

کانون‌های تصمیم‌گیری در قانون اساسی جدید افغانستان؛ نسبت‌سنجی نحوه اعمال قدرت براساس همکاری قوا

حسین فرزانه پور*
پیمان زنگنه**

چکیده

پس از اشغال افغانستان توسط نیروهای ناتو به رهبری امریکا در سال ۲۰۰۱ م، تغییرات اساسی در این کشور به وقوع پیوست که از جمله آن‌ها، ایجاد تغییر در قانون اساسی و شکل‌گیری قانون اساسی جدید بود که بر اساس آن، نظام سیاسی جدیدی با محتوای اسلامی و رویه‌های دموکراتیک شکل گرفت. سوال نوشتار حاضر آن است که قانون اساسی جدید افغانستان برای کدام مرجع تصمیم‌گیری، اقتدار قانونی بیشتری در نظر گرفته است؟ به نظر می‌رسد که در این قانون اساسی که از نهادهای تصمیم‌گیری مهمی مانند ریاست جمهوری، حکومت، شورای ملی متشکل از ولسی جرگه و مشرانو جرگه، لویه جرگه، قوه قضائیه و سیستم اداری تشکیل شده است؛ ضمن همکاری و تعاملی که میان قوای تصمیم‌گیرنده برای گردش مناسب‌تر امور اجرایی و اجرای قانون اساسی وجود دارد، در قالب سیستم همکاری قوا، قوای تقنینی و قضایی نیز در بسیاری از مواقع از قدرت کنترلی مناسبی در قیاس با قوه مجریه برخوردارند اما با این وجود، رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس قوه مجریه، ضمن برخورداری از اختیارات قانونی گسترده‌تر نسبت به سایر قوا، اقتدار نهایی را رقم می‌زند. نوشته پیش‌رو برآن است تا با اتکا به روش توصیفی و تحلیلی و بهره‌گیری از رویکرد نظری مستخرج از ساختار نظام پارلمانی و ریاستی، محوریت نقش رئیس‌جمهور را در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور افغانستان تجزیه و تحلیل کند.

کلیدواژه‌ها: ریاست جمهوری، حکومت، لویه جرگه، ولسی جرگه، مشرانو جرگه، ستره محکمه، سیستم اداری.

*استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه بیرجند hfazanepour@birjand.ac.ir

** مربی گروه علوم سیاسی دانشگاه بیرجند (نویسنده مسئول) P_zanganeh@birjand.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۶/۲۹، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۹/۳

۱. مقدمه

از نظر تاریخی، قانون اساسی که از یک سو حدود آزادی فرد در برابر عملکرد قدرت و از سوی دیگر حد و مرز اعمال تشکیلات حاکم را در برخورد با حوزه حقوق فردی ترسیم می‌نماید، دستاورد نهضتی است که پس از انقلاب صنعتی با هدف پایان دادن به خودسری حکام و تامین آزادی‌های فردی به وقوع پیوست. قوانین اساسی کشورها در اثر تغییرات تدریجی جامعه، اعم از شرایط مساعد عینی و ذهنی و تحولات بنیادینی مانند انقلاب و کودتا، پا به عرصه وجود می‌گذارند. سنگ بنای اولین قانون اساسی دست نوشته در افغانستان نیز، ابتدا در زمان امان‌الله خان پی ریزی شد و پس از آن بود که روند اصلاحات در این کشور شتاب گرفت. اما پس از برکنار شدن امان‌الله خان، افغانستان دچار آشوب شد و با روی کار آمدن نادرخان، تمامی دست‌آوردهای دوره امان‌الله به فراموشی سپرده شد و زمینه شکل‌گیری دومین قانون اساسی این کشور فراهم آمد. با روی کار آمدن ظاهرشاه، دوباره نیز تغییراتی در قانون اساسی این کشور ایجاد شد و علاوه بر اذعان به حقوق و آزادی‌های فردی، نقش مستقل و موثری برای شاه در نظر گرفته شد. بعدها در قانون اساسی چهارم افغانستان در زمان داود خان، رئیس‌جمهور، جای شاه را گرفت. هم‌چنین این تغییرات باروی کار آمدن ببرک کارمل و نجیب‌الله در قالب قانون اساسی پنجم و ششم افغانستان نیز تکرار شد. نجیب‌الله برای پیشبرد طرح‌های خود بر لزوم بازنگری در قانون اساسی تاکید کرد. به هر حال همانند رسم گذشته تاریخ افغانستان که تغییر اوضاع سیاسی منجر به تغییر قانون اساسی می‌شد. این بار نیز با کنار رفتن نجیب‌الله و روی کار آمدن مجاهدین، هفتمین قانون اساسی افغانستان شکل گرفت. با روی کار آمدن دولت مجاهدین، قانون اساسی دوره نجیب‌الله ملغی شد و آقای ربانی در کنار دیگر فعالیت‌ها، کمیسیون قانون اساسی تشکیل داد و قانون اساسی هفتم را توشیح کرد. هرچند این قانون رسمیت نیافت و اجرا نشد اما اختیارات زیادی را به رئیس‌جمهور داد. به دنبال حمله نظامی آمریکا به افغانستان و ایجاد حکومتی جدید متناسب با الگوهای دموکراتیک، هشتمین قانون اساسی افغانستان، متأثر از شرایط جدید به تصویب رسید. در این قانون اساسی که جدیدترین نسخه آن است، یک شبکه نسبتاً منسجمی از همکاری قوا برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در یک کانون و تقسیم وظایف دولت در بین قوای مختلف از جمله شورای ملی، حکومت (کابینه)، ستره محکمه (شورای عالی قضایی) و... طراحی و اختیارات گسترده‌ای نیز برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته شد. بنابراین، بررسی محتوایی قانون

اساسی جدید افغانستان از لحاظ نحوه نقش آفرینی کانون‌های مهم تصمیم‌گیری که زیربنای حکومت و قدرت در افغانستان دوران جدید است، مورد توجه این نوشته پژوهشی می‌باشد.

۲. رویکرد نظری

در خصوص رابطه میان قوای موجود در یک نظام سیاسی، دو تفسیر عمده وجود دارد. در تفسیر اول که به نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ ایالات متحده امریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه مربوط است، تقسیم مساوی قوا و استقلال کامل آن‌ها از یکدیگر مطرح است و در تفسیر دوم، گمان بر آن است که تفکیک مطلق قوا نه عملی است و نه به مصلحت می‌باشد. بر این اساس قدرت سیاسی و حاکمیت یکی است و مظاهر مختلف اعمال این قدرت باید بتوانند با هم رابطه همکاری داشته باشند (عالم، ۱۳۷۶: ۲۲۵). به هر حال بر اساس مباحث مذکور، سه نوع رژیم مختلف تحت عناوین ریاستی، پارلمانی و مبتنی بر همکاری قوا قابل شناسایی است.

۱-۲: رژیم ریاستی

این نوع رژیم، ثمره تفکیک مطلق قواست. یعنی رئیس‌جمهوری که کارگزار عالی قوه مجریه است، برای مدت محدودی با رای مستقیم همگانی برگزیده می‌شود. نمایندگان قوه مقننه در انتخاباتی جداگانه به وسیله مردم برای مدت مشخصی انتخاب می‌شوند. در این رژیم حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند و کارگزاران دو قوه، نظراً در یک سطح قرار می‌گیرند و هر دو متساویا دارای پشتوانه سیاسی و آراء عمومی هستند. هیچ‌یک از دو قوه مذکور نمی‌توانند، دوره کارکرد خود را که بر مبنای قانون اساسی و اراده مردمی شکل گرفته، کوتاه کنند. ایالات متحده امریکا، نخستین کشور ابداع کننده رژیم ریاستی است. در این کشور، رئیس‌جمهور هم رئیس‌کشور و هم رئیس دولت است و نقش محوری دارد. موریس دوورژه نیز در بیان اهمیت نظام ریاستی، مواردی مانند تخصصی بودن دستگاه‌های کارگزار، وضع قانون به وسیله مجالس و استقلال دستگاه‌های اجرایی را از مهم‌ترین مشخصه‌های چنین نظامی برشمرده است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۷: ۱۹۱). به هر حال تفکیک مطلق قوا به دلیل پیامدهای منفی که دارد، موجب انفصال و از هم گسیختگی نهادهای حکومت می‌گردد و امروزه چندان مورد توجه نبوده و امری نامعقول و غیر قابل قبول تلقی می‌شود.

۲-۲. رژیم پارلمانی

این نوع رژیم، مبتنی بر تفکیک نسبی قوا است و به دلیل این‌که در این مدل، حاکمیت ملی از سوی مردم و از مجرای انتخابات به نمایندگان پارلمان سپرده می‌شود و از طریق پارلمان به اشخاص کارگزار و سایر قوا منتقل می‌گردد؛ لذا دستگاه‌های قوا به یکدیگر وابسته‌اند. یعنی در عین تمایز و تفکیک باید پاسخگو و مسول دستگاهی باشند که از آن ناشی شده‌اند. یکی از مشکلات عمده رژیم پارلمانی این است که چون پارلمان می‌تواند به استیضاح دولت بپردازد، ممکن است در موارد بی‌شماری از این حق برای ساقط کردن دولت استفاده کند. این امر باعث بی‌ثباتی کابینه‌ها و سقوط پیاپی آن‌ها خواهد شد. به هر حال تاثیرگذاری هریک از قوا بر یکدیگر، تخصصی نبودن دستگاه‌ها، پاسخگویی پارلمان در برابر مردم و مسولیت دولت در برابر پارلمان از مهم‌ترین مختصات نظام پارلمانی است (همان، ۱۹۳).

۲-۳. رژیم مبتنی بر همکاری قوا

این نوع از رژیم‌ها از تفکیک انعطاف پذیر قوا حاصل می‌شوند. وظایف نهادهای حکومت از هم متمایزند و این وظائف هرکدام به ارگان‌های مختلف سپرده شده‌اند. لکن ارگان‌ها در انجام امور مربوط به خود کاملاً تخصصی نیستند، بلکه دوائر عملکرد آن‌ها در مواردی یکدیگر را قطع می‌کنند. افزون بر آن هرکدام از قوا، وسائل متقابل تاثیر بر دیگری را دارند و بر این اساس ضمن این‌که هر یک از قوا دارای صلاحیت‌های مستقل و متمایز از دیگری هستند اما برخی از مسائل و موضوعات در کشورهای مبتنی بر این نوع از رژیم سیاسی، مبتنی بر تداخل و همکاری قوا بنا شده است (قاضی، ۱۳۷۰: ۳۸۰). بنابراین رژیم‌هایی که بنحوی همکاری قوا را پذیرفته‌اند، به رژیم‌های پارلمانی مشهورند البته صرف دارا بودن پارلمان کافی نیست. بلکه در این رژیم‌ها چند نکته باید مورد توجه قرارگیرد ۱- بین قوای سه‌گانه همکاری وجود داشته باشد ۲- قوه مجریه از دو بخش رئیس مملکت و کابینه وزرا تشکیل شده باشد. ۳- هیات وزیران باید در برابر پارلمان (مجالس مقننه) مسولیت سیاسی داشته باشد. بسیاری از کشورها به سمت پذیرش اصل تفکیک نسبی قوا پیش می‌روند و این شیوه از دیگر شیوه‌ها، بیشتر مورد توجه قانون‌گذاران قرار گرفته است (شعبانی: ۱۳۷۳: ۷۳). با توجه به توضیحات بالا در این مقاله برآنیم تا با تطبیق رویکرد نظری فوق با موضوع این نوشتار یعنی قانون

اساسی جدید افغانستان، نقش کانون‌های تصمیم‌گیری را در روند تصمیم‌سازی و اجرای تصمیمات برجسته نماییم.

۳. کلیاتی درباره قانون اساسی جدید افغانستان

قانون اساسی جدید افغانستان در قالب ۱۲ فصل و ۱۶۲ ماده در تاریخ ۲۲ قوس الی ۱۴ جدی ۱۳۸۲ هجری شمسی توسط لویه جرگه به اتفاق آراء به تصویب رسید و در تاریخ ۶ دلو ۱۳۸۲ توسط حامد کرزی رئیس دولت انتقالی افغانستان توشیح و تنفیذ گردید. فصل اول قانون اساسی جدید افغانستان شامل ۲۱ ماده تحت عنوان دولت به ویژگی‌ها و خصایص کلی رژیم جمهوری اسلامی افغانستان می‌پردازد. در فصل دوم آن نیز که شامل ۳۸ ماده می‌باشد، به حقوق اساسی و وظایف اتباع در برابر دولت اشاره گردیده است. هم‌چنین در فصل سوم در قالب پانزده ماده وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های رئیس جمهور در عرصه‌های اجرائی مقننه و قضائیه مشخص شده است. فصل چهارم (شامل ۱۰ ماده) به هیات دولت و وظایف کابینه اشاره می‌کند و در فصل پنجم که ۲۹ ماده را شامل می‌گردد؛ به ترکیب، وظایف و ساختار قوه مقننه جمهوری اسلامی افغانستان، شامل دو مجلس ولسی جرگه و مشرانو جرگه و نحوه تصویب قوانین پرداخته شده است. هم‌چنین فصل ششم شامل ۶ ماده به لویه جرگه به عنوان عالی‌ترین مظهر اراده مردم افغانستان و ترکیب این مجلس و اختیارات آن اختصاص دارد. فصل هفتم این قانون اساسی شامل ۲۰ ماده، قوه قضائیه افغانستان و ترکیب و صلاحیت‌های آن را مشخص می‌نماید. فصل هشتم قانون اساسی افغانستان، شامل ۷ ماده است که بر اساس آن نحوه اداره جمهوری اسلامی افغانستان و تصمیمات کشوری و ساختار شورایی کشور افغانستان مشخص شده است. فصل نهم با شش ماده به چگونگی اعلان وضعیت اضطراری و نحوه اداره جامعه در وضعیت جنگ، اغتشاش، آفات طبیعی و یا حالت‌های مشابه می‌پردازد و صلاحیت‌های رئیس جمهور و مجالس مقننه را در این شرایط به تصویر می‌کشد. در فصل دهم با دو ماده به نحوه تجدید نظر در قانون اساسی افغانستان پرداخته شده و فصل یازدهم نیز با ۷ ماده به احکام متفرقه اختصاص دارد. فصل دوازدهم قانون اساسی افغانستان نیز که اصول ۱۵۸ تا ۱۶۲ را شامل می‌شود؛ به مواردی مانند وظایف دولت انتقالی افغانستان، برگزاری همزمان انتخابات ریاست جمهوری و شورای ملی و لزوم اجرای قانون اساسی از تاریخ تصویب و پس از توشیح رئیس جمهور اختصاص دارد. اکنون پس از شرح مختصری

در مورد کلیات قانون اساسی جدید افغانستان، هریک از نهادهای تصمیم‌گیری در این قانون اساسی به تفکیک مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۴. نقش نهادهای تصمیم‌گیری در قانون اساسی جدید افغانستان

بر اساس قانون اساسی جدید افغانستان ریاست جمهوری، حکومت، شورای ملی، لویه جرگه، دستگاه قضاء و سیستم اداری از عمده‌ترین نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیری محسوب می‌شوند که شرح و تفصیل، وظایف و کارکردهای هر یک از این نهادها مورد توجه این نوشتار می‌باشد.

۴-۱. ریاست جمهوری

رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی و رئیس‌کشور افغانستان، نماد وحدت ملی این کشور محسوب می‌شود. اختیارات رئیس‌جمهور در افغانستان بسیار گسترده است. پاسخگویی و مسولیت رئیس‌جمهور در مقابل پارلمان به گونه‌ای نیست که از ضمانت اجرایی و حقوقی و سیاسی بالایی برخوردار باشد. لذا در قانون اساسی، صرفاً به مسولیت رئیس‌جمهور در برابر ملت و لویه جرگه اشاره شده است (شریفی، ۱۳۸۷: ۹). فصل سوم قانون اساسی جدید افغانستان، از ماده ۶۰ تا ۷۰ به وظایف و مسولیت‌های او اشاره دارد. ماده ۶۰ قانون اساسی جدید افغانستان، رئیس‌جمهور را در راس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داده که وی متناسب با احکام قانون اساسی صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجرایی و تقنینیه اعمال می‌کند. با نظراجمالی به مواد ۶۱، ۶۲ و ۶۳ این قانون اساسی که به ترتیب در مورد نحوه انتخاب رئیس‌جمهور، شرایط وی و نحوه سوگند او می‌باشد، می‌توان برتری او را در روند اعمال قدرت دریافت. ماده ۶۴ در برگیرنده شرح صلاحیت‌ها و وظایف گسترده‌ای است که قانون اساسی برای رئیس‌جمهور تعیین کرده است. اهم این وظایف عبارتند از: ۱- مراقبت از اجرای قانون اساسی: بر اساس قانون اساسی جدید افغانستان رئیس‌جمهور علاوه بر اجرای قانون، وظیفه نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی را نیز برعهده دارد. رئیس‌جمهور می‌تواند این صلاحیت خود را از طریق تشکیل کمیسیون مستقل نظارت بر قانون اساسی اعمال نماید (ماده ۱۵۷) انتصاب اعضای کمیسیون، مستلزم تایید ولسی جرگه می‌باشد. بنابراین صلاحیت انتصاب اعضاء یک صلاحیت یا وظیفه کلی می‌باشد که مستقلاً توسط رئیس‌جمهور و مشترکاً با ولسی جرگه اعمال می‌شود. ۲- تعیین

خطوط اساسی سیاست کشور به تصویب شورای ملی ۳- فرماندهی کل قوای مسلح افغانستان ۴- اعلان حرب و متارکه به تأیید شورای ملی ۵- اتخاذ تصمیمات لازم در حالت دفاع از تمامیت ارضی و حفظ استقلال. بر اساس بند ۵ ماده ۶۴، امنیت ملی کشور و اتخاذ تدابیر و تصمیمات لازم در این رابطه از صلاحیت‌های رئیس‌جمهوری است. ۶- فرستادن قوای مسلح به خارج از افغانستان با تأیید شورای ملی: بر اساس بند ۶ ماده ۶۴، ۷- دایر نمودن لویه جرگه به استثنای حالت مندرج در ماده ۶۹ این قانون اساسی: بر اساس بند ۷ ماده ۶۴. ۸- اعلام جنگ و اضطرار به تأیید شورای ملی و خاتمه دادن به آن: بر اساس بند ۸ ماده ۶۴. هم‌چنین بر اساس ماده ۱۴۳)) هرگاه به علت جنگ و خطر جنگ، اغتشاش و خیم، آفت طبیعی یا حالت‌های مثل آن حفظ استقلال و حیات ملی از مجرای که در قانون اساسی تعیین شده است ناممکن باشد، حالت اضطرار از طریق رئیس‌جمهور با تأیید شورای ملی در تمام یا بعضی از ساحات کشور اعلام می‌شود.)) ۹- افتتاح اجلاس شورای ملی و لویه جرگه بر اساس بند ۹ ماده ۶۴ ۱۰- تعیین و قبول استعفای معاونین ریاست جمهوری بر اساس ماده ۶۰ و بند ۱۰ ماده ۶۴، از صلاحیت‌های رئیس‌جمهور است. علاوه بر این، بر اساس ماده ۶۸ «هر گاه یکی از معاونین رئیس‌جمهور استعفا و یا وفات نماید عوض وی شخص دیگر توسط رئیس‌جمهور به تأیید ولسی جرگه تعیین می‌گردد». ۱۱- تعیین وزرای خارنوال (رئیس دیوان عالی کشور)، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی و رئیس سیاست به تأیید ولسی جرگه و عزل و قبول استعفای آن‌ها بر اساس بند ۱۱ ماده ۶۴. ۱۲- تعیین رئیس و اعضای ستره محکمه با تأیید ولسی جرگه بر اساس بند ۱۲ ماده ۶۴ و تخفیف و عفو مجازات محکومین: بر اساس بند ۱۸ ماده ۶۴. ۱۳- تعیین، تقاعد، قبول استعفا و عزل قضات، صاحب منصبان قوای مسلح، پلیس امنیت ملی و مامورین عالی رتبه بر اساس بند ۱۳ ماده ۶۴. ۱۴- تعیین سران نمایندگی‌های سیاسی افغانستان نزد دول خارجی و موسسات بین‌المللی مطابق با بند ۱۴ ماده ۶۴. ۱۵- قبول اعتماد نامه های نمایندگان سیاسی خارجی در افغانستان و توشیح قوانین و فرامین تقنینی بر اساس بند ۱۵ و ۱۶ ماده ۶۴. ۱۶- رجوع به رفراندوم مطابق با ماده ۶۵. این ماه اعلام می‌دارد که رئیس‌جمهور می‌تواند در موضوعات مهم ملی سیاسی، اجتماعی و یا اقتصادی به آرای عمومی مردم افغانستان مراجعه نماید. مراجعه به آرای عمومی نباید مناقض احکام این قانون اساسی و یا مستلزم تعدیل آن باشد.

به هر حال مواردی که به عنوان عمده‌ترین وظایف رئیس‌جمهوری در قانون اساسی - افغانستان ذکر شده است، نشانگر اهمیت نقش و جایگاه مهم ریاست جمهوری در روند تصمیم‌گیری‌های کلان در کشور افغانستان می‌باشد. وسعت این اختیارات سبب شده است که عده‌ای از منتقدین، اختیارات گسترده رئیس‌جمهوری را به منزله گرایش به حکومت استبدادی تلقی نموده و نسبت به آن هشدار دهند از جمله عبد الخالق رشید، استاد ادبیات دانشگاه جواهر لعل نهرو در انتقاد از اختیارات گسترده رئیس‌جمهور در قانون اساسی جدید افغانستان بر این باور است که ریاست جمهوری مطلقه که طی آن قدرت در دست یک قوم یا یک نفر قرار گیرد، خود مقدمه یک جنگ داخلی دیگر در این کشور خواهد بود (گفتگو با پرفسور عبد الخالق رشید، ۲۰۰۳: ۳۱) اما در عرصه واقعیات سیاسی و اجتماعی در افغانستان نیز رئیس‌جمهور تا کنون از قوم پشتون انتخاب شده است که این امر نشان‌دهنده انحصار قدرت شخص اول کشور افغانستان در دست قوم پشتون است. بطوری که این امر زمینه اعتراض و انتقاد بسیاری از اقوام و گروه‌های غیر پشتون را فراهم ساخته است. اما در قانون اساسی جدید افغانستان، مکانیزم‌هایی طراحی شد که در قالب رویکرد همکاری قوا، محدودیت‌هایی را بر قدرت مطلقه رئیس‌جمهور اعمال می‌کند، به طوری که بر اساس اصل ۶۹ قانون اساسی افغانستان به مسولیت رئیس‌جمهور در برابر ولسی جرگه اشاره دارد که مطابق این اصل در صورتی که رئیس‌جمهور به جرائمی مانند ارتکاب جرایم ضد بشری، هم - چون خیانت متهم گردد، این اتهام باید از سوی یک ثلث کل اعضای ولسی جرگه تقاضا شود و اگر این تقاضا از سوی دو ثلث اعضای ولسی جرگه تایید گردد، ولسی جرگه در خلال مدت یک ماه لویه جرگه را دایر می‌نماید. هم‌چنین هرگاه، لویه جرگه اتهام منسوب را به اکثریت دو ثلث آرای کل اعضا تصویب نماید، رئیس‌جمهور از وظیفه منفصل و موضوع به محکمه خاص محول می‌گردد. این فرآیند خود نشانگر اعمال قدرت نهادهای کنترل‌کننده است.

۴-۲. حکومت

مطابق ماده ۷۱ قانون اساسی افغانستان، حکومت متشکل است از وزرا است که به ریاست رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کند. حکومت یا شورای وزیران، هسته مرکزی قوه اجرائیه است که پس از رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مرجع اداری و اجرایی کشور از آن یاد می‌شود و در رابطه با امور مختلف کشور، تصمیم‌گیری می‌نماید. ماده

هفتاد و یکم تا هشتادم قانون اساسی افغانستان شرح وظایف حکومت را به عنوان یکی از نهادهای تصمیم‌گیری در سیستم سیاسی افغانستان که زیر نظر رئیس‌جمهور اداره می‌شود، مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد. هیات وزیران به ریاست رئیس‌جمهور، تصمیمات مشترک و دسته‌جمعی را در مسائل مختلف در عرصه ملی و مناسبات بین‌المللی افغانستان، اتخاذ و اجرا می‌نماید که بعضی از این تصمیمات اجرایی بوده و برخی دیگر، بعد از امضای رئیس‌جمهور، اجرا می‌گردد. اصل ۷۳ قانون اساسی افغانستان هم اشاره می‌کند که وزرا می‌توانند از اعضای شورای ملی یا خارج از آن تعیین شوند. بنابراین همان‌طوری که ماده ۷۴ به نحوه تخلف وزیران قبل از تصدی و وظیفه اشاره دارد. بر اساس ماده ۷۵، وظایف و اختیارات حکومت را می‌توان در ۵ محور اداری و اجرایی، سیاسی، امنیتی، مالی و بودجه و قانونگذاری تقسیم نمود. در بعد اداری و اجرایی از آن‌جا که مسوولیت امور اداری و اجرایی کشور به طور کامل بر عهده شورای وزیران و قوه اجرایی است، می‌توان گفت که رسیدگی به امور اداری و اجرایی، بخش قابل توجهی از عملکرد شورای وزیران است. شورای وزیران در عرصه اداری و اجرایی به دو گونه عمل می‌کند. از یک سو به تدوین استراتژی می‌پردازد و از سوی دیگر به تعریف روشهای موثر و مکانیزم‌های منطقی اداری مبادرت می‌نماید (محمدی تمکی، ۱۳۹۰: ۲۵۳-۲۵۰). به این ترتیب وظیفه حکومت در عرصه سیاسی همانند سایر وظایف آن در دو بخش تدوین استراتژی و اجرای آن، قابل تعریف و بیان می‌باشد. وظایف عمده حکومت در عرصه سیاسی به تنظیم سیاست داخلی و خارجی مربوط می‌شود که بر محورهای حفظ استقلال، دفاع از تمامیت ارضی، صیانت منافع و حیثیت افغانستان در جامعه بین‌المللی و در مجموع اعمال حاکمیت درونی و بیرونی و تنظیم روابط خارجی و مناسبات بین‌المللی افغانستان با سایر کشورها استوار خواهد بود. در عرصه امنیتی نیز، قانون اساسی حکومت را موظف به برقراری و تأمین نظم و امنیت عامه می‌نماید تا در سایه آن، امکان زندگی آرام و بدون نگرانی برای شهروندان فراهم‌آید. در حوزه قانون‌گذاری نیز، صلاحیت قانونگذاری در اختیار پارلمان و شورای ملی است اما به منظور تسریع در انجام امور، اعمال مدیریت بهتر و انجام سریع‌تر امور اجرایی، وضع و تصویب مقررات به حکومت یا همان هیات وزیران واگذار شده است. هم‌چنین در صورت ضرورت و در حالت تعطیل ولسی جرگه، ترتیب فرامین تقنینی در زمینه مسائل غیرمالی نیز در صلاحیت حکومت قرار داده شده است (همان، ۲۵۷-۲۵۴). ماده ۷۶ نیز به وظیفه وضع مقررات از سوی حکومت برای تطبیق خطوط اساسی

سیاست کشور و تنظیم وظایف خویش اشاره دارد. ماده ۷۷ نیز اعلام می‌دارد که هر یک از وزراء در داخل محدوده قانون اساسی به عنوان آمرین واحدهای اداری، قوانین را اجرا می‌نمایند؛ به طوری که هر یک از وزراء نسبت به وظایف مشخصه خویش نزد رئیس جمهور و ولسی جرگه مسئولیت دارند. ماده ۷۹ به وضعیتی اشاره می‌کند که لویه جرگه تعطیل است که در آن صورت حکومت می‌تواند فرامین تقنینی صادر کند که بعد از توشیح رئیس جمهور جنبه قانونی پیدا می‌کند. این فرامین باید در خلال ۳۰ روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود و در صورتی که از طرف شورای ملی رد شود، از اعتبار ساقط می‌گردد. بنابراین نهاد حکومت به عنوان یکی از کانون‌های تصمیم‌گیری در قانون اساسی جدید افغانستان، علی‌رغم اختیارات و وظایفی که در امور قانون‌گذاری سیاسی، اداری و مالی و بودجه دارد، پیرو فرامین رئیس جمهور است که این امر نشان از اهمیت و بالادستی رئیس‌جمهور در ساختار قانون اساسی این کشور دارد.

۴-۳. شورای ملی

شورای ملی افغان، بیانگر نوعی تفکیک نسبی قوا در قانون اساسی افغانستان است که بر این اساس این نهاد تقنینی در تعامل و همکاری با رئیس‌جمهور قرار می‌گیرد. ماده ۸۱ تا ۱۰۹ فصل پنجم قانون اساسی جدید افغانستان به شورای ملی افغانستان پرداخته است. بطوری که ماده ۸۱ این قانون اساسی اظهار می‌دارد که شورای ملی به حیث عالی‌ترین ارگان تقنینی، مظهر اراده مردم آن است و از قاطبه ملت نمایندگی می‌کند. هم‌چنین هر عضو شورا در موقع اظهار نظر، مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان را مورد قضاوت قرار می‌دهد. مواد ۸۳ و ۸۴ قانون اساسی جدید افغانستان در مورد نحوه انتخاب اعضای ولسی جرگه و مشرانو جرگه است؛ بطوری که بر اساس ماده ۸۳ نحوه تعیین اعضای ولسی جرگه از طریق انتخاب آزاد و سری می‌باشد. اما در ماده ۸۴ نیز که به نحوه انتخاب اعضای مشرانو جرگه پرداخته است؛ در دو مورد نقش تعیین‌کننده رئیس‌جمهور محسوس است. یکی انتخاب معلولین و معیوبین به مدت ۵ سال و دیگری انتخاب ۵۰ نفر، زن به عضویت مشرانو جرگه که نشانگر درهم‌آمیزی و تعامل میان قوا در یک ساختار ریاستی مبتنی بر همکاری قواست که حکایت از ترجیح نسبی اقتدار رئیس‌جمهوری دارد. اما ماده ۹۲ که به تشریح نحوه استیضاح هر یک از وزراء، توسط ولسی جرگه می‌پردازد، نشانگر اهمیت نهاد قانون‌گذاری در کنترل قوه مجریه در

قالب سیستم تعامل قوا می‌باشد. به طوری که بر اساس این ماده، ولسی جرگه به پیشنهاد بیست درصد کل اعضا می‌تواند هر یک از وزراء را استیضاح نماید. اما همان طوری که بر اساس اصل ۹۲ و ۹۳، قانون اساسی افغانستان، ولسی جرگه و مشرانو جرگه، حق سوال و استیضاح از کارگزاران نهاد اجرایی را دارند. در مقابل این اختیار، شورای ملی حق سوال و استیضاح از رئیس جمهور را ندارد. زیرا بر اساس ماده ۶۹ « رئیس جمهور در برابر ملت و ولسی جرگه مطابق به احکام این ماده مسئول می‌باشد. علاوه بر این اقتدار فائده که رئیس جمهور را از تیررس ولسی جرگه خارج می‌کند. وی از این حق نیز برخوردار است که مطابق ماده ۷۹ یعنی در حالت تعطیلی ولسی جرگه، فرامین تقنینی نیز صادر کند. هم‌چنین در ماده ۹۴ قانون اساسی این گونه عنوان می‌شود که مصوبه هر دو مجلس شورای ملی باید به توشیح رئیس جمهور برسد، مگر این که در این قانون اساسی طور دیگری تصریح گردیده باشد. این ماده خاطر نشان می‌کند که اگر رئیس جمهور با مصوبه شورای ملی موافق نباشد، ظرف ۱۵ روز می‌تواند آن را به ولسی جرگه برگرداند. با سپری شدن این مدت و در صورتی که دوسوم آرای کل اعضا آن را تصویب نماید، مصوبه توشیح و نافذ می‌گردد. جلوه دیگری از تعامل و همکاری میان قوا به این صورت است که در ماده ۱۰۰ قانون اساسی جدید افغانستان نیز، هیات مختلطی به تعداد مساوی از اعضای ولسی جرگه و مشرانو جرگه ایجاد شده است. در صورتی که هیات مختلط نتواند اختلاف نظر را رفع کند، مصوبه رد شده به حساب می‌آید که در این حالت ولسی جرگه می‌تواند در جلسه بعدی، آن را با دو ثلث آرای کل اعضا تصویب کند. این تصویب بدون ارائه به مشرانو جرگه بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده می‌شود. هم‌چنین در ماده ۹۸ قانون اساسی جدید افغانستان که به بودجه دولت و نحوه رسیدگی به آن مربوط است، تعامل و همکاری دو نهاد تقنینی و اجرایی مشهودتر است به طوری که بودجه دولت و برنامه‌های حکومت از طریق مشرانو جرگه، همراه با نظریه مشورتی آن به ولسی جرگه تقدیم می‌گردد. تصمیم ولسی جرگه بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده می‌شود. این ماده در شرایط به تاخیر افتادن روند تصویب بودجه اظهار می‌دارد که تا تصویب بودجه جدید، بودجه سال گذشته تطبیق می‌گردد. این ماده هم‌چنین اشاره می‌کند که حکومت در خلال ربع چهارم سال مالی، بودجه سال آینده را با حساب اجمالی بودجه سال جاری به شورای ملی تقدیم می‌نماید. هم‌چنین ولسی جرگه نمی‌تواند تصویب بودجه را بیش از یک ماه و اجازه اخذ و یا اعطای قرضه را که شامل بودجه نباشد، بیش از ۱۵ روز به تاخیر اندازد. بنابراین

هرگاه ولسی جرگه در این مدت راجع به پیشنهاد اخذ و یا اعطای قرضه تصمیم اتخاذ نکند، پیشنهاد تصویب شده محسوب می‌گردد. در این ماده در نهایت اقتدار برتر، از آن قوه اجرایی است. در ماده ۱۰۷ نیز، بالادستی رئیس‌جمهور به عنوان بالاترین قدرت اجرایی کشور به این صورت است که برگزاری جلسات فوق‌العاده شوری ملی در ایام تعطیل به امر رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. در این راستا ماده ۱۰۴ نیز زمان تشکیل جلسات مشترک مجالس را در صورت تشخیص ضرورت از سوی رئیس‌جمهور و افتتاح دوره تقنینی و اجلاس سالانه از سوی وی را مورد توجه قرار داده است. تشکیل و تعیین اعضای شورای بازنگری قانون اساسی یکی دیگر از اختیارات بالادستی رئیس‌جمهور نسبت به قوای دیگر است. که بر اساس ماده ۱۵۰ قانون اساسی «به منظور اجرای پیشنهاد تعدیل هیئتی از بین اعضای حکومت، شورای ملی و ستره محکمه به فرمان رئیس‌جمهور تشکیل گردیده و طرح تعدیل را تهیه می‌کنند. بنابراین با سیری در وظایف و صلاحیت‌های شورای ملی افغان به عنوان عالی‌ترین رکن قانونگذاری در کشور افغانستان به این استنتاج می‌رسیم که نوعی کنترل و موازنه دو سویه که ناشی از اهمیت تعامل میان نهاد ریاست‌جمهوری و نهاد قانونگذاری است، در قانون اساسی جدید افغانستان به چشم می‌خورد. بر اساس اصل ۹۴ این قانون اساسی، قوانین مصوب شورای ملی افغان نیز باید به توشیح رئیس‌جمهور برسد. اما این قانون این حق را به رئیس‌جمهور داده است تا ظرف ۱۵ روز، دلایل مخالفت خود را به ولسی جرگه ارائه دهد. اما از سوی دیگر همین قانون بر اساس اصل تفکیک نسبی قوا این حق را برای ولسی جرگه نیز به رسمیت می‌شناسد که در صورت تصویب اکثریت اعضا بدون دخالت رئیس‌جمهور، مصوبه مورد نظر توشیح شده و نافذ گردد. هم‌چنین در اصل ۹۲ قانون اساسی افغانستان با توجه به تداخل و درهم‌آمیزی وظایف و اختیارات دو نهاد اجرایی و تقنینی، ولسی جرگه از این حق قانونی برخوردار است که از هریک از وزراء دولت در خصوص مسائل جاریه مملکت، پرسش نموده و در صورت لزوم آن‌ها را استیضاح نماید. اما همین شورای ملی به موجب ماده ۶۹، حق سوال و استیضاح از رئیس‌جمهور را ندارد. بنابراین در سیستم قانونگذاری افغانستان در خصوص نهاد تقنینی، نوعی تداخل نسبی وظایف و اختیارات در ارتباط با ریاست‌جمهوری و بعضاً برتری نسبی این جایگاه به چشم می‌خورد.

لویه جرگه از دو کلمه لویه به معنی کشور بزرگ و جرگه به معنی حلقه، گروه و عده- ای از مردم که برای تصمیم‌گیری در امور و حل مشکلات و رفع اختلافات گرد هم می- آیند؛ تشکیل شده است. گردهمایی اگر کوچک و متعلق به یک قبیله باشد "جرگه" گفته می‌شود و اگر بزرگ و از تمام نقاط کشور باشد "لویه جرگه" نامیده می‌شود (نامی، ۱۳۸۷: ۱۲۲-۱۲۲). لویه جرگه در افغانستان سابقه طولانی دارد و دارای ارزش سیاسی است و با موجودیت سیاسی این کشور همراه بوده است. به هر حال در قانون اساسی جدید افغانستان، ماده ۱۱۰ تا ۱۱۵ از فصل ششم این قانون اساسی به تشریح فعالیت‌های لویه جرگه افغان پرداخته است. مثلاً در ماده ۱۱۰ قانون اساسی، ضمن آن- که لویه جرگه را مظهر اراده مردم افغانستان بر می‌شمارد، آن را متشکل از اعضای شورای ملی و روسای شوراهای ولایت و ولسوالی‌ها می‌داند. همچنین بر اساس این ماده وزرا، رئیس و اعضای ستره محکمه و لوی خارنوال (رئیس دیوان عالی کشور) می- توانند در جلسات لویه جرگه بدون حق رای اشتراک ورزند. بر این اساس، لویه جرگه در درون سیستم کنترل و موازنه‌ای که در قانون اساسی افغانستان طرح ریزی شده است؛ می‌تواند در خصوص عمده ترین مسائل کشور از جمله عزل رئیس جمهور تصمیم‌گیری کند. بطوری‌که در ماده ۱۱۱ آمده است که لویه جرگه در ارتباط با سه موضوع ۱- اتخاذ تصمیم در مورد مسایل مربوط به استقلال، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و مصالح علیای کشور باشد. ۲- تعدیل احکام قانون اساسی در میان باشد و ۳- محاکمه رئیس جمهور به حکم ماده ۶۹ این قانون اساسی، دایر می‌گردد. عبدالخالق رشید، استاد دانشگاه جواهر لعل نهرو در مصاحبه با نشریه رایحه آزادی در تحلیل و بررسی کارکرد لویه جرگه افغان در عرصه عمل سیاسی و اجتماعی بر این باور است که: "لویه جرگه یک آرمان ملی است و می‌تواند یک نیاز خوب در جامعه ما باشد. اما من به این نظر هستم که برای یک نیاز خوب و یک آرمان ملی که براساس خواست ملت باشد، باید از وسایل و ابزارکاری گرفته شود که آن وسیله‌ها دارای یک صبغه مقدس و واقعا ملی باشد." اما وی ضمن این انتظار واقع بینانه از لویه جرگه، عملکرد آن را مثبت ارزیابی نمی‌کند و می‌گوید: "لوی جرگه فعلی آنچه از وسیله‌ها و امکانات آن نمایان می‌شود، صبغه روشنگری ندارد، علتش این است که ما تجربه لویه جرگه قبلی را می‌خواهیم تکرار کنیم. در لویه جرگه اول بر اساس مبانی دموکراتیک که جامعه را به سوی ترقی و آبادانی ببرد، برخورد صحیح صورت نگرفت. بناً این لویه جرگه هم که در پیش روی ماست به یقین می‌گویم که روی همان اساس و پرنسپ است." (گفتگو با پروفیسور عبدالخالق رشید، ۲۰۰۳: ۳۱) بنابراین لویه جرگه افغان در قالب

تفکیک نسبی و مطلق قوا نقش بازدارندگی دارد و اجازه سرکشی و سوء استفاده از قدرت را به عالی‌ترین مقام اجرایی کشور یعنی رئیس‌جمهور نمی‌دهد. علیرغم این مساله، لویه جرگه به عنوان عالی‌ترین ارگان در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده و بدون اراده رئیس‌جمهور موجودیت مستقلی ندارد و دائمی نیست. مثلاً تایید توافقنامه امنیتی آمریکا توسط لویه جرگه افغان و استنکاف حامد کرزی، رئیس‌جمهور افغانستان از امضای آن، بیانگر اقتدار رئیس‌جمهور در برابر لویه جرگه است. بر این اساس تا رئیس‌جمهور اراده بر اجرا نداشته باشد، لویه جرگه عملاً کاری از پیش نخواهد برد. بحث و جدل بر سر توافقنامه امنیتی باعث شد تا رئیس‌جمهور افغانستان و رئیس‌لویه جرگه در مقابل هم بایستند و فضای روز پایانی نشست متشنج شود.

(www.hamshahronline.ir)

۴-۵. قوه قضائیه

ماده ۱۱۶ تا ۱۳۵ قانون اساسی جدید افغانستان به تشریح رکن مستقل قوه قضائیه در این کشور پرداخته است. ماده ۱۱۶ می‌گوید: "قوه قضائیه رکن مستقل دولت جمهوری اسلامی افغانستان می‌باشد. قوه قضائیه مرکب است از ستره محکمه، محاکم استیناف و محاکم ابتدا که تشکیلات و صلاحیت آنها توسط قانون تنظیم می‌گردد." اما در ماده ۱۱۷ نیز که به ترکیب اعضای ستره محکمه می‌پردازد. از طرفی نقش تاثیرگذار رئیس‌جمهور و از سوی دیگر، نقش مکمل و لسی جرگه را نشان می‌دهد. این ماده اظهار می‌دارد که ستره محکمه مرکب از نه عضو است که از طرف رئیس‌جمهور با تایید و لسی جرگه به ترتیب زیر تعیین می‌گردد. سه نفر برای مدت ۴ سال، سه نفر برای مدت ۷ سال و سه نفر برای مدت ۱۰ سال. هم‌چنین در ماده ۱۱۷ نیز رئیس‌ستره محکمه از سوی رئیس‌جمهور تعیین می‌گردد که این امر نشانگر نقش محوری رئیس‌جمهور به عنوان رئیس‌کشور است. بر اساس ماده ۱۱۹ قانون اساسی نیز «اعضای ستره محکمه قبل از اشتغال و وظیفه، سوگند را در حضور رئیس‌جمهور به جا می‌آورند و بر اساس ماده ۱۳۲ قانون اساسی «قضات به پیشنهاد ستره محکمه و تایید رئیس‌جمهور تعیین می‌گردند». هم‌چنین تعیین لوی ثارنوال (دادستان عالی) و عزل و قبول استعفای او بر اساس بند ۱۱ ماده ۶۴ و تعیین و بازنشستگی و قبول استعفا و عزل قضات بر اساس بند ۱۳ ماده ۶۴، از جمله وظایف رئیس‌جمهوری است. در اصل ۱۲۰ این قانون اساسی که به صلاحیت قوه قضائیه اشاره دارد، نوعی درهم آمیزی ناشی از استقلال نسبی قوا مشاهده می‌شود که شامل رسیدگی به تمامی دعاوی از طرف اشخاص حقیقی

یا حقوقی است. ماده ۱۲۱ قانون اساسی افغانستان، بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین‌الدول و میثاق‌های بین‌المللی با قانون اساسی و تفسیر آن‌ها بر اساس تقاضای حکومت و یا محاکم را از دیگر صلاحیت‌های ستره محکمه یا قوه قضائیه می‌داند. بر اساس ماده ۱۲۴ احکام سایر کارکنان اداری مانند تفرد، انفکاک، ترفیع، تقاعد، مجازات و مکافاتشان، توسط ستره محکمه مطابق با قانون صورت می‌گیرد که این ماده نیز بیانگر اهمیت تعامل قوا و تاثیرگذاری نهاد قضایی بر سیستم اداری است. اما ماده ۱۲۵ همانند ماده قبلی، تعامل قوا را به این شرح نشان می‌دهد که بودجه قوه قضائیه با مشورت حکومت از طرف ستره محکمه ترتیب گردیده و به حیث جزء بودجه دولت، توسط حکومت به شورای ملی تقدیم می‌شود. ماده ۱۲۷ نیز به نحوه محاکمه رئیس و اعضای ستره محکمه اشاره دارد بر این اساس هر گاه بیش از یک ثلث اعضای ولسی جرگه، محاکمه رئیس یا عضو ستره محکمه را بر اساس اتهام به جرم ناشی از اجرای وظیفه یا ارتکاب جنایت تقاضا نمایند و ولسی جرگه این تقاضا را با اکثریت دو ثلث کل اعضا تصویب کند، متهم از وظیفه عزل و موضوع به محکمه خاص محول می‌گردد. به هر حال بر اساس ماده ۱۲۷، نهاد تقنینی می‌تواند در قالب تفکیک نسبی قوا به عزل رئیس و اعضای ستره محکمه بپردازد که این امر می‌تواند زمینه ساز دخالت جریانهای سیاسی در قوه قضائیه افغان باشد که به نظر می‌رسد به خوبی طراحی نشده است. اما در ماده ۱۳۳ که به نحوه عزل قاضی اشاره دارد، سازوکار عزل قاضی به گونه‌ای طراحی شده که جریان‌های سیاسی مانند ماده ۱۲۷، می‌تواند زمینه ساز دخالت جریان‌های سیاسی در روند قضایی باشد. به طوری که اگر رئیس جمهور در خواست عزل قاضی را تایید نکند؛ وی عزل نمی‌شود.

بنابراین هر چند قانون اساسی کشور افغانستان با تشریح وظایف نهاد قضایی، وظایف این نهاد را در پاسداری از حقوق مشروع مردم مشخص کرده است. اما این قوانین نوشته، زمانی کاربست عملی مطلوبی خواهد داشت که در یک فرآیند منطقی و عاری از هرگونه کژتابی، توسط مجریان صالح اجرا شود. از مشکلاتی که نهاد قضایی به عنوان محکمه قانون اساسی می‌تواند با خود به همراه آورد این است که آن‌ها ممکن است به یک اداره بی‌صلاحیت تبدیل شده و نتوانند رضایت مردمی را با خود داشته باشند و یا در شکل دیگر ممکن است نهاد قضایی به عنوان محکمه قانون اساسی به مداخله در روند سیاسی کشور دست زده و بر خلاف خواسته مردم در قوانینی که نافذ می‌کنند به پارلمان و قوه مجریه حکم نمایند که چگونه اقدام کنند (دانلد، بی‌تا: ۱۸۰-۱۶۹). هم‌چنین با واکاوی اصل ۱۳۳ قانون اساسی افغانستان، به نقیصه دیگری پی می‌-

بریم که همان عزل نهایی قضات به وسیله رئیس جمهور است. این موضوع می‌تواند شائبه دخالت جریان‌های سیاسی را در روند قضایی این کشور تقویت نماید. زیرا رئیس‌جمهور، مطابق این اصل با پیشنهاد قضات ستره محکمه می‌تواند، قاضی را عزل نماید و با تایید ولسی‌جرگه، اعضای ستره محکمه را انتخاب نمایند. این موضوع بیانگر اقتدار فائده‌شخص رئیس‌جمهور، جهت نظارت بر قوه قضائیه است؛ به گونه‌ای که چنین فرآیندی، نهایتاً به بی‌ثباتی و وابستگی دستگاه قضایی منجر خواهد شد.

۴-۶. سیستم اداری

در درون هر واحد سیاسی مستقل، برای اداره امور و ایجاد حداکثر کارایی در خدمات رسانی، تقسیماتی صورت می‌گیرد (نامی، ۱۳۸۷: ۱۲۳). تقسیمات اداری در افغانستان، از زمانی که تیمورشاه، کابل را پایتخت خود قرارداد؛ صورت گرفته است. در زمان نادرشاه (۱۹۰۱-۱۸۸۰) نیز افغانستان به پنج ایالت اصلی و چهار ایالت فرعی تقسیم گردید. بعد از حکومت مشروطه و تصویب قانون اساسی در سال ۱۹۶۴، افغانستان به ۲۶ ولایت تقسیم شد (محمد پور، ۱۳۸۵: ۳۸). مفاد ۱۳۶ تا ۱۴۲ قانون اساسی جدید افغانستان نیز به تشریح سیستم اداری در این کشور پرداخته است. ماده ۱۳۷ این قانون، عنوان می‌دارد که حکومت با حفظ اصل مرکزیت برای تشریح امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صلاحیت‌های لازم را مطابق قانون به اداره محلی تفویض می‌نماید که بر اساس این ماده ساختار حکومت که زیرمجموعه رئیس‌جمهور است، در قالب تعامل و همکاری که میان قوا وجود دارد، برخی از مسولیت‌های خود را به سیستم اداری محول می‌کند. ماده ۱۳۸ می‌گوید: در هر ولایت یک شورای ولایتی تشکیل می‌شود. اعضای شورای ولایتی طبق قانون به تناسب نفوس از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف ساکنین ولایت برای مدت ۴ سال انتخاب می‌گردند. شورای ولایتی نیز یک نفر را به عنوان رئیس انتخاب می‌نماید. ماده ۱۳۹ هم می‌گوید شورای ولایتی با همکاری اداره محلی به منظور تامین اهداف دولت و بهبود امور ولایت به فعالیت می‌پردازد. به طوری که اعضای این شوراها از طریق انتخابات عمومی آزاد و سری برای مدت ۳ سال از طرف ساکنین محل انتخاب می‌شوند. هم‌چنین ماده ۱۴۱ قانون اساسی افغانستان به تشریح نقش شاروالیها پرداخته است. بر این اساس شاروالیها برای اداره امور شهری انتخاب می‌شوند. نقش مردم در تصمیم‌گیریها و شکل‌گیری نهادهای محلی از لوازم دموکراسی به خصوص در نظام‌های اداری غیر متمرکز به شمار می‌رود. از این رو به دلیل تعیین‌کننده بودن نهادهای انتخابی محلی در افزایش بهبود

اداره محلی، پیش‌بینی و ایجاد این شوراهای از عناصر اساسی نظام تمرکز اداری است (محمدی تمکی، ۱۳۹۰: ۲۷۹). علی‌رغم نبود سنخیت میان نظام شورایی و نظام متمرکز اداری، قانون شوراهای ولایتی برای این دسته از شوراهای با توجه به مفاد قانون اساسی، وظایفی را پیش‌بینی کرده است که برخی از آنها شامل ۱- مشارکت در تعیین اهداف حکومت در حوزه اقتصادی، اجتماعی، معارف، بهبود محیط زیست و سایر امور مربوط به ولایت ۲- ارائه مشاوره و نظارت در مورد استفاده موثر از منابع مالی ولایت ۳- مشارکت در حل منازعات قومی و محلی (همان، ۲۸۲). به هر حال شوراهای محلی با این‌که برگزیده مردمند و عزم و اراده مردم را در عرصه سیاست و اداره محلی به نمایش می‌گذارد اما از نظارت دولت که زیر نظر رئیس‌جمهور است، در امان نمی‌باشند. نظام عدم تمرکز به معنای عدم نظارت دولت نیست، بلکه به مفهوم کاهش نظارت دولت می‌باشد. از این رو قوانین و مقررات مربوط به شوراهای محلی، مواردی را منظور و مقرر می‌دارند که ملاحظه آن‌ها ممکن است در برخی زمان‌ها یا مکان‌ها، فعالیت عادی شوراهای را دچار اختلال نماید، از این رو دولت می‌تواند، شوراهای محلی مناطقی را که دچار حالت اضطرار شده‌اند، به تعلیق در آورده و به طور موقت تعطیل نماید (همان، ۲۸۲-۲۹۵). بنابراین سیستم اداری افغانستان به دو شیوه مرکزی به وسیله ادارات مرکزی و محلی با مشارکت شورای ولایات و شاروالیهای شهری اداره می‌شود. تلفیق این دو انگیزه محلی و ملی، مسلماً عاری از تنش نخواهد بود. این تنش هم می‌تواند سازنده باشد و در راه رسیدن به صلح ملی موثر واقع شود و هم می‌تواند به مانعی در راه اهداف ملی تبدیل شود (حبیبی فر، ۱۳۶۴: ۱۲۶). به هر حال بر اساس قانون اساسی افغانستان، سیستم اداری مستقیماً تحت نظارت و فرامین رئیس‌جمهور است و فرامین وی در قالب بخشنامه به سایر بخش‌های اداری ابلاغ می‌شود.

۵. نتیجه‌گیری

با توجه به یک رکنی بودن قوه مجریه و اختیارات گسترده ریاست جمهوری و این‌که پارلمان حق عزل رئیس‌جمهور را ندارد و رئیس‌جمهور نیز نمی‌تواند، پارلمان را منحل کند و هم چنین از طرفی وزراء و کابینه در برابر پارلمان، مسئولیت سیاسی دارند و همکاری قوا مابین قوه مجریه و مقننه وجود دارد، می‌توان گفت که این نظام نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی مبتنی بر همکاری قوا است اما جنبه ریاستی آن بسیار برجسته می‌باشد. در نگاه اول و گذرا به قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، به این نتیجه می‌رسیم که نظام حکومتی افغانستان، ریاستی است. زیرا رئیس‌جمهور به طور مستقیم

در انتخابات جداگانه از سوی مردم برگزیده می‌شوند و دارای اختیارات بسیار گسترده است. در واقع ریاست کشور، سمبل اقتدار و وحدت ملی است و در قبال عملکرد و اقدامات خود و کابینه باید پاسخگو باشد. البته پاسخگویی و مسئولیت رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه به حدی نیست که از ضمانت اجرای حقوقی و سیاسی بر خور دار باشد. با وجود ویژگی‌های مزبور؛ باید اذعان نمود که رژیم سیاسی در افغانستان، ریاستی است؛ اما یک سلسله خصوصیات دیگر در نظام سیاسی افغانستان وجود دارد که باعث می‌شود نتوان از آن به طور کامل با عنوان رژیم ریاستی یاد نمود. ساز و کار تفکیک قوا در قانون اساسی جدید افغانستان به‌گونه‌ای پیش‌بینی شده است که در نهایت از تفکیک نسبی و همکاری قوا سر در می‌آورد و از جهاتی شبیه رژیم پارلمانی است. از این رو برخی از شاخص‌های نظام پارلمانی را می‌توان در نظام سیاسی افغانستان برشمرد که این شاخصه‌ها آن را از نظام ریاستی دور می‌کند. این شاخصه‌ها به قرار زیر است: ۱- ضرورت تأیید ولسی جرگه نسبت به تعیین وزراء و سایر مقامات بلند پایه کشور. ۲- مسئول بودن هر یک وزراء در قبال وظایف شان نزد ولسی جرگه. ۳- صلاحیت داشتن ولسی جرگه مبنی بر تشکیل کمیسیون تحقیق در مورد اعمال حکومت. ۴- استیضاح هر یک از وزراء که ممکن است با رأی عدم اعتماد، برکناری آنان را به دنبال داشته باشد. ۵- طرح سؤال، استیضاح و جواب هر یک از وزراء توسط کمیسیون‌های مختلف شورای ملی. از طرفی دیگر، دولت نیز دارای صلاحیت‌ها و برتری‌هایی نسبت به قوه مقننه است که روند همکاری دو قوه مجریه و مقننه را به طور متقابل افزایش می‌دهد. از جمله اینکه: ۱- در زمان تعطیلی ولسی جرگه در صورت ضرورت حکومت می‌تواند فرامین تقنینی را وضع و به اجرا گذارد. ۲- حکومت می‌تواند با پیشنهاد طرح قانون به شورای ملی، به ویژه در مورد بودجه و امور مالی، راه سیاستگذاری‌ها و اقدامات خود را هموار نماید. ۳- حکومت دارای صلاحیت وضع مقررات در زمینه تطبیق سیاست‌های کشور و تنظیم وظایف خود می‌باشد. بنابراین از مجموع تدابیر و مقررات قانونی که در مورد روابط قوه مقننه و مجریه در قانون اساسی فراهم شده است، به این نتیجه می‌رسیم که در نظام سیاسی افغانستان با وجود تفکیک وظایف هر یک از قوا برغم ظاهر ریاستی آن، تابع نظریه همکاری و تفکیک نسبی قوا است. از این رو انفصال کامل و یا تفکیک مطلق قوا که لازمه نظام ریاستی است در این قانون اساسی پذیرفته نشده است. اما با وجود محوریت سیستم همکاری قوا، رئیس‌جمهور از اختیارات نسبی بیشتری در ارتباط با سایر قوا برخوردار است. بنابراین در بحث از رابطه رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام

اجرائی کشور افغانستان با سایر قوای موجود در این کشور می‌بایست به دو دسته از اختیارات انحصاری و متداخل اشاره کرد. منظور از اختیارات انحصاری یعنی آن دسته از تصمیماتی که رئیس‌جمهور در اتخاذ آن نیازمند تایید و همکاری سایر قوا نیست. اما منظور از اختیارات متداخل به آن دسته از تصمیماتی اطلاق می‌شود که رئیس‌جمهور می‌تواند در اتخاذ آن، نظر سایر نهادهای تصمیم‌گیرنده را با خود به همراه داشته باشد تا بتواند تصمیم مورد نظر خود را اجرا کند. لذا بر اساس اختیارات انحصاری و متداخل رئیس‌جمهور در ارتباط با دیگر کانونهای تصمیم‌گیری و هم‌چنین اختیارات هر یک از کانونهای تصمیم‌گیری در افغانستان نسبت به یکدیگر، جدولی به شرح زیر قابل ترسیم است.

نوع اختیارات	انواع وظایف و اختیارات	نهاد تصمیم‌گیرنده
انحصاری	توشیح قوانین و فرامین تقنینی	ریاست جمهوری
انحصاری	صدور فرامین حکومت در صورت تعطیلی ولسی جرگه	
متداخل	مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان	
متداخل	تعیین رئیس و اعضای ستره محکمه با تایید ولس جرگه	
انحصاری	افتتاح مجلس شورای ملی	
انحصاری-متداخل	تعیین و معرفی وزراء به ولسی جرگه و عزل و استعفای آنها	
انحصاری	تعیین یک سوم اعضای مشرانو جرگه	
انحصاری	انتقال برخی از صلاحیتهای شورای ملی به حکومت در حالت اضطرار	
انحصاری	تشکیل و تعیین اعضای شورای بازرنگری قانون اساسی	
متداخل	تعیین و عزل قضات پس از پیشنهاد ستره محکمه	
انحصاری	تخفیف و عفو مجازات محکومین رجوع به آراء عمومی	
انحصاری	تعیین وزرای خارنوال (رئیس دیوان عالی کشور) رئیس بانک	

۱۲۰ کانون‌های تصمیم‌گیری در قانون اساسی جدید افغانستان؛...

متداخل	مرکزی، رئیس امنیت ملی و رئیس سیاست پس از تایید ولسی جرگه	
متداخل	اعلان جنگ و متارکه به تایید شورای ملی	
انحصاری	اتخاذ تصمیمات لازم در حالت دفاع از تمامیت ارضی و حفظ استقلال کشور	
متداخل	تعیین خطوط اساسی کشور پس از تصویب شورای ملی	
متداخل	تعامل با قوه قضائیه بر سر بودجه	حکومت
متداخل	گزارش به شورای ملی در خصوص برخی از فعالیت‌هایش	حکومت
متداخل	تنظیم روابط خارجی و مناسبات بین‌المللی افغانستان با سایر کشورها	
متداخل	تامین نظم و امنیت عمومی	
متداخل	وضع و تصویب مقررات به منظور تسریع در امور اجرایی	
انحصاری	صدور فرامین تقنینی پس از توشیح رئیس‌جمهور	
انحصاری	امکان عزل رئیس‌ستره محکمه در صورت ارتکاب جرم به تقاضای یک سوم اعضای ولسی جرگه و تصویب دو سوم اعضای ولسی جرگه	شورای ملی
انحصاری	استیضاح و دادن رای عدم اعتماد به وزراء توسط ولسی جرگه	
انحصاری	توشیح قانون پس از استنکاف رئیس‌جمهور از توشیح آن	
متداخل	ارائه نظر مشورتی توسط مشرانو جرگه در مورد بودجه دولت و برنامه‌های انکشافی حکومت	
	زمینه سازی برای عزل رئیس‌جمهور ب از تصویب دو سوم	

متداخل	ولسی جرگه در صورت تایید لوئی جرگه	
متداخل	عزل رئیس جمهور در صورتی که قبل از آن رئیس جمهور از سوی یک سوم ولسی جرگه متهم به خیانت ملی و جرایم ضد بشری شده باشد و سپس توسط دو سوم ولسی جرگه آن را تایید کند. تعدیل یا تجدید نظر در قانون اساسی	لویه جرگه
انحصاری	رسیدگی به دعاوی اشخاص حقیقی و حقوقی مطابقت قوانین و فرامین تقنینی با قانون اساسی و تفسیر آن به در خواست حکومت و محاکم تعیین بودجه قوه قضائیه از طرف ستره محکمه پس از مشورت با حکومت	قوه قضائیه
انحصاری	فعالیت شوراهای محلی در جهت بهبود امور ولایت تعلیق فعالیت شوراهای محلی توسط حکومت در صورتیکه این شوراها در حالت اضطرار قرار گیرند.	سیستم اداری

منابع

- پولادی، کمال (۱۳۸۸)، تاریخ اندیشه سیاسی در غرب، چاپ پنجم، تهران، نشر مرکز.
- تصویب توافقنامه امنیتی افغانستان و آمریکا در لویه جرگه (۱۳۹۳): www.hamshahrionline.ir
- حائری، عبدالهادی (۱۳۷۴)، آزادیهای سیاسی و اجتماعی از دید اندیشه گران (گذری بر اندیشه های پارسی دردو سده واپسین)، مشهد، انتشارات جهاد دانشگاهی.

۱۲۲ کانون‌های تصمیم‌گیری در قانون اساسی جدید افغانستان؛...

- حبیبی فر، عبدالحی (۱۳۶۴)، جنبش مشروطیت در افغانستان.
- حبیبی، عبدالحی (۱۳۳۱)، محرومیت مردم افغانستان از حقوق بشری آزاد، بخش سوم افغانستان.
- حسینی حنیف، سید احمد (۱۳۸۸)، حاکمیت ملی در نظام حقوقی افغانستان، نشریه فرهنگی، اجتماعی و سیاسی برگ سبز، سال اول، شماره ۱، تابستان.
- شریفی، ضامن علی (۱۳۸۷)، وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در افغانستان، فصلنامه علمی - فرهنگی، قلم، ص ۳۸-۳۹.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۴)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات اطلاعات.
- صدیق، سید محمد (۱۳۶۷)، فرهنگ افغانستان در پنج قرن اخیر، پیشاور، پاکستان.
- صفار، محمد جواد (۱۳۷۰)، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- عالم، عبدالرحمن (۱۳۷۶)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشرنی.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۸)، تاریخ اندیشه‌های سیاسی در غرب، چاپ پنجم، نشر مرکز.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر دادگستر.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- کشکلی، صباح‌الدین (۱۳۶۵)، دهه قانون اساسی (غفلت زدگی افغانها و فرصت طلبی روسها) گفتگو با پرفسور عبد الخالق رشید (۱۳۸۲)، مجله علمی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی رایحه آزادی، ش ۸، دسامبر ۲۰۰۳ میلادی.
- گمنام، (۱۳۴۷)، افغانستان در پنجاه سال اخیر، کابل،
- گیلفورد، مری لوئیس، (۱۳۶۸)، سرزمین و مردم افغانستان، ترجمه مرتضی اسعدی، تهران، بی‌جا.
- مایل هروی، نجیب (۱۳۶۲)، تاریخ و زبان در افغانستان، تهران، ارس.
- متن قانون اساسی افغانستان در دوره ظاهر شاه در ۱۳۴۲.
- متن قانون اساسی جدید افغانستان، مورخه ۶ دلوی ۱۳۸۲ هجری شمسی.
- محمد آهنگ، محمد آصف (۱۳۸۲)؛ فشرده تاریخ افغانستان، نشریه جدید انستیتو گوته، سال ۴۱، ش ۷۸، خرداد ماه.
- محمدپور، مجید (۱۳۸۵)، افغانستان فرصت‌ها و تهدیدها، تهران، انتشارات جاجرمی.
- محمدی تمکی، عبدالعلی (۱۳۹۰)، حقوق اداری افغانستان، تهران، موسسه انتشارات عرفان.
- مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۷)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات پایدار.

حسین فرزانه پور و پیمان زنگنه ۱۲۳

میرغلام، محمد غبار (۱۳۵۹)، افغانستان در مسیر تاریخ، قم.
نامی، محمد حسین (۱۳۸۷)، جغرافیای کشور افغانستان، تهران، سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
وکیلی پوپلزایی، عزالدین (۱۳۶۴)، سفرهای غازی امان الله شاه در دروازه کشور آسیا و اروپا، کابل.
هارویتز، دانلدل (بی تا)، ((محاكم قانون اساسی، امکانات و مشکلات آنها))، برگرفته از مجموعه مقالات افغانستان به سوی قانون اساسی جدید، تهران، مرکز همکاریهای بین المللی.





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی