

مجلس نمایندگان و سیاست خارجی افغانستان؛ عوامل و پیامدهای ضعف عملکرد مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی افغانستان

مهدی عارفی*

چکیده

سیاست خارجی هر کشوری تحت تأثیر منابع مختلفی قرار دارد و قوت و ضعف عملکردش نیز به چگونگی تأثیرگذاری آن منابع بازمی‌گردد. یکی از منابعی که در نظام‌های دموکراتیک به‌طور بالقوه می‌تواند باعث قوت عملکرد سیاست خارجی دولت‌ها شود، مجلس نمایندگان و عملکرد مناسب آن در نظارت بر سیاست خارجی و ارائه طرح‌ها و لوایح کاربردی و کارآمد در عرصه سیاست خارجی کشور است. در این میان، فارغ از قوت و ضعف عملکرد سیاست خارجی افغانستان، عملکرد ضعیف مجلس نمایندگان در نظارت بر آن قابل توجه و بررسی است (طرح مسئله) و این پرسش قابل طرح است که عملکرد ضعیف مجلس نمایندگان افغانستان در عرصه سیاست خارجی افغانستان، برخاسته از کدام عوامل بوده و چه پیامدهایی دربرداشته است؟ (طرح پرسش). مسأله این تحقیق یعنی عملکرد و تأثیر مجلس نمایندگان بر سیاست خارجی افغانستان دارای پیشینه

* پژوهشگر و استاد دانشگاه افغانستان.

تحقیق به شدت کم‌بنیه‌ای است (پیشینه تحقیق) و از آن‌جا که استراتژی تحقیق به کاررفته در این پژوهش استراتژی استقرایی است، تحقیق فاقد فرضیه پیشینی بوده است و در روند انجام پژوهش به علل و پیامدها دست می‌یابد. روش گردآوری داده‌ها، روش کتاب‌خانه‌ای (منابع چاپی و اینترنتی) و روش تحلیل داده‌ها، روش اسنادی است (روش تحقیق). در میان نتایج و یافته‌های تحقیق هم می‌توان به مواردی از جمله وجود رویه حکومت‌داری اقتدارگرایانه توسط قوه مجریه و نهاد ریاست‌جمهوری، ساختار تصمیم‌گیری متمرکز و امنیتی بودن مسائل در دستور کار سیاست خارجی کشور به‌عنوان عوامل انزوای مجلس نمایندگان در عرصه مسائل سیاست خارجی و در نتیجه ضعف عملکرد پارلمان و عدم تأمین مصادیق و موارد مختلف منافع ملی توسط متولیان سیاست خارجی، به‌عنوان مهم‌ترین پیامد عملکرد ضعیف پارلمان در نظارت بر سیاست خارجی کشور اشاره کرد (یافته‌های تحقیق).

واژگان کلیدی: افغانستان، سیاست خارجی، روابط خارجی، مجلس نمایندگان،

نظارت، قانون‌گذاری.

طرح مسئله

افغانستان از سال ۲۰۰۱ به این سو، دارای نظام سیاسی دموکراتیک بوده است و این تحول مثبت در عرصه جامعه و سیاست این کشور می‌توانست به‌طور بالقوه پیامدهای مثبت بعدی را بر چگونگی حکومت‌داری در این کشور به‌طور عام و بر چگونگی حکومت‌داری در عرصه سیاست خارجی به‌طور خاص و نیز بر تحولات و شرایط کشور و حتی منطقه در ابعاد مختلف امنیتی - سیاسی، اقتصادی - تجاری، رفاهی و... بر جای بگذارد. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظام‌های دموکراتیک برای تأثیرگذاری بر سیاست خارجی، علاوه بر افزایش اهمیت و جایگاه افکار عمومی کشور یا افزایش نقش و جایگاه احزاب سیاسی و نهادهای اجتماعی فعال در کشور، نهاد پارلمان به‌خصوص مجلس نمایندگان است که از یک سو خود به‌طور مستقیم می‌تواند بر چگونگی و کیفیت طراحی و اجرای سیاست خارجی تأثیرگذار باشد؛ چرا که در ساختار رسمی تصمیم‌گیری در سیاست خارجی دارای وظایف و اختیارات بسیار مهمی از جمله تصویب موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌ها با دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی است و از سوی دیگر، از

ناحیه فعالیت افراد و گروه‌های لابی‌گر یا فشار افکار عمومی بر مجلس نمایندگان جهت ایفای وظایف خود در عرصه کنترل و نظارت بر سیاست خارجی کشور به‌طور غیرمستقیم بر سیاست خارجی کشورها تأثیرگذار است. بر این اساس، عنوان این نوشتار برخلاف ظاهر خود که شاید در ابتدا نه‌چندان باربط یا مسئله‌ای نه‌چندان جدی و قابل تأمل به‌نظر برسد، اهمیت خویش را تبارز می‌دهد. در واقع، در کشورهای مختلف، به‌خصوص کشورهای دارای نظام سیاسی و تصمیم‌گیری نهادینه و سیستماتیک، نهاد پارلمان و مجلس نمایندگان از یک‌سو نقش بسیار مؤثر و گسترده و از سوی دیگر نقش مثبتی بر سیاست خارجی ایفا می‌کند.

در این میان، سیاست خارجی افغانستان و مجلس نمایندگان کشور رابطه چندان گسترده و سازنده‌ای با یکدیگر نداشته‌اند. حکومت یا به‌بیان دقیق‌تر قوه مجریه کشور، سیاست خارجی را حریم اختیارات و صلاحیت‌های خویش دانسته و حتی‌الامکان از مداخله مجلس نمایندگان در سیاست خارجی و آگاهی‌اش از مسائل در دستور کار و تأثیرگذاری بر سیاست‌ها و تصمیم‌ها ممانعت به‌عمل می‌آورد؛ مگر این‌که بر اساس قانون و بر اساس صلاحیت‌هایی که مجلس نمایندگان از آن‌ها برخوردار است، مجبور به پذیرش دخالت این نهاد در عرصه سیاست خارجی شود. اوج تنش در روابط این دو نهاد در قضیه استیضاح رنگین‌دادر سپنتا، وزیر امور خارجه وقت افغانستان، توسط پارلمان و باقیماندن او بر منصب و قدرت تا مدتی طولانی پس از استیضاح رخ داد. تنش، ناسازگاری و ناهم‌سویی حکومت یا به‌عبارت دقیق‌تر قوه مجریه و پارلمان یا قوه مقننه فراتر از مسائل و عرصه سیاست خارجی، به‌صورت کلی و در سایر عرصه‌ها وجود داشته است و نمود بارز آن ردکردن و عدم رأی اعتماد مجلس نمایندگان در تاریخ ۲۶ جدی ۱۳۸۸ به ۱۷ نامزدوزیر از میان ۲۴ نامزدوزیر پیشنهادشده توسط کرسی در دوره دوم ریاست جمهوری‌اش بود که به اعتقاد اغلب ناظرین و مفسرین، برخاسته از واکنش مجلس نمایندگان به بی‌اعتنایی و کم‌توجهی رئیس‌جمهور به جایگاه مجلس نمایندگان و لوایح و قوانینی است که به حکومت ارسال کرده است. موارد فراوان دیگری از تنش و ناسازگاری و ناهماهنگی میان حکومت/قوه مجریه و پارلمان/مجلس نمایندگان و نیز ضعف عملکرد مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی در هر دو بخش نظارتی و قانون‌گذاری قابل بیان و ارائه است؛ اما نکته مشخص، به‌عنوان مفروض این تحقیق، ضعف گسترده در عملکرد مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی کشور است که البته این ضعف در کلیت وظائف مجلس نمایندگان از جمله

چگونگی برقراری رابطه با حکومت به مثابه قوه مجریه کشور نیز به طور جدی وجود داشته است. پرسش قابل طرح بر اساس نکات مذکور این است که مهم‌ترین عوامل و پیامدهای عملکرد ضعیف پارلمان در عرصه سیاست خارجی افغانستان کدام‌اند؟

پیشینه تحقیق

پیشینه تحقیق این مقاله در چند بخش قابل بررسی است از جمله:

الف. منابع مربوط به نقش پارلمان در عرصه سیاست خارجی دولت‌ها و رابطه این دو با یکدیگر که عمدتاً کارهای نظری و مفهومی در این دسته قرار می‌گیرند که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از نظریه صلح دموکراتیک لیبرال‌ها که از منظر این نظریه نقش مردم و بالتبع نقش نمایندگان مردم در قالب سازوکار پارلمان و تلاش آن‌ها برای مبتنی‌بودن سیاست خارجی بر منافع «ملی» باعث مسالمت‌آمیز شدن رفتار دولت‌ها و پرهیز آن‌ها از ماجراجویی‌های هزینه‌بر تنش‌زا می‌شود. منبع دیگری که در این دسته قرار می‌گیرد، پیش‌نظریه سیاست خارجی جیمز روزنا است که در میان متغیرهای پنج‌گانه‌ای که بر سیاست خارجی دولت‌ها مؤثر دانسته شده است، در میان متغیرهای موجود در منبع حکومتی به نقش پارلمان نیز توجه می‌شود.

ب. منابع مربوط به نقش پارلمان در عرصه سیاست خارجی سایر دولت‌ها که می‌توانند به‌عنوان مطالعات موردی الهام‌بخش معرفی شده و مورد استفاده قرار بگیرند. برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: «نقش پارلمان‌ها در سیاست خارجی اروپا» کتابی است که هرانز و باربه (۱۳۸۸) نگاشته‌اند و تلاش کرده‌اند تا میزان تأثیرگذاری برخی مجالس کشورهای اروپایی و نیز نهاد پارلمان اروپا را بر فرایند تدوین و اجرای سیاست خارجی اتحادیه اروپا مورد بحث قرار دهند. موضوع اصلی مورد نظر نویسندگان، بررسی این موضوع بوده است که سیاست خارجی اروپا تا چه اندازه از دیدگاه‌ها و نظرات مجالس ملی کشورهای این قاره تأثیر می‌پذیرد. نویسندگان این کتاب ضمن تأیید افزایش نقش و نفوذ پارلمان اروپا در حوزه سیاست خارجی نسبت به سال‌های گذشته، اعتقاد دارند که هنوز میزان نقش‌آفرینی این نهاد و به‌طور کلی مجالس ملی کشورهای اروپایی در تصمیمات سیاست خارجی اتحادیه اروپا چندان چشم‌گیر نیست؛ به‌گونه‌ای که بسیاری از تصمیمات و سیاست‌ها در این حوزه در شرایط بی‌اعتنایی نسبت به نظرات و دیدگاه‌های آن‌ها اتخاذ می‌شود. در واقع، به ادعای نویسندگان این کتاب، سیاست خارجی اتحادیه اروپا

دچار نوعی «کاستی دموکراتیک» است؛ چرا که به اندازه کافی از نقطه نظرات پارلمان اروپا تأثیر نمی پذیرد.

بیژن ایزدی (۱۳۸۶) در یکی از فصل‌های کتاب «درآمدی بر سیاست خارجی ایران» به بررسی منابع مختلف مؤثر بر سیاست خارجی ایران پرداخته است و معتقد است مجلس دارای دو سطح صلاحیت در عرصه سیاست خارجی ایران است. سطح عام آن از طریق عمل تقنینی و تصمیمات پارلمانی بر سیاست خارجی اثرگذار است که در دو اصل ۷۱ و ۷۶ متبلور شده است. اصل ۷۱ می‌گوید: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.» این اصل خصیصه عام مجلس در امر قانون‌گذاری و تقنینی است؛ اما فراتر از این اصل، اصل ۷۶ قانون اساسی است که اقتداری به مجلس شورای اسلامی می‌دهد که بر اساس آن، مجلس می‌تواند هرگونه ممیزی، بررسی و تفحصی را در کارهای مملکت انجام دهد که از بارزترین مصادیق این تفحص، امر بررسی و کاوش در مقوله سیاست خارجی است. سطح دوم صلاحیت‌های مجلس در عرصه سیاست خارجی، صلاحیت‌های خاص مجلس است که بر اساس آن، مجلس مستقیماً مرجع اقدام در سیاست خارجی کشور تعیین شده است. این صلاحیت‌ها برابر اصول ۷۸ (مسئله تغییر خطوط مرزی)، ۸۰ (اعطای وام و کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی)، ۸۲ (ممنوعیت استخدام کارشناسان خارجی توسط دولت مگر در موارد ضروری با تصویب مجلس) و ۱۲۵ (تصویب عهدنامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای قانون اساسی مشخص و به مجلس واگذار شده است).

تأسیس ۱۳۹۴

ج. منابع مربوط به نقش و عملکرد پارلمان در نظارت بر سیاست خارجی افغانستان که در این دسته منابع موجود به شدت اندک است و این مسئله خود ناشی از ضعف مطالعه و تحقیق در حوزه تحلیل سیاست خارجی افغانستان است.^۱ یکی از منابعی که می‌توان به‌طور ضمنی در این دسته قرار داد، کتاب «پارلمان: قانون‌گذاری، نظارت و نمایندگی» از عبدالقیوم سجادی (۱۳۹۲) است. یک یا دو فصل از این کتاب که از نقش نظارتی پارلمان و مسئله تصویب معاهدات و موافقت‌نامه‌ها بحث می‌کند، قابل بررسی ضمنی در این بخش است. «دولت شبکه‌ای: رابطه قدرت و ثروت در افغانستان پس از سال ۲۰۰۱» کتابی است که تیمور شاران (۱۳۹۶) نگاشته است و در فصل هفتم آن به نقش و جایگاه پارلمان در حکومت افغانستان پرداخته است. وی

۱. نگارنده این مقاله برخاسته از دغدغه و توجهش به مسئله و حوزه تحلیل سیاست خارجی افغانستان، مقاله‌ای در دست نگارش دارد با عنوان «علل و پیامدهای ضعف و قلت تحقیق در حوزه تحلیل سیاست خارجی افغانستان».

معتقد است که پارلمان به «میدان استراتژیک شبکه‌سازی» (۱۳۹۶: ۱۶۴) تبدیل شده است و نمایندگان از وظایف اصلی و انتظاراتی که از آن‌ها می‌رود از جمله وظایف‌شان در عرصه سیاست خارجی به میزان فراوانی غافل مانده‌اند. از یک منظر تأکیدی و بنا بر گفته‌های شاران، پارلمان ضعیف یکی از عوامل اصلی ناکارآمدی و ضعف سیاست خارجی افغانستان بوده است.

نقش مجلس نمایندگان در ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی افغانستان و اختیارات و صلاحیت‌های آن

«ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» به‌عنوان یک مسأله سیاست‌گذاری در عرصه حکومت‌داری و یک بحث نظری در دانش «تحلیل سیاست خارجی» احتمالاً از آن‌جا برخاسته است که نهادها و سازمان‌های مختلف حکومتی که در عرصه سیاست داخلی هرکدام دارای وظایف و کارکردهای خاص، مشخص و تعریف‌شده‌ای هستند و همه آن‌ها در راستای دست‌یابی به هدف حکومت‌داری داخلی که همانا «رفاه ملی» باشد تلاش می‌کنند، در عرصه سیاست خارجی دارای کارکرد و وظیفه خاص و تعریف‌شده‌ای نیستند و باید مشخص شود که از میان انبوه نهادهای حکومتی کدام نهادها و سازمان‌ها مؤلف به پیشبرد سیاست خارجی در هر دو عرصه طراحی و اجرا هستند. در واقع، برخلاف عرصه سیاست داخلی، در عرصه سیاست خارجی تمام نهادها و سازمان‌های حکومتی قرار نیست که حضور داشته باشند و مداخله کنند؛ بلکه تنها برخی نهادها مؤلف به این امر می‌شوند که بسته به چندین عامل مؤثر که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱) جهت‌گیری کلان سیاست خارجی کشور (۱. قدرت/امنیت‌محوری، ۲. اقتصاد/توسعه‌محوری، ۳. هویت/فرهنگ‌محوری، یا ۴. ترکیبی دوگانه یا حتی سه‌گانه از این ۳ محور)، ۲) ساختار نظام سیاسی کشور (۳) پیشینه حکومت‌داری کشور (بالغ یا نابالغ بودن حکومت یک کشور که باعث ساده یا پیچیده‌بودن مسائل در دستور کار حکومت از یک‌سو و نهادها و ساختار حکومت از سوی دیگر می‌شود)، ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی کشورهای مختلف متفاوت از یکدیگر می‌باشند. برای مثال: یک حکومت نابالغ دارای جهت‌گیری کلان امنیت‌محورانه، از ساختار تصمیم‌گیری محدود و کم‌حجمی در سیاست خارجی خویش برخوردار است و نهادهای امنیتی شامل آن می‌شوند. هراندازه که جهت‌گیری کلان سیاست خارجی یک کشور از وضعیت تک‌محوری به وضعیت دو یا چندمحوری گذر کند، نهادهای دخیل و مؤلف در طراحی و اجرای سیاست خارجی گسترش یافته و ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی آن

کشور حجیم‌تر می‌شود. یکی از نکات به‌شدت مورد غفلت قرار گرفته در خصوص چرایی بدکارکردی سیاست خارجی کشورها این است که ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی‌شان با اهداف تعریف‌شده‌شان همخوانی و سازگاری ندارد. برای مثال: کشوری پس از مدت‌های طولانی امنیت‌محوری در حکومت‌داری و سیاست خارجی خویش، تصمیم به تغییر رویه و جهت‌گیری کلان حکومت‌داری و سیاست خارجی‌اش گرفته است؛ اما از تغییر و اصلاح ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی غافل مانده است و اهمیت تغییر و اصلاح آن را درک نکرده است و ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی‌اش همچنان شبیه به دوره قبل از تغییر است و همان نهادهای محدود امنیتی دخیل و مؤلف هستند. طبیعی است که ساختار امنیت‌محورانه قبلی نمی‌تواند اهداف اقتصادی و توسعه‌ای جدید را در سیاست خارجی به‌خوبی و کارآمدی تعقیب و تأمین کند. نهادها و صاحب‌منصبان امنیتی دارای تفکر امنیتی هستند و به‌کندی و با حساسیت با دیگران ارتباط برقرار می‌کنند که این مهم‌ترین آفت سیاست خارجی اقتصادی یا توسعه‌گرا است؛ از این رو، یکی از زیرکی‌های هر حکومتی این است که ساختار تصمیم‌گیری سیاست خارجی خویش را همسو و مطابق با اهداف و جهت‌گیری آن طراحی کند.

از جمله مهم‌ترین مسائلی که در «ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» کشورها مشخص می‌شود، (۱) نهادها و سازمان‌های دخیل و مؤلف به طراحی و اجرای سیاست خارجی، (۲) میزان اختیارات و صلاحیت‌های هر کدام از نهادها و سازمان‌های مؤلف‌شده و (۳) سلسله‌مراتب اهمیت و اولویت نهادهای مؤلف‌شده نسبت به یکدیگر؛ و به عبارت دیگر، این مسئله که در صورت عدم وجود اجماع‌نظر، تصمیم‌گیرنده نهایی کدام فرد یا نهاد است.

در عرصه نظریه‌پردازی نیز مجادلات چشم‌گیری درباره حدود و ثغور نقش‌آفرینی پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی وجود داشته است. ضرورت یا عدم ضرورت دخالت مجالس ملی در این عرصه، جزئی از یک مناظره کلی‌تر در مورد کثرت یا قلت مراجع و منابع تأثیرگذار بر سیاست خارجی است. نقش مجالس قانون‌گذاری در فرایند سیاست‌گذاری تحت تأثیر دو دسته عوامل ساختاری و کنشگران قرار دارد. عوامل ساختاری شامل اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مجلس، ساختار و سازمان درونی مجلس (سازمان حزبی مجلس، کمیسیون‌ها و منابع)، جایگاه مجلس در توزیع قدرت و ساختارهای بیرون از مجلس (ساختار اداری و اجرایی، ساختار حزبی و انتخاباتی و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی) هستند. کنشگران عبارت‌اند از: رئیس مجلس،

رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ. این ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر نقش مجالس را در فرایند سیاست‌گذاری شکل می‌دهند (سینائی و همکاران، ۱۳۹۰: ۷۸).

به اعتقاد برخی از اندیشمندان کلاسیک علوم سیاسی، حوزه سیاست خارجی می‌باید از نظرات و دخالت طیف محدودی از نیروهای داخلی یک کشور متأثر باشد. این دسته از نظریه‌پردازان، کارایی و بازدهی سیاست خارجی نظام‌های غیر متکثر که شمار نیروهای تأثیرگذار بر روند تعیین ترجیحات و تصمیمات آن‌ها محدود است را بیش‌تر از نظام‌های متکثر می‌دانند. در مقابل، گروهی دیگر از اندیشمندان، سیاست خارجی نظام‌های مردم‌سالار که در آن‌ها نیروهای گوناگون و از جمله پارلمان، در روند تنظیم سیاست‌ها تأثیرگذارند را کارتر می‌دانند. الکسی دوتوکویل (۱۳۹۴) از جمله نظریه‌پردازان گروه اول است که در اواسط قرن نوزدهم اعتقاد داشت دموکراسی مانع کارآمدی در اجرای سیاست خارجی است. وی در اثر خود با نام «دموکراسی در آمریکا» تأکید کرده است که دموکراسی‌ها در اداره و اجرای امور خارجی به‌طور قطع ناتوان‌تر از حکومت‌هایی هستند که اصول متفاوتی دارند (امیری، ۱۳۸۸: ۴-۳). به اعتقاد او، «سیاست خارجی به‌ندرت به آن دسته از کیفیاتی نیاز دارد که در اختیار یک دموکراسی است؛ برعکس، این سیاست تقریباً نیازمند همه توانایی‌هایی است که نظام دموکراسی فاقد آن است.» (Lovell, 1970: 308).

به‌طور کلی، مخالفان دخالت قوه مقننه در سیاست خارجی بر این باورند که سرعت اقدام، یکی از ویژگی‌های اجتناب‌ناپذیر این حوزه است؛ در حالی که دخالت مجالس به میزان چشم‌گیری از این سرعت می‌کاهد. آن‌ها همچنین حساس و محرمانه‌بودن بسیاری از تصمیمات سیاست خارجی را دلیل دیگری برای مخالفت با دخالت نهادهای متعدد از جمله پارلمان در این حوزه ذکر می‌کنند. همچنین، مخالفان استدلال می‌کنند در حالی که لازمه تصمیمات سیاست خارجی مؤثر و قاطع بودن آن‌هاست، تكثر منابع تصمیم‌گیری تا حد زیادی از تأثیرگذاری آن‌ها جلوگیری می‌کند. در مقابل، حامیان نقش‌آفرینی مجالس ملی در حوزه سیاست خارجی بر نادرستی مفروضات مخالفان تأکید می‌کنند. «جان لاول» بر این باور است که نظرات دوتوکویل مبنی بر این‌که سیستم‌های غیر دموکراتیک در اجرای سیاست خارجی احتمالاً کارتر از نظام‌های دموکراتیک هستند، می‌تواند مورد مناقشه باشد. از دیدگاه او، «مقایسه فرایند سیاست خارجی شوروی با آمریکا، تأیید مؤثری بر این مسئله نیست که سیستم‌های غیر دموکراتیک کارتر هستند.»

(Lovell, 1970: 96). یکی از مهم‌ترین دیدگاه‌ها و استدلال‌های حامیان دخالت و حضور مجلس در سیاست خارجی، تأکید آن‌ها بر نقش مؤثری است که مجالس در دموکراتیک‌شدن روابط میان دولت‌ها و مسالمت‌آمیزشدن این روابط دارد.

ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی افغانستان بر اساس آنچه در قانون اساسی مشخص شده و نیز بر اساس آنچه در عملکرد و رویه یک‌ونیم دهه‌ای حکومت‌داری در افغانستان پس از ۲۰۰۱ تا ۲۰۱۸، به‌خصوص در دوره حکومت‌داری حامد کرزی، مشاهده شده است، یک «ساختار حداقلی» است. ساختار حداقلی به این معنا که برخاسته از اهداف و وظایف حداقلی که حکومت در عرصه سیاست خارجی به دنبال دستیابی و انجام آن بوده است (که عمدتاً مسأله امنیت بوده است)، نهادهای اندکی از میان نهادهای مختلف حکومت در ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی داده شده‌اند که عمدتاً نهادهای امنیتی کشور بوده‌اند که عبارت‌اند از: نهاد ریاست‌جمهوری، وزارت امور خارجه، شورای امنیت ملی و مجلس نمایندگان. بعد و جنبه دیگر حداقلی‌بودن ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی افغانستان، به کارکردها، وظائف و صلاحیت‌هایی بازمی‌گردد که به نهادهای مختلف، به‌خصوص به مجلس نمایندگان، در عرصه مدیریت مسائل خارجی و سیاست خارجی کشور اعطا شده بوده است.

بر اساس ماده ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، «تصدیق معاهدات و میثاق‌های بین‌المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن» مهم‌ترین صلاحیتی است که در عرصه مسائل خارجی کشور به پارلمان واگذار شده است. سایر صلاحیت‌های پارلمان کشور در عرصه سیاست خارجی عبارت‌اند از صلاحیت استیضاح وزیر امور خارجه که در ماده ۹۱ قانون اساسی درج است. از آنجایی که در دورانی موسوم به جهانی‌شدن، مدیریت سیاست خارجی و به‌خصوص اجرای مسائل خارجی کشور محدود به وزارت و وزیر امور خارجه نمی‌شود، صلاحیت استیضاح سایر وزرا به علت کم‌کاری یا ضعف یا... در انجام وظائف محوله‌شان در عرصه مسائل خارجی کشور نیز به اختیارات پارلمان می‌افزاید. استیضاح وزرا ارتباط مستقیمی با نقش نظارتی پارلمان دارد و از آنجا که نقش و صلاحیت نظارتی پارلمان یکی از مهم‌ترین مسائل در خصوص تأثیر پارلمان بر سیاست خارجی کشورها است، اهمیت فراوانی می‌یابد. این نکته به‌طور ضمنی به‌معنای آن است که نسبت به مسائل داخلی کشور که اختیارات و صلاحیت‌های پارلمان علاوه بر نقش و صلاحیت نظارتی در چند عرصه کلان از جمله عرصه قانون‌گذاری قابل اجرا است، نقش

و تأثیر پارلمان در عرصه مسائل و سیاست خارجی کشور کم‌تر بوده است؛ چرا که طراحی استراتژی‌ها و پلان‌های بلندمدت و کوتاه‌مدت حکومت‌داری در عرصه سیاست خارجی عمدتاً در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مجریه کشورها است. بر این اساس، پارلمان باید نقش نظارتی خویش را در عرصه مسائل مربوط به سیاست خارجی کشور شتاب بخشد و نیز از کم‌کاری و انفعال در عرصه ارائه طرح‌ها و لوایح در عرصه سیاست خارجی کشور دست بردارد. نکات مذکور به معنای این نیست که پارلمان نمی‌تواند مبتکرانه وارد انجام وظائف و استفاده از صلاحیت‌های خویش در عرصه قانون‌گذاری در مسائل مربوط به سیاست خارجی کشور نشود. نقش قانون‌گذارانه پارلمان در عرصه سیاست خارجی کشور در واقع سومین بعد از صلاحیت‌ها و اختیارات پارلمان در عرصه مسائل مربوط به سیاست خارجی کشور است که به شدت مورد کم‌کاری و غفلت قرار گرفته است.

شورای ملی به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم در تنظیم سیاست خارجی دخالت می‌کند:

الف. مستقیم: تصویب خطوط اساسی سیاست حکومت از جمله خطوط اساسی سیاست خارجی (ماده ۶۴)، تصدیق معاهدات و میثاق‌های بین‌المللی یا فسخ الحاق افغانستان به آن (ماده ۹۰) از صلاحیت‌های شورای ملی می‌باشد.

ب. غیرمستقیم: از طریق دادن یا ندادن اجازه اخذ یا اعطای قرضه (ماده ۹) و اتخاذ تصمیم در مورد استیضاح از هریک از وزرا از جمله وزیر امور خارجه در مورد سیاست خارجی مطابق به حکم ماده نود و دوم قانون اساسی (ماده ۹۱) شورای ملی می‌تواند در سیاست خارجی کشور اثرگذار باشد (دانش، ۱۳۹۵).

توقعات و انتظاراتی که از پارلمان و مشخصاً مجلس نمایندگان کشور در عرصه سیاست خارجی کشورها و نیز کشور افغانستان وجود دارد، در دو دسته انتظارات حداقلی و انتظارات حداکثری قابل دسته‌بندی هستند. انتظارات حداقلی به مسئله یا کارکرد نظارتی مجلس نمایندگان بر عملکرد حکومت در عرصه سیاست خارجی بازمی‌گردد. انتظارات حداکثری نیز به مسئله یا کارکرد قانون‌گذاری یا ارائه طرح‌ها و لوایح مربوط می‌شود. آنچه از مجلس نمایندگان افغانستان طی سال‌های فعالیتش مشاهده شده است، نه تنها انفعال مطلق در قسمت انتظارات و کارکردهای حداکثری بوده است؛ بلکه در قسمت کارکردها و انتظارات حداقلی خویش دچار ضعف شدید

و انفعال گسترده‌ای بوده است. عوامل ضعف و ناکارآمدی مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی افغانستان در بخش‌های بعدی مقاله به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در نهایت قابل تأکید است که نقش پارلمان و مجلس نمایندگان افغانستان در عرصه سیاست خارجی و در عرصه «ساختار تصمیم‌گیری در سیاست خارجی» افغانستان دارای دو ویژگی «حداقلی» و «پسینی» است. «حداقلی» به این معنا که توسط قوه مجریه و نهاد ریاست‌جمهوری نقش و سهمی به نهاد پارلمان اختصاص نمی‌یابد و پارلمان نیز خود نقش فعال و سازنده‌ای در عرصه‌های مختلف نظارت و تدوین طرح‌ها و لوایح برای سیاست خارجی کشور ایفا نمی‌کند. «پسینی» به این معنا که نهاد پارلمان و مجلس نمایندگان در مواردی هم که دخالت می‌کنند، در حالت پسینی اقدام به دخالت در مسئله می‌کنند. در واقع، زمانی که حکومت سیاست خارجی را طراحی و تدوین کرده است و به مرحله اجرا و انعقاد موافقت‌نامه‌ها یا پیمان‌ها رسانده است، اقدام به بررسی و تصویب آن‌ها می‌کند که یک کارکرد منفعلانه پسینی تلقی می‌شود.

عوامل عملکرد ضعیف مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی افغانستان

۱. وجود برداشت انحصاری در ذهنیت و تفکر رهبران و صاحب‌منصبان حکومت/قوه مجریه مبنی بر قراردادن طراحی و اجرای سیاست خارجی در حوزه اختیارات و صلاحیت‌های این قوه مجریه: فرایند تنظیم و اجرای سیاست خارجی در هر کشور به‌طور معمول، برابند فعالیت نهادها و نیروهایی است که از سوی نظام سیاسی آن کشور به‌عنوان کارگزاران اصلی این حوزه تعیین شده‌اند. مطالعه تاریخی در این باره بیانگر آن است که تصمیم‌گیری در حوزه سیاست و روابط خارجی و تعیین ترجیحات، راهبردها و اولویت‌ها در این حوزه به‌طور سنتی در زمره اختیارات قوه مجریه بوده است. در واقع، قوه مجریه در هر کشور معمولاً حوزه سیاست خارجی را در کنار حوزه دفاعی و امنیتی جزء صلاحیت‌های انحصاری خود قلمداد کرده است. در چنین شرایطی، سایر نهادها کم‌تر توانسته‌اند در ترتیبات مرتبط با این حوزه به‌طور رسمی دخالت کنند. در عین حال، همزمان با ایجاد، تثبیت و توسعه مجالس ملی در سیستم‌های سیاسی متفاوت طی چند دهه گذشته و گسترش اختیارات آن‌ها در زمینه‌های گوناگون، موضوع افزایش نقش و نفوذ نهاد پارلمان در حوزه سیاست و روابط خارجی نیز

به‌طور روزافزونی مطرح شده است. در بسیاری از کشورها، مجالس ملی گرایش داشته‌اند تا نقش محدود خود را در این حوزه گسترش دهند. این امر البته با مقاومت قوی نهادهایی که به حفظ انحصار خود بر حوزه سیاست خارجی گرایش داشتند، مواجه شد (امیری، ۱۳۸۸: ۳). وجود این برداشت و تفکر، یعنی منحصربودن سیاست خارجی در حیطه صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مجریه، البته محدود به رهبران و صاحب‌منصبان افغانستان نمی‌شود و در کشورهای مختلفی قابل مشاهده است؛ اما در کشور افغانستان از شدت بیش‌تری برخوردار است.

۲. وجود رویه حکومت‌داری اقتدارگرایانه در قوه مجریه و رئیس‌جمهور: دموکراسی عمر کوتاه یک‌ونیم دهه‌ای را در افغانستان پشت سر گذاشته است و قبل از آن، تاریخ طولانی این کشور شاهد حکومت‌ها و حاکمان پادشاهی اقتدارگرا و مطلقه بوده است؛ هرچند در برخی دوره‌های معدود به نوع مشروطه پادشاهی نیز پهلو زده است. دو نکته بسیار مهم در خصوص تأثیر این مورد بر ضعف عملکرد پارلمان در عرصه سیاست خارجی باید مطرح نظر قرار بگیرد که عبارت‌اند از این‌که نخست، حاکمان یا به تعبیر دقیق‌تر، رؤسای جمهور افغانستان در دوران دموکراتیک جدید پس از ۲۰۰۱ رهبرانی سنتی و برخاسته از فرهنگ و نظام سیاسی - اجتماعی اقتدارگرایانه تاریخ کشور هستند و طبیعی بوده است که اگرچه در قالب نظام سیاسی دموکراسی اما با شخصیت و خلق‌وخوی اقتدارگرایانه اقدام به حکومت‌داری کنند. نکته دیگر این است که وجود رویه حکومت‌داری اقتدارگرایانه و مطلقه فقط باعث انزوا یا حذف پارلمان و مجلس نمایندگان از سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و مشورت‌ها نمی‌شود؛ بلکه بسیاری از نهادها و وزارتخانه‌های موجود در قوه مجریه نیز کارکردشان نمادین و یا حداقل محدود و منحصر در اجرای تصمیمات و دستورهای اتخاذشده است و نقش و سهمی به آن‌ها در اتخاذ تصمیم‌ها و سیاست‌ها داده نمی‌شود؛ حتی نهادهای مرتبیطی مانند وزارت امور خارجه که در دوره‌های مختلف بنا به علل و انگیزه‌های مختلف توسط نهاد ریاست‌جمهوری محدود و منزوی شده است و صرفاً مجری تصمیمات و سیاست‌ها است.

۳. وجود نظام یا ساختار تصمیم‌گیری متمرکز و غیر نهادینه در مدیریت سیاست خارجی: نکته بسیار مهم این است که در حکومت‌های مختلف بنا به ماهیت نظام سیاسی‌شان و نیز بنا به ماهیت جامعه و نظام اجتماعی‌شان، دو نوع نظام تصمیم‌گیری سیستماتیک/جمعی

و متمرکز قابل مشاهده است که مورد نخستین در نظام‌های دموکراتیک و دارای نظام اجتماعی باز وجود دارد و نوع دوم در نظام‌های سیاسی غیر دموکراتیک/پادشاهی و دارای نظام اجتماعی بسته قابل مشاهده است. نکتهٔ تناقض‌آمیز در مورد افغانستان این است که با وجود نظام سیاسی دموکراتیک و نظام اجتماعی باز، نظام تصمیم‌گیری آن در عرصهٔ کلان حکومت‌داری به‌طور عام و در عرصهٔ سیاست خارجی به‌طور خاص، نظام تصمیم‌گیری متمرکز و غیر نهادینه است. در چنین نظامی، تصمیم‌ها و سیاست‌ها توسط حلقهٔ محدودی از سران حکومت گرفته می‌شود و سایر نهادهای مرتبط از جمله وزارت امور خارجه در حد اجرا و نهاد پارلمان یا مجلس قانون‌گذاری در حد تصویب موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌های خارجی کشور دخالت داده می‌شوند.

۴. امنیتی‌بودن اکثر مسائل موجود در دستور کار سیاست خارجی کشور: محرمانه‌بودن فرایند سیاست خارجی به‌عنوان یکی از دلایل مخالفت با نقش‌آفرینی مجالس در این حوزه، میراث و محصول نظام‌های سلطنتی پیشین و نامتناسب با ویژگی‌های نظام‌های مدرن است (امیری، ۱۳۸۸: ۶)؛ اما چنانچه پیش‌تر نیز گفته شد، به علت نوپا و تازه‌تأسیس‌بودن نظام دموکراسی در افغانستان، ماهیت حکومت‌داری در افغانستان به «حکمرانی» نزدیک می‌شود و باعث می‌شود بسیاری از سازوکارها و روندهای دموکراتیک موجود در نظام‌های جمهوری از جمله شفافیت اطلاعات از تصمیم‌ها و سیاست‌های حکومت اجرایی نشود. نکتهٔ یا مسئلهٔ دیگری که باعث می‌شود حکومت نفوذ یا سلطهٔ خود را در عرصهٔ سیاست خارجی در هر دو بعد طراحی و اجرای آن حفظ کند و بسط دهد، قراردادن مسائل امنیتی از نوع امنیت نظامی یا مضیق در دستور کار سیاست خارجی کشور است که عمدتاً یا حتی مطلقاً چنین مسائلی در جملهٔ مسائل محرمانه و طبقه‌بندی‌شدهٔ حکومت‌ها قرار می‌گیرد. در بسیاری موارد، حکومت شکست و ناکامی تلاش‌ها و مذاکرات صلح با طالبان را به افشای آن توسط دیگران نسبت داده است. این مسئله یکی از عوامل مهم مؤثر بر انزوای پارلمان یا مجلس نمایندگان در عرصهٔ سیاست خارجی کشور است که البته بر اساس این عامل، نه تنها مجلس نمایندگان بلکه تمامی نهادها و سازمان‌های حکومتی چه در قوهٔ مجریه و دو قوهٔ دیگر از مداخله و آگاه‌شدن و طرف مشورت قرارگرفتن بازداشته می‌شوند.

۵. تحت نفوذ، تأثیر و تسلط قوهٔ مجریه قرار داشتن پارلمان و نمایندگان آن: در تمام سال‌های پس از ۲۰۰۱ و تأسیس حکومت جدید و ایجاد پارلمان و مجلس نمایندگان جدید، نکتهٔ

بارز و بدیهی و نیز نکته منفی و تأسفبرانگیز این بوده است که برخلاف سایر کشورها که پارلمان و مجلس نمایندگان نگاهی از بالا و مسلط بر حکومت/قوه مجریه دارد، در افغانستان حالت معکوس وجود داشته و این قوه مجریه بوده است که قوه مقننه را مقهور اراده و خواسته‌های خویش کرده است و به فضا و جریان‌های موجود در آن شکل داده است؛ حتی می‌توان فراتر از این رفت و گفت که طی سال‌های پس از ۲۰۰۱، حکومت یا قوه مجریه کشور اصولاً جایگاه، شأن و صلاحیت‌ها و اختیارات قوه مقننه یا پارلمان کشور را در مقام عمل به رسمیت نشناخته و در موارد بسیاری از مصوبه‌ها و تصمیم‌های آن عدول کرده است. در برداشت و ادراک رؤسای جمهور افغانستان، به‌خصوص کرسی، کرسی‌های مجلس نمایندگان، چیزی شبیه به کرسی‌های انتصابی مجلس سنا یا کرسی‌های ایجادشده برای مشاورین رئیس جمهور بوده است که قرار است به خان‌ها و رهبران متنفذ قومی و مردمی اختصاص پیدا کنند تا شریک سفره حکومت شده باشند و از خان نعمت و قدرت و ثروت حکومت سهمی برده باشند و حکومت نیز از مشکلات احتمالی آنان آسوده بماند.

۶. درگیربودن نمایندگان پارلمان به مسائلی خارج از حیطه وظایف: امر پارلمان، مجلس نمایندگان و نمایندگی، نظارت و قانون‌گذاری اصولاً یک امر تخصصی است که افرادی متخصص در آن حوزه و دارای دغدغه‌های جمعی را می‌طلبند. در مقابل، نمایندگان مجلس افغانستان عموماً افرادی بوده‌اند که از مسئله تخصص بهره‌چندانی نداشته و از مسئله دغدغه‌مندی نیز فارغ بوده‌اند. در واقع، دستیابی به کرسی مجلس نمایندگان در ادراک و برداشت متصدیان آن و نیز در ادراک و برداشت متقاضیان دستیابی به آن، منبعی برای دستیابی به قدرت و سپس از طریق آن دستیابی به ثروت بوده است و عمده وقت نمایندگان خارج از مکان مربوط و عمده انرژی آن‌ها به اموری غیر از وظایف نمایندگی یعنی حضور در جلسات و نظارت و قانون‌گذاری بلکه در راهروهای وزارتخانه‌ها برای دستیابی به اهداف و مقاصد عمدتاً غیر قانونی می‌گذرد. نادیده نماند که اکثر نمایندگان وظیفه اصلی دیگری از جمله تجارت دارند و بخش قابل توجهی از وقت‌شان در خارج از کشور صرف امور تجاری‌شان می‌شود.

۷. وجود برداشت خاصی در ادراک نمایندگان که نظارت و یا قانون‌گذاری در عرصه سیاست خارجی در جمله وظایف‌شان قرار ندارد: همان‌گونه که رهبران حکومت و رؤسای جمهور سیاست خارجی را در جمله صلاحیت‌ها و اختیارات خویش می‌دانسته‌اند، در سوی مقابل

قضیه، نمایندگان و وکلای مجلس نیز علاقه چندانی به مسائل سیاست خارجی از خود نشان نداده‌اند؛ حتی می‌توان گفت در ادراک نمایندگان سیاست خارجی سهمی در میان وظایف‌شان ندارد.

پیامدهای عملکرد ضعیف پارلمان در عرصه سیاست خارجی افغانستان

۱. تثبیت و نهادینه‌شدن نظام تصمیم‌گیری متمرکز در سیاست خارجی کشور: بدون یک پارلمان و مجلس نمایندگان فعال، قوی و کارآمد، دموکراسی تنها نهاد «انتخابات» را خواهد داشت و در حداقلی‌ترین شرایط از لازمه‌ها و بایسته‌های دموکراسی به سرخواهد برد. فلسفه وجودی پارلمان، گذشته از تقسیم و تفکیک قوا، مسئله نظارت و ممانعت از سوءاستفاده حکومت/ قوه مجریه از قدرت و منابع ثروت کشور است. در واقع، حکومت‌های دموکراتیک بدون یک پارلمان یا مجلس نمایندگان فعال و کارآمد شباهتی گسترده به نظام‌های غیر دموکراتیک و پادشاهی خواهند داشت. اگر این اندازه هم راه تأکید و یا افراط را نپوییم، حداقل می‌توان گفت بدون وجود یک پارلمان فعال و کارآمد، نظام و ساختار تصمیم‌گیری در کشور در هر دو عرصه سیاست داخلی و سیاست خارجی، دارای نظام و ساختار متمرکز و غیر نهادینه‌ای خواهد شد و کافی است این انفعال پارلمان را در قسمت نظارت بر حکومت و سیاست خارجی حکومت در کنار خوی اقتدارگرایانه موجود در رهبران هنوز سنتی کشور قرار دهیم. در واقع، یکی از علل مهم و مؤثر بر این معضل و مسئله که با وجود شکل‌گیری و تأسیس نظام دموکراسی، چرا نظام و ساختار تصمیم‌گیری کشور متمرکز، غیر سیستماتیک و غیر نهادینه است، عدم فعالیت و ناکارآمدی پارلمان و مجلس نمایندگان بر عملکرد، تصمیمات و اقدامات حکومت بوده است.

۲. امکان طراحی برنامه‌ها و اجرای سیاست‌های مغایر با منافع ملی کشور توسط قوه مجریه: دیدگاه‌های نظری مختلفی حکومت‌ها را نه نماینده مردم یا ملت بلکه نماینده بخشی یا گروهی از مردم می‌دانند. از جمله مارکسیسم که حکومت‌ها را نماینده و در خدمت طبقه سرمایه‌دار و بورژوازی هر جامعه می‌داند. یا نظریه ترجیحات لیبرال «اندرو موراجیک» در حوزه روابط بین‌الملل، حکومت را نماینده بخشی از جامعه می‌داند که توانسته‌اند برای مدتی به منصب حکومت، قدرت و ثروت دست یابند و اگر خواهان شناخت سیاست خارجی یک کشور هستید، جهت‌گیری فکری، اولویت‌ها و ترجیحات آن گروه را بشناسید.

به هر حال، این که حکومت‌ها نماینده بخشی از مردم نه تمام مردم یک جامعه هستند، امری طبیعی و غیر قابل کتمان است؛ اما نکته در این است که دموکراسی‌ها با ایجاد نهادها و سازوکارهای نظارتی و کنترل‌کننده اجازه سوءاستفاده گسترده از حکومت و قدرت را به گروه حاکم نمی‌دهند که یکی از مهم‌ترین نهادهای در نظر گرفته شده برای نظارت بر و کنترل حکومت، نهاد «پارلمان» و مجلس نمایندگان است. مجلس نمایندگان می‌تواند از تصمیمات و سیاست‌های یک‌جانبه حکومت در عرصه کلان حکومت‌داری و نیز در عرصه سیاست خارجی کشور و اختصاص عمده منابع به خویش یا گروه خاصی از مردم جلوگیری به عمل آورد. سیاست خارجی می‌بایست در جست‌وجوی منافع «ملی» باشد که مجلس نمایندگان می‌تواند «ملی» بودن منافع در حال جست‌وجو و در دستور کار سیاست خارجی کشور را افزایش بخشد و از «گروهی» بودن منافع در سیاست خارجی کشور ممانعت کند.

۳. ضعف و ناکارآمدی سیاست خارجی کشور: بدیهی است اگر موارد قبلی به درستی انجام نشده باشد، نتیجه نهایی انفعال و ناکارآمدی مجلس نمایندگان در عرصه سیاست خارجی، به‌عنوان یک نهاد نظارتی و قانون‌گذار، ضعف و ناکارآمدی سیاست خارجی کشور است. مهم‌ترین جلوه ناکارآمدی سیاست خارجی کشور می‌تواند در این مسئله تبارز کند که حکومت سیاست خارجی فعال و پویایی را طراحی و اجرا نکند و تلاشی در راستای تأمین نیازمندی‌های کشور از طریق برقراری روابط خارجی گسترده و حسنه انجام ندهد و مجلس نمایندگان نیز نتواند حکومت را به پویایی، تحرک و فعالیت وادارد. گذشته از این معضل و مسأله احتمالی کلان و جدی، معضل دیگری که ضعف و ناکارآمدی سیاست خارجی کشور را باعث می‌شود و مجلس نمایندگان می‌تواند مانع آن شود، «ملی» و «همگانی» نبودن منافع و اهداف تعریف شده و در حال جست‌وجو توسط سیاست خارجی کشور است.

نتیجه‌گیری

در مقام نتیجه‌گیری به برخی تأثیرات ممکن و بالقوه‌ای که مجلس نمایندگان می‌تواند بر سیاست خارجی داشته باشد و در نهایت باعث سیاست خارجی کارآمد و حکومت‌داری خوب شود، مورد اشاره قرار می‌گیرند.

دموکراتیک‌تر کردن روابط خارجی کشور با سایر کشورها: هر اندازه مردم (مستقیم یا غیر