

یادداشت رفع مسئولیت: تحلیل حاضر فقط برای اهداف معلوماتی بوده و جایگزینی برای مشوره حقوق حرفه ای نیست. این تحلیل با بی‌طرفی، حسن نیت و با استفاده از معلوماتی که در زمان تهیه سند در دسترس نویسندگان آن قرار داشته، تهیه شده است. معلومات مندرج این سند ممکن بدون اطلاع قبلی تغییر کند و نمی توان کامل بودن یا صحت محتویات آن را تضمین کرد. ما به همه خوانندگان اکیداً توصیه می کنیم که برای هر مسئله حقوقی خاص با مشاور حقوقی متخصص در زمینه مشورت کنند.

## تحلیل اسناد تقنینی

1. عنوان سند: فرمان شماره (9) در مورد چگونگی طی مراحل اسناد تقنینی

2. مقدمه:

أ. مبنای این سند

این سند تقنینی بر اساس فرمان شماره (9) مؤرخ 1444/3/28، ه.ق. مطابق 24 اکتوبر 2022 میلادی، رهبر نظام کنونی، منظور گردیده و در جریده رسمی شماره (1432)، به نشر سپرده شده است.

ب. خلاصه این سند

این فرمان ابتدا در جریده رسمی شماره (1424) مؤرخ 1401/8/14 ه.ش. به نشر رسیده بود، سپس برای بار دوم بعد از یک سلسله تعدیلات، در جریده رسمی شماره (1432) مؤرخ 1444/11/2 . 1402/3/1، به نشر رسید. این فرمان چگونگی ترتیب و طی مراحل اسناد تقنینی را در نظام امارت اسلامی طی پنج ماده، توضیح داده است.

ج. ساحه تطبیق این سند تقنینی

از آنجاییکه این سند چگونگی روند و طی مراحل اسناد تقنینی را از مرحله تسوید تا مرحله نشر، تنظیم نموده و جزئیات آن را بیان می کند، بنابراین، ساحه تطبیق این سند، تمام وزارت ها و ادارات امارتی، می باشد.

د. نهادهای مسئول تطبیق کننده سند تقنینی

در قدم نخست، تمام وزارت ها و ادارات امارتی مسئولیت تطبیق این سند را دارند، چون هر اداره امارتی مسوده ابتدائی سند تقنینی را باید در روشنائی این سند، ترتیب نماید، اما بیشترین مسئولیت به کمیسیون مستقل بازنگری و وزارت عدلیه بر می گردد.

3. شرح و تحلیل:

أ. تغییراتی که این سند به وجود می آورد و موارد مبهم در این سند

این سند توسط سازمان انکشاف حقوقی بین المللی (IDLO) برای ابتکار عمل دیده بان حاکمیت قانون افغانستان (ARLO) تهیه شده است. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ARLO، لطفاً به وب سایت ما به آدرس [www.arlo.online](http://www.arlo.online) مراجعه کنید.

یادداشت رفع مسئولیت: تحلیل حاضر فقط برای اهداف معلوماتی بوده و جایگزینی برای مشوره حقوق حرفه ای نیست. این تحلیل با بی‌طرفی، حسن نیت و با استفاده از معلوماتی که در زمان تهیه سند در دسترس نویسندگان آن قرار داشته، تهیه شده است. معلومات مندرج این سند ممکن بدون اطلاع قبلی تغییر کند و نمی‌توان کامل بودن یا صحت محتویات آن را تضمین کرد. ما به همه خوانندگان اکیداً توصیه می‌کنیم که برای هر مسئله حقوقی خاص با مشاور حقوقی متخصص در زمینه مشورت کنند.

در نظام امارت اسلامی نظر به این فرمان پنج ماده‌ای، مسوده ابتدایی سند تقنینی در خود اداره مربوطه، ترتیب می‌گردد. اداره مربوطه مکلف است کمیته‌ای از علماء، متخصصین و کارکنان مسلکی با تجربه بخش مربوط را ایجاد نموده و برای تسوید مسوده ابتدایی سند تقنینی، توظیف نماید. هرگاه تطبیق سند تقنینی به چند اداره مربوط گردد، کمیته مشترک با ترکیب افراد مذکور از هر دو اداره، ایجاد می‌گردد و ریاست کمیته را اداره‌ای که در تطبیق سند تقنینی مکلفیت بیشتری دارد، به دوش می‌گیرد. این کمیته مکلف است که برای موادی که جنبه شرعی دارد، مآخذ فقهی از کتب فقه حنفی جستجو نماید.

سند تقنینی پس از تسوید، غرض تدقیق به وزارت عدلیه فرستاده می‌شود، و وزارت عدلیه مکلفیت دارد مسوده ابتدایی سند تقنینی را توسط علماء و اعضای مسلکی قانون گذاری و تحقیقات علمی، تدقیق نماید. سپس وزارت عدلیه سند تقنینی تدقیق شده را غرض بازنگری نهایی به کمیسیون مستقلی که به هدف بازنگری نهایی اسناد تقنینی ایجاد می‌گردد، ارسال می‌کند، این کمیسیون مکلف گردیده است تا اسناد تقنینی را به صورت دقیق بررسی کند و تصحیحات لازم را بیاورد. کمیسیون بازنگری نهایی اسناد تقنینی، مرجع نهایی بررسی و تصحیح اسناد تقنینی می‌باشد. کمیسیون سند تقنینی را، بعد از بررسی نهایی غرض توشیح به رهبر امارت اسلامی تقدیم می‌کند. سپس بعد از توشیح، اسناد تقنینی جهت نشر در جریده رسمی به وزارت عدلیه ارسال می‌گردد. بنابراین، در نظام امارت اسلامی، اسناد تقنینی، برای اینکه به مرحله انفاذ برسد، پنج مرحله را طی می‌نماید؛ تسوید، تدقیق، بازنگری نهایی، توشیح و سرانجام نشر در جریده رسمی.

در نظام جمهوریت، مرجع تسوید کننده طرح قانون تنها قوه اجرائیه نبود، بلکه هر یک از قوای سه گانه دولت؛ قوه اجرائیه، قوه قضائیه و قوه مقننه، می‌توانست با تدوین و ترتیب طرح قانون، روند قانونگذاری را آغاز کند. براساس ماده نود و پنجم قانون اساسی دوره جمهوریت، دو نوع طرح تقنینی وجود داشت؛ طرح قانون حکومت (Government bill) و طرح قانون اعضاء (Members' bill). طرح تقنینی‌ای که مسوده آن از سوی قوه اجرائیه یا قضائیه ترتیب می‌گردید به نام طرح قانون حکومت یاد می‌شد و طی مراحل آن نسبتاً روند طولانی را در بر داشت. در حالیکه طرح تقنینی‌ای که مسوده آن توسط خود اعضای شورای ملی یا قوه مقننه ترتیب می‌گردید به نام طرح قانون اعضاء یاد می‌شد و نسبتاً روند خاص و متفاوتی نسبت به طرح قانون حکومت داشت. در نظام حقوقی دوره جمهوریت مراجع طرح قانون، حکومت (قوه اجرائیه و قوه قضائیه) و شورای ملی (قوه مقننه) بود. صلاحیت حکومت در طرح قانون در ماده نود و پنجم قانون اساسی دوره جمهوریت چنین تصریح شده است: "حکومت می‌تواند از طرف خود و یا به نیابت از ستره محکمه - در ساحة تنظیم امور قضائی- طرح‌های تقنینی را پیشنهاد نماید."

پروسه طی مراحل طرح قانون به ویژه طرح حکومت در دوره جمهوریت شش مرحله را طی می‌کرد؛ مرحله تسوید، توسط اداره مربوطه، مرحله تدقیق در وزارت عدلیه، مرحله تأیید در شورای وزیران، مرحله تصویب در شورای ملی، مرحله توشیح توسط رئیس جمهور و در نهایت مرحله نشر در جریده رسمی توسط وزارت عدلیه، صورت می‌گرفت. این مراحل به طور خلاصه در ماده (7) قانون طرز طی مراحل نشر و انفاذ اسناد تقنینی، منتشره در جریده رسمی شماره (1246)،

این سند توسط سازمان انکشاف حقوقی بین المللی (IDLO) برای ابتکار عمل دیده بان حاکمیت قانون افغانستان (ARLO) تهیه شده است. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ARLO، لطفاً به وب سایت ما به آدرس [www.arlo.online](http://www.arlo.online) مراجعه کنید.

یادداشت رفع مسئولیت: تحلیل حاضر فقط برای اهداف معلوماتی بوده و جایگزینی برای مشوره حقوق حرفه ای نیست. این تحلیل با بی‌طرفی، حسن نیت و با استفاده از معلوماتی که در زمان تهیه سند در دسترس نویسندگان آن قرار داشته، تهیه شده است. معلومات مندرج این سند ممکن بدون اطلاع قبلی تغییر کند و نمی‌توان کامل بودن یا صحت محتویات آن را تضمین کرد. ما به همه خوانندگان اکیداً توصیه می‌کنیم که برای هر مسئله حقوقی خاص با مشاور حقوقی متخصص در زمینه مشورت کنند.

ذکر شده است. مسوده قانون توسط اداره مربوطه ترتیب می‌گردید، اگر قانون به چند اداره مربوط می‌شد، یک کمیسیون متشکل از اعضای همان ادارات ایجاد گردیده و مسوده قانون را ترتیب می‌داد. اگر قانون مربوط به یک اداره یا چند اداره نمی‌شد بلکه دارای ماهیت عام می‌بود، در این صورت رئیس جمهور یا شورای وزیران می‌توانستند برای تسوید طرح قانونی که دارای ماهیت عام و اهمیت بیشتر است، کمیسیون با صلاحیت را تعیین نمایند. همچنان انستیتوت وزارت عدلیه می‌توانست طرح قانونی که دارای ماهیت عام می‌بود را، تسوید، تدقیق و غرض طی مراحل، ارائه نماید.<sup>1</sup>

مورد مبهمی که در این فرمان وجود دارد این است که در فرمان به این اشاره نشده است اگر سند تقنینی دارای ماهیت عام باشد، چه کسی مسوده آن را ترتیب دهد، چون تنها گفته شده است که مسوده ابتدایی سند تقنینی از طرف اداره مربوط تسوید شود، و همچنان گفته شده که هرگاه تطبیق سند تقنینی به چند اداره مربوط گردد، بر اساس تصمیم مشترک ادارات مربوط، کمیته به اشتراک علماء، کارکنان مسلکی با تجربه بخش مربوطه و متخصصین از هر اداره به منظور تسوید مسوده ابتدایی سند تقنینی ایجاد و توظیف گردد. اما مرجع تسوید سند تقنینی دارای ماهیت عام در این فرمان، مشخص نگردیده است.

طی مراحل سند تقنینی در نظام امارت اسلامی، طوریکه قبلاً تذکر یافت، دارای پنج مرحله می‌باشد؛ مرحله تسوید توسط اداره مربوط، مرحله تدقیق توسط وزارت عدلیه، مرحله بازنگری نهایی توسط کمیسیون مستقلی که به همین منظور ایجاد می‌گردد، و مرحله توشیح توسط رهبر امارت اسلامی و نشر در جریده رسمی توسط وزارت عدلیه، صورت می‌گیرد. نکته قابل توجه این است که در نظام امارت اسلامی کابینه، در روند قانونگذاری کنار گذاشته شده و نقش آن کاملاً نادیده گرفته شده است. اما در نظام جمهوریت سند تقنینی به کابینه غرض تأیید ارسال می‌گردید و در کمیته قوانین کابینه به صورت یک کل از نظر شکل، محتوا و موضوعات تخنیکی مورد ارزیابی نهایی قرار می‌گرفت. سپس کابینه، بعد از ارزیابی کلی سند تقنینی از نظر شکل و محتوا، آن را حسب احوال، تأیید یا تصویب می‌کرد. تفاوت دیگری هم شایان ذکر است که در دروه جمهوریت، نه تنها صلاحیت قانونگذاری به نمایندگان مردم واگذار شده بود، بلکه تأکید گردیده بود که در پروسه طی مراحل قوانین از تدوین تا تصویب و نهایی شدن قوانین، به نهادهای جامعه مدنی، سکتور خصوصی و سایر اشخاص حقیقی یا حکمی حق مشارکت داده شود. نهاد های جامعه مدنی، سکتور خصوصی و مردم حق داشتند نظریات شانرا در زمان تسوید در اداره مربوطه و یا در زمان قبل از تصویب در شورای ملی در اسناد تقنینی شامل بسازند. اما در نظام کنونی، تمام اسناد تقنینی بدون نظرخواهی از نهادهای جامعه مدنی یا مردم، طی مراحل گردیده و به تصویب می‌رسد.

ب. همخوانی یا عدم همخوانی این سند با سایر اسناد امارتی مشابه و اسناد حقوق بین الملل

<sup>1</sup> نگاه شود به ماده 17 قانون طرز طی مراحل نشر و انفاذ اسناد تقنینی، منتشره جریده رسمی شماره (1246).

این سند توسط سازمان انکشاف حقوقی بین المللی (IDLO) برای ابتکار عمل دیده بان حاکمیت قانون افغانستان (ARLO) تهیه شده است. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ARLO، لطفاً به وب سایت ما به آدرس [www.arlo.online](http://www.arlo.online) مراجعه کنید.

یادداشت رفع مسئولیت: تحلیل حاضر فقط برای اهداف معلوماتی بوده و جایگزینی برای مشوره حقوق حرفه ای نیست. این تحلیل با بی‌طرفی، حسن نیت و با استفاده از معلوماتی که در زمان تهیه سند در دسترس نویسندگان آن قرار داشته، تهیه شده است. معلومات مندرج این سند ممکن بدون اطلاع قبلی تغییر کند و نمی‌توان کامل بودن یا صحت محتویات آن را تضمین کرد. ما به همه خوانندگان اکیداً توصیه می‌کنیم که برای هر مسئله حقوقی خاص با مشاور حقوقی متخصص در زمینه مشورت کنند.

هرچند سند تقنینی دیگری در نظام کنونی با همین محتوا تا هنوز ترتیب نگردیده است که موضوع همخوانی این سند با آن مطرح گردد، اما در دوره جمهورییت سند تقنینی ای تحت عنوان "قانون طرز طی مراحل نشر و انفاذ اسناد تقنینی"، نافذ بود و در جریده رسمی شماره (1246) به نشر رسیده بود که نظر به نوعیت نظام با این سند تقنینی تفاوت زیاد دارد و فعلاً نافذ نیست.

#### 4. تأثیرات احتمالی:

##### أ. تأثیرات احتمالی مثبت بر مخاطبان

هرچند در نظام امارت اسلامی قبل از ترتیب این سند، روند قانون گذاری و طی مراحل اسناد تقنینی از مرحله تسوید به مرحله انفاذ، معلوم نبود و یک چارچوکات واضح برای روند قانونگذاری تعریف نگردیده بود و وضعیت گنگ بود، اما بعد از ترتیب این سند، تمام ادارات امارتی در روشنی قرارگرفتند که چگونه یک سند تقنینی را طی مراحل نمایند و روند کار و فعالیت ها را تسریع بخشند.

##### ب. تأثیرات احتمالی منفی بر مخاطبان

از آنجاییکه مخاطبان این سند تمام ادارات امارتی می باشد، بنابراین، نظر به محتوای این سند تقنینی که روند قانونگذاری را بیان می کند، بر مخاطبان کدام تأثیرات احتمالی منفی را، سراغ ندارم.

#### 5. اشکالات:

##### أ. تطبیق این سند کدام اشکالات را به بار می آورد؟

در فقره (1) ماده سوم این فرمان تصریح شده است که غرض بازنگری نهایی سند تقنینی، کمیسیون مستقل ایجاد می‌گردد، و این کمیسیون مکلفیت دارد مسوده نهایی سند تقنینی را که از وزارت عدلیه مواصلت نموده به صورت دقیق بررسی نموده و کلیه تصحیحات لازم را در سند تقنینی بیاورد. این کمیسیون، مرجع نهایی بررسی و تصحیح اسناد تقنینی معرفی شده است. کمیسیون پس از بررسی نهایی، سند تقنینی را غرض توشیح به مقام رهبری امارت اسلامی، ارسال می‌کند. کلمه "مستقل" در پسوند کمیسیون، ممکن است به عنوان مستقل از دولت تعبیر شود، در این صورت کمیسیون بگونه مستقیم از سوی رهبری امارت اسلامی کنترل می‌گردد و به او گزارش ده است و اعضای آن از طرف او انتصاب می‌گردد، این امر تسلط و کنترل رهبر امارت اسلامی را بر روند قانونگذاری نشان می‌دهد. در واقع در این نظام، تفکیک قوا به معنای مصطلح امروزی مطرح نیست و کلیه قوا و از جمله قوه مقننه در اختیار رهبری امارت اسلامی قرار دارد. امروزه مشارکت و دخالت مردم در مرجع قانونگذاری معمولاً به دو صورت کلی: مستقیم؛ از طریق همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم، و غیرمستقیم؛ از راه مجلس یا مجالس قانونگذاری متشکل از نمایندگان

این سند توسط سازمان انکشاف حقوقی بین المللی (IDLO) برای ابتکار عمل دیده بان حاکمیت قانون افغانستان (ARLO) تهیه شده است. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ARLO، لطفاً به وب سایت ما به آدرس [www.arlo.online](http://www.arlo.online) مراجعه کنید.

یادداشت رفع مسئولیت: تحلیل حاضر فقط برای اهداف معلوماتی بوده و جایگزینی برای مشوره حقوق حرفه ای نیست. این تحلیل با بی‌طرفی، حسن نیت و با استفاده از معلوماتی که در زمان تهیه سند در دسترس نویسندگان آن قرار داشته، تهیه شده است. معلومات مندرج این سند ممکن بدون اطلاع قبلی تغییر کند و نمی توان کامل بودن یا صحت محتویات آن را تضمین کرد. ما به همه خوانندگان اکیداً توصیه می کنیم که برای هر مسئله حقوقی خاص با مشاور حقوقی متخصص در زمینه مشورت کنند.

مردم، تجلی پیدا می کند که دومی جنبه اصلی به خود گرفته است. به هر حال در چارچوب بالا، این پرسش مهم و اساسی مطرح می شود که مردم در نظام قانونگذاری یادشده چه نقشی دارند و چگونه می توانند در آن مشارکت کنند؟

ب. راه های پیشنهادی برای دفع اشکالات یا به حد اقل رساندن آن.

البته که برای پایداری و تداوم نظام در عصر حاضر، باید تلاش صورت گیرد تا مردم را، در تدوین قوانین و ترتیب پالیسی ها به نحوی از انحا از طریق ایجاد میکانیزم های مردم محور، شریک ساخت. برای ایجاد نظام پایدار، قوی، شفاف و پاسخگو لازم دانسته می شود که باید یک ساختار و چارچوب مردم محور شکل یابد که در آن مشارکت عمومی و تساوی حقوق شهروندی رعایت گردد تا زمینه برای نابرابری، خشونت، بی عدالتی، نا امنی و بی ثباتی، هموار نگردد.

این سند توسط سازمان انکشاف حقوقی بین المللی (IDLO) برای ابتکار عمل دیده بان حاکمیت قانون افغانستان (ARLO) تهیه شده است. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد ARLO، لطفاً به وب سایت ما به آدرس [www.arlo.online](http://www.arlo.online) مراجعه کنید.