

این گزارش توسط هیئت متشکل از انستیتیوت دموکراتیک ملی و انستیتیوت صلح ایالات متحده\* که از 10 تا 16 نوامبر از افغانستان دیدن کرده است، ارائه می شود. این ماموریت دو سال پس از تشکیل حکومت وحدت ملی افغانستان و همزمان با تقرر اعضای جدید نهادهای انتخاباتی کشور انجام شده است. این هیئت فضای سیاسی و روند اصلاحات انتخاباتی را بررسی کرده است.

این هیئت شامل داکتر کارین ون هیل، رئیس عمومی انستیتیوت سلطنتی خدمات متحد\*\*؛ پیتر مانیکاس، عضو ارشد و رئیس منطقه ای انستیتیوت دموکراتیک ملی برای آسیا؛ اسکات وردن، رئیس انستیتیوت صلح ایالات متحده برای افغانستان و برنامه های آسیای مرکزی و رئیس تدد-هزل، معاون رئیس منطقه ای انستیتیوت دموکراتیک ملی برای آسیا می شد. کارمندان انستیتیوت دموکراتیک ملی افغانستان در کابل به شمول محمد داوود کوهی، مژگان یارمحمدی، محمد کریمی، مختار صفری و عالمه سادات و همچنین اقلیم مرادی، کارمند انستیتیوت در واشنگتن دی سی با هیئت همکاری داشتند.

هیئت با رئیس جمهور محمد اشرف غنی؛ داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه؛ حامد کرزی، رئیس جمهور پیشین؛ سرور دانش، معاون رئیس جمهور؛ حاجی محمد محقق، معاون دوم رئیس اجرائیه؛ محمد کریم خلیلی، معاون رئیس جمهور پیشین؛ صلاح الدین ربانی، وزیر امور خارجه؛ فیض الله ذکی، معاون شورای امنیت ملی؛ محمد یونس قانونی، معاون رئیس جمهور پیشین و رئیس پیشین ولسی جرگه؛ عبدالهادی ارغندیوال، وزیر اقتصاد پیشین؛ محمد عمر داوودزی، وزیر داخله پیشین؛ امرالله صالح، رئیس پیشین ریاست امنیت ملی؛ اعضای ولسی جرگه و مشرانو جرگه؛ اعضای کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی پیشین، رؤسای گروه های داخلی ناظر بر انتخابات؛ مسئولان دولتی و امنیتی؛ مسئولان انتخاباتی؛ رهبران احزاب سیاسی؛ نمایندگان جامعه مدنی؛ فعالان زن؛ گروه های جوانان؛ رسانه ها و اعضای جامعه جهانی دیدار و گفتگو کرد.

هیئت با امید به تقویت روند دموکراتیک در افغانستان، یافته ها و پیشنهادهای خود را پیشکش می کند. هیئت با ارائه این گزارش قصد مداخله در روند انتخاباتی یا سیاسی افغانستان را ندارد و کاملاً درک می کند که مردم افغانستان تعیین کننده توسعه دموکراسی در کشورشان هستند.

هیئت از تمامی شخصیت هایی که ملاقات کرده است، سپاس گزار می کند. ما نمی توانستیم بدون وقت و تشریح دانش و اطلاعات شان، این ماموریت را به انجام برسانیم. انستیتیوت دموکراتیک ملی از سال 2002 بدین سو، برنامه هایی برای توسعه سیاسی و حمایت از انتخابات را در افغانستان تطبیق کرده و انستیتیوت صلح ایالات متحده برنامه های حکومت داری، حاکمیت قانون و حل منازعات را داشته است. هر دو سازمان از همکاری هایی که حکومت افغانستان، احزاب سیاسی و ائتلاف ها و نیز نهادهای جامعه مدنی با آن ها داشته اند، قدردانی می کنند.

## مرور کلی

چالش هایی که افغانستان با آن رو به روست چند بعدی و بسیار جدی است. حکومت وحدت ملی که به دنبال انتخابات جنجالی ریاست جمهوری 2014 تشکیل شد، در این دو سال گذشته، هرچیزی بوده است به جز یکپارچه ناسازگاری ها بر سر تعیینات در حکومت منجر به تنش های پررنگی میان رئیس جمهور محمد اشرف غنی و داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه شد. با وجود این که اخیراً گام های ابتدایی به سمت اصلاحات برداشته شده است، اما دولت هنوز باید عناصر کلیدی توافق نامه تأسیسی شان به ویژه آوردن اصلاحات انتخاباتی، برگزاری انتخابات پارلمانی و شوراهای ولسوالی و لوی جرگه قانون اساسی را برآورده کند. شورای حراست و ثبات افغانستان که متشکل از حامیان سابق آقای عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه و مقامات اداره سابق رئیس جمهور کرزی است، بر حکومت فشار می آورد که اصلاحات انتخاباتی را به پیش ببرد در حالی که آقای کرزی، رئیس جمهور پیشین اصرار بر برگزاری لوی جرگه عنعنوی به جای حکومت وحدت ملی دارد. طالبان در

\*انستیتیوت صلح ایالات متحده از هیچ گونه پالیسی دادخواهی نمی کند.

\*\*داکتر ون هیل شخصاً به این هیئت پیوست. این گزارش لزوماً بازتاب دهنده نظرات انستیتیوت سلطنتی خدمات متحد نیست.

حال افزایش تلاش های شان برای بی ثبات کردن حکومت هستند و از سال 2014 بدین سو، دولت اسلامی (داعش) به افول اقتصادی کشور به طور مثال با دلسرد کردن سرمایه گذاران خارجی و داخلی کمک کرده است. روابط میان حکومت وحدت ملی و پاکستان به جز آغاز نوید بخشش، به شدت در حال وخیم شدن است. همزمان با ورود تیم انستیتوت دموکراتیک ملی و انستیتوت صلح ایالات متحده به کابل، ولسی جرگه (مجلس نمایندگان شورای ملی) روند احضار سیستماتیک چندین وزیر کابینه را به منظور بررسی عملکرد و رأی به سلب اعتمادشان، روی دست گرفته بود.

با وجود این چالش ها، نظام سیاسی کشور مقاومت شگفت انگیزی را از خود به نمایش گذاشته است. حمایت دوام دار بین المللی، که با همکاری امنیتی بالا در کنفرانس ورسا در جولای 2016 و تعهد بالاتر از انتظار به همکاری های ملکی در کنفرانس بروکسل در اکتبر 2016 تجدید شد، حکومت را قادر ساخت که پروژه های توسعه ای مهمی را تطبیق کند. به نظر می رسد که رئیس جمهور و رئیس اجرائیه در مسأله حمله پارلمان به کابینه همکاری و متحدتر بوده اند. رهبران برجسته اپوزیسیون تلاشی برای سوق دادن حکومت وحدت ملی به نقطه فروپاشی ندارند. بیشتر نخبگان سیاسی کشور یا به دلیل نبود جایگزین بهتر، یا ترس از بازگشت به جنگ یا هم به دلیل باورشان از این روند دموکراتیک ناقص اما کاربردی به عنوان بهترین راه برای رسیدن به اهداف سیاسی شان حمایت می کنند.

به هر صورت این شرایط فاصله زیادی از ثبات دارد و پیشرفتی که در 15 سال گذشته به دست آمده است، برگشت پذیر است. اگر حکومت وحدت ملی گام های بیشتری به سمت تحقق تعهداتش برندارد، شرایط به سرعت وخیم خواهد شد. همین حالا هم مشروعیت ولسی جرگه که دو سال پیش از زمان تعیین شده اش توسط قانون اساسی فراتر رفته است، مورد سوال است و تأخیر بیشتر در روند انتخابات می تواند اعتماد مردم به نهادهای سیاسی کشور را از میان ببرد. به عنوان مثال یک سروی که اخیراً توسط بنیاد آسیایی انجام شده، یافته است که اعتماد مردم به کمیسیون انتخابات و نهادهای حکومتی به شمول پارلمان و شوراهای ولایتی کمتر از هر زمانی بوده است. در موازات این یافته، رضایت مردم از روند دموکراتیک نیز کاهش داشته است.<sup>1</sup> علاوه بر این، چالش امنیتی رو به افزایش است. جنگ در گذشته تا حد زیادی فصلی بود که در بهار افزایش می یافت و در زمستان آرام می شد.<sup>2</sup> اما در حال حاضر، جای پای طالبان در چندین ولایت کلیدی دیده می شود و انتظار می رود که عملیات های نظامی شان را در طول سال حفظ کنند. ناکامی دولت در تقویت نهادهای دموکراتیک به ویژه نهادهای نمایندگی کننده مانند پارلمان بر روایت طالبان مبنی بر ضعف و فساد در دولت می افزاید.

در هفته های گذشته، دولت پیشرفت هایی به سمت برگزاری انتخابات داشته است. اعضای جدید کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی در یک روند مشورتی تعیین شده اند. علاوه بر این، دولت و کمیسیون مستقل انتخابات در حال بررسی تغییر در سیستم انتخاباتی رأی واحد غیر قابل شمارش اند که از ظهور احزاب سیاسی مدرن ممانعت کرده است و منتهی به حضور اعضای در پارلمان شده است که تنها با درصد کمی از آرای ولایتی انتخاب شده اند. همان طور که در زیر بحث خواهد شد، مسأله اصلاحات انتخاباتی موجب تقسیم شدن نیروهای عمده سیاسی به گروه های قومی شده است. بسیاری از رهبران تاجیک، هزاره و ازبیک طرفدار نظام تناسبی یا فهرست حزبی هستند در حالی که رهبران پشتون سیستم حوزه های تک عضوی که هر نامزدی که رأی بیشتری بگیرد، برنده است را ترجیح می دهند. حل این بحث در اصلاحات انتخاباتی برای این سوال که گروه های سیاسی رقیب در کشور چگونه بر سر قدرت سیاسی به رقابت خواهند پرداخت، اساسی به نظر می آید.

علی رغم این که بسیاری از رهبران جامعه مدنی طرفدار برگزاری انتخابات در خزان 2017 هستند، پر کردن پست های بلا تصدی پر شمار در کمیسیون های مستقل انتخابات و شکایات انتخاباتی، برآمدن از عهده پیچیدگی های تصمیم گیری در مورد سیستم رأی دهی، راه اندازی یک روند جدید برای ثبت نام رأی دهندگان و توزیع مواد در سراسر کشور پیش از آغاز زمستان چالش برانگیز خواهد بود. عجله در اتخاذ این تصمیم ها موجب به خطر افتادن یافتن نقص هایی می شود که بر انتخابات های آینده به شمول انتخابات 2019 ریاست جمهوری تأثیر خواهد گذاشت.

<sup>1</sup> بنیاد آسیایی، "سروی مردم افغانستان - افغانستان در 2016، صص 103-106

<sup>2</sup> همان، صص 126-127

### مشاهدات کلیدی

- به نظر می رسد که حکومت وحدت ملی در حال حاضر متحد تر از پیش از کنفرانس بروکسل بود و رهبران اپوزسیون سیاسی هم پذیرفته اند که علی رغم عدم رضایت شان از حکومت وحدت ملی، جایگزین بهتری برای این شرایط وجود ندارد. تلاش پارلمان برای حذف اعضای کابینه که مورد حمایت رئیس جمهور و رئیس اجرائیه بودند، باعث به حرکت در آمدن حکومت وحدت ملی و سرعت بخشیدن به اصلاحات انتخاباتی شده است.
- درمورد برگزاری هرچه سریع تر انتخابات پارلمانی اجماع کلانی وجود دارد. اما با توجه به زمان مورد نیاز برای تطبیق اصلاحات انتخاباتی بیان شده در قانون انتخابات جدید، از نظر تخنیکی برگزاری انتخابات در خزان 2017 سخت خواهد بود. برگزاری انتخابات در بهار 2018 قابل مدیریت تر به نظر می رسد اما برای اصلاحات ویژه ای چون ایجاد سیستم جدید ثبت نام رأی دهندگان و توافق بر حوزه های انتخاباتی جدید زمان بسیار کمی باقی خواهد ماند. اگر برنامه ریزی برای انتخابات پارلمانی به زمانی دورتر از بهار 2018 به تعویق افتد، احتمال هم زمان برگزار شدن انتخابات های ریاست جمهوری و پارلمانی در 2019 محتمل تر خواهد شد.
- توافق نامه حکومت وحدت ملی علاوه بر انتخابات پارلمانی، برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی را نیز ایجاب می کند. برای برگزاری لوی جرگه قانون اساسی این انتخابات ها شرط قانون اساسی است و حضور نمایندگان از شوراهای ولسوالی الزامی می باشد. انتخابات شورای ولسوالی تا کنون هیچ انتخابات شورای ولسوالی به دلیل مخالفت ها بر سر مرزهای حوزه های انتخاباتی و نقش شوراهای ولسوالی در حکومت داری محلی برگزار نشده است. به نظر نمی رسد که این تفاوت ها پیش از سال 2019 حل شود.
- روند تعیین اعضای کمیسیون های مستقل انتخابات و شکایات انتخاباتی تا حد زیادی حرفه ای و شفاف به نظر می رسد. اما نگرانی هایی در مورد بی تجربه گی نسبی اعضای کمیسیون ها و ناتوانی در برابر فشار بالای سیاسی بر تصمیم های حساس در مورد ثبت نام رأی دهندگان و تعیین مرزهای حوزه های انتخابات و حصول اطمینان از درستی نتایج انتخاباتی وجود دارد.
- حکومت افغانستان به دلیل تأخیر در تقرر کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی آن گونه که در توافق نامه حکومت وحدت ملی تصریح شده است و سپس ناکامی در رسیدگی به پیشنهادهای اصلی این کمیسیون برای تغییر در نظام انتخاباتی که بتواند منجر به داشتن احزاب سیاسی قوی تر و در نتیجه پارلمانی منسجم تر شود، فرصت ایجاد اصلاحات اساسی را در نظام انتخاباتی از دست داد.
- قانون جدید انتخابات مستلزم راه اندازی یک سیستم جدید برای تهیه فهرست رأی دهندگان بر اساس محل رأی دهی می باشد. انجام این کار در چندین ولایت و تحت شرایط امنیتی فعلی به گونه ای شفاف و برابر تقریباً غیر ممکن به نظر می آید. اعمال انعطاف ناپذیر قواعد احتمال محروم شدن رأی دهندگان از حق شان را در مناطق ناامن به دنبال خواهد داشت. انعطاف پذیری در برابر کسانی که نمی توانند به راحتی به مراکز ثبت نام رأی دهندگان مراجعه کنند راه را برای تقلب و پر کردن صندوق ها هموار می کند.
- علی رغم نظرهایی که اغلب در مورد فراتر رفتن سیاست انتخاباتی از قومیت به تمرکز بر پالیسی ها بیان می شود، گفتمان اصلاحات انتخاباتی همچنان به سمت هویت قومی به عنوان اصلی ترین شناسه برای حمایت یا عدم حمایت از اصلاحات انتخاباتی ویژه ای در حال عقب نشینی است. این امر را می توان به وضوح در بحث بر سر استفاده از کدام نظام انتخاباتی دید که در آن پشتون ها غالباً طرفدار نامزدان مستقل و حوزه های تک عضوی هستند و غیر پشتون ها هوادار نظامی هستند که به دنبال افزایش تاثیر احزاب سیاسی است.
- یک عامل جدید که بر انتخابات های آینده تاثیرگذار خواهد بود، نفوذ پناهندگان از پاکستان و ایران است که سازمان ملل متحد تخمین می زند تعدادشان در سال 2016 به یک میلیون برسد. ثبت نام عودت کنندگان چالشی مضاعف برای ثبت نام رأی دهندگان خواهد بود و همچنین مکان ساکن شدن شان بر الگوهای رأی دهی تاثیر خواهد گذاشت.

توافق نامه صلحی که به تازگی میان حزب اسلامی و دولت افغانستان امضا شده است توانایی تغییر قدرت سیاسی این حزب ثبت شده را دارد. دیدگاه های گوناگونی که بیان می کند آیا بازگشت گلبدین حکمتیار حزب را متحد و قوی تر خواهد کرد یا شکافی میان بخش های میانه رو و محافظه کار آن خواهد انداخت، وجود دارد. پاسخ به این سوال منوط به این امر است که آیا دیدگاه های سیاسی حکمتیار در دوره تبعیدش معتدل تر شده است یا خیر.

بحث ها در مورد وضعیت امنیتی باید مستقیم تر به بحث های اصلاحات انتخاباتی ربط داده شود. مشکلات انتخابات های گذشته اغلب در مناطقی با بدترین وضعیت امنیتی رخ داده است و طالبان در حال حاضر نسبت به سال 2001 قلمرو بزرگ تری را تحت کنترل دارند. مقامات انتخاباتی بیان کرده اند که باید حقایق را آن گونه که هست پذیرفت و بهترین برنامه ریزی ممکن را کرد. اما بدون تغییر چشم گیری در توانایی نیروهای امنیتی افغان برای به عقب راندن مخالفان، وضعیت امنیتی ضعیف بر نتیجه انتخابات در چندین ولایت درگیر با جنگ تاثیر خواهد داشت. کمیسیون مستقل انتخابات باید ارزیابی های امنیتی واقع بینانه ای داشته باشند تا بتوانند پالیسی ها و برنامه های خود را تدوین کنند که البته ممکن است برخلاف روایت های مردم از موفقیت در جنگ باشد.

#### پیشنهادها

**اصلاحات سنجیده شده و با ثبات بهتر از اقدامات سریع و ناقص است.** مهم است که پیشرفتی زمان مند و اساسی با هدف برگزاری انتخابات پارلمانی معتبر در اصلاحات انتخاباتی داشته باشیم. هرچند، چنین اصلاحات و سرمایه گذاری های سیاسی و مالی متعاقب آن باید تقویت روند انتخابات در افغانستان را در طولانی مدت در اولویت قرار دهد.

**هم اکنون نیاز به حمایت از کمیسیون مستقل انتخابات جدید و جامعه مدنی وجود دارد.** دولت افغانستان باید به سرعت سطح حمایتش را که هر دو کمیسیون را قادر به انجام فعالیت های شان می کند، تعریف کند. کمیسیون های جدید به ویژه کمیسیون مستقل انتخابات، برای برگزاری ارزیابی سه ماهه شان از حوزه های رأی و آماده سازی برنامه های انتخاباتی به منابع مالی و تخنیکی نیاز دارد.

منابع تمویل کننده باید به سرعت پول مورد نیاز برای کمیسیون مستقل انتخابات را طبق درخواست دولت افغانستان فراهم کنند. تحویل سریع پول مقدماتی باید اولویت داشته باشد و سپس مکانیزم هایی برای تمویل و تطبیق مستقل توسط افغان ها روی دست گرفته شود.

برای افزایش اعتماد مردم به استقلال کمیسیون های جدید، مداخله در کار کمیسیون های مستقل انتخابات و شکایات انتخاباتی باید جرم تلقی شود. (می توان اقداماتی مانند صدور یک فرمان ریاست جمهوری مبنی بر عدم مداخله را پیش از کار کمیته گزینش روی دست گرفت).

کمیسیون مستقل انتخابات باید 40 درصد میزان پست های خالی را که از انتخابات پیشین کاهش داشته است را پر کند. روند استخدام باید بر اساس شایسته سالاری، مشورت و شفافیت و با تاکید بر بی طرفی و اعتبار در سطح ولایتی باشد.

تمویل کنندگان باید از کار نهادهای جامعه مدنی که به مشارکت در انتخابات و نظارت شهروندی کمک می کنند به ویژه آن هایی که در میان جوانان، زنان و رسانه ها در ولایات پایگاه قدرتمندی دارند، حمایت کنند. این نهادها نیازمند منابعی برای مشارکت دوام دار و نه مقطعی در روند اصلاحات انتخاباتی هستند.

**تصمیم گیری در مورد نظام انتخاباتی و تعیین حوزه های انتخاباتی نیازمند مشورت، شفافیت و ابتکار است.** قانون جدید انتخابات کمیسیون مستقل انتخابات را به ارائه پیشنهادهایی در سه ماه در مورد این که آیا می توان حوزه های انتخاباتی ولایتی را به حوزه های رأی دهی کوچک تر تقسیم کرد یانه و اگر بله چگونه، ملزم کرده است.

- کمیسیون و دولت با در نظر گرفتن این تغییرات باید در ابتدا هدف اصلی را که نظام انتخاباتی به دنبال دستیابی به آن است، شناسایی کند. برای مثال اگر مهم ترین نگرانی در بافت سیاست شکننده افغانستان همکاری و ائتلاف سازی میان قومی باشد، نظام فهرست حزبی یا نمایندگی چند بعدی (چنان که کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی پیشنهاد کرده بود) مناسب تر از نظام رأی واحد غیر قابل انتقال است. اگر حساب دهی نمایندگان به رأی دهندگان هدف اصلی باشد، حوزه های تک عضوی ترجیح دارند.
- کمیسیون مستقل انتخابات برای به حداکثر رساندن دوره ارزیابی سه ماهه اش، باید پیشنهادهای کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی را که غنی از نظرات گسترده مردم از سراسر کشور است، در نظر بگیرد. علاوه بر این، با توجه به بحث های اخیر میان گروه های سیاسی، کمیسیون مستقل انتخابات باید مشورت های بیشتری را با احزاب سیاسی و ائتلاف ها در مورد تاثیر حوزه های تک عضوی در برابر حوزه های چند عضوی انجام دهد.
- با در نظر داشت چالش های امنیتی و عملیاتی مختلف در افغانستان، کمیسیون مستقل انتخابات باید اصلاحاتی را که بر ولایاتی که بالاترین خطر اختلالات را دارد، اولویت بندی کند. ولایاتی مانند غزنی و بغلان که نامی موجب شکست قومی در رأی دهی می شود را می توان نسبت به ولایاتی که کم خطرتر است اولی قرار داد.

▪ **سیستم ثبت نام رأی دهندگان باید برای ترمیم عیوب گذشته طراحی شود و اساسی برای انتخابات پارلمانی و انتخابات سال 2019 باشد.**

- ماده 6 قانون انتخابات خواهان تطبیق فهرست رأی دهندگان به طور ویژه در هر مرکز رأی دهی است. کمیسیون و دولت افغانستان همزمان با در نظر گرفتن گزینه های تخنیکی و زمان بندی های عملیاتی در مورد چگونگی ساختن یک سیستم معتبر برای ثبت نام رأی دهندگان، باید امکان پذیری تطبیق چنین فهرستی را پیش از انتخابات 2019 بسنجد تا انتخابات 2017. برای مناطق نامن، می توان گزینه هایی مانند ثبت نام یک روزه را در نظر گرفت.
- هر سیستم ثبت نام رأی دهندگان که مستلزم حضور رأی دهندگان در یک مکان رأی دهی مشخص باشد، باید احتمال حضور رأی دهندگان در محل رأی دهی نادرست یا به اشتباه یا هم به دلیل اضطراب امنیتی در روز انتخابات را در نظر بگیرد. این امر مستلزم آموزش زودهنگام رأی دهندگان در مورد قواعد جدید رأی دهی و برنامه احتیاطی مناسب در مورد چگونگی برخورد با شرایطی که در آن رأی دهندگان در روز انتخابات در مراکز رأی دهی نادرست حاضر می شوند، می باشد.
- **جامعه جهانی باید از مدرن کردن احزاب سیاسی و فعالیت هایی چون تقویت مدیریت داخلی، دسترسی به موکلان، تدوین خط مشی و ائتلاف سازی حمایت کند.** با وجود این که 58 حزب سیاسی ثبت شده در افغانستان وجود دارد، اما نقش اساسی در توسعه سیاسی کشور نداشته اند. این امر تاثیرات گسترده ای را بر چگونه حکومت شدن بر مردم داشته است؛ احزاب سیاسی می توانند رابطه عمیق تری را در روند قانون گذاری داشته باشند، منافع شهروندان را در یک مقیاس کلان جمع آوری و از آن ها نمایندگی کنند و انتخاب های واضح تری را در محل رأی دهی برای رأی دهندگان پیشکش کنند. یکی از نگرانی هایی که علی رغم این که در نهایت کدام نظام انتخاباتی برگزیده خواهد شد، این است که باید برنامه هایی تطبیق شود که به احزاب سیاسی در مورد چگونگی تاثیرگذاری هر نظام بر چشم انداز انتخاباتی شان و چگونگی سازمان دهی کمپین هایشان در سناریوهای مختلف آگاهی دهد. به عنوان نمونه، حوزه های تک عضوی ایجاب خواهند کرد که احزاب به منظور یافتن نامزدانی که در جوامع محلی دارای پایگاه حمایتی اند، باید تا حد زیادی تمرکز زدایی کنند.

- **برنامه های افزایش اعتماد عمومی به نهادهای دولتی و روند دموکراتیک باید مورد حمایت جامعه جهانی قرار گیرد.** جامعه جهانی باید برای رسیدگی به اعتماد رو به زوال مردم به نهادهای کلیدی حکومتی و به طور کلی تر روند دموکراتیک بر برنامه هایی که مشارکت مردم را در حکومت داری افزایش می دهند مثل تشویق آگاهی دهی توسط نمایندگان منتخب به موکلان شان در سطوح ملی و محلی، تمرکز داشته باشد. علاوه بر این، برنامه هایی که به نهادهای محلی در نظارت بر عملکرد دولت در تمامی سطوح کمک می کنند، ابزارهای مهمی برای افزایش پاسخ دهی حکومت می باشند.

**انتخابات 2014 و اصلاحات انتخاباتی اخیر**

انتخابات ریاست جمهوری سال 2014 مرحله بزرگی در انتقال قدرت سیاسی در افغانستان بود و به عنوان اولین انتقال قدرت سیاسی به گونه ای صلح آمیز و دموکراتیک در تاریخ کشور ثبت شد. از آن جایی که تقلب گسترده به انتخابات های قبلی آسیب رساند، رهبران سیاسی و گروه های مدنی پیش از انتخابات با مسئولان انتخاباتی کار کردند تا روند انتخابات را اصلاح کنند. ولسی جرگه قوانینی را تصویب کرد که چارچوب حقوقی جدیدی را ایجاد می کرد و اعضای پارلمان و

جامعه مدنی را قادر می ساخت که در انتخاب نامزدان رؤسای نهادهای انتخاباتی مشارکت داشته باشند. مسئولان انتخابات و نهادهای امنیتی اقداماتی را برای تقویت برنامه ریزی امنیتی میان این نهادها معرفی کردند و برنامه هایی را برای کاهش فساد تقریباً بیش از یک سال قبل از انتخابات اپریل 2014 تدوین کردند. این موارد و سایر اصلاحات، خوش بینی توأم با احتیاطی را میان فعالان سیاسی و مدنی خلق کرد که انتخابات 2014 بهبودی بر انتخابات های گذشته خواهد بود.

انتخابات اپریل 2014 پنجمین انتخابات ملی از زمان سقوط حکومت طالبان و اولین انتخابات ریاست جمهوری برگزار شده طبق تقویم انتخاباتی تعیین شده در قانون اساسی بود. با وجود این که حملات خشونت آمیزی که برای اختلال در انتخابات طراحی شده بود، به دوره پیش از انتخابات صدمه وارد کرد، اما بیش از 6.5 میلیون رأی دهنده در این انتخابات مشارکت کردند. از آن جایی که هیچ یک از نامزدان ریاست جمهوری نتوانست به بیش از 50 درصد از آرا دست یابد، دور دوم انتخابات در ماه جون 2014 برگزار شد. عبدالله عبدالله، وزیر خارجه پیشین که به 45 درصد آرا در دور اول دست یافته بود و محمد اشرف غنی، اقتصاد دان و مسئول برنامه انتقال مسئولیت امنیتی که 32 درصد آرا را به دست آورد بود، دست به رقابت تنگاتنگی در دور دوم انتخابات زدند. جدال بر سر میزان حضور رأی دهندگان و ادعاهای مبنی بر تقلب گسترده به یک بحران سیاسی و انتخاباتی دامن زد.

جان کری، وزیر امور خارجه ایالات متحده برای کمک به حل بن بست انتخاباتی و سیاسی با کمپ های هر دو نامزد ریاست جمهوری وساطت و یک توافق نامه تشریک قدرت را تهیه کرد. این معامله شامل تفتیش کامل کل آرای دور دوم در حضور مشاهدان داخلی و بین المللی، ناظران نامزدان و مشاوران انتخاباتی سازمان ملل متحد می شد. این نوع تفتیش کامل هیچ سابقه ای نداشت و پیچیدگی ها در تدوین طرز العمل ها و معیارهای ابطال اوراق رأی منجر به نزاع میان کمپ های نامزدان و تمدید چند باره ی مهلت تفتیش شد.

برای رسیدگی به بی نظمی های انتخابات و شکایات تقلب که از سوی کمپ داکتر عبدالله عبدالله مطرح شده بود، یک توافق نامه حکومت وحدت ملی کمپ هر دو نامزد انتخابات را متعهد به نوعی تشریک قدرت کرد که در آن کسی که بیشترین رأی را می گیرد، رئیس جمهور و دومین نفر مقام رئیس اجراییه را به دست می آورد. این توافق نامه، برابری در تعیینات در وزارت خانه ها و نهادهای کلیدی و البته تعیینات "برابر" در کل را ایجاب می کرد. توافق نامه حکومت وحدت ملی همچنین خواهان تاسیس کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی، صدور کارت های شناسایی ملی برقی، برگزاری سریع انتخابات های پارلمانی و شورای ولسوالی پس از اصلاحات انتخاباتی کلیدی و برگزاری لوی جرگه قانون اساسی "در ظرف دو سال" برای تصمیم گیری در مورد حضور دائمی مقام رئیس اجراییه شد.

حکومت وحدت ملی در سپتمبر 2014 و پس از تفتیش طولانی مدت هفت هفته ای تاسیس شد و در آن آقای محمد اشرف غنی به عنوان رئیس جمهور و داکتر عبدالله عبدالله به عنوان رئیس اجراییه انتخاب شدند. با وجود این که حکومت جدید با یک آغاز امیدوار کننده شروع کرد و مسائل عمده برای توسعه کشور را مورد رسیدگی قرار داد، اما با چندین عقب نشینی سیاسی مواجه شد که باعث ناامیدی بسیاری از شهروندانی شد که منتظر دوره جدیدی از تغییر بودند. رئیس جمهور محمد اشرف غنی و داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجراییه با وعده بر عملکرد سریع برای رسیدگی به مسائل امنیتی که به خاطر فرایند طولانی انتخابات 2014 مورد توجه نبود، تعیین کابینه ای از افراد مسلکی شایسته و اصلاح بخش های عمده حکومت دوره کاری خود را آغاز کردند. اما پیشرفت کمی در تطبیق احکام توافق نامه حکومت وحدت ملی حاصل شد. اختلاف میان این دو نفر و گوناگونی تفسیر از نقش ها موجب تأخیر قابل توجهی در تعیین اعضای کابینه شد و از آن جا که مقام های ملی و ولایتی خالی ماند و پروژه های مهم توسعه ای به حالت تعلیق در آمد، ادارات دولتی با بی نظمی مواجه شدند. چندین حمله خشونت آمیز توسط طالبان، هدف قرار دادن نیروهای امنیتی در کابل و سایر بخش های کشور فعالان مدنی و سیاسی کشور را واداشت که از حکومت جدید بخواهند که از رهبری شان برای تقویت امنیت استفاده کنند. در نتیجه این کاستی ها، حامیان اصلی آقایان غنی و عبدالله کم کم حمایت شان را از حکومت وحدت ملی پس گرفتند و مشروعیت آن را زیر سوال بردند.

توافق نامه حکومت وحدت ملی شامل احکام ویژه ای در مورد اصلاحات انتخاباتی برای انتخابات پارلمانی آینده کشور و اولین انتخابات شوراهای ولایتی می شود. با نزدیک شدن به پایان دوره خدمت ولسی جرگه فعلی در ماه جون 2015، رئیس جمهور غنی فرمانی مبنی بر تمدید این دوره تا زمانی که امکان برگزاری انتخابات فراهم شود، صادر کرد. در کنار این توافق نامه حکومت وحدت ملی، کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی در مارچ 2015 تاسیس شد و وظیفه ارائه پیشنهاد های اصلاحات بر دوش اش نهاده شد. اما این کمیسیون تا ماه جولای 2015 به دلیل اختلافات میان رئیس جمهور و رئیس اجراییه در مورد ریاست و اعضای کمیسیون آغاز به کار نکرد. رئیس جمهور در سپتمبر 2015 و بر مبنای هفت پیشنهاد از یازده پیشنهاد کمیسیون، فرمان هایی را برای تعدیل قانون انتخابات و قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی صادر کرد که تعیین کننده ترکیب کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات

انتخاباتی است. ولسی جرگه و مشرانو جرگه این فرمان ها را به ترتیب در دسامبر 2015 و جنوری 2016 رد کردند.<sup>3</sup> در همان ماه جنوری، کمیسیون انتخابات افغانستان اعلان کرد که انتخابات پارلمانی در 15 اکتبر 2016 برگزار خواهد شد. این امر با اعتراض هایی از سوی رهبران سیاسی و جامعه مدنی افغانستان که خواهان ایجاد اصلاحات کلانی پیش از برنامه ریزی و برگزاری انتخابات بودند، مواجه شد.

رئیس جمهور در مارچ 2016 فرمان های جدید و قانون تشکیل، وظایف و صلاحیت های بازبینی شده را صادر کرد. این بار هم توسط ولسی جرگه رد شد اما مشرانو جرگه آن را تأیید کرد. سرانجام، نسخه جدید قانون انتخابات در زمان رخصتی تاپستانی پارلمان با حکم اجرایی صادر شد (ماده 79 قانون اساسی افغانستان به حکومت اجازه داده است که در زمان رخصتی پارلمان و حالت اضطرار پارلمان را دور بزند).<sup>4</sup> قانون جدید عناصر قانون انتخابات و تشکیل قبلی را یک جا می کند و خواهان انتخاب نامزدان کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی از طریق یک کمیته متشکل از نمایندگان ستره محکمه، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی و نهادهای جامعه مدنی که برای انتخابات و حقوق زنان کار می کنند، شد. قانون جدید انتخابات همچنین کمیسیون مستقل انتخابات را ملزم به ارائه پیشنهادهایی به کابینه در مورد این که آیا حوزه های انتخاباتی چند عضوی فعلی برای انتخابات پارلمانی باید به حوزه های کوچک تر تقسیم شود یا خیر و اگر بلی، چگونه می کند؛ در قانون جدید انتخابات تهیه فهرست رأی دهندگان که بر اساس مرکز رأی دهی باید تدوین شود هم آمده است. هر دوی این تغییرات، تفاوت زیادی از انتخابات 2004 بدین سو تلقی می شود.

در سپتمبر 2016، چند روز مانده به کنفرانس تمویل کنندگان بین المللی در بروکسل، کمیته گزینش تشکیل شد و دریافت درخواست ها را از کل کشور آغاز کرد. در 9 نومبر و پس از مرور بیش از 700 درخواست، کمیته اولین فهرست 21 نفره را برای هفت کرسی کمیسیون مستقل انتخابات و 15 نامزد برای پنج کرسی کمیسیون شکایات انتخاباتی نهایی کرد. در هفته های بعد از آن و پس از آن که حکومت بررسی موشکافانه پارلمان و رأی به حذف چندین وزیر کابینه را دستکاری کرد، رئیس جمهور محمد اشرف غنی و داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه برای حفظ روند اصلاحات انتخاباتی در مسیر درستش با هم متحد شدند و به طور مشترک با نامزدان نهایی پیشنهادی توسط کمیته گزینش مصاحبه کردند. اعضای جدید کمیسیون ها در تاریخ 22 نومبر انتخاب و اعلام شدند.

بحث بر سر اصلاحات انتخاباتی به گشایش آنی این مسأله اساسی که چگونه گروه های سیاسی رقیب در افغانستان که به طور عمده اما نه منحصر در داخل مرزهای قومی قرار دارند، بر سر قدرت سیاسی به رقابت خواهند پرداخت. تا این جا به نظر می رسد که گفتمان در مورد نظام های انتخاباتی مقدماتاً حول محور حذف می گردد. برای مثال، نظام رأی واحد غیر قابل انتقال در سال 2004 به دلایل مختلفی از جمله سادگی و عدم اعتماد مردم به احزاب سیاسی که درگیر در جنگ افغانستان و شوروی سابق و جنگ داخلی افغانستان بودند، انتخاب شد. رئیس جمهور کرزی نظامی را می خواست که در آن افغان ها بتوانند در حوزه انتخاباتی ولایت به شخص نامزدان رأی دهند و نه احزاب سیاسی؛ که همین خواست وی تبدیل به موضع غالب پشتون ها شد. نظام رأی واحد غیر قابل انتقال از نظر اندرو رینالدز که مشاور اصلاحات انتخاباتی در افغانستان در آن زمان بود "در میان سایر گزینه هایی که برای این شرایط مناسب بودند، کمترین بدی را داشت".<sup>5</sup>

مسلم است که هر نظام انتخاباتی سود و زیان ها و بده - بستان های خود را دارد. این هیئت باور دارد که رویکرد بهتر این است که در نقطه آغاز، هدف اصلی که نظام انتخاباتی به دنبال دستیابی به آن است را شناسایی کنیم. برای مثال، اگر عمده ترین نگرانی در بافت سیاست شکننده کشور تشویق ائتلاف سازی و همکاری میان قومی و نیز ساخت یک نظام پخته تر احزاب سیاسی باشد، نظام نمایندگی فهرست حزبی یا نمایندگی تناسبی همان گونه که کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی پیشنهاد کرد، گزینه مناسبی است. از طرف دیگر اگر هدف اصلی، افزایش حساب دهی مقامات منتخب به موکلان شان است، پس حوزه های انتخاباتی کوچک تر و نظام اکثریتی (هر که رأی بیشتر به دست آورد برنده است)، احتمالاً بهترین گزینه است. متأسفانه، تا کنون بحث عمومی و جامعه در مورد دو هدف حساب دهی و بهبود تنش های قومی ( و بده - بستان های احتمالی میان مقاصد آن ها) صورت نگرفته است.

<sup>3</sup>طبق ماده 109 قانون اساسی افغانستان، پیشنهاد تعدیل قانون انتخابات نباید در آجدای کاری شورای ملی در آخرین سال دوره کاری اش قرار گیرد. رئیس جمهور غنی در ماه جون 2015 یک فرمان مبنی بر تمدید دوره کاری پارلمان تا زمانی که برگزاری انتخابات ممکن شود، صادر کرد. از آن جایی که تاریخ دقیق انتخابات مشخص نیست، پارلمان می توانست در مورد قانون انتخابات در این دوره رأی دهند.  
<sup>4</sup>علاوه بر این، از آن جایی که کمیسیون تاریخ انتخابات را در ماه اکتبر 2016 تعیین کرد، ماده 109 قانون اساسی نافذ می شود چرا که پارلمان حالا در زمان "آخرین سال دوره کاری اش" قرار دارد.  
<sup>5</sup>اندرو رینالدز: "نظام های انتخاباتی امروزه: مورد نادر افغانستان"، ژورنال دموکراسی، اپریل 2006

بسیاری از اصلاحات مورد بحث مانند حوزه های تک عضوی یا برگزاری انتخابات شوراهای ولسوالی نیازمند تعیین مرزهای ولایتی است که ناگزیر باید برای برابر ساختن جمعیتی که باید از آن نمایندگی صورت بگیرد، سرشماری انجام شود. تعیین مرزها پرسش های سیاسی جدی را مطرح می کند از جمله این که آیا باید از حوزه های همگون حمایت کرد یا متنوع؛ آیا باید گروه های قومی و مراتع (علف چر) را تقسیم بندی کرد یا خیر. علاوه بر این، هنوز هیچ اجماعی مبنی بر این که چگونه به بهترین نحو کارت های جدید شناسایی رأی دهندگان را تولید و توزیع کرد، صورت نگرفته است. کسانی که هیئت با آن ها ملاقات کرد به طور عمده پذیرفتند در صورتی که سیستم جدید ثبت نام رأی دهندگان و تعیین مرزهای حوزه های انتخاباتی تطبیق شوند، برگزاری انتخابات در خزان 2017 بسیار دشوار خواهد بود. اما تمایل عمیقی مبنی بر لزوم پیش برد هر چه سریع تر اصلاحات و تعیین تاریخ واقع بینانه برای برگزاری انتخابات (گامی لزومی به سمت تحقق وعده حکومت وحدت ملی) وجود داشت.

## مشاهدات

### حکومت وحدت ملی

هیئت در زمانی که حکومت وحدت ملی (در تضاد کامل با اختلاف ها و نزاع هایی که در دو سال گذشته داشت) بالاترین سطح انسجام را که در گذشته مثال آن دیده نشده بود، به نمایش گذاشته بود، در کابل حضور داشت. در جلسات جداگانه هیئت با رئیس جمهور محمد اشرف غنی و داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه، هر دو خوش بینی شان از پیشرفت اصلاحات انتخاباتی را اظهار کردند، به موفقیت کنفرانس بروکسل و روابط بهترشان با یکدیگر اشاره کردند. به نظر می رسد که این حس وحدت ناشی از یک درگیری مداوم میان قوه اجرائیه و ولسی جرگه است که اقدام پارلمان در حذف چندین وزیر کابینه از موقعیت های شان به دلیل ناکامی در عملکردشان به شعله ور شدن این درگیری کمک کرد.

با این که بررسی عملکرد وزرای کابینه از جمله صلاحیت های پارلمان است، اما هیئت متوجه شد که چگونه رهبران سیاسی این دور خاص از استیضاح و در نتیجه رای های سلب اعتماد را متأثر از انگیزه های دیگر توصیف کردند. گزارش رسانه ها نظر اعضای پارلمان را مبنی بر این که وزرای تحت بررسی نتوانسته بودند بودجه توسعه ای شان را مصرف کنند و بنابراین عملکردشان رضایت بخش نبوده است، منتشر کرد. هرچند هیئت در جلسات خود به دیدگاه موافقی در مورد این که رأی عدم اعتماد، تلاشی برای مختل کردن کار حکومت وحدت ملی و فشار بر آن برای به تاخیر انداختن انتخابات علی رغم حرکت اخیر برای اصلاحات انتخاباتی و همچنین خلق فرصت هایی برای رشوه ستانی از وزرایی که به دنبال خرید بقا در پست شان بودند پی برد.

اعضای اپوزیسیون سیاسی که "شورای حراست و ثبات افغانستان" را تشکیل دادند، به هیئت گفتند که علی رغم چالش ها و ضعف های حکومت وحدت ملی، جایگزین منطقی دیگری برای این دولت وجود ندارد - و حکومت وحدت ملی باید دوره پنج ساله خود را به پایان برساند. این گفته نمایانگر تغییر موضع شان در اول امسال است که پیش از رسیدن دومین سال توافق نامه حکومت وحدت ملی، بعضی از سران اپوزیسیون خواهان پایان کار حکومت وحدت ملی شده بودند. به هیئت گفته شد که این شورا و حکومت وحدت ملی در حال حاضر مشغول گفتگو هستند.

به نظر می رسد که برخی از فعالان سیاسی که ظاهراً یک اقلیت کوچک هستند هنوز هم مشروعیت حکومت وحدت ملی را زیر سوال می برند چرا که دولت نتوانسته است انتخابات سراسری و لویه جرگه قانون اساسی را ظرف مدت دو سال برگزار کند. این افراد بر خلاف اکثریت فعالان سیاسی که به نظر می آید دوره کاری حکومت وحدت ملی را هم طراز با دوره کاری ریاست جمهوری می دانند، باور دارند که حکومت وحدت ملی فقط یک دوره کاری دو ساله داشته است. حامد کرزی، رئیس جمهور پیشین بیان کرد از آن جا که قانونا نمی توان لوی جرگه قانون اساسی را بدون اعضای شوراهای ولسوالی برگزار کرد و انتخابات شورای ولسوالی هنوز نیاز به سازمان دهی دارد، باید برگزاری لوی جرگه عنعوی را گزینه مشروعی برای جایگزین کردن آن با حکومت وحدت ملی در نظر گرفت.

لوی جرگه قانون اساسی که در توافق نامه تشکیل دهنده حکومت وحدت ملی آمده است، می تواند فضایی برای بحث در مورد مسایل کلان تری در مورد قانون اساسی که فراتر از نقش مقام رئیس اجرائیه است، بحث کند. هرچند این کار، بحث روی مشکلات احتمالی در مورد چندین مساله دوام دار از جمله نقش زنان و دین در جامعه افغانی و حراست از حقوق مدنی و سیاسی را نیز باز خواهد کرد. در مشورت هایی که با رهبران سیاسی و مدنی صورت گرفت، واضح نشد که احتمال برگزاری لوی جرگه پیش از انتخابات 2019 چقدر قوی است و چه میزان علاقه برای این کار وجود دارد.



تقریباً کل کسانی که هیئت با آن‌ها ملاقات کرده است، بیشتر مصروف چگونگی امکان پذیر شدن اصلاحات انتخاباتی در مرحله اول و سپس برگزاری انتخاباتی سراسری در سال‌های باقی مانده از دوره فعلی ریاست جمهوری هستند.

علاوه بر این، برگزاری لوی جرگه قانون اساسی ممکن است به نفع نیروهای عمده سیاسی نباشد. کسانی که طرف ملاقات هیئت بودند بیان داشتند که دولت می‌تواند تعهدش برای شامل کردن دیگران را به سادگی با شامل کردن شخصیت‌های بیشتری از اوپوزیسیون در کابینه اش محقق کند. از طرف دیگر، اوپوزیسیون ممکن است باور کند که اگر قانون اساسی برای حفظ دائم مقام رئیس اجراییه تعدیل شود، ممکن است برای همیشه به مقام دومی در حکومت منتسب شوند. در هر صورت، به نظر نمی‌آید که در حال حاضر برگزاری لوی جرگه در صدر فهرست اولویت‌های هیچ‌کسی باشد.

بسیاری از رهبران جامعه مدنی که هیئت با آن‌ها ملاقات کرد از عملکرد حکومت وحدت ملی انتقاد داشتند و در مورد احتمال همکاری یا قانونی کردن اصلاحات ویژه ای خوش بین نبودند. اما هیچ‌یک شان جایگزین بهتری برای حکومت وحدت ملی هم نمی‌دیدند. آنان همچنان دریافته‌اند که حکومت وحدت ملی با وجود تضادهای درونی ناخوشایندش توانسته است که دوام بیاورد و کشور را از خطر از هم پاشیدن نجات دهد. رهبران جامعه مدنی پیشنهاد بهتری برای یک نظام رأی دهی خاص نداشتند اما اتفاق نظر داشتند که سیستم رأی واحد غیر قابل انتقال کمک چندان به دموکراسی افغانستان نمی‌کند. آنان همچنین بیان کردند که هدف اصلی اصلاحات انتخاباتی باید تسهیل انتخاب شدن نامزدان شایسته در پارلمان باشد و نه دلالان قدرت.

با این‌که توازن نسبی فعلی در حکومت وحدت ملی دلگرم‌کننده است و می‌تواند به همکاری‌های بیشتری در آینده منجر شود، اما شکننده است و این وحدت ممکن است تحت تاثیر ناکامی‌های امنیتی، شکاف در اصلاحات انتخاباتی یا اختلاف بر سر اولویت‌های ملی قرار گیرد. هیئت تصدیق می‌کند که رهبران کشور مصمم اند که دولت را یکپارچه نگه دارند و حمایت دولت‌های تمویل‌کننده را به شمول اداره دولت ایالات متحده به رهبری رئیس‌جمهور ترامپ حفظ کنند.

## اصلاحات انتخاباتی

حکومت وحدت ملی، پس از بیشتر از دو سال از زمان امضای توافق نامه حکومت وحدت ملی که اصلاحات انتخاباتی یکی از شرایط کلیدی آن بود، سرانجام اعضای جدید کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی را به تاریخ 22 نوامبر 2016 تعیین کرد تا روند برنامه ریزی انتخابات پارلمانی را شروع کنند. در سطح فنی، روند تعیینات بدون درد سر و به شکل شفاف و حرفه ای انجام شد. کاندیداهایی که معیارهای قانونی تحصیلات و تجربه کاری را برآورده می‌کردند از سوی کمیته ای متشکل از رئیس اجرائی بنیاد انتخابات آزاد و عادلانه افغانستان (فیفا)، یک فعال برجسته حقوق زنان و نمایندگان دادگاه عالی، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان و کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی تثبیت صلاحیت شدند. فهرست‌های 21 کاندیدا برای عضویت در کمیسیون مستقل انتخابات و 15 کاندیدا برای عضویت در کمیسیون شکایات انتخاباتی به موقع به حکومت وحدت ملی ارائه شد و هیئتی که شامل رئیس‌جمهور محمد اشرف غنی و داکتر عبدالله عبدالله، رئیس اجراییه می‌شد به منظور انجام گزینش‌های نهایی با هر کاندیدا مصاحبه کرد.

اما برگزاری انتخابات یک امر خیلی سیاسی است و نامزدهایی که به حکومت وحدت ملی معرفی شدند را چندین ناظر عموماً فاقد تجربه قلمداد می‌کردند. اکثر این نامزدان برای جامعه مدنی یا رهبران سیاسی شناخته شده نبودند و تعداد بسیار اندکی از آن‌ها دارای تجربه انتخاباتی در پست‌های ارشد بودند. فقدان تجربه در مورد کمیشنرانی که در نهایت، پس از مصاحبه هیئت، گماشته شدند نیز صادق است. این امر نگرانی‌هایی را به وجود آورده است که در حالی که کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی ممکن است در یک مفهوم مضیق از شایستگی لازم برخوردار باشند اما به صورت کل ممکن است ایستادگی در برابر فشار سیاسی راجع به تصامیم عمده انتخاباتی برای این کمیسیون‌ها دشوار باشد. به طور خاص، کمیسیون مستقل انتخابات باید تصامیم کلیدی را راجع به نظام انتخاباتی، حوزه‌های انتخاباتی و ثبت نام رأی‌دهندگان را اتخاذ کند. این‌ها مسایل عمده و جنجالی‌ای است که قبلاً از سوی کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی مطرح شد و بحث‌ها در مورد آن‌ها در کابینه و شورای ملی به بن بست رسید.

## نظام انتخاباتی و حوزه‌های انتخاباتی

انتخاب یک نظام انتخاباتی جدید یک اولویت کلیدی اصلاحات در توافق نامه حکومت وحدت ملی بود. زمانی که کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی این مسأله را سال گذشته روی دست گرفت، اختلافات میان اعضای که از نظام نمایندگی تناسبی حمایت می‌کردند و اقلیتی که حوزه‌های تک‌کرسی/تک‌عضوی را ترجیح می‌دادند بروز کرد. نظام نمایندگی تناسبی به

نفع احزاب سیاسی است و حوزه های تک کرسی به حفظ کرسی ها برای گروه ها یا منافع کوچک تر، به شمول گروه هایی که در سطوح پایین تر از ولایت ها که احتمالاً در حوزه های انتخاباتی بزرگ تر ضعیف عمل کنند، کمک می کند. تصمیم سازش گرایانه ای که از سوی کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی گرفته شد ایجاد یک نظام انتخاباتی مختلط جدید بود که به طور مصنوعی نمایندگی چند بعدی خوانده می شد. این نظام دارای بعضی از کرسی های اختصاص داده شده برای احزاب سیاسی و برخی از کرسی های آزاد در داخل حوزه های انتخاباتی چند کرسی برای رقابت افراد بود. این گزینه باعث رضایت دو عضو کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی که از یک گروه قومی بودند و از حوزه های تک کرسی حمایت می کردند و از شرکت در کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی به رسم اعتراض انصراف دادند نشد. هر دو بلوک مخالف در داخل کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی سؤالاتی در مورد امکان اجرای طرح های طرف مقابل مطرح کرده اند. یک گروه استدلال می کرد که احزاب سیاسی به اندازه کافی رشد نکرده است که در یک نظام حزب محور شرکت کنند و گروه دیگر استدلال می کرد که بدون یک سرشماری تعیین مجدد حوزه های انتخاباتی بیش از اندازه دشوار خواهد بود. پس از این که فرمان های صادر شده حکومت وحدت ملی از سوی شورای ملی رد شد، فرمان اجرائی که سرانجام قانون جدید انتخابات را وضع کرد نشان داد که حکومت وحدت ملی از حوزه های انتخاباتی تک کرسی - که بازتاب دهنده پیشنهاد دو عضوی که از کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی انصراف دادند است و باعث نومیدی کسانی که موضع های متفاوت داشتند می شود- حمایت می کند.

نسخه نهایی قانون جدید انتخابات خواهان حفظ نظام واحد غیرقابل انتقال است اما تصمیم در باره حوزه های تک کرسی یا چند کرسی را به بررسی کمیسیون جدید مستقل انتخابات احاله کرده است. مطابق ماده 2 قانون انتخابات، کمیسیون جدید مستقل انتخابات باید در ظرف سه ماه بررسی های فنی را انجام دهد، حوزه های انتخاباتی را برای انتخابات پارلمانی تعیین کند و طرحی را برای تعیین مرزهای حوزه های انتخاباتی تدوین کند. نگرانی هایی از سوی رهبران سیاسی و جامعه مدنی مبنی بر این که کمیسیون جدید انتخابات چگونه همچون یک مسأله پیچیده را در چارچوب زمانی تعیین شده همزمان با رسیدگی به نیازهای سازمانی، استخدام و تدارکات مدیریت خواهد کرد، مطرح شد. از جمله سایر موارد، تغییرات در نظام انتخاباتی و مرزهای حوزه های انتخاباتی بر توانایی فنی کمیسیون مستقل انتخابات برای سازماندهی یک انتخابات قابل اعتبار در سال 2017 تأثیر خواهد گذاشت. با توجه به وسعت این تغییرات، چندین کارشناس افغان و بین المللی که مصاحبه شدند پیش بینی کردند که برگزاری یک انتخابات در سال 2018 محتمل تر است. تعداد اندکی اما پیش بینی کردند که انتخابات پارلمانی، ریاست جمهوری و شوراهای ولایتی در سال 2019 برگزار خواهد شد- به این معنا که انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی همزمان برگزار خواهد شد.

یک درک و اذعان کلی وجود داشت که هیچ پاسخ درستی در مورد یک نظام انتخاباتی که همه چالش های انتخاباتی افغانستان را حل کند وجود ندارد و این که مزایای نظام های انتخاباتی اغلب تا زمانی که چندین دوره انتخاباتی سپری نشده دیده نمی شود. بسیاری از افرادی که این هیئت با آن ها ملاقات کرد یک نظام تناسبی را ترجیح می دهند اما به سختی می توان کسی را یافت که به بیان دیدگاه روشنی در باره آنچه که می خواهند از اصلاح نظام انتخاباتی به دست بیاورند غیر از کاهش تقلب و مناقشه کمتر در مورد نتایج پردازد. همچنین، روشن نیست که رهبران سیاسی- جدا از شمار اندکی که بر این مسأله تمرکز کرده اند- محاسن و معایب احتمالی نظام های مختلف را برای امکان انتخاب شدن خودشان محاسبه کرده باشند. برعلاوه، نمایندگان جامعه مدنی خاطر نشان کردند که آموزش های مدنی و کمپاین های آگاهی عمومی در مورد نظام های مختلف انتخاباتی کافی نیست و به طور خاص کسانی که فعالیت های آموزشی را انجام می دهند خودشان فاقد دانش در این حوزه هستند.

این هیئت با گروه های جوانان و زنان که دارای شبکه ها و اعضا در ولایت ها در سراسر کشور هستند و در گذشته توانسته اند در برنامه های آموزشی مدنی و رای دهندگان کمک کنند ملاقات کرد. با این که آن ها توانسته اند از گفتمانی در مورد اصلاحات انتخاباتی از طریق رسانه های اجتماعی و گردهمایی های محلی در ولایت ها حمایت کنند ولی فقدان کمک های مالی فعالیت های آن ها را شدیداً محدود کرده است. در حالی که پایداری یک هدف مشترک کمک کنندگان و گروه های جامعه مدنی است اما تاهنوز هیچ الگوی درآمد پایدار داخلی برای سازمان های جامعه مدنی که بر مسایل حکومت داری و دموکراسی متمرکز است وجود نداشته است. اگر مشارکت بیشتر جامعه مدنی یک هدف توسعه ای است، وجوه مالی قابل اطمینان باید از سوی تمویل کنندگان برای حمایت از آن هدف در دازمدت سرمایه گذاری شود.

ثبت نام رأی دهندگان

یکی از آسیب‌هایی که افغانستان به طور مداوم در انتخابات‌ها از آن زیان دیده است، تعداد بالای کارت‌های رأی دهی در نزد رأی‌دهندگان است. بر اساس ارقام توزیع کارت از انتخابات‌های گذشته، تخمین زده می‌شود که بیش از 21 میلیون کارت رأی دهی در کشوری با حدود 13 میلیون رأی‌دهنده در حال گردش است. به دلیل این که افغانستان یک سیستم جامع ثبت نام رأی‌دهندگان ندارد، امکان بررسی دقیق میزان مشارکت رأی‌دهندگان در انتخابات‌های گذشته وجود نداشته است و در سال 2014 به علت تخمین‌های نادرست از تعداد رأی‌دهندگان کمبود ورق رأی به عنوان یک مشکل ظهور کرد.

قانون جدید انتخابات‌ایجاب می‌کند که فهرست رأی‌دهندگان مخصوص هر مرکز رأی دهی تهیه شود و بنابراین باید گام محکمی در راستای ثبت نام رأی‌دهندگان پیش از انتخابات ملی آینده برداشته شود. بعضی از اشخاصی که هیئت با آن‌ها ملاقات کرد به شمول رئیس جمهور محمد اشرف غنی، به دنبال راه‌هایی هستند که بتوان در آن‌ها از تکنالوجی برای انجام چنین کار بزرگ و پیچیده استفاده کرد. سایرین به چگونگی ثبت نام رأی‌دهندگان و برگزاری انتخابات در مناطق ناامن کشور و بخش‌هایی که تحت کنترل طالبان است، به دیده شک می‌نگرند. مشکل ثبت نام دقیق رأی‌دهندگان با تعداد پیش‌بینی شده مهاجران عودت‌کننده - که تا سال 2016 رقم آن‌ها به حدود یک میلیون نفر و سال بعد از آن به چندین صد هزار نفر می‌رسد - ترکیب می‌شود.

اقدامات قبلی برای ثبت نام رأی‌دهندگان از اصلاح اشتباهات در سیستم عاجز ماند چرا که بسیار دیر روی دست گرفته شد و از سویی امنیت ضعیف در مناطق دوردست در آن‌ها خلل ایجاد کرد و همچنین هیچ مکانیزیمی برای اصلاح اطلاعات قدیمی از روند قبلی ثبت نام وجود نداشت. به نظر نمی‌رسد که احتمال فایز شدن بر این مشکلات در انتخابات 2017 وجود داشته باشد. اگر تصمیمی برای اولویت دادن زمان برگزاری انتخابات بر پیشبرد اصلاحات اتخاذ شود، باید به طراحی روند جدیدی برای ثبت نام رأی‌دهندگان که بتوان تا پیش از انتخابات 2019 ظرفیتش را بالا برد و آن را به خوبی به روز کرد، توجه جدی مبذول شود. انتخاباتی که برای زمان دورتری برنامه ریزی شود، فرصت بیشتری را برای ثبت نام دقیق‌تر فراهم خواهد کرد که به نتایجی با منازعه کمتر بر سر آن منتهی خواهد شد. هیئت همچنان دریافت که حتی بدون فهرست رأی‌دهندگانی که مخصوص هر مرکز رأی دهی تهیه شده باشد، باز هم کمیسیون مستقل انتخابات و دولت افغانستان می‌توانند به اطلاعات جمعیتی که در اداره مرکزی احصائیه افغانستان وجود دارد که می‌تواند به تعیین جمعیت رأی‌دهندگان و در نتیجه تعیین دقیق‌تر مراکز و اوراق رأی دهی کمک کند، مراجعه کنند.

### امنیت و روند صلح

در میان نخبگان سیاسی افغان هیچ اجماعی در مورد روند صلح و چگونگی پیش‌برد آن وجود ندارد. واکنش‌های مختلفی در مورد توافق نامه صلحی که دولت افغانستان با گلبدین حکمتیار، رهبر شاخه نظامی حزب اسلامی در 22 سپتامبر 2016 امضا کرد، دیده می‌شود. دولت افغانستان ادعا می‌کند این قرارداد که به حکمتیار مصونیت در برابر اعمالی که در جنگ داخلی افغانستان مرتکب شده است، می‌دهد به قصد ایجاد آشتی و تشویق دیگر نظامیان به در نظر گرفتن گزینه ختم شورش‌گری، ساخته شده است. این توافق نامه صلح برای حکمتیار و حامیان‌اش امکان مشارکت در روندهای تدوین پالیسی ملی، نهادهای حکومتی و نیروهای امنیتی و دفاعی را فراهم می‌آورد. شایان ذکر است که توافق صلح خواهان نظام انتخاباتی نمایندگی تناسبی شده است که به نظر می‌رسد با قانون انتخابات فعلی مغایرت دارد.

بعضی از کسانی که این هیئت با آنان ملاقات داشت فکر می‌کنند که اگر این توافق نامه به گونه‌ای موثر تطبیق شود، می‌تواند به عنوان نمونه‌ای برای برخورد با طالبان تلقی شود - اگر توافق با حکمتیار موفق باشد، ممکن است طالبان علاقه بیشتری به دنبال کردن آن داشته باشند. سایرین معتقد بودند که بازگشت حکمتیار می‌تواند در روند سیاسی اخلاص ایجاد کند و ابهام‌هایی را در حزب اسلامی که به عنوان یک نهاد ثبت شده و قانونی در بیش از یک دهه در تقریباً کل ولایات فعالیت می‌کرده و تلاش‌های هماهنگی در جهت مدرن‌سازی حزب در سال‌های اخیر داشته است، خلق کند. نگرانی‌هایی وجود دارد که بازگشت حکمتیار می‌تواند حزب را به سمت محافظه‌کاری بیشتری هدایت کند و اصول و انسجامش را با چالش مواجه کند. با این وجود برخی دیگر بیان کردند از آن جایی که او بیش از 20 سال است که در تبعید به سر می‌برده است، احتمال دارد که نفوذش تنها گروه کوچکی را مجذوب کند و نه جریان غالب حزب را. بسیاری از فعالان مدنی از داده شدن عفو به حکمتیار عصبانی هستند و فکر می‌کنند که چنین توافق نامه‌های صلحی بذر فرهنگ معافیت را می‌پاشد.

در دو سال گذشته حکومت تلاش کرده که امنیت را در سراسر کشور تامین کند. علی‌رغم این که نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغان، ظرفیت بالای خود را نشان داده‌اند، اما باز هم بخش‌هایی از کشور تحت کنترل طالبان در آمده است و دولت اسلامی (داعش) به عنوان یک تهدید جدی در چند ولایت ظهور کرده است. نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغان به دریافت

آموزش و حمایت تخنیکی از سوی سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و ماموریت حمایت قاطع که پس از ختم ماموریت به رهبری نیروهای بین المللی کمک به امنیت (آیسف) در دسامبر 2014 در افغانستان آغاز به کار کرده است، ادامه می دهند. اما "حمایت قاطع" یک ماموریت غیر جنگی است و در برگیرنده تقریباً 13000 کارمند از سازمان ناتو و سایر کشورهای عضو (حدود یک چهارم نیروهای آیسف در افغانستان در جریان دوران انتخابات 2014 که نقش بارزی را در فراهم آوری حمایت های لوجستیکی برای کمیسیون مستقل انتخابات و حمایت های استراتژیک برای نیروهای دفاعی و امنیتی ملی افغان ایفا کرد) است.

بعضی از اشخاصی که هیئت با آن ها ملاقات کرد، در مورد خطرات امنیتی برگزاری انتخابات خوش بین تر بودند به طوری که یکی از آن ها بیان کرد که انتخابات 2014 در فصل جنگ های تابستانی برگزار شد اما باز هم میزان مشارکت رأی دهندگان بالا بود. هرچند بسیاری به هیئت بیان کرده اند که وضعیت ضعیف امنیتی بر جدول زمانی انتخابات تأخیر خواهد گذاشت و رأی دهی را برای رأی دهندگان در مناطق ناامن سخت خواهد کرد. برخی طرف ها گزینه "انتخابات چرخشی" را مطرح کرده اند که در آن انتخابات در تاریخ های مختلف در مناطق مختلف برگزار شود. این کار امکان حضور پررنگ تر نیروهای امنیتی در هر روز انتخابات را فراهم می کند. دیگران اشاره کردند که بدون کارت های رأی دهی جدید، انتخابات چرخشی یا متناوب را در برابر تقلب آسیب پذیر می سازد. برای مثال، افغان هایی که در یک ولایت رأی داده اند می توانند به ولایت همجوار خود بروند و دوباره رأی بدهند. هرچند، به نظر می آید در مورد امکان پذیری این رویکرد علاقه رو به رشدی وجود دارد.

هیئت ملاحظه کرد که در انتخابات پارلمانی 2010، تأثیر نامنی بر مشارکت رأی دهندگان و بعد قومی با عواقب سیاسی کلان داشت. در ولایت غزنی که جمعیت نیمه پشتون و نیمه هزاره دارد، مناطق پشتون نشین بسیار ناامن تر بود و بنابراین به دلیل خشونت و تهدید طالبان، میزان حضور رأی دهندگان در این مناطق پایین بود. در نتیجه نامزدان هزاره همه 11 کرسی پارلمانی این ولایت را بردند. پشتون ها خشمگین شده بودند که این نتیجه، بازتاب دهنده گوناگونی قومی این ولایت نیست. پیشگیری از این نتیجه در غزنی و سایر ولایاتی که نامنی ابعاد قومی دارد، دلیلی بر تقسیم بندی های درون ولایتی است تا از نمایندگی برابر تر اطمینان حاصل شود. برای مثال اگر اعضای یک گروه قومی در حوزه های کوچک تر پراکنده شوند و هر کرسی ولایت به یک ولسوالی اختصاص داده شود، حتی حضور کم رنگ رأی دهندگان در این مناطق می تواند منجر به انتخاب شدن اعضا از همان گروه شود. از طرف دیگر، اتخاذ تصمیم های قوم محورانه در مورد مرزهای حوزه های انتخاباتی مانع به جود آمدن توسعه سیاسی فراگیری که بسیاری افغان ها به دنبال آن هستند، می شود.

بحث ها در مورد وضعیت امنیتی باید به طور واضح تری به بحث های اصلاحات انتخاباتی ربط داده شود. مشکلات انتخاباتی گذشته اغلب در مناطقی که بدترین وضعیت امنیتی را داشته رخ داده است و هم اکنون طالبان بر قلمرو کلان تری نسبت به سال 2001 کنترل دارند. مقامات انتخاباتی بیان کرده اند که باید حقایق را همان گونه که هست پذیرفت و بهترین برنامه ممکن را برای آن شرایط طراحی کرد. اما، بدون یک تغییر کلان در توانایی نیروهای امنیتی افغان برای به عقب راندن شورشیان، امنیت ضعیف بر نتیجه انتخابات ها در چندین ولایت در حال جنگ تأثیر خواهد گذاشت. کمیسیون مستقل انتخابات نیاز به ارزیابی های واقع بینانه امنیتی برای تدوین پالیسی ها و برنامه های خود دارد که ممکن است برخلاف روایت های مردم از موفقیت در میدان جنگ باشد.

\*\*\*\*\*

National Democratic Institute  
www.ndi.org  
455 Massachusetts Avenue, NW, 8<sup>th</sup> Floor, Washington DC 20001

United States Institute of Peace  
www.usip.org  
2301 Constitution Avenue, NW, Washington DC 20037

*NDI's current programs in Afghanistan are supported by the National Endowment for Democracy.*