

کفالت ریاست جمهوری در قانون اساسی افغانستان

جواد تقی زاده

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه مازندران - ایران

کیومرث فیروز جهانتیغی

دانش آموخته ماستری حقوق عمومی دانشگاه مازندران - ایران

چکیده

وفات، استعفا، انفصال، عزل و مریضی صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری افغانستان می‌باشند. رییس جمهوری شخصا استعفای خویش را به شورای ملی اعلام می‌نماید و کناره‌گیری وی از سمت ریاست جمهوری نیازمند پذیرش مقام یا نهاد دیگری نیست. انفصال رییس جمهور افغانستان با تایید اتهام وی به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت از طرف دو ثلث کل آرای ولسی جرگه و تصویب اکثریت دو ثلث آرای لویه جرگه محقق می‌شود. در صورت محکومیت رییس جمهور در محکمه خاص، انفصال قطعی و رییس جمهور از سمت خویش عزل می‌گردد. تثبیت مریضی صعب‌العلاج رئیس جمهور توسط هیات طبی با صلاحیت که از طرف ستره محکمه تعیین می‌گردد، صورت می‌گیرد. کفالت ریاست جمهوری افغانستان به عهده معاون اول وی است و در صورت غیاب معاون اول، معاون دوم مطابق به احکام قانون اساسی عمل می‌کند. در صورت وفات هم‌زمان رییس جمهور و معاون اول وی، به ترتیب معاون دوم، رییس مشرانو جرگه، رییس ولسی جرگه و وزیر خارجه وظایف رییس جمهور را به عهده می‌گیرند. طول دوره کفالت ریاست جمهوری افغانستان، مگر در صورت تحقق انفصال موقت، حداکثر سه ماه است. معاون اول رییس جمهوری به حیث ریاست جمهوری موقت نمی‌تواند تعدیل قانون اساسی، عزل وزیران و مراجعه به آرای عامه را انجام دهد.

واژگان کلیدی: کفالت، رییس جمهور، قانون اساسی، افغانستان

مقدمه

در ادبیات حقوق اساسی اصطلاحاتی مانند کفالت، سرپرستی، جانشینی و قائم مقامی برای توصیف مواردی که وظایف یک سمت توسط شخص یا هیأتی دیگر تصدی می‌گردد استفاده می‌شوند. تصدی موقت وظایف ریاست جمهوری در دوره غیاب (Vacancy) یا مانعیت (Empêchement) متصدی اصلی آن را در فرانسه کفالت (Intérim) می‌نامند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از تصدی موقت وظایف وزیر در دوره غیاب متصدی اصلی آن به دلایل وفات، عزل یا استعفا به سرپرستی تعبیر شده است (نک. اصل ۱۳۵ قانون اساسی ایران) و در حقوق اداری ایران نیز به مقاماتی که به صورت موقت عهده‌دار وظایف متصدی اصلی در غیاب یا خالی شدن سمت وی می‌شوند سرپرست می‌گویند. سرپرستی دانشگاه‌ها پیش از صدور حکم ریاست آن‌ها نمونه مناسبی برای نکته اخیر است. استاد سید محمد هاشمی در کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران در مقام تبیین تصدی وظایف رهبری توسط سایر مقامات و نهادها از کلمه جانشینی استفاده کرده است و مصادیق تفویض وظایف رهبری به سایر اشخاص و همچنین تصدی وظایف رهبری توسط شورای سه نفره مندرج در اصل ۱۱۱ قانون اساسی ایران در صورت بلا تصدی شدن سمت در اثر وفات، کناره‌گیری، عزل یا ناتوانی موقت رهبر را در ذیل مبحث جانشینی رهبر قرار داده است (نک. هاشمی، ۱۳۸۱: ۵۱-۵۳). قائم مقام در ادبیات حقوق عمومی ایران به شخص یا مقامی اطلاق می‌شود که با تفویض اختیار مقام مافوق، بعضی از وظایف وی را عهده دار می‌گردد. در ادبیات حقوق اساسی افغانستان به تصدی موقت وظایف ریاست جمهوری توسط معاونان رییس جمهور یا سایر مقامات مذکور در قانون اساسی، سرپرستی می‌گویند. استفاده از واژه سرپرستی در حقوق اساسی افغانستان هم برای مواردی است که سمت ریاست جمهوری بلا تصدی و خالی شده است و هم برای مواردی است که سمت ریاست جمهوری خالی و بلا تصدی نشده است بلکه رییس جمهور به جهت غیاب که در واقع غیبت ارادی وی به دلیل مسافرت یا بیماری است، انجام وظایف خویش را به معاون اول یا دوم تفویض می‌کند. سرپرستی موقت ریاست جمهوری در مواردی که سمت ریاست جمهوری بلا تصدی و خالی شده است، از مصادیق کفالت می‌باشد ولی سرپرستی موقت ریاست جمهوری در مواردی که رییس جمهور وظایف معاون خویش را تعیین می‌کند از مصادیق تفویض اختیار است. به عبارت دیگر، کفالت متفاوت از تفویض اختیار است؛ زیرا تفویض اختیار به معنای اعطای صلاحیت در دوره‌ای است که متصدی اصلی سمت باقی می‌ماند و همزمان دارای

صلاحیت است ولی کفالت ترتیبی است که به موجب آن در زمان خالی یا بلا تصدی شدن موقت یا قطعی یک سمت، شخص دیگری به طور موقت انجام امور مربوط به آن سمت را بر عهده می گیرد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۴۶). به فرد یا هیأتی که کفالت را عهده دار می شود، کفیل می گویند. این مقاله در نظر دارد تا با نگاهی به حقوق مقایسوی، احکام قانون اساسی افغانستان درباره کفالت ریاست جمهوری را بررسی نماید. ابتدا تحقق کفالت ریاست جمهوری افغانستان (الف) و سپس تصدی آن (ب) تبیین و تحلیل می شوند.

الف. تحقق کفالت ریاست جمهوری

مطابق مواد ۶۰، ۶۷ و ۶۹ قانون اساسی، وفات (۱)، عزل (۲)، انفصال (۳)، استعفا (۴) و مریضی صعب العلاج مانع اجرای وظیفه ریاست جمهوری (۵) عوامل تحقق کفالت رییس جمهوری افغانستان می باشند.

۱. وفات رییس جمهور

مطابق ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان، وفات از عوامل قهری تحقق کفالت ریاست جمهوری است. در اصل ۱۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به فوت رییس جمهوری به عنوان یکی از عوامل تحقق کفالت وی تصریح شده است. وفات رییس جمهور یکی از مصادیق غیاب یا خالی شدن سمت و در نتیجه تحقق کفالت ریاست جمهوری در فرانسه محسوب می شود اما به وفات رییس جمهور در ماده ۷ قانون اساسی جمهوری پنجم تصریح نشده است (تقی زاده، ۱۳۸۹: ۹۸). بر اساس ماده ۶۰ قانون اساسی افغانستان معاون اول رییس جمهور در حالت وفات رییس جمهور، مطابق به احکام مندرج این قانون اساسی عمل می کند. ماده ۶۷ قانون اساسی نیز معاون اول رییس جمهور را عهده دار وظایف و صلاحیت های رییس جمهور در صورت وفات وی تعیین می کند ولی حکم مقرر در ماده ۶۸ قانون اساسی افغانستان در این زمینه جالب توجه است. پاراگراف دوم ماده ۶۸ قانون اساسی افغانستان مقرر می دارد: «در صورت وفات هم زمان رییس جمهور و معاون اول وی، به ترتیب معاون دوم، رییس مشرانو جرگه، رییس ولسی جرگه و وزیر خارجه یکی بعد دیگری مطابق به حکم مندرج ماده شصت و هفتم این قانون اساسی وظایف رییس جمهور را به عهده می گیرد». این تدبیر قانون اساسی حکم کفالت ریاست جمهوری در صورت وفات هم زمان رییس جمهور و معاون اول وی را روشن کرده است زیرا تحقق وفات هم زمان رییس جمهور و معاون اول وی ممکن است. با وجود این، حکم مذکور

دارای نقایصی است که در مبحث مربوط به تصدی کفالت ارائه می‌شود.

۲. عزل رییس جمهور

در ماده ۷ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه به عزل رییس جمهور در مقام شمارش عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری تصریح نشده است. با وجود این، عزل رییس جمهور، همانند وفات وی، از مصادیق غیاب یا خالی شدن سمت و در نتیجه تحقق کفالت ریاست جمهوری است. در اصل ۱۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همانند ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان، به عزل رییس جمهوری از عوامل تحقق کفالت وی تصریح شده است. رییس جمهوری اسلامی ایران در قبال وظایفی که مطابق قانون اساسی و قوانین عادی عهده‌دار است در برابر مجلس، رهبر و ملت مسئول می‌باشد (اصل ۱۲۲ قانون اساسی). مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی، یک سوم نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند رییس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور استیضاح نمایند و با رأی دو سوم خویش زمینه عزل وی را توسط رهبری فراهم کنند. به علاوه، حکم دیوان عالی کشور مبنی بر تخلف رییس جمهور از وظایف قانونی می‌تواند به عزل وی توسط رهبری منجر گردد. در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مسئولیت رییس جمهور تحت شرایطی مورد پذیرش قرار گرفته است. مطابق ماده ۶۸ قانون اساسی فرانسه اصلاحی سال ۲۰۰۷ رییس جمهور را مگر در صورت قصور از وظایفش که به‌وضوح با انجام نمایندگی اش ناسازگار است نمی‌توان عزل کرد. اعلام عزل رییس جمهور توسط پارلمان در قالب دیوان عالی است و تصمیم دیوان عالی به عزل اتوماتیک رییس جمهور منجر می‌شود. مطابق ماده ۶۷ قانون اساسی فرانسه، رییس جمهور مگر بر اساس مقررات مواد ۲-۵۳ و ۶۸ قانون اساسی، مسئول اعمال ارتكابی به‌حیث رییس جمهور نیست. تعقیبات و دادرسی‌هایی که به دلیل ریاست جمهوری وی متوقف شده‌اند، می‌توانند با گذشت یک ماه از پایان وظایف ریاست جمهوری علیه وی ادامه یابند یا آغاز گردند (تقی زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۱-۱۰۵).

رییس جمهوری افغانستان فاقد مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان است ولی مسئولیت جزایی وی پذیرفته شده است (عبدالله، ۱۳۹۴: ۸۳). ماده ۶۹ قانون اساسی افغانستان مقرر می‌دارد: «رییس جمهور در برابر ملت و ولسی جرگه مطابق به احکام این ماده مسئول می‌باشد. اتهام علیه رییس جمهور به ارتكاب جرایم ضد بشریت، خیانت ملی یا جنایت، از طرف یک ثلث کل اعضای ولسی جرگه تقاضا شده می‌تواند. در صورتی که این تقاضا از طرف دو ثلث کل آرای ولسی

جرگه تایید گردد، ولسی جرگه در خلال مدت یک ماه لویه جرگه را دایر می نماید. هرگاه لویه جرگه اتهام منسوب را به اکثریت دو ثلث آرای کل اعضا تصویب نماید، رئیس جمهور از وظیفه منفصل و موضوع به محکمه خاص محول می گردد. محکمه خاص متشکل است از رئیس مشرانو جرگه، سه نفر از اعضای ولسی جرگه و سه نفر از اعضای ستره محکمه به تعیین لویه جرگه. اقامه دعوی توسط شخصی که از طرف لویه جرگه تعیین می گردد صورت می گیرد. در این حالت احکام مندرج ماده شصت و هفتم این قانون اساسی تطبیق می گردد». به این ترتیب ارتکاب جرایم ضد بشری (الف)، خیانت ملی (ب) یا جنایت (ج) می توانند به عزل رئیس جمهور افغانستان منجر شوند.

الف) جرایم ضد بشری

جرائم ضد بشری تاکنون در قوانین افغانستان تعریف نشده است و بنابراین چاره‌ای جز تعریف آن مطابق قواعد حقوق معاهدات بین الملل نیست. ماده ۷ اساسنامه محکمه جزایی بین المللی که در حال حاضر کامل ترین و جامع ترین متن راجع به این موضوع است، جرایم ضد بشری را شمارش و تعریف می نماید. این اساسنامه تا به حال به تصویب شورای ملی افغانستان نرسیده است. بنابراین، این اساسنامه هنوز در افغانستان قانون عادی تلقی نمی شود (عبدالله، ۱۳۹۴: ۷۵). مطابق بند ۱ ماده ۷ اساسنامه مزبور منظور از جرایم ضد بشری در این اساسنامه هر يك از اعمال مشروحه ذیل است. هنگامی که در چارچوب يك حمله گسترده و سازمان یافته بر ضد یک جمعیت غیر نظامی و با علم به آن حمله، ارتکاب یابد: الف: قتل عمد، ب: ریشه کن کردن، ج: به بردگی گرفتن، د: تبعید یا کوچ اجباری يك جمعیت، ه: حبس کردن یا ایجاد محرومیت شدید از آزادی جسمانی که بر خلاف قواعد اساسی حقوق بین الملل انجام شود، و: شکنجه، ز: تجاوز جنسی، برده گیری جنسی، فحشای اجباری، حاملگی اجباری، عقیم کردن اجباری، یا هر شکل دیگر خشونت جنسی همسنگ با آنها؛ ح: اذیت و آزار مداوم هر گروه یا مجموعه مشخص به علل سیاسی، نژادی، ملی، قومی، فرهنگی، مذهبی، جنسیت یا علل دیگر در ارتباط با هر يك از اعمال مذکور در این بند یا هر جنایت مشمول صلاحیت محکمه، که در سراسر جهان به موجب حقوق بین الملل غیر مجاز شناخته شده است؛ ط: ناپدیدسازی اجباری، ی: جنایت تبعیض نژادی، و: اعمال غیر انسانی مشابه دیگری که عمداً به قصد ایجاد رنج یا صدمه شدید به جسم یا به سلامت روحی و جسمی صورت پذیرد (عبدالله، ۱۳۹۴: ۷۵-۷۶).

ب) خیانت ملی

خیانت ملی دومین موضوعی است که به اتهام آن لویه جرگه می‌تواند رئیس جمهور را از وظیفه منفصل کند. خیانت ملی در قانون جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی منتشره جریده رسمی شماره ۶۴۹ مؤرخ ۳۰ میزان ۱۳۶۶ هجری شمسی تعریف شده است. مطابق بند ۱ ماده ۱ این قانون، خیانت به وطن یا خیانت ملی عبارت است از: «اعمال عمدی تبعه جمهوری دموکراتیک افغانستان علیه حق حاکمیت مردمی، صیانت، تمامیت ارضی، استقلال و امنیت ملی و قابلیت دفاعی کشور می‌باشد که عبارت است از: ۱) پیوستن به دشمن، فعالیت مسلحانه علیه حاکمیت مردمی، جاسوسی، تسلیم نیروها، واگذاری سلاح، تکنیک محاروبی، استحکامات و سایر وسایل پیش‌برد جنگ، در اختیار گذاشتن معلوماتی حاوی اسرار دولتی و نظامی با کشورها یا سازمان‌ها یا گروه‌های ضد دولتی؛ ۲) تشریک مساعی و همکاری با کشورهای خارجی یا سازمان‌ها یا گروه‌های ضد دولتی در اجرای فعالیت خصمانه‌شان علیه جمهوری دموکراتیک افغانستان؛ و ۳) توطئه به منظور کسب قدرت دولتی [...]». طبق ماده ۱ فقره ۱ بند ۳ قانون جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، جزای خیانت ملی: «حبس دائم یا اعدام و مصادره دارایی است». لذا خیانت ملی از مصادیق جنایت است ولی به دلیل حساسیت اتهام رییس جمهور به ارتکاب خیانت ملی، به این جرم در قانون اساسی تصریح شده است.

ج) جنایت

جنایت سومین موضوعی که به اتهام آن لویه جرگه می‌تواند رئیس جمهور را از وظیفه منفصل نماید. در حقوق جزای عمومی افغانستان مانند بسیاری از کشورها جرایم از حیث شدت و خفت به سه دسته تقسیم می‌شوند و برای هر دسته مجازات‌های متناسب پیش‌بینی شده است (عبدالله، ۱۳۹۴: ۵۱). ماده ۲۳ قانون جزاء در مورد دسته بندی جرایم از حیث شدت و خفت تصریح می‌نماید: «جرایم از حیث شدت و خفت به جنایت، جناحه و قباحت تصنیف می‌گردد». ماده ۲۴ قانون جزاء در تعریف جنایت مقرر می‌دارد: «جنایت جرمی است که مرتکب آن به اعدام یا حبس دوام یا حبس طویل محکوم گردد». به این ترتیب، در قانون جزای افغانستان مصادیق جرم جنایت تعیین نشده است ولی با معیار ارایه شده، هر جرمی که جزای آن اعدام، حبس دوام یا حبس طولانی باشد، جنایت تلقی می‌شود.

مسئولیت سیاسی رییس جمهور در ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان مقرر نشده است و

کفالت ریاست جمهوری در قانون اساسی افغانستان/ ۲۷۷

ولسی جرگه حق استیضاح رییس جمهور را ندارد. به عبارت دیگر، موقعیت رییس جمهور در نظام سیاسی افغانستان به گونه‌ای است که متصدی این مقام فاقد مسئولیت سیاسی است و استیضاح که در صورت وجود مسئولیت سیاسی قابل طرح است، درباره وی قابل اجرا نیست. آنچه که در ماده ۶۹ ذکر شده است، بیانگر مسئولیت "جزایی" رییس جمهور است که می‌تواند به "عزل" رییس جمهور منجر گردد. در متن ماده ۶۹ قانون اساسی افغانستان به مجازات رییس جمهور تصریح نشده است اما در صورت تأیید اتهامش، وی از سمت خود منفصل می‌گردد. عزل رییس جمهور در صورت محکومیت در محکمه خاص به ارتکاب جرائم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت مانع اجرای مجازات‌های مقرر برای مرتکبین این جرایم در قوانین بر رییس جمهور نمی‌شود. مصارف (هزینه‌ها) و معاش (حقوق) رییس جمهور افغانستان در دوره‌ی خدمت و بعد از ختم وظیفه بر اساس قانون تامین خواهد شد مگر در حالت عزل رییس جمهور زیرا مطابق ماده ۷۰ قانون اساسی افغانستان عزل رییس جمهور مانع برخورداری از حقوق مالی ریاست جمهوری برای باقی مدت عمر است.

قانون اساسی افغانستان درباره مسئولیت جزایی و تعقیب جزایی رییس جمهور به اتهام ارتکاب سایر جرایم (جنحه یا قباحه) حکمی ندارد. با نظر به اصل عدم مصونیت و تساوی اتباع در برابر قانون باید تعرض و مسئولیت جزایی رییس جمهور را پذیرفت اما محکومیت احتمالی وی در محاکم عمومی به عزل وی از مقام ریاست جمهوری منجر نمی‌شود. با وجود این، به نظر می‌رسد حکم مقنن اساسی افغانستان در ماده ۶۹ قانون اساسی نارسا و مجمل است و پیشنهاد می‌گردد در مقام تعدیل قانون اساسی افغانستان درباره اصل عدم تعرض یا عدم مسئولیت رییس جمهور در صورت اتهام به ارتکاب سایر جرایم قانونگذاری شود. اهمیت جایگاه و مقام ریاست جمهوری افغانستان اقتضا می‌کند تا به راحتی نتوان متصدی این مقام را تعقیب یا توقیف کرد. به هر حال، با نظر به صراحت ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان در صورت عزل رییس جمهور، دوره کفالت ریاست جمهوری آغاز می‌شود.

۳. انفصال رییس جمهور

انفصال رییس جمهور افغانستان از عوامل تحقق کفالت است زیرا مطابق ماده ۶۹ قانون اساسی در حالت انفصال، احکام مندرج ماده ۶۷ قانون اساسی یعنی احکام دوره کفالت ریاست جمهوری اجرا می‌شود. مطابق ماده ۶۷ قانون اساسی در حالات استعفا، عزل یا وفات رییس

جمهور و یا مریضی صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه، معاون اول رییس جمهور صلاحیت‌ها و وظایف رییس جمهور را برعهده می‌گیرد. ماده ۶۹ قانون اساسی افغانستان مقرر می‌دارد که اتهام علیه رییس جمهور به ارتکاب جرائم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت، از طرف یک ثلث کل اعضای ولسی جرگه می‌تواند تقاضا شود. در صورتی که این تقاضا از طرف دو ثلث کل آرای ولسی جرگه تأیید گردد، ولسی جرگه در خلال مدت یک‌ماه، لویه جرگه را دایر می‌نماید. هرگاه لویه جرگه اتهام منسوب را به اکثریت دو ثلث آرای کل اعضا تصویب نماید، رییس جمهور از وظیفه منفصل و موضوع به محکمه خاص محول می‌گردد. پرسش این است که آیا انفصال رییس جمهور به تصویب لویه جرگه به معنای انفصال دایم و قطعی و در واقع عزل رییس جمهور است یا اینکه به معنای انفصال مقطعی یا موقت است ولی در اثر محکومیت رییس جمهور در محکمه خاص، انفصال قطعی می‌شود و رییس جمهور عزل می‌گردد؟ در این مورد دو تفسیر ذیل از قانون اساسی قابل ارایه است :

الف) منظور از انفصال با تصویب لویه جرگه، انفصال قطعی و عزل رییس جمهور است که در این صورت برگشت به سمت ریاست جمهوری حتی در صورت صدور حکم برائت رییس جمهور در محکمه خاص ممکن نیست. لذا در حالت انفصال با تصویب لویه جرگه باید انتخابات ریاست جمهوری در خلال سه ماه برگزار شود (مشتافی، ۱۳۸۸: ۲۱۴). این تفسیر با منطق تعقیب و محاکمه (impeachment) در حقوق ایالات متحده آمریکا مطابقت دارد زیرا با ابراز رأی موافق حداقل دو سوم سناتورها رییس جمهور ایالات متحده عزل می‌شود و برائت در محاکم عمومی به برگشت دوباره رییس جمهور به قدرت منجر نمی‌گردد.

ب) منظور از انفصال با تصویب لویه جرگه، انفصال موقت و مقطعی است که در این صورت با صدور حکم برائت در محکمه خاص، رییس جمهور منفصل به کرسی ریاست جمهوری باز می‌گردد (دانش، ۱۳۸۹: ۴۰۴). دلایل ذیل می‌توانند برداشت اخیر را تأیید کنند :

۱) اصطلاح انفصال برخلاف اصطلاحات عزل یا برکناری دارای این توانایی است که اعم از انفصال موقت (مقطعی) و انفصال دایم (قطعی) اراده شود. در ادبیات حقوقی افغانستان و ایران به این موضوع توجه شده است و لذا مقنن‌گاه به انفصال موقت و گاه به انفصال دایم حکم می‌کند. عزل یا برکناری هیچگاه در ادبیات حقوقی دو کشور به عزل یا برکناری موقت و عزل یا برکناری دایم تعبیر نشده است.

۲) مقنن اساسی افغانستان در ماده ۶۷ قانون اساسی عزل رییس جمهور را در کنار حالات وفات،

استعفا یا مریضی صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه از موارد لزوم مبادرت به برگزاری انتخابات ریاست جمهوری قرار داده است. برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در صورت عزل رییس جمهور لازم است و در حالتی که تحقق عزل یقینی نیست نباید به انتخاب رییس جمهور جدید مبادرت کرد. با توجه به قاعده‌ی فقهی و اصولی استصحاب یا بقای ماکان، با نظر به اینکه از کلمه انفصال دو معنای انفصال موقت و انفصال دایم قابل تصور است، در صورت تردید پس از صدور حکم برائت محکمه خاص، باید به بقای سمت ریاست جمهوری و در نتیجه برگشت رییس جمهور منفصل به کرسی ریاست جمهوری نظر داد.

۳) از منظر قانون اساسی افغانستان، اصطلاحات انفصال و عزل مترادف هم نیستند زیرا ماده ۱۲۷ قانون اساسی افغانستان در وضعیت مشابه اما برای اعضای ستره محکمه حکم نموده است که در صورت تصویب اتهام توسط دو سوم کل اعضای ولسی جرگه، عضو مورد نظر ستره محکمه از وظیفه عزل می‌شود و موضوع به محکمه خاص محول می‌گردد. با وجود این، ماده ۱۹ قانون تشکیل و صلاحیت محکمه خاص مقرر کرده است که در صورت صدور قرار عدم لزوم اقامه دعوا یا حکم بر برائت متهم، وی از تمام حقوق و امتیازات و معاش دوره تعلیق مستفید می‌گردد. از اصطلاح تعلیق در ماده مذکور می‌توان چنین برداشت کرد که در صورت عدم اثبات اتهام عضو ستره محکمه، عزل منتفی می‌گردد و متهم دوباره به وظیفه خود ادامه می‌دهد. این ماده قانونی مغایر با قانون اساسی است اما اینکه انفصال لزوماً به معنای عزل نیست را تأیید می‌کند.

۴) برداشت اخیر با این نکته که رییس جمهور افغانستان فاقد مسئولیت سیاسی است و صرف مسئولیت جزایی وی در برابر ملت و ولسی جرگه در قانون اساسی پذیرفته شده است مطابقت بیشتری دارد. صدور حکم برائت توسط محکمه خاص در واقع به معنای عدم محکومیت رییس جمهور به ارتکاب خیانت ملی، جنایت یا جرایم ضد بشری و رفع اتهام جزایی از رییس جمهور است (تقی زاده، ۱۳۹۴: ۱۷۰).

به این ترتیب حالت انفصال اعم از انفصال موقت یا انفصال دایم از عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری است. تفاوت انفصال موقت و انفصال دایم در این است که در صورت انفصال موقت نیازی به برگزاری انتخابات ریاست جمهوری جدید نیست و لذا دوره کفالت ریاست جمهوری می‌تواند از سه ماه تجاوز نماید اما در صورت انفصال دایم باید به برگزاری انتخابات ریاست جمهوری در خلال سه ماه مبادرت کرد زیرا انفصال دایم با عزل یا برکناری رییس جمهور مترادف است.

۴. استعفای رییس جمهور

مطابق اصل ۱۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رییس جمهوری استعفای خویش را به مقام رهبری یعنی عالی ترین مقام رسمی کشور ارایه می کند و تا زمان پذیرش یا رد استعفا به وظایف خویش ادامه می دهد. به عبارت دیگر نافذ شدن استعفای رییس جمهوری ایران از سمت خویش نیازمند پذیرش مقام رهبری است. با نظر به اینکه در جمهوری اسلامی ایران، رییس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور نیست و نقش رییس هیأت دولت را ایفا می کند، تدبیر قانون اساسی مبنی بر امکان پذیرش یا رد استعفای وی توسط مقام رهبری قابل توجیه است. اما رییس جمهوری افغانستان، همانند ریاست جمهوری فرانسه است و حتی به دلیل تصدی توأمان ریاست دولت و ریاست حکومت در جایگاهی مهم تر از ریاست جمهوری فرانسه قرار دارد. لذا استعفای رییس جمهور افغانستان، همانند کناره گیری رییس جمهوری فرانسه، نیازمند پذیرش مقام یا مرجع دیگری نیست. مطابق ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان، رییس جمهور استعفای خود را شخصاً به شورای ملی که نمایندگان مردم در آن حضور دارند اعلام می نماید. همین ماده قانون اساسی به استعفا به عنوان یکی از عوامل عهده دار شدن وظایف رییس جمهور توسط معاون اول وی تصریح می کند. در اصل ۱۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به استعفا در جمع عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری تصریح شده است. مقنن اساسی فرانسه به صراحت از استعفا نام نبرده است اما کناره گیری یکی از مصادیق غیاب یا خالی شدن سمت و در نتیجه تحقق کفالت ریاست جمهوری فرانسه است (تقی زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۶). حکم قانون اساسی افغانستان مبنی بر اینکه رییس جمهور استعفای خویش را شخصاً به شورای ملی که نمایندگان مردم در آن حضور دارند اعلام می نماید به این هدف است که هرگونه تردیدی را در این زمینه از بین ببرد و این نکته را اثبات نماید که رییس جمهور با تمایل و رضایت شخصی و بدون اعمال فشار و اجبار از جانب سایرین از سمت خویش استعفا نموده است (رسولی، ۱۳۸۹: ۱۰۹-۱۱۰). با اعلام شخصی استعفای خویش توسط رییس جمهور به شورای ملی، دوره کفالت ریاست جمهوری آغاز می گردد.

۵. مریضی صعب العلاج

مطابق قانون اساسی فرانسه، مانعیت رییس جمهور یکی از عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری است. مانعیت رییس جمهور می تواند در اثر عواملی مانند مریضی بسیار شدید و درمان ناپذیر

یا جنون، قطعی باشد و یا در اثر عواملی مانند غیبت یا ربایش، موقت باشد. با وجود این، مقنن اساسی فرانسه از شمارش مصادیق تحقق مانعیت خودداری کرده است تا امکان اعلام مانعیت موقت یا قطعی رئیس جمهور را توسط شورای قانون اساسی و تقاضای حکومت نظر به شرایط متفاوت فراهم نماید. لذا در صورت بیماری یا ربایش یا مفقود شدن رئیس جمهور، شورای قانون اساسی می‌تواند با ارزیابی شرایط، مانعیت موقت یا مانعیت قطعی وی را اعلام کند و چه بسا در ابتدا مانعیت موقت را اعلام نماید و در صورت تشدید وضعیت، مانعیت قطعی رئیس جمهور را اعلام کند. نتیجه چنین تدبیری در قانون اساسی فرانسه این است که صرف تحقق مانعیت رئیس جمهور به برگزاری انتخابات ریاست جمهوری منجر نمی‌شود مگر اینکه شورای قانون اساسی ویژگی قطعی مانعیت را اعلام نماید. قانونگذار اساسی ایران در اصل ۱۳۱ قانون اساسی، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه را از عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری اعلام کرده است. همچنین در اصل ۱۳۱ قانون اساسی از عبارت «امور دیگری از این قبیل» استفاده شده است که از حصری نبودن عناوین عوامل تحقق کفالت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حکایت دارد. با وجود این، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با این ایراد مواجه است که در صورت تحقق مانعیت موقت در اثر بیماری یا غیبت کمتر از دو ماه رئیس جمهوری، به گونه‌ای که امید بازگشت به سمت و تصدی مجدد آن توسط ریاست جمهوری وجود دارد، متصدی وظایف ریاست جمهوری تعیین نشده است (تقی زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۷-۱۱۰).

قانون اساسی افغانستان نیز دارای ایراد مشابه با قانون اساسی ایران است زیرا صرف بیماری صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه رئیس جمهور با تشخیص هیأت طبی با صلاحیت تعیین شده از طرف ستره محکمه را از عوامل تحقق کفالت اعلام کرده است. همچنین مطابق ماده شصت و هفتم قانون اساسی افغانستان در حالت تثبیت مریضی صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه در خلال مدت سه ماه انتخابات به منظور تعیین رئیس جمهور جدید برگزار می‌گردد. علاوه بر ابهامات و ایراداتی که در زمینه نقش ستره محکمه و هیأت طبی ذی صلاح وجود دارد زیرا ظاهراً ستره محکمه صرف به تعیین هیأت طبی اکتفا می‌کند و تثبیت بیماری صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه با هیأت طبی است و در اعلام نتیجه نهایی، ستره محکمه به عنوان نهادی اساسی فاقد نقش آفرینی است، حکم قانون اساسی موانع دیگری که می‌توانند برای رئیس جمهور به صورت موقت و خارج از اراده وی ایجاد شوند را شامل نمی‌گردد. غیاب در قانون اساسی افغانستان به معنای غیبت ارادی است زیرا بر اساس ماده ۶۰ قانون اساسی معاون اول در حالت غیاب باید مطابق به احکام

مندرج این قانون اساسی عمل نماید که در ذیل ماده ۶۷ قانون اساسی تعیین وظایف معاون اول در صورت غیاب رییس جمهور به شخص رییس جمهور واگذار شده است. به علاوه، در ماده ۶۷ قانون اساسی درباره حالاتی که باید در خلال سه ماه انتخابات ریاست جمهوری برگزار شود، از استعفا، عزل، وفات و مریضی صعب العلاج نام برده شده و به حالت غیاب برای برگزاری انتخابات اشاره نشده است. در این راستا احکام مقرر در قانون اساسی فرانسه درباره تحقق کفالت ریاست جمهوری که از وضعیت مناسب تری در مقایسه با احکام مقرر در قوانین اساسی افغانستان و ایران قرار دارند، می توانند در بازنگری احتمالی قوانین اساسی مورد توجه قرار گیرند تا حیات سیاسی در اوضاع و احوال غیر عادی ناشی از غیاب یا مانعیت رییس جمهور با بحران مواجهه نگردد. با توجه به بیان ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان، به نظر می رسد که به محض تشخیص صعب العلاج بودن بیماری مانع از انجام وظیفه رییس جمهور از جانب هیأت پزشکی صالح باید در خلال مدت سه ماه به منظور تعیین رییس جمهور جدید انتخابات برگزار گردد. اما در صورت بهبودی رییس جمهور بیمار پیش از انتخاب رییس جمهور جدید در دوره ای که کفیل رییس جمهور انجام وظیفه می نماید، حکم قانون اساسی شفاف نیست. مثلاً اگر رییس جمهور در وضعیت پزشکی کما قرار گیرد و پیش از انتخاب رییس جمهور جدید از حالت کما خارج شود و بهبود یابد، تکلیف چیست؟ با توجه به بیان ماده ۶۷ قانون اساسی، ظاهراً صرف تشخیص بیماری صعب العلاج مانع اجرای وظیفه توسط هیأت پزشکی صالح، برای تحقق کفالت رییس جمهور و آغاز مهلت سه ماهه انتخاب رییس جمهور جدید کفایت می کند و بهبود رییس جمهور تأثیری در وضعیت حقوقی موجود ندارد. این برداشت به متن قانون اساسی نزدیک تر است ولی از روح قانون اساسی فاصله می گیرد.

ب) تصدی کفالت ریاست جمهوری

تصدی کفالت ریاست جمهوری افغانستان در سه حوزه مقام متصدی کفالت (۱)، طول دوره کفالت (۲) و ممنوعیت های کفیل ریاست جمهوری (۳) قابل بررسی است.

۱. مقام متصدی کفالت

مطابق ماده ۶۰ قانون اساسی افغانستان، رییس جمهور دارای دو معاون اول و دوم است که نام هر دو معاون را هم زمان با کاندیدا شدن خود به ملت اعلام کرده است. به این ترتیب، انتخاب کنندگان هم زمان با رأی دادن به کاندیدای ریاست جمهوری به معاونین وی نیز رأی می دهند.

کفالت ریاست جمهوری در قانون اساسی افغانستان/ ۲۸۳

با توجه به بافت و ترکیب قومی افغانستان که اقوام مختلف در آن سکونت دارند و تصریح قانون اساسی به ذکر نام این اقوام، معمول چنان است که دو معاون اول و دوم از دو قوم بزرگ دیگر کشور به غیر از قوم کاندیدای ریاست جمهوری تعیین می‌شوند (رسولی، ۱۳۸۹: ۷۳). بند ۱۰ ماده ۶۴ قانون اساسی افغانستان، قبول استعفای معاونین ریاست جمهوری را از صلاحیت‌های رئیس جمهور تعیین کرده است. بر اساس ماده شصت و هشتم قانون اساسی هرگاه یکی از معاونین رئیس جمهور استعفا یا وفات نماید، عوض وی شخص دیگری توسط رئیس جمهور به تأیید ولسی جرگه تعیین می‌گردد. به این ترتیب، امکان عزل معاونین رئیس جمهور افغانستان وجود ندارد و در صورت ابتلای معاونین رئیس جمهور به مریضی صعب‌العلاج نیز حکمی در قانون اساسی افغانستان تعیین نشده است. عدم تعیین حکم اساسی در صورت مریضی صعب‌العلاج معاونین رئیس جمهور در حالت عادی که برای آن‌ها وظایف اختصاصی در قانون اساسی مقرر نشده است، چالشی را در حیات سیاسی ایجاد نمی‌کند اما وضعیت در صورت تحقق کفالت ریاست جمهوری می‌تواند متفاوت باشد.

مناسب‌ترین مقام برای تصدی کفالت ریاست جمهوری، معاون وی است. در حقوق ایالات متحده آمریکا جانشینی یا کفالت رئیس جمهور به معاون وی واگذار می‌شود. مطابق اصل ۱۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز معاون اول رئیس جمهور با موافقت رهبری، وظایف ریاست جمهوری را در دوره کفالت وی عهده دار می‌گردد. با پیروی از همین منطق، قانونگذار اساسی افغانستان نیز معاونین رئیس جمهوری را کفیل ریاست جمهوری تعیین کرده است. به‌علاوه، قانون اساسی افغانستان در صورت غیاب رئیس جمهور نیز واگذاری وظایف ریاست جمهوری توسط رئیس جمهور به معاونان خویش را اجازه داده است.

بر اساس صدر ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان «در صورت استعفا، عزل یا وفات رئیس جمهور و یا مریضی صعب‌العلاج که مانع اجرای وظیفه شود، معاون اول رئیس جمهور صلاحیت‌ها و وظایف رئیس جمهور را برعهده می‌گیرد». ذیل ماده ۶۰ قانون اساسی افغانستان نیز مقرر می‌دارد: «در غیاب معاون اول رئیس جمهور، معاون دوم وی مطابق احکام مندرج این قانون اساسی عمل می‌کند». به این ترتیب معاون اول رئیس جمهوری افغانستان متصدی کفالت ریاست جمهوری است و در حالت غیاب وی، معاون دوم رئیس جمهوری، کفالت ریاست جمهوری را تصدی می‌کند. در این زمینه پاراگراف دوم ماده ۶۸ قانون اساسی افغانستان که مقرر می‌دارد: «در صورت وفات هم‌زمان رئیس جمهور و معاون اول وی، به ترتیب معاون

دوم، رییس مشرانو جرگه، رییس ولسی جرگه و وزیر خارجه یکی بعد دیگری مطابق به حکم مندرج ماده شصت و هفتم این قانون اساسی وظایف رییس جمهور را بر عهده می‌گیرد» جالب توجه است. حکم مقنن اساسی در ماده ۶۸ قانون اساسی به این دلیل که تکلیف تصدی وظایف ریاست جمهوری را در صورت وفات هم‌زمان رییس جمهور و معاون اول وی تعیین کرده است، قابل تحسین می‌باشد اما دارای این ایراد است که از جامعیت کافی به‌منظور پوشش تمامی موارد بلا تصدی شدن سمت ریاست جمهوری و معاونت‌های وی برخوردار نیست. شایسته است مقنن اساسی افغانستان هرگونه بلا تصدی شدن سمت یا مانعیت رییس جمهور و معاونان وی را مجوز تصدی کفالت ریاست جمهوری توسط سایر مقامات مندرج در ماده ۶۸ قانون اساسی تعیین نماید نه این که صرف به تصدی وظایف ریاست جمهوری به‌ترتیب مذکور در صورت وفات هم‌زمان رییس جمهور و معاون اول وی حکم کند. در وضعیت کنونی، نظام سیاسی با این خلاء قانونی مواجه است که در صورت استعفای هم‌زمان معاونان و عدم تعیین معاونان جدید یا مریضی صعب‌العلاج آنها و پیرو آن تحقق عوامل کفالت ریاست جمهوری، متصدی وظایف ریاست جمهوری تعیین نشده است. ضروری است ابهامات و ایراداتی که در این زمینه وجود دارند در مقام تعدیل قانون اساسی افغانستان رفع گردند.

۲. طول دوره کفالت

کفالت توأم با محدودیت‌هایی از جمله محدودیت زمانی و موقت است (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۴۰). تعیین حداکثر طول دوره کفالت ریاست جمهوری از این جهت دارای اهمیت است که به‌وسیله‌ی آن از تعویق غیرموجه انتخاب رییس جمهور و سوء استفاده از قدرت در نتیجه‌ی طولانی شدن دوره کفالت جلوگیری می‌کند تا در کوتاه‌ترین زمان مناسب انتخاب ریاست جمهوری برگزار شود. به‌علاوه، عدم تعیین حداقل زمانی برای کفالت نیز قابل قبول به‌نظر نمی‌رسد، زیرا به‌خاطر تحقق اسباب کفالت، شرایط عادی برکشور حاکم نیست. تحقق بیماری، استعفا، عزل و خصوصاً وفات رییس جمهور، می‌توانند بر روند عادی حیات سیاسی جامعه تاثیر بگذارند و اقدامات، تفکرات و جریانات زودگذر ناشی از هیجان را در جامعه ایجاد کنند. تعیین حداقل مهلت زمانی برای دوره کفالت علاوه بر اینکه باعث عادی شدن نسبی این جریان‌های هیجان‌محور می‌شود و اوضاع را تا حدودی به‌سمت آرامش سابق می‌برد، مهلت کافی نیز برای تدارک و برگزاری بهتر و مطمئن‌تر انتخابات ریاست جمهوری است. در صورت عدم تعیین حداقل زمانی برای دوره کفالت، این

امکان وجود دارد که در شرایط نامناسب و زمانی بسیار نزدیک به تحقق عوامل کفالت، به برگزاری انتخابات اقدام شود. طول دوره کفالت ریاست جمهوری در فرانسه مگر در صورت مانعیت موقت ریاست جمهوری، حداقل بیست روز و حداکثر سی و پنج روز است. طول دوره کفالت ریاست جمهوری در ایران حداکثر پنجاه روز است. مقنن اساسی ایران بر خلاف مقنن اساسی فرانسه و همانند مقنن اساسی افغانستان، به حداقل دوره زمانی کفالت رییس جمهور تصریح نکرده است. به نظر می‌رسد که واقع‌گرایی مقننان اساسی ایران و افغانستان آن‌ها را از تعیین حداقل دوره زمانی کفالت رییس جمهور منصرف کرده است زیرا رعایت حداکثر سقف زمانی تعیین شده برای دوره کفالت رییس جمهور نیز در دو کشور مشکل می‌باشد. ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان، پس از شمارش عوامل تحقق کفالت، حکم می‌نماید که در این حالات در خلال مدت سه ماه انتخابات به منظور تعیین رییس جمهور جدید برگزار می‌گردد. به این ترتیب، طول دوره کفالت ریاست جمهوری افغانستان حداکثر سه ماه است مگر در صورت انفصال موقت رییس جمهور که در این حالت همانند حالت مانعیت موقت رییس جمهور در فرانسه، سقف زمانی تعیین نشده است. مهلت سه ماهه مقرر در قانون اساسی افغانستان فرصت کافی را جهت اجرای مطلوب و مناسب انتخابات برای مجریان انتخابات فراهم می‌کند. به علاوه، سقف زمانی مقرر در قانون اساسی از طولانی شدن غیرمنطقی و غیرمتعارف دوره کفالت ریاست جمهوری ممانعت می‌نماید و زمینه انتخاب به هنگام رییس جمهور جدید را تسهیل می‌کند.

۳. ممنوعیت‌های کفیل

کفیل دارای تمام اختیارات مقامی است که عهده‌دار کفالت آن می‌باشد مگر اینکه در قوانین مربوطه و یا در حکم کفالت، محدودیت‌ها یا ممنوعیت‌هایی تعیین شود (رضایی زاده، ۱۳۹۵: ۱۳۴). این محدودیت‌ها بنا بر مصلحت و به‌خاطر شرایط غیرعادی و التهاب حاکم بر حیات سیاسی جامعه مقرر می‌گردد (ساعد وکیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۴۸۴). کفیل ریاست جمهوری افغانستان به‌صراحت ماده ۶۷ قانون اساسی، عهده‌دار همه‌ی وظایف و صلاحیت‌های رییس جمهوری است. با وجود این، قانون اساسی افغانستان انجام برخی امور را برای کفیل ریاست جمهوری ممنوع کرده است. تعیین ممنوعیت برای دوره کفالت یا کفیل ریاست جمهوری در سایر نظام‌های سیاسی نیز رایج است. قانونگذار اساسی افغانستان با تأثیرپذیری از قوانین اساسی ایران و فرانسه و البته با تفاوت‌هایی، ممنوعیت‌هایی را برای کفیل ریاست جمهوری تعیین کرده است. مطابق ماده

۶۷ قانون اساسی افغانستان، معاون اول رییس جمهور در زمان تصدی به‌حیث رییس جمهور موقت امور ذیل را نمی‌تواند انجام دهد: ۱. تعدیل قانون اساسی، ۲. عزل وزیران و ۳. مراجعه به آرای عامه. نکته جالب توجه این است که مقنن اساسی افغانستان از کفیل ریاست جمهوری به‌عنوان رییس جمهور موقت و نه سرپرست موقت ریاست جمهوری نام برده است. ممنوعیت‌های مذکور برای کفیل ریاست جمهوری با تعیین وظایف معاون او توسط رییس جمهور در صورت غیاب وی ارتباطی ندارند. تردیدی نیست که تعیین ممنوعیت‌های کفیل ریاست جمهوری به جهت جایگاه والای رییس جمهوری در نظام سیاسی افغانستان است. مقنن اساسی اراده کرده است تا انجام برخی امور بسیار مهم از جمله مراجعه به آرای عمومی یا بازنگری قانون اساسی را از صلاحیت‌های کفیل ریاست جمهوری خارج نماید. مطابق قوانین اساسی ایران و فرانسه نیز در دوره کفالت ریاست جمهوری برای مراجعه به همه‌پرسی یا بازنگری قانون اساسی ممنوعیت‌هایی تعیین شده‌اند (نک. تقی زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۱-۱۳۵). با وجود این، مواضع قانونگذار اساسی افغانستان با قانونگذاران اساسی ایران و فرانسه دارای تفاوت‌هایی می‌باشند. در مقام تبیین ممنوعیت‌های کفیل ریاست جمهوری افغانستان، نکات تکمیلی ذیل قابل ارایه است:

الف) اگرچه قانون اساسی جهت اجرا برای مدتی طولانی به تصویب می‌رسد، اما چه بسا با توجه به پیشرفت جامعه دچار تحلیل و فرسودگی شود که در این صورت باید تجدیدنظر و به‌روز رسانی گردد (عباسی، ۱۳۹۴: ۵۵). بازنگری قانون اساسی نیز همانند تصویب قانون اساسی توسط قوه مؤسس انجام می‌شود که در این زمینه، قوه مؤسس باید طبق فرایند مقرر در قانون اساسی عمل نماید (ویژه، ۱۳۹۵: ۹۵). در این راستا در افغانستان مجلس ویژه‌ای به‌نام لویه جرگه همواره هم قوه مؤسس و هم مقام تعدیل‌کننده قانون اساسی بوده است (شریفی، ۱۳۹۰: ۲۱). مطابق ماده ۱۴۹ قانون اساسی افغانستان «اصل پیروی از احکام دین مقدس اسلام و نظام جمهوری اسلامی تعدیل نمی‌شوند. تعدیل حقوق اساسی اتباع صرف به‌منظور بهبود حقوق آنان مجاز می‌باشد. تعدیل دیگر محتویات این قانون اساسی نظر به تجارب و مقتضیات عصر، با رعایت احکام مندرج مواد شصت و هفتم و یک‌صد و چهل و ششم این قانون اساسی، با پیشنهاد رییس جمهور یا اکثریت اعضای شورای ملی صورت می‌گیرد». ماده ۱۵۰ قانون اساسی افغانستان نیز مقرر می‌دارد: «به منظور اجرای پیشنهاد تعدیل، هیئتی از بین اعضای حکومت، شورای ملی و ستره محکمه به فرمان رییس جمهور تشکیل گردیده، طرح تعدیل را تهیه می‌کند. برای تصویب تعدیل، لویه جرگه بر اساس فرمان رییس جمهور و مطابق به احکام فصل لویه جرگه دایر می‌گردد. هرگاه

لویه جرگه با اکثریت دو ثلث کل اعضا طرح تعدیل را تصویب کند، بعد از توشیح رییس جمهور نافذ می‌گردد». لذا رییس جمهور افغانستان در فرایند بازنگری قانون اساسی دارای نقش سرنوشت ساز و تعیین کننده است. دلیل عمده منع از بازنگری در قانون اساسی در زمان کفالت ریاست جمهوری را می‌توان در گریز از شرایط غیرعادی حاکم بر جامعه سیاسی در این برهه زمانی به سمت استیلاي آرامش بر جامعه دانست تا به جای تصمیم‌گیری‌های شتابزده، تصمیماتی همراه با اندیشه و تأمل اتخاذ شود و اصلاح قانون اساسی حاصل شود نه صرفاً انجام تغییراتی که شاید به بدتر شدن اوضاع منجر گردند. به منظور لحاظ اوضاع و احوال حاکم بر جامعه سیاسی در زمان تعدیل قانون اساسی، ماده ۱۴۷ قانون اساسی افغانستان نیز تعدیل قانون اساسی در حالت اضطرار را ممنوع اعلام کرده است.

ب) مراجعه به آرای عمومی و نظر خواهی مستقیم از مردم در خصوص وضع یا اصلاح قانون یا مسائل مهم هر کشور را همه‌پرسی گویند (ویژه، ۱۳۹۵: ۱۶۲). مطابق قوانین اساسی ایران و فرانسه، امکان مراجعه به همه‌پرسی در مواردی بدون دخالت رییس جمهور نیز فراهم است. همه‌پرسی اساسی مندرج در ماده ۸۹ قانون اساسی فرانسه و اصل ۱۷۷ قانون اساسی ایران در این راستا مثال زدنی است. به علاوه، مراجعه به همه‌پرسی تقنینی اصل ۵۹ قانون اساسی ایران نیز بدون دخالت رییس جمهور ممکن است. در قانون اساسی افغانستان موارد مراجعه به همه‌پرسی یا آرای عامه متعدد نیست. صرف ماده ۶۵ قانون اساسی افغانستان به رییس جمهور اجازه داده است تا در موضوعات مهم ملی، سیاسی، اجتماعی و یا اقتصادی بتواند به آرای عمومی مردم افغانستان مراجعه نماید. مراجعه به آرای عمومی نباید مناقض احکام این قانون اساسی و یا مستلزم تعدیل آن باشد. لذا مراجعه به آرای عامه به منظور تعدیل قانون اساسی و در واقع همه‌پرسی اساسی در افغانستان ممکن نیست زیرا به صراحت ماده مذکور، مراجعه به آرای عامه نباید احکام قانون اساسی را نقض نماید. به علاوه، مراجعه به آرای عامه نباید نیازمند تعدیل قانون اساسی باشد و یا به تعدیل قانون اساسی منجر شود. با وجود این، به نظر می‌رسد که برگزاری همه‌پرسی تقنینی مطابق ماده ۶۵ قانون اساسی افغانستان ممکن است زیرا مقنن اساسی افغانستان اصل قانونگذاری و هنجارسازی حقوقی از طریق مراجعه به آرای عامه را به صورت ضمنی پذیرفته است ولی تعدیل قانون اساسی از این طریق یا مغایرت محتوای همه‌پرسی با قانون اساسی را منع کرده است. همچنین، مطابق ماده ۲ قانون اساسی افغانستان اعمال حاکمیت ملی توسط مردم می‌تواند مستقیم انجام شود و بارزترین مصداق اعمال مستقیم حاکمیت، قانونگذاری است. با

نظر به اهمیت و نقش پررنگ ریاست جمهوری در امر همه پرسی، قانون اساسی افغانستان کفیل ریاست جمهوری را از مراجعه به آرای عمومی منع کرده است.

ج) بند ۱۱ ماده ۶۴ قانون اساسی افغانستان تعیین وزیران و عزل و قبول استعفای آن‌ها را از وظایف و صلاحیت‌های رییس جمهور مقرر کرده است. لذا رییس جمهوری افغانستان می‌تواند در صورت عدم رضایت از کارکرد وزیران یا به هر دلیل دیگری و بدون هیچ محدودیت قانونی وزیران را عزل نماید. با نظر به اصل سلسله مراتب اداری و جایگاه رییس جمهوری در حکومت افغانستان، این صلاحیت موجه به نظر می‌رسد. با وجود این، مقنن اساسی کفیل ریاست جمهوری را از عزل وزیران ممنوع کرده است. این موضع مقنن اساسی قابل تأمل است. اگرچه در دوران کفالت شرایط عادی بر حیات سیاسی جامعه حاکم نیست اما چه بسا عزل وزیری که فاقد توانایی لازم و نیز هماهنگی کافی با کفیل است، کارساز باشد و راه را به سوی خروج از چالش‌ها هموار کند. اینکه کفیل ریاست جمهوری بتواند وزیری که فاقد توان لازم و هماهنگی کافی با وی است را عزل کند و شخص دیگری به جای وی در دوران کفالت منصوب نماید، کاملاً منطقی و موجه می‌باشد. با لحاظ همین منطق بوده است که مقنن اساسی ایران ممنوعیت عزل وزیران توسط کفیل ریاست جمهوری را تعیین نکرده اما استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد به وزیران را در دوران کفالت ریاست جمهوری منع نموده است. ممنوعیت عزل وزیران توسط کفیل ریاست جمهوری در شورای بازنگری قانون اساسی ایران در سال ۱۳۶۸ مطرح گردید اما با استقبال اعضای شورا مواجه نشد (تقی زاده، ۱۳۸۷: ۱۳۱). مقنن اساسی فرانسه هم مجلس ملی را از طرح مسئولیت سیاسی دولت و هم دولت را از مواجه کردن خویش با ابزار نظارت سیاسی مجلس ملی در دوره کفالت ریاست جمهوری در اثر غیاب یا مانعیت قطعی رییس جمهور منع می‌کند. با وجود این، عزل وزیران توسط کفیل ریاست جمهوری به پیشنهاد نخست وزیر از ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری در فرانسه نیست. یکی از ایرادات قانون اساسی افغانستان این است که عزل وزیران از ممنوعیت‌های دوره کفالت تعیین نشده است بلکه از ممنوعیت‌های کفیل ریاست جمهوری است. عزل وزیران در صورت عدم هماهنگی با کفیل ریاست جمهوری می‌تواند در مقایسه با عزل وزیران در اثر استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد پارلمان در دوره کفالت ریاست جمهوری وجاهت بیشتری داشته باشد. در وضعیت کنونی قانون اساسی افغانستان، ولسی جرگه می‌تواند از طریق ابزار استیضاح و ابراز رأی عدم اعتماد وزیران را در دوره کفالت ریاست جمهوری عزل نماید اما کفیل ریاست جمهوری از عزل وزیران منع شده است. اگر عزل وزیران از

ممنوعیت‌های دوره کفالت ریاست جمهوری تعیین می‌گردید، علاوه بر کفیل ریاست جمهوری که نمی‌توانست وزیران را عزل کند، ولسی جرگه نیز از طریق طرح استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد نمی‌توانست وزیران را عزل نماید و در نتیجه حیات سیاسی غیرعادی دوره کفالت ریاست جمهوری را با چالش بیشتری مواجه کند.

د) ماده ۶۷ قانون اساسی افغانستان مقرر می‌دارد: «معاون اول رییس جمهور در زمان تصدی به‌حیث رییس جمهور موقت امور ذیل را انجام داده نمی‌تواند» و حال آنکه تصدی کفالت ریاست جمهوری به حکم قانون اساسی لزوماً توسط معاون اول رییس جمهور نیست و تحت شرایطی سایر مقامات مانند معاون دوم رییس جمهور نیز می‌توانند در مقام تصدی کفالت رییس جمهور قرار گیرند (نک. ماده ۶۸ قانون اساسی). به نظر می‌رسد که با قیاس اولویت می‌توان حکم مقرر برای معاون اول رییس جمهور را به سایر مقامات در صورت تصدی کفالت ریاست جمهوری تسری داد. با وجود این، اصلاح قانون اساسی و تصریح به کفیل ریاست جمهوری و نه صرف معاون اول رییس جمهور در مقام بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌گردد.

نتیجه‌گیری

وفات، استعفا، انفصال، عزل و مریضی صعب‌العلاج مانع اجرای وظیفه عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری افغانستان می‌باشند. رییس جمهوری شخصاً استعفای خویش را به شورای ملی اعلام می‌نماید و کناره‌گیری وی از سمت ریاست جمهوری نیازمند پذیرش مقام یا نهاد دیگری نیست. انفصال رییس جمهور افغانستان با تایید اتهام وی به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی یا جنایت از طرف دو ثلث کل آرای ولسی جرگه و تصویب اکثریت دو ثلث آرای لویه جرگه محقق می‌شود. در صورت محکومیت رییس جمهور در محکمه خاص، انفصال قطعی و رییس جمهور از سمت خویش عزل می‌گردد. تثبیت مریضی صعب‌العلاج رئیس جمهور توسط هیات طبی با صلاحیت که از طرف ستره محکمه تعیین می‌گردد، صورت می‌گیرد. کفالت ریاست جمهوری افغانستان به‌عهده معاون اول وی است و در صورت غیاب معاون اول، معاون دوم مطابق به احکام قانون اساسی عمل می‌کند. در صورت وفات هم‌زمان رییس جمهور و معاون اول وی، به‌ترتیب معاون دوم، رییس مشرانو جرگه، رییس ولسی جرگه و وزیر خارجه وظایف رییس جمهور را به‌عهده می‌گیرند. طول دوره کفالت ریاست جمهوری افغانستان، مگر در صورت تحقق انفصال موقت، حداکثر سه ماه است. معاون اول رییس جمهوری به‌حیث ریاست جمهوری

موقت نمی‌تواند تعدیل قانون اساسی، عزل وزیران و مراجعه به آرای عامه را انجام دهد. به این ترتیب، احکام مربوط به کفالت ریاست جمهوری افغانستان به‌طور کلی در وضعیت مطلوب قرار دارند و از طریق بازنگری قانون اساسی می‌توان به برخی ابهامات و ایرادات موجود نیز پایان داد. اما ذکر نکته ذیل در مقام تکمیل نتیجه‌گیری مفید می‌باشد:

مطابق قانون اساسی ایران، پایان دوره ریاست جمهوری از عوامل تحقق کفالت ریاست جمهوری است. در حقوق فرانسه نیز پایان دوره ریاست جمهوری از مصادیق غیاب و در نتیجه تحقق کفالت ریاست جمهوری است. صرفاً در صورت پایان دوره ریاست جمهوری در اثر تمدید مهلت انتخابات توسط شورای قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور در حال فعالیت به وظایف خویش تا انتخاب رئیس جمهور جدید ادامه می‌دهد. با نظر به اینکه غیاب در قانون اساسی افغانستان به معنای غیبت ارادی رئیس جمهور است، مقنن اساسی افغانستان از موضوع مهم تصدی وظایف ریاست جمهوری در صورت پایان دوره رئیس جمهور غفلت کرده است. در اول جوزای (خرداد) سال پنجم پس از انتخابات، دوره ریاست جمهوری افغانستان به پایان می‌رسد و در صورت عدم انتخاب رئیس جمهور جدید، سمت ریاست جمهوری از نظر قانون اساسی بلا تصدی می‌گردد. هم‌زمان با پایان دوره رئیس جمهور، دوره معاونان وی نیز به پایان می‌رسد. لذا معاونان رئیس جمهور افغانستان نمی‌توانند وظایف و صلاحیت‌های رئیس جمهور را در صورت پایان دوره ریاست جمهوری تصدی نمایند. سایر مقامات مذکور در ماده ۶۸ قانون اساسی نیز صرف در صورت وفات رئیس جمهور و معاونان وی می‌توانند کفالت ریاست جمهوری را عهده دار شوند. به این ترتیب، قانون اساسی افغانستان باید در این زمینه تدبیری اندیشه کند. با عنایت به خلا قانونی مذکور، ستره محکمه افغانستان در سال ۱۳۸۸ و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در سال ۱۳۹۳ نظر مثبت خویش را در مورد دوام کار رئیس جمهور در حال فعالیت تا تعیین رئیس جمهور جدید ابراز کرده‌اند.

منابع و مأخذ

۱. انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۹۲.
۲. تقی زاده، جواد، انتخاب ریاست جمهوری در قانون اساسی افغانستان، در سالنامه مطالعات حقوقی افغانستان، جلد اول، کابل، موسسه حمیده برمکی برای حاکمیت قانون، ۱۳۹۴، صص ۱۵۵-۱۹۱.
۳. تقی زاده، جواد، تحقق کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، فصلنامه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، ش ۳، پاییز ۱۳۸۹، صص ۹۷-۱۱۵.
۴. تقی زاده، جواد، تصدی کفالت ریاست جمهوری در حقوق ایران با نگاهی به حقوق فرانسه، نامه حقوقی مفید دانشگاه مفید قم، س ۱۴، ش ۶۷، شهریور ۱۳۸۷، صص ۱۱۱-۱۳۸.
۵. دانش، سرور، حقوق اساسی افغانستان، کابل، موسسه تحصیلات عالی ابن سینا، ۱۳۸۹.
۶. رسولی، محمد اشرف، تحلیل و نقد قانون اساسی افغانستان، جلد دوم، کابل، سعید، ۱۳۸۹.
۷. رضایی زاده، محمد جواد، حقوق اداری، تهران، میزان، ۱۳۹۵.
۸. ساعد وکیل، امیر و عسکری، پوریا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران، مجد، ۱۳۹۱.
۹. شریفی، محمد نعیم، بازنگری و مبانی آن در قانون اساسی افغانستان، پژوهشنامه حقوق، دوره اول، ش ۱، تابستان ۱۳۹۰، صص ۵-۳۰.
۱۰. طباطبایی مومنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ دهم، تابستان ۱۳۸۴.
۱۱. عباسی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران، جنگل - جاودانه، ۱۳۹۴.
۱۲. عبدالله، نظام الدین، حقوق اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، جلد دوم، کابل، سعید، ۱۳۹۴.
۱۳. مشتاقی، رامین، رهنمود انستیتوت ماکس پلانک برای حقوق اساسی افغانستان، ترجمه حسین غلامی، کابل و هایدلبرگ، انستیتوت حقوق مقایسوی عامه و حقوق بین الدول ماکس پلانک، چاپ سوم با اصلاحات، ۱۳۸۸.
۱۴. ویژه، محمدرضا، کلیات حقوق اساسی، تهران، سمت، ۱۳۹۵.
۱۵. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۱.