

مسئولیت مدنی دولت در نظام حقوقی افغانستان

نگارنده گان: محراب علی صفدری^۱

و عشرت الله صديقي

چکیده

حقوق عمومی، دانش تنظیم مناسبات درونی و بیرونی دولتهاست. دولتی که ردای قدرت عمومی را بر تن دارد، باید پاسخگو باشد و قدرت آن در قالب قانون تنظیم شود؛ شناخت جنبه‌های کنترل‌کننده قدرت حاکم، از لازمه‌های داشتن اجتماعی فارغ از برخورد‌های ناپسند است؛ لذا هدف این تحقیق آن است تا به این پرسش پاسخ بیابد که مسئولیت‌های مدنی دولت در نظام حقوقی افغانستان چه وضعیتی دارد و چه‌گونه قابل شرح و توضیح است؟

یافته‌های این تحقیق کتابخانه‌یی که با روش تحلیلی - توصیفی انجام یافته است، بیان‌گر آن است که: در نظام حقوقی جمهوری اسلامی افغانستان احکام قانونی واضح و روشنی وجود دارد، که مسئولیت مدنی دولت را به رسمیت شناخته است و دولت را به جبران خسارات وارده به مردم مکلف دانسته است. دولت افغانستان ضمن پذیرفتن مسئولیت مدنی خویش در قوانین و مقررات، در وضعیت عینی نیز مسئولیت مدنی خویش را پذیرفته است. در عین حال یک‌تعداد راه‌کارهای دیگری نیز برای مسئولیت مدنی دولت موجود می‌باشد که با استفاده از آن دولت و نظام اداری کشور به سمت مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی کشانیده می‌شوند.

واژه‌گان کلیدی: مسئولیت، جبران خساره و مسئولیت مدنی دولت.

مقدمه

دولت در معنای عام آن، شامل سه قوه، مؤسسات عمومی وابسته و سازمان‌هایی که به نوعی در اعمال حاکمیت دولت سهیم‌اند، به کار می‌رود. هم‌چنان در قانون اساسی کنونی افغانستان نیز دولت به همین معنا به کار برده شده است، که متشکل از سه قوه (مقننه، اجرائیه و قضائیه) می‌باشد. هر یک از این قوای سه‌گانه، ممکن است خسارات جمعی یا فردی را به افراد جامعه وارد کنند.

در عین حال، دولت از یک عنصری به نام حاکمیت برخوردار است، حاکمیت یکی از عناصر اساسی دولت را شکل می‌دهد، که قدرت عمومی دولت از آن منشأ می‌گیرد؛ پس اگر دولت با استفاده از عنصر حاکمیت، مسؤولیت مدنی خویش را نپذیرفت و یا در خصوص آن سهل‌انگاری کرد؛ یک سری راه‌کارهای پاسخ‌گویی و مسؤولیت‌پذیری برای دولت باید وجود داشته باشد، که بر اساس آن دولت به سوی مسؤولیت‌پذیری سوق داده شود.

مسؤولیت مدنی دولت عبارت از الزام و تعهد دولت است نسبت به شخص زیان‌دیده در پرداخت غرامت زیان وارده به او، که ناشی از اعمال دولت بوده باشد؛ به عبارت دیگر، مسؤولیت مدنی دولت، تکلیف دولت است به پرداخت غرامت به زیان‌دیده، که به موجب قانون مقرر گردیده است.

اصالت فرد و حمایت از حقوق فردی، یکی از مباحث مهم علم حقوق به‌شمار می‌رود، که باید به آن توجه جدی صورت گیرد؛ زیرا حقوق‌دانان زیادی از مکتب اصالت فرد، جانب‌داری می‌کنند؛ پس زمانی که یک ضرر ناشی از فعالیت یک اداره برای یکی از افراد جامعه وارد می‌گردد، دولت مکلف است که مسؤولیت جبران آن را به عهده بگیرد. در این تحقیق راه‌کارهای اجرایی و مسؤولیت‌پذیری دولت و موانع فرا راه آن مورد بحث قرار می‌گیرد.

شناخت جنبه‌های کنترول‌کننده قدرت حاکم، از لازمه‌های داشتن اجتماعی فارغ از برخوردهای ناپسند است؛ لذا هدف این تحقیق آن است تا به این پرسش پاسخ بیابد که مسؤولیت‌های مدنی دولت در نظام حقوقی افغانستان چه وضعیتی دارد و چه‌گونه قابل شرح و توضیح است؟

یافته‌های این تحقیق کتاب‌خانه‌یی که با روش تحلیلی - توصیفی انجام یافته است، بیان‌گر آن هستند که: در نظام حقوقی جمهوری اسلامی افغانستان احکام قانونی واضح و روشنی وجود دارد، که مسؤولیت مدنی دولت را به رسمیت شناخته است و دولت را به جبران خسارات وارده به مردم مکلف دانسته است. دولت افغانستان ضمن پذیرفتن مسؤولیت مدنی خویش در قوانین و مقررات، در وضعیت عینی نیز مسؤولیت مدنی خویش را پذیرفته است؛ در عین حال یک‌تعداد راه‌کارهای دیگری نیز برای مسؤولیت مدنی دولت موجود می‌باشد که با استفاده از آن دولت و نظام اداری کشور به سمت مسؤولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی کشانیده می‌شوند.

پیشینه و مفهوم مسئولیت مدنی دولت

مسئولیت مدنی دولت، پدیده‌ی نسبتاً جدید به نظر می‌رسد. در دوران فیودالیزم و حکومت‌های غیر دموکراتیک پادشاه، خودش قانون می‌ساخت، خودش را قاضی تلقی می‌کرد، و کاملاً خود را از هر نوع مسئولیت مصون می‌دانست؛ هیچ پادشاه و سلطانی در برابر مردم مسئول نبود. در آن زمان، حاکم تصور داشت که مشروعیت‌اش را از خداوند دریافت می‌کند؛ سپس با رشد حکومت‌های دموکراتیک، مسئولیت مدنی دولت نیز آهسته آهسته پا به عرصه وجود گذاشت و دولت‌ها خود را مسئول خسارات وارده به اتباع خویش دانستند (زرگوش؛ ۱۳۸۹: ۴۳).

در افغانستان نیز مسئولیت مدنی دولت در قوانین اساسی سال‌های (۱۳۴۳-۱۳۶۶ و ۱۳۶۹) تصریح گردیده بود.

مسئولیت مدنی دولت، عبارت است از مسئولیت ناشی از اعمال دولت، اعم از این که مسئولیت مبتنی بر تقصیر بوده یا نبوده، خواه در اثر نواقص سیستم اداری و یا خطای عوامل انسانی باشد (همان‌جا).

ماده ۵۱ قانونی اساسی مقرر می‌دارد که:

هرگاه شخص، بدون موجب از اداره متضرر شود، مستحق جبران خسارت می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در محکمه دعوا اقامه کند، به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است. دولت نمی‌تواند بدون حکم محکمه باصلاحیت به تحصیل حقوق خود اقدام کند (۱۳۸۲).

مسئولیت مدنی دولت در اسناد تقنینی افغانستان

در این مبحث، جای‌گاه مسئولیت مدنی دولت را در اسناد تقنینی جمهوری اسلامی افغانستان بررسی می‌نماییم؛ مسئولیت مدنی دولت در قانون اساسی و سایر قوانین عادی افغانستان پذیرفته شده است:

۱. مسئولیت مدنی دولت در قانون اساسی افغانستان

قانون اساسی افغانستان طی ماده ۵۱ خویش چنین تصریح داشته است:

هر شخصی که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خساره می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در محکمه دعوی اقامه کند. به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است، دولت نمی‌تواند بدون حکم محکمه باصلاحیت به تحصیل حقوق خود اقدام کند (۱۳۸۲).

قانون اساسی افغانستان به جهت این که به حقوق فردی و اصالت فرد نیز ارزش و احترام قایل است، چنین مقرر داشته است که: هرگاه شخصی بدون موجب از اداره متضرر می گردد، اداره دولتی مسؤول پنداشته شده و مکلف به جبران خسارت وارده می باشد. در این ماده، به نکته دیگری نیز اشاره گردیده است، که به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است، دولت حق ندارد که بدون حکم محکمه باصلاحیت به تحصیل حقوق خود از اشخاص حقوق خصوصی اقدام کند.

۲. مسؤولیت مدنی دولت در قانون مدنی افغانستان

در قانون مدنی (۱۳۵۵)، حدود ۲۵ ماده به موضوع مسؤولیت مدنی اختصاص یافته است، که اکثر این مواد درباره مسؤولیت مدنی اشخاص حقوق خصوصی است؛ در عین حال، در چند ماده آن از مسؤولیت مدنی کارمندان دولت به صراحت سخن گفته شده است و از روی قراین می توان از مواد دیگر نیز در مسؤولیت مدنی کارمندان اداره استفاده کرد. بند اول ماده ۷۸۷ قانون مدنی، پیرامون مسؤولیت مدنی کارمندان اداره چنین مقرر داشته است: «فعل به فاعل آن نسبت داده می شود، نه به عامل؛ مگر این که فاعل مجبور گردیده باشد. در تصرفات فعلی تنها اکره تام مجبوریست معتبر پنداشته می شود». بر اساس این فقره، هرگاه شخصی به سبب فعل یکی از کارمندان اداره متضرر می شود، کارمند مذکور، مسؤول پنداشته می شود، نه آمر وی؛ مگر در صورتی که فاعل با اکره تام مجبور به اجرای فعل زیان بار گردیده باشد.

بند دوم ماده ۷۸۸ قانون مدنی افغانستان چنین صراحت دارد که: «موظف عامه از فعلی که غیر را متضرر ساخته است، وقتی غیرمسؤول پنداشته می شود، که آن را بر اساس امر آمری که اطاعت از امر وی، واجب بوده و یا به موجب آن اعتقاد داشته باشد، اجرا نماید». طی این بند، قانون گذار تنها زمانی موظف عامه را به سبب فعل زیان بار غیرمسؤول تلقی نموده است، که فعل مذکور به اثر امر آمری که اطاعت از وی واجب است، و یا اطاعت از وی در قوانین تصریح گردیده است، انجام شده باشد. اگر کارمند اداری موفق به اثبات این امر شد، که فعل مذکور را جهت اجرای امر مافوق اش انجام داده است، غیرمسؤول پنداشته می شود؛ در غیر آن صورت، کارمند اداری مذکور، مسؤول شناخته شده و مکلف به جبران خساره می باشد.

قانون مدنی افغانستان در ماده ۷۷۶ خویش چنین مقرر داشته است: «هرگاه به اثر خطا و یا تقصیر ضرری به غیر عاید گردد، مرتکب به جبران خساره مکلف می باشد». در این ماده نیز قانون مدنی افغانستان مرتکب فعل زیان بار را مکلف به جبران خسارت تلقی نموده است؛ مشروط بر این که ضرر وارده به شخص دیگر، در اثر خطا و یا تقصیر مرتکب صورت گرفته باشد. در این ماده، قانون گذار برای مرتکب قید خاصی را در نظر نگرفته است؛ بنابراین، مرتکب می تواند یکی از

اشخاص حقوق عمومی و یا یکی از اشخاص حقوق خصوصی باشد. به این ملحوظ این ماده قانون مدنی نیز مبین مسئولیت مدنی دولت در صورت ارتکاب فعل زیان بار باشد.

۳. مسئولیت مدنی دولت در قانون کار افغانستان

مسئولیت مدنی دولت زمانی مورد بحث قرار می گیرد، که به اثر فعل یکی از کارمندان دولت و یا هم به اثر فعل یک اداره دولتی، به شخصی ضرر وارد گردد؛ بنابراین، قابل تذکر است که قانون کار افغانستان (۱۳۸۵) نیز برخی از زوایای مسئولیت مدنی کارمندان اداره را در مواد متعدد خویش، تصریح داشته است که در ذیل به تحلیل برخی از آنها می پردازیم:

ماده ۱۰۴ قانون کار افغانستان صراحت دارد: «کارکن در صورتی از خساره حین اجرای وظیفه به اداره وارد می شود مسؤول است، که خساره وارده ناشی از تقصیر وی باشد». طی این ماده، کارکنان دولت در برابر اداره، زمانی مسؤول پنداشته می شوند که ضرر وارده به اداره، ناشی از تقصیر آنان باشد؛ به طور مثال به سبب فعل یک کارکن اداره به شخصی ضرر وارد می گردد، در چنین حالتی اگر ثابت شد که ضرر وارده به وی، تقصیر کارکن بوده، کارکن مذکور مکلف به جبران خساره می باشد؛ در غیر آن صورت، دولت مسؤول پنداشته می شود، که در بند بعدی این ماده روی این موضوع بحث خواهیم کرد.

بند دوم ماده ۱۰۴ قانون کار افغانستان مقرر داشته است که: «کارکن از خساره احتمالی ناشی از جریان عادی کار مسؤول شمرده نمی شود»؛ یعنی کارکن اداره در برابر خساراتی که در جریان عادی کار به وجود می آید، مسؤول پنداشته نمی شود؛ بنابراین، در قانون کار افغانستان مسئولیت مدنی دولت و کارکنان آن بر مبنای نظریه تقصیر استوار است. هم چنان در بند سوم ماده ۱۱۸ قانون کار افغانستان تصریح گردیده است که: «اداره مکلف به جبران خساره ضرر صحتی ناشی از کار می باشد». طبق این بند، هرگاه کارمند اداره دچار ناسلامتی جسمی به اثر کار خویش گردد، اداره مکلف به جبران خساره وی می باشد.

اعمال دارای مسئولیت مدنی در نظام حقوقی افغانستان

دولت ها امروزه در تمام اعمال مسئولیت مدنی ندارند؛ زیرا متخصصان حقوق اداری فقط در برخی از اعمال اداری مسئولیت مدنی دولت را پذیرفته اند. پرسش طوری است که دولت افغانستان در کدام اعمال خویش مسئولیت مدنی دارد؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت که امروزه به اعمال دولت در حقوق عمومی، اعمال عمومی می گویند. اعمال عمومی مجموعه فعالیت ها و تصمیماتی هستند که دولت برای تأمین منافع عامه، نظم و امنیت و ارائه خدمات عمومی بر اساس قوانین و مقررات انجام

می‌دهد؛ مانند قانون‌گذاری، انعقاد قرارداد، اتخاذ تصمیم اداری و...؛ چون این اعمال توسط دولت انجام می‌شوند، به نام اعمال عمومی یاد می‌گردند (وحدتی شبیری؛ ۱۳۸۵: ۷۲). در ذیل بحث خواهیم کرد که دولت افغانستان در کدام نوع اعمال خویش مسؤولیت مدنی دارد. اعمال عمومی دولت از لحاظ محتوی و موضوع به دو نوع تقسیم‌بندی شده‌اند، که در ذیل به هر یک آن مختصراً پردرخته می‌شود:

۱. اعمال حاکمیتی دولت

اعمال حاکمیتی دولت، اعمالی‌اند که با استفاده از قدرت عمومی و حاکمیت دولت انجام می‌شوند؛ مانند صلح، جنگ، حفظ نظم عمومی، تصمیمات و اقدامات پولیس و... شرط اساسی اعمال حاکمیتی آن است که این اعمال به صورت انحصاری باید توسط دولت انجام شود؛ بنابراین، اعمال حاکمیتی دولت هیچ‌گاه نمی‌تواند به سکتورهای خصوصی واگذار گردد. قابل یادآوری است که دولت افغانستان در اعمال حاکمیتی خویش مسؤولیت مدنی ندارد (عبدالله؛ www.noormags.ir: ۲۴).

۲. اعمال تصدی‌گری دولت

به اعمالی گفته می‌شود که دولت هم خودش می‌تواند آن را انجام دهد و هم می‌تواند اجرای این اعمال را برای اشخاص حقیقی و حقوقی و حقوق خصوصی واگذار کند. در اعمال تصدی‌گری از قدرت عمومی و حاکمیت استفاده صورت نمی‌گیرد و دولت این اعمال را شبیه اشخاص حقوق خصوصی انجام می‌دهد. دولت در اعمال تصدی‌گری؛ مانند اشخاص حقوق خصوصی، با طرف دیگر قرارداد از حقوق یک‌سان برخوردار است و هرگونه مسؤولیتی که متوجه طرفین گردد، طرف مقابل مکلف به جبران خساره آن می‌باشد؛ مانند مسؤولیت قراردادی. اعمال تصدی‌گری دولت شامل اعمالی چون توزیع برق و آب، احداث مکاتب، سرک‌ها و... می‌باشد (همان؛ ۲۵).

انواع دعوای قابل اقامه در محکمه علیه دولت

طی این مبحث، بررسی خواهیم کرد که در کدام نوع دعوای اتباع می‌توانند علیه دولت اقامه دعوا کنند و مرجع رسیده‌گی به دعاوی اداری در نظام حقوقی افغانستان کدام مرجع می‌باشد.

۱. دعاوی اداری

دعاوی اداری به دعاوی بی گفته می‌شود که یک جانب آن اداره دولتی و جانب دیگر آن شهروندان است. هدف از این گونه دعاوی تضمین حقوق و آزادی‌های اتباع و حفظ منافع آن‌ها در مقابل تعدی‌های اداره است (اصفهانی؛ www.haqqastar.ir؛ onlinepdfversion:).^{۱۹}

این دعاوی دارای دو رکن می‌باشد که عبارت از: مدعی‌بی که معمولاً اتباع یک کشور است و مدعی علیه که معمولاً دولت است، می‌باشد. دعاوی اداری اقسام متفاوتی دارد که در ذیل مختصراً به مهم‌ترین آن‌ها می‌پردازیم:

دعاوی ابطال

به دعاوی بی گفته می‌شود که در آن شاکی ادعا دارد که یک عمل حقوقی اداری ناشی از مقرر یا تصمیم اداری مغایر قانون است و از محکمه در خواست می‌کند، که آن را ابطال کند. در این دعاوی موضوع، تشخیص قانونی بودن یک تصمیم اداری است که موجد حق یا تکلیف حقوقی است؛ از این جهت گفته می‌شود که دعوی تخطی از صلاحیت (دعوی ابطال) دعوی علیه فرد نیست؛ بل که علیه یک تصمیم اداری است که این امر خود مبین مسئولیت مدنی دولت در دعاوی ابطال است.

دعاوی جبران خسارت

دعوی جبران خسارت دعوی‌ای است که در فرض غیرقانونی بودن عمل اداره شخص متضرر جبران خساره می‌طلبد (مؤتمنی؛ ۱۳۷۸: ۸۵-۸۶).

طوری که قانون اساسی افغانستان در ماده ۵۱ خود چنین تصریح داشته است: «هر شخصی که از اداره بدون موجب متضرر شود، مستحق جبران خساره می‌باشد و می‌تواند برای حصول آن در محکمه دعوی اقامه کند. به استثنای حالاتی که در قانون تصریح گردیده است، دولت نمی‌تواند بدون حکم محکمه باصلاحیت به تحصیل حقوق خود اقدام کند». ماده فوق مبین آن است که دولت مسؤول جبران خساره می‌باشد. هرگاه شخصی از اداره بدون موجب متضرر شود، دولت مکلف به جبران خساره آن می‌باشد تازمانی که قانون تصریح نکرده باشد، دولت نمی‌تواند به تحصیل حقوق خویش اقدام کند.

۲. مرجع رسیده‌گی به دعاوی اداری در افغانستان

نظام حقوقی افغانستان از نظر مراجع رسیده‌گی به دعاوی اداری از نظام اصول محاکمات اداری انگلستان که سیستم قضایی واحد است، پیروی می‌کند؛ زیرا در افغانستان محاکم اداری به صورت جداگانه وجود ندارد و دعاوی اداری را نیز دیوان‌های حقوق عامه در سطح ابتدائیه، مرافعه و تمییز رسیده‌گی می‌نماید. ماده ۱۲۰ قانون اساسی چنین مقرر داشته است که: «محاکم، صلاحیت رسیده‌گی را به کلیه دعاوی بی که از طرف اشخاص حقیقی یا حکمی به شمول دولت به حیث مدعی یا مدعی‌علیه مطرح می‌شود مطابق به احکام قانون دارند». قضایای مربوط به حقوق اداری در نظام حقوقی افغانستان به طور کلی به نام قضایای حقوق عامه یاد می‌شوند. ادارات قضایای دولت به نماینده‌گی از دولت منحیث وکیل دولت، قضایایی را پی‌گیری می‌نماید که یک طرف دعوا فرد و طرف دیگر آن دولت باشد. محاکم حقوق عامه در تشکیلات قوه قضائیه مراجع ذی‌صلاح برای بررسی قضایای حقوق عامه است (کاشانی؛ jview.ir: ۳۲).

چنان که ماده ۹ قانون اصول محاکمات مدنی افغانستان تصریح داشته است: «نماینده قانونی دولت در قضایای مدنی، که حقوق و وجایب، نفع و ضرر کلی یا قسمی دولت مطرح باشد به حیث مدعی و مدعی‌علیه قرار می‌گیرد. نماینده دولت، اداره قضایای دولت است». طبق این ماده، یگانه ارگانی که به نماینده‌گی از دولت به عنوان مدعی یا مدعی‌علیه در محکمه دعاوی عامه را پیش می‌برد، اداره قضایای دولت است (مشتاقی؛ بی تا: ۴۰).

۳. نقش نظارت و کنترل قضایی بر مسؤولیت مدنی دولت

کنترل قضایی، عبارت است از واگذاری امر کنترل اداره، بر عهده دست‌گاه جدا و مستقل از قدرت سیاسی و قدرت اداری که بتواند با آزادی و استقلالیت، نسبت به حل و فصل دعاوی و اختلافات اداری بپردازد، می‌باشد. از وقتی که موضوع تبعیت قدرت سیاسی و اداری از قانون، به عنوان یک اصل کلی پذیرفته شده است، عدالت اداری نیز توسعه یافته است. حمایت از حقوق افراد هدف اصلی و اساسی کنترل قضایی اداری است؛ تأمین گردش صحیح دست‌گاه اداری و حسن مدیریت، هدف فرعی آن می‌باشد. علت این که در دموکراسی‌های غربی، به کنترل قضایی اداره اهمیت داده می‌شود، آن است که حمایت حقوق و آزادی‌های فردی، پایه و اساس حقوق و آزادی‌های اجتماعی در این کشورها به شمار می‌رود؛ درحالی که برعکس در کشورهای سوسیالیستی، چون تأمین حقوق و آزادی‌های جامعه، هدف اصلی دولت است که همین امر، سبب می‌شود که عدالت اداری در درجه

دوم اهمیت قراردادده شود؛ به طور کلی کنترل قضایی و عدالت اداری مستلزم وجود جامعه با ثبات است (شارل دباش؛ <http://www.noormagsir>).

تحقق کنترل قضایی مستلزم آن است که حل و فصل اختلافات و دعاوی اداری از دست گاه اداری منتزع و به یک دست گاه مستقل واگذار شود. تاریخ سازمان ها، نشان می دهد که کنترل قضایی در ابتدا جزئی از کنترل اداری و دست گاه اداری بوده؛ سپس از آن جدا شده است. در تمام سیستم های حقوقی، اختلافات اداری در ابتدا در اختیار و صلاحیت مقامات عالی اداری قرار داشته است و رئیسان و سرپرستان اداری در این باره از حق قضاوت برخوردار بودند. متنها بعداً در یک مرحله از تکامل کوشش شد که در اجرای قضاوت و عدالت مزبور، تصمیمات به نفع شاکیان ایجاد شود؛ بالاخره در مرحله نهایی تحولات، رسیده گی به حل اختلافات و مرافعات اداری به یک دست گاه جدا و مستقل از دست گاه اجرایی سپرده شد. این که می بینیم در ابتدای امر، قضاوت اداری با مدیریت توأم بوده و نشانی از همین تحول است که هنوز هم در بعضی از نظام ها، مثل نظام دادرسی فرانسه حفظ شده است.

اختلاط مدیریت با قضاوت اداری، یکی از خطوط اصلی تحولات کنترل قضایی اداری است؛ چون انحصار تصمیم گیری درباره اختلافات اداری برای اداره یک روش خشن و یک طرفه است و افراد را نسبت به اداره بدبین می کند؛ لذا سعی می شود که عدالت اداری به دست گاه قضایی سپرده شود؛ در نتیجه، کنترل قضایی نقش قابل ملاحظه ای را در تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از حقوق فردی بازی می کند (دباش؛ <http://www.noormags.ir>).

وضعیت عینی مسئولیت مدنی دولت در افغانستان

طی این مبحث به چه گونه گی مسئولیت مدنی دولت از لحاظ وضعیت عینی، پرداخته می شود تا آشکار شود که دولت افغانستان واقعاً مسئولیت مدنی خویش را در عمل تا چه حدی می پذیرد.

راه کارهای اجرایی مسئولیت مدنی دولت

مهم ترین بحث در مباحث مسئولیت مدنی دولت، بحث پاسخ گو بودن دولت و یا هم پذیرفتن مسئولیت از جانب دولت می باشد، دولت دارنده قدرت عمومی است، گاهی هم شاهد آن هستیم که در بسا موارد دولت، مسئولیت مدنی خویش را نمی پذیرد و شخصی که متضرر شده است، موفق برای کسب جبران خسارت خویش نمی گردد؛ بنابراین، در این بحث روی مسائلی بررسی صورت خواهد گرفت که چه باید کرد تا دولت پاسخ گو باشد و یا راه کارهای اجرایی برای پاسخ گویی دولت چیست؟

۱. راه کارهای اجرایی

یک سری راه کارهای اجرایی وجود دارد، که از ابعاد مختلف می تواند دولت را به نحوی حاضر به پاسخ گویی نماید، که بر یک به صورت مختصر در ذیل بحث می نمایم:

الف: راه کارهای سیاسی و مدنی

در اکثر دول امروزه، اندیشه اصلی در کارآمد ساختن نظام اداری، کمک گرفتن از نظام مدنی است (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۲۶)؛ زیرا با این ابزار، عملاً می توان نظام اداری را پاسخ گو ساخت؛ بنابراین، یک عده راه کارهایی در این مورد وجود دارد به شرح زیر:

فراهم کردن بستر فعالیت مطبوعات

امروزه رسانه ها به عنوان یک ستون در نظام های دموکراسی عرض اندام کرده اند و تحت عنوان آزادی بیان، نقش مؤثری را می توانند روی افکار عمومی و تغییر جهت آن داشته باشند، مطبوعات انعکاس کتبی و یا تصویری افکار و اندیشه های عمومی است که خواست ها و افکار عمومی مردم را به مقامات اداری و دولتی انتقال می دهد و پُل ارتباط خوبی میان دولت و مردم هستند، به این ملحوظ می توان نقش مثبت مطبوعات را در عناوین ذیل نظاره کرد:

- افزایش معلومات عمومی مردم؛
- ایجاد برخورد اندیشه ها و ارتقای فکری جامعه؛
- آگاهی عمومی مردم نسبت به مسائل وسیع جامعه؛
- طرح و بررسی وضع جامعه و یافتن به ترین راه زنده گی اجتماعی؛
- اطلاع هیئت حاکمه از خواسته ها و تمایلات طبقات مختلف مردم؛
- طرد و نفی خودمحموری و خودکامه گی دولت؛
- حاکمیت افکار سالم عمومی بر اعمال حکومتی؛
- راه حل مؤثر برای عدالت خواهی و پاسخ گویی دولت (همان جا).

تشکیل انجمن خبرنگاران آزاد

ایجاد یک انجمن از خبرنگاران آزاد، که علاقه مندی به حقوق اداری داشته باشند و خواهان مسؤولیت پذیری و پاسخ گویی دولت در برابر مردم باشند، می تواند نقش مؤثری در کارآمدی مسؤولیت مدنی دولت داشته باشد و دولت را به سوی پاسخ گویی بکشانند.

شفافیت امور و آزادسازی اطلاعات

آزادی اطلاعات باید در نظام اداری کشور و قوانین نهادینه شود، تا در هر حوزه مردم آگاهی کامل داشته باشند، به جز اسناد محرمانه و امنیتی دولت. در برخی مواقع، مردم از طریق رسانه‌ها می‌توانند کم‌بودها و اشتباهات دولت را متوجه اولیای امور بگردانند و از این طریق در اصلاح جامعه سهم گیرند.

ارسال نامه‌ها از طرف شوراهای مردمی و احزاب سیاسی

شوراهای مردمی و احزاب سیاسی، بیش‌ترین نقش مؤثر را در نظارت کارکردهای دولت و نظام اداری دارند؛ بنابراین، دولت نیز خود را در مقابل احزاب سیاسی، پاسخ‌گو می‌داند؛ به این ملحوظ، نقش احزاب با استفاده از ارسال نامه‌ها و مطبوعات، می‌تواند در مسئولیت‌پذیری دولت خیلی مؤثر و ارزنده باشند.

برگزاری میز گرد‌ها و مناظره‌ها برای پاسخ‌گویی دولت

تمام مدیران کشور، به‌خصوص وزرا و مدیران سطوح میانی نظام اداری باید از فعالیت‌ها و اجراءات خود در میز گرد‌ها و مناظره‌ها در برابر آگاهان سیاسی و حقوقی نماینده‌گان احزاب و فعالان مدنی، دفاع کنند، که این امر نیز می‌تواند برای مسئولیت‌پذیری دولت، پاسخ‌گو باشد (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۲۸ و ۱۲۹).

تقویت نهادهای مدنی در نظارت بر نهادهای اجرایی دولت

گسترش تشکیلات غیردولتی و نهادهای مدنی و حمایت از آن‌ها، نقش فزاینده‌یی در نظارت بر عمل‌کرد نظام اداری و نهادهای اجرایی دولت دارد؛ بنابراین، می‌تواند دولت را به سمت پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری بکشانند.

توسعه مشارکت مردمی در امر پاسخ‌خواهی و نظارت بر دست‌گاه‌های دولتی

مشارکت فزاینده‌یی از مردم، می‌تواند بر عمل‌کرد و تصمیمات نظام اداری دولت، نظارت فعال داشته باشد؛ لذا از این طریق دولت در برابر مردم مسؤول و پاسخ‌گو می‌گردد (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۲۹).

ب: راه کارهای اداری

بر علاوه راه کارهای اجرایی، یک‌سری راه کارهای اداری نیز برای اصلاح، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی دولت وجود دارد، که مختصراً به مهم‌ترین آن‌ها می‌پردازیم:

ایجاد اداره تنقیح قوانین

هم‌اکنون با قوانین انبوه روبه‌رو هستیم، که حتی می‌توان در یک زمینه، قوانین مشابه و هم‌سان، و حتی متفاوت و متناقض را مشاهده کرد، که این آشفتگی در قوانین بر نظام اداری و عمل کردن آن تأثیر زیادی می‌گذارد؛ لذا بازنگری جدی در تمامی قوانین موجود از ضروریات نظام اداری افغانستان محسوب می‌گردد.

آشکارسازی تخلفات اداری

هرگاه یک مدیر در رأس یک اداره عمومی، مرتکب تخلفات اداری می‌گردد، باید برعلاوه برکناری و محاسبه با آن، تخلف وی نیز آشکار شود تا در ادارات دیگر و مناصب دیگر بر گزیده نشود (www.uninlaw.ir/post/79).

جلوگیری از چندشغلی بودن مدیران اداری عمومی

مدیران دولتی، نباید دارای چند شغل باشند؛ زیرا در ابعاد مختلف روی کاهش و یا عدم مفیدیت عمل کردن شان تأثیرگذار می‌باشد. تمرکز و نیروی درونی و جسمی مدیران پراکنده می‌شود.

متمرکز ساختن ساختمان اداره‌ها

کلیه قسمت‌های یک وزارتخانه یا اداره عمومی باید در یک ساختمان واحد و در صورت ضرورت در چند ساختمان نزدیک به هم قرار گیرد، تا مردم بتوانند در اسرع وقت به امور خویش در یک اداره عمومی رسیده‌گی کنند (www.uninlaw.ir/post/79).

بهبود شرایط انجام کار در نظام اداری

وجود امکانات و ابزارهای لازم و مفید کاری و فضای مناسب برای پیش‌برد امور اداری از شرایط مؤثر پاسخ‌گویی کارکنان اداری تلقی می‌گردد (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۲۸).

ایجاد اصلاحات در سیستم‌ها و روش‌های انجام کار

ساده‌سازی سیستم‌ها و روش‌های انجام کار، اطلاع‌رسانی روش‌ها و رویه‌های انجام کار به مردم و استاندارد کردن روش‌های انجام کار، می‌تواند در پاسخ‌گویی نظام اداری مؤثر و مفید واقع شود.

ج: راه کارهای آموزشی و فرهنگی

هر جامعه دارای یک نظام فرهنگی و اعتقادی است، که غالباً از نسل های قبلی به نسل های کنونی منتقل می شود؛ بنابراین، یک سری راه کارهای آموزشی و فرهنگی نیز برای پاسخ گویی دولت و نظام اداری وجود دارد، که مختصراً به آن می پردازیم:

تقویت آگاهی و مبانی اعتقادی نیروی انسانی در نظام اداری

نیرو انسانی نظام اداری افغانستان، خود را در درجات مختلف، ملزم بر رعایت دستورهای اسلامی می دانند؛ بنابراین، اگر مبانی اعتقادی نیروی انسانی اداره را بر اساس اعتقادات اسلامی ترمیم نماییم، مؤثریت عمل کرد و پاسخ گویی و مسئولیت خویش را وجبیه دینی و وجدانی خویش فرض می کنند و پاسخ گو می باشند.

آموزش و پرورش

مسئولیت پذیری و پاسخ گویی باید در نصاب تعلیمی و تحصیلی در سطوح مختلف نظام اداری گنجانیده شود و برای دانش آموزان اصل مسئولیت پذیری و پاسخ گویی آموزش داده شود تا در اذهان مدیران آینده اداری گنجانیده شود و اصل پاسخ گویی در فطرت شان نهادینه شود (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۲۹).

۲. اهداف پاسخ گویی دولت

هرچند پاسخ گویی در جوامع امروزی به صورت های متفاوتی مورد تأکید قرار می گیرد، در مفهوم عام به فرایندهایی گفته می شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عمل کرد شان مسؤول می سازند. این امر که اغلب از راه انتخابات انجام می شود، به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می دهد که مدیران سیاسی و کارکنان اداری را از راه سازوکارهای نظارتی و ممیزی، پاسخ گو نمایند. مدیران سیاسی و اداری نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب انتخاب نموده و مسؤول می پندارند. همچنین دادگاه ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخ گو نگه می دارند.

پاسخ گویی سه هدف عمده دارد: نخست ابزاری است جهت نظارت بر قدرت و پیش گیری از سوءاستفاده از اختیارات عمومی، دوم تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و

صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی، و سوم ابزار مؤثری برای ارتقا و بهبود زمام‌داری و مدیریت خدمات عمومی است (فقیهی؛ www.noormags.com: 55).

الف: پاسخ‌گویی به عنوان ابزار کنترل قدرت

اکثر دولت‌ها در شرایطی به سر می‌برند و در بستری حکومت می‌کنند، که باید به تقاضاهای روزافزون شهروندان آگاه، تشکل‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، نهضت‌های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی پاسخ‌گو باشند. امروزه پاسخ‌گویی از جنبه نظارتی در همه نظام‌های سیاسی نقش محوری دارد و سیاست‌مداران خواستار آن اند، که بخش اجرایی دولت از قدرت نامحدود و تهدید کننده‌یی که دارا است سوء استفاده نکند؛ بنابراین، در همه نظام‌ها فرایندها و سازوکارهایی برای نظارت بر اعمال قدرت و شاخه اجرایی دولت پیش‌بینی شده است.

ب: پاسخ‌گویی به عنوان تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی

مهم‌ترین جنبه پاسخ‌گویی این است که مردم مطمئن شوند کارگزاران و مقامات اداری دولت در به‌کارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود موضوعه و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نکرده‌اند. به این جهت نماینده‌گان منتخب مردم در مجالس قانون‌گذاری از سوی آنان، بر کاربرد منافع ملی نظارت می‌کنند و در صورت عدول مقام اداری از امر مذکور موضوع به دیوان‌های حقوق عامه محاکم افغانستان محول می‌گردد (فقیهی؛ www.noormags.com: ۵۶).

ج: پاسخ‌گویی به عنوان ابزاری برای بهبود خدمات دولتی

نظارت بر قدرت و تضمین کاربرد صحیح منابع عمومی، اغلب جنبه‌های منفی و تنبیهی پاسخ‌گویی را به ذهن تداعی می‌کند. پاسخ‌گویی به عنوان ابزار پیش‌رفت و بهبود مستمر خدمات به جنبه مثبت خدمات دولتی اشاره دارد. این جنبه از پاسخ‌گویی نوعی فرایند یادگیری نیز تلقی می‌گردد (همان: ۵۷).

۳. مبارزه با فساد اداری

فساد اداری امروزه در ادارات عمومی افغانستان بیش از حد وجود دارد، که در ابعاد مختلف مشاهده می‌گردد؛ به طور مثال، فساد اخلاقی، تبعیض و رشوه‌ستانی از نمونه‌های بارز آن محسوب می‌گردد؛ بنابراین، چه تدابیری باید اتخاذ کرد تا جلوگیری و یا به نحوی وقایه از ایجاد فساد بیش‌تر

در ادارات دولتی صورت گیرد. در ذیل مختصراً به راه حل‌های اندکی پیرامون این موضوع مهم می‌پردازیم:

الف: مبارزه با فساد نخبه‌گان

اولین اقدامی که می‌تواند خیلی مؤثر قرار گیرد، مبارزه با فساد نخبه‌گان و مدیران سطح بالا و میانه نظام اداری است؛ در نظام اداری هرکس صلاحیت بیش‌تری داشت، بیش‌تر می‌تواند تخلفات اداری را انجام دهد و تصامیم مدیران سطح بالایی روی مدیران سطح متوسط و پایین نظام اداری مؤثر می‌باشد؛ به این ملحوظ، مبارزه با فساد در سطح نخبه‌گان و مدیران بالا مؤثریت چشم‌گیری خواهد داشت.

ب: اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های اداری

در یک نظام اداری، اگر فساد از ناحیه قوانین وارد می‌گردد، ناشی از زیادبودن قوانین، تناقض در آن‌ها و مبهم‌بودن قوانین می‌باشد؛ بنابراین، اصلاح قوانین نیز نقش مؤثری در جلوگیری از فساد در ادارات عمومی دارد.

ج: شفافیت و ارزیابی دست‌گاه‌های اداری از نظر فسادپذیری

ارزیابی روش‌های انجام کار در ادارات و دست‌گاه‌های اداری توسط افراد منتخب قوه مجریه کشور، از نظر میزان فسادپذیری روش‌های انجام کار در ادارات، از دیگر روش‌هایی است که به کاهش میزان فساد می‌انجامد (هیوز؛ ۱۳۷۸: ۱۳۰).

د: سیاست‌زدایی از نظام اداری و ایجاد امنیت شغلی

مدیران اجرایی در سطوح مختلف از امنیت وظیفه‌وی برخوردار نیستند و تحت حمایت گروه‌های مختلف سیاسی فعالیت می‌کنند؛ لذا به جای خدمت به همه جامعه از امکانات و اختیارات خود برای جناحان سیاسی خاص استفاده می‌کنند (سیفی؛ ۱۳۸۴: ۲۷۲).

چالش‌های موجود در پاسخگویی دولت

یک سری مشکلات نیز در پاسخ‌گویی دولت به مردم وجود دارد که مختصراً به آن‌ها می‌پردازیم:

۱. عدم ضمانت اجرای تصمیمات مراکز رسیده‌گی به شکایات مردم

مراکز رسیده‌گی به شکایات مردم از ضمانت اجرای قوی برای رسیده‌گی به شکایات مردم برخوردار نیستند؛ به این ملحوظ، تلاش‌های آن‌ها به‌طور کافی بالای ادارات دولتی مؤثر نیست؛ اگر ما ضمانت اجرای قوی را برای رسیده‌گی به شکایات مردم توسط مراکز رسمی رسیده‌گی به شکایات در نظر بگیریم، این مراکز می‌توانند به‌شکل استاندارد به شکایات مردم رسیده‌گی کنند و دولت را مجبور به مسؤولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی در برابر مردم بسازند (میرزایی)؛ www.noormags.ir؛ (۶).

۲. خارج‌الشمول بودن برخی از دست‌گاه‌ها، از نظارت و پاسخ‌گویی

برخی از دست‌گاه‌های دولتی از نظارت و پاسخ‌گویی مصون هستند، که این خود به نوعی یکی از مشکلات در پاسخ‌گویی در ادارات دولتی به شهروندان محسوب می‌گردد.

الف: قوه قضائیه

این قوه به عنوان یک رکن مستقل در حکومت، از صلاحیت‌ها و وظایف به خصوص خود در قوانین نافذه کشور برخوردار است؛ به این ملحوظ، قوه قضائیه از نظارت‌های مدنی مصون است و هیچ راه‌کاری برای پاسخ‌گویی آن به سایر ادارات و مردم وجود ندارد.

ب: نماینده‌گان دو مجلس ملی

به دلیل مصونیت قانونی‌یی که نماینده‌گان دو مجلس ملی برخوردار هستند، در اکثر موارد در قبال عمل‌کرد خویش خود را مسؤول تلقی نمی‌کنند.

ج: فقدان تشکیلات منسجم

همه‌روزه عده زیادی از مردم شکایات خویش را از نظام اداری کشور به مقامات و ادارات مختلف عالی‌رتبه عرض می‌کنند و به مشکلات شان به صورت دقیق رسیده‌گی صورت نمی‌گیرد؛ بنابراین، ایجاد محاکم اداری جداگانه برای رسیده‌گی به شکایات اداری شهروندان از جمله موضوعات مهم محسوب می‌گردد، که نبود آن باعث عدم مسؤولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی ادارات می‌گردد (میرزایی)؛ www.noormags.ir؛ (۴).

نتیجه گیری

باتوجه به سؤالات اصلی و فرعی تحقیق، فرضیه های تحقیق و مباحث مطرح شده در تحقیق حاضر به این نتیجه می رسیم که:

❖ دولت افغانستان ضمن پذیرفتن مسئولیت مدنی در قوانین نافذه، در وضعیت عینی نیز مسئولیت مدنی خویش را پذیرفته است؛

❖ دولت افغانستان تنها در قبال دعاوی اداری مسؤول شناخته می شود و مرجع رسیده گی به دعاوی اداری در نظام حقوقی افغانستان دیوان های حقوق عامه محاکم افغانستان می باشد. هم چنان اختلاط مدیریت با قضاوت اداری یکی از خطوط اصلی تحولات کنترل قضایی - اداری است؛ چون انحصار تصمیم گیری درباره اختلافات اداری برای اداره یک روش خشن و یک طرفه است و افراد را نسبت به اداره بدبین می سازد؛ لذا سعی می شود که عدالت اداری به دست گاه قضایی سپرده شود. در نتیجه کنترل قضایی نقش قابل ملاحظه ای را در تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از حقوق فردی بازی می کند؛

❖ دولت افغانستان در برخی موارد با استفاده از قدرت عمومی مسئولیت خویش را نمی پذیرد، و یک سری مشکلات در عرصه اجرای مسئولیت پذیری و پاسخ گویی دولت وجود دارد؛

❖ بنابر این یک سری راه کارها برای تغییر جهت عمل کرد دولت در قبال مسئولیت مدنی وجود دارد، که با استفاده از آن دولت و کارکنان نظام اداری کشور به سمت مسئولیت پذیری و پاسخ گویی کشانیده می شوند. این راه کارها می تواند سیاسی، مدنی، اداری، آموزشی و یا فرهنگی باشد.

پیش نهادها

- تصویب قانون خاص، تحت عنوان قانون مسئولیت مدنی دولت؛
- ایجاد محاکم اداری و یا تقویه دیوان های حقوق عامه در قوه قضائیه؛
- ایجاد کمیته مشترک بین دولت و نهادهای جامعه مدنی، جهت تطبیق و نظارت از رسیده گی به شکایات مردم از خسارات وارده؛
- ایجاد فرهنگ تقدیر از اداراتی که جبران خساره می نمایند؛ یعنی در مقابل وارد نمودن خساره بر مردم غرامت می پردازند؛
- اطلاع رسانی به مردم از موجودیت قوانین و مسئولیت مدنی دولت.

سرچشمه‌ها

الف) کتاب‌ها

۱. دانش، سرور. (۱۳۹۱). **حقوق اداری افغانستان**. چاپ اول. کابل: انتشارات مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا.
۲. دانش، سرور. (۱۳۸۹). **حقوق اساسی افغانستان**. چاپ اول. کابل: انتشارات مؤسسه تحصیلات عالی ابن سینا.
۳. زرگوش، مشتاق. (۱۳۸۹). **مسئولیت مدنی دولت**. ج ۲ و ۱. چاپ اول. تهران: نشر میزان.
۴. مشتاقی، رامین. (بی تا). **تشکیلات و صلاحیت محاکم افغانستان**. بی جا.
۵. مؤتمنی، منوچهر طباطبایی. (۱۳۸۷). **حقوق اداری تطبیقی**. چاپ دوم. تهران: سازمان سمت.
۶. وحدتی شبیری، سیدحسین. (۱۳۸۵). **مبانی مسئولیت قراردادی**. قم: پژوهش‌گاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۷. هیوژ، آون. (۱۳۷۸). **نقش دولت در جهان در حال تحول**. ترجمه سیدمهدی الوانی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

ب) مقالات:

۸. اصفهانی، خدیجه کبری. (۱۳۸۷). «مسئولیت مدنی دولت». onlinepdfversion:www.haqqastar.ir
۹. دباش، شارل. (۱۳۹۸). «مسأله نظارت و کنترل در دست‌گاه اداری». <http://www.noormags.com/view/fa/articlepage/4218189>.
۱۰. سیفی، سیدجمال. (۱۳۸۴). «نگاهی نو به مسئولیت مدنی دولت در رویه قضایی». تهران: مجله پژوهش‌های حقوقی. شماره هشتم.
۱۱. عبدالله، نظام‌الدین. (۱۳۷۹). «مسئولیت مدنی دولت». [HTTPS://WWW.NOORMAGS.IR/VIEW/FA/ARTICLEPAGE/319537](https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/319537).
۱۲. فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۹۶). «نظام‌های پاسخ‌گویی در بخش دولتی، مطالعات مدیریت بهبود و تحول». <http://www.noormags.com/view/fa/articlepage/96968>.

۱۳. کاشانی، جواد. (۱۳۹۵). «مرجع صالح رسیده‌گی به دعوی مسئولیت به ظرفیت دولت».

JLVIEW.IR

۱۴. میرزایی، احمد. (۱۳۹۷). «چه باید کرد تا دولت پاسخ‌گو باشد؟».
[HTTPS://WWW.NOORMAGS.IR/VIEW/FA/ARTICLEPAGE/483037](https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/483037).

ج) قوانین:

۱۵. قانون اساسی افغانستان، مصوب سال ۱۳۴۳؛
۱۶. قانون اساسی افغانستان، مصوب ۱۳۵۵؛
۱۷. قانون اساسی افغانستان، مصوب ۱۳۸۲؛
۱۸. قانون کار افغانستان، مصوب ۱۳۸۵؛
۱۹. قانون مدنی افغانستان، مصوب ۱۳۵۵؛
۲۰. قانون مدنی فرانسه، ماده ۱۳۸۴.

