



۲۰۱۹/۰۳/۲۳



نثار احمد قیومی (استاد پوهنتون)

## امکان اصلاح ساختار نظام در افغانستان

با شکل گیری دولت به مفهوم وستفالیایی آن، فرهنگ های مختلف، نظام ها و حکومتداری گوناگون را تجربه کرده است. گذار از حکومت دینی در غرب که مشروعیتش را از کلیسا می‌گرفت، تا رسیدن به طرح منطق تفکیک قوا، مفاهیم حقوقی و سیاسی مورد تأمل فلاسفه و حقوقدانان قرار گرفته است. با نگاهی اجمالی به سیر حکومت ها و نظام ها، به یک نکته اساسی میتوان حکم کرد که نوعیت نظام و حکومت‌ها در دیالکتیک نظر و عمل و در بستر تاریخی و بافت زمینه ای صورت گرفته است. از زمانی که حاکمیت به عنوان رکن اصلی دولت در نظریه های ژان بدن و تامس هابز مطرح گردید، منطق اصلی و مواضع ژان بدن و هابز بر سر حاکمیت مطلق و تجزیه ناپذیر میچرخید. تدوین مفهوم حاکمیت در اندیشه سیاسی ژان بدن و تمایزی که او میان دولت و حکومت وارد کرد، زمینه برای تحول مفاهیم سیاسی و به ویژه نظریه نهادهای سیاسی از نظام های جدید فراهم آمد. پیشتر از آن، این ماکیاولی بود که درباره استقلال قدرت سیاسی، تبیین منطق رابطه نیروها و نهاد های سیاسی نظریه پردازی میکرد. نظریه پردازی ماکیاولی در سیاست، رابطه مستقیم با تجربه نظام های شورای ایتالیایی سده های پانزدهم و شانزدهم داشت. به همین دلیل ماکیاولی نتوانست در رابطه به مفهوم نو آیین دولت و حدود و ثغور حاکمیت عرفی طرح نو بیفکند. اما ژان بدن با تکیه بر مبانی نظری حقوق رومی و التفات نسبت به انشعاب در میان مؤمنان مسیحی و طور خاص جنگ های مذهبی که سبب رخنه در وحدت امت عیسی ناصری گردید، همچنین الحاق بخش هایی از سرزمین های آلمانی به جنبش اصلاح دینی و جدانشدن انگلستان از کلیسای اهل سنت و جماعت رومی، نتایج مهمی را برای اروپای باختری به دست آورد. بدین ترتیب، ژان بدن با توجه به وضعیت اجتماعی و سیاسی فرانسه که در آن قرار داشت، شالوده و بنیاد دولت جدید و به عبارت دیگر بنیاد نو آیین حاکمیت را اساس گذاشت. مفهوم جدید حاکمیت در نظر ژان بدن، همان حاکم و یا خلیفه خداوند بر روی زمین و تنها نماینده ای است که قدرت به او تفویض شده است.

بدن مبانی نظری خود را از قدرت الهی قیاس گرفته و حاکمیت را به مثابه موجودی که خداوند او را به صورت خود آفریده است، می داند. نتیجه ای که وی از این مقدمات میگیرد، در باب حاکمیت مطلق و تجزیه ناپذیر، اهمیت اساسی دارد. بدن استدلال میکند همان گونه که عقل، وجود دو واجب الوجود را محال میدانند، به همان اندازه وجود دو حاکم نیز نمیتواند قابل توجیه دانسته شود. بدن اذعان میکند که اگرچه حاکمیت امری مطلق و غیرقابل تجزیه است، اما این به معنای بیقانونی و خودکامه گی نیست و حاکم نمیتواند هیچ فرمانی را خلاف حقوق عامه و مصالح کشور صادر کند.

یک قرن پس از ژان بدن، تامس هابز با التفات به پایان جنگ های ۳۰ ساله مذهبی در فرانسه و جنگ خونین داخلی در انگلستان، به نظریه حاکمیت غیرقابل تجزیه بدن باز گشت. هابز در فصلی از کتاب لویاتان، در توجیه حاکمیت مطلق معتقد است که قدرت حاکم اعم از اینکه در دست یک تن باشد مانند نظام سلطنتی یا در یک انجمن باشد مانند نظام های جمهوری یا اشرافی، چنان بزرگ است که نمیتوان تصور کرد انسان بتواند فراتر از آن ایجاد کند. هابز به گفته لُ اشتراوس با گسست از مبنای فیلسوفان سیاسی قدیم به ویژه افلاطون و ارسطو، قدم در قاره ای گذاشت که پیشتر ماکیاولی کشف کرده بود. فرضیه اصلی هابز این بود که بدون یک قدرت حاکم، مردم در وضع طبیعی ای به سر میبرند که مشخصه اساسی آن جنگ همه علیه همه است. به همین دلیل افرادی که در وضع طبیعی می زیستند، به قرارداد اجتماعی تن دادند که براساس آن قدرت حاکم از آنان در برابر تجاوز بیگانگان و صدمات دفاع کند. در نظریه هابز، قرارداد اجتماعی در وضع طبیعی بسته شده و هدف آن فرار از مرگ فجیع و ایجاد امنیت اجتماعی تحت نظارت لویاتان است. وضع طبیعی، وضع فقدان قانون و زندگی حیوانی است. از آنجایی که انسان نمیتواند وضع طبیعی را در درازمدت تحمل کند، ناچار خودش را به طور ارادی تحت حاکمیت لویاتان قرار میدهد.

و اما از دیدگاه جان لاک، وضع طبیعی نه وضع جنگ، بلکه وضع صلح است که افراد در آن آزاد و برابراند. از این حیث، مواضع لاک نه بر سر برونرفت از وضع طبیعی، بلکه بر سر بر طرف کردن عیب های آن است. لاک با مبنا قرار دادن وضع طبیعی به معنای وضع صلح، خلاف نظریه هابز مواضع نظری اش را به گونه ای ترتیب میکند که راه را برای توجیه هرگونه نظام استبدادی مینماید. برخلاف نظر هابز که مشروعیت از حاکم ناشی می شود، لاک تنها منشاء مشروعیت هر حکومت را رضایت مردم می داند و معتقد است حاکمی که مطابق به قانون عمل نکند، نمیتواند انتظار اطاعت از حکم خود را داشته باشد. اقتدار غاصب و متقلب از نظر جان لاک فاقد مبنای حقوقی است. وانگهی حاکم که نه قانون، اراده خود را به عنوان قاعده قرار دهد و فرمان ها و کارهایش نه ناظر به صیانت دارایی های مردم بلکه برای ارضای جاه طلبی ها، کینه جویی ها، آزمندی ها و دیگر هواهای نفسانی او باشد، چنین شخصی به نظر جان لاک به حاکمی خود کامه بدل شده است.

در همین پیوند جان لاک برای برون رفت از استبداد و خودکامگی در باب اصل تفکیک قوا نظریه ای را طرح داد که به عقیده او، در هر نظام سیاسی سه قوه را باید از هم تفکیک کرد:

الف - قوه مقنن؛ ب - قوه مجری؛ ج - قوه فدراتیو.

وی قوه های مقنن و مجری را از هم جدا کرد و معتقد است که اخلاط این هردو، منجر به فساد و استبداد می شود. منتسکیو نیز در همین رابطه از لزوم تفکیک قوا، جمع شدن قدرت قانونگذاری و قدرت اجرایی در دست یک شخص هشدار میدهد که اگر چنین قدرتی در یک شخص جمع شود، اثری از آزادی باقی نخواهد ماند و بیم آن میرود که شهریار، قوانین خودکامه ای وضع کند. فرضیه اصلی تفکیک قوا بر این مدعا استوار است که قدرت مطلق فساد آور است. لذا برای اینکه قدرت محدود شود، باید چه ساز و کاری را روی دست گرفت؟

درست در همین مقطع است که شکستادن قدرت حاکمیت و تقسیم آن به نهادهای سه گانه مطرح میشود و به نوع نظامی که از اثر تفکیک مطلق قوا شکل میگیرد، نظام ریاستی گفته می شود. در نظام ریاستی رییس جمهور در رأس دولت قرار میگیرد و برای مدت محدودی با رأی مردم انتخاب میگردد که از قدرت وسیع و صلاحیت زیاد برخوردار است. در این نوع نظام، قوه مجری از قوه مقنن کاملاً مستقل است و هیچ کدام در کار دیگری وارد

نمیشود. در نظام‌های ریاستی رییس دولت، رییس حکومت هم است. مصداق کامل این نظام ریاستی دنیای امروز، نظام ایالات متحده امریکا است. استقلال قوا، استقلال سازمانی و استقلال در وظایف از مشخصات اساسی نظام ریاستی است.

از تفکیک نسبی قوا، نظام پارلمانی شکل می‌گیرد که قوه مجری در عین تفکیک و تمایز باید مسوول و پاسخ گوی قوه مقنن باشد، چراکه از آن ناشی شده است. به قول موریس دو ور ژه، نظام های پارلمانی با تمایز قوا، همکاری در وظایف و وابسته گی اندامی مشخص میشوند. در این نظام، حاکمیت ملی از سوی مردم و از طریق انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده میشود. در نظام پارلمانی قوه مجری تحت نظارت قوه مقنن قرار دارد، لذا قوه مقنن بر قوه مجری برتری حقوقی دارد. علاوه بر آن، در نظام پارلمانی صدراعظم با رأی اعتماد مجلس نمایندگان (پارلمان) انتخاب می‌شود که در رأس قوه مجری قرار می‌گیرد. نکته مهم در رابطه به این نظام، امکان انحلال پارلمان به درخواست صدراعظم و توسط رییس جمهور کشور است که موجبات تعادل قوا را فراهم میکند. نوع سوم را میتوان یک الگوی تلفیقی به شمار آورد که فرانسه مثال خوبی در این زمینه است. فرانسه ترکیبی از پارلمانی و ریاستی است. نظام فرانسه ریاستی است، چون هم پارلمان و هم رییس جمهور توسط مردم انتخاب میشوند و هم پارلمانی است، به این دلیل که رییس جمهور مکلفیت دارد نخست وزیر را جهت اخذ رأی اعتماد به پارلمان معرفی کند.

اما در افغانستان یکی از نقد های جدی در بیش از ۱۰ سال گذشته این بوده است که نظام ریاستی نتوانسته است در پاسخ به نیازهای اساسی مردم موفق باشد. تجربه ای که از نظام ریاستی فرا می‌گیریم، این است که نظام ریاستی با توجه به بافتار قومی و اجتماعی افغانستان نتوانست دولت قوی و مردم سالار ایجاد کند. این مدل در مشارکت اقوام و اقشار مختلف در قدرت و توزیع عادلانه قدرت، رعایت عدالت اجتماعی و حقوق اساسی مردم و همچنین روند دولت - ملت سازی موفق نبود و تجربه ناکام را تا اکنون پشت سر گذاشته است. از نگاه جغرافیایی نیز حضور اقوام مختلف ما را متقاعد میکند که تجزیه را راه حل معقول و مناسب تلقی نکنیم. از این حیث ضرورت طرح مسأله اصلاح ساختار نظام ریاستی به پارلمانی، خواست تمام نیروهای اجتماعی، جامعه مدنی، جوانان، زنان و اقشار پوهنتون کشور است که گریزی از آن به صلاح مملکت نیست.

با اصلاح نظام ریاستی و قرار گرفتن صدراعظم در رأس قوه مجری، وزنه ای ایجاد میشود تا رییس کشور نتواند از قدرت سوء استفاده کند. طبیعت نظام ریاستی در افغانستان به گونه ای است که تنها یک تن در آن فرمان می راند و از آنجا که یک تن است، بیشتر از آنکه علاقه ای به تدبیر امور کشور داشته باشد، تابع هواهای نفسانی اش است. تا جایی با سوء استفاده از صلاحیت هایش پیش میرود که مانعی در برابر او وجود داشته باشد. به همین دلیل منتسکیو یک قاعده را پیشنهاد می‌کند که «قدرت باید مانعی در برابر قدرت ایجاد کند» تا جلو خودسری رییس دولت گرفته شده و دست وی از فساد سیاسی که ام الفساد نامیده می‌شود، قطع گردد.

با این همه و روی همین ملحوظ، امکان اصلاح نظام ریاستی را بر بنیاد قانون اساسی به بحث می‌گیریم تا ابعاد حقوقی مسأله اصلاح ساختار نظام روشن گردد.

غالباً اصلاح نظام ها در تمام کشورهای دموکراتیک بر مبنای حقوق اساسی و قانون اساسی صورت می‌گیرد که در بعضی از کشورها شرایط بازنگری و تعدیل قانون اساسی انعطاف ناپذیر و در موارد دیگر انعطاف پذیر پیشبینی شده است. تمایز قانون عادی با قانون اساسی به معنای این است که قانون اساسی به عنوان هنجار برتر

نتواند به سادگی دستخوش تغییر و تحول گردد. اما در عین حال انعطاف ناپذیر بودن قانون اساسی و متمایز تلقی کردن قانون اساسی با قانون عادی، به معنای غیر قابل تغییر بودن آن نیست.

نسبت قانون با عدالت و آزادی به معنای این است که اگر اکثریت قابل توجه معتقد باشند که قانون نا عادلانه است یا نا عادلانه تصویب گردیده است، قوانین و نظام قانونی جنبه موقتی پیدا میکنند. در همین پیوند، منتسکیو در باب نسبت قانون با تاریخ و مزاج هر قومی معتقد است که «قانون‌ها باید با وضع طبیعی کشور - یعنی وضع اقلیمی، کیفیت زمین، گستره سرزمین، نوع معیشت مردم، درجه آزادی نظام حکومتی، دیانت ساکنان، اخلاقیات آنان و... - مطابقت داشته باشد. درک این نسبت‌ها کشورهای دموکراتیک را وادار کرده است تا شرایط بازنگری و تغییر را در متن قانون اساسی بگنجانند.

جهت بازنگری در قانون اساسی، بر بنیاد اصل تمایز میان قوه مؤسس و قوای تأسیسی امانت‌ساز سیس معتقد است که یک قانون اساسی بیش از هر چیزی، مستلزم وجود یک قوه مؤسس است. به عقیده سیس، پیش از آنکه قانون اساسی پا به عرصه هستی بگذارد، باید قوه مؤسس وجود داشته باشد. وی وضعیت قوای مؤسس را نسبت به قوای تأسیسی به موقعیت انسان نسبت به قوانین فیزیک تشبیه میکند. قوه مؤسس در اندیشه سیس، حاکم بر قانون اساسی است؛ چرا که قانون اساسی محصول کار آن است. لذا قوای تأسیسی که مراد از آن قوای سه گانه است، حق تغییر و بازنگری در قانون اساسی را ندارد. لازم به تذکر است که قوه مؤسس در نظریه سیس اراده مردم است که هر زمان خواسته باشند، میتوانند ابراز کنند. برای همین است که کشورهای مختلف روش‌های متفاوتی را جهت بازنگری و یا تعدیل در قانون اساسی اتخاذ کرده‌اند.

انگلستان نظر به پایبندی به اصل حاکمیت پارلمانی، راه کار انعطاف پذیر را در تعدیل قانون اساسی اش روی دست گرفته است که بر اساس آن بازبینی در قانون اساسی با تصویب یک قانون عادی تفاوت ندارد. پارلمان هر زمان که بخواهد، میتواند در قانون اساسی تجدید نظر کند و یا حتی آن را نادیده بگیرد. بنابراین در انگلستان قوانین مربوط به حکومت و دستگاه حاکم در سند واحدی به نام قانون اساسی و با اعتبار بالاتر از قوانین عادی تدوین نشده‌اند. احکام قانون اساسی در این کشور محصول متون با ارزش تاریخی، برخی قوانین عادی مصوب پارلمان و عرف‌های حکومتی میباشد. در حقوق اساسی انگلستان، قوانین اساسی دارای ارزش و هنجار برتر نسبت به قوانین عادی پارلمان شمرده نمیشوند؛ چرا که پارلمان میتواند آنها را لغو و باطل کند.

کشورهایی مثل آلمان فرانسه از قوانین انعطاف ناپذیر برخوردار هستند. در آلمان تجدید نظر در قانون اساسی با رأی اکثریت دو سوم اعضای بوند ستاک و دو سوم رای بوند سرات امکانپذیر است. در قانون اساسی افغانستان به موجب اصل ۱۵۰ آن در رابطه به تعدیل و بازنگری چنین آمده است: «به منظور اجرای پیشنهاد تعدیل، هیأتی از بین اعضای حکومت، شورای ملی و ستره محکمه به فرمان رییس جمهور تشکیل گردیده، طرح تعدیل را تهیه می‌کند. برای تصویب تعدیل، لویه جرگه بر اساس فرمان رییس جمهور و مطابق به احکام فصل لویه جرگه دایر می‌گردد. هرگاه لویه جرگه با اکثریت دو ثلث کل اعضا، طرح تعدیل را تصویب کند، بعد از توشیح رییس جمهور، نافذ می‌گردد.» بر این اساس، مقدمات طرح مسأله اصلاح ساختار نظام با توجه به اصل پیشبینی شده در قانون اساسی فراهم شده است. هر چند مسأله تعدیل قانون اساسی در متن قانون اساسی، پیچیده و انعطاف ناپذیر مینماید، اما برای نظم بخشیدن به زندگی اجتماعی و سیاسی لازم است راه کار نو که مقتضیات زمان را برآورده بسازد، جست و جو شود.