



اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU)

از سلسله نشرات مسایل در رساله

بحران در مالکیت بر زمین : اعاده مصئونیت مالکیت بر زمین در افغانستان

توسط لیز الدن ویلی

وجوه جهت پیشبرد این مطالعات توسط دفتر کمک های بشری
کمسیون اروپائی (ECHO) و حکومت سویدن و سویس تهیه گردیده
است.

2003 اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) . تمام حقوق محفوظ است.
این رساله توسط مشاورین مستقل که قبلاً در ارزیابی چنین فعالیت های ذیدخل نبوده اند، آماده گردیده است. نظریاتی که درین گزارش ابراز گردیده اند، الزاماً نظریات اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان را منعکس نمی سازد.

در مورد مؤلف

لیز الدن ویلی کارشناس اقتصاد سیاسی بوده و ستراتیژیست انکشاف دهات بوده و در اجاره گیری زمین مییاسد. نامبرده دکتورای خویشرا در اقتصاد سیاسی اجاره زمین از پوهنتون انگلیای شرقی در انگلستان در سال 1988 بدست آورده است. نامبرده از سال 1972 بدینترتیب با یکعده حکومت و در سالهای اخیر خصوصاً در ساختار ریفورم های اجاره کار نموده است. وی همچنان در اندونیزیا، نیپال و پاکستان کار نموده است. رشته اساسی تخصص وی در انکشاف ملکیت اشتراکی است. بدین ترتیب وی در انکشاف سکنور جنگلات طی یک دهه اخیر از نزدیک ذیدخل بوده است. وی نشرات گسترده دارد. با لیز الدن ویلی میتوان به این آدرس تماس گرفت:

در مورد اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU)

اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان یک موسسه مستقل تحقیقاتی بوده که تحقیق و تحلیل با کیفیت و قابل تعمیم را پیشبرده و تسهیل نماید، تا پالیسی سازان را در جریان قرار داده، عملکرد را بهبود بخشیده و نقش پروگرام های بشری و انکشافی را در افغانستان افزایش بخشد. این موسسه توسط جمیع موسسات امدادی که در افغانستان کار مینمایند، ایجاد گردیده و دارای یک بورد منجمنت که از کمک دهندگان، موسسات مربوط ملل متحد و سازمان های غیر حکومتی نمایندگی مینماید. یکی از اهداف بنیادی اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان اعتقاد بدین باور است که کار آن باید تغییری در زندگی افغانها بمیان آورد. اداره تحقیق و ارزیابی افغانستان یگانه مرکز تحقیق بشری و انکشافی مستقر در افغانستان است. این فرصت نادر به این موسسه مجال میدهد تا تحقیقات پر ارزش را انجام داده و این امر را متیقن سازد که نتایج آن در پروسه تغییراتی که در عمل پیاده میگرددند، مورد استفاده قرار گیرد. این مطالعات توسط دفتر کمک های بشری کمیسیون اروپائی و حکومت سوئیس و سوئد تمویل گردیده است.

فهرست اصطلاحات

اصطلاحات مالکیت بر زمین

کادستر یک لست مشخصات مبتنی بر سروی و نقشه برداری بوده و کوردینات های هر مشخصه را نیز نشان میدهد ، بدین ترتیب آنها را میتوان بر نقشه های مربوط شناسائی نمود.

ملکیت مشترک زمینی که تمام اعضای یک جمعیت مشترکاً بر آن مالکیت دارد. این اصطلاح در ارتباط با چراگاه ها، باتلاق ها و جنگلات مورد استفاده قرار میگیرد.

قانون عرفی زمین قواعدی که در مورد چگونگی ملکیت و معاملات مربوط به زمین از طریق تعامل و پابندی به آن از جانب افراد این جماعت ایجاد شده است. این قواعد ندرتاً تسجیل گردیده و ممکن است با مرور زمان تغییر نماید.

درخواست کننده مستحق یک اصطلاح مروج در افغانستان بوده و برای معین نمودن اشخاصی استعمال میگردد که مستحق دریافت زمین از جانب دولت باشد. این اشخاص مشتمل است بر دهقانان بی زمین ، آنانی که زمین خیلی کم دارند ، کوچیان بی زمین و بعضاً مامورین متقاعد.

صدورقباله شناسائی یک ملکیت مشخص زمین توسط قانون دولتی که معمولاً از طریق ثبت مالک و زمین و صدور یکنوع سند صورت میگیرد.

اضافه جریب اصطلاحی است در افغانستان که زمین اضافه از مقداری را توضیح مینماید که قوانین مختلف در گذشته مالکیت آنرا به یک دهقان واحد اجازه داده بود.

سلب ملکیت پروسه است که طی آن قرض دهنده مالک ملکیت رهن شده میگردد، در صورتیکه قرض گیرنده نتواند پول رهن را پرداخت نماید. بسیاری کشور ها سلب ملکیت را ممنوع قرار داده اند، زیرا ارزش ملکیت اکثراً بیشتر از ارزش قرض است. ازین سبب راه های متبادل پیشنهاد گردیده اند تا به قرض دهنده کمک گردد که پول خویشرا پس گیرد ، بشمول فروش زمین توسط جانب ثالث و باز پرداخت مبلغ مقروضه به قرض دهنده.

نصاب املاک مقدار اعظمی زمین به هکتار میباشد که بصورت قانونی ملکیت یک مالک منفرد بوده میتواند.

اسناد املاک قباله یا سند فروش یا اسناد دیگری که قانون اجازه میدهد تا منحیت شهود مالکیت مورد استفاده قرار گیرد.

نگهداری املاک در بر گیرنده مالکیت زمین یا حقوق وابسته به زمین هر دو میباشد ، مانند حق عمری استفاده از زمین.

مالکیت بر زمین

مقرراتی است که از طریق آن ملکیت بر زمین یا حقوق ناشی از آن تثبیت گردیده و مورد معامله قرار میگیرد (تحفه داده میشود، فروخته میشود، به میراث میرسد، به عاریت دادن وغیره). این سیستم ها ممکن است مبتنی بر قوانین موضوعه دولت باشد (اجاره قانونی) ، یا مبتنی بر قوانین عرفی باشد (اجاره عرفی) و یا مبتنی بر قوانین مذهبی باشد (شریعت).

اجاره املاک

حق مبنی بر استفاده از یک ملکیت برای مدت معین . اجاره بر مبنای عرف و یا شرایط قوانین دولتی تنظیم شده میتواند. قانون مدنی که عمدتاً بر اساس شریعت استوار است نیز مسایل اجاره را تصریح نموده است.

رهن

ریح یک ملکیت که بصورت تضمین در مقابل قرضه بانکی یا قرض دیگر تثبیت میگردد و زمانیکه قرضه بانکی یا قرض پرداخت گردد، قطع میگردد.

رهن دهنده

قرض دهنده که قرض را تهیه مینماید و بدین ترتیب از طریق ریح از ملکیت مفاد بدست می آورد ولی این مفاد صرف تحت شرایط معین جاری میگردد.

رهن گیرنده

مقروضی که از ملکیت خویش منحیث تضمین برای قرضه استفاده مینماید.

مفاد عامه

دلایلی که بر مبنای آن حکومت ملی اجازه دارد تا ملکیت های شخصی را برای مفاد ملی تصرف نماید ، مانند اعمار بند های آب ، مکاتب یا سرک ها.

املاک عامه

زمینی که تمام اتباع بصورت مجموعی مالک آن بوده و یا در حالت استملاک قرار دارد و یا اینکه ملکیت آن تثبیت شده نمیتواند.

املاک شخصی

زمینی که اشخاص منفرد یا دیگر ارگان های قانونی یا گروه اشخاص مالک آن بوده میتواند.

ثبت املاک

یک پروسه رسمی ثبت مالکیت بر زمین در دفتر ثبت املاک میباشد که این دفتر بعداً منبع قانونی تثبیت این امر میباشد که مالک یک قطعه زمین معین چی کسی است.

زارع سهم گیر

یک دهقان بی زمین که در مقابل استفاده از یک قطعه زمین به مالک آن قسمتی از حاصلات را مطابق موافقه که میان آنها صورت گرفته است ، میدهد. بعضاً زارع سهم گیر مالک زمین بوده ولی حاصلات را با شخصی که مصارف کاشت را فراهم میسازد ، تقسیم مینماید. یک دهقان همچنان میتواند مزرعه خویشرا به رهن گذاشته و پول قرض را از طریق دادن بخشی از حاصلات به قرض دهنده ادا نماید.

قانون املاک

قوانین دولتی و قوانینی که توسط حکومت ملی ایجاد گردیده اند. قانونی که حیثیت " سند قانونی " را دارد ، قانونی است که توسط یک ارگان منتخب مانند پارلمان تصویب شده باشد. "حکم" یا "فرمان" قوانینی اند که توسط

رهبران به صلاحیت خود شان صادر کردند و معمولاً با تأیید ارگان های مشاور مانند کابینه همراه میباشد. گرچه معمولاً به شخصی گفته میشود که زمین را به اجاره گرفته است ، اصطلاح "اجاره دار" همچنان به هر متصرف زمین بشمول مالک زمین یا زارع سهم گیر اطلاق میگردد. سندی است که مالک یک قطعه زمین را که با حدود اربعه آن مطابق اسناد دفتر ثبت تشریح شده است ، نشان میدهد.

اجاره دار

قبالة ملكیت

اصطلاحات دری و پشتو در مورد مالکیت بر زمین

رسوم ، عرف	عادات
اداره کننده قریه	علاقه دار
عالم قوانین اسلامی که قادر به اعمال و تفسیر شریعت باشد.	عالم یا مجتهد
زمین خصوصی	املاک شخصی
زمین حکومتی	املاک دولتی
قول ، رهن	عاریت
زمین دست نخورده ، زمین بی حاصل	بایر
مالک زمین	بادار
دهقان ، زارع سهم گیر	بزرگ
یک پوشش سر تا پا که زنان آنرا میپوشند	چادری
زمین چراگاه	چهار آغه
حکم	فرمان
رهن ، فروش موقتی	گروی
آمر ولسوالی	حاکم
حق آب	حقبه
طرز لباس زنان در اسلام	حجاب
قوانین	حقوق
امر ، قرار برای عمل	حکم
زمین کرایه داده شده	اجاره
دفتر ثبت	املاک
زمین اضافه جریب	اضافه
رهن	جیزی
شورای قومی	جرگه
مجرای آب	جوی
تونل های سنتی آب در زیر زمین	کاریز
نقده که توسط خانواده های متمول به فقراً داده میشود.	خیرات
خانواده والا	خان
زمیندار فیودال ، اعیان زمیندار	خوانین ملک
زمین بی آبی که در سال بارانی حاصل میدهد.	للمی
زمینداران	مالکین
زمین چراگاه	ملچار
نماینده منتخب یک قریه یا جمعیت محلی در نزد حکومت	ملک
ساحه نفوذ محلی ، قلمرو	منطقه
زمین های مختلف عامه ، زمین مشترک ، زمین محلی عامه	مرعی
زمین خشک یا بی ثمر	موات
کارگر روزمزد	مزدور
تنظیم کننده آب	میرآب
زمین مشترک که معمولاً جهت اهداف مذهبی یعنی مساجد و زیارت ها از آن استفاده میشود.	موقوفه
امام سنتی عبادت	ملا

عالم قوانین اسلامی ، کسیکه واجد شرایط اجتهاد باشد	مجتهد
که هدف از آن تعبیر سنت یا شریعت اسلامی باشد.	ملک خالصه
ملکیتی که نظر به عرف مشترک یا منقسم است.	مفتی
قانون دان ، کسیکه واجد شرایط صدور فتوای حکم رسمی	
مبتنی بر شریعت باشد.	
اوامر شاهی	نظامنامه
دهقان وابسته ، خدمتگار	نوکر
اوامر شاهی	اصولنامه
سیستم قلبه گاو مشترک	پولغو
جدائی ، انزوا	پرده
قوانین عرفی پشتونها	پشتونولی
سند ملکیت عرفی	قباله عرفی
سند ملکیت رسمی	قباله شرعی
بزرگ قریه	قریه دار
مردم وابسته ، دهقانان وابسته	رعیت
قانون عرفی ، رسوم ، عنعنه	رواج
رئیس	صدر
بخشش ، جایزه ، تحفه ، اضافه پرداخت	سرقلفی
قانون مقدس اسلام	شریعه یا شریعت
مجلس ، کمیته	شورا
موافقه سنتی	سندعرفی
زمین مشترک که معمولاً جهت اهداف مذهبی مانند	وقفی
مساجد و زیارت ها از آن استفاده میگردد.	
به نمایندگی از دیگری عمل کردن	وکالت
نماینده	وکیل
آمر ولسوالی	ولسوال
حق تصرف	ذلیت

یادداشت

افغانی واحد پولی افغانستان است . ارقامی که درین گذارش به افغانی نشان داده شده اند ، "افغانی کهنه" را نشان میدهد که قبل از اکتوبر سال 2002 در چلند بود و معادل 0.000022 دالر امریکائی بود. بتاريخ 6 اکتوبر 2002 حکومت "افغانی جدید" را معرفی نمود که معادل 0.0222 دالر امریکائی است.	افغانی:
واحد مقیاس معمول زمین است. پنج جریب یک هکتار را تشکیل میدهد (2000 متر مربع).	جریب:
قوانین با تاریخ افغانی نشان داده شده است ، به استثنای رژیم طالبان که از تقویم قمری عربی استفاده میکردند. افغانستان از تقویم شمسی که از سال 622 عیسوی یا سال هجرت شروع میشود ، استفاده مینماید. روز اول سال مصادف است با روز اول بهار. تاریخ تخمینی غربی با اضافه کردن 621 سال و دو ماه و بیست و یک روز به تاریخ افغانی بدست می آید.	تاریخ ها:

خلاصه اجراییه

۱. مقدمه

عدم اطمینان در تسلط بر زمین جنبه های مختلف دارد- از یک بیوه مهاجر که بازگشت نموده است و قادر نیست که زمین شوهر خویشرا از چنگال فامیل او بدست آورد ، الی جمعیتی که توسط یک جنگ سالار از مناطق شان اخراج گردیده اند ، الی دهقان کم زمینی که خشکسالی او را ورشکست نموده و ویرا مجبور ساخته است تا آخرین قطعه زمین خویشرا بخاطر یک لقمه نان بفروشد ولی نمیتواند که زمینداری را پیدا نماید که با وی در محصول سهم گیرد. یا اینکه رؤسای قبایل چراگاه محلی را میان خودشان برای کشت جدید تقسیم مینمایند ، یعنی زمینی را که مردم فقیر قریه فکر مینمایند که مشترکاً به آنها تعلق دارد ، حکومت فکر مینماید که زمین متعلق به خودش است تا آنرا میان مستحقین تقسیم نماید ، کوچیان تازه وارد فکر میکنند که زمین از آنهاست تا مواشی خویشرا در آن بچرانندو اکثرآ اسناد دارند تا این امر را ثابت نمایند. این اسناد با اسناد دیگرمبتنی بر قانون ، حقوق بشر و عدالت که در زمان های مختلف صادر گردیده اند ، رقابت مینمایند. درین مقطع زمانی ادعاهای مختلف که هر کدام قانونیت تاریخی خود را دارد میتواند بر عین زمین موجود باشد. قانون و اسناد یا شهود ناشی از آن مثبت ، پیچیده ، نامعلوم ، نامکمل و در هر حالت در حال حاضر تا اندازه زیادی غیر قابل انفاذ است. در هر مرحله این ضرورت وجود دارد تا در مورد نورم ها و موازینی که برای آینده پایدار و با ثبات در نظر گرفته شده اند، تأمل صورت گیرد تا با گذشته وفق و سازش داشته باشد.

تا این اواخر ، تسلط بر زمین یعنی نگهداشتن و معامله با زمین در حاشیه آجندای پلان سازی افغانستان قرار داشت. این امر قابل تعجب نیست. اداره انتقالی افغانستان جدیداً رویکار آمده و منحیت حکومت تازه به فعالیت آغاز نموده و صلاحیت محدود بر کشور دارند. گرچه این امر که پلان سازی دارای ماهیت واقعی انجام یافته است ، خود یک واقعیت شگفت انگیزی است. چیزی که در مورد آن فکر گردیده است ، این هدف محدود است که به سرمایه گذاران خارجی کمک گردد تا زمین بدست آورند. در ارتباط با اعمار مجدد یک برخوردی که زیاد تر بر مبارزه علیه فقر متمرکز باشد و در آن اختلافات ناشی از زمین زیادتر قابل رؤیت باشد ، به آهستگی رونما میگردد و این بدان مفهوم است که مسایل دسترسی به زمین و نگرانی های اکثریت یک اولویت پائین باقیمانده است.

موسسات امدادی در ساحه نیز به اداره جدید خدمت خاصی نموده اند. طی سال گذشته یک سلسله مشوره ها در قسمت پالیسی صادر گردیده و سروی های زراعتی انجام گرفته اند ، ولی این اقدامات در مورد دسترسی به زمین منحیت یک عامل تولیدات ، احیای مجدد و یا حل و فصل اختلافات میان قبایل ، جمعیت ها یا طبقات جامعه دهاتی توجه نموده است. انجام تحلیل و تجزیه ساختاری عوامل اختلافات و فقر از جانب موسسات محدود است. موسسات امدادی این واقعیت را که حقوق زمین در پروسه صلح و بازسازی موفق مرکزی دارد، درک نموده و درس های پر ارزشی را که از تجربه در عرصه های دیگر دارند ، در اختیار اداره انتقالی افغانستان قرار نداده اند و بدین ترتیب تلاش نموده اند تا این نظر را تقویت نمایند که مشکلات ناشی از مالکیت زمین خیلی ها پیچیده و گیج کننده اند ویا اینکه پرداختن به آن درین موقع ، مسئله حساس شمرده میشود.

بدیختانه ، چنین استراتیژی اجتناب از خطر کار غیر عاقلانه بوده و در بهترین حال ممکن است بصورت مؤقتی خشم و نفرتی که سابقه طولانی دارد، فرونشاند. این استراتیژی نقشی را که اختلافات بر زمین ، خصوصاً در دهات در امر تحرک و بقای عناصر

داخلی بحران در افغانستان طی ربع قرن بازی نموده اند، مورد رسیدگی قرار نمیدهد و در نتیجه روش های فعلی در مورد مسئله مالکیت بر زمین سطحی و مؤقتی بنظر میرسند. نگرانی مبرم اداره انتقالی افغانستان بر مبنای واقعیت قرار دارد. در حالیکه احتیاط بدون شک لازمی است، این امر معقول خواهد بود که موسسات معاونت در جهت تلاش های اداره انتقالی افغانستان مبنی بر درک و حل و فصل بحران حقوق زمین که فعلاً ملت را فرا گرفته است، تسهیلات لازم فراهم نمایند. امید میرود که این امر هر چه زودتر در یک ستراتیژی همه جانبه تبارز یابد و یکجا با آن وسایل مؤثر قانونی ایجاد گردند و تطبیق این ستراتیژی در سطح محلی تنظیم گردد.

جهت شکل دادن به این انکشاف چهار ستراتیژی اساسی مفید خواهد بود:

- ضرورت اتخاذ یک روش در حال بسط و توسعه و روشی که از طریق عمل به درک مسایل نایل میگردد، تا این امر مقدور گردد که به پیش حرکت نمود و در جائیکه ضرورت به پشتیبانی محلی است بتوان آنرا حاصل نمود تا بصورت عملی پیشرفت صورت گیرد و نورم ها و موازین جدید قابل تطبیق ایجاد گردند؛
 - پذیرش این امر که تنظیم حقوق زمین یکی از پایه های بنیادی تنظیم امور جامعه در کشور های زراعتی میباشد. حل و فصل مسایل مالکیت بر زمین نه تنها به انکشاف مؤثر کمک خواهد نمود بلکه راه هائی را باز خواهد نمود که از طریق آن میتوان نگرانی های وسیعتر حاکمیت را عملاً مورد غور قرار داد، خصوصاً در رابطه به ایجاد یک پلاتفورم برای سیستم فراگیر اداره دولتی در محلات؛
 - تعیین راه حل های پایدار منحصیث یک هدف مقدم پالیسی ها و عملکرد های احیای مجدد. این بدان مفهوم است که روش های کلاسیک اعاده نظم در مالکیت بر زمین باید فراتر از آن روند که صرف زمین را به مالکان دوره قبل از جنگ برگرداند زیرا بسیاری جنبه های آن طرز مالکیت مورد اختلاف است؛
 - اطمینان ازین امر که قانونی که بر مبنای آن زمین در تصرف قرار میگیرد، در احکام خویش جامع و صریح و در کاربرد علنی و نا متناقض باشند. اینها مشخصاتی اند که در حال حاضر وجود ندارند؛
 - پذیرش این امر که هیچ نوع احکام اجباری بشکل قانون، اصلاحات یا تحمیل بدون مالکیت محلی و یا حمایت مردم تداوم یافته نمیتواند. یگانه نتیجه گیری عمده که ازین اجمال مختصر حاصل میگردد اینست که حل و فصل مسایل مالکیت زمین مستلزم تعقیب یک پروسه سالم انکشافی و خصوصاً اتخاذ روش های مبتنی بر شرکت جمعیت ها در محلات میباشد.
- نکات فوق در ذیل به تفصیل آمده است، ولی نخست برخی از نتیجه گیری های مربوط به زمینداری خاطر نشان میگرددند:

II. مالکیت بر زمین

1. مشخصات

معلومات در مورد مالکیت بر زمین در دهات اندک، نامکمل و کهنه بوده و یا اینکه بگونه گرد آورده شده اند که مقایسه آن مشکل است. با در نظر داشت چنین محدودیت ها، برداشت های ذیل در مورد مالکیت بر زمین صورت گرفته میتوانند:

- در حالیکه بخش زیادتز اهالی دهاتی متکی بر زراعت اند، مقدار زمین مزروعی محدود بوده و صرف 12 فیصد مساحت کشور را تشکیل میدهد. زراعت آبیاری شده مانند تاک های انگور، باغهای میوه و مزرعه های غله جات در اقتصاد دهات نهایت مهم میباشد. بخش بیشتر ساحات تولیدی در کشور چراه گاه ها میباشد که 45 فیصد مجموع مساحت را تشکیل میدهد. این چراه گاه ها تعداد عظیم مواشی را

تغذیه مینماید که دهقانان مقیم ، اهالی نیمه کوچی و کوچی مالکین آندند. قواعد مالکیت بر زمین درین ساحات کمتر انکشاف نموده و بسیاری از آنها مورد مشاجره و حتی منازعه مسلحانه اند.

- بی زمینی یک واقعیت آشکار در افغانستان است. بخش قابل ملاحظه مردم زمین زراعتی ندارند (دهقانان بی زمین) و یا اینکه مزرعه های خیلی کوچکی برای بقای حیات دارند (دهقانان کم زمین). با آنها در مجموع آنها بخش بسیار مهم تولید را منحیث زارعین سهم گیر، کارگران یا زمینداران تهیه مینمایند. در حالیکه یقیناً نمیتوان گفت که بی زمینی و یا کم زمینی در حال افزایش است ، قرائن نشان میدهد که وضعیت چنین است.
- گرچه اندازه وسعت زمین اشخاص زمیندار کوچکتر از بسیاری کشورها در منطقه است ، با آنها مالکیت خیلی بی تناسب است. اقلیتها در بخش فوقانی کشور از قدیم الایام مالکین ساحات نامتناسب مساحت مجموعی زمین بوده اند. یک سروی اخیر نشان میدهد که 2.2 فیصد مالک 19 فیصد مساحت مجموعی در سال 2002 بوده اند.
- اختلافات منطوقی توزیع زمین چنان قوی اند که تعیین اندازه اوسط مزارع در سطح ملی بی مفهوم است. بطور مثال در حالیکه اکثریت مردم در مناطق کوهستانی شرق و شمال شرق صاحب زمین اند ، زمینداران بزرگ ، زارعین سهم گیر و کارگران دهقانی در مناطق هموار و حاصلخیز جنوب در دورادور قندهار عمومیت دارد.
- نگهداری زمین در افغانستان یک مسئله ساده مالکیت یا عدم مالکیت است. جنبه خیلی جالب نگهداری زمین در افغانستان ابهام در مالکیت زمین خصوصاً در بخش اجاره داری زمین و عامل دیگر بافته با آن یعنی رهن زمین میباشد. این امر متضمن یک شبکه روابطی است که در آن مشکل است تا قرض دهندگان و مقروضین را از مالکین و زارعین سهم گیر فرق نمود و یا اینکه دقیقاً دانست که چی کسی دارای حقوق قانونی یا قبول شده بر ملکیت است.

2. تنظیم و اداره نگهداری زمین

- در افغانستان یک تاریخ خیلی قوی ثبت مالکیت زمین وجود دارد که به سالهای اعطای زمین در سالهای 1880 میلادی میرسد و در آن اسناد مربوط به انتقال زمین که معمولاً در چوکات قوانین عرفی، مذهبی ، مدنی و دولتی ترتیب شده اند. تمام اسناد نسبتاً هم شکل اند. طی یک پروگرام ملی ثبت زمین که میان سالهای 1965-1978، 45 فیصد زمین مزروعی در 5502 دفتر نقشه برداری و ثبت شدند. درین دفاتر ثبت تغییرات محدودی وارد گردیده است تا بیانگر وضعیت فعلی مالکیت باشد. طی پروگرام متذکره بسیاری از حقوق بر زمین چراه گاه بحیث حقوق خاص دولت شناخته شد و ملیونها هکتار زمین چراه گاه بحیث زمین دولتی ثبت شد.
- هیچ نوع طرزالعمل تنظیم مالکیت بر زمین وجود ندارد و با غیبت آن بسیاری از وظایف آن بر دوش محاکم افتاده است که به تعداد فراوان اختلافات ناشی از زمین نیز رسیدگی مینماید. با بی ثباتی و اجبار جنگ سالاران طی دهه گذشته ، تنظیم مالکیت بر زمین و حل و فصل اختلافات در بسیاری ساحات اعتبار خویشرا از دست داد. اکثر اهالی در دهات مسایل مالکیت را بصورت عرفی بدون مراجعه به مقامات

حکومتی یا محاکم حل و فصل مینمایند. حل و فصل عرفی یک مسیر قوی را مهیا میسازد تا بر آن کار صورت گیرد، خصوصاً بادر نظرداشت پایه اجتماعی آن، ولی برخی عملکرد ها این رسم را جریحه دار کرده است و آن اینکه حل و فصل عرفی به طرفداری ثروتمندان، مردان و گروه های قومی مسلط بر محل عمل مینماید.

3. چارچوب قانون برای نگهداری زمین

مالکیت بر زمین در افغانستان توسط چندین طرزالعمل قانونی تنظیم میشود که در آنها قانون عرفی، قانون مدنی، قانون اسلامی و قانون دولتی. گرچه تفاوت های مهم میان این قوانین وجود دارد، یک سلسله نقاط مشترک نیز میان این قوانین در خصوص مالکیت بر زمین موجود است.

- قانون عرفی: این قانون وابسته به این امر است که در رسوم جمعیت ملکیت بر زمین و معامله با آن چگونه صورت گرفته است و از طریق پیروی اعضای جمعیت از نورم ها و موازین جمعی، توسط ضرورت اجتماعی، اجبار و یا طرق دیگر اساس گذاری گردیده است. قواعد عرفی به ندرت تسجیل گردیده و با گذشت زمان تغییرات مناسب اندکی در آن وارد گردیده است. پشتونولی یا قانون عرفی پشتونها یکی از قوانین عمل کننده است که قسماً بشکل تحریری وجود داشته و حاوی نورم ها و موازین مسلط در بسیاری ساحات میباشد. شریعت و عرف در مورد مسایل زمین اکثراً با هم توأم عمل میکنند، به استثنای سودخوری، حقوق زنان در مورد زمین و حقوق معمولی ملکیت. قانون اولی زیادتر لیبرال است و از همین سبب از آن کمتر پیروی صورت میگیرد.

- قانون مدنی: قانون مدنی تبارز تحریری اصول قوانین عمدتاً اسلامی بوده و شامل بیشتر از یک هزار حکم در رابطه با ملکیت است. این قانون در سالهای 1970 تدوین گردید و بخش اعظم آن بر مبنای روش های تاریخی فقه حنفی اسلامی ساخته شده است.

- قانون مذهبی یا شریعت: در صورتیکه قانون مدنی در مورد مسئله ای صراحت نداشته باشد، احکام اصلی شریعت آنطوریکه در قرآن و بسیاری احادیث آمده است، میتوانند مستقیماً در مورد آن تطبیق گردند. به عین ترتیب قانون مدنی صرف در صورتی تطبیق میگردد که مسئله در قانون دولتی صراحت نداشته باشد. قضایای مربوط به زمین رسماً در محاکم مدنی مورد رسیدگی قرار میگیرند که بر مبنای قوانین دولتی، مدنی و مذهبی بصورت مختلط احکام صادر مینمایند.

- قانون دولتی یا قانون موضوعه ملی: این قانون مشتمل است بر قانون اساسی و قوانین صنفی (بطور مثال زراعت، مالیه، تهیه مسکن). این قانون از طریق مقرراتی نافذ میگردد که توسط پادشاهان و رؤسای جمهور بشکل فرامین و یا احکام تصویب گردیده اند و از سال 1963 بشکل یک جزوه در جریده رسمی منتشر گردیده اند و اکنون هشتصدمین شماره آن نشر گردیده است. تغییر مکرر رژیم ها قانون رسمی دولت را مغشوش ساخته است. بعضی پایدار نگهداشتن قوانین موجود، رژیم های جدید به فسخ قوانین قبلی پرداخته و قوانینی جدیدی را بشکل خیلی نامرتب ایجاد نموده اند. در عمل تسلسل قابل ملاحظه در قوانین سال 1965 الی 2000 در مورد زمین دیده میشود. هیچ نوع قانون در مورد مالکیت بر زمین وجود ندارد، ولی این مسئله در یکعده فرامین طالبان طی سالهای 1999 و 2000 بصورت

قابل ملاحظه تبارز یافته است. این ها قوانینی اند که هم اکنون نافذ اند زیرا بصورت کل با مندرجات قانون اساسی سال 1964 مغایرت ندارند.

- قانون اساسی : در قانون اساسی یک مجموعه محدود اعلامیه ها در مورد حق دولت مبنی بر داشتن ملکیت ، حفظ حقوق خصوصی ، حق سفر و اسکان آزادانه ، تعریف زمین دولتی و حقوق خارجیان در مورد داشتن زمین بصورت پیوسته ذکر گردیده است. دولت معاصر افغانستان دارای قانون های اساسی جدید را در سالهای 1923 ، 1931 ، 1964 ، 1977 ، 1979 ، 1980 ، 1987 و 1990 (و مسوده قانون اساسی در سال 1992) اعلام کرده است. قانون اساسی فعلی مربوط سال 1964 است و حاوی هدایات ناکافی در مورد مالکیت بر زمین است ، ولی از لحاظ اصل موضع گیری آن در مقابل مسئله سلب مالکیت مقروضین توسط قرض دهندگان که مایه تشویش عمیق دهاتیان فقیر در افغانستان میباشد ، قابل توجه است . البته چنان معلوم میشود که این اصل وسیعاً مورد تطبیق قرار نگرفته است.

4. طبقه بندی املاک

از لحاظ مالکیت بر زمین ، اراضی افغانستان در یکی ازین طبقه ها قرار میگیرد :

- املاک دولتی : تعریف املاک دولتی توسط هر رژیم تغییر داده شده است و تا هنوز واضح و روشن نیست. املاک دولتی در سرور زمین سال 1965 و قانون احصائیه بنام " زمین ثبت شده متعلق به دولت " یاد گردیده است . این امر آغاز توسعه طلبی دولت بود که زمین های بی حاصل ، جنگلات و بعداً چراه ها را از طریق مواد قانون اساسی وارد این کته گوری ساختند. متعاقباً ازین تعریفات صرف نظر گردید و بدین ترتیب اصطلاح املاک حکومتی اکنون نا معین است و صرف دارائی هائی را در بر میگیرد که قبلاً بنام املاک متعلق به دولت ثبت گردیده و یا نگهداشته شده اند.

- املاک عامه : املاکی است که تحت کنترل دولت بوده ولی دولت مالک آن نیست و برای این هدف نگهداشته میشود که ملت در مجموع مالک آن گردد و یا اینکه قابل مالکیت نگردهد و طبیعت مالک آن گردد مانند زمین بی حاصل. ولی دولت همیشه مانند زمیندار بزرگ عمل نموده است و در مواقع مختلف این املاک را برای اجاره یا فروش عرضه نموده است. املاک عامه زمینی را نیز در بر میگیرد که برای استفاده جمعیت های محلی اختصاص داده شده است. عدم موجودیت حدود واضح میان املاک عامه ملی و املاک عامه محلی نشاندهنده انکشاف ضعیف مالکیت بر زمین و اختلافات حل ناشده میان دولت و نظرات عرفی در مورد مالکیت بر زمین میباشد.

- املاک خصوصی : از لحاظ نظری مالکیت خصوصی بمثابة مالکیت فردی بر دارائی های مجزا بوده و به فارم ها ، منازل وغیره منحصر میگردد و بدین ترتیب از ملکیت گروهی متمایز میگردد. در عمل زمیندارانی که بحدیث مالکین منفرد ثبت گردیده اند اکثراً مالکیت مشترک چندین شخص را که شامل خانواده ، قبیله و قریه میگردد، کتمان مینمایند. بر عکس ، مالکیت بر زمین ی که مالک آن یک خانواده باشد ، میتواند توسط رئیس خانواده که مرد باشد اعمال گردد.

- املاک مشترک : زمین های غیر مزروعی مانند دشت ها ، زمین های مرتفع ، چراه گاه ها و دلدلزار ها بوده و مطابق درک مرسوم همه افراد جمعیت مالک آنها اند. در

عمل خان های منطقه از طریق امکاناتی که در اختیار دارند حقوق بر تر بر این زمین ها داشته و آنهایی که وسایل قلبه در زمین های خشک را نداشته و یا مواشی برای چرانیدن ندارند، نمیتوانند ازین زمین ها استفاده نمایند. اختلافات بر سر املاک مشترک نهایت فراوان بوده و در حال ازدیاد اند، خصوصاً میان کشت کاران محلی و کوچیانی که دنبال چراگاه ها اند و هردو ادعاهای عرفی و تاریخی مختلف دارند.

• املاک وقفی : در ابتداً تحت تسلط ملا ها بوده و اکنون بخش اعظم آن منحصراً املاک دولتی یا عامه تحت تسلط حکومت بوده و متبافی برای منافع عوام تحت تسلط مساجد محلی میباشد. این املاک خرید و فروش شده نمیتواند.

تمایز میان طبقه ها نامعین بوده و منافع املاک عامه با املاک مشترک و یا املاک خصوصی با املاک مشترک و همچنان منافع دارائی های حکومتی با دارائی های عامه با هم ربط نزدیک دارند. یک پرابلم عمده اینست که حقوق مشترک بر زمین همانند حقوق خصوصی بر دارائی مورد تأیید و شناسائی لازم قرار نگرفته است. این مشکل در رقابت بر سر چراه گاه ها که نوع اساسی املاک عامه و املاک مشترک هر دو است ، پیش می آید.

III. پالیسی و قوانین در مورد املاک

پالیسی رسمی در مورد املاک طی سالها صرف بصورت پراکنده تصریح گردیده و تا کنون اخذ موقع ننموده است. ولی این پالیسی در مفاد قوانین دولتی و بصورت عموم تر از آن در ستراتیژی های مربوط به مالکیت بر زمین که طی قرن اخیر اتخاذ گردیده است ، قابل تمیز و تشخیص است.

1. ستراتیژی های مالکیت بر زمین : 1880- 2001

چهار ستراتیژی مسلط عبارت اند از :

• پالیسی های پشتون سازی : در چوکات این پالیسی رهبران کشور، پشتون های وفادار را در ساحات گروپ های قومی اقلیت و بالقوه شورشی اسکان میدادند. این کار با تلاش های امیر عبدالرحمن در سالهای 1880 آغاز گردید تا با استفاده ازین وسایل با روش های بی رحمانه سرحدات کشور نوین را مصئون سازد. اینکار اساس رقابت های قومی بر سر زمین را در هزاره جات و در شمال کشور گذاشت که این رقابت ها طی دهه اخیر ابعاد جنگ را اختیار نمود.

• پالیسی های اسکان ناقلین : در دوران سلطنت ظاهر شاه (1933-1973) پالیسی های اسکان ناقلین که با انکشاف بند ها و سیستم های آبیاری همراه بود ، بصورت متداوم ناقلین برگزیده را در زمین های محلی اسکان داده و اکثر این " درخواست دهندگان مستحق " کوچی های پشتون بودند که به شیوه زندگی دهاقین زارع علاقتمندی نداشته ولی در بسیای ساحات منحصراً اجاره دهندگان امتیازات مهمی بدست آوردند و اجاره گیران را شدیداً مقروض ساخته بودند.

- پالیسی های ثبت املاک : هدف ازین پالیسی واضح نمودن و صدور حکم مالکیت بر زمین و آوردن مناسبات املاک تحت کنترل دولت بود. اینکار در سالهای 1960 و 1970 منحصراً یک پروگرام عظیم سروی و ثبت توسط ظاهرشاه رویدست گرفته شد و موسسهٔ معاونت به انکشاف بین المللی ایالات متحدهٔ امریکا (USAID) آنرا تمویل نمود. کمتر از نصف تمام دهاقین و مزارع ثبت گردیدند و حتی یک قباله هم صادر نگردید، ولی یک اساس وسیع برای دفاتر ثبت مالکیت ایجاد گردید. طی این پروسه املاک دولتی توسعهٔ عظیمی یافت و در حدود 2.6 ملیون هکتار زمین چراه گاه تحت کنترل دولت آورده شد.

- اصلاحات توزیع زمین : هدف ازین اصلاحات این بود که تا تساوی بیشتری در مالکیت غیر منصفانهٔ زمین وارد آورد که با اصلاحات میانه رو رئیس جمهور داؤد طی سالهای 1970 آغاز گردیدند. این اصلاحات نصابی را برای مالکیت خصوصی بر زمین تعیین نمود و مقرر نمود تا زمین اضافی جبراً بالای دولت بفروش رسد و بر اساس اندازهٔ زمین ها مالیهٔ مترقی بر آنها وضع گردد. متعاقباً اصلاحات افراطی که مفهوم درستی را ارائه میکردند ولی شیوهٔ تطبیق آن بی رحمانه بود توسط حزب دموکراتیک خلق افغانستان به رهبری رؤسای جمهور ترکی و امین (1978-1979) آغاز گردید. این اصلاحات نصاب اعظمی زمین را فوق العاده کاهش داد، زمین های اضافی را بدون پرداخت قیمت توزیع نمود و قروض رهن زمین را که بیشتر از پنج سال بر آن سپری گردیده بود مورد الغا قرار داد. شورشی که ازین اصلاحات و اصلاحات رادیکال در حقوق زنان را که موازی به آن آغاز شده بودند زمینهٔ تهاجم شوروی و اشغال کشور را مهیا نمود (1979-1989).

تمام چهار ستراتیژی فوق جهت تحکیم دولت و عصری ساختن کشور تطبیق گردیدند. هر چهار ستراتیژی به ناکامی مواجه گردیدند و منازعاتی را بوجود آوردند که حل آن رسالت ادارهٔ فعلی را تشکیل میدهد.

2. عاملین عدم مصئونیت مالکیت بر زمین

علل عمدهٔ حالت فعلی عدم مصئونیت وسیع مالکیت بر زمین شرایط ذیل اند :

- تولیدات زراعتی در دهات بر مبنای مناسبات شدیداً نامساویانه در محلات در ارتباط به دسترسی به زمین و آب و حقوق بر آنها استوار است. پیامد های چنین مناسبات، قروض کمرشکن و بی زمینی بوده و درین اواخر تهیدستی نیز بر آن افزود گردیده است. تمام این پدیده ها مملو از تخم های فراوان برای ادامهٔ مناقشه میباشد. نقش روش های بالمثل اجتماعی آنچنانی که معمول بوده است، در بهبود این وضعیت کمتر شده میرود، زیرا این روش ها خود در حالت نابودی قرار دارند و نتیجه این میگردد که اکثریت فقراً ممکن است جهت بدست آوردن خانه، نان و زمین بر ثروتمندان کمتر متکی باشند. پلان ها جهت افزایش دادن مولدیت در زراعت این حقیقت را نادیده میگیرد که اکثر دهاقین بی زمین اند و منابعی را در اختیار ندارند که کشت وکار را شروع نمایند.

- ادعاهای حل و فصل ناشده در مورد عین زمین وجود دارد. این امر از اسکان دادن افتضاح آور ناقلین ناشی میگردد. آنچنانی که در فوق تذکار یافت، اینکار موجب بروز اختلافات قومی گردید و این اختلافات خشونت بار تر گردیده است. اشغال زمین ها توسط جنگ سالاران برای استفادهٔ خود و پیروان شان درین اواخر (1990) از همین

اختلافات منشأ میگیرد و مانند علل دیگر راه حل آن دشوار است (به پائین مراجعه گردد).

- نورم ها و موازین ملکیت بر زمین به ماورای مزرعه انکشاف داده نشده اند. این مشکلی است که بسیاری کشورها در جهان با آن مواجه اند و صرف اکنون حل و فصل خلاق آن آغاز گردیده است. این مسئله به این حقیقت اشاره میکند که در حالیکه اکثر مناطق افغانستان برای انکشاف مالداری مناسب تر است نسبت به انکشاف زراعت، نورم ها و موازین ملکیت در بخش زمین های چراه گاه خیلی کم انکشاف نموده است. یک نارسائی دیگر عبارت از گرایش دولتمردان درخصوص این مسئله است که تا جائیکه ممکن است زمین زیاد به مالکیت دولت تعلق گیرد و یا اقلاً تحت کنترل آن باشد و این امر بالای حقوق عرفی بر جنگلات و چراه گاه ها تأثیر مستقیم ناگوار داشته است.

- بی نظمی دوامدار موجب تداوم عدم مصئونیت مالکیت بر زمین در بسیاری ساحات دهات گردیده است. در حالیکه موجودیت یک شمار عظیم مردم بیجاشده گواه این ادعاست، جمعیت های ساکن نیز بی امان نمانده اند. تولید خارج از کنترل کوکنار، جنگ سالاری، تجاوزات به زمین ها، اختلافات قومی و ذات البینی همه عدم مصئونیت بار آورده اند، در حالیکه جهت تأمین صلح و پیشرفت تولیدات به ثبات سکونت ضرورت مبرم احساس میگردد. مسئله برجسته این است که آیا قبل از اعاده صلح و ثبات حل و فصل مسایل مصئونیت زمین امکان پذیر است یا خیر؟ در حالیکه در تیوری جواب باید منفی باشد، در عمل گمان نمیرود که بدون حل اختلافات بر زمین به نظم پایدار دست یافت.

IV. موانع در تحقق اهداف

این مطالعه به این نتیجه رسیده است که سالهای طولانی اجرای پالیسی های نادرست، بعوض بهبود بخشیدن به مناسبات شدیداً نامساویانه و اکثراً غیر عادلانه ملکیت بر زمین، میان اقوام، میان سیستم های زری و مالدار و میان طبقات مختلف جامعه فیودالی، موجب تشدید این مناسبات گردیده است. تلاش ها جهت اصلاح این مناسبات بشکل نادرست به منصفه اجرا قرار داده شده اند. خشونت، عدم مصئونیت، انارشی و اشغال زمین مشکلات را مضاعف میسازد. سوالیکه اداره جدید با آن مواجه است اینست که آیا مناسبات مغشوش زمین را باید نادیده گرفت و امیدوار بود که آنها خودبخود حل خواهند گردید، ویا اینکه باید به آنها مستقیماً رسیدگی صورت گیرد؟ وهرگاه جواب اخیرالذکر مثبت باشد، پس اینکار چگونه باید صورت گیرد؟

1. وارد نمودن مناسبات زمین در آجندا: قرائنی وجود دارد که اداره انتقالی افغانستان و جامعه بین المللی هر دو معترف اند که اگر قرار باشد تا صلح و امنیت برقرار گردد (چي رسد به تحولات اجتماعی و اقتصادی)، از بی نظمی ها در مناسبات زمین چشم پوشی شده نمیتواند. زمان و ضرورت مقتضی آنست که یک تعهد ستراتژیک آشکار و جامع فورمول بندی گردد تا مسایل ملکیت بر زمین را حل و فصل نموده و بینش آن فراتر از جنجال های موقتی ناشی از اختلافات تصادفی ویا اساسی برسر زمین باشد.

2. **توجه به پروسه های سالم انکشاف حایز اهمیت قاطع خواهد بود:** متعهد بودن و اقدام به انکشاف یک پالیسی جامع در مورد زمین کار عملی خواهد بود. پروسه تدوین قانون اساسی که قرار است در سال 2003 آغاز گردد، محیط وسیع و فرا گیر را فراهم میسازد که از طریق آن اینکار صورت گرفته میتواند. اختصاص یک فصل مهم برای حقوق و اداره املاک، دست آورد بزرگی در جهت ساختار ملت و مصالحه خواهد بود. اینکار مستلزم مهیا سازی محتاطانه تسهیلات خواهد بود. در عین زمان، مساعدت فوری به حل و فصل اختلافات محلی بر زمین در امر فراهم نمودن نورم ها و موازین جدید رهنما به پلان گذاری محلی درین عرصه مفید خواهند بود.

3. تشخیص مسئولیت های نهاد های بنیادی: این نهاد ها تا کنون در بخش اتخاذ تصمیم قابلیت لازم را حاصل نموده اند. هیچ وزارتخانه ای در مورد مسایل مالکیت بر زمین اقدامی رویدست نگرفته و یا چوکات بنیادی مشخصی را در خصوص نگرانی های ناشی از مالکیت چندین سکتوری پیشنهاد نموده اند. چیزی که هم اکنون درین عرصه بمثابة آجندا های مختلف میان ادارات اجرائیه و قضائیه حکومت وجود دارد، مستلزم وحدت و همگرایی در چنان دورنمای واحد و نامتناقض ستراتیژیکی است که معین نماید که چگونه حقوق بر زمین تنظیم و رهبری گردیده و در آینده پایدار باقی بمانند.

4. جدی گرفتن روش هائیکه در سطح محلات تطبیق میگردند: این امر مهم است که انکشاف پالیسی در مورد زمین منحصر به دهلیز های ادارات دولتی نمانده بلکه از طریق تلاش های عملی در قسمت حل و فصل مناقشات بر زمین در مناطقی که از نگاه ستراتیژیکی برگزیده شده اند، روشن و آشکار گردد. این امر به دولت مجال خواهد داد تا در حالاتی که نمیتواند با این مسایل در سطح ملی رسیدگی نماید، توجه را بر اختلافاتی که در محلات از لحاظ اهمیت تقدم دارند، معطوف سازد و زمین را برای تکامل روش های جامع عملی مساعد ساخته و سیستم های محلی اداره و رهبری مسایل زمین را بنیان گذاری نماید. چیزی که درین مرحله لازمی است چنان پروسه است که طی آن از روش های افراطی اجتناب صورت گیرد و بعوض تلاش هائی را براه اندازد که در مناطق دوردست افغانهای عادی خود آنرا پایدار و ثابت نگهدارند و در تلفیق با محیط و جمعیت محلی عمل نماید.

5. انکشاف یک پایه سالم حقوقی برای تنظیم و اداره حقوق زمین: مسایل حقوقی که افغانستان با آن موجه است نهایت فراران بوده و از مشکلاتی که اداره دولتی فعلاً در قسمت انفاذ قانون دولتی دارد، فراتر میروند. اینکه قانونی که قرار است نافذ گردد متشکل از چی است، خود یک مسئله است که مستلزم بحث جداگانه است. یک مشکل عمده ابهام در حدود و نقش قانون های شرعی، مدنی، عرفی و دولتی میباشد. اگر توحید و آمیزش مکمل این قوانین با هم میسر نباشد، عجالتاً باید هر کدام تصریح گردیده و در میان آنها هماهنگی ایجاد گردد. حتی در قسمت قانون شرعی باید سوال هائی در مورد قانونی بودن محدودیت ارشادات آن به فقه حنفی که همه افغانها پیرو آن نیستند مطرح و حل و فصل گردند. در حالیکه ابتکاری در جهت بهبود قانون دولتی در مورد زمین، در مسوده تعدیل یکی ازین قوانین در حالت اجراست، با آنهم قانون زمین یک مجموعه بی ربط بند های قانونی است که در آن خلا ها و نقاط ضعیف فراوان است. بطور مثال احکام حقوقی که بر مبنای آن قاضیان در مورد تعداد کثیر قضایای اعاده عدل فیصله صادر مینمایند، آنقدر وسعت نظر ندارد که پاسخگوی شرایط فعلی باشد. انکشاف یک پالیسی رهنما در سطح

ملی برای مسایل زمین در جهت انکشاف مقررہ های جدید قانونی مفید خواهد بود. ولی کمال مطلوب این خواهد بود که چنان یک قانون جدید بنیادی، جامع و واحد در مورد زمین ایجاد گردد که در آن بخش اعظم هدیایات عرفی و شریعت که با اصول قانون اساسی مطابقت داشته باشند، در نظر گرفته شده باشد. عدم موجودیت گذارشات محاکم نیز پرابلم هائی را ایجاد نموده است زیرا اینکار از یک طرف مانع تکامل سوابق قضائی گردیده و از طرف دیگر تطابق میان فصایل، یا حسابدهی و شفافیت محاکم را محدود میسازد. این امر خصوصاً در قسمت کاری که جهت ایجاد محاکم اختصاصی زمین در پیشرو است، که مؤظف به استماع هزاران قضیهٔ ادعا بر زمین خواهد بود. علاقمندی ایکه در وزارت عدلیه در مورد اتخاذ یک روش تازهٔ جامع به انکشاف قانون جدید شایستهٔ تشریق و حمایت عملی است. اقدام در جهت اینکار و بصورت خاص در قسمت مالکیت زمین، یک راه عملی و مشخص بسوی آینده مییاشد.

6. آموزش از تجارب بین المللی: پرابلم های مالکیت بر زمین دامنگیر بسیاری کشور های دیگر زراعتی گردیده است و میتوان مسایل زیادی را از مجموعهٔ فزایندهٔ اصلاحات زمین که هم اکنون در بیشتر از پنجاه کشور در جریان است، آموخت. بسیاری ازین اصلاحات مستقیماً مسایل مشابه به حالت افغانستان را در بر میگیرد، مانند اینکه چگونه قوانین عرفی و قوانین موضوعهٔ دولت در مورد مالکیت بر زمین بصورت قناعت بخش توحید و یکپارچه شده میتوانند و اینکه چگونه میتوان یک ادارهٔ پایدار تنظیم مالکیت را که مبتنی بر اصل مرکزیت نباشد در محلات با مصارف کم ایجاد گردد، نقش مناسب دولت در در اداره و تنظیم زمین و مالکیت بر آن، و شکل نورم ها و موازینی که میتوان آنها را جهت حمایت سیستم های معمول و ثابت ملکیت و دارائی انکشاف داد. روش های بدیع در خصوص حل و فصل اختلافات بر سر زمین با تأکید خاص بر راه های حل و فصل غیر قضائی نیز در حالت انکشاف و آزمایش قرار دارند. در دسترس قرار دادن این تجارب به ادارهٔ انتقالی افغانستان مکلفیت موسسات کمک دهنده است. درس های کوسووا و بوسنیا و تیمور شرقی ممکن است در رابطه با اعادهٔ عدل قضائی پس از جنگ برای افغانستان خیلی آموزنده باشد. این تجارب نشان میدهد که تحلیل و تجزیهٔ سوابق مملو از تبعیضات که عمدتاً قومی مییاشد، یک عنصر پر از جنجال ولی مهم اعادهٔ عدل قضائی مؤثر است. طی این پروسه ادارات جدید مجبور اند تا تصامیم اساسی در خصوص این امر است که چی چیزی را باید "تساوی" نامید و حقوق یا منافع کی باید "مساوی تر" نسبت به دیگران باشد.

7. قرار دادن اعادهٔ عدل قضائی در مصالحه: مسایل اعادهٔ عدالت در قضایای زمین از پروسهٔ بازسازی بصورت قناعت بخش جدا شده نمیتواند. قابل درک است که بسیاری از ادارات پس از جنگ دیر تر از موقع و با بهای گزاف بوجود می آیند. این خوشبینی که حقوق بر زمین ممکن است در مطابقت با ضرب الاجل انتخاب شده سریعاً اعاده گردد، این واقعیت را نادیده میگیرد که بر بسیاری ازین ملکیت ها چندین ادعا وجود دارد و هر کدام ازین ادعا ها دارای قانونیت تاریخی یا اجتماعی مییاشد که با استناد به قانون منتفی شده نمیتواند. حصول حقوق و تشخیص "مالکین" آنطوریکه یک دورهٔ معین زمانی آنرا تعیین مینماید و اعلام آن بحیث نورم قانونی ممکن است کافی نباشد. اینکار ممکن است موجب وخامت قضیه شود. در افغانستان این ضرورت و فرصت وجود دارد تا یک روش مصالحه در پیش گرفته شود. در عمل اینکار باید در سطح محلات در مورد هر قضیه بصورت جداگانه تطبیق گردد.

8. تصریح نورم ها و موازین مالکیت: یک مسئله مرتب دیگر عبارت ازین ضرورت است که فرق میان ملکیت های محلی عامه و ملکیت های ملی عامه تصریح گردد، خاصاً با در نظر داشت این امر که آنها بر چگونگی حقوق زمین اهالی ساکن و مردمی که درین محلات بودوباش موقتی دارند، اثر میگذارد. آنچهانی که در افغانستان اتفاق می افتد، در بسیاری کشور ها زمین های محلی عامه توسط حکومت ملی تصاحب میگردد، زیرا چنین برداشت میگردد که آنها بی صاحب بوده و یا اینکه تعداد مالکین آن آنقدر زیاد است که دیگر نمیتوان آنها ملکیت خصوصی نامید. امروز در کشور های دیگر بر هویت انفرادی منحیث یگانه راهی که از طریق آن مالکیت خصوصی تبارز کرده میتواند تا کید کمتر صورت میگیرد. نتایج عمده اینکار تسجیل نورم ها و موازین جدید مالکیت میباشد که در آن ملکیت خصوصی که گروهی از افراد مالک آنست، مجاز شمرده شده و دارای چنان مقررات صریح رسمی است که نظر به آن حقوق مختلف (بطور مثال حقوق موسمی) بالای عین زمین بصورت مسالمت آمیز اعمال میگردد.

9. برقراری تساوی در مسایل مربوط به زمین در دهات: اینکه مردم چگونه روابط مربوط به زمین را تنظیم مینمایند و شیوه که با استفاده از آن حکومت محلی و ملی هدایات و رهنمائی ها را درین زمینه ارشاد مینماید، در اداره و رهبری جامعه زراعتی نقش مرکزی را ایفا مینماید. عدم توجه به تنظیم سالم مناسبات زمین و توزیع عادلانه زمین قابل کشت، تاثیر ناگواری را بر معیشت های دهاتی در مجموع وارد مینماید. این حقیقت که خشکسالی موجب گردیده است که بی زمینی بیشتر مترادف تهیدستی گردد، باعث مبرم شدن این امر گردیده است که سیستم های اداره و رهبری در پی حل و فصل این وضعیت باشند، نه اینکه آنها نادیده بگیرند.

10. آموزش از گذشته: تاریخ حایز اهمیت است، نه تنها از لحاظ مناسبات متغیر زمین طی پروسه های عصری سازی و منازعه، بلکه همچنان از لحاظ تاریخ مهم مداخله دولت. تجربه افغانستان نشان میدهد که باید یک درس مهم ازین تاریخ آموخته شود و آن اینکه مصادره و توزیع جبری زمین یک راه حل پایدار نبوده و میتواند موجب جنگ و بی ثباتی شود، حتی در حالاتیکه اینکار به نفع اکثریت مردم باشد. در عین زمان مسایل توزیع زمین و عملکرد های وابسته به آن، که از طریق آنها زمین بشکل داوطلبانه و یا غیر داوطلبانه از فقراً گرفته میشود، مانند رهن غیر عادلانه بر زمین و شیوه های تقسیم حاصلات مطابق به سهم، موجب بروز نگرانی های عمیق میگردد که باید حل گردند. در مورد چنین مسایل اتخاذ تصمیمی که مبتنی بر کاوش و تکاپو باشند و محلات در آن سهم داشته باشند، ضروری اند. قانون یا اصلاحات افراطی فاقد مؤثریت خواهد بود.

11. تساوی برای رشد، نه بعوض رشد: در داخل یک اداره ملک، قاطعیت در مورد این امر که زمین بشکل مصئون و آسان در دسترس سرمایه گذاران قرارگیرد، ایجاب پلانگذاری عاجل را مینماید. در حالیکه اینکار خود یک هدف مهم میباشد، در ضمن یک پایه بسیار باریک را میسر میسازد که بر مبنای آن باید پلانگذاری مالکیت زمین و سیستم های اداره و تنظیم آن انکشاف داده شود.

12. در نظر گرفتن ضرورت مصئونیت زمین مربوط به زنان: هنوز وقت آن فرانسیده است که اصلاحات مستقیم در مناسبات زنان با زمین در دهات پیشنهاد گردد. با آنهم اداره جدید باید مواظب باشد که بهبود در مصئونیت زمین مربوط به زنان، در نهایت

امر میتواند یک راه مهم بسوی مناسبات بهبود یافته عمومی در بین جمعیت های محلی دهاتی باشد و در صورتیکه ضرورت پیش آید باید مراقب بود تا کمک مبذول گردد.

13. در نظر داشت ثبت و راجستر: ثبت و راجستر مشخص ترین ستراتیژی انکشاف ملکیت است که آنچنانی که در مسوده خطوط اساسی انکشاف ملی تبارز یافته است، اداره انتقالی افغانستان آنرا اعلام نموده است و شامل تأسیس "اداره ثبت ملی" میباشد و هدف آن " مهیا نمودن زمینه جهت استفاده از زمین منحیت یکی از جنبه های فعالیت های تشبثاتی میباشد" که توسط بانک انکشاف آسیائی توصیه گردیده است. عملی بودن استفاده از مزارع دهقانی منحیت یکی از جنبه ها باید مورد تجدید نظر قرار گیرد و یقین حاصل گردد که این جنبه برای کریدت دهندگان و دبیت گیرندگان هر دو مصئون است، بدین مفهوم که آنها جهت بازرسی کریدت ها، به آنها دسترسی داشته باشند. اداره انتقالی افغانستان باید همچنان سودمندی و موجه بودن مصارف ثبت و راجستر را منحیت یک راه بسوی مصئونیت مالکیت مورد سوال قرار دهد. درس های ستراتیژیک که باید درین قسمت آموخته شوند عبارت ازین است که طرزالعمل های ثبت باید ساده و ارزان بوده و مهمتر از همه اینکه ارگان های محلی خود آنرا کنترل و اداره نمایند. حسابدهی به مالکین و دسترسی آنها به دفاتر ثبت مهمترین و مطمئن ترین شیوه ایجاد توحید و همگرایی در ثبت زمین میباشد. طرق تنظیم و اداره ملکیت در سطح محلات باید اولتر از همه جستجو گردد.

14. سرمایه گذاری در تحقیق: هنوز مسایل زیادی در مورد مالکیت در افغانستان روشن نیست. بررسی عمیق مناسبات زمین، خاصاً در قسمت رسم حاصل برداری نظر به سهم و رهن زمین در جمعیت هائی که از لحاظ ستراتیژیک انتخاب شده اند، موجب درک این نیروهای محرکه متغیر خواهد شد. مشکلاتی که مهاجرین عودت کننده با آن مواجه اند و همچنان مشکلاتی که بصورت مشخص در شمال و هزاره جات موجود اند و از مناسبات متشنج در مورد زمین ناشی میگردد، مستلزم بررسی دقیق اند. تاریخ ارضی و خصلت حدود چراه گاه ها نیز مستلزم بررسی عمیق در جهت حل اختلافات بر زمین های چراه گاه میباشد. درک بهتر حقوق زنان دهاتی بر زمین، منافع و ضروریات آنها نیز مستلزم توجه در زمان مناسب میباشد. همچنان یک سلسله وظایف ساده و مشخص وجود دارد مانند کمپیوتری ساختن اطلاعاتی که در 5502 دفتر ثبت وجود دارد به اسرع وقت. حتی اگر اطلاعات ثبت شده موجود همه بدور انداخته شود، اطلاعاتی که این دفاتر و دوسیه های سوابق در مورد ملکیت های زمین طی سالهای 1965-1978 حاوی آند، یک آرشیف بسیار مهم تاریخی بوده و مطابق به آن تغییرات فعلی مالکیت ارزیابی شده میتوانند. دو اصل درین پروسه باید تمام تحقیق و مطالعه را رهبری نماید: نخست اینکه هر اقدام در پیوند و توافق با اداره انتقالی افغانستان و دیگر ادارات ذیربط صورت گرفته و ثانیاً اینکه این پروسه ها تا حد امکان شامل به شیوه اشتراک همگانی باشند تا با افغانها در سطح محلات کار نموده و به آنها کمک نمایند تا مسایل ملکیت را درک نموده و بر مبنای آن عمل نمایند.

۷. نتیجه گیری

قدم برداشتن در جهت ایجاد مناسبات بهتر زمین کار آسان نخواهد بود. این اندیشه که مشکلات صرف از طریق قانون و پالیسی جدید، و یا اجبار متواتر حل گردد، درین شرایط بی قانونی و مغشوش که فراتر از کنترل اداره فعلی میباشد، نمیتواند موفقیت زیادی داشته باشد. چنین ستراتیژی ها همچنان تکرار اقدامات اجباری گذشته خواهد بود که صرف موجب برانگیختن منازعه خواهد شد. اتخاذ شیوه های اشتراک همگانی در محلات یک امر عاجل، مناسب و مطلوب در افغانستان است. نتیجه گیری عمده این اجمال کوتاه اینست که مناسبات زمین و مصئونیت آن صرف از طریق چنان تلاش های اصیل و عملی که با سهمگیری افغانهای عادی در سطح محلات منتج به تحولات گردد، بهبود یافته میتواند.

خلاصه نتیجه گیری های اساسی

- عدم تساوی مفروض در مالکیت زمین، منازعه قومی بر دسترسی بر زمین و ریفورم های نادرست زمین توسط دولت تماماً نقشی را در بروز و ادامه منازعه بشمول اشغال شوروی طی ربع گذشته قرن ایفا نموده است.
- این منازعه مناسبات زمین را بصورت جدی مغشوش ساخته است که در اثر آن حقوق بر مزارع و چراه گاه ها در برخی مناطق غیر مصئون شده است، قابلیت مقامات یا محاکم مبنی بر تنظیم یا تقویت منصفانه حقوق بخطر مواجه شده است و اعتماد بر ظرفیت قانون اساسی یا دیگر قوانین دولتی در جهت حمایت از حقوق موجود زمین مورد تهدید قرار گرفته است.
- بی زمینی و قرضداری در بخش مزارع همیشه یک خصلت زراعت در افغانستان بوده است و بگمان اغلب یک تناسب بزرگتر دهقانان را نسبت به 25 سال گذشته احتوا مینماید. افزایش نفوس و کمبود زمین، تولید کوکنار، تشنج قومی، عدم مصئونیت، و درین اواخر خشکسالی عوامل قوی اشغال و تصرف زمین، بی زمینی و تهیدستی میباشند.
- درک این امر که چگونه زمین در قرأ و قصبات توزیع میگردد و اینکه تحت چی شرایطی نامکمل بوده و با اختلافات نیرومند منطقوی مشخص میگردد. اختلال در سکونت اهالی و غیر مصئون بودن ملکیت موجب میگردد که اطلاعات پس از گذشت زمان کوتاه غیر قابل اعتماد تلقی گردد. فیصدی های بلند شیوه حاصل برداری نظر به سهم توسط هر دو جانب یعنی مالکین زمین و دهاقین بی زمین و موقف مبهم زمین های به رهن داده شده موجب میگردد تا تعریف مالکین مشکل گردد.
- امروز فقراً اکثریت اهالی دهات را تشکیل میدهد، هر چند قوانین عرفی، مذهبی و دولتی حاوی مندرجاتی است که از حقوق زمین و یا منافع فقراً بشکل کاملاً نامتناسب حمایت مینماید. بسیاری عملکرد های فعلی در عرصه زمین موجب بی خانمانی و بی زمینی در دهات میگردد، با آنهم بدون کمک های خیریه یک سلسله وسایل ناکافی دیگری نیز وجود دارد تا ازین تأثیرات جلوگیری نموده یا آنرا جبران نماید.
- زمین چراه گاه منبع اصلی منازعه است. رقابت بر سر این منبع با ارزش موجب تولید نفاق میان اهالی مسکونی و کوچی ها گردیده و نگرانی های قومی و منطقوی را ایجاد مینماید. این امر همچنان اختلافات نظریاتی را در مورد اینکه چرا و در چی حالاتی مردم زمین مشترک داشته میتوانند و ضمناً حقوق ملکیت خصوصی را بر آن اعمال نمایند و اینکه آیا این امر امکان پذیر است یا خیر؟ این امر همچنان مواضع متضاد را در مورد حق دسترسی بی چون و چرا بر زمین دولتی و صلاحیت دولت بر ملکیت را بر ملا میسازد.
- حقوق زمین بشکل قوانین عرفی، مذهبی، و دولتی دارای یک پایه جمعی قانونی بوده و با اختلاط فراوانی که در میان این قوانین وجود دارد، برخی تناقضات و خیلی ابهامات در رابطه به نورم ها و موازین در هر یکی ازین قوانین وجود دارد. مالکین زمین بصورت مختلف از عرف، شریعت و یا شهود دفاتر ثبت جهت ثبوت حق خود استفاده مینمایند. ترتیب نمودن اسناد معاملات در هر سه قانون وسیعاً معمول بوده است.
- یک سیستم دقیق جهت اداره ملکیت بر زمین وجود ندارد. اداره امور عادی مانند انتقال حقوق ملکیت از یک شخص به شخص دیگر نیز بدون لزوم به قاضیان راجع میگردد.

- در حال حاضر هیچ نوع مرجع خاص جهت رسیدگی به مسایل ملکیت وجود ندارد. توجه به مسایل ملکیت تا کنون مؤقتی و نظر به ضرورت آنی بوده است. تلاش های حکومت تا کنون این بوده است تا محکمه خاص جهت استماع ادعا های ملکیت زمین بوده است. چنین مینماید که پایه حقوقی ایکه بر مبنای آن این محکمه فیصله صادر خواهد نمود و همچنان سیستم هائیکه جهت یقینی ساختن این هدف مورد استفاده قرار میگیرند تا فزایل نامتناقض بوده و علناً ثبت شده و حسابه باشند، با مشکلاتی که در زمینه وجود دارد تناسب ندارند.
- پالیسی عمده و قابل تشخیص اداره انتقالی افغانستان در بخش زمین این است که زمین به آنهایی که در سال 1978 مالک زمین بودند، اعاده گردد بشمول زمین هائی که در آنزمان به دولت تعلق داشت. اتخاذ این ستراتیژی بدون توجه و رسیدگی به آزار و اذیت هائیکه در زمان مصادره زمین صورت گرفته بود، موجب حل و فصل پایدار نخواهد شد.
- دومین پالیسی عمده اداره انتقالی افغانستان اینست تا کار ثبت و راجستر و صدور قباله جات را ادامه داده است، تا موجب ترغیب سرمایه گذاری شود. با در نظر داشت ناکامی شیوه ثبت و راجستر سابقه در جهت تأمین مصئونیت ملکیت، اینکار ایجاب تفکرو بررسی بیشتر را مینماید.

توصیه های عمده

- نظم در مناسبات زمین برقرار گردد تا در جهت ختم جنگ داخلی کمک نماید. هرچند بدون صلح نظم نمیتواند به آسانی حصول گردد. جهت اجتناب از درگیر شدن درین محسمه، اداره انتقالی افغانستان باید یک سلسله اصول و تمایلات را در ارتباط با حقوق و پالیسی زمین از طریق شیوه های اشتراک همگانی که متضمن پشتیبانی تا حد امکان بیشتر میباشد، انکشاف دهد.
- به پالیسی وقانون از طریق درس های عملی ایکه از پیشرفت در محلات مشخص بدست آمده است، شکل داده شود. در عین زمان فعالیت در ساحه مهم است تا یک پایه محسوس و آشکار پیشرفت و تجارب ایجاد گردد. افزایش فعالیت ها یک امر ضروری تلقی میگردد. شده میتواند که فعالیت ها در مناطق دور افتاده در ابتدا در ساحات محدود آغاز شوند. بعداً ممکن است یک مجموعه بهبود یافته فعالیت ها بتدریج شکل گیرد و در امر رهبری پالیسی ها و قوانین تکامل یافته مهم ثابت شوند.
- به محکمه ادعای ملکیت زمین بمتابۀ اولین محل انکشاف پالیسی ها، قوانین و طرز العمل های واضح، توجه گردد. این محکمه در قسمت طرز العمل ها و پروسه واضح و مفصل، خصوصاً اصولی که بر مبنای آنها فیصله صورت خواهد گرفت، به حمایت عاجل ضرورت دارد. البته بسیاری جنبه های عمومی پروسه قضائی از طریق مطالعه موضوعات عمده مطروحه در مالکیت زمین بررسی شده میتواند.
- در قسمت اعاده نظم در مناسبات زمین روش مصالحه آمیز اتخاذ گردد. پیروی از روش سنتی بازگرداندن زمین به کسانیکه یک زمان معین مالک آن بودند، باید در اصول منحیث یک هدف تلقی گردد، ولی ازین روش باید در مناسبت با مصالحه کار گرفته شود که طی آن ادعاهای مخالف نیز بررسی و حل و فصل میگردد. برای مؤثریت کار، مصالحه و اعاده عدل قضائی باید در یک شکل محلی عمل نموده و در آن بزرگان محل و نمایندگان جوانب ذیربط شامل باشد.
- اداره و رهبری مسایل مربوط به زمین در سطح ولسوالی یا جمعیت محلی در ساحات با ثبات آزمایش گردد. بگمان اغلب اینکار یگانه وسیله عملی و مؤجه از نظر

مصارف، جهت اداره و رهبری مالکیت زمین در قصیرالمدت یا طویل المدت میباشد. اتخاذ روش های غیر مرکزی با اشتراک همگانی از ابتدا، کار معقول و سالم خواهد بود.

- با بهبود عملکرد رهن زمین و شیوه حاصل برداری نظر به سهم و تأثیر آن بر مصئونیت زمین، خسارات زمین به حد اقل آورده شود. یافتن طرق عملی پیشرفت، از طریق انجام مذاکره میان زارعین سهم گیر و اشخاصیکه زمین خویشرا به رهن میدهند، بشکل بهتر صورت گرفته میتواند.
- تلاش های اداره انتقالی افغانستان در مورد اعاده ثبات مالکیت زمین با کمک جامعه بین المللی، مورد حمایت قرار گیرد. توانائی، قوای بشری و ظرفیت های تخنیک و مالی اداره انتقالی افغانستان جهت معامله با پرابلم های مالکیت زمین محدود است. بذل کمک درین عرصه امر لازمی و شایسته میباشد.
- یک نقطه محراق بنیادی جهت اتخاذ تدابیر و پذیرش مسئولیت تأسیس گردد. با در نظر داشت این امر که یکعده وزارتخانه ها درینکار ذینفع اند، ممکن است این ضرورت وجود داشته باشد که یک کمیسیون خاص میان وزارتخانه ها برای این هدف ایجاد گردد. برای اینکه کار کمیسیون مؤثر باشد، این کمیسیون باید مؤظف گردد تا انکشافات عملی آزمایشی را طرح ریزی نموده و انکشاف پالیسی ها و قوانین جدید ملی را در مورد زمین رهبری نماید. وزارت عدلیه و وزارت احیا و انکشاف دهات باید مراجع کلیدی درین عرصه میباشند و میزبانی کمیسیون بعهدۀ هر یک از آنها محول شده میتواند.
- از تصامیم اداره انتقالی افغانستان با ارائه اطلاعات دقیق حمایت بعمل آید و تجزیه و تحلیل لازم جهت شکل دادن به تصامیم نیز مسئله مبرم میباشد. سازمان ها باید ترغیب گردند و با آنها کمک صورت گیرد تا در مورد مسایل کلیدی تحقیق و مطالعه نمایند. ساحاتی که در قسمت تحقیق و مطالعه حق تقدم دارند، عبارت اند از:
 1. تحقیق در مورد عملکرد و تأثیر رهن زمین و حاصل برداری نظر به سهم، بر مصئونیت زمین جهت طرح ریزی تدابیر تحفظی؛
 2. درک کامل خصلت منازعات زمین در شمال؛
 3. طرق ایجاد نورم ها و موازین عملی جهت محدود ساختن وکنترول منازعه بر چراه گاه ها و بررسی آن با مالداران و اهالی ساکن؛
 4. تشخیص توزیع فعلی مالکیت زمین در دهات و دسترسی به زمین در زون های مختلف زراعتی؛
 5. بررسی مشکلاتی که عودت کنندگان در قسمت دسترسی به زمین های دهاتی سابقه یا جدید با آن مواجه اند.
 اینها و تحقیقات دیگر باید در هماهنگی با اداره انتقالی افغانستان و موسساتی که درین ساحات مسئولیت های خاص دارند، پیش برده شود.