

تکامل قوه اجرائیه در افغانستان: نگاهی به گذشته و سفارشات برای آینده



کاوون کاکر، توماس کریمر و همایون رثوفی

اسد ۱۳۹۶

مقدمه

پس از سقوط طالبان در سال ۲۰۰۱، رهبران افغانستان غرض ایجاد چهارچوب یک حکومت دموکراتیک جدید برای کشور گرد هم آمدند. در کنفرانس بُن، طرحی برای تسوید و تصویب یک قانون اساسی جدید در سال ۲۰۰۴ تهیه شد و این قانون اساسی، گامی مهم در راستای برگزاری نخستین انتخابات ریاست جمهوری در کشور به شمار می آمد. سیزده سال بعد، ارزیابی کارکرد قانون اساسی افغانستان به لحاظ پیشبرد نظام حکومتداری اتخاذ شده در آن و خصوصاً این مسئله که آیا قوه اجرائیه در شکل کنونی آن برای تأمین نیازهای کشور مناسب است یا خیر، امری مقتضی است.

این مقاله به شرح تکامل قوه اجرائیه در افغانستان می پردازد. این مطالعه با پی گیری تاریخچه قوانین اساسی افغانستان، سعی دارد تا حکومت فعلی وحدت ملی را در سیاق تاریخی قرار دهد، آموخته ها از تجارب گذشته را کسب کند و توصیه هایی واقعینانه و عملی را از منظر قانون اساسی در خصوص مسیر آینده ارائه دهد.

روش تحقیق

در این تحقیق از مطالعه وسیع منابع کتبی و روش های تحقیق کیفی با انجام مصاحبه ها با کارشناسان کلیدی کار گرفته شده است. در این مطالعه، موضوع مورد نظر از دیدگاه های متفاوت که شامل منابع دست اول و دست دوم می شوند، به شرح ذیل مورد مذاقه قرار گرفت.

منابع عامه موجود به شکل چاپی و الکترونیکی به صورت جامع در این تحقیق مورد مرور قرار گرفتند و تمامی قوانین اساسی افغانستان و نیز شرح و تفسیرهای راجع به آنها کاملاً مورد نگرش واقع شد. مواد مرجع درباره نظریه ها و الگوهای مختلف در عرصه قانون اساسی به شمول منابع کلاسیک و معاصر، مطالعات و تحلیل ها در زمینه مفهوم تفکیک قوا و نقش قوه مجریه، و انتقادات و بررسی ها در مورد قانون اساسی سال ۲۰۰۴ از نظر تلقی ها راجع به مؤثریت مقام ریاست جمهوری و حکومت وحدت ملی مورد تأکید خاص قرار داشتند.

داده های کیفی از طریق انجام مصاحبه ها با کارشناسان کلیدی^۱ جمع آوری شد. در مجموع، با یازده فرد مطلع به شمول رهبران سیاسی، اساتید پوهنتون ها، سیاستمداران، پژوهشگران و تحلیلگران امور سیاسی به منظور دریافت دیدگاه ها و بینش های آنها مصاحبه به عمل آمد. مصاحبه شوندگان از جمله بر مبنای تخصص در زمینه قوه اجرائیه در افغانستان و حقوق اساسی تطبیقی یا مقایسوی انتخاب گردیدند. ضرورت شمولیت تنوع جهت گیری های سیاسی و پس زمینه های قومی نیز در گزینش کارشناسان مد نظر بود. افراد مطلع، متصدی مقام های بلندپایه حکومتی بوده اند، رابطه تنگاتنگی با روند سیاسی داشته اند یا در حال تدریس حقوق اساسی و تطبیقی در پوهنتون ها هستند. وسعت و عمق تجربه آنها نه تنها حکومت مرکزی، بلکه حکومت محلی را نیز در بر میگیرد.

یافته های کلیدی

این مقاله نتیجه می گیرد که به رغم چالش های بسیار، افغانستان به پیشرفت های عمده ای در راستای ایجاد یک نظام دموکراتیک ریشه دار تحت ادارات کرسی و غنی نائل آمده است. پیشنهاد می شود که تعدیل قانون اساسی - اما نه اصلاح گسترده آن - امری مقتضی است.

معیارهای مطالعه

راه های زیادی برای ارزیابی کارکرد یک رژیم سیاسی وجود دارد. این مطالعه از پنج ملاک استفاده کرد: مشروعیت، انعطاف پذیری، پاسخگویی، مؤثریت و ثبات.

یک حکومت باید هم از نظر مردمش و هم در دید جامعه بین المللی مشروعیت داشته باشد. نتایج افغانستان در این رابطه مختلط است. هر چند سه مرتبه انتخابات ریاست جمهوری برگزار شده و انتقال قدرت به یک اداره جدید موفقیت آمیز بوده است، اما دو دور آخر انتخابات ریاست جمهوری از اتهامات تقلب و اختلافات بر سر نتایج انتخابات متأثر شده و در نتیجه، ایجاد مقام نخست وزیری بر اساس موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی مورد ملاحظه قرار گرفته است. علاوه بر این، تأخیر در برگزاری انتخابات پارلمانی و محلی موجب نگرانی و دغدغه مضاعف در خصوص مشروعیت سیاسی حکومت شده است.

یک نظام سیاسی استوار باید از انعطاف پذیری برای رسیدگی به شرایط پیش بینی نشده برخوردار باشد. این امر که اختلافات بر سر نتایج انتخابات و بن بست سیاسی متعاقب میان آقای غنی و داکتر عبدالله به خشونت یا فروپاشی حکومت منجر نگردد، گواه تاب آوری² نظام است. با این حال، اجرای یک ساختار موقت که صریحاً در قانون اساسی تسجیل نشده، برای دستیابی به حکومت وحدت ملی ضروری بود.

پاسخگویی در یک نظام سیاسی در سطوح مختلفی حائز اهمیت است. نظام افغانستان در اکثر این سطوح ضعیف است - اعضای پارلمان اغلب از ولایات کلان انتخاب می شوند و نسبت به ولسوالی ها یا حوزه های انتخاباتی مشخص پاسخگو نیستند؛ رأی دهی در مورد مسائل کلیدی در پارلمان به طور سری انجام می شود؛ حکومت محلی اکثراً از سوی حکومت مرکزی تعیین می شود و عمدتاً طوری به آن نگرینسته می شود که در قبال نفوس محلی پاسخگو نیست. حکومتداری محلی دموکراتیک و مکانیزم های مقتضی تأمین پاسخگویی می توانند به وسیله تعدیل قانون اساسی برقرار شوند.

بدیهی است که هر نظام کامیاب باید مؤثر باشد. مؤثریت حکومت وحدت ملی مخصوصاً به علت بطی بودن روند تصمیم گیری آن و وخامت اوضاع امنیتی و اقتصادی زیر سؤال رفته است. با این وجود، کارشناسان معتقدند که تحت شرایط جاری، نظام ریاستی بر دیگر گزینه ها ارجحیت دارد.

سرانجام، یک نظام حکومتی نیازمند درجه بالایی از ثبات است. نظام افغانستان، به رغم افزایش فعالیت شورشیان، ناسامانی اقتصادی، بحران سیاسی، تنش اجتماعی و کاهش شدید امداد خارجی، به طور چشم گیری باثبات مانده است. بر علاوه، معقول است بگوئیم که اکثر افغان ها نسبت به روند دموکراتیک متعهد هستند؛ صرف نظر از عملکرد حکومت، تصور این که جامعه افغانستان پذیرای یک حکومت غیردموکراتیک باشد، دشوار است.

دیدگاه های کارشناسان کلیدی

صلاحیت تعدیل قانون اساسی با لویه جرگه است که عالی ترین مظهر اراده مردم افغانستان می باشد. تمامی کارشناسان اظهار داشتند که تدویر لویه جرگه با موانع عمده اجتماعی، سیاسی و امنیتی روبرو است. بعضی کارشناسان بیم دارند که مسائل قومی و هویتی دیگر مسائل نظیر ساختار حکومت را تحت الشعاع قرار دهند. از نظر حقوقی، امکان تدویر لویه جرگه مطابق با قانون اساسی به دو دلیل با سؤال مواجه است: (۱) افغانستان تاکنون انتخابات شوراهای ولسوالی را برگزار نکرده است و رؤسای این شوراها باید به عنوان عضو در لویه جرگه اشتراک کنند و (۲) همان طور که برخی کارشناسان خاطر نشان می سازند، مشروعیت پارلمان کنونی که دوره تصدی آن بنا بر فرمان ریاست جمهوری تمدید شده است و اعضای آن باید در لویه جرگه شرکت کنند، نیز مورد شک و تردید قرار میدهد.

از جمله مسائل کلیدی ای که باید در صورت تدویر لویه جرگه مورد ملاحظه قرار گیرند، بحث و تبادل نظر درباره مناسبترین الگو برای قوه اجرائیه در کشور است. با در نظر داشت وضعیت فعلی ضعف احزاب سیاسی در افغانستان، همه مصاحبه شوندگان معتقد بودند که الگوی پارلمانی کماکان امکان پذیر نیست. افراد مطلع در این باره اتفاق نظر دارند که احزاب سیاسی در افغانستان قوی نیستند.

دیدگاه اکثر افراد مطلع این است که یک نظام ریاستی بهبودیافته از هر نظام دیگری تحت شرایط کنونی افغانستان مناسبتر است. بعضی از افراد مطلع تعدیلاتی مبنی بر شمولیت یک نخست وزیر انتصابی، الحاق معاون سوم ریاست جمهوری یا تحکیم چنین مقامی به نحو دیگر در نظام کنونی را پیشنهاد کردند. افراد مطلع قویاً پیشنهاداتی را برای محدود کردن صلاحیت پارلمان در دادن رأی عدم اعتماد به وزراء به شکل سری، تصریح روند تفسیر قانون اساسی، و بهبود سیستم اداری حکومت محلی ارایه دادند.

بر مبنای توصیه های کارشناسان، آموخته ها از تاریخچه قوانین اساسی افغانستان، بهترین رویه های بین المللی و دیگر شواهد تجربی، پیشنهادهای شامل موارد ذیل می شوند:

۱. انتخابات پارلمانی و محلی را برگزار کنید.

پیش شرط تغییر قانون اساسی، تدویر لویه جرگه قانون اساسی است. بنابراین، انتخابات ولسی جرگه که موعد برگزاری آن منقضی شده است، باید به منظور حصول اطمینان از مشروعیت مشارکت اعضای شورای ملی در لویه جرگه برگزار گردد. به همین منوال، انتخابات شوراهای ولسوالی باید برگزار شود تا لویه جرگه بتواند با حضور رؤسای این شوراها در آن تدویر شود.

۲. لویه جرگه را بر مسائل مقتضی متمرکز کنید.

نگرانی های مطرح شده که در صورت تدویر لویه جرگه، ممکن است لویه جرگه گرفتار مسائل هویتی و قومی و درگیر بحث پیرامون حقوق اساسی شهروندان شود. برای رسیدگی به این دغدغه ها، دامنه مسائل مورد بحث لویه جرگه باید به امور مربوط به ساختار قوه اجرائیه محدود شود. به صورت مشخص، فصول ۱ و ۲ قانون اساسی - دولت و حقوق و واجبات اساسی اتباع - نباید شامل تجدیدنظر باشد. یک کمیسیون تسوید یا تعدیل قانون اساسی باید پیشاپیش تدویر لویه جرگه وظیفه طرح تعدیلات معین را بر عهده داشته باشد. به تعقیب آن، یک کمیسیون تدقیق قانون اساسی باید تشکیل شود که نه تنها مسوده تعدیلات را بازبینی کند، بلکه از عامه مردم در این باره نظرخواهی نماید و آنها را در جریان تعدیلات پیشنهادی قرار دهد. به این ترتیب، لویه جرگه قانون اساسی که پس از این بسترسازی ها تدویر می شود، باید ملزم به تمرکز روی مجموعه از قبل تعیین شده ای از مسائل باشد.

۳. نظام ریاستی را حفظ کنید.

حکومتی که یک قوه مجریه واحد دارای اختیارات وسیع در رأس آن قرار داشته باشد، بهترین گزینه برای افغانستان، به حیث یک کشور پسمانزعه ای که نظام سیاسی آن به بلوغ نرسیده است، می باشد. با این حال، در یک کشور چندقومی مثل افغانستان، رئیس جمهور و معاونان وی نیازمند اخذ رأی و کسب حمایت گروه های متعدد قومی برای تأمین مشروعیت و ثبات نظام هستند. لویه جرگه همچنین می تواند اعمال تغییرات در مقام معاونیت رئیس جمهوری، همان طور که برخی از کارشناسان پیشنهاد کردند، یا تصویب ساختار حکومت وحدت ملی را مورد ملاحظه قرار دهد، اما انحراف بنیادی از نظام ریاستی نظر به اوضاع و احوال کنونی مقتضی نیست.

۴. حکومتداری محلی را تحکیم بخشید.

تفویض مرحله وار و محتاطانه بعضی صلاحیت های ریاست جمهوری و تحکیم دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات موجب تقویت دموکراسی در کشور خواهد شد. تحقیق کارشناسان نشان می دهد که بر طبق نظام فعلی، ممکن است رئیس جمهور هم در مسائل عمده پالیسی ملی و هم در موضوعات جزئی هم در کابل و هم در ولایات درگیر شود. نگرانی هایی در مورد تمرکز بیش از حد تصمیم گیری و ضعف و نابسامانی اداری در سطوح پایین تر حکومت مطرح شده است. مؤثریت دولت به احتمال قوی در صورتی بهبود خواهد یافت که روندهای تصمیم گیری کارآمدتر شوند و دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات توانمند ساخته شوند. لذا، کارشناسان معتقدند که تفویض مرحله وار و محتاطانه برخی اختیارات ریاست جمهوری و تحکیم دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات باعث تقویت دموکراسی در مملکت خواهد شد.

توانمندسازی حکومت محلی به واسطه تفویض اختیارات بیشتر به نهادها و رهبران ولایتی و ولسوالی می تواند منطبق با نیازهای کشوری با زیرساخت های ضعیف باشد، زیرا حکومت محلی اغلب می تواند با سرعت و کارآمدی بیشتری عمل نماید. رهبران محلی در مقایسه با مقامات حکومت مرکزی احتمالاً آشنایی بیشتری با ضروریات محلی و توانایی بیشتری برای مدیریت پروژه های محلی و بهبود آرایه خدمات دارند. با این حال، نگرانی هایی در رابطه با واگذاری صلاحیت ها به حکومت محلی مطرح است. در کشور مخالفت شدیدی با هر گونه تغییری وجود دارد که ممکن است حرکت به سمت و سوی فدرالیسم پنداشته شود و چنین امری موجب بروز تفرقه در مملکت خواهد شد. یک نگرانی موجه دیگر این است که بسیاری از رهبران محلی گذشته های خشونتباری داشته اند و در طول تاریخ منافع خویش را بالاتر از منافع مردم قرار داده اند.

۵. نهادهای ثانوی را در قانون اساسی تسجیل کنید.

به حیث بخشی از مساعی در راستای توانمندسازی نهادهای ثانوی، صلاحیت این نهادها باید در قانون اساسی تصریح شود. اگر نهادهایی حکومتی نظیر کمیسیون خدمات ملکی یا واحد مبارزه با فساد اداری^۳ صاحب جایگاهی بر طبق قانون اساسی شوند، ماهیت و مشروعیت آنها به طرز قابل ملاحظه ای افزایش و مؤثریت آنها ارتقا می یابد. این امر همچنین گامی بلند در جهت تأسیس نهادهای ملی غیرسیاسی یا کم تر متأثر از سیاست است.

۶. صلاحیت تفسیر قانون اساسی را به مرجع واحد واگذار کنید.

وضعیت جاری که در آن صلاحیت ستره محکمه در تفسیر قانون اساسی مورد اختلاف پارلمان قرار دارد که ترجیح می دهد این حق به کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی محول شود، موجب نگرانی شدید است و قابل قبول نیست. زبان قانون اساسی در مورد تفویض اختیار تفسیر قانون اساسی به ستره محکمه باید صریح و منطبق با بهترین رویه های مدرن بین المللی در زمینه حقوق اساسی باشد و صلاحیت تفسیر قانون اساسی باید به یک محکمه نوتشکیل قانون اساسی واگذار شود.

۷. اصلاحاتی را در رابطه با احزاب سیاسی به راه اندازید.

به مثابه یک قاعده کلی، مفهوم تفکیک قوا هنگامی بهترین کارکرد را دارد که صراحتی راجع به فعالیت حزب اکثریت و حزب اپوزیسیون در یک نظام سیاسی وجود داشته باشد. پاسخگویی در صورتی لطمه می بیند که عرصه سیاسی از ده ها گروه کوچک و فردی تشکیل شده باشد که به دنبال منافع خود باشند. ایجاد محیطی که در آن احزاب سیاسی مشروع بتوانند رشد کنند و کاندیدان بتوانند آزادانه وابستگی حزبی خویش را اعلان کنند، باعث اعتلای روند سیاسی و گسترش گزینه های قوه اجرائیه در کشور خواهد شد.

۸. مقامات را پاسخگو سازید.

حکومت وحدت ملی باید وظایفش را بر مبنای موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی خصوصاً تکمیل اصلاحات انتخاباتی، برگزاری انتخابات پارلمانی و شوراهای ولسوالی و انجام دیگر وظایف حکومتی اجرا کند. به همین ترتیب، اعضای پارلمان باید ملزم به افشای نحوه رأی دهی شان به مسائل کلیدی به شمول دادن رأی عدم اعتماد به وزرا شوند. یک امکان دیگر این است که ولسی جرگه کماکان اجازه استجواب از وزرا را داشته باشد، لیکن تعداد آرای لازم برای سلب اعتماد و برکناری یک وزیر افزایش داده شود. بنابراین، صلاحیت یک وزیر می تواند صرفاً با رأی اکثریت اعضای پارلمان مورد تصویب قرار گیرد، اما عزل یک وزیر مستلزم آرای دو سوم یا سه چهارم اعضای پارلمان باشد.

۹. خواستار تخصّص بین المللی شوید.

هر چند بسیاری از جنبه های سیاست افغانستان مختص به همین جامعه است، ولی می توان آموخته های زیادی را از دیگر جوامع به خصوص ممالک پسمانزعه کسب کرد. با در نظر داشت تجربه سال ۲۰۰۴، افغانستان باید روند تعدیل قانون اساسی را به منظور تقاضای مشوره پژوهشگران و کارشناسان شناخته شده بین المللی در عرصه حقوق اساسی مفتوح کند.

نظریاتی که در این مقاله ابراز گردیده مربوط به نویسنده می باشد و منعکس کننده نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نیست.

۱۷۲۰D

سید رضا کاظمی

کد نشریه

مترجم

در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، مؤسسه مستقل تحقیقی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت مرتبط به پالیسی و طرز العمل و انتشار نتایج حاصله آنها جهت آگاهی دهی و تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون و همچنین تقویت فرهنگ تحقیق و مطالعه میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت رسیدن به این هدف با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققین و دانش آموزان ارتباط برقرار مینماید تا استفاده از تحقیق و کتابخانه این واحد را ترویج دهد، ظرفیت تحقیق خویش را تقویت بخشد و فرصت ها را برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و مباحث علمی مساعد سازد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۰۲ با همکاری مؤسسات امدادی فعال در افغانستان بوجود آمد و دارای هیئت مدیره ایست متشکل از نماینده های سازمان های تمویل کننده، ملل متحد و دیگر ادارات چندجانبه و سازمان های غیردولتی.