

چارچوب قانونی مدیریت انتخابات در افغانستان پس از ۱۳۸۰ [۲۰۰۱]

محمد ایوب یوسفزی

چکیده

قانون اساسی سال ۱۳۸۲ [۲۰۰۴] وظیفه اداره و نظارت از انتخابات و مراجعه به آراء عمومی را به کمیسیون مستقل انتخابات سپرده است. در مورد نحوه گزینش اعضای این کمیسیون، قانون اساسی چیزی بیان ننموده است. فرایند انتخاب اعضای کمیسیون مستقل انتخابات ناقص بوده و رئیس جمهور در این زمینه اعمال نفوذ می کند. سوال اصلی که مقاله بدان پرداخته عبارت است از اینکه عمده ترین خلاهای قانونی مدیریت انتخابات در افغانستان کدامها اند و افغانستان از کشورهای پس از منازعه در این رابطه چه می تواند بیاموزد؟ استدلال ما در این مقاله چنین است که برعلاوه عوامل سیاسی، خلا موجود در قانون اساسی، قوانین و مقررات انتخاباتی، استقلال کمیسیون مستقل انتخابات را محدود نموده و سبب ضعف نهاد مدیریت انتخاباتی گردیده است و یکی از عوامل تقلب در انتخابات و روند ناقص انتخاباتی در افغانستان است. قانونگذاری در زمینه مدیریت انتخابات در افغانستان بر اساس یک برنامه منظم و هدفمند نبوده و به نهاد مدیریت انتخابات منحیث نهاد تقویت کننده دموکراسی در کشور توجه نشده بلکه حکومت با در نظر داشت منافع خود پروسه قانونگذاری این نهاد را سوق داده است.

واژگان کلیدی: افغانستان، انتخابات، نهاد مدیریت انتخاباتی، کمیسیون مستقل انتخابات، قانون انتخابات

مقدمه

با وجودیکه انتخابات مترادف دموکراسی نیست اما یکی از ارکان مهم برای یک دموکراسی با ثبات محسوب می‌گردد. زیرا انتخابات بدون حکومت دموکراتیک ممکن است اما دموکراسی بدون انتخابات ممکن نیست. انتخابات در جوامع پسا منازعه منحصراً وسیله برای برقراری صلح مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما باید گفت که در این جوامع بسیار مهم است تا انتخابات بر مبنای قواعد شفاف و عادلانه مدیریت شود.^۱ موجودیت قوانین و به رسمیت شناختن حقوق انتخاباتی برای برگزاری انتخابات آزاد، شفاف و عادلانه کافی نیست زیرا همان‌گونه که انتخابات در جوامع پسا منازعه و دموکراسی‌های نوپا از اهمیت بسزا برخوردار است، موجودیت یک نهاد انتخاباتی مستقل، بیطرف و کارا نیز یک امر ضروری دیگر در روند دموکراسی‌سازی در این جوامع محسوب می‌گردد.^۲ شرایط مورد نیاز نهادی برای برگزاری انتخابات آزاد، عادلانه و قابل اعتبار عبارتند از: قوه قضائیه مستقل، سیستم توسعه یافته‌ای احزاب سیاسی و نهادهای انتخاباتی بیطرف. با وجودیکه نظام حزبی توسعه یافته یکی از اجزای ضروری برای انتخابات رقابتی بوده و موجودیت قوه قضائیه مستقل، یک امر لازمی برای حل منازعات انتخاباتی می‌باشد. اما نهاد مدیریت انتخاباتی مستقل و بیطرف در روند انتخابات از همه نهادها مهم‌تر است زیرا در حقیقت کیفیت و اعتبار انتخابات مستقیماً به شایستگی نهاد سازمان دهنده و اجرا کننده انتخابات مرتبط است.^۳ از آنجاییکه اداره انتخابات در جوامع پسا منازعه کاری آسان نیست، پس خوب است تا روند انتخابات با مدیریت فرایند سیاسی مدغم گردیده و نهادهای اداره کننده انتخابات به انتخابات منحصراً یک جزء از مکانیزم حل منازعات نگریسته و احزاب سیاسی را در پروسه انتخابات کاملاً دخیل نمایند.^۴ اما در کنار تمام این مطالب در جوامع پس از منازعه صرفاً موجودیت قوانین، نهادهای انتخاباتی و برگزاری انتخابات نمی‌تواند، منتج به صلح پایدار گردد در صورتیکه امنیت قبل از برگزاری انتخابات تأمین

1. Muna Ndulo and Sara Lulo, "Free and Fair Elections, Violence and Conflict" (2010) 51 Harvard ILJ [Online] 157 http://www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2010/09/HILJ-Online_51_Ndulo_Lulo.pdf [accessed 25 November 2015].

2. Kwado Afari- Gyan, The Role of Elections in Stabilizing Post-Conflict Countries, at Elections in Post-Conflict Countries- Lessons Learned from Liberia, Sierra Leone, DR Congo, and Kosovo, Report of a ZIF/ KAIPTC Seminar, 2008, Ghana, p 23. Available from http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Report_Elections_in_Post-Conflict_Countries_2009.pdf [accessed 4 November 2015]

3. Woleola J. Edunayo, "A Critical Evaluation of Electoral Management Bodies in Nigeria and the Perennial Problem of Electoral Management since Independence in 1960" (2015) 2 IJPAMR 49

4. Kwado Afari- Gyan, id, p 25.

نشده باشد.^۵

در گذشته تحقیقات در مورد مسایل انتخاباتی به طور سنتی در مورد چگونگی طراحی نظام انتخاباتی، قوانین مالی انتخابات و اصلاحات اداره انتخابات معطوف بود. امروز در کنار سایر موضوعات توجه به تأثیر نهادهای مدیریت انتخاباتی نیز مورد توجه قرار گرفته است. مدیریت انتخابات شامل روابط درون و بیرون سازمانی، استفاده از پالیسی‌ها و منابع توسط برگزار کنندگان انتخابات می‌باشد.^۶ باید گفت گرچه تحقیقات تجربی (empirical research) بطور گسترده در رابطه به مدیریت انتخاباتی صورت نگرفته است.^۷ اما تحقیقات انجام شده نشان داده است که وجود نهادهای ضعیف مدیریت انتخاباتی، اعتماد مردم به روند انتخابات را تضعیف نموده^۸ و تهدیدی برای تحکیم دموکراسی و عاملی برای ایجاد منازعات انتخاباتی در دموکراسی‌های نو پا است. تأثیر نهادهای مدیریت انتخاباتی به روند انتخابات و اهمیت تحقیق در این زمینه تأیید شده است.^۹

امروزه تحقیقات نشان داده است که نهادهای مدیریت انتخاباتی از جمله مهم‌ترین نهادها در روند دموکراسی‌سازی در جوامع پسا منازعه اند زیرا فعالیت و کارکرد آنها مستقیماً با انتخابات و نظام حزبی و بصورت غیر مستقیم با حکومتداری و حاکمیت قانون ارتباط دارد.^{۱۰} انتخابات در جوامع پسا منازعه منحصراً یک وسیله برای تحقق صلح و دموکراسی پایدار کاربرد دارد. در این روند نقش نهادهای که اداره و مدیریت امور انتخاباتی را در کشور بدوش دارند از اهمیت بسزایی برخوردار است. چون کشور پسا منازعه اکثراً یک جامعه چند پارچه است و اعتماد و اعتبار بین

5. Muna Ndulo and Sara Lulo, id, p 156.

6. Toby S. James, Centralizing Electoral Management and Electoral Integrity: Lessons from Britain, Paper for Annual Political studies Association International Conference, Manchester, 2014, p 2. <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2014/Centralising%20electoral%20management%20PSA%201.0.pdf> [Accessed 22 November 2015]

7. Anne Van Aaken, Independent Electoral Management Bodies and International Election Observer missions: Any Impact on the Observed Level of Democracy? A Conceptual Framework, (2009) 20 Const. Polit. Econ 299 available from: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10602-008-9070-4#page-1> [Accessed 21 November 2015]

8. Toby S. James, "Fixing Failures of U.K. Electoral Management" (2013) 32 Electoral Studies 597 available from: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379413001133> [Accessed 15 November 2015]

9. Jorgen Elklit and Andrew Reynolds, The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda, The HELEN KELLOGG Institute For International Studies Working paper No 281, 2000, p 2. Available from <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/281.pdf> [accessed 10 October 2015]

10. Rafael Lopez -Pintor, Electoral Management Bodies as Institutions of Governance) UNDP publication, 2011(13

گروه‌های درگیر نهایت محدود بوده و به هر موضوعی می‌تواند جنبه سیاسی داده شود. در چنین یک وضع که دلهره، ترس و بی‌اعتمادی حاکم است نهادهای مدیریت انتخاباتی باید دارای کارایی، استقلال و بیطرفی کامل بوده و با جدیت، هوشیاری و درک واقعیت‌های عینی جامعه در تطابق به قوانین و مقررات توافق شده بین طرفین در گیر عمل نمایند.

با درک اهمیت تحقیق در این رابطه در این تحقیق چهارچوب قانونی مدیریت انتخاباتی در افغانستان بعد از سال ۱۳۸۰ مورد بررسی قرار گرفته است. با نگاهی مختصر به شکل گیری نظام سیاسی افغانستان بعد از موافقتنامه بن دیده می‌شود که در موافقتنامه بن بخاطر اساس گذاری نظام دموکراتیک در افغانستان به تصویب قانون اساسی و انتخابات تاکید صورت گرفته و به دولت موقت و انتقالی وظیفه داده شده بود تا زمینه تصویب قانون اساسی و برگزاری انتخابات را در افغانستان با همکاری جامعه جهانی مساعد سازند. این روند طبق موافقتنامه با کاستی‌ها و تأخیر زمانی جامعه عمل پوشید.

قابل تذکر است که در رابطه به چارچوب قانونی مدیریت انتخابات در افغانستان تحقیقات علمی مشخصی توسط دانشمندان افغانی صورت نگرفته است. در جریان تحقیق بجز با تحقیقی که توسط اندی کامپبل صورت گرفته به کدام منبع دیگری که مشخصاً به این موضوع از نظر حقوق پرداخته باشد، برخوردیم. در این تحقیق موردی (Case Study) نویسنده در صدد است تا شکل گیری نهاد مدیریت انتخاباتی را تا سال ۱۳۸۸ [۲۰۰۹] و عوامل سیاسی و مدیریتی را که مانع از کارایی این نهادها در افغانستان می‌گردند مورد بررسی قرار دهد.^{۱۱}

اگر به نهادهای انتخاباتی در افغانستان از زمان تشکیل شان تا حال دقت کنیم دیده می‌شود که در اجرای امور محوله شان موفقیت لازم را در انتخابات‌های گذشته نداشته و انتخابات با مشکلات و اختلافات همراه بوده است. در کنار مشکلات امنیتی، عوامل متعددی دیگر سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و حقوقی سبب می‌گردند که کمیسیون مستقل انتخابات نتواند انتخابات را بصورت آزاد، شفاف و عادلانه برگزار نماید. در اینجا تلاش ما بر آن است تا ضعف‌های موجود حقوقی در رابطه به مدیریت انتخاباتی را در چارچوب قانونی انتخابات افغانستان مورد بررسی و مطالعه قرار دهیم.

11. Andy Campbell, Afghanistan: An Electoral Management Body Struggles to Deal with Executive Interference, available from <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/afghanistan-an-electoral-management-body-evolves> [accessed 25 October 2015]

سوالات اصلی که در این مقاله در پی پاسخگویی به آن هستیم عبارت است از اینکه: عمده‌ترین ضعف‌های قانونی نهاد مدیریت انتخاباتی در افغانستان کدام‌ها اند؟ و آیا چهارچوب قانونی انتخابات در افغانستان مشخصات لازم نهاد مدیریت انتخاباتی برای جامعه در حال منازعه و چند پارچه را داراست و یا خیر؟ برای نیل به این هدف و وضاحت تحلیل این مسأله در روشنایی قوانین و مقررات کشور و مراجعه به تحقیقات علمی انجام شده در زمینه مدیریت انتخاباتی ناگزیریم تا به این سوالات فرعی نیز بپردازیم: کدام مدل مدیریت انتخاباتی برای کشورهای در حال منازعه مناسب‌تر است؟ نهاد مدیریت انتخاباتی در افغانستان بعد از سال ۱۳۸۰ چگونه تکامل نموده است؟ افغانستان در زمینه مدیریت انتخابات از کشورهای پسا منازعه چی می‌آموزد؟ و بالاخره اصلاحات لازم قانونی در این زمینه که باید صورت گیرند کدام‌ها اند؟

دانشمندان بیان می‌دارند که جهت تحلیل کارایی و نقش نهادهای انتخاباتی باید به پنج عامل عمده ذیل: تشکیلات سازمانی، استقلال نهادی، انگیزه درونی نهاد مدیریت انتخاباتی، انگیزه کارمندان نهاد مدیریت انتخاباتی و شفافیت نهاد مدیریت انتخاباتی باید توجه گردد.^{۱۲} چون ما به نهادهای مدیریت انتخابات از دید حقوقی نگاه می‌کنیم پس در این مقاله با در نظر داشت سه عامل (تشکیلات سازمانی، استقلال نهادی و شفافیت نهاد مدیریت انتخاباتی) نهاد مدیریت انتخابات در چارچوب قوانین انتخابات کشور مورد بررسی قرار می‌دهیم. این تحقیق یک تحقیق کیفی با روش توصیفی تحلیلی است که با مراجعه به قوانین گذشته و قوانین نافذ فعلی افغانستان، کتب، مقالات و گزارش‌های موجود در این رابطه مورد بررسی قرار گرفته است.

استدلال ما در این مقاله این است که خلا موجود در قانون اساسی، قوانین و مقررات انتخاباتی، استقلال کمیسیون مستقل انتخابات را محدود نموده و سبب ضعف نهاد مدیریت انتخاباتی گردیده و یکی از عوامل تقلب در انتخابات و روند ناقص انتخاباتی در افغانستان است. قانونگذاری در زمینه مدیریت انتخابات در افغانستان بر اساس یک برنامه منظم و هدفمند نبوده است. به نهاد مدیریت انتخابات منحیث نهادهای تقویت‌کننده دموکراسی در کشور توجه نشده بلکه حکومت با نظر داشت منافع خود پروسه قانونگذاری این نهادها را سقوط داده است و بالاخره قواعد موجود در عرصه مدیریت انتخابات در افغانستان شفافیت را تضمین نموده نمی‌تواند.

این مقاله در ابتدا نهادهای مدیریت انتخاباتی را تعریف و مدل‌های موجود آن را در جهان

مخصوصاً در جوامع پس از منازعه توضیح می‌دارد. بعداً تکامل ناقص مدیریت انتخاباتی در افغانستان را در طی انتخابات سال‌های قبل در روشنایی قوانین کشور بررسی نموده و با مراجعه به کشورهای بعد از منازعه تلاش شده تا درس‌های را که افغانستان بخاطر اصلاح نهادهای مدیریت انتخاباتی می‌تواند از آنها بیاموزد بیان گردیده است. این مقاله با نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادات غرض اصلاح چارچوب قانونی خاتمه میابد.

در خاتمه باید بگویم که کارهای مقدماتی عاری از خلا و اشتباه نمی‌باشند بناء از متخصصان و دانشمندانی که این مقاله را مطالعه می‌نمایند احترامانه آرزو مندم تا مرا از نظرات علمی و اصلاحی شان محروم نسازند، زیرا اندوخته‌های علمی ایشان سبب غنای این مقاله خواهد گردید.

۲. مختصرنگاهی به نهادهای مدیریت انتخاباتی در جوامع پسا منازعه

در این بخش ابتدا نهادهای مدیریت انتخاباتی را تعریف نموده، مدل‌های موجود را بررسی و مدل مناسب برای جوامع پس از منازعه را معرفی می‌داریم.

برای پیشبرد و اجرای انتخابات به مهارت مسلکی و نهاد یا نهادهای اختصاصی ضرورت است. با نگاهی به کشورهای مختلف در میابیم که نهادهای مدیریت انتخابات به اشکال مختلف و نام‌های متفاوت تشکیل گردیده‌اند مثلاً کمیسیون مستقل انتخابات، بخش انتخابات، شورای انتخابات و غیره. نهاد مدیریت انتخاباتی به نهاد و یا نهادهای اطلاق می‌گردد که آنها مسوولیت پیشبرد انتخابات در یک کشور را بعهده دارند. یعنی نهادی که بر اساس قانون مسوولیت بخشی یا تمام انتخابات در یک کشور را بدوش دارد.^{۱۳} نهاد مدیریت انتخاباتی باید در اجرای وظایف تصریح شده از سوی قانون، بصورت واقعی مستقل، شفاف و بیطرف باشد. تمام بازیگران روند انتخابات، باید بیطرفی و برتری این نهاد را در رابطه به مسایل انتخاباتی درک نمایند.^{۱۴} نهاد مدیریت انتخاباتی نه تنها مسوولیت برگزاری انتخابات را بدوش دارد بلکه حافظ و نگهبان شفافیت و مشروعیت یک

13. Helena Catt and others, Electoral Management Design: The International IDEA Handbook (International IDEA publication, Stockholm, 2014) 5.

14. Woleola J. Edundayo, "A Critical Evaluation of Electoral Management Bodies in Nigeria and the Perennial Problem of Electoral Management since Independence in 1960" (2015) 2 IJPAMR 50 available from <http://rcmss.com/2015/ijpamr/march/A%20CRITICAL%20EVALUATION%20OF%20ELECTORAL%20MANAGEMENT%20BODIES%20IN%20NIGERIA%20AND%20THE%20PERENNIAL%20PROBLEM%20OF%20ELECTORAL%20MANAGEMENT%20SINCE%20INDEPENDENCE%20IN%201960%20by%20Woleola%20J%20Ekundayo.pdf> [accessed 15 November 2015]

مرحله کلیدی روند دموکراسی سازی در یک کشور است.^{۱۵}

وظایف نهادهای مدیریت انتخاباتی از کشوری تا کشوری فرق می کند اما بصورت عموم وظایف عمده یک نهاد مدیریت انتخاباتی در بر گیرنده همه مسایل مربوط به روند انتخابات است بشمول ثبت کاندیدان، تنظیم مقررات مالی برای مبارزات انتخاباتی، نظارت و کنترل فعالیت های احزاب سیاسی در جریان انتخابات، ثبت و ترتیب فهرست های رأی دهندگان، انجام رأی گیری، شمارش آرا، اعلام نتایج انتخابات و حل بعضی از انواع اختلافات انتخاباتی.^{۱۶} یعنی نهادهای مدیریت انتخاباتی، انتخابات را در مطابقت به قانون اساسی و سایر قوانین کشور اداره نموده، تضمین می نمایند که تماماً کارمندان شان به شمول اعضای اصلی، کارمندان دایمی و مؤقت امور محوله را مطابق به قوانین پیش ببرند. ضمناً بخاطر اجرای بهتر وظایف قواعد، طرز العمل ها و رهنمودها را ترتیب می کند.^{۱۷}

باید تذکر داد که اگر این وظایف بین چند نهاد تقسیم شده باشد همه شان در دایره نهادهای مدیریت انتخاباتی شامل می گردند. قابل یاد آوریست که نهادهای مدیریت انتخاباتی شاید به وظایف دیگر مانند رهنمایی رأی دهندگان و تنظیم اطلاعات انتخاباتی بپردازند. البته آن نهادهای که وظیفه شان صرف تعلیم رأی دهندگان، مشخص نمودن سرحد حوزه های انتخاباتی، نظارت از رسانه ها و حل و فصل دعاوی انتخابات باشد مثلاً یک محکمه انتخاباتی جز نهادهای مدیریت انتخابات نیستند. زیرا نهادهای مدیریت انتخابات به آن نهادهای اطلاق می شود که قانوناً مسوولیت پیشبرد انتخابات را بدوش دارند.^{۱۸}

در رابطه به کشورهای پس از منازعه باید گفت که انتخابات در این کشورها با چالش های جدی روبرو است، زیرا انتخابات منحیث بخشی از روند اصلاحات دموکراتیک مورد استفاده قرار می گیرد و از اهمیت زیادی برخوردار است. زیرا مدیریت ضعیف انتخاباتی در کنار عوامل دیگری چون طرح زمان انتخابات بدون دقت و نظام انتخاباتی می تواند آسیب های جدی را به روند صلح

15. Pippa Norris, Richard W. Frank, and Ferran Martinez I Coma, *Advancing Electoral Integrity* (Oxford University, UK 2014) 108.

16. Yann Kerevel, *Election Management Bodies and Public Confidence in Elections: Lessons from Latin America*, (International Foundation for Electoral Systems publication, USA 2009) 2.

17. Woleola J. Edundayo, id, p 50.

18. Helena Catt and others, id, p 6.

و اصلاحات دموکراتیک وارد نماید.^{۱۹} چنانچه وینریچ کونه (Winrich Kuhne) بیان می‌دارد که جامعه جهانی مخصوصاً کشورهای غربی نباید هر انتخاباتی را در جوامع پسا منازعه مورد حمایت قرار دهند. بگونه مثال او به ضعف نهادهای انتخاباتی در انتخابات سال ۱۳۸۸ افغانستان اشاره نموده تأکید می‌دارد که باید انتخاباتی مورد حمایت قرار گیرد که در آن اجزا و عناصر عمده برگزاری انتخابات آزاد، عادلانه و شفاف بصورت کاملاً مستقل و با کارایی لازم وجود داشته باشد.^{۲۰} او ثبت نام رأی دهندگان، انتخاب نظام انتخاباتی، کمیسیون ملی انتخابات، مکانیزم عدالت انتخاباتی و اقدامات لازم برای اعتماد سازی را من حیث مولفه‌های اساسی برگزاری موفقانه انتخابات در جوامع پس از منازعه معرفی می‌کند.^{۲۱}

در رابطه به اهمیت کمیسیون انتخابات، کونه بیان می‌دارد با وجودیکه تحقیقات علمی گسترده در زمینه نقش نهادهای مدیریت انتخاباتی در جوامع بعد از جنگ موجود نیست ولی دو قضیه یکی مثبت و دیگر منفی تا حدی زیاد اهمیت نهادهای انتخاباتی مستقل را در جوامع پسا منازعه در برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه بر ملا می‌سازد. او از نقش کمیسیون ملی انتخابات غنا در انتخابات سال ۱۳۸۷ [۲۰۰۸] من حیث یک نمونه کمیسیون واقعاً مستقل و با کارایی خوب و از ضعف کمیسیون مستقل انتخابات افغانستان در انتخابات سال ۱۳۸۸ [۲۰۰۹] من حیث یک الگو نا کارا و ضعیف نهادهای انتخاباتی یاد می‌نماید.^{۲۲} پس کمیسیون انتخابات در این جوامع اولاً، به معنی واقعاً مستقل بوده ثانیاً، مجزا از نهادهای فرمانروا چون (پارلمان، مجریه، قضا) باشد. ثالثاً، اعضا رهبری این کمیسیون نباید از طرف حکومت انتصاب گردد و بالاخره این نهاد باید دارای بودجه مناسب، با کارمندان و امکانات تخنیکی لازم مجهز گردد.^{۲۳}

علی دیباکت (Ali Diabacte) این شش مشخصه را برای استقلال نهادهای مدیریت انتخاباتی در جوامع پسا منازعه لازمی می‌داند: اولاً، نحوه گزینش اعضای نهاد مدیریت انتخابات مبین استقلال آنست. اگر اعضای آن بشکل انتصابی باشد پس این نهاد از استقلال لازم برخوردار

19. Muna Ndulo and Sara Lulo, id, p 159.

20. Winrich Kuhne, The Role of Election in Emerging Democracies and Post-conflict Countries, : Key issues, Lessons Learned and Dilemmas, Friedrich Ebert Foundation, 2010, p 2. available from <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07416.pdf> [accessed 10 October 2015].

21. id, p 4.

22. id, p 6.

23. id, p 7

نخواهد بود. بلکه بهتر است تا اعضای آن بصورت مشورتی توسط احزاب و نهادهای اجتماعی و مدنی تعیین گردد. بطور مثال اعضای کمیسیون انتخابات در کنیا و افغانستان از طرف رئیس جمهور انتصاب می گردد که سبب مشکلات زیادی در روند انتخابات گردیده است.

ثانیاً، شیوه برکناری اعضای نهاد انتخاباتی نهایت مهم است. یعنی آنها باید از مصئونیت شغلی برخوردار بوده صرف در مواردیکه قانون پیش بینی نموده قابل عزل باشند. در صورتیکه آنها هراسی از برکناری داشته باشند وظایف خود را بصورت مستقل انجام داده نمی توانند. بطور مثال رئیس کمیسیون انتخابات غنا بصورت دایم العمر تعیین می گردد و بر همین ملحوظ اعضای نهاد انتخاباتی در پانامه، برای ده سال تعیین می گردند و آنها صرفاً در مقابل محکمه عالی از اجراءات جرمی شان در جریان وظیفه مسوول می باشند.

ثالثاً طبعیت و زمانبندی گزارش دهی به مقامات دیگر نیز می تواند استقلال نهاد مدیریت انتخاباتی را در جوامع پس از متأثر سازد. نهاد مدیریت مستقل بجز از گزارش نهایی و آنهم که به پارلمان ارائه می دارد نباید تحت فشار حکومت قرار داشته باشد و از اجراءات خود گزارش بدهد. قانون اساسی کشورهای کاستاریکا و پانامه بخاطر تضمین استقلال نهاد مدیریت انتخاباتی این نهاد را منحیث قوه چهارم دولت شناسایی نموده است. بالاخره استقلال مالی، عدم مداخله در امور کاری و توانمندی تصمیم گیری مستقلانه در رابطه به مسایل انتخاباتی می تواند ضمانت خوبی برای استقلال نهاد مدیریت انتخاباتی در جوامع پس از منازعه باشد.^{۲۴}

نهادهای مدیریت انتخاباتی در کشورهای به اشکال گوناگون با در نظر داشت شرایط سیاسی، فرهنگی و تجربه آن در زمینه دموکراسی تشکیل می گردد. این نهادها را با در نظر داشت معیارهای متفاوت می توان طبقه بندی نمود. اما با نگاهی به کشورهای مختلف، بصورت کلی نهادهای مدیریت انتخاباتی به سه دسته قابل تقسیم اند: مودل مستقل، مودل حکومتی و مودل مختلط.^{۲۵} قابل تذکر است که امروز کشورها بیش تر به تشکیل کمیسیون های مستقل انتخاباتی متمایل اند و بخاطر تضمین ثابت آن، این موضوع را در قوانین اساسی شان درج می نمایند.^{۲۶} اینک اشکال

24. Ali Diabacte, What's in a name: does calling an EMB independent make it so? Conference paper: presented in ACEEEO Conference, 2011, pp 3-4, available from: http://www.aceeeo.org/sites/default/files/PDF/presentation_of_conference/2011/ACEEO_EAD_20110613_for_distribution_rev_Diabacte_UN.pdf [accessed 15 November 2015]

25. Moveh David Omeiza, Analysis of the Structure of Nigeria's Independent National Electoral Commission 1999-2011, (2012) 8 ESJ 171 available from <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/64/67> [accessed 18 November 2015].

26. Id.

سه گانه نامبرده را بصورت مختصر معرفی نموده مزایا و ضعف هر یک از این مودل‌ها را بررسی می‌نماییم:

۱-۲. مودل مستقل نهادهای مدیریت انتخاباتی

مودل مستقل در کشورهای موجود است که انتخابات بصورت مستقلانه توسط یک نهاد مدیریت انتخاباتی مستقل به پیش‌برده می‌شود. این نهاد بصورت کامل از قوه اجرائیه، قوه مقننه و قضائیه مجاز می‌باشد. نهاد مستقل انتخاباتی دارای بودجه مستقل بوده و این نهاد به هیچ وزارت‌خانه‌ای جوابگو نیست. شاید این نهاد به پارلمان، قوه قضائیه و رئیس جمهور جوابگو باشد. در کشورهای مختلف، نهاد مدیریت انتخاباتی مستقل به اندازه‌های متفاوت از استقلال مالی و پاسخگویی برخوردارند.^{۲۷} استقلال نهاد مدیریت انتخاباتی در کشورهای در حال گذار بسوی دموکراسی بسیار ضروری است زیرا آنها فاقد مهارت‌های فنی برای پیچیدگی‌های مدیریت انتخاباتی اند.^{۲۸} امروز مودل مستقل نهاد مدیریت انتخاباتی مورد استقبال زیاد کشورهای قرار گرفته است. زیرا در مودل حکومتی، اداره حکومتی با داشتن امکانات به سهولت می‌تواند در روند انتخابات مداخله نموده و مرتکب تذویر و تقلب گردد. اما مودل مستقل تا حد زیادی می‌تواند سلامت پروسه انتخابات را ضمانت نماید. زیرا اداره مستقل برگزار کننده انتخابات با بیطرفی کامل و به دور از انگیزه‌های قدرت، منافع شخصی و گروهی انتخابات را بطور آزاد، شفاف و عادلانه تدویر کند.^{۲۹} تحقیقات انجام شده در زمینه‌ای نهادهای مدیریت انتخاباتی معیارهای ذیل را برای تثبیت استقلال نهادهای مدیریت انتخاباتی مد نظر گرفته‌اند: استقلال سازمانی، فردی، مالی و کارکردی. استقلال سازمانی به معنی استقلال حقوقی نهاد مدیریت انتخاباتی از حکومت است. یعنی نهاد مدیریت انتخاباتی بصورت یک شخصیت حقوقی مستقل تأسیس می‌گردد. تفاوت نهاد مدیریت انتخاباتی مستقل با مودل حکومتی بر دو شاخصه‌ای استقلال حقوقی و عدم مسوولیت به قوه اجرائیه استوار است. یعنی در مودل مستقل نهاد مدیریت انتخاباتی منحیث یک شخصیت حقوقی مستقل و دوم غیرمسوول بودن در برابر قوه اجرائیه است. باید گفت که استقلال حقوقی نهاد

27. Helena Catt and others, id, p 7.

28. Andrew James Klassen, Electoral Management Autonomy: A Cross-National Analysis from Latin America, Australian National University, APSA Conference paper 2012, p 1. available from http://www.auspsa.org.au/sites/default/files/electoral_management_andrew_klassen.pdf [accessed 1 October 2015].

۲۹. سرور دانش، حقوق اساسی افغانستان (کابل: انتشارات موسسه تحصیلات عالی ابن سینا، ۱۳۸۹)، ص ۲۶۵.

مدیریت انتخاباتی سبب می‌گردد تا از نهاد انتخاباتی مستقل شکایت صورت گیرد و هم شکایت کند.^{۳۰} استقلال فردی نهاد مدیریت انتخاباتی به معنی اینست که اعضای عالی رتبه نهاد مدیریت انتخاباتی چگونه تعیین و عزل می‌گردند. این اعضا می‌توانند از بین متخصصان بیطرف و یا افراد وابسته به احزاب منصوب گردند. قابل تذکر است که در جوامع در حال گذار به دموکراسی معمولاً متخصصان غیر وابسته منحصراً اعضای نهاد انتخاباتی مستقل انتخاب می‌گردند. استقلال مالی نهاد مدیریت انتخاباتی به معنی داشتن بودجه مستقل و استقلال کارکردی یا عملکرد نهاد مدیریت انتخاباتی مبین اینست که ظرفیت نهاد برای رسیدن به اهداف تعیین شده تا چه حد است و این نهاد تا چه اندازه تصامیم مستقل اتخاذ نموده و عمل می‌کند.^{۳۱}

نهاد مدیریت انتخاباتی مستقل متشکل از افرادی است که خارج از قوا و اجرائیه و جزء نهاد انتخاباتی می‌باشند. در کنار دموکراسی‌های با ثبات، بسیاری از دموکراسی‌های جدید و یا نو ظهور از این شیوه استفاده نموده‌اند. نمونه‌های از کشورهای که مودل مدیریت مستقل انتخاباتی استفاده می‌کنند عبارت‌اند از ارمنیا، آستریا، کانادا، کاستریکا، جورجیا، هند، اندونیزیا، لیبیا، نایجریا، پولند، افریقای جنوبی، تایلند و یوراگوای.^{۳۲} تحقیقات نشان داده است که هم در دموکراسی‌های با ثبات و هم در دموکراسی‌های در حال ظهور برگزاری انتخابات توسط نهادهای مدیریت انتخاباتی مستقل سبب می‌شود تا انتخابات تا حد زیاد به شکل آزاد و عادلانه برگزار گردد.^{۳۳}

در بعضی کشورها دو نهاد برای اداره انتخابات تشکیل شده‌اند که هر دو نهاد از قوه اجرائیه مستقل بوده‌اند که معمولاً یکی وظیفه ترتیب پالیسی‌های انتخاباتی را دارد و دیگری وظیفه اجرا و اداره پروسه انتخابات را بدوش می‌داشته باشد. شاید نهاد پالیسی ساز در بعضی موارد با نهاد دوم همکاری نماید. نمونه مدیریت مستقل دوگانه انتخاباتی را می‌توان در کشورهای مانند رومانی، جامیکا، سورینام و واناتو یافت.^{۳۴}

مزایا مودل مستقل نهاد مدیریت انتخابات عبارت از اینکه :

”ایجاد هماهنگی در برگزاری انتخابات، تأمین کارمندان و امکانات مورد نیاز، آزادی عمل در

30. Anne Van Aaken, id, p 306.

31. Id, pp 307-308.

32. Helena Catt and others, id, p7.

33. Rafael Lopez -Pintor, id, p 140.

34. Helena Catt and others, id, p7.

استفاده از ظرفیت‌های بیرون سازمانی و متخصصان در برگزاری انتخابات، استقلال در اجرای انتخابات، مسایل مالی و اداری، دور بودن از اعمال نفوذ سیاسی و جناحی.^{۳۵}

معایب مدل مستقل عبارتند از:

”فاصله از چارچوب نظام تصمیم‌گیری عمده سیاسی و انتخاباتی مقامات ذی‌صلاح به دلیل مستقل بودن، فقدان نفوذ سیاسی کافی لازم برای دریافت بودجه مورد نیاز، از بین رفتن هماهنگی بین اعضا، به علت دوره‌ای بودن و عدم انتقال تجربیات، فقدان مهارت‌های مدیریتی و اداری و پرهزینه بودن بدلیل ساختار و کارمندان مجزا از دولت.“^{۳۶}

۲-۲. مدل حکومتی مدیریت انتخاباتی

نمونه مدیریت انتخاباتی حکومتی در کشورهای وجود دارد که در آنجا انتخابات از طریق قوه اجرائیه برگزار و اداره می‌شود. معمولاً این مسوولیت به یک وزارت خانه مثلاً وزارت داخله (وزارت کشور) و یا مقامات محلی تفویض می‌گردد. در کشوری که نهاد انتخاباتی حکومتی وجود دارد انتخابات در سطح ملی توسط یک وزارت یا اداره حکومتی بر گزار شده و به وزارت پاسخگو است. معمولاً کدام عضو جدا از ارگان دولتی ندارند و کدام بودجه خاص و مستقل ندارند. بودجه انتخابات شامل بودجه دولت یا همان وزارتخانه می‌گردد. کشورهای که شامل این مدل می‌شوند عبارت اند از: دنمارک، نیوزلند، سنگاپور، سوئیس، سوئد، تانزانیا، انگلیس و آمریکا. در کشورهای انگلیس، سوئد و آمریکا انتخابات توسط مقامات محلی اداره و برگزار می‌شود. در سوئد و سوئیس نهاد مدیریت انتخاباتی مرکزی نقش پالیسی ساز را دارد.^{۳۷}

مزایا این سیستم عبارتند از:

”دایمی بودن، بهره‌مندی از نیروی انسانی با تجربه، تمهید امکانات با هماهنگی و مشارکت سریع با سایر بخش‌های دولت، هزینه کم‌تر به لحاظ قرار گرفتن در لایه دولت، داشتن نفوذ سیاسی و اداری در داخل دولت و امکان تصمیم‌گیری قاطع و با نفوذ.“^{۳۸}

معایب این مدل عبارتند از:

۳۵. فرج الله رهنورد ونعمت الله مهدوی راد، مدیریت انتخابات (تهران: انتشارات اطلاعات، ۱۳۸۹)، ص ۳۷.

۳۶. همان اثر، ص ۳۷.

۳۷. حسن خسروی، حقوق انتخابات دموکراتیک، (تهران: انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجله، ۱۳۸۷) ص ۲۶۸.

۳۸. رهنورد و مهدوی راد، همان اثر، ص ۳۸.

”اصل بیطرفی در انتخابات بدلیل اعمال نفوذ سیاسی و حزبی از بین می‌رود، بودجه و خط مشی‌های انتخاباتی تحت تبعیت تصمیمات بخش‌های دولتی و مقامات محلی است و پراگندگی مدیریت انتخابات میان بخش‌های مختلف قوه اجرائیه مانند وزارتخانه‌ها، ولایت و ولسوالی‌های دیگر.“^{۳۹}

۲-۳. مودل مختلط مدیریت انتخاباتی

در مودل مختلط معمولاً دو نهاد وجود دارد: یکی نهاد پالیسی ساز و نظارت کننده. این نهاد بصورت کامل مستقل می‌باشد مانند مودل مستقل مدیریت انتخاباتی و دوم نهادیکه وظیفه برگزاری انتخابات را دارد و شامل یک وزارت و یا یک نهاد محلی حکومتی می‌گردد مانند مودل دوم. در این مودل انتخابات توسط نهاد حکومتی برگزار می‌گردد و نهاد مستقل از روند برگزاری انتخابات نظارت می‌کند. کشورهای فرانسه، جاپان، اسپانیا، مالی و سنگال نمونه‌های از مدیریت مختلط انتخاباتی اند.

در ارتباط به رابطه دو نهاد در این مودل باید گفت که معمولاً ارتباط آنها در اسناد تقنینی بصورت واضح توضیح نمی‌شود. صلاحیت، اختیارات و قدرت عملکرد نهاد انتخاباتی مستقل در این مودل از یک کشور تا کشور دیگر فرق می‌کند. به همین خاطر بعضاً قرار دادن یک کشور در این مودل مشکل است زیرا در بعضی کشورها نهاد دوم صرفاً منحیث نهاد تشریفاتی از روند انتخابات نظارت می‌کند بطور مثال در سنگال. اما در برخی کشورهای دیگر نقش عمده‌ای را در نظارت از پروسه انتخابات بدوش دارد مثلاً در کانگو.^{۴۰}

مزایا این مودل عبارتند از:

”تدوام این نهاد باعث استحکام برگزاری انتخابات می‌شود، در اختیار داشتن امکانات و کارمندان لازم، هماهنگی ساختار اجرایی با سایر دستگاه‌های دولتی برای برگزاری هر چه بهتر انتخابات، استقلال ساختار مستقل در سیاست‌ها و امور مالی، کم هزینه بودن ساختار اجرایی و نظارت دوگانه انتخابات از طریق ساختار مستقل و قوه اجرائیه.“^{۴۱}

معایب مودل مختلط عبارتند از:

۳۹. همان اثر، ص ۳۸.

۴۰. خسروی، همان اثر، ص ۲۶۸.

۴۱. رهنور و مهدوی زاد، همان اثر، ص ۳۹.

”تداخل وظایف و اختیارات دو ساختار و به تبع آن تعارض در اجرا، تداخل وظایف در برخی حوزه‌ها، عدم تفکیک وظایف نظارتی و اجرایی، عدم هماهنگی و انتقال تجربیات در ساختار مستقل، پیروی ساختار اجرایی از مقامات عالی قوه اجرائیه در امور مالی و سیاست‌های انتخاباتی، فقدان تجربه و مهارت ساختار مستقل در مدیریت انتخابات، پراگندگی مدیریت انتخابات میان بخش‌های مختلف قوه اجرائیه.“^{۴۳}

با در نظر داشت مطالب که در مورد محتوا، اهمیت و مدل‌های نهاد‌های انتخاباتی بیان گردید در نتیجه گفته می‌توانیم که در جوامع بعد از منازعه‌کاری و استقلال‌نهاد‌های انتخاباتی (کمسیون مستقل انتخابات) یک امر حیاتی و ضروری است. اینک ما در مباحث بعدی به تکامل کمسیون انتخابات در افغانستان خواهیم پرداخت.

۳. تکامل ناقص نهاد مدیریت انتخاباتی در افغانستان بعد از ۱۳۸۰ [۲۰۰۱]

در این بخش شکل‌گیری و تعدیلات وارده در قوانین انتخاباتی در رابطه به نهادهای مدیریت انتخاباتی در افغانستان را در طی انتخابات سال‌های گذشته مورد بررسی قرار می‌دهیم. هدف ما در اینجا اینست تا ارزیابی‌هایی نماییم که تا چه حد قانونگذاری برای نهاد مدیریت انتخاباتی در افغانستان بصورت منظم و پلان شده و با هدف مشخص بوده است. و آیا اصلاحات قانونی سبب تقویت و کارایی بهتر نهادهای انتخاباتی گردیده است و یا خیر؟

۱-۳. مدیریت انتخاباتی در انتخابات سال‌های ۱۳۸۳ [۲۰۰۴] و ۱۳۸۴ [۲۰۰۵]

از لحاظ تاریخی اساس نظام سیاسی و نهادهای فعلی در افغانستان بعد از سال ۱۳۸۰ [۲۰۰۱] گذاشته شد.^{۴۳} برنامه دولت‌سازی در افغانستان بعد از سقوط طالبان با اهداف متضاد، بعد از امضا موافقت‌نامه بن آغاز شد.^{۴۴} البته موافقت‌نامه بن یک موافقت‌نامه صلح بین طرفین درگیر جنگ و حل مسایل بنیادی نبود بلکه صرفاً گامی برای آغاز دولت‌سازی و نهادهای سیاسی دایمی در افغانستان بود.^{۴۵} بر مبنای موافقت‌نامه بن یک اداره موقت تشکیل و این اداره باید زمینه تدویر لویه

۴۲. همان اثر، ص ۳۹.

43. J. Alexander Thier, "The Making of a Constitution in Afghanistan" 51 (2006-2007) 566. available from http://www.nyslawreview.com/wp-content/uploads/sites/16/2013/11/51-3.Thier_.pdf [accessed 14 November 2015].

44. Umar Raiz, "State-building in Afghanistan Are Reforms Sustainable" (April-June 2011) 4 (2) Conflict and Peace Studies 1 available from file:///C:/Users/M.%20Ayub/Documents/168.pdf [accessed 10 November 2015].

45. Thomas H. Johnson, "The Prospects for Post-conflict Afghanistan: A Call of the Sirens to the Country's Troubled Past"

جرگه اضطراری را فراهم می نمود تا حکومت انتقالی انتخاب گردد و این حکومت انتقالی زمینه تدویر لویه جرگه قانون اساسی و زمینه انتخابات را برای تعیین حکومت منتخب فراهم می ساخت.^{۴۶} قابل تذکر است که این روند با کمی تأخیر قسمیکه در موافقتنامه تذکر یافته، عملی گردید.

چون توجه اصلی ما دراین بخش به بررسی شکل گیری قواعد حاکم بر نهاد مدیریت انتخاباتی افغانستان (کمیسیون مستقل انتخابات) است پس با در نظر داشت این موضوع باید گفت در حقیقت توافقنامه بن اساس (نطفه) تشکیل نهادهای انتخاباتی را با تشکیل یک کمیسیون خاص "کمیسیون مستقل خاص برای تدویر لویه جرگه"^{۴۷} برای تدویر لویه جرگه اضطراری گذاشت.^{۴۸} این کمیسیون به همکاری سازمان ملل متحد بتاريخ ۱۸ جدی ۱۳۸۰ [۷ جنوری ۲۰۰۱] تأسیس گردید.^{۴۹} کمیسیون زمینه انتخابات لویه جرگه اضطراری را مساعد ساخت، این انتخابات با وجودی که نمایندگان مردم در لویه جرگه اضطراری بصورت غیر مستقیم انتخاب شدند، در تاریخ افغانستان بعد از سه دهه جنگ اولین انتخابات به شمار می رود.^{۵۰} دراین لویه جرگه حکومت مؤقت منحل و جای آنرا حکومت انتقالی گرفت که یکی از وظایف عمده حکومت انتقالی تدویر لویه جرگه قانون اساسی بخاطر تصویب قانون اساسی و آماده نمودن شرایط برای انتخابات حکومت منتخب بود.^{۵۱}

حکومت انتقالی بعد از اینکه مسوده قانون اساسی آماده گردید طی فرمانی لویه جرگه را غرض تصویب قانون اساسی دعوت نمود. مطابق این فرمان "وظیفه تنظیم، تدویر و اجرای انتخابات" اعضای انتخابی، لویه جرگه قانون اساسی بدوش دارالانشاء قانون اساسی گذاشته شد.^{۵۲} بخاطر نظارت از انتخابات کمیته اجرائیوی با ترکیب ذیل تشکیل گردید: وزیر امور داخله، وزیر عدلیه،

(2006) Strategic Insights, 5, no. 2, available from file:///C:/Users/M.%20Ayub/Documents/johnsonFeb06.pdf [accessed 25 October 2015].

46. Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions, 2001 , available from <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm> [accessed September 2015]

۴۷. عباس بصیر و دیگران، روند انتخابات لویه جرگه (کابل: انتشارات کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، ۱۳۸۳)، ص. ۱۳۶.

48. Id.

۴۹. عباس بصیر و دیگران، همان اثر، ص. ۱۳۶.

۵۰. حیات الله یوسفی، "افغانستان نظام سیاسی و دموکراسی" معرفت، سال شانزدهم، شماره ۱۱۵ (تیر ۱۳۸۶)، ص ۱۳۵.

۵۱. محمد اشرف رسولی، مروری بر قوانین اساسی افغانستان (کابل: انتشارات سعید، ۱۳۹۲)، صص. ۱۳۳-۱۳۴.

۵۲. وزارت عدلیه، فرمان شماره (۳۴) رئیس دولت انتقالی افغانستان درباره تدویر لویه جرگه تصویب قانون اساسی، جریده رسمی شماره ۸۱۱، مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۴، ماده هفتم.

لوی حارائوال، رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر و نماینده خاص سرمنشی ملل متحد.^{۵۳}
بعد از تصویب قانون اساسی اولین گام دولت اسلامی انتقالی در سال ۱۳۸۳ تصویب
قانون انتخابات در روشنایی این قانون اساسی بود. مطابق قانون اساسی اداره و نظارت بر هر نوع
انتخابات عمومی در افغانستان از جمله وظایف کمیسیون مستقل انتخابات شناخته شده است.^{۵۴}
چون افغانستان بعد از سه دهه جنگ توانمندی برگزاری انتخابات را بصورت مستقلانه نداشت بناء
خواستار همکاری سازمان ملل متحد در این زمینه شد. بخاطر پیش برد انتخابات دفتر مشترک تنظیم
انتخابات تشکیل و کمیسیون انتخابات منحیث یک کمیسیون موقت در چهارچوب این دفتر به
فعالیت های خویش آغاز نمود.^{۵۵}

کمیسیون موقت تنظیم انتخابات را دولت انتقالی اسلامی افغانستان بخاطر ایجاد یک نهاد مستقل
ملی و مؤثر در مسایل انتخاباتی تشکیل نمود، این کمیسیون وظیفه داشت در مسایل انتخاباتی و
تسوید قانون انتخابات به حکومت مشوره داده، رای دهندگان را ثبت و با دفتر همکاری های سازمان
ملل متحد در افغانستان یا یوناما^{۵۶} در رابطه به مسایل انتخاباتی همکاری نماید.^{۵۷}

طوریکه بیان گردید رئیس دولت انتقالی طی فرمانی دفتر مشترک تنظیم انتخابات را بخاطر
نظارت از جریان ثبت نام رأی دهندگان در انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۸۳ و بررسی مطابقت
جریان انتخابات با اسناد تقنینی و فرامین ریاست دولت ایجاد نمود.^{۵۸} فرمان رئیس دولت ترکیب
این دفتر را ۱۰ عضو بیان می دارد که ۵ عضو آن اعضای کمیسیون موقت انتخابات و ۵ عضو دیگر آن
توسط نماینده خاص سرمنشی ملل متحد معرفی می شد.^{۵۹} این ترکیب بعداً در سال ۱۳۸۴ با صدور
فرمان شماره ۲۴ رئیس جمهور منتخب به چهارده نفر تغییر نمود که نه نفر آن (اعضای کمیسیون
انتخابات) توسط رئیس جمهور و ۴ تن شان از طرف نماینده خاص سازمان ملل متحد انتصاب
می شد.^{۶۰} عضو چهاردهم آن رئیس دارالانشاء دفتر تنظیم انتخابات بود که حق رأی نداشت. باید

۵۳. همان منبع، ماده ۹.

۵۴. وزارت عدلیه، قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، جریده رسمی شماره ۸۱۸، کابل: انتشارات وزارت عدلیه، سال ۱۳۸۲، ماده ۱۵۶.

۵۵. سرور دانش، همان اثر، ص. ۲۶۸.

56. United Nation Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)

۵۷. وزارت عدلیه، فرمان شماره (۳۹) رئیس دولت انتقالی اسلامی افغانستان، درباره تأسیس کمیسیون موقت تنظیم انتخابات، جریده رسمی شماره ۸۱۱، مورخ

۱۳۸۲. ماده ۱ و ۹.

۵۸. وزارت عدلیه، فرمان شماره (۴۰) رئیس دولت انتقالی اسلامی افغانستان درباره تأسیس دفتر مشترک تنظیم انتخابات، جریده رسمی شماره ۸۱۱، ۱۳۸۲. ماده ۱.

۵۹. همان منبع، ماده ۲.

۶۰. وزارت عدلیه، فرمان شماره (۲۴) رئیس جمهوری اسلامی افغانستان درباره برگزاری انتخابات شورای ملی و شورا های ولایتی و ولسوالی، جریده رسمی شماره

گفت که قبل از این تغییرات دفتر مشترک تنظیم انتخابات دارای سه نماینده بدون حق رأی که عبارت بودند از: رئیس دارالانشاء دفتر مشترک تنظیم انتخابات، رئیس دارالانشاء کمیسیون موقت انتخابات و مشاور یوناما در مسایل انتخابات داشت. در کنار دفتر تنظیم مشترک انتخابات، یک کمیته فرعی حقوقی برای بررسی به شکایات رأی دهندگان و مشوره به دفتر مشترک تنظیم انتخابات ایجاد گردید. این کمیته مرکب از دو عضو دفتر مشترک تنظیم انتخابات، یک عضو کمیسیون موقت و یک عضو دفتر یوناما بود.^{۶۱} قابل تذکر است که مبنای تشکیل این نهاد نیز موافقت‌نامه^{۶۲} بن بود. فرمان رئیس دولت انتقالی اسلامی برای دفتر مشترک تنظیم انتخابات وظایف تقنینی، مشورتی، انتقال فهرست رأی‌دهندگان به کمیسیون دایمی^{۶۳} و بررسی شکایات طبق توصیه کمیته فرعی حقوقی^{۶۴} را پیش‌بینی نموده بود. همچنان فرمان شماره ۱۱۰ در رابطه به وظایف دفتر مشترک تنظیم انتخابات بیان می‌دارد که "علاوه بر صلاحیت و وظایف مندرج فرمان شماره ۴۰ مورخ ۴ اسد ۱۳۸۲ [۲۶ جون ۲۰۰۳] مسئولیت کلی آمادگی، تنظیم، برگزاری و نظارت از جریان انتخابات را دارد."^{۶۵}

قابل یادآور است دولت انتقالی برای اداره انتخابات قانون انتخابات را در سال ۱۳۸۳ تصویب نمود که در این قانون اداره انتخابات به کمیسیون مستقل انتخابات سپرده شده است^{۶۶} اما این قانون در مورد تعیین اعضای کمیسیون چیزی بیان ننموده است. قابل تذکر اینکه اولین انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۸۳ و اولین انتخابات شورای ملی در سال ۱۳۸۴ توسط دفتر مشترک تنظیم انتخابات اداره و تدویر گردید. قانون انتخابات از لحاظ حقوقی و روش قانونگذاری دارای خلاهای زیاد در تمام عرصه‌ها مخصوصاً اداره و مدیریت انتخابات بود زیرا این قانون در حالات گزار و بدون موجودیت پارلمان از طرف حکومت انتقالی تدوین یافته بود.^{۶۷}

۸۵۳، مورخ ۱۳۸۴/۰۴/۲۱، ماده ۸.

۶۱. فرمان شماره (۴۰) ماده ۳.

62. Mathew J. Morgan, *A Democracy Is Born: An Insider's Account of the Battle against Terrorism in Afghanistan* (PRAE-GER Security International, USA 2007) p 15.

۶۳. فرمان شماره (۴۰) مواد ۴-۶.

۶۴. همان منبع، ماده ۷.

۶۵. وزارت عدلیه، فرمان رئیس دولت انتقالی اسلامی افغانستان در باره اساسات برگزاری انتخابات در دوره انتقالی، شماره ۱۱۰ جریده جریده رسمی شماره ۸۱۹، دلو ۱۳۸۳، ماده ۱.

۶۶. ۲۴ وزارت عدلیه، قانون انتخابات، جریده رسمی شماره ۸۲۹، کابل: انتشارات وزارت عدلیه، سال ۱۳۸۳.

۶۷. محمد ثنا متین نیکی، شرح زمانی رویدادهای مهم سیاسی افغانستان: از اجلاس روم تا انتخابات پارلمانی (۲۰۰۵-۲۰۰۰) نشرات سایت انترنی آریایی، ص

۵۸. قابل دسترس از <http://www.ariaye.com/ketab/naikpai/book.pdf> تاریخ مشاهده ۲۳ عرپ ۱۳۹۴.

بعد از انتخابات ۱۳۸۳، رئیس جمهور منتخب وظیفه تدویر انتخابات شورای ملی را نیز به دفتر مشترک تنظیم انتخابات تفویض نمود چنانچه فرمان شماره ۲۴ ریاست جمهوری بیان می دارد که: "دفتر مشترک تنظیم انتخابات بر علاوه وظایف و صلاحیت های مندرج فرمان شماره ۴۰ مسئولیت آمادگی، تنظیم، برگزاری و نظارت از جریان انتخابات شورای ملی، شورای های ولایتی و ولسوالی را بر عهده دارد."^{۶۸}

ضمناً به این دفتر صلاحیت تصویب دستورالعمل اجرای انتخابات، نظارت بر اجراء دارالانشای انتخابات، ثبت نام کاندیدان، رسیدگی به مشکلات ناشی از انتخابات، تصدیق و اعلام نتایج انتخابات نیز سپرده شد.^{۶۹} بخاطر سهولت در امور انتخابات دارالانشا انتخابات در چوکات دفتر مشترک تنظیم انتخابات بوجود آمد که رئیس اجرائیوی انتخابات در عین حال رئیس دارالانشاء نیز بود.^{۷۰} همچنان صلاحیت ثبت نام رأی دهندگان نیز مربوط دارالانشاء شد^{۷۱} قابل تذکر اینکه ثبت نام در دوره انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۸۳ توسط دفتر یوناما انجام شده بود.^{۷۲} باید گفت که دفتر مشترک انتخابات در انتخابات پارلمانی ۱۳۸۴ در مقایسه با انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۳ بشکل بهتر آماده شده بود.^{۷۳} با کسب تجارب از انتخابات گذشته دفتر مشترک تنظیم انتخابات، کمیسیون شکایات را ایجاد نمود که موجودیت آن در عدم حضور یک قوه قضائیه مستقل و کارا یک امر لازمی و ضروری برای تأمین عدالت انتخاباتی بود.^{۷۴}

بعد از ختم انتخابات شورای ملی در سال ۱۳۸۴ ریاست جمهوری طی فرمانی وظیفه کمیسیون مشترک تنظیم انتخابات را ختم اعلام نموده و تمام اختیارات آن به کمیسیون مستقل انتخابات منتقل گردید.^{۷۵} باید گفت مطابق ماده ۱۵۹ قانون اساسی دولت انتقالی اسلامی باید کمیسیون مستقل انتخابات را ایجاد می نمود^{۷۶} چون در شرایط انتقالی کمیسیون به تنهایی نمی توانست از عهده امور

۶۸. فرمان شماره ۲۴ مورخ ۱۳۸۴ ماده ۱.

۶۹. همان منبع، ماده ۲.

۷۰. همان منبع، ماده ۳.

۷۱. همان منبع، ماده ۵.

۷۲. فرمان شماره ۸۶ مورخ ۱۳۸۲ ماده ۳.

73. Peter Dimitroff, "The September 2005 Parliamentary and Provincial Elections in Afghanistan" (2006) The National Democratic Institute For International Affairs (NDI) Report, p 9. available at https://www.ndi.org/files/2004_af_report_041006.pdf [accessed 20 October 2015].

74. Peter Dimitroff, id p 10.

۷۵. فرمان شماره ۱۱۰، ماده ۱.

۷۶. قانون اساسی ۱۳۸۲ ماده ۱۵۹ فقره سوم.

بدر آید بناء در چوکات آن متخصصان خارجی نیز حضور داشت که تحت نام دفتر مشترک تنظیم انتخابات، اولین انتخابات ریاستی جمهوری و پارلمانی را راه اندازی و اداره نمود. باید گفت که بعد از کسب تجاربی در زمینه انتخابات بر وفق قانون اساسی و قانون انتخابات، کمیسیون مستقل انتخابات، مستقلانه تشکیل و انتخابات بعدی را اداره و نظارت نمود. ناگفته نماند که مطابق ماده ۱۶۰ قانون اساسی باید تلاش صورت می‌گرفت تا اولین انتخابات ریاست جمهوری و شورای ملی بصورت هم‌زمان دایر گردد^{۷۷} که نسبت مشکلات تخنیکی و امنیتی دولت انتقالی اسلامی افغانستان موفق به اجرای هم‌زمان آن نگردید.^{۷۸}

۲-۳. مدیریت انتخابات در انتخابات سال‌های ۱۳۸۸ [۲۰۰۹] و ۱۳۸۹ [۲۰۱۰]

انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای ولایتی سال ۱۳۸۸ اولین انتخاباتی بود که کمیسیون مستقل انتخابات بصورت مستقلانه بعد از تأسیس این نهاد در سال ۱۳۸۴^{۷۹} مدیریت نمود. درحقیقت این اولین انتخاباتی در تاریخ افغانستان بود که توسط نهادهای افغانی برگزار و مدیریت می‌شد.^{۸۰} چارچوب قانونی این انتخابات شامل قوانین و مقررات تصویب شده دوره انتقالی و بعد از آن بود که شامل قانون اساسی، قانون انتخابات ۱۳۸۴، قانون احزاب سیاسی، مقررات و طرزالعمل‌های تصویب شده توسط کمیسیون مستقل انتخابات می‌شد، صورت گرفت.^{۸۱} دراین وقت کمیسیون مستقل انتخابات نه از لحاظ مالی و نه از لحاظ ظرفیت آمادگی لازم برای تدویر انتخابات را نداشت. اما با همکاری جامعه جهانی اقدام به تدویر انتخابات ۱۳۸۸ نمود.^{۸۲}

طوری‌که بیان گردید، انتخابات ریاست جمهوری ۱۳۸۸ در مطابقت به قانون اساسی، قانون انتخابات و مقررات نافذه آن وقت مدیریت گردید اگر به قانون انتخابات سال ۱۳۸۴ مراجعه کنیم، درمیابیم که اداره انتخابات و نهاد مدیریت انتخاباتی را در فصل دوم خویش مطرح نموده است.

۷۷. همان منبع، ماده ۱۶۰.

78. Peter Dimitroff. Id, p 3.

۷۹. فرمان شماره ۲۱ رئیس جمهور جمهوری اسلامی افغانستان در مورد تشکیل کمیسیون مستقل انتخابات، مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۳۰. قابل دسترسی از سایت دفتر مشترک تنظیم انتخابات [http://www.iec.org.af/jemb.org/eng/Legal%20Framework/Decree%20on%20the%20Establishment%20of%20the%20IAEC%20\(Dari\)2005.pdf](http://www.iec.org.af/jemb.org/eng/Legal%20Framework/Decree%20on%20the%20Establishment%20of%20the%20IAEC%20(Dari)2005.pdf) of تاریخ مشاهده ۲۵ قوس ۱۳۹۴.

80. European Union Election Observation Mission, Presidential and Provincial Council Elections 20 August 2009, EU Election Observation Mission Report 2009, p10, available from http://www.eods.eu/library/FR%20AFGHANISTAN%202009_en.pdf [accessed 22 November 2015].

81. Id, p 14.

82. Andy Campbell, id.

در مطابقت با ماده ۱۵۶ قانون اساسی ۱۳۸۲ قانون انتخابات اداره انتخابات را مربوط به کمیسیون دانسته و حتی صلاحیت ایجاد کمیسیون‌های ما تحت را نیز بخاطر پیشبرد امور محوله به کمیسیون مستقل انتخابات تفویض می‌نماید.^{۸۳} این قانون انتخابات بیش‌تر به خطوط سازمانی پرداخته و مسایل مربوط به اداره و مدیریت انتخابات را کم‌تر مورد توجه قرار داده است که این خلا قانونی یکی از عوامل منازعات انتخاباتی بوده است.^{۸۴}

ماده نهم این قانون در مورد استقلال کاری و بیطرفی کارکنان کمیسیون مستقل انتخابات است و بیان می‌دارد که کارمندان انتخابات وظایف خویش را بصورت بیطرفانه انجام داده و از هیچ مقام دولتی و غیر دولتی به غیر از رئیس دارالانشای کمیسیون هدایت نمی‌گیرند و تعهد می‌دارند که وظایف محوله را با حسن نیت و امانتداری انجام می‌دهند.^{۸۵} قانون انتخابات ۱۳۸۴ در مورد نحوه گزینش اعضای کمیسیون انتخابات چیزی بیان ننموده است. اما عملاً آنها توسط رئیس جمهور انتصاب شدند. چالش‌های بوجود آمده در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸ سبب شد تا جامعه جهانی و شورای ملی افغانستان در این زمینه پیشنهاد اصلاح قانون انتخابات را نمایند تا در مورد شیوه گزینش اعضای کمیسیون مستقل انتخابات تجدید نظر صورت گرفته و در مطابقت با شیوه‌های قبول شده بین‌المللی انتخاب گردند.^{۸۶}

نظر به فشارهای جامعه جهانی و نهادهای مدنی حکومت افغانستان تصمیم گرفت تا قانون انتخابات اصلاح گردد.^{۸۷} قابل تذکر اینکه در سال ۱۳۸۷ [۲۰۰۸] مسوده قانون انتخابات برای تصویب به ولسی جرگه سپرده شده بود اما نسبت اختلافات نمایندگان بر سر بعضی از موضوعات مطرح در مسوده تصویب نشد^{۸۸} و در سال بعد پارلمان نمی‌توانست این قانون را تصویب کند زیرا مطابق قانون اساسی افغانستان پارلمان در سال آخر تقنینی، تعدیل قانون انتخابات را نمی‌تواند در

۸۳. وزارت عدلیه، قانون انتخابات، جریده رسمی شماره ۸۵۰، کابل: انتشارات وزارت عدلیه، ۱۳۸۴. ماده ۷.

84. International Crisis Group, Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition, Asia Report No. 236, October 2012, p3. available from <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/236-afghanistan-the-long-hard-road-to-the-2014-transition> [accessed 23 November 2015].

۸۵. قانون انتخابات ۱۳۸۴ ماده نهم.

86. The International Republican Institute (IRI), Afghanistan Presidential and Provincial Council Elections, IRI Observation Mission Report, 2009, p 8. available from http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_eo_report/afghanistans_2009_presidential_and_provincial_council_elections.pdf [accessed 12 October 2015].

87. Shahrarazad Akbar and Zubaida Akbar, Election and Conflict in Afghanistan, Friedrich Ebert Foundation, 2011, p 5. Available from <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08587.pdf> [accessed April 2015].

۸۸. سرور دانش، همان اثر، ص. ۲۸۳.

برنامه کاری خود شامل سازد.^{۸۹} بناءً رئیس جمهور با استفاده از صلاحیت قانونی خود^{۹۰} قانون انتخابات را در ۱۴ فصل و ۶۷ ماده طی فرمان تقنینی در سال ۱۳۸۸ تصویب نمود.^{۹۱} قانون انتخابات سال ۱۳۸۸ کدام بخش مشخص در رابطه به مدیریت انتخابات ندارد، حتی وظایف کمیسیون انتخابات نیز بصورت منجسم بیان نگردیده و شیوه تعیین اعضای آن نیز مشخص نیست. وظایف کمیسیون در مواد مختلف بصورت پراکنده بیان شده است.

نکته دیگری که در اینجا باید بدان اشاره گردد اینست که کمیسیون مستقل انتخابات برای پر نمودن خلاهای قانون انتخابات در سال ۱۳۸۶ [۲۰۰۷] مسوده قانون تشکیل و صلاحیت‌های کمیسیون مستقل انتخابات را ترتیب نموده و برای تصویب به شورای ملی ارسال نمود که شورای ملی بعد از مباحث زیاد بالاخره از طریق کمیسیون مشترک دو مجلس آن را تصویب و غرض توشیح به رئیس جمهور فرستاده شد اما رئیس جمهور بدلیل اینکه این قانون با قانون اساسی در تناقض قرار دارد از توشیح آن امتناع نموده بیان نمود که اخذ رأی اعتماد برای اعضای کمیسیون انتخابات برخلاف قانون اساسی بوده و تعیین آنها از جمله صلاحیت‌های رئیس جمهور است. رئیس جمهور چنین استدلال می‌کرد که مقاماتی که باید رأی اعتماد بگیرند در قانون اساسی مشخص شده‌اند و اعضای کمیسیون مستقل انتخابات شامل این مقامات نیست.^{۹۲}

قانون انتخابات ۱۳۸۸ نیز دارای خلاهای زیاد بود و سبب می‌شد که انتخابات از شفافیت لازم برخوردار نباشد. اکثر تحقیقات انجام شده بر اصلاحات قانونی تاکید می‌نمودند مثلاً انالارسن یکی از محققان واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در تحقیقات خویش در رابطه به اصلاح قانون انتخابات مخصوصاً در رابطه به مدیریت انتخاباتی تاکید می‌کند.^{۹۳} زیرا تغییراتی که در قانون انتخابات در سال ۱۳۸۸ بوجود آمده بود بیش‌تر جنبه اداری داشت، به مسایل بنیادی نپرداخته و نمی‌توانست سبب استحکام حاکمیت قانون در نهادهای انتخاباتی گردد، بناءً از موثریت لازم بر

۸۹. قانون اساسی، ماده ۱۰۹.

۹۰. همان منبع، ماده ۶۴ فقره ۱۶ و ماده ۷۹.

۹۱. فرمان شماره (۴۳) رئیس جمهوری اسلامی افغانستان در مورد توشیح قانون انتخابات، جریده رسمی شماره (۱۰۱۱) سال ۱۳۸۸.

92. International Crisis Group, p10.

93. Anna Larson, Democratization and Elections, Afghanistan Research and Evaluation Unit Policy Note Series, March 2010. available from <http://www.areas.org.af/Uploads/EditionPdfs/1007E-Democratisation%20and%20Elections%20PN%20April%202010.pdf> [10 June 2015].

خور دار نبوده و نتوانست تغییرات لازم را شکل بدهد.^{۹۴}

۳-۳. مدیریت انتخابات در انتخابات سال ۱۳۹۳ [۲۰۱۴]

طوری که بیان شد در یک دهه گذشته (۱۳۸۲ - ۱۳۹۲) [۲۰۰۳ - ۲۰۱۳] بعد از تصویب قانون اساسی شش انتخابات عمومی در کشور بر اساس قوانین مصوب قوه اجرائیه برگزار گردید. ضمناً نهادهای انتخاباتی بر مبنای همین قوانین شکل یافته بودند. بالاخره طرح قوانین دو گانه انتخاباتی بر اساس فشارهای نهادهای ملی و بین المللی از طریق شورای ملی در سال ۱۳۹۲ [۲۰۱۳] به تصویب رسید. انتخابات پرچالش ریاست جمهوری در تحت همین قوانین تدویر یافت که اینک مدیریت انتخاباتی این دوره را در این محث مورد بررسی قرار می دهیم.

ماده ۱۵۶ قانون اساسی وظیفه اداره و نظارت از انتخابات را به کمیسیون مستقل انتخابات تفویض نموده است. این قانون سایر مسایل مربوط به مدیریت انتخابات را به قانون عادی موکل می دارد. قانون انتخابات ۱۳۹۲ صرفاً مکلفیت های این کمیسیون را بیان نموده است.^{۹۵} سایر مسایل مربوط به این کمیسیون به قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی گذاشته شده است.

فصل دوم قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی در مورد تشکیل و طرز فعالیت کمیسیون مستقل انتخابات است. به اساس این قانون این کمیسیون متشکل از یک دفتر مرکزی، دارالانشا و دفاتر ولایتی می باشد. دفتر مرکزی دارای رئیس، معاون و منشی اند که آنها از بین اعضای آن انتخاب می گردد.^{۹۶}

ماده هفتم این قانون شرایط کسانیکه که عضویت کمیسیون مستقل انتخابات را بدست آورده می توانند چنین بیان می دارد: داشتن تنها تابعیت افغانستان، تحصیلات عالی، اهلیت، شهرت نیک و تجربه کاری برای لسانس ۵ سال و بالاتر از آن سه سال، تکمیل سن سی سالگی، عدم محکومیت به جرایم ضد بشری و جنایت و بالاخره عدم عضویت در احزاب سیاسی.

برای اینکه نهاد مدیریت انتخابات کارایی لازم را داشته و انتخابات را بصورت آزاد، عادلانه

94. Andy Campbell, id.

۹۵. وزارت عدلیه، قانون انتخابات، جریده رسمی شماره ۱۱۱۲، کابل: انتشارات وزارت عدلیه، سال ۱۳۹۲. ماده ۷.

۹۶. وزارت عدلیه، قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی، جریده رسمی شماره ۱۱۱۲، کابل: انتشارات وزارت عدلیه، سال ۱۳۹۲، ماده ۵.

و شفاف برگزار نماید این مرجع بر علاوه تشکیلات مستقل به استقلال نهادی نیز ضرورت دارد. اینکه چارچوب حقوقی انتخابات افغانستان تا چه حد در تأمین استقلال نهادی کمیسیون مستقل انتخابات موفق بوده و یا خیر سوالی است که در این قسمت به آن می‌پردازیم.

قانون انتخابات به نهادهای دولتی و غیر دولتی، احزاب و ائتلاف‌های سیاسی و سازمان‌های اجتماعی وظیفه می‌دهد تا کمیسیون مستقل انتخابات را در پروسه انتخابات همکاری نموده و تصامیم اتخاذ شده این کمیسیون را که متکی بر قانون انتخابات باشد، رعایت و تعمیل نمایند.^{۹۷} ضمناً قانون، اشخاص حقیقی و حکمی را از مداخله ای مستقیم و غیر مستقیم در انتخابات منع می‌نماید.^{۹۸} این مواد قانون اگر بدرستی تطبیق گردند ضمانت خوبی برای استقلال نهادی کمیسیون مستقل انتخابات خواهند بود.

موضوع نهایت مهم دیگر که به استقلال، بیطرفی و شفافیت کمیسیون مستقل انتخابات مرتبط است و تضمین خوبی برای استقلال نهادی آن بوده می‌تواند عبارت از شیوه گزینش اعضای آنست. طوریکه بیان گردید در قانون اساسی و قوانین انتخاباتی سال‌های ۱۳۸۳، ۱۳۸۴ و ۱۳۸۸ در مورد شیوه انتخاب اعضای کمیسیون مستقل انتخابات چیزی بیان نشده بود و آنها از طریق رئیس جمهور انتخاب می‌شدند. اما با تصویب قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون‌ها این موضوع چنین تعدیل گردیده است که کمیته گزینش از بین داوطلبان ۲۷ تن را غرض انتخاب به عضویت کمیسیون مستقل انتخابات به ریاست جمهوری معرفی می‌کنند و رئیس جمهور ۹ تن را که حداقل شامل دو زن باشد به عضویت کمیسیون انتصاب می‌کند. نا گفته نماند که کمیته گزینش اعضای کمیسیون مرکب است از رئیس مجلس نمایندگان (ولسی جرگه)، رئیس مجلس سنا (مشرانو جرگه)، رئیس دیوان عالی (ستره محکمه)، رئیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر و یک نفر از نهادهای جامعه مدنی.^{۹۹} سوالی که در اینجا مطرح می‌گردد اینست که آیا این شیوه گزینش تا چه حد می‌تواند در تضمین استقلال نهادی کمیسیون مستقل انتخابات مؤثر باشد؟

در این رابطه باید گفت تغییرات بوجود آمده در این رابطه یک گام مثبت است اما در نهایت باز هم

۹۷. قانون انتخابات ۱۳۹۲ ماده ۸.

۹۸. همان منبع، ماده ۹ فقره ۱.

۹۹. قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی، ماده ۸.

رئيس جمهور صلاحيت دارد اعضاى كميسيون را از ميان يك تعداد افراد معرفى شده از طرف كميته گزينش انتصاب كند. كدام تضمين قانونى مشخص وجود ندارد كه مانع روساى نهادهائى فوق الذكر مخصوصاً رئيس مشرانو جرگه، كميسيون مستقل نظارت بر تطبيق قانون اساسى و رئيس كميسيون حقوق بشر گردد. آنهاى كه از طرف رئيس جمهور انتصاب مى شوند در نهايت تحت تاثير رئيس جمهور عمل خواهند نمود. در رابطه بايد دقت شود تا راهكارهاى استفاده گردد تا موضوع عدم اطمينان و مكانيزم عدم همه شمول بودن انتخاب اعضاى كميسيون مستقل انتخابات را مرفوع نمايد.

ضمناً قانون مصنويت از تعقيب عدلى اعضاى كميسيون مستقل انتخابات را به رسميت شناخته و تضمين مى دارد.^{۱۰۰} بخاطر تضمين شفافيت اجراءات و استقلال نهادى كميسيون مستقل انتخابات قوانين انتخاباتى اعضاى اين كميسيون را مكلف مى سازد تا تصايم خویش را بر منباى "منافع علياى کشور" و احكام قانون اساسى و ساير قوانين اتخاذ نموده و از هر نوع تبعيض، تعصب اجتناب نمايند.^{۱۰۱} اما قانون كدام مكانيزم پاسخگويى مشخص را براى كميسيون مستقل انتخابات مدنظر نگرفته است. استقلال نهادى كميسيون مستقل انتخابات به معنى عدم پاسخگويى نيست. عدم پاسخگو بودن كميسيون مستقل انتخابات يكي از عوامل منازعات و چالش هاى انتخاباتى در کشور بوده است.

چنانچه بحران انتخاباتى در انتخابات رياست جمهورى سال ۱۳۹۳ سبب گرديد تا انتخابات به نتيجه نرسد و دولت وحدت ملى بر منباى توافق دو كانديدائى برتر تشكيل گردد.^{۱۰۲} اصلاح نظام انتخاباتى (قوانين و نهادهاء) از جمله شروط مطرح در تفاهم نامه دولت وحدت ملى بود.^{۱۰۳} براى اجراى اين اصلاحات رئيس دولت وحدت ملى طى فرمان شماره (۴۰) مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۵ [۱۵ جون ۲۰۱۵] هفت تن را منجيث اعضاى كميسيون ويژه اصلاحات انتخاباتى تعيين نمود و اين كميسيون بايد در ظرف سه ماه چارچوب قانونى انتخابات را در افغانستان مورد بررسى قرار داده و

۱۰۰. همان منبع، ماده ۱۱.

۱۰۱. قانون انتخابات سال ۱۳۹۲ ماده

102. International Crisis Group, Afghanistan's Political Transition, Asia Report No 260, 16 Oct 2014, p 20 accessible at <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/260-afghanistan-s-political-transition.pdf> [accessed 10 June 2015]

۱۰۳. متن موافقتنامه تشكيل دولت وحدت ملى در افغانستان، ۳۰ سنبله ۱۳۹۳ قابل دسترس از <http://www.bbc.com/persian/> افغان_election_k_۰۴_۱۴۰۹۲۱/۰۹/۲۰۱۴/afghanistan تاريخ مشاهده ۲۰ قوس ۱۳۹۴.

پیشنهادات خویش را به دولت وحدت ملی تقدیم می نمودند. این کمیسیون بعد از گذشت یک ماه بسته اول خویش تقدیم نمود که کابینه دولت وحدت ملی از جمله یازده پیشنهاد کمیسیون هفت مورد آن را پذیرفت.^{۱۰۴}

بالاخره در آخر قوس ۱۳۹۴ بسته نهایی خویش را نیز تقدیم دولت وحدت ملی نمودند. بر مبنای پیشنهادات کمیسیون اصلاحات انتخاباتی، حکومت طی فرامین تقنینی قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخابات و قانون انتخابات را تعدیل و غرض تصویب به پارلمان کشور ارسال گردید. ارسال قانون انتخابات به پارلمان در مغایرت با ماده ۱۰۹ قانون اساسی صورت گرفت زیرا مطابق این ماده "پیشنهاد تعدیل قانون انتخابات، در یک سال اخیر دوره تقنینیه در فهرست کار شورای ملی داخل شده نمی تواند." حکومت میبایست این قانون را مطابق ماده ۷۹ قانون اساسی از طریق فرمان تقنینی تعدیل می نمود. شورای ملی نیز با متکی بر ماده ۱۰۹ فرامین تقنینی در مورد اصلاحات انتخاباتی را رد نمودند.^{۱۰۵} حکومت برای بار دوم با وارد نمودن اصلاحات طرح قوانین انتخاباتی را برای شورای ملی ارسال نمود که این بار نیز طرح قوانین مورد تائید ولسی جرگه (مجلس نمایندگان) قرار نگرفته و رد گردید.

بالاخره در ایام تعطیلی شورای ملی حکومت طی مکتوب شماره (۵۳۵۰) مورخ ۱۳۹۵/۴/۳۱ [۲۱ جولای ۲۰۱۶] در زمینه اصلاحات انتخاباتی و وضعیت فرامین تقنینی متذکره از کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی خواهان نظر مشورتی گردید. این کمیسیون طی جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۳ [۲۴ جولای ۲۰۱۶] چنین ابراز نظر نموده است: چون فرامین از سوی ولسی جرگه رد گردیده و کمیسیون مختلط دو مجلس نیز نتوانستند به نتیجه ای برسند پس بر اساس ماده ۱۰۰ قانون اساسی طرح قوانین رد شده محسوب می گردد. اما چون انتخابات یکی از حقوق بنیادین مردم بوده و بر اساس مواد ۴، ۳۳ و ۸۳ قانون اساسی ضرورت حفظ و تداوم آن من حیث منبع مشروعیت نظام و یک حق سیاسی اتباع ضروری است. برای جلوگیری از تلف شدن حقوق شهروندان، حکومت

۱۰۴. اسدالله سعادت، اصلاحات انتخاباتی: گزارشی از مطالعات، کارکردها، توصیه ها و پیشنهاد های کمیسیون خاص اصلاحات انتخاباتی، کابل: انتشارات سعید، زمستان ۱۳۹۴، صص ۱۲-۱۳.

۱۰۵. گزارش بنیاد انتخابات شفاف افغانستان در مورد پیشرفت ها و چالش ها در روند اصلاحات انتخاباتی، ۵ سرطان ۱۳۹۵ قابل دسترس از <http://www.tefa.org.af/images/Extratrefiles/Developments-and-Challenges-of-Electoral-Reforms-Process> pdf. ۱-۲-۱۳۹۵ [تاریخ مشاهده ۳۰ قوس

می تواند در مطابق به ماده ۷۹ قانون اساسی قانون انتخابات را از طریق فرمان تقنینی اصلاح و تصویب نماید و این قانون بدون ارائه به شورای ملی قابل تطبیق است.^{۱۰۶}

حکومت در روشنایی این نظریه مشورتی قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون ها و قانون انتخابات را باهم مدغم نموده و طی فرمان شماره (۱۰۵) مورخ ۱۱/۶/۱۳۹۵ [۱ آگست ۲۰۱۶] از طریق فرمان تقنینی تصویب نمود.^{۱۰۷} بر مبنای این قانون اصلاحات انتخاباتی دوباره ادامه یافته و اعضای جدید برای کمیسیون مستقل انتخابات تعیین گردیدند. اینک در ادامه این بحث اصلاحات بوجود آمده در رابطه به مدیریت انتخابات بصورت مختصر نظر اندازی می گردد.

قانون انتخابات جدید استقلالیت و بیطرفی اعضای کمیسیون مستقل انتخابات تاکید نموده بیان می دارد که در فعالیت های خویش از استقلال کامل برخوردار بوده و حین اتخاذ تصمیم، منافع علیای کشور و قانون اساسی را ملاک عمل خویش قرار داده از اعمال هر تبعیض و تعصب نژادی، قومی، منطقه ای، حزبی، لسانی، مذهبی و جنسیتی ابا و ورزیده وظایف خویش را با بی طرفی کامل در مطابقت به قانون انتخابات و سایر اسناد تقنینی ایفا نمایند.^{۱۰۸}

در قانون جدید، رئیس کمیسیون مستقل انتخابات را اعضای کمیسیون برای مدت دو سال و شش ماه به اساس رأی آزاد، سری و مستقیم انتخاب می نمایند. معاونان و سخنگو کمیسیون برای مدت یکسال انتخاب می گردند.^{۱۰۹} در شرایط عضویت اعضای کمیسیون تغییر مثبت قید حداقل تحصیلات عالی لیسانس در رشته های حقوق، شرعیات، علوم سیاسی، اقتصاد و سایر رشته های مرتبط آن مدنظر گرفته شده است.^{۱۱۰} اما قانون انتخابات در رابطه به داشتن تجربه عملی در امور انتخابات را مدنظر نگرفته است.

همچنان باید گفت که ترکیب کمیته ای گزینش اعضای کمیسیون مستقل تغییر نموده و قانون ترکیب آن را طور ذیل بیان می دارد: یک نماینده با صلاحیت ستره محکمه به حیث رئیس، یک عضو کمیسیون مستقل انتخابات به حیث عضو، یک عضو کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون

۱۰۶. نظریه حقوقی کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی در مورد احاله رئیس جمهور در باره وضعیت حقوقی فرمان تقنینی شماره ۱۵۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۹ در مورد قانون تشکیل وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی، شماره (۵) مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۰ قابل دسترسی از <http://icoic.gov.af/Content/files/icoic-نظریه-حقوقی-شماره-۱۰۵.pdf> [تاریخ مشاهده ۳۰ قوس ۱۳۹۵]

۱۰۷. وزارت عدلیه، قانون انتخابات، جریده رسمی، شماره ۱۲۲۶ مورخ ۴ میزان ۱۳۹۵.

۱۰۸. همان منبع، ماده ۱۷-۱۸.

۱۰۹. همان منبع، ماده ۱۱.

۱۱۰. همان منبع، ماده ۱۲.

اساسی به حیث عضو، نماینده منتخب نهادهای جامعه مدنی مرتبط به انتخابات به حیث عضو و نماینده منتخب نهادهای جامعه مدنی حمایت از حقوق زنان به حیث عضو.^{۱۱۱} ترکیب کمیته گزینش یکی از موضوعات بحث بر انگیز در دوره‌های گذشته بوده اگر تغییر موجود در ترکیب آن نظر اندازی گردد یک توازن خوب بین نمایندگان نهادهای حکومتی و جامعه مدنی موجود نیست. ضمناً مسلکی بودن اعضای کمیته گزینش و آشنایی شان با مسایل انتخاباتی یک امر مهم و ضروری است. زیرا آنها وظیفه‌ای مهم و اساسی را بدوش دارند. در کمیته گزینش که بر اساس این قانون تعیین گردیدند بجز از نماینده نهادهای مدنی مرتبط به انتخابات دیگران آشنایی لازم با مسایل مربوط به انتخابات را نداشتند. این موضوع بر پروسه گزینش و کیفیت کاری اعضای کمیسیون مستقل انتخابات تأثیر مستقیم دارد. چنانچه موسسه دیده‌بان انتخابات و شفافیت افغانستان در گزارش خویش دراین رابطه چنین بیان می‌دارد: ”در جریان مصاحبه‌ها هیچ گونه تجسس صورت نمی‌گرفت تا توانایی‌ها و قدرت خلاقیت و ابتکار کاندیدان مورد ارزیابی قرار گیرد. چنانچه تمرکز بیش از حد اعضای کمیته بر سوالات غیر مسلکی و عدم توجه آنها به تجربه و خلاقیت کاندیدان سبب تا کمیته در شناسایی واجدان شرایط مسلکی به دشواری مواجه گردد.“^{۱۱۲}

در مورد نحوه تعیین اعضای کمیسیون انتخابات باید گفت که کمیته گزینش از بین کاندیدان بیست و یک تن را به رئیس جمهور معرفی می‌نماید که رئیس جمهور با در نظر داشت ترکیب قومی و جنسیتی از جمله هفت که دوتن آن زن باشد برای دور اول چهار تن را برای پنج سال و سه تن را برای سه سال تعیین می‌نماید. قابل تذکر اینکه اعضای کمیسیون در دوره‌های بعدی برای مدت پنج سال تعیین می‌گردند.^{۱۱۳} در عمل کمیته گزینش نسبت عدم نشر معیارهای واضح و مناسب که کمیته را در شناسایی و تفکیک توانایی‌های مسلکی و تجربه کاری کاندیدان کمک کند، مورد انتقاد قرار گرفته است.^{۱۱۴}

قانون انتخابات جدید تعدیل لوایح، طرزالعمل‌ها و دستورالعمل‌ها را در جریان انتخابات ممنوع قرار داده است.^{۱۱۵} که این موضوع می‌تواند سبب تقویت شفافیت انتخابات گردد. موضوع دیگری

۱۱۱. همان منبع، ماده ۱۳

۱۱۲. موسسه دیده بان انتخابات و شفافیت افغانستان، راپو نظارت از عملکرد کمیته گزینش کمیشنران کمیسیون های انتخاباتی، عقرب ۱۳۹۵، ص ۴ قابل دسترس از <http://ewa.org.af/Dari/uploads/team-۱۱-۲۰۱۶-۱۶۱۴۷۹۲۸۸۶۴۸۲۸۲۴۶۶۷۱.pdf> [تاریخ مشاهده ۳۰ قوس ۱۳۹۵]

۱۱۳. همان منبع، ماده ۱۴

۱۱۴. موسسه دیده بان انتخابات و شفافیت افغانستان، همان منبع ص ۳

۱۱۵. قانون انتخابات ۱۳۹۵، ماده ۱۹ فقره ۲

که قابل توجه است قانون تذکر می‌دهد "نتایج نهایی انتخابات که بعد از رسیدگی به اعتراضات و شکایات واصله مطابق احکام این قانون اعلام می‌گردد، قابل تغییر نمی‌باشد."^{۱۱۶}

یک تغییر مثبت دیگر که در شفافیت انتخابات و مدیریت آن موثریت داشته باشد، استخدام کارکنان موقت انتخابات در مرکز و محلات انتخاباتی از میان معلمان مکاتب، استادان مؤسسات تحصیلات عالی دولتی و کارکنان ادارات دولتی است.^{۱۱۷} سهیم شدن قشر جوان و آگاه در روند انتخابات می‌تواند مانع بعضی از تخطی‌های و خلاف رفتارها گردد. و بالاخره نکته مثبتی که می‌تواند شفافیت انتخابات را افزایش دهد ثبت فهرست رأی دهندگان در مرکز ملی معلومات کمیسیون است که این موضوع در ماده هفتادم و دوم قانون انتخابات بیان گردیده است.

در خاتمه باید گفت با وجود تمام تغییرات مثبت در رابطه به مدیریت انتخابات در قانون جدید، این قانون مانند قوانین انتخاباتی گذشته کدام مکانیزم خاص را که کمیسیون را پاسخگو بسازد مدنظر نگرفته است. گرچه ماده هشتاد و نهم قانون کمیسیون را مکلف می‌سازد تا از تمام روند انتخابات قبل و بعد از برگزاری از طریق رسانه‌های همگانی به مردم گزارش ارایه نماید. با آنکه این ماده پاسخگو بودن کمیسیون به مردم را بازگو می‌کند اما مکانیزم و نهاد مشخصی که کمیسیون به آن پاسخگو باشد، مشخص نشده است. در یک تعداد از کشورها کمیسیون‌های مستقل انتخابات به پارلمان پاسخگو اند.^{۱۱۸} با وجودیکه در بعضی مواد دیگر قانون نیز از مسوولیت اعضای کمیسیون نامبرده شده مثلاً ماده شانزدهم قانون انتخابات موارد عزل اعضای کمیسیون را بیان می‌دارد و یکی از موارد نقض احکام قانون اساسی و سایر قوانین نافذ بیان گردیده است. اما معلوم نیست که موارد نقض از طرف کدام نهاد مورد بررسی قرار خواهد گرفت. و بر همین منوال ماده هفدهم اعضای کمیسیون را از ارتکاب اعمال تبعیض آمیز و تعصب ممنوع می‌کند. اما کدام مکانیزم مشخص برای جلوگیری از آن و جلوگیری از فساد اعضای کمیسیون مدنظر گرفته نشده است. اینها از جمله مواردی اند که می‌تواند بر کارایی و اعتبار کمیسیون مستقل انتخابات در آینده اثرگذار باشند.

۴. ضعف‌های قانونی مدیریت انتخابات در افغانستان

شکل گیری و تعدیلات پی‌هم قوانین انتخاباتی طوریکه ملاحظه شد، نشان دهنده کاستی‌ها و

۱۱۶. همان منبع ماده ۸۷ فقره ۵

۱۱۷. همان منبع ماده ۲۳ فقره ۲

ضعف‌های عمده در روند قانونگذاری مدیریت انتخاباتی در کشور است. در این بخش به این سوال می‌پردازیم که عمده‌ترین ضعف‌های قوانین در عرصه مدیریت انتخابات کدام‌ها اند؟

اساس مشروعیت نهادهای سیاسی و قوانین یک کشور بر قانون اساسی آن متکی است. یکی از وظایف بنیادی قانون اساسی منحیث قانون برتر در جامعه اینست که قانون اساسی با ارائه قواعد و نهادهای تلاش می‌کند تا از تناقض میان سایر قوانین جلوگیری نماید. دلیل اینکه قانون اساسی از لحاظ ماهیت، شیوه تصویب و تعدیل با سایر قوانین متفاوت است نیز بر همین موضوع مرتبط است. همچنان قانون اساسی قدرت سیاسی را مشروعیت بخشیده و از طریق تفکیک قوا مکانیزمی را پی ریزی می‌کند تا میان نهادهای فرمانروا تعادل و توازن برقرار گردیده و مانع مداخله قدرت حاکمه در حقوق و آزادی‌های شهروندان گردد. تفکیک قوا و حاکمیت قانون در جوامع امروزی دو عنصر عمده‌ای قانون اساسی گرایی (constitutionalism) تشکیل می‌دهند. اما قانون اساسی افغانستان منحیث مبنای مشروعیت دهنده قوانین عمل ننموده و تناقض در مواد قانون اساسی و سایر قوانین سبب شده تا قانون اساسی منحیث قانون بنیادی نتواند، مبنای حل این تعارضات قرار گیرد. ضمناً هدف تیوری تفکیک قوا در قانون اساسی افغانستان مدنظر گرفته نشده است که این خود سبب ضعف حاکمیت قانون می‌گردد. تا جایی مشکلات بوجود آمده در انتخابات گذشته نیز مرتبط به همین کاستی‌های قانون اساسی کشور است. ایجاد موسسات سیاسی با در نظر داشت ظرفیت منافع عمومی صورت می‌گیرد اما در افغانستان بر خلاف تحفظ و برتری منافع خصوصی منافع تشکیل نهادهای موثر گردیده است مثلاً تفویض بیش از حد قدرت به رئیس جمهور در قانون اساسی یکی از مثال‌های آنست. در حقیقت تفکیک قوا در قانون اساسی افغانستان بر مبنای رقابت میان کارگزاران قدرت استوار است و شرایط بازی قدرت از طریق قدرت غیررسمی تعیین شده تا قواعد حقوق اساسی. انتخابات تجویز شده در قانون اساسی نیز نقش یک مکانیزم تنظیم و تعدیل کننده قدرت بین این بازی گران قدرت را داشته تا منحیث وسیله مشارکت سیاسی مردم در امور سیاسی شان.^{۱۱۹}

اگر این موضوع را از دید مقایسوی نظر اندازی کنیم در می‌یابیم نهاد مدیریت انتخاباتی در کشورهای پیشرفته دنیا بیش‌تر در جای از اعتبار زیاد برخوردار است که قانون‌گذاری به هدف تأمین

119. Scott S. Smith, "Future of Afghan Democracy," (2014) 3 Intl J of Sec & Development 3-4 available from <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.dk/> [accessed 14 October 2015].

منافع عمومی بوده بطور مثال نهادهای مدیریت انتخاباتی استرالیا از اعتبار بالای بین مردم برخوردار اند و از آن در جهان بنام شفاف‌ترین و با اعتبارترین نهاد انتخاباتی نامبرده می‌شود.^{۱۲۰} دلیل آن اینست که ساختار نهادی انتخابات در استرالیا، چه در عرصه قانون گذاری و چه در زمینه مدیریت و اداره انتخابات قویاً به فعالیت‌های پارلمانی استوار است. تاکید حکومت و پارلمان استرالیا در قسمت قانونگذاری در زمینه انتخابات بیش‌تر بخاطر کنترل مؤثر نظام انتخاباتی، مدیریت و اداره انتخابات در این کشور است.^{۱۲۱}

یک دلیل ضعف دیگر قوانین انتخاباتی در کشور عدم توجه دقیق بر روند قانونگذاری در کشور است. جامعه جهانی و دولت افغانستان نیز به این مسأله بصورت دقیق توجه ننموده‌اند. یعنی توجه بر کیفیت قوانین و جنبه‌های تطبیقی آن کم‌تر صورت گرفته است که خود یکی از مانع روند دموکراسی‌سازی نیز در افغانستان است. در جوامع پسا منازعه مانند افغانستان دقت و تعمق به روند قانونگذاری و کیفیت قوانین بر تطبیق حاکمیت قانون اثر گذار خواهد بود.^{۱۲۲} مثال خوب آن عدم توجه و دقت لازم در روند قانونگذاری بر مدیریت انتخاباتی و استقلال سازمانی و حاکمیت قانون در این نهاد بوده است که کمیسیون مستقل انتخابات نتوانسته منحصیث یک نهاد مؤثر در روند دموکراسی‌سازی در افغانستان فعالیت نموده و اعتماد مردم را جلب نماید و سبب افزایش مشروعیت نظام دموکراتیک گردد. ضمناً قانون یک مکانیزم خوب را بخاطر حمایت از استقلال این نهاد مطرح ننموده است.

با در نظر داشت مطالبی که بیان گردید خلاهای عمده در چهارچوب قانونی انتخابات در افغانستان از ۱۳۸۲ بدینطرف بیش‌تر در این بخش‌ها وجود داشته است:

- زمان تدویر انتخابات
- نقش، مسوولیت و ساختار نهادهای انتخاباتی
- سکوت قانون اساسی در مورد شیوه تعیین اعضای کمیسیون انتخابات استقلال سازمانی این نهاد را متأثر می‌سازد.^{۱۲۳} رئیس جمهور از این خلا و صلاحیت‌های خود بصورت اعظمی

120. Norm Kelly, *Directions in Australian Electoral Reform: Professionalism and Partisanship in Electoral Management* (Australian National University Press, Australia 2012) 9.

121. id, P 23.

122. Zafar Gondal, "Drafting for a Post-Conflict and Collapsed State- The Case of Afghanistan" (2009) 11 Eur. J.L. Reform 369-371, available from <http://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ejlr/2009/3> [accessed 13 October 2015].

123. European Union Election Observation Mission, Report 2009, id., p16.

مستفید شده و سبب ضعف نهاد مدیریت انتخاباتی گردیده است.

- ثبت نام رأی‌دهندگان
- کوتاهی نهاد مدیریت انتخاباتی در تنظیم بعضی از دستورالعمل‌ها و طرزالعمل‌ها در وقت مناسب.^{۱۲۴}
- روش حل و فصل شکایات و اختلافات انتخاباتی^{۱۲۵}
- فرمول یا نظام انتخاباتی تک رأی غیر قابل انتقال^{۱۲۶}
- عدم موجودیت مکانیزم جوابگویی برای نهادهای انتخاباتی
- عدم توجه قوانین به مسلکی بودن اعضای نهادهای انتخاباتی در افغانستان
- ضعف در تفکیک قوای ارائه شده در قانون اساسی، تفویض قدرت بیش حد به ریاست جمهوری^{۱۲۷}

زمان تدویر انتخابات ریاست جمهوری و شورای ملی بصورت منظم زمان بندی نشده است. قانون اساسی بیان می‌دارد که:

”وظیفه رئیس جمهور در جوازای سال پنجم بعد از انتخابات پایان می‌یابد. انتخابات به منظور تعیین رئیس جمهور جدید در خلال مدت سی الی شصت روز قبل از پایان کار رئیس جمهور برگزار می‌گردد.“^{۱۲۸}

با توجه به ماده فوق انتخابات ریاست جمهوری باید در ماه حمل یا ثور برگزار شود. با در نظر داشت شرایط اقلیمی افغانستان تدویر انتخابات در ماه حمل و ثور با مشکلات زیادی مواجه خواهد بود.

به همین ترتیب باید گفت موجودیت یک مکانیزم عدالت با کارآیی خوب در انتخابات یک امر لازمی است. چنانچه کمیساری عالی حقوق بشر در نظر تفسیری خویش بر موجودیت نهاد

124. NDI, Report 2006, Id, p5.

125. International Crisis Group, Afghanistan, Asia Report No. 236, id, p 3.

126. Andrew Reynolds and Andrew Wilder, ”Free, Fair or Flawed: Challenges for Legislative Elections in Afghanistan” (2004) AERU Briefing Paper 12 available from <http://www.areas.org.af/Uploads/EditionPdfs/433E-Free,%20Fair%20or%20Flawed-BP-print.pdf> [accessed 5 November 2015]

127. Office for democratic Institutions and Human Rights, Presidential and Provincial Council Elections, 5 April and 14 June 2014, p 8, available from <http://www.osce.org/odihr/elections/afghanistan/129761?download=true> [accessed 12 July 2015]

رسیدگی به شکایات و اعتراضات انتخاباتی تاکید می‌دارد.^{۱۲۹} اما قانونگذار اساسی در افغانستان به اهمیت مکانیزم رسیدگی به شکایات و اعتراضات انتخاباتی توجه ننموده است. زیرا طوریکه بیان شد ماده ۱۵۶ قانون اساسی صلاحیت اداره و نظارت انتخابات و مراجعه به آرای عمومی را به کمیسیون مستقل انتخابات تفویض می‌کند ولی در مورد کمیسیون شکایات انتخاباتی ساکت است. قانون اساسی به یک رکن مهمی که سبب تقویت اعتبار و شفافیت مدیریت انتخاباتی می‌گردد توجه نکرده است. یعنی کمیسیون شکایت مبنای در قانون اساسی ندارد و متکی قانون انتخابات تشکیل گردیده است.

یک تعداد موضوعات مربوط به انتخابات و مدیریت انتخاباتی که باید در جریان تدوین قانون اساسی با مردم شریک ساخته می‌شد و دیدگاه مردم در رابطه به آنها خواسته می‌شد، صورت نگرفت که خود می‌تواند دلیلی برای بروز بعضی ضعف‌ها در عرصه انتخابات در کشور باشد.^{۱۳۰}

۵. درس‌های که افغانستان از کشورهای پس از منازعه می‌آموزد

در این بخش به پاسخ این سوال می‌پردازیم که افغانستان از تجارب کشورهای پسا منازعه در ارتباط به مدیریت انتخاباتی چی می‌آموزد؟

در جوامع پس از منازعه اکثر مسایل مربوط به اداره و مدیریت انتخابات می‌تواند جنبه سیاسی داده شود. بناء برای نهادهای مدیریت انتخاباتی لازم است تا امور محوله را با احتیاط و شفافیت کامل در مطابقت به قوانین و مقررات اجرا نمایند. بطور مثال شرایط کاندیدان و ثبت رأی‌دهندگان از جمله موضوعاتی اند که در این جوامع می‌تواند زیاد جنبه سیاسی بخود بگیرد. دلیل آن بیش‌تر عدم اعتماد گروه‌های قومی مختلف است و شاید بعضی از ملیت‌ها تصامیم نهاد مدیریت انتخاباتی را به نفع یک گروه قومی خاص تلقی کنند. بدین ملحوظ نهاد مدیریت انتخاباتی نه تنها باید با موضوعات اساس سیاسی برخورد مناسب نمایند بلکه رفتار کارمندان این نهاد در این جوامع از اهمیت بسزایی برخوردار است و می‌تواند تنش‌های قومی بر انگیزد. ضمناً جوامع مملو از فضای ترس، دلهره و بی‌اعتمادی است پس اندک‌ترین قصور و کوتاهی در مسایل اداری انتخابات می‌تواند

129. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, General Comment No. 25, para 25 available at http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 [visited on 20 December 2016].

130. NDI, Repost, 2006, id, p 3.

منازعات انتخاباتی را دامن زده و مشکلات فراوانی را بوجود آورد. پس در صورت کدام وقوع اشتباه نهاد مدیریت انتخاباتی باید موضوع را به زود ترین فرصت با گروه‌های شامل در انتخابات در میان بگذارد. در چنین جوامع نهاد مدیریت انتخاباتی باید در بدست آوردن اعتماد مردم زیاد تلاش نماید و بیطرفی، شفافیت در امور، توانمندی مسلکی با موجودیت امکانات لازم می‌تواند نهاد مدیریت انتخاباتی را در بدست آوردن اعتماد مردم نهایت کمک کند.^{۱۳۱}

اگر این موضوع را در افغانستان ملاحظه کنیم در میابیم که نواقص زیادی در چهارچوب قانونی انتخابات در افغانستان موجود است اما بیش تر ضعف در انتخابات به دلیل عدم تطبیق قوانین و ضعف مدیریت انتخاباتی بوده است تا خلا در قوانین.^{۱۳۲}

چهارچوب قانونی انتخابات در جوامع پس از منازعه باید با دقت متناسب با شرایط جامعه مورد نظر طرح و دیزاین گردیده حاوی خصوصیات ذیل باشد:

- چهارچوب قانونی انتخابات باید بصورت نوشته باشد زیرا قوانین نوشته سبب تامین مساوات، شفافیت گردیده و تفسیر و بررسی قضایی آن ممکن بوده و به شهروندان به سهولت بدان دسترسی داشته می‌توانند.^{۱۳۳}
- چهارچوب حقوقی باید بصورت واضح روابط نهادها حکومتی را با نهادهای مدیریت انتخاباتی بیان نموده صلاحیت‌ها نهاد مدیریت انتخابات باید بصورت آشکار توضیح گردد زیرا این موضوع تا حد زیاد می‌تواند مانع منازعه گردد.^{۱۳۴}
- قوانین و مقررات مربوط به انتخابات باید قبل از برگزاری انتخابات تدوین و تصویب گردند در غیر آن می‌تواند سبب بوجود آمدن تنش‌ها گردیده و پروسه انتخابات را برهم زند.^{۱۳۵}
- قوانین، مقررات و لوایح انتخاباتی باید هم در مطابقت با قانون اساسی وضع گردد. مطابقت قوانین انتخاباتی از قانون اساسی یک امر لازمی است.^{۱۳۶} بالاخره برای برگزاری انتخابات

131. Sofie Dreef and Wolfgang Wagner, "Designing Elections in Conflict- Prone Divided Societies: the Case of South Sudan", Peace Research Institute Frankfurt Report No 112, 2013, p 19. available from <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/prif122.pdf> [accessed 10 July 2015].

132. European Union Election Observation Mission, report 2009, id, p15.

133. OSCE/ ODIHR, "Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections" (the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw 2013) 10.

134. id, p 11.

135. Id, p 11.

136. Jutta Limbach, "The Concept of the Supremacy of the Constitution" (2001) 64 The Modern Law review 1. available

شفاف لازم است تا قوانین و مقررات انتخاباتی با نورم‌های بین‌المللی انتخابات مطابقت داشته باشد.^{۱۳۷}

باید افزود که بر مبنای تجارب بدست آمده در کشورهای بعد از جنگ انجمن مدیریت و اداره عامه و ضمناً آژانس بین‌المللی انکشاف کانادا در گزارش شان توصیه می‌کنند که نهادهای انتخاباتی جنبه دایمی داشته و صلاحیت آنها در قانون اساسی درج گردد. اصلاحات دهه سوم دموکراسی در این عرصه بیش‌تر بر کمیسیون‌های انتخاباتی مستقل برای تدویر انتخابات آزاد، شفاف و عادلانه تاکید نموده و اعضای آن معمولاً متشکل از حقوق‌دانان متخصص، قضات، اعضای احزاب سیاسی، افراد مستقل و نمایندگان سایر بخش‌ها جامعه. عضویت اعضای این کمیسیون‌ها اکثراً از طریق پارلمان مورد تایید قرار می‌گیرد. در بعضی موارد از طریق نهادهای قضایی و بعضاً توسط نهادهای جامعه مدنی و احزاب که در پارلمان نماینده دارند انتخاب می‌گردند.^{۱۳۸}

در موارد زیاد در جوامع در حال‌گذار بسوی دموکراسی اعضای نهاد انتخاباتی از طریق پارلمان انتخاب می‌گردند.^{۱۳۹}

تجارب کشورهای پسا منازعه نشان می‌دهد که ترکیب و شیوه تعیین اعضای نهاد مدیریت انتخاباتی در این جوامع می‌تواند مشکل آفرین گردد بنابراین مساعی جمعی حکومت، احزاب سیاسی و جامعه مدنی می‌تواند در این زمینه نهایت مثمر واقع گردد. نکته دیگری که در این جوامع همه شمول بودن تمام روند انتخابات، بیطرفی، شفافیت و مسلکی بودن کمیسیون‌های انتخاباتی در تحقق انتخابات آزاد و عادلانه نهایت موثر است.^{۱۴۰}

۵. نتیجه‌گیری

نتیجه که از مباحث انجام شده بدست می‌آید اینست که با وجود تصویب چندین قانون انتخابات و تعدیلات وارده در آن، هنوز هم خلایهای در عرصه مدیریت انتخابات در چارچوب قانونی انتخابات

from http://www.jstor.org/stable/1097135?seq=1#page_scan_tab_contents [accessed 10 November 2015].

137. OSCE/ ODIHR, id, p 11.

138. Rafael Lopez –Pintor, id pp 32-33.

۱۳۹. سید پدرام، "قانون انتخابات و روند اصلاح آن: نگاهی به تجربه جهان و ایران"، مجلس و راهبرد، شماره ۳۶، (زمستان ۱۳۸۱)، ص ۱۳۳.

140. Tobias Von Gienanth and others, Elections in Post-conflict Countries- Lessons Learned from Liberia, Sierra Leon, DR Congo, and Kosovo, Report of ZIF/ KAIPTC Seminar, June 12-14, 2008, p 52, available from http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Report_Elections_in_Post-Conflict_Countries_2009.pdf [accessed 5 November 2015].

افغانستان موجود است. نهادهای مدیریت انتخابات در افغانستان بر اساس یک برنامه و هدف مشخص شکل نگرفته است. مداخله قوه اجرائیه و مشخصاً رئیس جمهور در تعیینات اعضای آن و مداخله در امور این نهاد سبب محدود شدن استقلال این نهاد گردیده است. عدم مسلکی بودن و کارایی ضعیف این نهاد سبب شده تا اعتبار خویش را در میان مردم از دست داده و وظیفه و نقشی را که در روند دموکراسی سازی در افغانستان باید ایفا می کرد، انجام داده نتوانسته است.

به همین منوال قانون اساسی افغانستان از دید مدیریت انتخاباتی، یک سند ناقص است. زیرا این قانون اساسی در تحت تأثیر یک تعداد محدود مشاوران بین المللی برای آقای کرزی طرح و تصویب شد. در روند طرح و تصویب قانون اساسی به آن منحيث یک سند بنیادی برای آینده سیاسی افغانستان و گزار به دموکراسی نگاه نشده است.^{۱۴۱} بطور مثال قانون اساسی صرفاً بیان می دارد که "کمیسیون مستقل انتخابات برای اداره و نظارت بر هر نوع انتخابات و مراجعه به آرای عمومی مردم در کشور مطابق به احکام قانون تشکیل می گردد." ^{۱۴۲} اینکه این کمیسیون چگونه تشکیل گردد، مشخص نشده است. قانون اساسی نباید وارد جزئیات شود اما در کشور چند پارچه مانند افغانستان تعیین بعضی از موضوعات برای جلوگیری از سوء تفاهمات و جلوگیری از سوء استفاده گام خوبی خواهد بود. سکوت قانون اساسی در این مورد، زمینه نفوذ رئیس جمهور در تعیین اعضای کمیسیون را مساعد ساخته بود. ضمناً سکوت قانون اساسی در مورد مکانیزم رسیدگی به اعتراضات و شکایات انتخاباتی به مشروعیت، اعتبار و استقلال این نهاد ضربه زده و این خود می تواند بر شفافیت و کارایی مدیریت انتخاباتی اثرگذار باشد.

خلاصه تکامل نهادهای مدیریت انتخاباتی در افغانستان پلان شده و بر مبنای اهداف مشخص نبوده است زیرا هدف جامعه جهانی و سیاستمداران افغان کاهش گروه های مسلح غیر قانونی بوده بناء به این نهاد منحيث یکی از ارگان های مؤثر در روند دموکراسی سازی مخصوصاً در یک جامعه در حال جنگ توجه نگردیده است. ضمناً تکامل نهادهای مدیریت انتخابات در افغانستان بصورت متداوم با مشکلات مواجه بوده است. مثلاً فشار و مداخله قوه اجرائیه در امور داخلی کمیسیون مستقل انتخابات و هم موجودیت شخصیت های با نفوذ در مراکز ولایتی آن از جمله عواملی اند

141. Martin Hess and others, Preparing for Elections in Afghanistan: Prospect and Challenges, Summary Report ANU College of Asia and the Pacific, 2012, p3, available from file:///C:/Users/M.%20Ayub/Documents/01%20Elections%20and%20Afghanistan%20Report%20May2_2012%20(1).pdf [accessed October 2015].

که مانع تکامل نورمال نهادهای انتخاباتی در کشور گردیده است. پس تکامل نهادهای انتخاباتی بعد از ۱۳۸۰ در افغانستان بسیار پیچیده بوده است. تاریخ تکامل نهادهای مدیریت انتخاباتی در افغانستان مبین رشد بی ثبات و پیچیده‌ای این نهاد در کشور است. نهادهای موقت اداره و نظارت از انتخابات در کشور را به پیش برده اند، پس کمیسیون مستقل انتخابات نتوانسته تجربه لازم را بصورت دوامدار کسب کند. ضمناً در قوانین انتخاباتی گذشته توجه لازم به این نهاد نشده و مداخله تسلط مستقیم رئیس جمهور در تعیین اعضا و مداخله قوه اجرائیه و سایر قدرتمندان در روند کاری آن اعتبار مردم به این نهاد را کاملاً زایل نموده است.

۷. پیشنهادات

جهت کاهش کاستی‌ها و ضعف‌های قانونی در عرصه مدیریت انتخاباتی، اگر این موارد مدنظر گرفته شود، مؤثر واقع خواهد:

- قانونگذاری در عرصه مدیریت انتخابات بر اساس یک برنامه و پالیسی آینده نگر.
- اصلاحات در عرصه‌های انتخاباتی و مخصوصاً در رابطه مدیریت انتخابات باید با هماهنگی دولت، احزاب سیاسی و جامعه مدنی صورت گیرد.
- حکومت اصلاحات مدنظر را با مردم شریک ساخته و حتی در بعضی موارد نظر مردم خواسته شود.
- مسلکی بودن و تجربه کاری اعضای کمیسیون در کارایی آن مؤثر است این مورد باید در اصلاحات انتخاباتی مدنظر گرفته شود.
- عمده‌ترین موضوع مهم در رابطه به مدیریت انتخابات استقلال سازمانی این نهاد است. باید یک مکانیزم شفاف و همه شمول مطابق با شرایط عینی کشور، جهت استخدام اعضای کمیسیون مستقل انتخابات بوجود آورده شود.
- در قانون باید مکانیزم‌های شفاف را غرض تضمین استقلال سازمانی کمیسیون مستقل انتخابات باید پیش‌بینی گردد.
- در جریان اصلاحات قانون اساسی مکانیزم حل مسایل مربوط به قانون اساسی و مخصوصاً تعادل و تقابل بین قوا دولت بصورت علمی و مطابق به شرایط عینی کشور مدنظر گرفته شود.

- چون افغانستان یک کشور چند پارچه و دارای اقتصاد ضعیف است. با مراجعه به تجارب بعضی کشورها، جهت شفافیت و سهولت مدیریت انتخاباتی پیشنهاد می گردد که در مرحله تعدیل قانون اساسی نظام سیاسی نیمه ریاستی مانند فرانسه در نظر گرفته شود. البته با این تفاوت که رئیس جمهور از طریق شورای های ولایتی و شورای ملی بصورت غیر مستقیم انتخاب گردد. برای اینکه تعادل بین نهادها حفظ گردد و مقام ریاست جمهوری و صدارت در اختیار یک حزب قرار نگیرد. باید رئیس جمهور شخص غیر حزبی و نخست وزیر رهبر حزب یا ائتلاف اکثریت در ولسی جرگه باشد. این موضوع هم سبب سهولت در مدیریت انتخاباتی خواهد شد و هم سبب تقویت احزاب سیاسی می گردد.
- در تعدیلات قانون انتخابات بعدی یک مکانیزم پاسخگویی مشخص برای نهادهای انتخاباتی مدنظر گرفته شود.