

جامعه مدنی مُدرن و جایگاه حقوقی آن در افغانستان

مُحمّد جلالی¹ *

احمد حنیف حنیف² *

چکیده:

همان طوری که مبرهن است، یکی از شیوه های نقش آفرینی مردم در نظامهای مردم سالار، مشارکت مردم از طریق نهادهای جامعه مدنی (سنتی و مُدرن) است. در افغانستان طی سالهای اخیر نهادهای مُدرن جامعه مدنی، در کنار نهادهای سنتی، بطور چشمگیر رشد و انکشاف نموده اند. نوشتار حاضر به این مسأله پرداخته است که جایگاه حقوقی نهادهای مذکور در افغانستان چگونه است؟ برای یافتن پاسخ مناسب به سوال مطرح شده، در تحقیق حاضر از شیوه مطالعه کتابخانه ای با روش توصیفی تحلیلی استفاده شده است.

یافته های تحقیق نشاندهنده آن است که در حال حاضر مشهورترین نهادهای جامعه مدنی مُدرن در افغانستان عبارت اند از جمعیت ها که انجمن ها، اتحادیه ها، شوراها، مجمع ها و امثال آنها را شامل می شود. این نهادها در وزارت عدلیه افغانستان ثبت و راجستر گردیده و تحت نظر وزارت مذکور در پرتو قانون جمعیت ها فعالیت می نمایند. در کنار این مجموعه، نهادهای دیگری تحت عنوان موسسات غیر دولتی نیز وجود دارند که در وزارت اقتصاد افغانستان ثبت و راجستر گردیده و بر مبنای قانون موسسات غیر دولتی فعالیت می نمایند. یافته های این مطالعه هم چنان نشان می دهد که نهادهای جامعه مدنی مدرن، علاوه بر قوانین داخلی، توسط مهمترین اسناد بین المللی مانند منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاقها و کنوانسیون های بین المللی حقوق بشری نیز به رسمیت شناخته شده اند. در نهایت تحقیق به این نتیجه رسیده است که نهادهای جامعه مدنی از جایگاه رفیع حقوقی در سطح ملی و بین المللی برخوردار بوده به ویژه سیستم حقوقی افغانستان تا حد زیادی توانسته است چنین نهادهایی را مورد تایید و حمایت خویش قرار دهد.

واژه های کلیدی: جامعه مدنی افغانستان، جمعیت ها، موسسات غیر دولتی، جامعه مدنی مُدرن.

فهرست مطالب:

- مقدمه
- معلومات کلی پیرامون نهادهای مُدرن جامعه مدنی در افغانستان
 - 0 مفهوم و ویژگی های جامعه مدنی مُدرن
 - 0 جایگاه نهادهای مُدرن جامعه مدنی در اسناد بین المللی
 - 0 عرصه های کاری مشترک نهادهای مُدرن جامعه مدنی
- نهادهای جامعه مدنی مردم بنیاد (جمعیت ها، اتحادیه ها، انجمن ها)
 - 0 جایگاه حقوقی جمعیت ها در قوانین قبلی افغانستان
 - 0 جمعیت ها در آئینه قوانین نافذ افغانستان
 - 0 تقسیم بندی و عرصه های فعالیت جمعیت ها
- موسسات غیر دولتی (انجوها)

¹ دکتر محمد جلالی، عضو هیات علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

² احمد حنیف حنیف، دانشجوی مقطع دکتری حقوق بین الملل عمومی دانشگاه شهید بهشتی.

- 0 معرفی موسسات غیر دولتی
- 0 سازمانهای غیر دولتی در آئینه قانون مؤسسات (انجوها)
- 0 مؤسسات غیر دولتی خارجی (بین المللی و غیر بین المللی)
- 0 وجوه افتراق جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی (انجوها)

- نتیجه گیری

مقدمه:

جامعه مدنی مُدرن متشکل از نهادهای غیر دولتی است که مستقل از دولت، بطور خودجوش و داوطلبانه و بدون خشونت، سیاست های دولت را بررسی و نقد نموده و دارای ساختاری آزادی خواهانه هستند. این نهادها، همانطور که از نام آنها پیداست، بر خلاف نهادهای سنتی، توسط توده هایی از اقشار مختلف مردم بطور رسمی و در روشنی قوانین نافذ تشکیل گردیده، در عرصه های مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی فعالیت های مشخصی را انجام می دهند. اهمیت این نهادها از آنجا بر ملا می گردد که در جوامع متمدن زمانی که برای تشکیل و فعالیت آنها فرصت داده می شود، بطور بالفعل می توانند منحنی نیروی فشار مسالمت آمیز از حقوق و آزادی های اساسی مردم در برابر دولت دفاع نموده و از سوی دیگر دولت را در راستای تطبیق برنامه های آن برای خدمت گذاری و ادای مسئولیت هایش در برابر شهروندان یاری و همکاری نمایند. تحقیق حاضر نیز که بطور علمی و آکادمیک در جهت مطالعه جایگاه حقوقی چنین نهادهایی در پرتو اسناد حقوقی ملی و بین المللی انجام می یابد، منحنی قدم مؤثری در راستای معرفی بنیادهای حقوقی نهادهای مذکور از ارزش و اهمیت علمی برخوردار می باشد.

بنا بر این، مبحثی که ما در ضمن این نوشتار به دنبال آن هستیم این است که جامعه مدنی مُدرن در افغانستان از چه جایگاه حقوقی ای برخوردار می باشد؟ و یا به عبارت دیگر آیا سیستم حقوقی کنونی افغانستان با تصویب قوانین موجود و در راس آنها قانون اساسی، فعالیت های جامعه مدنی مُدرن را بر می تابد و یا خیر؟ برای رسیدن به نتیجه مطلوب و ارائه پاسخ مناسب به سوالات مطرح شده، در بخش مطالعه نظری نوشتار حاضر، روش جمع آوری اطلاعات بیشتر کتابخانه ای بوده که دیدگاه ها و نظریات مختلف حقوقدانان و نویسندگان از لابلای کتب و مقالات قابل دسترسی جمع آوری گردیده است؛ و اما تحلیل موضوعات مربوطه بیشتر با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و با رویکرد جامعه شناختی حقوقی انجام شده است که مبتنی بر روش متذکره، نهادهای جامعه مدنی مُدرن در چوکات قواعد و مقررات موجود در بستر جامعه افغانستان مورد ارزیابی قرار گرفته است.

نوشتار حاضر بصورت کل در ضمن سه عنوان طوری تنظیم گردیده است که ابتدا معلومات کلی پیرامون جامعه مدنی مُدرن در افغانستان ارائه گردیده و سپس طی عناوین بعدی دو نوع نهادهای مهم جامعه مدنی مُدرن که عبارت اند از جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی هر کدام به طور جداگانه مورد بحث قرار گرفته و در نهایت تحقیق حاضر با نتیجه گیری مختصری که پاسخ نهایی به سوالات مطرح شده در ابتدای تحقیق می باشد، پایان یافته است.

1- معلومات کلی پیرامون نهادهای مُدرن جامعه مدنی در افغانستان

در ذیل این عنوان در مورد جامعه مدنی مُدرن به ویژه جامعه مدنی مُدرن در افغانستان معلومات عمومی ارائه می گردد تا قبل از معرفی خود نهادهای مذکور و جایگاه حقوقی آنها در افغانستان، تصویر کلی ای از نهادهای مذکور در ذهن ما ترسیم گردیده و در روشنی معلومات عمومی متذکره مباحث بعدی را به طور بهتر دنبال نماییم.

1-1 مفهوم و ویژگی های جامعه مدنی مُدرن:

الف - مفهوم جامعه مدنی: نهادهای مُدرن جامعه مدنی، همانطور که از نام آنها پیداست، سازمان هایی هستند که بطور خودجوش توسط توده هایی از اقشار مختلف مردم بطور رسمی تشکیل گردیده و در عرصه های مختلف اجتماعی،

اقتصادی، فرهنگی فعالیت های مشخصی را در جهت تامین حقوق اصناف و گروه های مربوطه انجام می دهند و از حقوق شهروندان در برابر دولت دفاع می نمایند؛ از سوی دیگر برای تحقق برنامه های دولت در راستای عرضه خدمات برای شهروندان نیز زمینه سازی لازم را انجام داده و دولت را یاری می رسانند. خصوصیت کلی آنها این است که مستقل از دولت هستند، خصلت خشونت خواهی ندارند، خودجوش و داوطلبانه فعالیت می نمایند، سیاست های دولت را بررسی و نقد می کنند و دارای ساختاری آزادی خواهانه می باشند.³

فلسفه اصلی شکل گیری جامعه مدنی این است که چون دولت مردان و صاحبان قدرت خطا پذیر هستند و در اموری که از جانب دولت به آنها محول می شود، امکان اشتباه وجود دارد؛ پس ایجاب می نماید تا همواره عملکرد آنها توسط مردم نقد و بررسی شود. برای اینکه این مأمول به وجه احسن تحقق یابد، می بایست مردم با داشتن پایگاه های مستقل غیر دولتی، اما قانونی، توانمندی آن را داشته باشند تا بطور آگاهانه و قانونمند و به صورت مسالمت آمیز، قدرت دولت را کنترل نمایند. از همین جاست که جامعه مدنی زمینه شرکت شهروندان را به شکل جمعی در عرضه عمومی مهیا می سازد تا با بیان علایق و نظرات خویش، با در نظر گرفتن مصالح عمومی، دولتمردان را به جوابگویی وادار سازند. این نهادها متشکل از گروه ها، انجمن ها، باشگاه ها، اصناف، سندیکاها، فدراسیون ها، اتحادیه ها و ... هستند که به منظور ایجاد واسطه میان دولت و مردم از میان خود مردم تشکیل شده و زمینه مشارکت مردم در قدرت سیاسی را فراهم می نمایند.⁴

به عبارت دیگر جامعه مدنی به عنوان سازمان هایی خود را، خود یار، حامی و مستقل از دولت هستند که برای شهروندان این امکان را فراهم می کنند تا در حوزه عمومی برای بیان و اظهار منافع به کنش و فعالیت بپردازند. جامعه مدنی همچون پُلّی است که حوزه عمومی را از حوزه خصوصی جدا نموده و در میان این هر دو حیثت میانجی را بخود می گیرد.⁵

ب - ویژگی های جامعه مدنی: ویژگی های جامعه مدنی در کل همان شاخص هایی است که عده از نویسندگان برای نظام های مردم سالار بر شمرده اند. بطور ویژه اساسی ترین شاخص های جامعه مدنی عبارت اند از:

- **حکومت حداقلی:** این امر به معنی هرچه کوچک تر بودن حکومت مرکزی در جامعه است. استقرار حکومت حداقلی زمینه را برای خود حکومتی یا خود گردانی شهروندان مهیا می سازد و بلوغ سیاسی، اقتصادی و اداری آنها را موجب می شود. علاوه بر تقویت اقتدار و تمرکز دولت، فرصت مشارکت همگانی در اداره امور عمومی برای مردم بوجود می آید. دلیل این امر آن است که وجود و تقویت آزادیها و رشد هویت های فردی و جمعی در جامعه با دولت حداکثری که در همه عرصه ها از اقتدار و مرکزیت استفاده نماید، چندان سازگار نیست.

- **کثرت گرایی یا پلورالیزم:** تحقق کثرت گرایی عمده ترین عامل بازدارنده شیوه های مونیستی اداره امور جامعه به حساب می آید. کثرت گرایی زمینه را برای ارائه نظریات و برداشت های متفاوت از مسائل مهم و حیاتی فراهم می سازد. وجود آزادی ها برای همگان که از آزادی برای ابراز تأویل ها و تفسیرهای مختلف برخوردار باشند، جنبه های متفاوت قضایا و مسائل مهم را روشن ساخته و گفتمان های روشنگر را به جریان می اندازد و مانع بروز اندیشه های جزم گرایانه می شود.

- **اصل مشارکت مردمی در قدرت:** شاخص عمده دیگر به رسمیت شناختن مردم به عنوان یگانه منبع قدرت دولت و حکومت است. زیرا حاکمیت و اقتدار دولت و حکومت نیز در گرو پشتیبانی مردمی آن است. هرگاه مردم اختیارات سیاسی خود را با سهم گیری در انتخاب روسای دولت به دستگاه حکومتی تفویض نمایند مشروعیت دولت و حکومت متیقن می گردد. در چنین حالتی است که مشروعیت قدرت دولت و حکومت ناشی از دموکراسی و قرارداد اجتماعی است. در یک تعبیر دیگر، اصل مشارکت مردمی به این معنی است که تمام شهروندان، بدون تبعیض و تمایز در قدرت شریک بوده و بر عملکرد دولت نظارت می نمایند. به عبارت دیگر مشارکت مردم در حکومت مردم سالار به این معنی است که دفاع از آزادی بیان،

³- شارپ، جین و هلوی، رابرت، جامعه مدنی و مبارزه مدنی، ترجمه مهدی کلانترزاده (مرکز مطالعات دفاع استراتژیک بی خشونت، نوبت اول، تهران 1386) 7.

⁴- پیشین؛ ص 7.

⁵- Christopher Suarez & Lily L Tsai, Civil Society and the Dangers of Social Capital, 2005, p 1, Pdf available at: <http://www.sipa.ac.uk/cps>

آزادی دین، حق برخورداری از حمایت قانون، مشارکت در سازماندهی امور سیاسی، اقتصادی، و فرهنگی جامعه از وظایف خود مردم بشمار می آید.

- عدالت اجتماعی و وجود فرصت های برابر: اهمیت این ویژگی به حدی است که حتی آزادی های سیاسی و اجتماعی بدون تأمین عدالت اجتماعی متحقق گردیده نه می تواند. به عنوان مثال هرگاه در جامعه چارچوب اقتصاد سیاسی «تساوی فرصت ها» اصلاح و تعدیل نه گردیده باشد، اعطای آزادی های اجتماعی و سیاسی لزوماً در انحصار گروه های ذی نفع و صاحبان قدرت به کار گرفته شده و آزادی های فردی و مدنی و شکوفایی استعدادها شعاری بیش نخواهد بود.⁶

در مورد جامعه مدنی از دوران باستان تا عصر حاضر دیدگاه های مختلفی، در قالب نظریه های اجتماعی، توسط دانشمندان ارائه شده است. بطور خلاصه جامعه مدنی در نزد ارسطو به مفهوم دولت در مقابل خانواده به کار رفته است و در تعریف سنت آگوستین همان جامعه زمینی است که در نقطه مقابل شهر خدا قرار می گیرد. در اندیشه هابز در مقابل وضع طبیعی فرض شده است که به جنگ و نزاع همگان پایان می دهد. روسو وضع طبیعی را زندگی گوشه گیرانه یک حیوان خوشبخت می داند که جامعه مدنی به تدریج او را خراب می کند. در فلسفه سیاسی هگل جامعه مدنی فضایی است که انسانها در جستجوی ارضای نیازهای خود در قالب یک چارچوب تعریف شده می باشند. جان لاک ویژگی اساسی جامعه مدنی را استقرار حکومت مدنی با رضایت افراد می داند. برداشت امروزی از جامعه مدنی بر تقابل آن با دولت استوار است که متضمن فراگرد رهایی جامعه از تسلط دولت می باشد. به عبارت دیگر دولت و جامعه مردم سالار از سویی از هم جدا و از سوی دیگر به هم پیوسته اند.⁷ در عصر روشنگری (قرون ۱۷ و ۱۸) مفهوم جامعه مدنی و دولت یکی دانسته شد. چنانچه هابز، ماکیاولی و کانت طرفدار وحدت مفهوم دولت و جامعه مدنی بوده دولت را به عنوان جامعه مدنی قلمرو سیاست و فعالیت سیاسی می دانستند.⁸ علاوه بر آن کانت فرد و تضمین و تامین حقوق فردی را پایه و اساس جامعه مدنی می داند.⁹

نکته مشترک در میان نظریات اکثریت دانشمندان اهمیت و نقش جامعه مدنی است که می تواند در چوکات گروه های صنفی، اتحادیه ها و احزاب سیاسی به عنوان اهرم فشار مردمی، دولت را بطور مسالمت آمیز به رعایت حقوق مردم وادار ساخته و در امر خدمت گذاری واقعی برای شهروندان یاری رساند.¹⁰ اما در افغانستان جامعه مدنی دارای ساختار متفاوت بوده و با اندیشه و شرایط خاص خودش مطرح و قابل مطالعه است که بدین اساس هیچگاه با روند شکل گیری جامعه مدنی در غرب قابل مقایسه و بحث نیست؛ بنابراین جامعه مدنی افغانستان را باید بر مبنای تاریخ، فرهنگ و در چارچوب ارزش های منحصر به خودش مورد بحث و مطالعه قرار داده و درک کرد.¹¹

2-1 جایگاه نهادهای مُدرن جامعه مدنی در اسناد بین المللی

نهادهای مُدرن جامعه مدنی بنابر اهمیتی که داشته و دارند، در اسناد معتبر بین المللی انعکاس یافته و مورد توجه حقوقدانان بین المللی قرار گرفته اند. چنانچه بصورت عموم منشور ملل متحد در ضمن ماده (55) خویش با توجه به ضرورت ایجاد شرایط ثبات و رفاه برای تامین روابط مسالمت آمیز و دوستانه بین المللی بر اساس احترام به اصل تساوی حقوق و خود مختاری ملل، بالا بردن سطح زندگی مردم، فراهم ساختن کار برای حصول شرایط ترقی و توسعه در نظام اقتصادی و اجتماعی، احترام جهانی حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همه و بدون تبعیض از حیث نژاد، جنس و زبان یا مذهب، این امور را مورد تشویق قرار داده که برای تحقق بهتر این اهداف متعالی، بدون شک، نقش نهادهای جامعه مدنی مانند موسسات غیر دولتی و سایر نهادهای جامعه مدنی مُدرن حائز اهمیت پنداشته می شود. بنابراین، نهادهای جامعه مدنی تحت

⁶- اکبری، محمد حریری، مردم سالاری و جامعه مدنی، (علوم اجتماعی دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه فردوسی مشهد، بهار و تابستان 1385) 36-40.

⁷- قلی پور، بهنام، معنا و محتوای جامعه مدنی (بازتاب اندیشه، شماره 9، 1379) 30-31.

⁸- هروی، عزیز جوانپور، درآمدی بر معنا و مفهوم جامعه مدنی (اشراق، سال اول شماره اول خزان 1383) 78.

⁹- سلیمی، حسین، رابطه مفهومی جامعه مدنی ستیزه جویی و صلح طلبی در عرصه اندیشه سیاسی (علوم سیاسی شماره 4 سال 1385) 116.

¹⁰- علمداری، کاظم، جامعه مدنی «گفتارها، زمینها و تجربه ها». آمریکا: آموزشکده آنلاین توانا برای جامعه مدنی ایران، 2015. ص 23-58.

¹¹- Kristian Berg Harpvik, A. S. (8 December 2002). *Afghanistan and Civil Society*, Peshawar: commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Bergen, p 5.

عنوان سازمان های غیر دولتی در ضمن ماده (71) منشور ملل متحد تسجیل یافتند. در ضمن این ماده برای شورای اقتصادی و اجتماعی اجازه داده شده است تا سازمانهای غیر دولتی ای را که به امور مرتبط با ساحه کاری شورای متذکره اشتغال دارند در مقام مشاوره بپذیرد و در صورتی که لازم باشد، این امر را برای سازمانهای غیر دولتی ملی نیز اعمال نماید.¹²

با مراجعه به سایر اسناد معتبر بین المللی نیز دیده می شود که نهادهای جامعه مدنی همواره مورد توجه قرار گرفته اند. چنانچه در اساسنامه محکمه بین المللی عدالت معرفی کاندیداها، برای احراز کرسی عضویت دیوان، به گروه های ملی، که نهادهای جامعه مدنی جزئی از آنها می باشند، محول شده است که بر مبنای آن¹³ در زمان معرفی اعضای دیوان بین المللی دادگستری، نهادهای جامعه مدنی به عنوان گروه های ملی مربوط به دیوان دائمی داور، قضات کاندید را به مجمع عمومی سازمان ملل متحد معرفی می نمایند. از سوی دیگر ماده 20 اعلامیه جهانی حقوق بشر تشکیل نهادهای جامعه مدنی را از جمله حق های بشری معرفی نموده و در بند یک خویش چنین تصریح می دارد: «هر کس حق دارد آزادانه مجمع و جمعیه های مسالمت آمیز تشکیل دهد» بند (4) ماده 23 این اعلامیه مذکور نیز تشکیل اتحادیه ها را بخاطر تأمین منافع گروهی بطور عام از جمله حق های بشری شناخته و تسجیل میدارد: «هرکس حق دارد که برای دفاع از منابع خود با دیگران اتحادیه تشکیل دهد و در اتحادیه ها نیز شرکت نماید»¹⁴

علاوه بر اسناد فوق الذکر، در هر دو میثاق مشهور بین المللی حقوق بشر که افغانستان عضویت آنها را پذیرفته است نیز به تشکیل چنین نهادهای مدنی و مردمی توجه صورت گرفته است. ماده ۸ میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تشکیل جمعیت ها را از حقوق اساسی بشر شناخته و کشور های عضو را مکلف به تضمین اعطای حق تشکیل اتحادیه ها و پیوستن افراد به اتحادیه ها ساخته چنین اذعان میدارد:

«الف: هرکس حق دارد که به منظور پیشبرد و حفظ منافع اقتصادی و اجتماعی خود با رعایت مقررات سازمان ذیربط به تشکیل اتحادیه مبادرت ورزیده و به اتحادیه مورد انتخاب خود ملحق شود. اعمال این حق را نه می توان تابع هیچ محدودیتی نمود مگر آنچه که به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی یا نظم عموم یا حفظ حقوق و آزادی های افراد دیگر ضرورت داشته باشد؛ ب: حق اتحادیه ها برای تشکیل فدراسیون ها یا کنفدراسیون های ملی و حق کنفدراسیون ها به تشکیل سازمانهای سندیکایی بین المللی یا الحاق به آنها؛ ج: حق اتحادیه ها (سندیکاها) که آزادانه به فعالیت خود مبادرت نمایند، بدون هیچ محدودیتی جز آنچه به موجب قانون تجویز شده و در یک جامعه دموکراتیک برای مصالح امنیت ملی یا نظم عمومی یا برای حفظ حقوق و آزادیهای دیگران ضرورت داشته باشد»¹⁵

ماده ۲۲ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز در رابطه به حق تشکیل جمعیت ها و اتحادیه ها چنین مشعر است: «1- هرکس حق آزادی (تشکیل) اجتماعات با دیگران را دارد. این حق شامل تشکیل و پیوستن به اتحادیه ها و برای حفاظت علاقه مندیها و منافع خود می باشد. 2- اعمال این حق تابع هیچ گونه محدودیتی نیست مگر اینکه این محدودیت ها مطابق قانون، آنهم در یک جامعه دموکراتیک و بطور ضروری جهت نفع (مصلحت)، امنیت ملی، ایمنی عمومی، نظم عمومی، حفاظت از سلامت و اخلاق عمومی و یا حفاظت از آزادیهای دیگران باشد»¹⁶

¹² - ماده 71 منشور ملل متحد.

¹³ - ماده 4 اساسنامه دیوان بین المللی دادگستری.

¹⁴ - ماده 20 و 23 اعلامیه جهانی حقوق بشر ملل متحد.

¹⁵ - ماده 8 میثاق بین المللی حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، مصوب 16 دسامبر 1966 مجمع عمومی سازمان ملل متحد.

¹⁶ - ماده 22 میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، مصوب 26 دسامبر 1966 مجمع عمومی سازمان ملل متحد.

3-1 عرصه های کاری مشترک نهادهای مُدرن جامعه مدنی

امروزه دانشمندان برای نهادهای مُدرن جامعه مدنی عرصه های کاری زیادی را تشخیص داده اند که بیشتر بر اساس جایگاه نهادهای مذکور در ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه قابل تامل است. مواردی چون پاسداری از حریم خصوصی افراد، آزادی بیان و ارتباطات، حکومت قانونمند، پایداری دولت در جامعه مدنی، اقتصاد آزاد و قانون گرایی،¹⁷ میانجی گری و حل و فصل اختلافات،¹⁸ مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، کارایی و اثربخشی، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، عدالت و اجماع سازی.¹⁹ همه فعالیت هایی اند که توسط نهادهای جامعه مدنی به پیش برده می شوند تا بتوانند موانع و چالش های موجود فراه راه شهروندان را تشخیص داده و زمینه مشارکت جمعی، ثبات و حاکمیت قانون را به منظور تحقق عدالت اجتماعی ایجاد و جلو فساد، قانون شکنی، بی عدالتی و خود سری ها را کاهش داده و یا ریشه کن نمایند. به صورت عموم می توان گفت که جامعه مدنی مُدرن امروزی فعالیت های ذیل را به طور مشترک پیش میبرند:

الف - حفاظت از حریم خصوصی و آزادیهای افراد: حریم خصوصی افراد و اشخاص از جمله حقوق و آزادی های فردی و جمعی بشمار می آیند که حقوق بین الملل و حقوق داخلی کشورها آن را به رسمیت شناخته اند،²⁰ لذا مصونیت حریم خصوصی افراد، خانواده و حتی گروه های اجتماعی در زندگی انسانها یک موضوع بسیار مهم و حیاتی است که میبایست دولت نه تنها حافظ آن باشد، بلکه خود نیز این حریم را محترم شمرده به بهانه های این و آن حرمت آن را نشکند. برای تحقق این مأمول جامعه مدنی به عنوان یک جامعه مستقل که در آن نهادها، گروهها و افراد، با اندیشه ها و دیدگاه های مختلف و متفاوت مشارکت دارند،²¹ نقش مؤثری را ایفا کرده می تواند. از یک سو خود دولت مکلفیت دارد تا اطمینان حاصل کند که حریم خصوصی افراد مصئون است و از سویی هم وظیفه جامعه مدنی است که در صورت لزوم دولت را در این رابطه متوجه ساخته و خود هم برای کامل شدن این حقوق مسئولیت های خود را انجام دهد.²²

ب - اشتراک در مدنی سازی و مسئولیت شهروندی: از عرصه های کاری مشترک نهادهای جامعه مدنی یکی هم مشارکت شهروندی است که بر اساس آن مردم در قبال نظام مردم سالار احساس مسئولیت نموده و در امور جاری مشارکت نمایند. به کمک جامعه مدنی مردم می آموزند که حقوق دموکراتیک خود را حتی در سطح اساسی آن چگونه اجرا کنند. به کمک و مشارکت نهادهای مختلف جامعه مدنی، مردم ظرفیت شهروند بودن، سهمگیری در زندگی جمعی، توسعه باورمندی، اطمینان، تحمل و همدیگر پذیری را در خواهد یافت و این مشارکت همچنان به عنوان یک مکانیزم دفاعی در عدم متمرکز سازی قدرت و ایجاد یکپارچگی میان شهروندان کمک خواهد کرد. برای رسیدن به زندگی مدنی و مشارکتی، جامعه مدنی در میان شهروندان ساختار های عملی زندگی دموکراتیک را توضیح می دهد. مردم تحمل و بردباری، اعتماد متقابل را یاد گرفته و توانایی مصالحه با روند دموکراتیک را در می یابند. از اینکه دموکراسی تنها با نهادهای قانونی تضمین نشده بلکه با عادات و رفتارهای شهروندان نهادینه می شود، تعامل و اشتراک در انجمن های رضاکار، ظرفیت تعهدات میان شهروندان را بالا برده و مراکز اجماع را بوجود می آورد. در بعضی از قضایا هرگاه اعضای انجمن ها از اقوام، یا گروه های اجتماعی دیگر باشند، نهادهای جامعه مدنی حیثیت پل ارتباط میان شکاف های اجتماعی را دارا بوده، در

17- برزگر، علی، برخی از ویژگیهای جامعه مدنی (اطلاعات، شماره 123 و 124 سال 1376) 27-33.

18- Kaja Borchgrevink, International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), Religious Actors and Civil Society in Post-2001 Afghanistan, For the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, November 2007, p 6. PDF available at <https://www.prio.org/Publications/Publication/?x=88> last visit 07/11/2019

19- فقیهی، ابوالحسن و ماشالله، ولیخانی دهقانی، ارائه مدل بومی جامعه مدنی در جمهوری اسلامی ایران (تحقیقات سیاسی و بین المللی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا، شماره هشتم، پاییز 1390) 2.

20- رک: اعلامیه جهانی حقوق بشر ماده 12، میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ماده 11، میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده 12، قانون اجراءات جزایی (کیفری) افغانستان ماده 119، قانون اساسی افغانستان مواد 37 و 38.

21- علی برزگر، پیشین؛ ص 29.

22- Spurk, Christoph; Understanding Civil Society-History, debates, and contemporary approaches, Zurich University of Applied Sciences, 16th November, 2008, p 16

واقع توضیح دهنده همبستگی اجتماعی است و می توان آن را به مانند یک زندگی مناسب، جامعه خوب و محیط عامه تشبیه نمود.²³

ج - اشتراک در ایجاد وحدت و یکپارچگی مردمی: نهادهای جامعه مدنی مُدرن در مجموع مردم را بسوی مدنیت رهنمایی می کنند و مانند یک عامل متضاد فرد گرایی عمل می نمایند. بدین معنی که سهمین شدن مردم در سازمان های اجتماعی در پیوند زدن شکافهای اجتماعی کمک نموده، خصوصیات مدنی را در مردم بوجود می آورد که به تبع آن این پرورش دادن همبستگی اجتماعی باعث توسعه تعهدات و وابستگی های جمعی شده و نیازمندی های فردی را پاسخ می دهد. در کنار اینکه تعداد قابل ملاحظه ای از نهادهای جامعه مدنی، مانند اتحادیه ها و شوراهای قومی در چارچوب جمعیت ها، بر اساس وابستگی های گروهی و صنفی شکل می گیرند، ولی همزمان این یکی از پیش شرط های تشکیل چنین نهادها است که شکل گیری جامعه مدنی نمی تواند با دیدگاه خالص قومی، مذهبی و نژادی صورت گیرد زیرا مشارکت همگانی و ایجاد دیدگاه مشترک و همه شمول جزء لاینفک تشکیلات جامعه مدنی است.²⁴

د - اشتراک در تأمین روابط عامه: در دموکراسی های مشاوره ای هسته اصلی کارکرد جامعه مدنی تأمین روابط عامه و ایجاد فضای آزاد عمومی است، جایی که مردم برای بحث و تبادل نظر اشتراک داشته و برای تصمیم گیری های دموکراتیک موقع می یابند. نهادهای جامعه مدنی مُدرن در ایجاد چنین فضای آزاد و دموکراتیک نقش اساسی داشته همکاری های آنها در کنار احزاب سیاسی و پارلمان نشاندهنده آن است که ایشان مانند حافظ و پاسبان نظام دموکراتیک عمل می کنند. فعالین نهادهای جامعه مدنی مُدرن در قالب گروه های رضاکار، سازمانها و جنبش های اجتماعی قادر هستند که مشکلات و نگرانی ها را جمع بندی کرده و آن را از محیط خصوصی به آژند های سیاسی تبدیل کنند.²⁵

2 - نهادهای جامعه مدنی مردم بنیاد (جمعیت ها، اتحادیه ها، انجمن ها...)

نهادهای مردم بنیاد که در مجموع جمعیت ها، اتحادیه ها، انجمن ها، شوراها و امثال آنها را شامل می شوند، در کل بر مبنای قانون جمعیت ها فعالیت می نمایند. تعداد جمعیت های مزبور بر اساس آمار بدست آمده از وزارت عدلیه جمهوری اسلامی افغانستان تا هنگام نوشتن این گفتار بر (2511)²⁶ نهاد بالغ می گردد. نهادهای مذکور هم از لحاظ کمیت و هم از لحاظ کیفیت در کشوری چون افغانستان، که همواره در حال جنگ و نابسامانی بسر برده و نظام دموکراسی نوپایی را تجربه می کند، از هر حیث حائز اهمیت فراوان می باشند. این نهاد ها که به عنوان گروه های مردمی جدا از دولت، برای احقاق حقوق حقه مردم در برابر دولت کار و فعالیت می نمایند، در واقع برای تکمیل کمبودها، و تسهیل اجرای برنامه ها و ارائه خدمات در کنار دولت نیز قرار دارند که جایگاه حقوقی آنها در ذیل این عنوان مورد مطالعه قرار می گیرد:

1-2 جایگاه حقوقی جمعیت ها در قوانین قبلی افغانستان

در حقوق داخلی افغانستان برای اولین بار قانون اساسی دوران محمد ظاهر شاه که در سال 1343 به تصویب رسید حق تاسیس جمعیت ها را برای مردم افغانستان به رسمیت شناخت. چنانچه پاراگراف دوم ماده 32 قانون مذکور در زمینه مشعر است: «اتباع افغانستان حق دارند به منظور تأمین مقاصد مادی یا معنوی خویش مطابق به احکام قانون جمعیت ها تاسیس نمایند».²⁷ در واقع ماده 32 قانون اساسی 1343 سنگ بنای تاسیس جمعیت ها به عنوان نهادهای مهم جامعه مدنی در افغانستان به حساب می آید، اما در میان قوانین عادی آن زمان چیزی در مورد چنین نهادهایی به نظر نمی رسد. در دوران

²³ - Edwards, M. 2004. Civil Society. Cambridge: Polity, pp.18 – 71.

²⁴ - Spurk, Christoph, op.cit, p 16.

²⁵ - Croissant, A. 2003. Democratize und Zivilgesellschaft in Ostasien, Nord-Süd aktuell, 2/2003, 239-260.

²⁶ - بر اساس گزارشات موجود تعداد جمعیت های ثبت و راجستر شده در وزارت عدلیه افغانستان در اخیر سال 1397 به (4111) نهاد بالغ می گردید که از این میان (1600) نهاد بنابر عدم اجرای تعهدات خویش ملغی گردیده و در حال حاضر به تعداد (2511) جمعیت در دیتابیس وزارت عدلیه موجود می باشند. برای معلومات بیشتر رک: سایت وزارت عدلیه جمهوری اسلامی افغانستان <<<https://moj.gov.af/dr>>> آخرین بازدید: 14/7/1398.

²⁷ - ماده 32 پاراگراف دوم قانون اساسی سال 1343 افغانستان.

جمهوریت سردار محمد داود، هر چند سیستم تک حزبی در کشور حاکم گردید ولی با آن هم به این امر توجه خاصی صورت گرفت و قانون مدنی سال 1355 یک مبحث مستقلی را تحت عنوان (جمعیت ها) در ضمن 36 ماده در کتاب اول خود به طرز تشکیل و چگونگی فعالیت جمعیت ها اختصاص داد که در آن جمعیت ها به عنوان مجموعه اشخاص حقیقی یا حکمی تعریف شده اند که به منظور تأمین اهداف خیریه عام المنفعه اجتماعی، علمی، ادبی، فنی و هنری طور غیر انتفاعی تشکیل شده باشند.²⁸ طرز تشکیل، حدود صلاحیت و شیوه فعالیت جمعیت ها نیز در این قانون مشخص گردیده و مراجع صلاحیتدار دولتی برای صدور جواز آنها در نظر گرفته شده است. هم چنان امور مالی و سرنوشت اموال جمعیت ها بعد از انحلال در این قانون تنظیم گردیده است. مطابق ماده 409 شخصیت حکمی یک جمعیت زمانی تثبیت می گردد که اساسنامه آن توسط مرجع صلاحیت دار اعلان و نشر شده باشد.

طوری که مطالعه می گردد در این قانون محدودیت های زیادی نیز در برابر جمعیت ها وجود دارد که همین امر بیشتر از هر چیز دیگر قانون قبلی جمعیت ها را از قانون جدید آنها متمایز می سازد. بطور مثال بر اساس ماده 422 این قانون، جمعیت ها باید 15 روز قبل از تدویر مجمع عمومی مرجع صلاحیت دار دولتی را در جریان قرار داده و هم آژندای مجمع عمومی خود را به آن بفرستند. علاوه بر نماینده مرجع صلاحیت دار دولتی می تواند در مجمع عمومی جمعیت اشتراک نماید. همچنان مطابق فقرة دوم این ماده جمعیت ها گزارشات تدویر مجمع عمومی شان را در خلال 15 روز از تاریخ انعقاد آن به اطلاع مرجع صلاحیت دار می رسانند. به نظر می رسد چون برای اولین بار در تاریخ افغانستان چنین نهادهایی پا به عرصه وجود می گذاشتند، دولت وقت حاضر نبوده تا به یکبارگی تمام حقوق و آزادی های آنها را برسمیت شناخته و به آنها اعطا نماید. بدین اساس انحلال جمعیت ها نیز خیلی به سادگی صورت می گرفت. چنانچه بر اساس ماده 437 قانون متذکره در صورت تخلف از اساسنامه و یا عدم توانایی انجام تعهدات، چنین نهادهایی منحل می شدند. ویژگی دیگر این قانون در نظر گرفتن جمعیت های عام المنفعه است که مطابق ماده 440 جمعیت هایی که برای تأمین منافع عامه تشکیل می گردید عام المنفعه نامیده می شدند اما اعطای عنوان عام المنفعه و یا سلب آن برای جمعیت ها بر اساس فرمان دولت صورت می گرفت و جمعیت های عام المنفعه نیز می بایست تحت مراقبت مرجع صلاحیت دار «دولت» فعالیت می نمودند. در ضمن جمعیت های خیریه، جمعیت های فرهنگی و مؤسسات نیز جزئی از جمعیت های مندرج این قانون در نظر گرفته شده است که در جای خود به بررسی گرفته خواهند شد. گفتنی است که این قانون در حال حاضر نیز در موارد خاص نافذ بوده مطابق ماده 27 قانون جدید جمعیت ها که نافذ می باشد، هر گاه حکمی در قانون مذکور موجود نباشد، احکام مواد 403 الی 409 قانون مدنی در زمینه قابل تطبیق می باشد.²⁹

با به وجود آمدن رژیم های خلق و پرچم جمعیت ها تحت عنوان سازمانهای اجتماعی بیشتر از پیش در صفحات قوانین ظاهر گردیدند. قانون اساسی 1366،³⁰ که بعداً در سال 1369³¹ تعدیل گردید، در ماده هفتم خویش تشکیل سازمانهای اجتماعی را اجازه داد که بر مبنای آن در سال 1368 قانون سازمانهای اجتماعی به تصویب رسید. این قانون که در چهار فصل و 25 ماده تدوین شده است در ضمن بند اول ماده دوم خویش سازمانهای اجتماعی را چنین تعریف می نماید: «سازمان اجتماعی عبارت از اتحاد داوطلبانه دسته جمعی از اتباع کشور است که سن 18 سالگی را تکمیل نموده و به منظور تأمین اهداف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، علمی، حقوقی، ادبی، هنری و حرفوی مطابق احکام این قانون تشکیل می گردد»³² با توجه به تعریف مذکور دیده می شود که سازمانهای اجتماعی مندرج ماده متذکره همان نهادهایی را شامل می شوند که امروزه بنام نهاد های جامعه مدنی شناخته می شوند.

28 - ماده 403 قانون مدنی افغانستان.

29 - ماده 25 قانون جمعیت ها منتشره جریده رسمی شماره 1114، وزارت عدلیه افغانستان، سنبله (شهریور) 1392.

30 - قانون اساسی سال 1366 افغانستان، منتشره جریده رسمی فوق العاده شماره 660 وزارت عدلیه افغانستان، حوت (اسفند) 1366.

31 - قانون اساسی سال 1369 افغانستان، منتشره جریده رسمی فوق العاده شماره 728 وزارت عدلیه افغانستان، عقرب (آبان) 1369.

32 - ، ماده 2 قانون سازمانهای اجتماعی (منتشره جریده رسمی شماره 714 وزارت عدلیه افغانستان، حمل 1369)

پس از شکست طالبان و ایجاد حکومت جدید ابتدا در ماده چهارم (بند 1) موافقت نامه بن که در تاریخ سیاسی و حقوقی افغانستان اولین سنگ بنای نظام جدید پساتالبان به حساب می آید نیز به جامعه جهانی توجه صورت گرفت. طوری که در تشکیل کمیسیون 21 نفره خاص برای تدویر شورای بزرگ (شورای بزرگ ملی) اضطراری بخاطر انتخاب رئیس جمهور موقت و تشکیل دولت نیز از جامعه مدنی به عنوان یک بخشی از انتخاب کنندگان نام برده شده است. از همینجا بود که در وقت انتخاب اعضای شورای بزرگ برای انتخاب رییس جمهور تعدادی از نهادهای جامعه مدنی کشور اشتراک ورزیده و نقش خود را در شرایط سرنوشت ساز کشورشان ایفا نمودند.³³ تا اینجا بحث ما در واقع فشرده ای از پیشینه تاریخی جایگاه جامعه مدنی در قالب جمعیت ها در سیستم حقوقی افغانستان بود که طور مختصر به آن پرداخته شد؛ اما در عصر حاضر، به خصوص بعد از تشکیل نظام جدید پساتالبان، جمعیت ها، به عنوان مهمترین نهادهای جامعه مدنی نسبت به گذشته، در قوانین افغانستان از جایگاه شایسته تری برخوردار گردیده و در عمل نیز در قضایای مهم و سرنوشت ساز کشور نقش اساسی را ایفا می نمایند. امروزه هزاران نهاد جامعه مدنی در افغانستان تشکیل گردیده و در عرصه های مختلف فعالیت می نمایند. با آن هم شکایت های زیادی مبنی بر عدم توجه لازم از طرف حکومت و مردم افغانستان به جایگاه و موقف نهادهای جامعه مدنی وجود داشته و ارگانهای مستقل مربوطه کارهای انجام شده و پیشرفت های حاصله را در این رابطه کافی نمی دانند.³⁴

2-2 جمعیت ها در آئینه قوانین نافذ افغانستان

در سال 1381 درست قبل از تصویب قانون اساسی جدید زمانیکه با سرازیر شدن نیروهای بین المللی و کمک های کشورهای مختلف تعداد زیادی از سازمانها و نهادهای جامعه مدنی تشکیل گردیده و به فعالیت آغاز نمودند، برای قانونمند ساختن فعالیت و تنظیم امور کاری آنها، عجلتاً قانون سازمانهای اجتماعی در 4 فصل و 25 ماده به تصویب رسیده و نافذ گردید.³⁵ زمانیکه در سال 1382 قانون اساسی جدید بر اساس پیش بینی موافقت نامه بن به تصویب رسید، با توجه به خصوصیات دموکراتیک بودن آن در کل برای نهادهای جامعه مدنی روح تازه ای بخشیده و در آغازین بیاناتش، که همانا مقدمه می باشد، ایجاد جامعه مدنی عاری از هر نوع ظلم، استبداد، تبعیض و خشونت و مبتنی بر قانونمندی، عدالت اجتماعی، حفظ کرامت و حقوق انسانی و تضمین آزادی ها و حقوق اساسی مردم را از اهداف این قانون اساسی بر شمرده³⁶ و هم در ماده 35 خود تشکیل جمعیت ها را یکی از حقوق مردم دانسته و به رسمیت شناخت. از اینکه قانون سازمانهای اجتماعی مصوب سال 1381 در بعضی موارد با قانون اساسی سازگاری نداشت، در سال 1392 قانون جدیدی بنام (قانون جمعیت ها) در ضمن 5 فصل و 27 ماده به تصویب رسید. این قانون دوبار در سال 1396 و یک بار دیگر در سال 1398 تعدیل گردیده و تا اکنون نافذ می باشد.

بر اساس جزء 1 ماده دوم قانون تعدیل شده جمعیت ها، «جمعیت تشکل اجتماعی، غیر سیاسی و غیر انتفاعی اشخاص حقیقی و حکمی شامل انجمن، اتحادیه، شوری، مجمع، بنیاد، سازمان و نهاد به شمول اتحاد آنها از قبیل فدراسیون و کنفدراسیون می باشد که برای حصول مقاصد حرفوی، صنفی و تخصصی به حیث شخص حکمی ایجاد می گردد.»³⁷ نکات بارز این تعریف عام بودن واژه جمعیت می باشد که انجمن ها، اتحادیه ها، شوراها، مجمع ها و سایر تشکیلات مشابه را شامل می شود ولی با آن هم این نهاد ها هر کدام ویژگی های خاص خود را دارند که آنها را از یکدیگر شان متمایز می سازد. مطابق اجزای 2 الی 5 ماده 2 قانون جمعیت ها، انجمن اجتماع داوطلبانه اشخاص حقیقی است که برای حصول مقاصد علمی، ادبی و حرفوی مطابق احکام این قانون ایجاد می گردد. دیده می شود که مشخصه انجمن ها داشتن اهداف

³³- ماده 4 موافقت نامه بن سازمان ملل متحد برای تشکیل حکومت جدید پساتالبان در افغانستان. پی دی اف کامل موافقتنامه بن در سایت وزارت امور زنان افغانستان موجود می باشد. <<http://mowa.gov.af/Content/Media/Documents/pdf>>

³⁴- جامعه مدنی و حقوق بشر؛ فراخوان برای برون رفت از ناهنجاری های وضعیت کنونی (انگاره، نشریه شبکه جامعه مدنی و حقوق بشر شماره اول سال 1392) 3.

³⁵- قانون سازمانهای اجتماعی منتشره جریده رسمی شماره (804) ریاست نشرات وزارت عدلیه افغانستان، سال 1381.

³⁶- پاراگراف هشتم مقدمه قانون اساسی افغانستان.

³⁷- جزء 1 ماده 2 قانون تعدیل شده جمعیت ها، منتشره جریده رسمی شماره 1275، ریاست نشرات وزارت عدلیه افغانستان، قوس 1396.

علمی و آکادمیک اشخاص حقیقی می باشد، در حالی که اتحادیه اجتماع داوطلبانه اشخاص حکمی است که برای مقاصد مشترک و مشروع حرفوی، صنفی و تخصصی مطابق احکام این قانون ایجاد می گردد.

شورا نیز اجتماع داوطلبانه اشخاص حقیقی است که برای حصول مقاصد مشترک قومی، صنفی و منطوقی مطابق احکام این قانون ایجاد می گردد. مجمع اجتماع و یا جمع شدن گروهی از اشخاص و نهادهایی است که برای یک هدف مشترک و مشخص دور هم جمع می شوند که بر اساس این تعریف اشخاص حقیقی و حکمی هر دو می توانند مجمع تشکیل دهند.³⁸ هم چنان مطابق اجزای 7 الی 11 ماده دوم قانون تعدیل شده جمعیت ها «سازمان اجتماع داوطلبانه اشخاص حقیقی است که برای مقاصد مشروع، حرفوی، علمی، ادبی، تخصصی و امور خیریه ایجاد می گردد. بنیاد اجتماع داوطلبانه اشخاص حقیقی است که برای حصول مقاصد علمی، ادبی، تخصصی و امور خیریه ایجاد می گردد. نهاد عبارت از جمعیت هایی که بر مبنای قانون و اشکال معین فعالیت های اجتماعی ایجاد شده و در سراسر جامعه عمومیت دارند. فدراسیون عبارت از اتحاد داوطلبانه تشکیلات اجتماعی مندرج جزء (1) این ماده است (انجمن، اتحادیه، شوری، مجمع، بنیاد، سازمان و نهاد). کنفدراسیون اتحاد داوطلبانه فدراسیون ها است که برای حصول مقاصد مشترک ایجاد می گردد.»³⁹

نکته مهم دیگر اینکه نهادهای مندرج این قانون می بایست بطور غیر انتفاعی تشکیل گردیده و اهداف غیر اقتصادی را دنبال نمایند و هم مطابق مقررات صریح قانون متذکره جمعیت ها نباید به فعالیت های سیاسی مبادرت ورزیده و یا موضوعات سیاسی را در اساسنامه خود درج نمایند.⁴⁰ این بدین معناست که جمعیت ها می بایست بی طرفی خود را در قبال مسائل سیاسی حفظ نمایند. واضح است که این امر با فلسفه تشکیل نهادهای جامعه مدنی که هدف آنها نباید براندازی نظام حاکم و جابجایی قدرت بوده، بلکه در کنار دولت، ولی جدا از دولت، و به عنوان نهادهای رابط میان مردم و دولت فعالیت نموده و دولت را در راستای تامین اهداف خدمت رسانی برای مردم... کمک و یاری رسانند، هم خوانی دارد. باید اذعان نمود که بر اساس قانون جمعیت ها در افغانستان شخصیت حقوقی چنین نهادهای جامعه مدنی زمانی تثبیت می گردد که اساسنامه آنها مطابق به احکام قانون جمعیت ها ترتیب، ثبت و نشر گردیده باشد.⁴¹ چون شرایط یک شخصیت حقوقی از قبیل مالکیت، حساب بانکی، نام و سایر شروطی که در حقوق مدنی عام برای شخصیت های حکمی پیش بینی گردیده، با ثبت و نشر اساسنامه تکمیل می گردد.⁴²

علاوه بر آن بر اساس حکم صریح ماده 3 قانون متذکره، جمعیت ها می بایست در پیشبرد اهداف خویش اساسات دین مقدس اسلام را رعایت نمایند. اصدار این حکم، آنهم بدون استثناء و بطور مطلق، در مغایرت با آزادی دین و مذهب قرار دارد، چون برای پیروان سایر ادیانی که در افغانستان سکونت دارند و تبعه این کشور به حساب می آیند، مانع بزرگی را در برابر آزادی دینی ایشان ایجاد می نماید، زیرا آنها مکلف به پیروی از اساسات دین مقدس اسلام نیستند؛ بخصوص زمانی که پیروان سایر ادیان بخواهند جمعیت ها را بخاطر تحقق اهداف دینی و مذهبی خویش تشکیل داده و بر مبنای آن از حقوق و آزادی های اساسی خویش در این عرصه مستفید شوند.⁴³ این در حالیست که آزادی دین و مذهب در مهمترین اسناد بین المللی مانند منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق ها و کنوانسیون های بین المللی به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر به رسمیت شناخته شده و قانون اساسی افغانستان نیز ضمن مواد مختلف آن را تأیید نموده است.

در قسمت صلاحیت و آزادی تاسیس جمعیت ها برای اتباع افغانستان، باید اذعان نمود که قانون جمعیت ها بطور عام یگانه محدودیتی را که وضع نموده شرط سنی می باشد که افغان ها قبل از تکمیل نمودن سن 18 سالگی نمی توانند به تاسیس جمعیت ها مبادرت ورزند. این بدین معناست که با تکمیل نمودن سن قانونی دیگر هیچ نوع محدودیتی برای تاسیس جمعیت

³⁸- بند 2 الی 5 ماده دوم قانون جمعیت ها.

³⁹- قانون تعدیل شده جمعیت ها، منتشره جریده رسمی شماره (1275) ریاست نشرات وزارت عدلیه افغانستان، قوس 1396.

⁴⁰- بند 1 ماده دوم و بند 2 ماده پنجم قانون جمعیت ها.

⁴¹- ماده 4 قانون جمعیت ها.

⁴²- رک: قانون مدنی افغانستان، جلد اول، باب تمهیدی، فصل دوم، قسمت دوم، مبحث اول، مواد 337 الی 339، ص 98، منتشره جریده رسمی شماره 353 ریاست نشرات وزارت عدلیه افغانستان، سال 1355.

⁴³- ماده 3 قانون جمعیت ها.

ها در برابر اتباع افغانستان به مشاهده نه می رسد.⁴⁴ اما بطور خاص مطابق ایزاد فقره (2) در ماده 7 قانون تعدیل شده جمعیت ها محدودیت دیگری نیز ایجاد شده که بر اساس آن نهادهایی که برای فعالیت های علمی تشکیل می گردند، موسسین آنها می بایست حداقل دارای مدرک تحصیلی لیسانس (کارشناسی) باشند. متن مذکور چنین مشعر است: «انجمن ها، اتحادیه ها، شوراها، مجمع ها، بنیادها، سازمان ها و نهادهایی که به هدف فعالیت های علمی ایجاد میگردد در صورتی تاسیس شده می توانند که موسسان آنها حداقل دارای سند تحصیلی لیسانس باشند»⁴⁵

راجع به خود جمعیت ها یگانه محدودیتی که وجود دارد این است که در افغانستان تحت یک نام بیش از یک جمعیت نه می تواند تشکیل گردد. در مورد اینکه اگر نهادهایی با اهداف و فعالیت های مشترک و یا مشابهی بخواهند با هم الحاق و ادغام شوند نیز کدام ممانعت قانونی ای وجود نداشته و جمعیت های دارای اهداف و فعالیت های مشابه می توانند فدراسیون ها و کنفدراسیون ها را مطابق احکام قانون ایجاد نمایند.⁴⁶ این بدین معناست که الحاق و یا ادغام نهاد های دارای اهداف و فعالیت های مشترک از صلاحیت خود جمعیت ها به حساب می آید.

چوکات کاری و فعالیت جمعیت ها را نیز اساسنامه آنها مشخص می سازد که نباید خارج از آن فعالیت نمایند. این امر اگر از یک طرف مجوزی برای فعالیت جمعیت ها به حساب می آید، از سوی دیگر مقید ساختن اساسنامه جمعیت ها به موارد مشخص و ملزم ساختن آنها به رعایت شرایط مزبور، محدودیتی است که در برابر کار و فعالیت این جمعیت ها در آن کشور به مشاهده می رسد. چنانچه موارد 13 گانه مندرج در ماده دهم قانون جمعیت ها که هر کدام به عنوان یک شرط اساسی در متن اساسنامه جمعیت ها باید در نظر گرفته شوند، قابل تامل می باشد.⁴⁷ چنانچه بند 1 ماده 5 این قانون جمعیت ها را از فعالیت های خارج اساسنامه منع نموده و بند 3 ماده 20 آن فعالیت های مخالف اساسنامه جمعیت ها را از جمله دلایل انحلال آنها بر شمرده است.⁴⁸

بر اساس ماده 11، جمعیت ها مکلف به داشتن دفاتر و سیستم مالی منظم بوده مشروط بر اینکه دفتر مرکزی و مقر فعالیت جمعیت ها نباید در بیرون از سرزمین افغانستان قرار داشته باشد؛ اما در صورت رعایت منافع ملی افغانستان، آنها می توانند دفاتر فرعی خود را، در مطابقت با قوانین کشور میزبان، در خارج از افغانستان نیز ایجاد نمایند. راجع به جمعیت هایی که توسط افغانهای مقیم در کشورهای دیگر و در روشنایی قوانین کشورهای میزبان تاسیس و اداره می شوند، قانون جمعیت ها برای تاسیس و فعالیت شعبات فرعی و یا نمایندگی های چنین جمعیت ها نیز در داخل افغانستان اجازه میدهد مشروط بر اینکه از قانون جمعیت ها متابعت نمایند.⁴⁹

جمعیت ها می بایست، مطابق قانون و در روشنی مقرر تصویب شده،⁵⁰ و ماده 13 قانون مذکور باید در وزارت عدلیه دولت جمهوری اسلامی افغانستان ثبت و راجستر گردیده و هر سه سال جوازنامه فعالیت خود را تمدید نمایند. جمعیت ها بعد از صدور جوازنامه توسط وزارت عدلیه، می توانند با مهر و نشان مخصوص⁵¹ به فعالیت آغاز نموده و از حقوق تثبیت شده خویش، که در قانون پیش بینی گردیده است، استفاده نمایند. این حقوق شامل فعالیت مستقل و یا مشترک با سایر جمعیت ها، داشتن نشریه مستقل و هم چنان سایر حقوقی می شود که در مطابقت با اهداف پیش بینی شده در اساسنامه آنها قرار داشته باشد.⁵² هم چنان جمعیت ها می بایست در مطابقت با اساسنامه مربوطه و قوانین نافذ تحت مراقبت و نظارت اداره انسجام،

44- ماده 7 قانون جمعیت ها.

45- فقره 2 ماده 7 قانون تعدیل شده جمعیت ها؛ منتشره وزارت عدلیه افغانستان، جریده رسمی شماره (1375) سال 1396.

46- مواد 8 و 9 قانون جمعیت ها.

47- ماده 10 قانون جمعیت ها.

48- نک: بند 1 ماده 5 و بند 3 ماده 20 قانون جمعیت ها.

49- ماده 12 قانون جمعیت ها.

50- مقرر جمعیت ها به داخل 3 فصل و 18 ماده در جلسه مؤرخ 9/3/1393 شورای وزیران به تصویب رسیده و بعد از توشیح رئیس جمهور به تاریخ 25/3/1393 به نمبر مسلسل 1138 در جریده رسمی نشر گردیده و نافذ می باشد. در ماده اول این مقرر چنین آمده است: «این مقرر به تاسی از حکم مندرج فقره (2) ماده سیزدهم قانون جمعیت ها وضع گردیده است.»

51- ماده 24 قانون جمعیت ها.

52- مواد 14 و 15 قانون جمعیت ها.

بررسی و ثبت جمعیت ها و احزاب سیاسی فعالیت نموده و گزارش فعالیت و دارایی منقول و غیر منقول خویش را در پایان هر سال مالی به اداره مذکور ارائه نمایند.⁵³

امور مالی جمعیت ها نیز بطور مستقل طی فصل سوم در قانون جمعیت ها پیش بینی گردیده که بر اساس آن منابع تمویل مالی جمعیت ها حق الشمول و حق العضویت اعضاء، فروش نشرات و اعانه و هدایای اشخاص حقیقی و حکمی معرفی گردیده است که باید منابع تمویل جمعیت ها علنی بوده و صرفاً در جهت تحقق اهداف آنها به مصرف برسد و هم اینکه جمعیت ها مکلف به افتتاح حساب بانکی معین در یکی از بانک های داخلی می باشند جمعیت ها دریافت کمک های مالی و تکنیکی مؤسسات و جمعیت های خارجی را باید به آگاهی وزارت عدلیه رسانده و سالانه گزارشات عواید و مصارف خویش را به وزارت مذکور ارائه نمایند تا ایشان در جریان تأمین منابع مالی و عایداتی آنها قرار گیرند. بر اساس تعدیلات جدید قانون جمعیت ها، دارایی منقول و غیر منقول جمعیت نیز بنام آن ثبت گردیده و وزارت ها و ادارات دولتی نمی توانند اموال منقول و غیر منقول دولتی را به جمعیت ها انتقال دهند.⁵⁴

قانون جمعیت ها حکم می کند که با بازکردن حساب بانکی در یکی از بانک های داخلی افغانستان منابع تمویل و امور مالی جمعیت ها باید علنی باشد.⁵⁵ به نظر می رسد که ظاهراً دلیل وضع این محدودیت توسط مقنن ایجاد شفافیت در امور مالی جمعیت ها بوده ولی در کنار آن مقنن آگاهانه خواسته است تا وزارت عدلیه با حصول آگاهی از منابع مالی جمعیت ها، روابط چنین نهادها را با تمویل کنندگان شان زیر نظر داشته و از اعمال نفوذ احتمالی سایر کشورها و اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و داخلی بالای جمعیت ها جلوگیری بعمل آورد. اما در عمل دیده می شود که وزارت عدلیه افغانستان در امر نظارت قانونی خویش از این نهادها چندان موفق نبوده است. زیرا ما در جریان مصاحبه با اهل خبره و اشخاص ذیربط دریافتیم که اتهام هایی مبنی بر کار و فعالیت عده از جمعیت ها در جهت تحقق اهداف دونهای تمویل کننده شان در افغانستان وجود داشته است. چنانچه محترم عبدالودود پدرام، رئیس سازمان اجتماعی و فرهنگی ارمغان وحدت و عضو شبکه جامعه مدنی و حقوق بشر افغانستان در یک مصاحبه اختصاصی در مورد وضعیت نهادهای جامعه مدنی در افغانستان با فصلنامه انگاره چنین اذعان می نماید: «مشکل مهم دیگر نهادهای مدنی، خصوصیت و ویژگی انجوبی آنهاست؛ یعنی نهادهای مدنی، هر چند با ادعای کارهای اجتماعی شکل میگیرند، ولی بسیار متأثر از پروژه های انجوبی و کمکهای مالی نهادهای بزرگتر میباشند و به اصطلاح کار شان بیشتر متأثر از گرایشها و خواستهای تمویل کنندگان یا (فند دهندگان) هستند.»⁵⁶

باید اذعان نمود که قانون مذکور انحلال جمعیت ها را نیز پیش بینی نموده است که یکی بر اساس تصمیم و تصویب مجمع عمومی خود جمعیت، مبتنی بر پیش بینی اساسنامه آن صورت گرفته می تواند و دیگری هم بر اساس فیصله محکمه با صلاحیت که در نتیجه تخطی از احکام اسناد تقنینی نافذ، عدم ایفای تعهدات مندرج در اساسنامه و هم مبادرت به اجرای فعالیت های مخالف اساسنامه موجبات انحلال یک جمعیت فراهم می گردد.⁵⁷ البته پیامدهای انحلال یک جمعیت در امور مالی چنین خواهد بود که اموال و دارایی های آن ابتدا به اشخاصی تعلق می گیرد که در خود اساسنامه جمعیت مربوطه تصریح گردیده است. در صورتیکه اساسنامه چنین حالتی را پیش بینی نه نموده باشد، مطابق به حکم قانون جمعیت ها، به یکی از جمعیت های دارای اهداف مشابه و در صورت عدم موجودیت چنین جمعیتی به وزارت ها و ادارات ذیربط تعلق می گیرد.

پروسیجر اجرایی رسیدگی به تخلفات جمعیت ها در قانون مذکور طوری پیش بینی گردیده که در صورت ارتکاب تخلف قانون توسط یک جمعیت (از مجرای ریاست انسجام امور سازمانها...) غرض تعقیب عدلی به سارنوالی (دادستانی) معرفی

⁵³- ماده 23 قانون جمعیت ها.

⁵⁴- ماده 16 قانون جمعیت ها.

⁵⁵- مواد 16، 17 و 18 قانون جمعیت ها.

⁵⁶- مصاحبه اختصاصی منتشره فصلنامه انگاره.

⁵⁷- ، مواد 19 و 20 قانون جمعیت ها.

گردیده، سپس محکمه در قضیه رسیدگی و فیصله می نماید. در صورتی که انحلال یک جمعیت توسط محکمه صورت گیرد محکمه سه نفر نمایندگان وزارت های مالیه و عدلیه جامعه مدنی را موظف می سازد، تا امور مالی و حسابی جمعیت منحل شده را تصفیه نموده و دارایی آن را به مرجع مربوطه توزیع نمایند.⁵⁸ اما به هیچ وجه مؤسسان جمعیت نه می توانند دارایی جمعیت ها را در اساسنامه و یا هنگام ختم فعالیت و یا انحلال جمعیت به خود شان و یا اعضای خانواده و اقارب شان اختصاص دهند.⁵⁹

3-2 تقسیم بندی و عرصه های فعالیت جمعیت ها

جمعیت ها در افغانستان شامل نهادهای زیادی می شوند که طی مباحث قبلی از آنها نام بردیم. این نهادها همه در زیر چتر جمعیت ها و در روشنی قانون جمعیت ها کار و فعالیت می نمایند و مکلف اند تا طی شرایط خاص و در روشنی قانون جمعیت ها و مقرره مربوطه در وزارت عدلیه دولت جمهوری اسلامی افغانستان ثبت و راجستر شوند. با توجه به دیتابیس ریاست انسجام، بررسی و ثبت جمعیت های اجتماعی و احزاب سیاسی وزارت عدلیه افغانستان، تا هنگام نوشتن این سطور به تعداد 2511 جمعیت در این اداره ثبت و راجستر گردیده و مشغول فعالیت در عرصه های مختلف می باشند.⁶⁰ اگر خواسته باشیم که این نهادها را بنابر عرصه های کاری شان در چند کتگوری تقسیم نماییم، باید به دیتابیس نامبرده مراجعه نماییم که قرار ملاحظه می توانیم جمعیت ها را به کتگوری های ذیل تقسیم بندی نماییم:

الف - تقسیم بندی جمعیت ها از حیث قلمرو فعالیت: در افغانستان ساحة کار و فعالیت تعداد زیادی از نهادهای جامعه مدنی قلمرو جغرافیایی مشخصی را احتوا مینماید. این محدودیت جغرافیایی در هنگام گرفتن جواز فعالیت و ثبت و راجستر جمعیت در وزارت عدلیه افغانستان در نظر گرفته شده و حتی در نام منتخب نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها درج می گردد. این بدین معناست که جمعیت های با محدودیت ساحة کار و فعالیت صرف می توانند در همان قلمرو تعیین شده کار و فعالیت نمایند نه بیشتر از آن. مطابق لیست جمعیت ها در سایت وزارت عدلیه افغانستان، جمعیت ها از حیث قلمرو جغرافیایی فعالیت های شان به سه نوع تقسیم عمده تقسیم می شوند که عبارت اند از:

- 1. نهادهای جامعه مدنی افغانستان شمول:** این نوع جمعیت ها، بدون محدود بودن ساحة فعالیت، در تمام افغانستان می توانند کار و فعالیت نمایند. چون اهداف آنها افغانستان شمول بوده و منحصر به منطقه و یا محل خاصی نه می باشد. اما عرصه های فعالیت آنها متفاوت بوده به استثنای فعالیت های سیاسی که در مغایرت با قانون جمعیت ها قرار داد، این نوع جمعیت ها مطابق اساسنامه خود در عرصه های اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، تخنیکی و امثال آنها در افغانستان کار و فعالیت می نمایند.
- 2. نهادهای جامعه مدنی ولایتی (استان شمول):** این نوع نهادها بر اساس فعالیت در سطح یک ولایت (استان) شکل گرفته و ساحة فعالیت آنها مطابق اساسنامه آنها فراتر از مرز ولایت مربوطه صورت گرفته نه می تواند. بر اساس اسناد و گزارشات موجود در سطح تمام ولایات افغانستان نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها در عرصه های مختلف فعال بوده و در اکثریت ولایات افغانستان مجتمع های واحدی را از اتحاد چندین نهاد جامعه مدنی نیز تشکیل داده اند.
- 3. نهادهای جامعه مدنی در سطح ولسوالی ها (شهرستان شمول):** در کنار نهادهای جامعه مدنی جمعیت های افغانستان شمول و ولایت شمول، نهادهای دیگری وجود دارند که ساحة فعالیت آنها محدود به یک ولسوالی (شهرستان) می گردد. چون هدف آنها ارائه خدمات و یا کار و فعالیت مدنی در محدوده جغرافیایی ای است که در اساسنامه آنها درج گردیده است. این تعداد از جمعیت ها نیز در اکثریت ولسوالی ها موجود بوده و عضویت مجمع نهادهای جامعه مدنی ولایت ها را نیز دارا می باشند.

⁵⁸ - ماده 21 قانون جمعیت ها.

⁵⁹ - ماده 22 قانون جمعیت ها.

⁶⁰ - رک: دیتابیس جمعیت های راجستر شده در وزارت عدلیه افغانستان. قابل دسترسی در سایت وزارت متذکره <<https://moj.gov.af/di>> بازدید: 19/7/1398.

ب - تقسیم نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها بر اساس گرایش های قومی و مذهبی: از آنجایی که افغانستان یک کشور کثیر الملّیتی بوده و در عین حال مذاهب مختلف نیز در این کشور پیرو دارند، تعداد زیادی از نهادهای جامعه مدنی تحت عناوین قومی و مذهبی در وزارت عدلیه افغانستان ثبت و راجستر گردیده و فعالیت می نمایند که در ذیل طور جداگانه به آن می پردازیم:

1. **نهادهای جامعه مدنی قومی و ملیتی:** از آنجایی که افغانستان جایگاه زندگی اقوام مختلف می باشد، نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها نیز بر مبنای نگرش های ملیتی و قومی در این کشور شکل گرفته و برای دفاع از ملیت و قوم مربوطه و حفظ فرهنگ و عنعنات منحصر به خودشان کار و فعالیت می نمایند. بنابر این از این حیث نیز می توان نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها را بر اساس دیتابیس وزارت عدلیه افغانستان، به شعبات مختلف تقسیم بندی نمود. عمده ترین این نهادها به اقوام کوچک تعلق می گیرد؛ چون ایشان فرهنگ، عرف، رسوم و عنعنات شان را در برابر اقوام بزرگ در معرض خطر و یا تضعیف و حتی انقراض می بینند، بخاطر حفظ ارزشهای متذکره و انسجام قومی دست به ایجاد جمعیت ها می زنند.⁶¹

2. **نهادهای جامعه مدنی مذهبی:** تعدادی از نهادهای ثبت شده در وزارت عدلیه افغانستان تحت عناوین مذهبی کار و فعالیت می نمایند. عمده ترین مذاهب موجود در افغانستان متعلق به مسلمانان می باشند، که اکثریت آنها را مسلمانان سنی مذهب شامل پیروان مذهب حنفی و عده سلفی تشکیل داده در مرتبه دوم پیروان مذهب شیعه دوازده امامی و در مرتبه سوم پیروان مذهب اسماعیلی می باشند که هر کدام نهادهایی را بر مبنای فعالیت های مذهبی ایجاد نموده اند.

ج - **تقسیم جمعیت ها از حیث اهداف:** قطع نظر از تقسیم بندی های فوق، نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها را می توان بر اساس اهدافی که دارند و به خاطر تحقق آن تاسیس شده اند نیز تقسیم بندی نمود. البته مطابق به قانون جمعیت ها، این نهادها غیر انتفاعی و غیر سیاسی⁶² بوده، ماسوای این دو هدف می توانند برای تحقق اهداف دیگر اجتماعی، فرهنگی، صنفی، حرفوی و امثال آن تاسیس گردند. بر اساس سست نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها در وزارت عدلیه، عمده ترین اهدافی که بر مبنای آن جمعیت های تشکیل گردیده اند قرار ذیل اند:

1. **نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها با اهداف اجتماعی:** در افغانستان عده زیادی از جمعیت ها برای تحقق اهداف اجتماعی از قبیل کار و فعالیت در عرصه ارائه خدمات اجتماعی و کمک به نیازمندان شکل گرفته اند. این نهادها در میان مردم از جایگاه خوبی برخوردار اند. چون در افغانستان زیربنای اجتماعی در اثر جنگهای مداوم آسیب دیده و حتی متلاشی گردیده است، ارائه خدمات در عرصه های اجتماعی مورد استقبال زیاد مردم قرار می گیرد. لازم به یادآوری است که بیشترین نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها با اهداف اجتماعی تاسیس شده اند.

2. **نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها با اهداف فرهنگی:** در کنار موجودیت جمعیت ها با داشتن اهداف اجتماعی، تعداد زیادی از جمعیت های ثبت و راجستر شده وزارت عدلیه افغانستان با اهداف کار و فعالیت فرهنگی در میان مردم تاسیس شده اند. چون در اثر جنگ های خانمان سوز چند دهه ای زیر بناهای فرهنگی در کشور نیز آسیب های جدی ای را متحمل گردیده و امروزه با وجود کارهایی که انجام شده مجال بیشتری برای ارائه خدمات فرهنگی در کشور وجود دارد. بنابراین تعداد زیادی از نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها برای تحقق اهداف فرهنگی مانند انجمن های علمی، ادبی و امثال آنها تشکیل گردیده و مشغول فعالیت های فرهنگی می باشند.

3. **نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها با اهداف حقوقی (حقوق بشر):** بر اساس دیتابیس وزارت عدلیه در افغانستان تعداد زیادی از نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها در عرصه های حقوقی کار و فعالیت دارند. این نهادها بیشتر برای تأمین

⁶¹ - مانند شورای مردمی های ولایت هرات، شماره ثبت وزارت عدلیه (1756)، شورای اجتماعی قوم ملکی (ملکزایی) شماره ثبت وزارت عدلیه (1758)، شورای همبستگی هزاره های افغانستان، شماره ثبت وزارت عدلیه (1808)، شورای انسجام ترک های افغانستان، شماره ثبت وزارت عدلیه (1881)، شورای پشه یی های افغانستان، شماره ثبت وزارت عدلیه (1901) و غیره... رک: دیتابیس جمعیت های وزارت عدلیه، پیشین، صفحات مختلف.

⁶² - بند 1 ماده دوم و بند 2 ماده پنجم قانون جمعیت ها.

حقوق بشر، حقوق زنان، حقوق اطفال (کودکان)، حقوق معیوبین و معلولین و سایر عرصه های حقوقی از وزارت عدلیه مجوز فعالیت دریافت نموده و مشغول خدمت رسانی هستند. عده از این نهادها مستقیماً تحت عنوان جامعه مدنی کار و فعالیت دارند.⁶³

3- موسسات غیر دولتی (انجوها)⁶⁴

در ذیل این عنوان نهادهایی را به معرفی می گیریم که یک بخش عمده جامعه مدنی مدرن را در افغانستان تشکیل داده، از یک سو خود برای تحقق اهداف انکشافی در عرصه های مختلف جامعه کار و فعالیت می نمایند و از سوی دیگر برای تقویت سایر نهادهای جامعه مدنی، در جهت اجرای بهتر و مثمر فعالیت های آنها، نیز کمک و همکاری می نمایند.⁶⁵ این نهادها در افغانستان بنام موسسات غیر دولتی یا انجوها یاد می شوند که در ذیل عنوان حاضر مورد مطالعه قرار می گیرند.

1-3 معرفی موسسات غیر دولتی

بر اساس تعریفی که مقررۀ موسسات غیر حکومتی سال 1374 افغانستان از مؤسسه نموده است، مؤسسه عبارت از سازمان غیر انتفاعی، غیر حکومتی و غیر سیاسی بوده که مطابق احکام مقررۀ مذکور با همکاری و رهنمایی ارگان های ذیربط دولتی کمک های بشری و اقتصادی را بدون هر نوع تبعیض قومی، مذهبی، لسانی و منطقی در افغانستان عرضه و تأمین می نماید.⁶⁶ در تعریف قانون موسسات غیر دولتی سال 1384 که اکنون نافذ می باشد، «مؤسسه: سازمان غیر سیاسی و غیر انتفاعی بوده که شامل موسسات داخلی و خارجی می گردد. مؤسسه داخلی: عبارت از مؤسسه غیر دولتی [غیر سیاسی و غیر انتفاعی] داخلی بوده که به منظور پیشبرد هدف یا اهداف مشخص و معین تشکیل می گردد. مؤسسه خارجی: عبارت از تشکیل غیر دولتی بوده که در خارج از افغانستان مطابق قانون دول خارجی تاسیس گردیده و شرایط این قانون را بپذیرد. مؤسسه خارجی بین المللی: عبارت از تشکیل غیر دولتی بوده که در خارج افغانستان مطابق قانون دول خارجی ایجاد و فعالیت آن بیش از یک کشور را احتوا مینماید.»⁶⁸ و یا به عبارۀ دیگر، مؤسسه عبارت از سازمان داوطلبانه اجتماعی است که در یک مکان مشخص، به گونه غیر انتفاعی، غیر سیاسی و غیر دولتی برای رفاه و توسعه اجتماعی فعالیت مینماید. اگر گروهی از افراد یک جامعه بخواهند تحت یک چتر، خدمات اجتماعی را بدون در نظر داشت اهداف نژادی، مذهبی، زبانی یا منطقه ای به مردم ارائه نمایند، سازمانی را که تشکیل داده اند، مؤسسه غیر دولتی نامیده می شود. این موسسات فعالیت های خویش را در مطابقت با اساسنامه مربوطه و در روشنی قوانین و مقررات نافذۀ کشور انجام میدهند. این موسسات در عرصه های تأمین حقوق شهروندی، حقوق بشردوستانه، تقویت جامعه مدنی و دموکراسی، تحقق عدالت و حکومت داری خوب فعالیت می نمایند.⁶⁹

غیر دولتی بودن این نهادها، بدین معناست که آنها خارج از تشکیلات دولت تاسیس گردیده، بعد از صدور مجوز فعالیت که منجر به تثبیت شخصیت حقوقی این نهادها می گردد، دولت صرفاً از طریق ریاست انسجام فعالیت های موسسات غیر دولتی وزارت اقتصاد از کار و فعالیت آنها، با دریافت گزارشات 6 ماهه و سالانه، نظارت بعمل می آورد. سایر امور خود را بطور مستقلانه و بدون اعمال نفوذ و مداخلۀ ارگانهای دولتی خود آنها به پیش می برند. به عبارت دیگر دولت در قسمت امور مالی و اداری آنها از قبیل بودجه، تشکیلات، استخدام افراد، برنامه ریزی فعالیت ها و چگونگی اجرای آنها... مداخله نداشته و اجرای امور نامبرده از صلاحیت های خود آنهاست. البته این مسامحه از روحیۀ قانون موسسات استنباط شده می تواند که در ضمن مواد مختلف این قانون از قبیل معافیت از مالیه در ماده (30)، عدم مداخله در امور این موسسات در ماده

⁶³- بر اساس دیتابیس جمعیتها که در سایت وزارت عدلیه افغانستان موجود می باشد، (53) نهاد در عرصه های مدنی ثبت و راجستر گردیده اند.
⁶⁴- Non-governmental organizations (NGOs).

⁶⁵ - وکیلی، محمد امین، نقش سازمانهای غیر دولتی در تحول جامعه مدنی پس از طالبان، (نیزس ماستری دفاع شده در دانشگاه شهید بهشتی تهران تحت راهنمایی دکتر حسین پور احمدی و مشاوریت دکتر عبدالعلی قوام، خزان 1384) 165.

⁶⁶ - ماده دوم مقررۀ موسسات غیر حکومتی داخلی و خارجی (NGO) در افغانستان، منتشرۀ جریده رسمی شماره دهم، نمبر مسلسل 781 سال 1374.

⁶⁷ - مطابق صراحت جزء چهارم ماده پنجم قانون موسسات غیر دولتی، موسسات ملل متحد و ارگانهای مربوطۀ آن شامل این تعریف نمی باشند.

⁶⁸ - جزء 1 - 4 ماده پنجم قانون موسسات غیر دولتی، منتشرۀ جریده رسمی شماره (857) تابستان 1384.

⁶⁹ - ریاست انسجام فعالیت های موسسات غیر دولتی؛ وزارت اقتصاد افغانستان، <<https://ngo.gov.af>> آخرین بازدید: 23/7/1398.

(40) به وضوح قابل مشاهده است.⁷⁰ به نظر می رسد که این آزادی عمل برای مؤسسات غیر دولتی در کشور جنگ زده ای مانند افغانستان، بخاطر مساعد ساختن زمینه برای جلب سرمایه ها، اشتغال زایی و سهیم ساختن نهادهای مردمی در پروسه انکشاف و بازسازی کشور صورت می گیرد. چون دولت خود قادر نیست تا خدمات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی را طوری که لازم است، بطور فراگیر، همه جانبه و به موقع، در سراسر کشور برای مردم عرضه نماید، با مساعد نمودن زمینه کسب شخصیت حقوقی برای چنین مؤسسات، فرصت فعالیت در عرصه های نامبرده را برای آنها فراهم نموده و از کار و فعالیت آنها صرفاً بطور محدود نظارت بعمل می آورد که این امر در بعضی موارد زمینه سوء استفاده ها را نیز مساعد نموده است.⁷¹ شخصیت حقوقی سازمانهای غیر دولتی، مانند جمعیت ها و بر خلاف نهادهای سنتی، مانند جرگه و امثال آنها، با کسب جواز یا تصدیق نامه ای که بعد از تکمیل شرایط و سپری نمودن پروسیجرهای کاری لازم، توسط ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی وزارت اقتصاد برای آنها صادر می شود، تثبیت میگردد.⁷²

غیر انتفاعی بودن مؤسسات غیر دولتی معطوف به هدف تاسیس و اجرای فعالیت های عملی آنهاست؛ به این معنا که چنین مؤسساتی صرف بخاطر تحقق اهداف بشردوستانه و همکاری با مردم کار و فعالیت نموده و کدام اهداف تجارتي و یا کسب سود و سرمایه را دنبال کرده نه می توانند و در کل این مؤسسات اهداف توسعه و انکشافی را در عرصه های مختلف در کشور اجرا می نمایند که بطور مشخص یکجا با ساحة فعالیت آنها در اساسنامه مربوطه شان درج می گردد.⁷³ وزارت اقتصاد فعالیت مؤسسات را به چند سکتور مشخص تقسیم بندی نموده است که عرصه های تعلیم و تربیه، صحت، زراعت و خدمات اجتماعی را شامل می شود.⁷⁴ این بدین معنا است که تمام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی در چارچوب همین سکتورهای یاد شده تنظیم گردیده و فعالیت های خارج از این عرصه ها توسط مؤسسات غیر دولتی انجام شده نمی تواند.

در قسمت سیر تاریخی مؤسسات غیر دولتی در افغانستان، بر اساس معلومات ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی وزارت اقتصاد افغانستان، تا قبل از دهه هفتاد هجری شمسی، مؤسسات غیر دولتی اندکی مانند مؤسسات پاملرنه، ایشیا فاونڈیشن، هیئت معاونت بین المللی سازمان ملل متحد در این کشور فعالیت می نمودند که برای انسجام فعالیت های آنها نیز کدام اداره مشخصی وجود نداشت. این فعالیت ها اکثراً متعلق به مؤسسات غیر دولتی خارجی بود که در چوکات کمک های بشردوستانه، در دهه هشتاد میلادی و در کمپ های مهاجرین افغانستان در کشورهای پاکستان و ایران اجرا می گردید. بعد از سال 1371 تا حدودی فعالیت های مؤسسات به داخل افغانستان انتقال یافته و بعد از مباحثات طولانی زمینه ثبت آنها نیز به همکاری موسسه هماهنگی (اکبر) از طریق وزارت امور خارجه در وزارت پلان اسبق (وزارت اقتصاد فعلی) مساعد گردیده زمانیکه فعالیت های مؤسسات غیر دولتی، در کنار کمک های بشری، به سایر بخش ها؛ مانند بازسازی، تعلیم و تربیه و صحت گسترش یافت، برای اولین بار در سال 1374 مقرر فعالیت های مؤسسات غیر حکومتی داخلی و خارجی توسط شورای وزیران وقت در چهار فصل و 33 ماده به تصویب رسیده نافذ گردید. در ضمن ماده دوم مقرر مذکور کمیسیون ارزیابی متشکل از نمایندگان با صلاحیت وزارت های خارجه، کار و امور اجتماعی تحت ریاست وزیر پلان وقت پیش بینی شده بود تا بر اساس پیشنهاد وزارت پلان اهلیت مؤسسات غیر حکومتی را ارزیابی و اجازه فعالیت آن را بررسی و منظور نماید.⁷⁵ از همینجا فعالیت مؤسسات غیر دولتی در افغانستان آغاز و یک اداره کوچک ثبت مؤسسات غیر دولتی در چوکات ریاست ارتباط خارجه وزارت پلان ایجاد و به فعالیت شروع نمود. اولین موسسه غیر دولتی خارجی بنام (تودای جاپان)⁷⁶ و اولین موسسه غیردولتی داخلی بنام (مؤسسه نابینایان افغانستان) جواز فعالیت شان را

⁷⁰- رک: قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان.

⁷¹- وکیلی، محمد امین، همان، ص 162.

⁷²- پیشین، ماده 20.

⁷³- پیشین؛ فقره دوم، جزء اول، ماده 14.

⁷⁴- رک: لیست مؤسسات غیر دولتی در سایت انترنتی ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی، وزارت اقتصاد افغانستان،

<https://ngo.gov.af/> <آخرین بازدید: 23/7/1398.

⁷⁵- ماده دوم مقرر مؤسسات غیر حکومتی داخلی و خارجی (N.G.O) در افغانستان، شماره دهم، نمبر مسلسل 781 سال 1374.

⁷⁶- Today Japan.

از وزارت پلان دریافت نمودند. اداره ثبت مؤسسات غیر دولتی نیز بعد از گذشت چند سال، به ریاست انجام فعالیت های مؤسسات غیردولتی در چوکات وزارت پلان ارتقاء یافت.

در دوران حکومت طالبان نیز دوبار مقرر فعالیت های مؤسسات غیر حکومتی تعدیل گردید که یکبار طی فرمان شماره (496) مورخ 7/4/1376 شورای سرپرست امارت اسلامی و بار دوم طی مقرر فعالیت های مؤسسات غیر حکومتی داخلی و خارجی در افغانستان که در ضمن مجله رسمی شماره (792) مورخ 26/ربیع الاول/1421 هـ ق توسط وزارت عدلیه افغانستان اقبال چاپ یافته است. طوری که ملاحظه می شود مقرر دوره طالبان با مقرر اولی سال 1374 تفاوت چندانی نداشته و در واقع از همان مقرر سال 1374 کپی برداری و با ملحوظات نظام حاکم وقت وفق داده شده است.⁷⁷ متعاقباً با تشکیل دولت جدید که موجی از کمکهای بین المللی به افغانستان سرازیر گردید، بازار مؤسسات غیر دولتی نیز گرم شده و در سرطان 1384 مطابق به جون 2005 قانون مؤسسات غیر دولتی از طریق فرمان ریاست جمهوری توشیح و مرعی الاجراء قرار گرفت که تاکنون نافذ می باشد. در ماده سوم آن مرجع ثبت، نظارت و بررسی مؤسسات غیر دولتی، ریاست انجام فعالیت های مؤسسات غیردولتی وزارت اقتصاد تعیین گردید که در حال حاضر در تشکیل آن سه آمریت بنام های آمریت ثبت مؤسسات داخلی و خارجی، آمریت نظارت و ارزیابی مؤسسات داخلی و خارجی، و آمریت توحید و انسجام فعالیت های مؤسسات داخلی و خارجی وجود دارد.⁷⁸

2-3 سازمانهای غیر دولتی در آئینه قانون مؤسسات (انجوها)

همانطوری که قبلاً به آن اشاره شد، قانون جدید مؤسسات غیر دولتی یا انجوها زمانی در افغانستان مرعی الاجراء گردید که برای موجودیت مؤسسات غیر دولتی، بخاطر کمک به اجرای پروژه های متعدد در بخش های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ضرورت مبرم محسوس بود؛ زیرا تعداد زیادی از کشورها و سازمانهای بین المللی بعد از شکست حکومت طالبان و بوجود آمدن نظام جدید، کمکهای مالی زیادی را برای مردم افغانستان گسیل داشتند که رساندن آن به بخش مربوطه نیاز به اجرا کننده گان زیادی داشت و همین امر سبب تشکیل هزاران نهاد جامعه مدنی تحت عنوان مؤسسات غیر دولتی گردید. مقرر قبلی در مورد مؤسسات غیر دولتی با در نظر داشت ایجابات زمان پاسخگوی تنظیم امور این همه سازمانهای جدیدالتشکیل غیر دولتی نبود. از همینجا بود که در سال 1384 قانون مؤسسات غیر دولتی به داخل 7 فصل و 48 ماده بر اساس فرمان رئیس جمهور وقت توشیح و مرعی الاجراء گردید.

در فصل اول این قانون احکام عمومی راجع به مؤسسات درج گردیده بر اساس ماده سوم مؤسسه بعد از تأسیس به رعایت قانون اساسی و سایر اسناد تقنینی مکلف میباشد. در ضمن مواد مختلف ایجاد سهولت های لازم برای تأسیس و فعالیت مؤسسات در نظر گرفته شده است که نمایانگر زمینه سازی دولت برای جبران خسارات وارده دوران جنگ با سهم ساختن کمک کنندگان بین المللی توسط مؤسسات غیر دولتی در بازسازی افغانستان است. در ضمن ماده چهارم مرجع ثبت، نظارت، بررسی و انسجام فعالیت های مؤسسات وزارت اقتصاد معرفی گردیده که نشان دهنده رابطه کاری مؤسسات کمک کننده با این وزارت است و در آن برای سهولت در ثبت و راجستر نمودن مؤسسات، سهولت هایی در نظر گرفته شده است. ضمن ماده ششم این فصل، موضوع چگونگی استفاده از دارایی های مؤسسات تسجیل یافته است و مسئولین مؤسسات نمی توانند از دارایی های مؤسسه سوء استفاده نموده و یا آن را بطور غیر معقول به مصرف برسانند. از سهولت های دیگر این قانون، عدم وضع محدودیت های بیش از حد در اهداف و فعالیت های مؤسسه است که دست مداخله گران را در امور مؤسسات کوتاه می سازد. بر اساس ماده هشتم این فصل قانون فعالیت های غیر مجاز مؤسسات مشخص گردیده که امور مهمی را از قبیل عدم اشتراک در مسایل سیاسی، عدم استفاده از دارایی های مؤسسات برای احزاب و نامزدهای سیاسی، عدم ایجاد خشونت و درگیر شدن در فعالیت های نظامی و تروریستی و مواد مخدر توصیه شده است. طبق ماده دهم

77- رک: مقرر فعالیت های مؤسسات غیر حکومتی داخلی و خارجی؛ مجله رسمی وزارت عدلیه، سال 1421 هـ ق، شماره 792، صفحات 120-137.

78- ریاست انجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی؛ وزارت اقتصاد افغانستان، <<https://ngo.gov.af>> آخرین بازدید: 23/7/1398.

عضویت مؤسسات در سازمانهای بین المللی مجاز دانسته شده و برای تأسیس نمایندگی های مؤسسات در ولایات (استان ها) بدون داشتن شخصیت حقوقی مستقل اجازه داده شده است.⁷⁹

در فصل دوم این قانون شرایط تأسیس و مراحل آن تصریح گردیده که سهولت های زیادی در آن در نظر گرفته شده است. چنانچه مطابق به ماده یازدهم تأسیس مؤسسه توسط دو شخصیت حقوقی و یا حکمی داخلی یا خارجی صورت گرفته می تواند. مشروط بر اینکه یکی از آنها در داخل افغانستان سکونت داشته و شخصیت حقیقی سن قانون را تکمیل نموده باشد. هم چنان بخاطر جلوگیری از فساد اداری و سوء استفاده از قدرت دولتی مهمترین مقامات دولتی از تشکیل مؤسسات منع شده اند که این امر شامل رجال برجسته هر سه قوه بشمول روسای کمیسیونهای مستقل و احزاب سیاسی می شود. حتی افراد نامبرده حق عضویت در مؤسسات را هم ندارند. هم چنان در ضمن ماده چهاردهم جهت سهولت در روند ثبت و تأسیس مؤسسات طی دوازده شماره مندرجات اساسنامه از قبل مشخص گردیده و فورمه های لازم در نظر گرفته شده است.

علاوه بر آن در ضمن ماده شانزدهم و هفدهم یک کمیسیون باصلاحیت بنام کمیسیون عالی ارزیابی پیش بینی شده که وظیفه اساسی آن ارزیابی پیشنهادات مؤسسات جهت ثبت و رجستر در وزارت اقتصاد افغانستان و سایر امور مهم مربوط به مؤسسات است. این کمیسیون مرکب از نمایندگان با صلاحیت وزارت های ذیربط از قبیل وزارت خارجه، وزارت مالیه، وزارت عدلیه، وزارت کار و امور اجتماعی بحیث اعضاء و نماینده با صلاحیت وزارت اقتصاد بحیث رئیس کمیسیون در نظر گرفته شده است. کمیسیون بر اساس حکم ماده نوزدهم در صورت مشاهده نواقص در پیشنهاد کسب مجوز برای مؤسسات، صلاحیت رد پیشنهاد را داشته اما باز هم برای رعایت تسهیل امور مربوط به مؤسسات، این رد کردن پیشنهاد به معنی عدم پذیرش دایمی نبوده بلکه پیشنهاد کنند می تواند بعد از رفع نواقص در مدت معینه (20 روز) دوباره به کمیسیون مراجعه نماید. در مورد تثبیت شخصیت حقوقی مؤسسه بر اساس حکم ماده بیستم این قانون شخصیت حقوقی مؤسسه با کسب جواز فعالیت از وزارت اقتصاد ثابت می گردد.⁸⁰

فصل سوم حاوی فعالیت های اقتصادی، منابع تمویل و مالیات مؤسسه است که بر اساس ماده بیست و دوم، مؤسسه می تواند فعالیت های اقتصادی ای را انجام دهد که غیر انتفاعی بوده و عواید حاصله از فعالیت های مؤسسه صرف برای تحقق اهداف تعیین شده خود مؤسسه به مصرف برسد. و هم بر طبق ماده بیست و پنجم، منابع تمویل مؤسسه مشخص گردیده که شامل اعانه، هدایا، ترکه، عطایا، وصیت، حق العضویت، دارایی منقول و غیر منقول، عواید فعالیت های اقتصادی قانونی می شود. بر طبق ماده بیست و هفتم مؤسسه باید دارای صورت حساب سالانه بوده و گزارش بررسی سالیانه مالی خود را مطابق نورم های بین المللی تهیه و به وزارت اقتصاد، مالیه و مراجع تمویل کننده ارائه نماید که تفصیل گزارش دهی مؤسسات در فصل چهارم این قانون آمده است. مکلفیت دیگر مؤسسه که در ماده بیست و نهم تصریح گردیده بازکردن حساب بانکی مؤسسه به اسعار و پول افغانی است که در عین حال بانکها نیز مکلفیت دارند تا تسهیلات لازم را در این زمینه فراهم نمایند. در ماده سیم این فصل قانون مؤسسات غیر دولتی موضوع معافیت مؤسسات از تادیبه مالیات است که در واقع به عنوان یک امتیاز مهم مؤسسات را برای فعالیت های شان در افغانستان تشویق و ترغیب می نماید.⁸¹

فصل چهارم این قانون موضوعات گزارش دهی را که در فصل قبلی به آن اشاره شد، به تفصیل تصریح نموده و فصل پنجم در مورد تجدید، ادغام، انحلال و تصفیه مؤسسات ترتیب گردیده که مهمترین بخش آن موضوع انحلال مؤسسه است که در ماده سی و پنجم ذکر گردیده است.⁸² از مهمترین عواملی که بدون خواست مؤسسه باعث انحلال آن می گردد عدم ارائه گزارش سالانه، عدم اقدام به موقع برای ثبت مجدد و تشخیص کمیسیون ارزیابی مبنی بر انجام فعالیت های مغایر منافع

79 - مواد 1-10 قانون مؤسسات غیر دولتی.

80 - پیشین، مواد 11-21.

81 - پیشین، مواد 22-30.

82 - پیشین، مواد 31-36.

عامه، نقض احکام این قانون و سایر قوانین نافذه از طرف مؤسسه می باشد.⁸³ فصل ششم متعلق به تشکیل کمیسیون حل اختلافات ناشی از تطبیق احکام این قانون میان مؤسسات و ادارات دولتی می باشد که بر اساس ماده سی و هفتم این قانون کمیسیون حل اختلافات متشکل از پنج عضو بوده سه عضو آن به اساس پیشنهاد وزارت اقتصاد و منظوری رئیس جمهور و دو عضو دیگر آن از طرف اداره مؤسسات هماهنگ غیر دولتی صرف برای یک دوره دوساله معرفی می گردند.⁸⁴ در فصل هفتم نیز احکام نهایی درج گردیده که مهمترین آن منع مداخله ادارات دولتی و غیر دولتی در امور فعالیت های کاری مؤسسات هست که در ضمن ماده چهلیم تصریح گردیده است که ادارات سکتوری مربوطه از این منع استثناء گردیده اند.⁸⁵

3-3 مؤسسات غیر دولتی خارجی (بین المللی و غیر بین المللی)

در افغانستان علاوه بر مؤسسات غیر دولتی داخلی، مؤسسات غیر دولتی خارجی و خارجی بین المللی نیز فعالیت دارند که در حال حاضر تعداد آنها، مطابق دیتابیس وزارت اقتصاد افغانستان، به (265) مؤسسه میرسد که لست آنها در سایت وزارت اقتصاد افغانستان قابل مشاهده می باشد.⁸⁶ از اینکه مؤسسات غیر دولتی خارجی بین المللی و غیر بین المللی فعالیت های مشابه مؤسسات داخلی را در عرصه های مختلف انجام میدهند و در بسا موارد به دلیل داشتن امکانات بیشتر خدمات عالی تری را انجام میدهند، جزء نهادهای جامعه مدنی مدرن بحساب می آیند. قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان این نهادها را به عنوان مؤسسات غیر دولتی خارجی و خارجی بین المللی تعریف نموده که در ضمن عنوان قبلی به آن پرداخته شد. این قانون که شامل حال تمام مؤسسات غیر دولتی می شود مقررات خاصی را برای این نوع نهادها در نظر گرفته است.

یکی از تفاوت های اساسی که از تعریف این مؤسسات واضح می گردد، مرجع ثبت آنها است که باید در خارج از افغانستان و مطابق قانون خارجی ثبت و راجستر گردیده باشد. تفاوت دیگر آنها با مؤسسات غیر دولتی داخلی در اندازه هزینه حق الثبت آنها است که مطابق فقره (2) ماده پانزدهم قانون مؤسسات، مؤسسات داخلی مبلغ ده هزار افغانی (10000) و مؤسسات خارجی اعم از بین المللی و غیر بین المللی مکلف اند تا مبلغ یک هزار دلار آمریکایی (\$1000) حق الثبت تادیه نمایند. هم چنان فقره (3) ماده پانزدهم مؤسسات خارجی را مکلف می سازد تا حین درخواست ثبت و دریافت جواز فعالیت، علاوه بر اسنادی که مؤسسات داخلی ارائه می نمایند، اسناد و مدارک معتبر ثبت و فعالیت شانرا در کشور دیگر، یکجا با سایر اسناد به وزارت امور خارجه ارائه بدارند. نیز فقره (4) این ماده اشعار می دارد: «مؤسسه خارجی یادداشت کتبی را که حاوی اهداف و شرح کلی فعالیت های آن می باشد توسط نماینده با صلاحیت دفتر مرکزی خویش بعد از تأیید وزارت امور خارجه جهت ثبت و راجستر به وزارت اقتصاد ارائه می نماید».⁸⁷

در صورت وجود نواقص در درخواست مؤسسه خارجی، مطابق فقره (2) ماده شانزدهم این قانون، وزارت اقتصاد یک کاپی اسناد شامل دوسیه (پرونده) را در مدت یک هفته به وزارت امور خارجه ارسال می نماید. وزارت خارجه یک ماه فرصت دارد تا اسناد را ارزیابی نموده و از نتیجه آن کتباً وزارت اقتصاد را مطلع سازد. بعد از سپری شدن این مدت اگر نتیجه ارزیابی وزارت خارجه به وزارت اقتصاد موافقت نرزد، کمیسیون عالی ارزیابی می تواند درخواست ثبت را طی مراحل نماید که در این صورت حق اعتراض برای وزارت امور خارجه محفوظ بوده، این اعتراض نیز توسط وزارت اقتصاد به کمیسیون عالی ارزیابی محول می گردد.⁸⁸ ماده هژدهم این قانون در ضمن فقره (2) خویش وزارت اقتصاد را

⁸³- در هنگام انشای این سطور مورخ 11/8/1398 لیستی از مؤسسات غیر دولتی تا هنوز در سایت وزارت اقتصاد موجود می باشد که مطابق به ماده 35 فصل چهارم این قانون به نسبت عدم ارائه گزارش ظرف دو سال به انحلال سوق داده شده اند و در نهایت توسط کمیسیون ارزیابی مؤسسات برای ایشان سه ماه وقت اضافی داده شده تا اگر مکلفیت های قانونی شانرا ادا نه نمایند منحل می گردند. جمعاً 302 مؤسسه داخلی و 18 مؤسسه خارجی شامل لست منحل شده ها می باشند.

⁸⁴- مواد 37-39 قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان.

⁸⁵- پیشین؛ مواد 40-48.

⁸⁶- رک: لیست مؤسسات غیر دولتی خارجی موجود در سایت انترنتی ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی، وزارت اقتصاد افغانستان

>https://ngo.gov.af/ngo_list/list_int.php آخرین بازدید: 11/8/1398.

⁸⁷- ماده 15 قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان.

⁸⁸- پیشین؛ ماده 16.

مكلف می سازد تا یک کاپی اسناد مکمل مؤسسه خارجی را بعد از تصویب کمیسیون به وزارت خارجه و وزارت سکتوری مربوطه ارسال نماید.⁸⁹ استثناء دیگری که وجود دارد این است که مطابق فقره (2) ماده سی و دوم قانون مؤسسات غیر دولتی، وزارت اقتصاد مکلف است تا نقل مختصر گزارش سالانه مؤسسات خارجی را بعد از تحلیل و ارزیابی به وزارت امور خارجه ارسال نماید.⁹⁰

3-4 - وجوه افتراق جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی (انجوها)

نهادهای جامعه مدنی مُدرن در کنار مشابهت ها و وجوه اشتراکی که دارند، هر کدام دارای ویژگی های خاص خودشان هستند که آنها را از یکدیگر متمایز می سازد. همان طوری که قبلاً به معرفی گرفتیم، نهادهای جامعه مدنی مُدرن بصورت عموم شامل انواع جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی می شوند. در ذیل تفاوت های عمده آنها را متذکر می شویم:

- 1. تفاوت در اهداف:** نهادهای جامعه مدنی مؤسسات بیشتر بر اساس اهداف گروهی، قومی، مذهبی، صنفی و امثال آن تشکیل شده و برای دفاع از منافع گروه و یا صنف مربوطه کار و فعالیت می نمایند. در حالیکه مؤسسات غیر دولتی اهداف فرا قومی و گروهی داشته و در عرصه هایی که بیشتر در افغانستان بنام سکتوری یاد می شوند مشغول ارائه خدمات هستند (مانند سکتور های تعلیم و تربیه، صحت، زراعت و خدمات اجتماعی)؛⁹¹
- 2. تفاوت در مرجع ثبت:** نهادهای جامعه مدنی جمعیت ها بر اساس ماده (23) قانون جمعیت ها، در وزارت عدلیه افغانستان ثبت گردیده و تحت مراقبت و نظارت اداره انسجام، بررسی و ثبت جمعیت ها و احزاب سیاسی آن وزارت فعالیت می نمایند و هم گزارش فعالیت و دارایی منقول و غیر منقول خویش را در پایان هر سال مالی به اداره مذکور ارائه می نمایند.⁹² در حالی که مؤسسات غیر دولتی بر اساس ماده (4) قانون مؤسسات غیر دولتی در وزارت اقتصاد افغانستان ثبت و راجستر گردیده و تحت مراقبت و نظارت ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی وزارت اقتصاد فعالیت می نمایند؛⁹³
- 3. تفاوت در ارتباط کاری با ادارات:** جمعیت ها با توجه به خصوصیت کاری آنها با ادارات محدودی مانند وزارت عدلیه ارتباط کاری دارند، در حالی که مؤسسات غیر دولتی بنابر گستردگی عرصه های کاری شان، رابطه کاری آنها با وزارتخانه ها و ادارات دولتی نیز گسترده تر به نظر می آید. به عنوان مثال مؤسسات غیر دولتی با وزارت های اقتصاد، خارجه، کار و امور اجتماعی و در صورت نیاز با وزارت های سکتوری رابطه کاری دارند؛
- 4. تفاوت در تسری قانون به نهادهای خارجی:** ساحت قانون جمعیت ها نسبتاً محدود بوده و صرفاً نهادهای داخلی را مانند جمعیت ها، انجمن ها، شوراها، مجمع ها و امثال آنها را، که همه داخلی می باشند، احتوا مینماید، در حالی که قانون مؤسسات غیر دولتی عام بوده و مشمول حال مؤسسات غیر دولتی خارجی (بین المللی و غیر بین المللی) نیز می شود؛
- 5. تفاوت در استخدام اتباع خارجی:** در قانون جمعیت ها استخدام اتباع خارجی توسط نهادهای متذکره پیش بینی نگردیده است، در حالی که مؤسسات غیر دولتی بنابر ضرورت کاری شان مطابق ماده (24) قانون مؤسسات غیر دولتی اتباع خارجی را نیز استخدام کرده می توانند.⁹⁴

نتیجه گیری:

از تحلیل و ارزیابی یافته های تحقیق می توان چنین نتیجه گرفت که در افغانستان در کنار نهادهای سنتی جامعه مدنی، با الهام از مدرنیته عصر حاضر، نهادهای نسبتاً جدیدی از جامعه مدنی عرض وجود نموده اند که توسط دولت به رسمیت شناخته شده و بر مبنای قوانین اختصاصی با داشتن اساسنامه و شخصیت حقوقی مستقل فعالیت می نمایند. این نهادها شامل

⁸⁹- پیشین؛ ماده 18.

⁹⁰- پیشین؛ ماده 32.

⁹¹- رک: سایت انترنتی ریاست انسجام فعالیت های مؤسسات غیر دولتی، وزارت اقتصاد افغانستان، که در آن تقسیم بندی مؤسسات غیر دولتی به سکتورهای یادشده صورت گرفته است <<https://ngo.gov.af>> آخرین بازدید: 23/7/1398.

⁹²- ماده 23 قانون جمعیت ها.

⁹³- ماده 4 قانون مؤسسات غیر دولتی افغانستان.

⁹⁴- پیشین؛ ماده 24.

جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی داخلی و خارجی می شوند و تعداد آنها به هزاران نهاد می رسد. بدین اساس نهادهای مدرن جامعه مدنی را در کل می توان به دو دسته تقسیم نمود: دسته اول جمعیت ها اند که شامل گروه های مردم نهاد از قبیل اتحادیه ها، انجمن ها، شوراها، مجمع ها، فدراسیون ها و کنفدراسیون ها می شود که در وزارت عدلیه افغانستان ثبت و راجستر گردیده و بیشتر اهداف صنفی و گروهی را دنبال می کنند. دسته دوم مؤسسات غیر دولتی داخلی و خارجی هستند. این نهادها سازمان هایی را شامل می شوند که بیشتر برای تحقق اهداف خیریه کشورها و سازمانهای بین المللی کمک کننده در عرصه های مختلف اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در افغانستان فعالیت های پروژه ای را انجام داده و در وزارت اقتصاد افغانستان ثبت و راجستر می شوند. تعداد زیادی از این نهادها در عرصه های حقوق بشر، حقوق زنان، حقوق کودکان، حقوق معلولین و معیوبین نیز فعالیت دارند.

با توجه به تصریح قانون اساسی و قوانین اختصاصی نافذ جمعیت ها و مؤسسات غیر دولتی (انجوها) در افغانستان، این نهادها، به عنوان نهادهای مدرن جامعه مدنی، از جایگاه حقوقی لازم برخوردار هستند و تا اکنون فعالیت های خویش را در روشنی قوانین مذکور به پیش می برند. اما در عمل تحقیق به این نتیجه رسیده است که نهادهای مدرن جامعه مدنی تا حالا نتوانسته اند، مانند نهادهای سنتی غیر رسمی، در میان مردم اعتماد لازم را کسب نموده و جایگاه رفیعی را بدست آورند؛ با آنهم به دلیل نزدیکی بیشتر نهادهای مدرن به دستگاه حکومت و دولتمردان، نقش آنها برای دفاع از حقوق شهروندان در برابر دولت و بالمقابل زمینه سازی لازم برای تحقق برنامه های دولت در میان شهروندان در پرتو قوانین نافذ افغانستان چشمگیر می باشد.

در نهایت با توجه به یافته های متذکره، تحقیق به این نتیجه رسیده است که نهادهای جامعه مدنی مدرن، علاوه بر قوانین داخلی، توسط مهمترین اسناد بین المللی مانند منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاقها و کنوانسیون های بین المللی حقوق بشری نیز به رسمیت شناخته شده اند و نهادهای جامعه مدنی مدرن از جایگاه رفیع حقوقی در سطح ملی و بین المللی برخوردار بوده به ویژه سیستم حقوقی افغانستان تا حد زیادی توانسته است چنین نهادهایی را مورد تأیید و حمایت خویش قرار دهد.