

تمرکزگرای نظام سیاسی افغانستان؛ تجربه ناکام با تاکید بر قانون اساسی ۱۳۸۲

دکتر عبدالله شفایی

چکیده

عوامل سقوط نظام مبتنی بر قانون اساسی در افغانستان متعدد و پیچیده‌اند. دلایل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در آن دخیل‌اند. این تحقیق تنها نقش عامل حقوقی و نواقص قانون اساسی را در این زمینه بررسی می‌کند. در قانون اساسی رییس قوه مجریه دارای صلاحیت‌های گسترده تقنینی و قضایی است. صلاحیت‌های اساسی رییس یک قوه در قوای دیگر مخالف اصل تفکیک قوایی می‌باشد که از شاخص‌های مهم دولت‌های مدرن امروزی است. وجود اختیارات گسترده برای رییس جمهور در نبود نهاد نظارت‌کننده قوی، زمینه خودکامگی، استبداد و انحصارگرایی و مداخله وی در وظایف و صلاحیت قوای دیگر و نقض قانون اساسی را فراهم نمود. این وضعیت منجر به آن شد که رییس جمهور هم به صورت گسترده قانون‌گذاری نماید و هم اقدامات

کنترل‌کننده و نظارت سیاسی قوه مقننه را بی‌اثر نماید. از سوی دیگر قوه قضائیه هم در اثر دخالت و نفوذ رییس جمهور در عمل استقلالش را از دست داد و به عامل دست و مجری سیاست‌های او بدل گردید. برآیند اختیارات اجرایی، تقنینی و قضایی رییس جمهور از یک طرف و تضعیف کمیسیون نظارت بر قانون اساسی و فقدان نهاد نظارتی مستقل و قدرتمند به تمرکزگرایی غیرقابل مهار منجر گردید که در نتیجه حاکمیت قانون به ضعف گرایید، فساد اداری و مالی، توزیع نابرابر ثروت و قدرت افزایش یافت و اعتماد مردم را از حکومت سلب نمود و در نهایت موجب سقوط دولت و فروپاشی نظام در ۱۵ آگست ۲۰۲۱ گردید. این نتیجه حاصل تجربه و تجزیه و تحلیل قوانین است که به روش تحلیلی و توصیفی به انجام رسید. لذا تجربه بیست ساله جمهوری نشان داد: تمرکززدایی که در اندیشه و بیان شهید مزاری به

گونه واضح بر آن تأکید صورت گرفته بود و در قالب نظام فدرالی پیشنهاد شده بود، چقدر دقیق و آگاهانه بوده است.

واژگان کلیدی: حاکمیت قانون، قانون اساسی، افغانستان، تمرکزگرایی، نظارت از قانون اساسی.

۱. مقدمه

نظام سیاسی که با دخالت جامعه جهانی در سال ۲۰۰۱ در افغانستان شکل گرفت، به رغم هزینه‌های مالی و جانی گزاف بعد از بیست سال فروپاشید. سقوط نظام جمهوری در سال ۲۰۲۱ موجب حیرت تحلیلگران و آگاهان مسائل افغانستان گردید. شکست دولت‌داری مدرن در افغانستان عوامل متعدد دارد. این چندمین بار است که تلاش‌ها برای تأسیس دولت مدرن پایدار باشکست مواجه می‌گردد. این تحقیق بیشتر مبتنی بر مشاهده و تجربه عملی نویسنده در کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی است. پرسش اصلی این پژوهش این است که تمرکز قدرتی که قانون اساسی به رییس جمهور داده است، چگونه بر حاکمیت قانون آسیب رساند و توازن میان قوا را برهم زد و عملاً رییس جمهور را بر تمام قوا مسلط ساخت؟ این تحقیق می‌گوید که رییس جمهور با تمام اختیارات و قدرتی که قانون اساسی به او داد تا چه اندازه قانون اساسی را رعایت می‌کرد و در جهت اجرای آن تلاش می‌نمود؟

یک سال است که نظام مبتنی بر قانون اساسی سقوط کرد و نظام سیاسی فروپاشید و نیروهای سیاسی، اداری، نظامی و اقتصادی کشور در چهارسوی جهان پراکنده و با توسط طالبان کشته و یا محبوس گردید. ارزش‌های انسانی چون حقوق بشر، حقوق زنان و آزادی‌های اساسی پامال گردید. این واقعیت ایجاد شده را می‌توان از زوایای مختلف مورد مطالعه و بررسی قرار داد. این نوشته تلاش می‌کند نواقص قانون اساسی از جهت تمرکزگرایی و تأثیر آن را بر

حاکمیت قانون بررسی نماید.

۲. تمرکزگرایی در قانون اساسی افغانستان

با این‌که تفکیک قوا در قانون اساسی افغانستان به صورت ضمنی پذیرفته شده است، اما عملاً قوه مجریه که رییس جمهور در رأس آن است، بیشترین اختیارات و صلاحیت را در اختیار دارد. براساس قانون اساسی رییس جمهور دولت بوده و دارای صلاحیت‌های بسیار وسیع اجرایی می‌باشد که در ماده ۶۴ قانون اساسی بیان گردیده است. وی علاوه بر اداره قوه مجریه و ریاست حکومت از صلاحیت‌هایی برخوردار است که زمینه را برای دخالت و نفوذ وی در قوای دیگر فراهم می‌آورد. رییس جمهور با استفاده از همین اختیارات هم در کار قانونگذاری مداخله می‌کرد و هم قضا را تحت کنترل خویش در آورد و هم کمیسیون نظارت بر قانون اساسی را بی‌اثر نمود. براین اساس تفکیک قوا در عمل در قانون اساسی افغانستان به معنای واقعی وجود نداشت. صلاحیت‌های رییس جمهور در بخش تقنینی و قضایی، اختیارات و صلاحیت‌های اجرایی او را نیز متأثر نمود. این صلاحیت‌ها را جدا گانه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲-۱. صلاحیت‌های تقنینی رییس جمهور

انتخابات مجلس شورا را نیز کمیسیون برگزار می‌کند که رییس جمهور در انتخاب و برکناری آن‌ها دخیل است (ماده ۱۴ قانون انتخابات). افتتاح اجلاس شورای ملی هم از صلاحیت رییس جمهور است (بند ۹ ماده ۶۴). علاوه براین رییس جمهور به روش‌های مختلف در امور تقنینی دخالت و مصوبات قوه مقننه را بی‌اثر می‌ساخت.

نخست: صدور فرمان تقنینی که در ماده ۷۹ پیش بینی شده است. این ماده به حکومت اجازه داده که در تعطیلی مجلس، ضرورت عاجل و در غیر امور مالی و بودجه به وضع فرمان تقنینی اقدام کند. در عمل رییس

کرد. بار دوم قانون مذکور با دو سوم آرای مجلس نمایندگان به تصویب رسید. این بار کرسی آن را به شورای عالی قضایی فرستاد و آن شورا هم تعدادی از مواد آن را با صدور قرار قضایی لغو نمود. این گونه رییس جمهور قوانین مصوب قوه مقننه را با سوء استفاده از صلاحیت خویش بی اثر می نمود.

چهارم: کاستن از صلاحیت نظارتی مجلس: یکی از مهمترین کارکردهای مجلس شورا بررسی اعمال حکومت که با تشکیل کمیسیون خاص (ماده ۸۹). وقتی مجلس کمیسیونی را برای بررسی فروش زمین‌های اطراف فرودگاه کابل را به شرکت الکوزی که از حامیان مالی او در انتخابات بود، تشکیل شد و فروش زمین را غیرقانونی تشخیص داد. دفتر رییس جمهور از طریق وزارت پارلمانی چند بار به کمیسیون نظارت بر قانون اساسی نامه فرستاده شد که کمیسیون علیه نظر مجلس نظریه صادر کند. رییس جمهور سعی داشت با اقدامات فراقانونی این صلاحیت نظارتی مجلس شورا را هم بی اثر نماید. پنجم: تضعیف صلاحیت نظارتی مجلس از وزیران کابینه

در موارد بسیاری هرگاه وزیری از سوی مجلس شورا استیضاح می گردید و رای عدم اعتماد می گرفت، همان وزیر را رییس جمهور سرپرست همان وزارت خانه برای مدت نامعلوم تعیین می نمود، با این که مطابق قانون سرپرستی مدت سرپرستی تنها برای دو ماه است. وزیری که از سوی شورا رأی عدم اعتماد گرفته است، مطابق اصول قانون اساسی فاقد مشروعیت گردیده و نباید به عنوان سرپرست به کار ادامه دهد. ماده ۵ قانون سرپرستی وزارت‌ها و ادارات دولتی مقرر نموده است: «هرگاه کاندید وزارت یا اداره از جانب ولسی جرگه رأی اعتماد کسب ننماید و یا وزیر در جریان اجرای وظیفه از جانب ولسی جرگه سلب اعتماد گردد، به حیث سرپرست در همان وزارت یا اداره تعیین شده نمی تواند.» سلب اعتماد از وزیر یا

جمهور به شرایط گفته شده در این ماده بی‌اعتنایی کرده و در تعطیلات تابستانی و زمستانی مجلس اقدام به صدور انبوهی از قوانین می نمود. با این که این ماده جنبه استثنایی داشت، اما در عمل تعداد فرامین تقنینی حکومت با قوانین وضع شده مجلس برابری می کرد. چه بسا پارلمان قانونی وضع می نمود، دولت در وقت تعطیلی پارلمان آن قانون را مطابق میل خود تغییر داده و با فرمان تقنینی صادر می کرد.

دوم: مطابق ماده قانون اساسی یک سوم اعضای مجلس سنا، توسط رییس جمهور انتخاب می گردید. یک سوم از اعضای شورای ولایتی و یک سوم از اعضای شورای شهرستان به عنوان عضو مجلس سنا می آید (ماده ۸۴). چون رییس جمهور هیچ گاه انتخابات شورای شهرستان را برگزار نکرد، اعضای شورای شهرستان را هم خودش انتخاب می کرد. به این ترتیب دو سوم اعضای مجلس بزرگان را از افراد مورد نظر خود انتخاب می نمود. مهمتر این که برخلاف روح قانون اساسی، گاهی اقدام به عزل عضو مجلس سنا و جایگزینی فرد دیگر می نمود. همان طور که «باختر امین زی» را به خاطر این که بر خلاف میل رییس جمهور می خواست خود را برای مجلس بزرگان کاندید کند (<https://www.youtube.com/watch?v=hDljEsCJJ1A>). این گونه مجلس بزرگان را در کنترل خود حفظ می کرد.

سوم: رییس جمهور هر قانون مصوب مجلس را که نمی پسندید، توشیح نمی کرد و مطابق ماده ۱۲۱ قانون اساسی برای مطابقت با قانون اساسی به شورای عالی قضایی می فرستاد. شورای عالی قضایی هم معمولاً مطابق میل رییس جمهور عمل کرده و بر خلاف قانون اساسی خود قرار قضایی برای ابطال برخی مواد قانون صادر می نمود. قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی وقتی در مجلس با اکثریت عادی تصویب شد، رییس جمهور کرسی از توشیح آن خود داری نمود و به شورا مسترد

رای ندادن به کاندید وزیر توسط ولسی جرگه به معنی آن است که از نظر نمایندگان ملت شخص مذکور صلاحیت، تخصص و توانایی اداره وزارت را ندارد.

در عمل ماده پنجم قانون تنظیم سرپرستی وزارت‌ها و ادارات دولتی به صورت مکرر از جمله در مورد سرپرستان وزارت‌خانه‌های معادن و پترولیم، امور خارجه، اطلاعات و فرهنگ نقض گردیده است. نامزد وزارت معادن و پترولیم از تاریخ ۱۳ قوس ۱۳۹۶ که موفق به اخذ رای اعتماد از ولسی جرگه نگردید تا چند ماه همچنان به سرپرستی وزارت معادن و پترولیم ادامه داد. وزیر وزارت اطلاعات و فرهنگ در تاریخ ۱۹ عقرب ۱۳۹۵ استعفا نمود، از آن زمان تا مدت‌ها وزارت مربوطه توسط سرپرست اداره می‌گردید و وزیر امور خارجه در تاریخ ۲۱ عقرب ۱۳۹۵ از جانب مجلس نمایندگان سلب اعتماد گردید، همچنان به کارش ادامه داد. با وصف این‌که ریاست جمهوری تصمیم ولسی جرگه را در پیوند به سلب اعتماد وزیر امور خارجه ناموجه دانسته و موضوع را غرض تفسیر به ستره محکمه محول ساخت، اما شورای عالی قضایی از اعلام تصمیم در این خصوص خودداری نمود (مشوره حقوقی مورخ ۱۳۹۷/۲/۳۰ کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در مورد سرپرستی وزارت‌های اطلاعات و فرهنگ، معادن و پترولیم، وزارت خارجه).

۲-۲. صلاحیت‌های رییس جمهور در بخش قضا

رییس جمهور مطابق ماده اعضای شورای عالی قضایی را تعیین و به مجلس شورا جهت رای اعتماد معرفی می‌نماید (ماده ۱۱۷ قانون اساسی). طبیعی است که رییس جمهور افراد همسورا به این سمت مهم قوه قضائیه تعیین می‌نماید. از سوی دیگر تمامی قضات بعد از پذیرش در امتحان و سپری کردن دوره آموزشی حکم انتصاب خود را از رییس جمهور می‌گیرند. همچنین بازنشستگی، قبول استعفا و عزل

قضات با امضای رییس جمهور می‌باشد (بند ۱۳ ماده ۶۴ قانون اساسی). ماده ۵ قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه نیز به این اختیارات رییس جمهور اشاره می‌کند. موقوف‌کردن امور مزبور به اراده رییس جمهور (رییس قوه مجریه) هم زمینه دخالت رییس قوه مجریه در قوه قضائیه را فرام می‌کند و هم موجب طولانی‌شدن فرایندها می‌گردد و ناقض استقلال اداری و تهدیدکننده استقلال قضایی است.

رییس جمهور در مواردی احکام قطعی محکمه را بی‌اثر می‌کند. در صدور حکم اعدام قانون اجرای حکم قطعی محکمه را منوط به امضای رییس جمهور نموده است (۱۲۹ قانون اساسی). رییس جمهور بدون هیچ دلیل موجه از حق سوء استفاده کرده و صدها حکم اعدام را امضا نکرد. از سوی دیگر صلاحیت عفو و تخفیف مجازات زندانیان از صلاحیت‌های رییس جمهور دانسته شده است (بند ۱۸ ماده ۶۴ قانون اساسی). هرچند در قانون اجراءات جزایی برای آن شرایطی گذاشته شده است و بعضی از جرایم از شمول عفو و تخفیف استثنای شده است (ماده ۳۵۲ قانون اجراءات جزایی). زندانیان گروه‌های مسلح مخالف نظام بر اساس قوانین جمهوری اسلامی تحت عنوان تروریست محاکمه شده‌اند. رییس جمهور غنی خلیل‌الله فیروزی را که محکوم به جرم اختلاس و زندانی شده گردیده بود، از زندان آزاد کرد (<https://lam.af/khalilullah-firoozi-was-//> released-from-prison-on-ashraf-ghanis-order).

با این‌که مطابق قانون اساسی قوه قضائیه بر اساس قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به تمامی دعاوی اشخاص حقیقی و حکمی را دارد. شورای عالی قضایی بر اساس متحدالمآل شماره ۱۵۰-۷۵ مورد ۱۱/۵/۱۳۹۶ دارالانشاء شورای عالی ستره محکمه محاکم را از رسیدگی دعاوی استخدام ارتقای ظرفیت برای نتایج (CBR) منع نمود. در حالی که ماده ۵۱ قانون اساسی هرکسی را که از اداره متضرر گردد به محکمه راهنمایی

نام وزارت شهرسازی و اراضی ادغام گردید. همچنین در فرمان مشابه در تاریخ ۲ جدی ۱۳۹۷ رئیس جمهور وزارت های ترانسپورت و فواید عامه و اداره هوانوردی ملکی، اداره خط آهن و ریاست ترافیک وزارت امور داخله را نیز ادغام نمود. در هیچ کدام نظر مجلس گرفته نشد. همچنین رئیس جمهور براساس فرمان شماره ۳ در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۲ اقدام به تأسیس اداره بازرسی در چوکات ریاست دفتر مقام ریاست جمهوری نمود.

ایجاد اداره بازرسی از جهات مختلف مخالف قانون اساسی بود. نخست؛ مطابق ماده ۹۰ قانون اساسی ایجاد ادارات در صلاحیت شورای ملی است. دوم؛ مطابق اصول؛ اداره ای که مسئولیت بررسی و بازرسی را بر عهده داشته باشد، باید از لحاظ تشکیل مستقل و بی طرف باشد تا مورد سوء استفاده سیاسی قرار نگیرد، در حالی که تشکیل این اداره در ساختار ریاست دفتر رئیس جمهور ایجاد گردیده است. سوم؛ اصل نظارت از تخلف مقامات در صلاحیت اداره عالی تفتیش، لوی سارنوالی و اداره عالی مبارزه با فساد اداری است. ایجاد چنین اداره ای، موازی کاری و دخالت در صلاحیت ادارات فوق است. چهارم؛ براساس اصل تفکیک قوا صلاحیت اجرا، قانونگذاری و بازرسی نباید در یک نهاد متمرکز گردد. این فرمان که صلاحیت بازرسی را به نهاد اجراکننده داده است مخالف اصل تفکیک قوا و اصل حاکمیت قانون است. ایجاد این نهاد در چارچوب نهاد ریاست جمهوری امر مبارزه با فساد مقامات را سیاسی و گزینشی می کرد. در نتیجه تشکیل اداره بازرسی مخالف مواد ۴، ۹۰ و ۱۴۲ قانون اساسی بود.

۲-۳-۲. عدم برگزاری انتخابات: برگزار نشدن به موقع انتخابات بدون تردید به مشروعیت نظام لطمه زده و دموکراتیک بودن نظام سیاسی کشور را زیر سؤال می برد. مهمترین نقض قانون اساسی عدم برگزاری انتخابات در موعد مقرر آن و برگزاری انتخابات

نموده و مطابق ماده ۱۲۰ قانون اساسی قوه قضائیه مکلف به رسیدگی تمامی دعاوی است. قوه قضائیه تا چه اندازه از رسالت خود که تأمین عدالت است و قانون اساسی فاصله گرفت.

براین اساس قانون اساسی افغانستان با دادن اختیارات غیرلازم به رییس قوه مجریه زمینه سوء استفاده، دخالت و تسلط رییس جمهور را بر دو قوه دیگر فراهم نمود. براین اساس تفکیک قوا در قانون اساسی با جمع شدن قدرت در دستان رییس جمهور به صورت ناقص وجود داشت. تمرکزگرایی قانون اساسی به حاکمیت قانون نیز شدیداً آسیب رساند.

۲-۳. صلاحیت اجرایی رییس جمهور

رهبری قوه مجریه از صلاحیت های ذاتی رییس جمهور است که در ماده ۶۴ قانون اساسی به آن ها اشاره می نماید. لیکن اعمال صلاحیت رییس جمهور بایستی با رعایت قانون صورت گیرد. رییس جمهور در موارد بسیاری این قوانین را زیر پا می نهاد.

۲-۳-۱. ایجاد و انحلال غیرقانونی ادارات: مطابق ماده ۹۰ قانون اساسی ایجاد و ادغام و انحلال ادارات باید به تصویب مجلس نمایندگان برسد. اما او بدون تصویب مجلس شورا اقدام به این کار می نمود. او برای این که کارهای اجرایی را از دایره نظارت مجلس نمایندگان خارج کند، اقدام به ایجاد نهادهای موازی با وزارتخانه ها می کرد. از نظر او نهادهایی که در چارچوب نهاد ریاست جمهوری ایجاد می گردید، تنها به او پاسخگو بود. به این ترتیب کارهای اصلی و صلاحیت های ذاتی وزارتخانه ها به ادارات موازی تحت نظر خود او منتقل می گردید. او با این کار یک هدف دیگر را نیز دنبال می نمود: برخی وزیران از تیم مخالف بود، او با این کار اختیارات و صلاحیت های این دسته از وزیران را سلب می نمود.

مطابق فرمان رئیس جمهوری در تاریخ ۱۰ قوس ۱۳۹۷ اداره اراضی با وزارت شهرسازی و مسکن تحت

مشکوک و غیر شفاف است. انتخابات ولسی جرگه با سه سال تاخیر برگزار گردید، انتخابات شورای ولایتی هم با تأخیر زیاد و شورای ولسوالی و شهرداری اصلاً برگزار نگردید. ولسی جرگه بخش مهم قوه مقننه به مدت سه سال به صورت غیرقانون به کار خود ادامه داد. در اثر برگزار نشدن به موقع شورای ولایتی علاوه بر ختم زمان کاری اعضای شورای ولایتی، وظیفه اعضای شورای ولایتی که عضویت مشرانو جرگه را دارد نیز ختم گردید. در سه دوره انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی در زمان معینش برگزار نگردیده است (گزارش خانه آزادی: <https://www.khaama.com/persian/archives/36743> تاریخ دسترسی ۱۵ جولای ۲۰۲۲).

۲-۳-۳. توشیح نکردن قوانین: همچنین در مواردی هم رییس جمهور از توشیح برخی قوانین خودداری کرده و از فرستادن آن به پارلمان سرباز زده است که خود نقض قانون اساسی است (گزارش خانه آزادی: <https://www.khaama.com/persian/archives/36743> تاریخ دسترسی ۱۵ جولای ۲۰۲۲).

۲-۳-۴. تجاوز به حقوق شهروندان: رعایت و حمایت از حقوق شهروندان در قانون اساسی افغانستان بسیار مورد توجه است. فصل دوم قانون اساسی به حقوق اتباع اختصاص یافته است. براساس قانون اساسی دولت وظیفه دارد از آزادی‌های مدنی و حقوق بنیادین اتباع افغانستان در برابر تجاوز دیگران حمایت کند و هم خود از قدرت عمومی در نقض این حقوق سوء استفاده نکند. دولت موظف است مطابق قانون و بدون تبعیض با شهروندان خویش برخورد داشته باشد. در توزیع قدرت و ثروت تمام افراد را یکسان دیده و تبعیض در استخدام و امتیازات مالی و فرصت‌ها بدون ملاحظاتی قومی، زبانی و مذهبی فقط براساس شایستگی و لیاقت افراد به آنها موقعیت بدهد. اما دولت افغانستان به صورت پنهان و آشکار نسبت به شهروندان افغانستان تبعیض اعمال

می نمود. به صورت مشخص برای جلوگیری از ورود دانش آموزان برخی اقوام به دانشگاه‌ها به صورت رسمی اقدام به سهمیه بندی کنکور دانشگاه‌ها نمود. در یک قضیه یک دانشجو از قوم هزاره در دانشگاه افسری پذیرفته نشد، اما دانشجوی پشتون هم استانی او با گرفتن ۱۲۸ نمره پذیرفته شد (<https://www.bbc.com/persian/afghanistan/20190204-47303561> Feb ۲۰۱۹-۲۰).

در استخدام ادارات دولتی هم با انواع اقدامات خلاف قانون از قبیل کمک کردن به داوطلبان قوم خاص مانع از استخدام متقاضیان شایسته اقوام دیگر می گردیدند. رقابت‌های استخدامی ادارات غالباً غیر شفاف و با تقلب همراه بود. وضعیت به گونه‌ای شده بود که مسؤولان ادارات از اقدامات فسادآمیز خود احساس شرم نکرده و چه بسا از مراجعه کنندگان بابت انجام امور اداری شان رشوه طلب می نمود. بسیاری از پست‌های کلیدی اداری و حتی نظامی نه براساس رقابت که اغلب در فرایند غیرشفاف و براساس معامله، به افراد نالایق واگذار گردید. افزایش این اقدامات موجب بالا رفتن آمار فساد و تقلب به صورت تصاعدی و موجب سرخوردگی و ناامیدی بیشتر مردم گردید.

حضور کوچی‌ها در پارلمان از امتیاز جداگانه نیز مطابق قانون اساسی نیست و نقض این قانون به شمار می آید. در فرمان تقنینی رییس جمهور کرزی ۱۰ کرسی‌ها برای کوچی‌ها سهم داده شده و کوچی‌گری تنها یک شیوه زندگی است (<https://www.khaama.com/persian/archives/36743> تاریخ دسترسی ۱۵ جولای ۲۰۲۲). در حالی که افراد بی زمین در افغانستان فراوان اند، اما رییس جمهور غنی در یک فرمان تبعیض آمیز ۱۰ درصد زمین‌های زیر بندهای آبی نوساخته را به کوچی‌ها که پشتون هستند، اختصاص داد (ده درصد زمین اطراف بندهای آب به کوچی‌ها داده می‌شود: <https://www.khaama.com/persian/archives/36743>).

۳. جایگاه حاکمیت قانون در قانون اساسی افغانستان

در حکومت‌های مدرن حاکمیت قانون لازمه تفکیک قوا بوده و در مقابل انحصار قدرت به کار می‌رود. مفهوم حاکمیت قانون برتری قانون بر اراده فردی است. حاکمیت قانون به معنای نفی هرگونه استبدادی است و لازمه آن این است که حاکمان و شهروندان، صرف نظر از موقعیت رسمی و اجتماعی در برابر قانون برابرند. در حاکمیت قانون حاکمان از منطق حقوقی مشخصی تبعیت کرده و اختیارات و صلاحیت‌شان قوانین مشخص گردیده است. در صورت زیرپا گذاشتن حقوق اساسی شهروندان و نقض قوانین، قوه قضائیه به صورت مستقل به آن رسیدگی می‌نماید. در چنین نظامی رعایت و حمایت از حقوق شهروندی و بنیادین مردم وظیفه حکومت است.

در مقابل در حکومت استبدادی و خودسرانه حکومت به قوانین بی‌اعتنا است و هم قانون را وضع می‌کند و هم اجرا و هم در باره آن قضاوت می‌کند. حکومت در خدمت اراده غیرمحدود حاکمان قرار می‌گیرد. با قضایای یکسان، به نحو برابر برخورد نمی‌شود. رفتار حاکمان غیرقابل پیش‌بینی است، چون رفتار حاکمان در این حکومت فاقد چارچوب منطق حقوقی است. برای رهایی از خودسری و استبداد حاکمان بهترین روش آن است که دولت به چند قسمت تقسیم شده و هربخش به یک نهاد مستقلی داده شود. براین اساس قوه مجریه، قویه مقننه و قوه قضائیه مستقل از هم به وجود می‌آید و قوه مجریه در چارچوب قوانینی عمل می‌کند که توسط قوه مقننه تصویب می‌گردد و قوه قضائیه هم به دادخواهی از تجاوز به حقوق مردم دفاع کرده و حتی حاکمان را بابت نقض قوانین محاکمه خواهد کرد. به این ترتیب قوای حکومت یکدیگر را تا حدی کنترل خواهد کرد و جلوی استبداد و خودسری گرفته خواهد شد.

فرآیند تطبیق شاخص‌های حاکمیت قانون این است که همه مردم در برابر قانون در جایگاه یکسان

ten-percent-of-land-/۱۲۲۳۲۵/etilaatroz.com

۲-۳-۵. اتهام ارتکاب خیانت ملی: رییس جمهور

به عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح به جای مدیریت و بسیج نیروهای مسلح علیه گروه‌های تروریستی، در برابر خشونت و جنایات پی در پی آن‌ها سیاست نرم در پیش گرفت. او با حزب اسلامی توافق نمود بدون این‌که نیروهای آن حزب را خلع سلاح نماید و برای حقی برای قربانیان حملات تروریستی این حزب در نظر بگیرد (مجموعه نظریات کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، نظریه چ ۱۴۰۰). در تاریخ ۲۶/۳/۱۳۹۷ آتش بس یک طرفه اعلان نمود (غنی آتش بس یک جانبه با طالبان را برای مدت نامعلوم تمدید کرد <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-۴۴۵۰۶۹۰۲>).

تعداد زیادی از زندانیان آنها را رها نمود، در توافقتنامه دند غوری دولت این منطقه را به مخالفان دولت واگذار کرده که به گفته گلاب منگل وزیر سرحدات به حکم ۱۱۰ رییس جمهور صورت گرفته است (استجواب مسوولان به خاطر توافق‌نامه دند غوری/ اقدامی برای ایجاد یک وزیرستان در بغلان: <https://www.avapress.com/fa/news/۱۱۷۰۷۰/>). دفاع نکردن از ارزش‌های قانون اساسی و وطن، سوء مدیریت جنگ و نیروهای مسلح و مماشات با تروریستان و رهایی زندانیان آن که برای دستگیر شدن تعدادی نیروهای مسلح شهید و زخمی شده بود، دامن زدن به تعصبات قومی و ستمی، سوق دادن کشور به بحران و سقوط تمام این‌ها بدون تردید مصداق بارز خیانت به وطن و قانون اساسی است که رییس جمهور مرتکب آن گردید و تمام این اقدامات از قوم‌گرایی و خوی استبدادی او نشأت می‌گرفت. اگر روزی پای محاسبه در میان آید او به اتهام ارتکاب جرم سنگین خیانت ملی باید به میز محاکمه کشیده شود.

قرار گیرند، فساد و تبعیض حاکمان نسبت به مردم به حداقل برسد و حکومت همواره مطابق قوانین عمل کند و اعمال حکومت همواره تحت کنترل و ارزیابی مداوم قرارگیرد. نتیجه نهایی اصل حاکمیت قانون ایجاد تغییر مثبت و رفاه در زندگی مردم است. همان طور که در مقدمه و مواد مختلف قانون اساسی تصریح شده است، ایجاد جامعه متمدن، آزاد و مرفه از اهداف این قانون است که در سایه حاکمیت قانون به وجود می آید.

اصل حاکمیت قانون در مواد مختلف قانون اساسی مورد اشاره قرار گرفته است: ماده ۵ و ۷۵ قانون اساسی تطبیق احکام این قانون اساسی و سایر قوانین را وظیفه دولت می داند؛ قسمتی از ماده ۵۰ هم اجراءات ادارات را در چارچوب قانون دانسته است. در مواد مختلف رییس جمهور موظف به مراقبت و رعایت قانون اساسی و قوانین شده است (ماده ۶۳، ۶۴، ۶۶ قانون اساسی). براساس ماده ۷۴ وزیران نیز به رعایت قانون اساسی ملزم و متعهداند (ماده ۷۴ و ۷۷). بنهائاً هرگونه نقض و نادیده گرفتن قوانین عادی، نقض اصل حاکمیت قانون و مواد فوق الذکر قانون اساسی می باشد.

مطابق مطالعات صورت گرفته افغانستان از سال ۲۰۱۵ به بعد در حاکمیت قانون نه تنها پیشرفت نداشته است، بلکه در سراسر سقوت قرار گرفته است. به عنوان مثال ارزیابی پروژه عدالت جهانی (WJP) برای حاکمیت قانون در سال های متوالی نشان دهنده این وضعیت است. این نهاد برای بررسی وضعیت حاکمیت قانون هشت شاخص در نظر گرفته است که افغانستان در همه آنها همواره یکی از چند بدترین بوده است. محدودیت بر قدرت حکومت، محو فساد، حکومت باز، حقوق بنیادین، نظم و امنیت، اجرای مقررات، عدالت مدنی و عدالت جزایی. در رتبه بندی پروژه عدالت جهانی برای حاکمیت قانون افغانستان در سال ۲۰۱۵، ۲۰۱۱ از ۱۰۲ و در سال ۲۰۱۶، ۲۰۱۱ از ۱۱۳ در سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، ۱۱۱

از ۱۱۳ و در سال ۲۰۱۹، ۱۱۷ از ۱۲۶ و در سال ۲۰۲۰، ۱۲۲ از ۱۲۸ و در سال ۲۰۲۱، ۱۳۴ از ۱۳۹ را بدست آورده است [http:// worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/](http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/) (access July ۱۵ ۲۰۲۲).

شاخص های هشت گانه پروژه عدالت جهانی نشان دهنده تنزل افغانستان تقریباً در تمام شاخص های حاکمیت قانون است. همچنین در گزارش هایی که توسط نهادهای دیگر بین المللی مثل خانه آزادی و مجله اکونومیست منتشر گردید نیز کاهش رتبه افغانستان محسوس است (صفی الله وحدت: <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-۴۳۰۶۹۸۶۲>، سال سراسرایی سقوط دموکراسی افغانستان، منتشر شده در ۱۵ فوریه ۲۰۱۸). این کاهش رتبه و قرارگرفتن افغانستان در سراسرایی سقوط پس از روی دست گرفتن پروژه انتقال مسئولیت از قوای نظامی بین المللی به دولت افغانستان در سال ۲۰۱۴ و تغییر سیاست ایالت متحده آمریکا آغاز گردید.

در دوره ریاست جمهوری اشرف غنی فروپاشی حقوقی و نقض حاکمیت قانون بیش از پیش شد. رییس جمهور به صورت سیستماتیک بسیاری از مواد قانون اساسی را نقض نمود. او با مداخله در صلاحیت قوای دیگر و عدم رعایت حقوق شهروندان، از کار انداختن نهادهای نظارتی و فریب جامعه جهانی با مطرح کردن اصلاحات بخش عدلی و قضایی و انجام کارهای نمایشی در مبارزه با فساد اداری و رشوه خواری در چندسال اخیر ریشه قانون را در کشور خشکاند و او باور عمومی به حکومت و نظام به حداقل رساند. در واقع می توان گفت: پیش از سقوط نظام در آگست ۲۰۲۱، نظام حقوقی افغانستان را فروپاشیده بود.

سازمان ملل هم در گزارشی که از سوی معاونت سازمان ملل متحد برای افغانستان در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۳۰ نشر شد، تصریح نمود: فساد در حکومت افغانستان حاکمیت قانون را ضعیف و

چشم‌انداز صلح را با خطر مواجه کرده است. رییس بخش حاکمیت قانون یوناما، گفت: فساد، حاکمیت قانون را ضعیف و زمینه را برای جنایات بیشتر مساعد می‌سازد که این امر منتج به ایجاد حلقه خبیثه گردیده که فرهنگ معافیت از مجازات را تقویت می‌کند. (<https://www.ariananews.af/fa/>).

ناتوانی و تضعیف نهاد نظارت بر تطبیق قانون اساسی

کنترل و نظارت در بحث حاکمیت قانون بحث اساسی است. اگر نهاد نظارتی قوی و مقتدر بر عملکرد دولت وجود نداشته باشد، حاکمیت قانون به تمام و کمال نخواهد رسید. نوع نظارت پیش‌بینی شده در قانون اساسی از نوع نظارت سیاسی و نرم است. قانون اساسی در ماده ۱۵۷ کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را به عنوان نهاد نظارت‌کننده از سه قوه پیش‌بینی نمود. دولت به خصوص رییس‌جمهور همواره در سدد تضعیف این نهاد بودند. نخستین تضاد رییس‌جمهور با کمیسیون در تصویب قانون کمیسیون رخ داد. رییس‌جمهور ابتدا از توشیح قانون کمیسیون امتناع کرد و قانون را به مجلس شورا مسترد نمود. مجلس مطابق قانون با دو سوم آرا مجدداً تصویب نمود که نیاز به توشیح رییس‌جمهور نباشد. رییس‌جمهور کرسی از انتشار قانون مذکور جلوگیری نمود و برای مطابقت با قانون اساسی به شورای عالی قوه قضائیه فرستاد. قوه قضائیه هم مخالف قانون با قرار قضایی اقدام به تعدیل و لغو موادی از قانون کمیسیون نمود. به این ترتیب بسیاری از صلاحیت‌های مهم از ابتدا از کمیسیون گرفته شد.

تضاد رییس‌جمهور غنی با کمیسیون در سال ۲۰۱۷ به اوج خود رسید. در این سال اعضای کمیسیون با شش رأی از هفت رأی حکم به عزل و سلب عضویت دکتر محمد قاسم هاشمزی از ریاست کمیسیون نمود. او از افراد تابع و تحت فرمان رییس

جمهور محسوب می‌شد و همواره مانع کارهای نظارتی کمیسیون نسبت به اقدامات خلاف قانون قوه مجریه می‌گردید. سرمنشأ اختلاف ناشی از این شد که در سال ۱۳۹۵ کمیسیون گزارش نقض به مناسبت سالروز قانون اساسی منتشر کرد که مطابق آن بیشترین ناقضان قانون قوه مجریه و رییس‌جمهور بود. اعضای کمیسیون در جلسه تاریخ ۱۳۹۶/۱/۲۷ طی مصوبه شماره ۳ هاشمزی را از ریاست کمیسیون عزل نمودند. عزل هاشمزی از ریاست کمیسیون به دلایل ضعف حافظه و پیری، ناتوانی در حفظ و جایگاه کمیسیون و تامین ارتباط سازنده با قوای دیگر و ناتوانی در مدیریت اداری و ایجاد مانع در انجام وظایف نظارتی صورت گرفت. گزارش نقض و عزل رییس کمیسیون و نیز سلب عضویت وی که البته این اقدام دوم توجیه حقوقی محکم نداشت، بر رییس‌جمهور بسیار گران تمام شد. رییس‌جمهور بر حمایت کامل از هاشمزی به عنوان رییس و عضو کمیسیون مداخله نمود. اداره امور اعضای کمیسیون را تحت فشار قرارداد، امتیازات مالی و سهمیه تیل موترهای اعضای کمیسیون توسط وزارت مالیه و اداره امور برای مدتی قطع گردید. رییس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۲۶ طی حکم شماره ۷۴۷ هیاتی را تحت ریاست نصرالله ستانکزی رییس‌بورد عدلی قضایی ریاست جمهوری را وظیفه داد تا با عضویت نمایندگان اداره عالی مبارزه با فساد اداری، ریاست عمومی امنیت ملی، اداره امور، دادستانی، اداره عالی تفتیش و کمیسیون مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری (MEC) عملکرد و اقدامات اعضای کمیسیون را بررسی نمایند. هدف از این کار اشرف غنی این بود که بابت عزل هاشمزی و گزارش نقض از اعضای کمیسیون انتقام بگیرد و همانند اعضای کمیسیون انتخابات بهانه‌ای برای برکناری و زندانی کردن آن‌ها بیابد.

کمیته تعیین شده پس از بررسی عملکرد اعضای کمیسیون موردی دال بر فساد آنها نتوانست پیدا کند و

گزارش منفی ارائه نمود. با این وصف رییس معزول کمیسیون را بر ریاست تحمیل نمود. با این حال هردو اتاق مجلس شورا از تصمیم اعضای کمیسیون مبنی بر عزل هاشمزی حمایت نمود (مکتوب ۴۹۳ بر ۴۲۵ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۱ مجلس نمایندگان و مکتوب شماره ۴۵۱ بر ۲۵ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۱ مجلس سنا).

این جنجال اعضای کمیسیون با هاشمزی تقریباً یک سال طول کشید. پس از یک سال آقای سرور دانش معاون دوم ریاست جمهوری با هدایت رییس جمهور جلسه‌ای را با هدف آشتی اعضای کمیسیون و هاشمزی در دفتر خود برگزار نمود. در جلسه که اکثر اعضای کمیسیون حضور داشت، سندی بین طرفین با ضمانت آقای دانش به امضا رسید. مطابق پادرمیانی آقای دانش به خاطر حفظ حرمت هاشمزی به مدت دو ماه دیگر به وظیفه خویش ادامه دهد و اعضای کمیسیون در جلسات شرکت کند، بعد از دو ماه آقای هاشمزی متعهد گردید، از ریاست کمیسیون استعفا دهد. این سند در یک نسخه تنظیم شد و آقای دانش به عنوان امین و ضامن آن را امضا نمود و نزد خود حفظ کرد. پس از دو ماه هاشمزی با اشاره ریاست جمهوری از ریاست استعفا نکرد و کاغذ امضا شده فوق را هم از آقای دانش گرفت و نزد خود نگهداشته بود. به این ترتیب هاشمزی به تعهدش وفا نکرد و آقای دانش که به عنوان ضامن آن را امضا کرده بود نیز نتوانست از امضای خود دفاع کند.

پس از ابقای هاشمزی که مشروعیت لازم برای ریاست را نداشت تنها با حمایت ریاست جمهوری نسبت به اعضای کمیسیونی که اقدام به عزل او نموده بود، روش خصمانه‌ای را در پیش گرفت. به این ترتیب کمیسیون از مسئولیت اصلی خود که انجام نظارت بر اجرای قانون اساسی بود بازماند و به مشکلات داخلی مواجه گردید که یک طرف آن به اشرف غنی ختم می‌گردید. رییس جمهور به این ترتیب یکی از ارکان مهم کنترل و نظارت بر قانون اساسی و حاکمیت

قانون را تضعیف نموده و سبب شد که به جز موارد اندک کمیسیون در نظارت و کنترل قوای دولت و جلوگیری از نقض قانون اساسی ناکام ماند و مؤثریت لازم خویش را از دست داد.

۴. نتیجه‌گیری

هرچند دولت افغانستان و رییس جمهور با پول‌های باد آورده سال‌ها با عناوینی چون حکومتداری خوب، حکومت باز، مبارزه با فساد، عدالت قضایی و حاکمیت قانون بازی نمود و جامعه جهانی و مردم را فریب داد، اما در نهایت به فروپاشی نظام و سقوط منجر شد. بخشی از ناکامی در نقص و خلأ قانون اساسی نهفته بود که با دادن اختیارات تقنینی و قضایی به رییس جمهور زمینه چنین سوء استفاده و خودسری وی را فراهم ساخته بود. در قانون اساسی افغانستان ظاهراً اصل تفکیک قوا به رسمیت شناخته و قوه مجریه، مقننه و قضائیه مستقل از همدانند. اما در عمل بر خلاف اصل تفکیک قوا این قانون با اعطای صلاحیت‌های تقنینی و قضایی به رییس جمهور او را بر قوای دیگر مسلط ساخت. این تمرکز قدرت زمانی خطرناک و خودکامه شد که نهاد نظارتی که قوه مجریه را به نحو مؤثر ارزیابی و کنترل کند، تضعیف گردید. از سوی دیگر کمیسیون مستقل نظارت بر قانون اساسی تنها صلاحیت مشوره‌دهی را داشت، نظرات این کمیسیون برای رییس جمهور الزامی ایجاد نمی‌نمود. در غیبت نهاد نظارتی و ضعف ساختاری قانون اساسی و تمرکزگرایی آن زمینه فساد قدرت و سوء استفاده رییس جمهور فراهم گردید. در نهایت این تمرکزگرایی آمیخته به فساد به تضعیف و نابودی حاکمیت قانون در کشور و ناامیدی و یاس مردم از حکومت و سقوط نظام انجامید. در آینده اگر فرصتی برای بازسازی قانون اساسی به وجود آید این ضعف جدی ساختاری در نظر گرفته شده و تفکیک قوا به نحو مقتضی در نظر گرفته شود.

سایتها

8. <https://www.youtube.com/watch?v=hDI-jEsCJJ1A>
9. <https://www.ariananews.af/fa/>
10. [http:// worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/](http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/) (access: 15 July 2022)
11. <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-43069862> فوریه 2018، 15 2017
12. <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-44506902> <https://www.avapress.com/fa/news/117070/>
13. <https://www.khaama.com/persian/archives/36743> <https://www.etilaatroz.com/122325/ten-percent-of-land-around-dams-is-given-to-kuchi/> 30/01/1400)
14. <https://www.bbc.com/persian/afghanistan-47303561> 20 Feb 2019
15. <https://www.khaama.com/persian/archives/36743>
16. <https://8am.af/khalilullah-firoozi-was-released-from-prison-on-ashraf-ghanis-order>

براین اساس پیشنهاد شهید مزاری و برخی چهره‌های سیاسی برای نظام حکومت فدرالی که یک قدرت را به صورت افقی و عمودی تقسیم می‌نماید، بهترین راهکار برای جلوگیری از تمرکز قدرت در افغانستان بوده که می‌تواند، انحصار قومی قدرت را بشکند و زمینه زندگی مسالمت‌آمیز و برابر میان تمام مردم افغانستان را فراهم آورد.

منابع

۱. قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲/۲۰۰۴.
۲. قانون انتخابات، ۱۳۹۷/۲۰۱۸.
۳. قانون اجراءات جزایی، ۱۳۹۲/۲۰۱۳.
۴. قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، ۱۳۸۹/۲۰۱۰.
۵. قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه، ۱۳۹۲/۲۰۱۳.
۶. فرمان شماره ۳ در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۲۲ برای ایجاد اداره بازرس.
۷. مجموعه نظریات کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، انتشارات کمیسیون، کابل، چ دوم ۱۴۰۰.

بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴