

چند و چونی پیرامون دیدانداز نظام های فدرال و طرح فدرالیسم در افغانستان

ترتیب و تنظیم : داکتر نصرالدین شاه پیکار

۱۸ جون ۲۰۲۰

ترانتو- کانادا



آدمی بی رهنما اهداف را گم می کند
چوچه قمری که تنها ماند غم غم می کند
در دو عالم شاد کامی از قدوم رهبر است
هر کسی را نیست رهبر همچو مرغ بی پر است

"کثرت گرایی (plurality) که خود را به وحدت (unity) کاهش ندهد، چیزی جز آشفتگی نیست . وحدتی که نتیجه کثرت گرایی نباشد، تنها ستمگری است." (Pascal : Pensee.(1958. P.261)

یاد داست : حالت آشفته سیاسی چند در ده در افغانستان، نبود قیادت سیاسی سالم اندیش، کثرت گرا ، ملی و مردمی، عدم امنیت و مصئونیت مردمی و کشوری، مداخله بیگانگان و حمایت مزدوران

داخلی و بی آزر و خود فروخته ، عدم ساختار نظام سیاسی مردم سالار، نبود خیزش های روشنفکری و مردمی و جامعه مدنی واقعی، عینی و مبرا از قوم پرستی، تنظیمی، گروهی و سمتی، در افغانستان باعث گردیده است، تا برخی از روشنفکران، رهبران احزاب سیاسی، جامعه مدنی، شخصیت های سیاسی، نخبگان و فرهیختگان کشور، بخاطر ایجاد حاکمیت مردمی، دموکرات، ملی و مردمی، که متضمن وحدت ملی، اقوام، اقشار ناهمگون ، ایجاد زمینه آفرینش صلح و امنیت سراسری، احقاق حقوق مسلم سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، زبانی، عقیدتی و تباری همه اقوام ساکن در افغانستان باشد، ساختار فدرالیسم را بهترین، شایسته ترین و شاید هم یگانه مؤلفه آرامش، ایجاد صلح پایدار، ختم نسبی مداخله کشور های همسایه، مرخص سازی نیرو های اشغالگر که زیر نام جامعه بین المللی که گویا بخاطر حفظ صلح و ثبات داخل جغرافیای سیاسی کشور شده اند، باشد. یکی از دلایل خیلی ها مهم هم عدم موجودیت حکومت قانونی، ملی و مردمی ، تقلب گسترده سیاسی، مالی و فرهنگی ، سیاست های تک قومی و تباری، عدم پذیرش دیگر اقوام ، و نداشت توان ایجاد حکومت با ثبات ، مرکزی و افغانستان شمول، و عدم احساس ملی و مردمی در راستای در آغوش کشیدن سایر دسته های قومی و تباری در کشور، و به عوض آن تقویت افراد و اشخاص غاصب، قوم و فرهنگ فروش در میان اقوام ، و اباورزیدن آگاهانه در عدم ایجاد حکومت همه شمول بخاطر دفاع از تمامیت ارضی کشور، کوتاه سازی دست های آشکار، پنهان و مرموز مداخله گران به ویژه همسایه ها، می باشد. از این سبب بینش فدرالیسم، را در شرایط کنونی بهترین و زیبا ترین گزینه برای رهایی همه اقوام ساکن و مردم افغانستان، میدانند. عقاید و باور های نا همگون در زمینه وجود دارند، و علاوه بر آن نگارش ها، مصاحبه ها، ابراز نظر ها، طرح ها، پیش بین، موافقت ها، مخالفت ها، پذیرش ها، و عدم پذیرش های زیادی به گونه پراکنده و نه منسجم در زمینه وجود دارد. برای ایجاد سهولت نسبی برای علاقه مندان در زمینه تا حدی سعی ورزیدم مسایلی را در زمینه به بافت نگارشی بگیرم تا موادی باشد در خور اهمیت نسبی برای دوستان، مرور کنند ها ، طرفداران و مخالفان طرح و دیدانداز آفرینش فدرالیسم در کشور عزیز ما افغانستان.

سر آغاز سخن : همه سیستم های سیاسی ای که انسان در لحظه معینی از زمان بدان می اندیشد همانند آدمی فرزند زمانه خود است، و خواه نا خواه باز تاب محیط تاریخی ویژه ایست که در آن بسر می برد. از اینرو هیچ سیستم سیاسی ای نیست که بنحوی، بیان زندگی نامه زمانه خود نبوده و در عین حال، درجه ای از عامیت تاریخی و جهان گرایی (*universalism*) در آن وجود نداشته باشد. در دنیای امروز، ایده فدرالیسم، از اهمیت برجسته ای در تئوری سیاسی برای پیوند دادن صلح آمیز کثرت گرایی تنوع ملی، قومی، فرهنگی، زبانی و مذهبی در جهان، با داشتن دولتی کارا و در عین حال یکپارچه و نه متمرکز، ایفاء میکند. اندیشه های دولت- ملت و سازمان سیاسی متعاقب آن که بعد از انقلاب فرانسه در اروپا و سپس در دیگر نقاط جهان شکل گرفت، اکنون از دو زاویه در معرض فشار جدی قرار گرفته است. نخست، فرایند اقتصاد جهانی و جهانی شدن اقتصاد، نیرو های اقتصادی و سیاسی گریز از مرکز را از طریق یک دنیای فرا ملی و نهاد های فراملی، نظیر ادغام های منطقه ای اقتصاد های ملی (اتحادیه اروپا، نفتا)، بانک جهانی، صندوق بین المللی پول، سازمان تجارت جهانی، قرارداد های مختلف بین المللی و غیره، تقویت کرده است. این فشار، چه بر دولت- ملت های بزرگ و چه بر دولت- ملت های کوچک، البته نه بیک اندازه، اثر میگذارد. دوم، فشار محلی بر دولت- ملت ها برای باز یابی هویت ملی و حق تعیین سرنوشت برای آندسته از ملیت هایی که با سلطه سیاسی، فرهنگی و اقتصادی یک ملیت بر آنها،

حقوق سیاسی و فرهنگی آنان نا دیده گرفته شده است. افغانستان نیز از این فشار دوگانه در امان نبوده است، بویژه آنکه ستم طبقاتی مستقیم مرکز بر ملیت های غیر حاکم، ضریب چنین فشاری را افزایش میدهد. این سلطه ملیتی بر ملیت های دیگر، در بین سیاستمداران و افکار عمومی بسیاری از روشنفکران چنان جا افتاده است که، آنرا کاملاً یک امر عادی تلقی میکنند، گوئی که، جز این بودی عجب بودی. حتی بسیاری از کسانی که خود را دموکرات و یا مدافع حقوق بشر میدانند، افق ذهنی آنان در دیدن این بی حقی ها متوقف میشود.

نمیتوان امروز، یک کشور چند ملیتی را پیدا کرد که دولت- ملت در آن بر سلطه سیاسی و فرهنگی ملیتی معین استوار بوده و نابرابری اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در بین دیگر ملیت ها و یا شکلی از آپارتاید را بوجود نیاورده، و آنها را عملاً به شهروندان در جه دومی تبدیل نکرده باشد. این سلطه، قبل از هر چیز، خود را از طریق مکانیسم حاکمیت سیاسی و سلطه آن بر دستگاه سیاسی نشان میدهد، لیکن در بلند مدت، از طریق ایجاد فاصله جدی در بین ملیتی که بنام آن سخن میگوید، و دیگر ملیت ها، عملاً سلطه اقتصادی و اجتماعی آن ملیت را هموار میسازد، حتی اگر بخش غالب آن ملیت، درکی از این فرایند نداشته و یا از نظر سیاسی، با حاکمیت همراه نبوده باشد. نتیجه عملی آن این واقعیت است که سلطه سیاسی حاکمیتی معین، که در جهت منافع ملیتی معین و محروم کردن ملیت های دیگر حرکت میکند، سلطه طبقاتی همان ملیت بر ملت های دیگر را تأمین کرده و ستم طبقاتی را به ستم ملی نیز تبدیل میکند. از این گفته نباید باین استنتاج سریع رسید که همه ملیتی که بنام آن سخن گفته میشود، به سرمایه دار، و بقیه ملیت ها به کارگر تبدیل شده اند. بلکه فرآیندی است که بخش مهمی از ملیت های غیر حاکم را به حاشیه زندگی اقتصادی و اجتماعی می راند. چنین فرآیندی، دیر یا زود یک دینامیت انفجاری را درون ملیت ها تولید میکند.

آنچه که در دنیای سرمایه داری، بین کشورهای پیشرفته و کشورهای پیرامونی، یا باصطلاح جهان سوم ایجاد فاصله ای عظیم میکند و قطب فقر و ثروت بین آندو، و نهایتاً سلطه اقتصادی و سیاسی و تکنولوژیک و فرهنگی مرکز بر پیرامون و پرتاب شدن اکثریت آنان بر حاشیه تمدن را تأمین میکند، سرمایه گذاری و توسعه صنعتی و اقتصادی در مرکز و خشک کردن منابع توسعه پیرامون با تکیه بر اهرم های متفاوت مالی، سیاسی، تکنولوژیک و گاهی نیز توسل مستقیم به قهر برهنه است. فرآیند مشابهی نیز همین امروز در برخی از کشورهای آسیا جریان دارد و با یک خشونت سیاسی مستقیم، علیه ملیت های غیر بکار برده میشود. این بدان معنی نیست که همه ملیت ها بیک سان از این سیاست ها بهره میبرند و یا همه آنان بر این سیاست ها مهر تأیید میزنند، لیکن نمیتوان انکار کرد که در یک توازن عمومی، معادله را بنفع آنان تغییر میدهد و در درون ملیت های غیر حاکم بشکل شتابانی افزایش میدهد و عملاً آنها را به ذخیره های نیروی کار ارزان برای خود تبدیل میکند. بهمین جهت نیز ستم ملی در این چنین کشور ها با ستم طبقاتی منطبق شده است. تحلیل گسترده تر این فرآیند نیازمند نوشته مستقلی است که خارج موضوع اصلی این نوشته خواهد بود. بینش فدرالیسم، بی آنکه حلال مشکلی برای همه مشکلات سیاسی و اقتصادی و همه بیماریهای اجتماعی باشد، تلاشی است برای حل صلح آمیز نا برابریهای ملی در درون یک کشور، به شمول افغانستان و نزدیک کردن آنان به همدیگر در یافتن راه حل هایی مناسب

در تغییر ساختارهای سیاسی حکومتی، تعدیل نابرابریهای اقتصادی در بین ملیتها و ارائه پاسخی دموکراتیک بر آنها، بی آنکه شیرازه امور کشور از هم گسسته و یا از هم بپاشد.

فدرالیسم چیست؟ : فدرال در لغت به معنی عهد، پیمان، متحد و حکومتی که از چند بخش کشوری تشکیل شده و از بخش دولت مرکزی فدرال متابعت کند به وجود آمده است. تعریف های گوناگون از فدرال در ادبیات سیاسی موجود است که به هر کدام خواهیم پرداخت. فدرالیسم سیستم سیاسی است که طبق آن یک مملکت از اتحاد ایالات مستقل تشکیل می شود، و یا تعریف دیگری که از فدرالیسم در کتاب "فدرالیسم وجوامع چندین نژادی": فرصت ها و محدودیت ها آمده چنین است که: فدرالیسم مجموعه ای از اصول و ترتیب و تنظیم نهاد ها برای سازماندهی یک کشور است که جوهر آن را اشتراک استقلالیت میان مرکز و ایالات تشکیل دهنده می سازد. کشور فدرال پویشی از تفرقه به تجمع واز پراکندگی به وحدت در روند شکل گیری خود یگانگی را همانند یگانگی در سطح بین الملل، شخصیت حقوقی کشور یگانگی در تابعین، سرزمین و نظام اداری سیاسی گفته شده است. ناگفته نباید گذاشت که واژه فدراسیون و کنفدراسیون در لغت به معنی قرار داد یا موافقت نامه آمده است، که با معنی لغوی فدرال اندکی تفاوت دارد. در اداره فدرال واحد های ترکیب کننده گاهی نظیر کانادا، آفریقای جنوبی و ارژانتین آستان نامیده می شود. گاهی چون کشور سویس نام کانتون به خود می گیرد و گاهی همانند کشور های شمالی برزیل، استرالیا زیر عنوان ایالت نام گذاری شده است. مزایای دولت فدرال بیشتر از این است که بعضی نوشته می شود. اما چند تا از ویژگی های اساسی و مشخص که توسط اکثریت جامعه شناسان و حقوق دانان نام برده شده است، در این جا از آن یاد آوری می کنیم:

1- ترکیب چند دولت : دولت فدرال، یک جامعه ی سیاسی و قرار دادی است متشکل از ایالت ها، که در محدوده حقوق داخلی، روابط را بین خود بر قرار کرده اند و حقوق حاکم بر این روابط حقوق تعین شده داخلی است نه بین المللی و جهانی، یعنی مسایل بین المللی به دولت و اداره مرکزی فدرال تعلق دارد.

2- دولت فدرال از نظر جامعه بین المللی : کشور فدرال از لحاظ داخلی دارای چند دولت و حکومت که این مربوط به تقسیمات ایالات بوده، ریشه اصلی آن را جغرافیا و گونه گونی زبان تشکیل می دهد و از لحاظ خارجی و روابط بین الملل یک دولت شناخته می شود.

3- هم گرایی ایالتی و هم گونی : هدف اساسی اداره فدرال همگونی کردن دول یا ایالت های عضو در ایالات خود مختار در قالب یک سازمان جدید و اداره مرکزی است، به تعبیر دیگر هدف دولت فدرال مرکزی گرد آوری تمام نظریات از تمام ایالات می باشد.

4- قدرت بیشتر برای فدرال : در کشور فدرال، بیش ترین قدرت و اختیارات از آن دولت مرکزی می باشد و کمترین قدرت و اختیارات از آن دول عضو و ایالات است، زیرا اگر چنین نباشد احتمال این می رود که بعضی از ایالات خواهان جدایی طلبی شود، که نظر مخالفان اداره فدرال در افغانستان نیز همین است و این در قانون اساسی حکومت مرکزی برای ایالات قبلن تعین می شود.

5- اصل مشورت در دولت فدرال : از لحاظ قانون داخلی دولت فدرال مرکزی مکلف است که با دول عضو و ایالات به منظور تصمیم گیری، مشورت و نظر خواهی نماید و در تمام موارد اقدامات خود، اعم از آموزش و پرورش، نظام قضایی، اقتصادی، ارتش و غیره خود، رعایت مصالح ایالات را بنماید، در غیر این صورت قانون استبدادی مورد اجرا قرار خواهد گرفت و قانون استبدادی با اداره فدرال متمرکز و یا نیمه متمرکز هیچ گونه سازگاری ندارد.

6- ساخت دولت فدرال : دولت و اداره فدرال دارای دو مجلس قانون گذاری می تواند باشد .
الف: شورای مجلس " شورای عالی " ، که اعضای آن معمولن نمایندگان انتصابی ایالات می باشند.
ب: مجلس نمایندگان، که اعضای آن از سراسر کشور توسط مردم بصورت مستقیم انتخاب می شوند و بیان گر آرای ملی و مردمی افراد کشور است، که البته در نام گذاری در مجلس در صورت ترکیب دو مجلس تفاوت های در کشور ها وجود دارد. به عبارت دیگر دولت فدرال دارای دو مجلس است که یکی انتخابی و دیگری انتصابی است.

سیستم های سیاسی در جهان را، در یک شکل از رده بندی، یعنی در نحوه توزیع قدرت سیاسی در درون کشور، میتوان به حکومت های متمرکز و غیر متمرکز تقسیم بندی کرد. در یک حکومت متمرکز، حکومت مرکزی، تنها قدرت تصمیم گیر برای سرتا سر کشور است که متضمن یک سلسله از نهادهای مرکزی است که اقتدار سیاسی و حقوقی نهائی در اختیار آن قرار دارد. یک حکومت متمرکز ممکن است از اشکال متفاوتی از عدم تمرکز را در داخل کشور، نظیر عدم تمرکز اداری و یا خود مختاری محلی و یا مناطق فرهنگی خود مختار را بکار گیرد، لیکن همه آنها در نهایت، بازوهای اداری حکومت مرکزی هستند. این نوع از عدم تمرکز عملاً در بسیاری از امپراتوری ها در تاریخ نیز وجود داشته است و این نوع از عدم تمرکز را با سیستم فدرال نباید اشتباه گرفت، چرا که موجودیت این نوع از نهاد های غیر متمرکز، تابعی است از اراده حکومت مرکزی که در هر لحظه ای میتواند از طرف حکومت مرکزی منحل گردیده و یا تماماً بشکل دیگری در آورده شود. بر خلاف سیستم های متمرکز، یک سیستم فدرال بعنوان شکلی از حکومت های غیر متمرکز، بیان نوعی از نظام سیاسی است که در آن قدرت سیاسی بشکل عمودی، بین حکومت مرکزی و زیر مجموعه های آن تقسیم میشود.

وجه مشخصه اساسی فدرالیسم را میتوان سیستم سیاسی داوطلبانه مبتنی بر شیوه خود-حکومتی (self-rule) و حکومت-شراکتی (shared-rule) تعریف کرد. اصطلاح سیاسی فدرالیسم، مشتق از واژه لاتین *foedus* که بمعنی عهد و پیمان و قول و قرار است که در آن طرفین مساوی، پیمان شراکت تعهد آوری را ما بین خود منعقد میکنند که بر اساس این تعهد (covenant)، ضمن حفظ هویت و جامعیت فردی خود، هستی (entity) جمعی تر نوینی را، نظیر خانواده، نهاد سیاسی و غیره، بوجود آورند که بنوبه خود، هویت مستقل و جامعیت خاص خود را دارد. مفهوم تعهد همچنین بدین معناست که طرفین عهد و پیمان، نه فقط بر مفاد قانونی تعهد خود، بلکه اخلاقاً بر روح عهد و پیمان خود نیز پایبند بمانند. بنابراین، توافق تعهد شده، چیزی فراتر از قرارداد ساده است، چرا که متضمن تعهد به رابطه ای پایدار و حتی دائمی در بین طرفین و تعهد به همکاری برای دستیابی به هدفهای این پیمان و حل صلح آمیز مناقشات احتمالی است. از اینرو، فدرالیسم هم بمعنی یک ساختار و هم روش حکومتی است

که وحدت و یگانگی را بر شالوده تفاهم و رضایت بر قرار میسازد، در عین حالی که از طریق یک قانون اساسی فراگیر، این تنوع مولفه های تشکیل دهنده یگانگی سیاسی را حفظ میکند. بر پایه چنین تعریفی، فدرالیسم، شکلی از سازمان سیاسی دولت است که بر حاکمیت دوگانه مرکز و ایالت ها، و یا بعبارتی دیگر، بر سطوح متفاوتی از توزیع عمودی قدرت (چه بشکل جغرافیائی یا استانی، چه بر اساس خطوط ملی-قومی و یا بر ترکیبی از جغرافیائی و ملی-قومی) استوار است که در آن هر یک از دوسطح حاکمیت، حدود و اختیارات مشخص خود را داشته و در حوزه های صلاحیت خود حق اعمال اقتدار مستقل خود را دارند و هیچیک از آن دو حق تعرض به حیطه حقوق و صلاحیت های دیگری را ندارد. میزان قدرت و حدود اختیارات قدرت مرکزی و ایالت ها (زیر مجموعه ها *sub-units*) و یا نحوه مشارکت زیر مجموعه ها در تصمیم گیریهای قدرت مرکزی، از کشوری به کشور دیگر ممکن است فرق کند. از این نظر، از شکل واحدی از فدرالیسم نمیتوان سخن گفت. لیکن برغم تنوع در اشکال متفاوت سیستمهای فدرال، همه آنها در یک مضمون کلیدی که میتوان آنرا عیار سنج تشخیص وجود سیستم فدرال تلقی کرد، با هم مشترکند و آن عبارتست از: حاکمیت دوگانه (*dual-sovereignty*) بین حکومت مرکزی (یا فدرال) و ایالت ها (یا زیر مجموعه ها). این دو سطح یا دو لایه از حاکمیت در یک جغرافیای معین اگرچه استقلال خاص خود را دارند، در عین حال، منزوی از هم نیستند، بلکه هردو سطح از حاکمیت، حقوق متقابلی نیز در یکدیگر دارند. باین ترتیب، هم ایالت ها یا زیر مجموعه ها، ضمن اینکه در حوزه معین حاکمیت خود، اعمال قدرت میکنند که از آن تحت اصطلاح خود حکومتی یا *self-rule* نام میبریم، در اداره حکومت مرکزی نیز مشارکت میکنند که به حکومت مشارکتی یا *shared-rule* معروف است. میزان و نحوه مشارکت زیر مجموعه ها در حکومت مرکزی نیز از کشوری به کشور دیگر فرق میکند. بعنوان مثال، در کشوری نظیر بلژیک، ایالت ها هم در قانون گذاری مرکزی (از طریق مجلس سنا و هم در کابینه وزراء با نسبت های مساوی شرکت میکنند، و این بجز مشارکت عموم شهروندان از طریق پارلمان در قانون گذاری کشور است. حال آنکه در آمریکا، ایالت ها یا زیر مجموعه ها، نقشی در گزینش مستقیم کابینه وزراء ندارند. در مقابل، این مشارکت زیر مجموعه ها در حکومت مرکزی، حکومت فدرال نیز در ایالت ها، در تمامی حکومت های فدراتیو، از حقوق معینی برخوردار است. این تقسیم درونی حاکمیت (*dual sovereignty*) یکی از شاخص های اساسی نظام های سیاسی فدرال است. نکته قابل توضیح اینکه، حاکمیت دوگانه را با تفکیک قدرت (*separation of powers*) نباید اشتباه گرفت. در همه دموکراسی های پارلمانی، تفکیک قدرت وجود دارد و شرط لازم یک حکومت فدرال است، لیکن همه حکومت های پارلمانی، ضرورتاً فدراتیو نیستند، بلکه برای تحقق آن نیاز به تقسیم عمودی قدرت یا حاکمیت دوگانه در درون کشور نیز هست. معمولاً در این توزیع عمودی قدرت، در چند حوزه کلیدی که خود بازتابی است از نیاز به اقدام و هم آهنگی مشترک، نظیر دفاع، سیاست خارجی، حق انتشار اسکناس و سیاست های کلی مربوط به اقتصاد کشور، و کنترل مهاجرت، در حوزه صلاحیت حکومت مرکزی قرار دارد و بقیه حوزه های مربوط به اداره کشور، به ایالت ها واگذار میگردد. باز در این حوزه نیز، شکل واحدی از نوع و میزان صلاحیت ها در بین حکومت مرکزی و ایالت ها وجود ندارد. مثلاً در قانون اساسی کانادا، حوزه های صلاحیت ایالت ها، شمرده شده و ما بقی صلاحیت ها به دولت مرکزی تعلق دارد، حال آنکه در آمریکا درست بر عکس اینست. یا در سوئیس، بر اساس قانون اساسی کشور، دولت فدرال، حق داشتن ارتش در زمان صلح را ندارد مگر اینکه ایالت ها تایید کرده باشند. البته مورد سوئیس در زمینه محدودیت داشتن ارتش را، کاملاً استثنائی باید تلقی کرد و نمونه دومی از این نظر

ندارد. باید خاطر نشان ساخت که در تاریخ بشری، حتی از زمان امپراتوریهای بزرگ عهد باستان، نظیر امپراتوری روم، تا امپراتوریهای عصر سرمایه داری، که بر نقاط بزرگ و مناطق پراکنده ای از جهان حکومت می کردند، همواره در جات متفاوتی از تفویض اختیارات به مناطق تحت حاکمیت آنها وجود داشته است، بهمین دلیل نیز اندیشه سیاسی چگونگی متصل کردن این مناطق پراکنده در جهان، زیر یک چتر حکومتی، یکی از دغدغه های فکری حکومتگران بوده است. گاهی نیز، اتحاد های متفاوتی، برای مقاصدی معین در تاریخ شکل گرفته است، لیکن این اتحادها بعد از برآورده شدن هدف اتحاد، نظیر دفاع متقابل در برابر یک حمله خارجی و برای دوره ای کوتاه بوده است. میتوان از اتحاد دولت شهرهای یونان در عصر باستان و یا از اتحاد شهرهای ایالتی در قرون وسطی بعنوان نمونه هائی از این اتحاد ها نام برد. نخستین اتحاد های مدرن با خصلتی نسبتاً پایدار، نخست در سوئیس از قرن 13 بعد و سپس در هلند (*The United Provinces*) شکل گرفتند. با اینهمه، اتحاد آنان سست و با قدرتهای مرکزی ضعیفی بودند. از این نظر، هیچیک از این اتحاد ها را در تاریخ و یا هیچیک از امپراتوریهای بزرگ جهان را که با در جاتی از عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مناطق پراکنده تحت حکومت آنان همراه بود، نمیتوان در مفهوم امروزی خود، یک نظام سیاسی فدرال نامید.

مفهوم حاکمیت دوگانه (*dual- sovereignty*) که رابطه ای دو طرفه و متقاطع در بین ایالت ها (یا دولت محلی) و دولت مرکزی (دولت فدرال) بر قرار می سازد، اختراع بزرگ پدران بنیانگذار آمریکا بود که چرخشی اساسی در پی ریزی یک نظام سیاسی فدرال و با تعاریفی روشن، با تصویب قانون اساسی آمریکا در 1789، بوجود آورد، که نخستین نمونه تاریخی یک نظام سیاسی فدرال در مفهوم امروزی خود بود. سیزده ایالتی که بعد از جنگ استقلال، ایالات کنفدراتیو را بوجود آورده بودند، پیوند ضعیفی با همدیگر داشتند و فاقد یک قدرت مرکزی بودند. از این نظر، تشابه زیادی با اتحاد های پیشین در تاریخ داشتند. قانون اساسی 1789، مدل نوینی از دولت را پی می ریخت و این ایالت ها را از یک شکل سیاسی کنفدراتیو، بیک قدرت سیاسی فدراتیو، و با یک قدرت اجرائی و حکومت مرکزی موثر، مبدل می ساخت. در این مدل سیاسی جدید، ایالت ها نه تنها اقتدار و حوزه های صلاحیت خود را داشتند، بلکه در ارگان های مرکزی حاکمیت نیز مشارکت می کردند. در مقابل، حکومت فدرال نیز، اضافه بر نقش مرکزی خود، در شاخه های اساسی مشترک برای همه ایالت ها، در حوزه های معینی نیز، حق اعمال اقتدار در ایالت ها را بر عهده می گرفت. بهمین دلیل، هیچیک از نمونه های پیشین تاریخ، از جمله کنفدراسیون نیو انگلند در 1643 (*The United Colonies of New England*) را که توسط امپراتوری بریتانیا، پیش از جنگ استقلال، برای اداره مستعمرات بوجود آمده بود، نمیتوان سیستم سیاسی فدرال نامید، هرچند که خود بعنوان الگوی برای کنفدراسیون شمال آمریکا در 1774 بکار گرفته شد.

در یک سال پیش از انقلاب آمریکا مستعمره نشینان آمریکائی، از اختیارات زیادی برای اداره امور داخلی خود برخوردار بودند و از طریق مجالس محلی خود، بسیاری از امور مربوط به خود، نظیر مالیات، تجارت و دادگاه ها را اداره میکردند. در مواردی نیز اختیارات آنها حتی فراتر از امور صرفاً محلی خود میرفت. در تقسیم جغرافیائی قدرت سیاسی بین حکومت فدرال که بر سر تا سر کشور حق اعمال قدرت را دارد، وزیرمجموعه ها، که هریک منفرداً در منطقه محدود ایالت خود اعمال قدرت میکنند، که مجموعه آنها سرزمین یا جغرافیای سیاسی دولتی معین را تشکیل میدهند، ممکن است زیر مجموعه

های کوچکتری در درون هر ایالتی نیز بوجود آید. بعنوان مثال، ایالات متحده آمریکا، مرکب از یک دولت فدرال یا دولت عمومی آمریکا (*General Government*) و پنجاه ایالت (*state*) است. لیکن ایالت ها، خود از نود هزار حکومت های خود مختار، نظیر کانتی ها (*county*)، شهرداریها، و مناطق مدرسه ای (*districts School*) تشکیل شده اند. تقسیم بندیهای درون ایالت ها، اساسا بشکل دولت های متمرکز است تا فدرال، از اینرو، ساختار سیاسی دولت آمریکا را باید شبیه پنجاه دولت متمرکز تلقی کرد که در درون یک دولت فدرال قرار گرفته اند. تقسیم جغرافیائی قدرت در بین دولت فدرال و ایالت ها، اصولا در قانون اساسی کشور، بصراحت قید میگردد و حیطه اقتدار و میزان اختیارات دولت فدرال و ایالت ها مشخص میشود. لیکن، میزان قدرت دولت فدرال و ایالت ها، باز از کشوری به کشور دیگر فرق میکند و در همه کشور ها ی فدرال، مثل هم نیستند. با اینهمه، مختصه دیگری نیز، کشورهای فدرال را از غیر فدرال متمایز میسازد: در یک کشور فدرال، هم تمرکز و هم جدا شدن نفی میگردد. بهمین دلیل نیز، گاهی سیستم های فدرال را بمعنی اتحاد تخریب ناپذیر واحد های تخریب ناپذیر تعریف می کنند. در دنیای امروز، بطور رسمی بیست کشور فدرال وجود دارند که قریب به نیمی از جمعیت جهان را تشکیل میدهند، لیکن هشتاد درصد کشور ها، بنحوی از مکانیسم های فدرال استفاده میکنند، بی آنکه بطور رسمی فدرال بوده باشند. بعنوان مثال، بریتا نیای کبیر، رسما یک کشور فدراتیو نیست، ولی مناطقی نظیر اسکاتلند ویا ویلز و تا حدی ایرلند شمالی، مجالس محلی خود را داشته و از اختیارات قابل ملاحظه ای برخوردار هستند. در شکل گیری حکومت های فدرال، دو فرآیند را میتوان مشخص کرد: شکل نخست، باهم جمع شدن دولت ها ویا مناطق سیاسی مستقل (*coming together*)، که هویت تازه ای را چه به صورت فدرال و چه بصورت کنفدرال، بوجود می آورند.

دوم: تقسیم عمودی قدرت سیاسی در درون دولت های که متمرکز بوده اند، بشیوه جدید فدرال، دور هم جمع شدن یا (*holding together*). از نظر تاریخی، شکل اول، یعنی تجمع مناطق مستقل سیاسی در یک شکل کنفدراتیو و سپس بصورت فدراتیو، نخستین تجربه های تاریخی بوده اند. کنفدراسیون سویس، ایالت های متحد در هلند، کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا و نیز اتحادیه اروپا در شرایط فعلی، نمونه هایی از این تجمع ایالت ها و مناطق در تشکیل یک سیستم فدراتیو و کنفدراتیو هستند. از کشورهای نظیر برزیل، بلژیک، آرژانتین و هند و عده دیگری از کشورهای دیگر، میتوان بعنوان نمونه هایی نام برد که از طریق غیر متمرکز کردن حکومت های متمرکز خود، تقسیم عمودی قدرت و ایجاد حاکمیت های دوگانه خود- حکومتی و حکومت- شراکتی، در جهت یک نظام فدرال حرکت کرده اند که فر آیند احتمالی فدرالیسم در کشور ما، ضرورتا از الگوی دوم تبعیت خواهد کرد. یک سیستم فدرال ممکن است که بر یک پایه متقارن و هم وزن در زیر مجموعه های خود استوار بوده، که اصطلاحا به نام، " فدرالیسم متقارن، (*symmetric federalism*) نامیده میشود و در آن زیر مجموعه ها در رابطه با حکومت فدرال از یک خود- حکومتی و استقلال برابر با دیگر ایالت ها برخوردار هستند، و یا از زیر مجموعه های فدرالیسم نا متقارنی (*asymmetric federalism*) تشکیل شده باشد. مفهوم فدرالیسم نا متقارن بدینمعنی است که در سطح دولت فدرال، زیر مجموعه ها از درجات متفاوتی از خود- حکومتی و استقلال، چه بصورت صریح وچه بطور ضمنی بهره مند هستند. بعنوان مثال، در اسپانیا، به مناطق ناوارا (*Navara*) و باسک، قدرت و وضع و مصرف مالیاتی بیش از آنچه که به مناطق خود مختار داده میشود، تفویض شده است. و یا، به ایالت های کاتا لونی و گالیسیا، در مورد فرهنگ و زبان و آموزش،

اختیارات ویژه ای داده شده است. بهمین نحو، در کانادا، ایالت کبک (Quebec) برای حفظ و پیشبرد فرهنگ زبان فرانسه، از اختیارات خاصی برخوردار است. در آلمان فدرال، سه شهر برلین، برمن و هامبورگ یا دولت-شهر Lander تلقی میشوند، حال آنکه بقیه شهرها تابع سیزده منطقه Lander هستند. یا مثلاً در چین به بندر هنگ کنگ، وضعیت سیاسی و حقوقی ویژه‌ای تفویض شده است. اشکال متقارن فدرالیسم، بمعنی این نیست که تمام مناطق و ایالت‌ها باید مثل هم باشند. بلکه در جه عدم تمرکز در سطح فدرال، در مورد ایالت و یا منطقه، باین دلیل متقارن تلقی میشوند که قوانین وقواعد مشابهی در آنها بکار بسته میشوند حتی اگر جمعیتی بزرگتر و یا منطقه بزرگتری را شامل شوند.

فدرالیسم دستگاه سیاسی که در آن چند کشور یا ایالت مستقل قبول کنند که قسمتی از قدرت و سلطه خود را بخاطر نفع مشترک از دست بدهند تا قدرتی مافوق همه آنها پدید آید. سیستم سیاسی که برطبق آن یک مملکت از اتحاد ایالات مستقل تشکیل میشود یک منشور حقوق باید با قانون اساسی همراه باشد تا از سوءاستفاده دیکتاتور از شهروندان جلوگیری نماید و نهایتاً یک رئیس جمهور به قدرت برسد ولی از سوی دیگر فدرال‌ها باور دارند که این امر غیرممکن است که همه حقوق برشمرده شوند و در نتیجه آن‌هایی که در شمار نیامده اند به آسانی نادیده گرفته می‌شوند، چرا که در منشور رسمی حقوق ذکر نشده اند. در مورد حقوق در موارد خاص نظام قضایی دادگاه‌ها تصمیم می‌گیرد. کشورهای دارای ساختار فدرال، عموماً طی شکل‌گیری ابتدایی و بنیان‌گذاری (چون آلمان یا ایالات متحد آمریکا) یا طی شکل‌گیری مجدد، مثلاً پس از جنگ یا فروپاشی) چون عراق یا روسیه) به این صورت شکل گرفته اند. در حقیقت تا به حال هیچ کشور تاریخی، یکپارچه و موجود در صحنه، روش کشورداری خود را به ساختار سیستم اصیل فدرال برنگردانده است. بالا بردن سطح حقوق ایالت‌ها الزاماً فدرالیسم محسوب نمی‌شود. سیستم حکومتی فدرال پیوسته، برای جلب رضایت ایالت‌ها، ایل‌ها و اقلیت‌های استقلال طلب و خودمختاری گرا جهت آسان‌سازی شکل‌گیری کشوری جدید یا پایداری و دوام کشوری نوسازی شده عرض اندام می‌کند.

فدرالیسم، نظامی حکومتی با چارچوبی مشخص برای متحدکردن دو یا چند دولت جداگانه به صورت فدراسیون، با رهبری حکومت مرکزی. میان فدراسیون و **کنفدراسیون**، که اتحاد انعطاف پذیرتری از دولت‌ها برای یاری‌رسانی متقابل است، باید تفاوت قائل شد. ایالات متحده آمریکا نمونه‌ای از حکومت فدرال است. دولت فدرال ایالات متحده براساس سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه، که هر یک از آن‌ها ابزارهایی برای کنترل دو قوه دیگر در اختیار دارد، سازمان یافته است. بدین ترتیب، نظامی از کنترل‌ها و موازنه‌ها پدید آمده است که تدوین‌کنندگان قانون اساسی این کشور آن را لازمه حکمرانی منصفانه می‌دانستند. هر یک از ۵۰ ایالت عضو دولت فدرال آمریکا دارای حقوق و امتیازاتی است که با حقوق و امتیازات دولت فدرال تداخل دارد. هر گاه به صلاحیت قانونی اعتراض شود دیوان عالی ایالات متحده وابسته به قوه قضائیه آن کشور حکم صادر می‌کند و همین آرا **قانون اساسی ایالات متحده** را تشکیل می‌دهند. **سوئیس**، **کانادا**، **استرالیا**، **مالزی**، **آرژانتین**، **اتریش**، **بلژیک**، **بوسنی هرزگوین**، **برزیل**، **کومور**، **اتیوپی**، **آلمان**، **هند**، **مکزیک**، **میکرونزی**، **نیجریه**، **پاکستان**، **روسیه**، **سنت کیتس و نویس**، **سودان**، **امارات متحده عربی**، و **ونزوئلا**، نیز حکومت فدرال دارند. بسیاری از حامیان اتحادیه اروپا آن را طلایه دار تشکیل اروپای فدرال می‌دانند.

تفاوت بین عدم تمرکز و سیستم فدرال : هر سیستم فدرالی ضرورتاً بر عدم تمرکز استوار است، لیکن هر نوع عدم تمرکزی بمعنی سیستم فدرال نیست. وجه تمایز اساسی بین سیستم فدرال و سیاست عدم تمرکز در هر شکلی را باید در وجود حاکمیت دوگانه در حکومت فدراتیو که خود اساساً با عدم تمرکز نیز همراه است، و فقدان آن در عدم تمرکز اداری و یا حتی در خود مختاری، جستجو کرد. امروز، اکثر کشور ها، چه پیشرفته و چه در حال توسعه، اشکال متفاوتی از سیاست عدم تمرکز را پیش می‌برند و هر کدام از آنها بنا بدلائلی انجام می‌گیرد. سیاست عدم تمرکز، اگرچه روش تازه ای نیست و بعد از پایان جنگ جهانی دوم، غالب کشور های پیشرفته از آن استفاده کرده اند، ولی در دو دهه گذشته، عمومیت بیشتری یافته است. در سالهای 1950 و 1960، کشورهای استعمارگر، بخش قابل توجهی از اختیارات خود را به مستعمرات خود تفویض کردند ضمن آنکه هنوز به آنها استقلال کامل ندادند. در دهه 1980، بیشتر به دلیل تمرکز بر توسعه انسانی و ضرورت همسازی شیوه های حکومتی با آن مرتبط بود. در حال حاضر، سیاست عدم تمرکز در هر کشوری منطق خاص خود را دارد. کشورهای پیشرفته آنرا بدلیل عرضه ارزانتر و کاراتر خدمات پیش می‌برند و کشورهای در حال توسعه، بدلیل جلوگیری از عدم کار آئی و بی ثباتی اقتصادی، و کشورهای سابقاً کمونیستی نیز از عدم تمرکز بعنوان ابزاری برای سرمایه دارانه کردن ساختار های اقتصادی خود و گذر شتابان به اقتصاد بازار آنرا بکار می‌گیرند. عدم تمرکز سازمان اداری نیز برای برای مدیریت دستگاه بوروکراسی کشور، روشی است از مدت‌ها پیش در بسیاری از کشور ها بمرور اجرا گذاشته شده است. در آمریکای لاتین عدم تمرکز بر اثر فشار برای دموکراتیزه کردن بیشت، و در قاره آفریقا، عدم تمرکز ابزاری است برای حفظ وحدت ملی. در نتیجه، حکومتها، ممکن است بدلائل متفاوت و بدرجات متفاوتی، سیاست عدم تمرکز را پیش ببرند. لیکن هیچیک از اینها را نمیتوان یک روش فدراتیو تلقی کرد، چرا که فاقد مکانیسم فدراتیو، یعنی حق حاکمیت دوگانه هستند.

فرق بین سیستم فدراتیو و کنفدراتیو: یک سیستم فدراتیو و کنفدراتیو، هر دو از مقوله حکومت های غیر متمرکز هستند. تقسیم عمودی قدرت در سیستم های فدراتیو و میزان صلاحیت های حکومت فدرال و زیر مجموعه ها، بصورت مفادی از قانون اساسی کشور در می آیند و امکان تغییر آن فقط با تصویب پارلمان های محلی زیر مجموعه ها (ایالت ها) میتواند عملی شود. عبارتی دیگر، هرگونه تغییری در معادله بین حکومت فدرال و ایالت ها، فقط با رضایت طرفین امکان پذیر است و رابطه یکطرفه نیست و حکومت مرکزی نمیتواند بنا به اراده خود، اختیارات حکومت های محلی را تغییر دهد. تغییرات جزئی و نوسان ها معمولاً از طریق تفسیر قانون اساسی از طرف دادگاه عالی فدرال که صلاحیت رسیدگی به اختلافات بین ایالت ها و نیز هریک از ایالت ها با دولت فدرال را بر عهده دارد، انجام می‌گیرد. لیکن برای تغییر در قانون اساسی، معمولاً تایید سه چهارم پارلمان ایالت ها ضروری است.

بر خلاف حکومت فدراتیو، سیستم های کنفدراتیو، بر اساس توافق برای هدفهای معینی بوجود می آیند و قدرت اجرایی مرکزی فقط از نمایندگان زیر مجموعه ها تشکیل میشود. بر خلاف دولت فدرال، قدرت اجرایی و حکومت مرکزی ضعیفی دارد. در یک سیستم کنفدراتیو، اولاً، زیر مجموعه ممکن است هویت قانونی کاملاً مستقل خود را حفظ کند. ثانیاً، مرکز فقط مجاز به اعمال آن قدرت و اختیاراتی است که زیر مجموعه ها (ایالت ها) به آن تفویض کرده اند. یعنی اختیارات آنها تابعی است از اختیارات ایالت ها. ثالثاً، زیر مجموعه ها در بسیاری مسائل، میتوانند تصمیمات مرکز را وتو کنند. رابعاً، تصمیمات

مرکز فقط ممکن است زیر مجموعه ها را متعهد کند و نه شهروندان ایالت های کنفدرال را. بعنوان مثال، بسیاری از تصمیمات اتحادیه اروپا، بطور مستقیم به جزئی از پیکره قانونی دولت های عضو تبدیل نمیشود و نیاز به تصویب پارلمانهای دولت های عضو دارد تا رسمیت قانونی در آنها پیدا کرده و حقوق و یا تعهد قانونی برای آنها بوجود آورد. خامسا، مرکز فاقد منبع مالی و یا پایگاه انتخاباتی مستقل است. سادسا، زیر مجموعه ها، اختیارات خود را بطور دائم به مرکز تفویض نمیکنند. و سرانجام اینکه، هر زمانی ممکن است که از اتحاد خود را بیرون بکشند، حال آنکه حق جدائی در سیستم فدراتیو امکان جدائی حق یکطرفه ای نیست. میتوان از کنفدراسیون سوئیس در فاصله 1291 تا 1847، و کنفدراسیون ایالات شمال آمریکا از 1776 تا 1787 و نیز اتحادیه اروپا در حال حاضر بعنوان نمونه های تاریخی نام برد. با این تفاوت که اتحادیه اروپا اکنون یک هویت دورگه ایست بین سیستم فدراتیو و کنفدراتیو، و دولت سوئیس برغم حفظ نام کلاسیک کنفدراسیون خود، یک حکومت کاملاً فدراتیو است.

تفاوت خود مختاری (autonomy) با فدرالیسم : مفهوم خود مختاری در معانی متفاوتی بکار برده میشود و بیشتر متضمن اقدام به اختیار خود در حوزه های معین است. از نظر توزیع یا پخش کردن قدرت سیاسی، خود مختاری، بمعنی سیاست عدم تمرکز است، لیکن در غالب موارد، از اختیار انحصاری وضع قوانین و اداره امور محل، وگاهها حق قضائی در چهار چوب کلی قانون اساسی کشور است. در اینجا باید بین "خود مختاری اداری" که بیشتر شکلی از عدم تمرکز در سازماندهی اداری کشور است، و «خود مختاری سیاسی» که بمعنی انتقال حق قانون گذاری به یک واحد سرزمینی درحوزه های معین است، و همچنین «خود مختاری فرهنگی»، قائل به تمایز شد. خود مختاری فرهنگی، از خود مختاری سیاسی فرق میکند. خود حکومتی فرهنگی، معمولاً به گروه های زبانی، مذهبی و یا از نظر قومی متفاوت بکار برده میشود تا گروههای اجتماعی ای که صرفاً بر اساس تعلق سرزمینی تعریف میشوند، و دامنه خود مدیریتی آنان محدود به آموزش، فرهنگ و زبان اقلیت و امور مذهبی و رفاهی میشود. نهاد های خود مختار نیز فقط در آن حوزه های معین حق اعمال قدرت را دارند و نه بیشتر. دامنه خود مختاری سیاسی، همانگونه که اشاره شد، وسیعتر است و درجه و وسعت اختیارات تفویض شده نیز در هر موردی ممکن است که فرق کند. قدرت خود مختار منطقه ای، عمدتاً حوزه های آموزش، فرهنگ، استفاده از زبان، محیط زیست، برنامه ریزی محلی برای منابع طبیعی، توسعه اقتصادی، امور اداری محل، مسکن، بهداشت و دیگر امور اجتماعی را در برمیگیرد. دولت مرکزی نیز امور مربوط به دفاع، سیاست خارجی، سیاست های کلان اقتصادی، نشر پول و امنیت را بر عهده میگیرد. در این زمینه میتوان از خود مختاری جزایر آلدن (Aland Islands) واقع در دریای بالتیک که تحت حاکمیت دولت فنلاند قرار دارد، لیکن بزبان سوئدی حرف میزنند، اسکاتلند، گرین لند، پورتریکو، منطقه تیروول و آلتو آدیجه در شمال ایتالیا که آلمانی زبان هستند، بعنوان نمونه های از خود مختاری سیاسی یا سرزمینی نام برد. تفاوت اساسی همه اینها با سیستم فدرال در اینست که دولت مرکزی حق تغییر یا برهم زدن اختیارات تفویض شده را دارد، حال آنکه چنین حق یکطرفه ای برای آن در حکومت فدرال قائل نمیشوند. دوم اینکه فاقد جنبه حاکمیت دوگانه و مشارکت متقابل آن در اداره حکومت مرکزی است.

فدرالیسم بمثابه گزینه سیاسی بهتر : ایده قدرت متمرکز سیاسی در یک کشور، دیگر موضوعیت تاریخی خود را از دست داده است. یکی از جنبه های مهم سیستم فدراتیو این است که وجود انواع

مسائل مختلف در یک کشور و نیز ضرورت داشتن نهاد هائی مختلف برای پاسخگوئی بر آنها را می پذیرد. پاره ای از آنها در سطح محلی اثر میگذارند و دامنه پاره ای دیگر در سطحی وسیعتر است. ساختارهای سیاسی حاکمیت، باید منعکس کننده این سطوح متفاوت باشد. اقتدار و اختیارات پرداختن این مسائل، تا حد ممکن باید به سطوح پائین انتقال یافته و در بالا تا آنجائی که لازم است تمرکز داشته باشد. جنبه مطلوب دیگر در سیستم فدرال، در رابطه مستقیمی است که هر سطح از حاکمیت سیاسی، ارتباط مستقیمی با شهروندان برقرار میسازد. از این نظر، بار دموکراتیک بیشتری را با خود حمل میکند. قوانین دولت فدراتیو، نه فقط ایالت های تشکیل دهنده آن، بلکه مستقیماً بر کلیه شهروندان اثر میگذارد. در یک سیستم فدرال، قدرت سیاسی اگرچه پخش شده است، لیکن قدرت کاملاً هم آهنگی است و این هم آهنگی، انسجام درونی و قدرت واقعی بیشتری را به دولت داده و از تنش های درونی آن میکاهد. بهمین دلیل، یک دولت فدراتیو، ضمن آنکه پیوند درونی هم آهنگتری با مولفه های خود دارد، خود ابزاری است برای حفظ چندگانگی (پلورالیسم) و حراست از حقوق فردی در برابر اقتدار دولت مرکزی. انتقال قدرت سیاسی تصمیم گیری به ایالت ها و مناطق، حق تصمیم گیری را در مورد مسائلی که بر زندگی آنان اثر میگذارد، از بوروکراتهای مرکز نشین، بیشتر به خود شهروندان آن ایالت ها انتقال میدهد. توزیع عمودی قدرت سیاسی، نه تنها زندگی صلح آمیز تری را برای مجموعه شهروندان فراهم میسازد و امکان آنرا بوجود می آورد که بسیاری از مناقشاتی که ممکن است بین بین ایالت ها و دولت مرکزی ویا بین ملیت های مختلف بروز میکند، با استفاده از مکانیسم های سیاسی هم آهنگ کننده سیستم فدرال، از طریق گفتگو و ابزار قانونی مناسب حل و فصل شود. تجربه اروپا بعد از دو جنگ ویرانگر، که در آن ملت های آن در طی کمتر از سه دهه روی آورده بودند، و حرکت آنان بطرف یک سیستم کنفدراتیو و فدراتیو، خود شاهد زنده ای بر آن است. یک حکومت فدراتیو، ضمن پخش قدرت سیاسی بشکل عمودی، هم از جامعیت قدرت مرکزی و هم از هویت و جامعیت ایالتها که مولفه های آن هستند، دفاع کرده و به هریک از آنها قدرت و اختیارات لازم برای حل مشکلات کشور را از طریق هم آهنگی باهم میدهد و شهروندان را در ارتباط نزدیکتری با تصمیم گیرها قرار میدهد. از اینرو، یک سیستم فدرال واقعاً دموکراتیک را، میتوان جمهوری جمهوری ها نامید

✓ **فدرالیسم اروپایی در مقابل فدرالیسم آمریکایی :** در اروپا، فدرالیست گاهی برای توصیف کسانی به کار می رود که طرفدار یک حکومت فدرال مشترک، با قدرت توزیع شده در سطوح منطقه ای، ملی و فراملی هستند. بیشتر فدرال های اروپایی مایل هستند که این امر در سراسر **اتحادیه اروپا** توسعه یابد. فدرالیسم اروپایی، پس از جنگ اروپا شکل گرفته است. یکی از مهم ترین ابتکارات در این زمینه، سخنرانی **وینستون چرچیل** در شهر **زوریخ** در سال ۱۹۴۶ بود. در **ایالات متحده آمریکا**، فدرالیسم در ابتدا به باور به یک حکومت مرکزی قدرتمندتر اشاره داشت. زمانی که پیش نویس قانون اساسی ایالات متحده نوشته شد، حزب فدرالیست، از ایجاد یک حکومت مرکزی قدرتمندتر حمایت کرد. در حالی که ضد فدرالیست ها خواستار یک حکومت مرکزی ضعیف تر بودند. این امر با کاربرد مدرن فدرالیسم در اروپا و ایالات متحده بسیار متفاوت بود. این تمایز ناشی از این واقعیت بود که فدرالیسم در میانه یک طیف سیاسی بین **کنفدراسیون** و یک دولت متحد واقع شده است.

قانون اساسی ایالات متحده، به عنوان یک واکنش به **قانون کنفدراسیون** نوشته شد که مطابق آن ایالات متحده یک کنفدراسیون سست با یک دولت مرکزی ضعیف بود. بعداً، طی جنگ داخلی آمریکا، اعضای **ایالات کنفدراسیون آمریکا** از حکومت مرکزی ضعیف‌تر حمایت کردند، در مقابل سربازان دولت ایالات متحده بودند که مدافع اتحاد بودند و از آنان با نام فدرال‌ها یاد می‌شد.^{۱۴} بنابراین بحث در ایالات متحده پیرامون فدرالیسم حول محور یک حکومت مرکزی قدرتمند و در مقابل کنفدراسیون سابق شکل می‌گرفت. در مقابل، اروپا تاریخ غنی‌تری از ایالات متحد شده نسبت به آمریکای شمالی داشت؛ بنابراین بحث‌ها پیرامون فدرالیسم بیشتر حول محور یک حکومت مرکزی ضعیف‌تر در برابر دولت واحد شکل می‌گرفت. استفادۀ مدرن آمریکا از این مفهوم فدرالیسم بسیار نزدیک‌تر به مفهوم اروپایی آن است. هر چه قدر که قدرت دولت فدرال افزایش می‌یافت، برخی از مردم بیشتر خواستار یک دولت واحد بودند تا آن چیزی که مورد نظر **آبای بنیانگذار آمریکا** بود. بیشتر مردم در ایالات متحده از نظر سیاسی از فدرالیسمی که قدرت‌های دولت فدرال در آن محدود است، دفاع می‌کنند. به ویژه در زمینه دادرسی، مدافع قدرت‌های محدود دولت فدرال هستند. در **کانادا** فدرالیسم نوعاً در مقابله با **جنبش‌های جدایی طلب** اعمال می‌شود. دولت‌های **آرژانتین**، **برزیل**، **استرالیا**، **هند** و **مکزیک** نیز در میان سایر کشورها بر اساس اصول فدرالیسم اداره و سازمان دهی شده‌اند. یک کشور فدرال ممکن است تنها شامل دو یا سه بخش داخلی باشد، همانند **بلژیک** با **بوسنی و هرزگوین**. عموماً دو حالت افراطی در فدرالیسم می‌تواند مورد تمایز قرار گیرد. در یک حالت، دولت فدرال بسیار قوی است و اغلب کاملاً یکپارچه است و تنها چند قدرت خاص برای دولت‌های محلی در نظر گرفته شده‌است ولی در دیگر حالت افراطی، دولت ملی با قدرت‌های محدود ممکن است تنها در اسم دولت فدرال باشد در حالی که در واقع یک کنفدراسیون باشد. در سال ۱۹۹۹ دولت کانادا، **مجمع فدراسیون** را به عنوان یک شبکه بین‌المللی برای تبادل بهترین کارکردهای فدرالیسم بین کشورهای فدرال و کشورهایی که در حال فدرالی شدن هستند بنیان نهاد. مقرر اصلی مجمع فدراسین در **اتاوا** است. دولت‌های همکار در مجمع فدراسیون شامل، **استرالیا**، **برزیل**، **کانادا**، **اتیوپی**، **آلمان**، **هند**، **مکزیک**، **نیجریه** و **سوئیس** هستند. بعضی از فرقه‌های **مسیحیت** بر اساس اصول فدرالیسم سازماندهی می‌شوند. در این کلیساها این امر به عنوان نظریه فدرالیسم دینی یا الهی شناخته می‌شود.

نمونه‌های فدرالیسم : می‌توان انواع حکومت‌های فدرال را به دو دسته بزرگ تقسیم کرد.^{۱۵} دسته اول حکومت‌های فدرالی هستند که مبنای تقسیم جغرافیایی است و تقسیمات قومی - زبانی را در نظر نمی‌گیرند. بسیاری از دولتهای فدرال قدیمی‌تر غربی مانند آمریکا، استرالیا و آلمان جزو این گروه هستند.^{۱۶} به این گروه از دولتهای فدرال، **دولتهای فدرال ملی** گفته می‌شود. بیشتر این دولت‌ها از ادغام واحدهایی درست شده‌اند که از قبل به صورت مستقل وجود داشتند و علت به وجود آمدن این دولتهای متحد کردن مردمی بود که در واحدهای متفاوت زندگی می‌کردند و حداقل از زبان یا فرهنگی مشترک بهره می‌بردند. تعداد واحدهای تشکیل دهنده، بستگی به تقسیمات جغرافیایی (*Distribute Geographical*) دارد. از این رو اسامی گوناگونی دارند. در برخی از کشورها، ایالت، استان، منطقه یا دولت خودمختار یا خودگردان نامگذاری شده‌اند. دسته دوم نه تنها تفاوت‌های قومی و زبانی را به رسمیت می‌شناسند، بلکه این تفاوت‌ها را در ایدئولوژی و مبانی خود لحاظ می‌کنند. این گونه دولتهای فدرال را **دولتهای فدرال قومی** می‌نامند. دولتهای فدرال اتیوپی و عراق نمونه‌هایی از این دولت‌ها هستند.

ایالات متحده : فدرالیسم در ایالات متحده رابطه‌ای در حال تکامل میان دولت‌های ایالتی و دولت مرکزی ایالات متحده دارد. دولت آمریکایی از یک سیستم دوگانه فدرالیسم به یک فدرالیسم مشارکتی تکامل یافته است. به دلیل این که نهادهای سیاسی ایالات از قبل وجود داشتند، قانون اساسی ایالات متحده نیازی نداشت که فدرالیسم را در هر بخش تعریف کند یا توضیح دهد؛ اما اغلب حقوق و مسئولیت‌های دولت‌های ایالتی و مقامات دولتی را در رابطه با دولت مرکزی ذکر می‌کند. دولت مرکزی قدرت‌های تصریح شده خاصی را دارا است که قدرت‌هایی هستند که در قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته‌اند و شامل حق وصول مالیات، اعلام جنگ و تنظیم تجارت بین ایالتی و خارجی می‌باشد. به علاوه ماده‌ای معروف به «ماده ضروری و مناسب» در قانون اساسی است که به دولت مرکزی این قدرت ضمنی را اعطا می‌کند تا هر قانون لازم و مناسبی را در جهت اجرای قدرت‌های مشخص شده‌اش تصویب نماید و در آن قدرت‌های دیگری نیز برای مردم یا ایالات در نظر گرفته شده است.

حزب فدرالیست ایالات متحده در مقابل **حزب جمهوری خواهان دموکرات** وجود داشت که شامل چهره‌های قدرتمندی از قبیل **توماس جفرسون** بود.

جمهوری خواهان دموکرات اساساً باور داشتند که :

- **قوه مقننه** قدرت بسیار زیادی دارد و نظارتی بر آن وجود ندارد.
- **قوه مجریه** قدرت خیلی زیادی دارد و هیچ نظارتی بر آن وجود ندارد و به این ترتیب دیکتاتور به وجود خواهد آمد.
- یک منشور حقوق باید با قانون اساسی همراه باشد تا از سوء استفاده دیکتاتور از شهروندان جلوگیری نماید و نهایتاً یک رئیس‌جمهور به قدرت برسد ولی از سوی دیگر فدرال‌ها باور دارند که این امر غیرممکن است که همه حقوق برشمرده شوند و در نتیجه آن‌هایی که در شمار نیامده‌اند به آسانی نادیده گرفته می‌شوند، چرا که در منشور رسمی حقوق ذکر نشده‌اند. در مورد حقوق در موارد خاص نظام قضایی دادگاه‌ها تصمیم می‌گیرد. بعد از جنگ داخلی آمریکا، تأثیر دولت مرکزی بر زندگی مردم و مقدار ارتباط آن با دولت‌های ایالتی به شدت افزایش یافت. این امر به دلیل نیاز به تنظیم مقرراتی برای مشاغل و صناعی که در محدوده مرزهای کشور وجود داشتند، تلاش برای حفظ حقوق مدنی، و مقررات خدمات اجتماعی بود. دولت مرکزی تا زمانی که دادگاه عالی **قانون ضد تراست شرمن** را تصویب نکرد، هیچ قدرت جدید قابل توجهی را به دست نیاورد.

از سال ۱۹۳۸ تا سال ۱۹۹۵ **دادگاه عالی ایالات متحده**، مطابق ماده تجاری قانون اساسی، هیچ قانون مصوب فدرالی که قدرت کنگره را افزایش میداد، لغو و باطل نکرد. بیشتر اقدامات دولت مرکزی می‌تواند بعضی حمایت‌ها را در بین قدرت‌های تصریح شده پیدا کند، مانند: **ماده تجاری قانون اساسی**، که اعمال آن به وسیله دادگاه عالی در سال‌های اخیر مضیق شده است. در سال ۱۹۹۵ دادگاه عالی **قانون اسلحه آزاد در محدوده مدارس** را در رأی لوپز لغو کرد و همچنین بخش جبران خسارت مدنی را در **قانون منع خشونت علیه زنان در سال ۱۹۹۴** در پرونده ایالات متحده علیه موریسون لغو کرد. اخیراً ماده تجارت قانون اساسی به گونه‌ای مورد تفسیر قرار گرفت که منجر به قانونی شدن **ماريجوانا** در رأی صادره در پرونده گنزalez در مقابل ریچ شد. فدرالیسم دوگانه تأکید می‌کند که دولت مرکزی و دولت‌های

ایالتی با هم برابر و مساوی هستند. اگرچه در دوران **جنگ داخلی آمریکا** دادگاه‌های ملی اغلب دولت مرکزی را به عنوان قاضی نهایی منازعات خویش بر اساس اصول فدرالیسم دوگانه تفسیر می‌کردند، ایجاد دولت‌های بومی آمریکایی که جدا و متمایز از دولت مرکزی و ایالتی بودند، برخی قدرت‌های محدود حکومتی را اعمال می‌کردند که این نیز ناشی از همان مفهوم فدرالیسم دوگانه است.

اتحادیه اروپا : اتحادیه اروپا یک اتحادیه اقتصادی-سیاسی است که از ۲۸ کشور **اروپایی** تشکیل شده است. منشأ اتحادیه اروپا به **جامعه اقتصادی اروپا** که در سال ۱۹۵۷ با **توافقنامه رم** بین ۶ کشور اروپایی شکل گرفت و صرفاً یک اتحادیه اقتصادی بود بازمی‌گردد. از آن تاریخ با اضافه شدن اعضای جدید، اتحادیه اروپا بزرگ‌تر شد. زبان بلغاریزبان کروات. زبان چکیزبان دانمارکی. زبان هلندی. زبان انگلیسی. زبان استونیایی. زبان فنلاندی. زبان فرانسوی. زبان آلمانی. زبان یونانی. زبان مجاری. زبان ایرلندی. زبان ایتالیایی. زبان لتونیایی. زبان لیتوانیایی. زبان مالتی. زبان لهستانی. زبان پرتغالی. زبان رومانیایی. زبان اسلواکیایی. زبان اسلونیایی. زبان اسپانیایی. زبان سوئدیر سال ۱۹۹۳، **توافق ماستریخت** چارچوب قانونی کنونی اتحادیه را پایه‌گذاری کرد. اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۹ **واحد پول** مشترکی به نام **یورو** را معرفی کرد که تاکنون در ۱۹ کشور جایگزین پول‌های ملی شده است. اتحادیه اروپا با ۵۰۰ میلیون **شهروند** در سال ۲۰۱۷ میلادی به **تولید ناخالص داخلی** ۱۹,۶۷۰ تریلیون **دلار** دست یافت.

اتحادیه اقتصادی اروپا : گروهی سیاسی و اقتصادی، متشکل از ۲۷ کشور اروپایی (تا ۲۰۰۷). شش عضو اصلی و اولیه این اتحادیه عبارت بودند از **بلژیک**، **فرانسه**، **آلمان**، **ایتالیا**، **لوکزامبورگ** و **هلند**؛ کشورهای دیگر بعداً به آن پیوستند (← جدول). جامعه اروپا که پیش از اتحادیه اروپا وجود داشت، متشکل از جامعه **زغال سنگ** و فولاد اروپا (که به موجب پیمان ۱۹۵۱ پاریس تشکیل شد)، جامعه اقتصادی اروپا و جامعه انرژی اتمی اروپا (که به موجب معاهدات رم ۵ در ۱۹۵۷ تشکیل شدند) بود. در ۱۹۹۳، در پی انعقاد پیمان ماستریخت ۶ و قبول ترتیبات بین دولتی برای اتخاذ **سیاست خارجی** و سیاست امنیتی مشترک و افزایش همکاری در زمینه سیاست قضایی و سیاست داخلی، اتحادیه اروپا جای جامعه اروپا را گرفت. دیگر موافقت‌نامه‌های مهم عبارت بودند از قانون اروپای واحد ۷ (۱۹۸۶)، پیمان آمستردام ۸ (۱۹۹۷) و پیمان نیس ۹ (۲۰۰۰). اهداف اصلی این معاهدات توسعه بازرگانی، از میان برداشتن رویه‌های اقتصادی محدودکننده، تشویق جابه‌جایی آزاد سرمایه و **نیروی کار**، و ایجاد اتحادیه تنگاتنگ‌تر میان مردمان اروپا بود. عمده‌ترین نهادهای مشورتی و تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا عبارت‌اند از کمیسیون اروپا، شورای اتحادیه اروپا (و شورای اروپا)، پارلمان اروپا، دادگاه عدالت اروپا، و دیوان حساب‌برسان. برخی دیگر از نهادهای مهم عبارت‌اند از شورای اقتصادی و اجتماعی ۱۶ (شامل نمایندگان کارگران و کارفرمایان) و کمیته مناطق ۱۷. بانک سرمایه‌گذاری اروپا ۱۸ نیز نهاد مالی اتحادیه اروپا است که برای سرمایه‌گذاری وام‌های بلندمدت می‌دهد. از مهم‌ترین زمینه‌های سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا عبارت‌اند از سیاست مشترک کشاورزی ۱۹، اتحاد اقتصادی و پولی ۲۰ (ایجاد پول واحد اروپا ۲۱ یا یورو ۲۲)، **بازار** واحد اروپا ۲۳، توسعه دامنه اتحادیه، و امور امنیتی، قضایی و داخلی. جز این‌ها، اتحادیه اروپا با تدابیر ناظر بر حفظ **محیط زیست**، توسعه منطقه‌ای (از طریق چندین صندوق ساختاری)، پژوهش، اشتغال و امور اجتماعی، حمل و نقل و انرژی نیز موافقت کرده است. بودجه اتحادیه از محل عوارض حاصل از واردات **کشاورزی** از کشورهای غیرعضو، عوارض گمرکی، درآمدهای

حاصل از وصول مالیات بر ارزش افزوده ۲۴، و حق عضویتی که دولت های عضو براساس تولید ناخالص ملی خودشان می پردازند.

فدرالیسم در اروپا : چندین نظام فدرال در اروپا وجود دارند از قبیل؛ سوئیس، اتریش، آلمان، بلژیک، بوسنی و هرزگوین و خود اتحادیه اروپا. آلمان و اتحادیه اروپا تنها مثال هایی در جهان هستند که اعضای مجلس های اعیان دولت مرکزی آن ها نه انتخاب شده و نه منصوب شده اند بلکه به جای آن از نماینده های دولت های اجزای تشکیل دهنده شان تشکیل شده اند. فدرالیسم در آلمان تنها در زمان نازیسم لغو شد (۱۹۳۳-۱۹۴۵) و در آلمان شرقی در بیشترین زمان وجودش یعنی در سال های ۱۹۵۲ تا ۱۹۹۰ زمینه حضور نیافت. آدولف هیتلر، فدرالیسم را به عنوان یک مانع بر سر راه اهداف خویش می دید. همانطوری که در نبرد من، چنین نوشت: حزب نازی یا سوسیالیسم ملی باید مدعی تحمیل کردن اصول خود به کل ملت ژرمن باشد، صرف نظر از این که از قدیم تا به حال محدودۀ دولت های فدرال چه بوده است؛ بنابراین ایده یک دولت قوی و متمرکز کارکردهای منفی در سیاست آلمان دارد، اگرچه قبلاً تا سال ۱۹۱۹ یا ۱۹۳۳ بسیاری از لیبرال ها و دموکرات های سوسیالیسم، طرفدار تمرکز گرایی بودند. از آغاز در بریتانیا یک فدراسیون استعمارگر به عنوان روشی برای حل مشکل خودمختاری طلبی در ایرلند، در نظر گرفته شده است و فدرالیسم برای مشکل ایرلند پیشنهاد شده است.

کشورهای ملحق به اتحادیه اروپا : بعد از پایان جنگ جهانی دوم چندین جنبش شروع به کار کرد که به دفاع از فدراسیون اروپا می پرداختند، جنبش هایی از قبیل اتحادیه فدرالیست های اروپایی یا جنبش اروپایی ایجاد شده در سال ۱۹۴۸. آن سازمان ها در پروسۀ وحدت اروپا تأثیرگذار بوده؛ اما هرگز قطعی و تعیین کننده نبودند. اگرچه فدرالیسم در هر دوی پیش نویس های معاهدۀ ماستریخ و معاهدۀ ایجاد یک قانون اساسی برای اروپا مورد اشاره قرار گرفت ولی هرگز به وسیله نمایندگان کشورهای عضو تصویب نشد. قوی ترین مدافعان فدرالیسم اروپایی، آلمان، ایتالیا، بلژیک و لوکزامبورگ بودند. در حالی که آن هایی که به لحاظ تاریخی بیشترین مخالفت را داشتند فرانسه و انگلستان بودند. سایر کشورها که هرگز به طور خاص برای معنای ویژه های از حکومت در اروپا مبارزه نکردند به عنوان طرفدار فدرالیسم برشمرده شدند. بعضی به عنوان کشورهای همراه و همکار اتحادیه در نظر گرفته شدند از قبیل: اسپانیا، پرتغال، یونان و مجارستان.

استرالیا : در تاریخ ۱ ژانویه ۱۹۰۱ کشور استرالیا به صورت یک فدراسیون درآمد. قاره اقیانوسیه توسط استعمارگران بریتانیایی در سال ۱۷۸۸ کشف شد و پس از آن حاکمانی توسط بریتانیا در آن مستقر شدند. در دهه ۱۸۹۰ میلادی، دولت در این مستعمرات رفاندومی برای تبدیل شدن به یک کشور واحد و مستقل برگزار نمود. وقتی که همه مستعمرات به نفع فدراسیون رأی دادند، فدراسیون استرالیا تأسیس شد و در نتیجه در سال ۱۹۰۱، مشترک المنافع استرالیا مستقر گشت. فدرالیسم در استرالیا بسیار مشابه فدرال در ایالات متحده آمریکا است.

کانادا : در کانادا دولت‌های مناطق قدرت خود را مستقیم از قانون اساسی گرفته‌اند و رابطه‌ای متقابل با حکومت مرکزی دارند. در **کانادا** نظام فدرالیسم به وسیله تقسیم قدرت بین پارلمان فدرال و دولت‌های استانی کشور توصیف شده‌است. طبق قانون اساسی سال ۱۸۶۷ (که قبلاً به عنوان قانون بریتانیایی آمریکای شمالی شناخته میشد)، قدرتهای خاص قانونگذاری به نهادهای مختلف واگذار شده‌است. بند ۹۱ قانون اساسی صلاحیت قانونگذاری را به دولت مرکزی می‌دهد، در حالی که بند ۹۲ این صلاحیت را به قدرتهای منطقه‌ای واگذار می‌کند. دیگر قدرتهایی که به‌طور مستقیم مورد اشاره قانون اساسی قرار نگرفته‌اند در صلاحیت دولت مرکزی قرار می‌گیرند. هر چند اختلاف بین دولت مرکزی و ایالتی در مورد این که کدام یک صلاحیت قانونگذاری در موضوعات مختلف را دارند، یک مسئله طولانی مدت و در حال تحول بوده‌است. حوزه‌های رقابتی میان دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی اموری نظیر قانونگذاری، توجه به مقررات اقتصادی، مالیات و منابع طبیعی می‌باشند .

هند : ایالات کشور هند که توسط احزاب گوناگون اداره می‌شوند دولت **هند** به وسیله قانون اساسی هند بنیان نهاده شد و صلاحیت حکومت بر یک اتحادیه فدرال متشکل از بیست و هشت ایالت و هفت قلمرو متحد را دارد. اداره هند بر مبنای **نظام لایه‌ای** است.^{۱۹} جایی که قانون اساسی هند موضوعاتی را مطرح می‌کند که در هر مورد تعیین می‌کند چه لایه‌ای از حکومت قدرت اجرایی دارد. قانون اساسی از برنامه هفتم برای محدود کردن موضوعاتی که تحت سه دسته است استفاده می‌کند. این سه دسته **لیست اتحادیه، لیست ایالت و لیست متقارن** می‌باشند .

فدرالیسم نا متقارن : یک بعد بحث‌برانگیز فدرالیسم هند این است که بر خلاف بسیاری اشکال دیگر فدرالیسم، نامتقارن است.^{۱۱۰} ماده ۳۷۰ قانون اساسی هند مقررات مخصوصی را برای **ایالت جامو و کشمیر** به عنوان سند الحاق هر کدام ایجاد کرده‌است. ماده ۳۷۱ مقررات خاصی را برای ایالات **اندرا پرادش، اروناچال پرادش، آسام، گوا، میزورام، مانپور، ناگالند و سیکیم** به عنوان سند الحاق یا استقلال هر کدام تعیین کرده‌است. همچنین یک جنبه دیگر فدرالیسم هند، نظام قواعد ریاست جمهوری این کشور است. وقتی که هیچ حزبی نتواند در یک منطقه دولت تشکیل دهد یا اغتشاشات خشونت‌آمیزی در هر یک از ایالات وجود داشته باشد، حکومت مرکزی از طریق فرماندار منصوب خود، اداره امور حکومتی آن منطقه را برای زمان مشخصی به عهده می‌گیرد .

سیاست‌های ائتلافی : برخلاف قانون اساسی، هند اکنون یک فدراسیون چند زبانه است. هند یک سیستم چند حزبی با تعلقات سیاسی گوناگون دارد که غالباً بر اساس زبان، منطقه و طبقات اجتماعی، نیازمند سیاست‌های ائتلافی به خصوص در سطح یک اتحادیه است. سیاست‌های ائتلافی تعادلی را قوه مقننه ایجاد کرده‌اند .

روسیه : ماهیت بعد از **امپراتوری روسیه**، ساختار دولت را به سوی یک مدل کاملاً مستقل تغییر داد که با ایجاد **اتحاد جماهیر شوروی** که در آن **روسیه** به عنوان یک بخش اداره می‌شد، آغاز گردید. روسیه در نتیجه اتفاقات بعد از فروپاشی اتحادیه جماهیر شوروی آزاد گردید. در دوره اصلاحات **بوریس یلتسین** که در صدد احیای ساختار شوروی بود و با اصلاحات روزافزون لیبرالی در زمینه اداره جمهوری و دیگر

موضوعات روسیه توانست به کشوری مطرح تبدیل شود. بعضی از اصلاحات یلتسین به وسیله ولادیمیر پوتین دوباره در دست اجرا قرار گرفت.

نمونه‌های تاریخی از فدرالیسم

- چکسلواکی تا این که جمهوری‌های چک و اسلواکی در سال ۱۹۹۳ از هم جدا شدند.
- جمهوری فدرال یوگسلاوی که در سال ۲۰۰۶ با اعلام استقلال مونتنگرو رسماً از بین رفت.
- قانون اساسی ۱۹۶۰ قبرس بر همین اساس بود؛ اما اتحاد یونانی‌ها و ترک‌ها به سرانجام نرسید.
- جمهوری متحد تانزانیا: شامل زنگبار و تانگانیکا
- جمهوری فدرال کامرون بین سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۷۲

بخش‌های قدرت : در یک فدراسیون معمولاً تقسیم قدرت میان دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای در قانون اساسی مورد اشاره قرار می‌گیرد. این گونه است که حق خودمختاری ایالات عضو معمولاً از طریق قانون اساسی مورد حمایت قرار می‌گیرد. ایالات عضو هم چنین قانون اساسی خود را دارا هستند که ممکن است آن را به گونه‌ای که مناسب می‌دانند اصلاح کنند، اگرچه در صورت مغایرت با قانون اساسی فدرال معمولاً قانون اساسی فدرال اولویت دارد. تقریباً در همه فدراسیون‌ها دولت مرکزی در زمینه سیاست خارجی و دفاع ملی قدرت دارد. این تقسیم قدرت از یک کشور به کشوری دیگر متفاوت است. **قانون اساسی آلمان** و ایالات متحده مقرر می‌دارند که همه قدرت‌هایی که به صورت اختصاصی به دولت مرکزی اعطا نشده‌است، متعلق به ایالات است. از طرف دیگر قانون اساسی برخی از کشورها مانند کانادا و هند قدرت‌هایی که کشور صراحتاً به دولت‌های منطقه‌ای اعطا نکرده را متعلق به دولت مرکزی می‌دانند. در قانون اساسی استرالیا، مشابه با نظام ایالات متحده، قدرت قانونگذاری درباره موضوعات خاصی که مدیریت آن‌ها برای ایالات سخت به نظر می‌آید (مثلاً ثروت عمومی) به حکومت مرکزی اختصاص دارد؛ بنابراین سایر حوزه‌های مسئولیت برای دولت‌های ایالتی باقی می‌ماند. طبق قواعد تقسیم قدرت در اتحادیه اروپا در **معاهده لیسبون**، قدرت‌هایی که نه انحصاراً در صلاحیت **کشورهای اروپایی** است و نه بین اتحادیه اروپا و کشورها تقسیم شده‌است برای کشورهای عضو اتحادیه باقی می‌ماند. وقتی که ایالات یک کشور فدرال صلاحیت برابر دارند نظام فدرال متقارن در آن کشور برقرار است؛ ولی فدرالیسم نامتقارن مربوط به کشورهایی است که قدرت ایالات در آن‌ها با یکدیگر غیریکسان است یا بعضی از آن‌ها استقلال بیشتری نسبت به سایرین دارند و این امر اغلب در مکان‌هایی وقوع می‌یابد که در یک منطقه یا مناطقی خاص از آن‌ها تمایز فرهنگی زیادی وجود دارد، مانند **اسپانیا**.

این امر شایع است که طی تحول تاریخی یک فدراسیون، انتقال تدریجی قدرت از ایالات دارای صلاحیت به دولت مرکزی صورت می‌گیرد؛ بنابراین دولت مرکزی قدرت‌هایی اضافی به دست می‌آورد که گاهی برای مقابله با شرایط پیش‌بینی نشده چنین ملاحظه‌ای در نظر گرفته می‌شود. اکتساب قدرت‌های اضافی توسط حکومت مرکزی ممکن است از طریق اصلاحات رسمی قانون اساسی یا به سادگی از طریق موسع کردن تفسیر قدرت‌های ذکر شده در قانون اساسی که توسط دادگاه‌ها به دولت اعطا شده، صورت پذیرد. معمولاً یک فدراسیون در دو سطح شکل می‌گیرد. یکی دولت مرکزی و دیگری دولت مناطق (ایالات، استان‌ها و قلمروها) کشور **برزیل** یک استثناء است؛ زیرا قانون اساسی سال ۱۹۸۸ آن مقرر

داشت که **شهرداری‌ها** به عنوان سازمان‌های سیاسی مستقل، یک فدراسیون سه جانبه شامل اتحادیه، ایالات و شهرداری‌ها را ایجاد می‌کنند. مکزیکی یک مثال میانه است که در آن شهرداری‌ها استقلال کامل را توسط قانون اساسی فدرال کسب کرده‌اند و وجود آن‌ها به عنوان سازمان‌های مستقل به وسیله دولت فدرال مورد حمایت قرار گرفته و قانون اساسی ایالات نمی‌تواند آن را لغو کند. افزون بر این قانون اساسی فدرال مشخص کرده‌است که چه قدرت‌ها و صلاحیت‌هایی انحصاراً به شهرداری‌ها تعلق دارد و مربوط به ایالات تشکیل دهنده نیست. اگرچه شهرداری‌ها یک مجمع قانونگذاری منتخب ندارند.

نهادهای حکومتی : ساختار بیشتر دولت‌های فدرال ساز و کارهایی را برای حفاظت از حقوق ایالات تشکیل دهنده ایجاد می‌کند. یک روش که به عنوان فدرالیسم درون ایالتی شناخته می‌شود این است که مستقیماً به دولت‌های ایالات تشکیل دهنده در نهادهای سیاسی نمایندگی داده می‌شود. جایی که یک فدراسیون **قوه مقننه دو مجلسی** دارد **مجلس اعیان** اغلب نماینده ایالات تشکیل دهنده‌است در حالی که **مجلس عوام** به نمایندگی از مردم یک ملت به عنوان یک کل اقدام می‌کند. یک مجلس اعیان فدرال ممکن است بر اساس یک طرح تقسیم خاص به وجود آمده‌باشد. منظور از تقسیم فرایند تخصیص قدرت‌های سیاسی مجموعه‌ای از رای‌دهندگان به نمایندگان خویش در بدنه حکومت است. همان گونه که در مورد **مجلس سنای ایالات متحده** و استرالیا صادق است، جایی که هر ایالت تعداد برابری از سناتورها را به عنوان نماینده، صرف نظر از جمعیت هر ایالت، به سنا می‌فرستد. به علاوه، اعضای یک مجلس اعیان ممکن است مستقیماً توسط دولت یا قوه مقننه ایالات تشکیل دهنده انتخاب شوند. مجلس عوام یک قوه مقننه فدرال معمولاً به‌طور مستقیم و با در نظر گرفتن نسبت جمعیت، انتخاب می‌شود. اگر چه هنوز کشورها ممکن است گاهی اوقات حداقل مشخصی از کرسی‌ها را برای ایالتی خاص تضمین کنند.

فدراسیون‌ها اغلب روش‌های خاصی برای اصلاح قانون اساسی فدرال دارند، همچنین به عنوان نتیجه ساختار فدرال یک کشور، وقوع این امر قطعی است، که حالت خودمختاری ایالات نمی‌تواند بدون رضایت ایشان لغو شود. یک اصلاحیه قانون اساسی ایالات متحده باید توسط سه چهارم قوه مقننه هر ایالت تصویب شود تا ضمانت اجرایی بیابد. در همه‌پرسی‌ها برای اصلاح قانون اساسی استرالیا و سوئیس نیاز است که هر پیشنهاد نه تنها توسط اکثریت غالب رای‌دهندگان یک ملت به عنوان یک کل بلکه با اکثریت جداگانه در هر یک از اکثر ایالات یا مناطق تأیید شود. در استرالیا این پیش نیاز به عنوان اکثریت دوبرابر شناخته می‌شود. بعضی از قانون اساسی‌های فدرال هم چنین مقرر می‌دارند که اصلاحات خاص قانون اساسی نمی‌تواند بدون رضایت متفق‌القول همه ایالات یا ایالات خاصی اتفاق بیفتد. قانون اساسی ایالات متحده مقرر می‌دارد که هیچ ایالتی ممکن نیست از نمایندگی مساوی در مجلس سنا بدون رضایت خویش محروم شود. در استرالیا اگر یک اصلاحیه پیشنهادی به‌طور مخصوص مربوط به یک یا چند ایالت باشد، باید در یک همه‌پرسی که در هر یک از آن ایالات برگزار می‌شود، تأیید شود. هر اصلاحیه‌ای بر قانون اساسی کانادا به رضایت متفق‌القول ایالت‌ها احتیاج دارد. قانون اساسی آلمان مقرر می‌دارد که هیچ اصلاحاتی در مواردی که نظام فدرال را لغو می‌کنند، قابل پذیرش نیست.

فدرالیسم در ایران : شیوه حکومت سیاسی هخامنشیان فدرال بود به این معنی نواحی مفتوحه با حفظ استقلال داخلی تابع حکومت مرکزی بودند. پایه‌های حکومت فدرال هخامنشی در سراسر قلمرو امپراتوری دیده می‌شد؛ مثلاً لیکیه یکی از شهرهای هخامنشی بود که ضمن حفظ استقلال داخلی، در کنار حفظ فرهنگ بومی، عناصر پارسی را نیز پذیرا شد. **کوروش بزرگ** در پی ایجاد تمرکز در قلمرو پادشاهی خویش نبود و به ملت‌های تحت حکومت خویش حداکثر آزادی را می‌داد. در کتیبه **نقش رستم** از ۳۰ ساتراپی که داریوش، ایجاد نموده بود نام برده شده‌است که هر یک از ساتراپ‌ها در حکم یک ایالت و گاهی در حکم یک کشور بودند. ساتراپ‌ها صلاحیت اداره تمام امور ساتراپی را داشتند، فرمانده نظامی آن ناحیه بودند و بنام خود سکه ضرب می‌کردند. حکومت‌های ایرانی خصوصاً در عهد ساسانیان و دوران حکومت خلفای اسلامی و دوره صفویه عموماً حکومت‌هایی استبدادی و خودمحور بوده‌اند؛ ولی در سایر دوره‌های تاریخی نوعی فدرالیسم بر ایران حکمفرما بوده‌است.^{۱۵} البته **سعید نفیسی**، مؤلف «تاریخ تمدن ایران ساسانی»، معتقد است که ایران در دوره ساسانیان از یک نوع دولت متحد یا **کنفدراسیون** تشکیل شده بود و هر یک از این کنفدراسیون‌ها حکمرانی مستقل داشته که غالباً به نام سرزمین و نژادشان حکم شاه می‌افزودند، و بر این اساس معتقد است که در ایران برخی از ولایات مستقل و حتی به صورت کنفدراسیون بوده‌اند.^{۱۶} برخی نیز معتقدند که **فدرالیسم** در ایران نباید با **کنفدراسیون** اشتباه گرفته شود، همچنانکه در آمریکا، ۱۳ حکومت مستقل، ابتدا **قرارداد کنفدراسیون** را امضا نمودند که بعدها به **فدرالیسم و یکپارچگی امروز آن کشور** منتهی شد. برخی کشور ایران را در صورت مقاومت در برابر دموکراسی و فدرالیسم ناگزیر از تجزیه می‌دانند و معتقدند بزرگی کشور ایران و تمرکز قدرت در آن خطرناک است. اندازه جغرافیایی بزرگ برای دول متمرکز و غیر دموکراتیک تصویری از خود ایجاد می‌کند که ممکن است بیش از ظرفیت ملی آن باشد و بزرگی ایران نیز خطر اسلامگرایی را دوچندان ساخته‌است. در مقابل برخی معتقدند که فدرالیسم در ایران در عمل به معنی تقسیم یک دیکتاتوری بزرگ به دیکتاتورهای کوچک‌تر می‌باشد. ایده ایجاد یک نظام فدرالی از زمان انقلاب مشروطه در ایران پا گرفت^{۱۹} تا بعد از جنبش مشروطه و با تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری، ایران متشکل از ۴ ایالت و ۲۳ ولایت بود که شامل ایالت آذربایجان، ایالت خراسان و سیستان، ایالت فارس و ایالت کرمان و بلوچستان می‌شد. ولی جنبش‌های محلی و ترس از خطر تجزیه ایران دلیلی برای تمرکز قدرت در حکومت مرکزی گردید که تا دهه‌های پس از انقلاب ۱۳۵۷ ایران نیز ادامه یافت. سه دهه بعد از تصویب اولین قانون تقسیمات کشوری، در سال ۱۳۱۶ دومین قانون، واحد تقسیمات کشوری را به جای «ایالت» به «استان» تغییر داد و استان‌های شش‌گانه‌ای شامل استان شمال غرب، استان شمال، استان غرب، استان جنوب، استان شمال شرق و استان مکران تشکیل شد. تعداد این استان‌ها البته دو ماه بعد به ۱۰ عدد رسید و روند تغییرات استان‌ها و مرزهای آن ادامه یافت تا اینکه در سال ۱۳۶۲ سومین قانون تقسیمات کشوری به تصویب رسید.

کمیسیون سه جانبه : کمیسیونی بود در دوران اشغال ایران توسط متفقین و در اوج فعالیت‌های **فرقه دموکرات آذربایجان**، در ۲۵ آذر ۱۳۲۴ در مسکو و با حضور وزرای خارجه شوروی، انگلستان و آمریکا برگزار شد. برنامه این کمیسیون، شامل نوعی از فدرالیسم قومی و خودمختاری مناطق در ایران و تدریس زبان‌های کردی، عربی و ترکی در مدارس و **تمرکززدایی** کامل بود، و واکنش‌های تندی در میان افکار عمومی داشت و مورد مخالفت و انتقاد شدید دکتر مصدق نیز قرار گرفت.

طرح رزم آرا د: رزم آرا در سال ۱۳۲۹ به هنگام تشکیل کابینه قصد داشت که **قانون انجمن‌های ایالتی و ولایتی** را به شکل خاصی اجرا نموده و به استان‌ها اختیارات بیشتر شبه خودمختاری واگذار نماید. دکتر **مصدق** با این طرح هم در صحبت‌های خصوصی و هم در مجلس بشدت مخالفت نمود. نظر مصدق این بود که دول بزرگ از اختیاراتی که به استان‌ها داده شود، سوءاستفاده می‌کنند و دولت ایران را در بن‌بست عظیمی قرار خواهند داد.^{۱۱۱} ویژگی مصدق این بود که با سیاستمدارانی مانند **رزم آرا** که سیاست ملی را به سیاست قومی تقلیل می‌دادند مخالفت می‌کرد. همچنین او تحولات قومی-هویت‌گرای کشور را بدون ارزیابی بازیگری دولت‌های دشمن یا رقیب ایران تحلیل نمی‌کرد. برخی معتقدند که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را نیز نشانه‌هایی کم رنگ از سیستم فدرال وجود دارد. **شوراهای اسلامی شهر و روستا** و برخی از تصمیم‌گیری‌ها توسط این شوراهای، از جمله انتخاب شهردار و تصمیم‌گیری در امور فرهنگی، عمرانی و شهرسازی، نوعی از عدم تمرکز تلقی شده‌است. در سال ۱۳۶۰ طرحی از طرف وزارت کشور به هیئت دولت داده شده‌است تا مورد بررسی قرار گیرد که بنا بود بر اساس این طرح کشور به نه منطقه یا ایالت تقسیم شود و هر ایالت یک والی و چند استان داشته باشد. برخی از طرفداران فدرالیسم در ایران از جمله **محسن رضایی** خصوصاً بر فدرالیسم اقتصادی تأکید دارند و معتقد هستند که ایالات می‌توانند از نظر اقتصادی روی پای خود ایستاده و تصمیم‌گیری‌های کلان در سطح کشور داشته باشند. در طرح رضایی، فدرال اقتصادی نوع محدودشده‌ای از اداره کشور به سبک **فدرالیسم** است و محدود به امور اقتصادی است. او در این روش اداره مسائل سیاسی و دفاعی را به صورت متمرکز قابل اجرا می‌داند.

همچنین **سید محمد خاتمی** در تاریخ ۲۱ اردیبهشت ۱۳۹۸ در دیدار با اعضای **شورای شهر** تهران مطرح کرد که بهترین شیوه کشورداری برای ایران حکومت فدرال است که این سخنان باعث اعتراض شدیدی در اقلیت فرهنگی و سیاسی جامعه شد. روزنامه کیهان در ستون ویژه خود با انتشار بخشی از یادداشت سید جواد طباطبایی (استاد دانشگاه و فیلسوف سیاسی ایران) در نقد اظهارات خاتمی درباره «حکومت فدرالی»، به بررسی این موضوع از منظر یک فعال سیاسی اصلاح طلب پرداخت. سید جواد طباطبایی این سخنان خاتمی را خطرناک دانست و او را فاقد صلاحیت در خصوص انتخاب نوع کشورداری برای ایران دانست. همچنین بیش از ۲۰۰ نفر از فعالین سیاسی و فرهنگی ایران نیز به این سخنان اعتراض کرده و حکومت فدرالیسم را در جهت تجزیه و فروپاشی ایران دانسته‌اند. با اینحال تلوزیون گونا تی وی که گرایش تجزیه طلبانه دارد از این پیشنهاد خاتمی حمایت کرده است.

فدرالیسم در افغانستان : **فدرالیسم در افغانستان** در زمان **شاه شجاع** (متوفی ۱۲۵۸)، افغانستان به صورت **ولایات** و مناطق اداری حاکم‌نشین یا مستقل و در زمان امیر عبدالرحمان (متوفی ۱۳۱۹) (برای سهولت اداره کشور، به صورت مناطقی با حکومت نمایندگان وی درآمد) دولت‌آبادی، ص ۱۳-۱۴). در پی استقلال این کشور (ذیقعه ۱۳۳۷) در دوره امان الله خان، افغانستان بر اساس اصول غیر متمرکز بودن قدرت اداره می‌شد و به دنبال آن، افغانستان به پنج ولایت و چهار حکومت اعلا (تقریباً معادل ولایت) تقسیم شد. هواداران و مخالفان سرسختی دارد و همواره بحثی زنده در میان روشنفکران افغان بوده است. عده‌ای راه‌حل پایان منازعات میان گروه‌ها و اقوام مختلف و دستیابی به صلح و آرامشی

پایدار را در فدرالیسم جستجو می‌کنند. برخی دیگر اما فدرالیسم را زمینه فروپاشی حکومت یکپارچه افغانستان می‌دانند.

با فاطمه امان کارشناس مسائل جنوب آسیا، در خصوص پیشینه طرح فدرالیسم، موافقان و مخالفان این طرح و نگاه کشورهای خارجی به اجرای احتمالی چنین طرحی در افغانستان، گفتگو کرده‌ایم. طی سال‌های اخیر هر از گاه سخنی از طرح فدرالیسم در افغانستان شنیده شده است. سال‌ها پیش حزب وحدت اسلامی به عنوان حزبی شیعه و یا ژنرال دوستم از رهبران قوم ازبک نیز از چنین طرحی حمایت کرده بودند. امروزه چه گروه‌هایی در پی فدرالیسم در افغانستان هستند؟

فاطمه امان: مسئله فدرالیسم برای افغانستان طرح تازه‌ای نیست. از زمان سقوط طالبان بحث‌ها در این زمینه شروع شد که آیا افغانستان باید ساختار فدرالیسم را برگزیند یا نه. یوشکا فیشر وزیر امور خارجه وقت آلمان یکی از افرادی بود که اعتقاد داشت فدرالیسم تنها راهی است که می‌تواند به ثبات بیانجامد و منافع همه گروه‌ها را تامین کند. کالین پاول وزیر امور خارجه وقت آمریکا و تعدادی دیگر هم از این طرح حمایت و آن را "قابل تصور" ارزیابی کردند. اما در همان زمان مخالفت‌های شدیدی هم با این طرح ابراز شد با این استدلال که فدرالیسم در افغانستان می‌تواند تلاش‌ها برای ثبات افغانستان را بی‌اثر کند و اصلاً ممکن است به تنش‌ها و جنگ بیشتری بیانجامد. یعنی این نگرانی بود که بحث فدرالیسم تداعی‌گر اتفاقات بالکان باشد و اساساً باعث شود که در داخل افغانستان مرزبندی‌ها بیشتر شود و طبیعتاً به تنش‌های بیشتر بیانجامد. مشکل دیگر این است که کمبود اصلی افغانستان در همه این سال‌ها نبود یک دولت مقتدر مرکزی بوده و نه برعکس آن. جنگ‌سالاران در همه این سال‌ها قدرت‌های پراکنده بوده‌اند در حالی که افغانستان به یک حکومت قابل و مقتدر نیاز داشت.

فاطمه امان: ایده فدرالیسم محبوبیت زیادی دارد ولی اجماع بر سر آن پس از سرنگونی طالبان بیشتر بود. آمریکایی‌ها هم نمی‌خواهند این طرح یکسره کار آنها شمرده شود و می‌دانند افغان‌ها باید در این زمینه به توافق برسند تا پایدار باشد. به ژنرال دوستم و آقای محقق اشاره کردید. به طور کلی مواضع بسیاری از چهره‌های سیاسی افغانستان بر اساس اختلاف‌هایشان با دولت کرزای تعیین می‌شود. توجه کنید که برداشت واحدی از معنای فدرالیسم وجود ندارد. بعضی‌ها فدرالیسم را با تجزیه افغانستان برابر می‌دانند و طبیعتاً با آن مخالفت می‌کنند. در کشورهای مثل افغانستان طرفداری یا رد یک نظریه بستگی به این دارد که از طرف چه کسی مطرح شده است. اما حتی گذشته از این مسئله، گاه فرم‌های پیشنهادی فدرالیسم کاملاً غیرعملی است. معیار مقایسه درباره سیستم فدرالیسم، نمونه‌هایی است که در کشورهای غربی وجود دارد و بر همین اساس این نمونه‌ها الزاماً نمی‌توانند نمونه عملی برای افغانستان باشند. مدل‌های پیشنهاد شده فدرالیسم در افغانستان بر اساس قومیت، زبان یا اقتصاد هستند. یک مدل بر اساس تقسیم آب مناطقی است که رودخانه‌های اصلی افغانستان مثل هیرمند، پنجشیر، هریرود، کابل، آمو و کنر در آن قرار دارند. اصلاً بعضی‌ها می‌خواهند بر همین شکل موجود که زیر نفوذ جنگ‌سالاران است تقسیم‌بندی شود.

گذشته از این نیروهائی که اشاره شد، طالبان نیز هست و این گمانه وجود دارد که طرح فدرالیسم در افغانستان شاید بتواند نیروهای طالبان را نیز متمایل به زمین نهادن اسلحه و در امر سیاست مشارکت کند و شاید در برخی از مناطق افغانستان بتواند حکومت‌های فدرالی تشکیل دهند، آیا به نظر شما می‌توان هیچ راه‌حلی برای آینده افغانستان (چه فدرالی چه متمرکز) بدون حضور طالبان متصور شد؟

واقعیت این است که نیروهای خارجی در افغانستان، سال‌ها طالبان را با القاعده یکی گرفتند. القاعده یک گروه تروریستی خارجی است که به دنبال سرپناه امن می‌گردد و بدون این سرپناه نمی‌تواند موجودیت خود را حفظ کند. گروه‌های شبه‌نظامی نظیر القاعده تنها در شرایطی رشد می‌کنند که بی‌قانونی حاکم باشد و دولت مرکزی ضعیف باشد. برخلاف القاعده، طالبان یک گروه بومی افغان است. اتفاقاً یکی از اشتباه‌های بزرگ نیروهای ائتلاف در افغانستان پس از سرنگونی طالبان این بود که تلاش زیادی برای جذب این نیروها و فاصله انداختن میان آنها و القاعده انجام نشد. اساساً به کسانی که از طالبان بریده بودند و در صدد پیوستن به حکومت جدید شدند، نه تنها روی خوشی نشان داده نشد بلکه به شدیدترین وضعی با آنها برخورد شد و عده‌ای سر از گوانتانامو در آوردند. از سوی دیگر طالبان یک گروه و حزب منفعل و کوچک نیست. طالبان نماینده طرز فکر و طرز تلقی خاصی است که در اواسط دهه نود میلادی به دلایل متعدد از جمله جنگ داخلی و در اوج بی‌قانونی و جنگ داخلی و وحشت ناامنی توانست به ویژه در ولایت‌های جنوبی افغانستان به عنوان گزینه قدرت سر برآورد. طالبان به دلایل وابستگی به پاکستان و مخالفت با پیشرفت اجتماعی و حقوق زنان و دختران در واقع حاصل انتخاب میان بد و بدتر از سوی مردم بود و به هر حال رژیم طالبان احتمالاً بدترین رژیم تاریخ افغانستان بود. به نظر من راه‌حل معقولی برای آینده سیاسی افغانستان بدون در نظر گرفتن طالبان وجود ندارد. اساساً طیف‌هایی از طالبان حتماً ظرفیت جذب شدن در روند سیاسی افغانستان را دارند و اتفاقاً یکی از اشتباه‌های بزرگ نیروهای ائتلاف این بود که کل جریان طالبان را یکدست و اصلاح‌ناپذیر تصور کردند. «بعضی‌ها فدرالیسم را با تجزیه افغانستان برابر می‌دانند و با آن مخالفت می‌کنند. در کشورهایی مثل افغانستان طرفداری یا رد یک نظریه بستگی به این دارد که از طرف چه کسی مطرح شده باشد. گاه فرم‌های پیشنهادی فدرالیسم کاملاً غیرعملی و طبق مدل‌های غربی است.» بر پایه همین نظر، تاسیس دفتر طالبان در قطر و جوابگو کردن آنها یک پدیده مثبت است. ایده آل این می‌بود که طالبان بتواند به صورت حزب سیاسی فعال شود و حتی در رقابت‌های انتخاباتی شرکت کند. البته متأسفانه این فرصت بارها از دست رفت. حکومت افغانستان عملاً در کابل متمرکز ماند و به جای جوابگویی یا اعتراف به ناتوانی، همه ناکامی‌ها را به کشورهای خارجی نسبت داد.

از سوی دیگر از جمله دلایلی که طالبان هنوز نتوانسته به عنوان یک نیروی سیاسی مطرح شود، برداشت حامیان خارجی آنهاست که این گروه را فقط در بُعد نظامی موثر می‌بینند. به واقع اگر طالبان امکان فعالیت سیاسی می‌یافت چه بسا که از سوی احزاب اسلام‌گرای که بدنه حکومت کرزای را می‌سازند، از صحنه بیرون می‌شد.

گزینه فدرالیسم در میان متحدان بیرونی دولت افغانستان به ویژه، مقامات آمریکایی چقدر جدی گرفته می‌شود؟

واقعیت این است که تجزیه افغانستان از نظر غرب یک فاجعه محسوب می‌شود که به آسانی می‌تواند به کشورهای دیگر به ویژه پاکستان هم سرایت کند. ایده فدرالیسم محبوبیت زیادی دارد ولی این واقعیت هم در نظر گرفته می‌شود که برای این که بروند و سیستمی را در یک کشور ایجاد کنند، دیر شده است. یعنی اگر پس از سرنگونی طالبان این اتفاق افتاده بود که اتفاقاً اجماع بر سر آن بیشتر بود، امکان‌پذیر بود ولی الان نمی‌خواهند بانی و مسبب کاری باشند که چگونگی انجام آن به هیچ وجه معلوم نیست. دیگر این که آمریکایی‌ها نمی‌خواهند این طرح یکسره کار آمریکا شمرده شود و می‌دانند افغان‌ها باید در این زمینه به توافق برسند تا پایدار باشد.

به تاثیر فدرالیسم احتمالی افغانستان بر همسایگان این کشور اشاره کردید ، افغانستان هنوز کشور ضعیفی است با زیر ساخت‌های ویران و همسایگانی که آشکارا در وضعیت داخلی این کشور دستی دارند و به دنبال نفوذ هستند. آیا اجرای فدرالیسم موجب گسترش نفوذ کشورهای خارجی در این مناطق نمی‌شود؟

افغانستان چهار منطقه جغرافیایی- قومی اصلی دارد: یک - جنوب و شرق که کابل را هم در بر می‌گیرد. این منطقه بزرگترین جمعیت پشتون یعنی بزرگترین جمعیت قومی افغانستان را با 38 درصد در بر می‌گیرد. البته جمعیت پشتون از این زیادتر است ولی این منطقه خاص افغانستان که بالاترین جمعیت پشتون را دارد، به طور سنتی و تاریخی و فرهنگی به پاکستان نزدیک است. در عین حال پشتون‌ها در همه مراکز عمده قدرت مثل کابل، مزار شریف، هرات، و قندوز حضور فعال دارند و بر منابع اقتصادی تسلط دارند. دو - شمال شرقی تاجیک است که با ۲۰ تا ۲۵ درصد منطقه نفوذ ائتلاف شمال را تشکیل می‌دهد که به طور سنتی دستگاه اداری را در اختیار داشته‌اند و به تاجیکستان نزدیک است. سه - غرب افغانستان به خصوص هرات، هزاره‌ها هستند که ۲۰ تا ۲۵ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهند و به ایران نزدیک است. چهار - شمال افغانستان ازبک‌ها و گروه‌های قومی دیگر هستند که ۱۲ تا ۲۵ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهد و از نظر فرهنگی و زبان به کشورهای آسیای میانه نزدیکند.

کرزی در کنفرانس مذاکره با طالبان در دوحه : اتفاقاً نگرانی که در میان مخالفان فدرالیسم در افغانستان وجود دارد، همین موضوع احتمال گسترش نفوذ کشورهای همسایه و پیچیده‌تر شدن شرایط کشور است. عربستان سعودی هم در این سال‌ها در رابطه با افغانستان فعال بوده که گاه به تلاش این کشور برای جلوگیری از آنچه گسترش نفوذ ایران در افغانستان ارزیابی می‌کرده، متهم شده است. «در کشور چندقومی و چندزبانی مثل افغانستان که دهه‌ها درگیر جنگ‌های داخلی بوده و کشورهای خارجی به وضوح در آن دخالت فعال داشته‌اند، فدرالیسم می‌تواند باعث پراکندگی هر چه بیشتر شود. فدرالی شدن در جایی که حکومت مرکزی از اقتدار کافی برخوردار نیست، باعث یکپارچگی هر چه بیشتر نمی‌شود.» با همه این‌ها درباره فدرالیسم باید به طور کلی گفت که این سیستم به خودی خود باعث نفوذ کشورهای خارجی نمی‌شود. نمونه‌های موفق آن در کشورهایی صورت گرفته که تجربه دموکراسی وجود دارد و اصولاً دموکراسی نهادینه شده است. در کشور چندقومی و چندین زبانی مثل افغانستان که

دهه‌ها درگیر جنگ‌های داخلی بوده و کشورهای خارجی به وضوح در آن دخالت فعال داشته‌اند، فدرالیسم می‌تواند باعث پراکندگی هر چه بیشتر شود. فدرالی شدن در جایی که حکومت مرکزی از اقتدار کافی برخوردار نیست، باعث یکپارچگی هر چه بیشتر کشور نمی‌شود.

به طور مشخص ارزیابی شما از موضع دو کشور همسایه و پر قدرت ایران و پاکستان در قبال فدرالیسم در افغانستان چیست؟

میان ایران و پاکستان و رابطه این دو کشور با افغانستان تفاوت اساسی وجود دارد. ایران از یک افغانستان باثبات، به شرطی که مورد استفاده نیروهای خارجی علیه ایران قرار نگیرد، بهره می‌برد. نزدیکی ایران با تندروها و گروه‌های افراطی در همه این مدت بیشتر در راستای فراهم کردن مواد منفجره یا اسلحه برای شورشیان از جمله طالبان بوده تا وضعیت را برای نیروهای آمریکا در افغانستان دشوار کند و به این ترتیب به خیال خود احتمال استفاده از افغانستان برای حمله به ایران را کاهش دهد. در همه این مدت تلاش ایران این بوده که به اصطلاح رد پای روشنی به جا نگذارد. اما بعید می‌دانم اگر قرار باشد طالبان در حکومت آینده افغانستان شرکت داشته باشد، ایران در تلاش بهبود مناسباتش با طالبان بر نیاید. واقعیت این است که ایران به علت سرمایه گذاری‌های گسترده در افغانستان در تلاش برخواهد آمد که خود را برای هر گونه حکومت و نظام آینده افغانستان آماده کند، چه فدرالی و چه مرکزی. ایران در همه این سال‌ها به شیوه‌های مختلف تلاش کرده نفوذ خود را در افغانستان گسترش دهد و البته تمرکزش بر افزایش قدرت نرم در افغانستان بوده. ایران در همان حال که با دولت مرکزی روابط نزدیک داشته، قدرت نرم خود را در زمینه‌های مختلف به ویژه زوایای فرهنگی و اقتصادی گسترش داده و در عین حال روابط خود را با جنگ‌سالاران مناطق مختلف هم نزدیک نگه داشته است. یعنی اساساً به این علت که بسیاری از جنگ‌سالاران سال‌های زیادی را در ایران به سر بردند و بعد از جنگ و بازگشت به کشورشان همچنان ارتباط خود را با ایران نگه داشتند، برای ایران این امکان فراهم شده که شبکه‌های خود را در مناطق مختلف افغانستان پراکنده کند.

رابطه بین افغانستان و پاکستان: حکایت دیگری است. بین این دو کشور اختلاف تاریخی جدی وجود دارد که مبنای بی‌اعتمادی فوق‌العاده میان دو کشور است. میان دو کشور اختلاف ارضی دیرینه وجود دارد. موضوعی که الان به طور جدی مطرح و باعث بدگمانی است، این است که پاکستان به شدت از موضوع فدرالیسم و به طور مشخص واگذاری چند منطقه به طالبان حمایت می‌کند. اتفاقاً همین مساله بی‌اعتمادی‌ها را به فدرالیسم دامن زده است.

مهاجران افغان در پاکستان: حالا این ماجرا یک طرف، اما موضوع بی‌اعتمادی و تنش‌های ریشه‌دار و اختلاف‌های اساسی با پاکستان یک موضوع مطرح و حاد است. واقعیت این است که مذاکره با طالبان آنقدر برای بسیاری افغان‌ها ناخوشایند نیست که دخالت پاکستان در این موضوع. در هر حالت به علت پیشینه بی‌اعتمادی موجود میان افغانستان و پاکستان، هر پیشنهادی که پاکستان جزو طرفداران آن باشد، موجب بدگمانی افغان‌هاست. موضوع تقسیم قدرت با طالبان که پاکستان هم سعی در پیشبرد آن دارد، با همین مشکل روبروست و افغان‌ها، دست‌کم منابع نزدیک به دولت افغانستان و آقای کرزای،

معتقدند فدرالیسم مورد نظر پاکستان همان هدف و نیتی را دنبال می‌کند که زمانی که پاکستان از طالبان به عنوان عامل (پروکسی) استفاده می‌کرد.

افغان‌ها دایره نفوذ پاکستان بر طالبان را بسیار وسیع می‌بینند و حتی رئیس ستاد مشترک ارتش افغانستان ژنرال شیرمحمد کریمی اخیراً گفت اگر پاکستانی‌ها اراده کنند، در عرض چند هفته درگیری‌ها در افغانستان تمام می‌شود. البته این اظهارنظر مبالغه‌آمیز است ولی وسعت بدبینی افغان‌ها به حکومت پاکستان را می‌رساند. ماجرای مذاکره با طالبان در قطر هم که اخیراً پیش آمد و افتتاح دفتر طالبان و بالا رفتن پرچم طالبان، آقای کرزای را بسیار برآشفته و البته الان مساله پیچیده‌تر از گذشته کرده است.

پیچیده برای دولت آقای کرزای؟ : خوب بله. آقای کرزای از انتخابات بعدی سال آینده دیگر رئیس جمهوری افغانستان نخواهد بود ولی همه تلاشش این است که قدرت خود را به نحوی حفظ کند و دامنه نفوذ خود را گسترش دهد. موضوع این است که طالبان حاضر است با آمریکایی‌ها به مذاکره بنشینند اما با کرزای نه. از طرفی آقای کرزای می‌خواهد بخش اصلی هر گونه مذاکره‌ای با طالبان باشد و احساس می‌کند مذاکره‌ای که آمریکایی‌ها و طالبان بر سر آن به توافق برسند دامنه قدرت و نفوذ او را در آینده تهدید خواهد کرد و از این جهت شدیداً با آن مخالف است. «افغانستان یک قانون اساسی دارد که لازم است عمل به آن در فرهنگ مردم هم نهادینه شود. بر این اساس می‌توان چیزی میان فدرالیسم و مرکزیت ایجاد کرد. مثلاً می‌توان اختیارات ولایت‌های مختلف را افزایش داد تا صلاحیت قانونگذاری بیشتری پیدا کنند.» یعنی دولت کرزای بر این گمان است که میان آمریکایی‌ها و طالبان سر و سری وجود دارد و اتفاقاً طالبان هم به عمد می‌خواهد این برداشت و تصویر را از خود به جا بگذارد. آقای کرزای هر وقت از هر جا کم می‌آورد به احساسات ناسیونالیستی مردم افغانستان رجوع می‌کند و این که غرب می‌خواهد افغانستان را تجزیه کند و به طالبان برگرداند. دیگر این که تلاش زیادی می‌شود از سوی مخالفان فدرالیسم که فدرالیسم را معادل تجزیه قلمداد کنند. یعنی اگر واقعیت تمرکز بیش از حد قدرت در دست حکومت مرکزی و شخص اول کشور را نمی‌شود نادیده گرفت، این نکته را هم که فدرالیسم در افغانستان نمایندگان سیاسی خوب ندارد (و به مجرد مطرح شدن بحث فدرالیسم، معادل ملوک الطوایفی و «تیول» آن به ذهن می‌آید)، نباید نادیده گرفت.

پس نمی‌توان انتظار داشت که حرکت به سمت فدرالیسم در افغانستان الزاماً موجب آرامش و صلح در افغانستان شود. آیا می‌توان مانع اصلی را پراکندگی کم‌نظیر قوم‌های مختلف در افغانستان دانست؟ این هم مسئله مهمی است. شما ببینید تقسیم افغانستان بر پایه قومیت و زبان تقریباً غیرممکن است. تاجیک‌ها از ولایت کاپیسا تا هرات در غرب افغانستان پراکنده هستند. هزاره‌ها از غزنی، تا وردک و اورازگان در کنار پشتون‌ها زندگی می‌کنند. ازبک‌ها در کنار تاجیک‌ها، هزاره‌ها، ترکمن‌ها و پشتون‌ها در شمال افغانستان زندگی می‌کنند. پس می‌بینیم که تقسیم افغانستان بر اساس قومیت و زبان غیرممکن است. تازه این که چه کسی صلاحیت تصمیم‌گیری در این زمینه را داشته باشد خودش مسئله تنش‌آفرین دیگری است. بنابراین پیچیدگی قومی و زبانی در سراسر افغانستان مانع از آن می‌شود که بتوان تصور کرد فدرالیسم قرار است از کجا شروع و به کجا ختم شود.

آیا با این حال طرحی هست که بتواند نیازهای همه گروه‌های افغان را در برگیرد و از سوی مانع فروپاشی افغانستان یک‌پارچه شود؟

متأسفانه خیلی از فرصت‌ها در این سیزده سال از دست رفته است. بخشی به علت فساد گسترده حکومتی و بخشی به علت ندانم‌کاری‌های گسترده نیروهای خارجی در افغانستان. اما بخشی از این نارسایی‌ها به ساختار شدیداً قبیله‌ای افغانستان بازمی‌گردد. یعنی قوم پشتون را در نظر بگیرید که خودش دست‌کم به هفت قبیله دورانی، غلزای، منگل، مومند، صافی، جزی، ماموند تقسیم می‌شود و در این قبیله‌ها اتوریتة نهایی بزرگان قوم هستند. اداره همه این‌ها توسط حکومت مرکزی کاری بس مشکل و در عین حال غیرعملی است. این یک طرف. اما طرف دیگر این است که افغان‌ها از هر قومی خود را افغان و شهروند افغانستان می‌دانند. با وجود همه درگیری‌های گسترده، هیچ قومی تا به حال برای جدا شدن و تجزیه افغانستان تلاش نکرده. بنابراین یک حس ناسیونالیستی هم موجود است و همین نکته ممکن است بتواند به اجماعی برسد. افغانستان یک قانون اساسی دارد که لازم است عمل به آن در فرهنگ مردم هم نهادینه شود. بر این اساس می‌توان چیزی میان فدرالیسم و مرکزیت ایجاد کرد. مثلاً می‌توان اختیارات ولایت‌های مختلف را افزایش داد. یعنی این ولایت‌ها صلاحیت قانونگذاری بیشتری پیدا کنند. شهردارها، والی‌ها و استاندارها انتخابی بشوند و نه از طرف حکومت مرکزی منصوب. دوم، دولت آشتی ملی که طالبان جزئی از آن است. چه بسا طالبان با جذب در حیات سیستم افغانستان، بتواند متحول‌تر هم بشود. البته باید گفت با وجود آن که طالبان نسبت به زمانی که در قدرت بود متحول شده است، اما تا بدیل سیاسی شدن فاصله زیادی دارد.

فدرالیسم در افغانستان از تئوری تا عمل : (سید محمد رضا موسوی) در این سیستم، کشور یک یا دو پارلمان دارد که نمایندگان قسمت‌های مختلف کشور در آن حضور دارند و در آن به قانون‌گذاری می‌پردازند از زمان روی کار آمدن نظام سیاسی جدید افغانستان در سال 2001 میلادی یکی از مباحثی که بارها و بارها (مخصوصاً در برهه‌های انتخاباتی) از سوی برخی رجال سیاسی افغانستان مطرح شده است، بحث ایجاد یک نظام سیاسی مبتنی بر فدرالیسم در کشور می‌باشد که نگارنده‌ی این سطور سعی دارد در این نوشتار مختصر به بررسی ابعاد و زوایای این نظام و ساختار آن در شرایط کنونی افغانستان بپردازد.

از یک زاویه‌ی کلی و ساختارگرایانه، نظام‌های سیاسی حاکم بر دنیای کنونی به دو گونه تقسیم و طبقه‌بندی می‌شوند که عبارتند از:

1. متمرکز

2. غیرمتمرکز

در نوع اول نظام‌های سیاسی که اصطلاحاً متمرکز نامیده می‌شوند، مبنای نظام اداری و حکومت در آن‌ها به گونه‌ای است که یک حکومت فراگیر مستقر در پایتخت زمام امور را در سراسر کشور بر عهده دارد و تمامی تصمیمات اساسی حکومتی در مرکز اتخاذ شده و از آن به دیگر نواحی کشور در قالب متحد المال (بخشنامه) صادر می‌گردد. در این نظام، حاکمان ولایات، ایالت‌ها، ولایات و ... از ناحیه‌ی دولت مرکزی منصوب می‌شوند و دولت بدین وسیله به تمامی کشور اعمال حاکمیت می‌نماید. در این سیستم، کشور یک یا دو پارلمان دارد که نمایندگان قسمت‌های مختلف کشور در آن حضور دارند و در آن به قانون‌گذاری می‌پردازند و اصطلاحاً قوه‌ی مقننه مرکزی نامیده می‌شوند. اما در نظام‌های فدرال یا

فدراتیو یک حکومت مرکزی در پایتخت مستقر است ولی کشور به چند ناحیه ی حکومتی و اجرایی و اداری تقسیم می گردد که مبنای این تقسیمات معمولاً بر اساس تعداد استان ها، ایالت ها و ولایات می باشد. ساکنان این ولایات یا ایالات در یک انتخابات درونی یک فرماندار را برای اداره ی ناحیه انتخاب می کنند که عملاً رئیس جمهور آن ایالت محسوب می گردد و دارای اختیارات گسترده ای نیز می باشد. هر ناحیه ی فدرال برای خود یک مجلس ایالتی یا ولایتی دارد و برای بسیاری امور داخلی خود حق قانونگذاری دارند ولی با تمام این ها این حکومت های فدرال در چند چیز مانند سیاست خارجی (اعلان جنگ و صلح و...)، سیاست های کلان اقتصادی (مانند پول واحد ملی و...) و سیاست های امنیتی و... تابع حکومت مرکزی مستقر در پایتخت می باشند. حدود و اختیارات نواحی فدرال و حکومت های مستقر در آن ها در قانون اساسی هر کشور مشخص شده است و در کشورهای مختلف دامنه ی اختیارات آن ها متفاوت و مختلف می باشند. حال سوال این است که نظام فدرال در افغانستان چقدر می تواند کارایی داشته باشد؟ اساساً طراحان و صاحب نظران ایده ی فدرالیسم، این نظام را برای جوامعی پیشنهاد داده اند که دارای چند شرط اساسی باشند که عبارت اند از:

1. در داخل این کشورها گرایشات جدایی طلبانه وجود نداشته باشد (علی رغم وجود قومیت های مختلف در این کشورها).

2. در سراسر کشور فرایند رشد و توسعه از حالت یکنواختی برخوردار باشد یعنی کشور به گونه ای نباشد که با بحران توزیع و نابرابری مواجه باشد و برخی نقاط کشور مورد توجه دولت بوده و برخی نقاط دیگر دچار عقب ماندگی و مورد بی توجهی دولت قرار گرفته باشند.

3. کشور دارای مرزهای تثبیت شده و از نوع مرزهای طبیعی یا از پیش تعیین شده باشد. از یک نگاه کلی، افغانستان به هیچ وجه شرایط فوق را حائز نمی باشد. به عنوان مثال توسعه و ساخت و ساز و توزیع امکانات در دوران های گذشته و حال حاضر به هیچ وجه در افغانستان به طرز هماهنگ و سراسری نبوده است. در افغانستان عمده ی ساخت و سازها در کابل و برخی شهرهای مهم متمرکز بوده است و در بسیاری از نواحی مرکزی کشور به هیچ وجه ممکن یک طرح دولتی را نمی توان مشاهده کرد. بسیاری از شهرهای افغانستان ماهیت و کارکرد روستایی دارند و اصولاً نمی توان آن ها را شهر تلقی کرد و حکومت های مرکزی گذشته هیچ طرح زیربنایی، اقتصادی و... را در این مناطق روی کار نکرده اند.

سواً از مشکلات و معضلات فوق یکی از دلایلی که باعث شده است اساساً کارایی طرح فدرالیسم در افغانستان زیر سوال برود، این است که جایگزین کردن نظام فدرال به جای ساختار کنونی موجبات نفوذ هر چه بیشتر کشورهای همسایه در نواحی مختلف افغانستان و مخصوصاً در نواحی مرزی افزایش خواهد داد. این نکته بیش از پیش در مورد نواحی جنوبی و مرزهای شمالی افغانستان می تواند صادق باشد چرا که مرزهای جنوبی و شمالی افغانستان از جمله ی مرزهای تحمیلی به شمار می روند که قومیت های مختلف را با یک خط مرزی از هم جدا کرده اند.

مرجع : خبرگزاری صدای افغان (آوا) کابل : تمرکززدایی؛ چرا فدرالیسم؟ احمدسروش تاج، دانشجوی دانشکده‌ی روابط بین‌الملل، 27 جدی، 1398.

وقتی فهرستی از دولت‌های فدرالی (یا دولت‌هایی که ویژگی‌هایی از گونه‌ی فدرالی نشان می‌دهند) را بررسی کنیم، می‌توانیم ویژگی‌هایی مشترکی را ببینیم که معلوم می‌کنند اصل فدرالی در مورد برخی دولت‌ها عملی‌تر از سایرین است. اگرچه دولت-ملت‌ها را تا آن‌جا که به نظام و سیاست بین‌الملل مربوط است، واحدهای جدا و یک‌پارچه می‌دانند که در درون هر دولت-ملتی طیفی از تقسیمات داخلی و سطوح قدرت در گرو عوامل گسترده‌ی تاریخی، فرهنگی، جغرافیایی، اقتصادی و سیاسی حد توازن بین تمرکزگرایی و تمرکززدایی را به وجود می‌آورد. مهم‌ترین این عامل‌ها، ساختار قانون اساسی دولت به ویژه جایگاه حاکمیت در نظام سیاسی است. کوچک‌ترین عمل‌کرد قانون اساسی، تدارک چارچوبی است که روابط مرکز (دولت مرکزی) و پیرامون (حکومت محلی) درون آن برقرار می‌شود. در عصر مدرن دو شکل، نظام‌های فدرال (تمرکززدا) و تک‌ساخت (تمرکزگرا) در همین چارچوب تعریف و مشخص می‌شوند که متداول‌ترین شکل‌های سازمان سرزمینی در جهان مدرن‌اند. تقسیم سرزمینی قدرت حکومت در هریک از این دو نظام به شیوه‌ی خاص صورت می‌گیرد و از راه چارچوب روابط مرکز-پیرامون تعیین می‌شود. کارایی کلی فدرالیسم این است که در پراکندن قدرت حکومت، شبکه‌ای از کنترل‌ها و موازنه‌ها را به وجود می‌آورد که به حفظ آزادی‌های فردی کمک می‌کند. با این حال از یک جانب عامل‌های اقتصادی، بین‌المللی و عوامل دیگر مسبب گرایش ظاهراً پایان‌ناپذیر به سمت تمرکزگرایی شده است و از جانب دیگر به ویژه در اواخر سده‌ی بیستم، در نتیجه‌ی پیدایش سیاست قومی، منطقه‌ای و اجتماعی، گرایش‌های مرکزگرای یا تمرکززدا افزایش یافته است.

- به دلیل حفظ هویت‌ها و اختیارات و هم‌چنان داشتن یک حکومت مرکزی؛
- وجود خطرهای بیرونی و متحد شدن علیه آسیب‌پذیری در مقابل آن؛
- ناهمگونی فرهنگ‌ها و قومیت‌ها در داخل یک سرزمین؛
- عدم اعمال حاکمیت مطلق با یک حکومت متمرکز در یک سرزمین بزرگ و پهناور.

دلایل موجه برای دفاع از فدرالیسم: در واقع این که تصور شود یک حکومت تک‌ساخت مدرن از دهه‌ها یا حتی صدها میلیون شهروند به وجود می‌آید که مرکز بر همه‌ی شان حکمرانی می‌کند، تصویری کاملاً بی‌معنا است. برای مثال، اگر همه‌ی خدمات و وظایف حکومت مدرن از مرکز مدیریت شود، نتیجه‌ی آن ناکارآمدی ناامیدکننده و هرج‌ومرج بوروکراتیک خواهد بود و چیزی را نشان خواهد داد که اقتصاددان‌ها «مقیاس غیراقتصادی» می‌نامند. به طور کلی، مسوولیت‌های نهادهای پیرامونی، مسوولیت‌های «داخلی» اند؛ به این معنا که نخست به نیازهای مردم محل توجه می‌کنند؛ برای مثال، به آموزش و پرورش، بهداشت، رفاه اجتماعی و برنامه‌ریزی. اما برای انتقال مسوولیت‌های دیگر و اختیار تصمیم‌گیری از مرکز به مجموعه‌های پیرامون، فشار زیادی وجود دارد.

- **مشارکت:** در فراهم کردن فرصت‌های مشارکت شهروندان در زنده‌گی سیاسی جامعه‌ی خودشان، به یقین حکومت محلی یا منطقه‌ای کارآمدتر از حکومت مرکزی است. فایده‌ی گسترش عرصه‌ی مشارکت سیاسی در آن است که مشارکت سیاسی به افزایش شهروند فرهیخته‌تر و آگاه‌تر کمک می‌کند.

- **حساسیت:** به طور معمول، نهادهای پیرامونی به مردم نزدیک‌تر و به نیازهای آن‌ها حساس‌تر اند. این دو خصلت قابلیت پاسخگو بودن دموکراتیک را تقویت می‌کند و متضمن آن است که حکومت نه تنها به منافع فراگیر جامعه، بلکه به نیازهای خاص اجتماعات ویژه نیز واکنش نشان دهد.
- **مشروعیت:** فاصله‌ی واقعی از حکومت بر توان پذیرش یا درستی تصمیم‌های آن تأثیر می‌گذارد. در این‌جا میان حاکم (فرماندار) و مردم همان ایالت، یک نوع رابطه‌ی سنخیت و وابسته‌گی ایجاد می‌شود و تصمیم‌هایی که در سطح محلی گرفته شود، به احتمال زیاد قابل فهم و بنابراین مشروع تلقی می‌شود. در مقابل، ممکن است حکومت مرکزی، هم از لحاظ جغرافیایی و هم از لحاظ سیاسی، دور از مسایل به نظر رسد.

- **آزادی:** درست مانند قدرت که به فساد می‌انجامد، تمرکزگرایی نیز این خطر را دارد که حکومت را در برابر فرد مستبد کند و این که اعمال حاکمیت مطلق با نظام تک‌ساخت در تمام نقاط یک سرزمین پهناور و وسیع امکان‌پذیر نیست. تمرکززدایی آزادی را با پخش کردن قدرت حکومت حفظ می‌کند و از این راه شبکه‌ای از کنترل‌ها و موازنه‌ها را به وجود می‌آورد. مجموعه‌های پیرامونی و حکومت مرکزی همین‌طور یک‌دیگر را کنترل می‌کنند.

ویژگی‌های مشترک نظام‌های فدرال: یکی از توانمندی‌های نظام‌های فدرالی، برخلاف نظام‌های تک‌ساخت، این است که این نظام‌ها بر پایه‌ی قانون اساسی، فراهم کردن امکان بیان سیاسی منافع منطقه‌ای را تضمین می‌کنند. ایالت‌ها مجموعه‌ای از اختیارات گسترده را به کار می‌برند و معمولاً تا حدی امکان ایفای نقش نماینده را در حکومت مرکزی دارند و این امکان از طریق مجلس دوم، مجلس قانون‌گذاری فدرال، فراهم می‌شود.

- **دو سطح نسبتاً خودمختار حکومت:** هر یک از دو حکومت مرکزی (سطح فدرال) و حکومت منطقه‌ای (سطح ایالتی) از اختیاراتی برخوردار اند که دیگری نمی‌تواند در آن‌ها دخالت کند. از جمله‌ی این اختیارات دست‌کم حدی از اقتدار قانون‌گذاری و اجرایی و آمادگی برای افزایش درآمد و از این رو، بهره‌مندی از حدی از استقلال مالی است. اما عرصه‌های خاص صلاحیت هر سطح از حکومت و آمادگی هر یک برای نفوذگذاری بر دیگری تا حد زیادی متفاوت است. برای نمونه، در آلمان و اتریش، نظام فدرالیسم (اداری) ای فعال است که در آن حکومت مرکزی سیاست‌ساز اصلی و حکومت محلی عهده‌دار مسوولیت جزئیات اجرای سیاست است.

- **قانون اساسی مکتوب:** مسوولیت‌ها و اختیارات هر سطح از حکومت در قانون اساسی مکتوب یا مدونی تعریف شده است. بنابراین، رابطه‌ای بین مرکز و پیرامون در چارچوب قانونی رسمی برقرار می‌شود. خودمختاری هر سطح به طور معمول از آن‌جا تضمین شده است که هیچ یک نمی‌توانند به طور یک‌جانبه قانون اساسی را اصلاح کنند. برای مثال، اصلاحات قانون اساسی ایالات متحده‌ی امریکا به پشتی‌بانی دو سوم هر دو مجلس کنگره و سه چهارم مجلس‌های قانون‌گذاری ۵۰ ایالت نیازمند است. در استرالیا و سوئیس، اصلاحات در قانون اساسی باید از راه همه‌پرسی (رفراندوم) نیز تصویب شود.

- **داوری قانون اساسی:** دیوان عالی دادگستری (استرھ محکمه) مقررات رسمی قانون اساسی را تفسیر و بنابراین دربارهای اختلافات بین حکومت فدرال و حکومت ایالتی داوری می‌کند. در نظام فدرالی، برای تعیین عرصه‌های مربوط به صلاحیت هر سطح حکومت، قوه قضایی می‌تواند چگونگی کار فدرالیسم را تعیین کند و این کار ناگزیر قوه قضایی را به روند سیاسی می‌کشاند.
- **برقراری رابطه میان نهادها:** برای تقویت همکاری و تفاهم بین سطح فدرالی و ایالتی حکومت، منطقه‌ها و استان‌ها باید جایی در روند سیاست‌سازی داشته باشند. به طور معمول این هدف از راه قانون‌گذاری دومجلسی به دست می‌آید که در آن مجلس دوم یا مجلس بالا نماینده‌ی منافع ایالت‌ها است. برای مثال، مجلس سنای ۷۶ عضوی استرالیا، با ۱۲ نماینده از هر یک از ایالت‌های شش‌گانه، دو نماینده از سرزمین استرالیایی و دو نماینده از سرزمین شمالی تشکیل شده است.
- **تفاوت‌ها میان نظام‌های فدرال:** کشورهای دیگری نیز هستند که از برخی مکانیزم‌های فدرال استفاده می‌کنند. مثلاً در بریتانیای کبیر بخش‌های اسکاتلند و یا ولز مجالس محلی خود را دارند و از اختیارات قابل ملاحظه‌ای هم برخوردار هستند، اما کشوری فدرالی محسوب نمی‌شوند.
- نحوه‌ی شکل‌گیری حکومت‌های فدرال باهم متفاوت بود. برخی مانند سوئیس، هالند و آمریکا از جمع شدن دولت‌ها و یا مناطق سیاسی مستقل (کنفدرال) شکل گرفته و بعضی مثل هند، برازیل و ارجنتاین از تقسیم قدرت در داخل یک دولت یک پارچه و متمرکز تشکیل شده‌اند.
- نظام قانونی کشورهای فدرال عموماً از دو مجلس تشکیل شده است؛ مجلسی که نماینده‌ی واحدهای سیاسی کوچک‌تر است و اغلب تمام آن‌ها صرف نظر از جمعیت در آن رأی برابر با یک‌دیگر دارند و وظیفه‌ی آن پاسداری از قانون اساسی و نظام فدرال و نظارت بر ادارهای امور کشور است و مجلس دوم که شبیه مجلس دیگر کشورها است و وکلای آن نماینده‌گان مردم محسوب شده و وظیفه‌ی قانون‌گذاری در سطح کل را برعهده دارند. سهم هر واحد در این مجلس معمولاً براساس میزان جمعیت آن در نظر گرفته شده و انتخابات آن مستقیم و براساس رأی شهروندان خواهد بود.
- توازن قدرت میان دولت مرکزی و دولت‌های محلی هم در کشورهای فدرال متفاوت است؛ مثلاً در آلمان و ایالات متحده‌ی آمریکا، قدرت متعلق به دولت‌های محلی است که مطابق قانون اساسی بخش‌هایی از این قدرت را به حکومت مرکزی واگذار کرده‌اند، در حالی که در هند و کانادا قدرت متعلق به دولت مرکزی است که بخش‌هایی از آن را به دولت‌های محلی واگذار کرده است.
- میزان و نحوه‌ی مشارکت دولت‌های محلی در دولت مرکزی از کشوری تا کشوری دیگر فرق می‌کند. مثلاً، در بلژیک ایالت‌ها در کابینه‌ی وزرا با نسبت‌های مساوی حضور دارند و این به جز مشارکت از طریق نماینده‌ی پارلمان در قانون‌گذاری کشور است.
- در کشورهای فدرال حقوق و اختیارات حکومت‌های محلی به دو شکل متقارن و نامتقارن تقسیم می‌شوند؛ مثلاً در اسپانیا به مناطق ناوارا و باسک در امور مالیاتی، خودمختاری بیش‌تری نسبت به سایر مناطق داده شده است. یا در کانادا، ایالت کبک برای حفظ و پیش‌برد فرهنگ و زبان فرانسه، از اختیارات خاصی برخوردار است. البته فدرالیسم متقارن به این معنا نیست که تمام مناطق و ایالت‌ها باید مثل هم باشند، بلکه تقارن از آن‌جا ناشی می‌شود که قوانین و قواعد مشابهی رابطه‌ی دولت‌های محلی را با دولت مرکزی مشخص می‌کند؛ حتا اگر جمعیت و وسعت آن‌ها متفاوت باشد.

- معمولاً در مواردی که منافع مشترک دولت‌های محلی مطرح است، صلاحیت تصمیم‌گیری به حکومت مرکزی واگذار می‌شود. امنیت ملی، سیاست خارجی، حق انتشار اسکناس، کنترل مهاجرت و سیاست‌های کلی مربوط به اقتصاد کشور از این‌گونه موارد است.
- در این مورد هم تفاوت‌هایی وجود دارد؛ مثلاً در سویس براساس قانون اساسی دولت مرکزی بدون مجوز ایالت‌ها حق داشتن ارتش در زمان صلح را ندارد.
- در یک کشور با نظام فدرال، هم تمرکز و هم جدایی نفی می‌شود، به همین دلیل نیز گاهی سیستم‌های فدرال را اتحاد تخریب‌ناپذیر واحدهای تخریب‌ناپذیر تعریف می‌کنند.

نظام فدرالیسم در زمینه‌ی جغرافیایی افغانستان: پس از تجربه‌ی چندین دهه جنگ و با توجه به اختلافات شدید قومی در طول تاریخ، بعضی از روشن‌فکران افغانستان مدل فدرالیسم را برای حل این معضلات پیشنهاد کردند و چنین اذعان داشتند که هم‌زیستی قومی در افغانستان در اثر چندین دهه جنگ دست‌خوش تغییرات فراوان شده است. علاوه بر آن تنوع قومی که در شرایط دیگر می‌توانست مایه‌ی سرزندگی جامعه‌ی افغانستان باشد، در سال‌های اخیر مایه‌ی درگیری و تنش بوده است و به همین دلیل عده‌ای از نخبه‌گان و روشن‌فکران، سیستم فدرالی را هم برای کم‌رنگ شدن عصبیت‌های قومی و هم برای زمینه‌ی جغرافیایی (کانتکست) افغانستان، مناسب و موجه تعریف می‌کنند. آنان بدین باور اند که به لحاظ نظری (تیوریک) و اخلاقی، در حال حاضر قدرت متمرکز موضوعیت تاریخی ندارد. افغانستان به دلیل ساختار قومی و فرهنگی، از خیلی جهات یک کشور متنوع است و همین‌گونه به دلیل عدم رشد متناسب هم از لحاظ فرهنگی و هم از لحاظ اقتصادی ایالت‌ها (ولایات)، یا در واقع سطح متفاوت رشد میان واحدهای محلی، نیازمند این است که قدرت به صورت عمودی توزیع شود. با تجربه کردن چند دهه جنگ داخلی، از نظر اعتمادسازی ملی در داخل رفتار مشکل شده‌ایم و کارشناسان هم به این باور اند که باید اعتمادسازی ملی صورت بگیرد؛ اما اعتمادسازی ملی با توصیه نمی‌شود. جامعه یک پدیده‌ی زنده و فعال است و اگر دلایل و عناصر قابل قبول برای ساختار آن وجود نداشته باشد، با توصیه‌ی اخلاقی میان اتباع آن، نمی‌توانید مشکلات قومی را حل کنید. بناءً هم به لحاظ دموکراتیک شدن حیات سیاسی در کشور و هم برای حل مسایل اقوام، بهترین گزینه برای ما در شرایط موجود، فدرالیسم است.

اما آیا فدرالیسم می‌تواند با جامعه‌ی پرتنش افغانستان و سنت‌های آن سازگار باشد؟ آیا فدرالیسم مایه‌ی تضعیف روابط ملی در افغانستان نخواهد شد؟

افغانستان؛ تجزیه یا فدرالیسم : گفت‌وگو با پیرمحمد ملازهی، کارشناس مسائل سیاسی گفت‌وگو (حمدامین خرمی | خبرنگار) :

زندگی مردم افغانستان طی 3 دهه گذشته با جنگ و خونریزی عجین بوده است. 17 سال از این مدت در جنگ با طالبان سپری شده است. افغان‌ها طی 4 ماه گذشته یعنی از زمانی که تب انتخابات در کشورشان بالا گرفته، شاهد افزایش حملات تروریستی طالبان بوده‌اند. هدف، صندوق آرا و حضور مردم در انتخابات بوده است. دیروز با وجود تهدیدهای طالبان شعب اخذ رأی از نخستین ساعات صبح به روی مردمی که در صف‌های طولانی انتظار می‌کشیدند گشوده شدند تا انتخابات سراسری مجلس پس از 3 سال تأخیر برگزار شود. باوجود برنامه‌ریزی‌های دولت، از میان 21 هزار شعبه اخذ رأی، انتخابات در

برخی شعب به دلیل ناهماهنگی و از کار افتادن دستگاه‌های ثبت رأی انجام نشد و به امروز موکول شد. از میان 34 ولایت افغانستان، انتخابات در ولایت غزنی به دلیل اختلافات سیاسی به زمانی نامعلوم در آینده و در قندهار به دلیل شرایط امنیتی به هفته آینده موکول شد. افغانستان اما این روزها حال و روز خوشی ندارد. امنیت و کارایی دولت، 2 حلقه گمشده امروز افغانستان است. برای بسیاری سوال اصلی این است که چرا دولت افغانستان پس از 17 سال همچنان توانایی اداره مؤثر این کشور را ندارد. با «پیرمحمد ملازهی» درباره انتخابات در افغانستان، ترورهای اخیر طالبان، قدرت‌گیری دوباره این گروه و آینده پیش روی افغان‌ها به گفت‌وگو نشستیم.

انتخابات سراسری مجلس در افغانستان با تأخیر سه‌ساله برگزار شد اما بی‌نظمی گسترده‌ای در روند برگزاری به وجود آمد. در برخی شعب حتی انتخابات به یک روز بعد موکول شد. به نظر شما مشکل ناتوانی دولت در برگزاری انتخابات را باید در کجا جست‌وجو کرد؟

واقعیت این است که می‌شد از قبل پیش‌بینی کرد که انتخابات افغانستان با مشکلات بسیاری در مرحله اجرا روبه‌رو خواهد شد. بخشی از مشکلات مربوط به تأمین امنیت بود؛ هم داعش و هم طالبان طی ماه‌های گذشته در برهم زدن امنیت افغانستان به شدت فعال بودند و در این مدت شاهد آن بودیم که 10 نفر از نامزدهای انتخابات حتی کشته شدند. دولت افغانستان نهایت تلاش خود را کرد تا بتواند انتخابات را برگزار کند. همان‌طور که اشاره کردید انتخابات 3 سال به تعویق افتاده بود و دیگر امکان به تعویق انداختن آن وجود نداشت. فارغ از بحث امنیت، باید اذعان کرد که اختلاف نظر شدیدی میان چهره‌ها و جریان‌های مختلف درون حاکمیت بر سر چگونگی برگزاری انتخابات وجود داشت. از همان ابتدا که رئیس‌جمهور اعضای کمیسیون مستقل انتخابات را تعیین کرد، اختلافات بالا گرفت. در واقع 2 گروه تشکیل‌دهنده حکومت وحدت ملی نتوانستند بر سر فهرست اعضا به تفاهم برسند. بخشی از مشکلاتی که در روز انتخابات نمایان شد، ناشی از اختلافاتی بود که بر سر تعیین اعضای کمیسیون انتخابات بروز پیدا کرد. مسئله انگشت‌نگاری و استفاده از دستگاه‌های بیومتریک نیز مزید بر علت شد و در برخی شعبه‌ها به طور کامل روند برگزاری رأی‌گیری را مختل کرد. احزاب و چهره‌های مختلف بر سر استفاده از دستگاه‌های بیومتریک هم اختلاف نظر داشتند. اگرچه در روزهای اخیر دولت اطمینان داد که تمامی توان خود را برای برگزاری انتخابات بسیج کرده اما هرج و مرج پیش آمده را می‌شد پیش‌بینی کرد. به هر حال روی سلامت انتخابات افغانستان، تردیدهایی وجود دارد. انتخابات افغانستان در شرایطی برگزار شده که برخی افراد به شدت روی خرید آرا سرمایه‌گذاری کرده بودند. در بسیاری از مناطق تنها کافی است افراد صاحب قدرت و نفوذ با سران قبایل به نتیجه برسند. از این منظر باید به سلامت انتخابات هم شک کرد. کمیسیون انتخابات هم نتوانست در انتخاب مجریان انتخابات موفق عمل کند. حتی مجریان انتخابات و مسئولان اخذ آرای مردم هم وظایف‌شان را به‌درستی انجام ندادند و در برخی شعب به موقع در محل حاضر نشدند.

به کشته شدن نامزدهای انتخابات اشاره کردید. آخرین مورد آن چهارشنبه هفته گذشته یعنی 3 روز قبل از برگزاری انتخابات روی داد. روز بعد هم در حمله‌ای که بسیاری را در افغانستان شوک کرد، ژنرال عبدالرازق، فرمانده پلیس قندهار ترور شد. خیلی‌ها می‌پرسند مشکل کار در کجاست؟ چرا دولت افغانستان 17 سال پس از سقوط طالبان هنوز از برقراری امنیت و برگزاری یک انتخابات عاجز است؟

طالبان را یک گروه کوچک تروریستی در نظر نگیرید؛ طالبان در قبایل پشتون پشتوانه مردمی دارد. پشتون‌ها 45 میلیون نفر جمعیت دارند. آنها در پاکستان و افغانستان و در امتداد خط دیورند که خود محل مناقشه است، زندگی می‌کنند. این پشتوانه مردمی این امکان را به طالبان داده تا هر زمان در هر کجا که بخواهد دست به عملیات بزند. نیروهای طالبان پوشش اجتماعی را از مردم محلی می‌گیرند. علاوه بر این، طالبان موفق شده در مناطقی که پشتون‌نشین نیستند، از مردم محلی سربازگیری کند. بیکاری و فقر در افغانستان مسئله‌ای بسیار جدی و خطرناک است. بسیاری از جوانانی که طی سال‌های اخیر به طالبان پیوسته‌اند ممکن است لزوماً از نظر ایدئولوژیک به طالبان وفادار نباشند اما به هر حال به دلیل حقوق و امکاناتی که دریافت می‌کنند، جذب طالبان شده‌اند.

طی چندماه گذشته خبرهای غیررسمی حاکی از آغاز مذاکرات آمریکایی‌ها با طالبان بود. حتی گفته شد نمایندگان طالبان با چینی‌ها هم مذاکره کرده‌اند. هفته گذشته اما رسماً اعلام شد که زلمای خلیل‌زاد، فرستاده ویژه دونالد ترامپ با رهبران طالبان در دوحه قطر دیدار کرده‌است. همزمانی حملات اخیر طالبان به خصوص ترور ژنرال عبدالرازق که از اهمیت بسیار زیادی برخوردار بود با نشست و برخاست‌های رهبران این گروه با نمایندگان آمریکا را چطور باید تحلیل کرد؟

طالبان اساساً دولت افغانستان را به رسمیت نمی‌شناسد، چون معتقد است این دولت وابسته به آمریکاست. از سوی دیگر رهبران طالبان با آمریکایی‌ها به طور مستقیم پای میز مذاکره نشسته‌اند تا به گفته خودشان تکلیف حضور نیروهای خارجی در خاک افغانستان را روشن کنند. طالبان می‌گوید ما با آمریکا مذاکره می‌کنیم تا راه مسالمت‌آمیزی برای خروج نیروهای خارجی از افغانستان پیدا کنیم. اما اینکه طالبان همزمان با مذاکرات، در دفتر والی قندهار دست به حمله تروریستی می‌زند به این دلیل است که می‌خواهد بگوید قصد دارد از موضع قدرت با آمریکا مذاکره کند نه از موضع ضعف. طالبان به دنبال این است که در چانه‌زنی‌ها حداکثر امتیاز ممکن را کسب کند.

از چند ساعت بعد از ترور ژنرال عبدالرازق، بسیاری از رسانه‌ها و تحلیلگران افغان انگشت اتهام را به سوی پاکستان نشانه رفتند و اسلام‌آباد را متهم کردند که در طرح‌ریزی ترور او نقش داشته است. خود عبدالرازق هم از منتقدان سرسخت پاکستان بود عمران‌خان نخست‌وزیر پاکستان اما ترور ژنرال عبدالرازق را محکوم کرد. واقعا نقش پاکستان در آشفتگی این روزهای افغانستان تا کجاست؟

واقعیت این است که پاکستانی‌ها به هر حال با افغانستان مشکلاتی دارند. افغان‌ها معتقدند که طالبان و داعش و دیگر گروه‌های تروریستی داخل افغانستان از سوی سازمان اطلاعات ارتش پاکستان یا همان ISI حمایت و هدایت می‌شوند. این چیزی است که پاکستانی‌ها رد می‌کنند. ما هم شواهد و ادله‌ای جز آنچه در رسانه‌ها می‌بینیم نداریم. اما به طور کلی در این رابطه که پاکستانی‌ها در رقابت شدید با هند هستند و از این منظر در افغانستان منافع دارند هیچ شکی وجود ندارد. هند اکنون فرصت مناسبی برای نفوذ در افغانستان پیدا کرده و به عبارتی پاکستان را در 2 ناحیه محاصره کرده است. بر این اساس، می‌توان باور کرد که پاکستانی‌ها در حال دخالت در افغانستان هستند. ژنرال عبدالرازق هم جزو چهره‌هایی

بود که معتقدند برای مهار طالبان باید با پاکستان برخورد کرد. به هر حال این واقعیت وجود دارد که دولت، رسانه‌ها و افکار عمومی افغانستان معتقد به حمایت پاکستان از طالبان هستند. اینکه عمران‌خان در محکوم کردن ترور عبدالرازق بیانیه داده است چیز جدیدی نیست. ماجرا این است که دولت پاکستان و احزاب سیاسی این کشور در مسائل افغانستان دخالتی ندارند. در واقع، سیاست خارجی پاکستان در قبال افغانستان و کشورهای منطقه اساساً از دست وزارت خارجه پاکستان خارج است و از سوی ارتش این کشور هدایت می‌شود. یعنی اگر دخالتی هم در افغانستان وجود داشته باشد، از سوی همان سازمان ISI است. زمانی که نواز شریف، فرمانده ارتش را به کابل فرستاد، هیأت پاکستانی فهرستی از خواسته‌هایش را به دولت افغانستان ارائه کرد و در مقابل اعلام کرد که در صورت اجرای این خواسته‌ها، پاکستان برای پایان جنگ داخلی در افغانستان همکاری و همراهی خواهد کرد.

گفته می‌شود که پاکستان تلاش دارد شورای کویته را به هلمند منتقل کند تا طالبان بتواند کنترل خود بر مناطق جنوب افغانستان را تقویت کند و در نهایت حکومت را در ولایات جنوبی ایجاد کند. چنین برنامه‌ای در جریان است؟

خب از خیلی سال قبل، زمانی که ژنرال پترائوس فرماندهی نیروهای آمریکایی در افغانستان را به عهده داشت، طرحی مطرح شد که براساس آن کنترل 13 ایالت و 4 وزارتخانه در اختیار طالبان قرار می‌گرفت تا این گروه هم در قدرت سهیم شود و دست از جنگ بردارد. انگلیسی‌ها هم طرحی را ارائه کردند که طبق آن افغانستان به 8 ایالت تقسیم و به صورت فدرالی اداره می‌شد. قرار بود بخشی از این مناطق در اختیار طالبان قرار گیرد. بحث حکومت فدرالی الان هم مطرح است. عبدالطیف پدران، نماینده ولایت بدخشان در مجلس طرحی را ارائه کرده که بر اداره افغانستان براساس یک مدل فدرال متمرکز است؛ بنابراین طرح اداره فدرالی افغانستان رفته‌رفته در میان افکار عمومی در افغانستان مطرح شد و در حال بررسی است. گزینه فدرالیسم در برابر تجزیه افغانستان مطرح است. بحث تجزیه هم در میان افکار عمومی جدی است. تاجیک‌ها، هزاره‌ها و ازبک‌ها تصور می‌کنند که پشتون‌ها با محوریت طالبان اجازه نمی‌دهند در نهایت اقوام دیگر در قدرت سهیم شوند؛ بنابراین بهترین گزینه تجزیه افغانستان است تا طالبان هم در مناطق پشتون‌نشین حکومت خود را داشته باشند. اما آنهایی که بر حفظ تمامیت ارضی افغانستان اصرار دارند، به حکومت فدرالی قائل هستند. یعنی اقوام چهارگانه در چارچوب یک دولت فدرالی کنار هم قرار گیرند. به نظر می‌رسد اکنون طالبان هم با این طرح موافق باشد. احتمالاً اگر آمریکایی‌ها با طالبان به توافق برسند، بخشی از توافق همین تغییر ساختار قدرت فعلی و اصلاح قانون اساسی و اجرای طرح حکومت فدرالی باشد. برخی چهره‌های سیاسی مؤثر از جمله آقای عبدالله عبدالله هم با تغییر ساختار سیاسی و تبدیل حکومت از ریاستی به پارلمانی با هدف تعیین نخست‌وزیر برای اداره کشور موافق هستند.

یعنی طالبان در نهایت با پذیرش دیگر اقوام افغان به عنوان شریک در قدرت موافقت خواهد کرد؟

مشکل همین‌جاست. طالبان در صورت اجرای طرح حکومت فدرالی، کنترل حدود نیمی از جمعیت افغانستان را به دست خواهد گرفت اما مسئله این است که هیچ اطمینانی وجود ندارد که طالبان به این حد از قدرت قانع شود. ممکن است واقعا پس از تشکیل حکومت فدرالی و استقرار طالبان در جنوب، بار دیگر کابل را تصرف کند و حکومت را در سراسر افغانستان به دست بگیرد. هنوز نه آمریکایی‌ها توانسته‌اند

از این تردید عبور کنند نه دولت مرکزی در کابل. به همین دلیل شاهد آن هستیم که فرماندهان قدیمی جهادی در میان ازبک‌ها، تاجیک‌ها و هزاره‌ها در حال جمع‌آوری نیرو و سازماندهی دوباره نیروهای خود هستند. عطا محمد نور یکی از این افراد است. نگرانی این اقوام مربوط به زمانی است که نیروهای خارجی از افغانستان خارج شوند. آنها نگرانند که طالبان غیر از آن 13 ایالت یا نیمی از جمعیت که در اختیارشان قرار می‌گیرد در نهایت برای تصرف کل افغانستان اقدام کنند. اینها هیچ اعتمادی به طالبان ندارند. به هر حال آینده افغانستان همچنان مبهم و خطرناک به نظر می‌رسد.

چالش‌های نظام فدرالی در افغانستان : (نروز حمید، یکشنبه 16 جدی 1397، خورشیدی .

افغانستان در وضعیت کنونی‌اش متأسفانه هنوز آماده‌گی عینی و ذهنی برای تحقق نظام سیاسی فدرالی ندارد و اگر تلاشی در این راستا صورت هم بگیرد، منطقاً به شکست مواجه خواهد شد. ساختار نظام فدرالی بر این مبناست که هر ایالت در عین حال که عضو متحد و متعهد نظام فدرال است، دارای نظم پارلمانی، انتخابات صدارتی، شوراهای شهری، صلاحیت‌های دخل و خرج مالی، حیثیت و هویت مستقلانهٔ زبانی و فرهنگی منحصر به‌خود نیز می‌باشد. به عبارت دیگر، هر ایالت تحت شرایط نظام فدرالی، دارای قوای ثلاثهٔ مقننه، مجریه و قضاییه است. این اتحاد و تعهد میان ایالت‌های مختلف، نه در اثر زور و فشار فکری و فیزیکی، بلکه باید در پرتو رضایت کامل، ضرورت و قناعت متقابل و با در نظر داشت خیر و مصلحت عمومی صورت گیرد؛ چون هر ایالت به‌تنهایی قادر نخواهد بود همه‌گونه نیازهای علمی، دفاعی، اقتصادی، فرهنگی و... اش را به نحو کاملاً مستقلانه مرفوع سازد. اگر اتحاد ایالت‌ها و قرار دادن آن‌ها بر محور یک دولت مرکزی فدرال، به گونهٔ داوطلبانه، رضامندانه و آگاهانه صورت نگیرد، ساختار و ماهیت سیاسی. جغرافیایی اجباری، غیرمنطقی و شکننده را به خود اختیار خواهند کرد و چه بسا که هر ایالت در صورت تنها ماندن و یا تک‌تازی‌های سیاسی- اقتصادی، عاقبت لقمهٔ سهل‌الهضمی برای همسایه‌گان قوی و گرسنه می‌گردد. مسألهٔ مهم دیگر در متن نظام فدرالی این است که دولت مرکزی هیچ‌گاه میان ایالت‌ها تبعیض و تفاوت قایل نمی‌شود. برای برقراری این فضا دولت مرکزی باید روی پایه‌های منافع شخصی، خانوادگی، قومی، سمتی، زبانی یا فکری استوار نبوده و به بیماری ویرانگر حب و بغض مبتلا نباشد. حالا بیاییم و بی‌طرفانه بررسی کنیم که از مجموع شرایطی که در بالا برای برقراری یک نظام فدرالی شمرده شد، چه مقدار آن در افغانستان امروزی سراغ شده می‌تواند؟ در وضعیتی که ما هنوز فاقد یک دولت مقتدر مرکزی قانون‌محور هستیم که بتواند امنیت جانی و مالی شهروندانش را تأمین کند، به صدها هزار میل سلاح ثقیل و خفیف در دست افراد و گروه‌های خودسر است، دموکراسی وجود ندارد، کسی به قانون اساسی ارزشی قایل نیست، تخریبات و تبلیغات دشمنان خارجی برای ایجاد افتراق قومی و زبانی گسترش یافته، نظام اقتصادی توأم با تولید، تقسیم، صادرات و عواید کافی در کشور سراغ نمی‌شود، جنگ مسلحانه و تجاوزکارانه ادامه دارد و بالاخره افغانستان هنوز تحت کنترل نیروهای خارجی قرار دارد؛ چگونه ممکن است به سوی تأسیس نظام فدرالی در کشور رفت؟

حول مسألهٔ تعدیل در ساختار نظام سیاسی افغانستان باید با دقت، با مسوولیت، با دل‌سوزی، دور از حُب و بغض، به گونهٔ ژرف، منصفانه، روشن‌گرانه و واقع‌بینانه و با سعهٔ صدر صحبت کنیم. برخورد تقلیل‌گرا، شعاری و رمانتیک با مسأله گره مشکل ما را نمی‌گشاید. طرح نظام فدرالی در افغانستان، در

ردیفِ سایر طرح‌ها و نظریه‌ها می‌تواند همیشه به تحلیل و بررسی گرفته شود. موقعیت حساس جیوپولتیک و جیواکونومیک افغانستان، موضع و موقفِ همسایه‌گانِ طماع و روحیهٔ سرکش و خودفروش حاکمیتِ کنونی، ما را به این نتیجه می‌رساند که برای کشور جنگ‌زده و فقیر و متلاشی ما در قدم اول، یک دولتِ آزاد و نیرومند مرکزی در زیر چتر قانون اساسی متمدن، عادلانه و دموکراتیک با صبغهٔ ملی-مردمی و برخوردار از بازوی قوی نظامی و اطلاعاتی، مناسب‌ترین نوع نظام سیاسی خواهد بود. به باور من، اول‌تر از همه باید بستر ایجاد، پرورش و گسترش نظام فدرالی در کشور را از طریق حصول تربیت خاص اجتماعی توأم با درک مسوولیت‌های متقابل، گریز از وابسته‌گی و اسارت سیاسی و اقتصادی، ایجاد ارتش قوی، منظم و واقعاً ملی، ترویج مفکورهٔ زیستِ باهمی و بالاخره سرکوب احساسات بیگانه‌پرستی و قطع روابط جانیان از ارتکاب جنایت‌ها مساعد بسازیم. فدرالیسم در کشورهایِ مُدلِ موفق بوده است، اما هرچند تجربهٔ کشورهای دیگر برای ما بسیار راهگشا است، اما نباید فراموش کنیم که ما نیز در این راستا به راهِ ویژهٔ خود نیاز داریم. مشکل افغانستان در چند دههٔ اخیر، نبود یک دولت مقتدر مرکزی بوده، و نه برعکس آن. فرماندهانِ سنتی در همهٔ این سال‌ها قدرت‌های پراکنده بوده‌اند، در حالی که افغانستان به یک حکومت قابل و مقتدر نیاز داشت. حالا هم که در این وضعیت تغییر و بهبودی محسوس نیست، این نگرانی وجود دارد که فدرالیسم تداعی‌گر اتفاقات بالکان شود و اساساً باعث گردد که در داخل افغانستان مرزبندی‌ها بیشتر و تنش‌ها روزافزون‌تر شوند. افغانستان هنوز کشوری ضعیف با زیرساخت‌های ویران و همسایه‌گانی‌ست که آشکارا به دنبال نفوذ در آن هستند. فدرالیسم می‌تواند موجب گسترش نفوذ کشورهای همسایه و پیچیده‌تر شدن شرایط کشور شود. ملاک مقایسهٔ اغلبِ ما دربارهٔ سیستم فدرالیسم، کشورهای غربی است. اما این مثال‌ها نمی‌توانند نمونهٔ عملی برای افغانستان باشند. نمونه‌های موفق فدرالیسم در کشورهای صورت گرفته که تجربهٔ نهادینه‌شدن دموکراسی در آن‌ها وجود دارد. در کشور چندقومی و چندین‌زبانی مثل افغانستان که دهه‌ها درگیر جنگ‌های داخلی بوده و کشورهای خارجی به‌وضوح در آن دخالت داشته‌اند، فدرالیسم می‌تواند باعث پراکنده‌گی هرچه بیشتر شود. این نکته را هم در نظر بگیریم که فدرالیسم در افغانستان در قامتِ چهره‌های موجود، نماینده‌گانِ سیاسیِ خوبی ندارد. غرب و کشورهای همسایهٔ ما چون پاکستان و ایران که خود کشورهای چندقومی اند، گمان نمی‌رود که با سیستم فدرالی در افغانستان موافق باشند، چون تجزیهٔ احتمالی افغانستان به آسانی می‌تواند به کشورهای دیگر، به ویژه پاکستان هم سرایت کند. ایضاً مُدل‌های پیشنهاد شدهٔ فدرالیسم در افغانستان بیشتر بر اساس قومیت و زبان هستند. اما تقسیم فدرالی افغانستان بر پایهٔ قومیت و زبان تقریباً غیرممکن است، چون تاجیک‌ها از ولایت کاپیسا تا هرات در غرب افغانستان پراکنده هستند، هزاره‌ها از غزنی تا وردک و ارزگان در کنار پشتون‌ها زنده‌گی می‌کنند، ازبیک‌ها در کنار تاجیک‌ها، هزاره‌ها، ترکمن‌ها و پشتون‌ها در شمال افغانستان زنده‌گی می‌کنند. بر مبنای قانون اساسی اما می‌توان چیزی میان فدرالیسم و مرکزیت ایجاد کرد. مثلاً می‌توان اختیارات ولایت‌های مختلف را افزایش داد، تا این ولایت‌ها صلاحیت قانون‌گذاری بیشتری پیدا کنند، شهرداری‌ها و والی‌ها انتخابی شوند، و نه از طرف حکومتِ مرکزی منصوب گردند.

بر خبز بیا خلق برای دل ما حل کن به قیام خویشان مشکل ما
یک کوزه شراب عقل به هم نوش کنیم زان پیش که خائنین قطع کنند منزل ما