



DROPS

عنوان مقاله پژوهشی:

قانون اساسی افغانستان و مسئله صلح‌سازی در کشور

نویسنده (گان): ذاکره رسولی

به این مقاله ارجاع دهید: رسولی، ذاکره (۲۰۲۰). ترجمه حیات الله بیان. «قانون اساسی افغانستان و مسئله صلح‌سازی در کشور». ژورنال زنان و صلح‌سازی افغانستان، شماره ۱ (۲۰۲۰). صص. ۱۲ - ۲۲. پیوند دسترسی به مقاله:

ژورنال زنان و صلح‌سازی افغانستان (شماره ۱ - ۲۰۲۰)

ناشران:

نهاد پژوهش و توسعه

و

اداره ملل متحد برای زنان در افغانستان

قانون اساسی افغانستان و مسئله صلح‌سازی در کشور

ذکره رسولی^۱

فشرده

- قانون اساسی مصوب سال ۲۰۰۴ طوری طراحی شد که از یک سو بتواند دسترسی دولت مرکزی را به مناطقی که از نظر تاریخی در برابر کنترل دولت مرکزی مقاومت می‌کردند، افزایش دهد و از سوی دیگر برای مأموریت بین‌المللی صلح‌سازی در قسمت هم‌آهنگی و هم‌کاری در زمینه انکشاف و مبارزه با تروریسم، یک آدرس واحد ایجاد کند. این عوامل باعث ایجاد یک نظام سیاسی متمرکز شد که نه تنها در امر کاهش قدرت شبکه‌های محلی ناموفق شد، بلکه به آن‌ها امکان داد تا از منابع دولت مرکزی سود ببرند.
- مأموریت صلح‌سازی که نظام فعلی از آن بیرون آمد غیر متعارف بود؛ از این منظر که ائتلاف ناتو/آیساف و نهادهای ملکی سازمان ملل متحد در زمینه‌های مبارزه با تروریسم و توسعه نهادها میان خود تقسیم وظایف کرده بودند. نبود انسجام در اجرای مساعی صلح‌سازی به عدم انسجام در قسمت تحکیم حاکمیت قانون و قوام دموکراسی منتهی گردید.
- با این حال، مقامات قدرت‌مند در داخل ساختار دولت افغانستان بودند از خلاها و اختیارات موجود در قانون اساسی برای افزایش قدرت قوه اجرائیه و تسلط آن بر سایر قوای دولت، بهره جستند. قدرت بیش از حد قوه مجریه باعث ایجاد فضای مصئونیت از مجازات شد و تکاپو برای تصاحب قدرت از طریق انتخابات ریاست جمهوری را تشدید کرد. این امر موجب فساد انتخاباتی شد و زمینه مداخلات بین‌المللی در مدیریت نتایج انتخابات و تقسیم قدرت را فراهم کرد. نهایتاً، این وضعیت سبب شد که افغان‌ها چنین انتباه کنند که دولت از آن‌ها نماینده‌گی درست کرده نمی‌تواند.

۱. ذکره رسولی منحصراً هم‌آهنگ‌کننده برنامه‌ها در سازمان زنان برای عدالت در افغانستان کار می‌کند.

- به منظور برقراری موازنه میان قوای دولت و جلوگیری از تمرکز قدرت، و نیز بازتاب واقعیت‌های عینی جامعه، تعدیل قانون اساسی پیش‌نهاد می‌گردد.

پس از حمله ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ بالای مرکز تجارت جهانی در نیویورک و ساختمان پنتاگون در شهر واشنگتن که منجر به کشته شدن تقریباً ۳,۰۰۰ شهروند امریکایی شد، ایالات متحده و متحدان سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) عملیات نظامی را در چارچوب دکترین ضدشورش به راه انداختند. این عملیات که موسوم به عملیات درازمدت آزادی بود، به منظور سرنگونی رژیم طالبان به خاطر پناه دادن به رهبران القاعده و از میان بردن القاعده در افغانستان، اجرا شد. در واکنش به حمله به خاک امریکا، ناتو میکانیسم متقابل دفاعی خود را در هم‌بستگی به امریکای فعال کرد. جامعه بین‌المللی ادامه عملیات در افغانستان را چنین توجیه می‌کردند که توسعه نیافته‌گی، اقتصاد ناپایدار، رژیم سیاسی غیرمردم‌سالار، فقر گسترده، سوء تغذیه، و نبود نظام‌های صحت عامه و آموزش در این کشور، بستر مناسبی را برای بالیدن افراط‌گرایی فراهم ساخت؛ این امر می‌تواند تهدیدی برای امنیت جهان باشد و نگرانی در این زمینه را تشدید کند (و حتی امکان وقوع ۱۱ سپتامبر دوم نیز پیش‌بینی می‌شد).

پس از این، مداخله در چارچوب صلح‌سازی لبرال با این فرض که صلح محصول دموکراسی لبرال، اصلاحات اقتصادی بازار محور و ایجاد نهادهای دموکراتیک است، اهمیت بیش‌تر و جایگاه رفیع‌تر پیدا کرد. بنابراین، جامعه بین‌المللی علاوه بر مقابله با شورش‌گری، بطور فزاینده‌ای درگیر برنامه‌های صلح دموکراتیک و دولت‌سازی شد. برای ارزیابی فرآیند دموکراتیک‌سازی به ویژه در چارچوب گسترده‌تر مأموریت صلح‌سازی در افغانستان، قانون اساسی ۲۰۰۴ در کانون توجه این تحقیق قرار دارد. همان‌طور که نشان خواهیم داد، قانون اساسی هم محصول سیاست‌های داخلی افغانستان و هم سیاست‌های بین‌المللی است. هدف تدوین قانون اساسی این بود که بتواند چارچوبی برای یک دموکراسی جدید در کشور فراهم کند، اگرچه نگرانی در مورد امکان تأمین ثبات هنگام بحث روی ساختار آرمانی دولت جدید (به ویژه گرایش به نظام سیاسی متمرکز) وجود داشت. برای ارزیابی نقش این سند ملی در دستیابی به اهداف صلح‌سازی جامعه بین‌المللی و جمهوری جدید افغانستان، سه موضوع بنیادی در قانون اساسی به‌طور خاص مورد بررسی قرار خواهد گرفت: تفکیک قوای دولت و تعیین سازوکارهای واضح موازنه و نظارت در ساختارهای دولت، ایجاد حاکمیت قانون که بتواند از حقوق مدنی و حقوق بشر محافظت کند و ایجاد سازوکارهای تعریف‌شده برای انتقال مسالمت‌آمیز قدرت از طریق انتخابات. در این تحقیق به وضوح نشان می‌دهد که تمرکز بیش از حد قانون اساسی در قوه مجریه باعث ایجاد نهادهایی گردیده که فاقد

سازوکارهای پاسخ‌گویی‌اند و این امر با تجربه سایر کشورهای دموکراتیک در مبنایت قرار دارد. در نتیجه، ائتلاف بین‌المللی صلح‌سازی، به ویژه در مورد انتخابات افغانستان، باید کمک کند تا به خला‌های که در قانون اساسی مغفول مانده، رسیده‌گی شود.

افغانستان و صلح‌سازی ترکیبی «نسل پنجم» (صلح‌سازی‌های پیرید)

داکتر کای مایکل کنکل که متخصص مطالعات صلح‌بانی در امریکای لاتین است، فعالیت‌ها و اقدامات صلح‌بانی بین‌المللی را به نسل‌های متمایز ذیل (که در نهایت به مفهوم صلح‌سازی می‌انجامد) تقسیم می‌کند.

«نسل اول» عملیات صلح‌بانی، که به «صلح‌بانی سنتی» معروف است، به رهبری سازمان ملل متحد و به درخواست ملت‌های میزبان انجام می‌شد که در آن نیروهای ملل متحد منحصیث نیروی حایل و بی‌طرف میان نیروهای متخاصم مستقر می‌شدند. در این نوع صلح‌بانی، سربازان سازمان ملل متحد به اسلحه‌های سبک مجهز بودند و توانایی‌شان در استفاده از قوا محدود بود. کنکل تأکید می‌کند که هنگام راه‌اندازی چنین عملیات‌ها نسبت به حقوق بشر به حاکمیت ملی ملت‌ها اهمیت بیشتر داده می‌شد.^۲

«نسل دوم» عملیات صلح‌بانی همان نوع «نسل اول» است با این تفاوت که وظایف نیروهای ملکی نیز بر آن افزوده شده است. «نسل دوم» عملیات صلح‌بانی در پایان جنگ سرد زمانی معروف شد که در جنگ‌های داخلی به افزایش مأموریت‌های عرضه خدمات بشردوستانه نیاز احساس می‌شد. «نسل دوم» صلح‌بانی در جریان قحطی‌ها در آفریقا مورد توجه بیشتر قرار گرفت.^۳ در این نسل صلح‌بانی، نقش سازمان ملل متحد برای تحکیم صلح تقویت گردید بدون اینکه ظرفیت سربازان سازمان ملل متحد در زمینه استفاده از قوا افزایش پیدا کند. به این ترتیب، مأموریت‌هایی مانند بوسنی در اوایل دهه ۹۰ شامل بخش ملکی نیز می‌شد، اما نیروهای کلاه آبی (مأموریت صلح‌بانی ملل متحد) نمی‌توانستند مانع از دست‌گیری خود توسط نیروهای صرب بوسنی شوند.

پس از فاجعه سه‌گانه رواندا، بوسنی و سومالی، این مسئله که حاکمیت ملی باید نسبت به حقوق بشری مردم کشور میزبان ارجحیت داشته باشد، دیگر خریدار نداشت. این امر باعث شد که یک ظرفیت ملکی بین‌المللی برای تسهیل اداره کشور میزبان در دوره‌های انتقال تشکیل گردد

2. Kenkel, Kai Michael. "Five Generations of Peace Operations: From the "Thin Blue Line" to "Painting a Country Blue". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 56, No. 1. 2013. 122-143.

3. *Ibid.*

که نمونه‌های آن را می‌توانیم در تیمور شرقی و کوزوو می‌توانیم سراغ بگیریم.^۴ در «نسل سوم» صلح‌بانی جواز بیشتر برای استفاده از قوا داده شد و «بی‌طرفی» که با واقعیت عینی هم‌خوانی نداشت، به تدریج کنار گذاشته شد (به ویژه پس از مواردی مانند رواندا که مشخص بود یک طرف از نظر اخلاقی در موضع ستم‌گری قرار داشت و بنابراین «بی‌طرفی» به معنای کمک به ستم‌گر بود). در مأموریت‌های کوزوو و تیمور شرقی به مأمورین اجرای صلح‌بانی سازمان ملل اجازه داده شد تا از قوای بیشتر استفاده کنند تا برای اداره ملکی این زمینه فراهم شود که وظایف خود را انجام دهد.

«نسل چهارم» به شدت تحت تأثیر فزاینده‌ی فرضیه‌های «صلح دموکراتیک» قرار گرفت که معتقد است کشورهای مردم‌سالار لبرال به جنگ هم نمی‌روند. این فرضیه در اوایل دهه ۲۰۰۰ میلادی در حمله به افغانستان تأثیرگذار بود. «صلح‌سازی» نه تنها به عنوان راه‌حل برای ختم خشونت‌ها، بلکه حل‌منازعه مورد نظر بود - یعنی ایجاد نهادها و فراهم نمودن شرایط اجتماعی و اقتصادی مساعد برای صلح درازمدت.^۵ در نتیجه در سال‌های اخیر تشخیص «صلح‌سازی» از «دولت‌سازی» (که در ذیل صلح‌سازی قرار می‌گیرد) دشوار گردید. با اینکه قرار دادن افغانستان در رده «نسل سوم» صلح‌بانی جذاب به نظر می‌رسد، کنکل اما مأموریت بین‌المللی در افغانستان را در ذیل نسل پنجم یا «مأموریت ترکیبی» طبقه‌بندی می‌کند که در آن ناتو (و به‌طور خاص ایالات متحده) از نیروی نظامی خود برای ایجاد محیطی مساعد برای صلح‌سازی استفاده کرد و مسئولیت‌ها را با نیروهای ائتلاف بین‌المللی و جامعه بین‌المللی تقسیم کرد (سازمان ملل متحد از استراتژی «حضور نظامی کم‌رنگ» استفاده کرد).

اگر دموکراسی راه ایجاد جامعه صلح‌آمیز و باثبات است، پس مأموریت صلح‌سازی باید برای تحکیم دموکراسی تلاش کند. قانون اساسی ۲۰۰۴ راه را برای استقرار نظام ریاستی مردم‌سالار در افغانستان هموار کرده است. با این حال مأموریت «هایبریدی» نیروهای ائتلاف نیز از یک منظر دیگر ماهیت ترکیبی داشت: در ابتدا به عنوان یک مأموریت مبارزه با تروریسم طراحی شده بود، ولی ائتلاف بین‌المللی صرفاً بر ایجاد زمینه‌های مناسب برای اداره‌ای که بتواند مأموریت صلح‌سازی را به پیش ببرد، متمرکز نشد. دولتی که در سال ۲۰۰۴ در افغانستان به قدرت رسید، تا حد زیادی از اعضای دولت انتقالی (۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴) به رهبری رئیس‌جمهور حامد کرزی تشکیل شده بود. حامد کرزی بخاطر توانایی‌اش در آوردن جنگ‌سالاران زیر یک چتر واحد، انتخاب شده بود. این روش

4. Kenkel. "Five Generations of Peace Operations."

5. Ibid.

برای ائتلاف بین‌المللی مناسب بود زیرا جناح‌های دخیل در واقع همه مخالف طالبان بودند. از آنجا که نقش صلح‌سازی اعضای مختلف ائتلاف هم‌زمان با ادامه جنگ پیش می‌رفت، جنگ و بی‌ثباتی تاریخی در این کشور سبب شد تا همه طرف‌ها در روند طراحی دولت افغانستان شامل گردند.

چارچوب اساسی دولت

قانون اساسی چندین کارکرد مهم دارد. قانون اساسی دامنه قدرت دولت را محدود می‌کند و مسئولیت دولت در قبال حقوق مردم را تعریف می‌کند. قانون اساسی هم‌چنان صریحاً سازوکارهای روشنی را تعریف می‌کند که امکان اصلاح و تعدیل قانون اساسی را با توجه به شرایط جامعه و پیش‌رفت‌های اجتماعی میسر می‌کند.^۶ این قانون هم‌چنان خطوط مشخصی تفکیک‌کننده بین قدرت اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی ترسیم کرده و دامنه قدرت بین قوا را با تکیه بر حقوق مدنی محدود می‌کند.^۷ مفهوم محدودیت بر قدرت حکومتی در دوره مشروطه‌گرایی و انقلاب‌های قرن ۱۸ تکوین پیدا کرد و در نهایت به پایه و اساس قوانین اساسی به صورت فعلی آن در کشورهای مختلف در سراسر جهان تبدیل شد. قوه قضائیه و قوه قانون‌گذاری مستقل از قوه مجریه است و حقوق مدنی شهروندان تعریف، تعیین، و محفوظ شده است. این حقوق مدنی معمولاً حق آزادی بیان، تشکیل انجمن‌ها، و مساوات افراد در برابر قانون را شامل می‌شود و از مهم‌ترین اصول دموکراسی لبرال شمرده می‌شوند.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ افغانستان به عنوان یک سند ترقی خواهانه ارزیابی شده که در واقع آمیزه‌ای از هنجارهای دموکراسی لبرال و هنجارها و شرایط فرهنگی-تاریخی افغانستان است (عمدتاً فرهنگ اسلامی و قانون اساسی سال ۱۹۶۴). اما، این قانون اساسی به شکل‌گیری یک دموکراسی مؤثر و نظام سیاسی که به‌طور کامل با واقعیت‌های سیاسی این کشور هم‌خوانی داشته باشد، منجر نشده است. در کنفرانس بن در سال ۲۰۰۱، اعضای افغان اداره موقت و شرکای بین‌المللی افغانستان به دو دلیل از تشکیل یک نظام ریاستی شدیداً متمرکز حمایت کردند. الف) این نظام به دولت مرکزی کنترل نهادی بیشتر بالای ولایات و مناطق کشور می‌دهد. کابل در طول تاریخ از کنترل مستقیم بر مناطق دیگر کشور عاجز بوده است. ب) نظام متمرکز ریاستی به جامعه بین‌المللی اجازه می‌داد که برای مبارزه با تروریسم عملیات‌شان را تنها با یک مرکز واحد قدرت هم‌آهنگ کنند (نه با قدرت‌های محلی و منطقوی چندگانه).^۸ دلیل دیگر این بود که این نظام بتواند شهروندان

6. "Constitutionalism." Stanford Encyclopedia of Philosophy. 2017. <https://plato.stanford.edu/entries/constitutionalism/#ConMinRicSen>

7. "Constitutionalism."

8. Wang, Carol. Rule of Law in Afghanistan: Enabling a Constitutional Framework for Local Accountability, Harvard International Law Journal. Vol 55, No. 1, Winter 2014, 211-250. 2014. <https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/Wang.pdf>.

افغانستان را که از زمینه‌ها، منافع و قومیت‌های مختلف بودند، کمک کند تا خواسته‌های خود را در جهت منافع عمومی و به دور از منافع شخصی، قومی و سمتی تعریف کنند. انستیتوت تحقیقاتی خاورمیانه استدلال می‌کند که نه تنها این هدف برآورده نشده بلکه در واقع شبکه‌های قوی قدرت در داخل نظام متمرکز شکل گرفته و به طور فزاینده‌ای آن را از درون بی‌ثبات کردند.^۹ از سوی دیگر قدرت‌های محلی دولت متمرکز کابل (و تمویل‌کننده‌گان بین‌المللی) را به عنوان منبع مالی و قدرت سیاسی پنداشته می‌کشیدند به جای به چالش کشیدن به آن دسترسی داشته باشند. کارل وانگ بعد از سفرهای زیادی به افغانستان به این باور رسیده است که نبود حاکمیت قانون در افغانستان ریشه در چارچوب اساسی دولت دارد. به طور مثال عدم موازنه قدرت بین قوه مجریه (قدرت‌مند)، قوه قضائیه و قوه مقننه (ضعیف) از عوامل کلیدی شکست حاکمیت قانون در این کشور است. این عدم تعادل قدرت بین مرکز و ولایات یا قدرت‌های محلی نیز وجود دارد.^{۱۰}

عدم تعادل قدرت خصوصا در انتصابات سیاسی خودش را خیلی روشن به رخ می‌کشد. بر اساس ماده ۶۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور تمام وزیران کابینه، لوی سارنوال، رئیس بانک مرکزی، رئیس امنیت ملی، قضات، افسران نیروهای مسلح، پولیس و امنیت ملی و دیگر مقامات عالی رتبه را منصوب می‌کند.^{۱۱} قانون اساسی قدرت زیادی به ریاست جمهوری داده است؛ تا حدی که رئیس‌جمهور می‌تواند وزیران رد شده از سوی پارلمان را هم‌چنان نگهدارد.^{۱۲} چالش دیگر این است که رئیس‌جمهوری هم‌چنان صلاحیت دارد تا قدرت قانون‌گذاری پارلمان را در تدوین قوانین بافرمانی تقنینی و بدون تصویب شورای ملی (در هنگام رخصتی پارلمان) دور بزند. قدرت قوه مجریه بر انتصابات اعضای قوه قضائیه باعث شده که این نهاد استقلال لازم را نداشته باشد.^{۱۳} کوتاه اینکه پیروز انتخابات ریاست جمهوری تمام قدرت را در اختیار می‌گیرد.

حاکمیت قانون

حاکمیت قانون (از اصول حکومت‌داری که با مکلفیت‌های دولت در قبال حقوق مدنی شهروندان پیوند تنگاتنگ دارد) برای تحکیم صلح و تأمین امنیت ضروری تلقی می‌شود. سه نهاد کانونی

9. Schetter, Conrad, and Rainer Glassner. "The Peripheralization of the Center: "Warlordism" in Afghanistan. Middle East Institute. April 19 2012. <https://www.mei.edu/publications/peripheralization-center-warlordism-afghanistan>

10. Wang. 248

11. Dodge. Intervention and dreams of exogenous statebuilding

12. Wang. 226

13. Wang. 226

حاکمیت قانون - وزارت عدلیه، ستره محکمه و لوی سارنوالی - در عرصه تطبیق قانون و تأمین عدالت از فوری‌ترین اولویت‌ها در فرآیند بازسازی افغانستان بود. بعد از ۲۰۰۱، جامعه جهانی برای تحکیم حاکمیت قانون مسئولیت ایجاد و قوام نهادهایی چون نیروی ملکی پولیس، ارتش، نیروی خدمات ملکی، کمیسیون اصلاحات قضایی و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان را میان خود تقسیم کردند. اینجاست که «مدل ترکیبی نسل پنجم» کنکل می‌تواند برای فهم آنچه در افغانستان اتفاق افتاد مفید واقع شود - به جای اینکه نیروهای حافظ صلح و نیروهای ملکی سازمان ملل کنترل کامل اوضاع را بدست بگیرد، بخش ملکی این سازمان روی پروژه‌هایی در مقیاس‌های کوچک‌تر متمرکز شد. سازمان ملل نقش نظامی به عهده نگرفت اما در کنار اعضای ائتلاف ناتو/آیساف که نقش تأمین‌کننده امنیت برای صلح‌سازی را ایفا می‌کردند، برای تحکیم صلح پایدار در افغانستان تلاش کرد.

کشور ایتالیا متعهد شد که کمیسیون اصلاحات قضایی و حکومت انتقالی افغانستان را در ایجاد نظام قضایی پشتیبانی کند. اما هم‌آهنگی چندانی بین این گروه‌ها وجود نداشت. هم‌چنین، امریکا در این زمینه بصورت قابل توجهی دخالت می‌کرد.^{۱۴} به عنوان مثال، قانون اجراءات جزایی موقت توسط مقامات ایتالیایی و وکلای نظامی امریکایی با کمترین مشوره با نهادهای قضایی افغانستان تدوین شد. در گزارش ویژه مؤسسه صلح ایالات متحده امریکا در سال ۲۰۰۴ در توصیف این وضعیت آمده است که برای تأسیس دستگاه قضایی اراده سیاسی ضعیف و بودجه ناچیز است.^{۱۵} کمیسیون اصلاحات قضایی بودجه زیادی از اداره انکشافی ملل متحد (UNDP) دریافت نکرد و وزارت عدلیه، ستره محکمه کشور، و دفتر لوی سارنوالی با یکدیگر روابط تنش آلود داشتند. میان کمیسیون اصلاحات قضایی و کشور ایتالیا نیز تنش وجود داشت. مأموریت آلمان این بود که برای تحکیم حاکمیت قانون نیروی پولیس را آموزش دهد، اما آن‌ها خود با چالش‌های سهمگین مواجه بودند، معمولاً بخاطری تضاد با اهداف نظامی ائتلاف ناتو. در نتیجه، حاکمیت قانون از همان آغاز مسیر پرچالشی را در پیش داشت؛ آن هم در دوره‌ای که سطوح پایین‌تر خشونت می‌توانست محیطی آرمانی برای تحکیم حاکمیت قانون در افغانستان فراهم کند.

نقیصه‌ها و نارسایی‌های قانون اساسی و افزایش دوباره ناامنی پس از سال ۲۰۰۵ موجب شد که حاکمیت قانون هم‌چنان ضعیف باقی بماند. قبل از هر چیز دیگر، قانون اساسی برای تأمین شفافیت

14. Special Report 117: Establishing the Rule of Law in Afghanistan . United States Institute of Peace. March 2004. <https://www.usip.org/sites/default/files/sr117.pdf>

15. Special Report 117

در سطح ملی موازنه معنادار میان قوای سه‌گانه برقرار نمی‌کند. در عوض، همان‌طوریکه کارول وانگ می‌نویسد، قدرت در انحصار قوه مجریه قرار دارد؛ «این وضعیت سبب شده یک نظام ارباب‌رعیتی بوجود بیاید که از بالا تا سطح ولایات و ولسوالی‌ها جاری است.»^{۱۶} او هم‌چنان می‌گوید که فشارهای بین‌المللی اولین و مهم‌ترین وسیله برای پاسخ‌گو کردن دلالتان قدرت بوده است؛ «ولی این واقعیت برای افغانستان که در چشم شهروندانش یک کشور مستقل و مشروع است، مشکل‌ساز و غیر مؤثر بوده است.» هم‌چنین ضعف قانون اساسی در تصریح موازنه معنادار میان قوای سه‌گانه دولت و انحصار قدرت توسط قوه مجریه، موجب شده قدرت‌مندان از پیگرد قانونی مصونیت پیدا کنند.^{۱۷} این واقعیت موفقیت سایر فعالیت‌های معطوف به حاکمیت قانون را نیز مانع شده است. اگر افراد در مسند قدرت خودسرانه عمل کنند، نه هیچ سازوکار ثابت و روشن برای حل اختلافات و درج شکایات وجود دارد نه هم برای حمایت از حقوق اساسی شهروندان و مجازات ناقضین حقوق بشر. به این ترتیب، برای مردم مبنایی برای اعتماد به دولت وجود ندارد و نظرسنجی سال ۲۰۱۹ گالوپ نشان می‌دهد که بی‌اعتمادی نسبت به نهادهای دولتی در افغانستان گسترده است. در این نظرسنجی سطح رضایت عمومی ۳۶٪ گزارش شده و ۹۱٪ از شرکت‌کنندگان به این باورند که دولت فاسد است.^{۱۸} نظرسنجی عمومی جمعیت که از سوی پروژه عدالت جهانی در سال ۲۰۱۹ انجام شده است، نشان می‌دهد که تنها ۱۹٪ افغان‌ها باور دارند که یک مأمور دولتی در صورت گرفتار شدن به اتهام اختلاس پول دولتی تحت پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.^{۱۹} در همین گزارش آمده است که از نظر پاسخ‌دهندگان افغان به احتمال زیاد قضاوت به فساد آغشته‌اند. (۵۹٪ از پاسخ‌دهندگان افغان معتقد بودند که اکثر یا همه قضاوت در فساد دست دارند.)

نقیصه‌ها در نظام انتخابات و نمایندگی سیاسی از مردم

انتخابات در افغانستان پر از تقلب بوده و مرتباً به نظارت بین‌المللی نیاز داشته است. افغانستان برای به نتیجه‌رساندن پروسه انتخابات خود به حمایت ایالات متحده وابسته است زیرا قانون اساسی با واقعیت‌های سیاسی کشور هم‌خوانی ندارد.^{۲۰} قانون اساسی هیچ دستورالعمل روشنی در مورد

16. Wang. 211

17. Wang. 225

18. Bikus, Zach. "Inside Afghanistan: Stability in Institutions Remains Elusive." Gallup. September 4 2019. <https://news.gallup.com/poll/266252/inside-afghanistan-stability-institutions-remains-elusive.aspx>

19. "The Rule of Law in Afghanistan: Key Findings from 2019." World Justice Project. 2020. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Final-Afghanistan-Report-2019.pdf>

20. Jarrett Blanc, Afghanistan's Elections disputes reflect its constitution's flaws, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2020.

چگونه‌گی تعیین اعضای کمیسیون مستقل انتخابات که مسئول برگزاری و نظارت بر انتخابات کشور می‌باشد، ارائه نکرده است. این خلای قانونی به حامد کرزی اجازه داد تا فرمانی را صادر کند که به وی صلاحیت چنین انتصابات را ببخشد.^{۲۱} در سال ۲۰۰۹ پارلمان تلاش کرد تا کنترل بیشتری را در این فرآیند داشته باشد ولی از سوی کرزی ویتو شد. اما، در ماده ۶۱ قانون انتخابات به جامعه جهانی اجازه داده شد تا برای این کار یک هیئت نظارتی - کمیسیون شکایات انتخاباتی - تشکیل دهد که اعضای آن از سوی نماینده ویژه سرمنشی سازمان ملل متحد، رئیس یوناما، کمیسیون مستقل حقوق بشر و ستره محکمه افغانستان تعیین شدند. این کمیسیون در شناسایی مصادیق تقلب در انتخابات موفق عمل کرده است.^{۲۲} با این هم، در انتخابات ریاست جمهوری سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۹، ۲۰۱۴ و ۲۰۱۹ مداخله مستقیم امریکا نیاز بود تا تیم‌های انتخاباتی را مجبور به سازش کند تا یکی از نامزدها بتواند کرسی ریاست جمهوری را احراز کند. تا کنون ایالات متحده امریکا برای کاهش تنش‌ها و جلوگیری از خشونت با اعمال فشار طرف‌ها را وادار به مذاکره و قبول راه‌حل‌های مقطعی (که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده‌اند) کرده است.^{۲۳} همه این حقایق احتمالاً می‌تواند توضیح دهد که چرا در نظرسنجی سال ۲۰۱۹ گالوپ، تنها ۱۹٪ از پاسخ‌دهندگان افغان به روند انتخابات در کشور خود اعتماد داشتند.^{۲۴}

انتخابات مجلس نماینده‌گان به همان اندازه دشوار است. قانون اساسی با پیش‌نهاد رأی واحد غیر قابل انتقال، مانع شکل‌گیری منافع گروهی و حزبی شده است که آرا را پراکنده می‌کند. این نظام هم‌چنان موجب بریده‌گی رأی‌دهنده‌گان از نماینده‌گان منتخب‌شان می‌شود.^{۲۵} انتخابات سال ۲۰۱۰ نشان داد که چگونه قانون اساسی مانع تشکیل احزاب سیاسی شده و نتایج افکار عمومی مردم را انعکاس نمی‌دهد.^{۲۶} علاوه بر این، کای آیدی، نماینده ویژه سرمنشی ملل متحد در افغانستان در آن زمان، مجبور شد برای حفاظت از نقش سازمان ملل متحد در انتخابات ریاست جمهوری مداخله کند، چون پارلمان نتوانست از فرمان افزایش اقتدار رئیس‌جمهور بر کمیسیون انتخابات جلوگیری کند.^{۲۷}

21. Wang. 227

22. Ibid.

23. Ibid.

24. Bikus. "Inside Afghanistan."

25. Dodge. *Intervention and Dreams of Exogenous Statebuilding*

26. Ibid.

27. Wang. 230

لذا، بارها ثابت شده که قدرتی که قانون اساسی به قوه مجریه می‌دهد، می‌تواند مانع بزرگ قوام‌گرفتن حاکمیت قانون شود. این امر شرکای بین‌المللی مأموریت صلح‌سازی را مجبور می‌سازد تا در هر انتخابات به صورت دوام‌دار منابع را به پر کردن خلاءهای اختصاص دهد که از چارچوب حقوقی دولت منبعث شده است.

نتیجه‌گیری

با نگاهی به این سه ویژگی مهم قانون اساسی سال ۲۰۰۴، مشخص می‌شود که هنوز کارهای زیادی برای قوام‌دموکراسی باید صورت بگیرد. بخشی از این مشکل در چگونگی مأموریت ترکیبی صلح‌سازی نهفته است - اعضای ائتلاف می‌خواستند در اسرع وقت ثبات تأمین شود؛ از همین رو، مبارزه با شورش‌گری را در اولویت کار خویش قرار دادند و در نتیجه از نظام سیاسی متمرکز که در آن قوه مجریه قدرت را در انحصار دارد، پشتیبانی کردند. علاوه بر این، ساختار نیرومند صلح‌سازی سازمان ملل متحد که در تیمور شرقی و کوزوو اجرا شده بود، در افغانستان تطبیق نشد و نیروهای صلح‌سازی ملکی مجبور بودند با بودجه ناچیز و مقطعی در کنار مأموریت‌های دوگانه نیروهای ائتلاف فعالیت کنند. پی‌آمدهای منفی آن بر ساختارهای حاکمیت قانون موجب شد میان کارگزاران مختلف در تأسیس نظام عدلی و قضایی، ناهم‌آهنگی بوجود بیاید. با این حال، این کارگزاران سیاسی افغان بودند که از خلاءها و نقیصه‌های قانون اساسی سال ۲۰۰۴ بهره‌برداری کرده و عدم موازنه میان قوای دولت را تشدید کردند. در نتیجه، میان افغان‌ها نسبت به دولت کنونی یک سرخورده‌گی و استیصال فراگیر پدید آمد که با شکل نظری دموکراسی لبرال مبتنی بر قانون اساسی، تفاوت محسوس دارد.

سفارش‌های پالیسی

- قانون اساسی افغانستان نظام حکومت‌داری دموکراتیک را پیش‌نهاد می‌کند، اما در ماده ۶۰ این قانون آمده است که «رئیس‌جمهور در رأس دولت جمهوری اسلامی افغانستان قرار داشته، صلاحیت‌های خود را در عرصه‌های اجرائیه، تقنینیه و قضائیه، مطابق به احکام این قانون اساسی، اعمال می‌کند.» این ماده با اصل بنیادی مردم‌سالاری ناظر بر اینکه موازنه و سازوکار نظارتی معنا‌دار میان قوای دولت ضروری است، در تضاد قرار دارد. تعدیل قانون اساسی، به ویژه محدود ساختن صلاحیت ریاست جمهوری در استفاده از فرمان تقنینی و انتصابات، به بهبود موازنه و تفکیک قوا کمک خواهد کرد.

- در افغانستان دولت فدرال که قدرت را با حکومت‌های محلی تقسیم کند، کارآمدتر از نظام متمرکز کنونی می‌باشد. این امر قدرت شبکه‌های محلی را که در حال حاضر از دولت مرکزی به عنوان منبع استفاده می‌کنند، تضعیف می‌کند و نقش شهروندان را در تأثیرگذاری بر سیاست‌های که متناسب با نیازهای متفاوت ولایات مربوطه شان باشند، افزایش می‌دهد.
- قانون انتخابات باید توسط پارلمان افغانستان تعدیل و تصویب گردد تا از افزایش تنش‌های احتمالی در انتخابات آینده جلوگیری شود. هم‌چنان، باید قوای سه‌گانه دولت در انتصاب اعضای کمیسیون انتخابات سهم داشته باشند و نظارت بین‌المللی بر کمیسیون انتخابات برای جلوگیری از تقلب ادامه یابد.