

راه کارهای مشارکت سراسری در نظام متمرکز

عبدالرحمن فهیمی*

چکیده

این تحقیق به منظور جست و جوی راه حل ها و راه کارهای مشارکت سراسری در نظام ریاستی یا متمرکز سیاسی انجام شده است. پرسش اصلی این است که راه کارهای مشارکت سراسری در نظام متمرکز چیست؟ هم چنان به منظور پاسخ دهی به پرسش اصلی تلاش شده است تا به پرسش های فرعی ذیل نیز پاسخ دهد؛ مانند مشارکت سیاسی چیست؟ ویژگی های نظام متمرکز چیست؟ و چه راه کارهایی جهت تحقق مشارکت سیاسی در نظام متمرکز وجود دارد؟ نگارنده، به منظور تأمین مشارکت سراسری در نظام متمرکز سیاسی، دو راه کار را مطرح کرده است: راه کار اول، پیروی از الگوی تقسیم قدرت لبنان مبنی بر تقسیم قدرت بر مبنای بافت اجتماعی است. در این صورت، مناصب مهمی چون ریاست جمهوری، ریاست هردو اتاق شورای ملی، ریاست قوه قضائیه، ساختار حکومت و هیأت اداری هردو اتاق شورای ملی، بازتاب دهنده حضور چهار قوم بزرگ کشور باشد. راه کار دوم، افزایش و تعریف وظایف و اختیارات مشخص برای معاونان ریاست جمهوری است. جایگاه و وظایف و اختیارات معاونان ریاست جمهوری باید طوری تعریف و مشخص شود که هم بازتاب دهنده حضور گروه های قومی باشد و هم از تمرکز قدرت و یکه تازی یک فرد پیش گیری نماید.

کلیدواژه ها: نظام سیاسی، مشارکت، نظام متمرکز و روابط قوا.

* پژوهشگر.

مقدمه

از بدو زندگی جمعی و از آن روزگاری که بشر برای استفاده از امکانات و مهارت‌های تلاش کرده و دست‌به‌کار شده است، گرچند به نحوی دولت به شکل ابتدایی و ساده وجود داشته است؛ ولی در گذر زمان با تجارب به‌دست‌آمده و با پیشرفت بشر، طرح نظریه‌های اصحاب قرارداد اجتماعی و تفکیک قوا، نظام سیاسی هم دچار تحول، تطور و در نهایت تکامل شده است. اکنون نظام‌های سیاسی متعدد و متنوع مطرح است که هر یک هم در پوهتونها و مراکز علمی و دانشگاهی به‌صورت کافی مورد واکاوی قرار گرفته و نقد و بررسی شده است و هم در جوامع مختلف اجرا شده است. امروزه، به صورت کلی سه نوع نظام سیاسی در دنیا مطرح است: نظام‌های ریاستی، پارلمانی و نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی. به عبارت دیگر، نظام‌های متمرکز، غیر متمرکز و مختلط.

افغانستان در درازنای تاریخ سیاسی، نظام‌های سیاسی مختلف را تجربه کرده است. بعد از سقوط امارت اسلامی در زمان تدوین و تصویب قانون اساسی جدید، مباحث جدی در مورد نوع نظام سیاسی مطرح شد. طرف‌داران نظام پارلمانی بحث اعمال این نظام را به صورت گسترده مطرح کردند؛ اما در نهایت، نظام کنونی مورد تصویب قرار گرفت. دیری نگذشت که انتقادات از نظام سیاسی شدت گرفت و در انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۸۸ شدیدتر شد و تا امروز از جمله مباحث مطرح در میدان سیاست کشور است.

به نظر می‌رسد که نظام سیاسی کنونی نه ریاستی محض و نه پارلمانی محض است. پارلمان گذشته از تصویب قوانین و معاهدات بین‌المللی، در زمینه نظارت سیاسی نیز نقش ارزنده‌ای دارد؛ اما رئیس جمهور هم‌چنان هم رئیس دولت و هم رئیس حکومت و قوه اجرایی است. اختیارات گسترده رئیس جمهور و بسترها و زمینه‌های اجتماعی سبب شده است که نظام سیاسی در عملکرد مانند نظام متمرکز و ریاستی بازتاب پیدا کند. به هر صورت، نظام سیاسی متمایل به ریاستی کنونی مدافعان خود را دارد و این طیف نظام پارلمانی یا مختلط را در شرایط کنونی به سود کشور نمی‌داند.

بحث مهم دیگر، مشارکت سیاسی است. این مفهوم معنای وسیع و گسترده‌ای دارد که از مشارکت شهروندان در انتخابات و روند رأی‌دهی تا حضور نخبگان سیاسی در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری‌های کلان ملی و میهنی را می‌پوشاند. منظور و مراد نوشته حاضر از مشارکت سیاسی بیش‌تر حضور گروه‌های قومی و اجتماعی در ساختار قدرت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان ملی است. مشارکت سیاسی با تأمین نظم و امنیت، ثبات، مشروعیت اجتماعی و سیاسی، ملت‌سازی و همگرایی‌های اجتماعی و سیاسی رابطه دارد؛ به این معنا که به هر میزان که مشارکت و حضور

گروه‌های قومی و اجتماعی در ساختار قدرت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان ملی مناسب و درخور شأن باشد، ثبات و مشروعیت اجتماعی و سیاسی تقویت شده و احساس مشترک میان همه مردم (ملت شدن) شکل می‌گیرد.

حالا پرسش اصلی این است که راه کارهای مشارکت سراسری در نظام متمرکز چیست؟

پرسش‌های فرعی را که می‌توان مطرح کرد، این خواهد بود که:

۱. مشارکت سیاسی چیست؟
 ۲. ویژگی‌های نظام متمرکز چیست؟
 ۳. چه راه کارهایی جهت تحقق مشارکت سیاسی در نظام متمرکز وجود دارد؟
- نگارنده سطور در این مقاله کوشیده است تا ضمن پاسخ کوتاه به پرسش‌های فرعی مطرح شده، پرسش اصلی تحقیق را پاسخ دهد.

۱. چارچوب مفهومی

۱-۱. مشارکت سیاسی

مشارکت سیاسی در لغت به معنای همکاری کردن، شرکت کردن و شریک شدن است (قاسمی و فاطمه عالی، ۱۳۹۳: ۱۲۷)؛ اما در اصطلاح تعاریف و برداشت‌های متفاوت از این اصطلاح علمی وجود دارد که در این مقال مجال طرح آن نیست. به نظر می‌رسد یکی از تعاریف مناسب از جناب هانتینگتون، نظریه پرداز و دانشمند علوم سیاسی آمریکا، است که مشارکت سیاسی را فعالیت شهروندان به منظور اثرگذاری بر فرایندهای تصمیم‌گیری دولت می‌داند (همان). مشارکت سیاسی ابعاد وسیع و گسترده‌ای دارد که از مشارکت شهروندان در انتخابات و روند رأی‌دهی تا حضور نخبگان سیاسی در ساختار قدرت و تصمیم‌گیری‌های کلان ملی و میهنی در آن نهفته است (بشیری، ۱۳۸۶: ۳۷۵). به عبارت دیگر، مشارکت سیاسی یک پیوستار را تشکیل می‌دهد. منظور و مراد نوشته حاضر از مشارکت سیاسی بیش تر حضور گروه‌های قومی و اجتماعی در ساختار قدرت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان ملی است.

۲-۱. نظام متمرکز سیاسی

بحث تفکیک قوا و این که چند نوع قدرت در جامعه وجود دارد، از قدیم از مشغله‌های ذهنی

فلسوفان و اندیشمندان بوده است؛ اما طرح و اعمال این موضوع به گونه‌ای که امروز مطرح است، مدیون دانشمندان و فیلسوفان معاصر چون جان لاک و به‌ویژه منتسکیو است. منتسکیو وجود سه گونه قدرت را در جامعه مطرح کرده و جهت کارآیی و حفظ آزادی‌ها و حقوق مدنی مردم بر ضرورت اعمال آن تأکید کرد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۲۹۷).

بعد از مباحث فراوان علمی در مورد تفکیک قوا و بعد تجارب کشورها در زمینه روابط قوا، گونه‌های مختلف از روابط قوا یا به تعبیر دیگر نظام سیاسی مطرح شده و توسط کشورها مورد استفاده قرار گرفته است. نظام متمرکز یا ریاستی یکی از گونه‌های از روابط قواست که از دل نظریه تفکیک قوا استنباط شده است. خوانندگان عزیز بحث تفکیک قوا و نظام‌های سیاسی را می‌توانند به صورت مشروح و مفصل در کتب و منابع حقوق اساسی و علوم سیاسی دنبال نمایند و نگارنده در این جا ویژگی‌های نظام ریاستی یا متمرکز را به صورت مختصر مطرح می‌کند.

۱-۲-۱. ویژگی‌های نظام متمرکز

نظام ریاستی محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست (همان). در این نظام، رئیس جمهور و نمایندگان مجلس با رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شوند. رئیس جمهور هم رئیس دولت و هم رئیس حکومت است و قوه‌های اجرایی و قانون‌گذاری بدون دخالت در کارهای یکدیگر به وظایف‌شان عمل می‌کنند. رئیس جمهور که همزمان رئیس قوه اجرایی و کابینه هم است، قدرت انحلال پارلمان و پارلمان نیز قدرت برکنار کردن اعضای کابینه را ندارد. به تعبیر موریس دو ورژر:

۱. وظایف همه قوا تخصصی است و یارای دخالت در امور یکدیگر را ندارند؛
۲. هر قوه وظایف خود را به تنهایی انجام می‌دهد؛
۳. همه قوا مستقل از همدیگرند.

اما نظام ریاستی یا متمرکز محض شاید اکنون در هیچ کشوری نباشد. تجارب سیاسی نشان داده است که تفکیک مطلق قوا بر دولت‌داری و مدیریت این سازمان کلان اجتماعی اثر منفی گذاشته و در ارائه خدمات عمومی چالش خلق می‌کند؛ لذا همه کشورها تلاش کرده‌اند همکاری متقابل قوا را مطمح نظر قرار دهند.

۲. نظام سیاسی افغانستان

۲-۱. وضع موجود

نظام سیاسی جمهوری اسلامی افغانستان، تلاش کرده از ویژگی‌های هر دو نظام استفاده کند. وقتی به جایگاه ویژه و برجسته رئیس جمهور، مانند انتخاب مستقیم توسط رأی مردم، ریاست حکومت و قوه اجرایی و اختیارات ویژه نگریسته شود، چنین پنداشته خواهد شد که نظام ریاستی و متمرکز است (قانون اساسی، مواد ۶۰، ۶۱ و ۷۱)؛ یعنی اختیارات و تصمیم‌گیری در یک مرجع و آدرس یا یک فرد متمرکز شده است؛ اما وقتی به جایگاه شورای ملی، به ویژه مجلس اول (نمایندگان)، نگریسته شود، رأی تأیید یا رد به اعضای حکومت و استیضاح آن‌ها چنین پنداشته خواهد شد که نظام پارلمانی و غیر متمرکز است (همان، ماده ۶۴، بند ۱۱ و ماده ۹۱، بند ۱)؛ ولی شاخص‌های بارز دیگر نظام پارلمانی، مانند نخست‌وزیر، اختیار انحلال پارلمان و سقوط کابینه، دیده نمی‌شود.

پس نظام نه ریاستی محض و نه پارلمانی محض است؛ بلکه نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی متمایل به ریاستی است. همان‌طور که در سطور فوق مطرح شد، از برخی ویژگی‌های نظام پارلمانی هم استفاده شده است؛ ولی ماهیت ریاستی و تمرکز بر پارلمانی و غیر تمرکز می‌چربد؛ اما این که در طول یک دهه در میدان عمل مانند ریاستی محض عمل کرده، به فرهنگ سنتی و قبیله‌ای جامعه برمی‌گردد. اختیارات و وظایف گسترده ریاست جمهوری سبب شده که امور دولتی در یک مرجع متمرکز گردد. این نوشته تلاش می‌کند تا راه کارهای مشارکت در این نظام را جست‌وجو نماید.

۲-۲. راه کارها

راه کارهای مطرح شده به منظور تأمین و تحقق مشارکت سراسری در نظام موجود است. نگارنده معتقد است که نظام پارلمانی در شرایط کنونی نسخه مناسب برای جامعه افغانستان نیست. نظام پارلمانی در شرایط کنونی کشور را به سمت بی‌ثباتی و ناپایداری رهنمایی خواهد کرد. به نظر می‌رسد در شرایط حاضر، یگانه راه تأمین امنیت و ثبات سیاسی، اعمال مکانیسم‌ها و سازوکارهایی است که مشارکت سیاسی همه گروه‌های قومی و اجتماعی را هم در ساختار و بدنه قدرت - دولت و حکومت - و هم در تصمیم‌گیری‌های کلان و مهم ملی و عمومی تضمین نماید تا هیچ جریان و مجموعه‌ای توان مخالفت یا نقض آن را نداشته باشد؛ بنابراین، راه کارهای زیر به منظور تأمین مشارکت سیاسی همه گروه‌های قومی و اجتماعی و پربار کردن نظام ریاستی و متمرکز کنونی ارائه می‌گردد.

۲-۲-۱. الگوی لبنان

لبنان از جمله کشورهای خاورمیانه است که بافت اجتماعی ناهمگن دارد. مارونی‌ها یا مسیحی‌ها و مسلمانان سنی مذهب و شیعه‌مذهب سال‌های متمادی بر سر قدرت بین هم جنگ کرده‌اند. سرانجام، به این جمع‌بندی رسیده‌اند که به منظور تأمین امنیت و ثبات سیاسی باید مشارکت همه گروه‌های قومی و اجتماعی در قدرت تأمین شود و مکانیسمی را برای تقسیم قدرت تعریف کرده و وجهه قانونی بخشیده‌اند. بر این اساس، در لبنان رئیس‌جمهور باید مسیحی، نخست‌وزیر باید مسلمان سنی مذهب و رئیس پارلمان باید مسلمان شیعه‌مذهب باشد (شیرازی و همکاران، ۱۳۹۱: ۱۱۰).

به نظر می‌رسد که یکی از الگوهایی که مشارکت ملی را در درون نظام سیاسی کنونی کشور تقویت خواهد کرد، همین الگوست. بر اساس این الگو، با توجه به واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی کشور، قوای سه‌گانه دولت و ساختار حکومت - طبق بیان قانون اساسی - باید بازتاب‌دهنده حضور چهار قوم بزرگ باشد. اگر رئیس‌جمهور پشتون باشد، پس باید رئیس‌ولسی جرگه و مشرانو جرگه شورای ملی و رئیس قوه قضائیه باید از سه قوم بزرگ دیگر باشد. این رویکرد را می‌توان در هیأت اداری ولسی جرگه و مشرانو جرگه و اعضای حکومت نیز اعمال کرد.

الگوی تقسیم قدرت در لبنان مورد انتقادهای شدید قرار گرفته است. منتقدان، این سازوکار را برخلاف اصل شایستگی و لیاقت دانسته و آن را در تضاد با دولت کارا و مؤثر می‌دانند.

به نظر می‌رسد که این الگو در تضاد چندان با اصل شایستگی هم نیست. می‌توان از میان بهترین‌های یک مجموعه قومی بهترین را انتخاب کرد. در این صورت هم اصل شایستگی و لیاقت زیر سؤال نمی‌رود و هم با مطمح نظر قرار دادن مشارکت ملی، گام مهم در راستای تأمین امنیت و ثبات سیاسی برداشته خواهد شد.

۲-۲-۲. تعریف و افزایش وظایف معاونان رئیس‌جمهور

بنیاد اندیشه

در نظام کنونی، رئیس‌جمهور دارای دو معاون است. معاونان عنوان خاص ندارند و فقط با شماره‌گذاری از هم تفکیک می‌شوند؛ معاون اول و دوم. بر اساس بیان قانون اساسی، فردی که خود را نامزد انتخابات ریاست‌جمهوری می‌کند، در موقع ثبت نام و اعلان نامزدی مکلف است که نام‌های هردو معاون خویش را نیز اعلان نماید (همان، ماده ۶۰).

در مورد وظایف و اختیارات معاونان در زمان حضور رئیس‌جمهور، قانون اساسی ساکت است. این بدین معناست که رئیس‌جمهور طبق میل و لزوم دید خود، برخی از امور را به معاونان خویش

واگذار می‌کند.

در صورت غیبت رئیس جمهور، دست‌کم وضعیت معاون اول نسبتاً مشخص و روشن است؛ وظایفش توسط رئیس جمهور تعیین می‌شود و در حالات غیبت، استعفا، عزل، وفات و مریضی صعب‌العلاج که الی ۳ ماه می‌تواند جانشین رئیس جمهور باشد (قانون اساسی، ماده ۶۷)، عهده‌دار ریاست کشور می‌شود و به عوض رئیس جمهور، دستگاه دولت را مدیریت و رهبری می‌نماید (همان، مواد ۶۰ و ۶۷). در این حالت، در سه مورد مهم دستش بسته است؛ تعدیل قانون اساسی، عزل وزرا و برگزاری رفراندوم (همان).

ولی جایگاه و وظایف معاون دوم مبهم و نامشخص است. همان‌طور که در سطور قبلی تذکر رفت، در حالت حضور رئیس جمهور، معاون اول و دوم وضعیت مشابه دارند؛ اما در حالات غیبت، استعفا، عزل، وفات و مریضی صعب‌العلاج هم‌زمان رئیس جمهور و معاون اول، وضعیت معاون دوم مبهم‌تر و گیج‌کننده‌تر است. در ماده ۶۰ گفته می‌شود که در غیاب معاون اول رئیس جمهور، معاون دوم مطابق به احکام مندرج این قانون اساسی عمل می‌کند؛ اما در مواد دیگر هیچ بحثی در این مورد مطرح نشده است.

از سوی دیگر، طبق بیان قانون اساسی، در حالات استعفا، عزل، وفات و مریضی صعب‌العلاج هم‌زمان رئیس جمهور و معاون اول، معاون دوم، رئیس مشرانو جرگه، رئیس ولسی جرگه و وزیر امور خارجه به ترتیب عهده‌دار امور ریاست کشور می‌شوند (همان، ماده ۶۸). هم‌چنین، بر اساس بیان ماده ۶۷ در خلال مدت ۳ ماه باید انتخابات ریاست جمهوری برگزار و رئیس جمهور جدید انتخاب شود. در این صورت معاون دوم، رئیس مشرانو جرگه، رئیس ولسی جرگه و وزیر امور خارجه هرکدام به ترتیب ۲۲ روز عهده‌دار امور کشور می‌گردند.

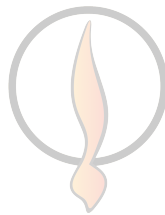
به نظر می‌رسد که با افزایش و تعریف وظایف و اختیارات مشخص معاونان رئیس جمهور به صورت قابل ملاحظه هم بحث مشارکت ملی تحقق می‌یابد و هم از تمرکز قدرت در یک شخص جلوگیری خواهد شد. البته با توجه به روح بیان قانون اساسی و عرف حاکم در وضعیت کنونی و اقتضائات شرایط و منافع ملی، معاونان رئیس جمهور نباید هم‌تبارانش باشند. در این صورت برخلاف شرایط فعلی که رئیس جمهور در مورد مسائل کلان ملی و دولتی - حکومتی بدون مشورت با معاونانش تصمیم اتخاذ می‌کند، باید ضمانت‌های حقوقی الزام‌آور جهت سهیم شدن معاونان در تصمیم‌های کلان ملی و دولتی - حکومتی وجود داشته باشد.

نتیجه‌گیری

این نوشته با این پرسش که راه‌کارهای مشارکت سراسری در نظام متمرکز چیست؟ دنبال شد. هرچند نظام ریاستی و متمرکز مخالفان و منتقدان خود را دارد؛ اما به نظر می‌رسد در شرایط فعلی نسخه مناسب‌تر از پارلمانی و غیر متمرکز است. پس باید با ارائه راه‌کارها و سازوکارهای مناسب جهت تقویت مشارکت ملی، این نظام را تقویت کرد. دو راه‌کار مشارکت گستر مطرح شده است: اعمال الگوی لبنان مبنی بر تقسیم مناصب مهم دولتی و حکومتی میان چهار قوم بزرگ کشور و افزایش و تعریف اختیارات و وظایف مشخص معاونان ریاست جمهوری.

منابع

۱. بشیریه، حسین (۱۳۸۶)، آموزش دانش سیاسی، تهران، نشر نگاه معاصر، چاپ هفتم.
۲. شیرازی، حبیب‌الله ابوالحسن و همکاران (۱۳۹۱)، سیاست و حکومت در خاورمیانه، تهران، انتشارات سمت، چاپ دوم.
۳. قاسمی، حاکم و فاطمه معالی، «عوامل محدود ماندن مشارکت سیاسی زنان»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال دهم، شماره ۱.
۴. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم.
۵. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان.



بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴