

بررسی چالش‌های روابط قوای مقننه و مجریه افغانستان در پرتو فلسفه تفکیک قوا

داکتر مختار حسین حیدری*

چکیده

اندیشه تفکیک قوا به‌عنوان یکی از راه‌کارهای کنترل قدرت و پیش‌گیری از استبداد، از قرن هفدهم میلادی در جهان شناسایی و به‌تدریج در قوانین اساسی گنجانده شده است. عملی‌شدن این اصل در نظام حقوق اساسی افغانستان بیش از نیم‌قرن پیشینه دارد. بعد از تجربه نظام پارلمانی مبتنی بر تفکیک نسبی قوا در دههٔ چهل شمسی و سپس حدود سی سال گسست ناشی از بی‌ثباتی سیاسی، در لویه‌جرگهٔ قانون اساسی ۱۳۸۲ نظام مختلط متمایل به ریاستی به‌عنوان نظام سیاسی افغانستان انتخاب شد. برخی کاستی‌های ساختاری در این نظام باعث شده است روابط بین قوای سه‌گانه، به‌خصوص رابطهٔ قوای مجریه و مقننه، از انسجام، هماهنگی و کارآمدی کافی برخوردار نباشد. صلاحیت گستردهٔ ریاست جمهوری، عدم تفکیک ریاست دولت از ریاست حکومت، میل شدید قوهٔ مجریه به اقتدارگرایی و ضعف و انفعال قوهٔ مقننه، از مهم‌ترین چالش‌هایی است که نظام سیاسی افغانستان به آن‌ها دچار بوده است.

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

با توجه به تجارب حاصل شده در این یک و نیم دهه و بر مبنای اهدافی که نظریه پردازان تفکیک قوا از طرح این اصل در نظر داشته‌اند، می‌توان بار دیگر به موضوع گزینش نظام سیاسی کارآمد برای وضعیت کنونی افغانستان پرداخت. از آنجایی که نظام ریاستی معمولاً زمینه‌ساز استبداد است و نظام پارلمانی نیز بدون احزاب قدرتمند و سنت پارلمانی قوی باعث تزلزل سیاسی می‌شود، به نظر می‌رسد تنها گزینه برای شرایط کنونی افغانستان نظام مختلط باشد؛ اما چون این نظام، به شکل کنونی آن، کارآمد و موفق نبوده است، لازم است با اعمال برخی اصلاحات، از جمله کاهش صلاحیت‌های گسترده ریاست جمهوری، تفکیک ریاست دولت از ریاست حکومت و اصلاح نظام انتخاباتی به هدف ارتقای ظرفیت نظارتی پارلمان، بین قوه مقننه و مجریه تعادل واقعی برقرار و زمینه کارآمدی نظام سیاسی فراهم شود.

واژگان کلیدی: حقوق اساسی، تفکیک قوا، قوه مقننه، قوه مجریه، افغانستان.

مقدمه

تجربه بشری ثابت کرده است که قانون و حکومت بر مبنای قانون می‌تواند بهترین سامان بخش جامعه سیاسی باشد و صرفاً از این طریق است که نظم و امنیت تأمین، آزادی‌ها و حقوق افراد تضمین و زمینه استقرار عدالت فراگیر و همه‌جانبه فراهم می‌شود. فرمانروایان و نهادهای حاکم در مقام اجرای قانون، ناگزیر از اعمال قدرتی هستند که فرمان و اطاعت شهروندان را به همراه آورد؛ اما نکته مهم این است که در این رابطه نامتعادل بین فرمانروایان و شهروندان، برقراری نظم و امنیت، ارائه خدمات به مردم و رسیدن به رفاه و آسایش، نباید به قیمت قربانی شدن حقوق و آزادی‌های شهروندان و پایمال شدن عدالت تأمین شود. بعد از تجربه‌های ناخوشایند و دردناک ناشی از استبداد و اقتدار مطلق حاکمان، در اثر پیشرفت تدریجی خرد فردی و جمعی انسان‌ها، راه‌هایی برای مهار قدرت حکومت کشف شده و روش اعمال و مکانیزم‌های تطبیقی آن به جامعه حقوقی سپرده شده است.

در کنار یک چارچوب از پیش تعیین شده به نام قانون اساسی، وجود ارزش‌های لازم‌الاجرای جهانی حقوق بشری و باور به دموکراسی و حاکمیت مردم، اصل تفکیک قوا از جمله راه‌کارهایی

است که به هدف کنترل قدرت و پیش‌گیری از استبداد و اقتدارگرایی کشف و عملی شده است. این نگاره تحقیقی نیز به همین موضوع مهم در زمینه و سیاق نظام حقوق اساسی کنونی افغانستان اختصاص یافته است و در آن بعد از توضیح واژه‌های کلیدی، پیشینه تاریخی تفکیک قوا و سپس شکل‌گیری سه نوع مختلف نظام سیاسی بر مبنای تفکیک قوا به صورت مختصر توضیح داده می‌شود. در ادامه، نوع نظام سیاسی قبلی و کنونی افغانستان بیان شده و چالش‌های حقوقی و عملی موجود میان دو قوه مقننه و مجریه افغانستان تشریح خواهد شد. در ادامه با توجه به فلسفه تفکیک قوا و تجربه‌های مختلف جهانی در خصوص تنظیم روابط کارآمد و مؤثر میان قوای مختلف دولتی، به خصوص قوه مقننه و قوه مجریه، راهکار پیشنهادی در این مورد برای نظام سیاسی افغانستان عرضه خواهد شد.

توضیح مفاهیم اساسی

برای روشن‌شدن موضوع بحث در ابتدا لازم است برخی از واژه‌های کلیدی، از قبیل حقوق اساسی، تفکیک قوا، قوه مقننه و قوه مجریه، به صورت مختصر توضیح داده شود.

الف. حقوق اساسی

کلمه «حقوق» در ترکیب «حقوق اساسی» گاهی به معنای حق‌ها و آزادی‌ها و امتیازات خاص است. حقوق اساسی به این معنا معادل Fundamental Rights بوده و مترادف حق‌های بنیادین استفاده می‌شود. یک نمونه از حقوق اساسی به این معنا، عنوان فصل دوم قانون اساسی افغانستان است که در «حقوق اساسی اتباع افغانستان» به معنای حق‌ها و آزادی‌های بنیادین شهروندان این کشور مورد استفاده قرار گرفته است. کلمه حقوق در ترکیب حقوق اساسی، در بیش‌تر موارد، به معنای نوعی خاصی از مقررات و قواعد حقوق است. در این معنا، حقوق اساسی معادل Constitutional Law بوده و اساسی به معنای پایه‌گذار، تأسیس‌کننده و تشکیل‌دهنده استفاده می‌شود؛ بنابراین، حقوق اساسی یعنی مقررات و قواعدی که بنیاد، اساس و پایه یک نظام حقوقی را تشکیل می‌دهد. در اصطلاح، به مجموعه اصول و قواعد حاکم بر روابط دولت و مردم و نیز اقتدارات، وظایف و مسئولیت‌های نهادهای حاکم - اعم از قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی - با عنایت به اصل تفکیک قوا، حقوق اساسی اطلاق می‌شود. این رشته از حقوق، با شیوه حقوقی، پدیده‌های نهادینه‌شده سیاسی را بررسی کرده و به مطالعه شکل‌گیری حقوقی پدیده‌های سیاسی

می‌پردازد. از جمله در این رشته، سازمان عمومی دولت، رژیم سیاسی، ساختار حکومت، روابط قوا و حد و مرز آنها، انتخابات، مجالس قانون‌گذاری و حقوق فردی و آزادی‌های عمومی مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۳۵).

ب. تفکیک قوا

تفکیک قوا، به مفهوم توزیع قدرت دولت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، یکی از مفاهیم بنیادین حقوق اساسی است. امروزه، تفکیک قوا معادل اصطلاح انگلیسی Separation of powers به کار رفته و به معنای اصل یا سیستم واگذاری قدرت‌های اجرایی، قانون‌گذاری و دادگستری دولت به شعبه‌های مختلف آن، استفاده می‌شود. تفکیک قوا عبارت از سیستمی از حکومت‌داری است که در آن قدرت دولت میان شعبه‌های متعدد تقسیم شده و هر شعبه کنترل بخشی از حوزه‌های حاکمیتی را بر عهده می‌گیرد (www.dictionary.com). در برابر تفکیک قوا می‌توان از اصطلاح اختلاط قوا استفاده کرد که در مورد دولت‌هایی به کار برده می‌شود که تمام سیاست‌ها و قانون‌گذاری‌ها به دست یک نفر یا گروه خاص است. در این نوع دولت‌ها یا حکومت‌ها، اقتدار و سلطه استبدادی فردی حاکم است و تمام صلاحیت‌های اجرایی، قضایی و تقنینی توسط شخص حاکم یا رئیس دولت اعمال می‌شود (احمدی و صداقت، ۱۳۸۸: ۱۶۱).

تفکیک قوا به دو نوع عمده تقسیم می‌شود که عبارت‌اند از تفکیک مطلق و تفکیک نسبی. تفکیک قوای مطلق، نوعی از تفکیک قواست که صلاحیت‌ها به‌طور مطلق و کامل در حیطه قوه‌ها می‌باشد و تداخل و تعامل در بین قوه‌ها وجود ندارد؛ یعنی صلاحیت تصویب قوانین بر عهده پارلمان، اجرای قوانین از صلاحیت‌های اختصاصی قوه مجریه است و قوه قضائیه به حل و فصل دعاوی ناشی از تطبیق قانون می‌پردازد (دانش، ۱۳۸۹: ۱۶۲). در تفکیک نسبی قوا که اصطلاحات همکاری قوا و ارتباط بین قوا نیز در کتاب‌های حقوق اساسی برای توصیف آن به چشم می‌خورد، قوای سه‌گانه با تمهیدات حقوقی و سیاسی باهم پیوند داده شده و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی رابه نمایش بگذارد. گاهی در ارتباط نزدیک با مفهوم تفکیک قوا، به‌خصوص تفکیک نسبی قوا، اصطلاحی به نام «نظارت و تعادل» هم مطرح می‌شود. یکی از نویسندگان با تأکید بر این‌که نظارت ارتباطی نزدیک با مفهوم تفکیک قوا دارد، در بیان معنای دقیق نظارت می‌نویسد: «نظارت به معنای دقیق کلمه، عبارت از کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد

حکومتی از سوی مقام و نهاد دیگری است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یادشده در حدود و ثغور قانون است. به دیگر سخن، منظور از نظارت در حقیقت کنترل قدرت با قدرت است.» (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱).

ج. قوه مقننه

قوه مقننه معادل Legislature, Lagislative استفاده می‌شود و به معنای مجموعه افراد شورای معمولاً انتخابی است که صلاحیت دارد قوانین و مقررات یک دولت را وضع، اصلاح یا نسخ کند. به عبارت دیگر، قوه مقننه، شعبه‌ای از دولت است که از شعبه‌های مجریه و قضائیه متمایز بوده و از صلاحیت قانون‌گذاری برخوردار است (www.dictionary.com). قوه مقننه به معنای قوه قانون‌گذار، پارلمان، مجلس و بخشی از قوای حاکمیتی است که کارویژه وضع قوانین و مقررات را بر عهده دارد. ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، قوه مقننه را معادل پارلمان گرفته و پارلمان را دستگاهی می‌داند که کارویژه آن وضع قانون یا قواعد کلی لازم‌الاجرا است. از نظر او، پارلمان در درجه اول، تجسم‌بخش قوه مقننه در کشور است؛ مگر این که کار قانون‌گذاری علاوه بر این دستگاه، متعلق به مردم (از راه همه‌پرسی) یا قوه مجریه (از راه تفویض اختیارات) یا مشارکت دو قوه (تهیه لایحه از سوی قوه مجریه و تصویب از سوی مجالس) باشد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۸۰).

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

د. قوه مجریه

قوه مجریه معادل اصطلاح Executive در زبان انگلیسی است. این کلمه در انگلیسی به معنای شخص یا اشخاصی است که قدرت عالی اجرایی دولت به او یا آن‌ها واگذار شده است (www.dictionary.com). قوه مجریه معادل دستگاه حکومت و در حقوق اساسی به کلیه متصدیان و دستگاه‌هایی که کارویژه آن‌ها جنبه اجرایی دارد، قوه مجریه اطلاق می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۲۳۲). به عبارت دیگر، قوه مجریه به معنای نیروی اجراکننده و بخشی از قوای حاکمیتی است که کارکرد آن اجرای قوانین، مقررات و پالیسی‌ها است و این قوه عمدتاً در قالب کابینه و شورای وزیران تجسم می‌یابد.

هـ فلسفه تفکیک قوا

منظور از این اصطلاح، هدف و مقصود از طرح اندیشه تفکیک قوا و چرایی تأکید اندیشمندان و حقوق‌دانان بر گنجاندن آن در نظام‌های حقوق اساسی معاصر است. منظور آن است که با مراجعه به آثار اندیشمندان، به‌خصوص فیلسوفان اولیه این اندیشه، فلسفه و دلیل اصلی طرح اندیشه تفکیک قوا را شناخته و در پرتو آن مقررات حقوق اساسی افغانستان در حوزه تفکیک قوا بررسی و ارزیابی شود؛ به‌عنوان نمونه: این مطلب که «اصل تفکیک قوا به‌عنوان شاخص دموکراسی، ضامن تحقق مردم‌سالاری و نفی استبداد شناخته شده و به‌رغم تفسیرها و قرائت‌های مختلف، این اصل غیر قابل خدشه تلقی شده است.» (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۹۳) می‌تواند بیان فلسفه تفکیک قوا باشد.

پیشینه تاریخی تفکیک قوا

موضوع تفکیک قوا که اکنون در تقریباً همه قوانین اساسی کشورهای مختلف جهان به رسمیت شناخته شده است، از دوران باستان تاکنون کم‌وبیش مورد بحث و بررسی بوده است؛ اما مفهوم کنونی آن، بیش از هر کس دیگر، توسط شارل دو منتسکیو، فیلسوف اجتماعی و سیاسی فرانسوی در قرن هجدهم، مطرح و بیان شده است. جزئیات سابقه تاریخی اندیشه تفکیک قوا را می‌توان از دو زاویه تئوریک و عملی به‌صورت جداگانه بررسی کرد.

پیشینه تئوریک تفکیک قوا

از نظر فکری، ریشه‌های اولیه نظریه تفکیک قوا به یونان باستان بازمی‌گردد؛ مثلاً فیلسوف معروف، ارسطو، بر این باور بود که هر نظام حکومتی دارای سه قدرت است و قانون‌گذار خردمند باید حدود هریک از این سه قدرت را بازشناسد. نخستین این سه قدرت، هیأتی است که کارش بحث و مشورت درباره مصالح عام است. دومین آن‌ها... به فرمانروایان و مشخصات و حدود صلاحیت و شیوه انتخاب آنان مربوط می‌شود. سومین قدرت، کارهای دادرسی را دربرمی‌گیرد (ارسطو، ۱۳۵۰: ۷۴). بعد از ارسطو، نشانه‌هایی از مفهوم تفکیک قوا را در آثار برخی از نامدارترین حامیان مکتب قانون طبیعی از جمله «هوگو گروسیوس»^۱ و «ساموئل

1. Hugo Grotius.

پوفندرف^۱ می‌توان یافت که معتقد بودند تعداد وظایف و اختیارات حکومت زیاد و متنوع است و باید هرکدام را به نام بخشی از حاکمیت نامید. البته باید توجه داشت که این اندیشمندان در عمل، جداسازی ارگان‌های حاکمیتی را خلاف مبانی فرمانروایی پنداشته و تأکید می‌کردند که یک نفر یا یک دستگاه مرکزی باید پیونددهنده و سر رشته‌دار تمام امور حکومتی باشد. «ژان بدن^۲ و شاگردانش نیز به تشخیص مظاهر حاکمیت پرداخته‌اند؛ ولی چون آنان نیز حاکمیت را تقسیم‌ناپذیر می‌دانستند، بقیه مظاهر حاکمیت را برآمده و زیرمجموعه قوه قانون‌گذاری محسوب می‌کردند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۶۲-۱۶۱).

به دلیل وجود نهاد پارلمان- که از قرن چهاردهم به تدریج شکل گرفته بود- و نقش رو به افزایش آن در تحولات انگلیس، متأثر از فضای این کشور اندیشمندانی ظهور کردند و توانستند در زمینه مبنای حاکمیت تحول بنیادین ایجاد کنند. مشهورترین این دسته از اندیشمندان، «جان لاک^۳» است که در فاصله سال‌های ۱۶۳۲ تا ۱۷۰۴ میلادی زندگی می‌کرده است. جان لاک درباره حکومت دو رساله دارد که در حقیقت در مواجهه با حکومت‌های استبدادی در انگلستان نوشته شده است. لاک در این رساله‌ها چند اصل مهم را مطرح کرده که هرکدام از آن‌ها هنوز هم بخشی از ارزش‌های معتبر و اندیشه‌های پذیرفته جهانی تلقی می‌شوند.

اول این‌که او حقوق ذاتی و غیر قابل انتقال مردم نسبت به زندگی، آزادی و مالکیت را طرح و تشریح کرده است که امروزه تحت عنوان حقوق بشر اعتبار جهانی دارد. دوم این‌که از نظر لاک حاکمان باید بر پایه قوانین از پیش تصویب‌شده نه اقدامات خلق‌الساعه و بدون فکر حکومت کنند و امروز از این اندیشه تحت نام حکمرانی مبتنی بر قانون اساسی (مشروطه‌خواهی) یاد می‌شود. سوم این‌که دولت تنها امانت‌دار قدرت و اگذارشده از سوی مردم است (دموکراسی)؛ به این معنا که قدرت دولت اصالت ندارد؛ بلکه دولت به نمایندگی از مردم اعمال حاکمیت می‌کند. در ادامه همین ایده‌ها و اندیشه‌های تأثیرگذار و ماندگار، نظریه تفکیک قوای حاکمیتی نیز از سوی جان لاک مطرح شد. جان لاک عقیده داشت به دلیل آن‌که نهاد پارلمان برگزیده و مطلع از مطالبات مردم است، باید در میان نهادهای مختلف از بیش‌ترین صلاحیت و اقتدار برخوردار باشد.

1. Samuel Pufendor.

2. Jean Bodin.

3. John Locke.

در زمانی که لاک کتاب‌های معروف خود، دو رساله در باب حکومت^۱ را می‌نوشت، در نظام سیاسی بریتانیا، تحت تأثیر تحولات تدریجی این کشور، راه‌حل‌های بدیعی به شکل نهادهای سیاسی جدید به وجود آمده بود. اندیشه‌های لاک هم متأثر از این فضای متفاوت بود و هم بر سرعت تحولات در نهادهای سیاسی تأثیر گذاشت. در خصوص تفکیک قوا، به نظر جان لاک، در هر جامعه‌ای سه قوه را باید از یکدیگر مشخص نمود که عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه متحده (فدراتیو). لاک می‌نویسد: «قوه مقننه آن است که حق دارد نیروی جمهوری را به دلخواه در جهت حفظ و حراست جامعه به کار گیرد. از آن‌جا که قوانین باید دائماً به مرحله اجرا درآیند و قدرت عملکرد آن‌ها مداومت داشته باشد؛ در حالی که وضع آن‌ها در مدت کوتاهی انجام می‌پذیرد، پس لازم نیست این قوه پیوسته در حال فعالیت بوده باشد. از سوی دیگر، چون انسان موجودی ضعیف است، اگر آنانی که قدرت قانون‌گذاری دارند، قدرت اجرایی آن را نیز دارا باشند، وسوسه خواهند شد تا از قدرت سوءاستفاده کنند. چون قوانین در مدت کوتاهی یکبار برای همیشه وضع می‌شود، ولی باید دائماً به مرحله اجرا درآید و بر نحوه اجرای آن‌ها نظارت شود، لازم است قدرتی به صورت فعال وجود داشته و در امر اجرای قانون اهتمام ورزد؛ لذا قوای مقننه و مجریه از یکدیگر منفک هستند (لاک، ۱۳۹۲: ۱۹۳).

جان لاک در عین تمایز دو قوه مقننه و مجریه و توضیح وظایف هر کدام و خطرناک‌شمردن اختلاط این دو، به سبب ضعف‌های انسانی، هوادار تعامل و همکاری این دو با یکدیگر است. او در این باره می‌نویسد: «زیرا هردوی این‌ها در عملکردهای خود از نیروی جامعه بهره می‌برند، پس چگونه می‌توان نیروی جمهوری را در اختیار کسانی گذاشت که از یکدیگر استقلال داشته باشند و از هم اطاعت نکنند و هم‌چنین، قوه مجریه و قوه فدراتیو هر کدام به‌تنهایی اعمال شوند. نبودن وحدت فرماندهی موجب ایجاد بی‌نظمی و خسران خواهد بود.» (لاک، ۱۳۹۲: ۱۹۴). لاک قوه مقننه را نخستین مظهر حاکمیت می‌داند و باور دارد که دستگاه اجرایی حتماً پاسخ‌گو و مسئول قوه مقننه باشد و بتواند هر زمان که اراده کند، کارگزاران اجرایی را برکنار کند؛ اما برای حفظ شخصیت قوه مجریه تدبیری می‌اندیشد و آن سهم‌کردن این قوه در امر قانون‌گذاری است (لاک، ۱۳۹۲: ۱۹۶). از نظر لاک، قوه فدراتیو (متحده) قوه جدا از قوه مجریه است و وظایفی از قبیل برقراری صلح و جنگ، انعقاد قرارداد و عهدنامه‌های بین‌المللی و ایجاد روابط دیپلماتیک

1. Two Treatises Government.

با خارج است و آن جزء اختیارات پادشاه است. لاک قوه قضائیه را خارج از عملکرد سیاسی و حکومتی می‌داند و از آن بحثی به میان نمی‌آورد.

در ادامه، نظریه‌پرداز اصلی اندیشه تفکیک قوا، یعنی منتسکیو^۱ (۱۷۵۵-۱۶۸۹)، به میدان آمده و اندیشه‌های خود را در کتاب روح‌القوانین^۲ به‌روشنی تبیین کرد. اکنون شرایط به‌گونه‌ای است که غالباً همراه با ذکر اندیشه تفکیک قوا، نام منتسکیو به ذهن می‌آید. منتسکیو در پردازش نظریه خود از فلاسفه کهن یونان و جان لاک الهام گرفته و با توجه به مشاهدات عینی خویش از نظام وقت انگلستان، برای نظریه خود مستندات فراهم آورده است. نظریه او بر محور آزادی سیاسی دور می‌زند و او در اندیشه سیاسی‌اش به دنبال پاسخ به این پرسش است که چگونه می‌توان این آزادی را به دست آورد و بهترین نهادها و طرز تلفیق آن‌ها برای رسیدن به این هدف کدام است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۶۴). او در فصل ششم از کتاب یازدهم روح‌القوانین می‌نویسد: «آزادی سیاسی تنها در حکومت‌های میانه‌رو وجود دارد؛ اما این امر همیشه حتی در حکومت‌های میانه‌رو دیده نمی‌شود. آزادی سیاسی زمانی تحقق‌پذیر است که از قدرت سوءاستفاده نشود. اما تجربه‌های همیشگی نشان داده است که هر انسان صاحب قدرت گرایش دارد تا از قدرت خود سوءاستفاده کند، پس آن‌قدر پیش می‌تازد به حد و مرزی برنخورد.» (منتسکیو، ۱۳۴۹: ۲۹۰).

منتسکیو به صراحت از اصطلاح «تفکیک قوا» نام نمی‌برد؛ بلکه توازن قدرت در دولت را مطرح می‌کند؛ به این معنا که در دولت نباید قدرت در دست یک فرد یا نهاد متمرکز باشد؛ بلکه به‌جای آن قدرت باید بین نهادهای متعدد توزیع شده و بین قدرت نهادها هم توازن و تعادل وجود داشته باشد. با بررسی کتاب روح‌القوانین چنین برمی‌آید که منتسکیو ضابطه‌ای را که برای تفکیک قوا برگزیده است، مهم‌ترین نمود حاکمیت یعنی قانون است. او قانون را ملاک می‌گیرد و سه وظیفه حکومت را در قبال آن از یکدیگر متمایز می‌کند: وضع قانون، اجرای قانون، قضاوت بر اساس قانون. او می‌نویسد: «در هر دولت کشوری سه قسم قدرت وجود دارد: قدرت تقنینی، قدرت اجراکننده موضوعاتی که به حقوق بین‌الملل بستگی دارد و قدرت اجراکننده موضوعاتی که به حقوق مدنی وابسته است. شهریار یا حاکم توسط قدرت نخست، قوانین را برای همیشه یا برای مدتی وضع و قوانین موضوعه پیشین را نسخ یا اصلاح می‌کند و توسط قدرت دوم

1. Montesquieu, in full Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu.

2. Spirit of laws.

جنگ یا صلح برقرار می‌کند، سفیر می‌فرستد یا سفیر می‌پذیرد، امنیت برقرار می‌کند و جلوی تهاجمات را می‌گیرد. به‌وسیله قدرت سوم، جنایات را کیفر می‌دهد و در مورد مراعات بین اشخاص قضاوت می‌کند.» (منتسکیو، ۱۳۴۹: ۲۹۶)، بدین ترتیب، تفکیک قوا به‌معنای امروزی و جداسازی صلاحیت قانون‌گذاری از قدرت اجرایی و ضرورت جداسازی صلاحیت قضاوت و دادگستری از دو نهاد قبلی، برای نخستین‌بار از طرف منتسکیو مطرح شد و این اصل جایگاه شایسته خود را در محافل فکری و حقوقی به دست آورد. به عقیده منتسکیو، به هدف توسعه هرچه بیش‌تر آزادی، این سه نهاد دارای سه نوع قدرت و صلاحیت باید از همدیگر جدا بوده و مستقل از همدیگر فعالیت داشته باشند. به بیان او، هنگامی که در یک شخص یا یک دستگاه حاکم، قدرت تقنین با قدرت اجرایی جمع شود، دیگر از آزادی خبری نخواهد بود؛ زیرا بیم آن هست که قوانین خودکامه‌ای وضع شده و با خودکامگی اجرا شود. «اگر قدرت قضاوت از قدرت قانون‌گذاری و اجرایی جدا نباشد، بازهم از آزادی نشانی نخواهد بود. اگر یک فرد مجموعه هر سه قوا را در اختیار بگیرد، همه‌چیز از دست خواهد رفت.» پس برای این‌که نتوان از قدرت سیاسی سوءاستفاده کرد، باید دستگاه‌های حکومت طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را کنترل و متوقف کند (منتسکیو، ۱۳۴۹: ۲۹۷).

از نظر تاریخی به این نکته باید توجه داشت که اصل تفکیک قوا بیش‌تر از فرانسه، ریشه در فضای فکری حاکم بر انگلستان دارد. هرچند منتسکیو، به‌عنوان پرچم‌دار این اندیشه، فرانسوی است؛ اما او خود مدتی در انگلیس زندگی کرده و از نظر فکری کاملاً متأثر از افکار جان لاک و فضای فکری انگلیس بوده است و الا در فرانسه آن دوره، نظام استبدادی حاکمیت داشته و لویی چهاردهم، حاکم فرانسه، پرچم‌دار و مدافع اصلی نظریه الهی حاکمیت و پادشاهی بود. از نظر منتسکیو، ملت انگلیس، الگوی آزادی سیاسی بودند؛ زیرا در سازمان این دولت سه قوه متمایز وجود داشت که هریک وظیفه خود را انجام می‌داد.

پیشینه عملی تفکیک قوا

از نظر عملی، در طول تاریخ، اقتدارات حکومت معمولاً در دست یک فرد حاکم به نام شاه، سلطان یا امپراتور، قرار داشته است. این اختیارات حاکم، شامل تصرف در بیت‌المال، رهبری نیروی نظامی، وضع قانون و مقررات، تطبیق قوانین و داوری میان مردم در جهت حل و فصل

اختلافات بوده است. البته، حاکمان و پادشاهان این توانایی‌ها را همیشه شخصاً اعمال نمی‌کردند؛ بلکه هر بخشی از حکومت زیردست خود را برای انجام برخی از امور حکومتی مأموریت می‌دادند. یک سلسله عرف‌ها هم در طول تاریخ وجود داشته است که پادشاهان بر اساس این عرف‌ها و رسوم فرهنگی و اجتماعی حکومت می‌کرده‌اند؛ ولی همواره ارادهٔ شخص شاه، منبع مشروعیت تلقی می‌شده است. مردم به‌عنوان رعیت از حقوق سیاسی و اجتماعی بی‌بهره بودند و لذا آن‌ها حق دخالت و اعتراض در مسائل مربوط به حکومت را نداشتند. این نوع نظام سیاسی در طول قرن‌ها اجرا می‌شده و مشروعیت خود را هم عموماً از ماوراء طبیعت و اندیشه‌ها و نگرش‌های پدرسالارانه می‌گرفته است. به بیان دیگر، مبنای الهی و دینی قدرت و حاکمیت چیزی بوده که تا قرن هفدهم در سراسر جهان به رسمیت شناخته شده و عملاً اجرا می‌شده است.

به نظر می‌رسد وقوع انقلاب باشکوه در انگلیس در سال ۱۶۸۸ و تقسیم قدرت بین پادشاه انگلیس و پارلمان آن کشور را بتوان نخستین نمونهٔ تفکیک قانونی و عملی قوا در یک نظام سیاسی تلقی کرد. طرح اندیشه‌های جدی در مورد قرارداد اجتماعی، حقوق طبیعی افراد و ضرورت تفکیک قوا از سوی جان لاک باعث شد که مجلس نیرومند لردان در انگلستان بتواند «جیمز دوم»، پادشاه انگلیس، را از سلطنت خلع نموده و در واقع، یک انقلاب مسالمت‌آمیز در انگلستان اتفاق بیفتد و از آن پس در حقیقت قدرت اصلی در اختیار پارلمان قرار بگیرد. نظریهٔ تفکیک قوا، به‌خصوص بر اساس دیدگاه منتسکیو، تأثیرات فراوانی در نخستین قوانین اساسی شکلی قرن هجدهم در امریکا و فرانسه به جای گذاشت. قانون‌گذاران آمریکایی در گردهمایی فیلادلفیا که در سال ۱۷۸۷ برای پی‌ریزی دولت فدرال ایالات آمریکا تشکیل شده بود، اندیشه‌های منتسکیو را به‌عنوان کتاب راهنمای خود به کار گرفتند و از مجموع سخنان وی در روح‌القوانین چنین استنباط کردند که بهترین شیوهٔ تفکیک قوا، تفکیک کامل قواست و بر این مبنا رژیم ریاستی را برای کشور خود برگزیدند. انقلابی‌های فرانسوی نیز ضمن تهیه و تنظیم اولین قوانین اساسی خود با برداشت‌های فلسفی از سخنان منتسکیو به هدف توجیه نظرات افراطی خود بهره‌برداری فراوان نمودند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۶۷)؛ بنابراین، می‌توان گفت که نخستین قانون اساسی جهان، یعنی قانون اساسی ایالات متحدهٔ آمریکا، در سال ۱۷۸۷ بر پایهٔ نظریات نظریه‌پردازان تفکیک قوا، به‌خصوص منتسکیو، تدوین و تصویب شد. مادهٔ یک آن قانون، به قوهٔ مقننه و موارد بعدی به ترتیب به قوهٔ مجریه و قضائیه مربوط است. بدین‌گونه

در نخستین قانون اساسی جهان، اصل تفکیک قوا به رسمیت شناخته شد.

انواع رژیم‌های سیاسی بر اساس تفکیک قوا

رژیم سیاسی در فرهنگ سیاسی به معنای شکل حکومت و روش اداره امور مملکت است و در اصطلاح حقوق اساسی عبارت است از سیستمی که نمایانگر بافت نهادهای سیاسی و روش اعمال حاکمیت باشد و برای استمرار بقا و تضمین تفوق و برتری باید در قالب موازین و مقررات حقوقی در درون جامعه نهادینه شود. بر اساس روش تفکیک قوا و نوع و مدل همکاری که بین قوای سه گانه، به خصوص دو قوه مقننه و مجریه، شکل می‌گیرد، سه نوع نظام حکومتی ممکن است به وجود بیاید که مختصراً توضیح داد می‌شود.

الف. نظام پارلمانی

نظام پارلمانی، قدیمی‌ترین و گسترده‌ترین نوع نظام دموکراتیک در جهان است. این نظام سیاسی که نظام پارلمانی انگلیس الگوی اصلی آن تلقی می‌شود، نتیجه تفکیک نسبی قوا است. هدف از این نوع نظام سیاسی آن است که قوای سه گانه با تمهیدات حقوقی و سیاسی باهم پیوند داده شده و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را به نمایش بگذارد. نظام‌های پارلمانی با تمایز قوا، همکاری در وظایف و وابستگی اندامی مشخص می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۷۷). مهم‌ترین ویژگی‌های عام نظام‌های پارلمانی قرار ذیل است:

یکم. همکاری بین قوه مقننه و قوه مجریه

در نظام پارلمانی، دو قوه مقننه و قوه مجریه از همدیگر متمایز است؛ اما در اعمال صلاحیت‌ها به صورت تخصصی و انحصاری عمل نمی‌کنند و در مواردی دایره‌های عملکرد آن‌ها همدیگر را قطع می‌کند. در این نوع نظام، قوه مجریه از طریق شرکت فعالانۀ اعضای آن در جلسات قانون‌گذاری، صلاحیت طرح پیش‌نویس قوانین و صلاحیت تصویب مقررات و طرزالعمل‌ها، در امر قانون‌گذاری همکاری می‌کند. متقابلاً قوه مقننه با استفاده از ابزارهایی چون تذکر و سؤال، نظارت و تحقیق، تصویب بودجه و صدور اجازه مالی، در امور اجرایی مشارکت دارد.

دوم. تعادل میان قوه مقننه و قوه مجریه

دو قوه مجریه و مقننه، در عین تمایز، به همدیگر وابسته هستند. تعادل نیرو میان دو قوه به برکت ابزارهای عملکرد متقابل آن‌ها حاصل می‌شود. در این نظام، قوه مقننه از طریق رأی اعتماد به استقرار حکومت و استفاده از مسئولیت سیاسی حکومت در برابر پارلمان، اقتدار و اعتبار خود را در برابر قوه مجریه حفظ می‌کند. در مقابل، برای جلوگیری از سلطه یک‌جانبه قوه مقننه بر قوه مجریه، حق انحلال پارلمان برای قوه مجریه به رسمیت شناخته شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۳۰).

سوم. دو رکنی بودن قوه مجریه

نظام پارلمانی برای اولین بار در کشور سلطنتی انگلستان تطبیق شد. در این کشور برای جمع بین استمرار نهاد سلطنت و ویژگی دموکراتیک نظام، ریاست دولت از ریاست حکومت تفکیک شده و اولی به پادشاه و دومی به نخست‌وزیر داده شد. این ویژگی در تمام نظام‌های پارلمانی - اعم از این که پادشاهی باشد یا جمهوری - حفظ شده است. در این نظام، رئیس دولت، به صورت مستقیم به وسیله مردم انتخاب نمی‌شود؛ از اختیارات محدود برخوردار بوده و فاقد مسئولیت سیاسی است؛ اما در مقابل، کابینه یک نهاد جمعی با مسئولیت مشترک است که تحت ریاست نخست‌وزیر اداره امور اجرایی کشور را به عهده دارد و دارای مسئولیت کامل سیاسی است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۴۲-۳۰).

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

ب. نظام ریاستی

نظام ریاستی از نظر تاریخی از قدمت کم‌تری نسبت به نظام پارلمانی برخوردار است. این نظام تقریباً یک قرن بعد از تأسیس نظام پارلمانی در انگلستان، در سال ۱۷۸۷ در ایالات متحده آمریکا متولد شد و چند سال بعد مورد پذیرش انقلابی‌های فرانسوی نیز قرار گرفت. نظام ریاستی نتیجه اندیشه تفکیک مطلق قوا است که بر اساس آن، قوای سه‌گانه از نظر اندامی و کارکردی از همدیگر منفصل بوده و در قلمرو یکدیگر مداخله نمی‌کنند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۷۳). دلیل ریاستی نامیدن این نظام آن است که رئیس جمهور هم نقش ریاست دولت و هم نقش ریاست حکومت را به عهده دارد و در نتیجه، مهم‌ترین شخصیت نظام سیاسی است. ویژگی‌های اصلی نظام ریاستی به صورت مختصر بیان می‌شود.

یکم. استقلال قوا

نظریه تفکیک مطلق قوا ایجاب می‌کند که دو قوه مزبور از حیث سازمانی و کارکردی از همدیگر جدا باشند. در این نظام، تجلی حاکمیت ملی در دو نوبت دو قوه را در یک سطح قرار داده و از لحاظ سازمانی از همدیگر بی‌نیاز می‌کند. استمرار قوه مجریه به اراده و تصمیم قوه مقننه وابسته نیست و رئیس جمهور در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارد و عزل و نصب وزیران نیز در اختیار رئیس جمهور است. متقابلاً، رئیس جمهور حق انحلال پارلمان را نداشته و تا پایان دوره قانون‌گذاری، خطری متوجه ادامه فعالیت پارلمان نیست. هرکدام از دو قوه اصولاً فاقد ابزار لازم برای دخالت در امور قوه دیگر و تأثیرگذاری بر عملکرد آن است.

دوم. قوه مجریه یک‌رکنی

قوه مجریه در نظام ریاستی، تک‌رکنی است؛ یعنی رئیس جمهور در این نظام هم رئیس دولت و هم رئیس حکومت است و قوه مجریه به صورت کامل در اختیار او است. در نظام ریاستی، معاون رئیس جمهور اختیاراتی مستقل از وی ندارد و مجموع وزیران نیز یک هیأت جمعی با مسئولیت مشترک را تشکیل نمی‌دهند؛ بلکه وزیران فقط وظایف و مسئولیت‌های محول‌شده از سوی رئیس جمهور را بر عهده دارند.

سوم. تعدیل در عمل

جدایی کامل قوا در عمل می‌تواند زمینه‌ساز برخی مشکلات جدی شده و کارایی نظام سیاسی را از بین ببرد و لذا در مرحله عمل، چاره‌ای نیست جز این که دو قوه مقننه و مجریه باهم در ارتباط قرار بگیرند. به همین دلیل، علی‌رغم جدایی وظایف، راه‌های تماس و تأثیرگذاری اندک دو قوه بر یکدیگر نیز پیش‌بینی شده است در نتیجه نمایندگان مردم در مجالس از طرق مختلف حزبی، وسایل ارتباط جمعی بر اعمال قوه مجریه و اعضای آن نظارت داشته و واحدهای قوه مجریه نیز از راه‌های فوق بر کارکرد قوه مقننه تأثیر می‌گذارند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۳۴-۱۲۷).

ج. نظام مختلط

از آمیزش دو نوع نظام سیاسی، یعنی نظام پارلمانی و نظام ریاستی، نوع سومی به وجود آمده است که اصطلاحاً نظام مختلط یا نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی نامیده می‌شود. این نوع

نظام نوپا بوده و از عمر آن بیش از نیم قرن نمی‌گذرد. نظام‌های مختلط هم ویژگی‌هایی از نظام پارلمانی و تفکیک نسبی قوا را با خود دارد و هم رگه‌های از نظام ریاستی و نظریه تفکیک مطلق قوا در آن گنجانده شده است.

اول. ابعاد پارلمانی

در نظام مختلط، مانند نظام پارلمانی، از سویی میان قوه مقننه و قوه مجریه همکاری وجود دارد و از سوی دیگر میان آن دو تعادل و توازن برقرار شده است. در این نظام در مواردی که به وسیله قانون مشخص شده است، هر قوه در انجام وظایف قوه دیگر مشارکت دارد. هم چنین، در این نظام هر کدام از دو قوه از ابزارهای قانونی برای مقابله با زیاده‌خواهی و کنترل سلطه‌جویی طرف مقابل برخوردار بوده و از این ابزارها استفاده می‌کند.

دوم. ابعاد ریاستی

نظام‌های مختلط به دلیل موقعیت خاصی که به رئیس جمهور داده است، از نظام پارلمانی فاصله گرفته و به نظام‌های ریاستی نزدیک می‌شود؛ مثلاً رئیس جمهور با رأی همگانی و مستقیم مردم انتخاب می‌شود و از اختیارات گسترده برخوردار است؛ او از یک طرف اختیارات مربوط به ریاست کشور را با اقتدار اعمال می‌کند و از سویی بر قوه مجریه ریاست دارد و بخشی از اختیارات اجرایی را مستقیماً و برخی دیگر را در همکاری با نخست‌وزیر و وزیران اعمال می‌کند. در نظام مختلط، رئیس جمهور از مسئولیت سیاسی مبرا است و مانند نظام ریاستی، پارلمان نمی‌تواند با رأی عدم اعتماد موجب برکناری رئیس جمهور شود (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۸۱-۱۷۷).

نوع نظام سیاسی افغانستان در گذشته و اکنون

بررسی تحولات تاریخی حقوق اساسی در جهان نشان می‌دهد که موضوع تفکیک قوا در همه کشورها به درستی به عنوان یکی از عناصر و مؤلفه‌های جنبش مشروطه‌خواهی تلقی می‌شده است. جنبش مشروطه‌خواهی ریشه غربی داشته و این اندیشه به تدریج از کشورهای غربی، چون انگلستان و فرانسه، به سمت کشورهای دیگر، چون ترکیه، ایران و افغانستان، ریشه دوانده است. در افغانستان برای اولین بار، حرکت مشروطه‌خواهی در دوره حکومت حبیب‌الله خان

(۱۹۱۹-۱۹۰۱) شکل گرفت و موج اول آن سرکوب شد. در نتیجه موج دوم این حرکت فکری، اولین قانون اساسی در زمان امان‌الله خان در حمل ۱۳۰۱ با عنوان «نظام‌نامه اساسی دولت علیه افغانستان» تدوین و تصویب شد. هرچند دوره سلطنت ده‌ساله امان‌الله خان با پدیده استقلال، تصویب اولین قانون اساسی و اصلاحات اجتماعی و فرهنگی معروف است؛ اما این‌که در چارچوب حقوق اساسی دوره سلطنت این شاه روشنفکر و نوگرا هم قوای مختلف حکومتی از هم متمایز نبوده است، واقعیتی انکارناپذیر است. دلیل این ادعا آن است که هر نوع تفکیک قوا و تمایز نهادهای اصلی دولت، مستلزم وجود پارلمان به‌عنوان قوه قانون‌گذار است و اولین دوره پارلمان افغانستان بعد از دوره امان‌الله در زمان نادرشاه شکل گرفته است.

در دومین قانون اساسی افغانستان که در سال ۱۳۰۹ به تصویب رسید، برای پارلمان اختیارات قابل‌توجه در زمینه‌های قانون‌گذاری، تصویب بودجه، نظارت بر کارکردهای حکومت و حتی دعوت از وزیران برای ارائه توضیحات، داده شده بود؛ اما از آن‌جایی که اعضای پارلمان انتصابی بوده و عملاً شخصیت‌های مطیع شاه و دربار در قالب شورای ملی منصوب شده بودند، آن‌ها از اختیارات مصرح در قانون اساسی استفاده نکرده و عمدتاً به مذاکره و مشورت در مورد موضوعات پیشنهادی حکومت مصروف بودند. به هر حال، همین‌که نادرشاه از میان اعضای لویه‌جرگه سال ۱۳۰۹، تعداد ۱۱۱ نفر را به‌عنوان وکلای اولین دوره شورای ملی (۱۳۱۲-۱۳۱۰) منصوب کرد، در زمان خودش اقدام قابل توجه و قدم رو به پیشرفت بود. در زمان ظاهر شاه که بعد از قتل پدرش نادرشاه در سال ۱۳۱۲ به سلطنت رسید، اعضای پارلمان از سوی مقام‌های محلی در مشورت با رهبران قومی و افراد بانفوذ برگزیده و از سوی پادشاه انتصاب می‌شدند. نخستین انتخابات به‌صورت کتبی و سری برای گزینش اعضای پارلمان- که البته محدود به شهر کابل بود- در سال ۱۳۳۰ در دوره صدارت محمود خان انجام شد (آروین، ۱۳۸۹). این انتخابات پارلمانی هیجان بزرگی را در میان شهریان کابل پدید آورد و آن‌ها با علاقه‌مندی به پای صندوق‌های رأی رفتند. در نتیجه شماری از شخصیت‌های ملی، روشنفکران و رهبران حزبی به نمایندگی از شهریان کابل به پارلمان راه یافتند (محمدی، ۱۳۹۷).

در خصوص تفکیک قوا، تاریخ افغانستان نقطه عطفی را بعد از تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ در دهه دموکراسی (۱۳۵۲-۱۳۴۳) تجربه کرد. «قانون اساسی دهه دموکراسی نسبت به قوانین اساسی کشورهای همسایه و قوانین اساسی قبل از خود و با توجه به شرایط آن زمان، گامی بزرگ

به‌سوی دموکراسی بوده است؛ زیرا اختیارات گسترده پادشاه را محدود ساخت و دست خانواده شاهی را از مداخله در امور دولت کوتاه کرد و با خارج ساختن دو قوه تقنینی و قضایی از زیر سلطه قوه مجریه، اصل تفکیک قوا را که شرط اساسی حکومت قانون، تضمین آزادی‌ها و کاستن از خودکامگی بود، تأمین کرد.» (موسوی گیزابی، ۱۳۹۰). «در نظام سلطنتی سابق افغانستان به‌طور کلی با نظریه تفکیک قوا موافقت شده و سازمان‌ها و تشکیلات دولت بر اساس سه‌گانه بودن قوای دولت، یعنی حکومت به‌عنوان قوه مجریه، شورا به‌عنوان قوه مقننه و قضا به‌عنوان قوه قضائیه، تنظیم شده؛ ولی این سه قوه در عین حال تا حدودی در امور یکدیگر دخالت و نظارت داشتند. بافت تشکیلاتی این کشور به نحوی بود که پادشاه به‌عنوان قدرت برتر و یک نیروی تعیین‌کننده در کلیه امور مربوط به این سه قوه دخالت مستقیم داشت و بین قوای مختلف هماهنگی، انسجام و تعادل ایجاد کرده و اختلافات بین قوای سه‌گانه را حل و فصل می‌کرد.» (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۵۱۵).

بعد از تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳، در انتخابات دموکراتیک بی‌سابقه سنبله ۱۳۴۴ برای اولین بار از ۲۱۶ حوزه انتخابیه افغانستان، ۲۱۶ وکیل از زبان‌ها، قومیت‌ها و مذاهب مختلف به‌عنوان اعضای دوره دوازدهم شورای ملی انتخاب شدند و با شکل‌گیری پارلمان مقتدر متشکل از شخصیت‌هایی که واقعاً نماینده مردم بوده و برخی در برابر سیاست‌های نظام سلطنتی رویکرد انتقادی داشتند، تفکیک قوا به‌صورت واقعی و عینی در افغانستان محقق شد. در دهه دموکراسی یکبار دیگر برای دوره سیزدهم شورای ملی انتخابات برگزار شد؛ اما در مقایسه با دوره دوازدهم انتخابات با دخالت بیش‌تر از سوی دربار و حکومت مواجه شده و از نظر معیارهای دموکراتیک، افغانستان شاهد یک عقب‌گرد بود.

با کودتای بدون خونریزی داود خان در سال ۱۳۵۲، نظام سلطنتی به نظام جمهوری تغییر نام داد؛ اما پارلمان افغانستان منحل شد. هرچند در قانون اساسی ۱۳۵۵، پارلمان و شورای ملی تک‌مجلسی در نظر گرفته شده بود؛ اما تا آخر جمهوری داود خان این قانون عملی نشده و در دوره پنج‌ساله نظام جمهوری داود خان، عملاً تفکیک قوا وجود نداشت. بعد از کودتای خونین هفت ثور ۱۳۵۳، نظام کمونیستی به رهبری حزب دموکراتیک خلق افغانستان به وجود آمد و در ده سال اول حاکمیت کمونیست‌ها (۱۳۶۶-۱۳۵۷) نیز عملاً نهاد پارلمان در نظام سیاسی افغانستان وجود نداشت. در سال ۱۳۶۷، در دوره حکومت نجیب‌الله بعد از ۱۴ سال وقفه، یکبار

دیگر پارلمانی تک‌مجلسی به فعالیت آغاز کرد؛ اما اعضای این شورا بیش از آن‌که از افکار و نگرش‌های مختلف مردم افغانستان نمایندگی کنند، بیش‌تر مجمعی برای هواداران و اعضای وابسته به حزب دموکراتیک خلق افغانستان بود. بعد از فروپاشی حکومت نجیب‌الله و پیروزی مجاهدین در ۸ ثور ۱۳۷۱، یکبار دیگر نهاد پارلمان از صحنه سیاسی افغانستان غائب شد و تا ظهور مجدد آن در سال ۱۳۸۴، حدود ۱۴ سال دیگر فاصله افتاد.

بعد از حمله آمریکا به طالبان و سقوط حکومت طالبانی در کنفرانس بن، اساس یک نظام دموکراتیک مورد تأیید قرار گرفته و در قانون اساسی سال ۱۳۸۲ نظامی مبتنی بر دموکراسی به تصویب نمایندگان مردم افغانستان رسید که تفکیک قوا و وجود دو مجلس شورای ملی (ولسی جرگه و مشرانو جرگه) بخش جدایی‌ناپذیر آن است. در قانون اساسی کنونی فصل اول به دولت، فصل دوم به حقوق اساسی و وجایب اتباع افغانستان و فصل سوم به ریاست جمهوری اختصاص یافته است. در ادامه فصل چهارم مربوط به حکومت، فصل پنجم مربوط به شورای ملی و فصل هفتم مربوط به قضا است. از عناوین و محتوای این فصل‌ها آشکار است که نمایندگان مردم افغانستان در لویه جرگه قانون اساسی، نظام سیاسی مبتنی بر اصل تفکیک قوا را بنیان گذاشته‌اند و به هرکدام از قوای سه‌گانه یک فصل اختصاص داده‌اند. در این میان، فصل سوم که مربوط به رئیس‌جمهور است، در واقع، فراقوه‌ای بوده و به هر سه قوه دولت ارتباط دارد. با توجه به ویژگی‌های اصلی نظام‌های سیاسی که قبلاً تشریح شد، می‌توان گفت که نظام کنونی افغانستان نه ریاستی کامل و نه پارلمانی کامل است؛ بلکه مخلوطی از ویژگی‌های هر دو است. مختلط‌بودن نظام سیاسی افغانستان را می‌توان با استناد به متن قانون اساسی و همچنین گزارش‌های منتشرشده از روند تصویب قانون اساسی مستدل کرد.

این نظام به دلایل زیر نمی‌تواند یک نظام پارلمانی کامل قلمداد شود: وزیران در نظام افغانستان حق ندارند فعالانه در جلسات قانون‌گذاری مشارکت کنند، در هیچ حالتی حق انحلال پارلمانی از سوی قوه مجریه پیش‌بینی نشده است و مهم‌تر از همه، در حالی که دو رکنی بودن قوه مجریه از ویژگی‌های بارز نظام پالمانی است، در افغانستان رئیس‌جمهور هم رئیس دولت و هم رئیس حکومت است و بر اساس ماده ۶۱ به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شود. صلاحیت‌های بسیار گسترده رئیس‌جمهور در عرصه‌های تقنینی، اجرایی و قضایی (ماده ۶۰) با صلاحیت‌های و اختیارات تشریفاتی رئیس دولت در نظام‌های پارلمانی قابل‌مقایسه نیست. هم‌چنین، نمی‌توان

نظام کنونی افغانستان را نظام ریاستی کامل تلقی کرد؛ چون برخلاف نظام ریاستی که وزیران در برابر پارلمان فاقد مسئولیت سیاسی بوده و فقط در برابر رئیس جمهور مسئولیت دارند، وزیران در افغانستان هرچند از سوی رئیس جمهور تعیین می‌شوند، اما بر مبنای بند ۱۱ ماده ۶۴ قانون اساسی، باید از پارلمان رأی اعتماد گرفته و در انجام وظایف خود در برابر شورای ملی پاسخگو باشند؛ از جمله بر اساس ماده ۹۱، مجلس نمایندگان می‌تواند آن‌ها را استعجاب و استیضاح کند.

توجه به محتوای قانون اساسی نشان می‌دهد که نظام افغانستان از ویژگی‌های نظام مختلط متمایل به ریاستی برخوردار است. ابعاد ریاستی نظام افغانستان از جمله این است که رئیس جمهور به صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شود؛ صلاحیت گسترده تقنینی، اجرایی و قضایی دارد. ماده ۶۰ قانون اساسی، به صراحت رئیس جمهور را در رأس دولت افغانستان و فراتر از همه ارگان‌های تقنینی، اجرایی و قضایی قرار داده است. این فرادستی، رئیس جمهور را در موقعیتی قرار می‌دهد که فقط در رژیم‌های ریاستی، رئیس جمهور از آن جایگاه برخوردار است. در عین حال، استثنائاتی در ریاستی محض بودن نظام افغانستان به چشم می‌خورد که برخی از ویژگی‌های نظام پارلمانی را در نظام کنونی آشکار می‌سازد. ابعاد پارلمانی نظام کنونی افغانستان عبارت است از این که: ۱) بین قوای مجریه و مقننه همکاری وجود دارد؛ مثلاً قوه مجریه حق ابتکار قانون دارد (ماده ۹۵)، خود می‌تواند مستقیماً در قابل مقررات و فرمان‌ها تقنینی به قانون‌گذاری بپردازد (مواد ۷۶ و ۷۹) و قوه مقننه نیز از طریق مکانیسم‌های نظارتی رأی اعتماد، استعجاب، استیضاح، تصویب بودجه و پلان‌های انکشافی در امور اجرایی نقش دارد (مواد ۹۰، ۹۱، ۹۳، ۱۰۳). ۲) بین دو قوه نوعی تعادل هم وجود دارد؛ مثلاً وزیران در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارند (ماده ۹۱)؛ اما این مسئولیت سیاسی شامل رئیس جمهور نمی‌شود و او در عین این که ریاست حکومت و قوه مجریه را بر عهده دارد، می‌تواند از طریق توشیح فرمان تقنینی در موارد خاص (ماده ۷۹) یا مخالفت و پیشنهاد اصلاح مصوبات پارلمان (ماده ۹۴)، انتصاب یک‌سوم اعضای مجلس سنا (ماده ۸۴) در امور تقنینی مداخله کند.

علاوه بر بررسی محتوای قانون اساسی، روایت‌هایی که از جلسات لویه جرگه قانون اساسی در سال ۱۳۸۳ منتشر شده است، هم نشان می‌دهد که هدف اعضای لویه جرگه قانون اساسی جدی ۱۳۸۲، تأسیس نظام سیاسی مختلط بوده است؛ به عنوان مثال: زلمی خلیلزاد، سفیر وقت امریکا در کابل، که نقش برجسته در تحولات مربوط به حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی

افغانستان داشته است، در کتاب «فرستاده» خود می‌نویسد که تصمیم‌گیری در مورد فدرالیسم و تعیین نوع نظام سیاسی که ریاستی باشد یا پارلمانی، از جمله تصمیمات مهم این لویه‌جرگه بوده است. به گفته خلیلزاد، او قبل از شروع لویه‌جرگه به هدف رسیدن به یک اجماع با حامد کرزی، رئیس دولت انتقالی و دیگر رهبران افغانستان، ملاقات داشته و در نهایت در مورد حمایت از نظام ریاستی با محدودیت دو دوره، دارای ساختار حکومتی یکپارچه و الهام‌گرفته از قانون اساسی ۱۳۴۳ افغانستان به توافق رسیده بودند. هرچند در گزارش خلیلزاد به صراحت گفته نشده است؛ اما حمایت او به‌عنوان سفیر امریکا از تعیین نظام ریاستی برای افغانستان آشکار است و این حمایت می‌تواند ناشی از تمایل او برای تعیین نظام سیاسی مشابه با نظام امریکا یا حمایت از نظام مطلوب سیاستمداران پشتون یا حتی پشتیبانی از خواسته شخصی حامد کرزی باشد. به هر حال، به گزارش خلیلزاد، با وجود توافق قبلی میان رهبران سیاسی، مباحثات میان اعضای شرکت‌کننده از جمله در مورد نوع نظام سیاسی شدید بوده و گاهی باعث توقف روند جاری لویه‌جرگه می‌شده است. خلیلزاد هم‌چنین می‌نویسد: «رهبران ائتلاف شمال برای تضعیف اقتدار اجرایی کرزی مصمم بودند. در ابتدای کار یونس قانونی تهدید کرد که از حکومت استعفا داده و با رهبری یک جنبش سیاسی، مطالبه‌گر نظام پارلمانی خواهد شد. حامیان نظام پارلمانی استدلال می‌کردند که کرزی بیش از حد قدرتمند شده و ممکن است به راحتی به یکی از دیکتاتورهای معمول در خاورمیانه تبدیل شود. در بیش‌تر موقعیت‌های این چنینی، من از پارلمان قدرتمندتر حمایت می‌کردم؛ اما بعد از سال‌ها جنگ و ویرانی، بر این باور بودم که یک ساختار اجرایی قدرتمند لازم است تا تصمیم‌های قاطع اتخاذ کرده و نهادهای ملی را بازسازی کند. مصالحه نهایی شامل یک رئیس‌جمهور قدرتمند، اما در عین حال صلاحیت نظارت و تعادل از سوی پارلمان بود. اعضای قوه مقننه می‌توانستند اعضای کابینه اما نه منصوبان کلیدی رئیس‌جمهور را تأیید کنند.» (Khalilzad, ۲۰۱۶: ۱۹۴-۱۹۵). چنان‌که از این گزارش آشکار است، در جریان تصویب قانون اساسی کنونی، طرفداران نظام پارلمانی، نگران اقتدارگرایی و تمرکز قدرت در دست رئیس‌جمهور بوده‌اند و از سوی دیگر، طرفداران نظام ریاستی دغدغه داشته‌اند که بعد از سال‌ها جنگ و ویرانی گسترده، فقط بر فرض وجود ساختاری با رئیس‌جمهور مقتدر می‌توان وضعیت آشفته را مدیریت کرد. در نهایت، در حالی که گزینه شخص خلیلزاد به‌عنوان سفیر امریکا و حامد کرزی رئیس دولت انتقالی و شخص مورد حمایت ایالت متحده در آن زمان، نظام ریاستی شبیه نظام سیاسی امریکا بوده است، در اثر پافشاری و اصرار طرف مقابل آن‌ها تن به

سازش داده و سر نظام ریاستی با برخی از ویژگی‌های نظام پارلمانی یا نظام مختلط متمایل به ریاستی به توافق رسیده‌اند.

مختلط‌بودن نظام کنونی افغانستان نکته‌ای است که مورد تأیید کارشناسان و حقوق‌دانان نیز قرار گرفته است (فاضلی، ۱۳۸۶: ۹۵). از جمله غلام‌حیدر علامه، از حقوق‌دانان افغانستان، بلافاصله بعد از تصویب قانون اساسی جدید افغانستان دریکی از مجلات حقوقی ایرانی می‌نویسد: «قانون اساسی افغانستان در نظام جدید از نظر تفکیک و نوع همکاری قوای سه‌گانه با یکدیگر، نظام نیمه‌پارلمانی و نیمه‌ریاستی پیش‌بینی کرده است؛ بدین ترتیب که صلاحیت‌های مربوط به تصمیم‌گیری در امور مهم کشور برخی به رئیس‌جمهوری، برخی به قوه مقننه و برخی به صورت مشترک به هردو واگذار شده است.» (علامه، ۱۳۸۳: ۱۱۲). البته، در مورد کارآمدی این نوع نظام، حقوق‌دانان، کارشناسان و سیاست‌مداران اختلاف داشته و دیدگاه‌های متضاد در این مورد ابراز شده است. برخی با خوش‌بینی به این موضوع نگاه کرده و نظام مختلط را جامع امتیازات و ویژگی‌های مثبت نظام ریاستی و پارلمانی می‌دانند (محمدی، ۱۳۸۴: ۳۵)؛ اما بعضی دیگر، معتقدند «در افغانستان ساحت صلاحیت و مسئولیت این قوا طوری معین شده است که به هیچ‌یک از نظام‌های پارلمانی تفکیک نسبی قوا و نظام‌های ریاستی تفکیک مطلق قوا، انطباق نداشته و نوع پیوند ناهمگونی است که ناهنجاری‌های آن به وضوح مشاهده می‌شود. طراحان قانون اساسی افغانستان قسمت‌هایی از قانون اساسی نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا را که با اصل تفکیک شدید (مطلق) قوا متکی است، با احکام قانون اساسی نیمه‌پارلمانی ۱۹۵۸ فرانسه و یک سلسله احکام قوانین اساسی نظام‌های پارلمانی از جمله قانون اساسی ۱۳۴۳ شاهی مشروطه افغانستان که خود تا حدی تقلیدی است از نظام شاهی مشروطه انگلستان، پهلوی هم قرار داده و یک متن غیر سیستماتیک و نامتجانس عرضه کرده‌اند.» (عزیزی، ۱۳۹۴).

چالش‌های کنونی روابط قوای مقننه و مجریه افغانستان

در لویه‌جرگه قانون اساسی، برخی علل و عوامل تاریخی و عملی زمینه را برای ایجاد یک قوه اجرایی قوی مساعد کرد و در این قانون اساسی نه‌تنها قدرت در پایتخت کشور متمرکز شد؛ بلکه قوه اجرایی دارای صلاحیت‌های عمده در عرصه قانون‌گذاری و تصمیم‌گیری راجع به تعیینات در قوه قضایی شد. در جریان تصویب قانون اساسی، اجماع تصویب‌کنندگان این

بود که تأسیس نهادهای دولتی قدرتمند اولین اولویت افغانستان باشد و با در نظر داشت تاریخ طولانی منازعات مسلحانه، گسترده‌گی بی‌قانونی و حضور جنگ‌سالاران و گروه‌های مسلح در مناطق مختلف کشور، تصمیم آگاهانه‌ای به منظور تمرکز قدرت در یک قوه اجرایی باصلاحیت اتخاذ شد (جیاکودی، ۱۳۹۴).

بعد از گذشت ۱۵ سال از تصویب این قانون اساسی، شکل‌گیری و فعالیت دو دوره کاری شورای ملی و تشکیل سه حکومت به ریاست دو رئیس جمهور متفاوت، می‌توان کارآمدی و مؤثریت تفکیک قوا به شکل فعلی را مورد ارزیابی قرار داد. در خصوص چالش‌ها و مشکلات حقوقی و عملی افغانستان در قالب تفکیک قوا به شکلی کنونی، مباحث مختلفی به صورت پراکنده در محافل علمی و سیاسی مطرح شده است؛ اما شرایط کشور از نظر امنیتی و سیاسی برای بررسی دقیق و همه‌جانبه چالش‌های موجود، تلاش برای یافتن راه‌حل حقوقی و سپس اصلاح قانون اساسی مساعد نبوده است. برخی از مهم‌ترین چالش‌های ناشی از تنظیم روابط قوا به مشکل فعلی قرار ذیل است:

الف. صلاحیت گسترده ریاست جمهوری

چنان‌که زلمی خلیلزاد در کتاب خاطرات خود اعتراف کرده است، رهبران سیاسی افغانستان قبل از آغاز لویه جرگه قانون اساسی ۱۳۸۲ از جمله بر این نکته که قانون اساسی جدید افغانستان الهام گرفته و مبتنی بر قانون اساسی ۱۳۴۳ باشد، توافق کرده بودند. در نتیجه این توافق، بسیاری از مواد این قانون اساسی کنونی نسخه‌برداری از محتوای قانون اساسی مصوب دهه دموکراسی در دوره ظاهر شاه است. در لویه جرگه سال ۱۳۸۲، در کنار توافق بر الگوگیری از قانون اساسی ۱۳۴۳، عوامل مختلف دیگر چون توافق در مورد ریاستی بودن نظام افغانستان و حذف منصب نخست‌وزیری باعث شد که به ریاست‌جمهور صلاحیت واقعاً گسترده اعطا شود؛ به‌طوری‌که می‌توان گفت رئیس جمهور در قانون اساسی ۱۳۸۲ تقریباً از مجموع اختیارات پادشاه و نخست‌وزیر (صدراعظم) در نظام سابق برخوردار است. مقایسه ماده ۶۴ قانون اساسی کنونی با مواد مرتبط قانون اساسی ۱۳۴۳ ثابت می‌کند که جز حق انحلال پارلمان، تمام صلاحیت‌های پادشاه اضافه بر صلاحیت‌های صدراعظم به رئیس جمهور داده شده است. بر اساس صراحت ماده ۶۰ قانون اساسی کنونی، رئیس جمهور به حیث رئیس دولت جمهوری اسلامی افغانستان، دارای اختیارات وسیع و گسترده در عرصه‌های اجرایی، تقنینی و قضایی است. در ماده ۶۴ قانون

اساسی ۲۰ مورد از صلاحیت‌های ریاست جمهوری را به صراحت برشمرده شده و در شماره ۲۱ هم تحت عنوان کلی «سایر صلاحیت‌ها و وظایف مندرج این قانون اساسی» به اختیارات ضمنی دیگر رئیس جمهور اشاره شده است. واقعیت است که اعطای این حجم از اختیارات به یک فرد، بدون این که مکانیسم‌های نظارتی قوی و امکان عزل او پیش‌بینی شده باشد، برخلاف فلسفه تفکیک قوا و معیارهای و اصول مورد قبول در یک نظام دموکراتیک است.

ب. عدم تفکیک رئیس دولت از رئیس حکومت

در نظام حقوق اساسی مختلط، نهاد ریاست دولت از نهاد رئیس حکومت جدا است؛ به عنوان مثال: در فرانسه به عنوان مهم‌ترین نمونه جهانی نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی، رئیس جمهور رئیس دولت و کشور بوده و از سوی مردم به صورت مستقیم انتخاب می‌شود، او دارای صلاحیت‌های زیادی بوده اما در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارد. در مقابل، نخست‌وزیر فرانسه از سوی رئیس جمهور تعیین و از سوی پارلمان تأیید می‌شود و همراه با وزیرانی که زیر نظر او و رئیس جمهور کار می‌کنند، در برابر پارلمان پاسخ‌گو اند.

چنان‌که بیان شد، در قانون اساسی ۱۳۸۲، در افغانستان گزینه اول آقای کرزی رئیس دولت موقت و زلمی خلیلزاد سفیر وقت امریکا، نظام ریاستی کامل بود؛ اما وقتی آن‌ها با مخالفت برخی از رهبران سیاسی و اعضای لویه جرگه مواجه شدند که از نظام پارلمانی حمایت می‌کردند، تن به سازش داده و نظام نیمه ریاستی را پذیرفتند. منتهی نظام مختلط در حالی در قانون اساسی گنجانده شد که هیچ منصبی به عنوان نخست‌وزیر یا صدراعظم اجرایی تعریف نشده بود. این خلأ در قانون اساسی کنونی باعث شد که وزن تعادل و توازن قوا به نفع قوه مجریه به هم بخورد و رئیس جمهور بیش از آن که رویکرد فراقوه‌ای داشته و به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده عمل کند، نقش او به رئیس حکومت فروکاسته شده و تقریباً به صورت کامل در برابر قوه مقننه قرار گرفته است.

یکی از چالش‌های ناشی از عدم تفکیک ریاست دولت از ریاست حکومت، ابهام در مسئولیت جمعی شورای وزیران در برابر شورای ملی است. در افغانستان اعضای حکومت تحت ریاست رئیس جمهور هیأتی را به نام شورای وزیران تشکیل داده و تصمیم‌های مشترک و دسته جمعی را در مسائل مهم در عرصه ملی و مناسبات بین‌المللی افغانستان اتخاذ و اجرا می‌کنند. وقتی که قانون اساسی در ماده ۷۷ مسئولیت سیاسی اعضای حکومت را نزد ولسی جرگه شورای ملی

پیش‌بینی نموده است، اصولاً باید مسئولیت جمعی آن‌ها را همراه با رئیس حکومت هم بیان کرده باشد؛ به دلیل این‌که وظایفی که در ماده ۷۵ برای اعضای حکومت بیان شده است، وظایف مربوط به کل دستگاه قوه مجریه است و منطقاً هم نمی‌توان مسئولیت ناشی از یک تصمیم دسته‌جمعی شورای وزیران را متوجه یک یا دو وزیر دانست. اما حکم ماده ۹۲ که «ولسی جرگه می‌تواند از هریک از وزرا استیضاح به عمل آورد»، موضوع سلب اعتماد دسته‌جمعی حکومت را پیچیده می‌سازد. مطالعه سایر مواد بر پیچیدگی موضوع می‌افزاید؛ چون اگر مسئولیت دسته‌جمعی شورای وزیران قبول شود، این مسئولیت شامل رئیس جمهور به عنوان رئیس شورای وزیران هم می‌شود؛ اما قانون اساسی، رئیس جمهور را از نظر سیاسی در برابر هیچ نهاد مسئول نشناخته است. «آیا در یک هیأت می‌توان اعضا را مسئول و رئیس‌شان را غیرمسئول قلمداد نمود؟ این یکی از ناهنجاری‌های جدی است که روابط قوه مقننه و اجرائیه را به بن‌بست کشانده و مجموع سیستم سیاسی را متأثر می‌سازد. نتایج منفی ناشی از این بن‌بست در عرصه‌های مختلف حیات جامعه منعکس خواهد شد و مستقیم‌ترین نتیجه آن، بازنمودن راه‌گزین اعضای حکومت هم به‌طور فردی و هم به‌شکل جمعی از زیر بار مسئولیت‌های‌شان است که منجر به بیکارگی، فساد، خودسری و آنارشیزم از یک طرف و سقوط اعتبار پارلمان و تضعیف اوتوریت نظام سیاسی از طرف دیگر می‌شود.» (عزیزی، ۱۳۹۴).

در نتیجه از آن‌جایی که طبق قانون اساسی رئیس جمهور در برابر شورای ملی پاسخ‌گو نیست، قوه مقننه عملاً هیچ ابزاری برای تأثیرگذاری بر ریاست جمهوری و همچنین شورای وزیران به‌عنوان یک مجموعه در اختیار ندارد و چون در قانون اساسی برای معاونان رئیس جمهور نیز صلاحیت‌های مستقل تعریف نشده است، زمینه و توجیه قانونی برای تمایلات اقتدارگرایانه رئیس جمهور کاملاً فراهم است. خلاصه این‌که به نظر می‌رسد تعریف نشدن نهاد نخست‌وزیری در قانون اساسی که باعث تفکیک رئیس حکومت از رئیس دولت بشود، باعث شده که علی‌رغم شناسایی صلاحیت‌های نظارتی برای پارلمان در متن قانون، در واقع و عملاً نظام افغانستان از حیث گستردگی صلاحیت‌های ریاست جمهوری و به‌هم‌خوردن تعادل و توازن قوا به نفع قوه مجریه، هم‌چنان یک نظام ریاستی مطلق باقی بماند.

ج. میل به اقتدارگرایی در قوه مجریه

در تقریباً همه نظام‌های دولت‌داری از زیاده‌روی قوه اجرایی شکایاتی وجود دارد. افغانستان

نیز از این قاعده مستثنا نیست. در جریان دهه گذشته، قوه اجرایی در افغانستان از صلاحیت‌هایش به‌منظور اعمال کنترل بر تمام عرصه‌های دولت‌داری استفاده کرده است (جیاکودی، ۱۳۹۴)؛ برای مثال: مطابق با ماده ۷۹، هنگامی که پارلمان در زمان تعطیلی به سر می‌برد، حکومت می‌تواند فرمان‌های تقنینی را در موارد «ضرورت عاجل» صادر کند. این فرمان‌ها با تأیید رئیس جمهور به‌طور خودکار نافذ می‌شود؛ اما در پی آغاز به کار مجدد پارلمان، تمام فرمان‌های تقنینی صادرشده باید ظرف یک ماه به پارلمان ارائه شوند. از ظاهر این ماده آشکار است که هدف از گنجاندن آن، ایجاد یک استثنا بوده و در شرایط خاص و ضروری، صلاحیت قانون‌گذاری به قوه مجریه واگذار شده است. رویه چندساله نظام سیاسی افغانستان نشان می‌دهد که این ماده از قانون اساسی در حالات مختلف مورد بهره‌برداری قوه اجرایی قرار گرفته است و این قوه عملاً استثنا را به قاعده تبدیل کرده است.

نمونه دیگر این که بر اساس بند ۱۶ ماده ۶۴ قانون اساسی، توشیح مصوبات شورای ملی یکی از صلاحیت‌های رئیس جمهوری است؛ اما بر مبنای ماده ۹۴ «در صورتی که رئیس جمهور با مصوبه شورای ملی موافقت نداشته باشد، می‌تواند آن‌ها را در ظرف پانزده روز از تاریخ تقدیم با ذکر دلایل به مجلس نمایندگان مسترد نماید.» به نظر می‌رسد که در خصوص توشیح مصوبات شورای ملی، رئیس جمهور قبلی و کنونی از صلاحیت‌های خود فراتر رفته و بسیاری از وظایف خود را انجام نداده است. این مطلب همواره مورد انتقاد نمایندگان مردم در قوه مقننه بوده و از جمله حدود یک سال پیش مجلس نمایندگان در نشستی اعتراض کرد که حکومت دست‌کم ۲۵ قانون و فرمان تصویب‌شده از سوی مجلس را یا توشیح نکرده یا در جریده رسمی به نشر نرسانده است (www.bbc.com/persian). نادیده گرفتن قانون مصوب پارلمان در مورد تذکره الکترونیک در و نتیجه توقف این پروژه بزرگ ملی به مدت پنج سال و استمرار تطبیق فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد مالیات ۱۰٪ از کارت اعتباری مصرف‌کنندگان شبکه‌های مخابراتی که از سوی پارلمان رد شده است، از مهم‌ترین نمونه‌های اقتدارگرایی رئیس جمهور و قوه مجریه در برابر قوه مقننه است.

به همین ترتیب، در عرصه قضایی هم زیاده‌خواهی‌های آشکار از سوی قوه مجریه مشهود بوده است. هرچند بر اساس قانون اساسی، رئیس جمهور صلاحیت دارد تا قضات ستره محکمه را تعیین کند؛ اما اولاً، این کار باید با تأیید مجلس نمایندگان باشد؛ ولی برخی اعضا و حتی

رئیس ستره محکمه برخلاف قانون و به عنوان سرپرست مدت‌ها انجام وظیفه کرده‌اند. در رابطه با دادگاه‌های پایین‌تر نیز رئیس جمهور کنترل عمده‌ای بر نصب و عزل قضات دارد و عملاً تعیینات را در تمام سطوح قوه قضایی کنترل می‌کند (جیاکودی، ۱۳۹۴). نوع مواجهه رئیس جمهور با نهاد قضایی به گونه‌ای بوده که استقلال قوه قضائیه و تفکیک قوا در این مورد از سوی نهادهای مدنی با شک و تردید مواجه شده است. خلاصه این‌که رهبری قوه مجریه تلاش کرده است تا از خلأها و ابهامات موجود در قانون اساسی در جهت گسترش صلاحیت‌های خود استفاده کند و حتی در این راستا از انجام برخی رفتارهای آشکارا خلاف قانون اساسی هم فروگذار نکرده است. تمام این اعمال در حالی بوده که قوه مقننه عملاً فعالیت داشته؛ اما از مکانیزم‌های نظارتی کارآمد برای کنترل اقتدارگرایی و میل به استبداد در قوه مجریه برخوردار نبوده است.

د. انفعال قوه مقننه در برابر قوه مجریه

قانون اساسی سال ۱۳۸۲ مجموعه‌ای قابل توجه از صلاحیت‌های نظارتی به پارلمان اعطا کرده است. از جمله مجلس نمایندگان صلاحیت دارد تا کمیسیون‌های خاصی را به منظور بررسی کارکرد حکومت ایجاد کند؛ وزرا را مورد استجواب و استیضاح قرار دهد، تعیین مقامات کلیدی حکومت و ارگان‌های خدمات ملکی را تأیید یا رد کند، برنامه‌های توسعه‌ای را بازنگری و در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری کند و بر روند بودجه نظارت کند. با وجود این، از لحاظ عملی، سابقه پارلمان در کاربرد این صلاحیت‌ها بر طبق قانون اساسی محدود بوده است. برای مثال، تاکنون پارلمان از اختیارات خود بر اساس ماده ۸۹ قانون اساسی در ایجاد کمیسیون‌های خاص برای بررسی کارکرد حکومت استفاده نکرده است. سابقه قانون‌گذاری پارلمان به شکل مشخص ضعیف است. در جریان دو دوره نخست، تنها ابتکار قانون‌گذاری پارلمان، قانون عفو عمومی بود که افراد متهم به نقض گسترده حقوق بشری به شمول برخی از اعضای پارلمان را از پیگرد قضایی معاف کرد (جیاکودی، ۱۳۹۴).

در حوزه نظارتی، عرصه‌ای که پارلمان علاقه داشته از صلاحیت خود به صورت گسترده استفاده کند، صلاحیت استجواب و استیضاح وزیران است. مجلس نمایندگان توانسته به برخی از نامزدوزیران یا کاندیداهای دیگر مناصب بلندرتبه حکومتی را رد کنند یا برخی از وزیران را بعد از استیضاح برکنار کند؛ اما این کار بیش از آن‌که به تغییر سیاست‌های حکومت و قوه مجریه منجر شود، به نوعی انتقام‌جویی قوه مقننه از قوه مجریه تعبیر شده است. بسیاری از نامزدوزیران

رد صلاحیت شده از سوی مجلس نمایندگان، مدت‌ها به عنوان سرپرست در جایگاه قبلی خود به فعالیت ادامه داده و برکناری از سوی مجلس نمایندگان عملاً بی‌تأثیر بوده است. جنجال مجلس نمایندگان و رئیس جمهور وقت، حامد کرزی، در سال ۲۰۰۷ در قضیه وزیر وقت خارجه، رنگین دادفر اسپنتا، که رئیس جمهور با استناد به حکم ستره محکمه نظر پارلمان را نپذیرفت، یکی از مهم‌ترین نمونه‌های تقابل قوه مقننه و قوه قضائیه در حوزه صلاحیت نظارتی مجلس نمایندگان است. در حکومت وحدت ملی، نادیده گرفته شدن اقتدار قوه قضائیه نه تنها نسبت به دوره حکومت حامد کرزی کم‌تر نشده؛ بلکه افزایش یافته است.

قوه مقننه افغانستان در دوره بعد از سقوط طالبان، مانند دیگر نهادهای دولتی، از کارآمدی و اقتدار لازم برخوردار نبوده و این واقعیت بارها در رسانه‌ها مورد اعتراض حقوق دانان قرار گرفته است. از جمله یکی از اعضای شورای رهبری اتحادیه حقوق دانان افغانستان به رسانه‌ها گفته است که پارلمان در مقابل حکومت رفتار تضعیف‌آمیز داشته و برخورد حکومت با نمایندگان به شکل آمرانه و حکم‌آمیز بوده و این با استقلال قوا ناسازگار است (www.bbc.com/persian). این ناکارآمدی و در نتیجه کاهش اقتدار قوه مقننه افغانستان هم علل فردی و هم عوامل سازمانی دارد. از نظر فردی، بسیاری از کسانی که به عنوان اعضای قوه مقننه انتخاب یا انتصاب شدند، از سواد، آگاهی، توانایی و تخصص کافی برای قانون‌گذاری یا نظارت برخوردار نبوده‌اند. بسیاری از مجاهدین سابق، سرمایه‌داران و افراد دیگر بدون این که درک درستی از صلاحیت‌ها و وظایف قوه مقننه داشته باشند، به انگیزه‌های دیگر وارد این نهاد شده بودند و در زمان عضویت هم اهداف دیگر را دنبال کرده و منافع شخصی و گروهی خود را پی‌جویی می‌کردند.

از نظر سازمانی، بر اساس ارزیابی برخی از نهادهای علمی و تحقیقی، سیستم انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال در نظام انتخاباتی افغانستان، مانع عمده در مسیر کارکرد بهتر قوه مقننه بوده است. سیستم انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال، نامزدان را تشویق به اتخاذ خط‌مشی‌های فردی می‌کند و زمینه را برای تشکیل احزاب سیاسی مساعد نمی‌سازد. در نتیجه، دو دور انتخابات پارلمانی منجر به ظهور پارلمان‌هایی شده است که به شدت از هم پاشیده و در تشکیل ائتلاف‌های باثبات و کارآمد که ظرفیت کنترل زیاده‌روی‌های قوه اجرایی را داشته باشد، ناتوان هستند. سایر عوامل نظیر نبود ظرفیت فردی در میان اعضای پارلمان و فقدان ظرفیت سازمانی به شکل دارالانشاء یا کارکنان حرفه‌ای که بتوانند به اعضای پارلمان در تسوید و تدقیق قوانین

کمک کنند، نیز باعث ضعف در عملکرد پارلمان شده است (جیاکودی، ۱۳۹۴)؛ به خصوص در چند سال اخیر دو عامل دیگر هم باعث انفعال و ضعف بیش تر قوه مقننه افغانستان شده است؛ از یک طرف برگزار نشدن انتخابات شورای ولسوالی ها و در نتیجه انتصاب دو ثلث (نه یک ثلث بر اساس متن قانون) اعضای مجلس سنا از سوی رئیس جمهور، این نهاد را به نهاد انتصابی تبدیل کرده است و از سوی دیگر اعتبار مجلس نمایندگان در اثر تمدید فراقانونی دوره کاری آن سه سال بیش از مدت تعیین شده قانونی، اقتدار این نهاد را کاهش داده است. در پارلمان آینده تا هم زمینه های ساختاری و قانون اصلاح نشده و ظرفیت های فردی در پارلمان و هم چنین قوه قضایی تحکیم نشود، صلاحیت های نظارتی بر قوه مجریه عملاً قابل استفاده نخواهد بود.

جمع بندی؛ راه کار رفع چالش های کنونی بر مبنای فلسفه تفکیک قوا

با توجه به مطالبی که در بخش های قبلی بیان شد، می توان در قالب جمع بندی این نوشتار بر مبنای فلسفه تفکیک قوا و تجربه های ارزشمندی که کشورهای دیگر از انواع مختلف نظام سیاسی به دست آورده اند، راه کار رفع چالش های کنونی میان قوه مجریه و قوه مقننه را بیان کرد. در این قسمت ابتدا با استناد به گفته های نظریه پردازان تفکیک قوا و دیگر اندیشمندان، فلسفه تفکیک قوا بیان شده و سپس راه حل مورد نظر معرفی خواهد شد.

الف. فلسفه تفکیک قوا

در پاسخ به این پرسش که اندیشه و اصل تفکیک برای تأمین چه اهدافی مطرح و در قوانین اساسی نهادهای دموکراتیک گنجانده شده است، در آثار مربوط به این موضوع، از واژه های «مقابله با استبداد و خودکامگی»، «کنترل قدرت»، «پیش گیری از تمرکز قدرت» و «حفاظت از آزادی و حقوق شهروندان» استفاده شده است. اصل تفکیک قوا به گونه ای وظایف یک دولت را میان سه نهاد مختلف تقسیم می کند که هر کدام بتوانند بر دیگر کنترل و نظارت داشته باشند و در نتیجه در یک نظام دموکراتیک، هیچ نهادی از آن اندازه از قدرت برخوردار نمی شود که بتواند اصل نظام دموکراتیک را تخریب کند. هدف اصلی از طرح تفکیک قوا، جلوگیری از تمرکز قدرت و زمینه سازی برای نظارت و توازن^۱ متقابل بین نهادهای اصلی قدرت است تا در نتیجه از اقتدارگرایی و بی کفایتی نهادهای دولتی جلوگیری شود. به عبارت دیگر، فلسفه اصلی نظریه

1. Checks and balances.

تفکیک قوا، چاره‌جویی برای کنترل قدرت دولت بوده است. منتسکیو در کتاب روح القوانین پس از بیان این نکته که تمرکز قدرت تقنینی، اجرایی و قضایی در اختیار یک شخص یا یک دستگاه به احتمال زیاد به خودکامگی می‌انجامد، تأکید می‌کند: «پس برای آن‌که نتوان از قدرت سوءاستفاده کرد، باید دستگاه‌های دولتی طوری تنظیم شوند که قدرت، قدرت را متوقف کند.» (منتسکیو، ۱۳۴۹: ۲۹۷-۲۹۶).

به گفته ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، یکی از حقوق‌دانان متخصص حقوق اساسی، اصل تفکیک قوا تدبیری اساسی برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا یک گروه از فرمانروایان و پرهیز از استبداد و خودکامگی است. اهمیت کنترل قدرت بی‌حد و حصر حاکمان از طریق به‌کارگیری اصل تفکیک قوا تا آن‌جا است که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروندان فرانسه در سال ۱۷۸۹ آن را از جمله الزام‌آورترین اصول قانون اساسی دانسته است. اصل شانزدهم اعلامیه فوق مقرر می‌دارد: «هر جامعه‌ای که در آن حقوق افراد تضمین نشود و تفکیک قوا در آن برقرار نشده باشد، دارای قانون اساسی نیست.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۶۷). یکی از نویسندگان حقوق اساسی - بعد از تأکید بر حاکمیت قانون به‌عنوان یکی از ارزش‌های بنیادین سیاسی - می‌نویسد: «تمرکز قدرت سیاسی - که در حقیقت بزرگ‌ترین قدرت ممکن در زندگی اجتماعی انسان است - در دستان یک شخص یا گروه آن‌هم با توجه به گستره وسیع اختیارات و توانایی‌های حکومت، می‌تواند به فساد و حاکمیت قواعد عام ولی ظالمانه منجر شود؛ بنابراین، لازم است تمام قدرت در اختیار یک شخص یا گروه نباشد.» (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۳).

تجارب تاریخی هم ثابت کرده است که تجمع قدرت نامحدود در دستان یک نفر یا یک گروه باعث می‌شود که دیگران سرکوب شده و از قدرت‌شان کاسته شود. تأکید بر ضرورت تفکیک قوا در یک نظام دموکراتیک برای آن است که از سوءاستفاده از قدرت پیش‌گیری شده و از آزادی شهروندان محافظت شود. اساساً نظریه تفکیک قوا بر این فکر استوار است که عده‌ای معتقدند که خطر بزرگ و جدی برای حقوق و آزادی‌های افراد، از ناحیه تمرکز قدرت یعنی استبداد و خودکامگی است و اساسی‌ترین و مؤثرترین مکانیسم حکومتی برای جلوگیری از این خطر، تفکیک قوا است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۰: ۱۳۰). «متفکران لیبرالی بر آن بودند که از جمله لوازم دست‌یابی حکومت به پاسداری از حقوق طبیعی و بنیادی مردم، تفکیک قوای حکومتی است.»

نکته مهم دیگر این که تفکیک قوا به‌ویژه برای وصول به اهدافی که منتسکیو و سایر متفکران در راه آن‌ها تلاش کرده‌اند، از جمله ایجاد حکومت میانه‌رو، حفظ آزادی‌ها و حقوق فردی و جلوگیری از تمرکز قدرت و سوءاستفاده از قدرت، بدون ایجاد تعادل، معنای واقعی خود را از دست می‌دهد؛ بنابراین، باید به تعبیه ابزارها و وسایلی همت گماشته شود که هرکدام از قوا بتوانند عملاً قوای دیگر را به بازی تفکیک و تعادل وادارند تا آزادی در خطر نیفتد و خودکامگی و استبداد مستولی نشود. در غیر این صورت همیشه برد با طرف نیرومند خواهد بود و اگر چنین شود، نتیجه نهایی تفکیک صوری قوا همان تمرکزی خواهد بود که نظریه‌پردازان کلاسیک از آن می‌ترسیده‌اند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۱۷۲).

ب. ارزیابی گزینه‌های مختلف

واقعیت این است که هیچ نظام سیاسی وجود ندارد که دارای تفکیک مطلق و کامل قوای مختلف دولتی باشد؛ چنان‌که هیچ نظام دولتی وجود ندارد که در آن هیچ نوع تفکیک قوا وجود نداشته باشد. صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های دولتی، خواه ناخواه، هم‌پوشانی دارند و این صلاحیت‌ها و وظایف پیچیده‌تر و در هم‌تنیده‌تر از آن است که بتواند آن‌ها را کاملاً از هم جدا کرد؛ بنابراین، وجود درجات از تفکیک قدرت و صلاحیت در تمام نظام‌های سیاسی مسلم و قطعی است؛ اما سخن اصلی و جان کلام در این است که حد خاص و شکل معین از تفکیک و تمایز قوا در یک نظام سیاسی، می‌تواند هدف اصلی از طرح این اندیشه را تأمین کند یا خیر؟ بر اساس مطالب قبلی در پاسخ به این سؤال که کدام الگویی از تفکیک قوا برای افغانستان مناسب است و می‌تواند ما را به اهداف مورد نظر برساند، می‌توان گزینه‌های مختلف را طرح و بررسی کرد. به نظر می‌رسد گزینه‌های احتمالی برای نظام افغانستان می‌تواند در چهار گزینه: (۱) نظام ریاستی، (۲) نظام پارلمانی، (۳) ادامه نظام مختلط به شکل کنونی، (۴) ادامه نظام مختلط کنونی بعد از اعمال برخی اصلاحات باشد. به نظر می‌رسد نسبت به سه گزینه اول، برای وضعیت کنونی افغانستان، گزینه چهارم ارجحیت دارد. در ادامه دلایل این دیدگاه به‌صورت مختصر بیان خواهد شد.

نظام ریاستی

به دو دلیل مهم، تأسیس نظام سیاسی افغانستان نمی‌تواند برای افغانستان مفید باشد.

اول این‌که در این نوع نظام سیاسی، به دلیل اختیارات گسترده ریاست جمهوری، زمینه تمایلات اقتدارگرایانه فراهم و آماده است. به قول یکی از نویسندگان، این نظام در بسیاری از کشورهای امریکای لاتین و افریقا الگو قرار گرفته؛ اما نظام‌های ریاستی کنونی به جز تجربه موفق ایالات متحده، در جهت تمرکز قوا در دست ریاست جمهوری و به‌سوی ساختار شبه دیکتاتوری سوق داده شده است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۱۸۰)؛ بنابراین، انتخاب این نظام در افغانستان به‌معنای بسترسازی برای گرایش نظام سیاسی به‌سوی استبداد خواهد بود.

دوم این‌که جامعه افغانستان متشکل از مردمی با قومیت، زبان و فرهنگ مختلف است و نظام ریاستی نمی‌تواند آیین تمام مردم افغانستان باشد. انتخاب دو معاون برای رئیس جمهور در متن قانون اساسی کنونی افغانستان آشکارا تلاش برای جبران این نقیصه نظام ریاستی برای جامعه‌ای مثل افغانستان است. چون نظام ریاستی به رهبری رئیس جمهور قدرتمند نمی‌تواند از تنوع جامعه افغانستان بازنمایی کند، انتخاب این نظام سیاسی می‌تواند زمینه‌ساز فروپاشی بیش‌تر و گسترش شکاف‌های موجود قومی و زبانی و حتی طرح جدی خواسته‌های جدایی طلبانه بشود.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

نظام پارلمانی

موفقیت و کارآمدی نظام پارلمانی، منوط به وجود و فعالیت مستمر احزاب منسجم و قدرتمند و سنت حزبی و تجربه پارلمانی قوی است و بدون احزاب قوی و تجربه کافی پارلمانی، نتیجه این نظام سیاسی بی‌ثباتی فراگیر و هرج‌ومرج گسترده سیاسی خواهد بود؛ بنابراین، نمی‌توان انتخاب این نوع نظام را برای کشوری مانند افغانستان توصیه کرد که احزاب منسجم و سراسری در آن فعال نیست و فقط دو دوره تجربه پارلمانی در دهه چهل خورشیدی داشته و با فاصله بیش از سی سال، دو دوره دیگر فعالیت‌های نهاد پارلمان را شاهد بوده است. بعد از مشاهده این‌که پارلمان کنونی افغانستان به دلیل ناتوانی منابع انسانی، کاستی‌های نظام انتخاباتی و دیگر ضعف‌های ساختاری نتوانسته است از صلاحیت‌های نظارتی موجودی خود در برابر قوه مجریه استفاده کند، منطقی نیست در شرایط کنونی با تبدیل نظام کنونی به نظام کاملاً پارلمانی، اختیارات

و صلاحیت‌های قوه مقننه افزایش یابد. البته بعد از شکل‌گیری احزاب به معنای واقعی کلمه و اصلاح نظام انتخاباتی به نظام حزبی، برای چند دهه دیگر می‌توان این نظام سیاسی را برگزید.

ادامه نظام مختلط موجود

در خصوص این نظام دو نکته قابل ذکر است: اول این‌که برخلاف نظر برخی نویسندگان که نظام مختلط در افغانستان را جامع امتیازات و ویژگی‌های خوب هردو نظام ریاستی و پارلمانی می‌دانند (محمدی، ۱۳۸۴: ۳۵)، نظام مختلط می‌تواند مشتمل بر کاستی‌ها و عیوب هردو نظام فوق باشد. از جمله کاستی‌های نظام مختلط این است که کارکرد موفق نظام‌های مختلط در مجموع شکننده و آسیب‌پذیر است. در هرکدام از نظام پارلمانی و نظام ریاستی بر اساس منطق خاصی راه‌حل‌های برای بحران احتمالی میان قوه مقننه و قوه مجریه پیش‌بینی شده است؛ اما در نظام مختلط، ممکن است بن‌بست و بحرانی ایجاد شود که به آسانی قابل حل نباشد. برای رفع این نقص، نظام‌های مختلف هرکدام راه‌کاری را برگزیده‌اند؛ برخی مانند فرانسه عملاً به رئیس جمهور اختیارات بیش‌تر داده‌اند و برخی مانند کشورهای اتریش، ایرلند و ایسلند، پارلمان را در موقعیت برتر قرار داده‌اند. در نظام کنونی افغانستان وزنه به نفع رئیس جمهور سنگین شده است که در نتیجه با توجه ظرفیت محدود پارلمان در نظارت کارآمد بر قوه مجریه، مانند نظام ریاستی کامل، زمینه اقتدارگرایی و استبداد فراهم می‌شود.

دلیل دوم بر ناموجه بودن ادامه نظام مختلط به شکلی کنونی، این است که اهدافی که از این نظام مورد نظر بود، عملاً برآورده نشده است. حامیان این نظام به هدف خاتمه‌دادن به شورش‌های موجود و احتمالی، کنترل جنگ‌سالاران، تأسیس نهادهای ملی قدرتمند و تصمیم‌گیری قاطعانه در مورد مسائل مهم ملی، ضرورت این نظام را توجیه می‌کردند؛ اما واقعیت این است که بعد از گذشته ۱۵ سال، این اهداف حاصل نشده و در مواردی صلاحیت‌های گسترده و تصمیم‌های یک‌جانبه رئیس جمهور خود زمینه‌ساز فروپاشی و ازمه گسیختگی سیاسی بوده است.

ایجاد اصلاحات عمده در نظام مختلط کنونی

زمانی که از یک طرف نظام‌های ریاستی به دلیل نگرانی از پیدایش و گسترش استبداد، نظام پارلمانی به دلیل نبود احزاب قدرتمند و سنت قوی پارلمانی برای افغانستان مطلوب نباشد و از

سوی دیگر استمرار نظام کنونی به شکل کنونی هم ناموفق ثابت شده باشد، راهی جز اصلاح نظام کنونی و رفع برخی از کاستی‌های مشکل‌ساز کنونی باقی نمی‌ماند. برای رسیدن به این هدف، باید در قانون اساسی اصلاحات ذیل صورت بگیرد:

۱. احیای پست نخست‌وزیری: رئیس جمهور عملاً نتوانسته است اقتضائات دو منصب ریاست دولت افغانستان و ریاست قوه مجریه را با همدیگر جمع کند و شاید این کار اصلاً شدنی نباشد. در نتیجه رئیس جمهور در افکار عمومی و در ذهن سیاست‌مداران بیش از آن‌که رئیس دولت افغانستان باشد، رئیس قوه مجریه و در تقابل با قوه مقننه است. این مشکلی است که با جایگزینی اشخاص نیز حل نخواهد شد؛ بنابراین، بهتر است در آینده و در زمان اصلاح قانون اساسی، پست نخست‌وزیر به عنوان صدراعظم اجرایی و بالاترین مقام قوه مجریه با الگوبرگیزی از نظام مورد نظر قانون اساسی ۱۳۴۳ و نظام سیاسی فرانسه احیا شود. در این صورت نخست‌وزیر به عنوان رئیس حکومت و شورای وزیران در قبال مسائل اجرایی حکومتی پاسخ‌گوی پارلمان بوده و رئیس جمهور در موارد خاص و ویژه به عنوان نهاد هماهنگ‌کننده و توازن بخش وارد عمل شده و از موقعیت برتر فصل الخطاب اختلافات خواهد بود.

۲. کاهش اختیارات ریاست جمهوری: واقعیت این است که گستردگی صلاحیت کنونی رئیس جمهور در نظام حقوق اساسی افغانستان با فلسفه تفکیک قوا در تعارض و تضاد است. در نظام سیاسی آینده ضرورت دارد صلاحیت‌های رئیس جمهور به مقدار زیاد کاهش یابد. در این راستا لازم است اختیارات مربوط به مسائل روزمره حکومتی و اجرایی به نخست‌وزیر و شورای وزیران انتقال یابد و برخی از صلاحیت‌های دیگر او نیز به صورت مشترک با شورای ملی یا شخص نخست‌وزیر اعمال شود. یکی از صلاحیت‌های مربوط به رئیس جمهور که در تعارض با اصل تفکیک قوا بوده و باید از او گرفته شود، انتصاب یک ثلث اعضای مجلس سنا است که بدون مناسبت از قانون اساسی ۱۳۴۳ کپی برداری شده است. در نظام سلطنتی مشروطه از آنجایی که پادشاه از نظر سیاسی بی‌طرف فرض شده و خود و خانواده‌اش از فعالیت در احزاب سیاسی و شمولیت در قوای سه‌گانه ممنوع بودند، این صلاحیت غیر منطقی و ناموجه نیست؛ اما «در نظام‌هایی که رئیس جمهور بر اساس معیارهای دموکراسی و رقابت احزاب و شخصیت‌ها از طریق آرای عمومی انتخاب می‌شود، به رئیس جمهور

صلاحیت مداخله در امور تقنینی داده نشده و از صلاحیت انتصاب اعضای پارلمان محروم شناخته شده است. منطق سیاسی و حقوقی این ممنوعیت و محرومیت این است که هر نوع انتصاب در پارلمان توسط رئیس حکومت، ترکیب پارلمان را به نفع حزب رئیس حکومت (رئیس جمهور) تغییر می‌دهد، رقابت سیاسی را در انتخابات پارلمانی به امر بیهوده مبدل می‌سازد و اصل تفکیک قوا را نقض می‌نماید.» (عزیزی، ۱۳۹۴).

۳. اصلاح نظام انتخاباتی به هدف ارتقای ظرفیت نظارتی پارلمان: اصلاح قوانین مربوط به انتخابات از جمله کنارگذاشتن سیستم انتخاباتی رأی واحد غیر قابل انتقال به نظام انتخاباتی که در آن احزاب و جریان‌ها برنامه و کارنامه خود را در معرض رأی مردم قرار داده و به‌عنوان اعضای شورای ملی انتخاب شوند، یک ضرورت است. بدون این اصلاحات و با ادامه وضع موجود که افراد مختلف بدون کوچک‌ترین برنامه مشترک در کنار هم جمع شده و وارد قوه مقننه می‌شوند، نمی‌توان امیدی به تقویت بیش‌تر نقش نظارتی پارلمان داشت. حزبی‌شدن نظام انتخاباتی می‌تواند به تدریج زمینه فرهنگ فعالیت حزبی و تشکیلاتی را تقویت کرده و باعث تقویت روزافزون نقش تقنینی و نظارت پارلمانی بشود و با تقویت هرچه بیش‌تر نمایندگان مردم در پارلمان در آینده‌ها حتی زمینه تبدیل نظام سیاسی به نظام پارلمانی کامل فراهم خواهد شد.

منابع

۱. آروین، ایوب (۱۳۸۹)، پارلمان افغانستان از انتصابات شاه تا انتخابات سراسری، سایت بی‌بی‌سی فارسی، به آدرس: http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2010/09/100914_k02-pe-elec-tion-history
۲. احمدی، عیدمحمد و قاسم‌علی صداقت (۱۳۸۸)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، قم، المصطفی.
۳. ارسطو (۱۳۵۰)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، شرکت سهامی.
۴. بشیریه، حسین (۱۳۸۲)، درس‌های دموکراسی، تهران، مؤسسه نگاه معاصر.
۵. جیاکودی، ارونی (۱۳۹۴)، تفکیک قوا در افغانستان: نظریه و عمل، کابل، واحد ارزیابی و تحقیق افغانستان.
۶. دانش، سرور (۱۳۸۹)، حقوق اساسی افغانستان، کابل، دانشگاه ابن‌سینا.
۷. راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.

۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، حقوق اساسی (کلیات و رژیم‌های مهم سیاسی)، تهران، نشر میزان.
۹. عزیزی، عبدالصمد (۱۳۹۴)، تفکیک قوای ثلاثه دولت و تأمین روابط مؤثر میان آن‌ها، سایت جام آدرس: <https://www.jame-ghor.com>
۱۰. علامه، غلام‌حیدر (۱۳۸۳)، نظام حقوقی و سیاسی در افغانستان جدید، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳.
۱۱. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳)، حقوق اساسی تطبیقی (حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی)، تهران، نشر میزان.
۱۲. فاضلی، خادام‌حسین (۱۳۸۶)، نظام سیاسی افغانستان و تعامل قوای سه‌گانه، مجله معرفت، قم، شماره ۱۱۵.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، نشر میزان، چاپ هجدهم.
۱۴. لاک، جان (۱۳۹۲)، رساله دوم در مورد حکومت، ترجمه حمید عضدانلو، تهران، نشر نی.
۱۵. محمدی، سید رضا (۱۳۹۷)، تاریخچه مختصر پارلمان در افغانستان، سایت ایران انترنشنال، آدرس: <https://iranintl.com>
۱۶. محمدی، عبدالعلی (۱۳۸۴)، روابط قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، مجله گفتمان نو، ش ۵.
۱۷. منتسکیو، شارل دو (۱۳۴۹)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران، انتشارات امیرکبیر، چاپ هفتم.
۱۸. موسوی گیزابی، سید علی (۱۳۹۰)، تفکیک قوا و نظام سیاسی در افغانستان، برگرفته از وبلاگ حقوق افغانستان به آدرس: <http://sarahoqoq.blogfa.com/post/24>
۱۹. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۵)، حقوق اساسی تطبیقی (نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا)، تهران، انتشارات آیدین.
۲۰. قانون اساسی افغانستان، مصوب لویه‌جرگه ۱۳۸۲.
۲۱. قانون اساسی افغانستان، مصوب ۱۳۴۳، قم، مرکز فرهنگی نویسندگان افغانستان، ۱۳۷۴.
22. Khaliyazad, Zalmay, (2016) The envoy; from Kabul to the White House, my journey through a turbulent world, St. Martin's Press.
23. <https://www.dictionary.com>.