



# سازمان و تشکيلات اداره عامه در پرتو قانون اساسي افغانستان ۲۰۰۴

مېرويس ايوبی

به همکاري

دکتر هارون رحيمي

قوس ۱۳۹۷





واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

سلسله نشرات تحلیلی

# سازمان و تشکیلات اداره عامه در پرتو قانون اساسی ۲۰۰۴ افغانستان

میرویس ایوبی

به همکاری

دکتر هارون رحیمی

قوس ۱۳۹۷

تمویل کننده: انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP)

نظریاتی که در این مقاله ابراز گردیده مربوط به نویسندگی می باشد و منعکس کننده نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نیست.

شماره استاندارد بین المللی کتاب

۹۷۸-۹۹۳۶-۶۴۱-۱۶-۷

کد نشریه:

۱۸۱۸D

طرح جلد:

سیر علمیار

© ۱۳۹۷ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

این نشریه میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت یادآوری نویسنده و منبع نقل و قول استناد و یا تکثیر گردد. نظریات ذکر شده در این نشریه مربوط به نویسنده میشود و انعکاس دهنده نظریات AREU نمیباشد. تمام حقوق ناشر محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی AREU ([www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هر گونه استفاده که در بالا مشخص نگردیده است، باید اجازه قبلی به صورت تحریری از شرکت ناشر، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ارسال ایمیل به [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af) یا با تماس گرفتن با ۱۵ ۳۴ ۲۲۱ ۲۰ (۰) ۹۳+ اخذ گردد.

## در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک نهاد مستقل تحقیقاتی مستقر در کابل می باشد که در سال ۲۰۰۲ با همکاری جامعه بین المللی در افغانستان تاسیس گردید. هدف این نهاد تحقیقاتی انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت عالی، مبنی بر شواهد، مرتبط با پالیسی و انتشار نتایج حاصله آنها و همچنان ترویج فرهنگ پژوهش و مطالعه می باشد. طبق گزارش دانشگاه پنسیلوانیا، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان منحیث یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده پنجم قرار دارد. این نهاد با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققان و محصلین به منظور تحقق اهداف خویش ارتباط برقرار می نماید تا استفاده از نشرات مبنی بر شواهد و کتابخانه این واحد ترویج یافته، ظرفیت تحقیقی آنها تقویت شود و فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و تحلیل ها ایجاد گردد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان توسط هیأت مدیره اداره می شود که متشکل از نمایندگان ادارات تمویل کننده، سفارتخانه ها، سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های چندجانبه، جامعه مدنی و کارشناسان مستقل می باشد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برنده جایزه بهترین نهاد تحقیقاتی بین المللی سال ۲۰۱۸ مجله پراسپکت بریتانیا (Prospect Magazine) گردیده است.



### تمویل کننده اساسی:

نهاد انکشافی بین المللی سویدن (Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)

تمویل کنندگان برنامه ها:

پروژه های مشخص واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۱۸ توسط نهاد های بین المللی ذیل تمویل گردیده است:

European Union (EU), Global Challenges Research Fund (GCRF), United States Institute of Peace (USIP), Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Overseas Development Institute (ODI-UK), Institute of Development Studies (IDS) and Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC), School of Oriental and African Studies (SOAS) and British Council (BC).

### همچنان این اداره عضویت شبکه های جهانی ذیل را دارا میباشد:

RESOLVE Network, Global Challenges Research Fund (GCRF), Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), A Conflict Sensitive Unpacking of The EU Comprehensive Approach to Conflict and Crisis Mechanism (EUNPACK), ADB-Asian Think Tanks Network (ATTN) and The Regional Environmental Centre for Central Asia (CAREC).

## در مورد انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP)

انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا با دولت افغانستان و جامعه مدنی برای تحکیم حاکمیت قانون و مخاطب قراردادن عوامل بی ثباتی، مقابله با افراط گرایی خشن، توسعه تعلیمات صلح و ترویج مساعی برای حکومتداری خوب و مبارزه بر ضد فساد کار می نماید. همچنان انستیتوت صلح ایالات متحده امریکا با تحقیقاتی که در مورد عوامل موجود منازعه در افغانستان صورت میگیرد و مربوط به پالیسی می باشند، کمک می نماید.

## درمورد نویسندگان

میرویس ایوبی استاد برحال فاکولته حقوق و علوم سیاسی پوهنتون هرات و محصل سال آخر دکترای حقوق عمومی پوهنتون علوم اداری آلمان می باشد. ماستری اول خود را در رشته علوم سیاسی از پوهنتون پنجاب کشور هندوستان و ماستری دوم اش را در "تحلیل و مدیریت شهری" از پوهنتون فلورانس ایتالیا بدست آورده است. پژوهش های او بیشتر بر حقوق اداری، سازمان اداری افغانستان و نظارت قضائی بر اعمال اداری متمرکز می باشد.

دکتر هارون رحیمی استاد برحال فاکولته حقوق و علوم سیاسی پوهنتون هرات و استاد پوهنتون آمریکایی افغانستان می باشد. وی دارای دکترای حقوق و ماستری حقوق تجارت جهانی از پوهنتون واشنگتن می باشند. تمرکز پژوهشی داکتر رحیمی بیشتر روی روند توسعه نهادها و چگونگی دخالت مؤثر حکومت ها در روند شکل گیری نهادهای مؤثر رسمی میباشد.

## سپاس‌گزاری

جای دارد تا از عزیزانیکه بدون همکاری‌های همه‌جانبه و بی‌دریغانه‌شان تکمیل موفقانه این پژوهش میسر نبود، صمیمانه تشکر و قدردانی نمائیم.

ممنون لطف واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان (AREU) هستیم، که بدون همیاری و حمایت‌های بی‌شایه‌شان امکان عرض وجود این مهم متصور نبود. به ویژه از بانو "داکتر اورخا نعمت" رئیس توانا و پرتلاش واحد تحقیق و ارزیابی و همکاران با مسؤلیت و زحمت کش‌شان خانم "مسیحه فایز"، آقای محمد حسن وفایی، و خانم مسعوده کمال تشکر را داریم. همچنین، جا دارد از همکاران من در انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP) برای همکاری‌های بی‌دریغ‌شان سپاس‌گزاری کنیم.

به همین ترتیب از همه بزرگواران که با وجود مصروفیت‌های سنگین وقت خود را در اختیار قرار داده و با سهمگیری در مصاحبه‌ها بر غنای این تحقیق افزوده‌اند، متشکر و سپاسگزار هستیم. کمال قدردانی و امتنان را از دوستی داریم که با حوصله مندی نظریات اصلاحی و تبصره‌های مفید‌شان را از ما دریغ نفرمودند.

از دوست عزیز و همکار مان جناب استاد "عبدالسمیع ولیزاده" سپاس‌گزار هستیم که در انجام مصاحبه‌ها در سطح ولایت ما را همکاری نمودند.

قابل یادآوری میدانیم که، مسؤلیت هر نارسایی، تخطی و کوتاهی در این مقاله را شخصاً عهده دار هستیم.



## پیشگفتار

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان مسرت دارد که مقاله ای را در مورد بررسی مواد قانون اساسی مرتبط با اداره عامه به همکاری انستیتیوت صلح ایالات متحده (USIP) ارائه مینماید. جا دارد از انستیتیوت صلح ایالات متحده جهت حمایت سخاوتمندانه مالی شان در این تحقیق، نیز قدردانی نمائیم.

در مرحله اول تحقیق روی قانون اساسی، تمرکز روی موضوع اصلاحات عمومی مانند؛ تقسیم قدرت، سیستم انتخاباتی، حقوق اساسی شهروندان و ده ساله شدن قانون اساسی، صورت گرفت. در مرحله دوم، نویسندگان ما تحقیقات خود را در مورد قانون اساسی ۱۳۸۲ خاصاً در رابطه به تکامل قوه اجرائیه و مروری بر قوه قضایه در افغانستان توسعه بخشیدند.

درین مرحله، خرسندیم که یکی از دو تحقیقی را که تمرکز آن روی فصل هشتم قانون اساسی یعنی بحث روی سیستم اداره عامه میباشد صورت گرفته است. تحقیق درین مورد به دلیل نیاز روز افزون برای وضاحت بیشتر در ادارات افغانستان بسیار مهم پنداشته میشود. این تحقیق همچنان به عنوان اولین تلاش از سوی محققین افغان در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان جهت برجسته ساختن نقاط ضعف و چالش های این مواد مرتبط به قانون از حیث نظری و عملی مهم تلقی میشود.

محققین این مقاله، میرویس ایوبی و هارون رحیمی این موضوع را مطرح میسازند که اداره عامه که توسط قانون اساسی مطرح شده است، به چه میزانی چارچوب قانونی کافی را ارائه می دهد و اینکه آیا قادر بوده است که نقش خود را ایفا کند. یکی از موضوعاتی که در این مقاله واضح گردیده این است که در حال حاضر سردرگمی در مورد الگوی فعلی اداره عامه وجود دارد. آنچه که نویسندگان این مقاله مطرح ساخته اند این است که اکثریت مصاحبه شوندهگان بر این باورند که قانون اساسی برای اداره عامه، سیستم عدم تمرکز را مطرح کرده است. در مقابل، عده قابل توجهی استدلال می کنند که تفسیر کلی از قانون اساسی نشان می دهد که قانون اساسی، اداره عامه ی نیمه متمرکز یا غیر متمرکز را مطرح میکند.

همچنان میرویس ایوبی و هارون رحیمی نویسندگان این مقاله دریافته اند که جامعه فعلی، به نظر می رسد برای سیستم اداری غیرمتمرکز مبتنی بر قوانین آماده باشد، در حالی که دولت برای اصلاحات ساختاری اداری بسیار جدی است. مقاله حاضر سفارشات را در مورد آنچه که دولت افغانستان می تواند در کوتاه مدت انجام دهد و تغییراتی که در قانون اساسی باید در دراز مدت انجام شود، ارائه میدارد.

یافته های این مقاله برای درک ما از اداره عامه در افغانستان بسیار مهم میباشد، به خصوص به گونه ای که در قانون اساسی کنونی تصریح شده است. من امیدوارم که این مقاله نه تنها به عنوان یک منبع که به دولت افغانستان و تمام ذینفعان در روند اصلاحات کمک خواهد کرد، بلکه فضای لازم را برای بحث بیشتر در مورد نحوه مدیریت و اداره برای سیستم های فعلی و تحولاتی در حوزه حکومت بطور بهتری فراهم نماید.



داکتر اورخالا نعمت

رئیس واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

## فهرست مطالب

در باره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	أ
در مورد انستیتوت صلح ایالات متحده (USIP)	ب
در مورد نویسندگان	ج
سپاس گزاری	د
پیشگفتار	ه
مخففات	ز
اصطلاحات تخصصی	ح
خلاصه اجرایی	ط
۱. کلیات	۱
۱.۱ مقدمه	۱
۱.۲ اهمیت تحقیق	۱
۱.۳ روش تحقیق	۱
۱.۴ سوالات تحقیق	۲
۱.۵ چارچوب نظری	۲
۲. پیش زمینه تاریخی سازمان اداره عامه در افغانستان	ه
۲.۱ شکل گیری سازمان متمرکز اداری	۵
۲.۲ گرایش به تمرکززدایی (عدم تراکم اداری)	۶
۲.۳ عدم تمرکز اداری	۷
۳. سازمان اداره عمومی بر اساس قانون اساسی فعلی	۸
۳.۱ رویکرد قانون اساسی نسبت به سازمان اداره عامه	۸
۳.۲ نظام اداری موجود	۸
۳.۳ سطوح مرکزی و محلی اداره	۱۰
۳.۴ انطباق سازمان اداری با قانون اساسی	۱۶
۳.۵ از تمرکز تا تمرکز زدایی	۱۸
۳.۶ اشخاص حقوقی حقوق عامه	۲۰
۳.۷ ضرورت اصلاحات در سازمان اداره عمومی	۲۳
۴. نتیجه گیری و پیشنهادات	۶۲
۴.۱ نتیجه گیری	۲۶
۴.۲ پیشنهادات	۲۷
منابع و مأخذ	۲۸
پیشنهادات شما	۳۰
لیست نشریات اخیر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان	۳۱

## مخففات

قانون مدنی افغانستان	ACC
دفتر اداره امور ریاست جمهوری	AOP
شورا های انکشافی محلی	CDCs
دفتر ریاست اجراییه	CEO
کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی	IARCSC
کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی	ICOIC
ریاست مستقل ارگانهای محل	IDLG
کمیسیون مستقل انتخابات	IEC
مصاحبه های کلیدی با متخصصین	KII
وزارت امور خارجه	MoFA
وزارت عدلیه	MoJ
عضو پارلمان	MP
شورای ملی	NC
پالیسی ملی برای حکومتداری خوب در افغانستان	NGGPA
حکومت وحدت ملی	NUG

## اصطلاحات تخصصی

نظام اداری متمرکز	به سیستم اداری اطلاق می شود که در آن صلاحیت های اداری در مرکز جمع گردیده، و از طریق مرکز به سطوح پایین تر تفویض می گردد.
نظام اداری غیر متمرکز	به سیستم اداری گفته می شود که در آن صلاحیت ها با سطوح پایین تر توزیع گردیده، و اعمال آنها به صورت افقی صورت می گیرد.
نظام اداری متمرکز غیر متراکم	به سیستم اداری متمرکزی اطلاق می شود که در آن بعضی صلاحیت های تصمیم گیری به نهادهای محلی اعطاء گردیده باشد.
حکومتداری خوب	نظام مدرن حکومتداری است که بر ارابه موثر خدمات عمومی متناسب با نیاز و خواست شهروندان تاکید دارد.

## خلاصه اجرایی

نظام اداره عمومی یکی از مباحث مهم مورد نظر قانون گذار اساسی در افغانستان بوده است. طوریکه مواد هفتگانه فصل هشتم قانون اساسی ۱۳۸۲ شالوده و شاکله اصلی و سبک سازمان اداری را پی ریزی و طرح نموده است. اما، با بررسی مفاد مرتبط به سازمان و تشکیلات اداره مبرهن می شود که از یک طرف بخشی از این مفاد جنبه عملی نیافته است و از جانب دیگر شکل گیری و انکشاف ساختارهای اداری موجود از وفادار ماندن به این مفاد باز مانده اند. بناءً، در کنار سایر کاستی های قانون اساسی که طی یک و نیم دهه عمر آن آشکار گردیده است، یکی هم میانی و چارچوب حقوقی نظام اداری افغانستان می باشد. انتقادات وارد بر محتوای قانون اساسی مرتبط به نظام اداری از ابهامات و تناقضاتی پرده بر میدارد که نیاز به تعدیل آنرا می تواند مؤجه جلوه دهد.

با آنکه تدوین کنندگان قانون اساسی ۱۳۸۲ از رویکردهای قوانین اساسی سابقه نسبت به سازمان اداری کشور بی خیر نبوده اند، به نظر می رسد که ایشان در استفاده بهینه و مفید از تجارب گذشته موفق عمل نکرده باشند. بررسی قوانین اساسی گذشته نشان میدهد که سبک های مختلف متمرکز، عدم تمرکز و متمرکز عدم تراکم در افغانستان مورد استفاده قرار داده شده است که شاید می توانست برای پی ریزی نظام آینده راهگشا باشد. شاید نبود تیوری های بومی و فقدان نتایج مطالعات پیشینه ی نظام اداری کشور را بتوان یکی از دلایل این کمبود قلمداد کرد. اما، با یک نگاه عمیق تر می توان به این حقیقت پی برد که طی یک قرن اخیر کشور افغانستان با معضلات جدی و فراحقوقی زیادی دست به گربان بوده و از پیش نیاز های مؤفقیت اصلاحات حقوقی-اداری برخوردار نبوده است. البته نارسائی ها در یک قانون اساسی نوپا دور از انتظار هم بوده نمی تواند. با وجود این چالش ها، که تا امروز نیز وجود دارند، یک و نیم دهه شاید دوره زمان کافی برای قضاوت و ارزیابی اساسات اداری پی ریزی شده در قانون اساسی ۱۳۸۲ نباشد. آنچه فعلاً از اهمیت برخوردار می باشد، اینست که وضعیت موجود به صورت علمی و بی طرفانه مورد غور و بررسی قرار داده شود؛ تا اینکه با تکیه بر تجارب گذشته، امکانات موجود، و دورنمایی واضح گام های موثر تری در مسیر مطمئن تر برداشته شود. بدین منظور، این پژوهش بررسی تجارب حقوقی و عملی گذشته، تحلیل محتوای قانون اساسی موجود و مطالعه ساختارها و تشکیلات عملی اداره عمومی افغانستان را وجه همت خود قرار داده است.

این پژوهش پیشنهاد می کند تا افغانستان با بهره گیری از تجربه های تاریخی و با درک از چالش های فراروی نظام یک سری اقدامات اصلاحی میان مدت و بلند مدت را روی دست بگیرد تا به صورت تدریجی یک ساختار اساسی بهتر برای نظم و نسخ دادن به نظام اداری افغانستان پی ریزی گردد؛ به طرزیکه در بهبود ارایه خدمات عمومی و تامین ثبات کشور نیز ممد واقع گردد.

## ۱. کلیات

### ۱.۱ مقدمه

با آنکه سازمان یا تشکیلات اداره عمومی از سابقه به درازای شکل گیری ابتدایی ترین تشکل های سیاسی یا دولت بر خوردار می باشد، اما در افغانستان این مؤلفه دولت-ملی پیشینه بیشتر از یک و نیم قرن ندارد. در گذشته، سازمان اداره عمومی ابزاری کارآمد برای صاحبان قدرت محسوب می شده است تا به وسیله آن به اعمال قدرت و تأمین رابطه با موضوع قدرت یا مردم بپردازند. براین اساس، تحولات مداوم دولت تحول سازمان اداره عمومی را نیز به همراه داشته است. اما، کشورهای مختلف نظر به ایجابات، شرایط متمایز و لزوم دید سیاستگذاران شان سبک های مختلفی از سازمان اداری را برگزیده و مورد آزمون قرار داده اند. در افغانستان از زمان شکل گیری سازمان اداره عمومی در دو دهه اخیر قرن ۱۹ تا حال، سبک های اداری مختلف از قبیل متمرکز، عدم تراکم و عدم تمرکز مورد استفاده قرار داده شده است که به دلایل مختلف، از قبیل ساختارهای سنتی و قبیله‌ای، بی ثباتی سیاسی و تغییر زود هنگام رژیم ها، انقطاع مداوم تاریخی، وارداتی بودن و از بالا به پائین بودن برنامه های اصلاحی و روحیه اجتماعی بیگانه ستیز و مرکز گریز، فرصت نهداینه شدن و جا افتادن را نیافته اند. تا اینکه در آخرین مورد طبق قانون اساسی فعلی نظام متمرکز عدم تراکم، با اما و اگر های، پیش بینی گردیده است.

طوریکه تجربه حدود یک و نیم دهه عملکرد نظام اداری موجود نشان میدهد، این نظام برای ایفای نقش و تأمین اهداف تعیین شده اش ضعیف بوده است؛ اگر نگوئیم ناکام بوده است. عدم وضاحت رویکرد قانون اساسی نسبت به نوع نظام اداری، کاستی ها در سازوکارهای پیش بینی شده در قانون اساسی، عدم تطبیق درست مفاد قانون اساسی و شکل گیری سازمان ها و ساختارهای فراقانونی و مناقض قانون اساسی از جمله دلایلی گفته می شود که در کارکرد نامناسب سازمان اداره عمومی در افغانستان تأثیر داشته است. بناءً سوالی که مطرح می شود این است که آیا سازمان اداری مورد نظر قانونگذار اساسی دارای مبانی و چارچوب حقوقی کافی و عملکرد مناسب بوده است. برای پاسخ به این سوال و سوالات فرعی منبعث از آن، از روش های کتاب خانه ای و مصاحبه با معلومات دهنده های کلیدی استفاده خواهد شد. قانون اساسی و سایر اسناد تقنینی، اسناد رسمی، گزارش های رسمی، آثار علمی مرتبط و قابل دسترس به شیوه توصیفی-تحلیلی مورد مطالعه و ارزیابی قرار داده خواهد شد.

این تحقیق شامل چهار بخش می باشد. بخش اول کلیات مرتبط به محتوای تحقیق، از قبیل مقدمه، روش تحقیق، اهمیت تحقیق، سوالات و چارچوب نظری، را به بحث می گیرد. در بخش دوم، پیشینه ی تاریخی و سیر تحول سازمان اداره عامه در افغانستان مورد بررسی قرار داده می شود. بخش سوم نظام اداری موجود افغانستان به شمول اشخاص حقوقی حقوق عمومی، سازمان های مرکزی و ادارات محلی، انطباق سازمان اداری با قانون اساسی و ضرورت اصلاحات را تحت مطالعه قرار میدهد. بخش چهارم با طرح پیشنهادات و نتیجه گیری به پایان رسانیده می شود.

### ۱.۲ اهمیت تحقیق

سازمان اداره عمومی یکی از گزینه های دانسته می شود که برای بررسی علل و عوامل ناموفق بودن روند جدید در افغانستان باید مورد ارزیابی قرار داده شود. زیرا سازمان اداره عمومی برای توسعه، تحکیم دموکراسی، ایجاد حاکمیت فراگیر، واقعیت بخشیدن به اصل مشارکت همگانی و ارائه خدمات عامه دارای اهمیت و نقش بسیار جدی دانسته می شود. تاجائیکه میزان کارآیی یک نظام مستقیماً وابسته به کیفیت ساختار و عملکرد اداره عمومی می باشد. بدون شک در شرایطی که نظام اداری دچار نارسایی های جدی و عمیقی باشد، نمی تواند مسئولیت توسعه ی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را عهده دار گردد. بناءً وجود یک سازمان اداره عمومی مبتنی بر یک الگوی متعارف، چارچوب پخته ی حقوقی و تجربه های بومی از الزامات یک دولت-کشور موفق می باشد. بدین اساس می توان به اهمیت جدی و لامتنازع مطالعه کارشناسانه و منتقدانه نظام اداری موجود به منظور اصلاح و بهبود آن اذعان نمود.

### ۱.۳ روش تحقیق

این تحقیق مبتنی بر شیوه کیفی و از نوع کاربردی می باشد که با ماهیت توصیفی-تحلیلی به انجام خواهد رسید. مطالعه کتابخانه ای، جمع آوری اطلاعات از طریق مصاحبه با کارشناسان و معلومات دهنده گان کلیدی (KIs) و گفتگوهای پالیسی با مراجع ذیربط از جمله شیوه های می باشد که درین تحقیق مورد استفاده قرار گرفته است. قابل ذکر است که مصاحبه شونده ها با احتیاط کامل از بین افرادی انتخاب گردیده که در زمینه دارای دانش مسلکی و تجربه عملی بوده باشند. از این رو، در کنار دیگران، اعضاء کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی، مسولین بلندرتبه اداری افغانستان، حقوقدانان، و متخصصین نظام اداری در افغانستان مورد مصاحبه شده اند. مصاحبه به شیوه نیمه ساختارمند و بصورت حضوری و رو-در-رو به انجام رسیده است؛ به گونه که برای معلومات دهنده فرصت ارائه معلومات بیشتری میسر باشد. در مجموع ۲۸ مصاحبه در طول ماه جولای ۲۰۱۸ برای این تحقیق صورت گرفته که از این میان ۶ مصاحبه در هرات و مابقی در کابل انجام شده اند. استعلاوه بر قانون اساسی، قوانین، فرامین تقنینی، مقررات و لوایح، کتاب ها، مقالات آکادمیک، گزارش ها، متون رسمی دولتی و منابع دیگر مرتبط به نظام حقوقی سازمان اداره عامه مورد استفاده قرار خواهد گرفت. برای کسب معلومات با اعضاء کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، مقامات عالی رتبه اداره عامه، افراد مجرب و مسلکی، حقوق دانان مسلکی و آکادمیک مصاحبه صورت خواهد گرفت. نهایتاً، این مقاله ترکیبی خواهد بود از مطالعه تیوریک سازمان اداره عامه، روند تکامل تاریخی آن، وضعیت موجود آن، مقاصد و عملی شدن آن و دورنمای آتی آن.

## ۱.۴ سوالات تحقیق

### سوال اصلی:

- آیا در قانون اساسی افغانستان مبانی و چارچوب حقوقی کافی و مناسبی برای سازمان اداره عامه پیش بینی گردیده است؟

### سوالات فرعی:

- آیا پیشینه ای سازمان اداره عامه افغانستان پشتوانه های تاریخی مفیدی را برای سازمان اداره عامه پیشکش کرده می تواند؟
- آیا واقعیت عملی سازمان اداره عمومی افغانستان با چارچوب حقوقی آن قابل انطباق می باشد؟
- سازمان اداره عامه افغانستان دارای چه نکات قوت و ضعفی می باشد؟
- چه ارزیابی می توان داشت از اقدامات عملی که برای ایجاد و اصلاح نظام اداری افغانستان تاکنون به انجام رسیده است؟
- برای اصلاح قانونمند و مؤثر سازمان اداره عامه در افغانستان چه باید کرد؟

## ۱.۵ چارچوب نظری

### پارادایم های مدیریت دولتی

گرچه بعضی از مؤلفه های مدیریت دولتی مدرن، از قبیل ساختارهای مدیریتی و سلسله مراتبی را تا زمان شکل گیری تشکل های اولیه سیاسی می توان ردیابی نمود، اما مدیریت دولتی مدرن عمری بیشتر از یک و نیم قرن ندارد. از اواخر قرن ۱۹ تا اکنون سه پارادایم، مدیریت دولتی کلاسیک، مدیریت دولتی نوین و حکومتداری خوب، در اکثر کشورها مورد پذیرش و آزمون قرار داده شده است.

پارادایم مدیریت دولتی کلاسیک عمدتاً متکی به نظریات ماکس وبر و اندیشمندان دیگری از جمله وودرو ویلسون (Woodrow Wilson-۱۸۸۷) دانسته می شود. ماکس وبر با اولویت قایل شدن به اقتدار قانونی یا عقلانی نسبت به اقتدار کاریزمائی و موروثی، بر قوانین و مقررات اداری، سلسله مراتب اداری، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم کار و غیر شخصی بودن مقام سازمانی تأکید دارد. در دهه ۱۹۷۰، پس از رونما شدن کاستی های این رویکرد، مدیریت دولتی نوین، به حیث یک پارادایم جدید، جایگزین آن شد.

در این پارادایم تأکید بر کاهش تصدی گری سازمان های دولتی، اهمیت دادن به نقش بازار، کوچک سازی حجم دولت، واگذاری ارائه خدمات به بخش خصوصی و مقررات زدایی مورد تأکید قرار داده می شود. اما این رویکرد نیز به دلیل تمرکز بر عقلانیت ابزاری و اقتصاد، تکیه بی رویه بر عوامل بازار و کاهش نظارت، در دهه ۱۹۹۰ مورد انتقاد قرار گرفت. شاید مهمترین انتقاد وارد بر این رویکرد، کم توجهی آن نسبت به عدالت اجتماعی و عمیق شدن شکاف های طبقاتی بوده باشد. بناءً برای بیرون رفت از مشکلات نوظهور و یافتن یک راهکار پاسخگو به نیازمندیها و اقتضات جدید، پارادایم حکومتداری خوب وارد عرصه گردید.

پارادایم حکومتداری خوب با برجسته کردن ضرورت باز تعریف نقش دولت طرف توجه واقع گردید. ۲ بر عکس رویکردهای قبلی، که به ترتیب بر افزایش و کاهش مداخله دولت در اداره بازار تأکید دارند، در حکومتداری خوب حد وسط مورد قبول قرار گرفته است. در این پارادایم حجم مناسب حکومت و همکاری و مشارکت حکومت با بخش خصوصی و جامعه مدنی مورد تأکید قرار دارد. در این پارادایم باور بر این است که تعامل و همکاری این سه حوزه می تواند منجر به فایق آمدن بر مشکلات شود. ۳ مبانی تئوریک این پارادایم متأثر از نظریه های مردم سالار، ارزش های جلب مشارکت آحاد مردم و پاسخگوئی کارگزاران عمومی به شهروندان می باشد. ۴ بناءً برای تکمیل این نوع مدیریت، اداره عمومی، با فاصله گرفتن از الگوی های بسته در روندهای تصمیم گیری، و به منظور توزیع و تسهیم فرایند و تشریک مردم در اداره امور عمومی، دست به ایجاد نهادها و سازمان های جدید می زند. ۵

۱ وودرو، ویلسون، مطالعه اداره، فصل نامه علوم سیاسی، شماره ۲، ۱۸۸۷. موجود در: <http://www.iupui.edu/~speak/Woodrow/Orosz/Units/Sections/u1s5/v5-2/> jstor.pdf\_1887\_Wilson\_Study\_of\_Administration

۲ مهدی، هداوند، دیگران، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری، ص. ۲۷.

۳ یو، ان، دی، بی (UNDP)، حکومت برای انکشاف پایدار و برابری، گزارش کنفرانس بین المللی، ملل متحد، نیو یارک، ۲۸ و ۳۰ جولای، ۱۹۹۹، ص. ۴۲.

۴ حبیب الله، سالارزهی، حبیب ابراهیم پور، بررسی سیر تحول در پارادایم های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب، مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۹، ۱۳۹۱، صص. ۴۳-۶۲، ص. ۵۷.

۵ مهدی، هداوند و دیگران، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری، ص. ۲۹.

در افغانستان مبتنی بر قانون اساسی فعلی، جامعه مدنی، حقوق و آزادی های شهروندی، مشارکت همگانی، دموکراسی و اقتصاد بازار، توأم با تشویق و حمایت بخش خصوصی مورد تأکید قرار گرفته است.<sup>۶</sup> برعلاوه، رویکرد حکومت و پالیسی های حکومتی حکایت از علاقه به تحقق اصول اخلاقی مورد نظر قانون اساسی دارد. بناءً، پارادایم مورد قبول در عرصه مدیریت دولتی همان حکومتداری خوب می باشد. به گونه مثال، می شود به "پیشنویس پالیسی ملی حکومتداری خوب" که در حال سپری کردن طی مراحل اداری و قانونی اش می باشد، اشاره نمود.<sup>۷</sup>

### مدل نظام اداری در تحت پارادایم حکومتداری خوب

در گذشته سازمان اداری عمومی در خدمت زمامداران برای اعمال قدرت شخصی قرار داشت. اما با تحولات مدرن و همگام با تحولاتی که در تعریف، نقش و جایگاه دولت اتفاق افتاده، مفهوم، نقش و جایگاه سازمان اداره عامه نیز دچار تغییر گردیده است. این تغییر در مورد سازمان اداره عامه وابسته به عوامل مختلفی بوده که از یک کشور تا کشور دیگر متفاوت می باشد. لذا آنطوری که در کشورهای توسعه یافته این پدیده به سمت تکامل و کارا تر شدن متحول شده، در کشورهای توسعه نیافته، همانند افغانستان، از این اقبال برخوردار نبوده است. تاریخ معاصر افغانستان نشان میدهد که در این کشور طی کمتر از یک و نیم قرن گذشته یا از زمان روی کار آمدن حکومت متمرکز، الگو های مختلفی از سازمان اداره عمومی و مدیریت دولتی به تجربه گرفته شده است؛ اما هر مرتبه بدون نتیجه مانده است. در قسمت ساختار و سازمان اداری، نظام اداری متمرکز، متمرکز عدم تراکم و عدم تمرکز الگو های متعارفی هستند که هر کدام شان برای مدتی مورد پذیرش و استفاده واقع شده است. به همین نسبت، بررسی پیشینه ی عملکرد سازمان اداری و مدیریت دولتی نشان میدهد که پارادایم های مدیریت دولتی سنتی، مدیریت دولتی نوین و حکومتداری خوب نیز طی یک قرن گذشته توسط رژیم های مختلف مورد آزمون قرار گرفته است.

نظام ها و پارادایم های فوق الذکر در افغانستان به دلیل وارداتی بودن، بیگانه بودن با واقعیت های بومی و پیدا نکردن فرصت کافی، به صورت درست معرفی، تطبیق و نهادینه نگردیده است. اما امروزه با تغییر وضعیت داخلی و ایجابات جهانی لازم است که با بررسی تجربه های سابق و مطالعه اقتضات روز، نسبت به انتخاب، طرح و تدوین و یا اصلاح سازمان اداره عمومی و شیوه مدیریت امور عمومی، آگاهانه و با حساسیت برخورد گردد. با آنکه قانون اساسی با تأکید بر حاکمیت قانون، مشارکت همگانی، اقتصاد بازار و جامعه پویای مدنی، الگوی حکومتداری خوب را برگزیده است، اما در قسمت اینکه کدام یک از نظام های متعارف اداری مورد تأکید قانون اساسی افغانستان می باشد جای بحث دارد. لذا لازم به نظر میرسد تا چارچوب نظری مقوله های متذکره برای وضاحت بیشتر به صورت فشرده در اینجا تبیین گردد.

### نظام های اداری

کشورها برای اداره امور شان از الگو های متفاوتی پیروی می کنند. زیرا شیوه اداره هر کشور تابع شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، جغرافیایی و غیره می باشد. در حالیکه برای کشورهای با فرهنگ سیاسی ضعیف و محدود، واگرایی داخلی، خطر شکل گیری جزایر قدرت و احتمال تجزیه، نظام متمرکز اداری توصیه می شود، برای کشورهای که از فرهنگ سیاسی مشارکتی، توسعه بشری و وحدت ملی برخوردار باشند، عمدتاً نظام های عدم تمرکز مناسب تر و شایسته تر تلقی می گردد. بر این اساس، تعدادی از کشورها امور ملی و محلی را به ترتیب تمرکز اداره می کنند. در این کشورها برای اداره همه امور در مرکز ادارات و مؤسسات لازم تأسیس و شعبات شان در سطح محلی نیز، نظر به ضرورت، در نظر گرفته می شود.<sup>۸</sup> با آنکه این مدل در گذشته بسیار مورد استفاده قرار داشت، همانند فرانسه در عصر لوی ۱۴، امروزه به ندرت مورد توجه قرار می گیرد؛ البته قابل ذکر است که افغانستان در صحنه عمل هنوز از همین الگو پیروی می کند. در برخی دیگر از کشورها امور ملی توسط ادارات مرکزی و امور محلی توسط ادارات محلی اداره می شود. در این کشورها درحالیکه امور ملی به شیوه متمرکز اداره می شود، امور محلی تحت نظارت مقامات مرکزی توسط نهادهای منتخب محلی همانند شوراهای غیر متمرکز اداره می شود، همانند انگلستان، فرانسه و بلژیک.<sup>۹</sup> البته در صورتیکه صلاحیت اداره امور ملی از قبیل قانون گذاری، سیاستگذاری داخلی و امور قضایی به ادارت محلی واگذار گردد، دیگر نظام عدم تمرکز سیاسی یا فدرال خواهد بود.<sup>۱۰</sup> در این صورت بحث پیرامون عدم تمرکز سیاسی در حوزه حقوق اساسی قرار داشته و از حوصله این مقاله خارج می گردد. لازم به ذکر است که در یک تعداد از کشورها با آنکه نظام متمرکز است اما صلاحیت های لازم به ادارات محلی هم تفویض می گردد تا از یکطرف از تراکم قدرت در مرکز کاسته شود و از جانب دیگر نواقص نظام های متمرکز کاهش پیدا کند.

۶ قانون اساسی ۱۳۸۲، مقدمه، مواد ۴، ۶، ۱۰ و فصل دوم.

۷ طرح پالیسی ملی حکومتداری خوب، جولای ۲۰۱۸

۸ طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، ص ۵۲.

۹ ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص ۱۳۱.

۱۰ بیژن، عباسی، مبانی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: جنگل، ۱۳۸۹، ص ۱۸۷.



بناء، نظام های اداری عمدتاً به تمرکز و عدم تمرکز تقسیم می شوند که هرکدام شان دوباره به شاخه های دیگری قابل تقسیم می باشند. این دو نظام حقوقی و مدیریتی در واقع دو گرایش متضاد می باشند که آثار و نتایج بسیار متفاوت هم در کیفیت اجرای امور عمومی و هم در سرنوشت مردم دارند.<sup>۱۱</sup> در حالیکه نظام متمرکز اداری بر تجمع صلاحیت ها در مرکز و اعمال آن بصورت سلسله مراتبی و عمودی استوار می باشد، نظام عدم تمرکز اداری بر توزیع صلاحیت های اداری در میان سازمان های اداری و اعمال آن به صورت افقی متکی می باشد.<sup>۱۲</sup> در نظام متمرکز تمام سازمان های اداری حکم سازمان واحدی را دارند که تحت امر مقامات عالی تصمیم گیرنده که در مرکز کشور مستقر هستند، قرار داشته و تحت یک فرماندهی عمل می کنند. بناء در نظام متمرکز تمام سازمان های اداری دارای یک شخصیت حقوقی عمومی می باشند.<sup>۱۳</sup> در نظام عدم تمرکز اما صلاحیت ها در سازمان های جداگانه و کم و بیش مستقل تقسیم گردیده است. با اینکه این سازمان های مستقل تحت فرماندهی واحدی قرار ندارند اما از نظارت عمومی حکومت بیرون نمی باشند. بناء در این نظام ها، در کنار شخصیت حقوقی دولت، اشخاص دیگر حقوقی حقوق اداری نیز وجود دارد.<sup>۱۴</sup>

لازم به ذکر است که هر کدام از این دو نظام به نظام های فرعی تری قابل تقسیم می باشند. در حالیکه نظام اداری متمرکز به متمرکز متراکم و متمرکز عدم تراکم قابل تقسیم می باشد، نظام عدم تمرکز اداری به عدم تمرکز محلی، منطقه گرایی و عدم تمرکز فنی تقسیم می شود. طوریکه در فوق تذکر یافت، با آنکه در افغانستان نظام اداری متمرکز عدم تراکم پیش بینی شده است اما با یک تفسیر مبتنی بر روحیه قانون اساسی می توان گرایش و حتی مؤلفه های نظام عدم تمرکز اداری را نیز مشاهده نمود.

نظام متمرکز غیر متراکم یا عدم تراکم در حقیقت نوعی از نظام متمرکز است که برای جبران نواقص و کاستی های سیستم متمرکز مورد استفاده قرار می گیرد. این نظام، که واگذاری اختیارات فوق العاده نیز گفته می شود، تفاوتش از عدم تمرکز در این است که در این نظام اختیارات به نفع مأموران دولت مرکزی به مقامات محلی واگذار می شود؛<sup>۱۵</sup> یعنی صلاحیت واگذار شده به مقامات غیر مرکزی تفویضی می باشد، نه اصلی. پس واضح است که هر دو نظام متمرکز و عدم تمرکز دارای مزایا و معایب می باشند. گرچه کارایی و عدم کارایی نظام ها تا حد زیادی وابسته به عوامل مختلف تاریخی، اجتماعی و سیاسی موجود در دولت مربوطه می باشد، اما بصورت عموم عدم سازگاری با روحیه دموکراسی، احتمال عدم همنوایی و عدم موثریت تصمیم اتخاذ شده در مرکز با واقعیت های محلی، ترویج فرهنگ عملکرد کورکورانه و تملق، فراموش شدن خلاقیت های نیروهای بشری محلی و رواج کاغذ بازی و دیوان سالاری از مهمترین معایب نظام های متمرکز دانسته می شود.<sup>۱۶</sup> نظام عدم تراکم یکی از راه حل ها برای دولت های می باشد که از یکطرف به دلایلی از پذیرش نظام عدم تمرکز خود داری می کنند و از جانب دیگر علاقه دارند تا معایب نظام متمرکز را به حداقل آن کاهش دهند.

۱۱ ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص. ۱۳۰.

۱۲ ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص. ۱۳۰.

۱۳ طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۵۳.

۱۴ طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۵۸.

۱۵ منوچهر طباطبائی مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۵۷.

۱۶ ولی الله انصار ص ۱۳۶

## ۲. پیش زمینه تاریخی سازمان اداره عامه در افغانستان

### ۲.۱ شکل گیری سازمان متمرکز اداری

همانطوریکه کثیری از اندیشمندان عرصه حقوق، حقوق و قواعد حقوقی را وابسته و برخاسته از فرهنگ و تاریخ و ارزش های تاریخی- فرهنگی هر جامعه میدانند،<sup>۱۷</sup> افغانستان و نظام حقوقی آن هم نمی تواند از این قاعده مستثنا باشد. بر این اساس، وضعیت حقوقی و حقوق اداری افغانستان هم نمی تواند بدون در نظر داشت خاستگاه های تاریخی، پیشینه و روند تحولات آن به صورت درست مورد ارزیابی قرار داده شود. با آنکه افغانستان معاصر به حیث یک قلمرو متمایز و دولت مستقل در زمان احمدشاه خان ابدالی (۱۷۴۷) تأسیس گردید،<sup>۱۸</sup> اما یک حکومت متمرکز با اداره عمومی و سرتاسری تا قبل از زمان امیر عبدالرحمان خان (۱۸۸۰-۱۹۰۱) شکل نگرفت.<sup>۱۹</sup> قطع نظر از اقدامات مقطعی، مؤقت، پراکنده و نامؤفق که هرازچندگاهی در فاصله بین احمدشاه بابا و امیر عبدالرحمان خان به انجام رسیده، تلاش های نه چندان مؤفق امیرشیرعلی خان را می توان تنها اصلاحات در عرصه حکومتداری و سازمان اداره عمومی در این مدت دانست. امیرشیرعلی خان (۱۸۶۹-۱۸۷۹)، ضمن برقراری امنیت سرتاسری، توانست ابتکارات ماندگاری را در این زمینه روی دست بگیرد. او با ایجاد نخستین کابینه وزرا، که مرکب از پنج وزیر، یک صدراعظم و یک منشی بود، و سروسامان دادن به قوای مسلح، گام های اولیه را در راستای شکل گیری سازمان و تشکیلات اداری برداشت.<sup>۲۰</sup>

پس از شیرعلی خان، نخستین کسیکه موفق شد اداره سرتاسر و متمرکز را در افغانستان ایجاد کند امیر عبدالرحمان خان بود. امیر عبدالرحمان خان توانست با قاطعیت و سرکوب، قلمرو به شدت ناهمگون و پراکنده، یا به قول اولیور رآ "کنفدراسیون قبایل"<sup>۲۱</sup>، افغانستان را تحت کنترل اداره مرکزی در بیاورد. به باور عبدالرحمان خان چاره کار برای برگرداندن نظم، امنیت و ثبات به کشور، که در نتیجه جنگ های افغان-انگلیس و خودمختاری زورمندان محلی، فتودالها، ملاها و سران قبایل، عملاً متلاشی شده بود، استقرار یک نظام به شدت متمرکز بود. بنأ او تشکیل حکومت مطلقه و اصلاحات در امور کشور داری را اولویت کاری خود قرار داد و در این عرصه ها کارنامه های موفق را از خود به جا گذاشت.<sup>۲۲</sup> در آن زمان کشور به چهار ولایت بزرگ، ترکستان، هرات، قندهار و کابل، و هفت ولسوالی تقسیم شده بود که در رأس هر یک، یک نماینده امیر بنام نائب الحکومه و حاکم قرار گرفته بود. البته این تقسیم جغرافیایی کشور به واحد های محلی بیشتر به منظور اعمال مستقیم حاکمیت دولت مرکزی بود تا واگذاری اختیارات در قالب تمرکززدایی.<sup>۲۳</sup> تمام مقامات دولتی از اتخاذ هر گونه تصمیمی که به صورت صریح توسط قانون برایشان داده نشده بود منع بودند؛ و اگر ضرورت اتخاذ چنین تصمیمی احساس می شد ایشان مکلف بودند تا از دربار شاه طالب هدایت شوند.<sup>۲۴</sup>

اگر پراکندگی، بی نظمی و کشمکش های داخلی مراحل اولیه حکومتداری عبدالرحمان خان مورد توجه قرار گیرد، به نظر میرسد که با وضعیت عمومی حاکم بر افغانستان پس از سقوط طالبان و حتی در حال حاضر تفاوت چندانی نداشته است.<sup>۲۵</sup> تفاوت های مؤثر و مرتبط به سازمان اداره عامه وقت را می توان قرار ذیل خلاصه نمود.

۱. امیر عبدالرحمان زمانی به قدرت رسید که کشور هنوز به حیث یک قلمرو واحد با تمامیت جسمانی عرض اندام نکرده بود و او شخصاً این مأموریت بی سابقه را عهده دار شد. بنأ تلاش هایش برای تثبیت قلمرو و سروسامان دادن به امور مستلزم اداره به شدت متمرکز بود؛
۲. در زمان امیر عبدالرحمان خان، هنوز گزینه دیگری غیر از نظام شاهی مطلقه نه تجربه شده بود و نه هم شناخته شده بود؛
۳. با آنکه در این زمان یک تعداد قوانین برای تنظیم امور دولت و تعیین وظایف و صلاحیت های مقامات دولتی وضع شده بود، اما از یکطرف به دلیل عدم انفکاک روشن حوزه اداره عمومی از حوزه های قضایی، تقنینی، سیاست و سیاستگذاری، و از جانب دیگر به دلیل عدم توجه به قلمرو حقوق و آزادی های مردم، نمی توان ادعان به شکل گیری حقوق اداری نمود؛
۴. موازین قانونی این دوره به هدف اعمال قدرت مرکزی و سلطه فراگیر بر سرزمین و مردم وضع شده بود. قوانین نه حقوق و آزادی های مردم را معرفی کرده بود و نه هم ذهنیت عامه و فرهنگ سیاسی مردم به اندازه رشد کرده بود که خود را محق برای مشارکت و یا صاحب حق تعیین سرنوشت بدانند. لذا دولت به بحران توزیع و انتظارات فزاینده مردم مواجه نبود تا برای پاسخگویی به گزینه تمرکززدایی توجه صورت گیرد؛

۱۷ هیلبرنگیر، جینی وایو، پرنهاگن، کی، بسمت فرهنگ حقوقی اروپایی، مقدمه، ص. ۱۲.

۱۸ غلام محمد، غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، ص. ۵۵۴.

۱۹ گریگورین، وارطان، صص. ۱۷۱-۱۷۵.

۲۰ گریگورین، وارطان، صص. ۱۱۸-۱۱۵.

۲۱، اولیور، رآ، افغانستان، اسلام و نوگرایی سیاسی، ترجمه ابولحسن سرومقدم، مشهد، آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹، ص. ۲۹.

۲۲ عبدالعلی، محمدی، افغانستان و دولت مدرن، ص. ۱۱۱.

۲۳ طارق، عزیز، رهنمود حقوق اداری برای افغانستان، بنیاد ماکس پلانک، ۱۳۹۱، ص. ۳۳.

۲۴ کتابچه حکومتی، قاعده ۶۰.

۲۵ عبدالعلی محمدی، افغانستان و دولت مدرن، ص. ۱۴۴.

۵. امیر عبدالرحمان خود را نماینده خداوند برای تطبیق شریعت اسلام معرفی می نمود و قدرت را عطیه الهی برای خودش میدانست. این نگرش وی را منشأ و مخزن تمام صلاحیت ها قرار میداد و نیاز به توزیع و یا تشریح صلاحیت را منتفی می ساخت.

بررسی عملکرد نظام متمرکز این زمان حکایت از مؤفقت آن دارد. امیر عبدالرحمان خان با تمسک به چنین نظامی توانست بنیان یک حکومت مقتدری را بگذارد که حدود چهل سال دوام آورد؛ تا اینکه اصلاحات امنی منجر به اختتام این دوره شد.

## ۲.۲ گرایش به تمرکززدایی (عدم تراکم اداری)

مهمترین مرحله اصلاحات مدرن در افغانستان در زمان شاه امان الله خان (۱۹۱۹-۱۹۲۹) روی دست گرفته می شود. تصویب اولین قانون اساسی مدون بنام "نظام نامه اساسی دولت علیه افغانستان" در سال ۱۳۰۱، و برنامه های اصلاحاتی در این زمان نقطه عطف تاریخ مدرن کشور به حساب می آید. این قانون اساسی یک نظام جدید اداری با تفکیک سطوح اداره مرکزی و ادارات محلی، یک قوه قضایی دوگانه متشکل از محاکم عمومی و محاکم اداری و یک لیست حقوق و آزادی های عمومی را با الهام از نظام های غربی معرفی نمود. آنچه در این میان برای این تحقیق دارای مناسبت بیشتر می باشد عبارت از اصلاحات در حوزه حقوق اداری و سازمان اداره عمومی کشور است. در این زمان کم و بیش ۶۵ نظامنامه یا قانون به تصویب رسید که اکثریت آنها در حوزه حقوق اداری قرار می گیرد که تمرکز بیشتر آنها بر انکشاف و گسترش اداره عامه و تهذیب گذاری یک نظام جدید تعلیم و تربیه است. به همین دلیل این مرحله از اصلاحات حقوقی، آغاز تحولات مدرن در عرصه حقوق مدرن و مخصوصاً حقوق اداری دانسته می شود. ماده ۶۳ قانون اساسی اداره محلی را بر سه اصل "توسیع مآذونیت، تفریق وظایف و تعیین مسؤلیت" قرار داده بود که بصورت واضح گرایش به تمرکززدایی را نشان میدهد. علاوه بر این، اداره در سطوح مرکزی و محلی تفکیک گردیده و حتی در سطح محلی نهادهای با ۵۰ درصد اعضای انتخابی، شبیه شورای های محلی، بنام مجالس مشوره پیش بینی شده بود. طبق قانون اساسی امور مملکت توسط هیأت وزرا بصورت جمعی و وزیران بصورت انفرادی اداره می شد. اما همه صلاحیت های مهم از جمله تعیین مقامات و مأمورین که در سطوح بالاتری قرار داشتند در صلاحیت مستقیم شاه بود. بناءً اداره اصلاً متمرکز بود، اما از نوع عدم تراکم. در این قانون صدراعظم به حیث رئیس الوزرا نیز پیش بینی شده بود اما در عمل هیچگاه تقرر نیافت.

بر اساس نظامنامه تشکیلات اساسی افغانستان اداره محلی متشکل بود بر ولایت/حکومتی اعلی، حکومتی کلان، حکومتی، علاقه داری و قریه که به ترتیب تحت امر والی/نائب الحکومه، حاکم کلان، حاکم، علاقه دار و قریه دار قرار داشتند. ۲۹ همه این واحدهای اداری تابع وزارت داخله بودند. ۳۰ البته واحدهای مربوط به سایر وزارت خانه ها نیز در سطح محل ایجاد شده بود همانند معارف، مستوفیت، زراعت و غیره. اما نهادهای که گرایش به تمرکززدایی را بیشتر واقعیت می بخشید عبارت از مجالس مشوره و شاروالی ها بودند. این نهادها با آنکه به لحاظ سازمانی وابسته به یک نهاد مرکزی یعنی شورای دولت بودند، اما داشتن ۵۰ درصد عضو منتخب و صلاحیت های وسیع آنها را شبیه نهادهای غیر متمرکز ساخته بود. نهاد دیگری که گرایش به تمرکززدایی در نظام اداری وقت را برجسته می کند شاروالی بود که بنام بلدیہ یاد می شد. تعیین مأمورین، تعیین معاشات مأمورین، ترتیب بودجه، تصویب قراردادهای و نظارت بر اجراءات شاروالی از جمله صلاحیت های مهم مجلس بلدیہ یا شاروالی بحساب می آمد. ۳۱

پس از محمد نادر خان، که در زمان او در قسمت سازمان اداره عمومی و حقوق شهرداری کدام تغییر چشم گیری ایجاد نگردید، ۳۲ محمد ظاهر شاه با تصویب قانون اساسی ۱۳۴۳ یکی دیگر از مهمترین مقاطع مدرنیزاسیون و اصلاحات در افغانستان را آغاز نمود؛ که این بار نیز، همانند اصلاحات امنی، بیشتر از ده سال از چانس دوام برخوردار نشد. با تصویب این قانون در واقع محمد ظاهر شاه قدرت را به صورت واقعی از دیگر اعضای خانواده نادری تسلیم شد و دروازه جدیدی از مدرنیزاسیون را بروی کشور گشود. ۳۳

با آنکه این قانون اساسی بصورت کلی در الگوی نظام اداری، متمرکز عدم تراکم، تغییرات بنیادی وارد نکرده است؛ اما شاکله اصلی سازمان اداره عمومی که توسط این قانون طرح و تطبیق گردید از چارچوب عصری تر و کارآمدتری برخوردار بوده است. در این قانون اساسی واحد اداره مرکزی وزارت و واحد اداره محلی ولایت در نظر گرفته شده بود. جرگه ولایت یا شورای ولایتی برای سهم گیری و مشوره در امور ولایت و شاروالی برای اداره امور شهر، دو نهاد محلی دیگر است که پیش بینی گردیده بود. ۳۴ با آنکه نظام محاکم اداری و مجالس مشورتنی از بین رفت، ولایت جرگه یا شورای ولایتی در این زمان تأسیس گردید و صلاحیت های شاروالی ها هم افزایش یافت. لازم به ذکر است که هم اعضای

۲۶ غلام محمد، غبار، همان، ص. ۷۵۱.

۲۷ نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان، مواد ۴۹ و ۳۹.

۲۸ نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان، مواد ۲۵ و ۲۷.

۲۹ نظامنامه تشکیلات اساسی افغانستان، ۱۹۲۳، ماده ۸۱.

۳۰ نظامنامه تشکیلات اساسی افغانستان، ۱۹۲۳، ماده ۲۵.

۳۱ نظامنامه بلدیہ، مواد، ۲۲، ۳۲، ۲۵.

۳۲ محمد حمید، صوری، انکشاف مشروطیت در افغانستان.

۳۳ وقتی محمد ظاهر (۱۹۳۳-۱۹۷۳) به تخت پادشاهی تکیه زد ۱۹ سال سن داشت و این زمانی بود که پدرش محمد نادر شاه پس از ۴ سال پادشاهی به قتل رسید بود. بناءً در سی سال اول پادشاهی اش به دلیل کم سن بودن محمد ظاهر، قدرت واقعی توسط باقی اعضای خانواده نادری از قبیل محمد هاشیم خان و محمودخان اعمال می شد. تا اینکه در سال ۱۹۶۴ با روی دست گرفتن برنامه های گسترده اصلاحی قدرت واقعی را تصاحب نمود.

۳۴ قانون اساسی افغانستان، ۱۹۶۴، فصل هشتم،

شوراها و هم اعضای مجالس شاورالی ها از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم از طرف مردم محل انتخاب می شدند.<sup>۳۵</sup>

با آنکه نظام سیاسی محمد داود خان نام جمهوری را یدک می کشید، اما یک دیکتاتوری به تمام معنی با گرایشات سوسیالیستی دانسته می شود.<sup>۳۶</sup> الگوی حکومتی او یاد آور "الیکارشی نوگرا Modernizing Oligarchies" از انواع نظام های سیاسی مورد نظر ادوارد شیلز (Edward Shils) می باشد.<sup>۳۷</sup> در این قانون اساسی هیچ بخشی به اداره نپرداخته بود و صرف در یک ماده اش اصل مرکزیت اداری را پیش بینی نموده بود.<sup>۳۸</sup> حکومت همان شورای وزیران بود که تحت ریاست شخص رئیس جمهور قرار داشت و صدر اعظم پیش بینی نشده بود.<sup>۳۹</sup>

## ۲.۳ عدم تمرکز اداری

پس از سقوط رژیم محمد داود خان، توسط کودتای ۱۳۵۷، نظام سوسیالیستی/کمونیستی وارد مرحله رسمی خود شد. در این مرحله سه قانون اساسی یکی در زمان نورمحمد ترکی در سال ۱۳۵۹ و دو دیگر در زمان حکومت نجیب الله به ترتیب در سال های ۱۳۶۶ و ۱۳۶۹ به تصویب رسید. در قانون اساسی ۱۳۵۹ با تعهد به ارزش های سوسیالیستی تمام قدرت کشور اعم از تقنینی، قضایی و اجرایی در اختیار شورای انقلابی قرار داده شد.<sup>۴۰</sup> در این دوره علاوه بر شوراهای محلی، کمیته های محلی اجرائیوی نیز پیش بینی شده بود. از محتوای قانون اساسی این دوره گرایش به عدم تمرکز به خوبی نمایان می باشد.<sup>۴۱</sup> بررسی قوانین اساسی دوران نجیب الله نیز به صورت واضح گرایش به نظام عدم تمرکز اداری را نشان میدهد. بدون شک واضح ترین سازوکارهای یک نظام عدم تمرکز در تاریخ افغانستان در قانون اساسی ۱۳۶۶ نجیب الله پیش بینی شده بود. در اینجا برای جلوگیری از اطاله کلام صرف به دو نکته مهم که مختصات عدم تمرکز بودن نظام اداری را نشان میدهد بسنده می شود.

۱. اول اینکه طبق ماده اول قانون اساسی حاکمیت ملی متعلق به مردم است که آنرا "توسط لوی جرگه، شورای ملی و شوراهای محلی تعمیم می کنند". بر اساس این ماده مردم محلی در اعمال حاکمیت سهم داده شده اند؛ لذا دارای قدرت اصلی می باشند که مظهر نظام عدم تمرکز می باشد. این رویکرد متفاوت از قانون اساسی ۱۳۴۳ می باشد، که شاه را ممثل حاکمیت ملی دانسته است؛ که به مفهوم تمرکز قدرت بوده و صلاحیت های ادارات محلی از طرف مرکز، به نفع مقامات مرکزی، باید تفویض گردد.

۲. در قانون اساسی ۱۳۶۶ جایگاه شوراهای محلی، که عنوان فصل یازدهم می باشد، بسیار رفیع در نظر گرفته شده است. درین قانون شوراهای محلی در حقیقت ارگان های ذیصلاح و گرداننده امور محلی در قلمرو واحدهای اداره محلی دانسته شده است. شوراهای محلی دارای کمیته های اجرائیوی منتخب می باشند که مقامات محلی در رأس آنها قرار دارند. بناءً شوراها تنها جنبه نظارتی، مشورتی و سهمگیرانه ندارند بلکه نهادهای واقعا اداری و اجرایی می باشند که قدرت دولتی را در سطح محل مستقیما اعمال می نمایند؛ چنانچه فقره دوم ماده ۱۲۹ مشعر است که «تمام مؤسسات، سازمانها و ادارات محلی مربوط مکلف به تعمیم تصامیم شوراهای محلی و کمیته های اجرائیوی آن می باشند».

اما در قانون اساسی ۱۳۶۹، که به دلیل عمر کوتاه چانس عملی شدن نیافت، از تداوم این نظام اداری خود داری گردید و دوباره به نظامی رجعت داده شد که در قانون اساسی ۱۳۴۳ پیش بینی شده بود.

پس از اینکه مجاهدین به قدرت دست یافتند (۱۳۷۱)، کشور درگیر جنگ های تنظیمی، هرج و مرج و خودسری گردید. مثل همه بخش های دیگر، در عرصه سازمان اداری هم هیچ تحول مثبتی صورت نگرفت. اتفاقاً شیرازه سازمان اداره عمومی فرو ریخت و کشور دیگر از قلمرو واحدی برخوردار نبود. تمرکز شدید اداری در دوره های پیش از اصلاحات امانی و پیش از دهه دموکراسی به لحاظ دوام نظام و ثبات سیاسی تجربه های موفق به نظر می رسند. اما تصور می شود که دوره های طولانی تمرکز قدرت سیاسی-اداری منجر به ضعیف و بی مایه نگه داشته شدن فرهنگ سیاسی و بسته ماندن ذهنیت های اجتماعی گردید که یکی از دلایل به چالش کشیده شدن هر دو دوره اصلاحات محسوب می شود. رفتن بسمت تمرکزگرایی و تمرکززدایی وابسته به عوامل تاریخی، سیاسی و اجتماعی می باشد. تاثیر جریان تاریخی که در این بخش توضیح داده شد در گفتمان های امروزی در ارتباط با تمرکززدایی نیز قابل مشاهده هستند. در گفتمان کنونی اصلاحات اداری، یک گروه استدلال شان این است که در زمانیکه زومندان محلی قدرتمند هستند و قدرت های مرکزگرایز فعال اند، رفتن به سوی تمرکززدایی ممکن است چالش های جدی را به اقتدار و سلطه حکومت مرکزی وارد آورد. از طرف دیگر، عده ای دیگر به این نظر هستند که نظام فوق متمرکز کنونی شرایطی را ایجاد کرده که آوردن اصلاحات اساسی را در نظام دشوار می سازد. این گروه معتقد هستند که در این جای یک باز خور وجود دارد (feedback loop). نظام فوق متمرکز فعلی امکان ایجاد ظرفیت های محلی را کاهش داده، و درجه انکشاف سیاسی را در سطح محلی محدود نگه می دارد، و از این طریق ضرورت برای حفظ نظام متمرکز را به وجود می آورد.

۳۵ قانون تشکیلات اساسی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۳۷، ۱۳۴۴، مواد ۴۵ و ۴۷

۳۶ امین، طرزی، اسلام مشروطیت در افغانستان، ص. ۲.

۳۷ برتران، بدیع؛ توسعه سیاسی، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: قومس، ۱۳۸۹، ص. ۵۱.

۳۸ ماده ۲۶. قانون اساسی جمهوری افغانستان، حوت ۱۳۵۵.

۳۹ ماده ۸۸. قانون اساسی جمهوری افغانستان، حوت ۱۳۵۵.

۴۰ اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان، ۱۳۹۵، ماده ۳۷.

۴۱ اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان، ۱۳۹۵، فصل ششم.

### ۳. سازمان اداره عمومی بر اساس قانون اساسی فعلی

#### ۳.۱ رویکرد قانون اساسی نسبت به سازمان اداره عامه

با آنکه روند تکامل حقوق عمومی و خاصاً حقوق اداری در افغانستان بسیار بطی، نامنظم، نارسا و ناقص بوده است، اما تحولات حقوقی پس از سقوط رژیم طالبان در این زمینه قابل ملاحظه و چشم گیر می باشد. قانون اساسی ۱۳۸۲ به عنوان ماحصل بیشتر از یک قرن تحولات پر فراز و نشیب و پر افت و خیز حقوق در افغانستان و خاصاً توجه بی سابقه جامعه جهانی، غنی ترین و دموکراتیک ترین قانون اساسی تاریخ حقوقی افغانستان قلمداد می شود. این قانون با آنکه در حوزه حقوق اداری به شدت ملهم از محتوای قانون اساسی ۱۳۴۳ دانسته می شود، اما، پیش بینی نظام جمهوری، قایل شدن اهمیت بیشتر به ارزش های دموکراتیک و حاکمیت قانون، از جوانب متعدد این قانون را متمایز ساخته است.<sup>۴۲</sup> البته کاستی های که به تدریج طی این یک و نیم دهه ی پس از تصویب آن رونما شده است نیز قابل توجه می باشد.

بدون شک ادعای اینکه یک سیستم جامع و کامل حقوق اداری، شبیه حقوق اداری کشورهای توسعه یافته، در قانون اساسی ۱۳۸۲ در نظر گرفته شده باشد، جای بحث جدی دارد. با آنهم، حداقل به لحاظ نظری در این بخش اهتمام درخور توجه صورت گرفته است. علاوه بر فصل هشتم که به صورت اختصاصی به سازمان اداره عامه می پردازد، مفاد و موازین متعدد دیگری نیز در قانون اساسی تسجیل یافته است که یا به صورت مستقیم یا غیر مستقیم به حقوق اداری و سازمان اداره عامه مرتبط می باشد. به گونه مثال، از اصول قانون اساسی گرفته تا میکانیزم های کنترل قدرت عامه و تعیین قلمرو حقوق و آزادی های فردی در این زمینه قابل یاد آوری می باشند. لازم به ذکر است که وجود میکانیزم های موثر برای حفاظت از حقوق فردی و آزادی های عمومی در قانون اساسی محل بحث و مناقشه می باشد.<sup>۴۳</sup>

فصل هشتم قانون اساسی ۱۳۸۲، که دارای ۷ ماده می باشد، سازمان اداره عامه و احکام مربوط به آنرا تسجیل نموده است. در این فصل نوع سیستم اداری، رابطه سطوح مرکز-محل، واحدهای اداری و ارگان های محلی مورد بحث قرار گرفته است. با بررسی این فصل، که موضوع مرکزی این نوشته می باشد، روشن می شود که سیستم اداری پیش بینی شده در قانون اساسی، با وجود نارسایی های چند، شکل و ساختار اداره عامه را تعریف و تصنیف نموده است. مگر هنوز در عمل محتوای این فصل به طور کامل چانس تطبیق پیدا نکرده است.

علاوه بر فصل هشتم، حقوق اداری و سازمان اداره عامه با اصول عمده که قانون اساسی افغانستان بر بنیاد آن استوار است نسبت ناگسستگی دارند. رامین مشتاقی، که نویسنده چند اثر در مورد نظام حقوقی افغانستان می باشد، در یکی از مقالات اش، دولت واحد و متمرکز، جمهوری اسلامی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و دموکراسی را به عنوان پنج اصل قانون اساسی افغانستان قلمداد می کند که بدون استثنا تمام این اصول به موضوع حقوق اداری، و در مواردی به سازمان اداره عامه، اثرگذار می باشند. به شمول اصل "جمهوری اسلامی"، که چند و چون اثرگذاری آن بر سازمان اداره عامه قابل بحث می باشد، تمام اصول متذکره برای پی ریزی آینده ی یک حقوق اداری انکشاف یافته، دموکراتیک و بروز میانی و چارچوب های غنای را پی ریزی نموده اند؛ که بررسی آنها مستلزم یک تحقیق جدا گانه می باشد. علاوه بر این، ساز و کارهای که قانون اساسی برای کنترل قدرت عامه و رعایت حقوق شهروندی مطمح نظر قرارداده است نیز می توانند ساختارها، روندها، نهادها، روابط، و عملکردهای سازمان اداره عامه را تحت تأثیر قرار دهند. اصل تفکیک قوا، نوع نظام سیاسی، حق اقامه دعوی علیه دولت و اداره عامه و رویکرد قانون اساسی در قسمت التزام به رعایت حق مشارکت عمومی در اداره امور عمومی همه و همه از جوانب مختلف با سازمان اداره عامه ارتباط محکم دارند. آنچه اما در این جا مورد نظر می باشد، عبارت است از ساختارها و سازمان های اداری افغانستان، نوع روابط شان و نهایتاً مراکز تصمیم گیری و شیوه اعمال تصمیم اداری.

#### ۳.۲ نظام اداری موجود

برای تشخیص نوع نظام اداری مورد نظر قانون اساسی، ماده ۱۳۷ این قانون مهمترین مبنای حقوقی را پیشکش می نماید. این ماده مشعر است که "حکومت با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سهم گیری هرچه بیشتر مردم در انکشاف حیات ملی، صلاحیت های لازم را مطابق به احکام قانون، به اداره محلی تفویض می نماید". این ماده از یک طرف بر "حفظ اصل مرکزیت" تأکید دارد، و از جانب دیگر تفویض "صلاحیتهای لازم" به اداره محلی را مقرر میدارد. لذا از یکطرف به نظام متمرکز و از جانب دیگر به تمرکز زدایی گرایش نشان داده است؛ چنانچه بر مشارکت عمومی در انکشاف حیات ملی تأکید نموده. این چیدمان ساختاری غالب کسانی را که درین زمینه ابراز نظر کرده اند واداشته است تا نظام اداری مورد نظر قانون اساسی را "متمرکز عدم تراکم" بدانند.<sup>۴۴</sup> اما پیش بینی شورا های محلی منتخب و مجالس منتخب شاروالی ها در مواد

۴۲ رامین، مشتاقی، مشروطیت در یک جمهوری اسلامی: اصول قانون اساسی افغانستان و تعارض شان، ص. ۶۸۵.

۴۳ رنگین دادر، اسپنتا، نظری گذرا بر حقوق بنیادین شهروندان: چالش ها و فرصت ها، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، صص ۲۴ و ۲۵.

۴۴ سیدعلی، حسینی، حقوق اداری افغانستان، ص ۸۹. و هم چنین؛ عبدالعلی، محمدی، افغانستان و دولت مدرن، ص. ۱۵۴.

۱۴۰ و ۱۴۱، که از مظاهر نظام های عدم تمرکز می باشد، جای تردید را باز می گذارد. تا جائیکه این آرایش ساختاری ظاهراً تناقض آمیز، در مورد نوع نظام اداری منجر به برداشت های متفاوتی گردیده است. به عبارۀ دیگر، این رویکرد مانع شکل گرفتن اجماع نظر در مورد نوع نظام و سازمان اداری افغانستان شده است. تا جائیکه در این زمینه آگاهان امور دیدگاه های کاملاً متفاوتی ارائه می نمایند. از نظر تعدادی نظام اداری مورد نظر قانون اساسی "متمرکز عدم تراکم" می باشد، عدۀ آن را در بین تمرکز و عدم تمرکز در نوسان می بینند و یا تلفیقی از "عدم تراکم و عدم تمرکز" می پندارند، گروهی آن را صرف "عدم تمرکز" میدانند و حتی بعضی باور دارند که نظام اداری مورد نظر قانون اساسی "عدم تمرکز عدم تراکم" می باشد.

## دیدگاه معتقد به تمرکز اداری

نگرشی که بر متمرکز بودن نظام اداری شکل گرفته است مبتنی بر دلایلی می باشد که بر می گردد به سابقه تاریخی و سنت تمرکز گرایانه ی رژیم های سابق، زمینه و شرایط حاکم در زمان تدوین قانون اساسی و برداشت منبعث از محتوای قانون اساسی. از این منظر، قانون اساسی نظام یا سیستم متمرکز اداری را معرفی نموده است. این نظام اداری، به صورت عموم، نسبت به سایر نظام های متعارف اداری از سابقه زیادتری برخوردار می باشد. دلیل این قدامت تاریخی شاید این باشد که نظام متمرکز ادامه نظام های مطلقه سابق بوده است. طوریکه در بخش قبلی تذکر یافت، شکل گیری حکومت مرکزی در افغانستان با ایجاد نظام متمرکز اداری همراه بوده است. گرچه با اصلاحات امانی ایده تمرکز زدایی وارد ادبیات حقوقی گردید، اما در عمل گرایش به تمرکز در اکثریت رژیم ها مشهود بوده است. حتی در رژیم سوسیالیستی که نظام عدم تمرکز اداری پیش بینی گردیده بود، قدرت تصمیم گیری سیاسی و اداری در مرکز تراکم یافته بود. "اساساً ما در طول دوصد سال اخیر یک نظام اداری متمرکز که هدف آن کنترل سرزمین به نفع حکام بوده است را داشته ایم. اینکه افغانستان تجربه مستعمره شدن را ندارد نیز باعث شد که نظام اداری در افغانستان همسو به نظام های اداری متداول جهان متحول نگردد. قانون اساسی ۱۳۸۲ نیز با وجودیکه در مورد حقوق و آزادی های اساسی اتباع و تثبیت ارزش های مردم سالار موفق بوده است در زمینه تضمین اجرایی شدن این ارزش ها از راه اصلاحات ساختاری کار چندانی نکرده است. به عبارت دیگر ما در حوزه اداره با یک میراث نهادی عمیق مرکزگرا و غیرمردم سالار روبرو هستیم."<sup>۴۵</sup>

علی الرغم سابقه تاریخی، وضعیت عمومی و شرایط کشور در زمان تدوین قانون اساسی نیز گرایش به تمرکز را تقویت نمود. اوضاع افغانستان پس از سقوط طالبان تا حدود زیادی از لحاظ فقدان حاکمیت سیاسی سرتاسری، بی نظمی، وارفتگی و از هم گسختگی، شبیه وضع کشور در زمان به قدرت رسیدن امیر عبدالرحمان خان بود.<sup>۴۶</sup> "در زمان تدوین قانون اساسی، افغانستان عملاً به صورت غیرمتمرکز اداره می شد. افراد زورمند محلی کنترل نقاط مختلف کشور را بدست داشتند؛ عواید عمومی به صورت مرکزی جمع آوری و مصرف نمی شد؛ انحصار قدرت سیاسی و نظامی در یک دولت مرکزی وجود نداشت. از همین رو نیز بود که اکثر اعضای کمیسیون تدوین خواهان یک دولت مرکزی قوی بودند. در نظر سنجی های مردمی که انجام شد نیز اکثر مردم خواهان یک دولت مرکزی قوی بودند. دلیل این گرایش ترس از توسعه نفوذ زورمندان محلی بود.<sup>۴۷</sup> همکاران بین المللی نیز در آن زمان به نظام متمرکز سیاسی-اداری بیشتر موافق بودند. در آن زمان تصور خارجی ها این بود که با یک مرجع واحد تصمیم گیرنده، بهتر می توانند تعامل کنند تا مراجع متعدد.<sup>۴۸</sup>

محتوای عمومی قانون اساسی نیز توجیهاتی را برای اذعان به اینکه گویا نوع متمرکز نظام اداری لحاظ شده است، پیشکش می نماید. با نگاه به رویکرد قانون اساسی نسبت به شاکله قدرت سیاسی و ساختار حقوقی نظام اداری افغانستان، این گمانه تقویت می شود که تأکید بر نظام متمرکز اداری صورت گرفته است. عدۀ را اعتقاد بر این است که این تأکید برای همسویی بیشتر با ساختار دولت واحد و متمرکز سیاسی بوده است. ماده اول قانون اساسی ناظر بر اصل مهمی است که ساختار کلان نظام سیاسی را تعیین می نماید. این ماده مشعر است که "افغانستان، دولت جمهوری اسلامی، مستقل، واحد و غیر قابل تجزیه می باشد." مفاد این ماده علی الرغم اینکه امکان ایجاد هرگونه نظام عدم تمرکز سیاسی (از جمله فدرال، کنفدرال، خودمختاری محلی...) را از میان برمیدارد، در مورد عدم تمرکز اداری نیز مجال اما و اگرهای را فراهم می نماید. در این شکی نیست که وجود نظام متمرکز سیاسی ضرورتاً مستلزم وجود نظام متمرکز اداری نمی باشد، چنانچه کشورهای بسیط و متمرکز سیاسی زیادی وجود دارند که نظام اداری غیر متمرکز را برایشان برگزیده اند؛ اما معرفی هویت جمعی یگانه، مستقر نمودن قدرت سیاسی در مرکز، تأکید بر حفظ تمامیت جسمانی کشور و تأکید بر تجزیه ناپذیری می تواند این پیام را القأ کند که گویا هر اقدامی در جهت هر نوع تمرکز زدایی خطر آفرین خواهد بود.<sup>۴۹</sup> بناءً، ایجاد نظام سیاسی متمرکز، باعث شد که نظام اداری متمرکز قوی، در عمل لازمه نظام سیاسی متمرکز دانسته شود، با وصفی که در قانون اساسی جدید تمرکز زدایی اداری کدام ممانعت قانونی ندارد.<sup>۵۰</sup> لازم به ذکر است که همه کسانی که به توجیهات قانونی تمرکز اداری موجود ارجاع میدهند، از اعتراف قانون اساسی به لزوم تفویض صلاحیت به ادارات محلی واقف اند. ایشان اما به واقعیت عملی یک و نیم دهه عمر قانون اساسی و تصویری که در عمل منعکس گردیده است اشاره دارند.

۴۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، وزارت امور خارجه.

۴۶ عبدالعلی، محمدی، افغانستان و دولت مدرن، صص. ۱۴۳-۱۴۴.

۴۷ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو کمیسیون تدوین قانون اساسی.

۴۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۴۹ عبدالعلی محمدی، افغانستان و دولت مدرن، ص. ۱۵۶.

۵۰ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

## دیدگاه معتقد به عدم تراکم اداری

گذشته از تأثیرات متقابل اداره و سیاست، در نظام حقوقی افغانستان از یکطرف شالوده نظام اداری بر دوگانگی روابط مرکز-محل بنا یافته، و از جانب دیگر تأکید بر تمرکز قدرت و تصمیم گیری اداری با گرایش به مشارکت مردم در اداره امور عمومی و انکشاف حیات ملی همراه گشته است؛<sup>۵۱</sup> چیزیکه پیروی از الگوی شناخته شده "عدم تراکم" دانسته می شود.<sup>۵۲</sup> این متداول ترین برداشت از محتوای فصل هشتم قانون اساسی می باشد. اکثریت غالب مصاحبه شوندگان، با استناد به لزوم تفویض صلاحیت های لازم به ادارات محلی، بر این امر اذعان داشتند که نظام مورد نظر قانون اساسی "متمرکز عدم تراکم" می باشد. اما تعداد کمی از ایشان به تداوم همین نظام موجود موافقت نشان داده اند. ایشان با اذعان به معایب نظام های متمرکز و عدم تمرکز در شرایط فعلی افغانستان نظام متمرکز عدم تراکم را مناسب تر می دانند. به نظر ایشان، یعنی موافقین تداوم همین نظام، تا زمانیکه برای نظام موجود چانس عملی شدن داده نشود، قضاوت در مورد موثریت و یا عدم موثریت آن قبل از وقت می باشد. ایشان باور دارند که فرصت ندادن به نظام ها و جایگزین کردن شان با نظام های جدید، سنت نادرستی است که هم به لحاظ اقتصادی مقرون به صرفه نیست و هم از انباشت تجارب نظام سازی کشور را محروم نگاه میدارد.<sup>۵۳</sup>

## دیدگاه معتقد به عدم تمرکز اداری

طوریکه قبلاً بیان گردید، قانون اساسی افغانستان در کنار تأکید بر اصل مرکزیت، شوراهای محلی منتخب را نیز در نظر گرفته است، که یکی از مؤلفه های نظام های عدم تمرکز می باشد. زیرا تکیه شوراهای محلی به مردم محل برای این نهادها صلاحیت های اصلی می بخشد. به این معنی که نهادها بیشتر از اینکه وابسته به مرکز باشند وابسته به محل می باشند و این وابستگی محلی شان مورد تأیید قانون اساسی نیز است؛ لذا صلاحیت های این نهادها وابسته به مرکز نباید باشد. بنابر این، یکی از برداشت های که از نوع نظام اداری مورد نظر قانون اساسی وجود دارد "نظام عدم تمرکز" می باشد.<sup>۵۴</sup> ایشان تفسیر متنی و مضیق از متن قانون اساسی را راهگشا ندانسته و معتقد اند که تصریح قانون بر حفظ مرکزیت به معنی متمرکز بودن نظام نمی تواند تفسیر شود. از این میان بعضی را اعتقاد بر این است که تفویض صلاحیت هم در چارچوب یک نظام عدم تمرکز مورد نظر می باشد. "اگر ما کلیت قانون اساسی را در نظر بگیریم، و مبنای تفسیر را تأمین مشروعیت دموکراتیک نظام و تحقق ارزش های اخلاقی در نظر بگیریم، واضح می شود که نظام اداری مورد نظر قانون اساسی نظام غیر متمرکز غیر متمرکز است. به همین دلیل هم هست که قانون اساسی شوراهای محلی انتخابی، شاروالی و شورای شهر انتخابی را در نظر گرفته است. این شوراهای نشان می دهند که تمام اعضاء اداره محلی مامورین حکومت مرکزی نیستند، بل صلاحیت و مشروعیت خود را از مردم می گیرند. موضوع تفویض در قانون اساسی به اصل عدم تراکم اشاره دارد. اما به نظر من این عدم تراکم در یک نظام غیر متمرکز است."<sup>۵۵</sup>

به نظر می رسد که عدم تصویب تعدادی از قوانین مربوط به تشکیلات و صلاحیت های اداری باعث این پراکندگی و تنوع برداشت ها از مواد قانون اساسی گردیده باشد. چنانچه قوانین متذکره، علی الخصوص قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون ارگان های محلی، قانون شوراهای محلی و قانون شاروالی ها به تصویب برسد، بسیاری از این ابهامات موجود می تواند برطرف گردد. تدوین این قوانین مهم اداری می تواند زمینه برای اصلاحات نیز فراهم سازد.<sup>۵۶</sup>

## ۳.۳ سطوح مرکزی و محلی اداره

ماده ۱۳۶ قانون اساسی مشعر است که "اداره جمهوری اسلامی افغانستان بر اساس واحدهای اداره مرکزی و ادارات محلی، طبق قانون، تنظیم می گردد. اداره مرکزی به یک عده واحد های اداری منقسم می گردد که در رأس هر کدام یک نفر وزیر قرار دارد. واحد اداره محلی، ولایت است. تعداد، ساحه، اجزا و تشکیلات ولایات و ادارات مربوط، بر اساس تعداد نفوس، وضع اجتماعی و اقتصادی و موقعیت جغرافیایی توسط قانون تنظیم می گردد". بر اساس این ماده سازمان اداری در افغانستان در دو سطح مرکز و محل قابل تفکیک و تقسیم می باشد. این ساخت اداره در دو سطح قدامت طولانی دارد. در نظام فعلی قدرت اداری در سطح مرکز مستقر می باشد و طبق قانون اساسی صلاحیت ها به سطح محل منتقل باید شود. اما وجود نهادهای منتخب محلی منجر به خلق این سوال می شود که صلاحیت تا چه اندازه باید تفویض شود تا اهداف کلان و اخلاقی مورد نظر قانون اساسی همانند دموکراسی، مشارکت همگانی و حکومتداری خوب زمینه تحقق پیدا کنند.

۵۱ قانون اساسی ۱۳۸۲، مواد ۱، ۱۳۶ و ۱۴۷.

۵۲ عبدالعلی محمدی، افغانستان و دولت مدرن، ص. ۱۵۴.

۵۳ مصاحبه با معلومات دهنده های کلیدی، مشاور رئیس جمهور و عضو سابق کمیسیون تدوین قانون اساسی.

۵۴ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور وزارت عدلیه و عضو کمیسیون تدوین قانون اساسی.

۵۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۵۶ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

## اداره مرکزی

بر بنیاد منطوق قانون اساسی اداره مرکزی همان حکومت می باشد که متشکل از وزرا و رئیس جمهور دانسته شده است.<sup>۵۷</sup> واحد اداره مرکزی وزارت است، اما تعدادی کمیسیون مستقل از وزارت ها در قانون اساسی پیش بینی شده است که به نظر میرسد استثنائاً بر اصل باشد. در عمل ساختار اداره مرکزی نسبت به تصویری که از قانون اساسی قابل اقتباس است، با تفاوت زیادی شکل گرفته است؛ که در جایش مورد ارزیابی قرار داده خواهد شد. به عبارت دیگر، شکاف بزرگی در بین متن قانون اساسی و وجود عملی تشکیلات اداری در افغانستان وجود دارد، که مورد بحث قرار خواهند گرفت.

## ریاست جمهوری

با اختصاص یک فصل مکمل، فصل سوم، برای رئیس جمهور، قانون اساسی افغانستان شخص اول کشور را از جایگاه، قدرت و پرستیژ بسیار قابل توجهی برخوردار کرده است. تقریباً مجموع صلاحیت های شاه و صدراعظم، که در قانون اساسی ۱۳۴۳ پیش بینی شده بود، در قانون اساسی ۱۳۸۲ برای رئیس جمهور در نظر گرفته شده است.<sup>۵۸</sup> علاوه بر فصل سوم، در موارد متعدد دیگر قانون اساسی نیز صلاحیت های رئیس جمهور تسجیل یافته است،<sup>۵۹</sup> طوریکه نظام سیاسی-اداری افغانستان در محور یک نظام ریاستی قوی شکل گرفته است. رئیس جمهور که به آرای عمومی و حاکمیت ملی تکیه زده است، هم رئیس حکومت می باشد و هم در رأس دولت قرار گرفته است.<sup>۶۰</sup> تاجائیکه این تصور را در نزد خیلی ها ایجاد نموده است که رئیس جمهور را رئیس هر سه قوه قلمداده نموده و اصل تفکیک قوا و استقلال قضا را نادیده انگارند.<sup>۶۱</sup> در حالیکه رئیس جمهور شخص اول مملکت است که در روابط خارجی از کشور نمایندگی می کند، نه رئیس هر سه قوه.<sup>۶۲</sup> چنانچه بعضی از صلاحیت هایش موکول به تأیید پارلمان می باشد، هم چنان پارلمان می تواند با دوثلث آراء قانون وتو شده از جانب رئیس جمهور را خلاف میلش تصویب نمایند. این مثال، که در عمل مورد اجرا قرار دارد، نشان میدهد که او رئیس پارلمان بوده نمی تواند. البته، صلاحیت های رئیس جمهور محدود به عرصه سیاسی-اداری نمی شود، بلکه به قلمرو تقنینی و قضایی نیز تسری می یابد.<sup>۶۳</sup>

گرچه در این مقاله مجال بررسی طیف وسیع صلاحیت های رئیس جمهور در همه عرصه ها نیست، اما صلاحیت های اداری رئیس جمهور نمی تواند از انواع دیگر صلاحیت ها، مخصوصاً صلاحیت های سیاسی، تأثیر نپذیرند و کاملاً جدا بررسی شوند. تا جائیکه، اصولاً، صلاحیت های اداری در امتداد صلاحیت های سیاسی قرار دارند. همانطوریکه امر اداری به تعقیب امر سیاسی محلی از اعراب می یابد.<sup>۶۴</sup> بناءً، صلاحیت های وسیع سیاسی رئیس جمهور قدرت مانورش را در عرصه های اداری به شدت افزایش داده است. علاوه بر آن، ساختار متمرکز اداری-سیاسی از یک طرف و حضور کم توان قوای دیگر در عرصه سیاستگذاری و اعمال حاکمیت زمینه این را فراهم آورده است تا رئیس جمهور در رأس هرم قدرت قرار گیرد. موضوع تفوق سیاسی قوه مجریه و تمرکز قدرت در دست رئیس جمهور یکی از نگرانی های است که خیلی مورد توجه بوده است.<sup>۶۵</sup> تا جائیکه در دوره حکومت وحدت ملی باعث تشویش خیلی ها از رفتن نظام به سمت مطلقیت و شخص محوری شده است.<sup>۶۶</sup> برای وضاحت بیشتر می شود به ائتلاف ها و اتحادهای سیاسی که اخیراً در واکنش به آنچه اقتدارگرایی حکومت و انحصارگرایی رئیس جمهور گفته می شود اشاره نمود.<sup>۶۷</sup>

پس واضح است که برای ایجاد آرایش جدیدی از قدرت و اصلاح روابط قوا نیاز به تعدیل قانون اساسی است، که آنهم مستلزم تأسیس لویه جرگه می باشد. البته مباحث از این دست، و دغدغه نظام ریاستی و اصلاح و تغییر آن بیشتر در حوزه حقوق اساسی قرار میگیرد، نه حقوق اداری. به هرحال، گفتمان بازنگری قانون اساسی در این اواخر طرفداران زیادی یافته است؛ چنانچه یکی از موارد مهم که در توافقاتنامه حکومت وحدت ملی مد نظر بوده است همین موضوع بود که زمینه عملی شدن آن هنوز فراهم نگردیده است.<sup>۶۸</sup>

در عرصه ی اداری، علاوه بر وظیفه تطبیق قانون اساسی و سایر قوانین که ماده ۶۳ ناظر بر آن می باشد، فقرات ۱۰ الی ۱۴ ماده ۶۴ نشان میدهد رئیس جمهور صلاحیت تعیین مقامات مهم دولتی را دارا می باشد. فقره ۲۰ این ماده از صلاحیت ایجاد ادارات و کمیسیون های اداری بحث می کند. در مورد تعدیل در ساختار اداری، ماده ۵۸ قانون تشکیلات اساسی دولت چنین مشعر است

۵۷ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۶۰.

۵۸ مراجعه شود به قانون اساسی، ۱۹۶۴.

۵۹ قانون اساسی ۱۳۸۲، مواد ۶۵، ۷۹، ۹۴ و ۱۱۷.

۶۰ قانون اساسی ۱۳۸۲، مواد ۶۰ و ۷۱.

۶۱ محمد قاسیم، هاشیمزی، تفکیک قوا و مشکل تفسیر قانون اساسی افغانستان، ص. ۶۶۸.

۶۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۶۳ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۶۰.

۶۴+رضا، موسی زاده، حقوق اداری، ص. ۴۰.

۶۵ محمد قاسیم، هاشیمزی، تفکیک قوا و مشکل تفسیر قانون اساسی افغانستان، ص. ۶۶.

۶۶ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، بنیاد آسیا.

۶۷ به گونه مثال، ائتلاف بزرگ نجات ملی افغانستان که در سال جولای ۲۰۱۸ تشکیل گردید قابل یاد آوری می باشد.

۶۸ توافقاتنامه حکومت وحدت ملی .



که "تزیید و تنقیص در تشکیل وزارت ها و ادارات حکومت و قضا عندالضرورت به پیشنهاد ادارات مربوطه و منظوری رئیس جمهور طبق قانون صورت می گیرد". در زمینه تعیینات، صلاحیت رئیس جمهور بسیار وسیع است. او وزرا را با تأیید پارلمان، و باقی رؤسا و مدیران ارشد اداری تمام ادارات، کمیسیون ها و نهادهای مهم کشوری و محلی را تعیین می کند. در شرایطی که به دلایلی امکان برگزاری انتخابات شاروالی ها نیست، تمام شاروال ها را نیز رئیس جمهور مقرر می کند. به همین ترتیب طبق ماده ۱۰ قانون کارکنان خدمات ملکی، صلاحیت منظوری مامورین بست های اول و دوم را به پیشنهاد کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی رئیس جمهور دارد. ایشان صلاحیت نظارت و مراقبت از تمام ادارات و عزل و برکناری مقامات ارشد اداری را نیز دارا می باشند.

## هیأت وزرا (کابینه)

قانون اساسی افغانستان فصل چهارم اش را به حکومت اختصاص داده است. ماده اول این فصل مشعر است که "حکومت متشکل است از وزراء که تحت ریاست رئیس جمهور اجراء وظیفه می نمایند. تعداد وزراء و وظایف شان توسط قانون تنظیم می گردد". فقره دوم این ماده به قانون تشکیلات اساسی دولت اشاره دارد که هنوز به تصویب نرسیده است. اما فقره اول ترکیب حکومت را مشخص می کند. طبق این ماده، رئیس دولت، در عین حال که رئیس دولت است، در رأس حکومت نیز قرار دارد. به نظر میرسد که، دلیل این امر از یکطرف این است که در نظام ریاستی افغانستان رئیس جمهور تنها کسی است که لازم است قوه مجریه را ریاست و رهبری کند و از جانب دیگر در قانون اساسی فعلی وظایفی را که سابق صدراعظم عهده دار بود هم به رئیس جمهور محول گردیده است. این موضوع، طوریکه توضیح خواهد شد، اشکالاتی را برای سازمان اداره عامه در پی داشته است. در رژیم های سابق کابینه تحت ریاست صدراعظم بحیث یک کلیت واحد در برابر قوای دیگر حکومتی مطرح بوده و در مورد شخصیت حقوقی، استقلال عمل و قدرت تصمیم گیری اش ابهامی به ملاحظه نمی رسید. اما حالا شخصیت حقوقی کابینه جدا از ریاست دولت متصور نیست و حضور ریاست دولت جایگاه این نهاد را در برابر سایر قوای حکومتی تفوق بخشیده و در مواردی می تواند باعث خلط شخصیت حکمی اش با شخصیت حکمی دولت شود.<sup>۶۹</sup> علاوه بر آن، بعد از تشکیل حکومت وحدت ملی شورای وزیران به مثابه یک نهاد جدا از کابینه عرض اندام نموده است که به لحاظ صلاحیت و جایگاه در موقف پائین تر از کابینه قرار دارد. این شورا که تحت ریاست رئیس اجرائیه تشکیل جلسه میدهد، واضح نیست که از چه وضعیت حقوقی برخوردار می باشد.<sup>۷۰</sup> البته گمان می رود که با تصویب قانون جدید تشکیلات اساسی دولت در مورد خیلی از مسائل مربوطه به سازمان اداره عامه ابهام زدایی شود.

جدا از صلاحیت های اختصاصی رئیس دولت، قانون اساسی صلاحیت زیاد سیاسی-اداری برای حکومت در نظر گرفته است. مهم ترین صلاحیت های حکومت در مواد ۷۵ و ۷۶ قانون اساسی لیست شده است. تعمیم احکام قانون اساسی و سایر قوانین و فیصله های محاکم، تأمین نظم و امن عامه، ترتیب بودجه، طرح و تطبیق برنامه های انکشافی و وضع مقررات فشرده این وظایف و صلاحیت ها می باشند. علاوه بر این، ترتیب فرامین تقنینی و توشیح آن توسط رئیس جمهور از دیگر صلاحیت های حکومت می باشد.<sup>۷۱</sup> موضوعی که به نظرم در بخش صلاحیت های حکومت قابل توجه است سلسله مراتبی است که بین وزارت، شورای وزیران، کابینه و نهاد ریاست جمهوری به ملاحظه می رسد. در حالیکه همه حکومت را تشکیل میدهند، هر کدام دارای موجودیت نهادی مستقلی نیز می باشند. چنانچه رئیس جمهور و وزراء بیرون از کابینه و جدا از کابینه دارای حقوق و مکلفیت هستند.<sup>۷۲</sup> در این میان از دو معاون رئیس جمهور<sup>۷۳</sup> در فصل حکومت تذکری نرفته است. اما طبق قانون تشکیلات اساسی دولت و هم چنان در عمل معاونین رئیس جمهور جزء اعضای کابینه محسوب می گردند. ایشان علاوه بر همکاری با رئیس جمهور در اداره قوه مجریه، در غیاب رئیس جمهور ریاست کابینه را نیز عهده دار هستند. قابل ذکر است که رئیس جمهور تعدادی مشاور نیز دارد که هنوز هیچ سند حقوقی وجود ندارد تا تعداد، وظایف، تقرر و نحوه عملکرد شان را نظام مند بسازد؛ که این خود یک خلأ حقوقی می باشد که می تواند منجر به نارسایی ها، مخصوصاً در زمینه حاکمیت قانون،<sup>۷۴</sup> گردد.

طبق قانون اساسی واحد اداره مرکزی وزارت است که تحت ریاست و رهبری وزیر قرار داده شده است.<sup>۷۵</sup> صلاحیت ها و مکلفیت های هر وزارت یا واحد اداره مرکزی طبق قوانین مربوطه می شان مشخص گردیده است.<sup>۷۶</sup> وزیر به حیث آمر وزارت، عالی ترین مقام اداره مرکزی محسوب می شود. با وجود اینکه نقش اداری وزراء بسیار برجسته است اما ایشان از نقش و جایگاه سیاسی نیز برخوردار می باشند؛ چنانچه پست وزراء، طرز العمل انتخاب شان و بخشی از وظایف و مکلفیت های شان، سیاسی بودنشان را نمایان می کند.<sup>۷۷</sup> در عرصه اداری وزیر به تمام امور مربوط

۶۹ بگونه مثال، موضوع رد شدن قضیه مجتبی پتنگ، وزیر امور مهاجرین، از طرف سترمحکمه به دلیل اینکه حکومت می تواند قضیه را به سترمحکمه ارجاع کند، نه وزیر بصورت انفرادی. این حکم سترمحکمه از یکطرف به این معنی است که حکومت دارای شخصیت حقوقی مستقل از اعضای تشکیل دهنده خود است، از طرف دیگر اگر تمام اعضا موافق باشند و صرف رئیس جمهور موافق نباشد دیگر تصمیمی اتخاذ شده نمی تواند. حالا سوال این خواهد بود که منظور از حکومت کیست؟ و اصلاً، شخصیت حقوقی کابینه مستقل از رئیس جمهور چه مفهومی می تواند داشته باشد؟ مراجعه شود به: اماج TV۱ رد صلاحیت مجتبی پتنگ، <http://www.youtube.com>

۷۰ توفقنامه سیاسی تشکیل حکومت وحدت ملی. <https://www.etilaatroz.com/wp-content/uploads/pdf.۱-tawafuq/۰۴/۲۰۱۶>

۷۱ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۷۹.

۷۲ قانون اساسی، ۱۳۸۲، فصول ۳ و ۴.

۷۳ قانون اساسی، ۱۳۸۲ ماده ۶۰.

۷۴ سید علی حسینی، حقوق اداری افغانستان، ص. ۱۱۴.

۷۵ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد ۷۷ و ۱۳۶.

۷۶ سید علی، حسینی، حقوق اداری افغانستان، ص. ۱۰۶.

۷۷ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۹۱.

وزارت تحت امرش تسلط دارد؛ به استثنای آنچه نیاز به تأیید کابینه و یا رئیس جمهور داشته باشد. صلاحیتها و وظایف اداری وزیر را می توان به بخش های متعددی تقسیم نمود که عبارت اند از: مالی، استخدامی، تشکیلاتی، تقنینی، تصمیم گیری و نظارتی.

گرچه بودجه از طریق وزارت مالیه، کابینه و پارلمان طی مراحل می شود، اما وزیر هم در این زمینه صلاحیت زیادی دارد. صلاحیت های مالی وزیر شامل تنظیم بودجه وزارت و نظارت بر آن، تنظیم و امضای قراردادها و اعمال صلاحیت در کسب درآمدها و مصارف می شود. در زمینه استخدام نیز وزیر صلاحیت های زیادی دارد. طبق قانون کارکنان خدمات ملکی تقرر "مامورین بست های سوم، چهارم و پنجم در مرکز و ولایات و بست ششم در مرکز، به تشخیص و پیشنهاد کمیته های تعیینات وزارت ها و ادارات مستقل دولتی و منظوری وزیر یا رئیس عمومی اداره مستقل<sup>۷۸</sup> صورت می گیرد. صلاحیت تشکیلاتی وزیر شامل تغییرات جزئی در تشکیلات وزارت مربوطه می شود. اما اگر تغییرات مهم باشد، تصویب پارلمان و یا تأیید شورای وزیران را نیاز خواهد داشت. منظور از صلاحیت تقنینی وزیر وضع لوایح، طرز العمل ها و رهنمودها و هم چنین صدور متحاملال ها می باشد. در زمینه تصمیم گیری و تعیین پالیسی، وزیر از صلاحیت های زیادی برخوردار است. وزراء تمام پالیسی های مربوط به وزارت شان را تنظیم و وضع می نمایند. وزیر هم چنان صلاحیت و مسؤلیت دارد تا از تمام اجراءات واحد های زیر دست خود واری و نظارت نماید. لازم به ذکر است که این صلاحیت ها در قوانین مربوطه تسجیل شده است.

### سایر ادارات مرکزی

با آنکه قانون اساسی افغانستان حکومت را متشکل از رئیس جمهور و وزرا دانسته و وزارت را واحد اداری مرکزی معرفی می کند، ادارات زیاد دیگری وجود دارد که نه وزارت گفته میشود نه زیر مجموعه وزارت است. این نهاد ها که تحت عنوان کمیسیون، اداره عالی، اداره ملی، شورا، کمیته وغیره ایجاد گردیده است مستقیماً تحت نظر نهاد ریاست جمهوری می باشند. تعدادی از این ادارات توسط قانون اساسی<sup>۷۹</sup> ایجاد گردیده است و تعدادی توسط قانون و یا فرمان تقنینی، بطور مثال اداره کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی و اداره ارگان های محلی. تعداد این ادارات، که عضویت کابینه را هم ندارند، بسیار زیاد بوده و هر روز در حال افزایش می باشد. در مورد توجیه حقوقی این نهادها در سازمان اداره عامه نظر به رویکرد قانون اساسی اجماع نظر موجود نیست و اکثریت مصاحبه شونده ها ایجاد این نهادها را مشکل ساز می دانند. البته تعدادی با گسترش این نهادها موافقت دارند؛ که هر دو گروه دلایل خود را دارند که در جاییش مورد بحث قرار داده خواهد شد.

### اداره محلی

با تقسیم اداره به مرکزی و محلی، قانون اساسی ادارات و نهادهای را در چارچوب اداره محلی تأسیس کرده است. ولایت، ولسوالی، قریه، شورای ولایتی، شورای ولسوالی، شورای قریه و شاروالی اداراتی هستند که در فصل هشتم قانون اساسی در نظر گرفته شده اند.<sup>۸۰</sup> علاوه بر این، در هر ولایت ریاست ها و نمایندگی های وزارت ها و سایر ادارات مرکزی نیز نظر به ضرورت ایجاد گردیده است؛ که در مورد جایگاه حقوقی آنها جای بحث می باشد. به هر حال، به نظر می رسد که بتوان این نهادها را نظر به جایگاه حقوقی شان به چهار دسته ذیل تقسیم کرد:

۱. ولایت و ولسوالی ها
۲. ریاست ها یا نمایندگی های ادارات مرکزی در محل و یا واحد های درجه دوم مرکزی
۳. شوراهای محلی
۴. شاروالی ها و مجالس شاروالی ها

از جمله این چهار، موارد اول و دوم در امتداد ساختارهای اداری مرکزی قرار دارند. اینها در حقیقت اداره کننده های امور ملی و نمایندگان حکومت مرکزی بوده و مجریان سیاست و پالیسی های کلان ملی هستند. اینها اصولاً نباید دارای شخصیت حقوقی مستقل باشند، زیرا اینها جزء و در واقع شعباتی از ادارات مرکزی می باشند که برای اجرایی کردن اوامر مقامات مافوق شان ایجاد شده اند. البته تمایل به تمرکز زدایی ممکن است که منجر به ایجاد نظامی گردد که تا حدودی برای این نهادها آزادی عمل در نظر گرفته شود. در این صورت نظام اداری از تمرکز به سمت عدم تراکم تقرب می یابد. به عبارت دیگر، این نهادها بر اساس اصل مرکزیت و تراکم و عدم تراکم اداری اداره می شوند؛<sup>۸۱</sup> موضوعی که در افغانستان هم به لحاظ نظری و هم به لحاظ عملی محل مناقشه می باشد.

اما دو نوع نهاد دیگر، یعنی سوم و چهارم، بر اساس منطوق قانون اساسی، ارگان های هستند که به منظور واقعیت بخشیدن به اصل مشارکت عمومی و سهم گیری مردم در انکشاف حیات ملی تأسیس گردیده اند. این نهادها در چارچوب اداره محلی از جانب

۷۸ قانون کارکنان خدمات ملکی، ماده ۱۰.

۷۹ مثلاً، کمیسیون مستقل انتخابات، کمیسیون حقوق بشر، سره میاشت افغانی، ریاست امنیت ملی....

۸۰ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد ۱۳۶-۱۴۲.

۸۱ ولی الله، انصاری، کلیات حقوق اداری، ص. ۱۲۴.

مردم، که صاحبان اصلی حاکمیت سیاسی دانسته می شوند، به صورت آزاد، عمومی، سری و مستقیم انتخاب می شوند.<sup>۸۲</sup> این نهادها بیشتر در نظام های غیر متمرکز معمول اند و موجه دانسته می شوند. بناءً وابستگی سلسله مراتبی و سازمانی این نهادها با مقامات اداره مرکزی اصولی پنداشته نمی شود.<sup>۸۳</sup> البته در افغانستان به دلیل فاصله جدی که بین نظم حقوقی، نظم ساختاری و نظم رفتاری در ادارات وجود دارد، تفاوت این دو دسته از ادارات محلی تا حد زیادی مغشوش و نا واضح می باشد. به هرصورت، در این نوشته، با تکیه بر نظم حقوقی، به خلاها، نارسایی ها و شکاف موجود بین متن قانون و واقعیت موجود پرداخته شده است. بدین ترتیب، با عنایت به منطوق قانون اساسی، به نظر نویسنده، همه این نهادها را شاید، بمنظور سهولت بیشتر، بتوان تحت دو عنوان کلی تر، ادارات محلی قوه مرکزی و ادارات محلی منتخب، مورد بحث قرار داد.

## ادارات محلی قوه مرکزی

منظور از ادارات محلی قوه مرکزی، در اینجا، هم اداره ولایت و فروع جغرافیایی آن، یعنی اداره ولسوالی ها و قریه ها، و هم شعبات و شاخه های وزارت خانه ها و دیگر ادارات مرکزی در محدوده جغرافیایی ولایت می باشد. این ادارات با رعایت سلسله مراتب اداری به وزارت خانه ها و دیگر ادارات مرکزی متبوع خود در مرکز مربوط بوده و تحت امر مستقیم آمرین مرکزی خود ایفای وظیفه می نمایند. به همین جهت اینها را می شود ادارات محلی قوه مرکزی قلمداد کرد. عده با این استدلال که واحد اداره مرکزی وزارت است و واحد اداره محلی ولایت، حضور ادارات مرکزی در سطح ولایت را مناقض نص قانون اساسی می دانند. شاید یکی از دلایلی که در مسوده "پالیسی ملی حکومتداری خوب برای افغانستان" قرار بر این رفته است تا این ادارات در زیرمجموعه اداره محلی قرار داده شود. طبق این پالیسی وزارت خانه ها به نهادهای پالیسی ساز تبدیل شده و صلاحیت اجرایی شان به اداره محلی محول خواهد شد.<sup>۸۴</sup>

قانون اساسی ولایت را واحد اداره محلی معرفی کرده است،<sup>۸۵</sup> که یک مفهوم جغرافیایی بوده قلمرو مشخص را احتوا می کند. در رأس ولایت والی قرار دارد که مهمترین مقام اداری در سطح اداره محلی می باشد. این اهمیت هم دلایل تاریخی دارد، چون در گذشته والی در سطح ولایت حیثیت رئیس عمومی قلمرو ولایت را داشت و از صلاحیت های بسیار متنوع و متعدد سیاسی-اداری برخوردار بود، و هم صلاحیت های فراگیر والی در سطح ولایت او را از جایگاه مهمی برخوردار ساخته است. علاوه بر این، پست والی سیاسی است و او نماینده دولت مرکزی در سطح ولایت به حساب می آید. او صلاحیت هماهنگی امور مربوط به تمام ادارات واقع در قلمرو ولایت را داشته و جلسات اداری ولایت را که به اشتراک مسئولین همه ادارات دایر می گردد، رهبری می کند. قابل توجه است که با ایجاد اداره مستقل ارگان های محلی،<sup>۸۶</sup> جایگاه ولایت نسبت به دیگر ادارات محلی قوه مرکزی متمایز شده است. در گذشته ولایت و ولسوالی جزء وزارت امور داخله بود؛ اما حالا در زیر مجموعه اداره ارگان های محلی قرار گرفته است. اداره مستقل ارگان های محلی که بر اساس فرمان رئیس جمهور ایجاد گردید و مستقیماً به ریاست جمهوری پاسخگو می باشد، وظیفه دارد تا "امور حکومتداری محلی را رهبری نموده، اجرای قانون و مقررات، پیاده ساختن پروگرام ها و انجام امورات رسمی و کاری را از طریق ادارات مربوطه، در ۳۴ ولایت، ۳۶۴ ولسوالی رسمی و ۱۱ غیر رسمی و ۱۵۷ شاروالی انسجام و هماهنگ نماید".<sup>۸۷</sup> از آنجائیکه علاوه بر ولایت، شوراهای محلی و شاروالی ها نیز تحت مدیریت اداره مستقل ارگان های محلی قرار گرفته این گمانه تقویت می شود که گویا اراده ی به رعایت تمایز بین ولایت و نهادهای منتخب محلی از نظر استقلالیت، شخصیت حقوقی و آزادی عمل وجود نداشته است. به هر حال، منتخب بودن شوراهای محلی، شاروال و مجالس شاروالی ها این نهادها را متمایز می سازد.

صلاحیت های والی بر اساس قانون اداره محلی سابق، که هنوز نافذ است، بسیار وسیع می باشد و در خیلی از موارد نه با روحیه قانون اساسی همخوانی دارد و نه با شرایط فعلی حاکم بر سازمان اداره عامه. طبق ماده ۱۴ این قانون صلاحیت های والی در ۶۰ فقره ذکر گردیده است که عرصه های مختلف را در بر می گیرد. اما در عمل بیشتر این صلاحیت ها و وظایف امروزه به ادارات دیگر سپرده شده است. برای جلوگیری از عمل کرد مخالف قانون اساسی، لایحه وظایف والی و ولسوال براساس قانون کارکنان خدمات ملکی، قانون خدمات ملکی و آنچه در قانون اداره محلی با قانون اساسی سازگار است تنظیم شده است.<sup>۸۸</sup> به صورت خلاصه صلاحیت های فعلی والی براساس لوایح و طرز العمل ها، شامل نظارت و هماهنگی فعالیت های ادارات موجود در سطح ولایت می باشد. ولایت در مسائل مربوط به بودجه و کارمندان ولایت صلاحیت بالای دارد. تمام اسناد مصارف از طریق دفتر ولایت و بعد از امضای والی به مرکز ارجاع می گردد.<sup>۸۹</sup> اما در عمل روابط دفتر ولایت با ادارات محلی دیگر عاری از چالش نیست. در نبود قوانین بروز، در عرصه های حکومتداری و اداره محلی، مناسبات والی با پولیس، شوراهای محلی و شاروالی بیشتر از ادارات دیگر دچار ابهام و چالش می باشد.

۸۲ قانون اساسی، مواد ۱۳۸، ۱۴۰ و ۱۴۱.

۸۳ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور حقوقی اسبق رئیس جمهور.

۸۴ طرح پالیسی ملی حکومتداری خوب، ۲۰۱۸، ص. ۷.

۸۵ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۱۳۶.

۸۶ فرمان شماره ۱۰۴۷، ۸ سنبله، ۱۳۸۶.

۸۷ سایت ارگان های محلی، آخرین دیدار ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۸، ۱۱:۰۷ بعد از ظهر <http://idlg.gov.af/fa/history-idlg/>

۸۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، دفتر ولایت هرات.

۸۹ بنیاد آسیا، ارزیابی ادارات محلی در افغانستان، ۲۰۰۷، ص. ۱۷.

لازم به ذکر است که طبق قانون وظایف و صلاحیت های که در سطح ولایت به والی تفویض گردیده در سطح ولسوالی برای ولسوال می باشد؛ به استثنای صلاحیت های خاص والی.<sup>۹۰</sup> به این معنی که برای ولسوال در سطح ولسوالی همان جایگاهی در نظر گرفته شده که برای والی در سطح ولایت. در قسمت صلاحیت استخدامی هم همین شباهت بین این دو مقام عامه به ملاحظه میرسد، چنانچه طبق فقره سوم ماده دهم قانون کارکنان خدمات ملکی "مأمورین بست ششم در ولایت به تشخیص و پیشنهاد کمیته تعیینات ولایتی و منظوری والی ولایت مربوطه" تقرر حاصل می کنند. همین ماده در ادامه مشعر است که "مقرری کارکنان قراردادی بست های هفتم و هشتم در مرکز به تشخیص و پیشنهاد کمیته های تعیینات وزارت ها و ادارات مستقل دولتی و منظوری وزیر یا رئیس عمومی اداره مستقل و در ولایات و ولسوالی ها به تشخیص و پیشنهاد کمیته های تعیینات ولایتی و یا ولسوالی و منظوری والی یا ولسوال مربوط" می باشد.<sup>۹۱</sup> اما در عمل به دلیل ساختار عملی مرکزگرا توجه به ولایات نسبت به ولسوالی ها بسیار زیاد می باشد؛ موضوعی که در زمینه های انکشافی نتایج منفی در قبال داشته است و خواهد داشت.<sup>۹۲</sup>

## ادارات محلی

قانون اساسی افغانستان در قالب واحد اداره محلی یا ولایت به ایجاد ادارات محلی منتخب از قبیل شورا های محلی، شاروالی و مجلس شاروالی مبادرت نموده است. تمام اعضای شورا های محلی و مجالس شاروالی ها و شخص شاروال طبق قانون اساسی باید از طریق انتخابات آزاد، عمومی، سری و مستقیم ذریعه مردم محل مربوطه انتخاب گردند؛<sup>۹۳</sup> پروسه ی که به این نهادها ماهیت ناب محلی اعطا می نماید. قانون اساسی صراحت دارد که مقصد از انتخابی بودن این نهادها سهم گیری و مشارکت مردم در اداره امور عمومی و انکشاف حیات ملی می باشد.<sup>۹۴</sup> لازم به ذکر است که تا هنوز، به استثنای شورا های ولایتی، نه شورا های ولسوالی و قریه تشکیل گردیده و نه مجالس انتخابی شاروالی تأسیس شده و نه هم شاروال ها انتخاب شده اند. در حال حاضر شاروال ها به پیشنهاد اداره مستقل ارگان های محلی و منظوری رئیس جمهور انتصاب می شوند. البته، نهادهای نیمه انتخابی جدید التأسیس از قبیل شوراهای انکشافی موجود در سطح ولسوالی ها و قریه ها را نباید نادیده گرفت. اما این شوراهای که قانونیت شان سوال برانگیز بوده است، نمی توانند جایگزین شوراهای مورد نظر قانون اساسی پنداشته شوند. برای فهم جایگاه حقوقی، وظایف و صلاحیت ها و موقعیت این نهادها در چارچوب سازمان اداره عامه نیاز به قوانینی است که در زمینه بعد از تصویب قانون اساسی وضع شده باشد. در این مورد به جز شورا های ولایتی، هیچ کدام از نهاد های متذکره از قانون جدیدی برخوردار نشده اند؛ و شاروالی بر اساس قانون سابق شاروالی ها، که در زمان رژیم طالبان اصلاح شده بود، فعالیت می کند.

در مورد صلاحیت شورای های ولایتی ماده ۱۳۹ قانون اساسی مشعر است که "شورای ولایتی در تأمین اهداف انکشافی دولت و بهبود امور ولایت به نحوی که در قوانین تصریح می گردد، سهم گرفته و در مسائل مربوط به ولایت مشوره می دهد". یکی از مباحث پرمناقشه در مورد شورا های ولایتی موضوع صلاحیت های این شورا ها بوده است. با آنکه ظاهر متن ماده فوق صلاحیت شورا های ولایتی را به "سهم گیری و مشوره" محدود دانسته است، اما پرسش اساسی این است که آیا این صلاحیت محدود با فلسفه وجودی این نهاد قابلیت انطباق را دارد یا خیر. زیرا دلیل اصلی این نهاد، و دیگر نهاد های منتخب محلی، انکشاف دموکراسی و مشارکت مردم در تصمیم گیری های مربوطه به اداره امور عمومی می باشد. شاید برای رفع همین نگرانی بود که در تعدیل قانون شورای ولایتی در سال ۱۳۸۶ در زمینه صلاحیت های شورای های ولایتی عبارت "نظارت" را اضافه نمودند؛<sup>۹۵</sup> صلاحیتی که چندین بار تا حالا تفویض گردیده و پس گرفته شده است. با آنکه در حال حاضر صلاحیت نظارت برای شورا های ولایتی وجود دارد، اما روشن نیست که این صلاحیت به چه مفهوم می باشد، گستره آن تا کجاست و چگونه باید اعمال شود.

گرچه قانون شورا های ولایتی در ماده ۴ اش در لیست طویلی وظایف و صلاحیت های شورا ها را مشخص کرده است؛<sup>۹۶</sup> اما مطالعه این لیست نشان میدهد که این شورا ها از وظایف و صلاحیت های اجرایی بی بهره هستند. اینها نه پالیسی می سازند، نه قدرت اجرائیه دارند و نه هم از میکانیزم های لازم برای اعمال نظارت برخوردار هستند. لذا، این نهاد بیشتر سیاسی به نظر میرسد تا اداری. وابستگی اعضای شورا به مؤکلین شان، شیوه راه یابی شان به شورا، که از راه مبارزات انتخاباتی می باشد، و راه یابی یکی از اعضا به مجلس مشرانو جرگه حقیقت سیاسی بودن این نهاد را منعکس کرده می تواند. اما با همه اینها، شورا ها هم به لحاظ قانونی و هم در سازمان اداره عامه یک نهاد اداری محسوب می شود.

یکی دیگر از ادارات مهم محلی که قانون اساسی پیش بینی نموده شاروالی ها می باشند. این اداره بسیار مهم که وظیفه "اداره امور شهری" را به عهده دارد یک نهاد منتخب مردمی می باشد.<sup>۹۷</sup> طبق قانون اساسی، شاروال ها و اعضای مجالس شاروالی ها باید توسط مردم ساکن در قلمرو شاروالی انتخاب شوند. این اداره محلی دارای شخصیت مستقل حقوقی حقوق عمومی بوده از بودجه و

۹۰ قانون اداره محلی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۹۳، سال ۱۴۲۱، ماده ۵.

۹۱ قانون کارکنان خدمات ملکی، ماده ۱۰.

۹۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، وزارت امور خارجه.

۹۳ قانون اساسی، ۱۳۸۲، فصل هشتم.

۹۴ قانون اساسی، ۱۳۲۸، فصل هشتم.

۹۵ قانون شورای های ولایتی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۹۲۰، مؤرخ ۳۰ حمل ۱۳۸۶، مواد ۲ و ۴.

۹۶ قانون شورای های ولایتی، همان، ماده ۹.

۹۷ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۱۴۱.

عواید مستقل برخوردار دانسته شده است.<sup>۹۸</sup> در مورد تشکیل، فعالیت، صلاحیت ها و وظایف شاروالی اسناد حقوقی متعددی موجود است که اکثریت غالب شان، مخصوصاً قانون شاروالی ها<sup>۹۹</sup>، متعلق به قبل از تصویب قانون اساسی می باشد.<sup>۱۰۰</sup> این قوانین از یک طرف با مواد قانون اساسی سازگاری ندارند و از جانب دیگر پاسخگوی نیازمندی های عصر حاضر نمی باشند. با نگاه به محتوای قانون شاروالی ها واضح می شود که این قانون، که در زمان رژیم طالبان تصحیح گردیده، با روحیه قانون اساسی، اقتصاد بازار و ارزش های دموکراتیک همسو نمی باشد. این قانون در ماده ۱۶ خود وظایف و صلاحیت های شاروالی ها را در ۴۴ مورد لیست کرده است که به چهار دسته خدماتی، تنظیمی، هماهنگی و اداری قابل تقسیم می باشند. این صلاحیت ها که "برای ارائه خدمات عمومی و تأمین نیازهای همگانی ساکنان هر شهر و حفظ نظم عمومی بی نهایت مهم"<sup>۱۰۱</sup> پنداشته می شود، لازم است ذریعه مقررات، لوایح، طرزالعمل ها و رهنمود ها بیشتر وضاحت داده شود. این نهاد منتخب با داشتن صلاحیت های وسیع نمونه کامل عدم تمرکز دانسته می شود.<sup>۱۰۲</sup>

در مورد مجالس شاروالی ها، لازم به ذکر است که تا حال تشکیل نگردیده است. البته در این اواخر اداره مستقل ارگان های محلی بر اساس یک طرزالعمل، مجالس مشورتی را برای شاروالی ها ایجاد نموده است. این مجالس تازه تأسیس، متشکل از اعضای می باشد که به صورت رضا کار برای سهم گیری و مشاهده عینی بر فعالیت های شاروالی طبق یک تقسیم اوقات تشکیل جلسه میدهند. اعضای این مجالس از بین وکلای گذر، متنفذین و نهاد های اجتماعی به شیوه عرفی انتخاب می گردند.<sup>۱۰۳</sup> این نهاد، که گاهی شورای مشورتی شاروالی نیز نامیده می شود، در حقیقت مقدمه ای برای فراهم آوری زمینه تشکیل مجالس منتخب شاروالی ها دانسته میشود.

### ۳.۴ انطباق سازمان اداری با قانون اساسی

یکی از پرسش های اساسی مطرح در مورد سازمان اداری کشور، میزان انطباق آن با منطوق قانون اساسی می باشد. آنچه از سازمان اداری که به صورت واضح و متفق علیه مورد نظر قانون اساسی دانسته می شود، در مباحث قبلی بصورت مفصل مطرح بحث قرار داده شد. اما، مطابقت سازمان و تشکیلات اداری کشور با قانون اساسی، نمایانگر شکاف و فاصله چشمگیری می باشد. بخش های از ساختار اداری و تعدادی از نهادهای اداری مورد نظر قانون اساسی هنوز ایجاد نگردیده است؛ قوانینی که برای ایجاد ادارات لازم دانسته شده، هنوز تصویب نگردیده است؛ تعدادی از سازمان های موجود دارای جایگاه قانونی نمی باشند و در مورد جایگاه حقوقی بعضی از ادارات دیگر اتفاق نظر دیده نمی شود. علاوه بر آن، در مورد آن عده از اداراتی که طبق قانون اساسی شکل گرفته نیز ملاحظاتی وجود دارد.

طوریکه در مباحث گذشته بصورت اجمالی بیان گردید، تعدادی از نهادهای مورد نظر قانون اساسی به دلایل گوناگون ایجاد نگردیده اند. از جمله ی شوراهای محلی، به استثنای شورای ولایتی، شوراهای دیگر هنوز بوجود نیامده است. گرچه در انتخابات پیش رو ابتدا قرار بر این بود تا شوراهای ولسوالی ها تأسیس گردد، اما نگرانی های زیادی، مخصوصاً امنیتی، این امکان را با ما و اگر همراه کرده است و امکان به تعویق افتادن آن دور از انتظار نیست. به همین ترتیب، طبق قانون اساسی شاروال ها باید به صورت دموکراتیک توسط مردم محل انتخاب شوند، که این کار هم تا حالا صورت پذیرفته است. از مجالس شاروالی ها نیز به آن شکلی که مورد نظر قانون اساسی است، هنوز خبری نیست. بدون شک عدم ایجاد این نهادها که مورد تأکید قانون اساسی می باشد، از یک طرف بیانگر نقصان و کاستی در شاکله سازمان اداره عامه می باشد و از جانب دیگر، تحقق بخش مهمی از اهداف قانون اساسی را عملاً ناممکن می سازد. اگرچه با یک تفسیر مضیق هدف از ایجاد این نهادها مشوره و سهم گیری در برنامه های انکشافی پنداشته می شود،<sup>۱۰۴</sup> اما اهمیت این نهادها زمانی بیشتر هویدا می شود که اهداف اخلاقی و روحیه قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد.<sup>۱۰۵</sup> مشارکت همگانی در اداره امور عمومی و حکومتداری خوب، که هر دو مورد حمایت قانون اساسی قرار دارند، با وجود این نهادها می تواند عینیت بیابد.<sup>۱۰۶</sup>

البته شایان ذکر است که، تصویب قوانین اساسی اداره از قبیل قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون ارگان های محلی، قانون شوراهای محلی و قانون شاروالی ها، برای محقق شدن این مأمول نقش حیاتی دارند. این قوانین را می توان، در این مفهوم که موسع متن قانون اساسی می باشند، قوانین ارگانیک نامید. به این معنی که اینها موسع متن قانون اساسی می باشند که پیاده

۹۸ قانون شاروالی ها، جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۹۴، سال ۱۴۲۱، مواد ۲ و ۱۲.

۹۹ قانون شاروالی ها، جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۹۴، سال ۱۴۲۱.

۱۰۰ مراجعه شود به: قانون شاروالی ها، قانون محصول خدمات شهری، قانون منع احتکار، مقررہ تطهیر و سرسبزی شهرها، مقررہ محصول صفائی، مقررہ تثبیت کرایه و ملکیت های شاروالی...

۱۰۱ سرور دانش، حقوق اداری افغانستان، ص. ۱۸۳.

۱۰۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۰۳ طرزالعمل ایجاد شورای های مشورتی شاروالی، ارگان های محلی.

۱۰۴ قانون اساسی، ۱۳۸۲، فصل هشتم.

۱۰۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۱۰۶ قانون اساسی، مقدمه، ماده ۶ و ماده ۱۳۷.

کردن مواد قانون اساسی در نبود این قوانین ناممکن می باشد. این قوانین لازم بود که در سالهای اولیه بعد از تصویب قانون اساسی به تصویب میرسید، اما این اتفاق هنوز هم نیفتاده است. ۱۰۷ البته برای عدم تصویب هر یک از این قوانین معاذیری ارائه می گردد؛ مثلاً وجود نا واضح ریاست اجرائیه حکومت وحدت ملی را دلیل به تأخیر افتادن تصویب قانون تشکیلات اساسی دولت می دانند. ۱۰۸ اما سؤال این است که در بیشتر از ده سال قبل از وجود ریاست اجرائیه این قانون چرا تصویب نشد؟

گذشته از آنچه که باید ایجاد می شد و نشده است، نهاد ها و اداراتی در موجودیت قانون اساسی شکل گرفته اند که یا در مورد غیر قانونی بودن آنها اتفاق نظر وجود دارد و یا حد اقل در مورد قانونی بودن آنها اتفاق نظر وجود ندارد. به گونه مثال، به تعداد کثیری از ادارات مستقل از وزارتخانه ها، شوراهای متعدد و اخیراً ریاست اجرائیه حکومت وحدت ملی می توان اشاره نمود که همه آنها بر اساس دساتیر و فرامین ریاست جمهوری ایجاد گردیده است. طبق ماده ۹۰ قانون اساسی صلاحیت ایجاد واحد های اداری را شورای ملی دارا می باشد. در ماده ۱۴۲ قانون اساسی هم به "دولت" صلاحیت داده شده است تا ادارات لازم را برای "تعمیل احکام" و "تأمین ارزش های" قانون اساسی تشکیل نماید. واضح است که لفظ دولت در این ماده شامل شورای ملی نیز می باشد. در مورد صلاحیت رئیس جمهور در این زمینه فقره ۲۰ ماده ۶۴ تنها مأخذی است که به آن توسل جسته می شود؛ اما در این ماده صلاحیت رئیس جمهور از یک طرف محدود به احکام قانون دانسته شده است، و از جانب دیگر این ماده در برابر مواد فوق الذکر استثنأ بر قاعده به نظر می رسد. ۱۰۹ به همین دلیل تأسیس حدود ۲۵ کمیسیون مستقل از طرف رئیس جمهور مؤجّه پنداشته نمی شود. ۱۱۰

یکی از ادارات بسیار قابل بحث و محل اختلاف، ریاست اجرائیه حکومت وحدت ملی می باشد. این اداره برای برون رفت از بحران که در نتیجه انتخابات شکل گرفت به فرمان رئیس جمهور و بر بنیاد یک توافقنامه ایجاد گردید. طبق توافقنامه قرار بر این بود تا این ریاست پس از دو سال، با تعدیل قانون اساسی و ایجاد نظام پارلمانی، با صدارت جایگزین گردد. اما در عمل توافقنامه اجرایی نگردید. با آنکه برای تأسیس این نهاد عده مبانی حقوقی و مشروعیت دست و پا می نمایند، اما در مورد تداوم مشروعیت آن بعد از دو سال نظر موافقی دیده نمی شود. معدود کسانی که معتقد اند این نهاد مشروعیت قانونی دارد به دو دلیل متوسل می گردند. یکی صلاحیت رئیس جمهور بر اساس ماده ۶۴، طوریکه سایر ادارات مستقل را با استناد به همین ماده ایجاد کرده است. ۱۱۱ دوم، تأمین مشارکت اقوام و مصلحت ملی برای بیرون رفت از بحران می باشد. در این مورد یکی از معلومات دهنده های کلیدی بیان میدارد که، "هر چند این نهاد در قانون اساسی جایگاهی ندارد، اما از این جهت که مشارکت سیاسی را تأمین می کند، و به برآورده شدن اهداف اخلاقی نظام کمک می کند، به نظر من، مشروعیت حقوقی دارد. به نظر من حل بحران ها و اجتناب از جنگ از اهداف کلان حقوق اساسی است و اولویت دارد. موافقت نامه حکومت وحدت ملی این اهداف را بر آورده می کرد از این جهت به نظر من مشروعیت حقوقی دارد." ۱۱۲.

در حالیکه ریاست اجرائیه برای بیرون رفت از یک بحران ملی بوجود آمده است، نسبت به سایر ادارات مستقل و شوراهای مهم، داخل ارگ و بیرون ارگ، دلایل متفاوتی ارائه می شود. گفته می شود که حدود ۲۵ کمیسیون و اداره مستقل و حدود ۱۰ شورا، از قبیل شورای امنیت ملی، شورای حاکمیت قانون و شورای اقتصادی، توسط حکومت تشکیل گردیده است؛ که اولی ها بیرون از چارچوب واحد اداره مرکزی یعنی وزارت می باشند و دومی ها، بر وزارت خانه ها تفوق دارند. قبل از اینکه به بررسی انگیزه های تشکیل این ادارات پرداخته شود، لازم به ذکر است که بر اساس یکی از رویکردها این ادارات هم قانونی و هم لازمی دیده می شوند.

برای توجیه قانونی بودن این ادارات به صلاحیت رئیس جمهور بر مبنای فقره ۲۰ ماده ۶۴ قانون اساسی استناد می شود. طبق این دیدگاه، ایجاد این ادارات با منطوق قانون اساسی منافاتی ندارد. زیرا رئیس جمهور صلاحیت صدور فرامین، که این ادارات بر اساس آن تشکیل می شوند، را دارد. طبق فقره دوم ماده ۷۹ قانون اساسی "فرامین تقنینی بعد از توشیح رئیس جمهور حکم قانون را حایز می شود. فرامین تقنینی باید در خلال سی روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود، و در صورتی که از طرف شورای ملی رد شود، از اعتبار ساقط می گردد". طوریکه به ملاحظه می رسد، قسمت آخر این فقره ناظر بر بطلان فرامین می باشد، اما در صورتیکه از طرف شورای ملی رد شود. لذا اگر چنانچه فرامین تقنینی به شورا تقدیم گردد، اما به هردلیلی شورا فرصت بحث روی آنها را پیدا نکند، اعتبار فرامین با حایز بودن حکم قانون تداوم می یابد. زیرا قانون اساسی نگفته است که با سپری شدن یکماه از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی، اگر چنانچه فرامین تقنینی مورد تأیید قرار نگرفت، از اعتبار ساقط می باشند، ولو که رد نشده باشند. این یکی از موضوعاتی است که گفته می شود زمینه دور زدن شورای ملی توسط حکومت را مساعد ساخته است.

برای اثبات لزوم وجود این ادارات نیز دلایلی ارائه می شود. اداره در افغانستان هیچگاهی از زیر یوغ سیاست رهایی پیدا کرده نتوانسته است. یکی از تبعات منفی سیاست زدگی مفرط، کند شدن روند اصلاحات اداری می باشد. زیرا سیاسیون زورمند با مداخلات نامؤجّه مانع تطبیق برنامه های اصلاحاتی حکومت می شوند. لذا، یکی از راه های محدود کردن این مداخلات ایجاد

۱۰۷ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۰۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۰۹ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، بنیاد آسیا.

۱۱۰ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، بنیاد آسیا.

۱۱۱ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۱۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

ادارات مستقل می باشد. زیرا این ادارات، برعکس وزارت خانه ها، نه تحت نفوذ سیاستی هستند و نه هم بر اساس سهمیه بندی قومی شکل می گیرند؛ بناءً می توانند به صورت مسلکی امورات را به پیش ببرند.<sup>۱۱۳</sup> نگرانی تداخل ساختاری و وظیفوی، که یکی از مشکلات اداره می باشد، در مورد این ادارات مستقل مطرح شده نمی تواند، زیرا کمیسیون ها و ادارات مستقل نقش پالیسی سازی را دارند در حالیکه وزرا نقش اجرایی را. به عباره دیگر، "کمیسیون ها و ادارات مستقل برای وزارت خانه ها و رهبران نظام نقش همکاران تخنیکي را در امر پالیسی ایفا می کنند".<sup>۱۱۴</sup> دلیل دیگری که در این زمینه طرح می شود، آسان تر بودن اصلاحات در این ادارات منسجم و تخصصی نسبت به وزارت های حجیم و وسیع می باشد.<sup>۱۱۵</sup> علاوه بر این، ادارات و شوراهای اکثر زمینیه همکاری بین ادارات را مساعد ساخته است. در شرایطی که روحیه رقابت بین بعضی از ادارت دولتی وجود دارد، ایجاد نهادهای که با پیشبرد امور مشترک چند اداره و یا وزارت خانه، باعث خلق روحیه همکاری می شوند، تأثیرات مثبت دارد.<sup>۱۱۶</sup>

با این همه، این رویکرد نگرانی های را باعث شده و انتقاداتی را برانگیخته است. گفته می شود که شکل گیری ادارات این چینی باعث تضعیف ساختار اصلی و مورد تأیید قانون اساسی شده است. برای رهایی وزارت خانه ها از ملاحظات سیاسی، مداخلات ناموجه و قوم سالاری، در عرض به حاشیه راندن این ادارات، باید چاره دیگری سنجیده شود. رویکرد پناه بردن به ادارت مستقل باعث شکل گرفتن ساختارهای می شود که مقتضای منطوق قانون اساسی نمی باشد. این ساختارها اداره را دچار تورم سازمانی می سازد، تداخل ساختاری و وظیفوی و ضعف در پاسخگوسازی را بدنبال دارد.<sup>۱۱۷</sup> به گونه مثال در کنار شورای وزیران، که صلاحیت هایش حوزه اقتصاد را هم در برمیگیرد، شورای عالی اقتصادی و یا در کنار وزارت مهاجرین، شورای عالی امور مهاجرین و کوچی ها، منطقی به نظر نمی رسد.<sup>۱۱۸</sup> در مورد گسترش این ادارات، که گفته می شود بیرون از چارچوب قانون اساسی می باشد، این گمانه وجود دارد که انگیزه های سیاسی محرک این رهیافت می باشد.<sup>۱۱۹</sup> ساختار دوگانه حکومت وحدت ملی شرایطی را ایجاد کرده است که منجر به حاشیه گذاشته شدن ادارات اصلی و وزارت خانه ها شده است. البته قابل ذکر است که ادارات اصلی هم از تداخل ساختاری و وظیفوی به شدت رنج می برند. بطور مثال در حوزه مبارزه با فساد اداری بیشتر از شش نهاد، علاوه بر خازنوالی، در گیر هستند؛<sup>۱۲۰</sup> و یا تأسیس اداره بازرسی با وجود اداره عالی تفتیش، و ایجاد وزارت دولت در امور جهانگردی با وجود یک معینیت در تشکیلات وزارت اطلاعات و فرهنگ.<sup>۱۲۱</sup>

انتقادات نسبت به ساختارهای موازی تنها محدود به ادارات موجود در سطح مرکز نمی شود، بلکه تمام قلمرو سازمان اداره عمومی را در بر می گیرد. "به عوض تقویت نهادهای اداری، نهادهای موازی ایجاد می شوند. به عنوان مثال اخیراً زون های انکشافی هشت گانه ایجاد شده است؛ این زون ها نهادهای ادارات محلی (همچون ولایت) را دور می زنند. همچنین به جای اینکه شوراهای قریه، شوراهای ولسوالی، و نهادهای حکومتی محلی تقویت شوند، برنامه منشور شهروندی (Citizen Charter) با یک دورنمای ۱۰ ساله طرح و تطبیق می شود. در گذشته نیز به جای تقویت شوراهای محلی برنامه انکشاف دهات به صورت پروژه طرح و تطبیق شد. ایجاد نهادهای موازی به صورت پروژه ای باعث می شود که نهادهای ادارات محلی تقویت نشوند."<sup>۱۲۲</sup>

### ۳.۵ از تمرکز تا تمرکز زدایی

طوریکه در مباحث قبلی وضاحت داده شد، در مورد موضع قانون اساسی نسبت به میزان تمرکز و تمرکززدایی اداری اتفاق نظر وجود ندارد. اما باور عمومی این است که شدت تمرکز اداری و تراکم صلاحیت ها در مرکز، به نحوی که در صحنه عمل دیده می شود، با قانون اساسی مطابقت ندارد.<sup>۱۲۳</sup> این مسئله یکی از واقعیت های است که در طول تاریخ حقوق مدرن در افغانستان وجود داشته است که بیانگر وجود شکاف عمیق بین تئوری و عمل و منعکس کننده فاصله بین جامعه و دولت می باشد. این شکاف بین نص قانون و واقعیت های عملی جامعه افغانی، شاید ناشی از عدم نظام یافتگی رابطه دولت و جامعه و سیاست گذاری های از بالا به پایین بوده باشد که نتیجه جز دولت شکننده از یک طرف و جامعه عقب مانده از جانب دیگر در پی نداشته است.<sup>۱۲۴</sup>

۱۱۳ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، وزارت عدلیه.

۱۱۴ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، وزارت عدلیه.

۱۱۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۱۶ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۱۱۷ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کمیشنر کمیسیون مستقل انتخابات و کمیشنر سابق کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۱۱۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، دارالانشأ شورای وزیران.

۱۱۹ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، بنیاد آسیا.

۱۲۰ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور ارشد، وزارت امور داخله.

۱۲۱ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور حقوقی، USAID، هرات.

۱۲۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، ریاست ارگان های محلی.

۱۲۳ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۱۲۴ یعقوب، ابراهیمی، شکاف میان دولت مرکزگرا و جامعه مرکزگرایز در افغانستان، روزنامه هشت صبح، ۱۳۹۵، بازدید صفحه ۴ جولای ۲۰۱۸. <https://www.afghanistan-political-policy.com/06/11/1395/afghanistan-political-policy>

در شرایط فعلی با آنکه برای توجیه ضرورت گرایش به تمرکز دلایلی مطرح می‌گردد، نگرانی‌های را نیز در عین حال به همراه دارد و باعث برانگیخته شدن اعتراضات و انتقاداتی شده است. قبل از اینکه به دلایل و اعتراضات موردی پرداخته شود، لازم به ذکر است که در یک دید کلان فقدان دانش کارآمد در عرصه اداره، اداره متلاشی و نظام نیافته و روشن نبودن اهداف کلی سازمان اداری، از جمله مشکلات کلانی می‌باشد که منشأ خیلی از مسایل مرتبط به سازمان اداره عمومی در افغانستان دانسته می‌شود. فقدان ظرفیت بالا در حوزه دانش اداره عامه در سطح کشور و نهادهای اکادمیک به راحتی قابل درک است. اداره باید پالیسی ساز، اجرا کننده پالیسی، و محل تولید فکر باشد؛ که همه اینها نیازمند دانش مسلکی و بومی شده می‌باشند.<sup>۱۲۵</sup> نیاز به این دانش، مخصوصاً در کشوری که مجبور است جنگ و انکشاف را همزمان به پیش ببرد، بیشتر محسوس می‌باشد. روشن نبودن اهداف کلی اداره هم یکی از مسائل کلانی است که بر تمام رویکردها، گرایش‌ها و پالیسی‌ها سایه می‌افکند. اهداف کلی اداره عامه در قانون اساسی مشخص نگردیده است. لذا واضح نیست که آیا هدف عمومی اداره عامه در افغانستان ارائه خدمات است یا ایجاد زمینه انکشاف اقتصادی؟ آیا ما یک نظام ارائه خدمات عمومی لیبرال داریم یا یک نظام بروکراتیک سلطه‌گرا همانند نظام اداری کشورهنگ؟ از لحاظ تاریخی نظام اداری در افغانستان در زمان رژیم سوسیالیستی و طالبان ایدئولوژیک بوده است، در زمان مجاهدین هدف خاصی را دنبال نمی‌کرده است؛ ولی در حکومت فعلی با آنکه شکل و سازمان آن معین گردیده، کارکرد آن به سطح کلان مشخص نشده است.<sup>۱۲۶</sup> به هر حال، دموکراسی، مشارکت همگانی، حاکمیت ملی، عدالت اجتماعی و حکومتداری خوب از جمله موازینی می‌باشند که بر اهداف کلی اخلاقی قانون اساسی پرتو می‌افکنند؛ و لازم است در سامان دهی سازمان اداره عامه و تعیین رابطه منطقی تمرکز و تمرکززدایی اداری رهنمای عمل واقع گردند.

با وجود پذیرش این واقعیت که صلاحیت‌های اداری در مرکز به حدی تراکم نموده که با اهداف کلی اخلاقی قانون اساسی همخوانی ندارد، باز هم این تمرکزگرایی با استناد به یک سلسله ناگزیری‌ها، توسط تعدادی، مؤجبه دانسته می‌شود. به باور اینها، هنوز سازمان اداره عامه و سازوکارهای حقوقی آن تا حدی که یک اداره منسجم محلی شکل گرفته باشد، انکشاف نکرده است. از جانب دیگر فرهنگ سیاسی مشارکتی و مدنی شکل نگرفته است، و فرهنگ سیاسی سنتی موجود مستعد اعمال صلاحیت دیده نمی‌شود.<sup>۱۲۷</sup> در چنین فرهنگ سیاسی ظرفیت لازم برای مشارکت معنی دار در اداره امور عمومی وجود ندارد. چنانچه شورا‌های ولایتی در اعمال صلاحیت مشورتی، که یک امر تخصصی می‌باشد، موفقیت نشان نداده‌اند.<sup>۱۲۸</sup> به همین گونه، در فرهنگ سیاسی سنتی اداره نیز کارایی لازم را از خود نشان داده نمی‌تواند. "در افغانستان اداره ابزار اعمال سلیقه و قدرت شخصی است؛ نه ابزار اعمال حاکمیت جمعی. از این رو اقدامات اداری بر اساس سلیقه‌های شخصی انجام می‌شود نه حکم قانون. چارچوب فرهنگ سیاسی سنتی افغانستان قومی می‌باشد و از این رو تمامیت خواه است. می‌خواهد اراده فرد باشد نه اراده یک نهاد یعنی حاکمیت قانون"<sup>۱۲۹</sup>.

جدا از این موارد که اصلاح آن نیازمند دید و برنامه‌های راهبردی و دراز مدت می‌باشد، به اعتقاد بخشی از مصاحبه‌شوندگان، در شرایط موجود ادارات محلی فاقد ظرفیت لازم برای اعمال صلاحیت می‌باشند. تا حدی که مقامات محلی در اعمال صلاحیت‌های محدودیکه برای شان تفویض شده هم وابسته و متکی به مرکز هستند. به نظر می‌رسد که این رویه ناشی از عادت نگاه به مرکز و ترس از پذیرش مسئولیت باشد.<sup>۱۳۰</sup> اضافه برآن، به دلیل خطر وجود زورگویان محلی و امکان نفوذ شان در ادارات محلی، نسبت به واگذاری اختیارات نگرانی وجود دارد. زیرا در شرایطی که قدرتمندان و زورگویان محلی با قدرت شخصی در سطح محل وجود دارند، امکان فساد، سوءاستفاده و قانون‌گریزی زیاد متصور است.<sup>۱۳۱</sup>

این نگرانی‌ها، اما، به باور کثیری از مصاحبه‌شوندگان یا وارد نیست و یا اهمیت جدی ندارد. از نظر ایشان، واگذاری و تفویض صلاحیت‌ها به اداره محلی از ضرورت قانونی و عملی برخوردار می‌باشد. تمرکز شدید اداری هم باعث تجمع ظرفیت‌های انسانی در مرکز گردیده و هم از افزایش ظرفیت‌ها در محل جلوگیری نموده است. برای ارتقای ظرفیت‌ها در محل لازم است تا برای ادارات محلی صلاحیت داده شود. فعلاً تمام صلاحیت‌های مالی، استخدامی، پالیسی‌سازی، پلانگذاری، اجرایی، نظارتی و غیره در مرکز تجمع نموده است.<sup>۱۳۲</sup> صلاحیت‌های که برای اداره محلی در نظر گرفته شده است بسیار محدود می‌باشد.<sup>۱۳۳</sup> این وضعیت باعث ایجاد فاصله بین مردم و حکومت، بی‌تفاوتی مردم نسبت به مسئولیت‌های شهروندی و بطی شدن روند انکشاف گردیده است. مخصوصاً در مناطق کوهستانی بودجه ولایات با تأخیر بسیار زیاد و غیر مؤجبه از مرکز مواصلت می‌نماید. افغانستان از یک طرف کشور کوهستانی است و از جانب دیگر راه‌های مواصلاتی مناسب و امنی وجود ندارد، لذا تمرکز گرایی آثار منفی زیادی می‌تواند داشته باشد.<sup>۱۳۴</sup>

۱۲۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کمیشنر کمیسیون مستقل انتخابات و کمیشنر سابق کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۱۲۶ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.

۱۲۷ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو پارلمان و استاد دانشگاه.

۱۲۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره محلی هرات.

۱۲۹ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، وکیل پارلمان و استاد دانشگاه.

۱۳۰ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۳۱ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، دارالانشأ شورای وزیران.

۱۳۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، ریاست ارگان‌های محلی.

۱۳۳ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور حقوقی، USAID، هرات.

۱۳۴ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند علی رتبه، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.



### ۳.۶ اشخاص حقوقی حقوق عامه

امروزه، یکی از مباحث بسیار مهم در حقوق اداری موضوع یا نظریه شخصیت حقوقی حقوق عمومی می باشد. در این زمینه در قوانین و سایر اسناد تقنینی افغانستان احکامی، هرچند پراکنده و ناکافی، به چشم می خورد. در قانون اساسی و سایر قوانین افغانستان، نهادها و ادارات متعدد و متفاوتی یا ایجاد شده است و یا روند ایجاد شان، نظر به ضرورت، پیش بینی گردیده است. طبیعتاً موضوع شخصیت حقوقی این نهادها و ادارات مسأله مهمی است که نباید مسکوت میماند. در قانون اساسی افغانستان دولت، در مفهوم سه قوه آن، شخصیت حقوقی در نظر گرفته شده است و اداره عامه می تواند طرف دعوا واقع شود.<sup>۱۳۵</sup> افزون بر آن، واحد اداره مرکزی و محلی معین گردیده، از کمیسیون و ادارات مستقل صحبت به میان آمده و شوراها محلی پیش بینی گردیده است.<sup>۱۳۶</sup> اما در مورد چند و چون شخصیت حقوقی ادارات و نهادهای اخیر هیچ روشنی دیده نمی شود. به گونه مثال واضح نیست که آیا کابینه، شورای وزیران و شوراها عالی جدید التاسیس داخل ارگ اشخاص حقوقی به حساب می آیند یا خیر. اگر جواب مثبت باشد، سوال پاسخگویی شان در برابر پارلمان مطرح خواهد شد و اگر پاسخ منفی باشد، صلاحیت های که مستقل از وزرای عضو اتخاذ و اعمال می کنند جای بحث خواهد داشت.

قانونی که بیشتر از همه این موضوع را پوشش داده است قانون مدنی می باشد. این قانون از یکطرف با رویکرد حقوق خصوصی به موضوع پرداخته است و از جانب دیگر این قانون به گذشته های دور تعلق دارد که نیاز به تعدیل آن به یک اعتقاد عام تبدیل شده است.<sup>۱۳۷</sup> با آنهم، با مراجعه به این قانون و دیگر قوانین مرتبط می توان در مورد نوع شخصیت های حقوقی حقوق عمومی، عناصر و مولفه های لازم برای دوام آنها، ممثل قانونی آنها، ادغام و نهایتاً حذف آنها احکامی را ملاحظه نمود.<sup>۱۳۸</sup> اما، با آنهم در این مورد جای اما و اگر های زیادی هنوز خالی می باشد. به عبارت دیگر، بررسی موازین حقوقی در افغانستان نشان میدهد که برای داشتن چارچوب حقوقی واضح و احکام حقوقی کافی و لازم در مورد شخصیت های حقوقی حقوق عامه، که پاسخگوی نیازمندی های روز در حوزه حقوق اداری باشد، هنوز راه درازی در پیش خواهد بود.

قانون مدنی افغانستان ابتدا اشخاص حقوقی را تعریف نموده و در ادامه این اشخاص را به حقوقی عمومی و حقوقی خصوصی تقسیم نموده است. از نگاه قانون مدنی افغانستان "شخص حکمی، شخصیت معنوی است که واجد اهلیت حقوقی بوده و بنابر اهداف معین به شکل مؤسسه، شرکت یا جمعیت تشکیل می گردد."<sup>۱۳۹</sup> این قانون در مواد بعدی خود هر دو شخصیت حقوقی را معرفی نموده، اقسام و مصادق آن ها را بیان می کند. طبق این قانون شخصیت حکمی عام یا حقوقی عمومی شامل دولت، ارگان، ادارات فرعی یا شعبات مربوط به آن و تأسیسات عامه می باشند.<sup>۱۴۰</sup> البته این قانون از یکطرف آثار و خصوصیات شخصیت حقوقی را معین می نماید و از جانب دیگر ثبوت آن را به تشخیص قانون مربوطه محول می کند.<sup>۱۴۱</sup> خصوصیات شخصیت حقوقی طبق این قانون مدنی عبارت است از حقوق و وجایب مالی مستقل، اهلیت، حق اقامه و دفع دعوا و داشتن اقامتگاه.<sup>۱۴۲</sup> طوریکه دیده می شود، این تعریف و مولفه ها از شخصیت حکمی عامه بسیار مبهم، نامشخص و محدود می باشد؛ که از وضاحت حقوقی موضوع اشخاص حقوقی عمومی، طوریکه امروزه متداول می باشند، عاجز بوده و در این زمینه راهگشا به نظر نمی رسد. طوریکه به هیچ عنوان نه بر اقسام اشخاص اداری پرتو می افکند و نه ماهیت روابط فی مابین آنها و روابط آنها با سایر اشخاص حقوقی و حقیقی را روشن کرده می تواند.

شاید دلیل این همه، طوریکه تذکر رفت، شکافی باشد که بین قوانین قبل و بعد از تحولات جدید وجود دارد. چنانچه قوانین سابق عمدتاً با متن و روح قانون اساسی فعلی همخوانی نیستند. این واقعیت مبرهن است که سازمان های اداری، کارکرد آنها، نوع روابط آنها با مردم، با نهاد های مدنی و با بخش خصوصی در طول یک قرن گذشته دچار تحولات بنیادی و مهمی شده است. در عصر حاضر با تسلط نظام اقتصاد بازار و پارادایم حکومت داری خوب، حقوق اداری به شکل همه جانبه ی دچار تحول گردیده است. نشانه های این تحول را حد اقل در حد نظری آن می شود در قانون اساسی فعلی و اسناد حقوقی و پالیسی های حکومتی که به تعقیب آن منتشر گردیده اند به صورت واضح ملاحظه نمود. اما نافذ بودن همزمان قوانین سابق منجر به پراکندگی احکام و قواعد حقوقی در خیلی از زمینه ها از جمله در مورد شخصیت های حقوقی حقوق عامه گردیده است.

گذشته از اینکه اعطای شخصیت حقوقی به نهادها و سازمان های اداری باعث معین شدن حقوق و مسئولیت های شان می شود، جایگاه این نهادها را نیز در درون کلیت دولت مشخص می سازد. اصلاً قدرت دولت توسط نظام حقوقی نهادبندی شده و سازمان

۱۳۵ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد ۱۲۰، ۵۱.

۱۳۶ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد، ۵۸، ۶۴.

۱۳۷ قانون مدنی افغانستان، بیش از ۳۰ سال قبل، در سال ۱۳۵۵ وضع گردیده است.

۱۳۸ به گونه مثال، قانون مدنی مواد ۳۳۷ و ۳۳۸؛ قانون شاروالی ها، ماده ۲.

۱۳۹ قانون مدنی، ماده ۳۳۷.

۱۴۰ قانون مدنی، ماده ۳۳۸.

۱۴۱ قانون مدنی، ماده ۳۳۹.

۱۴۲ قانون مدنی، ماده ۳۴۲.

می یابد و از طریق سازمان های اداری اعمال می شود.<sup>۱۴۳</sup> اعمال اداری ذریعه شخصیت های حقوقی به انجام میرسد. صلاحیت های این شخصیت ها گاهی کلی و وسیع است که جنبه ملی دارند، گاهی محدود میباشند که بخشی از قلمرو مملکت را در بر گرفته و جنبه محلی دارند و گاهی تخصصی هستند که ممکن است شامل تمام و یا بخشی از قلمرو مملکت شوند.<sup>۱۴۴</sup> به همین ملحوظ ادارات و سازمان های مرکزی، محلی و حرفه ای-تخصصی در نظام های حقوق اداری پیش بینی می گردند. البته میزان استقلال، نوع شخصیت حقوقی و نوع پیوند این سازمان ها با ساختار کلان سیاسی-اداری کشور بستگی به میزان تمرکزگرایی و تمرکز زدایی حاکم بر سازمان اداره عمومی کشور دارد.

سازمان اداره عمومی افغانستان متشکل از اداره مرکزی، ادارات محلی، شورای های محلی، نهادهای عمومی غیر دولتی و سازمان های صنفی و حرفه ای می گردد. در این مورد آنچه قابل بحث است اینست که نظام حقوق اداری افغانستان به دلایل مختلف برای ارائه یک چارچوب فراگیر و جامع و مانع حقوقی موفق نبوده است. به گونه مثال، هنوز روشن نیست که کدام یک از این نهادها دارای شخصیت حقوقی می باشند؛ روابط فی مابین این سازمان ها چگونه تنظیم شده است؛ آیا کنترل اداره مرکزی بر شورا های محلی از نوع سلسله مراتبی می باشد یا قیمومیتی. بصورت واضح تر، نوع رابطه شاروالی با ریاست ارگان های محل، با وزارت شهرسازی، با ولایت و اداره عالی تفتیش به چه ترتیب است. برای وضاحت بیشتر این بحث لازم است تا انواع شخصیت های اداری که به نحوی از انحاء بصورت عموم در حقوق اداری مطرح است را مورد کاوش بیشتر قرار دهیم. یکی از تقسیمات متعارف اشخاص حقوقی عمومی عبارت است از: اشخاص جغرافیایی و اشخاص امور عمومی؛ قابل ذکر است که اشخاص امور عمومی بنام مؤسسات حرفه ای و مؤسسات عمومی نیز یاد می شوند و به این دو قابل انقسام می باشند.<sup>۱۴۵</sup>

### اشخاص جغرافیایی

منظور از اشخاص جغرافیایی سازمان های اداری هستند که توسط نظام حقوقی اداری بحیث نهادی که با هویت جغرافیایی صلاحیت برخوردار شدن از حقوق و تکالیف را یافته اند. این اشخاص براساس عام و یا محدود بودن صلاحیت شان معمولاً به دو دسته تقسیم می شوند. اگر این اشخاص دارای صلاحیت عام بر تمام قلمرو مملکت باشند سازمان های ملی و مرکزی خواهند بود و اگر حوزه صلاحیت شان محدود به قلمرو محدود یا بخشی از سرزمین باشد، سازمان ها یا ادارات محلی خواهند بود. در نظام حقوقی افغانستان با آنکه سازمان اداره عمومی در دو سطح مرکزی و محلی در نظر گرفته شده است<sup>۱۴۶</sup>، اما به لحاظ اینکه آیا ادارات مرکزی و محلی در مجموع دارای شخصیت واحد، همانند نظام های متمرکز، می باشد و یا برای ادارات محلی شخصیت مستقل، همانند نظام های غیر متمرکز، در نظر گرفته شده است، جای بحث دارد.

منظور اداره مرکزی در نظام حقوقی افغانستان حکومت یا قوه مجریه می باشد. اما وقتی بحث از شخصیت حقوقی سازمان اداره عمومی باشد، اشاره به تمام سازمان های مرکزی و قوای دولتی می باشد که بر کل قلمرو کشور اعمال قدرت و صلاحیت می کنند. در حقیقت در رأس تمام این سازمان ها و نهادهای دولت، به مفهوم هر سه قوه، قرار دارد.<sup>۱۴۷</sup> در اینجا، دولت می تواند طرف دعوا واقع شود، دعوا را دفع کند و از حقوق و تکالیف برخوردار باشد. حتی در سطح بین المللی نیز دولت با همین کلیت، متمایز از هیأت حاکمه، مقامات عامه و کارمندان مطرح است و مورد شناسایی قرار داده می شود.<sup>۱۴۸</sup> آنچه در این جا برای موضوع این نوشته قابل اعتنا می باشد حکومت است؛ حکومت در نظام حقوقی افغانستان اعم از سازمان اداره عامه می باشد. به این مفهوم که اداره عامه بخشی از قوه مجریه دانسته می شود.

لازم به ذکر است که وزارت خانه ها دارای شخصیت مستقل حقوقی نبوده بلکه بخشی از حکومت به حساب می آیند. به این معنی که هیچ وزارت خانه ای دارای شخصیت حقوقی مستقل نبوده بلکه جزو کابینه و حکومت بوده و تحت ریاست رئیس جمهور عمل می کند. لذا، وزارت خانه ها و واحدهای مرتبط شان در محل همه و همه جزو همان شخصیت عمومی دولت می باشند. این موضوع از قانون اساسی قابل اقتباس می باشد.<sup>۱۴۹</sup> آنچه نیاز به وضاحت بیشتر دارد این است که باید بین واحدهای اداری که در امتداد و طول وزارت خانه ها قرار دارند و نهادهای محلی که جزء وزارت خانه ها نیستند و اعضای شان که از طریق مردم محل مستقیم انتخاب می شود، قابل به تفاوت بود. این نهادهای محلی که مستقیماً وابسته به مردم محل هستند، معمولاً در نظام های غیرمتمرکز دارای شخصیت حقوقی مستقل می باشند و می توانند به نام خود اعمال حقوقی انجام دهند.<sup>۱۵۰</sup> اما در نظام های متمرکز اداری، وجود نهادهای محلی که از استقلال اداری و آزادی عمل برخوردار باشند، موجه به نظر نمی رسد؛<sup>۱۵۱</sup> چیزیکه در سازمان اداره عامه افغانستان محل مناقشه و بحث دیده می شود.

- ۱۴۳ ابوالفضل، قاضی، بایسته های حقوق اساسی، ص، ۸.
- ۱۴۴ ولی الله انصاری، کلیات حقوق اداری، ص. ۱۰۷.
- ۱۴۵ سرور، دانش، حقوق اداری افغانستان، ص. ۱۰۹.
- ۱۴۶ قانون اساسی، ۱۳۸۲، ماده ۱۳۶.
- ۱۴۷ سرور، دانش، حقوق اداری افغانستان، ص. ۱۱۰.
- ۱۴۸ طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۲۶۳.
- ۱۴۹ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد ۵۱، ۱۲۰ و ۱۳۶.
- ۱۵۰ طباطبایی، مؤتمنی، حقوق اداری، صص. ۶۱ و ۶۲.
- ۱۵۱ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

## مؤسسات مستقل

شخصیت های حقوقی عمومی تنها محدود به سازمان های متمرکز حکومتی همانند کابینه و کمیسیون های مستقل و یا غیر متمرکز محلی همانند شاروالی ها نمی شود بلکه سازمان های عمومی دیگری نیز وجود دارند که از طرف قانون برای شان شخصیت عمومی اعطا گردیده و در حوزه امور عمومی برای همکاری با دولت فعالیت دارند.<sup>۱۵۲</sup> این سازمان ها که به صورت عموم مؤسسه عمومی (Independent Agency) نامیده می شوند، بصورت خاص به عناوین مختلفی می توانند وجود داشته باشند. میزان استقلالیت و شخصیت حقوقی این نهادها از الگوی واحدی پیروی نمی کند بلکه تعدادی ممکن به لحاظ استقلال وابسته به یکی از شخصیت های عمومی دیگر باشند. در کشورهای دیگر این مؤسسات ممکن است وابسته به پارلمان، قوه قضائیه، کابینه، وزارت ها، شاروالی ها و سایر نهادهای باشند که خود از استقلال و شخصیت حقوقی برخوردار هستند.<sup>۱۵۳</sup> این مؤسسات به دلیل اینکه جزء دولت محسوب می شوند، علاوه بر شخصیت حقوقی مستقل، در اعمال حاکمیت سهم داشته و امتیازات قدرت عمومی استفاده می نمایند. وظایف و صلاحیت های این نهادها ذریعه قانون مشخص شده و عهده دار یک یا چند امر عمومی تخصصی می باشند.<sup>۱۵۴</sup> این مؤسسات عمومی ابتدا در عرصه خدمات اداری همانند شفاخانه ها، کتابخانه ها، پوهنتون ها و غیره رواج یافت و بعداً در عرصه های تجاری، صنعتی و اجتماعی، مثلاً تصدی ها و شرکت های دولتی، نیز تسریع پیدا کرد، که هم به شکل انتفاعی و هم غیر انتفاعی فعالیت دارند.<sup>۱۵۵</sup>

در افغانستان تعریف واضحی در مورد مؤسسات عمومی وجود ندارد. اما برخی از این نهادها مانند تصدی های دولتی، شرکت های دولتی، بانک ها و غیره توسط قوانین خاصی تشکیل گردیده است که هر کدام مولفه ها و مختصات مؤسسه عمومی را دارا می باشند. بررسی قوانین و اساسنامه های تعدادی از این نهادها نشان میدهد که این سازمان ها در افغانستان از شکل و الگوی یکنواختی پیروی نمی کنند؛ یا به عبارت دیگر تابع شرایط سخت و واحدی نیستند و همه آنها لازم نیست تمام مشخصات مؤسسه عمومی در مفهوم سنتی آن را داشته باشند. به همین دلیل با وجود متمرکز بودن نظام اداری افغانستان امکان گسترش این نوع اشخاص حقوقی دور از امکان نبوده است. صلاحیت تشکیل این سازمان ها بستگی به میزان استقلال و وابستگی شان به سازمان های دولتی دارد. از اینکه در افغانستان اصل بر تمرکز اداری است، در ابتدا وزرا و رئیس جمهور کشور مسئول این امور هستند. اما ایجاد این سازمان ها اصولاً باید مستلزم وضع قانون باشد تا تشکیل، وظایف و صلاحیت ها، وضعیت مالی و استخدامی و وضعیت حقوقی شان معین گردد. علاوه بر این مؤسسات دارای استقلال مالی و سازمانی می باشند و بیرون از جریان عادی وزارت خانه ها و ادارات مستقل دولتی تشکیل می شوند لازم است که اجازه آن از طرف قانونگذار که ناظر بر دخل و خرج کشور هست صادر شده باشد.<sup>۱۵۶</sup> لازم به ذکر است که در مورد تصدی ها و شرکت های دولتی، با وجود داشتن شخصیت حقوقی، حکومت صلاحیت ایجاد، تغییر، انحلال و انتقال مالکیت آنها را دارا می باشد.<sup>۱۵۷</sup> در افغانستان مؤسسات زیادی هستند که از طرف واحدهای اداری مربوطه از استقلالیت محدودی برخوردار شده اند، اما به دلیل نبود تعریف روشن و به روزی از شخصیت های حقوقی عمومی، نمی توان به چند و چون شخصیت این نهادها پی برد. به طور مثال، با آنکه اخیراً طرز العمل استقلالیت مالی پوهنتون ها به تصویب رسیده است، اما این نهادها به لحاظ سازمانی، استخدامی، تدارکاتی، پالیسی سازی وابسته به وزارت تحصیلات عالی می باشند. لذا، استقلالیت مالی به معنای داشتن شخصیت حقوقی کامل بوده نمی تواند.

آنچه در مورد این اشخاص جالب توجه است، باور به مؤثریت کار کرد آنها می باشد. تجربه شرکت برشنا نشان دهنده موفقیت تصدی ها و شرکت های دولتی و یا مختلط می باشد. می شود با ایجاد شرکت های دولتی زمینه تخصصی تر شدن اداره های عمومی، و عرضه بهتر خدمات عمومی را فراهم آورد. وقتی موضوع عرضه برق یا مدیریت زمین های دولتی به یک شرکت دولتی داده شود، آن شرکت می تواند به صورت سریع و موثر با استفاده از سیستم های مدیریتی بروز و مؤثر اهداف خود را برآورده سازد.<sup>۱۵۸</sup>

## نظام صنفی و حرفه ای

نظام های صنفی و حرفه ای عبارت از نظام های اداری می باشد که توسط دولت برای تنظیم و سازماندهی امور صاحبان حرفه و ایجاد نظم و انضباط در بین شان ایجاد می گردد. اگر چه این اتحادیه ها در عداد اشخاص حقوقی خصوصی می باشند، اما تنظیم اداره آنها به عهده سازمان ها یا اتحادیه های گذاشته شده که از شخصیت حقوقی عمومی برخوردار می باشند و می توانند در زمینه های از حقوق و امتیازات قدرت عامه استفاده نمایند. لذا، این نظام ها از رژیم حقوقی مختلط پیروی می کنند به گونه که امور و فعالیت عمومی آنها تابع حقوق عمومی می باشد و امور داخلی آنها از قبیل استخدام، قرارداد، معاملات و دعاوی شان تابع حقوق خصوصی می باشد.<sup>۱۵۹</sup>

۱۵۲ ولی الله، انصاری، کلیات حقوق اداری، ص. ۱۲۵.

۱۵۳ طباطبایی، مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۱۲۳.

۱۵۴ محمد، امامی، حقوق اداری، ص. ۱۳۱

۱۵۵ طباطبایی، مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۱۲۳.

۱۵۶ قانون اساسی، ۱۳۸۲، مواد ۶۴ و ۱۴۲.

۱۵۷ فرمان تقنینی، تعدیل و ایجاد در برخی از مواد تصدی های دولت، جریده رسمی، شماره مسلسل، ۱۰۲، ماده ۶۶.

۱۵۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون تدوین قانون اساسی.

۱۵۹ طباطبایی، مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۱۳۹.

این نظام ها، که به نام نظام حرفه ای و یا صنفی نامیده می شوند، دارای مشخصاتی هستند که به آنها وجه عمومی می بخشد.<sup>۱۶۰</sup> اول اینکه عضویت در این نظام ها قانوناً اجباری بوده و اطاعت از تصامیم آنها بر اعضا الزامی است. دوم اینکه این نظام ها دارای شخصیت حقوقی بوده و صلاحیت های اداری زیادی دارند، با آنکه دولت بر آنها نظارت عالییه دارد. سوم اینکه هیأت رهبری این نظام ها یا اتحادیه ها توسط اعضای آنها بدون دخالت دولت تعیین می شود.<sup>۱۶۱</sup> در افغانستان انجمن مستقل وکلای مدافع را می توان از یکی از مصادیق نظام حرفه ای دانست؛ چنانچه ماده ۴ قانون وکلای مدافع مشعر است که "به منظور تنظیم و رهبری امور مربوط به وکلای مدافع انجمن وکلای مدافع به شکل مستقل غیر دولتی تأسیس می گردد"<sup>۱۶۲</sup>. هم چنان اتحادیه پیشه وران را هم می توان در این زمینه نام گرفت که برای تنظیم امور اصناف و پیشه وران تأسیس گردیده و طبق اساسنامه، طرز العمل و دیگر اسناد تقنینی اش فعالیت دارد.

### ۳.۷ ضرورت اصلاحات در سازمان اداره عمومی

بازنگری، تجدید نظر و ایجاد اصلاحات در عرصه های مختلف زندگی انسانی یک امر متداوم و اجتناب ناپذیر می باشد. توسعه و تکامل بدون تحول و اصلاح ممکن نمی باشد، و این امر برای کشورهای در حال گذار از سنت به مدرنیته اهمیت ویژه دارد. بررسی سازوکارهای اداره عمومی افغانستان نشان میدهد که این سازمان هم به لحاظ نظری و حقوقی و هم در صحنه اجرا و عمل از کاستی ها و ضعف های رنج می برد که ضرورت ایجاد تغییر و اصلاح را توجیه می کند. شاید درک همین ضرورت باشد که پالیسی های متعددی در جهت اصلاح اداره درحال طی مراحل رسمی قرار دارند.<sup>۱۶۳</sup> مطالعه ادبیات موجود مرتبط به این تحقیق، به شمول اسناد تقنینی و تحقیق کیفی میدانی، یعنی مصاحبه با کارشناسان متخصص و مجرب، نیز مؤید مبرم بودن این نیاز می باشد. آنچه، اما محل اختلاف نظر می باشد، نوع، میزان و شیوه تغییر و اصلاح است. تعدادی به این باور هستند که مشکل سازمان اداره عمومی در تطبیق مواد قانون اساسی می باشد، به این معنی که اگر قانون به درستی اجرا شود مشکلات برطرف خواهد شد.<sup>۱۶۴</sup> تعداد دیگر مشکل را در تطبیق نه، بلکه در تجویز قانون اساسی می بینند. به نظر ایشان با تطبیق مواد قانون مشکل حل نخواهد شد، زیرا سازمان اداری مورد نظر قانون اساسی جوابگوی مقتضیات عصر حاضر و شرایط موجود کشور نمی باشد و نیاز به تعدیل دارد.<sup>۱۶۵</sup> ارزیابی دیدگاه های متنوع بیانگر این امر است که اصلاحات می تواند محدود، جزئی و قسمی باشد؛ در حدودیکه ارائه یک تفسیر موسع از متن قانون اساسی نیاز به تعدیل آنرا مرفوع نماید. اصلاحات می تواند گسترده، بنیادی و کلی باشد؛ در حدیکه ایجاب تعدیل قانون اساسی را خواهد کرد. هم چنین، اصلاحات می تواند در محدوده ایجابات متن موجود قانون اساسی باشد، که حتی نیاز به تفسیر موسع هم نباشد. هر کدام از این رهیافت ها از حامیان و مخالفانی برخوردار می باشند.

عده با این استدلال که هنوز نظام اداری مورد نظر قانون اساسی فرصت عملی شدن پیدا نکرده است، به این باور هستند که تجربه کردن یک نظام دیگر پیش از وقت می باشد. ایشان معتقد اند که به دلیل فراهم نبودن شرایط تغییر نظام اداری، بهتر این خواهد بود تا برای عملی شدن نظام موجود تلاش شود تا منطوق قانون اساسی تحقق پیدا کند.<sup>۱۶۶</sup> از این نظر، توانمند سازی اداره، نهاد سازی، ایجاد زیرساخت های مادی و حقوقی، ایجاد و ارتقاء ظرفیت و تکمیل نمودن ساختارهای که هنوز ناقص هستند، خیلی مهمتر از این است که به تعدیل قانون اساسی و یا به تغییر سازمان نو پای اداری اقدام شود. حتی اقدام به تغییر کلی نظام بدون مطالعه عوامل ناکارآمدی آن می تواند فاجعه بار باشد.<sup>۱۶۷</sup>

برای تحقق اصلاحات بدون تغییر کلی نظام و با تکیه بر نظام حقوقی موجود زمینه های زیادی مساعد می باشد. واگذاری صلاحیت ها در عرصه های پالیسی سازی، پلان گذاری، مصرف بودجه، تعیینات کارمندان و نظارت بر اجراءات نه اینکه با قانون ناسازگار نیست، بلکه مبتنی بر قانون می باشد. با تفویض صلاحیت های بیشتر معایب موجود در ساختار متمرکز اداری کاهش پیدا خواهد کرد. به همین ترتیب کاهش صلاحیت های وسیع رئیس جمهور در تعیینات، حذف و ادغام ساختارهای موازی، ایجاد شوراهای محلی با صلاحیت نظارتی سازمانی و زمینه سازی برای تشکیل شوراهای شهر و انتخابی شدن شاروال ها از جمله اصلاحاتی می باشد که نیاز به تغییر کلی و تعدیل قانون اساسی ندارد.<sup>۱۶۸</sup> علاوه بر این رفع پراکندگی موجود در سطح اداره محلی لازم است که با یک دید کلان برنامه انسجام بخشی سازمانی روی دست گرفته شود. در شرایط فعلی به صورت کلی اداره محلی با یک دید منسجم دیده نمی شود و ادارات مختلف محلی به صورت مستقل به ادارات مرکزی متصل گردیده اند. می گویند والی و ولسوال هر دو نماینده رییس جمهوری هستند، پس حوزه صلاحیت هر یک در مقابل یکدیگرشان و در مقابل ادارات مرکزی تا کجاست؟<sup>۱۶۹</sup> حوزه

۱۶۰ محمد، امامی، حقوق اداری، ص. ۱۳۶.

۱۶۱ طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری، ص. ۱۳۹.

۱۶۲ قانون انجمن وکلای مدافع، جریده رسمی، ۱۳۸۶.

۱۶۳ به گونه مثال می شود به پیش نویس پالیسی ملی حکومتداری خوب که در حال طی مراحل می باشد اشاره نمود

۱۶۴ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، وکیل پارلمان و استاد دانشگاه.

۱۶۵ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور حقوقی اسبق رئیس جمهور.

۱۶۶ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، دارالانشأ شورای وزیران.

۱۶۷ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۱۶۸ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مشاور حقوقی رئیس جمهور.

۱۶۹ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند علی رتبه، ریاست ارگان های محلی.

صلاحیت های مسئولین محلی را شخصیت و قدرت شخصی شان تعیین می کند نه قانون چون در این زمینه قانونی وجود ندارد. عدم تعیین حوزه صلاحیت نهادهای محلی باعث شده که زور افرادی که این مسئولیت ها را اشغال می کنند دایره صلاحیت این نهادها را تعیین کند.<sup>۱۷۰</sup>

دیدگاهی که مشکل سازمان اداری را بیشتر تجویز می داند تا تطبیق، معتقد هست که نارسایی ها و عدم پاسخگو بودن سازمان اداری مورد نظر قانون اساسی بسیار زیاد می باشد که بدون تعدیل قانون اساسی و تغییر کلی نظام نا ممکن می نماید. البته این دیدگاه از جانبداران بیشتری برخوردار می باشد. از این نظر نظام عدم تمرکز اداری بدیل مناسب برای سازمان اداری موجود می باشد.<sup>۱۷۱</sup> تنوع فرهنگی، بدنه فیزیکی و جغرافیای کوهستانی افغانستان هم ایجاد یک نظام عدم تمرکز را دارد.<sup>۱۷۲</sup> از این دیدگاه، خطر مرکزگرایی، شکل گیری جزایر قدرت و رفتن به سمت تجزیه بی مورد می باشد، زیرا دولت مرکزی و نظارت قیمومیتی آن بر تمام قلمرو با تضمین قانونی ادامه خواهد یافت. اضافه بر آن تحقق اهداف مشارکتی و دموکراتیک نظام هم با یک سازمان داری غیر متمرکز میسر می باشد. برای تأمین حکومتداری خوب نیز نیاز است تا ساختارهای متمرکز فروشکند و صلاحیت ها توزیع گردد، تا نهادهای ذیصلاح در تمام قلمرو کشور با بخش خصوصی و نهاد های مدنی امکان تعامل مؤثر پیدا کنند.<sup>۱۷۳</sup>

در این میان یکی از دیدگاه های قابل ذکر این است که، برای اصلاح کلی نظام و رفتن به سوی یک نظام غیر متمرکز، از اصلاح بنیادی شوراهای محلی باید آغاز گردد. شوراهای محلی فعلی (شوراهای قریه، شوراهای ولسوالی، شوراهای ولایتی) برآیندی از یک جریان تاریخی هستند که کارکرد شان شریک سازی متنفذین محلی از لحاظ سیاسی در نظام بوده است. به همین دلیل این شوراهای یک راه رفتن به مشرانوگره افغانستان نیز هست. حکام افغانستان در طول تاریخ (به شمول نظام فعلی) صلاحیت های اداری این نهادها را حذف کرده اند ولی کارکرد سیاسی شان را حفظ کردند. این شوراهای کارکرد اداری ندارند؛ ساختار کنونی این شوراهای، که میراث این پروسه تاریخی است، برای این ایجاد نشده که زمینه حکومتداری خوب و بهتر محلی را فراهم کند. ساختار این شوراهای به طوری پیش بینی نشده که آنها برای بهبود وضعیت اداره محلی طرح ارائه بدهند، و کاری نکنند. این شوراهای اساساً ابزار تأمین مشارکت سیاسی متنفذین محلی بوده اند. به همین خاطر هم هست که تحت نظام سیاسی متمرکز فعلی، نماینده های این شوراهای همیشه با مسئولین ادارات محلی در تنش قرار دارند. شوراهای محلی سیاسی غیر اداری در ساختار فعلی بسیار چالش زا شده اند. در فضای سیاسی فعلی، نماینده های شوراهای محلی از طرف رای دهندگان تحت فشار هستند تا از ایشان نمایندگی سیاسی نکنند، اما در نظام سیاسی متمرکز چنین امری ممکن نیست؛ در نتیجه، همیشه فی مابین شوراهای ولایتی و شخص والی (نماینده سیاسی اداره متمرکز) برخورد و تنش به وجود می آید.<sup>۱۷۴</sup>

بنابراین، برای اینکه زمینه ایجاد یک نظام اداری غیر متمرکز فراهم شود؛ این شوراهای باید منحل شوند. به جای آنها باید شاروالی ها و شوراهای شهر انتخابی شوند و برای شان صلاحیت های کافی داده شود. ترافیک، پولیس و سایر ادارات محلی باید زیر اثر شاروالی ها بیایند. در چنین مدلی، شاروالی ها به واحدهای اصلی نظام اداری محلی تبدیل می شوند و والی فقط به عنوان نماینده نظام سیاسی متمرکز افغانستان حضور خواهد داشت. والی دیگر در تحت این مدل صلاحیت اداری نخواهد داشت. چنین مدلی در کشورهای مختلف استفاده شده است. در شهرهای کلان دنیا مانند لندن از این مدل استفاده می شود.

بر اساس این نظر، شاروالی ها و شوراهای شهر انتخابی می توانند بهترین مدل ایجاد یک اداره غیر متمرکز باشند. کارکرد اداره محلی ارائه خدمات است؛ مراجع اصلی ارائه خدمات در شهرها، شاروالی ها هستند. شاروالی های انتخابی می توانند به ادارات متمرکزی متحول شوند که در همکاری با شوراهای منتخب شهر طرح ها و برنامه های خوب را برای ارائه بهتر خدمات اداری طرح، تمویل و اجرا کنند. افغانستان باید به سمت توسعه شهرها پیش برود. برای توسعه روستایی نیز باید از یک الگوی مشابه استفاده شود.

۱۷۰ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، ریاست ارگان های محلی.

۱۷۱ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

۱۷۲ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، کارمند عالی رتبه، اداره امور ریاست جمهوری.

۱۷۳ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، مدرس حقوق اداری در دانشگاه.

۱۷۴ مصاحبه با معلومات دهنده کلیدی، عضو سابق کمیسیون نظارت بر تطبیق قانون اساسی.

البته در مسوده پالیسی ملی حکومتمداری خوب پیش بینی گردیده است که شوراهای ولایتی اعضاء دایمی شورای عالی اداری و شورای انکشافی ولایت شوند و از آن طریق طرح ها، پیشنهادات، و مشوره های خود را در مورد بودیجه، پروژه های انکشافی، و بهبود عرضه خدمات عمومی ارائه کنند. در قانون هم باید قید شود که والی که در رأس اداره محلی قرار دارد باید نظریات شوراها را به صورت دقیق در نظر بگیرد. طبق این طرح، شوراهای ولسوالی ها و شوراهای شهر نیز عین صلاحیت ها را در حوزه ولسوالی و شهر اعمال می کنند. شاروالی ها در این طرح به عنوان نهادهای مستقل که باید بتوانند عایدات خود را خود مدیریت کنند حفظ گردیده اند، اما در ساختار حکومت ولایتی داخل هستند. والی وظیفه واری و نظارت از فعالیت شاروالی ها را دارد. ۱۷۵.

طبق این مسوده وزارت خانه ها و ادارات مستقل در مرکز به عنوان پالیسی ساز و ناظر بر اجرای درست پالیسی ها عمل خواهند کرد، و حکومت محلی، و شخص والی در راس آن، وظیفه اجرا پالیسی ها را در سطح ولایت بر عهده خواهد گرفت. در این طرح، واحدهای اداری درجه دوم (ریاست های ولایتی وزارت خانه و ادارات مستقل) زیر مجموعه اداره ولایت قرار می گیرند، و رابطه مستقل شان با وزارت خانه قطع می شود. بدین ترتیب به نظر می رسد که یک دید منسجم به ولایت به عنوان یک واحد ارائه کننده خدمات عمومی ایجاد شود. در سطح ولایت نیز، امور انکشافی و اداری به واسطه دو نهاد همه شمول، شورای عالی رهبری اداری و شورای عالی انکشافی، رهبری خواهد شد. در سطح ولسوالی نیز، ادارات درجه سوم زیر اثر ادارات درجه دوم و نهادهای رهبری اداره محلی قرار خواهند گرفت. ولسوال از عملکرد این ادارات در سطح ولسوالی نظارت کرده و در صورت ضرورت از طریق نهادهای رهبری اداره محلی پیشنهادات خود را برای بهبود وضعیت کاری ادارات درجه سوم مطرح می کند. به نظر می رسد که، این طرح ضرورتاً مستلزم تعدیل قانون اساسی نمی باشد. قانون اساسی حکومت مرکزی را تعریف کرده است که متشکل از وزارتخانه هاست، اداره محلی را هم متشکل از ولایات و واحدهای فرعی آن یعنی ولسوالی ها دانسته است. بناءً، براساس قانون اساسی ریاست های وزارتخانه ها در سطح ولایت باید زیر مجموعه ولایت باشند، وگرنه در قانون اساسی جایگاهی نخواهند داشت. ۱۷۶.

۱۷۵ طرح پالیسی ملی حکومتمداری خوب، ۲۰۱۸ جولای

۱۷۶ طرح پالیسی ملی حکومتمداری خوب، ۲۰۱۸ جولای

## ۴. نتیجه گیری و پیشنهادات

### ۴.۱ نتیجه گیری

با آنکه برداشت عمومی و غالب از سبک سازمان اداره عمومی مورد نظر قانون اساسی تمرکز عدم تراکم می باشد، اما تجویز ادارات منتخب محلی با تأکید بر مشارکت همگانی در اداره امور عمومی و تمایل به حکومتداری خوب مبتنی بر همکاری متقابل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی، تعدادی را واداشته است که نظام اداری را نیمه متمرکز و یا عدم تمرکز عدم تراکم بدانند. گرچه طی یک و نیم قرن گذشته سبک های مختلف سازمان اداره عمومی در افغانستان در بوته آزمون قرار داده شده است، در عمل اما، ذهنیت تقسیم و توزیع صلاحیت کمتر حاکم شده است. به نظر می رسد که جامعه ابتدائی و سنتی نظام های مدرن و عقلانی را برنتابیده است. اما اینکه در بعضی از رژیم ها گردانندگان امور فاقد چنین علاقه ای بودند. اما ظاهراً در شرایط کنونی از یکطرف جامعه آمادگی لازم برای پذیرش نظام های مدرن را پیدا کرده است، و از سوی دیگر در دستگاه حکومت ذهنیت غالب و آمادگی لازم برای رفتن به سمت عدم تمرکز اداری بملاحظه می رسد. گرچه توجه به واقعیت های از قبیل نبود ظرفیت لازم، وجود زورمندان محلی، اداره ضعیف و انکشاف نیافته تحقق این امر را دشوار می نمایاند.

آنچه را در مورد نظام اداری نمی شود انکار کرد، عدم تطبیق کامل مواد قانون اساسی در این زمینه می باشد. چیزیکه باعث شده خیلی ها تغییر و اصلاح بنیادی نظام را، که تا هنوز در عمل فرصت تطبیق پیدا نکرده است، قبل از وقت بدانند. اما گرایش جریان های حاکم طی سال های پس از تصویب قانون اساسی به تمرکز شدید اداری و عدم آمادگی شان به تفویض صلاحیت ها به ادارات محلی تبعاتی داشته است که منجر به موجی از بی اعتمادی نسبت به کارآیی نظام متمرکز اداری در کشور شده است. لذا، در کنار اتفاق نظری که در مورد نیاز به اصلاح نظام اداری شکل گرفته است، بخشی از دست اندرکارها را به این باور رسانیده است که این اصلاح لازم است بنیادی و کلی باشد. ایشان تجویز قانون اساسی را ناشی از الزامات و ناگزیری های زمان تصویب دانسته و بر ضرورت تعدیل این قانون و ایجاد نظام عدم تمرکز اداری اصرار دارند.

با این همه توجه به پالیسی های تدوین شده و پالیسی های در حال تدوین در مورد اصلاح نظام اداری بیانگر تغییر اساسی نگرش نسبت به حکومتداری می باشد. اما این تغییرات تا حدودی می باشد که وفا داری به منطوق قانون اساسی، و یا شاید نیاز به تمسک به یک تفسیر وسیع تر آن را، مد نظر دارد. قابل ذکر است که مساعد بودن زمینه و آماده بودن شرایط برای تعدیل قانون اساسی، موضوعی است که مورد اجماع قرار ندارد.

## ۴.۲ پیشنهادات

### در کوتاه مدت:

- قوانین اساسی اداره از قبیل قانون تشکیلات اساسی دولت، قانون شوراهای محلی، قانون ارگان های محلی و قانون شاروالی ها به تصویب برسد؛
- برای نشان دادن التزام به الزامات قانون اساسی، ادارات مستقل در بدنه ادارات اصلی و مورد تأکید قانون اساسی ادغام شوند، تا با نقش پالیسی سازی و همکاری تخنیکی تحت رهبری وزرا ایفای نقش نمایند؛
- وضعیت حقوقی شورای وزیران، کابینه و حکومت و روابط شان بیشتر روشن گردد؛
- صلاحیت های لازم در زمینه های مصرف بودیجه، مشارکت در پالیسی سازی، برنامه ریزی، استخدام و تدارکات برای ادارات محلی تفویض گردد؛
- شوراهای محلی که هنوز ایجاد نگردیده است، بمنظور تحقق مواد قانون اساسی نه صرف به هدف آماده شدن شرایط دایر شدن لویه جرگه، تأسیس گردند؛
- برای اعمال مؤثر نقش مشورتی و نظارتی شوراهای محلی میکانیزم های کارآمدی تهیه گردد؛
- برای نظارت کلی بر تمام ادارات محلی و رهبری اداره محلی به صورت منسجم و یکپارچه برای والیان و ولسوالان صلاحیت های لازم تفویض شود.

### در دراز مدت نیاز به تعدیل قانون اساسی می باشد تا:

- نوع نظام سیاسی بر اساس روابط قوا، ریاستی، مختلط و یا پارلمانی، با تأمل و آگاهانه در قانون اساسی در نظر گرفته شود؛ زیرا فعلاً با آنکه نظام سیاسی شبه ریاستی است، اما سازمان اداری مورد نظر قانون اساسی با یک نظام پارلمانی بیشتر هماهنگی دارد؛
- نظام عدم تمرکز اداری، با رعایت مختصات و مؤلفه های اساسی آن ایجاد گردد؛
- اداره مرکزی نظر به منطوق قانون اساسی تنظیم گردیده و ادارات بیرون از چارچوب آن حذف و یا ادغام گردد؛
- وضعیت حقوقی شخصیت های حقوقی حقوق عمومی مشخص گردد؛
- سازوکارهای لازم برای اداره محلی منسجم و هماهنگ در نظر گرفته شود؛
- شوراهای محلی و شوراهای شاروالی یا ادغام گردند و یا روابط شان طوری تنظیم گردد که هر دو با تکیه بر اراده مردم، به حیث تصمیم گیرنده های نهایی در سطح اداره محلی، اداره محلی را از طریق مقامات اداری رهبری کنند؛ البته ادغام نهادهای انتخابی به کاهش تعداد و هزینه های انتخابات ها نیز منجر خواهد شد؛
- اهداف اداره عامه بصورت شفاف مشخص گردد.



## منابع و مأخذ

### کتاب:

- انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
- اولیور، رواء، افغانستان، اسلام و نوگرایی سیاسی، ترجمه ابولحسن سرومقدم، مشهد، آستان قدس رضوی، ۱۳۶۹. آنلاین در: [www.afghandata.org/254/xmlui/handle/azu/8080](http://www.afghandata.org/254/xmlui/handle/azu/8080)
- برتران، بدیع؛ توسعه سیاسی، ترجمه احمد نقیب زاده، تهران: قومس، ۱۳۸۹.
- بیژن، عباسی، مبانی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: جنگل، ۱۳۸۹.
- جینی وایو، هیلیرنگیر؛ کی، پرنهاگن، مفاهیم، مناسبت و آثار فرهنگ حقوقی اروپایی، جینی وایو، هیلیرنگیر؛ کی، پرنهاگن، بسمت فرهنگ حقوقی اروپایی، جرمنی: نوروز ویرلگ، صص، ۱۴-۳، ۲۰۱۴.
- سرور دانش، حقوق اداری افغانستان، کابل: ابن سینا، ۱۳۹۲.
- سیدعلی، حسینی، حقوق اداری افغانستان، چاپ دوم، کابل: امیری، ۱۳۹۲.
- طارق، عزیز، رهنمود حقوق اداری برای افغانستان، بنیاد ماکس پلانک، ۱۳۹۱.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ نهم، تهران: سمت، ۱۳۸۳.
- عبدالعلی، محمدی، افغانستان و دولت مدرن، کابل: انتشارات امیری، ۱۳۹۴.
- غلام محمد، غبار، افغانستان در مسیر تاریخ، چاپ چهارم، کابل: میوند، ۱۳۸۸.
- گریگورین، وارتان، ظهور افغانستان مدرن: سیاست اصلاحات و مدرناسیون، ایالات متحده: انتشارات دانشگاه استنفورد.
- محمد قاسم، هاشم زی، تفکیک قوا و مشکل تفسیر قانون اساسی افغانستان، (گردآوری)، گروت، رینر، رودر، تلمن، ساختن قانون اساسی در کشورهای اسلامی: از تحول تا تداوم، آکسفورد: انتشارات دانشگاه آکسفورد، صص، ۶۶۵-۶۸۱، ۲۰۱۲.
- ویلسون، مطالعه اداره، فصل نامه علوم سیاسی، شماره ۲، ۱۸۸۷. موجود در: [http://www.iupui.edu/~spea1/Orosz/7502/http://www.iupui.edu/~spea1/jstor.pdf\\_1887\\_Woodrow\\_Wilson\\_Study\\_of\\_Administration/Units/Sections/u1s5](http://www.iupui.edu/~spea1/Orosz/7502/http://www.iupui.edu/~spea1/jstor.pdf_1887_Woodrow_Wilson_Study_of_Administration/Units/Sections/u1s5)
- هداوند، مهدی، دیگران، آیین های تصمیم گیری در حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: خرسندی، ۲۰۱۲.
- یو، ان، دی، پی (UNDP)، حکومت برای انکشاف پایدار و برابری، گزارش کنفرانس بین المللی، ملل متحد، نیویارک، ۲۸ و ۳۰ جولای، ۱۹۹۹.

### مقالات، گزارشات و جزوه ها:

- آماج TV۱ رد صلاحیت مجتبی پتنگ، <http://www.youtube.com>
- اصول اساسی جمهوری دموکراتیک افغانستان، ۱۳۵۹.
- الکوزی، احمدجان خان، کتابچه حکومتی، از، سراج التواریخ، صص، ۷۶۲-۷۷۱، کتابخانه الکترونیک دانشگاه نیویارک، ۱۳۳۱.
- توافقنامه سیاسی تشکیل حکومت وحدت ملی. <https://www.etilaatroz.com/wp-content/uploads/pdf.1-tawafuq/04/2016/>
- حبیب الله، سالارزی، حبیب ابراهیم پور، بررسی سیر تحول در پارادایم های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب، مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۹، ۱۳۹۱.
- رنگین دادفر، اسپنتا، نظری گذرا بر حقوق بنیادین شهروندان: چالش ها و فرصت ها، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان.
- طرزی، امین، اسلام و مشروطیت در افغانستان، ژورنال مطالعات پرسیانیت، شماره ۵، صص، ۲۴۳-۲۰۵، ۲۰۱۲.
- طرح پالیسی ملی حکومتمداری خوب، جولای ۲۰۱۸.

- طرز العمل ایجاد شورا های مشورتی شاروالی، اداره ارگان های محلی.
- فرمان تقنینی، تعدیل و ایزاد در برخی از مواد تصدی های دولت، جریده رسمی، شماره مسلسل، ۱۰۳
- فرمان تقنینی، ارزیابی ادارات محلی در افغانستان، ۲۰۰۷
- قانون اساسی ۱۳۸۲، جریده رسمی، شماره ۸۱۸، آنلاین در: <http://moj.gov.af/fa/page/legal-frameworks> ۱۶۸۳۲۹۹۴۱۶۸۴
- قانون اساسی ۱۳۶۶ <http://moj.gov.af/fa/page/legal-frameworks> ۱۶۸۶
- قانون اساسی ۱۳۶۹. <http://moj.gov.af/fa/page/legal-frameworks> ۱۶۸۶
- قانون اساسی افغانستان، ۱۹۶۴. موجود در: <http://moj.gov.af/fa/page/legal-frameworks> ۱۶۸۶
- قانون اساسی جمهوری افغانستان، حوت ۱۳۵۵.
- قانون اداره محلی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۹۳، سال ۱۴۲۱
- قانون تشکیلات اساسی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۳۷، ۱۳۴۴.
- قانون کارکنان خدمات ملکی، جریده رسمی، شماره ۹۵۱، ۲۰۰۸.
- قانون شورا های ولایتی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۹۲۰، مؤرخ ۳۰ حمل ۱۳۸۶
- قانون شاروالی ها، جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۹۴، سال ۱۴۲۱.
- قانون مدنی افغانستان، ۱۳۵۵.
- قانون انجمن وکلای مدافع، جریده رسمی، ۱۳۸۶.
- نظام نامه تقسیمات ملکیه، ۱۳۰۳.
- نظامنامه اساسی دولت علیه افغانستان، ۱۳۰۱. موجود در سایت وزارت عدلیه: <http://www.moj.gov.af/content/files/egov/Nezamnama.htm>
- نظامنامه تشکیلات اساسیه افغانستان، ۱۳۰۲.
- نظامنامه بلدییه، ۱۳۰۳.
- یعقوب، ابراهیمی، شکاف میان دولت مرکزگرا و جامعه مرکزگریز در افغانستان، روزنامه هشت صبح، ۱۳۹۵، بازدید صفحه ۴  
<https://lam.af/xlam/06/11/1395/political-afghanistan-polic/>

## پیشنهادات شما

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان میخواهد تا از پیشنهادات شما به عنوان استفاده کنندگان منابع تحقیقاتی این نهاد مستفید شود. شما چه خواننده دایمی انتشارات ما باشید، چه در یکی از ورکشاپ‌ها یا سخنرانی‌های این واحد شرکت کرده باشید، چه از کتابخانه استفاده کرده باشید و یا جدیداً با این سازمان آشنا شده باشید. نظریات و پیشنهادات شما برای ما ارزشمند است. نظریات شما برای ما کمک میکند تا هدف خود را به بهترین وجه تعقیب نموده و یافته‌های کاری خود را به شکل بهتر با خوانندگان نشریات ما به اشتراک بگذاریم. سهل‌ترین راه برای ارائه پیشنهادات شما استفاده از این ایمیل آدرس میباشد. [areu@areu.org.af](mailto:areu@areu.org.af)

شما نیز میتوانید هر نظری که دارید از طریق شماره ۷۹۹۶۰۸۵۴۸ (+۹۳) در میان بگذارید. اما بعضی اطلاعات که عمدتاً برای ما سودمند خواهند بود عبارتند از:

- چطور از نشریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می‌کنید. (مطالعه انتشارات، شرکت در جلسات و غیره)؟
- به چه منظور از تحقیقات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان استفاده می‌کنید؟
- به چه شکل انتشارات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان را بدست می‌آورید؟
- از نسخه الکترونیکی استفاده میکنید یا نسخه چاپی؟
- چگونه انتشارات میتوانند اطلاعات را به شکل بهتری ارائه دهند؟
- نظر شما در مورد روند تحقیقاتی و نتایج ما چیست؟
- انتشارات یا رویداد‌های مورد علاقه شما در واحد تحقیق ارزیابی افغانستان کدام است؟
- به نظر شما ما چه کار‌های را بهتر میتوانیم انجام دهیم؟
- علاقه، ساحه و موقعیت کاری یا مطالعه شما کدام است؟
- عرصه علاقمندی، اشتغال، مطالعه و موقعیت تان؟

## لیست نشریات اخیر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

تمام نشریات در وب سایت [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) قابل دسترسی اند و اکثر آنها به صورت نسخه چاپی رایگان در دفتر واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان موجود میباشد.

تاریخ	نام نشریه	نویسنده	موجود به زبان دری	موجود به زبان پشتو	موضوع تحقیق	نوع نشریه
نوامبر ۲۰۱۸	خشک و دور از آب: کشت خشکاش و آینده ی ساکنان مناطق دشتهای جنوب غربی افغانستان	دیوید منسفیلد	✓	✓	مقاله تحلیلی	مدیریت منابع طبیعی
اکتوبر ۲۰۱۸	نوسان بین امید و ناامیدی: رفتار رای دهی شهروندان کابل در انتخابات ولسی جرگه ۲۰۱۸	محمد مهدی ذکی، صدیقه بختیاری و حسن وفايي			مختصرنامه	حکومتمداری و اقتصاد سیاسی
اکتوبر ۲۰۱۸	دست بردن به خانه زبور: مردم روستایی هلمند مبارزات ضد شورشگری را چطور میبینند	دیوید منسفیلد	✓	✓	مقاله تحلیلی	مدیریت منابع طبیعی
سپتامبر ۲۰۱۸	اهداف توسعه پایدار مربوط به صحت و نقش مراکز تحقیق پالیسی: ایجاد تحرک در جنوب آسیا	سید احمد میثم نجفی زاده			گزارش	حمایت اجتماعی
سپتامبر ۲۰۱۸	خشونت مبتنی بر جنسیت در میان کودکان بی جا شده داخلی در کابل: اقداماتی که باید انجام شود	لیه ویلفریدا و چونا چاوز			پالیسی نامه	حمایت اجتماعی
اگست ۲۰۱۸	سیاست ها در ماورای شواهد: مورد سوال قرار دادن ارتباط میان ارائه خدمات و مشروعیت دولت در افغانستان	اشلی جسکن و اورخلا نعمت	✓		مقاله تحلیلی	حمایت اجتماعی
جولای ۲۰۱۸	افراطگرایی و فعال: افراطگرایی در بین محصلان پوهنتون در کابل هرات	ویدا مهران			پالیسی نامه	حمایت اجتماعی
می ۲۰۱۸	ارزیابی تأثیر EUPOL در اصلاحات پلیس افغانستان	قیوم سروش				حمایت اجتماعی
می ۲۰۱۸	آب هرچه عمیق تر، آرام تر: کوکنار نا مشروع و تحول دشت های جنوب غرب افغانستان	دیوید منسفیلد	✓	✓	مدیریت منابع طبیعی	مقاله تحلیلی
حوت ۱۳۹۶	مصنوعیت شهری: برنامه بازبینی بنای صلح شهری در افغانستان	یما ترابی	✓	✓	حمایت اجتماعی	پالیسی نامه
جنوری ۲۰۱۸	مطالعه بازنامی: میکانیزم های نهادی برای مهار کردن قاچاق انسان در افغانستان	ولی محمد کندیوال			حمایت اجتماعی	پالیسی نامه
مارچ ۲۰۱۸	مطالعه بازنامی: میکانیزمهای نهادی برای مهار کردن قاچاق انسان در افغانستان	سوپروا نراسیمهیا			حمایت اجتماعی	نشریه تحلیلی
جنوری ۲۰۱۸	نوع شناسی منازعه کوچی-ده نشین در افغانستان	داکتر انتونیو گيستوزی	✓	✓	مدیریت منابع طبیعی	نشریه تحلیلی
عقرب ۱۳۹۶	خلاصه ای در مورد منازعه کوچی و باشندگان محل در افغانستان	داکتر انتونیو گيستوزی	✓	✓	حمایت اجتماعی و معیشت	چکیده

اسد ۱۳۹۶	باز نگری قضایی در افغانستان	غزال حارس	✓	✓	✓	پالیسی نامه	قانون اساسی
اسد ۱۳۹۶	تکامل قوه اجرائیه در افغانستان: نگاهی به گذشته و پیشنهادهایی در مورد راه پیشرو	کاوون کاکړ، توماس کریمر، همایون رنوفی	✓	✓	✓	پالیسی نامه	قانون اساسی
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری شهری: ارزیابی برنامه انکشاف شهری در افغانستان	دتلیف کامبر، ذبیح الله عیسی	✓	✓	✓	پالیسی نامه	حکومتداری و اقتصاد سیاسی
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری معادن: سیستم مؤثر جمع آوری عواید صنایع استخراجی در افغانستان	جاوید نورانی	✓	✓	✓	پالیسی نامه	حکومتداری و اقتصاد سیاسی
جوزا ۱۳۹۶	حکومتداری مهاجرت: تکامل مفاهیم و چارچوب نهادی در افغانستان	ولی محمد کندیوال، هلن سی سی	✓	✓	✓	پالیسی نامه	حکومتداری و اقتصاد سیاسی
حمل ۱۳۹۶	اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: نقش و وظایف سکتور خدمات ملکی	سید حشمت الله هاشمی، گیرهارد لاولت	✓	✓	✓	مقاله مسأله محور	حکومتداری و اقتصاد سیاسی
جولای ۲۰۱۶	نزدیک ساختن دولت با مردم: غیرمتمرکز ساختن پلانگذاری و بودجه سازی	نعمت الله بیژن، فرحت امیل و هارون نایب خیل				نشریه تحلیلی	برنامه ریزی، بودجه گذاری و حکومتداری در سطح ولایتی
جولای ۲۰۱۶	نقش جامعه مدنی در ترویج حکومتداری خوب در افغانستان	اورخالا اشرف نعمت و کرین ورنر				نشریه تحلیلی	جامعه مدنی و حکومتداری
می ۲۰۱۶	اقدام متوازن کننده برای حکومتداری سکتور منابع	جاوید نورانی و لین دی بروکیر				نشریه تحلیلی	معادن و حکومتداری
می ۲۰۱۶	توسعه منابع آبی فرامرزی: چه دیدگاه هایی برای همکاری در میان افغانستان، ایران و پاکستان وجود دارند؟	وینسنت توماس با مجیب احمد عزیز و خالد بهزاد				مطالعه موردی	مدیریت منابع طبیعی
می ۲۰۱۶	نگاه نزدیک به مردان و «انواع مردانگی»: مشارکت فعال مردان در برابری جنسیتی	لیا ویلفردا آر. ای. پیلانگو، چونا آر. اچاوز، پرویز طفیل، سید مهدی موسوی	✓	✓	✓	پالیسی نامه	جنسیت
اپریل ۲۰۱۶	دولت بسست بنیان: چگونه تریاک تیشه به ریشه افغانستان زد	دیوید منسفیلد				کتاب	مدیریت منابع طبیعی

ISBN 978-9936-641-16-7



9 789936 641167

**واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان**

ناحیه ۱۰، سرک ۱، فیز A، شهر نو

کابل، افغانستان

شماره تماس: ۷۹۹ ۶۰۸ ۵۴۸ (۰) ۹۳+

ایمیل: [publications@areu.org.af](mailto:publications@areu.org.af)

وبسایت: [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)

تمام نشریات واحد تحقیق و ارزیابی  
افغانستان را میتوانید از صفحه انترنی  
این اداره [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)  
دریافت نمایید.

همچنان نسخه های چاپی بعضی از  
نشریات این اداره را میتوانید از دفتر  
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان  
بدست آورید.

