

The combination of the Meshrano Jirga and the election of its chairman in Afghanistan

Kardan Journal of Law
2 (1) 1–18

©2020 Kardan University
Kardan Publications
Kabul, Afghanistan

DOI: 10.31841/KJL.2021.10

<https://kardan.edu.af/Research/CurrentIssue.aspx?j=KJL>

Received: 17 June 2020
Revised: 22 August 2020
Accepted: 19 November 2020

Khawaja Jamshid Seddiqi

Abstract

The National Assembly is the highest legislative organ of the Islamic Republic of Afghanistan. The National Assembly consists of two houses, (the Wolesi Jirga and the Meshrano Jirga). The Meshrano Jirga is made up of three thirds. Two-thirds are elected members and one-third are appointed by the president. The term of membership of two-thirds elected members is three years and four years, but the term of membership of appointing members is five years. The difference in the term of membership of the elected and appointed members has raised questions about the election of the Speaker of the House of Meshrano Jirga. The speaker of the Meshrano Jirga must be elected for a legislative term. The term of membership of elected members does not correspond to a legislative period. The constitution does not prohibit the election of elected members to the presidency of the Meshrano Jirga, but emphasizes the election of a speaker for a legislative term. It seems that the difference in the term of membership of the elected members does not prevent them from being elected to the presidency of the Meshrano Jirga, because, when elected members elected by the relevant councils, they lost their membership in those councils. If one of the elected members elected as speaker of Meshrano Jirga they got their legitimacy from the vote of members of Meshrano Jirga.

Keywords: Council, Meshrano Jirga, Elected Members, Appointed Members

Mr. Khawaja Jamshid Seddiqi, Assistant Professor and Academic Administrator, Faculty of Law, Kardan University.

ترکیب مجلس مشرانو جرگه و انتخاب رئیس آن در افغانستان

خواجه جمشید صدیقی

چکیده

شورای ملی، عالی‌ترین ارگان تقنینی جمهوری اسلامی افغانستان است، شورای ملی دارای دو مجلس «ولسی جرگه و مشرانو جرگه» می‌باشد. مشرانو جرگه مرکب از سه ثلث است. دو ثلث اعضای مشرانو جرگه انتخابی و یک ثلث دیگر آن توسط رئیس جمهور انتصاب می‌گردد. مدت عضویت دو ثلث انتخابی سه سال و چهار سال است اما مدت عضویت اعضای انتصابی پنج سال می‌باشد. تفاوت در مدت عضویت اعضای انتخابی و انتصابی پرسش‌هایی را در ارتباط انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه ایجاد نموده است. رئیس مجلس مشرانو جرگه باید برای یک دوره تقنینی انتخاب گردد. مدت عضویت اعضای انتخابی انطباق با یک دوره تقنینی ندارد. قانون اساسی انتخاب پذیری اعضای انتخابی را به ریاست مجلس مشرانو جرگه منع نکرده اما برانتخاب شدن رئیس مجلس برای یک دوره تقنینی تاکید نموده است. به نظر می‌رسد که تفاوت در مدت عضویت اعضای انتخابی مجلس مشرانو جرگه مانع انتخاب پذیری آن‌ها به ریاست مجلس شده نمی‌تواند زیرا، زمانی که اعضای انتخابی توسط شوراهای مربوط به عنوان عضو انتخابی به مجلس مشرانو جرگه معرفی شدند عضویت خود را در شوراهای مربوط از دست می‌دهند. در صورتی که یکی از اعضای انتخابی به حیث رئیس مجلس مشرانو جرگه انتخاب گردد مشروعیت خود را از رای اعضای مجلس مشرانو جرگه حاصل می‌کنند.

کلمات کلیدی: شورا، مشرانو جرگه، اعضای انتخابی، اعضای انتصابی

ترکیب مجلس مشرانو جرگه باعث اختلاف نظر در باب انتخاب رئیس مجلس گردیده است. بر اساس قانون اساسی مجلس مشرانو جرگه مرکب از سه ثلث است «اعضای مشرانو جرگه به ترتیب ذیل انتخاب و تعیین می شوند: از جمله اعضای شورای هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورای مربوط برای مدت چهار سال. از جمله اعضای شوراهای ولسوالی‌های هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورا های مربوط برای مدت سه سال. یک ثلث باقیمانده از جمله شخصیت‌های خبیر و با تجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معیوبین، دو نفر نمایندگان کوچی‌ها با تعیین رئیس جمهور برای مدت پنج سال»^۱.

در غالب کشورها اصل بر انتخابی بودن رئیس و اعضای هیأت رئیسه است. رئیس مجلس بر اساس نقش برجسته و حساس، با اکثریت مطلق اعضای مجلس برگزیده می‌شود... مجالس قانونگذاری در انتخاب رئیس بسیار حساسند و به دنبال گزینش اشخاصی می‌روند که واجد اقتدار شخصی، وارسنگی لازم، نرمش در خلق و خو و سرعت در انتقال و صحت در قضاوت و استقامت در تصمیم باشند^۲. اهمیت روز افزون ریاست مجلس و اختلاف نظر در ارتباط انتخاب پذیری اعضای انتخابی مجلس باعث شده تا روی موضوع تحقیق گردد تا بتوانم زمینه بحث بیشتر را در ارتباط به موضوع باز نمایم. پرسش اصلی تحقیق این است که، با در نظر داشت این که مدت عضویت اعضای انتخابی مجلس مشرانو جرگه سه سال و چهار سال است، آیا اعضای انتخابی مجلس می توانند به ریاست مجلس مشرانو جرگه که برای یک دوره تقنینیه (پنج سال) انتخاب می‌گردد، کاندید و انتخاب گردند؟

۲- ترکیب و مدت کار مجلس مشرانو جرگه

مطابق قانون اساسی افغانستان، دو ثلث مجلس مشرانو جرگه باید از طریق شوراهای ولایتی و شوراهای ولسوالی مربوط انتخاب گردند.^۳ اعضای انتخابی

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۸۴، جریده رسمی (۸۱۸)
 ۲. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهاد های سیاسی (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۳)، ۴۱۹، ۴۲۰.
 ۳. حکومت طی نزدیک به دو دهه اخیر دلایل مختلفی را در ارتباط به عدم برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی‌ها ارائه داشته است، از آن جمله دو دلیل عمده را که بیشتر به آن تأکید شده این است که از یکطرف مرزها میان ولسوالی‌های کشور روشن و مشخص نیست و از سوی دیگر برای برگزاری این انتخابات حکومت بودجه ندارد. اما بسترین دلیل موجودیت منازعات بر سر مرزهای ولسوالی‌ها دانسته شده است، چنانچه در کتاب ای که تحت عنوان (رهنمائی پیرامون انتخابات پارلمانی افغانستان) که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نشر شده چنین تذکر شده است: «قرار بود تا انتخابات این شوراها نیز با انتخابات ولسی‌جرگه و شوراهای ولایتی همزمان دایر گردد، اما با وجود مشکلات و منازعات بالای حدود مرز این ولسوالی‌ها، کمیسیون مشترک انتخابات در مارچ ۲۰۰۵، تصمیم گرفت تا بعد از حل و فصل این مشکلات توسط ولسی‌جرگه و تعیین حدود مرزی ولسوالی این انتخابات را به تعویق اندازد. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: اندرو رونالدز و دیگران، رهنمائی پیرامون انتخابات پارلمانی در افغانستان، ۲۰۰۵، ترجمه فریدون شارق، نشر دفتر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان.

مجلس مشرانو جرگه منتخب مستقیم مردم نیستند، بلکه هر کدام توسط اعضای شوراها و ولایتی و شوراها و ولسوالی انتخاب می‌گردند. اعضای شوراها و ولایتی و شوراها و ولسوالی بصورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌گردند. بدین لحاظ اعضای منتخب مجلس مشرانو جرگه طی یک انتخابات دو درجه ای به مجلس مشرانو جرگه راه می‌یابند.

مدت کار هر ثلث مجلس مشرانو جرگه متفاوت است، مطابق قانون اساسی مدت کار اعضای انتصابی پنج سال است اما مدت کار اعضای معرفی شده از جانب شوراها و ولایتی چهار سال و اعضای معرفی شده از جانب شوراها و ولسوالی سه سال تعیین گردیده است.⁴ این تفاوت ناشی از آن است که اعضای انتخابی مشرانو جرگه از طریق شوراها و ولایتی و شوراها و ولسوالی انتخاب می‌گردند، مدت کار هر کدام از این دو شورای محلی مطابق به قانون اساسی بالترتیب چهار سال و سه سال است⁵، بنابر آن تفاوت در مدت کار اعضای انتخابی مجلس مشرانو جرگه ریشه در مدت کار شوراها و ولایتی و شوراها و ولسوالی دارد که این اعضا از طریق و به نمایندگی از همان شوراها انتخاب می‌گردند.

یک ثلث دیگر مجلس که توسط رئیس جمهور انتصاب می‌گردند مدت کار آن پنج سال است، بناءً بیشترین مدت کار را یک ثلث انتصابی مجلس دارد. انتصابی بودن اعضای مجلس باعث فقدان صلاحیتها و اختیاراتی می‌گردد که مجلس انتخابی از آن برخوردار است.⁶ بعضاً مدت متفاوت کار اعضای مجلس مشرانو جرگه را موثر بر نفوذ، صلاحیتها و موثریت آنها می‌دانند چنانچه در کتاب مبادی حقوق اساسی افغانستان به این مسئله اشاره شده است «دوره متفاوت خدمت- سه، چهار و پنج سال- تفاوت عملی بر صلاحیت و نفوذ نمایندگان و همچنین بر موثریت آنها نیز دارد».⁷

برای وضاحت بیشتر موضوع، لازم است تا چگونگی انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه را از نظر تاریخی در نظام حقوقی افغانستان بصورت گذرا مورد مطالعه قرار دهیم.

۳- پیشینه انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه در نظام حقوقی افغانستان

با تصویب اولین قانون اساسی در کشور نهادی بنام «شورای دولت» در قانون اساسی در نظر گرفته شد، این شورا دارای اعضای انتخابی و انتصابی بود.⁸ طبق نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، رئیس شورای دولت از میان اعضای شورا توسط پادشاه تعیین می‌گردید.⁹ اما بر اساس ماده ۶۹ نظامنامه

4. قانون اساسی، ماده ۸۴

5. قانون اساسی، ماده ۱۳۸ و ۱۴۰

6. بوشهری، جعفر، حقوق اساسی؛ اصول و قواعد (تهران: نشر شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۴)، ۱۱۴

7. بی نام، مبادی حقوق اساسی (کابل: نشرات پروژه تعلیمات حقوقی افغانستان، ۱۳۹۱)، ۱۴۹

8. نظامنامه اساسی دولت (نخستین قانون اساسی افغانستان)، ماده ۳۹ و ۴۰

9. نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، ماده ۹۴، مصوب سال ۱۳۰۰ کابل، مطبعه مطبعه دارالسلطنه

تشکیلات اساسیه افغانستان مصوب سال ۱۳۰۲، رئیس و اعضای شورای دولت توسط اعضای طبیعی و انتخابی شورا انتخاب و با منظوری پادشاه منصوب می شوند¹⁰. به هر صورت، این شورا را نمی‌توان پارلمان به معنای امروزی نامید¹¹. برای نخستین بار پارلمان به مفهوم امروزی در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۱۰ هـ پیش‌بینی گردید. در این قانون اساسی مجلس نمایندگان بنام شورای ملی و مجلس سنا، بنام مجلس اعیان یاد می‌گردد. تمام اعضای مجلس اعیان توسط پادشاه انتصاب می‌گردید¹². در این دوره رئیس مجلس شورای ملی بنام عبدالاحد خان ماهیار توسط پادشاه انتصاب شده بود¹³.

در قانون اساسی سال ۱۳۴۳ هـ، پارلمان دو مجلسی تحت عنوان شورای ملی در نظر گرفته شد که داری دو مجلس، ولسی‌جرگه و مشرانو جرگه بود¹⁴. «رئیس مشرانو جرگه از بین اعضای آن از طرف پادشاه تعیین می‌شود¹⁵». طبق قانون اساسی ۱۳۴۳ مشرانو جرگه مرکب بود از سه ثلث. یک ثلث از میان افراد خبیر و با تجربه برای مدت پنج سال از طرف پادشاه تعیین می‌شود. یک ثلث دیگر از میان اعضای جرگه هر ولایت به مدت سه سال و ثلث دیگر از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم برای مدت چهار سال توسط ساکنین هر ولایت انتخاب می‌گردید¹⁶.

در قانون اساسی سال ۱۳۶۶ هـ پارلمان دو مجلسی تحت عنوان «شورای ملی» متشکل از دو مجلس ولسی جرگه و سنا در نظر گرفته شد، مجلس سنا مرکب از اعضای انتخابی و انتصابی بود، اعضای مجلس سنا مرکب بود: از هر ولایت دو نفر برای مدت پنج سال به انتخاب مردم از طریق رای گیری عمومی، مساوی، آزاد، سری و مستقیم. از جمله اعضای شورای هر ولایت دو نفر به مدت سه سال به انتخاب شورای مربوط. یک ثلث باقی مانده... به تعیین رئیس جمهور به مدت چهار سال. رئیس مجلس سنا از میان اعضای مجلس برای مدت پنج سال انتخاب می‌گردید. ¹⁷ رئیس مجلس سنا از میان اعضای انتخابی که برای مدت پنج سال انتخاب شدند، انتخاب می‌گردد.¹⁸

با ملاحظه پیشینه تاریخی انتخاب و انتصاب رئیس مجلس اول که در دوره‌های مختلف بنام (مجلس اعیان، سنا و مشرانو جرگه) یاد گردیده، چنین نتیجه

10. نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، ماده ۶۹، مصوب سال ۱۳۰۲، طبع مجلس عالی وزراء، قابل

دسترس در *Αφγχανισταν Διγταλ Λιβραρη*

11. سرور دانش، *حقوق اساسی افغانستان* (کابل: انتشارات موسسه تحصیلات عالی ابن سینا، چاپ دوم، ۱۳۹۱)، ۶۲۵.

12. اصول اساسی دولت (قانون اساسی سال ۱۳۱۰ هـ ش)، ماده ۶۷.

13. غبار، میر غلام محمد، *افغانستان در مسیر تاریخ* (پشاور: انتشارات خاورانترپرائزز، ۱۳۸۸)، ۱۰۰۵.

14. قانون اساسی ۱۳۴۳، ماده ۴۲.

15. قانون اساسی ۱۳۴۳، ماده ۶۰.

16. قانون اساسی ۱۳۴۳، ماده ۴۵.

17. قانون اساسی سال ۱۳۶۹، ماده ۷۸، ۷۹ و فقره دوم ماده ۸۴.

18. پایش، نوراکیر، *سنا*، (کابل، ۱۳۶۸)، ۲۶.

می‌گیریم که، مطابق قانون اساسی سال ۱۳۱۰ تمام اعضای مجلس اعیان انتصابی بوده بناءً چگونگی انتخاب رئیس مجلس از میان اعضای انتخابی منتفی است. مطابق قانون اساسی سال ۱۳۴۳ رئیس مجلس مشرانو جرگه از میان اعضای مجلس توسط پادشاه تعیین می‌گردید. اینکه پادشاه رئیس مجلس را از میان اعضای انتخابی یا انتصابی تعیین نماید محدودیت قانونی وجود نداشت، چنانچه پس از تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ عبدالهادی داوی نماینده منتخب ولایت کابل به حیث رئیس مشرانو جرگه توسط پادشاه تعیین گردید.¹⁹ و در دوره سیزدهم تقنینی هم رئیس مجلس مشرانو جرگه بود.²⁰ مطابق قانون اساسی سال ۱۳۶۹ رئیس مشرانو جرگه برای یک دوره تقنینیه صرف از میان اعضای انتخابی مجلس سنا انتخاب می‌گردید.

در نتیجه از نظر تاریخی در افغانستان برای انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه از روش‌های مختلف استفاده شده است، اما باید توجه داشت که انتصاب رئیس مجلس مشرانو جرگه توسط پادشاه در نظام شاهی را می‌توان توجیه نمود اما در زمان حکومت داکتر نجیب، رئیس مجلس مشرانو جرگه صرف از میان اعضای انتخابی توسط اعضای مجلس مشرانو جرگه انتخاب می‌گردید. یعنی اعضای انتصابی حق کاندید شدن به ریاست مجلس مشرانو جرگه را نداشتند، بناءً با در نظر داشت پیشینه انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه در نظام حقوقی افغانستان، محدود پنداشتن ریاست مجلس مشرانو جرگه به اعضای انتصابی را در نظام جمهوری نمی‌توان توجیه کرد. از جانب دیگر موجودیت اعضای انتصابی به دلیل فقدان مشروعیت دموکراتیک تاثیر منفی بر صلاحیت مجالس دارای اعضای انتصابی می‌گذارد.²¹ بسیاری از محققان عصر نظام‌های دوجامی را خاتمه یافته تلقی کرده اند و معایبی مانند کند شدن فرایند قانونگذاری و ناتوانی این نظام‌ها در پاسخ‌گویی به تحولات سریع اجتماعی و سیاسی و نیز ارتجاعی بودن آنها به علت غیر انتخابی بودن اعضا از جمله دلایل مهم این روند بر شمرده اند.²² بناءً نمی‌توان ریاست مجلس مشرانو جرگه را محدود به اعضای انتصابی دانست.

19. نسیمی، محمد یاسین، روابط پارلمان با حکومت‌های افغانستان در دهه دموکراسی، (کابل: انتشارات امیری، ۱۳۹۰)، ۳۷

20. مهربان، عبدالله، تاریخ شورا در افغانستان، (کابل: ۱۳۶۸) ۵۰۶

21. Βυλμερ, Ελλησιτ, Βιχαμεραλισμ, (Ιντερνατιοναλ ΙΔΕΑ Χονστιτιουον-Βυλδινγ Πριμμερ 2, Πυλισηεδ ιν 2014 βψ Ιντερνατιοναλ ΙΔΕΑ, ΙΣΒΝ: 978-91-7671-107-1) ۱۴

22. وکیلان، حسن، گفتار های در قانون و قانون نگذاری، مجموعه مقالات، (تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۰)، ۲۳۸

۴. نگاهی به چگونگی انتخاب رئیس مجلس سنا در فرانسه، ایتالیا، قزاقستان و ازبکستان

دولت جمهوری فرانسه دارای پارلمان دو مجلسی است در این کشور «رئیس مجلس شورای ملی»²³ برای یک دوره مجلس انتخاب می‌شود و رئیس مجلس سنا بعد از هر انتخابات میان دوره‌ای انتخاب می‌شود²⁴. قانون اساسی فرانسه تعداد اعضای مجلس ملی و مجلس سنا و مدت کار هر یک از مجالس را به قانون اورگانیک و آگدا رنموده است²⁵. طبق اصول و وظایف داخلی مجلس سنا فرانسه، رئیس مجلس سنا برای مدت سه سال انتخاب می‌گردد²⁶. از سال ۲۰۱۱ به بعد مدت کار اعضای مجلس سنا شش سال تعیین شده است²⁷.

دولت جمهوری دموکراتیک ایتالیا نیز از نظر شکل دولت بسیط و دارای پارلمان دو مجلسی است، مدت کار مجلس سنا پنج سال است، تمام اعضای مجلس سنا بصورت مستقیم توسط رای دهندگانی که سن ۲۵ سالگی را تکمیل نموده باشند انتخاب می‌شوند، مجلس سنا دارای ۳۱۵ عضو انتخابی است، همچنان هر رئیس جمهور سابق، مادام‌العمر سناتور قانونی است، مگر این که از این شغل انصراف دهند، رئیس جمهور می‌تواند پنج نفر از اتباع کشور را که به علت کارها یا موفقیت‌های استثنائی‌شان در زمینه‌های اجتماعی، علمی، هنری و ادبی که به افتخار میهنی نائل آمده اند، به عنوان سناتور مادام‌العمر منصوب نمایند. رئیس مجلس سنا از میان اعضای مجلس انتخاب می‌گردد²⁸.

جمهوری قزاقستان دارای دولت بسیط و پارلمان دو مجلسی است، اعضای مجلس سنا بشکل غیر مستقیم به مدت شش سال انتخاب می‌گردند، نصف اعضای مجلس هر سه سال بعد تجدید می‌گردد. رئیس مجلس سنا توسط رئیس جمهور نامزد و با رای اکثریت اعضای مجلس سنا انتخاب می‌گردد. رئیس جمهور حق انحلال پارلمان را دارد²⁹. مجلس سنا دارای ۴۹ عضو است که ۳۴ عضو آن بشکل غیر مستقیم انتخاب و ۱۴ عضو آن توسط رئیس جمهور انتصاب می‌گردد³⁰. دولت جمهوری ازبکستان شکل بسیط داشته و دارای پارلمان دو مجلسی است، مدت کار مجلس سنا پنج سال است، رئیس مجلس سنا از میان اعضای مجلس توسط رئیس جمهور نامزد و با رای اکثریت اعضای مجلس برای یک دوره کاری

23. *Νατιοναλ Αссεμβλι*

24. قانون اساسی فرانسه، مصوب سال ۱۹۵۸م، ماده ۳۲

25. قانون اساسی فرانسه، ماده ۲۵

26. اصول و وظایف مجلس سنا فرانسه (*Στανδινγ Ορδερσ οφ τηε Σενατε*)، فقره اول ماده ۳

27. *Ολιπιερ Χοστα* (2013): *Ιντροδυχτιον: Παρλιαμενταρπ Ρεπρεσεντατιον ι ν Φρανχε, Τηε Θουρναλ οφ Λεγιסλατιπε Στυδιεσ*, 19:2, 129-140

28. قانون اساسی ایتالیا، مصوب سال ۱۹۴۷، ماده ۵، ۵۵، ۵۷، ۵۸، ۵۹ و ۶۰

29. قانون اساسی قزاقستان مصوب سال ۱۹۹۵م، ماده ۵۰، ۵۱، ۵۸ و ۶۳

30. *ΠΥ* (http://data.ipu.org/vode/87/βασιχ-ινφορματιον?χηαμβερ_ιδ=13437)

مجلس انتخاب می‌گردد³¹. مجلس سنا ۱۰۰ عضو دارد که ۸۴ عضو آن بشکل غیر مستقیم انتخاب و ۱۶ عضو آن توسط رئیس جمهور انتصاب می‌گردد³² با نگاه گذرا به چگونگی انتخاب رئیس مجلس سنا در کشورهای فرانسه، ایتالیا، قزاقستان و ازبکستان چنین نتیجه می‌گیریم که، بصورت کلی انتخاب رئیس مجلس با دو روش ذیل صورت می‌گیرد.

در فرانسه و ایتالیا رئیس مجلس سنا بدون دخالت ریاست جمهوری از میان اعضای مجلس انتخاب می‌گردد، تمام اعضای مجلس سنای فرانسه بشکل غیر مستقیم و اعضای مجلس سنای ایتالیا بشکل مستقیم انتخاب می‌گردند. در ایتالیا روسای جمهور قبلی بشکل مادام‌العمر عضویت مجلس سنا را کسب می‌کنند، علاوه بر آن رئیس جمهور می‌تواند پنج نفر از اتباع را به به عنوان عضو مجلس سنا منصوب کند.

در کشور قزاقستان و ازبکستان، رئیس مجلس سنا توسط رئیس جمهور نامزد می‌گردد، در نتیجه اعضای مجلس شخصاً نمی‌توانند خود را به این مقام نامزد نمایند. در این دو کشور اعضای مجلس مرکب از اعضای انتخابی و انتصابی است، اعضای انتصابی توسط رئیس جمهور انتصاب می‌گردند. بناءً شخصی را که رئیس جمهور بخواهد به عنوان رئیس مجلس سنا انتخاب گردد نخست او را به عنوان عضو انتصابی به مجلس انتصاب و سپس نامزد مقام ریاست مجلس می‌کند³³.

۵- چگونگی انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه بر اساس قانون اساسی ۱۳۸۲

مطابق به حکم قانون اساسی «هریک از دو مجلس شورای ملی، در آغاز دوره کار، یک نفر از اعضای خود را به حیث رئیس برای یک دوره تقنینیه و دو نفر را به حیث نایب اول و نایب دوم و دو نفر را به حیث منشی و نایب منشی برای مدت یک سال انتخاب می‌کند، این اشخاص هیئت اداری ولسی جرگه و مشرانو جرگه را تشکیل می‌دهند...»³⁴.

انتخاب رئیس مشرانو جرگه برای یک دوره تقنینیه به منظور حفظ ثبات مجلس، تأمین و تحکیم روابط با دو قوه دیگر و رهبری مجلس باید به یک دوره تقنینیه صورت گیرد.³⁵

³¹. قانون اساسی ازبکستان مصوب سال ۱۹۹۳م، فقره دوم ماده سوم، ماده ۷۶ و ماده ۸۶

³². ΠΡΥ (ητππο://δατα.πυ.οργ/voδε/187/βασιχ-ινφορματιον?χηαμβερ_id=13481)

³³. رئیس مجلس سنا کشور قزاقستان (مانولن هاشم بایف) از جمله اعضای انتصابی مجلس سنا است.

برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید: (<http://senate.parlam.kz/en-US/blog/938/biography>)

³⁴. قانون اساسی، ماده ۸۷

³⁵. رسولی، محمد اشرف، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان (کابل: انتشارات سعید، ۱۳۸۹)، ۱۸۳

مطابق قانون اساسی، رئیس مجلس مشرانو جرگه باید توسط اعضای مجلس انتخاب گردد، تردیدی در این که رئیس مجلس باید توسط اعضای آن مجلس انتخاب گردد وجود ندارد، اما آنچه باعث اختلاف نظر گردیده انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه به یک دوره تقنینیه است، یک دوره تقنینیه مجلس مشرانو جرگه پنج سال را در بر می‌گیرد، مطابق قانون اساسی مدت کار اعضای انتصابی مجلس مشرانو جرگه پنج سال است³⁶. اما اعضای انتخابی مجلس مشرانو جرگه برای مدت چهار سال و سه سال انتخاب می‌گردد. تفاوت مدت کار هر ثلث مجلس مشرانو جرگه باعث گردیده تا در ارتباط ریاست مجلس مشرانو جرگه اختلاف نظر ایجاد شود.

در قانون اساسی به صراحت گفته نشده که رئیس مجلس مشرانو جرگه از میان اعضای انتصابی، انتخاب گردد، اما ذکر (یک دوره تقنینیه) چنین پنداشته شده که رئیس مجلس باید از میان اعضای انتصابی، انتخاب گردد، استدلالی که صورت می‌گیرد این است که چون مدت کار اعضای انتصابی پنج سال است و رئیس مجلس هم باید به یک دوره تقنینیه انتخاب گردد پس باید از میان اعضای انتصابی، انتخاب گردد.

در دوره پانزدهم تقنینی (یعنی دور اول تقنینی بعد از تصویب قانون اساسی ۱۳۸۲) رئیس مجلس مشرانو جرگه از میان اعضای انتصابی³⁷ انتخاب گردید. اما در دور تقنینی شانزدهم و هفدهم رئیس مجلس مشرانو جرگه از میان اعضای انتخابی³⁸، انتخاب گردید.

در دور شانزدهم تقنینی انتخابات هیئت اداری مشرانو جرگه قبل از معرفی اعضای انتصابی مجلس صورت گرفت. این مسئله باعث ایجاد دیدگاه‌های مختلفی در مورد به انتخاب رئیس مجلس از میان اعضای انتخابی گردید، طوریکه طرف حکومت مدعی گردید که رئیس مجلس باید از میان اعضای انتصابی انتخاب گردد، در مقابل اعضای انتخابی که خود قبل از انتصاب اعضای انتصابی رئیس مجلس را انتخاب نموده بودند، ادعای حکومت را بی بنیاد خوانده و آنرا رد می‌کردند. در نتیجه این اختلاف نظر ها، رئیس جمهور این مسئله را به کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی زیرعه احاله شماره ۱۴۴۵۳ مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۹ احاله نمود. کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی با استناد به حکم بند دوم ماده (۸۳)، (۸۴) و بند اول ماده (۸۷) قانون اساسی، نظریه حقوقی ذیل را در مورد به انتخابات مذکور ابراز نمود:

36. اتحادیه بین‌المللمانی دوره کاری مشرانو جرگه را پنج سال شمرده است مراجعه کنید به https://data.ipu.org/content/afghanistan?chamber_id=13575

37. صبغت الله مجدد، رئیس مجلس مشرانو جرگه در دور پانزدهم تقنینی بود.

38. فضل هادی مسلمیار یکی از اعضای انتخابی مجلس است که نخست به صفت نایب اول و بعداً به صفت رئیس مجلس مشرانو جرگه در دور شانزدهم تقنینی انتخاب گردید موصوف در دور هفدهم تقنینی نیز رئیس مجلس مشرانو جرگه انتخاب شد.

1. بند اول ماده (۸۷) قانون اساسی حکم میکند: «هریک از دو مجلس شورای ملی در آغاز دوره کار، یک نفر از اعضای خود را برای یک دوره تقنینیه به حیث رئیس... انتخاب میکند.
2. بند دوم ماده (۸۳) قانون اساسی چنین مشعر است که یک دوره تقنینیه در اول سرطان سال پنجم بعد از اعلان انتخابات پایان می پذیرد و دوره تقنینیه جدید آغاز به کار میکند. بنابراین، مدت ریاست مجلسین حد اقل بیش از چهار سال تمام است.
3. ماده (۸۴) قانون اساسی چنین مشعر است: «اعضای مشرانو جرگه به ترتیب ذیل انتخاب و تعیین می شوند:

1. از جمله اعضای شورای هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورای مربوط برای مدت چهار سال.
2. از جمله اعضای شورا های ولسوالی های هر ولایت، یک نفر به انتخاب شورا های مربوط برای مدت سه سال.
3. یک ثلث باقیمانده از جمله شخصیت های خبیر و با تجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معیوبین، دو نفر نمایندگان کوچی ها با تعیین رئیس جمهور برای مدت پنج سال.

به موجب این ماده اعضای انتصابی مشرانو جرگه مدت عضویت شان بیش از چهار سال را در بر می گیرد. بنا براین تنها این دسته از اعضای این مجلس شرط کاندید شدن در مقام ریاست آن را دارا میباشند.

به موجب حکم فقره دوم ماده (۸۴) قانون اساسی یک ثلث اعضای مشرانو جرگه به انتخاب شورای های ولسوالی های هر ولایت صورت می گیرد. بنابراین، در مورد تطبیق این حکم قانون اساسی نیز در آینده اقدامات عملی صورت گیرد. این نظریه حقوقی با رعایت حکم فقره های دوم و سوم ماده هشتم و فقره اول ماده نهم قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی ابراز گردید و به اساس ماده پانزدهم قانون مذکور از طریق رسانه های خبری دولتی به اطلاع عموم رسانیده میشود³⁹».

نظریه حقوقی فوق که بر مبنای درخواست رئیس جمهور، توسط کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی ارائه گردیده بود مورد پذیرش مشرانو جرگه واقع نگردید، چنانچه در جلسه مورخ ۱۲ دلو ۱۳۸۹، نظر به حقوقی کمیسیون مستقل نظارت بر قانون اساسی غیر موجه و غیر واقعی خوانده شد و برای رد آن اعلامیه مطبوعاتی ذیل را صادر نمود:

39. تفسیر ها، نظریه ها و مشوره های حقوقی سال ۱۳۸۹ کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، گرفته شده از سایت کمیسیون مستقل نظارت بر قانون اساسی.

«رئیس جمهور کشور به تاریخ ششم دلو شورای ملی ج.ا.ا را رسماً افتتاح نمودند که شورا اجازه تدویر مجلسین شورای ملی طبق اصول وظایف داخلی خود در اولین جلسه، رئیس و هیئت اداری موقت خود را به خاطر انتخاب رئیس و هیئت اداری مجلس انتخاب می نمایند. که مشرانو جرگه در اولین جلسه خود از جلالتماب رئیس جمهور تقاضای معرفی یک ثلث باقیمانده اعضای سنا را تا روز شنبه نمود اما اعضای انتصابی تا هنوز هم معرفی نشده اند. مجلس مطابق احکام قانون اساسی و اصول وظایف داخلی بعد از انتخاب رئیس و هیئت اداری موقت در یک فضای کاملاً باز و دموکراتیک در حضور رسانه ها به اتفاق اعضای دو ثلث حاضر در مجلس رئیس و نایب اول را انتخاب نموده هیئت اداری توسط انتخابات ازاد سری و مستقیم در بین ۱۲ نفر کاندید در پست های نایب دوم منشی و نایب منشی و اصول وظایف داخلی صورت گرفت.

نظر کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی در جواب احاله ریاست جمهوری پیرامون انتخابات رئیس و هیئت اداری مشرانو جرگه به نشر رسید، بناءً مشرانو جرگه بعد از غور و بررسی و مذاقه کامل کمیسیون موقت، اعلامیه مطبوعاتی را به نشر می سپارد:

1. کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی با استناد مواد قانون اساسی ابراز نظر نموده که نظر کمیسیون مذکور با در نظر داشت دلایل موجه و آشکار قانون اساسی و اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه کاملاً رد و از لحاظ حقوقی فاقد اعتبار می باشد.
2. استدلال کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی به حکم بند دوم ماده 83 و ماده 84 و بند اول ماده 87 قانون اساسی کاملاً غیر وارد و فاقد اعتبار حقوقی میباشد.
3. ماده 84 قانون اساسی مدت عضویت اعضای مجلس سنا را به دوره های مختلف کاری تقسیم نموده و صراحتاً سیستم دورانی را تعیین نموده که دوره تقنینی شان به سه بخش متفاوت می باشد، 3 سال، 4 سال و 5 سال مکمل و بدون هیچ گونه حدی. استناد کمیسیون به ماده 83 قانون اساسی کاملاً یک دید غیر حقوقی و تحریف آشکار قانون اساسی بوده به مشرانو جرگه ارتباط نداشته به تمام معنی مربوط و لسی جرگه میباشد. ماده فوق الذکر در بند دو صراحتاً ذکر می نماید دوره کار و لسی جرگه به تاریخ اول سرطان سال پنجم بعد از اعلان نتایج انتخابات به پایان می رسد و شورای جدید آغاز به کار می نماید. استناد به این ماده در مورد رئیس و هیئت اداری مشرانو جرگه یک تخطی آشکار و یک پیوند بی معنا و دور از واقعیت است که با تأسف از یک مرجع مهم حقوقی کشور به آن استدلال شده است.

4. ماده 87 قانون اساسی مشعر است هر یک از دو مجلس شورای ملی در آغاز دوره کار یک نفر از اعضای خود را بحیث رئیس برای یک دوره تقنینه انتخاب می نمایند در ماده فوق در انتخاب رئیس مجلس کلمه اعضای، بدون هیچ گونه قیدی به کار برده شده از انتخابی و انتصابی تذکری نیست، و نه ضمناً و نه تصریحاً بناءً استناد به ماده فوق الذکر دید حقوقی و قانونی نداشته و ندارد. ماده 87 ریاست مجلس را به یک دوره تقنینی ذکر کرده منظور مقنن حد اکثر است حد اقل خود بخود شامل حکم است. و نیز اعضای سنا در همه حقوق و امتیازات و با هم مساوی هستند یکی از حقوق با هم مساوی شان حق انتخاب کردن و انتخاب شدن است. نظر کمیسیون با در نظر داشت ماده 22 قانون اساسی که هر نوع تبعیض و امتیاز بین اتباع کشور را ممنوع قرار داده است و این نظر توأم با تبعیض است و نیز در فصل سوم و ماده هشتم اصول وظایف داخلی به صراحت میگوید در صورت وفات، عزل، استعفا و یا ختم عضویت رئیس در مشرانو جرگه عضو دیگری برای بقیه دوره تقنینه انتخاب میگردد. و همچنین عرف و رویه پارلمانی در دور اول مجلس سنا دلیل بر تائید انتخاب رئیس و هیئت اداری سنا میباشد که در دور گذشته جلالتماب حضرت صاحب و آقایان باختر امین زی و سروری اعضای انتخابی مجلس نیز خود را به ریاست مجلس کاندید نموده از اعضای مجلس رای گرفتند اگر اعضای انتخابی حق انتخاب شدن را در ریاست مجلس نداشته باشند در دوره تقنینه گذشته مجلس سنا چرا چنین یک عمل غیر قانونی صورت گرفت و هیچ نهاد حقوقی در این مورد اظهار نظری نکرد و اگر چنین عملی خلاف قانون اساسی می بود چرا برای جلوگیری آن اقدامات قاطع صورت نگرفت؟

یکی از وظایف رئیس مجلس تفسیر اصول وظایف داخلی در مطابقت به احکام قانون اساسی می باشد که در اصول وظایف داخلی در مورد انتخاب رئیس هیچ گونه وضاحت برای اینکه اعضای انتخابی نباشند وجود ندارد با در نظر داشت دلایل فوق نظر کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی در مورد رئیس و هیئت اداری مجلس سنا هیچ گونه مورد حقوقی و قانونی نداشته بیشتر دیدگاه های سیاسی و سلیقه‌ئی بکار گرفته شده است.⁴⁰»

در مورد نظریه حقوقی ارائه شده توسط کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی باید تذکر گردد که، استنادی که به بند دوم ماده ۸۳ قانون اساسی صورت گرفته که براساس آن یک دوره تقنینیه تعریف شده، مربوط به مشرانو جرگه

40. اعلامیه مطبوعاتی مجلس مشرانو جرگه مورخ ۱۲ دلو ۱۳۸۹، گرفته شده از سایت مجلس مشرانو جرگه

نمی‌گردد زیرا در بند دوم ماده ۸۳ به صراحت دوره کاری ولسی جرگه بیان گردیده و در آن هیچ ذکری از مشرانو جرگه صورت نگرفته است. به همین ترتیب در فقره دوم نظریه حقوقی گفته شده که «مدت ریاست مجلسین بیش از چهار سال تمام است» این مورد هم در ارتباط به ریاست مجلس مشرانو جرگه صدق نمی‌کند، زیرا مدت کار اعضای انتصابی مجلس مشرانو جرگه را قانون اساسی پنج سال تعیین نموده بناءً یک دوره تقنینی برای مجلس مشرانو جرگه پنج سال تمام است.

با در نظر داشت آنچه در نظریه حقوقی کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی و اعلامیه مطبوعاتی مجلس مشرانو جرگه در ارتباط انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه ذکر گردید، چنین نتیجه گرفته می‌توانیم که دوره های کاری متفاوت هرثالث مجلس مشرانو جرگه و انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه از میان اعضا برای یک دوره تقنینیه مبهم به نظر می‌رسد. در این مورد، در ماده ۸۷ قانون اساسی دو نکته قابل بحث است، نخست کلمه (اعضای) که بشکل جمع بکار برده شده در بر گیرنده تمام اعضای مجلس مشرانو جرگه می‌گردد، به این معنی که هر یک از اعضای مجلس حق دارند تا به عنوان رئیس مجلس انتخاب شوند. ثانیاً (یک دوره تقنینیه) به معنی یک دوره کاری مجلس است، با در نظر داشت این که حد اکثر مدت کار یک ثلث انتصابی مجلس پنج سال است بناءً از نظر زمانی مدت کار دوثلث اعضای انتخابی مجلس مطابقت با یک دوره تقنینیه ندارد.

به نظر می‌رسد که هرگاه اعضای مجلس مشرانو جرگه یکی از اعضای انتخابی مجلس را به عنوان رئیس مجلس مشرانو جرگه انتخاب نمایند نمی‌توان این تصمیم را با در نظر داشت ابهام موجود در قانون اساسی، خلاف قانون اساسی تلقی کرد، زیرا در قانون اساسی حکمی که بیانگر تعلق داشتن ریاست مجلس مشرانو جرگه به اعضای انتصابی باشد وجود ندارد. اما زمانی که یک عضو انتخابی به عنوان رئیس انتخاب گردد از نظر حقوقی مشکلی که ایجاد می‌شود این است که، شورای انتخابی مربوط که رئیس مجلس مشرانو جرگه از طریق آن شورا به عضویت مجلس مشرانو جرگه انتخاب شده، اصولاً نباید عضو جدید را به مجلس مشرانو جرگه تا زمانی که دوره ریاست آن تکمیل نگردیده، معرفی نماید.

مجلس مشرانو جرگه برای این که به این اختلاف نظر از جانب خود خاتمه داده باشد در اصول ووظایف داخلی مشرانو جرگه چنین حکمی را پیش‌بینی نموده است «تمام اعضای جرگه دارای حقوق مساوی می‌باشند. هر عضو جرگه می‌تواند خود را به پست‌های هیئت اداری جرگه نامزد نماید»⁴¹

۶. نتیجه گیری

مدت کار رئیس مجلس مشرانو جرگه با مدت عضویت دوثلث انتخابی مجلس مطابقت ندارد، عدم مطابقت مدت کار دو ثلث انتخابی مجلس دلیلی برای محدودیت

41. اصول ووظایف داخلی مشرانو جرگه، ماده ۸ فقره دوم

حق انتخاب پذیری اعضای انتخابی شده نمی‌تواند. قانون اساسی در ارتباط به انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه دچار اشکال عملی است.

از نظر تاریخی به استثنای دوره نظام شاهی، در دوره داکتر نجیب الله مجلس سنا مرکب از اعضای انتخابی و انتصابی بود، بر مبنای قانون اساسی سال ۱۳۶۶ اعضای انتصابی حق کاندید شدن به ریاست مجلس سنا را نداشتند. چگونه می‌توان بدون موجودیت حکم صریح در قانون اساسی سال ۱۳۸۲، ریاست مجلس مشرانو جرگه را متعلق به اعضای انتصابی دانست.

نظریه حقوقی ارائه شده توسط کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی، سطحی و بعضی از استنادات به ماده‌های قانون اساسی همه‌جانبه نبوده و نمی‌تواند در قسمت رفع اختلاف نظر موثر و قناعت بخش باشد.

با ملاحظه به چگونگی انتخاب رئیس مجلس سنا در کشورهای فرانسه، ایتالیا، قزاقستان و ازبکستان چنین نتیجه می‌گیریم که در بعضی از کشورها رئیس مجلس سنا توسط رئیس جمهور انتصاب، نامزد و توسط اعضای مجلس انتخاب می‌گردد مانند قزاقستان و ازبکستان اما برعکس در کشور فرانسه و ایتالیا رئیس مجلس سنا توسط اعضای مجلس بدون دخالت ریاست جمهوری انتخاب می‌گردد.

نکته پایانی این‌که، در زمان تعدیل قانون اساسی چگونگی انتخاب رئیس مجلس مشرانو جرگه باید بشکل صریح در قانون اساسی مشخص گردد. بهتر خواهد بود تا انتخابات ریاست مجلس مشرانو جرگه هر سه سال بعد تجدید گردد تا تمام اعضای مجلس بتوانند خود را به این مقام کاندید نمایند.