

جایگاه و کارکرد ریاست قضایای دولت در نظام عدلی و قضایی افغانستان

داکتر سیدعلی مطهری*

چکیده

ریاست قضایای دولت با سابقهٔ بیش از نیم قرن، از جمله ریاست‌های کلیدی در ساختار و تشکیلات وزارت عدلیه به‌شمار می‌رود. این ریاست به‌لحاظ وظایف و صلاحیت‌ها، به‌مثابهٔ یک وزارتخانهٔ مستقل جایگاه و اهمیت دارد؛ به دلیل این‌که حمایت و حراست از دارایی‌های عامه، اقامهٔ دعوا یا دفع غوا در منازعات مدنی و دعاوی حقوقی در پیشگاه محاکم و دفاع از منافع قانونی دولت، در صلاحیت این ریاست قرار دارد؛ اما با وجود این، ریاست قضایای دولت در سال‌های اخیر به‌دلیل عدم کارایی و مؤثریت در حوزهٔ کاری خود، بحث‌برانگیز شده و مورد انتقادهای شدید ادارات دولتی قرار گرفت. در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۶ این موضوع شامل آجندای جلسهٔ شماره ۱۰ شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری گردید و به تعقیب آن، جلسات متعدد دیگر از سوی کمیتهٔ عدلی و قضایی دولت به‌منظور بررسی مشکلات موجود در ریاست قضایای دولت و یافتن راه‌حل برای آن نیز برگزار گردید. پرسش اصلی این است که ادارات قضایای دولت، با داشتن

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

مقدمه

صلاحیت‌های گسترده و وظایف مهم، چرا در انجام آن‌ها و دفاع از دارایی‌های عامه موفق نیستند؟ بنابراین، بحث از جایگاه، کارایی و کارکرد ریاست قضایی دولت در نظام عدلی و قضایی افغانستان و معرفی آن به‌عنوان یک نهاد اجرایی، که مسئول مستقیم حمایت و حراست از دارایی‌های عامه است، لازم و درخور تأمل و دقت تحقیق و مطالعه است. یافته‌های این نوشته با تکیه بر اسناد تقنینی و مصوبات و فیصله‌های مرتبط، بیانگر ضرورت وجود ادارات قضایی دولت در تشکیلات وزارت عدلیه است. کارایی و مؤثریت آن در حیطه کاری در پرتو رفع چالش‌های درونی و بیرونی اداره در قالب ایزاد و ارتقای ظرفیت مسلکی، مبارزه جدی با غاصبین، حمایت از اعضای مسلکی و تأمین امنیت آنان و تأمین منابع مالی و بشری کافی، امکان‌پذیر است.

واژگان کلیدی: دارایی عامه، ریاست قضایی دولت، ادارات دولتی، دعوی

مدنی.

وزارت عدلیه از ادارات مرکزی و کلیدی حکومت، در چهارچوب قوه اجرائیه دولت جمهوری اسلامی افغانستان فعالیت می‌کند. این وزارت مسئول و متعهد به حصول اطمینان از عرضه متوازن و با کیفیت خدمات عدلی و حقوقی به تمام شهروندان کشور جهت دسترسی بیش‌ترشان به عدالت است. دفاع از حقوق دولت در محاکم، تهیه و تدقیق مسوده‌های قوانین، فرامین و مقررات، چاپ و نشر اسناد تقنینی، تنظیم امور مربوط به حل‌وفصل منازعات حقوقی، تطبیق فیصله‌های محاکم، ثبت احزاب سیاسی و سازمان‌های اجتماعی، ارائه خدمات و مساعدت‌های حقوقی رایگان به نیازمندان در قضایای جزایی، ارائه مشوره‌ها و آگاهی‌های حقوقی، تنظیم امور اطفال متخلف در مراکز اصلاح و تربیت، ابراز نظر راجع به مطابقت قراردادهای حقوقی و بین‌المللی، کنوانسیون‌ها و موافقت‌نامه‌های تجارتی خارجی با قوانین افغانستان، ارائه مشوره‌های قانونی و حقوقی به وزارت‌ها و ادارات دولتی و غیره، از جمله مهم‌ترین و اساسی‌ترین وظایف این وزارت شمرده شده است.

برای تحقق وظایف یادشده، در تشکیلات وزارت عدلیه چندین ریاست اداری و مسلکی

پیش‌بینی شده است. یکی از آن‌ها ریاست عمومی قضایای دولت است. این ریاست با توجه به جایگاه کاری و وظیفه‌ای، نسبت به سایر ریاست‌ها از اهمیت فوق‌العاده برخوردار است. مهم‌ترین صلاحیت‌ها و وظایف ریاست قضایای دولت که در ادامه به آن به تفصیل پرداخته خواهد شد، عبارت است از: اتخاذ تصمیم در مورد دفع تعرض بر دارایی‌های عامه و استرداد آن‌ها در حدود احکام قانون، اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی و حکمی در پیشگاه محاکم در مواردی که دارایی عامه از طرف آن‌ها مورد تعرض قرار گرفته یا تصرف شده باشد، دفع دعوای اشخاص حقیقی و حکمی علیه ادارات دولتی در پیشگاه محاکم، جلب همکاری ادارات دولتی در مورد تشخیص و تثبیت دارایی‌های عامه، معرفی غاصبین و متعرضین بر دارایی‌های عامه غرض تعقیب عدلی به مراجع مربوطه، رسیدگی به منازعات حقوقی بین ادارات دولتی در رابطه به دارایی‌های آن‌ها، مطالبه اسناد، معلومات، دلایل و سایر مدارک مورد نیاز از ادارات دولتی یا سایر اشخاص حقیقی و حکمی در مورد منازعات مربوط.

ریاست عمومی قضایای دولت در سال ۱۳۴۳ خورشیدی در ساختار و تشکیلات وزارت عدلیه ایجاد گردیده است. این اداره دارای یک نهاد مرکزی در شهر کابل و دارای ۳۴ واحد ولایتی در تمام ولایات است و با تمام ریاست‌های وزارت عدلیه، به‌ویژه ریاست حقوق و ریاست عمومی تعین، روابط نزدیک و تنگاتنگ کاری و مسلکی دارد. هم‌چنین بیش‌ترین روابط کاری را به‌خاطر داشتن مکلفیت در دفاع از منافع قانونی و املاک دولتی با نهادهای شاروالی‌ها در ولایات، اداره اراضی افغانستان، وزارت زراعت، ولایت کابل، ریاست عمومی سروی و کدستر و سایر ادارات مستقل و وزارتخانه‌ها نیز دارد.

برای ریاست قضایای دولت، به دلیل اهمیت آن، قانون مستقل و اختصاصی به‌نام «قانون قضایای دولت» نیز تدوین و تصویب شده است؛ اما در عین حال، در سال‌های اخیر از سوی بسیاری از ادارات و نهادها در سطح کابینه و رهبری حکومت وحدت ملی این اداره به دلیل عدم موفقیت و کارایی مؤثر در انجام وظایف و صلاحیت‌های خود، مورد انتقاد و پرسش‌های جدی قرار گرفته است؛ زیرا اسناد بسیاری حکایت از عدم موفقیت این ریاست در منازعات فیمابین دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی دارد که از این رهگذر، بر دولت ضررهای کلان و جبران‌ناپذیر وارد شده است و بسیاری از دارایی‌های عامه نیز از ملکیت عامه و دولت خارج و تحت تصرف غاصبین و زورمندان قرار گرفته است. این موضوع سرانجام در جلسه شماره ۱۰

مؤرخ ۱۳۹۶/۹/۶ شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری تحت عنوان «طرح برنامه اصلاحی به منظور بهبود وضعیت کاری در ریاست‌های حقوق و قضایای دولت وزارت عدلیه» مورد بحث و بررسی قرار گرفت.

پرسش‌های مطرح در این باره این است که مشکل اصلی این نهاد در کجاست؟ دلایل ناکارآمدی و عدم موفقیت آن کدام است و راه‌حل چیست؟

با توجه به آنچه گفته شد، شایسته و بایسته است تا این موضوع تحت عنوان «جایگاه و کارکرد ریاست قضایای دولت در نظام عدلی و قضایی افغانستان» مورد بحث و بررسی قرار بگیرد. هرچند این موضوع فاقد منابع علمی و تحقیقی در قالب کتاب و مقاله است؛ اما تلاش شده است تا بر اساس قوانین نافذ کشور، به‌ویژه قانون قضایای دولت، جایگاه و کارکرد این ریاست مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرد. سامان‌دهی مطالب مطرح و مباحث لازم در این نوشته، عبارت است از: ۱) بیان اهمیت و ضرورت این ریاست در کلیت دولت به‌صورت عام و در ساختار وزارت عدلیه به‌صورت خاص؛ ۲) ذکر سابقه تاریخی این ریاست و چگونگی شکل‌گیری آن در نظام عدلی و قضایی افغانستان؛ ۳) مبنا و مستندات قانونی ایجاد ریاست قضایای دولت؛ ۴) تبیین اهداف پیش‌بینی شده؛ ۵) بیان صلاحیت‌ها و وظایف؛ ۶) برشمردن چالش‌ها و موانع؛ ۷) بیان راه‌کارها و راه‌حل‌ها.

۱. اهمیت و ضرورت وجود اداره قضایای دولت

معمولاً، یک نهاد یا اداره جدید در تشکیلات کلان دولت بر اساس ضرورت و نیاز اداری-سازمانی ایجاد می‌گردد. به همین خاطر، تمام ادارات و نهادها در کلیت خود در ساختار یک دولت، دارای اهمیت اداری و تشکیلاتی است. اداره قضایای دولت نیز بر اساس یک ضرورت در ساختار و تشکیلات وزارت عدلیه ایجاد شده است. با وجود این‌که این ریاست به لحاظ جایگاه شکلی و اداری در ساختار کلان اداره و تشکیلات دولت در ردیف وزارتخانه‌ها، ادارات مستقل، کمیسیون‌های مستقل قرار نمی‌گیرد، بلکه یکی از ریاست‌های وزارت عدلیه به‌شمار می‌رود؛ اما به لحاظ ماهیت و موقعیت، کارکردها و صلاحیت‌ها، جایگاه یک نهاد عالی دولتی چون نهاد لوی سارنوالی را در بخش دعاوی حقوقی تمثیل می‌کند؛ زیرا این ریاست در دعاوی حقوقی از سوی دولت و ادارات مربوطه نقشی را ایفا می‌کند که اداره لوی سارنوالی در دعاوی

جزایی آن کارکرد و کارایی را در مورد جامعه و دولت دارد. به بیان دیگر، همان‌طوری که اداره عالی لوی سارنوالی به‌عنوان مدعی‌العموم و به نمایندگی از دولت و جامعه، حافظ و پاسدار جان، حیثیت، مال، حقوق و آزادی مردم و منافع جامعه است و از سوی آن‌ها در پیشگاه محاکم در موضوعات جزایی اقامه دعوا می‌کند؛ چنانچه در قانون یادشده در ذیل اهداف چنین مقرر شده است: «حراست از حقوق و آزادی‌های فردی و عامه به‌منظور تحکیم حاکمیت قانون و تأمین عدالت» و در مورد وظایف اساسی لوی سارنوالی نیز آمده است: «تحقیق عموم جرایم و اقامه دعوی جزائی و تعقیب آن علیه متهم در محاکم، نظارت از جریان تحقیق جرم، تنفیذ احکام قطعی محاکم و محلات سلب آزادی.» (قانون تشکیل و صلاحیت سارنوالی، ۱۳۹۲: ماده ۲-۳)، به همان میزان، اداره قضایای دولت نیز مسئول حفظ و حراست از دارایی‌های عامه بوده و به‌منظور حمایت از حقوق و منافع دولت در پیشگاه محاکم در منازعات مدنی و دعاوی حقوقی هم اقامه دعوا و هم دفع دعوا می‌کند (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۲). همین جایگاه ویژه حقوقی قضایای دولت سبب شده است تا وزارت عدلیه به حیث حامی دارایی‌های عامه، مسئول تطبیق و تعمیم احکام قانون قضایای دولت شناخته شود و خود این ریاست افزون بر این که تمثیل‌کننده تمام‌عیار از چهره حقوقی و سازمانی ادارات و نهادهای دولتی در دعاوی مدنی و حقوقی با افراد در پیشگاه محاکم به‌شمار رود، نماینده باصلاحیت تام و تمام از سوی دولت در دعاوی حقوقی بین دولت افغانستان با دولت‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های خارجی در پیشگاه محاکم به اقامه یا دفع دعوی نیز محسوب می‌شود (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۴-۶).

اداره قضایای دولت افزون بر این که نقشی چون لوی سارنوالی را در سطح کلان دولت در بخش قضایای حقوقی ایفا می‌کند، هم‌چنان از سازوکارهای قابل توجه در امر مبارزه با فساد اداری و مالی در نهادها و ادارات دولتی نیز به‌شمار می‌رود. چنانچه این اداره به وظایف و صلاحیت‌های قانونی خود دقیق و درست عمل کند، به‌طور مسلم جلوی بسیاری از جرایم فساد اداری و مالی، غصب املاک دولتی، کلاهبرداری‌های مربوط به ملکیت‌های عامه را می‌گیرد؛ بنابراین، اداره قضایای دولت با وصف این که یک وزارت نیست؛ اما به لحاظ کارایی و موقعیت از اهمیت فوق‌العاده حقوقی در دستگاه اداری کشور برخوردار است. شاید بتوان گفت که این ریاست از یک سو به‌مثابه گوش شنوا و چشم بینای دولت در حمایت و حفاظت از دارایی‌های عامه در منازعات مدنی و دعاوی حقوقی در مرکز و ولایات کشور نقش بی‌بدیل و منحصر به

فرد نمایندگی را ایفا می‌کند و از طرف دیگر، نقش ناظم و حکم در حل و فصل منازعات حقوقی مربوط به ادارات با یکدیگر را نیز دارا می‌باشد.

۲. پیشنهاد اداره قضایای دولت

با تصویب قانون اساسی سال ۱۳۴۳ در بخش‌های مختلف از نظام سیاسی و حقوقی افغانستان تحولات اساسی پدید آمد؛ از جمله تغییرات بنیادین در نظام قضایی کشور به وجود آمد؛ بدین معنا که به جای نظام محاکم دوگانه کشور با بیش از چهل سال سابقه و تجربه، نظام قضایی واحد جایگزین شد. عنصر اصلی و کلیدی در نظام جدید که تا امروز نیز ادامه دارد، این است که دعاوی و اختلافات اداری بین اداره و افراد و محاکمه‌مأمورین نیز به محاکم عدلی، یعنی محاکم عمومی و عادی، ارجاع شد و محاکم سابقه‌مأمورین و شورای دولت و مجالس مشوره ولایتی منحل گردیدند (دانش، ۱۳۹۲: ۶۸). این تحول و تغییر در نظام حقوقی کشور موجب به وجود آمدن یک نوع ذهنیت منفی گردید؛ به این معنا که از سوی قانون‌گذار و متولیان تهیه و تدوین قانون اساسی ۱۳۴۳ به تخصصی‌بودن رسیدگی، حوزه خاص و نوعیت دعوا توجه نشده است؛ در حالی که علی‌القاعده باید میان دعاوی افراد با یکدیگر و دعاوی اداره با افراد در منازعات مدنی تفکیک شود؛ چون ممکن است در دعاوی اداره با افراد در محاکم عدلی رسیدگی دقیق و عادلانه صورت نگیرد. به همین جهت، به‌منظور رسیدگی به منازعات و دعاوی بین افراد و اداره و نیز دفاع مناسب از منافع دولت و ادارات در پیشگاه محاکم، تدابیر قانونی و قضایی دیگری نیز اتخاذ شد که یکی از آن‌ها تأسیس اداره قضایای دولت در تشکیل وزارت عدلیه است. قبل از سال ۱۳۴۳ اقامه دعوا در قضایای مربوط به ادارات دولتی، مؤسسات مختلط و تصدی‌های دولتی در مسائل غیر منقول و منقول توسط خود همان ادارات، مؤسسات و تصدی‌ها صورت می‌گرفت؛ اما در سال ۱۳۴۳ بنا بر تصمیم حکومت وقت به‌منظور ایجاد تشکیل واحد در اقامه دعاوی مدنی و ملکیتی دولت، ریاستی به نام قضایای دولت در چوکات وزارت عدلیه تشکیل گردید (<http://moj.gov.af>).

برای فعالیت اداره قضایای دولت و تبیین وظایف و صلاحیت‌های آن که فعلاً یکی از ریاست‌های مهم وزارت عدلیه در مرکز و ولایات می‌باشد، از سال ۱۳۴۳ تا کنون، سه قانون مستقل و اختصاصی تدوین و تصویب شده است که به ترتیب عبارت‌اند از:

اول: قانون قضایای دولت، منتشره در جریده رسمی، شماره مسلسل ۱۷، مؤرخ ۱۳۴۳/۹/۲۸ هـ.ش: قانون یادشده اولین سند تقنینی است که به صورت ویژه در زمان سلطنت ظاهرشاه برای تنظیم فعالیت و امور اداره قضایای دولت در ده ماده تنظیم، تصویب و توشیح گردیده است.

دوم: قانون قضایای دولت، منتشره در جریده رسمی، شماره مسلسل ۷۸۶، مؤرخ ۱۴۲۰/۴/۲۲ هـ.ق: این قانون در زمان امارت اسلامی طالبان در هشت فصل و سی و هشت ماده تنظیم، تصویب و توشیح شده است.

سوم: قانون قضایای دولت، منتشره در جریده رسمی، شماره مسلسل ۱۱۱۵، مؤرخ ۱۳۹۲/۶/۳۰ هـ.ش: این قانون در داخل چهار فصل و سی و نه ماده تنظیم، تصویب و توشیح شده است.

قانون اخیر که اکنون قانون نافذ درباره اداره قضایای دولت به شمار می رود، معیار عمل آن اداره در خصوص منازعات مدنی و حقوقی فیما بین ادارات و مردم و همچنین حل و فصل اختلافات حقوقی ادارات و نهادها با یکدیگر می باشد؛ بنابراین، مباحث مطرح در این نوشته بیش تر بر اساس همین قانون مورد بررسی و تحلیل قرار می گیرد.

۳. مبانی حقوقی ایجاد اداره قضایای دولت

از پرسش های اصلی در مورد ریاست قضایای دولت این است که این ریاست با داشتن موقعیت و جایگاه کاری و حقوقی بالا که در کلیت دولت و تشکیلات وزارت عدلیه دارد، مبنا و مستندات قانونی ایجاد آن چیست؟

در پاسخ باید گفت که اداره قضایای دولت، همانند بسیاری از نهادهای دیگر، در تشکیلات و ساختار وزارت ها بر اساس مستندات و مبانی روشن قانونی و حقوقی تشکیل شده است. قانون اساسی که به مثابه عالی ترین سند سیاسی و حقوقی یک کشور و به عنوان مهم ترین وثیقه ملی به شمار می رود و بیانگر ماهیت نظام سیاسی و ساختار کلان دولت، صلاحیت ها و وظایف قوای سه گانه، موضوعات مهم و احکام اساسی، حقوق و آزادی عمومی شهروندان و رابطه ملت و دولت می باشد، مبنا و اساس تشکیل ریاست قضایای دولت است. در قانون قضایای دولت، مصوب ۱۳۹۲، در ماده اول آن تصریح شده است که این قانون با نظر داشت احکام مواد ۵۱ و ۱۲۰ قانون

اساسی وضع گردیده است. در واقع، آن دو ماده از قانون اساسی مبنای حقوقی وضع قانون ریاست قضایای دولت و تشکیل و ایجاد آن در چوکات وزارت عدلیه به‌شمار می‌رود.

بدین توضیح، قانون اساسی در مود اقامه دعوی مدنی افراد علیه ادارات دولتی به‌منظور جبران زیان‌های ناشی از سوی اداره به آنان، چنین مقرر می‌دارد: «هر شخص که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خساره می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در دادگاه دعا اقامه کند. به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است، دولت نمی‌تواند بدون حکم دادگاه باصلاحیت به تحصیل حقوق خود اقدام کند.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۵۱). پس وقتی شهروندان از ناحیه ادارات و نهادهای دولتی متضرر می‌شوند و به‌عنوان مدعی و شاکی به پیشگاه محکمه طرح دعوی حقوقی می‌کنند و خواهان جبران خسارات می‌شوند، در این صورت اداره قضایای دولت به نمایندگی از دولت و تمام ادارات آن در پیشگاه محاکم حاضر شده و مطابق قانون جواب‌گو می‌باشد. در جای دیگر در مورد صلاحیت رسیدگی قوه قضائیه نیز چنین نوشته شده است: «صلاحیت قوه قضائیه شامل رسیدگی به تمام دعاوی است که از طرف اشخاص حقیقی یا حکمی، به‌شمول دولت، به‌حیث مدعی یا مدعی علیه در پیشگاه دادگاه مطابق به احکام قانون اقامه شود.» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۱۲۰). عین مفاد این ماده از قانون اساسی در قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه، که یکی از مهم‌ترین سند تقنینی در خصوص تنظیم امور قوه قضائیه، تشکیل و تعیین صلاحیت‌ها و وظایف آن است، نیز انعکاس یافته است (قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه، ۱۳۹۲: ماده ۸)؛ بنابراین، ریاست قضایای دولت با داشتن مبنای قانونی و حقوقی روشن، به‌عنوان نماینده دولت و تمام نهادها و ادارات دولتی در منازعات مدنی و دعاوی حقوقی در پیشگاه محاکم در مقابل افراد، اقامه یا دفع دعوا می‌کند. تمام فعالیت‌ها و کارکردهای آن اداره بر اساس قانون، مدار اعتبار و دارای ارزش حقوقی می‌باشد.

۴. اهداف اداره قضایای دولت

فلسفه تشکیل و ایجاد یک نهاد به نام «اداره قضایای دولت» در ساختار وزارت عدلیه، تحقق و تطبیق اهداف مندرج در قانون قضایای دولت ذکر شده است. در بند ۲ از ماده ۴ این قانون چنین آمده است: «به‌منظور تحقق اهداف مندرج این قانون، اداره قضایای دولت که جزء تشکیل وزارت عدلیه بوده، در مرکز و ولایات فعالیت نموده و در اجرائات خویش احکام قانون را ملاک

عمل قرار می‌دهد.» اهداف ذکرشده در قانون قضایای دولت، تعیین‌کننده قلمرو گسترده‌ای از صلاحیت‌های اداره و چهارچوب کلی کاری آن در ساختار وزارت عدلیه و کلیت دولت می‌باشد که شامل نقش حمایتی از دارایی‌های عامه، تنظیم امور مربوط به اقامه و دفع دعوا و تعقیب قضایی آن، تنظیم امور مربوط به حل و فصل منازعات حقوقی بین ادارات با یکدیگر می‌گردد. اینک، مهم‌ترین و اصلی‌ترین اهداف پیش‌بینی‌شده در قانون قضایای دولت به‌صورت تفصیل مورد بحث، بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

۴-۱. حمایت و حراست از دارایی‌های عامه

مطابق قانون، اولین و مهم‌ترین هدفی که باید ریاست قضایای دولت به آن توجه کند و نسبت به آن حساس باشد، همان حمایت حقوقی و قانونی از دارایی‌های عامه و در نهایت حراست از آن‌ها است. بر اساس تعریف مطرح در ماده سوم قانون قضایای دولت، «دارایی‌های عامه» شامل سه کته‌گوری از اموال می‌شود:

اول: اموال منقول و غیر منقول ادارات مربوط قوای ثلاثه دولت، کمیسیون‌های مستقل، تصدی‌ها، شرکت‌های دولتی و مختلط و شاروالی‌ها؛ دوم: اموال منقول و غیر منقول که برای مصالح و منافع عامه تخصیص داده شده باشد؛ سوم: اموال منقول و غیر منقول که به حکم قانون اموال عامه شناخته شود (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۳). با استفاده و توجه به دیدگاه حقوق‌دانان و سایر قوانین می‌توان گفت که دارایی عامه یک مفهوم عام و کلی است که هم شامل اموال عمومی دولت که برای استفاده و منافع عمومی اختصاص یافته است، می‌شود و هم شامل اموال خصوصی دولت می‌شود که در ملکیت اداره است؛ اما برای منافع عمومی و عامه مردم اختصاص نیافته است (دانش، ۱۳۹۲: ۳۲۷-۳۳۲؛ قانون مدنی، ۱۳۵۵: مواد ۴۸۱-۴۸۲).

بنابراین، حمایت و حفاظت از دارایی‌های عامه با مفهوم فوق، افزون بر آن‌که از فاکتورهای اصلی در چرایی تشکیل ریاست قضایای دولت به‌شمار می‌رود، می‌تواند بیانگر جایگاه بس‌خطیر و کلیدی این ریاست در وزارت عدلیه و حتی در بخش‌های مختلف از بدنه اجرایی دولت به حساب آید؛ زیرا دارایی‌های عامه با مفهوم یادشده دامنه و گستره‌اش آن قدر وسیع و گسترده است که به‌لحاظ ارزش مالی، آمار فوق‌العاده و کلان از اموال منقول و غیر منقول را در سطح ملی به خود اختصاص می‌دهد و در واقع، اداره قضایای دولت، وکیل مدافع تمام دارایی و مالی

یک دولت به شمار می‌رود.

به منظور حمایت بهتر و دفاع مؤثرتر از دارایی‌های عامه، در ساختار ریاست عمومی قضایای دولت سه کمیته با صلاحیت‌ها، وظایف و قلمرو کاری مشخص در نظر گرفته شده است:

اول. کمیته مدنی

وظیفه این کمیته دفاع از ملکیت‌ها و منافع قوای ثلاثه دولت و مؤسسات مختلط، بررسی عرایض و مکاتیب واصله در رابطه به معاملات مدنی و دفاع از حقوق دولت در پیشگاه محاکم تجارتی است.

دوم. کمیته تجارتی

وظیفه این کمیته بررسی منازعات مالی و منازعات ناشی از قراردادهای میان اشخاص حقیقی و حکمی، بررسی عرایض و مکاتیب واصله در رابطه به معاملات تجارتی و دفاع از منافع دولت در برابر مدیونان، بانک‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها، اشخاص حقیقی، ادارات دولتی و سایرین در پیشگاه دیوان تجارتی محاکم ثلاثه است.

۱۲۴

سوم. کمیته اداری و مالی

وظیفه این کمیته بررسی منازعات اداری ناشی از قراردادهای کارکنان «مستخدمین» متقاعدین، معضلات ناشی از سپری نمودن امتحان رقابتی میان داوطلبان و ادارات، شرکت‌ها و مؤسسات مختلط دولتی و دفاع از حقوق ادارات در پیشگاه محاکم است (www.moj.gov.af).

۲-۴. تنظیم امور مربوط به اقامه و دفع دعوا و تعقیب قضایی آن

دومین هدفی که ریاست قضایای دولت به تحقق آن مکلف و ملزم دانسته شده، تنظیم امور مربوط به اقامه و دفع دعوا و تعقیب قضایی آن به نمایندگی از دولت در پیشگاه محاکم است. هدف یادشده دربرگیرنده دو نوع اقدام اساسی اجرایی و عملیاتی نسبت به دعوای مطروحه است:

اول: تنظیم امور مربوط به اقامه دعوا و تعقیب قضایی آن به نمایندگی از دولت در پیشگاه محاکم؛ بدین توضیح که گاهی دولت، نهادها و ادارات مربوطه در جایگاه متضرر و مدعی قرار می‌گیرد؛ یعنی دارایی‌های عامه و ملکیت‌های دولت مورد تعرض، غصب، تملک غیرقانونی،

دستبرد و دسیسه اشخاص حقیقی و یا حقوقی قرار می‌گیرد؛ در این صورت، ریاست قضایای دولت به نمایندگی از ادارات دولتی، بعد از وصول درخواست رسیدگی موضوع از سوی ادارات مربوطه و اخذ اسناد، معلومات، دلایل و مدارک اثباتیه آن، به عنوان مدعی در پیشگاه محکمه، علیه اشخاص حقیقی و یا حکمی که از ناحیه آنان زانی متوجه دولت گردیده است، اقامه دعوا می‌کند و برای جبران ضرر وارد شده بر دولت و دارایی‌های عامه، موضوع را به صورت قانونی مورد تعقیب و پیگرد قضایی قرار می‌دهد و به دادخواهی می‌پردازد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲، ماده ۸-۹).

دوم: تنظیم امور مربوط به دفع دعوا و تعقیب قضایی آن به نمایندگی از دولت در پیشگاه محاکم؛ یعنی گاهی دیگران، اعم از اشخاص حقیقی و حکمی، علیه ادارات دولتی شکایت و به دادخواهی می‌پردازند؛ در این صورت، نیز ریاست قضایای دولت به نمایندگی از تمام ادارات دولتی که در قضایا و دوسیه‌های حقوقی مدعی علیه شناخته شده‌اند، به دفع دعوا می‌پردازد و از حقوق دولت و دارایی‌های عامه دفاع می‌کند تا بر اساس دفاعیات حقوقی و قانونی، از ورود ضررهای تحمیلی و ناروا توسط اشخاص حقیقی و حکمی جلوگیری کند؛ زیرا موارد بسیاری وجود دارد که افراد یا نهادهای فرصت طلب و سوء استفاده‌جو با جعل و تقلب اسناد و مدارک، علیه دارایی عامه و املاک دولتی در پیشگاه محاکم به طرح دعوا می‌پردازند و چه بسا از این طریق و در دوسیه‌های این چنینی، خسارات کلان بر دارایی عامه و ملکیت‌های دولتی وارد شده است.

۳-۴. تنظیم امور مربوط به حل و فصل منازعات حقوقی بین ادارات

هدف دیگری که ریاست قضایای دولت باید برای رسیدن به آن تلاش جدی کند، تنظیم امور مربوط به حل و فصل منازعات حقوقی بین ادارات مربوط قوای ثلاثه دولت، کمیسیون‌های مستقل، تصدی‌ها، شرکت‌های دولتی و مختلط و شاروالی‌ها با یکدیگر است. بدون شک، به همان میزان که دولت دارای ساختار و تشکیلات گسترده و زیرمجموعه‌های متعدد و مختلف است و املاک و دارایی‌های زیاد دولتی و عامه را در اختیار دارد، به همان پیمانه منازعات حقوقی و مدنی میان خود ادارات مربوط به قوای سه‌گانه، کمیسیون‌ها، شرکت‌ها و شاروالی‌ها با یکدیگر نیز زیاد بوده و وجود دارد. به همین جهت، اداره قضایای دولت مطابق به قانون همان‌طوری که می‌تواند به نمایندگی از ادارات دولتی در پیشگاه محاکم به حیث مدعی و مدعی علیه در مقابل افراد اقامه یا دفع دعوا نماید، هم‌چنان می‌تواند به عنوان متولی و مسئول تنظیم و ترتیب امور مربوط به

حل و فصل منازعات فیما بین ادارات دولتی با یکدیگر نیز نقش اصلی را ایفا کند و به حیث نهاد مسئول در قبال همه ادارات، نقش میانجی و اصلاحی بازی کند و از ادامه اختلافات نهادها و ادارات دولتی با یکدیگر جلوگیری کند و حتی جلوی بسیاری از زیانهای ناخواسته ناشی از طولانی شدن دعوا و اختلاف دو اداره با یکدیگر را نیز بگیرد.

هرچند در خصوص منازعات حقوقی بین ادارات دولتی با یکدیگر در رابطه به داراییهای مربوط رهنمود رسیدگی بر اساس قانون این است که ابتدا از طریق مذاکره و مصالحه بین خود آنها موضوع مورد اختلاف حل و فصل می گردد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۱۷)؛ اما هرگاه ادارات دولتی نتوانند منازعات حقوقی مربوط را از طریق مذاکره و مصالحه بین خود حل و فصل کنند، در این صورت، در خواست حل آن به اداره قضایای دولت ارائه می شود و اداره، منازعات حقوقی بین ادارات دولتی را نسبت به داراییهای آنها از طریق مصالحه مورد رسیدگی قرار می دهد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۱۸).

۵. صلاحیتها و وظایف

برای تحقق اهداف مندرج در قانون قضایای دولت، یعنی به منظور حمایت و حراست از داراییهای عامه، تنظیم امور مربوط به اقامه و دفع دعوا و تعقیب قضایی آن به نمایندگی از دولت در پیشگاه محاکم، تنظیم امور مربوط به حل و فصل منازعات حقوقی بین ادارات مربوط قوای ثلاثه دولت، کمیسیونهای مستقل، تصدیها، شرکتهای دولتی و مختلط و شاروالیها، برخی از وظایف و صلاحیتها برای اداره قضایای دولت پیشبینی شده است تا در پرتو انجام آنها، داراییهای عامه و دولت، اعم از اموال منقول و غیر منقول، مورد حمایت و حراست جدی قرار گیرد.

مهمترین وظایف و صلاحیتهای اداره قضایای دولت، موارد ذیل پیشبینی شده است:

اتخاذ تصمیم در مورد دفع تعرض بر دارایهای عامه و استرداد آنها در حدود احکام قانون؛ اقامه دعوا علیه اشخاص حقیقی و حکمی در پیشگاه محاکم در مواردی که دارایی عامه از طرف آنها مورد تعرض قرار گرفته یا تصرف شده باشد؛ دفع دعوای اشخاص حقیقی و حکمی علیه ادارات دولتی در پیشگاه محاکم؛ جلب همکاری ادارات دولتی در مورد تشخیص و تثبیت داراییهای عامه؛ معرفی غاصبین و متعرضین بر داراییهای عامه غرض تعقیب عدلی به مراجع

مربوط؛ رسیدگی به منازعات حقوقی بین ادارات دولتی در رابطه به دارایی‌های آن‌ها؛ مطالبه اسناد، معلومات، دلایل و سایر مدارک مورد نیاز از ادارات دولتی یا سایر اشخاص حقیقی و حکمی در مورد منازعات مربوط؛ تقاضای معاینات فنی، تخنیکی، تولیدی، محاسبه‌ای و امثال آن و مطالبه نظر از اهل خبره به منظور توضیح و تحلیل حقایق مربوط به قضیه؛ احضار اشخاصی که در رابطه به قضیه مورد منازعه معلومات و اسناد به دست دارند؛ دعوت مسئولین ادارات دولتی غرض رسیدگی به منازعات حقوقی مربوط و یا حین رسیدگی قضایای آن‌ها در محاکم در صورت ضرورت؛ اطلاع کتبی از تاریخ تدویر جلسه قضایی به اداره دولتی مربوط؛ صدور قرار در مورد حل منازعات حقوقی بین ادارات دولتی در رابطه به دارایی‌های آن‌ها (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۷).

صلاحیت‌ها و وظایف ذکرشده در قانون، بیانگر نقش همه‌جانبه و گسترده ریاست قضایای دولت در دفاع از حقوق دولت و دارایی‌های عامه است که شامل جنبه‌های مختلف اجرایی، اداری، پلیسی و شبه قضایی می‌گردد که در ذیل در قالب چند کته‌گوری به آن پرداخته می‌شود:

۱-۵. اتخاذ تدابیر حمایتی

اداره قضایای دولت در قدم نخست مکلف است به منظور حمایت و حراست از دارایی‌های عامه و جلوگیری از تعرض و بازپس‌گیری آن، تدابیر و اقدامات لازم را اتخاذ کند؛ یعنی اداره در این بخش دارای نقش سیاست‌گذاری دفاعی و پالیسی‌سازی حمایتی نسبت به دارایی‌عامه است. پس لازم است که تمام تدابیر و سازوکارهای حقوقی و قانونی در این خصوص از سوی آن ریاست تهیه، تنظیم و تدوین شود تا هیچ مالی از اموال منقول و غیر منقول دولتی به‌سادگی مورد تعرض و تجاوز اشخاص واقع نشود و در صورت بروز چنین مسئله، بتوان بر اساس آن مکانیزم‌های تعریف‌شده، به بازپس‌گیری آن اموال غصب یا تلف‌شده از سوی اشخاص تصمیم قانونی گرفت و اقدام عملی کرد. از جمله تدابیر حمایتی که قانون آن را نیز جزء وظایف اداره شمرده، عبارت است: الزام ادارات دولتی و جلب همکاری آن‌ها در قسمت تشخیص و تثبیت دارایی‌های عامه.

۲-۵. اقامه دعوا

طرح و اقامه دعوا در نقش مدعی در پیشگاه محاکم علیه اشخاص حقیقی و حکمی متعرض

و متصرف بر دارایی عامه، گام بعدی است که باید از سوی اداره قضایای دولت برداشته شود. رسیدگی به دعاوی بین اداره دولتی با اشخاص حقیقی و حکمی به طرز و شیوه ذیل صورت می‌گیرد:

نخست: هرگاه دارایی عامه از طرف اشخاص حقیقی یا حکمی مورد تعرض یا ادعا و یا تحت تصرف قرار گیرد، اداره مربوط مکلف است درخواست رسیدگی موضوع را توأم با اسناد، معلومات، دلایل و مدارک اثباتیه آن به اداره قضایای دولت ارائه کند. سپس اداره قضایای دولت مکلف است بعد از اخذ درخواست فوق یا دریافت اطلاع کتبی مبنی بر تعرض یا ادعا و یا تصرف دارایی عامه، اسناد مورد تمسک را از شخص حقیقی یا حکمی مدعی یا متعرض و یا متصرف مطالبه نماید. سرانجام، آن اسناد را با اشتراک نماینده باصلاحیت اداره دولتی مربوطه بررسی و به پیشگاه محکمه اقامه دعوا می‌نماید. هرگاه شخص حقیقی یا حکمی در خلال میعاد مندرج در قانون اسناد مربوط را ارائه کرده نتواند، در این صورت دولت مالک ملک محسوب شده و اداره قضایای دولت قرار استرداد ملکیت را به اداره دولتی ذیربط صادر می‌کند. شخص حقیقی یا حکمی می‌تواند در خلال مدت ۳۰ روز علیه قرار اداره قضایای دولت اعتراض کرده و به پیشگاه محکمه ذیصلاح طبق احکام قانون اقامه دعوا نماید؛ اما هرگاه شخص حقیقی یا حکمی در خلال مدت ۱۵ روز اسناد مربوط را به محکمه ارائه کرده نتواند، محکمه با در نظر داشت قرار اداره قضایای دولت تصمیم اتخاذ و این تصمیم واجب‌التعمیل می‌باشد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۸).

۳-۵. دفع دعوا

هرگاه اشخاص حقیقی یا حکمی به عنوان مدعی در پیشگاه محاکم علیه ادارات دولتی شکایت کنند و به دادخواهی بپردازند، در این صورت اداره قضایای دولت به نمایندگی از اداره مدعی علیه در نزد محکمه حاضر شده، به دفاع می‌پردازد. برای دفاعیات بهتر و پاسخ‌گویی دقیق‌تر، ریاست قضایای دولت می‌تواند تمام ادارات دولتی مربوطه را به ارائه اسناد، دلایل و مدارک اثباتیه مربوط به اموال دولتی و دارایی عامه وادار به همکاری کند تا بر اساس آن‌ها، از تصاحب اموال عمومی توسط مدعیان دروغین با مدارک جعلی و ساختگی جلوگیری به عمل آید و از دست ادارات دولتی خارج نگردد. به بیان دیگر، اداره قضایای دولت گاهی با چهره مدعی به نمایندگی از ادارات دولتی در پیشگاه محکمه ظاهر می‌شود و علیه اشخاص حقیقی و حکمی متعرض

و متصرف دارایی عامه به طرح و اقامه دعوا می‌پردازد و گاهی در نقش مدعی علیه در دفاع از دارایی عامه به وکالت از ادارات دولتی در محاکم حاضر می‌شود و در مقابل مدعیان و شاکی‌ها به دفع دعوا می‌پردازد. به‌طور یقین برنده‌شدن در دعاوی حقوقی و منازعات مدنی منوط به ارائه اسناد و دلایل معتبر قانونی است که در قانونی مدنی و سایر قوانین مرتبط از آن‌ها به‌نام وسایل ثبوت و اثبات دعوا یاد می‌شوند و عبارت‌اند از: اقرار، اسناد، سوگند، نکول، شهود، قرائن و اهل خبره. دلایل و وسایل اثبات ذکرشده در مواد مختلف از اسناد تقنینی؛ چون: قانون مدنی (۱۳۵۵: کتاب دوم، باب پنجم)، قانون اصول محاکمات مدنی (۱۳۶۹: ماده ۲۷۲) و قانون اصول محاکمات تجارتی (۱۳۴۳ در فصل ۶-۹) به تفصیل انعکاس یافته‌اند.

۴-۵. نوع رسیدگی

با توجه به آنچه که در مورد اهداف و وظایف اداره قضایای دولت ذکر شد، این پرسش به وجود می‌آید که آیا وزارت عدلیه در مجموع و ادارات قضایای دولت به‌صورت خاص، رسیدگی قضایی انجام می‌دهد یا خیر؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که بر اساس برخی از مواد قانون اساسی، رسیدگی قضایی به تمام دعاوی از وظایف و صلاحیت محاکم قوه قضائیه است و هیچ نهاد دیگری نمی‌تواند هم‌عرض آن اقدام به رسیدگی قضایی کند. در مورد چنین مقرر شده است: «صلاحیت قوه قضائیه شامل رسیدگی به تمام دعاوی است که از طرف اشخاص حقیقی یا حکمی، به‌شمول دولت، به‌حیث مدعی یا مدعی‌علیه در پیشگاه دادگاه مطابق به احکام قانون اقامه شود.» چنان‌که در جای دیگر آمده است: «هیچ قانون نمی‌تواند در هیچ حالت، قضیه یا ساحه‌ای را از دایره صلاحیت قوه قضائیه به‌نحوی که در این فصل تحدید شده، خارج بسازد و به مقام دیگر تفویض کند...» (قانون اساسی، ۱۳۸۲: ماده ۱۲۰-۱۲۲)؛ بنابراین، چنانچه رسیدگی ادارات مذکور قضایی باشد، در تعارض با قانون اساسی خواهد بود.

بر اساس قانون قضایای دولت، در دعاوی فیمابین ادارات دولتی با اشخاص حقیقی و حکمی، رسیدگی ادارات قضایای دولت شامل اقدامات مقدماتی پیش از فیصله در محکمه می‌باشد؛ از آن جمله «قرار استرداد ملکیت به اداره دولتی است»؛ یعنی در صورتی که شخص حقیقی یا حکمی در خلال میعاد ۳۰ روز اسناد مربوط را ارائه کرده نتواند، در این صورت، دولت مالک ملک محسوب شده و اداره قضایای دولت قرار استرداد ملکیت را به اداره دولتی ذیربط صادر می‌کند. اما شخص حقیقی یا حکمی می‌تواند در خلال مدت ۳۰ روز علیه قرار اداره قضایای دولت

اعتراض کرده و به پیشگاه محکمه ذیصلاح، طبق احکام قانون، اقامه دعوا نماید و هرگاه شخص حقیقی یا حکمی در خلال مدت ۱۵ روز اسناد مربوط را به محکمه ارائه کرده نتواند، محکمه با در نظر داشت قرار اداره قضایای دولت، تصمیم اتخاذ و این تصمیم واجب التعمیل می باشد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۸).

اما در دعاوی فیمابین ادارات دولتی با یکدیگر، رسیدگی اداره قضایای دولت یک نوع مصالحه و حل و فصل اختلافات با مکانیزم خاص پیش‌بینی شده در خود قانون قضایای دولت است؛ چنان‌که در قانون چنین تصریح شده است: اداره قضایای دولت منازعات حقوقی بین ادارات دولتی را در رابطه به دارایی‌های آن‌ها از طریق مصالحه مورد رسیدگی قرار می‌دهد. اداره قضایای دولت مکلف است مسئولین ادارات دولتی را در رابطه به منازعات حقوقی ذکر شده در جلسه مصالحه دعوت و قضیه را در حضور آن‌ها در حدود احکام قوانین مورد رسیدگی قرار دهد (قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲: ماده ۱۸). در برخی از نوشته‌های حقوقی از شیوه رسیدگی اداره قضایای دولت تعبیر به شیوه‌های جایگزین شده است؛ بدین توضیح که رسیدگی به اختلافات در ادارات قضایای دولت، رسیدگی قضایی و ماهوی نیست تا بگوییم نهادی هم‌عرض با محاکم قوه قضائیه است؛ بلکه به نحوی از شیوه‌های جایگزین استفاده می‌شود که هدف در آن شیوه‌های حل و فصل سریع و دوستانه دعاوی بین اصحاب دعوا است (افضلی، ۱۳۹۳: ۶۷).

۵-۵. معرفی غاصبین ملکیت‌های عامه

به نظر می‌رسد عمده‌ترین و در عین حال خطرناک‌ترین وظیفه ریاست قضایای دولت در راستای حمایت و دفاع از دارایی‌های عامه و املاک دولتی، شناسایی غاصبین و متعرضین و معرفی آنان به مراجع عدلی و قضایی است. غصب زمین معضل بزرگی است که از سال‌ها به این سو هم‌ردیف با مافیای مواد مخدر و فساد اداری در کنار نام افغانستان جاخوش کرده است. بیش‌ترین خسارات و سنگین‌ترین تاوان مالی که تا حالا بر دارایی‌های عمومی و سرمایه ملی وارد شده است، از ناحیه زورمندان و غاصبان زمین و املاک دولتی می‌باشد. آمار و ارقام مربوط به غصب زمین‌ها و جایدادهای دولتی فوق‌العاده نگران‌کننده و تکان‌دهنده است! در گزارش مربوط به کمیسیون ویژه نظارت بر اعمال حکومت در مجلس نمایندگان افغانستان که چند سال پیش، یعنی در تاریخ ۴ عقرب ۱۳۹۲ نشر شد، چنین آمده است که نزدیک به یک میلیون و سه صد هزار جریب زمین در افغانستان از سوی پانزده هزار نفر از زورمندان محلی و مقام‌های حکومتی

۵-۶. تهیه دلایل و مدارک

موفقیت در اقامه دعوا یا دفع دعوا از سوی اداره قضایای دولت در منازعات مدنی و دعاوی حقوقی با اشخاص حقیقی و حکمی، منوط به وجود مدارک معتبر، دلایل اثباتیه و سایر اسناد لازم قانونی و مدار اعتبار است. به همین جهت، از وظایف دیگر اداره قضایای دولت، جمع‌آوری و تهیه مدارک و دلایل مربوط به منازعات، تقاضای معاینات فنی، مطالبه نظرات کارشناسی جهت کشف حقایق مربوط به قضیه، احضار اشخاص به منظور اخذ معلومات و سایر اقدامات لازم این چنینی دانسته شده است؛ چنان که در بخش‌هایی از ماده ۷ قانون قضایای دولت چنین مقرر شده است: مطالبه اسناد، معلومات، دلایل و سایر مدارک مورد نیاز از ادارات دولتی یا سایر اشخاص حقیقی و حکمی در مورد منازعات مربوط؛ تقاضای معاینات فنی، تکنیکی، تولیدی، محاسبه‌ای و امثال آن؛ مطالبه نظر از اهل خبره به منظور توضیح و تحلیل حقایق مربوط به قضیه؛ احضار اشخاصی که در رابطه به قضیه مورد منازعه معلومات و اسناد به دست دارند؛ دعوت مسئولین ادارات دولتی غرض رسیدگی به منازعات حقوقی مربوط و یا حین رسیدگی قضایای آن‌ها در محاکم در صورت ضرورت.

انجام درست و دقیق وظایف فوق از سوی ادارات قضایای دولت در مرکز و هم در ولایات ضمن این که دفاع از حقوق دولت و دارایی عامه به‌شمار می‌رود، در عین حال یکی از بهترین و مناسب‌ترین راه کارهای قابل توجه مبارزه با فساد اداری و مالی نیز محسوب می‌شود؛ زیرا بسیاری از جرایم مربوط به فساد اداری و مالی در ادارات دولتی ارتباط مستقیم با عدم کارایی ادارات قضایای دولت دارد. حیف و میل‌های املاک دولتی، غضب زمین‌ها و تاراج اموال دولتی زمانی صورت می‌گیرد که مدافع حقوقی و قانونی آن‌ها یا غافلند یا شریک‌اند و یا مغلوب و متأثر از رشوه و حق‌السکوت می‌شوند. به بیان دیگر، جرایمی چون رشوه و ارتشا، اختلاس، سوءاستفاده از نفوذ، سوءاستفاده از وظیفه و موقف، افزایش غیر قانونی دارایی که در کد جزای افغانستان به آن‌ها به تفصیل پرداخته شده است (کد جزا، ۱۳۹۶، کتاب ۲، باب ۴: ۳۶۸)، هرکدام از آن‌ها به گونه‌ای کارایی و تأثیرگذاری ادارات قضایای دولت را نسبت به حوزه کاری و مسئولیت‌های آن‌ها متأثر می‌سازد و به یک نحوی ناکامی اداره با آن جرایم ارتباط پیدا می‌کند؛ یعنی بسیاری از وقت‌ها کارمندان و مسئولان آن ادارات، چه در نقش مدعی و چه در چهره مدعی علیه، در دعاوی

مدنی با تطمیع و تزویر و یا تهدید، دعوا را به نفع اشخاص حقیقی یا حکمی خاتمه می‌دهند.

۶. اسناد تقنینی خاص مورد استناد

ریاست عمومی قضایای دولت در دفاع از حقوق عامه، حمایت از اموال دولتی و انجام وظایف قانونی خود علاوه بر قانون قضایای دولت، که قانون اختصاصی آن اداره به‌شمار می‌رود، قوانین و مقرره‌های بسیاری را نیز مورد استناد قرار می‌دهد و از مفاد آن اسناد تقنینی در تمام قضایای مربوط به دعاوی مدنی ادارات دولتی با اشخاص حقیقی و حکمی و فی‌مابین خود ادارات با یکدیگر کمک می‌گیرند؛ از جمله قانون مدنی، قانون اصول محاکمات مدنی، قانون تجارت، قانون اصول محاکمات تجارتي، قانون شاروالی‌ها، قانون تنظیم امور زمین‌داری، قانون استملاک، قانون راهنمای معاملات، قانون وکلای مدافع، قانون عریضه‌نویسان، مقررۀ توزیع آپارتمان‌ها، مقررۀ تنظیم اسعار، مقررۀ خریداری و فرامین مقام ریاست جمهوری به‌ویژه فرمان شماره ۸۳ و ۹۹ را می‌توان نام برد. هم‌چنین از منابع فقهی چون شرح مجله‌الاحکام با آن‌که قانون نیست؛ اما به‌منظور تدقیق بیش‌تر در مسائل حقوقی و منازعات مدنی مورد استفاده قرار می‌گیرد (<http://moj.gov.af>).

۱۳۲

۷. دیدگاه‌ها در مورد ساختار ادارات قضایای دولت

عدم کارایی و مؤثریت ادارات قضایای دولت نسبت به حوزه کاری، صلاحیت‌ها و وظایف قانونی و حقوقی که به آن‌ها واگذار شده است، در سال‌های اخیر سؤالات و انتقادات زیادی را در پی داشته و نهادهای مختلف دولتی به‌نحوی نارضایتی خود را نسبت به عملکرد ضعیف و ناقص ادارات قضایای دولت اعلام کرده‌اند و حتی از ریاست قضایای دولت و ریاست حقوق وزارت عدلیه به‌صورت مشترک شکایات متعدد و مختلف در نزد مقامات بلندپایه حکومتی به‌خاطر دفاع ضعیف جانب حکومت از املاک و دارایی‌های عامه و عدم تطبیق فیصله‌های محاکم از سوی آن دو ریاست صورت گرفت و موجب پیدایش دو نوع نگاه نسبت به دو ریاست یادشده گردید.

۷-۱. نظریه حذف

طرفداران این دیدگاه، عدم موفقیت ریاست قضایای دولت و ریاست حقوق در انجام

صلاحیت‌ها و وظایفی محوله را بهترین دلیل بر حذف این دو نهاد از تشکیلات وزارت عدلیه می‌دانند؛ زیرا در بخش حقوق، اسناد متعدد و مختلف حقوقی حکایت از عدم تطبیق و تنفیذ به‌موقع تصامیم و فیصله‌های محاکم و هم‌چنین عدم تحصیل به‌موقع حقوق دولت و حقوق مردم دارد که خود سبب نارضایتی مردم و اصحاب دعوا را در پی داشته است. به همین میزان در بخش قضایای دولت نیز اسناد بسیاری حاکی از عدم موفقیت این ریاست در منازعات فی‌مابین دولت با اشخاص حقیقی و حقوقی دارد که از این رهگذر بر دولت ضررهای کلان و جبران‌ناپذیر وارد شده است. به همین دلیل، این موضوع در سطح کلان در کابینه جمهوری اسلامی افغانستان در یکی از جلسات شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، جزء اجندای اصلی جلسه قرار می‌گیرد تا به این پرسش که ریاست قضایای دولت و ریاست حقوق با داشتن وظایف و صلاحیت‌های مهم و موفقیت خوب اجرایی و اداری، چرا در انجام وظایف خود موفق نیست؟ پاسخ داده شود. موضوع در آجندای شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری این چنین درج شده است: «طرح برنامه اصلاحی به‌منظور بهبود وضعیت کاری در ریاست‌های حقوق و قضایای دولت وزارت عدلیه پیرامون دو سؤال ذیل: آیا ضرورت ایفای وظیفه قضایای دولت در وزارت محترم عدلیه وجود دارد و یا این وظیفه به‌صورت بهتر از طرف لوی سارنوالی ایفا شده می‌تواند؟ چرا اداره حقوق باید در تطبیق فیصله‌های محاکم نقش داشته باشد؟» (جلسه شماره ۱۰ شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، مؤرخ ۱۳۹۶/۹/۶).

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۷-۲. نظریه ابقا

بعد از شامل شدن در آجندای جلسه شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، جلسات متعدد از سوی کمیته عدلی و قضایی به‌منظور بحث بیش‌تر و دریافت راه‌حل‌های واضح و ارائه طرح دقیق و همه‌جانبه نیز برگزار گردید. سرانجام، با بحث و مذاقه در جلسات متعدد در کمیته عدلی و قضایی به دلایل ذیل تصمیم اتخاذ گردید تا این دو نهاد هم‌چنان در چوکات وزارت عدلیه باقی بمانند؛ مشروط بر این‌که برنامه اصلاحی دقیق و همه‌جانبه در خصوص ایفای بهتر وظایف این دو ریاست روی دست گرفته شود. دلایل ابقای این دو ریاست در چوکات وزارت عدلیه قرار ذیل‌اند:

- رعایت احکام قوانین که در این ساحات موجود و نافذ می‌باشند؛ زیرا انتقال در مخالفت

با احکام بسیاری از قوانین قرار می‌گیرد؛

- تساوی اصحاب دعوا در دعاوی بسیار مهم است؛ زیرا ضمن حفظ حقوق افراد جامعه، دوسیه‌های قضایای دولت شامل منازعات مدنی می‌گردد؛
- این دو ریاست دارای تاریخ طولانی در چوکات وزارت عدلیه من حیث ریاست‌های اساسی آن وزارت بوده و مردم نیز از این طریق برای رسیدگی به مشکلات حقوقی‌شان بلدیت دارند و نباید تجربه چندین دهه صدمه ببیند؛ بلکه باید برای اصلاح آن به صورت جدی اقدام شود؛
- در صورت انتقال این دو ریاست به اداره دیگر، ایجاب تعدیل در بسیاری از قوانین و احکام اجرایی چندین اداره می‌گردد؛
- عدم صلاحیت اداره لوی سارنوالی به رسیدگی منازعات حقوقی میان ادارات دولتی که توسط ریاست قضایای دولت عملی می‌گردد (اداره امور ریاست جمهوری، ۱۳۹۶: ۱۲).

۸. چالش‌ها

به نظر می‌رسد مشکلات و چالش‌های این ریاست تا حدودی همان کاستی‌ها و نقص‌هایی باشد که در دیگر ادارات دولتی نیز وجود دارد. بر اساس ارزیابی‌ها و کارشناسی‌های انجام‌شده از سوی ادارات مختلف، از جمله ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی اداره امور ریاست جمهوری و وزارت عدلیه، مهم‌ترین چالش‌ها و موانعی فراوری ادارات قضایای دولت را می‌توان به دو بخش (عوامل بیرونی و درونی) دسته‌بندی کرد.

۸-۱. مشکلات درونی اداره

عواملی چون نبودن کارمندان مسلکی برای انجام کارهای گسترده موجود که به هیچ‌صورت جواب‌گوی نیازمندی‌های حکومت نمی‌باشد؛ حضور درازمدت و همیشگی اعضای مسلکی در یک ولایت که خود زمینه کم‌کاری و فساد را به وجود می‌آورد؛ تصدی بست‌های مسلکی توسط افراد غیر مسلکی که این وضعیت سبب می‌شود تا به شکل قانونی از دارایی‌های عامه در پیشگاه محاکم دفاع صورت نگیرد؛ پایین بودن ظرفیت مسلکی و عملی کارمندان؛ پایین بودن بست‌ها و

معاشات آمرین و اعضای مسلکی در مرکز و ولایات و مانند این‌ها، از جمله چالش‌ها و مشکلات درون‌اداره‌ای برای ریاست قضایای دولت به شمار می‌رود که موجب ناکارآمدی آن گردیده است (پلان عمل وزارت عدلیه، ۱۳۹۶: ۱۰).

۲-۸. مشکلات بیرونی اداره

برخی از عوامل دیگری نیز وجود دارد که سبب ناکارآمدی و ناکامی ادارات قضایای دولت گردیده و به‌عنوان مشکلات خارج از اداره به‌شمار می‌رود؛ مانند عدم همکاری ادارات ذیربط در ارائه اسناد و دلایل لازم به اداره قضایای دولت؛ در حالی که مطابق احکام مواد ۸ و ۱۰ قانون قضایای دولت، مکلف به ارائه اسناد، معرفی نماینده برای همکاری با اداره و اشتراک در جلسات قضایی می‌باشد؛ عدم هماهنگی لازم بین محاکم و اداره در دفاع از حقوق عامه؛ حمایت برخی از مقامات ذی‌صلاح دولت از غاصبین اموال دولتی؛ عدم توجه ادارات در قسمت حفظ، حراست و نگهداشت از اموال دولتی؛ اعمال نفوذ، مداخله اشخاص صاحب نفوذ و یا تهدید کارمندان مسلکی توسط آنان (پلان عمل، ۱۳۹۶: ۱۰).

۹. راه‌کارها

بدون شک، بسیاری از موارد و موضوعات یادشده، چالش و عامل نابسامانی، ناکارآمدی و عدم موفقیت برای ادارات قضایای دولت محسوب می‌شود که شناسایی آن‌ها و اقدامات در جهت اصلاحات درون اداره و تلاش برای جلوگیری از دخالت‌ها و اعمال سلیقه‌های مقامات ذی‌نفوذ و دولتی می‌تواند گامی برای حل مشکل به‌شمار رود؛ چنان‌که در پلان عمل برای ادارات قضایای دولت و حقوق و مساعدت‌های حقوقی وزارت عدلیه، راه‌حل‌های زیر مطرح شده است:

ارتقا و ایزاد بست‌های تشکیل در ولایات؛ استخدام و اقدامات درست در استخدام‌ها؛ توجه به معاشات، تبدیلی‌ها و ارتقای ظرفیت؛ ایجاد مکانیزم خوب و مبارزه جدی با غاصبین و زورمندان؛ تأمین امنیت و حمایت از اعضای مسلکی قضایای دولت.

اما این راه‌حل‌ها نه تمام کار است و نه راه‌کار اصلی برای کنترل بی‌کفایتی ادارات قضایای دولت و مدیریت بحران اداری و مسلکی آن‌ها؛ بلکه ریشه‌یابی مشکلات و یافتن راه‌حل بنیادین

در سطح کلان کشوری یک ضرورت ملی است. استراتژی‌های ملی مبنی بر مبارزه با فساد اداری و مالی می‌تواند در این جهت راهگشا باشد؛ بنابراین، به نظر می‌رسد چالش‌ها به همین موارد خلاصه نمی‌شود؛ بلکه خاستگاه اصلی معضلات، افزون بر موارد احصاشده، در بسیاری از نهادها و ادارات دولتی - از جمله ریاست قضایای دولت در وزارت عدلیه - ریشه در خلأ و فقدان اصلی‌ترین و بنیادی‌ترین سند قانونی دارد که از آن به نام «قانون تشکیلات اساسی دولت» یاد می‌شود. تدوین و تصویب قانون تشکیلات اساسی دولت مطابق مواد ۱۳۶ و ۱۴۲ قانون اساسی و ماده ۴ موافقت‌نامه حکومت وحدت ملی از مکلفیت‌های دولت به‌شمار می‌رود. روشن است که بسیاری از مشکلات؛ چون: تداخل وظیفه‌ای، تراکم تشکیلاتی، موازی بودن برخی از نهادهای دولتی، عدم تشخیص حدود و صلاحیت‌های واحدهای اداری، نبود شفافیت در حکومت‌داری، عدم پاسخ‌گویی، عدم تأثیرگذاری و مانند آن، ریشه در فقدان قانون تشکیلات اساسی دولت دارد. مشکل عمده دیگر که در «ریاست قضایای دولت» منجر به بی‌کفایتی و ناتوانی آن شده است، قایل‌شدن جایگاه «شبه‌سارنوالی» به این نهاد است؛ در حالی که توانایی و سازوکار مقتضی و مناسب برای انجام وظایف سنگین خود که حمایت از حقوق عامه و اموال دولتی است، ندارد؛ بنابراین، در پرتو قانون تشکیلات اساسی دولت و در روشنی از احکام قانون اساسی و رعایت اصل تفکیک قوا، می‌توان وظایف و صلاحیت‌های وزارت‌ها و نهادها را به لحاظ ماهیت اداری و مسلکی از یکدیگر تفکیک کرد و به تناسب حوزه‌های کاری و ماهیت نهادی هریک از ادارات، وظایف و صلاحیت‌ها را به‌صورت مسلکی و اداری تفویض و تقسیم کرد. هم‌چنین به تناسب جایگاه کاری این نهاد باید مکانیزم حقوقی چون شبیه به سارنوالی برای آن در سطح کلان دولت پیش‌بینی گردد که هم به لحاظ ساختار و تشکیلات و هم از جهت منابع بشری، ظرفیت‌های کاری و مسلکی در آن مدنظر گرفته شود.

نتیجه‌گیری

ادارات قضایای دولت، به‌دلیل صلاحیت‌های گسترده و وظایف مهم، از کلیدی‌ترین ریاست‌های وزارت عدلیه در سطح کلان دولت به‌شمار می‌رود. حمایت و حراست از دارایی‌های عامه، اعم از اموال منقول و غیر منقول، تنظیم امور مربوط به اقامه و دفع دعوا و تعقیب آن در دعاوی مدنی با اشخاص حقیقی و حکمی در پیشگاه محاکم، تنظیم امور مربوط به حل‌وفصل منازعات مدنی

در بین ادارات دولتی با یکدیگر، از اهداف اصلی این ادارات پیش‌بینی شده است. با توجه به جایگاه و اهداف ذکرشده، وجود ریاست قضایای دولت در ساختار وزارت عدلیه نیاز و ضرورت اجرایی، اداری و حقوقی محسوب می‌شود. با شناسایی مشکلات دورنی و بیرونی ریاست قضایای دولت، صلاحیت‌ها و وظایف آن، جنبه عملی و تطبیقی پیدا می‌کند. ظرفیت‌سازی مسلکی، بازخوانی ساختار موجود و خانه‌تکانی تشکیلاتی در آن، راه‌حل چالش‌های فراروی این ادارات تلقی می‌شود.

بر اساس ارزیابی‌های انجام‌شده، ارتقا و ایزاد بست‌های تشکیل در ولایات، استخدام نیروهای مسلکی، معاشات مناسب، تبدیلی‌ها و جابه‌جایی افراد به‌موقع، ارتقای ظرفیت مسلکی، مبارزه جدی با غاصبین در سطح کلان دولت، حمایت از اعضای مسلکی قضایای دولت و تأمین امنیت آنان، از جمله راه‌حل‌ها و سازوکارهای کارایی بیش‌تر ادارات قضایای دولت شناخته شده است. با تدوین و تصویب قانون تشکیلات اساسی دولت و نگاه تشکیلاتی به لحاظ مالی و منابع بشری شبیه سارنوالی به ریاست قضایای دولت، می‌توان از دارایی‌های عامه و حقوق دولت به‌صورت قانونی و حقوقی دفاع کرد و شاهد موفقیت‌های بیش‌تر و بهتر این ادارات در انجام وظایف و صلاحیت‌های واگذارشده در سطح دولت بود.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

منابع

۱. افضلی، عبدالواحد (۱۳۹۳)، اصول محاکمات مدنی در حقوق افغانستان از منظر قانون و نظریه، کابل، مؤسسه انتشارات عرفان، چاپ اول.
۲. دانش، سرور (۱۳۹۲)، حقوق اداری افغانستان، کابل، انتشارات مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا، چاپ اول.
۳. ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری، معاونیت انسجام امور دولت، ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی، طرح برنامه اصلاحی به‌منظور بهبود وضعیت کاری ریاست‌های حقوق و قضایای دولت وزارت عدلیه، ۱۳۹۶ هـ. ش.
۴. قانون قضایای دولت، جریده رسمی شماره ۱۷، مؤرخ ۱۳۴۳/۹/۲۸ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۵. قانون قضایای دولت، جریده رسمی شماره ۷۸۶، مؤرخ ۱۴۲۰/۴/۲۲ هـ. ق، نشر وزارت عدلیه.
۶. قانون قضایای دولت، جریده رسمی شماره ۱۱۱۵، مؤرخ ۱۳۹۲/۶/۳۰ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۷. قانون اساسی، جریده رسمی شماره ۸۱۸، مؤرخ ۱۳۸۲/۱۱/۸ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۸. قانون اصول محاکمات تجارتي، جریده رسمی شماره ۴-۱، مؤرخ ۱۳۴۳/۱۲/۱۶ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.

۹. قانون اصول محاکمات مدنی، جریده رسمی شماره ۷۲۲، مؤرخ ۱۳۶۹/۵/۳۱ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۱۰. قانون تشکیل و صلاحیت سارنوالی، جریده رسمی شماره ۱۱۱۷، مؤرخ ۱۳۹۲/۷/۱۵، وزارت عدلیه.
۱۱. قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، جریده رسمی شماره ۱۱۰۹، مؤرخ ۱۳۹۲/۴/۹ هـ. ش، وزارت عدلیه.
۱۲. قانون مدنی، جریده رسمی شماره ۳۵۳، مؤرخ ۱۳۵۵/۱۰/۱۵ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۱۳. کد جزا، جریده رسمی شماره ۱۲۶۰، مؤرخ ۱۳۹۶/۲/۲۵ هـ. ش، نشر وزارت عدلیه.
۱۴. مصوبه جلسه شماره ۱۰ کابینه جمهوری اسلامی افغانستان، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، مؤرخ، ۱۳۹۶/۹/۶.
۱۵. وزارت عدلیه، پلان عمل برای ادارات قضایای دولت، حقوق و مساعدت‌های حقوقی، ۱۳۹۶ هـ. ش.
16. <http://moj.gov.af/fa/page/7966/1713>.
17. <http://.bbc.com/persian/afghanistan/2013/10/131026-k03-afg>.