

Jurisprudential & Legal of the Restitution of Usurped Lands in Light of the Commission and Special Court under the Islamic Emirate

مبانی فقهی حقوقی استرداد زمین های غصبی در پرتو محکمه ی اختصاصی امارت اسلامی

Abdul Sami Rahmani¹

Abstract

This study analyzes and examines the legal and jurisprudential foundations of the establishment of the Commission for the Prevention of Land Grabbing and the Restitution of Emirate and State Lands, with particular emphasis on the Commission's functional approach in relation to the role of the Special Court for Adjudicating Land Grabbing Cases within the framework of the Islamic Emirate of Afghanistan. The article is based on Decree No. 9 of the Amir Al-Mu'minin, followed by the enactment of the Law on the Prevention of Land Grabbing and the Restitution of Emirate Lands and the Procedure for the Implementation of the Decisions of the Commission for the Prevention of Land Grabbing and the Restitution of Emirate Lands. The promulgation of this law and procedural regulation was undertaken with the objectives of recovering and preventing the grabbing of Emirate lands, public grazing lands, and waqf properties; combating unlawful occupation; restoring state-owned properties; and regulating the land ownership system in Afghanistan. The research is applied in nature and employs a descriptive-analytical methodology. The principal findings indicate that the legal and administrative framework is founded upon five main objectives: prioritizing the public interest over private interests; clarifying ambiguous land ownership resulting from wars, administrative disorder, and widespread corruption during the Jihad and Republic periods; providing land for the construction of public-benefit projects; documenting and registering Emirate/government immovable properties; and consolidating the political authority of the Islamic Emirate through the administration, leasing, and economic utilization of land.

Keywords: Islamic Emirate of Afghanistan, Restitution of State Property, Afghanistan, Land Grabbing, Commission, Special Court

Citation: Rahmani, Abdul Sami. (2026). *Legal & Jurisprudential of the Restitution of Usurped Lands in Light of the Commission and Special Court under the Islamic Emirate System*. Rana Academic & Research Journal. Volume 10, Issue 1, Pp. 91-111.

¹ Ph.D Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Azerbaijan International University, Tabriz, Iran
(samy.rahmany@gmail.com).

عبدالسمیع رحمانی^۱

چکیده

این تحقیق به تحلیل و واکاوی مبانی حقوقی و فقهی تأسیس «کمسیون جلوگیری از غصب زمین و استرداد زمین های امارتی و املاک دولتی» با تأکید بر رویکرد عمل کردی «کمسیون معطوف به کارکرد محکمه ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین غصبی» در چارچوب نظام امارت اسلامی افغانستان می پردازد. نگارش این مقاله مبتنی بر فرمان شماره ۹ امیرالمومنین و پس از آن، قانون جلوگیری از غصب زمین ها و استرداد زمین های امارتی و طرز العمل تطبیق فیصله ی کمسیون جلوگیری از غصب زمین ها و استرداد زمین های امارتی تصویب گردید. توشیح این قانون و اصول نامه با هدف استرداد و جلوگیری از غصب زمین های امارتی، چراگاه های عمومی و وقفی، مقابله با تصرفات غیرقانونی، استرداد املاک دولتی و تنظیم نظام مالکیت زمین در افغانستان انجام شده است. نوع تحقیق کاربردی و روش آن توصیفی-تحلیلی است. مهم ترین یافته های تحقیق نشان می دهد که ساختار حقوقی-اداری بر پنج هدف اصلی استوار است: تقدم منافع عامه بر منافع فردی، تثبیت مالکیت های مبهم ناشی از جنگ ها، بی نظمی های اداری و فساد گسترده ی دوره ی جهاد و جمهوری، تامین زمین برای اعمار پروژه های عام المنفعه، مستندسازی و ثبت املاک غیرمنقول امارتی-حکومتی و تحکیم اقتدار سیاسی نظام امارت از طریق مدیریت، اجاره دهی و بهره برداری اقتصادی از زمین ها انجام گردیده است.

واژگان کلیدی: امارت اسلامی، استرداد املاک دولتی، غصب زمین، کمسیون، محکمه ی اختصاصی

ارجاع: رحمانی، عبدالسمیع. (۱۴۰۵). *مبانی فقهی-حقوقی استرداد زمین های غصبی در پرتو محکمه ی اختصاصی امارت اسلامی*. فصلنامه ی علمی - تحقیقی رنا، دوره ی ۱۰، شماره ی ۱، صص ۹۱-۱۱۱.

^۱ محصل دکتورا، دیپارتمنت حقوق عامه، پوهنهی حقوق و علوم سیاسی، پوهنتون بین المللی آذربایجان شرقی، تبریز، ایران
(samy.rahmany@gmail.com)

۱. مقدمه

ریاست عمومی املاک دولتی در چوکات وزارت مالیه امارت اسلامی افغانستان به هدف ایجاد واحد معتبر برای تثبیت املاک دولتی، مراقبت و حفاظت از املاک و جایدادهای غیرمنقول^۱ دولتی، تهیه‌ی بانک اطلاعات و بازسازی حقوقی اسناد زمین‌های دولتی، مرجع اداری برای حل اختلافات بین مردم و اشخاص حقیقی و حکمی، گسترش ساختار اجرایی برای مدیریت املاک دولتی، مدیریت اقتصادی املاک غیرضروری، مدیریت دارایی‌های دولتی در خارج کشور، نظارت دایمی بر جایدادهای غیرمنقول دولتی مطابق قانون، اجاره‌دهی جهت عمران مجدد آن‌ده ساختمان‌های دولتی که در جریان جنگ‌های داخلی تخریب شده‌اند و نهایتاً تشخیص و خارج ساختن جایدادهای غیرمنقول دولتی که بدون مجوز قانونی در اختیار اشخاص و ادارات غیردولتی قرار دارند، تاسیس شده است. مطابق قانون تنظیم امور زمین‌داری، زمین‌های دولتی طبق ماده‌ی ۷۰ این قانون، بر اساس عقد قرارداد به موافقه‌ی اداره‌ی اراضی توسط وزارت مالیه به اشخاص داخلی و خارجی به اجاره داده می‌شود. این قانون به هدف تنظیم امور زمین‌داری در کشور، رفع مشکل ناشی از تطبیق پالیسی‌های مرتبط به زمین‌داری، استرداد زمین‌های غصب‌شده، استرداد زمین‌های که خلاف احکام شریعت و قانون توزیع و تصرف گردیده باشند و فراهم‌آوری زمین‌های دولتی جهت فعالیت‌های زراعتی، تجارتي، خدمات عامه، صنعتی و جلب سرمایه‌گذاری داخلی و خارج وضع گردیده بود، اما با استقرار نظام امارت اسلامی تقریباً تمام قوانین و اسناد تقنینی دوره‌ی جمهوری لغو و براساس فرامین امیرالمومنین، قوانین جدیدی تدوین و وضع گردید که از جمله می‌توان به قانون اجاره‌دهی زمین‌های امارتی^۲ اشاره کرد. با این تفاوت که پیش از این، اجاره‌دهی زمین‌های دولتی به عهده‌ی اداره‌ی اراضی و وزارت مالیه بود، اما در نظام امارت اسلامی اجاره‌دهی زمین‌های امارتی به عهده‌ی وزارت زراعت، آبیاری و مالداري است که در ماده‌ی چهارم این قانون مرجع تطبیق‌کننده‌ی این وزارت را در نظر گرفته است. هم‌چنین کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های

۱. اموال یا جایدادهای غیر منقول در بخش مفاهیم و اصطلاحات تعریف گردیده است.

۲. این قانون در یک مقدمه، چهار باب، ۵ فصل و ۳۷ ماده مصوب سال ۱۴۴۶ق، مطابق با سال ۱۴۰۳ش؛ قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی/سلطانی در ۴ فصل و ۲۲ ماده مصوب (۱۴۴۵ق) و طرز‌العمل تطبیق فیصله‌ی کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های امارتی در ۱ مقدمه، ۲ باب، ۳ فصل و ۳۰ ماده مصوب (۱۴۴۷ق).

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

سلطانی و محکمه‌ی اختصاصی در اجراءات و عمل‌کرد خود به حیث نهادهای مستقل عمل می‌کنند. وزارت عدلیه هم در این وسط نقش بسیار فعال در استرداد زمین‌های غصبی داشته که آخرین مورد آن ۱۵۰۰ جریب زمین شهرک امید سبز در ناحیه‌ی غرب کابل بود. در پنج سال پسین این وزارت به میلیون‌ها جریب زمین را طبق قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های سلطانی و براساس فیصله‌ی اصول‌نامه‌ی شرعی محکمه‌ی اختصاصی از ذوالید غیرشرعی یا غاصبان برگردانده شده است. مسئله‌ی مالکیت زمین و حفاظت از املاک دولتی و امارتی هم‌واره یکی از معضله‌های اساسی نظام‌های حقوقی و اداری در افغانستان بوده است. به دلیل جنگ‌های طولانی، ضعف حاکمیت قانون، فساد اداری-سیاسی و نبود نظام دقیق ثبت املاک به صورت الکترونیکی، بخش قابل توجهی از زمین‌های دولتی و جایدادهای عامه در معرض تصرف غیرقانونی افراد زورمند و غاصب قرار گرفته بود. در این چارچوب، نظام امارت اسلامی افغانستان با تصویب قانون جلوگیری از غصب زمین‌های امارتی/سلطانی و طرزالعمل تطبیق فیصله کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب شده تلاش کرده است تا سازوکارهای حقوقی و نهادی موثری برای شناسایی، رسیدگی و استرداد این املاک ایجاد نماید. تأسیس کمیسیون جلوگیری از غصب زمین، هیئت تخنیکی و محکمه‌ی اختصاصی، بیانگر رویکرد نهادی و قاعده‌مند در مدیریت منازعات ملکی و تقویت حاکمیت قانون در حوزه‌ی اراضی این کشور محسوب می‌گردد. با وجود تلاش‌های تقنینی و اداری، هم‌چنان سوال‌های مهم در خصوص مبانی^۱ حقوقی و فقهی ایجاد و تداخل کاری این نهادها و کارآمدی آن‌ها در افغانستان مطرح است. از یک‌طرف ضرورت مراقبت و حفظ منافع عامه، صیانت از بیت‌المال و تأمین عدالت اجتماعی ایجاب می‌کند که امارت اسلامی در برابر غصب زمین‌های سلطانی اقدام قاطع انجام دهد و از طرف دیگر، اصول محکمه‌ی عادلانه، حفظ حقوق مالکیت اشخاص و جلوگیری از تضییع حقوق فردی نیز باید رعایت گردد. بنابراین، مسئله‌ی اصلی این تحقیق آن است که تأسیس کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی جلوگیری از غصب زمین و استرداد املاک دولتی در نظام امارت اسلامی افغانستان بر چه مبانی حقوقی و

۱. مبانی عبارت از اصول و زیربنای یک موضوع است؛ یعنی مبانی جست‌وجوی دلیل مشروعیت یک مفهوم و یک موضوع می‌باشد. به تعبیر دیگر پاسخ به چرایی و چگونگی شکل یک پدیده را مبانی گویند که با منابع در بسیاری از موارد خلط می‌گردد. منابع جمع منبع و پاسخ به چیستی و محلی که از آن‌جا اطلاعات و موضوعات را می‌گیریم معنای لغوی‌اش سرچشمه است.

فقهی استوار بوده و تا چه اندازه می‌تواند میان تأمین منافع عامه و حفظ حقوق خصوصی تعادل ایجاد نماید. هم‌چنین این تحقیق تلاش می‌کند تا زمینه‌های کارکردی قوانین مرتبط به جلوگیری از غصب زمین‌های امارتی و استرداد آن‌ها را بیش‌تر مورد بررسی و واکاوی قرار دهد.

۱-۲- اهداف تحقیق

۱) تبیین و تحلیل مبانی حقوقی و فقهی تأسیس کمیسیون جلوگیری از غصب زمین و محکمه‌ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین و ارزیابی نقش آن‌ها در تحقق اهداف قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی/سلطانی در نظام امارتی اسلامی افغانستان.

۲) بررسی نقش اصول و قواعد فقه اسلامی، به خصوص مصلحت عامه، حفظ بیت المال و تقدم منافع عامه، در توجیه حقوقی و فقهی قانون جلوگیری از غصب زمین و نهادهای مرتبط با آن.

۳) تبیین چگونگی نقش‌آفرینی کمیسیون جلوگیری از غصب زمین و محکمه‌ی اختصاصی در تثبیت مالکیت‌های مبهم و حل و فصل منازعات ناشی از غصب اراضی.

۴) تحلیل تأثیر ساختارهای حقوقی و نهادی ایجاد شده بر مدیریت و ثبت اراضی، حفاظت از املاک عامه و استرداد زمین‌های غصب‌شده.

۵) بررسی نقش نظام رسیدگی به غصب زمین در تأمین اراضی مورد نیاز پروژه‌های عام المنفعه و توسعه‌ی زیربنای اقتصادی و اجتماعی کشور.

۶) ارزیابی تأثیر سازوکارهای قانونی و نهادی استرداد اراضی بر تقویت اقتدار اداری، حاکمیت قانون و بنیه‌ی مالی حکومت.

۷) تبیین میزان کارآمدی هیئت تخنیک، کمیسیون جلوگیری از غصب زمین و محکمه‌ی اختصاصی در تسریع روند استرداد املاک، کاهش منازعات ملکی و تأمین عدالت در بهره‌برداری از زمین.

۱-۳- سوال‌های تحقیق

سوال اصلی تحقیق: مبانی حقوقی و فقهی تأسیس کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی جلوگیری از غصب زمین و استرداد املاک دولتی در نظام امارت اسلامی افغانستان چیست و این ساختارها تا چه حد در تحقق اهداف این قانون موثر اند؟

سوال‌های فرعی تحقیق

- ۱) اصول و قواعد فقه اسلامی (مانند مصلحت عامه و بیت المال) چه نقشی در توجیه حقوقی این قوانین و نهادها دارند؟
- ۲) کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی چگونه به تثبیت مالکیت‌های مبهم و حل منازعات ناشی از غصب زمین کمک می‌کنند؟
- ۳) این چارچوب قانونی و نهادی چه تأثیری بر ثبت مدیریت اراضی، مراقبت، توسعه‌ی پروژه‌های عام المنفعه و تقویت اقتدار دولت دارد؟

۱-۴- روش تحقیق

این تحقیق از نظر هدف، یک تحقیق کاربردی و از حیث روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. رویکرد تحلیلی این تحقیق نیز بر تبیین کارکردها، وظایف، اصول جزایی، اهداف و مشروعیت این نهادها در پرتو اصول حقوقی، قوانین تازه تصویب‌شده‌ی امیرالمومنین حفظه الله تعالی و اهم قواعد فقهی و شریعت اسلامی استوار است. اطلاعات مورد استفاده در این تحقیق از شیوه‌ی کتابخانه‌ای استفاده شده و از منابعی چون فرامین و قوانین نافذه‌ی امیرالمومنین حفظه الله و رعا، اصول و اسناد تقنینی^۱ و متون معتبر فقهی-حقوقی هم‌چون الهدایه فی شرح بدایه المبتدی^۲ و مجله الاحکام العدلیه^۳ جمع‌آوری شده است.

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

۱. در نظام‌های حقوقی مدرن، طی مراحل اسناد تقنینی معمولاً شامل تهیه‌ی مسوده‌ی توسط دولت، بررسی در مراجع تخصصی و پارلمان، تدقیق وزارت عدلیه، تصویب پارلمان، توشیح رئیس‌جمهور، نشر در جریده‌ی رسمی و لازم‌الاجرا شدن است، اما در نظام امارت اسلامی، بر اساس فرمان امیرالمومنین حفظه الله، روند تقنین سه مرحله‌ای با تسوید مسوده‌ی ابتدایی توسط اداره یا وزارت مربوط و با مشارکت علما، متخصصان و کارکنان مسلکی آغاز می‌شود؛ سپس وزارت عدلیه آن را بررسی و نهایی کرده، مواد شرعی توسط علما ارزیابی و از تعارض با سایر اسناد جلوگیری می‌شود. در تداوم آن، مسوده در کمیسیون مستقل بازنگری شده و پس از تایید مقام رهبری، توشیح و برای نشر در جریده رسمی به وزارت عدلیه ارسال می‌گردد و با نشر فرمان، نافذ محسوب می‌شود. لینک فرمان تقنینی امیرالمومنین در رابطه به طی مراحل اسناد تقنینی قرار ذیل است: [لینک](#)
۲. کتاب الهدایه فی شرح بدایه المبتدی یکی از مهم‌ترین آثار فقهی احناف بوده که به عنوان شرح بر کتاب بدایه المبتدی نوشته شده است. بدایه المبتدی اثر امام محمد بن حسن شیبانی می‌باشد. هدایه شرح آن نیز از برهان الدین علی بن ابی بکر المرغینانی است.
۳. در سال ۱۸۶۹م (۱۲۸۶ق)، دولت عثمانی به ریاست احمد جودت پاشا، وزیر عدلیه، کمیته‌ای متشکل از هفت فقیه برجسته‌ی حنفی تشکیل داد تا قانونی بر پایه‌ی احکام فقه حنفی و متناسب با عرف، تحولات اجتماعی و نیازهای جدید تدوین کنند. این کمیته پس از هفت سال تلاش، مجله‌الاحکام العدلیه را تدوین کرد که پس از تایید دولت به اجرا درآمد. این قانون مدنی شامل یک مقدمه، ۱۶ کتاب و ۱۸۵۱ ماده بود و به عنوان قانون مدنی دولت عثمانی شناخته شد.

۱-۲- مفاهیم و اصطلاحات فقهی و حقوقی

ا) **جایادهای غیرمنقول دولتی:** عبارت است از کلیه دارایی‌های غیرمنقول و آنچه که در حکم غیرمنقول بوده و تحت تصرف وزارت خانه‌ها و ادارات مستقل دولتی می‌باشند، مانند: زمین، تعمیر، سرای، آپارتمان، دکان، هنگر و سایر جایادهای (ماده ۳ طرزالعمل قراردادهای املاک دولتی، ۱۳۹۵ ش).

ب) **دارایی‌های عامه:** دارای‌های عامه اموال منقول و غیرمنقول ادارات مربوطه دولت، کمیسیون‌های مستقل، تصدی‌ها، شرکت‌های دولتی و مختلط و شاروالی‌ها است (ماده ۳ قانون قضایای دولت، ۱۳۹۲ ش).

ج) **زمین - ملکیت و مالک زمین:** این‌ها شامل تمام انواع زمین است. ملکیت حقی است که به اساس آن عقار تحت اراده و تسلط مالک قرار داشته و تنها مالک می‌تواند در حدود احکام قانون و مقررات در آن تصرف مالکانه نماید (ماده‌ی سوم قانون تنظیم امور زمین‌داری مصوب ۱۳۹۶ ش) و مالک زمین هم شخصی است که به اساس سند مدار اعتبار که ساحه‌ی ملکیت زمین تحت تسلط وی قرار داشته باشد.

د) **غصب زمین:** تصرف، تصاحب، استفاده، انتقال، رهن، اجاره یا کرایه‌ی زمین‌های دولتی - سلطانی، عامه، شخصی، مرعی (عامه و خاصه) و وقفی بدون داشتن اسناد مدار اعتبار یا حکم قانون، غصب زمین شناخته شده، مرتکب مطابق احکام قوانین مربوطه مجازات می‌گردد (قانون تنظیم امور زمین‌داری، ماده ۴). به عبارت دیگر غصب زمین‌ها، تصاحب و تصرف زمین‌ها است، بدون اجازه‌ی مالک یا شخصی که صاحب اجازه باشد (ماده‌ی سوم قانون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های امارتی، ۱۴۴۵ ق). در قوانین امارت اسلامی و احکام فقهی به غاصب ذوالید غیر شرعی نیز می‌گویند.

ه) **زمین‌های امارتی (حکومتی):** به زمین‌های غیرمملو که گفته می‌شود و زمین‌های ذیل امارتی یا سلطانی محسوب می‌شوند: الف - ارض المملکه (جوز^۱)، ب - زمین خراجی غیرمملوکه، ج - زمین موات^۲، د - الارض المحمیه یا زمین متروکه، ه - زمینی که در اسناد زمین‌های امارتی (حکومتی) و دفتر اساس ثبت باشد و یا در در نتیجه تصفیه، بررسی و تحقیق بحیث زمین امارتی تثبیت شود و - زمینی که ذوالیدی شخص بالای

۱. جوز از ریشه حیازه آمده و در اختیار گرفتن و تصرف عملی در یک مال یا زمین به قصد مالکیت یا استفاده شده است. ارض المملوکه یعنی زمین‌داری مالک مشخص و ملک خصوصی.

۲. زمینی که هیچ‌گاه آباد نشده باشد و آثار عمران و کشت در آن وجود نداشته باشد و معمولاً متروک و غیر قابل استفاده به نظر برسد.

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

آن به ۳۶ سال نرسیده باشد و سایر سبب‌های ملکیت را نداشته باشد، ز- زمینی که شخص از مدت ۳۶ سال یا بیش‌تر از آن ذوالید آن باشد^۱ و در اسناد زمین‌های امارت و در دفتر اساس به نام زمین امارتی یا حکومتی ثبت باشد و از طرف حکومت‌های گذشته به ملکیت شخص داده نشده باشد، ح- زمینی که شخص از ۳۶ سال یا بیش‌تر از آن ذوالید آن باشد و در میعاد مذکور شخص حقیقی یا حکمی بالای آن دعوی نکرده باشد، البته میعاد إعذار که ۲۳ سال است درنظر گرفته شود و در اسناد زمین‌های امارت و دفتر اساس به نام زمین امارتی یا حکومتی ثبت نباشد و سبب انتقال هم معلوم نباشد از حکم بند (ز) مستثنی است (ماده‌ی چهارم قانون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های امارتی، ۱۴۴۵ق).

و) زمین مرعی عامه و خاصه و زمین وقفی و ذوالید غیر شرعی^۲: مرعی عامه زمین مباحی است که املاک احيای آن از طرف امیر المومنین حفظه الله منع شده باشد، برای این که مردم مواشی خود را در آن بچرانند. مرعی خاصه؛ زمین متروکه‌ای است که برای اهالی قریه به طور مرعی گذاشته شده باشد و زمین وقفی^۳ زمینی است که ملکیت آن از طرف مالک ممنوع گردیده باشد و منافع آن برای امور خیریه عام یا خاص وقف شده باشد (قانون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های امارتی) و ذوالید غیر شرعی، شخصی است که خودش غاصب باشد یا از غاصب به وی ذوالیدی منتقل شده باشد.

ز) سند: حجت تحریری است که در اثبات حقوق، در حضور قضاء قابل اعتبار شمرده می‌شود (ماده ۴ قانون تنظیم امور زمینداری).

ح) قبالة: سند مدار اعتبار است که شکل و محتوای آن توسط اداره‌ی اراضی ترتیب و مطابق احکام قانون اعطا می‌گردد (بند ۴۲ ماده‌ی ۳ قانون تنظیم امور زمین‌داری، ۱۳۹۶).

۱. زمینی که شخص فقط به شکل کوتاه‌مدت یا غیر تثبیت شده در اختیار دارد و هیچ سند یا دلیل قانونی دیگر مانند قبالة برای مالکیت آن وجود ندارد.

۲. منظور شخص غاصب است.

۳. ر.ک: قانون تنظیم امور ملکیت‌های وقفی وزارت ارشاد، حج و اوقاف مصوب ۱۳۹۷ ش.

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره ۱۰، شماره ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

ط) عقود/عقد قرارداد: عقد قرارداد عبارت از توافق دو یا چند اداره است به ایجاد یا تعدیل

یا نقل یا ازاله حق در حدود احکام قانون (قانون تنظیم امور زمین‌داری، ماده ۳)

ی) اجاره: عبارت است از دادن جایدادهای دولتی به اشخاص حقیقی یا حکمی جهت

تحصیل منفعت (قانون زمین‌داری، ماده ۳).

ک) عقد اجاره: قراردادی است که میان مؤجر و مستأجر بر منفعت معلوم در برابر عوض

معلوم منعقد می‌گردد (ماده دوم قانون اجاره زمین‌های امارتی مصوب ۱۴۴۶ق).

ل) شرط‌نامه: سندی است که در آن تاریخ آغاز و ختم اعلان اجاره، موقعیت زمین یا

ملکیت قابل اجاره، نوعیت، کیفیت، مساحت و حدود اربعه، مدت اجاره، شرایط اهلیت

متقاضیان اجاره و نوع مقدار تضمین مشخص و در اختیار متقاضیان گذاشته می‌شود

(قانون اجاره زمین‌های امارتی، ماده ۳).

۳-۱- نقش هیئت تخنیکی و کمیسیون جلوگیری از غصب زمین و استرداد زمین‌های غصبی

سلطانی

قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های غصب‌شده بر مبنای فرمان شماره ۹ مورخ

۱۴۴۴/۳/۲۸ق،^۱ توسط امیرالمومنین حفظه الله توشیح شده است. در مقدمه‌ی این قانون، یکی از

اهداف اساسی امارت اسلامی افغانستان، جلوگیری از غصب زمین‌های امارتی و استرداد

زمین‌های غصب شده گفته شده است که به همین منظور کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌ها

و استرداد زمین‌های غصب‌شده بعد از تحقیقات لازم توسط این کمیسیون و فیصله قضایی

محکمه‌ی اختصاصی ذکر شده است. طبق این قانون اصطلاحات، مراجع تطبیق، رسیدگی به

زمین‌های غصب شده، تصفیه و علامه‌گذاری، اجراءات در مورد رسیدگی به زمین‌های غصب‌شده

به مقصد استفاده زراعتی، تأسیسات صنعتی یا تجارتی، به مقصد شهرک، سرپناه، زمین‌های

غصبی به مقصد تأسیسات عامه، جلوگیری از تجاوز به زمین‌های وقفی، حفاظت و نظارت از

مرعی عامه و حکم زمین مرصده، منفع فروش، تقسیم، انتقال و سایر تصرفات مالکانه بر

زمین‌های امارتی، احاله قضیه زمین به محکمه‌ی اختصاصی و دعاوی حق العبدی از مهم‌ترین

مطالب این قانون بوده و برای هر مورد حکم خاص پیش‌بینی گردیده است.^۲ هدف اصلی وضع

۱. این قانون در چهار فصل و ۲۲ ماده‌ی در ۱۷ ربیع الاول سال ۱۴۴۵ق، مصادف با ۱۴۰۲ش.

۲. رک: به قانون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های غصب‌شده مصوب ۱۴۴۵ق، مصادف با ۱۴۰۲ش.

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

این قانون هم استرداد زمین‌های غصب‌شده امارتی یا حکومتی مرعی عامه و وقفی و جلوگیری از غصب زمین‌های امارتی حکومتی مرعی عامه و وقفی ذکر شده است (ماده‌ی ۲ قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی، ۱۴۰۲ ش). مراجع و ارگان‌های تطبیق‌کننده‌ای این قانون به دو بخش اصلی و فرعی در ماده‌ی چهارم چنین تصریح گردیده است: الف) مراجع اصلی: وزارت‌های عدلیه، زراعت، آبیاری و مال‌داری، شهرسازی و کار و امور اجتماعی؛ ب) مراجع فرعی وزارت‌های مالیه، امور داخله، ارشاد، حج و اوقاف، شاروالی‌های مربوط و دیگر ادارات مکلف دانسته شده‌اند (ماده‌ی ۴ قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی، ۱۴۰۲ ش). در ماده‌ی شانزدهم این قانون آمده است که هیچ شخصی و حتی ادارات امارتی نمی‌توانند در زمین‌های حکومتی بدون فرمان امیرالمومنین حفظه الله تصرف مالکانه نمایند. طبق فقره چهارم این ماده هرگاه شخص یا ادارات امارتی از این حکم تخلف ورزند، به محکمه‌ی اختصاصی معرفی می‌گردند. هرگاه در مورد غصب زمین‌های امارتی و وقفی در این قانون حکم مشخص نشده باشد، در این مورد از امیرالمومنین حفظه الله هدایت اخذ گردد (ماده ۲۰ قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های غصب شده). در پایان این قانون آمده است: تطبیق احکام این قانون مانع اقامه دعوی حق العبدی اشخاص متضرر، علیه غاصب نمی‌گردد (ماده‌ی ۲۱ این قانون).

براساس فقره ۵ ماده‌ی سیزدهم این قانون زمین‌های مرعی عامه پس از تشخیص توسط هیئت تخنیکی به وزارت زراعت، آبیاری و مال‌داری تسلیم داده شده و در دفتر اساس مربوط ثبت می‌گردد (قانون جلوگیری از غصب زمین، ماده‌ی ۱۳). برای انفاذ بهتر مفاد قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی و طرزالعمل تطبیق فیصله کمیسیون، یک هیئت تخنیکی متشکل از کارشناسان حقوقی، انجیران، افراد مسلکی از اداره‌ی اراضی، کدستر^۱ و... نیز فعال و کار می‌کنند. در واقع هیئت تخنیکی تشخیص تثبیت زمین‌های غصب‌شده امارتی مرعی عامه و وقفی^۲ را برعهده دارند. کمیسیون هم در تطبیق احکام این طرزالعمل از اجراءات هیئت تخنیکی، قطعه‌ی خاص پولیس و سایر ادارات امارتی نظارت می‌کند (ماده‌ی ۴ طرزالعمل تطبیق فیصله‌ی کمیسیون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی، ۱۴۰۴ ش). طبق ماده‌ی پنجم این طرزالعمل وزارت‌های امور داخله، دفاع، ریاست عمومی استخبارات، والیان، شاروالان، ولسوالان و سایر مراجع امارتی ملک‌اند با کمیسیون و هیئت تخنیکی براساس درخواست آن‌ها در ساحه‌ی

۱. کدستر در واقع معرفی و شناسه‌ی رسمی زمین است که نقش مرجع اصلی قانونی را دارد.

۲. مرعی وقفی عبارت از چراگاه‌های که به صورت وقف اختصاص یافته باشد و ویژگی‌اش هم غیر قابل فروش و انتقال است.

مربوطه اجراءات همه‌جانبه نمایند (قانون جلوگیری از غصب زمین، ماده‌ی ۵). هیئت تخنیکی باید براساس قانون جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های امارتی، لایحه‌ی وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون و طرزالعمل‌های هیئت تخنیکی، هدایات کمیسیون و طرح عمل یا پلان عملیاتی منظور شده کمیسیون اجراءات نمایند (ماده‌ی ۶ طرزالعمل کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌های سلطانی). هیئت تخنیکی باید تمام مشخصات غاصب را در وقت احضار یادداشت کند. جلب افراد غاصب از طریق قوماندانی امنیه و یا قطعه‌ی خاص از صلاحیت‌های رییس هیئت تخنیکی ساحه‌ی زمین غصبی است (طرزالعمل کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌های سلطانی، ماده‌ی ۷). شخصی که به احضار غاصب به سکرتریت هیئت تخنیکی ضمانت بدهد، اما بدون عذر از حاضر کردن ذوالید غیر شرعی یا غاصب خودداری نماید، از طرف کمیسیون به محکمه‌ی اختصاصی معرفی می‌گردد (طرزالعمل کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌های سلطانی، ماده‌ی ۸). هیئت تخنیکی می‌تواند در ولایات تا سه روز در مورد توقیف قرار دادن غاصب اتخاذ نماید. کمیسیون نیز می‌تواند در مرکز و ولایت‌ها تا ده روز در مورد توقیف قرار دادن غاصب تصمیم اتخاذ نماید. هرگاه تحت توقیف قرار دادن غاصب زمین بیش‌تر لازم دانسته شود، تمدید مدت به حکم محکمه‌ی اختصاصی صورت می‌گیرد. در نهایت هیئت تخنیکی مکلف است قرار و فیصله‌ی محکمه‌ی اختصاصی را بعد از رسیدن تطبیق نماید (طرزالعمل کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌های سلطانی، ماده‌ی ۲۰). هرگاه مسوول امارتی مانع تطبیق فیصله‌ی کمیسیون شود، عمل وی جرم بوده و کمیسیون مکلف است شخص مذکور را به محکمه‌ی اختصاصی معرفی نماید. به منظور تطبیق فیصله‌های کمیسیون و قرار محاکم اختصاصی به سطح تمام ولایات قطعه خاص مجهز در چارچوب کمیسیون ایجاد می‌شود و تعداد آن از ۲۵۰۰ تن کم نباشد (طرزالعمل کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌های سلطانی، ماده‌ی ۲۷). قطعه‌ی خاص مکلف است مطابق هدایت کمیسیون و هیئت تخنیکی اجراءات نماید.

۳-۲- بررسی جایگاه محکمه‌ی اختصاصی زمین از منظر اصول‌نامه‌ی شرعی در نظام حقوقی

امارت اسلامی

اصول‌نامه‌ی شرعی محکمه اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب‌شده سلطانی یا امارتی چراگاه‌های عمومی و وقفی بر مبنای فرمان شماره ۴ تاریخ ۱۴۴۵/۲/۲۲ ق، مطابق با ۱۴۰۱/۶/۱۶ ش در ۶ فصل و ۲۳ ماده توسط امیرالمومنین مولوی هبه الله آخندزاده حفظه الله توشیح گردیده است. اهداف این اصول‌نامه‌ی در ماده‌ی دوم قرار ذیل چنین آمده است:

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

۱) تنظیم وظایف و صلاحیت‌های محکمه‌ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب‌شده سلطانی (امارتی) مرعی عامه^۱ و وقفی.

۲) فراهم نمودن زمینه‌ی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب‌شده امارتی (حکومتی)، مرعی عامه و وقفی توسط محکمه‌ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب شده سلطانی مرعی عامه و وقفی (ماده‌ی ۲ اصول‌نامه‌ی شرعی محکمه اختصاصی). محکمه‌ی اختصاصی صلاحیت حل و فصل منازعات و دعاوی مربوط به رقبه^۲، ملحقات^۳ و مرافق^۴ زمین‌های شده امارتی یا حکومتی عامه و وقفی که از طرف کمیسیون برایش محول شده باشد را دارد (ماده‌ی ۵ اصولنامه شرعی، ۱۴۰۲ ش). زمین‌های امارتی که تأسیسات صنعتی یا تجارتي، شهرک‌ها، سرپناه، تأسیسات عامه، زمین وقفی که از آن استفاده مغایر از مقصد وقف صورت گرفته باشد و سایر مقاصد غصب شده از صلاحیت رسیدگی قضایی این محکمه است. در این حالت‌ها فقط کمیسیون حق دارد در محضر محکمه‌ی اختصاصی خصومت یا اقامه دعوی کند (ماده‌ی ۶ اصولنامه شرعی محکمه اختصاصی ۱۴۰۲). کمیسیون باید برای پیش‌برد دعوای خویش، وکیل مدافع خویش را به محکمه اختصاصی رسماً معرفی نماید (ماده‌ی ۷ اصولنامه شرعی محکمه اختصاصی ۱۴۰۲). طبق ماده‌ی چهاردهم این اصول‌نامه به امیرالمؤمنین حفظه الله جایز است که بنابر مصلحت، زمین‌های بیت المال را به فروش برساند (ماده ۱۴ اصولنامه شرعی محکمه اختصاصی امارت اسلامی، ۱۴۰۲ ش). به امیرالمؤمنین حفظه الله جایز است که بنابر مصلحت، زمین بیت المال را به شخصی به اقطاع تملیک^۵ یا اقطاع منفعت^۶ بدهد و به تقاضای مصلحت، زمین بیت المال را به اجاره بدهد (اصول‌نامه شرعی محکمه اختصاصی، ماده ۱۵). همچنین امیرالمؤمنین حفظه الله می‌تواند به مقتضی مصلحت عامه، زمین بیت المال را برای بعضی امور

۱. چراگاه‌های عمومی یا زمین عامه.

۲. رقبه یعنی خود عین زمین. دعاوی رقبه به دعوی گفته می‌شود که بر سر اصل مالکیت زمین مطرح می‌گردد نه فقط استفاده از آن.

۳. ملحقات مانند درختان یا ساختمان‌ها و...

۴. مرافق یعنی تسهیلات، حقوق و امکانات وابسته به زمین که برای استفاده از آن ضروری است. مانند حق عبور و مرور، راه رفتن از زمین همسایه، حق آبه، حق چراگاه و یا مجرای آب.

۵. واگذاری یک زمین یا ملک به صورت مالکیت کامل یعنی اقطاع از ریشه قطع گرفته شده است و زمین به صورت قطعی به شخصی داده می‌شود.

۶. واگذاری زمین از سوی امیرالمؤمنین به شخصی که نه در تملک خود داشته باشد بلکه به خاطر جلب منفعت در اختیارش موقتی قرار گیرد.

خیریه مانند مسجد، عیدگاه، مدرسه، شفاخانه‌ها و غیره ارساد^۱ نماید. اگر امیرالمؤمنین حفظه الله برای شخصی زمین بیت المال را به تملک و اختیار کسی قرار بدهد، امرای بعدی نمی‌توانند آن را رد کنند. امیرالمؤمنین حفظه الله بنابر مصلحت در زمین‌های مواد صلاحیت عام و تام دارد (ماده‌ی ۱۵ اصول‌نامه‌ی شرعی محکمه اختصاصی ۱۴۰۲).

۳-۳- مبانی حقوقی-فقهی تأسیس نهادهای اختصاصی برای جلوگیری از غصب و استرداد اموال دولتی

تأسیس کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های غصب‌شده و محکمه‌ی اختصاصی برای رسیدگی به قضایای زمین در دوره‌ی امارت اسلامی افغانستان، به خصوص در شرایطی که پدیده‌ی غصب اراضی در دهه‌های اخیر به صورت گسترده وجود داشته، دارای مبانی مستحکم فقهی و حقوقی است که مشروعیت این نهادها را توجیه می‌نماید. در فقه اسلامی به خصوص در چارچوب فقه احناف، غصب به عنوان یک عمل حرام و از مصادیق بارز ظلم شناخته شده و تصرف در مال غیر بدون رضایت مالک به شدت منع گردیده است. این حکم همراه با اصل حفظ بیت المال که دولت را مکلف به صیانت از اموال عامه می‌سازد، زمینه‌ی مداخله مشروع حاکمیت را در جلوگیری از تصرفات غیرقانونی فراهم می‌نماید. هم‌چنان قاعده «لاضرر^۲» (ماده ۱۹ مجله الاحکام العدلیه)، الضرر یدفع بقدر الإمكان^۳ (ماده‌ی ۳۱ مجله الاحکام العدلیه) و درء المفسد أولى من جلب المنافع^۴ (مجله الاحکام العدلیه)، از جمله قواعدی اند که ایجاد نهادهای بازدارنده و رسیدگی‌کننده را در راستای دفع ضرر و تأمین عدالت توجیه می‌کند. از طرف دیگر، وجوب ردّ مظالم در فقه اسلامی، دولت و حاکم شرع را مکلف می‌سازد تا حقوق غصب‌شده را به صاحبان اصلی آن بازگرداند که این امر مستلزم ایجاد سازوکارهای موثر و تخصصی می‌باشد. در همین چارچوب، فقه سیاسی به دولت و حکومت صلاحیت می‌دهد تا در راستای مصلحت عامه، نهادهای خاصی را برای مدیریت اموال عامه، بیت المال و تنظیم مالکیت زمین و جلوگیری از غصب آن‌ها ایجاد نماید. از این جهت، مشروعیت محاکم اختصاصی نیز در صورتی که در جهت تحقق عدالت، تسریع رسیدگی و رعایت اصول شرعی و منطق حقوقی عمل

۱. کنار گذاشتن زمین از سوی امیر برای یک هدف عامه یعنی وقف یا اختصاص بدون انتقال.

۲. ضرر رساندن و مقابله ضرر به ضرر جواز ندارد؛ قاعده نذردهم از مجله الاحکام العدلیه عثمانی.

۳. ضرر به قدر امکان دفع کرده می‌شود.

۴. دفع مفسد بر جلب منافع ترجیح داده می‌شود. ر.ک: به مجله الاحکام العدلیه عثمانی‌ها.

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

نماید، قابل دفاع بوده و حتی از منظر فقه معاصر، نوعی تخصص‌گرایی مطلوب تلقی می‌گردد. افزون بر این، اسناد تقنینی مانند فرامین امیرالمومنین حفظه الله و طرز‌العمل‌های تایید شده در صورتی که با اصول شریعت و عدالت سازگار باشند، می‌تواند به عنوان مبنای حقوقی این نهادها عمل کند. با وجود این مبانی، تحلیل ساختار و صلاحیت‌های این نهادها نشان می‌دهد که هیئت تخنیک‌ی و کمیسیون‌های رسیدگی به قضایای زمین معمولاً دارای ساختار اداری- تخنیک‌ی بوده و وظایفی هم‌چون بررسی اسناد، تشخیص موارد غصب، تثبیت مالکیت و ارجاع قضایا به مراجع قضایی را بر عهده دارند، در حالی که محکمه‌ی اختصاصی نقش قضایی داشته و مسوول صدور احکام نهایی بر اساس شریعت، اصول‌نامه و قانون هذا می‌باشد. با این وضع، در عمل چالش‌هایی چون تداخل صلاحیت‌ها میان کمیسیون و محاکم عامه^۱، مشکلات اثبات مالکیت به دلیل نبود اسناد معتبر و خطر نقض حقوق افراد در صورت عدم رعایت محکمه‌ی عادلانه، از جمله مسائلی است که مشروعیت و کارایی این نهادها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در کلیت آن و بادر نظر داشت مفاد قوانین مربوطه تأسیس این نهادها از منظر فقه احناف و اصول حقوقی بر مبنای مصلحت عامه و بیت المال، جلوگیری از ظلم و حفظ حقوق مردم، مشروع و قابل توجیه است، اما این مشروعیت مشروط به رعایت اصولی چون عدالت، شفافیت، بی‌طرفی و استقلال قضایی می‌باشد (ابن عابدین: ۱۲۵۲ ق، ۶۳۲). از دیدگاه حقوق مدرن نیز، ایجاد محاکم اختصاصی به عنوان نهادهای تخصصی پذیرفته شده است، اما در صورتی که مفاد اصول، محکمه‌ی عادلانه، حق دفاع، وضوح صلاحیت‌ها و نظارت موثر رعایت نگردد، این ساختارها قابل نقد جدی خواهند بود. بنابراین، موفقیت این نهادها در کاهش غصب زمین و استرداد املاک دولتی، وابسته به اجرای بی‌طرف و بی‌غرض کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی است.

۳-۴- یافته‌ها و راه کارهای حقوقی و نهادی برای جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های سلطانی

مدیریت و مراقبت از زمین‌های امارتی و سلطانی با توجه به سابقه‌ی طولانی منازعات، ضعف نظام ثبت ملکیت و گسترش غصب اراضی، به یکی از معضله‌های اساسی حکومت‌داری تبدیل

۱. در نظام امارت اسلامی ما فعلاً با دو نوع محاکم در رابطه به قضایای زمین‌های غصب داریم. یکی محاکم اختصاصی است که در دوره‌ی امارت تاسیس گردیده اند و کاملاً در اجراءات خویش مستقل اند و دیگری محاکم عامه اند که به قضایای عامه رسیدگی می‌نمایند که شامل محاکم ابتدای/بدوی، استیناف/مرافعه و محاکم تمیز یا عالی/ستره محکمه اند. ر.ک: ضیاءالحق دینارخیل و هارون معتصم (۲۰۰۸). اصول محاکمات جزایی، پروژه امور عدلی و قضایی افغانستان، کابل، صص ۱۴-۱۹.

شده است. یافته‌ها نشان می‌دهند که در چنین وضعیتی، تأسیس کمیسیون و محاکم اختصاصی در مرکز و ولایت‌ها برای جلوگیری از غصب زمین و استرداد املاک دولتی، نه تنها یک اقدام اداری بلکه یک ضرورت عاجل حقوقی و فقهی محسوب می‌شود. این اقدام را می‌توان در پرتو اصول اساسی فقه اسلامی با رویکرد فقه احناف و نیز معیارهای حقوق عمومی معاصر، مورد تحلیل قرار داد. از منظر فقهی، حرمت غصب، وجوب ردّ مظالم، اصل حفظ بیت المال و قاعده لاضرر، همگی بر ضرورت مداخله امیر برای جلوگیری از تصرفات غیرقانونی و استرداد زمین و حقوق عامه دلالت دارند. در کنار آن، اصل «تقدّم مصلحت عامه» (زحیلی، وهبه، بی‌تا). الفقه اسلامی وادلته. دار الفکر: ۳۲۱-۳۲۲) به دولت اجازه می‌دهد تا با ایجاد نهادهای تخصصی، از منافع عامه در برابر منافع فردی متعارض حمایت نماید. در بعد حقوقی نیز یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که یکی از مهم‌ترین مبانی تأسیس این نهادها، ضرورت تثبیت مالکیت‌های مبهم گذشته است. در شرایطی که اسناد ملکیت در اثر جنگ‌ها، فساد سیاسی رهبران گذشته دوره‌ی جهاد و جمهوری یا ضعف اداری دچار اختلال شده بودند، ایجاد یک ساختار تخصصی و تخنیکی برای بررسی، تصفیه و تثبیت مالکیت‌ها، می‌تواند به تأمین امنیت حقوقی و افزایش اعتماد عامه و سرمایه‌گذاری کمک نماید. یافته‌ی دیگر تحقیق نشان می‌دهد که یکی دیگر از ارکان اساسی این نظام، مستندسازی املاک غیرمنقول دولتی است. نبود سیستم جامع ثبت زمین به شکل الکترونیکی ملی و واحد در افغانستان، زمینه‌ساز بسیاری از منازعات و غصب‌ها توسط زورمندان و قدرمندان محلی بوده است. از منظر فقهی، ثبت و تثبیت حقوق مالکیت (توثیق) به عنوان وسیله‌ای برای جلوگیری از نزاع مورد تایید است (ماوردی، ۴۵۰ق. الأحکام السلطانیة. دار الکتب العلمیة: ۲۱۱). در حقوق معاصر نیز کدستر و ثبت رسمی املاک دولتی در چوکات وزارت مالیه امارت و ریاست عمومی املاک دولتی یکی از ستون‌های حکومت‌داری خوب به شمار می‌رود. حکمرانی خوب؛ یعنی اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری براساس قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی است (میدری، ۱۳۸۸: ۱۷). بنابراین، ایجاد یک سیستم دیجیتال ملی، شفاف و یک‌پارچه برای ثبت املاک دولتی، می‌تواند به طور موثر از غصب زمین‌های سلطانی جلوگیری کرده و مدیریت منابع را بهبود ببخشد. تأسیس این کمیسیون‌ها و محاکم اختصاصی، به عنوان ابزاری برای تثبیت اقتدار حکومت نیز قابل تحلیل است. حاکمیت قانون و اصول‌نامه‌های امارتی در عرصه‌ی زمین، نه تنها نشانه‌ای از اقتدار مشروع دولت و امر امیر است، بلکه زمینه‌ساز توسعه‌ی متوازن و عدالت اجتماعی نیز می‌گردد. اگر این اقتدار بدون نظارت، شفافیت و

فصل‌نامه‌ی

علمی - تحقیقی رنا

دوره‌ی ۱۰، شماره‌ی ۱

بهار ۱۴۰۵ هـ.ش

پاسخ‌گویی اعمال شود، می‌تواند به نقض حقوق افراد و بی‌اعتمادی عمومی منجر گردد. از این جهت، توازن میان اقتدار دولت و حقوق اتباع یک اصل اساسی در ارزیابی مشروعیت این نهادها است. برای افزایش مشروعیت فقهی و اعتبار حقوقی این نهادها، چند اقدام اساسی پیشنهاد می‌شود: اولاً- تدوین طرز‌العمل‌های جزئی‌تر که صلاحیت‌ها، حدود اختیارات و مراحل رسیدگی را به صورت شفاف در تمام مراحل مشخص نماید. ثانیاً- آموزش تخصصی و مسلکی کارمندان کمیسیون و هیئت تخنیکی و قضات در حوزه‌ی حقوق زمین، املاک دولتی، فعال کردن موسسه‌ی مطالعات بین‌رشته‌ای در بخش‌های مورد ضرورت و مشوره‌دهی تخنیکی-حقوقی، اقتصادی، فقهاء معاصر، انجیران و...، ثالثاً- ایجاد سیستم جامع ثبت زمین (کدستر ملی دیجیتال واحد و هم‌زمان فعال در سراسر کشور یعنی سروی کدستر عبارت از خدمات نقشه‌برداری است که مطابق احکام قانون تنظیم امور زمین‌داری و تیم کدستر اجرا می‌گردد)، با استفاده از تکنولوژی جدید برای جلوگیری از تکرار منازعات (قانون تنظیم امور زمین‌داری دوره جمهوری: ۲۳). رابعاً- پیش‌بینی میکانیزم‌های نظارتی و تجدیدنظر برای جلوگیری از اشتباهات و سوء استفاده‌ها. خامساً- تضمین استقلال محکمه اختصاصی از مداخلات اداری و سیاسی مقامات امارت به‌گونه‌ای که قضات محکمه‌ها بتواند بر اساس شریعت و اصول‌نامه‌ی شرعی، بدون فشار سیاسی تصمیم‌گیری کند. سادساً- استخدام حقوق‌دانان حقوق عامه در کنار قضات فقیه در محکمه‌ی اختصاصی شرعی. در فرجام، مشارکت یک تیم هم‌کاران تخنیکی ملی در فرایند تصمیم‌گیری‌ها، به منظور تامین هم‌زمان مشروعیت و کارآمدی آن. تأسیس کمیسیون و محکمه‌ی اختصاصی برای جلوگیری از غصب زمین و استرداد املاک دولتی، از منظر فقه اسلامی و حقوق وضعی مدرن قابل توجیه است. اصول‌نامه‌ی محاکم جزایی امارت نیز احکام جزایی مشخصی در مورد غاصب یا ذوالید غیر شرعی دارد. به طور مثال ماده‌ی ۷۴ این قانون آمده است: «غاصبی که از بازگردان زمین انکار کند، یک سال حبس دارد، حتی در طول سال مال را بیاورد» (ماده ۷۴ اصول‌نامه‌ی محاکمات جزایی امارت اسلامی مصوب ۱۴۰۴ ش).

نتیجه‌گیری

نتیجه‌گیری کلی این مقاله به شکل شماره‌وار تنظیم شده است:

۱. تقدم منافع عامه بر منافع فردی و اشخاص: این اصل یکی از مبانی اساسی حقوق عامه و کلیات فقه اسلامی است که بر اساس آن، حفظ منافع عامه، بیت‌المال و مصالح جامعه بر

منافع شخصی ترجیح داده می‌شود. این رویکرد، مشروعیت مداخله دولت در جلوگیری از غصب اراضی و استرداد املاک دولتی را توجیه می‌کند.

۲. تثبیت مالکیت های مبهم گذشته به دلیل جنگ‌ها و فسادهای گسترده از سوی سیاست‌پون و رهبران جمهوری و جهادی: رسیدگی به ادعاهای مالکیت نامشخص و تصفیه دعاوی ارضی، زمینه‌ی تامین امنیت حقوقی، کاهش منازعات ملکی و جلوگیری از تصرفات غیرقانونی را فراهم می‌سازد. این امر از مهم‌ترین کارکردهای حقوقی و فقهی نظام استرداد اراضی دولتی به شمار می‌رود.

۳. تامین زمین برای اعمار پروژه‌های عام المنفعه در بخش‌های صنعتی، زراعت، اجاره‌دهی و خدمات عامه: فراهم‌سازی اراضی مورد نیاز برای پروژه‌های زیربنایی، صنعتی، زراعتی و خدمات عامه، نقش مهم در توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی کشور دارد. از منظر حقوق عامه و فقه اسلامی، این امر یکی از اهداف اساسی مدیریت و تنظیم اراضی دولتی محسوب می‌شود.

۴. مستندسازی املاک غیرمنقول دولتی که ریاست عمومی املاک در چارچوب وزارت مالیه: ایجاد نظام منظم ثبت، تجهیز کدستر به هوش مصنوعی و مستندسازی املاک دولتی، موجب شفافیت حقوقی، جلوگیری از غصب و تداخل مالکیت‌ها و تقویت مدیریت دارایی‌های عامه می‌گردد. این اقدام، یکی از ارکان اساسی حکمرانی مطلوب و حفاظت از اموال عمومی به شمار می‌آید.

۵. تثبیت اقتدار حکومت از طریق مدیریت زمین‌ها و به اجاره‌دهی آن‌ها جهت تامین بنیه‌های مالی دولت‌داری. به همین منظور امارت اسلامی به خاطر جلوگیری از غصب و استرداد زمین‌های سلطانی یک هیئت تخنیک، یک کمیسیون جلوگیری از غصب زمین و استرداد آن‌ها و یک محکمه‌ی اختصاصی جهت رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب‌شده ایجاد کرده است و فعلا کارهایش به شدت ادامه دارد.

پیشنهادهای

پیشنهادهای مقاله به شکل شماره‌وار قرار ذیل‌اند:

(۱) نظام جامع دیجیتال ثبت و مستندسازی املاک دولتی در سطح کشور ایجاد و تکمیل گردد.

- ۲) بودجه‌ی کافی برای تثبیت، ثبت و حفاظت از اراضی امارتی و وقفی اختصاص داده شود.
- ۳) صلاحیت‌ها و حدود وظایف کمیسیون، هیئت تخنیکی و محکمه‌ی اختصاصی به صورت شفاف تبیین گردد.
- ۴) مکانیزم‌های نظارتی موثر برای جلوگیری از سوء استفاده و فساد در روند استرداد اراضی ایجاد شود.
- ۵) آموزش‌های تخصصی حقوقی، فقهی و تخنیکی برای کارکنان نهادهای ذیربط برگزار گردد.
- ۶) استقلال و بی‌طرفی محکمه‌ی اختصاصی در رسیدگی به دعاوی زمین تضمین شود.
- ۷) سیستم شفاف حسابداری و نظارت بر عواید ناشی از اجاره و بهره‌برداری املاک دولتی تقویت گردد.
- ۸) بانک اطلاعاتی واحد و قابل دسترس برای ثبت سوابق اراضی و املاک دولتی ایجاد شود.
- ۹) از فن‌آوری‌های جدید و هوش مصنوعی کدستر و نقشه برداری دیجیتال در تثبیت مالکیت‌ها استفاده گردد.
- ۱۰) حق دفاع، محاکمه عادلانه و حفظ حقوق اشخاص در تمام مراحل رسیدگی رعایت و تضمین شود.

(ضمیمه یکم): تفسیر حقوقی وظایف تخصصی متخصص امور حقوقی ریاست عمومی املاک وزارت مالیه

ریاست عمومی املاک دولتی^۱ وظیفه‌ی ثبت و راجستر کلیه جایدادهای غیرمنقول دولتی، حفاظت و مراقبت، اجاره‌دهی و جمع‌آوری کرایه‌ی جایدادهای دولتی را برعهده دارد. اصلاح‌سازی، سیستم طی مراحل اسناد، گماشتن اشخاص مسلکی مجرب، تامین شفافیت و

۱. ریاست عمومی املاک دولتی در چوکات وزارت مالیه در چهار بخش فعالیت می‌کند: الف) ترتیب اسناد تقنینی املاک، ب) ثبت و راجستر جایدادها، ج) حفاظت و مراقبت از جایدادها و ج) اجاره و جمع‌آوری عواید. مهم‌ترین بخش کاری این ریاست ترتیب اسناد تقنینی املاک دولتی است که شامل پالیسی حفظ و مراقبت املاک دولتی، رهنمود و طرز سلوک داوطلبی، طرزالعمل قراردادهای املاک دولتی، طرزالعمل ثبت املاک دولتی و ترتیب مسوده قانون املاک می‌شود.

رک: به سایت رسمی ریاست عمومی املاک دولتی وزارت مالیه امارت اسلامی افغانستان. لینک:

تسهیل پروسه از مهم‌ترین گام‌های عملی بوده که در گذشته توسط مسوولان این ریاست برداشته شده است. با این گام‌ها عواید دولتی رشد و به طور چشم‌گیری بلند رفته و از غصب زمین‌های امارتی/دولتی جلوگیری گردیده است. ذیل این ریاست یک فرد بحیث متخصص امور حقوقی فعالیت می‌کند که این مقاله برای چنین افرادی مفید بوده و هم‌چنین برای سایر متخصصان حقوقی که در وزارت‌های مختلف با چنین سروکار دارند دارای مزیت زیادی خواهد بود. در ادامه به هر یک از ۹ بند «لایحه وظایف متخصص امور حقوقی» را به صورت شماره‌وار با تفسیر حقوقی دقیق و راه‌کارهای عملی ارایه می‌نماییم:

۱. اتخاذ تدابیر امور حقوقی در رابطه به اسناد جایدادهای غصب شده‌ی دولتی بین این اداره و اشخاص حکمی و حقیقی و دوسیه‌های باقیداری و قراردادهای معضله‌یی در مطابق به اصول و قوانین نافذه کشور؛ یعنی اتخاذ تدابیر امور حقوقی در مورد اسناد و قراردادها اولین وظیفه تخصصی این بست است. این بند بیانگر مسوولیت اساسی اداره در مدیریت حقوقی اسناد، قراردادها و دعاوی مرتبط با املاک دولتی و اشخاص است. از منظر حقوقی، این وظیفه‌ی شامل بررسی اعتبار اسناد، جلوگیری از تعارض حقوقی، و حمایت از منافع دولت در معاملات ملکی می‌باشد. در عمل این امر نیازمند ایجاد سیستم منظم ثبت و حفظ اسناد، بررسی سابقه‌ی حقوقی ملک قبل از هر معامله و استفاده از متخصصین حقوقی در تنظیم و ارزیابی قراردادها است تا از بروز دعاوی احتمالی جلوگیری شود.

۲. ترتیب پیشنهادات مشخص حقوقی و غرض حل معضل اسناد جایدادهای معضله‌یی، غصب‌شده، قراردادها و باقیداری معضله‌یی؛ یعنی ترتیب پیشنهادات حقوقی برای حل منازعات است. این بند ناظر بر نقش مشورتی اداره در ارایه‌ی راه حل‌های حقوقی برای ختم منازعات ملکی است. از دید حقوقی، اداره مکلف است پس از تحلیل اسناد و وضعیت دعا، گزینه‌های قانونی مانند صلح، حکمیت یا مراجعه به محاکم را پیشنهاد نماید. راه‌کار عملی در این بخش، ایجاد تیم تحلیل حقوقی برای بررسی هر قضیه، مستندسازی کامل نظریات حقوقی و پیشنهاد راه حل‌های مبتنی بر اصول و قوانین نافذه و تامین عدالت می‌باشد.

۳. اتخاذ تدابیر موثر به منظور بررسی اسناد جایزادهاى غضب‌شده، تحت منازعه جهت رهاىى جایزادها از نزد افراد غاصب و قرارزادها و باقىدارى معضله‌ىى؛ یعنى اتخاذ تدابیر برای بررسی اسناد غضب شده است. این بند به وظیفه‌ىى بررسی صحت اسناد و تشخیص موارد غضبى و تصرف غیرقانونى اشاره دارد. از لحاظ حقوقى، هدف اصلى تثبیت مالکیت مشروع و جلوگیری از تصرف غیرقانونى املاک دولتى است. در عمل باید از مراجع ثبت اسناد رسمى مانند اداره‌ىى کدستر و اراضى استعمال گرفته شود، هیأت تخنیکى مشترک حقوقى و مساحى تشکیل گردد و قوانین مربوط به جلوگیری از غضب به صورت جدى مطابقت داده شود.

۴. اتخاذ تدابیر موثر در رابطه به تعقیب و پیگیرى جایزادهاى تحت منازعه و غضب‌شده بین اشخاص حقیقى و حکمى و قرارزادها و باقىدارى معضله‌ىى به منظور حل و فصل در مطابقت با اصول و قوانین نافذه کشور؛ یعنى تعقیب و پیگیرى قضایا. این وظیفه بیانگر مسؤلیت اداره‌ىى در پیگیرى فعال دعاوى حقوقى در مراجع عدلى و قضایى است. از نظر حقوقى، عدم پیگیرى موثر مى‌تواند منجر به تضییع حقوق دولت گردد. راه‌کار عملى شامل تعیین نماینده حقوقى یا وکیل مدافع مسلکى، حضور منظم در جلسات محاکم، ثبت دقیق مراحل و روند دعوى و ایجاد سیستم نظارتى برای پیگیرى هر دوسیه تا صدور حکم نهائى است.

۵. اشتراک عندالضرورت در جلسات ادارى به تشریک مساعى نمایندگان ادارات امارتى به منظور ایجاد روحیه‌ىى تفاهم و مصالحه بین طرفین منازعه و دریافت راه حل در موضوعات محول شده؛ یعنى اشتراک در جلسات ادارى برای حل منازعه و تفاهم. این بند بر اهمیت حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات پیش از ورود به روند قضایى تأکید دارد. از دید حقوقى این امر در قالب روش‌هاى حل بدیل منازعه قابل تطبیق است. راه‌کار عملى شامل برگزاری جلسات میانجى‌گرى، تلاش برای مصالحه میان طرفین و مستندسازى توافقات حاصله به‌گونه‌اى است که قابلیت اجراى قانونى داشته باشد.

۶. تدقیق مواد شرط‌نامه و قرارزاد با مواد طرزالعمل قرارزادهاى املاک دولتى و دى‌گر قوانین نافذه‌ىى کشور؛ یعنى تدقیق قرارزادها. این وظیفه به بررسی دقیق و حقوقى قرارزادها جهت اطمینان از مطابقت آن‌ها با قوانین نافذه کشور اشاره دارد. از لحاظ حقوقى،

هدف جلوگیری از بطلان یا قابل ابطال بودن قراردادها است. در عمل باید اهلیت طرفین بررسی شود، تعهدات به طور واضح و شفاف درج گردد و ضمانت اجراهای حقوقی مانند فسخ، جریمه یا جبران خسارت در قرارداد پیش‌بینی شود.

۷. ترتیب بعض مواد خصوصی شرط‌نامه و قرارداد با در نظر داشت حالت خاص جایداد؛ یعنی

ترتیب مواد خاص در قراردادها. این بند به درج شروط اختصاصی در قراردادها متناسب با وضعیت خاص هر ملک مربوط می‌شود. از منظر حقوقی، این شروط برای مدیریت خطرات احتمالی و جلوگیری از منازعات آینده ضروری است. راه‌کار عملی شامل درج شرط فسخ در صورت کشف غصب، تعیین دقیق حدود و مشخصات ملک و پیش‌بینی سازوکار حل اختلاف در خود قرارداد است.

۸. ترتیب مواد تعدیل طرز العمل، شرط‌نامه، قرارداد و رهنمودها با همکاری بخش‌های

مربوطه؛ یعنی ترتیب تعدیلات در طرز العمل‌ها و قراردادها. این بند به ضرورت به روزرسانی و اصلاح اسناد حقوقی و طرز العمل‌ها مطابق تغییرات قانونی و شرایط عملی اشاره دارد. از نظر حقوقی، عدم به‌روزرسانی می‌تواند باعث تعارض با قوانین جدید شود. راه‌کار عملی، بازنگری دوره‌ای قراردادها، تطبیق آن‌ها با قوانین نافذ امیرالمومنین و استفاده از مشاوران حقوقی در اصلاح ساختار اسناد است.

۹. بررسی مشکلات حقوقی قضایای سپرده شده توسط مرجع مربوطه و ترتیب راه‌حل‌ها با

پیشنهادات مشخص؛ یعنی بررسی مشکلات حقوقی و آرایه‌ی راه‌حل‌ها. این بند نقش تحلیلی و مشورتی اداره در شناسایی مشکلات حقوقی و آرایه‌ی راه‌حل‌های مناسب را بیان می‌کند. از نظر حقوقی، این وظیفه شامل تهیه نظریات حقوقی (Legal Opinion) و تحلیل موارد پیچیده حقوقی است. در عمل باید مشکلات به صورت سیستماتیک دسته‌بندی، اولویت‌بندی و برای هر مشکل، راه حل قانونی مشخص همراه با پیشنهاد اصلاحات احتمالی آرایه گردد.

این ۹ بند نشان می‌دهد که مشاوریت و متخصص امور حقوقی در ریاست عمومی املاک وزارت مالیه کشور دارای سه نقش و کارکرد همزمان است: الف) نقش پیشگیرانه (در تنظیم قراردادها و جلوگیری از غصب زمین‌های دولتی)؛ ب) نقش اجرایی (تعقیب دعاوی تحت منازعه و مطابقت صحت و سقم اسناد اصلی و جعلی) و ج) نقش مشاوریت و تحلیلگر حقوقی (آرایه‌ی نظریات و

پیشنهادات حقوقی-فقهی و حل منازعات و تفاهم میان طرف‌ها) است. بنابراین، به‌طور مشخص آگاهی حقوقی و فقهی و مطالعه‌ای این مقاله برای اشخاص و کارمندان حقوقی و غیر حقوقی بخش‌های مربوطه‌ای وزارت‌های مالیه، زراعت و عدلیه لازم و ضروری است.

منابع

الف: کتاب‌ها

- ابن عابدین، محمد امین (۱۲۵۲ق)، رد المحتار علی الدر المختار. دار الفكر / دار الکتب العلمیه.
- دینارخیل، ضیاء الحق و هارون معتصم (۲۰۰۸)، اصول محاکمات جزایی. پروژه امور عدلی و قضایی افغانستان، کابل.
- زحیلی، وهبه. (۱۹۸۹م)، الفقه الإسلامی وأدلته. دار الفكر، دمشق: سوریه.
- کمیسیون فقه‌های دولت عثمانی (۱۸۷۶م)، مجله الأحکام العدلیه (مجله احکام عدلیه)، استانبول: دولت عثمانی.
- ماوردی. (۴۵۰ق). الأحکام السلطانیه. دار الکتب العلمیه.
- مرغینانی، برهان‌الدین علی بن ابی‌بکر (۵۹۳ق)، الهدایه فی شرح بدایه المبتدی. شرح العلامه عبدالحی اللکنوی، طبع دارالسلام.
- میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۸)، حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه. مرکز تحقیقات مجلس شورای اسلامی، ایران.

ب: قوانین

- اصول‌نامه‌ی اجراءات محاکمات حقوقی عدلی امارت اسلامی مصوب ۱۴۳۵ق.
- اصول‌نامه‌ی اداری محاکم عدلی مصوب ۱۴۳۵ق.
- طرزالعمل تطبیق فیصله کمیسیون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های غصب‌شده امارتی و محکمه‌ی اختصاصی مصوب ۱۴۴۷ق مصادف با ۱۴۰۴ش.
- طرزالعمل ثبت املاک دولتی ریاست عمومی املاک وزارت مالیه مصوب ۱۳۹۵ش.
- طرزالعمل قراردادهای املاک دولتی ریاست عمومی املاک وزارت مالیه مصوب ۱۳۹۵ش.
- قانون اجاره‌ی زمین‌های امارتی مصوب ۱۴۴۶ق، مصادف با ۱۴۰۴ش.
- قانون استملاک، جمهوری اسلامی افغانستان، ۱۳۹۶ش.
- قانون تنظیم امور زمین‌داری مصوب ۱۳۹۶ش.
- قانون تنظیم امور ملکیت‌های وقفی وزارت ارشاد، حج و اوقاف مصوب ۱۳۹۷ش.
- قانون جلوگیری از غصب زمین‌ها و استرداد زمین‌های غصب‌شده و اصول‌نامه‌ی شرعی محکمه‌ی اختصاصی رسیدگی به قضایای زمین‌های غصب‌شده سلطانی/امارتی مرعی عامه و وقفی مصوب ۱۴۴۵ق، ۱۴۰۲ش.
- قانون عقود وزارت‌ها و ادارات امارتی، مصوب ۱۴۴۷ق، مصادف با ۱۴۰۴ش.
- قانون قضایای دولت، وزارت عدلیه مصوب ۱۳۹۲ش.
- کتاب اصول‌نامه‌ی د محاکمو جزایی، مصوب ۱۴۰۴ش.