

## پارلمان افغانستان: وظایف و صلاحیت های مندرج در قانون اساسی و عملکرد آن بعد از سال ۱۳۸۰

### مقدمه

افغانستان در ادوار تاریخی مختلف توسط رهبران قدرتمند آن اداره شده است. اندیشه تفکیک قوا تا بعد از تصویب قانون اساسی سال ۱۹۶۴ که تلاشی برای نهادینه ساختن دموکراسی از طریق تشکیل پارلمان دارای قدرت با صلاحیت های منحصر به فرد در عرصه قانون گذاری و نظارت بود، سیر پویایی نداشت. هر چند با توجه به مساعد نبودن شرایط مطلوب برای توسعه در جامعه، دموکراسی پارلمانی در افغانستان عمر طولانی نداشته است. بنابراین، پارلمان افغانستان در ساختن نقطه وصل میان قوای مجریه و مقننه موثر و موفق نبوده است. در کمتر از ۱۰ سال (در دهه دموکراسی)، پارلمان پنج حکومت را تغییر داد و مسبب بی ثباتی سیاسی و بحران در کشور شد. با بی اعتبار شدن قانون اساسی سال ۱۹۶۴ از سال ۱۹۷۴ الی ۲۰۰۱ افغانستان فاقد مکانیزم و ساختار پارلمانی بود.

سقوط رژیم طالبان در سال ۱۳۸۰ نقطه آغازی برای دوران نوین سیاسی افغانستان بود. قانون اساسی جدید تصویب شده در سال ۱۳۸۲ پارلمان دو مجلسه قدرتمند و دربرگیرنده اکثر مکانیزم های نظارت و توازن را شکل داد. این قانون اساسی که به نحوی تضمین کننده قدرت سیاسی و قانونگذاری برای پارلمان بود تهیه شد، و ایجاد کنندگان این قانون انتظار داشتند تا پارلمان مندرج قانون اساسی یکی از مهمترین بنیان های رسیدن به دموکراسی نمایندگی در کشور جنگ زده افغانستان باشد. آنها به این امر نیز باور داشتند که چنین پارلمانی میتواند در امر نظارت از قوه مجریه موثریت و کارایی زیادی داشته باشد.

علاوه بر آن، تجربه ۱۳ سال گذشته نشان داد که پارلمان کمتر از آن چیزی که در ۱۳۸۲ انتظار میرفت عمل کرده است. یک سیستم انتخابی ناکارا در توأم با مداخله سیستماتیک حکومت و سیاست های فرد محور، منجر به تشکیل پارلمان چند پارچه، نا هماهنگ و نا منظم شد. در ضمن، پارلمان نتوانست از قدرت خویش چون تاسیس کمیسیون ویژه بررسی اعمال حکومت برای افزایش ظرفیت های نهادی خود استفاده موثر را انجام دهد. در عوض، اعضای پارلمان اکثرا قدرت خویش را چون استجواب و سلب صلاحیت وزرا به عنوان ابزاری در راستای ملاحظات قومی، فردی، مذهبی و محلی خویش به کار بستند.

این تحقیق به بررسی چگونگی استفاده پارلمان از قدرت اش در مطابقت به قانون اساسی افغانستان مصوب ۱۳۸۲ در یک دهه گذشته میپردازد. همچنان این تحقیق سفارشات را با تشخیص مشکلات موجود در پارلمان و موثریت مداوم از طریق بهبود صلاحیت های آن مطابق به قانون اساسی، مطرح میکند.

### روش تحقیق

این تحقیق با استفاده از جمع آوری اطلاعات دسته اول و مرور منابع دسته دوم ترتیب گردیده است. اطلاعات دسته اول از طریق مصاحبه با نمایندگان برحال و نمایندگان قبلی پارلمان، تهیه کنندگان قانون اساسی سال ۱۳۸۲ و اعضای جامعه مدنی که از نزدیک نظارت کننده فعالیت های پارلمان در دهه اخیر بوده، جمع آوری گردیده است. در این تحقیق، مواد اولیه آرشیف شده در پروسه تسوید قانون اساسی بین سالهای ۱۳۸۰ الی ۱۳۸۲-نیز مرور و تحلیل گردیده است.

## یافته های کلیدی

### اختیارات پارلمان مطابق به قانون اساسی

#### فقدان اختیارات قانونی واضح در ارتباط به وظایف پارلمان

قانون اساسی سال ۱۳۸۲ افغانستان نسبت به هر قانون اساسی دیگر این کشور، اختیارات بیشتری را به پارلمان تفویض کرده است. اگر چه این قانون ابهامات قابل ملاحظه‌ی را در قسمت حدود و اجرای این اختیارات داشته است. این ابهامات سبب شده تا تأثیرات منفی را در قدرت پارلمان در عمل به بار آورد و دستگاه اجراییه از این ابهامات به نحوی که موقوف پارلمان را تحت شعاع قرار داده، استفاده نموده است.

#### قدرت بیش از حد قوه مجریه

این تحقیق به این حقیقت دست یافته است که در دو دور قبلی، پارلمان موفقیت چندانی را به دست نیاورده است زیرا قانون اساسی قدرت قانونگذاری بیشتری به قوه مجریه داده است. به طور مثال، قانون اساسی این حق را به حکومت داده است تا بدون تصویب پارلمان مقررات را ایجاد کند؛ همینگونه صلاحیت های قانونگذاری را برای رییس جمهور هم قایل شده است و رییس جمهور را مجاز به صدور فرامین تقنینی در زمان رخصتی پارلمانی و حالت اضطرار میکند. تجربه سال های اخیر نشان میدهد که رییس جمهور از این حق برای وضع قوانینی که نگران رد آن از سوی پارلمان بوده، استفاده کرده است. اکثریت این فرامین برای تصویب به پارلمان ارجاع نشده و وضعیت آن نا مشخص باقی مانده است.

#### سیستم انتخاباتی نامناسب برای انتخابات پارلمانی

طراحان قانون اساسی سال ۱۳۸۲ یک سیستم مشخصی را برای انتخابات پارلمانی تعیین نکردند و ظاهراً تعیین آن را به دوش اداره انتقالی رئیس جمهور کرزی گذاشتند<sup>۱</sup>. حکومت سیستم رای واحد غیر قابل انتقال را بخاطری سادگی این سیستم انتخاب کرد، اما احزاب سیاسی از سیستم دیگری مانند سیستم نمایندگی تناسبی حمایت می کردند که عملی نگردید. انتخابات پارلمانی در سه دور گذشته (۱۳۹۷، ۱۳۸۸، ۱۳۸۳) نشان می دهد که پارلمان های افغانستان که بر اساس سیستم رای واحد غیر قابل انتقال شکل گرفتند، نا نظم و چند پارچه بوده و نتوانستند به طور هماهنگ عمل کنند.

#### عدم هماهنگی و انسجام در پارلمان (به ویژه در ولسی جرگه)

نتایج انتخابات پارلمانی سال های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۸ نشان می دهد که نامزدهایی با سوابق مذهبی، قومی و سیاسی به ولسی جرگه انتخاب شده اند.<sup>۲</sup> این تنوع چیز بدی نیست؛ با این حال، صرف نظر از زمان های کوتاه که بعضاً همکاری میان قانونگذاران واتحادی از چند ایدئولوژیک وجود داشته است، اما افراد با چنین سوابق متفاوت، قادر به ایجاد اتحاد های فراتر از منافع گروهی شان، نبوده اند. در نتیجه، موضع یک پارچه در مجلس وجود نداشته است و ولسی جرگه بعضی اوقات به عنوان «یک نهاد چند پارچه، و مکانی که در آن احزاب متعدد با عضویت و چارچوب مبهم و اغلب غیر قابل تشخیص عمل می کنند» توصیف می شود.<sup>۳</sup> به نظر می رسد که در پارلمان تقریباً به تعداد اعضای ولسی جرگه، احزاب سیاسی وجود دارد که سبب عدم سازماندهی، بی نظمی و عدم انسجام در ولسی جرگه گردیده است.

#### عملکرد پارلمان

##### دستاوردهای تقنینی مجلس

یکی از وظایف کلیدی که در قانون اساسی سال ۱۳۸۲ به پارلمان افغانستان داده شده است، قانونگذاری است. اما در عمل، پارلمان در این زمینه ضعیف عمل کرده است. در طی دو دور گذشته، پارلمان تنها توانسته است پنج قانون را با ابتکار عمل خود تصویب کند.<sup>۴</sup> متباقی تمام قوانین و مقرراتی که افغانستان از زمان سقوط رژیم طالبان تا حال تصویب کرده است، از سوی قوه مجریه پیشنهاد شده است. از آنجاییکه پارلمان توانایی های لازم برای ایجاد ابتکار عمل در جهت وضع قوانین را ندارد، به صورت منفعلانه به تصویب قوانین طرح شده از سوی قوه مجریه، منجر شده است و در بعضی موارد تصمیم گیری آن در مورد مسائل تقنینی توسط قوه مجریه به طور کامل نادیده گرفته شده است.

1 اندرو ریولدر، «سیستم های انتخاباتی امروز: نمونه نادر از افغانستان»، مجله دموکراسی، ۱۷، شماره ۲، (۲۰۰۶)، ۱۰۴، ۱۰۶، ۱۱۷.

2 نیلوفر صدیقی، «ارتقاء احزاب سیاسی و قانونگذاری مستقل در افغانستان»، شماره ۴ (۲۰۱۳).

3 صدیقی، «ارتقاء احزاب سیاسی و قانونگذاری مستقل در افغانستان».

4 این قوانین شامل قانون سازش ملی و عفو عمومی سال ۲۰۱۴، قانون امتیازات و مصونیت های نمایندگان مجلس، قانون در مورد پیشگیری از آزار و اذیت علیه زنان و کودکان سال ۲۰۱۶، قانون کارکنان دیپلماتیک و کنسولی افغانستان سال ۲۰۱۴ و قانون سال ۲۰۱۷ در مورد انتشار و اعلام اسناد قانونی می باشد.

## وظایف نظارتی پارلمان

یافته های تحقیق در زمینه وظایف نظارتی پارلمان نشان می دهد که میزان موفقیت این نهاد در عمل متفاوت بوده است. پارلمان از همان ابتدا، نامزدان معرفی شده برای پست های عالی رتبه دولتی از سوی ریاست جمهوری را بررسی نموده و مقرر نمودند که نامزد وزرا باید به صورت فردی رای اعتماد مجلس را بدست آورند، نه بصورت تایید دسته جمعی کابینه.<sup>5</sup> از طریق این اقدامات، پارلمان تلاش کرده تا نفوذ خود بر قوه مجریه را افزایش دهد. در حالی که پارلمان با گذشت زمان شروع به مبارزه برای اعمال موثرانه صلاحیت های نظارتی خویش بر قوه مجریه نمود، اما نمایندگان مجلس شروع به استفاده از مکانیزم های نظارتی (استجواب، استیضاح و استفاده از رای عدم اعتماد) برای منافع شخصی خود کردند تا به هدف بهبود پارلمان.

### روابط خصمانه قوه مجریه و قوه مقننه

رابطه میان قوه مقننه و قوه مجریه در سال های اخیر تقابل جویانه بوده است. در چندین مواردی دستگاه اجرایی با دور زدن اعضای پارلمان و تغییر قوانین تصویب شده به تصامیم پارلمان اعتنا نکردند. در مقابل اعضای پارلمان بصورت انفرادی و برای تلافی این اعمال قوه مجریه به استیضاح اعضای کابینه برای ایجاد شرایط سخت به رییس جمهور پرداخته اند. چنین بازی میان دو قوه مجریه و مقننه به صورت منفی بالای عملکرد پارلمان تاثیر گذاشته است.

## پیشنهادات

تجربه قانون اساسی در طول ۱۴ سال گذشته نکات ضعف آن را متبازر ساخته و حوزه های که ضرورت به توجه جدی و تعدیلات دارند را برجسته نموده است. یکی از حوزه های که لازم است تا در اجندای رفورم یا اصلاح سازی قانون اساسی جای بگیرد، وظایف و صلاحیت های پارلمان است. بنا افغانستان باید گام های ذیل را برای تحکیم تعهدات پارلمانی مندرج در قانون اساسی و بهبود عملکرد پارلمان بردارد:

### در کوتاه مدت

#### تقویت نهاد های انتخاباتی افغانستان

سیستم انتخاباتی ناقص برای انتخاب اعضای پارلمان و حل اختلافات انتخاباتی همیشه منجر به بحران های سیاسی شده است. اختلافات انتخاباتی در کشور معمولاً از طریق مکانیزم های قضایی یا سیاسی بدون مشارکت نهاد های انتخاباتی افغانستان، کمیسیون مستقل انتخابات و یا کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی، حل می گردند. افغانستان نمی تواند انتخابات دموکراتیک و موفقی را با نهادهای انتخاباتی ضعیف به انجام رساند. یک سیستم شفاف برای انتخاب اعضای کمیسیون مستقل انتخابات، تقویت یکپارچگی آن و قوانین واضح تر که وظایف و سازماندهی کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی را تعیین کند، ممکن است به تقویت این دو نهاد کمک کند. انتخابات اخیر پارلمانی افغانستان در اکتوبر ۱۳۹۷ مشکلات این دو نهاد را برجسته ساخته و نشان داد تا زمانی که نهاد های انتخاباتی اصلاح نگردند، افغانستان قادر به برگزاری انتخابات موفق آمیز نخواهد بود.

#### تغییر سیستم رای واحد غیر قابل انتقال

این تحقیق نشان می دهد که پارلمان تحت قانون اساسی سال ۱۳۸۲ یک نهاد پراکنده و نامنسجم می باشد. این نهاد به دلیل موجودیت سیستم رای واحد غیر قابل انتقال که برای انتخاب اعضای پارلمان استفاده می شود، نتوانسته است تا در برابر مداخله قوه ی مجریه هماهنگ و منسجم عمل کند. بنابراین، افغانستان باید سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال را با سیستمی جایگزین کند که هماهنگی و انسجام را در پارلمان بهبود بخشد. اکثر کارشناسان خاطر نشان می کنند که باید از یک (سیستم نمایندگی تناسبی) یا یک سیستم مبتنی بر اکثریت نسبی براساس سیستم نمایندگی مستقیم از حوزه های کوچکتر رای دهی، استفاده کرد.

#### وضع قانون نظارت پارلمانی

قانون اساسی سال ۱۳۸۲ بیش از قوانین قبلی، صلاحیت های زیادی را به پارلمان اعطا کرده است، اما این نهاد از این قدرت استفاده موثری به عمل نیاورده است. پارلمان باید از صلاحیت های نظارتی خود استفاده های بیشتر و سیستماتیک تری انجام دهد، خصوصاً در عزل و نصب وزرای کابینه. در این راستا باید یک قانون تصویب شود که به وضوح مشخص کند که چه زمانی و چگونه پارلمان از مکانیزم نظارت (احضار، استجواب، استیضاح و رای عدم اعتماد) استفاده نماید. ضرورت است تا این قانون بیشتر به نتایج رای عدم اعتماد بپردازد.

5 ° کنت کاتزمن، «افغانستان: سیاست، انتخابات و عملکرد دولت» (واشنگتن دی سی، خدمات تحقیقاتی کنگره، ۲۰۱۵)، ۷، قابل دسترس است در <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf> (در تاریخ ۱۷ جون ۲۰۱۸ دسترسی).

## تشویق برای تشکیل گروه های پارلمانی منضبط

سیستم رای واحد غیر قابل انتقال که برای انتخاب اعضای ولسی جرگه در افغانستان مورد استفاده قرار می گیرد، در تشویق احزاب سیاسی برای اشتراک در انتخابات، ناکارآمد بوده و در عوض منجر به تشکیل پارلمان شدیداً چند پارچه شده است. پارلمان باید اقدامات جدی و مشخصی را روی دست گرفته گروه های پارلمانی را در راستای ایدئولوژی ها و دیدگاه های خاص تشکیل دهد، نه بر محور افراد قدرتمند. این ممکن است به طور واضح انسجام در پارلمان را بهبود بخشیده و به آن کمک کند تا به نحوی هماهنگ برای نظارت بر قوه مجریه اقدام کند.

## در دراز مدت

## تعدیل قانون اساسی سال ۱۳۸۲ و روشن سازی وظایف پارلمان مبتنی بر قانون اساسی

قانون اساسی ۱۳۸۲ شامل مقرراتی است که به طور قابل توجهی وظایف قانونگذاری پارلمان را تحت الشعاع قرار می دهد (به عنوان مثال، وضع قوانین از طریق فرامین تقنینی از سوی ریاست جمهوری، صلاحیت حکومت برای تنظیم مقررات بدون دخالت پارلمان). بدون تحدید اختیارات قانونگذاری قوه ی مجریه، صلاحیت های تقنینی پارلمان محدود خواهد بود. به همین ترتیب، زمان اتمام دوره ی ۵ ساله ی پارلمان در قانون اساسی مبهم است. این ابهام در واقع باعث ایجاد بحران عظیم قانون اساسی در سال ۱۳۹۳ شد، زمانی که دوره پنج ساله پارلمان به پایان رسید، اما حکومت موفق به برگزاری انتخابات برای جایگزینی پارلمان موجود نگردید. بنابراین، لازم است تا قانون اساسی تعدیل گردیده و به طور واضح صلاحیت های قانونگذاری پارلمان را مشخص کند و مهمتر از آن، دوره ی کاری پارلمان را تنظیم نماید.

## ایجاد مکانیزم حل اختلاف قوای مجریه-مقننه

یکی از موضوعاتی که قانون اساسی افغانستان به آن نپرداخته است، فقدان مکانیزم واضح برای حل اختلافات بین قوای مجریه و مقننه است. ستره محکمه چند مرتبه برای حل و فصل اختلافات سیاسی تلاش کرد، اما صلاحیت این نهاد برای انجام این کار به شدت به چالش کشیده شد و ستره محکمه دیگر به مداخله در چنین اختلافاتی اقدام نکرد. بنابراین، افغانستان نیاز به یک نهادی دارد که بتواند اختلافات سیاسی میان پارلمان و قوه ی اجرائیه را حل کند. به نظر می رسد که در میان نخبگان سیاسی افغانستان اتفاق نظر برای تعدیل قانون اساسی و ایجاد محکمه قانون اساسی به منظور حل اختلافات سیاسی بین قوه ی اجرائیه و مقننه در حال افزایش است. اگر چه ایجاد چنین محکمه قانون اساسی نیازمند تعدیلات بیشتری در قانون اساسی است، اما این امر توصیه مؤثری به نظر می رسد.

نظریاتی که در این مقاله ابراز گردیده مربوط به نویسندگان می باشد و منعکس کننده نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان و انستیتوت صلح ایالات متحده نمی باشد.

۱۹۰۲D

کد نشریه:

زلی مالیار

مترجم:

## 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 تأسیس 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 منحیث یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده پنجم 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.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برنده جایزه بهترین نهاد تحقیقاتی بین المللی سال ۲۰۱۸ مجله پراسپکت بریتانیا (Prospect Magazine) گردیده است.

