

زمینه‌های انحصار قدرت سیاسی در نظام ریاستی

محمدعلی حسینی*

چکیده

نظام ریاستی مسئله‌ای است که در یک دهه اخیر موضوع بحث‌های فراگیر و گسترده علمی بوده است. دانشمندان و پژوهشگران تأثیر انتخاب نوعیت نظام ریاستی را از دیدگاه‌ها و منظرهای مختلف مورد مطالعه و بررسی قرار داده‌اند. برخی بر تداوم دموکراسی یا سقوط دموکراسی در سایه این نظام توجه نموده، عده‌ای بر مؤثریت حکومت در سایه این نظام پرداخته و برخی به چشم‌انداز و زمینه‌های انحصار قدرت سیاسی در نظام سیاسی زیر چتر این نظام توجه کرده و در مجموع، به نتایج متفاوتی دست یافته‌اند. درگیری‌ها و تنش‌های قومی با رشد اختلافات و چند پارچگی‌ها در دهه نود قرن بیستم بر جایگاه جنگ سرد تکیه زده و باعث موجی از نبردها و نزاع‌های خشونت‌بار در جهان گردید. همزمان با این تحول در بحث مردم‌سالاری نیز تحولات عمده‌ای شکل گرفت. از جمله می‌توان به تغییر پارادایم در گفتمان دموکراتیک، از حکومت اکثریت به حکومت توافقی و دموکراسی رایزنانه‌ای مبتنی بر دربرگیری، شمولیت و نمایندگی به عوض طرد نمودن و انحصار قدرت سیاسی نام برد.

استقرار نظام سیاسی ریاستی، حداقل در سه سده اخیر در افغانستان، حکایت از این واقعیت عینی و سیاسی دارد که قدرت فائقه و نظام سیاسی مسلط در این سرزمین، معطوف به تصمیم و اراده یک گروه تباری خاص، محصور در ایمان یک گروه مذهبی

* نویسنده و استاد دانشگاه.

مشخص و منحصر به مالکیت یک سلسله‌خاندانی معین بوده است. مستحکم و دایمی شدن این فرایند، فرهنگ سیاسی و قدرت مطلقه را به یک قاموس منجمد و تغییرناپذیر عادت داده است که به سادگی تحول و انعطاف را بر نمی‌تابد. روش این پژوهش، از نظر هدف، کاربردی و روش انجام آن، توصیفی-تحلیلی است. روش گردآوری اطلاعات در این پژوهش، اسنادی-کتابخانه‌ای است که در افغانستان پرداخته می‌شود.

کلیدواژه‌ها: نظام سیاسی، نظام ریاستی، تمرکزگرایی، انحصار، قانون اساسی و

افغانستان.

مقدمه

صور و اشکال ساختار نظام‌های سیاسی در جامعه متناسب با وضعیت آن طراحی می‌شود و مهندسی یک نظام و حکومت‌داری خوب، هدف اصلی سیاست‌مداران است. نظام‌های سیاسی جهان با توجه به شکل و ساخت قدرت دولتی و همه نهاد‌های عمومی و قوانین حاکم بر آن‌ها از همدیگر تفکیک می‌شوند و دارای انواع گوناگونی هستند. یکی از انواع دسته‌بندی‌های نظام‌های سیاسی، رژیم سیاسی ریاستی در مقابل نظام سیاسی پارلمانی است. به طور خلاصه، رژیم ریاستی را این گونه می‌توان تعریف کرد: رژیم ریاستی (presidential Regime)، نظامی است که در آن تفکیک قوا به طور مطلق در قانون اساسی اعلام شده و قوه مجریه در دست رئیس جمهور که مستقیماً از طرف ملت انتخاب می‌شود، متمرکز باشد و شخص رئیس جمهور و وزیران در برابر قوه مقننه یا پارلمان مسئولیت ندارند. در این نوع از رژیم سیاسی، حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌یابد: اول برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه که رئیس جمهور می‌باشد و برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده می‌شود. دوم انتخابات نمایندگان قوه مقننه در انتخاباتی جداگانه به وسیله مردم که آن‌ها برای مدت مشخصی است، تعیین می‌شوند.

بارزترین نمونه رژیم سیاسی ریاستی در دنیا، نظام سیاسی آمریکا است که به سایر کشورهای قاره آمریکا- به جز تعداد معدودی از آن‌ها- و حتی پاره‌ای از کشورهای آفریقایی نیز سرایت کرده است. عنوان ریاستی از این حیث رایج شده است که در نظام تفکیک انعطاف‌ناپذیر قوا، به‌ویژه در آمریکا، رئیس جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه (رئیس جمهور + رئیس الوزراء) مهم‌ترین کلید کاربردی نظام آمریکایی است و در راه بردن سیاست و فرمانروایی به کشور نقش درجه‌اول را به عهده دارد. نظام ریاستی آمریکا بر اساس قانون اساسی این کشور (سال ۱۷۸۷ که بعدها متمم‌هایی نیز به آن افزوده شد) استوار است. در آن قانون اساسی، این موارد وجود دارد:

با وجودی که در نظام‌های ریاستی، دو قوه (مجریه و مقننه) ظاهراً در یک سطح قرار دارند و دارای پشتوانه مساوی هستند و هیچ‌کدام از دو قوه نمی‌توانند دوره کارکرد قوه مقابل را از راه انحلال یا سقوط کوتاه کنند؛ یعنی نه حکومت قادر است پارلمان را منحل کند و نه نمایندگان پارلمان توانایی آن را دارند که رئیس جمهوری و وزرای او را از کار برکنار نمایند و بدین صورت جلوه می‌نماید که تفکیک قوای مطلق حاکم است؛ اما در عمل میان رئیس جمهور (مجریه) و مجلس (مقننه) پیوند بسیار تنگاتنگی وجود دارد؛ زیرا رئیس جمهور نسبت به قوانین مصوب مجلس حق وتوی تعلیقی (مخالفت و نه گفتن) دارد و مجلس نیز می‌تواند لایحه‌های پیشنهادی رئیس جمهور، به‌ویژه در امور مالی، را تصویب نکند. موارد دیگری نیز وجود دارد که باعث شده است عده‌ای از کاربرد اصطلاح تفکیک قوای مطلق خودداری کنند و به جای آن از اصطلاحاتی نظیر تفکیک قوای انعطاف‌ناپذیر و کم‌انعطاف استفاده کنند.

۱. انحصارگرایی چیست؟

انحصارگرایی نوعی نظام حکومتی است که در آن، همه امور کشور از یک مرکز رهبری می‌شود. در جامعه‌شناسی یعنی تجمع زیاد از حد قدرت توسط عده‌ای اندک در یک گروه سازمان‌یافته اجتماعی. این تجمع قدرت را می‌توان با معیارهای وزن، وسعت و حیطة اندازه‌گیری کرد. زیرمقوله‌های انحصار از نوع انحصار جغرافیایی، انحصار کارکردی یا نوع دیگر است. انحصارزدایی عبارت است از رساندن تجمع قدرت به حد نازل مسئله انحصارگرایی در کشورهای مختلف، به‌ویژه جهان سوم، به صورت عمده، انحصار مدیریت و تصمیم‌گیری برای تخصیص امکانات و منابع یا انحصار کارکردی بیان می‌شود. نظام اداری و سیاسی انحصارگرا برای تسلط بر امور یک کشور، چاره‌ای جز به‌کارگیری نظام برنامه‌ریزی انحصار ندارد و در نتیجه، انحصارزدایی اداری و سیاسی، مستلزم انحصارزدایی اقتصادی و تحول از برنامه‌ریزی بخشی به برنامه‌ریزی منطقه‌ای است.

۲. مبانی نظام ریاستی

بنیاد اندیشه

نظام ریاستی در اواخر قرن هجدهم، یعنی با تدوین قانون اساسی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۷۸۷، در صحنه سیاسی جهان و در شرایطی کاملاً متفاوت با نظام پارلمانی ظهور و بروز یافت. نظام ریاستی از قدمت کم‌تری نسبت به نظام پارلمانی برخوردار است. در واقع، این نظام سیاسی حدود یک قرن و نیم بعد از تکوین نظام پارلمانی در انگلستان، در یکی از مستمرات سابق آن کشور که امروز ایالات متحده آمریکا نامیده می‌شود، متولد شد. این شیوه حکومتی در تعداد زیادی از کشورها، به‌ویژه در آمریکای لاتین و بعد از جنگ دوم جهانی در آفریقا، الگو قرار گرفت. اما نظام‌هایی که با این عنوان

استقرار یافتند، در عمل تغییر جهت داده، مبنای اصلی آن یعنی تفکیک قوا را مراعات نکردند. به عبارت دیگر، نظام‌های ریاستی در آمریکای لاتین و آفریقا، بی‌هیچ تردیدی در جهت انحصار قدرت در دست رئیس‌جمهور و ایجاد گونه ریاست‌گرایی یا شبه‌دیکتاتوری سوق داده شده‌اند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۸: ۳۸۰) و در واقع، نظام ریاستی در این کشورها گاهی پوشش ظاهری رژیم‌های غیر دموکراتیک را تشکیل می‌دهد (دومیشل و لالومی، ۱۳۷۶: ۷۴).

وجه تسمیه نظام ریاستی را می‌توان گفت که در این نظام رئیس‌جمهور از یک رو نقش دوگانه رئیس‌کشور و رئیس هیأت دولت را ایفا می‌کند و از سوی دیگر از کلیت اختیارات قوه مجریه برخوردار است و در نتیجه مهم‌ترین و کلیدی‌ترین شخصیت نظام بوده، رهبری دولت و قدرت را در اختیار دارد؛ لهذا استفاده از اصطلاح نظام ریاستی، تأکید بر نقش و اهمیت وی در حیات سیاسی کشور می‌باشد (ابوالحمد، ۱۳۸۴: ۱۹۸).

در نظام ریاستی، جمع‌شدن قدرت واقعی قوه مجریه در دست رئیس‌جمهور می‌باشد. رئیس‌جمهور دارای اختیارات بسیار گسترده است؛ بدین شرح که در اجرای قوانین نظارت می‌کند و از این رو حق دارد که برای اجرای دقیق قوانین، آیین‌نامه بگذارد. رئیس‌جمهور، رئیس کل اداره‌های سازمان مرکزی است و حق دارد که همه کارمندان عالی‌رتبه را نصب کند که پاره‌ای از این انتصاب‌ها و عزل‌ها در اختیار رئیس‌جمهور است. در سیاست و روابط خارجی، حقوق و اختیارات رئیس‌جمهور بسیار است. انتصاب همه سفیران، قنصل‌ها، انقیاد معاهدات و شناسایی کشور نو یا نظام‌های سیاسی تازه یا ادارات فرماندهی کل آرا را نیز دارد و حق فرستادن قوای نظامی به هر جای با وی است (همان، ۲۰۲).

در نظام ریاستی نه تنها ریاست کشور و ریاست هیأت دولت بر عهده شخص واحدی می‌باشد؛ بلکه این یکپارچگی در ساختار قوه مجریه و در میان رئیس‌جمهور و همکاری وی نیز مشهود است: معاون رئیس‌جمهور اختیاراتی مستقل از وی ندارد و وزیران نیز یک هیأت دولت، یعنی یک ارگان جمعی با مسئولیت مشترک، تشکیل نمی‌دهند و فقط وظایف و مسئولیت‌های خاصی را که رئیس‌جمهور به آنان محول کرده است، انجام می‌دهند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۲۹). مسلماً اهمیت و قدرت مقام ریاست جمهوری تنها وجه مشخصه نظام ریاستی نیست و این نظام علاوه بر آن، دارای ویژگی‌های کلی دیگری نیز هست که اجمالاً به شرح زیر می‌باشند.

۲-۱. استقلال قوا

مهم‌ترین وجه مشخصه نظام ریاستی، برخوردار بودن قوه مجریه از استقلال در برابر قوه مقننه است. به عبارت دیگر، نظریه تفکیک مطلق قوا که نظام ریاستی بر آن استوار است، ایجاب می‌کند که دو قوه

مزبور از حیث سازمانی و از نظر کارویژه‌ای از یکدیگر منفصل و منفک بوده و حاکمیت ملی به طور برابر میان آن دو تقسیم گردد.

۲-۱-۱. استقلال سازمانی

برخلاف نظام‌های پارلمانی که در آن، قوه مجریه به نوعی برخاسته از قوه مقننه است، در نظام‌های ریاستی هرکدام از دو قوه مستقل از قوه دیگر شکل گرفته، مستقل از آن سازمان‌دهی شده و مستقل از آن به حیات خود ادامه می‌دهند. به عبارت بهتر، در این نظام‌ها اولاً، شکل‌گیری نهادهای اجرایی نظیر انتخاب رئیس جمهوری، تشکیل هیأت وزیران و دستگاه‌های دیوانی از یک سو و انتخاب اعضای پارلمان، تعیین هیأت رئیسه مجالس مقننه و تشکیل جلسات آن‌ها و غیره از سوی دیگر، از یکدیگر منفک هستند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۳: ۲۵۸). رئیس قوه مجریه که لزوماً رئیس جمهوری است، همانند نمایندگان پارلمان مستقیماً به وسیله مردم انتخاب می‌شود و راساً کابینه خود را تشکیل می‌دهد. تجلی حاکمیت ملی در دو نوبت، یکی برای انتخاب رئیس قوه مجریه و دیگری برای گزینش اعضای پارلمان، این دو قوه را در یک سطح قرار داده، از لحاظ سازمانی آن‌ها را از یکدیگر بی‌نیاز می‌نماید و از آن‌جا که هیچ‌کدام منبعث از اراده دیگری نمی‌باشد، لذا وابستگی اندامی آن‌ها به یکدیگر منتفی است.

ثانیاً، هرکدام از دو قوه اطمینان دارند که بعد از انتخاب شدن و تا پایان دوره پیش‌بینی شده، به کار خود ادامه خواهند داد. حیات قوه مجریه وابسته به اراده و تصمیم قوه مقننه نیست؛ چرا که رئیس این قوه در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارد؛ فلذا استیضاح وی و سرنگونی دولت او توسط پارلمان ممکن نیست. نصب و عزل وزرا نیز با رئیس مجریه است و پارلمان نقشی در این مورد ایفا نمی‌کند؛ بنابراین، معمولاً رئیس جمهور تا پایان دوره ریاست جمهوری و وزرا مادام که از اعتماد وی برخوردار هستند، به کار خود ادامه می‌دهند. متقابلاً تا پایان دوره قانون‌گذاری هم تهدیدی متوجه حیات پارلمان نیست؛ چرا که رئیس جمهور حق انحلال آن را ندارد. ثالثاً، جمع بین مشاغل پارلمانی و پست‌های اجرایی ممنوع است؛ یعنی این‌که رئیس جمهور و وزرا نمی‌توانند عضویت پارلمان را داشته باشند (رنه، ۱۳۶۴: ۱۲۴).

۲-۱-۲. استقلال کارویژه‌ای

علاوه بر استقلال سازمانی، در نظام ریاستی برابری وظایف نیز مدنظر است و هرکدام از قوا وظایف تخصصی خود را به تنهایی انجام داده، در کارهای یکدیگر دخالت نمی‌کنند. ارگان‌های اجرایی، یعنی رئیس جمهوری و وزرای او، از کلیت اختیارات اجرایی و ارگان‌های قانون‌گذاری، یعنی مجالس، از

کلیت اختیارات تقنینی برخوردار هستند. به عبارت دیگر، هرآنچه به قوه مجریه مربوط می‌شود، با رئیس جمهور و وزرای او و هرآنچه با قوه مقننه ارتباط دارد، با مجلس است. قانون تنها به وسیله قوه مقننه وضع می‌شود و قوه مجریه یا به اجرای قانون می‌پردازد و یا این‌که در فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی آن دست به وضع مقررات دارای محتوای اختصاصی تر می‌زند (Duverger, 1966: 181).

دو نتیجه مهم از این حالت حاصل می‌شود: نخست این‌که یک ارگان اصولاً نباید در انجام وظایف محوله به ارگان دیگر دخالت کند. رئیس جمهوری نمی‌تواند در روند قانون‌گذاری دخالت نماید و مجالس مقننه نیز نمی‌توانند در کارکرد قوه مجریه مداخله کنند. در این راستا، قوه مجریه از حق ابتکار قانون برخوردار نیست و بنابراین وضع قانون فقط با پیشنهاد قوه مقننه و تصویب آن امکان‌پذیر است. رئیس قوه مجریه حق وتوی قوانین مصوب پارلمان را لاقبل به صورت قطعی ندارد (عاملی، ۱۳۴۸: ۳۱۸). وزرا از حق حضور در مجلس و دفاع از پیشنهادات و برنامه‌های‌شان محروم هستند. از سوی دیگر، قوه مقننه نیز با در اختیار نداشتن ابزارهایی نظیر تذکر، سؤال و استیضاح اعضای قوه مجریه، نمی‌تواند در روند امور اجرایی تأثیرگذار باشد. دوم این‌که یک ارگان هرگز نمی‌تواند بر ارگان دیگر اعمال فشار کند و یا در جهت مخالف آن حرکت کند؛ چرا که از ابزار لازم برای این اقدام بهره‌مند نیست. خلاصه این‌که به لحاظ حقوقی صرف، قوه مقننه و قوه مجریه از حوزه عملکرد ویژه و مستقلی برخوردار هستند و دوایر عملکرد آن‌ها همدیگر را قطع نمی‌کنند. هرکدام از این دو قوه فاقد ابزارهای لازم برای دخالت در امور قوه دیگر و اعمال نظر در عملکردهای آن می‌باشند (مدنی، ۱۳۷۹: ۸۳).

۲-۲. قوه مجریه یک‌رکنی

برخلاف نظام‌های پارلمانی که در آن قوه مجریه مرکب از دو رکن می‌باشد- یعنی یک رئیس کشور که با عنوان پادشاه یا رئیس جمهور دارای اختیارات نمادین و تشریفاتی است و یک رئیس دولت که با عناوینی نظیر نخست‌وزیر یا صدراعظم و به همراه تیم خود قدرت واقعی را اعمال می‌کند- در نظام ریاستی اما قوه مجریه تک‌رکنی است. ^{۱۳۹۴} رئیس جمهور در این نظام در عین حال که رئیس کشور و دولت است، قوه مجریه به طور کامل یعنی هم از نظر تشریفاتی و رسمی و هم از جهت واقعی و عملی منحصراً در اختیار وی می‌باشد و او از اختیارات رئیس کشور و رئیس دستگاه اجرایی و اداری یکجا بهره‌مند است (رنه، ۱۳۶۴: ۹۲).

در نظام ریاستی نه تنها ریاست کشور و ریاست هیأت دولت بر عهده شخص واحدی می‌باشد؛ بلکه این یکپارچگی در ساختار قوه مجریه و در میان رئیس جمهور و همکاران وی نیز مشهود است: معاون رئیس جمهور اختیاراتی مستقل از وی ندارد و وزیران نیز یک هیأت دولت، یعنی یک ارگان

جمعی با مسئولیت مشترک، تشکیل نمی‌دهند و فقط وظایف و مسئولیت‌های خاصی را که رئیس جمهور به آنان محول کرده است، انجام می‌دهند (Pactet, 2003: 150). برای فراهم کردن چنین موقعیتی برای رئیس جمهور، مکانیسم‌هایی منظور می‌گردد که به نوبه خود از وجوه مشخصه نظام ریاستی محسوب می‌شوند.

۲-۲-۱. انتخاب رئیس جمهور با انتخاب عمومی

گزینش رئیس جمهور به طور مستقیم از طرف مردم، یعنی دارندگان اصلی حاکمیت، موجب می‌شود تا وی وابستگی سازمانی به هیچ‌کدام از نهادهای حاکم نداشته، از لحاظ منشأ قدرت در موقعیتی برابر با پارلمان قرار بگیرد. انتخاب وی به وسیله ملت، اعتبار و حیثیت فوق‌العاده زیادی به او می‌بخشد؛ بر اقتدار او می‌افزاید، آزادی عمل او را در انتخاب همکاری و اتخاذ و رهبری سیاست دولت را سبب می‌شود و نتیجه این همه آن که رئیس جمهور نه به‌عنوان رئیس افتخاری بلکه به‌عنوان رئیس حقیقی کشور در عرصه سیاست ظاهر می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۲۹)، تا پایان دوره ریاست جمهوری به کار خود ادامه می‌دهد و احیاناً با داوری مثبت مردم در خصوص کارنامه آن دوره، مجدداً بر کرسی ریاست تکیه می‌زند.

۲-۲-۲. مسئولیت وزرا در برابر رئیس جمهور

گزینش رئیس جمهور از طریق انتخابات همگانی به تنهایی برای تحقق نظام ریاستی کافی نیست؛ چرا که می‌توان از این طریق برای انتخاب یک رئیس دولت در نظام پارلمانی هم استفاده کرد (گرچه عملاً معمول نیست)؛ بلکه لازم است علاوه بر شرط مزبور، رئیس در یک نظام ریاستی از کلیت اختیارات اجرایی بهره‌مند باشد و به‌عنوان رئیس قوه مجریه، حکومت را اداره و رهبری کند. این امر، مستلزم ابزار و اختیارات لازم و از همه مهم‌تر داشتن آزادی عمل در انتخاب همکاران خود می‌باشد (همان، ۱۴۱).

بنیاد اندیشه

در نظام ریاستی، وزرا صرفاً همکاران رئیس هستند و با صلاح دید وی به پست وزارت منصوب و با اداره او از این سمت معزول می‌شوند. وزرا مجری سیاست‌های رئیس جمهور بوده و دیدگاه‌های وی بر آنان تحمیل می‌شود؛ بنابراین، وزیران فقط در برابر رئیس مسئولیت دارند و پارلمان قادر به طرح مسئولیت آن‌ها، عزل یا اجبار آنان به استعفا نیست. به عبارت دیگر، در نظام ریاستی، وزرا مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان ندارند و فقط به رئیس جمهور وابسته هستند.

۲-۳. تعدیل در عمل

نظام ریاستی بر نظریه تفکیک مطلق قوا مبتنی است که بر اساس آن، به لحاظ نظری، قوای مقننه و مجریه از نظر ساختاری و کارویژه‌ای مستقل بوده، نباید در حوزه تخصصی همدیگر دخالت نمایند؛ اما در دنیای عمل تفکیک قوا در شکل مطلق و سازش‌ناپذیر آن مشکلات نهادی، سیاسی و کارکردی غیر قابل انکاری را سبب می‌شود.

مشکلات نهادی روشن و واضح هستند و نشان می‌دهند که نظام ریاستی در شکل مطلق آن، دیدگاه‌های قدیمی و تاریخ‌گذشته را اعمال می‌کند. به‌عنوان مثال: در این نظام‌ها، مجالس مقننه از کلیت اختیار قانون‌گذاری برخوردار هستند و در نتیجه رئیس‌جمهور از حق ابتکار در امر قانون‌گذاری بی‌بهره است و نمی‌تواند لوایح قانونی ارائه کند و وزرای او نیز در جریان قانون‌گذاری هیچ دخالتی ندارند. چنین وضعیتی فراموش کردن این واقعیت است که رئیس‌جمهور برای تحقق بخشیدن به برنامه‌های اعلان‌شده خود انتخاب شده است و این امر بدون تردید از کانال قانون‌گذاری امکان‌پذیر است. برای حل چنین مشکلاتی، توسل به انواع لطایف‌الحیل و کلاه‌های شرعی برای رهایی از متون مزاحم قانونی و دور زدن قانون اساسی ضرورت پیدا می‌کند (عاملی، ۱۳۴۸: ۳۲۷).

مشکلات سیاسی حادث‌تر هستند؛ چرا که ممکن است به فلج کامل نظام سیاسی منتهی شوند و آن را با بن‌بست مواجه سازند. در واقع، اغلب اوقات رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمانی به یک جریان سیاسی تعلق ندارند. خطر بروز این تنش‌ها در این صورت جدی است و کارکرد نظام سیاسی را تهدید می‌کند. از نظر کارکردی، نظام ریاستی از مکانیسم‌هایی که امکان حل اختلافات احتمالی میان قوای حاکم را داشته باشند، بی‌بهره است؛ چرا که هر ارگانی اطمینان دارد که تا پایان دوره خود به کار ادامه خواهد داد و رئیس‌جمهور و مجالس مقننه محکوم هستند در کنار هم انجام وظیفه نمایند بدون آن که با هم تفاهم داشته باشند (Pactet, 2003: 151).

بنابراین، اگر تفکیک مطلق و سازش‌ناپذیر قوا در حوزه اندیشه و نظر ممکن است، در دنیای عمل امری محال می‌باشد. دو قوه مجریه و مقننه باید به‌گونه‌ای با هم در ارتباط قرار گیرند تا کارهای حکومتی که به هر حال یکپارچه و در ارتباط با یکدیگر، با ویژگی خاصی پیش‌بینی می‌شوند که حتی تحدید حدود دستگاهی و جدایی وظایف مانع از آن نشود تا مثلاً نمایندگان مردم در مجالس مقننه از طرق مختلف (حزبی، وسایل ارتباط جمعی و خلاصه در سطح سیاسی) بر اعمال قوه مجریه و اعضای آن نظارت داشته باشند. هم‌چنین، رئیس‌جمهوری و واحدهای مختلف قوه مجریه به نحوی از آن‌جا بر کاربرد و تصمیم‌گیری و اتخاذ سیاست قوه مقننه نفوذ می‌کنند و تأثیر می‌گذارند (قاضی

شریعت پناهی، ۱۳۷۳: ۲۸۴).

تعدیل تفکیک مطلق قوا در دنیای عمل در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به عنوان مهم ترین مصداق نظام ریاستی و شاید نمونه منحصر به فرد آن، به وضوح قابل مشاهده است. قانون اساسی مذکور در عین وفاداری به نظریه تفکیک مطلق قوا، میان دو قوه مقننه و مجریه روابطی برقرار کرده است. رئیس جمهوری با ارسال پیام سالانه به مجلس و با استفاده از حق وتوی تعلیقی نسبت به مصوبات قوه مقننه به طور غیر مستقیم بر جریان تصویب قوانین و نوع تصمیمات قوه مذکور اثر می گذارد. کنگره نیز باید جواز اجرای بودجه دولت فدرال را صادر کند و به دولت اجازه عمل دهد و یا این که رئیس جمهور باید نظر موافق مجلس سنا را در برخی از انتصابات خود جلب نماید. به علاوه، حضور دو حزب بزرگ سیاسی نیز در ایجاد ارتباط بین دو قوه مذکور بسیار مؤثر است (مدنی، ۱۳۷۹: ۱۳۰). اکنون با توجه به مبانی نظام ریاستی که در بالا به آن اشاره کردیم، به بررسی و تحلیل نظام سیاسی در افغانستان می پردازیم.

۳. پیشینه ساختار نظام سیاسی در افغانستان

مردم افغانستان در تاریخ خویش سالها است که انواع نظامهای سیاسی را تجربه کرده اند که از نظامهای شاهی مطلقه و مشروطه گرفته تا نظامهای جمهوری شاهانه و جمهوری خدائیزانه و هم چنان دولت اسلامی و امارت اسلامی مستبدانه و این بار نظام جمهوری به ظاهر ریاستی را تجربه می کنند. اکثریت این نظامها، متمرکز، خانوادگی و قومی بوده و از سوی عدهای معدودی رهبری شده اند (فرهنگ، ۱۳۷۱: ۵۶۷) و به همین دلیل، از ظرفیت و مشروعیت لازم در راستای تأمین نیازمندیهای شهروندان و پاسخ گویی به خواستهای آنها برخوردار نبوده اند. در کنار این، بخش قابل ملاحظه ای از بحرانهای سیاسی - امنیتی، ریشه در اقتدارگرایی و انحصارگرایی مفرط در ساختار نظام سیاسی کشور دارد. در طول تاریخ این کشور، تنها چند تن معدود، آن هم مربوط یک قوم مشخص، مدیریت کلان سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور را در دست داشته اند و هر طوری که خواسته اند، بالای مردم حکومت کرده اند. این افراد به دلیل دیدگاههای تنگ و کوچک قبیله ای، جلو رشد مردم سالاری و سهم گیری فعالانه شهروندان را در نظام گرفتند (مبارز، ۱۳۷۷: ۱۳۸).

با توجه به تاریخ گذشته کشور، از زمان احمدشاه به بعد، طوری که در پیش تر ادوار تاریخی، مناطق تحت قلمرو حاکمان و فرمانروایان افغانستان، اغلب به صورت خودمختار اداره می شدند و پادشاهان، افرادی را برای فرمانروایی در آن مناطق می گماردند که وظیفه تعیین خراج و مالیات را بر عهده داشتند و در مواقع جنگ، برای پادشاهان نیروی نظامی جمع آوری می کردند که حکومت آنها

شبهه ملوک الطوائف بود. در دوره امان الله، امیر و سلطان روشنفکر، و تیم همراه وی قدرت را به صورت انحصاری اداره می‌کردند و پارلمان نقش اساسی در ساختار سلطنت امان‌الله نداشت. از زمان این پادشاه تجددطلب، تا اکنون، «نظام ریاستی» خاندانی و فردمحور تنها یگانه ساختار تنظیم قدرت سیاسی بوده که این ساختار «نظام‌های انحصاری در یک قرن اخیر»، ماهیت مشترک «فردمحوری» و «تک‌رأیی» داشته و عامل اصلی تداوم بی‌عدالتی ملی و تشدید بحران‌ها در افغانستان بوده است (بیش، ۱۳۸۸: ۱۱۹).

سلطنت نادر خان، از ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۳، توتالیتار و استبدادی بود. پیش از دوره دموکراسی، نظام صدارتی داود خان را داشتیم که تمامی قدرت در اختیار وی بود. دوران صدارت داود خان در سال‌های ۱۹۵۳ تا ۱۹۶۳ انحصاری و متمرکز صدارتی بود و قدرت در اختیار صدراعظم قرار داشت و نمایندگان مردم هیچ نقشی در اداره کشور نداشتند. دوره‌های محمدهاشم و شاه‌محمود نیز قدرت به صورت انحصاری اداره می‌شد. ممکن است بهترین دوره، دهه قانون اساسی ۱۹۶۳ تا ۱۹۷۳ را نام بگیریم که پارلمان نقش عمده داشت و در این دوره چهار صدراعظم تغییر کردند و پارلمان، هر وقت که لازم می‌دید، صدراعظم را به پارلمان احضار می‌کرد. در این دوره قدرت از شکل موروثی و خاندانی خارج شد. این‌ها از خوبی‌های این دوره بود (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۹۸). احزاب سیاسی و مطبوعات آزادی داشتیم؛ اما می‌دانیم که شاه حرف اول و آخر را می‌زد، نقش شاه سمبلیک نبود و امور پارلمان و حکومت در نهایت به دست شاه افغانستان رقم می‌خورد.

بعد از آن افغانستان با ساختارهای انحصاری و استبدادی مارکسیستی، از سال ۱۳۵۹، زیر سلطه نظام انحصارگرایی حکومتی رفت. با این‌که تمرکز حکومت و انحصار قوه قهریه از سویی در حفظ یکپارچگی سیاسی سهم کلانی داشت؛ ولی از سوی دیگر تراکم دستگاه دولتی در پایتخت را به زیان اداره‌های محلی پدید آورد؛ بنابراین، نظام انحصارگرایی حکومتی، افزون بر کارآمدی آن در حکمرانی، عامل آشوب گسترده سیاسی و اجتماعی نیز هست. هم‌چنین، تراکم قدرت در پایتخت توأم با اداره‌های محلی ناتوان که از اقتدار لازم برای حکم‌فرمایی بر واحدهای خرد ملی برخوردار نیستند (موسوی، ۱۳۹۰: ۸۹)، رقابت تنگاتنگ نخبگان و جنگ قدرت در پایتخت را در پی می‌آورد. در نبود اداره‌های نیرومند خرد ملی و ولایتی که به دولت توان حکمرانی سازنده بر کشور را بدهند، حاکمان همواره ناچار از چانه‌زنی بر سر قدرت خود با قدرتمندان محلی می‌شوند. در واقع، اداره محلی ناتوان و ناکارآمد، همواره به زورمندان محلی فرصت می‌دهد تا هرچه بیش‌تر در لایه‌های محلی بخزند و یا با شیوه‌های برون‌نهادی قدرت یابند (وفایی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۶۷).

حکومت مجاهدین در اثر مداخلات خارجی همیشه درگیر منازعات داخلی شد و در زمان

حکومت مجاهدین از سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۶، تعریف مشخصی از ساختار سیاسی در افغانستان عرضه نشد. امارت طالبان سترالیزم و مرکزیت‌گرایی ایدئولوژیک ارائه کرد. قرائت خشن از آیین خداوند باعث بدنامی دین شد. آن‌ها در امارت اسلامی‌شان سر می‌بریدند و دست و پا به نام اجرای شریعت قطع می‌کردند. دوره طالبان با هیچ ساختار سیاسی شناخته‌شده در دنیا سازگاری نداشت. آن‌ها با کیبل حکومت می‌کردند و مطمئناً آن را کنار نگذاشته و برگشت‌شان با کیبل خواهد بود (غبار، ۱۳۶۶: ۴۳۹). در سال ۲۰۰۱، با اجلاس بن در آلمان، نظام تازه‌ای در افغانستان با همکاری جامعه جهانی به وجود آمد. رئیس‌جمهور حامد کرزی با سرمایه خارجی‌ها و ارتش آن‌ها قدرت را در کابل به دست گرفت و دوره‌های موقت، انتقالی و منتخب با کمک خارجی‌ها قوام یافت. از سال ۲۰۰۱ تا کنون، با همکاری جامعه جهانی و ارتش و پول آن‌ها، حکومت ریاستی و انحصار قدرت سیاسی در افغانستان تجربه شد (دابینز، ۱۳۹۱: ۳۰۹).

تاریخ استقرار نظام سیاسی انحصارگر و فردمحور در سه سده اخیر، حکایت از این واقعیت عینی و سیاسی دارد که نظام‌های سیاسی مسلط، به تصمیم و اراده یک گروه تباری خاص و منحصر به یک سلسله خاندانی معین بوده که تمامی مجاری قدرت سیاسی را با یک ساختار استبدادی از الگوی حکومت‌داری در دست داشته‌اند. مردم افغانستان حداقل در یک سده پسین، از اشکال گوناگون نظام‌های مطلقه و مشروطه، جمهوری تاجدار خاندانی و توتالیتر، الگو و نمادی از حکومت‌داری غیر ملی، وابسته و استبدادی را تجربه نموده‌اند. از لحاظ تاریخی، پروسه تشکیل دولت‌های متمرکز فردمحور در حدود مرزهای کنونی آن در اواخر سده نوزدهم در افغانستان تکمیل گردید که در آن دوره، ترکیب ملی و تباری ناهمگون و غیر متجانس و قبایل متعددی در این سرزمین ساکن بودند و مردمان آن به زبان‌های گوناگون تکلم و از نگاه رشد ساختار اجتماعی و اقتصادی در مراحل مختلف قرار داشتند (بینش، ۱۳۸۸: ۸۴).

۴. انحصار قدرت در قوانین اساسی افغانستان

گرچه قوانین اساسی افغانستان طی بیش از نود سال، نظام‌های با انحصار قدرت سیاسی متنوعی را تعریف کرده‌اند؛ ولی نزدیک به یک قرن است که افغانستان دارای قانون اساسی می‌باشد. از ۱۳۰۱ هجری شمسی، که امیر امان‌الله، پادشاه تجددطلب افغانستان، نخستین نظام‌نامه را برای مقید ساختن نظام سیاسی به مقررات مکتوب تدوین نمود، تا دهه نخست ۱۳۹۰ هجری/شمسی، نظام ریاستی تنها شکل و یگانه ساختار تنظیم قدرت سیاسی در افغانستان تعیین و تعریف گردیده است. قوانین اساسی افغانستان طی این نود سال، نظام‌های متنوعی را تعریف نموده‌اند که همگی در صورت متفاوت ولی

در سیرت، ماهیت مشابهی داشته‌اند. نظام ریاستی، شکل غالب و ماهیت مشترک کلیه این سیستم‌ها بوده است که به نوعی فردمحوری و تک‌رأیی منتهی و نشانی گردیده‌اند. قانون اساسی مصوب ۱۳۰۹ دوره نادر خان، به یک نظام خاندانی و موروثی مشروعیت بخشید.

قانون اساسی مصوب ۱۳۴۳، نخستین بار نظام سلطنت را به قواعد مشروطه مقید ساخت؛ اما در پرتو این پادشاهی مشروطه، استبداد نرمی را تحکیم بخشید که مهم‌ترین ره‌آوردش همگانی و پایدار ساختن تبعیض و عقب‌ماندگی بود. قانون اساسی ۱۳۵۵ دوره محمدداود خان، نخستین نظام جمهوری تک‌ساخت را بنیان گذاشت که پیش از تکثیر جمهوریت، کیش شخصیت فردی سردار داود را تثبیت و تحکیم نمود. قانون اساسی مصوب ۱۳۵۹، اولین جمهوری دموکراتیک چپ را اساس گذاشت که مهم‌ترین دستاوردش، پایه‌گذاری یک فصل خونین در تاریخ پسین و بزرگ‌ترین همتش، تحکیم توتالیتراریسم حزبی در رویه نظام سیاسی بود. با تصویب قانون اساسی نو، نظام سیاسی در کشور به انحصار قدرت سیاسی شدیدی گرایید.

در نهایت، قانون اساسی ۱۳۸۲، یک نظام سیاسی مدعی دموکراسی را تعریف و تحدید کرد؛ اما به تدریج و در فرجام، مجریان و پاسداران این قانون اساسی، سیرت و بصیرت یک دیکتاتوری مخملین را به نمایش گذاشته‌اند؛ بنابراین، رویکرد طبیعی به نظام ریاستی را در اندیشه و ایده قوه مؤسس (Pouvoir constituant) که در سال ۱۳۸۲ قانون اساسی جدید را تدوین نمود، شاید بتوان با ساخت معمول‌شده قدرت و الگوی نظام سیاسی در تاریخ افغانستان به روشنی توجیه نمود؛ طوری که در قانون اساسی سال ۱۳۸۲ شمسی، نظام سیاسی ریاستی فاسد مافیایی مخملین مدعی دموکراسی را به نمایش گذاشته است؛ در حالی که نظام ریاستی فعلی، ادامه و تجربه سلسله نظام‌های سلطنتی، ریاستی و توتالیتر گذشته بوده است.

قانون اساسی افغانستان، سپردن صلاحیت‌ها و اقتدار بیش از حد به رئیس جمهوری می‌باشد. بر بنیاد قانون اساسی، رئیس جمهور هم رئیس دولت است و هم رئیس حکومت. پیشبرد همزمان این دو مأموریت کلان، کاری سنگین و خارج از توان یک فرد است. بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۳۸۲، تصمیم‌گیرنده اول و آخر در افغانستان رئیس جمهور است؛ فردی که تا همین لحظه از دل یک انتخابات غیر دموکراتیک بیرون آمده است! در برابر رئیس جمهور، صلاحیت وزرا، والی‌ها، شورای ملی و شوراهای ولایتی و سایر مقام‌های حکومتی، بسیار کاهش یافته است. نظام انحصارگر ریاستی، فاصله میان حکومت‌شوندگان و حکومت‌کنندگان را به طور قابل ملاحظه‌ای افزایش داده است.

تدوین قانون اساسی جدیدی که بر مبنای آن، نظام ریاستی با انحصار قدرت سیاسی باز تولید گردید.

۱. طبق قانون اساسی جدید، رئیس جمهور قابل استیضاح نیست؛ چون در هیچ ماده‌ای قید نشده است. پس مصون از پرسش و مسئولیت است؛ اما غیر مسئول و واجب الاحترام بودن پادشاه در ماده پانزدهم قانون اساسی ۱۳۴۳ قید شده است.
 ۲. رئیس جمهور، سیاست کلی کشور را تعیین می‌کند (بند دوم ماده ۶۴ قانون اساسی ۱۳۸۲) و پادشاه حاکمیت ملی را تمثیل می‌کند (ماده ششم قانون اساسی سال ۱۳۴۳).
 ۳. معاون رییس جمهور که از طرف شخص خود وی تعیین می‌شود، بیش‌تر به یک مقام تشریفاتی می‌ماند که در زندگی و در دوره تصدی رئیس جمهور صلاحیت مؤثری ندارد. حتی در نبود و غیبت رئیس جمهور، وظایف معاون توسط شخص رئیس جمهور تعیین می‌شود (ماده ۶۷ قانون اساسی ۱۳۸۲)؛ اما صدراعظم که از طرف پادشاه موظف می‌شود، خط‌مشی حکومت را به مشرانو جرگه معرفی می‌کند (ماده ۸۹ قانون اساسی ۱۳۴۳).
 ۴. رئیس جمهور، اعضای نه‌گانه ستره‌محکمه را با تأیید ولسی جرگه به مدت ده سال تعیین می‌کند و رئیس ستره‌محکمه را بدون تأیید ولسی جرگه نصب می‌کند (ماده ۱۱۷ قانون اساسی ۱۳۸۲). پادشاه تمام اعضا و رئیس ستره‌محکمه را تعیین می‌کند (ماده ۱۰۵ قانون اساسی ۱۳۴۳).
 ۵. رئیس جمهور معلوم نیست در حضور کدام مرجع قانونی حلف به جا می‌آورد؛ اما پادشاه در حضور اعضای خانواده پادشاهی، حکومت و اعضای ستره‌محکمه و در برابر جلسه مشترک هردو جرگه شورا سوگند یاد می‌کند (ماده ۱۵ قانون اساسی ۱۳۴۳).
- بنابراین، این‌گونه صلاحیت‌ها و اختیارات موجب گردیده که:
۱. امکانات و اختیارات بی‌حسابی در دست رئیس حکومت منحصر گردد؛
 ۲. چالش‌های فزاینده میان قوای سه‌گانه، به‌ویژه میان قوه مجریه و قوه مقننه، تشدید یابد؛
 ۳. میدان مبارزه سیاسی برای احزاب و عناصر سیاسی مجال تنگ‌تری پیدا کند.
- بدین رو، این سؤال پیش می‌آید که در نظام جمهوری اسلامی افغانستان، آیا رئیس حکومت، رئیس جمهور است و یا پادشاهی است که در مسند سلطنت تکیه زده است؟ در پاسخ باید گفت در نهایت این که نظام ریاستی موجود با همه دستاوردهای مثبتش، بهانه‌های قانونی، شرایط عملی و زمینه‌های سیاسی گسترده‌ای را برای تمرکز اختیارات و در نتیجه انحصار قدرت سیاسی بر محور اراده شخص اول کشور فراهم ساخته است. همان‌طور که در پاسخ‌های قبلی ذکر شد، نظام ریاستی ریشه در تاریخ

سیاسی و سنت‌های اجتماعی افغانستان دارد. جامعه‌ای پیچیده در سنت‌های قومی، سلسله‌مراتب اجتماعی و حاکمان فردمحور که تقدیرش به دست رئیس قبیله، خان، ارباب و ملای ده رقم می‌خورد و در نهایت همه این مراتب به جلال و جبروت سلطان که سایه خدا بر زمین است، منتهی می‌گردیده است، به زودی و به سادگی از سد حاکمیت عمودی نخواهد گذشت.

۵. زمینه انحصار قدرت سیاسی در نظام ریاستی در دوره جدید

به دلیل مسئله ساختار نظام ریاستی و متمرکز، قدرت در اختیار یک فرد قرار دارد و هیچ‌کسی در این نظام انحصارگرایی ریاستی، جرأت سؤال از حکومت را ندارد. در نظام ریاستی، مدل حکومت‌داری به‌گونه‌ای است که دیگر بخش‌هایی از دولت کارایی ندارند و همه متأثر از تصمیم حکومت و رئیس جمهور است. قوه قضائیه و قوه مقننه در نظام ریاستی در نهایت امر زیر سلطه حکومت قرار می‌گیرند. در ساختار متمرکز ریاستی، خیال می‌کنیم که نهادهای مستقل وجود دارند؛ اما همین نهادها در نهایت امر زیر فرمان و سلطه نظام قرار می‌گیرند و مجری احکام رئیس حکومت می‌شوند. مدل ریاستی انحصارگر غیر قابل کنترل است و منجر به توتالیتر و دیکتاتوری می‌شود. ۱۸ سال حکومت افغانستان با نظام ریاستی انحصارگرا کار کرد؛ ولی تجربه ۱۸ ساله نشان از شکست و ناکامی ساختار انحصارگرا در کشور است (محمدی، ۱۳۹۴: ۲۳۲).

در نظام ریاستی، این امکان وجود دارد که موجبات استبداد عملی و نظری را در رئیس جمهور فراهم سازد که در این نوع نظام ممکن است سلب صلاحیت از معاونان وی باشد. نمونه آن در دوره کرزی و غنی است که دوستم معاون بود و آن را در ترکیه تبعید نمودند؛ زیرا این موضوع نیز رئیس جمهور را به سوی استبداد و خودکامگی سوق خواهد داد. هم‌چنین، عزل و نصب وسیع و گسترده منصوبین قوای سه‌گانه از سوی رئیس جمهور به دلیل تصمیم یک سویه از جانب رئیس جمهور برای عزل آنان، رئیس جمهور در این زمینه خواه ناخواه به سوی استبداد رأی و انحصار قدرت کشانیده می‌شود.

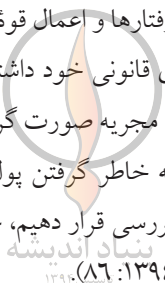
بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

عزل و نصب و جابه‌جایی افراد بدون در نظر گرفتن شایستگی که ما نمونه زیادی از آن را شاهد هستیم و هیچ‌کس سؤال و اظهار نمی‌کند که چرا؟ در این گونه فضا است که عزل معاونین، تعیین وزرا، لوی سارنوال (دادستان کل)، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی و رئیس سره‌مباشرت/ هلال احمر، تعیین رئیس و اعضای ستره‌محکمه (دادگاه عالی)، تعیین و عزل قضات، تعیین و عزل صاحب‌منصبان قوای مسلح، پلیس، امنیت ملی و مأمورین عالی‌رتبه، تعیین سران نمایندگی‌های سیاسی (دیپلمات‌ها) و قبول اعتمادنامه‌های نمایندگان سیاسی خارجی در افغانستان، در انحصار رئیس جمهور

می‌باشد که چنین نظامی با نظام سلطنتی و چنین رئیس‌جمهور با پادشاه مطلق‌العنان هیچ تفاوتی ندارد. آنچه نظام تک‌ساخت ریاستی را به‌عنوان تنها شکل سیستم سیاسی در افغانستان قائم ساخته است، مجموعه‌عوامل و مقوم‌های پرشماری است که هم ساخت ذهنی و بافت فکری اندیشه‌گران سیاسی را عادت داده است و هم فرایند اجتماعی و فرهنگی جامعه را با الگوی این ساختار سیاسی قالب زده است. مطالعه سیرت و ثمره این فرایند و تعمق بر ریشه‌ها و خاستگاه‌های این پدیده، ما را به چند فاکتور مهم فرهنگی، سیاسی، تاریخی و ذهنی آدرس می‌دهد.

بر مبنای همین فرهنگ سیاسی عادت‌شده و تحکیم‌یافته، هر نوع تحولی تنها توانسته در صورت نظام سیاسی تک‌ساخت مبتنی بر اصل ارجحیت تباری اتفاق بیفتد؛ اما هرگز قادر نبوده هیچ‌گونه تغییری در سیرت و ماهیت نظام سیاسی و قدرت فایقه قومی و خاندانی ایجاد نماید. بدین رو، تمام نظام‌های سیاسی گذشته، با وجود تغییرات انقلابی نیم قرن اخیر، نتوانسته‌اند ماهیت و کارکرد سنتی و فسیل‌شده قدرت را که عمدتاً و الزاماً بر کیش تک‌محوری و بر اصالت هرم عمودی قدرت در این کشور بوده است، با دگردیسی‌های اساسی و تغییرات بنیادین دچار سازد (مبارز، ۱۳۷۷: ۱۵۳).

در سال‌های اخیر، این نقد بر ساختار حکومت افغانستان وارد بود که قدرت در نهاد قوه اجرائیه انحصار شده است. انحصار قدرت در این نهاد منجر به خودسری‌های این نهاد و کارگزاران این نهاد شده است. در قانون اساسی افغانستان اگرچه قدرت بیش‌تر به قوه مجریه داده شده است؛ اما واقعیت این است که قوه مقننه کم‌تر قادر به انجام کارکردهای خود بوده است (گریگوریان، ۱۳۸۸: ۱۲۶)؛ بدین معنا که قوه مقننه قادر به نظارت و کنترل بر رفتارها و اعمال قوه مجریه نبوده است. اعضای قوه مقننه بیش از آن‌که توجه به رفتارها و عملکردهای قانونی خود داشته باشند، بیش‌تر در صدد بهینه‌سازی منافع خود بوده‌اند. کنترل و نظارتی که بر قوه مجریه صورت گرفته نیز بر مبنای تأمین منافع شخصی بوده است؛ به این معنا که اعضای پارلمان به خاطر گرفتن پول، کارگزاران قوه مجریه را استیضاح نموده‌اند. اگر عملکرد شورای ملی را مورد بررسی قرار دهیم، عملکرد آن‌ها سراسر سیاه و خارج از چارچوب‌های قانونی بوده است (محمدی، ۱۳۹۴: ۸۶).


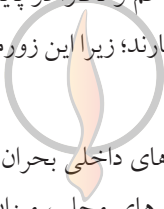
بعد از سقوط حکومت طالبان، بحران دیرپای افغانستان از زوایای مختلف مورد مطالعه و پژوهش‌های متعدد قرار گرفته است که به‌طور عمده بر نظام ریاستی با انحصار قدرت سیاسی بر بنیاد تحکیم دموکراسی و مهار جنگ در افغانستان تمرکز داشته است. در حالی که انحصار قدرت سیاسی و بی‌صلاحیتی ولایت‌ها باعث نارضایتی نخبگان سیاسی و مردم عادی گردیده و مسئولیت‌پذیری آن‌ها را کاهش و از مؤثریت کاری اداره‌های محلی کاسته است. در ساختار جدید، قدرت از لحاظ افقی

در دست رئیس جمهور بوده که دولت به شخص رئیس جمهوری خلاصه می‌شود؛ کم‌صلاحیتی اداره‌های محلی و برنامه‌ریزی از مرکز برای دورترین مناطق کشور ناممکن و غیر عملی است (فیاض، ۱۳۸۷: ۶۸).

اقدام‌ها و برنامه‌هایی که دولت از مرکز اجرا می‌کند، به‌خاطر عدم توجه به نیازمندی مردم، کمکی به حل مشکلات آن‌ها نمی‌کند؛ چون به نظرات مردم در برنامه‌ها توجه نشده، خود را مسئول احساس نمی‌کنند. در صورتی که میزان نارضایتی از نظام ریاستی و مرکزمدار، در جامعه چند قومی افغانستان در حال رشد می‌باشد (حسینی، ۱۳۹۷: ۴)؛ ولی اوج این نارضایتی وقتی به نمایش گذاشته شد که یک حرکت سیاسی جدید، تغییر نظام سیاسی افغانستان از ریاستی به پارلمانی و انتخابی بودن والی‌ها را از جمله اهداف خود اعلام نمود؛ ولی با مخالفت شدید تیم حاکم مواجه گردید که از این رو حساسیت در مقابل تغییر نظام سیاسی را می‌توان در واکنش بسیاری از پاسداران سنت سیاسی و مالکان قدرت موروثی در گفتار تند متولیان نظام کنونی به صورت روشن درک کرد. (مری لویی، ۱۳۶۸: ۳۴).

انحصار قدرت سیاسی بی‌اندازه در افغانستان به زیان اداره محلی دامن گسترده و روندهای کاری پیچیده در دیوان‌سالاری، حکومت محلی را در برابر اراده اقتدار مرکزی به زانو درآورد و در واقع آن را از کار انداخت. ناامنی که زائیده فقدان نهادهای دولتی و بی‌لیاقتی و فساد در لایه محلی است، مردم را سخت ناامید و هراسان کرده است. هم‌چنین، اقتدار محدود اداره محلی، دهلیزهای زیرزمینی را در ساختمان حکومت گشوده است. به دلیل ناتوانی یا توان محدود اداره محلی در حل نابسامانی‌های محلی و وجود دیوان‌سالاری پرپیچ و خم و ناکارادر پایتخت، مردم رو آوردن به زورمندان محلی را برای گره‌گشایی از کارشان برتر می‌شمارند؛ زیرا این زورمندان، دستی از پشت پرده در حکومت دارند (وفایی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۷۰).

با غیر انحصاری‌سازی نظام، ریشه‌های داخلی بحران تا اندازه‌ای مهار می‌گردد و سپردن اختیار و مسئولیت به اداره‌های محلی و شورای‌های محلی، میزان اعتماد مردم به نظام را افزایش بخشیده و باعث ثبات و آرامش می‌شود. در جوامع متکثر اجتماعی - سیاسی، ساختار بسته و انحصاری سبب می‌گردد که شهروندان نسبت به نظام و حاکمیت احساس تعلق و وابستگی نکنند. آنان با توجه به راه‌های صعب‌العبور افغانستان، انحصار اختیارات و صلاحیت‌ها را از بعد اداری و بوروکراتیک مسئله نیز به سود مردم نمی‌دانند. دسته دوم معتقدند که حالا یک بدخشانی، هلمندی و غوری به منظور انجام یک کار کوچک اداری باید تا کابل بیاید و در این جا هم مجبور است روزها منتظر بماند تا کارش انجام شود (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۶۸).



کاغذپرانی مفرط و بوروکراسی منفی شدید در اداره‌ها که همه ناشی از انحصار صلاحیت در اداره‌های مرکزی است، از عمده‌ترین دلایل گسترش فساد محسوب می‌شود. قانون اساسی، تعریفی بسته از عدم انحصار قدرت سیاسی در افغانستان که مبتنی بر ایجاد شوراهای ولایتی و محلی است، به دست می‌دهد. این شوراها برای نظارت بر کارکرد اداره‌های محلی و در اصل برای تضمین پاسخ‌گویی آن‌ها طرح‌ریزی شدند. به دلیل ناتوانی و ناکارآمدی حکومت‌های محلی، ایجاد شوراهای ولایتی و محلی نیز در شکوفایی حکومت‌داری خرده ملی چندان اثری نگذاشت (وفایی‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۶۸).

همان‌طور که در قانون اساسی افغانستان متأسفانه برای رئیس جمهور بیش از بیست و یک نوع صلاحیت در نظر گرفته است و قدرت - همان‌طور که می‌دانید - خود فسادآور است و این دلیلی به دیکتاتوری شدن نظام‌های ریاستی می‌شود، رئیس جمهور افغانستان - همان‌طور که می‌دانید - صلاحیت دخالت در امور یک ارگان مستقل مانند کمیسیون مستقل انتخابات را ندارد؛ ولی طوری که دیدیم، عملاً دخالت در کار کمیسیون نموده و خواسته‌های خود را برآورده کرد. به همین صورت، خطاهای دیگری نیز از حکومت افغانستان دیده شده که میل این حکومت را به سوی دیکتاتوری و استبداد نشان می‌دهد و ما در طول ده سال شاهد این بودیم. در افغانستان رئیس جمهور با استفاده از نظام ریاستی، دیکتاتورانه عمل کند و امکان سقوط حکومت و هرج و مرج و بی‌ثباتی پدید می‌آید که به طور نمونه از دوره و روزهای آخر حکومت غنی یاد نمود که حکومت وی به فروپاشی نزدیک گردیده است. هم‌چنان در افغانستان، اگر یک نظام پارلمانی موجود می‌بود و مردم در حکومت سهم داده می‌شدند، امکان این که این جوامع تبدیل به دیکتاتوری و انحصار قدرت سیاسی مانند این دوره می‌شدند، بسیار کم بود (بیش، ۱۳۸۸: ۸۲).

حقوق‌دانان، ضمن این که اثبات اتهام به جرم خیانت ملی و جنایت از سوی رئیس جمهور را دشوار و غیر ممکن دانسته‌اند، بی‌کفایتی و تخلف رئیس جمهور از قانون را نیز جزو مواردی ذکر کرده‌اند که ممکن است بسیار واقع شود؛ بنابراین، رئیس جمهور با همه بی‌کفایتی و تخلف از قانون به کارش ادامه خواهد داد. در نتیجه عزل رئیس جمهور هرگز اتفاق نخواهد افتاد. رئیس جمهور از یک‌سو، از اعضای اجرایی خود با اصل حق عزل، سلب صلاحیت کرده است و از سوی دیگر، با تعیین رئیس و اعضای ستره‌محکمه، تعیین، تقاعد، قبول استعفا و عزل قضات، از قوه قضائیه سلب صلاحیت کرده است؛ در حالی که از مشخصات نظام ریاستی، تفکیک قواست و هیچ‌یک از آن‌ها نمی‌توانند در کار دیگری دخالت کنند و یا یکی از قوای سه‌گانه را ساقط کنند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۸۷).

نظام ریاستی در افغانستان سبب انحصار قدرت سیاسی توسط رئیس جمهور شده است و رئیس جمهور در تلاش انحصار قدرت در جریان سال‌های آینده نیز می‌باشد. رئیس جمهور کزری در

گفت‌وگو با رسانه‌ها تغییر نظام سیاسی کشور به نظام پارلمانی را رد کرده است. به باور وی، افغانستان تا ۱۰ سال دیگر به نظام ریاستی نیاز دارد. نظام ریاستی در کشور سبب انحصار قدرت توسط رئیس‌جمهور شده است.

افغانستان در دوران حکومت وحدت ملی، بدترین فصل تاریخ سیاسی خود در نزدیک به دو دهه اخیر را به لحاظ انحصار قدرت سیاسی و تلاش برای احیای دیکتاتوری‌های سنتی و مردم‌ستیز رژیم‌های سطلنتی و کمونیستی تجربه کرد و خبر بدتر این‌که این تجربه هم‌چنان استمرار دارد و زیر نام حاکمیت قانون، روز به روز ابعاد وحشتناک‌تری پیدا می‌کند که می‌توان نمونه آن را در تمدید زمان حکومت وحدت ملی توسط ستره‌محکمه به فرمایش و امر ریاست جمهوری مشاهده کرد.

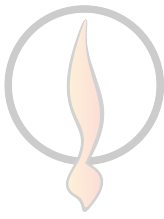
نتیجه‌گیری

نویسنده در این پژوهش بر این باور است که نظام سیاسی در افغانستان، با توجه به مشخصات فوق، نظام ریاستی بوده که انحصار شدید قدرت سیاسی را به وجود آورده است. همان‌طور که در قسمت مبانی نظام ریاستی دیدیم، یک‌رکنی بودن قوه مجریه زمینه انحصار قدرت سیاسی را در این نظام مهیا ساخته است؛ مخصوصاً در کشورهای جهان سومی مثل افغانستان، رئیس‌جمهور به صلاح‌دید خود، کار وزرا را پیش برده و عزل و نصب وزیران و کارمند وزارتخانه‌ها را نیز در اختیار دارد و وزرا مجری سیاست‌های رئیس‌جمهور بوده و و رئیس‌جمهور دیدگاه خود را بر آنان تحمیل می‌کند و هم‌چنان معاونین صرف همکار وی و زیر نظر وی می‌باشد.

در افغانستان، رئیس‌جمهور فقط نام آن تبدیل شده و او هم‌چنان مسئول و قابل احترام می‌باشد که عملاً قوه مقننه و قضائیه تحت اثر قوه مجریه کار خود را پیش می‌برد. محروم‌ساختن مردم از مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها در سطوح بالای نظام و محلات، بدون تردید میزان نارضایتی و عکس‌العمل‌های خشونت‌آمیز علیه دولت و ساختار سیاسی را افزایش بخشیده و این مسئله باعث بی‌ثباتی، رقابت‌ها و درگیری‌های قومی دایمی شده است. پس نتیجه‌ای که از آن می‌توان گرفت، این است که نظام ریاستی با توجه به ویژگی‌هایی که دارد، مسئله‌آفرین و مشکل‌زاست و زمینه انحصار سیاسی قدرت را در دست رئیس‌جمهور مهیا ساخته و رئیس‌جمهور را به سوی دیکتاتوری شدن سوق می‌دهد.

منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۴)، مبانی علم سیاست، تهران، انتشارات توس، چاپ دهم.
۲. انصاری، فاروق (۱۳۹۲)، تاریخ فشرده افغانستان، کابل، انتشارات امیری.
۳. بینش، محمدوحید (۱۳۸۸)، افغانستان و چالش سامان سیاسی، کابل، مرکز مطالعات و تحقیقات راهبردی افغانستان.
۴. حسینی، محمدعلی (۱۳۹۷)، «مشارکت: انتخابات و اهمیت آن»، هفته‌نامه کارگزاران دموکراسی، سال چهارم، شماره ۵۲.
۵. دابینز، جیمز (۱۳۹۱)، پس از طالبان ملت‌سازی در افغانستان، ترجمه عارف سحر، کابل، نشر مطالعات صلح و توسعه.
۶. داوید، رنه (۱۳۶۴)، نظام‌های بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه حسین صفایی و دیگران، انتشارات دانشگاه تهران.
۷. دومیشل، اندره و پی‌یر لالومی (۱۳۷۶)، حقوق عمومی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران، نشر دادگستر.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان.
۹. عاملی، حشمت‌الله (۱۳۴۸)، رژیم‌های سیاسی، تهران، انتشارات ابن سینا.
۱۰. غبار، میر غلام‌محمد (۱۳۶۶)، افغانستان در مسیر تاریخ، تهران، نشر انقلاب.
۱۱. فرهنگ، میر محمدصدیق (۱۳۷۱)، افغانستان در پنج قرن اخیر، قم، مؤسسه مطبوعاتی اسماعیلیان.
۱۲. فیاض، محمداسحاق (۱۳۸۷)، پشتونستان، قم، انتشارات معصومین.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۳)، بایسته‌های حقوق سیاسی، تهران، نشر یلدا.
۱۴. کلیفوردر، مری لوئیس (۱۳۶۸)، سرزمین و مردم افغانستان، ترجمه اسدی، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
۱۵. گریگویان، وارتان (۱۳۸۸)، ظهور افغانستان نوین، ترجمه علی عالمی کرمانی، تهران، انتشارات عرفان.
۱۶. مبارز، عبدالحمید (۱۳۷۷)، تحلیل واقعیات سیاسی افغانستان، پشاور، نشر میوند.
۱۷. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۴)، افغانستان و دولت مدرن، کابل، انتشارات امیری.
۱۸. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۹)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، انتشارات پایدار، چاپ دوم.
۱۹. موسوی، سید علی (۱۳۹۰)، تاریخ تحلیلی از ظاهر شاه تا کزی، کابل، نشر میوند.
۲۰. وفایی‌زاده، قاسم (۱۳۹۳)، سیاست‌ورزی قومی و بنای صلح در افغانستان، ترجمه سید کمال‌الدین رضوی، کابل، نشر مؤسسه حقوق بشر و محو خشونت.
۲۱. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، حقوق اساسی تطبیقی، تیریز، انتشارات آیدین، چاپ چهارم.
22. Duverger, Mauris (1971): *Institution Politiques et droit constitutionnel*, t.2: *Le systemePolitiquefrancais*, Paris, P.U.F. 4 edition.
23. Pactet, Pierre (2003): *Institution Politiques, droit constitutionnel*, Paris, Dalloz.



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴