

از منازعه بر سر شکل نظام تا اجماع بر سر مبنای دولت تأملی حقوقی و سیاسی پیرامون فدرالیزم، پارلمانتاریزم و اولویت حاکمیت ملی در افغانستان

در سال‌های اخیر، هم‌زمان با تحولات سیاسی افغانستان و استقرار مجدد «امارت اسلامی»، بحث درباره بدیل نظام سیاسی آینده کشور به یکی از موضوعات محوری در میان روشنفکران، حقوقدانان و نیروهای سیاسی تبدیل شده است. بیشترین تمرکز این مباحث بر دو مفهوم «فدرالیزم» و «نظام پارلمانی» قرار گرفته است. با این حال، بخش قابل توجهی از این منازعات متأثر از خلط دو مقوله متفاوت حقوق اساسی است. زیرا فدرالیزم به سازمان‌دهی عمودی قدرت میان مرکز و واحدهای محلی مربوط می‌شود، در حالی که پارلمانتاریزم ناظر بر تنظیم رابطه میان قوه مقننه و قوه مجریه است. این مقاله با تکیه بر نظریات حقوق عمومی و علوم سیاسی تطبیقی، ضمن تفکیک این دو مفهوم، به بررسی قابلیت‌ها و محدودیت‌های هر یک در بستر تاریخی و اجتماعی افغانستان می‌پردازد. استدلال اصلی مقاله آن است که در شرایط کنونی، منازعه بنیادین افغانستان نه میان فدرالیزم و پارلمانتاریزم، بلکه میان دو برداشت متعارض از منشأ مشروعیت قدرت سیاسی، یعنی «حاکمیت ملی» و «حاکمیت تیوکراتیک» قرار دارد. از این رو، پیش‌شرط هرگونه گفت‌وگو درباره ساختار آینده دولت، توافق بر اصول حاکمیت ملی، حاکمیت قانون و تدوین یک قانون اساسی مبتنی بر اراده عمومی است.

در ادبیات سیاسی معاصر افغانستان، کمتر موضوعی به اندازه شکل نظام سیاسی آینده کشور محل مناقشه بوده است. شماری از نخبگان سیاسی و فکری، فدرالیزم را راحل بحران تاریخی تمرکز قدرت می‌دانند. گروهی دیگر از نظام پارلمانی دفاع می‌کنند و آن را ابزاری برای جلوگیری از استبداد سیاسی می‌شمارند. در مقابل، برخی نیز همچنان از نظام ریاستی یا اشکال دیگر سازمان سیاسی حمایت می‌کنند.

با وجود اهمیت این مباحث، یک پرسش اساسی کمتر مورد توجه قرار گرفته است:

آیا افغانستان در مرحله‌ای قرار دارد که بتواند مستقیماً درباره نوع نظام سیاسی آینده تصمیم بگیرد، یا آنکه نخست باید درباره مبنای مشروعیت قدرت سیاسی به توافق ملی دست یابد؟

این پرسش زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که وضعیت کنونی افغانستان را در پرتو تقابل تاریخی «مشروطه» و «مشروع» تحلیل کنیم، تقابلی که از نخستین جنبش‌های مشروطه‌خواهی تا امروز در اشکال گوناگون ادامه یافته است.

فدرالیزم و پارلمانتاریزم: دو مفهوم در دو سطح متفاوت

از نگاه حقوق اساسی تطبیقی، فدرالیزم و پارلمانتاریزم دو مفهوم مستقل و متعلق به دو حوزه متفاوت‌اند.

فدرالیزم به پرسش سازمان دولت پاسخ می‌دهد:

قدرت سیاسی میان دولت مرکزی و واحدهای محلی چگونه توزیع گردد؟

در نظام فدرالی، صلاحیت‌های حکومت مرکزی و واحدهای تشکیل‌دهنده کشور در قانون اساسی تضمین می‌شود و هیچ‌یک از طرفین نمی‌تواند به صورت یک‌جانبه حدود صلاحیت طرف دیگر را لغو کند.

در مقابل، نظام پارلمانی به پرسش دیگری پاسخ می‌دهد:

رابطه میان قوه مجریه و قوه مقننه چگونه تنظیم شود؟

در این نظام، دولت از دل پارلمان شکل می‌گیرد و در برابر آن مسئولیت سیاسی دارد. صدراعظم و کابینه با رأی اعتماد پارلمان بر سر کار می‌آیند و با رأی عدم اعتماد نیز می‌توانند کنار گذاشته شوند.

بنابراین، فدرالیسم نوعی نظام پارلمانی نیست و این دو مفهوم نباید با یکدیگر خلط شوند. یک کشور می‌تواند:

- فدرال و پارلمانی باشد (مانند آلمان)
- فدرال و ریاستی باشد (مانند ایالات متحده)
- واحد و پارلمانی باشد (مانند بریتانیا)
- واحد و ریاستی باشد (مانند بسیاری از جمهوری‌های معاصر)

از این رو، نزاع میان فدرالیسم و پارلمانتاریسم از منظر علمی، نزاع میان دو گزینه متقابل نیست، بلکه بحث درباره دو سطح متفاوت از سازمان قدرت سیاسی است.

نظام‌های دموکراتیک و مسئله توزیع قدرت

حقوق اساسی جدید سه الگوی عمده حکومت را شناسایی می‌کند:

الف) نظام ریاستی

در نظام ریاستی، رئیس‌جمهور مستقیماً از مردم مشروعیت می‌گیرد و هم‌زمان رئیس کشور و رئیس حکومت است. این نظام از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار است، اما خطر تمرکز قدرت و شخصی شدن اقتدار سیاسی در آن بیشتر است.

ب) نظام پارلمانی

در نظام پارلمانی، دولت مستقیماً از پارلمان مشروعیت می‌گیرد. این نظام مشارکت گسترده‌تر نیروهای سیاسی را تسهیل می‌کند، اما در نبود احزاب نیرومند ممکن است به بی‌ثباتی سیاسی منجر شود.

ج) نظام نیمه‌ریاستی

این نظام تلاشی برای جمع میان مزایای دو الگوی پیشین است و قدرت را میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر تقسیم می‌کند. تجربه فرانسه نمونه شناخته‌شده این مدل است.

اما تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که موفقیت یا شکست هیچ‌یک از این نظام‌ها صرفاً به شکل حقوقی آنها وابسته نیست؛ بلکه به میزان نهادینه شدن احزاب، فرهنگ سیاسی، استقلال قوه قضائیه و مشروعیت قانون اساسی نیز بستگی دارد.

افغانستان و میراث تاریخی تمرکز قدرت

بررسی تاریخ سیاسی افغانستان نشان می‌دهد که مشکل محوری کشور در دو قرن گذشته نه صرفاً ریاستی بودن یا واحد بودن دولت، بلکه تمرکز شدید قدرت در مرکز بوده است.

از دوره سلطنت‌های متمرکز گرفته تا جمهوری داوودخان، جمهوری دموکراتیک خلق افغانستان، جمهوری افغانستان، جمهوری اسلامی و حتی ساختار کنونی امارت اسلامی، یک ویژگی مشترک مشاهده می‌شود:

تمرکز گسترده قدرت سیاسی، اداری و اقتصادی در مرکز.

در تمام این دوره‌ها، بخش عمده مقامات محلی توسط مرکز تعیین می‌شدند و در برابر مردم مناطق پاسخگویی محدودی داشتند. در نتیجه، بسیاری از تنش‌های سیاسی افغانستان نه تنها ناشی از اختلافات قومی، بلکه پیامد توزیع نامتوازن قدرت و ضعف مشارکت سیاسی در سطح محلی بوده است.

فدرالیسم؛ راحل یا ابزار؟

یکی از خطاهای رایج در مباحث سیاسی افغانستان آن است که فدرالیسم گاهی به مثابه راحل نهایی همه مشکلات معرفی می‌شود.

در حالی که مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد فدرالیسم فی‌نفسه نه راحل مطلق است و نه عامل بحران.

موفقیت فدرالیسم معمولاً به وجود عوامل زیر وابسته است:

- هویت ملی مشترک
 - فرهنگ سیاسی مبتنی بر مصالحه
 - احزاب سیاسی فراگیر
 - نهادهای دموکراتیک کارآمد
 - قانون اساسی مورد قبول اکثریت شهروندان
- به همین دلیل کشورهایی مانند آلمان، کانادا و سوئیس توانسته‌اند از مزایای فدرالیسم بهره ببرند، در حالی که در برخی کشورها ساختار فدرالی خود به منشأ رقابت‌های تنش‌زای قومی و منطقه‌ای تبدیل شده است.
- در مورد افغانستان نیز پرسش اساسی این نیست که آیا فدرالیسم خوب است یا بد؛ بلکه این است که آیا پیش‌شرط‌های نهادی و اجتماعی لازم برای موفقیت آن وجود دارد یا خیر.

مسئله واقعی: فدرالیسم یا عدم تمرکز؟

بخش مهمی از منازعات جاری در افغانستان در واقع میان «فدرالیسم» و «عدم تمرکز» در نوسان است.

بسیاری از سازوکارهای مورد مطالبه هواداران فدرالیسم را می‌توان در چارچوب یک دولت غیرمتمرکز نیز تحقق بخشید:

- انتخابی شدن والی‌ها
 - تقویت شوراهای محلی
 - تفویض صلاحیت‌های مالی و اداری
 - مشارکت بیشتر مردم در اداره مناطق
- بنابراین بحث اصلی ممکن است نه فدرالیسم به مفهوم کلاسیک آن، بلکه توزیع متوازن‌تر قدرت سیاسی و اداری باشد.

فراتر از فدرالیزم و پارلمانتاریزم: پرسش بنیادین حاکمیت

اما مهم‌ترین مسئله افغانستان امروز در سطحی عمیق‌تر قرار دارد.

پیش از آنکه درباره ساختار دولت یا شکل حکومت بحث شود، باید به این پرسش پاسخ داده شود:

منشأ مشروعیت قدرت سیاسی چیست؟

این همان نقطه‌ای است که منازعه کنونی را می‌توان ادامه تاریخی نزاع میان «مشروطه» و «مشروع» دانست.

در اندیشه مشروطه‌خواهی، دو اصل بنیادین پذیرفته می‌شود:

اصل حاکمیت ملی

مردم سرچشمه نهایی اقتدار سیاسی هستند و هیچ قدرتی مستقل از اراده عمومی نمی‌تواند مشروعیت پایدار کسب کند.

اصل حاکمیت قانون

هیچ فرد، گروه یا نهادی فراتر از قانون قرار ندارد و همه صاحبان قدرت تابع قواعد حقوقی‌اند.

در مقابل، منتقدان ساختار کنونی طالبان معتقدند که مشروعیت قدرت در امارت اسلامی نه از اراده عمومی، بلکه از یک تفسیر خاص دینی ناشی می‌شود و به همین دلیل با ارزش‌های والای اسلامی در تعارض قرار می‌گیرد.

اولویت ملی در شرایط کنونی افغانستان: چه باید کرد؟

از منظر نظریه دولت و حقوق اساسی، به نظر می‌رسد اولویت کنونی افغانستان نه تعیین شکل نهایی رژیم سیاسی، بلکه ایجاد اجماع ملی بر سر اصول بنیادین دولت مدرن باشد.

به بیان دیگر، پیش از آنکه فدرالیست‌ها، پارلمانتاریست‌ها، جمهوری‌خواهان یا سلطنت‌طلبان بر سر مدل مطلوب خویش رقابت کنند، ضروری است که همه مدافعان قانون‌گرایی بر چند اصل بنیادی اتفاق نظر حاصل نمایند:

1. پذیرش حاکمیت ملی به عنوان منبع مشروعیت قدرت.
 2. پذیرش حاکمیت قانون به عنوان چارچوب اعمال قدرت.
 3. تضمین حقوق اساسی شهروندان.
 4. پذیرش انتقال مسالمت‌آمیز قدرت.
 5. آغاز روند مشروع تدوین قانون اساسی.
- تنها پس از تحقق این مرحله است که بحث درباره فدرالیزم، پارلمانتاریزم یا سایر اشکال حکمرانی می‌تواند معنا و کارکرد عملی پیدا کند.

نتیجه‌گیری

مناقشه امروز افغانستان در ظاهر پیرامون فدرالیزم، پارلمانتاریزم یا ریاستی بودن نظام سیاسی جریان دارد، اما در عمق خود، نزاعی بر سر ماهیت دولت و منشأ مشروعیت قدرت است.

از منظر حقوق اساسی و علوم سیاسی، فدرالیزم و پارلمانتاریزم دو مفهوم مستقل‌اند و نباید به جای یکدیگر به کار روند. همچنان هیچ‌یک از این دو مدل به تنهایی نمی‌تواند ضامن ثبات، عدالت و توسعه سیاسی باشد.

تجربه تاریخی افغانستان و مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد که مسئله بنیادین کشور، چگونگی مهار قدرت، توزیع متوازن صلاحیت‌ها، تضمین مشارکت سیاسی و استقرار حاکمیت قانون است.

بدین ترتیب، شاید واقع‌بینانه‌ترین راهبرد برای نیروهای سیاسی و مدافعان مشروطه در شرایط کنونی آن باشد که به جای تمرکز زودهنگام بر شکل نهایی رژیم سیاسی، نخست بر ایجاد اجماع ملی پیرامون حاکمیت ملی، حاکمیت قانون و تدوین قانون اساسی به عنوان «وثیقه بزرگ ملی» متمرکز شوند. در آن صورت، همه جریان‌های سیاسی (به شمول طالبان) خواهند توانست در چارچوب یک رقابت قانونی و مسالمت‌آمیز، دیدگاه‌های خود را درباره ساختار مطلوب دولت به داور ملی افغانستان بسپارند. لذا بحث اصلی بر محور مجموعه‌ای از اصول و نهادها متکی است که مشارکت مردم، حاکمیت قانون، آزادی بیان، پاسخ‌گویی حکومت، استقلال قوه قضاییه و حفاظت از حقوق اساسی شهروندان را تضمین می‌کند.

در افغانستان، مسئله اصلی این است که چگونه می‌توان نظامی ایجاد کرد که همه شهروندان خود را در آن شریک بدانند و هیچ قوم، زبان، مذهب، جنسیت یا منطقه‌ای احساس محرومیت ساختاری نداشته باشد. تجربه نظام جمهوری پس از سال ۲۰۰۱ نشان داد که برگزاری انتخابات به‌تنهایی برای ایجاد یک نظام پایدار کافی نیست. فساد، وابستگی به کمک خارجی، ضعف نهادها، تمرکز قدرت، تقلب‌های انتخاباتی و ادامه جنگ، مشروعیت و کارآمدی آن نظام را آسیب زدند. از سوی دیگر، تمرکز قدرت بدون مشارکت سیاسی و نظارت عمومی نیز نمی‌تواند پاسخ‌گوی تنوع اجتماعی و نیازهای پیچیده افغانستان باشد.

بنابراین، بحث آینده افغانستان باید بر ایجاد نهادهای مشروع، قانون‌مدار، پاسخ‌گو و مبتنی بر رضایت شهروندان متمرکز باشد. دموکراسی زمانی معنا پیدا می‌کند که مردم بتوانند در تعیین سرنوشت خود سهم داشته باشند، از حقوق خود دفاع کنند و مسئولان را از طریق سازوکارهای قانونی مورد پرسش قرار دهند.

منابع منتخب

1. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, 2012.
2. Linz, Juan J. *The Perils of Presidentialism*. Journal of Democracy, 1990.
3. Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. University of Alabama Press, 1987.
4. Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press.
5. Rubin, Barnett R. *The Fragmentation of Afghanistan*. Yale University Press.
6. Barfield, Thomas. *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.
7. Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*.
8. Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*.
9. Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*.
10. Huntington, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*.