



آب و عفاف و تقوا  
**سما ترز**  
 دوهفته نامه  
 شماره ۳۳ \* ۳۰ تیر ۱۴۰۰

# سامان سیاست پیشاصالح: تاملات گذرا

**با نوشته‌هایی از:**  
 علی جوادی  
 حسن رضا خاوری  
 محمدرضا ابراهیم  
 یوسف عارف  
 رضا عطایی  
 حبیب‌الله محمدی  
 محمدانور رحیمی  
 بازمیر احمدی

**آنچه در این پرونده می‌خوانید:**  
 نظام سیاسی در دو راهی تعدیل یا تغییر  
 شهید مزاری و طرح سیستم فدرال  
 افغانستان و ضرورت بازاندیشی در تجربه دموکراسی  
 فدرالیسم سیاسی؛ چیست و چرا؟  
 افغانستان و مدل دولت توسعه‌خواه  
 فدرالیسم به مثابه تنها راه حل سیاسی افغانستان  
 نظام سیاسی آینده افغانستان: ریاست متمرکز یا پارلمان فدرال؟  
 دادگاه صیانت از قانون اساسی: ضرورتی انکارناپذیر

از کنفرانس بن تا کنون، به نوعی می‌تواند مدعی فوق را تایید کند. در این کنفرانس از ۲۷ وزیر، تاجیک‌ها ۸ وزیر، هزاره‌ها ۵ وزیر، ازبک‌ها سه وزیر و پشتون‌ها ۱۱ وزیر داشته‌اند. آن چه رسیدن از ترکیب نخستین به ترکیبی که امروزه شاهد آن هستیم را ممکن کرده است، ریاستی بودن نظام است. یکی از دلایل در نظر گرفته شدن دو معاون برای رئیس‌جمهور در قانون اساسی، پاسخ‌گویی به همین خواست مشارکت اقوام عمده‌ی کشور و حضور آن‌ها در ساختار قدرت بوده است. با این وجود، روشن نبودن صلاحیت معاونان رئیس‌جمهور در قانون اساسی، عملاً باعث می‌شود که حضور آن‌ها در ساختار قدرت تأثیری در راستای محدود کردن قدرت رئیس‌جمهور و کاستن از تمرکز و تراکم قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری نداشته باشد.

### نظام پارلمانی و فقدان زیرساخت‌ها

نظام پارلمانی یا صدارتی، یکی از مهم‌ترین بدیل‌هایی است که برای نظام صدارتی عنوان می‌شود و حامیان مهمی در میان جریان‌های سیاسی کشور دارد. در این نوع نظام، قدرت اجرایی از پارلمان کشور برمی‌خیزد و کابینه‌ی برخاسته از پارلمان است که اداره‌ی امور کشور را در اختیار دارد. رئیس‌جمهور در این نوع نظام، بیشتر نوعی مقام تشریفاتی است که در عین حال، نمادی از ثبات و استمرار حاکمیت و وحدت ملی تلقی می‌شود.

عمده‌ترین انتقادی که نسبت به نظام پارلمانی صورت می‌گیرد، فقدان زیرساخت‌هایی همچون وجود احزاب قدرتمند در کشور است. احزاب در افغانستان معمولاً احزاب قومی و غیرفراگیر هستند. ساختار تشکیلاتی و سازمانی در این احزاب به شدت ضعیف است و معمولاً به شخصیت رهبران خود و موفقیت یا کامیابی آن‌ها در زدوبندهای سیاسی وابسته‌اند. چرخش نخبگان در احزاب به شدت ضعیف و بیمار است و معمولاً داد و ستدها در دامنه‌ی محدودی از افراد وفادار به رهبر حزب صورت می‌گیرد. محدودیت چرخش نخبگان در داخل احزاب به گونه‌ای است که «خانوادگی» نامیدن این احزاب، تسمیه‌ای بلاوجه نیست. از تمام این موارد که بگذریم، در مدت بیست سال گذشته، احزاب چندان کارنامه‌ی درخشانی در پی‌گیری و تحقق بخشیدن به مطالبات خاستگاه‌های اجتماعی خود نشان نداده‌اند. پارلمان به‌عنوان یکی از مراکز که می‌تواند جلوه‌گاه حضور موثر احزاب باشد، در این سال‌ها نمادی از فقدان مسئولیت، فقدان انسجام، فقدان انضباط و تعهد کاری و ضعف و عقب‌نشینی در برابر سیاست‌های یک‌جانبه‌ی قوه‌ی مجریه بوده است. عدم انسجام در پارلمان گاه به سرحدی بوده که روندها عادی، روزمره و اداری پارلمان با اختلال مواجه بوده است. یکی از نمونه‌های فقدان بلوغ سیاسی و غیبت هر نوع انسجام در میان نیروهای سیاسی موجود در پارلمان را، می‌توان در انتخابات هیات رئیسه فعلی مشاهده کرد: انتخاباتی که بسیاری آن را موجب شرمساری و سرافکنندگی ملت افغانستان در افکار عمومی جهانی می‌دانند. پارلمان علی‌رغم آن که وظیفه‌ی خطیر و تعیین‌کننده‌ی قانون‌گذاری در کشور را به عهده دارد، حتی در عرصه‌ی تدوین و تصویب قوانین مورد نیاز برای کشور، کند و ناکارآمد ظاهر شده است.

بسیاری از هواداران نظام پارلمانی، ضمن اذعان به مسائلی که منتقدین کارنامه‌ی احزاب مطرح می‌کنند، معتقدند که نظام و ساختار موجود به گونه‌ای طرح‌ریزی شده است که احزاب در آن فرصت بالیدن و رشد کردن را ندارند. ساختار سیاسی موجود، دقیقاً با پیش‌بینی پیامدهای حضور قدرتمند احزاب، تلاش می‌کند تا مانع از تحقق این هدف شود. انسجام نیروهای سیاسی در پارلمان، در قالب احزاب، می‌تواند چالش‌های بزرگی را در مسیر یک‌تزاری حاکمیت متمرکز در نهاد ریاست‌جمهوری خلق کند.

با این که نمی‌توان منکر این شد که ساختار کنونی موانعی را در مسیر رشد احزاب ایجاد کرده، اما در عین حال نباید از یاد برد که رشد و توسعه‌ی احزاب نیازمند عوامل دیگری هم هست. فرهنگ سیاسی غنامند و وجود نهادهای مدنی قدرتمند، از دیگر پیش‌نیازهای تشکیل احزاب قوی می‌باشند. در فقدان چنین زیرساخت‌هایی، احزاب حتی در شرایطی که نظام پارلمانی باشد، چیزی جز باندهای خانوادگی نخواهند بود.

در عین حال، وجود احزاب قدرتمند و پارلمانی کارآمد و موثر، یکی از اهداف توسعه‌ی سیاسی در افغانستان باید باشد. از همین رو، با وجود این که تلخ کامانه باید پذیرفت که شرایط فعلی، امکان تحقق پارلمانی کارآمد و موثر و به تبع آن، کابینه‌ای منسجم و قدرتمند را فراهم نمی‌کند، در درازمدت حرکت به سمت تقویت احزاب سیاسی و جایگاه پارلمان بایستی در دستور کار نظام سیاسی پساصلح باشد. به همین منظور، اصلاح قانون انتخابات و ایجاد زمینه‌های تقویت‌کننده‌ی حضور احزاب باید مورد غفلت قرار بگیرد.

### نظام ریاستی همراه با ریاست اجرایی

یکی دیگر از بدیل‌هایی که برای نظام ریاستی مطرح است، حفظ نظام ریاستی همراه با اضافه کردن ریاست اجرایی است. ظاهراً طرح صلحی که از سوی شورای مصالحه‌ی ملی ارائه شده نیز مشتمل بر چنین پیشنهادی است. نمی‌توان انکار کرد که در عمل چنین پیشنهادی نسخه‌ی دیگری از حکومت وحدت ملی را در افغانستان برقرار می‌کند. به نظر می‌رسد که طرح ریاست اجرایی، چیزی جز دو پاره کردن حکومت و قدرت نیست. راه حل معضل تراکم قدرت، توزیع قدرت است و نه دوپاره کردن و تجزیه‌ی قدرت میان دو مرکز. توزیع قدرت به هیچ عنوان نباید ارتباط ارگانیک و اندام‌وار میان بخش‌های مختلف ساختار سیاسی را از بین ببرد. این طرح نه تنها قادر به حل منازعات سیاسی بر سر قدرت نیست، بلکه منازعه را در دل ساختار حاکمیت نهادینه ساخته و درونی کردن تضاد و تقابل در دل ساختار قدرت، آن را از ایفای نقش موثر و سازنده ناتوان و عاجز می‌سازد. تجربه‌ی حکومت وحدت ملی نشان داد که بروز دوگانگی در میان حاکمیت، تنها منجر به آن می‌شود که دو بخش حاکمیت تمام توان، نیرو و سرمایه‌های خود را صرف تکرار و پاتک سیاسی بر علیه اردوگاه مقابل کنند و مسائل و مشکلات جامعه در منازعه‌ی بی‌پایان دو گروه سیاسی، گروگان باقی بماند.

### فدرالیسم

یکی دیگر از طرح‌هایی که برای پاسخ‌گویی به معضل تراکم و تمرکز قدرت ارائه شده و قالبی را برای فراهم ساختن مشارکت حداکثری گروه‌های متنوع قومی و مذهبی فراهم می‌سازد، طرح نظام فدرالی است. طرح نظام فدرالی، توزیع قدرت را بیشتر در میان دو قطب مرکز و ولایات دنبال کرده و توزیع طولی را مورد تأکید قرار می‌دهد.



# نظام سیاسی در دوراهی تعدیل یا تغییر

**بسیاری از طرح‌هایی که مشتمل بر توزیع کارکردی قدرت ارائه شده‌اند، اولاً: مطابق با واقعیت‌های عینی افغانستان نیستند. ثانیاً: خود این طرح‌ها به دلیل فقدان توجه به توزیع طولی یا جغرافیایی قدرت، برخاسته از نوعی ذهنیت تمرکزگرا هستند. آن چه راه حل معضل مشارکت عادلانه و حداکثری را فراهم می‌سازد، توجه به محلات و ولایات است. در عین حال، توجه به ولایات و تقسیم قدرت میان مرکز و محلات، لزوماً نباید به معنای فدرالیسم تلقی شود. تحقق فدرالیسم نیز همچون نظام صدارتی و پارلمانی، فاقد زمینه‌ها و بسترهایی است که برای کامیابی نظام فدرالی در افغانستان ضروری به نظر می‌رسد.**

علی جوادی



نظام‌سازی و تدوین قانون اساسی است، نسبت به اسلاف خود، مزیت‌های فراوانی دارد که نباید منکر آن شد اما در عین حال، بررسی روند تدوین این قانون نیز نشان می‌دهد که تصویب این قانون و نظام برآمده از آن، نهایی نشده است مگر به مدد نادیده گرفتن بسیاری از مطالبات و بی‌اعتنایی به تقاضای بخش عمده‌ای از جریان‌های سیاسی و اجتماعی حاضر در لوی جرگه‌ی قانون اساسی. به شهادت بسیاری از کسانی که در لوی جرگه‌ی مذکور حضور داشته‌اند، دو خواسته مشخص در مورد نحوه‌ی توزیع قدرت در ساختار سیاسی برآمده از قانون اساسی وجود داشته که عمدتاً نادیده گرفته شده‌اند. نخست تقاضای اعطای خودمختاری به ولایات و فدرالیسم و دیگری صدارتی بودن نظام سیاسی (بختیاری و ذکی، ۱۳۹۸: ۱۴). گزارش هیات مطالعه و تدقیق، پس از ذکر وجود گرایش‌های مبنی بر مطالبه‌ی نوعی فدرالیسم، این سوال را مطرح می‌کند که آیا ما طالب فدرالیسم هستیم و یا نیازمند یک دولت واحد مرکزی قوی که در آن از اصل (مرکزیت عدم تراکم) کار گرفته شود؟ در تبیین این اصل آمده: 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 سهیم بگیرند (دار الانشای قانون اساسی، ۱۳۸۲: ۲۴۰). بنا بر این گزارش، تمهیداتی همچون جرگه‌های انتخابی در ولسوالی‌ها و شهرها و انتخابی شدن شهرداری‌ها، با این هدف در نظر گرفته شدند که در عین حفظ وحدت و تمرکز نظام سیاسی، مطالبه‌ی خودمختاری ولایات را نیز به نوعی پاسخ گفته باشند. این تمهیدات هیچ گاه عملی نشدند. انتخابات شورای ولسوالی‌ها هیچ گاه برگزار نشد و شهردارها نیز، در یک روال نامشخص، مهم و سلیقه‌محور، همواره از مرکز انتخاب شده و حکم مأموریت گرفتند. در قسمت صدارتی شدن نظام، مخالفت‌ها در لوی جرگه‌ی قانون اساسی نسبت به از دور خارج شدن پیش‌نویس نظام پارلمانی، تا مرز تحریم لوی جرگه پیش رفت و تنها بعد از دخالت سفارت آمریکا و زلمی خلیل‌زاد، این مخالفت‌ها رفع شد و یگانه پیش‌نویس ارائه شده، یعنی پیش‌نویس نظام ریاستی، به تصویب لوی جرگه‌ی قانون اساسی رسید.

### نقدها به نظام ریاستی

نقد عمده‌ای که از سوی منتقدان نسبت به نظام ریاستی مطرح می‌شود، تراکم بیش از حد قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری است. با وجود این که در قانون اساسی افغانستان، اصل تفکیک قوا مورد پذیرش قرار گرفته، در عمل اما تراکم قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری باعث می‌شود که استقلال دستگاه‌های تقنین و قضا، صرفاً در مقام حرف باقی بماند و هیچ گاه جامه‌ی تحقق در بر نکند. قانون اساسی تعیین لوی‌ثانزوال و رئیس و نیز اعضای استرته‌محکمه را، جزء صلاحیت‌های رئیس‌جمهور قرار داده است. در مورد نهاد تقنین نیز، به مواردی همچون: فرمان‌های تقنینی رئیس‌جمهور، ابقای وزرای ناکام در جلب رای اعتماد پارلمان به‌عنوان سرپرست و خودداری از توشیح مصوبات پارلمان اشاره می‌شود که نشان می‌دهد تراکم قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری، چگونه استقلال و کارآمدی دستگاه تقنین را بی‌اثر می‌سازد.

می‌توان تا اندازه‌ی زیادی با چنین انتقادهایی همدلی و همراهی داشت. درحالی که حامیان نظام ریاستی استدلال می‌کنند که یک نظام ریاستی قدرتمند، می‌تواند اتحاد اقوام را تضمین کند و از بروز آشفتگی در سطح کشور جلوگیری نماید، بسیاری دیگر معتقدند که بخش مهمی از این آشفتگی‌ها و تنش‌ها در اعتراض به همین تمرکز قدرت است؛ تمرکزی که در عمل دست رئیس‌جمهور را برای هر کاری باز می‌گذارد. مطالعه‌ی روند مشارکت اقوام مختلف کشور،

صرف‌نظر از گفت‌وگوهای بین‌الافغانی و تحولات بین‌المللی که منجر به شکل‌گیری این گفت‌وگوها شده، گفت‌وگو درباره‌ی نظام سیاسی موجود و نقص‌ها و کاستی‌هایی که در این بیست سال تجربه شده، یک ضرورت است. صد البته، گفت‌وگوهای صلح نیز بر این ضرورت صحنه گذاشته و حیاتی بودن آن را آشکارتر می‌سازد. در میان طرح‌هایی که تا کنون در افکار عمومی و دیدگاه‌های صاحب‌نظران مطرح شده، دو رویکرد اساسی را می‌توان از یکدیگر تشخیص داد. رویکرد نخست، مطالبه‌های قدرتمند تجدیدنظر در نظم سیاسی موجود را ناشنیده نمی‌گیرد، اما در عین حال سعی می‌کند تا بنیادها و چارچوب‌های اصلی نظام موجود را حفظ کند. این رویکرد را چه بسا بتوان رویکرد تعدیل‌گرا نامید. در نقطه‌ی مقابل، رویکرد دوم اصلاحات جزئی را ناکافی شمرده، خواهان تغییر نظام موجود، با حفظ صبغه‌ی دموکراتیک آن می‌باشد. طرح‌هایی همچون نظام پارلمانی و صدارتی، نظام ریاستی همراه با ریاست اجرایی و نیز نظام فدرال، در گروه دوم قرار می‌گیرند. مسأله‌ی اصلی که دو طرف پیشنهادهای خود را با توجه به آن ارائه می‌کنند، ضرورت بسترسازی برای مشارکت عادلانه و حداکثری تمامی اقشار و گروه‌های مختلف ساکن در این سرزمین است. به عبارت دیگر، پیشنهادهای فوق، اعم از تعدیل و یا تغییر، با هدف پاسخ‌گویی به تقاضای مشارکت سیاسی از سوی گروه‌هایی است که گمان می‌کنند تا کنون چنین زمینه‌ای برای آن‌ها فراهم نشده و نظم سیاسی موجود، به دلیل ساختار متراکم قدرت، پتانسیل پاسخ‌گویی به این مطالبات را ندارد.

توزیع قدرت در چنین ساختاری به دو نحو امکان تحقق می‌یابد. نخستین نوع از توزیع قدرت را که چه بسا بتوان توزیع کارکردی یا توزیع افقی قدرت نامید، قدرت را در مرکز و در میان نهادهای پیشنهاد شده در دل ساختار نظام موجود، همچون پارلمان، صدارت و ریاست‌جمهوری، تقسیم می‌کند. معضل اساسی از نگاه این گروه، تراکم و تمرکز قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری است و راه حل، کاستن از اختیارات و صلاحیت‌های رئیس‌جمهور. نوع دوم توزیع قدرت را توزیع جغرافیایی و یا توزیع عمودی می‌توان نامید. در این رویکرد، توزیع قدرت میان مرکز و ولایات صورت می‌گیرد و از اختیارات دولت مرکزی به نفع حکومت‌های محلی کاسته می‌شود. راه حل‌هایی همچون فدرالیسم، این بُعد از توزیع قدرت را مهم‌تر تلقی می‌کنند. مدعیان نوشتار حاضر این است که بسیاری از طرح‌هایی که مشتمل بر توزیع کارکردی قدرت ارائه شده‌اند، اولاً: مطابق با واقعیت‌های عینی افغانستان نیستند. ثانیاً: خود این طرح‌ها به دلیل فقدان توجه به توزیع طولی یا جغرافیایی قدرت، برخاسته از نوعی ذهنیت تمرکزگرا هستند. آن چه راه حل معضل مشارکت عادلانه و حداکثری را فراهم می‌سازد، توجه به محلات و ولایات است. در عین حال، توجه به ولایات و تقسیم قدرت میان مرکز و محلات، لزوماً نباید به معنای فدرالیسم تلقی شود. تحقق فدرالیسم نیز همچون نظام صدارتی و پارلمانی، فاقد زمینه‌ها و بسترهایی است که برای کامیابی نظام فدرالی در افغانستان ضروری به نظر می‌رسد.

### تجربه‌های ناکام نظام‌سازی

افغانستان، کشور نظام‌ها و قانون‌های اساسی متعدد و ناکام است. این کشور در بازه‌ی زمانی اندکی، نزدیک به صد سال، بیش از هشت قانون اساسی را تجربه کرده است. تغییر و نسخ پی در پی قانون اساسی یک کشور، نشان‌گر دو عامل است: (۱) بی‌ثباتی و تغییرات سریع نظام‌ها و حکومت‌ها، (۲) ناعادلانه بودن و یک‌جانبه‌نگری خود قانون، که صرفاً مورد توافق قدرت حاکمه بوده و با سقوط قدرت حاکم، قانون اساسی نیز از اعتبار ساقط می‌شود. قوانین اساسی در افغانستان گرفتار هر دو عامل بوده‌اند. (دولت‌آبادی، ۱۳۸۲: ۴۳-۴۴).

قانون اساسی فعلی، که هشتمین تجربه‌ی افغانستان در زمینه‌ی

# ساص‌یلح:

تسامان شیخی

قلمارت گذرا

سپاگاز

۳

شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰



کنیم.

**جمع‌بندی**

نگارنده از خلال بررسی‌های فوق، که چه بسا جای تامل، فحص و دقت بیشتری در آن وجود داشته باشد، در نهایت به این نتایج دست یافته است:

۱. با توجه به نقدهایی که بر هر یک از نظام‌های بدیل مطرح شده (صدراتی، ریاستی همراه با رئیس اجراییه، فدرال)، نظام ریاستی علی‌رغم کاستی‌هایی که دارد، بر دیگر بدیل‌ها و جایگزین‌ها برتری دارد. در عین حال، بسیاری از این کاستی‌ها را می‌توان با برخی تغییرات، اصلاح کرد.

۳. حضور سه معاون رئیس‌جمهور در ساختار قدرت، در صورتی که صلاحیت‌های هر یک از معاونان بر اساس قلمرو کاری مشخص شود، می‌تواند بخشی از مطالبات مربوط به مشارکت اقوام مختلف در قدرت را تأمین کند.

۴. قانون انتخابات باید اصلاح شود و نیز برای تقویت نقش احزاب در عرصه‌های سیاسی، تمهیداتی در نظر گرفته شود.

۵. در عین این‌که در قانون اساسی فعلی، ظرفیت‌های خوبی برای تقویت حکومت‌داری محلی وجود دارد، اما به نظر می‌رسد این تمهیدات کافی نیست. والی‌ها باید انتخابی باشند و همچنین صلاحیت‌های آن‌ها باید مشخص شده و افزایش پیدا کند. انتخابات شورای ولسوالی‌ها و شهرداری‌ها باید عملی شود تا توزیع طولی قدرت، در عین حفظ وحدت و یگانگی حاکمیت، به نحو مناسبی صورت پذیرد.

۶. تشکیل محکمی قانون اساسی: یکی از مشکلات اصلی نظام فعلی این است که به دلیل تمرکز قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری، هیچ نهاد یا قوه‌ای، امکان ایستادن در مقابل تخلفات رئیس‌جمهور از قانون اساسی را ندارد. وزرا حتی پس از عدم کسب رای اعتماد، سرپرست باقی می‌مانند، ساختارهای موازی و غیرقانونی توسط رئیس‌جمهور ایجاد می‌شود. عدم برگزاری انتخابات در موعد مقرر، برگزار نشدن انتخابات شورای ولسوالی و شهرداری‌ها و مواردی دیگر از این دست، از جمله‌ی مصادیق نقض قانون اساسی به شمار می‌روند. قانون اساسی فعلی از این جهت دارای اجمال است و دو نهاد در این خصوص مسئول رسیدگی قلمداد شده‌اند:
۱. استرزه‌محکمه و ۲. کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی. تشکیل محکمه‌ای برای رسیدگی به موارد تخلف از قانون اساسی می‌تواند گامی برای جلوگیری از تکرار نقض قانون اساسی باشد.

**منابع:**

- اندیشمند، سعادت‌الله (۱۳۸۲)، *فدرالیسم در افغانستان*، لندن، مرکز تحقیقات و مطالعات دربار‌ه‌ی افغانستان.
- بارفیلد، توماس (۲۰۱۱)، *معمای قومی افغانستان*، مرکززدایی قدرت پیش از خروج ایالات متحده آمریکا.
- بختیاری، صدیقه و ذکی، محمد مهدی (۱۳۹۸)، گروه‌های قومی و توزیع قدرت سیاسی در افغانستان، *تعدیل یا تغییر نظام سیاسی در کشور*، انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، کابل.
- تیمور خانوف (۱۳۷۲) تاریخ ملی هزاره، ترجمه‌ی عزیز طغیان، قم، اسماعیلیان.
- خلیلی، محسن و هاشمی، صدیقه (۱۳۹۵)، *چرایی فقدان فدرالیسم در قانون اساسی ۱۳۸۲* افغانستان، مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، سال اول، شماره سوم.
- دولت‌آبادی، بصیراحمد (۱۳۸۲) ریشه‌های تاریخی قانون اساسی در افغانستان، قم، ایران، مرکز جهانی علوم اسلامی.
- شوبلی، جنیفر مرتز (۲۰۱۶)، *حکومت‌داری محلی در افغانستان*، انستیتوت ایالات متحده.
- فیض‌محمد کاتب (۱۳۷۰)، *سراج التواریخ*، قم، چاپخانه‌ی نمونه، ج ۳.
- مارش، سالت و مدهی، ابهیلاس، (۲۰۱۱)، *حکومت‌داری محلی در افغانستان: با نگاهی از پایین به بالا*، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان.
- مرادی، صاحب‌نظر (۱۳۹۰)، *افغانستان جغرافیای بحران*، کابل، افغانستان، نشر سعید.
- نشاط، زملی، عرفانی، محمد و محمدی عبدالاحد (۱۳۹۶) راه دشوار مردم‌سالاری در افغانستان، کابل، انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان.
- هاشمی (۱۳۸۴)، *قانون اساسی و نظام سیاسی افغانستان* مدرن، کابل، افغانستان، انتشارات فرهنگ.

**فدرالیسم و پیشینه‌ی آن در افغانستان**

چنان‌که گفته شد، قانون اساسی فعلی در مقایسه با نمونه‌های سابق آن، در خصوص حقوق انسانی شهروندان و به‌خصوص در مورد اقوام و مذاهب مختلف موجود در کشور، دست‌آورد‌های نسبتاً خوبی دارد. کافی است به یاد بیاوریم که در ۴ مورد از قوانین اساسی تصویب‌شده در این کشور، شیعیان حتی به اندازه‌ی یهود و نصارا نیز از رسمیت و پذیرش برخوردار نبوده‌اند. علاوه بر این بی‌اعتنایی در قانون اساسی، سیاست کلی در خصوص اقلیت‌های مذهبی بر نوعی یکسان‌سازی مبتنی بوده است. تیمور خانوف به نقل از فیض محمد کاتب، جلوه‌ای از این سیاست مبتنی بر یکسان‌سازی را این‌گونه آشکار می‌کند: «قاضی‌هایی که به هزاره جات فرستاده می‌شدند، تمام امور مذهبی، دینی و معاملات را طبق مذهب حنفی انجام می‌دادند. به زبان دیگر، کوشش به عمل می‌آمد در بین هزاره‌های شیعه‌مذهب، مذهب حنفی تاسیس و انکشاف یابد» (تیمورخانوف، ۱۳۷۲: ۲۱۸).

بر همین سیاق، در سراج می‌توانیم نامه‌ی قاضی محکمه‌ی شرعیه‌ی دایزنگی به امیر عبدالرحمان را بخوانیم که در آن، از تصمیم خود مبنی بر بنیان نهادن مساجدی در مناطق دایزنگی سخن گفته؛ مساجدی که در آن احکام الاهی بر طبق مذهب حنفی اجرا شوند و هزاره‌ها مذهب خویش را که شیعه‌ی اثنی‌عشری است، رها کرده، به مذهب اهل سنت درآیند و سعادت ابدی حاصل کنند. طبق روایت کاتب، امیر با این پیشنهاد قاضی موافقت می‌کند (کاتب، ۱۳۷۰: ۱۰۶۵).

جلوه‌های آشکار چنین تلاشی بعدها در زمان مجاهدین نیز خود را نشان داد. کسانی همچون مولوی یونس خالص، معتقد بودند که احراز هر گونه حق شهروندی تنها زمانی ممکن است که اقلیت‌های مذهبی همچون هزاره‌ها، مذهب خود را رها کرده و پیرو مذهب حنفی شوند: «فقط علمای دین و کسانی که مسلمان واقعی هستند، باید حق رای داشته باشند و دیگران از این حق محرومند. زن حق ندارد رئیس‌جمهور شود، در نتیجه حق رای هم ندارد. به نظر من شیعیان نیز مادام که نظر و عقیده‌ی خود را تغییر ندهند، آنان هم حق رای ندارند». (ماهانم‌ه‌ی البدر، شماره ۱۷، ۱۶۶).

با توجه به وجود چنین رویه‌ای از سوی حاکمیت بوده که جلوه‌هایی از تلاش برای رهایی از سلطه‌ی مرکز و کسب نوعی خودمختاری که در پناه آن، اعتقادات، آداب و رسوم اقوام و طوایف مختلف، ساکن در ولایات، محترم شمرده شود، همواره در جریان تدوین قوانین اساسی، قابل مشاهده است. در اکثر این قوانین، نمونه‌هایی از انعکاس خواست اختیارات بیشتر از جانب گروه‌های قومی و مذهبی را می‌توان دید. مواردی همچون: 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 ولسوالی و بالاخره تشکیل شورای ولایتی در قانون هشتم، از جمله‌ی این موارد است.

در میان چهره‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی افغانستان نیز افراد بسیاری بوده‌اند که برقراری فدرالیسم و اعطای نوعی خودمختاری به ولایات را دنبال می‌کرده‌اند. افرادی نظیر محمد طاهر بدخشی، محمد اکبر نرگس، شهید عبدالعلی مزاری، سلطان‌علی کشتمند، عبدالرشید دوستم، نعمت‌الله شهربانی و عنایت‌الله شهربانی و تشکل‌هایی نظیر حزب کنگره‌ی ملی افغانستان، شورای ملی متحد افغانستان، شورای رستاخیز ملی افغانستان، برخی از شخصیت‌های حقیقی و یا حقوقی طرفدار عملی شدن طرح فدرالیسم در افغانستان بوده‌اند. (مرادی، ۱۳۹۰: ۳۳۱-۳۳۲).

با توجه به وجود چنین گرایش‌ها و مطالباتی در میان جریان‌های سیاسی و اجتماعی افغانستان، قانون اساسی فعلی نیز تلاش کرده تا به گونه‌ای هم نظام ریاستی حفظ شود و هم مطالبات طرفداران خودمختاری محلات به نوعی برآورده شود. بدین منظور، قانون اساسی بر اعطای صلاحیت‌هایی به اداره‌های محلی تأکید کرده و ایجاد شوراهای ولسوالی، قریه و شهرداری را پیش‌بینی نموده و گزینش موارد ذکر شده را از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم تعیین کرده است (ماده ۱۴۱ قانون اساسی). هدف از این کار، تسریع و بهبود در امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز سهم‌گیری هر چه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی عنوان شده است.

**مرکز‌گرایی و بی‌اعتنایی به ولایات و حکومت‌داری محلی**

علی‌رغم وجود برخی ظرفیت‌ها در قانون اساسی فعلی برای تقویت حکومت‌داری محلی، بسیاری معتقدند که قانون اساسی فعلی افغانستان استقلال کافی به مقام‌های محلی نداده است. صلاحیت والی‌ها دچار ابهام است و این مساله بخصوص در بخش‌های مرتبط با بودجه و امور مالی مشکل آفرین بوده است. در نتیجه، نظام ریاستی به‌عنوان مانع اصلی خودمختاری در سطوح محلی، عاملی است که نارضایتی‌ها در ولایات را افزایش داده است. شوراهای ولایتی، صلاحیت اجرایی ندارند، شورای ولسوالی‌ها، هرگز منعقد نشده و شهردارها نیز از سوی مرکز انتخاب می‌شوند. به باور منتقدین این‌که حکم یک ولسوال هم بایستی توسط شخص رئیس‌جمهور امضا شود، نشانی دیگر از مرکز‌گرایی و بی‌اعتنایی به تقویت حکومت‌داری محلی عنوان می‌شود.

این در حالی است که اگر حکومت افغانستان در صدد جلب حمایت مردم و یکپار چگی بیش‌تر است، اصلاح و تقویت حکومت‌داری محلی ضروری است. یک دولت مدرن در افغانستان نیاز به سیستم‌های حکومت‌داری دارد که موثر و پاسخ‌گو باشد. درحالی‌که برای ساختن یک دولت متمرکز قوی، سرمایه‌گذاری بسیار شده است، ولی به حکومت‌داری محلی در سطح ولایتی و شهرستان‌ها توجه برابر نشده است. در نتیجه این بی‌توجهی تقسیم قوا میان قوای مجریه، مقننه و قضاییه در سطح محلی مشخص نیست. از سوی دیگر سیاست حکومت‌داری محلی بسیار پیچیده و مبهم است (مارش و مدهی: ۲۰۱۱).

عدم اصلاحات در سطح حکومت‌داری محلی، نظامی را تداوم بخشیده است که واحدهای محلی هیچ خودمختاری و صلاحیت لازم را ندارند و نمایندگی معنادار از منافع شهروندی در آن وجود ندارد. دولت مرکزی تلاش دارد اقتدار خود را گسترش دهد، بدون آن‌که نقش حکومت‌داری محلی را تأمین کرده باشد (مورتز شوبلی، ۲۰۱۶). چنین رویه‌ای باعث شده که گرایش‌های مرکز‌گریزی در قالب راه‌کارهایی همچون فدرالیسم، مشروعیت بیشتری در میان مردم ولایات دوردست کسب کند. احساس عدم حضور و مشارکت در حکومت از سوی مردم در محلات، به مراتب صدمه‌ی بیشتری به وحدت ملی و اقتدار حکومت در ولایات می‌زند. به بیان دیگر، گرایش‌های تجزیه‌طلبانه نه تنها نتیجه‌ی تقویت حکومت‌داری محلی، افزایش صلاحیت‌های ولایات و مردمی‌تر شدن نهادهای حکومتی در این مناطق نیست، بلکه نتیجه‌ی بی‌اعتنایی حکومت مرکزی به چنین مطالباتی است. به بیان توماس بارفیلد: «تمرکززدایی از قدرت اگر میان حکومت‌داری در سطح ملی و محلی توازن ایجاد کند، نه تنها به تجزیه افغانستان نمی‌انجامد، بلکه قدمی برای جلوگیری از تجزیه و فروپاشی

**یکی از مشکلات اصلی نظام فعلی این است که به دلیل تمرکز قدرت در نهاد ریاست‌جمهوری، هیچ نهاد یا**

**قوه‌ای، امکان ایستادن در مقابل تخلفات رئیس‌جمهور از قانون اساسی را ندارد. وزرا حتی پس از عدم کسب**

**رای اعتماد، سرپرست باقی می‌مانند، ساختارهای موازی و غیرقانونی توسط رئیس‌جمهور ایجاد می‌شود.**

**عدم برگزاری انتخابات در موعد مقرر، برگزار نشدن انتخابات شورای ولسوالی و شهرداری‌ها و مواردی دیگر از**

**این دست، از جمله‌ی مصادیق نقض قانون اساسی به شمار می‌روند. قانون اساسی فعلی از این جهت دارای**

**اجمال است و دو نهاد در این خصوص مسئول رسیدگی قلمداد شده‌اند: ۱. استرزه‌محکمه و ۲. کمیسیون**

**مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی. تشکیل محکمه‌ای برای رسیدگی به موارد تخلف از قانون اساسی**

**می‌تواند گامی برای جلوگیری از تکرار نقض قانون اساسی باشد.**

# شهید مزارى

## و طرح سیستم فدرالی

«**ملیت‌هایی که محروم بوده و تحت فشار**

**بوده‌اند، اگر قانون فدرالی نیاید، هیچ گونه**

**تضمین وجود ندارد که در آینده قتل عام**

**نمی‌شوند؛ در آینده کشته نمی‌شوند؛ و در آینده**

**تحت فشار قرار نمی‌گیرند. تنها اطمینانش**

**این است که سرنوشتش را خودش باید تعیین**

**کند. ما در طول تاریخ افغانستان، سه چهار**

**بار قتل عام عمومی شده‌ایم که در دوران**

**عبدالرحمان شصت‌وپنج درصد مردم ما از بین**

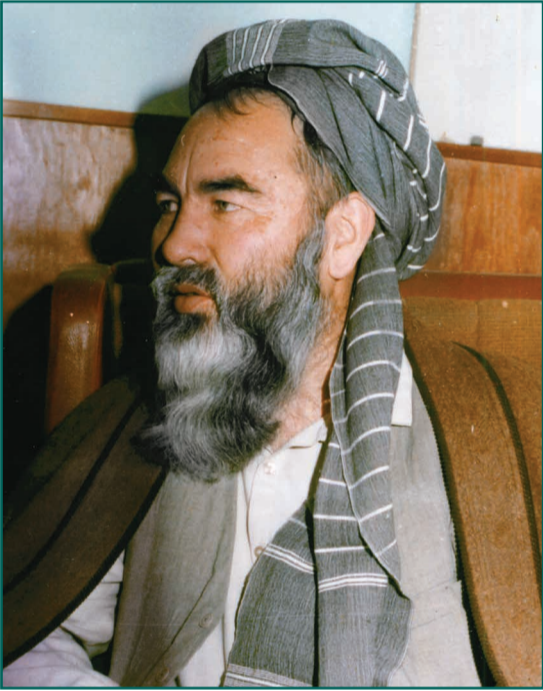
**رفت. این چطور می‌شود که ما این را اطمینان**

**بکنیم که یک حکومت مرکزی به وجود بیاید،**

**ما خلع سلاح شویم و دوباره این مسأله تکرار**

**نشود و کسانی که در دفعه قبل تجویز کرده**

**بودند، امروز هم تجویز نکنند؟»**



حسن رضا خاوری

۱. «تنها راه آرامش در افغانستان و تنها راهی که تجزیه نشود، راهی که ملیت‌ها همبستگی خود را حفظ بکند و تمامیت ارضی افغانستان حفظ شود، ایجاد سیستم فدرالی در افغانستان است.» (احیای هویت: ۷۲)

۲. «حالا با هم تأکید می‌کنم که اصل اساسی و احیای حقوق ملیت‌ها تنها راهش سیستم فدرالی است که باید افغانستان به اساس آن اداره شود.» (همان: ۷۵)

۳. «هر کس برای افغانستان فکر می‌کند، باید قانون فدرالی را قبول

کند؛ باید به مردم حق بدهد که خودش برای سرنوشتش تصمیم بگیرد و

خودش از خود نمایندگی کند.» (همان: ۷۶)

این‌ها سه فراز بسیار اساسی از سخنرانی سردار رشید و رهبر شهید عبدالعلی مزاری در خزان ۱۳۷۱ است که نطین تأکیدات آن تا هنوز به گوش می‌رسد. ایشان «سیستم فدرالی» را از موقف حزب وحدت اسلامی در اوایل حکومت انتقالی آن زمان پیشنهاد داده بود. پس‌زمینه‌ی این پیشنهاد چنین است: حکومت نجیب تازه سقوط کرده و مجاهدین روی کار آمده بودند اما حکومت انتقالی موظف بود که زمینه‌ی تشکیل حکومت مطلوب و مقدمات انتقال مسالمت‌آمیز را آماده سازد. حزب‌ها در منطقه‌های مختلف (هر کدام در چندین ولایت) قدرت داشتند و اقصی نقاط افغانستان توسط آن‌ها اداره می‌شد. لذا ارگ خارج از محدوده‌ی خود چندان قدرتی نداشت. با این حال، چشم‌ها به آینده دوخته شده بود که یک حکومت مطلوب ایجاد شود و آرامی به وطن بازگردد. حزب وحدت اسلامی طرح سیستم فدرالی را به حیث حکومت مطلوب پیشنهاد داد، به این امید که سیاست انسانی یا آینده‌ای بهتر در افغانستان پدید آید اما گوش شنوایی نیافت. لازم به یادآوری است که پیشنهاد این طرح پس از وقوع جنگ‌های کابل (میان مجاهدین) و از سر ناچاری و به حیث راه تنگ گریز از منازعات مجاهدین نبوده است، بلکه یک طرح آرمانی برای تشکیل دولت مطلوب و صد البته در تطابق با واقعیت‌های عینی و اجتماعی افغانستان و نیز در راستای امید به ایجاد آینده‌ای انسانی بوده است. طرح فدرالیسم زمانی ارایه شده که هنوز امید وجود داشته است، امید به تغییر و ایجاد حکومت مطلوب؛ لذا حزب وحدت اسلامی پیشاپیش طرح مطلوب خود را برای آینده‌ی سیاسی افغانستان ارایه می‌کند. آری، طرح فدرالیسم زمانی ارایه شده که هنوز شعله‌ی امید زیر خاکستر جنگ‌ها دفن نشده بود؛ زمانی ارایه شده که هنوز خون قربانیان افشار، افق حکومت‌داری مجاهدین را رنگین و ننگین ساخته بود. اما وقتی جنگ‌ها آغاز و خون‌ها ریخته شد، آن گاه واقعیت عریان قدرت نمایان شد. واقعیت سیاسی باطن منفقور و ثابت خود را آشکار ساخت. واقعیت نه امید و تفاهم بلکه حذف و ناامیدی بود. لذا مسأله عوض شد. دیگر مسأله نه



شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰



امید به ایجاد دولت ایده‌آل بلکه دفاع از موجودیت سیاسی و مقاومت علیه استبداد و انحصار بود. جنگ‌های مجاهدین بر سر حکومت نه تنها علت طرح فدرالیسم نبود بلکه خاموش‌کننده‌ی شعله‌ی آن طرح بود. پس از وقوع جنگ‌ها، شهید مزاری سررشته‌ی داعیه‌ی فدرالیسم را رها می‌کند و آن تأکیدات اولیه در سخنرانی‌های پسین او دیده نمی‌شود.

قصه‌ی دیروز هیچ عوض نشده و هنوز ادامه دارد. جامعه جهانی و امریکا ۲۰ سال برای جنگ با طالبان وقت گذاشتند اما حالا برای صلح یک سال بیشتر وقت نمی‌گذارند و با شتاب می‌کوشند که غیرمسئولانه بگریزند. این چیزی نیست جز نشان‌دادن باطن دولت مدرن (یعنی انسان کامل مدرنیته)، که با زبان صریح و فصیح عمل بیان می‌شود. شهید مزاری سی سال پیش، پرسشی در باب «اطمینان» و تضمین حیات انسانی در افغانستان طرح کرده بود که اکنون با صدق بیشتری جدیت خود را نشان می‌دهد:

«ملیت‌هایی که محروم بوده و تحت فشار بوده‌اند، اگر قانون فدرالی نیاید، هیچ گونه تضمین وجود ندارد که در آینده قتل‌عام نمی‌شوند؛ در آینده کشته نمی‌شوند؛ و در آینده تحت فشار قرار نمی‌گیرند. تنها اطمینانش این است که سرنوشتش را خودش باید تعیین کند. ما در طول تاریخ افغانستان، سه چهار بار قتل‌عام عمومی شده‌ایم که در دوران عبدالرحمان شصت‌وپنج درصد مردم ما از بین رفت. این چطور می‌شود که ما این را اطمینان بکنیم که یک حکومت مرکزی به وجود بیاید، ما خلع سلاح شویم و دوباره این مسأله تکرار نشود و کسانی که در دفعه قبل تجویز کرده بودند، امروز هم تجویز نکنند؟» (احیای هویت: ۷۱-۷۲)

شاهدی واضح‌تر از تجربه‌ی بیست سال اخیر بر صدق بصیرت مزاری وجود ندارد. حکومت مرکزی طی دو دهه اخیر بهترین شاهد صدق ادعای مزاری است. ما خلع سلاح شدیم اما اطمینانی بابت امنیت حاصل نیامد و این سال‌ها مدام به طرز وحشتناک و تحقیرآمیز قتل‌عام می‌شویم. حکومتی با بهترین قانون اساسی در منطقه تشکیل شد و تحت حمایت جامعه‌ی جهانی قرار گرفت؛ اما حق حیات ما تضمین نشد. تازه این

اوضاع در حکومت مرکزی‌ای پیش آمده که افسار آن در دست جامعه جهانی بوده است. وای از آن روزی که توجهات و عنایات جامعه جهانی و چشمان تیزبین بالن دموکراسی در کار نباشد؛ آن‌گاه خدا می‌داند که حکومت مرکزی بی افسار با ما چه خواهد کرد! به‌هرحال، بیست سال است که دموکراسی با بال‌ن مسافرتی خود بر فراز پایتخت ما رحل اقامت افکنده و کم‌کم زمان آن فرارسیده که بال‌ن مسافرتی دموکراسی بساط خود را جمع کرده و پس به آن سوی دنیا کوچ کند. در ارگ کابل، نه تنها سران هزاره‌ها بلکه «دموکراسی» یک مسافر بیش نیست، مسافری که از آن سر دنیا سوار بر بال‌ن آمد و سوار بر بال‌ن خواهد رفت. این مسافر بیگانه اما ما را خلع سلاح کرد و در مقابلش هیچ اطمینان و تضمینی نداد که زندگی جمعی ما در امنیت باشد. هیولاهای دست‌ساز آن‌ها هر روز بیش

از پیش به تسلیحات اهدایی و غارتی آن‌ها تجهیز شده و حیات‌آجمعی ما را تهدید و تحقیر می‌کنند. تروریست‌های بی‌شمار افغان به راحتی و بدون هیچ مجازاتی خون کودکان و محصلین ما را می‌ریزند و بدین‌سان، انسانیت را به‌طور عام و علنی تحقیر می‌کنند، هم حقارت و ذالت خود را برملا می‌کنند و هم ما را تحقیر می‌کنند که بی‌دلیل و به آسانی قتل‌عام می‌شویم و هم جامعه جهانی را که پیش چشمان ابلق آن‌ها ارزش‌های انسانی و جهان‌شمول را دود هوا می‌کنند و نه تنها کاری از دست آن‌ها ساخته نیست بلکه آن‌ها را وادار می‌کنند که یا به اکراه یا به رضا به تروریست‌های هاز پاداش بدهند!

بیست سال می‌گذرد ولی مصایب افغانستان نه تنها کاهش نیافته بل افزایش یافته است. دولت ملی هنوز ساخته نشده است. نه تنها کامل‌ترین بی‌اعتمادی‌ها میان حکومت ناملی و مردم به وجود آمده بلکه ناهمدلی میان مردمان نیز گسترش و عمق خوفناک یافته است. به عبارتی، گرچه افغانستان به لحاظ اداری و روی کاغذبازی‌ها هنوز تجزیه نشده اما به لحاظ روحی و معنوی، جای شکی نیست که افغانستان تجزیه شده است و اقوام از همدیگر دورتر و دورتر شده‌اند. خط سیر ناهمدلی اقوام شاهد بزرگی بر «تجزیه‌ی روحی افغانستان» است. سرزمین فلاکت‌بار افغانستان گرچه از منظر مرزهای سیاسی تجزیه نشده اما معنای آن به لحاظ اخلاقی به‌طور کامل تجزیه شده و فروپاشیده است. تجزیه‌ی معنوی و روحی افغانستان به نقطه‌ی بازگشت‌ناپذیری رسیده یا نزدیک شده است. به همین خاطر، تجزیه عملی افغانستان پس از این امتناعی ندارد و پا به ورطه‌ی «امکان» نهاده است. نقطه‌ای که هر دو سویه‌ی ضرورت و امتناع از میان برخاسته‌اند. اینک شاید کسانی همانند مزاری یافت نشود که برای حفظ تمامیت ارضی افغانستان از جان خود مایه بگذارند. این یعنی این‌که ضرورتی در کار نیست. از آن‌جا که نه ضرورتی هست و نه امتناعی، پس تجزیه با به امکان نهاده است. این نقطه بسیار خطرناک است و برای دوری از آن و مصاب نشدن به آن، گزینه‌های آسان و راه‌های

## ساصصلح: سامان شیخی

تأملات گذرا

### سپهرگز

۳

شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰



متعدد وجود ندارد. یک راه باریک برای دوری از اصابت تجزیه‌ی روحی، روی آوردن به «سیستم فدرالی» است. به یک لحاظ، فدرالیسم آخرین امید برای پیشگیری از تجزیه افغانستان است، و نیز آخرین امید برای وحدت ملی و حفظ تمامیت ارضی افغانستان خواهد بود.

بیش از یک قرن دودین در پی ایجاد حکومت مرکزی و متمرکز همواره به فاجعه‌های فوق فاجعه منجر شده است. افغانستان به لطف حمایت جامعه جهانی دموکراتیک‌ترین حالت ممکن خود را تجربه کرد و بیش از این، ظرفیت و امکانی برای دموکراسی و قانون‌مداری ندارد. بر این اساس، هزاره‌ها در دموکراتیک‌ترین حالت ممکن از امنیت و کرامت برخوردار نبوده‌اند. پس، ابطال سیستم متمرکزگرا جای چون‌وچرا ندارد. بیش از صد سال تجربه تاریخی بر نکبت آن گواهی می‌دهد. این گواهی ملموس و محسوس قابل انکار نیست و جای توجیه ندارد. اکنون «حس مشترک»ی در مشارکت و امنیت میان مردم افغانستان وجود ندارد. امروز اقوام افغانستان بیش از هر زمانی به تجزیه‌ی روحی دچار شده‌اند. در حدوث این تجزیه‌ی روحی اقوام افغانستان اما حکومت مرکزی بیشترین نقش را ایفا کرده است. واضح‌ترین ثمره‌ی تمرکز قدرت و سیاست‌های حکومت متمرکز همین تجزیه‌ی روحی اقوام و دوری معنوی آنان از همدیگر است؛ لذا در فجاجع پیاپی همدلی لازم و کافی دیده نمی‌شود. تجزیه‌ی سیاسی به سادگی کشیدن قلم و یک امضا دفع می‌شود اما رفع تجزیه‌ی روحی و معنوی به این سادگی‌ها نیست.

در دوره‌ی جهاد، هزاره‌ها به سهم خود برای آزادی افغانستان رزمیده و خون داده بودند. مزاری به نمایندگی از آن‌ها امید داشت حکومتی بر مبنای عدالت تشکیل شود که در آن، حق به حق‌دار برسد و برابری و برادری و تفاهم و مشارکت در پیش گرفته شود اما امید و آرزویش در همان ابتدا به خاک و خون کشیده شد و در گورستان حذف دفن شد. یکی از نظام‌هایی که راه حذف و سرک ستیزه‌جویی را می‌بندد و راه تفاهم و صراط همزیستی را می‌گشاید، سیستم فدرالی است که مزاری آن را به حیث «تنها راه‌حل» می‌خواند.

نظام فدرالی مانع تجدید قوا و قدرت‌گیری مجدد استبداد تاریخی و انحصار مقطعی است و نیز اجازه نمی‌دهد که استبداد اکثریت غلبه کند. لذا سیستم فدرالی بیش از هر نظامی به تحقق دموکراسی (حکومت مردمی و قانونی) یاری می‌رساند و با آن قرابت و خویشاوندی دارد؛ البته اگر مردم افغانستان واقعاً خواستار حکومت دموکراتیک و مردمی باشند! نظام متمرکز به خاطر واگذاری و تمرکز تام‌وتمام قدرت در یک تن (رئیس‌جمهور) به استبداد جمهوریت دامن زده و این استبداداً معنا و پیامدی جز حذف مردم از عرصه‌ی تصمیم‌گیری ندارد. لذا استبداد جمهوریت همانا مرز تفاوت جمهوریت و امارت را باطل و محو می‌کند. به همین خاطر، قطار نظام جمهوری اگر به خط فدرال تغییر مسیر ندهد یا وضعیت کنونی خود را به شکل دیگری اصلاح نکند، از استبداد زحایی ندارد و در این صورت، به کاپی‌امارت بدل خواهد شد.

به سخنی دیگر، مسأله‌ی اصلی سیاست همانا تنظیم رابطه‌ی وحدت و کثرت است؛ این‌که مناسبات حاکم (حکومت) و مردم چگونه باید تنظیم شود. برترین اصل تنظیم‌کننده همانا اصل عدالت است. عدالت اقتضا می‌کند که نه حکومت حذف شود و نه مردم. هیچ یک به خاطر دیگری قابل حذف نیست. سلطنت یا امارت، مردم را به نفع حاکم / حکومت از عرصه‌ی تصمیم‌گیری حذف می‌کند. از سوی دیگر اگر حکومتی هم نباشد، آنارشیشم و آشوب غالب می‌آید که به نفع هیچ کس نیست. دشواری مسأله همین جا است که چگونه می‌توان حاکم و مردم را توأمان و با هم در «مقام تصمیم‌گیری» حفظ کرد و هیچ یک به نفع دیگری از مقام تصمیم‌گیری حذف نشود؟ ساختارهایی که بر مبنای حذف یک طرف پدید آید، نقض صریح واقعیت‌های عینی و اجتماعی است. ساختارها با طرد واقعیت اما دوام نمی‌آورند و سامان نمی‌پذیرند. پس، اصل عدالت اقتضا می‌کند که ساختارهای سیاسی در تطابق با واقعیت‌های اجتماعی ساخته شوند. تکثر قومی و فراتر از آن، تکثر بشری یک واقعیت صریح و انکارناپذیر است. ساختار سیاسی‌ای که مناسبات عادلانه میان این کثرت‌ها برقرار نکند، محکوم به شکست و زوال است. بنابراین، مسأله‌ی سیاسی افغانستان طرح ساختاری است که وحدت (ملی) در کثرت (قومی) یا کثرت در وحدت را به نحو عادلانه تنظیم و برقرار سازد. سیستمی که می‌تواند این وحدت در کثرت و کثرت در وحدت را به نحو بهتر و برتر تأمین کند، همانا «فدرالیسم» است. فدرالیسم (federalism) از واژه‌ی لاتینی «foedus» به معنای پیمان و قرارداد گرفته شده اما در اصطلاح به آن نوع ساختار حقوقی و سیاسی‌ای گفته می‌شود که قدرت را میان دولت مرکزی (فدرال) و دولت محلی (ایالتی) تقسیم می‌کند. دولت‌های فدرال یا از اتحاد واحدهای متکثر و خودمختار تشکیل شده‌اند، مانند ایالت‌های متحد امریکا؛ یا این‌که از دولت موجود و متحد پدید آمده‌اند، مانند آلمان. مدل امریکا قسمی وحدت در کثرت را نمایندگی می‌کند اما مدل آلمان قسمی کثرت در وحدت را بازنمایی می‌کند. بنابراین، سیستم فدرالی در کلیت ساختاری خود یگانه مدلی است که رابطه‌ی وحدت و کثرت را به نحو ساختاری و عادلانه تنظیم می‌کند و با حفظ ساختاری هر دو بُعد به ظاهر متضاد اما اجازه نمی‌دهد که یکی در دیگری حذف و ادغام شود. بیست سال زمان کمی نیست اما نظام فعلی افغانستان کارنامه‌ی قابل قبولی ارایه نداده است. طرخی که از چوکات چهارپاره شده بود و مناطق مختلف افغانستان توسط حزب‌های مختلف اداره می‌شد و نیست بلکه چگونگی، ماهیت و حدودحدود آن محل بحث است.

شهید مزاری در برهه‌ای از حیات سیاسی اش طرح حکومت فدرالی را پیشنهاد داد؛ حتی برخی را وظیفه داد که قانون اساسی «جمهوری فدرال» را بنویسند. صرف‌نظر از چندوچون و جزئیات آن طرح اما پیشنهاد مزاری نکات واضحی را تداعی می‌کند. نخست این‌که باید مطابق با واقعیت اندیشید. هر جا که واقعیت سیاسی تغییر کند، طرح‌ها هم باید تغییر کند. آن‌چه در این تغییرات ثابت است، مردم و منافع عمومی است. ساختارهای سیاسی هم اولاً و بالذات باید مطابق با واقعیت‌های اجتماعی و عینی افغانستان یعنی مطابق با منافع مردمان افغانستان طراحی و تطبیق شوند. طرخی که از چوکات منافع مردمی بیرون باشد، هیچ اعتبار ندارد. به عبارتی، ارزش طرح‌ها از منافع مردم سرچشمه می‌گیرد. مزاری همواره مردم را رکن بنیادین می‌دانست و تحولات سیاسی را در نسبت با منافع مردم تحلیل می‌کرد و در قبال آن‌ها موضع می‌گرفت. بنابراین، واقعیت‌اندیشی، مردم‌اندیشی و تحول‌اندیشی جزو مهم‌ترین خصایص طرح‌ها و نظرات سیاسی شهید مزاری است. این ویژگی‌ها در پیشنهاد فدرالیسم نیز قابل مشاهده است. مهم‌ترین استدلال او برای این پیشنهاد بر «مردم» استوار است: «مردم سرنوشت خود را تعیین کنند.» حکومت قدرتمندترین سامانه‌ای است که بر سرنوشت مردم اثر می‌گذارد. بنابراین، قدرتی که با سرنوشت مردم بازی می‌کند و در تعیین آینده‌ی مردم نقش عظیم دارد، نباید از اختیار مردم خارج باشد. خود مردم باید تعیین‌کننده باشند. علاوه بر این‌ها در آن زمان، افغانستان چهارپاره شده بود و مناطق مختلف افغانستان توسط حزب‌های مختلف اداره می‌شد و عملاً قسمی تجزیه اتفاق افتاده بود. مزاری با طرح سیستم فدرالی قصد داشت که تجزیه به واقعیت رسمی بدل نشود.

مسأله در آن زمان از دید مزاری، نه چهارپاره شدن افغانستان بلکه تشکیل یا عدم تشکیل یک حکومت مرکزی برای این حکومت‌های چهارگانه بود. مزاری در پی وحدت بخشیدن به این کثرت‌ها بود. یگانه راه‌حلی که به‌طور مسالمت‌آمیز به اتحاد می‌انجامید، سیستم فدرالی بود: «اگر توافق کردیم که [حکومت مرکزی / دولت فدرال] تشکیل بدهیم، تمامیت ارضی افغانستان حفظ می‌شود؛ استقلالش حفظ می‌شود. اگر این را قبول نکردیم، عملاً تجزیه است.... و این به نفع افغانستان نیست.» (احیای هویت: ۷۶) در دید مزاری، هر کس که حب وطن دارد، باید قانون فدرالی را قبول کند و «باید به مردم حق بدهد که خودش برای سرنوشتش تصمیم بگیرد و خودش از خود نمایندگی کند.» (همان: ۷۶) چون واقعیت عینی به همین شکل درآمده بود. وضعیت افغانستان در آن زمان شبیه مدل امریکا بود که کثرت‌ها واقعیت یافته بود اما وحدت آن‌ها غایب بود. مزاری سیستم فدرالی را به‌عنوان تنها راه برای اتحاد کثرت‌ها می‌دید. اما زمان و سیاق طرح فدرالیسم در اکنون با آن زمان مقداری تفاوت دارد. طرح فدرالیسم در وضعیت کنونی شبیه مدل آلمانی است که کثرتی در دل وحدت به رسمیت شناخته و مدیریت شود.

در کل، فدرالیسم به‌رغم مطلوبیت نظری آن اما شکست آن در افغانستان مانند شکست نظام‌های دیگر امری کاملاً محتمل است. فقط کافی است که حکومت مرکزی، اختیارات لازم را به ایالت‌ها ندهد؛ آن‌گاه سقوط فدرال به وقوع می‌پیوندد.

همان‌سان که حکومت مرکزی و نظام ریاستی پاسخگوی منافع عموم مردم نیست، همین وضع ناگوار در یک سامان فدرالی نیز برقرار خواهد شد، گرچه با شدت کمتر. چون حکومت فدرالی نیز عاری از حکومت مرکزی نیست. حکومت مرکزی در مدل فدرال می‌تواند از مشارکت ایالت‌ها در اردوی ملی و مانند آن ممانعت به عمل آورد یا به شکل‌های مختلف به تبعیض و تشدید آن دامن بزند. اگر روح استبدادگری اصلاح نشود، مصایب پایدار افغانستان حل نخواهد شد. از سوی دیگر، اگر حکومت مرکزی به همین نحو برقرار باشد، آن‌گاه سیاست‌های تبعیض‌گرایانه‌ی آن لاجرم به تجزیه‌ی افغانستان می‌انجامد، که در این صورت، تغییر ساختار ضروری و حیاتی خواهد بود و سیستم فدرالی یک طرح بی‌بیل برای نجات خواهد بود. اما اگر حکومت مرکزی حفظ کند. در صورت عدم فدرالی برقرار شود، باز هم تبعیض و ستمگری باقی خواهد بود. در این صورت، شکست فدرالیسم نتیجه‌ای جز هموارکردن راه تجزیه در پی نخواهد داشت. بدین لحاظ، مخالفان فدرالیسم بیش از آن‌که از خود فدرالیسم (تقسیم دولت در دو سطح فدرال و محلی و نیز رسمیت مرزهای محلی / ایالتی) بترسند اما از عواقب شکست فدرالیسم می‌ترسند. فدرالیسم رسماً مرزها را طبق جغرافیای محلی تقسیم می‌کند. لذا وقتی حکومت فدرالی شکست بخورد، این مناطق مرزبندی‌شده خودبه‌خود به‌کشور مستقل تجزیه می‌شوند. به همین خاطر، فدرالیسم در افغانستان معادل تجزیه تلقی می‌شود، درحالی‌که فدرالیسم آخرین امید برای حفظ وحدت ملی و تمامیت ارضی است. نظام سیاسی افغانستان چه فدرال شود چه نشود، سیاست‌های معیوب مرکز نمی‌تواند تا ابد تمامیت ارضی افغانستان را حفظ کند. در صورت عدم فدرالی، روزی فراخواهد رسید که ستم‌های ملی نتیجه نخواهد داد و سقوط مرکز و تمرکزگرایی گریزناپذیر خواهد شد. در اخیر باید گفت و پذیرفت که افغانستان راه حل جادویی ندارد. هر راهی که پیش نهاده شود، تا حد زیادی با شکست محتوم و پیشینی روبه‌رو است. این‌که راز از این شکست‌های حتمی و پیشینی چیست، بحث و مجال دیگر می‌طلبد.

منبع:

احیای هویت: مجموعه سخنرانی‌های رهبر شهید بابه مزاری، به کوشش محمدجاوید جاوید، کابل، امیری.

# افغانستان و ضرورت بازاندیشی در تجربه دموکراسی

**پوهندوی محمد رضا ابراهیم**

استاد جامعه‌شناسی دانشگاه بامیان

بدون تردید که دو دهه تقلای دموکراسی‌سازی در افغانستان با فرازوفرودهایی در سطح تجربه دموکراسی نوپا و نیز مناقشاتی در سطوح فکری همراه بوده است. فرایندهای مردم‌سالارانه و تجربیات حاصل از آن، گفتمان‌های زیادی را میان اندیشه‌ورزان، سیاست‌گران، برنامه‌ریزان و نیز توده مردم ایجاد کرده است. در عین حال، اعمال مبانی و اصول دموکراسی تحت تأثیر الگوهای لیبرال دموکراسی غربی نیز مقاومت‌ها و حتی بن‌بست‌های فراوانی را در عرصه‌های تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در خود به تجربه نشسته است.

البته افغانستان به‌عنوان کشوری که تا کنون هیچ‌گاهی الگوی لیبرال دموکراسی را تجربه نکرده بود و شالوده‌های نظام و

حکومت‌داری، سیاست و اجتماع بر مبنای رویکردهای سنتی بنیان گذاشته شده بود، مگر با استفاده از این پیش‌آمد توانست تا به‌صورت کلی در مسیر نوسازی و مدرنیزم ساختارهای سیاسی و حکومت‌داری گام بردارد. اما در عین حال، فرایند نوسازی جامعه افغانی بیشتر محدود و منحصر به قواعد ابتدایی فرایندهای دموکراتیک در عرصه حکومت‌داری شد و توانست تا در عرصه ارزش‌ها و تجربیات زیسته‌ی مردم در امر دموکراسی‌سازی مدد رساند.

توقع افغان‌ها از دموکراسی تازه به دوران رسیده این بود که این نظام بتواند باعث فراهم‌سازی ثبات و تضمین و تحکیم حقوق بشر در افغانستان گردد. تحولات اخیر پس از سال ۲۰۰۱ و به‌خصوص بعد از روی کار آمدن اولین حکومت انتخابی در سال ۲۰۰۴، تغییرات بزرگی را در عرصه وضعیت زندگی مردم، زیرساختهای کشوری و حقوق سیاسی مردم فراهم آورد. این پیشرفت‌ها غیرقابل اغماض بوده، مگر تا نهادینه‌سازی فرهنگ دموکراتیک در کشور هنوز هم راه درازی در پیش است. بدین سبب، فرایند دموکراسی آن‌چنان که توقع می‌رفت، به سرعت و همه‌جانبه پیش نرفته است.

از جانب دیگر، فرایند دموکراسی‌سازی در افغانستان توقعات زیادی را در عرصه تحولات و توسعه اقتصادی جامعه افغانی با خود به همراه آورد که عدم موفقیت آن بدبینی‌ها، دل‌زدگی‌ها و ناامیدی‌های بیشتری را میان مردم آفرید. نهادهای دموکراتیک نیز آن‌چنان که توقع می‌رفت، نتوانستند که به امیدها و آرزوهای مردم جامه عمل پوشانیده و از خواسته‌ها، آراء و افکار مردم به خوبی نمایندگی کند.

با عنایت به مقدمه‌ای که گفته شد، ناگامی‌ها و یا ناقصی‌های دموکراسی در افغانستان را می‌توان ناشی از دو دسته عوامل دانست. دسته‌ی اول که مربوط به ماهیت دموکراسی به‌عنوان یک نظام می‌شود که از طرف تعداد کثیری از منتقدان مورد مناقشه قرار گرفته است. این مجموعه از عوامل بیشتر بر اصل و ماهیت دموکراسی متمرکز بوده و گنجایش دموکراسی در پذیرش تکثر را مورد کنکاش و پرسش قرار می‌دهد. دسته‌ی دوم مربوط به عوامل مرتبط به بستر دموکراسی است که در آن ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های اجتماعی-فرهنگی جامعه مورد نظر در پذیرش و آمیزش با ارزش‌ها، اصول و قواعد رفتاری دموکراسی را می‌توان به سنجش گرفت.

**ماهیت قابل نقد دموکراسی**

دیر زمانی است که ماهیت دموکراسی به‌خصوص الگوی لیبرال دموکراسی غربی توجه منتقدین و صاحب نظران را به خود معطوف داشته است. با این حال، لیبرال دموکراسی دیگر آنچه که فرانسی فوکویاما آن را پایان تاریخ یا آخرین مدل از نظام حکومت‌داری می‌خواند، اعتبار خود را از دست داده و پاسخگوی شرایط غامض عصر ما نیست. البته این تنها افغانستان نیست که تجربه دموکراسی‌سازی کژدار و مریض را از خود به نمایش گذاشته است بلکه چنان‌چه مشاهده می‌شود و از نظریات دانشمندان پیدا است، پارادایم جهانی‌سازی دموکراسی نئولیبرال آمریکایی و دموکراسی اکثریت اروپایی در نقاط مختلف جهان نتوانسته است تا موجدبات مردم‌سالاری واقعی را فراهم سازد. آنچه از لحاظ تئوریک پیدا است، از دیر زمانی اندیشمندان ندای دموکراسی بدون دِموس (Demos) و یا مردم‌سالاری فاقد مردم را در نقد دموکراسی‌های غربی و لیبرال سر داده‌اند. متفکرین بر این باور اند که این قبیل الگوهای دموکراسی، حاکمیت واقعی مردم را زیر پرسش برده، تکثر و تنوع را دیگر برنی‌تابد و در نهایت تبدیل به دموکراسی نخبگان برخوردار از قدرت سیاسی شده و الیگارش‌ی‌های جدید را رقم زده است.

چنانچه اندیشمندی به نام کروچ با طرح ایده پسا-دموکراسی یا پست-دموکراسی بحران‌های جاری دموکراسی را در برخی از کشورهای غربی مورد پرسش قرار داده و توجه را به برخی از انواع دموکراسی به‌خصوص دموکراسی لیبرال معطوف می‌دارد. به نظر کروچ، گرچه جوامع غربی نمودار و نمای دموکراسی را حفظ کرده‌اند اما این جوامع به‌صورت فراینده‌ای دوباره در کنترل نخبگان برخوردار از اقتدار سیاسی قرار می‌گیرند. از همین رو، او شرح می‌دهد که طرح ایده پسا-دموکراسی به ما کمک می‌کند تا وضعیت دل‌زدگی، ناامیدی و سر‌خوردگی پس از یک دوره‌ی دموکراتیک را توصیف کنیم. زمانی که منافع اقلیت صاحب اقتدار بیشتر از توده بزرگ مردم در ساختن سیستم سیاسی مد نظر قرار می‌گیرد؛ جایی که نخبگان سیاسی آموخته‌اند تا تقاضاهای عمده را مدیریت و دست‌کاری کنند؛ جایی که مردم مجبور اند تا به یک کمپاین یا بالا به پایین انتخاباتی رأی دهند.

به باور اندیشمندان منتقد لیبرال دموکراسی، در فرایندهای دموکراسی غربی نشانه‌هایی از دموکراسی نخبه‌گرایانه نیز مشهود است که در آن تعدادی از سیاست‌گران یا کشورها به‌عنوان نخبگان دیدگاه‌های‌شان را بالای دیگران تحمیل می‌کنند. از این‌رو، دموکراسی در مسیر مشارکت حداقل اجتماعی و سیاسی به پیش می‌رود و نتوانسته است تا مشارکت فعال، پایدار و همه‌جانبه‌ی مردم را فراهم سازد. از این رو است که مایکل اگوستین اعتقاد دارد که پست-دموکراسی می‌تواند به‌صورت بی‌طرفانه به‌عنوان یک فرصت سیاسی برای ایجاد دموکراسی واقعی و اصیل یا به‌عنوان یک فرصت برای رفتن به فراسوی دموکراسی باشد که یک نظام جدید حکومت‌داری جامعه بشری را فراهم آورد.

همچنین دانیل کانورسی به بحران‌های ایجاد شده به‌واسطه دموکراسی به‌عنوان (demo-skepticism) بدبینی مردم اشاره داشته که به مفهوم واقعیتی است که ما احساس می‌کنیم دیگر در جوامع دموکراتیک زندگی نمی‌کنیم. دانیل راجع به دموکراسی عمیق که مفهوم آن به‌واسطه آرنولد میندیل (Arnold Mindell) پایه‌ریزی شد، در برابر دموکراسی اکثریت استدلال می‌کند. درحالی‌که دموکراسی عمیق چندفرهنگی و حقوق اقلیت‌ها را پاس داشته و تنوع اتنیکی و فرهنگی را پایدار می‌سازد اما دموکراسی اکثریت به‌عنوان یک شکل همگونی از دموکراسی، تنوع و حقوق اقلیت‌ها را تضعیف می‌کند. کانورسی دموکراسی اکثریت را به‌عنوان یک مانع بر سر راه دیدگاه متکثر و تسهیل‌کننده‌ی اقتدار

## ساصصلح: سامان‌شیکلی

شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰

پوپولیسم می‌داند که تهدیدی برای اقلیت‌های اتنیکی، فرهنگی و طبقاتی می‌باشد. او همچنان باور دارد که دموکراسی اکثریت برآمده از مدل‌های اروپایی همراه با دموکراسی نئولیبرال برآمده از جهانی‌شدن آمریکایی مخالف تنوع فرهنگی بوده و می‌گوید که این دو مدل ظرفیت ایجاد اشکال وسیعی از همگون‌سازی را در خود دارد.

با عنایت به تجربیات ناکام دموکراسی در سطح جهان، میلیون‌ها انسان در کشورهای غیرغربی تقاضای دموکراسی بومی یا دموکراسی از پایین به بالای خویش را دارند. این کشورها احساس می‌کنند که نگاه لیبرال به جهان نمی‌تواند پاسخگوی تنوع قومی، ارزشی و بومی جوامع ما باشد. به‌عنوان مثال مهاتیر محمد نخست‌وزیر اسبق مالیزیا ایده دموکراسی مالیزیایی را مطرح ساخت که مبتنی بر فرهنگ اسلامی مالیزیایی بود و شامل فنودالیزم، اسلام و سنت‌های مالایی می‌شد. او دیدگاه لیبرال دموکراسی غربی را رد کرده و اعتقاد داشت که این مدل از دموکراسی، فرهنگ مالایی و اعتقادات دینی مردم را فاسد می‌سازد. مهاتیر محمد در ۱۹۹۵ تأکید کرد که دموکراسی مالیزیایی، لیبرال دموکراسی نبوده و ملزم به قبول هر گونه روایت جدید آن نیست. او دریافت که هر ملتی نباید دموکراسی را مطابق خوانش غربی آن پیاده کند و می‌گفت که غربی‌ها نمی‌توانند که تنوع را درک کنند. او در نهایت ادعا کرد که دموکراسی لیبرال غربی مستلزم پی‌روی نبوده و تقدیر و اقبال هر ملتی باید به‌واسطه ارزش‌های خودش تعیین شود.

در نهایت و در چنین جهان متکثر دموکراسی باید دربردارنده‌ی ارزش‌های هر ملت بوده و هر ملتی باید شکل دموکراسی خویش را تعیین کند. چنان‌چه برخی از اندیشمندان می‌گویند که برخی از کشورها ممکن لیبرال دموکراسی را انتخاب کنند، ولی اگر آن‌ها شکل دیگری از دموکراسی را انتخاب کنند باز هم نیازمند احترام و تشویق اند. به نظر فلیپس، یکی از نقدهای وارده بر جهانی‌سازی عبارت از این است که در کنار تمامی تفاوت‌های جنسیتی، اتنیکی، دینی یا نژادی در جستجوی هسته مشترک برمی‌آید و در صدد یافتن راه‌های همگون‌سازی است.

**بستر نامساعد افغانستان برای رشد دموکراسی**

برعلاوه این‌که امروزه دموکراسی از نظر ماهیتی باب نقدهای بسیاری را کشوده است، اما بستر و زمینه افغانستان نیز برای پرورش و رشد دموکراسی به صورت همه‌جانبه مساعد نبوده است. گذشته‌ی اصلاحات و پایه‌گذاری دولت‌های مدرن و مردمی در افغانستان به دوران شاه امان الله خان برمی‌گردد. با نگاهی گذرا درمی‌یابیم که اصلاحات امانی تحت تأثیر الگوهای غربی همواره با بستری فکری، ارزشی و سنتی جامعه افغانی در تعارض بوده است. همچنان تلاش‌های محمدظاهرشاه، داوود خان و احزاب خلق و پرچم نیز بیشترین تضادها را با بسترهای فرهنگی جامعه افغانی در خود دیده است. به بیان دیگر، سابقه‌ی یک‌صد ساله تلاش مدرن‌سازی دولت در افغانستان از اقبال مناسب برخوردار نبوده و همواره در تعارض با ارزش‌های بومی و سنتی جامعه افغانی قرار داشته است.

اما چنان‌چه تذکر به عمل آمد، در دوران پسااطلبانی و تحت تأثیر حضور جامعه جهانی در این کشور، گفتمان دموکراسی و تلاش‌های دموکراسی‌سازی در افغانستان یک بار دیگر جان تازه گرفت و تلاش‌های همه‌جانبه‌ای به میان آمد. این گفتمان باب مباحث زیادی را پیرامون مزایا و نواقص دموکراسی و به‌خصوص منافع دموکراسی برای افغانستان باز کرد. همکاران بین‌المللی و جامعه جهانی تلاش ورزیدند تا نهادها و ساختارهای دموکراتیک را در این کشور ایجاد کنند. از این سبب، نظام ریاست‌جمهوری، پارلمان و شوراهای ولایتی ملمح نظر همکاران جامعه جهانی فرار گرفت. تلاش‌های زیادی به خرج داده شد تا روی ساختارهای دموکراتیک دیگر و ایجاد قوانین مرتبط به آن تمرکز صورت گیرد. یا به بیان دیگر، فرایندهای دموکراسی‌سازی بیشتر از ارزش‌ها و تجربیات و تمرین دموکراسی مورد توجه قرار گرفت.

اگر دموکراسی را مجموعه‌ای از ارزش‌هایی بدانیم که باید گرمای داشته شود، یا سلسله‌ای از فرایندهایی در نظر بگیریم که باید به قواعد بازی آن احترام گذاشته شود و بسته‌ای از تجربیات و تمرین‌هایی بدانیم که باید زیسته شوند، آن‌گاه به صورت کلی به این نتیجه می‌رسیم که دموکراسی در مقام ارزش و تمرین در افغانستان با چالش‌های فراوانی روبرو بوده است و فقط پیشرفت‌های اندکی در عرصه فرایندهای دموکراتیک به میان آمده است.

**تعارضات ارزشی**

طوری که تذکر رفت، دموکراسی به‌عنوان مجموعه‌ای از ارزش‌هایی که برای عامه مردم قابل فهم باشد، تا کنون جایگاه خویش را در جامعه افغانی باز نکرده است. طی دو دهه تلاش دموکراسی آنچه از نظرها مکنون ماند، مسئله فهم و برداشت و دیدگاه عامه مردم افغانسان نسبت به پدیده دموکراسی بود. اصول و قواعد و پایه‌های اصلی دموکراسی که هیچ‌گاهی در افغانستان همانند کشورهای پیشرفته غربی تجربه نشده بود، از همان اول از اقبال اجتماعی چندانی برخوردار نبود. شاید نقل قول از گفته‌های ساموئیل هانتینگتون در خصوص عدم همزیستی اسلام و دموکراسی در اینجا تا حدودی صادق افتد؛ مگر به نظر می‌رسد که تعارض جامعه افغانی با دموکراسی بیشتر ناشی از سنت‌های دیرینه‌ی زندگی اعتقادی و اجتماعی بوده باشد. روی هم رفته، مردم افغانستان به‌خصوص در روستاها و مناطق دوردست خود را با شرایط دموکراسی همخوان نیافتند. ارزش‌ها و باورهای تجربه‌شده در تاریخ و گذشته مردم افغانستان با ارزش‌های واردآمده‌ی جهانی تحت تأثیر الگوهای غربی همپوشانی بدون تعارض پیدا نتوانسته و اسباب دوگانگی و پندارهای متفاوت از دموکراسی را مهیا ساخت. ارزش‌های دموکراتیک که بیشتر مبتنی بر الگوهای بیرون‌زا توسعه می‌یافت؛ از عوامل درون‌زای دموکراسی‌سازی غافل مانده و در این فرایند حضور توده‌ی مردم غایب ماند.

الگوی لیبرال دموکراسی غربی به شمول ارزش‌هایی مانند مشروعیت زمینی و مردمی، فردگرایی و فردمحوری، آزادی اعتقادات دینی، آزادی زنان و به‌خصوص به لحاظ اعمال سکولاریزاسیون نمی‌توانستند که به راحتی در ساختار جامعه محافظه‌کار، سنتی و بسته افغانستان جا گرفته و زمینه‌های عملی خویش را در یابند. اگرچه کارگزاران عرصه‌ی دموکراسی‌سازی در افغانستان با توجه به تجربیات ناموفق اتحاد جماهیر شوروی در افغانستان تلاش کردند تا جوانب احتیاط را در نظر گرفته و به آهستگی تغییرات را اعمال کنند؛ مگر با آن‌هم در بسیاری از مسایل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی ما شاهد تضادم و تضاد ارزش‌های سنتی-تاریخی جامعه افغانستان با ارزش‌های تازه وارد مدرن و دموکراتیک بوده‌ایم. از جانب دیگر، در گفتمان دموکراسی در افغانستان پسااطلبان، همواره شکاف‌های بزرگی میان نخبگان سیاسی-فکری و توده مردم موجود بوده

است. منابع تغذیه فکر دموکراتیک برای نخبگان سیاسی و روشنفکری همانا الگوها و ساختارهای دموکراتیک کشورهای غربی بوده است و با آن الگوها بیشتر همگرایی نشان داده‌اند؛ درحالی‌که فکر اجتماعی توده‌های روستایی بیشتر متأثر از باورهای سنتی-تاریخی و اعتقادات دینی‌شان بوده و توده مردم به داشته‌های گذشته‌ی خود بیشتر پناه برده‌اند و ساختارهای نوین و الزامات آن را برتنابیده و در خود هضم کرده نتوانسته‌اند. در نهایت، این دوگانگی برداشت نخبگان و توده‌ها از ارزش‌ها، قواعد و ساختارهای دموکراتیک باعث هر چه گسترده‌تر شدن شکاف‌های عمیق در جامعه شده و روند دموکراسی‌سازی را در افغانستان به چالش کشانیده است. دوگانگی نخبگان و توده مردم با رویکردهای سنت‌گرایی و تجدیدگرایی، خود آسیبی برای انحراف مسیر دموکراسی در افغانستان شده است و زمینه‌های الیگارش‌ی را فراهم ساخته است.

**فرایندهای ناقص دموکراتیک**

گرچه به نظر می‌رسد که افغانستان طی دو دهه اخیر، بیش‌ترین پیشرفت‌های دموکراتیک را حول فرایندهای دموکراتیک تجربه کرده باشد، اما با آن هم نواقص عدسیه‌ای را می‌توان در این فرایندها مشاهده کرد. نهادهای دموکراتیک در برآورده‌سازی توقعات و انتظارات مردم در دو دهه اخیر ضعیف و ناقص عمل کرده‌اند.

مشاهده می‌گردد آن‌چه که به‌عنوان پارادایم‌ها و مباحث مسلط دموکراسی در دنیای مدرن خوانده می‌شود، با برداشت‌های بومی از دموکراسی در افغانستان چندان همنوایی نداشته و مسیرهای مختلفی را می‌پیمایند. از همین رو است که تعارضاتی میان جلوه‌های دموکراسی با ارزش‌های بومی را همواره شاهد بوده‌ایم. این مسئله در نهایت کار باعث گردیده است تا نظام‌های برآمده از سازکارهای دموکراتیک در افغانستان نتوانند اعمال‌کننده دموکراسی واقعی در این کشور باشد. دیده شده است که نظام‌های برخاسته از فرایندهای دموکراتیک نتوانسته است که از آرای اقشار مختلف مردم به خوبی نمایندگی کنند.

محدود شدن دموکراسی افغانی در انتخابات‌های متأثر از عوامل متعدد بیرونی تنها زمینه مشارکت وقفه‌ای و بعد از هر پنج سال یک‌بار را برای مردم به صورت ناقص فراهم ساخته است و هیچ‌گاهی نتوانسته است که زمینه مشارکت فعال و دوامدار مردم را در اقتدار و اداره سیاسی کشور فراهم سازد. این دموکراسی مقطعی به نوبه خود کارگزاران سیاست را در این کشور بیشتر به طرف پوپولیسم و عوام‌زدگی کشانیده است. این امور سبب آن گردیده است تا ما بیشتر شاهد نمایندگان کاذب و حاکمیت‌شان بر سرنوشت سیاسی مردم باشیم تا نمایندگان واقعی که از خواست‌های دموکراتیک مردم پاسداری کنند. به سخن دیگر، ارزش‌های جهانی دموکراسی در زمینه افغانستان بیشتر دچار عوام‌زدگی شده است و نوعی دموکراسی عوام‌زده را به ارمغان آورده است. ضعف در ساختارهای انتخابات و عملکرد ضعیف نهادهای انتخابی مانند پارلمان و شوراهای ولایتی به بدبینی مردم نسبت به خروجی‌های دموکراسی بیشتر دامن زده است. در نهایت، قواعد بازی‌های دموکراتیک به صورت باید و شاید آن رعایت نشده است که خود زمینه ضعف و شکست دموکراسی را بیشتر فراهم آورده است.

**تمرین و تجربه ناکام دموکراسی**

دموکراسی صرفاً پذیرش ارزش‌ها و بازی با قواعد نیست بلکه نیاز است تا برای ثبات و قوام دموکراسی قواعد آن را در تمامی شئون زندگی تمرین کرد و زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فکری آن را نیز فراهم ساخت. امروزه اگر مردم با قواعد بازی‌های دموکراتیک زندگی نکنند و باورمندی به نتایج عملکردهای دموکراتیک‌شان نداشته باشند، آن‌گاه نمی‌شود که دموکراسی را سروسامان بخشید. به قول دانیل بالت، زوال دموکراسی‌های امروزی از صندوق‌های رأی شروع می‌شود، نه به واسطه تانک‌ها در جاده‌ها. مادامی که حضور مردم و سهم‌گیری در فرایندهای دموکراتیک را جزئی از رسالت‌های شهروندی و بشری خویش نپذیرند و یا زمینه‌های سهم‌گیری فعالانه در این فرایندها برای‌شان مساعد نباشد، در واقع ما با زوال دموکراسی مواجه می‌باشیم و زمینه‌های رشد دموکراسی تضعیف می‌شود.

در کنار دیگر چالش‌هایی که در مسیر دموکراسی افغانی قد برافراشته‌اند، موضوعاتی مانند عدم توسعه اقتصادی، فقر شدید و عدم دسترسی به امکانات و تسهیلات و نیز جنگ‌ها و ناامنی‌ها نیز به نوبه خود به ناراضیتهای مردم و دل‌زدگی‌های مردم از امور دموکراتیک دامن زده است. حکومت‌داری ضعیف و عدم موفقیت برنامه‌های اصلاحات اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و همچنان مسایلی مانند تأمین عدالت و مساوات اجتماعی میان کتله‌های اتنیکی از جمله مواردی اند که بر ثبات و قوام دموکراسی شدیداً اثرگذار بوده است.

مسئله افراط‌گرایی و بنیادگرایی با ظهور مجدد طالبان و نیروهای بنیادگرای دیگر نیز به نوبه خود به تضعیف دموکراسی و ساختارهای دموکراتیک انجامیده است. ناامنی و عدم قانون‌گرایی در بسا نقاط کشور از یک جانب و تقویت ارزش‌های بنیادگرایی در تضاد با معیارهای پذیرفته‌شده‌ی دموکراسی نیز وضعیت کلی جامعه را به طرف تعارض بیشتر با دموکراسی‌سازی سمت‌سود داده است. طالبان و دیگر نیروهای تندرو اقبال موفقیت‌شان را همواره در قرائت‌های تندروانه و ناسازگار با ارزش‌های دموکراسی یافته‌اند و در گسترش شکاف میان روایت‌های نخبگان و توده مردم از دموکراسی نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای را بازی کرده‌اند. درحالی‌که بسیاری از قواعد نظام دموکراتیک در تدبیر سیاسی کشور با قواعد اسلامی سیاست‌گذاری در تعارض نبوده مگر بیشترین مباحث پیرامون ابعاد ارزشی دموکراسی لیبرال با نوع روایت بنیادگرایانه از اسلام صورت می‌گیرند. گروه‌های تندرو تلاش می‌کنند تا از طریق جستجوی تعارضات میان ارزش‌های اسلامی و لیبرال دموکراسی غربی، شکاف میان توده مردم و نخبگان سیاسی را گسترده‌تر کنند. در این میان، مناطق محروم و دورافتاده بسترهای مناسبی را برای اهداف گروه‌های بنیادگرا فراهم کرده است.

سخن آخر این‌که دموکراسی فرایندی است که هیچ‌گاهی تکمیل نمی‌شود و هیچ مدل واحدی از آن همه‌شمول بوده نمی‌تواند. دموکراسی و الگوی آن را باید به‌عنوان ظرفی در نظر گرفت که هر جامعه‌ای بتوانند با داشته‌های تاریخی، سنتی و فرهنگی خود در آن جا باز کند، نه یک ساختار غیرقابل تغییر. دموکراسی باید ظرفیت سؤال کردن از خود را داشته باشد و هیچ الگوی واحدی از دموکراسی وجود ندارد، مگر دموکراسی‌های در حال شدن که از نظر برخی از اندیشمندان به‌عنوان دموکراسی پست-مدرن از آن یاد شده است. افغانستان نیز با آموختن از تجارب دو دهه گذشته دموکراسی نیازمند این است تا به بازآفرینی دموکراسی پرداخته و ارزش‌های جهان‌شمول دموکراسی را بومی ساخته و نظر به داشته‌های فرهنگی، تاریخی، دینی و سنتی خویش زمینه‌های تحول دموکراتیک را با در نظر داشت پیچیدگی نظام جهانی به پیش ببرد. نیاز است تا در زمینه‌های نهادینه‌سازی فرهنگ دموکراتیک با پذیرش ارزش‌های دموکراتیک به تجربه و تمرین قوانین بازی دموکراتیک بپردازیم. مشروعیت مخالفان سیاسی و ایده‌های مخالف را به رسمیت بشناسیم و از خشونت و اعمال آن بپرهیزیم.

# سیستم فدرالیسم چیستی و چرایی

**در شرایط اجتماعی و فرهنگی افغانستان با استفاده از اندیشه فدرالیسم، می‌توان مسائل زبانی، قومی و مذهبی را به‌طور مطلوب حل کرد و به شکل دهی ساختار سیاسی کارآمد و یکپارچه و نه الزاماً متمرکز دست یافت. البته این بدان معنا نیست که فدرالیسم حلال تمام مشکلات کشور و دواى همه دردها و ناهنجاری‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن باشد و یا این گونه وانمود شود. نه هرگز چنین نیست، بلکه با اتکا به شواهد موجود علمی فقط می‌توان مدعی شد که ایده فدرالیسم در شرایط فرهنگی–اجتماعی افغانستان، می‌تواند متناسب‌ترین تلاش برای حل صلح‌آمیز نابرابری‌های قومی–فرهنگی در درون کشور و زمینه‌ساز مناسبات دوستانه میان گروه‌های قومی–فرهنگی مختلف در اداره کشور باشد. چنان‌که می‌توان آن را به‌عنوان یکی از مناسب‌ترین راه‌حل‌ها برای تغییر ساختارهای نابرابر سیاسی و حکومتی و تعدیل نابرابری‌های اقتصادی در بین گروه‌های قومی–فرهنگی معرفی کرد؛ راه‌حلی که پاسخ دموکراتیک و عملی بر معضلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور ارائه می‌دهد.**

**داکتر یوسف عارفی**

**اشاره**

قبیل از پرداختن به اصل موضوع لازم است به نکات تمهیدی ذیل که برای فهم بهتر از فضا و موضوع بحث مدد می‌رساند، توجه شود:

الف) هدف بنیادین و نخستین حکومت، مدیریت سرزمین و خدمت به مردم است. به‌طور مشخص حکومت باید تمام منابع و ظرفیت‌های خویش را در تأمین موارد ذیل و انجام وظیفه در این حوزه‌ها به کار گیرد. اساساً کارایی و کارآمدی حکومت بسته به توفیقی است که در انجام امور ذیل دارد:

- اداره عمومی زیستگاه، وطن، کشور و سرزمین؛

-تنظیم روابط اجتماعی اعضای جامعه با یکدیگر و با حکومت و تأمین امنیت عمومی جامعه؛

- تأمین امنیت ملی و دفاع در برابر تهاجم بیگانگان؛

-تنظیم روابط اعضای جامعه با جوامع، فرهنگ‌ها و حکومت‌های دیگر در عرصه‌های مختلف؛

- تدارک و تأمین نیازهای اساسی اعضای جامعه، نظیر غذا، مسکن، بهداشت، آموزش، اشتغال و…؛

- تلاش برای ارتقای سطح فکری اعضای جامعه و تأمین نیازهای روحی و معنوی؛

- حفاظت از حیثیت ملی و ارتقاء سرفرازی ملی در برابر سایر جوامع و ملت‌ها؛

- توسعه سطح قدرت ملی برای تحصیل اهداف ملی (عسکری، ۱۴۰۰)

ب) حکومت یک سیستم سیاسی و دارای رفتار سیاسی است و انواع گوناگونی دارد. ایشخور گوناگونی و تنوع حکومت، اندیشه سیاسی مولد آن است. چنان‌که دلیل تفاوت رفتار سیاسی حکومت‌ها در سطح داخلی و بیرونی نیز همان اندیشه سیاسی است. اندیشه سیاسی در سطح داخلی می‌تواند نیرویی وحدت‌بخش و فوق همه تفاوت‌های فرهنگی و جغرافیایی باشد. چنان‌که می‌تواند عامل اختلاف و شکاف میان گروه‌های مختلف قومی یا سیاسی باشد. چرا که با اندیشه سیاسی همان‌طور که می‌توان بستر لازم و ضروری برای یکپارچگی ملی را فراهم آورد، می‌توان بذر اختلاف و شقاق کاشت. بنابراین، سطح توفیق در ایجاد انسجام و یکپارچه ساختن گروه‌های مختلف قومی و فرهنگی به نوع، ماهیت و فراگیر بودن اندیشه سیاسی و همچنین اهداف و نقش‌آفرینی رهبران سیاسی بستگی دارد. از همین‌جا و به همین دلیل است که بحث از تطابق و کارآمدی اندیشه‌ها و گفت‌مان‌های سیاسی و سیستم سیاسی برآمده از آن‌ها در جوامع چندقومی مطرح می‌شود. یکی از این اندیشه‌ها و سیستم‌ها، سیستم و ایده فدرالیستی است.

**سیستم سیاسی؛ کارامدی و مشروعیت**

یک سیستم سیاسی به میزان توفیقی که در انجام وظایف پیش گفته و در نتیجه افزایش رفاه عمومی، تأمین نظم و امنیت داخلی و جلب رضایت و اعتماد شهروندان داشته باشد، مشروعیت سیاسی خود را تقویت و کارایی اندیشه سیاسی مستتر در خود را اثبات می‌کند و در مناسبات بیرونی نیز زمینه افزایش اقتدار و توانمندی خویش در مناسبات منطقه‌ای و جهانی را فراهم می‌آورد. چنان‌که هر گونه ناکارآمدی و نارسایی سیستم سیاسی در انجام این وظایف موجب پیامدهای به شدت ناگوار در سطح داخلی و خارجی است. مهم‌ترین مشکلاتی که دامنگیر سیستم سیاسی در سطح داخلی می‌شود عبارت است از: فساد گسترده اداری و سیاسی، محدود شدن آزادی‌های شهروندان، واگرایی و کاهش روزافزون سطح سرمایه اجتماعی و در نتیجه کاهش مشروعیت سیستم سیاسی و فقدان کارایی اندیشه سیاسی مولد آن. با این وصف، اگر پیدایش مشکلات با عملکرد سیستم‌های سیاسی مرتبط باشد، که هست، آن‌گاه یک سیستم معیوب سیاسی با عملکرد نامطلوب، بستر را برای بروز مسایل و مشکلاتی مانند کاهش مشروعیت و تقلیل سرمایه اجتماعی فراهم می‌کند. این در حالی



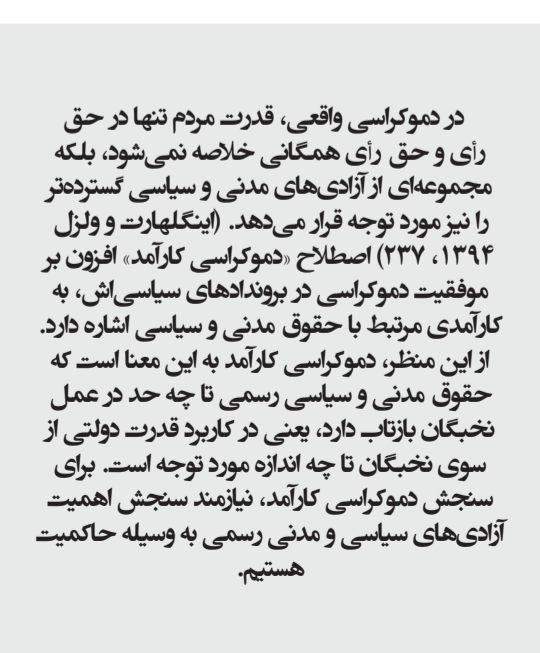
است که سیستم‌های سیاسی برای بقا و کارآمدی خود به مشروعیت نیاز دارند و زمانی آن را به دست می‌آورند که مردم از نهادهای خاص سیستم و خود سیستم سیاسی به‌عنوان یک کل حمایت کنند و به آن اعتماد داشته باشند. حمایت توده از نظام حکومتی و اعتماد توده به نهادهای دولتی، حکومت و نهادهای حکومتی را با مشروعیتی که برای عملکرد مؤثر به آن نیاز دارد تجهیز می‌کند. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۲۵)

سرمایه اجتماعی از ارزش‌مندترین دارایی‌های یک کشور است که می‌تواند مولد قدرت برای نظام سیاسی و نظم و امنیت برای کشور باشد. سرمایه اجتماعی تابعی از چگونگی رابطه جامعه، حکومت و نخبگان است. این سرمایه ارزشمند را وجود اعتماد بین حکومت و شهروندان پدید می‌آورد. هر اندازه این اعتماد بیشتر باشد سرمایه اجتماعی هم قوی‌تر است. سرمایه اجتماعی شکل مادی ندارد اما می‌تواند ثروت مادی تولید کند. تحلیل رفتن سرمایه اجتماعی و کاهش اعتماد مردم به حکومت از مشکلات جدی فراوری حکومت‌ها است که باعث کاهش مشارکت موثر شهروندان در مسائل مختلف، از جمله انجام وظایف شهروندی آنان می‌گردد. (عسکری ۱۴۰۰)

**سیستم فدرال، کارامدی و مشروعیت**

بر اساس آنچه گفته آمد مشروعیت و کارآمدی یک اندیشه یا گفتمان سیاسی و سیستم سیاسی برآمده از آن، تابعی از توفیق حکومت در انجام وظایف خویش و در نتیجه جلب مشارکت و حمایت مردم و افزایش اعتماد و رضایت آنان از سیستم است. این همان چیزی است که اندیشه‌ها و گفتمان‌های گوناگون سیاسی و سیستم‌های مختلف برآمده از آن‌ها برای دست‌یافتن به آن پدید آمده‌اند. حال سؤال این است که در جامعه‌ای مانند افغانستان که از گروه‌های قومی و فرهنگی مختلف شکل یافته و مناسبات اقوام نیز بسیار شکننده است، چه سیستم و ایده سیاسی زمینه‌ی توفیق، مشروعیت و کارامدی بیشتر و بهتری دارد؟! در پاسخ به این پرسش اجماً می‌توان گفت که کسب مشروعیت سیاسی از طریق حمایت مردم و اعتماد به نهادهای حکومتی به‌ویژه در جوامع ناهمگون و چندقومی، در صورتی حاصل می‌شود که مردم احساس کنند در نهادهای حکومتی حضور مستقیم و در سیستم سیاسی نقش مؤثر و فعال دارند. مهم‌تر اینکه نفوذ مشارکت خود در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها را مشاهده کنند و ببینند که این مشارکت جایگیر، نافذ و مثمر است.

امکان تحقق چنین چیزی در سیستم فدرالی بسیار بالا است؛ چرا که ایده و اندیشه فدرالیسم برای پاسخ‌گویی به نیازهای جوامع ناهمگون تکوین یافته است و از توان ایجاد تعادل مطلوب میان «وحدت ملی» و «چندگانگی ساختاری» برخوردار است. برخی معتقد هستند که فقط در سیستم فدرال است که زمینه مشارکت واقعی مردم در قدرت فراهم



**در دموکراسی واقعی، قدرت مردم تنها در حق**

**زای و حق رأی همگانی خلاصه نمی‌شود، بلکه**

**مجموعه‌ای از آزادی‌های مدنی و سیاسی گسترده‌تر**

**را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. (اینگلهارت و ولزل**

**۱۳۹۴، ۲۳۷) اصطلاح «دموکراسی کارآمد» افزون بر**

**موفقیت دموکراسی در بروندادهای سیاسی‌اش، به**

**کارآمدی مرتبط با حقوق مدنی و سیاسی اشاره دارد.**

**از این منظر، دموکراسی کارآمد به این معنا است که**

**حقوق مدنی و سیاسی رسمی تا چه حد در عمل**

**نخبگان بازتاب دارد، یعنی در کاربرد قدرت دولتی از**

**سوی نخبگان تا چه اندازه مورد توجه است. برای**

**سنجش دموکراسی کارآمد، نیازمند سنجش اهمیت**

**آزادی‌های سیاسی و مدنی رسمی به وسیله حاکمیت**

**هستیم.**

# ساص‌صلح:

تسامن شیخی

تأملات گذرا

سپهرگز



شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰

می‌شود و به جای یک قدرت متمرکز، قدرت‌ها به وجود می‌آید. در حقیقت، فدرالیسم به تفکیک افقی یا سازمانی قدرت، تقسیم عمودی یا سرزمینی صلاحیت‌ها و اختیارات را نیز می‌افزاید به‌طوری که حکومت فدرال و حکومت‌های محلی، هر کدام حاکمیتی در قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های خود دارد. از این منظر، فدرالیسم فقط جنبه سیاسی و قانونی ندارد، بلکه یک اصل عمومی و دکترین سیاسی برای ساماندهی اجتماعی و ابزاری برای وحدت ناهمگونی‌ها با حفظ تفاوت‌ها است. (خوبروی پاک ۱۳۹۱، ۲۱)

بنابراین، می‌توان مدعی شد که ایده و سیستم فدرال، از ایده‌ها و سیستم‌هایی است که با شرایط اجتماعی و فرهنگی افغانستان تناسب دارد و اگر به خوبی شکل بگیرد، می‌تواند یک سیستم موفق و کارآمد باشد و تمام گروه‌های قومی و فرهنگی را با خود را همراه و حول نهادهای برآمده از خود متشکل سازد. این‌جا و با این وصف و حال است که از ماهیت، چرایی و چگونگی سیستم فدرال پرسش می‌شود.

**۱. چیستی فدرالیسم و سیستم فدرالی**

تعریف جامع و مانعی از «فدرالیسم» در دست نیست. (خوبروی پاک ۱۳۹۱، ۱۵) چنان‌که مفاهیمی از قبیل دموکراسی، صلح و… نیز چنین است. با این حال می‌توان گفت که فدرالیسم برای توصیف سیستم حکومتی غیرمتمرکز به کار می‌رود و نوعی نظام حقوقی–سیاسی است که در آن قدرت سیاسی به شکل عمودی، بین حکومت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده آن تقسیم می‌شود. به‌عبارتی دیگر، فدرالیسم بازتاب‌دهنده ساختاری است که بر مبنای قواعد دموکراسی، قدرت ادارهٔ کشور را بین حکومت مرکزی (ملی) و ایالتی تقسیم می‌کند. از این رو، نظام فدرال برآیند نوعی تفکر و منش در قبال دیگران و جامعه است که در یک ساختار دموکراتیک، شکلی از اشکال سازماندهی اجتماعی را به نمایش می‌گذارد. با اینکه قواعد همگانی و تعریف واحد برای فدرالیسم وجود ندارد اما در عین حال، روش حکومت‌داری‌ای است که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت استوار می‌سازد. (خوبروی پاک، همان) و (مانش و لافر ۱۹۹۷)

**فدرالیسم: ایجاد یگانگی بر بستر ناهمگونی‌ها**

فدرالیسم بر مبنای مجموعه‌ای از اصول قانونی و دموکراتیک تکوین می‌یابد و شکلی از اشکال مختلف سازماندهی اجتماعی و نوعی راه‌حل برای همزیستی مسالمت‌آمیز در یک سرزمین معین و چندگونه از لحاظ فرهنگی و قومی است. به عبارت دیگر، سیستمی است که امکان جذب و ادغام جوامع چندقومی و چندفرهنگی را به شکل دموکراتیک در یک نظام حکومتی میسر می‌سازد. هم وحدت‌بخش ناهمگونی‌ها است و هم حافظ تفاوت‌ها؛ به این معنا که از یک‌سو، پیوند اقتصادی، سیاسی و فرهنگی را ممکن می‌سازد و از سویی دیگر تا اندازه‌معینی اجازه استقلال فرهنگی، اجتماعی و خودمختاری سیاسی به دولت‌های عضو اعطاء می‌کند. (مانش و لافر ۱۹۹۷)

یکی از جنبه‌های مهم سیستم فدرال این است که وجود انواع مسائل در سطوح مختلف یک کشور و نیز ضرورت داشتن نهادهای مختلف برای پاسخگویی به آن‌ها را می‌پذیرد. شاید بدین لحاظ است که فدرالیسم را سیاسی دانسته‌اند که در جستجوی تضمین استقلال از طریق اتحاد است. به این معنا که این سیستم راه‌حلی است برای حاکمیت یک دولت بر جامعه‌ای که گرفتار مسایل گوناگون فرهنگی، اجتماعی، جغرافیایی و اقتصادی است و با اتکا به آن، تلاش می‌شود که میان گوناگونی و یگانگی نوعی آمیزش و آشتی ایجاد شود. در کشورهای ناهمگون و چندقومی، فدرالیسم نتیجه مشارکت گروه‌های مختلف قومی– فرهنگی در قدرت و سیستم سیاسی است. (خوبروی پاک ۱۳۹۱، ۲۲) اگر سیستم سیاسی یک کشور بخواهد چندگونگی جامعه را در نظر بگیرد و متناسب با این چندگونگی ساخت و سازمان یابد؛ که برای بقاء و کارآمدی خود ناگزیر از این امر است، اولین گزینه سیستم فدرال است. چرا که در کشورهای مختلف بیشترین استفاده و بهترین کاربرد را برای این منظور داشته است.

هرچند مدلی واحد و نمونه‌ای جهان‌شمول از فدرالیسم وجود ندارد تا قابل به‌کارگیری در تمام کشورها باشد، بلکه متأثر از شرایط متنوع فرهنگی و سیاسی هر کشور یک مدل از فدرالیسم تولد یافته است و به تعداد نظام‌های ساخت‌یافته بر اساس نظم فدرالیستی، مدل و نمونه وجود دارد. اما با این وجود دو ویژگی مشترک در همه مدل‌ها وجود دارد:

**۱. پذیرش و استقبال از چندگونگی**

اگر فدرالیسم را از نظر گوناگونی موجود در جوامع مختلف بررسی کنیم، به درستی درمی‌یابیم که جامعه دموکراتیک و آزاد چندگونگی را با آغوش باز می‌پذیرد و به‌عنوان یک فرصت می‌نگرد. پذیرش چندگونگی و ایجاد روش‌ها و نهادهایی برای اداره و مدیریت آن، موجب تکوین و تقویت همزیستی مسالمت‌آمیز میان گروه‌های قومی و ایجاد یگانگی و وحدت می‌شود. درحالی‌که کوشش در راه همانندسازی گروه‌های قومی ساکن در یک کشور الزاماً به ناهنجاری و تبعیض منتهی می‌گردد و از موجبات اصلی اختلاف و شقاق در جامعه و عوامل تعمیق و توسعه آن است. (خوبروی پاک ۱۳۹۱، ۲۹–۳۰) حکومت‌های محلی (فدراسیون‌ها) ابزاری برای متحد کردن منطقه‌هایی هستند که به گونه‌ای روشن از هم متفاوت‌اند. سیستم فدرال می‌کوشد وراى تفاوت‌های بزرگ قومی، فرهنگی، زبانی و سرزمینی، بافت دیگری به وجود آورد.

**۲. اصول اساسی فدرالیسم**

سیستم‌های موجود فدرال با همه گوناگونی در چهار اصل اساسی با هم اشتراک دارند:

۱. اصل تقسیم و حاکمیت: این اصل، غیر از اصل تفکیک قوا است. در فدرالیسم افزون بر تفکیک قوای سه‌گانه، دوگانگی تکمیلی وجود دارد و باید دولت میان حکومت محلی و حکومت مرکزی (دولت فدرال) تقسیم شود. به‌عنوان نمونه، قوه قانون‌گذاری میان دولت فدرال و حکومت محلی، بر حسب اینکه موضوع قانون‌گذاری اهمیت ملی یا ابعاد محلی داشته باشد، تقسیم می‌شود. (م. خوبروی پاک ۱۳۸۹، ۱۶)

۲. اصل خودمختاری سیاسی: برابر این اصل حکومت محلی در قلمرو صلاحیت‌ها و اختیارات تعیین شده، خودمختار و مسئول است. از این‌رو، کنترل و نظارت بر حسب سلسله مراتب وجود ندارد و حکومت محلی زیر قیومیت دولت فدرال نیست. (همان)

۳. اصل مشارکت: بر اساس این اصل، حکومت محلی در نهادهای فدرالی نیز شرکت دارد و این مشارکت بر اساس تشکیل مجلس دومی، مانند مجلس سنا صورت می‌گیرد. نمایندگان حکومت‌های محلی در مورد همه قانون‌های فدرال تصمیم می‌گیرند. (همان: ۱۷)

۴. قوه قضائیه مستقل و دیوان قانون اساسی: برای اجرای اصول سه‌گانه، دادگاه مستقلی برای نهبانی از قانونی اساسی در نظر گرفته می‌شود تا همه مقامات سیاسی را ملزم به رعایت این اصول کنند و اگر مقامات خلاف این اصول تصمیمی بگیرند، این دادگاه می‌تواند آن را ابطال کند. (همان)

**چرا سیستم فدرال؟**

ممکن است گفته شود که سیستم سیاسی فعلی حاکم بر کشور یک سیستم دموکراتیک و مبتنی رأی و مشارکت مردم است. با این وجود، سخن گفتن از فدرالیسم لغو و بی‌هوده است. چرا که سیستم دموکراسی انتخاباتی موجود با تکیه بر رأی مردم و آزادی‌های نسبی سیاسی و مدنی، یک سیستم مشروع است و بر مبنای همین مشارکت و حمایت مردم می‌تواند کارا و کارآمد باشد و مشروعیت خود را تثبیت و تقویت کند.

در پاسخ به چنین سخن و موضعی، لازم است تعدادی از مجموعه واقعیت‌ها و موجباتی که گرایش به ایجاد سیستم فدرالی را در شرایط کنونی کشور ناگزیر می‌سازد، یادآوری گردد:

**۱. سیستم دموکراتیک یا تظاهر کاذب برای فریب افکار عامه**

صرف تمرکز بر «حق رأی» و «انتخابات»، برای بازنمایی از دموکراسی کارا و بازتاب آن، نه کافی است و نه مناسب. چرا که حق رأی فقط یکی از عناصر بازتاب‌دهنده‌ی دموکراسی است، نه همه آن. فلذا دموکراسی انتخاباتی به آسانی می‌تواند با پنهان کردن کاستی‌های عملی و عملکرد معیوب خود، مورد سوءاستفاده قرار گیرد. در ساختار رسمی دموکراسی انتخاباتی، مکانیسم‌های اقتدارگرایی می‌تواند روند اتفاقات را تعیین کند و دموکراسی به یک تظاهر کاذب برای فریب افکار عامه تقلیل یابد. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۳۷) تبعیض، تبارگرایی و تبارگماری، مکانیسم‌های غیرقانونی‌ای است که فساد گسترده در نظام انتخاباتی و متمرکز فعلی را بازتاب می‌دهد. در این سیستم سیاسی و ساختار متمرکز آن، نخبگان سیاسی برای غلبه بر قانون و سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی، تباری و محرومیت عامه مردم، به‌ویژه غیر هم‌تبار از حقوق قانونی‌شان از این ابزارها استفاده می‌کنند. بنابراین، انتخابات فقط یکی از عناصر مهم بازتاب‌دهنده دموکراسی است. دموکراسی رسمی انتخاباتی به تنهایی برای ضمانت اجتناب از نقض حقوق گروه‌های مختلف قومی، کافی نیست. فساد نخبگان سیاسی در سیستم سیاسی فعلی به نقطه‌ای رسیده است که هنجارهای دموکراتیک موجود را نه تنها کاملاً ناکارآمد ساخته، بلکه در خدمت منافع و مطامع نخبگان قومی قرار داده است.

در دموکراسی واقعی، قدرت مردم تنها در حق رأی و حق رأی همگانی خلاصه نمی‌شود، بلکه مجموعه‌ای از آزادی‌های

# ساص‌یلح:

تسامان شیخی

فأملات گذرا

سپاگاز



شماره ۳۳ \* ۳۰ نور ۱۴۰۰

مدنی و سیاسی گسترده‌تر را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۳۷)
اصطلاح «دموکراسی کارآمد» افزون بر موفقیت دموکراسی در بروندادهای سیاسی اش، به کارآمدی مرتبط با حقوق مدنی و سیاسی اشاره دارد. از این منظر، دموکراسی کارآمد به این معنا است که حقوق مدنی و سیاسی رسمی تا چه حد در عمل نخبگان بازتاب دارد، یعنی در کاربرد قدرت دولتی از سوی نخبگان تا چه اندازه مورد توجه است. برای سنجش دموکراسی کارآمد، نیازمند سنجش اهمیت آزادی‌های سیاسی و مدنی رسمی به وسیله حاکمیت هستیم. دموکراسی کارآمد منعکس‌کننده‌ی میزان استفاده صاحب منصبان از قدرت به شیوه‌هایی است که افراد عادی را از حقوق رسمی‌شان به‌عنوان شهروند محروم نکنند. (همان: ۲۵۶)

#### ۲. فساد سیستماتیک و شبکه‌های گسترده تولید فساد

دومین دلیلی که گرایش به فدرالیسم را ناگزیر می‌سازد، فساد سیستماتیک در نظام فعلی و شکل‌گیری شبکه‌های گسترده تولید فساد است. بدون شک وجود فساد سیستماتیک و فساد نخبگان، جدی‌ترین ناقض دموکراسی است. چنان‌که بدترین نوع فساد این است که دارندگان مناصب، خدماتی را که قانون به مردم اعطاء کرده است، ارائه نمی‌کنند. در عوض با همکاری و همراهی نخبگان سیاسی، خدمات تنها به ثروتمندان و کسانی که می‌توانند آن‌ها را به وسیله پرداخت رشوه یا حمایت بخرند، ارائه می‌دهند. این امر موجب نقض فاحش حقوق شهروندی می‌شود. این آن چیزی است که به تثبیت و تولید شبکه‌های گستردهی فساد منتهی شده است. این همان چیزی که به تبارگرایی، تبارگماری و تبعیض دامن زده و آن را گسترش داده است. این شبکه‌های فساد موجب شده است که ثروت، قدرت و خدمات به شیوه‌های بسیار گزینشی و تبعیض‌آمیز توزیع گردد. محرومیت محرومان را تشدید و قدرت مردم را تحلیل برد. فساد متضاد حاکمیت قانون است و حقوق مدنی و سیاسی را بی‌معنا و بی‌اهمیت می‌کند. (همان)

#### ۳. تبعیض شدید قومی و توزیع نابرابر قدرت، ثروت و خدمات

دلیل دیگر بر فدرالیسم‌خواهی، وجود تمایزات طبقاتی، تبعیض قومی و تضاد شدید اجتماعی به همراه توزیع نابرابر قدرت، ثروت و خدمات است. پرواضح است که تمایزات طبقاتی، تبعیض قومی و تضادهای اجتماعی -اعم از تضادهای قومی و طبقاتی- و توزیع نابرابر ثروت، قدرت و خدمات به‌عنوان دشمنان دموکراسی ملاحظه و تلقی می‌شوند. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۶۷)
با وجود این تبعیض‌ها، تمایزها و تضادهایی که به توزیع نابرابر قدرت، ثروت و خدمات منتهی شده است، چطور می‌توان از نظام و ساختار دموکراتیک سخن گفت درحالی‌که دموکراسی بر پایه‌های برابری، آزادی و اصلاح ابتناء دارد؟!

نابرابری اجتماعی موجب نگرانی گروه قومی حاکم و طبقات قدرتمند از بازتوزیع ثروت و قدرت و خلع ید آن‌ها در دموکراسی‌ها می‌شود. این موضوع به طبقات بالا و قدرتمندان برای مخالفت و جلوگیری از دموکراسی واقعی، انگیزه مضاعف اعطاء می‌کند. درحالی‌که توزیع برابر ثروت و قدرت به بالا آمدن طبقات متوسط و از لحاظ سیاسی میانه‌رو که ترس کمتری داشته و اشتیاق بیشتری برای اکتساب دموکراسی دارند، منجر می‌شود؛ در نتیجه توزیع نسبتاً برابر قدرت و ثروت اثر مثبتی بر دموکراسی خواهد داشت. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۶۷-۲۶۸)
تا زمانی‌که نابرابری‌ها در توزیع ثروت و قدرت شدید باشد، دولت‌ها تمایل به تثبیت استعدادهای سرکوبگرانه قوی دارند؛ زیرا تبار بر خوردار برای حمایت و دفاع از جایگاه‌شان در مقابل ادعاهای «بازتوزیع» تبارهای محروم به قدرت و سرکوب نیاز دارند. و چون استعدادهای دولتی سرکوب اثر منفی بر دموکراسی دارد، به‌ویژه زمانی که مخارج دولت برای انباشت ابزارهای سرکوب از راه هزینه مخارج رفاه تبارهای محروم به دست می‌آید. (همان)

#### ۴. هنجار شدن قوم‌گرایی و تبارگماری در سیستم سیاسی موجود

دلیل دیگری که سیستم فدرالی را برجسته و خواستنی می‌سازد، هنجار شدن قوم‌گرایی و تبارگماری در سیستم سیاسی موجود است. این واقعیت در سیستم سیاسی فعلی آن‌چنان روشن و مشهود است که نیاز به گفتن ندارد. تأسیس نهادهای غیرلازم و موازی و تخصیص حقوق و اختیارات فراقانونی برای نخبگان قومی، همگی دال بر این واقعیت است. قوم‌گرایی و تبارگماری از دشمنان اصلی دموکراسی است و هرگز با دموکراسی قابل جمع نیست. تنوع قومی با تضعیف ایده دموکراتیک «اجتماع همگن» و نادیده گرفتن «برابری» می‌تواند به ایجاد دشمنی میان گروه‌های قومی منتهی شود؛ زیرا چنین چیزی محصول «قوم محوی» و «ناسیونالیسم قومی» است و این دو، ملازم با «برتری‌طلبی» و «استثناگرایی» و «امتیاز‌خواهی» است؛ واقعیتی که به جناح‌بندی قومی منتهی می‌شود. در نتیجه، جناح‌بندی قومی اثر منفی بر دموکراسی می‌گذارد. بنابراین، برای سنجش دموکراسی کارآمد، نه تنها سنجش میزان حقوق سیاسی



و مدنی نهادینه شده مورد نیاز است، بلکه درجه احترام واقعی دارندگان مناصب رسمی به این حقوق و آزادی‌ها را نیز بایست سنجید.

#### ۵. گوناگونی فرهنگی و رقابت‌های قومی

مطلب دیگری که گرایش به فدرالیسم را موجب شده است، وضعیت فرهنگی-اجتماعی افغانستان و منازعات شدید قومی در این کشور است. افغانستان از کشورهایی است که در آن ملی‌گرایی بی‌ملت وجود دارد. به این معنا که در این سرزمین تا کنون ملت به معنای یک واحد اجتماعی که افزون بر «سابقه تاریخی واحد»، «قانون و حکومت واحد»، «قلمرو جغرافیایی مشخص»، برخوردار از فرهنگ واحد، و آمال و آرمان‌های مشترک و واحد باشد، اساساً شکل نگرفته است، تا متعاقب آن احساس مشترک ملی شکل بگیرد. از همین‌رو، گوناگونی قومی موجب چندگانگی فرهنگی، چندگانگی ساختارهای اجتماعی و شکل‌گیری احساسات متفاوت بوده است، واقعیتی که بی‌ثباتی عمیق سیاسی و بی‌انضباطی گسترده را دامن زده است و به شکل‌گیری جزیره‌های جدافتاده‌ی فرهنگی انجامیده که روابط میان گروه‌های قومی-فرهنگی در کمترین حد است. شکاف‌های ژرف موجود میان گروه‌های قومی و قبیایل، کار ثبات و نظم سیاسی و به تبع آن ملت‌سازی را دشوار کرده است. گروه‌های قومی مانند هزاره، عملاً شهروندان درجه دوم به حساب می‌آیند. حضور این گروه قومی در نهادهای رسمی و ساختارهای نظامی و امنیتی تقریباً صفر است. چنان‌که جغرافیای هزاره‌نشین از مناطق کاملاً عقب‌مانده است و اثری از نشانه‌ها و پیشرفت‌های دنیای مدرن در آن دیده نمی‌شود و یا به زحمت می‌توان چنین آثاری را در آن یافت. این امور از جمله عواملی است که «هویت قومی» را برای گروه‌های قومی برجسته و مهم و «هویت ملی» را بی‌اهمیت ساخته است.

از منظر جامعه‌شناختی به میزانی که هویت قومی در نزد گروه‌های قومی اهمیت یابد، جنبه‌های مناسبات اجتماعی متأثر می‌شود و به همه این مناسبات در چارچوب قومیت نگریمته می‌شود. گروه‌های قومی در تلاش برای حفظ و گسترش هویت‌های متمایز خود، ذهنیاتی راجع به تهدیدات و فرصت‌ها پیدا می‌کنند. هرچه احساس عمیق‌تری نسبت به این ذهنیات وجود داشته باشد، احتمال ربط دادن آن‌ها به اصل موجودیت گروه بیشتر و در نتیجه منازعه ناشی از آن‌ها شدیدتر خواهد بود. با اینکه تفاوت قومی به خودی خود و الزاماً علت منازعه نیست اما با این وجود، وقتی منازعه رخ می‌دهد، شاخص مشترکی که در اوج منازعات قابل مشاهده است همان قطبی شدن هویت است. منازعه بین گروه‌های قومی معمولاً بر سر منابعی است که به نظر آنان برای ایجاد یا حفظ شرایطی که به حفظ و گسترش هویت‌های فردی و گروهی آنان منجر می‌شود، ضروری است. (کورنل و ولف ۱۳۹۳، ۱۳۹-۱۴۰)
در اوضاع و احوالی که گروه‌های قومی بیشتر نگران شرایطی هستند که در یکی از مقولات امنیت، مشارکت سیاسی، هویت فرهنگی و فرصت‌های اقتصادی جای می‌گیرند، بهترین ایده و سیستم سیاسی، همان فدرالیسم است. چرا که تجربه جهانی نشان داده است که در این سیستم و با این اندیشه سیاسی بهتر می‌توان به دغدغه‌ها و نگرانی‌هایی از این دست پاسخ داد. در واقع در این وضعیت، دستور کار سیاسی گروه‌های قومی را شرایط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی تعیین می‌کند. دستور کار می‌تواند تجزیه، خودمختاری، مشارکت در قدرت، حقوق فرهنگی و… باشد. در واقع «مطالبات سیاسی، انعکاسی از مطالبات تاریخی ریشه‌دار در هویت‌های گروه قومی و فرصت‌های کنونی است» (همان: ۱۴۰)
رأس و اهم این مطالبات عبارت است از: برابری، مشارکت سیاسی، حقوق فرهنگی و دسترسی برابر به منابع و فرصت‌ها. بر اساس تجربیات جهانی این مطالبات در سیستم فدرالی به شکل بهتر برآورده می‌شود.

#### ۶. جوهره اصلی دموکراسی و مطالبه ارزش‌های دموکراتیک

اگر جوهره اصلی دموکراسی بازتاب قدرت مردم باشد، نه سطح انتخاب‌های قانونی نخبگان، توفیق و کارایی یک نظام دموکراتیک متوقف بر حمایت توده مردم و بیش از همه، تقاضای دموکراسی از سوی مردم است. اکثر فرایندهای دموکراتیک شدن به این دلیل در تاریخ موفق بوده‌اند که به وسیله جنبش‌های آزادی‌مبتنی بر توده و مبارزات آزادی‌خواهانه حمایت می‌شدند. اساساً محبوبیت نظام‌ها و نهادهای دموکراتیک از این جهت است که مردم را به وسیله ارزش‌ها و آزادی‌های مدنی و سیاسی قدرتمند می‌سازد. دموکراسی تحمیلی و نهادهای به ظاهر دموکراتیکی که به وسیله قدرت‌های خارجی بر مردم تحمیل می‌شوند، هیچ‌کدام به خودی خود، بازتاب قدرت مردم نیستند و کارایی دموکراسی واقعی را ندارند، مگر اینکه فرایندهای دموکراتیک شدن به وسیله مردم حمایت شوند. رشد ارزش‌هایی مانند مشارکت، آزادی و برابری برای تبدیل نهادهای دموکراتیک به نهادهای کارآمد و موفق لازم‌اند. بدون این ارزش‌ها نمی‌توان از دموکراسی یا نهادهای دموکراتیک سخن گفت و یا به کارآمدی و توفیق آن نهاد امید بست. چرا که احتمال تداوم نهادهای سیاسی بسیار اندک است، مگر اینکه آن نهادها با فرهنگ بنیادی عامه مردم و این ارزش‌ها هماهنگ باشند. نهادینه شدن این ارزش‌ها و آزادی‌های

مدنی و سیاسی عنصر حیاتی دموکراسی است، به این معنا که برای ایجاد دموکراسی واقعاً موفق و کارآمد لازم است قدرت دولتی در راستای تأمین حقوق مدنی مردم و احترام به این حقوق اعمال شود. (اینگلهارت و ولزل ۱۳۹۴، ۲۳۵)
اکنون در پرتو آگاهی و بیداری به وجود آمده در میان گروه‌های قومی مختلف و نسل‌های مختلف از این گروه‌ها، به‌ویژه نسل جوان و تحصیل‌کرده‌ی کشور، اعتقاد به ارزش‌هایی مانند آزادی، برابری و مشارکت در تصمیم‌گیری تقریباً فراگیر شده است؛ واقعیتی که احتمال دموکراتیزه شدن جامعه را از طریق تکثیر تقاضا برای تأسیس نهادهای دموکراتیک و اصرار بر پاسخگو بودن نخبگان سیاسی، به شدت افزایش می‌دهد. روشن است که سیستم فدرال و فدرالیزه شدن اداره کشور مناسب‌ترین پاسخ به این مطالبات و بهترین شیوه برای تأمین ارزش‌هایی مانند آزادی، برابری و مشارکت در شرایط اجتماعی و فرهنگی افغانستان است.

#### ۷. ناکارآمدی ایده «دولت ملی» و سازمان سیاسی برآمده از آن

از نگاه تاریخی آن‌چه در افغانستان به نام «دولت ملی» خوانده می‌شد، چیزی جز «حکومت انحصاری قومی» نبود. حاکمان تبارگرای افغانستان و نخبگان قومی(ناسیونالیسم سرکوب‌گر افغانی) حاکمیت استبدادی خویش را حکومت ملی وانمود می‌کردند. هر تفکری که برای گروه‌های قومی غیر از قوم مسلط، نقشی در قدرت قائل می‌شد و از برابری در توزیع قدرت و منابع اقتدار سخن می‌گفت، طرد و نفی می‌گردید و به خیانت متهم می‌شد. دولت از نظر نخبگان این گروه قومی حداکثر، ترکیبی از نظام‌های سلسله مراتبی بود و هست که در آن یک گروه قومی به‌عنوان «ماقوق» و «فرا درست» و گروه‌های دیگر به صورت «مادون» و «فرو درست» تعریف و نشانه‌گذاری می‌شود. مادون و فرودست نمی‌تواند جایگاه خویش را به «ماقوق» ارتقا دهد و یا در برابر تصمیمات مافوق مقاومت نماید. فقط ابزاری است در خدمت مقاصد و مطامع مافوق. حق همان چیزی است که منافع و مطامع مافوق را تأمین کند. چنان‌که قانون همان چیزی است که در مسیر تأمین و تضمین منافع و مطامع مافوق قرار می‌گیرد. دیگران نه حق مخالفت دارند و نه می‌توانند در حوزه اختیارات و اقتدار مافوق مداخله و اظهار نظر کنند. چرا که این دخالت‌ها و مخالفت‌ها در تضاد با یکپارچگی ملی و توهین به حاکمیت ملی است و برابندی جز خیانت برایش متصور نیست!

اکنون همه گروه‌های قومی-فرهنگی و گروه‌هایی که با سلطه یک قوم بر سیاست، فرهنگ و اقتصاد کشور، حقوق‌شان نادیده گرفته شده، برای بازیابی هویت قومی-فرهنگی و به دست آوردن حقوق تضییع شده خویش به تکاپو افتاده‌اند. آگاهی و بیداری عینیت‌یافته، قطعاً مانع سلطه‌پذیری تاریخی است. این واقعیت از مسائلی است که ایده دولت ملی در قالب حکومت قومی در افغانستان را به چالش می‌کشد و مانع شکل‌گیری و استمرار آن است. اساساً ایده قدرت متمرکز سیاسی در کشور تحت عنوان دولت ملی، دیگر موضوعیت تاریخی خود را از دست داده است و با تجربه‌های تلخ تاریخی موجود، نمی‌توان به این ایده گردن نهاد و یا به کارایی و کارآمدی آن امیدوار بود. در افغانستان پس از سال‌ها جنگ، خشونت و نابرابری، مسایل و معضلاتی به وجود آمده است که در دو سطح محلی و ملی تأثیرگذارند و یافتن پاسخ متناسب و راه‌حل برای آنان، نیازمند وجود نهادهای مختلف محلی و ملی با اختیارات لازم است. اگر ساختارهای سیاسی حاکمیت، مشتمل بر این نهادها و منعکس‌کننده این سطوح نباشد، کارایی و کارآمدی لازم را ندارد. تجربه تاریخی ثابت کرده است که ساختار سیاسی متمرکز هرگز این ویژگی را ندارد. درحالی‌که از جنبه‌های مهم سیستم فدرالی این است که وجود مسائل مختلف در یک کشور و نیز ضرورت داشتن نهادهایی مختلف برای پاسخگویی بر آن‌ها را می‌پذیرد. بنابراین، در این شرایط، ایده فدرالیسم برای پیوند صلح‌آمیز تنوع قومی- فرهنگی، زبانی و مذهبی، اهمیت برجسته و محوری می‌یابد. چرا که در پرتو این ایده می‌توان به داشتن دولت کارآمد و یکپارچه باریافت.

#### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در شرایط اجتماعی و فرهنگی افغانستان با استفاده از اندیشه فدرالیسم، می‌توان مسائل زبانی، قومی و مذهبی را به‌طور مطلوب حل کرد و به شکل‌دهی ساختار سیاسی کارآمد و یکپارچه و نه الزاماً متمرکز دست یافت. البته این بدان معنا نیست که فدرالیسم حلال تمام مشکلات کشور و دوی همه دردها و ناهنجاری‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی آن باشد و یا این‌گونه وانمود شود. نه هرگز چنین نیست، بلکه با اتکا به شواهد موجود علمی فقط می‌توان مدعی شد که ایده فدرالیسم در شرایط فرهنگی-اجتماعی افغانستان، می‌تواند متناسب‌ترین تلاش برای حل صلح‌آمیز نابرابری‌های قومی-فرهنگی در درون کشور و زمینه‌ساز مناسبات دوستانه میان گروه‌های قومی-فرهنگی مختلف در اداره کشور باشد. چنان‌که می‌توان آن را به‌عنوان یکی از مناسب‌ترین راه‌حل‌ها برای تغییر ساختارهای نابرابر سیاسی و حکومتی و تعدیل نابرابری‌های اقتصادی در بین گروه‌های قومی-فرهنگی معرفی کرد؛ راه‌حلی که پاسخ دموکراتیک و عملی بر معضلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور ارائه می‌دهد. در سیستم ساخت‌یافته با ایده فدرالیسم تلاش می‌شود نهادهایی با کارآیی بیشتر و فاقد قدرت فوق‌العاده به وجود آید تا هم پاسخگوی مسایل و معضلات ملی و محلی باشد، به این معنا که نهادهای حکومتی بتواند به طور مؤثر عمل کنند و هم با هماهنگی همگانی و تقسیم قدرت، زمینه را برای مشارکت عمومی و جلب حمایت و اعتماد مردم تمهید کنند.

#### منابع

اینگلهارت، رونالد و کریستین ولزل (۱۳۹۴): «نوسازی، تغییر فرهنگی و دموکراسی»: ترجمه یعقوب احمدی، تهران: کویر.

خوبروی پاک، محمد رضا (۱۳۹۱): «نقدی بر فدرالیسم» تهران: پردیس دانش.

خوبروی پاک، محمدرضا (۱۳۸۹): «فدرالیسم در جهان سوم»: تهران: نشر هزار.

عسکری، سهراب (۱۴۰۰): «آنتروپی‌های سیاسی و ژئوپلیتیکی مؤثر بر فروپاشی حکومتها»: فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفدهم، شماره اول.

کوردل، کارل و استفان ولف (۱۳۹۳): «منازعات قومی»: ترجمه عبدالله رمضان زاده، تهران: میزان.

مانش، اروزولا و هنز لافر (۱۹۹۷): «ساختار فدراتیو در جمهوری فدرال آلمان» ترجمه ناصر ایرانپور، آلمان: مرکز آموزش فدرال سیاسی آلمان.

# افغانستان ومدل دولت توسعه‌خواه

**افغانستان به‌عنوان یک کشور در حال گذار برای عبور از بحران‌های مشروعیت، توزیع، هویت و چالش‌های ناشی از جهانی شدن بیش از همه نیازمند یک دولت متناسب با استانداردهای حکومت توسعه‌خواه می‌باشد. همین امر توجه ما را از اهمیت انواع شکل‌های حکومت به اهمیت ماهیت سیاست و دولت جلب می‌کند.**

**رضا عطایی** (کارشناسی ارشد مطالعات منطقه‌ای دانشگاه تهران)

نیرومندترین مرد هرگز به اندازه کافی نیرومند نیست تا همیشه فرمانروا باشد مگر این‌که قدرت را به حق و اطاعت را به وظیفه تبدیل کند (ژان ژاک روسو).

**مقدمه**

افغانستان بعد از فروپاشی نظام سلطنت توسط محمد سردار داود در سال ۱۳۷۳، همواره در وضعیت سیاسی بی‌ثبات (political Instability) بوده است. بدین‌سان طی چند دهه اخیر، افغانستان کانون ناکامی ایدئولوژی‌ها اعم از اسلامی، لیبرالی، کمونیستی می‌باشد. وجود چنین شرایطی در کنار پیامدهای متعددی که داشته است، این سؤال مهم که «بهترین مدل توسعه و شیوهی گذار به دموکراسی برای افغانستان چیست؟» را در اذهان اندیشمندان و صاحبان قلم مطرح نموده و همین امر باعث شده تا شاهد یک جدال تئوریک تمام عیار اندیشمندان بر سر توسعه افغانستان باشیم. در همین راستا، مدل‌های گوناگونی اعم از مدل‌های توسعه از بالا به پایین-پایین به بالا و انواعی از حکومت متمرکز تا غیرمتمرکز توسط شخصیت‌ها و جریان‌های سیاسی ارائه شده است. در شرایطی که افغانستان برهه‌ی حساس و سرنوشت‌ساز «مذاکرات صلح» در سپری می‌کند و گمانه‌زنی‌های متعدد و بعضاً متضاد درباره مدل و نظام سیاسی حاکم بر کشور توسط اندیشمندان و سیاستمداران مطرح می‌شود، نگارنده را بر این واداشت تا با توجه به شرایط افغانستان، بررسی و نگاهی تطبیقی بر مدل «دولت توسعه‌خواه» داشته باشد.

این مقاله درصدد است تا با بررسی موضوع توسعه و دموکراسی در جهان سوم، فرایند توسعه در افغانستان را با کمک مدل دولت توسعه‌خواه (برگرفته از تجربه کشورهای آسیای شرقی) تحلیل نماید. ما با در نظر گرفتن افغانستان به‌عنوان جامعه‌ی در حال گذار و رد رابطه ضروری بین توسعه و دموکراسی، فرایند توسعه افغانستان را نه مستلزم دموکراسی و حکومت حداقلی بلکه نیازمند دولت توسعه‌خواه (خواه دموکراتیک خواه غیردموکراتیک) و قوی و همه‌شمول می‌دانیم. چراکه بدون وجود یک دولت توسعه‌خواه (developmental state)، احتمال ندارد که یک جامعه‌ی در حال توسعه معاصر بتواند به جهش توسعه‌ای دست پیدا کند. بدون چنین دولت‌هایی، راهبردهای متمایل به بازار دموکراتیک دیر یا زود در ویرانه‌های ناشی از نابرابری اقتصادی ایجاد شده در داخل و منازعات سیاسی پیش رو به گسترش خاص خود خودشان، به ویژه در دموکراسی‌های نابالغ و زودرس، منلاشی خواهند شد. به همین دلیل، پافشاری کنونی غرب روی بازارها، حکمرانی و دموکراسی به‌مثابه کلیده‌های توسعه برای جهان سوم، هم ایدئولوژیک و هم بسیار معیوب و ناقص است. چنین نتیجه‌گیری‌هایی نامأنوس و ناراحت‌کننده اند. اما اگر محو تهاجم مداوم فقر و تنگ‌دستی همانا هدف واقعی باشد، پس دموکراسی لیبرال نامحدود و آزادی اقتصادی بی‌قیدوشرط و لجام‌گسیخته، ممکن است آخرین چیزهایی باشد که جهان درحال گذار هنگام چرخش سریع به سوی قرن بیست‌ویکم، به آن‌ها نیاز دارد (موتقی، ۱۳۸۷: ۱۳۸).

تاریخ افغانستان تاریخ دولت‌های سلطانی و پاتریمونیال بوده و حکومت بعد کنفرانس بن نیز نه دولتی توسعه‌خواه بلکه حکومتی الیگارشیک متشکل از سران جهادی مبتنی بر «نظام حامی پیرو» می‌باشد که دولت برای سران جهادی نه به‌مثابه موتور توسعه بلکه کانونی برای امتیازات سیاسی و اقتصادی تلقی می‌شود. هرچند طی چند سال اخیر، اشرف غنی سعی داشته که حکومت افغانستان را به ویژگی‌های دولت توسعه‌خواه نزدیک کند اما به صورت کلی تاریخ کشور تاریخ فقدان دولت توسعه‌خواه بوده است.



**توسعه در جهان سوم (دولت‌های ضعیف تحت محاصره)**

توسعه هم به صورت فرایند گذار از جامعه سنتی به جامعه مدرن، با ویژگی‌های معین قابل تعریف است؛ که در این حالت با «نوسازی» مترادف می‌شود و هم به ویژه ناظر به مقصد و هدف تغییرات اجتماعی و فرایند نوسازی است؛ که به این معنا، رسیدن به جامعه و دولت آرمانی با معیارها و شاخص‌های معین می‌رساند. بنا بر ضرورت، توسعه باید جامع، یکپارچه و چندبُعدی باشد و در بُعد فرهنگی، حقیقت؛ در بعد سیاسی، آزادی؛ و در بعد اقتصادی، عدالت؛ همراه با تولید اندیشه، قدرت و ثروت و در پیوند و تعامل موزون و هماهنگ با یکدیگر و در روابط و مناسبات اجتماعی عادلانه، محورهای اصلی توسعه را تشکیل می‌دهند. نکته مهم این است که رشد اقتصادی مقدمه‌ی هر گونه توسعه است، با هر تفسیری که از آن داشته باشیم. از سوی دیگر، مفهوم توسعه در دولت توسعه‌خواه نیز در درجه اول راجع به توسعه اقتصادی است. توسعه اقتصادی را نیز می‌توان بر حسب اهداف آن یعنی ایجاد اشتغال و ثروت و بهبود کیفیت زندگی تعریف کرد.

در کشورهای جهان سوم همچون افریقا، خاورمیانه و بخش‌هایی از آسیای جنوب شرقی، جماعت‌گرایی و رقابت میان گروه‌های محلی نقش مهمی در سهیم شدن در منابع دولتی دارند. با این حال، اگرچه سیاستمداران ممکن است روی هویت‌های منطقه‌ای-زبانی، قومی و مذهبی پیروان‌شان، به منظور جلب حمایت حساب کنند، ولی انگیزه آن‌ها می‌تواند نفع شخصی و با جهت‌گیری طبقاتی و اقتصادی باشد، نه با ارجاع به اصل و منشاء اولیه و بدوی. در هر چهار منطقه یک نوع سیاست «حامی‌پروری» (patronage politics) قابل شناسایی است، که به موجب آن کسانی که دولت را در کنترل خود دارند، به حامیان‌شان پاداش می‌دهند؛ و این حامیان، خود به‌عنوان حامیان نسبت به وابستگان در سطوح پایین‌تر دولتی عمل می‌کنند. اگرچه مشتری‌گرایی در همه مناطق چهارگانه وجود دارد، ولی ریشه‌های اجتماعی آن، اهمیت نهادی و پیامدهای سیاسی آن‌ها متفاوت است. آیا سیاست حامی‌پروری لزوماً دشمن توسعه اقتصادی و دموکراسی است؟ در پاسخ می‌توان گفت نقشی که سیاست حامی‌پروری ایفا می‌کند، بسته به این‌که چه کسی آن را کنترل کند و در جهت چه اهدافی به کارگیرد، فرق می‌کند. برای مثال، در آسیای شرقی و جنوب شرقی، دولت در برابر جامعه و طبقات اجتماعی از تفوق بیشتری نسبت به سایر مناطق جهان سوم بر خوددار بوده است، که با کنترل پایدار بر سیاست حامی‌پروری زمینه را برای تثبیت ثبات سیاسی و توسعه اقتصادی فراهم نموده است. در مقابل در مناطقی همچون لبنان که گروه‌های اجتماعی مرتبط با دولت، ولی آزاد از کنترل آن، قادر به بهره‌برداری از منابع حامی‌پروری بوده‌اند، احتمال خیلی کم برای نیل به توسعه وجود دارد و به‌عنوان منبع عمده بی‌ثباتی عمل کرده است. سیاست حامی‌پروری، چه به رهبری دولت یا صاحبان منافع شخصی،



به‌طور کلی آثار و پیامدهای منفی برای دموکراسی دارد. در بهترین حالت، از طریق اعطای امتیازات بین خود حکومت و گروه‌ها، به نظام‌های انتخاباتی اجازه بقا می‌دهد. در بدترین حالت نیز، سیاست حامی‌پروری یا دولت را به سوی استبدادطلبی می‌کشاند و یا صحنه سیاسی را به یک منطقه منازعه و نبرد بین جناح‌ها تبدیل می‌کند.

**دولت توسعه‌خواه**

«اصطلاح دولت توسعه‌خواه برای توضیح چگونگی رشد و کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا پدیدار گشت. دولت توسعه‌خواه را اولین بار چالمرز جانسون برای توصیف ماهیت دولت ژاپن بین سال‌های ۱۹۲۵ و ۱۹۷۵ به ویژه برای برجسته کردن نقش قدرتمند «وزارت صنایع و تجارت بین‌المللی ژاپن» در دوران توسعه اقتصادی این کشور در سال‌های بعد از جنگ دوم جهانی به کار برد. شکی نیست که توسعه برخی کشورهای شرق آسیا باعث شده تا متون مربوط به این نظریه، محتوا و شکوفایی خود را هر چه بیشتر به دست آورد. لذا ظهور این مفهوم در ارتباط با ظهور اقتصادهای شرق آسیا بوده است. با این حال، ایده اصلی دولت توسعه‌خواه که بر لزوم دخالت دولت در دستیابی به توسعه اقتصادی تأکید دارد و دولت می‌تواند و باید نقش فعالی در توسعه اقتصادی و صنعتی بازی کند از قدمت بسیار بیشتری برخوردار است. سابقه این اندیشه را می‌توان در نوشته‌های الکساند هملیتون در قرن ۱۸ آمریکا و فردریک لیست در اوایل قرن ۱۹ آلمان مشاهده کرد» (موتقی، ۱۳۹۴: ۹۷۳).

رابطه ضروری بین دولت توسعه‌خواه و دموکراسی وجود ندارد اما اگر دموکراتیک باشد بهتر است و می‌تواند شکل‌های گوناگونی از دموکراتیک تا غیردموکراتیک داشته باشد. از سوی دیگر، باید دولت‌های توسعه‌خواه را حکومت‌های مبتنی بر سلطانیسم و پدرسالاری فاسد و تباه‌کننده جدا نمود. باید گفت که اجماع در تعریف دولت توسعه‌خواه وجود ندارد. با این حال می‌توان از مواردی به‌عنوان ویژگی‌های مشترک این دولت‌ها یاد کرد.

- یک گروه از نخبگان توسعه‌ای قاطع و مصمم؛
- استقلال نسبی؛
- بوروکراسی اقتصادی قوی، شایسته و مجزا؛
- جامعه مدنی ضعیف، تابع و تسلیم؛
- مدیریت مؤثر و کارای منافع اقتصادی غیردولتی؛
- سرکوب، مشروعیت و حسن عملکرد.

دولت‌های توسعه‌خواه با کاراکتر نخبگان توسعه‌ای مشخص می‌شود. ویژگی برجسته دیگر این نخبگان، صمیمیت و پیوند و اتصال اجزای ترکیبی سیاسی و بوروکراتیک (لشکری و کشوری) آنان -به ویژه در رأس- است، همان که در ژاپن صدق داشت.

جنبه مشترک دوم دولت‌های توسعه‌خواه، استقلال نسبی نخبگان و نهادهای دولتی است که آن‌ها بر آن حاکم اند و فرمان می‌رانند. اگرچه در هر جا شکل و گستره استقلال نسبی دولت متفاوت و متنوع بوده است.

دولت‌های توسعه به‌طور عام در بستری اجتماعی عمل کردند، که در آن جامعه مدنی خُرد شده یا برای شروع با آن، ضعیف بود. منظور از جامعه مدنی، شبکه همه گروه‌ها و صاحبان منافع به‌طور خصوصی سازمان‌یافته، بالاتر از سطح خانوادگی ولی پایین از دولت است. این دولت‌ها قدرت، اقتدار، استقلال و صلاحیت و شایستگی قابل توجهی را در نهادهای مرکزی سیاسی و بوروکراتیک دولت، به‌طور برجسته در بوروکراسی‌های اقتصادی‌شان متمرکز می‌کنند، و ظرفیت زیرساختی فراگیری ایجاد می‌کنند. آن‌ها پیوندهای هماهنگ‌کننده‌ی نزدیکی با صاحبان منافع اقتصادی کلیدی در بخش خصوصی برقرار و حفظ کرده‌اند. دولت‌های توسعه‌خواه نه در سنت مارکسیستی و نه در سنت وبری نظریه دولت، در هیچ کدام از آن‌ها قرار نمی‌گیرد. آن‌ها نه عاملان و کارگزاران طبقاتی حاکم در نظریات مارکسیستی و نه محصول تعادل و دفع طبقاتی در نظریه وبری اند.

تحقق توسعه مموکل به وجود یک دولت قوی و ملی و توسعه‌خواه در پرتو ناسیونالیسم است. آلمان بیسمارکی، ژاپن پس از انقلاب میجی، ترکیه تحت رهبری اتاتورک، اتحاد جماهیر شوروی پس از ۱۹۱۷، سوئد قرن بیستمی، چین به مدت ربع اول قرن بیستم بعد از انقلاب، و نیز تایوان، کره، تایلند و جزیره موریس پس از استقلال، سنگاپور، مالزی و بوتسوانا پس از ۱۹۶۰، همگی شواهد فراوانی از این امر اند. بنابراین هر کشور و دولتی که بتواند به کمک یک دولت توسعه‌خواه و رقابتی و با همکاری‌های منطقه‌ای و با استفاده از مزیت‌های نسبی و رقابتی و با تقویت بخش خصوصی و کارآفرینان و با کاهش تنش‌های بین‌المللی، فضای مساعدی برای کسب و کار و تولید و رقابت سازنده فراهم کند، می‌تواند تهدیدهای جهانی را به فرصت تبدیل کرده و به آینده امیدوار باشد.

**رابطه دولت و جامعه و توسعه در افغانستان**

هر چند قدرت سیاسی یا حکومتی در گذشته افغانستان از منابع مشروعیت دیگری همانند اسلام و ملیت نیز بهره گرفته اما عنصر اصلی مشروعیت قدرت در افغانستان همان عنصر بنیادین بنیان‌گذار یعنی قومیت بوده است. (بارفیلد، ۱۳۹۸) همین وضعیت، شکاف‌های موجود در جامعه را نه تنها تعمیق بلکه آن گونه تثبیت نمود که در اثر آن برای مردم ساکن در حوزه جغرافیایی، این ذهنیت پدید آمد که برای دستیابی به قدرت یا سهم‌گیری در آن و حتی برای زندگی آرام در سایه قدرت حاکم، بایستی در قدم اول پشتون بود و در قدم بعدی، درانی یا غلزایی، پوپلزی یا بارکزی و محدودتر سدوزی یا محمدزی. این امر از منازعات دایمی میان قبایل پشتون و دست به دست شدن قدرت میان آنان و نیز از

زیستن سایر اقوام و گروه‌های قومی در حاشیه به خوبی هویدا است (محمدی، ۱۳۹۴: ۲۱). در نهایت، عبدالرحمان با سرکوب و خشونت با هدف ایجاد قدرت واحد، نفاق‌های قومی را تبدیل به آتش زیر خاکستری کرد که سال‌ها بعد از فروپاشی نظام پادشاهی، کم‌کم فوران کردند. (بارفیلد، ۱۳۹۸) با این‌که در تاریخ افغانستان، شاه امان الله خان فرایند مدرنیزاسیون و اصلاحات را در راستای تغییرات اساسی ساختارهای فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آغاز نمود و کسانی همچون سردار محمدداوود خان در زمان صدارت و بعد در زمان ریاست‌جمهوری اش، ظاهرشاه در دهه دموکراسی و چپی‌ها در زمان حاکمیت‌شان به نحوی از انحا به آجندای ناتمام دوره امانی برگشتند تا این فصل ناتمام تاریخ را تمام کنند. اما هیچ‌یک از آن‌ها نتوانستند ثبات پایدار ایجاد کنند (اشرف غنی، ۱۳۹۲: فصل ناتمام در تاریخ افغانستان).

دوره بعد از سقوط نظام پادشاهی نیز برای افغانستان، وضعیتی از سقوط پیاپی حکومت‌ها و بی‌ثباتی سیاسی بوده است. همچنین محصول کنفرانس بن هم یک دولت طبیعی شکننده است که با دو ویژگی بی‌یابگی و بی‌ثباتی بازشناخته می‌شود.

کمترین تغییر در موقعیت اعضای ائتلاف حاکم در این دولت، موجب واژگونی آن می‌گردد. تعهدات در دولت طبیعی، سست و بی‌پایه و وابسته به هویت شخصی اعضا می‌باشد. از این رو، به سختی می‌تواند خود را در برابر خشونت‌های داخلی و خارجی حفظ نماید. این دولت در صورتی می‌تواند خشونت را مهار کند که منافع سیاسی اعضا با سهام اقتصادی آنان متوازن باشد. از این منظر، مهم‌ترین ویژگی‌های نظم اجتماعی در افغانستان را شخصی بودن روابط و وجود شبکه ارباب- رعیتی تشکیل می‌دهد.

بنابراین ماهیت دولت و حکومت‌داری در افغانستان پس از ۲۰۰۱ در چارچوب روابط قدرت شبکه‌های سیاسی و شیوه‌های عملکرد شبکه‌ها از جمله: معامله‌گری و تهدیدات و استفاده از هویت‌ها با هدف تسخیر دولت به مثابه منبع مستقیم ثروت توسط شبکه‌های رهبران جهادی قابل بررسی می‌باشد (شاران؛ ۱۳۹۵). هر چند در سال‌های اخیر رئیس‌جمهور اشرف غنی تلاش ابتدایی را برای فشار آوردن روی شبکه‌های جهادی و محدود کردن دسترسی‌شان به منابع دولتی با متمرکز کردن قدرت در ارگ، ملی ساختن نهادهای تدارکاتی، آغاز نموده اما افغانستان برای رسیدن به یک دولت قوی و کارآمد و منسجم به مثابه موتور محرکه توسعه، راهی دراز در پیش دارد.

**نتیجه‌گیری**

بنابراین افغانستان به‌عنوان یک کشور در حال گذار برای عبور از بحران‌های مشروعیت، توزیع، هویت و چالش‌های ناشی از جهانی شدن بیش از همه نیازمند یک دولت متناسب با استانداردهای حکومت توسعه‌خواه می‌باشد. همین امر توجه ما را از اهمیت انواع شکل‌های حکومت به اهمیت ماهیت سیاست و دولت جلب می‌کند.

**منابع**

- محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۴): افغانستان و دولت مدرن، کابل: نشر امیری.
- بارفیلد، توماس (۱۳۹۸): افغانستان: تاریخ فرهنگی-سیاسی، ترجمه عبدالله محمدی، تهران: انتشارات عرفان.
- شاران، تیمور، (۱۳۹۵): دولت شبکه‌ای: رابطه قدرت و ثروت در افغانستان پس ۲۰۰۱، ترجمه حسن رضایی، کابل: نشر واژه.
- سید احمد (۱۳۸۷): اقتصاد سیاسی توسعه و توسعه‌نیافتگی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- اشرف غنی، (۱۳۹۲)، فصلی ناتمام در تاریخ افغانستان، تاریخ بازدید، ۱۳۹۸/۱۱/۱۲ https://afghanistan-history-law-ahmadzai/۰۶/۰۶/۱۳۹۲/Am.af/xAm://
- موتقی، احمد، ناسیونالیسم، دولت رقابتی و توسعه در عصر جهانی شدن، دوره ۴۳، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲، صفحه ۱۵۹-۱۸۱.











صاحب امتیاز: بنیاد اندیشه

مدیر مسئول: حسن رضا خاوری \* معاون مدیر مسئول: محمد واثق حسینی  
 سردبیر: علی جوادی \* مدیر اجرایی: علی فیضی (۰۷۷۳۵۱۹۳۱۹)  
 هیئت تحریریه: اسلم غرجستانی، انور رحیمی، امیر کوثری، حبیب الله محمدی،  
 حیات الله شهریار، رضا عطایی، زهرا مراد، سمیه عرفانی، مسعود سنایی، عبدالله شایگان،  
 محمد روحانی و محمدعلی فیاض \* ویراستار: عباس اسدیان \* صفحه آرا: نسیم و کیلانی  
 دفتر مرکزی: بامیان، انتهای بازار، سیاه لایک، جوار لیسه ذکور مرکز  
 مراکز توزیع: بامیان، دایکنندی، غور و کابل  
 تیراژ: ۲۰۰۰ نسخه \* قیمت: ۱۰ افغانی

# دادگاه صیانت از اساسی قانون ضرورتی انکارناپذیر

اگر به شکل ایده آل به آینده  
 بنگریم، لازم است که نهادی  
 مانند دادگاه صیانت از قانون  
 اساسی و یا نهادهای مشابه  
 آن که دارای استقلالیت و  
 صلاحیتهای لازم باشد  
 تشکیل شود، تا این که  
 حاکمیت قانون اساسی  
 تأمین گردد.



بازمیر احمدی

در پی شدت یافتن تنشست‌ها و گفتمان صلح افغانستان، آن چه حایز اهمیت است، حمایت‌های جامعه جهانی و منطقه‌ای در حمایت از روند شکننده‌ی صلح می‌باشد. با این ترتیب، همزمان با آن گفتمان ترتیب حکومت انتقالی و پی‌ریزی نظام سیاسی باثبات و مبتنی بر اراده مردم، بیش از هر زمانی داغ تر شده است. اصلاح ساختار نظام ریاستی و پی‌ریزی ساختار پارلمانی بیشترین موافقان و مخالفان را داشته و نظام فدرالی همچنان با انگ تجزیه طلبی همراه است. در این میان، همه اذعان دارند که نظام ریاستی فعلی دچار ضعف‌های جدی است که هرگاه نظام پارلمانی یا فدرالی شکل نگیرد، حداقل نظام فعلی باید به صورت اساسی اصلاح گردد. خلاصه این که در هر نظامی که شکل بگیرد، یکی از موارد مهم در نظر گرفتن جایگاه دادگاه صیانت از قانون اساسی در ساختار نظام پسمذاکرات صلح است. نهادی که در دو دهه گذشته نبود و ضرورت آن به شدت احساس می‌شود، اگر چه کمیسیون نظارت از قانون اساسی در نظر گرفته شده اما هم ضعف کار کردی و هم ضعف ساختاری در آن واضح بود. در این نوشتار کوشش می‌شود که اهمیت و جایگاه این نهاد به بررسی گرفته شده، پیشینه آن در کشور و سپس ویژگی‌های آن را به بررسی بگیریم؛ تا در آینده توجه جدی برای ایجاد دادگاه صیانت از قانون اساسی صورت بگیرد.

الف: اهمیت دادگاه صیانت از قانون اساسی

قانون اساسی بدون نهاد پاسدار و تضمینگر به متنی ایدئولوژیک، آرمانی و دست‌نیافتنی مبدل خواهد شد. در راستای اصل برتری قانون اساسی، امروز شاهد ایجاد نهاد صیانت از قانون اساسی در تمامی کشورها و نظام‌های حقوقی معاصر می‌باشیم. با این وجود، در جهان امروز مسأله مهار قدرت با قدرت مطرح است که چگونه می‌توانیم توازن میان قوای سه‌گانه قضایی، تقنینی و اجرایی را حفظ کنیم؟ بطور می‌توانیم از ارزش‌های قانون اساسی صیانت نماییم و از تمام اعمال و اجرائاتی که در مغایرت با آن قرار داشته باشد، جلوگیری کنیم؟ از این جا است که بحث تفکیک قوا و ایجاد توازن در بین قوای سه‌گانه دولت، و مهار ساختن قدرت با قدرت قانونی، مطرح می‌شود و از خودسری‌های فراقانونی و وقوع حوادث ناگوار انقلابی جلوگیری نموده و حاکمیت قانون را تأمین نماید. ایجاد دادگاه صیانت از قانون اساسی مقتدر و باصلاحیت برای قانون اساسی ثبات خواهد داد، طوری که در اکثر کشورهای دنیا به شکل دادگاه قانون اساسی، شورای قانون اساسی و بعضاً به نام کمیسیون نظارت از قانون اساسی وجود دارد. به اساس ارزش‌های قانون اساسی در حقیقت هر قوه، قوه دیگر را کنترل نموده و نظارت می‌کند ولی هیچ قوه‌ای نمی‌تواند که بر تر از قوه دیگر باشد. کشورهای متعددی در جهان وجود دارند که بر اساس مفکوره هانس کلسن به صدد ایجاد یک نهادی شدند که وابسته به هیچ یکی از سه قوه نباشد. بر اساس نظر به کلسن، باید برای قانون اساسی به‌عنوان هنجار بنیادین بیشترین ثبات ممکن را تضمین نمود. به منظور تحقق این امر، باید یک مرجع یا یک نهاد مشخص و قوی وجود داشته باشد که صلاحیت نظارت از تطبیق قانون اساسی را به شکل دقیق و گسترده آن داشته باشد؛ تا در صورتی که ابهامی در قانون اساسی وجود داشته باشد و یا این که احکام قانون اساسی توسط دولت یا افراد نقض شود و با از تطبیق بازماند، آن گاه نهادی وجود داشته باشد که قانون اساسی را تفسیر کند و از نقض یا عدم تطبیق آن جلوگیری نماید و چنین نهادی که این وظیفه‌ی بس خطیر را در یک دولت قانون‌مدار به عهده داشته باشد، لازم است که از استقلالیت کامل نیز برخوردار باشد. اما در کشور ما این صلاحیت‌ها به نهادهای مختلف داده شده است که خود یک ابهام و چالش کلان را بر سر راه حاکمیت قانون در کشور ایجاد کرده است.

به همین علت، در جریان دهه گذشته، قوه اجرایی در افغانستان از صلاحیت‌هایش به منظور اعمال کنترل بر تمام عرصه‌های دولت‌داری کار گرفته است. یک قوه اجرایی قدرتمند به دلیل ضعف تاریخی قوه قضائیه و قوه مقننه که در تشکیل ائتلاف‌های سیاسی کارآمد ناتوان است، تشدید شده‌اند. از یک سو ضعف قوه قضائیه میدان تاخت‌وتاز را به مسئولان قوه اجرائیه فراهم ساخته است و از سوی دیگر، قوه مقننه را به رویکرد تقابل سوق داده اما نبود ائتلاف‌های قدرتمند و عدم سیستم حزبی قدرت چانه‌زنی را از پارلمان، احزاب سیاسی و نهادهای حامی دموکراسی و حقوق بشر نیز سلب کرده است.

ب: پیشینه دادگاه قانون اساسی در افغانستان

در افغانستان حاکمیت قانون اساسی تاکنون قوام نگرفته است. نگاهی به قوانین اساسی افغانستان نشان دهنده‌ی این مطلب است که نهادی برای حراست از قانون اساسی، در قوانین اساسی ۱۳۰۱، ۱۳۰۹، ۱۳۴۳، ۱۳۵۵، و ۱۳۵۹ در نظر گرفته نشده بود. در قانون اساسی سال‌های ۱۳۶۶ و ۱۳۶۹ شاهد ایجاد شورای قانون اساسی هستیم که در این قانون اساسی تمام وظایف و صلاحیت این شورا مشخص شده و از جایگاه بسیار عالی به منظور صیانت از قانون اساسی برخوردار بوده است.

در ماده ۱۲۲ قانون اساسی دوره دکتر نجیب‌الله آمده است که شورای قانون اساسی جمهوری افغانستان به منظور مراقبت از قانون اساسی، مطابقت قوانین، سایر اسناد تقنینی و معاهدات بین‌المللی با قانون اساسی ایجاد گردیده است. و متعاقباً در مواد ۱۲۳ و ۱۲۴ صلاحیت‌های آن نیز تذکر داده شده است. ولی قانون اساسی سال ۱۳۸۲ که اکنون هم نافذ می‌باشد، این وضاحت و وحدت نهاد را ندارد بلکه در این راستا از راهکار منحصر به فرد استفاده شده است که یک نوع سردرگمی را دربار‌ه‌ی صیانت از قانون اساسی به وجود آورده است. در ماده ۶۴، مراقبت از اجرای احکام قانون اساسی از وظایف و صلاحیت‌های شخص رئیس‌جمهور دانسته است. در ماده ۱۲۱ قانون اساسی، بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی و تفسیر آن به عهده ستره محکمه گذاشته است مشروط بر این که بر اساس تقاضای حکومت و یا محاکم، مطابق به احکام قانون باشد. در ماده ۱۵۷ نظارت از تطبیق قانون اساسی از صلاحیت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی می‌باشد. قانون اساسی افغانستان در ماده ۱۵۷ این نهاد را مستقل می‌شناسد که از این ماده قانون چنین استنباط می‌شود که کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در چوکات دولت جمهوری اسلامی افغانستان تشکیل گردیده و جزء هیچ یکی از قوای سه‌گانه دولت نیست و مطابق قانون مذکور وظایف و صلاحیت‌های خود را با استقلالیت کامل اعمال می‌کند. و این که در تفسیر قانون اساسی که صلاحیت کدام نهاد است؟ آیا نظارت از تطبیق قانون اساسی مستلزم تفسیر نیز هست؟ آیا نظریه کمیسیون الزام آور است و یا صرفاً جنبه مشورتی دارد؟ این گونه پرسش‌ها و موضوعات باعث سردرگمی مردم و سوءاستفاده سیاسی از نهادها می‌شود در حالی که در تمام کشورهای که محکمه قانون اساسی یا شورای قانون اساسی دارند، صلاحیت تفسیر قانون اساسی را نیز دارا می‌باشد.

در نتیجه می‌توان گفت که بدون نهاد پاسدار و تضمینگر قانون اساسی، نیل به اهداف فلسفی، حقوقی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی قانون اساسی امکان‌پذیر نخواهد بود و قانون اساسی بدون نهاد صیانت‌کننده، به متنی ایدئولوژیک، آرمانی و دست‌نیافتنی مبدل خواهد شد. کمیسیون نظارت از تطبیق قانون اساسی هم از نگاه ساختاری و هم از نگاه کارکردی نتوانسته نقش دادگاه صیانت از قانون اساسی را داشته باشد و حداقل یکی از ضعف‌های نظام ریاستی موجود را می‌توان نبود دادگاه صیانت از قانون اساسی دانست و تاکنون بارها قانون اساسی از سوی قوای سه‌گانه نقض شده است و هیچ نهادی نبوده است که نقض‌کننده را به پاسخگویی وادار سازد.

ج: ضرورت ایجاد دادگاه صیانت از قانون اساسی

اگر به شکل ایده آل به آینده بنگریم، لازم است که نهادی مانند دادگاه صیانت از قانون اساسی و یا نهادهای مشابه آن که دارای استقلالیت و صلاحیت‌های لازم باشد تشکیل شود، تا این که حاکمیت قانون اساسی تأمین گردد. از مجموعه مطالعات دادگاه‌های قانون اساسی و یا نهادهای مشابه برمی‌آید که مهم‌ترین وظایف این نهادها، نظارت از تطبیق سالم قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی، بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی، ارائه مشوره‌های حقوقی به مقام ریاست جمهوری، شورای ملی و محاکم، بازنگری تصامیم مغایر قانون اساسی مقامات عالی‌رتبه دولتی یا محاکم، ابطال قوانین و فرامین تقنینی مغایر با قانون اساسی، اتخاذ تصمیم قاطع و حل منازعات بین قوای ثلاثه و سایر نهادها، تضمین آزادی‌ها و حقوق اساسی شهروندان، مشوره به شورای عالی دولت و اعلام نظر نهایی در مورد انتخابات ریاست‌جمهوری و شورای ملی می‌باشد. بنابراین دادگاه قانون اساسی یکی از اولویت‌های مهم نظام سیاسی پسمذاکرات صلح می‌باشد که باید در ساختار قانون اساسی آینده و یا در تعدیل قانون اساسی فعلی در نظر گرفته شود. بدون در نظر گرفتن این مهم، سلسله نقض قانون اساسی و سایر قوانین توسط قوای ثلاثه و کشمکش و اختلافات میان قوای ثلاثه ادامه خواهد داشت، و همچنان کشور از عدم حاکمیت قانون رنج خواهد برد.