



گروه بین الملل خبرگزاری تسنیم

نگاهی به اختیارات ریاست جمهوری در دوره جدید؛

افغانستان «غنی»



احمدزی و افغانستان بعد از کرزی



رئیس جمهوری عالی‌ترین مقام دولتی و عامل حاکمیت ملی و اقتدار دولتی در ساختار نظام سیاسی متمرکز ریاستی افغانستان است که صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجرایی، قانونگذاری و قضایی اعمال می‌کند. رئیس جمهوری با دو معاونش در انتخابات سراسری با آرای اکثریت مطلق برای حد اکثر دو دوره پنج ساله انتخاب می‌شوند. نامزد این مقام باید صرفاً شهروند افغانستان، مسلمان، متولد از پدر و مادر افغان و حد اقل چهل

ساله باشد و از سوی دادگاه به ارتکاب جرایم ضدبشری، جنایت و محرومیت از حقوق مدنی محکوم نشده باشد. رئیس جمهوری رئیس کشور و نماد وحدت ملی است. او همچنین ریاست مستقیم قوه مجریه و ریاست اعلاای قوه‌های مقننه و قضائیه را به عهده دارد. با این حال، رئیس جمهوری در نظام سیاسی افغانستان چه جایگاهی دارد؟ پاسخ این است که او در محور کل نظام قرار دارد. نقش و اهمیت مقام رئیس

جمهوری در ساختار نظام با تفکیک صلاحیت‌های او در سه عرصه اجرایی، قانونگذاری و قضایی مشخص می‌شود.

در عرصه اجرایی

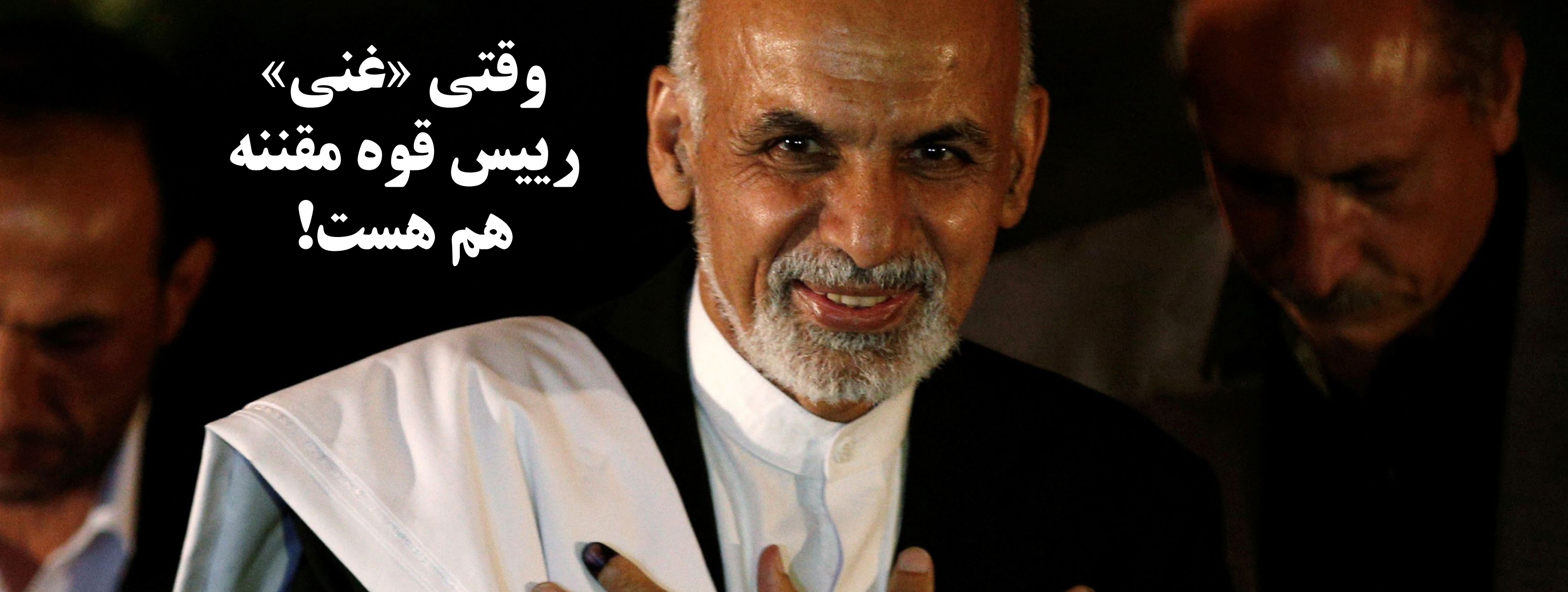
رئیس جمهوری رئیس نظام سیاسی و نگهبان قانون اساسی است. تعیین خطوط اساسی سیاست کشور در امور داخلی و خارجی به عهده او است. رئیس جمهوری علاوه بر ریاست «دولت»، ریاست «حکومت» یا قوه مجریه را هم به عهده دارد. همه مقامهای اجرایی

در سراسر کشور و نمایندگان دیپلماتیک در بیرون کشور، نمایندگان او در محدوده کاری خود شمرده می‌شوند. ماده ۶۴ قانون اساسی خلاصه‌ای از صلاحیت‌های رئیس جمهوری را فهرست کرده که شامل ۲۱ مورد می‌شود؛ از جمله فرماندهی کل نیروهای مسلح، اعلام جنگ و صلح، اعلام حالت اضطرار، تشکیل و انحلال نهادهای دولتی، عزل و نصب مقامهای اجرایی. کلیه مدیران سطوح میانی و بالایی مرکز و ولایات با امضای رئیس

جمهوری استخدام می‌شوند. اعمال برخی از این صلاحیت‌ها نیاز به تایید پارلمان دارد. منحصر شدن صلاحیت «تعیین خطوط اساسی سیاست کشور» به رئیس جمهوری، ماموران دولت را در سطح کارگزارانی تبدیل می‌کند که برنامه‌های او را اجرا می‌کنند. ادارات محلی حتی در محدوده کاری خود صلاحیت سیاست‌گذاری ندارند. در پایتخت هم هر نوع سیاست‌گذاری باید به تایید رئیس جمهوری برسد.

براساس ماده ۶۹ قانون اساسی، رئیس جمهوری در برابر «مجلس نمایندگان» مسئول است، اما مکانیسم خاصی وجود ندارد که او را در برابر کارکردهایش وادار به پاسخگویی کند. رئیس جمهوری در صورت ارتکاب «جرایم ضدبشری»، «خیانت ملی» یا «جنایت» به دادگاه ویژه کشانده می‌شود، ولی مکانیسم اجرای این حکم به حدی پیچیده و سنگین است که تقریباً ناممکن به نظر می‌رسد.

وقتی «غنی» رئیس قوه مقننه هم هست!



قانون اساسی هفت مورد وظیفه اساسی برای حکومت در نظر گرفته (ماده ۷۵) که اجرای آن منوط به قدرت رئیس جمهوری به عنوان رئیس حکومت است. از جمله اجرای قانون اساسی، حفظ استقلال، تمامیت ارضی و منافع ملی، برقراری امن و نظم در جامعه، تنظیم بودجه و طرح و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تکنولوژیک. به علاوه این صلاحیت‌ها، اجرای کلیه نقش‌های تشریفاتی هم منحصر به رئیس جمهوری است، از جمله

ملاقات با رهبران و نمایندگان دیپلماتیک خارجی، حضور در مراسم آیین‌های ملی و افتتاح پارلمان و لویه جرگه. البته مراجعه به آرا مردم و فرخوانی لویه جرگه که می‌تواند قانون اساسی را تغییر دهد، هم از صلاحیت‌های او است. به عبارت دیگر، تغییر قانون اساسی منحصر به صلاحیت او است.

در عرصه قانون‌گذاری

براساس اصل تفکیک قوا، قوه مقننه یک رکن مستقل دولت است، ولی از آنجایی که رئیس

جمهوری رئیس دولت است، رئیس قوه مقننه هم شمرده می‌شود. علاوه براین، بخشی از روند قانون‌گذاری عملاً در حوزه صلاحیت‌های او قرار دارد. براساس تعریف قانون اساسی، قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس که به امضای رئیس جمهوری رسیده باشد (ماده ۹۴).

بخشی از روند قانون‌گذاری عملاً در حوزه صلاحیت‌های رئیس جمهوری قرار دارد. پیشنهاد طرح قانون از صلاحیت هر سه قوه است، ولی معمولاً

حکومت اقدام به تهیه طرح قانون می‌کند که رئیس جمهوری رئیس آن است. هرچند قوه مقننه حق تغییر و تعدیل آن را دارد، اما رئیس جمهوری می‌تواند آن را وتو کند، مگر این که مجلس نمایندگان آن را با دو ثلث آرا تایید کند که دیگر نیاز به امضای رئیس جمهوری ندارد. در این صورت هم رئیس جمهوری ابزارهایی برای دور زدن آن به دست دارد. حامد کرزی در ده سال گذشته بارها قوانینی را که مجلس با دو ثلث آرا تصویب کرده، با ارجاع

آنها به دادگاه عالی، آنها را دور زده از جمله در مورد دو قانون جنجالی رسانه‌های همگانی و کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی. دادگاه عالی برخی از مواد اصلی این قانونها را مغایر قانون اساسی تشخیص داد و حذف کرد. آخرین ابزار رئیس جمهوری در مورد قانون‌گذاری، دفع وقت در انتشار آن است. هیچ قانونی پیش از انتشار نافذ شمرده نمی‌شود. نشر قانون از اختیارات وزارت عدلیه است که به دستور رئیس جمهوری اقدام به انتشار آن می‌کند. آقای

کرزی دستور انتشار قانون‌های رسانه‌های همگانی و منع خشونت علیه زنان را با تاخیر صادر کرد و انتشار قانون تشکیلات اساسی دولت را اصلاً مسکوت گذاشت. یکی از صلاحیت‌های عمده رئیس جمهوری در عرصه قانون‌گذاری، صدور فرمان‌های تقنینی است (بند ۱۶ ماده ۶۴ قانون اساسی). او در زمان تعطیلی پارلمان در همه موارد به استثنای امور مالی و بودجه می‌تواند چنین فرمانی صادر کند که حکم «قانون» را دارد (ماده ۷۹ قانون اساسی).

ریاست اعلای قوه قضائیه!



در حال حاضر قوانین بسیاری هستند که در اصل فرمان تقنینی هستند. هرچند قانون اساسی تاکید کرده که این فرمان‌ها در ظرف ۳۰ روز پس از برگزاری نخستین اجلاس شورای ملی باید به شورا فرستاده شود، اما در عمل یا ارسال نمی‌شود، یا پارلمان فرصت نمی‌کند که آنها را بازبینی کند. همان‌گونه که بسیاری قوانین دیگر، که از در دهه‌های پیشین از سوی نظام‌های غیردموکراتیک وضع شده، برای بازنگری به پارلمان ارسال نشده‌اند. به‌طور کلی، صلاحیت تهیه طرح قانون و ارسال قوانین گذشته به پارلمان، به رئیس

جمهوری فرصت می‌دهد که در مورد بعضی از قوانین پیشین و حتی مواردی که نیاز به تصویب قانون جدید است، سکوت کند. مگر این که فشارهای سیاسی و رسانه‌ای او را مجبور کند که تهیه طرح جدید یا بازنگری قانون‌های گذشته را در دستور کار قرار دهد.

در عرصه قضایی

تعیین اعضای دادگاه عالی به تایید مجلس نمایندگان و عزل و نصب قاضیان هم به دست رئیس جمهوری است. افغانستان در داشتن قوه قضائیه مستقل

تجربه درخشانی نداشته، به همین دلیل، همواره با این انتقاد مواجه بوده که زمام‌دارانش این قوه را با سیاسی‌کاری‌های خود ضعیف و ناکارآمد کرده‌اند. هرچند قانون اساسی جدید بر استقلال قوه قضائیه تاکید کرده، ولی هنوز هم تحت تاثیر وضعیت‌های گذشته خود قرار دارد. در مواردی انتقادهایی هم برانگیخته است. رئیس جمهوری به صورت قانونی ریاست اعلای قوه قضائیه را هم به عهده دارد. تعیین اعضای دادگاه عالی به تایید مجلس نمایندگان و عزل و نصب قاضیان هم به دست او است.

براساس قانون تشکیلات و صلاحیت محاکم (ماده ۲)، دادگاه عالی صلاحیت دارد که در صورت نیاز دادگاه‌های سیار تشکیل کند، اما اجرایی شدن آن منوط به منظوری رئیس جمهوری است. همچنین طرح قوانینی که از سوی دادگاه عالی تهیه می‌شود، باید از طریق حکومت به پارلمان ارسال شود (بند ۲ ماده ۲۴ همین قانون). این امر به معنای آن است که چنین طرحی پیش از ارسال به پارلمان از زیر نظر رئیس جمهوری می‌گذرد. دادگاه ویژه در سال ۱۳۸۹ رای به اخراج ۶۱ عضو مجلس داد

علاوه بر این، عفو و تخفیف مجازات هم در حوزه صلاحیت‌های رئیس جمهوری است. در مورد صدور اعدام مجرمان، هیچ حکمی بدون امضای او نهایی و قابل اجرا نیست. از آن‌جا که رئیس جمهوری هم رئیس دولت و هم رئیس حکومت است، اعمال صلاحیت از جانب او در حوزه قضا، از نظر برخی، احتمال نقض استقلال این رکن دولت را فراهم کرده است. در چند مورد زیر این احتمال، دست کم از سوی منتقدان مطرح شد: (۱) سلب اعتماد مجلس از رنگین

دادفر سپنتا (۲۲ ثور/ اردیبهشت ۱۳۸۶) وزیر وقت خارجه و ابطال تصمیم مجلس از جانب دادگاه عالی به دنبال ارجاع این موضوع به دادگاه از سوی آقای کرزی، (۲) تشکیل دادگاه ویژه برای بررسی ادعای تقلب در انتخابات پارلمانی ۱۳۸۹ از سوی دادگاه عالی به دنبال احاله پرونده انتخابات از سوی آقای کرزی به دادگاه (۳) سلب اعتماد مجلس از عبدالسلام عظیمی رئیس دادگاه عالی (۰۴ سرطان/ تیر ۱۳۹۰) و ادامه کار او با حمایت حامد کرزی.

تفویض برخی اختیارات ریاست جمهوری به «عبدالله»



با امضای توافقنامه بین آقایان غنی و عبدالله، بخشی از صلاحیت‌های رئیس جمهوری به رئیس اجرایی واگذار شده است.

هرچند با توافقنامه سیاسی بین اشرف غنی احمدزی و عبدالله عبدالله سمت جدیدی به عنوان رئیس اجرایی در حد نخست‌وزیر ایجاد می‌شود،

اما هنوز صلاحیت‌های آن مشخص نیست. قرار است این سمت تا دو سال دیگر از طریق تغییر قانون اساسی به نخست‌وزیری تبدیل شود. اگر این موضوع تحقق یابد، قدرت رئیس جمهوری محدود خواهد شد. برقراری نظام پارلمانی از خواست‌های اصلی آقای عبدالله در انتخابات سال ۲۰۰۹

میلادی بود و در انتخابات سال ۲۰۱۴ نیز تمرکززدایی شعار اصلی بود. در نتیجه توافقنامه سیاسی که بین او و آقای احمدزی امضا شده و اساس دولت وحدت ملی خوانده می‌شود، آقای عبدالله، رئیس اجرایی است که اختیارات یک نخست‌وزیر را دارد و دولت مکلف است

دو سال بعد با برگزاری لویه جرگه ایجاد سمت صدارت را به رای جرگه بگذارد. آقای عبدالله در دور اول انتخابات ریاست جمهوری که در ۱۶ حمل/فروردین برگزار شد، توانست با کسب (۴۴.۹) درصد پیشتاز انتخابات شود. بعد از برگزاری دور دوم انتخابات ریاست جمهوری

در تاریخ ۲۴ جوزا، او به روند برگزاری و شمارش آرا اعتراض کرد و هواداران او به اعتراضات خیابانی پرداختند و کمیسیون انتخابات را متهم به حمایت از نامزد رقیب کرد. آقای عبدالله بعد از آن اعلام کرد که نتیجه انتخابات را نمی‌پذیرد و در ۲۱ سرطان با سفر جان کری وزیر خارجه

آمریکا، دو نامزد توافق کردند که تمام آرای دور دوم انتخابات بررسی مجدد شود. سرانجام پس از میانجیگری آمریکا، سازمان ملل متحد و حامد کرزی، به تشکیل دولت وحدت ملی با رقیب اشرف غنی احمدزی توافق کرد و سمت اجرایی در حکومت وحدت ملی را پذیرفت.