



مدیریت زمین در بلا تکلیفی

نگاهی به قانون جدید پیشنهاد شده برای مدیریت اراضی افغانستان

خلاصه گزارش

قانون سابقه مدیریت اراضی افغانستان که آخرین بار در سال ۲۰۰۸ مورد بازبینی قرار گرفت، اینک برای بار دوم تجدید نظر می شود. تا نیمه های سال ۲۰۱۲، بیش از یکصد مورد اصلاحات در این قانون پیشنهاد گردیده است. تا حال، تغییرات پیشنهادی، بیشتر جنبه ویرایشی داشته و به موارد مشکل ساز در این قانون پرداخته نشده است. بعضی از مسایل مهمی که در این قانون نیاز به توجه اساسی و عاجل دارد عبارتند از:

۱. سیستم تاسیس و تنظیم حقوق از دسترس اکثریت به دور بوده و خالیگانهایی که این سیستم را ممکن است به فساد بکشاند، پر نگردیده است.

۲. تقاضاها و تعهدهایی که در پالیسی ملی اراضی در سال ۲۰۰۷ صورت گرفته بود عملی نگردیده است.

۳. حقوق اراضی طبقه مالکین آسیب پذیر در خصوص اراضی بصورت مستقیم محفوظ و مصئون نیست.

۴. بروز تضاد منافع در مواقعی که محاکم اسناد اراضی را صادر می کنند و بعدا انتظار دارند که منازعات ایجاد شده در اثر این احکام را حل و فصل کنند، هنوز از بین نرفته است.

۵. مشکلات اساسی ساختاری که موجب بروز منازعه بین محلات و گروههای قومی بر سر ادعاهای اراضی به وجود می آید بصورت کافی مورد توجه قرار نگرفته است. این وضعیت مانع از این می شود که املاک حقیقی چگونه تعریف شود. اصلاحات پیشنهاد شده همچنان بر موجودیت املاک اشتراکی که بصورت سنتی توسط محلات تصاحب می شود و وجود خارجی ندارد و در بسا موارد در طبقه بندی این اراضی بین زمین های دولتی یا عمومی اشتباهات صورت می گیرد که در نتیجه، دولت می تواند بعد ها این اراضی را به هرکسی که می خواهد تخصیص دهد.

۶. اداره اراضی هنوز هم خیلی متمرکز، غیرحسابده به مردم عادی افغانستان و به شدت وابسته به فرامین رئیس جمهوری باقی مانده است.

۷. فرصت ها و زمینه های انکشاف و تنظیم کارکردهای اساسی اداره اراضی در سطوح توده ای نادیده انگاشته شده و یا هم با پالیسی های کلان غیر متمرکز سازی در هماهنگی قرار ندارد.

۸. اقداماتی که در راستای غاصبان زمین پیشنهاد شده از قاطعیت لازم برخوردار نیست.

فهرست

۱. مقدمه..... ۲
۲. ارزیابی..... ۴
۳. بررسی اصلاحات پیشنهادی در قانون ارضی..... ۸
- ۴ ارزیابی و بررسی اصلاحات با توجه به پالیسی ملی اراضی..... ۱۸
۵. نتیجه گیری ها..... ۲۰
۶. سفارشها..... ۲۱

در مورد نویسنده

لیز آلدن ویلی محقق مستقل اقتصادسیاسی متخصص در مسایل مربوط برمالکیت زمین است. او برعلاوه انجام تحقیقات مشاورت های فنی رانیز برای دولت ها و برنامه ها و به خصوص در کشور های پس از جنگ فراهم مینماید.

معلومات ارائه شده در این نشریه در آگست ۲۰۱۲ به روز شده است.

آنهاست. از سوی دیگر، اداره اراضی افغانستان که مسئولیت آماده سازی قانون جدید مدیریت اراضی را بر عهده دارد، دروازه بحث و گفتگو را باز گذاشته است. بنابراین، شایسته است که با این اداره از مجاری مشاوره عمومی حمایت صورت بگیرد تا این اداره قادر به ساختن یک سیستم اداری اراضی مدرن، دموکراتیک و مورد حمایت اکثریت مردم، باشد برای جزئیات بیشتر در مورد این تغییرات و چگونگی مقایسه آن با پالیسی ملی اراضی به جدول ها در بخش ۳ و ۴ مراجعه نمایید. سفارشهای مربوطه در بخش ۶ قابل دسترس است.

۱. مقدمه

۱.۲ چرا قانون مدیریت اراضی مهم است؟

قانون مدیریت اراضی از جایگاه مهمی در قانون اراضی افغانستان برخوردار است. این قانون، تنها قانون اراضی نیست بلکه این نزدیک ترین مرجع اساسی ملی و قانونی در مورد اراضی است که افغانستان در اختیار دارند.^۱ این قانون موضوعات خیلی بنیادی را مانند اینکه املاک خصوصی چگونه تعریف شود، املاک خصوصی چگونه قابل شناسایی می باشند و مالکیت آنها چگونه در چارچوب قانون رسمیت می یابد، دولت چگونه اراضی را به سرمایه گذاران اجازه می دهد و یا به افراد بی زمین اختصاص می دهد، و اینکه قدرت دولت چگونه بر مالکیت زمین اعمال گرددرا تحت پوشش قرار می دهد. علاوه بر آن، پالیسی های ضروری در احکامات این قانون گنجانده می شود.

قوانین دیگر، موضوعات مشخص تری مانند استملاک زمین های خصوصی برای استفاده عمومی، طرز العمل سروی اراضی، دسترسی بیرونی به اراضی، اختیارات شهر داری ها بر املاک شهری را مورد پوشش قرار می دهد و نیز مشخص می سازد که فارمهای زراعتی، جنگلات، معادن و ذخایر آبی با چه شرایطی تحت مالکیت بوده و طرز استفاده و اداره آن به چه شیوه است. رئیس جمهور نیز از سال ۲۰۰۲ به این سو، بیش از ۱۰ فرمان در این مورد صادر نموده است که قانون اراضی را به شکلی از اشکال تغییر می دهد. این فرمانها از آنجا که محتویات آنها با قوانینی نظیر قانون مدیریت اراضی همخوانی کامل ندارند، با توجه به اولویت و مافوق بودن شان مورد سوال قرار می گیرند. چنین حالتی را می توان بصورت مطلق در فرمان شماره ۸۳ سال ۲۰۰۳ (فرمان در باره جایداد های غیر منقول) مشاهده کرد، که می توان تعبیر غیر قانونی از آن داشت زیرا به تقلیل حقوق زمین و نادیده انگاشتن تمایز های جدی بین زمین های دولتی و عمومی پرداخته است.^۲ این و چندین فرمان دیگر سوالهایی را در مورد طرز العمل قانونی بوجود می آورد که افراد و یا کسانی که در مقام نویسنده گان این فرامین می باشند باید متوجه باشند که در خصوص موضوعات خیلی مهمی مانند حقوق زمین نمی توانند تنها با فرامین اداری حل مشکل کنند که آن هم نظارت و تایید پارلمانی را در بر نداشته باشد. مشکلات و مسایل مهمی که در پی فرمان شماره ۸۳ برجسته

با این حال، با توجه به هزینه زمانی که روی پیشنهاد اصلاحی در این قانون اختصاص داده شده است، می توان حدس زد که حکومت افغانستان در آوردن اصلاحات جدی است. بعضی از محدودیتها در این اصلاحات پیشنهادی غیر ارادی بوده و برخی دیگر از آنها ناشی از عدم توجه کافی به تغییرات رونما شده در شرایط زمانی و دیگر رهنمود های مفکوره بندی شده حین تغییر پالیسی ها در سالهای اخیر بوده که بر مالکیت زمین هم در شهرها و هم در روستا تاثیر خود را بجا گذاشته است. از کوتاهی های دیگری که در باز نویسی این قانون به چشم می خورد عدم در نظر گرفتن تدابیر لازم در برخورد با منازعات شدید همراه با محدودیت ها و یا هم وجود بی اطمینانی در مورد چگونه فایق آمدن بر

این نخستین گزارش از مجموعه گزارشهای توضیحی است که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان روی موارد تاثیر گذار بر روابط زمین و ملکیت در افغانستان بطور جداگانه به نشر می رسد. در این گزارش، قانون پیشنهادی مدیریت (زمین) نسخه سال ۲۰۰۸، که در این اواخر تکمیل گردیده، مورد بررسی و کندو کاو قرار می گیرد. اداره اراضی افغانستان، در حال حاضر مصروف مشوره گیری روی این قانون می باشد و گمان می رود که تبدیلاتی در آن انجام شود. بنابراین، گزارش تحلیلی حاضر به هدف کمک به این پروسه مشوره دهی زیر دست گرفته شده است تا یک بحث فراگیر و سازنده تر نسبت به مدیریت زمین در افغانستان صورت بگیرد.

۱.۱ آیا تاثیری خواهد داشت؟

در گام نخست، این کار ساز خواهد بود که بصورت فشرده در مورد قانون مدیریت اراضی در شرایط فعلی افغانستان بحث صورت بگیرد. اصلاحات قانون اراضی ممکن است در برخی موارد نظر به ضعف حاکمیت قانون بی ربط به نظر برسد. هزاران قطعه زمین بصورت غیر قانونی دست به دست می شود در حالیکه میلیون ها قطعه دیگر خارج از حوزه قانونی مورد تصاحب و معامله قرار می گیرند. منابع موجود و مورد استناد محاکم ناکافی بوده و بسیاری از قاضی ها ترجیح می دهند از یک مرجع واحد که همانا قانون مدنی ۱۹۷۷ می باشد استفاده کنند.

راه حل تنها در وجود نورم ها و روشهای جانبی و غیر قانونی نیز نهفته نیست. حکومتهای سنتی و مکانیسم های در حال رشد حل منازعات نیز با اتهامات بی عدالتی و فساد روبرو می باشند. بخش هایی از کشور تحت کنترل بازیگرانی است که در تصمیم گیریهای محلی، قدرت و نقش بیشتری دارند. پس تغییر آوردن در شرایط قانون اصلی اراضی چه چیزی را تغییر خواهد داد؟

موقف این گزارش این است که در قدم اول املاک حقیقی چگونه مورد شناسایی قرار گرفته و چگونه روابط حاکم بین اراضی مطابق قانون توسط دولت مدیریت گردد تا این دو به سهم خود محرک مهمی برای بهبود حاکمیت قانون اراضی محسوب شود. در این صورت حاکمیت قانون نیز یک ارزش کاهش یافته ای بیش نخواهد بود اگر موارد گنجانده در آن غیر عادلانه پنداشته شوند به گونه ای که قانون برای یک گروه خاصی قابل قبول باشد و در عمل هم تطبیق شدنی نباشد و یا هم به صاحبان و استفاده کنندگان زمین حساسه نباشد. شهروندان به مجموعه ای از پارادایم های واضح قانونی نیاز دارند تا بتوانند از آن به منظور برخورد با سوء استفاده کنندگان حقوق شان استفاده نمایند.

^۱ قانون مدیریت اراضی (جریده رسمی شماره ۹۵۸، ۱۳۸۸).

^۲ برای بازبینی دیگر قوانین، به گزارشی از لیز الدین ویلی، "بحران در حقوق زمین" (کابل: AREU، ۲۰۰۳)؛ کونر فولی، "کتاب راهنمای قانون جایداد در افغانستان" (کابل: شورای مهاجرت ناروی، ۲۰۰۵)؛ و یوهانس گبیریمیدین، "مالکیت و اداره زمین در مناطق روستایی افغانستان: ابعاد حقوقی" (کابل: بانک توسعه آسیایی و DFID، ۲۰۰۷).

^۳ فرمان در مورد جایداد های غیر منقول، شماره ۸۳، ۱۳۸۲.

که از دهه ۱۹۹۰ به این سو وارد گردیده به مواردی از قبیل اجاره دادن املاک، باز پرداخت و غصب زمین می پردازد.

فاحش ترین تغییری که در قانون اراضی در افغانستان از ۱۹۶۰ به این سو مشاهده می شود عبارت است از برنامه های اجتماعی و جهش به توزیع اجباری اراضی و بعدا باز گرداندن این اراضی به صاحبان اصلی اش. با توجه به این امر، مفهوم اراضی اضافی بین سالهای ۱۹۶۰ و ۲۰۱۲ در نوسان بوده است. در سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۵، این اصطلاح به زمین هایی اطلاق می شد که توسط یک دهقان اداره شده ولی در مقابل آن هیچگونه مالیات نمی پرداخت. با روی کار آمدن قانون اصلاحات اراضی در سال ۱۹۷۵، زمین های اضافی به اراضی قابل کشت گفته میشد که از یک حد مجاز تجاوز میکرد و در آن صورت دولت می توانست این زمین ها را بین دقاهین بی زمین توزیع و قیمت آن را پرداخت کند. در قانون توزیع اراضی سال ۱۹۷۸ دوره کمونیستی سقف حد مجاز اراضی اضافی به ۳۰ جریب می رسید و دولت موظف به پرداخت غرامت نیز نبود. این نوع افزود، نسبت به مفهوم معمول "اراضی اضافی" متمایز بوده و بیانگر زمین هایی بود که طبق اسناد معتبر اراضی، خارج از محدوده پذیرفته شده موقعیت داشته، البته بدون در نظر داشت مالیات پرداخت شده آن. نسخه جدید قانون مدیریت اراضی در سال ۱۹۸۸، سقف حد مجاز زمین های اضافی را ۱۰۰ جریب تعیین نمود و بعد ها این سقف ها در قوانین دهه ۱۹۹۰ از میان رفت و طالبان قانون تازه خود شان را در سال ۲۰۰۰ تصویب کردند. از سوی دیگر، برگرداندن زمین های خصوصی که پس از انقلاب ثور توزیع شده بود نیز جایگزین تعهدات قانونی مبنی بر توزیع مجدد آنها گردید.^۷ تخصیص زمین به مردمان بی زمین یکی از حقوق دولت محسوب گردید اما تبدیل به یک مسوولیت نشد. این وضعیت در هردو قانون سال ۲۰۰۸ و اصلاحات نسخه فعلی حفظ شده است.

از آنجا که اجاره دادن زمین های دولتی همواره در قوانین گذشته امکان پذیر بوده، این امر با جزئیات بیشتر در قانون سال ۲۰۰۰ مورد توجه قرار گرفته و بعدا در قانون سال ۲۰۰۸ که توسط رئیس جمهور کززی توشیح گردیده است، گسترش بیشتر یافته است. بطور یقین، هدف از مورد تاکید قرار دادن این موضع ایجاد یک فضای سازنده و هموار برای رشد سرمایه گذاری سکتور خصوصی در بخش اراضی می باشد. (ماده ۲ [۸]). بیشتر اصلاحات انجام شده در قانون ۲۰۰۸ روی این موضوع می چرخد.^۸ شرایط اجاره و مناطق قابل اجاره گسترش یافته (تا مرز ۹۰ سال برای زمین های دست نخورده) و خارجی ها نیز صلاحیت اجاره گرفتن را بدست آورده بودند.^۹ جالب است که پیشنهادات فعلی در راستای کاهش دادن حد مجاز مساحت اراضی قابل اجاره می باشد.

انکشاف غیر ضروری اختیارات دولت

یکی دیگر از اصلاحات به املاکی مربوط می شود که نه توسط یک عملیه قانونی پوشش داده شده و نه هم در کتابهای مالکین و مالیات که در سال ۱۹۷۰ تاسیس

می شوند را می توان به آسانی از طریق باز نویسی قانون مدیریت اراضی و لغو فرمان های بی ربط دیگر حل کرد، و ابهاماتی که در مورد طرز العمل قانونی و مسایل مرتبط به زمین مطرح می شوند را می توان بدون بحث در پارلمان بصورت مستقیم به رئیس جمهور واگذار کرد. گمان می رود که بعضی محدودیت های مندرج در قانون باز نویسی شده حائز اهمیت خواهد بود

قانون مدیریت اراضی می تواند یک محور حقوقی خوبی در قوانین دولتی باشد ولی نمی تواند یک سند جامع تلقی گردد. در موارد اجاره زمین، این قانون ضعف هایی دارد که از حفاظت حقوق اکثریت که برگرفته از قوانین عرفی می باشد، ناتوان است. تمرکز این قانون بصورت غیر ضروری بر املاک روستایی معطوف می باشد در حالیکه اجاره شهری و مسایل حکومتداری نیز خیلی ضروری می باشند. بعضی انتقادات دیگری نیز در طول ده سال اخیر متوجه این قانون گردیده که بیشتر متوجه خالیگاههای سازمانی و طرز العملی می شود.^۴

۱,۳ ریشه های مالیات ملکیت ها در قانون مدیریت اراضی

قانون مدیریت اراضی سال ۲۰۰۸ برگرفته از قانون تهیه احصائیه و ثبت املاک و حقوق فروش زمین های اضافی در افغانستان است که در سال ۱۹۶۰ تدوین و تصویب شده بود. در آن زمان مراد از زمین اضافی عبارت بود از زمین هایی که خارج از محدوده نظام مالیات املاک قرار داشتند. جمع آوری معلومات در مورد زمین های قابل مالیه یکی از اهداف این قانون از زمانهای پیش بوده، اگرچه این هدف طی سالهای جنگ و منازعات برآورده نشده است. این قانون بارها در طول سالهای گذشته یعنی ۱۹۶۵، ۱۹۷۵، ۱۹۸۱، ۱۹۸۶، ۱۹۸۸ و ۲۰۰۰ بصورت متفاوت تبدیل و تعدیل گردیده است و متمم هایی به آن در فرامین گوناگون افزوده شده است. در این جریان، بعضی موضوعات مانند سروی ثبت و راجستر املاک قابل مالیه و یا علفچرها از قانون اصلی جدا شده و قوانین خاص خودشان را دارند. استملاک املاک خصوصی به منظور استفاده عامه از سال ۱۹۳۵ به این سو قانون خاص خود را داراست و اصل بنیادی در این قانون مبنی بر پرداخت غرامت عادلانه برای چنین تصاحب ها هنوز هم تغییر ننموده است در حالیکه بعضی احکامات مربوط به استناف طلبی همراه با بعضی حقوق دیگر تا تکمیل است.^۵ بر اساس قوانین ملی اراضی، تنها فرامین مربوط به مالیات املاک است که قبلا معرفی شده بود.^۶

۱,۴ برنامه اجتماعی در حال رکود

بسیاری از موضوعات ذکر شده در بالا بطور گسترده در نیم قرن گذشته در افغانستان تغییر نکرده و بطور خاص از قانون سروی اراضی و احصائیه سال ۱۹۶۵ این کار هرگز صورت نگرفته است. این قانون دارای ۷۰ ماده و نه فصل می باشد. در نسخه فعلی، این قانون دارای ۱۱۱ ماده و ۱۲ فصل می باشد. فصل های جدید

^۴ در این مورد می توان به آخرین پروژه تحت نام "بررسی املاک: اصلاح قانون اراضی در افغانستان" (کابل: USAID، سپتامبر ۲۰۱۱)؛ و گزارش پانریک مک اوزلان، "قانون مدیریت زمین جمهوری اسلامی افغانستان: یک توضیحنامه" (کابل: بانک جهانی، ۲۰۱۱). همچنان رجوع شود به گزارش "مالکیت و اداره زمین" از گیریمیدین که پیشنهادات این گزارش در قانون جدید منعکس نشده است بویژه سفارشهای اوزلان که وقت زیادی را روی قانونمند سازی و تصفیه های دعوها و ترتیب و تنظیم یک طرز العمل واحد برای ثبت املاک، هزینه کرده بود.

^۵ قانون تخصیص زمین برای رفاه عامه در افغانستان، ۱۹۳۵ (۱۳۱۴ شمسی) که براساس اصول غرامت و استملاک که در قانون اساسی ۱۹۲۳ تسجیل شده بود.

^۶ بخشی از برنامه اصلاحی شاه امان الله خان که روی افزایش مالیات بر زمین و مالداري تمرکز داشت، که پنج هتمم عیادت را در سال ۱۹۲۶ تشکیل می داد. بارت روپین، از هم شکستن افغانستان: تشکیل و سقوط دولت در نظام بین المللی (دانشگاه یل، ۲۰۰۲)، ص ۵۵.

^۷ آلدن ویلی، "بحران در حقوق زمین"، ۴۱-۵۰؛ گیریمیدین، "مالکیت و اداره زمین" ۱۵-۱۷.

^۸ به ماده های ۶۱-۸۲ در قانون مدیریت اراضی سال ۲۰۰۰ و ماده های ۵۹-۸۱ قانون ۲۰۰۸ مراجعه شود.

^۹ ماده ۶۴ یا ۶۵ قانون ۲۰۰۸ را با ماده ۶۹ قانون ۲۰۰۰ مقایسه کنید. در واقع امر، رئیس جمهور کززی قبلا دسترسی خارجی ها را به زمین از طریق قانون سرمایه گذاری داخلی و خارجی در افغانستان از طریق فرمان ۱۳۴ امکان پذیر ساخته بود. (چریده رسمی شماره ۸۰۳)، ۱۳۸۱، که سرمایه گذاران خارجی را اجازه می داد تا بتوانند اجاره های ۳۰ ساله زمین را بگیرند. فرمان انتقال دارایی دولت، فرمان شماره ۸۹، ۱۳۸۲، زمین های اضافی زیادی را در اختیار کمیسیون عالی برای سرمایه گذاری قرار داد تا در اختیار سرمایه گذاران قرار دهد، و وزارت ها از فروش اجاره و کرایه دادن این دارایی ها باز داشت. قانون سرمایه گذاری خصوصی، ۲۰۰۳ (که در ۶ دسامبر ۲۰۰۶ اصلاح گردید)، مدت زمان اجاره ها را تا سقف ۵۰ سال تعیین نمود. (ماده ۲۱)

شوند. این امر هرچه قدر نیک بینانه باشد، باز هم می توان دولت را به عنوان غاصب زمین شناخت. و هیچگونه حق اعتراض و استنافی هم در مقابل آن در کار نیست.

۱.۵ وضعیت نا مطمئن قانون ۲۰۰۸

وضعیت قانون مدیریت اراضی ۲۰۰۸ بعد از اینکه در قانون ۲۰۰۰ اصلاحاتی وارد شد و مورد تصویب شورای وزیران قرار گرفت بدون اینکه تایید پارلمان را با خود داشته باشد، چندان مشخص نیست. در خصوص اینکه اگر مصوبه شورای وزیران توسط ولسی جرگه تایید و یا رد نشود چه خواهد شد؛ در این مورد، نه در قانون اساسی ۲۰۰۴ (ماده ۹۷) و نه هم در طرز العمل ۱۹۹۹ مبنی بر آماده سازی و پیشنهاد اسناد تقنینی^{۱۴}، وضاحت کافی داده شده است.

گردید، ثبت شده است. از آنجا که بیشتر املاک بصورت رسمی مستند نگردیده و کتاب ها هم از سال ۱۹۷۸ به این سو بصورت منظم به روز نگردیده است، این وضعیت بر اکثریت مردم افغانستان سایه افکنده و بخصوص قشر فقیر جامعه را بیشتر آسیب رسانده است. ماده ۹ قانون اراضی طالبان به صراحت اشغال و تصاحب زمین را بر اساس شهادت همسایه ها به رسمیت شناخته است. اصلاحات ۲۰۰۸ یک پیش نیاز اضافی را وارد کرد مبنی بر اینکه صاحب فعلی باید به مدت ۳۵ سال مالک زمین خود بوده باشد. (یعنی از ۱۹۷۳ به این سو). این در حالیست که هیچگونه شک و تردیدی در مورد ادعاهای غاصبان فعلی زمین و صاحبان غیر قانونی در نظر گرفته نشده و این امر، ادعاهای باز پس گیری تمامی زمین هایی را که از ۱۹۷۳ به این سو اشغال شده تحت تاثیر قرار می دهد چیزی که در هر گونه شرایط، غیر منطقی بنظر می رسد بخصوص در کشوری مثل افغانستان که تحولات و منازعات تجربه پر نوسانی را پشت سر گذاشته است. بنابراین، با فرمان ۸۳ سال ۲۰۰۳، همه املاک از این قبیل در حال حاضر دارای دولت محسوب می

۲. ارزیابی

افشار فقیر و آسیب پذیر بطور مشترک اکثریت جمعیت را تشکیل می دهند. امر مسلم است که زنان ۵۰ فیصد جمعیت را در بیشتر ولایات در بر می گیرند.^{۱۴} خانوارهای بی زمین در روستاها ۳۰ فیصد جمعیت در دهات را تشکیل می دهند.^{۱۵} بسیاری از باشندگان شهرها، صاحب خانه نیستند و بصورت غیر مطمئن در خانه های زندگی می کنند و یا هم گاه بصورت اجباری و تحت شرایط محیطی مجبور به ترک این خانه ها می گردند.^{۱۶} میزان امنیت مالکیت در اسکان های غیر رسمی شهری متفاوت و متغیر است.^{۱۷} بسیاری از ۵،۷ میلیون نفر عودت کننده راجستر شده نتوانسته اند که صاحب زمین یا خانه ای شوند و در فرجام بدون خانه و زمین عودت کرده اند.^{۱۸} تعداد اندکی از آنها توانسته اند که دارای خانه و زمین شده اند.^{۱۹} شمار بیجا شدگان داخلی در حال حاضر به ۵۰۰۰۰۰ نفر می رسد که تنها در ۵۰ فیصد ولسوالی های کشور بررسی شده اند و این را می رساند که این امار به یک میلیون خواهد رسید.^{۲۰} کوچی ها که نفوس شان به ۱،۵ نفر می رسد بیشترین تناسب خانوارهای فقیر را تشکیل می دهند (۵۴،۳ فیصد) و بصورت فاحشی از دسترسی داشتن به زمین نیست به جمعیت اسکان داده شده (۱۹،۲) محروم می باشند.^{۲۱}

ارزیابی صورت گرفته در این گزارش بیشتر از زاویه دید افغان های فقیر است. شاخص های عمده ای که بکار رفته است شامل این می شود که بدانیم قانون چه اندازه حامی قشر فقیر و اکثریت است، تا چه اندازه مکانیسم های تخصیص اراضی و امنیت محلی و نورمهای اجتماعات محلی را در نظر گرفته است؛ اینکه قانون عادلانه است؛ و بیشتر عملی بنظر می رسد و تا چه اندازه طرز العمل های آن با نگرانی های امروزی همخوانی دارد و چقدر برای استفاده شهروندان عادی، از سهولت برخوردار است.

۲.۱ حمایت از فقیر، حمایت از اکثریت

بدون تعجب، مردم فقیر در افغانستان اکثریت را تشکیل می دهند. مردم فقیر ۳۶ فیصد جمعیت افغانستان را در ۲۰۰۸ تشکیل می داده است و این رقم می تواند به ۵۰ فیصد جمعیت برسد وقتی که جمعیت نزدیک به خط فقر را که ممکن است فقیر شوند به این جمع شامل سازیم.^{۲۱} همانطور که در دیگر تحقیقات این مرکز تذکر رفته است، مردمان روستا ها از ۲۰۰۵^{۲۲} به این سو فقیر تر شده اند. روند مشابهی در شهر ها نیز صدق می کند.^{۲۳}

۲.۲ افغانستان بعنوان یک اقتصاد زراعتی

اکثریت افغانها روستا نشین بوده و در اسکانهای ۲۵۰۰۰ تا ۳۹۰۰۰ زندگی می کنند.^{۲۴} اداره ملی ارزیابی ریسک و آسیب پذیری در سال

از سوی دیگر، قانون نا عادلانه، افشار آسیب پذیر را خساره مند می سازد هر چند که بعضی از آنها فقیر نیستند. در افغانستان، گروههای آسیب پذیر معمولاً متشکل از افراد معلول، خانوارهای بی زمین در روستاها، کوچی ها، ایتم، عودت کنندگان و بیجا شدگان، دهاقین، اجاره نشین ها، اجاره دارهای سنتی، افراد بی سرپناه و زنان می باشد. البته، افغان های فاقد سواد نیز در محلات نا امن افغانستان زندگی می کنند که نسبت به از دست دادن زمین هایشان بصورت نا خواسته آسیب پذیر هستند.

^{۱۰} جریده رسمی شماره ۷۸۷، ۱۳۷۸

^{۱۱} طبق بررسی ریسک و آسیب پذیری ملی در سال ۰۸/۲۰۰۷، قشر فقیر جامعه ۷۸ فیصد مصارف اساسی را به مصرف رساندند.

^{۱۲} پاولا کانتور و ادم پین، "فراتر از بازار: آیا برنامه AREDP وزارت انکشاف دهات می تواند اقتصاد غیر زراعتی دهات افغانستان را متحول سازد؟" (کابل: AREU، ۲۰۱۱)

^{۱۳} "فقر و امنیت غذایی در افغانستان: ارزیابی براساس بررسی های برنامه ملی ریسک و آسیب پذیری ۰۸/۲۰۰۷" (کابل: بانک جهانی، فبروری ۲۰۱۲)

^{۱۴} انستیتیوت ICON، "ارزیابی ریسک و آسیب پذیری ملی ۰۸/۲۰۰۷: افغانستان" کابل، ۲۰۰۹.

^{۱۵} با توجه به تمرکز سروی های زمین نسبت به مالکیت، این ۳۰،۱ فیصد لزوماً شامل دهاقین اجاره ای و شریک های زرع نمی شود.

^{۱۶} بانک جهانی، "فقر و امنیت غذایی در افغانستان."

^{۱۷} برای معلومات بیشتر در مورد امنیت مالکیت، به گزارش توماسو گیوویچینی زیر عنوان "حکومتداری و نمایندگی در گذار شهری افغان" مراجعه کنید، کابل، AREU، ۲۰۱۱.

^{۱۸} کمیشنری عالی در امور پناهندگان، "احصائیه سالانه، ۲۰۰۹: UNHCR، گزارش کشوری، افغانستان، ۲۰۰۹: UNHCR، گزارش عملیات کشوری، ۲۰۱۲.

^{۱۹} تنها ۳۳۷۷۴ نمره زمین به ۲۶۶۲۷۶ درخواست کننده توزیع شده است (وزارت امور مهاجرین و عودت کنندگان، "پروژه تخصیص زمین،" معلومات دسامبر ۲۰۱۱).

^{۲۰} "گزارش عملیات کشوری، ۲۰۱۲.

^{۲۱} انستیتیوت ICON، "ارزیابی ریسک و آسیب پذیری ملی ۰۸/۲۰۰۷"

^{۲۲} این امار و ارقام با توجه به چگونگی موقیت و چینش قریه ها متفاوت است. ۱۷ فیصد قریه ها جمعیت کمتر از ۱۰۰ نفر را دارند. بطور اوسط، میزان سکونت روستا ها ۴۸۱ نفر می باشد ولی میانگین

گردیده و دیگر اینکه با ساخت وساز های در حال رشد مسکن که اکثر دخالت افراد با نفوذ و فرامین ریاست دولت را در بر دارد، برخورد قانونی صورت بگیرد.

۳،۲ برخورد عادلانه با اکثریت؛ حقوق عرفی مربوطه به زمین

یکی دیگر از انتظارات مطلوب از قانون اراضی این است که نسبت به قانون یک رویکرد کثرت گرایانه داشته باشد. این بخاطر این است که قوانین عرفی و رسمی اغلب اوقات حقوق مربوط به زمین را در جوامع روستایی اجرا می کند. قوانین رسمی، قوانینی هستند که از سوی دولت و با فرامین صادر شده از سوی رهبران و با تایید پارلمان بوجود می آیند. قانون عرفی برگرفته از نورم هایی است که اجتماعات در طول تاریخ به آن پرداخته اند. این قانون در چارچوب محلات قابل اجرا بوده و و به "رژیم های املاک عرفی" شهرت دارند. این نورمها معمولاً از قدامت زمانی بلندی برخوردار هستند. بعضی از این نورمها برگرفته از قوانین شرعی می باشند.

طبق قانون اساسی، همه قوانین در افغانستان باید با شریعت تناقض نداشته باشند. بنابراین، آنچه را که شریعت در باره حقوق زمین در نظر دارد نیز حائز اهمیت می باشد. البته اینکه شریعت قانون زمین را چگونه تعریف می کند، دشوار ثابت شده است. زیرا تصامیمی که ظاهراً شرعی قلمداد می شوند بیشتر توسط بزرگان محلی بر اساس نورمهای عرفی اخذ می گردد. قاضی ها نیز تا حد زیادی به متون شرعی دسترسی ندارند تا در مواقع تصمیم گیری به بیش از یک منبع مراجعه کنند. قانون مدنی که در دهه ۱۹۷۰ تدوین گردیده برگرفته از قانون شرعی فقه حنفی است ولی احکامات مربوط به زمین و ملکیت ها در این قانون که به ۱۰۰۰ مورد می رسد بیشتر بر قانون املاک خانوادگی معطوف است. این قانون از قاضی ها می خواهد که در قدم اول احکامات این قانون را اجرا نمایند و در صورتیکه قانون راه حل یک مساله را نداشته باشد باید به کتاب ها و متون شرعی کهن مراجعه شود.^{۲۸}

ملا های محلی و قاضی ها در محاکم رسمی از یک سیستم گزارش دهی و ارشیف بندی منظم تصامیم محاکم برخوردار نیستند تا اینکه بتوانند در حل و فصل قضایا از موارد و تجارب گذشته کمک بگیرند.

نکته مهم تر اینکه، قانون مدنی در واقع امر حل و فصل قضایا را بیشتر از طریق مکانیسم ها و نورمهای عرفی تشویق می کند: "در خصوص حقوق مالکیت و دیگر حقوق املاک، قانون محلی می تواند زمانی نافذ باشد که املاک در همان محل قرارداد داشته باشد..." (ماده ۲۶). این امر به مالکیت عرفی جایگاه مهمی قایل می شود. همچنان، آنچه را که قانون مدیریت اراضی کنونی در مورد حقوق عرفی بیان می دارد مهم تر است زیرا قانون دولتی نیز بر پایه همه قوانین قبلی (در صورتیکه با قوانین اسلامی در تناقض نباشند) ایجاد می شوند.

اگر در عمل ببینیم، نورمهای عرفی و مذهبی از درجه بالایی استحکام برخوردار می باشند. برای نمونه، این را می توان در شرایط و شواهد مالکیت زمین در موارد مربوطه مشاهده نمود. اسناد عرفی مطابق به

۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ محاسبه کرد که ۵۵ فیصد مردم افغانستان به زراعت وابسته اند و ۶۸ فیصد به اقتصاد مالداري وابسته اند.^{۲۳} وابستگی به زمین را نمی توان در سهمی که زراعت به تولید ناخالص ملی ایفا می کند بازتاب داد به ویژه که تولید تریاک را از آن خارج بسازیم.^{۲۴} اما با افزودن درآمد های پیش بینی شده از ناحیه استخراج معادن (حد اقل ۱۴ مورد معادن نظیر مس، آهن و غیره) میزان اقتصاد مرکب و مبتنی بر منابع طبیعی افغانستان بالاست و در این رهگذر دسترسی به زمین به شمول زمین ها زراعتی در رفاه اجتماعی-اقتصادی نقش محوری دارد. از آنجا که فقر بیشتر در روستاها وجود دارد، بررسی ها و مطالعات روستایی در قانون ۲۰۰۸ و اصلاحات پیشنهاد شده را می توان توجیه پذیر تلقی نمود.

با این حال، شهرنشینی از دهه ۱۹۹۰ به این سو سریع بوده و انتظار می رود که این روند تا اندازه ای ادامه یابد که بیشترین نفوس افغانستان در شهر ها زندگی کنند.^{۲۵} در این صورت، میزان زندگی فقرا در شهر ها افزایش خواهد یافت. واقعیت های امروزی اقتصاد زراعتی نشان می دهد که زمین های شهری و زراعتی چندان از هم تفکیک پذیر نیستند. این یک امر عادی است که ثروتمندترین و فقیر ترین مردم باید با شهر و روستا سرو کار داشته باشند. از مدت ها به این سو، خانواده های افغان پسران جوان شان را برای کار به شهر ها فرستاده و از سوی دیگر زمین داران کلان در زمین های شان کمتر دیده شده و بیشتر به تجارت های غیر زراعتی در شهرها مبادرت می ورزند.^{۲۶} وابستگی و رابطه دوطرفه روستا و شهر در حال رشد می باشد زیرا شمار زیادی از افراد خانوارها در شهرها و روستا ها پراکنده شده اند. تمایل و علاقمندی شهر نشین ها به زمین های زراعتی و برعکس یک واقعیت انکار ناپذیر است. آنچه که تغییر خواهد کرد این خواهد بود که شهرنشینان نسبت به تقاضا ها و خواست هایشان در خصوص حقوق روستایی مهارت بیشتری کسب خواهند نمود.

مسائل مربوط به مالکیت و حکومتداری در شهر های در حال انکشاف بشدت پیچیده و رقابتی می باشد. شدت این وضعیت در مناطق شهری که برنامه مسکن سازی جدید در حال اجرا است، بیشتر می است. بنابراین، نیاز است تا استراتژی استراتژی های تازه و ابتکاری طراحی گردد.^{۲۷} اگرچه قانون مدیریت اراضی که بصورت تاریخی هویت روستایی دارد، باید بخشی از توجهش را به مسائل املاک شهری متمرکز سازد. در افغانستان دو نکته کلیدی در مناطق شهری باید مورد عنایت قرار گیرد، نخست اینکه صاحبان غیر رسمی املاک عمومی باید قانونمدار

ان ۳۰۹ نفر در نظر گرفته شده است. مرجع: اداره احصایه مرکزی: پروفایل اجتماعی-اقتصادی و جمعیت، فهرست گیری خانواری، ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵. (۲۰۰۷).

^{۲۳} بانک جهانی، افغانستان درحال گذار: نگاهی به بعد از ۲۰۱۴، جلد ۱: دورنما (می ۲۰۱۲)

^{۲۴} اگرچه که سهم زراعت در ترکیب تولید ناخالص ملی پائین می باشد وقتی که با تولید تریاک مقایسه می شود، و رشد پایین ولی یکسان آن حاکی از اهمیت حائز آن می باشد. (بانک جهانی، افغانستان در گذار: نگاه به فراتر از ۲۰۱۴)

^{۲۵} قابل یاد اوری است که برای نمونه خانواده ها با وجود تحول سریع در اقتصاد زراعتی شبیه هند، بیشتر روستایی باقی مانده اند.

^{۲۶} کریستوبال کی، "استراتژی های انکشاف و انکشاف روستایی: انسجام یابی و فقر زدایی"، ژورنال مطالعات کشاورزی، شماره ۳۶، ۲۰۰۹، ۳ تا ۱۳۷

^{۲۷} گیوف ری پاین، "مسائل زمین در اصلاحات قانون پسا منازعه در رواندا"، مطالعات موردی در قانون اراضی افریقا، با ویرایش رابرت هوم و "قانون زمین، حکومتداری و رشد سریع شهرنشینی: مطالعه موردی کیسومو، کینیا"

^{۲۸} قانون مدنی، فصل اول، بخش اول، موضوع اول، ماده ۱.

دسته های غیر حاصلخیز، دست نخورده و یاهم چراگاهها تقسیم نموده و حقوق چگونگی استفاده از آنها را نیز مشخص ساخت. این روند در دهه ۱۹۶۰ به اوج خود رسید زمانیکه نسخه های ابتدایی قانون مدیریت اراضی در حال تدوین بود (با همکاری USAID، که اکنون نیز دولت افغانستان را در تدوین قوانین که مشوق سرمایه گذاران باشد، کمک می کند).^{۲۰} موقف قانون از آن زمان به بعد چنین بوده که افراد، گروهها و خانوارها می توانند به این ملکیت های دولتی دسترسی داشته باشند و یا اینکه با توافق رئیس دولت، حتی می توانند خریداری کنند. رئیس دولت می تواند این زمین ها را به اجاره بدهد.

مشکل در اینجاست که این زمین ها بر پایه نورمهای عرفی ملکیت عمومی سنتی مردم می باشد. شرایط فعلی ایجاب نمی کند که این منازعات بین محلات و گروههای قومی مورد باز بینی قرار بگیرد تا معلوم شود که ملکیت قانونی در نیم قرن اخیر از چه وضعیتی برخوردار بوده است.^{۲۱} از سوی دیگر نادیده گرفتن حقوق محلاتی نیز بطور قابل ملاحظه ای زمینه های سوء استفاده و دسترسی به اراضی را مهیا ساخته است. با این حال، در دوران های که مامورین زراعتی حضور محدود داشتند و حاکمیت قانون نیز ناچیز بود، تجربه بعد از ۱۹۷۸ نشان داده است که زمین های دولتی بعنوان دارایی ها قابل دسترس تلقی می شد.

احکام قانون دولتی در خصوص زمین های غیر زراعتی برای تصاحب و مالکیت عمومی این نوع زمین ها یک نقطه ضعف محسوب می گردد. این در حالیست که احکام شرعی ملکیت های گروهی را می پذیرد ولی قوانین ملی افغانستان در مورد اراضی، این موضوع را مگر اینکه در موارد خیلی محدود که بعدا بحث خواهد گردید، متذکر نشده اند.

حد اقل حمایت از اداره زمین در سطح محلات

موارد دیگری هم در قانون موجود و قوانین قبلی اداره تنظیم زمین، نواقص و کاستی های ته منظور فشار بر تأمین منافع و حقوق اکثریت شهروندان، داشته است. قانون مدیریت اراضی مانند قانون مدنی در مورد وضعیت تصمیمگیری در باره زمین و ملکیت ها از طریق مکانیسم های محلی، سکوت اختیار کرده است. ادامه این جدیت مبنی بر ساختار بندی همه حقوق زمین در یک راجستر واحد، جامع و مبتنی بر سروی، کار را مشکل تر می سازد زیرا هیچگونه شواهدی دال بر اینکه دولت بتواند این هدف را بدون مشارکت مردم بدست آورد، وجود ندارد. اعزام نمودن تیم های کاری دولتی به منظور شناسایی، میانجیگیری، نقشه کشی و ثبت هر قطعه زمین کاریست پر هزینه و زمان بر. افغانستان این را بطور مستقیم در سالهای ۱۹۶۴ تجربه کرده است که طی آن ۶۰۰ کارمند آموزش دیده همراه با موتر های کافی بکار انداخته شد. حتی در آن زمان این تیم کاری موفق به پوشش بیش از یک سوم کشور در مدت ده سال نگردید که در نتیجه بعضی کارهای دیگر از قبیل نقشه برداری رسمی از برنامه حذف گردید.^{۲۲} هزینه ها تنها مشکل در این نوع برنامه ها نیست.

احکام شرعی نوشته می شوند. تعرفه های مالیات زمین هایی که از طرق نورمهای عرفی بدست آمده باشند نیز قابل قبول می باشند. در اواخر دهه ۱۹۷۰، هنگامی که زمین داران فورمه های زمین را مطابق فرمان خانه پری کردند، بیشترین آنها زمین های اینچینی را نیز درست و یا نادرست در فورمه ها درج و ثبت کردند. بنابراین، با استفاده از این معلومات کتابهای رسمی املاک و مالیات (که تعداد معلومات به ۵۲۰۰ مورد در سطح کشور می رسید) تکمیل گردیده و این مالکیت عرفی از جایگاه قانونی و رسمی برخوردار شد. و بهمین منوال می توان در مورد املاکی که در کتابهای مالیاتی بین سالهای ۱۹۶۴-۱۹۷۸ درج گردیده است نیز برداشت مشابه نمود. بر اساس این معلومات دریافت شده بخش اعظم دارایی ها و املاک خصوصی از راههای سنتی و عرفی بدست خریداری شده بودند. و در بسیاری از معاملات املاک و زمین اسناد محاکم مبتنی بر تایید و تشخیص حقوق توسط اجتماعات محلی می باشد. امروزه، تمایز میان مالکیت عرفی و رسمی تقریباً از بین رفته است. و این وضعیت یک شاخصه معمول در کشورهای زراعتی نمی باشد زیرا در این موارد تمایز و تفاوت میان املاک خریداری شده تحت قوانین عرفی و رسمی مشخص و روشن می باشد.

تضاد میان نورمهای مالکیت عرفی و رسمی

این برداشت که نورمهای عرفی بصورت کل در قوانین افغانستان جذب شده اند، اشتباه است. برعکس، خیلی از موارد مورد انتقاد در مالکیت های عرفی گذشته از قوانین فعلی برداشته شده اند که در نتیجه این امر، برخورد و تنش میان مالکیت های عرفی و شرعی مانند دیگر اقتصادهای زراعتی در افغانستان نیز بالا گرفته است.

دلایل این امر نیز شبیه هم می باشند. رژیم های گذشته در انتخاب و گزینش موارد قابل قبول قانونی از میان موارد عرفی محتاطانه عمل کرده اند. در سطح جهان، کشورهای زراعتی که دارای خلاء مستمر در قوانین شرعی می باشند، بر نحوه برخورد با زمین های غیر زراعتی تأثیر گذاشته و اینکه حقوق عرفی تا چه اندازه بر این املاک صدق می کند و تا کدام حد از آنها مصونیت می نماید.

دقیقا در افغانستان نیز وضعیت بهمین قسم است. بصورت تاریخی، قانون اراضی عمدتاً بر زمین های قابل استفاده تمرکز داشته مانند خانه ها و زمین های زراعتی. واقعیت این است که شهرها و شهرک ها در افغانستان تنها یک فیصد کل زمین های افغانستان را دارا بوده و زمین های زراعتی دایمی تنها ۱۲ فیصد را تشکیل می دهد. پس چه کسانی ۸۷ فیصد زمین های متباقی را تصاحب می کنند؟ بصورت کل، این دولت است.

اگرچه در بعضی نقاط کشور، این قانون ۱۰۰ سال پیش توسط امیر عبدالرحمان^{۲۳} نافذ گردیده بود ولی برای دولت مدرن قرن بیستم افغان وقت و زمان طولانی تری در بر گرفت که وضعیت حقوقی مالکیت زمینهای غیر قابل استفاده را مشخص سازد. این قانون، این زمینها را به

^{۲۰} تاریخچه این قانون در نوشته آلدن ویلی "بحران در حقوق زمین" و "در جستجوی صلح در چراگاهها: روابط اراضی روستایی در افغانستان" (کابل: AREU، ۲۰۰۴) قابل دسترس است.

^{۲۱} این موضوع در گزارشهای بعدی AREU بیشتر زیر پوشش قرار خواهد گرفت.

^{۲۲} یاسین سفر، "اداره مالکیت زمین و مدیریت حقوق ملکیت ها در افغانستان" (می ۲۰۱۲)

^{۲۳} این قوانین مخصوصاً در مورد هزاره جات عملی گردید؛ ببینید - آلدن ویلی، "بحران در حقوق زمین"

۲،۴ پالیسی ملی زمین بعنوان یک برنامه تعهد

ابعاد خاصی نیز هستند که باید مورد ارزیابی قرار بگیرند مانند موارد پیشنهاد شده در خصوص حقوق زنان و اقشار آسیب پذیر، یا بیشتر عادلانه ساختن تعیین حد مجاز اخذ زمین از سوی دولت، و یا توجه قانون نسبت به برخورد با موانع و تقلب هایی که در غصب املاک توسط روابط نخبگان صورت می گیرد. در مورد توازن استفاده و تقویت زمین های تجاری که در قانون نیز مجاز است و مصئونیت حقوق زندگی و اسکان اکثریت نیز باید یک ارزیابی صورت بگیرد. بصورت موضوعی، اصلاحات پیشنهاد شده چگونه می تواند با واقعیت های شناخته شده ای نظیر اینکه میلیون ها نفر زمین ها و خانه هایی را در شهر ها به شکل غیر قانونی اشغال کرده اند، مورد رسیدگی قرار دهد؟ آیا همه آنها باید اخراج شوند؟ یا اینکه قانون پیشنهاد می کند تا تصاحب آنها قانونمند گردد؟ استراتژی ها برای این کار کدام اند؟

تا این حال، یک واقعیت بزرگ کمک کننده همین است که همه مسایلی که قبلا روی آنها فکر شده است توسط دولت افغانستان در قالب پالیسی ملی زمین در سال ۲۰۰۷ اشاره گردیده است. گرچه این پالیسی بدون مشورت خواهی رسمی که یک نورم پذیرفته شده جهانی است، تدوین نگردیده ولی این پالیسی از مجاری قابل ملاحظه بین وزرات ها طی دو سال عبور کرده است. پیشنهاد های مهم توسط پروژه های عملی که به مالکیت و اداره زمین سرو کار دارند در نقاط گوناگون کشور تطبیق شده است.^{۳۴}

احکام پالیسی ملی زمین بصورت قابل ملاحظه ای در تطابق با معیارهای جهانی در امر اداره اراضی می باشد. اهداف وسیع مد نظر گرفته شده، اصول و ۴۰ پالیسی مرتبط دیگر در ۲۰ عنوان پالیسی دسته بندی شده است. بنابراین، خیلی عملی بنظر می رسد که از این پالیسی بعنوان یک پایه برای ارزیابی چگونگی اصلاحات در قانون جدید کار گرفت.

ایجاد نمودن طرز العمل های محلی زمین می تواند راه را برای دسترسی هرچه بیشتر به اکثریت باز نماید و حسابدگی بیشتری را نیز از سوی زمین داران اطمینان دهد. مشکلاتی نظیر دوربودن، سیستم های هزینه بردار که در آنها اسناد و مدارک تا به رسیدن به آرشیف مرکزی در میان راه مفقود می گردد، از جمله عوامل قابل درک در اداره امور زمین و اراضی می باشد.^{۳۳}

این موضوع در هردو حوزه روستاها و شهرها صدق می کند. در یک دهه اخیر، یک موج عظیمی از تحرک اجتماعی در افغانستان رونما گردیده است که می تواند ساختارهای سازنده را به سوی یک رویکرد عقلانی اداره زمین در محلات ایجاد نماید. نمایندگان شوراها در قریه جات و نواحی اطراف مانند سنگ بنا هایی می باشند که در بهبود ظرفیت حسابدگی در برابر اعضای این شوراها نقش مهمی دارند. کمیته های محلی زمین می توانند بصورت روز افزون و آرام در امور، همگام با ظرفیت سازی و تمایل به حسابدگی، اعمال کارکرد و قدرت نمایند. موقعیت توده ای آنها و کاهش شدید در هزینه ها، فرصتی را ایجاد می کند تا ۸۰ فیصد از خانوارهایی که برای گرفتن حقوق شان فاقد اسناد رسمی هستند و هیچگونه مصئونیت از حقوق شان از سوی قانون ندارند از این سازو کار مستفد شوند. اگر به تجارب دیگر کشور ها دیده شود، تا حد زیادی امکان دارد که یک سیستم ساده ولی حسابدگی را برای همگان توسط اجتماعات محلی ایجاد نمود که این سیستم مشروط بر تفتیش بیرونی توسط مامورین گماشته شده از سوی دولت باشد تا بتواند یک نتیجه کاملا کارا و ثبت حقوق زمین با تایید مراجع محلی در ساختارهای طراحی شده از سوی مقامات دولتی را در پی داشته باشد. بسیار مهم است که چنین مکانیسمهای محلی می تواند با هزینه و وقت کم تغییرات مالکیت را در کتاب ها ثبت نمایند. در حال حاضر، گروههای فقیر و آسیب پذیر و بی سواد که اکثریت مردم را تشکیل می دهد، عملا به حقوقی که قوانین افغانستان در خصوص اراضی برای آنها در نظر گرفته اند مانند "اسناد قانونی مالکیت"، یا بی خبری باشند و یا هم تقریبا هیچ دسترسی درست ندارند. بازبینی اصلاحات پیشنهاد شده ذیل در قانون مدیریت اراضی بر این تاکید دارد که تا چه اندازه مطابق به دسترسی هرچه بیشتر مردم طراحی شده اند.

^{۳۳} این کار شامل پروژه ای با تمویل USAID، عنوان بندی اراضی برای بازسازی اقتصاد افغانستان، ۲۰۰۶/۰۹، پروژه DFID، اداره اراضی روستایی، ۲۰۰۶/۰۸ و پروژه آزمایشی FAO، زراعت دوامدار در شرق هزاره جات که در ساخت و آزمایش یک رویکرد یکسان در مورد ملکیت چراگاههای محلی و اداره آنها طی سالهای ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۸ کار شد و تا حال نیز ادامه دارد.

^{۳۴} روی مسایل مربوط به اداره اراضی محلی، در گزارش بعدی کار خواهد شد.

۳. بررسی اصلاحات پیشنهادی در قانون اراضی

۱، ۳ تغییرات کمی زیاد ولی تغییرات کیفی کم

رود که آنها امکانات دسترسی به این پالیسی را شاید نداشته بودند. بصورت قطع، هیچگونه علایمی در خصوص اهداف رهنمودی این قانون دیده نمی شود. (در ماده ۲ به استثنای یک حذفی که بعدا بحث خواهد شد). رهنمود های پالیسی شواهدی کمی را نشان می دهند که حاکی از تغییرات قابل ملاحظه در احکام مندرج در این قانون باشند.

با مرور سطحی این قانون، یکنوع یاس دست می دهد به این مفهوم که اصلاحات پیشنهادی در قانون جدید ۳۱ دسامبر ۲۰۱۱ حکایت از آن دارد که این قانون هیچ اراده و دورنمایی برای گسترش وسعت دید و تبدیل آن به یک قانون مدرن و اساسی ندارد. و این تنها یک قانون اداره اراضی باقی می ماند.

جدول ۱ یک نشانگر ساختار قانون پیشنهادی است. یک فصل جدید که در باره سلب ملکیت می باشد بر فصلهای قبلی قانون ۸۰۰۲ اضافه شده است.

عجیب تر آنکه هیچگونه علایم کوچکی به چشم نمی خورد که نویسندگان این قانون از رهنمود های پالیسی ملی زمین استفاده کرده باشند. بنابراین، گمان می

جدول ۱: موضوعات عمده قانون مدیریت اراضی (۲۰۰۸) و مسوده (۲۰۱۲)

| موضوعات مهم فصل | فصل ها (ماده ها براساس نسخه جدید شماره گزاری شده اند) |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> اهداف قانون (۱ حذف) ۴۶ تعریف (۲۴ جدید) اختیارات اداره اراضی افغانستان در امور زمین | <p>فصل اول: احکام مهم ماده های ۴-۱ ۲۴ زیرعنوان جدید</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> تمایز میان اسناد معتبر رسمی و غیر رسمی توضیح فرامین دولتی، تعرفه های مالیات، حقوق آب، و شرایط اجراءات عرفی و تاثیر آنها بر اسناد رسمی تبدیل اسناد به اجراءات تجهیزات غیر منقول غیر از زمین عدم اسناد معتبر قانونی زمین بیش از حد متعلق به دولت است ارائه اسناد به زمین های که توسطه تولید توزیع گردیده است | <p>فصل دوم: اسناد معتبر قانونی مربوطه به مالکیت زمین ماده های ۵ تا ۱۲ ماده های جدید پیشنهاد نشده است</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> طرز العمل تصفیه زمین (سروی، نقشه برداری، شناسایی و ارزیابی اسناد، راجع ساختن منازعات به دیگر ارگانها در صورتیکه کمیسیون تصفیه قادر به حل ان نباشد، ثبت، آماده ساختن اسناد حقوقی، بازستانی زمین های توزیع شده به شکل نادرست به صاحبان اصلی اش) نقش تیم مالیه همکاری صاحبان زمین کمیسیون مرکزی اداره اراضی و کمیسیون های ولایتی تصاحب زمین های خصوصی ثبت زمین های اشتراکی با زمین های شریک دوجانبه چگونه از هم قابل تمایز می باشند؟ جابجایی اسناد تخریب شده | <p>فصل سوم: حل و فصل منازعات زمین ماده های ۱۳ تا ۲۷ ۴ ماده جدید</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> زمین های که بدون پرداخت غرامت از ۲۷ اپریل ۱۹۷۸ به این سو اشغال شده اند پرداخت قیمت زمین های اشغال شده چگونه باز یافت خواهد شد توجه ویژه به بازستانی زمین های متعلق به دولت | <p>فصل چهارم: بازستانی اراضی غصب شده به صاحبان اصلی ماده های ۲۸ تا ۳۲ ۱ ماده اضافه شده است</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> تعریف و رده بندی افراد واجد شرایط برای اخذ اراضی دولتی بازگرداندن اراضی استفاده نشده به دولت | <p>فصل پنجم: شایستگی ماده های ۳۳ تا ۳۶ ۲ ماده جدید</p> |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • چه کسی مسوول این است • قیمت اراضی چگونه تعیین خواهد شد؟ • سروی و برنامه ریزی قبلی مورد نیاز • مساحت زمینی که ممکن است به یکی از درجه های هفتگانه توزیع شود • ماموریت توزیع زمین • تخصیص بر اساس خط اندازی • فروش و انتقال اراضی دولتی و شرایط آن • درخواست ها چگونه باید درج شوند | <p>فصل ششم: توزیع زمین ماده های ۳۷ تا ۴۷ ماده جدید ۲</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • ثبت معاملات سکتور خصوصی قانونی فقط از طریق اداره اراضی و محاکم • تغییر در اندازه یا مالکیت مشروط بر سروی باشد • انتقال زمین دولتی به جایداد دولتی • انتقال اراضی بر اساس اسناد شرعی • باز گرداندن اراضی استفاده نشده زراعتی به کوپراتیف ها از اپریل ۱۹۷۸ به این سو | <p>فصل هفتم: انتقال زمین و تغییر وضعیت ماده های ۴۸ تا ۵۶ ماده جدید نداریم</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • اجاره ها چگونه داده می شوند • مساحت اراضی قابل اجاره به مقاصد گوناگون • دستیاب بودن زمین های دست نخورده و غیر حاصلخیز به سرمایه گذاران • کرایه های اجاره • فسخ اجاره ها • مسوولیت گزارش اسبب های طبیعی بر اراضی اجاره ای • حق اجاره دادن به شخص سوم (ماده جدید) • اجاره دادن به سکتور خصوصی (ماده جدید) • در موارد مشخصی که اجاره دادن صدق نمی کند (مانند مناطق مصون، چراگاهها و اراضی عمومی) (ماده جدید) • تاسیس یک کمیسیون حراج اجاره (ماده جدید) | <p>فصل هشتم: اجاره زمین ماده های ۵۷ تا ۸۰ ماده جدید ۴</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • مرعا به زمینی بکر و غیر حاصلخیزی اتلاق می شود که توسط سکتور خصوصی و دولت تصاحب نمی شود • حقوق درخت ها و کشت روی اراضی وقفی (ماده جدید) • تخریب درختان غرس شده و ساختمانهای بنا شده بر اراضی وقفی (ماده جدید) | <p>فصل نهم: مرعا و زمین های وقفی ماده های ۸۱ تا ۸۶ ماده جدید ۳</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • شناسایی غاصبان زمین • غصب اراضی خصوصی • حقوق غرامت صفر برای غاصبین • اقدامات لازم بر جایداد های دولتی • جلوگیری از غصب زمین • ارجاع قضایا به ارگانه های عدلی (همه ماده های جدید) | <p>فصل دهم: غصب زمین ماده های ۸۷ تا ۹۴ فصل جدید: ۸ ماده جدید</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • جریمه غاصبین زمین • تخریب اراضی، کانال های آبیاری و دیگر املاک غیر منقول • ثبت اجباری تغییرات در تصاحب، انتقال و غیره • لغو اراضی توزیع شده که انکشاف نکرده باشد | <p>فصل یازدهم: احکام جریمه ماده های ۹۵ تا ۹۹ ماده جدید ۲</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • تصحیح معلومات غلط مربوطه به تصاحب • فعالیت های ممنوع و غیر زراعتی بر زمین های زراعتی • استفاده از زمین برای مقاصد عمدی (ماده جدید) • مسوولیت های اداره اراضی و شهرداریها نسبت به ثبت (ماده جدید) • مسوولیت اسکان مجدد کسانی که زمین شان غصب گردیده در صورتیکه پرداخت غرامت نشده باشد. (ماده جدید) • توحید نمرات کوچک و بکر با زمین داران همجوار به منظور پرداخت • اختیارات رئیس جمهور و مسوولیت والی ها (ماده جدید) • مسوولیت اداره اراضی و شهرداریها | <p>فصل دوازدهم: احکام نهایی ماده های ۱۰۰ تا ۱۱۱ ماده جدید ۵</p> |

در این خصوص صورت گرفته است و اصطلاح اراضی تحت اشغال محلات در جمع تعاریف برای نخستین بار وارد گردیده است (ماده ۳ [۱۷]). در متن انگلیسی این پیشنویس، اصطلاح مذکور بصورت مفصل بیان گردیده و به قطعه زمینی اشاره دارد که بین دوفنر و یا بیشتر از دو نفر تقسیم گردیده و هریک سهم خاص خود را داراست.

در این صورت، این پیشنویس به دو طریق اهمیت خود را از دست می دهد. نخست اینکه در تعقیب امور اراضی اشتراکی که به چراگاههای محلی نیز صدق می کند ناکام مانده. در عوض، ماده ۲۵ به شراکت ملکیت های انفرادی در یک قطعه کلان مشترک و برای یک هدف خاص مانند زراعت ماشینی، اشاره دارد. حتی در همین مورد نیز احکام ملکیت های اشتراکی ناقص بوده و به اسانی در مورد شراکت چند نفر در یک ساختمان قابل تطبیق نمی باشد.

وقتی که به پروسه تعریف نمودن حقوق ملکیت ها می بینیم، انرا به معنای درست کلمه معمول نمی یابیم. برای نمونه در خصوص مقاصد مالیاتی، ماده های ۲۵ و ۲۶ در فصل سوم توضیح می دهد که اعضای شراکت چگونه هریک سهم خود شان را از ملکیت اشتراکی در فورمه ها مشخص بسازند. این حکم، در مواردی که زمین و حقوق مربوطه آن در شراکت های غیر قابل تقسیم قرار داشته باشد، بی ربط به نظر می رسد. البته، در مورد ملکیت های طبیعی و اشتراکی مانند جنگلات، چراگاهها و برکه ها، این یک امر عادی بنظر می رسد.

احکام مربوط به حقوق مشترک استفاده، نه حقوق مالکیت

تخصیص قابل شدن به استفاده جمعی در این قانون پیش بینی شده است. این حکم در یک کلاس جدید معروف به "زمین مرعای خاص" معرفی گردیده است. این کلاس زیر مجموعه اراضی عمومی می باشد که مطابق به ماده ۳ [۳۳] این قانون برای استفاده محلات همجوار اختصاص داده شده است.

اگر با صراحت قضاوت شود، کدام نکته جدید در این حکم به چشم نمی خورد بلکه تنها مصطلحات جدید در آن استفاده شده است. حتی می توان در قانون ۱۹۶۵ و قانون اراضی چراگاههای ۱۹۷۹ مشاهده نمود که یک محل می تواند از حقوق خاص استفاده از چراگاههای محلی برخوردار شوند. این حقوق در قوانین مدیریت اراضی نسخه های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۸ نیز حفظ شده بود. نسخه زمان طالبان حدود این اراضی را به مساحتی که آواز یک انسان از انتهای آن گوشه زمین به سختی شنیده شود، تعیین کرده بود. متأسفانه در فصل نهم، طرز شناسایی زمین های مرعا و وقفی به خوبی مشخص نشده و حتی به زمین های مرعای خاص که در اول قانون تعریف شده است، نمی پردازد.

اگر قرار باشد موقف این قانون در برابر زمین های مرعا مشخص گردد، این می تواند به خواستهای مردم محلات نسبت به حقوق استفاده از زمینهای عمومی همجوار شان، پاسخ مثبت دهد. می شود که روی این موضوع استدلال نمود (مقامات رهبری استدلال نمایند که حقوق واقعی به شهروندان عادی سپرده شود) که اعضای محلات از حقوق استفاده مستفید شوند. البته، این یک خواست دور از انتظار بنظر می رسد که علاوه بر اولویت بخشی به

بنابراین، چیزی که در واقعیت امر در قانون مدیریت اراضی تغییر کند، شامل پذیرفتن پیشنهادات خواهد بود؟ اصلاحات شامل حذف ۱۲ ماده از قانون ۲۰۰۸ می شود و ۵۵ ماده جدید اضافه می شود و ۱۰۰ مورد تغییرات در متن فعلی صورت می گیرد. این تغییرات بر قانون ۲۰۰۸ تأثیری چندانی ندارد. حذف ماده های جاری عمدتاً دلیل ویرایشی دارد. حذفیات عمده به نحوه اجاره اراضی به سرمایه گذاران مربوط می شود. اینها شامل برداشته شدن اهداف جدید در قانون ۲۰۰۸ است که به هدف ایجاد فرصت های حمایتی برای مشارکت فعال و گسترده سکتور خصوصی در امور اراضی صورت می گیرد. (ماده ۲ [۸] قانون ۲۰۰۸).

همه حذفیات مثبت نیستند. یک موردی که بر وضعیت قشر فقیر تأثیر منفی برجای می گذارد مربوط به تعرفه های مالیاتی و شواهد مالکیت می گردد. (ماده ۲۷). از آنجا که بسیاری از جنگ سالاران مالیات جمع اوری می کنند، پرداخت مالیات رسمی به میزان بالایی از ۱۹۷۸ به این سو متوقف شده است. پس با این حال، داشتن تعرفه های مالیات چیزی بی معنی است. البته، بسیاری از خانواده فقیر روستایی تعرفه های مالیاتی را تنها شواهد مالکیت املاک شان می دانند. بعضی از این اسناد به سالهای ۱۹۳۰ بر می گردد. حذف نمودن حکم دراز مدت مبنی بر پذیرش مالکیت چنین افراد می تواند اثرات مخربی بر این سکتور داشته باشد.

خیلی از اضافات در قانون جدید نیز انگیزه ویرایشی دارند. ۲۴ مورد از ۵۵ مورد بند به معنا کردن اصطلاحات بکار رفته در این قانون می پردازند.^{۳۵} بعضی از تعاریف جدید بصورت مستمر و یکسان در طول متن قانون بکار نرفته است. بعضی دیگر به نارسایی هایی حقوقی در مورد حقوق جاری که اسناد قانونی نداشته باشند دلالت دارد. (ماده ۳ [۲]). "زمین دار" حالا بر شخصی دلالت دارد که صاحب زمین براساس اسناد معتبر قانونی باشد. در حالیکه یک شخص مالک زمین به کسی اتلاق می شود که بر زمین تسلط داشته ولی فاقد اسناد معتبر قانونی است. این تمایز در تعریف ملکیت مشکل ساز می شود. (ماده ۳ [۲۷]).

عنوان پیشنهاد شده برای "زمین های حکومتی" به "زمین های دولتی" یک تذکر مفید است مبنی بر اینکه حکومت تنها به نیابت از مردم می تواند جایداد و املاک را تصاحب کند. البته، این اصلاحات چندان هم هدفمند نیست زیرا بخش هایی از قانون هنوز هم به اصطلاح "زمین های حکومتی" اشاره دارد. تمایز میان زمین های دولتی و حکومتی و عامه بسیار مهم است و یک بخش سنتی مربوطه در این قانون، طی فرمان ۸۳ سال ۲۰۰۳ رئیس جمهور کزری از میان رفته است.

۲،۳ احکام مربوط به املاک اشتراکی هنوز هم مورد توجه قرار نگرفته است

یک نکته جدی عبارت است از عدم ارائه راهکار و پیشنهادات درخصوص ملکیت های اشتراکی که در پالیسی ملی اراضی به "اراضی محلی" شهرت دارد. تلاشی

^{۳۵} اکنون این اصطلاحات تعریف شده اند: زمین، زمین غیرزراعتی، زمین مرعا عمومی، زمین مرعا خصوصی، زمین های محلی، ملکیت، حل و فصل منازعات زمین، فورمه ارزیابی منطقه، فورمه ثبت مجدد، نظر ماموریت حل و فصل منازعات، مالیات، مالیات موقت، کشتندگی، اهدای عمری، اجاره، اجاره دهنده، اجاره گیرنده، مقدار کرایه، حراج، غصب زمین، غاصب زمین، متضرر غصب زمین، باز ستانی، فرد، اداره اراضی افغانستان. تعاریفی که از قید قلم مانده عبارتند از اضافه جریبی و اسناد موقت.

می خورد دسته بندی آنها به زمین های بکر، غیر حاصلخیز و یا علفچر می باشد که دولت را در امر تخصیص آنها به طرق گوناگون وادار خواهد نمود. در عمل، بیشتر زمین های علفچر در عین حال یا غیر حاصلخیز و یا هم بکر می باشند.

۳،۳ اتکای دوامدار بر مستند سازی باعث تبعیض نسبت به اکثریت می شود

تعریف اسناد قانونی معتبر به منظور تثبیت مالکیت زمین یک عنصر مرکزی در قانون اراضی افغانستان و یک موضوع محوری در مدیریت اراضی می باشد. این موضوع در فصل دوم پوشش داده می شود: اسناد معتبر قانونی مربوط به مالکیت زمین. آنچه که یک سند معتبر قانونی را می سازد با تفاوت کم ساختاری اصلاح گردیده ولی مکانیسم های قانونی تصاحب و یا جلوگیری از تقلب و جعل سازی در پیشنهادات جدید پیش بینی نشده است.

دسته بندی جدید در ماده های ۵ [۱] و ۸ [۱] در مورد اسناد معتبر فریب دهنده بنظر می رسد. تغییری که آورده شده است عبارت است از: "اسناد معتبر قانونی" به دو بخش اسناد رسمی و غیررسمی تقسیم می شوند که این جز یک تغییر سطحی، چیزی دیگری نیست. اسناد عرفی حالا در دسته بندی مورد آخر قرار می گیرد.^{۳۶}

در تعریف اینکه یک سند عرفی از چه اجزایی تشکیل می گردد، تغییری نیامده است. (ماده های ۵ [۱] و ۵ [۵]). اسناد عرفی باید قبل از ۶ اگست ۱۹۷۵ ساخته شده باشند و خریدار باید فوراً تثبیت زمین خود را قبل از ۱۹۷۸ پر کرده باشد. در جاهای که این فوراً توزیع نشده است و یا اینکه کتاب ثبت تخریب شده باشد، مالکیت صاحب زمین از طریق دهاقین همجوار، شریک ها، و باشندگان محل تایید می گردد. این احکام در ۱۹۷۸ جاری بود و پروسه تبدیل شدن آن به وضعیت قانونی از ۱۹۶۰ به این سو بر اساس سروی ها و میانجیگری های محلی ادامه داشته است. طوریکه قبلاً یاد اوری شد، این پروسه متوقف گردید و نقشه برداریها محدود گردید و در نبود مکانیسم نهایی تایید کننده، نتایج ثبت شده در کتاب های مالیات بصورت مالکیت های احتمالی قلمداد گردید. البته صاحبان سند عرفی نیز توانسته اند اسناد شان را از طریق محاکم شرعی بسازند ولی این کار هزینه بردار بوده و تنها نخبگان از آن برخوردار شده اند.

صاحبان عرفی بدون اسناد هنوز هم به لحاظ تخنیک بی زمین قلمداد می شوند

ماده ۸ [۱] نیز بصورت مستقیم به مواردی می پردازد که یک دارنده زمین در واقع از داشتن یک سند معتبر قانونی محروم می باشد و زمین وی نیز در کتاب اصلی ملکیت ها توسط دولت ثبت نشده است. در صورتیکه علایم کشاورزی روی زمین دیده شود و همسایه ها نیز از تصاحب دارنده زمین از ۱۹۶۵ به این سو تایید کنند و این زمین در محدوده کدام پروژه دولتی موقعیت نداشته باشد، دارنده می تواند برای ۵۰ جریب زمین ادعای مالکیت کند.

محلات، حقوق خاص استفاده نمودن نیز به آنها واگذار شود. با توجه به این حقیقت که عدم صراحت در به رسمیت شناختن حقوق محلی به زمین های غیر زراعتی، خیلی از منازعات مسلحانه را به بار آورده است، این یک حذف خیلی جدی است.^{۳۶}

این تمایز یک امر تخنیک نیست زیرا چنین زمینها در رده بندیهای اراضی عمومی غیر معلوم قرار می گیرد و محلات بطور روزمره در حال از دست دادن آن تحت عناوین چراگاههای تخصیص داده شده و یا هم به مقاصد مشخص مانند معادن و مالداري خصوصی و یا هم اسکان های مردمی، از سوی دولت میباشند.

محلات طعم تمامی این مشکلات را چشیده اند. برای نمونه اختصاص دادن چراگاههای مرتفع در هزاره جات به کوچی های انفرادی یا خانواری، بصورت دوره ای جنگ های مرگباری را دامن زده است که همه ساله در ولسوالی های بهسود و ناهور میان مردم محل و کوچی ها رونما می گردد.

در هر صورت، تعریف زمین مرعی خاص چنین وانمود می کند که شمار زیادی از چراگاهها تحت نام زمین های همجوار با قریه جات از این رده بندی خارج می شوند. (ماده ۳ [۱۳]). این امر در مورد چراگاههای کوچک در همجواری نزدیک به قریه ها اتلاق می شود که محلات در طول تاریخ از آنها استفاده کرده اند و لی نمی تواند در مورد چراگاههای دور دستی که محلات بصورت تاریخی از آنها استفاده کرده و فاصله چند ساعته و یا چند روزه با پای پیاده از قریه ها دارند، کاربرد داشته باشد. بصورت تاریخی، در شمال و مناطق مرکزی، چراگاههای مرتفع از تاریخ دیرینه برخوردار بوده و عموماً از سوی اجتماعات ادعای مالکیت می شوند.

این گفته درست نیست که مردم بیگانه از دسترسی به این چراگاهها منع می شدند، بلکه صاحبان و رهبران محلی می توانستند از این رهگذر یک منبع درآمد خوبی برای خود در قالب شیرینی و یا گوسفند از رمه داران در بدل چراگاهها اخذ نمایند. از ۱۸۹۰ به این سو شاهان و روسای جمهور زیادی و در این بعدی های والی ها تلاش کرده اند تا مالکیت محلی بر این نوع زمین ها را نادیده گرفته و آن را به کوچی ها اختصاص بدهند. این یک اشتباه خواهد بود که چنین پنداشته شود که ادعای محلی بر این زمین ها از بین رفته است. در عوض، این ادعا ها رفته رفته به تلخی انجامیده و در طول سالهای بی ثباتی منجر به کشمکش ها و انتقام گیری ها گردیده است. کوچی ها در برابر مقاومت مدعیان این زمین ها در خیلی از موارد از ورود به این جاها بازداشته شده اند.

تضاد و بی اطمینانی در برداشت های اداره اراضی نسبت به زمین های عمومی نیز در سازنده نبودن این موضوع نقش داشته است. قانون اجازه می دهد که این زمین های عمومی یا بصورت موثر به فروش برسد و یا مطابق به قانون به افراد خاص تخصیص داده شود. بی اطمینانی که در خصوص چراگاهها بچشم

^{۳۶} این موضوع در تحقیق آلدن ویلی "در جستجوی صلح بر چراگاهها"، لینارد ملیج، "یک تحلیل و ارزیابی منازعه بهسود، ۲۰۰۵-۲۰۰۸ اقدامات لازم برای پیشگیری از منازعات بیشتر در ۲۰۰۹ و بعد از آن" (کابل: AREU، ۲۰۰۹)؛ و لیز آلدن ویلی، "استراتژی پیشنهاد شده برای حل منازعات روی چراگاههای مورد منازعه بین ساکنین و کوچی ها در افغانستان" (UNEP، ۲۰۰۹). علاوه بر آن، وزارت زراعت و بانک توسعه آسیایی و سازمان ملل متحد پروژه هایی را در راستای رسیدگی به حقوق چراگاهها و راههای شناخت سیستماتیک و حل و فصل این منازعات و ثبت آنها راه اندازی شده است.

^{۳۷} مورد قبلی باید اسناد صادر شده از محکمه باشند و مالکیت توسط فرمان دولتی (صدارت) تایید گردد، و دیگر اسناد رسمی زمین شامل سند مالیات، اسناد حقوق آب، اسناد و اظهار نامه های مالیاتی (فورمه های ثبت دارایی ها) که از ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۸ صادر شده بود می شوند.

این یک فرصت تازه نیست. اصلاحات پیشنهاد شده تنها بر حدود قابل قبول بعنوان یک ملکیت اشاره دارد. در قانون مدیریت اراضی ۲۰۰۰، تنها ۱۰ جریب قابل ادعا قلمداد شده بود. در قانون ۲۰۰۸، این حدود به ۱۰۰ جریب افزایش یافت. شخص مدعی می تواند بعد از شناسایی منطقه قطعه اضافی را با اقساط سالانه در ۵ سال خریداری کند. در حال حاضر حدود قابل ثبت به ۵۰ جریب تقلیل یافته است.

در نتیجه این احکام قانونمند ساختن ملکیت های بی اسناد، چندین مشکل بروز می کند:

۱. شرایطی که براساس آن ادعا صورت بگیرد برای خانوارهای که از ۷۹/۱۹۷۸ به این سو زمین خریده اند و یا کسانی که هیچ اساس عرفی برای ثبوت ادعای شان ندارند، نامناسب است. این گروه از مردم، چندین میلیون نفوس را در شهر ها تشکیل می دهند که در اثر جنگهای داخلی شهر نشین شدند و شامل عودت کنندگان اخیر که زمین های عمومی را اشغال کرده اند نیز می شود. این شرایط کسانی را که هرگز دارای سند نبودند نیز متضرر می سازد و یا کسانی که هرگز زمین زراعتی نداشتند ولی در چراگاهها با دیگر اعضای محل شریک بودند و یا هم کسانی که از سواد و دانش کافی برخوردار نبودند تا زمین هایشان را در کتاب های ملکیت و مالیات در اواخر دهه ۱۹۷۰ درج نمایند.

۲. همانگونه که قبلا مشاهده شد، طالبان از معین ساختن ملکیت زمین از تاریخ ۱۹۷۳ به بعد خود داری کرده بودند ولی در قانون ۲۰۰۸ این مورد قید شده است. و پیشنهادات تازه محدود کننده تر می باشند و این شرط را ایجاد می کند که چنین ادعاها باید توسط همسایه ها تایید گردد که شخص مالک زمین ۱۵ سال پیش از ۱۹۷۹ صاحب زمین بوده است یعنی از سال ۱۹۶۴ به این سو.

۳. به دلیل شرط دیگر که این زمین های باید زیر کشت باشند، احکام مربوطه می تواند در مواردی که صاحب زمین بنا به عوامل عدم دسترسی به زمین توان کشت در آن را نداشته باشد، نیز نقض می شود. برای مثال، به دلیل کنترل یک فرماندان محلی و تنش های قومی ممکن است زمین برای صاحبش قابل دسترس نباشد. این امر در مورد خیلی از پشتونهای که ۱۰۰ سال پیش در شمال کشور مسکون شدند اما در دوران روسها و مجاهدین مجبور به ترک خانه شدند بیشتر صدق می کند زیرا ادعاهای مالکیت آنها از سوی گروههای قومی از یک، ترکمن و هزاره با مقاومت مواجه گردید که در اثر آن این مردم قادر به اشغال مجدد ملکیت های شان نگردیده و به خانه هایشان دسترسی ندارند.

۴. مکانیسم شناسایی صاحبان اصلی زمین ها به گونه ای طراحی شده است که افراد کم زمین و بی بضاعت و بدون اسناد، در این روند مورد عنایت قرار نگرفته اند.

۵. یک نگرانی دیگر ماده ۸ [۲] می باشد مبنی بر اینکه اسناد دولتی ملکیت ها توسط یک روندی صادر خواهد شد که کسانی را که در اثر آن متضرر می شوند در جریان قرار نخواهد داد. چنین

حالت زمانی اتفاق می افتد که رئیس جمهور زمین های ظاهرا عمومی را به دیگران تخصیص می دهد. در مورد مساله اجاره، قانون حکم می کند که یک بررسی و تقطیس در مورد نوعیت زمین صورت بگیرد نه اینکه تشخیص بدهند آیا زمین قابل اجاره هست یا نه یعنی عدم مالکیت ان تثبیت شود. این یک نقیصه در قانون اراضی افغانستان است که چنین زمین ها اغلبا بدون صاحب پنداشته می شود. باید گفت موارد زیادی از احکام این قانون زمینه بی عدالتی را فراهم می سازد.

۶. وضعیت حقوقی زمین های بدون سند قبل از حقوق تصفیه نامشخص است. در یک قانون اراضی مدرن، مصونیت صریح از حقوق ثبت نشده در تصفیه های زمینی صورت نگرفته، پیش بینی می شود.

در نتیجه همه مباحث بالا باید چنین استدلال شود که همه کسانی که زمین در اختیار دارند و یا در چراگاهها شریک عرفی می باشند ولی فاقد اسناد هستند، به لحاظ تخنیکی و از دید قانون بدون زمین می باشند. احکام و تغییرات ویرایشی جدید در قانون اخیر مشکل اساسی را حل نکرده است. یعنی مصونیت حقوق بستگی به تصاحب ملکیت بر اساس حکم محکمه باید صورت بگیرد. بر این اساس، چنین پنداشته می شود که اکثریت افغان ها هنوز هم از مصونیت ابتدایی و اساسی برخوردار نباشند. هر نوع زمینی را که بطور شراکت در اختیار داشته باشند در مقابل تصاحب دولتی بشدت آسیب پذیر بوده و خودشان نیز در برابر دفاع از حقوق شان در محاکم نیز آسیب پذیر خواهند بود.

عدم وضاحت قانون در مورد قانونمند سازی اجباری منافع

از آنجا که ثبت حقوق در نسخه های قبلی قانون مدیریت اراضی اجباری بود ولی در قانون ۲۰۰۸ و اصلاحات پیشنهاد شده فعلی چنین نیست.

ناکامی در معلومات دهی به اداره اراضی از تغییرات در وضعیت ملکیت ها یک جرم قابل حیس محسوب می شود. (ماده ۹۸). یک حکم جدید نیز این امر را اجباری می سازد تا شهردار و یا یک مقام تخصیص زمین های خصوصی که تغییرات را در دفاتر محلی اراضی به ثبت برسانند (ماده ۱۰۳). اگرچه این اجبار در قانون به شکل دیگر بیان نشده است اما تشویق به ثبت (به منظور بدست آوردن اسناد محکمه) یکی از اهداف اصلی این قانون به شمار می رود. (ماده ۶) در نبود یک اجبار اینچنینی دستیابی به این هدف با در نظر داشت شرایط محدودیت بودجوی و عدم روحیه همکاری و راهنمایی از سوی مردم، کار دشوار است. بنابراین نوع برخورد می تواند ترکیبی از بی عدالتی و تبعیض را در خود داشته باشد.

ضعف در احکام مربوطه به مالکیت موقت

فرم های مالکیت موقت به نحوی ذکر شده است ولی اینها محدود به امور توزیع اسناد امروزی به کسانی است که طی برنامه های اسکان دهی از قطعات زمین برخوردار شده اند. (ماده ۱۱). این امر تنها در خصوص عده کمی از جمعیت صدق می کند. این درحالیست که چندین پروژه راههای دیگری را نیز برای ثبت حقوق آماده ساخته است که

سازد. ستره محکمه یکی از اعضای کمیسیون تصفیه را از جانب خود معرفی می کند. اسناد باید از سوی ستره محکمه مورد تأیید قرار بگیرد. این بدان معناست که دولت نتوانسته سکتور عدلی را به بی طرف ماندن حین تصفیه منازعات تشویق نماید.

۵. عمل تصفیه به گونه ای ساختار بندی شده است گویا که فقط برای روستا ها قابل تطبیق است.

۶. اضافه نمودن غیر معمولی این حکم مبنی بر بازستانی زمین های توزیع شده خلاف شریعت، می تواند در پروسه تصفیه نگران کننده باشد (ماده ۱۵) گرفتن زمین مردم یک امر خیلی جدی است و بهتر خواهد بود که کار بازستانی و رساندن حق به حقدار باید از مجرای یک پروسه کاملاً جداگانه صورت بگیرد نه از طریق فیصله های میانجیگری.

۷. توزیعات مخالف با شریعت نیازمند تعریف مشخص تر می باشد.

بار دیگر، نتیجه نهایی قانون اصلاح ناشده مدیریت اراضی این است که اکثریت مردم در موقعیت دشوار قرار خواهند گرفت. از یک طرف قانون هیچ روزنه دموکراتیک را در طرزالعمل هایش پیشنهاد نمی کند تا روند شهادت دهی حقوق مردم همه گیر باشد و از سوی دیگر، قانون مالکیت های محلی را با مصونیت های موقتی تضمین نمی کند تا آنها بتوانند شرایط مالی و دیگر امکانات لازم را برای برخوردار شدن وضعیت قانونی بدست آورند.

۳،۵ عدم مشاهده اصلاحات در طرزالعمل سلب مالکیت

موضوع اخذ اجباری در ماده های ۲۱ و ۲۲ فصل سوم مندرج است. مطابق به آن حق خرید زمین خصوصی برای مقاصد عمومی یک حق عادی میباشد. در قانون جدید تنها یک ماده جدید در این خصوص پیشنهاد شده است. این ماده به مقامات سلب مالکیت این حق قانونی را می دهد که یک زمین دار صلب شده را در عوض پرداخت قیمت زمینش اسکان مجدد نمایند (ماده ۱۰۴). در قانون باید این امکان و اختیار به فرد مورد نظر داده شود که ایا علاقمنده به اسکان مجدد است یا پرداخت قیمت زمین. با تفکر مجدد روی این موضوع دیده می شود که یک سلسله احکامات نهایی درفصل آخر درج گردیده است. ماده جدید ۱۰۳ از مقامات میخواهد که تغییرات در وضع مالکیت در اثر سلب مالکیت را قانونمند سازند. ماده ۱۰۴ همین حکم را تکرار می کند و بیان می دارد که مقامات می توانند به کسانی که زمین هایشان به مقاصد استفاده عمومی استملاک شده است، از طریق اسکان مجدد پرداخت غرامت کنند.

در خصوص طرز العمل های اینچنینی برای افغان های عادی، بعضی اضافات ناقص و شکننده صورت گرفته است به ویژه که حدود شهرها بشدت درحال گسترش بوده و اخراج های احتمالی در اثر استخراج معادن، اکتشافات گاز و نفت و یا هم در نتیجه اجاره دادن اراضی به

نویسندگان این اصلاحات هیچگونه عنایتی به آن نکرده اند. برای نمونه، یک پروژه USAID که در حال کمک به صاحبان زمین در دو محل سکونت غیر رسمی در جلال آباد می باشد تا موقعیت مالکیت موقت بدست آورند. به همین منوال یک پروژه توسط UN-Habitat طراحی شده است که به مسکونه های غیر رسمی در کابل و کندهار کتابچه صفایی توزیع می کند تا مالکیت شان به رسمیت شناخته شود (یعنی که آنها مالیات شان را پرداخته اند). در تعبیر قانون مبنی بر اینکه تعرفه مالیاتی زمین بعنوان سند مالکیت قابل قبول می باشد و لی با حذف این مورد که مالیات فاضلاب چنین اعتباری را ندارد، چیز بی ربطی نظر می رسد. در سال ۲۰۰۶ یک پالیسی به منظور قانونمند ساختن تصاحب میلیون ها باشنده غیر رسمی در کابل و دیگر شهرها و شهرک ها راه اندازی شد که اینک در اصلاحات پیشنهادی مورد توجه قرار نگرفته است و حتی رهنمود های پالیسی ملی اراضی نیز دیده نمی شود.

۳،۶ عدم صراحت توضیحات نا متغیر غیر قابل تطبیق

فصل سوم در مورد حل منازعات زمین مسایلی را پوشش می دهد که دردیگر قوانین به "میانجیگری، سروی و ثبت" معروف است. این روش تصفیه در انگلیسی به clearance و Settlement ترجمه شده است. ولی موضوع اصلی نامگذاری نیست بلکه خود طرزالعمل مهم است.

۱. توضیح این طرزالعمل غیر مطمئن به نظر می رسد. ماموریت های تیم سروی مالیاتی در ماده ۱۶ شناسایی گردیده ولی کارهای مربوط به کشف، شناسایی و میانجیگری حقوق توضیح داده نشده است.

۲. این پروسه از بسیج جمعیت مردم محل در شناسایی حقوق، عاجز می باشد. هیچگونه ضمانت قانونی وجود ندارد که افراد و خانواده هایی که ملکیت های مشترک شان را در این پروسه تصفیه کرده اند می توانند در آینده نیز بصورت فعالانه در این طرزالعمل سهم بگیرند. در عوض، قانون به آنها فقط حکم همکاری کردن را می دهد (ماده ۱۸).

۳. در این طرزالعمل چیزی بنظر نمی رسد که پروسه تصفیه برای تطبیق در سطح توده ها طراحی شده باشد (ماده ۲۰). در عوض، این طرزالعمل باید توسط یک تیم کلان و بلند پایه ان هم با مصارف ترانسپورتی و بودوباش کلان) انجام شود. باید نتیجه بگیریم که عملیه تصفیه در موارد منحصر به فردی اجرا در آمده به گونه ای که یک فرد برای خریداری یک بخش کلانی از زمین دولتی و یا عمومی تقاضا کند و یا اینکه افراد ثروتمند تقاضای اسناد رسمی ملکیت برای املاک شان نمایند.

۴. اصلاحات پیشنهادی هیچگونه تغییری را در نقش پرنسپل دستگاه قضایی در تصمیمگیری در باره حق برخورداری وارد نمی

خود نشده اند.^{۴۰} عدم استمرار در قضاوت ها و نیز اتهام های اخذ رشوه، پروسه جبران خساره را به کندی مواجه کرده است.^{۴۱} بازنگری قانون مدیریت اراضی یک فرصت عالی را برای تجدید نظر روی چگونگی عادلانه و کم زمان بودن تعقیب قضایای جبران خساره و راه اندازی یک چارچوب قانونی جدید برای آن، مهیا ساخته است.

اجاره نشین های حاضر نیز از ادعاهای جبران خساره متضرر خواهند شد. در قوانین ۲۰۰۰، ۲۰۰۸ و قانون فعلی، همه توزیعات زمین از ۱۹۷۹ به این سو نادرست پنداشته می شود. البته اجاره نشین های بی زمین، دهاقین شریک و کارگران از جمله کسانی بودند که از این توزیعات سود بردند و این دور از عدالت خواهد بود که برای احقاق عدل دست به اقدامات ناعادلانه دیگری زد و اقشار فقیری را که هیچگونه زمینه و امکانات پرداخت برای خرید زمین های دولتی را ندارند زیر فشار قرار داد. همانگونه که در بالا دیده شد، اخراج ناگهانی و بدون ارائه گزینه دوم اسکان دادن بطور صریح، غیر قانونی پنداشته نشده است. از سوی دیگر، یک ارجاع مبهم به قانون شریعت در ماده ۳۲ نیز نمی تواند یک مصونیت کافی را بوجود آورد. و از سوی دیگر خواست جبران خساره نمی تواند بطور عادلانه بدون تحقیق محلی ساکنان فعلی محقق گردد. در پیشنهادات قانون جدید چیزی به چشم نمی خورد که به این نگرانی رسیدگی شود.

۳،۷ تعهد در حال رکود دولت در قبال توزیع اراضی به فقرا

قبلا مشاهده شد که در قوانین اراضی افغانستان نسبت به فقرا یکنوع رویه همکاری و حمایت در دهه ۱۹۷۰ و بخصوص از ۱۹۷۹ به بعد وجود داشته است که این حمایت در دهه ۱۹۹۰ تقلیل پیدا کرد. این تقلیل تنها بخاطر توزیع مجدد نمی باشد بلکه ناشی از مسوولیت دوامدار دولت در قبال توزیع زمین به متقاضیان ساخت و ساز مسکن و راه اندازی زراعت نیز می باشد. احکام مربوط به چنین تخصیص ها در قانون باقی می ماند ولی باز هم تجدید نظر شده اند (ماده های ۳۳ تا ۳۸). اینک، سه مورد در ارزیابی پارادایم پیشنهاد شده قابل ذکر است: نخست، تخصیص زمین به افراد نیازمند بعد از این یک مسوولیت نباشد؛ دوم، تعریف واجدین شرایط دریافت زمین گسترش داده شده تا هرکس در سطح ولسوالی بتواند از آن بهره مند شود (ماده ۳۵ [۲])، که زمین داران بزرگ را نیز شامل می شود؛^{۴۲} و سوم اینکه اصلاحات پیشنهاد شده در قبال شمولیت باشندگان شهری نیاز مند به خانه ساکت مانده است. در عوض می شد استدلال کرد که قانون شهرداریها مکان مناسب برای چنین موضوعات می باشد.

سرمایه گذاران خصوصی قابل پیش بینی است. در این روند، برخی طرز العمل های درست قابل طرح است که باید مورد ملاحظه قرار بگیرد. به گونه مثال، معین شدن هرچه بیشتر تعریف استفاده زمین به مقاصد عمومی باید بیشتر توضیح داده شود. بصورت ساختاری، احکام این بخش بصورت قابل انتظار در فصل مربوط به تخصیص و ثبت اراضی گنجانده شده است. اگر قرار باشد این موضوع در قانون جدید حفظ شود، باید یک فصل جداگانه به آن اختصاص داده شود. از آنجا که گمان نمی رود که قانون حاضر تنها سند قانونی در مورد اراضی افغانستان باقی بماند، پیشنهاد می شود که انکشافات آینده این موضوع خیلی مهم در بازنگری قانون اخذ زمین (که به قانون سلب ملکیت نیز شهرت دارد) محول شود. این قانون نیز زیر کار اصلاحات قرار دارد.

عدم محدودیت اخراج ناگهانی

باید از عان داشت که یک خلاء مهم در این قانون باید پر شود: محدودیت زمانی در اخراج اضطراری چه اینکه توسط اخذ اجباری و یا تحت شرایط دیگر صورت بگیرد و یا اینکه تحت فرمان دولتی توسط افراد خصوصی اجرا گردد، باید معین شود. در این قانون، حد اقل سه نکته قابل پوشش وجود دارد: جایی که دولت ملکیت ها را برای صاحبان اصلی اش حفظ می کند ممکن است این امر بعضی ساکنان قانونی را نیز تحت تاثیر قرار دهد؛ زمانی که دولت زمین ها را تخصیص مجدد می کند چنین باور وجود دارد که این زمین ها بدون صاحب می باشند در حالیکه بعدا ساکنین را در آنها می یابند؛ و در جایی که دولت می خواهد مردم را از نقاط بدون پلان و یا مناطق خطرناک محیط زیستی دور نماید. برای این، نیاز است تا یک فصل عمومی در نظر گرفته شود که موجب راهنمایی و جلوگیری از نقض حقوق بشر در جریان تطبیق قانون در این خصوص گردد.

۳،۶ جبران خساره، نه ظاهرا حامی فقرا و نه هم لزومه عادلانه

موضوع جبران خساره در فصل چهارم (ماده های ۲۸ تا ۳۲) با تغییرات اندک احکام از متون ۲۰۰۰ و ۲۰۰۸ قانون مدیریت اراضی، زیر پوشش قرار داده شده است.^{۳۸} این فصل به زمین ها و خانه هایی که مطابق به سیاست اراضی از ۱۹۷۸ توزیع مجدد گردیده است و نیاز به پرداخت خساره به صاحبان اصلی نیز نبوده است، اشاره دارد. این موضوع بیشتر پیچیده می گردد زمانیکه به قضایای تخصیص ساختمان ها و زمین های خصوصی توسط رژیم های قبلی انجام شده است. قضایای نیز وجود دارد که خانه و مزارع بطور غلط از سوی ساکنان فردی اشغال گردیده و آنها برای خود اسناد قانونی نیز ساخته اند. طوریکه که کارکرد ضعیف محکمه اختصاصی حل منازعات زمین (۲۰۰۳-۲۰۰۵) نشان می دهد، حل و فصل قضایای جبران خساره بی نهایت مشکل است.^{۳۹} خیلی از مردمی که از ترس مناقشات بین سالهای ۱۹۷۸ تا ۲۰۰۱ از محلات شان مجبور به فرار شدند، هنوز هم قادر به بازپس گیری ملکیت های

^{۳۸} یک پاراگراف جدید در این فصل پیشنهاد شده است. ماده جدید ۳۰ [۴] که خیلی با ماده فعلی ۲۹ شباهت دارد (ماده جدید ۲۸)

^{۳۹} بانک جهانی، "عوامل منازعات در مالکیت زمین شهری کدامند؟"، یادداشت های پایلیس مناطق شهری کابل، شماره مسلسل ۴، ۲۰۰۵

^{۴۰} بیش از ۵۲ مورد زمین در این راستا در سال ۲۰۱۱ از سوی شورای پناهندگان ناروی ثبت شده است.

^{۴۱} معلومات بیشتر در مورد جبران خساره املاک عودت کنندگان و بیجا شدگان داخلی را می توان در گزارشی از شویلا رید و کونر فولی، "زمین و ملکیت: چالشها و فرصتها برای بیجا شدگان داخلی و عودت کنندگان در افغانستان" (شورای مهاجرات ناروی، ۲۰۰۹) یافت. و نیز در گزارشی از انگریز مک دونالد، "بی زمینی و نا امنی: سد راه ادغام مجدد در افغانستان" (انستیتیوت شرق میانه، ۲۰۰۱).

^{۴۲} قابل یاد اوری است که قانون دوران طالبان تخصیص زمین به دهاقین کم زمین و افراد متفاوت بی زمین و یا کم زمین که بیش از ۲۵ سال خدمت کرده باشد از اولویت سوم در تخصیص اراضی برخوردار می باشند. اولویت چهارم عبارت بود از "کوچی های بی بضاعت" (ماده ۳۹، چریده رسمی شماره ۷۹۵، ۲۰۰۰).

را با رکود مواجه کرده است (ماده ۶۳ [۱]). اهداف اجاره دهی بی نهایت بوده و تصمیم روی این امر، به اداره اراضی مربوط می شود (ماده ۶۲ [۲]).

ماده های جدید، اکنون به اجاره نشین اجازه می دهد که زمین اجاره گرفته شده به شخص سوم انتقال دهد (ماده ۷۶) و نیز برای ایجاد یک کمیسیون حراج که زمین های دولتی را به اجاره بدهند نیز اجازه فعالیت می دهد (ماده ۷۹). در عمل، بسیاری از اجاره ها توسط فرمان رئیس جمهور اجرا می شوند. ماده ۱۰۲ در احکام نهایی خود استفاده از زمین های انتقال داده شده را برای استفاده غیر از موارد توافق شده، نادرست می داند. این مقوله به این می ماند که شخصی از رئیس جمهور تقاضای زمین برای زراعت می کند ولی در عمل آنرا برای ساخت و ساز مسکونی بکار می گیرد. ماده جدید ۷۸ مناطق حفاظت شده، مناطق تحت اداره دولت طبق توافقات جهانی مانند پایگاههای نظامی، معادن و آثار تاریخی، مناطق چراگاه و علفچر و زمین های عمومی را از تخصیص به سرمایه گذاران ممنوع قرار داده است.

چنین محدودیت ها، چیز تازه ای نیست. ماده ۴۶ که در بالا تذکر یافت یک حکم دراز مدت است. این حکم نتوانسته است زمین ها را از دخالت بر حذر دارد با وجودیکه فرامین پی هم ریاست جمهوری را نیز در این زمینه داشته اند. میزان بیش از حد کمیت زمین های بکر، غیرقابل کشت و چراگاهها زمینه اسباب پذیری این زمین ها را نسبت به از دست دادن تصاحب مردم محل بالا می برد. چنانکه ماده های ۴۷ و ۶۲ به شدت زمین های غیر قابل کشت و بکر را به منظور تخصیص به سرمایه گذاران مورد شناسایی قرار می دهد.

۳،۱۰ مشکلات دامنه دار در تعریف زمین های عمومی

برداشت مفهومی از زمین های عمومی در کل مبهم بوده و در یک فصل فوق العاده کوتاه (فصل نهم) روی آن بحث شده است (ماده های ۸۱ تا ۸۶). ماده های پیشنهاد شده جدید ۸۴ تا ۸۶ تنها به حقوق مالکیت درختان و کشت روی زمین های وقفی محدود می شود. تمایز میان زمین عمومی عام و زمین عمومی خاص در اول قانون در فصل نهم نوید داده شده است اما در متن قانون به آن پرداخته نشده است. فصل نهم در واقع امر نمی تواند حتی از مرعای خاص نامی ببرد. این ضعف، باعث می شود که شمار ۳۰۰۰۰ محلات روستایی از وضعیت زمین های شان نا مطمئن باشند. در حالیکه در این فصل می شد به زمین های که برای استفاده عمومی محلات جایگاه قایل شد بلکه فرصت هایی را ایجاد می نمود تا این زمین ها بصورت رسمی به عنوان زمین های خصوصی رسمیت شناخته شده و شرایطی بر آنها وضع شود که حق فروش این زمین ها سلب و استفاده ی آنها دوامدار گردد.

۳،۱۱ اقدامات غیر جدی ضد غصب زمین

فصل دهم یک فصل کاملا جدید است که به موضوع غصب زمین اختصاص داده شده است (ماده های ۸۷ تا ۹۴). با داشتن این فصل، موضوع غصب زمین وارد حوزه حقوقی می گردد ولی محتویات این فصل، هیچ تیری به هدف نمی زند.

ماده های جدید پیشنهاد شده بیان می دارد که توزیع زمین بعد از یک پلان کاری جامع و تایید رئیس جمهور باید صورت بگیرد (ماده ۳۷ [۵]). ماده ۴۲ یک مسوولیت توزیع زمین ایجاد می کند که متشکل از اداره اراضی، اداره عالی جیوئیدیسی و کارتوگرافی افغانستان و ریاست های الحاقی وزارت زراعت، ایباری و مالداری با داشتن فرصت تعیینات افراد دیگر، می گردد. این خوب به نظر می رسد ولی تجربه عملی نشان می دهد که نیاز به یک مجموعه شرایط مطلوب باید بوجود بیاید زیرا برای خیلی از اسکان طلبان در نقاط دور دست و زمین های بدون آب و یا مناطقی که قبلا مردمان محل ادعای مالکیت آنها را دارند، زمین داده می شود.^{۴۳}

نکته چهارم که باید یاد داشت شود: توزیع زمین های عمومی به افراد نیازمند، به پرداخت بهای آن در صورت لزوم بطور قسط وار مشروط گذاشته شده است. با توجه به فقر مردم بی زمین، این یک تصمیم سختگیرانه است و نمی تواند در زدودن فقر از آنها ممد واقع شود. طوریکه قبلا به ثبت رسیده است، شمار خیلی کمی از بیجا شدگان و عودت کنندگان قادر به پرداخت بهای نمرات شان بوده اند.

۳،۸ تقویت یافتن قدرت دولت بر حقوق زمین

احکام مربوطه به تخصیص زمین های دولتی و عمومی که در ماده ۴۵ تا ۴۷ آمده است بدون کدام تغییری از قوانین جاری تکرار شده است. نیاز است تا یک بررسی پیش از فروش از این زمین ها صورت بگیرد با توجه به اینکه حقوق زمین داران همجوار در حین کشت و ساخت و ساز نقض نشود (ماده ۴۶ [۲]). برای شناسایی زمین و حقوق استفاده از آنها اراضی که قبل از تخصیص بدون صاحب می باشند هیچ طرزالعملی در نظر گرفته نشده است. برای شامل ساختن مردم محل نیز هیچگونه پیش بینی صورت نگرفته است. و به همین منوال، هیچ گونه راهکار قانونی برای استناف طلبی افراد متضرر نیز در این قانون گنجانده نشده است. چنین به نظر می رسد گویا مردم افغانستان از دیدگاه این قانون نا مرئی هستند. با وجود این همه مشکلات، بر اختیارات رئیس جمهور مبنی بر فروش هر نوع زمین بکر و یا غیر حاصلخیز تاکید مجدد صورت گرفته است. دولت نمی تواند املاک دولتی، زمین های زیر پوشش پروژه ها و ماستر پلان های دولتی، جنگلات، چراگاهها، معادن و میراث های تاریخی رابه فروش برساند (ماده ۴۶ [۱]). این موضع در زیر بیشتر بحث می شود.

انتقال زمین های خصوصی در فصل هفتم (ماده ۴۸ تا ۵۶) بدون کدام تغییرات پوشش داده می شود.^{۴۴}

۳،۹ مالکیت اجاره نشین ها و سرمایه گذاران از حمایت بیشتر نسبت به شهروندان عادی در این قانون

اصلاحات پیشنهاد شده در این قانون (۲۰۰۸)، احکام مربوط به اجاره دادن را تغییر داده است. ۵ ماده حذف و ۴ ماده جدید اضافه شده است. حذفیات بیشتر ویرایشی هستند. تنها تغییر واقعی به حدود زمین های که ممکن است به اجاره داده شوند، اشاره دارد که روحیه اجاره دهی قانون ۲۰۰۸

^{۴۳} پروژه تخصیص زمین، گزارش وزارت امورمهاجرین و عودت کنندگان در دسامبر ۲۰۱۱
^{۴۴} ثبت انتقال بدون هزینه قبلا بخشی از قانون بود که فعلا در ماده ۴۸ جابجا شده است.

دو مشکل دیگری که بر شهروندان بی بضاعت تاثیر می گذارد باید یاد آوردی شود. نخست، هیچگونه حمایتی از تصفیه های غیر رسمی توسط قانون صورت نمی گیرد. این گونه فیصله های غیر رسمی، بیشتر به دلیل جلوگیری از ضیاع وقت و هزینه و بیم از فساد اداری صورت می گیرند. بنابراین، نیروی قانونی بیشتری لازم است تا در امور میانجیگری، قضاوت و حل منازعات دخالت مقامات را بیشتر ساخت. ولی تا زمانی که فرصت و مکانیسم استناف طلبی ارزان و ساده برای شهروندان فراهم نشود، این امر باز هم نمیتواند کار ساز باشد. ایجاد یک دفتر شکایات از سوی یک نهاد خصوصی تفتیش در قانون می تواند با اشتراک نمایندگان جامعه مدنی در سطح ولسوالی ها بخشی از مشکلات و دغدغه ها را بصورت قابل قبول دور سازد.

دوم اینکه، چنانچه که قبلا یاد آوری شد ناکامی قانون به نیازهای مالکیت و اداره اراضی میلیون ها ساکنین غیر رسمی در شهر ها یک مانع کلان بر سر راه حمایت از منافع فقرا در قانون مدیریت اراضی می باشد. تمایز میان این گونه افراد و غاصبان زمین در محلات کار دشواری نیست و می طلبد که اقدامات عملی و جدی در راستای شمولیت تصمیم های محلی در این راستا اتخاذ گردد. مردمان فقیر در شهر ها نیاز دارند تا:

۱. بهبود در پذیرش حقوق مشروع شان ولو اینکه فاقد اسناد باشند.

۲. برای کسانی که در حاشیه شهر ها و شهرک ها سکونت دارد، نگرانی از دست رفتن زمینهای شان در نتیجه تخصیص اراضی همجوار به سرمایه گذاران مسکن سازی، مورد مصونیت و حفاظت قرار گیرد

۳. تغییرات قانونی که منجر به قانونی شدن پروژه های خانه سازی بر اساس شرایط مشخص می گردد به شمول قایل شدن مسوولیت راه اندازی خانه سازی های کم هزینه در کنار مناطق و تاسیسات خدمات عامه

۴. حمایت قوی از فورمه های امتحانی برای مالکیت وضعیت موقت، تایید های نهایی معطل مانده و ثبت حقوق مالکیت.

۳،۱۳ اداره اراضی برای اکثریت دور از دسترس باقی مانده است

در محور این همه مشکلات، ناکامی های ساختاری اصلاحات پیشنهاد شده قرار دارد که از تجدید نظر بنیادی در بهبود راههای تصدیق حقوق زمین و خانه جلوگیری می کند. در واقع امر، تمایلی وجود ندارد تا دامنه به رسمیت شناخته شدن حقوق از محدوده دولتی فراتر برود که بیشتر طبق خواسته و تحریک افراد ثروتمند و سرمایه گذار صورت می گیرد. در صورتیکه سکونت های فعلی از مصونیت های کامل در غیاب سند های معتبر قانونی برخوردار می گردید، مشکلی پیش نمی آمد.

بهر صورت، بدون هریک از این اقدامات، حقوق زمین خیلی از افغان ها نامطمئن باقی می ماند. آیا حقوق ثبت نشده آنها مورد حفاظت قرار می

در ماده ۸۷، از والیان خواسته شده است تا در قبال شناسایی زمین های غصبی و غاصبان آنها اقدامات نمایند ولی کدام مکانیسم پیشگیرانه در این خصوص، در نظر گرفته نشده است. هیچگونه دعوتی از مردم مبنی بر درج شکایات شان صورت نگرفته است. یکی از مبصرین این قانون پیشنهاد می کرد که یک دفتر سارنوالی غیر دولتی باید تاسیس شود تا در برابر ادعاهای غصب زمین برخورد مستقلانه نماید.^{۴۵}

جای تاسف است که احکام جدید فقط در مورد زمین های غصبی حکم می کند گویا که زمین دولتی می باشند در حالیکه بسیاری از قضایای غصب زمین های محلات از سوی بازیگران دولتی صورت می گیرد. در ماده های ۹۰ و ۹۵ حکم حبس های کم مدت یک جریمه ناچیز می باشد. از سوی دیگر، هیچگونه اقدامات جلوگیری کننده از برخورد مقامات دولتی، محاکم و دیگر افراد زورمند در تصمیم گیری و مستند سازی های این نوع زمین ها پیش بینی نشده است. همچنین موارد مهمی از قبیل پارادایم های زمین های قانونی و غیر قانونی و اینکه در کجاها زمین ها غصبی تلقی می شوند و در کدام موارد سکونت های غیر رسمی پنداشته می شود در قانون هیچگونه ذکر با دلیل صورت نگرفته است. این گیج کننده بنظر می رسد. زیرا در تشخیص افرادی که بنا بر ضرورت بر زمین ها تصاحب کرده اند در مقایسه با کسانی که عمدا زمین های عمومی را برای مقاصد سود برداری کلان تصاحب کرده اند تفاوت فاحشی وجود دارد و این امر در حوزه عمومی و پالیسی ملی اراضی نیز پذیرفته شده است.

۳،۱۲ قانون جدید حامی فقیر نیست

موارد گسترده ای بچشم می خورد که حاکی از عدم حمایت قانون از قشر فقیر جامعه می باشد. برای نمونه، احکام پیشنهاد شده از حقوق اجاره نشین ها و دهاقین شریک چنانچه که در پالیسی ملی اراضی اشاره رفته است، دفاع نمی کند. در خصوص زمین های محلی حکم مشخص ندارد؛ در مورد مالکیت خانوار نیز حکمی ندارد و مسایل جنسیت و روابط نسلی را بصورت مبهم جا می گذارد؛ رقابت های مشکل ساز حقوقی را که دولت و مردم روی زمین های بکر، غیر حاصلخیز و چراگاهها را حل نمی سازد؛ در بهبود مکانیسم های ضعیف برای شناسایی و تخصیص اراضی برای بیجا شدگان، عودت کنندگان و کوچی ها تلاش نمی کند و یک صندوق توزیع زمین را به منظور تخصیص زمین به فقرا ایجاد نمی کند.

اثری از تبعیض مثبت نسبت به زنان و گروههای آسیب پذیر و فرا در هیچ کجای این قانون بچشم نمی خورد و این قانون را بصورت کل در راستای تخصیص زمین های عمومی و دولتی به سازمانهای خصوصی تبعیض آلود می سازد. کسانی که فاقد سند زمین می باشند و اکثریت شهروندان را تشکیل می دهند در مورد آینده املاک شان بلا تکلیف باقی مانده اند. حقوق این عده از افراد هنوز بیش از پیش در تنگنا قرار گرفته است زیرا آنها باید در مورد سابقه مالکیت شان باید به سالهای ۱۹۶۰ برگردند تا از به رسمیت شناخته شدن ملکیت هایشان دفاع کرده باشند. این قانون هنوز هم نمی تواند از حقوق فقرا در برابر اخراج ناگهانی و از دست دادن دارایی های غیر منقول شان حفاظت نماید.

^{۴۵} مک اوسلان، "قانون مدیریت اراضی جمهوری اسلامی افغانستان".

- چارچوب کاری سازمانی برای اداره زمین سیستم های رسمی و غیر رسمی را با یکدیگر ادغام سازد.
- فعالیت و کارکرد اداره اراضی در سطح ولسوالی، ولایت و ملی فعال شود.
- سروی های زمین باید دوباره از سر گرفته شود تا حقوق مورد رقابت روی چراگاهها مشخص گردد.
- میانجیگریهای محلی در تصفیه حقوق مورد منازعه باید مرجع قرار بگیرند.
- نقش های هم پوشانی و برنامه های متضاد سازمانهای درگیر در اداره اراضی باید از بین رفته و این اداره بصورت کل در یک ارگان دولتی ادغام گردد.
- کارکرد محاکم باید متمرکز بر حل منازعات باشد.

در بعضی موارد، مسیر بازنگری قانون مدیریت اراضی جدید در همین راستا می باشد. اما عناصر بنیادی مانند توسعه این سیستم به سطوح ولسوالی ها و مبتنی بودن آنها بر اداره اراضی محلی، بخوبی تعقیب نشده است. در مورد نقش محلات در شناسایی حقوق که یک کارکرد خیلی اساسی در مدیریت زمین محسوب می شود نیز چیزی در نظر گرفته نشده است. و به همین شکل، در مورد رفتار یکجانبه و نقش تفوق جویانه محاکم در امر صدور اسناد زمین که یکی از عوامل عمده جانبداری در حل منازعات را ایجاد می کند و همچنین یکی از منابع اصلی اخذ هزینه از سوی مقامات محکمه میگردد، نیز راهکاری به چشم نمی خورد. امور مربوطه به شناسایی، میانجیگری، تصدیق و ثبت زمین بصورت جامع توضیح داده نشده است^{۴۶} و هیچگونه احکامی در قانون دیده نمی شود که این طرزالعمل ها را یا ساده ساخته و یا هم حتی المقذور در دسترس عوام قرار دهد.^{۴۷}

گیرد یا نه؟ یا اینکه مصونیت هنوز هم متکی بر پروسه طولانی و کند بدست آوردن سند مالکیت قانونی می باشد؟ ما در این مورد چیزی گفته نمی توانیم.

برای اینکه سیستم اداره اراضی در افغانستان تجدید ساختار گردد، نیاز است تا یک تغییر بنیادی در قانون مدیریت اراضی رونما شود. همه جوانب امور مربوط به زمین به ساختن یک سیستم تشخیص حقوق و ساختن سیستم تصمیمگیری در مورد حقوق زمین که هرچه بیشتر برای مردم قابل دسترس باشد، بستگی دارد.

یک رویکرد انقلابی نیز ضرورت است تا دولت مرکزی در تفویض اختیارات به سطوح محلی آغاز نماید و انرژی بیشتری بر نهاد سازی و ظرفیت سازی شهروندان عادی هزینه نماید. شوراهای قریه و زمین های همجوار در نهایت امر از برون داد های سازمانی خواهند بود که اداره اراضی می تواند در موقعیت رهنمود کننده، ناظر و تنظیم کنندگی قرار بگیرد.

در افغانستان و جهان، این یک دورنمای بنیادی نیست.

پالیسی ملی که توانست از نظرات شورای وزیران در سال ۲۰۰۷ بهره مند گردد، هدایت می دهد که سیستم ثبت اراضی بصورت رسمی ساده، محلی، قابل دسترس، شفاف، کم هزینه، موثر و حسابده در برابر صاحبان زمین ساخته و پرداخته شود. رهنمود های دیگر این پالیسی ملی در راستای دموکراتیزاسیون اداره اراضی از این قرار است:

- فورمه های مالکیت بقدر کافی طراحی شود تا تمامی حقوق مشروع در آن درج گردد.
- طرزالعمل تخصیص زمین های دولتی باید شفاف، دقیق و عادلانه باشد
- زمین باید نه تنها به دو بخش دولتی و خصوصی تقسیم بندی شود بلکه همچنان به دو بخش عمومی و محلی نیز دسته بندی شود.

^{۴۶} همانگونه که قبلا ذکر شد، تنها طرزالعمل سروی ها از توجه کافی در قانون برخوردارند.

^{۴۷} ثبت معاملات بدون هزینه خواهد بود تا موجب تشویق گردد.

۴. ارزیابی و بررسی اصلاحات با توجه به پالیسی ملی اراضی

جدول ۲ اهداف و اصول پالیسی ملی اراضی را که در مقدمه آن آمده است، فهرست می کند و بررسی می کند که آیا اصلاحات پیشنهاد شده که همانا نتیجه مشوره های عمومی تلقی می گردد با این رهنمود ها و اهداف همخوانی دارد یا نه.

همانگونه که بحث گردید، علایمی وجود دارد حاکی از آن که نویسندگان این قانون رهنمود های پالیسی ملی اراضی را در نظر نگرفته اند. این مشکل است که این کار را نتیجه قصد عمدی بدانیم و یا اینکه انرا وابسته به عوامل بی خبری و عدم موجودیت آن تلقی کنیم. در هر دو صورت، حالا وقتش است تا رهنمود های تایید شده این پالیسی در کابینه، قبل از نهایی شدن این پیشنویس، باید در نظر گرفته شوند.

جدول ۲: مقایسه پیشنهادات اصلاحی در قانون زمین با پالیسی ملی اراضی (۲۰۰۷)

| اهداف پالیسی | | آیا قانون پیشنویس مدیریت اراضی ۲۰۱۲ این اهداف را برآورده می سازد؟ |
|--------------|---|---|
| ۱ | به هرافغان حق دسترسی به زمین فراهم شود | تجدید نظر در این مورد فقط در تیوری صورت گرفته است. قانون هیچگونه مسوولیتی را متوجه دولت نمی سازد تا برای دستیابی به این هدف اقدام کند. |
| ۲ | تقویت و تضمین یک سیستم مالکیت زمین امن | به این موضوع رسیدگی صورت نگرفته است. این قانون یک سیستم جامعی را که دسترسی به مالکیت را تضمین نماید مطرح نساخته است. و نیز تعلیق وضعیت مالکیت را از طرق مکانیسم های معتبر برای جلوگیری از فساد و تطمیع نیز تضمین نمی کند. |
| ۳ | تشویق به بهترین وجه استفاده از زمین | قانون در این راستا تلاش می کند ولی با بکار گیری اقدامات موثر حفظ دسترسی زمین های بکر و غیر حاصلخیز برای سرمایه گذاران، سوال هایی در مورد عادلانه بودن آن مطرح می شود. |
| ۴ | ایجاد یک سیستم کارآمد اداره زمین | این سیستم تغییر نمی کند و هنوز هم نمی تواند حقوق اکثریت را در یک مکانسم مصئون که از اهداف اداره اراضی می باشد محفوظ نگهدارد. |
| ۵ | تضمین نماید که بازارهای زمین، از شاخصه هایی چون: موثریت، عادلانه بودن، مساعد محیط ریست، قابل دوام، بهبود در تولیدات و زدودن فقر، برخوردار باشد. | فروش زمین ها آزاد می باشد ولی قانون اقداماتی را که به منجر به بازده گردد در نظر نگرفته است. بویژه مساله فقر زدایی. تجدید نظر ها مناطق غیر قابل اجاره را کنار می گذارد که این میتواند یک گام مثبت در راستای حفظ محیط زیست قلمداد شود. |
| اصول پالیسی | | آیا قانون پیشنهادی می تواند اهداف این اصول را برآورده سازد؟ |
| ۱ | تامین کننده منافع متعدد جامعه باشد | قانون تلاش می کند تا حقوق متنوعی را زیر پوشش قرار دهد ولی با روشهای ضعیف و نا موازی. برای مثال، دولت مسوولیت ندارد تا برای افراد بی زمین توزیع نمرات کند بلکه راه را برای زمین داران فعلی باز می کند. منافع کلان مردم محل در حفظ چراگاههای شان بعنوان ملکیت های برحق شان از سوی دولت نادیده گرفته می شود. تجدید نظر های جدید در مورد تحفظ نیازهای اجاره نشین ها، دهاقین شریک، کارگران و اجاره دهندگان اجباری، ساکت است. قانون در برابر نیاز میلیون ها شهروند بی بضاعت که هیچگونه مصونیت مالکیت از سکونت های غیر رسمی شان ندارند نیز ساکت است. |
| ۲ | زمین برای نسلهای آینده باید حفظ گردد | قانون می پذیرد که مناطق حفاظت شده وجود دارد ولی هیچگونه سیستم برنامه ریزی برای استفاده عادلانه و موثر از آنها ارائه نمی کند. پالیسی فعلی وزارت زراعت در مورد منابع محلی بکلی نادیده گرفته شده است. |

| | | |
|----|---|--|
| ۳ | هیچ فرد یا گروهی نباید از حقوق زمین محروم گردد. | در اصول، این موضوع در قانون پذیرفته شده است ولی مکانیسم های طرزالعملی برای ضمانت اجرایی آن مد نظر گرفته نشده است. مالکیت ملکیت های اشتراکی و عمومی نیز به درستی در این قانون انعکاس نیافته است. |
| ۴ | زمین مهمترین منبع برای تحقق تعهدات قانونی می باشد | این مشخص نیست که چنین دیدگاهی بصورت معین در قانون شکل گرفته باشد. در هر حال، این بیشتر شعاری بنظر می رسد تا رهنمودی. |
| ۵ | انسجام و موثریت سازمانی | اصلاحات پیشنهاد شده در قانون جدید نمی تواند به این هدف نیل کند. پالیسی "توقف در یک دکان" بخوبی پردازش داده نشده است و هیچگونه رهنمود های قانونی برای کاستن از طی مراحل انتقال زمین، ساده سازی اخذ اسناد و یا ارائه خدمات قابل دسترس و حسابده به اکثریت مردم، پیشنهاد نگردیده است. نقش مشکل ساز محاکم در اداره اراضی دست نخورده باقی مانده است. |
| ۶ | سیستم باید شفاف، حسابده و همه شمول باشد | رژیم پیشنهاد شده تفاوت خیلی کمی با سیستم فعلی دارد که تا حال در برابر فساد و حسابدهی به مردم، ناکارا ثابت شده است و به لحاظ سازمانی دخالت و مشارکت محلی را نیز با خود ندارد. |
| ۷ | نباید هیچگونه موانع قانونی براساس جنسیت، زبان، مذهب و وضعیت مدنی ایجاد گردد. | تبعیض مثبت در طرزالعمل ها گنجانده نشده است |
| ۸ | سکتور خصوصی نقش کلیدی در رشد اقتصادی دارد و باید از حقوق قابل تنفیذ و قابل انتقال برخوردار شوند | در قانون پیشنهادی به این موضوع پرداخته شده است |
| ۹ | یک بازار شفاف معاملات زمین باید ایجاد شود | این قانون هیچگونه محدودیتی را بر بازار زمین وضع نمی کند ولی اقداماتی که جهت شفافیت سازی در نظر گرفته شده اند ضعیف می باشند. بطور خاص تمرکز این قانون بر حبس غاصبان زمین می باشد. |
| ۱۰ | همه حقوق استفاده باید بصورت رسمی به رسمیت شناخته شود | اصلاحات پیشنهاد شده هیچگونه پیشرفتی را در این زمینه نشان نمی دهد. در مورد مرعای خاص احکام وضع شده است ولی طرزالعمل های شناسایی مناطق قابل استفاده توسط محلات در قانون ذکر نگردیده است. همچنان، هیچگونه اقدامات قانونی به منظور گشایش و حل منازعات بر سر حقوق متنازع میان محلات و کوچی ها در احکام این قانون نیامده است. تغییرات ساختاری اساسی در مالکیت اینگونه زمین ها نیز در قانون اشاره نشده است. ضرورت است تا محلات بعنوان صاحبان اصلی چراگاهها به رسمیت شناخته شوند ولی این شناسایی مشروط باشد بر در دسترس قرار دادن فصلی چراگاهها برای گروههای معینی از کوچی ها که از دیر زمانها به این طرف از این مراتع مشخص، استفاده کرده اند. |
| ۱۱ | قابل دسترس عمومی بودن معلومات در مورد حقوق | قانون پیشنهاد شده هیچگونه احکام تازه در این مورد ندارد. |
| ۱۲ | حقوق زمین برای پرداخت قیمت قابل انتقال باشد | این هدف در قانون برآورده شده است . |
| ۱۳ | حقوق می تواند مکلف به مالیات باشد | احکام در این مورد وضع شده است. |
| ۱۴ | دولت در توزیع زمین برخوردار عادلانه نماید | قانون این مورد را امکان پذیر می داند ولی مسوولیت پذیر نه. |

۵. نتیجه گیری ها

گویا که این کار، شفافیت را بیشتر تضمین می کند اما این ارزش هیچگاه در عمل تطبیق نمی شود. قانون در مورد مشکلات طویل مدت تضاد منافع محاکم که هم حکم ثبت کننده املاک را دارد و هم منبع حل منازعات محسوب می گردد، سکوت اختیار کرده است. حقوق شیدا متنازع بین باشندگان و کوچی ها دست نخورده باقی مانده و طرزالعمل راهگشا در مورد تثبیت مالکیت و دسترسی طرفین در نظر گرفته نشده است. اداره اراضی که موضوع محوری این قانون را تشکیل می دهد، اصلاح نشده است. سیستم شیدا متمرکز و غیر دموکراتیک بنظر می رسد و در صدد طرزالعمل های پر هزینه می باشد که روند کاری، پایداری روند را متاثر می سازد. قانون هنوز هم اکثریت افرادی را که دارای اسناد ضعیف و یا بدون کدام شواهد می باشند در یک موقعیت نا مطمئن قرار می دهد. طرزالعمل شناسایی حقوق بطور مستقیم و با هزینه کم و روشهای حسابد، برای محلات قابل دسترس نمی باشد. اقبال آسیب پذیر نظیر زنان، عودت کنندگان، بیجاشدگان داخلی، اجاره نشین ها، دهاقین شریک و کسانی که در مناطق غیر قانونی سکونت دارند، هیچ دستاوردی از اصلاحات سفارش شده به قانون جدید ندارند.

هنوز هم فرصت برای آوردن اصلاحات اساسی در این قانون وجود دارد. در این راستا، دولت افغانستان در یک دو راهی قرار دارد. بر اساس شرایط قانونی، این قانون ممکن است با تغییرات اندک باقی بماند و یا هم یک رویکرد واقع بینانه در مورد مدیریت زمین داشته باشد. در خصوص مواد و محتویات، ممکن است مطابق به مدل یک قانون متمرکز و غیر قابل دسترس باقی بماند و یا اینکه راه تغییرات و اصلاحات را برای ایجاد یک قانون کارکردی، همه شمول و عادلانه باز نماید. در حال حاضر، این قانون را میتوان به طرفداری از قشر نخبگان، سرمایه گذاران و اجاره نشین ها و عدم حمایت از شهروندان فقیر افغانستان متهم نمود. پیشنهادات به منظور جابجای تمرکز دیدگاه بصورت ذیل مطرح می شوند.

بطورگسترده، تغییرات پیشنهاد شده در قانون مدیریت اراضی نمی تواند پاسخگوی نورمهای بین المللی باشد و نه هم این قانون مبتنی بر اهداف و اصولی که در پالیسی ملی اراضی ۲۰۰۲ افغانستان تعیین شده است، تدوین گردیده است. رهنمود های مشخص پالیسی ملی اراضی، بصورت نا منظم و بریده در نظر گرفته شده اند.

بطور خلاصه، اصلاحات پیشنهاد شده کدام تغییرات اساسی در قانون ۲۰۰۸ ایجاد نمی کند. دسته بندی مالکیت ها هنوز بقدر کافی از وضاحت برخوردار نیست. اداره اراضی بشدت متمرکز و غیر قابل دسترس به اکثریت مردم می باشد. تبعیض تاریخی قانون در برابر محلات ادامه دارد و مسایل مربوطه به مالکیت شهری و نگرانی های اداره زمین بصورت کم رنگ پوشش داده شده است. از این فرصت برای پایه گذاری یک طرزالعمل قانونی که از طریق آن بتوان ساکنین غیر رسمی را به حقوق شان رسانید و در عین زمان غاصبان غیر قانونی زمین را به کتابها رسانید، به خوبی استفاده نگردیده است. وضعیت مالکیت تغییری نکرده است و دولت هنوز هم به قوت تمام مالکیت غیر رسمی هزاران هکتار زمین را که در حقیقت املاک محلات می باشند، در اختیار دارد. در ضمن آن، سرمایه گذاران برعکس شهروندان عادی از حمایت قانونی دسترسی رسمی به تخصیص های زمین های بکر و غیر قابل کشت برخوردار می باشند، در حالیکه بصورت تاریخی، این نوع زمینها توسط افراد فقیر در محلات استفاده می شد.

شماری از احکام جدید با نیت نیک وضع شده اند ولی در خصوص تطبیق از مکانیسم های عملی حل منازعات گذشته عاجز می باشد. غاصبان زمین به مجازات تهدید شده اند ولی کدام طرزالعملی برای ان در نظر گرفته نشده است. قانون در مورد صلاحیت بیش از حد رئیس جمهور در امر تخصیص زمین ساکت بوده و زمینه رای برای غصب املاک فراهم می سازد. البته قدرت رئیس جمهور تحت این برداشت تطبیق می شود

۶. سفارشات

۲. در محدوده صلاحیت رئیس جمهور در مورد تخصیص های پیشنهادی محدودیت وضع شود به گونه ای که تخصیص های بالاتر از ۱۰۰ جریب جهت تایید به پارلمان فرستاده شود.

۳. احکام کافی در خصوص زمین های محلات وضع گردد. این کار باید توسط توضیحات بیشتر در مورد حقوق عمومی و تعریف آن و ارائه فرصتهای بیشتر در قانون برای افراد انجام شود تا برای تقاضای به رسمیت شناخته شدن مالکیت شان بر زمین های معین تحت شرایط خاص به شمول به فروش نرساندن این املاک اقدام کنند.

۴. احکام واضح در خصوص محلات بعنوان اشخاص حقوقی وضع گردد تا آنها را قادر بسازد که املاک قابل ثبت را در اختیار داشته باشند.

۵. فرصتهای ارزان، قابل دسترس و عادلانه برای ساکنان غیر رسمی در شهرک ها فراهم گردد تا آنها بتوانند حد اقل به وضعیت مالکیت موقتی دست پیدا کنند تا آنها در آینده متهم به غصب زمین به مقاصد سود تجاری متهم نشوند.

۶. مصونیت حقوق تصاحب برای افراد، خانواده و محلاتی که بر قطعات مورد استفاده برای مدت زیادی زندگی کرده اند بصورت واضح در نظر گرفته شود و این دسته از مردم از حقوق وضعیت مالکیت موقت، یا رسمی مستند و یا هم امتیازات دیگر بهره مند شوند.

۷. برای اینکه یک محل چگونه می تواند بصورت داوطلبانه یک پروسه همه شمول محلی را در خصوص شناسایی، میانجیگری و ثبت همه حقوق اراضی که منافع قریه و محیط همجوارش را متاثر می سازد، در پیش بگیرد، باید رهنمود های ساده وضع گردد تا با این عمل، روند ثبت جایداد ها در سطح کشور تسریع یابد. چنین رویکردی لزوما توافقنامه هایی را با محلات همجوار دارنده زمین نیز در بر می گیرد. اسناد و صورت جلساتی را که اعضای محلات امضاء می کنند باید طبق یک چوکات قابل قبول عامه که توسط اداره اراضی تهیه و در سرتاسر کشور توزیع شده باشد، ردیف گردد. این اسناد باید مورد تفتیش و تایید تیمهایی که به این منظور در هر ولسوالی توظیف شده اند قرار بگیرد. نتیجه این کار باید اساس گذاری یک کتاب راجستر زمین و مالکیت در سطح ولسوالی باشد که حقوق دسترسی به اراضی عمومی را مهیا می سازد و به کتابهای راجستر در مرکز نیز کاپی می شود.

۸. پروسه دولتی تصفیه اراضی باید اصلاح شود. این بدان مفهوم است که بازسازی این پروسه باید با رویکرد محلی که در بالا ذکر شد آغاز گردد که در صورت منازعات بر سر زمین های مشترک همجوار شامل میانجیگری با محلات همجوار نیز می شود.

بصورت ایده آل، قانون مدیریت اراضی باید بصورت کامل مورد تجدید نظر قرار می گرفت. برای این منظور، نقطه آغاز کار می توانست از رهنمود و تقاضاهای پالیسی ملی اراضی و نورمهای پذیرفته شده بین المللی در امر اداره اراضی، روی دست گرفته شود.

این هدف در کوتاه مدت عملی نخواهد بود. بنابراین، عقلانی ترین سازشی که می توان این است که متن این قانون باید به سمت دموکراتیک و کارایی بودن بهبود یابد و روحیه حمایت از اکثریت در شرایط مالکیت وضع گردد. بنابراین هردوی شان هم پروسه و هم محتوا نیازمند توجه می باشد.

۶.۱ طرز العمل

درپیش گرفتن یک رویکرد افزایشی

اگر تغییرات چشمگیری در نسخه جدید این قانون رونما نگردهد، این مهم است که آخرین تغییرات ارسال شده به کابینه و پارلمان از یک دورنمای کاملا اصلاحی در برابر حقوق و اداره زمین برخوردار باشند. برای مثال، تلاش زیاد در کار است تا ساکنان فقیر و غیر رسمی از وضعیت مالکیت موقتی برخوردار گردند. گامهای سازنده دیگری نیز در این قانون باید برداشته شود مبنی بر اینکه برای محلات در امر میانجیگری و ثبت املاک نقش بیشتری داده شود.

مردمی ساختن قانون برای بهبود بخشیدن به مالکیت و استفاده

مردمی و قابل دسترس ساختن قانون یک اقدام مهم و مدرن در قابل دسترس ساختن عادلانه قانون زمین شناخته می شود. این کار را می توان با تهیه یک فورمه معلوماتی ساده که در مورد قانون و حقوق مندرج مردم در آن در همه قریه جات و نقاط همجوار در سطح کشور توزیع.

۶.۲ محتویات

تغییرات عاجلی که در محتویات این قانون سفارش گردیده است، منجر به ایجاد ماده های جدیدی می شود که:

۱. تخصیص های زمین های دولتی یا عمومی را در آینده مشروط و منوط به کشف و تشخیص مشترک و محلی حقوق جاری محلات باشد. چنین تفتیش و تصفیه ها باید همه حقوق ثبت نشده را در نظر بگیرد به شمول آنهایی که به شکل گروهی و یا توسط محلات تصاحب می شوند. یک فراخوان عمومی برای اشتراک مردم ضرورت است. یک جدول زمانی قابل قبول باید برای پذیرش ادعاها در نظر گرفته شود. در این خصوص، نیاز است تا شرایط و تحولات فاحش و مهاجرت های درونی که شکل دهنده ویژگی های سکونت امروزی می باشد نیز در نظر گرفته شود.

شدگان داخلی، عودت کنندگان و دیگر اقشار فقیر جامعه در یک منطقه خاص کمک شود

- پرداخت غرامت در برابر اخراج شدگان نه تنها بخاطر از دست رفتن خانه هایشان بلکه در برابر زمین های زراعتی و علفچرهایشان که بصورت سنتی جزء ملکیت های این مردم بوده است نیز باید تبدیل به قانون شود.

- اخراج های نا بهنگام که زمین ها را به مقاصد استفاده عمومی و یا تخصیص به سکتور خصوصی اخذ می کنند، توسطه مکانیسم محتاطانه و قانونی محدود گردد..

در پایان، پیشنهاد می شود که نویسندگان این قانون به اهداف و اصول های مندرج در پالیسی ملی اداره اراضی و رهنمودهایی که این پالیسی به آن سفارش می کند، متعهد باقی بمانند. قانون اصلاح شده باید تصریح نماید که مامورین اداره اراضی و محاکم از اصول و رهنمود های ذکر شده در این پالیسی، حین اجرائات شان در خصوص حقوق زمین شهروندان پیروی نمایند

۹. در قانون تجدید نظر شده باید فضای مساعدی برای انکشاف شوراهاى محلی زمین فراهم گردد که این شوراها در گذر زمان به توجه به کارکرد شان، از مسوولیت و اختیارات بیشتری برخوردار خواهند شد. احکام مربوط به این موضوع باید در هماهنگی با انکشاف اداره محلی و بخصوص شوراهاى زمین قریه ها و همجوار شان که زیر پلان است، طرح و تدوین گردد.

۱۰. احکامی باید در مورد نظارت از کارکرد مقامات و حسابدگی آنها و اداراتی که مسوولیت های مربوط به حقوق زمین را پیش می برند، وضع گردد.

۱۱. اصلاح قانون به گونه ای صورت بگیرد که از قشر فقیر و اکثریت حمایت شود و توازن میان نیاز به زمین بین آنها و سکتور خصوصی با مکانیسم های ذیل رعایت گردد:

- تمامی تخصیص های زمین های دولتی و یا عمومی در آینده به مقاصد انکشاف تجارت خصوصی باید مشروط بر یک توافقی باشد که شمار مشخصی از اشتغال زایی و دیگر اقدامات در آن گنجانده شده باشد تا به روند فقرزدایی و بهبود معیشت بیجا

پیشنهادات شما

این نشریه به همکاری انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا تمویل مالی گردیده است.

اداره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان مشتاقانه می خواهد تا از پیشنهادات شما بعنوان استفاده کننده گان منابع تحقیقاتی این اداره مستفید شود. نظریات شما چی اگر بطور مداوم از تحقیقات این اداره استفاده میکنید و یا به یکی از دوره های آموزشی/ورکشاپ های علمی این اداره اشتراک کرده اید و یا از کتابخانه استفاده نموده اید و یا جدیداً به این اداره و کار های تحقیقاتی آن آشنا شده اید، برای ما بی نهایت با ارزش می باشد. این نظر های شما به ما کمک میکند تا هدف خود را به بهترین شکل آن تعقیب نموده و یافته های کاری خود را به شکل بهتر با خواننده گان نشریات ما به میان بگذاریم. آسانترین راه برای ارایه پیشنهادات شما استفاده از این ایمیل آدرس میباشد. publications@areu.org.af

همچنان شما می توانید به این شماره تماس بگیرید ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰) ۹۳+ شما آزادانه میتوانید هر آنچه میخواهید نظر بدهید، اما پاسخ و معلومات شما درین زمینه ها نهایت مفید خواهند بود:

- با این اداره و کار های تحقیقاتی آن چگونه آشنا شدید ؛ از طریق نشریات و یا اشتراک در جلسات این اداره
- از نشریات این اداره برای چی منظوری استفاده می کنید
- این نشریات را چگونه به دست می آورید
- آیا از نشریات الکترونی و یا مجلد این اداره استفاده می کنید
- شما دوست دارید معلومات این نشریات برای تان به کدام شکل بهتر ارایه گردند
- نظریات شما راجع به یافته های تحقیقاتی و یا فرایند تحقیق این اداره چی است
- کدام مطالب / ساحه دیگری را پیشنهاد می نمائید تا این اداره روی آن تحقیق نماید
- نشریات و یا فعالیت های دیگر این اداره که مورد علاقه شما است، کدام ها می باشد
- به نظر شما در کدام زمینه ها این اداره کارا تر و موثر تر بوده می تواند
- علاقه، ساحه و موقعیت کاری یا مطالعه شما کدام است

نشریات اخیر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

- اصلاح سیستم انتخاباتی افغانستان: مباحثات و گزینه های اصلاحات اندرو رونالدز و جان کیری، #
- خلاء های مخرب: فعالیتهای جوامع محلی و اصلاح نهاد های تخصیص آب در حوزه دریایی پنج - آمو افغانستان #
- حقوق مساوی و فرصتهای نا برابر: مشارکت زنان در انتخابات پارلمانی و شورا های ولایتی، اولیورلو، چونا اچاوز #
- جنسیت و گزینه های اقتصادی: چی ها کهنه و عادی و چی ها تازه است برای زنان در افغانستان؟، چونا اچاوز
- آیا مشارکت زنان در برنامه های همبستگی ملی باعث تغییر در زندگی آنها میگردد؟، مطالعه موضوعی از ولایت کابل، چونا اچاوز
- آیا مشارکت زنان در برنامه های همبستگی ملی باعث تغییر در زندگی آنها میگردد؟، مطالعه موضوعی از ولایت بلخ، چونا اچاوز
- سی سال منازعه: محرکین بسیج های ضد دولتی در افغانستان از سال ۱۹۷۸ تا ۲۰۱۱، انتونیو جیوستوزی و نعمت الله ابراهیمی
- از الف تا یا کتاب راهنما برای کمک به افغانستان نسخه دهم ۲۰۱۲ #
- در میان دشواری و مشکلات: تلاش های مبارزه با مواد مخدر و اثرات آنها در نگرهار و هلمند در فصل کشت ۲۰۱۱-۲۰۱۰، دیوید منسفیلد
- التیام بخشیدن میراث های جنگ در افغانستان: خواسته های جوامع محلی به عدالتخواهی، صلح و ادغام مجدد، ایمیلی وینتر بیتم #

این علامت نشان دهنده آنست که ترجمه نشریه مذکور به طور مکمل یا خلاصه به زبان های دری و پشتو قابل دریافت است.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان موسسه مستقل پژوهشی مستقر در شهر کابل است که هدف آن انجام و عرضه پژوهش های با کیفیت در عرصه های مختلف جهت آگهی دهی، و استفاده از آنها در تاثیر گذاری روی پالیسی ها و فعالیت های گوناگون میباشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با تقویت و ارتقا ظرفیت های تحلیلی و ایجاد فرصت برای تفکر و بحث، میکوشد تا فرهنگ پژوهش و آموزش را در این کشور بیشتر ترویج دهد. این اداره، همچنان، سعی مینماید تا زمینه های بازتاب اندیشه ها، مباحث علمی، و مناظره های را فراهم سازد که پنداشته میشود باعث بهبود و پیشرفت فکری و ذهنی در ابعاد مختلف در زندگی افغانها میگردد.

شما نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان را به طور نرم افزاری از وبسایت این اداره www.areu.org.af داونلود کرده میتوانید. نسخه های چاپی نشریات از دفتر این اداره به آدرس زیر قابل دریافت است.

خانه ۶۴۹، سرک ۳ (سمت راست)، چهارراه های حاجی یعقوب، شهر نو کابل

تلفون: +۹۳۷۹۹۶۰۸۵۴۸ آدرس برقی: [email: publications@areu.org.af](mailto:publications@areu.org.af)

وبسایت: www.areu.org.af

© ۱۳۹۱، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. بعضی از حقوق محفوظ است. این نشریه میتواند چاپ مجدد و تکثیر گردد، و یا در دستگاه های قابل بازیابی ذخیره، و یا به هر شکل و توسط هر وسیله ی، اعم از برقی، ضبطی و دیگر وسایل با ذکر مشخصات نویسنده و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان انتقال گردد. هر گونه استفاده تجارتي و خرید و فروش آن مجاز نیست. هرگاه این نشریه چاپ مجدد شده و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (www.areu.org.af) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هرگونه استفاده ی که در فوق مشخص نگردیده است، باید اجازه تحریری قبلی ناشر (واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان) از آدرس سایت انترنتی areu@areu.org.af و یا تماس با شماره ۵۴۸ ۶۰۸ ۷۹۹ (۰)۹۳ + بدست آید.