

نظارت پارلمانی در نظام حقوق اساسی افغانستان

داکتر عبدالعلی محمدی*

چکیده

نظارت پارلمانی در ذات خود برخاسته از اصل نظارت و تعادل با هدف تضمین اصل تفکیک قوا و تأمین تعادل میان قوای سه‌گانه است که قوانین اساسی به آن می‌پردازند. قانون اساسی افغانستان در همین راستا نظارت پارلمانی را در سه عرصه سیاسی، مالی و قضایی پیش‌بینی کرده است. نظارت سیاسی، تشکیل و فعالیت حکومت را دربردارد که برای آن مکانیزم‌های مشخصی همانند طرح سؤال از سوی کمیسیون‌های هردو مجلس شورای ملی، استجواب، استیضاح و بررسی اعمال حکومت در نظر گرفته شده است. نظارت سیاسی هرگاه آگاهانه و مسئولانه صورت گیرد، نتایج و دستاوردهای ارزشمندی به همراه خواهد داشت؛ تشکیل حکومت مؤثر و کارآمد و متشکل از وزرای متخصص و دانشمند و نیز ترتیب و اجرای برنامه‌های مؤثر و مفید برای تأمین نظم و امنیت، تطبیق عدالت اجتماعی و توسعه متوازن از آثار و نتایج آن خواهد بود.

نظارت مالی، متأسفانه در حقوق اساسی افغانستان، نظم و مکانیزم مناسبی

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

ندارد؛ اما مکانیزم اعمال نظارت قضایی بسیار پیچیده و دشوار پیش‌بینی شده است که در عمل آن را نامحتمل می‌گرداند.

واژگان کلیدی: نظارت پارلمانی، حقوق اساسی، افغانستان، قانون اساسی، حکومت، پارلمان.

مقدمه

نظارت، از عناصر نظام حقوق اساسی مدرن است که به منظور اطمینان از حاکمیت قانون و رعایت اصل تفکیک قوا به اجرا درمی‌آید. به باور حقوق‌دانان اساسی، قدرت نظارتی در مقایسه با قدرت مشورتی قابل طرح و بررسی است؛ قدرت مشورتی در مجموع، پیش از تصمیم اما قدرت نظارتی بعد از آن و در مرحله عملیاتی شدن تصمیم اعمال می‌شود. به بیان بهتر، «وظیفه نظارت، بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام‌شده یا در حین انجام و انطباق آن‌ها با تصمیمات اتخاذشده و همچنین با قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحرافات اجرایی است.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵: ۳۵۲-۳۵۳).

به این ترتیب، «نظارت یک مفهوم مضاف است که همیشه یک مضاف الیه یا متعلق خواهد داشت. نظارت بر چه چیزی؟ متعلق نظارت، اقداماتی است که از سوی مقامات و نهادهای حکومتی صورت می‌گیرد. این مقامات و نهادها در نظام‌های مدرن حقوق اساسی، اصولاً از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تشکیل می‌شود. این قوای سه‌گانه در حقیقت، کارکردهای اولیه و اصلی حکومت را بر عهده دارند که عبارتند از: وضع قانون، اجرای قانون و رفع اختلاف یا تعقیب و مجازات مجرم بر اساس قانون (راسخ، ۱۳۸۸: ۱۵-۱۶).

به همین ملاحظه، استدلال‌آشنایی که در این خصوص از سوی صاحب‌نظران حقوق اساسی مورد تأکید قرار دارد، جلوگیری از تمرکز قدرت از طریق تقسیم آن و تعریف بخش‌های متفاوت و متوازی برای قدرت سیاسی حاکم بر جامعه است. بر اساس این قاعده، قدرت سیاسی با آن‌که به هیئت حاکمه تعلق دارد؛ اما به‌طور کل در اختیار شخص حاکم نیست. به عبارت دیگر، نتیجه منطقی تعریف قوای سه‌گانه و سپردن اختیارات معین به هرکدام، این است که اولاً، تمام قدرت برخلاف نظام‌های استبدادی، در دست یک فرد یا مقام یا گروه معین نخواهد بود. ثانیاً، هریک از قوای حاکم با تکیه بر اختیارات قانونی و صلاحیت‌های مشروع، به‌مثابه مقام ناظر عمل می‌کنند

و به این‌سان، می‌توانند با نظارت بر اعمال و اقدامات همدیگر، مانع نقض قانون و سوءاستفاده از اختیارات و صلاحیت‌های قانونی یکدیگر شوند. به همین ملاحظه، نظارت پارلمانی، نظارت قضایی، و توی تعلیقی نسبت به مصوبات و حتی انحلال پارلمان در قوانین اساسی - هرچند با تفاوت‌هایی - در نظام‌های مختلف سیاسی پیش‌بینی شده و هریک از قوای سه‌گانه از صلاحیت‌ها و اختیارات لازم برخوردار می‌باشند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵: ۴۲۲ - ۶۲۱؛ آلمن، ۱۳۸۶: ۱۶۵ - ۱۶۶). این همان روش معمول مهار قدرت با قدرت است که از آن به نظام نظارت و تعادل تعبیر می‌شود.

نظارت پارلمانی به‌مثابه بخشی از نظام نظارت و تعادل بر مبنای اصل تعامل و همکاری قوا قابل تعریف و ارزیابی می‌باشد؛ چنان‌که روابط قوا در قانون اساسی هم‌طوری تنظیم گردیده است که بازتاب نظریه همکاری قوا است. بر این اساس، شورای ملی و به‌طور خاص، مجلس نمایندگان که رکن قدرتمند آن شمرده می‌شود، صلاحیت دارد بر حکومت و قوه مجریه نظارت داشته و از این طریق، بر شکل‌گیری، روند کار و فعالیت آن تأثیرگذار باشد. موارد عمده نظارت شورای ملی به‌ویژه مجلس نمایندگان برحسب تجویز قانون اساسی، در این نوشتار مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد.

الف. نظارت سیاسی

بنیاد اندیشه

نظارت سیاسی بر مبنای اصل مسئولیت یا پاسخ‌گویی حکومت در برابر پارلمان معنا می‌یابد. بدون تردید، مسئولیت حکومت و قوه مجریه در برابر قوه مقننه، بازتاب اصل تعامل و نظریه تفکیک نسبی قواست؛ بنابراین، به‌رغم تفاوت و تمایز ساختار نظام سیاسی افغانستان، شورای ملی به‌مثابه عالی‌ترین ارگان تقنینی و مظهر اراده ملت، دارای صلاحیت نظارتی بر حکومت و قوه مجریه می‌باشد که به این قرار و در موارد آتی به اعمال نظارت می‌پردازد:

۱. نظارت بر تشکیل حکومت

مطابق قانون اساسی، رئیس جمهور مؤظف است در آغاز دوره کاری، اعضای کابینه و مقامات بلندپایه اجرایی را برای کسب رأی تأیید به پارلمان معرفی نماید. به بیان دیگر، معرفی و نصب وزیران که یک عمل صرفاً اداری است، در اختیار رئیس جمهور اما تأیید آنان که ماهیت سیاسی

دارد، در صلاحیت مجلس نمایندگان قرار دارد (قانون اساسی، ماده ۶۴، بند ۱۱ و ماده ۹۱، بند ۳).

هرچند در قوانین، ظرف زمانی خاصی برای معرفی اعضای کابینه تعیین نشده است؛ اما طبق قاعده، رئیس جمهور در نخستین اقدام بعد از تحلیف و آغاز به کار، باید وزرا و اعضای کابینه را جهت کسب رأی اعتماد به پارلمان معرفی نماید. مطابق روند تعریف شده در اسناد حقوقی مربوط، رئیس جمهور یا یکی از معاونان وی وزیران پیشنهادی را در جلسه عمومی مجلس نمایندگان به طور رسمی معرفی می‌کند؛ اما قبل از آن، لازم است مشخصات فردی، سند هویت، سوابق و وضعیت کاری و تحصیلی وزرای پیشنهادی توسط وزیر دولت در امور پارلمانی در اختیار مجلس قرار گیرد. مجلس مؤظف است حداقل چهار روز بعد از وصول اسناد و مدارک نامزدوزیران، در مورد طی مراحل آن تصمیم لازم اتخاذ نماید (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۷۵).

مجلس وظیفه بررسی اسناد تابعیت و تحصیلی و سوابق نامزدوزیران را به یکی از کمیسیون‌های تخصصی واگذار می‌کند. کمیسیون بعد از تکمیل بررسی‌های لازم، گزارش خود را به کمیته رؤسا ارائه و موضوع رأی تأیید به نامزدوزیران در آجندای جلسه عمومی گنجانده می‌شود و هر روز تعداد معینی از نامزدوزیران به جلسه عمومی حضور یافته، برنامه‌های خود را توضیح می‌دهند. در صورتی که فرد پیشنهادی دارای تابعیت مضاعف باشد، صلاحیت تصمیم‌گیری برای رد یا تأیید وی در اختیار مجلس است.

بعد از توضیحات نامزدوزیر، یک تن از جانب هر کمیسیون دایمی و یک تن دیگر به نمایندگی از هر گروه پارلمانی، بعد از ثبت نام نزد هیأت اداری، سؤالات تخصصی را مطرح می‌کند. سایر اعضای پارلمان نیز می‌توانند سؤالات‌شان را کتبی به نامزدوزیران تسلیم نمایند. وقت لازم برای هر سؤال تخصصی پنج دقیقه و مجموع وقت برای توضیحات و پاسخ‌های نامزدوزیر نود دقیقه در نظر گرفته شده است.

در نهایت، با ختم پاسخ‌های نامزدوزیران، روند رأی‌گیری آغاز و رأی به هر نامزدوزیر به گونه سری و مستقیم صورت می‌گیرد و نتیجه در همان روز اعلام می‌شود. هرگاه یک یا چند تن از افراد پیشنهادی موفق به کسب رأی اعتماد نشوند، معرفی مجدد وی برای عین مقام در همان

دورهٔ تقنینی ممنوع است (همان، مواد ۷۶-۷۹)؛ بنابراین، وزیران کابینه بدون رأی اعتماد مجلس نمایندگان نمی‌توانند به کار آغاز نمایند و اصلاً حکومت بدون رأی اعتماد مجلس نمایندگان مشروعیت ندارد.

لازم به یادآوری است که علاوه بر رأی اعتماد به اعضای کابینه و وزرا، انتصاب مقامات بلندپایهٔ کشور همانند لوی سارنوال (دادستان کل) رئیس امنیت ملی، رئیس جمعیت افغانی سرهمیاشت (هلال احمر) رئیس و اعضای محکمهٔ عالی و اعضای کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی نیز منوط به تأیید شورای ملی و به‌طور خاص، مجلس نمایندگان می‌باشد (قانون اساسی، ۱۳۸۲: مواد ۶۴ (بند ۱۱ و ۱۲) و ۱۵۷) که روند رأی‌دهی به آن‌ها نیز همانند رأی به وزرای پیشنهادی است و از این بابت هیچ تفاوتی دیده نمی‌شود.

۲. نظارت بر فعالیت حکومت

به موجب قانون اساسی «... وزرا از وظایف مشخصهٔ خود نزد رئیس جمهور و ولسی جرگه مسئولیت دارند.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: مادهٔ ۷۷). معنای این سخن آن است که وزرا دارای مسئولیت انفرادی هستند و حکومت به‌مثابهٔ یک هیأت جمعی، در برابر پارلمان مسئولیت ندارد. این در حالی است که قانون اساسی، حکومت را به حیث یک هیأت جمعی شناخته و برای آن وظایفی تعریف می‌کند. به نظر می‌رسد ساختار سیاسی در این رابطه گرفتار نقصانی است که اگر جبران نشود، پیامدهای ناخوشایندی به همراه خواهد داشت (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۸۹-۱۹۲).

در هر حال، بعد از رأی اعتماد به وزرا و شکل‌گیری حکومت، مجلس نمایندگان بر مبنای مسئولیت سیاسی آنان، صلاحیت دارد بر عملکرد آن‌ها به قرار آتی نظارت نماید:

۱-۲. سؤال

مطابق قانون اساسی، «هریک از کمیسیون‌های هردو مجلس شورای ملی می‌تواند از هر یکی از وزرا در موضوعات معین سؤال نماید. شخصی که از او سؤال به عمل آمده، می‌تواند جواب تحریری یا شفاهی بدهد.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: مادهٔ ۹۳). با دقت و درنگ در محتوای این مادهٔ قانون اساسی، چند نکتهٔ فهم و استنباط می‌شود:

۱. سؤال باید پیشاپیش آماده و برای شخص مورد نظر فرستاده شود تا با علم به آن، تصمیم

بگیرد که جواب تحریری بدهد یا شفاهی. به طور طبیعی، پاسخ تحریری مستلزم حضور در کمیسیون نیست؛ اما برای پاسخ شفاهی، فرد مورد سؤال باید در جلسه کمیسیون حضور یابد.

۲. سؤال از آدرس کمیسیون‌های هریک از دو مجلس قابل طرح می‌باشد و از این رو، ربطی به مسئله نظارت ندارد. به این ترتیب، موضوع مورد سؤال باید از موضوعات مشترک داخل در صلاحیت هر دو مجلس باشد. از باب مثال: سؤال مطرح از سوی کمیسیون، باید در رابطه با طرح‌های قانون مربوط به هریک از ادارات و وزارتخانه‌ها و امثال آن باشد تا وزیر مربوط بتواند به سؤال کمیسیون پاسخ دهد. نتیجه این است که کمیسیون‌های مجلس سنا، علی‌القاعده، مجاز به طرح سؤال درباره وظایف و مسئولیت‌های وزرا نمی‌باشند؛ زیرا وزرا در برابر این مجلس مسئولیت سیاسی ندارند.

۲-۲. استجواب

مطابق قاعده و به استناد اصل نمایندگی از مردم، هریک از اعضای مجلس نمایندگان می‌توانند از هر وزیر درباره وظایف و مسئولیت‌هایش سؤال نمایند. به همین ملاحظه، قاعده و رویه جاری آن است که طبق برنامه از قبل تنظیم شده توسط کمیته رؤسا، نام سؤال‌کننده و مقام مورد سؤال باید دو روز قبل از موعد پاسخ‌گویی، ترتیب و طبق نوبت، در جلسه عمومی قرائت شود. سؤال‌ها باید مطابق شرایط مقرر در اصول و با رعایت ضوابط مطرح شود؛ کسی بیش از یک سؤال شفاهی نمی‌تواند مطرح کند و هر سؤال‌کننده، پنج دقیقه و پاسخ‌دهنده، ده دقیقه فرصت دارند.

نحوه پاسخ‌گویی به سؤالات در عمل این‌گونه تنظیم شده است که بعد از طرح ده سؤال، به مقام مربوط اجازه پاسخ‌گویی داده می‌شود؛ اما هرگاه سؤال‌کننده پاسخ تحریری بخواهد، بایستی سؤال خود را به طور مختصر ترتیب و به رئیس مجلس تقدیم نماید تا به حکومت رسانده شود (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۹۸-۱۰۰؛ اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، مواد ۹۸-۱۰۰).

نکته مهم در این رابطه آن است که هرگاه مجلس نمایندگان از پاسخ وزیر قناعت نکند، ممکن است موضوع استیضاح وی مطرح شود؛ اما اگر مجلس سنا قناعت نکند، چه پیامدی خواهد داشت؟ به همین جهت، ترتیب مجلس پاسخ‌گویی تنها از سوی مجلس نمایندگان موجه و

منطقی و با پیامدهای مشخص و نتیجه‌بخشی همراه است؛ اما ترتیب این گونه جلسه و فراخواندن مقامات اجرایی به مجلس سنا توجیهی جز اطلاع‌رسانی ندارد.

۲-۳. استیضاح

اتخاذ تصمیم در مورد استیضاح هریک از وزرا از صلاحیت‌های اختصاصی مجلس نمایندگان است (قانون اساسی، ماده ۹۱، بند ۱) و بر همین مبنا، طرح استیضاح با پیشنهاد بیست درصد کل اعضا ترتیب (قانون اساسی، ماده ۹۲) و از طریق کمیته رؤسای این مجلس، طی مراحل می‌شود؛ بنابراین، طرح استیضاح با امضای بیست درصد کل اعضا در فرم مخصوص، ترتیب و به رئیس مجلس ارائه می‌شود. در این فرم، مشخصات استیضاح‌کنندگان، مشخصات مقام مورد استیضاح، دلایل و موارد استیضاح و نام پنج تن از استیضاح‌کنندگان که در جلسه سخن می‌گویند، درج می‌شود.

رئیس مجلس بعد از تثبیت موضوع، حداکثر ظرف یک هفته آن را در آجندای مجلس عمومی درج می‌کند. مقام مورد استیضاح، موظف به حضور در جلسه عمومی و ارائه توضیحات لازم می‌باشد. در جریان جلسه استیضاحیه، هریک از سخن‌گویان استیضاح‌کنندگان به مدت ده دقیقه و فرد استیضاح‌شده حداکثر به مدت نود دقیقه فرصت صحبت و ارائه توضیحات خواهند داشت (اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۱۰۲-۱۰۳).

بنیاد اندیشه

سرانجام، بعد از توضیحات وزیر، رأی‌گیری می‌شود و هرگاه مجلس با رأی اکثریت کل اعضا توضیحات وزیر را قناعت‌بخش تشخیص دهد، وزیر به کار خود ادامه می‌دهد؛ اما در حالتی که با رأی اکثریت کل اعضا توضیحات وی قناعت‌بخش نباشد، وزیر سلب اعتماد شده و برکنار می‌شود (همان).

نکته مهم و قابل بحث این است که عبارت قانون اساسی در این مورد مبهم و نارساست؛ قانون اساسی بعد از تعیین نصاب لازم برای طرح استیضاح، چنین حکم می‌کند: «... هرگاه توضیح ارائه‌شده قناعت‌بخش نباشد، ولسی جرگه موضوع رأی عدم اعتماد را بررسی می‌کند...» (قانون اساسی، ماده ۹۲). مطابق قاعده، بعد از طرح سؤالات استیضاح‌کنندگان و ارائه دلایل و توضیحات وزیر، موضوع باید به رأی گذاشته شود تا در اثر آن، مشخص شود که توضیحات وزیر قناعت‌بخش بوده یا نه و در واقع، با رأی‌گیری بعد از توضیحات وزیر، سرنوشت خود وی

مشخص می‌شود. اما عبارت این ماده قانون اساسی مفید این نکته است که بعد از توضیحات وزیر، ابتدا باید بررسی و مشخص شود که این توضیحات قناعت‌بخش است یا نیست. در ثانی، وقتی مشخص شد که توضیحات وزیر قناعت‌بخش نیست، موضوع رأی عدم اعتماد بررسی شود؛ یعنی این‌گونه بحث شود که آیا با وجود قناعت‌بخش نبودن توضیحات وزیر، مجلس رأی عدم اعتماد بدهد یا ندهد.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، این عبارت قانون اساسی بسیار مبهم و اصلاً غلط است. به همین ملاحظه، مجلس نمایندگان بعد از تجربه‌های مکرر استیضاح، به این نکته پی برد و سرانجام با تعدیل اصول وظایف داخلی، به این جمع‌بندی رسید که بعد از شنیدن دلایل و توضیحات وزیر باید رأی‌گیری کند و در نتیجه آن، وزیر یا سلب اعتماد می‌شود یا مجدداً تأیید شده به کار خود ادامه می‌دهد.

۲-۴. تحقیق و بررسی

مجلس نمایندگان به منظور نظارت بهتر و مؤثرتر بر حکومت می‌تواند به بررسی‌های پارلمانی بپردازد. بر این اساس، این مجلس صلاحیت دارد برای تحقیق و تفحص از عملکردها و اقدامات حکومت، کمیسیون ویژه تحقیق تشکیل دهد و حسب مورد از یک یا چند ارگان دولتی یا از برخی مقامات آن تحقیق به عمل آورد (قانون اساسی، ماده ۹۸).

تشکیل کمیسیون ویژه تحقیق ضامن بسیار قوی برای اجرای بهتر قوانین و جلوگیری از بی‌عدالتی، تبعیض، فساد اداری و حیف و میل اموال و دارایی‌های کشورهای سوسیالیست و افراد سودجو و فرصت‌طلب می‌باشد. مجلس نمایندگان که به‌طور مشخص دارای این صلاحیت است، باید به‌عنوان امین مردم در این زمینه با جدیت و قاطعیت تمام وارد عمل شود و هیچ‌گونه ملاحظه‌ای خلاف مصالح کشور و مردم را در نظر نگیرد. به همین ملاحظه، کمیسیون خاص تحقیق و مطالعه اعمال حکومت با پیشنهاد یک سوم کل اعضای مجلس تشکیل می‌شود. هریک از کمیسیون‌های دائمی و گروه‌های پارلمانی، یک عضو خود را برای عضویت در این کمیسیون معرفی می‌کنند و سرانجام، لیست اعضای آن در مجلس عمومی تصویب می‌شود.

این کمیسیون در نخستین جلسه، رئیس، معاون و منشی خود را انتخاب می‌کند. نصاب جلسات آن با حضور اکثریت اعضا، تکمیل و تصمیمات آن با رأی اکثریت حاضر اعتبار می‌یابد.

مدت کار کمیسیون به طور عادی حداکثر شش ماه تعیین شده است که در صورت ضرورت، تا دو ماه دیگر قابل تمدید است. کمیسیون وظیفه دارد در ختم کار، نتایج تحقیق و دستاوردهای خویش را جهت تصمیم‌گیری از طریق مرجع مربوط به مجلس ارائه نماید (اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۳۶-۳۸).

ب. نظارت مالی

اگرچه تهیه و تدوین بودجه و اصلاً تأمین و هزینه آن بر عهده حکومت و قوه مجریه است؛ اما منابع تأمین و موارد هزینه آن در صورتی موجه و قانونی است که به تصویب شورای ملی رسیده باشد. به همین ملاحظه، قانون اساسی حکومت را موظف می‌کند تا بودجه را تدوین و جهت تصویب به شورای ملی ارائه نماید.

اما باید دانست که طی مراحل بودجه در شورای ملی با طی مراحل طرح قانون متفاوت است؛ از این رو، طرح بودجه ابتدا به مجلس سنا معرفی می‌شود و پس از دریافت نظر مشورتی سنا، جهت ابراز نظر و بررسی کارشناسانه به مجلس نمایندگان تقدیم می‌شود (قانون اساسی، مواد ۷۵، ۹۰ و ۹۸). رئیس مجلس پس از دریافت طرح بودجه، آن را به کمیسیون امور مالی و بودجه جهت کارشناسی ارجاع می‌نماید. کمیسیون موظف، یک نسخه از آن را برای تمام کمیسیون‌ها و گروپ‌های پارلمانی ارسال و در جلسه مشترک، نظریات و دیدگاه‌های آن‌ها را دریافت و پس از تحلیل و ارزیابی، یکدست نموده برای تصویب نهایی از طریق کمیته رؤسا به جلسه عمومی ارائه می‌کند.

در جلسه عمومی، تنها رئیس و گزارشگر کمیسیون موظف، گزارشگران سایر کمیسیون‌ها و گروپ‌های پارلمانی، وزیر مالیه و متخصصان حکومت بحث می‌کنند (اصول و وظایف داخلی ولسی جرگه، مواد ۸۷-۹۰) و سرانجام، تصمیم این مجلس بدون ارائه به سنا، با توشیح رئیس جمهور قدرت اجرایی می‌یابد (قانون اساسی، ماده ۹۸).

علاوه بر آن، شورای ملی بر مبنای حق نظارت می‌تواند از دولت حسابرسی نماید و اصولاً حکومت موظف است در پایان هر سال مالی، به ضمیمه بودجه سال نو، گزارش اجمالی از بودجه همان سال و تا پایان نیمه اول سال بعد، گزارش تفصیلی آن را که با عنوان حساب قطعیه یاد می‌شود، به شورای ملی تقدیم نماید (قانون اساسی، ماده ۷۵ (بند ۶) و ماده ۹۸). به همین

ملاحظه، تا زمانی که حساب قطعیه در مجلس نهایی نشود، بودجه سال نو مورد بحث قرار نخواهد گرفت (اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، ماده ۹۱)؛ اما نکته قابل توجه در این زمینه آن است که مکانیزم حسابرسی و نظارت مالی بر حکومت (به جز تصویب بودجه) در قانون اساسی و نظم حقوقی افغانستان، پیش‌بینی نشده و در نتیجه، شورای ملی ارگان یا سازمانی همانند دیوان محاسبات را در اختیار ندارد تا بتواند به‌گونه تخصصی به موضوع رسیدگی کند. به همین جهت، تهیه و بررسی حساب قطعیه حکومت به اداره عالی تفتیش واکذار شده است (قانون اداره عالی تفتیش و محمدی، ۱۳۹۷: ۳۱۹-۳۲۷).

ج. نظارت قضایی

قوه مقننه به دلیل این‌که بازتاب اراده و خواست مردم است و مظهر حاکمیت ملی به‌شمار می‌رود، قاعدتاً نسبت به نقض قوانین و ارتکاب جرایم بزرگ از سوی بزرگان قدرت و سیاست، باید دارای صلاحیت قضایی باشد. قوانین اساسی بسیاری از کشورها برای قوه مقننه نوعی قدرت قضایی در نظر می‌گیرند که بر اساس آن، پارلمان و مجالس قانون‌گذاری صلاحیت دارند مقامات بلندپایه کشور را مورد تعقیب و محاکمه قرار دهند. بر این اساس، اعمال قدرت قضایی قوای مقننه به یکی از طرق ذیل صورت خواهد گرفت:

۱. ایراد اتهام از طرف پارلمان و محاکمه توسط دستگاه قضایی؛
۲. ایراد اتهام از طرف پارلمان و محاکمه توسط محکمه اختصاصی؛
۳. ایراد اتهام از طرف مجلس اول و محاکمه توسط مجلس دوم (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۵: ۵۴۵).

قانون اساسی افغانستان شیوه دوم را برگزیده و بر این اساس، شورای ملی و به‌طور خاص مجلس نمایندگان را دارای صلاحیت قضایی دانسته، مکانیزمی ارائه می‌کند که بر اساس آن، صلاحیت طرح اتهام به مجلس نمایندگان به‌عنوان قدرتمندترین بخش شورای ملی اعطا می‌گردد؛ اما رسیدگی به اتهام و محاکمه متهم به محکمه خاص واکذار می‌شود. بدین ترتیب، مجلس نمایندگان می‌تواند رئیس‌جمهور را به اتهام ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت و نیز رئیس یا اعضای محکمه عالی را به اتهام ارتکاب جرم ناشی از انجام وظیفه یا جنایت به پای میز محاکمه بکشاند (قانون اساسی، مواد ۶۹ و ۱۲۷)؛ اما از آن‌جا که رسیدگی به اتهام مقامات

بلندپایه اجرایی و قضایی یک موضوع فوق عادی محسوب می‌شود، روند رسیدگی به آن نیز خارج از روند متعارف منظور شده است. بر این اساس:

۱. در صورت طرح اتهام علیه رئیس جمهور از سوی یک سوم و تصویب دو سوم کل اعضا، مجلس نمایندگان ابتدا باید در ظرف یک ماه لویه جرگه را دایر کند و پس از تصویب اتهام با رأی دو سوم اعضای لویه جرگه، قضیه به محکمه خاص محول می‌شود؛ اما در صورت طرح اتهام علیه رئیس یا عضو محکمه عالی از سوی بیش از یک سوم و تأیید دو سوم اعضای مجلس نمایندگان، قضیه به محکمه خاص محول می‌شود.
۲. محکمه خاص رسیدگی به اتهام رئیس جمهور در قانون اساسی تعریف گردیده و متشکل از رئیس مجلس سنا، سه نفر از اعضای مجلس نمایندگان و سه نفر از اعضای ستره محکمه با انتخاب لویه جرگه می‌باشد؛ اما محکمه خاص رسیدگی به اتهام رئیس یا اعضای محکمه عالی به قانون محول شده است (قانون اسای، مواد ۶۹ و ۱۲۷).

جمع‌بندی و ارزیابی

سرانجام، از آنچه بیان شد، در یک جمع‌بندی کوتاه می‌توان گفت:

۱. نظارت پارلمانی از سوی ولسی جرگه در نظام حقوق اساسی افغانستان در سه عرصه سیاسی، مالی و قضایی تعریف گردیده و قابل اجرا می‌باشد. مجلس نمایندگان افزون بر صلاحیت و ایفای نقش مؤثر در قانون‌گذاری، در مقایسه با مشرانو جرگه دارای صلاحیت بیش‌تر و اختیارات زیادتر می‌باشد؛ چنان‌که در مورد تصویب بودجه و برنامه‌های توسعه، رأی اعتماد به اعضای کابینه و استیضاح آنان و تأیید یا رد انتصاب مقامات بلندپایه اجرایی و قضایی، مجلس نمایندگان صلاحیت اختصاصی دارد و مجلس سنا جز ارائه مشوره درباره بودجه و برنامه توسعه نقشی ندارد (قانون اساسی، مواد ۹۱ و ۹۸). هم‌چنین، در صورت رد مصوبه مجلس نمایندگان از طرف مجلس سنا، اگر اقدامات کمیسیون مختلط به نتیجه نرسد و مجلس نمایندگان بار دیگر همان مصوبه را با رأی دو سوم تمام اعضا تصویب کند، بدون ارائه به مجلس سنا اعتبار داشته، پس از توشیح رئیس جمهور، قابل اجرا می‌باشد (قانون اساسی، ماده ۱۰۰).

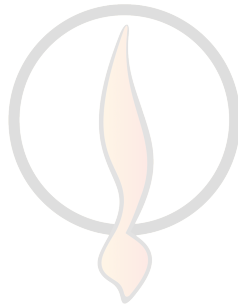
۲. نظارت سیاسی از سوی پارلمان هم بر تشکیل حکومت و هم بر فعالیت حکومت، قابل

- اعمال می‌باشد. نظارت بر تشکیل حکومت هرگاه به‌گونه درست و دقیق و مسئولانه صورت گیرد، به تشکیل حکومت کارآمد و متشکل از وزرای متخصص و کاردان منجر خواهد شد. تجربه گذشته نشان داده است که پارلمان در نظارت بر تشکیل حکومت چندان موفقیت و مؤثریت نداشته است و دلیل عمده آن، در نبود و کمبود اعضای دانش‌آموخته، فهمیده و متخصص در ترکیب اعضای پارلمان است که آشنایی لازم با وظایف و نقش پارلمان ندارند.
۳. به همین ترتیب، نظارت آگاهانه و مسئولانه بر فعالیت حکومت به تأمین نظم و امنیت، عدالت اجتماعی، توسعه متوازن و آبادی و رفاه کشور و جامعه منجر خواهد شد. اعضای حکومت هرگاه بدانند و بفهمند که برنامه‌ها و عملکردهای شان به‌گونه دقیق و تخصصی از سوی اعضای پارلمان مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد و سرانجام، مطابق قانون با آنها برخورد خواهد شد، هرگز در انجام وظایف‌شان کوتاهی نخواهند کرد.
۴. نظارت مالی در واقع، نظارت بر بودجه یا همان عواید و مصارف دولت است. این مهم در صورتی به‌گونه تخصصی و واقعی انجام می‌شود که پارلمان از نیرو یا سازمان تخصصی همانند دیوان محاسبات برای انجام آن بهره‌مند باشد. بدون چنین ارگانی، انجام و اعمال نظارت مالی، قابل تطبیق و تحقق نیست و حکومت تنها با ارائه یک گزارش سالانه از بودجه می‌تواند پارلمان را ساکت و متقاعد نماید.
۵. نظارت قضایی در ذات خود امر پسندیده است؛ اما مکانیزم اعمال آن، به نحوی در قانون اساسی تعریف شده است که در عمل، اجرای آن را بسیار دشوار و چه‌بسا منتفی می‌گرداند. به همین جهت، شاید برخی تصور نمایند که منظور نمودن آن در قانون اساسی لغو و بیهوده است؛ اما این برداشت درست نیست؛ زیرا نظارت قضایی، به‌خصوص بر بالاترین مقام رسمی کشور، یعنی رئیس‌جمهور، نباید به سادگی قابل اعمال باشد؛ اما در عین حال، پیش‌بینی آن در قانون اساسی به‌معنای راهی برای اطمینان از سلامت رفتار و مهار عملکرد رئیس‌جمهور است.

منابع

۱. آلتمن، اندرو (۱۳۸۶)، درآمدی بر فلسفه حقوق، ترجمه بهروز جندقی، قم، انتشارات مؤسسه

- آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
۲. اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه.
۳. اصول وظایف داخلی ولسی جرگه.
۴. راسخ، محمد (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، انتشارات دراک.
۵. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۶. قانون اداره عالی تفتیش.
۷. قانون اساسی افغانستان.
۸. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، کابل، مؤسسه نشر واژه، چاپ دوم.
۹. محمدی، عبدالعلی (۱۳۹۷)، حقوق اداری افغانستان، کابل، مؤسسه نشر واژه، چاپ دوم.



بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴