

لویه جرگه و جایگاه آن در ساختار سیاسی قدرت در افغانستان

بر اساس قوانین اساسی دولت‌های مختلف جهان، نهادهای اساسی قدرت عموماً مشتمل بر سه نهاد مهم: پارلمان (قوه مقننه)، حکومت (قوه مجریه) و محاکم (قوه قضائی) می‌گردد. در برخی ازین دولت‌ها رابطه این نهادهای اساسی قدرت، بر مبنای تیوری تفکیک قوای ثلاثه، استوار است و در برخی دیگر، رابطه این نهادها بر اصل وحدت قوای ثلاثه بنا یافته است. البته در یکتعداد دولت‌ها، نهادهای دیگری غیر از سه قوه مذکور نیز وجود داشته و در پهلوی این سه قوه اصلی، دارای وظایف و صلاحیت‌های مستقلانه بوده و بر مبنای احکام قانون اساسی شکل یافته اند. مثلاً شورای قانون اساسی در فرانسه محکمه قانون اساسی، در آلمان یا ترکیه، شورای نگهبان قانون اساسی در ایران یا مقام رهبر مذهبی در رژیم جمهوری اسلامی ایران و یا دادستانی کل (لوی خرنوالی) در اتحاد شوروی سابق و برخی دیگر کشورهای پیرو آن، به حیث یکی از ارگان اصلی دولت محسوب می‌گردد.

در افغانستان نظر به قوانین اساسی که بعد از کسب استقلال کشور (۱۲۹۸) تا کنون نافذ گردیده و مدتی مرعی‌الاجرا قرار گرفتند، نهادهای اساسی قدرت به انواع متفاوت عرض وجود کرده و عمل نموده اند.

یکی از این نهادهای قدرت که در سایر کشورها به ملاحظه نمی‌رسد عبارت از «لویه جرگه» می‌باشد که طی یکصد سال، هشت سند اساسی حقوقی یا قانون اساسی از طرف این نهاد اجتماعی در افغانستان به تصویب رسیده است که نه تنها به حیث جمع مؤسسان بلکه به مثابه نهاد اساسی قدرت در متن پنج قانون اساسی اخیر افغانستان، تسجیل یافته است که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

ناگفته نباید گذاشت که جرگه به مفهوم عام اجتماعی آن از گذشته‌های دور در مسایل اجتماعی و حل و فصل قضایای فی‌مابین مردم و حل اختلافات قومی و قبیله‌ای منحصراً نهاد اجتماعی عنعنوی نقش بازی کرده و جهات مثبت آن در برخی حالات برجسته بوده است.

در عین حال نمی‌توان از برخی جهات منفی آن نیز چشم‌پوشی نمود و آن اینکه بعضاً در محلات به حیث وسیله‌ای در دست صاحبان قدرت و مالکان ثروت قرار گرفته و در سطح ملی نیز قدرت‌های حاکمه برای مشروعیت بخشیدن به اقتدار خود، از نام جرگه استفاده کرده و با دعوت از افراد قماش خود و دیگر «متنفذین» جرگه‌ای تدویر و مطابق میل خود اجندائی را به خورد آن می‌دادند و تصاویب آنرا می‌گرفتند.

از نخستین جرگه‌ای که در ۱۷۴۷م (مطابق ۱۱۲۶هـ.ش) در زیارت شیرسرخ قندهار توسط مدعیان قدرت و زعامت بعد از قتل نادرشاه افشار دایر گردید می‌توان نام برد که طی نه روز مذاکره نتوانست برسر یکی از مدعیان قدرت به

توافق برسد، بالاخره به اشاره شخص روحانی (ملنگ زیارت شیرسرخ) بنام صابرشاه کابلی، احمدخان ابدالی را که از سر دسته‌های نظامی نادرشاه افشار بود، به‌حیث پادشاه افغانستان معرفی نمود و احمدخان اساس دولت افغانستان را نهاد. از این تاریخ به‌بعد جرگه‌های ملی که بنام لویه جرگه نیز مسمی شده است بر مسایل قدرت سیاسی نقش بارز داشته است.

همچنان جرگه‌های بعدی چون جرگه سال ۱۸۶۵م (مطابق ۱۲۴۴هـ.ش) در زمان سلطنت امیر شیرعلی خان که در مورد اختلاف برادران امیر و تعیین ولیعهد، عبدالله جان فرزند هفت ساله امیر، در کابل دایر گردید، جرگه دوره سلطنت امیر حبیب‌الله خان (سراج‌الملک والدین) در سال ۱۹۱۶م (مطابق ۱۲۹۵هـ.ش) که بر طبق هدایت دولت انگلیس، افغانستان باید موقف بی‌طرفی را در جنگ جهانی اول می‌گرفت، و جرگه‌های ملی دوره سلطنت امان‌الله شاه در سال‌های ۱۳۰۱، ۱۳۰۳ و ۱۳۰۷ هجری شمسی در جلال‌آباد و پغمان که در موارد مختلف از جمله برای تصویب نخستین قانون اساسی در افغانستان و بعداً تعدیل نمودن برخی احکام آن و تصویب سایر نظامنامه‌ها دایر گردیده، همچنان جرگه سال ۱۳۰۹هـ.ش در دوره زمامداری محمد نادرشاه جهت تصویب اصول اساسی رژیم وقت و بعداً تدویر جرگه‌ها در سال ۱۳۲۰هـ.ش در دوره زمامداری محمد ظاهرشاه جهت تعیین موقف بی‌طرفی افغانستان در جنگ جهانی دوم و در سال ۱۳۳۴هـ.ش جهت تعیین موقف افغانستان در قبال قضیه پشتونستان که به تعیین حق سرنوشت پشتونها توسط خودشان، رأی داد و لویه جرگه در سال ۱۳۴۳هـ.ش جهت تصویب قانون اساسی رژیم مشروطه در افغانستان، دایر گردید.

قابل تذکر است که در همین قانون اساسی مشروطه بود که جایگاه لویه جرگه برای نخستین بار در متن قانون اساسی با صلاحیت‌ها، ترکیب اعضاء و مواقع تدویر جلسات آن، صراحتاً تسجیل گردید و به‌حیث نهاد اساسی و دائمی قدرت در ساختار ارگان‌های دولت به رسمیت شناخته شد.

با تسجیل جایگاه لویه جرگه در قانون اساسی ۱۳۴۳، لویه جرگه از حالت عنعنوی و مشورتی خارج گردید و به‌حیث یک نهاد رسمی و دائمی دولت جایگاه حقوقی و قانونی پیدا نمود که از آن تاریخ به‌بعد در تمام قوانین اساسی بعدی افغانستان چون قانون اساسی جمهوریت (که با کودتای سال ۱۳۵۲ توسط سردار محمد داودخان پسر کاکای محمد ظاهرشاه رژیم شاهی و قانون اساسی ۱۳۴۳ ملغاً اعلان شد)، به تصویب لویه جرگه ۱۳۵۵ رسید.

هکذا اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان در سال ۱۳۵۹ که توسط شورای انقلابی به تصویب رسید و قانون اساسی جمهوری افغانستان که توسط لویه جرگه ۱۳۶۶ تصویب شد که در لویه جرگه ۱۳۶۹ یک سلسله تعدیلات بر آن وارد گردید و قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان که در لویه جرگه ۱۳۸۲ تصویب و تاکنون

نافذ است. در تمام این قوانین اساسی جایگاه لویه جرگه با درجات اندک متفاوت بصورت برجسته در یک فصل جداگانه منعکس گردیده است.

ناگفته نباید گذاشت که لویه جرگه‌های که بعد از تسجیل جایگاه لویه جرگه در قانون اساسی ۱۳۴۳، تاکنون دایر گردیده اند، به جز از لویه جرگه ۱۳۵۹ (که مطابق احکام قانون اساسی نافذ وقت، دایر گردید)، سایر لویه جرگه‌ها بصورت عنعنوی از طرف زعمای برحال دعوت شده است.

البته جرگه‌های که در سطح ملی در دوران نفاذ قانون اساسی ۱۳۸۲ در ورای احکام این قانون اساسی دایر گردید، اصولاً نمی‌توان بر آن نام «لویه جرگه» گذاشت، زیرا لویه جرگه که با ترکیب معینی قانونی در قانون اساسی به‌حیث یک نهاد معین رسمی و دائمی در ساختار تشکیلاتی دولت افغانستان تسجیل گردیده است، دیگر هر نوع جرگه هر چند بزرگ را بنام «لویه جرگه» قلمداد کردن، مغایر حکم قانون اساسی می‌باشد. بعباره دیگر بعد از تعریف لویه جرگه در متن قانون اساسی ۱۳۴۳ دیگر لویه جرگه از صورت عنعنوی و مشورتی خارج شده و به‌حیث یک نهاد اساسی قدرت جایگاه قانونی و رسمی یافته است که تدویر هر نوع جرگه‌ای که در محدوده احکام قانون اساسی نباشد، اولاً «لویه جرگه» گفته نمی‌شود و ثانیاً فیصله‌های آن نه بعنوان نهاد رسمی قدرت بلکه به‌حیث یک فیصله مشورتی یک «جرگه عنعنوی» (نه لویه جرگه) قلمداد شده می‌تواند و بس.

بناءً طی اضافه از پانزده سال نفاذ قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، جرگه‌های چندی بنام «لویه جرگه عنعنوی» و «لویه جرگه مشورتی» دایر گردید که با استعمال کلمه «لویه» در پیشوند این جرگه‌ها، باعث خلط مبحث و مغالطه در برداشت از حکم قانون اساسی شده و به انحراف اذهان عامه انجامیده و جایگاه «لویه جرگه» را مخدوش و اعتبار قانون اساسی را تنزیل بخشیده است.

با در نظر داشت آنچه گفته آمد، لویه جرگه و جایگاه آنرا در ساختار سیاسی قدرت در رژیم منبعث از قانون اساسی ۱۳۸۲ مورد بررسی قرار می‌دهیم.

لویه جرگه در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان (مصوب لویه جرگه مؤسس، ۱۴ جدی ۱۳۸۲) نظر به درجه‌بندی نهادهای اساسی دولت بعد از فصل‌های رئیس جمهور، حکومت و شورای ملی به‌حیث نهاد چهارمی در فصل ششم درج گردیده است، در حالیکه در قانون اساسی شاهی مشروطه نافذ ۹ میزان ۱۳۴۳، بعد از مقام پادشاه و شورا (پارلمان)، لویه جرگه به درجه سوم قرار گرفته و از لحاظ تسلسل فصل‌ها، در فصل پنجم (قبل از فصل‌های حکومت و قضا) تسجیل شده است.

از آنجائیکه طبق قانون اساسی ۱۳۸۲، لویه جرگه از لحاظ ترکیب اعضا مشتمل بر اعضای هر دو مجلس شورای ملی و رؤسای شوراهای منتخب ولایات و ولسوالی‌ها می‌باشد و از لحاظ نمایندگی، به‌حیث عالیترین مظهر اراده مردم افغانستان معرفی شده و از لحاظ صلاحیت، دارای صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد مسایل مربوط به استقلال، حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و مصالح علیا کشور (صلاحیت سیاسی)، وارد نمودن تعدیلات در قانون اساسی (صلاحیت تقنینی) و محاکمه رئیس‌جمهور (صلاحیت قضائی) می‌باشد.

با وجود این ترکیب و صلاحیت‌ها، قرار دادن فصل لویه جرگه بعد از فصول مقام ریاست جمهوری، حکومت و شورای ملی، از لحاظ منطق قانونگذاری ناموزون بوده و گویای درک ناقص طراحان قانون اساسی از علم حقوق اساسی و اصول قانونگذاری می‌باشد که بطور آگاهانه یا ناگهانه، موقعیت و ارزش قانونی لویه جرگه را درین قسمت تنزیل داده‌اند.

در حالیکه میبایست مانند اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان مصوب ۲۵ حمل ۱۳۵۹ شورای انقلابی که به تاریخ اول ثور ۱۳۵۹ نافذ اعلام گردید در فصل سوم به‌حیث نخستین و «عالیترین ارگان قدرت دولتی» تسجیل می‌گردید. همچنان قانون اساسی جمهوری افغانستان مصوب لویه جرگه مؤرخ ۶ قوس ۱۳۶۶ که فصل چهارم آن به لویه جرگه اختصاص یافته است، لویه جرگه به‌حیث دومین رکن قدرت دولتی شناخته شده است.

با وجود این نقیصه‌ای که نسبت به تعیین موقعیت لویه جرگه در سلسله مراتب فصل‌بندی متن قانون اساسی ۱۳۸۲ وجود دارد، اما از لحاظ ماهیت نمایندگی آن، آنرا نسبت به تمام قوانین اساسی قبلی دموکراتیک‌تر نشان می‌دهد، زیرا به استثنای ثلث اعضای انتصابی مشرانو جرگه (مجلس سنا) که ۳۴ تن می‌باشند سایر اعضای آن یا بصورت مستقیم (اعضای ولسی جرگه) و یا بصورت غیر مستقیم (دو ثلث اعضای مشرانو جرگه و رؤسای شوراهای ولایات و ولسوالی‌ها، از رأی دهندگان کشور نمایندگی می‌نمایند.

با در نظر داشت این ماهیت و خصوصیت دموکراتیک لویه جرگه، می‌بایست زمامداران کشور که خود را حامی دموکراسی و مردم سالاری قلمداد کرده‌اند از این نهاد به منظور تحقق دموکراسی و تداوم آن و در حل معضله بی‌ثباتی سیاسی که عمدتاً ناشی از ناهنجاری‌های قانون اساسی و ضعف پایه‌های اجتماعی قدرت حاکمه است، استفاده اعظمی می‌نمودند.

چون تدویر لویه جرگه بنا بر ترکیبی که در قانون اساسی پیشینی گردیده است، سهل و آسان می‌باشد؛ چه بدون مصارف و معضلات پروسه‌های انتخاباتی، می‌تواند تدویر یابد و بر مسایل شامل محدوده صلاحیت خود تصمیم اتخاذ و به سایر نهادهای دولتی مشروعیت سیاسی و حقوقی بخشد. بخصوص در رفع معضلات ناشی از نواقص و ناهنجاری‌های قانون اساسی، آسان‌ترین و کوتاه‌ترین راه، تدویر لویه جرگه می‌باشد تا با وارد نمودن تعدیل در قانون

اساسی یا با تفسیر آن، مشکلات و موانعی را که از محدوده صلاحیت سایر نهادهای قدرت خارج بوده است، رفع و برطرف نموده و جامعه را از بُن بست‌ها رهانیده و به جلو سوق دهد.

ولی زمامداران قدرت که خود به‌هیچ‌مانه مانع و رادعی در مقابل پیشرفت جامعه قرار گرفته از تدویر لویه جرگه به هراس بوده‌اند. از همین لحاظ باوجود مساعد شدن شرایط برای انتخاب اعضای شوراهای ولسوالی‌ها در دوران چهار انتخابات ریاست جمهوری و سه دوره انتخابات شوراهای ولایتی و ولسی جرگه، این زمامداران نخواستند اعضای شوراهای ولسوالی‌ها نیز همزمان انتخاب و شوراهای ولسوالی‌ها تأسیس گردند.

بدین ترتیب عمداً و آگاهانه احکام قانون اساسی و قانون انتخابات را لاجراً گذاشتند تا با سواستفاده از عدم وجود شوراهای ولسوالی‌ها و مجالس شهری، به انتصاب وابستگان خود در قدرت‌های محلی که تهداب حاکمیت را تشکیل داده و منبع عواید مالی جامعه در دست آنها است، پرداخته و به جای تقویه حاکمیت ملی و مردم سالاری، به تقویه قدرت و ثروت شخصی و فردی، خانوادگی، قومی و گروهی خود افزودند.

بدین گونه آنها با معلق و لاجراً گذاشتن بسیاری از احکام قانون اساسی و سایر قوانین نافذ، به صدور احکام و فرامین فراقانونی مبادرت ورزیدند.

چنانچه احکام و فرامین از حد افزون و از شماره بیرون در باره تغییر واحدهای اداری و تقرر افراد در بست‌های انتخابی چون شهردارها، ریاست‌های نهادهای تحصیلی و علمی و اکادمیک اداره المپیک و دیگر نهادهای انتخابی. تمديد دوره کار ریاست جمهوری و ولسی جرگه و پرنمودن کرسی‌های مشرانو جرگه، بدون رعایت احکام قانون اساسی، تدویر به اصطلاح لویه جرگه‌های عنعنوی و مشورتی و ده‌مورد در امور بودجوی، تشکیلاتی، تقررهای و وضع قوانین، خلاف قانون اساسی، پرداختند.

این همه اعمال فراقانونی را در ناهنجاری‌ها و عدم صراحت احکام قانون اساسی و عدم تکمیل نصاب اعضای لویه جرگه (تشکیل نشدن شوراهای ولسوالی‌ها) انجام داده و کمبودی‌هایی را که خود عامل آن بوده‌اند بهانه قرار داده خود هم مقنن و هم مجری قانون شده و محکمه عالی را مفتی اعظم برای فتوای «مشورعیت» اعمال خود قرار داده و همچون آله ای بی اراده از آن به دلخواه خود استفاده نموده‌اند.

چنانچه قرارها و فیصله‌های آن محکمه در مورد تمديد دوره کار ریاست جمهوری، بررسی مطابقت تصامیم شورای ملی با قانون اساسی بر اساس تفسیر «من در آوردی» خودشان از قانون اساسی و اجازه دادن رئیس جمهور در امر گرفتن پول از بانک مرکزی بدون در نظر داشت احکام قوانین نافذ و موضعگیری سیاسی در قبال نتایج انتخابات، همه این‌ها نشان‌دهنده عدم تمکین به استقلالیت قانونی قضا از طرف زمامداران کشور می‌باشد که البته نتیجه آن همانا بی ثباتی

سیاسی، بی اعتمادی عمومی و انزوای حاکمان از بدنه اجتماع بوده است که نهایت آن به تک‌روی حاکمان و زیر پا نمودن قانون اساسی و معیارهای دموکراسی و در مجموع به بحران اجتماعی انجامیده است.

از آنچه گفته آمد، ملاحظه می‌شود که زمامداران افغانستان فقط زمانی به لویه جرگه متوسل شده‌اند که برای بقای خود و «مشروعیت» بخشیدن به قدرت خود به فریب دادن افکار عامه ضرورت داشته‌اند. ورنه چرا طی سالیان دراز از لویه جرگه‌ها به منظور نهادینه ساختن دموکراسی و انتقال قدرت به توده‌های مردم و حل و فصل معضلات و مشکلات عامه ملی استفاده بعمل نیامده است؟ چون هر زمانیکه زمامداران بخاطر اهداف خاص شخصی و خانوادگی یا گروهی خود ضرورت تدویر لویه جرگه را احساس کرده‌اند به همان لویه جرگه‌های فرمایشی و عنعنوی که خود در تعیین و معرفی اعضای آن تام‌الاختیار هستند، مراجعه کرده‌اند.

در عصر حاضر که دیگر دعوت متنفذین وابسته به دستگاه قدرت حاکمه در لویه جرگه نه تنها ماهیت دموکراتیک ندارد بلکه برگشت به اداره‌های غیر دموکراتیک قرون گذشته بوده و برای نسل‌های جدید ناپسند و حتی عامل عکس‌العمل‌های گسترده اجتماعی بوده می‌تواند.

از همین جاست که نیروهای رجعت‌پسند و واپس‌گرا از تدویر لویه جرگه ممثل قانونی و رسمی اراده مردم که مطابق شرایط احکام مندرج قانون اساسی باشد در هراس‌اند، و شرایط را برای تحقق این احکام دموکراتیک قانون اساسی فراهم نساخته و ازین طریق با یک تیر دو نشانه را هدف قرار می‌دهند: اولاً عدم تأسیس شوراهای منتخب ولسوالی‌ها، قریه‌ها و مجالس شهری و ثانیاً عدم تدویر لویه جرگه مندرج احکام قانون اساسی.

به این ترتیب عملاً از ایجاد چهار نهاد اساسی و بنیادی دموکراسی مندرج در قانون اساسی (شوراهای ولسوالی‌ها، مجالس شهری، شوراهای قریه و لویه جرگه) طفره می‌روند و در عین حال نعره دموکراسی سر داده، دُهل دموکراسی را به صدا درآورده و دو سره بر آن می‌کوبند.