

# نقدی بر ساختار نظام: نظام ریاستی متمرکز یا نظام پارلمانی غیر متمرکز؟ پایه های نظری پژوهش (بخش سوم)

مجیب الرحمن رحیمی

24-102013

## پیش زمینه بحث:

بیان این که مردم سالاری<sup>1</sup> چگونه شکل می گیرد و دریافت پاسخ مستدل به پرسش های زیرین: چه عواملی در این روند تاثیر گذارند؟ چرا این روند در کشورهای مختلف اشکال گوناگون اختیار می کند؟ چگونه این روند می تواند از مرحله گذار به مرحله تحکیم و ثبات قدم گذارد؟ آیا نوعیت جامعه، جامعه همگون و جامعه ناهمگون، بر این روند تاثیری دارد یاخیر؟ آیا این روند در جوامع چند پارچه با شکاف های عمیق قومی و مذهبی زمینه کاربرد دارد یا نه؟ آیا ممکن است برای جوامع چند پارچه نظام مناسبی، برخلاف نظام های جوامع همگون، طراحی نمود؟ و آیا ممکن است مردم سالاری (دموکراسی) و طرح نهادها در روند مردم سالاری چشم انداز جنگ و درگیری های قومی در جوامع چند پارچه را کاهش دهد یاخیر؟ به صورت منطقی ما را وامی دارد، تا به کاوش و ریشه یابی اساسات و بنیاد های فلسفی و نظری (تیوریک) مسائلی بپردازیم که در سوالات فوق مطرح شدند، و در روشنایی همین بنیادهای فلسفی و نظری به ارزیابی و تحلیل موضوع مورد پژوهش اقدام نماییم. موج سوم مردم سالاری باعث بحث های زیادی میان دانشمندان عرصه گذار به سوی دموکراسی و تحکیم دموکراسی گردید، که در نتیجه این دانشمندان راه ها و رویکردهای متفاوتی را برای دست یابی به این مامول پیشنهاد کرده اند. برخی بر این باور اند که رویکرد مدرن گری<sup>2</sup> با توجه و تاکید بر تغییر اوضاع اجتماعی-اقتصادی یک کشور می تواند راه حل سالم و سازنده ای برای دست یافتن به دموکراسی ارائه نماید، عده ای برین باور اند که رویکرد گذار<sup>3</sup> با توجه و تاکید بر نقش نخبگان می تواند به دست یابی به دموکراسی منتهی گردد، و گروه دیگری رویکرد ساختاری<sup>4</sup> را با توجه و تاکید بر یک روند دراز مدت بهترین راه برای دست یابی به دموکراسی نشاندهی کرده اند.<sup>5</sup> برای کمک به فهم این که چرا مردم سالاری (دموکراسی) در برخی از کشورها پایه می گیرد و در برخی دیگر به شکست مواجه می شود، و چه عوامل و انگیزه هایی در تداوم و تحکیم مردم سالاری (دموکراسی) یا در شکست آن نقش دارند، برخی از دانشمندان عوامل شرعگر<sup>6</sup> دیگری را علاوه بر رویکردهای فوق افزوده اند که به ترتیب از آنها نام می بریم:

1. توسعه اقتصادی

2. شکاف های اجتماعی

3. دولت و نهاد های سیاسی

<sup>1</sup> Democratization

<sup>2</sup> Modernization Approach

<sup>3</sup> Transitional Approach

<sup>4</sup> Structural Approach

<sup>5</sup> See Potter (2000), Burnell and Randall, (2005) and Vanhanen (2003)

<sup>6</sup> "تحلیل های مقایسوی دال برین اند که: عامل شرعگر (explanatory factor)، یک حالت، ساختار یا روندی است که با دموکراسی رابطه علیتی دارد یا باعث ایجاد دموکراسی می گردد." Potter (2000) برای دریافت معنای دقیق اصطلاح عامل شرعگر و بقیه اصطلاحات پژوهشی می توانید به کتاب های روش شناسی یا میتودولوژی تحقیقات علمی در حوزه علوم اجتماعی مراجعه نمایید.

4. فرهنگ سیاسی
5. تعهدات فراملی و بین المللی
6. اقتصاد و سیاست دموکراتیک
7. طرح، ساخت و انتخاب نهادها
8. جامعه مدنی<sup>7</sup>

از طرح، مهندسی و انتخاب نهادها در این رده بندی به عنوان *عامل شرکگر* یاد شده است، ولی وقتی به مسئله تاسیس نهاد های پایدار برای جوامع چند پارچه می پردازیم که می توانند نقش عمده ای در مهار جنگ در همچو جوامع بازی کنند، توجه اندکی در علوم حقوق اساسی و نهاد های سیاسی به این مسئله می یابیم.

پرسش های بنیادینی که آیا رابطه ای میان نهاد های سیاسی و روند تحکیم دموکراسی، توسعه، ثبات و مهار جنگ، به ویژه در کشورهایی که از شکاف های عمیق قومی و مذهبی رنج می برند، وجود دارد یا خیر؟ چگونه می توانیم موفقیت و شکست تحکیم دموکراسی، توسعه، ثبات و مهار جنگ را در برخی از کشور های که تازه در اروپای شرقی، امریکای لاتین، افریقا و آسیا به سوی دموکراسی گام نهاده اند، شرح نماییم؟ آیا انتخاب نوعیت نظام و قانون اساسی تاثیر مستقیمی بر موفقیت یا ناکامی این کشورها داشته است یا خیر؟ و نهایتاً این که کدام چارچوب سیاسی برای کشورهای جنگ زده و چند پارچه بهتر است: ریاستی یا پارلمانی، مرکزمدار (متمرکز) یا غیر متمرکز؟ این پرسش ها هر پژوهشگر را وامی دارند تا تاثیر نهادها را در این فرایند از نو مورد بازنگری مجدد قرار دهد. در روند تحولات در پی کسب استقلال از قدرت های استعمارگر یا در روند گذار به سوی دموکراسی که در جنوب شرق اروپا از دهه هفتاد قرن بیستم آغاز گردید و به امریکای لاتین، بخش هایی از آسیا در دهه هشتاد و آغاز دهه نود و بعد به بخش هایی از افریقا، اروپای شرقی و اتحاد شوروی در دهه هشتاد و اوایل دهه نود گسترش یافت و تاهنوز هم ادامه دارد،<sup>8</sup> یا بعد از مداخله جامعه جهانی در پی جنگ های داخلی، یا مداخله برخی از قدرت ها با هدف تغییر نظام،<sup>9</sup> کشورها به مسئله انتخاب قانون اساسی یا نظام سیاسی برای اداره بهتر امور خود برخوردند، و باید از مجموع گزینه های که در پیش داشتند، به انتخاب بهترین نظامی مبادرت می ورزیدند که پاسخگوی مشکلات و نیازهای واقعی جامعه شان می بود.

سوالاتی از این قبیل و موجی از تحولات شگرف جهانی، در سالیان اخیر بحث های علمی فراوانی را پیرامون تاثیر نهادها بر تحکیم دموکراسی، توسعه، ثبات و مهار جنگ در جوامع چندپارچه برانگیخته است که از هر جهت قابل ستایش و دقت می باشد. با تکیه بر *نظریه نهاد باوری* جدید دانشمندان بزرگی چون "رابرت دال"،<sup>10</sup> "دونالد هارویتر"،<sup>11</sup> "اریند لیجپارت"،<sup>12</sup> "جوان لینز"،<sup>13</sup> "دایتر نوهل"،<sup>14</sup> "گایفونی سرتوری"<sup>15</sup> و "الفرد استیفی"<sup>16</sup> در این زمینه شهکارهای بزرگی آفریده و تاثیر نهادهای سیاسی بر روند دموکراسی در کشورهای چندپارچه ای مانند افغانستان را به طور فشرده و روش رده بندی نموده اند.<sup>17</sup>

<sup>7</sup> See Potter (2000), Burnell and Randall, (2005) and Vanhanen (2003)

<sup>8</sup> See Potter (2000)

<sup>9</sup> یوگوسلاوی سابق، کاسوو، تیمور شرقی، افغانستان و عراق نمونه های از این روند به شمار می روند.

<sup>10</sup> Robert A. Dahl

<sup>11</sup> Donald Horowitz

<sup>12</sup> Arend Lijphart

<sup>13</sup> Juan J. Linz

<sup>14</sup> Dieter Nohlen

<sup>15</sup> Giovanni Sartori

<sup>16</sup> Alfred Stepan

<sup>17</sup> See Reynolds (2002)

### پایه نظری بحث:

برای دریافت و فهم این که آیا نظام سیاسی نوین افغانستان طبق قانون اساسی 2004 یک انتخاب مناسب و درست برای کشور بود یاخیر، ناگزیریم در قدم نخست به بنیادهای نظری بحث پردازیم. بنابراین در این بخش در قدم نخست به شرح نظریه‌های می پردازم که مبنای این پژوهش شمرده می شود. بعد از آن به بیان برخی از مفاهیم عمده ای خواهیم پرداخت که به تاثیر نوعیت نظام و قانون اساسی در مرحله گذار به سوی دموکراسی، تحکیم دموکراسی و مهار جنگ در جوامع چند پارچه رابطه نزدیک دارند. ولی پژوهش به طور عمده بر تاثیر مثبت یا منفی نظام ریاستی و مرکز مدار کردن قدرت در افغانستان معطوف خواهد بود.

نهاد باوری جدید در سیاست مقایسوی<sup>18</sup> مدعی است که: "دموکراسی سیاسی نه تنها به وضعیت اقتصادی و اجتماعی که به طرح نهادهای سیاسی نیز بستگی دارد ... نهادهای سیاسی در ذات خود بازیگران سیاسی به شمار می روند." "رولند" در تشریح و بیان همین مسئله می نویسد: "درحالیکه نهاد باوری قدیم، به نهادها به طور عمده از یک منظر و دیدگاه تاریخی و توصیفی نگاه می کند، نهاد باوری جدید برین باور است که نهادها، به غیر این که کارکرد ساختار اجتماعی-اقتصادی یا نتیجه انتخاب بازیگران صحنه سیاسی به حساب می روند، در ذات خود کارکرد نظام سیاسی را تعیین و مشخص می سازند. یا به عبارت دیگر، به نهادها نه تنها به صورت متغیرهای وابسته (dependent variables) که به صورت متغیرهای مستقل (independent variables)، با داشتن توانایی تغییر رفتار بازیگران سیاسی نیز نگاه می شود. بنابراین این، نهادباوران به این عقیده اند که تغییرات سیاسی با استفاده از طراحی/مهندسی ماهرانه و استادانه نهادها قابل اداره و سازماندهی است."<sup>19</sup>

قبل بر این، تحت تاثیر رفتارگرایی<sup>20</sup> چنان که "لیکورس"<sup>21</sup> مدعی است، به نهادها به مثابه ابزاری نگریده می شد تا با استفاده از آن ها به امور مردم پرداخته شود، ولی اکنون ادعا می شود که نهادها نه تنها به پاسخ به خواست ها و نیاز ها می پردازند، که فرهنگ و نگرش را نیز شکل می دهند. بنابراین این، نهادهای سیاسی، که فرایند سیاسی و اجتماعی را شکل می دهند، از اهمیت به سزا و فوق العاده ای برخوردارند.<sup>22</sup>

یک سوال نهادی-سیاسی دیگری که در این اواخر توجه جدی دانشمندان را به خود معطوف ساخته، تاثیر چارچوب و استخوان بندی قانون اساسی<sup>23</sup> بر تحکیم مردمسالاری (دموکراسی)، به ویژه در جوامع چند پارچه است.<sup>24</sup>

قانون اساسی در این موارد، قواعد و اصول پایه ای و مشوق های<sup>25</sup> مربوط به نهادها، ساخت حکومت و شرایطی را که حکومت طبق آن به صورت مردمسالار (دموکراتیک) باید تغییر یابد فراهم می سازد. قانون اساسی در مجموع دستگاهی از مشوق ها و سازمان هایی را به وجود می آورد که روند مردمسالار (دموکراتیک) در مجموع در مردمسالاری های مختلف در قالب آن شکل گرفته و به راه می افتد.<sup>26</sup>

بنابر این انتخاب نوعیت و استخوان بندی قانون اساسی در درازمدت به منظور تحکیم دموکراسی، ثبات و مهار جنگ در جوامع چند پارچه از اهمیت به سزایی برخوردار است. قوانین اساسی، قواعد و شیوه های متنوع می توانند بر روند دموکراسی و پیاده شدن نظام تبعات مثبت یا منفی چشمگیر و گسترده ای داشته باشند.<sup>27</sup>

<sup>18</sup> Comparative politics

<sup>19</sup> See March and Olsen (1984), Scott, (1997), and Goodin (ed.) (1996), and Ruland, (2003:462)

<sup>20</sup> behavioralism

<sup>21</sup> Lecours

<sup>22</sup> See Lecours, (2000:511)

<sup>23</sup> constitutional framework

<sup>24</sup> See Linz Juan and Valenzuela (1994), Diamond, Linz and Lipset (1995) and Philippe (1991)

<sup>25</sup> incentives

<sup>26</sup> See Stepan and Skach (1993).

<sup>27</sup> See Reilly (2001) and Lijphart (1991)

توجه و به رسمیت شناختن اهمیت و تاثیر انتخاب نهادها در رشته سیاست و علوم مربوط به گذار به سوی دموکراسی، ضرورت و نیاز مهندسی (طراحی)<sup>28</sup> قواعد و اصول بازی سیاسی را به میان آورده، تا زمینه عملیاتی شدن روند سیاسی و نهادها را، به خصوص در جوامع چند پارچه، با تعدد قومی و تنوع فرهنگی و زبانی فراهم سازد.<sup>29</sup>

در این اواخر یک رویکرد تیوریک جدید برای مطالعه حقوق سیاسی نیز به ظهور رسیده که بر فرهنگ و هویت تاکید دارد؛ "سیاست شناسایی فرهنگی"<sup>30</sup>، "سیاست به رسمیت شناختن"<sup>31</sup> و "چندفرهنگی"<sup>32</sup> که همه حرکتی از کل گرایی به جزء گرایی<sup>33</sup> در جهان معاصر به شمار می روند. این رویکردهای جدید در تیوری سیاسی، فرهنگ را به مثابه "وجه فروکاست ناپذیر و پیکرپاره ای سیاست تلقی می کنند"<sup>34</sup> و به همین اساس برین باور اند تا به فرهنگ جایگاه شایسته و بایسته اش در قانون اساسی و نظام سیاسی ملت ها در نظر گرفته شود.

### نظریه‌ی طراحی قانون اساسی:

با آغاز موج سوم مردم سالاری، سقوط اتحاد جماهیر شوروی، پایان جنگ سرد و پیروزی دموکراسی بر توتالیتاریسم (تمامیت خواهی)، نیاز مبرمی به میان آمد تا کشورهای زیادی ساختارهای سیاسی قدیمی و کهنه خود را با تغییرات نوین سازگار سازند، و برخی از کشورها با ترکیب ناهمگون ناگزیر شدند قوانین اساسی نوینی طرح ریزند تا گروه های قومی متنازع را به صورت عادلانه در خود گنجانیده و چشم انداز تحکیم دموکراسی را قوت بیشتر بخشند.

تیوری مهندسی و گزینش قانون اساسی در دهه های گذشته شاهد تغییرات شگرف و چشمگیری بوده است. بعد از جنگ جهانی دوم کشورهای تازه به استقلال رسیده، بدون بررسی گزینه ها و بدیل های دیگر، قوانین اساسی کشورهای استعمارگر را بدون تامل لازم و بایسته نسخه برداری می کردند، ولی امروز مسئله تغییر نموده و نویسندگان قوانین اساسی باید به طور آگاهانه از مجموع الگوهای قابل دسترسی همانی را برگزینند که برای نیازهای اساسی کشورشان پاسخ بهتری ارائه نماید.<sup>35</sup> چون به قول "هاروینتز" "دموکراسی یعنی شامل شدن در قدرت یا بیرون ماندن از قدرت، دموکراسی یعنی دست یافتن به قدرت، دموکراسی یعنی امتیازاتی که با شامل شدن در قدرت به دست می آید و مجازاتی که با بیرون ماندن از قدرت نصیب می گردد."<sup>36</sup> این معضله می تواند با طراحی قانون اساسی به صورت منطقی در ساختار سیاسی کشوری طبق نیازهای عینی جامعه مورد معالجه قرار گیرد.

<sup>28</sup> در انگلیسی اصطلاح engineering, designing and architecting را در این مورد به کار می برند.

<sup>29</sup> Horowitz (1985 and 1991), Ordeshook (1996) and Reilly (2001)

<sup>30</sup> "the politics of cultural recognition" (Tully, 1995)

<sup>31</sup> "the politics of recognition" (Taylor, 1991)

<sup>32</sup> "multiculturalism" (Parekh, 2001)

<sup>33</sup> universalism to particularism

<sup>34</sup> Tully, 1995:5

<sup>35</sup> See Lijphart, (2004:96)

<sup>36</sup> See Horowitz, (1994:35)