

## تفکیک قوا در قانون اساسی جدید افغانستان

رینر گرات

برگردان: حسن رضایی\*

### ۱. سنت تفکیک قوا در قوانین اساسی افغانستان

مفهوم تفکیک قوا در اواخر دوره توسعه سیاسی کشور توسط حاکمان افغانستان پذیرفته شد و سپس تنها در دوره کوتاهی دوام آورد. اگرچه اولین قانون اساسی کشور در سال ۱۹۲۳ تدوین شده بود، تنها پس از سال ۱۹۶۴ بود که خاندان شاهی سبک پادشاهی مشروطه غربی را با نوعی تفکیک قوای معنادار بین قوه مقننه، مجریه و قضائیه در پیش گرفت. قانون اساسی اول اکتوبر سال ۱۹۶۴ نتیجه یک پروسه محتاطانه بود که در آن تلاش شد بین سنت اسلامی در افغانستان و برخی از اصول اساسی مشروطه خواهی غربی، از جمله تفکیک قوا، تلفیق صورت گیرد.<sup>۲</sup> با این هدف، ظاهر شاه یک کمیته تدوین قانون اساسی، مرکب از هفت عضو، را تشکیل داد که یک مشاور فرانسوی در ادامه همکاری های طولانی مدت افغانستان و فرانسه در موضوعات حقوقی، به آن ها کمک می کرد.<sup>۳</sup> مسوده تهیه شده توسط این کمیته، قبل از آن که به شورای قانون اساسی (عالی ترین نهاد مشورتی در دولت افغانستان) سپرده شود، تحت بررسی همه جانبه یک کمیسیون

\* پژوهشگر، مترجم و استاد دانشگاه.

۲. گرهارد مولتمن: Die Verfassungsentwicklung Afghanistans von 1901 bis 1986, JÖR N.F.

۳. رمضان بشر دوست:

۳۲ نفره مشورتی لویه جرگه قرار گرفت. شورای مشورتی قانون اساسی، مسوده مزبور را پس از بحث و بررسی زیاد و آوردن تغییراتی در آن، در سپتامبر ۱۹۶۴ تصویب کرد.<sup>۱</sup>

قانون اساسی جدید به تبعیت از ماده پنجم قانون اساسی فرانسه راجع به نقش رئیس دولت، ظاهر شاه را «حامی اصول اساسی شریعت مقدس اسلام، مدافع استقلال افغانستان و تمامیت ارضی کشور، حافظ قانون اساسی و ممثل وحدت ملی» خواند.<sup>۲</sup> اگرچه قانون اساسی جدید به پادشاه نقش مؤثری برای اعمال نفوذ بر قوای مقننه، مجریه و قضائیه عمدتاً از طریق دادن صلاحیت‌های انتصابی در حکومت، مشرانو جرگه، تعیین قضات ستره محکمه و حق انحلال پارلمان اعطا کرده بود؛ اما در عین حال، این صلاحیت‌ها به معنای تفکیک ارگان‌های دولتی به پارلمان، حکومت و ستره محکمه نیز بود. طبق این قانون اساسی، اعضای خانواده شاهی نمی‌توانستند وزیر، نخست‌وزیر، عضو پارلمان یا قاضی ستره محکمه شوند. وظیفه قانون‌گذاری به شورا (پارلمان که مرکب از دو مجلس ولسی جرگه و مشرانو جرگه می‌شد) واگذار شد. در حالی که اعضای ولسی جرگه مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شدند، تعدادی از اعضای مشرانو جرگه انتخابی بوده و تعدادی توسط پادشاه منصوب می‌شدند؛<sup>۳</sup> به این معنا که یک سوم اعضای مشرانو جرگه از بین اعضای شورای ولایتی، یک سوم دیگر به صورت انتخابی توسط ساکنان ولایات مختلف و یک سوم باقیمانده توسط شاه تعیین می‌شدند.<sup>۴</sup> هم‌چنین، پادشاه رئیس مشرانو جرگه را از میان اعضای انتصابی خود تعیین می‌کرد.<sup>۵</sup> قانون پس از تصویب هر دو مجلس و توشیح پادشاه نافذ می‌گردید.<sup>۶</sup> در صورتی که یکی از دو مجلس پارلمان قانون را تصویب و مجلس دیگر آن را رد می‌کرد، راه‌حل پیشنهادی در قانون اساسی توافق دو مجلس دانسته شد و در صورت عدم توافق مجلسین، تشکیل یک کمیته مشترک که اعضای آن از هر دو مجلس به صورت مساوی برگزیده می‌شدند، توصیه شده بود. اگر مسئله در کمیته مشترک حل نمی‌شد، این حق به ولسی جرگه داده شده بود که نظر اولیه خود را تصویب کرده و مسوده را به قانون تبدیل کند.<sup>۷</sup> البته، صلاحیت تعدیل قانون اساسی به پارلمان داده نشد. این صلاحیت به جرگه

۱. به شمول تعدیلاتی که خانواده شاهی را از قبول پست‌های اداری در دولت منع می‌کردند.

2. Constitution of 9 Mizan 1343/1 October 1964, Article 7

۳. همان، ماده ۴۳.

۴. همان، ماده ۴۵.

۵. همان، ماده ۶۰.

۶. همان، ماده ۶۹.

۷. همان، ماده ۷۴.

واگذار شد که عالی‌ترین نهاد مشورتی دانسته می‌شد. البته، اعمال این صلاحیت طی یک روند پیچیده صورت می‌گرفت که از جمله شامل انحلال پارلمان قبل از رأی‌گیری روی مسوده جدید قانون اساسی بود.<sup>۱</sup>

مطابق با قانون اساسی ۱۹۶۴، خطوط کلی پالیسی دولت توسط شورای وزیران تعیین می‌گردید.<sup>۲</sup> دولت در اجرای پالیسی‌های خود مستقل از رأی اعتماد پارلمان عمل می‌کرد. نخست‌وزیر و وزرای حکومت جدید، پس از ارائه برنامه‌های‌شان و اخذ رأی اعتماد از ولسی جرگه، تعیین می‌گردیدند.<sup>۳</sup> اعضای شورای وزیران، به شمول نخست‌وزیر و وزرا، در برابر ولسی جرگه در قبال برنامه‌های عمومی حکومت، مسئولیت جمعی و راجع به وظایف اختصاصی وزارتات تحت رهبری خود، مسئولیت فردی داشتند.<sup>۴</sup> صلاحیت‌هایی که توسط حکومت اعمال می‌گردید، شامل وضع مقررات در قلمرو صلاحیتش می‌شد و وظیفه قانون‌گذاری پارلمان محدود به سازمان‌دهی عمومی امور کشور می‌گردید.<sup>۵</sup> علاوه بر این، پارلمان صلاحیت رسیدگی به مسائل اضطراری را نیز داشت که به‌طور طبیعی، جزء صلاحیت‌های پارلمان در دوره کاری‌اش می‌شد.<sup>۶</sup>

از دیگر نوآوری‌های مهم قانون اساسی سال ۱۹۶۴، ایجاد نظام قضایی سکولار بود. این اصلاحات در نتیجه مباحثات تند بین سنت‌گرایان و تجددخواهان در لویه‌جرگه حاصل شد.<sup>۷</sup> قانون اساسی ۱۹۳۱، محاکم را به اعمال قوانین شرعی در هنگام رسیدگی به دعاوی محدود کرده بود.<sup>۸</sup> بر عکس، ماده ۱۰۲ قانون اساسی ۱۹۶۴، به وضوح محاکم را ملزم ساخته بود که دعاوی مطرح‌شده را با استناد به قانون اساسی و سایر قوانین دولت حل و فصل کنند. محاکم تنها در قضایایی که حکمی در قانون اساسی یا قوانین عادی نداشتند، مجاز دانسته شده بودند که به احکام شرعی به‌عنوان منابع فرعی حقوقی مراجعه کنند؛ حتی در این صورت نیز قضات صلاحیت محدودی داشتند؛ زیرا قانون اساسی تنها به آنان صلاحیت داده بود که «بر اساس اصول اساسی فقه حنفی فیصله کنند که عدالت را به بهترین وجه تأمین می‌کند.»

۱. همان، مواد ۱۲۰ و ۱۲۲.

۲. همان، ماده ۹۵.

۳. همان، ماده ۸۹.

۴. همان، ماده ۹۶.

۵. شاید این مقدار از صلاحیت تقنینی پارلمان از ماده ۳۴ قانون اساسی فرانسه الهام گرفته باشد.

۶. قانون اساسی ۹ میزان ۱۳۴۳/ اول اکتوبر ۱۹۶۴، مواد ۷۷ و ۹۵.

۷. مولتمن، (note 1, 534).

۸. مواد ۸۷ و ۹۱ قانون اساسی ۳۱ اکتوبر ۱۹۳۱.

البته در عمل، تفکیک قوای پیشنهادی در قانون اساسی ۱۹۶۴ چندان کارگر واقع نشد. این امر عمدتاً به دلیل توسعه نیافتگی گسترده کشور بود. نرخ بالای بی سواد و فقدان طبقه متوسط لیبرال باعث شده بود که بنیادهای سیاسی برای کارکرد مؤثر نهادهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی فراهم نباشد. در چنین شرایطی، شرکت ۱۵ تا ۲۰ درصدی مردم در انتخابات پارلمانی سپتامبر ۱۹۶۵، جای تعجب زیادی نداشت.<sup>۱</sup> روند دموکراتیک به دلیل نبود احزاب سیاسی که بتوانند از سیاست‌های اصلاحی پارلمان حمایت کنند، به‌خصوص با ناکامی مواجه گردید. در نبود چنین احزابی که می‌توانستند ارتباط مؤثری بین اکثریت پارلمان و حکومت ایجاد کنند، شکاف عمیقی بین قوه مقننه و قوه مجریه کشور وجود داشت و پارلمان با توسل به نوعی تردستی و انسداد سیاسی، از صلاحیت‌های خود به‌صورت منفی استفاده می‌کرد.<sup>۲</sup>

البته، اهمیت احزاب سیاسی برای عملکرد درست یک رژیم پارلمانی، از سوی قانون اساسی نادیده گرفته نشد. در ماده ۳۲ قانون اساسی، تلاش شد بنیادهای یک دموکراسی تک‌حزبی با اعطای حق تشکیل حزب سیاسی به تمام شهروندان افغانستان پایه‌گذاری شود. اعمال این حق تنها منوط به این شرط شد که اهداف و فعالیت‌های حزب و نظریاتی که حزب بر آن مبتنی است، مخالف با ارزش‌های مندرج در قانون اساسی نباشد. علاوه بر این، سازمان و منابع مالی احزاب باید شفاف می‌بود. هم‌چون قانون اساسی المان (German Basic Law)، قانون اساسی افغانستان با عدم اعطای صلاحیت به حکومت برای انحلال احزابی که طبق قانون ایجاد می‌شدند، حمایت حقوقی گسترده‌ای از احزاب فراهم کرده بود. دستور انحلال فقط از سوی ستره‌محکمه پس از برگزاری محاکمه و رعایت کامل اصول قانونی صادر می‌شد.

ماده ۳۲ قانون اساسی هیچ‌گاه تطبیق نشد. هر دو مجلس بر سر قانون واحد به توافق نرسیدند و مسوده قانون احزاب سیاسی که قبلاً تهیه شده بود، هیچ‌گاه توسط پادشاه توشیح نشد.<sup>۳</sup> این بدان معنا است که در نبود قانونی که شرایط ثبت احزاب سیاسی را فراهم می‌ساخت، احزاب سیاسی نیز به رسمیت شناخته نشد؛ اگرچه در خلال دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، گروه‌های سیاسی خرد شکل گرفته و با چاپ نشریات موفق توانستند دیدگاه‌های خود را به تعداد بیش‌تری از مخاطبان‌شان معرفی کنند. البته، هیچ‌یک از این گروه‌ها به دلیل عدم رسمیت‌شان، نقش آشکاری در زمینه مسائل

1. Ewans (note 3), 534.

2. Ewans (note 3), 173.

۳. مولتمن، (note 1, 550).

ملی ایفا نتوانستند؛ به این ترتیب، گروه‌های مزبور نمی‌توانستند به شیوه معناداری در جهت تثبیت روندهای سیاسی در خارج و داخل پارلمان، چه از طریق حمایت از حکومت یا انتقاد از آن، بر مبنای برنامه‌های سیاسی روشن نقش بازی کنند. در نتیجه، نهادهای منتخب به میزان زیادی منفعل بوده و قادر به اعمال صلاحیت‌های خود بر مبنای قانون اساسی به نحو مؤثر نبودند.

قوانین اساسی پس از قانون اساسی ۱۹۶۴ افغانستان، تأثیر چندانی بر توسعه بیشتر مفهوم تفکیک قوا نداشته‌اند. بر عکس، این قوانین اساسی بر اصول سیاسی مبتنی بوده‌اند که به میزان زیادی مانع عملی شدن این اصل می‌شدند. قانون اساسی ۱۹۷۷ که در زیر سایه اندیشه‌های سوسیالیستی تدوین شده بود، زمینه یک پارلمان تک‌اتاقی و دولت تک‌حزبی همراه با لویه‌جرگه‌ای را فراهم ساخت که «عالی‌ترین مظهر قدرت و اراده مردم دانسته می‌شد». در واقع، اعضای لویه‌جرگه عمدتاً از افراد مورد نظر رئیس جمهور و نمایندگان نیروهای مسلح، حزب اتحاد ملی و حکومت تشکیل می‌شدند و چیزی فراتر از فراهم ساختن مشروعیت دموکراتیک برای رژیمی به شدت خودکامه، متمرکز و سرکوبگر نبود.<sup>۲</sup> هم‌چنین با توجه به مشروعیت ضعیف حکومت کمونیستی و عدم حمایت مردم از این حکومت، قانون اساسی تحت حاکمیت آن، بیانگر چیزی نبود که بتواند تفکیک قوای مؤثر را نشان دهد.

## ۲. توافق بن و چارچوب قانون اساسی جدید

پس از سقوط طالبان، مسیری که به یک راه‌حل مبتنی بر قانون اساسی منتهی شد، در ۵ دسامبر ۲۰۰۱، در پی توافقات بن هموار گردید. در این توافقات، شرکت‌کنندگان در مذاکرات، آینده نهادهای حکومتی دموکراتیک افغانستان را در سه مرحله پیش‌بینی کردند: مرحله نخست، با توافق بر سر ایجاد یک اداره موقت آغاز می‌گردید. اعضای حکومت موقت توسط شرکت‌کنندگان در مذاکرات سازمان ملل «بر اساس شایستگی مسلکی و توانمندی شخصی و با توجه به ترکیب قومی، جغرافیایی و مذهبی افغانستان و نیز با تأکید بر حضور زنان برگزیده شدند».<sup>۳</sup> حکومت موقت انجام امور روزمره دولت را به عهده گرفت. هم‌چنین، مأموریت این حکومت این بود که زمینه اصلاحات سکتور قضایی و اداری را از طریق ایجاد کمیسیون قضایی و کمیسیون خدمات

1. Ewans (note 3), 173; Moltmann (note 1), 535.

2. Moltmann (note 1), 537; Ewans (note 3), 181.

3. Chapt. III A 3 of the Bonn Agreement.

ملکی فراهم سازد.<sup>۱</sup>

در عین حال، یک کمیسیون مستقل خاص برای فراهم کردن زمینه‌های برگزاری لویه جرگه اضطراری تشکیل شد. وظیفه اصلی کمیسیون خاص عبارت از تهیه مقررات و طرز العمل‌های فراخوانی لویه جرگه و انتخاب اعضای آن بود.<sup>۲</sup> نخستین مرحله انتقالی، با انتخاب حامد کرزی به‌عنوان رئیس جمهور افغانستان در دوره انتقالی و تأیید کابینه وی توسط لویه جرگه، در ماه جون ۲۰۰۲ پایان یافت.<sup>۳</sup> با تشکیل دولت انتقالی، عمر اداره موقت به پایان رسید.<sup>۴</sup> اگرچه وظایف و اختیارات دولت انتقالی در توافقات بن به وضوح تعریف نشده بود، روشن بود که این وظایف ادامه همان وظایف دولت موقت تلقی می‌شد.

در خلال مرحله دوم در نظر گرفته شده در توافقات بن، قرار بر این شد که لویه جرگه قانون اساسی به کمک کمیسیون قانون اساسی که توسط دولت انتقالی تشکیل می‌گردید، به تصویب قانون اساسی جدید بپردازد. لویه جرگه قانون اساسی در مدت ۱۸ ماه از هنگام روی کار آمدن دولت انتقالی فراخوانده شد.<sup>۵</sup> پس از به مشوره گذاشتن عمومی قانون اساسی در تابستان ۲۰۰۳، کمیسیون قانون اساسی، مسوده قانون اساسی را در اواخر سپتمبر به حکومت تقدیم کرد.<sup>۶</sup> حکومت مسوده مورد نظرش را در سوم نوامبر به نشر سپرد. مرحله دوم انتقال دموکراتیک پس از تصویب مسوده پیشنهادی حکومت توسط لویه جرگه قانون اساسی با اندک تعدیلاتی در اوایل جنوری به صورت موفقیت‌آمیز به پایان رسید. مرحله سوم انتقالی با اعلام رسمی قانون اساسی جدید توسط رئیس دولت انتقالی، حامد کرزی، در ۲۶ جنوری ۲۰۰۴ آغاز شد. این دوره، با اولین دوره انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمانی بر اساس قانون اساسی جدید آغاز گردیده و با مراسم تحلیف اولین پارلمان منتخب در یک انتخابات آزاد در بهار ۲۰۰۵ به پایان رسید.<sup>۷</sup>

1. Chapt. II 2 of the Bonn Agreement. In addition, a Human Rights Commission was to be set up for the investigation of human rights violations and the development of domestic human rights institution, Chapt. III C of the Bonn Agreement.

2. Chapt. IV of the Bonn Agreement.

3. Ewans (note 3), 292 et seq: انتخاب کرزی به‌عنوان رئیس جمهور هنگامی امکان‌پذیر شد که ظاهر شاه که از تبعیدگاهش بازگشته بود، از کاندید شدن انصراف داد و از کرزی حمایت کرد.

۴. فصل پانزدهم توافقنامه بن.

۵. فصل شانزدهم توافقنامه بن.

۶. درباره پروسه مشورتی بنگرید به گروه بین‌المللی بحران، افغانستان در یک نگاه، ۱۲ دسمبر ۲۰۰۳.

۷. بنابراین، ضرب‌الاجل اولیه در نظر گرفته شده در توافقنامه بن برای ایجاد یک حکومت واقعی نمایندگی دو سال پس از فراخوانی لویه جرگه اضطراری بود.

به منظور جلوگیری از بروز خلأ قانونی در دوره انتقالی، توافق بن دربردارنده یک چارچوب قانونی نیز بود که اداره و حکومت موقت باید آن را در خلال دوره انتقال تطبیق می‌کرد. مهم‌تر از همه، این چارچوب شامل قانون اساسی ۱۹۶۴ تا جایی می‌شد که احکام آن در تناقض با احکام توافق بن نباشد. هم‌چنین، مواد مربوط به شاه و خاندان شاهی و نیز نهادهای اجرایی و قضایی از این قاعده مستثنا شدند. این احکام با بخش‌هایی از توافق بن جایگزین شدند که به تعریف صلاحیت‌های اداره و دولت موقت می‌پرداخت. سایر قوانین و مقررات موجود که با توافقات بن و احکام قانون اساسی سال ۱۹۶۴ تعارضی نداشتند، تا زمانی که مورد تجدید نظر و تعدیل قرار نمی‌گرفتند، به اعتبار خود باقی ماندند.<sup>۱</sup>

آن دسته از احکام قانون اساسی سال ۱۹۶۴ که بر اساس محدودیت فوق نافذ باقی ماندند، عمده‌تاً مربوط به حقوق و وجایب اساسی مردم، لویه‌جرگه و نظام قضایی می‌شدند. البته، قوانین مربوط به سیستم قضایی در بند دوم فصل دوم توافق بن که در آن استقلال دستگاه قضایی مورد تأکید مجدد قرار گرفت، تعدیل شده و اداره موقت صلاحیت یافت علاوه بر ستره محکمه که در قانون اساسی ۱۹۶۴ پیش‌بینی شده بود، به ایجاد محاکم جدید بپردازد. در توافقات بن هم‌چنین، از رویکرد یک‌جانبه نسبت به اصلاحات دستگاه قضایی در آینده با افزودن پارامترهایی مبنی بر بازسازی سیستم عدلی داخلی بر مبنای اصول اسلامی، معیارهای بین‌المللی، حاکمیت قانون و سنت حقوقی افغانستان، پرهیز شد.

## بنیاد اندیشه

دوام اعتبار بخش‌های مختلف قانون اساسی ۱۹۶۴، دولت موقت را قادر ساخت اقدامات مهمی در جهت آماده‌کردن زمینه یک دموکراسی تک‌ترگرا را در دوره انتقالی انجام دهد. این اقدامات، شامل تصویب قانون مطبوعات در دوم فیبروری ۲۰۰۲ و قانون احزاب سیاسی در سپتمبر ۲۰۰۳ بود که هر دو در قانون اساسی ۱۹۶۴ پیش‌بینی شده بودند.<sup>۲</sup> با تصویب قانون احزاب سیاسی، دولت انتقالی یکی از مهم‌ترین الزامات دموکراسی را برآورده کرده و پروژه‌ای را به فرجام رساند که حکومت‌های اصلاح‌طلب در دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ نتوانسته بودند؛ اما اهمیت قانون اساسی ۱۹۶۴ محدود به کارکرد این قانون به‌عنوان یک چارچوب حقوقی برای دوره انتقالی نمی‌شد. این قانون هم‌چنین، به‌عنوان مرجع و الگویی برای احکام اصلی قانون

۱. بند نخست فصل دوم توافق‌نامه بن.

۲. ماده اول قانون مطبوعات و ماده اول قانون احزاب سیاسی.

اساسی جدید در نظر گرفته شد.

### ۳. تفکیک قوا در قانون اساسی جدید

قانون اساسی چهارم جنوری ۲۰۰۴ در واقع، یک چارچوب اساسی را نه تنها برای یک رژیم، بلکه برای سه نوع رژیم سیاسی متفاوت فراهم ساخت. نخستین رژیم به لحاظ زمانی بسیار محدود بود. این رژیم تنها بین تصویب قانون اساسی تا مراسم تحلیف نخستین پارلمان منتخب بر اساس قانون اساسی جدید، بر سر کار بود.<sup>۱</sup> در خلال این مدت، یعنی دوره انتقال در اصطلاح قانون اساسی، دولت رئیس جمهور کرسی اختیارات گسترده‌ای در زمینه ایجاد نهادهای اساسی کشور داشت. این اختیارات شامل انجام اقدامات ضروری برای آماده کردن زمینه انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمانی، به شمول تصویب قانون انتخابات<sup>۲</sup> و ایجاد کمیسیون مستقل انتخابات، می‌شد.<sup>۳</sup> حکومت هم‌چنین، مأموریت داشت اصلاحاتی در سیستم قضایی و ساختارهای اداری افغانستان به وجود آورد؛ اصلاحاتی که در شرایط عادی جزء وظایف پارلمان به شمار می‌روند. این اختیارات خاص در قالب اعطای صلاحیت عمومی برای انجام کلیه اقدامات لازم به منظور آماده‌سازی زمینه تطبیق قانون اساسی بیان گردید.<sup>۴</sup> علاوه بر این، ماده ۱۶ مقرر داشت که صلاحیت‌های اعطاشده به پارلمان در قانون اساسی تا زمان شکل‌گیری شورای ملی توسط حکومت اعمال خواهد شد. از آنجایی که از آغاز مشخص بود که شکل‌گیری پارلمان زمان زیادی را حتی پس از انتخابات ریاست جمهوری دربر خواهد گرفت، این ماده تمرکز قدرت را در دست حکومت در یک مدت قابل ملاحظه طولانی‌تر ساخت.

حتی پس از پایان دوره انتقالی، حکومت می‌توانست برخی از وظایف ذاتی پارلمان را در وضعیت اضطراری انجام دهد. وضعیت اضطراری می‌توانست در زمان جنگ، بروز خطر جنگ، شورش و آشوب، بلایای طبیعی و وضعیت مشابه برای حفاظت از استقلال افغانستان یا عدم تضمین دوام وحدت ملی کشور در صورت تطبیق احکام عادی قانون اساسی، اعلام می‌شد. با

۱. ماده ۱۵۹ قانون اساسی ۴ جنوری ۲۰۰۴.

۲. قانون انتخابات در روشنایی این ماده فرمان رئیس جمهور در ۲۷ می ۲۰۰۴ وضع گردید. این قانون، انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی و هم‌چنین انتخابات شوراهای ولایتی و ولسوالی را دربر می‌گرفت.

۳. احکام مربوطه در فرمان ۱۸ فیبروری ۲۰۰۴ رئیس جمهور درباره مدیریت برگزاری انتخابات در دوره انتقالی آمده است.

۴. اگرچه این فرامین ممکن است تغییر کرده یا بعداً ملغی شوند، تا زمانی که از سوی شورای ملی ملغی نگردند، نافذ می‌باشند.



توجه به وضعیت بی‌ثبات امنیتی در بخش‌های مهم کشور، اعلان وضعیت اضطراری چیزی فراتر از امکان نظری آن است. اعلان وضعیت اضطراری توسط رئیس جمهور صورت می‌گیرد؛ اما نیاز به تأیید شورای ملی دارد (این بدان معنا است که دشوار است قبل از شکل‌گیری شورای ملی، رئیس جمهور در اعلان وضعیت اضطراری صلاحیت عام و تام دارد). وضعیت اضطراری به رئیس جمهور اجازه می‌دهد که بخشی از اختیارات شورای ملی و نه تمام آن‌ها را از شورا باز ستاند؛ اختیاراتی که بدین وسیله از شورای ملی سلب می‌شود، به‌طور خاص در قانون اساسی ذکر نشده‌اند و بنابراین، رئیس جمهور درباره آن‌ها می‌تواند بر اساس ارزیابی و وضعیت امنیتی موجود تصمیم بگیرد. رئیس جمهور می‌تواند در این زمینه با رؤسای مجلسین و رئیس ستره‌محکمه مشورت کند؛ اما ملزم به این کار نیست.<sup>۱</sup>

سرانجام، قانون اساسی زمینه توزیع قدرت را بین قوای مجریه و پارلمان فراهم کرده است که در زمان عادی صلح و پس از ایجاد نهادهای دموکراتیک اعمال می‌گردد. اگرچه موادی از قانون اساسی به پارلمان و نظام قضایی نقش بیش‌تری برای مدیریت امور عامه قائل شده است؛ اما در این مواد، دغدغه اصلی، پرهیز از تمرکز قدرت در دست قوه مجریه است.

## بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۱. ماده ۱۴۴ قانون اساسی ۴ جنوری ۲۰۰۴.