جهانی و دیدگاه‌های اشخاص متخصص در این زمینه، در قانون اساسی انعکاس یابد؛ خصوصاً که کلیت قواعد مربوط به حقوق بشر، قواعد ساخته بشر یا حکومت‌ها نیستند، بلکه بخش اعظم چنین قواعدی ناشی از «حقوق طبیعی» است و نقش جوامع انسانی، صرفاً کشف و بیان آنها است. حتی در حقوق بین‌الملل، عنوان «حق تعیین سرنوشت» چنین اقتضایی دارد و دولت‌ها را مکلف کرده است که اولاً این حق، مربوط به تمام شهروندان است و ثانیاً به عنوان یک «قاعده امری»^{۱۹} مکلف به اطاعت از آن هستند (Shaw, 2008: 125).

مطابق پیش‌بینی ماده ۱۱۰ قانون اساسی ۱۳۸۲، «جرگه بزرگ عالی‌ترین مظهر اراده مردم افغانستان می‌باشد» که این عنوان، آن را تبدیل به نهاد «مؤسس» کرده است. حتی حضور تعدادی افراد را که عملاً دخیل در موضوعات سیاسی و حقوقی جامعه هستند، اولاً اختیاری و ثانیاً تبدیل به ناظر کرده است و می‌گوید: «اعضای شورای ملی، رؤسای شوراهای ولایات و ولسوالی‌ها و وزرا، رئیس و اعضای دادگاه عالی و و دادستانی کل می‌توانند در جلسات جرگه بزرگ بدون حق رأی، اشتراک ورزند». پیش‌بینی مذکور در مورد کارکرد لویه جرگه، خروجی غلطی را برقرار کرده است که نتیجه آن، تضییع حقوق اساسی شهروندان بوده است. به این دلیل که در موضوعات اساسی، باید دیدگاه‌های اهل خبره که نظر گرفته شود و فقط در موضوعات اجتماعی که ارتباطی با حقوق بشر ندارند، نظریات اعضای جرگه در نظر گرفته شود؛ چراکه جرگه‌ها اصولاً ماهیت

چندانی نسبت به مسائل سیاسی و حکومت‌داری برخوردار نیستند و به همین دلیل، همیشه با این عنوان، خواسته خود را مطرح کرده اند (اصولی، ۱۳۹۵: ۱۳)؛^{۱۸} چنانکه در جرگه سال ۱۳۰۱ که توسط امان‌الله خان در جلال‌آباد دایر گردید، اکثر اعضای جرگه افراد حکومتی بودند (غبار، ۱۳۷۴: ۳۷۲) و به همین دلیل، خواسته شاه تأیید و تصویب گردید (البته، برخی اصلاحات رد گردیده بود) (حتی نمایندگان مردم نیز خوانین بودند که همیشه تابع دستورات حکومت بوده‌اند). در این نمونه، اشتباه بودن تصمیمات جرگه را از مخالفت‌های گسترده مردم می‌توان درک کرد که حتی سبب سقوط خود شاه نیز گردید. مصداق فعلی آن، در دوره جمهوریت است که در همه جرگه‌هایی که برگزار گردیده بود، «خواسته» حکومت در اکثر موارد، فقط «تصویب» شدند.

امروزه مسائل سیاسی و نوع مدیریت حکومت، یک موضوع کاملاً تخصصی است و باید اشخاصی در مورد آن اظهار نظر کنند که صاحب اندیشه و دیدگاه باشند. به همین دلیل، برای تدوین قانون اساسی که ساختار حکومت در سطح کلان، در آن مطرح می‌شود، «هیأت مؤسسان» ایجاد می‌شوند و تصمیم اتخاذ می‌گردد. حتی در مواردی که به عامه مردم مراجعه می‌شود، استفاده از «رفراندوم» است که از همه نظر خواهی می‌شود، نه عده‌ای مشخص.

این موضوع، با توجه به شرایط فعلی و حوادث رخ داده، بیشتر نیز قابل توجه است؛ چراکه قانون

۱۸. البته، برخی معتقدند که جرگه‌ها یک نهاد قومی «پشتون‌ها» است (رضوی، ۱۳۹۹: ۱۴۸) و اقوام دیگر احساس مشترک و همبستگی اجتماعی با آن ندارند (همان: ۱۶۰) و نمی‌توانند ابزاری برای تعیین سرنوشت تمام مردم افغانستان باشند؛ بلکه حق تعیین سرنوشت، مطابق رویه و اسناد حقوق بین‌الملل، حق «تمام» (All Peoples) شهروندان است. با توجه به ریشه قومی چنین نهادی، نمی‌توان انتظار داشت که خروجی آن، فرا قومی باشد. حتی زنان که نیمی از پیکره جامعه به شمار می‌روند، در تاریخ گذشته جرگه‌ها (به استثنای دوران حکومت‌های دموکراتیک) هیچ نقشی نداشته‌اند، درحالی که تصمیمات جرگه بر آنها نیز تحمیل می‌شده است (همان: ۱۶۵).

19. erga omnes.

«اجتماعی» دارند نه حقوقی که این موضوع از فرایند
گزینش افراد شرکت کننده نیز مشخص است.

با توجه به مطالب مذکور، نوع نظام و ساختار
کارآمد آن، نه بر مبنای جرگه‌های سنتی، بلکه باید
براساس آرا و اندیشه‌های صاحب نظران و واقعیت‌های
عقلانی و عینی که برآمده از گزارش‌های تاریخی و
اجتماعی جامعه افغانستان است، طراحی گردد تا به
این طریق، بنیاد تفسیرهای ضد حقوق بشری گذاشته
نشود و حق تعیین سرنوشت تمام اتباع افغانستان
به عنوان یک حق بشری، مورد احترام قرار بگیرد؛
چراکه تدوین و تصویب قانون اساسی، یک امر
«قانونگذاری» در سطح کلان جامعه است که قانون
«مادر» سایر قوانین را ایجاد خواهد کرد و به همین
دلیل، برای آن، اصطلاح «قانون اساسی» استفاده
می‌شود. لذا، تجدیدنظر در نهاد مؤسس قانون
اساسی آینده افغانستان ضروری است و با توجه به
تحولات حقوق بین الملل و اصول شناخته شده و
مسلم حقوق بین الملل، مسوده آن تهیه گردد و اراده
اعضای لویه جرگه باید صرفاً معطوف به مناسبات
اجتماعی باشد، نه حقوقی و آن هم از نوع حقوق
اساسی و بنیادین اتباع.

نتیجه

در حکومت‌های متعددی که در افغانستان ایجاد
شده‌اند، برای کنترل هرچه زیادتر حکومت مرکزی
بر سایر نواحی، حتی از قتل عام‌ها در سطح وسیع
مانند نسل کشی مردم هزاره در دوره عبدالرحمن خان
استفاده شده است. اما با گذشت زمان و تحولات
اجتماعی صورت گرفته، در کنار فهم بهتر از فلسفه
حکومت‌داری، اختیارات بیشتری به نواحی و ولایات
داده شده است؛ چنانکه از دوره قانون اساسی ۱۳۴۳
شاهد شکل‌گیری شوراهای محلی بوده‌ایم و در
قانون اساسی ۱۳۸۲ شوراهای مذکور به صورت

گسترده‌تری مورد پیش‌بینی قرار گرفته است تا
به این طریق، نظام متمرکز با کارکرد عدم تراکم
برقرار گردد تا به این طریق، تجربه‌ای جدیدتر
حاصل شود. با این حال، اقوام افغانستان، حاصل
این تجربه‌ها را در تقابل خویش ملاحظه کرده‌اند
و همچنان، شاهد نقض حقوق طبیعی خویش بوده
و هیچگاه نتوانست‌اند، به صورت مناسب از حق
تعیین سرنوشت خویش استفاده کنند. به همین
دلیل، قتل عام‌ها و نسل کشی‌ها ادامه یافته است
و حتی در دوره جمهوریت، هزاران انسان، جان‌های
خود را از دست داده‌اند و هنوز ادامه دارد؛ چراکه
علت در وجود ساختار سیاسی غیر متناسب با بافت
اجتماعی و فرهنگی افغانستان بوده است که در نظر
گرفته نشده است.

واقعیت این است که انواع نظام‌های حکومتی
غیرفدرال، در افغانستان، مورد آزمون قرار گرفته‌اند،
اما هیچ کدام توفیقی در راستای تأمین حقوق همه
مردم نداشته‌اند و هر یک، سبب تضییع بیشتر
حقوق مردم اقوام مختلف، شده است. بنابراین،
وقت آن است که در راستای تأمین حقوق اساسی
تمام شهروندان و با استناد به حق تعیین سرنوشت
و حقوق بشری تمام اتباع افغانستان، نظام فدرال در
قانون اساسی آینده پیش‌بینی گردد تا به این طریق،
حقوق بشر به عنوان نمادی از جایگاه اجتماعی یک
سرزمین، تطبیق گردیده و پایانی بر تضییع گسترده
حقوق شهروندان افغانستان باشد. به این منظور،
ضروری است که در کارکرد «لویه جرگه» به عنوان
مؤسس قانون اساسی، تجدیدنظر صورت گرفته
و قواعد مربوط به نظام سیاسی و اداری و حقوق
بنیادین و اساسی (حقوق بشر) تمام اتباع، از اراده
و تصمیمات اعضای جرگه، مستثنی گردد و توسط
کارشناسان و هل خبره در چارچوب‌های اصول
حقوق بین الملل تدوین و تصویب گردند؛ از جمله

ساختار نظام سیاسی افغانستان (وضعیت سیاسی مردم)، به عنوان یکی از مصادیق «حق تعیین سرنوشت» تمامی شهروندان افغانستان، به عنوان مکانیزم اجرایی تطبیق حقوق بشر، مورد ارزیابی قرار گرفته و در چارچوب نظام فدرال، با در نظر گرفتن شرایط جغرافیایی و اجتماعی کشور، مطرح گردد تا علاوه بر وحدت سرزمینی، مشارکت فعال همه اقوام افغانستان را در مدیریت حکومت و همبستگی واقعی، فراهم نماید.

منابع و ماخذ

۱. منابع فارسی:

اصولی، زکریا (۱۳۹۴)، ساختار و صلاحیت‌های لویه جرگه در قوانین اساسی افغانستان، کابل، انتشارات سعید.

بشیریه، حسین (۱۳۸۴)، جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، انتشارات نی.

پروین، خیراله (۱۳۸۷)، «حقوق بشر و تأثیر آن بر حاکمیت ملی دولت‌ها»، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران، ش ۴، صص ۱۱۱-۱۳۵.

حافظ‌نیا، محمدرضا و قادری حاجت، مصطفی (۱۳۹۸)، «بنیادهای بی‌عدالتی فضایی در ایران»، فصلنامه آمایش سیاسی فضا، ش ۱، صص ۱۱۷-۱۲۷.

خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۷۷)، نقدی بر فدرالیسم، تهران، انتشارات شیرازه.

درویش‌پور، حجت‌الله (۱۳۹۰)، «نشانه‌های وحدت در کثرت جامعه هند» فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، ش ۸، صص ۹۹-۱۲۲.

ذاکریان، مهدی و مختاری، بهروز (۱۳۹۳)، «مؤلفه‌های حاکمیت مسئول و نقش گزارش‌گران حقوق بشر سازمان ملل در ترویج آنها»، فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی، ش ۱۸، صص ۱۸۹-۲۰۹.

رضوی، ابوالفضل و مسلمیار، احمدشعیت (۱۳۹۹)، «لویه جرگه و جایگاه آن در تاریخ‌نگاری معاصر افغانستان»، فصلنامه جامعه‌شناسی تاریخی، ش ۱، صص ۱۴۴-۱۸۱.

رنجریان، امیرحسین (۱۳۷۳)، «تأملی بر حقوق بشر»، فصلنامه راهبرد، ش ۴، صص ۲۳۸-۲۷۶.

صباغیان، علی (۱۴۰۰)، «ریشه‌ها، ساختار و تحول فدرالیسم در جمهوری فدرال آلمان»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۴، صص ۱۴۱۸-۱۴۳۹.

طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۸)، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، تهران، انتشارات قومس، چ چهارم.

عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۰)، بنیادهای علم سیاست، تهران، انتشارات نی، چ هفتم.

غبار، میرغلام محمد (۱۳۷۴)، افغانستان در مسیر تاریخ، تهران، انتشارات جمهوری.

فروغ‌نیا، حسین (۱۳۹۱)، «بین‌المللی شدن حقوق بشر و دگردیسی در مفهوم حاکمیت دولت‌ها در عصر جهانی شدن»، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، ش ۱، صص ۱۶۱-۱۸۹.

الفتوت، مونت استوارت (۱۳۷۶)، افغانان، جای، فرهنگ و نژاد، ترجمه: محمدآصف فکرت، مشهد (ایران)، بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی.

مسعودنیا، حسین و امام‌جمعه‌زاده، سیدجواد و نساج، حمید (۱۳۹۵)، «فدرالیسم و مثلث قدرت»، فصلنامه پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، ش ۱، صص ۱۴۱-۱۶۳.

منوئی، فرنز و شمس برهان، ایلخان و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۴۰۱)، «فدرالیسم اداری و قومی؛ مقایسه تطبیقی نظام‌های فدرال عراق و آلمان»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ش ۲، ۱۴۰۱، صص ۶۴۱-۶۶۰.

نورمحمدی، مرتضی (۱۳۹۵)، «تأثیر فدرالیسم

A Global View of Ethnopolitical Conflicts, USA.

Meron, Theodor (2006), *The Harmonization of International Law*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, Vol.3.

N. Shaw, Malcolm (2008), *International Law*, 6th Ed, Cambridge, Cambridge Press.

Orakhelashvili, Alexander (2018), *Akehurst's Modern International Law*, 8th Ed, London, Routledge.

Smith, GrMaham (Editor) (1995), *Federalism: the Multiethnic Challenge*, London, Longman Group.

Zhen, Han (2002), "On the Historical and Ideal Nature of Human Rights", *Educational Philosophy and Theory*, Vol.34, No.2, pp.239-247.

بر منازعات قومی: مطالعه موردی عراق»، فصلنامه پژوهش‌های راهبردی سیاست، ش ۲۱، صص ۱۷۵-۱۹۶.

وردیانی، علی و اسمعیلی، علی (۱۴۰۰)، فصلنامه حقوق عمومی، ش ۱، صص ۲۴۲-۲۴۵.

۲. منابع لاتین:

Bermeo, N. G, (2002), "The Import of Institutions", Johns Hopkins University, *Journal of Democracy*, Vol.13, No.2, pp.96-110.

Ghai, Yash, (2000), *Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict*, in Stern, Paul C. and Daniel Druckman (Editor), *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington, DC: National Academy Press.

Gurr, Ted Robert (1993), *Minorities at risk:*

بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴