

د- انتخابات در قوانین افغانستان

بنیاد اندیشه

- بررسی تطبیقی قوانین انتخاباتی ۱۳۴۳ و ۱۳۶۴ اساس افغانستان / داکتر زکيه عادلی
- اصول و معیارهای انتخابات در قوانین اساسی افغانستان / عبدالحمید عارفی

بررسی تطبیقی قوانین انتخاباتی ۱۳۶۴ و ۱۳۴۳ افغانستان

داکتر زکیه عادل^{*}

چکیده

چگونگی برگزاری انتخابات، نظارت بر انتخابات، مبارزات انتخاباتی و... از جمله مسائل مهمی‌اند که قانون انتخابات هر کشور بدان می‌پردازد. تدوین قانون انتخابات متناسب با هر جامعه می‌تواند برگزاری انتخابات سالم، عادلانه و شفاف را تضمین نماید؛ ضمن آن‌که میزان اعتماد و وفاداری شهروندان نسبت به حکومت را افزایش می‌دهد. در افغانستان، قوانین انتخاباتی در مقاطع مختلف تاریخی، با توجه به شرایط خاص آن دوره، تدوین یافته است. این مقاله بر آن است تا دو قانون انتخاباتی ۱۳۴۳ دوره حکومت ظاهر شاه و قانون انتخاباتی ۱۳۶۴ دوره کمونیستی را به صورت تطبیقی مورد بررسی و نقد قرار دهد.

واژگان کلیدی: افغانستان، انتخابات، قانون انتخابات ۱۳۴۳، قانون انتخابات

۱۳۶۴.

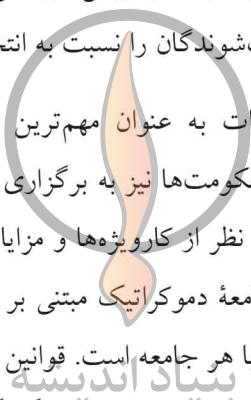
* نویسنده، پژوهشگر و استاد دانشگاه.

مقدمه

امروزه انتخابات به حیث مهم‌ترین شاخص دموکراسی در کشورها از جایگاه خاصی برخوردار است. بی‌ثباتی ناشی از عدم مشروعیت حاکمان، صاحب‌نظران سیاسی را بر آن داشته است تا برگزاری انتخابات آزاد و مردمی را به عنوان بهترین راهکار ایجاد نظم و ثبات در جوامع مطرح کنند. در واقع انتخابات، از کارآمدترین سازوکارهایی است که گردش نخبگان سیاسی در قدرت و رهبری جامعه توسط لایق‌ترین افراد را تسهیل می‌سازد. این در حالی است که مشارکت گسترده عموم مردم در این فرآیند، از طرفی موجب تقویت حس وفاداری ملی شهروندان نسبت به دولت و ارزش‌های ملی شده و از سوی دیگر، میزان مسؤولیت‌پذیری و پاسخگویی انتخاب‌شوندگان را نسبت به انتخاب‌کنندگان، افزایش می‌دهد.

مقبولیت انتخابات به عنوان مهم‌ترین رکن مردم‌سالاری، باعث شده است حتی غیر دموکراتیک‌ترین حکومت‌ها نیز به برگزاری صوری آن مبادرت ورزند و خود را به آن متعهد نشان دهند. صرف نظر از کارویژه‌ها و مزایای انتخابات، که بر همگان آشکار و مبرهن است، آنچه بنیان یک جامعه دموکراتیک مبتنی بر انتخابات سالم را بنا می‌نهد، ایجاد قوانین و نظام انتخاباتی متناسب با هر جامعه است. قوانین انتخاباتی در هر کشور شامل تمامی مسائل مربوط به انتخابات از جمله نظام انتخاباتی، چگونگی برگزاری انتخابات، مبارزات انتخاباتی، مرجع برگزارکننده انتخابات، رسیدگی به تخلفات انتخاباتی و... است.

در این میان، افغانستان در دوره‌های مختلف حکومتی، قوانین انتخاباتی متفاوتی را تجربه نموده است. به دلیل تفسیر بردار بودن قوانین و هم‌چنان عملکرد مجریان قانون، مسلماً اجرای قوانین در هر کشوری با قوانین مکتوب تدوین شده در مطابقت کامل نمی‌باشد. حتی در پیشرفته‌ترین کشورهای دموکراسی و برگزاری انتخابات در آنجا از قدمت بسیار برخوردار است، مشکلات زیادی در این زمینه موجود می‌باشد. افغانستان نیز از این قاعده مستثنا نبوده و حتی می‌توان گفت در بسیاری موارد، اجرای قوانین انتخاباتی در این کشور با آنچه که در متن قوانین تدوین شده است، بسیار فاصله دارد.



صرف نظر از چگونگی اجرای قوانین انتخاباتی، این مقاله بر آن است تا متن قانون انتخابات شوراء، مصوب حوت ۱۳۴۳ در دوره حکومت ظاهر شاه، و قانون انتخابات جرگه‌های (شوراهای) محلی نمایندگان مردم، مصوب سرطان ۱۳۶۴ دوره حکومت شورای انقلابی جمهوری دموکراتیک افغانستان، را به شکل تطبیقی مورد نقد و بررسی قرار دهد.

تصور غالب آن است که تدوین قوانین در کشورها، معمولاً سیر تکاملی را می‌پیماید. به عبارت دیگر، هرچه از گذشته به عصر حاضر نزدیک‌تر شویم، قوانین وضع شده، نظر به تجارب گذشته، جامع‌تر، همه‌شمول‌تر و عادلانه‌تر خواهد بود. در این مقاله، کوشش خواهد شد با مقایسه دو قانون انتخاباتی (قانون انتخابات حوت ۱۳۴۳ و قانون انتخابات سرطان ۱۳۶۴)، فرضیه فوق به آزمون گرفته شود؛ ضمن آن که مزایا و معایب دو قانون انتخاباتی فوق نیز به نوعی بررسی خواهد شد.

مبحث اول: قانون انتخابات شوراء (مصوب حوت ۱۳۴۳)

با تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ دوره حکومت ظاهر شاه، ماده ۴۶ قانون اساسی مذکور، شرایط انتخاب‌کنندگان را مشخصاً به قانون انتخابات ارجاع می‌سازد. هم‌چنان مطابق ماده ۱۲۶، حکومت باید فرامین تقنینی مربوط به انتخابات، تشکیلات اساسی و... را ترتیب نموده، به پادشاه جهت توشیح تقدیم کند. پس از آن قانون انتخابات شوراء، که در جلسه ۲۶ حوت ۱۳۴۳ مجلس وزرا تصویب شده بود، توسط پادشاه افغانستان - محمد ظاهر شاه - توشیح و نافذ گردید. این قانون انتخاباتی، شامل ۷ فصل و ۵۱ ماده می‌باشد که فصل اول به حوزه‌های انتخاباتی، فصل دوم به شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، فصل سوم به نظارت انتخابات، فصل چهارم به جدول انتخابات، فصل پنجم به داوطلبی برای انتخاب‌شدن، فصل ششم به اجرای انتخابات و فصل هفتم به قواعد متفرقه پرداخته است.

الف) بررسی اجمالی قانون انتخابات شوراء (مصوب حوت ۱۳۴۳)

همان‌طور که عنوان «قانون انتخابات شوراء» نشان می‌دهد، اساساً این قانون برای چگونگی

برگزاری انتخابات مربوط به دو شورای مهم کشور - ولسی جرگه و مشرانو جرگه - تدوین شده است و سایر انتخابات از جمله انتخابات شوراهای ولایتی، شوراهای ولسوالی، شاروالی و... را در بر نمی‌گیرد. به عبارت دیگر، در این مقطع، هنوز درک مشخصی از توزیع قدرت در سطح ولایات، ولسوالی‌ها، علاقه‌داری‌ها و غیره وجود ندارد. اگرچه مطابق قانون شماره ۹، تاریخ ۲۳ ثور ۱۳۴۴، انتخابات شاروالی‌ها نیز، مطابق به احکام قانون انتخابات شورا، تحت نظر هیأت نظارت انتخابات ولایت، پیش‌بینی شد و این مسأله به عنوان ضمیمه قانون انتخابات لحاظ گردید.

زمانی که برای نخستین بار، در سال ۱۹۴۹ (۱۳۲۸ شمسی) در زمان حکومت ظاهر شاه، انتخابات شورای ملی به طور کتبی و سری برگزار شد، مردم توانستند، تا حدی به دل‌خواه خود، نمایندگان‌شان را برگزینند؛ اما به باور صدیق فرهنگ، از آن‌جا که «این پیشامد به مذاق حکام خوش نیامد لذا در انتخابات بعدی در سال ۱۹۵۱ (۱۳۳۰ شمسی) اصل کتبی و سری بودن انتخابات لغو و به منوال گذشته سعی به عمل آمد تا کاندیدان مورد نظر دولت به عنوان نمایندگان مردم معرفی شوند.»^۱ با تصویب قانون انتخابات ۱۳۴۳، مطابق ماده ۳۱، مجدداً بر برگزاری انتخابات «به صورت آزاد، عمومی، مستقیم و سری» تأکید شد.

این امر بیانگر آن است که مردم نقش اساسی در انتخاب نمایندگان خود دارند. بر اساس انتخابات ولسی جرگه و مشرانو جرگه، که در سال ۱۳۴۴ بر مبنای قانون انتخابات جدید برگزار شد، برای نخستین بار در تاریخ کشور، به زنان حق انتخاب‌کردن و انتخاب‌شدن داده شد. از ۲۱۶ کرسی ولسی جرگه، چهار زن به نام‌های میرمن رقیه ابوبکر و آناهیتا راتب‌زاد از کابل، میرمن خدیجه احراری از هرات و میرمن معصومه عصمتی از قندهار به حیث اعضای ولسی جرگه انتخاب شدند. هم‌چنان یک نفر از اقلیت مردم هندو به نام سردار «جی سنگه» از کابل به پارلمان راه یافت. از تعداد ۵۲ عضو مشرانو جرگه نیز خانم حمیرا سلجوقی به عنوان سناتور انتصابی به مجلس سنا راه یافت.^۲

۱. میر محمد صدیق فرهنگ، افغانستان در پنج قرن اخیر، قم، دارالتقلین، ج ۲، ۱۳۸۰، ص ۶۷۳.

۲. محمد یاسین نسیمی، روابط پارلمان با حکومت‌های افغانستان در دهه مکرر، مرکز نشراتی صبا، ۱۳۸۴، صص ۱۱۵-۱۱۴.

انتخابات همیشه باید به صورتی برگزار شود که بیشترین رابطه ممکن بین انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان برقرار باشد. در هر انتخابات تعداد کرسی‌های نمایندگی، داوطلبان نمایندگی و آراء مردم از جمله عوامل مهمی هستند که کیفیت به کارگیری هر یک از آن‌ها بر نتیجه انتخابات بسیار مؤثر می‌باشند.^۱ نظام انتخاباتی برای گزینش نمایندگان مردم در شرایط آن زمان را می‌توان از مزایای قانون انتخابات ۱۳۴۳ دانست؛ زیرا در عین ساده‌بودن، برای مردم قابل فهم بود. اگرچه این نوع نظام در هیچ‌یک از دسته‌بندی‌های نظام‌های انتخاباتی به طور مشخص قرار نمی‌گیرد؛ زیرا انواع نظام‌های انتخاباتی متناسب با تجربه کشورهای غربی و سیستم حزبی تعریف شده‌اند؛ اما با این وجود، ویژگی‌هایی از هر دو نظام اکثریتی و تناسبی را دارا می‌باشد.

این قانون را به نوعی می‌توان تناسبی دانست؛ زیرا به تناسب نفوس و حوزه‌های انتخاباتی - مطابق ماده دوم: هر ولسوالی یک حوزه انتخابی است - خواهان تخصیص کرسی‌ها به نمایندگان مردم می‌باشد. قانون مذکور حتی به تعداد ۶ کرسی را برای کوچی‌های مناطق مختلف جغرافیایی لحاظ نموده است. (ماده ۲ قانون انتخابات ۱۳۴۳) در نظام تناسبی اگر چه کاندیداها از مجرای احزاب وارد عرصه رقابت می‌شوند؛ اما نکته مهم در نظام تناسبی آن است که کرسی‌های پارلمانی، انعکاسی از تمام گرایش‌های سیاسی و گروهی می‌باشند؛ به طوری که اقلیت نیز به پارلمان راه می‌یابند. اعضای مشرانو جرگه نیز بر اساس هر ولایت، یک عضو انتخاب می‌شد؛ بنابراین، در انتخابات ۱۳۴۴، از تعداد ۱۰۰ نفر کاندیدی که برای عضویت در مشرانو جرگه داوطلب بودند، نهایتاً ۲۸ نفر از ۲۸ ولایت افغانستان به مجلس سنا راه یافتند. این تعداد با ۲۴ نفری که از سوی پادشاه به صورت اعضای انتصابی منصوب شدند، مجموعاً ۵۲ نفر اعضای مشرانو جرگه را تشکیل می‌دادند.^۲

هم‌چنان در این قانون انتخابات، ویژگی‌هایی از نظام اکثریتی نیز وجود دارد. مطابق ماده ۴۳ این قانون آمده است: «داوطلبان بر اساس کثرت آرای که به دست می‌آورند، تصنیف می‌گردند و هر کسی که از دیگران رأی بیش‌تر حاصل کرده، کامیاب شمرده می‌شود.» در ادامه همین ماده

۱. سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، میزان، چ ۲۱، ۱۳۸۹، ص ۹۶.

۲. نسیمی، همان، صص ۱۵۲-۱۴۵.

پیش‌بینی شده است «در صورتی که دو داوطلب یا بیش‌تر از آن به تعداد مساوی آرا به دست بیاورند، یکی از آن‌ها بر اساس قرعه کامیاب اعلان می‌شود و موضوع در محضر ثبت می‌گردد.»

از نکات قابل توجه دیگر در قانون انتخابات ۱۳۴۳، ماده ۸ این قانون می‌باشد. به موجب ماده ۸ «قاضی القضاة و اعضای ستره محکمه، صاحب‌منصبان، هم‌ردیفان، خوردضابطان، افراد اردو، مؤظفین پولیس و ژاندارم نمی‌توانند در هنگام تصدی وظیفه در انتخابات شورا به حیث انتخاب‌کننده و یا انتخاب‌شونده شرکت ورزند.» موارد فوق بیانگر آن است که اولاً، به موجب این ماده، از نفوذ و مداخله افراد صاحب‌نفوذ و قدرت در انتخابات به نفع کاندیدای خاص جلوگیری گردیده، ثانیاً از سوی دیگر، حق این افراد به عنوان شهروندان کشور در انتخاب نمایندگان خود نادیده گرفته می‌شود. با توجه به این‌که کارمندان حکومتی بخش قابل توجهی از جمعیت آگاه کشور را تشکیل می‌دهند، که می‌توانند به صورت آگاهانه مشارکت داشته باشند، حذف آن‌ها از روند انتخابات، کیفیت و کمیت انتخابات را تحت تأثیر جدی قرار می‌دهد. به علاوه آن‌که در شرایط آن زمان، تعداد کاندیدان داوطلب و تعداد انتخاب‌کنندگان نسبت به کل جمعیت بسیار محدود بوده است. به طور مثال: در انتخابات شورای ۱۳۴۴، برای ۲۱۶ کرسی پارلمان، ۱۳۵۸ نفر کاندید بوده‌اند و برای ۲۸ کرسی سنا، تعداد ۱۰۰ نفر ثبت نام کرده بودند. در چنین شرایطی، رقابت‌های انتخاباتی چندان معنادار نمی‌تواند باشد.

تأسیس ۱۳۹۴

از جمله معایب این قانون- صرف نظر از محتوای هر فصل- نحوه چینش فصول در متن قانون انتخابات است. تسلسل مطالب در این قانون چندان منطقی و در ارتباط با یکدیگر به نظر نمی‌رسد. قانون مذکور بدون ذکر هیچ‌گونه مقدمه و یا آوردن احکام عمومی، در فصل اول مستقیم به حوزه‌های انتخابی می‌پردازد. این در حالی است که باید ابتدا اهداف، اصطلاحات و برخی مواد عمومی توضیح داده شود. هم‌چنان در فصل سوم، به نظارت انتخابات پرداخته و فصل ششم اجرای انتخابات را شامل می‌شود. به لحاظ منطقی، نظارت باید در حین اجرای انتخابات صورت گیرد؛ بنابراین، بهتر می‌نمود بعد از فصل مربوط به شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان، فصلی به اجرای انتخابات اختصاص می‌یافت و در فصل بعد به نظارت و بررسی تخلفات انتخاباتی پرداخته می‌شد.

مبحث دوم: قانون انتخابات جرگه‌های محلی نمایندگان مردم جمهوری دموکراتیک افغانستان (۱۳۶۴)

این قانون در قالب فرمان هیأت‌رئیسۀ شورای انقلاب جمهوری دموکراتیک افغانستان در ثور ۱۳۶۴، به عنوان قانون انتخابات جرگه‌های (شوراهای) محلی اعلام شد. قانون مذکور در ۶ فصل و ۵۷ ماده تنظیم شده است. حداقل، به لحاظ شکلی، نسبت به قانون انتخابات ۱۳۴۳ از تسلسل منطقی بهتری در تنظیم فصول برخوردار می‌باشد؛ به طوری که فصل اول، احکام عمومی را در بر می‌گیرد؛ فصل دوم به تعیین تاریخ انتخابات و تعیین تعداد نمایندگان قابل انتخاب مردم در جرگه‌های (شوراهای) محلی می‌پردازد؛ فصل سوم، وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون‌های انتخاباتی را مشخص می‌سازد؛ فصل چهارم به چگونگی معرفی کاندیداهای نمایندگان مردم در جرگه‌های (شوراهای) محلی می‌پردازد؛ فصل پنجم تدویر انتخابات و رسیدگی به تخلفات انتخاباتی را شامل می‌شود و فصل ششم احکام نهایی انتخابات را در بر می‌گیرد. ضمن آن‌که تمام فورمه‌های مربوط به مراحل مختلف انتخابات نیز در اخیر قانون انتخابات مذکور آمده است.

مهم‌ترین ویژگی حکومت جمهوری دموکراتیک افغانستان که آن را از حکومت‌های ماقبل خود متمایز می‌سازد، ایجاد «ارگان‌های محلی قدرت دولتی و اداره» است. در این راستا، فصل ششم اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان به این منظور اختصاص داده شده است. به موجب ماده ۵۱ اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان، «ولایات، شهرها، ولسوالی‌ها، علاقه‌داری‌ها و قریه‌ها، جرگه‌های محلی (شوراهای محلی) به مقصد حل و فصل تمام مسائل مربوط محل تشکیل می‌گردد.» و به موجب ماده ۵۲، کمیته‌های محلی اجرائیوی قدرت دولتی در ولایات، شهرها، ولسوالی‌ها و علاقه‌داری‌ها به منظور تأمین موارد ذیل به وجود می‌آیند:

- ۱) تأمین رعایت تطبیق قوانین، فرامین، تصاویب و سایر اسناد و فیصله‌های ارگان‌های مافوق؛
- ۲) تأمین و حفظ نظم، امنیت، حقوق و آزادی‌های اتباع؛ ۳) اجرای پلان‌های دولتی، انکشاف اقتصادی اجتماعی و فرهنگی؛ ۴) رهبری و هماهنگ‌ساختن فعالیت ارگان‌های تحت نظر؛ ۵)

اتخاذ تصمیم در حدود صلاحیت.^۱

به منظور فعال‌شدن ارگان‌های محلی حکومتی، قانون انتخابات ۱۳۶۴، شوراهای محلی نمایندگان مردم را در سطح ولایات، شهرها، ولسوالی‌ها، علاقه‌داری‌ها و قریه‌ها پیش‌بینی نموده است. ایجاد حکومت‌های محلی به معنای خودگردانی بخش‌های مختلف کشور، هم برای مردم و هم برای حکومت، مطلوب است. در واقع، حکومت محلی «دموکراسی و شهروندی»^۲ را ترویج می‌کند و ارتقاء آموزش سیاسی در آن گسترده‌تر می‌باشد. این فرآیند، با مشارکت تعداد زیادی از افراد در تصمیم‌گیری‌های سیاسی ایجاد می‌شود. هنگامی که مردم با امور پیچیده و وسیع یک حکومت مدرن آشنا شوند و اهمیت کار را درک نمایند، مسلماً با انگیزهٔ بیش‌تر در امور محلی مشارکت نموده و دولت را کمک می‌کنند. سبک‌های مختلفی از حکومت‌های محلی وجود دارند که عبارتند از: ۱) سبک تمرکزگرایی؛^۳ ۲) سبک تراکم‌زدایی (محدود و پیشرفته)؛^۴ ۳) سبک تمرکززدایی (اداری و سیاسی)؛^۵ و ۴) سبک نیمه‌خودمختاری.^۶

به نظر می‌رسد آنچه از تشکیل حکومت‌های محلی در این دوره از حکومت افغانستان مورد توجه است، حکومت محلی از نوع تراکم‌زدایی است. در این نوع حکومت، شیوهٔ سازمان‌دهی تصمیم‌گیری و قدرت‌دفا تر مرکزی، نظام اداری را پراکنده می‌سازد؛ ولی قدرت از طرف حکومت مرکزی به مأمورینی واگذار می‌شود که آن‌ها فقط در برابر حکومت و نه مردم پاسخگو هستند.^۷ معمولاً برنامه‌ریزی در این سیستم تقریباً متمرکز است و بازیگران محلی در وضعیت انفعالی قرار دارند، که اصطلاحاً این شیوه را «تراکم‌زدایی محدود» می‌نامند. اما چنانچه به میزان محدودی فضای مردم‌سالاری محلی به وجود آید؛ به گونه‌ای که حکومت‌های محلی در برنامه‌ریزی‌های محلی با اختیارات معقول عمل نمایند، شیوهٔ «تراکم‌زدایی پیشرفته» به اجرا در

۱. سرور دانش، متن کامل قوانین اساسی افغانستان، کابل، انتشارات ابن سینا، ۱۳۹، ص ۱۹۶.

2. Democracy & Citizenship.
3. Centralism Style.
4. Deconcentration Style.
5. Decentralization Style.
6. uasi-self autonomy Style.

۷. مارک ترنر و دیوید هیوم، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص ۲۱۱.

می‌آید.^۱

هرچند حکومت جمهوری دموکراتیک افغانستان داعیه‌دار برابری و مشارکت همه شهروندان در تصمیمات می‌باشد؛ اما در عمل و در قانون انتخابات ۱۳۶۴، نوعی اقتدارگرایی مبتنی بر نخبگان سیاسی حاکم است. مطابق ماده ۷ قانون انتخابات مذکور، در تمام مراحل انتخابات، از معرفی کاندیداها گرفته تا تشکیل کمیسیون‌های انتخاباتی و... «جبهه ملی پدروطن به شمول سازمان‌های عضو آن، از جمله حزب دموکراتیک خلق افغانستان، سازمان دموکراتیک جوانان افغانستان، سازمان دموکراتیک زنان افغانستان، اتحادیه‌های صنفی جمهوری دموکراتیک افغانستان، کوپراتیف‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی و هم‌چنین کولکتیف‌های زحمت‌کشان، جلسات منسوبین قوای مسلح در قطعات عسکری» نقش اساسی را در انتخابات دارند. مطابق ماده ۱۰، «سازمان‌های حزب دموکراتیک خلق افغانستان، جبهه ملی پدروطن، سازمان دموکراتیک جوانان افغانستان، سازمان دموکراتیک زنان افغانستان، اتحادیه‌های صنفی، کوپراتیف‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی، کولکتیف‌های زحمت‌کشان در تدارک و تدویر انتخابات جرگه‌های (شوراهای) نمایندگان مردم هم از طریق نمایندگان خود در کمیسیون‌های انتخاباتی و هم به صورت غیر مستقیم اشتراک می‌نمایند». هم‌چنان بر اساس ماده ۲۷، «معرفی کاندیدهای نمایندگان مردم در جرگه‌های محلی توسط جبهه ملی پدروطن در وجود سازمان‌های عضو آن، از جمله حزب دموکراتیک خلق افغانستان، سازمان دموکراتیک جوانان افغانستان، سازمان دموکراتیک زنان افغانستان، اتحادیه‌های صنفی جمهوری دموکراتیک افغانستان، کوپراتیف‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی و هم‌چنین کولکتیف‌های زحمت‌کشان و جلسات منسوبین قوای مسلح در قطعات عسکری صورت می‌گیرد». اگرچه معرفی کاندیدهای نمایندگان مردم در جرگه‌های محلی قرا، نواحی و شهرهایی که دارای نواحی نمی‌باشند- علاوه از سازمان‌ها و کولکتیف‌های فوق‌الذکر- در جلسات اتباع که بنا به دعوت کمیسیون‌های انتخاباتی در محل سکونت‌شان انعقاد می‌یابد، نیز صورت می‌گیرد؛ اما باز هم بخش مهمی از کاندیداها توسط سازمان‌ها و گروه‌های ایدئولوژیکی که از سوی حکومت به رسمیت شناخته شده، معرفی

۱. سید محمد مقیمی، اداره امور حکومت‌های محلی، تهران، سمت، چ سوم، ۱۳۸۸، ص ۸۴

می‌شوند.

قانون انتخابات مذکور جهت اجرا و نظارت انتخاباتی، به موجب ماده ۱۶، تشکیل کمیسیون‌های انتخاباتی را در ولایات، لوی ولسوالی‌ها، شهرها، نواحی و علاقه‌داری‌ها از سوی هیأت‌رئیسۀ شورای انقلابی پیش‌بینی نموده است. به عبارتی، احزاب، سازمان‌های اجتماعی، اتحادیه‌های صنفی، کولکتیف‌ها و اجتماع منسوبین قوای مسلح می‌توانند بر اساس ماده ۱۷، نمایندگان خود را برای عضویت در کمیسیون‌های انتخاباتی نیز به هیأت‌رئیسۀ شورای انقلابی معرفی نموده و سپس هیأت‌رئیسۀ شورای انقلابی، اعضای کمیسیون‌های مربوطه را انتخاب و انتصاب می‌نمایند.

مهم‌ترین نقصی که در این سیستم وجود دارد، آن است که مراجع معرفی‌کننده داوطلبان نمایندگی مردم و داوطلبان عضویت در کمیسیون‌های انتخاباتی، به عنوان برگزارکنندگان و نظارت‌کنندگان انتخابات، یکی می‌باشند. به عبارت دیگر، اعضای کمیسیون‌های انتخاباتی که متشکل از نمایندگان احزاب، سازمان‌های اجتماعی، اتحادیه‌های صنفی و... می‌باشند، در مقام عمل، به گونه‌ای اقدام خواهند کرد که داوطلبان احزاب و سازمان‌های گروهی خودشان در انتخابات پیروز شوند.

بنیاد اندیشه

برای شفافیت، سالم‌بودن و اعتبار انتخابات، معیاری که بیش از هر چیز باید لحاظ شود، استقلال نهاد برگزارکننده انتخابات است. دخالت دستگاه‌های دولتی دست‌اندرکار انتخابات و گروه‌های ذی‌نفع و ذی‌نفوذ مرتبط با نخبگان سیاسی و... برای تحت‌الشعاع قرار دادن جریان‌های انتخاباتی، به هیچ‌وجه دور از ذهن نیست؛ بنابراین، برای جلوگیری از هرگونه آسیب بر روند انتخابات، نهاد برگزارکننده و نظارت‌کننده باید از استقلال عمل کافی برخوردار باشد. هرگونه وابستگی تشکیلاتی یا هم‌سویی عملکردی بین نهاد مجری انتخابات با دولت و نهاد نظارتی، صحت و سلامت انتخابات را مورد تردید قرار خواهد داد؛ لذا طراحی سازوکار اجرا و نظارت بر انتخابات از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.^۱

۱. محمودرضا، گلشن‌پژوه، بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، تهران، ۱۳۸۸، ص ۲۰۹.

از نظر او تاوی^۱، در نظام‌های شبه‌اقتدارگرا، انتخابات به گونه‌ای برگزار می‌گردد که قدرت، تنها در بین خودی‌ها جابه‌جا می‌شود.^۲ این کار می‌تواند توسط ابزارهای مختلفی، از جمله ایجاد نهادهای جدید، دست‌کاری در نتایج انتخابات، محدود کردن کاندیدهای داوطلب و...، صورت گیرد.

مبحث سوم: مقایسه قانون انتخابات ۱۳۴۳ با قانون انتخابات ۱۳۶۴

الف) نحوه رأی‌دهی

یکی از تفاوت‌های عمده هردو قانون انتخاباتی، نحوه رأی‌دهی انتخاب‌کنندگان در انتخابات است؛ به گونه‌ای که قانون انتخابات ۱۳۴۳، نحوه رأی‌دهی مخفی را اعلام می‌نماید؛ در حالی که قانون انتخابات ۱۳۶۴، نحوه رأی‌دهی چندمرحله‌ای و علنی را اعلام می‌دارد. مطابق ماده ۳۱ قانون انتخابات ۱۳۴۳، «انتخابات اعضای ولسی جرگه و آن دسته از اعضای مشرانو جرگه که مطابق به حکم جزء فقره ۲ ماده ۴ چهل و پنجم قانون اساسی انتخاب می‌شوند، به صورت آزاد، عمومی، مستقیم و سری می‌باشد.» و به موجب ماده ۲ قانون انتخابات ۱۳۶۴، «انتخابات نمایندگان مردم برای جرگه‌های (شوراهای) محلی بر اساس حق رأی مساوی و همگانی، مستقیم و چندمرحله‌ای از طریق رأی‌گیری علنی صورت می‌گیرد».

مهم‌ترین مسأله در شیوه رأی‌دادن، بحث مخفی‌بودن یا علنی‌بودن آن است. سؤالی که مطرح می‌شود، این است که با توجه به شرایط افغانستان و مزایا و معایب هریک از شیوه‌های رأی‌دهی، کدام‌نوع مناسب‌تر به نظر می‌رسد؟ قبل از پاسخ به این سؤال، سؤال دیگری مطرح است و آن این‌که: آیا رأی‌دادن حق است یا امانت؟ اگر رأی‌دادن حق فرد است و به خاطر خود رأی‌دهنده، این حق به او داده می‌شود، پس نباید او را به خاطر فروش رأی یا استفاده از آن برای جلب رضایت شخصی که مورد نظر اوست، نکوهش کرد؛ زیرا او مالک رأی خویش است. از این منظر، رأی‌گیری می‌تواند کاملاً به صورت علنی و در راستای منافع شخصی صورت گیرد و

1. Marina Ottaway.

۲. مارینا او تاوی، گذار به دموکراسی یا شبه‌اقتدارگرایی، ترجمه سعید میرترابی، تهران، قومس، ۱۳۸۶.

شخص رأی‌دهنده به هیچ‌عنوان نباید مورد مؤاخذه و نکوهش قرار گیرد. جان استوارت میل در این باره معتقد است «حق رأی به عنوان وسیله‌ای برای محافظت خود فرد به او تعلق می‌گیرد؛ ولی در مقابل تا آن‌جا که به رأی او مربوط می‌شود، برای محافظت از دیگر هم‌وطنان خویش مسؤولیت دارد. رأی او چیزی نیست که وی در آن صاحب اختیار مطلق باشد و باید مانند حکم یک عضو هیأت منصفه از امیال شخصی وی مستقل باشد. انتخاب دقیقاً حکم یک وظیفه را دارد و رأی‌دهنده موظف است طبق آگاهانه‌ترین و مسؤولانه‌ترین نظر خود در باره خیر عمومی رأی بدهد. هر کس عقیده‌اش غیر از این باشد شایستگی داشتن حق رأی را ندارد»^۱.

بر این اساس، رأی‌دادن افراد بر مبنای مصلحت و خیر عمومی صورت می‌گیرد؛ بنابراین، می‌توان گفت شیوه رأی‌گیری مخفی به دو دلیل بهتر می‌تواند خیر عمومی را تأمین نماید: (۱) فرد بدون ترس و در نظر داشت معذوریت‌هایی که در قبال افراد ذی‌نفوذ دارد، رأی خود را اعمال می‌نماید؛ (۲) در نحوه رأی‌گیری مخفی، فرد صادقانه و بدون تزویر رأی خواهد داد. با توجه به شرایط افغانستان، که اکثریت شهروندان به لحاظ سیاسی و اقتصادی تابع قدرت‌مندان محلی، زورمندان، علمای مذهبی، بزرگان قومی و... قرار داشتند، نحوه رأی‌دهی علنی چندان کارآمد به نظر نمی‌رسد.

بنیاد اندیشه ب) برگزارکنندگان و ناظرین انتخاباتی

قانون انتخابات ۱۳۴۳، فصل سوم را تحت عنوان «نظارت انتخابات» به چگونگی برگزاری و نظارت از انتخابات اختصاص داده است. مطابق ماده ۱۳، در پایتخت دولت یک هیأت مرکزی نظارت انتخابات به ترتیب ذیل تشکیل می‌گردد: (۱) یک نفر از اعضای ستره محکمه به انتخاب محکمه مذکور به حیث رئیس؛ (۲) یک نفر از اعضای ستره محکمه به انتخاب محکمه مذکور به حیث عضو؛ (۳) لوی سارنوال به حیث عضو؛ (۴) رئیس پوهنتون به حیث عضو؛ (۵) معین وزارت داخله به حیث عضو. هم‌چنان مطابق ماده ۱۴، هیأت نظارت انتخاباتی شامل رئیس محکمه ولایت، سارنوال و آمر معارف ولایت می‌باشد. بر اساس ماده ۱۵، در هر ولسوالی، هیأت نظارت

۱. جان استوارت میل، حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، تهران، نشر نی، چ دوم، ۱۳۸۹، صص ۲۲۳-۲۲۲.

شامل قاضی محکمه به حیث رئیس و مدیر لیسه یا سرمعلم و یک نفر از معلمان ولایت، که در حوزه انتخابی مأموریت و سکونت نداشته باشند، می‌باشد.

در این قانون، کوشش شده است اعضای هیأت نظارت که مسؤولیت برگزاری و نظارت از روند انتخابات را بر عهده دارند، از بین کسانی انتخاب شوند که بتوانند بیش‌تر مطابق اصل بی‌طرفی عمل نمایند. در قانون انتخابات ۱۳۶۴، مطابق ماده ۱۶، «به منظور سازمان‌دهی و تدویر انتخابات در جرگه‌های (شوراهای) محلی نمایندگان مردم و کنترل بر جریان آن، کمیسیون‌های انتخاباتی در ولایات، لوی ولسوالی‌ها، شهرها، نواحی ولسوالی‌ها و علاقه‌داری‌ها از طرف هیأت‌رئیسه شورای انقلابی تشکیل می‌شود». به عبارتی، انتخاب اعضای کمیسیون‌های انتخاباتی به طور مستقیم و با صلاح‌دید دولت صورت می‌گیرد. ماده ۱۷ در این زمینه می‌گوید: «نمایندگان در ترکیب کمیسیون‌های انتخاباتی از طرف جبهه ملی پدروطن در وجود سازمان‌های عضو آن و هم‌چنان از طرف کولکتیف‌های زحمت‌کشان و جلسات منسوبین قوای مسلح در قطعات عسکری معرفی می‌گردند». به بیان بهتر، هم برگزارکنندگان انتخابات و هم داوطلبان نمایندگی، از بین احزاب و سازمان‌های فوق‌الذکر انتخاب می‌شوند. قسمی که قبلاً توضیح داده شد، این مسأله یکی از مهم‌ترین نقایص قانون انتخابات ۱۳۶۴ می‌باشد.

ج) یک‌مرحله‌ای یا چندمرحله‌ای بودن انتخابات

مشخصه بارز انتخابات در قانون انتخابات ۱۳۶۴، چندمرحله‌ای بودن آن به منظور انتخاب بهترین‌ها است. اعتقاد به نخبه‌گرایی را با گزینش انتخابات چندمرحله‌ای می‌توان به وضوح در این قانون دید؛ به طوری که نمایندگان بالایی همواره توسط نمایندگان جرگه‌های پایینی انتخاب می‌شوند. مطابق ماده ۵ این قانون، «نمایندگان مردم جرگه‌های علاقه‌داری‌ها، ولسوالی‌ها، شهرها که دارای نواحی می‌باشند، لوی ولسوالی‌ها و ولایات توسط جرگه‌های پایینی انتخاب می‌گردند.» و به موجب بند ۲ ماده ۴۸، «نمایندگان در علاقه‌داری‌ها، ولسوالی‌ها، لوی ولسوالی‌ها و شهرهای دارای نواحی و ولایات در صورتی انتخاب‌شده شمرده می‌شوند، که اکثریت نمایندگان جرگه‌های پایینی به آن‌ها رأی موافق داده باشند». نوعی گرایش به حکومت انتخابی را می‌توان

در این قانون یافت. در حکومت انتخابی، همه مردم یا بخش زیادی از آنان، به واسطه نمایندگان خود، که در دوره‌های معینی آن‌ها را بر می‌گزینند، بر رفتار و عملکرد دولت نظارت می‌کنند.^۱

یکی از تفاوت‌های مهم قانون انتخابات ۱۳۶۴ با قانون انتخابات ۱۳۶۴، چندمرحله‌ای بودن آن است؛ به گونه‌ای که نمایندگان ولایات توسط شوراهای ولسوالی‌ها، نمایندگان ولسوالی‌ها توسط شوراهای علاقه‌داری‌ها و نمایندگان علاقه‌داری‌ها توسط شوراهای قریه انتخاب می‌شوند. شیوه مذکور با این هدف طراحی شده است که فیلتری در برابر احساسات عمومی به وجود آورد و مردم را در هر جرگه وادار سازد حق رأی و قدرت خود را از طریق هیأت مرکب معدود اعمال نمایند؛ زیرا اعتقاد بر آن است که این هیأت معدود نمایندگان، جرگه‌های مافوق را با عقلانیت بیش‌تر و به دور از احساسات عمومی انتخاب می‌نمایند. به باور استوارت میل، «در هر حال احساس مسؤولیت آنان در انتخاب نمایندگان بیش‌تر از احساس مسؤولیت توده‌های مردم است»^۲

بدین ترتیب، نوعی گرایش‌ات نخبه‌گرایانه در این قانون لحاظ شده است. با توجه به عدم آگاهی توده‌های مردم برای انتخاب اشخاص لایق و صالح، طراحی چنین سیستمی تا حدی قابل قبول می‌نماید؛ اما در عرصه عمل، مشکلات چنین سیستمی به مراتب بیش‌تر است. به طور مشخص در این قانون انتخابات، بر خلاف ماده ۲، که انتخابات را از نوع مستقیم می‌داند، چنین سیستمی را نمی‌توان انتخابات مستقیم دانست. ضمن آن‌که ممکن است انگیزه مشارکت در انتخاب‌کنندگان نخستین کاهش یابد؛ زیرا آن‌ها مستقیماً نماینده خود را در جرگه‌های بالا انتخاب نمی‌کنند. علاوه بر آن، فرآیند انتخابات در چنین نظامی بسیار طولانی و هزینه‌بر است. بر عکس در قانون انتخابات ۱۳۴۳، انتخابات به شکل مستقیم و ساده می‌باشد. در عین حال هزینه‌های برگزاری انتخابات نیز، نظر به چندمرحله‌ای بودن، بسیار کم‌تر است؛ اگرچه شور و هیجان و رقابت در انتخابات چندمرحله‌ای بالاتر می‌باشد.

۱. میل، همان، ص ۱۱۷.

۲. پیشین، ۲۱۱.

د) جهت‌دار بودن انتخابات

یکی از مهم‌ترین ایرادات وارد بر قانون انتخابات ۱۳۶۴، ایدئولوژیک بودن آن است. انتخابات سالم و آزاد، انتخاباتی است که در آن مشارکت همه گرایش‌های سیاسی و ایدئولوژیکی وجود داشته باشد. حال آن‌که در قانون انتخابات مذکور، زمینه مشارکت گرایش‌های چپ بیش‌تر مساعد می‌باشد. مشروعیت ایدئولوژیکی در معنای محدود آن، بر مسأله حق ارتش یا حزب برای حکمرانی تأکید دارد؛ لیکن در معنای گسترده آن، متضمن مشروعیت غیر مستقیم رژیم بر حسب اهداف و اصولی است که در ایدئولوژی مربوطه پاس داشته شده‌اند.^۱

بر این اساس، قانون انتخابات ۱۳۶۴، خواهان مشارکت همه‌جانبه تشکیلات چپی، از جمله حزب دموکراتیک خلق افغانستان، سازمان دموکراتیک جوانان افغانستان، سازمان دموکراتیک زنان افغانستان، اتحادیه‌های صنفی جمهوری دموکراتیک افغانستان، کوپراتیف‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی، کولکتیف‌های زحمت‌کشان و... می‌باشد. در جای جای این قانون، «جبهه ملی پدروطن» به حیث نوعی حزب پیشگام^۲ مطرح است که می‌تواند به بهترین وجه، اهداف و آرمان کمونیستی را به پیش برد.

نتیجه

با توجه به مقبولیت و گسترش دموکراسی در عصر حاضر، دولت‌ها می‌کوشند جهت جلب افکار عامه، به نهادها و روش‌های دموکراتیک متوسل شده و بدین ترتیب، پایه‌های حکومت خود را تحکیم بخشند. برگزاری انتخابات در این زمینه می‌تواند به عنوان مهم‌ترین عامل مشروعیت‌بخش مطرح باشد. چگونگی برگزاری انتخابات، خود، مستلزم تدوین قانون انتخابات است. قانون انتخابات در هر کشور، تعیین‌کننده قواعد بازی و رقابت سیاسی، چگونگی مبارزات انتخاباتی و رفتار نخبگان سیاسی است. چنانچه قانون انتخابات متناسب با شرایط اجتماعی-سیاسی جامعه تدوین شده باشد، به بهترین وجه، می‌تواند رابطه معناداری بین انتخاب‌کنندگان

۱. پل بروکر، رژیم‌های غیر دموکراتیک، ترجمه علیرضا سمعی اصفهانی، تهران، کویر، چ دوم، ۱۳۸۸.

2. Vanguard Part.

و انتخاب‌شوندگان ایجاد نموده و مشارکت عمومی را تضمین نماید. در افغانستان، از آن‌جا که ناهمگونی بسیاری بین کتله‌های مختلف مردمی از لحاظ اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی وجود دارد، تنظیم قانون انتخاباتی متناسب با آن نیز دشوار می‌باشد. ضمن آن‌که دموکراسی و نهادهای نشأت‌گرفته از آن، امری از بالا به پایین یا وارداتی است و در بسیاری موارد، هم‌خوانی کم‌تری با جامعه افغانستانی دارد. به نظر می‌رسد هرچه تجربه کشورهای در برگزاری انتخابات بیشتر باشد، قانون انتخابات تدوین‌شده نیز از سنخیت بیشتری با آن جامعه برخوردار است؛ زیرا ایرادات و مشکلات قانون انتخابات قبلی، در تدوین قانون انتخابات جدید، مورد تجدید نظر و اصلاح قرار می‌گیرد؛ اما در مورد دو قانون انتخاباتی ۱۳۴۳ دوره حکومتی ظاهر شاه و قانون انتخاباتی ۱۳۶۴ حکومت کمونیستی، به نظر می‌رسد به طور کلی، علی‌رغم جدید بودن قانون انتخاباتی ۱۳۶۴، باز هم قانون انتخاباتی ۱۳۴۳ دوره ظاهر شاه، بیش‌تر با جامعه افغانستانی هم‌خوانی دارد. قانون انتخاباتی ۱۳۶۴ کمونیستی، بدون در نظر داشت نیازهای واقعی جامعه، بر آرمان‌های تقلیدی وارداتی، پای می‌فشارد که کم‌ترین وجه مشترک را با جامعه افغانستانی دارا می‌باشد. بر این اساس، داشتن تجربه بیشتر در برگزاری انتخابات در هر کشور، لزوماً به معنای پیشرفت در تدوین قانون انتخاباتی بهتر نمی‌باشد. در این باره نباید گرایش‌های ایدئولوژیک،

سیاسی و مذهبی را نادیده گرفت.
بیباد اندیشه
 تأسیس ۱۳۹۴

منابع

۱. اوتوی، مارینا، گذار به دموکراسی یا شبه‌اقتدارگرایی، ترجمه سعید میرترابی، تهران، قومس، ۱۳۸۶.
۲. بروکر، پل، رژیم‌های غیر دموکراتیک، ترجمه علیرضا سمیعی اصفهانی، تهران، کویر، چ دوم، ۱۳۸۸.
۳. بی‌نا، افغانستان و پارلمان (مجموعه مقالات)، لندن، کانون مطالعات و پژوهش‌های افغانستان، ۱۳۸۴.
۴. تایلور، پی. جی و جانستون. آر. جی، جغرافیای انتخابات، ترجمه زهرا پیشگاهی‌فرد، تهران، قومس، ۱۳۸۶.
۵. ترنر، مارک و هیوم، دیوید، حکومتداری، مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹.
۶. تشکل‌های فرهنگی طلاب افغانستان، همایش افغانستان و انتخابات شوراهای ملی (مجموعه مقالات)، بی‌جا، ۱۳۸۴.

۷. دانش، سرور، حقوق اداری افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، چ دوم، ۱۳۹۴.
۸. دانش، سرور، متن کامل قوانین اساسی افغانستان، کابل، انتشارات دانشگاه ابن سینا، ۱۳۹۴.
۹. قانون انتخابات ۱۳۴۳.
۱۰. قانون انتخابات ۱۳۶۴.
۱۱. گلشن پژوه، محمدرضا، بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی، تهران، ابرار معاصر، ۱۳۸۸.
۱۲. مقیمی، سید محمد، اداره امور حکومت‌های محلی، تهران، سمت، چ سوم، ۱۳۸۸.
۱۳. میل، جان استوارت، حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، تهران، نشر نی، چ دوم، ۱۳۸۹.
۱۴. نسیمی، محمدیاسین، روابط پارلمان با حکومت‌های افغانستان در دهه دموکراسی، کابل، مرکز نشراتی صبا، ۱۳۸۴.
۱۵. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج دوم، تهران، میزان، چ ۲۱.