

ضرورت شورای ملی

عبدالوهاب کریمی*

چکیده

شورای ملی مظهر قدرت و حاکمیت مردم و تبلور عینی اراده عمومی و مصداق خارجی جمهوریت نظام است. بخش اعظم وظایف حکومت و قوه قضائیه را به نحوی اجرای مصوبات پارلمان تشکیل می‌دهد. این نهاد مردمی که به منزله قوه عاقله یک ملت در مکانیسم اجتماع است، برای وضع قوانین، توزیع خردمندانه قدرت، قانونمند کردن روند فعالیت قوای دیگر، جلوگیری آنان از سوءاستفاده از قدرت، حفظ و تضمین حقوق و آزادی‌های مشروع افراد جامعه و منافع و مصالح ملی، امری لازم و ضروری است. اگر به وظایف و مسئولیت‌های خود به‌خوبی عمل کند، بسیاری از مشکلات و معضلات کشور که به ظاهر راه‌حلی برای آن‌ها در آینده نزدیک متصور نیست، مرتفع خواهد شد. نحوه فعالیت این قوه، شورایی است. علاوه بر اختیارات قانون‌گذاری، بر عملکرد حکومت و قوه قضائیه و اجرای قانون نظارت دارد.

واژگان کلیدی: ضرورت شورای ملی (ولسی جرگه و مشرانو جرگه)، قانون اساسی، تفکیک قوا، نظارت، قانون‌گذاری، حاکمیت مردم، مشورت و

* پژوهشگر و رئیس دانشکده حقوق دانشگاه ابن سینا.

مقدمه

بناست که در ۲۸ میزان امسال انتخابات مجلس نمایندگان (ولسی جرگه) برگزار شود که به نوبه خود امر مبارک، تحول مهم و گام مثبتی در جهت تثبیت حاکمیت ملی و زدودن آثار شوم استبداد و ستمگری در تاریخ پر از فراز و نشیب کشور ما به‌شمار می‌رود. بعد از سقوط طالبان، این سومین بار خواهد بود که مردم با شرکت در انتخابات آزاد، سری، عمومی و مستقیم، افرادی را به‌عنوان نماینده خود برمی‌گزینند. طبعاً این سؤال ممکن است در ذهن هر کسی خطور کند که وجود ولسی جرگه و مخصوصاً مشرانو جرگه در کنار حکومت و قوه قضائیه چه ضرورتی دارد و چه مشکل و گرفتاری از چالش‌ها و گرفتاری‌های انبوه کشور را حل می‌کند؟

در این مقاله سعی شده است که بر اساس دیدگاه‌های موجود در حقوق اساسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، به این سؤال پاسخ داده شود و دیدگاه‌های موافقان و مخالفان نظام دوجلسی مورد بحث و بررسی قرار گیرد و ضرورت وجود شورای ملی اثبات شود.

طرح این‌گونه مباحث از زوایا و جهات زیر لازم و ضروری است:

۱. در زمان برگزاری انتخابات، مناسبت زمان و مکان اقتضا می‌کند که برای افکار عمومی دلایل ضرورت وجود شورای ملی در کنار حکومت و قوه قضائیه تبیین شود و نیز اهمیت و نقش کلیدی شورای ملی در تضمین و حفظ حقوق و آزادی‌های فردی و مصالح ملی، و تأثیر محوری آن در قانونمند کردن نهاد حکومتی و حل مشکلات کشور در سطح کلان، توضیح داده شود.

۲. طبیعی است هنگامی که مردم به ضرورت و لزوم پارلمان و وظایف و مسئولیت مهم و نقش برجسته آن در تضمین حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و مصالح ملی و ریشه‌کنی هیولای وحشتناک استبداد آشنایی یابند، اولاً، تشویق می‌شوند که در دوره‌های بعدی با درصد بالایی در انتخابات شرکت کنند و مجلس قدرتمندی را که از اعتبار و پشتوانه محکم مردمی بهره‌مند است، تشکیل دهند و ثانیاً، افراد باصلاحیت و لیاقت علمی و عملی را به‌عنوان نماینده خود برگزینند تا بتوانند از عهده انجام این وظایف و مسئولیت‌های سنگین برآیند و توانایی برآورده کردن انتظارات و مطالبات برحق آنان را داشته باشند.

۳. از سوی دیگر، طرح این گونه مباحث در فضای علمی و آکادمیک به رشد و توسعه مباحث حقوقی کمک خواهد کرد.

ضرورت وجود شورای ملی

ممکن است این سؤال برای خوانندگان مطرح شود که وجود شورای ملی (قدرت پارلمانی) به صورت مستقل و مجزا، در کنار دو قدرت حکومتی و قضایی، نه تنها مفید نیست؛ بلکه مضر و دردسرساز است؛ زیرا از نظر اداری موجب کندی روند انجام امور کشور و از منظر سیاسی باعث جنجال و کشمکش میان پارلمان و حکومت و سایر نهادهای حاکم در کشور می شود و امنیت و ثبات سیاسی کشور را به مخاطره می اندازد و از بعد اقتصادی نیز هزینه های هنگفتی را بر بودجه کل کشور تحمیل می کند. وجود چنین نهادی، مخصوصاً برای کشورهای فقیر، یک امر اضافی و غیر ضروری است؛ زیرا هزینه های هنگفتی که صرف برگزاری انتخابات شورای ملی و جلسات پارلمان و تهیه جا و محل استقرار آن می شود و نیز بودجه گرانی که برای حفاظت از جان نمایندگان و تأمین نیازمندی های مالی آن ها در طول دوره وظایف کاری آنان می شود، بهتر است صرف پیشرفت و آبادانی کشور و رفع فقر و تأمین نیازهای معیشتی مردم شود؛ مخصوصاً نظام دومجلسی (مشرانو جرگه و ولسی جرگه) هزینه های مضاعف و مخارج سنگین تری را بر بودجه کل کشور تحمیل می کند؛ لذا بهتر است که هر سه قوه حکومتی، یعنی قوه مجریه، مقننه و قضائیه، در دست یک هیأت و ارگان باشد تا از هزینه های جاری کشور کاسته شود.

در پاسخ باید گفت دلایل زیادی می توان اقامه کرد که ضرورت وجود چنین قوه مستقلی را حتی در کشورهای فقیر، در کنار دو قوه دیگر، توجیه و ضرورت آن را اثبات می کند که در زیر به مهم ترین آن ها اشاره می شود:

۱. حفظ حقوق، آزادی ها و مصالح ملی از طریق کنترل و نظارت بر جریان قدرت

اگرچه وجود قدرت حکومتی و سیاسی برای برقراری نظم و ثبات و پیشرفت در هر کشوری امر مفید و ضروری است و به گفته امام علی (ع) «لَا بُدَّ لِلنَّاسِ مِنْ أَمِيرٍ بَرٍّ أَوْ فَاجِرٍ»؛ مردم باید حاکمی داشته باشند، چه نیکوکار و چه بدکار (نهج البلاغه فیض الاسلام، خطبه ۴۰)؛ ولی در عین

حال، می‌تواند یک امر خطرناکی نیز باشد؛ زیرا ممکن است همین قدرت، مانند اسلحه‌ای که در دست فرد شروری بیفتد، وسیله ظلم و تجاوز به حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی گردد و جامعه را به فساد و تباهی بکشاند. نمونه بارز آن حکومت‌های دوران گذشته کشور ماست که مردم غیر از استبداد سیاه و خودکامگی وحشتناک و ظلم و ستم بی‌حد و حصر، خاطره دیگری از آن‌ها به‌عنوان یادگار ندارند؛ حتی کار به جایی رسیده بود که اکثر مردم از حکومت انتظار خدمت و رفع مشکلات اقتصادی، فرهنگی، قضایی، بهداشتی و... نداشتند؛ بلکه تنها توقع برحق آنان این بود که مقامات حکومتی حقوق و آزادی‌های مشروع آنان را مورد تجاوز و تاخت و تاز قرار ندهند.

در قرون گذشته، بعد مسافت، نبود وسایل ارتباطات و عقب‌ماندگی جوامع از نظر علمی و تکنولوژی، از مهم‌ترین موانع توسعه قدرت بود؛ ولی امروزه با پیشرفت و گسترش بی‌سابقه وسایل ارتباط جمعی و اختراع سلاح‌های مدرن و مخرب و از همه مهم‌تر، نفوذ و سیطره دولت بر رسانه‌های گروهی، وسایل ارتباط جمعی، مطبوعات، تعلیم و تربیت، مقاومت و پایداری افراد در مقابل یک دولت خودکامه دشوار شده است. افزون بر این، پیشرفت تکنولوژی جدید به دولت چنان قدرتی داده است که می‌تواند به آسانی هرگونه مخالفت و مقاومت افراد را درهم شکند و همه مخالفین را از سر راه بردارد (موتمنی طباطبایی ۱۳۸۶: ۱۹۱)؛ حتی افراد معمولی و غیر شرور هم اگر به قدرت دست یابند و تدابیری به‌منظور جلوگیری آنان از سوءاستفاده از قدرت اتخاذ نشود و حد و مرزی برای اختیارات و اقتدارات آن‌ها در نظر گرفته نشود، به‌سوی استبداد، خودکامگی و ستمگری سوق داده می‌شوند؛ زیرا جاه‌طلبی، زیاده‌خواهی و توسعه‌طلبی جزء خلصت‌های طبیعی بشر است. به قول علامه طباطبایی، انسان استخدام‌گر و بهره‌کش است. همان‌طور که مایل است طبیعت، اشیا و حیوانات را تحت تسلط و سیطره خود درآورد و از وجود آن‌ها برای رفع نیازها و تأمین آسایش خویش استفاده کند، تلاش می‌کند تا بر هم‌نوعان خویش نیز تسلط و فایق یابد و از آن‌ها به‌منظور تأمین منافع و آسایش خود بهره‌برداری کند (طباطبایی، ۱۳۷۴: ج ۲: ۱۷۵)؛ بنابراین، کنترل و مهار قدرت سرکش دولت و جلوگیری آن از سوءاستفاده از قدرت امر ضروری است.

یکی از اساسی‌ترین و مؤثرترین مکانیسم عملی برای جلوگیری از این خطر، تمرکززدایی از قدرت و قانونمندکردن آن است. باید تدبیری اندیشیده شود که فرد یا ارگان خاصی نتواند همه

قدرت‌های موجود در یک کشور را قبضه کند و از ابتدا، حکومت بر پایه اصل تفکیک قوا و توزیع خردمندانه آن بنا شود تا در مقابل هر قدرتی، یک قدرت بازدارنده وجود داشته باشد و این قدرت‌ها از اختیارات، ابزار و وسایلی بهره‌مند باشند که در صورت لزوم، بتوانند در مقابل قدرت سرکش و خودکامه برخیزند و مانع سوءاستفاده از آن و انحرافات مستبدانه احتمالی گردد. بدین ترتیب، باید قدرت سیاسی در بین قوای پارلمانی، حکومتی و قضایی تقسیم شود و هرکدام دیگری را مهار و کنترل کنند (موتمنی طباطبائی، ۱۳۸۶: ۱۹۱).

نکته مهم این است که برای دفع این خطر، صرف توزیع و تقسیم قدرت کافی نیست؛ بلکه اتخاذ تدابیر زیر نیز ضروری است:

۱-۱. قدرت هر سه قوه در سطح موازنه و تعادل باشند که نیروی برتری طلبی هرکدام از آن‌ها با اختیارات، ابزار و قدرت قانونی قوه مقابل خنثی شود؛ زیرا در غیر این صورت که قوای سه‌گانه نامتوازن و ناهمسطح در مقابل هم قرار گیرند، قوه نیرومند بر دو قوه دیگر غلبه نموده و قوای دیگر را در تحت سیطره کامل خود درمی‌آورد و همان تمرکز قدرت که همه از آن می‌هراسند، دوباره پدید می‌آید (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۳۱۰)؛ بنابراین، در این سیستم، باید سه قوه در عرض هم قرار گیرند نه در طول یکدیگر و تفکیک قوا به صورت افقی باشد نه عمودی. به همین جهت، این روش را سیستم توازن و تعادل قوا می‌نامند.

۱-۲. میان این قوای سه‌گانه روابطی نیز حاکم باشد. چگونگی این روابط تأثیر زیادی در مهار این قدرتهای سه‌گانه و جلوگیری از سوءاستفاده از آن دارد؛ زیرا تفکیک مطلق قوا و ایجاد دیوار نفوذناپذیر در برابر یکدیگر و قطع روابط آن‌ها، نمی‌تواند مانع استبداد و خودکامگی شود و نیز موجب عدم هماهنگی، انفصال و از هم‌گسیختگی قوای حاکمیت یک قدرت سیاسی می‌شود. تفکیک مطلق قوا نه عملی است و نه به مصلحت کشور؛ زیرا قوای سه‌گانه از یک قدرت سیاسی و حاکمیت ملی سرچشمه می‌گیرند؛ باید با همدیگر رابطه و همکاری داشته باشند تا در اعمال حاکمیت ملی و اداره کشور، هماهنگی و از هم‌گسیختگی میان مظاهر سه‌گانه یک قدرت سیاسی پدید نیاید. برای این که مکانیسم مهار قدرت با قدرت به نیکی عمل کند و هماهنگی لازم میان قوای سه‌گانه حاکم شود، وجود دو نوع رابطه میان قوای حاکم امری ضروری است:

۱-۲-۱. رابطه همکاری: از باب نمونه، قوه مجریه و قوه قضائیه که عملاً با مسائل حقوقی

مردم بیش‌تر درگیر هستند، با تهیه لوایح قانونی، پارلمان را در امر قانون‌گذاری یاری کنند و نیز اعضای سایر قوا بتوانند در جلسات پارلمان حاضر شده و از نظریات و لوایح خود دفاع کنند. در این صورت، قوانین بهتر و دارای نقایص کم‌تری تصویب خواهد شد و هم‌چنین هیأت دولت از طریق تصویب مقرره‌های ماهوی و اجرایی در تکمیل و اجرای قانون مشارکت کند.

۲-۱. رابطه نظارت و مراقبت: تجربه مستمر حیات اجتماعی انسان‌ها در طول تاریخ این حقیقت را به وضوح ثابت کرده است که قدرت‌های نظارت‌نشده به سرعت به‌سوی فساد و طغیان میل و گرایش می‌یابد و ثمرات تلخ آن استبداد، ظلم و از بین رفتن حقوق و آزادی‌های مشروع افراد جامعه است. برای ساختن جامعه‌ای که در آن دیکتاتوری، فساد و ظلم قدرت حاکم به حداقل برسد، وجود انواع متعدد از نظارت بر قدرت ضروری است.

در آخرین دستاوردهای تجربه بشری در زمینه امور حکومتی، «نظارت بر قدرت» قالب ساختاری و نهادینه به خود گرفته است. امروزه تقریباً در تمام نظام‌های حکومتی انواع متعددی از نهادهای ناظر و حسابرس و بازرس که وظیفه نظارت بر قدرت را بر عهده دارند، وجود دارد. نهادینه شدن نظارت بر قدرت از یک‌سو به جدی شدن نظارت بر قدرت کمک می‌کند و از سوی دیگر، با توزیع وظیفه نظارتی میان نهادهای مختلف، امکان انحراف، تبانی و اشتباه ناظران را کاهش می‌دهد (نبوی، ۱۳۸۶: ۴۳۲ و ۴۳۴). یکی از مهم‌ترین نهاد ناظر و مراقب، طبق قوانین اساسی کشورها، پارلمان است. این نهاد قدرتمند و مردمی در اکثر کشورها این صلاحیت را دارد که با استفاده از اهرم‌هایی چون سؤال، استیضاح، تحقیق و تفتیش، بررسی‌های پارلمانی، نظارت قضایی و سایر ابزارهای نظارتی، قوای حکومت و قضائیه را کنترل و از انجام اعمال خلاف قانون بازدارد و در صورت لزوم، با دادن رأی عدم اعتماد، وزیر مورد نظر یا کل کابینه را برکنار نماید. امروزه استفاده از ابزار استیضاح و بهره‌گیری از رأی عدم اعتماد یکی از مهم‌ترین وسایل برای مهار کردن حکومت است؛ زیرا اعضای کابینه را از بیم سقوط کابینه و از دست دادن مهم‌ترین مقامات فرمانروایی مجبور می‌کند که باید در جهتی گام بردارند که رضایت خاطر اکثریت نمایندگان را فراهم کنند و خود را مکلف به کسب رضایت پارلمان و اجرای تصمیمات و قوانین آن بدانند.

هم‌چنین، ضروری است که قدرت قوای سه‌گانه نیز در درون‌شان در بین نهادها و ارگان‌های خاص توزیع و سرشکن گردد تا هم مکانیسم توقف قدرت با قدرت در درون هر قوه به‌خوبی

عمل کند و هم از نظر سازمانی و اداری، سلسله مراتب منطقی ایجاد شود که موجب تشتت و پراکندگی امور نشود. نباید اصل «تعدد وظایف» مایه «تفرق» و «هرج و مرج» را فراهم آورد. در حکومت، وجود وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و تفکیک وظایف برحسب آن‌ها، جلو تمرکز قدرت در دست یک یا چند نفر را خواهد گرفت. در قوه مقننه وجود دو مجلس و سازمان‌دهی مجلس به کمیسیون‌های مختلف نیز در راستای تمرکززدایی و از بین بردن اقتدارگرایی صورت می‌گیرد و هم چنین در قوه قضائیه وجود محاکم چند درجه و جدا کردن سارنوالی‌ها از محاکم، همه در جهت تفکیک و توزیع قدرت در درون یک قوه است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۱: ۱۲۳).

امروزه، تفکیک قوا از شرایط مهم و اساسی دموکراسی به‌شمار می‌رود. ماهیت دموکراسی با تمرکز قدرت، اقتدارگرایی و استبداد سازگاری ندارد (اسکندری و دارابکلایی، ۱۳۷۷: ۱۳۰ و ۱۳۲)؛ ولی این نظریه با این وضوح و جامعیت، که امروز حقوق‌دانان و علمای علوم سیاسی از آن بهره می‌گیرند، دستاورد قرن‌های هفدهم و هجدهم است که توسط «جان لاک»، فیلسوف و متفکر مشهور انگلیس، و «شارل منتسکیو»، فیلسوف و حقوق‌دان مشهور فرانسوی، به‌خوبی نظریه‌پردازی و پرورانده شد. جان لاک در کتاب خود به نام «رساله‌ای درباره حکومت مدنی» درباره لزوم تفکیک قوه مقننه و قوه مجریه از یکدیگر بحث می‌کند و آن را ضامن حفظ آزادی‌ها در کشور می‌داند. وی می‌گوید اگر قوه مقننه و مجریه در اختیار شخص واحدی باشد، چه‌بسا به سوءاستفاده از قدرت وسوسه خواهد شد. به همین دلیل، وی دولت را مرکب از سه قوه مقننه، مجریه و فدراتیو می‌داند. از نظر او، قوه فدراتیو (متحد) جدا از قوه مجریه است و وظیفه آن شامل حق صلح و جنگ، بستن قراردادها و عهدنامه‌های بین‌المللی و ایجاد روابط دیپلماتیک با خارج است و این از جمله اختیارات پادشاه است. جان لاک از قوه قضائیه سخنی به میان نمی‌آورد و آن را عمداً به فراموشی می‌سپارد و بدین ترتیب، لاک قوای سه‌گانه را در عمل منحصر در دو قوه مقننه و مجریه می‌داند. لاک در عین حالی که تمرکز و اختلاط این دو را به‌دلیل ضعف‌های انسان و وسوسه‌انگیز بودن قدرت، خطرناک می‌داند؛ ولی تفکیک و همکاری آن‌ها را با یکدیگر لازم و ضروری می‌شمرد (جان لاک، ۱۳۸۸: ۱۹۳-۱۹۵).

منتسکیو نیز تفکیک قوا را تضمینی برای حفظ حقوق و آزادی‌ها می‌داند و معتقد است که آزادی زمانی تأمین می‌شود که وظایف قانون‌گذاری، اجرا و قضاوت از یکدیگر مجزا و هرکدام به ارگان‌های مختلف سپرده شود. او در توزیع قوا، قانون را ملاک قرار داده و سه وظیفه حکومت

را در قبال آن از یکدیگر متمایز نموده است: نخست وضع قانون، دوم اجرای قانون و سوم قضاوت بر اساس قانون (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۱: ۱۶۶).

وی می‌گوید: آزادی سیاسی تنها در حکومت‌های میانه‌رو و معتدل وجود دارد؛ ولی در حکومت‌های میانه‌رو نیز همیشه دیده نمی‌شود؛ بلکه زمانی واقعیت دارد که از قدرت سوءاستفاده نشود. به تجربه ثابت شده است هنگامی که یک فرد دارای قدرتی است، میل و گرایش طبیعی او به سوءاستفاده از آن است و برای این که چنین وضعی پیش نیاید، باید قدرت را تقسیم کرد و هر بخشی از آن را در اختیار ارگانی قرار داد تا قدرت، قدرت دیگر را مهار و متوقف کند و بدین ترتیب، آزادی و حقوق افراد حفظ شود (منتسکیو، ۱۳۶۲: ۲۹۴-۲۹۵).

منتسکیو بر عدم تداخل قوا اصرار داشته و تمرکز آن را مظهر دیکتاتوری و ستمگری می‌داند و اظهار می‌دارد: «در هر کشوری سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه وجود دارد... هنگامی که قوه مقننه و قوه مجریه در اختیار یک شخص یا یک دستگاه حاکم قرار گیرد، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت؛ زیرا باید از این ترسید که آن شخص یا آن هیأت، قوانین جابرانه وضع کند و جابرانه هم به موقع اجرا بگذارد و نیز اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه منفک نباشد، باز هم از آزادی‌نشانی نخواهد بود. در صورتی که قوه قضائیه به قوه مقننه منضم باشد، نیروی خودسرانه بر زندگی و آزادی شهروندان مسلط خواهد شد؛ زیرا قاضی، قانون‌گذار هم است و اگر قاضی هم مقنن و هم مجری باشد، اقتدارات او جابرانه و قاضی یک نیروی ستمگر خواهد بود و اگر یک فرد یا هیأتی مرکب از نجبا یا عوام هر سه قوه را در اختیار داشته باشد؛ یعنی هم قوانین را وضع کند، هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد، هم اختلافات بین افراد را حل کند و هم جانیات را کیفر دهد، همه چیز از بین خواهد رفت.» (منتسکیو، ۱۳۶۲: ۲۹۷).

پس «برای این که نتوان از قدرت سوءاستفاده کرد، باید دستگاه‌ها طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند.» (منتسکیو، ۱۳۶۲: ۲۹۵).

این تبیین منتسکیو از تفکیک قوا، رواج و مقبولیت عام پیدا کرد و در عرف حقوقی به عنوان یک اصل پذیرفته شده تلقی شد؛ به گونه‌ای که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه، مؤرخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹، وجود قوانین اساسی را منوط به پذیرش اصل تفکیک قوا و تضمین حقوق افراد دانسته‌اند. در ماده ۱۶ آن آمده است: «هر جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین و تفکیک

قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.» در عصر حاضر، کم‌تر کشوری را می‌توان پیدا کرد که اصل تفکیک قوا در آن حاکم نباشد و این امر حاکی از اهمیت و مقبولیت بالای این امر در سطح جهانی است؛ بنابراین، وجود ضمانت‌های لازم برای حفظ حقوق فردی و آزادی‌های مشروع از یک‌سو و اصل تفکیک قوا برای جلوگیری از تمرکز فسادانگیز قدرت و از میان رفتن حقوق مردم از سوی دیگر، از اساسی‌ترین پایه‌های قوانین اساسی و حتی عین آن است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۷۰).

نتیجه این‌که وجود شورای ملی از نظر تفکیک قوا به‌منظور حفظ حقوق فردی و آزادی‌های مشروع و جلوگیری سایر قوا از استبداد و خودکامگی و سوءاستفاده از قدرت و حفظ مصالح و منافع ملی، امری لازم و ضروری است.

۲. ابزارهای قانونی شورای ملی برای کنترل قدرت قوای دیگر

قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان برای اداره امور کشور و حل مشکلات آن، سه قدرت پارلمانی، قدرت فرمانروایی و قدرت قضایی را در نظر گرفته است. در ماده ۱۱۶ تصریح می‌کند: «قوة قضائیه رکن مستقل دولت جمهوری اسلامی افغانستان می‌باشد.» و در ضمن مواد مختلف دیگر این قانون، نحوه شکل‌گیری قوای پارلمانی و حکومتی و چگونگی روابط آن‌ها و نیز وظایف و مسئولیت‌های آن دو را بیان کرده است که ضمناً بر وجود این دو قوه در ساختار سیاسی و حکومتی افغانستان نیز دلالت دارد. وجود شورای ملی در کنار دو قوای دیگر موجب سرشکن شدن قدرت و توزیع خردمندانه آن میان سه قوای اصلی حکومتی می‌شود و از تجمع قدرت در یک مرکز که موجب فساد و خودکامگی می‌شود، جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، شورای ملی ابزارهای قانونی در اختیار دارد که ساز و کار کنترل و مهار قدرت با قدرت را به‌خوبی انجام می‌دهد و آن عبارت از صلاحیت نظارت و مراقبت بر قوه قضائیه و حکومت و نهادهای زیرمجموعه آن است. در واقع، نویسندگان قانون اساسی با اتخاذ این تدبیر و اعطای این اختیار نظارتی به پارلمان، در صدد القای این ذهنیت بوده‌اند که مقامات، کارکنان و مدیران حکومت خود را فعال مایشاء و مافوق قانون و نظارت ندانند تا مسیر استبداد و خودکامگی را در پیش گیرند؛ بلکه مواظب انجام مسئولیت‌ها و وظایف محوله باشند؛ زیرا اعمال و رفتار آنان در تحت ذره‌بین نظارت قوه مقننه قرار دارند و در صورت تخلف و کوتاهی در انجام این وظایف و مسئولیت‌ها، مورد توبیخ و عزل قرار خواهند گرفت و در صورت لزوم، محاکمه و مجازات

خواهند شد. مقامات دولتی هم با علم به این که در منظر نگاه‌های تیزبین نمایندگان منتخب مردم قرار دارند و مورد بازخواست آن‌ها واقع می‌شود، تلاش خواهند کرد که قانون را نصب‌العین خود قرار دهند (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۲۲۲) و بر اساس الزام قانون اساسی، تمام وظایف و اقدامات خود را مطابق با قانون اساسی و سایر قوانین انجام دهند. قانون اساسی در ماده ۷۷ و ۱۳۰ به صراحت بیان می‌کند: «وزرا وظایف خود را به حیث آمرین واحدهای اداری در داخل حدودی که این قانون اساسی و سایر قوانین تعیین می‌کند، اجرا می‌نمایند.» «محاکم در قضایای مورد رسیدگی، احکام این قانون اساسی و سایر قوانین را تطبیق می‌کنند.» و رئیس‌جمهور نیز طبق سوگند خود در ماده ۶۳، خود را ملزم خواهد کرد که قانون اساسی و سایر قوانین را رعایت و از تطبیق آن مواظبت نماید.

البته، نظارت پارلمان منحصر در اجرای قانون و خطوط ترسیم‌شده در سند بودجه نیست؛ بلکه بر مجموع اعمال سیاسی و اداری قوای دیگر، مخصوصاً قوه مجریه، نظارت و مراقبت دارد. هرچه نظارت شورای ملی بر اجرای قوانین و انجام مسئولیت دقیق‌تر اعمال شود، به همان میزان تخلف از قانون و کوتاهی در انجام وظایف کم‌تر صورت می‌گیرد. در واقع، اگر از این ابزار قانونی به‌خوبی استفاده شود، مکانیسم مهار قدرت با قدرت به‌خوبی عمل خواهد کرد و نتایج سودمند آن به دست خواهد آمد.

دلیل دیگر که لزوم نظارت بر حکومت را از سوی پارلمان مضاعف می‌کند، از آنجایی که حکومت بیش‌ترین حجم قدرت و قسمت اعظم امکانات کشوری را در اختیار دارد، اگر در برابر زیاده‌روی‌ها و اقتدارجویی‌های آن چاره‌اندیشی نشود، خطر بزرگی برای حقوق و آزادی‌های مشروع افراد جامعه به‌شمار می‌رود. به همین دلیل، لزوم و ضرورت نظارت شورای ملی بر رفتار و اعمال قدرت حکومتی و نهادی زیرمجموعه‌های آن به‌خوبی هویدا می‌شود. هم‌چنین، لازم است که شورای ملی بر قوه قضائیه و تمام نهادها و محاکم مربوط به آن نظارت و مراقبت کامل داشته باشد تا از حل‌وفصل دعاوی بر اساس قانون و جلوگیری از فساد و رشوه‌خواری در این نهاد مجری عدالت، اطمینان حاصل شود. در ماده ۱۰۱، اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، در این باره می‌خوانیم: «ولسی جرگه بر اعمال قوه قضائیه نظارت می‌نماید.» از سوی دیگر، برای این که استقلال قوه قضائیه در اجرای عدالت خدشه‌دار نگردد، نظارت شورای ملی بر این قوه بسیار محدود است.

نظارت شورای ملی تنها در صورتی سودمند است که در راستای مصالح ملی، تضمین و تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع آحاد جامعه و جلوگیری از فساد و خودکامگی دولت‌مردان انجام شود؛ در غیر این صورت، اگر استفاده از حربه نظارت به منظور تأمین منافع شخصی، قومی، حزبی، لسانی و... صورت گیرد، خود این ابزار قانونی، موجب گسترش فساد، تضییع حقوق و نابودی آزادی‌های مشروع افراد جامعه خواهد شد و بر ضد مصالح و منافع ملی خواهد بود که متأسفانه نمونه‌هایی از آن را در این چند سال اخیر شاهد بودیم.

نظارت پارلمان همانند قانون‌گذاری از وظایف اصلی قوه مقننه می‌باشد و حتی می‌توان گفت از نظر سیاسی، اختیار نظارتی پارلمان بر وظیفه قانون‌گذاری آن تفوق دارد؛ مخصوصاً در کشورهای جهان سوم که با تجربه طولانی استبداد و رژیم‌های توتالیتر همراه هستند، نظارت پارلمانی نمود و جلوه بیش‌تری دارد.

قانون اساسی افغانستان علاوه بر تفکیک سازمانی و تشکیلاتی قوا، بر تفکیک شخصی قوا نیز تأکید کرده است؛ به این معنا که یک شخص نمی‌تواند همزمان هم مسئولیت اجرایی و هم مسئولیت قضایی یا نمایندگی شورای ملی را داشته باشد. اگر قاضی بحال محکمه‌ای در عین حال یک وزیر یا نماینده شورای ملی نیز باشد، اندیشه و آرمان تفکیک قوا نقض خواهد شد. در ماده ۱۵۲ قانون اساسی آمده است: «رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزرا، رؤسا و اعضای شورای ملی، ستره محکمه، لوی سارنوال و قضات نمی‌توانند در مدت تصدی وظیفه به مشاغل دیگری اشتغال ورزند.»

تأسیس ۱۳۹۴

علی‌رغم ریاستی بودن نظام سیاسی افغانستان، قانون اساسی نظارت‌های متعددی برای شورای ملی در نظر گرفته است و با توجه به این که اعضای مجلس نمایندگان مستقیماً توسط مردم برگزیده می‌شود، قانون اساسی بیش‌ترین صلاحیت نظارت را برای آن اعطا کرده است و این امر با روح دموکراسی و حاکمیت ملی نیز سازگار است؛ زیرا تجلی حاکمیت ملی در مجلس نمایندگان بیش از مشرانو جرگه است که اعضای آن یا انتصابی هستند یا به صورت غیر مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند (صداقت و احمدی، ۱۳۸۸: ۲۶۷). در زیر مهم‌ترین شیوه‌های نظارتی شورای ملی بر اساس قانون اساسی بررسی می‌شود:

۲-۱. نظارت سیاسی

نظارت سیاسی عبارت است از مراقبت و نظارت مستمر پارلمان بر عملکرد سیاسی حکومت که ناشی از مسئولیت سیاسی آن در برابر پارلمان است. مجلس حق استیضاح و مؤاخذه وزراء را تا سرحد عزل دارد (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۲۰۷). مسئولیت سیاسی وزیران به مفهوم عزل و برکنارساختن وزیر یا تمام کابینه به دلیل سوء مدیریت یا اقدامات و اعمال سیاسی نامناسب و نسنجیده وزراء یا صرفاً به علت اختلاف سلیقه و عدم تفاهم پارلمان با آنها است که تشخیص آن به نظر و قضاوت نمایندگان مجلس بستگی دارد. مسئولیت سیاسی با مسئولیت کیفری (که از ارتکاب جرم ناشی می شود) و مسئولیت مدنی (که از تقصیر مدنی و وارد کردن خسارت مادی و معنوی به دیگران نشأت می گیرد)، متفاوت است و ماهیت قضایی ندارد؛ بلکه ناشی از اتخاذ سیاست ها و روش هایی است که مورد رضایت پارلمان نیست. این مسئولیت فاقد ضمانت اجرای کیفری و مدنی است. ضمانت اجرای آن پاسخ گویی حکومت و نهاد زیرمجموعه آن در برابر پارلمان و در نهایت استیضاح و سقوط کابینه یا عزل و برکناری وزیری است که رفتار او مورد رضایت و موافقت اکثر نمایندگان نیست (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۱۴۴).

مسئولیت سیاسی وزیران یکی از مهم ترین و مؤثرترین ابزار نظارتی پارلمان برای مهار قدرت حکومت است. اگر از این حربه قانونی به خوبی استفاده شود، اعضای کابینه را وادار خواهد کرد که همواره مواظب اعمال و حسن اجرای وظایف قانونی و نهادهای زیرمجموعه شان باشند تا مبدا در معرض استیضاح نمایندگان قرار نگیرند و در این صورت کنترل قدرت با قدرت به خوبی انجام خواهد شد.

مسئولیت سیاسی وزیران در برابر مجلس، فقط در رژیم های پارلمانی وجود دارد. در نظام های ریاستی وزراء در برابر رئیس جمهور مسئول و پاسخ گو است، نه پارلمان. تشخیص ادامه خدمت یا عزل و برکناری وزیری بر عهده رئیس جمهور است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۴۵۵). قانون اساسی افغانستان در ماده ۹۲، برای این که مکانیسم مهار قدرت با قدرت به خوبی عملی شود، مسئولیت سیاسی وزراء را در برابر ولسی جرگه با ضمانت اجرای سنگین استیضاح و رأی عدم اعتماد پیش بینی نموده است: «ولسی جرگه به پیشنهاد بیست فیصد کل اعضا می تواند از هریک از وزراء استیضاح به عمل آورد. هرگاه توضیح ارائه شده قناعت بخش نباشد، ولسی جرگه موضوع رأی عدم اعتماد را بررسی می کند. رأی عدم اعتماد از وزیر باید صریح، مستقیم و بر اساس دلایل

موجه باشد. این رأی به اکثریت آرای کل اعضای ولسی جرگه صادر می‌گردد.»

برای این که پارلمان از حربه استیضاح به گونه بی‌حد و مرز استفاده نکند و لزوم تداوم حکومت و ثبات کشور را با اسقاط پیاپی حکومت به مخاطره نیندازد و وزرای باصلاحیت و متخصص به بهانه‌های واهی از وظیفه خود سبکدوش نشوند، قانون اساسی حق استفاده از این حربه و اهرم فشار را منوط به تحقق شرایط زیر کرده است:

نخست، باید حداقل بیست فیصد کل اعضای ولسی جرگه عملکرد و مدیریت سیاسی وزیر مربوطه را غیر قابل قبول بدانند و پیشنهاد استیضاح او را مطرح سازد.

دوم، برای این که از این ابزار نظارتی در راستای منافع و مصالح ملی استفاده شود و به دور از شائبه منافع شخصی، حزبی، قومی و مذهبی باشد، باید استیضاح مستند به دلایل و شواهد موجه باشد.

سوم، پاسخ وزیر در مقابل انتقادات و سؤالات نمایندگان قانع کننده نباشد.

چهارم، وزیر در صورتی از مقام خود برکنار می‌شود که اکثر اعضای مجلس به او رأی عدم اعتماد بدهند.

بنیاد اندیشه

۲-۲. نظارت اطلاعاتی

مقصود از نظارت اطلاعاتی کسب اخبار و اطلاعاتی است در مورد عملکرد حکومت و نهادهای وابسته به آن. باید دانست که لازمه اصلی هرگونه نظارت، آگاهی و اطلاع از جریان امور است. برای این که پارلمان قادر به انجام این وظیفه مهم باشد، ضروری است که قبلاً از همه جوانب و زوایای زندگی عمومی و اقدامات و فعالیت‌های حکومت اطلاع کامل داشته باشد. مجلس برای دستیابی و جمع‌آوری این اطلاعات یا خود از طریق تشکیل کمیسیون خاصی، نظیر کمیسیون تحقیق و تفحص، اقدام می‌کند و یا از طریق سایر مجاری قانونی به این مهم دست پیدا می‌کند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۱۴). در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان دو شیوه تحقیق و بررسی‌های پارلمانی و سؤال برای دستیابی نمایندگان به اطلاعات پیش‌بینی شده است که در ذیل بررسی می‌شود:

۲-۲-۱. تحقیق و بررسی‌های پارلمانی

نظارت بر اعمال حکومت و نهادهای وابسته به آن به منظور کنترل و مهار قدرت، مستلزم اطلاع و آگاهی از کلیه امور و فعالیت‌های نهادهای حکومتی است. برای این که پارلمان از تمام اقدامات حکومت آگاهی یابد، معمولاً قانون اساسی به پارلمان صلاحیت می‌دهد که از کلیه نهادهای حکومتی تحقیق و تفتیش نماید. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان نیز به ولسی جرگه صلاحیت تشکیل کمیسیون ویژه تحقیق و تفحص از عملکرد و اقدامات حکومت را اعطا کرده است. قانون اساسی در ماده ۸۹ در این باره تصریح می‌کند: «ولسی جرگه صلاحیت دارد به پیشنهاد یک ثلث اعضا جهت بررسی و مطالعه اعمال حکومت، کمیسیون خاص تعیین نماید. ترکیب و طرز العمل این کمیسیون در اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه تنظیم می‌گردد.» شرط حد نصاب پایین یک ثلث اعضای ولسی جرگه برای تأسیس کمیسیون تحقیق، بیانگر این واقعیت است که این نهاد به طور خاص حق اقلیت پارلمان است (مشتاقی، ۱۳۸۶: ج ۱، ۱۵۶). با توجه به این که فقره «اعمال حکومت» در این ماده عمومیت دارد، این کمیسیون صلاحیت تحقیق و تفحص از عملکرد همه مقامات و نهادهای حکومتی و زیرمجموعه‌های آن را که قرائن و شواهد حاکی از احتمال تخلف فساد آنان باشند، بدون استثنا دارد. در راستای اعمال این صلاحیت از سوی ولسی جرگه، دولت ملزم به همکاری با این کمیسیون است و هیچ نهاد دولتی حق ندارد از همکاری در این زمینه خودداری کند. در صورتی که نتیجه تحقیق و تفحص احراز تخلف باشد، مجلس نمایندگان علاوه بر استفاده از ابزارهای قانونی خویش، نظیر سؤال و استیضاح، متخلف را به محاکم قضایی معرفی خواهند کرد.

بر اساس ماده‌های ۳۴ تا ۳۶، اصول و وظایف داخلی مجلس نمایندگان، کمیسیون تحقیق متشکل از بیست و یک عضو بوده و ترکیب اعضای آن باید به گونه‌ای باشد که ممثل کامل ولسی جرگه باشد و لیست اعضای آن باید به تصویب مجلس برسد. مجلس موضوعات مورد تحقیق و محدوده کاری کمیسیون را تعیین می‌کند. جلسات کمیسیون با اکثریت اعضا برگزار و تصامیم آن با تصویب اکثریت حاضر اتخاذ می‌شود. وظیفه کمیسیون با ختم بررسی و تحقیق از موضوع مورد نظر، پایان می‌یابد و حداکثر زمان آن شش ماه است و این مدت در صورت درخواست کمیسیون و ارائه دلایل موجه، از سوی مجلس نمایندگان قابل تمدید است.

کمیسیون ویژه تحقیق از اهمیت بسیاری برخوردار است. ضامن قدرتمند اجرای بهتر قوانین،

حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع فردی است و می‌تواند از حیف و میل اموال عمومی از سوی افراد سودجو و فرصت‌طلب جلوگیری کند و در صورت غصب اموال عمومی، آن‌ها را از حلقوم غاصبان و متجاوزان به بیت‌المال می‌تواند بیرون آورد. مجلس نمایندگان که مظهر اراده عموم و مبین مطالبات برحق مردم است، باید در این زمینه با جدیت و قاطعیت تمام وارد عمل شود و هیچ نهاد و مقام حکومتی نباید از چشم تیزبین تحقیق و تفحص آنان در حاشیه امن قرار گیرد.

۲-۲-۲. حق سؤال

سؤال از اعضای هیأت دولت یکی از شیوه‌های مهم کسب اطلاعات از چگونگی از مسائل اجرایی کشور است که به‌منظور مهار و کنترل قدرت دولت و نقد سازنده عملکرد آن در اختیار پارلمان گذاشته شده است. بر اساس این صلاحیت، نمایندگان در مواردی که نقایص و تخلفی از قانون در وزارتخانه‌ها و نهادهای زیرمجموعه آن مشاهده نمایند، می‌توانند درباره آن از وزرا سؤال کنند، وزرا هم مکلفند که به سؤالات و اشکالات طرح‌شده از سوی نمایندگان پاسخ دهند. چنانچه پاسخ وزیر قانع‌کننده باشد، موجب استحکام اعتماد مجلس به دولت و اعضای آن می‌شود. برعکس، در صورت عدم اقناع مجلس از پاسخ، زمینه را برای برخورد شدیدتر حتی استیضاح فراهم می‌کند که منجر به عدم رأی اعتماد و برکناری وزیر خواهد شد.

سؤال با استیضاح دو تفاوت عمده دارد. اولاً، سؤال دارای ضمانت اجرای مستقیم نیست؛ لزوماً در همه موارد به‌دنبال آن رأی‌گیری به‌منظور ابراز اعتماد و عدم آن نسبت به وزیر مورد نظر به عمل نمی‌آید، برخلاف استیضاح که از ضمانت اجرای سیاسی برخوردار است و با رأی‌گیری خاتمه می‌یابد و رأی نمایندگان نمودار رضایت و عدم رضایت پارلمان از حکومت محسوب می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۵۹ و ۴۶۰).

ثانیاً، سؤال یک بحث دوطرفه است که یک یا دو نماینده مجلس مشترکاً سؤال می‌کنند و اعضای دولت پاسخ می‌دهند. بحث جنبه عمومی ندارد و سایر نمایندگان در آن دخالتی ندارند و حال آن‌که استیضاح یک بحث عمومی است. علاوه بر استیضاح‌کننده، سایر نمایندگان نیز در صورت تمایل می‌توانند در بحث شرکت نموده و افکار و عقاید خود را ابراز نمایند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۴۲).

نمایندگان به‌صورت انفرادی حق سؤال از وزرا را ندارند (مشتاقی، ۱۳۸۶: ج ۱، ۱۳۸). چنین

صلاحیتی تنها در اختیار کمیسیون‌های هریک از دو مجلس شورای ملی است. پاسخ وزیر می‌تواند شفاهی یا تحریری باشد.

۲-۳. نظارت استصوابی

همان‌گونه که در بخش نظارت سیاسی بیان شد، تمام اعمال و رفتارهای دولت تحت نظارت دقیق و چشم‌تیزبین پارلمان قرار دارد؛ بدون این‌که پارلمان در اجرای آن مداخلت داشته باشد. هر جا که اعمال سیاسی دولت در جریان اجرا مورد پسند و موافقت اکثریت اعضای پارلمان نباشد، مسئولیت وزرا و مقامات مسئول مطرح می‌شود؛ بدون آن‌که از اجرای آن اعمال جلوگیری شود. ولی در بعضی موارد قابلیت اجرایی برخی از اعمال دولت به دلیل حساسیت امر و رعایت کامل احتیاط به منظور حفظ منافع و مصالح فردی و عمومی جامعه، منوط به کسب اجازه قبلی و تصویب پارلمان است. به بیان دیگر، این دسته از اعمال حساس و مهم دولت بدون موافقت و تأیید ناظر که عبارت از پارلمان باشد، اعتبار ندارد و از سوی دولت قابل اجرا نیست. این نوع نظارت را می‌توان «نظارت استصوابی» نامید (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۱۷۶).

در قانون اساسی افغانستان این قسم نظارت نسبت به برخی از اعمال مهم اجرایی و حقوقی دولت در نظر گرفته شده است که بدون صلاح‌دید و موافقت شورای ملی، قابلیت اجرایی ندارد که در ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۲-۳-۱. نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی

در یک تقسیم‌بندی، معاهدات بین‌المللی به دو دسته زیر قابل تقسیم است:

دسته اول: توافقات ساده اجرایی، اداری و خدماتی است که میان کشورها منعقد می‌شود و غالباً مربوط به خرید و فروش کالا و خدمات و نظایر آن می‌باشد. این نوع توافقات ذاتاً ارتباطی به حاکمیت دولت‌ها ندارد؛ هر چند طرفین متعاقد آن دولت‌ها هستند. انعقاد این‌گونه قراردادها در ایفای وظایف اجرایی دولت (قوة مجریه) و داخل در قلمرو حقوق بین‌الملل نیست. به همین جهت، بدون تشریفات خاصی و با طی دو مرحله مذاکره و امضای نهایی، مبادله اسناد انجام می‌شود.

دسته دوم: معاهدات رسمی بین‌المللی است که با انجام تشریفات خاصی میان تابعان حقوق

بین الملل (کشورها و سازمان های بین المللی) توسط مقامات صالح تنظیم و منعقد می شود و خط مشی آن ها را در روابط بین المللی تعیین می کند و مربوط به حاکمیت و مصالح ملی دولت ها است و منشأ حقوق و تکالیف قانونی برای کشورها می گردد. این گونه معاهدات به دلیل ارتباط تنگاتنگ آن ها با حاکمیت و منافع ملی و روابط بین المللی بنیانی دولت ها و داشتن آثار حقوقی، سیاسی و اقتصادی قابل توجهی برای کشورها، نیازمند تأیید و تصویب از سوی پارلمان است (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۱۷۶).

در جزء ۵ ماده ۹۰ قانون اساسی افغانستان، تصدیق و تصویب معاهدات و میثاق های بین المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن را از جمله صلاحیت های شورای ملی دانسته است؛ بنابراین، اعتبار یک معاهده بین المللی منوط به تصویب آن از سوی شورای ملی است؛ در غیر آن، صرف امضای آن از طرف دولت (قوه مجریه) هیچ گونه تعهدی برای حکومت افغانستان ایجاد نمی کند. چون این نوع معاهدات مربوط به استقلال، حاکمیت و مصالح علیای کشور می شود، ممکن است نماینده دولت به دلیل منافع شخصی و در نتیجه خیانت به کشور یا ناآگاهی از آثار و نتایج زیان بار معاهده یا تحت تأثیر شرایط و فضای حاکم بر مذاکرات، معاهده ای را امضا کند که مضر به منافع و حاکمیت ملی باشد؛ لذا حزم و دوراندیشی و اهمیت موضوع ایجاب می کند که شورای ملی بدون هیچ گونه سهل انگاری و با دقت و تأمل فراوان، همه جوانب موضوع مرتبط به معاهده را بررسی و بعد تصویب نماید.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۲-۳-۲. نظارت بر برقراری حالت اضطراری و فوق العاده

آزادی های مشروع و قانونی از جمله حقوق مستمر و همیشگی افراد جامعه است. تضمین این حقوق در شرایط عادی امر حتمی و ضروری است؛ اما حاکمیت شرایط عادی، همواره ثابت و پایدار نیست؛ زیرا گاهی تحقق عوامل بحران زا نظیر جنگ، شورش و بلایای طبیعی، امر اجتناب ناپذیر است که کشور را کاملاً در حالت وضعیت استثنایی و اضطراری قرار می دهد و برای کنترل شرایط بحرانی، طبیعی است که محدودیت هایی نسبت به آزادی افراد اعمال گردد؛ زیرا این حالات استثنایی قواعد خاص خود را می طلبد (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۱۸۶).

به حکم ماده ۱۴۳ قانون اساسی افغانستان، هرگاه به علت جنگ، اغتشاش و خیم، آفات طبیعی و امثال آن، حفظ استقلال و مصالح ملی از مجرای که در قانون اساسی تعیین شده، ممکن نباشد

و پاسداری از استقلال و منافع ملی و کنترل بحران منوط به اعلام و اجرای حالت اضطراری باشد، رئیس جمهور با تأیید شورای ملی در تمام یا بعضی از ساحات کشور وضعیت اضطراری اعلام خواهد کرد. هرگاه حالت اضطراری بیش از دو ماه تداوم یابد، تمدید آن مشروط به موافقت و تصویب مجدد شورای ملی است.

تصویب شورای ملی از این جهت ضروری است که دولت از این اصل برای افزایش اقتدار خود سوءاستفاده نکند و به بهانه حالت اضطراری، به آزادی‌های مشروع مردم تجاوز نکند. سابقه بدی که حکومت نظامی در اذهان مردم از خود به جای گذاشته است، قانون اساسی افغانستان به جای آن «حالت اضطراری» را به رسمیت شناخته است تا از این طریق، استقلال و مصالح ملی را حفظ و بحران را کنترل نماید.

تحدید زمانی دو ماهه برای حالت اضطراری و نیز منوط بودن تمدید آن به موافقت شورای ملی از آن جهت است که اعلام وضعیت اضطراری پدیده استثنایی و گذرا و اصل بر آزادی افراد است. در شرایط بحرانی ممکن است ضرورت محدودیت و وضعیت اضطراری برای مدت زمان طولانی محسوس باشد؛ با وجود این، قانون اساسی مدت موقتی دو ماهه را منظور داشته است تا دولت از این اصل سوءاستفاده نکند و نیز امر استثنایی تبدیل به یک جریان رایج نگردد و آزادی مردم حتی در زمان رفع بحران به دست فراموشی سپرده نشود.

۲-۳-۳. نظارت مالی

یکی دیگر از وظایف اصلی پارلمان، نظارت بر دخل و خرج دولت، یعنی نظارت بر تدوین و اجرای بودج، دولتی، است. بودجه، برنامه مالی دولت است که در یک قسمت آن هزینه‌ها و مخارج عمومی سالانه دولت به‌طور دقیق طبقه‌بندی و تعیین می‌شود و در قسمت دیگر آن منابع درآمد و تأمین این مخارج و هزینه‌ها در طی یکسال مشخص می‌شود. لزوم نظارت پارلمان بر تنظیم و اجرای بودجه از این جهت است که بودجه صد در صد امر مردمی است؛ از ناحیه مردم تأمین و برای رفع نیازمندی‌های آنان و توسعه و پیشرفت کشور هزینه می‌شود؛ با این توضیح که تأمین‌کننده و پرداخت‌کننده اصلی آن مردم است؛ به این معنا که بودجه کل کشور یا از طریق مالیه‌ای که دولت از مردم اخذ می‌کند، تأمین می‌شود یا از منابع ثروت‌های عمومی که متعلق به عموم ملت است. هم‌چنین، اجرای بودجه به‌منظور تأمین منافع عمومی، پیشرفت و آبادانی کشور

انجام می‌شود. سرمایه و اموال عمومی باید در موارد لازم و ضروری هزینه شود و طرح بودجه باید به گونه‌ای باشد که میان مناطق مختلف و ولایت‌های کشور به دلیل تعلقات، قومی، مذهبی، لسانی و... از نظر تخصیص بودجه، تبعیض روا داشته نشود و اصل عدالت در تقسیم و تخصیص بودجه برای همه مناطق کشور رعایت شود. متأسفانه این اصل در بعضی موارد در سهم بودجه ولایت‌ها و ولسوالی‌ها به فراموشی سپرده شده است. سهم بعضی ولایت‌ها از بودجه عمرانی و رفاهی بیش‌تر از بعضی مناطق محروم است؛ با این‌که همان جمعیت یا حتی بیش‌تر از آن را دارد؛ بنابراین، مردمی بودن قضیه ایجاب می‌کند که عملکرد دولت در امور بودجه همراه با نظارت و مراقبت کامل مردم باشد. قوه مقننه که تبلور عینی حاکمیت مردم است، نظارت و تصمیمات او در امر دخل و خرج بودجه عمومی می‌تواند بیانگر اراده و خواست مردم در تنظیم بودجه باشد (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۲۰۰).

به علاوه برای این‌که بودجه در موارد تخصیص‌یافته هزینه شود و مورد اختلاس و حیف و میل قرار نگیرد، لزوم نظارت پالمان را اقتضا می‌کند؛ مخصوصاً کشور ما به‌خاطر فساد گسترده و حیف و میل اموال عمومی و خصوصی مردم، در بعضی سال‌ها دوم و در برخی دیگر مقام سوم از نظر رتبه فساد کسب کرده است. این امر، نظارت مضاعف و همه‌جانبه پارلمان را بر امور مالی کشور ایجاب می‌کند. هرگونه سهل‌انگاری در این زمینه، برای توسعه و پیشرفت کشور فاجعه‌بار خواهد بود و موجب گسترش هرچه بیش‌تر فساد خواهد شد.

به حکم ماده ۹۵ قانون اساسی افغانستان، پیشنهاد طرح قانون در مورد بودجه و امور مالی صرف از طرف حکومت صورت می‌گیرد و از جمله صلاحیت‌های انحصاری آن محسوب می‌شود. در توجیه این صلاحیت ویژه باید گفت که از نظر سیاسی، بودجه مهم‌ترین ابزار اجرای سیاست توزیع درآمدهای ملی است که با اعداد و ارقام، فعالیت‌های قوه مجریه را منعکس می‌کند؛ لذا بر قوه مجریه است که نحوه فعالیت‌های مالی خود را تهیه و تنظیم نماید؛ به‌ویژه اگر کشور دارای برنامه‌ریزی اقتصادی میان‌مدت و بلندمدت باشد، این استدلال برجسته‌تر به نظر می‌رسد.

ثانیاً از جهت فنی، مسائل بودجه تا آن حد پیچیده است که جز دستگاه‌های اداری، سیاسی و فنی قوه مجریه، نهاد دیگری نمی‌تواند بدون کار گروهی اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند و هماهنگی‌های مورد لزوم را میان فصول و مواد آن برقرار نماید، اولویت‌ها را تشخیص دهد

و آنان را به حسب اهمیت طبقه‌بندی کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۴۶)؛ ولی تصویب بودجه از صلاحیت‌های انحصاری ولسی جرگه است که دولت از طریق مشرانو جرگه توأم با نظر مشورتی آن به ولسی جرگه تقدیم می‌کند. سپس رئیس ولسی جرگه، به حکم ماده ۸۴ اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، لایحه بودجه را به منظور تحلیل و ارزیابی فنی و تخصصی به کمیسیون امور مالی و بودجه ارسال می‌کند. منابع تأمین و موارد هزینه آن در صورتی موجه و قانونی است که ولسی جرگه آن را تصویب کند؛ بنابراین، مشرانو جرگه صرفاً نظر مشورتی ارائه می‌دهد و در امر تصویب بودجه صلاحیتی ندارد و هرگونه تصمیم ولسی جرگه درباره بودجه، بدون ارائه به مشرانو جرگه، بعد از توشیح رئیس جمهور، نافذ شمرده می‌شود. دولت در خلال ربع چهارم سال مالی جاری باید طرح پیشنهادی بودجه را تقدیم ولسی جرگه کند تا به موقع قبل از فرا رسیدن سال مالی جدید تصویب گردد. ولسی جرگه مکلف است که بودجه را بعد از دریافت، در مدت حداکثر یک ماه تصویب کند. در صورت عدم تصویب بودجه قبل از آغاز سال مالی، تا تصویب بودجه جدید، بودجه سال گذشته تطبیق می‌شود (قانون اساسی، ماده ۹۸).

با توجه به این نکته که بخش عمده‌ای از قانون‌شکنی‌ها و تخلفات از سوی مقامات سیاسی و اداری هر کشور را امور مالی تشکیل می‌دهد و همواره اختلاس و حیف و میل اموال عمومی یکی از چالشهای مهم دولت‌ها می‌باشد، قانون اساسی افغانستان به منظور رفع این معضل و اطمینان، از هزینه‌شدن بودجه در موارد مصوب، این تدبیر را اتخاذ کرده است که دولت همزمان با تقدیم طرح بودجه سال مالی آینده، باید حساب اجمالی بودجه سال جاری را نیز تقدیم شورای ملی نماید. حساب قطعی بودجه سال مالی قبل در خلال مدت شش ماه سال آینده، مطابق به احکام قانون، به شورای ملی تقدیم می‌گردد. در صورتی که بودجه در موارد مصوب هزینه نشده باشد، دولت به دلیل تخلفات خود در قبال مجلس مسئول است (قانون اساسی، ماده ۹۸ و جزء ۶ ماده ۷۵)؛ ولی این تدبیر قانون اساسی برای حصول اطمینان از اجرای دقیق مصوبات بودجه از سوی پارلمان و پاسداری از بیت‌المال کافی نیست؛ بلکه همانند سایر کشورها نیازمند یک گروه متخصص و مجهزی است که به‌طور مستمر و با دقت فراوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و همه مؤسسات و سازمان‌های دولتی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، رسیدگی و حسابرسی نماید؛ به گونه‌ای که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات تصویب‌شده تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد (محمدی، ۱۳۸۷: ۲۸۱). متأسفانه در

قانون اساسی افغانستان چنین نهاد مهم قانونی پیش‌بینی نشده است.

۲-۳-۴. تصویب یا رد فرمان تقنینی

ماده ۷۹ قانون اساسی افغانستان با صراحت بیان می‌کند که حکومت این صلاحیت را دارد که فرمان تقنینی صادر کند: «حکومت می‌تواند در حالت تعطیل ولسی جرگه در صورت ضرورت عاجل، به استثنای امور مربوط به بودجه و امور مالی، فرامین تقنینی را ترتیب کند. فرامین تقنینی بعد از توشیح رئیس جمهور حکم قانون را حایز می‌شود. فرامین تقنینی باید در خلال سی روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود و در صورتی که از طرف شورای ملی رد شود، از اعتبار ساقط می‌گردد».

به حکم این ماده، صدور فرمان تقنینی از طرف حکومت منوط به وجود شرایط زیر است:

الف. در صورتی که ولسی جرگه تعطیل باشد، حکومت می‌تواند فرمان تقنینی صادر کند؛ بنابراین، در هنگامی که مجلس نمایندگان دایر است و به فعالیت خودش ادامه می‌دهد، صدور فرمان تقنینی برخلاف قانون اساسی است.

ب. شرایط اضطراری و ضرورت عاجل صدور فرمان تقنینی را ایجاب کند؛ مانند این که خلأ قانونی در موضوع خاصی کشور را در بن‌بست قرار داده و مصالح علیای کشور را با تهدید مواجه نماید؛ بنابراین، در حالت عادی حکومت نمی‌تواند چنین فرمانی را صادر کند.

ج. فرمان تقنینی مربوط به بودجه و امور مالی نباشد.

د. برای این که فرمان تقنینی حکم قانون را پیدا کند، باید از طرف رئیس جمهور توشیح شود.

هـ. فرامین تقنینی باید در خلال سی روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود و در صورتی که از طرف شورای ملی تصویب یا تعدیل شود، از زمره قوانین رسمی کشور محسوب می‌شود و اگر مجلس آن را رد کند، از اعتبار ساقط می‌شود. لزوم اظهار نظر مجلس نمایندگان مبنی بر رد یا تصویب یا تعدیل فرمان تقنینی به این دلیل است که قانون‌گذاری از صلاحیت انحصاری شورای ملی است. در جزء یک ماده ۹۰ قانون اساسی نیز آمده است که «تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و یا فرامین تقنینی» از جمله صلاحیت‌های شورای ملی است. به حکم ماده ۱۶۱ قانون اساسی، بعد از تصویب این فرامین تا زمانی که شورای ملی آن را لغو نکند،

نافذ و به اعتبار خود باقی است و همچنین مطابق بند ۱ ماده ۹۰ قانون اساسی، لغو قوانین از جمله صلاحیت‌های انحصای شورای ملی است و غیر از شورای ملی هیچ مقام و ارگانی صلاحیت لغو قانون رسمی تصویب‌شده کشور از جمله فرمان تقنینی مصوب را ندارد؛ بنابراین، حتی رئیس جمهور نیز صلاحیت ندارد فرمان تقنینی را که به تصویب شورای ملی رسیده است، لغو کند.

۲-۳-۵. تأیید اعلام جنگ و صلح

یکی دیگر از وظایف رئیس جمهور اعلام جنگ و صلح است؛ هرگونه تصمیم‌گیری در این زمینه اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد؛ زیرا با استقلال، حاکمیت ملی، مصالح و منافع کلان کل کشور ارتباط تنگاتنگی دارد. رئیس جمهور نمی‌تواند به‌تنهایی بدون تأیید و تصویب نمایندگان مردم در این موضوع حساس تصمیم‌گیری کند. به همین دلیل، قانون اساسی افغانستان مشروعیت و وجهت قانونی اعلام جنگ و صلح را از سوی رئیس جمهور منوط به تأیید آن از سوی شورای ملی کرده است (قانون اساسی، جزء ۴ ماده ۶۴).

۲-۳-۶. تأیید فرستادن قطعات قوای مسلح به خارج

فرستادن نیروی مسلح به خارج از سوی رئیس جمهور، ممکن است به نحو شدیدی روابط بین‌المللی، مصالح و منافع ملی را تحت تأثیر قرار دهد. به علاوه، جان نیروهای را اعزامی با خطر جدی مواجه کند. به همین دلیل، بر اساس قانون اساسی، رئیس جمهور تنها با تأیید شورای ملی می‌تواند در این زمینه تصمیم‌گیری کند (قانون اساسی، جزء ۶، ماده ۶۴).

۲-۴. نظارت تأسیسی

منظور از نظارت تأسیسی، نظارت بر تشکیل دولت، یعنی انتصاب وزرا و سایر مقامات دولتی، است که در آغاز دوره کاری هر کابینه صورت می‌گیرد. هدف اصلی از این نوع نظارت آن است که شایسته‌ترین و صالح‌ترین افراد از نظر اخلاقی، علمی، فنی، عملی، سابقه مدیریتی، نوع تخصص مناسب برای وزارت، به‌عنوان وزیر و سایر مقامات دولتی منصوب شود تا کشور توسط با صلاحیت‌ترین افراد اداره شود و اصل شایسته‌سالاری که همواره مورد خواست همگان بوده است، تحقق یابد. به علاوه، در یک دولت مبتنی بر حاکمیت مردم، هرگونه اعمال قدرت و حاکمیت توسط هر مقامی باید به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به مردم منتهی شود تا مشروعیت

یابد. این شرط ضروری یا از طریق انتخاب مستقیم آن شخص از سوی مردم یا از طریق انتصاب و رأی اعتماد از سوی نهادهی که منتخب مردم است و در مقابل آن‌ها مسئول می‌باشد، قابل تحقق است (مشتاقی، ۱۳۸۶: ج ۱، ۱۵۷).

بر اساس قانون اساسی افغانستان، تعیین و نصب وزرا و برخی دیگر از مقامات حکومتی، نظیر لوی سارنوال، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی، رئیس سره میاشت (هلال احمر)، اعضای کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، رئیس و اعضای ستره محکمه، از اختیارات رئیس جمهور است؛ اما تأیید آنان که ماهیت سیاسی دارد، در صلاحیت مجلس نمایندگان است (قانون اساسی، ماده ۶۴، جزء ۱۱ و ۱۲؛ ماده ۹۱، جزء ۳؛ ماده ۱۱۷ و ماده ۱۵۷) و هم‌چنین در صورت استعفا یا وفات هریک از معاونان رئیس جمهور، شخص دیگری از سوی رئیس جمهور با تأیید ولسی جرگه تعیین می‌شود (قانون اساسی، ماده ۶۸). هدف اصلی این نوع نظارت (شایسته سالاری) تنها هنگامی تحقق می‌یابد که صلاحیت وزرا و سایر مقامات حکومتی بر اساس ویژگی‌های علمی، سابقه مدیریتی، تخصص و خصوصیات اخلاقی آنان و سایر توانمندی‌های مورد لزوم، به دور از گرایش‌های قومی، مذهبی، لسانی و حزبی، مورد بررسی قرار گیرد.

۲-۵. نظارت و صلاحیت قضایی

در نظام‌های دموکراسی، بزرگان قدرت و سیاست، اقتدار و منزلت‌شان را از ناحیه مردم کسب می‌کنند؛ چون این مردم هستند که به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم آنان را به‌عنوان مسئولان رده بالا برگزیده و به درجات عالی از قدرت و ریاست می‌رسانند. طبیعی است اگر آن‌ها از این قدرت که به‌عنوان امانت به آن‌ها سپرده شده، سوءاستفاده نمایند و مرتکب جرم و خیانت علیه صاحبان اصلی قدرت و ولی نعمت خود شوند، مردم حق محاکمه و مجازات این خائنان به ملت را خواهند داشت؛ زیرا ضرر و زیان ناشی از جرم و خیانت منحصر به مجنی علیه تنها نیست؛ بلکه اثرات سوء آن به تمام افراد جامعه تسری می‌یابد؛ مخصوصاً اگر مرتکب آن مقامات عالی کشور باشد. از آنجایی که قوه مقننه بازتاب اراده و خواست مردم و مظهر حاکمیت ملی محسوب می‌شود، صالح‌ترین نهادهی است که می‌تواند به جرایم و خیانت بزرگان قدرت و ریاست رسیدگی کند. قوانین اساسی بسیاری از کشورها برای پارلمان نوع قدرت قضایی در نظر گرفته‌اند که طبق آن پارلمان صلاحیت دارد مقامات بلندپایه کشور را مورد تعقیب و محاکمه قرار دهند. اعمال قدرت قضایی قوه مقننه به یکی از طرق زیر انجام خواهد شد:

الف. وارد کردن اتهام از سوی پارلمان و محاکمه از طریق دستگاه قضایی؛

ب. ایراد اتهام از طرف پارلمان و محاکمه از طریق محکمه اختصاصی؛

ج. وارد کردن اتهام از سوی مجلس نمایندگان و محاکمه توسط مجلس سنا (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۶۸).

قانون اساسی افغانستان روش دوم را برای محاکمه رئیس جمهور، رئیس ستره محکمه و اعضای آن انتخاب کرده است.

۲-۵-۱. محاکمه رئیس جمهور

به حکم قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، مجلس نمایندگان با همکاری لویه جرگه و ستره محکمه می‌تواند رئیس جمهور را طبق فرایند پیچیده و طولانی زیر به پای میز محاکمه بکشاند:

اولاً، باید رئیس جمهور از سوی یک ثلث کل اعضای ولسی جرگه به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت متهم شود.

ثانیاً، این اتهام باید از سوی دو ثلث کل آرای ولسی جرگه تأیید شود.

ثالثاً، ولسی جرگه در خلال مدت یک ماه لویه جرگه را دایر کند. در صورتی که اتهام منسوب به اکثریت دو ثلث آرای کل اعضای لویه جرگه تصویب شود، رئیس جمهور عزل و موضوع اتهامش به محکمه خاصی محول می‌شود.

رابعاً، این محکمه از رئیس مشرانو جرگه، سه نفر از اعضای ولسی جرگه و سه نفر از اعضای ستره محکمه به تعیین لویه جرگه تشکیل می‌شود. اقامه دعوا از سوی شخصی که لویه جرگه او را تعیین می‌کند، صورت می‌گیرد (قانون اساسی، ماده ۶۹).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، محاکمه رئیس جمهور از نظر قانونی کار آسانی نیست؛ بلکه مستلزم طی شدن فرایند بسیار پیچیده و طولانی است که تا حدی معقول و منطقی به نظر می‌رسد؛ زیرا رئیس جمهور عالی‌ترین مقام کشور است؛ به دلیل شرایط ویژه و مسئولیت‌هایی که به عهده دارد، همواره از سوی گروه‌های مخالف در معرض توطئه و تخریب قرار دارد و محاکمه او به

شیوه افراد معمولی و اعمال اصول محاکمات جزایی همگانی، موجب بی ثباتی، ناامنی و تزلزل در ارکان حکومت می شود و کشور را با چالش ها و بحران های بزرگی مواجه خواهد کرد.

۲-۵-۲. محاکمه و عزل رئیس یا عضو ستره محکمه

هم چنین، ولسی جرگه صلاحیت طرح اتهام و برکناری رئیس و اعضا ستره محکمه را طبق شرایط زیر دارد:

اولاً، بیش از یک ثلث اعضای ولسی جرگه، محاکمه رئیس یا عضو ستره محکمه را به اتهام ارتکاب جرم ناشی از اجرای وظیفه یا ارتکاب جنایت تقاضا نمایند.

ثانیاً، مجلس نمایندگان باید این درخواست را با اکثریت دو ثلث کل اعضا تصویب نماید. در این صورت، متهم از وظیفه خویش عزل شده و محکمه خاصی که به این منظور تشکیل خواهد شد، به اتهام او رسیدگی خواهد کرد. طرز تشکیل محکمه و نحوه محاکمه متهم را قانون تنظیم می کند (قانون اساسی، ماده ۱۲۷).

۲-۵-۳. رسیدگی به شکایت مردم

یکی دیگر از صلاحیت های قضایی شورای ملی که در اصول وظایف داخلی ولسی جرگه و مشرانو جرگه آمده، بررسی و پیگیری شکایات مردم از سایر قوای حاکم است. متأسفانه در قانون اساسی این موضوع مهم و حساس پیش بینی نشده است. این صلاحیت از آن جا ناشی می شود که شورای ملی افزون بر قانون گذاری، مکلف است از حقوق و آزادی های مشروع مردم در مقابل ظلم و تجاوزات سایر قوا، مخصوصاً قوه مجریه و نهادهای زیرمجموعه آن، پاسداری و حفاظت کند و یکی از بهترین طریق انجام این مسئولیت، پیگیری و به نتیجه رساندن شکایات مردم از دستگاه های حکومتی در مراجع ذیربط است. به علاوه از طریق استماع شکایات مردم، شورای ملی به وقوع تخلفات و قانون شکنی دستگاه های حکومتی آگاهی می یابد و در نتیجه زمینه برای سؤال و استیضاح وزیر یا هیأت وزیران فراهم می شود. با توجه به اقتدار شورای ملی، خود این امر می تواند نقش مؤثری در بازدارندگی از وقوع تخلفات و زیر پا گذاشتن قانون داشته باشد. مقامات حکومتی نیز برای این که مبادا با حربه سؤال و استیضاح نمایندگان واقع شوند، به شکایات واصله از طریق مجلس در اسرع وقت رسیدگی خواهند کرد.

بر اساس اصول وظایف داخلی ولسی جرگه و نیز مشرانو جرگه برای رسیدگی به شکایات مردم از حکومت، در درون مجلس اداره عرایض تشکیل می‌شود که شکایات مردم را اخذ و به ثبت می‌رساند و بعد آن را به منظور رسیدگی، به کمیسیون عرایض و سمع شکایات مجلس ارسال می‌کند. این کمیسیون، شکایت و عریضه واصله را طبق قوانین جاری کشور و نیز مطابق با طرز العمل خاص مجلس نمایندگان، به منظور انجام اقدامات مقتضی به نهاد حکومتی که از آن شکایت شده (مثل وزارتخانه‌ها و ریاست‌های مستقل) ارسال می‌کند یا شخص مسئول آن نهاد را مطابق با مقررات اصول وظایف داخلی ولسی جرگه در مجلس نمایندگان احضار می‌کند و هم‌چنین کمیسیون عرایض و سمع شکایت به منظور رسیدگی به شکایت و عریضه مردم، یک کمیته غور و بررسی تشکیل می‌دهد (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده‌های ۱۱۲-۱۱۴ و اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، مواد ۱۰۳ و ۱۰۴).

ممکن است این سؤال در ذهن خوانندگان مطرح شود که شورای ملی با این اختیارات و صلاحیت‌های گسترده قانونی، حکومت و قوه قضائیه را از نقض قانون و سوءاستفاده از قدرت جلوگیری می‌کند، چه کسی یا نهادی باید خود شورای ملی را کنترل و مانع استبداد پارلمانی و خودکامگی آن شود؟ اهمیت و ضرورت اتخاذ این تدبیر بر کسی مخفی نیست؛ زیرا استبداد جمعی به مراتب مضرتر و خطرناک‌تر از استبداد و خودکامگی فردی است. ممکن است شورای ملی قوانینی را وضع کند که مخالف با قانون اساسی و مصالح علیای کشور باشد یا نمایندگان از موقعیت خویش سوءاستفاده نموده و مرتکب جرم و نقض قوانین کشور شوند و حقوق و آزادی‌های مردم را مورد تعرض قرار دهند یا نمایندگان در انجام وظایف و مسئولیت‌هایی که قانون اساسی بر عهده آنان گذاشته است، کوتاهی و سهل‌انگاری نمایند.

در پاسخ باید گفت که بر اساس قانون اساسی، بررسی مطابقت و عدم مطابقت مصوبات شورای ملی با قانون اساسی، بر عهده ستره محکمه است تا از نقض این میثاق ملی و استبداد پارلمانی جلوگیری نماید که درخواست حکومت یا محاکم صورت می‌گیرد. قانون اساسی در ماده ۱۲۱ در این زمینه تصریح می‌کند: «بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین‌الدول و میثاق‌های بین‌المللی با قانون اساسی و تفسیر آن‌ها بر اساس تقاضای حکومت و یا محاکم، مطابق به احکام قانون، از صلاحیت ستره محکمه می‌باشد».

به علاوه، رئیس جمهور نسبت به مصوبات شورای ملی حق وتوی تعلیقی دارد. در مواردی

که مصوبات شورای ملی را مخالف با قانون اساسی و مصالح ملی بدانند، می‌تواند از توشیح آن خودداری و با ذکر دلایل، مصوبه شورای ملی را مسترد نماید (قانون اساسی، ماده ۹۴).

در صورتی که نماینده شورای ملی مرتکب جرم شود، تعقیب، دستگیری و محاکمه او بعد از سلب مصونیت نمایندگی از سوی مجلسی که نماینده عضو آن است، امکان‌پذیر است؛ مگر این‌که جرم اتهامی از نوع مشهود باشد که در این فرض، مقامات پلیس بدون اجازه شورای ملی می‌تواند نماینده را دستگیر و مورد تعقیب عدلی و قضایی قرار دهد. در ماده ۱۰۲ قانون اساسی در این باره می‌خوانیم: «هرگاه عضو شورای ملی به جرمی متهم شود، مأمور مسئول از موضوع به مجلسی که متهم عضو آن است، اطلاع می‌دهد و متهم می‌تواند تحت تعقیب عدلی قرار گیرد. در مورد جرم مشهود، مأمور مسئول می‌تواند متهم را بدون اجازه مجلسی که او عضو آن می‌باشد، تحت تعقیب عدلی قرار دهد و گرفتار نماید. در هر دو حالت، هرگاه تعقیب عدلی قانوناً توقیف را ایجاب کند، مأمور مسئول مکلف است موضوع را بلافاصله به اطلاع مجلس مربوط برساند و تصویب آن را حاصل نماید. اگر اتهام در هنگام تعطیل شورا صورت بگیرد، اجازه گرفتاری یا توقیف از هیأت اداری مجلس مربوط حاصل می‌گردد و موضوع به نخستین جلسه مجلس مذکور جهت اخذ تصمیم ارائه می‌شود.»

اگرچه مصونیت نمایندگی به ظاهر امر تبعیض‌آمیز و خلاف تساوی افراد در برابر قانون به نظر می‌رسد؛ اما از آنجایی که وضع نماینده با افراد عادی تفاوت دارد و انجام مسئولیت نمایندگی ملازم با تحریک خصومت‌ها و دشمن‌سازی‌هاست و نماینده به دلیل انتقاد از عملکرد مقامات حکومتی، مخالفت با لوایح پیشنهادی و سیاست‌های دولت، افشاگری‌های اعمال نادرست مقامات، سؤال و استیضاح از وزرا و... همواره در معرض توطئه، شکایات و اعلام جرم‌ها قرار دارد، مصونیت پارلمانی برای حفاظت نماینده از گزند انتقام و انواع توطئه‌ها و انجام وظایف و مسئولیت نمایندگی، امری ضروری است. از سوی دیگر، برای این‌که عدالت کیفری در مورد نماینده نیز اجرا شود، می‌توان او را بعد از سلب مصونیت از سوی مجلسی که نماینده عضو آن است، مورد تعقیب و محاکمه قرار داد.

این مصونیت تنها شامل مصونیت کیفری می‌شود؛ در امور حقوقی و خلافی چون تعقیب نماینده شورای ملی، مغایر با انجام مسئولیت نمایندگی نیست، از مصونیت بهره‌مند نیست (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۰۳).

به علاوه، بازگزینی و انتخاب مجدد نمایندگان در دوره‌های بعدی توسط رأی‌دهندگان، ضمانت اجرای خوبی برای سعی و تلاش آنان در انجام وظایف نمایندگی و خودداری از نقض قوانین کشور و تعرض به حقوق و آزادی دیگران است؛ زیرا رفتار و عملکرد آنان در طول دوره در معرض نظارت افکار عمومی و داوری آن‌ها قرار دارند. طبیعی است که مردم در دوره‌های بعدی به کسانی رأی خواهند داد که برای آنان خدمت کرده و در انجام وظایف و مسئولیت‌ها کوتاهی و سهل‌انگاری نکرده باشند.

۳. قانون‌گذاری

وظیفه مهم و اصلی شورای ملی که ضرورت وجودی آن را توجیه می‌کند، قانون‌گذاری است. وجود قانون عادلانه و متناسب با اوضاع و شرایط اجتماعی، از ضروریات زندگی اجتماعی است تا در پرتو اجرای آن، نظم، عدالت اجتماعی، ثبات و امنیت به بهترین نحو ممکن در جامعه حاکم شود و جامعه قانونمند و قانون‌گرا شکل بگیرد. بدون قانون، هرج و مرج، ناامنی، حاکمیت جو وحشی‌گری و زندگی جنگلی، امری اجتناب‌ناپذیر است.

قانون‌گذاری بیش از سایر وظایف، منعکس‌کننده حاکمیت مردم است. حاکمیت یک دولت در اجرای قانون تجلی می‌یابد. قانون شکل‌دهنده و سازنده نهادها و ارگان‌های دولتی است. بر اساس قانون اساسی باید تمام وظایف و اعمال حکومت و قوه قضائیه و نهادهای وابسته به آن دو انجام شود (قانون اساسی، ماده‌های ۷۷، ۱۳۰ و ۶۳). همه این امور مستلزم آن است که قانونی وجود داشته باشد.

قانون تا آن حد اهمیت دارد که بخش اعظم از وظایف حکومت و قوه قضائیه را اجرای قانون مصوب شورای ملی تشکیل می‌دهد.

قانون در معنای خاص به کلیه قواعد لازم‌الاجرائی گفته می‌شود که از سوی پارلمان تصویب و حکومت آن را اجرا می‌کند و قوه قضائیه بر اساس آن دعاوی حقوقی و کیفری افراد جامعه را حل و فصل می‌کند؛ ولی در مفهوم عام به کلیه مصوبات پارلمان اطلاق می‌شود. توضیح آن که قانون اصولاً دارای ویژگی عمومیت و اطلاق است؛ یعنی ناظر به فرد معینی نیست؛ بلکه هر فردی را که مشمول حکم آن شود، دربرمی‌گیرد. در عین حال، ممکن است قانون‌گذار استثنائاً برای یک شخص خاص - اعم از حقیقی و حقوقی - قانون خاصی را وضع کند؛ مانند اجازه

اعطای امتیاز به یک شرکت داخلی یا خارجی، یا تصویب عهدنامه یا قرارداد یا موافقت‌نامه بین‌المللی با یک دولت خارجی (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۱۰۹).

وضع قانون از وظایف اصلی و مهم شورای ملی است که باید با درایت و تخصص، بهترین، ضروری‌ترین و مناسب‌ترین قوانین را به تصویب برساند. قانون‌گذاری اعم است از وضع قانون جدید یا اصلاح و لغو قانون موجود. جزء ۱ ماده ۹۰ قانون اساسی، یکی از وظایف شورای ملی را همین موضوع می‌داند: «تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و یا فرامین تقنینی». از سوی دیگر، قانون قلمرو وسیعی دارد که کلیه فعالیت‌های سیاسی، اداری، نظامی، انتظامی، فرهنگی و اقتصادی را تحت پوشش قرار داده و ضابطه‌مند می‌کند و چهارچوبه حقوق، امتیازات و تکالیف مردم را مشخص می‌نماید و نیز شامل مواردی می‌شود که برنامه‌های درازمدت و طرح‌های انکشافی ارائه‌شده از سوی دولت در زمینه‌های گوناگون، به تصویب شورای ملی برسد.

قانون اساسی شورای ملی را به‌عنوان عالی‌ترین ارگان تقنینی و مظهر حاکمیت اراده مردم افغانستان اعلام می‌کند (قانون اساسی، ماده ۸۱ و ماده ۹۰، جزء ۱) و قانون هم عبارت است از مصوبه هردو مجلس که از طرف رئیس جمهور توشیح شده باشد (قانون اساسی، ماده ۹۴). با توجه به مفهوم مخالف این ماده، هر مصوبه‌ای که فاقد این شرایط ضروری است، قانون محسوب نمی‌شود (مشتاقی، ۱۳۸۶: ۱۴۵).

قانون یکباره و بدون تشریفات وضع و تصویب نمی‌شود؛ بلکه مستلزم طی فرایند و مراحل خاصی است که بدون آن قانونی در یک کشور شکل نمی‌گیرد. این مراحل شامل پیشنهاد، شور، مذاکره، رأی‌گیری، تصویب و توشیح قانون می‌شود. معمولاً پیشنهاد و شور قانون توسط نمایندگان پارلمان یا حکومت صورت می‌گیرد؛ ولی اتخاذ و تصویب قانون منحصرراً با پارلمان است. چنانچه پیشنهاد قانون از سوی نمایندگان پارلمان باشد، آن را طرح قانونی می‌نامند و اگر پیشنهاد قانون از سوی هیأت دولت باشد، آن را لایحه قانونی می‌گویند.

به حکم ماده ۹۵ قانون اساسی افغانستان، حکومت و قوه قضائیه در تدوین طرح‌های قانونی صلاحیت مشارکت دارند و هرکدام می‌توانند بر اساس ضرورت‌ها و نیازها به تهیه طرح‌های قانونی اقدام کنند. این صلاحیت مبتنی بر دلایل زیر می‌باشد:

۱-۳. لزوم ارتباط قوای سه‌گانه: تفکیک مطلق قوا یعنی قرار دادن هر قوه حکومتی در

چهاردیواری خاص خودش و قطع رابطه و همکاری آن با سایر قوا، موجب فلج شدن امور و در بن بست قرار گرفتن حکومت می شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ۱۲۴)؛ لذا قانون اساسی افغانستان، نظریه همکاری قوا و تفکیک نسبی قوا را در این زمینه پذیرفته است.

۲-۳. قوای قضائیه و مجریه به جهت سروکار داشتن روزمره با اجرای قوانین، بهتر و بیش تر از پارلمان از اشکالات و نقایص قوانین موجود در کشور و نیز کمبود و خلأهای قانونی اطلاع دارند و در عمل می توانند بهترین پیشنهاد دهنده و مبتکر قانونی باشند؛ به خصوص آن که فرصت، وسایل و امکانات بیش تری برای تهیه و تنظیم متون قانونی دارند و به سهولت می توانند از نظرات مشورتی و فنی متخصصان بهره مند شوند. بررسی و تحقیق نشان داده است که سطح فنی لوایح همیشه از سطح طرح های قانونی خود نمایندگان برتر است. به علاوه مشغله کاری نمایندگان به حدی زیاد است که کم تر مجالی برای ابتکار طرح های قانونی یابند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳: ۴۳۳ و ۴۳۴).

۳-۳. به علاوه، لزوم تصمیم گیری بر اساس اصل عقلایی و مشورت به منظور کاهش ضریب خطا و اشتباه در امر قانون گذاری نیز ایجاب می کند که قوه مجریه از طریق تقدیم لوایح قانونی و قوه قضائیه با ارائه لوایح قضایی در شور قانون گذاری پارلمان مشارکت نمایند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۹۹).

بر اساس ماده ۹۵ قانون اساسی افغانستان، پیشنهاد طرح قانون از سوی دولت و در ساحة تنظیم امور قضایی از سوی دادگاه عالی به مجلس نمایندگان تسلیم می شود و باید به امضای وزیر عدلیه و نیز وزیری که طرح قانون عمدتاً به او مربوط است، رسیده باشد و همچنین ضروری است که نماینده دولت در امور پارلمانی توضیحی درباره ضرورت طرح آن قانون ارائه دهد (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۷۷). تنها طرح های مربوط به بودجه و پروگرام های انکشافی در ابتدا به مجلس سنا تقدیم می شود و پس از ارائه نظر مشورتی این مجلس، آنگاه به مجلس نمایندگان تسلیم می شود (قانون اساسی، ماده ۹۸)؛ ولی سایر طرح های قانونی ابتدا باید به مجلس نمایندگان ارائه شود.

اما طرح قانونی که از سوی نمایندگان شورای ملی ارائه می شود، در صورتی می تواند در فهرست کار مجلس قرار گیرد و قابل بحث و رسیدگی در پارلمان است که اولاً، باید پیشنهاد

دهنده ده نفر از اعضای یکی از دو مجلس باشد. در این صورت طرح افزون بر امضای پیشنهاد دهندگان، باید همراه با توضیحی باشد که ضرورت آن را توجیه کند. ثانیاً، باید یک پنجم اعضای مجلسی که طرح را ارائه داده، تأیید کرده باشد (قانون اساسی، ماده ۹۷).

دلیل این که پیشنهاد باید از سوی ده نفر انجام شود و یک پنجم اعضای مجلس مربوطه آن را تأیید نماید، آن است که پیشنهاد جدی و دارای شناس موفقیّت بوده و در مجلس حامیانی داشته باشد (مشتاقی، ۱۳۸۶: ۱۴۸). نمایندگان هردو مجلس در همه موضوعات می‌توانند پیشنهاد طرح قانونی بدهند؛ ولی تنها در مورد بودجه و امور مالی حق ندارند طرحی ارائه دهند؛ ابتکار و پیشنهاد طرح در خصوص این موضوع، صرفاً از سوی حکومت صورت می‌گیرد (قانون اساسی، ماده ۹۵).

طرح‌های قانونی (به جز طرح قانونی مربوط به بودجه و پروگرام‌های انکشافی) ابتدا در مجلس نمایندگان (ولسی جرگه) به تصویب می‌رسد و از آن‌جای طبق تصریح ماده ۹۴ قانون اساسی که می‌گوید: «قانون عبارت است از مصوبه هردو مجلس شورای ملی»، قانون مصوب ولسی جرگه برای تصویب به مشرانو جرگه فرستاده می‌شود. در صورتی که مصوبه مجلس نمایندگان از سوی مشرانو جرگه رد شود، قانون اساسی برای حل اختلاف، شیوه تشکیل کمیسیون مشترک را انتخاب کرده است. طبق این راه‌کار، هیأت مختلط به تعداد مساوی از اعضای هردو مجلس تشکیل می‌شود تا با بررسی آن قانون، موارد اختلاف را رفع کند. در صورت حل اختلاف، فیصله هیأت بعد از توشیح رئیس جمهور، نافذ شمرده می‌شود. اگر هیأت مرکب نتواند اختلاف نظر را رفع کند، مصوبه رد شده محسوب می‌شود. در این حالت، ولسی جرگه می‌تواند در جلسه بعدی آن را با دو ثلث آرای کل اعضا تصویب کند. این تصویب بدون ارائه به مشرانو جرگه بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده می‌شود (قانون اساسی، ماده ۱۰۰). دلیل این برتری، ماهیت مردمی بودن ولسی جرگه است. برای این‌که قانون از پشتوانه و استحکام لازم بهره‌مند باشد، تصویب آن مشروط به دو سوم آرای کل اعضای ولسی جرگه شده است.

قانون بعد از تصویب در شورای ملی، برای امضا و انتشار آن به دولت فرستاده می‌شود و با امضای رئیس جمهور به‌عنوان قانون لازم‌الاجرا رسمیت می‌یابد. لزوم امضای قانون از سوی رئیس جمهور مبتنی بر اصل تفکیک قوا است؛ با این توضیح که وضع قانون از زمره صلاحیت‌های ذاتی شورای ملی است؛ اما نمی‌تواند آن را اجرا نماید یا دستور اجرای آن را

صادر کند. رئیس جمهور، به عنوان رئیس قوه مجریه، صالح ترین مقام برای صدور فرمان اجرای قانون است (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۱۵۳). در صورتی که رئیس جمهور مخالف با قانون مصوب شورای ملی باشد، می تواند از امضای آن خودداری کند و ظرف پانزده روز از تاریخ تقدیم آن با ذکر دلایل به ولسی جرگه مسترد نماید تا تغییرات و اصلاحات مورد نظر را اعمال نماید. اگر رئیس جمهور در ظرف این مدت نه قانون را امضا کند و نه آن را به مجلس نمایندگان بازگرداند یا در فرض استرداد، مجلس نمایندگان با دو ثلث آرای کل اعضا آن قانون را تصویب نماید، مصوبه توشیح شده محسوب و نافذ می شود (قانون اساسی، ماده ۹۴). دلیل این برتری آن است که اولاً قانون گذاری از جمله صلاحیت های ذاتی شورای ملی است. دولت به طور کلی نمی تواند در برابر اعمال این صلاحیت مانع ایجاد کند؛ در غیر این صورت، دولت در مقابل این نهاد مردمی و دموکراتیک قد علم خواهد کرد و به سوی استبداد و خودکامگی روی خواهد آورد (احمدی و صداقت، ۱۳۸۸: ۲۸۵).

۴. اتخاذ تصمیمات بر اساس اصل مشورت

دلیل دیگری که لزوم و ضرورت وجود پارلمان را توجیه می کند، آن است که قانون گذاری و اتخاذ تصمیمات در مورد مهم ترین مسائل فراروی جامعه، بر اساس اصل مشورت، تأمل و تبادل آرا صورت گیرد تا تصمیمات در همه امور از استحکام لازم برخوردار شود و تا حد امکان از اشتباهات و لغزش ها مصون بماند و از میان نظریات و دیدگاه های ابراز شده، بهترین آن ها گزینش شود و از آن جایی که نخبگان و عقلای یک کشور به عنوان اعضای پارلمان، نمایندگان کل مردم محسوب می شوند، مشورت و تبادل نظر و رایزنی آنان در مورد مسائل کلان و مشکلات کشور به منزله مشورت و تبادل آرای تمام مردم به شمار می رود.

پارلمان نمونه بارز دستگاه مشاوره و رایزنی است. قبل از این که تصمیم گیری ها صورت قطعی به خود بگیرد، ابتدا مسئله مورد بحث در کمیسیون تخصصی مجلس مورد بررسی و رایزنی قرار می گیرد، بعد در صحن علنی اعضای هردو پارلمان، همه جوانب موضوع را مورد نقد و بررسی قرار می دهند. تمام نمایندگان می توانند درباره آن به عنوان مخالف و موافق اظهار نظر نمایند. در واقع، نظام شورایی و اتخاذ تصمیمات بر اساس اصل مشورت که امروز در جهان پایه اصلی نظام پارلمانی را تشکیل می دهد، یک سنت و دستور اسلامی و متکی به سیره عملی پیامبر اکرم اسلام و برخوردار از ارزش و محتوای عقلانی است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۹۹). بنای حکومت در

اسلام بر مشورت و تبادل نظر در امور و پرهیز از استبداد و دیکتاتوری است. خداوند سبحانه در قرآن می‌گوید: یکی از برنامه کاری و عملی مؤمنان مشورت در انجام کارها است: «وَأْمُرْهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ»؛ و کارشان را با مشورت یکدیگر انجام می‌دهند (شوری: ۳۸). طبیعی است یکی از مواردی که مشورت و تبادل آراء در آن ضروری و واجب است، قانون‌گذاری، چگونگی نظارت بر عملکرد حکومت و برنامه‌ریزی برای امور پیچیده حکومتی به منظور حل مشکلات کشور در سطح کلان می‌باشد. اسلام اولین مکتبی است که برای تدبیر و اداره امور جامعه به مشورت و رایزنی تشویق و تأکید فراوانی نموده است و تا آن‌جا برای آن اهمیت قایل شده است که خداوند تبارک و تعالی پیامبر بزرگورش را با این‌که عقل کل و معصوم بود و با مبدأ وحی ارتباط داشت و اصولاً نیازی به مشورت نداشت، به مشورت با اصحاب و نظرخواهی از آنان مأمور می‌کند (منتظری، ۱۳۷۹: ج ۳: ۷۸) «وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ»؛ در کارها با مسلمان مشورت کن و رأی و نظر آن‌ها را بخواه (آل عمران: ۱۵۹).

قرآن کریم کسی را مأمور به مشورت با افراد جامعه می‌کند که از یک‌سو اکثریت افراد جامعه زمان او فاقد رشد و آگاهی سیاسی لازم برای اظهار نظر در امور حکومتی و مسائل جامعه بود و از سوی دیگر آن حضرت در نظر اکثریت مردم دارای قداست ذاتی و الهی بود و مردم در مقابل اوامر او خاضع و تسلیم بودند و اصلاً انتظار نداشتند که آن حضرت با آنان مشورت کند؛ ولی قرآن کریم برای این‌که اهمیت و ارزش والای مشورت را برای مسلمانان روشن نماید و اساس شورا و مشورت را در شریعت اسلام همواره نهادینه کند و مسلمانان پیامبر را در این خصلت نیکو الگو و اسوه قرار دهند، به آن حضرت دستور مشورت می‌دهد.

مهم‌ترین فواید مشورت جلوگیری از استبداد و خودکامگی، شخصیت‌دادن به اطرافیان، احترام به آرای آنان، کاهش ضریب خطا و اشتباه می‌باشد. انسان هر قدر از نظر فکری در سطح عالی باشد، نسبت به مسائل مختلف تنها از یک یا چند زاویه می‌نگرد و لذا ابعاد دیگر برای او مجهول می‌ماند؛ اما هنگامی که مسائل در شورا مطرح می‌شود و عقل‌ها، علم‌ها، تجارب و دیدگاه‌های مختلف متخصصان و کارشناسان به کمک یکدیگر می‌شتابند، در اثر تعاطی افکار و اندیشه‌ها، سره از ناسره متمایز می‌شود و اندیشه صواب راه‌شکای معضلات و مشکلات خواهد شد (مکارم شیرازی و دیگران، ۱۳۷۴: ج ۲۰، ۶۶۲) و بهترین رأی و نظر گزینش خواهد شد. امیرالمؤمنین علی (ع) می‌فرماید: «وَمِنْ اسْتَبَدَّ بِرَأْيِهِ هَلَكَ وَ مَنْ شَاوَرَ الرَّجَالَ شَارَكَهَا فِي عُقُولِهَا»؛ هر که

استبداد و خودکامگی پیشه کند، به هلاکت می‌رسد و هر کسی با دیگران مشورت نماید، در عقل و دانش آنان شریک می‌شود (نهج البلاغه فیض الاسلام، کلمات قصار شماره ۵۲: ۱۱۶۵). به همین دلیل، اصولاً مردمی که کارهای مهم خود را با مشورت و صلاح‌اندیشی یکدیگر انجام می‌دهند و صاحب‌نظران آن‌ها به مشورت می‌نشینند، کم‌تر گرفتار لغزش و اشتباه می‌شوند. آراء و نظریات آنان از ثبات و استحکام برخوردار است؛ به‌خصوص اگر مشاوره‌دهندگان، اشخاص متخصص، با تجربه و دارای صلاحیت علمی و تجربی لازم در موضوع مورد مشوره باشند.

در حدیث گران‌بهایی از پیامبر اکرم (ص) آمده است: «قِيلَ يَا رَسُولَ اللَّهِ مَا الْحَزْمُ؟ قَالَ مُشَاوَرَةُ ذَوِي الرَّأْيِ وَاتِّبَاعُهُمْ»؛ به پیامبر (ص) گفته شد محکم کاری چیست؟ فرمود: مشورت با افراد خردمند و پیروی از آنان (عاملی، ۱۴۰۹: ج ۱۲، ۳۹). امام صادق^(ع) می‌گوید: پیامبر اکرم در توصیه‌ای به علی (ع) فرمود: «لَا مَظَاهِرَةَ أَوْثَقُ مِنَ الْمُشَاوَرَةِ وَلَا عَقْلٌ كَالْتَدْبِيرِ»؛ هیچ پشتیبانی مورد اعتمادتر از مشورت و هیچ خردی همانند تدبیر نیست. در مشورت باید بهترین نظریه را گزینش کرد (عاملی، ۱۴۰۹: ج ۱۲، ۳۹).

علی (ع) در وصیتی به محمد بن حنفیه می‌گوید: «أَضْمُمْ آرَاءَ الرِّجَالِ بَعْضَهَا إِلَى بَعْضٍ ثُمَّ اخْتَرْتُ أَقْرَبَهَا إِلَى الصَّوَابِ وَأَبْعَدَهَا مِنَ الْإِثْتِيَابِ إِلَى أَنْ قَالَ قَدْ خَاطَرَ بِنَفْسِهِ مَنْ اسْتَعْنَى بِرَأْيِهِ وَمَنْ اسْتَقْبَلَ وَجْهَ الْأَرَاءِ عَرَفَ مَوَاقِعَ الْخَطَأِ»؛ نظر افراد را در کنار یکدیگر قرار بده آنگاه آن نظری که به صحت نزدیک‌تر و از شک و اشتباه دورتر است را برگزین تا این که می‌فرماید آن کس که فقط به نظر خود تکیه نمود، خود را به مخاطره افکند و آن کس که از نظرهای گوناگون استقبال کرد، به جایگاه‌های خطا و لغزش پی برد (صدوق، ۱۴۱۳: ج ۴، ۳۸۵ و ۵۸۸).

برعکس، افرادی که گرفتار استبداد رأی هستند و خود را بی‌نیاز از افکار دیگران می‌دانند - هرچند از نظر فکری فوق‌العاده باشند - غالباً گرفتار اشتباهات خطرناک و دردناکی می‌شوند. هرچه کار بزرگ‌تر باشد، بیش‌تر نیاز به مشورت دارد. اشتباه بزرگان بزرگ‌تر از افراد عادی است. علی^(ع) می‌فرماید: «وَالْإِشْتِشَارَةُ عَيْنُ الْهَدَايَةِ وَقَدْ خَاطَرَ مَنْ اسْتَعْنَى بِرَأْيِهِ»؛ مشورت‌خواهی عین هدایت است و کسی که به نظر خود اکتفا کند، خود را به مخاطره افکنده است (نهج البلاغه فیض الاسلام، کلمات قصار ۱۱۸۱). در متون دینی استبداد به رأی و اتکا به نظرات فردی، بدون مشارکت همگانی، مذموم دانسته شده و چنین تفکری را منتهی به ضلالت و گمراهی معرفی کرده است: «وَمَنْ أُعْجِبَ بِرَأْيِهِ ضَلَّ وَمَنْ اسْتَعْنَى بِعَقْلِهِ زَلَّ»؛ هرکس به رأی خود نازد، گمراه شود.

آن کس که به خرد خود بی‌نیاز شود، بلغزد (کلینی، ۱۴۰۷: ج ۸، ۱۹).

با توجه به آنچه بیان شد، لازم است هنگام انتخابات، افرادی به‌عنوان نماینده پارلمان انتخاب شوند که شایستگی لازم را برای مشورت و صلاحیت در تصمیم‌گیری‌ها داشته باشند. روایت بسیاری درباره صفات مشاور آمده است که از باب نمونه تنها به بیان دو روایت اکتفا می‌کنیم: امام صادق (ع) می‌فرماید: «شَاوِرْ فِي أُمُورِكَ مِمَّا يَقْتَضِي الدِّينُ مَنْ فِيهِ خَمْسُ خِصَالٍ عَقْلٌ وَ حِلْمٌ وَ تَجَرِبَةٌ وَ نُصْحٌ وَ تَقْوَى»؛ در امور خود که لازمه دین‌داری است با کسی مشورت کن که پنج خصلت دارد: عقل و بردباری و تجربه و خیرخواهی و تقوی (مجلسی، ۱۴۰۴: ج ۷۲، ۱۰۳). امیرالمؤمنین علی (ع) می‌فرماید: «خَيْرُ مَنْ شَاوَرْتَ ذُوُوا النُّهَى وَ الْعِلْمِ وَ أَوْلُوا التَّجَارِبِ وَ الْحَزْمِ»؛ بهترین افراد برای مشاوره عقلایی دارای علم و تجربه و دوراندیشی است (نوری، ۱۴۰۸: ج ۸، ۳۴۳).

بنابراین، اعضای شورای ملی باید واجد شرایط علمی و عملی لازم برای مشاوره و رایزنی باشند. از ابتدا باید برای کاندید شدن و گزینش افراد به‌عنوان نماینده پارلمان، شرایط خاصی در نظر گرفته شود تا افراد باصلاحیت و کفایت لازم به‌عنوان نماینده برگزیده شوند و بتوانند وظایف و مسئولیت‌های خویش را انجام بدهند. متأسفانه قانون اساسی افغانستان، شرایط علمی و عملی خاصی را به‌منظور کاندید شدن برای شورای ملی در نظر نگرفته است. در ماده ۸۵ این قانون تنها به شرایط تابعیت، سن، عدم محکومیت به ارتکاب جرایم ضد بشری، جنایت و حرمان از حقوق مدنی اکتفا کرده است. اگر لزوم و اهمیت لیاقت و شایستگی علمی و تجربی بیش از این شرایط نباشد، حداقل کمتر از آنها نخواهد بود.

در ماده ۳۹ قانون انتخابات درباره شرایط و اوصاف کاندید شورای ملی می‌خوانیم: «شخصی به عضویت شورای ملی کاندید یا تعیین شده می‌تواند که علاوه بر تکمیل شرایط رأی‌دهنده، واجد اوصاف ذیل باشد:

۱. تبعه افغانستان بوده یا حداقل ده سال قبل از تاریخ کاندید یا تعیین شدن، تابعیت دولت افغانستان را کسب کرده باشد.
۲. از طرف محکمه به ارتکاب جرایم ضد بشری و جنایت و یا حرمان از حقوق مدنی محکوم نشده باشد.

۳. اعضای ولسی جرگه سن بیست و پنج سالگی را در روز کاندید شدن و اعضای مشرانو جرگه سن سی و پنج سالگی را در روز کاندید یا تعیین شدن تکمیل نموده باشند.»

۵. سیاست‌گذاری

وظیفه مهم دیگر شورای ملی، سیاست‌گذاری و تصویب خطوط اساسی سیاست‌های کشور است. بر اساس جزء ۲ ماده ۶۴ قانون اساسی، تعیین خطوط اساسی سیاست کشور از جمله صلاحیت‌ها و وظایف رئیس جمهور است؛ اما تصویب آن به منظور اعمال دقت نظر و رفع کاستی‌ها و اشتباهات احتمالی، از اختیارات و صلاحیت‌های شورای ملی است.

منظور از تعیین خطوط اساسی سیاست کشور، مجموعه‌ای از تدابیر کلی، جهت‌گیری‌ها، راه‌کارهای کلی و راهبردهای کلان نظام است که برای تحقق و دستیابی آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی اتخاذ می‌شود که مستلزم تهیه و تدارک برنامه‌های راهبردی، پایدار، منظم و هدفمند است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۴). در توضیح این تعریف باید گفت که اولاً، سیاست‌ها برای تحقق و دستیابی آرمان‌ها و ارزش‌های قانون اساسی تدوین می‌شوند. قانون اساسی برای پیشرفت و توسعه همه‌جانبه کشور یک‌سری آرمان‌ها و اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی، سیاسی صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و... در نظر گرفته است که رسیدن و دستیابی به آن‌ها مستلزم برنامه‌ریزی، اتخاذ خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها در سطح کلان می‌باشد. رئیس جمهور به‌عنوان مسئول اجرای قانون اساسی، باید با کمک کارشناسان، نظریه‌پردازان برجسته، مراکز تحقیقاتی و پژوهشی، در تدوین و تعیین خطوط اساسی این سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت اقدام کند. سپس شورای ملی با اعمال دقت نظر مجدد به منظور رفع کاستی‌ها و اشتباهات، آن را مورد بحث و بررسی قرار داده و تصویب کند.

ثانیاً، اهداف را نباید با سیاست‌ها یکی پنداشت. اهداف به خودی خود سیاست نیستند؛ بلکه سیاست‌ها وسیله‌ای هستند برای دستیابی به اهداف مزبور؛ بنابراین، سیاست‌گذاری در حد کلان، مجموعه راه‌کارهایی کلی است که برای دستیابی به هدف خاص طرح می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۱).

ثالثاً، این سیاست‌های کلی است نه جزئی. سیاست‌های جزئی، سیاست‌هایی هستند که ناظر بر هریک از قوا و دستگاه‌های اجرایی‌اند. هریک از قوا و دستگاه‌ها دارای خط‌مشی عمومی

مخصوص به خود هستند؛ به‌عنوان مثال: قوه قانون‌گذاری دارای خط‌مشی تقنینی خاص خود است؛ قوه قضائیه دارای خط‌مشی قضایی و قوه مجریه دارای خط‌مشی اجرایی است که همه این‌ها در چهار چوب سیاست‌های کلّی ترسیم می‌شوند.

ضرورت و لزوم وجود خطوط اصلی سیاست‌ها بر این مبنا استوار است که باید جهت‌گیری‌ها و خط‌مشی کلّی کشور در تمام ابعاد برای همه قوا و نهادهای دولتی مشخص باشد تا حکومت در اتخاذ تصمیماتش از این سیاست انحراف پیدا نکند و شورای ملی در قانون‌گذاری مغایر با این سیاست‌ها و جهت‌گیری‌ها قانونی وضع نکند و همچنین از اعمال و اجرای برنامه‌ها و قوانین مقطعی، زودگذر و متعارض با خط‌مشی و سیاست‌های کلّی جلوگیری به عمل آید و حرکت کشور و همه نهادهای دولتی در یک مسیر هدفمند، پایدار و منظم مطابق با خطوط اساسی سیاست‌های کشور تضمین گردد.

سیاست‌ها به‌لحاظ ماهیتی و صوری، قانون تلقی نمی‌شود؛ بلکه جهت‌گیری‌ها و راهبردهای قانون‌گذاری را مشخص می‌کند و بستری برای قانون‌گذاری محسوب می‌شود. برای این‌که سیاست‌ها جنبه الزامی و اجرایی پیدا کنند، باید در قالب قوانین، طرح‌ها و لوایح قانونی تبلور پیدا کنند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۴). به همین دلیل، شورای ملی مکلف است در چهارچوب همین سیاست‌ها به قانون‌گذاری بپردازد. ثانیاً، سیاست‌ها در مقایسه با قوانین از لحاظ قلمرو مفهومی، فراگیرتر و عام‌تراند و بر مجموعه‌ای از رفتارها، قوانین، مقررات، تصمیمات و اقدامات ناظراند. برای این‌که سیاست‌ها جنبه الزامی و اجرایی پیدا کنند، باید در قالب قوانین و مقررات منعکس بشوند. به محض این‌که سیاستی تعیین و ابلاغ شد، همه قوا مکلفند در جهت و همسویی با آن گام بردارند و ثانیاً به‌منظور اجرای آن، طرح‌ها و لوایح قانونی تهیه کنند و به تصویب برسانند و اعمال مدیریت و امور اجرایی و قضایی نیز باید بر اساس همان قوانین و در جهت تحقق سیاست‌های کلّی باشند.

سیاست‌ها نباید مخالف قانون اساسی باشد؛ زیرا در جهت کارآمد ساختن مواد قانون اساسی طراحی می‌شود. در نتیجه هیچ اقدامی در مرحله سیاست‌گذاری نمی‌تواند مخالف و مغایر با قانون اساسی باشد. در مجموع، سیاست‌های کلّی، مجموعه مقرراتی هستند که به‌لحاظ ترتیب، پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات عادی، راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و نیروهای دیگر مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی‌اند و طبق قاعده،

در طول سلسله مراتب قانون گذاری و وضع مقررات قرار می گیرند.

چون سیاست ها قانون نیستند، دادگاه ها نمی توانند به این سیاست ها در صدور حکم تمسک کنند؛ زیرا مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. البته، آن هایی که قانون یا مقررات اجرایی وضع می کنند، باید بر اساس این سیاست ها باشد.

۶. اصل تقسیم کار و سپردن مسئولیت ها به افراد باصلاحیت

عقل، منطق و سیره عقلای عالم حکم می کند که در همه حرفه ها و شغل ها، انجام وظایف و مسئولیت ها به کسی سپرده شود که در آن تخصص، توانایی و مهارت لازم را دارد و بر همین اساس است که مردم در هنگام مواجه با مشکلات و گرفتاری های زندگی، به منظور حل آن ها به کسی مراجعه می کنند که در آن مهارت و تخصص ضروری را دارد. انجام مسئولیت ها و وظایف حساس و خطیری چون تصویب قوانین و تعیین سیاست های کلی و برنامه عمرانی و توسعه ای کشور، تصویب بودجه کل کشور، نظارت بر دولت و نهادهای زیرمجموعه آن نیز به طریق اولی از این قاعده علمی و عقلایی مستثنا نیست؛ بنابراین، ضروری است که در هر کشوری مجمعی از افراد نخبه و متخصص که از دانش سیاسی، حقوقی، اقتصادی، مدیریت، شوررداری و ... بهره مندند و با فرایند تهیه، تدوین و تصویب طرح ها و لوایح قانونی آشنایی کامل دارند، تشکیل شود و از این طریق بخش مهمی از مشکلات کشور را حل و نیازمندی های مردم را تأمین کنند.

به علاوه، در جوامع بزرگ، نظیر یک کشور، نیازها و احتیاجات و مشکلات به قدری متنوع و گسترده است و وظایف و مسئولیت ها به اندازه ای متعدد و فراوان است که یک ارگان یا سازمان خاصی نمی تواند از عهده انجام همه آن ها برآید و همه احتیاجات و نیازهای فردی و اجتماعی را برآورده سازد؛ زیرا نه توانایی لازم را برای انجام این مسئولیت بزرگ دارد و نه تخصص و آگاهی علمی کافی را در این زمینه متنوع و گسترده. بر فرض هم از طریق گسترش و توسعه آن نهاد و سازمان بتواند چنین وظیفه بزرگی را انجام دهد، باز در عمل موجب کندی و بروکراسی شدید امور خواهد شد؛ لذا اصل تقسیم کار و تخصصی شدن وظایف و سپردن مسئولیت ها به افراد واجد صلاحیت، ایجاب می کند که قدرت پارلمانی و قدرت حکومتی و قضایی از هم تفکیک شود و از افراد باصلاحیت و باکفایت تشکیل شود تا بخشی مهم از وظایف و مسئولیت های کشور را به عهده گیرد.

۷. تحقق و تبلور حاکمیت مردم

بر اساس قانون اساسی افغانستان، قدرت و حاکمیت ملی به مردم تعلق دارد و از ملت ناشی می‌شود که عبارت اخراجی همان دموکراسی و حکومت مردم بر مردم است. در ماده چهارم این قانون آمده است: «حاکمیت ملی در افغانستان به ملت تعلق دارد که به طور مستقیم یا توسط نمایندگان خود آن را اعمال می‌کنند.» در دنباله ماده در توضیح مفهوم و دایره شمول ملت می‌گوید: ملت افغانستان عبارت است از تمام افرادی که تابعیت افغانستان را دارا باشند و شامل کلیه گروه‌های قومی ساکن در این کشور می‌شود. قانون اساسی هردو نوع اعمال حاکمیت و دموکراسی مستقیم و غیر مستقیم را در این ماده پیش‌بینی کرده است. اعمال حاکمیت و دموکراسی مستقیم تنها در موارد خاص و استثنایی از طریق «رفراندوم» و مراجعه به آرای عمومی بر اساس ماده ۶۵ قانون اساسی امکان‌پذیر است. طبق این ماده «رئیس جمهور می‌تواند در موضوعات مهم ملی سیاسی، اجتماعی و یا اقتصادی به آرای عمومی مردم افغانستان مراجعه نماید. مراجعه به آرای عمومی نباید ناقض احکام این قانون اساسی و یا مستلزم تعدیل آن باشد.» در نتیجه در بیش‌تر موارد، حاکمیت مردم از طریق دموکراسی نمایندگی اعمال می‌شود. دلایل عمده این امر آن است که دموکراسی مستقیم و اعمال حاکمیت بلاواسطه مردم در جوامع بزرگ امکان‌پذیر نیست؛ زیرا دولتی که قرار باشد اتخاذ هر تصمیم در آن الزاماً با مراجعه به آرای عمومی صورت گیرد، به سختی قابل اداره است (مشتاقی، ۱۳۸۶: ۷۳) و یا اگر حاکمیت مردم به این شیوه اعمال شود که همه مردم در یک‌جا گرد هم آمده و درباره مسائل جاری کشور تصمیم‌گیری نموده و به وضع قانون و تعیین سیاست‌های کلی کشور بپردازند و بعد عده‌ای را موقتاً از سوی همگان مسئول اجرای آن نمایند و عدالت را اجرا کنند، تحقق چنین دموکراسی، مستلزم جوامع کوچک و جمعیت اندک است.

امروزه، نمونه‌های از این نوع دموکراسی تنها در سه کانتون کوچک «گلاریس»^۱، «اونتروالد»^۲ و «آپانزل»^۳ کشور سوئیس حاکم است. در این کانتون‌ها سالی یکبار مجمع عمومی مردم در میدان بزرگی تشکیل می‌شود و مردم در این مجمع مستقیماً قوانین کانتون‌ها را تصویب می‌کنند و عوامل اجرایی را در سطح مجریه و قضائیه برمی‌گزینند؛ ولی در جوامع بزرگ و پرجمعیت،

1. Glaris.

2. Unterwald.

3. Appenzel.

مشارکت مستقیم همه مردم در تصمیم‌گیری‌ها و حکمرانی آنان اگر غیر ممکن نباشد، بسیار دشوار خواهد بود. در این گونه جوامع، مردم به جای این که خود در میدان‌های عمومی گرد هم جمع شوند و تصمیم بگیرند یا با شرکت در فرایند اعمال حاکمیت کنند، از طریق انتخابات، نمایندگان خود را برای مدت معینی برمی‌گزینند و به پارلمان می‌فرستند تا به نمایندگی از سوی آنان اعمال حاکمیت کنند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۱: ۱۲۵). صاحبان حاکمیت، یعنی مردم، از طریق انتخابات، حاکمیت را به پارلمان می‌سپارد و از سوی پارلمان (در زمان تصویب برنامه دولت و ابراز اعتماد) به هیأت دولت داده می‌شود. مأموریت اعضای مجالس مقننه، تصمیم‌گیری از سوی مجموعه ملت خواهد بود و هریک از آنان حق دارند در باب کلیه مسائل سیاسی، اجتماعی و اقتصادی سراسر کشور اظهار کنند.

افزون بر این، اکثر مردم، مخصوصاً در جوامع عقب‌مانده، شایستگی علمی و عملی لازم را برای اعمال حاکمیت بلاواسطه ندارند؛ بنابراین، انجام وظایف و مسئولیت‌های پارلمان، نظیر قانون‌گذاری و نظارت بر قوای دیگر و تصویب سیاست‌های کلی کشور، امر تخصصی است و هرکسی نمی‌تواند از عهده انجام آن‌ها برآید؛ بنابراین، برای این که حاکمیت مردم تبلور عینی و اراده عمومی در امر حکومت تجسم عینی یابد، وجود شورای ملی لازم و ضروری است. مجلس خانه ملت است که مصوبات آن منعکس‌کننده اندیشه‌های عمومی جامعه است. به علاوه، مردم می‌توانند از طریق نمایندگان‌شان آراء و نظرات خود را در مسائل گوناگون کشور مطرح کنند و مطالبات و خواسته‌های برحق خویش را پیگیری نمایند.

۸. ضرورت و لزوم مجلس دوم (مشرانو جرگه)

قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، نظام دومجلسی را در ساختار پارلمانی خود پذیرفته است. طبق این قانون، شورای ملی متشکل از دو مجلس نمایندگان و سنا (ولسی جرگه و مشرانو جرگه) می‌باشد (قانون اساسی، ماده ۸۲) و این، یکی از جنبه مثبت این قانون محسوب می‌شود.

در مقابل، بعضی‌ها معتقدند که نظام دومجلسی برای کشور افغانستان توجیه علمی و منطقی ندارد و برخلاف مصالح کلان و منافع مردم افغانستان است (محمدی، ۱۳۸۷: ۲۶۵). با توجه به این که این موضوع در کشورهای تک‌بافت (غیر فدرالی) از جدال‌برانگیزترین مباحث حقوق

اساسی است (شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۳۷۵) و در جامعه علمی و آکادمیک کشور نیز از مباحث روز محسوب می‌شود، لازم است بعضی از مهم‌ترین دلایل مخالفان و پاسخ هواداران نظام دومجلسی را نیز مورد بحث و بررسی قرار دهیم.

مخالفان نظام دومجلسی می‌گویند:

نخست، نظام دومجلسی در افغانستان بر مبنای ریشه تاریخی شکل گرفته است، نه توجیه علمی و منطقی. حکومت‌های استبدادی گذشته برای مشروعیت‌بخشیدن به حاکمیت خویش و نیز به منظور راضی نگهداشتن سران اقوام و قبایل عمدتاً پشتون که همگی خواهان دست‌یابی به قدرت بودند، هر از چند گاهی شوراهای قومی و جرگه‌های فرمایشی را دایر می‌کردند تا به بدین وسیله از شورش‌ها و اعتراضات آنان جلوگیری کنند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۲۶۵).

دوم، با توجه به فقر و عقب‌ماندگی کشور، نظام دومجلسی هزینه هنگفتی بر بودجه کشور تحمیل می‌کند. به همین دلیل، لازم است که مجلس دوم از ساختار حکومتی کشور حذف شود و هزینه آن برای توسعه، پیشرفت و تأمین نیازهای اقشار فقیر جامعه مصرف شود (احمدی و صداقت، ۱۳۸۸: ۲۱۱).

سوم، نظام دومجلسی موجب کندی امور و تأخیر زیاد در تصویب قوانین می‌شود. گاهی حتی تصویب یک قانون در مجلس اول ماه‌ها به طول می‌انجامد؛ زیرا وجود تشریفات، ارجاع به کمیسیون، تصویب ماده به ماده در جلسه علنی و مباحثات دور و دراز پارلمانی، خود مایه بسیاری از کم‌سرعتی‌ها است. حال اگر به این مجلس، مجلس دیگری نیز افزوده شود، تازه پس از تصویب قانون در مجلس اول، باید همان تشریفات و همان آیین‌ها در مورد لایحه واحدی در مجلس دوم از سر گرفته شود و تا زمانی که دو مجلس به توافق نرسند، لوایح قانونی میان آن‌ها رد و بدل گردد، این خود موجب کندی مضاعف در امر قانون‌گذاری و سبب اتلاف وقت و از دست‌رفتن فرصت‌ها می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۱: ۱۹۷).

در پاسخ این دلایل باید گفت درست است که در سابق حکومت‌های استبدادی به منظور مشروعیت‌بخشیدن به حکومت خویش و جلب رضایت رقبا و سران اقوام و قبایل متوسل به تشکیل مشرانو جرگه می‌شدند؛ ولی امروزه، وجود مجلس دوم بر مبنای منطقی و توجیه علمی استوار است و بر اساس آن، باید مکانیزم‌هایی در نظر گرفته شود تا پارلمان ایده‌آل و متشکل از

افراد واجد شرایط علمی و عملی تحقق یابد. از طریق انتخابات، در بیش تر موارد چنین پارلمانی شکل نمی گیرد؛ زیرا در نظام دموکراسی اصل حاکم برابری افراد با یکدیگر در نیل به مقامات سیاسی است و شیوه وصول به قدرت، کاندیدشدن و برنده شدن در انتخابات است. هرچند لیبرال ها معتقدند در صورتی که شرایط و امکانات مساوی از نظر قانون و سیاست برای همه مردم در نظر گرفته شود، خود به خود بهترین ها و شایسته ترین ها از خلال این مبارزات انتخاب خواهند شد و زمام کشور را به دست خواهند گرفت (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۱: ۱۱۳)؛ ولی در پاسخ باید گفت که این نظر در جوامع توسعه یافته که از نظر فکری و فرهنگی در سطح والایی هستند، ممکن است در بعضی موارد صادق باشد؛ اما در کشورهای توسعه نیافته و عقب مانده ای مثل افغانستان، در اکثر موارد، به دلیل گرایشات قومی، ملاحظات حزبی، مذهبی، لسانی و... غالباً افرادی انتخاب می شوند که فاقد صلاحیت لازم برای ایفای مسئولیت نمایندگی هستند. البته، این سخن به معنای نفی وجود افراد باصلاحیت و کفایت در مجلس نمایندگان افغانستان نیست. مخصوصاً با توجه به این که در قانون اساسی افغانستان هیچ گونه شرایط علمی و تخصصی برای کاندیدای شورای ملی پیش بینی نشده است، ممکن است افرادی به عنوان نماینده شورای ملی برگزیده شوند که هیچ گونه توانمندی و شایستگی برای عهده دار شدن این مسئولیت بزرگ ندارند. به خاطر جبران این نقصیه اکثر کشورها، از جمله افغانستان، در قانون اساسی خود نظام دومجلسی را پذیرفته اند. اعضای مجلس اول از طریق نظام انتخابات از سوی مردم برگزیده می شوند و طبیعی است که در این فرایند افرادی فاقد صلاحیت و کفایت لازم نیز انتخاب خواهند شد. و مجلس دوم بر مبنای موازینی تشکیل می شود که بتوان زبده ترین و شایسته ترین افراد جامعه را از نظر علمی و عملی، تخصص، انجام خدمات درخشان و تجربه کاری به سبب مشاغل پیشین در آن جای داد؛ مثل استادان معروف دانشگاه، مخترعان، مکتشفان، قضات برجسته، رؤسای جمهور سابق، وزرای موفق دوره های قبلی، رؤسای مجلس، امرای ارتش و دیگر سیاستمداران با تجربه که برجستگی و شایستگی خود را در مبارزات سیاسی یا مشاغل دولتی - اعم از نظامی و غیر نظامی و علمی و غیره - نشان داده اند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۱: ۱۱۳).

ثانیاً، فرهیختگان، سیاستمداران و متخصصان، بزرگ ترین سرمایه های فکری، فرهنگی، علمی و سیاسی یک کشور هستند و باید از درایت، عقل و تدبیر آنان در جهت پیشرفت، توسعه همه جانبه و حل مشکلات کشور در سطح کلان استفاده شود؛ و نباید این سرمایه معطل و

بلااستفاده بماند. مناسب‌ترین و بهترین مرکز برای خدمت‌گزاری آنان به کشور، مجلس دوم است؛ زیرا از باب تشبیه کشور به انسان، جایگاه پارلمان در کشور مثل جایگاه عقل و فکر در مکانیزم بدن است (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۳۳۰) که در آن نخبگان، اندیشمندان و متخصصان به‌منزله قوه عاقله پیکره کشور و جامعه است. این قوه عاقله برای حل مشکلات و معضلات کشور در زمینه‌های مختلف در مجلس دوم گرد هم می‌آید تا از طریق مذاکره و مشورت و کمک عقل‌ها و تجارب، بهترین و معقول‌ترین تدابیر و قوانین را مطابق با وضعیت و شرایط خاص جامعه به تصویب برساند و بر همه امور کشور اشراف و نظارت کامل داشته و مطلوب‌ترین راه‌حل‌ها را به‌منظور بیرون‌رفت از بن‌بست‌ها ارائه دهد. همان‌گونه هر انسانی برای اداره زندگی و حل مشکلات زندگی فردی و خانوادگی خود احتیاج به قوه عاقله و راهنمایی عقل دارد و بدون آن زندگی او مختل و با مشکلات عدیده‌ای مواجه خواهد شد، وضع قوانین عادلانه، مدیریت یک کشور، حل مشکلات امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و گشودن گره‌های کور اجتماعی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری کلان برای تأمین نیازمندی‌های افراد جامعه و... به طریق اولی نیازمند چنین نیرو و افراد زبده و نخبه است.

در جواب از اشکال سوم باید گفت که قانون‌گذاری مستلزم غور و تعمق و حزم و احتیاط است. این امر ایجاب می‌کند که وضع قانون با مطالعه دقیق و بررسی لازم صورت گیرد و از نظریات جمعی حقوق‌دانان برجسته و متخصصان قانون‌گذاری استفاده شود. هرگونه شتاب و عجله ممکن است ضررهای جبران‌ناپذیری به بار آورد. ممکن است قانونی که به تصویب مجلس اول می‌رسد، خوب باشد؛ ولی این امر نادر و استثنایی است. معمولاً قوانین با یک نشست و برخاست ساده و بدون دقت و تأمل لازم تصویب می‌شود. این هدف در صورتی تحقق پیدا می‌کند که هر طرح و لایحه قانونی دوبار و توسط دو مجلس بررسی و تصویب شود تا نظام قانون‌گذاری در کشور تکامل و استحکام بیش‌تری یابد و از اشتباهات تقنینی پرهیز شود (دانش، ۱۳۸۲: ۱۴۳). طبیعی است که در این صورت، امر قانون‌گذاری تا حدودی با کندی مواجه خواهد شد؛ اما کندی در روند تصویب قانون بهتر از آن است که قانون معیوب و مملو از کاستی‌ها و اشکالات در سیستم حقوقی کشور راه یابد.

در جزء ۳ ماده ۸۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان نیز به این نکته کلیدی اشاره شده است که رئیس جمهور باید قریب به یک ثلث اعضای مشرانو جرگه را از «شخصیت‌های خیر

و با تجربه» انتخاب کند. اگر رئیس جمهور به این مسئولیت قانونی خویش عمل نکند و ملاک انتخاب را «خبرویت» و «تجربه» افراد قرار ندهد، نقص از تدبیر قانونی وجود مجلس دوم نیست؛ بلکه این اشکال مربوط به سوءاستفاده از این صلاحیت قانونی است که ممکن است هر قانونی در معرض چنین آسیبی قرار گیرد. البته، برای این که رئیس جمهور نتواند از این ماده قانونی سوءاستفاده کند، باید به جای این عنوان کلی تا حدودی مصادیق جزئی تر آن را ذکر می کرد؛ از قبیل «اساتید برجسته دانشگاه، رؤسای جمهور سابق، وزرای موفق و برجسته کابینه های قبلی، نمایندگان برجسته و شاخص دوره های قبل شورای ملی، شخصیت های معروف قضایی و ...» تا از تجربیات گران بها، نظریات و افکار سازنده این سرمایه های ارزشمند ملی در جهت پیشرفت، توسعه و حل مشکلات همه جانبه کشور استفاده شود. با این بیان، روشن می شود بودجه ای که صرف نظام دومجلسی می شود، کاملاً توجیه اقتصادی دارد.

هواداران نظام دومجلسی می گویند مجلس اول نماینده امواج زودگذر افکار عمومی است. نمایندگان این مجلس اکثراً جوان، پرشور، حرارتی، نوجو و تغییرطلب هستند و بسا اتفاق می افتد که تحت تأثیر جو حاکم، تصمیماتی اتخاذ کنند و قوانینی وضع نمایند که به سود جامعه نباشد. مجلس دوم متشکل از افراد پخته تر، مجرب تر و متأمل تر و مظهر تعقل، دوراندیشی و درایت می باشد. با بررسی مجدد قوانین مصوب مجلس اول، می تواند جلوی این گونه تصمیمات شتاب آلود، سریع و نسنجیده را بگیرد. بررسی لوایح و اخذ تصمیم در دو مجلس متفاوت، موجب ممارست بیش تر خواهد شد و نقایص کار مجلس اول از سوی مجلس دوم مرتفع خواهد شد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۱: ۱۹۷). طبیعی است که اعضای دو مجلس باید از نظر شرایط کاندید شدن و گزینش متفاوت باشند و نحوه توزیع اختیارات قانون گذاری یا سیاسی به گونه ای سامان یابد که - به قول منتسکیو - هم جلوی زیاده روی یکدیگر را متقابلاً بگیرند (منتسکیو، ۱۳۶۲: ۳۰۲ و ۳۰۳) و هم تصمیمات در سطح بهتر و فنی تری اتخاذ شود.

به خاطر دلایل فوق، امروزه شیوه دومجلسی در جهان هوادار و مقبولیت بیش تری دارد. اکثر کشورها نظام دومجلسی را در سیستم قانون گذاری شان پذیرفته اند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۶: ۱۰۰).

نتیجه گیری

۱. وجود شورای ملی در کنار قوای مجریه و قضائیه برای حفظ حقوق و آزادی‌های مشروع فردی، مصالح علیای کشور، تصویب قوانین مورد نیاز، تحقق حاکمیت مردم، اتخاذ تصمیمات بر اساس اصل عقلایی مشورت، رعایت اصل تقسیم کار و تخصصی شدن وظایف، لازم و ضروری است.

۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، برای این که مجلس با صلاحیت علمی و عملی تحقق یابد و نزدیک یک سوم آن را «شخصیت‌های خبر و با تجربه» تشکیل بدهند تا نقایص و اشتباهات مصوبات ولسی جرگه را مرتفع سازد، وجود مجلس دوم را در ساختار تقنینی کشور ضروری می‌داند.

۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ساختار سیاسی و حکومتی کشور را بر اساس اصل نسبی تفکیک قوا و نظارت آن‌ها بر عملکرد یکدیگر بنا نهاده است.

۴. قانون اساسی، ابزارها و اختیارات قانونی لازم را برای شورای ملی در نظر گرفته است تا بتواند از استبداد، فساد و خودکامگی قوای دیگر و نیز تضییع حقوق و آزادی‌های مشروع مردم جلوگیری نماید.

۵. به نظر می‌رسد قانون اساسی در رابطه با موضوع شورای ملی با اشکالات و نارسایی‌های زیر مواجه است:

الف. در زمینه نظارت مالی، عدم پیش‌بینی یک نهاد متخصص و مجهزی که به‌طور مستمر و با دقت فراوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و همه مؤسسات و سازمان‌های دولتی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، رسیدگی و حسابرسی نماید و حال آن‌که با توجه به فساد گسترده و بنیان‌کن موجود در ادارات دولتی، وجود این نهاد حسابرس امری لازم و ضروری است.

ب. در طول تاریخ، مردم مظلوم افغانستان از استبداد و خودکامگی بی‌حد و حصر و ستمگری مقامات حکومتی و سوءاستفاده آنان از قدرت در رنج و عذاب بوده‌اند؛ لذا ضروری بود که در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شد که شورای ملی به تظلمات و شکایات مردم از همه نهادها و

مقامات دولتی رسیدگی نماید که متأسفانه چنین امر مهمی در قانون اساسی نیامده است. درست است که قانون اساسی در ماده ۵۸، کمیسیون حقوق بشر را به منظور رعایت، بهبود و حمایت از حقوق بشر پیش‌بینی کرده است؛ ولی از آنجایی که تأسیس این کمیسیون از صلاحیت قانونی دولت می‌باشد، شائبه عدم استقلال و دولتی بودن آن زیاد است و لذا احتمال این که به شکایات و تظلمات مردم از مراجع قدرتمند و رده‌بالای حکومتی رسیدگی نماید، ضعیف است.

ج. قانون اساسی هیچ‌گونه شرایط علمی و توانمندی خاصی را برای امر مهم نمایندگی پارلمان پیش‌بینی نکرده است. در ماده ۸۵ این قانون تنها به شرایط تابعیت، سن، عدم محکومیت به ارتکاب جرایم ضد بشری، جنایت و حرمان از حقوق مدنی، اشاره شده است؛ لذا ممکن است کسی به‌عنوان نماینده شورای ملی برگزیده شود که هیچ‌گونه توانایی، شایستگی و مهارت خاصی نداشته و حتی از سواد ابتدایی خواندن و نوشتن هم بی‌بهره باشد. گزینش چنین افرادی برای این مقام حساس و مهم برای هر کشوری فاجعه‌بار خواهد بود.

د. برای این که رئیس جمهور، مطابق قانون اساسی، قریب به یک ثلث اعضای مشرانو جرگه را واقعاً از میان «شخصیت‌های خبیر و با تجربه» انتخاب کند، نه افراد فاقد این صلاحیت و از این اختیارات قانونی سوءاستفاده ننماید، باید به جای این عنوان کلی تا حدودی مصادیق جزئی‌تر آن را ذکر می‌کرد؛ از قبیل «اساتید برجسته دانشگاه، رؤسای جمهور سابق، وزرای موفق و برجسته کابینه‌های قبلی، نمایندگان برجسته و شاخص دوره‌های قبل شورای ملی، شخصیت‌های معروف قضایی و...» تا از تجربیات گران‌بها، نظریات و افکار سازنده این سرمایه‌های ارزشمند ملی در جهت پیشرفت، توسعه و حل مشکلات همه‌جانبه کشور استفاده شود.

منابع

۱. قرآن کریم.
۲. نهج‌البلاغه فیض الاسلام.
۳. احمدی، عیدمحمد و قاسم‌علی صداقت (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان با تأکید بر قانون اساسی، قم، انتشارات بین‌المللی المصطفی، چاپ اول.
۴. اسکندری محمدحسین و اسماعیل دارابکلائی (۱۳۷۷)، درآمدی بر حقوق اساسی، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول.

۵. اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه.
۶. اصول وظایف داخلی ولسی جرگه.
۷. جان لاک (۱۳۸۸)، رساله‌ای درباره حکومت، ترجمه محمد عضدانلو، تهران، نشر نی، چاپ دوم.
۸. حرّ عاملی، محمد ابن حسن (۱۴۰۹هـ ق)، تفصیل وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه، ج ۱۲، قم، مؤسسه آل البيت عليهم السلام، چاپ اول.
۹. دانش، سرور (۱۳۸۲)، درآمدی بر وضع و تصویب قانون اساسی جدید افغانستان، کابل، مرکز فرهنگی - اجتماعی سراج، مطبوعه تعلیمی پوهنتون نبراسکا، چاپ اول.
۱۰. صدوق قمی، محمد ابن علی ابن بابویه (۱۴۱۳هـ ق)، من لایحضره الفقیه، ج ۴، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ دوم.
۱۱. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ دوازدهم.
۱۲. طباطبایی، محمدحسین (۱۳۷۴)، تفسیر المیزان، ج ۲، ترجمه محمدباقر موسوی همدانی، قم، دفتر انتشارات اسلامی، چاپ پنجم.
۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول.
۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مجد، چاپ اول.
۱۵. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۱)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ نهم.
۱۶. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ دوازدهم.
۱۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان. **بنیاد اندیشه**
۱۸. کلینی، ابوجعفر محمد ابن یعقوب (۱۴۰۷هـ ق)، اصول کافی، ج ۸، تهران، دارالکتب الاسلامیه، چاپ چهارم.
۱۹. مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۴هـ ق)، بحار الأنوار، ج ۷۲، بیروت، مؤسسه الوفاء.
۲۰. محمدی، عبدالعلی (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، مؤسسه تحصیلات عالی خاتم النبیین، چاپ اول.
۲۱. مشتاقی، رامین (۱۳۸۶)، رهنمود انستیتوت ماکس پلانک برای حقوق اساسی افغانستان، ج ۱، ترجمه حسین غلامی، آلمان، طبع انستیتوت حقوق مقایسوی عامه و حقوق بین‌الدول ماکس پلانک، ویرایش یکم.
۲۲. مکارم شیرازی، ناصر و دیگران (۱۳۷۴)، تفسیر نمونه، ج ۲۰، تهران، دارالکتب الاسلامیه، چاپ یازدهم.
۲۳. منتسکیو، شارل (۱۳۶۲)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران، مؤسسه انتشارات امیر کبیر، چاپ هشتم.
۲۴. منتظری، حسین علی (۱۳۷۹)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ج ۳، ترجمه و تقریر ابوالفضل

شکوری و محمود صلواتی، تهران، انتشارات سرایی.

۲۵. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله فقه و حقوق، شماره ۱۷.

۲۶. نبوی، عباس (۱۳۸۶)، فلسفه قدرت، تهران، انتشارات سازمان سمت و پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم.

۲۷. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی، چاپ اول.

۲۸. نوری، میرزا حسین (۱۴۰۸ هـ.ق)، مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل، ج ۸، بیروت، چاپ اول.

۲۹. هاشمی، محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، نشر میزان، چاپ هفتم.