

نگاهی تحلیلی به جایگاه و کارنامه شورای ملی

داکتر عبدالحکیم سلیمی*

چکیده

شورای ملی از آغاز فعالیت رسمی تا پایان عصر شاهی (۱۳۱۱-۱۳۵۲هـ)، سیزده دوره برگزار شده است. از کودتای ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۲هـ افغانستان سه دهه بحران حاکمیت و نظام سیاسی بدون پارلمان را تجربه کرده است. تصویب قانون اساسی (۱۳۸۲هـ) اقدامی مثبت در تاریخ نظام سیاسی افغانستان است. در این قانون، شورای ملی به مثابه مظهر اراده مردم و عالی‌ترین ارگان تقنینی کشور با ساختار، وظایف و صلاحیت‌های گسترده تعریف شده است. با عنایت به تاریخ پرفراز و نشیب شورای ملی، نگاه تحلیلی به جایگاه و کارنامه آن از منظر قانون اساسی، به عنوان یک ضرورت، مورد اهتمام تحقیق حاضر است.

برایند تحقیق و تحلیل نشان می‌دهد که شورای ملی در عصر شاهی هرگز مظهر اراده مردم نبوده؛ بلکه همواره در راستای توجیه سیاست و تثبیت قدرت عمل کرده است. کارنامه شورای ملی در دوره جمهوری اسلامی نیز چندان مثبت ارزیابی نمی‌شود. دو مجلسی بودن شورای ملی، اتخاذ رویکرد حداقلی در شرایط داوطلبان ولسی جرگه و انتصابی بودن بخشی از اعضای مشرانو جرگه، از چالش‌های جدی

* استاد حوزه و دانشگاه.

شورای ملی است. در رویکردی که شاخص اصلی نمایندگی «سرمایه» و «قدرت» باشد، نه «تخصص» و «تعهد»، برآیند انتخابات نمی‌تواند شورای ملی مورد انتظار باشد. کارنامه سیزده ساله شورای ملی با خصوصیتی نظیر بی‌سواد، فقدان بینش سیاسی، نبود فرهنگ پارلمانی، عدم درک مصالح ملی، وظیفه‌گریزی، تنگ‌نظری و سمت‌گرایی نمایندگان دو مجلس، این ادعا را کاملاً تأیید می‌کند. انتظار می‌رود مردم عزیز افغانستان با عبرت از گذشته و حضور مسئولانه در انتخابات، این بار سرنوشت پارلمان را در راستای مصالح علیای کشور رقم بزنند؛ پارلمانی که نماد وحدت ملی و جایگاه شایسته افغانستان در خانواده بین‌المللی باشد؛ چرا که برآیند انتخابات نتیجه قهری اهتمام مردم و داوطلبان نمایندگی به مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان است.

واژگان کلیدی: افغانستان، شورای ملی، قانون اساسی، مشرانو جرگه، ولسی جرگه، قانون‌گذاری، نظارت.

مقدمه

در نظام‌های دموکراتیک (نماینده‌سالار)، حق حاکمیت توسط ملت و یا از طریق نمایندگان مردم در قوه مقننه اعمال می‌شود. این نهاد سیاسی در کشورها با عناوینی متفاوت، نظیر پارلمنت (parliament) در انگلستان، کنگره (congress) در آمریکا و «شورای ملی» در افغانستان، شناخته می‌شود. اندیشه ابتدایی تفکیک قوا و تأسیس شورای ملی در افغانستان همزمان با تصویب نخستین قانون اساسی کشور در سال ۱۳۰۱ هـ مورد توجه قرار گرفت و ماشین دولت بر سه چرخ قوای اجرائیه، تقنینیه و قضائیه استوار گشت (غبار، بی‌تا: ۱۲۴۸). نخستین پارلمان افغانستان در لویه جرگه پغمان (۱۳۰۷/۶/۱۴) به تصویب رسید (فرهنگ، ۱۳۸۰: ج ۲، ۵۳۱). در قانون اساسی ۱۳۰۹، اصل ۳۱، دوره سه ساله قانون‌گذاری تعیین شد و سرانجام، شورای ملی در سال ۱۳۱۱ هـ فعالیت خود را آغاز کرد (فرهنگ، ۱۳۸۰: ج ۲، ۶۰۶). از آن زمان تا کودتای نظامی سال ۱۳۵۲ و تغییر نظام شاهی به جمهوری، سیزده دوره قانون‌گذاری در افغانستان برگزار شده است. کشور طی سه دهه (از سال ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۲)، بحران حاکمیت و نظام سیاسی بدون پارلمان را تجربه کرده است؛ بحرانی که در ایجاد و توسعه آن همگان مقصرند (کشکی، ۱۳۷۷:

۷). عزم ملی و هم‌سویی جامعه بین‌المللی موجب انعقاد موافقت‌نامه «بن» شد و فرصتی برای بحران‌زدایی و بازنگری فراهم ساخت. تصویب قانون اساسی (۱۳۸۲) نقطه عطفی در تاریخ نظام سیاسی کشور شد. از نظر این قانون اساسی، شورای ملی عالی‌ترین ارگان تقنینی، مظهر اراده مردم افغانستان است و از قاطبه ملت نمایندگی می‌کند (ماده ۸۱). انتظار ملت از این نهاد سیاسی، رعایت مصالح عمومی و منافع علیای مردم در قانون‌گذاری است. انتخابات دوره چهاردهم شورای ملی، پس از حدود سی و سه سال تعلیق، در ۱۳۸۴/۹/۲۸ هـ دایر شد. دوره پانزدهم نیز در سال ۱۳۸۹ آغاز به کار کرد. انتخابات هفدهمین دوره شورای ملی، پس از سه سال تأخیر، قرار است در ۱۳۹۷/۹/۲۸ برگزار شود.

در آستانه انتخابات هفدهمین دوره پارلمانی، نگاهی تحلیلی به جایگاه شورای ملی در قانون اساسی و کارنامه این نهاد قانونی، امری ضروری و رسالت ملی است. پیرامون شورای ملی ممکن است پرسش‌هایی در اذهان عامه و خاصه تداعی کند: پارلمان در قانون اساسی کشور چه جایگاهی دارد؟ اصل تناسب میان شرایط نمایندگان و صلاحیت نمایندگی چگونه است؟ چند درصد نمایندگان شورای ملی (ولسی جرگه و مشرانو جرگه) با وظایف و صلاحیت‌های نمایندگی آشنایی دارند؟ ارزیابی کارنامه شورای ملی در دو دوره آخر چگونه است؟ انتظارات مردم از پارلمان چیست؟ رسالت مردم در انتخابات شورای ملی چیست؟ تحقیق حاضر در راستای پاسخ‌گویی به سؤالات فوق سامان یافته است.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۱. جایگاه شورای ملی

از نظر قانون اساسی ۱۳۸۲، حاکمیت ملی به ملت تعلق دارد که به‌طور مستقیم یا توسط نمایندگان خود آن را اعمال می‌کند (قانون اساسی، ماده ۴). شورای ملی عالی‌ترین ارگان تقنینی، مظهر اراده مردم افغانستان است و از قاطبه ملت نمایندگی می‌کند. هر نماینده در موقع اظهار رأی، مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان را مدار قضاوت قرار می‌دهد (همان، ماده ۸۱).

در خصوص جایگاه شورای ملی، چند نکته قابل توجه است:

۱. شورای ملی، خانه ملت، تجلی اراده ملی و متعلق به همه مردم افغانستان است؛
۲. نمایندگان باید فارغ از ملاحظات قومی، نژادی، زبانی، مذهبی و سمتی به افغانستان

واحد بیانداشند؛

۳. ملاک قضاوت و اظهار نظر نمایندگان باید مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان باشد؛
۴. برداشت صحیح از مصالح عمومی و منافع ملی از شرایط اولیه نمایندگی و خدمت به افغانستان است؛
۵. نمایندگان باید به امنیت داخلی و تثبیت جایگاه شایسته افغانستان در عرصه بین‌المللی اهتمام ورزند؛
۶. حضور ۲۸ درصدی زن در پارلمان (۶۸ نماینده زن در خانه ملت) فرصتی برای زنان کشور است؛
۷. زنان نماینده باید مواظب باشند تا فرصت را تبدیل به تهدید نکنند؛
۸. مردم نیز با درک صحیح از جایگاه شورای ملی، در انتخابات مشارکت مسئولانه داشته باشند؛
۹. در هنگام رأی‌دادن، فارغ از ملاحظات غیر ارزشی، به اصل شایسته‌سالاری بیانداشند؛
۱۰. ۱۰. دولت و ملت به افغانستان مستقل، آزاد و آباد فکر کنند.

۲. ساختار شورای ملی

ساختار نهاد قانون‌گذاری در نظام‌های سیاسی متفاوت است. در اغلب کشورهای جهان، قوه مقننه مرکب از دو مجلس است: مجلس نمایندگان که همواره انتخابی است و مجلس عالی یا مجلس سنا که ممکن است انتخابی یا انتصابی یا ترکیبی از انتخاب و انتصاب و یا موروثی باشد (بوشهری، ۱۳۷۶: ۷۶).

شورای ملی افغانستان متشکل از دو مجلس «ولسی جرگه» و «مشرانو جرگه» می‌باشد (قانون اساسی، ماده ۸۲). بحث درباره ساختار قوه مقننه میان هواداران نظام تک‌مجلسی و نظام دو‌مجلسی از قدیمی‌ترین مباحث حقوق اساسی است. خاستگاه این بحث، شروع نهضت دستورگرایی یا سیر جوامع به‌سوی قوانین اساسی مدون در عرصه سیاسی است. دانشمندان حقوق عمومی، مانند «منتسکیو»، «هامپلتون»، «اسمن»، «دایسی»، «دوگی» و... در توجیه مطلوبیت نظام مورد نظرشان

استدلال کرده‌اند.

اکثر کشورهای اروپایی در عبور از سلطنت مطلقه به مشروطه پارلمانی، تحت تأثیر اندیشه «متسکیو»، نظام دومجلسی را پذیرفته‌اند (متسکیو، ۱۳۶۲: ۱۶۷-۱۶۸). کشورهای غربی در برابر انقلاب‌های پی در پی، در قالب اصل «نظارت و توازن» و «رویاری قوا»، نظام دومجلسی را به این صورت پردازش کردند: در برابر مجلس اول که نمودار نوجویی، تحول، تحرک، پویایی و دگرگونی است، باید مجلس دومی به وجود آید تا عقل و تدبیر و محافظه‌کاری نیز وارد معامله شود. در این نگاه، مجلس دوم مظهر تعقل در برابر شتابزدگی، نخبگان در برابر عوام‌الناس و رأی پیران در برابر جوانان تلقی می‌شود. پس ترکیب اعضای دو مجلس باید متفاوت باشد؛ شرایط گزینش آن‌ها فرق کند و نحوه توزیع اختیارات قانون‌گذاری یا سیاسی به صورتی سامان یابد که دو مجلس از افراط و تفریط یکدیگر پیش‌گیری کنند و تصمیمات در سطح بهتر و فنی‌تر اتخاذ شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۳۸۷).

قانون اساسی افغانستان نظام دومجلسی را برگزیده است. شورای ملی مرکب از ولسی جرگه (مجلس نمایندگان) و مشرانو جرگه (مجلس سنا) است (قانون اساسی، ماده ۸۲). این اندیشه در افغانستان پیش از خاستگاه قانونی، ریشه عرفی دارد. مردم افغانستان احترام خاصی به پیران و بزرگان قوم دارند که البته در جای خود امری پسندیده و شایسته تحسین است. این طرز تفکر که «افغان‌ها پیرپسند هستند و جوان‌گرایی را برنمی‌تابند»، در همه ابعاد زندگی آنان، از جمله در شورای ملی، به خوبی بازتاب دارد. به‌رغم این‌که قانون اساسی زمینه را برای ورود جوانان در انتخابات شورای ملی فراهم ساخته است، به‌لحاظ قانونی هر افغانی بیست و پنج ساله می‌تواند کاندید انتخابات ولسی جرگه و نمایندگی پارلمان شود. هنوز جوانان افغانستانی جرئت و جسارت این اقدام را در خود نمی‌بینند و هنوز مردم افغانستان به جایگاه حساس شورای ملی و نقش تعیین‌کننده آن در سرنوشت کشور واقف نیستند. در انتخابات ولسی جرگه مردم نوعاً به پیران و ریش‌سفیدان قوم خود رأی می‌دهند. عرف «پیرسالاری» در انتصاب اعضای مشرانو جرگه توسط رئیس‌جمهور نیز نقش اساسی دارد؛ بدین ترتیب، در فرایند انتخاب و انتصاب اعضای شورای ملی آنچه که مورد غفلت قرار می‌گیرد، دو معیار تخصص و تعهد است. شایسته‌سالاری در این کشور هم‌چنان قربانی عرف‌های قومی و قبیله‌ای است.

نظر: در نظام سیاسی فدرال، دومجلسی بودن پارلمان، برهان‌پذیر و پذیرفته است. در نظام

سیاسی بسیط که عنوان ملت صرف‌نظر از هرگونه تمایز طبقاتی، قبیله‌ای و نژادی مورد اهتمام است، ضرورت نظام دومجلسی قابل توجیه نیست. در افغانستان، به دلایل زیر، نظام یک‌مجلسی مطلوبیت دارد:

الف. از منظر قانون اساسی، افغانستان کشوری بسیط است (ماده ۱). حاکمیت در این کشور به همه ملت تعلق دارد (ماده ۴). هر نوع تبعیض و امتیاز بین اتباع افغانستان ممنوع است و همه مردم - اعم از زن و مرد - در برابر قانون دارای حقوق و وجایب مساوی هستند (ماده ۲۲)؛

ب. نظام دومجلسی همان‌گونه که هزینه زیادی را بر ملت تحمیل می‌کند، در فرایند تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری نیز موجب اصطکاک و چالش می‌شود.

۳. ولسی جرگه (مجلس نمایندگان)

ولسی جرگه متشکل از نمایندگان برگزیده مردم است که از طریق انتخابات برای مدت معین تشکیل می‌شود.

۳-۱. شیوه انتخاب ولسی جرگه

نمایندگی صبغه ملی دارد و با انتخابات عمومی فعلیت می‌یابد (قانون اساسی، ماده ۸۳)؛ بنابراین، در فرایند انتخابات شورای ملی، مردم نجیب افغانستان (انتخاب‌کنندگان) و نامزدهای انتخاباتی (انتخاب‌شوندگان) وظیفه سنگین شرعی، ملی و قانونی بر عهده دارند؛ چون براینده انتخابات نتیجه قهری و طبیعی اهتمام مردم و داوطلبان نمایندگی به مصالح عمومی و منافع عالیای مردم است. چگونگی مشارکت مردم در انتخابات و انگیزه ورود داوطلبان نمایندگی در این عرصه سرنوشت‌ساز نقش حیاتی دارد؛ به همین دلیل، احساس وظیفه و حضور مسئولانه مردم و کاندیداها در انتخابات، پیش‌شرط برگزاری انتخابات سالم و روی کارآمدن شورای ملی قوی، کارآمد و خدمت‌گزار خواهد بود.

اعضای ولسی جرگه (مجلس نمایندگان) توسط مردم از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم انتخاب می‌شوند (قانون اساسی، ماده ۸۳). استخدام واژگان «آزادی، عمومی، سری و مستقیم» در این ماده قانون اساسی، نشانه اهتمام قانون‌گذار به رعایت ویژگی‌های یک انتخابات دموکراتیک در کشور است. آزادی شرکت در انتخابات، به‌مثابه حق، امری کاملاً اختیاری و

عمومی است. همه مردم افغانستان- اعم از زن و مرد- فارغ از وابستگی‌های طبقاتی و صنفی و مذهبی، حق رأی دارند (همان، ماده ۳۳). سری بودن انتخابات نیز نشان‌گر اهتمام قانون‌گذار بر انتخاب آزادانه افراد است. اگر انتخابات علنی باشد، این احتمال که انتخاب‌کننده تحت تأثیر القائات دیگران نتواند فرد مورد نظر خود را انتخاب کند، زیاد است. نقش مخفی بودن رأی در پیش‌گیری از ترفندهای گمراه‌کننده انتخابات، مانند تزویر، تطمیع یا تهدید، بر اهل فن پوشیده نیست. رأی‌دهندگان حق دارند به صورت مستقیم و بی واسطه نمایندگان مورد نظر خود را انتخاب کرده و سرنوشت انتخابات را رقم بزنند. این نوع انتخابات، در اصطلاح، یک درجه‌ای نامیده می‌شود.

۲-۳. مدت نمایندگی ولسی جرگه

بر اساس ماده ۸۳ قانون اساسی، مدت نمایندگی در ولسی جرگه چهار سال است. دوره کاری ولسی جرگه (مجلس نمایندگان) در تاریخ اول سرطان سال پنجم، بعد از اعلان نتایج انتخابات، به پایان می‌رسد و شورای جدید به کار خودش آغاز می‌کند. انتخابات ولسی جرگه در مدت سی‌الی شصت روز قبل از پایان دوره ولسی جرگه برگزار می‌شود. با توجه به شرایط جغرافیایی افغانستان، زمان پیش‌بینی شده مناسب به نظر نمی‌رسد؛ چون در عمل، انتخابات با چالش جدی مواجه می‌شود؛ چنان‌که در انتخابات دور دوم، انتخابات به دلیل شرایط جوی در موعد مقرر قانونی برگزار نشد.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۳-۳. تعداد نمایندگان ولسی جرگه

تعداد اعضای مجلس نمایندگان، به تناسب نفوس هر حوزه، حداکثر ۲۵۰ نفر می‌باشد. حوزه‌های انتخاباتی و سایر مسائل مربوط به آن در قانون انتخابات تعیین می‌شود. در قانون انتخابات باید تدابیری اتخاذ شود که نظام انتخاباتی، نمایندگی عمومی و عادلانه را برای تمام مردم کشور تأمین کند و به تناسب نفوس از هر ولایت، حداقل دو وکیل زن در مجلس نمایندگان عضویت یابد (قانون اساسی، ماده ۸۳). مطابق ماده نوزدهم قانون انتخابات که تعداد کرسی ولسی جرگه و نحوه توزیع آن در قانون بیان شده است (قانون انتخابات، مواد ۱۹، ۲۰ و ۲۱)، ولسی جرگه دارای ۲۴۹ کرسی می‌باشد.

۳-۴. شرایط نمایندگی ولسی جرگه

مطابق ماده ۸۵ قانون اساسی، داوطلبان نمایندگی ولسی جرگه، علاوه بر داشتن شرایط انتخاب‌کنندگان، واجد شرایط ذیل می‌باشند:

۱. تبعه افغانستان بوده یا حداقل ده سال قبل از تاریخ کاندید یا تعیین‌شدن، تابعیت دولت افغانستان را کسب کرده باشد؛
 ۲. از طرف دادگاه به ارتکاب جرایم ضد بشری، جنایت و یا حرمان از حقوق مدنی محکوم نشده باشد؛
 ۳. اعضای مجلس نمایندگان سن بیست و پنج سالگی را در روز کاندیدشدن و اعضای مجلس سنا سن سی و پنج سالگی را در روز کاندید یا تعیین‌شدن، تکمیل کرده باشند.»
- وثایق انتخاباتی اعضای شورای ملی توسط کمیسیون مستقل انتخابات، مطابق به احکام قانون، تدقیق می‌گردد (قانون اساسی، ماده ۸۶).
- قانون اساسی، تحت تأثیر حقوق بشر، در خصوص شرایط نامزدها، رویکرد حداقلی را برگزیده است. در رویکرد حقوق بشری بر این ادعا تأکید می‌شود که انتخاب‌کردن و انتخاب‌شدن حق هر فرد است. اعتبار شرایط حداکثری برای داوطلبان نمایندگی، مستلزم نقض حقوق بشر است؛ چون موجب می‌شود که اکثریت مردم از حق مسلم‌شان محروم شوند؛ بنابراین، قانون‌گذار باید به حداقل شرایط اکتفا کند تا همه علاقه‌مندان بتوانند در عرصه نمایندگی داوطلب شوند. البته، این آزادی هرگز به معنای آن نیست که مردم به حداقلی‌ها رأی بدهند؛ بلکه مردم بر اساس احساس وظیفه و منافع عمومی، به شرایط حداکثری رأی خواهند داد.
- نقد و نظر: گزینش رویکرد حداقلی در کشوری، نظیر افغانستان، که نیازمند قوه مقننه کارآمد (دارای تعهد و تخصص) می‌باشد، به دلایل متعدد خلاف مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان است:

۱. اتخاذ رویکرد حداقلی و آسان‌گیری شرایط، هزینه‌های زیادی از قبیل ثبت نام، ضمانت‌سپاری و تبلیغاتی را بر کشور تحمیل می‌کند؛ چون هر کسی می‌تواند در این عرصه حضور یابد؛
۲. رویکرد حداقلی زمینه سوءاستفاده را برای افراد سودجو و فرصت‌طلب فراهم می‌سازد. افراد سرمایه‌دار و یا دارای موقعیت اجتماعی کاذب- که تعدادشان کم نیستند- بدون هیچ‌گونه

- سنخیتی با سمت نمایندگی، در انتخابات وارد می‌شوند و چه‌بسا برنده انتخابات هم باشند؛
۳. ازدحام داوطلبان با تبلیغات گوناگون، فضای سالم انتخابات را آلوده می‌کند؛ به‌گونه‌ای که توان تشخیص و گزینش اصلح را از اکثریت انتخاب‌کنندگان سلب و یا کاهش می‌دهد؛
۴. این ادعا که مردم مؤظفند در انتخاب‌شان نهایت دقت و احتیاط را به کار بگیرند، پذیرفته نیست؛ زیرا هیچ تضمینی وجود ندارد که آحاد مردم به دارندگان شرایط حداکثری رأی بدهند؛
۵. با توجه به جایگاه والای نمایندگی (ماده ۸۲)، باید اذعان کرد که رویکرد حداقلی نمی‌تواند شورای ملی مورد نظر قانون اساسی را تأمین کند.

دو دوره انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات دوره چهاردهم و پانزدهم شورای ملی، به‌مثابه تجربه‌های ناموفق در کارنامه نظام انتخاباتی کشور، نشان داد که رویکرد حداقلی در افغانستان جواب نمی‌دهد. پیامدهای ناگوار انتخابات‌های حداقلی به‌تدریج این ذهنیت را در عامه مردم ایجاد و تقویت کرد که «زر، زور و تزویر» از مهم‌ترین عوامل دستیابی به قدرت است. کسی می‌تواند رئیس‌جمهور یا نماینده باشد که دو عامل تهدید (زور) و تطمیع (پول) را داشته باشد. از شما چه پنهان، «تعهد» و «تخصص» و «شایسته‌سالاری» از مفاهیمی ناشناخته و شاخص‌های تعریف‌نشده در کشوراند.

آسان‌گیری شرایط داوطلبان نمایندگی پارلمان، خسارت‌های جبران‌ناپذیری را بر کشور تحمیل کرده است. تعدادی از نمایندگان دوره چهاردهم شورای ملی (۱۳۸۹-۱۳۸۴)، در مقام ارزیابی عملکرد این نهاد سیاسی، ضمن اظهار نارضایتی از عملکرد پارلمان، بی‌سواد، نابرابری سطح آگاهی، عدم تجربه کاری، ناتوانی از درک و تحلیل قوانین، عدم بینش سیاسی، فقدان فرهنگ پارلمانی، وظیفه‌گریزی، غیبت‌های طولانی، اختلاف و تنگ‌نظری نمایندگان را از صفات بارز این دوره پارلمانی برمی‌شمارند (محمدی، ۱۳۸۹: ۱۹۸-۲۱۵). تکرار این وضعیت اسفناک در دوره پانزدهم به مراتب بدتر از قبل اتفاق افتاده است.

نکته: در کشوری که ۹۹ درصد جمعیت آن را مسلمانان تشکیل می‌دهند و دارای کارنامه دو دهه جهاد و مقاومت علیه تجاوز خارجی و استبداد داخلی می‌باشد، قانون اساسی در مقام شمارش شرایط داوطلبان نمایندگی ولسی‌جرگه، شرط مسلمان‌بودن را ذکر نکرده است. این

غفلت و یا تغافل تاریخی از بانیان قانون اساسی ۱۳۸۲ هرگز پذیرفته نیست.

۳-۵. هیأت اداری ولسی جرگه

اداره، سازمان‌دهی و تقسیم کار از ویژگی‌های ماهوی پارلمان، به‌خصوص در امر قانون‌گذاری، است. مدیریت پارلمان توسط رئیس و معاونت مدیریت توسط هیئت رئیسه انجام می‌گیرد. انجام کار بر اساس صلاحیت‌ها توسط کمیسیون صورت می‌گیرد. ولسی جرگه و مشرانو جرگه هرکدام دارای هیأت اداری مستقل هستند (قانون اساسی، ماده ۸۷). در قانون اساسی و اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، هیأت اداری، کمیسیون‌ها، کمیته‌های کاری و دارالانشاء پیش‌بینی شده است.

۳-۶. کمیسیون‌های ولسی جرگه

فلسفه وجودی کمیسیون‌ها در ساختار ولسی جرگه، استحکام و سرعت‌بخشی در فرایند قانون‌گذاری است؛ چرا که بررسی دقیق طرح‌ها و لوایح در جلسه عمومی ولسی جرگه کاری دشوار؛ بلکه ناممکن است؛ چون همه نمایندگان نسبت به هر موضوعی آگاهی کامل ندارند. بر فرض این‌که همه موضوعات در جلسات عمومی قابل طرح و حل‌وفصل باشد، فرایند کار در پارلمان طولانی و غیر مفید می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۲۰۹). تأسیس کمیسیون‌های متعدد، به تناسب مهارت و تخصص اعضای ولسی جرگه، این امکان را فراهم می‌سازد که بررسی مقدماتی هر موضوع به‌طور تخصصی و فنی در کمیسیون‌ها صورت گیرد؛ سپس نمایندگان در جلسه عمومی ولسی جرگه درباره موضوعات پیشنهادی کمیسیون مربوطه، تصمیم‌گیری کنند. تنها در این صورت است که مصوبات شورای ملی یا پارلمان می‌تواند منافع کلان کشور و عامه مردم را تأمین کند (هاشمی، ۱۳۸۲: ج ۲، ۲۰۸).

خلاصه، وجود کمیسیون‌ها در ساختار شورای ملی اهمیت زیادی دارد؛ چون زیربنا و اساس همه امور در این کمیسیون‌ها شکل می‌گیرد و در تصمیمات و جهت‌گیری‌های مجلس به‌طور قطع مؤثر است. در قانون اساسی، کمیسیون‌های «دایمی، خاص و تلفیقی» پیش‌بینی شده است (قانون اساسی، مواد ۸۸ و ۸۹). تعداد، نحوه تشکیل، شرح وظایف کمیسیون‌ها در مواد ۲۲، ۲۳، ۲۴ و ۳۳-۳۶ اصول وظایف داخلی ولسی جرگه بیان شده است.

۴. مشرانو جرگه (مجلس اعیان)

مشرانو جرگه یا مجلس اعیان در افغانستان خاستگاه عرفی و قانونی دارد.

۴-۱. انتخاب اعضای مشرانو جرگه

به موجب ماده ۸۴ قانون اساسی، اعضای مشرانو جرگه به ترتیب زیر انتخاب و تعیین می‌شوند:

۱. از جمله اعضای شورای هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورای مربوط برای مدت چهار سال؛

۲. یک نفر از اعضای شوراهای ولسوالی‌های هر ولایت، به انتخاب شوراهای مربوط برای مدت سه سال؛

۳. یک ثلث باقی مانده از جمله شخصیت‌های خبیر و باتجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معیوبین و دو نفر از نمایندگان کوچی‌ها (عشایر) به تعیین رئیس جمهور برای مدت پنج سال.

رئیس جمهور تعداد پنجاه درصد از این اشخاص را از بین زنان تعیین می‌کند. شخصی که به حیث عضو مجلس سنا انتخاب می‌شود، عضویت خود را در شورای مربوطه از دست داده، به عوض او شخص دیگری مطابق به احکام قانون، تعیین می‌شود. قانون انتخابات تعداد اعضای مشرانو جرگه را ۱۰۲ نفر پیش‌بینی کرده است که ۱۷ عضو آن را زنان تشکیل می‌دهند.

بدین ترتیب، اعضای مشرانو جرگه برگزیدگان مستقیم مردم نیستند؛ دو سوم آن‌ها توسط نمایندگان مردم در شوراهای ولایتی و شوراهای ولسوالی انتخاب می‌شوند (برگزیدگان غیر مستقیم) و یک سوم دیگر انتصابی رئیس جمهور هستند.

۴-۲. هیأت اداری مشرانو جرگه

مشرانو جرگه برای انجام وظایف قانونی خود، به تأسی از مواد ۸۷ قانون اساسی، دارای یک هیأت اداری (موقت و دائم) می‌باشد که از رئیس، نایب اول، نایب دوم، منشی و نایب منشی تشکیل می‌شود. هیأت اداری موقت مشرانو جرگه بر اساس شرط سنی و معیارهای علمی و مدیریتی تعیین می‌شود. نحوه تشکیل هیأت اداری و وظایف آن در اصول وظایف داخلی

مشرانو جرگه (مواد ۳، ۴، ۷ و ۸) بیان شده است.

۴-۳. کمیسیون‌های تخصصی

فلسفه تأسیس کمیسیون‌های تخصصی، فراهم ساختن زمینه مطالعات مقدماتی هر موضوع به صورت تخصصی و فنی در کمیسیون مربوطه و ارائه آن جهت تصویب در مشرانو جرگه است. مشرانو جرگه دارای ۱۶ کمیسیون دایمی است (اصول و وظایف داخلی مشرانو جرگه، مواد ۱۵، ۱۷ و ۱۸ و ۲۴). افزون بر کمیسیون‌های دایمی، مشرانو جرگه دارای کمیته رؤساء (همان، ماده ۹)، گروپ‌های پارلمانی (همان، مواد ۱۱ و ۱۲)، کمیته‌های موقت (همان، مواد ۲۵ و ۲۶) و دارالانشاء می‌باشد.

۵. ارتباط و تعامل دو مجلس شورای ملی

شورای ملی در جایگاه عالی‌ترین نهاد قانون‌گذاری (قانون اساسی، ماده ۸۱) متشکل از دو مجلس (ولسی جرگه و مشرانو جرگه) است (همان، ماده ۸۲). این دو مجلس، به رغم استقلال از جهات گوناگون نظیر شخصیت حقوقی (همان، ماده ۸۲)، شرایط انتخاب (همان، مواد ۸۳ و ۸۴)، شرایط کاندید شدن (همان، ماده ۸۵)، کمیسیون‌ها (همان، ۸۶)، وظایف و صلاحیت‌ها (همان، مواد ۹۰، ۹۱، ۹۲ و ۹۳)، نیازمند ارتباط و تعامل‌اند؛ چرا که انجام وظایف و اعمال صلاحیت‌ها در راستای انجام امور کشور بدون تعامل مثبت ممکن نیست. از نظر قانون اساسی، اصل بر این است که جلسات هردو مجلس شورای ملی در زمان واحد به صورت جداگانه برگزار شوند؛ اما در مواردی، جلسات هردو مجلس می‌توانند به طور مشترک دایر شوند:

۵-۱. جلسات مشترک

قانون اساسی در دو مورد جلسات مشترک ولسی جرگه و مشرانو جرگه را پیش‌بینی کرده است: یکی جلسه افتتاحیه دوره تقنینیه یا اجلاس سالانه توسط رئیس جمهور و دیگری در مواردی که رئیس جمهور برگزاری جلسه مشترک را ضروری تشخیص دهد. ریاست جلسات مشترک به عهده رئیس ولسی جرگه است (همان، ماده ۱۰۴). موضوع اصلی جلسه افتتاحیه، انتخاب هیأت اداری موقت است. جزئیات تعامل دو مجلس شورای ملی در اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه بیان شده است (اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۳-۵)؛ اما این مسئله که قانون اساسی

در تشخیص ضرورت برگزاری جلسات مشترک فقط به نظر رئیس جمهور اعتماد کرده است، مناسب‌ترین راه‌حل به نظر می‌رسد؛ چرا که رئیس جمهور در جایگاه عالی‌ترین مقام رسمی کشور می‌تواند ضرورت‌ها و اولویت‌ها را بهتر از دیگران تشخیص دهد.

۵-۲. تعامل در قانون‌گذاری

در نظام‌های دو مجلسی، قوانین برابند توافق هردو مجلس است. البته، میزان تأثیرگذاری هرکدام در تصویب قوانین و مقررات متفاوت است. خاستگاه اختلاف یا تساوی حقوق دو مجلس، قانون اساسی هر کشور است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۴۱). از نظر قانون اساسی افغانستان، «قانون عبارت است از مصوبه هردو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد؛ مگر این‌که در این قانون اساسی طور دیگری تصریح گردیده باشد.» (قانون اساسی، ماده ۴۹). ظاهر این ماده قانون اساسی، بیانگر نقش تساوی دو مجلس شورای ملی در قانون‌گذاری است.

پیشنهاد طرح قانون از طرف حکومت نخست به مجلس نمایندگان تقدیم می‌شود. مجلس نمایندگان پیشنهاد طرح قانون را- به شمول بودجه و امور مالی و پیشنهاد اخذ و یا اعطای قرضه- بعد از بحث به صورت یک کل تصویب یا رد می‌کند. مجلس نمایندگان طرح قانون پیشنهادشده را بعد از تصویب به مجلس سنا می‌سپارد. این مجلس در ظرف پانزده روز در مورد آن اتخاذ تصمیم می‌کند (همان، ماده ۹۷). البته، بودجه دولت و پروگرام انکشافی حکومت از طریق مجلس سنا توأم با نظریه مشورتی آن به مجلس نمایندگان تقدیم می‌شود. تصمیم مجلس نمایندگان بدون ارائه به مجلس سنا بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده می‌شود (همان، ماده ۹۸).

بر این اساس، مصوبات یک مجلس، جهت تأیید و تصویب، باید به مجلس دیگر فرستاده شود. هر لایحه قانونی (غیر مالی) که از سوی حکومت پیشنهاد می‌شود، ابتدا به ولسی جرگه تقدیم و پس از تصویب، به مشرانو جرگه فرستاده می‌شود. اما در مورد بودجه دولت و پروگرام‌های انکشافی، که پیشنهاد طرح قانون صرفاً از طرف حکومت صورت می‌گیرد، ابتدا به مشرانو جرگه تقدیم و بعد از تصویب، به ولسی جرگه ارسال می‌شود که پس از بحث و بررسی، تصویب و یا رد می‌شود. در صورتی که مجلس دوم، مصوبات مجلس اول را تأیید کند، تمام مصوبات دو

مجلس جهت امضا و انتشار به دولت فرستاده می‌شود که با امضای رئیس جمهور، به عنوان قانون لازم‌الاجراء، رسمیت پیدا نموده و نافذ شمرده می‌شود (آئین‌نامه داخلی ولسی جرگه، مواد ۸۴ و ۸۹؛ آئین‌نامه داخلی مشرانو جرگه، مواد ۶۶، ۸۳ و ۹۹).

۵-۳. روش حل اختلاف دو مجلس

مطابق ماده ۹۴ قانون اساسی، قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد؛ بنابراین، اگر دو مجلس به توافق رسیدند و طرح و لایحه قانونی را تصویب کردند، پس از توشیح رئیس جمهور، نافذ شمرده می‌شود؛ ولی اگر مصوبه یک مجلس توسط مجلس دیگر رد شود، برای حل اختلاف دو شیوه وجود دارد: یکی شیوه گهواره‌ای که اختصاص به نظام‌هایی دارد که در آن هر دو مجلس دارای صلاحیت قانون‌گذاری برابر باشند. مطابق آن، رفت و برگشت مصوبه مورد اختلاف (همانند گهواره) تا نیل به توافق نهایی ادامه می‌یابد. البته، این شیوه، روش مناسبی برای حل اختلاف نیست؛ چون ممکن است اصلاً به توافق و سازش نرسد؛ بلکه منجر به اختلاف شدیدتر شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۴۴۲). شیوه دوم، تأسیس هیأت مشترک جهت بررسی اختلاف نظر و دسترسی به توافق است. قانون اساسی این روش را برگزیده است: «هرگاه مصوبه یک مجلس از طرف مجلس دیگر رد شود، برای حل اختلاف، هیأت مختلط، به تعداد مساوی از اعضای هر دو مجلس، تشکیل می‌گردد.» (آئین‌نامه داخلی ولسی جرگه، مواد ۹۰-۹۲؛ آئین‌نامه داخلی مشرانو جرگه، مواد ۸۴-۸۵) و مصوبه مورد توافق پس از توشیح رئیس جمهور، نافذ می‌گردد؛ اما اگر نتواند اختلاف نظر را رفع کند، مصوبه رد شده به حساب می‌آید. در این حالت، ولسی جرگه می‌تواند آن را با رأی دو سوم 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 داشتن ولسی جرگه است؛ اما برای این که قانون از پشتوانه و استحکام لازم بهره‌مند باشد، قانون اساسی تصویب آن را به دو سوم آرای کل اعضای ولسی جرگه منوط کرده است. در هر صورت، این دو مجلس در عین استقلال، ملزم به تعامل و مشارکت قانونی می‌باشند.

۶. صلاحیت‌های شورای ملی

هرچند تبادل اولیه از شورای ملی، قانون‌گذاری است؛ اما در نگاهی عمیق، صلاحیت شورای

ملی یک ترکیب متلازم از مواردی متعدد، مانند وکالت، نظارت، گفت‌وگو، مذاکره، تبادل نظر، انتقاد، اعتراض و قانون‌گذاری است.

بر اساس ماده ۹۰ قانون اساسی، شورای ملی دارای صلاحیت‌های ذیل می‌باشد:

۱. تصویب، تعدیل یا لغو قوانین و یا فرامین تقنینی؛
 ۲. تصویب پروگرام‌های انکشافی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و تکنولوژیکی؛
 ۳. تصویب بودجه دولتی و اجازه اخذ یا اعطای قرضه؛
 ۴. ایجاد واحدهای اداری، تعدیل و یا الغای آن؛
 ۵. تصدیق معاهدات و میثاق‌های بین‌المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن؛
 ۶. سایر صلاحیت‌های مندرج این قانون اساسی (مانند نظارت).
- در این فرصت، به مهم‌ترین صلاحیت‌های شورای ملی اشاره می‌کنیم.

۱-۶. قانون‌گذاری

از نظر قانون اساسی، «قانون عبارت است از مصوبه هردو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد؛ مگر این‌که در این قانون اساسی طور دیگر تصریح گردیده باشد. در صورتی که رئیس جمهور با مصوبه شورای ملی موافق نباشد، می‌تواند در ظرف پانزده روز از تاریخ تقدیم با ذکر دلایل، آن را به مجلس نمایندگان مسترد نماید. با سپری شدن این مدت و یا در صورتی که مجلس نمایندگان آن را مجدداً با دو ثلث آرای کل اعضا تصویب نماید، مصوبه توشیح شده محسوب و نافذ می‌گردد.» (قانون اساسی، ماده ۹۴).

البته، حکومت در همه موارد و ستره محکمه فقط در ساحت تنظیم امور قضائی، صلاحیت ارائه طرح قانون را دارد. پیشنهاد طرح قانون در مورد بودجه و امور مالی فقط در صلاحیت حکومت است (همان، مواد ۹۵ و ۹۶).

طرح (لایحه) پیشنهادی حکومت پس از طی نمودن فرایند قانونی، ممکن است تبدیل به قانون شود (همان، ماده ۹۷). طرح پیشنهادی دادگاه عالی چون از طریق حکومت به شورای ملی ارائه می‌گردد، در واقع همان فرایندی را بایستی طی کند که لایحه پیشنهادی حکومت طی

می‌کند.

در قانون‌گذاری توجه به دو نکته ضروری است:

۱. نظام سیاسی افغانستان جمهوری اسلامی است. قانون‌گذاری در نظام اسلامی با نظام سیاسی لائیک دو تفاوت اساسی دارد:

الف. در نظام اسلامی، وظیفه اصلی قوه مقننه کارشناسی موضوعی و تطبیق احکام کلی اسلام بر مصادیق آن است؛ اما در نظام لائیک، قوه مقننه، بدون پای‌بندی به احکام الهی، واقعاً تشریع قانون می‌کند.

ب. در نظام اسلامی، هدف قوه مقننه تأمین نیازها به‌منظور حل مشکلات جامعه اسلامی در چارچوب موازین اسلامی و دایرمدار خواست الهی است. خواست مثبت مردم نیز از این اصل اساسی باید تبعیت کند؛ اما در نظام لائیک، هدف دنباله‌روی مطلق از خواسته‌های مردم است؛ فرقی نمی‌کند این خواسته مثبت و سازنده باشد و یا انحرافی و موجب انحطاط جامعه باشد. تصویب قوانینی نظیر قانون هم‌جنس‌بازی در غرب شاهد این مدعا است.

در نگاه نخست، اصطلاح «قوه مقننه» یا «مجلس قانون‌گذاری» این معنا را تداعی می‌کند که وظیفه شورای ملی، وضع قانون (تشریع حلال و حرام) است؛ اما در واقع، هرگز چنین نیست. نقش اصلی شورای ملی در نظام اسلامی، تطبیق احکام کلی بر مصادیق و در حقیقت نوعی موضوع‌شناسی است؛ یعنی نمایندگان شورای ملی باید از طریق مذاکره و مشاوره، موضوعات پیچیده و مورد نیاز را شناسایی و احکام اسلامی را بر آن‌ها تطبیق کنند؛ مثلاً صلح با بیگانگان در شرایط خاصی که موجب تقویت کشور اسلامی و دفع شر آنان می‌گردد، مورد عنایت اسلام است؛ چنان‌که دفاع از کشور اسلامی در برابر تهاجم بیگانگان و پیکار با آنان نیز امری لازم و مورد تأکید است. اما تشخیص این امر که کدام گزینه (جنگ یا صلح) به صلاح مملکت است، نیاز به کارشناسی موضوعی دارد که شورای ملی باید با بررسی ابعاد و زوایای مسئله، بر اساس مصلحت تصمیم بگیرد. یا در مورد اصل مصرف عادلانه بیت‌المال، نمایندگان مجلس شورای ملی درباره چگونگی تنظیم بودجه عادلانه مشورت می‌کنند.

از آن‌جا که غالب نمایندگان شورای ملی اطلاعات فقهی و حقوقی لازم را ندارند، در مواردی ممکن است شورای ملی در تطبیق احکام اسلامی بر مصادیق آن دچار خطا شوند. به همین دلیل،

نهادی متشکل از فقها و حقوقدانان لازم است تا کارشناسی موضوعی به صورت مطلوب انجام بگیرد و از اسلامی بودن قوانین اطمینان حاصل شود.

۲. قانون‌گذاری از صلاحیت‌های ذاتی قوه مقننه (شورای ملی) است؛ اما با توجه به نقش اساسی و حیاتی قانون در سرنوشت کشور، قانون اساسی در مواردی صلاحیت طرح قانون توسط حکومت و قوه قضائیه را نیز به رسمیت شناخته است (همان، ماده ۹۵). عمده دلایل شناسایی این صلاحیت عبارتند از:

الف. لزوم پذیرش تفکیک نسبی قوای سه‌گانه. تفکیک مطلق قوای سه‌گانه و عدم همکاری آن‌ها با یکدیگر، موجب هرج و مرج و در بن‌بست قرار گرفتن حکومت می‌شود.

ب. حکومت (قوه مجریه) و قوه قضائیه به جهت سروکار داشتن با اجرای قوانین، بهتر و بیش‌تر از قوه مقننه نسبت به اشکالات و نقص‌های قوانین موجود در کشور و نیز کمبود و خلأهای قانونی اطلاع دارند و در عمل می‌توانند بهترین پیشنهاددهنده و مبتکر قانونی باشند؛ چرا که وسایل و امکانات بیش‌تری برای تهیه و تنظیم متون قانونی در اختیار دارند و به سهولت می‌توانند از نظرات مشورتی و فنی متخصصان بهره‌مند شوند. بررسی و تحقیقات نشان داده است که سطح فنی لوایح قانونی که از طرف حکومت ارائه می‌شود، همیشه از سطح طرح‌های قانونی که خود نمایندگان پیشنهاد می‌دهند، برتر و متقن‌تر است؛ به‌خاطر این که اوقات مجلس معمولاً مصروف بررسی و تصویب لوایح قوه مجریه می‌شود و کم‌تر مجال ابتکار برای طرح‌های قانونی پیدا می‌کنند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۴۳۳-۴۳۴).

ج. لزوم رعایت اصل مشورت. بدیهی است هر کاری که بر اساس اصل عقلایی مشورت انجام شود، ضریب خطا و اشتباه در آن به حداقل می‌رسد؛ بنا براین، به‌منظور کاهش ضریب خطا و اشتباه در امر قانون‌گذاری، لازم است که قوه مجریه از طریق تقدیم لوایح قانونی و قوه قضائیه با ارائه لوایح قضایی، در شور قانون‌گذاری شورای ملی مشارکت نمایند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۹۹).

۲-۶. تصویب بودجه

بودجه همانا درآمدها و هزینه‌های دولت است که برای یک سال مالی پیش‌بینی شده است؛ مقرون به اذن خرج کردن آن درآمدها به وزارتخانه‌ها در مصارف معلوم از طرف مراجع

قانون‌گذاری. تصویب بودجه به صورت تفصیلی، عملکردی و نقدی می‌باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ج ۲، ۸۹۳).

از نظر قانون اساسی، بودجه دولت از طریق مجلس سنا توأم با نظریه مشورتی آن به مجلس نمایندگان تقدیم می‌شود. تصمیم مجلس نمایندگان بدون ارائه به مجلس سنا بعد از توشیح رئیس جمهور نافذ شمرده می‌شود.

هرگاه نظر به عواملی، تصویب بودجه قبل از آغاز سال مالی صورت نگیرد، تا تصویب بودجه جدید، بودجه سال گذشته تطبیق می‌شود. حکومت در خلال ربع چهارم سال مالی، بودجه سال آینده را با حساب اجمالی بودجه سال جاری به شورای ملی تقدیم می‌کند. حساب قطعی بودجه سال مالی قبل در خلال مدت شش ماه سال آینده مطابق به احکام قانون به شورای ملی تقدیم می‌شود.

مجلس نمایندگان نمی‌تواند تصویب بودجه را بیش از یک ماه و اجازه اخذ و یا اعطای قرضه را که شامل بودجه نباشد، بیش از پانزده روز به تأخیر اندازد. هرگاه مجلس نمایندگان در این مدت راجع به پیشنهاد اخذ و یا اعطای قرضه اتخاذ تصمیم نکند، پیشنهاد تصویب شده محسوب می‌شود (قانون اساسی، مواد ۹۸ و ۹۹). روند تهیه و تصویب بودجه در اصول وظایف داخلی ولسی جرگه بیان شده است. بودجه دولت توسط وزارت مالیه به شکل مجلد تهیه و تنظیم می‌شود (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۸۴، ۸۵، ۸۶ و ۸۷).

۶-۳. نظارت

نظارت یکی از اساسی‌ترین وظایف شورای ملی بعد از قانون‌گذاری و تصویب بودجه است. هرچند نظارت بر اعمال قوه مجریه لازمه صلاحیتی است که شورای ملی نسبت به تعیین و انتصاب مقامات اجرایی - اعم از رئیس کشور، نخست‌وزیر، وزیران و کارکنان - دارد (قانون اساسی، ماده ۶۴، بند ۱۱ و ۱۲)؛ اما مهم‌ترین شکل نظارت شورای ملی بر اعمال قوه مجریه استفاده از ابزارهای قانونی است. رأی عدم اعتماد به دنبال استیضاح، عدم تصویب لوایح پیشنهادی دولت، پرسش‌های کتبی و شفاهی از وزیران و نخست‌وزیر در رژیم‌های پارلمانی و تحقیقات پارلمانی، به‌ویژه در رژیم‌های ریاستی، از زمره وسایلی است که پارلمان را واجد قدرت نظارت بر اعمال اجرایی می‌کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۳۷۳: ۲۲۹).

نظارت، فعالیتی است که باعث تطبیق عملیات با برنامه می‌شود (صادق‌پور، ۱۳۷۲: ۱۶۰). نظارت، مراقبت و زیر نظر قرار دادن نیروی انسانی و کارها است که به منظور حفظ سلامت نیروی انسانی و مطلوبیت کارها انجام می‌گیرد (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۲). نظارت، عملیات بهم پیوسته‌ای است که در یک فرایند زنجیره‌ای از طریق جمع‌آوری اطلاعات، تجزیه و تحلیل آن، زمینه‌تصمیم‌سازی را فراهم می‌آورد (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۱۶).

آری، در گستره وظایف مدیریتی، نظارت ملازم همیشگی برنامه‌ریزی است. برنامه‌ریزی چون ماهیت پیش‌بینی دارد، همواره با احتمالی از خطا همراه است؛ اما عملکرد ماهیت واقعی دارد. ارزیابی عملکرد بر مبنای برنامه همیشه با اقدامات اصلاحی توأم است. نظارت مهم‌ترین عامل برای نیل به این هدف است.

۷. انواع نظارت شورای ملی

قانون اساسی، صلاحیت نظارتی شورای ملی را به صورت زیر بیان کرده است:

۷-۱. نظارت تأسیسی

نظارت شورای ملی نسبت به اصل تشکیل حکومت (هیأت وزیران) و گاهی نسبت به تغییرات کابینه در آینده (قانون اساسی، ماده ۶۴، بند ۱۱-۱۲) از نوع نظارت تأسیسی است که در اصول وظایف ولسی جرگه (مواد ۷۰-۷۴) به تفصیل بیان شده است. منظور از نظارت تأسیسی، نظارت بر تعیین وزرا و سایر مقامات دولتی است که در آغاز تشکیل کابینه و پیش از هر اقدام اجرایی صورت می‌گیرد. وزیران کابینه نمی‌توانند بدون رأی اعتماد از سوی مجلس نمایندگان آغاز به کار نمایند؛ چرا که حکومت بدون رأی اعتماد مجلس، مشروعیت و مقبولیت نمی‌یابد. از این جهت، رئیس جمهور باید در آغاز هر دوره کاری، برای اعضای کابینه از مجلس نمایندگان رأی اعتماد بگیرد. همین‌طور برای تغییرات وزراء و دیگر مقامات دولتی نیز رئیس جمهور ملزم به اخذ رأی اعتماد از ولسی جرگه است. رأی عدم اعتماد ولسی جرگه باید صریح، مستقیم و بر اساس دلایل موجه باشد و با اکثریت آرای کل اعضای آن صادر گردد (قانون اساسی، ماده ۹۲). خاستگاه نظارت تأسیسی اصل شایسته‌سالاری است. هدف این است که افراد شایسته از نظر اخلاقی، علمی، مدیریتی (تعهد و تخصص) فارغ از گرایش‌های قومی، مذهبی، زبانی و حزبی

به‌عنوان وزیر و سایر مقامات دولتی انتخاب شوند تا کشور توسط با صلاحیت‌ترین افراد اداره شود و اصل شایسته‌سالاری در کشور تحقق یابد. از نظر قانون اساسی، رأی اعتماد ولسی جرگه به وزرا و دیگر مقامات دولتی، ضامن تحقق شایسته‌سالاری در کشور است. رأی اعتماد موجب مسئولیت سیاسی وزرا و مقامات کشوری در برابر ولسی جرگه است.

۷-۲. نظارت سیاسی

مراد از نظارت سیاسی، مطالعه، بازرسی و رسیدگی است که از سوی نهادها، سازمان‌ها و یا مقام‌های سیاسی بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آن‌ها صورت می‌گیرد. نظارت سیاسی همواره با نقد همراه بوده و حالت گذر از وضع موجود به وضع مطلوب را دربرمی‌گیرد.

از آن‌جا که رئیس‌جمهور منتخب مستقیم مردم است (قانون اساسی، ماده ۶۱)، عزل و نصب وزیران بایستی از اختیارات رئیس‌جمهور باشد؛ اما قانون اساسی با عبرت از گذشته و پیش‌گیری از استبداد قانونی، انتصاب وزیران را که یک عمل اداری است، به عهده رئیس‌جمهور گذاشته و تأیید آن را که صبغه سیاسی دارد، جزء صلاحیت‌های شورای ملی برشمرده است (همان، ماده ۶۴ و ماده ۹۲، بند ۱ و ۳).

بر پایه رأی اعتماد شورای ملی، اعضای حکومت در برابر نمایندگان مجلس مسئولیت سیاسی دارند. به موجب مواد ۹۱ و ۹۲ قانون اساسی، نمایندگان شورای ملی می‌توانند نسبت به استیضاح هریک از وزیران و اعضای کابینه یا حتی کل آنان اقدام کنند. در صورت کافی نبودن دفاعیات وزیر استیضاح‌شده، می‌توانند با دادن رأی عدم اعتماد، وزیر مزبور را از کار برکنار کنند (اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۱۰۰). افزون بر این، هرکدام از کمیسیون‌های دو مجلس شورای ملی می‌توانند از وزیران در حیطه کاری‌شان سؤال کنند (قانون اساسی، ماده ۹۳).

۷-۳. نظارت قضایی و حقوقی

نظارتی است که از سوی مراجع قضایی بر اعمال، فرمان‌ها و تصمیمات کارگزاران حکومت صورت می‌گیرد. نظارت قضایی برجسته‌ترین، صریح‌ترین و کامل‌ترین نوع نظارت است؛ چون همه مراحل نظارت (جمع‌آوری اطلاعات، تجزیه و تحلیل بر مبنای قوانین، نتیجه‌گیری و صدور

حکم کیفری) را دربرمی گیرد.

قانون اساسی افغانستان برای شورای ملی نوعی صلاحیت قضایی نیز قائل شده است. مطابق مواد ۶۹ و ۱۲۷ قانون اساسی، شورای ملی می تواند رئیس جمهور (بالاترین مقام سیاسی کشور) را تحت تعقیب قرار داده و طی فرایند قانونی او را از وظیفه عزل و موضوع را به دادگاه خاص ارجاع دهد.

نظارت حقوقی، بررسی انطباق عملکرد دولت مردان و نهادهای حکومتی با قوانین و مقررات کشور توسط مقام ناظر به هدف ایجاد نظم حقوقی و تحقق حاکمیت قانون است. تفاوت نظارت حقوقی با قضایی در این است که به رغم داشتن همه مراحل نظارت، صدور حکم کیفری ندارد.

۴-۷. نظارت مالی

نظارت مالی به معنای نظارت بر بودجه و مالیات کشور، یکی از مهم ترین ابزار کنترل قوه مجریه است. اصولاً، یکی از عوامل پیدایش پارلمان، کسب امتیاز شهروندان از حکام در موارد مالیه عمومی بوده است تا صلاحیت سیاسی و قانون گذاری آن (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۲: ۴۴۲). دولت مؤظف است در پایان هر سال مالی گزارش اجمالی از بودجه آن سال و تا پایان نیمه اول سال بعد، حساب قطعی و تفصیلی بودجه سال مالی قبل را به مجلس شورای ملی تقدیم کند. همین طور، هرگونه اخذ وام یا اعطای قرضیه باید به تصویب شورای ملی برسد (قانون اساسی، مواد ۹۰، ۹۷ و ۹۸).

تأسیس ۱۳۹۴

۵-۷. نظارت اختصاصی

قانون اساسی برای نظارت هرچه بیش تر بر اعمال حکومت، نوعی نظارت اختصاصی برای ولسی جرگه قایل شده است. به موجب ماده ۸۹ قانون اساسی، «ولسی جرگه صلاحیت دارد به پیشنهاد یک ثلث اعضا جهت بررسی و مطالعه اعمال حکومت، کمیسیون خاص تعیین نماید». تعداد اعضای این کمیسیون حداقل بیست نفر و ترکیب آن باید انعکاس دهنده نظریات کامل اعضای مجلس بوده و در جلسه علنی به تصویب برسد (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۳۴). مسلماً تأسیس چنین کمیسیون نظارتی ضمانت بسیار قوی در جهت اجرا شدن هرچه صحیح قوانین و جلوگیری از حیف و میل های دستگاه اجرایی خواهد بود.

۷-۶. نظارت استصوابی

قانون اساسی بخشی از اعمال قوه مجریه را به لحاظ اهمیت تحت نظارت شدید پارلمان قرار داده و اجرایی شدن آن‌ها را منوط به اجازه قبلی و تصویب قوه مقننه نموده است. حق شورای ملی در تصویب معاهدات بین‌المللی یکی از این موارد است (قانون اساسی، ماده ۹۰). این گونه نظارت را می‌توان «نظارت استصوابی» نامید (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۷۶).

۸. صلاحیت‌های اختصاصی ولسی جرگه

به موجب ماده ۹۱ قانون اساسی، ولسی جرگه دارای صلاحیت‌های اختصاصی ذیل می‌باشد:

۸-۱. استيضاح

تصمیم‌گیری در مورد استيضاح از هریک از وزرا مطابق به حکم ماده ۹۲ این قانون اساسی اعمال می‌گردد: «مجلس نمایندگان به پیشنهاد بیست فیصد کل اعضا، می‌تواند از هریک از وزرا استيضاح به عمل آورد. هرگاه توضیح ارائه‌شده قناعت‌بخش نباشد، مجلس نمایندگان موضوع رأی عدم اعتماد را بررسی می‌کند. رأی عدم اعتماد از وزیر باید صریح، مستقیم و بر اساس دلایل موجه باشد. این رأی به اکثریت آراء کل اعضای مجلس نمایندگان صادر می‌گردد.»

فرایند استيضاح: پیشنهاد استيضاح به رئیس شورای ملی تقدیم و توسط کمیته رؤسا در دستور کار قرار می‌گیرد. وزیر مربوطه در موعد مقرر در جلسه شورای ملی حاضر و به سؤالات پاسخ می‌دهد. در صورت عدم کفایت توضیحات وزیر، رأی عدم اعتماد مطرح می‌شود؛ ملاک رأی اکثریت کل می‌باشد. در زمان استيضاح، هر سؤال‌کننده حداکثر ده دقیقه و وزیر حداکثر یک و نیم ساعت حق صحبت کردن دارد (اصول و ظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۹۹-۱۰۰).

۸-۲. سؤال

مطابق ماده ۹۲ قانون اساسی، هریک از کمیسیون‌های مجلس نمایندگان می‌تواند از هریک از وزرا در موضوعات معین سؤال نماید. شخصی که از او سؤال به عمل آمده، می‌تواند جواب شفاهی یا تحریری بدهد.

زمان سؤال و جواب شفاهی از وزرا و اشخاص فقره ۱۱ ماده ۶۴ قانون اساسی، توسط کمیته

رؤسا تعیین می‌شود. چگونگی و شرایط سؤالات در مواد ۹۵، ۹۶ و ۹۷ اصول وظایف داخلی ولسی جرگه بیان شده است.

۸-۳. رأی اعتماد

منظور از « تأیید یا رد مقرری‌ها مطابق به احکام این قانون اساسی» رأی اعتماد به وزیران و تأیید دیگر مقامات عالی رتبه اجرایی نظام است. رئیس جمهور یا یکی از معاونین وی اعضای کابینه را رسماً به ولسی جرگه معرفی می‌کند. اسناد هویت، سوابق کاری و مدارک تحصیلی وزرای پیشنهادی توسط وزیر دولت در امور پارلمانی حداقل چهار روز قبل در اختیار ولسی جرگه قرار داده می‌شود. ولسی جرگه تعداد وزرا، محدوده صلاحیت‌ها و وظایف آنان را تصویب می‌کند. ترتیبات فوق در خصوص افراد مندرج فقرات ۱۱ و ۱۲ ماده ۶۴ قانون اساسی (تعیین رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی، رئیس سره‌میاشت، رئیس و اعضای دیوان عالی کشور و...) نیز رعایت می‌شود (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۷۲).

۸-۴. تأسیس کمیسیون

بر اساس ماده ۸۸ قانون اساسی، «هریک از دو مجلس شورای ملی برای مطالعه موضوعات مورد بحث، بر طبق اصول وظایف داخلی، می‌تواند کمیسیون‌هایی تشکیل دهد.» مطابق ماده ۸۹ قانون اساسی، «مجلس نمایندگان صلاحیت دارد به پیشنهاد یک ثلث اعضا، جهت بررسی و مطالعه اعمال حکومت، کمیسیون خاص تعیین نماید. ترکیب و طرزالعمل این کمیسیون در اصول وظایف داخلی مجلس نمایندگان تنظیم می‌گردد.»

۹. امتیازات نمایندگان

با توجه به ماده ۱۰۰ قانون اساسی: «هیچ عضو شورای ملی به علت رأی یا نظریه‌ای که در هنگام اجرای وظیفه ابراز می‌دارد، مورد تعقیب عدلی قرار نمی‌گیرد.» امتیازات عمده نمایندگان شورای ملی عبارتند از:

۹-۱. آزادی بیان

آزادی بیان یکی از شرایط اساسی نمایندگی است. نماینده زمانی می‌تواند سخنگوی ملت

باشد و مصدر خدمت واقع شود که مستقل بوده و در بیان نظرش آزاد باشد. نماینده باید بتواند چالش‌ها و راه‌کارها را بدون هیچ‌گونه دغدغه‌ای بیان کند. به همین دلیل، هیچ مقامی حق ندارد نماینده‌ای را از حضور در شورای ملی منع و یا اراده خود را بر او تحمیل کند.

۹-۲. مصونیت از تعقیب

نمایندگان در برابر هرگونه اقدامی، حتی از سوی دادگاه‌ها، به دلیل اظهار نظر در جلسات علنی یا سری یا کمیسیون‌های شورای ملی مصونیت کامل دارند؛ یعنی نماینده به اتهام توهین، افترا، افشای اسرار دولتی و نظایر آن تحت تعقیب عدلی قرار نمی‌گیرد. از نظر قانون اساسی، نماینده مادامی مصونیت دارد که ابراز نظرهایش در راستای نمایندگی و در حین انجام وظیفه باشد و در اظهار رأی، مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان را از یاد نبرد (قانون اساسی، مواد ۸۱ و ۱۰۱).

۹-۳. مصونیت از بازداشت

در کشورهایی که به قوه قضائیه خود اعتماد دارند، مراجع قضائی نیز صلاحیت دارند که نماینده را به اتهام ارتکاب جرم تعقیب و محاکمه نمایند؛ هرچند که دستگیری او بدون اجازه قوه مقننه ممنوع است؛ اما در بسیاری از کشورها، نماینده از بازداشت و تعقیب جزایی مصون است؛ مگر آن‌که قوه مقننه از وی سلب مصونیت کند.

در افغانستان، نمایندگان از چنین مصونیتی برخوردار نیستند. هرگاه عضو شورای ملی به جرمی متهم شود، مأمور مسئول پس از ابلاغ موضوع به مجلس می‌تواند متهم را تحت تعقیب عدلی قرار دهد. در مورد جرم مشهود، جهت تعقیب و گرفتاری متهم اجازه مجلس شرط نیست.

در هردو حالت، هرگاه تعقیب عدلی قانوناً توقیف را ایجاد کند، مأمور مسئول مکلف است موضوع را بلافاصله به اطلاع مجلس مربوط برساند و تصویب آن را حاصل کند. اگر اتهام در هنگام تعطیل شورای ملی صورت بگیرد، اجازه گرفتاری یا توقیف از هیأت اداری مجلس مربوط حاصل می‌شود و موضوع در نخستین جلسه مجلس جهت اخذ تصمیم ارائه می‌شود (قانون اساسی، ماده ۱۰۲).

۱۰. جلسات شورای ملی

جلسات هردو مجلس شورای ملی در وقت واحد به صورت جداگانه برگزار می شود. در افتتاح دوره تقنینیه یا اجلاس سالانه توسط رئیس جمهور، یا به تشخیص ایشان، جلسات هردو مجلس می تواند به طور مشترک دایر شود؛ جلسات مشترک شورای ملی را رئیس مجلس نمایندگان ریاست می کند (قانون اساسی، ماده ۱۰۴).

جلسات شورای ملی علنی می باشد؛ مگر این که رئیس مجلس یا حداقل ده نفر از اعضای شورای ملی، سری بودن آن را در خواست کنند و مجلس این درخواست را بپذیرد (همان، ماده ۱۰۵). تمام جریانات و مذاکرات شورای ملی توسط رادیو و تلویزیون به طور مستقیم انتشار می یابد؛ مگر این که شورای ملی تصمیم دیگری اتخاذ کند (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۵۷). افزون بر آن، مذاکرات و مصوبات شورای ملی بدون دخل و تصرف در نشریه مستقل شورای ملی نشر می شود (همان، ماده ۵۸). نشریه رسمی تمام برنامه ها، گزارش کمیسیون ها و اطلاعات در زمینه فعالیت های پارلمانی را نشر می کند (همان، ماده ۱۱۱). ولسی جرگه می تواند تصمیمات خود را در بعضی موارد ملی و بین المللی، به صورت ابلاغیه توسط منابع نشراتی نشر کند (همان، ماده ۵۹).

فلسفه علنی بودن جلسات این است که شورای ملی، تجلی هویت ملی و قانون تصمیم گیری برای سرنوشت کشور است. این ویژگی ایجاب می کند که جلسات شورای ملی به صورت علنی برگزار شود؛ زیرا مردم حق دارند ضمن اطلاع از کم و کیف مذاکرات، موضع گیری ها و اقدامات نمایندگان، به تناسب موارد اظهار نظر کنند. نقش افکار عمومی در ارزیابی عملکرد شورای ملی را نباید نادیده گرفت؛ چون ارتباط متقابل مردم و نمایندگان شورای ملی، موجب هماهنگی و توسعه فکری و سیاسی در کشور می شود. به هر نسبتی که شورای ملی به افکار عمومی اهتمام داشته باشد و اقدامات خود را در معرض نقد و ارزیابی مردم قرار دهد، به همان نسبت مقبولیت اجتماعی شورای ملی افزایش می یابد و زمینه اجرای مصوبات پارلمان بیش تر فراهم می شود.

نصاب هریک از دو مجلس شورای ملی، هنگام رأی گیری، با حضور اکثریت اعضا تکمیل می شود و تصامیم آن با اکثریت آرای اعضای حاضر اتخاذ می شود؛ مگر در مواردی که این قانون اساسی طور دیگری تصریح نموده باشد (قانون اساسی، ماده ۱۰۶). شورای ملی در هر سال دو

اجلاس عادی دایر می‌کند. مدت کار هر دو اجلاس شورا در هر سال نه ماه می‌باشد. در صورت ایجاب، شورا می‌تواند این مدت را تمدید کند. جلسات فوق‌العاده شورا در ایام تعطیل به امر رئیس جمهور دایر می‌شود (همان، ماده ۱۰۷).

در نظام‌های سیاسی مبتنی بر تفکیک نسبی قوا، اعضای هیأت دولت برای دفاع از لوائح، حمایت از نقطه‌نظرات دولت و تشریک مساعی با قوه مقننه در راستای تحقق اهداف نظام، باید بیش‌ترین حضور در پارلمان را داشته باشند. حضور اعضای دولت در قوه مقننه می‌تواند از نوع حق و یا از سنخ تکلیف باشد.

به صراحت ماده ۱۰۳ قانون اساسی، حضور وزیران در جلسات مجلس شورای ملی هم حق و هم تکلیف است. مطابق صدر ماده مزبور، وزیران حق شرکت در شورای ملی را دارند و هر زمانی که لازم بدانند، می‌توانند حضور یابند. ذیل ماده فوق بیانگر حضور تکلیف‌مدارانه وزیر یا وزیران در شورای ملی است.

جمع‌بندی

شورای ملی یکی از ارکان سه‌گانه نظام سیاسی جمهوری اسلامی است. با تصویب نخستین قانون اساسی در افغانستان (۱۳۰۱هـ)، اندیشه تفکیک قوا و تأسیس شورای ملی در کشور مطرح شد. یازده دوره شورای ملی در عصر شاهی (۱۳۱۱-۱۳۴۳) و دو دوره چهار ساله در عصر مشروطه (۱۳۴۲-۱۳۵۲) برگزار شده است. این کشور از کودتای ۱۳۵۲ تا ۱۳۸۲ (سه دهه بحران حاکمیت)، کودتاها و نظام‌های جمهوری بدون پارلمان را تجربه کرده است. در یک نگاه کلی، شورای ملی در این دوران، به لحاظ نظری و عملی، کارنامه قابل قبولی ندارد. این نهاد حقوقی از بدو تأسیس، در راستای توجیه سیاست حکومت و تثبیت قدرت عمل کرده است. نظام‌های سیاسی حاکم بر افغانستان، به دلیل فقدان پایگاه مردمی، نهادهای سیاسی از جمله شورای ملی را در راستای توسعه بی‌رویه قدرت خود استخدام کرده‌اند.

تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲هـ نقطه عطفی در فرایند تأسیس نظام متکی بر اراده مردم به‌شمار می‌رود. شورای ملی در این قانون اساسی، همانند نظام جمهوری اسلامی، کاملاً متفاوت از اسلاف آن است. شورای ملی مرکب از ولسی جرگه (مجلس نمایندگان) و مشرانو جرگه (مجلس سنا) به‌مثابه عالی‌ترین ارگان تقنینی، مظهر اراده مردم افغانستان است. شورای ملی در قانون اساسی

از جایگاه والایی برخوردار است. قانون‌گذاری، تصویب بودجه و برنامه‌های انکشافی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و صنعتی، ایجاد یا تعدیل واحدهای اداری، نظارت بر اعمال حکومت، تصدیق معاهدات بین‌المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن، از مهم‌ترین صلاحیت‌های شورای ملی است. حضور ۲۸ درصدی نمایندگان زن (۶۸ نماینده زن) در پارلمان، از ویژگی‌های شورای ملی افغانستان در دوران جدید است. صرف‌نظر از کیفیت و نقش زنان نماینده، نفس حضور آنان در راستای احیای تدریجی حقوق زن در جامعه سنتی افغانستان شایسته تحسین است.

شورای ملی در قانون اساسی ۱۳۸۲، به‌رغم امتیازات فوق‌العاده نسبت به اسلافش، از کاستی‌هایی رنج می‌برد. ساده‌انگاری و آسان‌گیری در زمینه شرایط داوطلبان و لسی‌جرگه و انتصابی بودن تعدادی از اعضای مشرانو جرگه از چالش‌های جدی شورای ملی است. اتخاذ رویکرد حداقلی در خصوص اعتبار شرایط نمایندگی با صلاحیت‌های گسترده شورای ملی همخوانی ندارد؛ یعنی برآیند انتخابات هرگز نمی‌تواند شورای ملی مورد نظر قانون اساسی را تأمین کند. تجربه دو دوره انتخابات شورای ملی نشان داد که شاخص‌های اصلی نمایندگی «قدرت و پول است»، نه «تخصص و تعهد». عملکرد سه دوره شورای ملی این ادعا را تأیید می‌کند. نابرابری سطح آگاهی، بی‌سوادی، بی‌تجربگی، فقدان ینش سیاسی، ناتوانی از درک و تحلیل قوانین، فقدان فرهنگ پارلمانی، وظیفه‌گریزی، غیبت‌های طولانی نمایندگان، اختلاف و تنگ‌نظری، از صفات بارز پارلمان است. واقعیت این است که آسان‌گیری شرایط داوطلبان نمایندگی پارلمان، خسارت‌های جبران‌ناپذیر را بر کشور تحمیل می‌کند.

راه کارها

تأسیس شورای ملی مقتدر نیازمند عزم جدی دولت و ملت افغانستان است. در این راستا راه کارهای زیر بایستی مورد اهتمام قرار بگیرد:

۱. اصلاح قانون و اعتبار شرایط متناسب با جایگاه شورای ملی برای داوطلبان نمایندگی؛
۲. گزینش نظام تک‌مجلسی به جای نظام دومجلسی؛
۳. اعمال نظارت عادلانه بر انتخابات؛
۴. ترویج فرهنگ شایسته‌سالاری و مبارزه با نژادپرستی و قوم‌گرایی؛

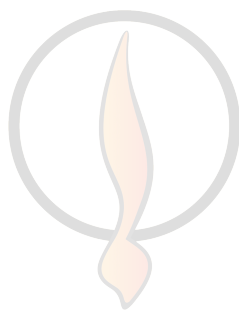
۵. تلاش در راستای ارتقای سطح فرهنگی و سیاسی مردم؛
۶. تعریف منافع ملی و مصالح علیای مردم افغانستان؛
۷. تبیین جایگاه شورای ملی در ایجاد جامعه مدنی عاری از ظلم و استبداد و تبعیض؛
۸. بیان نقش شورای ملی در حراست از استقلال و تحکیم وحدت ملی؛
۹. نقش شورای ملی در حفظ کرامت انسانی و دفاع از حقوق و آزادی‌های اساسی؛
۱۰. تبیین رسالت شورای ملی در تثبیت جایگاه شایسته افغانستان در عرصه بین‌المللی.

انتظار می‌رود مردم عزیز افغانستان بر پایه منافع ملی و رعایت اصل شایسته‌سالاری، با عبرت از گذشته، از طریق مشارکت مسئولانه در انتخابات، عزم‌شان را بر تأسیس شورای ملی مقتدر جزم نمایند.

منابع

۱. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶)، مسایل حقوق اساسی، بی‌جا، نشر دادگستر.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، ج ۲، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۳. صادق‌پور، ابوالفضل و جلال مقدس (۱۳۷۲)، سازمان مدیریت و علم مدیریت، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۴. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران، دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات.
۵. عمید زنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران، دانشگاه تهران، مؤسسه انتشارات.
۶. غبار، غلام‌محمد (بی‌تا)، افغانستان در مسیر تاریخ، ج ۲، قم، صحافی احسانی.
۷. فرهنگ، میر محمدصدیق (۱۳۸۰)، افغانستان در پنج قرن اخیر، ج ۲، قم، انتشارات دارالتقلین.
۸. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۳)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر یلدا.
۹. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم.
۱۰. قانون اساسی ۱۳۰۱هـ قانون اساسی ۱۳۱۱هـ قانون اساسی ۱۳۴۳هـ و قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲.
۱۱. قانون اصول وظایف مشرانو جرگه.
۱۲. قانون اصول وظایف ولسی جرگه.

۱۳. کشکی، صباح‌الدین (۱۳۷۷)، دهه فانون اساسی، کابل، انتشارات میوند، چاپ سوم.
۱۴. محمدی، جمعه‌خان و محمدعارف رحمانی (۱۳۸۹)، نگاه استراتژیک به خانه ملت، کابل، مرکز مطالعات استراتژیک.
۱۵. منتسکیو (۱۳۶۲)، روح‌القوانین، ترجمه و نگارش علی‌اکبر مهتدی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۱۶. میرمحمدی، سید محمد (۱۳۸۳)، الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، نشر میزان، چاپ هفتم.



بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴