

چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان

محسن خلیلی (استاد علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران، نویسنده مسئول)

khalilim@um.ac.ir

صدیقه هاشمی (کارشناسی ارشد روابط بین الملل دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد، ایران)

sedighehashemi93@gmail.com

DOI : 10.22067/pg.v3i3.55813

چکیده

پس از وقوع حوادث دگرگون‌کننده بنیادین، قانون اساسی جدید تدوین می‌شود. موجودیت یافتن قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان، به دنبال روی کار آمدن دولت جدید، نیز چنین بوده است. در فرآیند نگارش قوانین اساسی جدید، راجع به چیستی نظام آینده سیاسی کشور (بسیط یا مرکب بودن) تصمیم‌گیری می‌شود. موضوع فدرالی شدن افغانستان در فرآیند نگارش قانون اساسی جدید افغانستان، سرمنشأ مخالفت‌ها و موافقت‌های فراوان گردید. افغانستان، دارای بسترهای مناسب تنوع قومی و مذهبی و نژادی برای تأسیس فدرالیسم بود؛ ولی دست‌اندرکاران تدوین قانون اساسی هشتم، از فدرالی سازی افغانستان صرف‌نظر نمودند. نگارندگان، در پاسخ به پرسش (کدامین دلایل اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، سبب‌ساز شد تا فدرالیسم علی‌رغم وجود زمینه‌های مناسب، به قانون اساسی هشتم افغانستان راه نیابد) با بهره‌گیری از شیوه تحلیل اسنادی مبتنی بر زمینه‌یابی، به این یافته‌ها دست یازیدند که احتمال تجزیه کشور، شکاف اقتصادی موجود میان ولایات، احتمال افزون شدن دخالت همسایگان و کم سواد و رشد نیافتگی سیاسی مردم، به ترتیب، مهم‌ترین دلایل رد فدرالیسم در هنگامه تدوین قانون اساسی جدید بود.

کلیدواژه‌ها: افغانستان، قانون اساسی نویسی، قانون اساسی هشتم، فدرالیسم، مخالفان، موافقان.

مقدمه

حمله نیروهای ائتلاف بین‌المللی به افغانستان در سال ۲۰۰۱ منجر به سقوط طالبان گردید؛ سپس، در کنفرانس بن (دسامبر ۲۰۰۱) تصویب شد که پس از برقراری لویه‌جرگه اضطراری و تعیین دولت انتقالی، زمینه برای تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، فراهم گردد. از مهم‌ترین اقداماتی که بعد از لویه‌جرگه اضطراری ۱۳۸۱ انجام گرفت، تشکیل کمیسیون تسوید قانون اساسی بود. معمولاً قوانین اساسی پیامد چند نوع رخداد، شکل می‌گیرند: الف) تحول تدریجی جوامع و آمادگی ذهنی فرمان‌روایان و شهروندان؛ ب) ایجاد کشور های جدید؛ ج) حوادث دگرگون‌کننده مانند انقلاب‌ها و کودتاها و جنگ‌های داخلی (قاضی، ۱۳۷۳: ۹۴-۹۳). در مورد اخیر، چنین کشورهایی پس از ختم بحران و برای باز سامان‌دهی کشور، قانون اساسی جدیدی وضع می‌نمایند. شکل‌گیری قانون اساسی جدید افغانستان نیز چنین بوده است.

یکی از مؤلفه‌های قوانین اساسی، شکل حقوقی دولت از نظر ساختار درونی و سرزمینی است؛ به این معنا که آیا ساختار کالبدی کشور بسیط باشد یا مرکب. یکی از اشکال دولت‌های مرکب، نظام‌های فدرال است. در زمان تدوین قانون اساسی جدید افغانستان، موضوع فدرالی شدن افغانستان، سرمنشأ بروز واکنش‌های فراوان موافق یا مخالف شد. به نظر می‌رسد که افغانستان برخی زمینه‌های لازم برای انتخاب شیوه فدرالیستی حکومت‌گری را دارا باشد؛ کشوری نامتجانس از نظر قومی، نژادی، زبانی و مذهبی که به آن، به دیده تهدید نگریسته‌اند. این رویکرد، از گذشته تاکنون، رنجش‌های قومی را به همراه داشته است. شاید فدرالیسم می‌توانست راه‌حل مناسبی برای برطرف ساختن مشکلات باشد. نظر به وجود چنین زمینه‌هایی بود که با آغاز کار کمیسیون تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۸۲، برخی نخبگان، طرح پیاده‌کردن سیستم فدرالی را مطرح کردند که منجر به موضع‌گیری‌های فراوان در رد و یا قبول آن گردید. با وجود بسترهای مناسب فدرالیسم در افغانستان، در بحث‌ها و جلسات کارشناسی مراحل چندگانه تدوین قانون اساسی مورد پذیرش واقع نگردید و در نتیجه، نظام سیاسی افغانستان در قانون اساسی جدید، همچنان به صورت متمرکز و بسیط باقی ماند. پژوهش‌پیش‌رو، در صدد دستیابی به دلایل عدم پذیرش فدرالیسم در فرآیند تدوین قانون اساسی ۱۳۸۲ افغانستان است. در پاسخ به پرسش وجود کدام دلایل موجب شد که در فرآیند تدوین قانون اساسی جدید افغانستان، علی‌رغم وجود زمینه‌های مناسب فرهنگی و مذهبی و قومی و اداری، فدرالیسم پدیدار نگردد، پس از مطالعات اکتشافی اولیه در متون مذاکرات قانون اساسی و همچنین با تکیه بر نظرات و موضع‌گیری‌های کارشناسان و اندیشمندان افغانستانی در زمان نگارش قانون اساسی،

چهار فرضیه مطرح گردید: (۱) فقدان آگاهی‌های رشدیافته سیاسی مردم برای پذیرش فدرالیسم؛ (۲) فدرالیسم مبنای واگرایی در کشور کثیرالملکه و بدون قوام‌یافتگی مفهوم ملت افغانستان؛ (۳) نظام فدرالیستی پایه دخالت بیش‌تر همسایگان در کشور؛ (۴) هزینه زیاد اداره فدرالی و عدم دسترسی یکسان مناطق به منابع اقتصادی.

روش‌شناسی پژوهش

روش گردآوری داده‌ها، کتابخانه‌ای و روش تحلیل داده‌ها، تبیین اسنادی مبتنی بر زمینه‌یابی است. فرضیه‌ها، پس از مطالعات ابتدایی و اولیه در متون و منابع دست اول و در دسترس مربوط به مذاکرات شکل گرفته در جریان تدوین قانون اساسی هشتم توسط نمایندگان و نیز نظرات کارشناسان حوزه اجتماع و سیاست، صرفاً در همین بازه زمانی، به دست آمد. سپس، به واکاوی دلایل اصلی عدم گزینش فدرالیسم در قانون اساسی جدید افغانستان (در قالب دستگامی ترکیبی از چهار فرضیه و در تعقیب یک هدف واحد) پرداخته شد. در آغاز، از متون به فرضیه‌ها و سپس از فرضیه‌ها به متون، مسیر رفت‌وبرگشت پژوهش طی شد. پس از حصول کلیه اظهارنظرهای موجود در دوره زمانی تدوین قانون اساسی در مخالفت با برقراری سیستم فدرالی در کشور، به شمارش و اندازه‌گیری وزن هر کدام از فرضیه‌ها پرداخته شد؛ تعداد نظراتی که در ارتباط با هر فرضیه به دست آمده بود، شمارش و دلایل عدم مقبولیت فدرالیسم از رتبه‌بندی برخوردار شد.

پیشینه پژوهش

در ارتباط با چگونگی تدوین و محتوای قانون اساسی افغانستان و چندوچون نظام سیاسی افغانستان، نوشتارهایی موجود است: دانش (۱۳۸۲) و هاشمی (۱۳۸۹) ضمن توضیح شیوه تدوین قانون اساسی جدید افغانستان و بیان انواع سیستم‌های اداری معمول در جهان، ویژگی‌های نظام فدرالی را بر شمرده‌اند و این‌که تا چه اندازه بر افغانستان قابل تطبیق است. علیزاده (۱۳۸۳) و رسولی (۱۳۸۸) روند کار در لویه‌جرگه قانون اساسی ۱۳۸۲ را مورد بررسی قرار داده‌اند. احمدی (۱۳۸۲)، حکیمی (۱۳۸۲)، رحیمی (۱۳۸۲)، شجاعی (۱۳۸۲)، امینی (۱۳۸۲)، بلخی (۱۳۸۲)، نوایی (۲۰۰۳)، سلیمی (۱۳۸۲)، صالحی (۱۳۸۲)، عارفی (۱۳۸۲)، ارجمند (۲۰۰۳) و رحمانی (۱۳۸۲) به ترتیب به رعایت الزامات عدالت و انصاف، رعایت اصول حقوق بشر و آزادی‌های عموم شهروندان، اهمیت نقش و حقوق زنان، توجه به ساختار مذهبی کشور،

شاید سنگی قالب جمهوریت و توجه به حقوق پیروان مذاهب مختلف کشور در تصویب قانون اساسی جدید تأکید داشته‌اند. واعظی (۱۳۸۲ و ۱۳۹۰)، علم (۱۳۸۹) و اندیشمند (۱۳۸۲) به دلایل طرح سیستم فدرالی و شاید سنگی‌های این نظام و موانع بر سر راه عملی شدن آن می‌پردازند. مشرقی (۱۳۸۹)، پهلوان (۱۳۸۲)، شهرانی (۱۳۸۲)، پدرام (۱۳۸۲) و قبول (۱۳۸۲) نظام فدرالی را نظام مطلوبی برای جامعه چندگونه افغانستان می‌دانند. وجه تمایز پژوهش حاضر با دیگر نوشتارها این است که کوشش شد تا با مبنای قرارداد دادن نحوه تدوین قانون اساسی جدید افغانستان و چندوچون مباحث بر سر نوع نظام سیاسی آینده، توضیح دهد که کدام دلایل سبب گردید که گزینه فدرالیسم علی‌رغم وجود برخی بسترهای مناسب، به‌عنوان نظام سیاسی کشور تثبیت نگردد.

مبانی نظری

قانون اساسی سندی حقوقی حاکی از اراده عمومی است که در مورد شکل حکومت، ساختار دولت، اختیارات نهاد های حاکم، حقوق عمومی و آزادی های ملت قواعد مشخصی را بیان می‌نماید (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۴۶). دولت کشور فدرال، متشکل از دولت‌کشورهای متعدد و با هویت‌های اجتماعی، سیاسی، اداری و جغرافیایی مشخصی است که از طریق اتحاد با یکدیگر به صورت یک دولت مرکب درآمده است (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۱۹). در فدرالیسم، قانون اساسی، صلاحیت عملکردهای بین‌المللی را فقط در انحصار دولت مرکزی قرار می‌دهد و دولت‌های عضو را مشمول حقوق داخلی و مستحیل در جامعه کل فدرال می‌سازد (قاضی، ۱۳۷۳: ۲۶۴). فدرالیسم شیوه‌ای از حکومت است که به تقسیمات جغرافیایی، استقلال جزئی اعطا می‌کند. چنین رژیم‌هایی، دولت یکپارچه و اتحادی از بخش‌های مجزا هستند (Feely & Rubin, 2008: 12). فدرالیسم را می‌توان مجموعه‌ای از طرز تفکرها، ارزش‌ها و جهان‌بینی‌هایی دانست که بیان‌کننده فلسفه‌ای بر اساس حفظ گوناگونی در عین وحدت و یگانگی است (خوپروی‌پاک، ۱۳۷۷: ۲۴). طرفداران فدرالیسم معتقدند که حاکمیت مطلق دولت منتهی به تمرکز امور می‌شود؛ در صورتی که باید قدرت تقسیم و مقتضیات محلی و جغرافیایی نواحی مختلف کشور لحاظ شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۴۵). شکل‌گیری دولت فدرال به دو صورت است: یک) فدرالیسم اتحاد: اتحاد منطقی بین دولت‌های کوچک‌تر؛ دو) فدرالیسم انفکاک: که با تفکیک دولت‌کشور ساده به دولت‌های محلی ایجاد می‌گردد که می‌تواند ناشی از فشار اقلیت‌ها برای آزادی و استقلال بیش‌تر باشد (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۲۲).

در مورد فدرالیسم ناشی از اتحاد، بخی زمینه‌ها می‌تواند باعث روی آوردن دولت‌ها به سمت فدرالیسم گردد: عدم امنیت نظامی، نیاز به دفاع مشترک، مصونیت از دخالت دیگران و حفظ استقلال داخلی، یکسان‌بودن بنیادهای سیاسی، هم‌جواری جغرافیایی، تحکیم همبستگی که پیش از تشکیل دولت فدرال وجود داشته است (بوشهری، ۱۳۸۵: ۲۱۵). در عین حال، وسعت سرزمین، اداره این‌گونه کشورها را توسط یک دولت یکپارچه به دلیل مساحت و تفاوت میان مردمان آن‌ها غیرممکن می‌سازد (عباسی لاهیجی، ۱۳۸۸: ۱۸۸). وجود سکنه دارای نژاد، مذهب و زبان متفاوت که هر کدام دارای تاریخ خاص خود هستند، سبب می‌شود فدرالیسم به طرز وسیعی به اقلیت‌ها اجازه دهد که خود را با رعایت عادات و رسوم خویش اداره نمایند (اردان، ۱۳۸۹: ۴۴-۴۳). برخی پژوهش‌گران (تسلیمی و مشعلی، ۱۳۸۴: ۱۶۴) از دیگر عوامل مبنایی پایه‌گذاری نظام فدرال اداری، نام برده‌اند: عامل خدماتی (خدمات قابل واگذاری به سازمان‌های محلی)؛ عامل اقتصادی (امکان تأمین درآمدهای لازم برای هر منطقه)؛ عامل سیاسی (به‌خطر افتادن تمامیت ارضی کشور)؛ فرهنگ جامعه (فرهنگ سیاسی جامعه به مثابه عامل مؤثر در تمرکز و عدم تمرکز)؛ لزوم پیشرفت سریع اقتصادی (توجه به میزان تمرکز و عدم تمرکز برای توسعه اقتصادی)؛ تبعیض (عدم توانایی نظام اداری کشور برای توزیع عادلانه امکانات بین تمام مردم)؛ کمبود نیروی انسانی (دراختیار بودن نیروی انسانی توانمند برای اداره عمومی در مناطق).

از کاستی‌های فدرالیسم خطر تجزیه واحد سرزمینی است؛ هنگامی که وفاداری به حکومت ایالت به‌حدی باشد که سبب بی‌نیازی از دولت فدرال و بی‌علاقگی به آن گردد و علائق نژادی، ملی و زبانی، مرزهای استوار میان ایالات پدید آورده باشد. در این صورت با بروز اختلاف میان ایالت و حکومت فدرال، مردم زیر پرچم ایالت گرد می‌آیند و دولت فدرال را به‌خطر می‌اندازند (بوشهری، ۱۳۸۵: ۲۱۶). به‌عنوان نمونه، از عوامل مهمی که باعث تقویت قدرت دولت مرکزی در هندوستان گردید، ترس از واگرائی و تجزیه به‌واسطه تجربه ناخوشایند جدایی پاکستان از هند بود. نتیجه اساسی تقسیم خاک هندوستان (جداشدن پاکستان)، نوسان کشور از افراط به تقریط و برعکس بود. تقریباً تمام رهبران و پیروان آن‌ها که از ایده حداقل قدرت برای دولت مرکزی حمایت می‌کردند به یک‌باره خواهان حداکثر قدرت برای دولت مرکزی شدند (آواستی، ۱۳۸۶: ۱۳۶). بنا به نظر مشعلی (۱۳۸۴: ۶-۵)، برخی از دلایلی که ضد فدرال‌ها عنوان می‌نمایند عبارت است از: الف) عدم کارایی (فدرالیسم باعث سردرگمی و ایجاد اشکال در انجام امور مشترک بین ایالات می‌شود)؛ ب) استبداد (در حکومت‌های محلی تمایل به فشار بر اقلیت بیش‌تر

است؛ ج) هزینه‌های مالی بالاتر (هزینه‌های مالی حکومت فدرال، ممکن است بیش‌تر از صرفه‌جویی‌ها باشد)؛ د) کاهش قدرت حکومت مرکزی برای پی‌گیری اهداف ملی؛ ش) کاهش امکان توزیع ثروت بین مناطق. توجه به تاریخچه فدرالیسم و اوضاع اجتماعی و فرهنگی کشورهای دارای سیستم فدرال نشان می‌دهد که چندگونگی و تنوع جمعیتی و فرهنگی عامل مؤثری در گزینش شیوه فدرالیستی حکومت‌گری و میل به سوی این نوع نظام بوده است. حاکمان در این گونه جوامع به روش‌های مختلفی به توزیع منابع اجتماعی بین گروه‌ها اقدام کرده و آن‌ها را در سیاست و سازمان‌های عمومی اصلی جای می‌دهند. چنانچه این سیاست‌ها ظالمانه و نابرابرانه باشد و به نفع گروه یا قومیتی خاص در جامعه پیاده گردد، ممکن است موجب واکنش‌هایی از سوی طبقات و اقوام تحت فشار شود و آن‌ها خواستار شیوه‌ها و یا روش‌هایی گردند که قادر باشد تا عدالت میان قومیت‌ها و افراد ملت را تأمین نماید (صالحی‌امیری، ۱۳۸۸: ۳۰۶). با توجه به این‌که سیاست‌های دولت می‌تواند یکی از علل به‌وجودآورنده خشونت‌های قومی در جامعه باشد (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۹۵-۱۸۲) برخی سیستم فدرالی را به‌عنوان راه‌حلی برای مسائلی از این دست، پیشنهاد می‌کنند و بر این عقیده‌اند که با تقسیم حاکمیت و قدرت، هم میل قدرت‌طلبی رهبران و نخبگان اقوام ارضا خواهد شد و هم قدرت مرکزی، دیگر یگانه حکومت و آمر واحد نخواهد بود.

قوانین اساسی افغانستان و خواسته‌های فدرال‌جویانه

پژوهشگران تأکید می‌نمایند که تغییر و نسخ بی‌درپی قانون اساسی یک کشور، نشانگر دو عامل است: بی‌ثباتی و تغییرات سریع نظام‌ها و حکومت‌ها، ناعادلانه‌بودن و یک‌جانبه‌نگری خود قانون که صرفاً مورد توافق قدرت حاکمه بوده و با سقوط قدرت حاکم، قانون اساسی نیز از اعتبار ساقط می‌شود. قانون اساسی در افغانستان، گرفتار هر دو عامل بوده است (دولت‌آبادی، ۱۳۸۲: ۴۴-۴۳). افغانستان، تاکنون، تجربه تدوین هشت قانون اساسی را داشته است. در اغلب این قوانین اساسی، می‌توان نشانه‌هایی از خواست گروه‌هایی از مردم مبنی بر اعطای اختیارات بیش‌تر به ولایات از سوی حکومت مرکزی را درک نمود. بازخورد این مطالبات، در مواد قانونی، به اشکال و با عباراتی متفاوت مشاهده می‌شود؛ برقراری مجالس مشاوره ولایات، تشکیل مجلس مشوره در مرکز نایب‌الحکومه‌ها، تشکیل جرگه ولایت در هر ولایت، تشکیل جرگه‌های محلی، تشکیل شوراهای محلی در واحدهای اداری، تشکیل شورای ولایت و وگسوالی و بالأخره تشکیل شوراهای ولایتی در قانون اساسی هشتم، همگی به‌منظور کاستن از تمرکزگرایی محض و واردکردن مردم محلی در پاره‌ای از تصمیم‌گیری‌های مربوط به مناطق و ولایات و سهم‌شدن آنان در اداره امور مناطق بوده

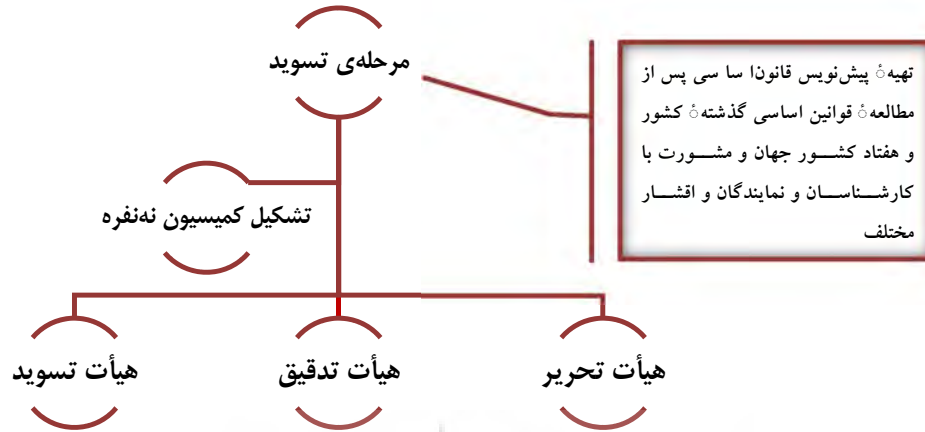
است. معمولاً در گذشته، این مواد، چندان جنبه اجرایی به خود نمی گرفته‌اند، اما به هر حال، وجود چنین موادی در قانون اساسی، حکایت از یک مطالبه دارد؛ خواست و نظر برخی گروه‌ها برای سهم‌گیری بیش‌تر در اداره امور و در حدّ اعلاّی خود، فدرالیزه‌شدن ساختار کشور. روپین (۲۰۰۳: ۲۱۵) نقش شوراهای ولایتی را کم‌رنگ ارزیابی کرده و می‌نویسد: «قوانین اساسی در افغانستان به‌منابه وسیله‌ای برای تمرکزگرایی (یا متمرکز کردن قدرت) و توسعه قدرت دولت در مناطق دورافتاده به‌کار رفته‌اند. قابل یادآوری است که نقش شوراهای ولایتی همیشه مورد قبول قوانین اساسی واقع شده است؛ اما واقعیت‌های عینی، احکام قانون اساسی را به‌کلی انعکاس نمی‌دهند. مخصوصاً از سال ۱۹۷۸ به این سو صلاحیت دولت در حال تقلیل و نفوذ آن در بسیاری از نقاط کشور بی‌تأثیر بوده است.»

توضیحات قانون اساسی	سال تصویب	زمامدار مربوطه	تعداد اصول	برگزاری یا عدم برگزاری لویه‌جرگه	میزان اختیار سپاری به ولایات
نظام‌نامه اساسی دولت علیه افغانستان	۱۳۰۱ش/۱۹۲۳م	امان‌الله خان	۷۳ ماده و ۲ ضمیمه	برگزاری یا ۱۵۰۴ نماینده	برقراری مجالس مشوره ولایات (مواد ۳۹، ۴۳، ۴۴، ۶۳ و ۶۴)
اصول‌نامه اساسی دولت افغانستان	۱۳۱۰ش/۱۹۳۱م	محمد نادر شاه	۱۱۰ ماده و ۲ و تعدیل	برگزاری با ۵۲۵ نماینده	تشکیل مجلس مشوره در مرکز نایب‌الحکومه‌ها (ماده ۷۱)
قانون اساسی ۱۳۴۳ش.	۱۳۴۳ش/۱۹۶۴م	ظاهر شاه	۱۲۸ ماده	برگزاری با ۴۵۴ نماینده	تشکیل جرگه ولایت در هر ولایت (مواد ۱۰۹، ۱۱۰ و ۱۱۱)
قانون اساسی ۱۳۵۵ش.	۱۳۵۵ش/۱۹۷۷م	محمد داوود خان	۱۳۶ ماده	برگزاری با ۳۲۵ نماینده	-----
اصول اساسی جمهوری دموکراتیک	۱۳۵۹ش/۱۹۸۰م	ببرک کارمل	۶۸ ماده	عدم برگزاری	تشکیل جرگه های محلی (مواد ۵۱، ۵۲ و ۵۳)
قانون اساسی ۱۳۶۶ش.	۱۳۶۶ش/۱۹۸۷م	نجیب‌الله	۱۴۹ ماده	برگزاری با ۱۵۰۰ نماینده	تشکیل شوراهای محلی در واحدهای اداری (مواد ۱۲۸ و ۱۲۹)

توضیحات قانون اساسی	سال تصویب	زمامدار مربوطه	تعداد اصول	برگزاری یا عدم برگزاری لویه جرگه	میزان اختیارسپاری به ولایات
اصول اساسی جدید افغانستان	۱۳۷۲ش./۱۹۹۴	برهان‌الدین ربانی	۱۱۴ ماده	عدم برگزاری	تشکیل شورای ولایت و ولسوالی (مواد ۱۲۸، ۱۲۹ و ۱۳۰)
قانون اساسی ۱۳۸۲ش.	۱۳۸۲ش./۲۰۰۴	حامد کرزی	۱۶۲ ماده	برگزاری با ۵۰۳ نماینده	تشکیل شوراهای ولایتی (مواد ۱۳۷، ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰ و ۱۴۱)

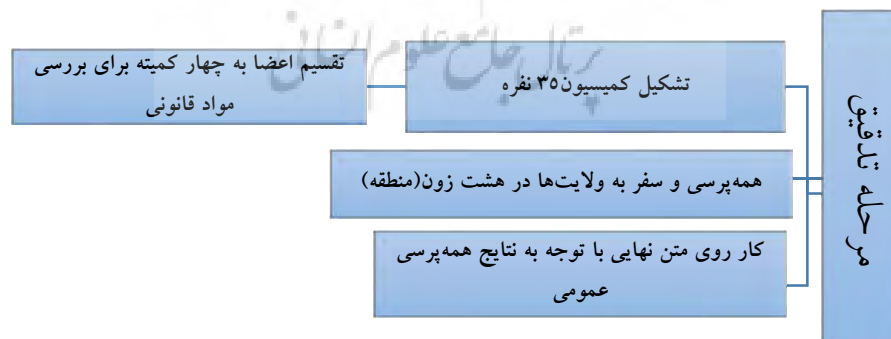
بازتاب فدرال‌خواهی در مراحل نگارش قانون اساسی هشتم

یکی از وجوه ممیزه نگارش قانون اساسی ۱۳۸۲ که در طول تاریخ سیاسی کشور بی‌سابقه بود، مشارکت و حضور گسترده کارشناسان، صاحب‌نظران، متخصصین حقوقی، سیاسی، اجتماعی و اقشار مختلف مردم با تعلقات متفاوت دینی، مذهبی، زبانی، قومیتی بود که موجب شد آنان که پشتیبان برقراری نظام فدرالی در کشور بودند، بدون واگمه ایده خود را بیان نمایند، خواستار تغییر نظام کشور به فدرال گردند؛ موضوعی که به مراحل تدوین قانون اساسی نیز کشیده شد. در سطح اجتماع نیز حامیان و مخالفان در رسانه‌ها و مطبوعات و در محافل و نشست‌های تخصصی به بیان دیدگاه‌های خود و نقد طرف مقابل می‌پرداختند. برگزاری کنفرانس بن، مقدمه‌ای برای آغاز تدوین قانون اساسی جدید، به شمار می‌رود. با تشکیل دولت انتقالی، پروسه پنج‌گانه نگارش قانون اساسی به جریان افتاد: تسوید، تدقیق، تصویب، توشیح و انفاذ. در مرحله تسوید (تدوین) در ابتدا کمیسیونی تشکیل گردید که پس از مطالعه قوانین اساسی گذشته افغانستان و قوانین اساسی هفتاد کشور جهان و مشورت‌های لازم با حقوق‌دانان و فرهنگیان و سایر اقشار توانست اولین نسخه پیش‌نویس قانون اساسی جدید افغانستان را تهیه کند و آنرا طی تشریفات خاصی به رییس دولت انتقالی افغانستان تحویل دهد (گروه پژوهش فصل‌نامه نهضت، ۱۳۸۳: ۲۲۱).



انعکاس نظرات صاحب‌نظران و اقشار مختلف مردم مبنی بر گزینش نظام فدرالی را می‌توان در بخشی از متن گزارش هیأت مطالعه و تدقیق مشاهده نمود: «پست‌وینچ سال جنگ و بی‌نظمی داخلی سبب گردید که یک عده از ولایات عمده کشور از جهت وضع مالی، سلاح و پرسنل نظامی و امنیتی، خود را متکی به خود تلقی کرده و راه‌گریز از مرکز را در پیش بگیرند. یک عده به این فکر هستند که اگر ما نظام فدرالی را که در آن، ولایات فقط در ساحات نظامی، سیاست خارجی و تجارت خارجی با مرکز بستگی داشته باشند، بسا مشکلات کشور از جهت حقوق اقلیت‌ها حل و فصل خواهد گردید. لہذا به این موضوع باید توجه جلیبی شود که آیا ما یک نظام فدرالی که در آن خطر تجزیه کشور موجود باشد می‌خواهیم یا این‌که یک دولت واحد مرکزی قوی می‌خواهیم که در آن از اصل (مرکزیت عدم تراکم) کار گرفته شود. اصل (مرکزیت عدم تراکم) این است که در آن از یک سو دولت مرکزی واحد و با اقتدار موجود باشد و از طرفی هم ولایات بتوانند از طریق جرگه‌های انتخابی به سطح ول‌سوالی‌ها و شهرها و شاروال‌ها در اداره مملکت سهم بگیرند» (دارالانشای قانون اساسی، ۱۳۸۲: ۲۴۰). مسأله بسیط یا فدرالی بودن نظام سیاسی افغانستان، به تفصیل در کمیسیون تسوید قانون اساسی جدید افغانستان مورد بررسی قرار گرفت و درباره همه پیدشهادها و طرح‌ها تبادل نظر شد. در ابتدا طرح فدرال که از طرف بعضی از مناطق و افراد پیدشهاد شده بود مورد نقد قرار گرفت و چنین فیصله (نتیجه یا تصمیم گرفته) شد که در شرایط فعلی، این نظام نمی‌تواند به نفع کشور و به مصلحت مردم افغانستان باشد. اگر در کشورهای دیگر دنیا این نظام تطبیق (اجرا) شده و ثمربخش هم بوده به‌خاطر شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی آن کشورها بوده است که آن

شرایط هنوز هم در کشور ما فراهم نشده است (دانش، ۱۳۸۲: ۲۰۳). در مرحله دوم، وظائف کمیسیون تدقیق عبارت بود از بررسی پیش‌نویس قانون اساسی و آماده‌کردن آن برای انتشار، مشورت با افغان‌های داخل و خارج از کشور پیرامون مواد قانون اساسی، و تجزیه و تحلیل نظرها و پیشنهادهای جمع‌آوری شده و ابلاغ آن به مردم (گروه پژوهش فصل‌نامه نهضت، ۱۳۸۲: ۲۲۳). در فرایند نظرخواهی عامه که در هشت منطقه در افغانستان و چهار شهر ایران و پاکستان، به اجرا درآمد (گروه پژوهش فصل‌نامه نهضت، ۱۳۸۲: ۲۲۴-۲۲۳)، بر اساس این که غالب مردم منطقه را کدام قومیت‌ها تشکیل می‌دهند، مطالبات و نظرات متفاوتی از ولایات مختلف کشور درباره نوع نظام سیاسی آینده جمع‌آوری شد. در مجموع اکثر ولایات شمالی، خواهان به دست آوردن اختیارات بیش‌تر و به‌طور مشخص، نظام فدرالی بودند و ولایات جنوبی نیز، خواهان یک حکومت مرکزی قوی و مقتدر در خارج از کشور هم چنین نتایجی به‌دست آمد: در پاکستان، چنین جمع‌بندی شد که سیستم فدرالی را نمی‌خواهیم. ولایات باید متوازن و متناسب تقسیم شود. در ایران نیز چنین جمع‌بندی شد که ولایات باید متوازن و متناسب تقسیم شود. تأمین امکانات رفاهی و توزیع عادلانه آن به تمام نقاط کشور صورت بگیرد. دو زبان پشتو و دری رسمیت داشته باشد و در جهت انکشاف سایر زبان‌ها تلاش صورت گیرد (دارالانشای قانون اساسی، ۱۳۸۲: ۴۸۶-۴۰۶). نشریه دارالانشاء کمیسیون قانون اساسی (منتشر شده در ۱۲ آبان ۱۳۸۲) به مطرح کردن نظرات مردم در خصوص ایجاد شوراهای محلی ولایات، در سیستم حکومتی پیشنهاد شده اختصاص یافت: یک به‌منظور انکشاف و وسعت قدرت حکومت در سطوح پایین اداری لازم است تا شوراهایی به سطح ولایات، ولسوالی‌ها و قریه‌جات تشکیل گردد؛ دو) در صفحات شمالی کشور، مردم علاقه‌مند به یک سیستم فدرالی بودند (نشریه دارالانشاء کمیسیون قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲: ۳۰).





نقشه ۱- نتایج نظرخواهی مردمی در مرحله تدقیق قانون اساسی درباره نوع نظام سیاسی آینده کشور

در گام سوم یا مرحله تصویب، پس از انجام نظرخواهی و جمع‌آوری پیشنهادهای و اعمال آنها در مواد قانونی، زمان برگزاری لویه‌جرگه و تصویب قانون اساسی بود. پس از آغاز به‌کار لویه‌جرگه در ۲۳ آذر ۱۳۸۲، اعضای ۵۰۳ نفره آن به ده کمیته کاری تقسیم شدند تا بررسی مواد قانونی را شروع نمایند (Sarwardanesh.com/?cat=6). در کمیته‌های ده‌گانه، بحث‌های مفصلی پیرامون مواد قانون اساسی

انجام گرفت؛ از آن جمله، بحث راجع به مرکزیت نظام یا عدم مرکزیت آن و نیز میزان صلاحیت‌ها و اختیارات ولایات در برخی از این کمیته‌ها بود؛ در کمیته ۶، ذیل ماده ۱۳۸ بحث مفصلی صورت گرفت. در این مباحثات چنین پیشنهادهایی مطرح گردید: مردم در حاکمیت شریک‌اند. باید صلاحیت‌های اجرایی (اجرایی) شوراهای محلی زیاد باشد؛ والی‌ها و ولسوال‌ها انتخابی باشند؛ شوراهای ولایت از بین خود، والی و ولسوال را تعیین نمایند و صلاحیت از شوراهای مربوطه باشد؛ بعد از پایان دوره تفنگ‌سالاری، مردم به سرنوشت خود حاکم می‌شوند، شوراهای ولایتی و محلی باید بتوانند در مورد تقرر و عزل (نصب و عزل) تصمیم بگیرند؛ والی‌ها، ولسوال‌ها و قوماندانان (فرماندهان) از خود منطقه نباشند، زیرا تاکنون نتیجه مثبت نداده است. اگر از خود منطقه باشند چند نفر از اقوام و آشنایان خود را به اطراف خود جمع می‌نمایند؛ شوراهای ولایتی باید صلاحیت‌های اجرایی داشته باشند و هر پیشنهاد و تقرری را جهت منظوری مستقیماً به ریاست جمهوری ارائه دهند. در کمیته ۵ نیز بحث‌هایی صورت گرفت و این پیشنهادها ارائه گردید: حکومت مرکزی غیرمتمرکز باید وجود داشته باشد؛ والی توسط مردم همان ولایت انتخاب شود؛ مردم منطقه، ۵ نفر را انتخاب نمایند و وزارت داخله از بین آنها یکی را به حیث والی مقرر نماید؛ شورای ولایتی یک نفر را از بین خود به حیث والی انتخاب نماید؛ و والی از طرف رییس جمهور انتخاب شود. در کمیته ۳ ذیل ماده ۱۳۹ این نظرات و پیشنهادها مطرح گردید: اشتراک مردم و حکومت در شورا حتمی است؛ شوراهای صفت الزامی پیدا کند. همچنین، در کمیته ۴ پیرامون ماده ۱۳۷ درباره دو نظام متمرکز و نیمه‌متمرکز بحث‌هایی بین وکلا (نمایندگان) صورت گرفت: وکیل شهیر درباره نظام متمرکز توضیحاتی داد و پیشنهاد کرد که ماده، به این صورت اصلاح شود: «حکومت با حفظ اصل نیمه‌مرکزیت...». چند وکیل دیگر از جمله وکیل گتوازی، وکیل اسلام‌الدین خان، وکیل خپلواک و وکیل آصف‌خان، شدیداً با این پیشنهاد مخالفت ورزیدند و چنین گفتند که حکومت نیمه‌متمرکز به وحدت ملی آسیب می‌زند و کشور را به سمت تجزیه می‌کشاند (علی‌زاده، ۱۳۸۳: ۲۲۰-۲۱۸). سرانجام، قانون اساسی هشتم پس از بحث و گفتگوهای بسیار، در روز بیست و دوم برگزاری لو‌یه جرگه، (۱۳۸۲/۹/۱۴) تصویب شد.

(Sarwardanesh.com/?cat=6)

اهمیت موضوع فدرالی شدن کشور، سبب گردید که این موضوع وارد مراحل مختلف تدوین قانون اساسی شد و بحث و جدل‌هایی را در همین ارتباط به وجود آورد. ولی در پایان، در عین وجود بسترهای مناسب موجود، نظام سیاسی کشور مانند پیش، متمرکز باقی ماند.



زمینه های مناسب موجود در افغانستان برای برقراری فدرالیسم

بررسی تاریخ و ویژگی های جوامع برخوردار از فدرالیسم حامل این پیام است که برخی بسترهای موجود در این کشورها در گرایش آنان به سمت این نوع نظام، سهم عمده داشته است. افغانستان نیز چنین بوده است. از حیث تنوع جمعیتی، از کشورهای همچون افغانستان با عناوینی چون «موزه اقوام»، «گنجینه اقوام» و «موزاییک قومیت ها» یاد شده است (ارزگانی، ۱۳۹۰: ۳۵). افغانستان از حیث تنوع قومی و نژادی، سی و هفتمین کشور جهان (یزدانی، ۱۳۷۲: ۱۲۹) و چهارمین کشور آسیا، پس از هند، چین و مالزی به شمار می رود (ارزگانی، ۱۳۹۰: ۳۵). حداقل ۲۲ و حداکثر ۵۵ گروه قومی مستقل (نجفی، ۱۳۸۹: ۴۴-۴۲)، مذاهب و فرق گوناگون مانند حنفی، جعفری، اسماعیلیه، نحله های متأثر از وهابیت و... (سجادی، ۱۳۸۰: ۹۳-۹۰) و همچنین، در حدود ۳۰ زبان و لهجه در این کشور رواج دارد (یزدانی، ۱۳۷۲: ۱۲۷). با وجود چنین تنوع

قومی و مذهبی در افغان‌ستان، تاکنون در تاریخ سیاسی کشور، حکومتی که این گونه‌گونی را به رسمیت بشناسد و سیاست مبتنی بر رعایت حقوق همه اقوام و اقلیت‌ها را در پیش گیرد، ظهور نداشته است. استفاده یک قوم علیه قوم دیگر و دادن امتیاز به بخشی از مردم (منصور، ۱۳۹۲: ۷۱)، نادیده گرفتن حقوق پیروان مذاهب از جمله شیعیان (سازمان نصر افغانستان، ۱۳۵۹: ۶۴)، اسکان ناقلین در برخی ولایات و بیرون راندن مالکان (مرادی، ۱۳۹۰: ۹۴)، حذف زبان فارسی از مکاتب و جایگزین سازی زبان پشتو (فیاض، ۱۳۸۹: ۱۴۷)، برخی از اشکال متفاوت بی عدالتی‌های حاکمان و زمامداران بوده است. جنگ‌های داخلی خونین بر سر کسب قدرت که رنگ‌بوی قومی، نژادی و مذهبی داشت (میر صاحب، ۱۳۸۴: ۲۴۹-۲۴۵) و سرانجام عملکرد قوم‌مدارانه و خشن طالبان نسبت به دیگر اقوام، باعث عمیق تر شدن اختلافات قومی گردید و افغانستان را به مناطق شمالی و جنوبی و پشتونی و غیرپشتونی تقسیم کرد (سرافراز، ۱۳۹۰: ۱۹۳). در واقع، سیاست‌های تبعیض‌آمیز حاکمان در طول دوره‌های مختلف فقط دچار شدت و ضعف می‌گردیده؛ ولی هیچ‌گاه از بین نرفته است. فدرالی‌خواهی نیز برآیند این اوضاع و احوال اجتماعی و سیاسی بود. حمایت‌های گسترده از فدرالیسم، از جنبه دیگری نیز، قابل درک است. نظام فدرالی از دهه‌ها قبل، در میان احزاب و گروه‌های سیاسی، کارشناسان و نویسندگان و پژوهشگران و چهره‌های علمی کشور دارای پیروانی بوده است و حتی بعضاً تشکلهای سازمان‌هایی شکل گرفتند که به صورت جدی تحقق این امر را تعقیب و این نسخه را به منظور رفع مشکلات مملکت تجویز می‌کرده‌اند. افرادی نظیر محمد طاهر بدخشی^۱ (سایت Shafaqnet، ۲۰۱۲: ۲ فوریه)، محمد اکبر نرگس^۲ (سایت Narges، ۱۳۹۰: ۱۲ اسفند)، عبدالعلی مزاری^۳ (سایت Ghairat، ۱۳۸۵: ۲۶ تیر)، سلطان‌علی کاشتمند^۴، عبدالرشید دو ستم^۵، نعمت‌الله شهرانی^۶ و عنایت‌الله شهرانی^۷ (سایت Zohagpersianblog، ۱۳۸۲: ۱ اسفند) و تشکلهایی نظیر حزب

۱ در سال ۱۳۴۷ سازمان محفل انتظار را به همراه جمعی از فعالان سیاسی آن زمان، برای تلاش در جهت تحقق فدرالیسم پایه‌گذاری نمود.

۲ عضو مجالس دوازدهم و سیزدهم

۳ رهبر پیشین حزب وحدت

۴ صدراعظم کشور در دوره کمونیست‌ها

۵ رهبر جنبش ملی اسلامی افغانستان

۶ معاون دولت انتقالی افغانستان

۷ از چهره‌های سرشناس فرهنگی

کنگره ملی افغانستان^۸، شورای ملی متحد افغانستان، شورای رستاخیز ملی افغانستان (مرادی، ۱۳۹۰: ۳۳۲-۳۳۱) برخی از شخصیت‌های حقیقی و حقوقی طرفدار عملی شدن این طرح در افغانستان بوده‌اند. افزون بر بسته‌های مهم مورد اشاره، می‌توان به موارد دیگری نیز اشاره کرد: فاصله و تفاوت ولایات از نظر برخورداری از امکانات و شکاف اقتصادی موجود میان ولایات نیز عاملی است که حامیان معتقدند با نظام فدرالی مرتفع خواهد شد. اخیراً بانک جهانی از رشد نامتوازن در ولایت‌های افغان‌ستان ابراز نگرانی کرده است. وزیر اقتصاد نیز رشد نامتوازن در ولایات افغانستان را از دلایل عدم کاهش فقر از سال ۲۰۰۷ بدین سو می‌داند (سایت [Afghanpaper](http://Afghanpaper.com)، ۱۳۹۴: ۲۱ خرداد).

در گزارش «معلومات مختصر از ولایات افغانستان» که به‌صورت مشترک توسط وزارت اقتصاد افغانستان و بانک جهانی بر اساس نمونه‌گیری ملی خطرات و آسیب‌پذیری، در سال‌های ۱۳۸۶/۱۳۸۷ تهیه گردیده نیز این مطلب اذعان شده است (Siteresources.worldbank.org). حامیان نظام فدرالی معتقدند تا زمانی که حکومت، تمرکزگرا باشد، غرض‌ورزی‌ها و جانب‌داری‌های شخصی و قومی قبیله‌ای مانع از رعایت مساوات میان نقاط مختلف مملکت خواهد شد. نیز، سابقه بهره‌مندی از نوعی خودمختاری در برخی از ولایات، زمینه مناسب دیگری است. سابقه خودمختارگونه در برخی از ولایات و در بعضی از دوره‌ها است که از گذشته‌های دور، وجود داشته و موضوع فدرالیسم را به طرحی آشنا در نظر برخی افراد و گروه‌ها تبدیل کرده است. یزدانی (۱۳۷۰: ۲۷-۲۶) در کتاب خویش چنین می‌آورد: «در ابتدای به‌قدرت رسیدن دو ست‌محمدخان، قندهار، هزاره‌جات، ترکستان و بدخشان توسط خوانین محلی اداره می‌شدند و هرات تحت حاکمیت حکمرانان متعدّد دست‌به‌دست می‌شد... در زمان دو ست‌محمدخان، ترکستان^۹ عملاً تحت اداره خوانین محلی اداره می‌شد». میرغلام محمدغبار (۱۳۷۵: ۸۲۵-۸۲۴) نیز چنین می‌نویسد: «محمدعظیم‌خان در سال ۱۸۱۹ سلطان‌علی را از تخت کابل و دو ست‌محمدخان را از وزارت کابل برانداخت و هم‌بعدها سلطان‌علی را به دست اسماعیل، پسر ایوب‌شاه در کابل بکشت. از این به بعد، ولایات شمالی و مرکزی افغانستان (بدخشان، تخارستان، بلخ، میمنه و هزاره‌جات) زیر اداره حکام محلی شکل مجزاً و ملوک‌الطوایفی گرفت» (غبار، ۱۳۷۵: ۸۲۵-۸۲۴). بنا به نظر محمداکبر نرگس، «تقسیم‌بندی کشور به هفت یا هشت ولایت بزرگ پیش از سال ۱۳۴۳ خود به‌نحوی فدرالیتیه بوده است. این ولایت‌ها در

۸ به‌رهبری عبداللطیف پدram از حامیان سرسخت فدرالیسم در افغانستان

۹ شامل تخارستان (قطغن)، سمنگان، سرتپل، آندخوی، شیرغان، بلخ و توابع آن

امور داخلی خود بسیار بیش‌تر از ولایت‌های کنونی افغانستان صاحب‌اختیار بوده‌اند. در بعضی از ولایت‌ها افرادی به‌عنوان «نائب‌الحکومه» فرمانروایی داشته و در داخل قلمرو خود از خودمختاری زیادی برخوردار بوده‌اند» (سایت Samangan، ۱۳۹۰: ۲۴ بهمن).



دلایل مخالفت با فدرالیسم

موج حمایت‌ها و مخالفت‌ها، در بجنوبه تسوید قانون اساسی و برگزاری لویه‌جرگه، زمینه‌ساز وقوع مناظرات و مباحثات و تشکیل سمینارها و نشست‌هایی با موضوع نوع نظام سیاسی آینده گردید. Ghai (۲۰۰۳: ۱) در مورد حمایت‌ها و مخالفت‌ها در این زمینه می‌نویسد: طرفداران سیستم مرکزی استدلال می‌کردند که افغانستان، کشوری چندپاره است، نهادهای دولتی در آن ضعیف هستند، بخش‌های مختلف کشور به‌وسیله جنگ سالاران و نیروهایشان اداره می‌شود و یا مورد حمله گروه‌های شورشی و یاغی قرار دارد و بنابراین نیازمند یک حکومت مرکزی قوی است. طرفداران حکومت فدرالی نیز معتقد بودند که کشور دربردارنده گروه‌های متنوع قومی است که علاقه‌مند به خودمختاری هستند. نیز، گروه‌های قدرت‌مندی، تصدی امور مناطق و ولایات را برعهده دارند که به‌آسانی کنترل خود را بر این مناطق رها نمی‌کنند. تلاش برای تحمیل یک رژیم واحد و مرکزی به یگانگی ملی صدمه خواهد زد. محصول نهایی همه گفتگوها در جلسات نگارش قانون اساسی، پیشی گرفتن و سنگینی کفه مخالفت‌ها بود. عدم‌مقبولیت نظام فدرالی از سوی برخی گروه‌ها و اقوام و نیز اندیشه‌ورزان و کارشناسان، ریشه در عوامل سیاسی و اجتماعی و فرهنگی عدیده داشت. نتایج به‌دست‌آمده از این پژوهش نشان می‌دهد که در میان اظهارات مخالفان، چهار دلیل، فراوانی و تکرار بیش‌تری داشته است.

یک) فقدان آگاهی‌های رشد یافته سیاسی مردم

برخی، محرومیت‌های دیرینه فکری و فرهنگی مردم افغانستان را، که معلول شرایط و مقتضیات خاص جامعه افغانستان بوده است دلیلی بر رد فدرالیسم می‌دانند و اعلام می‌کنند که نظام فدرالی، طالب رشد یافتگی فکری و سیاسی در سطح عموم ملت است تا بتواند گشایش آفرین و عقده‌گشای گره‌های کور نظام موجود گردد. عده‌ای این نوع نظام را مختص جوامع توسعه یافته عمدتاً غربی می‌دانند و چنین یادآوری می‌نمایند: «بدون شبهه، نظام فدرالی برای جوامعی که به بلوغ سیاسی رسیده‌اند و از سطح بلند شعور اجتماعی برخوردارند، نظامی دلخواه و دیموکراتیک است، مانند جوامع آمریکا، آلمان و سوئیس. اما افغانستان، نه آمریکاست و نه آلمان و نه سوئیس» (سیستانی، ۲۰۰۳: Ariaye.com) و معتقدند تحقق فدرالیسم، مبتنی بر بسترسازی‌های گسترده ذهنی و فرهنگی می‌باشد: «پذیرش ذهنی این پدیده راهبردی در جامعه خاموش و کم‌چراغ افغانستان که در صد اندکی از مردم آن با سواد و با مفاهیم، آشنایند کار ساده‌ای نیست. توجیه و تحلیل علمی این مقوله، زمانی میسر می‌گردد که یک نهضت پویا در جهت تبیین، تعریف، ساده‌سازی و اشاعه آن به‌کار افتد» (واعظی، ۱۳۸۶: ۳۷۸). بنابراین، بی‌توجهی به این موضوع و فدرالی شدن قبل از ارتقاء سواد و طرز تفکر و پیش‌سیاسی و فرهنگی مردم، نتیجه‌ای جز آغاز فصل جدیدی از جنگ‌افروزی‌ها نخواهد داشت. به‌دیگر سخن، مردم افغانستان باید به معنی، مفهوم و اهداف حکومت فدرالی به‌درستی آگاه گردند، در غیر آن، در کشوری که بیش از نود درصد مردم از سواد بهره‌نارند و در آتش اختلافات ملی، مذهبی و زبانی ناشی از یک جنگ طولانی می‌سوزند، حکومت فدرال جز مستقل‌بودن و سرکشی از مرکز، چیزی دیگری تلقی نشده نمی‌تواند» (روشن، ۱۳۸۲: Ariaye.com).

هاشمی (۱۳۸۴: ۱۰۹) نیز بر همین اندیشه است: «این‌گونه مطرح می‌شود که سیستم‌های فدرال، محصول و مولود انکشاف کلتور (فرهنگ) سیاسی و ظهور ایده‌آل‌های آفاقی و ملی است. در افغانستان، بنا بر عوامل عدیده اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و روانی، کلتور سیاسی که به ایده‌آل‌های آفاقی و مافوق قومی قبیلوی دست یافته با شد و مؤید فدرالیسم قرارگیرد، تبارز نکرده است. در عدم ظهور یک چنین کلتور سیاسی ممکن نخواهد بود از سیستم فدرال، استفاده شایسته و مناسب برده شده بتواند. در این حالت و در قید این کمبود کلتوری، رجوع به فدرالیسم به‌مثابه تهیه مقدماتی است که کشور را به عرصه قدرت‌نمایی‌ها و کشمکش‌ها مبدل خواهد ساخت» (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۰۹).

دو فدرالیسم واگراینده و تجزیه‌کننده در وضعیت کثیرالملله بودن افغانستان بدون قوام‌یافتگی مفهوم ملت یکی از ادله‌ای که به‌کرات از سوی مخالفان فدرالیسم تاکنون عنوان شده است نگرانی از تجزیه و فروپاشی کشور است. این دغدغه در برخی موارد موجب گردیده است تا به آنان که طرفدار این نظام هستند، بر حسب تجزیه‌طلب و خائن به مملکت، زده شود و مورد انتقاد شدید قرار گیرند. این استدلال، بر پایه‌های مختلفی بنا شده است. تمایلات گروه‌های قومی به همسایگان هم‌تبار با آنان و یا اشتراکات دینی و فرهنگی با کشورهای همجوار، می‌تواند در مواقع تنش و اختلاف با حکومت مرکزی، موجبات جدایی این بخش‌ها را فراهم نماید: «در حال حاضر گرایشات افغان‌ستان‌گرایز، و تمایل به هم‌سایگان بر مبنای روابط نژادی، زبانی و فرهنگی بیش از هر وقت دیگر موجودیت افغانستان واحد را آسیب‌پذیر ساخته است. در نتیجه فروپاشی شوروی و تغییرات کیفی در عرصه‌های جیوپولیتیکی و جیواتنیکی در منطقه، برخی گروه‌های پشتون‌تبار تمایل الحاق و یا تبدیل کردن افغانستان را به صوبه پنجم پاکستان، به حیث یک نیاز استراتژیک، نه تنها تشدید بخشیده‌اند، بلکه گام‌های عملی هم در این زمینه برداشتند، که کاملاً با سیاست و منافع جیوپولیتیکی پاکستان نیز مطابقت داشته است. البته این تنها برخی گروه‌های پشتون‌تبار نیستند که تمایل به پاکستان دارند، پس از فروپاشی شوروی، کشش‌های هم‌تبار، زبانی و مذهبی میان اقوام فارسی‌زبان و ترک‌زبان افغانستان به سوی ازبکستان، تاجیکستان، ترکمنستان، ایران و حتی ترکیه آغاز یافته و این تمایل با الهام از تمایلات شدید پشتون‌تباران به سوی پاکستان، در میان این اقوام نیز در حال قوت‌گرفتن است. در چنین شرایطی که ما شاهد مداخلات و نیت خصمانه همسایگان و به‌ویژه پاکستان در سال‌های اخیر بوده‌ایم، فدرالی ساختن کشور به عوض آن‌که ما را متحد سازد، شاید باعث تشدید این گرایشات و حتی فروپاشی کشور شود.» (امیرزاده، ۱۳۸۲: Ariaye.com).

در اظهارنظری دیگر: «موقعی که انگیزه‌های همگرایی منافع اقتصادی اجتماعی مردم ضعیف عمل نمایند و سیاست‌های ملی دولت، بی‌نهایت متضاد باشد، شخصیت‌ها و رهبران منطقه‌ای به‌نام تفنگ‌دار و یا جنگ‌سالار و جنگ‌پرست یاد گردند، در آن صورت خطر آن موجود است که درازمدت (نه در مرحله کنونی) بعضی از مناطق از فضای سیاسی و حقوقی کشور فاصله گرفته و به قطب‌های اتنوفرهنگی نزدیک خویش جذب گردند.» (متین، ۱۳۸۲: Ariaye.com). مخالفان، ریشه فروپاشی شوروی و یوگسلاوی را پیروی از فدرالیسم می‌دانند، چراکه این نظام در بطن خود، شکاف‌های قومیتی را افزایش می‌دهد و نه کاهش. به‌تعبیر آنان، «فدرالیسم می‌تواند همبستگی ملی به‌وجود آورد، اما می‌تواند تنش‌ها و اختلافات قومی

را افزایش هم بدهد. یکی از مهم‌ترین دلایل از هم پاشیدن اتحاد شوروی و یوگسلاوی این بود که کشورهای تشکیل دهنده این دو کشور از دستگاه کامل دولتی برخوردار بودند و به همان نسبتی که دیکتاتوری مرکزی و ای‌نولوژی حاکم ضعیف‌تر می‌شد خودخواهی‌ها و قدرت‌طلبی‌های منطقه‌ای افزایش می‌یافت و وجود این دولت‌های جداگانه و تضادهایی که سابقه آن به دوران استعمار برمی‌گشت، همه چیز را برای جدایی آماده کرده بود.» (صادق، ۱۳۸۲: Ariaye.com). آنان ضمن این که وحدت و همگرایی در کشورهای نظیر سوئیس را نتیجه گرایش‌های وحدت‌طلبانه کانون‌های آن و گذار از کنفدریشن به سوی فدراسیون و یگانگی می‌دانند، افغانستان را فاقد چنین تجربه تاریخی دانسته و حرکت از یگانگی به سمت فدرال را موجب واگرایی و تجزیه کشور می‌دانند. در واقع، به تعبیری دقیق‌تر، «این یک امر غیر قابل انکار است که فدرالیسم نوع تکامل یافته کنفدریشن می‌باشد. افغانستان هیچ‌گاه کنفدریشن را تجربه نکرده و در هیچ عصری متشکل از کانون‌ها یا شبه‌کانون‌ها نبوده است تا با خوش بینی اذعان کنیم که عبور از حالت کنفدریشن به وضعیت فدرالیسم فرایند همگرایی و وحدت ملی را تضمین می‌کند. بر عکس، ترس از این است که روی‌آوری از سیستم یونیتار و وحدت‌گرا در افغانستان به سیستم فدرال و چندپارچه، ممکن است پروسه «واگرایی» را تشدید کند. آن دسته از روشنفکران افغان که بی‌محابا از سیستم فدرال حمایت می‌کنند و کشورهای سوئیس و ایالات متحده را برای افغانستان نمونه می‌آورند از این واقعیت ریشه‌دار علمی غافل‌اند که کشورهای موصوف (و قریب به اتفاق کل کشورهای دارای سیستم فدرال) دقیقاً عکس مسیری را پیموده‌اند که آن‌ها برای افغانستان پیشنهاد می‌کنند. هر دوی این کشورها سابقه بحران‌ها و جنگ‌های درون کنفدریشن را تجربه کردند و هر دوی آن‌ها از حالت تفرق و پراکندگی به وحدت و یگانگی روی آوردند. این وحدت در نظام فدرالی آن‌ها تجسم یافته است. اما افغانستان نه سابقه کنفدریشن دارد و نه ایالات و یا کشورهای وجود داشته که با یک‌دیگر جنگیده و سپس برای تأمین منافع مشترک به وحدت فدرالی روی آورده باشند. افغانستان از ابتدای شکل‌گیری خود یک کشور ملت واحد بوده و بر پایه سیستم یونیتار اداره شده است. حرکت از سیستم یونیتار و یک‌پارچه به سمت سیستم فدرال و چندپارچه، حرکت از نقطه «وحدت» به سوی «کثرت» و چندپارچگی است نه سیر از تفرق و چندگانگی به سمت وحدت و یگانگی. بنابراین، بسیار دور از منطق و معیارهای علمی خواهد بود که برای تثبیت وحدت ملی و تمامیت ارضی در افغانستان، به سیستم فدرال تمسک کنیم.» (Ghairat.blogfa.com, 1382).

نظر مشابه دیگر نیز چنین است: «سیستم‌های فدرال مناسب کشورهایی است که آرزو مند تشکیل ملّتی واحد در قلمرو معین هستند و ایده‌آل کشوری مانند افغانستان که با وجود ترکیب نامتجانس، هیچ‌گاه تمایلی برای تجزیه و انفکاک از سوی گروه‌های مختلف دیده نشده است، نمی‌باشد. کشور ما متداولاً دارای نظام واحد مرکزی بوده و حتی در تحت رژیم‌های مطلقه و دیکتاتوری آرزومندی و تمایل برای انفکاک و جدایی طلبی از جانب اقوام مختلف دیده نشده است. تأسیس سیستم فدرال در افغانستان بر اختلافات اجتماعی، فرهنگی، زبانی و امثال آن به نحوی صحیح خواهد گذاشت که در نتیجه آن احساس سیادت قومی و قبیله‌ای بالا گرفته و در نهایت سلامت فیزیکی و سیاسی کشور به مخاطره قرار خواهد گرفت» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۸). گزینش نظام فدرالی در هنگامه تدوین قانون اساسی، که کشور هنوز درگیر مشکلات عدیده و فرماندهان و قدرت‌مندان محلی در مناطق مختلف مسلط هستند، در نظر مخالفان طرح، پیامدی جز تجزیه به همراه نداشت: «کشوری که با گذشت ۱۶ ماه پس از سقوط طالبان و حضور آمریکا و نیروهای آیساف تا هنوز فاقد امنیت و یک دولت مقتدر مرکزی است و در هر گوشه آن جنگ‌سالاران محلی چون سلطان مطلق العنان حکومت می‌کنند و با قلیشه‌های (میلشیا؛ غیرنظامیان حامل سلاح و جنگ‌جو) تحت فرمان خویش مانع تحقق امنیت برای بازسازی کشور و حتی خطر برای جان و مال مردم و مؤسسات کمک‌رسانی بین‌المللی می‌گردند، ادعای نظام فدرالی، به معنی فرار از مرکز و ایجاد حکومت‌های ملوک‌الطوایفی تحت سلطه همان جنگ‌سالاران مسلط بر سرنوشته مردم محل است» (سیستانی، ۲۰۰۳: Ariaye.com). برخی علی‌رغم اذعان به این مطلب که ممکن است با فدرالیسم، مشارکت اقوام افزایش یابد اما کماکان از خطر تجزیه هراسناک هستند: «به نظر می‌رسد که این الگو (فدرالی) در افغانستان ممکن است میزان مشارکت قومیت‌ها را در اداره کشور به‌ویژه در سطح محلی افزایش دهد و از این جهت گرایش‌های سیاسی قوم‌گرایی را که از استبداد گذشته منشأ می‌گرفت مهار نماید، اما مشکل جدی آن در این است که این امر ممکن است تمایلات قومی و گرایش به سوی خودمختاری تمام‌عیار و یا نوعی تجزیه‌گرایی را تشدید نماید و از طرف دیگر برخی اقوام از نظر جغرافیایی به دلیل تحولات اجبارآمیز تاریخی در شرایطی قرار گرفته‌اند که خودمختاری محلی جز احیای هویت فرهنگی دستاورد مهم دیگری برای آن‌ها نخواهد داشت و لذا نمی‌تواند خواسته‌های سیاسی و اقتصادی آن‌ها را تأمین کند. بنابراین حداقل در کوتاه‌مدت، الگوی سرزمینی، الگوی قابل اجرا در مدیریت گرایش‌های تند قومی در این کشور به نظر نمی‌رسد» (عارفی، ۱۳۸۳: ۱۳).

سرانجام، تأکید بر این بوده است که تا قبل از ایجاد روحیه همگرایی و پابندی و تعهد به ارزش‌ها و عناصر هویتی ملی در میان عموم مردم، هر گونه تلاش برای تغییر و تحول در ساختار جامعه به سمت فدرالیسم، به شکست خواهد انجامید. وجود فرهنگ قبیله‌سالاری و رجحان و اولویت قومی، در یک کشور فدرال، تجزیه را تسریع خواهد کرد و قبل از اتحاد و یک‌پارچگی آحاد ملت، این اقدام اثربخش نبوده بلکه زیان‌بار می‌باشد: «فدرالی ساختن نظام سیاسی آینده افغانستان نیز در قدم اول به صلح سراسری، آشتی ملی و وحدت و یک‌پارچگی مردم نیازمند است. تا زمانی که مردم افغانستان به یک وحدت عام و تمام‌ملی نرسیده‌اند، ایجاد نظام فدرالی جز تجزیه افغانستان، چیز دیگری در افکار مردم ساده‌دل و عوام افغانستان، تلقی شده نمی‌تواند» (روشن، ۱۳۸۲: Ariaye.com). همچنین: «مادامی که ما هویت ملی مشترک پیدا نکرده‌ایم، ایجاد نظام فدرال، زمینه را برای رشد مستقل هویت‌های گوناگون فراهم ساخته و جلو هر گونه وفاق را می‌گیرد.» (آریانفر، ۲۰۰۳: ۳۵۳). به‌دیگر سخن، «باید ملتفت بود که در شرایط کنونی که فرهنگ سیاسی همگون در سطح ملی ایجاد نشده و ایده‌آل ملت‌گرایی قوت لازم ندارد (بنابر پالیسی‌های (سیاست و برنامه) ضد ملی)، تفویض صلاحیت‌ها به افرادی که منافع قومی و منطوقی را بر منافع ملی مرجح بدانند به هیچ صورت صواب نخواهد بود. یک حکومت مرکزی ناتوان و یک نظام فدرال که جز سرحدبندی و جدایی اقوام هیچ‌گونه سازشی با شرایط اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و ژئوپلیتیک افغانستان نداشته باشد، زمینه‌های جدایی‌طلبی، خودسری، مطلقیت، قوم‌ستیزی و بالأخره تجزیه کشور واحد افغانستان را مهیا خواهد ساخت» (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۰۹). سرانجام: «در افغانستان کنونی هنوز نفوذ تحمیلی و استفاده از قدرت تنگ در وادار سازی مردم به طرفداری از تنگ‌سالاران، تردیای نیست و در همچو شرایط تشکل فدرال‌ها مبنی بر قومیت‌ها، نژادها، لسانی، سمتی و مذهبی خواهد بود که آینده و نتیجه خوبی در سیستم‌های فدرال نداشته خواهدی نخواهی منجر به تجزیه‌های احتمالی و نفوذ بی‌حد و حصر کشور‌های همسایه هم‌نژاد، هم‌لسان و هم‌فرهنگ در فدرال‌های افغانستان می‌گردد. این که بعضی می‌خواهند نام‌های مرده «ترکستان»، «پشتون‌خواه» و «خراسان» زنده گردد اشاره‌ای است همین حالا به سنگربندی‌های جدید و دامن‌زدن به تشکيل فدرال‌های تجزیه‌طلب که نباید طرف توجه جدی قرار گیرد» (رهین، ۱۳۸۲: Ariaye).



سه) نظام فدرالیستی و دخالت بیش‌تر همسایگان در کشور

یکی از علل مخالفت‌ها با طرح فدرالیزه شدن، ترس از دخالت کشورهای خارجی به‌ویژه همسایگانی است که قرابت‌هایی با برخی از گروه‌ها و قومیت‌های موجود در افغانستان دارند. برخی مخالفان چنین بیان می‌کنند که: «به‌دلیل قراردادن بندهای اصلی اقوام افغانستان در بیرون از مرز و در قلمرو جغرافیایی همسایگان، ساختار سیاسی فدرال، از یک سو عامل گسترش دخالت آن‌ها می‌شود و از جانب دیگر، اثرات بی‌ثبات‌کننده‌ای را روی همسایگان می‌گذارد. گرایش‌ها و تمایلات اقوام افغانستان به بندهای اصلی آن در بیرون گسترش و تشدید می‌یابد و بندهای اصلی در بیرون نیز از چنین گرایش و تمایل متأثر می‌شوند. در نظام فدرالی، افغانستان از لحاظ سیاسی و نظامی ضعیف باقی می‌ماند و در چنین وضعیت ضعیفی، همسایگان بیش‌تر از پیش به دخالت در امور داخلی کشور ما تشویق و جسور می‌شوند» (اندیشمند، ۱۳۸۲: ۲۱۱). امیرزاده (۱۳۸۲: ۱۹۱) در همین زمینه، چنین اظهار نموده است: «رقابت‌ها و نفوذ خارجی‌ها در هر بنده فدرال نه‌تنها به وحدت ملی کمک نخواهد کرد، بلکه تهدیدی جدی به سلامتی جغرافیای سیاسی و اتنیکی کشور وارد نموده و زمینه فروپاشی آن‌را در میان همسایگانش مساعد خواهد ساخت. به گونه مثال، اگر از یک طرف ایالت جنوبی کشور به پایگاه بنیادگرایان اسلامی و عمق استراتژیک اسلام‌آباد مبدل شد، از طرف دیگر واحدهای فدرالی شمال کشور، به‌ویژه مناطق ترک‌نشین به‌عنوان منطقه حیاتی و فرهنگی تاشکند، انقره و حتی باکو به میدان رقابت مبدل خواهد شد. مزید بر آن، روس‌ها، چینی‌ها، هندی‌ها، سعودی‌ها و سایرین نیز در این رقابت عقب نخواهند ماند». هاشمی، نیز بر همین نکته تأکید نموده و می‌نویسد: «با یک دید اجمالی بر رویدادهای سه دهه اخیر و با در نظر داشتن کج‌نظری‌های فردی و

سرحادی کشورهای همجوار و علائق مشترک عرفی، عنعنوی (سستی) میان قبایل و اقوام این طرف و آن طرف سرحادات، یک حکومت مقتدر مرکزی و دموکراتیک که ممثل منافع قبایل و اقوام مختلف کشور باشد، بهتر جواب‌گویی مقتضیات کنونی و خواسته‌های ملی خواهد بود» (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۰۹).

در گفتار دو کارشناس دیگر نیز می‌توان ضدیت با این نظام را به دلیل یادشده مشاهده کرد: «در کشوری مانند افغان‌ستان، جایی که بی‌سوادی غالب است، اقتصاد ویران است و زمین و منابع طبیعی به صورت مساوی توزیع نشده‌اند، فدرالیسم منجر به جنگ سالاری، ایجاد حکومت‌های ملوک‌الطوایفی، بی‌اعتنایی به حکومت مرکزی و دوام جنگ‌های داخلی خواهد شد. همچنین ممکن است احتمال دخالت کشورهای همسایه را در امور داخلی افغانستان تشدید نماید و ممکن است در نهایت نسخه‌ای برای تقسیم و تجزیه دائمی افغان‌ستان بر اساس خطوط نژادی و زبانی باشد» (Zakheilwal, 2001). همچنین، «جریان تأسیس مناطق کلان‌قومی^{۱۰} با تشدید مداخله کشورهای خارجی و خاصاً قدرت‌های منطقه‌ای در افغانستان توأم بوده است و این قدرت‌ها کوشیدند این مناطق کلان‌قومی را به حوضه‌های نفوذ خود در افغان‌ستان مبدل سازند. ضمانتی در دست نیست که تقویت بعدی مناطق کلان‌قومی با تشدید «کارروایی‌های بد همسایگان» همراه نخواهد بود. در اوضاع جاری تسلیم‌شدن به تأسیس «دولت ایالتی» معادل تسلیم‌شدن به تجزیه افغانستان از طریق «کارروایی‌های بد همسایگان» است» (روغ، ۱۳۸۲ Ariaye.com).

چهار) هزینه زیاد اداره فدرالی و عدم دسترسی یکسان مناطق به منابع اقتصادی

عده‌ای، با در نظر گرفتن توان مالی ضعیف دولت و اجزای آن، برقراری چنین نظامی را به صلاح نمی‌دانند و می‌گویند: «نه دولت، نه واحدهای اداری آن (ولایات) دارای منابع کافی اقتصادی و تشکیلاتی نیستند که بتوانند در مناطق خود، رژیم خودکفای اقتصادی را سازمان دهند و وضعیت اقتصادی مساوی را با همدیگر تأمین و متعاقباً حقوق مساوی در دولت فدرال کسب نمایند. اگر قرار به این باشد که نوع و شکل دولت افغانستان فدرالی طرح گردد، در گام اول لازم است که زمینه‌های اقتصادی آن بی‌ریزی شود و بعداً بر بنیاد آن، مسائل حقوقی و سیاسی تقسیم قدرت» (متین، ۱۳۸۲: Ariaye.com). عده‌ای هم تفاوت و شکاف اقتصادی میان ولایات را مانعی بر سر راه تحقق این هدف می‌دانند و فدرالیسم را تقویت‌کننده این وضعیت می‌دانند: «از طرف دیگر نظام فدرالی به رشد نامتوازن اقتصاد منجر خواهد شد. چه بنابر شرایط

۱۰ مناطقی که در آن، یک قوم اکثریت را دارا هستند.

۱۱ سودمندی، کارسازی، تدبیر کار، مباشرت کار و دلالت برای کار.

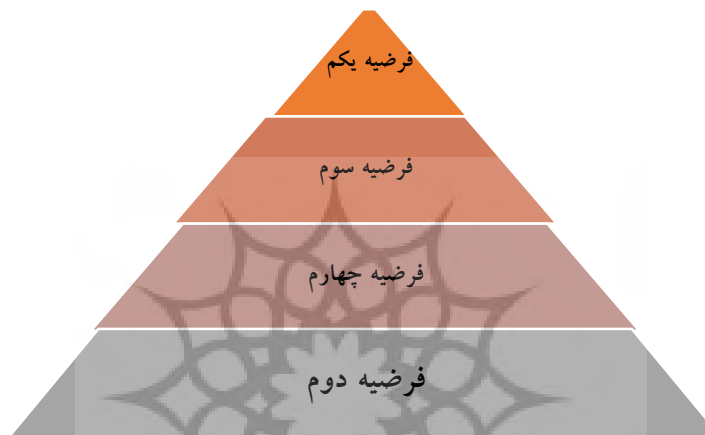
نامساعد اقتصادی و تسلط اقتصاد طبیعی، سطح درآمد ملی در کشور نابرابر است. شمال همیشه از زمین و آب و هوای مساعد و حاصل خیز برای زراعت برخوردار بوده و دارای منابع طبیعی فراوان نیز است. در حالی که جنوب در شرایط برعکس آن قرار دارد. از همین سبب همیشه صدای استقلال طلبی و همین فدرالی ساختن نظام سیاسی کشور، از شمال، بالاست» (روشن، ۱۳۸۲: Ariaye.com).

همچنین در تأیید نکته پیش‌نوشته، نویسنده دیگری بر این باور است که «در پنج ولایت شمال، بیش‌ترین منابع طبیعی مثل نفت، گاز و ذغال سنگ قرار دارند. مناطق شرقی و جنوبی منابع طبیعی کمتر و جمعیت متراکم‌تر دارند. مناطق مرکزی و هزاره‌جات نیز از نظر منابع، فقیر و کم‌محصول و به لحاظ اقتصادی و درآمدزایی کم‌مایه‌اند. مناطق تاجیک‌نشین شمالی و تخارستان و بدخشان و پنجشیر از منابع اقتصادی و کشاورزی کمتری نسبت به غرب برخوردارند. هرات و ماحقات آن نیز به دلیل وجود دو مرز مهم گمرکی تورغنندی و اسلام‌قلعه از موقعیت ممتازی نسبت به مناطق شرقی و مرکزی برخوردارند. فاصله طبقاتی و نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی که از این روند به وجود می‌آید، تعامل ملی و سلامتی فدراتیوها و نیز فراگیری حکومت مرکزی را دچار چالش ساخته و به بروز شکاف‌های فعال اجتماعی میدان و بهانه خواهد داد» (واعظی، ۱۳۹۰: ۳۸۱-۳۸۰). برخی از مخالفان همچنین اعلام می‌کنند: «نظام فدرالی از نظر اقتصادی، میزان هزینه اداره و حکومت را در کشور بسیار بالا می‌برد. ایجاد چند حکومت جداگانه در ایالات یا بخش‌های فدرال، هزینه هنگفت مالی را می‌خواهد که با توجه به مشکل اقتصادی افغانستان، تأمین آن هزینه بسیار دشوار است؛ و ثانیاً عدم دسترسی یکسان ایالات و مناطق فدرال به منابع اقتصادی مانع شکل‌گیری توازن اقتصادی در سطح کل کشور و حکومت‌های محلی می‌گردد و این عدم توازن به بی‌اعتمادی و حسد و به گسستن پیوند و همگرایی میان مناطق و ادارات فدرال می‌انجامد» (اندیشمند، ۱۳۸۲: ۲۱۱). در این راستا، از نظر هاشمی (۱۳۸۴: ۱۰۹): «منابع اقتصادی در کشور با همه محدودیت آن هماهنگی نسبی نداشته و از نظر منابع و داشته‌های طبیعی، تفاوت عمیق، ولایات کشور را از همدیگر جدا می‌سازد و تنظیم و توازن آن نه با سیستم فدرال بلکه با موجودیت یک حکومت مقتدر مرکزی ولی ملی و دموکراتیک، عملی شده خواهد توانست، زیرا حکومت فدرال، خصیلتاً ضعیف و فاقد قدرت عمل و قاطعیت در برابر ایالات بوده و نمی‌تواند جواب‌گوی انکشاف همه‌جانبه کشور باشد». سرانجام این‌که: «در صورت برپایی نظام فدرالی، استان‌هایی که با ناداری و درماندگی روبرو خواهند گردید، ناگزیر دست‌به‌دامان کشورهای همسایه خواهند شد و این کار شیرازه بافتار و ساختار کشور را برهم خواهد زد» (آریانفر، ۲۰۰۳: ۳۵۳).

نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که چهار فرضیه نوشتار، مهم‌ترین انگیزه‌های مخالفین در رد نظام فدرالی برای افغانستان بود. با توجه به وجود زمینه‌های مساعد پیدایش فدرالیسم (اقوام و زبان‌ها و مذاهب و خرده‌فرهنگ‌های مختلف همراه با برخورد و رفتار تبعیض‌آمیز زمامداران در قبال این خصیصه جمعیتی، حمایت‌ها و تقاضاهای مکرر برای کسب اختیارات بیش‌تر در ولایات، تفاوت در سطح اقتصادی و برخورداری مناطق و استان‌های مختلف کشور و وجود سابقه خودمختارگونه در بعضی از استان‌ها) ولی برخی پیش‌زمینه‌ها و دلایل در برهه زمانی نگارش قانون اساسی، مانع از تصویب فدرالیسم در قانون اساسی جدید افغانستان گردید. احتمال جدایی‌خواهی و چندپاره شدن در میان مردمی که هنوز نموده‌ها و شناسه‌های «ملت» را در خود انعکاس نداده‌اند، دلیل بسیار مهمی بود. تصور غالب بر این است که برقراری این نظام در سرزمینی که پیوسته به چند سستی‌ها و منازعات مبتلا بوده است، اقدامی بس خطرناک برای وحدت و تمامیت ارضی کشور خواهد بود؛ به‌ویژه آن‌که اغلب اقوام بزرگ افغانستان، هم‌تباران و هم‌نژادان خویش را در ممالک همسایه، سراغ دارند. از دیگر دلایل راه‌نیافتن فدرالیسم در قانون اساسی، دارایی‌ها و بضاعت اندک کشور و شکاف اقتصادی موجود میان ولایات کشور بود. اداره فدرال‌ها هزینه‌بر و سرمایه‌بر می‌باشد و اوضاع آشفته اقتصادی موجود، اجازه چنین اقدامی را نمی‌دهد، و وضعیت غیر همسان ولایات، شکاف میان ولایات برخوردار و غیربرخوردار را افزایش خواهد داد و ممکن است مناطق فقیرتر، دست نیاز به سوی همسایگان و کشورهای دیگر دراز نمایند. مداخله‌های کشورهای بیگانه و تمایل گروه‌ها و اقوام مختلف به سوی برخی از این کشورها، نگرانی مخالفان را از این موضوع افزایش می‌دهد که مناطق و ایالات، در آینده تحت تأثیر کشورهای خارجی به‌ویژه همسایگانی که هر کدام قرابت‌های نژادی، قومی، مذهبی، زبانی با یکی از اقوام موجود در افغانستان دارا هستند، قرار گیرند و استقلال و هویت ملی کشور خدشه‌دار گردد. سرانجام از ریشه‌های عدم تصویب فدرالیسم در قانون اساسی می‌توان به دیرینگی و وسعت بی‌سودی، ناپختگی و به‌بلوغ نرسیدگی سیاسی و فرهنگی اشاره نمود. به عقیده مخالفان، علت موفقیت این سیستم در کشورهای توسعه‌یافته، درک و بینش سیاسی و فرهنگی ارتقایافته مردم بوده است. وقوع فدرالیسم، برای جامعه کنونی افغانستان پیش از موعد می‌باشد و قبل از هر گونه اقدام در این رابطه، ارتقاء سطح دانش و بینش فکری، فرهنگی و سیاسی عموم، اجتناب‌ناپذیر است. سنجش وزن هر کدام از چهار فرضیه اصلی پژوهش، دستاورد قابل توجهی داشت. وزن فرضیه دوم (عامل تجزیه و فروپاشی

کشور) با یازده بار تکرار از سوی مخالفان، از بیش‌ترین مقدار برخوردار است. بنابراین می‌توان آنرا مهم‌ترین دلیل برای گنجانده‌نشدن فدرالیسم در قانون اساسی به‌شمار آورد. فرضیه چهارم (هزینه زیاد اداره فدرالی و عدم دسترسی یکسان به منابع اقتصادی) با شش بار تکرار در جایگاه دوم قرار دارد. سپس، فرضیه سوم (احتمال افزون شدن دخالت همسایگان) با پنج بار تکرار و سرانجام، فرضیه اول (فقدان آگاهی‌های رشدیافته سیاسی مردم) با چهار بار تکرار، وزن کمتری را دارا بوده‌اند.



شکل ۱- رتبه فرضیه‌ها بر اساس فراوانی

کتابنامه

1. Abbasi Lahiji, B. (2009). *The foundation of the constitutional law*. Tehran, Iran: Javedaneh. (In Persian)
2. Afghanistan Nasr Institute. (2016). *An introduction to the history of social and political evolution in Afghanistan*. n.p.: Balkhi.
3. Alizadeh, A. (2004). *The process of the constitutional law establishment: Positioning, the challenges, agreements in Loya Jirga*. Kabul, Afghanistan: Institute for Social Research.
4. Amidzanjani, A. (2008). *The foundation of the constitutional law*. Tehran, Iran: Majd.
5. Amirzadeh, H. (a) (2003). Afghanistan: The political system and federalism challenge. In S. A. Zivari (Ed.), *The constitution law, national pact* (pp. 179-195). London, England: The Center for Research and Studies about Afghanistan.
6. Amirzadeh, H. (b) (2003). *A look into federalizing Afghanistan with the style of Mr. Shahrani*. Retrieved from <http://www.Ariaye.Com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>.

7. An exclusive interview in "open society" newspaper with Sarwar Danesh (2014, January). *Open Society Newspaper*. Retrieved from [http:// sarwardanesh.com/ ?p=60](http://sarwardanesh.com/?p=60)
8. Andishmand, M. A. (2003). Federalism in Afghanistan: Advantages, disadvantages and areas. In S. A. Zivari (Ed.), *The constitution law, national pact* (pp. 208-218). London, England: The Center for Research and Studies about Afghanistan.
9. Ardan, P. (2010). *Political institutions and the constitution law*. Ahvaz, Iran: Shahid Chamran University of Ahvaz Press.
10. Arefi, M. A. (2004). Determining patterns of peaceful symbiosis of the ethnic groups. *Development*, 3(12), 6-19.
11. Aryanfar, A. (2003). *To where Afghanistan is going?* Kabul, Afghanistan: Meyvand.
12. Avasti, S. S. (2007). *The political structure of India* (M. Ahani Amineh, Trans.). Tehran, Iran: Ministry of Foreign Affairs Press.
13. Barnett, R. (2003). *Afghanistan towards the modern constitutional law*. New York, NY: Center of International Cooperation in New York University.
14. Booshehri, J. (2006). *The constitutional law*. Tehran, Iran: Sahami Enteshar.
15. Commission of Afghanistan's constitution (November 2003), journal of the office of Commission of Afghanistan's constitution, Afghanistan Islamic transitional state, 3 november 2003
16. Danesh, S. (2003). *An introduction to status and establishment of the modern constitutional law in Afghanistan*. Kabul, Afghanistan: Siraj Cultural & Social Center.
17. Dolatabadi, B. A. (2003). *The historical roots of the constitutional law in Afghanistan*. Qom, Iran: The International Center for Islamic Sciences.
18. Fayaz, A. A. (2010). *The contemporary history of Afghanistan*. Mashhad, Iran: Al Mustafa International Publication Center.
19. Feeley, M., & Rubin, E. (2008). *Federalism: Political identity and tragic compromise*. Michigan, MI: University of Michigan Press.
20. Ghai, Y. (n.d.). *A false choice? Decentralization of state powers in Afghanistan*. An options paper for the Afghan constitutional commission. Retrieved from <http://cic.nyu.edu/sites/default/files/e5decentralizationofpowerghai.pdf>.
21. Ghazi Shariatpanahi, A. (1994). *The constitution law and political institutes*. Tehran, Iran: University of Tehran Press.
22. Ghobar, M. M. (1996). *Afghanistan and history*. Qom, Iran: Ghobar.
23. Hashemi, M. T. (2003). A discussion of federalism. In S. A. Zivari (Ed.), *The constitution law, national pact* (pp. 23-33). London, England: The Center for Research and Studies about Afghanistan.
24. Hashemi, M. T. (2005). *The constitution law and Afghanistan's modern political system*. Kabul, Afghanistan: Farhang.
25. Hashemi, S. M. (2011). *The constitution law and political structures*. Tehran, Iran: Mizan.
26. Khoobroy Pak, M. R. (1998). *A critique of federalism*. Tehran, Iran: Shirazeh.

27. Mansoor, A. (2015). *The obstacles to political development in Afghanistan with an emphasis on social and cultural factors*. Kabul, Afghanistan: Saeed.
28. Matin, A. (2003). *About the problems of economic federalism*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
29. Mirsaheb, K. (2005). *Afghanistan's monitory and bitter lessons*. Kabul, Afghanistan: Meymond.
30. Moradi, S. (2011). *The geography of crisis*. Kabul, Afghanistan: Saeed.
31. Najafi, A. (2011). *Afghanistan: A myriad of ethnic groups*. Kabul, Afghanistan: Khorasan Miras.
32. Rahin, P. (2003). *The political design of the future of Afghanistan*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
33. Rogh, H. (2003). *A glance at 'city' of Mr. Shahrani*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
34. Roshan, N. (2003). *The political design of the future of Afghanistan*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
35. Sadeghi, D. (2003). *Federalism and ethnic groups*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
36. Salehi Amiri, S. R. (2009). *The management of ethical disputes in Iran*. Tehran, Iran: Center for Strategic Studies.
37. Sarafraz, M. (2011). *The Taliban movement from the emergence to come down*. Tehran, Iran: Soroush.
38. Sardarnia, K. (2011). *An introduction to the modern political sociology*. Tehran, Iran: Mizan.
39. Sistani, A. (2003). *The federal system in the contemporary time and its accomplishment in dismember of the country*. Retrieved from <http://www.Ariaye.com/dari/qanoonasasi/qanoonasasi.html>
40. Tabatabaie Motameni, M. (2001). *The constitution law*. Tehran, Iran: Mizan.
41. Taslimi, M. S., & Mashali, B. (2005). Designing a model for implementing administrative federalism in Iran. *Humanities Trainer*, 9(2), 157-188.
42. The Office of the Constitutional Law. (2003). *Afghanistan's modern constitutional law (from establishment to amendment)* (Vol. 1 & 2). Kabul, Afghanistan: The Office of the Constitutional Law.
43. The Research Group of "nehzat" magazine. (2004). The process of establishing the modern constitutional law in Afghanistan. *Nehzat*, 5(19), 213-244.
44. Vaezi, H. (2011). *Fraught identities*. Mashhad, Iran: Badakhshan.
45. Yazdani, H. A. (1991). *The history of the Shiite in Afghanistan: 1834 to 1902*. Mashhad, Iran: Yazdani.
46. Yazdani, H. A. (1993). *A study on the history of Hazara*. Qom, Iran: Mohammad Amin Sharifi.
47. Zakhilwal, O. (2001). *Federalism in Afghanistan: A recipe for disintegration*. Retrieved from <http://www.forumfed.org/library/federalism-on-afghanistan-a-recipe-for-disintegration>



پروېشگاه علوم انساني و مطالعات فرهنگي
پرتال جامع علوم انساني