



4 دسمبر 2016

داکتر سید عبدالله کاظم

«استیضاح» - یک وسیله مهم قانونی برای نظارت بر اجراءات حکومت توسط ولسی جرگه (قسمت ششم و آخر)

چگونه میتوان از همچو جدالها جلوگیری کرد؟

جواب سؤال فوق برمیگردد به موجباتی که استیضاح را از اصل هدف آن منحرف می سازد و بجای آنکه بر اجراءات حکومت نظارت سالم داشته باشد، برعکس بیشتر زمینه جدال و برخورد بین دو قوه مهم دولت را فراهم میکند. برای جلوگیری از چنین مسیر نامطلوب میتوان راه ها و روش هایی را جستجو کرد که هدف قانونی و اصلی استیضاح را از حکومت و یا از هر یک وزیر بطور احسن و در جهت مصالح علیای کشور برآورده سازد. اگرچه ارائه یک نسخه قاطع در زمینه مشکل است، اما میتوان با پیش گرفتن بعضی تدابیر مقتضی خطر برخورد و جدال را در ارتباط با مسئله استیضاح بین دو قوه مهم دولت تا حدی محدود کرد و آنرا در یک مسیر مثبت سوق داد، از جمله اقدامات ذیل:

1 - رفع نارسائی ماده 92 قانون اساسی:

متن ماده 92 قانون اساسی در مورد استیضاح به دو نکته مهم اشاره میکند: یکی اینکه «هرگاه توضیح ارائه شده [از طرف وزیر] قناعت بخش نباشد، ولسی جرگه موضوع رأی اعتماد را بررسی میکند» و دیگر همانا شفافیت رأی عدم اعتماد به وزیر است که باید «صریح، مستقیم و بر اساس دلایل موجه باشد». متأسفانه در صورت اجرای این دو شرط تا اکنون طرز العمل خاصی در ولسی جرگه در دست نیست و فقط رجوع به رأی گیری که میتواند بیشتر مظهر قضاوت های شخص و انفسی هر وکیل ولسی جرگه باشد، سرنوشت وزیر را تعیین میکند. بهمین ترتیب در فیصله یا مصوبه سلب اعتماد از وزراء جز ارائه ارقام آرای "تائید" و "رد" هیچ دلیلی ثبت اوراق نمیگردد که دال بر «موجه» بودن سلب اعتماد از آنها بوده باشد. در اینجا موضوع بسیار مهم ارائه دلایلی است که باید بر شمرده شوند و ضمیمه فیصله سلب اعتماد درج اوراق رسمی گردند و به اطلاع همه رسانیده شوند تا مردم از حقایق آگاهی یابند و نیز کسانی دیگر در همچو مقام ها متوجه اجراءات خود گردند. هرگاه چنین نشود، از یکطرف قضایا در تاریکی قرار میگیرند و از هر طرف شکایت مبنی بر بیعدالتی و یا دسیسه بالا میشود و از طرف دیگر بساط معامله گریهای پنهان بین اعضای ولسی جرگه و اعضای کابینه هموار میشود و کار مملکت زیر پرده های سیاه سازش، فساد و ارتشاء فرو میرود.

برای رفع این نارسائی لازم است تا کمیونهای مختلط ولسی جرگه به تدوین طرز العمل خاص بپردازند و آنرا ضم اصولنامه وظایف داخلی ولسی جرگه سازند و یا از کمیون مستقل نظارت

د پانو شمیره: له 1 تر 6

افغان جرمن آنلین په درنیت تاسو همکارۍ ته رابولي. په دغه پته له مور سره اړیکه ټینگه کړئ maqalat@afghan-german.de

یادونه: دلېکنې د لېکنيزې بڼې پازوالي د لیکوال په غاړه ده ، هيله من يو خپله لیکنه له رالیرلو مخکې په څیر و لولئ

بر تطبیق قانون اساسی در طرح و تدوین همچو طرز العمل استعانت جویند تا بر مبنای آن امور استیضاح مطابق به روحیه ماده 92 مورد اجراء قرار گیرد. البته بعد از آنکه موضوع کاملاً واضح شد و وکلاء از دلایل استیضاح وزیر مورد نظر آگاهی یافتند، آنوقت میتوانند موضوع را به رأی گیری بگذارند.

طور مثال در همین استیضاح اخیر که موضوع آن مصرف نکردن 70 فیصد بودجه انکشافی بود، ایجاب میکرد تا نخست هر وزیر در کمیسیون اختصاصی بودجه و امور مالی احضار و مورد استجواب قرار گیرد و نیز در باره تناقض اسناد مصرف قطعیه آن سال بین اداره عالی تفتیش و ادارات دیگر حکومت پرسیده میشد که چرا همچو تناقض وجود دارد و بعد از علم آوری و رفع تناقض، کمیسیون مربوطه به روی واقعیت های دست یافته خویش قضاوت میکرد. علاوهً کمیسیون باید یکایک دلایل وزیر مربوطه را می شنید و آنچه به نظر شان جواب "قناعت بخش" معلوم نمی شد، باید آنرا تسجیل میکردند تا برویت آن وکلاء مجلس عمومی با ذهن باز به رأی دهی اعتماد و یا عدم اعتماد می پرداختند. همچنان کاپی این اوراق باید از طریق وزیر پارلمانی به حکومت و ریاست جمهوری ارسال میگردد تا آن مقام نیز در جریان می بود.

در چنین حالات وقتی یک وزیر قبل از آنکه در موقف استیضاح و احتمالاً سلب اعتماد قرار گیرد، بهتر آن خواهد بود که قبل از رویت نتیجه به مجلس عمومی ولسی جرگه، کمیسیون اختصاصی با ارائه دلایل موجه از طریق رئیس ولسی جرگه موضوع را با رئیس جمهور در میان گذارد و از او بخواهد که به وزیر توصیه کند تا خودش قبل از استیضاح از مقام خود استعفی دهد و رئیس جمهور شخص دیگری را بجایش معرفی نماید. با این شیوه میتوان مشکل را از راه تفاهم و بدون تقابل و جدل حل کرد و فضای همکاری را بین دو قوه مهم دولت مساعد ساخت، به اصطلاح به شکلی که: "هم لعل بدست آید و هم دل یار نرنجد".

2 - رفع نقیصه با تعدیل قانون اساسی در مورد چگونگی استیضاح:

مشکل قانون اساسی در مورد استیضاح از وزراء در آنست که قانون صلاحیت سه مقام عدلی و قضائی را به ولسی جرگه سپرده است یعنی ولسی جرگه هم وظیفه پولیس را انجام میدهد، هم وظیفه خارنوال را هم وظیفه قاضی را که این نقص در خود قانون اساسی نهفته است. در هیچ نظامی اینچنین صلاحیت بیک مقام سپرده نشده، حتی در رژیم ها "توتالیتیر" ظاهراً تفکیک لازم بین وظایف سه اورگان عدلی و قضائی وجود دارد. متأسفانه این سه وظیفه در قانون اساسی ما به ولسی جرگه سپرده شده و آنهم بستگی به مزاج هر وکیل دارد که از رأی خود چگونه استفاده میکند و اینجاست که احتمال و زمینه زد و بندها و استفاده های غیرقانونی هم از طرف وزراء و هم از طرف وکلاء و اعمال نفوذ دیگران با ملاحظه نفوذ شخصیت ها و احزاب، مسائل قومی و غیره در اینکار فراهم میگردد و قضیه وجه انفسی پیدا میکند.

بهر حال اینکه عملیه استیضاح و اجرای آن باید چگونه باشد تا عدالت را برقرار سازد و از انواع معامله گریها تاحدی جلوگیری کند، مثال اضلاع متحده امریکا را می آورم که مثل افغانستان دارای یک نظام ریاستی است:

قانون اساسی امریکا (ماده دوم - فقرة 4) تحت عنوان امپچمنت (Impeachment) که میتوان آنرا به مفهوم وسیع و عملی معادل با کلمه «استیضاح» ترجمه کرد، طرز العملی دارد با این شرح

که در قانون اساسی امریکا (امپیچمنت) یک صلاحیت قانونی است و به قوای مقننه آن کشور (مجلس نمایندگان و مجلس سنا) اجازه میدهد تا اتهامات رسمی را علیه مأمورین ملکی حکومت در رابطه با اجراءات شان در وظایف محوله وارد نماید و طرز اجرای آن به شکل اقامه دعوا در محاکم عادی در حضور قاضی و هیئت منصفه (ژوری) صورت میگیرد. بطور عموم مجلس نمایندگان از مأمور مورد نظر در رابطه با اجراءات غیرقانونی او (از جنایت گرفته تا انجام امور قانونی از طرق غیرقانونی Misfeasance) طلب توضیح میکند و مواد قابل استیضاح (Articles of Impeachment) را به مجلس سنا گسیل میدارد و سنا در باره اتخاذ تصمیم میکند.

طرز العمل «امپیچمنت» در مجلس نمایندگان به این ترتیب است: عملیه استیضاح به اساس درخواست یک عضو مجلس، یا ارائه یک لست اتهامات (تحت سوگند)، یا یک مصوبه کمسیون مربوطه، یا یک اداره قضائی یا نظریه یک خارنوال اختصاصی با تذکر زمینه ها و دلائل استیضاح به مجلس نمایندگان غرض غور پیش میگردد. مجلس نمایندگان موضوع را به یک کمسیون داخلی - معمولاً کمسیون قضائی رویت میدهد. کمسیون مذکور پس از غور لازم با اکثریت آراء تصمیم میگیرد که آیا زمینه های لازم برای استیضاح وجود دارد یا نه؟ هرگاه کمسیون موضوع را قابل استیضاح بداند، در آنصورت هریک اتهامات وارده را جداگانه درج «مواد قابل استیضاح» می نماید. مصوبه استیضاح بعد از تأیید اکثریت آراء کمسیون به مجلس عمومی نمایندگان ارسال میشود. مجلس عمومی میتواند بطور کل و یا در هریک از اجزای مصوبه یعنی هریک اتهامات وارده بطور جداگانه بحث نماید. یک اکثریت ساده اعضای حاضر برای تأیید مصوبه ضرورت است تا استیضاح به تصویب برسد. هرگاه مصوبه تأیید شود، مجلس هیئتی را تعیین میکند تا مصوبه را جهت اقدامات بعدی به مجلس سنا ببرد و آنرا رسماً به سنا تسلیم داده و جریان را تشریح کند.

با اینکار وظیفه مجلس نمایندگان به پایان میرسد. قدم بعدی در سنا گذاشته میشود یعنی موضوع به حیث یک دعوی حقوقی در آنجا مطرح میگردد که هر دو طرف یعنی متهم و سنا میتوانند طلب شهود نمایند و یا پرسش و تحقیقات متقابل را انجام دهند. اعضای سنا هریک میتوانند به حیث یک خارنوال (مدعی العموم) عمل کند و از شخص متهم سؤال نمایند که هریک باید صادقانه و تحت سوگند این وظیفه را انجام دهد. مجلس استماعیه و مباحثه ایجاب یک اکثریت ساده اعضای حاضر سنا را میکند. بعد از ختم جلسه یا جلسات استماعیه، سنا با اعضای خود به مذاکره می پردازد. تثبیت جرم با اکثریت دو بر سه حصه آراء صورت میگیرد. سنا میتواند تنها با برکنار کردن مأمور از وظیفه تصمیم بگیرد یا حق ادامه مأموریت او را در سائر وظایف و یا هردو سلب نماید که در آنصورت مأمور مجرم فوراً از وظیفه برکنار میگردد. هرگاه جرم ایجاب بررسی محاکم جنائی را کند، موضوع به محکمه جنائی رویت داده میشود. رئیس جمهور در این حالت نباید از حق خود مبنی بر عفو و یا تخفیف مجازات مثل مجرمین عادی استفاده نماید.

باید علاوه کرد که از شروع سالهای 1980 در سنای امریکا کمیته خاص برای استیضاح تشکیل گردیده که جریان شهادت شاهدان و سؤال و جوابهای متقابل را دقیقاً بررسی میکند و راپور خود را متعاقباً در اختیار سنا قرار میدهد. هریک از سناتورها به این راپور و معلومات دسترسی دارد و میتواند آنرا به دقت مطالعه و به تاسی از آن در زمینه برأت و یا مجرمیت متهم رأی دهد.

همچنان معمول است که قبل از این اجراءات بعضی از نمایندگان میتوانند با رئیس جمهور امریکا بطور خصوصی موضوع را مطرح و در صورت لزوم از وی تقاضا نمایند که مأمور متهم را به نحوی مجبور به استعفای اختیاری سازد تا از جار و جنجالهای سیاسی قضیه قبلاً جلوگیری بعمل آید.

با ملاحظه مثال فوق هرگاه امکان تعدیل ماده مربوط به استیضاح در قانون اساسی کشور در آینده میسر گردد، میتوان از نحوه مثال فوق استفاده کرد که در آن صورت طبق معمول همه جا، بین وظیفه تحقیقات اولیه برای جمع آوری اسناد که وظیفه پولیس است و وظیفه بررسی اسناد و اقامه دعوا در محاکم که وظیفه خازنوال میباشد و در نهایت مرجع تصمیم گیرنده که محکمه است، تفکیک نمود و این سه وظیفه را به نحوی در بین تشکیلات شورای ملی تنظیم نمود که هر قسمت آن توسط دو سه کمیسیون مخصوص بررسی و در نهایت بوسیله مجلس عمومی ولسی جرگه اتخاذ تصمیم گردد تا بدانوسیله عدالت و حقانیت در مورد استیضاح به شکل درست آن عملی شده بتواند.

3. تعدیل نظام "ریاستی":

در مورد چگونگی تعدیل نظام ریاستی که بر اصل تمرکز قدرت در دست رئیس جمهور استوار است، قبلاً مقاله مفصلی تحت عنوان "برای نجات کشور از بحران خطیر سیاسی چه باید کرد؟" نوشتیم که در این پورتال وزین بتاریخ 29 آگست 2013 اقبال نشر یافت. علاقمندان میتوانند در آرشیف نویسندگان تحت نام اینجانب و یا لینک ذیل آنرا مطالعه فرمایند.

http://www.afghan-german.net/upload/Tahlilha_PDF/kazem_sa_baray_nejat_az_bohran_siyasi_tshi_bayad_kars.pdf

در آن مقاله ضمن بررسی جوانب مختلف تمرکز قدرت در دست رئیس جمهور و نیز مشکلات نظام "پارلمانی" به دلیل قومی بودن احزاب و نیز موجودیت تعداد بیش از حد احزاب کوچک این پیشنهاد را تقدیم کردم که مختصر آن چنین است:

برای ایجاد یک راه حل وسطی بین نظام ریاستی و نظام پارلمانی میتوان فقره اول ماده 71 قانون اساسی را که: «حکومت متشکل است از وزرا که تحت ریاست رئیس جمهور اجرای وظیفه می نمایند» - در لویه جرگه به نحوی تعدیل کرد که در آن "قوه اجرائیه" یعنی حکومت از بدنه صلاحیت رئیس جمهور جدا شود و به اورگان مستقل مبدل گردد و رئیس جمهور تنها در راس هر سه قوه قرار داشته باشد و به سائر وظایف مندرج ماده 64 قانون اساسی واریسی کند.

در مورد استقلال قوه اجرائیه با مراجعه به روحیه قانون اساسی 1343 دوره شاهی، میتوان یک راه حل مناسب را پیدا کرد که به اساس آن رئیس حکومت (صدراعظم) از طرف رئیس جمهور به تشکیل کابینه مؤظف میگردد و صدراعظم مؤظف را با است کابینه پیشنهادی او رئیس جمهور به ولسی جرگه معرفی مینماید. هرگاه صدراعظم و کابینه موفق به اخذ رأی اعتماد از ولسی جرگه شوند، آنوقت رئیس جمهور فرمان تقرر آنها را صادر می کند. با این ترتیب دیده میشود که یک قسمت صلاحیت های رئیس جمهور به قوه اجرائیه که در راس آن صدراعظم قرار دارد، انتقال میکند و رئیس جمهور میتواند اصل استقلال قوای ثلاثه دولت را بطور بهتر تضمین و تأمین نماید.

از جمله مزایای این پیشنهاد و تغییر که آنرا در مقاله فوق الذکر تحت 10 فقره بیان داشتیم، به ذکر بعضی از آنها در اینجا بسنده میکنم:

- با کم شدن قدرت "سلطانی" رئیس جمهور، تلاش تبلیغات مخالفان علیه رئیس جمهور که ناشی از مقابله با قدرت است، تسکین می یابد، طوریکه همین حالا این تبلیغات در مورد داکتر غنی از هر طرف به شدت جاری است؛

- رئیس جمهور فرصت می یابد تا به وظایف دیگر بصورت بهتر رسیدگی نماید و بر اجرای قانون اساسی به حیث یکی از مهمترین وظایف خود مراقبت جدی کند؛

- رئیس جمهور میتواند بین سه قوه دولت بطور مناسب نقش نظارتی خود را ایفا کند و در حفظ تعادل و تفاهم بین سه قوه مؤثریت لازم داشته باشد؛

- رئیس جمهور فرصت می یابد تا با مردم بیشتر تماس را برقرار سازد و از احوال آنها با خبر شود؛

- با اینکار آب سرد بر تلاش های مستقیم و غیرمستقیم حامیان نظام "غیرمتمرکز" و هواداران فدرالی شدن کشور ریخته میشود و جدال آنها در این راه کم میگردد.

با این پیشنهاد میتوان شیوه انتخاب رئیس جمهور را نیز از حالت "مستقیم" که با احتمال تقلب ها و نیز با مصارف کمرشکن در هر دوره توأم است، به شیوه "غیرمستقیم" یعنی انتخاب رئیس جمهور از طریق یک لویه جرگه اختصاصی تغییر داد. با اینکار میتوان توجه مزید را بر انتخابات شورای ملی و شورای های ولایات و ولسوالی ها معطوف کرد که اشخاص شایسته و واجد شرایط لازم انتخاب شوند تا بدانوسیله شورا های مذکور بتوانند بر آجرات واحد های اداری در مرکز، ولایات و ولسوالیها وظایف نظارتی خود را به وجه احسن انجام دهند. البته این تغییر عمده در نظام سیاسی کشور کار ساده نیست و تحولات ضمنی دیگر را در عین زمان ایجاب میکند که باید حین تعدیل قانون اساسی در لویه جرگه بعمل آید و شرح آن در این مختصر نمی گنجد.

4 - نقش قوه قضائیه در حل معضلات بین قوه اجرائیه و مقننه:

مشکلات بین قوه اجرائیه و مقننه وقتی بیشتر محتمل میشود که رئیس جمهور به حیث رئیس قوه اجرائیه بکوشد وزنه خود را به حمایت از حکومت بیشتر سازد، چنانکه او همین حالا در موضوع استیضاح وزراء خواسته یا ناخواسته در همین موقف قرار گرفته است و بطور غیرقانونی وزرای قابل استیضاح را از رفتن به ولسی جرگه منع کرده است. این حالت مسلماً از نقش رئیس جمهور که در عین زمان در راس قوای اجرائیه قرار دارد، نشأت میکند و امکان تقابل در این حالت در بسا موارد محسوس میباشد.

در مورد اینکه آیا ارجاع موضوع سلب اعتماد بعضی از وزراء به شورای عالی ستره محکمه امر رئیس جمهور خلاف احکام قانون اساسی کشور است، یا نه؟ سؤال است که در جواب آن باید عرض شود: در همچو حالت با آنکه در قانون اساسی زکری درباره نشده است، اما مانع قانونی در برابر آن موجود نیست و شورای عالی ستره محکمه به حیث عالی ترین اورگان قضائی کشور میتواند برطبق ماده 120 قانون اساسی موضوع را به حیث یک دعوای حقوقی مطرح بحث سازد، به شرطیکه طرفین دعوا (در اینجا حکومت و ولسی جرگه) را در محضر بخواند و دلائل هر دو طرف را به دقت بشنود و بعد اصدار حکم نماید.

ماده 120 حکم میکند که: «صلاحیت قوه قضائیه شامل رسیدگی به تمام دعاوی است که از طرف اشخاص حقیقی یا حکمی، به شمول دولت، به حیث مدعی علیه در پیشگاه محکمه مطابق به احکام قانون اقامه شود». همچنان ماده 121 نیز تاحدی بر این وظیفه ستره محکمه روشنی می اندازد و چنین تصریح میکند که: «بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین الدول و میثاق های بین المللی با قانون اساسی و تفسیر آنها بر اساس تقاضای حکومت و یا محاکم، مطابق به احکام قانون از صلاحیت ستره محکمه می باشد».

به استناد دو ماده متذکره فوق میتوان گفت که در حالت اختلاف نظر بین حکومت و ولسی جرگه هیچ مرجع دیگر وجود ندارد، به غیر از ستره محکمه که صلاحیت قانونی حل منازعه را داشته باشد. در اینحال هرگاه شورای عالی ستره محکمه مستقیم یا غیرمستقیم زیر تأثیر رئیس جمهور که در راس هر سه قوه قرار دارد، عمل کند، در آنصورت واضح است که شورای مذکور وظیفه خود را طور لازم انجام نداده است. امید است که شورای عالی ستره محکمه با کمال دقت و دیانت موضوع را بررسی نماید تا از تقابل مزید جلوگیری گردد.

در پایان این بررسی باید علاوه کرد که یکانه راه حل همچو معضلات حسن نیت و تفاهم طرفین در حل قانونی قضیه بطور منصفانه و صادقانه میباشد که امید است به این موضوع توجه جدی اطراف قضیه مبذول گردد. همچنان باید خاطر نشان ساخت که قانون اساسی افغانستان از جهات مختلف دارای خلاهای جدی است، هرگاه موقع تعدیل قانون اساسی در افغانستان فرا رسد، بهتر است عملیه استیضاح وزرای کشور را مثل ایالات متحده داخل ضوابطی سازند که بتواند عدالت و انصاف را به وجه بهتر تأمین کند و زمینه بهره برداریهای شخصی و گروهی را محدود و تاحدی منقطع نمایند. اما تا آنوقت لازم است ولسی جرگه از طریق تشکیل یک یا دو کمیون اختصاصی با اشتراک وکلای بالانصاف، آفاقی و صادق و با تهیه دستور العمل خاص در مورد چگونگی اجرای استیضاح فوراً اقدام کند و نگذارد که ولسی جرگه بدینوسیله بیشتر بدنام و مورد ضربتهای تاکتیکی قوای اجرائیه قرار گیرد. والله اعلم بالصواب