

تکامل قوه اجرائیه در افغانستان:

نگاهی به گذشته و سفارشات
برای آینده

کاوون کاکړ، توماس کریمر و همایون رووفی

جوزا ۱۳۹۶



۱۵ سال
تحقیق با کیفیت



واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان
سلسله نشرات تحلیلی

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

کاوون کاکړ، توماس کریمر و همایون رووفی
جوزا ۱۳۹۶

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

شماره استاندارد بین المللی کتاب (ISBN)

۹۷۸-۹۹۳۶-۶۲۸-۸۵-۴

کد نشریه:

D1۷۲۱

مترجم:

سید رضا کاظمی

طرح روی جلد:

احمد سیر علمیار

©۱۳۹۶ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

این نشریه میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت یادآوری نویسنده و منبع نقل قول، استناد و یا تکثیر گردد. نظریات ذکر شده در این نشریه مربوط به نویسنده میشود و انعکاس دهنده نظریات انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا (USIP) و AREU نمیباشد. تمام حقوق ناشر محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا بصورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی www.areu.org.af (AREU) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هر گونه استفاده که در فوق مشخص نگردیده است، باید اجازه قبلی بصورت تحریری از شرکت ناشر، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ارسال ایمیل به areu@areu.org.af یا با تماس گرفتن با ۱۵ ۳۴ ۲۲۱ ۲۰ (۰) ۹۳+ اخذ گردد.

در باره نویسنده گان

کاوون کاکر

کاوون کاکر رئیس شرکت خدمات حقوقی کاکر مستقر در کابل افغانستان است. آقای کاکر از کالج حقوق هیستینگز، پوهنتون کالیفرنیا در سن فرانسیسکو دکترای حقوق دارد و درجه لیسانس خود را از پوهنتون کالیفرنیا در سن دیه گو اخذ کرده است.

آقای کاکر طی ۱۵ سال گذشته به حیث مقام ارشد حکومت و ملل متحد در افغانستان اجرای وظیفه کرده و از تجربه گسترده کار در عرصه های وکالت و مدیریت سکتور خصوصی در نهادهای ملی و بین المللی برخوردار است. وی عمیقاً در روند وضع قانون اساسی نافذ افغانستان به عنوان مشاور کمیسیون های تسوید و تدقیق قانون اساسی و لویه جرگه ی تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴ دخیل بوده است.

توماس کریمر

توماس کریمر حقوقدان امریکایی و مشاور ارشد در شرکت خدمات حقوقی کاکر در کابل، افغانستان است. آقای کریمر استاد مضامین حقوقی در پوهنحی حقوق پوهنتون دیتون در اوهایو و پوهنتون خورشید در کابل بوده است. وی از سال ۲۰۱۲ در عرصه بین المللی عمدتاً در سومالیا و افغانستان کار کرده است.

آقای کریمر درجه لیسانس خود را از پوهنتون ویرجینیا اخذ کرده است، یک مدرک حقوق از پوهنتون پیتزبورگ دارد و درجه ماستری خود را در رشته صحت عامه از پوهنتون ایالتی رایت کسب کرده است.

همایون رووفی

همایون رووفی استاد حقوق اساسی و حقوق بشر در پوهنتون خصوصی باختر در کابل است. آقای رووفی تجربه وسیعی در امور مربوط به حاکمیت قانون در افغانستان دارد و به حیث مدرس و مشاور حقوقی در سازمان های متفاوت بین المللی به شمول برنامه انکشافی ملل متحد و سازمان بین المللی انکشاف حقوق^۲ کار کرده است.

آقای رووفی درجه ماستری خویش را در رشته حقوق بین الملل از پوهنتون خصوصی کاتب در کابل و درجه لیسانس خود را در رشته حقوق و علوم سیاسی از پوهنتون ننگرهار اخذ نموده است.

Thomas Kraemer ۱

IDLO ۲

در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک نهاد مستقل تحقیقاتی مستقر در کابل می باشد که در سال ۲۰۰۲ با همکاری جامعه بین المللی در افغانستان تاسیس گردید. هدف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت عالی، مبنی بر شواهد، مرتبط با پالیسی و انتشار نتایج حاصله آنها و همچنان ترویج فرهنگ پژوهش و مطالعه می باشد. طبق گزارش دانشگاه پنسیلوانیا، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان منحصیث یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده ششم قرار دارد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با پالیسی سازان، نهاد های جامعه مدنی، محققان و محصلین به منظور تحقق اهداف خویش ارتباط برقرار می نماید تا استفاده از نشرات و کتابخانه این اداره ترویج یافته، ظرفیت تحقیقی آنها تقویت شده و زمینه برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و تحلیل ها ایجاد گردد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان توسط هیأت مدیره اداره می شود که متشکل از نمایندگان ادارات تمویل کننده، سفارتخانه ها، سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های چندجانبه، جامعه مدنی و کارشناسان مستقل می باشد.

تمویل کنندگان برنامه ها:

تمویل کنندگان این اداره شامل نهاد انکشافی بین المللی سویدن (SIDA) و نهاد های بین المللی ذیل میباشد:

The European Commission (EC), United States Institute of Peace (USIP), Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Overseas Development Institute (ODI-UK), Promundo (US), Sustainable Development Policy Institute (SDPI), Regional Environmental Centre for Central Asia (CAREC), Institute of Development Studies (IDS) and Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), School of Oriental and African Studies (SOAS), Economic and Social Research Council United Kingdom (ESRC-UK) and South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC).

همچنان این اداره عضویت شبکه های جهانی ذیل را دارا میباشد:

Resolve Network, Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), Global Challenges research Fund (GCRF), A Conflict Sensitive Unpacking of The EU Comprehensive Approach to Conflict and Crisis Mechanism (EUNPACK)

در مورد انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP)

انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا با دولت افغانستان و جامعه مدنی برای تحکیم حاکمیت قانون و مخاطب قراردادن عوامل بی ثباتی، مقابله با افراط گرایی خشن، توسعه تعلیمات صلح و ترویج مساعی برای حکومتداری خوب و مبارزه بر ضد فساد کار می نماید. همچنان انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا با تحقیقاتی که در مورد عوامل موجود منازعه در افغانستان صورت میگیرد و مربوط به پالیسی می باشند، کمک می نماید.

ابراز امتنان

این نشریه به یاد و خاطره نقیب خپلواک، پژوهشگر و استاد جوان حقوق اهدا می‌شود که در اثر حمله تروریستی به پوهنتون امریکایی افغانستان در ۲۴ اگست ۲۰۱۶ جان باخت. نقیب مدیریت پروژه‌های حاکمیت قانون به شمول این نشریه تحقیقی را از طرف مردم افغانستان برای انستیتوت صلح ایالات متحده بر عهده داشت.

پیشگفتار

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان افتخار دارد که مرحله دوم کار خود را که مرتبط به تحقیق قانون اساسی میباشد و به کمک سخاوتمندانه مالی انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا انجام شده است، ارائه میدارد. مرحله اول این تحقیق به موضوعات کلی اصلاح قانون اساسی متمرکز بود. در جریان روند تحقیق روشن شد که نیاز به گسترش تحقیقات در مورد قانون اساسی سال ۲۰۰۴ می باشد. در نتیجه، در مرحله فعلی دو تحقیق ارائه شده نتیجه تحقیقات دقیق ساحوی، مشوره های افراد ذینفع از طریق گفتگو های باز، باز نگری این تحقیق و همچنان سیستم کاری واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان که متضمن کیفیت عالی میباشد، است.

در این مرحله، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به همکاری انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا، گروهی از محققان و شرکت کننده گان گفتگوهای باز را که شامل دانشمندان، سیاستمداران، مقامات دولتی و رهبران جامعه مدنی می شد به منظور ایجاد آگاهی و دانش از طریق بحث های تعاملی و بحث های گفتمانی برای غنای بیشتر این تحقیق گرد هم آورده بود.

تکامل قوه اجرائیه در افغانستان یکی از جمله دو مقاله برای مرحله دوم تحقیق در مورد قانون اساسی افغانستان است که توسط نویسندگان و کارشناسان قانون اساسی افغانستان کاوون کاکر، توماس کرم و همایون رنوف از شرکت حقوقی Kakar Associates تهیه شده است.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به عنوان یک مرکز تحقیقاتی پیشتاز در زمینه تحقیقات علمی و در راستای تحقیق در مورد قانون اساسی، افتخار دارد تا با تحقیق مبتنی بر شواهد، فضا را برای گفت و گوهای بیشتر و بحث در مورد مسائل مربوط به اجرای قانون اساسی باز کند.

امیدوارم این نشریه به معلومات علاقمندان افزوده و از روند اصلاحات قانون اساسی در افغانستان حمایت نماید.

با احترام



داکتر اورخانا نعمت

رئیس واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

فهرست مطالب

ب	در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	ب
ب	در مورد انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP)	ب
ج	ابراز امتنان	ج
د	پیشگفتار	د
۱	مقدمه	۱
۱.۱	اهمیت قوه مجریه	۱.۱
۱.۲	الگوی فعلی قانون اساسی افغانستان	۱.۲
۱.۳	هدف این مطالعه	۱.۳
۲	روش شناسی	۲
۲.۱	تحقیق کتابخانه‌ای	۲.۱
۲.۲	منابع دست اول	۲.۲
۳	یافته‌ها و بحث پیرامون آنها	۳
۳.۱	تفکیک قوا	۳.۱
۳.۲	پس‌زمینه تاریخی تفکیک قوا در افغانستان	۳.۲
۳.۳	قوه مجریه	۳.۳
۳.۴	کارکردهای قوه مجریه	۳.۴
۳.۵	خصوصیات یک قوه مجریه قوی	۳.۵
۳.۵.۱	مشروعیت: یک حکومت باید هم در نظر دیگر حکومت‌ها و هم در دید نفوس خودش مشروع به نظر آید، دارای یک مبنای حقوقی (مثلاً برخاسته از یک انتخابات آزاد و عادلانه) باشد و نسبت به تأمین خیر عامه، و نه اغراض خویش، تعهد داشته باشد.	۳.۵.۱
۳.۵.۲	انصاف‌پذیری: یک حکومت باید قادر به انطباق و سازگاری با شرایط متغیر باشد. اگر قوه مجریه بیش از حد سخت و زُمت باشد، امکان دارد حکومت نتواند سریعاً و قاطعانه به حالات اضطرار رسیده‌گی کند و بر این حالات فائق آید.	۳.۵.۲
۳.۵.۳	پاسخگویی: این که دولت به ویژه قوه مجریه باید در قبال دیگر قوا مخصوصاً قوه مقننه پاسخگو باشد، امری حیاتی است.	۳.۵.۳
۳.۵.۴	مؤثریت: برای این که حکومت مؤثر باشد، حکومت نه تنها باید قادر به وضع پالیسی، بلکه باید توانایی اجرای پالیسی، تطبیق قوانین و خدمت‌گزاری به مردم را نیز داشته باشد.	۳.۵.۴
۳.۵.۵	ثبات: حکومت‌هایی که زمام امور را از کف می‌دهند یا هر لحظه امکان انحلال‌شان وجود دارد، فاقد طاقت و صلابت لازم در پیشبرد اصلاحات یا پالیسی‌های بحث بر انگیز هستند.	۳.۵.۵
۳.۶	انواع قوه مجریه	۳.۶
۳.۶.۱	قوه مجریه صوری و قوه مجریه واقعی	۳.۶.۱
۳.۶.۲	قوه مجریه میراثی و قوه مجریه انتخابی	۳.۶.۲
۳.۶.۳	قوه مجریه انفرادی و قوه مجریه جمعی	۳.۶.۳
۳.۶.۴	قوه مجریه پارلمانی و قوه مجریه ریاستی	۳.۶.۴
۴	نظام‌های ریاستی و پارلمانی	۴
۴.۱	نظام ریاستی	۴.۱
۴.۱.۱	مزایای نظام ریاستی	۴.۱.۱
۴.۱.۲	معایب نظام ریاستی	۴.۱.۲
۴.۲	نظام پارلمانی	۴.۲
۴.۲.۱	مزایای نظام پارلمانی	۴.۲.۱
۴.۲.۲	معایب نظام پارلمانی	۴.۲.۲
۴.۳	نظام مختلط ریاستی و پارلمانی	۴.۳
۵	تاریخچه قوه مجریه مدرن در افغانستان	۵
۵.۱	قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۲۳	۵.۱
۵.۱.۱	زمینه تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۲۳	۵.۱.۱
۵.۱.۲	محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۲۳	۵.۱.۲

۵. ۱. ۳ میراث قانون اساسی سال ۱۹۲۳..... ۱۲
۵. ۲ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۳۱..... ۱۲
۵. ۲. ۱ زمینۀ تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۳۱..... ۱۲
۵. ۲. ۲ محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۳۱..... ۱۳
۵. ۳ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۶۴..... ۱۳
۵. ۳. ۱ زمینۀ تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۶۴..... ۱۳
۵. ۳. ۲ محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۶۴..... ۱۳
۵. ۳. ۳ میراث قانون اساسی سال ۱۹۶۴..... ۱۴
۵. ۴ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۷۷..... ۱۴
۵. ۵ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۸۰..... ۱۵
۵. ۶ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۸۷..... ۱۶
۵. ۷ آموخته‌های تاریخی راجع به قوه مجریه در افغانستان:..... ۱۷
۶. قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۱۸
۶. ۱ موافقت‌نامه بُن و قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۱۸
۶. ۱. ۱ زمینۀ قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۱۸
۶. ۱. ۲ تسوید و تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۱۹
۶. ۱. ۲. ۱ کمیسیون تسوید قانون اساسی..... ۱۹
۶. ۱. ۲. ۲ کمیسیون تدقیق قانون اساسی..... ۱۹
۶. ۱. ۲. ۳ دوره نظرخواهی عامه..... ۲۰
۶. ۱. ۲. ۴ تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۲۱
۶. ۲ ساختار حکومت طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۲۲
۶. ۲. ۱ قوه مجریه..... ۲۲
۶. ۲. ۱. ۱ کابینه..... ۲۳
۶. ۲. ۱. ۲ نظام متمرکز طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴ افغانستان..... ۲۳
۶. ۲. ۲ قوه مقننه..... ۲۴
۶. ۲. ۳ قوه قضائیه..... ۲۵
۶. ۲. ۳. ۱ ستره محکمه..... ۲۵
۶. ۲. ۳. ۲ کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی..... ۲۶
۷. انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۴ و حکومت وحدت ملی..... ۲۷
۷. ۱ انتخابات سال ۲۰۱۴..... ۲۷
۷. ۲ ایجاد مقام ریاست اجرائیه..... ۲۷
۷. ۳ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ و رئیس اجرائیه..... ۲۸
۷. ۴ مؤثریت قانون اساسی سال ۲۰۰۴..... ۲۸
۸. ارزیابی مجدد قوه مجریه..... ۲۹
۸. ۱ آیا لویه جرگه باید دایر شود؟..... ۲۹
۸. ۱. ۱ موانع حقوقی تدویر لویه جرگه..... ۲۹
۸. ۱. ۲ موانع اجتماعی و سیاسی تدویر لویه جرگه..... ۲۹
۸. ۲ اگر لویه جرگه تدویر شود، چه تغییراتی را باید ایجاد کند؟..... ۳۰
۸. ۲. ۱ نظام پارلمانی..... ۳۰
۸. ۲. ۲ نظام قوه مجریه دوگانه..... ۳۰
۸. ۲. ۳ نظام ریاستی همراه با تعدیلات..... ۳۱
۸. ۲. ۳. ۱ تغییر سیستم معاونیت ریاست جمهوری..... ۳۲
۸. ۲. ۳. ۲ تغییر صلاحیت پارلمان در صدور رأی عدم اعتماد..... ۳۳
۸. ۲. ۳. ۳ تصریح روند تفسیر قانون اساسی..... ۳۳
۸. ۲. ۳. ۴ بهبود سیستم اداری حکومت محلی..... ۳۴
۹. نتایج..... ۳۵
۱۰. پیشنهادات..... ۳۷
- منابع و مأخذ..... ۳۹

۱. مقدمه

حکومت مشروطه - نوع حکومتی که تقریباً همه کشورهای جهان، امروزه آن را اتخاذ کرده اند - تجسم «قرارداد اجتماعی» فیلسوف جان لاک است. لاک اظهار داشت که مردم تمایل خواهند داشت تا تحدید آزادی مطلق خویش را در ازای حکومتی که خیر عامه را ترویج می کند، بپذیرند. هرچند این اصل به اندازه کافی ساده به نظر می رسد، اما حکومت مشروطه در عمل گوناگونی زیادی دارد و کشورهایی مثل افغانستان قرن ها بعد از طرح چنین نظریه‌ی کماکان در تصمیم گیری راجع به قالبی از آن که با نیازمندی های شان متناسب باشد، جد و جهد می کنند.

اکثر قوانین اساسی به مفهوم تفکیک قوا برای جلوگیری از تمرکز اقتدار سیاسی در دست عدّه معدودی از افراد و نتیجتاً ترویج دموکراسی متکی هستند. یک مؤلفه کلیدی حکومت دموکراتیک، قوه مجریه است که مجری پالیسی های حکومت و قوانین مصوب قوه مقننه می باشد. با این حال، قوه مجریه می تواند شکل های متفاوتی به خود بگیرد و آنچه حیاتی است، این است که هر ساختاری که گزینش می شود، مناسب مقتضیات کشور باشد.

اگرچه افغانستان از سال ۱۹۲۳ دست کم به لحاظ صوری دارای حکومت مشروطه بوده است، اما مفهوم واقعی تفکیک قوا در شکل کنونی آن برای نخستین بار در قانون اساسی سال ۱۹۶۴ معرفی گردید. هرچند افغانستان دهه ها آشفتگی را سپری کرده و قوانین اساسی دیگری را نیز در پیش گرفته است، ولی قانون اساسی سال ۱۹۶۴ الگوی حکومت دموکراتیک در این کشور پنداشته می شود و سنگ بنای قانون اساسی کنونی است.

قانون اساسی فعلی افغانستان در سال ۲۰۰۴ تصویب شد. روند تصویب این قانون اساسی که با مساعدت قابل توجه جامعه بین المللی صورت گرفت، به اتخاذ قوه مجریه انجامید که در آن اقتدار در رئیس جمهور منتخبی که اختیارات وسیعی دارد، متمرکز شده است. این نوع حکومت نظر به وضعیت افغانستان به حیث یک کشور پسمانزعه، تاریخچه نسبتاً کوتاه آن در زمینه حکومتداری دموکراتیک و فقدان احزاب سیاسی قوی در کشور، مناسب تر از دیگر ساختارها محسوب شده است.

پس از آن که انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۴ اختلاف بر انگیز شد، افغانستان یک «حکومت وحدت ملی» را در یک اقدام مصلحت آمیز اتخاذ کرد. بر مبنای موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی، مقام ریاست اجراییه طبق فرمان ریاست جمهوری ایجاد شد. بنابر این، می توان استدلال کرد که قوه مجریه افغانستان به نوعی از قوه مجریه دوگانه دگرگونی و تطوّر یافته است - قالبی که در جریان روند تسوید و تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴ مورد ملاحظه قرار گرفت، اما طرد شد.

کارشناسانی که با آنها در جریان این تحقیق مصاحبه شد، هم وجاهت و هم مؤثریت حکومت وحدت ملی را مورد سوال قرار دادند. این مسائل هم چنین مورد رسیده گی کتاب ها، نشریات و مقالات تحقیقی بی شماری که در جریان مطالعه کتابخانه ای مرور شدند، قرار گرفته اند. این آثار بر علاوه بحث پیرامون انطباق حکومت وحدت ملی با قانون اساسی، عموماً مسائلی چون چینیس معاونین رئیس جمهور، عدم صراحت در مورد نقش رئیس اجراییه، استیضاح وزرای انفرادی توسط پارلمان و دادن رأی عدم اعتماد به آنها، و مسئله مرجع ذیصلاح تفسیر قانون اساسی را نمایان و برجسته می سازند.

اخیراً برخی مطالعات در مورد تعدیل قانون اساسی جاری افغانستان انجام شده اند. یکی از این مطالعات به تهیه مقاله ای از سوی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تحت عنوان «ده سالگی قانون اساسی افغانستان: مسائل کدامند؟»^۳ منجر شده است. مقاله مذکور در آگست ۲۰۱۴ به عنوان بخشی از «وضعیت و تکامل مشاجرات در مورد قانون اساسی و دیگر امور حقوقی ده سال پس از تصویب قانون اساسی افغانستان» منتشر شد.^۴

در آگست ۲۰۱۶، انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان مقاله ای را تحت عنوان «قانون اساسی و جامعه در حال گذار افغانستان»^۵ منتشر کرد. هدف عمده مقاله یاد شده، ارزیابی سطح آگاهی عامه از قانون اساسی و ارائه پیشنهادهای در مورد تعدیل آن بوده است.

تحقیق حاضر مطالعات قبلی را خصوصاً با تحلیل نقش قوه مجریه در چهارچوب دولت افغانستان گسترش می دهد. بنابر این، این نشریه سعی دارد تا زمینه منحصر به فرد افغانستان را با الگوهای موجود در زمینه قانون اساسی برای ارائه پیشنهادهایی در مورد راه پیشرو، ترکیب و تلفیق نماید.

۳ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ده سالگی قانون اساسی افغانستان: مسائل کدامند؟ آگست ۲۰۱۴، ۱۴۱۶E، قابل دسترسی در: <http://www.refworld.org/docid/html.۵۳fc۴dd۳۴/> (دسترسی در تاریخ ۲ آگست ۲۰۱۷).

۴ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ده سالگی قانون اساسی افغانستان، قابل دسترسی در: <http://www.refworld.org/docid/html.۵۳fc۴dd۳۴/> (دسترسی در تاریخ ۲ آگست ۲۰۱۷).

۵ http://www.aiss.af/assets/aiss_news۲deda۹ab۷۰۰۳ca۱۱b۰fc۸۲fd۰۲f۵۰b۸c.pdf

۱.۱ اهمیت قوه مجریه

در هرگونه الگوی قانون اساسی - در واقع در هر نوع حکومتی - معمولاً قوه مجریه وجود دارد که در رأس دولت ایفای وظیفه می‌کند. قوه مجریه می‌تواند یک حکمران مطلق، صرفاً یک مقام تشریفاتی یا اغلب آمیزه‌یی از این دو باشد؛ با این حال، بر اساس نظریه‌های معاصر حکومتداری، قوه مجریه با اجرای قوانین مصوب قوه مقننه و پالیسی‌های حکومت، در دولت اعمال اقتدار می‌کند و نسبت به آن پاسخگو است. «در رابطه با دولت‌های پسمانزعه در حال گذار، قوه مجریه اهمیت خاصی دارد، زیرا مؤلفه اولیه موجودیت دولت به شمار می‌آید»^۶. بنا بر این، یک قوه مجریه نامؤثر، ناقوس مرگ یک دولت پسمانزعه است.

۱.۲ الگوی فعلی قانون اساسی افغانستان

قانون اساسی نافذه افغانستان مصوب سال ۲۰۰۴ یک نظام ریاستی را که در آن رئیس جمهور در رأس قوه مجریه قرار دارد، تسجیل می‌کند و شامل قوای مستقل مقننه و قضائیه نیز می‌شود. افغانستان از سال ۲۰۱۴ توسط یک حکومت وحدت ملی که با میانجی‌گیری سیاسی به میان آمده، اداره می‌شود. این حکومت نه تنها شامل رئیس جمهور می‌شود، بلکه در برگزیده رئیس اجرائیه که شاید معادل یک نخست وزیر اجرایی باشد، نیز است. موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی که نسخه امضا شده آن در دسترس عموم قرار ندارد، تصریح می‌کند که رئیس اجرائیه ریاست جلسات هفتگی شورای وزیران را که گفته می‌شود مسئول تطبیق امور اجرایی حکومت است، بر عهده دارد. این موافقتنامه همچنین اظهار می‌دارد که رئیس اجرائیه دارای دیگر اختیارات نامشخص نظیر اجرای برنامه حکومت وحدت ملی در زمینه اصلاحات نیز می‌باشد. این موافقتنامه رئیس اجرائیه را به جوابدهی نزد رئیس جمهور و تعریف صلاحیت‌های وی طبق فرمان ریاست جمهوری ملزم می‌کند.

علاوه بر اینها، موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی تأسیس کمیسیونی را برای تسوید تعدیلات در قانون اساسی و تدویر لویه جرگه در خلال دو سال به منظور ملاحظه ایجاد مقام نخست وزیری اجرایی، الزامی می‌سازد.

۱.۳ هدف این مطالعه

سیزده سال پس از تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴، ارزیابی نحوه پیشرفت امور در افغانستان طبق سیستم حکومتی اتخاذ شده و مخصوصاً این که آیا قوه مجریه برای تأمین نیازهای کشور مناسب است یا خیر، امری مقتضی می‌باشد. این نشریه برای قرار دادن موضوع در سیاق تاریخی آن، در ابتدا نقش قوه مجریه را بر مبنای صور کلاسیک حکومتداری مرور می‌کند، سپس تاریخچه مختصری از قوانین اساسی متعدد افغانستان را ارائه می‌دهد و این مبحث را با قانون اساسی سال ۱۹۲۳ که بعد از استرداد استقلال کشور تصویب شد، آغاز می‌نماید. نشریه بعداً چون و چرا تصویب قانون اساسی کنونی و چگونگی کارآمدی این الگو برای کشور را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. سر انجام، این نشریه نتایج و پیشنهادهایی را در مورد راه پیشرو ارائه می‌کند.

۶ گروه حقوق و پالیسی بین الملل عامه، «دستنامه‌ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه» (نیپال: انستیتوت دموکراتیک ملی برای امور بین المللی، ۲۰۰۸)، ۴.

۲. روش‌شناسی

در این مطالعه کوشش شد تا هم منابع دست اول و هم منابع دست دوم مرتبط با شناخت قوه مجریه در زمینه افغانستان به طور عینی مورد بررسی قرار گیرند. در ابتدا، آثار منتشره در این عرصه به صورت گسترده‌ای مرور شدند. سپس، معلومات حاصله از این مطالعه کتابخانه‌ای^۷ برای آگاه ساختن تحقیق کیفی نویسنده‌گان به کار رفتند. در تحقیق کیفی عمدتاً از مصاحبه‌ها با کارشناسان کلیدی^۸ استفاده شد.

۲.۱ تحقیق کتابخانه‌ای

منابع عامه موجود به شکل چاپی و الکترونیکی به صورت جامع در این تحقیق تحت پوشش قرار گرفتند و تمامی قوانین اساسی افغانستان و نیز شرح و تفسیرهای راجع به آنها مرور شدند. مواد مرجع در باره نظریه‌ها و الگوهای مختلف در عرصه قانون اساسی به شمول منابع کلاسیک و معاصر، مطالعات و تحلیل‌ها در زمینه مفهوم تفکیک قوا و نقش قوه مجریه، و انتقادات و بررسی‌ها در مورد قانون اساسی سال ۲۰۰۴ از نظر مؤثریت مقام ریاست جمهوری و حکومت وحدت ملی مورد تأکید خاص قرار داشتند.

۲.۲ منابع دست اول

داده‌های کیفی از طریق انجام مصاحبه‌ها با کارشناسان کلیدی جمع‌آوری گردید. این کارشناسان بر مبنای تخصص و دانش در زمینه قوه مجریه در افغانستان و حقوق اساسی تطبیقی یا مقایسه‌ای^۹ گزینش شدند. آنها به نحوی گزینش شدند که از کثرت جهت‌گیری‌های سیاسی و پس زمینه‌های قومی در ملت و دولت افغانستان نماینده‌گی کنند. این کارشناسان، متصدی مقام‌های بلند پایه حکومتی بوده‌اند یا در حال تدریس حقوق اساسی و تطبیقی در پوهنتون‌ها هستند. در مجموع، یازده مصاحبه با دولت‌مردان، اساتید پوهنتون‌ها، سیاست‌مداران، پژوهش‌گران و تحلیلگران امور سیاسی به منظور دریافت دیدگاه‌ها و بینش‌های آنها صورت پذیرفت. مصاحبه‌ها در شهر کابل انجام شدند. با این حال، دانش و تخصص کارشناسان فقط به وضعیت در حکومت مرکزی محدود نمی‌شود، بلکه آنها راجع به وضعیت در اداره محلی در سرتاسر افغانستان نیز اطلاع داشتند. ما از تمامی این کارشناسان کلیدی که دیدگاه‌های‌شان را با ما شریک ساختند، بی نهایت سپاس گزاریم.

۷ desk research

۸ (Key Expert Interviews (KEIs

۹ comparative constitutional law

۳. یافته‌ها و بحث پیرامون آنها

یافته‌های این نشریه نشان می‌دهد که ایجاد تغییر مشروع در نظام سیاسی افغانستان مستلزم تعدیل قانون اساسی خواهد بود. صلاحیت تعدیل قانون اساسی طبق ماده ۱۱۱ قانون اساسی به لویه جرگه واگذار شده است. اکثر کارشناسانی که با آنها مصاحبه شد، اذعان داشتند که نظر به اوضاع و احوال کنونی کشور، تدویر لویه جرگه با موانع قابل ملاحظه‌ی روبرو است. به لحاظ حقوقی، تدویر لویه جرگه بر اساس قانون اساسی غیرمحمتمل است، زیرا (۱) افغانستان تا کنون انتخابات شوراهای ولسوالی را برگزار نکرده است و (۲) چنانکه بعضی از کارشناسان خاطر نشان ساختند، مشروعیت پارلمان فعلی نیز زیر سوال قرار دارد. تمامی کارشناسان به جز یک نفر از آنها هم‌چنین به موانع اجتماعی، سیاسی و امنیتی فراراه تدویر لویه جرگه اشاره کردند. به صورت مشخص، برخی کارشناسان بیم دارند که امکان دارد مسائل قومی جلسات را تحت الشعاع قرار دهد، طوری که لویه جرگه وقت بیشتری را صرف مشاجره بر سر مسائل هویتی و لسانی کند تا رسیده‌گی به ساختار حکومت.

در صورت تدویر لویه جرگه، سه الگوی قوه مجریه می‌تواند برای کشور مورد ملاحظه قرار گیرد. تمامی کارشناسانی که با آنها مصاحبه شد، معتقدند که با در نظر داشت اوضاع جاری افغانستان، الگوی پارلمانی امکان پذیر نیست، زیرا این الگو از جمله مستلزم موجودیت احزاب سیاسی قوی در مملکت است. مصاحبه شونده‌گان اتفاق نظر دارند که افغانستان فاقد احزاب سیاسی قوی است، طوری که احزاب موجود در کشور اغلب چیزی بیش از گروه‌های مسلحی هستند که از دغدغه‌های قومی برمی‌خیزند یا به رهبران پر قدرت محلی وابسته هستند.

برخی از کارشناسان معتقدند که الگوی قوه مجریه دوگانه^۱ نیز سیستم درستی نیست، زیرا سودمندی این الگو تنها در دموکراسی‌هایی به اثبات رسیده است که از نهادهای حقوقی و سیاسی ریشه‌دار و مستقل برخوردار هستند، نه در دموکراسی‌های نسبتاً نوینی چون افغانستان که فاقد چنین شرایطی است. یکی از کارشناسان توصیه کرد که افغانستان می‌تواند ساختار حکومتی روسیه یا ترکیه را سرمشق خود قرار دهد که در آن مسئولیت‌های مشخص نخست وزیر توسط رئیس جمهور تعیین می‌شود. با این حال، اکثر مصاحبه شونده‌گان مخالف چنین سیستمی بودند و مثال حکومت وحدت ملی افغانستان را یاد آور می‌شدند که راه حل موقت یک بحران سیاسی بوده است و یک ساختار امکان پذیر در دراز مدت دانسته نمی‌شود.

در نتیجه، دیدگاه اکثر کارشناسان و جمع‌بندی این نشریه این است که یک نظام ریاستی بهبود یافته، مناسب‌ترین الگو برای افغانستان نظر به اوضاع و احوال کنونی است. کارشناسان این تعدیلات را پیشنهاد کردند: الحاق معاون سوم ریاست جمهوری به نظام، تحدید صلاحیت پارلمان در دادن رأی عدم اعتماد به وزرا، تصریح روند تفسیر قانون اساسی، و بهبود سیستم اداری حکومت محلی.

یکی از کارشناسان، تعدیل منحصر به فردی را توصیه کرد: افزایش تعداد معاونان رئیس جمهور به سه نفر، طوری که مقام‌های آنها مشخص، معین و نهادینه شده باشد و حیطه اختیاراتشان تصریح شود. همچنین پیشنهاد شد که معاونان ریاست جمهوری توسط رئیس جمهور بعد از برگزاری انتخابات تعیین شوند تا از این امر اجتناب شود که کاندیدان معاونیت ریاست جمهوری وعده‌هایی را به مردم در جریان روند انتخابات به منظور کسب حمایت برای خودشان بسپارند.

بعضی کارشناسان معتقدند که اگر پارلمان امکان دادن رأی عدم اعتماد به وزرا به صورت سری و انفرادی را داشته باشد، این امر زمینه‌ساز فساد اداری و بی‌ثباتی می‌شود. بنابر این، برخی از مصاحبه شونده‌گان باور دارند که قانون اساسی باید طوری تعدیل شود که کابینه به طور جمعی نزد پارلمان مسئول باشد، نه وزرا به صورت انفرادی.

همه کارشناسان توصیه کردند که مرجع ذیصلاح تفسیر قانون اساسی باید واحد باشد و به صراحت طبق قانون اساسی تعریف شود. تمامی آنها از سردرگمی فعلی میان ستره محکمه و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی ناراضی هستند. بعضی کارشناسان پیشنهاد کردند که باید محکمه قانون اساسی تشکیل شود، هرچند اکثر آنها از تفویض این صلاحیت صرفاً به ستره محکمه هم رضایت داشتند.

اکثریت کارشناسانی که با آنها مصاحبه گردید، موافق نظام ریاستی هستند، طوری که برخی اصلاحات در زمینه واگذاری اقتدار و خود ارادیت بیشتر در مورد امور اداری به حکومت محلی به میان آید. به صورت مشخص، کارشناسان معتقدند که حکومت محلی از جایگاه مناسبتری برای رسیده‌گی به امور مالی و مالیاتی برخوردار است، زیرا حکومت محلی از نزدیک در جریان وضعیت ساحه قرار دارد و آماده‌گی بیشتری برای اجرای برنامه‌های محلی دارد. اگرچه مصاحبه شونده‌گان کماکان حامی یک حکومت مرکزی مقتدر در افغانستان هستند، اما اذعان می‌دارند که توانمندسازی حکومت محلی به شمول برگزاری انتخابات محلی باعث رشد و اعتلای حکومتداری خوب در کشور خواهد شد.

۳.۱ تفکیک قوا

تفکیک قوا به واگذاری مسئولیت‌های حکومت به قوای مختلف برای جلوگیری از دخالت یک قوه در اعمال کارکردهای لازم قوای دیگر اطلاق می‌شود. مقصود از تفکیک قوا، ممانعت از تمرکز قدرت و مساعد سازی زمینه نظارت و تعادل^{۱۱} در درون نظام است.^{۱۲} نظریه سیاسی تفکیک قوا، هزاران سال قدمت دارد که طی آن فیلسوفان نامدار زیادی از جمله ارسطو، آکویناس، ماکیاولی، لاک و مونتسکیو نظریه‌های متفاوتی را در مورد آن مطرح کرده‌اند.

تقریباً تمامی این فلاسفه تحت حکومت‌های غیردموکراتیک یا حکومت‌های با دموکراسی محدود، زنده‌گی می‌کردند. بنابر این، بخش عمده آثار آنها یا جنبه هنجارگونه^{۱۳} دارد یا در رابطه با ساختارهای حکومتی غیردموکراتیک کاربرد دارد. در نتیجه، مسائل عملی ایجاد یک دموکراسی مبتنی بر تفکیک قوا در قسمت اعظم انکشاف این فلسفه سیاسی نادیده گرفته شده است و الی وقوع انقلاب امریکا، نظریه‌های زیاد، ولی مشوره عملی اندک، در خصوص تفکیک قوا برای واضعان قانون اساسی^{۱۴} به میراث مانده بود.

قدمت مفهوم تفکیک قوا به دوران یونان باستان بازمی‌گردد. به صورت مشخص، ارسطو به خاطر طرح مفکوره تقسیم کارکردهای حکومت به سه حوزه اساسی یعنی حوزه‌های «مشورتی»، «اداری» و «قضایی» شهرت داشته است. ساختار کنونی حکومت که دارای سه قوه است، عموماً به اندیشمندان سیاسی غرب در قرن‌های ۱۷ و ۱۸ میلادی خصوصاً «جان لاک»، «ژان ژاک روسو» و «بارون دو مونتسکیو» نسبت داده می‌شود. لاک در اثر کلاسیک خود به نام رساله دوم در باره حکومت^{۱۵} استدلال کرد که تفکیک کارکردهای اجرایی و تقنینی برای حفظ آزادی فردی لازم است؛ قرار دادن اختیارات این دو شاخه از حکومت در دست یک نفر یا عده معدودی از افراد در واقع بستر سازی برای خودکامه‌گی و استبداد است.

مونتسکیو نظریه قرارداد اجتماعی لاک و روسو را بیش از پیش تعریف و پیشنهاد کرد که وظایف اداری حکومت باید شامل بخش‌های اجرایی، تقنینی و قضایی شوند. وی در کتاب روح القوانین^{۱۶} اظهار داشت که سه قوه حکومت باید به هم وابسته، لیکن از هم جدا باشند، به گونه‌ای که قدرت و نفوذ یک قوه از قدرت و نفوذ دو قوه دیگر تجاوز نکند. مونتسکیو بیان داشت که این نوع حکومت چهار فایده برای مردم در پی دارد:

- اگر هر قوه از سوی دو قوه دیگر مهار شود، احتمال کمتری وجود دارد که قوانین به نفع یک نفر وضع شوند؛
- حقوق فردی محفوظ می‌مانند، زیرا سیستم نظارت و تعادل در نظام مانع از تضییع حقوق اقلیت توسط اکثریت می‌شود؛
- تمرکز هر قوه بر اجرای مسئولیت‌های خاص خود، موجب افزایش کار آمدی نظام می‌شود؛
- و هر قوه نسبت به دو قوه دیگر پاسخگو است.^{۱۷}

۳.۲ پس زمینه تاریخی تفکیک قوا در افغانستان

از بدو تأسیس افغانستان در سال ۱۷۴۷ توسط احمد شاه درانی تا سال ۱۹۲۳، این کشور فاقد سیستم تفکیک قوا و قانون اساسی بود. قدرت امیر یا پادشاه به رضایت رهبران یا جرگه‌های قبیله‌ای و قومی وابسته بود. نظام شاهی مطلقه در طی این دوران مستولی بود و کشور بنابر فرمانروایی امیر اداره می‌شد. امیر، عالی‌ترین مقام دینی و مدنی بود. وی معاهدات بین‌المللی را منعقد می‌کرد، فرمانده عمومی قوای مسلح بود و وزرا و نخست وزیر را منصوب می‌کرد. اجرای عدالت، مسئولیت علمای دینی بود که آن را بر مبنای تفسیرشان از شریعت اسلامی به اجرا درمی‌آوردند.^{۱۸}

افغانستان نخستین قانون اساسی خود را در سال ۱۹۲۳ در جریان سلطنت امیر امان‌الله خان اتخاذ کرد. اولین قانون اساسی فاقد مفهوم تفکیک قوا بود، لیکن ایجاد یک شورای دولت را که متشکل از اعضای انتخابی و انتصابی بود، حکم می‌کرد. این شورا و

11 checks and balances

12 کنفرانس ملی پارلمان‌های ایالتی، «مروری کلی بر تفکیک قوا»، <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-an-overview.aspx> (دسترسی در تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۷).

13 normative

14 framers

15 رسولی، محمد اشرف، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، جلد ۲ (کابل: انتشارات سعید، ۲۰۱۰)، ۴۷-۵۱.

16 رسولی، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، ۵۱.

17 گلاسمن، متیو ای. (Glassman, Matthew E.)، «مروری کلی بر تفکیک قوا»، (واشنگتن: مرکز پژوهش‌های کانگرس، ۸ جنوری ۲۰۱۶)، ۳.

18 مشتاقی، رامین، رهنمود ماکس پلانک در باره حقوق اساسی افغانستان، جلد ۱: ساختار و اصول دولت، (هایدلبرگ: انستیتوت حقوق عمومی تطبیقی ماکس پلانک، ۲۰۰۹)، ۱۳.

شوراهای پایین تر از آن، فقط کارکرد مشورتی داشتند.^{۱۹} این قانون اساسی سال ۱۹۶۴ بود که سنت افغانی - اسلامی را با بعضی از اصول اساسی مشروطیت مُدرن غربی درآمیخت و مفهوم تفکیک قوا را معرفی کرد.^{۲۰} از آن زمان به بعد، تفکیک قوا در تمامی قوانین اساسی متعاقب افغانستان تسجیل شده است.^{۲۱}

۳. ۳ قوه مجریه

«قوه مجریه دولت، نقش مهمی را در هر نظام باثبات دموکراتیک ایفا می کند، زیرا بسیاری از قوانین اساسی صلاحیت سیاست گذاری و تصمیم گیری سیاسی، اقتصادی، نظامی و اجتماعی را به رئیس جمهور/نخست وزیر تفویض می کنند».^{۲۲} نظام های سیاسی مبتنی بر تفکیک قوا، اختیارات را در میان قوای سه گانه (مجریه، مقننه و قضائیه) به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک فرد یا عده معدودی از افراد توزیع می کنند. در این نظام ها، قوه مجریه قوانین وضع شده از سوی قوه مقننه و تفسیر شده از جانب قوه قضائیه را اجرا، از آن پشتیبانی و تطبیق می نماید.

قانون اساسی صلاحیت های قوه مجریه را مشخص می کند که از نظامی به نظام دیگر متفاوت است. یکی از تصامیم بنیادی واضعان قانون اساسی، درجه تحدید اختیارات قوه مجریه به وسیله قوه مقننه است. این مسئله که آیا قوه مجریه برای مدت ثابتی از زمان اجرای وظیفه می کند یا خیر یا این که می تواند توسط قوه مقننه برکنار شود یا نه، تلویحاً در همین ارتباط مطرح می شود.

۳. ۴ کارکردهای قوه مجریه

نظر به اختیارات مشخصی که به قوه مجریه محول می شوند، این قوه می تواند مسئولیت های گسترده ای در عرصه های سیاست گذاری، قانون گذاری و امور مالی داشته باشد. معمولاً رئیس قوه مجریه به مثابه رئیس دولت از صلاحیت تعیین اعضای کابینه، سفراء، قضات ستره محکمه و دیگر مقامات بلندپایه برخوردار است. قوه مجریه سیاست داخلی و خارجی کشور را تعیین و اجرا می کند و غالباً دارای صلاحیت اعلان جنگ هم می باشد.

هرچند قوه مقننه قوانین را تصویب می کند، اما در بسیاری از نظام ها، قوه مجریه حامی یا تسوید کننده قوانین پیشنهادی است و رئیس جمهور در رابطه با قوانین مصوب قوه مقننه حق ویتو دارد. ممکن است قوه مجریه از حق طرح سؤالات در مورد تفسیر قانون و نماینده گی از اداره در قضایا در محضر محاکم برخوردار باشد. امکان دارد قوه مجریه مسئولیت تهیه بودجه را بر عهده داشته باشد و این قوه به طور متداول دارای صلاحیت های وسیعی در رابطه با پالیسی اقتصادی، وضع و جمع آوری مالیات و تعرفه های گمرکی و مصارف حکومت است.^{۲۳}

۳. ۵ خصوصیات یک قوه مجریه قوی

مجموعه ای معیاری از ملاک ها برای ارزیابی یک نظام حکومتی وجود ندارد. با این حال، با در نظر داشت قواعد حکومتداری خوب و نقش قوه مجریه به منزله محور پالیسی، تطبیق قانون و امور مالی، بررسی ویژه گی های ذیل امری معقول دانسته می شود. هیچ خصیصه ای بر دیگر خصایص تَفوق و برتری ندارد، بلکه فقدان هر یک از آنها می تواند احتمال ناکامی حکومت را افزایش دهد.

۳. ۵. ۱ مشروعیت: یک حکومت باید هم در نظر دیگر حکومت ها و هم در دید نفوس خودش مشروع به نظر آید، دارای یک مبنای حقوقی (مثلاً برخاسته از یک انتخابات آزاد و عادلانه) باشد و نسبت به تأمین خیر عامه، و نه اغراض خویش، تعهد داشته باشد.

۳. ۵. ۲ انعطاف پذیری: یک حکومت باید قادر به انطباق و سازگاری با شرایط متغیر باشد. اگر قوه مجریه بیش از حد سخت و زُمخت باشد، امکان دارد حکومت نتواند سریعاً و قاطعانه به حالات اضطرار رسیده گی کند و بر این حالات فائق آید.

۱۹ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، ۱۵.

۲۰ گروته، راینر (Grote, Rainer)، «تفکیک قوا در قانون اساسی نوین افغانستان»، (هایدلبرگ: انستیتوت ماکس پلانک، ۲۰۰۴)، ۸۹۷.

۲۱ قوانین اساسی متعدد افغانستان در قسمت ۵ این نشریه مورد بررسی قرار می گیرند.

۲۲ گروه حقوق و پالیسی بین الملل عامه، «دستنامه ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه»، ۲۴.

۲۳ سایت YourArticleLibrary.com، «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه: تعریف، کارکردها و انواع قوه مجریه»، برگرفته از: <http://www.yourarticlelibrary.com/political-science/> (دسترسی در تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۷).

۳. ۵. ۳ پاسخگویی: این که دولت به ویژه قوه مجریه باید در قبال دیگر قوا مخصوصاً قوه مقننه پاسخگو باشد، امری حیاتی است.

۳. ۵. ۴ مؤثریت: برای این که حکومت مؤثر باشد، حکومت نه تنها باید قادر به وضع پالیسی، بلکه باید توانایی اجرای پالیسی، تطبیق قوانین و خدمت‌گزاری به مردم را نیز داشته باشد.

۳. ۵. ۵ ثبات: حکومت‌هایی که زمام امور را از کف می‌دهند یا هر لحظه امکان انحلال‌شان وجود دارد، فاقد طاقت و صلابت لازم در پیشبرد اصلاحات یا پالیسی‌های بحث بر انگیز هستند.

۳. ۶ انواع قوه مجریه

اشکال متعددی که قوه مجریه می‌تواند به خود بگیرد، قرار ذیل هستند:

۳. ۶. ۱ قوه مجریه صوری و قوه مجریه واقعی

هم قوه مجریه صوری و هم قوه مجریه واقعی در نظام پارلمانی کاربرد دارند. در این نظام، رئیس دولت (رئیس جمهور یا پادشاه) در رأس قوه مجریه صوری قرار دارد و شورای وزیران به رهبری نخست وزیر قوه مجریه واقعی را تشکیل می‌دهد. قوه مجریه صوری مقام تشریفاتی دارد و این قوه مجریه واقعی است که قدرت سیاسی را در اختیار دارد.^{۲۴}

۳. ۶. ۲ قوه مجریه میراثی و قوه مجریه انتخابی

قوه مجریه میراثی بنا بر قانون جانشینی میراثی سر کار می‌آید، حال آنکه قوه مجریه انتخابی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از سوی مردم برای یک مدت زمانی معین یا حتی مادام‌العمر انتخاب می‌شود. برای مثال، رئیس دولت در بریتانیا، جاپان و مالیزیا از طریق جانشینی میراثی سر کار می‌آید، حال آنکه رئیس دولت در کشورهای چون ایالات متحده آمریکا، هند و آلمان به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از جانب مردم انتخاب می‌شود.^{۲۵}

۳. ۶. ۳ قوه مجریه انفرادی و قوه مجریه جمعی

در قوه مجریه انفرادی، یک رهبر واحد تمامی قدرت اجرایی را در اختیار دارد. به‌طور مثال، در دولت‌هایی مثل هند، ایالات متحده آمریکا، استرالیا، فرانسه و بسیاری از دول دیگر، یک شخص واحد تمامی قدرت اجرایی را در دست دارد. از سوی دیگر، قوه مجریه جمعی در هنگامی کاربرد دارد که قدرت‌های اجرایی به گروهی از افراد نظیر یک کمیته، شورا یا کمیسیون واگذار شود و این گروه قدرت را به‌طور جمعی اعمال کند. برای نمونه، در سوئیس کلیه صلاحیت‌های اجرایی به شورای فدرال محول شده است و این شورا هفت عضو دارد که جمعا قدرت اجرایی را اعمال می‌کنند.^{۲۶}

۳. ۶. ۴ قوه مجریه پارلمانی و قوه مجریه ریاستی

تفاوت‌های میان قوه مجریه ریاستی و قوه مجریه پارلمانی بر رابطه میان قوای مجریه و مقننه مبتنی هستند. در قوه مجریه پارلمانی، رابطه تنگاتنگی میان قوای مجریه و مقننه وجود دارد، طوری که اعضای قوه مجریه، اعضای قوه مقننه هم هستند. اعضای قوه مجریه پارلمانی به‌طور انفرادی یا جمعی نسبت به قوه مقننه مسئول هستند. علاوه بر این، در قوه مجریه پارلمانی، دوره تصدی رئیس قوه مجریه مشخص نیست و امکان دارد وی هر لحظه از طرف قوه مقننه عزل شود.

در قوه مجریه ریاستی، یک تفکیک مطلق قدرت در میان قوای مجریه و مقننه وجود دارد، به گونه‌ای که عضو قوه مجریه نمی‌تواند عضو قوه مقننه نیز باشد. افزوناً، رهبری قوای مجریه و مقننه تأثیری بر تصدی یکدیگر ندارند؛ یعنی قوه مجریه نمی‌تواند قوه مقننه را منحل کند و قوه مقننه نیز نمی‌تواند قوه مجریه را برکنار کند، مگر تحت شرایط فوق‌العاده.^{۲۷}

۲۴ سایت YourArticleLibrary.com، «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه».

۲۵ سایت YourArticleLibrary.com، «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه».

۲۶ سایت YourArticleLibrary.com، «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه».

۲۷ سایت YourArticleLibrary.com، «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه».

۴. نظام‌های ریاستی و پارلمانی

تصمیم‌گیری در مورد ایجاد نظام ریاستی یا نظام پارلمانی یا آمیزه‌ای از این دو نظام بر میزان تفکیک قدرت در میان قوای مجریه و مقننه تأثیرگذار خواهد بود و نقش رئیس حکومت را عمیقاً متأثر خواهد ساخت.

۴.۱ نظام ریاستی

نظام ریاستی تجسم تفکیک مطلق قوا است. در این نظام، قوای مجریه و مقننه از هم مستقل هستند و رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم و برای دوره زمانی ثابت انتخاب می‌شود. مرجع قانونگذار (پارلمان یا کانگرس) به صورت مجزا انتخاب می‌شود. رئیس جمهور عضو قوه مقننه نیست و قوه مقننه نمی‌تواند به رئیس جمهور رأی عدم اعتماد بدهد یا وی را از مقامش قبل از پایان دوره کاری‌اش عزل کند. وزرا از سوی رئیس جمهور منصوب می‌شوند و معمولاً با رضایت مرجع قانونگذار قابل عزل هستند.^{۲۸}

از ایالات متحده آمریکا به‌طور متداول به عنوان الگوی اولیه قوه مجریه انفرادی یاد می‌شود که در آن، رئیس جمهور به حیث رئیس حکومت، رئیس دولت و فرمانده عمومی نیروهای مسلح دارای اختیارات گسترده‌ای است. رئیس جمهور آمریکا برای دوره چهارساله انتخاب می‌شود و قوه مقننه نمی‌تواند وی را برکنار کند، مگر تحت شرایط فوق‌العاده. پانزده عضو کابینه و مقام‌های کلیدی اداری از جانب رئیس جمهور با رضایت سنا تعیین می‌شوند. رئیس جمهور همچنین رؤسای بیش از ۵۰ کمیسیون، قضات فدرال و سفرا را منصوب می‌کند. رئیس جمهور می‌تواند لایحه کانگرس را با امضای خود به قانون تبدیل کند یا آن را ویتو کند و دوباره به کانگرس رجعت دهد. منوط به تصویب سنا، وی دارای حق مذاکره و انعقاد عهدنامه‌ها با دیگر ممالک می‌باشد. رئیس جمهور از صلاحیت عفو جرایم فدرال برخوردار است.^{۲۹}

۴.۱.۱ مزایای نظام ریاستی

نظام ریاستی چندین مزیت قرار ذیل دارد:

- رئیس جمهور مستقیماً از سوی مردم انتخاب می‌شود. با فرض این که انتخابات آزاد و عادلانه برگزار شود، رئیس جمهور به صورت مشروع سر کار می‌آید.
- تفکیک قوا امکان درجه‌ای از پاسخگویی را فراهم می‌کند. این عامل می‌تواند نظر به این مسئله که آیا حزب سیاسی رئیس جمهور اکثریت را در قوه مقننه هم دارد یا خیر و نظر به درجه نظارت قوه مقننه بر اعمال رئیس جمهور، متفاوت باشد.
- یک قوه مجریه قوی نیازمند رهبری توانا و قابل است. نظام ریاستی به رئیس قوه مجریه اختیارات وسیعی در تعیین مسیر کشور در عرصه‌های کلیدی نظیر اقتصاد، سیاست داخلی، سیاست خارجی و بودجه می‌دهد.
- از آنجایی که رئیس جمهور می‌تواند پالیسی‌های بحث بر انگیز یا نامحبوب را بدون ترس از روبرو شدن با تلافی فوری معرفی کند، ثبات نظام ریاستی بیشتر از دیگر نظام‌ها است.
- قدرت و سرعت تصمیم‌گیری معمولاً در نظام ریاستی بیشتر از سایر نظام‌ها است.
- عدم اختلاف و تنش فی‌مابین قوای مجریه و مقننه و عدم زمینه برای آن در نظام ریاستی.

۴.۱.۲ معایب نظام ریاستی

معایب نظام ریاستی قرار ذیل هستند:

- فقدان انعطاف‌پذیری در نظامی که رئیس قوه مجریه، ولو این که مقبولیت و محبوبیت وی شدیداً کاهش یافته باشد، نمی‌تواند از مقامش برطرف شود، مگر تحت شرایط بسیار محدود. به‌طور مثال، ممکن است رئیس جمهوری که بنا بر تجربه نظامی‌اش انتخاب شده باشد، به‌طور کامل واجد شرایط رسیده‌گی به یک بحران اقتصادی یا مصیبت طبیعی نباشد. با این حال، آن رئیس جمهور حق دارد الی ختم دوره تصدی‌اش اجرای وظیفه کند.
- در صورتی که رئیس جمهور و کابینه وی نامؤثر از آب در آیند، نظام ریاستی، آنها را الی ختم دوره کاری‌شان حفظ می‌کند. مقام رهبران بی‌کفایت یا نامحبوب یا رئیس‌ان جمهوری که توان تحقق اهداف خود را ندارند، به علت تفکیک مطلق قوا و توانایی محدود قوه مقننه در مهار اعمال رئیس قوه مجریه، محفوظ است.

۲۸ نیاز، عبدالوحید، حقوق اساسی مقایسه‌ای (کابل: انتشارات فرهنگ، ۲۰۰۹)، ۱۶۹-۱۷۰؛ رسولی، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، ۵۸-۵۷.

۲۹ قصر سفید، «قوه مجریه»، <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch/> (دسترسی در تاریخ ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۶).

۴.۲ نظام پارلمانی

تفکیک نسبی قوا شاخصه نظام پارلمانی است که در آن، قوه مقننه در مقایسه با نظام ریاستی تأثیر مستقیم بیشتری بر تصمیم و اعمال قوه مجریه دارد. در نظام پارلمانی، اعضای پارلمان یا یک مرجع قانونگذار دیگر به واسطه رأی مردم انتخاب می‌شوند و بعداً قوه مجریه مشروعیت خود را از همین قوه مقننه کسب می‌کند.^{۳۰} رئیس قوه مجریه به لحاظ سیاسی نزد پارلمان مسئول است و می‌تواند با رأی عدم اعتماد پارلمان مواجه شود. اگرچه الگوهای متفاوتی در این باره وجود دارند، اما نظام پارلمانی به‌طور معمول دارای قوه مجریه دوگانه است که شامل رئیس دولت و رئیس حکومت می‌شوند. رئیس دولت (مثل پادشاه در نظام شاهی مشروطه) نقش تشریفاتی دارد و رئیس حکومت صاحب قدرت اجرایی است.^{۳۱}

بریتانیا الگوی پیشتاز نظام پارلمانی است. این کشور قوه مجریه دوگانه دارد که در آن، ملکه نقش تشریفاتی دارد و نخست وزیر به‌حیث رئیس حکومت عمل می‌کند. پارلمان دو مجلس دارد که شامل مجلس عوام و مجلس اعیان می‌شوند و مجلس اعیان یک نقش اکثراً تشریفاتی دارد. اعضای مجلس عوام طی انتخابات مستقیم هر پنج سال انتخاب می‌شوند و اعضای مجلس اعیان توسط نخست وزیر برحالی برای دوره زمانی نامعین منصوب می‌شوند. وظایف اصلی پارلمان، نظارت بر اعمال حکومت و حفظ منافع عامه است. پارلمان صلاحیت قانونگذاری و وضع مالیات دارد.

قوه مجریه بریتانیا به سه بخش تقسیم می‌شود: نخست وزیر، کابینه و دیگر وزرا. حزب سیاسی‌ای که بیشترین تعداد کرسی‌های پارلمان را احراز می‌کند، نخست وزیر را برمی‌گزیند. نخست وزیر سپس دیگر اعضای حکومتش را از میان نمایندگان مجلس عوام و مجلس اعیان تعیین می‌کند. شورای وزیران در اتخاذ و اجرای تصمیم راجع به خدمات عامه در قبال پارلمان مسئول است.^{۳۲} ملکه (یا پادشاه) نقش تشریفاتی دارد و فاقد اختیار تصمیم‌گیری است.^{۳۳}

نظام پارلمانی به این دلیل که نخست وزیر نیازمند حفظ حمایت مداوم قوه مقننه است، به صورت متداول در کشورهای بیشتری کارایی و مؤثریت را دارد که از احزاب سیاسی ملی قوی‌تری برای پرهیز از بروز تنش میان قوای مجریه و مقننه برخوردار هستند. در نظام سیاسی‌ای که مشخصه آن موجودیت شمار زیادی از احزاب سیاسی کوچک است، گزینش نخست وزیر می‌تواند کار دشواری در زمینه ائتلاف‌سازی باشد و حکومت برخاسته از این وضعیت می‌تواند در صورت کناره‌گیری یک حزب تشکیل دهنده ائتلاف، ناکام شود. ماهیت کار دسته جمعی در نظام پارلمانی، این نظام را برای کشورهایی که دچار اختلافات عمیق قومی یا مذهبی هستند، جذاب می‌سازد، زیرا قدرت در این نظام در مقایسه با نظامی که در آن کلیت اقتدار اجرایی در دست رئیس جمهوری قرار دارد که عضو یکی از جناح‌های رقیب است، به‌طور منصفانه‌تری تشریک می‌شود.

۴.۲.۱ مزایای نظام پارلمانی

نظام پارلمانی محاسن زیادی دارد که از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- نظام پارلمانی به این دلیل که نخست وزیر و حزب اکثریت در قوه مقننه باید به لحاظ نظری اهداف سیاسی مشترکی داشته باشند، نظام انعطاف‌پذیرتر و کارآمدتری دانسته می‌شود. بنابر این، اجماع در باره سیاست‌گذاری و قانونگذاری ملی باید سریعتر در این نظام حاصل شود.
- به همین علت، نظام پارلمانی در صورتی می‌تواند بسیار مؤثر باشد که نخست وزیر از حمایت قوی پارلمان بهره‌مند باشد.
- هرچند قوای مجریه و مقننه در نظام پارلمانی در مقایسه با نظام ریاستی با هم نزدیکتر کار می‌کنند، لیکن نظام پارلمانی کماکان درجه‌ای از تفکیک قوا را به علت موجودیت یک قوه قضائیه مستقل حفظ می‌کند.

۳۰ نیاز، حقوق اساسی مقایسه‌ای، ۴۱.

۳۱ رسولی، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، ۶۰-۶۱.

۳۲ سایت How Government Works.Gov، «نحوه کار حکومت»، <https://www.gov.uk/government/how-government-works> (دسترسی در تاریخ ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۶).

۳۳ نیاز، حقوق اساسی مقایسه‌ای، ۸۹-۹۳.

۴. ۲. ۲ معایب نظام پارلمانی

اگرچه نظام پارلمانی مزایای بسیاری دارد، اما معایب آن نیز قابل توجه هستند:

- از آنجایی که نخست وزیر بنا بر رضایت پارلمان اجرای وظیفه می‌کند و هر لحظه امکان انحلال حکومت می‌رود، نظام پارلمانی فاقد ثباتی است که در نظام ریاستی وجود دارد.
- ضرورت حفظ حمایت اکثریت حاکم بر پارلمان می‌تواند قوه مجریه را از پیگیری سیاست‌های لازم، ولی از نظر سیاسی نامحبوب، دل‌سرد سازد.
- نظام پارلمانی می‌تواند در صورتی شدیداً نامؤثر باشد که پارلمان صریحاً فاقد حزب اکثریت باشد. در این وضعیت، گزینش نخست وزیر متکی به ائتلاف دو یا بیشتر از دو حزب است و کناره‌گیری هر یک از این احزاب از ائتلاف می‌تواند هر لحظه موجب ناکامی حکومت شود.
- در صورت وجود تعداد زیادی از گروه‌های سیاسی، ممکن است پارلمان در اثر مشاجرات و مناقشات میان این گروه‌ها در بن‌بست قرار گیرد.
- خطر انحلال دوجانبه از سوی قوای مجریه و مقننه می‌تواند زمینه‌ساز بی‌ثباتی شود.

۴. ۳ نظام مختلط ریاستی و پارلمانی

یک نظام مختلط یا دو رگه^{۳۴} نظیر الگوی فرانسه دارای قوه مجریه دوگانه‌ای است که در آن هر یک از دو قوه مجریه صاحب برخی از اختیارات واقعی هستند. فرانسه از نظام نیمه پارلمانی کار می‌گیرد که در آن رئیس جمهور که در رأس دولت قرار دارد، توسط مردم انتخاب شود. قوه مجریه دوم مشتمل است بر نخست وزیر که از سوی رئیس جمهور منصوب می‌شود. نخست وزیر، دیگر وزرا و مقامات ارشد باید از میان اعضای حزب اکثریت در پارلمان تعیین شوند، حتی اگر رئیس جمهور عضو حزب متفاوتی باشد.

رئیس جمهور برای دوره زمانی پنج ساله سر کار می‌آید و پارلمان نمی‌تواند وی را از مقامش عزل کند، مگر تحت شرایط فوق‌العاده. با این حال، هر چند رئیس جمهور دارای صلاحیت‌های گسترده‌ای به شمول تعیین نخست وزیر و دیگر وزرا و ریاست شورای وزیران می‌باشد، اما حکومت نسبت به پارلمان مسئول است، نه در قبال رئیس جمهور. تفکیک قوا از طریق موجودیت یک قوه قضائیه مستقل در این نظام قایم می‌شود.

۵. تاریخچه قوه مجریه مدرن در افغانستان

افغانستان در سال ۱۷۴۷ توسط احمد شاه درانی به‌حیث یک کشور تأسیس شد، ولی الی سال ۱۹۲۳ فاقد قانون اساسی بود. کشور تحت نظام شاهی مطلقه اداره می‌شد که در آن قدرت امیر (پادشاه) به حمایت رهبران یا جرگه‌های قبیله‌ای و قومی وابسته بود. امیر، عالی‌ترین مقام دینی و مدنی بود. وی پای معاهدات بین‌المللی امضا می‌کرد، فرمانده عمومی قوای نظامی بود و وزرا را به کار می‌گماشت. علمای دینی که در مقام نماینده‌گی از شاه عمل می‌کردند، عدالت را مطابق تفسیرشان از شریعت اسلامی به اجرا درمی‌آوردند.^{۳۵}

افغانستان اولین قانون اساسی خویش را در سال ۱۹۲۳ در زمان سلطنت امیر امان‌الله خان اتخاذ کرد. نخستین قانون اساسی کشور فاقد مفهوم تفکیک قوا بود، اما یک شورای دولت را ایجاد کرد که دارای کارکردهای مشورتی بود.^{۳۶} این قانون اساسی سال ۱۹۶۴ بود که مفکوره تفکیک قوای مقننه و مجریه را مطرح و تثبیت کرد.^{۳۷} از آن زمان به بعد، تفکیک قوا یکی از اصول اساسی تمامی قوانین اساسی متعاقب افغانستان (دست کم به لحاظ نظری) بوده است، هرچند حکومت‌های متوالی اشکال نسبتاً متفاوتی در این رابطه به خود گرفته‌اند.

۱. ۵. قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۲۳

قانون اساسی سال ۱۹۲۳ حائز اهمیت است، زیرا اولین قانون اساسی افغانستان بود و سابقه و رویه مهمی را ایجاد کرد. اگرچه حکمرانی شاهان بر افغانستان طی دهه‌های بیشتری با مداخله مشروطه محدود تداوم یافت، ولی همین پذیرش که قدرت حکومت به واسطه قانون اساسی تحدید شود، به خودی خود گام عمده‌ای به جلو محسوب می‌شد.

۱. ۱. ۵. زمینه تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۲۳

شاه امان‌الله خان قدرت را در سال ۱۹۱۹ در پی استرداد استقلال افغانستان به دست گرفت. در آغاز سلطنت وی، نهضتی برای تبدیل کشور «به یک نظام شاهی مشروطه آغاز شده بود و این نهضت در میان روشنفکرانی ریشه می‌دوانید که عمدتاً از بوروکراسی و اریستوکراسی سابق برخاسته بودند و در مراکز آموزش سنتی یا مکاتب ثانویه مدرنی تحصیل کرده بودند که در زمان فرمانروایی حبیب‌الله خان، پدر امان‌الله، در افغانستان باز شده بودند».^{۳۸}

امان‌الله یک رهبر مترقی - حتی انقلابی - دانسته می‌شد. وی به‌حیث بخشی از برنامه‌هایش برای مدرن‌سازی جامعه افغانستان، اجرای اصلاحات اجتماعی، اقتصادی و حکومتی بی‌پیشینه و وسیع را آغاز کرد.^{۳۹} نخستین قانون اساسی افغانستان که در سال ۱۹۲۳ اتخاذ گردید، از جمله به شدت تحت تأثیر قوانین اساسی فرانسه و ترکیه قرار داشت^{۴۰} و یک رشته از محافظت‌های اجتماعی به شمول آزادی مطبوعات، حق تشبث خصوصی، حق مالکیت، حق آموزش و منع شکنجه و کار اجباری را فراهم می‌آورد.

به هر اندازه‌ای که ممکن است قانون اساسی سال ۱۹۲۳ ترقی خواهانه بوده باشد، لیکن این قانون اساسی هیچ نوع تشریک قوا یا تفکیک قوا را معرفی نکرد.^{۴۱} تمامی اختیارات به شاه واگذار شده بودند و شاه نفوذ متنفذین قبیله‌ای و پیشوایان دینی را به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش داد. مرجع قانون‌گذاری تصریح نشده بود و تمامی محاکم به جز دیوان‌های مورد حمایت دولت ممنوع شده بودند.

بسیاری از این اصلاحات نظیر دادن حقوق بیشتر به زنان، ارائه آموزش همگانی و کاهش نقش شخصیت‌های دینی با مقاومت شدید از جهات مختلف روبرو شد. رهبران سنتی همچنین از تمرکز کلیه صلاحیت‌ها در شخص پادشاه ناخرسند بودند. در نتیجه، هنگامی که امان‌الله خان یک لویه جرگه ۱۰۰۰ نفری^{۴۲} را به منظور تصویب قانون اساسی اش تدویر کرد، قانون اساسی رد شد. قانون اساسی سال ۱۹۲۳ تنها پس از آن اتخاذ گردید که شاه یک لویه جرگه به مراتب کوچکتر و دست‌چین‌تر متشکل از ۱۰۰ نفری را که سازش‌پذیرتر بودند، مجدداً تدویر کرد.

۳۵ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، جلد ۱، ۶۴-۶۳.

۳۶ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، جلد ۱، ۶۴-۶۳.

۳۷ گوته، راینر، «تفکیک قوا در قانون اساسی نوین افغانستان».

۳۸ کاکر، م. ح. «تاریخ مشروطیت در افغانستان»، قابل دسترسی در: <http://www.iranicaonline.org/articles/constitutional-history-of-afghanistan> (دسترسی در تاریخ ۳ اگست ۲۰۱۷).

۳۹ غبار، میر غلام محمد، افغانستان در مسیر تاریخ (کابل: انتشارات محسن، ۲۰۱۲)، ۷۹۴.

۴۰ ایلر، رُز لدا (Ehler, Rose Leda) و همکاران، «درآمدی بر حقوق اساسی افغانستان» (استنفورد: پروژه آموزش حقوقی افغانستان: پوهنتون استنفورد، ۲۰۱۵)، ۱۱.

۴۱ مصاحبه با فرد مطلع کلیدی شماره ۱۲، (م. ا. ح.، مرد، کابل).

۴۲ لویه جرگه شاخصه منحصر به فردی از سیاست در افغانستان است. لویه جرگه به لحاظ سنتی برای تصمیم‌گیری راجع به مسائل حائز اهمیت ملی تدویر می‌شود. اعضای آن می‌توانند شامل رهبران اجتماعی، سیاسی و نظامی، علما، بزرگان قبیله‌ای، نماینده‌گان اقلیت‌ها و دیگر دست‌اندرکاران شوند. این سنت غیررسمی در قانون اساسی فعلی رسمیت یافته است.

۵. ۱. ۲ محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۲۳

اگرچه نظریه مدرن تفکیک قوا در قانون اساسی سال ۱۹۲۳ منعکس نشده بود، ولی دولت به سه ارگان عمومی تقسیم گردیده بود: هیأت وزرا، شورای دولت و محاکم.^{۴۳} هیأت وزرا تحت ریاست شاه و در غیاب وی تحت ریاست نخست وزیر قرار داشت (ولی مقام نخست وزیری در زمان حکومت امان الله خان بلا تصدی باقی ماند).^{۴۴} هیأت وزرا و نخست وزیر توسط پادشاه منصوب می شدند و فقط نزد وی مسئول بودند.^{۴۵}

شورای دولت به لحاظ صوری مسئول تدقیق قوانین و معاهدات بود، هرچند این شورا در عمل صرفاً نقش مشورتی داشت. هیچ مرجع منتخبی وجود نداشت و سیستم نظارت و تعادل برقرار نبود. شاه نزد هیچ فرد یا نهادی مسئول نبود و اختیارات وی تنها طبق قانون اساسی و شرع تحدید شده بود. شاه فرمانده عمومی نیروهای مسلح بود و از حق اعلان صلح و جنگ و انعقاد معاهدات برخوردار بود. وی همچنین می توانست جرایم را تخفیف دهد یا عفو کند.^{۴۶}

به رغم نیت نیک امان الله خان، نادیده انگاری مراکز سنتی قدرت - بزرگان قبیله‌ای و پیشوایان دینی - از سوی وی باعث سقوط حکومتش شد. وی در سال ۱۹۲۵ با خیزش مردم مواجه شد و در نتیجه، مجبور شد تا قانون اساسی را تعدیل کند و منزلت اسلام در افغانستان را ارتقا دهد. حتی این سازش هم موجب فروکش نا آرامی‌ها نشد و امان الله خان در سال ۱۹۲۹ از کشور فرار نمود.

۵. ۱. ۳ میراث قانون اساسی سال ۱۹۲۳

قانون اساسی سال ۱۹۲۳، اقدامی مؤثر در جهت ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر در کشور و رسمیت بخشیدن به رابطه آن با ولایات به شمار می‌رود. از این منظر، این قانون اساسی نمایانگر پیشرفت بزرگی در راستای تأمین وحدت ملی در کشور بود.^{۴۷} امان الله خان به‌طور تلویحی امکان تفویض برخی صلاحیت‌ها را مطرح کرد، زیرا وی به لویه‌جرگه گفته بود که تنها دلیلی که نخست وزیر را تعیین نکرده، این است که کاندید مناسبی موجود نبوده است.^{۴۸}

ماجرای قانون اساسی سال ۱۹۲۳ همچنین عبرت انگیز است. اصلاحاتی که قانون اساسی معرفی کرد، مورد قبول مردم یا رهبران عنعنوی آنها قرار نداشت. این اصلاحات شامل تغییرات افراطی نظیر اجبار مردم به پوشیدن سبک لباس غربی، منع حجاب زنان در اماکن عمومی مشخص و تغییر رخصتی هفتگی از جمعه به پنج‌شنبه می‌شدند. علاوه بر اینها، حکومت امان الله خان گرفتار فساد اداری گسترده‌ای بود و نهایتاً ساقط گردید.^{۴۹}

۵. ۲ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۳۱

قانون اساسی سال ۱۹۳۱ اصلاحات سلف خویش را تقلیل داد و نقش اسلام را به منزله دین عامه قایلیم کرد. یک قوه مقننه ملی، ولو نامؤثر، برای اولین بار معرفی شد و یک قوه قضائیه که از استقلال بسیار فاصله داشت، نیز ایجاد گردید.

۵. ۲. ۱ زمینه تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۳۱

شاید عمیق‌ترین تأثیر قانون اساسی سال ۱۹۲۳ این امر بوده باشد که خَلف امان الله خان، نادر شاه، ضرورت ابلاغ قانون اساسی خویش را به منظور مشروعیت بخشیدن به رهبری‌اش احساس کرد. قانون اساسی سال ۱۹۳۱ از منابع بسیاری به شمول قوانین اساسی ترکیه، ایران و فرانسه، قانون اساسی سال ۱۹۲۳، فقه حنفی و عرف کشور متأثر و بر آنها مبتنی بود. نادر شاه که از اشتباهات سلف خود آگاه بود، با رهبران دینی به منظور تأمین مطابقت قانون اساسی‌اش با اراده مردم مشورت کرد.^{۵۰} جای تعجب نیست که قانون اساسی سال ۱۹۳۱ به مذهب سنی اسلام به مثابه دین دولت رسمیت بخشید و شاه را ملزم به رعایت شریعت کرد.^{۵۱}

۴۳ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۷۹۴.

۴۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۲۳ (۱۳۰۲ هجری، شمسی)، ماده ۲۵.

۴۵ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۲۳، مواد ۲۶، ۳۱.

۴۶ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۲۳، ماده ۷.

۴۷ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۷۹۵.

۴۸ دانش، محمد سرور، قوانین اساسی افغانستان (کابل: انتشارات ابن سینا، ۲۰۱۵)، ۴۰۲.

۴۹ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۸۰۱-۸۰۲.

۵۰ اهلر، درآمدی بر حقوق اساسی افغانستان، ۱۲-۱۳.

۵۱ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۳۱، ماده ۵.

۵. ۲. ۲ محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۳۱

دیرپاترین ابتکار یا نوآوری قانون اساسی سال ۱۹۳۱، تأسیس یک قوه مقننه بود که از یک شورای ملی و مشرانو جرگه تشکیل شده بود. اگرچه شاه اعضای مشرانو جرگه را منصوب می کرد، اما اعضای شورای ملی با رأی مستقیم مردم برای دوره زمانی سه ساله انتخاب می شدند.^{۵۲} شاه صلاحیت های خویش به شمول حق تصویب و توشیح قوانین پیشنهادی پارلمان، صدور قوانین و فرامین اداری، اعلان جنگ و صلح، انعقاد معاهدات، و عفو و تخفیف مجازات ها را حفظ کرد.^{۵۳} قوه قضائیه یک رکن مستقل نبود، زیرا به قوه مجریه وابسته بود؛^{۵۴} محاکم مکلف به اجرای شرع بر مبنای فقه حنفی بودند.^{۵۵}

قانون اساسی سال ۱۹۳۱ تفکیک قوا را صرفاً به شکل صوری معرفی کرد. در عمل، اختیارات عالیّه شاه در حوزه های تقنینی و اجرایی و عدم توانایی پارلمان در ایجاد تغییرات معنادار، حکومت را بیشتر به یک اریستوکراسی دینی مبدل کرد تا یک نظام حقیقی شاهی مشروطه.^{۵۶} علاوه بر این، هرچند این قانون اساسی ۳۳ سال دوام آورد، یعنی تا به حال مداوم ترین قانون اساسی افغانستان بوده است، اما احکام آن عمدتاً از سوی حکمرانان متوالی دور زده شدند یا مورد اغماض قرار گرفتند.

۵. ۳. ۱ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۶۴

قانون اساسی سال ۱۹۶۴ غالباً پیش درآمد و طلیعه آور قانون اساسی کنونی کشور پنداشته می شود. این قانون اساسی با تحدید قدرت شاه، حقوق مدرنی چون برابری میان مرد و زن، برابری میان اقوام، حق مالکیت، آزادی بیان و تجویز فعالیت احزاب سیاسی را به مردم اعطا کرد. تفکیک قوا برای نخستین بار در این قانون اساسی معرفی شد.

۵. ۳. ۱ زمینه تاریخی قانون اساسی سال ۱۹۶۴

برخلاف قوانین اساسی قبلی، قانون اساسی سال ۱۹۶۴ محصول بررسی، مباحثه و مشاوره گسترده بود. ظاهر شاه در ابتدا یک کمیسیون هفت نفره را به منظور تسوید یک قانون اساسی نوین و لیبرال تشکیل داد. این کمیسیون سپس از یک کمیسیون تدقیق که بسیار بزرگتر و متشکل از افسار متفاوت جامعه افغانستان بود، نظرخواهی کرد. کمیسیون تدقیق همچنین مشورت های گسترده تری را با دیگر کارشناسان و شخصیت های با نفوذ اجتماعی و سیاسی انجام داد. در پی این روند که تقریباً یک سال طول کشید، مسوده قانون اساسی توسط یک کمیسیون دیگر که ۲۹ عضو داشت، مرور شد. شاه بعداً لویه جرگه ای را برای تصویب قانون اساسی تدویر نمود.^{۵۷}

با تفکیک قوا و تحدید اختیارات شاه، قانون اساسی سال ۱۹۶۴ دورانی را در سیاست کشور پدید آورد که عموماً به «عصر لیبرال» سیاست افغانستان شهرت دارد. اصلاحات گسترده اجتماعی طی این دوره معرفی شدند.

۵. ۳. ۲ محتوا و قواعد عمومی قانون اساسی سال ۱۹۶۴

قانون اساسی سال ۱۹۶۴ یک نظام شاهی مشروطه با یک قوه مجریه دوگانه را ایجاد کرد که در آن، قدرت میان شاه و نخست وزیر تفکیک شده بود. شاه قدرتمندترین شخص مملکت بود که نخست وزیر را برمی گزید و نخست وزیر بعداً دیگر وزرا را غرض تعیین به شاه پیشنهاد می کرد.^{۵۸} حکومت در کل به شمول نخست وزیر و دیگر وزرا نزد شاه و شورای ملی مسئول بودند.^{۵۹} شاه فرمانده عمومی نیروهای مسلح بود و از اختیار اعلان جنگ و صلح، توشیح قوانین و معاهدات بین المللی، صدور فرامین تقنینی،^{۶۰} تعیین نخست وزیر و سایر وزرا (پس از حصول رأی اعتماد پارلمان) و نیز تقرر قاضی القضاات و اعضای ستره محکمه،^{۶۱} و عفو و تخفیف جرایم برخوردار بود.^{۶۲}

۵۲ اهلر، درآمدی بر حقوق اساسی افغانستان، ۱۳.

۵۳ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۴۴.

۵۴ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۴۴.

۵۵ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۳۱، ماده ۸۸.

۵۶ غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ۴۴.

۵۷ اهلر، درآمدی بر حقوق اساسی افغانستان، ۲۱۲-۲۱۳.

۵۸ قانون اساسی افغانستان (چریده رسمی شماره ۱۲)، سال ۱۹۶۴ (۱۳۴۳ هجری، شمسی)، ماده ۸۹.

۵۹ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۹۶.

۶۰ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۹.

۶۱ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۱۰۵.

۶۲ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۹.

پارلمان، دو مجلس داشت: ولسی جرگه و سنا یا مشرانو جرگه.^{۶۳} اعضای ولسی جرگه با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شدند. یک سوم اعضای سنا به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شدند، یک سوم توسط شوراهای ولایتی تعیین می‌شدند و یک سوم از جانب شاه منصوب می‌گردیدند.^{۶۴} مسئولیت‌های قوه مقننه شامل قانون‌گذاری، تصویب معاهدات بین‌المللی، اعزام قوای نظامی افغانستان به ممالک خارجی و نظارت بر اعمال حکومت می‌شد.^{۶۵} قانون اساسی، قوه قضائیه را به قوه جداگانه‌ای از دولت تبدیل کرد که ستره محکمه در رأس آن قرار داشت^{۶۶} و ستره محکمه دارای عالی‌ترین صلاحیت در رسیده‌گی به قضایا به شمول قضایا علیه حکومت بود.

از آنجایی که این قانون اساسی سه قوه نسبتاً مستقل را ایجاد کرد، سیستم مدرن نظارت و تعادل طبق آن برقرار شد. وزرا نسبت به شورای ملی مسئول بودند، زیرا شورای ملی می‌توانست وزراء، نخست وزیر یا تمام حکومت را استعجاب و استیضاح کند.^{۶۷} شورای ملی همچنین می‌توانست حکومت را با دادن رأی عدم اعتماد به آن منحل سازد. تعیین وزرا و پالیسی‌های آنها منوط به تأیید ولسی جرگه بود، زیرا ولسی جرگه از صلاحیت بررسی و نظارت بر اعمال حکومت برخوردار بود.^{۶۸} شاه به‌حیث رئیس دولت از صلاحیت انحلال پارلمان بهره‌مند بود و قوه مجریه می‌توانست قوانین را به شورای ملی عرض تصویب پیشنهاد نماید.^{۶۹}

۳. ۳. ۵. میراث قانون اساسی سال ۱۹۶۴

قانون اساسی سال ۱۹۶۴ اغلب به‌حیث یکی از مترقی‌ترین قوانین اساسی وقت جهان اسلام مورد استقبال قرار می‌گیرد، زیرا این قانون اساسی قدرت را در میان شاخه‌های مختلف حکومت تفکیک کرد و نظام را از آریستوکراسی به دموکراسی تغییر داد.

اختیارات شاه به طور معتدلی تقلیل یافت و تلاشی حقیقی برای قرار دادن قدرت سیاسی در دست مردم صورت پذیرفت. اعضای خانواده سلطنتی اجازه مشارکت در حکومت نداشتند. با این حال، شورای ملی در مجموع غیرمؤثر بود، مگر شاید در دادن رأی عدم اعتماد به حکومت‌های متوالی و ساقط کردن آنها، طوری که افغانستان طی نه سال پنج حکومت را پشت سر گذاشت. بنابر این، این گذار به دموکراسی برای یک جامعه متفرق و شکننده مثل افغانستان مستلزم زمان بیشتری برای استقرار دموکراسی در کشور بود.^{۷۰}

۴. ۵. قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۷۷

در سال ۱۹۷۳، ظاهر شاه در اثر کودتای سفید دامادش سردار محمد داوود خان از قدرت خلع شد. داوود خان که مورد حمایت عناصر مارکسیستی قرار داشت، قانون اساسی نوینی را ترویج کرد که زمینه اصلاحات ارضی را فراهم می‌ساخت، حقوق برابری را به زنان اعطا می‌کرد و حق رأی را برای آحاد مردم تثبیت می‌نمود. قانون اساسی وی در لویه جرگه‌ای در سال ۱۹۷۷ تصویب شد، اما هرگز مجال اجرا نیافت، زیرا خود داوود خان در اثر یک کودتای خونین در ماه اپریل سال ۱۹۷۸ خلع قدرت شد.

قانون اساسی سال ۱۹۷۷، برقراری یک نظام تک حزبی را در افغانستان حکم می‌کرد. قانون اساسی سه وظیفه اصلی دولت را به سه قوه واگذار می‌کرد: قوه مجریه، قوه مقننه (ملی جرگه یا شورای ملی) و قوه قضائیه. شورای ملی متشکل از یک مجلس واحد بود که اعضای آن از سوی حزب انقلابی پیشنهاد و با رأی مردم برای دوره زمانی چهار ساله انتخاب می‌شدند. پنجاه درصد از افراد منتخب می‌بایست کارگر یا دهقان می‌بودند. صلاحیت‌های قوه مقننه شامل قانون‌گذاری، تصویب معاهدات بین‌المللی، اعزام نیروهای نظامی افغانستان به کشورهای خارجی، تأیید بودجه و استیضاح اعضای حکومت می‌شد.^{۷۱}

برخلاف دیگر قوانین اساسی افغانستان که مبتنی بر تفکیک قوا بودند، قانون اساسی سال ۱۹۷۷ قوه قضائیه را به مثابه شاخه مستقلی از دولت تسجیل نمی‌کرد. اعضای ستره محکمه توسط رئیس جمهور منصوب می‌شدند و ستره محکمه تنها نهاد مسئول تفسیر قانون اساسی بود.^{۷۲}

۶۳ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۴۲.

۶۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۴۵.

۶۵ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۶۴.

۶۶ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۹۷.

۶۷ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، مواد ۶۵-۶۷.

۶۸ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، ماده ۸۹.

۶۹ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، مواد ۶۳، ۷۰.

۷۰ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴، مواد ۶۳، ۷۰.

۷۱ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۷۷ (۱۳۵۵ هجری شمسی)، مواد ۴۹، ۵۵، ۶۲.

۷۲ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، ۱۸.

نظارت و تعادل و نیز همکاری در میان قوای سه گانه وجود داشت، طوری که رئیس جمهور دارای صلاحیت انحلال پارلمان و توشیح قوانین بود. تعیین اعضای حکومت منوط به حصول رأی اعتماد پارلمان نبود و شورای ملی نمی توانست آنها را برکنار کند. اعضای حکومت نزد رئیس جمهور مسئول بودند.

قانون اساسی جایگاه رئیس جمهور را به عنوان رئیس دولت، رئیس حکومت و رئیس حزب سیاسی قایل می نمود. رئیس جمهور از سوی حزب پیشنهاد و با رأی دو سوم اعضای لویه جرگه برای دوره زمانی شش ساله انتخاب می شد.^{۷۳}

رئیس جمهور به حیث فرمانده عمومی نیروهای مسلح، مکلف به ترویج وحدت ملی و صیانت از منافع عامه بود. دیگر وجایب و اختیارات رئیس جمهور شامل تدویر لویه جرگه، انحلال شورای ملی، صدور دستور برگزاری انتخابات جدید، رهبری و انسجام پالیسی های ملی و بین المللی، و تعیین معاون رئیس جمهور، وزرا، اعضای ستره محکمه، سفرا، نماینده گان دائم افغانستان در سازمان های بین المللی و قضات می شد. بر علاوه، وی از صلاحیت توشیح قوانین، عفو جرایم، صدور مدارج افتخاری و اعلان جنگ، صلح و حالت اضطرار برخوردار بود.^{۷۴}

قانون اساسی سال ۱۹۷۷ یک نظام اجرایی واحد را برقرار می کرد که در آن قوه مجریه عالی ترین رکن اداری دولت به شمار می رفت. حکومت مشتمل می بود بر رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور و وزرا تحت رهبری رئیس جمهور. قوه مجریه می توانست قوانین و مقررات را وضع و عهدنامه ها با سازمان های بین المللی و دیگر ممالک را منعقد کند.^{۷۵}

۵. ۵ قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۸۰

جمهوری دموکراتیک خلق افغانستان در اثر کودتایی به رهبری نور محمد تره کی به قدرت رسید. در سال ۱۹۷۸، تره کی یک حکومت کمونیستی تک حزبی جدید را با سرمشق گیری از نظام حکومتی شوروی ایجاد کرد. تره کی قانون اساسی سال ۱۹۷۷ را ملغی کرد و قدرت را به شورای انقلابی که تحت ریاست وی قرار داشت، انتقال داد. با این حال، در سال ۱۹۷۹، اتحاد شوروی به افغانستان تجاوز و ببرک کارمل را به حیث رئیس جمهور نصب کرد. در سال ۱۹۸۰، شورای انقلابی یک قانون اساسی موقت را اتخاذ کرد که قدری احترام به اسلام قائل بود، لیکن در غیر آن اصلاحاتی را به سبک و سیاق شوروی به راه انداخت.

قانون اساسی سال ۱۹۸۰ یک شورای انقلابی را که به مثابه قدرت عالی دولت عمل می کرد، ایجاد نمود. اعضای شورای انقلابی به واسطه یک هیأت ریاست جمهوری انتخاب و انتصاب می شدند و خود شورا به عنوان یک قوه مقتنه عمل می کرد. صلاحیت های شورای انقلابی شامل تصویب قوانین، فرامین و پلان های انکشافی حکومت، تعیین هیأت ریاست جمهوری، اعضای ستره محکمه و محاکم پایین تر از آن، اعضای حکومت و شورای وزیران، برکناری وزرا و تعیین وزرای جدید، و ایجاد وزارت خانه ها می شد.^{۷۶} ستره محکمه عالی ترین رکن قضایی دولت بود و به طور منظم به شورای انقلابی گزارش می داد.^{۷۷}

قانون اساسی سال ۱۹۸۰ اختیاراتی از جمله تفسیر قوانین، نظارت بر اجرای قوانین و فرامین، عفو جرایم، صدور مدارج افتخاری، تأیید تقرر مقامات بلند پایه قوای مسلح، مقامات حکومتی و نماینده گان دایم، و اعلان جنگ و حالت اضطرار را به هیأت ریاست جمهوری تفویض می کرد.^{۷۸}

ماده ۴۶ این قانون اساسی، ایجاد یک نظام اجرایی دوگانه را حکم می کرد که در آن، نخست وزیر رئیس حکومت محسوب می شد. شورای وزرا عالی ترین رکن اجرایی دولت بود.

کمیته های اجرایی محلی به منظور اجرای قدرت دولت در محلات ایجاد شدند. صلاحیت های کمیته های محلی شامل حصول اطمینان از اجرای قوانین، فرامین، تأییدات و تصامیم مقامات عالی رتبه، اتخاذ اقدامات امنیتی، تأمین حقوق و آزادی های شهروندان، اجرای برنامه های انکشاف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، و رهبری و انسجام نهادهای تحت اداره شان می شد.^{۷۹}

۷۳ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۷۷، مواد ۷۵-۷۶.
 ۷۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۷۷، ماده ۷۸.
 ۷۵ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۷۷، مواد ۸۸ و ۹۱.
 ۷۶ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۰، مواد ۳۶-۳۷.
 ۷۷ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۰، ماده ۵۵.
 ۷۸ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۰، ماده ۴۳.
 ۷۹ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۰، ماده ۵۲.

۵. ۶. قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۱۹۸۷

در ماه جنوری سال ۱۹۸۷، داکتر نجیب‌الله کمیسیونی را در راستای تأمین مصالحه ملی در افغانستان تشکیل داد. داکتر نجیب‌الله در نطقش در مراسم افتتاحیه این کمیسیون در باره تسوید یک قانون اساسی نوین به ایراد سخن پرداخت. در ماه نومبر سال ۱۹۸۷، لویه جرگه‌ای در کابل تدویر شد و قانون اساسی نو افغانستان را تسوید کرد.^{۸۰} این قانون اساسی نظامی را فراهم می‌آورد که در آن مردم می‌توانستند نماینده‌گان خود در لویه جرگه و پارلمان را انتخاب کنند.^{۸۱} نظامی که در این قانون اساسی تصریح شده بود، دموکراتیک‌تر و لیبرال‌تر از یک نظام کمونیستی سنتی بود. مردم اعضای شوراهای ولایتی و اعضای لویه جرگه را انتخاب می‌کردند. لویه جرگه سپس رئیس جمهور را با اکثریت آرای اعضایش انتخاب می‌نمود.^{۸۲}

حکومت در قبال شورای ملی مسئول بود. تعیین اعضای حکومت منوط به حصول رأی اعتماد شورای ملی بود و شورای ملی می‌توانست حکومت را با دادن رأی عدم اعتماد به آن برکنار کند. علاوه بر اینها، شورای ملی می‌توانست اعضای حکومت را استجواب و استیضاح کند و وزارتخانه‌ها را ایجاد و منحل نماید.^{۸۳} رئیس جمهور می‌توانست پارلمان را بعد از مشوره با رئیس شورای ملی، رئیس سنا، لوی څارنوال و قاضی القضاات منحل سازد.^{۸۴}

رئیس جمهور با رأی اکثریت اعضای لویه جرگه برای دوره زمانی هفت ساله انتخاب می‌شد و فقط می‌توانست برای دو دوره متوالی اجرای وظیفه کند. رئیس جمهور معاونان خود را غرض تأیید به شورای ملی معرفی می‌کرد. معاونان مُمد رئیس جمهور بودند، مسئولیت‌های وی را در صورت عدم توانایی وی در اجرای وظایفش بر عهده داشتند و مسئول تدویر لویه جرگه در صورت وفات رئیس جمهور بودند. رئیس جمهور فرمانده عمومی نیروهای مسلح بود. صلاحیت‌ها و وظایف رئیس جمهور شامل توشیح قوانین مصوب پارلمان، تقرر نخست وزیر، تقرر نماینده‌گان افغانستان در کشورهای خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، و تقرر لوی څارنوال و اعضای شورای قانون اساسی می‌شد. بر علاوه، رئیس جمهور تعیین اعضای شورای وزیران و اعتمادنامه‌های رؤسای هیأت‌های دیپلماتیک در افغانستان را تأیید می‌کرد و از صلاحیت اعلان جنگ و صلح با تأیید لویه جرگه برخوردار بود.^{۸۵}

قانون اساسی سال ۱۹۸۷ وظایف دولت را در سه بخش تقسیم کرد: قوه مجریه، قوه مقننه (پارلمان) و قوه قضائیه (تحت ریاست ستره محکمه). قوه مقننه دو مجلس داشت: ولسی جرگه و سنا (مشرانو جرگه). اعضای شورای ملی با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شدند. قوه مقننه مسئول وضع و تصویب قوانین و معاهدات بین‌المللی و نظارت بر کارکرد حکومت بود.^{۸۶}

قوه قضائیه مسئول رسیده‌گی و تصمیم‌گیری در مورد قضایا طبق احکام قانون بود. ستره محکمه که ناظر بر امور دیگر محاکم بود، در رأس قوه قضائیه قرار داشت. اعضای ستره محکمه توسط رئیس جمهور برای دوره زمانی شش ساله منصوب می‌شدند.^{۸۷}

شورای وزیران عالی‌ترین رکن اجرایی و مشتمل بود بر نخست وزیر، معاونان وی و دیگر وزرا. شورای قانون اساسی مسئول گزارش‌دهی به رئیس جمهور در مورد مطابقت قوانین پیشنهادی با قانون اساسی بود. این قانون اساسی در سال ۱۹۹۰ با برخی تغییرات جزئی تعدیل شد و شباهت زیادی با قوانین اساسی سال‌های ۱۹۶۴ و ۱۹۷۷ داشت.

قانون اساسی سال ۱۹۸۷ یک نظام دموکراتیک، حاکمیت ملی و تفکیک قوا را تسجیل کرد. این قانون اساسی مسئولیت‌ها و وظایف هر یک از قوا را شناسایی کرد و دارای یک ساختار شفاف و مقتضی بود. با این‌حال، حکومت قادر به کسب حمایت و اعتماد عامه مردم نبود، زیرا گروه‌های مخالف حکومت بر رژیم جدید می‌تاختند. تمامی ساحات روستایی شکل نظامی به خود گرفته و به مخالفت با حکومت برخاسته بودند.^{۸۸}

۸۰ طرزی، امین، «اسلام و مشروطیت در افغانستان». (کواتنیکو: پوهنتون قول اردوی تفنگداران دریایی امریکا: مجله مطالعات فارسی، ۲۰۱۲)، ۲۲۹.

۸۱ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷ (۱۳۶۶ هجری، شمسی)، ماده ۱.

۸۲ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، ماده ۷۲.

۸۳ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، ماده ۸۲.

۸۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، ماده ۹۷.

۸۵ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، مواد ۷۲، ۷۵ و ۷۶.

۸۶ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، مواد ۷۸، ۷۹ و ۸۱.

۸۷ قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷، مواد ۱۰۹-۱۱۱.

۸۸ دانش، «قوانین اساسی افغانستان»، ۲۴۹.

۵.۷. آموخته‌های تاریخی راجع به قوه مجریه در افغانستان:

- افغانستان یک کشور چند قومی است و انتظار می‌رود این تنوع در نهادهای دولتی انعکاس یابد.
- در طول تاریخ قوانین اساسی افغانستان، نظامی که در آن یک نفر همه اختیارات را در دست داشته است، مؤثر نبوده و راه را برای بروز خشونت و مداخله بیگانگان در کشور هموار ساخته است.
- تفکیک قوا - از رهگذر نظارت و تعادل شفاف در میان قوای ثلاثه و موجودیت یک سیستم شفاف و فراگیر در زمینه انتقال قدرت - لازمه اولیه یک نظام حکومتی قوی است.
- تفکیک مطلق قوا که در آن قوه مجریه نسبت به پارلمان مسئول نبوده است، زمینه نمایندگی کافی از مردم را فراهم نیاورده و به اریستوکراسی یا حکومت اشراف انجامیده است. وجود یک نهاد ناظر بر اعمال قوه مجریه که بتواند حکومت را در صورت روی آوردن به رویه‌های مغایر با قانون اساسی برکنار کند، مؤثرتر بوده است.
- در افغانستان، یک قوه مجریه دوگانه که در آن هردو قوه مجریه شریک قدرت باشند، به خوبی کار نکرده و معمولاً زیاد دوام نیاورده است.
- به جز در موارد معدودی که در آن رؤسای قوه مجریه رهبری احزاب سیاسی خود را هم عهده‌دار بوده اند، تمامی دیگر رؤسای قوه مجریه از طریق سیستم مبتنی بر احزاب سیاسی به قدرت نرسیده و سر کار نیامده‌اند. از این گذشته، در مواردی که در آن رئیس قوه مجریه همچنین رهبر حزب بوده است (مثلاً در دوره کمونیستی)، پیامد چنین امری برای کشور مصیبت‌بار بوده و به بی‌اعتمادی عمومی نسبت به احزاب سیاسی دامن زده است.

۶. قوه مجریه طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ افغانستان که چهارچوب حقوقی حکومت فعلی کشور را فراهم می‌کند، در پی سقوط رژیم طالبان مطرح و در مقطع حساسی از تاریخ کشور تدوین شد. افغانستان دهه‌ها جنگ به شمول سال‌ها مقاومت علیه رژیم‌های مورد حمایت شوروی، دوره هرج و مرج و خونریزی و تهاجم نهایی که طالبان را از قدرت بیرون راند، پشت سر گذاشته بود.^{۸۹} کشور طی این سال‌های منازعه به جناح‌های عیدیه‌ای بر اساس گرایش‌های منطقه‌ای، قومی، نظامی، سیاسی و فردی تقسیم شده بود. در این شرایط، حتمی بود که نظام سیاسی موجبات وحدت مردم متفرق را فراهم می‌آورد.^{۹۰}

۶.۱ موافقت‌نامه بن و قانون اساسی سال ۲۰۰۴

سقوط طالبان خلأ قدرت را در افغانستان به دنبال داشت. برای تکمیل این خلأ، افغان‌ها زیر نظر ملل متحد در بن آلمان برای شکل بخشیدن به یک دولت نوین بر اساس اصول دموکراتیک گرد هم آمدند. موافقت‌نامه بن که در ماه دسمبر سال ۲۰۰۱ منعقد شد، یک روند سه مرحله‌ای را به منظور تأسیس یک حکومت جدید پیش‌بینی کرد:

- مرحله اول، ایجاد یک اداره موقت تحت ریاست حامد کرزی بود که بر مبنای نسخه تعدیل شده‌ای از قانون اساسی سال ۱۹۶۴ اجرایی وظیفه کرد.
- مرحله دوم، تشکیل یک اداره انتقالی در ماه جون سال ۲۰۰۲ و تثبیت آن توسط لویه جرگه اضطراری بود که آقای کرزی را به عنوان رئیس این اداره انتخاب کرد. وظیفه اولیه اداره عبوری، تسوید و تصویب یک قانون اساسی نوین از طریق لویه جرگه بود. موافقت‌نامه بن ۱۸ ماه به این اداره برای انجام این کار وقت داده بود.
- مرحله سوم و آخر، دوره زمانی میان تصویب قانون اساسی نوین در ماه جنوری سال ۲۰۰۴ و برگزاری انتخابات عمومی بود که در ماه اکتبر همان سال صورت پذیرفت. قانون اساسی در محدوده زمانی مورد نظر کنفرانس بن اتخاذ شد، اما برگزاری انتخابات از ماه جون به ماه اکتبر سال ۲۰۰۴ به تعویق افتاد. در نتیجه این انتخابات، حامد کرزی اولین رئیس جمهور منتخب افغانستان شد.

۶.۱.۱ زمینه قانون اساسی سال ۲۰۰۴

با سقوط طالبان، افغانستان با وظیفه عظیم بازسازی حکومت خویش مواجه بود. طالبان اکثراً از طریق صدور فرامینی که در اماکن عمومی تصویب و اعلان می‌شدند، حکومت می‌کردند. نظام حقوقی آن بر تفسیر افراطی شریعت اسلامی استوار بود. افراد متهم به نقض قانون نزد محاکم مورد حمایت طالبان محاکمه می‌شدند، روند دادرسی این محاکم ندرتا علنی بود و مجازات سریع بود، طوری که متهم حق استیناف طلبی نداشت. بنابر این، اداره انتقالی وظیفه معرفی حکومت مشروطه در کشوری را عهده‌دار بود که نه تنها فاقد تاریخ قوی دموکراسی بود، بلکه تازه از یک دوران شدیداً سرکوب‌گر سر برآورده بود.

از آنجایی که بازسازی اداره در کشورهای پس از جنگ و شورش داخلی، امر خطیر است،^{۹۱} یک حکومت پسمانزعه باید هم از مشروعیت و هم از حمایت مردم بهره‌مند باشد. به لحاظ مشروعیت، نظام باید طوری عمل کند که مردم احساس کنند، ندایی در روند تصمیم‌گیری دارند. یک نظام دموکراتیک که در آن تفکیک قوا و پاسخگویی به صراحت برقرار باشد، موجب افزایش اعتماد عامه به نهادهای دولت خواهد شد.^{۹۲} «بنابر این، دولت‌های پسمانزعه به‌طور متداول احتیاط زیادی را از خود در گزینش رئیس جمهور / نخست وزیر و واگذاری صلاحیت‌ها به وی نشان می‌دهند و احکام صریح و مفصلی را در رابطه با این مسائل در قوانین اساسی خود تسجیل می‌نمایند».^{۹۳}

۸۹. پروهل، ورنر (Prohl, Werner)، «ترویج دموکراسی در جوامع پسمانزعه»، (زناکت آگستین: بنیاد کُنراد آدِنائور، ۲۰۰۴)، ۲.

۹۰. دارالانشای کمیسیون تدقیق قانون اساسی، «گزارش تحلیلی از نظریات و پیشنهادات مردم پیرامون طرح قانون اساسی نوین» (کابل: دارالانشای کمیسیون تدقیق قانون اساسی، ۲۰۰۳)، ۲۴-۲۵.

۹۱. روندینلی، دنیس ای. (Rondinelli, Dennis A.) و همکاران، «اصلاح اداره عامه در جوامع پسمانزعه: تأثیرات بر مساعدت بین المللی» (واشنگتن: اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده، ۲۰۰۶)، ۱.

۹۲. پروهل، ترویج دموکراسی در جوامع پسمانزعه، ۵.

۹۳. گروه حقوق و پالیسی بین الملل عامه، دستنامه ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه، ۲۴.

۶. ۱. ۲. تسوید و تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴

روندی که اداره انتقالی برای تسوید یک قانون اساسی جدید تحت حمایت و مذاقه شدید جامعه بین المللی ایجاد کرد، گسترده و جامع بود، طوری که منافع تمامی دست اندرکاران در آن مدنظر بود. روند وضع قانون اساسی سه مرحله داشت: (۱) تشکیل یک کمیسیون تخنیکی متشکل از نه عضو (هفت مرد و دو زن) که موظف به تهیه مسوده قانون اساسی بود، (۲) سپس، مرور و بازبینی مسوده قانون اساسی توسط یک کمیسیون تدقیق که بزرگتر از کمیسیون تسوید بود، و (۳) مشاجره و اتخاذ مسوده نهایی قانون اساسی توسط لویه جرگه.^{۹۴}

این روند به گونه‌ای تنظیم شده بود که از شفافیت و مشروعیت آن اطمینان حاصل شود. تمهیداتی برای مشورت با کارشناسان ملی و بین المللی، نظرخواهی از عامه مردم و آگاهی رسانی به آنها روی دست گرفته شده بودند. پیش بینی می شد که مسوده قانون اساسی پیش از نهایی سازی جهت اظهار نظر در دسترس عامه مردم قرار داده شود. این روند، متوازن و متعادل بود و به همه گروه‌های ذینفع مجال مشارکت و اظهار نظر می داد.^{۹۵}

۶. ۱. ۲. ۱. کمیسیون تسوید قانون اساسی

موافقتنامه بن خواستار تأسیس کمیسیون تسوید قانون اساسی حداکثر الی ماه اگست سال ۲۰۰۲ شده بود، ولی ایجاد این کمیسیون برای چند ماه به تعویق افتاد. رئیس جمهور کرزی فرمانی را در مورد تشکیل یک کمیسیون تسوید قانون اساسی که متشکل از نه عضو بود، در ماه اکتبر صادر کرد و این کمیسیون رسماً از سوی ظاهر شاه سابق در ماه نومبر سال ۲۰۰۲ گشایش یافت.^{۹۶} نعمت الله شهرانی که معاون رئیس اداره انتقالی بود، در رأس کمیسیون تسوید قانون اساسی قرار داشت. دیگر اعضا شامل عبدالسلام عظیمی، محمد سرور دانش، قاسم فاضلی، رحیم شیرزوی، محمد موسی اشعری، موسی معروفی، آصفه کاکر و مکرمه اکرمی می شدند. تمامی اعضای کمیسیون تسوید قانون اساسی فارغ التحصیل پوهنچی حقوق یا شرعیات پوهنتون کابل بودند و برخی از آنها دارای مدارک تحصیلی از خارج کشور نیز بودند.

قرار گزارش‌ها، کمیسیون تسوید قانون اساسی در آغاز آهسته و بطی پیش می رفت و تقریباً از همان بدو کارش دچار چند دسته‌گی شده بود. ساختار و صلاحیت‌های قوه مجریه از زمره مسائل اختلاف بر انگیز بود. بعضی اعضا از یک نظام ریاستی مقتدر حمایت می کردند، حال آنکه برخی دیگر طرفدار نظام پارلمانی یا مختلط بودند.^{۹۷} کمیسیون بعد از برگزاری نشست‌هایی با دیگر متخصصین ملی و بین المللی امور حقوق اساسی، مسوده قانون اساسی را در ماه اپریل سال ۲۰۰۳، یعنی سه ماه پس از ضرب الاجل اصلی، به رئیس جمهور کرزی ارائه کرد. مسوده نهایی مشتمل بود بر ۱۲ فصل و ۱۷۲ ماده^{۹۸} که اکثر بخش‌های آن ظاهراً به صورت مستقیم از قانون اساسی سال ۱۹۶۴ برگرفته شده بود.

کمیسیون تسوید قانون اساسی با طرح این استدلال که نظام نیمه ریاستی مزایای هردو نظام ریاستی و پارلمانی را دارد و در عین زمان، توازن و تعادل قومی را در کشور فراهم می کند، پیشنهاد ایجاد یک قوه مجریه دوگانه متشکل از رئیس جمهور و نخست وزیر را به عنوان مصالحه‌ای در میان جناح‌های رقیب ارائه داد.^{۹۹} این کمیسیون برقراری یک سیستم نظارت و تعادل را پیش بینی کرد که در آن وزرا، اما نه رئیس جمهور، برای احراز مقام خود مستلزم رأی اعتماد پارلمان باشند. ریاست جمهوری به حیث عالی ترین مقام کشور پیشنهاد شد و کاندید احراز این مقام مستلزم کسب بیش از ۵۰ درصد از آرای مردم بود.^{۱۰۰} سپس، رئیس جمهور می توانست نخست وزیر را که لزومی نداشت عضو گروه اکثریت در پارلمان باشد، منصوب کند.

۶. ۱. ۲. ۲. کمیسیون تدقیق قانون اساسی

در مرحله دوم، کمیسیون تدقیق قانون اساسی بر پایه فرمان ریاست جمهوری به منظور بازبینی و اظهار نظر در مورد مسوده قانون اساسی تشکیل شد. این کمیسیون متشکل از ۳۵ عضو اعم از هفت زن بود و اعضای کلیدی کمیسیون تسوید قانون اساسی در آن شامل بودند. اعضای کمیسیون تدقیق قانون اساسی دربرگیرنده حقوقدانان، محققان، کارشناسان، سیاستمداران، اقتصاد دانان، علمای دینی و سایرین بودند.^{۱۰۱} این کمیسیون همچنین وظیفه آگاهی رسانی به مردم در مورد قانون اساسی و ارزیابی افکار عامه را بر عهده داشت.

۹۴ گروه بین المللی بحران، «روند معیوب وضع قانون اساسی افغانستان» (گزارش شماره ۵۶ بخش آسیای گروه بین المللی بحران، جون ۲۰۰۳)، ۱۳.

۹۵ گروه بین المللی بحران، «روند معیوب وضع قانون اساسی افغانستان»، ۱۳.

۹۶ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، «قانون اساسی نوین افغانستان از تسوید تا تنفیذ (نسخه پشتو)، جلد ۱» (کابل: دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، ۲۰۰۴)، ۲۳۵.

۹۷ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۲۸۱.

۹۸ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، «قانون اساسی نوین افغانستان»، ۲۴۵.

۹۹ روبین، بارت آر. (Rubin, Barnett)، «ایجاد یک قانون اساسی برای افغانستان»، (مجله دموکراسی، جلد ۱۵، شماره ۳، ۲۰۰۴)، ۱۱.

۱۰۰ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۲۸۱-۲۸۴.

۱۰۱ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۲۶۷.

مسائلی از قبیل زبان ملی، سرود ملی، شکل حکومت، تأسیس محکمه قانون اساسی و بسیاری موضوعات دیگر در جریان مباحثات داخلی کمیسیون تدقیق قانون اساسی مورد مشاجره قرار گرفتند و تصحیحات گسترده‌ای در مسوده اصلی اعمال شد. اختلاف برانگیزترین مسائل، دو مسئله نخست وزیر و محکمه قانون اساسی بودند. در رابطه با نخست وزیر، توافق عمومی این بود که این مقام باید موجود باشد، اما در خصوص نحوه گزینش آن اختلاف نظر زیادی مطرح شد. چهار مسوده متفاوت غرض بحث و تبادل نظر به دفتر ریاست جمهوری ارسال شد. با این حال، قوه مجریه دوگانه‌ها را به دلیل مقاومت رئیس جمهور و دیگر اعضای کلیدی حکومت از دستور کار^{۱۰۲} خارج شد.^{۱۰۳}

۳. ۲. ۱. ۶. دوره نظرخواهی عامه

دوره نظرخواهی عامه که حدوداً دو ماه طول کشید، در ماه جون سال ۲۰۰۳ آغاز شد. موافقتنامه بن پیش‌بینی کرده بود که مسوده قانون اساسی به منظور تسهیل مباحثه و مشاجره در کشور در دسترس عامه مردم قرار داده شود. با این وجود، مسوده قانون اساسی علنی نشد. اگرچه بعضی کارشناسان طرفدار افشای مسوده قانون اساسی برای تأمین شفافیت و مشروعیت روند بودند، اما دیدگاه غالب این بود که مسائل مناقشه برانگیز می‌توانند برقراری تعادل ظریف در بین اصلاحات مدرن و ارزش‌های سنتی افغانستان را به مخاطره اندازند. همچنین در این مورد نگرانی جدی وجود داشت که اگر مسوده قانون اساسی علنی شود، ممکن است روند نظرخواهی عامه تحت تأثیر و سلطه گروه‌های سازمان یافته و احزاب سیاسی قرار گیرد که برخی از آنها کماکان مسلح بودند و بنابر این، می‌توانستند سایرین را در جهت پیشبرد مسائل مشخصی در دستور کار مجبور و مرعوب کنند. در نتیجه، روند نظرخواهی عامه چیزی بیش از بحث پیرامون اصول کلی قانون اساسی نبود.

با این حال، این رویداد به خودی خود تاریخی بود، زیرا این نخستین بار در تاریخ افغانستان بود که نظریات عامه مردم در تسوید قانون اساسی کشور ملاحظه می‌شدند. کمیسیون تدقیق قانون اساسی وظیفه شایان ذکر را در آگاهی رسانی به قاطبه مردم انجام داد و این شامل برگزاری صدها جلسه علنی و دریافت ده‌ها هزار اظهار نظر از سوی مردم می‌شد. برای مدیریت انجام چنین کار بزرگی، کشور به ۱۰ زون تقسیم شده بود و یک تیم متشکل از کارکنان متعهد، موظف به رسیده‌گی به هریک از این زون‌ها شده بود: زون مرکز، زون شمال، زون شرق، زون جنوب، زون غرب، زون شمال شرق، زون جنوب غرب، کابل، پاکستان و ایران.^{۱۰۴} در مجموع، ۵۵۵ جلسه علنی در این زون‌ها برگزار شد.^{۱۰۵}

دیدگاه‌های متفاوتی راجع به شکل حکومت در جریان دوره نظرخواهی عامه مطرح شدند، اما روی هم رفته، دیدگاه عامه مردم طرفدار نظام ریاستی بر مبنای اصول اسلامی بود. به‌طور مثال، مردم زیادی از ولایات شرقی از نظام ریاستی متمرکز توأم با پارلمان طرفداری می‌کردند، زیرا بیم داشتند که یک نظام فدرال ضعیف باعث تشدید تنش‌های منطقه‌ای و قومی در کشور شود. بعضی مردم از ولایات جنوبی حامی نظام شاهی مشروطه بودند، حال آنکه برخی دیگر از مردم هواخواه نظام ریاستی بودند. در ولایات شمالی، نظام ریاستی به ویژه در مزار شریف مورد حمایت مردم قرار داشت، در حالی که مردم ساکن در دیگر ساحات یا حامی نظام شاهی بودند یا هواخواه نظام پارلمانی. مردم از ولایات مرکزی طرفدار نظام ریاستی بودند و گروه‌هایی از مردم از ولایات غربی و جنوب غربی نیز از یک نظام ریاستی متمرکز حمایت می‌کردند و باور داشتند که حکومت فدرال می‌تواند موجب بی‌ثباتی و احتمالاً تجزیه افغانستان شود.^{۱۰۶}

علاوه بر جلسات و مباحثات علنی در سراسر کشور، قانون اساسی همچنین به محل مشاجره شدید در رسانه‌ها بدل شده بود. روزنامه ملی انیس اظهار نظر کرد که «بهترین نظام برای کشور ما که دهه‌ها جنگ را پشت سر نهاده، نظام ریاستی است».^{۱۰۷} از سوی دیگر، هفته نامه کابل موافق دیدگاه رئیس جمهور سابق برهان‌الدین ربانی بود که ابراز داشته بود که «نظام ریاستی برای افغانستان مؤثر نیست و دلیلش این است که باعث دیکتاتوری خواهد شد».^{۱۰۸}

۱۰۲ agenda

۱۰۳ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۲۹۷-۲۹۳.

۱۰۴ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۳۸۷-۳۹۱.

۱۰۵ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۵۰۰.

۱۰۶ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۴۰۲، ۴۱۲، ۴۲۲، ۴۳۲، ۴۴۱، ۴۵۵، ۵۰۴.

۱۰۷ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۵۲۶-۵۲۷.

۱۰۸ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۵۲۷.

روزنامه انیس از وزیر مالیه سابق اشرف غنی در باره نظام ریاستی در افغانستان چنین نقل قول کرده بود: «مردم افغانستان خواستار یک حکومت قومی و مسئول هستند که بتواند ضروریات کنونی کشور را تأمین کند. بنابر این، اگر یک قدرت مرکزی در کشور نداشته باشیم، نتیجتاً قادر نخواهیم بود تا یک حکومت قوی داشته باشیم». آقای غنی همچنین ابراز داشته بود که صلاحیت‌هایی که مسوده قانون اساسی به رئیس جمهور واگذار کرده، در واقع صلاحیت‌های کل حکومت است و نباید به حیث صلاحیت‌های یک شخص سوءتعبیر شود.^{۱۰۹}

اجماع و اتفاق نظری که از نظریات عامه مردم برخاست، این بود که قانون اساسی نوین باید حکومتی را فراهم کند که رئیس جمهور در رأس آن قرار داشته باشد و رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب شود و تأثیر زیادی بر قوه مجریه داشته باشد. این خصوصیات همچنین در رابطه با شخص رئیس جمهور پیشنهاد شدند: وی باید افغان و مسلمان پیرو مذهب حنفی باشد، بیش از ۴۰ سال عمر داشته باشد، مطابق با تعالیم و رویه‌های اسلامی حکومت کند و فاقد سابقه جرمی باشد.^{۱۱۰}

کمیسیون تدقیق قانون اساسی مسوده قانون اساسی را به رئیس جمهور کرزی در ماه سپتمبر سال ۲۰۰۳ ارائه کرد. این مسوده منعکس کننده اظهار نظر چندین حقوقدان و محقق برجسته امور حقوق اساسی به شمول گای کارکاسون^{۱۱۱} از فرانسه، یاش پال گای^{۱۱۲} از کنیا و بارنت روبین از ایالات متحده نیز بود مشوره قابل ملاحظه با اداره انتقالی نیز صورت گرفت.

۴. ۲. ۱. ۶. تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴

لویه جرگه قانون اساسی طبق فرمان ریاست جمهوری اولین جلسه خود را در تاریخ ۱۳ دسمبر ۲۰۰۳ برگزار کرد.^{۱۱۳} لویه جرگه در مجموع ۵۰۲ عضو داشت و اکثریت قاطع آنها (حدود ۴۵۰ نفر) به طور مستقیم توسط اعضای پیشین لویه جرگه اضطراری که خود از طریق یک راهکار سنتی از ولسوالی‌های سراسر کشور انتخاب شده بودند، گزینش گردیدند. پنجاه و سه عضو توسط رئیس جمهور منصوب شده بودند و در کل ۱۰۰ نفر از اعضای لویه جرگه (حدود ۲۰ درصد) زن بودند. روی هم رفته،^{۱۱۴} اعضای لویه جرگه نسبتاً نماینده و تمثیل کننده جامعه افغانستان بودند و برخلاف لویه جرگه‌های سابق، از نظم خوبی برخوردار بودند. با این وجود، مشاجره در میان اعضای لویه جرگه شدید بود.

می‌توان بسیاری از مواد مندرج در متن نهایی قانون اساسی سال ۲۰۰۴ را در قانون اساسی سال ۱۹۶۴ ردگیری کرد. با این حال، مشاجرات داغی در میان جناح‌های متعدد بر سر مسائلی چون حقوق زن و در کل حقوق بشر، تعداد معاونان رئیس جمهور و شمار زبان‌های رسمی در قانون اساسی صورت گرفت. جای تعجب نیست که ساختار و نقش قوه مجریه نیز محل مشاجره پر حرارت بود. اداره انتقالی طرفدار سرسخت یک حکومت مرکزی مقتدر به رهبری رئیس جمهور بود که کنترل کابینه را در دست داشته باشد. برخی اعضای گروه‌های قومی اقلیت در طرفداری از نظام پارلمانی که مستلزم همکاری در میان احزاب و گروه‌های ذینفع متعدد است، استدلال می‌کردند. این جناح شیخ حکومتی را در ذهن تداعی می‌کرد که تحت استیلا رهبران جناحی، گروه‌های ذینفع مشخص یا حتی عناصر جنایتکار قرار داشت.^{۱۱۵}

سر انجام، لویه جرگه قانون اساسی تصمیم به ایجاد یک نظام ریاستی کامل گرفت. نظام پارلمانی طرد شد، زیرا افغانستان فاقد احزاب سیاسی قوی‌ای بود که برای کارکرد مؤثر چنین نظامی لازم پنداشته می‌شود. طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴، دولت به قوای مجریه، مقننه و قضائیه تقسیم می‌شود و رئیس جمهور در رأس قوای سه‌گانه دولت قرار دارد.^{۱۱۶} قانون اساسی نوین تقریباً با اتفاق نظر در لویه جرگه در تاریخ ۴ جنوری ۲۰۰۴ تأیید و توسط رئیس جمهور کرزی در تاریخ ۲۶ جنوری همان سال توشیح شد.^{۱۱۷} رئیس جمهور کرزی طی نطقی در محفل اختتامیه لویه جرگه اظهار داشت که قانون اساسی جدید که یک اداره مرکزی مقتدر و یک نظام حقوقی اسلامی مورد حمایت ستره محکمه با صلاحیت بازنگری قضایی را تسجیل کرده است، نیازمندی‌های افغانستان را تأمین خواهد کرد.^{۱۱۸}

۱۰۹ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۵۲۷.

۱۱۰ دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، قانون اساسی نوین افغانستان، ۲۴.

۱۱۱ Guy Carcassone

۱۱۲ Yash Pal Ghai

۱۱۳ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۲۹۷.

۱۱۴ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۳۰۱.

۱۱۵ روبین، «ایجاد یک قانون اساسی برای افغانستان»، ۱۲.

۱۱۶ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸ (م. ا. ج.، مرد، کابل).

۱۱۷ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

۱۱۸ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

۶. ۲ ساختار حکومت طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ خواستار برقراری یک نظام ریاستی می‌شود که عموماً مناسب حال یک کشور پسمانزعه دانسته شده و اکثریت مردم از آن به عنوان ابزاری برای تأمین ثبات و امنیت در کشور طرفداری کردند.^{۱۱۹} تفکیک قوا به شکل نظارت بر اقتدار رئیس جمهور از جمله عواملی است که در جهت تأمین ثبات طراحی شده‌اند.^{۱۲۰} قانون اساسی جدید همچنین مروج برابری است و به همه شهروندان افغانستان، قطع نظر از جنسیت یا قومیت، امکان شرکت در انتخابات به‌حیث رأی دهنده و کاندید را می‌دهد.^{۱۲۱} از آنجایی که قانون اساسی مقرر می‌دارد که اعضای یکی از مجلسین پارلمان با رأی مستقیم مردم برگزیده شوند، تمامی گروه‌های قومی قادر به مشارکت در روند تصمیم‌گیری هستند.^{۱۲۲}

۶. ۲. ۱ قوه مجریه

بر مبنای ماده ۶۰ قانون اساسی سال ۲۰۰۴، «رئیس جمهور در رأس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داشته، صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجراییه، تقنینیه و قضائیه، مطابق به احکام این قانون اساسی، اعمال می‌کند». همین ماده تصریح می‌دارد که رئیس جمهور دارای دو معاون اول و دوم می‌باشد. در حالت غیاب، استعفا و یا وفات رئیس جمهور، معاون اول رئیس جمهور و در غیاب معاون اول، معاون دوم رئیس جمهور مطابق با احکام قانون اساسی عمل می‌کنند.

ماده ۶۴ به تشریح صلاحیت‌های رئیس جمهور می‌پردازد. برخی از صلاحیت‌های مهم مقام ریاست جمهوری قرار ذیل هستند:

- تعیین پالیسی ملی با تأیید شورای ملی،
- مراقبت از اجرای قانون اساسی،
- قیادت اعلاى قوای مسلح افغانستان،
- اعلان حرب و متارکه به تأیید شورای ملی،
- دایر نمودن لویه جرگه،
- افتتاح اجلاس شورای ملی و لویه جرگه،
- تعیین وزرا، لوی څارنوال، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی و دیگر مقامات به تأیید ولسی جرگه،
- تعیین رئیس و اعضای ستره محکمه به تأیید ولسی جرگه،
- تعیین سفرا و قبول اعتمادنامه‌های نمایندگان سیاسی خارجی در افغانستان،
- توشیح قوانین و فرامین تقنینی،
- انعقاد معاهدات بین‌المللی، و
- اجرای دیگر صلاحیت‌ها و وظایف مندرج قانون اساسی.

اختیارات رئیس جمهور وسیع است و شامل حوزه‌های سیاسی، تقنینی، قضایی، اداری و تشریفاتی می‌شود.^{۱۲۳} با این حال، بسیاری از صلاحیت‌های اجرایی رئیس جمهور به نحوی محدود شده است، زیرا مستلزم تصویب یا تأیید قوه مقننه می‌باشد.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ حکم می‌کند که رئیس جمهور با کسب اکثریت مطلق آرا (بیش از ۵۰ درصد آرا) انتخاب شود^{۱۲۴} و تحقق چنین امری در افغانستان بنابر عوامل قومی، منطقه‌ای و غیره دشوار است.^{۱۲۵} بنابر این، باور این بوده است که ملزم کردن کاندید کامیاب

۱۱۹ پروهل، ترویج دموکراسی در جوامع پسمانزعه، ۶.

۱۲۰ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، ۲۴.

۱۲۱ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴ (۱۳۸۲ هجری، شمسی)، ماده ۲۲.

۱۲۲ پروهل، ترویج دموکراسی در جوامع پسمانزعه، ۷.

۱۲۳ رسولی، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، ۹۴.

۱۲۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۶۰.

۱۲۵ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۴ (د. د. م.، مرد، کابل).

در انتخابات ریاست جمهوری به کسب بیش از ۵۰ درصد از آرای مردم به معنی ملزم کردن رئیس جمهور به رفتن و آرای یک گروه قومی خاص و تحکیم مشروعیت وی است.

۶.۲.۱.۱ کابینه

بر مبنای قانون اساسی نوین، حکومت مشتمل است بر وزارایی که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می‌کنند.^{۱۳۶} ماده ۷۱ به صراحت بیان می‌دارد که رئیس جمهور در رأس کابینه قرار دارد. رئیس جمهور وزرا را تعیین می‌کند، اما تعیین وزرا منوط به تأیید پارلمان هم است.^{۱۳۷} قانون اساسی یک نظام ریاستی کامل را برقرار می‌کند، لیکن تأیید وزرای انفرادی از سوی پارلمان شاخصه یک نظام پارلمانی است. وظایف حکومت مطابق با قانون تصریح شده و قرار ذیل است:

۱. «تعمیل احکام این قانون اساسی و سایر قوانین و فیصله‌های قطعی محاکم،
۲. حفظ استقلال، دفاع از تمامیت ارضی و صیانت منافع و حیثیت افغانستان در جامعه بین‌المللی،
۳. تأمین نظم و امن عامه و از بین بردن هر نوع فساد اداری،
۴. ترتیب بودجه، تنظیم وضع مالی دولت و حفاظت دارایی عامه،
۵. طرح و تطبیق پروگرام‌های انکشافی اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و تکنالوژیکی،
۶. ارائه گزارش به شورای ملی در ختم سال مالی در باره امور انجام شده و پروگرام‌های عمده سال مالی جدید،
۷. انجام سایر وظایفی که به موجب این قانون اساسی و قوانین دیگر از وظایف حکومت دانسته شده است.»^{۱۳۸}

۶.۲.۱.۲ نظام متمرکز طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴ افغانستان

در کشورهای پسمانزعه، تصمیم‌گیری راجع به این موضوع که کدام ساختار دولتی برای تأمین ضروریات مردم مقتضی است، شامل چند عامل می‌شود. این عوامل دربرگیرنده علل منازعه، اوضاع کنونی کشور، حقوق بشر و دیگر فاکتورهای مهم هستند. با این حال، یک مسئله بسیار عمده برای یک کشور پسمانزعه، تصمیم‌گیری در مورد گزینش ماهیت دولت است: دولت فدرال (نامتمرکز) یا دولت واحد.^{۱۳۹}

در نظام واحد، یک منبع واحد و مرکزی اقتدار وجود دارد و اداره، صلاحیت‌های خویش را از طریق حکومت مرکزی اعمال می‌نماید. برعلاوه، ممکن است نهادهای سیاسی اختیارات خود را نیز از حکومت مرکزی اخذ کنند. در نظام فدرال، اختیارات و صلاحیت‌ها در میان حکومت مرکزی و ادارات ولایتی تقسیم می‌شوند. از جمله این دو نظام، ساختار واحد، انتخاب متعارف برای کشورهای پسمانزعه است. بسیاری از این کشورها این نظام را گزینش و بعداً از قدرت به خاطر تأمین نیازهای کشور تمرکززدایی می‌کنند.^{۱۴۰}

ماده ۱ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تصریح می‌کند: «افغانستان، دولت جمهوری اسلامی، مستقل، واحد و غیرقابل تجزیه می‌باشد». این ماده به صراحت بیان می‌دارد که افغانستان یک دولت واحد است و این اصل در قانون اساسی کشور تسجیل شده است. این اصل موجب برقراری یک نظام کاملاً متمرکز در افغانستان می‌شود و فدرالیسم را مطرود می‌داند. یکی از مشخصه‌های این نظام، عدم موجودیت اقتدار اصلی در حکومت‌های محلی و مقامات ساحوی است. حکومت‌های محلی دارای صلاحیت وضع قوانین و مقررات نمی‌باشند؛ یعنی، تمامی قوانین و مقررات از حکومت مرکزی نشأت می‌گیرند. از سوی دیگر، در یک نظام فدرال، حکومت‌های محلی درجه‌ای از استقلال و خودمختاری دارند. در این نوع نظام مثلاً در آلمان و امریکا، حکومت‌های محلی می‌توانند قوانین و مقررات را معرفی کنند.^{۱۴۱} ساختار و صلاحیت‌های ادارات مرکزی و محلی در مواد ۱۳۶ - ۱۴۲ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ افغانستان شرح داده شده‌اند.

۱۳۶ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۷۱.

۱۳۷ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۶۴ (۱۱).

۱۳۸ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۷۵.

۱۳۹ گروه حقوق و پالیسی بین‌الملل عامه، دستنامه‌ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه، ۱۲.

۱۴۰ گروه حقوق و پالیسی بین‌الملل عامه، دستنامه‌ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه، ۱۲-۱۳.

۱۴۱ مشتاقی، حقوق اساسی افغانستان، ۵۷-۵۸.

مشاجرات قابل ملاحظه‌ای در جریان تسوید قانون اساسی سال ۲۰۰۴ در خصوص این که افغانستان الگوی دولت فدرال یا الگوی دولت واحد را اتخاذ کند، صورت گرفت. حامیان نظام واحد استدلال می‌کردند که ساختار دولت واحد برای افغانستان مؤثر است، زیرا کشور متفرق است، نهادهای محلی ضعیف هستند و بخش‌های بزرگی از ساحات در گوشه و کنار کشور تحت کنترل منظم حکومت قرار ندارند؛ بنابر این، استقرار یک حکومت مرکزی مقتدر، امری ضروری است. از سوی دیگر، حامیان نظام فدرال استدلال می‌کردند که چون افغانستان یک کشور چند قومی است که در آن مناطق مختلف خواهان خودمختاری هستند، نظام واحد منافی وحدت ملی خواهد بود.^{۱۳۲}

در نهایت، لویه جرگه یک نظام حکومتی واحد و متمرکز را طبق قانون اساسی نوین اتخاذ کرد. چنین فکر می‌شد که حکومت متمرکز دارای مزایای ذیل است:

- یک ساختار مؤثر از نقطه نظر تصمیم‌گیری و تمرکز قدرت است،
- ساختار و ساماندهی آن ساده است،
- نسبت به اوضاع و شرایط مختلف، انعطاف‌پذیر است،
- تضاد صلاحیت‌ها در آن وجود ندارد،
- سیاست داخلی و خارجی آن در اثر تمرکز قدرت، قوی و تأثیرگذار است،
- هزینه آن به دلیل کم بودن شمار نهادهای سیاسی کمتر است،
- مناسب حال کشورهای کوچک است،
- برای شهروندان در بین حکومت محلی و حکومت مرکزی تضاد منافع ایجاد نمی‌کند.

۲. ۲. ۲. قوه مقننه

با الهام از قانون اساسی سال ۱۹۶۴، قانون اساسی سال ۲۰۰۴ یک پارلمان دو مجلسه را ایجاد کرد که متشکل از مجلس سفلا (ولسی جرگه) و مجلس علیا (مشرانو جرگه) می‌باشد. پارلمان در کل ۳۵۲ کرسی دارد. ولسی جرگه ۲۵۰ عضو دارد که با رأی مستقیم مردم در ولایات انتخاب می‌شوند. کرسی‌ها به ولایات متناسب با نفوسشان تخصیص داده می‌شوند. دست کم ۶۸ عضو ولسی جرگه باید زن باشند. نخستین انتخابات ولسی جرگه بر طبق قانون اساسی نوین در ماه سپتامبر سال ۲۰۰۵ برگزار شد و اعضای آن برای دوره زمانی پنج ساله اجرای وظیفه کردند. انتخابات بعدی ولسی جرگه طبق جدول زمانی در سال ۲۰۱۰ برگزار شد، اما از آن زمان به بعد انتخابات برگزار نشده است.

مشرانو جرگه ۱۰۲ عضو دارد. یک سوم اعضا (۳۴ عضو که ۱۷ نفرشان باید زن باشند) توسط رئیس جمهور برای دوره زمانی پنج ساله منصوب می‌شوند. قانون اساسی خواستار گزینش دو سوم اعضای مشرانو جرگه از طریق برگزاری انتخابات داخلی توسط شوراهای ولسوالی و ولایتی شده است، طوری که اعضای مشرانو جرگه از شوراهای ولسوالی (۳۴ عضو) برای دوره زمانی سه ساله و از شوراهای ولایتی (۳۴ عضو) برای دوره زمانی چهار ساله انتخاب می‌شوند.^{۱۳۳} با این حال، انتخابات شوراهای ولسوالی تا کنون دایر نشده است. در عمل، یک سوم اعضای مشرانو جرگه که باید از میان شوراهای ولسوالی گزینش شوند، در حال حاضر از میان شوراهای ولایتی برگزیده می‌شوند و این امر سؤالاتی را در مورد مطابقت این رویه با قانون اساسی مطرح می‌کند. مانند ولسی جرگه، اعضای مشرانو جرگه، همان طور که ذکر شد، برای دوره زمانی ثابت ایفای وظیفه می‌کنند.

ماده ۸۱ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تصریح می‌کند که «شورای ملی جمهوری اسلامی افغانستان به حیث عالی‌ترین ارگان تقنینی مظهر اراده مردم آن است و از قاطبه ملت نماینده‌گی می‌کند». صلاحیت‌های پارلمان به شرح ذیل است:

- تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و فرامین تقنینی،
- تصویب برنامه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی،

۱۳۲ گای، یاش (Ghai, Yash)، «گزینه‌هایی برای کمیسیون قانون اساسی، دولت واحد و فدرال: یک انتخاب نادرست؟ تمرکززدایی صلاحیت‌های دولت در افغانستان» برگرفته از: تمرکززدایی صلاحیت‌های دولت در افغانستان، <http://www.bing.com/cr> (دسترسی در تاریخ ۲ اگست ۲۰۱۷)، ۱.

۱۳۳ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۸۴.

- تصویب بودجه ملی،
- ایجاد یا لغو واحدهای اداری، و
- تصدیق معاهدات و توافقات بین‌المللی.^{۱۳۴}

برعلاوه، مسئله‌ی که به ویژه برای حکومت طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴ دردسرساز شده، لزوم تأیید صلاحیت وزرا از سوی ولسی جرگه است. هرچند تأیید صلاحیت وزرا توسط قوه مقننه یک امر غیرمعمول در حقوق اساسی نیست، لیکن ولسی جرگه بر مبنای مواد ۹۱ و ۹۲ قانون اساسی حق دارد وزرا را استیضاح کند و در صورتی که پاسخ‌های وزرا برایش قناعت بخش نباشد، از آنها سلب اعتماد کند.

این امر که آیا پارلمان می‌تواند به وزرای انفرادی یا به کل کابینه رأی اعتماد یا عدم اعتماد دهد، محل مشاجره است. با این حال، رویه پذیرفته شده با استناد به مواد ۷۷ و ۹۲ قانون اساسی این است که پارلمان به وزرای انفرادی رأی اعتماد یا عدم اعتماد می‌دهد. علاوه بر این، دادن رأی اعتماد یا عدم اعتماد به شکل سری، امری عادی و معمول شده است. بنابر این:

- استیضاح وزرا و متعاقباً سلب اعتماد و عزل آنها توسط ولسی جرگه موجب بی‌ثباتی می‌شود،
 - ممکن است وزرا بی‌بسته نگران محبوبیت خود در میان اعضای پارلمان باشند، به جای این که انرژی خود را در جهت پیشبرد پالیسی‌های حکومت به کار اندازند،
 - هیچ نوع پاسخگویی متوجه اعضای ولسی جرگه نشده است، زیرا حتی حوزه‌های انتخاباتی آنها از نحوه رأی‌دهی نمایندگان خود اطلاع ندارند، و
 - هاله‌ای از پنهان کاری که بر آرای اعتماد یا عدم اعتماد سایه افکنده، موجبات فساد اداری و بی‌صدافتی را فراهم کرده است.
- هم اقتدار و هم مؤثریت رئیس جمهور در اثر این مشکلات تضعیف شده است.

۶.۲.۳ قوه قضائیه

ماده ۱۱۶ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ قوه قضائیه افغانستان را به‌حیث یک رکن مستقل دولت ابلاغ می‌دارد. ستره محکمه عالی‌ترین مرجع قضایی است و سایر مراجع قضایی عبارتند از محاکم ابتدائیه (که شعبات مختلفی دارند) و محاکم استیناف.

۶.۲.۳.۱ ستره محکمه

قاضی‌القضات و دیگر قضات ستره محکمه توسط رئیس جمهور با تأیید پارلمان منصوب می‌شوند و برای دوره زمانی ده ساله اجرای وظیفه می‌کنند. در رابطه با وظایف ستره محکمه، ماده ۱۲۱ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تصریح می‌کند که ستره محکمه به درخواست حکومت یا محاکم از صلاحیت بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین‌الدول و میثاق‌های بین‌المللی با قانون اساسی و تفسیر آنها برخوردار است.

می‌توان استدلال کرد که ماده مذکور جایگاه ستره محکمه را به‌حیث داور نهایی امور مربوط به قانون اساسی تثبیت می‌کند و ستره محکمه در واقع فیصله‌هایی را هم راجع به تفسیر قانون اساسی سال ۲۰۰۴ صادر کرده است. با این وجود، قانون اساسی همچنین ایجاد کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را نیز حکم می‌کند و نقش‌های این کمیسیون و ستره محکمه محل بحث و مشاجره زیادی بوده است. برای مثال، رئیس جمهور غنی از ستره محکمه تقاضا کرده است تا مطابقت سلب اعتماد از وزرای انفرادی توسط ولسی جرگه با قانون اساسی را بررسی و در این مورد تصمیم بگیرد؛ هرچند این تصمیم تا هنوز گرفته نشده است، ولی بسیاری از اعضای پارلمان این دیدگاه را اظهار داشته‌اند که به فیصله ستره محکمه در این زمینه مقید نخواهند بود.

برعلاوه ابهام در رابطه با کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، ستره محکمه دچار عدم پاسخگویی هم است. صلاحیت‌های اداری زیادی به مقام قاضی‌القضات واگذار شده است، طوری که امکان دارد محاکم پایین‌تر احساس کنند که برای حفظ خرسندی ستره محکمه تحت فشار قرار دارند. عدم الزام قضات به انتشار تصمیم‌شان به این تلقی دامن زده است که ممکن است آنها قوانین را به‌طور جدی اجرا نکنند. ارتقای سطح استقلال و پاسخ‌گویی قوه قضائیه افغانستان احتمالاً به پذیرش گسترده‌تر صلاحیت ستره محکمه منتهی خواهد شد.

۱۳۴ قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴، ماده ۹۰.

۲.۳.۲. ۶. کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی

هم کمیسیون تسوید قانون اساسی و هم کمیسیون تدقیق قانون اساسی پیشنهاد ایجاد محکمه‌ای را که به حیث حکم نهایی مسائل مرتبط با قانون اساسی عمل کند، مطرح کردند. اشاره به محکمه قانون اساسی به علت نگرانی‌ها از ایجاد یک قوه قضائیه دوسره از متن نهایی قانون اساسی حذف شد، اما لویه جرگه قانون اساسی ماده ۱۵۷ را علاوه کرد که تأسیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را تصریح می‌کند. متأسفانه قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به صراحت نقش کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را توضیح نمی‌دهد و این کار را به احکام قانون در آینده محول می‌کند. از سوی دیگر، قانون اساسی به صراحت نقش تفسیری ستره محکمه را هم تشریح نمی‌کند.

پارلمان در ماه آگست سال ۲۰۰۸ لایحه‌ی را پیشنهاد کرد که به کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی امکان می‌داد تا قانون اساسی را بر اساس تقاضای رئیس جمهور، قوه مجریه، پارلمان یا ستره محکمه تفسیر کند. رئیس جمهور کرزی این لایحه را ویتو و استدلال کرد که مغایر ماده ۱۲۱ قانون اساسی است. با این حال، پارلمان سریعاً ویتوی رئیس جمهور را با رأی اکثریت دو سوم اعضایش رد کرد و لایحه را به قانون تبدیل کرد. به هر حال، این که کدام مرجع دارای صلاحیت نهایی تفسیر قانون اساسی سال ۲۰۰۴ می‌باشد، کماکان نامعلوم است. این امر موجب نگرانی شدید است و می‌تواند تهدیدی علیه ثبات سیاسی کشور قلمداد شود.

۷. انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۴ و حکومت وحدت ملی

حامد کرزی برای حد اکثر دو دوره زمانی پنج ساله‌ای که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ مجاز می‌شمارد، سر کار بود. انتخابات ریاست جمهوری در ماه اپریل سال ۲۰۱۴ به‌منظور فراهم کردن زمینه اولین انتقال دموکراتیک قدرت در تاریخ افغانستان برگزار شد. با این حال، این انتقال قدرت خالی از اختلاف و مناقشه نبود. پس از برگزاری دور دوم انتخابات و در بجهت اتهامات مبنی بر وقوع تقلب گسترده در انتخابات، مصالحه‌ی حاصل شد که به تأسیس یک قوه مجریه دوگانه منتج گردید، هرچند باید منتظر بود و دید که آیا این تغییر موقت خواهد بود یا دائم.

۷.۱ انتخابات سال ۲۰۱۴

در اصل، ۲۷ نفر خود را کاندید جانشینی رئیس جمهور کرزی کرده بودند. با این وجود، کمیسیون مستقل انتخابات ۱۶ کاندید را در ماه اکتوبر سال ۲۰۱۳ رد صلاحیت کرد و سه کاندید دیگر قبل از برگزاری انتخابات از کارزار کناره گیری کردند. هشت کاندید باقیمانده عبارت بودند از: عبدالله عبدالله، محمد اشرف غنی، زلی رسول، عبدالرز رسول سیاف، گل آقا شیرزی، قطب الدین هلال، محمد داوود سلطان زوی و هدایت امین ارسال.

انتخابات در تاریخ ۵ اپریل ۲۰۱۴ برگزار شد. کاندید پیشتاز، آشکارا عبدالله عبدالله بود که ۲,۹۷۲,۱۴۱ رأی یا ۴۵ درصد از مجموع آرای ریخته شده در صندوق‌های اخذ رأی را کسب کرده بود. محمد اشرف غنی کاندید دوم با ۲,۰۸۴,۵۴۷ رأی یا حدود ۳۱,۵ درصد از کل آرا بود. زلی رسول یا تقریباً ۱۱ درصد از آرا سوم بود و باقی کاندیدان همه زیر ۱۰ درصد رأی داشتند. اگرچه آرای داکتر عبدالله بیش از ۱۰ درصد بر آرای آقای غنی فزونی داشت، اما وی در کسب اکثریت مطلق آرا ناکام ماند و نتیجتاً انتخابات به دور دوم کشید.

دور دوم انتخابات در تاریخ ۱۴ جون ۲۰۱۴ برگزار شد و قرار بود نتایج آن در تاریخ ۲ جولای اعلام شود، ولی اتهامات گسترده‌ای مبنی بر بروز تقلب در انتخابات مطرح شد که اعلان نتایج انتخابات را به تعویق انداخت. در تاریخ ۱۲ جولای، جان کری وزیر امور خارجه آمریکا اعلام کرد که به دلیل نگرانی‌ها در مورد اعتبار نتایج انتخابات، ملل متحد آرای ریخته شده در صندوق‌های اخذ رأی را تفتیش خواهد کرد. این اختلافات باعث تأخیر بیشتر در اعلان برنده انتخابات گردید.

۷.۲ ایجاد مقام ریاست اجرائیه

بن‌بست ناشی از مناقشه انتخاباتی تهدیدی علیه دموکراسی شکننده‌ای بود که تنها یک دهه پیش برقرار شده بود. نیروهای درونی و بیرونی تحت نظارت جامعه بین‌المللی سعی در میانجی‌گری میان دو کاندید رقیب و یافتن یک راه حل داشتند. در این اثنا، رئیس جمهور کرزی به‌حیث رئیس دولت باقی ماند. سر انجام، کمیسیون مستقل انتخابات در تاریخ ۱۹ سپتمبر ۲۰۱۴ پس از حصول توافق ابتدایی میان دو تیم انتخاباتی بر سر تشکیل حکومت وحدت ملی، محمد اشرف غنی را برنده انتخابات و رئیس جمهور بعدی افغانستان اعلام کرد. آقای غنی ۵۶ درصد و داکتر عبدالله ۴۴ درصد از آرا را کسب کردند.

آقای غنی و داکتر عبدالله ساعاتی بعد از اعلام برنده انتخابات، موافقتنامه‌ای را در مورد تشکیل حکومت وحدت ملی امضا کردند و داکتر عبدالله رئیس اجرائیه این حکومت شد. بر مبنای موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی، مقام ریاست اجرائیه بنابر فرمان رئیس جمهور ایجاد شد و این مقام دارای مسئولیت‌های ذیل است (که با استدلال می‌توان گفت که در این مسئولیت‌ها ابهام وجود دارد):

- اشتراک در جلسات تصمیم‌گیری دوجانبه همراه با رئیس جمهور،
- اجرای امور اداری و اجرایی حکومت، همان‌طور که بر اساس فرمان رئیس جمهور تعیین شده است،
- پیشنهاد اصلاحات و تمهیدات مبارزه با فساد اداری،
- ایفای نقش رابط میان قوای مقتنه و قضائیه،
- اجرا، پشتیبانی و نظارت بر پالیسی‌ها و برنامه‌ها،
- ارائه توصیه‌ها به رئیس جمهور در باره امور حکومتی به‌شمول نصب یا عزل مقامات، و
- نماینده‌گی از رئیس جمهور در سطح بین‌المللی، طوری که مقتضی باشد.

رئیس اجرائیه همچنین ریاست جلسات منظم هفتگی شورای وزیران و هر یک از کمیته‌های فرعی آن را بر عهده دارد.

۷. ۳ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ و رئیس اجرائیه

مقام ریاست اجرائیه محصول موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی است و بر مبنای فرمان ریاست جمهوری با استناد به مواد ۵، ۵۰ و ۱۴۲ قانون اساسی رسماً تثبیت شد. ماده ۵ قانون اساسی تصریح می‌کند که وظیفه عمومی دولت، اجرای احکام قانون اساسی و دیگر قوانین است، حال آنکه ماده ۵۰ دولت را قادر می‌سازد تا «به منظور ایجاد اداره سالم و تحقق اصلاحات در سیستم اداری کشور تدابیر لازم اتخاذ نماید». به همین منوال، ماده ۱۴۲ به دولت صلاحیت کلی «تعمیل احکام و تأمین ارزش‌های مندرج این قانون اساسی» را می‌دهد.

با همه اینها، بدیهی است که ایجاد مقام‌ها و ادارات جدید نمی‌تواند با دیگر مواد قانون اساسی مغایرت داشته باشد. ماده ۶۰ مقام‌هایی چون رئیس جمهور، معاون اول رئیس جمهور و معاون دوم رئیس جمهور را تسجیل می‌کند؛ هیچ مقام اجرایی دیگری در این ماده ذکر نشده است. ماده ۷۱ اظهار می‌دارد که «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می‌نمایند». بنابر این، تعیین یک مقام اجرایی ثانی نه تنها مورد حمایت قانون اساسی سال ۲۰۰۴ قرار ندارد، بلکه می‌توان استدلال کرد که این مقام ساختار حکومت افغانستان را از یک الگوی ریاستی به یک الگوی نیمه ریاستی یا قوه مجریه دوگانه تغییر می‌دهد - چیزی که در جریان تسوید و تصویب قانون اساسی مورد ملاحظه قرار گرفت، اما به صراحت رد شد.

۷. ۴ مؤثریت قانون اساسی سال ۲۰۰۴

بنابر سروی سالانه بنیاد آسیا، حمایت از حکومت افغانستان و اعتماد به آن در پایین‌ترین سطح خود در دوران پسااطلبان قرار دارد. بر اساس این سروی، «وعده اساسی حکومت وحدت ملی، یعنی آوردن اصلاحات انتخاباتی و ایجاد یک ساختار درازمدت دولتی در خلال دو سال، راه به جایی نبرده است». برای نخستین بار است که کمتر از ۵۰ درصد از افغان‌هایی که شامل سروی بوده‌اند، گفته‌اند که به باور آنها حکومت کارکرد خوبی دارد؛ این مشکل در ساحات شهری جدی‌تر است، زیرا سطح حمایت از حکومت وحدت ملی در شهرها به حدود ۴۰ درصد افت کرده است.^{۱۳۵}

یقیناً نمی‌توان تمامی گرفتاری‌ها و مصائب حکومت وحدت ملی را به‌طور مستقیم به ساختار قوه مجریه ربط داد. فساد اداری یک مشکل عمده است: در میان ۱۶۸ کشور، افغانستان جایگاه ۱۶۶ را در شاخص سالانه سازمان شفافیت بین‌المللی در زمینه تلقی‌ها در مورد فساد اداری دارد.^{۱۳۶} تفاوت‌های قومی پابرجا هستند و این امر در سطح رضایت پشتون‌ها از حکومت وحدت ملی (۵۷ درصد) که به مراتب بیشتر از دیگر اقوام می‌باشد، هویدا است. اوضاع امنیتی رو به روز در سراسر کشور به وخامت گراییده است.

با این حال، به نظر می‌آید که شک و تردید اندکی در این باره وجود داشته باشد که قوه مجریه در فعالیت و کارکرد خود ناتوان و نامؤثر بوده است. مسائل مرتبط با قانون اساسی که اداره فعلی به آنها دچار است، قرار ذیل هستند:

۱. سیستم قوه مجریه دوگانه فاقد مشروعیت است و نامؤثر بوده است. از آنجایی که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ نقشی را برای مقام ریاست اجرائیه کنار نگذاشته است، داکتر عبدالله با مجموعه‌ای از مسئولیت‌هایی باقی مانده است که به‌طور ضعیفی تعریف شده‌اند.
۲. فصل ۸ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ حاوی احکام متعددی در جهت ترویج حکومتداری در سطح محلی است. به رغم سیستم اداری متمرکز، بسیاری از احکام مندرج این فصل قانون اساسی تصریح می‌کند که شوراهای محلی متشکل از نماینده‌گان منتخب مردم باید در اداره محلی مشارکت کنند، با آن همکاری نمایند و به آن مشورت دهند. عدم توانایی حکومت مرکزی در ایجاد مؤلفه‌های منتخب حکومت محلی مندرج قانون اساسی از جمله به توانایی حکومت مرکزی در تدویر لویه جرگه لطمه زده است.
۳. توانایی ظاهری ولسی جرگه در عزل وزرا، تأثیر به‌ویژه بی‌ثبات‌کننده‌ای بر حکومت داشته است. وزرا که به‌طور مطلوب نسبت به رئیس جمهور جواب‌ده هستند، در عوض باید پیوسته نگران رابطه خود با پارلمان باشند. دادن رأی عدم اعتماد ولسی جرگه به‌صورت سری بر وخامت اوضاع افزوده است. این که پارلمان امکان اخلال در کارکرد حکومت به این درجه را داشته باشد، منافی مفهوم ریاست جمهوری مقتدر است، زیرا رئیس جمهور به‌طور پیوسته به خاطر از دست دادن اعضای حکومت تحت فشار قرار دارد.
۴. نقش نامعلوم قوه قضائیه و مخصوصاً ستره محکمه بر بی‌ثباتی نظام افزوده است. نقش مبهم و غیرصریح ستره محکمه در تفسیر قانون اساسی تهدیدی علیه نظام محسوب می‌شود.

۱۳۵ بربرج، هنری دوک (Burbridge, Henry Duke)، «سروی مردم افغانستان: افغانستان در سال ۲۰۱۶». (سان فرانسیسکو: بنیاد آسیا، ۲۰۱۶).

۱۳۶ بربرج، سروی مردم افغانستان، ۱۰۳.

۸. ارزیابی مجدد قوه مجریه

سیزده سال بعد از تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴، دموکراسی افغانستان با مشکلات روزافزونی مواجه است. در جریان این دوره، افغان‌ها طوری به استقبال دموکراسی رفته‌اند که نظیر آن هرگز در تاریخ کشور دیده نشده است. برای نخستین بار است که رئیس دولت با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود. اگرچه لحظات پر تنش وجود داشته است، ولی قدرت به صورت مسالمت آمیز از یک رئیس جمهور مستقر به جانشین وی منتقل شد. شورای ملی که ولسی جرگه آن به طور مستقیم در قبال مردم جوایده است، دارای اختیارات واقعی در عرصه‌های قانون‌گذاری و نظارت بر اعمال حکومت می‌باشد. یک قوه قضائیه مستقل، اما ناکامل، هم وجود دارد که مردم می‌توانند به آن بابت تخطی‌هایی که در برابرشان ارتکاب می‌یابد، مراجعه کنند و از آن خواهان دادرسی شوند.

۸.۱ آیا لویه جرگه باید دایر شود؟

ایجاد تغییرات ساختاری مشروع در نظام سیاسی افغانستان مستلزم تعدیل قانون اساسی است. اکثر قوانین اساسی حاوی مکانیزمی هستند که قانون اساسی طبق آن قابل تعدیل است. طرز العمل‌های معمول شامل اقدام قوه مقننه یا مراجعه به آرای عمومی می‌شوند.^{۱۳۷} در افغانستان، ماده ۱۱۱ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ صلاحیت تعدیل قانون اساسی را به لویه جرگه تفویض می‌کند و این امر موجب مشروعیت قابل ملاحظه روند تعدیل می‌شود و اکثر مردم حامی آن هستند.^{۱۳۸} با این حال، تدویر لویه جرگه در مقطع کنونی با چالش‌های عمده‌ای روبرو است.

۸.۱.۱ موانع حقوقی تدویر لویه جرگه

لویه جرگه شاخصه منحصر به فردی در فرهنگ سیاسی کشور است که به طور سنتی دربرگیرنده رهبران و شخصیت‌های محترم جامعه افغانستان است که برای تصمیم‌گیری در هنگام منازعه یا مخاطره در کشور گرد هم می‌آیند. اشتراک کنندگان لویه جرگه به لحاظ تاریخی شامل بزرگان قبیله‌ای، رهبران نظامی، پیشوایان دینی، محققان، اساتید، شخصیت‌های سیاسی و دیگر افراد بانفوذ جامعه می‌شوند. لویه جرگه مکانیزم کلیدی تصویب قانون اساسی سال ۲۰۰۴ بود.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به ساختار لویه جرگه رسمیت بخشیده است و می‌توان استدلال کرد که ماهیت آن را از یک مجمع سنتی به یک مجمع رسمی به لحاظ تعریف اعضای آن تغییر داده است. بر مبنای ماده ۱۱۱ قانون اساسی، لویه جرگه مشتمل است بر (۱) اعضای شورای ملی و (۲) رؤسای شوراهای ولایتی و ولسوالی. با این وجود، آخرین انتخابات ولسی جرگه شورای ملی در سال ۲۰۱۰ برگزار شد. از آنجایی که اعضای ولسی جرگه برای دوره زمانی پنج ساله ایفای وظیفه می‌کنند، آنها فعلاً کرسی‌هایشان را بنابر فرمان ریاست جمهوری مبنی بر تمدید دوره تصدی‌شان حفظ کرده‌اند. بنابر این، اعتبار حضور آنها در لویه جرگه مورد سؤال قرار دارد.

به همین ترتیب، احکام قانون اساسی درباره برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی هرگز به اجرا در نیامده است و در نتیجه، شوراهای ولسوالی و به خصوص رؤسای آنها به طور صحیحی انتخاب نشده‌اند که بتوانند در لویه جرگه اشتراک کنند. بنابر این، به نظر می‌رسد که تدویر لویه جرگه، دست کم طوری که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ پیش‌بینی کرده، ناممکن باشد.^{۱۳۹}

۸.۱.۲ موانع اجتماعی و سیاسی تدویر لویه جرگه

اگر مسائل مربوط به مشروعیت را کنار بگذاریم، ملاحظات دیگری هم هستند که بر تصمیم تدویر لویه جرگه اثرگذار می‌باشند. یکی از نگرانی‌هایی که باید به آنها پرداخته شود، اوضاع نامساعد امنیتی در افغانستان است. دغدغه دیگر این است که آیا انتخابات و مقام‌های منتخب برخاسته از آن مشروع دانسته می‌شوند یا خیر. یک دیدگاه این است که خصوصاً با در نظر داشت سؤالات مطرح شده در آخرین انتخابات ریاست جمهوری، به شفافیت بیشتری قبل از این که وضعیت برای تدویر لویه جرگه آماده شود، نیاز است.^{۱۴۰}

همچنین باید به خاطر داشت که با تدویر لویه جرگه، اداره نتایج آن یا حتی محدود کردن دامنه اقدام آن ناممکن خواهد بود. نه تنها امکان دارد لویه جرگه تعدیل قانون اساسی را رد کند، بلکه ممکن است بر سایر موضوعات نیز تمرکز نماید. این احتمال مطرح شده است که ممکن است لویه جرگه تحت الشعاع مسائل قومی قرار گیرد و وقت بیشتری را صرف مشاجره پیرامون مسائل هویتی و لسانی کند تا رسیدگی به ساختار حکومت.^{۱۴۱}

۱۳۷ دانش، قوانین اساسی افغانستان، ۱۱۱-۱۰۷.

۱۳۸ احمدی، محمد امین و همکاران، «تحلیل دیدگاه‌ها و پیشنهادات کلی در مورد تعدیل قانون اساسی» (کابل: انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، ۲۰۱۶)، ۵۲.

۱۳۹ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

۱۴۰ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

۱۴۱ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۶ (ن. س.، مرد، کابل).

۸. ۲ اگر لویه جرگه تدویر شود، چه تغییراتی را باید ایجاد کند؟

با فرض این که (۱) موانع حقوقی رفع شوند و لویه جرگه طوری تدویر شود که (۲) مسائل مربوط به اصلاح قوه مجریه را مورد رسیدگی قرار دهد، لویه جرگه باید در مورد سه الگوی قوه مجریه تصمیم بگیرد و یکی از آنها را برگزیند. این الگوها عبارتند از نظام ریاستی کامل، نظام پارلمانی و نظام مختلط (نیمه ریاستی یا قوه مجریه دوگانه). در ذیل به هر یک از این الگوها پرداخته می‌شود.

۸. ۲. ۱ نظام پارلمانی

نظام پارلمانی به تفکیک نسبی قوا متکی است. بسیاری از کارشناسان حقوق اساسی معتقدند که نظام پارلمانی که بر ایجاد اجماع و اتفاق نظر اتکا دارد، در کشوری بهترین کارکرد را دارد که از احزاب سیاسی قوی و منظم برخوردار است.^{۱۴۲} در افغانستان، احزاب سیاسی وجود دارند، لیکن سیستم به بلوغ و رسش نرسیده است. احزاب اغلب پایه قومی دارند یا جهت حمایت از اشخاص پر قدرت که گذشته‌های مشکل بر انگیزی دارند، تشکیل شده‌اند. در سال ۲۰۰۹، بیش از ۱۰۰ حزب سیاسی در وزارت عدلیه ثبت و راجستر شده بودند. علاوه بر اینها، بسیاری از احزاب سیاسی عمده افغانستان ذاتاً شبه نظامیان مسلح قومی هستند و این امر در منافات با قانون احزاب سیاسی کشور قرار دارد.^{۱۴۳} به رغم این که احزاب سیاسی در بسیاری از ساحات دارای قدرت و نفوذ هستند، ولی این احزاب عموماً محبوبیت چندانی ندارند و این امر در کاربرد سیستم رأی منفرد غیرقابل انتقال در پارلمان مشاهده می‌شود که آرای یک گروه خاص را تجمیع نمی‌کند (هرچند قانون انتخابات به کاندیدان امکان می‌دهد تا وابسته‌گی حزبی‌شان را افشا کنند، اما تقریباً همه کاندیدان از انجام این کار خودداری می‌ورزند).

نظر به سرشت بی‌نظم و پر هرج و مرج نظام احزاب سیاسی در افغانستان و چالش‌های ملت‌سازی پس از سال‌ها جنگ، نظام پارلمانی مناسب و متناسب با نیازهای فعلی کشور نیست. نظام پارلمانی یا نیازمند احزاب سیاسی قوی است یا مستلزم چند حزب که مایل به کار با هم به صورت ائتلافی باشند. در یک جامعه متفرق که به خصوص در آن کاندیدان حتی در افشای وابسته‌گی حزبی‌شان بی‌میل هستند، نظامی که در آن فروپاشی یک ائتلاف سیاسی هر لحظه به معنی برگزاری انتخابات مجدد باشد، محکوم به شکست است. افغانستان فعلاً در برگزاری انتخابات هر پنج سال یک بار تقلاً می‌کند و نمی‌تواند سیستمی را در پیش گیرد که در معرض بلهوسی ائتلاف‌های بی‌ثبات قرار داشته باشد. نظام پارلمانی یک آرمان است و ندای آن هر از گاهی از میان نخبگان سیاسی کشور به گوش می‌رسد، لیکن هیچ یک از مصاحبه شونده‌گان یا مدعیان جدی سیاست در کشور آن را گزینه‌ای امکان‌پذیر برای افغانستان در این برهه از زمان نمی‌دانند.

۸. ۲. ۲ نظام قوه مجریه دوگانه

اگرچه قانون اساسی سال ۲۰۰۴ یک نظام ریاستی را برقرار می‌کند، اما افغانستان از سال ۲۰۱۴ به لحاظ عملی تحت یک سیستم قوه مجریه دوگانه اداره شده است، زیرا مقام ریاست اجرائیه بر طبق موافقتنامه تشکیل حکومت وحدت ملی بنابر فرمان رئیس جمهور ایجاد گردیده است.

کاربرد سیستم قوه مجریه دوگانه در کشورهایی نظیر فرانسه و روسیه موفقیت‌هایی داشته است، اما نظام‌های سیاسی این کشورها تفاوت زیادی از نظام سیاسی افغانستان دارند و الگویی عملی برای افغانستان نیستند.

اولاً، نظام قوه مجریه دوگانه یا مختلط، پیچیده است و فقط در دموکراسی‌ای کارکرد صحیح دارد که از بنیادهای قوی حقوقی برخوردار است و در آن نقش‌ها و اختیارات دو قوه مجریه به درستی تعریف شده و اعمال می‌شود، سوابق و رویه‌هایی برای ارشاد رهبران وجود دارد و یک حکم مشخص در صورت بروز مناقشه بر سر صلاحیت‌ها موجود است. در این کشورها، رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و نخست وزیر از پشتیبانی حد اقل اکثریت ساده اعضای پارلمان بهره مند است. رئیس جمهور در روسیه که ندرتاً یک دموکراسی پیشرفته به شمار می‌آید، دارای صلاحیت‌های وسیعی می‌باشد و به آسانی می‌تواند دوما یا پارلمان این کشور را به تأیید نخست وزیر مورد گزینش خود ملزم کند. از دیگر اختیارات رئیس جمهور روسیه این است که وی می‌تواند پارلمان را در صورت رد نخست وزیر مورد گزینش خویش طی سه مرتبه متوالی منحل کند.

الگوی فرانسه کاربرد بیشتری دارد، زیرا این کشور یک دموکراسی پیشرفته به حساب می‌آید، اما باید به خاطر داشت که موفقیت نسبی آن در صورتی حاصل می‌شود که رئیس جمهور و نخست وزیر از عین حزب باشند. در سال ۱۹۸۶ زمانی که رئیس جمهور و نخست

۱۴۲ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

۱۴۳ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

وزیر فرانسه از احزاب رقیب بودند و این دوره به «هم خانگی»^{۱۴۴} در تاریخ سیاسی این کشور معروف شده است، نظام این کشور به نظر بسیاری از متخصصین حقوق اساسی کاربرد مؤثری نداشت. دو سال بعد، وضعیت هنگامی تصحیح شد که یک حزب توانست هم رئیس جمهور و هم نخست وزیر را انتخاب کند. به نظر می‌رسد نظام قوه مجریه دوگانه فقط هنگامی کارآیی داشته باشد که نخست وزیر به‌حیث رئیس حکومت پیرو سرسخت پالیسی‌های رئیس جمهور باشد، زیرا رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و نتیجتاً از مشروعیت برخوردار است.^{۱۴۵}

اظهارنظری در این رابطه مطرح شده است که افغانستان برای فراگیرتر ساختن قوه مجریه خود می‌تواند از ساختار حکومتی روسیه یا ترکیه سرمشق بگیرد، زیرا در نظام سیاسی این کشورها نخست وزیر که دارای مسئولیت‌های معینی است، توسط رئیس جمهور منصوب می‌شود.^{۱۴۶} بعضی‌ها احتمالاً این الگو را ترجیح می‌دهند، زیرا به نظر می‌رسد این الگو راه را برای برقراری یک قوه مجریه دوگانه در کشور هموار می‌سازد، اما تحت شرایط جاری انتظار می‌رود که این دو مقام مانند مقام‌های رئیس جمهور و معاونین وی توسط رهبرانی از قومیت‌های متفاوت احراز شوند. فواید مفروض این تعادل در نظام تحت‌الشعاع عیوب بالقوه جدی آن قرار دارد، زیرا احتمال بروز مناقشه در میان دو قوه مجریه می‌تواند به فلج شدن و از کار افتاده‌گی نظام بینجامد و چنین اوضاع و احوالی می‌تواند به راحتی صیغه قومی به خود بگیرد. از منظر بسیاری‌ها، تجربه بیش از دو سال از کار حکومت وحدت ملی به تنهایی مؤید انتظارات و دغدغه‌های مذکور است.

یک مانع اساسی دیگر فراراه نظام قوه مجریه دوگانه، مانند نظام پارلمانی، این است که احزاب سیاسی ملی قوی در کشور نیستند که بتوانند به نخست وزیر مشروعیت بخشند و ثبات سیاسی لازم را فراهم کنند. آنچه بر مشکلات در افغانستان می‌افزاید، مشاجره پیرامون این مسئله است که آیا ستره محکمه دارای صلاحیت حل و فصل اختلافات بر سر اختیارات این دو مقام خواهد بود یا کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

می‌توان استدلال کرد که نظام قوه مجریه دوگانه‌ای که بر آقای غنی و داکتر عبدالله تحمیل شد، نظر به شرایط حاکم بر کشور محکوم به شکست بود. حکومت وحدت ملی به‌حیث ابزاری مصلحت‌آمیز برای حل و فصل مناقشه انتخاباتی دست و پا شد و این نکته که آیا در مورد نحوه جفت کردن و با هم کار کردن رئیس جمهور و رئیس اجرائیه فکر شده بود یا نه، سؤال بر انگیز است. با این حال، توصیه شده است که یکی از راه‌های بهبود سیستم این خواهد بود که کاندیدان ریاست جمهوری، رئیس اجرائیه خود را قبل از برگزاری انتخابات اعلام کنند. این تعدیل پیشنهادی به دو قوه مجریه امکان خواهد داد تا نقش‌های هر یک از خود در اداره را پیشاپیش احراز مقام تعیین کنند و این امر احتمال وفاق مقام‌ها در کار باهمی را افزایش می‌دهد.

حتی اگر لویه جرگه برای مشروعیت بخشیدن به نظام قوه مجریه دوگانه تدویر شود و مقام ریاست اجرائیه را به نخست وزیری اجرایی تبدیل کند، که محتمل به نظر نمی‌رسد، تاریخ مشروطیت در افغانستان نشان می‌دهد که این نظام احتمالاً کارا و مؤثر نخواهد بود.

بسیاری از صاحب‌نظران افغان به شمول یک وزیر سابق با ذکر تنش‌های ذاتی در میان دو قوه مجریه استدلال می‌کنند که یا یک نظام پارلمانی خالص یا یک نظام ریاستی خالص باید برقرار شود.^{۱۴۷} یک نظام پارلمانی خالص، همان‌طور که در بالا استدلال شد، در زمینه و سیاق کنونی کشور عملی نیست. بنابر این، نتیجه گرفته می‌شود که افغانستان در صورتی احتمال بیشتری در تأمین ثبات سیاسی و ایجاد یک نظام مشروع و کارآمد دارد که بر بهبود نظام ریاستی مندرج قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تمرکز کند.

۳. ۸. نظام ریاستی همراه با تعدیلات

نتایج این مطالعه و دیدگاه‌های اکثر کارشناسانی که با آنها مصاحبه شد، با این ارزیابی همسویی دارد که یک نظام ریاستی بهبودیافته مناسب‌ترین ساختار برای افغانستان در آینده نزدیک است.^{۱۴۸} درک این است که ساختار فعلی نیازمند تعدیل است و گامیابی‌ها و ناکامی‌های کاربرد این ساختار طی دهه گذشته باید در روند تعدیل مدنظر باشند. برای مثال، یک کارشناس کلیدی اظهار داشت: «در اوضاع جاری افغانستان، من شکل ریاستی حکومت توأم با برخی اصلاحات معین را پیشنهاد می‌کنم. به باور من، شکل ریاستی حکومت مشکل‌ساز نیست. در افغانستان، ما نمی‌توانیم آینده خوبی را بدون در نظر گرفتن گذشته بسازیم».^{۱۴۹}

۱۴۴ "cohabitation"

۱۴۵ نیاز، حقوق اساسی مقایسه‌ای، ۳۲۸.

۱۴۶ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۷ (ا. س.، مرد، کابل).

۱۴۷ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۱۱ (د. ر. د. س.، مرد، کابل).

۱۴۸ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۱۳ (س. ح. م. م. مرد کابل)؛ مصاحبه‌ها با کارشناسان کلیدی شماره ۴، ۶، ۸، ۹.

۱۴۹ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

یکی دیگر از کارشناسان کلیدی یادآور شد که «ریاست جمهوری نماد و مظهر ارزش‌ها و تاریخ مردم افغانستان است».^{۱۵۰} این نکته که ریاست جمهوری باید وحدت را در کشور بیش از پیش تحکیم نماید، باید مورد تأکید قرار گیرد.

بعضی از اصلاحات یا تعدیلات پیشنهادی کارشناسان به شرح ذیل هستند:

۱. ۲. ۳. ۸. تغییر سیستم معاونیت ریاست جمهوری

ماده ۶۰ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تصریح می‌کند که رئیس جمهور دو معاون اول و دوم دارد. برعلاوه، کاندیدان ریاست جمهوری مکلف هستند تا اسامی معاونین پیشنهادی خود را حین اعلام کاندیداتوری‌شان افشا کنند.

پیشنهاد شده است که تعداد معاونان رئیس جمهور می‌تواند از دو نفر به سه نفر در جهت قائل شدن حقوق سیاسی برای گروه‌های بیشتری از مردم افزایش یابد. هرچند این امر در قانون اساسی الزامی نشده است، ولی ملحوظات سیاسی منجر شده است تا معاونین رئیس جمهور و شخص رئیس جمهور از گروه‌های قومی متفاوت باشند. الحاق یک معاون بیشتر در قوه مجریه به رئیس جمهور امکان خواهد داد تا قوه مجریه را به لحاظ قومی نماینده‌تر و فراگیرتر سازد، بی‌آنکه یک قوه مجریه دیگر (نظیر نخست وزیر یا رئیس اجرائیه) به نظام علاوه شود که ممکن است اقتدار رئیس جمهور را تضعیف کند.

یک کارشناس کلیدی این پیشنهاد بی‌نظیر را مطرح کرد که رئیس جمهور معاونان خویش را بعد از برگزاری انتخابات تعیین کند. در حال حاضر، کاندیدان ریاست جمهوری معاونان خود را بنابر توانایی مفروض‌شان در کسب آرا تعیین می‌کنند، نه بر اساس شایسته‌گی آنها برای احراز چنین مقام بلندپایه‌ای. این سیستم همچنین عرصه را برای مذاکره میان کاندیدان مساعد می‌سازد، زیرا امکان دارد کاندید معاونیت ریاست جمهوری خواستار امتیازات معینی از کاندید ریاست جمهوری در ازای حمایت از وی شود. در صورتی که به کاندید برنده انتخابات ریاست جمهوری این امکان داده شود تا معاونان خود را بعد از انتخابات تعیین کند، رئیس جمهور در گزینش افراد شایسته‌تری در مقام معاونیت خویش دست باز خواهد داشت.^{۱۵۱} این پیشنهاد می‌تواند راه را برای گزینش معاونان رئیس جمهور بر مبنای تخصص هموار سازد، هرچند تضمین آن دشوار خواهد بود، اما این امر موقف معاونان رئیس جمهور را از رهبران انتخابی یا سنتی به مقامات کارشناس و باکفایت انتصابی تغییر خواهد داد.

همچنان توصیه شده است تا نقش معاونان رئیس جمهور با صراحت بیشتری تعریف شود.^{۱۵۲} برای مثال، در سیستم دارای سه معاون رئیس جمهور، این سه معاون می‌توانند هر یک مسئولیت امور بین‌المللی، امور اقتصادی و امور دفاعی را بر عهده داشته باشند. گرچه این سیستم مزایایی دارد، ولی با چالش‌های خاصی نیز روبرو است. یکی از دلایل اولیه داشتن سه معاون رئیس جمهور، فراگیرتر ساختن منافع گروه‌های بیشتری از مردم در درون حکومت است. با این حال، در نظر گرفتن منافع اقلیت‌ها و تخصص در عرصه مشخصی به معنی پیچیده‌گی مضاعف نظام است که ممکن است عملی نباشد. به نظر می‌آید امر مناسب‌تر این باشد که صلاحیت هریک از معاونان رئیس جمهور در توافق با رئیس جمهور بر طبق تخصص و منافع آنها بعد از احراز مقام مشخص شود.

۲. ۲. ۳. ۸. تغییر صلاحیت پارلمان در صدور رأی عدم اعتماد

یکی از عوامل بی‌ثبات کننده برای هر حکومتی طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴ این است که ولسی جرگه دارای صلاحیت عزل وزرای انفرادی با دادن رأی عدم اعتماد به آنها بر سر هر مسئله‌ای و آن هم به شکل سری می‌باشد. گرچه وزرا توسط رئیس جمهور تعیین می‌شوند و موظف به پیشبرد پالیسی‌های قوه مجریه هستند، لیکن تهدید دائمی استیضاح آنها باعث می‌شود تا آنها به طور انفرادی نزد پارلمان مسئول باشند و این امر موجب پارتی‌بازی به سود دوستان^{۱۵۳}، فشار ناموجه بر وزرا و فساد اداری می‌شود. دادن رأی عدم اعتماد به صورت سری راه را برای معامله‌گری پشت درهای بسته و آغشته به فساد هموار می‌سازد و اضافه‌تاً موجب عدم پاسخ‌گویی اعضای پارلمان نسبت به رأی دهنده‌گان می‌شود. برکناری وزرا از طریق دادن رأی عدم اعتماد به آنها همچنین بعضاً شکاف‌هایی را در درون حکومت ایجاد می‌کند و جناح‌های مختلف ظن آن را دارند که همکاران‌شان به آنها خیانت کرده‌اند. خلاصه این که دادن رأی عدم اعتماد به وزرای انفرادی به شکل سری بی‌پیشینه است و موجب بی‌ثباتی حکومت افغانستان می‌شود.^{۱۵۴}

۱۵۰ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۱۰ (ح. ک.، مرد، کابل).

۱۵۱ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

۱۵۲ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

۱۵۳ cronism

۱۵۴ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

یک بهبود آشکار این است که ولسی جرگه از دادن رأی عدم اعتماد به صورت سَری منع شود. هیچ توجیهی برای سیستمی وجود ندارد که به مقام‌های انتخابی امکان می‌دهد تا آرای خود در خصوص مسائل حائز اهمیت ملی را از عامه مردم کتمان کنند.

سوال دشوارتر این است که آیا رویه ولسی جرگه در صدور رأی عدم اعتماد به وزرای انفرادی تداوم یابد یا خیر. یک کارشناس کلیدی توصیه کرد که قانون اساسی طوری تعدیل شود که تصریح کند که کابینه به‌حیث یک کل واحد در قبال پارلمان مسئول باشد، نه وزرا به صورت انفرادی.^{۱۵۵}

خطری که در این سیستم پیشنهادی وجود دارد، این است که تعداد کمی از وزرای مخصوصاً بی‌کفایت یا فاسد به‌طور مؤثر در برابر عزل از مقام‌های‌شان مصئون می‌شوند یا این که آنها تمام کابینه را به خطر خواهند انداخت، زیرا پارلمان می‌تواند برای برکناری وزیران کم کار^{۱۵۶}، رأی به عزل تمامی وزرا بدهد. از این گذشته، واگذاری صلاحیت عزل تمام کابینه به پارلمان این سؤال را مطرح خواهد کرد که بعد از آن چه خواهد شد.

یک امکان دیگر این است که به ولسی جرگه کماکان اجازه استیضاح وزرای انفرادی داده شود، ولی تعداد آرای لازم برای عزل یک وزیر از مقامش بیشتر شود. لذا، تعیین یک وزیر می‌تواند صرفاً با رأی اکثریت اعضای ولسی جرگه تصویب شود، اما عزل وی می‌تواند مستلزم رأی دو سوم یا سه چهارم اعضای ولسی جرگه باشد. این تغییر، توأم با شرط علنی‌سازی آراء، به پارلمان اجازه می‌دهد تا وزرا را بنابر دلایل موجه از کار برکنار کند، اما روند عزل به قدری طاقت‌فرسا خواهد شد که دیگر یک تهدید دائمی نخواهد بود.

یک پیشنهاد دیگر در زمینه محدود کردن اثرات بی‌ثبات کننده آرای عدم اعتماد پارلمان این است که بعضی از مسئولیت‌های کلیدی از وزارت‌ها خارج و اختیار آنها به کمیسیون‌های مستقل سپرده شود. این کمیسیون‌ها تحت ریاست کارشناسان باکفایتی که به میزان بالایی از تنش سیاسی میان پارلمان و کابینه مصئون خواهند بود، قرار خواهند داشت. پالیسی کماکان توسط وزارت ذیربط تعیین خواهد شد، لیکن اجرای آن به‌شمول وضع پالیسی‌ها و طرزالعمل‌های مفصل تحت نظر مراجع مستقلی که مستقیماً به پارلمان جواب نمی‌دهند، صورت خواهد گرفت.

ایجاد کمیسیون‌های مستقل همچنین از بار دوش قوه مجریه در سرپرستی کلیه جوانب وظایف حکومت خواهد کاست. یک انتقاد معمول از نظام فعلی این است که رئیس‌جمهور و وزرا خود را درگیر موضوعات جزئی می‌کنند و این امر توانایی آنها را از تمرکز روی مسائل کلانتر منحرف می‌سازد. واگذاری مسئولیت انجام وظایف ضروری، اما معمولی و پیش پا افتاده حکومت به مراجع مستقل، می‌تواند این مشکل را تقلیل دهد.

۳.۲.۸. تصریح روند تفسیر قانون اساسی

مخاصمه جاری میان ستره محکمه و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در مورد صلاحیت تفسیر قانون اساسی به کارکرد صحیح دولت افغانستان آسیب می‌رساند. ماده ۱۲۱ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به ستره محکمه حق می‌دهد تا قانون اساسی را تفسیر کند، اما این ماده قدری مبهم است. با این حال، بعضی از اعضای پارلمان و محققان حقوقی استدلال می‌کنند که ماده ۱۵۷ ظاهراً صلاحیت تفسیر قانون اساسی را به کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی محول می‌کند.^{۱۵۷} حکومت بعضاً مسائل را به ستره محکمه و بعضاً به کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی راجع می‌سازد که این امر مشکل‌ساز است.^{۱۵۸} علاوه بر امکان بروز تضاد در تفسیر قانون اساسی، این سیستم مشروعیت هردو مرجع را خدشه‌دار می‌سازد.^{۱۵۹}

در رابطه با ستره محکمه و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، واضعان قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به صراحت پیش‌بینی می‌کردند که ستره محکمه مرجع تفسیر قانون اساسی خواهد بود. زبان مندرج در ماده ۱۲۱ - که تنها ماده مصوب کمیسیون‌های تسوید و تدقیق قانون اساسی در رابطه با تفسیر قانون اساسی است - صلاحیت ستره محکمه در این زمینه را تصریح می‌کند. ماده ۱۵۷ که ظاهراً اختیاراتی را به کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی تفویض می‌کند، بعداً توسط لویه جرگه قانون اساسی علاوه شد و هرگز مدنظر واضعان قانون اساسی نبود.

۱۵۵ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۱ (د. م. ق. ح.، مرد، کابل).

۱۵۶ underperformers

۱۵۷ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۵ (گ. ح.، زن، کابل).

۱۵۸ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

۱۵۹ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۵.

علاوه بر اینها، مفهوم داشتن کمیسیون برای تفسیر قانون اساسی از حیطة هر نظام پذیرفته شده‌ای بیرون است. تفسیر قانون اساسی به واسطه یک محکمه انجام می‌شود - یا ستره محکمه یا محکمه قانون اساسی. از آنجایی که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ حاوی احکامی در باره ایجاد محکمه قانون اساسی نیست، وظیفه ستره محکمه در تفسیر قانون اساسی باید به طور منطقی مطابق با ماده ۱۲۱ پذیرفته شود. تعدیل قانون اساسی برای صراحت بخشیدن به این نکته، گامی عمده در راستای افزایش ثبات نظام خواهد بود.

۴. ۳. ۸. بهبود سیستم اداری حکومت محلی

سوال آخر این است که آیا حفظ الگوی ریاست جمهوری، اما تفویض برخی از صلاحیت‌های رئیس جمهور به دیگر مراجع هم در مرکز و هم در ولایات، به نفع افغانستان خواهد بود یا خیر. تحقیق ما نشان می‌دهد که بر طبق نظام فعلی، ممکن است رئیس جمهور هم در مسائل عمده پالیسی ملی و هم در موضوعات جزئی نظیر تعیین مقامات پایین رتبه هم در کابل و هم در ولایات درگیر شود. تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری، و ضعف و نابسامانی اداری در سطوح پایین‌تر مایه نگرانی است. مؤثریت دولت به احتمال قوی در صورتی بهبود خواهد یافت که روندهای تصمیم‌گیری کارآمدتر شوند و دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات توانمند ساخته شوند. لذا، به نظر ما، تفویض مرحله‌وار و محتاطانه بعضی اختیارات ریاست جمهوری و تحکیم دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات باعث تقویت دموکراسی در کشور خواهد شد.

می‌توان استدلال کرد که واگذاری صلاحیت‌های بیشتر به مراجع و رهبران ولایتی و ولسوالی می‌تواند منطبق با نیازهای کشوری با زیرساخت‌های ضعیف باشد، زیرا حکومت محلی اغلب می‌تواند با سرعت و کارآمدی بیشتری در رسیده‌گی به امور محلی عمل نماید. رهبران محلی در مقایسه با مقامات حکومت مرکزی احتمالاً آشنایی بیشتری با ضروریات محلی و توانایی بیشتری در مدیریت پروژه‌های محلی و بهبود ارائه خدمات دارند.

به صورت مشخص، پیشنهاد شده است که روند بودجه‌سازی باید واقعاً در سطح محلی اولویت بندی شود. در صورتی که ادارات محلی بودجه‌های پیشنهادی به شمول مصارف مشخص خویش را تهیه و منتشر کنند، مردم ساکن در محلات قادر خواهند شد تا بودجه‌ها را مرور، در مورد آنها اظهار نظر و برای تغییر آنها اعمال فشار کنند. این سیستم نه تنها به تأمین نیازمندی‌های محلی یاری خواهد رساند، بلکه حسی از مالکیت و سرمایه‌گذاری اجتماعات بر پروژه‌های محلی را تشویق خواهد کرد.

با این حال، نگرانی‌هایی در رابطه با واگذاری صلاحیت‌ها به حکومت محلی مطرح است. در کشور مخالفت شدیدی با هرگونه تغییری وجود دارد که ممکن است حرکت به سمت و سوی فدرالیسم پنداشته شود که کشور را تجزیه خواهد کرد.^{۱۶۰} یک نگرانی موجه دیگر این است که بسیاری از رهبران محلی گذشته‌های خشونت‌باری داشته‌اند و در طول تاریخ منافع خویش را بالاتر از منافع مردم قرار داده‌اند.^{۱۶۱} برخی از کارشناسان بیان داشتند که ما نیازی به تغییر سیستم از متمرکز به نامتمرکز نداریم، بلکه آنچه نیازمند آن هستیم، آوردن بعضی اصلاحات به خصوص در مورد امور مالی و مالیاتی است.^{۱۶۲}

واضح است که اولین گام، اجرای کامل مفاد قانون اساسی سال ۲۰۰۴ است که شامل عناصری از توانمندسازی محلی نظیر برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی و ولایتی می‌شود تا حکومت‌های محلی مشروع نگریسته شوند. با این وجود، وراى انتخابات، صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های والی‌ها، شوراهای ولایتی، ولسوال‌ها و شوراهای ولسوالی باید توسط قانون صریحاً تعریف شوند. در حال حاضر، والی‌ها به مثابه نماینده‌گان حکومت مرکزی بدون صلاحیت صریح عمل می‌کنند. حکومت‌های محلی همچنین فاقد بودجه‌های مستقل هستند و از همین بابت، از نظر مالی به حکومت مرکزی وابسته هستند و نسبت به نفوس محلی پاسخگو نیستند.

در همین حال، مؤثریت رهبری محلی به شدت به جایگاه، قدرت و ثروت شخصی والیان بسته‌گی دارد، نه نظام و ساختار سیاسی. آشکار است که این یک الگوی مؤثر نیست. دست‌کم باید بعضی اختیارات بودجوی به مراجع محلی تفویض شوند و حکومت محلی باید نهادینه شود تا حیطة صلاحیت‌های آن تابع قوانین و مقررات مشخص باشد، نه تابع قوت و نیرومندی شخصیت مقام‌های محلی.

دموکراسی روندی در حال انجام است. پیشنهادات فوق‌الذکر جامع و مانع نیستند، اما می‌توانند نقطه آغازی برای نحوه اصلاح قوه مجریه باشند، از کارایی دموکراسی در افغانستان اطمینان دهند و مروج سیستمی باشند که از مشروعیت، مؤثریت و ثبات بیشتری برخوردار است.

۱۶۰ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۹.

۱۶۱ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۸.

۱۶۲ مصاحبه با کارشناس کلیدی شماره ۱.

۹. نتایج

با بررسی قوه مجریه در نظام‌های سیاسی متنوع، مطالعه ساختار آن در قوانین اساسی قبلی افغانستان و موشکافی تجربه افغانستان در این زمینه در دوران پساتالبان، به چه نتیجه‌گیری‌هایی می‌توان دست یافت؟ قانون اساسی سال ۲۰۰۴ و مشخصاً قوه مجریه مندرج آن چگونه به افغانستان و مردم آن خدمت کرده است؟ روشن است که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ می‌تواند به بهترین نحو به عنوان کاری در حال انجام نگریسته شود. می‌توان کارهای زیادی را بنابر همین قانون اساسی انجام داد، اما این کارها تا کنون جامه عمل نبوشیده‌اند.

نتیجه‌گیری ما این است که دلیلی برای تجدیدنظر و ترمیم بنیادی نظام و سیستمی که طی ۱۳ سال گذشته برقرار بوده است، وجود ندارد. فعالان سیاسی، کارشناسان، محققان داخلی و صاحب‌نظران سیاسی در حمایت از نظام ریاستی تقریباً متفق‌القول هستند و در این رابطه به مزایای عمده این نظام از جمله ثبات و مؤثریت نسبی آن و توانایی آن در مقاومت علیه گروه مشخصی که بخواهد از طرف مردم تصمیم‌گیری کند، اشاره می‌کنند.

برقراری هر نظام دیگری مستلزم موجودیت احزاب سیاسی حقیقتاً نماینده و ملی، و زیربنای کاملاً پیشرفته‌ای است که تا هنوز در افغانستان وجود ندارند. با این حال، باور گسترده از جمله در میان نویسندگان این نشریه و کارشناسانی که با آنها مصاحبه شده، این است که ایجاد بهبودهایی در نظام کنونی امری شدنی و میسر است.

در قسمت ۳،۳ در بالا، خصوصیات یک قوه مجریه قوی مورد بحث قرار گرفت: مشروعیت، انعطاف‌پذیری، پاسخگویی، مؤثریت و ثبات. قانون اساسی سال ۲۰۰۴ نمرات متفاوتی در رابطه با هر یک از این پنج ویژه‌گی دریافت می‌کند.

مشروعیت: نظام ریاستی به این دلیل کارکرد خوبی داشته است که سه انتخابات ملی و دموکراتیک برگزار و یکی از آنها به انتقال قدرت منتهی شده است. در هر یک از این انتخابات، کاندیدان متفاوتی اشتراک کرده‌اند که از گروه‌های ذینفع متفاوتی نماینده‌گی کرده‌اند و این امر این نتیجه‌گیری را به دست می‌دهد که هیچ گروهی از مشارکت در روند سیاسی محروم و کنار زده نشده است. داشتن دو معاون رئیس‌جمهور به گروه‌های ذینفع بیشتری امکان می‌دهد احساس کنند که جزو اداره هستند؛ الحاق معاون سوم می‌تواند نماینده‌گی از مردم را بیش از پیش ارتقا دهد.

اگر از دید منفی به قضیه نگاه شود، دو دور آخر انتخابات ریاست جمهوری تحت تأثیر اتهامات تقلب قرار داشت و این مسئله به بروز اختلافات بر سر نتایج آخرین انتخابات و تأسیس متعاقب حکومت وحدت ملی انجامید که در آن یک مقام اجرایی وجود دارد که در قانون اساسی سال ۲۰۰۴ پیش‌بینی نشده است. تأخیر طولانی در برگزاری انتخابات پارلمانی و انتخابات محلی که به نوبه خود به عدم توانایی در تدویر لویه جرگه انجامیده، تأثیری منفی بر مشروعیت قوه مجریه وارد آورده است. با این حال، این نکته آخر بیشتر یک ناکامی اداری است تا نارسایی سیستم.

انعطاف‌پذیری: همین که بن‌بست ناشی از مناقشه میان آقای غنی و داکتر عبدالله بر سر نتایج دور دوم انتخابات گذشته به خشونت یا فروپاشی حکومت منجر نشد، گواه توانایی نظام در سازگاری با شرایط است، هرچند این سازگاری با حمایت جامعه بین‌المللی حاصل شد. اگرچه مطابقت حکومت وحدت ملی با قانون اساسی خالی از مشاخره نیست، لیکن این حکومت راه حل کوتاه مدت بحران سیاسی دانسته شد و نظام اجرائیه اکثراً دست نخورده باقی مانده است.

از سوی دیگر، دلیلی که مقام ریاست اجرائیه رسمیت نیافته، این است که تعدیل قانون اساسی از صلاحیت لویه جرگه است. تدویر لویه جرگه فعلاً ممکن نیست و این امر از چالش‌های تخنیکی و تدارکاتی فراراه کشور ناشی می‌شود، نه از عدم انعطاف‌پذیری سیستم.

پاسخ‌گویی: یقیناً اعضای کابینه در قبال پارلمان پاسخگو هستند و این امر در استیضاح آنها و میل مفرط پارلمان به دادن رأی عدم اعتماد به وزرای انفرادی مشاهده می‌شود. ولسی جرگه تا حدی پاسخ‌گویی ندارد، زیرا اعضای آن از حوزه‌های انتخاباتی نسبتاً کلان در ولایات انتخاب می‌شوند، بی آنکه به ولسوالی‌ها یا حوزه‌های انتخاباتی مشخصی احساس جواب‌دهی کنند و آرای خود در باره مسائل مهم نظیر سلب اعتماد از وزرا را به صورت سری به صندوق‌های اخذ رأی می‌ریزند. در نتیجه، رأی دهنده‌گان از نحوه رأی‌دهی نماینده‌گان‌شان در خصوص بسیاری از مسائل خطیر اطلاع ندارند و از موقعیتی قوی برای پاسخگو کردن آنها بی بهره هستند. گرچه قانون اساسی این امر را تصریح نمی‌کند، اما رویه رأی‌دهی سری با دموکراسی نماینده محور منافات دارد. به لحاظ نظری، قوه قضائیه می‌تواند رأی‌دهی سری را محدود کند. با این حال، اختلاف در مورد حیطه صلاحیت ستره محکمه در تفسیر قانون اساسی بیش از پیش بر وخامت این اوضاع می‌افزاید.

هرچند انتقادات موجهی در این باره مطرح شده که حکومت مرکزی به قدر کافی در قبال ولایات دور افتاده پاسخگو یا جواب‌ده نیست، لیکن برگزاری انتخابات محلی مندرج در قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به‌خصوص انتخابات شوراهای ولسوالی و شوراهای شاروالی‌ها و نیز تأسیس نهادهای ثانوی پایدار غیرسیاسی و اداری، این مشکل را قسماً تقلیل خواهد داد.

مؤثریت: با درنظرداشت بطلی بودن تصمیم‌گیری حکومت وحدت ملی و طولانی بودن جر و بحث آن بر سر تعیین مقامات و دیگر مسائل، بسیاری از کارشناسان معتقدند که این حکومت مخصوصاً در رسیده‌گی به مشکلات بی‌شماری که کشور با آنها روبرو است، مؤثر نبوده است. با این وجود، اکثر تقصیر در این رابطه می‌تواند به دیگر عوامل خطیر خارجی و داخلی به‌شمول کاهش شدید در شمار نیروهای بین‌المللی نسبت داده شود.

از نظر عامه مردم و کارشناسانی که با آنها در این تحقیق مصاحبه شد، نظام ریاستی در مقایسه با دیگر بدیل‌ها در حفظ وحدت ملی، تأسیس نهادهای ملی و اعمال یکسان حاکمیت قانون در سراسر کشور مؤثرتر است. مردم ساکن در ولایات اغلب از حکومت مرکزی و خصوصاً رئیس‌جمهور می‌خواهند تا غرض رسیده‌گی به مشکلات و مسائل‌شان مداخله کند؛ محیط اجتماعی - سیاسی کشور از زمان اتخاذ نظام ریاستی طبق قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به‌قدر کافی تغییر و دگرگونی نیافته است تا تجدیدنظر و ترمیم اساسی نظام کنونی امری لازم و ضروری باشد.

ثبات: نظام افغانستان، به رغم افزایش فعالیت شورشیان، نابسامانی اقتصادی، بحران سیاسی، تنش اجتماعی و کاهش شدید امداد خارجی، به‌طور چشم‌گیری باثبات مانده است. برعلاوه، معقول است بگوئیم که مردم افغانستان نسبت به روند دموکراتیک متعهد هستند؛ صرف‌نظر از عمل‌کرد حکومت، تصور این که جامعه افغانستان پذیرای یک حکومت غیردموکراتیک باشد، دشوار است.

به‌جای تغییر افراطی ساختار حکومت، اکنون وقت مطلوبی برای افغانستان است تا اصلاحاتی را بر اساس آموخته‌های ۱۳ سال گذشته ایجاد کند. هنگامی که قانون اساسی سال ۲۰۰۴ وضع شد، افغانستان هیچ تجربه واقعی از دموکراسی نداشت. لذا، طبیعی بود که مثل بسیاری از کشورهای پسمانزعه، مسائل مشخصی به‌طور کلی مورد رسیده‌گی قرار گیرند. اکنون فرصت آن فرا رسیده است تا جزئیات و تفصیلاتی نظیر واگذاری اختیارات بیشتر به ادارات محلی، تصریح نقش ستره محکمه و تحدید توانایی پارلمان در تضعیف مسئولیت وزارت‌های مختلف در قبال رئیس‌جمهور، به قانون اساسی علاوه شود.

۱۰. پیشنهادات

بر مبنای توصیه‌های کارشناسان، آموخته‌ها از تاریخ مشروطیت در افغانستان، بهترین رویه‌های بین‌المللی و دیگر شواهد تجربی، پیشنهادهای این مطالعه شامل موارد ذیل می‌شوند:

۱. برگزاری انتخابات پارلمانی

پیش شرط تغییر قانون اساسی، تدویر لویه جرگه قانون اساسی است. بنابر این، 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 شوراهای در آن تدویر شود.

۲. تمرکز لویه جرگه بر مسائل مقتضی

نگرانی‌هایی 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 رسیده‌گی به این دغدغه‌ها، دامنه مسائل مورد بحث لویه جرگه باید به امور مربوط به ساختار قوه مجریه محدود شود. به صورت مشخص، فصول ۱ و ۲ قانون اساسی - دولت و حقوق و وجایب اساسی اتباع - نباید منوط به 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 بسترسازی‌ها تدویر می‌شود، باید ملزم به تمرکز روی مجموعه از قبل تعیین شده‌ای از مسائل باشد.

۳. حفظ نظام ریاستی

حکومتی که یک قوه مجریه واحد با اختیارات وسیع در رأس آن قرار داشته باشد، بهترین گزینه برای افغانستان، یک کشور پسانامزعه‌یی که نظام سیاسی آن به بلوغ نرسیده است، می‌باشد. با این حال، در یک کشور چند قومی مثل افغانستان، رئیس جمهور و معاونان وی نیازمند اخذ رأی و کسب حمایت گروه‌های متعدد قومی برای تأمین مشروعیت و ثبات نظام هستند. لویه جرگه همچنین می‌تواند اعمال تغییرات در مقام معاونیت رئیس جمهوری، همان‌طور 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. تحکیم حکومت داری محلی

تفویض مرحله‌وار و محتاطانه بعضی صلاحیت‌های ریاست جمهوری و تحکیم دیگر نهادها هم در مرکز و هم در ولایات موجب تقویت دموکراسی در کشور خواهد شد. توانمندسازی حکومت محلی به واسطه تفویض اختیارات بیشتر به نهادها و رهبران ولایتی و ولسوالی می‌تواند منطبق با نیازهای کشوری با زیرساخت‌های ضعیف باشد، زیرا حکومت محلی اغلب می‌تواند با سرعت و کارآمدی بیشتری عمل نماید. رهبران محلی در مقایسه با مقامات حکومت مرکزی احتمالاً آشنایی بیشتری با ضروریات محلی و توانایی بیشتری در مدیریت پروژه‌های محلی و بهبود ارائه خدمات دارند.

۵. تسجیل نهاد های ثانوی در قانون اساسی

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^{۱۶۳} صاحب جایگاهی بر طبق قانون اساسی شوند، ماهیت و مشروعیت آنها به طرز قابل ملاحظه‌ای افزایش و مؤثریت آنها ارتقا می‌یابد. این امر همچنین گامی بلند در جهت تأسیس نهادهای ملی غیرسیاسی یا کمتر متأثر از سیاست است.

۶. واگذاری تفسیر قانون اساسی به یک مرجع مشخص

وضعیت جاری که در آن صلاحیت ستره محکمه در تفسیر قانون اساسی مورد اختلاف پارلمان قرار دارد و ترجیح می‌دهد که 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 باشد یا طبق بهترین رویه‌های مدرن بین‌المللی در زمینه حقوق اساسی، صلاحیت تفسیر قانون اساسی باید به یک محکمه نوشتشکیل قانون اساسی واگذار شود.

۷. اصلاح احزاب سیاسی

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 می‌بیند که عرصه سیاسی از ده‌ها 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 وابسته‌گی حزبی خویش را اعلان کنند، باعث اعتلای روند سیاسی و گسترش گزینه‌های قوه مجریه در کشور خواهد شد.

۸. حسابدهی مقامات دولتی

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 رأی‌دهی‌شان به مسائل کلیدی به‌شمول دادن رأی عدم اعتماد به وزرا شوند.

۹. نقش تخصص بین‌المللی

هرچند بسیاری از جنبه‌های سیاست افغانستان مختص به همین جامعه است، ولی می‌توان آموخته‌های زیادی را از دیگر جوامع به‌خصوص ممالک پسمانزعه کسب کرد. با درنظرداشت تجربه سال ۲۰۰۴، افغانستان باید روند تعدیل قانون اساسی را به منظور تقاضای مشوره پژوهش‌گران و کارشناسان شناخته شده بین‌المللی در عرصه حقوق اساسی مفتوح کند.

منابع و مأخذ

- واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ده سالگی قانون اساسی افغانستان: مسائل کدامند؟ آگست ۲۰۱۴، ۱۴۱۶E، قابل دسترسی در: <http://www.refworld.org/docid/html.۵۳fc۴dd۳۴/> (دسترسی در تاریخ ۲ آگست ۲۰۱۷).
- احمدی، محمد امین و همکاران. «تحلیل دیدگاه‌ها و پیشنهادات کلی در مورد تعدیل قانون اساسی». کابل: انستیتوت مطالعات استراتژیک افغانستان، ۲۰۱۶.
- بربریدج، هنری دوک (Burbridge, Henry Duke). «سروی مردم افغانستان: افغانستان در سال ۲۰۱۶». سان‌فرانسیسکو: بنیاد آسیا، ۲۰۱۶.
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۲۳ (۱۳۰۲ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۳۱ (۱۳۱۰ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۶۴ (۱۳۴۳ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۷۷ (۱۳۵۵ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۰ (۱۳۵۹ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۱۹۸۷ (۱۳۶۶ هجری، شمسی).
- قانون اساسی افغانستان، سال ۲۰۰۴ (۱۳۸۲ هجری، شمسی).
- دانش، محمد سرور. حقوق اساسی افغانستان، ویراست سوم. کابل: مطبعه پوهنتون ابن سینا، ۲۰۱۵.
- دانش، محمد سرور. قوانین اساسی افغانستان. کابل: انتشارات ابن سینا، ۲۰۱۵.
- اِهلر، رُز لدا (Ehler, Rose Leda) و همکاران. «درآمدی بر حقوق اساسی افغانستان». استنفورد: پروژه آموزش حقوقی افغانستان: پوهنتون استنفورد، ۲۰۱۵.
- غبار، میر غلام محمد. افغانستان در مسیر تاریخ. کابل: انتشارات محسن، ۲۰۱۲.
- گلاسمن، متیو ای. (Glassman, Matthew E). «مروری کلی بر تفکیک قوا». واشنگتن: مرکز پژوهش‌های کانگرس، ۸ جنوری ۲۰۱۶.
- گروتِه، راینر (Grote, Rainer). «تفکیک قوا در قانون اساسی نوین افغانستان». هایدلبرگ: انستیتوت ماکس پلانک، ۲۰۰۴.
- هیوود، اندرو (Heywood, Andrew). سیاست. ترجمه عبدالرحمان عالم. تهران: انتشارات نی، ۲۰۱۰.
- سایت How Government Works. Gov. «نحوه کار حکومت». <https://www.gov.uk/government/how-government-works> (دسترسی در تاریخ ۱۵ سپتامبر ۲۰۱۶).
- گروه بین‌المللی بحران. «روند معیوب وضع قانون اساسی افغانستان». کابل: گزارش شماره ۵۶ بخش آسیای گروه بین‌المللی بحران، جون ۲۰۰۳.
- کاکر، م. حسن، «تاریخ مشروطیت در افغانستان»، قابل دسترسی در: <http://www.iranicaonline.org/articles/constitutional-history-of-afghanistan> (دسترسی در تاریخ ۳ آگست ۲۰۱۷).
- مشتاقی، رامین. رهنمود ماکس پلانک درباره حقوق اساسی افغانستان، جلد ۱. هایدلبرگ: انستیتوت ماکس پلانک، ۲۰۰۹.
- کنفرانس ملی پارلمان‌های ایالتی، «مروری کلی بر تفکیک قوا»، <http://www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/separation-of-powers-an-overview.aspx> (دسترسی در تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۷).

- نیاز، عبدالوحد. حقوق اساسی مقایسه‌ای. کابل: انتشارات فرهنگ، ۲۰۰۹.
- پروهل، ورنر (Prohl, Werner). «ترویج دموکراسی در جوامع پسمنازعه». زانکت آگستین: بنیاد کُنراد آدِنائور، ۲۰۰۴.
- رسولی، محمد اشرف. تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، جلد ۲. کابل: انتشارات سعید، ۲۰۱۰.
- روندینلی، دنیس ای. (Rondinelli, Dennis A.) و همکاران. «اصلاح اداره عامه در جوامع پسمنازعه: تأثیرات بر مساعدت بین‌المللی». واشنگتن: اداره انکشاف بین‌المللی ایالات متحده، ۲۰۰۶.
- روبین، بارت آر. (Rubin, Barnett R.). «ایجاد یک قانون اساسی برای افغانستان». مجله دموکراسی، جلد ۱۵، شماره ۳ (۲۰۰۴).
- دارالانشای کمیسیون قانون اساسی. «قانون اساسی نوین افغانستان از تسوید تا تنفیذ (نسخه پشتو)، جلد ۱». کابل: دارالانشای کمیسیون قانون اساسی، ۲۰۰۴.
- دارالانشای کمیسیون تدقیق قانون اساسی. «گزارش تحلیلی از نظریات و پیشنهادات مردم پیرامون طرح قانون اساسی نوین». کابل: دارالانشای کمیسیون تدقیق قانون اساسی، ۲۰۰۳. مأخوذ از: <http://afghandata.org:8080/xmlui/handle/azu/15033> (دسترسی در تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۷).
- طرزی، امین. «اسلام و مشروطیت در افغانستان». کوانتیکو: مجله مطالعات فارسی، ۲۰۱۲.
- گروه حقوق و پالیسی بین‌الملل عامه. «دستنامه‌ای برای واضعان قانون اساسی پس از منازعه». نیپال: انستیتوت دموکراتیک ملی برای امور بین‌المللی، ۲۰۰۸.
- قصر سفید. «قوه مجریه». <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch/> (دسترسی در تاریخ ۱۵ سپتمبر ۲۰۱۶).
- گای، یاش (Ghai, Yash). «گزینه‌هایی برای کمیسیون قانون اساسی، دولت واحد و فدرال: یک انتخاب نادرست؟ تمرکززدایی صلاحیت‌های دولت در افغانستان». برگرفته از: تمرکززدایی صلاحیت‌های دولت در افغانستان، <http://www.bing.com/cr> (دسترسی در تاریخ ۲ اگست ۲۰۱۷).
- سایت YourArticleLibrary.com. «کتابخانه نسل بعدی، قوه مجریه: تعریف، کارکردها و انواع قوه مجریه». <http://www.yourarticlelibrary.com/political-science/exeutive-definition-functions-and-types-of-executive> (دسترسی در تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۷).

پیشنهادات شما

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان می خواهد تا از پیشنهادات شما بعنوان استفاده کننده گان منابع تحقیقاتی این اداره مستفید شود. شما چه خواننده همیشگی انتشارات ما باشید، چه در یکی از سخنرانی‌ها و ورکشاپ‌های این واحد شرکت کرده باشید، چه از کتابخانه استفاده کرده باشید و چه به تازگی با این سازمان آشنا شده باشید، نظرات و پیشنهادات شما برای ما با ارزش است. نظر های شما به ما کمک میکند تا هدف خود را به بهترین شکل تعقیب نموده و یافته های کاری خود را به شکل بهتر با خواننده گان نشریات ما به اشتراک بگذاریم. آسانترین راه برای ارائه پیشنهادات استفاده از این ایمیل آدرس میباشد. areu@areu.org.af

همچنان شما می توانید به این شماره تماس بگیرید ۸۴۵ ۸۰۶ ۹۹۷۰ (+۳۹) و هر نظری دارید، با ما در میان بگذارید. اما برخی اطلاعاتی که به ویژه برای ما سودمند هستند عبارتند از:

- چطور از نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می کنید (مطالعه انتشارات، شرکت در جلسات،...)?
- به چه منظور از پژوهش های واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می کنید؟
- به چه شکل انتشارات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان را دریافت می کنید؟
- از نسخه الکترونیکی استفاده می کنید یا از مجلدات؟
- چگونه این انتشارات می توانند اطلاعات را به نحو بهتری ارائه دهند؟
- نظر شما درباره روند پژوهشی و نتایج ما چیست؟
- انتشارات یا رویداد های مورد علاقه شما در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان کدام است؟
- به نظر شما ما چه کارهایی را می توانیم بهتر انجام دهیم؟
- علاقه، ساحه و موقعیت کاری یا مطالعه شما کدام است؟
- عرصه علاقمندی، اشتغال، مطالعه و موقعیت تان؟

لست نشریات اخیر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

تمام نشریات در ویب سایت www.areu.org.af قابل دستیابی اند و اکثر آنها بصورت نسخه چاپی رایگان در دفتر کابل واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان موجود می باشد.

تاریخ	نام نشریه	نویسنده	موجود به زبان دری	موجود به زبان پشتو	موضوع تحقیق	نوع نشریه
عقرب ۱۳۹۶	خلاصه ای در مورد منازعه کوچی و باشندگان محل در افغانستان	داکتر اتونيو جيستازی			حمایت اجتماعی و معیشت	چکیده
اسد ۱۳۹۶	بازنگری قضایی در افغانستان	غزال حارث	✓	✓	قانون اساسی	پالیسی نامه
اسد ۱۳۹۶	تکامل قوه اجرائیه در افغانستان: نگاهی به گذشته و پیشنهادهایی در مورد راه پیشرو	کاوون کاکړ، توماس کریمر، همایون رثوفی	✓	✓	قانون اساسی	پالیسی نامه
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری شهری: ارزیابی برنامه انکشاف شهری در افغانستان	دتلیف کامیر، ذبیح الله عیسی	✓	✓	حکومتداری و اقتصاد سیاسی	پالیسی نامه
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری معادن: سیستم مؤثر جمع آوری عواید صنایع استخراجی در افغانستان	جاوید نورانی	✓	✓	حکومتداری و اقتصاد سیاسی	پالیسی نامه
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری مهاجرت: تکامل مفاهیم و چارچوب نهادی در افغانستان	ولی محمد کنديوال، هلن سی سی	✓	✓	حکومتداری و اقتصاد سیاسی	پالیسی نامه
حمل ۱۳۹۶	اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: نقش و وظایف سکتور خدمات ملکی	سید حشمت الله هاشمی، گیرهارد لوت	✓	✓	حکومتداری و اقتصاد سیاسی	مقاله مسأله محور

نشریه تحلیلی	برنامه ریزی، بودجه گذاری و حکومتداری در سطح ولایتی			نعمت الله بیژن، فرحت امیل و هارون نایب خیل	نزدیک ساختن دولت با مردم: غیرمتمرکز ساختن پلانگذاری و بودجه سازی	جولای ۲۰۱۶
نشریه تحلیلی	جامعه مدنی و حکومتداری			اورخلا اشرف نعمت و کرین ورنر	نقش جامعه مدنی در ترویج حکومتداری خوب در افغانستان	جولای ۲۰۱۶
نشریه تحلیلی	معادن و حکومتداری			جاوید نورانی و لین دی بروکر	اقدام متوازن کننده برای حکومتداری سکتور منابع	می ۲۰۱۶
مطالعه موردی	مدیریت منابع طبیعی			وینست توماس با مجیب احمد عزیزی و خالد بهزاد	توسعه منابع آبی فرامرزی: چه دیدگاه هایی برای همکاری در میان افغانستان، ایران و پاکستان وجود دارند؟	می ۲۰۱۶
پالیسی نامه	جنسیت	✓	✓	لیا ویلفردا آر. ای. پیلانگو، چونا آر. اچاوز، پرویز طفیل، سید مهدی موسوی	نگاه نزدیک به مردان و «انواع مردانگی»: مشارکت فعال مردان در برابری جنسیتی	می ۲۰۱۶
کتاب	مدیریت منابع طبیعی			دیوید منسفیلد	دولت سست بنیان: چگونه تریاک تیشه به ریشه افغانستان زد	اپریل ۲۰۱۶
خلاصه نامه	مدیریت منابع طبیعی	✓	✓	پل فیشترین	یادداشت مختصر بر تحقیق ساحوی در ولایت قندهار، دسمبر ۲۰۱۵ الی جنوری ۲۰۱۶: کوکنار و معیشت روستایی	اپریل ۲۰۱۶
توضیح نامه	حکومتداری			آنتونیو جیوستوزی و علی محمد علی	اردوی ملی افغانستان پس از آیساف	مارچ ۲۰۱۶
خلاصه نامه	مدیریت منابع طبیعی	✓	✓	دیوید منسفیلد	اصل در جزئیات: سقوط روزافزون ننگرهار به دامن شورشگری، خشونت و تولید وسیع مواد مخدر	فبروری ۲۰۱۶
نشریه تحلیلی	جنسیت	✓	✓	چونا آر. اچاوز، سید مهدی موسوی و لیا ویلفردا آر. ای. پیلانگو	سوی دیگر نابرابری جنسیتی: مردان و خصوصیات مردانگی در افغانستان	جنوری ۲۰۱۶

ISBN 978-9936-628-85-4



9 789936 628854

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان
ناحیه ۱۰، سرک ۱، فیز A، شهر نو
کابل، افغانستان
شماره تماس: ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰) +۹۳
ایمیل: publications@areu.org.af
وبسایت: www.areu.org.af

تمام نشریات واحد تحقیق و ارزیابی
افغانستان را می‌توانید از صفحه انترنتی
www.areu.org.af این اداره
دریافت نمایید.

همچنان نسخه های چاپی بعضی از
نشریات این اداره را می‌توانید از دفتر
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان
بدست آورید.

