

دستنامه بررسی انتقادی
قوانین مؤسسات غیردولتی و جمعیت‌ها
ضیاء مبلغ

Handbook on Critical Review of
Legal Framework governing NGOs and
Associations in Afghanistan

Afghanistan government has prepared laws and regulations, some of which are yet to be implemented, governing a wide array of non-state organizations, including NGOs and associations. This handbook aims to support civil society associations to enable them to operate sustainably and flexibly by providing a critical overview and practical guidance on current and potential legislation applicable to them. It further does so by showing how applicable laws, including also the country's constitution and international human rights laws, can protect interests of civic organizations during the legislation process.

دستنامه بررسی انتقادی | قوانین مؤسسات غیر دولتی و جمعیت‌ها | ضیاء مبلغ



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

دستنامه بررسی استقادی
قوانین مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها

تألیف: ضیاء مبلغ

انجمن یار

دستنامه بررسی انتقادی

قوانین مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها

نویسنده: عبدالواحد ضیاء مبلغ

طرح جلد: م. پارسا

محل نشر: برلین، آلمان

ناشر: انجمن یار

تاریخ نشر: سرطان ۱۴۰۰

یادداشت: © حقوق معنوی این اثر محفوظ است. توزیع آن جهت استفاده‌ی نهادهای مدنی و آکادمیک آزاد و رایگان است. این کتاب با کمک مالی بنیاد هاینریش بل منتشر شده است اما جستارهای کتاب و تحلیل نویسنده، لزوما منعکس کننده دیدگاه این بنیاد نیست. نقل قول از این کتاب با رعایت موازین پژوهش های آکادمیک آزاد است. جهت کسب معلومات بیشتر می توانید با ایمیل info@yaarberlin.de تماس بگیرید.

عکس روی جلد: کاشی کاری دوران تیموریان در مسجد جامع هرات

فهرست مطالب

مقدمه	۶
هدف دستنامه	۷
محتوای دستنامه	۹
طرز استفاده از دستنامه	۹
بخش اول: پیشنیه، مفاهیم و مؤلفه‌های نهادهای مردمی در افغانستان	۱۱
جمعیت ها	۱۳
مؤسسات غیر دولتی	۱۶
مبنای دسته بندی نهادهای مردمی	۱۶
مفهوم سازمان غیردولتی	۱۸
عرصه فعالیت نهادهای غیر دولتی	۱۹
فعالیت مدنی و سازمان های مردمی	۲۱
استقلال مؤسسات غیردولتی	۲۳
محدودیت های نهادهای غیردولتی	۲۵
شفافیت و مشروعیت نمایندگی از مردم : حکمرانی غیرانتفاعی	۲۵
پاسخگویی	۲۷
حکمرانی دولت بر مؤسسات غیردولتی	۲۷
نظام مبتنی بر اعلام قبلی	۲۷
مبنای حقوقی ایجاد جمعیت ها و مؤسسات غیردولتی در افغانستان	۳۰
نهادهای مدنی در کشورهای اسلامی	۳۵
بخش دوم: اصلاح قوانین مؤسسات غیر دولتی و سازمان های اجتماعی	۳۹
الف) آزادی جمعیت ها	۳۹
ب) تکثر و مدارا	۴۰
ج) ثبات اجتماعی و حاکمیت قانون	۴۰

نقش نهادهای مردمی در توسعهی اقتصادی و انسانی	۴۱
بخش سوم: چارچوب بررسی قوانین مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها	۴۳
مقدمه و تعریف اصطلاحات قوانین	۴۴
تحلیل قانون	۴۴
ارزیابی	۴۵
روح قانون ، معنا و دلالت ضمنی آن	۴۶
موضوعات مهم جهت مرور انتقادی قانون مؤسسات غیر دولتی و قانون جمعیت ها	۴۸
الف. اصطلاحات و اصول	۴۸
ب. هدف قانون	۴۸
ج. تأسیس مؤسسه غیردولتی	۴۹
د. رد درخواست ثبت مؤسسه	۴۹
هـ. عدم مسئولیت شخصی در قبال تعهدات سازمان غیردولتی	۵۰
و. عدم مداخله در جلسات و مدیریت امور داخلی مؤسسات غیر دولتی	۵۰
ز. عدم مداخله در آرشیف و اسناد داخلی و احترام به حریم خصوصی مؤسسات غیر دولتی	۵۰
ک. حمایت دولت از جامعه مدنی	۵۱
ل. برتری حقوق بین الملل	۵۱
مرور برخی از مهم ترین پیش بینی های قانون مؤسسات غیردولتی و قانون جمعیت ها	۵۲
الف. مراحل و رویه قانونی	۵۲
ب. انحلال مؤسسات	۵۳
ج. حمایت قانون در برابر مداخله ی فراقانونی	۵۵
د. بررسی نحوه ی اداره و مدیریت داخلی مؤسسات	۵۷
هـ. پیش بینی های قانون در مورد حمایت از جامعه ی مدنی	۵۸

و.بررسی پیامد ها، دستاوردها و فواید قانون مؤسسات	۵۹
مقرره ها و لوایح و طرز العمل ها	۵۹
بخش چهارم: دادخواهی برای اصلاح قانون	۶۳
روند قانون گذاری در افغانستان	۶۳
چگونگی طی مراحل قانون در حکومت	۶۴
ضمیمه ها	۶۹
آزادی تشکیل اجتماعات در اعلامیه جهانی حقوق بشر	۶۹
قانون اساسی افغانستان مصوب ۴ جدی ۱۳۸۲	۷۱
قانون نمونه ای کشورهای عربی در مورد مؤسسات غیر دولتی	۷۳
منابع	۷۸

مقدمه

مردم در افغانستان تشکل های مردمی مستقل و غیر دولتی را در قالب شوراهای محلی و یا جرگه های قومی و منطقه ای از دیرباز تا اکنون برگزار می کنند. نهادهای مردمی رسمی نیز پیشینه ی عمیقی در تاریخ معاصر کشور دارد و پس از رویکرد به ایجاد سازمان های مردمی، مانند انجمن ها و مؤسسات غیردولتی، حکومت های مختلف در طی نیم قرن گذشته، قوانینی را جهت قانونمند ساختن ساختارهای مردمی به اجرا گذاشته اند. بویژه در نیم قرن اخیر، علاوه بر قوانین کلی مانند قوانین اساسی و قانون مدنی و جزا، قوانین ویژه ای نیز جهت نحوه ی حاکمیت بر نهادهای غیردولتی وضع شده است. در دهه ۱۹۹۰ میلادی قانونی جهت تنظیم مؤسسات غیر دولتی وضع شد. قانونی که در حال حاضر در مورد مؤسسات غیر دولتی مرعی الاجرا است، در سال ۱۳۸۴ در جریده رسمی شماره ۸۵۷ منتشر شده است. وزارت عدلیه در تاریخ ۱۳۹۸ یک نسخه ی بازنویسی شده ی این قانون را در جلسه ی شورای وزیران به بحث گذاشت که به دلیل نواقص فراوان، مسترد شد. پس از آن جلساتی جهت اصلاح این مسوده برگزار شد و نسخه ی نهایی مسوده آماده ی طرح در جلسه ی شورای وزیران شد.

از آن جایی که این نسخه در معرض نظرخواهی قرار دارد و بیشتر بازنویسی های به عمل آمده نظرات جامعه ی مدنی افغانستان را لحاظ نکرده است، مؤسسات غیردولتی جهت اصلاح آن قانون برنامه های دادخواهی مختلفی را سازمان دادند. وزارت اقتصاد اما در طی سال ۱۳۹۹ علاوه بر مسوده ی فوق الذکر، ۹ مقررہ نیز جهت حکومت بر نهادهای مردمی بویژه مؤسسات غیردولتی تدوین نموده است. این مسوده و مقررات در وب سایت وزارت اقتصاد موجود است. بنابراین تجارب تاریخی گواه است که حکومت های گذشته و نیز نهادهای مردمی به اصلاح قوانین مرتبط با این نهادها دایما توجه

داشته اند و اکنون پس از تغییر رژیم سیاسی، احتمال تغییر قوانین نیز مکرراً مطرح شده است.

با توجه به اهمیت و جایگاه قانون و روند قانونگزاری پیرامون نهادهای غیر دولتی، این کتاب نخست جهت استفاده ی اعضا، مدیران و همکاران داوطلب مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها و متولیان امور قانونگزاری (بویژه اعضای پارلمان) نگاشته شده است. اما برای خوانندگان علاقمند آشنایی مقدماتی با قوانین و اصول حاکمیت پذیرفته شده در عرصه های بین المللی و ملی پیرامون جامعه مدنی نیز سودمند است. پس از مطالعه ی این کتاب، ضمن کسب آشنایی مقدماتی در مورد مهم ترین مولفه ها و بایسته های قانون مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها، خوانندگان می توانند با استفاده از مطالب و ضمائم کتاب و مطالعه ی قوانین و نیز مقررات موجود، با توجه به نیاز جامعه ی مدنی، جهت ارتقای کیفیت قوانین، پیشنهادات اصلاحی خود را ارایه و برای اصلاح این اسناد قانونی، دادخواهی کنند.

هدف دستنامه

محور این کتاب راهنما، بررسی انتقادی قانون مؤسسات غیر دولتی و قانون جمعیت ها در راستای تشویق آزادی های مدنی و نهادهای غیردولتی و تقویت سهم شان در توسعه ملی افغانستان و از سویی، برجسته ساختن آثار مخرب کنترل سخت گیرانه دولت بر نهادهای غیردولتی است. این کتاب در پی توانمندساختن نهادهای جامعه مدنی جهت طرح اصلاحاتی است که بتوانند فضای مستقل و مصئون، حرفه ای بودن و شفافیت را در نهادهای غیردولتی تقویت کرده و زمینه ی قانونی را برای رهبری، مدیریت و تنظیم مستقلانه ی آنها تقویت کنند. دولت ها از طریق قوانینی که تصویب و اجرا می کنند قدرت زیادی برای نظارت بر نهادهای غیردولتی را در اختیار می

گیرند و می توانند از طریق قوانین و مقرراتی که برای تأسیس مؤسسات تدوین می کنند، قدرت سیاسی را برای هدایت فعالیتهای این نهادها، وضع مالیات، اجازه دسترسی به وجوه مالی (دولتی، خصوصی و خارجی)، درخواست گزارش، نظارت، حسابرسی و شامل کردن و یا محروم ساختن از پروژه ها و پالیسی های دولت به کار برند. بدین ترتیب با تصویب قوانین، آنها می توانند سازمان های مردمی را سرکوب کنند یا می توانند آنها را تشویق کنند. دولت ها همچنین می توانند با استفاده از قدرت سیاسی، مؤسسات غیر دولتی را در قالب دلخواه شان شکل دهند. به عنوان مثال، ارائه خدمات توسط نهاد های غیردولتی همسو با دولت را تشویق کنند اما برنامه های دادخواهی، و مؤسسات منتقد و مستقل را محدود و یا سرکوب کنند. با توجه به اهمیت نقش قوانین در راستای گشایش و یا بستن فضا برای فعالیت و استقلال عمل نهادهای مردمی، این دستنامه جهت استفاده ی کارمندان نهادهای غیردولتی و نیز قانونگذاران نگاشته شده است.

این دستنامه با طرح پیشرفت هایی که دیگر کشورهای اسلامی و در حال توسعه دارند، و نیز برجسته ساختن تعهدات حکومت افغانستان در قبال قانون اساسی و نیز قوانین بین المللی، بدیل های کارآمدتری جهت اصلاح قانون مؤسسات غیردولتی را به بحث می گذارد. مسلماً پس از مطالعه ی این دستنامه، کارگزاران نهادهای مردمی و فعالان جامعه ی مدنی با استفاده از مطالب این کتاب، با خلاء ها و کاستی های قوانین کشور آشنا شده و جهت اصلاح آنها، می توانند آگاهانه اقدام نمایند و مناسب ترین طرح و پیشنهاد اصلاحی شان را ارائه نمایند.

تحلیل و بررسی انتقادی قوانین، دشوار و چالشی در برابر مؤسسات غیردولتی است، بدین لحاظ این دستنامه تلاش می ورزد تا به اختصار زمینه ی آشنایی با بررسی انتقادی قوانین توسط خوانندگان را با

در نظر داشت متن، فحوای کلام، قصد قانونگذار، سنت قانونگذاری افغانستان و نیز پالیسی ها و سیاست حاکم بر قانونگذاری، فراهم سازد. این دستنامه با تأکید بر اصولی مانند حقوق مذکور در قانون اساسی افغانستان و نیز قوانین حقوق بشری، زمینه‌ی بررسی و فرآیند قوانین مرتبط با مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها را مطرح می سازد. این اصول، جهت آشنایی با روح قوانین مذکور و نیز مقاصد آن راه گشا هستند و قوانین فرعی، عموماً در جهت بسط این اصول و حقوق اساسی تدوین می شوند.

محتوای دستنامه

این کتاب در چهار بخش تدوین شده است. بخش اول آن به طرح پاره ای از مفاهیم اختصاص یافته است. این مفاهیم جهت آشنایی با مهمترین مطالب مطرح در قوانین مؤسسات غیردولتی مفید هستند، زیرا علی الرغم تقریباً یک قرن فعالیت نهادهای مردمی، درک روشنی از مفاهیم و مؤلفه های این نهادها، اهمیت و نقش آنها و نیز مسایل آنان مانند حمایت از استقلال و عدم مداخله‌ی دولت در نهادهای مردمی وجود ندارد. بخش دوم کتاب به اختصار به کارکرد قوانین مرتبط با مؤسسات می پردازد. و دو بخش آخر کتاب طرح هایی برای بسط بررسی انتقادی قوانین توسط نهادها را ارائه می کند و با ذکر مثال هایی از قوانین مشابه دیگر کشورها، این کتاب به پایان می رسد.

طرز استفاده از دستنامه

این کتاب پس از تحولات اخیر در کشور که منجر به تغییر رژیم گردید، بازنویسی شده است و فعالان نهادهای مدنی و یا علاقمندان به مفاد قانون مؤسسات غیردولتی و مردمی می توانند تمام کتاب را مطالعه و با مباحث مطرح پیرامون این قوانین اجمالاً آشنا شوند. هم چنین این کتاب می تواند به نهادهای مردمی، در راستای ارائه پیشنهاد

اصلاحی قوانین مؤسسات غیردولتی و یا سازمان های اجتماعی موثر باشد. علاوه بر ارایه‌ی پاره ای از استدلالها، نمونه های قوانینی که در ضمیمه‌ی این کتاب ارایه شده، می توانند جهت تسوید پیشنهاد اصلاحی به کار آیند.

بخش اول: پیشنهاد، مفاهیم و مؤلفه‌های نهادهای مردمی در افغانستان

مردم افغانستان در طول تاریخ به شوراهای عنعنه ای خود (شوراها و جرگه ها) و نشست های شهروندان در مکان های عمومی مانند مساجد برای بحث در مورد مشکلات یا نمایندگی از منافع یک جمع یا گروه ها اعتماد کرده اند. با وجود کاستی هایی مانند اجرای مقررات عرفی و سهم نکردن زنان در جرگه های قومی و قریه، این شوراهای سنتی به طور مکرر در سطوح مختلف، از روستا تا سطح ملی با مشارکت هزاران نماینده از سراسر کشور برای بحث و تصمیم گیری در مورد تغییرات عمده سیاسی، از جمله تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۸۲ و غیر آن برگزار شده اند.

علاوه بر این ساختارهای سنتی، سازمان های جامعه مدنی ثبت شده (رسمی) نیز ریشه عمیقی در تاریخ مدرن کشور دارند. به طور مثال در سال ۱۳۱۰، نویسندگان و نخبگان مشروطه خواه، انجمن ادبی کابل را تأسیس و جهت ترویج اندیشه های آزادی خواهانه خود، مجله کابل را منتشر کردند. با ظهور این سازمان ها، بحث مقنن کردن فعالیت آن ها نیز مطرح گشت و پس از انتشار قانون مدنی در سال ۱۳۵۵ (جریده رسمی ۳۵۳) موضوع اشخاص حکمی نیز در آن تصریح شد. قسمت دوم از فصل دوم این قانون به اشخاص حکمی تخصیص یافته است. بر اساس این قانون، شخص حکمی (حقوقی) شخصیتی معنوی، دارای اهلیت قانونی است که اهداف خود را در قالب موسسه، شرکت یا جمعیت پی گیری می کند. قانون در مبحث سوم "جمعیت" را در ماده ۴۰۳ عبارت از "مجموع اشخاص حقیقی یا حکمی که برای مدت معین یا غیر معین به منظور تأمین اهداف خیریه عام المنفعه اجتماعی، علمی، ادبی، فنی و هنری به طور غیر انتفاعی مطابق به احکام این قانون تشکیل شده" تعریف می نماید.

شعله ور شدن جنگ داخلی در اوایل دهه ۱۹۸۰ فضای ویژه ای را برای ظهور و رشد سازمان های غیردولتی (NGO) فراهم کرد که خدمات اساسی قابل توجهی را ارائه کرده و از جمله برخی از زیرساخت ها را در مناطق جنگ زده حفاظت کردند. در این زمان سازمان های غیردولتی کمک های مالی قابل توجهی را از دفاتر سازمان ملل متحد، برنامه جهانی غذا (WFP) و سایر حامیان مالی مانند اداره انگشافی امریکا دریافت کردند. در سال ۱۳۶۸ «قانون سازمان های اجتماعی جمهوری افغانستان» (جریده رسمی ۷۱۴) تصویب شد که به طور رسمی فعالیت نهادهای مردمی در کشور را تسهیل می کرد.

امروزه نهادهای جامعه مدنی در افغانستان دارای تنوع بسیار زیادی است. در جامعه مدنی گروه های دادخواهی وجود دارند که برخی از آنها سیاست های اساسی دولت را به چالش می کشند، و همچنین مؤسسات خدمات اجتماعی برنامه هایی را تحت قرارداد با مؤسسات تمویل کننده یا دولت اجرا می کنند. سازمان هایی نیز، نماینده اقلیت ها و جوامع فرهنگی هستند. نهادهایی نیز دفاع از حقوق زنان و اطفال و یا توسعه زراعتی و تعاونی را در اهداف فعالیت خود دارند. جوامع حرفه ای نیز به نیازهای اعضای خود رسیدگی می کنند. نهادهای مطالعات پالیسی، به دنبال ایجاد گفت و گو در مورد سیاست های دولت پیرامون موضوعات مهم ملی هستند. برخی مؤسسات مردمی بزرگ هستند، اما بسیاری نیز کوچک. اما همه آنها به منافع عمومی جامعه در کثرت گرایی، مدارا، حمایت از حقوق بشر، رفع فقر و کاهش رنج مردم، پیشرفت علم و اندیشه، حفظ و ارتقای فرهنگ و هنر و حفاظت از محیط زیست کمک می کنند. این عرصه ها برخی از فعالیت ها و موضوعات مختلفی است که جامعه مدنی متنوع و پر جنب و جوش کشور را تشکیل می دهند.

آن چه که می تواند زمینه حضور و بالندگی نهادهای مردمی را گسترش دهد، وجود قانونی است که ، همه‌ی سازمان‌های متنوعی را که جامعه مدنی را تشکیل می‌دهند، مجاز، تشویق و محافظت کند. قوانین و مقررات مفید، برای سازمان های غیردولتی شرط لازم است اما برای وجود سازمان های قوی کافی نیست. تجارب بسیاری از کشورهای جهان نشان می دهد، استقلال، شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت پذیری و رعایت قانون توسط دولت و نهادهای مردمی عنصر دیگر رشد و گسترش نهادهای مردمی است. در حال حاضر، نهادهای غیردولتی در افغانستان تحت عنوان های متنوع و توسط وزارت های مختلف دولتی ثبت می شوند. به طور کلی، صرف نظر از رسانه ها و انجمن وکلای مدافع، دو قانون – و تبعاً دو ریاست مختلف در وزارت عدلیه و وزارت اقتصاد- به اداره و تنظیم امور نهادهای مردمی و مستقل تحت عنوان "جمعیت ها" و یا "مؤسسات غیر دولتی" اختصاص دارد.

جمعیت ها

مواد قانونی مرتبط با جمعیت ها در جریده رسمی شماره ۱۱۱۴، سال ۱۳۹۲ و تبدیل و ایزاد در برخی از مواد قانون جمعیت ها جریده رسمی شماره ۱۲۵۷، سال ۱۳۹۶ و نیز قسمتی از جریده رسمی شماره ۱۳۳۹ سال ۱۳۹۸ پیش بینی شده اند. طبق این سه قانون، جمعیت عبارت است از: "تشکل اجتماعی، غیر سیاسی و غیر انفعالی اشخاص حقیقی و حکمی شامل انجمن، اتحادیه، شورا، مجمع، بنیاد، سازمان و نهاد، به شمول اتحاد آن ها به شکل فدراسیون و کنفدراسیون می باشد که برای حصول مقاصد حرفوی، صنفی و تخصصی به حیث شخص حکمی ایجاد می گردد" سپس این قوانین به تعریف هریک از اصطلاحات فوق می پردازد که بیشتر به خاطر تعیین حدود کسانی است که این جمعیت ها از آنها نمایندگی می کند. به طور مثال انجمن، اجتماع داوطلبانه اشخاص حقیقی برای

حصول مقاصد علمی، ادبی و حرفوی است. شورا اما اجتماع افراد به خاطر "حصول مقاصد مشترک قومی، صنفی و منطوقوی" می باشد. فدراسیون به اتحاد داوطلبانه‌ی تشکلات اجتماعی و کنفدراسیون به اتحاد فدراسیون ها اطلاق می شود.

با این حال صرفا اجتماع افراد به منظور استفاده از حق تشکیل اجتماعات، نمی تواند یک شخصیت حقوقی جدید را ایجاد نماید بلکه تأسیس یک جمعیت منوط به صدور جواز از جانب وزارت عدلیه است. زیرا در ماده‌ی چهارم، قانون تصریح می کند "شخصیت حکمی جمعیت زمانی تثبیت می گردد که اساسنامه آن مطابق به احکام این قانون ترتیب، ثبت و نشر گردیده باشد". علاوه بر آن ماده‌ی هفتم قانون حکم می کند که صرفا شهروندان افغانستان می توانند به شرط تکمیل سن ۱۸ سالگی به تأسیس جمعیت اقدام نمایند. مفهوم ضمنی قانون این است که اشخاص خارجی در افغانستان نمی توانند جمعیت تأسیس نمایند. با این حال اجازه فعالیت یک جمعیت صرفا محدود به سه سال است و قبل از انقضای این مدت، جمعیت ها باید طبق ماده ۱۳ قانون تقاضای تمدید جواز فعالیت نمایند. بنا براین جمعیت ها را میتوان نهادهای مستقل غیردولتی، غیر انتفاعی دانست که توسط اجتماع شهروندان بزرگتر از ۱۸ سال و در بعضی موارد حداقل دارای سند لیسانس و پس از کسب جواز فعالیت از وزارت عدلیه حایز شخصیت حکمی می شوند و پس از اخذ جواز به مدت سه سال - با امکان تجدید جواز - اجازه فعالیت دارند.

نحوه‌ی انحلال جمعیت ها موضوع حایز اهمیت دیگری است که قوانین پیش گفته بارها به آن پرداخته اند. انحلال جمعیت ها، طبق این قوانین به دوگونه داوطلبانه توسط بنیانگزاران و یا توسط دولت پیش بینی شده است. قانون جمعیت ها در سال ۱۳۹۲، در مورد انحلال این نهادها توسط دولت، دخالت و نظارت نهادهای مستقل

عدلی و قضایی را لازم می دانست و حکومت صرفاً می توانست، جمعیت متخلف را به سارنوالی معرفی نماید. این حکم قانون علاوه بر تضمین حمایت قضایی از نهادهای مردمی در برابر مداخله‌ی حکومت، زمینه ساز توازن قوای میان حکومت و دستگاه قضایی نیز بوده است. بدین لحاظ این قانون پیش بینی می کرد: "هرگاه جمعیت مرتکب تخلفی گردد که قانون آن را جرم شمرده است، غرض تعقیب عدلی به سارنوالی معرفی می گردد. در صورتی که جرم ثابت شود، محکمه علاوه بر مجازات ممثلین آن، به انحلال جمعیت نیز حکم می نماید."

اما در سال ۱۳۹۶، طی "تبدیل و ایزاد در برخی از مواد قانون جمعیت ها جریده رسمی شماره ۱۲۵۷" صلاحیت انحلال جمعیت ها از قوه قضایی به وزارت عدلیه منتقل شد که باعث تجمیع قدرت بیشتر جهت نظارت بر جمعیت ها و انحلال آن توسط وزارت عدلیه گشته است. این قانون در این مورد چنین صراحت دارد:

"هرگاه جمعیت مطابق حکم مندرج ... گزارش فعالیت خویش را بعد از ختم سال مالی در خلال مدت یکماه به وزارت عدلیه ارایه نه نماید، نام جمعیت از دفتر ثبت، حذف و جواز نامه آن لغو می گردد.

هرگاه در جریان نظارت ... تشخیص گردد که فعالیت جمعیت مغایر احکام قوانین نافذه و اساسنامه مربوط بوده یا دفتر آن دارای مکان مشخص نمی باشد، ادراهی انسجام، نام جمعیت را از دفتر ثبت، حذف و جواز نامه‌ی آن را لغو می نماید."

مؤسسات غیر دولتی

قانون مؤسسات غیر دولتی (NGOs) سال 1384 منتشر شده است. ماده پنجم این قانون تحت عنوان تعریف اصطلاحات، تعریفی از دسته های متخلف موسسه نیز ارائه می کند.

۱- مؤسسه: سازمان غیردولتی، غیرسیاسی و غیرانتفاعی بوده که شامل مؤسسات داخلی و خارجی می-گردد.

۲- مؤسسه داخلی: عبارت از مؤسسه غیر دولتی داخلی بوده که به منظور پیشبرد هدف یا اهداف معین تشکیل می-گردد.

۳- مؤسسه خارجی: عبارت از تشکیل غیر دولتی بوده که در خارج افغانستان مطابق قانون دول خارجی تأسیس گردیده و شرایط این قانون را بپذیرد.

۴- مؤسسه خارجی بین المللی: عبارت از تشکیل غیردولتی بوده که در خارج افغانستان مطابق قانون دول خارجی ایجاد و فعالیت آن بیش از یک کشور را احتوا می-نماید. مؤسسات ملل متحد و ارگان های مربوطه آن شامل این تعریف نمی باشند.

طبق قانون، مؤسسات صرفاً پس از کسب جواز فعالیت از وزارت اقتصاد حایز شخصیت حکمی شده و می توانند فعالیت خود را آغاز نمایند و وزارت اقتصاد می تواند این نهادهای غیر دولتی را منحل کنند.

مبنای دسته بندی نهادهای مردمی

در گذشته، همانند بسیاری از کشورها، طبق سنت حقوقی افغانستان، شخصیت حکمی (حقوقی) تابع قوانینی فراگیر بوده است که بر اشخاص حقیقی اعمال می شده است. به همین دلیل بخشی از قانون مدنی افغانستان (فصل دوم، قسمت دوم) به اشخاص حکمی مانند

جمعیت ها، اختصاص داشته است و همه‌ی نهادهای غیردولتی، تحت عنوان جمعیت ها مطرح شده اند. در طی سالهای اخیر، اما قوانین ویژه ای برای مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها منتشر شده است.

دسته بندی نهادهای مردمی و غیردولتی به جمعیت و موسسه، اساسا به هدف دسترسی به منابع مالی جهت اجرای پروژه ها صورت گرفت و قبل از اصلاح قانون جمعیت ها - که قبلا موسوم به سازمان های اجتماعی بود- صرفا مؤسسات غیر دولتی (NGOs) می توانستند از منابع مالی خارجی برای اجرای پروژه های خود استفاده کنند و سپس جمعیت ها نیز طبق ماده ۱۶ قانون جمعیت ها، از این حق برخوردار شدند. بدین ترتیب دو دسته کردن نهادهای غیردولتی تحت عنوان جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی، مبنای روشنی ندارد و در پاره ای موارد باعث سلب برخی از حقوق مردم می گردد. به طور مثال نهادهای مدنی ناگزیرند جهت اصلاح قوانین ناظر بر این نهادها، بارها مبارزه و اقدام نمایند تا بتوانند اصلاحات مورد نظر خود را در قوانین جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی اعمال نمایند. از جانبی این دسته بندی، نهادهای غیردولتی مردمی را آسیب پذیرتر می سازد و باعث تجمیع انتقاد بر یکی از نهادهای جامعه‌ی مدنی می گردد. این دو دستگی در قوانین افغانستان در حالی است که از نظر سازمان های بین المللی، اصطلاح "سازمان غیردولتی" یا NGO مفهومی بسیار فراگیر داشته و غالبا مشتمل بر نهادهای مستقل غیردولتی و مشمول "جمعیت ها" می باشد. به گونه مثال، کتاب راهنمای بانک جهانی در مورد قوانین ناظر بر مؤسسات غیر دولتی، تعریفی فراگیر را ارائه می دهد و از سویی قوانین دیگر کشورها مانند ایران (آیین‌نامه تشکلهای مردم نهاد مصوب سال ۱۳۹۵)، قانون مؤسسات غیر دولتی عراق شماره ۱۲ سال ۲۰۱۰ (قانون المنظمات غیر الحكومية) و نیز قانون نمونه ای کشورهای عربی، تمام سازمان های غیردولتی را تحت یک قانون آورده اند.

مرور تطبیقی قانون مؤسسات غیردولتی و نیز قانون جمعیت ها، نشان از تشابهات فراوانی در نحوه‌ی مدیریت این نهادهای مردمی از سوی دو وزارت می دهد و از سویی کاستی های آنها نیز مشابه است. با این حال، به دلیل پیشگیری از تداخل موضوعات، این دستنامه بر محور مطالعه‌ی انتقادی قانون مؤسسات غیردولتی یا NGOs نوشته شده است. اما، با توجه به شباهت های محتوایی و رویه های اداری موجود میان هر دو قانون - از قبیل استقلال نهادهای غیردولتی، روش ثبت، لزوم تجدید جواز فعالیت طی هر سه سال، انحلال، نظارت و گزارش دهی آنها- استفاده از مباحث این کتاب، در مطالعه‌ی روشمند و انتقادی قانون جمعیت ها نیز سودمند است.

مفهوم سازمان غیردولتی

صفت "غیردولتی" این سازمان های مردمی^۱ متضمن معانی مختلفی است. از جمله اینکه نهادها و مقامات دولتی و قدرت سیاسی در تأسیس آن - جهت پیشبرد برنامه های دولتی - نقش ندارند و این نهادها ماهیت کاملاً مردمی، غیر نظامی و غیر وابسته به دولت و غیر انتفاعی دارند. البته مشارکت کارمندان دولت در راه اندازی و اداره‌ی یک سازمان غیردولتی، اگر خارج از صلاحیت حقوقی دولتی آنها باشد، به عنوان اشخاص و شهروندان مانعی در برابر وصف غیردولتی یک سازمان نیست.

مفهوم دیگر این صفت، ناظر بر نحوه‌ی مدیریت این سازمان هاست. یک نهاد غیردولتی، تحت حاکمیت مقررات داخلی به شمول اساسنامه‌ی خود فعالیت می کند، مستقل، خودگردان و غیر وابسته به نهادهای قدرت سیاسی است و از این لحاظ هر نوع مداخله‌ی دولت باید جنبه‌ی حمایتی داشته باشد و حداقلی باشد. معمولاً در اغلب قوانین ناظر بر مؤسسات غیردولتی همه‌ی این ابعاد ذکر می گردد و بویژه

¹ Non-governmental Organization

استقلال آنها تصریح می شود. بدین جهت با توجه به اهمیت استقلال این مؤسسات و مردم نهاد بودن آنها، و نیز لزوم عدم مداخله دولت در امور آنها، این مؤسسات را غیر دولتی می گویند.

عرصه فعالیت نهادهای غیر دولتی

نهادهای مردمی بر اساس زمینه فعالیت به فرهنگی، هنری، رسانه ای، اجتماعی، آموزشی - پژوهشی، حقوق افراد (اطفال، زنان، معلولان و اقلیت ها)، مذهبی، زیست محیطی، انسان دوستانه، حمایت از خانواده، حقوق بشر و ... تقسیم می شوند. از طرفی بر اساس این که در چه سطحی فعالیت می کنند می توانند به ملی، منطقه ای و بین المللی دسته بندی شوند.

نهادهای غیردولتی را با توجه به اهدافشان هم می توان تقسیم بندی کرد از قبیل سازمان های دفاع از حقوق انسان ها، سازمان های حمایت از محیط زیست، سازمان های کمک رسانی، سازمان های مسلکی و غیر آن.

انواع مختلفی از نهادهای مردمی در افغانستان فعالیت می کنند اما چهار دسته از این تشکل های غیردولتی در بسیاری از ولایات فعال هستند.

۱. نهادهای ثبت نشده و غیر رسمی (که شخصیت حقوقی ندارند) مانند جرگه ها، شوراهای مردمی و یا حلقات و گروه های مردمی

این محافل و اجتماعات مردمی اگر ثبت نشوند، حیثیت حقوقی نخواهند داشت و نمی توانند با سایر اشخاص حقوقی و حقیقی قرارداد امضاء نمایند. از جانبی عدم راجستر شدن، آزادی عمل بیشتری در اختیار این اجتماعات قرار می دهد و اداره ی آن نیز نیاز به یک سیستم

و دفتر نخواهد داشت. با این حال این نهادها ممکن است وسیله ای برای تحکیم قدرت یک فرد یا گروهی خاص گردند و یا حقوق دیگران را تلف کنند. برخی از فیصله های جرگه های قومی در تضاد با مفاد قوانین رسمی کشور بویژه قانون مدنی و قانونی اساسی قرار دارد و رواج هایی مانند بد دادن (اجبار به ازدواج دختران با بستگان مقتول به عنوان بدل خون بهاء) و بدل (مبادله) دختران به منظور ازدواج را ترویج می کنند. هم چنین برخی اجتماعات غیر رسمی متهم به ترویج افراط گرایی هستند و به دلیل این که این اجتماعات مردمی ثبت نمی شوند، معمولاً پاسخگو نیستند.

نوع جدیدتر این اجتماعات سایبری و در فضای مجازی (انترنت) دایر می شوند که در دو دهه ی اخیر در افغانستان رشد داشته است.

۲. خیریه ها، بنیادها و مراکز فرهنگی و هنری و اتحادیه ها

خیریه ها و بنیادها و مراکز فرهنگی و هنری و یا رسانه ای جهت خدمت به گروهی خاص و یا دفاع از حقوق و منافع گروهی خاص ایجاد می شوند و بعضاً ثبت نیز می شوند. برخی از این سازمان ها هیأت امناء دارند که بر جریان سرمایه و فعالیت های مالی آن نظارت می کنند.

۳. مراکز کارآفرینی خیریه و غیر انتفاعی

این ساختارها معمولاً مانند شرکت های تولیدی فعالیت می کنند اما منافع و مفاد آن جهت فعالیت های خیریه ای به مصرف می رسد. در افغانستان این نوع ساختارهای مردمی با هدف تولید منفعت جهت فعالیت های خیریه ای بسیار اندک است و بعضی از ابتکارات مانند حمایت از تولیدات صنایع دستی زنان و یا فروشگاه های اپراتیفی (رفاه اجتماعی) را شامل می شوند. به دلیل این که این نهادهای تولیدی خیریه از پرداخت مالیات معاف می باشند، نیاز به رعایت شفافیت و گزارش دهی دارند. برخی از شبکه های کوچک تولیدی -

ثبت نشده - نیز در شهرهای افغانستان به بازاریابی و پخش تولیدات زنان در محیط خانه ها مشغول اند .

۴. نهادهای مردمی که تحت قانون مؤسسات غیردولتی یا جمعیت ها ثبت می شوند.

فعالیت مدنی و سازمان های مردمی

سهم گیری مردم در امور مدنی و سیاسی و اجتماعی شاخص پویایی یک جامعه است و بویژه در نظام های دموکراتیک که مبنای مشروعیت قدرت، مشارکت سیاسی و مدنی مردم در تمام عرصه ها و در تمام سطوح اجتماع است، فعالیت مدنی از اهمیت زیربنایی برخوردار است. جامعه‌ی مدنی از این لحاظ، زیر بنای سیاست و اجتماع را شکل می دهد. جامعه‌ی مدنی و ساختارهای سازمان یافته‌ی آن مانند مؤسسات غیر دولتی، زمینه ای مناسب برای تبادل نظر، بحث در مورد پالیسی های دولتی و امور اجتماع و نیز نمایندگی از منافع گروه های مختلف را فراهم می سازد. این تشکل ها فضایی کاملاً مستقل، عاری از هر نوع مداخله‌ی دولت و یا بخش خصوصی - یا بازار که با توجه به قوانین حکومتی فعالیت و به نوعی بر کارکرد دولت تأثیر می گذارد- می باشد. از این لحاظ، فضایی که مجال طرح هر نوع نظر فراهم می گردد، همگان در این سپهر باز و عمومی صحبت می کنند، به دفاع از منافع خود در قبال سیاست دولت می پردازند و مشکلات مورد نظر را طرح می کنند و پس از گفتگو در قالب مباحثی عقلانی، مسایل قابل طرح اجتماعی، سیاسی توسط کارشناسان هر عرصه‌ی جامعه‌ی مدنی تشخیص و مورد رسیدگی قرار می گیرند و در راستای رسیدگی به مشکلات دادخواهی می کنند. مؤسسات غیردولتی در تأمین چنین فضای باز و عاری از هر نوع مداخله و فشار دولت، سهم بارزی در افغانستان دارد. مؤسسات مسلکی در عرصه های حقوق، حقوق بشر، حقوق زنان، حقوق اطفال، حقوق معلولان، آموزش، امنیت مردم، حقوق مصرف کننده

ها، زراعت، معیشت بدیل، صحت، راه سازی و دیگر زیربناها فعالند و در هر عرصه تبادل نظر و دفاع از ارزشهای دموکراتیک و منافع موکلان خود را علاوه بر تأمین خدمات به مردم عرضه می کنند.

نهادهای مردمی نقش بنیادی در دستیابی به پیشرفت و توسعه مشارکتی دارند. صندوق توسعه سازمان ملل متحد و نیز بانک جهانی بر اهمیت سهم گیری مردم در روند توسعه اجتماعی تأکید می کنند. مشارکت اصطلاحی است که توسط بانک جهانی برای توصیف فرآیندی استفاده می شود که طی آن ذینفعان توسعه - بانک، وام گیرنده، و کسانی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر یک پروژه توسعه قرار می گیرند - بر طرح های توسعه تأثیر می گذارند و در کنترل آن سهیم می شوند. بانک جهانی همچنین از دولت های عضو می خواهد تا رویکردهای مشارکتی در انتخاب، طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه های توسعه داشته باشند زیرا سهم گیری مردم، اثربخشی توسعه متوازن و فراگیر را افزایش می دهد.

افغانستان، با توجه به پیشینهی شوراهای قومی و جرگه ها، در زمینهی بستر سازی برای صدای مردم و گفتگوی مردمی و یا تبادل نظر میان مردم و دولت، تاریخی نسبتاً طولانی دارد و تضمین فضایی مستقل، آزاد و عاری از فشار و مداخله حکومت برای گفتگو و سهم گیری مدنی، با جامعهی افغانستان بیگانه نیست. به همین دلیل نهادهای مدنی و مؤسسات غیردولتی نیز توانسته اند که در طی چهار دههی اخیر خود را بومی سازی کنند و با نیازها و فرهنگ مردم وفق دهند. در مجموع با توجه این نقش بالقوه مؤسسات در تبادل نظر میان مردم و دولت و مشروعیت بخشی به حکومت، و نیز توانایی نمایندگی از مردم، بسیاری از کشورها تلاش می کنند نهادهای غیردولتی مستقل، قوی و فعال داشته باشند. در افغانستان نیاز به مؤسسات و جمعیت های غیردولتی، به دلیل عدم حضور دولت در همهی قریه ها و ولسوالی های دولت، بویژه در مناطق جنگ

زده، حیاتی تر است. این مؤسسات غیردولتی در طی نیم قرن گذشته، پروژه های حداقلی زیربنایی آموزشی، صحتی و راه و آب رسانی و یا زراعت و نیز آموزش مدنی و سیاسی را به اجرا گذاشته اند.

با توجه به گستردگی آثار مخرب تغییر اقلیم از قبیل خشکسالی و قحطی و نیز جنگ فراگیر، سهم گیری نهادهای مردمی در روند توسعهی انسانی و اقتصادی افغانستان از اهمیتی حیاتی برخوردار است و حکومت به تنهایی نمی تواند این معضلات را رفع کند. بدین دلیل در ۲۰ سال گذشته شوراهای محلی در طرح های توسعه نقش محوری داشته اند.

استقلال مؤسسات غیردولتی

تضمین فضایی باز، آزاد و عاری از هر نوع مداخله‌ی دولت و بازار و یا دیگر قدرت های نهادمندشدهی اجتماع، یکی از پیش نیازهای بنیادی جامعه‌ی مدنی است. زیرا در چنین بستر آزاد است که مردم می توانند از حق آزادی بیان، حق دسترسی به اطلاعات و حق مشارکت و حق ایجاد مجامع بدون هیچ قید و شرطی برخوردار شوند. اصل استقلال سازمان ها و مؤسسات غیردولتی علاوه بر آن متضمن عدم مداخله‌ی دولت در امور اجرایی این نهادهای مردمی است. بنا براین هر نوع مداخله و یا مقید ساختن حکمرانی داخلی^۲ این مؤسسات و یا نظارت و کنترل بر اداره، جلسات، برنامه ها و اجندای آنها نقض فاحش اصل خودگردانی و استقلال این مؤسسات می باشد. به طور مثال اصرار بر حضور نماینده‌ی حکومت در جلسات این مؤسسات و یا نظارت بر گزارش جلسات و آرشیف مؤسسات، زمینه‌ی جلسات آزاد را به مخاطره می اندازد و حضور نماینده‌ی حکومت مانع گفتگوی سیال و آزاد و طرح نظرات می گردد

² Governance

و تلاشی جهت اعمال نفوذ حکومت محسوب می شود. از جانبی اجبار به هماهنگ ساختن برنامه های مؤسسات با برنامه های حکومت، منجر به تولید پدیده ای به نام مؤسسات غیردولتی موازی و سازمان یافته توسط حکومت^۳ می گردد. چنین سازمان هایی که ظاهراً مستقل و دارای صفت غیردولتی هستند، مجبورند که تمام فعالیت های خود را با برنامه های حکومت هماهنگ سازند و هیچ ابتکار و یا برنامه ای را مستقلانه نمی توانند به اجرا بگذارند. بدین ترتیب نقش مشروعیت بخشیدن نهادهای مردمی در قبال حاکمیت و پالیسی ها و برنامه های دولتی رفته رفته تضعیف و وابستگی به حکومت، استقلال و اصل غیردولتی بودن و خودگردان بودن مؤسسات را کم رنگ می سازد.

مؤسسات غیردولتی و دیگر نهادهای جامعه‌ی مدنی، نماینده‌ی منافع مردم و موکلان خود هستند. در بسیاری موارد این مؤسسات توانسته اند که از منافع مردم در مناطق و جوامع مختلف دفاع کنند. به طور مثال زمینه‌ی آموزش و یا برنامه های صحتی را در قریه های دورافتاده فراهم سازند و تلاش کرده اند تا توسعه اقتصادی متوازن و فراگیر باشد و از انکشاف انسانی همه نفع ببرند و هیچ طیفی از مردم محروم و حاشیه نشوند. اما این وابستگی به حکومت، اصل نمایندگی از مردم و منافع گروه های محروم از خدمات و انکشاف را نیز شدیداً آسیب می رساند. در کشورهایی که این نقش مستقلانه‌ی مؤسسات در دفاع از منافع همه‌ی مردم، بویژه گروه های محروم جامعه، توسط قدرت سیاسی حاکم مصادره و اهداف و اولویت های توسعه ای حکومت بر این مؤسسات تحمیل می شود، با توجه به اولویت دادن طرح های انکشافی متفاوت و یا تخصیص منابع و برنامه به گونه ای نامتوازن، بسیاری از گروه های اجتماعی و مناطق با محرومیت مواجه می شوند. از جانبی گزارش های مختلف خاطر نشان می

³ Government organized NGOs (GoNGOs)

سازند که مصادره‌ی قدرت مؤسسات غیردولتی توسط حکومت، علاوه بر توسعه‌ی نامتوازن منجر به فساد اداری نیز می‌گردد.

محدودیت های نهادهای غیردولتی

تشکیل یک مجمع یا جمعیت توسط مردم، جزو حقوق اساسی شهروندان و نیز حقوق بشری است. برخوردار شدن از این حق اساسی و بشری، اما همانند استفاده از بسیاری از دیگر حقوق، تابع محدودیت های معتبر و متناسب بر آزادی فعالیت مؤسسات غیردولتی مانند حفاظت از تمامیت ارضی و امنیت مردم، ممانعت از ترویج خشونت و نفرت، ممنوع بودن اقدامات ضد سلامت عمومی و اخلاق و تعرض به حقوق دیگران می باشد. اما رعایت اصل "غیردولتی" مؤسسات اصلی سلب ناشدنی است و وضع محدودیت هایی که باعث سلب استقلال و یا فعالیت های قانونی مؤسسات گردد و بویژه اگر با هدف اعمال کنترل از سوی حکومت بر مؤسسات غیردولتی وضع گردد، مسلماً در مغایرت با این حق بشری و اساسی و مغایر با وضع محدودیت های معتبر و قانونی است. به همین دلیل در برخی از کشورها مانند سوئیس، سازمان های غیردولتی تابع قوانین کلی آن کشورها، مانند قوانین مدنی و جزایی هستند و قانونی ویژه ای جهت کنترل و تنظیم امور این سازمان ها وجود ندارد.

شفافیت و مشروعیت نمایندگی از مردم : حکمرانی غیرانتفاعی

یکی از مهم ترین اصول یک موسسه یا جمعیت غیردولتی، شفافیت است. از آن جایی که مؤسسات غیردولتی و جمعیت های اجتماعی، نهادهایی مردمی هستند، در واقع امانت دار مردم اند و مدیران مؤسسات جهت جلب اعتماد مردم و پیش بینی پذیری سازمان، باید سازو کاری را به کاربندند که تا حد امکان، حداکثر شفافیت و پاسخگویی را فراهم سازند. تا عملکرد و گردش مالی این مؤسسات

نسبت به مردم و گروه های اجتماعی که از آنان نمایندگی می کنند و نیز در برابر جامعه و نیز تمویل کننده هایشان پاسخگو و در معرض دید همگان باشد. شفافیت می تواند مشروعیت عملکرد این مؤسسات را تقویت نماید و از اتهام فساد و یا پنهان کاری و سوء مدیریت و یا اتهامات دیگری مانند عملکرد تبعیض آمیز جلوگیری نماید. معمولاً هماهنگی، کسب پذیرش اجتماعی و بومی سازی، و آزادی فعالیت مؤسسات زمانی سهل تر است که مؤسسات گزارش عملکرد و مصارف خود را مرتباً گزارش دهند و این گزارش را همراه برنامه های خود در وب سایت موسسه منتشر سازند و آماده ی ارایه ی هر نوع معلومات درخواست شده توسط خبرنگاران و یا گروه های ذی نفع باشند.

سازمان های غیر دولتی، همانند هر تشکیلات دیگری دارای اهداف و بیانیه ی مأموریت و برنامه های طولانی و میان مدت است. این مؤسسات غیردولتی یا جمعیت ها، برای تحقق مأموریت خود و نیز تضمین تداوم فعالیت سازمان و افزایش بهره وری، نیاز حکمرانی؛ (اعمال اقتدار) دارند تا با هماهنگی ساختن پرسنل و بخش ها و مدیریت برنامه ها، سرانجام اهداف این تشکیلات غیردولتی جامه ی عمل بپوشد و احترام، اعتماد و حمایت مردم را کسب نمایند. شفافیت در گزینش و استخدام افراد و حکمرانی موسسه نیز همانند امور مالی و برنامه حیاتی است چرا که اگر تیم رهبری و اداری موسسه به طور دیموکراتیک انتخاب شده و توازن و تنوع جنسیتی و تکثر گروه های اجتماعی را انعکاس دهد، از مقبولیت اجتماعی بیشتر برخوردار می باشد. از این رو مؤسسات معمولاً یک پالیسی شفافیت دارند و تلاش می کنند تا این اصول مهم را رعایت کنند.

⁴ governance

⁵ transparency/ integrity)

پاسخگویی

پاسخگویی^۶ روندی است که در طی آن یک فرد یا یک شخص حقوقی در برابر عملکرد و یا نتایج خوب و یا ناشایست و ناکامی ها ، مسئول و جوابده می گردد. بویژه نهادهای مردمی به گروهی از مردم که از آنان نمایندگی می نمایند و یا جهت منافع آنان فعالیت می کنند پاسخگو هستند. مسئولیت اشخاص حقوقی (حکمی) تابع قوانین کشور بوده و در صورت تخلف از آن ها اشخاص حقوقی مانند نهادهای مردمی، در برابر نظام عدلی و قضایی نیز باید جوابده باشند.

حکمرانی دولت بر مؤسسات غیردولتی

حکمرانی را به کار بستن اقتدار سیاسی جهت اداره و توسعه و تنظیم امور شهروندان طبق برنامه ای معین به منظور بدست آمدن هدفی مشخص تعریف کرده اند. در مورد حکمرانی، یا تنظیم امور مؤسسات غیردولتی و جمعیت های مردمی، کشورها، الگوهای متفاوتی را به اجرا می گذارند که می توان از لحاظ نحوه ی برخورداری مردم از حق بر تأسیس اجتماعات و نیز میزان و نحوه ی دخالت و نظارت حکومت بر این اجتماعات، این نظام ها را در چهار دسته جای داد.

نظام مبتنی بر اعلام قبلی

در این شیوه سازمان ها و یا اشخاص نمی توانند بدون اطلاع دادن به یک مقام ذی صلاح شروع به استیفای از حق خود جهت بنیانگذاری یک جمعیت و یا موسسه نمایند. البته منظور از اطلاع دادن به یک نهاد مسئول، کسب جواز و اجازه ی فعالیت نیست و سندی جهت جواز فعالیت صادر نمی شود. بلکه نهاد دولتی ذیصلاح مکلف است که پس از اطلاع دادن، تدابیر مناسب را اتخاذ نماید و موانع احتمالی فعالیت

^۶ accountability

های نهاد را برطرف سازد. این تدابیر حمایتی نیز به دو صورت محتمل است که زمینه فعالیت سازمان مانند برپایی یک مظاهره را هماهنگ می سازد و مثلاً امنیت آن را تأمین می کند. از سویی دستگاه دولتی می تواند کمک هایی مانند بسته های حمایتی را در اختیار مؤسسات و سازمانهای مردمی قرار دهند و به طور مثال می توانند مکانی را برای برپایی دفتر سازمان به آنان واگذار کنند.

مسئله نهادهای مردمی در سیستمهایی از نوع "اعلام قبلی"، از آزادی و استقلال بیشتری نسبت به برخی دیگر سیستم ها برخوردارند و مقررات دست و پاگیر و یا کنترل بر نهادهای مردمی کمتر است. طبق این نظام، یک موسسه می تواند به آسانی فعال شود، زیرا با اطلاع رسانی به دولت و تسلیم دادن اساسنامه اش، می تواند فعالیت اش را شروع نماید و نیازی به کسب جواز فعالیت نیست. در این سیستم، بروز هر نوع تخلف از قانون و یا اساسنامه موسسه، توسط محکمه بررسی و رسیدگی می شود. البته با این حال احتمال فشار بر نهادهای مردمی در این سیستم نیز متصور است، زیرا محاکم نیز جزو بدنه دولت اند و مجری پالیسی های آن می باشد. در فرانسه سیستم پیشگیرانه از نوع اعلام قبلی نافذ است و برای تأسیس یک نهاد مردمی، هیچ تشریفات اداری حاکم نیست. با وجود این طبق قانون، موسسان نهاد غیر دولتی برای کسب شخصیت حقوقی باید خبر تشکیل آن را در روزنامه رسمی نشر کنند و دفتر ولایت و یا ولسوالی را در جریان آغاز فعالیت خود بگذارند و مشخصات موسسان و نیز مدیران مانند نام و وظیفه و تابعیت آنان را به مقام مربوطه اطلاع دهند. از نظر رویه اداری، در چنین نظامی، یک نهاد مردمی می تواند قبل از اطلاع دادن به مقامات ایجاد و تشکیل شود، اما صرفاً بعد از اطلاع دادن به مقامات، شخصیت حقوقی را کسب می کنند و می توانند مانند دیگر شخصیت های حقوقی از مفاد قانون مانند داشتن وسایل و یا سرمایه جهت اجرای طرح های خود برخوردار شوند. در این نظام نظارت واقعی بر مؤسسات غیردولتی، توسط محاکم

صورت می گیرد و نه حکومت. محاکم می توانند به گونه مثال مؤسسات را به دلیل تخلف از رویه‌ی اداری جهت تاسیس محاکمه نمایند و آن را طبق قانون منحل نمایند. بدین ترتیب انحلال یک نهادمردمی طبق قانون انجمن های سال ۱۹۰۱ فرانسه، به دو صورت اختیاری و یا توسط محاکم پیش بینی شده است.

نظام تعقیبی

نوع دوم نظام حاکم بر تنظیم نهادهای غیر دولتی، نظام تعقیبی است. این نظام مردم را قادر می سازد تا بدون هیچ مداخله و تشریفات دولتی، موسسه و نهاد ایجاد نمایند و نیاز به کسب مجوز و یا اطلاع دادن به مقامات دولتی جهت راه اندازی یک سازمان غیردولتی نیست. مسلماً در صورت تخلف از قوانین کشور، این سازمان ها محاکمه می شوند، اما حکومت حق مداخله در این سازمان های غیر دولتی را ندارند. محاکم نیز در شکل گیری و شروع فعالیت سازمان ها دخالت نمی کنند و بعد از فعالیت تحت نظارت قضایی هستند. در این سیستم اگر نظام قضایی کارآمد، قانون مدار و مسلکی و سالم باشد، سازمان ها می توانند وکیل داشته باشند و از حق خود طبق قانون دفاع نمایند. در نتیجه مداخله‌ی دولتی و کنترل بر مؤسسات به حداقل می رسد. نظام تعقیبی در حال حاضر در کشور سوئیس اجرا می شود. قانون مدنی آن کشور تصریح می کند که مؤسسات سیاسی، مذهبی، علمی، هنری، خیریه، تفریحی و یا هر سازمان غیر انتفاعی دیگر به محض اعلام اراده‌ی موسسان در اساسنامه، واجد شخصیت حقوقی می شوند. البته طبق قانون، در صورتی که یک نهاد با هدف نامشروع و یا خلاف اخلاق تشکیل شود، محاکم می توانند آن را منحل نمایند. دعاوی حقوقی علیه سازمان های مردمی نیز، می تواند طبق گزارش یک عضو سازمان و یا نهادهای ناظر دولتی در صورت ارتکاب به جرم مشهود صورت گیرد. نظارت غیرقضایی نیز منحصر بر کنترل موسسه توسط مجمع عمومی آن و هیأت ریسه است و حکومت حق

مداخله و یا نظارت در امور سازمان های غیر انتفاعی و دولتی را ندارد. انحلال یک موسسه غیردولتی نیز در سویییس می تواند اختیاری و طبق حکم محکمه صورت گیرد.

نظام مبتنی بر نظارت حکومت و حمایت قضایی

دسته ای دیگر از قوانین که در کشورهایمانند ایران و عراق به تنظیم امور مؤسسات غیردولتی اختصاص دارند، بنیان گذاری یک نهاد غیردولتی را منوط به کسب جواز می سازد، اما این جواز مقید به مدت زمان معین نمی باشد. طبق قوانین این کشورها، نهادهای غیردولتی باید ثبت و جواز فعالیت کسب نمایند و تحت نظارت یک نهاد دولتی فعالیت می کنند. اما انحلال آنان در صلاحیت محاکم است. با وجود این، نهادهای مرتبط حکومتی می تواند دلایل و شواهد قانونی را فراهم کنند و خواهان انحلال نهادهای غیردولتی از سوی محاکم شوند. با توجه به حضور محاکم در روند انحلال مؤسسات غیردولتی، قدرت انحلال و قدرت کنترل و نظارت بر مؤسسات میان دو قوه دولت تقسیم شده و در تنظیم امور نهادهای غیردولتی، نوعی توازن و نیز حمایت قضایی ملاحظه می شود. زیرا نهاد قدرت سیاسی (حکومت) به تنهایی نمی تواند در مورد انحلال نهادهای غیردولتی تصمیم اتخاذ نمایند و نیاز به شواهد و دلایل کافی – جهت تصمیم گیری در محاکم – دارند.

مبانی حقوقی ایجاد جمعیت ها و مؤسسات غیردولتی در افغانستان

راه اندازی یک موسسه غیردولتی و یا عضویت داوطلبانه آن، حق مسلم هر فرد، صرف نظر از تابعیت، جنسیت، سن، پیشینه های علمی، اقتصادی، قومی، لسانی، مذهبی و یا تمایزات ظاهری و جسمی وی، است. نهادهای مردمی غیر رسمی (که ثبت نشده اند)، از قبیل جرگه و شوراهای قومی می توانند فعالیت و از سوی جمع

بنیانگذار و موکلان شان نمایندگی کنند، اما از لحاظ قانونی این تشکیلات ثبت نشده، فاقد شخصیت حکمی (حقوقی) هستند. بنا بر این هرگاه شهروندان اراده کنند که طبق مفاد قانون اساسی یک جمعیت و یا موسسه غیر دولتی ایجاد کنند، در افغانستان استفاده از این حق منوط به تأیید و کسب اجازه از نهادهای حکومتی برای میعادی معین (مدت سه سال) و نیز تجدید جواز فعالیت پس از انقضای این مدت است. زیرا اگر نهادهای غیردولتی ثبت نشوند، قانوناً حق فعالیت و بویژه بستن قرارداد و یا انتقال وجوه و افتتاح حساب بانکی را ندارند.

طبق قانون مؤسسات غیردولتی (جریده رسمی ۸۵۷ سال ۱۳۸۴ و نیز پیش نویس قانون جدید مؤسسات غیردولتی) و قانون جمعیت ها (جریده رسمی شماره ۱۱۱۴ سال ۱۳۹۲ و تعدیل و ایزاد در این قانون طبق جریده رسمی ۱۲۵۷ سال ۱۳۹۶)، تأسیس هریک از این نهادهای غیردولتی صرفاً پس از ثبت و کسب جواز – که اعتبار آن سه سال است – از سوی یک وزارت امکان پذیر است. بدین ترتیب، با توجه به نیاز به صدور جواز فعالیت برای مدتی محدود، طبق دو قانون، این نهادهای مردمی دارای ماهیتی موقتی – و نه پایدار – تعریف شده اند.

طبق این دو قانون، وزارت های اقتصاد و عدلیه بر اجراءات این نهادهای غیر دولتی نظارت می کنند و هرگاه در گزارش دهی اهمال کنند و یا مرتکب جرایمی – که در قوانین پیش گفته ذکر شده اند – گردند، جواز فعالیت آنان باطل شده و توسط این وزارت ها از لیست ثبت مؤسسات و یا جمعیت ها حذف می گردد. ماده ۳۵ قانون مؤسسات غیردولتی در این مورد چنین صراحت دارد:

موسسه در حالات ذیل منحل میگردد.

۱. در صورتیکه میعاد تاسیس آن ختم گردیده باشد ، اما در صورت تقاضا و تداوم فعالیت ، این میعاد لازم به تجدید میباشد.

۲. در صورتیکه عالیترین مرجع تصمیم گیری موسسه به طور داوطلبانه مطابق اساسنامه مربوط به انحلال آن تصمیم اتخاذ نماید

۳. در صورتیکه موسسه در ظرف یک سال بعد از پایان سال مالی ، گزارش سالانه فعالیت خویشرا بوزارت اقتصاد ارائه ننماید.

۴. در صورتیکه مطابق حکم مندرج فقره (۱) ماده چهل هفتم این قانون در خلال مدت ششماه به ثبت مجدد اقدام ننماید.

۵. در صورتیکه موسسه از جانب کمیسیون عالی ارزیابی در [م] ایرت با منافع عامه ، نمض احکام این لانون نافذه تثبیت گردد.

طبق ماده ۱۱ قانون مؤسسات غیردولتی، جواز فعالیت این سازمان های مردمی در افغانستان توسط وزارت اقتصاد صادر می شود. انحلال مؤسسات غیر دولتی نیز توسط همین وزارت (حکومت) صورت می گیرد و قدرت نظارت بر مؤسسات و صلاحیت انحلال آنان میان دو قوهی اجرائیه و قضائیه تقسیم نشده و در نتیجه زمینهی دادخواهی برای مؤسسات فراهم نیست. زیرا قانون هیچ پیش بینی در مورد دادخواهی نسبت به نظر وزارت اقتصاد به محاکم ندارد و حکم وزارت قطعی و نهایی است .

جهت تأمین حداکثر استقلال و آزادی عملکرد مؤسسات در افغانستان قانون می تواند اصلاح و انحلال مؤسسات تابع تصمیم یک کمیسیون متشکل از قضات و نمایندهی نهادها باشد. بررسی تخلفات مؤسسات

توسط محکمه، می تواند زمینه دادخواهی را فراهم سازد، زیرا حتی اگر محکمه ای حکمی علیه یک موسسه صادر نماید، آن موسسه می تواند در محکمه‌ی ثانوی استیناف طلبی نماید و در مجموع این روند، انحلال یک نهاد غیردولتی بر مبنای اسناد و شواهد کافی صورت می گیرد و برخورد قانونی (و نه سیاسی) با مؤسسات می شود.

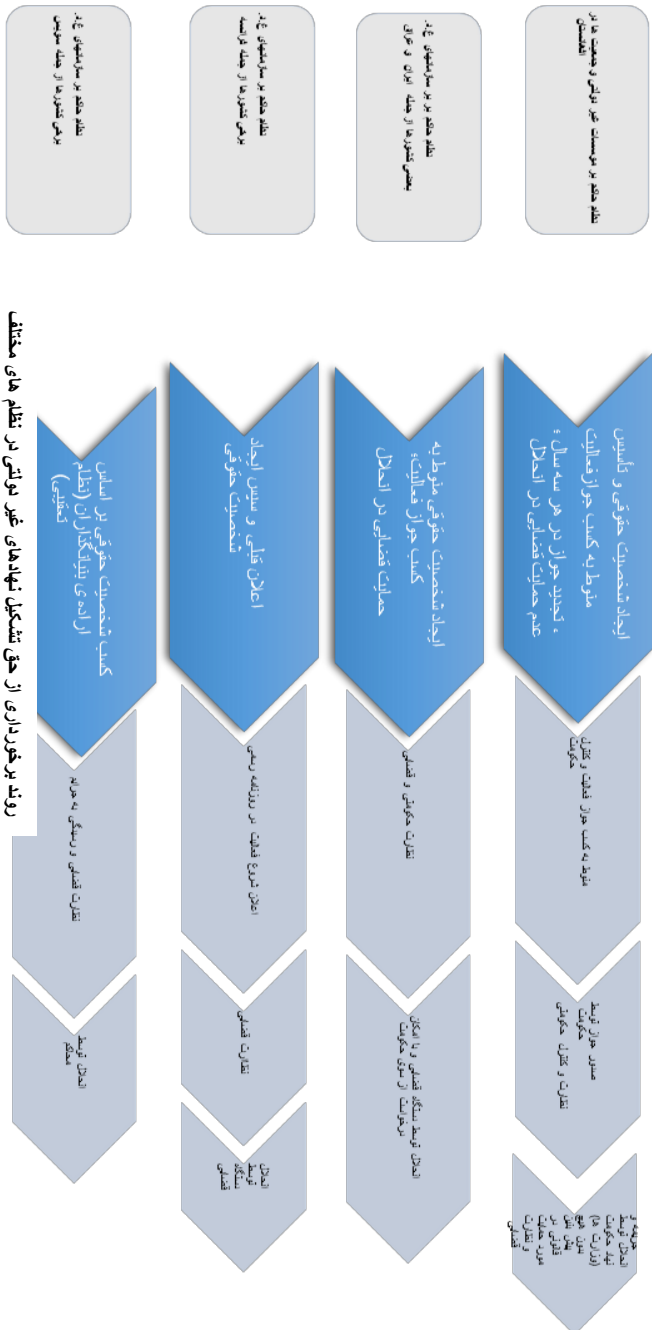
هم چنین در مورد انحلال جمعیت ها، جریده رسمی شماره ۱۲۵۷ چنین حکم می کند:

(۳) هرگاه جمعیت مطابق حکم مندرج فقره (۱) این ماده گزارش فعالیت خویش را بعد از ختم سال مالی در خلال مدت یک ماه به وزارت عدلیه ارائه نه نماید، نام جمعیت از دفتر ثبت، حذف و جواز نامه آن لغو می گردد.

ایزاد به ماده ۲۳

(۳) هرگاه در جریان نظارت، مطابق حکم مندرج فقره (۱) این ماده تشخیص گردد که فعالیت جمعیت مغایر احکام قوانین نافذ و اساسنامه مربوط بوده و یا دفتر آن دارای مکان مشخص نه می باشد، اداره‌ی انسجام، نام جمعیت را از دفتر ثبت، حذف و جواز نامه آن را لغو می نماید.

اگرچه طبق ماده‌ی ۲۰ قانون جمعیت ها (جریده رسمی شماره ۱۱۱۴)، یک جمعیت صرفاً با حکم محکمه منحل و جواز آن باطل می شد، اما طبق احکام جدیدی که در این قانون درج شده‌ی رسمی پیش گفته، اضافه شده است، این صلاحیت قضایی به وزارت عدلیه منتقل و قدرت نظارت و صلاحیت انحلال جمعیت ها به یک نهاد وابسته به قدرت سیاسی (وزارت) تفویض شده است. مسلماً این تمرکز صلاحیت در یک وزارت زمینه‌ی بررسی قضایی و حمایت از نهادها را در زمان انحلال از بین می برد و به توازن و تعادل میان قوا لطمه می زند.



نهادهای مدنی در کشورهای اسلامی

نهادهای مردمی و غیر دولتی را می توان در همه ی کشور های اسلامی جستجو کرد. برخی از این نهادها در کشور هایی مانند بنگلادش و اندونزی بسیار گسترده و دارای ملیون ها عضو و تشکیلات اداری و مالی بسیار وسیع هستند. در این کشورها نهادهای مدنی و غیردولتی فعالیت های متنوع و تخصصی از قبیل : زیست محیطی، پژوهشی و یا حمایت از قربانیان نقض حقوق بشر و ترویج آزادی رسانه ها و دسترسی به اطلاعات دارند. نهادهای مدنی در تمام این کشورها دارای وجه مشترکی هستند که عبارت است از عرصه ای برای فعالیت های داوطلبانه بر مبنای تعهد و همبستگی شهروندان برای ایجاد تشکیلات و شبکه های اجتماعی. این تشکیلات داوطلبانه مدنی زمینه ای است برای تبیین منافع، ایده ها ، عقاید و ترجیحات شهروندان که خواهان پی گیری آمال و نیازهای شان هستند و مسلما در برخی موارد این تشکیلات مردمی، در عکس العمل و انتقاد از سیاست های دولت و جهت تعدیل و یا لغو آن ها ایجاد می شوند. با این حال اکثر کشورهای اسلامی دارای قوانینی هستند که زمینه ساز و پشتیبان این تشکیلات مردمی می باشند و سهم گیری اشخاص در این کشور ها در فعالیت های مدنی مهم تلقی می شود و جوامع مدنی بستری برای سهم گیری مدنی و اجتماعی مردم بر مبنای پرهیز از خشونت و مدارا و احترام دوجانبه است. به نظر می رسد در این کشور ها، ترویج روحیه ی مدنی برای جامعه ی مدنی با ثبات، فراگیر و متکثر (پرولاریست) جزو سیاست های دولت باشد، زیرا جامعه ی مدنی دارای ظرفیت ویژه برای صلح جویی و پیشگیری از خشونت و فعالیت های غیرمدنی است .

به رغم پیشرفت های گسترده ی نهادهای مردمی در کشورهای اسلام، ماهیت جامعه ی مدنی به لحاظ نظری در میان اندیشه و ران مسلمان مورد مناقشه است. برخی از علمای سکولاریست در کشورهای

عربی، جامعه مدنی و ارزشهای اسلامی را قابل جمع نمی دانند. زیرا از نظرگاه آنان، اسلام ماهیتی مستبدانه دارد و نقش مستقل برای نهادهای مردمی که بتوانند بر حکومت نظارت و بر آن اعمال نظر کنند، را نمی پذیرد. پاره ای از متفکران کشورهای اسلامی بر این باورند که قوانین و ارزشهای اسلامی انعکاسی از مقررات جوامع قبیله ای و عشایری است و مانع شکل گیری نظام سیاسی با ثبات به شمول دموکراسی و جامعه‌ی مدنی است. گروهی از متفکران نیز جامعه‌ی مدنی را ساختارهایی هدفمند بر مبنای مشارکت آگاهانه و داوطلبانه مردم می دانند و از آن جا که غالباً مردم با تولدشان، بدون اختیار و اراده پیرو یک دین می شوند و آیین ها و مقررات آن را به اجبار رعایت می کنند، دین نمی تواند منجر به شکل گیری نهادهای اختیاری و داوطلبانه مدنی گردد. عده ای از متفکران مسلمان نیز، جامعه اسلامی را بر مبنای تکلیف به " اطاعت محض " از حاکم تعریف می کنند و از این منظر سهم گیری مدنی را غیر ممکن می دانند و رفتار اسلام گرایان با زنان، را به ویژه به عنوان نمادی از چیرگی باورهای قبیله‌ای و مردسالار بر شرع مطرح می کنند که سازگار با حق بشری ابراز نظر، مدارا و نمایندگی از منافع گروه هایی مانند زنان نیست.

در مقابل این دسته از شرق شناسان و متفکران عرب، عده ای دیگر اسلام را حامی سهم گیری مردم و جامعه مدنی را میراث تمدن اسلامی می دانند و برخی حتا مدعی "جامعه‌ی مدنی اسلامی" اند. به طور مثال این دسته از متفکران انجمن های بهزیستی داوطلبانه مانند مجتمع الاهلی و نهادهای اوقاف در پاره ای کشورهای عربی را در خدمت به رفاه جامعه و حامی فرهنگ و منافع مردم می دانند. راشد الغنوشی، رهبر النهضه در تونس، بر این باور است که اسلام، مردم بدوی عرب را که هیچ اختیار و اراده ای نداشته اند، برانگیخت و آنان را صاحب اراده‌ی فردی و جمعی کرد تا از قبیله به سمت تشکیل حکومت پیشرفت کنند و از طریق بیعت با خلیفه در تعیین

حاکم سهم گیرند. از نظر الغنوشی اسلام تأثیری مدنیت پرور بر پیروانش دارد، زیرا برابری میان انسان ها جزو اعتقادات اسلامی است و این برابری در همه‌ی موارد حقی ثابت و متضمن منافع اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است و وظیفه‌ی مسلمان استفاده‌ی مناسب از نعمت های خداوند از جمله حق بر برابری است. از نظر این دسته از متفکران مسلمان، اجتهاد بر مبنای مصالح علیای جامعه و اجماع علما می تواند بستر شکل گیری جامعه‌ی مدنی در پرتو این آموزه ها را فراهم سازد.

برخی دیگر از کارشناسان کشورهای اسلامی بر این باورند که از نظر ماهیتی، جامعه‌ی مدنی در غرب بر مبنای ارزشهایی مانند آزادی و لیبرالیسم شکل گرفته اما جامعه‌ی مدنی در جوامع اسلامی را به لحاظ نظری، بر مبنای ارزشهایی مانند عدالت اجتماعی، برابری میان پیروان ادیان و مذاهب و نیز اقوام مختلف و مسئولیت جمعی مردم برای اصلاح می دانند. چرا که امر به معروف و نهی از منکر، از نظر این نظریه پردازان، یک "تکلیف" و امر شرعی است و پیامبر اسلام پیروانش را امر می کند تا خطا و منکرات را از طریق، اقدام، زبان و توصیه، و یا با قلب اصلاح کنند و ارزش هایی مانند رعایت تقوا و پیشگیری از اصراف و فساد، می تواند مبنای نظارت مردم باشد. به گونه مثال: آیه دوم سوره‌ی مایده که به مسلمین امر می کند تا در نیکی و تقوا همکاری کنند (و تعاونوا علی البر والتقوی) و اقوال پیامبر در مورد همیاری میان مسلمین نظیر حدیثی که جامعه‌ی مسلمین را به یک بدن تشبیه می کند که در زمان نیاز به یکدیگر مدد می رسانند (صحیح مسلم شماره ۲۵۸۶) مبنای شکل گیری نوعی از جامعه‌ی مدنی در جوامع اسلامی شمرده شده اند. علاوه بر این، از نظر این متفکران مسلمان، آموزه های اسلامی ظرفیت ایجاد، تحکیم و توسعه‌ی همبستگی و شبکه های اجتماعی را دارد، زیرا آموزه های اسلامی بر صیانت و تکریم کرامت انسان، جبران خسارت، صداقت، اعتماد، همبستگی دو جانبه و حمایت از

فقرا و آسیب پذیران تأکید می کند. بعضی از برنامه های اجتماعی سازمان یافته توسط مؤسسات گروه های اسلامی به ظرفیت سازی تخصیص دارند و اکثرا دوره های کارآموزی بویژه برای زنان دارند و آنان را در حرفه های خیاطی، آرایشگری، تهیه غذا و تایپ آموزش می دهند. بعضی خدمات نیز برای ایتم، مخصوصا دختران یتیم ارایه می شود. اگرچه پژوهش گرانی مانند هارسن (۲۰۰۸) خاطرنشان می سازند که اکثر این مؤسسات خیریه ارزشهایی خاصی مانند اطاعت محض (مردم از حاکم، زنان از شوهران، کودکان از بزرگان و غیره) را ترویج می کنند .

پژوهشگرانی مانند حسنین توفیق مصری و محمود منشی پور امریکایی و نیز سعدالدین ابراهیم از مصر با انتقاد از رفتار اسلام گراهایی که مدعی چنان باورهایی اند، بر این نظرند که جریان های اسلام گرا در عرصه های جامعه ای مدنی باید ارزش های مدنی را در عمل تحقق بخشند و بنا براین، قرایت های مختلف از اسلام و جامعه را بپذیرند و از خشونت امتناع کنند و حقوق بشر را رعایت نمایند. این دانشمندان تأکید می کنند که عرصه های فعالیت های مدنی باید کاملا باز باشد و زمینه های تبادل نظر آزادانه را مهیا نماید. چرا که جامعه ای مدنی گزینشی و حکومتی و سرکوب گروه های مردمی مستقل و آزاد، نوعی هماهنگی و سنخیت میان اسلام گرایان و دولت های مستبد در سرکوب جامعه ای مدنی را تبارز می دهد .

با وجود چنان مباحث دامنہ دار در زمینه های جامعه ای مدنی و سازگاری آن با آموزه های اسلامی، اکثر کشورهای اسلامی قوانین ویژه ای برای جامعه ای مدنی و بویژه مؤسسات غیر دولتی دارند. مطالعه ای این قوانین و استفاده از تجارب دیگر کشورهای مسلمان، می تواند علاوه بر بسط درک فعالان جامعه مدنی در افغانستان در مورد نهادهای مردمی، به انتقال این تجارب بسیار مفید به کشور کمک نماید

بخش دوم: اصلاح قوانین مؤسسات غیر دولتی و سازمان های اجتماعی

کارشناسانی مانند مرکز بین المللی قوانین غیر انتفاعی^۷ شش مبنا جهت تدوین قوانینی که پشتیبان مؤسسات غیردولتی باشد، ذکر می کنند که سه علت آن سیاسی- اجتماعی و سه مبنای آن مرتبط با توسعه ای اقتصادی است: الف) تضمین آزادی جمعیت ها، ب) پرورش و بالندگی تکثر و مدارا، ج) ترویج ثبات اجتماعی و حاکمیت قانون، د) موثریت و بهره وری هـ) شکست و ناکامی بخش عمومی، و) حمایت از اقتصاد بازار و تولید.

الف) آزادی جمعیت ها

با توجه به اهمیت سهم گیری مدنی و مشارکت مردمی در اداره امور جامعه و نیز توسعه ای اقتصادی و سیاسی کشور، پویایی آزادی اجتماعات از اهمیتی حیاتی در یک جامعه ای با ثبات برخوردار است. قوانینی که زمینه ایجاد مؤسسات غیردولتی را – به عنوان اشخاص حکمی – فراهم می سازند، نقش فوق العاده مهم، واقعی و معنادار در راستای تحقق آزادی اجتماعات – که طبق قانون اساسی و قوانین بین المللی تضمین شده- ایفا می کنند. ماده ۱۹ و ۲۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر به ترتیب به تضمن آزادی بیان و آزادی تشکیل اجتماعات و گردهم آیی تصریح می کنند. هم چنین ماده ۳۴ و ۳۵ قانون اساسی افغانستان چنین حقوقی را برای شهروندان کشور تضمین کرده است. آزادی بیان همانند حق آزادی جمعیت ها، توسط قانون اساسی و قوانین بین المللی تضمین شده، اما برخورداری از این حق نیز بدون حمایت قانونی که از مؤسسات و جمعیت های غیردولتی حمایت نماید، ممکن نیست. اکثرا، صدای آحاد مردم – به عنوان افراد- چندان

⁷ The International Center for Not-for-Profit law

شنیده نمی شود، مگر آن که به طور مثال در قالب یک مجمع، جهت حمایت از محیط زیست و یا حقوق اقلیت ها گردهم آیند. آنگاه مطالبات شان شنیده خواهد شد. بنابراین قوانین مؤسسات و جمعیت های غیردولتی، زمینه‌ی تحقق برخورداری از آزادی بیان و گفتگو را فراهم می کنند.

ب) تکثر و مدارا

اجتماع موزاییکی از گوناگونی هاست و وجود تفاوت ها در میان جوامع، و افراد و گروه ها، منجر به شکل گیری منافع متنوع و نیازهای مختلف می شود. قوانین مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها، اشخاص و گروه های مختلف اجتماع را توانمند می سازند تا بتوانند این منافع و نیازهای خود را در قالب این ساختارهای مردمی مطالبه و پیگیری نمایند.

ج) ثبات اجتماعی و حاکمیت قانون

تنوع و اختلافات میان افراد یک اجتماع اجتناب ناپذیر و طبیعی است و این گوناگونی به شیوه های مختلفی تبارز می کنند. در هر جامعه ای چنین تفاوت هایی نه تنها مطلوب بلکه کاملاً معمول و سلب ناشدنی است. هر جامعه ای متشکل از افراد با پیشینه‌ی قومی، زبانی و یا مذهبی متفاوت است، از لحاظ جنسی یک سان نیستند و سن و سال آنان گوناگون و تخصص و کارشان متفاوت است. این تفاوت ها بر علایق، سلیقه ها، نیازها و منافع تأثیر می گذارند و دیر و یا زود، به شیوه هایی قانونی و یا غیر قانونی متبارز می شوند. اصول و قوانین مناسب مؤسسات و جمعیت های غیردولتی، چنین تنوع و تکثر را گرامی می دارد و رشد می دهد و زمینه‌ی هم زیستی حمایت قانونی از این تکثر را فراهم می کند. از جانبی این قانون ها می توانند از ارتکاب سوء رفتار و یا نقض حقوق مردم پیشگیری کنند، زیرا می توانند مؤسسات و جمعیت ها را ملزم کنند تا شفافیت و

پاسخگویی را رعایت کنند و بویژه با تشویق این مؤسسات به تدوین مقررات داخلی شان در مورد استفاده از وجوه مالی عمومی و یا وجوهی که توسط عامه‌ی مردم فراهم می گردد، مؤسسات را به رفتاری مسئولانه و قابل پیش بینی متعهد سازند.

بنا بر این قانون به جای اعمال اقتدار در جهت سرکوب این گروه ها و در نتیجه تشویق فعالیت های زیرزمینی (فراقانونی) آنان جهت فعالیت هایی نظیر تلاش برای حفظ فرهنگ و یا زبان شان، قانون مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها، ایجاد و حضور قانونی این تشکل ها را زمینه سازی می کند و آنان را تحت حمایت قانونی قرار می دهد. در نتیجه جلسات و اقدامات این گروه ها نیز تابع قوانین کشور می گردد. بنا بر این قوانین مؤسسات مانند سوپاپ اطمینانی جهت مقنن ساختن، فشار و نیروی اجتماع - که در هر جامعه ای به طور اجتناب ناپذیری هست- عمل می کند.

نقش نهادهای مردمی در توسعهی اقتصادی و انسانی

مؤسسات و جمعیت های غیردولتی در افغانستان، در طی چند دهه‌ی اخیر نقش مهمی در توسعهی اقتصادی و انسانی کشور داشته اند. بویژه برنامه های کارآفرینی، آموزش های حرفه ای و ایجاد اشتغال به طور مستقیم و غیر مستقیم، در بهبود معیشت مردم مفید بوده است. علاوه بر آن پروژه هایی مانند آب رسانی و راه سازی و نیز آموزش و صحت، زمینه‌ی تداوم حیات اقتصادی و معیشتی مردم را فراهم ساخته اند. بنا بر این نقش مؤسسات غیردولتی در افزایش موثریت و بهره وری و کاهش کاستی های بخش عمومی، و حمایت از اقتصاد بازار و مولد، حیاتی است، زیرا این مؤسسات سهم حیاتی در ارایه‌ی خدمات و فراهم ساختن منابع داشته است. به طور مثال گزارش سال ۱۳۹۸ وزارت اقتصاد نشان می دهد که مؤسسات غیردولتی، ۲۵۳۷ پروژه به ارزش ۸۷۶ میلیون دالر را اجرا نموده اند. در طی این سال ۸۵۳۸۳ نفر در این مؤسسات اشتغال داشته که جمعا ۲۱٪ فرصت

کاری در تمام کشور را، تشکیل می دهد. در طی چندین دهه فعالیت این مؤسسات، ظرفیت و نیروی انسانی ماهر رشد کرده است و این منابع انسانی در طی سالیان اخیر در خدمت بخش های مختلف دولت نیز بوده است. در مجموع با توجه به نقش مؤسسات غیردولتی در ارائه خدمات و نیز توسعه اقتصادی، همکاری نزدیک میان مؤسسات و حکومت می تواند زمینه ای استفاده از منابع دولتی را فراهم سازد و این نقش مؤسسات بیش از پیش حمایت شود.

اصلاح قوانین مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها، با توجه به موارد پیش گفته و نیز بسط جامعه ی مدنی متکثر، سیال، پویا و زنده لازم و فرصتی جهت فعال شدن این نیروی بالقوه است. از سویی نیاز ها و روابط و شرایط اجتماعی مرتبا تغییر می کنند و این تغییرات، روبرکرد اصلاحی قوانین را می طلبد. بناء رویکرد اصلاحی و تجدیدپذیری قوانین می تواند سهولت و حمایت بیشتری را جهت فعالیت مؤسسات و ایفای رسالت های فوق الذکر فراهم سازد.

بخش سوم: چارچوب بررسی قوانین مؤسسات غیر دولتی و جمعیت ها

جهت مرور انتقادی قوانین ابزارها و روش های مختلفی را می توان به کار بست. یکی از روش های معمول بررسی قوت و ضعف هر ماده ی قانون با استفاده از چارچوب زیر است. در این روش در مقابل هر ماده ی قانون واقعیت ها، نیازها، شرایط اجتماعی، امکان اجرای ماده، دلایل عینی (مبنی بر رد و یا پذیرش ماده از سوی جامعه ی مدنی و نیز مطابقت آن با دیگر قوانین بویژه قانون اساسی و قوانین بین المللی حقوق بشر) نوشته می شود. با توجه به تطابق ماده ی قانون با این واقعیت های عینی، نظر مرور کننده ی قانون مبنی بر قبول و یا نیاز به اصلاح آن یادداشت می شود.

ماده یا مواد قانون / مقرر	مناسب یا ناقص	واقعیت ها، نیازها یا فکت ها و دلایل عینی	یادداشت و یا نظر

منبع: Nancy J. White. Legal Analysis: There's a Template for That

بررسی همه جانبه و انتقادی قانون، نیازمند بازخوانی دقیق آن است تا مطالب لازم برای تکمیل جدول فوق بدست آید. در زیر برخی از پرسش ها جهت مرور انتقادی قانون مطرح شده اند. مسلماً دریافت پاسخ همه ی این پرسش ها لازم نیست. بلکه هدف از ارایه ی این پرسش ها این است که مرور انتقادی قوانین آسان تر و نظام مند شود.

از جانبی این سوال ها جامع نیستند و می توان پرسش های دیگری را جهت بررسی قانون مطرح کرد.

مقدمه و تعریف اصطلاحات قوانین

هدف اصلی، سیاست (پالیسی) مبنای قانون، استدلال های عمده، دستاوردها و نتایج قانون چیستند؟ قانون در پاسخ به چه نیازها و مشکلاتی نوشته شده است؟ آیا پاسخ مناسب و کارآمدی به آن مشکلات را مطرح کرده است؟

قانون در چه زمان و در چه زمینه و شرایطی نوشته شده است؟ آیا آن زمینه و شرایط هم اکنون نیز پابرجاست؟

آیا تعاریف اصطلاحات جامع و مطابق نظر جامعه مدنی هستند؟

تحلیل قانون

آیا قانون پاسخگوی نیازها و واقعیت های زمان حاضر است؟ قانون چند بار بازنگری شده است؟ موضوعات و موادی که در نسخه های قبلی قانون مطرح شده، مناسب ترند و یا آخرین نسخه ی قانون؟ (در سایت وزارت عدلیه قوانین سابق موجود است و به آسانی می توان قانون جدید را با نسخه های گذشته ی آن تطبیق داد).

آیا استدلال های قانون مقنع و مناسب هستند؟ چرا؟

آیا ماده و یا موادی در قانون آمده است که فاقد مبنی و استدلال مناسب باشند؟

آیا موادی در قانون به صورت متناقض نوشته شده اند؟

آیا کدام موضوع و یا موردی در قانون حذف شده است؟ چرا؟ (معمولاً در زمان مرور پیش نویس های پیشنهاد شده به وزارت عدلیه و یا در پارلمان، برخی از بخش های پیش نویس حذف و یا بازنویسی

می شوند. این تغییرات بیشتر بر مبنای رعایت اختصار و متدلوژی قانونگذاری افغانستان توجیه می شود.

آیا زبان قانون (روح، سیاق و نحوه نگارش و تدوین مواد) موافق هدف قانون است؟ (به طور مثال یک قانون با هدف حمایت از جامعه‌ی مدنی تسوید می شود، اما ممکن است نحوه نگارش و روح قانون، کنترل و محدود ساختن جامعه‌ی مدنی را افاده کند.)

آیا آثار، عواقب و نتایج قانون مناسب و موافق با نظر جامعه مدنی هستند؟ (هر قانون همانند یک سیستم عمل می کند و آثار و نتایجی را بر گروه های هدف قانون به بار می آورد. به طور مثال باعث حمایت بیشتر از آن گروه ها می شود و یا فضای فعالیت های آنان را محدود می سازد.)

ارزیابی

چه کسانی و یا نهادهایی قانون را نوشته اند؟ آیا آنها تجربه کار با نهادهای غیر دولتی را داشته اند؟ و با نگرانی ها و نیاز های این نهادها آشنا هستند؟

آیا مسوده‌ی قانون قبل از تصویب و انتشار جهت نظرخواهی در اختیار اشخاص ذیربط قرار گرفته است؟ آیا نظر آنان در قانون درج شده است؟

آیا مسوده‌ی قانون از نظر مطابقت با قانون اساسی و معیارهای بین المللی بویژه قوانین حقوق بشری بررسی شده است؟

نقاط قوت و ضعف این قانون چیستند؟

موقف و نظر شما در مورد این قانون چیست؟ نظر شما تا چه حد و در چه مواردی با مفاد قانون تفاوت دارد؟ جهت ارایه‌ی نظرتان، چگونه می توانید از این قانون استفاده کنید؟ (به طور مثال اگر یک

نهاد مردمی خواهان استقلال عمل و یا خواهان حمایت مالی حکومت است، چگونه می تواند از مفاد قانون جهت طرح خواسته‌ی خود استفاده کند؟ آیا قانون موادی دارد که بر مبنای آن بتوان این مسائل را مطرح کرد؟

ارتباط این قانون با قانون اساسی، قوانین حقوق بشری و قوانین مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها در دیگر کشورهایی - که شما مطالعه کرده اید- چگونه است؟ آیا مواد قانون از این موارد حمایت می کند و یا در مغایرت با آنها وضع شده اند؟

آیا قانون در پی ایجاد حمایت از حقوق مردم و بسط توازن قوا میان حکومت و دو قوه‌ی دیگر است و یا اجرای قانون باعث سلب برخی از حقوق مردم و نیز باعث تمرکز صلاحیت در یک قوه می گردد؟

روح قانون ، معنا و دلالت ضمنی آن

همیشه در هنگام مرور قوانین، توجه به دلالت یا معنای ضمنی مواد و احکام قانون بسیار مهم است. زیرا قانون گزار عمدا و یا سهوا می تواند احکام قانون را به گونه ای بنویسد که نه مستقیما بلکه به طور ضمنی، آثار جنبی خواسته و یا نا خواسته ای را به بار آورد. بویژه مفادی که فاقد صراحت کافی هستند و یا مفهوم نیستند، زمینه‌ی مناسبی برای اقدامات فراقانونی را فراهم می کنند. به طور مثال در فقره ۷ ماده ۸ قانون مؤسسات غیردولتی چنین آمده است: "موسسه نمی تواند فعالیت های ذیل را انجام دهد: استفاده از امکانات مالی دست داشته علیه منافع ملی، شعارمذهبی و تبلیغات دینی." در این فقره، منظور از منافع ملی، شعارمذهبی و یا تبلیغات دینی واضح نیست. در ماده ۵ (تعریف اصطلاحات) نیز، قانون هیچ یک از این اصطلاحات را تعریف نکرده است. در نتیجه مجری قانون در فهم و تفسیر آن دست باز دارد و می تواند بسیاری از فعالیت ها را تحت این عنوان ممنوع سازد.

نمونه دیگر ، ممنوعیت برخی فعالیت ها در ساحات مشخص و یا آبادات تاریخی "محرّم" است که می تواند مانع فعالیت مؤسسات و جمعیت ها گردد. زیرا چنین حکمی فاقد صراحت کافی است.

علاوه بر موارد فوق، دریافت این پرسش ها نیز می تواند به درک معانی ضمنی قانون کمک کند. قانون به درخواست کدام نهاد دولتی تسوید شده است؟ چه تدابیری اتخاذ شده است تا در نگارش قانون بی طرفی رعایت شود (و تنها خواسته های آن مرجع دولتی در قانون منعکس نشود؟)

آیا در محتوای قانون پیش فرض های کدام نهاد خاص مطرح شده است؟ (به طور مثال جهت تطبیق یک پالیسی خاص حکومتی و یا دیگر پیش فرض ها و ارجاعات، قانون تدوین شده است؟)

آیا کدام بخش قانون، دلالت و یا مفهومی ضمنی را افاده می کند؟ (به طور مثال زبان قانون می تواند مروج مردسالاری و تبعیض باشد و یا با نام بردن برخی از گروه ها، برخی دیگر را به حاشیه براند و محروم کند. و یا فضای فعالیت های مدنی را محدود سازد و یا منحصر به گروه های ویژه ای کند.)

گروه های هدف قانون کیستند؟ آیا قانون نیازها، منافع و نظرات آنها لحاظ کرده است؟ آیا رعایت قانون برای گروه های هدف، بسیار پیچیده و دست و پاگیر و مملو از رویه های طولانی اداری و زمان بر است؟ آیا محتوای قانون بسیار جامع و یا بسیار پیش پا افتاده است؟ آیا تأکید قانون بر برخی از موضوعات و یا اجراءات مناسب نیاز شما هستند؟

آیا تأکید و محدودیت های قانونی مناسب اند؟ و یا بیش از حد نیاز محدود کننده اند؟

آیا قانون زمینه‌ی برخورداری از تسهیلات مدرن مانند حکم رانی الکترونیک و ساده سازی روند اداری را در نظر دارد؟

موضوعات مهم جهت مرور انتقادی قانون مؤسسات غیر دولتی و قانون جمعیت ها

با در نظر داشت مفاد قانون مؤسسات غیر دولتی و قانون جمعیت ها، و نیز جهت رعایت احکام قانون اساسی و پیش بینی های اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر و میثاق های آن و با استفاده از تجارب دیگر کشورهای اسلامی در پاسخ به نیاز و نگرانی های مؤسسات و جمعیت های کشور موارد ذیل به عنوان برخی از مهم ترین موضوعات قابل طرح می باشد.

الف. اصطلاحات و اصول :

در بخش اصطلاحات، تمام اصطلاحات قانون که نیاز به وضاحت دارند، باید تعریف شوند، بویژه بخش هایی از قانون که مجمل به نظر می رسد، با تعریف اصطلاحات و عبارات صراحت می یابد. بویژه اصطلاحاتی که احتمال تعدی به حقوق مؤسسات را منتفی می سازد، حایز اهمیت است. به طور مثال اصطلاح "غیردولتی" هم متضمن ملکی بودن موسسه است و هم متضمن عدم دخالت دولت در امور موسسه است. اصطلاح دیگر "استقلال" مؤسسات غیردولتی است که باید در قانون تصریح شود .

ب. هدف قانون

حمایت از جامعه مدنی، تحکیم جامعه مدنی و بسترسازی برای گسترش و حفاظت از استقلال و عملکرد مؤسسات غیردولتی می بایست در یک قانون حامی مؤسسات غیر دولتی ذکر گردد. زیرا هدف از قانون صرفاً تنظیم امور و کنترل حکومت بر مؤسسات غیر دولتی نیست، بلکه هدف عمده قانون حمایت و تسهیل امور مؤسسات

غیر دولتی از سوی دولت به شمول تأمین منابع مالی برای مؤسسات است .

ج. تأسیس مؤسسه غیردولتی

ایجاد مؤسسه و جمعیت دایمی است، مگر آن که بنیانگذاران آن را برای مدتی معین تأسیس نمایند. بدین قرار قانون نباید با درج مدت برای جواز فعالیت این نهادها، به آن ها ماهیتی موقتی بدهد بنابراین می بایست تأسیس این نهادهای مردمی از طریق اطلاع رسانی ممکن و ثبت و دریافت جواز صرفاً یک بار الزام آور باشد. از جانبی نیاز به تجدید جواز فعالیت، علاوه بر روندی دست و پا گیر و زمان بر، صرفاً زمینه‌ی کنترل حکومت را بیشتر فراهم می سازد و توجیه دیگری ندارد.

ثبت مؤسسات سهل و سریع و با یک بار رجوع به نهاد مربوطه دولتی امکان پذیر و باید رایگان باشد، زیرا هدف قانون و حکومت از تدوین قانون، حمایت و گسترش نهادهای مدنی است. بنابراین رایگان بودن ثبت مؤسسات باعث تشویق مشارکت مدنی و تسهیل روند ثبت می شود .

د. رد درخواست ثبت مؤسسه

امتناع از ثبت مؤسسه باید در طی مدت قانونی (به طور مثال ۳۰ روز پس از ارایه‌ی درخواست) به صورت کتبی همراه با دلایل رد درخواست به هیأت موسس یک مؤسسه ارایه شود. هم چنین سند رد درخواست باید حاوی راهنمایی هایی جهت رفع اشکالات درخواست باشد و هیأتی مختلط از نماینده‌ی دولت و جامعه‌ی مدنی به تقاضای تجدید نظر رسیدگی کنند.

هـ. عدم مسئولیت شخصی در قبال تعهدات سازمان غیردولتی

اشخاص حکمی (حقوقی) مرکب از گروهی از افراد و یک سازمان است که به منظور هدفی خاص ایجاد شده است. به لحاظ حقوقی، جرم اشخاص حکمی، مشمول افراد و اعضای آن نمی گردد و غالباً در قوانین نهادهای غیردولتی ماده و یا بندی بر این امر صراحت می دهد و از تعقیب اعضای موسسه در قبال عملکرد خلاف قانون آن حمایت می نماید. این پیش بینی قانونی زمینه‌ی آزادی برای فعالیت اعضا و مؤسسات را فراهم می آورد و از جانیی باعث می شود که اعضا در برابر تعقیب و یا فشار احتمالی حکومت در قبال فعالیت های موسسه، حفاظت شود.

و. عدم مداخله در جلسات و مدیریت امور داخلی مؤسسات غیر دولتی

مؤسسات در تنظیم و اداره‌ی امور داخلی خود آزادی عمل دارند و این آزادی مشمول حق مؤسسات بر تدوین مقررات داخلی شان، تصمیم در مورد سلسله مراتب صلاحیت ها و ساختار اداری، پروسه‌ی تصمیم گیری، شرایط عضویت، مدت زمان و تناوب جلسات، جستجوی منابع مالی و غیر آن می باشد.

ز. عدم مداخله در آرشیف و اسناد داخلی و احترام به حریم خصوصی مؤسسات غیر دولتی

مؤسسات و جمعیت ها از حق حریم خصوصی برخوردارند که در ماده‌ی ۱۷ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی ذکر شده است:

۱. هیچ کس نباید در زندگی خصوصی و خانواده و اقامتگاه یا مکاتبات مورد مداخلات خودسرانه (بدون مجوز) یا خلاف قانون قرار گیرد و همچنین شرافت و حیثیت او نباید مورد تعرض غیرقانونی واقع شود.

۲. هر کس حق دارد در مقابل این گونه مداخلات یا تعرض ها از حمایت قانون برخوردار گردد.

کمیته حقوق بشر سازمان ملل در یادداشت کلی شماره ۳۱ (۹) خود در مورد رعایت حریم خصوصی تأکید می نماید که این حق نه تنها برای افراد، بلکه برای سازمان ها نیز محفوظ می باشد، "... اگرچه میثاق به حقوق اشخاص حکمی اشاره نمی کند، اما این حقوق هم برای اشخاص حقیقی و هم حقوقی (حکمی) مانند اجتماعات و دیگر انواع اشخاص حکمی می باشد."

این تفسیر حق بر حریم خصوصی به این معنا است که مقامات نمی توانند به طور فراقانونی، به آرشیف، محدوده‌ی نهادهای مردمی و یا ملکیت نهادهای تعرض کنند و مؤسسات و جمعیت ها می توانند فعالیت های اداری خود را محرم نگهدارند البته با وجود این، شرط پاسخگویی و شفافیت را باید رعایت کنند.

ک. حمایت دولت از جامعه مدنی

معمولاً جامعه‌ی مدنی، توسط حکومت در تأمین منابع مالی بویژه برای مؤسسات غیردولتی حمایت و زمینه های آن فراهم می شود. این کمک ها شامل پالیسی سازی و تدابیری برای برخورد ترجیحی و مشوق های مالی از مؤسسات می باشد.

ل. برتری حقوق بین الملل

به لحاظ قانون گذاری، جایگاه قوانین بین المللی مانند کنوانسیون ها و میثاق های حقوق بشری که یک کشور عضو آن می باشد، برتر از

قوانین داخلی است. قوانین داخلی نمی توانند این تعهدات بین المللی کشور را نفی و محدود سازند. بلکه برخی مفاد قوانین داخلی جهت بسط این معاهدات بین المللی وضع می شوند و یا در برخی از کشور ها قوانین بین المللی جزو قوانین داخلی بوده و رعایت و اجرای آنها الزامی می باشد. از این لحاظ قوانین مؤسسات و جمعیت ها نیز باید در راستای حقوق بشر و رعایت و اجرای آنها تدوین شوند.

مرور برخی از مهم ترین پیش بینی های قانون مؤسسات غیردولتی و قانون جمعیت ها

الف. مراحل و رویه قانونی

در قانون مؤسسات غیر دولتی و یا قانون جمعیت ها ، چه مراحل و پروسه های اجرایی مطرح شده اند؟ چه نیازی به این پروسه ها است؟ آیا اقدامات و اجرات نهادهای دولتی زمان مند و طبق رویه مشخص و منظم صورت می گیرد؟ آیا این پروسه ها به هدف کمک و تسهیل امور مؤسسات ایجاد شده؟ یا هدف از آن کنترل و ایجاد مانع در برابر فعالیت های مؤسسات است؟ خلاء های اجرایی در کدام مراحل قابل مشاهده است. جهت بررسی این موضوع نیاز به تحلیل تمام پروسه های اجرایی طبق قانون و نیز مقررات و طرز العمل های ذیربط می باشد. پس از مرور قانون مؤسسات غیر دولتی چندین پروسه اجرایی در مورد ثبت مؤسسات ، انحلال، گزارش فعالیت ها ، تمدید جواز فعالیت، افتتاح حساب بانکی، هماهنگی اجرات با نهادهای ذیربط دولتی ، امضای تفاهم نامه با نهادهای ذیربط دولتی، اخذ تأییدیه اجرای پروژه از نهادهای ذیربط و غیر آن ملاحظه می گردد. جهت بررسی نظام مند تک تک این مراحل، مرور مواد ذیربط قانون با در نظر داشت نیازها و نگرانی های مؤسسات غیردولتی لازم می باشد .

به عنوان نمونه موضوع ثبت موسسه در ولایات را می توان بررسی کرد. جهت ثبت یک موسسه، قانون چه خدمات و تسهیلاتی را برای ثبت مؤسسات در ولایات و مرکز در نظر گرفته است؟ آیا مراحل ثبت و رویه‌ی اجرایی آن کاملاً روشن است؟ آیا مأموران طبق قانون مکلف شده اند که در مدت زمانی معین ثبت را طی مراحل و جواز را صادر کنند؟ آیا موسسه می تواند طی مراحل درخواست خود را به طور مثال با استفاده از یک وب سایت - که بتواند مراحل پیشرفت کار ثبت را نشان دهد- پیگیری کند.

در صورت رد درخواست ثبت موسسه، دلایل عدم تأیید در قانون ذکر شده است؟ در طی چه مدتی درخواست دهنده از تصمیم کمیسیون مطلع می شود؟ آیا امکان کسب معلومات به صورت آنلاین ممکن است؟ آیا امکان ارسال اسناد درخواستی و یا تغییر در درخواست، به طور مثال تغییر نام موسسه، به صورت آنلاین ممکن است؟ در صورتی که نیاز به طی مراحل از طریق ریاست اقتصاد در ولایت باشد، چه رویه‌ی اداری و مدت زمانی را در بر می گیرد؟

در مراحل ثبت یک موسسه، آیا نهاد مسئول می تواند طبق قانون تا مدت طولانی از ثبت موسسه ابا ورزد و بدون اینکه رسماً درخواست دهنده ها را مطلع سازد، و دلایل رد درخواست را ارایه نماید، درخواست دهنده ها را معطل قرار دهد؟ در قانون مؤسسات غیردولتی، چنین موردی پیش بینی نشده است. اما قوانین بسیاری از کشور ها در مورد درخواست ثبت مؤسسات به چند مرحله‌ی مشخص و زمانی بندی شده تصریح می کنند.

ب. انحلال مؤسسات

در مورد انحلال مؤسسات توسط حکومت مسایل متعددی مطرح است، از جمله اعمال کنترل و اقتدار دولتی بر نهادهای غیر دولتی و مستقل. به این منظور وزارت اقتصاد می بایست اصولاً در مورد

انحلال تصمیم نگیرد و آن را به نهادهای غیر دولتی محول سازد و یا زمینه‌ی اعتراض و نیز حکمیت توسط نهادهای غیر دولتی را فراهم سازد. در مورد انحلال مؤسسات نقش دولت باید به ثبت تصمیم بر انحلال مؤسسات پس از حکمیت و یا توسط خود موسسه محدود باشد.

اگر دولت بر صلاحیت انحلال مؤسسات و جمعیت های غیردولتی اصرار دارد، لازم است تا نظارت قضایی بر انحلال مؤسسات و جمعیت ها وجود داشته باشد تا یک نهاد اجرای تمام صلاحیت ها را در اختیار نگیرد و صلاحیت صدور حکم و اجرای حکم برای باطل کردن جواز فعالیت مؤسسات و جمعیت ها میان دو قوه تقسیم گردد و نوعی توازن میان صلاحیت ها ایجاد شود. از جانبی، زمینه‌ی دادخواست مؤسسات فراهم شود و مؤسسات و جمعیت ها بتوانند نسبت به تصمیم حکومت در محکمه ای مشخص نسبت به تصمیم های وزارت عدلیه و یا وزارت اقتصاد، اعتراض کنند و استیناف طلبی کنند.

علاوه بر صلاحیت انحلال مؤسسات، موضوع مهم دیگر، اقدامات اصلاحی، قبل از اقدام به انحلال مؤسسات است و این گزینه های بدیل باید مقدم بر انحلال باشد. به طور مثال آرایه‌ی فرصت جهت رفع کاستی ها و ضعف های موسسه، جریمه و سرانجام طی مراحل قضایی و انحلال مؤسسات ناقض قانون توسط محکمه. اما در قوانین فعلی مؤسسات غیردولتی و نیز قانون جمعیت ها، به جای تدبیری برای اصلاح و رشد مؤسسات بیشتر بر جریمه و بستن آن ها توسط وزارت ها تأکید شده است و قانون روحیه‌ی اصلاحی و توانمندساز ندارد. دولت مرتبا مؤسسات را می بندد و گزارش لغو جواز فعالیت آنها را منتشر می کند، اما هیچ برآوردی در مورد تحمیل هزینه این رویه بر دولت و بر مؤسسات وجود ندارد. هیچ بررسی وجود نداشته که نشان دهد این رویه کارآمد است. جز آنکه

نشان دهندهی اقتدار و مداخله‌ی دولت در امور مؤسسات غیر دولتی است. دولت در مورد رفع مشکلاتی که باعث عدم فعالیت و رکود مؤسسات می‌گردد برنامه نداشته است تا فعالیت این مؤسسات را حمایت نماید. پیامد این اقدامات حکومت، از بین رفتن نسل اول مؤسسات و جمعیت ها و عدم انتقال تجربه آنان به مؤسسات و جمعیت های باقی مانده است. زیرا مؤسسات و جمعیت هایی که گزارش فعالیت ندهند، جواز شان لغو و عنوان آنها از لیست مؤسسات و یا جمعیت ها حذف می‌شود.

ج. حمایت قانون در برابر مداخله‌ی فراقانونی

طی سالیانی که مؤسسات و جمعیت ها در کشور فعالیت می‌کنند، پیوسته با مداخله‌ی فراقانونی نهادهای دولتی روبرو بوده‌اند. بویژه کنترل بر منابع مالی و وضع محدودیت بر کسب حمایت مالی از تمویل‌کننده ها، پیوسته باعث بسته شدن فضای فعالیت مدنی بوده است. نوع دیگر مداخلات بر مبنای دلایل امنیتی صورت می‌گرفته است. به‌طور مثال لیست افراد و کارمندان این مؤسسات را نهادهای امنیتی و انتظامی مطالبه می‌کردند و یا اسناد فعالیت های این مؤسسات را می‌خواستند و خواسته های فراقانونی دیگری را مطرح می‌کردند. به دلیل آسیب پذیر بودن نهادهای مردمی در برابر مداخلات سازمان های دولتی، معمولاً قوانین مرتبط با سازمان های غیر دولتی، بخشی جهت تنظیم رابطه با حکومت دارند. این بخش ضمن بر شمردن وظیفه نهادهای دولتی در جهت تقویت و حمایت از جامعه‌ی مدنی، آنان را نسبت به حمایت از مؤسسات موظف می‌سازد و دولت را از مداخله‌ی فراقانونی در امور این مؤسسات بر حذر می‌دارد.

چه موادی از قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان در برابر مداخله دولت حمایت می‌کند و چنین اقداماتی را ممنوع می‌کند؟ در پاسخ به این سوال، می‌توان به ماده‌ی هفتم و چهارم قانون مؤسسات

غیردولتی اشاره کرد. در ماده هفتم این قانون چنین تصریح می کند: هیچگونه محدودیت بالای اهداف و فعالیتهای مؤسسه در افغانستان وضع شده نمیتواند، مگر به موجب قانون .

همین قانون جهت حفاظت از مؤسسات غیردولتی در برابر مداخله ی نهادهای دولتی یک ماده ی ویژه را پیش بینی کرده است. ماده ۴۰ تحت عنوان "عدم مداخله در امور مؤسسه" حکم می کند: "ادارات دولتی و غیر دولتی نمیتواند در فعالیت های کاری مؤسسات مداخله نمایند، مگر مطابق احکام این قانون". علاوه بر آن ماده ی ۴۶ با عنوان "کسب معلومات" نهادهای امنیتی را از رجوع و مداخله در امور مؤسسات غیردولتی منع و چنین تصریح می نماید :

"مراجع امنیتی میتوانند صرف از طریق وزارت اقتصاد معلومات مورد نیاز خویش را پیرامون فعالیت های مؤسسات غیردولتی بدست آورند".

با وجود این مواد، جهت صراحت بیشتر به وظیفه ی حکومت در قبال مؤسسات مردمی و نیز حفاظت از استقلال این مؤسسات در برابر اقدامات فراقانونی، مطالعه ی ماده ای از قانون "نمونه ای کشور های عربی" می تواند سودمند باشد. این قانون در ماده ی ۲۱ تحت عنوان "رابطه با حکومت" پیش بینی های ذیل را ارایه می دارد :

(۱) حکومت نقش جامعه مدنی در کشور را تقویت ، استقلال آن را رعایت و از مؤسسات غیردولتی حمایت می کند تا اهداف قانونی خود را به روش هایی صلح آمیز محقق سازند .

(۲) مؤسسات غیردولتی از آزادی کامل جهت فعالیت بدون مداخله ی غیر قانونی حکومت برخوردارند. آنها می توانند جلسات خود را بدون نیاز به حضور نماینده ی حکومت و بدون نیاز به اطلاع رسانی قبلی به حکومت برگزار نمایند .

۳) گزارش مالی مؤسسات غیردولتی صرفاً در پرتو این قانون می تواند در دسترس حکومت قرار گیرد. حکومت نمی تواند حساب بانکی مؤسسات را منجمد سازد و یا ببندد مگر بر پایه‌ی دلایل مذکور در این قانون و پس از دریافت حکم محکمه.

د. بررسی نحوه‌ی اداره و مدیریت داخلی مؤسسات
 نهادهای مردمی، "غیردولتی" هستند و همان گونه که در بخش های فوق مطرح شد، صفت غیردولتی، متضمن عدم مداخله‌ی حکومت و دولت و رعایت استقلال عمل این نهادها می باشد. از مصادیق غیردولتی بودن و استقلال مؤسسات و جمعیت ها، عدم مداخله دولت در حکمرانی داخلی (مدیریت و اقتدار مقامات و صلاحیت های آنان جهت اداره‌ی مؤسسات و جمعیت ها) می باشد. قانون نباید با مداخله در نحوه‌ی مدیریت داخلی مؤسسات، استقلال مؤسسات را نقض کند. استقلال و غیردولتی بودن مؤسسات و جمعیت ها، حق استخدام افراد، رهبری و اداره و تنظیم امور داخلی و تدوین مقررات و طرز العمل های داخلی را برای این نهادهای مردمی تضمین می کند. بنابراین بررسی انتقادی قوانین، شامل مطالعه‌ی دقیق قوانین از این منظر نیز می باشد. اگر قانون تلاش ورزد تا استقلال مؤسسات و یا جمعیت ها را محدود سازد، صفت غیردولتی بودن این نهادی مردمی نقض می گردد و زمینه‌ی استفاده‌ی مردم از حق شان مبنی بر تأسیس نهادهای غیر وابسته و مستقل از دولت از بین می رود. چنین رویه ای در نهایت به اضمحلال جامعه‌ی مدنی می انجامد و تکرر آرا، نظارت آزادانه‌ی مردم و آزادی بیان و بسیاری دیگر از حقوق بشری، وسیعاً نقض و محدود می گردد. بنا بر این قانون می تواند صرفاً پیش کند که مؤسسات و جمعیت ها در نحوه‌ی حکمرانی، رهبری و مدیریت داخلی شان کاملاً آزاد و مستقل هستند و می توانند مقررات و ساختار اداری و سلسله مراتب اداری شان را ایجاد کنند و کاپی آن اسناد را به وزارت عدلیه و یا وزارت اقتصاد

ارسال کنند. در مورد نحوه‌ی استخدام و مدت وظایف کارمندان شان و صلاحیت های آنان نیز، موسسه می تواند مستقلاً تصمیم اتخاذ کند. مسلماً قوانین و مقامات ذیربط می توانند به نهادهای مردمی کمک کنند تا ساختاری مناسب، قابل پیش بینی، معتبر، قابل اعتماد و توانا را ایجاد کنند و فعالیت های خود را راهبری کنند و نظام (سیستم) اداری و مالی موثر و کارآمد داشته باشند.

هـ. پیش بینی های قانون در مورد حمایت از جامعه‌ی مدنی

اساساً هدف از تدوین قوانین نهادهای غیردولتی، حمایت از فعالیت و گسترش و توانمند ساختن جامعه مدنی و نهادهای مدنی است. بنابراین در هنگام مطالعه‌ی قوانین می توان جستجو کرد که قانون چه مفادی در مورد حمایت از نهادهای مردمی دارد؟ آیا قانون حامی فعالیت ها و گسترش نهادهای مردمی است؟ چگونه؟ آیا قانون منعطف و اصلاح پذیر در برابر نیازهای مختلف جامعه‌ی مدنی است؟ آیا قانون آزادی فعالیت های سیاسی و نقد پالیسی های دولت را میسر می سازد و مشوق مشارکت مدنی مردم است؟ مطالعه‌ی انتقادی قانون مؤسسات غیردولتی و قانون جمعیت ها خاطر نشان می سازند که این قوانین پیش بینی های اندکی را برای حمایت از نهادهای مدنی دارند و بیشتر بر تشریح اجراءات اداری و نحوه‌ی حاکمیت دولت بر آنها تمرکز شده است. طبق قوانین فعلی، سازمان های غیر دولتی نمی توانند نسبت به تصمیم وزارت خانه ها اعتراض نمایند و هیچ مکانیسمی جهت پاسخگو ساختن مقامات در مورد تصمیم هایی که در مورد سازمان های غیردولتی اتخاذ می نمایند، در این قوانین وجود ندارد و قانون به امکان طرح دادخواهی سازمان ها و اعتراض نسبت به تصمیم های وزارت های مربوطه تصریح نمی کند.

۵. بررسی پیامدها، دستاوردها و فواید قانون مؤسسات

قانون می تواند پیامدهای مفید مانند ارائه خدمات و یا تسهیلات و نیز حمایت از مؤسسات را تضمین نماید. در عین زمان قانون ممکن است عواقب غیر دموکراتیک با هدف کنترل مؤسسات را به بار آورد. به این منظور نظر مؤسسات در مورد پیامدها و عواقب و یا فواید قانون حایز اهمیت است و اصولاً یک رویه ی قانون گذاری دموکراتیک مبتنی بر درج دخواست های گروه های هدف قانون می باشد. در واقع ضمانت اجرایی قانون در روند دموکراتی نیز توسط گفتگو و شامل ساختن گروه های هدف در قانون گذاری و گنجاندن نظریات آنان شکل می گیرد. زیرا در طی فرایند گفتگو یک اجماع میان نهادهای غیر دولتی در مورد اهداف و دستاوردهای قانون شکل می گیرد و این اجماع متبلور اراده ی مؤسسات جهت در نظر گرفت مفاد آن قانون است و بدین ترتیب رعایت آن قانون در طی ای فرایند دموکراتیک تضمین می گردد .

از سویی بدون بررسی عواقب و نتایج یک قانون، نمی توان خلاء ها و کاستی های آنرا ملاحظه کرد. هم چنین مؤسسات نیز در مورد فواید آن آگاه نمی شوند و یا نواقصی که می توانند با ارائه پیشنهاد رفع شوند، در قانون باقی می مانند و مانع ثمربخشی نهادهای مردمی می شوند.

مقرره ها و لوايح و طرز العمل ها

مقرره، طرز العمل و لایحه، اسناد قانونی هستند که توسط نهادهای حکومتی جهت اجرای مفاد یک قانون تدوین و نافذ می شود. این اسناد نیاز به تصویب پارلمان ندارند، زیرا صرفاً جهت بسترسازی برای اجرای یک قانون مشخص نوشته و اجرا می شود. بنابراین مقررات و طرز العمل ها نمی توانند احکام و پیش بینی هایی در

مغایرت با اصل قانون را به اجرا بگذارند و یا مفاد قانون را محدود و نقض کنند. در بسیاری موارد اما، چالش مهم و بنیادی دیگر، وجود مقررره هایی است که از سوی حکومت و نه شورای ملی تصویب شده است. این مقررره ها، که تعداد آنها زیاد و رعایت آنها از سوی مؤسسات غیردولتی و جمعیت ها بسیار دست و پا گیر و شامل تشریفات و مراحل متعدد اداری و زمان بر است، کنترل بر مؤسسات از سوی حکومت را بسیار وسیع می سازد و با روح قانون مؤسسات غیر دولتی نیز در تضاد است. زیرا مبنای قانون مؤسسات غیر دولتی صیانت و حمایت از استقلال جامعه مدنی و نهادهای مردمی در برابر مداخله‌ی دولت است. از سویی عدم تصویب این مقررات از سوی پارلمان، زمینه برخورد سیاسی با مؤسسات غیردولتی را فراهم می سازد، زیرا حکومت می تواند تحت این مقررات فعالیت ها و نیز انتقال وجوه و بانکداری آنها را شدیداً محدود و مقید سازد. بنابراین مقررات و طرز العمل ها بایستی اندک و مد بهره ور شدن از حقوق مذکور در قانون مؤسسات باشند و هرگونه متنی در جهت محدود ساختن حقوق و زمینه فعالیت جامعه مدنی، صرفاً باید در قالب قانون از سوی شورای ملی مصوب شود. اخیراً وزارت اقتصاد طرز العمل های زیادی را معرفی و به اجرا گذاشته است که عبارت اند از:

- طرز العمل فراهم آوری تسهیلات برای مؤسسات غیردولتی
- طرز العمل ثبت و انحلال مؤسسات غیردولتی
- طرز العمل مدیریت ساختار رهبری مؤسسات غیردولتی
- طرز العمل نظارت از امور بانکی مؤسسات غیر دولتی
- طرز العمل گزارش دهی، اعتبار دهی و وضع جریمه های نقدی مؤسسات
- طرز العمل نظارت و ارزیابی مؤسسات غیردولتی
- طرز العمل هماهنگی برنامه ها و پروژه های مؤسسات غیر دولتی با ادارات سکتوری

- طرز العمل هماهنگی فعالیت های مؤسسات غیردولتی در سطح ولایات
- مقرر ها ناظر بر بازکردن و مدیریت حساب بانکی
- چهارچوب عقد قراردادهای و تفاهم نامه ها با مؤسسات غیردولتی

به عنوان مثال اجرای چهارچوب عقد قراردادهای و تفاهم نامه ها، مستلزم رعایت مراحل زیر جهت طرح و اجرای پروژه ها از سوی مؤسسات است:

۱. پروژه جدید باید در حساب واحد بودجه وزارت اقتصاد درج شود. در این فرم نام مدت زمان، سکتور، نهاد سکتوری دولتی، مکان، بودجه، هدف و مقاصد، فعالیت ها باید ثبت شوند.
۲. وزارت اقتصاد طرح پروژه را مرور و تعیین می کند که آیا پروژه مرتبط با ساحه‌ی فعالیت موسسه و مأموریت آن می باشد یا خیر.
۳. پس از تصویب وزارت اقتصاد، و تصویب به صورت آنلاین اسنادی شامل بودجه، قرارداد تمویل کننده، تفاهم نامه با اداره یا وزارت سکتوری، برنامه عملیاتی پروژه و قراردادهای فرعی باید تهیه و ارایه شوند.
۴. بعد از تأیید پروژه از سوی وزارت اقتصاد، آنها دو نامه به وزارت سکتوری و به ریاست اقتصاد در ولایت ارسال می نمایند.
۵. این نهادهای سکتوری و ولایتی هر شش ماه یک گزارش در مورد عملکرد موسسه به وزارت اقتصاد می فرستند.
۶. موسسه مکلف است که هر شش ماه یک گزارش به وزارت اقتصاد بفرستد و مکتوب تأییدیه دریافت نماید.

مؤسسات غیر دولتی باید تک تک این مقررات را نیز، علاوه بر مسوده قانون مؤسسات غیر دولتی، بررسی انتقادی کنند و منافع و مضرات و محدودیت های آنها را برجسته سازند. در غیر این صورت حتا اگر قانون اصلاح شود، زمینه‌ی دور زدن قانون توسط مقررات و طرزالعمل های پیچیده و محدودکننده همیشه متصور خواهد بود و این رویه به دلیل عدم نیاز به تصویب پارلمان، بسیار سهل تر نیز می باشد. زیرا حکومت می تواند مقررات و طرزالعمل ها را بدون نیاز به تصویب پارلمان به اجرا بگذارد.

مسئله چنين نظارت و كنترل بر فعاليت هاي مؤسسات دربردارنده‌ی مراحل مختلف و پیچیده‌ی اداری است که مسبب مشکلات فراوان برای مؤسسات و نیز افزایش مداخله‌ی حکومت در امور نهادهای غیردولتی و افزایش فساد اداری می گردد.

بخش چهارم: دادخواهی برای اصلاح قانون

روند قانون گذاری در افغانستان

پس از بررسی انتقادی قوانین و مقررات و طرز العمل ها، جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی می توانند برنامه های دادخواهی برای اصلاح قانون سامان دهند. بدین منظور آشنایی مقدماتی با روند و رویه ی قانونگذاری لازم پنداشته می شود.

روند قانون گذاری در افغانستان بر اساس قانون اساسی و قانون طرز طی مراحل نشر و انفاذ اسناد تقنینی و نیز مقررات و طرز العمل های داخلی شورای ملی می باشد.

ماده ۹۴ قانون اساسی چنین تعریفی از قانون ارایه می کند:

قانون عبارت است از مصوبه هر دو مجلس شورای ملی که به توشیح رئیس جمهور رسیده باشد .

هم چنان ماده ۹۵ قانون اساسی تصریح می کند:

پیشنهاد طرح قانون از طرف حکومت یا اعضای شورا و در ساحه تنظیم امور قضایی از طرف ستره محکمه توسط حکومت صورت گرفته میتواند.

پیشنهاد طرح قانون در مورد بودیجه و امور مالی صرفا از طرف حکومت صورت میگیرد.

چگونگی طی مراحل قانون در حکومت

جهت انعکاس نظر و یا دادخواهی برای اصلاح قوانین، آشنایی با مراحل قانونگزاری در کشور، مفید است. به صورت بسیار ساده، قانون گذاری در کشور از شش مرحله‌ی زیر تشکیل شده است.

۱- پیش نویسی قانون در اداره‌ی مربوطه :

مسوده به معنا پیش نویس و طرح قانون است. تا زمانی که یک مسوده تمام مراحل زیر را طی ننموده است، فاقد ارزش و وجاهت قانونی است.

مسوده قانون از طرف اداره مربوطه دولتی با در نظر داشت احکام قانون اساسی افغانستان صورت میگیرد.

به عنوان مثال وزارت اقتصاد می تواند مسوده ای از قانون مؤسسات غیردولتی را تهیه و به ریاست تقنین وزارت عدلیه ، جهت تدقیق و مطالعه بفرستند.

۲- مرحله تدقیق در وزارت عدلیه و ارزیابی در کمیته قوانین:

مسوده قانون جهت تدقیق و بررسی به انستیتوت قانون گذاری وزارت عدلیه ارسال میگردد.

۳- مرحله تأیید در شورای وزیران:

طرح قانون بعد از تدقیق جهت تأیید به کمیته قوانین شورای وزیران ارسال میگردد در کمیته اعضای مسلکی قانون مورد نظر را مورد بررسی قرار داده و بعدا شامل اجندای جلسه شورای وزیران میگردد. در شورای وزیران نیز در مورد آن بحث می شود و در صورتیکه ملاحظات و وجود نداشته باشد مسوده را تأیید اگر مسوده نیاز به اصلاح داشته باشد، به وزارت عدلیه جهت اصلاح ارسال میگردد.

۴- مرحله تصویب :

طبق ماده ۹۶ قانون اساسی ، مسوده بعد از تایید شورای وزیران از طریق دفتر وزیر دولت در امور پارلمانی نخست مطابق ماده ۹۷ قانون اساسی به ولسی جرگه ارسال میگردد. ولسی جرگه طرح قانون را در اجندای جلسات می گنجاند و کمیسیون مرتبط را موظف می سازد تا مسوده را مطالعه و جهت تصویب به جلسهی عمومی ارایه نماید. طبق قانون اساسی، ولسی جرگه می تواند در مسوده تعدیل ، تزیید و یا بعضی از ماده های انرا حذف نماید. اما ولسی جرگه نمی تواند طرح پیشنهاد قانون را بیش از یکماه به تاخیر اندازد.

ولسی جرگه طرح قانون را بعد از تصویب به اکثریت آرای اعضای جلسه عمومی یکجا با مصوبه مجلس به مشرانو جرگه می سپارد.

مشرانو جرگه باید در ظرف پانزده روز در مورد طرح ارسالی ولسی جرگه تصمیم اتخاذ نماید. هرگاه تصمیم مشرانو جرگه مخالف مصوبه ولسی جرگه باشد، برای حل اختلاف مطابق ماده ۱۰۰ قانون اساسی هیات مختلط به تعداد مساوی از اعضای هر دو مجلس تشکیل میگردد. فیصله هیات بعد از توشیح ریس جمهور نافذ شمرده میشود. هرگاه هیات مختلط هم نتواند اختلافات را حل نماید طرح پیشنهادی رد شده بحساب می آید. در صورتیکه در جلسه بعدی ولسی جرگه مجدداً با دو ثلث اراء تصویب شود بعد از توشیح ریس جمهور نافذ شمرده میشود .

۵- مرحله توشیح :

طرح قانون بعد از تصویب هر دو مجلس جهت توشیح رییس جمهور به دفتر وزیر دولت در امور پارلمانی ارسال میگردد.

دفتر وزیر دولت در امور پارلمانی بمنظور بررسی تخنیکی جلسات مشورتی ارگانهای حقوقی و ادارت سکتوری را در مورد قانون

تصویب شده شورای ملی و تهیه یادداشت جهت توشیح سند تقنینی و ارسال مسوده‌ی مصوب پارلمان به رئیس جمهور دعوت مینماید.

۶- مرحله انفاذ :

بعد از توشیح رئیس جمهور، تاریخ انفاذ قانون در فرمان رئیس جمهور ذکر می شود، و سپس در جریده رسمی منتشر می شود.

تعدیلات و اصلاح قوانین نافذ نیز باید همان ۶ مرحله را طی نماید که تدوین یک قانون تازه طی می کند.

مروار این روند قانون گزاری به مؤسسات و جمعیت هایی که برای اصلاح قانون دادخواهی می کنند، مفید است، چرا که خاطرنشان می سازد که در چه مرحله ای از قانون گزاری، به کدام نهاد دولتی باید مراجعه کرد. به طور مثال اگر قانون در مرحله ی تسوید (پیش نویسی) قرار دارد، می توان به وزارت اقتصاد و یا وزارت عدلیه رجوع کرد و خواهان اصلاح قانون شد. اما اگر قانون در برنامه ی کاری شورای ملی وارد شده و مسوده را حکومت به شورای ملی فرستاده است، نهادهای غیردولتی می توانند در کمیته های مربوطه ولسی جرگه و یا مشرانو جرگه دادخواهی کنند.

جهت ارایه ی پیشنهادهای اصلاح یک قانون، در پارلمان از یک جدول استفاده می شود. این جدول شامل مواد فعلی قانون، پیشنهاد اصلاح و دلایل نیاز به اصلاح مواد قانون می باشد. در زیر نمونه ای از این جدول همراه با بعضی از موضوعات پیشنهادی آمده است. نهادهای مدنی می توانند مواد قانون را مطالعه و این جدول را برای دادخواهی جهت اصلاح قانون، آماده سازند.

چک لیست نهایی بررسی قانون و مقررات مؤسسات غیردولتی

موضوع	ماده یا مواد اصلی	نتیجه بررسی	پیشنهاد اصلاحی	دلایل نیاز به اصلاح	دستآورد اصلاح برای مؤسسات ، برای نهاد دولتی و برای بهره‌وران	عواقب عدم اصلاح قانون بر مؤسسات و بر نهادهای دولتی و بر مردم ذی‌نفع
بررسی اهداف قانون						
بررسی رویه‌های اداری در قانون						
بررسی نتایج و دستآورد های قانون						
مدیریت امور نهادهای غیر دولتی						
ثبت نهادهای مردمی						

					تصریح به استقلال نهادهای مردمی
					نظارت حکومت
					عدم دخالته فراقانونی دولت
					تضمین آزادی فعالیت های مدنی
					دسترسی به منابع مالی داخلی و خارجی
					حمایت دولت از نهادهای مدنی و تأمین منابع مالی
					انحلال، استیناف طلبی و حمایت قضایی در برابر مداخله حکومت
					

ضمیمه ها

مهم ترین حقوقی که توسط قوانین بین المللی در زمینه نهادهای
مردمی تضمین شده اند :

آزادی تشکیل اجتماعات در اعلامیه جهانی حقوق بشر :
ماده ۱۹

هر انسانی محق به آزادی عقیده و بیان است؛ و این حق شامل آزادی
داشتن باور و عقیده ای بدون [نگرانی] از مداخله [و مزاحمت]، و حق
جستجو، دریافت و انتشار اطلاعات و افکار از طریق هر رسانه ای
بدون ملاحظات مرزی است.

ماده ۲۰

هر انسانی محق به آزادی گردهمایی و تشکیل انجمن های مسالمت آمیز
است.

هیچ کس نمی بایست مجبور به شرکت در هیچ انجمنی شود.

ماده ۲۱

هر شخصی حق دارد که در مدیریت دولت کشور خود، مستقیماً یا به
واسطه انتخاب آزادانه نمایندگان شرکت جوید.

هر شخصی حق دسترسی برابر به خدمات عمومی در کشور خویش
را دارد.

اراده مردم می بایست اساس حاکمیت حکومت باشد؛ چنین اراده ای
می بایست در انتخاباتی حقیقی و ادواری اعمال گردد که مطابق حق
رای عمومی باشد که حقی جهانی و برابر برای همه است. رأی گیری
از افراد می بایست به صورت مخفی یا به طریقه ای مشابه برگزار
شود که آزادی رأی را تأمین کند.

میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی

مصوب ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ میلادی (مطابق با ۵/۹/۱۳۴۵ شمسی) مجمع عمومی سازمان ملل متحد (۱۳) ماده ۳

کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که تساوی حقوق مردان و زنان را در استفاده از کلیه حقوق اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی مقرر در این میثاق تأمین نمایند.

ماده ۴

کشورهای طرف این میثاق معترفند که در تمتع از حقوقی که مطابق این میثاق در هر کشوری مقرر می‌شود آن کشور نمی‌تواند حقوق مزبور را تابع محدودیتهائی جز به موجب قانون بنماید و آنها فقط تا حدودی که با ماهیت این حقوق سازگار بوده و منظور آن منحصرأ توسعه رفاه عامه در يك جامعه دموکراتیک باشد.

ماده ۸

۱. کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که مراتب زیر را تضمین کنند:

الف - حق هر کس به اینکه به منظور پیشبرد و حفظ منافع اقتصادی و اجتماعی خود با رعایت مقررات سازمان زیربط مبادرت به تشکیل اتحادیه نماید و به اتحادیه مورد انتخاب خود ملحق شود. اعمال این حق را نمی‌توان تابع هیچ محدودیتی نمود مگر آنچه که به موجب قانون تجویز شده و در يك جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا حفظ حقوق و آزادیهای افراد دیگر ضرورت داشته باشد.

ب - حق اتحادیه‌ها (سندیکاها) به تشکیل فدراسیون‌ها یا کنفدراسیون‌های ملی و حق کنفدراسیون‌ها به تشکیل سازمان‌های سندیکایی بین‌المللی یا الحاق به آنها.

ج - حق اتحادیه‌ها (سندیکاها) که آزادانه به فعالیت خود مبادرت نمایند بدون هیچ محدودیتی جز آنچه به موجب قانون تجویز شده و در يك جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا برای حفظ حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد.

د - حق اعتصاب مشروط بر اینکه با رعایت مقررات کشور مربوط اعمال شود.

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶ میلادی) توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد

ماده ۲۵

هر انسان عضو اجتماع (۸) حق و امکان خواهد داشت بدون (در نظر گرفتن) هیچ یک از تبعیضات مذکور در ماده ۲ و بدون محدودیت غیرمعقول:

الف، در اداره امور عمومی بالمباشره یا به واسطه نمایندگانی که آزاد انتخاب شوند شرکت نماید.

قانون اساسی افغانستان مصوب ۴ جدی ۱۳۸۲

مقدمه (مقدمه‌ی قانون اساسی حایز اهمیت فوق العاده و به مثابه روح قانون اساسی است و جهت تفسیر و درک مواد آن مفید می باشد).

ما مردم افغانستان..... :

...به منظور ایجاد جامعه مدنی عاری از ظلم، استبداد، تبعیض و خشونت و مبتنی بر قانونمندی، عدالت اجتماعی، حفظ کرامت و حقوق انسانی و تأمین آزادی ها و حقوق اساسی مردم؛ این قانون اساسی را مطابق به واقعیت های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی کشور و مقتضیات عصر، را تصویب کردیم.

ماده سی و چهارم:

آزادی بیان از تعرض مصون است.

هر افغان حق دارد فکر خود را به وسیله گفتار، نوشته، تصویر و یا وسایل دیگر، با رعایت احکام مندرج این قانون اساسی اظهار نماید.

هر افغان حق دارد مطابق به احکام قانون، به طبع و نشر مطالب، بدون ارائه قبلی آن به مقامات دولتی، بپردازد.

ماده سی و پنجم:

اتباع افغانستان حق دارند به منظور تأمین مقاصد مادی و یا معنوی، مطابق به احکام قانون، جمعیتها تاسیس نمایند.

جمعیت و حزبی که مطابق به احکام قانون تشکیل می شود، بدون موجبات قانونی و حکم محکمه با صلاحیت منحل نمی شود.

ماده بیست و چهارم:

آزادی حق طبیعی انسان است. این حق جز آزادی دیگران و مصالح عامه که توسط قانون تنظیم می گردد، حدودی ندارد.

آزادی و کرامت انسان از تعرض مصون است.

دولت به احترام و حمایت آزادی و کرامت انسان مکلف می باشد.

قانون نمونه ای کشورهای عربی در مورد مؤسسات غیر دولتی

یکی از نمونه های مفید برای کشور افغانستان، قانون نمونه ای کشورهای عربی در مورد مؤسسات غیر دولتی^۸ است.

در بخش اهداف، این قانون به موارد ذیل تصریح می نماید:

- هماهنگ کردن مفاد قانونی جهت تأسیس و فعالیت مؤسسات غیردولتی
- تضمین حق تأسیس و فعالیت مؤسسات غیردولتی به عنوان نهادهای فعال مستقل اجتماع
- ترویج حق مردم به پیوستن به مؤسسات غیردولتی
- ترویج نقش مؤسسات غیردولتی در حمایت از افراد جهت استیفا از حقوق مدنی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی
- ایجاد مکانیسمی جهت سازمان دهی روند ثبت مؤسسات محلی و بین المللی
- تضمین حقوق مؤسسات غیردولتی جهت جستجو، دریافت و استفاده از منابع برای فعالیت های شان

تعریف ماهیت مؤسسات غیر دولتی:

ماده ۳:

موسسه (سازمان) غیردولتی یا NGO عبارت است از مجمعی مستقل از دولت است و مرکب از شخصیت های حقیقی و حقوقی

⁸ Arab Model Law on the Establishment and Operation of Non-Governmental Organizations (NGOs)

می باشد که متضمن جایگاه شخص حکمی (حقوقی) است و در مطابقت با این قانون، پس از اعلان و ثبت در نهاد ذیربط تأسیس شده است و طبق اصل غیر انتفاعی بودن، در راستای تحقق اهداف خود بر اساس مقررات داخلی خود فعالیت می نماید.

ماده ۵

اصول مؤسسات غیر دولتی

الف - فعالیت در حدود قانون

ب - استفاده موثر از منابع جهت تحقق اهداف موسسه

ج- متعهد به شفافیت، پاسخگویی، باز بودن تمام فعالیت ها

د- رعایت حقوق اساسی بشری اعضا و مردم

ج - تضمین رعایت اصل عدم تبعیض ، یعنی برخورد علی السویه با همگان صرف نظر از نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب، عقیده سیاسی و یا نظر، منشاء اجتماعی و یا ملی، دارایی، ولادت و یا دیگر موقعیت ها مخصوصا در مورد معلولان و بومیان و مردم در معرض خطر و یا مهاجران

ماده ۶:

(۱) یک موسسه غیر دولتی را می توان توسط اطلاع دادن و

ارایه‌ی درخواست به اداره‌ی مسئول ایجاد کرد. رویه‌ی اطلاع دادن به نهاد دولتی شامل تحویل فرم‌ی درخواست ثبت موسسه می باشد.

(۲) ثبت موسسه رایگان است.

(۳) نهاد مسئول دولتی باید سند ثبت موسسه را در عرض ۳۰ روز صادر نماید.

- (۴) در صورتی که نهاد مسئول دولتی، طی ۳۰ روز سند ثبت را صادر ننماید و نیز درخواست را مسترد نکند، درخواست ثبت موسسه، تأیید شده پنداشته می شود.
- ماده ۷ - رد درخواست ثبت موسسه
- (۱) رد درخواست ثبت موسسه باید مبتنی بر دلایل مشخص باشد و به صورت کتبی به اطلاع درخواست دهنده ها رسانده می شود و روش اصلاح و تکمیل نواقص درخواست را نیز در طی مکتوب واضح می سازد.
- (۲) نهاد مسئول دولتی در عرض ۳۰ روز پس از دریافت درخواست، باید درخواست دهنده را مطلع سازد.
- (۳) درخواست دهنده می تواند، نسبت به تصمیم مسئول ذیربط در محکمه اعتراض نماید و در صورت فیصله‌ی محکمه، موسسه ثبت شده پنداشته شده و نهاد مسئول دولتی موظف به صدور جواز در طی ۳۰ روز می باشد.
- ماده ۸ - شرایط کسب شخصیت حقوقی (حکمی)
- (۱) یک موسسه می تواند در شرایط ذیل جایگاه شخص حقوقی را کسب نماید -
- الف- صدور سند ثبت توسط نهاد ذیربط دولتی
- ب- پس از انقضای ۳۰ روز پس از ارایه‌ی درخواست و یا گذشتن ۳۰ روز پس از ارایه‌ی دوباره‌ی درخواست پس از تکمیل نواقص
- ج- توسط حکم محکمه
- (۲) پس از کسب جایگاه شخصیت حقوقی، موسسه غیردولتی می تواند فعالیت هایش را مطابق این قانون آغاز نماید.
- (۳) پس از ثبت، تجدید جواز فعالیت لازم نیست.

ماده ۲۱ - رابطه با حکومت

- ۱) حکومت نقش جامعه مدنی در کشور را تقویت ، استقلال آن را رعایت و از مؤسسات غیردولتی حمایت می کند تا اهداف قانونی خود را به روش هایی صلح آمیز محقق سازند.
- ۲) مؤسسات غیردولتی از آزادی کامل جهت فعالیت بدون مداخله ی غیر قانونی حکومت برخوردارند. آنها می توانند جلسات خود را بدون نیاز به حضور نماینده ی حکومت و بدون نیاز به اطلاع رسانی قبلی به حکومت برگزار نمایند.
- ۳) گزارش مالی مؤسسات غیردولتی صرفاً در پرتو این قانون می توانند در دسترس حکومت قرار گیرد. حکومت نمی تواند حساب بانکی مؤسسات را منجمد سازد و یا ببندد مگر بر پایه ی دلایل مذکور در این قانون و پس از دریافت حکم محکمه.

ماده ۳۱- انحلال توسط محکمه

- ۱) محکمه می تواند در صورت نقض این قانون به انحلال موسسه غیردولتی حکم کند.
- ۲) قضیه ی نقض قانون توسط یک موسسه می تواند توسط اشخاص ذیل به محکمه ی ذیصلاح ارایه شود:

الف. مقام با صلاحیت حکومتی

ب. یک عضو موسسه غیر دولتی

ماده ۳۲- مجازات نقض قانون

در صورتی که مؤسسات غیر دولتی مرتکب نقض این قانون گردد، محکمه می تواند به صورت نقدی و یا انحلال، موسسه را مجازات نماید. هیچ عضوی از

مؤسسات غیر دولتی را نمی توان به دلیل فعالیت در
موسسه زندانی و یا جریمه کرد.

ماده ۳۴- انحلال موسسه غیر دولتی بر مبنای حکم محکمه

در صورتی که یک موسسه از ارایه ی گزارش و یا
معلومات به نهاد حکومتی مسئول طبق این قانون اهمال
ورزد، مقام مسئول می تواند قضیه ی موسسه را به محکمه
با صلاحیت راجع سازد. محکمه می تواند در این صورت
یکی از احکام ذیل را صادر نماید:

الف . تدابیری جهت اصلاح فعالیت های موسسه طبق این
قانون

ب- انحلال موسسه

منابع

راعی، مسعود. فرامرز، عطریان (۱۳۹۳). استقلال سازمانهای غیردولتی در نظام حقوقی ایران، فرانسه و سوئیس. تهران: دانشگاه تهران. نشریه ی مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶ شماره ۲

ر شماوی، مرقت. حریه تکوین الجمعیات فی البلدان العربیه: دلیل ارشادی. شبکه المنظمات العربیه غیر الحکومیه للتنمية

وزارت عدلیه (۱۳۵۵). قانون مدنی. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۶۶). اساسنامه انستیتوت امورقانونگذاری و تحقیقات علمی- حقوقی،. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۶۸). قانون سازمان های اجتماعی جمهوری افغانستان. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۸۳). قانون اساسی افغانستان. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۸۴). قانون موسسات غیر دولتی (NGOs). کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۹۲). قانون تشکیلات و صلاحیت محاکم افغانستان، کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۹۲). قانون جمعیت ها. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۹۵). قانون طرز طی مراحل، نشر و انفاذ اسناد تقنینی. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۹۶). تعدیل و ایزاد در برخی از مواد قانون جمعیت ها. کابل: وزارت عدلیه

وزارت عدلیه (۱۳۹۸). تعدیل و ایزاد در برخی از مواد قانون جمعیت ها. کابل: وزارت عدلیه

Backer, David, 2003: Civil society and transitional justice: possibilities, patterns and prospects” in Journal of Human Rights, 2:3, pp: 297-313

Barr, Heather, 2020: A crucial moment for women’s rights in Afghanistan. New York: Human Rights Watch

Civil society working group, 2013: Civil society supporting the Afghan peace process, Kabul: CSWG Link: <https://svenskafreds.files.wordpress.com/2013/11/civil-society-and-high-peace-council-cooperation-framework-english.pdf>

Evans, Katerina Hadzi-Miceva (2015), Regulating political activist of non-governmental organizations. the Expert Council on NGO Law

Harsen, Egbert (2008). Islam, civil society and social work: Muslim voluntary welfare associations in Jordan between patronage and empowerment. Amsterdam: Amsterdam University Press

Iraq, Number (12) of the Year 2010 the Law of Non-Governmental Organizations,

Lebanon, Ministry of Interior Circulation No. 10/AM/2006

Moballegh, A. Zia (2021). Limiting Space for Civil Society in Afghanistan: the implications of policies and legislations on NGOs. Berlin: hbs Link: <https://www.boell.de/en/2021/07/13/limiting-space-civil-society-afghanistan-implications-policies-and-legislations-ngos>

Morocco, Decree to Implement the Decree on the Right to Establish Associations (Prime Ministerial Decree 2-04-969 of 2005), 2005

Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations Law No. 1, Year 2000

Rahmani, Roya (2012). Donors, beneficiaries, or NGOs: whose needs come first? A dilemma in Afghanistan. *Development in Practice* Vol. 22, No. 3 (May 2012), pp. 295-304 (10 pages)

Ramirez, Juliana, 2008: Rethinking the Link between Civil Society and Civil War: the Case of Colombia - Calgary: University of Calgary

Security Council, 2000: Resolution 1325. UN Link: [https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000))

Taylor, Alan, 2014: The Soviet War in Afghanistan, 1979 – 1989. The Atlantic Link: <https://www.theatlantic.com/photo/2014/08/the-soviet-war-in-afghanistan-1979-1989/100786/>

The International Center for Not-for-Profit law (1997). Handbook on good practices for laws relating to non-governmental organizations. World Bank

The Protection Project (2014) Arab Model Law on the Establishment and Operation of Non-Governmental Organizations (NGOs). The Protection Project

The World Bank, 2016: World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence: an independent evaluation, NY: The World Bank

Tunisia, Decree Number 88 for the Year 2011, Published on 24 September 2011 Pertaining to Regulation of Associations

UNAMA 2020: Afghanistan protection of civilian in armed conflict first quarterly report: 1 January -31 March 2020. New York: UN Link: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_protection_of_civilians_in_armed_conflict_-_2020_first_quarter_report_english.pdf

Wardak, Mirwais, 2020: The long road to peace in Afghanistan: civil society's role, New York: New York University

Zanker, Franzisca Luise, 2015: The Legitimation of Peace Negotiations: A Role for Civil Society? PHD Thesis. Tübingen: der Eberhard Karls Universität Tübingen