

مرجع تفسیر قانون اساسی

دکتر محمدمبین احمدی

استاد مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا

طرح مسئله

به موجب قانون اساسی کشور یکی از نهادهای اساسی دولت، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی است. لیکن نکته مهم در این ارتباط، نقشی است که این کمیسیون می باید در حل مشکلات ناشی از احکام قانون اساسی که میان نهادهای اساسی دولت به وجود می آید، ایفای نقش کند؛ زیرا حل این گونه مناقشات بر مبنای تفسیر قانون اساسی، همان گونه که تجربه چند ساله کشور نشان می دهد، یکی از راه های مهم صیانت از قانون اساسی است. لیکن قرار قضایی شماره (۵) مورخ ۱۳۸۸/۱/۲۵ شورای عالی ستره محکمه منتشره شماره ۹۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۴/۱۵ جریده رسمی، چنین حکم کرده است که جزء اول ماده (۸) قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی که به موجب آن، این کمیسیون مرجع تفسیر قانون اساسی دانسته شده است، مغایر با ماده (۱۲۱) قانون اساسی است. پس همچنان این پرسش دست کم در اذهان تعدادی از شهروندان کشور باقی است که مرجع تفسیر قانون اساسی کدام نهاد است؟

نگارنده این سطور در این نوشتار کوشش می کند پاسخ این پرسش را با تحلیل سه مسئله اساسی زیر به دست آورد:

اول بررسی تحلیلی ماده (۱۵۷) قانون اساسی و صلاحیت قانون گذاری قوه مقننه؛
دوم محتوای دلالت لفظی ماده (۱۲۱) قانون اساسی و اینکه آیا این ماده در دلالت خود ابهام دارد؛
سوم بررسی قرار قضایی شورای عالی ستره محکمه.

بررسی تحلیلی ماده (۱۵۷) قانون اساسی:

پیشاپیش باید خاطر نشان کنم ادعای صاحب این قلم این نیست که ماده یاد شده، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را مرجع تفسیر قانون می شمارد، اما همانگونه که بر هیچ فردی مطلع از محتوای قانون اساسی پوشیده نیست، مبنای مهم صلاحیت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی ماده یاد شده است و این ماده وظیفه صیانت از رعایت و تطبیق قانون اساسی را بر عهده این کمیسیون گذاشته است. در کنار این ماده، جزء اول ماده (۶۴) و مواد (۹۴) و (۱۲۱) قانون اساسی صلاحیت کنترل قوانین را بر مبنای قانون اساسی به صورت محدود به ستره محکمه و رئیس جمهور سپرده است و ماده (۱۲۱) علاوه بر کنترل قوانین به صورت محدود (کنترل متأخر بر اساس تقاضای حکومت و محاکم)، صلاحیت تفسیر قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات و میثاق های بین المللی را نیز از صلاحیت های ستره محکمه می داند.

بنابر این، در این بررسی ناگزیریم ماده (۱۵۷) را با توجه به احکام ماده (۱۲۱) تحلیل و بررسی کنیم. در این تحلیل و بررسی، از تحلیل موارد زیر کمک می گیریم:

- مبنا و ساز و کار نظارت از رعایت و تطبیق قانون اساسی در حقوق اساسی؛
- اراده قانونگذار؛
- تحلیل مفهوم نظارت؛
- تفویض طرز تشکیل و تعیین صلاحیت کمیسیون به قوه مقننه از طریق وضع قانون؛
- صلاحیت قوه مقننه در قانون گذاری؛

- تجربه عملی نظام مبتنی بر قانون اساسی در افغانستان در مواجهه با نزاع‌های نهادهای اساسی دولت در مورد احکام ناشی از قانون اساسی؛

- محدوده استثنای از محتوای ماده ۱۵۷ با استناد به ماده ۱۲۱.

مبنا و ساز و کار نظارت از رعایت و تطبیق قانون اساسی در حقوق اساسی:

در حقوق اساسی، در کنار این مسئله که وضع قانون اساسی بر چه مبنایی صورت گیرد و نهادهای اساسی دولت چگونه تنظیم شود، مسئله نظارت بر رعایت و تطبیق قانون اساسی، حل نزاع نهادهای اساسی دولت بر مبنای قانون اساسی و رسیدگی به دعاوی شهروندان در مورد نقض حقوق اساسی آنها توسط نهادهای دولتی نیز از مباحث مهم آن به شمار می‌رود. در واقع، قانون اساسی از سه طریق در معرض نقض و عدم رعایت قرار دارد؛ نخست از طریق وضع قوانین خلاف قانون اساسی؛ دوم از طریق نزاع قوای اساسی دولت در مورد احکام قانون اساسی و غالب آمدن طرف مقتدرتر بر مبنای ارائه تفسیر دلخواه از احکام قانون اساسی و سوم از طریق اجراءات خلاف قانون اساسی در مورد حقوق شهروندان.

راه کار مهم جلوگیری از نقض قانون اساسی از طریق وضع قانون، روش کنترل قوانین بر مبنای قانون اساسی است. برای جلوگیری از نقض قانون اساسی در مورد اصول مهمی چون تفکیک و استقلال قوا، صلاحیت‌های نهادهای اساسی دولت از جمله صلاحیت حکومت‌های محلی در برابر حکومت مرکزی در نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی غالباً نهادی تحت عنوان محکمه قانون اساسی پیش بینی شده است که این گونه نزاع‌ها را بر اساس اصول قانون اساسی حل و فصل می‌کند تا اداره کشور در جنگ قدرت میان نهادهای اساسی دولت از مجرای که قانون اساسی تعیین کرده است، خارج نشود. به منظور جلوگیری از نقض حقوق اساسی شهروندان توسط نهادهای دولتی، مرجعی برای رسیدگی به این دعاوی که غالباً محکمه قانون اساسی است، مشخص شده است. اکنون به اختصار، ساز و کاری را که برای هر یک از این سه بخش، در نظام‌های مبتنی بر قانون اساسی به کار گرفته شده است، توضیح می‌دهم.

الف. کنترل قوانین:

دو روش برای کنترل قوانین در دنیا وجود دارد؛ اول کنترل سیاسی و دوم کنترل قضایی. در روش سیاسی شورایی به نام شورای قانون اساسی وظیفه کنترل قانون را پیش از تصویب نهایی بر عهده دارد. در واقع بدون کنترل طرح قانون که هر چند از تصویب مجلس ملی گذشته باشد و تأیید آن توسط این نهاد، قانون تصویب شده محسوب نمی‌شود. روش دوم که روش کنترل قضایی است در واقع قانون بعد از این که به تصویب می‌رسد و نافذ می‌شود، به اثر طرح دعوی و مطالبه از سوی اشخاص حکمی از قبیل محاکم، حکومت و یا اعم از اشخاص حقیقی و حکمی در محکمه‌ای که از سوی قانون چنین صلاحیتی به او داده شده باشد، مورد رسیدگی قرار گرفته و محکمه موارد خلاف قانون اساسی را باطل اعلام می‌کند و یا از اجرای آن امتناع می‌ورزد. (۳. ۸۵ - ۹۴) برای مثال در فقره دوم اصل ۹۲ قانون اساسی آلمان آمده است که دادگاه قانون اساسی در صورت اختلاف نظر و یا به وجود آمدن تردید در مورد سازگاری صوری یا ماهوی قوانین ایالتی یا فدرال با این قانون پایه، بنابر درخواست دولت فدرال، دولت ایالتی یا یک سوم نمایندگان بوندستاگ تصمیم می‌گیرد. (۲. ۱۵۴۷) همان گونه که ملاحظه می‌کنید در قانون اساسی آلمان به صورت محدود کنترل قوانین عادی بر اساس قانون اساسی پیش‌بینی شده است. چون به موجب این اصل، دادگاه قانون اساسی فقط به دو شرط حق دارد سازگاری قانون عادی را با قانون پایه بررسی کند؛ نخست این که اختلاف یا تردید در مورد سازگاری این قوانین با قانون اساسی به وجود آید؛ دوم این که از سوی یکی از اطراف مهم دعوا که عبارت اند از حکومت مرکزی، حکومت ایالتی و نمایندگان اقلیت در بوندستاگ درخواست رسیدگی به دادگاه تقدیم

شود. اما قانون اساسی جمهوری چک صلاحیت نا محدود به دادگاه قانون اساسی در کنترل قوانین و سایر مقررات حقوقی بر اساس قانون اساسی داده است. در فقره اول و دوم جزء اول اصل ۸۶ این قانون چنین صراحت دارد: الف) لغو قوانین یا موادی از آنها در صورتی که مغایر با قانون اساسی یا قراردادهای بین المللی مندرج در ذیل اصل ۱۰ باشند؛ ب) لغو سایر مقررات حقوقی یا موادی از آنها در صورتی که مغایر با قانون اساسی، قوانین عادی، یا قراردادهای بین المللی مندرج اصل ۱۰ باشند. (۲. ۱۵۹۷)

در قانون اساسی افغانستان مطابق صراحت ماده (۱۲۱) از روش دوم پیروی شده است و از روش اول فقط رئیس جمهور می تواند به صورت محدود در کنترل قوانین خلاف قانون اساسی استفاده کند و آن این که رئیس جمهور به موجب جزء اول ماده (۶۴) موظف است قانون خلاف قانون اساسی را با استفاده از صلاحیتی که قانون اساسی در ماده (۹۴) به او داده است، توشیح نکرده و در موعد مقرر با ذکر دلایل و مستندات خود به شورای ملی ارجاع دهد.

ب. رسیدگی به نزاع‌های نهادهای اساسی دولت

نزاع میان نهادهای اساسی دولت عمدتاً ناشی از اختلاف در تفسیر قانون اساسی و یا ابهام در احکام و مواد آن است. بنابر این، رفع این گونه نزاع‌ها با تفسیر قانون اساسی و در موارد ابهام و سکوت با استفاده از اصول قانون اساسی به حل نزاع می پردازد. مرجع رسیدگی به این نزاع‌ها غالباً محکمه قانون اساسی است. برای مثال در قانون اساسی آلمان یکی از صلاحیت‌های محکمه قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی در باره حدود حقوق و تکالیف یکی از مؤسسات عالی فدرال یا سایر مؤسساتی است که به موجب قانون اساسی از حقوق خاصی برخوردار باشند. (۳. ۱۵۴۷)

در قانون اساسی افغانستان، چنان که بعداً در ذیل بررسی محتوای دلالت لفظی ماده (۱۲۱) توضیح خواهیم داد، مرجعی که این قانون را تفسیر کند، مشخص نشده است. چون ماده (۱۲۱) به لحاظ آنچه از تحلیل محتوای دلالت لفظی آن به دست می آید فقط مشتمل بر دو حکم زیر است؛ نخست این که ستره محکمه به تقاضای حکومت و محاکم می تواند، قوانین، فرامین تقنینی و معاهدات بین الدول را با قانون اساسی تطبیق دهد؛ دوم این که قوانین، فرامین تقنینی و معاهدات بین الدول را بر اساس تقاضای حکومت یا محاکم تفسیر کند. اما در سطح قانون عادی تنها در فقره اول ماده (۸) قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی آمده است که این کمیسیون صلاحیت تفسیر قانون اساسی را با در خواست رئیس جمهور، مجلسین شورای ملی، ستره محکمه و حکومت دارا می باشد. (۴. قانون کمیسیون، ص ۵۰) و این حکم همان گونه که در آغاز این نوشتار آمد با قرار قضایی شورای عالی ستره محکمه مواجه شده است.

اراده قانون گذار؛

یکی از نگرانی‌های اصلی مردم و قانون گذاران در دوره وضع و تصویب قانون اساسی این بود که چه تضمینی وجود دارد که احکام این قانون رعایت و تطبیق شوند. نگارنده این سطور به عنوان کسی که در نظرخواهی عمومی ای که از سوی کمیسیون تدقیق قانون اساسی در تابستان ۱۳۸۲ هـ. خ. برگزار شد، شرکت داشت، خوب به خاطر دارد که این پرسش به صورت گسترده از سوی مردم مطرح می شد. در واقع، به منظور رفع این نگرانی پیشاپیش از سوی کمیسیون تسوید قانون اساسی در متن پیش نویس این قانون، دیوانی به نام «دیوان عالی قانون اساسی» پیش بینی شده بود که وظیفه کنترل قوانین بر اساس قانون اساسی و تفسیر قانون اساسی و سایر قوانین را همراه با چندین وظیفه نظارتی دیگر به عهده می گرفت و از این طریق بنا بود از رعایت و تطبیق قانون اساسی صیانت کند. اما این دیوان، علی رغم این نگرانی و پرسش، بنا به دلایلی، در روزهای پایانی کار کمیسیون تدقیق قانون اساسی حذف شد و پاره‌ای از صلاحیت‌های آن به ستره محکمه سپرده شد. لیکن پرسش و نگرانی یادشده از میان نرفت و به همین

دلیل نمایندگان مردم در لویه جرگه قانون اساسی یکبار دیگر کوشش کردند که این دیوان را در متن قانون اساسی جای دهند، اما وقتی که تلاش شان به نتیجه نرسید، به جای آن این آرمان را به عنوان یک اصل، در چارچوب ماده (۱۵۷) در متن قانون اساسی تحت عنوان کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی تسجیل کرده و به قوه مقننه این اختیار و صلاحیت را داد که تشکیل، صلاحیت و وظایف آن را در چارچوب قانون مشخص کند و ضمناً به موجب حکم صریح ماده یاد شده، دو رکن مهم دولت یعنی رئیس جمهور و ولسی جرگه شورای ملی مؤظف به تشکیل آن شدند.

بنابر این یکی از روش‌های قابل اتکا در تحلیل محتوای ماده (۱۵۷) سابقه و زمینه تاریخی وضع و تصویب این ماده است. به موجب این زمینه می‌توان گفت قانون‌گذار خواسته است نهادی با کلیه صلاحیت‌های مورد نیاز که نهادهایی چون شورای قانون اساسی و محکمه قانون اساسی دارند در زمینه نظارت از رعایت قانون اساسی تشکیل شود. تنها استثنا بر این قاعده مواردی است که به موجب احکام دیگر قانون اساسی به ستره محکمه و محاکم قوه قضائیه داده شده است. به موجب این قاعده، موارد ابهام و سکوت در محتوای ماده (۱۵۷) قرار می‌گیرند که قوه مقننه با وضع قانون می‌تواند این موارد را در حیطه صلاحیت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی قرار دهد.

تحلیل مفهوم نظارت

نظارت از رعایت و تطبیق قانون اساسی در واقع به معنای صیانت از قانون اساسی است که مفهوم عام است، شامل اقسام سه‌گانه کنترل و صیانت از تطبیق احکام قانون اساسی می‌شود. نظارت از کار قوه مقننه از این حیث که با وضع قانونی مخالف با قانون اساسی، آن را نقض نکند. نظارت از اجراءات قوای اساسی دولت در عرصه حقوق عمومی از قبیل برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه و رعایت اصل تفکیک، موازنه و استقلال قوا و نهادهای اساسی دولت، حقوق و اختیارات حکومت محلی و نظارت از اجراءات نهادهای دولتی در مورد حقوق اساسی اتباع. همان‌گونه که پیش از این توضیح دادم نظارت از اجراءات قوای اساسی دولت در زمینه تفکیک و استقلال قوا نیازمند تفسیر قانون اساسی و حل موارد ابهام و سکوت در پرتو اصول قانون اساسی است.

تجربه عملی نظام

در واقع بر اساس تجربه عملی کشور از آغاز تشکیل قوه مقننه و تشکیل سایر نهادهای اساسی از قبیل کمیسیون مستقل انتخابات در کنار قوه اجرائیه و قضائیه نشان می‌دهد که مهمترین خلای موجود در نظام، حل منازعه میان نهادهای اساسی دولت به شمول نزاع قوه قضائیه با سایر نهادها در چارچوب قانون اساسی است. در واقع حل این‌گونه نزاع‌ها بر مبنای احکام قانون اساسی سبب می‌شود که اصول و ارزش‌های قانون اساسی رعایت و تثبیت شود و گردش کار نظام از چارچوب قانون اساسی خارج نشود. خلای مهم دیگر، نبود مبنای قانونی مورد اتفاق در مورد حکم به ابطال اقدامات و اعمال خلاف قانون اساسی است. البته بخشی از این حکم به کنترل قوانین بر می‌گردد که به صورت محدود به ستره محکمه واگذار شده است.

صلاحیت قوه مقننه در تعیین صلاحیت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی

صلاحیت قوه مقننه در قانون‌گذاری عام است و هیچ مانعی جز رعایت احکام قانون اساسی ندارد.

تعیین صلاحیت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی به طور خاص به موجب حکم ماده (۱۵۷) قانون اساسی به قوه مقننه واگذار شده است. بنابر این، این قوه می‌تواند صلاحیت‌های این کمیسیون را تعیین کند و دایره صلاحیت‌های آن را تا جایی که با مواد دیگر قانون اساسی در تضاد واقع نشود، گسترش دهد. این مدعا بر اساس صلاحیت عام و تام قوه مقننه در قانون گذاری و از محتوای ماده (۱۵۷) که تعیین صلاحیت این کمیسیون را از طریق وضع قانون بر عهده قوه مقننه گذاشته است، به دست می‌آید. تنها مانعی که می‌تواند این صلاحیت را در این موضوع خاص یعنی تعیین صلاحیت‌های کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی محدود کند، ماده (۱۲۱) قانون اساسی است. از این رو لازم است که محتوای این ماده خصوصاً از این لحاظ که آیا مرجع تفسیر قانون اساسی را معلوم کرده است یا نه، دقیقاً تحلیل شود.

تحلیل محتوای دلالت لفظی ماده ۱۲۱ قانون اساسی؛

بر اساس ماده (۱۲۱) قانون اساسی تنها صلاحیت کنترل قوانین با قانون اساسی از محتوای ماده (۱۵۷) و از صلاحیت قانون گذاری قوه مقننه خارج شده است. اما این ماده بر این مدعا که تفسیر قانون اساسی از صلاحیت‌های ستره محکمه است، دلالت ندارد و در این عدم دلالت دچار ابهام هم نیست تا نیازمند تفسیر بر اساس شواهد و قرائن باشد. بنابر این مانع از صلاحیت قانون گذاری قوه مقننه در خصوص تعیین مرجع تفسیر قانون اساسی از طریق وضع قانون به موجب حکم ماده (۱۵۷) قانون اساسی نمی‌شود.

حال باید دید چگونه ماده (۱۲۱) قانون اساسی بر این مدعا که ستره محکمه مرجع تفسیر قانون اساسی است، دلالت نداشته و در این عدم دلالت خود دچار ابهام هم نیست.

ماده یاد شده، نظر به آنچه از تحلیل ساخت و مفردات آن به دست می‌آید، فقط مشتمل بر دو حکم زیر است: نخست این که ستره محکمه به تقاضای حکومت و محاکم می‌تواند، قوانین، فرامین تقنینی و معاهدات بین الدول را با قانون اساسی تطبیق دهد؛ دوم این که قوانین عادی، فرامین تقنینی و معاهدات بین الدول را بر اساس تقاضای حکومت و محاکم تفسیر کند.

چون مطابق قواعد ادبی موضوع (مسندالیه) در حکم اول بررسی مطابقت قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین الدول و میثاق‌های بین المللی با قانون اساسی است و خود قانون اساسی در عداد و سیاق این مجموعه قرار ندارد، از این رو وقتی با عبارت و «تفسیر آنها» بلافاصله موضوع حکم دوم بر موضوع حکم اول عطف می‌شود، به این معنا است که علاوه بر بررسی مطابقت اعضای مجموعه مصرح، حکم این مسئله را که تفسیر همان مجموعه چگونه صورت می‌گیرد و مرجع آن کیست، نیز بیان می‌کند. در واقع ماده (۱۲۱) به لحاظ رو ساخت، از یک پایه و یک پیرو تشکیل شده است که پایه آن «بررسی مطابقت قوانین... و تفسیر آنها» است و پیرو آن عبارت «... از صلاحیت‌های ستره محکمه می‌باشد» است و عبارت «با قانون اساسی» که میان بخش اخیر پایه که با حرف «واو» بر بخش‌های قبلی آن عطف شده، جزء متمم است. بناءً این ادعا که ضمیر اشاره؛ یعنی «آنها»، علاوه بر قوانین، فرامین تقنینی، معاهدات بین الدول و میثاق‌های بین المللی به قانون اساسی نیز بر می‌گردد، مستلزم آن است که یک ضمیر اشاره هم به پایه و هم به متمم آن بر گردد؛ چون «بررسی مطابقت قوانین...» پایه است و قانون اساسی متمم است و این خلاف قاعده زبان دری است.^۱

^۱ در تجزیه و تحلیل ساختار نحوی ماده ۱۲۱ قانون اساسی، وامدار نکات سودمند دکتر حفیظ الله شریعتی دکترای زبان و ادبیات فارسی و استاد مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا می‌باشم.

بنابر این آنچه از تحلیل محتوای دلالت لفظی ماده (۱۲۱) به دست می‌آید، این است که این ماده اساساً بر این مدعا که مرجع تفسیر قانون اساسی ستره محکمه است دلالت ندارد، نه این که از این حیث مبهم باشد تا ما به کمک قرآینی چون قصد و نیت قانون‌گذار بخواهیم ابهام موجود در آن را رفع کنیم و حکم مصرح در ماده را بر تفسیر قانون اساسی نیز تعمیم دهیم؛ چون ابهام در موردی صادق است که لفظ در دلالت خود به دلیل اشتراک لفظی، تصحیف، نسخه بدل، مشخص نبودن مرجع ضمیر و مانند آن محتمل الوجهین و یا محتمل الوجوه باشد. در ماده (۱۲۱) ابهامی از این باب که مرجع ضمیر کلمه «آنها» محتمل الوجهین باشد، وجود ندارد تا بگوییم به کمک اسناد و شواهد تاریخی می‌توانیم اراده قانونگذار را به دست آورده و به کمک آن این ابهام را رفع می‌کنیم، بلکه به موجب قاعده زبان دری مرجع ضمیر اشاره "آنها" در ماده مذکور همان‌گونه که توضیح دادیم، پایه گزاره است، نه مجموع پایه و متمم؛ چون ابهام ناشی از مشخص نبودن مرجع ضمیر در موردی پدید می‌آید که ضمیر به موجب قواعد حاکم بر گفتار قابلیت ارجاع به دو و یا چند مرجع را داشته باشد. مثال شاخص آن حکایت کسی است که از او سؤال کردند که افضل اصحاب نبی (ص) کیست در جواب گفت «من بنته فی بینه». در این جمله جوابیه معلوم نیست ضمیر در بنته به نبی (ص) بر می‌گردد یا به کلمه «من» و هر دو وجه محتمل است.

در عین حال باید دید آیا اصول و قواعد قناعت بخش وجود دارد که با توجه به آنها حکم مصرح در ماده (۱۲۱) را مبنی بر این که مرجع تفسیر قوانین عادی ستره محکمه است منطقاً قابل تعمیم بر خود قانون اساسی نیز باشد؟ دو چیز می‌تواند مبنای این تعمیم واقع شود: نخست تفسیر یک قانون که مبنای حل اختلاف و نزاع میان نهادهای اساسی دولت واقع می‌شود، ماهیتاً ایجاب می‌کند که تفسیر، ماهیت قضایی داشته باشد تا بتواند الزام آور و قطع کننده منازعه تلقی شود (۴. قرار قضایی مربوط به قانون کمیسیون، ص ل)؛ دوم با دادن اراده قانون‌گذار معلوم کنیم که در اراده قانون‌گذار تفسیر قانون اساسی از صلاحیت‌های ستره محکمه بوده است. (همان، ص د - ل)

در واقع این دو قرینه نیز نمی‌توانند مبنای تعمیم یادشده واقع شوند؛ چون قرینه اول فقط بر این مدعا دلالت دارد که مراد از تفسیر قانون اساسی در اسناد تقنینی تفسیر قانونی یا قضایی است نه شخصی (غیر رسمی)؛ چون تفسیر قانون‌گذار و یا مقامی که به موجب قانون صلاحیت تفسیر را دارد، الزام آور می‌باشد. بنابر این لازم نیست که مرجع آن لزوماً مقام قضایی باشد. (۳. ۱۰۸) قرینه دوم، (ضمن تأکید بر این مدعا که استناد به اراده قانونگذار در تفسیر قانون در صورتی موجه است که قانون از حیث دلالت دچار ابهام باشد و چنانکه دیدیم ماده (۱۲۱) از لحاظ دلالت خود دچار ابهام نیست) نیز به این دلیل نمی‌تواند مبنای تعمیم واقع شود که قانونگذار قوه مؤسس است نه کمیسیون تسوید و تدقیق قانون اساسی و قوه مؤسس قانون اساسی جدید، لویه جرگه قانون اساسی است. خواست و اراده لویه جرگه قانون اساسی مطابق اظهارات کسانی که عضویت این لویه جرگه را داشته اند، گنجاندن دیوان قانون اساسی در قانون اساسی با صلاحیت کامل نظارتی از جمله تفسیر قانون اساسی، به منظور صیانت از قانون اساسی بوده است. اما بنا به دلایلی وقتی نتوانستند این پیشنهاد را عملی کنند، تشکیل کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی را به منظور تأمین هدف یادشده، یعنی صیانت از قانون اساسی و جلوگیری از نقض آن در متن قانون اساسی گنجاندند. واضح است که نقض قانون اساسی از دو مجرای مهم صورت می‌گیرد: یکی از طریق وضع قوانین خلاف قانون اساسی و دوم از طریق تفسیر سلیقه‌ای. هدف قانون‌گذار از گنجاندن این ماده رسیدن به این هدف بوده است.

نتیجه‌ای بحث تا حال این شد که از نگاه قانون اساسی نمی‌توان حکم کرد که مرجع تفسیر قانون اساسی، ستره محکمه است.

تحلیل و بررسی قرار قضایی شورای عالی ستره محکمه؛

مبنای مهم این قرار قضایی صلاحیت کنترل قوانین است که به موجب حکم ماده (۱۲۱) قانون اساسی از آن ستره محکمه می‌باشد. بنابر این می‌تواند کسی ادعا کند که حتی اگر قبول کنیم که ماده (۱۲۱) قانون اساسی صلاحیت تفسیر قانون اساسی را به ستره محکمه نداده باشد، اما به موجب صلاحیت ستره محکمه در بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی، جزء اول از ماده (۸) قانون کمیسیون را مخالف قانون اساسی دانسته و از درجه اعتبار و استناد خارج ساخته است. بنابر این کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی نیز صلاحیت تفسیر قانون اساسی را ندارد.

لیکن این قرار قضایی دارای چند مشکل اساسی است:

اول: محتوای قرار که حکم می‌کند، صلاحیت تفسیر قانون اساسی از آن ستره محکمه است و به همین دلیل فقره اول ماده (۸) قانون کمیسیون خلاف قانون اساسی است، فاقد مبنا در قانون اساسی است.

دوم: در منازعه بر سر صلاحیت تفسیر قانون اساسی میان ستره محکمه و شورای ملی، ستره محکمه خود مدعی است و مبنای استناد آنها در رد قانون نافذ، دقیقاً همان ماده‌ای از قانون اساسی است که خود موضوع نزاع و دعواست. بنابر این پرسش اول این است که خود مدعی می‌تواند قاضی و مرجع حل دعوی بوده و صلاحیت رسیدگی به آن را داشته باشد؟ سؤال دوم این است آیا دلیل و مدرکی که خود موضوع دعوا و مناقشه است صلاحیت استناد قضایی را دارد؟

سوم: در ماده (۱۲۱) قانون اساسی حکم شده است که ستره محکمه بر اساس تقاضای حکومت و یا محاکم مطابقت قوانین را با قانون اساسی بررسی می‌کند و بدون در خواست از این دو مرجع، نه بر اساس درخواست مراجع دیگر و نه خود رأساً صلاحیت بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی را ندارد. اما حکومت مطابق ماده (۷۱) قانون اساسی متشکل از وزرا است که تحت ریاست رئیس جمهور ایفای وظیفه می‌کند؛ بنابر این درخواست بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی از صلاحیت‌های اختصاصی رئیس جمهور نیست، بلکه رئیس جمهور به عنوان رئیس حکومت بعد از این که درخواست بررسی مطابقت یک قانون در شورای وزیران به تصویب رسید، این درخواست را به ستره محکمه تقدیم می‌کند. لیکن قرار قضایی صادره در مورد فقره اول ماده (۸) قانون کمیسیون نه بر اساس تقاضای حکومت بلکه بر اساس تقاضای شخص رئیس جمهور بوده است؛ بنا بر این ستره محکمه نمی‌توانسته است به این درخواست رسیدگی کند.

چهارم: بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی از صلاحیت‌های قضایی ستره محکمه است نه از صلاحیت‌های اداری آن؛ بنابر این بررسی ادعا علیه یک قانون در ستره محکمه مشمول قوانین (اصول محاکمات) قضایی است. به همین دلیل در ماده (۱۲۱) قانون اساسی تصریح شده است که رسیدگی به تقاضای حکومت و محاکم در مورد مطابقت و عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی مطابق به احکام قانون صورت می‌گیرد. در واقع همین ماده قانون اساسی برای نحوه رسیدگی به تقاضاهای یادشده و صدور حکم، حکم به وضع قانون شده است تا در نتیجه آن اصل حاکم بر قضاوت که رسیدگی قضایی و صدور حکم به لحاظ کیفی نیز تابع قانون است، رعایت شود. اما در قانون تشکیل و صلاحیت‌های محاکم قوه قضائیه ج.ا.ا. نحوه رسیدگی به این تقاضاها مشخص نشده است و به همین دلیل می‌توان گفت صدور قرار قضایی ستره محکمه علیه موادی از قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در نبود قانون، نحوه رسیدگی به تقاضای حکومت و محاکم در خصوص مطابقت و عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی صادر شده است و در نتیجه خلاف ماده (۱۲۱) قانون اساسی بوده و به لحاظ کیفیت فاقد وجهت قانونی است.

پنجم: رسیدگی به ادعای عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی مانند هر ادعای دیگر تابع اصول محاکمات است و یکی از ساده‌ترین و بدیهی‌ترین اصول محاکمات، رسیدگی به دعوا در حضور مدعی و مدعی علیه است. به همین دلیل در محکمه‌های قانون اساسی در دیگر کشورها رسیدگی به ادعای عدم مطابقت یک قانون یا موادی از آن با قانون اساسی به صورت علنی و با حضور مدعی و مدعی علیه صورت می‌گیرد. هیأت کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی در سفر مطالعاتی خود به جمهوری اندونیزیا در مجلس علنی محکمه قانون اساسی آن کشور که در آن به ادعای چند شخص حقیقی علیه موادی از قانون نشرات آن کشور رسیدگی می‌کرد، شرکت کرد. افراد یادشده مدعی بودند که موادی از این قانون مخالف با قانون اساسی کشور است. ادعای یاد شده با حضور مدعی و مدعی علیه (در مورد قوانین قوه مقننه و یا نمایندگان قانونی این قوه است)، وکلای مدافع طرفین و اهل خبره بررسی می‌شد. اما در قرار قضایی ستره محکمه این اصل شکلی (کیفی) مهم رعایت نشده است و از این جهت خلاف اصول حاکم بر رسیدگی دعوی است.

ششم: با توجه به موارد فوق، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی می‌تواند با استناد به جزء دوم ماده (۸) قانون کمیسیون که مضمون قرار قضایی شورای عالی ستره محکمه نشده است، این قرار قضایی را مصداق عدم رعایت قانون اساسی تشخیص دهد.

نتیجه

۱. قانون اساسی بر این مدعا که ستره محکمه صلاحیت تفسیر قانون اساسی را دارد، دلالت ندارد.
۲. قانون کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی که با بیش از دو ثلث کل آرای اعضای ولسی جرگه به تصویب رسیده و مطابق حکم بند دوم ماده (۹۴) توشیح شده نافذ محسوب می‌شود، این کمیسیون را مرجع تفسیر قانون اساسی به شمار آورده است.
۳. قرار قضایی شورای عالی ستره محکمه، فاقد آن وجاهت قانونی لازم است که بتواند سبب بطلان و یا لغو قانون نافذ یادشده به حساب آید.

منابع و مأخذ:

۱. قانون اساسی افغانستان، جریده رسمی شماره ۸۱۸، مورخ ۸ دلو ۱۳۸۲ هـ.خ.
۲. لیپست، سیمور مارتین؛ دایره المعارف دموکراسی، ج ۳، تهران، کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.
۳. دانش، سرور؛ حقوق اساسی افغانستان، کابل، انتشارات مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا، ۱۳۹۰ هـ.خ.
۴. رسمی جریده، وزارت عدلیه، شماره (۹۸۶) مورخ ۱۵ / ۴ / ۱۳۸۸ هـ.خ.