

# مبارزه افغانستان علیه فساد اداری کار اساسی برای صلح و رفاه



هیئت معاونت سازمان ملل متحد در افغانستان

جون ۲۰۲۰

## فهرست مطالب

خلاصه ای گزارش.....3.

فصل اول: معرفی.....5.

۱.۱ چارچوب.....5.

۱.۲. هدف، حیطه و میتودولوژی (شیوه تهیه) این گزارش.....6.

۲. تدابیر مبارزه با فساد و چارچوب اصلاحی (تمرکز روی قوه مجریه).....9.

۱.۲.۱. اجراءات دولت پیرامون تعهدات بین المللی مبارزه با فساد.....9.

۱.۲.۱.۱. کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.....9.

۲.۱.۲. چارچوب حسابدھی متقابل ژنیو.....10.

۳.۱.۲. سفارت ایالات متحده / حمایت قاطع، توافق افغانستان.....12.

۲.۲. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد.....13.

۳.۲. سال اخیر استراتژی مبارزه با فساد.....16.

۴.۲. اصلاحات تقنینی.....17.

۱.۴.۲. قانون مبارزه با فساد.....18.

۲.۴.۲. قانون بازنگری شدهی اداره عالی تفتیش.....20.

۳.۴.۲. قانون مبارزه با فساد و بررسی پارلمان.....21.

۴.۴.۲. کود جزاء.....22.

۵.۲. استخدام مبتنی بر اصل شایسته سالاری و پیشبرد اصلاحات توسط کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.....23.

۶.۲. ثبت و بررسی دارائی ها.....26.

۷.۲. مرکز تحلیل معاملات و راپور های مالی افغانستان (واحد استخبارات مالی).....28.

۸.۲. اصلاحات در تدارکات عامه.....29.

۹.۲. شفافیت بیشتر در طرح و تطبیق بودجه.....31.

۳. کشف، تحقیق، تعقیب و رسیدگی به جرایم فساد اداری و تدابیر مبارزه علیه فساد در قوه قضائیه.....35.

۱.۳. اصلاحات عدلی و قضائی.....36.

۲.۳. تعقیب عدلی قضایای فساد در ولایات.....38.

۳.۳. مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری.....39.

۱.۳.۳. حمایت پولیس از مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری.....40.

۲.۳.۳. تلاش ها در جهت افزایش محصول مرکز عدلی و قضائی در سال ۲۰۱۹.....43.

۳.۳.۳. تعداد کمی از مقامات بلند پایه مورد تعقیب قرار گرفتند.....45.

۴.۳.۳. انواع جرایم و شیوه های وارد نمودن اتهام طبق کود جزای جدید.....46.

۵.۳.۳. مشکلات خارنوالان مرکز عدلی و قضائی در تکمیل اتهامنامه.....47.

۶.۳.۳. رسیدگی به جرایم انتخاباتی توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری.....48.

۷.۳.۳. مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری به عنوان محکمه خاص برای قضایای زمین در زون مرکز.....51.

۸.۳.۳. محاکمات غیابی انجام شده توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری.....52.

۹.۳.۳. مشکلات در تنفید قرارهای گرفتاری و جلب.....53.

۴.۳. رسیدگی به قضایای فساد توسط ستره محکمه.....54.

۵۳.	۵. اقدامات در راستای اعاده دارایی ها	55
۴.	تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه	57
۱۰۴.	پارلمان جدید پس از انتخابات ولسی جرگه	57
۲۰۴.	تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در شورای ملی	58
۳۰۴.	نظارت پارلمانی	59
۴۰۴.	پاسخگویی جرمی و شورای ملی	60
۵.	کار مبارزه علیه فساد اداری ادارات مستقل	62
۵.۱	کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	62
۵.۲	کمیسیون دسترسی به اطلاعات	64
۵.۳	بازرس در ارگ	67
۶	ابتکارات جامعه مدنی پیرامون مبارزه علیه فساد اداری	68
۶.۱	تجدید نظر در چارچوب قانونی نهاد های جامعه مدنی	68
۶.۲	سهم بیشتر جامعه مدنی در پالیسی سازی	69
۷.	نتیجه گیری و پیشنهادات	71
	پیشنهادهات	72
	به جانب حکومت:	72
	به جانب قوه قضائیه	72
	به جانب شورای ملی	72
	به جانب جامعه مدنی	72
	به جامعه بین المللی	72

## خلاصه ای گزارش

در سال ۲۰۱۹ و اوایل ۲۰۲۰، افغانستان به تطبیق اقدامات مبارزه با فساد ادامه داد، ولی تمرکز روی انتخابات ریاست جمهوری (۲۸ سپتامبر ۲۰۱۹) و روند شمارش آراء که متعاقباً صورت گرفت، باعث شد تا ادامه‌ی توجهی که برای پیشبرد آجندای مبارزه با فساد نیاز بود، گرفته شود. قبل از اینکه بحران انتخابات حل شود، تأثیرات شیوع ویروس کرونا (کووید - ۱۹) در ربع نخست ۲۰۲۰ بیشتر باعث بطلی شدن اصلاحات در کار مبارزه با فساد شد. استراتژی قبلی مبارزه با فساد در دسامبر ۲۰۱۹ بدون سند جاگزین ختم شد؛ ارزیابی آن استراتژی خیلی دیر آغاز شد و استراتژی جدید تا هنوز تهیه نشده است. مجموعه‌ی از این عوامل متأسفانه اختلالی را در روند اصلاحاتی که در سال ۲۰۱۷ با تعهد قوی دولت آغاز شده بود، به میان آورد. سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اکنون در همکاری با نهاد های تطبیق کننده و جامعه مدنی روی ارزیابی نتایج استراتژی مبارزه با فساد ۲۰۱۷ کار می کند. با توجه به دستاوردها و تجارب کسب شده، این ارزیابی زمینه را برای طرح استراتژی جدید مبارزه با فساد دولت فراهم خواهد ساخت.

در کل فعالیت های تقنینی به ویژه موضوعات مبارزه با فساد بطی شد و به تعدیل قوانین و طرح مقررات داخلی خلاصه می شد تا تسوید قوانین جدید. با در نظر داشت اینکه چهارچوب تقنینی و استراتژیک نه پیشرفت داشت و نه کاملاً تطبیق شد، خلا های ساختاری افزایش یافت: کمیسیون مبارزه با فساد که قانون مورخ سپتامبر ۲۰۱۸ در مورد آن صراحت دارد، تا هنوز ایجاد نشده و نیاز فوری به آن احساس می شود؛ وظایف سایر نهاد های مبارزه با فساد باید توضیح شود؛ کمیته مستقل نظارت و ارزیابی مشترک (میک) به تدریج کارمندان و حمایت مالی خود را از دست داد؛ اداره بازرسی که در ربع دوم ۲۰۱۹ ایجاد شد، توانائی افزایش پاسخدهی را دارد ولی مبنای حقوقی آن تا هنوز مشخص نبوده و وظایف خود را آغاز نکرده است؛ شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد که موتور اصلاحات در سال های اخیر به شمار می رفت، به عوض اینکه جلسات خود را کما فی السابق به طور ماهانه دایر نماید، در سال ۲۰۱۹ فقط هفت بار تدویر جلسه داد و در نتیجه نتوانست روند اصلاحات را سرعت بخشد؛ و مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد تا هنوز به گونه‌ی موثر توسط پولیس حمایت نمی شود. از سوی دیگر، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به پیشبرد اصلاحات کماکان ادامه داد که این امر باعث ایجاد هماهنگی بیشتر در ادارات عامه شد. افزون بر آن، اهمیت کمیسیون دسترسی به اطلاعات نیز احساس می شود.

در سال ۲۰۱۹، مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد جلسات قضائی بیشتر (۲۳ جلسه قضائی) را در مقایسه با سال های قبل (۱۸ جلسه قضائی در سال ۲۰۱۷ و ۱۷ جلسه قضائی در سال ۲۰۱۸) برگزار کرد هرچند این رویکرد در اواخر سال روند نزولی داشت، در حالیکه سطح مقام/رتبه افرادی که متهم شدند، کاهش یافت. محاکمه کمیشنران اسبق انتخابات حایز اهمیت می باشد و ظرفیت مرکز عدلی و قضائی را در امر رسیدگی به قضایای حساس سیاسی نشان داد. میزان بلند رد صورت دعاوی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد قبل جلسات قضائی کماکان بیانگر ابهام در تفسیر حقوقی از قوانین اجراء جزائی بود و توانائی سارنوالی در جمع آوری مدارک کافی برای محاکمه را زیر پرسش قرار داد. مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد از حمایت ضعیف در امر حاکمیت قانون برخوردار بود چنانچه عدم تطبیق کامل تمامی ۲۲۵ قرار توقیف که از چند سال بدینسو صورت نگرفته، به وضوح مبین این مسئله است. تلاش ها برای افزایش همکاری میان پولیس و سارنوالی نیز منتج به لست جدید و مشترک میان پولیس و سارنوالی نشد. بیش از بیست درصد جلسات محاکماتی مرکز عدلی و قضائی در غیاب افراد متهم برگزار شد. تدابیر مبنی بر کاهش تراکم افراد ناشی از کووید - ۱۹ که منجر به رهائی متهمین کلیدی که توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد محکوم شده بودند، ولی [رهائی شان] بنابر دلایل صحت عامه ضروری پنداشته می شد، باعث شد تا موفقیت های مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد که برای کسب آنها تلاش زیاد به خرج داده بود، به عقب زده شود. برای اینکه فیصله های محاکماتی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد از تأثیرات دوامدار برخوردار باشد، علاوه بر محکومیت به حبس، به تلاش های جدی برای اعاده اموال سرقت شده از طریق فساد نیز نیاز است. شفافیت در فیصله های

فساد در تمامی سطوح به عنوان چالش باقی ماند. تلاش های بیشتر باید برای نشر فیصله ها از طریق آنلاین صورت گیرد.

جامعه مدنی کماکان نقش برانزدهی را در نظارت، پیشبرد، و مشوره دهی در مورد اصلاحات مبارزه با فساد ایفاء نمود. از سوی دیگر، عملکرد شورای ملی در راستای تصویب قوانین، نمایندگی و نظارت [از کارکرد های حکومت] بهبود قابل ملاحظه ای نداشت. اعضای پارلمان جدید که در اکتوبر ۲۰۱۸ انتخاب شدند، به دلیل اختلافات روی روند شمارش آراء، الی ۲۶ اپریل ۲۰۱۹ افتتاح نشد. تاخیر در اعلان نتایج نهائی انتخابات حوزه کابل و روند انتخابات داخلی برای بورد اداری ولسی جرگه و کمیسیون های پارلمان باعث تاخیر بیشتر در کار پارلمان شد. عزل یک سناتور پس از محکومیت به فساد توسط یک کشور خارجی، بیانگر پاسخگوئی نسبی در شورای ملی می باشد.

در سال ۲۰۲۰، در نظر است که تعهدات جاری تمویل کنندگان به شمول تعهدات (داخل و خارج بودجه) و سهمگیری در صندوق وجهی بازسازی افغانستان مورد بررسی قرار گیرد و توقع می رود که تمدید شود. با توجه به علاقه ی رو به کاهش تمویل کنندگان در افغانستان و همچنان اولویت های متعدد، به نظر می رسد که دولت افغانستان نیاز خواهد داشت که تلاش های بیشتر را با منابع کمتر روی دست گیرد. رسیدگی به معضل مخرب فساد که قسماً از طریق طرح و تطبیق استراتژی موثر مبارزه با فساد ممکن است، کمک خواهد کرد تا اعتماد بعضی از تمویل کنندگان مجدداً احیاء شود و زمینه را برای استفاده بهتر از مساعدت های فراهم شده مهیا کند.

این گزارش پیشنهاد می کند که دولت استراتژی دراز مدت واقعینانه ای را طرح کند که به اساس آن دستاورد های گذشته تقویت گردد؛ کمیسیون مبارزه با فساد فوراً ایجاد شود؛ ظرفیت [نهاد های] حاکمیت قانون برای تحقیق قضایای فساد و دستگیری های مربوط به آن بیشتر شود؛ نظارت و مدیریت منابع عامه تقویت پیدا کند؛ و اصلاحات در سکتور عدلی و قضائی از طریق افزایش استقلالیت قضائی، در اولویت قرار گیرد. این گزارش همچنان پیشنهاد می کند که سکتور عدلی و قضائی شفافیت و پاسخگوئی در برابر اجراءات خود را بهبود بخشد و قضایای فساد را به گونه مستقل مورد رسیدگی قرار دهد. در گزارش پیشنهاد شده که شورای ملی حین تقویت پاسخگوئی و امانتداری داخلی، با قوهی مجریه در راستای اصلاحات در امر مبارزه با فساد همکاری نماید. در خاتمه، این گزارش پیشنهاد می نماید که جامعه مدنی و جامعه جهانی به حمایت از اصلاحات در مبارزه با فساد ادامه داده و در واقع روی اصلاحات مبارزه با فساد تاکید نمایند.



## فصل اول: معرفی

### ۱.۱ چارچوب

فساد اداری نمایانگر نهادینه سازی سیاسی ضعیف می باشد. نهاد سازی در محراق تلاش های همکاری های مالی بین المللی از سال ۲۰۰۱ بدینسو در افغانستان بوده است زیرا اگر [نهاد سازی] موثر باشد، می تواند سردرگمی در تعامل انسان ها را از بین برده و باعث ایجاد فضای اعتماد گردد. افزون بر آن، نهاد سازی می تواند زمینه را برای تخصص گرایی وظایف سیاسی که برای حکومتداری مدرن ضروری است، مساعد سازد. در عین زمان، نهاد سازی فرصت را برای فساد اداری تحت نام مبارزه با آن فراهم می سازد. از آنجائیکه نهادها در حال ادغام می باشند، فرصت خوبی برای آنانی است که می توانند مشترکاً در آن سهیم باشند. افرادی که در ابتدای پروسه، نهادینه سازی سیاست باعث می شود تا بیشترین زیان را متحمل شوند.

خطر فساد اداری در جریان ساختار مجدد دولت پس از سال ۲۰۰۱ پیش بینی می شد. یک بسته ای از اوراقی توسط متخصصین بین المللی<sup>۱</sup> برای کمیسیون تسوید قانون اساسی تهیه شده بود، دارای سه ماده جداگانه در عرصه مبارزه با فساد بود که بیانگر رویکرد جامعه جهانی در راستای گنجاندن اقدامات مبارزه با فساد در قانون اساسی جدید بود.<sup>۲</sup> به رغم این توصیه ها، قانون اساسی سال ۲۰۰۴ هیچ موادی در مورد مبارزه با فساد یا نهاد مبارزه با فساد ندارد و از این موضوع بعداً یک بار به گونه بی ربط تذکر به عمل یافته است.<sup>۳</sup> آیا اینکه موجودیت ماده ای در قانون اساسی باعث محدود ساختن این معضل می شود یا خیر، می توان در مورد آن بحث کرد. آنچه را که نمی تواند به بحث گرفت این است که فساد اداری خیلی افزایش یافته و افغانستان همواره از سوی سازمان شفافیت بین المللی همواره در زمره ده آلوده ترین کشور های مفسد جهان محسوب شده به استثنای که یک دوره کوتاهی در سال های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ که در جمع ۲۰ کشور آلوده جهان قرار داشت.<sup>۴</sup> فساد اداری همواره از سوی افغانها در نظرسنجی های عمومی به عنوان یکی از بزرگترین معضلات یادآوری شده که در زندگی روزمره با آن مواجه اند.<sup>۵</sup> این پدیده اعتماد تمویل کنندگان را در زمانی متاثر ساخت که تمویل جامعه جهانی نقش حیاتی را دولت داشت و هنوز هم دارد و هنگامی که انتخابات پر منازعه مشروعیت سیاسی کشور را تحت پرسش قرار داد. این عوامل باعث شد تا تمویل کنندگان [دولت را به] ایجاد نهاد ها و قانون مبارزه با فساد ترغیب کند.

هرچند نهادها به منظور کاهش ابهام ایجاد شده اند، میراث نهاد سازی ناکام با ابهام در مورد آینده افغانستان در سال ۲۰۱۹ در آمیخته است. تلاش توسط ایالات متحده در سال ۲۰۱۸ به منظور رسیدن به توافق دوجانبه با طالبان آغاز گردید اما نگرانی هایی را در پیوند به ثبات سیاسی به میان آورده است. انتخابات ریاست جمهوری که در سپتامبر ۲۰۱۹ دایر شد، باعث افزایش نگرانی ها شد. این انتخابات در سایه انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ برگزار شد که یکی از پیچیده ترین انتخابات در تاریخ افغانستان می باشد. در این زمان معرفی دیر هنگام و غیرپلان شده تکنولوژی بایومتریک و و تاثیر آن بر توانایی استقلالیت کمیسیون مستقل انتخابات در جهت پیشبرد موثر پروسه،

<sup>۱</sup> اینها توسط مرکز پروژه بازسازی همکاری های بین المللی افغانستان ایجاد گردید (حالا بنام پروژه حوزوی افغانستان).

<sup>۲</sup> "افغانستان: به سوی قانون اساسی جدید"، مرکز همکاری های بین المللی (دانشگاه نیویارک: نیویارک، ۲۰۰۳)، صفحات ۱۶۳ - ۱۷۹.

<sup>۳</sup> ماده ۷۵ در جمله وظایف متعدد دولت، صراحت دارد که "حفاظت از قانون و نظم عامه و محو فساد اداری."

<sup>۴</sup> جایگاه افغانستان به مرور زمان در لست مبارزه با فساد اداری که در لینک ذیل قابل دسترس است:

<sup>۵</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/afg#details> (آخرین بار به تاریخ ۱۵ می ۲۰۲۰ به آن مراجعه شد)؛

در سال ۲۰۱۹، افغانستان یک رتبه سقوط کرد و در میان ۱۸۳ کشور جایگاه ۱۷۳ را به خود اختصاص داد.

<sup>۵</sup> این موضوع همواره در سروی سالانه که از سال ۲۰۰۶ بدینسو توسط بنیاد آسیا (ایشیا فاوندیشن) تحت نام سروی مردم/افغانستان اجرا می گردد، بیان نمودند.

شواهد در ارائه ای رهنمود ها با تاخیر- و همچنان شرایط امنیتی باعث افزایش سردرگمی در روز انتخابات شد. پروسه ای مدیریت طولانی نتایج انتخابات، حتی بیشتر چالش برانگیز ثابت ساخت. در یک مورد اقدام عاجل و حقوقی در برابر مقامات بلند پایه، تمام کمیشنران کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی محکوم شناخته شدند، چنانچه جزئیات این قضیه در این گزارش بعداً توضیح داده می شود.

کمیسیونی که انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۱۹ را مدیریت کرد، جدید و آزمایش نشده بود ولی از آنچه که برای سلف شان اتفاق افتاده بود، کاملاً آگاه بود. این یک فرصت بود تا دیده شود که عدم پذیرفتن معافیت از مجازات باعث جلوگیری از فساد در آینده می شود. انتخابات ۲۰۱۹ بهتر از انتخابات ۲۰۱۸ بود ولی باز هم مشکلات وجود داشت. چنانچه دبیر کل شورای امنیت ارزیابی نمود، پروسه ای انتخابات بطور جامع مورد تأیید قرار گرفت، و از منظر تخنیک، نسبت به انتخابات های قبلی بطور بهتر برنامه ریزی و آماده شده بود. یکی از پیشرفت های قابل ملاحظه همانا ارسال وسایل بایومتریک برای شناسایی رای دهندگان و انتقال نتایج، و کمیسیون مستقل انتخابات زمینه ای قابل ملاحظه ای دسترسی نمایندگان نامزدان و ناظران را فراهم نمود. هرچند پیشرفت های قابل ملاحظه ای وجود داشت، اما چالش های نیز موجود بود. نهاد های تنظیم کننده انتخابات و گروه های ناظر برانتخابات، مشکلات تخنیک را در مراکز رای دهی، و نارسایی تخنیک دستگاه شناسایی رای دهندگان و همچنان مشکلات در برقراری تماس به دلیل حملات بر زیربنایها، تذکرات<sup>۶</sup>، بالاخره رئیس جمهور غنی پس از روند مبهم بررسی [آراء]، برنده انتخابات اعلان شد. رئیس اجرائیه اسبق و نامزد ریاست جمهوری، داکتر عبدالله عبدالله نتایج را نپذیرفت و تهدید کرد که حکومت خود را تشکیل خواهد داد. در اواسط می دو رهبر اعلان کردند که روی چگونگی کار مشترک، باهم به تفاهم رسیدند.

پس از هژده ماه مذاکره، ایالات متحده و طالبان به تاریخ ۲۹ فبروری ۲۰۲۰ به تفاهم رسیدند. ایالات متحده تعهد نمود که مبتنی بر شرایط تمام نیروهای نظامی خود را از افغانستان خارج می کند و در مقابل طالبان تضمین نمودند که افغانستان به عنوان پناهگاه گروه های که امنیت ایالات متحده را تهدید می کند، استفاده نخواهد شد و از این گروه ها حمایت نمی شود و همچنان طالبان تعهد نمودند که گفتگوهای بین الافغانی را با دولت آغاز می کنند. هرچند آمادگی ها در زمان نوشتن این گزارش جریان دارد اما گفتگوها تا هنوز آغاز نشده است.

گزارش آتی معلومات مشرح در مورد تلاش های جاری برای مبارزه با معضل فساد اداری را ارائه می کند. این گزارش پیشرفت را ترسیم نمی کند ولی با آنهم در هر سطح توضیحاتی وجود دارد که بعضی آنها نسبت به بعضی دیگر شان قانع کننده تر هستند که چرا پیشرفت ها به دست نیامده است. در کل این گزارش، یک موضوع گیج کننده وجود دارد: تداخل صلاحیت ها، نهاد های بدون اساس حقوقی، تسوید قوانین گیج کننده، و ماموریت های بدون منابع. چارچوب یک قانون به هدف [تامین] عدالت است و عدالت تامین نمی گردد اگر قوانین مبهم باشند. خلا های متعدد در چارچوب حقوقی زمینه را برای معافیت [از مجازات] فراهم می سازد و معافیت زمینه ساز فساد می باشد.

## ۲.۱. هدف، حیطه و میتودولوژی (شیوه تهیه) این گزارش

از سال ۲۰۰۶ بدینسو،<sup>۷</sup> شورای امنیت سازمان ملل متحد به صورت منظم اهمیت اصلاحات در عرصه ای مبارزه با فساد را در قطعنامه های مربوط افغانستان برجسته ساخته است. از سال ۲۰۱۲ بدینسو، یوناما صراحتاً مکلف شده تا دولت را در اقدامات مبارزه با فساد همکاری کند.<sup>۸</sup> ماموریت کنونی یوناما، قطعنامه شماره ۲۴۸۹ (۲۰۱۹)

<sup>۶</sup> گزارش سر منشی ملل متحد S/۲۰۱۹/۹۳۵ A/۷۴/۵۸۲ فقره ۷۶

<sup>۷</sup> قطعنامه شماره ۱۶۶۲ (۲۳ مارچ ۲۰۰۶).

<sup>۸</sup> قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۰۴۱ (۲۰۱۲)، قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۱۴۵ (۲۰۱۴)، قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۲۱۰ (۲۰۱۵)، قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۲۷۴ (۲۰۱۶)، قطعنامه شورای امنیت

مورخ ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۹، به یوناما هدایت داده تا "از تلاش های دولت افغانستان در راستای تطبیق تعهداتش جهت بهبود حکومنداری و حاکمیت قانون به شمول عدالت انتقالی به مثابه‌ی بخش مهم روند جاری صلح، تطبیق بودجه و مبارزه با فساد اداری در سراسر کشور و در مطابقت با پروسه کابل و چارچوب حسابدی متقابل ژنوی حمایت نماید".

بالترتیب به تاریخ های ۲۵ اپریل ۲۰۱۷، ۱۵ می ۲۰۱۸، و ۲۰ می ۲۰۱۹، یوناما سه گزارش نخست خویش در مورد مبارزه با فساد را به نشر سپرد.<sup>۹</sup> گزارش امسال میعاد زمانی جنوری ۲۰۱۹ الی ۳۰ اپریل ۲۰۲۰ را تحت پوشش قرار می دهد (مگر اینکه صراحتاً طور دیگر ذکر شده باشد). هدف آن حمایت از اصلاحات افغانستان در راستای مبارزه با فساد اداری از طریق ارزیابی تاثیرات تدابیر مبارزه با فساد و ارائه ای سفارشات مشخص می باشد.

گزارش امسال عین میتودولوژی سال گذشته را استفاده نموده است. آمار موجود به شمول اطلاعات از منابع باز، مواد جمع آوری شده در جریان تطبیق تعهد یوناما، و اطلاعاتی که مشخصاً برای تهیه این گزارش در اختیار یوناما قرار گرفته است.. حین تهیه این گزارش، یوناما با نمایندگان ستره محکمه، لوی خارنوالی، مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد، نمایندگان کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وزارت داخله، وزارت عدلیه، وزارت مالیه، اعضای پارلمان، و جامعه مدنی ملاقات نمود. پس از آنکه محدودیت های گشت و گزار ناشی از شیوع کووید-۱۹ که از اواسط مارچ ۲۰۲۰ آغاز شد، تدویر جلسات با حضور فیزیکی مقدور نبود. یوناما به جلسات خویش از طریق تیلیفون و ابزار تکنولوژی ادامه داد و روند ارزیابی اطلاعات واقعی را نهائی ساخت. از طریق این روند، ماموریت ملل متحد از حمایت قوی سکرتریت ویژه مبارزه با فساد (سکرتریت ویژه) برخوردار بود و این سکرتریت نظریات خویش پیرامون طرح پیشنهادی این گزارش را نیز به منظور همکاری ارائه کرد.

به تاریخ ۹ اپریل ۲۰۲۰، مسوده نخست این گزارش به زبان های انگلیسی و دری با سکرتریت ویژه شریک ساخته شد. یوناما توانست از طریق سکرتریت ویژه، اطلاعات و نظریات تثبیت شده‌ی سکرتریت ویژه، وزارت تجارت و صنایع (به تاریخ ۲۰ اپریل ۲۰۲۰)، لوی خارنوالی، اداره تدارکات ملی، مرکز تحلیل و راپور معاملات پولی بانک ملی (فنتراکا)، اداره عالی تفتیش (به تاریخ ۲۲ اپریل ۲۰۲۰)، ریاست مستقل ارگان های محل، اداره امور ریاست جمهوری، وزارت عدلیه، کمیسیون دسترسی به اطلاعات (به تاریخ ۳۰ اپریل ۲۰۲۰)، وزارت داخله (به شمول ریاست جرایم سنگین)، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وزارت مالیه (به تاریخ ۲ می ۲۰۲۰)، ستره محکمه (به تاریخ ۵ و ۶ می ۲۰۲۰)، و مشرانو جرگه (به تاریخ ۶ می ۲۰۲۰) کسب نماید. تمام نظریات حین تهیه نسخه نهائی گزارش در نظر گرفته شده است.

فصل مربوط به تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه جرایم فساد بر مبنای معلوماتبدست آمده از جریان نظارت یوناما از جلسات قضایی<sup>۱۰</sup> تمام قضایای که در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد فیصله می شوند، و تحلیل تمام فیصله ها در دوره ای این گزارش، تهیه شده است. پس از دریافت نظریات در جریان تحقیق برای گزارش مبارزه با فساد در سال ۲۰۱۸ توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد، متهمین قضایای تحلیل شده در گزارش معرفی نشده اند. هدف از ارزیابی کار مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد رویکرد ها و ملاحظات برخاسته از آن می باشد که در

سازمان ملل متحد ۲۳۴۴ (۲۰۱۷)، قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۴۰۵ (۲۰۱۸)، قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد ۲۴۶۰ (۲۰۱۹)،

<sup>۹</sup> یوناما، مبارزه افغانستان علیه فساد: میدان جنگ دیگر، اپریل ۲۰۱۷، (گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد، اپریل ۲۰۱۷)؛ یوناما، مبارزه افغانستان علیه فساد: از استراتژی ها تا تطبیق، می ۲۰۱۸، (گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد، می ۲۰۱۸)؛ یوناما، مبارزه افغانستان علیه فساد: کار اساسی برای صلح و رفاه، (گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد، می ۲۰۱۹)؛ تمام این گزارش ها در لینک ذیل قابل دسترس است: <https://unama.unmissions.org/corruption> (به تاریخ ۶ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه صورت گرفت).

<sup>۱۰</sup> این برنامه به اساس اجراءات پسندیده بین المللی صورت می گیرد؛ بطور مثال، مراجعه شود به: (OSCE ODIHR)، سازمان امنیت و همکاری اروپا دفتر نهادهای دموکراتیک و حقوق بشر. نظارت محاکمه: رهنمود مرجع برای کارمندان حقوقی، نسخه بازنگری شده ۲۰۱۲، قابل دسترس در: <https://www.osce.org/odihr/94216> (به تاریخ ۶ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).



صورت امکان، به عنوان مثال برای توضیح مسائل به کار رفته است. دفتر ملل متحد علیه فساد (UNODC) نیز در مورد این گزارش نظریات خود را ابراز نموده است.

یوناما از علاقمندی فراوان مقامات افغانستان در تهیه‌ی این گزارش استقبال نموده و از نظریات جامع تمام افراد ذیدخل اظهار سپاس می نماید. این گزارش در وقت فوق العاده چالش برانگیز نهائی شد که ویروس کووید-۱۹ در حال گسترش در افغانستان و جهان بود. از آنجائیکه این گزارش عمدتاً روی سال تقویمی ۲۰۱۹ متمرکز است، مبارزه مقامات در برابر کووید-۱۹ و تأثیرات کووید-۱۹ بالای اصلاحات مبارزه با فساد به گونه جامع در گزارش سال ۲۰۲۱ در بازتاب خواهد شد.

## ۲. تدابیر مبارزه با فساد و چارچوب اصلاحی (تمرکز روی قوه مجریه)

### ۱.۲. اجراءات دولت پیرامون تعهدات بین المللی مبارزه با فساد

در حال حاضر جامعه جهانی سالانه حدود ۸.۵ میلیارد دالر امریکائی مساعدت را از طریق بودجه افغانستان و خارج از بودجه به افغانستان کمک می کند.<sup>۱۱</sup> این مبلغ تقریباً ۴۵ درصد عاید سرانه داخلی و ۷۵ درصد مصارف دولت را شامل می شود.<sup>۱۲</sup>

تمویل کنندگان به گونه فزاینده نگرانی شان را در مورد اقدامات مشخص دولت در برابر فساد ابراز داشته و ، تقاضای بلند بردن اقدامات بمنظور مبارزه با فساد را نمودند، و تذکر دادند که ناکامی دولت در امر اقدامات عملی می تواند مساعدت های مالی را در آینده متاثر سازد.<sup>۱۳</sup> این منجر به چارچوب های پاسخگوئی بهتر، مشروط به بیشتر استراتژیک بودن، و تحقیق جاری برای ابزار بهتر جهت سنجش پیشرفت ها، می شود.

### ۱.۱.۲. کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد

مکلفیت های حقوقی بین المللی افغانستان پیرامون جلوگیری و پیگرد فساد اساساً از کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد (سال ۲۰۰۳) که افغانستان آن را در ۲۰ فبروری ۲۰۰۴ امضاء و به تاریخ ۲۵ اگست ۲۰۰۸ تصویب کرد.<sup>۱۴</sup>

میکانیزم بررسی تطبیق کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد روند بررسی دوگانه (جوهری) است که کشور های عضو را در عرصه تطبیق کنوانسیون کمک می کند. هر کشور توسط دو جوهره - یکی توسط گروه مشترک منطقوی - که به اساس قرعه در آغاز هر سال دوره بررسی انتخاب می شوند، بررسی می شود. دوره نخست بررسی افغانستان<sup>۱۵</sup> (۲۰۱۰ - ۲۰۱۵) روی جرم انگاری ، تنفیذ قانون، و همکاری های بین المللی متمرکز بود. سفارشات آن بازنگری بصورت گسترده در کود جزای جدید در سال ۲۰۱۷ در نظر گرفته شده است.<sup>۱۶</sup> دور دوم بررسی (۲۰۱۶ - ۲۰۲۰) شامل فصل ۲ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد ، "تدابیر پیشگیرانه"، و فصل ۵، "استرداد دارائی ها" می گردد.<sup>۱۷</sup> اردن و دومینیکا به عنوان بررسی کنندگان برای افغانستان انتخاب شده اند. این بررسی به اساس ارزیابی جامع خودی افغانستان، معلومات تکمیلی و گفتگو با دو کشور بررسی کننده می باشد.<sup>۱۸</sup> سکرتریت ویژه پاسخ ها به پرسشنامه پیرامون ارزیابی خودی را در همکاری با کارشناسان دولت

<sup>۱۱</sup> سیگار، گزارش ربعوار، جنوری ۲۰۲۰، صفحه ۱۳: لینک: <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-01-30qr-intro-section1.pdf> (به تاریخ ۷ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>۱۲</sup> گزارش سرمنشی ملل متحد، وضعیت در افغانستان و تأثیرات آن روی صلح و امنیت جهانی، A/74/582-S/2019/935، ۱۰ دسامبر ۲۰۱۹، صفحه ۵۱.

<sup>۱۳</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۰.

<sup>۱۴</sup> به وضعیت امضاء و تصویب کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد که در لینک ذیل قابل دسترس است، مراجعه شود: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (به تاریخ ۷ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>۱۵</sup> در دوره نخست ۲۰۱۰ - ۲۰۱۵، افغانستان توسط برونی و چین در رابطه به مواد ۱۵ - ۴۲ فصل ۳، "جرم پنداری و تنفیذ قانون" و مواد ۴۴ - ۵۰ فصل ۴ "همکاری های بین المللی" کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد ، مورد بررسی قرار گرفت.

<sup>۱۶</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۰؛ مراجعه شود به اعلامیه افغانستان در مورد تدابیر تطبیق در ادامه نشست هفتم گروه بررسی تطبیق کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد که در لینک ذیل قابل دسترس است:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/14-16November2016/Statements/Afghanistan.pdf> (به تاریخ ۷ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>۱۷</sup> مراجعه شود به معرفی افغانستان در کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد که در لینک ذیل قابل دسترس است: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=AFG> (به تاریخ ۷ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>۱۸</sup> لایحه میکانیزم بررسی، فقره ۲۷.

در نهاد های ذیربط تهیه و ارائه نموده است.<sup>19</sup> از ۹ الی ۱۱ سپتامبر ۲۰۱۹، نماینده افغانستان با کشور های بررسی کننده در وینا جهت گفتمان ملاقات کرد. به اساس میکانیزم بررسی کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، نشر خلاصه‌ی گزارش بررسی یک امر ضروری می باشد. افزون بر آن، کشور های عضو که خواهان شفافیت بیشتر هستند، می توانند به گونه داوطلبانه گزارش مکمل کشور را نشر کرده و متعهد به سهیم ساختن نهاد های ذیدخل بیشتر به شمول جامعه مدنی اند.<sup>20</sup>

## ۲.۱.۲. چارچوب حسابدی متقابل ژنیو

کنفرانس ژنیو در مورد افغانستان که به تاریخ ۲۷ و ۲۸ نوامبر ۲۰۱۸<sup>21</sup> مشترکاً توسط افغانستان و ملل متحد میزبانی

شد، یک نشست بلند پایه را دایر کرد تا روی نیاز افغانستان تاکید نموده و تا نتایج قابل ملاحظه را در امر مبارزه با فساد مجدداً بدست آورد.

جامعه جهانی و دولت افغانستان توافق نمودند که شش محور باید قبل از کنفرانس عملی گردند. تطبیق کامل ۱۲۷ قرار توقیف و جلب مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد شامل این محور ها می باشد. همکاران روی یک موضوع هم نظر بودند که این معیار تطبیق نشده است (به جعبه مراجعه شود).<sup>22</sup>

### نتایج تطبیق قرار های گرفتاری اجراء نشده از دو سال بدینسو

به منظور معیار واضح برای سنجش اقدامات اتخاذ شده جهت مبارزه با فساد توسط نهاد های تنفیذ قانون، همکاران انکشافی و دولت توافق نمودند که ۱۲۷ قرار اجراء نشده مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد (۴۸ قرار توقیف و ۷۹ قرار جلب) قبل از کنفرانس ژنیو تطبیق گردد. الی مارچ ۲۰۱۹، این لست به ۲۵۵ قرار اجراء نشده زمانی افزایش یافت که ۴۶ قرار توقیف و ۸۲ قرار جلب به آن افزوده شد. الی مارچ ۲۰۲۰، وزارت داخله قرار های جلب هر دو لست را به قرار های گرفتاری مبدل ساخته و گزارش داد که ۱۷۱ قرار اجراء شده و ۸۳ قرار به شمول ۳۴ فرد فراری که خارج از افغانستان می باشند، تا هنوز اجراء نشده است. این لست هیچگاه تکمیل نشد؛ بعضی از چهره های مطرح فراری (مانند سناتور انتصابی اسبق) بدون ارائه جزئیات، شامل این لست نگردیده اند. برعلاوه، از مجموع ۱۷۱ قرار اجراء شده، به استثنای چهار متهم، متباقی همه بلافاصله رها شدند. تنها یک متهم شامل لست مورد محاکمه قرار گرفته است. در اواخر اپریل ۲۰۲۰، پس از تغییرات در رهبری، ریاست مبارزه با جرایم سنگین به تهیه لست جدید و جامع اقدام کرد ولی تا زمان نشر این گزارش، هیچ لستی که مورد توافق پولیس و خارتوالی باشد، قابل دسترس نبود.

<sup>19</sup> به لست کارشناسان (الی ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹) مراجعه شود که در لینک ذیل قابل دسترس است: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRG-Experts/English/SecondCycle/Afghanistan\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRG-Experts/English/SecondCycle/Afghanistan_E.pdf) (به تاریخ ۷ فبروری به آن مراجعه شده بود).

<sup>20</sup> مثال های از مشوره و اشتراک نهاد های گسترده ذیدخل در لینک ذیل قابل مشاهده می باشد: <https://uncaccoalition.org/uncac-review/uncac-review-mechanism/> (به تاریخ ۷ فبروری به آن مراجعه شده بود).

<sup>21</sup> مراجعه شود به: <https://unama.unmissions.org/geneva-conference-afghanistan> (به تاریخ ۲ فبروری ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

<sup>22</sup> کنفرانس ژنیو در مورد افغانستان: اعلامیه مشترک، پاراگراف ۵؛ قابل دسترس در: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/geneva\\_conference\\_on\\_afghanistan\\_-\\_joint\\_communique\\_-\\_english\\_0.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/geneva_conference_on_afghanistan_-_joint_communique_-_english_0.pdf) (به تاریخ ۲ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

چارچوب حسابدی متقابل ژنیو<sup>23</sup> دارای چهار شاخص مبارزه با فساد می باشد. هدف آن تعریف اهداف اصلاحی مشخص، قابل سنجش و تاثیر گذار می باشد تا اینکه چارچوب حسابدی متقابل ژنیو موثریت بیشتر روی اصلاحات مبارزه با فساد در مقایسه با چارچوب حسابدی متقابل از طریق خودکفائی سال ۲۰۱۷ - ۲۰۱۸ داشته باشد.<sup>24</sup> در طول سال ۲۰۱۹، بحث ها میان همکاران انکشافی، وزارت مالیه و سکرتریت ویژه مبارزه با فساد نشان داد که اختلاف نظر های فزاینده ای در مورد اینکه آیا اهداف کسب شده اند یا خیر، میان این نهاد وجود دارد. چارچوب حسابدی که به عنوان ابزاری برای مقامات دولت با ذهنیت هممنظر و همکاران انکشافی جهت پیشبرد اصلاحات محسوب می شود، به منبع اختلاف نظر میان همکاران مبدل شد

#### اهداف چارچوب حسابدی متقابل ژنیو مربوط به مبارزه با فساد:

**چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲.۱:** دولت شاخص های جدید برای "استراتژی مبارزه با فساد" ۲۰۱۷ و پلان عمل واضح و دارای ضرب الاجل الی جون ۲۰۱۹ را رسماً تصویب کرد تا جریان تعقیب قضایا، به موقع بودن، و وضاحت وظایف و مسئولیت های لوی خازنوالی، وزارت عدلیه، وزارت داخله، ستره محکمه، مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد و کمیسیون مبارزه با فساد را بهبود بخشد.

**چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲.۲:** بخش مبارزه با فساد اداره لوی خازنوالی هر سال میزان قضایای آتی را به گونه موثر و کارا پیگیری می نمایند، در مورد گزارش می دهد و تعداد آن را افزایش می بخشد؛ (۱) قضایای که برای تحقیق ارسال شده اند؛ (۲) قضایای که برای محاکمه تحقیق می شوند. دولت معلومات دقیق را در نشست مقامات عالی رتبه در سال ۲۰۱۹ ارائه خواهد کرد تا پیشرفت ها سنجش شده و اهداف تعیین گردند.

**چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲.۳:** قانون اشاعه دارائی ها الی سال ۲۰۲۰ نافذ می شود، در این قانون چنین آمده است: "ارسال از سوی کمیسیون مستقل انتخابات برای اشاعه دارائی ها؛ تثبیت دارائی های اشاعه شده کاندیدا های موفق انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸؛ تثبیت دارائی های اشاعه شده مقامات بلند پایه حکومت، خازنوالان و قضات و وضع تحریم ها علیه آنان که از اشاعه دارائی های شان خودداری می کنند یا آنانیکه حین اشاعه دارائی ها، معلومات نادرست ارائه می کنند."

**چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲.۴:** قانون دسترسی به اطلاعات در سال ۲۰۱۹ نافذ شد، در این قانون چنین آمده است: "کمیسیون نظارت پالیسی ها و طرز العمل ها برای پیگیری درخواست ها، کیفیت و به موقع بودن پاسخ ها، حفظ آمار و ارقام، و ارائه معلومات عمومی به طور ریعوار را تطبیق می کند و برنامه های آگاهی دهی را در سال ۲۰۲۰ در ۱۵ ولایت ارائه می نماید."

که قسماً ناشی از اختلاف نظر در رابطه به استفاده ای عبارات برای معیار ها بودند. ارتباط میان تکمیل شدن معیار و جمع پروسه اصلاحات ندرتاً در نظر گرفته میشد.

بطور مثال، هرچند حکومت و همکاران انکشافی هم نظر بودند که بخش نخست معیار ۲.۱ - بازنگری استراتژی مبارزه با فساد - عملی شده است، آنها در مورد تطبیق بخش دوم معیار - طرح پلان عمل به منظور افزایش تعقیب عدلی قضایای فساد - اختلاف نظر داشتند. بر اساس ارزیابی گزارش ربع سوم ۲۰۱۹ وزارت مالیه، معیار مذکور کاملاً تطبیق شده است<sup>25</sup> زیرا یک سند تحت همین عنوان به تاریخ ۳ جولای ۲۰۱۹ توسط شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد تصویب شد. باوجود آن، همکاران بین المللی کیفیت پائین سند را برجسته ساخته و تاکید کردند که نهاد مذکور پلانی را جهت رسیدگی به مشکلات شناسائی شده مانند تطبیق قرار های جلب و گرفتاری، کاهش در محاکمات غیابی و مدت تحقیق، طرح ننموده اند. دولت نیاز به بازنگری پلان را پذیرفت ولی این کار را در سال ۲۰۱۹ انجام نداد. اینکه معیار مذکور رسماً تطبیق شده یا خیر، اقدامات برای دستیابی به آن تاثیر اندک در رسیدگی به معضلی که باید آن را رفع می گردید، داشت.<sup>26</sup> درس دیگری که می توان از گزارش در مورد معیار ۲.۲ چارچوب حسابدی متقابل ژنیو آموخت، اینست که حکومت مکلف است تا پیشرفت ها در تحقیق و تعقیب قضایای فساد را پیگیری نموده و در راستای افزایش تعداد قضایا تلاش نماید. آمار و ارقام گزارش اخیر ریعوار

<sup>23</sup> قابل دسترس در: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf\\_final\\_26\\_nov\\_2018.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf) (به تاریخ ۲

فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>24</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحات ۹ - ۱۱.

<sup>25</sup> وزارت مالیه، چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰، گزارش ربع سوم، جولای - سپتامبر ۲۰۱۹، صفحه ۵.

<sup>26</sup> به فصل ۳ در ذیل مراجعه شود.

چارچوب حسابدی متقابل ژنیو نشان دهنده افزایش بود ولی این ارقام به تنهایی قابل تأیید نبود زیرا که هیچ اطلاعات عمومی در مورد تعداد قضایا در ولایات وجود ندارد.<sup>27</sup>

اهداف که نیازمند قانون جدید بود به دلیل عملکرد قانون گذاران، بعضاً منجر به عقبگرد نتایج حاصله قبلی گردید. بطور مثال، هدف ۲۰۴. تطبیق قانون دسترسی به اطلاعات را که طی فرمان مورخ ۳ مارچ ۲۰۱۸ ریاست جمهوری توشیح شده بود، الزامی ساخت. با وجود آن، به تاریخ ۲۷ جولای ۲۰۱۹، شورای ملی قانون مذکور را با آوردن تغییرات در ترکیب کمیته گزینش کمیسیون دسترسی به اطلاعات تعدیل کرد که عملاً باعث تضعیف استقلالیت کمیسیون گردید.<sup>28</sup> این تغییر حقوقی اساس توافق دوجانبه با تمویل کنندگان را تغییر داد.<sup>29</sup> مشکلات در تطبیق این معیار نشان می دهد که تامین وحدت میان نهاد های مختلف به شمول شورای ملی در راستای اصلاحات مبارزه با فساد چقدر چالش برانگیز می باشد.

تجربه واضح اینست که معیار های پاسخدهی باید واقعینانه بوده و این ظرفیت را داشته باشند که به گونه مستقل بررسی و تأیید شوند. وزارت مالیه به یوناما اظهار داشت که جهت آمادگی به کنفرانس بعدی که در پایان سال ۲۰۲۰ برگزار گردد، نظرخواهی از نهاد ها در مورد معیار های قبلی ممکن را آغاز کردند.

### ۳.۱.۲. سفارت ایالات متحده / حمایت قاطع، توافق افغانستان

در آگست ۲۰۱۷، دولت افغانستان، سفارت ایالات متحده و حمایت قاطع به رهبری ماموریت ناتو توافق افغانستان (کامپکت افغانستان) را که یک میکانیزم اصلاحی شامل معیار های مربوط به انکشاف اقتصادی، حکومنداری، امنیت، و صلح و مصالحه می باشد، برگزار نمودند. هر ماه، دولت افغانستان از پیشرفت ها در خصوص معیار های تکمیل نشده به چهار گروه کاری دو جانبه گزارش می دهد؛ این گروه های کاری تشخیص می دهند که آیا تدابیر اصلاحی تطبیق شده یا خیر و آیا معیار ها نیاز به تنظیم دارند. معیار های توافق و نتایج جلسات توافق منتشر نگردید. در تفتیش جدید مبارزه با فساد سال ۲۰۱۸، اداره بازرسی ویژه برای بازسازی افغانستان (سیگار) پیشرفت های مبتنی بر توافق<sup>30</sup> (کامپکت افغانستان) را مورد بازنگری قرار داد و دریافت که "دولت افغانستان بعضی از معیار های شامل در توافق افغانستان را تطبیق کرده"، و همچنان دریافت که "ایالات متحده و دولت افغانستان پذیرفتند که این توافق ابزار موثر محسوب می شود هرچند مستلزم تطبیق نمی باشد".<sup>31</sup> سیگار گزارش داد که مزیت توافق این بود که ابراز برای مقاصد ذیل فراهم ساخت: "(۱) پاسخگو قرار دادن دولت افغانستان؛ (۲) دولت افغانستان خود را پاسخده قرار می دهد؛ (۳) اهداف بزرگ را به وظایف جداگانه تقسیم می

#### ملاحظات

چارچوب های پاسخگوئی روی نیاز برای اقدامات مبنی بر اصلاحات در مبارزه با فساد تاکید می ورزد و هدف آن تهیه ابزار برای پیشبرد اصلاحات می باشد. اقدامات مبارزه با فساد در چارچوب حسابدی متقابل ژنیو آن طوری که توقع می رفت، روند اصلاحات را تسریع نبخشید.

کند؛ (۴) تماس منظم و در سطح بلند را میان مقامات افغانستان و ایالات متحده تامین می کند؛ (۵) تعهدات مبارزه با فساد را نظارت می کند.<sup>32</sup> باوجود آن، سیگار همچنان تغییر در ضرب الاجل معیار ها را ملاحظه نمود که ممکن باعث کاهش موثریت این ابزار شده باشد.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> وزارت مالیه، چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰، گزارش ربع سوم، جولای - سپتامبر ۲۰۱۹، صفحه ۷.

<sup>28</sup> به بخش ۵.۲ در ذیل مراجعه شود.

<sup>29</sup> وزارت مالیه، چارچوب پاسخدهی متقابل ژنیو ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰، گزارش ربعوار، جولای - سپتامبر ۲۰۱۹، صفحه ۹.

<sup>30</sup> وزارت امور خارجه و تخصیص عملیات های خارجی؛ سال مالی ۲۰۱۸، بخش اعلامیه مشر امنیوس مشترک، ۲۲ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>31</sup> گزارش ۲۰۰۶ سیگار، تلاش های مبارزه با فساد افغانستان: دولت افغانستان در امر دستیابی به معیار های استراتژی مبارزه با فساد به پیشرفت های دست یافته ولی چالش های جدی در راستای مبارزه با فساد وجود دارد، نوامبر ۲۰۱۹، صفحه ۲؛ قابل دسترسی در: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-20-06-AR.pdf> (به تاریخ ۷ فبروری ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>32</sup> همان، صفحه ۱۲.

<sup>33</sup> همان، صفحه ۱۱.



## ۲.۲. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد (شورای عالی) به تاریخ ۱۷ آگست ۲۰۱۶ طی فرمان ریاست جمهوری به منظور پیشبرد اصلاحات در سیستم عدلی و قضائی، بهبود چارچوب تقنینی و مبارزه با فساد ایجاد شد.<sup>34</sup> فعال ترین و موثر ترین دوره‌ی شورای عالی اواخر ۲۰۱۷ و اوایل ۲۰۱۸ بود.<sup>35</sup> این شورا یکی از هشت شورای انکشافی است که در چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان (ANPDF)<sup>36</sup> لست شده و مسئولیت نظارت از دو برنامه ملی دارای اولویت ذیل را دارد: پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی (NJSRP) و پروگرام حکومتداری موثر.<sup>37</sup> شورای عالی در قانون مبارزه با فساد گنجانیده شد تا با فساد مبارزه نموده و هماهنگی میان نهاد های ذیربط تحت اثر یا حمایت رئیس جمهور را تامین نماید.<sup>38</sup> در عمل، در سال ۲۰۱۹، ریاست شورای عالی به معاون دوم رئیس جمهور سپرده شد.

شورای عالی صلاحیت های خود را قسماً از عضویت مقامات ارشد که عضو آن می باشد، کسب می کند.<sup>39</sup> اشتراک فعال مقامات بلند پایه در جلسات باعث می شود که تصامیم این شورا از جایگاه سیاسی معتبری برخوردار باشد. این یک امر ضروری است زیرا تطبیق فیصله های شورای عالی قانوناً الزام آور نیست؛ تطبیق این فیصله ها نیازمند تصویب از سوی کابینه یا رئیس جمهور است تا حیثیت حقوقی رسمی را کسب کند.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> فرمان شماره ۹۴ ریاست جمهوری در مورد ایجاد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد (۱۷ آگست ۲۰۱۶).

<sup>35</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۲.

<sup>36</sup> چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱، جزء (ب) فقره (۳) ماده ۵.

<sup>37</sup> ناظرین بین المللی در شورای عالی عبارتند از یوناما، سفارت های ایالات متحده، انگلستان، و دنمارک، اتحادیه اروپا و سیگار.

<sup>38</sup> فرمان شماره ۱۸۷ ریاست جمهوری در مورد توشیح قانون مبارزه با فساد مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸، جریده رسمی شماره ۰۱۳۱۴ (قانون مبارزه با فساد)، ماده ۲۴. به بخش ۲.۴.۱. در فوق مراجعه شود؛ همچنان به فرمان شماره ۹۴ در رابطه به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد (۱۷ آگست ۲۰۱۶) مراجعه شود.

<sup>39</sup> سکرتریت شورای عالی اظهار داشت که الی سال ۲۰۲۰، تعداد اعضا به ۲۹ تن افزایش یافت. فرمان شماره ۹۴ در مورد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد (۱۷ آگست ۲۰۱۶)، ماده ۲ چنین صراحت دارد: اعضای دایمی شورای عالی عبارتند از: رئیس اجرائیه، معاون دوم رئیس جمهور، قاضی القضات، مشاور امنیت ملی، رئیس اداره امور ریاست جمهوری، وزیر مالیه، وزیر عدلیه، وزیر داخله، لوی خازنوال، رئیس عمومی امنیت ملی، مشاور رئیس جمهور در امور عدلی و شفافیت، رئیس کمیسیون مستقل نظارت از تطبیق قانون اساسی، رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر، رئیس اداره مستقل ارگان های محلی، و رئیس اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد، ماده ۲۴ قانون مبارزه با فساد.

<sup>40</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۳.

### کمیته ایکسپرس - [نهاد] تکمیلی یا موازی؟

در سال ۲۰۱۹، کمیته اجرائی جلوگیری از فساد و طرح سیستم (ایکسپرس) که یک نهاد اختصاصی مبارزه با فساد بوده و ریاست آن را رئیس اجرائیه اسبق به عهده داشت و وزیر عدلیه و دیدبان شفافیت افغانستان اعضای آن بودند، هشت بار تدویر جلسه داد. این کمیته روی هماهنگی برنامه های مبارزه با فساد متمرکز بوده و همکاری های خود را با کمیسیون مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد (مک) به هدف نظارت از تطبیق پیشنهادات این کمیته، عمیق ساخت.

لایحه وظایف شورای عالی نیازمند آنست که ماه یک بار تشکیل جلسه دهد.<sup>41</sup> هرچند این شورا در سال های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ به ترتیب دوازده بار جلسه داشت،<sup>42</sup> در سال ۲۰۱۹ فقط هفت بار جلسات خود را دایر کرد.<sup>43</sup> کمیته فرعی<sup>44</sup> در سال ۲۰۱۹ تقریباً مانند سال ۲۰۱۸ دایر شد: کمیته فرعی امور تقنینی ۲۳ مرتبه ملاقات کرد (در مقایسه با سال ۲۰۱۸ که این رقم ۲۲ بار بود)، کمیته فرعی امور عدلی ۱۰ بار (در مقایسه با سال ۲۰۱۸ که ۲۰ بار بود)، کمیته فرعی مبارزه با فساد هیچ جلسه ای دایر نکرد (در حالیکه در سال ۲۰۱۸ دوبار بود)، کمیته فرعی جدید حکومتداری محلی دوباره تشکیل جلسه داد.<sup>45</sup> در سال ۲۰۱۸، کمیته های فرعی قادر به تهیه آجندای که جلسات شورای عالی را دایر نماید تاموضوعات را به گونه تخنیکي مورد رسیدگی قرار دهد، نبودند.<sup>46</sup>

در سال ۲۰۱۹، شورای عالی معیار های بازنگری شده استراتژی مبارزه با فساد ۲۰۱۷<sup>47</sup> و پلان عمل خازنوالی را که به اساس معیار ۲۰۱. چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ضروری بود، تصویب کرد.<sup>48</sup> کار بالای یک سند کوتاه مدت که اصلاحات مبارزه با فساد در سال ۲۰۲۰ رهنمائی مینمود و به نام پلان تسریع اصلاحات مبارزه با فساد (RAP) مسمی است، در جلسه ی ۲۰۱۹ بانک جهانی اعلان شد، تکمیل نگردید.<sup>49</sup> طوریکه در ذیل ثبت شده است، بی توجهی شورای عالی بر مسایل استراتژیک باعث شد که افغانستان بدون سند اصلاحی استراتژیک برای هماهنگی و رهنمائی تلاش های مبارزه با فساد در سال ۲۰۲۰ و فراتر از آن باقی بماند.

<sup>41</sup> لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد، ۲۹ جون ۲۰۱۶، ماده ۷.

<sup>42</sup> در سال ۲۰۱۸، جلسات شورای عالی به تاریخ های ذیل برگزار شد: ۳ جنوری، ۷ فبروری، ۲۱ فبروری، ۸ اپریل، ۲ می، ۱۴ می، ۲۴ جون، ۲۵ جولای، ۱۲ سپتامبر، ۱۳ اکتوبر، ۱۴ نوامبر و ۲۴ نوامبر (جلسه فوق العاده در مورد بازنگری استراتژی مبارزه با فساد). در سال ۲۰۱۷، جلسات شورای عالی به تاریخ های ذیل دایر شد: ۲۲ جون، ۵ جولای، ۲ اگست، ۱۶ اگست، ۳۰ اگست، ۴ سپتامبر (جلسه فوق العاده در مورد استراتژی)، ۱۳ سپتامبر، ۲۷ سپتامبر، ۱۸ اکتوبر، ۲۵ اکتوبر، ۲۷ نوامبر، ۲۱ دسامبر. در سال ۲۰۱۶، نشست های شورای عالی به تاریخ آتی دایر شد: ۳۱ اگست، ۱۰ سپتامبر، ۲۲ سپتامبر، ۲ اکتوبر و ۲۶ دسامبر. صورت جلسات در این وب سایت نشر شد: [www.aop.gov.af](http://www.aop.gov.af) (به تاریخ ۱۵ اپریل به آن مراجعه شده بود).

<sup>43</sup> در سال ۲۰۱۹، جلسات شورای عالی به تاریخ های ذیل برگزار شد: ۱۶ و ۲۶ فبروری، ۲۷ مارچ، ۳ جولای، ۱۳ اکتوبر، ۲۸ نوامبر، و ۱۹ دسامبر. در سال ۲۰۲۰، جلسات شورای عالی به این تاریخ ها دایر شد: ۲۷ جنوری و ۱۱ می ۲۰۲۰.

<sup>44</sup> لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد، ۲۹ جون ۲۰۱۶.

<sup>45</sup> کمیته فرعی حکومتداری به تاریخ ۲۹ جنوری ۲۰۱۹ و ۶ مارچ ۲۰۱۹ جلسه داشت ولی تا هنوز در مورد اجراءات خود به شورای عالی گزارش نداده است.

<sup>46</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحات ۱۳ - ۱۴.

<sup>47</sup> جلسه مورخ ۲۶ فبروری ۲۰۱۹ شورای عالی.

<sup>48</sup> نشست مورخ ۳ جولای ۲۰۱۹ شورای عالی؛ کیفیت اسناد در بخش ۲.۱.۲ در فوق مورد بحث قرار گرفت.

<sup>49</sup> به بخش ۲.۳. در ذیل مراجعه شود.

## کار سکرتریت ویژه مبارزه با فساد بالای گزارش های تحقیق پیرامون فساد و تطبیق قانون محافظت از اطلاع دهندگان

به تاریخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸، شورای عالی از سکرتریت ویژه خواست تا گزارش های تحقیق رسانه ها در مورد ادعا های فساد را مورد نظارت و تحلیل قرار داده و منظمأً به شورای عالی گزارش دهد. سکرتریت ویژه چک لست و طرز العمل را برای نظارت از گزارش ها طرح کرد و آن را با نهاد های ذیدخل به بحث گرفت. سکرتریت ویژه اظهارات اطلاع دهندگان را نظارت می کند، بررسی می کند که آیا لوی خائونالی قضایای فساد ادعا شده را تعقیب می کند و از اینکه آیا نهاد ها از اطلاع دهندگان محافظت می کند، نظارت بعمل می آورد. طبق گفته های سکرتریت ویژه، نهاد مذکور این وظایف را به گونه موقت و تا زمان ایجاد کمیسیون مبارزه با فساد انجام می دهد. سکرتریت ویژه گزارش داد که تا اکنون ۱۰ گزارش تحقیق و یک شکایت اطلاع دهنده را مورد رسیدگی قرار داده است. سکرتریت ویژه در مورد اجراءات خود با جامعه مدنی و خبرنگاران تحقیق مشوره کرد و نتایج رایزنی را داخل استراتیژی مبارزه با فساد خواهد کرد.

شورای عالی به اجرای وظایف نظارتی خود که قبلاً در اسناد مبارزه با فساد و اصلاح سکتور عدلی تصویب شده بود، ادامه داد. این شورا دو گزارش سکرتریت ویژه در مورد تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد<sup>50</sup> و گزارش نهادهای عدلی و قضائی در مورد پلان اصلاح سکتور عدلی و قضائی دریافت کرد.<sup>51</sup> اجراءات مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد فقط یکبار در سال ۲۰۱۹ شامل آجندای شورای عالی بود.<sup>52</sup> در سال ۲۰۱۹، شورای عالی هیچ گزارشی در مورد تطبیق پالیسی حکومتداری محلی دریافت نکرد درحالیکه کمیته فرعی مسئول باید به گونه ربعوار به شورای عالی گزارش می داد.<sup>53</sup> ریاست مستقل ارگان های محلی به یوناما اظهار داشت که این ریاست آماده ارائه گزارش بود ولی منتظر تدویر جلسه می باشد.

ناکامی در تدویر جلسات ماهوار شورای عالی که به اساس قواعد آن شورا لازمی است، طرح پلان و تطبیق اصلاحات در کار مبارزه با فساد را متاثر ساخت. یک نقش کلیدی را که شورای عالی انجام می دهد، همانا حمایت سیاسی در سطح بالا از اقدامات پاسخگوئی و صداقت دیگر نهاد های دولتی می باشند. اگر این نهاد ها مورد حمایت شورای عالی قرار نگیرند، اقدامات در بخش اصلاحات با تاخیر مواجه می شوند یا فاقد اعتبار خواهند بود. در ساختار تشکیلاتی جدید، شورای عالی باید نقش و ارتباط خود را با نهاد های مبارزه با فساد مورد بررسی قرار دهد، و جلسات خویش را به گونه پیش بینی شده دایر نماید. اگر به عقب برگردیم، این شورا می توانست مودل تصویب موضوعات بدون تدویر جلسات شورا را در نظر بگیرد، این امر باعث جلوگیری از تاخیر جلسات گردیده و در حین زمان تعهد سیاسی را نشان می داد.

### ملاحظات:

در سال ۲۰۱۹، شورای عالی حاکمیت قانون فعالیت های خود را کاهش داد و دستآورد های کمی داشت. هرچند این شورا فعالیت های خود را در بخش نظارت از تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری که توسط سکرتریت ویژه حمایت می گردید، دوام بخشید، اما نتوانست یک پالیسی جدید رهنمودی را تدوین نماید.

<sup>50</sup> جلسات مورخ ۲۷ مارچ و ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹ شورای عالی.

<sup>51</sup> جلسه مورخ ۱۳ اکتوبر ۲۰۱۹ شورای عالی.

<sup>52</sup> جلسه مورخ ۳ جولای ۲۰۱۹ شورای عالی.

<sup>53</sup> ماده ۲ فرمان مورخ ۲۶ دسامبر ۲۰۱۸ رئیس جمهور در مورد ایجاد کمیته حکومتداری محلی؛ گزارش یوناما در مورد فساد اداری، می ۲۰۱۹، صفحات ۱۳ - ۱۴.

## ۳.۲. سال اخیر استراتژی مبارزه با فساد

استراتژی ملی مبارزه با فساد در افغانستان (استراتژی مبارزه با فساد)<sup>54</sup> به تاریخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۷ توسط شورای عالی تصویب شد. تطبیق آن به تاریخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷ آغاز شد و در دسامبر ۲۰۱۹ بدون اینکه سند اصلاحی دیگر جانشین آن شود، به اتمام رسید. تجارب کسب شده از این استراتژی باید دولت جدید را در راستای طرح استراتژی جدید دراز مدت کمک می کند تا به دستاوردهای قبلی بیافزاید.

هرچند استراتژی مبارزه با فساد چارچوب اصلاحی دارای اولویت را طرح نموده که پیشرفت ها به اساس آن سنجش می شود، تعداد زیادی از نهاد های ذیدخل احساس نمودند که موثریت جمعی آن محدود بود. این امر عمدتاً ناشی از چارچوب زمانی کوتاه مدت استراتژی بود. هرچند در مراسم معرفی استراتژی مبارزه با فساد بیان شد که تدابیر مبارزه با فساد "نیازمند زمان است تا تاثیرات آن قابل لمس باشد"،<sup>56</sup> درحالیکه موعد زمانی استراتژی مذکور صرف دو سال بود.<sup>57</sup> یگانه نقطه قوت استراتژی اولویت بندی واضح و رویکرد واقع بینانه مبنی بر فعالیت های بود که صرف در چارچوب زمانی تعیین شده باید انجام می شد. طوریکه در گزارش سال قبل با جزئیات توضیح داده شد، اولویت بندی و رویکرد واقع بینانه در جریان روند بازنگری سال ۲۰۱۸ کمتر به مشاهده می رسید،<sup>58</sup> و تعدادی از معیار ها طوری طراحی شده بود که بیشتر پیشرفت ها را به نمایش می گذاشت تا ارائه نتایج ملموس. بعضی از اقدامات مبارزه با فساد که در استراتژی در نظر گرفته نشده بود، تطبیق شد و باعث تغییر روند گردید. گذشته از آن، دستاورد های کلیدی برخاسته از تطبیق استراتژی شامل موارد آتی می گردد: افزایش قابل ملاحظه در میزان اشاعه دارائی های مقامات دولتی،<sup>59</sup> چارچوب حقوقی بهتر برای مبارزه با فساد،<sup>60</sup> اقدامات در راستای افزایش بیطرفی در مدیریت منابع بشری در خدمات عامه، و استخدام فزاینده از طریق پروسه آزاد و مبتنی بر شایسته سالاری در سکتور خدمات ملکی.<sup>61</sup>

اصل استراتژی شامل پنج محور دارای اولویت،<sup>62</sup> ۶۶ هدف و ۳۸ معیار دارای ضرب الاجل بود. به تاریخ ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸ و ۲۶ فبروری ۲۰۱۹، شورای عالی استراتژی را مورد بازنگری قرار داد. یک محور دارای اولویت را اضافه نمود<sup>63</sup> و تفاوت میان اهداف و معیار های دارای ضرب الاجل را حذف نمود و تعداد آنها را به ۱۰۲ کاهش داد.<sup>64</sup> سکرتریت ویژه تحت نظر شورای عالی رهبری، نظارت دولت از استراتژی را به عهده گرفت و به گونه ربعوار، شش ماهه و سالانه گزارش می داد.<sup>65</sup> این میکانیزم ها نظارت خاص شفافیت را تضمین کرد و به تمام نهاد های ذیدخل فرصت داد تا اقدامات تطبیقی را تعقیب نمایند. در سال نخست، روند تطبیق استراتژی تقریباً مطابق تقسیم اوقات پیش رفت و سکرتریت ویژه گزارش داد که الی ختم سال ۲۰۱۸، ۷۳ درصد فعالیت ها کاملاً تطبیق شدند.<sup>66</sup> روند

<sup>54</sup> استراتژی و پیشرفت تطبیق در وب ذیل قابل دسترس است: <https://www.sacs.gov.af/en> (به تاریخ ۳ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>55</sup> فرمان شماره ۲۷۷۱ ریاست جمهوری در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>56</sup> فصل ۸ استراتژی مبارزه با فساد.

<sup>57</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۴.

<sup>58</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۶.

<sup>59</sup> به بخش ۲.۶ در فوق مراجعه شود.

<sup>60</sup> به بخش ۲.۳ در فوق مراجعه شود.

<sup>61</sup> به بخش ۲.۵ در فوق مراجعه شود.

<sup>62</sup> این اصول عبارتند از: (۱) رهبری سیاسی و نهادها؛ (۲) ختم فساد در سکتور امنیتی؛ (۳) تعویض ضوابط با روابط؛ (۴) تعقیب عدلی افراد آلوده به فساد؛ (۵) ردیابی جریانهای پولی.

<sup>63</sup> اصل ششم که بهبود نهاد های اقتصادی است، به تاریخ ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸ اضافه شد.

<sup>64</sup> استراتژی مبارزه با فساد بازنگری شده که در وب سایت ذیل قابل دسترس می باشد: [https://sacs.gov.af/uploads/strategy\\_pdf/Strategy\\_en.pdf](https://sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf) (به تاریخ ۳ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود)؛ مراجعه شود به: گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۱۶.

<sup>65</sup> مراجعه شود به: <https://sacs.gov.af/en> (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود). گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۵.

<sup>66</sup> سکرتریت ویژه، گزارش سالانه سال مالی ۲۰۱۸ در مورد تطبیق استراتژی ملی مبارزه با فساد، صفحه ۱۳. قابل دسترس در: [https://www.sacs.gov.af/en/reports/report\\_details/210](https://www.sacs.gov.af/en/reports/report_details/210) (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

تطبیق در سال ۲۰۱۹ بطلی شد. چنانچه در گزارش اخیر سکرتریت ویژه به شورای عالی در دسامبر ۲۰۱۹ تذکر گردیده است: الی ریع سوم ۲۰۱۹، از مجموع ۱۰۲ معیار، گزارش شده که ۸۲ معیار تطبیق شده است، یک افزایش کمی نسبت به سال قبل.<sup>67</sup> سکرتریت ویژه به عنوان نهاد تخنیکي در داخل ریاست جمهوری، نتوانست بی توجهی سیاسی برای تطبیق استراتیژی جبران را نماید یا عدم رهنمائی برخاسته از جلسات نامنظم شورای عالی را تلافی کند.<sup>68</sup>

استراتیژی مبارزه با فساد میکانیزم را جهت انتقال به سند اصلاح بعدی (جانشین) ارائه می دارد: "چند ماه قبل از پایان مرحله نخست استراتیژی، شورای عالی ارزیابی مستقل را به منظور بررسی تأثیرات آن روی دست خواهد گرفت. به اساس این ارزیابی، شورای عالی سفارشات را برای حکومت جدید در مورد رویکرد مبارزه با فساد که باید ادامه یابد، ارائه خواهد کرد؛ رویکرد هایی که نیاز به بهبود دارند و رویکرد هایی که با تدابیر و برنامه های جدید تعویض شوند."<sup>69</sup> در جلسه مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹ شورای عالی، رئیس جمهور دستور داد که ارزیابی نتایج استراتیژی مبارزه با فساد آغاز گردد.<sup>70</sup> این ارزیابی آنقدر دیر آغاز شد که مانع حصول اطمینان از جاگزینی سند اصلاحی جدید فراگیر شد. سکرتریت ویژه پیشنهاد کرد که ۳۱ دسامبر ۲۰۱۹ نباید به معنی ختم استراتیژی تلقی نگردد بلکه به مفهوم ختم فعالیت

#### پلان تسریع اصلاحات: پلان اعلان شده‌ی که هیچگاه تطبیق نشد

در پاسخ به انتقادات روز افزون تمویل کنندگان، وزارت مالیه "طرح پلان تسریع اصلاحات" (RAP) را در اکتوبر ۲۰۱۹ در نشست سالانه بانک جهانی به منظور نشان دادن پیشرفت در اصلاحات مبارزه با فساد ارائه کرد. پلان تسریع اصلاحات بدون اینکه ارتباطی با استراتیژی مبارزه با فساد داشته باشد، لست ۵۸ اقدام اصلاحات ناهماهنگ را ارائه کرد که باید در سال ۲۰۲۰ به دست آیند. اکثر این [تدابیر] اهداف اصلاحی تطبیق نشده در استراتیژی مبارزه با فساد بوده و اهداف کاملاً جدید نبودند. پلان تسریع اصلاحات با هیچ نهاد تطبیق کننده با تمویل کننده مشوره نشده و هیچگاه نهائی نشد. سکرتریت ویژه به یوناما اظهار داشت که در حال حاضر کار روی پلان تسریع اصلاحات متوقف می باشد.

ها برای بدست آمدن معیار ها می باشد. با توجه به این تعبیر، سکرتریت ویژه پیشنهاد کرد که استراتیژی نافذ خواهد ماند تا زمانی که سند جاگزین طرح گردد. سکرتریت کارروی تجدید معیار ها در سال ۲۰۲۰ آغاز نمود. این معیار های تجدید شده که یک راه حل موقت و موثر تا طرح استراتیژی فراگیر مبارزه با فساد بوده می تواند، تا هنوز نهائی نشده است. این مسئله باعث تا عدم موجودیت یک پلان کاری یا جدول زمانی برای اداره و هماهنگی تلاش های جاری برای مبارزه با فساد در افغانستان می گردد..

در اوایل ۲۰۲۰، کمیته‌ی که مسئولیت اجرای ارزیابی تأثیرات استراتیژی ۲۰۱۷ را داشت، به کار خود آغاز کرد. این کمیته متشکل از نمایندگان اداره بازرس ریاست جمهوری، سکرتریت ویژه، لوی خاړنوالی، وزارت مالیه، و دیدبان شفافیت افغانستان می باشد. این کمیته سه بار در سطح تصمیم گیری و دو بار در سطح تخنیکي تدویر جلسه دادند. این جلسات به دلیل جلوگیری از شیوع کووید-۱۹ (ویروس کرونا) در اواخر مارچ ۲۰۲۰ متوقف شد. از یورو طرح سند جدید به گونه موجه با تاخیر مواجه خواهد شد. با آنهم، برای حکومت مهم است تا به تلاش های قبلی در راستای اصلاحات ادامه داده و اصلاحات قناعت بخش را در اوایل میعاد مورد نظر طرح نماید.<sup>۴.۲. اصلاحات تقنینی</sup>

چارچوب حقوقی کنونی اساس خوبی برای پیشرفت اصلاحات در کار مبارزه با فساد را فراهم می کند هرچند بعضی تغییرات به منظور وضاحت در چارچوب ساختاری آن را بهبود بخشد. در سال ۲۰۱۹، دستاورد های تقنینی شامل اصلاحات در قانون اداره عالی تفتیش می گردد که باعث ماموریت و رویکرد کاری بهتر برای آن اداره شد. تصویب مقرر ی اعاده ای دارایی های غیر قانونی ناشی از جرایم فساد اداری که در فصل ۳ مورد بحث قرار گرفته است، چارچوب قانونی برای استرداد دارائی ها را تکمیل کرد. برنامه های تقنینی پ پلان شده در دوره‌ای گزارشدهی تکمیل

<sup>67</sup> سکرتریت ویژه، <https://www.sacs.gov.af/uploads/reports/quarterly/261.pdf> (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود). نسخه اخیر گزارش قابل دسترس نیست و [از این جهت] فاقد تصویب شورای عالی می باشد.

<sup>68</sup> به بخش ۲.۲ در فوق مراجعه شود.

<sup>69</sup> استراتیژی بازنگری شده مبارزه با فساد، فصل ۷.

<sup>70</sup> صورت جلسه مورخ ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹ شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد.



نشدند، عبارتند از قانون اداره بازرسی،<sup>71</sup> قانون موسسات غیردولتی،<sup>72</sup> و تعدیلات در کود جزاء می گردد. در مجموع در سال ۲۰۱۹، به تعداد ۱۷ سند تقنینی طی فرمان رئیس جمهوری به اساس صلاحیت تحت شرایط اضطراری<sup>73</sup> توشیح گردیدند در حالیکه ۹ قانون توسط شورای ملی برب روال معمول به تصویب رسید،<sup>74</sup> که بیانگر کاهش در فعالیت های تقنینی می باشد.<sup>75</sup>

قانون اساسی صراحت دارد که صلاحیت رئیس جمهور در شرایط اضطراری جهت صدور فرمان تقنینی صرف در هنگام "نیاز عاجل" به کار گرفته شود.<sup>76</sup> اما از صلاحیت صدور فرمان تقنینی در شرایط اضطراری مانند سال های قبل به گونه ای روال معمولی کار گرفته شد.<sup>77</sup> بررسی فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد اسناد تقنینی مبارزه با فساد توسط شورای ملی اکثراً دستاورد های کسب شده را با تهدید مواجه ساخت.<sup>78</sup> ناکامی شورای ملی در بررسی قوانین کلیدی که از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور توشیح شده بودند، مانند کود جزاء، قانون محافظت از اطلاع دهندگان و قانون مبارزه با فساد، باعث سردرگمی در مورد وضعیت این قوانین شد.

وزارت عدلیه در عوض تطبیق آجندای اصلاح تقنینی به گونه ای استراتژیک، به ارائه همکاری های تخنیکی در عرصه ی تسوید اسناد تقنینی به گونه ی پراکنده ادامه داد.<sup>79</sup> اصلاح گسترده وزارت عدلیه کماکان ناتکمیل باقی مانده است.<sup>80</sup> گروه کاری اصلاح قوانین جزائی که یک گروه تخنیکی می باشد که توسط وزارت عدلیه رهبری شده و از سوی جامعه جهانی حمایت می شود، هیچ سند تقنینی پیرامون مبارزه با فساد را در سال ۲۰۱۹ تحت کار نگرفته است.

## ۱.۴.۲. قانون مبارزه با فساد اداری

قانون مبارزه با فساد اداری توسط فرمان تقنینی مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ رئیس جمهور وضع و بلافاصله پس از تصویب، نافذ شد. به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹، قانون مذکور توسط فرمان تقنینی دیگر رئیس جمهور تعدیل گردید و روند جنجالی گزینش کمیشنران کمیسیون مبارزه با فساد اداری تغییر کرد. این تعدیل به مثابه ای یک سازگاری با جامعه ای مدنی روی آین موضوع بود.<sup>81</sup> در مدت تحت پوشش این گزارش، شورای ملی این قانون<sup>82</sup> را مورد بررسی قرار نداد. در نتیجه همان قانون که در مارچ ۲۰۱۹ [نافذ شده بود] کماکان باقی ماند.

قانون مبارزه با فساد هرچند مورد استقبال قرار گرفت، اما موثریت آن ها بالای اصلاحات در کار مبارزه با فساد کمتر به مشاهده می رسد. بطور مثال، مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در قانون مذکور جاگزین گردید در حالیکه قبلاً این مرکز تنها به اساس فرمان اجرایی فعالیت داشت.<sup>83</sup> اما در بخش پولیس بنابر عدم توجه وزارت

<sup>71</sup> در فصل ۵ در ذیل بحث شده است.

<sup>72</sup> در فصل ۶ در ذیل بحث شده است.

<sup>73</sup> ماده ۷۹ قانون اساسی افغانستان چنین صراحت دارد: "حکومت می تواند در حالت تعطیل ولسی جرگه در صورت ضرورت عاجل، به استثنای امور مربوط به بودجه و امور مالی، فرامین تقنینی را ترتیب کند. فرامین تقنینی بعد از توشیح رئیس جمهور حکم قانون را حایز می شود. فرامین تقنینی باید در خلال سی روز از تاریخ انعقاد نخستین جلسه شورای ملی به آن تقدیم شود، و در صورتی که از طرف شورای ملی رد شود، از اعتبار ساقط می گردد." الی نشر این گزارش، سه [فرمان تقنینی] از سوی پارلمان نیز تصویب شده بود.

<sup>74</sup> اسناد تقنینی شامل حساب شدند که در جریده رسمی نشر شده اند.

<sup>75</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۱۷ (در سال ۲۰۱۸ در کل ۳۴ فرمان رئیس جمهور و ۱۴ قانون توسط شورای ملی به تصویب رسید)؛ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۷ (در سال ۲۰۱۷ در کل ۳۶ فرمان رئیس جمهور و ۱۶ قانون از سوی شورای ملی به تصویب رسید).

<sup>76</sup> ماده ۷۹ قانون اساسی افغانستان

<sup>77</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۱۷؛ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۷

<sup>78</sup> به پانوش ۴ در فوق مراجعه شود.

<sup>79</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۱۸.

<sup>80</sup> استراتژی مبارزه با فساد ۲۰۱۷، ضمیمه ۱، جدول تطبیق؛ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸ در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد، صفحه ۶۶ (نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸).

<sup>81</sup> فرمان شماره ۳۵۴ مورخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ ریاست جمهوری.

<sup>82</sup> قانون به تاریخ ۱۱ اکتوبر ۲۰۱۸ به شورای ملی فرستاده شد و به اساس ماده ۷۹ قانون اساسی، می تواند آن را تصویب، تعدیل یا رد کند.

<sup>83</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۶؛ قانون مبارزه با فساد، ماده ۲۵.

داخله، این وزارتتوانست تایک تیم قوی پولیس که مرکز را حمایت نماید، شکل دهد.<sup>84</sup> هرچند اساس قانونی برای پولیس در آن قانون در نظر گرفت. همچنان، احکام قانون مبارزه با فساد در مورد اعاده دارائی ها منجر بهاعاده دارائی های بیشتر نشد،<sup>85</sup> زیرا این احکام نیازمند تسوید مقرر داخله بوده بدون اینکه توضیح دهد که آیا چنین مقرر داخله باید فقط با استرداد دارائی های ناشی از عواید جرایم فساد سر و کار داشته باشد یا عواید هر نوع جرم.<sup>86</sup> این امر منجر به اختلاف نظر طولانی گردیده باعث و توقف روند تسوید شد چنانچه اداره اعاده دارائی ها کار خود را الی روشن شد مقرر متوقف ساخت.<sup>87</sup>

یکی از اصلاحات عمده پیش بینی شده در قانون تشکیل کمیسیون مبارزه با فساد اداری بود که ، تا هنوز تطبیق نشده است. این کمیسیون باید مستقل باشد و وظایف نهاد جلوگیری از فساد مندرج ماده ۶ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد را انجام دهد.<sup>88</sup> پس از تعدیل قانون به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹، جامعه مدنی و دولت روی جزئیات شیوه ای گزینش و تعیین کمیشنران و شمولیت جامعه مدنی در این روند، بحث نمودند. بعد از تفاهم، قواعد به تاریخ ۸ دسامبر ۲۰۱۹ وضع شد و جامعه مدنی دوباره در روند گزینش کمیشنران دخیل شدند. روند گزینش مورد توافق ، از رئیس جمهور می خواهد تا کمیشنران را از لستی که از سوی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ارائه می گردد ، انتخاب نماید.<sup>89</sup>

ماده ۴۰ قانون مبارزه با فساد صراحت دارد که: "بلافاصله پس از ایجاد کمیسیون، نهاد های موازی مبارزه با فساد به اساس فرمان ریاست جمهوری طی یک سال به کمیسیون مدغم می شوند."<sup>90</sup> در نبود یک فرمان تقنینی، این موضوع ابهام قانونی را در مورد نهاد های مبارزه با فساد اداری به میان آورد.<sup>91</sup> در گزارش سال قبل اشاره شده بود تا این ابهام رفع گردد و پیشنهاد شد تا قانون مبارزه با فساد یگانه مبنای قانونی نهاد های مبارزه با فساد در افغانستان باشد.<sup>92</sup> در عوض، رویکرد برای تراکم قواعد و نهاد ها بوجود آمد. نمونه هایی از اینگونه رویکرد های [متناقض] را می توان در نهاد ها و طرزالعمل های مندرج قانون ثبت و اشاعه دارائی ها<sup>93</sup> و مسوده قانون بازرس<sup>94</sup> مشاهده کرد که بهتر بود تا در یک فصل در قانون مبارزه با فساد اداری گنجانیده می شد.

مواد ۵، ۶ و ۳۶ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد مستلزم قانون فراگیر در مورد نهاد های مبارزه با فساد نبوده<sup>95</sup> بلکه پیشنهاد می کند: "طوریکه تجربه نشان می دهد، استقلالیت بر مبنای قانون یا ضمانت قانون اساسی این احتمال را افزایش می دهد که نهاد یا نهاد ها از توانائی های بیشتر برای طرح پالیسی های موثر و تطبیق [احکام قانون] برخوردار بوده و همچنان حس ثبات را می دهد."<sup>96</sup> اعلامیهی جاکارتا در مورد اصول نهاد های مبارزه با فساد پیشنهاد می کند که نهاد های مبارزه با فساد باید دایمی و مبتنی بر قانون بوده و دارای ماموریت واضح

<sup>84</sup> به بخش ۳ در ذیل مراجعه شود.

<sup>85</sup> به بخش ۳.۶ در ذیل مراجعه شود.

<sup>86</sup> قانون مبارزه با فساد، ماده ۳۵.

<sup>87</sup> به بخش ۳.۶ در ذیل مراجعه شود.

<sup>88</sup> فقره (۲) ماده ۶ و ماده ۲۰ قانون مبارزه با فساد.

<sup>89</sup> ماده ۱۰ قانون مبارزه با فساد.

<sup>90</sup> فقره (۲) ماده ۴۰ قانون مبارزه با فساد.

<sup>91</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۲۰.

<sup>92</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحات ۱۸ - ۲۰؛ همچنان به فقره های (۱) و (۲) ماده ۲ قانون مبارزه با فساد مراجعه شود.

<sup>93</sup> به بخش ۲.۲ در ذیل مراجعه شود.

<sup>94</sup> به بخش ۵.۳ در ذیل مراجعه شود.

<sup>95</sup> دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم ملل متحد (UNODC)، رهنمود تقنینی در مورد تطبیق کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، فقره های ۴۸ و ۶۰. در لینک ذیل قابل دسترس است: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC\\_LegislativeGuide.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf) (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>96</sup> دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم ملل متحد (UNODC)، رهنمود تخنیکی در مورد تطبیق کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ۲۰۰۹، صفحه ۱۱. قابل دسترس در: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical\\_Guide\\_UNCAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf) (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

باشند.<sup>97</sup> عبارت "ماموریت واضح" نیازمند آنست که صلاحیت های نهاد های مبارزه با فساد شامل قانون باشد. تعدیلات بعدی قانون مبارزه با فساد باید روی این هدف صورت گیرد.

## ۲.۴.۲ قانون بازنگری شده ی اداره عالی تفتیش

به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰، رئیس جمهور قانون بازنگری شده اداره عالی تفتیش<sup>98</sup> را از طریق فرمان تقنینی ریاست جمهوری توشیح کرد. هرچند قانون بلافاصله پس از توشیح نافذ شد، شورای ملی هنوز هم می تواند آن را تعدیل، رد یا تأیید نماید ولی هیچ اقداماتی الی نشر این گزارش روی دست نگرفته است.<sup>99</sup> آوردن تغییرات عمده در قانون اداره عالی تفتیش روند طولانی نظرخواهی در مورد بازنگری قانون را موقفانه به پایان رسانید؛ این روند توسط اداره عالی تفتیش مدیریت می شد و تحت حمایت کارشناسان بین المللی و وزارت عدلیه قرار داشت و یوناما و همکاران در آن نظریات خود را ارائه کردند.<sup>100</sup>

این تغییرات همخوانی بیشتر را با نورم و معیار های بین المللی به ویژه رهنمود های اعلامیه لیما در مورد تفتیش و اعلامیه مکسیکو در مورد استقلالیت نهاد های عالی تفتیش به میان می آورد.<sup>101</sup> این تغییرات استقلالیت و صلاحیت های اداره عالی تفتیش را در اجرای فعالیت های خود و مدیریت منابع بشری و مالی تقویت بخشیده و شرایط مسلکی لازم برای سرمفتش را تعریف می کند.<sup>102</sup> دوره کاری سرمفتش از چهار سال به شش سال (قابل تمدید برای یکبار) افزایش یافت.<sup>103</sup> مصئونیت – و توازن – تدابیر پاسخدهی مقامات عالی تفتیش افزایش پیدا کرد.<sup>104</sup> بازنگری امتیازات کارمندان اداره عالی تفتیش را حفظ کرد تا باعث جذب و حفظ کارمندان واجد شرایط شود. این تغییرات مسئولیت های اداره عالی تفتیش را نیز گسترش داد و اکنون شامل اجرای انواع تفتیش ها به شمول تفتیش اجراءات، تخصصی، سیستمی و محیطی می شود.<sup>105</sup> اداره عالی تفتیش به کاربر بودجوی مستقل ارتقاء یافت<sup>106</sup> و اکنون بودجه خود را در مشوره با حکومت تهیه می کند؛ این بودجه به عنوان بودجه تکمیلی ملی غرض تصویب به شورای ملی فرستاده می شود.<sup>107</sup> این مسئله وابستگی مالی و بودجوی قبلی اداره عالی تفتیش به وزارت مالیه را کاهش می دهد. در مجموع، این تغییرات اداره عالی تفتیش را تقویت می کند و اکنون این اداره را در موقعیت بهتر قرار می دهد تا وظایف خود در عرصه نظارت از بودجه و استفاده دارائی های حکومت به گونه موثر انجام دهد. به منظور تکمیل قانون اداره ای عالی تفتیش، به مقررات نیاز است تا طرزالعمل ها برای سپردن مسئولیت تفتیش به نهاد بیرونی را تعریف نماید، قواعد کنترول، عواید، اشاعه دارائی ها و تنازع منافع کارمندان اداره عالی تفتیش را توضیح نماید.

در طول سال ۲۰۱۹، قبل از تغییرات تقنینی، اداره عالی تفتیش تمرکز خود به تعهد داخلی را افزایش داد. این امر منجر به ارسال قضایای سه تن از کارمندان به لوی خارنوالی غرض تعقیب عدلی که تا هنوز در جریان است، و

<sup>97</sup> اعلامیه جاکارتا در مورد اصول نهاد های مبارزه با فساد، ۲۶-۲۷ نوامبر ۲۰۱۲. قابل دسترس در: [https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMENT\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf) (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود).

<sup>98</sup> فرمان شماره ۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۵ رئیس جمهور (منبع در این به نام "قانون بازنگری شده اداره عالی تفتیش" یاد می شود).  
<sup>99</sup> وزارت عدلیه قانون مذکور را طی مکتوب شماره ۸۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۰ به وزارت دولت در امور پارلمانی فرستاد تا آن را به شورای ملی ارسال نماید.

<sup>100</sup> نظریات پیرامون مسوده قانون اداره عالی تفتیش مورخ ۱۰ فبروری ۲۰۱۹.

<sup>101</sup> رهنمود های اعلامیه لیما در مورد تفتیش (مصوب نهمین انجمن بین المللی نهاد های عالی تفتیش، لیما، ۱۷ – ۲۶ اکتوبر ۱۹۷۷) و اعلامیه مکسیکو در مورد نهاد های عالی مستقل تفتیش (مصوب نهمین کانگرس انجمن بین المللی نهاد های عالی تفتیش، شهر مکسیکو، ۵ نوامبر ۲۰۰۷). قابل دسترس در: [https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open\\_access/INT\\_P\\_1\\_u\\_P\\_10/issai\\_1\\_en.pdf](https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_en.pdf)

[https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2019/04/ISSAI-10-Mexico-Declaration-on-SAI-Independence1\\_00.pdf](https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2019/04/ISSAI-10-Mexico-Declaration-on-SAI-Independence1_00.pdf) (به تاریخ ۳۰ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>102</sup> قانون بازنگری شده اداره عالی تفتیش.

<sup>103</sup> همان، ماده ۹.

<sup>104</sup> همان، ماده ۱۴؛ فقره (۲) ماده ۱۰.

<sup>105</sup> همان، ماده ۳.

<sup>106</sup> همان، فقره (۲) ماده ۶.

<sup>107</sup> همان، ماده ۶.

تعویض داخلی کارمندان دیگر شد. اداره عالی تفتیش پروسه استخدام شرکت مستقل تفتیش را تحت کار دارد تا حسابات و صورت حساب های مالی این اداره (اداره عالی تفتیش) را تفتیش کند. تمام کارمندان اداره عالی تفتیش دارائی های شان در سال ۲۰۱۹ را در مطابقت با قانون ثبت و اشاعه دارائی ها ثبت کردند. به عنوان بخشی از روند مسلکی سازی استراتژی، اداره عالی تفتیش مرکز آموزش و مسلکی سازی را به منظور ارتقای ظرفیت اختصاصی کارمندان تاسیس کرد؛ در نظر است که این مرکز به اکادمی ملی تفتیش ارتقاء پیدا کند تا مفتشین داخلی و خارجی در سکتور عامه در آن آموزش ببینند.

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد می خواهد تا یک سیستم موثر برای معیار های محاسبه و تفتیش با اقدامات که نظارت از مدیریت منابع مالی عامه تضمین نماید. کنوانسیون مذکور همچنان مستلزم اینست که عدم تطابق به این سیستم در صورت نیاز باعث تحریم ها از طریق مؤئیده مدنی، اداری و جزائی خواهد شد.<sup>108</sup> قانون اداره عالی تفتیش که توسط تدابیر جزائی در کود جزاء تکمیل می شود، این مکلفیت کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد را به اتمام رسانده است. قانون جدید اداره عالی تفتیش و تغییرات جدید در مدیریت داخلی باید اداره عالی تفتیش در افغانستان را به یک نهاد فعال مبدل سازد که در استفاده ی فعال بودجه به گونه ی موثر سهم داشته باشد.

### ۳.۴.۲. قانون مبارزه با فساد و بررسی پارلمان

در سال ۲۰۱۹، قوانین مربوط به مبارزه با فساد به شمول کود جزاء، قانون مبارزه با فساد اداری، قانون حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری، قانون ثبت و اشاعه دارائی ها و قانون دسترسی به اطلاعات که قبلاً از طریق فرمان رئیس جمهور نافذ شده بود، طبق ماده ۷۶ قانون اساسی توسط شورای ملی مورد بررسی قرار گرفت. تنها دو فرمان اخیر تصویب شد.

به تاریخ ۲۷ جولای ۲۰۱۹، شورای ملی قانون دسترسی به اطلاعات را با تعدیلات تصویب کرد که این تعدیلات تعداد کمیشنران کمیسیون دسترسی به اطلاعات را از پنج به هفت عضو افزایش داده و مشخص نمود که یک نماینده از شورای ملی و وزارت عدلیه باید در ترکیب کمیته گزینش حضور داشته باشد.<sup>109</sup> هرچند تصویب این قانون توسط شورای ملی نشان دهنده تعهد مبنی بر افزایش شفافیت و احترام به روند تقنینی می باشد، حکم مربوط به افزایش تعداد اعضای کمیته گزینش این کمیته را در خطر سیاسی شدن قرار داده یا تصویر سیاسی از این کمیته ترسیم می کند. تعدیلات در تناقض با تعهدات افغانستان در چارچوب حسابدهی متقابل ژنیو قرار دارد که مستلزم تطبیق قانون دسترسی به اطلاعات می باشد چنانچه حین توافق روی چارچوب حسابدهی متقابل ژنیو چنین بود.<sup>110</sup>

به تاریخ ۱ جنوری ۲۰۱۹، شورای ملی قانون ثبت و اشاعه دارائی ها را همان طوریکه در فرمان مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۷ رئیس جمهور آمده بود، تصویب کرد.<sup>111</sup> این قانون کتگوری مقامات و کارمندان دولت را که مکلف به اشاعه دارائی های شان هستند گسترش داد،<sup>112</sup> نشر دارائی های اشاعه شده ی مقامات دولتی را افزون بر مقامات بلند پایه مندرج ماده ۱۵۴ قانون اساسی را الزامی ساخت،<sup>113</sup> و مسئولیت ثبت دارائی ها را از اداره ناموفق عالی نظارت و مبارزه با فساد که بعد ها منحل شد، به اداره جدالتاسیس ثبت و اشاعه دارائی ها در چوکات اداره امور ریاست جمهور انتقال داد.<sup>114</sup> طوریکه در گزارش سال گذشته آمد، قانون جدید باعث افزایش ثبت دارائی های مقامات

108 جزء (ج) فقره (۲) و فقره (۳) ماده ۹ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.

109 فرمان رئیس جمهوری اسلامی افغانستان در مورد تنفیذ قانون دسترسی به اطلاعات، ۱ اکتوبر ۲۰۱۹.

110 به بخش ۲.۱ در فوق مراجعه شود.

111 قانون ثبت و اشاعه دارائی های مقامات بلند پایه و کارمندان دولت، فرمان شماره ۱۵۴ رئیس جمهور، جریده رسمی ۱۲۷۱ مورخ ۲۸ اکتوبر ۲۰۱۷. فرمان مذکور بدون تعدیل توسط شورای ملی تصویب شد و در جریده رسمی شماره ۱۳۲۹ مورخ ۲۰ فیبروری ۲۰۱۹ نشر شد (قانون ثبت دارائی ها).

112 قانون ثبت دارائی ها، مواد ۷ و ۸.

113 قانون ثبت دارائی ها، مواد ۷ و ۸.

114 گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۲۶.

دولتی شد.<sup>115</sup> باوجود آن، کمتر از شش ماه بعد از تصویب، شورای ملی تلاش کرد تا قانون مذکور را تعدیل نماید، که منجر به اختلاف نظر میان ولسی جرگه و مشرانو جرگه گردید. به تاریخ ۱۵ جولای ۲۰۱۹، ولسی جرگه مکلفیت مقامات دولتی به شمول اعضای ولسی جرگه مبنی بر اشاعه دارائی های خود، همسران، والدین و اطفال شان را حذف کرد. تغییر ولسی جرگه اعضای شورا های ولایتی، ولسوالی و شهرداری ها را نیز از اشاعه دارائی خارج ساخت.<sup>116</sup> از سوی دیگر، مشرانو جرگه تعدیلاتی را پیشنهاد کرد که اشاعه دارائی های همسران و اطفال خورده سال [مقامات دولتی و اعضای پارلمان] را الزامی دانسته ولی مکلفیت مبنی بر اشاعه سالانه را حذف کرد.<sup>117</sup> این تعدیلات در حال حاضر تحت بررسی کمیته مشترک هر دو مجلس قرار دارد. اگر این تعدیلات تصویب شود، معیار های قانون کاهش میابد و رعایت ماده ۸ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد توسط افغانستان تقلیل پیدا می کند. با توجه به اینکه تطبیق قانون ثبت و اشاعه دارائی یکی از معیار های چارچوب حسابدی متقابل ژنیو است،<sup>118</sup> تعدیلات فوق الذکر بیانگر نقض توافق افغانستان با تمویل کنندگان خواهد بود. هرچند مشکلات حکومت در راستای اجرای تعهدات داده شده به تمویل کنندگان در خصوص قوانین قابل درک است، حکومت باید ارتباط خود با شورای ملی را در پیوند با تأثیرات این تعدیلات قانون بالای معیار های چارچوب حسابدی متقابل ژنیو عمیق تر سازد.

#### ۴.۴.۲. کود جزاء

کود جزای جدید که توسط فرمان تقنینی مورخ ۴ مارچ ۲۰۱۷<sup>119</sup> رئیس جمهور توشیح و به تاریخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸ نافذ شد، نشاندهنده نقطه عطف در پیشبرد اصلاحات مبارزه با فساد در افغانستان می باشد. بازنگری قانون جزای ۱۹۷۶ که تا فبروری ۲۰۱۸ نافذ بود، و شامل ساختن احکام جزائی سایر قوانین [در کود جزا] نتیجه تلاش چندین ساله بود. کود جزاء به شورای ملی ارسال شد ولی بحث روی آن صورت نگرفته است.<sup>120</sup> در عین زمان، تطبیق کود جزاء در چند ماه نخست پس از تنفیذ، خلا های متعدد و نکات خاکستری (مبهم) را برجسته ساخت. ستره محکمه مسئولیت همکاری در تطبیق یکسان کود جزا در سراسر کشور را به عهده گرفت.

به تاریخ ۶ مارچ ۲۰۱۹، پس از پیشنهاد مطالعه یوناما پیرامون تطبیق کود جزاء، ستره محکمه متحدالمالی را فرستاد و در آن به قضات هدایت داد تا اساس و دلایل در فیصله های شان مستند، به ویژه در قضایای که قضات احوال مخففه و مشدده را در نظر می گیرند یا به حداقل و حداکثر مجازات پیش بینی شده در قانون حکم می نماید، ذکر نمایند.<sup>121</sup> به منظور رفع کامل چالش های عمده که نهاد های قضائی حین تطبیق کود جزاء با آنها مواجه است، ستره محکمه با حمایت سازمان ملل متحد و همکاران<sup>122</sup> دو سمینار را در سال های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ دایر کرد و در آن قضات، خارنوالان، تسوید کنندگان اسناد تقنینی وزارت عدلیه (ریاست تقنین)، انجمن وکلای مدافع، و سایرین تجارب شان را شریک ساختند. هدف آن افزایش تنفیذ یکسان قانون از طریق توضیح احکام پیچیده کود جزاء و شناسائی مواردی که تجربه نشان می دهد که نیازمند تعدیلات است، بود. این سمینار ها روی دو موضوع متمرکز بود: توضیحات پیرامون تشریح احکام پیچیده کود جزاء و لست جامع از مواد کود جزاء که پیشنهاد تعدیل آن ها صورت گرفت. توضیحات ستره محکمه در مورد کود جزاء رهنمائی هایی را در زمینه تفسیر حقوقی به شمول اصطلاحات مانند "منفعت غیرقانونی" که تعریف فرعی رشوه است، ارائه می کند. مسئولیت حقوقی ستره محکمه

<sup>115</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۹، صفحه ۲۶.

<sup>116</sup> فیصله شماره ۳۱۱ مورخ ۱۵ جولای ۲۰۱۸ ولسی جرگه.

<sup>117</sup> فیصله شماره ۳۲۷ مورخ ۱ جنوری ۲۰۱۹ مشرانو جرگه.

<sup>118</sup> به بخش ۲.۱ در فوق مراجعه شود.

<sup>119</sup> فرمان شماره ۲۵۶ مورخ ۴ مارچ ۲۰۱۷ رئیس جمهور.

<sup>120</sup> به اساس فقره (۳) ماده ۷۹ قانون اساسی، فرامین تقنینی باید طی ۳۰ روز پس از تدویر نخستین جلسه پارلمان، به شورای ملی ارسال شود.

<sup>121</sup> متحدالمال شماره ۲۲۰۶ - ۲۲۷۵ مورخ (۶ مارچ ۲۰۱۹) مقام رئیس ستره محکمه که در پیوند به مصوبه شماره (۱۰۰۲) مورخ (۲۶ فبروری ۲۰۱۹) شورای عالی ستره محکمه صادر شد.

<sup>122</sup> یوناما، برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP) و دفتر همکاری های آلمان (GIZ) سمینار های مذکور را همکاری مالی و لوژیستیکی نموده و در مورد آجندای سمینار ها مشوره دادند.



به این نهاد صلاحیت می دهد تا قوانین را تفسیر نماید و "به منظور تطبیق مناسب قانون و حصول اطمینان از تامین وحدت رویه قضائی"<sup>123</sup>، به محاکم توضیحات دهد.

روند جامع جمع آوری و بحث روی تمام پیشنهادات برای تعدیل کود جزاء باید بحث روی این موضوع را خاتمه بخشد که آیا فیصله های مرکز عدلی و قضائی (و سایر محاکم) به منظور تامین شفافیت بیشتر در کار مبارزه سکتور عدلی و قضائی با فساد، نشر شود یا خیر. قضات مرکز عدلی و قضائی تا اکنون استدلال می نمایند که فقره (۱) ماده ۱۸۳ کود جزاء نشر فیصله های مرکز عدلی و قضائی را در صورت عدم موجودیت هدایت رسمی محکمه، منع قرار می دهد.<sup>124</sup> با آنهم، فقره (۱) ماده ۳۸۷ کود جزاء نشر فیصله را در صورت محکومیت [متهم] در قضایای رشوه الزامی می داند.

یک راه رسیدگی به معضل فقره (۱) ماده ۱۸۳، تعدیل کود جزاء می باشد تا در مورد نشر الزامی فیصله ها در مورد محکومیت [متهمین] قضایای فساد صراحت داشته باشد.

#### ملاحظات:

چارچوب حقوقی افغانستان از قبل اساس خوبی برای پیشبرد اصلاحات در کار مبارزه با فساد را فراهم می سازد. تغییرات بیشتر باید استراتژیک بوده، محافظ دستاورد ها باشد و مانع افزایش قوانین و نهاد های جداگانه شود. دوره ی تحت پوشش این گزارش یکبار دیگر نیاز به تقویت همکاری میان شورای ملی و حکومت را در آوردن اصلاحات در کار مبارزه با فساد برجسته می سازد تا از میان رفتن دستاورد های تقنینی در شورای ملی جلوگیری به عمل آید.

## ۵.۲. استخدام مبتنی بر اصل شایسته سالاری و پیشبرد اصلاحات توسط کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی

قانون اساسی، مقرر می دارد که اداره در افغانستان "اجراآت خود را با بیطرفی کامل و مطابق به احکام قانون انجام دهد" و به تمام شهروندان افغانستان این حق را می دهد که "بر اساس اهلیت و بدون هیچگونه تبعیض و به موجب احکام قانون به خدمات عامه استخدام می شوند".<sup>125</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به اساس قانون خدمات ملکی ۲۰۰۸ و به منظور تحقق این حقوق<sup>126</sup> ایجاد شد و از آن زمان تا اکنون به گونه ی چشمگیر انکشاف کرده است.<sup>127</sup>

به تاریخ ۱۹ جنوری ۲۰۲۰،<sup>128</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی پلان استراتژیک ۲۰۲۰-۲۰۲۵ را به هدف ادامه اصلاحات قبلی در راستای تامین بیطرفی، عرضه خدمات و تمرکز روی شهروندان افغانستان در خدمات ملکی، به نشر سپرد.<sup>129</sup> رئیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در پیشگفتار ابراز داشت که: "افغانستان بدون خدمات ملکی قوی، غیر سیاسی، عاری از فساد و موثر، متحول نخواهد شد. صرف آن وقت است که ملت ما قادر خواهد بود تا وابستگی اقتصادی را برطرف نماید و توانائی آن را داشته باشیم که مسئولیت

<sup>123</sup> فقره (۶) ماده ۳۱ قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم، جریده رسمی شماره ۱۱۰۹ مورخ ۳ جون ۲۰۱۳.

<sup>124</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۹۱، صفحه ۱۱.

<sup>125</sup> ماده ۵۰ قانون اساسی افغانستان.

<sup>126</sup> قانون خدمات ملکی، جریده رسمی شماره ۹۵۱ مورخ ۸ جون ۲۰۰۸.

<sup>127</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد > می ۲۰۱۸، صفحات ۶۰-۶۱.

<sup>128</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰-۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ۱۹ جنوری ۲۰۲۰، ۲۰۲۰-۲۰۲۵ (پلان استراتژیک کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی) قابل دسترس در: [https://iarpsc.gov.af/en/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/V12\\_IARpsc\\_StrategicPlan\\_withPhoto-new.pdf](https://iarpsc.gov.af/en/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/V12_IARpsc_StrategicPlan_withPhoto-new.pdf) (به تاریخ ۱۰ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>129</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰-۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۵.

مساعادت های مالی را از دوش همکاران کلیدی مان برداریم.<sup>130</sup> درک اهمیت غیر سیاسی بودن، بیطرفی و موثریت در خدمات ملکی بسیار مهم است. نیل این اهداف به معنی از بین بردن فرهنگ قدیمی واسطه سالاری و امتیاز دادن به ارتباطات سیاسی از طریق تعیینات در پست های دولتی خواهد بود.

به اساس اظهارات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، پلان مذکور پس از رایزنی با نهاد های ذیدخل<sup>131</sup> و هماهنگی با استراتژی های کلیدی مانند چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان تهیه شد.<sup>132</sup> این پلان روی شش بخش فرعی ذیل متمرکز است: (۱) مورد تعیینات؛ (۲) مورد رسیدگی به شکایات؛ (۳) مدیریت خدمات ملکی؛ (۴) انستیتیوت خدمات ملکی؛ (۵) سکرتریت اصلاحات اداری؛ (۶) ارتباطات استراتژیک و روابط عامه.<sup>133</sup> پلان مذکور فعالیت های اصلاحی برای این بخش را مست می کند ولی فعالیت هایی که دارای ضرب الاجل زمانی باشد، را شامل نمی شود.<sup>134</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی افغانستان در تحلیل وضعیت خویش می پذیرد که مشکلات مبنی بر تطبیق اصلاحات در سطح ولایات و محلی وجود دارد.<sup>135</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی بررسی می کند که گفتگو های صلح فرصتی را برای کشور به وجود می آورد ولی نتیجه ای احتمالی توافق تقسیم قدرت میان نخبگان سیاسی ممکن باعث شود که از نهاد های دولتی به عنوان منابع قابل تقسیم میان طرف ها استفاده شود که این امر دستاورد های اخیر در خصوص استخدام مبتنی بر شایسته سالاری را که به عنوان یگانه پروسه ای استخدام در خدمات عامه بود، تحت پرسش قرار دهد.<sup>136</sup> بانک جهانی از طریق برنامه اصلاحات ساختاری و مدیریت منابع بشری دولت افغانستان از آجندای اصلاحی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی افغانستان حمایت کرد.<sup>137</sup> هرچند پلان اصلاحی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی برجسته می سازد که "کار کمیسیون شامل حیطه وسیعتر استراتژی ملی مبارزه با فساد است که یکی از اولویت های ملی بوده و برنامه اصلاحات کمیسیون را تقویت می کند"<sup>138</sup>، این کمیسیون نمی پذیرد که معیار های استراتژی مبارزه با فساد صرف الی دسامبر ۲۰۱۹ تمدید شد و اینکه استراتژی جدید ممکن کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را ملزم به بازنگری پلان آن کمیسیون سازد.

با تطبیق مجموعاً ۱۲۶ هدایت و فرمان رئیس جمهور و مصوبه های شورای وزیران و شورای عالی حاکمیت قانون در ارتباط به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در سال ۲۰۱۹، این کمیسیون ظرفیت های اداره عامه را افزایش داد، ارزیابی پست ها را انجام داد، اصلاحات ساختاری و تقنینی را مدیریت نمود، و در راستای مسلکی سازی اداره عامه را از طریق استخدام مبتنی بر شایسته سالاری فعالیت نمود. در سال ۲۰۱۹، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به ارزیابی پست ها در نهاد های دولتی به منظور هماهنگ سازی وظایف و حمایت از اصلاحات اداری، ادامه داد.<sup>139</sup> بدین منظور، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تفاهمنامه هایی را با وزارت معارف، وزارت زراعت و مالدار، وزارت انرژی و آب، وزارت مخابرات و تکنولوژی معلوماتی، و اداره عالی تفتیش عقد نموده است. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی لایحه وظایف را نیز به منظور ساده سازی روند تعیینات، معیاری سازی استخدام و جلب کاندیدان دارای بهترین شرایط، بررسی نموده و آن را معیاری ساخت.<sup>140</sup> به هدف بهبود موثریت نهاد های عامه و رفع نیازمندی های ظرفیتی در داخل نهاد های دولتی،

<sup>130</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۱.

<sup>131</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۶.

<sup>132</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۵.

<sup>133</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۲۲.

<sup>134</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۱۶.

<sup>135</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۱۳.

<sup>136</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی: ۲۰۲۰، صفحه ۱۳.

<sup>137</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی: ۲۰۲۰، صفحه ۳۲.

<sup>138</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۱۴.

<sup>139</sup> پلان استراتژیک ۲۰۲۰ - ۲۰۲۵ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، صفحه ۴.

<sup>140</sup> تفاهمنامه های کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی با وزارت ها در مورد اصلاحات: <https://iarpsc.gov.af/en2361>

2 (به تاریخ ۹ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ۲۴۱۱ کارمند را در داخل کشور تحت آموزش قرار داد و ۱۱۸۰ کارمند دیگر را به برنامه های آموزشی بین المللی در خارج از افغانستان معرفی نمود.

در سال ۲۰۱۹، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی کماکان روی بهبود کیفیت و شفافیت استخدام مبتنی بر شایسته سالاری و افزایش تعداد کارمندان بلند پایه ملکی که از طریق روند استخدام رقابتی تعیین شده اند، و در عین زمان افزایش حضور زنان در خدمات ملکی متمرکز بود. در اوایل سال ۲۰۱۹، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی مرکز تحقیق و تدوین محتوای امتحانات را ایجاد کرد تا با استفاده از تکنولوژی state-of-art، امکان مداخلات در روند استخدام را به حداقل برساند.<sup>141</sup> از امتحانات تحریری کمپیوتری برای استخدام ۷۵۲ کارمند برای پست های بلند پایه در بست های ۱ و ۲ و شناسائی ۶۵۱ کاندیدی که گماشته شدند و شامل ۵۹ خانم می شود، استفاده به عمل آمد. علاوه بر دو مرکز امتحانات کمپیوتری الکترونیکی که در سال ۲۰۱۸ در کابل ایجاد شد، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی مراکز مشابه را در سال ۲۰۱۹ در ولایت های بلخ، کندهار، هرات، بدخشان، بامیان و خوست نیز ایجاد کرد و در نظر دارد که الی ختم سال ۲۰۲۰، چنین مراکز را در ۱۳ ولایت دیگر نیز تاسیس نماید. مراکز ولایتی امتحانات کمپیوتری الکترونیکی را برای بست های ۳ و ۴ فراهم می سازد.

متقاضیان پست های خدمات ملکی می توانند شکایات در مورد روند استخدام را به مورد رسیدگی به شکایات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، که میکانیزم عمومی رسیدگی به شکایات برای کارمندان ملکی و کارکنان قراردادی است، درج نمایند. موجودیت این مورد رسیدگی به شکایات کمک می کند تا داشتن حس عدالت بیشتر شود. در صورتیکه کارمندان از نحوه ی ارزیابی، عدم ترفیع، تقاعد، یا سایر تصامیم اداری به شمول عدم قناعت در رابطه به عزل ناراضی باشند، می توانند به این میکانیزم متوصل شوند. اکثر شکایات در سال ۲۰۱۹ (۵۲۰۹ شکایت) عمدتاً مربوط می شود به امتحانات استخدام عمومی در سراسر کشور در سال ۲۰۱۷/۲۰۱۸ که به خاطر استخدام ۱۷۵۰۰ تن برای بست های پائین به راه انداخته شد. چنانچه که آمار بیشتر نشان می دهد،<sup>142</sup> در سال ۲۰۱۹/۲۰۲۰ در مجموع ۳۱۸ شکایت (۶۲ درصد) از متقاضیانی بود که شارت لیست نشده بودند. در اکثر موارد، مشخص شد که درخواست کنندگان تمام اسناد تصدیق شده مورد نیاز را با درخواست ارائه نکرده بودند. به تعداد ۱۳۵۹ (۲۶ درصد) درخواست کنندگان با نتایج امتحان کتبی موافق نبودند. یافته های رسیدگی به شکایات، پیشنهادات در وب سایت و سایر تجارب به دست آمده در جریان روند استخدام عمومی ۲۰۱۷/۲۰۱۸ باعث بهبود روند استخدام برای سال ۲۰۲۰ شد که طی آن کارمند برای ۶۰۰۰ بست شمولیتی استخدام شد.

در فبروری ۲۰۱۹، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی سیستم مدیریت منابع بشری و معلوماتی کارمندان ملکی را در همکاری نزدیک با وزارت ها و نهاد ها در سطح ملی و محلی به منصفه اجراء گذاشتند.<sup>143</sup> در نظر است که این دیتابیس سیستم کاریابی مبتنی بر شایسته سالاری را در مورد تمام کارمندان ملکی از طریق حفظ معلومات دقیق پیرامون کارکرد های کارمندان ملکی به پیش ببرد. هنگامی که سیستم مدیریت منابع بشری و معلوماتی با سیستم پرداخت معاشات وصل شود، زمینه را برای از بین بردن مقامات و معلمین خیالی نیز مساعد می سازد. پس از آنکه معلومات کاملاً درج سیستم شد، شامل معلومات کامل در مورد ساختار تشکیلاتی تمام نهاد ها، صوانح کارمندان، سوابق حاضری بایومتریک، معلومات پرداخت، ارزیابی کارکرد ها، و سوابق آموزش خواهد شد. معلومات در مورد ساختار تشکیلاتی تمام ۵۴ وزارت ها و ادارات ذیربط در ۳۴ ولایت (در مجموع ۴۳۶۶۹۶ کارمند) وارد سیستم شده است. ۳۲۴۹۹۰ اطلاعات بایومتریکی از ۵۱ وزارت ها و ادارات ذیربط وارد [سیستم] شده است. در حال حاضر، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در حال بررسی صحت و دوگانگی این اطلاعات است. مانند لوی خارنوالی، مورد رهبری کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی این رسم را ادامه داد که به روز

<sup>141</sup> مراجعه شود به: <https://iarcsc.gov.af/en/board/> (به تاریخ ۹ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>142</sup> ارائه معلومات توسط مورد رسیدگی به شکایات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در جلسه نهاد های ذیدخل، ۲۷ جنوری ۲۰۲۰.

<sup>143</sup> مراجعه شود به: <https://iarcsc.gov.af/en/news-12/> (به تاریخ ۹ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

های دوشنبه برای عموم مردم جهت دریافت مستقیم شکایات و نگرانی های مردم باز باشند. در سال ۲۰۱۹، به تعداد ۱۳۴۹ تن از این خدمات استفاده کردند.

## ۶.۲. ثبت و بررسی دارائی ها

### ملاحظات:

تدابیر اصلاحی خدمات ملکی در سال ۲۰۲۰/۲۰۱۹ به پیشرفت ادامه داد. معرفی سیستم کاریابی مبتنی بر شایسته سالاری نیازمند پشتکار و همچنان کار روی هماهنگ سازی خدمات عامه و استفاده از سیستم های تکنولوژی معلوماتی (IT) به منظور مدیریت معلومات پیرامون منابع بشری در خدمات عامه می باشد. پلان استراتژیک پنج ساله کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در هماهنگی تدابیر اصلاحی با دیدگاه دراز مدت مساعد واقع شد.

به اساس کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، کشور های عضو مکلف هستند تا چارچوب حقوقی را برای اشاعه دارائی ها به اساس اصول قوانین داخلی خود ایجاد نمایند.<sup>144</sup> روند اشاعه و بررسی دارائی های افغانستان در قانون اساسی،<sup>145</sup> قانون ثبت و اشاعه دارائی های مقامات و کارمندان دولتی (قانون ثبت دارائی ها)،<sup>146</sup> کود جزای ۲۰۱۸<sup>147</sup> و قانون مبارزه با فساد اداری ۲۰۱۸<sup>148</sup> درج شده است. بر علاوه، اسناد تقنینی فرعی مورد نیاز در حال تهیه شدن هستند. قانون اساسی مستلزم آنست که دارائی های رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزراء، اعضای ستره محکمه و لوی خازنوال باید قبل و بعد از دوره ی خدمت ثبت، بررسی و نشر می گردد.<sup>149</sup> اداره ثبت و بررسی دارائی ها (اداره) که در چوکات ریاست اداره امور ریاست جمهوری بر مبنای قانون ثبت دارائی ها ایجاد شد و در ظرف دوازده ماه پس از ایجاد کمیسیون مبارزه با فساد اداری، به آن کمیسیون منتقل خواهد شد،<sup>150</sup> مسئولیت ثبت و بررسی دارائی ها را دارد. کود جزای ۲۰۱۸ تخلفات مربوط به اشاعه دارائی ها به شمول افزایش غیرقانونی سرمایه<sup>151</sup> و اشاعه نادرست<sup>152</sup> را جرم پنداشته و آن را مورد مجازات قرار می دهد. در سال ۲۰۱۹، اداره به اجرای ثبت و بررسی دارائی ها<sup>153</sup> ادامه داد تا دستاورد های ۲۰۱۸ را بیشتر ساخته<sup>154</sup> و چارچوب اداری و حقوقی برای ثبت دارائی ها را هر چه بیشتر تحکیم کند. در سال ۲۰۱۹، اداره مذکور در مجموع ۲۱۳۶۲ مورد دارائی ها را ثبت کرد. در چهار ماه نخست ۲۰۲۰، این اداره ۶۵۴۸ مورد اشاعه دارائی ها را ثبت کرده بود. همانند سال های قبل، این موفقیت به حمایت مستقیم رئیس جمهور در امر حصول اطمینان از رعایت مکلفیت مبنی بر اشاعه دارائی ها نیز ارتباط می گیرد. به رغم این موفقیت ها، ثبت دارائی ها از سوی مقاماتی که به اساس قانون اساسی مکلف [به

<sup>144</sup> فقره (۵) ماده ۸ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.

<sup>145</sup> ماده ۱۵۴ قانون اساسی.

<sup>146</sup> فرمان تقنینی شماره ۱۵۴ رئیس جمهور، جریده رسمی شماره ۱۲۷۱ مورخ ۲۸ اکتوبر ۲۰۱۷. فرمان مذکور بدون تعدیل توسط شورای ملی تصویب و در جریده رسمی شماره ۱۳۲۹ مورخ ۲۰ فبروری ۲۰۱۹ نشر شد (قانون ثبت دارائی ها)؛ تغییرات سال ۲۰۱۹ در قانون در بخش ۲.۴ مورد بحث قرار گرفته است.

<sup>147</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، مواد ۶۸۰ و ۴۲۱.

<sup>148</sup> فرمان شماره ۱۸۷ رئیس جمهور در مورد تنفیذ قانون مبارزه با فساد اداری مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸، جریده رسمی شماره ۱۳۱۴ (قانون مبارزه با فساد اداری).

<sup>149</sup> ماده ۱۵۴ قانون اساسی افغانستان.

<sup>150</sup> ماده ۱۷ قانون مبارزه با فساد اداری.

<sup>151</sup> مواد ۴۱۹ و ۴۲۰ کود جزا.

<sup>152</sup> همان، ماده ۴۲۱، فقره (۱): هرگاه موظف خمت عامه معلومات نادرست یا گمراه کننده را در فورمه اشاعه دارائی درج نماید، حسب احوال به جزای نقدی سی هزار تا یکصد و هشتاد هزار افغانی محکوم می گردد. فقره (۲): وجوه و دارائی های که در اثر ارتکاب جرایم مندرج این فصل حاصل گردیده است، به حکم محکمه مصادره می گردد.

<sup>153</sup> طبق فقره های (۱)، (۱۷) و (۱۸) ماده ۷ قانون مبارزه با فساد اداری، وظیفه ثبت دارائی ها به عهده کمیسیون مبارزه با فساد اداری نهاده شده و در نظر است که [این وظیفه] ۱۲ ماه پس از ایجاد این کمیسیون، به آن سپرده شود.

<sup>154</sup> در سال ۲۰۱۸، به تعداد ۱۶۹۴۳ تن از مقامات و کارمندان دولتی و تمام مقامات بلند پایه دولتی به استثنای یک تن، به اساس ماده ۱۵۴ قانون اساسی دارائی های شان را اشاعه کردند. گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، می ۲۰۱۹، صفحه ۲۶.

ثبت دارائی های شان] هستند، در سال ۲۰۱۹ رد شد و از مجموع ۳۸ مقام، تنها ۳۱ تن آنها دارائی های شان را ثبت کردند. رئیس اجرائیه اسبق و معاون اول اسبق رئیس جمهور دارائی های شان را در سال ۲۰۱۹ ثبت نکردند<sup>155</sup> و تنها ۲۳ وزیر برحال و سه وزیر اسبق دارائی های شان را ثبت کردند. وزرای که دارائی های شان را ثبت نکردند، با عدم پرداخت معاش و ممنوعیت سفر به خارج از کشور، تحریم شدند. در سال ۲۰۱۹، از مجموع ۲۱۸۵ قاضی، ۲۰۸۵ تن آنها و از مجموع ۳۳۸۳ خازنوال، ۳۳۵۱ آنها دارائی های شان ثبت کردند.<sup>156</sup> از میان ادارات که وظیفه مبارزه با فساد اداری را دارند، اداره تدارکات ملی، اداره عالی تفتیش و فتراکا گزراش دادند که در سال ۲۰۱۹ تمام کارمندان این ادارات دارائی های شان را ثبت کرده اند. به منظور رعایت بیشتر مکلفیت ثبت دارائی ها، اداره می تواند عدم پرداخت معاش و ممنوعیت سفر به خارج را برای مقاماتی که این مکلفیت را رعایت نمی کنند، تقاضا کند. در سال ۲۰۱۹، این اداره عدم پرداخت معاشات ۶۵۱ مقام را تقاضا کرد که در نتیجه ۵۳۴ تن این مقامات حاضر به ثبت دارائی های شان شدند.

با وجود آن، موفقیت در ثبت دارائی ها، در روند بررسی دارائی ها صورت نگرفت. از مجموع ۲۱۳۶۲ اشاعه کننده دارائی ها در سال ۲۰۱۹، فقط ۱۳۰ تن آنها مورد بررسی قرار گرفتند. الی اواخر اپریل ۲۰۲۰، بررسی ۳۶۶۶ اشاعه کننده در جریان بود. اداره میزان پائین بررسی را به نبود طراعمل های جامع اداری، نبود دفاتر رهنمایی ثبت در نهاد های ذیربط دولتی و تعداد اندک کارمندان نسبت می دهد. به منظور رسیدگی به بعضی از این مشکلات، اداره مقررات و طرزالعمل هایی را برای رهنمائی روند اشاعه، نشر و بررسی تهیه کرد.<sup>157</sup> اسناد مذکور تا هنوز از سوی وزارت عدلیه بازنگری نشده است. این اداره جدول اجراءات از اشاعه تا نشر و همچنان سیستم آزمایشی اشاعه آنالین را در جنوری ۲۰۲۰ نهائی ساخت. هرچند تعداد کارمندان اداره در سال ۲۰۱۹ نیز کم بود،<sup>158</sup> اداره مذکور فعالیت های ارتقای ظرفیت را برای کارمندان خود و سایر کارمندان دولت روی دست گرفت. این اداره سیستم بررسی دارائی های اشاعه شده مقامات بلند پایه مندرج ماده ۱۵۴ قانون اساسی را که اداره مسئولیت ثبت، بررسی و نشر دارائی های اشاعه شده آنها را قبل و بعد از ختم دوره خدمت به عهده دارد، طرح کرد. باوجود آن، نشر اکثر دارائی های اشاعه شده ناتکمیل می باشد.

از مجموع ۱۳۰ مورد بررسی شده، این اداره حداقل شش مورد نقض جزائی را شناسائی نمود که آن را به اداره لوی خازنوالی ارسال کرد. پس از بررسی دوسیه ها، اداره لوی خازنوالی تقاضای معلومات بیشتر را از اداره کرد که اداره در حال جمع آوری معلومات در زمینه می باشد. تا اکنون، هیچ نوع اجراءات جزائی برای عدم رعایت مکلفیت ثبت دارائی روی دست گرفته نشده است.

به اساس چارچوب حسابدی متقابل ژنیو،<sup>159</sup> افغانستان متعهد است تا قانون اشاعه دارائی ها را از طرق ذیل تطبیق نمایند: با ارسال تمام دارائی های اشاعه شده کاندیدا های موفق انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ به اداره؛ با تثبیت دارائی های اشاعه شده مقامات بلند پایه دولتی، خازنوالان، و قضات؛ و با تنفیذ تحریم ها علیه آنانی که [مکلفیت ثبت دارائی ها را] رعایت نمی کنند یا دارائی های شان را گونه نادرست اشاعه می کنند.<sup>160</sup> به اساس معلومات اداره، از مجموع ۳۲۰ عضو سابق ولسی جرگه، ۲۸۵ تن آنها دارائی های شان را در سال ۲۰۱۹ اشاعه کردند در حالیکه

<sup>155</sup> مراجعه شود به: [https://aop.gov.af/dr/asset\\_publishing/11](https://aop.gov.af/dr/asset_publishing/11) (به تاریخ ۱۰ می ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>156</sup> پاسخ ستره محکمه به درخواست یوناما برای ارائه معلومات، مورخ ۲۹ فروری ۲۰۲۰.

<sup>157</sup> این اسناد تقنینی فرعی مبتنی بر ماده ۱۵ قانون اشاعه دارائی ها بوده و دارای چهار هدف می باشد که شامل توضیح و تطبیق بهتر قانون اشاعه دارائی ها و تنظیم و بهبود اشاعه، ثبت، تحقیق و نشر دارائی های می گردد. همچنان، این اسناد مسئولیت های اداره را در روند بررسی مشخص می سازد (مسوده ماده ۱۰).

<sup>158</sup> تشکیل عمومی اداره ۵۴ کارمند باقی ماند هرچند به اداره وعده بازنگری در سال ۱۳۹۹ (مارچ ۲۰۲۰) داده شده بود.

<sup>159</sup> به بخش ۲.۱ در فوق مراجعه شود.

<sup>160</sup> بخش ۲.۱.۲. چارچوب حسابدی متقابل ژنیو، اهداف کوتاه چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ۲.۳.



## ملاحظات:

در سال ۲۰۱۹، رویکرد خوب ۲۰۱۸ مبنی بر افزایش اشاعه و ثبت دارائی ها توسط مقامات دولتی ادامه یافت، هرچند میزان بهبودی در سیستم بررسی پائین بود.

۲۴۳ تن از اعضای جدید ولسی جرگه این مکلفیت را رعایت کردند. به تعداد ۶۸ تن از اعضای مشرانو جرگه دارائی های شان را در سال ۲۰۱۹ اشاعه کردند. از ۳۰ اپریل تا اکنون ۴۸ تن از اعضای ولسی جرگه و ۲۹ سناتور دارائی های خود اشاعه کردند. باوجود آن، در سومین گزارش ریعوار چارچوب حسابدی متقابل ژنیو ملاحظه شد که کمیسیون مستقل انتخابات ثبت دارائی های کاندیدا های موفق ولسی جرگه را که به اساس تعهد چارچوب حسابدی متقابل ژنیو الزامی بود، در سال ۲۰۱۹ ارسال نکرد. پس از توضیحات ابتدائی کمیسیون مستقل انتخابات مبنی بر اینکه کارمندان این کمیسیون کاملاً مصروف انتخابات ریاست جمهوری بودند و قادر به انجام این کار (ارسال دارائی های اشاعه شده) نشدند، این کمیسورین بعداً اظهار داشت که فورمه های اشاعه دارائی ها شامل اسناد محرم کمیسیون مستقل انتخابات بوده و ارسال آن به این اداره نقض طرزالعمل های کمیسیون مستقل انتخابات محسوب می شود.<sup>161</sup> طبق سومین گزارش ریعوار، فقط ۴۰ درصد اهداف ۲.۳ چارچوب حسابدی متقابل ژنیو برای دست یافتن، در نظر گرفته شده بود.<sup>162</sup>

## ۷.۲. مرکز تحلیل معاملات و راپور های مالی افغانستان (واحد استخبارات مالی)

مرکز تحلیل گزارشات و معاملات مالی افغانستان (فنتراکا) به عنوان واحد استخبارات مالی در سال ۲۰۰۶ و به اساس قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم<sup>163</sup> که طی فرمان تقنینی رئیس جمهور توشیح شد، ایجاد گردید. به اساس قانون تعدیل شده منع تطهیر پول، هرچند فنتراکا تحت اثر بانک مرکزی است، ولی به منظور اجرای صلاحیت ها، وظایف و مسئولیت ها، در اجراءات خود مستقل می باشد. روی این ملحوظ، این مرکز از استقلال کامل در تصمیم گیری مبنی بر دریافت، تحلیل و نشر معلومات در رابطه به تطهیر پول و تمویل تروریزم برخوردار است.<sup>164</sup> فنتراکا گزارش های معاملات مشکوک را با اداره لوی خاړنوالی شریک می سازد که منجر به تحقیق و تعقیب عدلی قضایا یا حمایت از روند استرداد دارائی های سرقت شده خواهد شد.

طبق گزارشات فنتراکا، در سال ۲۰۱۹ مجموعاً ۸۴۳ گزارش معاملات مشکوک تهیه شد که ۹ درصد افزایش را در مقایسه با سال ۲۰۱۸ نشان می دهد. در مجموع، ۱۱۵۴۷۴۰۰ افغانی از درک جرایم نقدی وضع شد که شامل ۱۱۲۴۷۴۰۰ افغانی بالای نهاد های مالی غیر بانکداری و مبلغ ۳۰۰۰۰۰ افغانی بالای نهاد های بانکداری می شود. گزارش هاییکه از سوی فنتراکا غرض تحقیق و تعقیب به اداره لوی خاړنوالی فرستاده شد، منتج به تعقیب عدلی ۶۷ تن در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد شد. در نتیجه باعث محکومیت ۲۳ تن و جریمه نقدی مبلغ ۳۷۵۸۰۰۰۰ افغانی و ۱۰۲۲۹۷۶۷۵ دالر امریکائی و همچنین مصادره مبالغ مختلف اسعاده خارجی شد.<sup>165</sup> از جنوری الی دسامبر ۲۰۱۹، فنتراکا ۲۷۸۸ مورد اشاعه نقدی و حواله/اوراق بهادار به ارزش ۵۰۳۸۹۶۲۹ دالر امریکائی را از طریق دیتابیس گمرکی ASYCUDA دریافت نمود.<sup>166</sup> در جریان همین موعده، پنج مورد ضبط پول و طلا صورت

<sup>161</sup> سومین گزارش ریعوار چارچوب حسابدی متقابل ژنیو، جولای - سپتامبر ۲۰۱۹، صفحه ۸. مقررہ داخلی یادشده عبارت از رهنمود مالی کاندیدا ها است که طی تصمیم شماره (۴۱) ۱۳۹۷ تصویب شد.

<sup>162</sup> همان، صفحه ۷.

<sup>163</sup> قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، منتشره جریده رسمی ۱۱۴۲ مورخ ۲۳ جولای ۲۰۱۴.

<sup>164</sup> فقره (۲) و (۳) ماده ۲۵ قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم.

<sup>165</sup> همان، صفحه ۴.

<sup>166</sup> صفحه ۸ گزارش سال ۲۰۱۹ فنتراکا.

گرفت که یکی آن منجر به محکومیت، حبس و مصادره اموال شد؛<sup>167</sup> و چهار مورد دیگر تا هنوز تحت تحقیق و بررسی قرار دارد.<sup>168</sup>

بخش تحلیل فنتراکا ۳۱ قضیه را مورد تحلیل قرار داده و آن را با ارگان کشف و تحقیق ی شریک کرده است. از مجموع ۲۹۳ درخواست مبتنی بر ماده ۲۸ قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم برای ارائه معلومات از سوی لوی خاړنوالی، وزارت داخله، ریاست عمومی امنیت ملی، اداره ثبت و بررسی دارائی ها، اداره تدارکات ملی، و ریاست گمرک، این اداره به ۲۵۳ مورد پاسخ داده است.<sup>169</sup> در نتیجه، ۲۸۶ جرم مستند شناسائی شد. به اساس ماده ۳۷ قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، فنتراکا ۳۴ حساب بانکی شرکت و افراد را که شامل مجموعاً مبلغ ۵۱۵۳۸۱۷۸ افغانی و ۲۴۶۶۹۸۴ دالر امریکائی می شود، را پس از تقاضای مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد، ریاست عمومی امنیت ملی، و ریاست مبارزه با جرایم سنگین، و سایر ارگان ها منجمد کرد.<sup>170</sup> فنتراکا اداره ثبت و بررسی دارائی ها را در راستای بررسی دارائی های اشاعه شده مقامات بلند پایه همکاری کرد.<sup>171</sup> در سال ۲۰۱۹، فنتراکا ۲۱ درخواست از اداره ثبت و بررسی دارائی ها در مورد تحلیل مالی ۵۲۲ تن را دریافت کرد و به ۱۵ درخواست که شامل ۳۳۲ تن می شود، پاسخ داد. این رقم افزایش ۱۳۳ درصدی را در میزان درخواست های دریافت شده از این اداره و افزایش ۲۰۰ درصدی را در میزان ارائه پاسخ از طرف فنتراکا نشان می دهد.<sup>172</sup>

به تاریخ ۱۹ دسامبر ۲۰۱۹، رئیس عمومی بانکداری بانک مرکزی افغانستان به عنوان ریس عمومی جدید برای فنتراکا تعیین شد و دفتر خود را با رئیس قبلی که برای مدت طولانی در آن سمت بود، تعویض کرد. به اساس اظهارات رئیس جدید التقرر، این تغییر در رهبری به اساس پلان و یک تغییر معمول در داخل بانک مرکزی است و این تغییر در رهبری فعالیت و پالیسی این مرکز را متاثر نخواهد ساخت. یوناما از نوع روند رسمی مدیریت منابع بشری برای تغییر این پست ها هیچ نوع آگاهی ندارد.

#### ملاحظات:

در سال ۲۰۱۹، فنتراکا به جمع آوری معلومات ارزشمند برای تحقیقات جنائی در قضایای مبارزه با تطهیر پول و فساد اداری ادامه داد و در روند بررسی دارائی های اشاعه شده مقامات دولتی را به گونه‌ی فزاینده همکاری کرد. این اداره نمونه‌ی از توانائی افغانستان در مورد ایجاد یک اداره مسلکی قوی در ساحه‌ی حساس می باشد.

## ۸.۲. اصلاحات در تدارکات عامه

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد مستلزم آنست که افغانستان گام های لازم را "به منظور ایجاد سیستم های مناسب تدارکات را بر اساس شفافیت، رقابت و معیار های عینی در تصمیم گیری که از جمله در رابطه به جلوگیری از فساد موثر هستند" روی دست گیرد.<sup>173</sup> با وضع قانون تدارکات در سال ۲۰۱۶،<sup>174</sup>

<sup>167</sup> قضیه تطهیر پول محمد عمر خان که به تاریخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۹ در محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد مورد رسیدگی قرار گرفت و موصوف به ۵ ماه حبس و مصادره [اموال] محکوم شد. فیصله و حبس فوق به تاریخ ۹ اپریل ۲۰۱۹ مورد تائید محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد قرار گرفت.

<sup>168</sup> صفحه ۸ گزارش سال ۲۰۱۹ فنتراکا.

<sup>169</sup> همان، صفحه ۱۶.

<sup>170</sup> همان، صفحه ۱۷.

<sup>171</sup> همان، صفحه ۱۸.

<sup>172</sup> همان، صفحه ۱۸.

<sup>173</sup> فقره (۱) ماده ۹ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.

<sup>174</sup> قانون تدارکات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۳ مورخ ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۶ (قانون تدارکات).

افغانستان چارچوبی را به منظور تطبیق این مکلفیت ها طرح نمود. به رغم آن، تدارکات کماکان در گزارش های ملی و بین المللی به عنوان موضوعی یاد می شود که در برابر فساد آسیب پذیر می باشد.

کمیسیون تدارکات ملی به اساس قانون متشکل از وزیر مالیه، وزیر اقتصاد و وزیر عدلیه می باشد.<sup>175</sup> در عمل، رئیس جمهور جلسات این کمیسیون را رهبری می کند، و عبدالله عبدالله، رئیس اجرائیه پیشین، سرور دانش، معاون دوم رئیس جمهور در آن اشتراک می کرد. این جلسات برای ناظرین ملی و بین المللی بشمول اعضای جامعه مدنی باز است. کمیسیون تدارکات ملی درخواست های داوطلبی را که بیشتر از حد صلاحیت ادارات تدارکاتی باشد، مورد بررسی قرار داده و آن را تصویب، تعدیل یا رد می کند.<sup>176</sup> حداکثر مبلغ قرارداد داوطلبی برای اموال و خدمات در بازار داخلی ۲۰ میلیون افغانی و این مبلغ برای قرارداد های ساختمانی ۱۰۰ میلیون افغانی می باشد. در صورتیکه تدارکات در سطح بین المللی باشد، حداکثر مبلغ دو برابر می شود. حداکثر مبلغ در داوطلبی محدود و تدارکات منبع واحد حتی پائین تر می باشد.<sup>177</sup> این مبالغ برای بررسی کمیسیون تدارکات ملی اندک می باشد زیرا چنانچه که قبلاً گفته شد، کمیسیون مذکور توسط رئیس جمهور رهبری می شود. در سال ۲۰۱۹، کمیسیون ۳۳ نشست را دایر کرد در حالیکه این رقم در سال ۲۰۱۸ به ۴۵ جلسه می رسید. نشر صورت جلسات با جزئیات شفافیت بیشتر به جلسات می بخشد.

اداره تدارکات ملی از طریق سکرتریت کمیسیون تدارکات ملی تدارکاتی را که در حیطه صلاحیت کمیسیون است، مدیریت می کند.<sup>178</sup> اداره تدارکات ملی سایر امور تدارکات را به منظور موثریت، شفافیت و همخوانی با قانون نظارت و بررسی می کند و پیشرفت تطبیق قرارداد در مطابقت با اصول و طرز العمل های تدارکات را نظارت می کند.<sup>179</sup> فرمان اجرائی شماره ۱۰۰ ریاست جمهوری که در نوامبر ۲۰۱۸ صادر شد تا "روند تدارکات را هماهنگی و تسریع بخشیده و احکام قانون تدارکات را بهتر تطبیق کرده و همچنان در مصارف منابع عامه صرفه جوئی نمایند"، نقش اداره تدارکات ملی در پیوند به نهاد های تدارکاتی بیشتر توضیح داد. هرچند تدارکات پائین تر از صلاحیت کمیسیون تدارکات ملی از مسئولیت های نهاد تدارکات دولتی باقی ماند، اداره تدارکات ملی این روند را از دریافت "اسناد بررسی نیازمندی ها" الی عقد قرارداد نظارت نمود.<sup>180</sup>

در سال ۲۰۱۹، اداره تدارکات ملی از تطبیق اصلاحات به هدف مبارزه با فساد گزارش داد. این اداره ایمیل آدرس امانتداری و صندوق های شکایات را در تمام دفاتر تدارکات به هدف دریافت شکایات بگونه ای الکترونیکی و فزیک نصب کرد و سیستم جبران خساره را برای اطلاع دهندگان معرفی کرد که منجر به گزارش ۴۴ قضیه شد.<sup>181</sup> اداره مذکور "روز شفافیت تدارکات" را به گونه هفتوار به منظور دریافت شکایات و ارتباط با قرارداد کنندگان و مردم با حضور نمایندگان کمیسیون دسترسی به اطلاعات، نهاد های جامعه مدنی و رسانه ها، برگزار کرد. این امر باعث رسیدگی به ۱۳۰ قضیه شد. به عنوان بخشی از تلاش این اداره برای تشویق زنان جهت حضور در داوطلبی های دولت، اداره تدارکات ملی ارجحیت را به شرکت هایی داد که مالکیت آنها را زنان به عهده داشتند. به رغم این تدابیر، پاسخدهی کماکان ضعیف باقی ماند. تا هنوز معلوم نیست که سرنوشت ۴۴ قضیه ای که توسط اطلاع دهندگان گزارش شدند، چه شد. به تاریخ ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۹، وزیر امور خارجه ایالات متحده در مورد عدم شفافیت در تصمیم پیرامون تدارکات که از سوی اداره تدارکات ملی اتخاذ شده است، ابراز نگرانی کرد و تعلیق مبلغ ۶۰ میلیون

<sup>175</sup> فقره (۱) ماده ۵۴ قانون تدارکات.

<sup>176</sup> فقره (۱) ماده ۵۴ قانون تدارکات.

<sup>177</sup> حداکثر مبلغ در داوطلبی منبع واحد الی ۵ میلیون افغانی و در تدارکات خدمات الی ۸ میلیون افغانی در بازار های داخلی می باشد.

<sup>178</sup> فقره (۶) ماده ۵۴ قانون تدارکات.

<sup>179</sup> مواد ۵۶ و ۵۷ قانون تدارکات.

<sup>180</sup> ماده ۱، فرمان رئیس جمهوری اسلامی افغانستان در مورد هماهنگی پروسه های تدارکات برای ادارات دولت، فرمان شماره ۱۰۰، نوامبر ۲۰۱۸.

<sup>181</sup> ۳۳ چنین گزارش ها مورد تحقیق قرار گرفته و حل و فصل شد در حالیکه ۱۱ گزارش دیگر تحت دوران می باشد.

دالر مساعدت پلان شده را به دليل ناتواني حکومت در رعايت معيار هاي شفافيت و پاسخدهي اعلان نمود.<sup>182</sup> يك قضيه ي بزرگ تقلب در داوطلبی در سال ۲۰۱۶ تا هنوز مورد تعقيب عدلی قرار نگرفته است.<sup>183</sup>

در فبروري ۲۰۲۰، اداره تدارکات ملی پلان ها برای اجرای آزمایشی روند داوطلبی الکترونیکی را به عنوان بخشی از سیستم الکترونیک تدارکات که در اکتوبر ۲۰۱۸ معرفی شده بود، نهائی ساخت. اداره تدارکات ملی همچنان اذعان داشت که در نتیجه ی تطبیق فرمان اجرائی شماره ۱۰۰ رئیس جمهور،<sup>184</sup> پیروکراسی (کاغذ پرانی) کاهش یافت و باعث افزایش پروسس تعداد پروژه ها از ۷۶۳ در سال ۲۰۱۸ به ۱۰۱۸ در سال ۲۰۱۹ شد که ارزش مجموعی آن به ۱۷۸.۱ میلیارد افغانی می رسد. در سال ۲۰۱۹، به تعداد ۲۴ شرکت از اشتراک در روند تدارکات محروم شده و ۱۳۸ شرکت مورد تحقیق قرار گرفتند.<sup>185</sup> همچنان، اداره تدارکات ملی ادعا کرد که طی پنج سال گذشته، مانع حیف و میل ۶۵.۵ میلیارد افغانی در تدارکات عامه شده است.

#### ملاحظات:

هرچند بیطرفی و امانتداری در روند تدارکات در بهتر شدن است، دولت مکلف است تا راه هایی را برای رسیدگی نقاط ضعف باقیمانده که زمینه را برای سوء استفاده مساعد می سازد، شناسائی نمایند.

## ۹.۲. شفافیت بیشتر در طرح و تطبیق بودجه

به اساس کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، کشور های عضو مکلف اند تا "اقدامات مقتضی را جهت ترویج شفافیت و پاسخدهی در مدیریت مالی عامه روی دست گیرند. این اقدامات از جمله شامل موارد آتی می گردد: طرزالعمل ها برای طرح بودجه ملی؛ گزارشدهی به موقع در مورد عواید و مصارف؛ سیستم محاسبه و تفتیش معیارها و نظارت مربوط به آن؛ سیستم های موثر و کارا برای مدیریت خطرات احتمالی و کنترل داخلی؛ و در صورت امکان، اجراءات اصلاحی در صورت عدم رعایت شرایط مندرج این پاراگراف."<sup>186</sup> برعلاوه، کشور عضو اقداماتی را "به منظور حفظ امانتداری دفاتر محاسبه، سوابق، صورت حساب های مالی یا سایر اسناد مربوط به عواید و مصارف عامه و به هدف جلوگیری از تزویر چنین اسناد" روی گیرد.<sup>187</sup>

<sup>182</sup> وزارت امور خارجه ایالات متحده امریکا، "اعلامیه پیرامون پاسخدهی و مبارزه با فساد در افغانستان"، ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۹ <https://www.state.gov/statement-on-accountability-and-anti-corruption-in-afghanistan/> (به تاریخ ۱۰ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود). پاسخ اداره تدارکات ملی در لینک ذیل به نشر رسیده بود: <https://www.facebook.com/833952173357446/posts/2431447486941232/?d=n>

<sup>183</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۹.  
<sup>184</sup> این فرمان در نوامبر ۲۰۱۸ صادر شد و هدف آن "هماهنگی و تسریع اجراءات تدارکات و تطبیق بهتراحمک قانون تدارکات و همچنان صرفه جوئی در هزینه منابع عامه" گفته شده است.

<sup>185</sup> مراجعه شود به: <https://ageops.net/en/companies/debarment/debarred-vendors> (به تاریخ ۱۴ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود). محرومیت به معنی خارج شدن موقتی از داوطلبی برای مدت معینی می باشد.

<sup>186</sup> فقره (۲) ماده ۹ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.

<sup>187</sup> فقره (۳) ماده ۹ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد.

گزارش های قبلی تدابیر اصلاحی در سیستم های مدیریت مالی را برجسته می سازد که در کل منتج به بودجه واقع بینانه تر شد.<sup>188</sup> باوجود آن، چالش ها فراراه طرح بودجه، جمع آوری عواید و محاسبه مصارف کماکان باعث نگرانی در مورد شفافیت شده و زمینه را برای انحصارگری و فساد مساعد می سازد. هرچند بالاتکلیفی سیاسی ناشی از انتخابات سال ۲۰۱۹ سکتور مالی را با چالش مواجه ساخت، دولت توانست مانع بحران بودجه ناشی از انتخابات ریاست جمهوری (همراه با خروج نیروهای خارجی) مانند سال ۲۰۱۴ شود. وزارت مالیه گزارش داد که میزان تطبیق بودجه انکشافی در مرحله نخست اصلاح بودجه به منظور افزایش رعایت معیار های بین المللی جهت رسیدگی به مسائل ساختاری، ۹۰ درصد بود. در سال ۲۰۱۹، ریاست پالیسی وزارت مالیه تلاش ها برای اصلاحات در مدیریت سرمایه گذاری عامه را بیشتر ساخت و رهنمود های ملی را برای ارزیابی های اقتصادی و سنجش هزینه های پروپوزل های جدید پالیسی را طرح کرد. در مرحله دوم اصلاحات، وزارت مالیه در نظر دارد تا در راستای افزایش شفافیت، سهمگیری عامه، در نظر گرفتن بودجه های محلی، و مدیریت بهتر

#### تخصیص و نظارت منابع برای رسیدگی به کووید-۱۹ در افغانستان

به تاریخ ۱۶ مارچ ۲۰۲۰، رئیس جمهور غنی کمیته کووید-۱۹ را به رهبری معاون دوم ریاست جمهوری ایجاد کرد تا برنامه ملی رسیدگی به کووید-۱۹ را به گونه موثر، کارا، شفاف و حساس تطبیق نماید. به تاریخ ۲ می ۲۰۲۰، شورای وزیران مبلغ ۱۱۸۱ میلیون دالر را برای رسیدگی به کووید-۱۹ اختصاص داد که ۳۸ درصد آن از عواید داخلی و ۶۲ درصد آن از مساعدت های بیرونی بود. بیشترین قسمت این مبلغ (۳۷ درصد) به رفاه عامه و (۳۱ درصد) به مسئولیت اجتماعی اختصاص داده شد؛ تنها ۱۵ درصد برای خدمات صحتی به افراد مصاب و ۱۲ درصد به ساختار های طبی، تجهیزات صحتی و وسایل محافظت شخصی اختصاص یافت. از ۲۶۳۰۰۰ الی ۵۲۶ میلیون دالر (بستگی به کتگوری ولایات دارد) به ادارات ولایتی برای رسیدگی به کووید-۱۹ اختصاص داده شد و روابط میان نمایندگان حکومت ملی و محلی پیرامون رسیدگی به کووید-۱۹ شدت یافت. به تاریخ ۲۳ اپریل، دولت گزارش داد که کمیته های نظارتی ولایتی متشکل از نمایندگان شورا های ولایتی، جامعه مدنی (بعضی شان به گونه سلیقوی از سوی والی نصب یا عزل شدند)، شهرداری ها، ادارات ولایتی، سکتور خصوصی و رسانه های محلی، و اعضای پارلمان ایجاد شد تا رسیدگی به کووید-۱۹ را مورد نظارت قرار داده و به مردم گزارش دهند. دیدبان شفافیت افغانستان، سازمان همکاری های بودجه بین المللی و همکاران جامعه مدنی به عدم مشوره در تخصیص بودجهی رسیدگی به کووید اشاره کردند. رویکرد های مختلف برای نظارت در سطح محلی شامل موارد ذیل می گردد: در کاپیسا، والی از شبکه های جامعه مدنی (به شمول دیدبان شفافیت افغانستان) تقاضا کرد تا از مدیریت بودجه تخصیص داده شده، نظارت کنند؛ در پکتیکا، غزنی، خوست و پکتیا، گزارشات رسانه ی برای در مورد مصارف کووید تنظیم شده بودند؛ در بامیان، موانع بودجوی باعث کمبود تاسیسات اندک تشخیص و مدیریت موثر مراکز تجزیه ولسوالی ها شد؛ در ولایت های فراه و لغمان، جامعه مدنی نگرانی شان را در مورد مدیریت بودجه برای کووید اظهار کردند.

کووید-۱۹ احتمالاً باعث افزایش ضعف در تطبیق بودجه می شود زیرا دولت ممکن در تطبیق همزمان بودجه ملی (سال مالی ۱۳۹۹) و بودجه کووید-۱۹ با مشکلات مواجه شود. اکثر بودجه ملی باید برای رسیدگی به کووید به ویژه عرضه خدمات صحتی، اعمار زیربنا های صحتی بیشتر، ظرفیت بیشتر در تشخیص، تدارک تجهیزات محافظتی طبی و شخصی و معیشتی اختصاص دهد. تلاش های دوامدار برای افزایش اعتبار و شفافیت دولت در امر رسیدگی به کووید نیاز است.

اطلاعات به شمول معلومات در مورد تشریک مساعی تمویل کنندگان کار نماید. باوجود آن، بودجه ۲۰۲۰ به دلیل نفوذ غیر قابل پیش بینی مانند ساختن تعداد زیادی از پروژه ها بدون اینکه از طریق ارزیابی مفاد-هزینه پارلمان تصویب شوند، آسیب پذیر ماند.

در سال ۲۰۱۹، دولت گزارش داد که عواید داخلی دولت به ۲۰۷ میلیارد افغانی بالغ می شود که ۹ درصد افزایش را در مقایسه با سال گذشته نشان داده و ۱۴ درصد عواید ناخالص داخلی را تشکیل می دهد و در مطابقت با هدف سالانه می باشد.<sup>189</sup> این گزارش ها توسط تعدادی از کارشناسان به چالش کشیده شده است.<sup>190</sup> ریاست عواید افغانستان عواید افغانستان را به سه کتگوری تقسیم کرده است، "عواید مالیاتی"، عواید گمرکی"، و عواید غیرمالیاتی"، که هر کدام بالترتیب ۴۱ درصد، ۱۸ درصد و ۴۱ درصد مجموع عواید سال ۲۰۱۹ را تشکیل می دهد.

<sup>188</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساداداری، می ۲۰۱۹، صفحه ۳۱.

<sup>189</sup> بانک جهانی (۲۰۲۰). شناسائی دنیایی از سردرگمی. معلومات انکشافی جدید در مورد افغانستان؛ قابل دسترس در:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/328861579623579913/Afghanistan-Development-Update->

[Navigating-a-Sea-of-Uncertainty](http://documents.worldbank.org/curated/en/328861579623579913/Afghanistan-Development-Update-Navigating-a-Sea-of-Uncertainty) (به تاریخ ۱۴ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>190</sup> برای مثال مراجعه شود به: [https://www.usip.org/publications/2020/03/essential-afghan-peace-funding-](https://www.usip.org/publications/2020/03/essential-afghan-peace-funding-government)

[government](https://www.usip.org/publications/2020/03/essential-afghan-peace-funding-government) (به تاریخ ۱۸ می ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).



اصلاحات در سیستم جمع آوری عواید ادامه یافت و اجراءات نسبتاً قوی در عرصه جمع آوری عواید در سال ۲۰۱۹ باعث تقویت سیستم وضع مالیات شد، هرچند اصلاحات در عرصه گمرکات کماکان بطی بود. در می ۲۰۱۹، وزارت مالیه نشر گزارش های دوهفته‌ای عواید را با تفکیک معلومات در مورد اجراءات در محلات جمع آوری، و پیگیری پیشرفت ها در رابطه به اهداف عواید دولت را به منظور افزایش شفافیت در مورد اجراءات این ریاست، در وبسایت خود آغاز کرد.<sup>191</sup> گام اصلاحی دیگر ایجاد بورد حل و فصل منازعات مالیاتی در مطابقت با قانون اداره مالیات می باشد که نخستین نشست خود را در اکتوبر ۲۰۱۹ دایر کرد. ریاست گمرکات به یوناما اطلاع داد که اقدامات اصلاحات امانتداری این ریاست در سال ۲۰۱۹ شامل وضع طرزالعمل های تصفیه گمرکات مبتنی بر خطرات احتمالی در هرات، ننگرهار و نیمروز می باشد که روند تصفیه گمرکات را کوتاه ساخته و ظرفیت کشف فریب و جعل را افزایش داد. [ریاست] گمرکات به تطبیق پلان استراتژیک پنج ساله خود که در سال ۲۰۱۸ آغاز شده بود و شامل نورم و معیار های بین المللی می شود، ادامه داد.<sup>192</sup> این ریاست همچنان به سمع یوناما رسانید که دوسیه های حدود ۶۰۰ کارمند گمرکات به اداره لوی خارنوالی ارسال و پیشنهاد شد تا اتهامات فساد را که به اساس تفتیش داخلی صورت گرفته، مورد تحقیق قرار دهد. در عین زمان، استفاده دولت از کود اضطراری (بودجه اضطراری) مانند کود های ۹۱ و ۹۲ طی سال های اخیر توسعه یافت. این بودجه فقط به اساس فرمان رئیس جمهور بدون بررسی پارلمان مصرف شده می تواند. در دسامبر ۲۰۱۹، پارلمان در پاسخ به نگرانی ها در مورد شفافیت و مشروعیت مصارف، کمیسیونی را ایجاد کرد تا این گونه هزینه ها را مورد بررسی قرار دهد.

#### ملاحظات:

تمرکز دوامدار روی اعتبار بودجه نیاز است. گام ها در راستای اصلاحات در جمع آوری عواید قابل ستایش بوده و باید ادامه داشته باشد.

## ۱۰۰۲. اصلاحات شفافیت در سطح محلی

افغانستان دارای ۳۴ ولایت، ۳۸۷ ولسوالی، ۱۶۵ شهرداری، و تخمیناً ۴۵۵۳۸ قریه می باشد.<sup>193</sup> قانون اساسی در مورد حکومت واحد صراحت دارد و در آن تصریح شده که "صلاحیت های ضروری" باید "به ادارات محلی در مطابقت به قانون و به منظور تسریع و بهبود مسائل اقتصادی، اجتماعی و همچنان فرهنگی و تقویت اشتراک مردم در توسعه زندگی مردم" انتقال یابد.<sup>194</sup>

به تاریخ ۱۴ می ۲۰۱۸، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری پالیسی ملی حکومتداری محلی افغانستان را تصویب کرد. هدف این پالیسی ایجاد میکانیزم درازمدت حکومتداری محلی فعال و پاسخگو است تا خدمات با هزینه کم و به گونه شفاف عرضه شده و منتج به فرصت های اقتصادی بیشتر برای مردم محل شود. این اصلاحات شامل اقدامات جهت افزایش بیطرفی در سطح محلی از طریق استخدام ولسوالان، شهردار ها و معاونین والیان به

<sup>191</sup> وزارت مالیه، ریاست عواید افغانستان، <https://ard.gov.af>. (مراجعه شده بتاريخ ۹ می ۲۰۲۰)

<sup>192</sup> صندوق بین المللی پول (۲۰۱۹). جمهوری اسلامی افغانستان. پنجمین بررسی به اساس نهاد اعتبار تمدید شده و تقاضا برای بهبود معیار های اجرائی، ماه می، قابل دسترس در: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/06/07/Islamic-Republic-of-Afghanistan-Fifth-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-46973> (به تاریخ ۱۰ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شده بود).

<sup>193</sup> ریاست مستقل ارگان های محل، نقشه راه برای اصلاحات در سطح محلی، حکومتداری شهروند محور، جولای ۲۰۱۸ (پالیسی حکومتداری محلی)، قابل دسترس در: <https://idlg.gov.af/en/departments-policy/> (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۲۰ به آن مراجعه شد).

<sup>194</sup> ماده ۱۳۶ قانون اساسی افغانستان.

اساس شایسته سالاری و همچنان مدیریت اجراءات آنها در سطح محلی می باشد. پالیسی مذکور در برگزیده پیشنهادات برای تخصیص منابع و عرضه خدمات بوده و رهنمود پالیسی را برای میکانیسم های پاسخدهی محلی به شمول نقش نظارتی شورا های ولایتی و نظارت و دادخواهی جامعه مدنی، ارائه می کند.<sup>195</sup> تطبیق پالیسی حکومتداری محلی به رهبری ریاست مستقل ارگان های محلی در سال ۲۰۱۹ در چارچوب نقشه راه حکومتداری محلی که در می ۲۰۱۸ طرح شد، ادامه یافت. کمیته فرعی حکومتداری محلی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری فقط دو باره در اوایل ۲۰۱۹<sup>196</sup> تدویر جلسه داده و دستاوردهای آن عمدتاً شامل اقدامات ابتدائی اداری مانند طرح پلان کاری می شود.<sup>197</sup> به تاریخ ۱۰ جون ۲۰۱۹، رئیس جمهور شورای عالی ولسوالی را تحت رهبری خود ایجاد کرد تا اطمینان حاصل نماید که ولسوالی های مسئولیت های بیشتر را در امور انکشاف محلی به عهده می گیرند.<sup>198</sup>

در سال ۲۰۱۹، چارچوب حقوقی محلی طرح، و تطبیق قانون شهرداری ها<sup>199</sup> و قانون شورا های محلی آغاز شد.<sup>200</sup> طرز العمل ها و رهنمود های کاری برای ایجاد شهرداری های جدید و چارچوب های حقوقی برای ایجاد عواید شهرداری ها طرح شده است. ریاست مستقل ارگان محلی زمینه مشوره ها پیرامون مسوده های تذکریافته و موضوع عمده حکومتداری شهری را در ۱۸ شهرداری مساعد ساخت.<sup>201</sup> این ریاست قانون شورا های محلی را از مجموع ۳۴ ولایت، در ۲۸ ولایت معرفی کرد. قانون شهرداری و قانون شورای های محلی ساختار های حکومتداری را توأم با مسئولیت های نهاد های حکومتی محلی توضیح می دهد.

تطبیق پالیسی حکومتداری محلی با چالش بزرگ توأم می باشد. نهاد های حکومتی محلی کماکان ضعیف باقی مانده و فاقد صلاحیت تصمیم گیری در مورد پروسه های انکشافی کلیدی و عرضه خدمات می باشد. میکانیسم اساسی نظارت از تطبیق پالیسی حکومتداری محلی و نظارت از شورا های محلی از مسئولیت های کمیته فرعی حکومتداری محلی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری می باشد. هرچند کمیته فرعی حکومتداری محلی تا هنوز کاملاً فعال نمی باشد، شورا های محلی فاقد ظرفیت تکنیکی برای انجام نظارت موثر از ادارات محلی می باشد. به برای قدم برداشتن به پیش، این امر مهم است که دولت افغانستان به اجرای تعهدات خود مبنی بر اصلاحات محلی ادامه دهد تا اطمینان حاصل گردد که نهاد های محلی از ظرفیت، توانائی و منابع کافی برخوردار بوده و در عین زمان معیار های بلند پاسخدهی را رعایت می کنند.

#### ملاحظات:

همخوانی اسناد تقنینی و چارچوب استراتژیک در سطح محلی نیازمند توجه دوامدار است تا اقدامات بیطرفی و پاسخدهی را تقویت نماید.

<sup>195</sup> تخصیص بودجه دولت برای تطبیق پالیسی حکومتداری محلی ناکافی است در حالیکه همکاری های مستقیم همکاران در حال کم رنگ شدن است.

<sup>196</sup> کمیته فرعی حکومتداری محلی به تاریخ ۲۹ جنوری ۲۰۱۹ و ۶ مارچ ۲۰۱۹ تدویر جلسه داد ولی تا کنون به شورای عالی در مورد اجراءات خود گزارش نداده است.

<sup>197</sup> پلان کاری ۲۰۱۹ گروه کاری کمیته فرعی حکومتداری محلی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری.

<sup>198</sup> فرمان شماره ۲۹ مورخ ۱۰ جون ۲۰۱۹ رئیس جمهور: ایجاد شورای عالی ولسوالی ها.

<sup>199</sup> قانون شهرداری ها، فرمان مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ رئیس جمهور، جریده رسمی شماره ۱۳۱۶ مورخ ۱۵ اکتوبر ۲۰۱۸.

<sup>200</sup> قانون شورا های محلی، فرمان مورخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ رئیس جمهور، جریده رسمی شماره ۱۳۴۲ مورخ ۱۴ اپریل ۲۰۱۹.

<sup>201</sup> گزارش ریاست مستقل ارگان های محلی در مورد فعالیت ها و دستاورد های ریاست عمومی حکومتداری شهری، (سال ۱۳۹۸).

### ۳. کشف، تحقیق، تعقیب و رسیدگی به جرایم فساد اداری و تدابیر مبارزه علیه فساد در قوه قضائیه

طی مدت گزارشدهی پیشرفت کمی در راستای پیشبرد اصلاحات عدلی صورت گرفته است. نظرسنجی ای که در سال ۲۰۱۹ انجام شد، همچنان حاکی از ادامه عدم اعتماد به نهاد های قضائی بود. تنها ۶۶٪ درصد از پاسخ دهندگان به این نظر بودند که محاکم کشور عادلانه عمل کرده و مورد اعتماد می باشند، و تنها ۵۳٪ به این نظر بودند که محاکم در ارائه خدمات عدلی و قضایی موثر بوده اند.<sup>202</sup> در حالیکه ۴۴٪ از پاسخ دهندگان روستایی و ۵۲٪ از پاسخ دهندگان شهری پاسخ داده بودند که آنها در "هیچ قضیه ای" در قوه قضائیه با فساد روبرو نشده اند و تنها ۱۹٪ از پاسخ دهندگان روستایی و ۱۴٪ از پاسخ دهندگان شهری گفته بودند که در بسیاری از قضایا فساد را تجربه نموده اند.<sup>203</sup> اعتماد مردم به سیستم عدالت غیر رسمی همچنان به طور چشمگیری بیشتر است،<sup>204</sup> با ۸۱٪ از پاسخ دهندگان که می گویند به شورا ها و جرگه های محلی اعتماد دارند و ۷۴٪ که می گویند این میکانیزم های غیر رسمی در تامین عدالت کارا تر اند.<sup>205</sup>

تلاش ها برای قانونمند ساختن رابطه میان سیستم های عدالت رسمی و غیر رسمی در سال ۲۰۱۹ در مطابقت با پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی مجددا احیاء گردید. به تاریخ ۱۹ فبروری ۲۰۱۹، رئیس جمهور به وزارت عدلیه هدایت داد تا میکانیزم عدالت غیر رسمی را به طور یکسان در قانون تنظیم نموده و کار آنها را با نظام رسمی قضائی هماهنگ سازد.<sup>206</sup> وزارت عدلیه مسوده قانونی را ترتیب نمود که حوزه صلاحیت شورا ها و جرگه ها را به مسائل مدنی محدود می ساخت و به صراحت برخی از عملکرد ها را که معیار های حقوق بشری مسجل شده در قانون اساسی و معیار های بین المللی مربوطه را نقض می نمود، ممنوع قرار داد. رهبری جدید کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان در همکاری با وزارت عدلیه این مسوده را نهایی ساخت. در حالیکه تا هنوز معلوم نیست که آیا شوراها و جرگه ها از این قانون جدید پیروی خواهند نمود یا خیر، ولی این قانونمند سازی که به منظور توضیح رابطه کاری میان این دو سیستم در نظر گرفته شده است، و برای بهبود کیفیت عدالت ارائه شده توسط هر دو سیستم این تلاش می نماید تا بار سیستم عدالت رسمی را سبک نماید، و دسترسی به عدالت را تقویت بخشد و معیار های حقوق بشری را در سیستم عدالت غیر رسمی نهادینه بسازد. بقیه این فصل روی سیستم عدالت رسمی تمرکز می نماید.

در مارچ ۲۰۲۰، بیماری کووید-۱۹ سیستم عدلی و قضائی را که از قبل هم دچار ضعف بود بیشتر متاثر ساخت. در حالیکه تاکید اولیه سکتور عدلی و قضایی بر رها سازی محبوسین بود، از ماه می بدینسو، ستره محکمه در صدد بر آمد تا گزینه های بدیل برگزاری محاکمات از راه دور به کمک سیستم های مخابراتی را به بررسی بگیرد. رهایی محبوسین و تعلیق محاکمات که در واقع تحت شرایط استثنائی یک بیماری همه گیر ضروری می باشد، بسیاری از موفقیت های به دشواری به دست آمده را بی اثر نموده و اثرات بالقوه ماندگاری را روی قوه قضائیه بر جا می گذارد.

<sup>202</sup> مراجعه شود به ایشیا فاوندیشن "افغانستان در ۲۰۱۹ سروی مردم افغانستان" ۲ دسامبر ۲۰۱۹، <https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-in-2019-a-survey-of-the-afghan-people/> (تاریخ مراجعه به سایت، ۱۸ مارچ ۲۰۲۰)، صفحه ۱۴۸.

<sup>203</sup> همان ماخذ، صفحه ۱۴۵.

<sup>204</sup> برای سال های گذشته مراجعه شود به: گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۳۶؛ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما می ۲۰۱۸، صفحه ۲۹.

<sup>205</sup> مراجعه شود به ایشیا فاوندیشن "افغانستان در ۲۰۱۹ سروی مردم افغانستان" ۲ دسامبر ۲۰۱۹، <https://asiafoundation.org/publication/afghanistan-in-2019-a-survey-of-the-afghan-people/> (تاریخ مراجعه به سایت، ۱۸ مارچ ۲۰۲۰)، صفحه ۱۴۸.

<sup>206</sup> فرمان ۲۷۱۶ ریاست جمهوری پیرامون بهبود حکومتداری در سطح ولسوالی های کشور، مورخ ۱۹ فبروری ۲۰۱۹.

### ۱.۳. اصلاحات عدلی و قضائی

بتاریخ ۲۷ دسامبر ۲۰۱۶ حکومت پلان ملی پنج ساله اصلاح سکتور عدلی و قضائی را تصویب نمود.<sup>207</sup> بتاريخ ۲۲ جون ۲۰۱۷، شورای عالی حاکمیت قانون اصلاحات ساختاری را برای ستره محکمه، لوی خارنوالی، وزارت عدلیه و انجمن مستقل وکلای مدافع افغانستان تصویب نمود تا در پرتو آن برنامه عمل داخلی شان را با شش هدف عمومی و استراتژیک استراتژی ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی همسان سازد.<sup>208</sup> بر اساس گزارش ستره محکمه به یوناما موارد ذیل از جمله عمده ترین دستاورد ها برای شفافیت در تطبیق پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی در جریان دوره گزارشدهی بوده است: انتقال کل پروسه استخدام کارمندان اداری به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی؛ ایجاد ریاست تحقیق داخلی؛ و افزایش در اشاعه دارایی ها ی قضات. در حالیکه نهاد های تطبیق کننده از چگونگی تطبیق روند به شورای عالی حاکمیت قانون<sup>209</sup> گزارش ارائه می نمودند، اما نظارت از نتایج تطبیق پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی به دلیل عدم موجودیت یک دارالانشای اختصاصی نظارت در سطح تخنیکي ضعیف بود. در اواخر ۲۰۲۰، نتایج پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی باید مورد ارزیابی قرار گیرد و یک استراتژی تعقیبی واقعینانه برای مرحله بعد از انقضای آن در سال ۲۰۲۱ طرح گردد.

شاخص استراتژی مبارزه با فساد پیرامون تقویت ظرفیت سکتور عدلی و قضائی برای رسیدگی به قضایای فساد و شفافیت این رسیدگی ها در رکن چهارم آن ذکر گردیده است.<sup>210</sup> متأسفانه این شاخص، آن بخش از استراتژی را تشکیل می دهد که کم ترین موفقیت نصیب آن بوده است. شاخص عمده ای آن که عبارت بود از ایجاد مرستیالی ویژه لوی خارنوالی برای مبارزه با فساد، منجر به بهبود قابل ملاحظه در پیگرد مبارزه با فساد نگردید. چا دادن اداره اعاده دارایی ها تحت چتر این معاونیت موجب سردرگمی بیشتر گردیده است. اینکه این اداره به مرستیال لوی سارنوالی در امر مبارزه با فساد اداری گزارشدهی می باشد، بحث را مشکل تر می سازد که اداره مذکور توانایی اعاده دارایی های استرداد شده جرایم فراتر از حوزه صلاحیت مرستیالی لوی خارنوالی برای امور مبارزه با فساد را دارا باشد. شاخص افزایش شفافیت کار در سکتور عدلی و قضایی تطبیق نگردید؛ به ویژه اینکه مرکز عدلی و قضائی همه فیصله ها را به شکل آنلاین منتشر ننموده است.<sup>211</sup> آنچه تا حدی موفق بود همانا افزایش تعداد خارنوالی ها و محاکم بود که ۱۴ محکمه جدید<sup>212</sup> و ۶۳ خارنوالی طی مدت تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری به کار آغاز نمودند.

امنیت به عنوان عمده ترین چالش در برابر ارائه خدمات عدلی و قضائی باقی ماند. پرسونل و نهاد های سکتور عدلی و قضائی همچنان به عنوان اهداف عمده حملات شورشیان و گروه های جنایتکار باقی ماند. یوناما ۱۷ مورد حمله عمدی علیه منسوبین قوه قضائیه ر در سال ۲۰۱۹ ثبت نموده است که منجر به تلفات ۳۱ تن افراد تلفات ملکی (۲۰ کشته و ۱۱ مجروح) گردیده است که در مقایسه با سال ۲۰۱۸ که در آن پنج رویداد از این نوع به وقوع پیوست که منجر به مرگ ۵ فرد ملکی گردید، افزایش را نشان می دهد.<sup>213</sup> در سال ۲۰۱۹ حملات هدفمند علیه کارمندان قضائی منجر به شهادت ۱۳ تن از قضات و سه کارمند قضائی گردید. لوی خارنوالی گزارش داد که ۱۹ خارنوال از طریق حملات هدفمند طی سال ۲۰۱۹ به شهادت رسیده اند. در سال ۲۰۱۹ هیچگونه حملات گروهی پیچیده علیه تاسیسات محاکم صورت نگرفت. هیچ یک از قضایای حمله علیه قوه قضائیه بگونه ای موثر مورد تحقیق

<sup>207</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۲۹.

<sup>208</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۲۹.

<sup>209</sup> مراجعه شود به بخش ۲.۲. در بالا.

<sup>210</sup> استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری افغانستان ۲۰۱۷، محور چهارم.

<sup>211</sup> لستی نه چندان کامل از فیصله های ستره محکمه در وبسایت لوی خارنوالی: <https://ago.gov.af/en/number-persons-convicted-supreme-court>. تاریخ مراجعه به سایت، ۱۸ مارچ ۲۰۲۰

<sup>212</sup> ۷ محکمه در سال ۲۰۱۹ و ۷ محکمه دیگر در سال ۲۰۲۰ (الی ۳۰ اپریل).

<sup>213</sup> گزارش یوناما پیرامون حفاظت افراد ملکی در نزاعات مسلحانه، ۲۰۱۹، منتشر شده در فبروری ۲۰۲۰، صفحه ۴۴، قابل دسترس در آدرس: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan\\_protection\\_of\\_civilians\\_annual\\_report\\_2019.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/afghanistan_protection_of_civilians_annual_report_2019.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۲۰).

#### واکنش سکتور عدلی و قضائی افغانستان در برابر کووید-۱۹

رهای محبوسین: واکنش عاجل به بیماری همه گیر کووید ۱۹ از سوی سکتور عدلی و قضائی افغانستان متمرکز بر کاهش ازدحام زندان و ها و مراکز توقیف دارای ازدحام بالا بود (که تعداد آنها در اواسط مارچ ۲۰۲۰ تخمینا به ۳۷۰۰۰ نفر می رسید). بتاريخ ۲۶ مارچ ۲۰۲۰ رئیس جمهور غنی یک فرمان عفو ویژه مبنی بر عفو، تعلیق تحقیق، و تعلیق تنفیذ احکام حبس محکومین را صادر نمود که هدف اعلام شده آن کاهش کلی نفوس زندان ها و توقیف گاه ها به تعداد ۱۰۰۰۰ نفر در ظرف ۱۰ روز بود. این فرمان سه نوع مختلف از پروسه رهایی را برای محبوسین، اطفال متخلف، و منظومین در مرحله پیش از محاکمه فراهم نمود. در حالیکه تدابیر پیشگیری از گسترش کووید ۱۹ از قبیل ترتیبات کار از خانه برای کارمندان آسیب پذیر و کاهش ساعات کاری را به اجرا گذاشته بودند، نهاد های عدلی و قضائی نتوانستند در ظرف این چارچوب زمانی بلندپروازانه طوری که پلان شده بود محبوسین ها را رها نمایند. با وجود انتقاد ها بر کندی روند رها سازی محبوسین، و اعتصاب ها در برخی از محابس و تعداد زیادی از محبوسین که آزمایش کووید-۱۹ شان مثبت بود، مقامات احساس کردند که باید پروسه را تسریع ببخشند. بتاريخ ۲۷ اپریل رئیس جمهور غنی به مناسبت سالگرد پیروزی جهاد فرمان جدیدی را صادر نمود که طی آن همه انواع جرایم به استثنای جرایم خشونت علیه زن، جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی و جرایمی که طبق صراحت ماده ۳۵۰ قانون اجراءاتجزائی از فرمان عفو مستثنی می باشد، را مورد عفو قرار داد. همچنان تخفیف سخاوتمندانه ای در مجازات های سایر جرایم به شمول جرایم فساد نیز به عمل آمد. در حالیکه مطابق فرمان نخست، محکومین به جرایم فساد تنها می توانستند با کفالت با مال از تخفیف در مجازات حبس بهره ببرند (مگر در حالاتی که محکوم مصاب به بیماری صعب العلاج باشد) که این حکم در مورد کمشنران سابق کمیسون مستقل انتخابات نیز تطبیق گردید، فرمان دوم مجازات حبس محبوسین را تا یک سوم تخفیف داد. الی آخر ماه می، در حدود ۱۰۰۰۰ تن از محبوسین بر اساس هر دو فرمان از بند رها گردیدند.

تعلیق محاکمات و برگزاری محاکمات آنلاین (از راه دور): فرمان مورخ ۶ مارچ به لوی څارنوال صلاحیت می دهد تا تحقیق در مورد جرایم را به تعویق انداخته و محبوسینی را که در مرحله قبل از محاکمه قرار دارند از حبس رها نماید. بتاريخ ۹ می، ستره محکمه یک گروه کاری را تشکیل داد تا راهکار ها برای برگزاری محاکم آنلاین الی ختم بیماری همه گیر کووید-۱۹ را بررسی نماید. محاکم موضوع تأجیل محاکمات را به شکل مختلف تفسیر نموده اند. در حالی که محکمه مبارزه با مواد مخدر به برگزاری محاکماتش ادامه می دهد، محکمه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری از اواسط مارچ بدینسو همه محاکمات را متوقف نموده است.

قرار نگرفته است که علیه آن اقامه دعوی صورت گیرد. فرهنگ معافیت از مجازات قوه قضائیه را بیشتر از پیش آسیب پذیر ساخته است. نا امنی و وجود تهدیدات مستقیم علیه قضات باعث شده است تا قضات زن به کار کردن در ولسوالی های دور افتاده بی میلی نشان دهند.

ستره محکمه به یوناما اطلاع داد که از ماه مارچ ۲۰۲۰، ۲۶۱۴ بست های قضات در ستره محکمه دسته بندی گردیده اند که از آنجمله تا کنون ۲۰۲۴ بست تکمیل گردیده است که از آنجمله ۱۷۶۷ قضات ذکور و ۲۵۷ قضات اناث می باشند.<sup>214</sup> این بیانگر کاهش ۵۹ قاضی فعال در مقایسه با سال قبل است.<sup>215</sup> از مجموع ۳۸۴ محکمه ابتدائیه ۲۹۰ محکمه در ولسوالی هایی که در حوزه صلاحیت قضائی فعالیت می نمایند و محاکم ۹۴ ولسوالی دیگر از راه دور فعالیت می کنند. در سال ۲۰۱۹ ریاست کنترل و مراقبت از ۸۱ قضیه نسبتی فساد پرده برداشت که منجر به گرفتاری و محکومیت دو تن از قضات، سه تن از منسوبین اداری و دو وکیل مدافع گردید. در سال ۲۰۱۹ علیه ۹۱ تن از قضات و هشت تن از کارمندان اداری در مطابقت با مقرر طرز سلوک قضائی و قانون خدمات ملکی اقدامات تادیبی اتخاذ گردید. این امر منجر به عزل یک قاضی و تبدیلی دو قاضی دیگر و کسر معاش ۱۷ تن از قضات گردید. خطاریه های کتبی و توصیه های در مورد

طرز سلوک نیز بالترتیب برای ۲۸ و ۴۳ قاضی صادر گردید. پنج خطاریه کتبی به کارمندان اداری صادر گردید. ستره محکمه شفافیت کار سکتور قضائی را با الزامی ساختن ثبت همه جلسات استماعیه محاکم بهبود بخشیده است.

لوی څارنوالی در ۲۹۷ ولسوالی از مجموع ولسوالی های ۳۸۷ گانه کشور دفتر دارد. از این جمله ۲۶۳ دفتر آن در ولسوالی های مشمول حوزه صلاحیت شان فعالیت دارند. در مارچ ۲۰۲۰، لوی څارنوالی به یوناما اطلاع داد که ۳۵۳۳ څارنوال و کارمند اداری در این اداره مشغول خدمت اند که از آنجمله ۱۵۱۲ تن آن در کابل و ۲۰۱۱ تن دیگر آن در ولایات ایفای وظیفه می نمایند. حدود بیش از یک سوم کارمندان اداری لوی څارنوالی را طبقه ای اناث تشکیل می دهند و یک دوازدهم از څارنوالان نیز از طبقه ای اناث می باشند. در سال ۲۰۱۹ ریاست کنترل و مراقبت څارنوالی ۲۲ کارمند خویش به شمول ۱۷ څارنوال را به دلیل جرایم فساد اداری مورد تعقیب عدلی قرار داد. در سال

<sup>214</sup> محاکم ابتدائیه در ولایت های کابل، بلخ، هرات، پروان، کاپیسا و پنجشیر دارای قضات زن هستند.

<sup>215</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۳۷.



۲۰۱۹، ریاست تفتیش لوی خارنوالی اختاریه های کتبی را برای ۸۴ تن از خارنوالان صادر نمود و رهنمود هایی را پیرامون سلوک ۴۴ خارنوال صادر نمود در حالیکه ۱۱ تن از آنها مکافات دریافت نمودند.

#### ملاحظات:

در سال ۲۰۱۹ اصلاحات قضائی پیشرفت آهسته ای داشته است. نکته مثبت این است که تلاش ها برای قانونمند ساختن بهره گیری از میکانیزم های عدالت رسمی و غیر رسمی به شکل تکمیل کننده یکدیگر دوباره از سر گرفته شد. کووید-۱۹ قوه قضائیه ضعیف افغانستان را که هنوز سعی می کند اعتماد شهروندان را نسبت به خود جلب کند، به شدت صدمه زد. اقدامات مربوط به رهایی محبوسین و تعویق محاکمات باعث بی تاثیر شدن موفقیت هایی می شود که قوه قضائیه به سختی آنها را به دست آورده بود.

### ۲.۳. تعقیب عدلی قضایای فساد در ولایات

ریاست عمومی مبارزه با جرایم فساد اداری لوی خارنوالی آنعده قضایای فساد اداری را تحقیق می نماید که شرایط لازم صلاحیت حوزه ای برای رسیدگی توسط مرکز عدلی و قضائی را تکمیل نمی نماید و قضایای مذکور را در پیشگاه محاکم عادی ولایتی مورد تعقیب عدلی قرار می دهد.<sup>216</sup> قضایای که در حوزه ای صلاحیت قضایی مرکز عدلی و قضایی قرار ندارد، در صورت تقاضای مدعی علیه از ستره محکمه می تواند از محاکم ولایتی به مرکز عدلی و قضائی و منتقل گردد.<sup>217</sup>

بربنیاد اطلاعاتی ارائه شده از سوی لوی خارنوالی، طی سال ۱۳۹۸<sup>218</sup> معاونیت لوی خارنوالی در امور مبارزه با جرایم فساد اداری مجموعاً ۲۰۱۸ قضیه فساد اداری به شمول ۲۱۳ قضیه باقی مانده از سال قبل از آن را در سطح کشور مورد تعقیب عدلی قرار داده است. که در مقایسه با ۱۹۱۱ قضیه در سال ۱۳۹۷ یک اندازه افزایش را نشان می دهد.<sup>219</sup> از جمله این قضایا ۳۹۰ قضیه آن توسط محاکم ابتدائیه، ۱۲۶ توسط محاکم استیناف و ۳۶۳ آن توسط ستره محکمه مورد رسیدگی قرار گرفته است. یکصد و هشتاد و هفت (۱۸۷) قضیه دیگر بنا به نبود مدارک رد گردید، ۵۰۶ قضیه به دلیل عدم صلاحیت رسیدگی به محاکم دیگر منتقل گردید و ۴۴۶ قضیه تا همین اکنون تحت بررسی لوی خارنوالی است. از جمله آنانی که مورد تعقیب عدلی قرار گرفتند، ۱۷ خارنوال و ۵ کارمند اداری لوی خارنوالی بودند. ولی ارقامی که از سوی لوی خارنوالی بنا به درخواست یوناما به منظور تهیه این گزارش ارائه گردیده است، با آنچه در گزارش ربع سوم سال ۲۰۱۹ چارچوب پاسخدهی متقابل ژنو همخوانی ندارد.<sup>220</sup> بر اساس این گزارش، لوی خارنوالی ۹۰۱ قضیه را تا ربع سوم سال ۱۳۹۸ (۲۰۱۹) تحقیق نموده است در مقایسه با ۶۸۴ قضیه در عین مدت در سال ۱۳۹۷ (۲۰۱۸).<sup>221</sup> یک میکانیزم واضح برای پیگیری این اطلاعات جهت دستیابی افغانستان به هدف ۲.۲ نیاز است<sup>222</sup> تا چارچوب همکاری های متقابل ژنیو را سنجش نمود، و قضاوت واقعینانه را در رابطه به روش موجود تعقیب عدلی قضایای فساد اداری در سطح محلی را انجام داد. بنا به معلومات لوی خارنوالی، موارد تعقیب عدلی که در بالا تذکر گردید، ۸۷۵ شخص در نتیجه آن محکوم گردیدند و حکم به مجازات نقدی ۲۴۹۳۵۲۶۸۰ افغانی و ۱۰۸۳۰۸ دالر امریکایی چه به عنوان جریمه و یا جبران خسارت وضع گردید که از

<sup>216</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۹.

<sup>217</sup> به عنوان یک نمونه رئیس سابق فواید عامه ولایت فراه (دوسیه شماره ۱۶).

<sup>218</sup> لوی خارنوالی و محاکم ارقام را حسب تقویم اسلام جمع آوری می کنند و از این رو سال ۱۳۹۸ مصادف می شود با ۲۱ مارچ ۲۰۱۹ - ۲۰ مارچ ۲۰۲۰.

<sup>219</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۷.

<sup>220</sup> وزارت مالیه، کنفرانس ژنو پیرامون افغانستان، گزارش ربع سوم، جولای - سپتامبر ۲۰۱۹، چارچوب موافقتنامه حسابداری متقابل ژنو ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰.

<sup>221</sup> همان ماخذ، صفحه ۶.

<sup>222</sup> مراجعه شود به بخش ۱.۲. د ر بالا.

آنجمله ۱۱۳۲۴۶۳۶۵ افغانی و ۴۲۳۳۹ دالر امریکایی به دست آمده است.<sup>223</sup> از سوی دیگر بر اساس معلومات ستره محکمه محاکم ولایتی ۲۰۲ قضیه فساد اداری را در سال ۲۰۱۹ مورد رسیدگی قرار داده است. این ارقام متفاوت را به مشکل می توان با هم تطبیق داد که بخشی از آن را می توان به تفاوت استفاده از تقویم های میلادی و اسلامی مورد استفاده در زمان گردآوری اطلاعات نسبت داد. شفافیت بیشتر نهاد ها در نشر منظم کارکرد های محاکم و

#### ملاحظات:

ردگیری روند تعقیب قضایای فساد در ولایات بسیار پر چالش بوده است. با گسترش روزافزون موارد اقامه دعوای مرکز عدلی و قضائی به محاکم ولایتی، به شفافیت بیشتر پیرامون قضایایی که دوسیه های آنها در ولایات ترتیب می گردد و دقت بیشتر در گزارشدهی های مربوطه نیاز است.

خارنوالی های ولایتی به طور آنلاین قابل تمجید است.

### ۳.۳. مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری

مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در جون سال ۲۰۱۶ با فرمان اجرائی ریاست جمهوری به هدف رسیدگی به "جرائم سنگین فساد اداری که مرتکبین آن از کارمندان عالی رتبه می باشند، مبتنی بر اسناد و مدارک و شواهد و اجرای تحقیقات همه جانبه، جلوگیری از اعمال نفوذ، رعایت معیارهای محاکمه عادلانه و رسیدگی سریع و شفاف به قضایای جرائم یاد شده" ایجاد گردید.<sup>224</sup> به مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری صلاحیت رسیدگی به آنعده از قضایا که مرتکبین آنها از نظرمقام عالی رتبه بود و یا اینکه منفعت پولی ایکه از جرم ارتکابی خویش به دست آورده اند، به یک مبلغ معین برسد، اعطا گردیده است.<sup>225</sup> قانون مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۸<sup>226</sup> در نهایت یک مبنای قانونی مستحکم را برای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری فراهم نمود. قانون مذکور وظایف و صلاحیت های مرکز را تعریف نموده و تاکید می ورزد که این مرکز باید اقدام به تحریک دعوای جزائی، انجام تعقیب عدلی و ارائه تصامیم قضائی بدون هرگونه مداخله بیرونی را روی دست گیرد.<sup>227</sup> مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری صلاحیت دارد تا به جرائم خاص فساد اداری که توسط مامورین عالی رتبه دولتی،<sup>228</sup> مقامات دولتی، جنرال ها و افسران نظامی ایکه در بست جنرالی ایفای وظیفه می کنند، رؤسای ادارات و وزارت ها که در بست ۱ ایفای وظیفه می کنند، و اشخاص حکمی صرف نظر از مبلغی که در جرم فساد دخیل باشد،<sup>229</sup> و یا قطع نظر از رتبه شخص متهم در صورتیکه وجه حاصله از ارتکاب جرم بیش از ۱۰ میلیون افغانی (۱۳۰۰۰۰ دالر امریکایی) یا معادل آن به اسعار خارجی باشد، رسیدگی کند.<sup>230</sup> برای جرائم رشوت<sup>231</sup> و تطهیر پول،<sup>232</sup> مقدار وجوه نقدی برای

<sup>223</sup> پاسخ لوی خارنوالی به درخواست معلومات از سوی یوناما برای این گزارش، ۷ فبروری ۲۰۲۰.

<sup>224</sup> ماده ۱، فرمان رئیس جمهور جمهوری اسلامی افغانستان پیرامون ایجاد مرکز عدلی و قضائی، فرمان شماره ۵۳ مورخ ۲۰۱۶/۰۶/۳۰ (۱۳۹۵/۰۴/۱۰).

<sup>225</sup> مصوبه شماره ۳۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۹ (نوزدهم جولای ۲۰۱۶) شورای عالی ستره محکمه پیرامون صلاحیت مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری.

<sup>226</sup> فرمان شمار ۱۸۷ مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ منتشر شده در جریده رسمی ۱۳۱۴.

<sup>227</sup> قانون مبارزه با فساد اداری ماده ۲۶.

<sup>228</sup> هر چند مطابق قانون تنظیم معاشات مقامات عالیرتبه دولتی "مقامات عالیرتبه"، که شامل رئیس جمهور، وزراء، قضات و اعضای شورای ملی می شود، قانون اساسی طرز العمال محاکمه رئیس جمهور را (در ماده ۶۹) خود شرح نموده است، در حالیکه قانون محاکم خاص (جریده رسمی ۱۱۳۰-۱۲ اپریل ۲۰۱۴) ایجاد و طرز العمل کاری محکمه خاص را برای محاکمه وزراء (به شمول وزرای سابق) و قضات ستره محکمه پیشبینی نموده است.

<sup>229</sup> ماده ۲۷ (۱) قانون مبارزه با فساد اداری.

<sup>230</sup> قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲۷ (۲) (۱).

<sup>231</sup> کود جزا، فصل اول بخش چهارم که با ماده ۳۷۰ آغاز می شود.

<sup>232</sup> کود جزا فصل دوم بخش ششم که با ماده ۴۹۸ آغاز می شود.

مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری نصف این مبلغ می باشد.<sup>233</sup> در می ۲۰۱۹، در مرحله تعیین صلاحیت رسیدگی به قضیه کمیشنران کمیسیون انتخابات، ستره محکمه یک متحد المال را صادر نمود که صلاحیت مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را برای رسیدگی به موارد خاصی از جرایم انتخاباتی در صورتی که عنصر فساد اداری در آن دخیل باشد، تایید نمود.<sup>234</sup> ستره محکمه می تواند صلاحیت رسیدگی قضیه ای را در صورت تقاضای لوی خرنوال و یا طرف دعوا "در صورت موجودیت دلایل موجه و ضرورت غیر قابل رفع مطابق به احکام قانون" به مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری تفویض نماید.<sup>235</sup>

۱۴ تن از قضات مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری از سوی ستره محکمه مقرر گردیده اند.<sup>236</sup> به جز یکی از قضات محکمه استیناف که وفات نموده، متباقی همه قضات از زمان ایجاد این مرکز تا کنون در این مرکز ایفای وظیفه می نمایند. دو تن از رؤسای محاکم ابتدائیه و استیناف این مرکز ریاست همه جلسات قضائی در محاکم مربوطه عهده دار بوده اند. در حالاتی که رؤسای نامبرده در رخصتی می بودند جلسات قضائی تا آمدن شان دایر نمی گردیدند... بر خلاف سال ۲۰۱۸ در سال ۲۰۱۹/۲۰۲۰ تشکیل پرسونل خرنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری دستخوش تغییرات عمده ای نگردید.<sup>237</sup> مجموع خرنوالان لوی خرنوالی در این مرکز طی سال ۲۰۱۹ به تعداد ۱۱۱ خرنوال بود. علی الرغم شمار بلند خرنوالان در این مرکز، نتایج حاصله از اجراءات مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری از نظر رسیدگی به قضایا و اجرای محاکمات همچنان پایین باقی ماند.

امنیت کارمندان مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری به عنوان یک نگرانی کماکان پابرجا است. فرمان ریاست جمهوری در سال ۲۰۱۷ مبنی بر افزایش تدابیر امنیتی و تامین مصونیت فیزیکی کارمندان مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری و امنیت تاسیسات این مرکز تا هنوز به طور کامل جامه عمل نپوشیده است.<sup>238</sup> قرار بود برای کارمندان مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در یک منطقه امن مرکزی طبق شرایط سکونتی معین منازل مسکونی فراهم گردد. ساخت منازل مسکونی که در سال ۲۰۱۷ آغاز شد تا هنوز ادامه دارد و توقع می رود در اواسط سال ۲۰۲۰ به پایه اکمال برسد.<sup>239</sup> در همین حال و علی رغم تلاش ها برای بهبود امنیت فیزیکی کارمندان مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری از جمله فراهم نمودن وسایط زرهی، حملات علیه آنها همچنان ادامه دارد که یک حمله در ۶ ماه جولای ۲۰۱۹ باعث مرگ یک خرنوال مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری و حمله دیگر به تاریخ ۲۴ اپریل ۲۰۲۰ باعث مجروح شدن یک خرنوال دیگر گردید. به تاریخ ۱۲ فبروری ۲۰۲۰ یکی از کارمندان ریاست مبارزه با جرایم سنگین در حین اجرای وظیفه هدف تیراندازی قرار گرفت و مجروح شد.

### ۱.۳.۳. حمایت پولیس از مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری

بخشی از احکام قانون مبارزه با فساد اداری، که وظایف "پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری"<sup>240</sup> را تنظیم می کند، قسمت اعظم آن تا اکنون تطبیق نگردیده است.<sup>241</sup> از آغاز ایجاد مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۶ تا کنون، ریاست مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری از طریق مدیریت مبارزه با فساد خویش

<sup>233</sup> قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲۷ (۲) (۲)

<sup>234</sup> مراجعه شود به بخش زیر ۳.۴.۴.

<sup>235</sup> قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه افغانستان، جریده رسمی شماره 01109 مورخ ۳۰ جون ۲۰۱۳، ماده ۳۱ فقره (۳). به عنوان مثال از طریق مصوبه شماره ۸۲ مورخ ۱ جنوری ۲۰۱۸، ستره محکمه محکمه مرکز عدلی و قضائی را به عنوان محکمه خاص برای رسیدگی به قضایای غصب زمین های دولتی و سایر دولتی های دولتی در زون مرکزی متشکل از ولایت های کابل، میدان وردک، پروان، لوگر، کاپیسا و غزنی تعیین نمود.

<sup>236</sup> همان ماخذ، ماده ۸۴: "قاضی طور عادی قل از سه سال تبدیل شده نمی تواند، مگر به اثر تقاضای خودش با ارائه دلایل موجه که طرف قناعت ستره محکمه واقع گردد و یا حسب لزوم دید اداره. تبدیلی قاضی طور عادی هر سه سال در ماه حوت صورت گرفته و ز آغاز سال بعد نافذ می گردد."

<sup>237</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۹.

<sup>238</sup> فرمان شماره ۹۴۸ ریاست جمهوری مورخ ۳ جون ۲۰۱۹ (۱۳۹۶/۰۳/۱۳)

<sup>239</sup> پروژآوری معلومات، جلسه مورخ ۲۸ جنوری ۲۰۲۰ یوناما پیرامون مرکز عدلی قضائی.

<sup>240</sup> قانون مبارزه با فساد اداری، مواد ۲۸ و ۲۹.

<sup>241</sup> مراجعه شده به بالا، بخش ۲.۴.

به عنوان بخش کشفی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری عمل نموده است. ریاست مبارزه با جرایم سنگین در سال ۲۰۱۹ طی یک فرمان ریاست جمهوری با حمایت قابل ملاحظه بین المللی<sup>242</sup> به عنوان قطعه ای از پولیس که تحت رهبری وزارت داخله به طور مستقل عمل می نمود، ایجاد گردید و مأموریت یافت تا جرایم سنگین فساد اداری، اختطاف و جرایم سازمان یافته را تحقیق نماید. این ریاست همچنین وظیفه داشت تا مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را بعد از تاسیس آن در سال ۲۰۱۶ حمایت نماید. همچنین در سال ۲۰۱۶، رئیس جمهور مجوز افزایش تشکیل ریاست مبارزه با جرایم سنگین را از ۱۳۰ به ۳۰۰ تن صادر نمود که از جمله این تعداد ۲۰۰ تن آنان مأمورین تحقیق می باشند. این ریاست که تنها در کابل مستقر می باشد، وظایف کشف، تحلیل و تحقیق را برای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری انجام می دهد ولی نمی تواند یگانه نهاد مسئول برای اجرای قرار های گرفتاری و احکام این مرکز باشد.

قانون مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۸ به "پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری" در ساختار تشکیلاتی وزارت داخله با مکفیت کشف جرایم سنگین فساد اداری اشاره می نماید.<sup>243</sup> طبق این قانون پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری مستقیماً به وزیر امور داخله گزارش ده می باشد.<sup>244</sup> در حالیکه قانون وضاحت کامل ندارد که آیا "پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری" اشاره به همان ریاست مبارزه با جرایم سنگین دارد و یا به بخشی از آن اشاره دارد،<sup>245</sup> طی سال ۲۰۱۹ وزارت داخله تغییری را در روابط کاری میان ریاست مبارزه با جرایم سنگین و مرکز عدلی و قضائی بمیان نیاورده است. در نیمه دوم سال ۲۰۱۹، وزارت امور داخله به یوناما اطلاع داد که ریاست عمومی مبارزه با جرایم وزارت امور داخله ریاست مبارزه با جرایم سنگین را در تشکیل خود مدغم نموده و ظرفیت مبارزه با فساد آن را تقویت خواهد نمود.<sup>246</sup>

به هر حال رئیس مبارزه با جرایم سنگین تصامیمی را اتخاذ نمود که حاکی از استقلال عمل بیشتر این ریاست بود و بیشتر با صلاحیت های مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری همخوانی داشت. در سال ۲۰۱۸-۲۰۱۹ در واکنش به آنچه صلاحیت های این ریاست تحت قانون مبارزه با فساد اداری عنوان گردید، ریاست مبارزه با جرایم سنگین پیشنهاد یک تشکیل جدید را مطرح نمود که فعالیت ۲۹۱ تن از پرسونل آن زمان خود را بر قضایای مبارزه با فساد به شمول تطهیر پول، و عواید ناشی از ارتکاب جرم، ناپدید شدن و سرقت آثار تاریخی، استخراج غیر قانونی معادن و غصب املاک دولتی متمرکز سازد، که به این ترتیب انعکاس دهنده صلاحیت های مرکز عدلی و قضائی بود.<sup>247</sup> در اواخر همان سال زمانی که وزارت داخله تصمیم به ادغام ریاست مبارزه با جرایم سنگین همراه با ریاست تحقیقات جنایی، ریاست کریمنال تکنیک، و دفتر پولیس بین المللی (انترپول) را به ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی اتخاذ نمود. در حالیکه ادغام ریاست مبارزه با جرایم سنگین می توانست زمینه هماهنگی بهتر با دیگر بخش های این ریاست را فراهم نماید، ولی می توان گفت که این موضوع در تناقض با احکام قانون مبارزه با فساد اداری است که ایجاب می کند که "پولیس مبارزه با جرایم سنگین" که در مرکز عدلی و قضائی فعالیت می نماید، مستقیماً به وزیر داخله گزارش شده باشد.<sup>248</sup> افزون بر این، قانون مبارزه با فساد اداری ایجاب می کند که "پولیس مبارزه با جرایم سنگین" در مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری کار نماید<sup>249</sup> که این می تواند به مفهوم تغییر مکان آن در تاسیسات مرکز عدلی و قضائی تفسیر گردد.

<sup>242</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۴.

<sup>243</sup> قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲۸ (۱).

<sup>244</sup> همان ماخذ، ماده ۲۸ (۴).

<sup>245</sup> ماده ۲۸ قانون مبارزه با فساد اداری به "پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری" اشاره دارد.

<sup>246</sup> جلسه یوناما پیرامون مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری، ۱۱ نوامبر ۲۰۱۹.

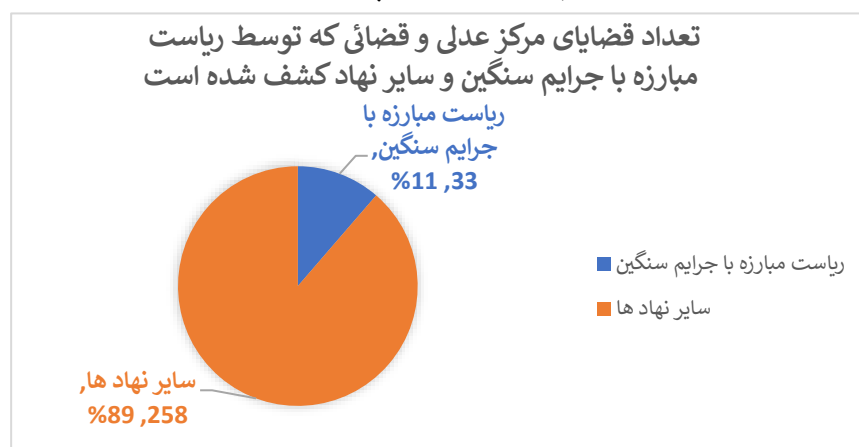
<sup>247</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۴.

<sup>248</sup> در پاسخ به مسوده ابتدائی این گزارش، ریاست مبارزه با جرایم سنگین تاکید نمود که این ریاست پیرامون فعالیت های کشفی و اجراءات عملیاتی خویش مستقیماً به وزیر داخله گزارش می دهد و کار های اداری روزمره اش را با ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی هماهنگ می کند.

<sup>249</sup> قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲۸ (۱).

با وجود این تناقضات موجود در قانون مبارزه با فساد اداری، در اواسط سال ۲۰۱۹ ریاست مبارزه با جرایم سنگین با ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی مدغم گردید. وزارت امور داخله استدلال نمود که این اصلاحات به سایر شعبه های فرعی عملیاتی وزارت داخله که در ولایات حضور دارند، اجازه می دهد تا با ریاست مبارزه با جرایم سنگین همکاری و نیز زمینه همکاری از سوی سایر بخش های ریاست های عمومی مبارزه با جرایم جنایی با این ریاست را فراهم می سازد. توحید این نیرو ها تحت رهبری ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی زمینه بهره گیری سیستماتیک از سیستم مدیریت قضایا (CMS) را فراهم نموده و تلاش های مبارزه با فساد اداری را با سایر وظایف مبارزه با جرایم هماهنگ می سازد و زمینه یک سلسله مراتب واضح را برای همه نیرو های درگیر در کار مبارزه با جرایم فراهم می سازد، که به طور کل وزارت داخله را با تمام توانش در راستای تلاش های مبارزه با فساد اداری قرار می دهد.<sup>250</sup>

تشکیل ریاست مبارزه با جرایم سنگین بعد ارزیابی نیاز های به وجود آمده متعاقب ادغام آن به ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی نهایی خواهد شد. هریک از افسران، لایحه وظایف خود شان را خواهند داشت تا آنها را از دادن مکلفیت در زمینه های دیگر حفظ نماید. تعیین وظایف در ریاست مبارزه با جرایم سنگین بر اساس شایستگی خواهد بود و



سوابق افسران بررسی می گردد، آنها مکلف خواهند بود تا آزمون پولیگراف فراهم شده از سوی جامعه بین المللی را سپری نمایند.

طی این دوره گزارشده، ریاست مبارزه با جرایم سنگین فقط ۳۳ قضیه را به مرکز عدلی و قضائی ارجاع نموده است که نمایندگی از تنها ۱۱ درصد از مجموع قضایای ارجاع شده به خازنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری می نماید. بنا به گفته خازنوالی مرکز عدلی و قضائی بیشتر قضایای ارجاع شده از سوی ریاست جرایم سنگین به دلیل ناقص بودن باید برای انجام تحقیق بیشتر مسترد می گردید.<sup>251</sup>

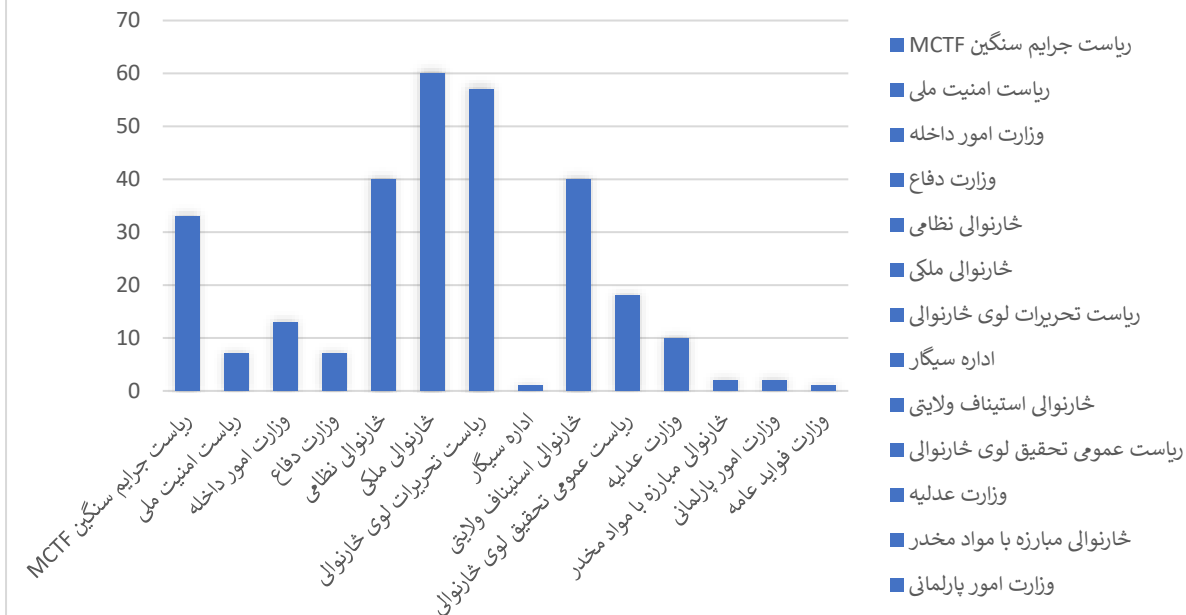
سایر قضایای وارده به مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری از سوی ریاست امنیت ملی (۷ قضیه)، وزارت امور داخله (۱۳ قضیه)، وزارت دفاع (۷ قضیه)، خازنوالی نظامی تعقیب جرایم فساد اداری (۴۰ قضیه)، خازنوالی ملکی تعقیب جرایم فساد اداری (۶۰ قضیه)، و اداره سیگار (۱ قضیه) بین سایر نهاد ها. ریاست جرایم سنگین بیان داشت که علاوه بر ۳۳ قضیه ای که طی سال ۲۰۱۹ برای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری تحقیق نموده است، این ریاست همچنین پروسه کشف ۴۵ قضیه دیگر را نیز تکمیل نموده است مشخص گردید که رسیدگی آن در حوزه صلاحیت مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری نبوده است، و از این رو قضایای یادشده را برای تحقیق بیشتر به لوی خازنوالی ارجاع نموده است. علاوه بر این، ۴۶ قضیه دیگر که متعلق به حوزه صلاحیت ریاست مبارزه با جرایم سنگین پنداشته نشده است، به سایر ارگان های کشفی فرستاده شده اند.

<sup>250</sup> نظرات ارائه شده از سوی معاون ریاست عمومی مبارزه با جرایم جنایی، در جلسه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری یوناما، ۱۱ نوامبر ۲۰۱۹.

<sup>251</sup> ملاحظات خازنوالی مرکز عدلی و قضائی بر مسوده ابتدائی این گزارش.



## فیصدی قضایا بر اساس نهاد گزارش دهنده



به تاریخ ۲۶ مارچ ۲۰۲۰ رئیس جدید برای ریاست مبارزه با جرایم سنگین مقرر گردید، که روند تغییر تبدیل بسیار مفرط در این پست را دوام بخشید که تقریباً در هر سال یک رئیس جدید برای این اداره تعیین می گردد.<sup>252</sup> رئیس جدید کمبود کارمندان و منابع را به عنوان عمده ترین چالش فراراه اجرای مسئولیت های این ریاست شناسایی نمود و یک پلان استراتژیک را برای مقابله با این چالش ها تدوین نمود. در اپریل ۲۰۲۰، یک تشکیل ۲۳۴ نفری برای ریاست مبارزه با جرایم سنگین منظور گردید. یک استراتژی کلی که مسئولیت ریاست مبارزه با جرایم سنگین را فقط در زمینه جرایم سنگین فساد اداری مشخص می سازد منتظر منظوری در وزارت امور داخله است. ایجاد اصلاحات در ریاست مبارزه با جرایم سنگین و یا بخش دیگر پولیس که به طور خاص مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را حمایت نماید حیاتی است تا محکمه بتواند نقش خودش را به عنوان یک نهاد بازدارنده در برابر فساد ایفا نماید.

### ۲.۳.۳. تلاش ها در جهت افزایش محصول مرکز عدلی و قضائی در سال ۲۰۱۹

از زمانی که مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری از اواسط ۲۰۱۶ کارش را آغاز نموده است، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی تا کنون ۲۶۱ متهم را در ۶۹ قضیه محاکمه نموده است که از آنجمله ۲۰۸ تن محکوم گردیده و ۵۱ تن دیگر برائت حاصل نموده اند (دو تن از متهمین قبل از اینکه فیصله نهایی صادر شود وفات نمودند)<sup>253</sup> محکمه استیناف ۶۱ قضیه را با ۱۹۹ تن از متهمین رسیدگی نمود که از آنجمله ۱۷۴ متهم محکوم گردید و ۱۹ تن دیگر برائت حاصل نمودند، و نیز حکم به نقض علیه چهار متهم مبنی بر عدم صلاحیت را صادر نموده و محاکمه دو متهم دیگر را جهت تحقیقات مزید به تعویق انداخت. در سال ۲۰۱۹ ستره محکمه پنج قضیه مرکز عدلی و قضائی را تایید، سه قضیه را رد و چهار دیگر آن را نقض نمود.<sup>254</sup> ستره محکمه تا کنون مجموعاً ۴۸ قضیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را بررسی نموده است، این قضایا به دلیل برگزار نشدن محاکمات به صورت علنی و عدم نشر جریان محاکمه، کمتر به اطلاع عموم رسانیده شده است.

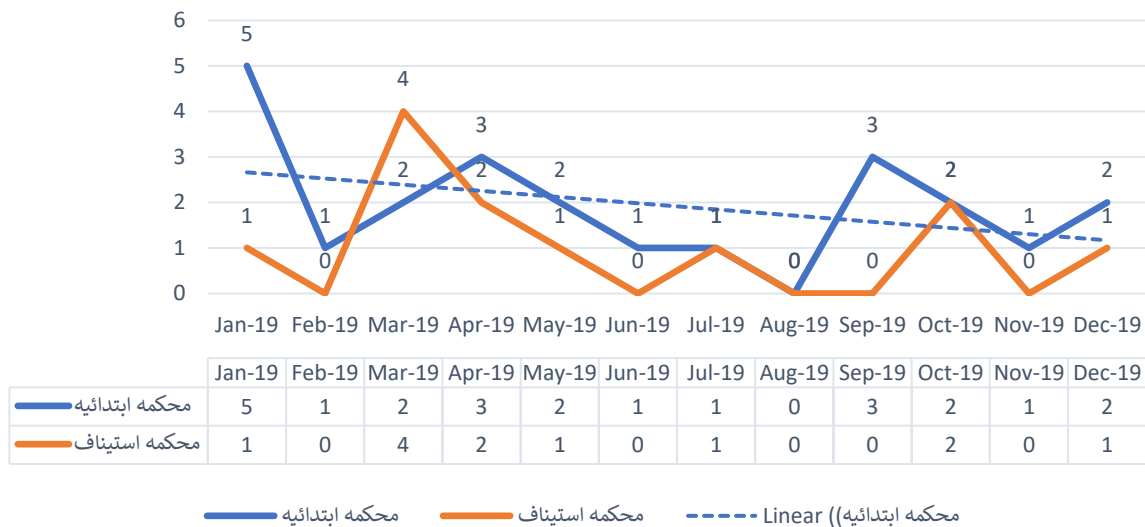
<sup>252</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۴.

<sup>253</sup> ارقام الی اواسط فبروری ۲۰۲۰.

<sup>254</sup> معلومات ارائه شده از سوی ستره محکمه به منظور استفاده در این گزارش.

مجموع قضایای رسیدگی شده توسط محکمه ابتدائیه در سال ۲۰۱۹ به ۲۳ قضیه افزایش یافته است در مقایسه با ۱۸ قضیه در سال ۲۰۱۷ و ۱۷ قضیه در سال ۲۰۱۸. حد اوسط نتایج کار هردو محاکم ابتدائیه و استیناف به ترتیب یک الی دو قضیه در ماه بوده است.<sup>255</sup>

### نمودار محاکمات مرکز عدلی و قضائی در سال ۲۰۱۹



در سال ۲۰۱۹ محکمه ابتدائیه ۶۶ متهم را محکوم و ۱۷ متهم دیگر را برائت داد.<sup>256</sup> تنها ۴ قضیه از سوی هیچ یک از طرفین دعوی در سال ۲۰۱۹ استیناف خواهی نگردید، فیصله محکمه ابتدائیه در رابطه آنها نهایی شد و در ۱۲ قضیه دیگر که در ۲۰۱۹ به مرحله ای استینافی ارجاع گردید، محکمه استیناف ۴۱ تن را

#### اثر فرمان‌های رهبری محبوسین بر قضایای مرکز عدلی و قضائی افغانستان

فرمان ویژه مورخ ۲۶ مارچ ۲۰۲۰ مبنی بر عفو مجازات، تعویق تحقیق، و تاجیل تنفیذ حکم محبوسین و محبوسین (فرمان) که توسط رئیس جمهور غنی در واکنش به کووید-۱۹ صادر شد، مجدداً بر احکام مندرج قانون اصول محاکمات جزائی تأکید نمود که محکومین به جرایم فساد اداری نمی‌توانند از حکم عفو باقی مدت محکومیت شان مستفید شوند مگر این که مصاب به بیماری صعب‌العلاج باشد. با آنهم محکومین قضایای فساد اداری می‌توانند تنفیذ حکم شان در صورت توانایی پرداخت مبلغ کفالت که توسط محکمه تعیین می‌گردد، تاجیل نمایند. این طرز العمل زمینه را برای رهایی موقت کمشنران سابق کمیسیون‌های مستقل انتخابات و شکایات انتخاباتی به طور موقت در ۱۵ اپریل ۲۰۲۰ از حبس رها شوند. آنها اولین محکومین از سوی مرکز عدلی و قضائی بودند که از این فرمان بعد مدافعه حقوقی و سیاسی بهره‌مند گردیدند. آنانی که در مرحله قبل از محاکمه قرار داشتند موقتاً تا زمانیکه محاکمات به تعویق افتاده است رها خواهند شد. در حالیکه مبلغ کفالت را نیز بلند تعیین نموده است، مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری می‌داند که گرفتاری آنانی که به طور موقت بعد شیوع بیماری رها گردیده اند می‌تواند با چالش‌هایی همراه باشد.

بنابرین ۲۷ اپریل ۲۰۲۰، رئیس جمهور فرمان دیگری را مبنی بر عفو و تخفیف احکام به مناسبت ۲۸مین سالگرد پیروزی جهاد صادر نمود که باز هم عفو محکومین به جرایم فساد را ممنوع قرار می‌دهد.

محکوم نموده و پنج تن دیگر را برائت داد. ستره محکمه به ۱۱ قضیه در مرحله تمیز رسیدگی نمود.

بین ۱ جنوری ۲۰۲۰ الی شیوع کووید-۱۹، تدابیر اتخاذ شده برای پیشگیری از بیماری که باعث شد جلسات قضائی در اواخر مارچ ۲۰۲۰ به تعویق انداخته شود، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی سه قضیه را فیصله نمود که

<sup>255</sup> قضات تأکید نمودند که تعداد قضایایی که توسط محکمه رسیدگی شده اند، مستقیماً بسته به توانایی خازنوالان به ارسال دوسیه‌ها به محکمه بود، به هر پیمان‌ه‌ای که خازنوالان دوسیه‌های بیشتری را تحقیق می‌نمودند، به همان پیمان‌ه قضایای بیشتری مورد رسیدگی محکمه قرار می‌گرفت.

<sup>256</sup> اینها عبارت‌اند از: قضیه سوء استفاده از صلاحیت توسط معین وزارت اطلاعات و فرهنگ؛ رئیس کمیسیون ولایتی انتخابات دایکندی؛ و در دو قضیه دیگر- ۳ متهم در قضیه قومندانی عمومی قطعه خاص پولیس GCPSU و یک متهم در قضیه بانک اسلامی افغانستان.

منتج به برائت همه متهمین آن قضایا گردید. به نقل از خارنوالی مرکز عدلی و قضائی، طی همین مدت ۱۴ قضیه به محکمه ابتدائیه ارجاع گردید که از آنجمله نه قضیه طی قرار قضائی دوباره به خارنوالی مسترد گردید و چهار قضیه ای دیگر هنوز تحت رسیدگی آن محکمه قرار دارد. محکمه استیناف هفت قضیه را با ۱۹ متهم مورد رسیدگی قرار داد که منتج به محکومیت ۱۲ تن و برائت سه تن دیگر و ارجاع یک قضیه (با چهار متهم) به محکمه دیگر به دلیل عدم صلاحیت قضائی گردید. در ۱۷ ربيع اول ۲۰۲۰ محکمه ابتدائیه با رسیدگی سه قضیه، پایین ترین میزان کارکرد خود را در مقایسه با پنج قضیه در ربيع اول ۲۰۱۷ و هشت قضیه در ربيع اول ۲۰۱۸ ثبت نمود. طی همین مدت، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی هفت قضیه را رسیدگی نمود. مرکز عدلی و قضائی بین ۲۶ مارچ و ۸ جون ۲۰۲۰ در پی تعویق محاکمات در واکنش به چالش کووید-۱۹ کدام محاکمه قابل ملاحظه ای را برگزار ننموده است. ولی محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی قرارهایی را در پاسخ به درخواست کفالت بالمال که بنا به فرمان ریاست جمهوری در ارتباط به عفو مجازات، تعویق تحقیق و تاجیل تنفیذ حکم محجوزین و محبوسین ارئه گردیده بود، صادر نمود.<sup>257</sup>

### ۳.۳.۳. تعداد کمی از مقامات بلند پایه مورد تعقیب قرار گرفتند

مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در رابطه با جرایم فساد اداری که از سوی مامورین عالی رتبه و مقامات دولتی ارتکاب می یابد، صلاحیت موضوعی دارد.<sup>258</sup> در حالیکه مرکز عدلی و قضائی طی سه سال پسین بسیاری از معینان، وزراء و جنرالان را محاکمه نموده است،<sup>259</sup> در سال ۲۰۱۹ مقامات بلند رتبه کمتری به ویژه از مقامات نظامی در مقایسه با سال های دیگر مورد تعقیب عدلی قرار گرفته اند. فقط دو معین وزارت،<sup>260</sup> یک عضو مشرانو جرگه،<sup>261</sup> چندین عضو شورای ولایتی، یک والی و یک ولسوال و کمیشنران دو کمیسیون انتخاباتی تحت پیگرد عدلی قرار گرفته و محاکمه شدند.

روند عدم تعقیب عدلی مقامات وزارت دفاع که در گزارش سال گذشته نیز برجسته ساخته شد،<sup>262</sup> در سال ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰ نیز ادامه یافت. تنها علیه یک جنرال پولیس به اتهام سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی مبنی بر حیات غیر قانونی یک میل اسلحه اقامه دعوی صورت گرفت، که جنرال مذکور محاکمه گردید و توسط مرکز عدلی قضائی در مارچ ۲۰۲۰ برائت داده شد.<sup>263</sup> سه اتهامنامه دیگر مربوط به جرایم ارتکاب یافته از سوی مقامات کمیسیون های انتخاباتی و یا در ارتباط با انتخابات بوده است به شمول ده مقام برتر سابق کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی یک عضو کمیسیون ولایتی انتخابات ولایت دایکندی و سه عضو شورای ولایتی ۱ ولایت پکتیکا. این قضایا تا حدودی متفاوت از دیگر قضایا بود چون اولین باری بوده است که علیه یک کمیشنر انتخابات اقامه دعوی صورت گرفته چه رسد به اینکه همه اعضای هردو کمیسیون به محاکمه کشانیده شوند. به نقل از خارنوالی مرکز عدلی و قضائی، در سال ۲۰۱۹، در مورد قضایا علیه ۱۱ جنرال از هردو وزارت داخله و دفاع یا تحقیق صورت گرفته است، یا تحقیق جریان دارد؛ برخی از این قضایا به محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی ارجاع گردیده ولی تاریخ جلسات قضایی قضایای مذکور تا هنوز تعیین نگردیده است. بین ۱ جنوری و ۳۰ اپریل ۲۰۲۰، خارنوالی مرکز عدلی و قضائی ۵ قضیه مقامات نظامی را به محکمه ابتدائیه سپرده اند که از آنجمله سه قضیه آن برای تحقیق بیشتر به خارنوالی مسترد گردیده است.

<sup>257</sup> فرمان شماره ۱ مورخ ۲۶ مارچ ۲۰۲۰.

<sup>258</sup> طوریکه در قانون تنظیم معاشات مقامات عالیرتبه دولتی تعریف گردیده است، جریده رسمی شماره ۱۱۲۱ مورخ ۳۰ اکتوبر ۲۰۱۳. مرکز عدلی و قضائی صلاحیت رسیدگی به جرایم ارتکاب یافته از سوی وزراء را ندارند و محاکمه آنها طبق قانون محاکم خاص تنظیم می گردد.

<sup>259</sup> رویهمرفته مرکز عدلی و قضائی ۱۹ تن از جنرالان، ۱۰ تن از معینان وزارت ها و ۲ تن از والیان را محاکمه نمود.

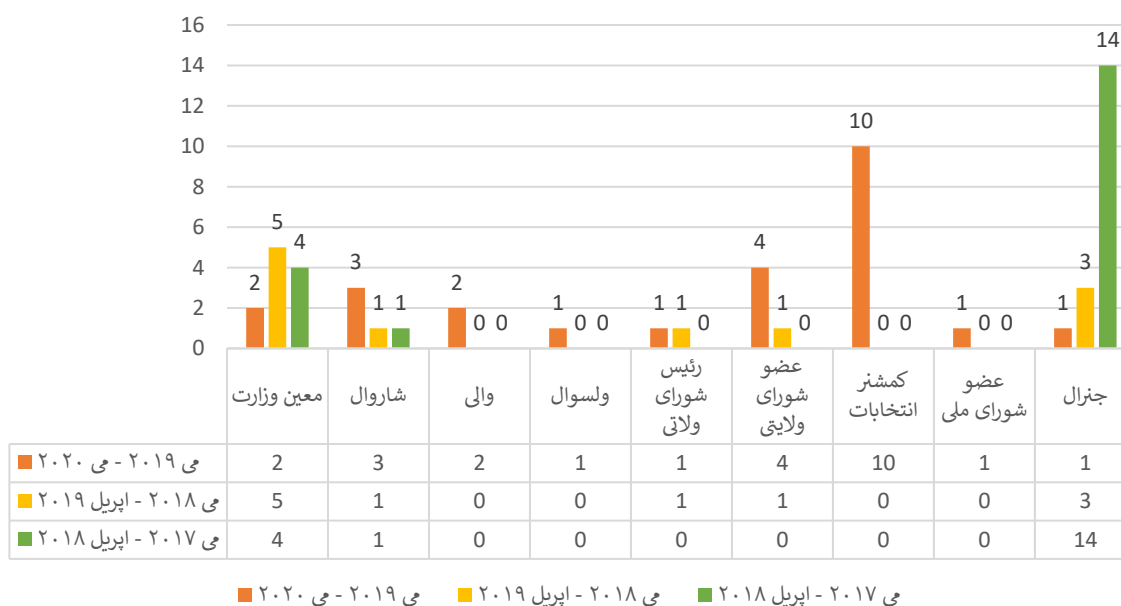
<sup>260</sup> هر دوی شان معینان اسبق وزارت مالیه بودند.

<sup>261</sup> سناتور سابق، احمد یوسف نورستانی (دوسیه شماره ۱۱).

<sup>262</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۵۳.

<sup>263</sup> دوسیه قوماندان امنیه سابق کاپیسا که به تاریخ ۱۷ مارچ ۲۰۲۰ در محکمه ابتدائیه مورد رسیدگی قرار گرفت. خارنوالی مرکز عدلی و قضائی در برابر حکم برائت خواهان استیناف شده است.

### متهمین از نظر رتبه - ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰



### ۴.۳.۳. انواع جرایم و شیوه های وارد نمودن اتهام طبق کود جزای جدید

زمانیکه مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۶ ایجاد گردید، قانون جزای مصوبه سال ۱۹۷۶ همچنان نافذ بود. قوانین دیگر از قبیل قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرم<sup>264</sup> قانون حفظ آثار تاریخی و فرهنگی افغانستان<sup>265</sup> و قانون جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی<sup>266</sup> و برخی قوانین دیگر مبنای حقوقی سایر جرایمی را تشکیل می دادند که در حوزه صلاحیت مرکز عدلی و قضائی قرار داشتند.<sup>267</sup> کود جزای جدید افغانستان که بر اساس یک فرمان تقنینی ریاست جمهوری در مارچ ۲۰۱۷ نافذ گردید، همه احکام جزائی<sup>268</sup> را که قبلاً در لابلای قوانین متعدد نافذ بود در یک قانون تنظیم و آنها را به طور گسترده ای مورد بازبینی قرار داده و تعاریف بسیاری از جرایم به شمول "جرایم فساد اداری" را تصحیح نموده است. به عنوان مثال، اصطلاح سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی که در قانون جزای ۱۹۷۶ در قالب یک ماده تعریف گردیده بود،<sup>269</sup> در قانون جدید یک فصل متشکل از ۱۵ ماده را به خود اختصاص داده است.<sup>270</sup>

طوریکه در گزارش سال گذشته برجسته ساخته شد، اکثریت متهمین مرکز عدلی و قضائی در سال ۲۰۱۶ - ۲۰۱۷ به ترتیب، به اتهام جرایم سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی، اختلاس، رشوت، جعل اسناد، و تطهیر پول تعقیب عدلی می گردیدند.<sup>271</sup> تطبیق کود جزای جدید در سال ۲۰۱۸/۲۰۱۹ منتج به این شد تا خارنوالان کمتر به اتهام "سوء

<sup>264</sup> تعدیلات بر قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرم، جریده رسمی شماره ۱۱۴۲، ۲۳ جولای ۲۰۱۴.

<sup>265</sup> فرمان شماره ۳۳۶۷ مورخ ۱۳۸۳/۰۲/۲۶ (۱۶ اپریل ۲۰۰۴).

<sup>266</sup> فرمان شماره ۱۵۳، اکتوبر ۱۹۸۷.

<sup>267</sup> شورای عالی ستره محکمه، رهنمود شماره ۳۸۵، مورخ ۱۹ جولای ۲۰۱۶ (۱۳۹۵/۰۴/۲۹).

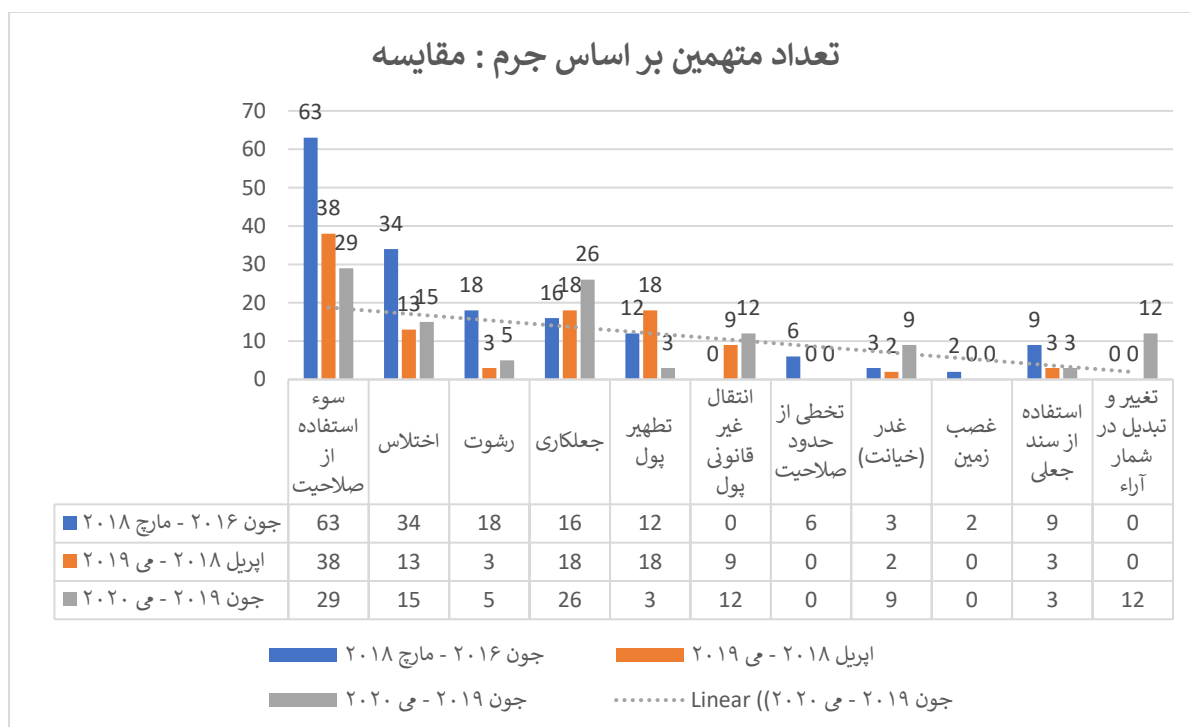
<sup>268</sup> به استثنای احکامی در این کود گنجانیده نشده است که از آنجمله فرمان مربوط به قانون منع خشونت علیه زن را می توان یادآوری کرد.

<sup>269</sup> کود جزای سال ۱۹۷۶ ماده ۲۸۵: هرگاه موظف خدمات عامه با استفاده از صلاحیت وظیفوی خود عمداً احکام قوانین، مقررات، حکم، قرار و امر محکمه یا اوامر صادره مراجع باصلاحیت حکومت و یا تحصیل اموال و مالیاتی را که به حکم قانون تعیین گردیده، بدون مجوز قانونی متوقف سازد، حسب احوال به حبس قصیری که از سه ماه کمتر نباشد یا جزای نقدی ایکه از سه هزار افغانی کمتر و از دوازده هزار افغانی بیشتر نباشد محکوم می گردد.

<sup>270</sup> کتاب دوم، بخش چهارم، فصل چهارم، ماده های ۴۰۳ - ۴۱۸.

<sup>271</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۷.

استفاده از صلاحیت وظیفوی<sup>272</sup> تحت یک عنوان عمومی متوسل شوند. این رویکرد در سال ۲۰۲۰/۲۰۱۹ نیز ادامه یافت که می توان آن را در چارت زیر مشاهده کرد.



طی سال ۲۰۱۹ خاړنوالی ۶۷ دوسیه را به محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی ارجاع نمود که از آن جمله ۲۳ قضیه مورد رسیدگی قرار گرفت. متباقی قضایا به دلیل نواقص شناسایی شده در دوسیه و تکمیل تحقیق، دوباره به خاړنوالی مسترد گردیدند. برای اولین بار از تاریخ ایجاد آن، مرکز عدلی و قضائی جرایم فساد اداری مربوط به انتخابات را رسیدگی نمود. در قضیه کنر، متهمین بر اساس حکم ماده ۴۳۲ کود جزای ۲۰۱۸ به جرم کم کردن و زیاد کردن برگه های رای به نفع و یا به ضرر برخی کاندیدان مورد پیگرد قرار گرفتند. اختلاف بر سر اینکه این جرایم در حوزه صلاحیت مرکز عدلی و قضائی می باشند یا خیر، در ذیل تشریح گردیده است.<sup>273</sup> کاهش چشمگیری در تعداد قضایای رشوت (پنج قضیه) و واسطه در اخذ رشوت در مقایسه با سالهای گذشته به ثبت رسیده است. جرایم تذویر، سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی، و انتقال غیر قانونی پول به ترتیب بالاترین موارد رقم قضایا را تشکیل می داد. تعداد متهمینی که به سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی، تذویر و اختلاس متهم گردیده بودند، همچنان در ارقام بلند باقی ماند که به ترتیب ۲۹، ۲۶، و ۱۵ قضیه می شوند. مرکز عدلی و قضائی تا کنون هیچ قضیه مبنی بر افزایش غیر قانونی سرمایه را محاکمه ننموده است چون همچو قضیه ای تا کنون به خاړنوالان برای تحقیق ارجاع نگردیده است.

### ۵.۳.۳. مشکلات خاړنوالان مرکز عدلی و قضائی در تکمیل اتهامنامه

علی رغم شمار بالای اتهامنامه های ارسال شده از سوی خاړنوالی، تعداد قضایایی که از سوی محکمه ابتدائیه مورد رسیدگی قرار گرفته است، کماکان پایین بود. طبق ماده ۲۰۲ (۴) قانون اجراءات جزایی، محکمه می تواند طی قرار قضائی دوسیه جهت تحقیقات مزید به خاړنوالی مسترد نماید. محکمه همچنین می تواند به خاړنوال هدایت دهد تا مظنونین دیگری که از تعقیب عدلی باز مانده شامل صورت دعوی نماید و یا طی صورت دعوی جداگانه مورد تعقیب قرار دهد.

<sup>272</sup> مراجعه شود به گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۶.

<sup>273</sup> فصل ۵.۳.۳.

در سال ۲۰۱۹، خارنوالی مرکز عدلی و قضائی ۶۷ دوسیه را به محکمه ابتدائیه ارجاع نمود که از آنجمله ۲۳ قضیه مورد رسیدگی قرار گرفته است. ۴۴ دوسیه دیگر برای تکمیل تحقیق و رفع خلاهای شناسایی شده به خارنوالی مسترد گردید. به نقل از محکمه ابتدائیه، حداقل ۴۰ دوسیه که برای تکمیل تحقیق و رفع خلاها به خارنوالی اعاده شده بود تاکنون مجدداً به محکمه سپرده نشده است، که از آنجمله ۲۷ دوسیه آن مدت یک سال می شود که معطل مانده است. علاوه بر این خارنوالی مرکز عدلی و قضائی روی دوسیه های ۷۵ شخصی که محکمه ابتدائیه در فیصله های مشرّح خویش در بسیاری از قضایا به تعقیب عدلی آنها حکم نموده بود، اقدام نکرده است.

در پاسخ به درخواست یوناما پیرامون اینکه چرا شمار زیادی از احکام قضائی همچنان تطبیق نشده اند، رئیس خارنوالی مرکز عدلی و قضائی توضیح داد که برخی از محلات ارتکاب جرم امن نبوده و یا تحت کنترل دولت قرار ندارد، از اینرو زمینه اجرای تحقیق در آن جاها ممکن نبوده است. خارنوالی مرکز عدلی و قضائی اضافه نمود که محکمه مرکز عدلی و قضائی در ارسال دوسیه ها بعضی اوقات موضوعاتی را مطرح نموده اند که تاثیری بر ماهیت دوسیه نداشته و یا اینکه تحقیق مطالبه شده، یا ممکن نبوده و یا بسیار زمانگیر بوده است.<sup>274</sup> علاوه بر این رئیس خارنوالی نظرش را چنین بیان داشت که زمانیکه مظنونین به مناطقی فرار می کنند که تحت کنترل دولت نیست، در آنصورت خارنوالی با محدودیت برای اجراءات مواجه می شود. رئیس خارنوالی همچنین از همکاری ضعیف سایر نهاد های دولتی یادآوری نمود که باعث تاخیر در اجرای تحقیق می شود. به طور نمونه عدم همکاری از سوی نهاد های انتخاباتی<sup>275</sup> باعث به تاخیر افتادن قضیه انتخابات بدخشان که در جولای ۲۰۱۹ از سوی محکمه ابتدائیه به رئیس خارنوالی ارجاع شده بود، گردید.<sup>276</sup> با وجود چالش هایی که رئیس خارنوالی به آنها اشاره نمود، تعداد زیاد دوسیه هایی که به دلیل عدم صلاحیت و یا نقص در مدارک اثباتیه به خارنوالی اعاده می گردد، مایه نگرانی است.

### ۳.۳.۶. رسیدگی به جرایم انتخاباتی توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری

کود جزای سال ۲۰۱۸ همه جرایم مندرج در قانون جزای ۱۹۷۶ و بسیاری از قوانین دیگر را جرم انگاری نموده است. جرایم انتخاباتی، که قبلاً در ماده ۹۹ قانون انتخابات ۲۰۱۶ ذکر شده بودند،<sup>277</sup> تحت عنوان "فساد و جرایم مالی"، شامل بخشی از فصل ۶ قسمت چهارم کود جزای ۲۰۱۸ گردید. نه قانون اجراءات جزایی<sup>278</sup> و نه قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه رهنمود واضح درمورد اینکه کدام محکمه صلاحیت قضائی برای رسیدگی به این جرایم دارد را ارائه ننموده است.

<sup>274</sup> ملاحظات خارنوالی مرکز عدلی و قضائی بر مسوده ابتدائی این گزارش، ۲۲ اپریل ۲۰۲۰.

<sup>275</sup> نهاد های انتخاباتی ادعا کردند که مشغول پیشبرد پروسه انتخابات ریاست جمهوری آن زمان بودند.

<sup>276</sup> قرار قضائی شماره ۱۳ (۶ جولای ۲۰۱۹).

<sup>277</sup> قانون انتخابات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۶ از ۲۵ سپتامبر ۲۰۱۶.

<sup>278</sup> قانون اجراءات جزائی، منتشره جریده رسمی شماره ۱۱۳۲ مورخ ۵ می ۲۰۱۴ (۱۵ ثور ۱۳۹۳).



### صلاحیت قضائی در جرائم انتخاباتی؛ یک مبارزه زمانگیر

در حالیکه برخی از جرائم تعریف شده در فصل مربوط به جرائم انتخاباتی کود جزا ممکن است به طور کلی به عنوان جرائم فساد توصیف شود، قانون مبارزه با فساد سال ۲۰۱۸ در تعریف خود از جرائم فساد، جرائم انتخاباتی را در بر ندارد. ماده ۵ قانون مبارزه با فساد اداری، جرائم فساد را به عنوان جرائم تعریف شده در فصل های یک، دو، سه، چهار، پنج، هشت، ده، یازده و دوازده بخش چهار، فصل اول بخش پنج؛ فصل دوم بخش شش؛ فصل های دو و شش بخش نه و فصل چهار بخش ده کتاب دوم کود جزا تعریف می کند، از این طریق صریحاً فصل ۶ قسمت چهارم را در مورد جرایم انتخاباتی مستثنی می سازد.

قانون مبارزه با فساد به مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری صلاحیت می دهد تا زمانیکه جرایم جدی فساد اداری توسط (الف) دسته های مشخص مقامات عالی رتبه و یا (ب) وقتیکه آنها جلسات میگیرند شرایط پولی را مطابق ماده ۵ بررسی نماید. بر این اساس، مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری صلاحیت رسیدگی به جرایم انتخاباتی را ندارد. در واقع، زمانیکه اولین قضیه های انتخاباتی مربوط به جرایم ادعا شده در انتخابات ۲۸ اکتوبر ولسی جرگه در حوزه انتخاباتی ولایت کتر (قضیه کتر) به محکمه ابتدائی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ارسال شد، این مرکز رسیدگی به این قضیه را رد نمود. در قضیه کتر، رئیس خارنوالی مرکز عدلی و قضائی ۱۲ متهم را از جمله ۷ نفر از کشتنهای سابق کمیسیون مستقل انتخابات، سه کشتن سابق کمیسیون سمع شکایات انتخاباتی و دو نفر از کارمندان ارشد دارالانشای کمیسیون مستقل انتخابات را به جرم "تغییر اسناد و افزایش یا کاهش آرا" تحت ماده ۴۳۲ کود جزا متهم شناخت. علاوه بر این، تحت ماده ۴۳۵ کود جزا دو مقام ارشد کمیسیون مستقل انتخابات نیز بخاطر کمک و ارتکاب جرم متهم شناخته شدند.

در ۲۳ اپریل ۲۰۱۹ (۱۳۹۸/۰۲/۰۳)، بعد از بررسی اقامه دعوی، محکمه ابتدائی قرار قضائی را صادر نمود: ماهیت جرم (افزودن یا کسر آرا) در بند ۲ ماده ۴۳۲ کود جزا تحت عنوان "جرایم انتخاباتی" در فصل ۶ بخش ۴ ذکر گردیده است. براساس ماده ۵ قانون مبارزه با فساد اداری، هیچ یک از جرایم انتخاباتی تحت عنوان فساد قرار نمی گیرند. بنابراین بر اساس بند ۱ ماده ۳۱ قانون مبارزه با فساد اداری، صلاحیت قضائی این محکمه محدود به رسیدگی به جرایم فساد ذکر شده در ماده ۵ قانون مبارزه با فساد که نظر به ماده ۲۷ قانون مبارزه با فساد اداری ذکر شده، جرایم سنگین در نظر گرفته می شوند، می باشد. بر این اساس، طبق ماده ۷۰ قانون ساختار و صلاحیت محکمه ها و ماده ۱۸۳ و ۲۰۲ قانون اجراءاتجزایی، محکمه ابتدائی بعد از ارزیابی اولیه دریافت که فاقد صلاحیت در این موضوع می باشد.

به دنبال این فیصله اولیه، لوی خارنوالی قضیه های دیگر ناشی از انتخابات ولایت بدخشان را به محکمه ابتدائی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ارسال نکرد. در عوض، کمیته بررسی لوی خارنوالی که برای بررسی قضیه های انتخاباتی ایجاد گردیده بود، هر دو اقامه دعوی قضیه های کتر و بدخشان را به محکمه ابتدائی پولیس ناحیه ۴ کابل که در آنجا دفتر کمیسیون شکایات انتخاباتی موقعیت داشته و دارای صلاحیت قضائی بود، فرستاد. با این وجود، در ۲۳ می ۲۰۱۹، قبل از اینکه محکمه ناحیه ۴ قضیه ها را بررسی کند، ستره محکمه به درخواست محکمه استیناف کابل (بخش مبارزه با فساد اداری) در یک قضیه دیگر با تعیین صلاحیت قضائی بالای جرایم انتخاباتی، متحدالمال نمبر (۸۳۴-۹۰۸) را صادر کرد تا نظر به مواد ۵ و ۲۷ قانون مبارزه با فساد اداری، جرایم انتخاباتی توسط کارمند دولت تحت صلاحیت قضائی مرکز عدلی و قضائی صورت بگیرد. برای "جلوگیری از سردرگمی و بی نظمی" محکمه در ادامه صلاحیت قضائی درباره جرایم انتخاباتی که تحت ماده ۵ قانون مبارزه با فساد اداری قرار نمی گیرند را به محکمه مبارزه با فساد اداری (در پایتخت) و بخش امنیت ملی در محاکم شهری ولایات واگذار نمود.

هدایت ستره محکمه بر سه دلیل استوار است: اول اینکه به عنوان قانون، جرایم و مجازات ها بر اساس توضیحات جزایی اعمال و عاملان آنها و نه توسط ارگانی که عاملان به آن وابسته هستند، تعریف می شوند. دوم، اگرچه فصل ۶ بخش ۴ کود جزا (جرایم انتخاباتی) در ماده ۵ قانون مبارزه با فساد اداری فهرست نشده است، اما در کل، بخش ۴ مربوط به جرایم مالی و فساد می باشد، و سوم اینکه جرایم انتخاباتی توسط کارمندان دولت با توجه به ماده ۵ قانون مبارزه با فساد اداری، جرایم فساد اداری در نظر گرفته می شوند که باید مطابق با مشخصات عادی آنها و وضعیت عاملین با آنها برخورد شود.

اگرچه هدایت ستره محکمه بر مبنای قانون قطعی نبود، اما خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری هدایت را به عنوان صلاحیت قضائی تعبیر نمود که براساس آن محکمه های مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری می توانند جرایم انتخاباتی که با ماده ۲۷ قانون مبارزه با فساد اداری مطابق باشد را بررسی کنند. بر همین اساس خارنوال مرکز عدلی و قضائی هر دو صورت دعوای کتر و بدخشان را به محکمه ابتدائی مرکز عدلی و قضائی دوباره ارسال کرد.

ولایات کتر و بدخشان را به محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی فرستاد. خارنوال تمامی متهمین را به جرم سوء استفاده از صلاحیت تحت ماده ۴۰۳ کود جزا متهم نمود.<sup>279</sup> به تعقیب چندین بار ارسال هر دو قضیه به دفتر خارنوالی جهت رفع خلا های تحقیقاتی، در ۲۰ جولای ۲۰۱۹ قضیه کتر بالاخره به محکمه ابتدائیه ارسال شد. به تاریخ ۲ و ۳ سپتامبر محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی این قضیه را در حضور متهمین جلسه قضایی را دائر نمود

<sup>279</sup> سوء استفاده از مقام دولتی. در ماده ۴۰۳ چنین آمده است:

(۱) هرگاه موظف خدمات عامه به منظور کسب منفعت نامشروع برای خود یا شخص دیگری برخلاف قانون، عملی را اجرا یا از آن امتناع نماید مرتکب جرم سوء استفاده از وظیفه گردیده به حبس متوسط یا جزای نقدی از شصت هزار تا سه صد هزار افغانی محکوم می گردد.  
(۲) مرتکب جرم مندرج فقره یک این ماده به انفصال از وظیفه و طرد از مسلک نیز محکوم می گردد.  
(۳) هرگاه یکی از مقامات مندرج ماده ۱۵۱ قانون اساسی در مدت تصدی وظیفه معامله انتفاعی را با دولت انجام دهد به جزای نقدی معادل قیمت معامله انجام شده محکوم می گردد.

به استثنای یک نفر (معین سابق کمیسیون مستقل انتخابات) که همه شان از طریق وکیل مدافع نمایندگی می شدند. محکمه ۱۰ تن از متهمین<sup>280</sup> از جمله ای ۱۲ متهم را به اتهام تغییر غیرقانونی تصمیم انتخابات با تغییر دادن تعداد آرا در صفحه مجرم شناخته و به محکومیت ایشان حکم نمود. اتهام سوء استفاده ازصلاحیت در رابطه با همه متهمین رد شد. دو متهم باقی مانده، هر دو کارمند ارشد دارالانشاء کمیسیون مستقل انتخابات، برائت حاصل نمودند. محکمه هر ده متهم را به حداکثر مجازات ۵ سال زندان محکوم کرد.<sup>281</sup>

در حالی که خارنوالی ابتدائیه با تصمیم محکمه ابتدائیه قناعت نمود بود، متهمین<sup>282</sup> برعلیه حکم و مجازات استیناف خواهی نمودند. در ۱۵ جنوری ۲۰۲۰، تقریباً ۵ ماه<sup>283</sup> بعد از فیصله محکمه ابتدائیه، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی قضیه را رسیدگی نمود. حکم فیصله محکمه ابتدائیه مبنی بر اتهام وارده علیه متهمین تأیید شد اما مجازات تمام متهمین از ۵ سال زندان به ۲ سال و ۶ ماه کاهش یافت. در مطابقت با قانون اجراءات جزایی و رهنمود ستره محکمه،<sup>284</sup> محکمه استیناف دلایل احوال مخففه را، از جمله اینکه متهمین افراد شناخته شده ای در جامعه بوده اند، و اینکه آنها برای اولین بار مجرم شناخته شده بودند، بعضی از آنها مریض بوده و غیرعمدی صورت گرفته است، توضیح داد.<sup>285</sup> در ۲۲ مارچ ستره محکمه محکومیت ها و مجازات محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی را تأیید نمود و به لوی خارنوالی هدایت داد تا برای رسیدگی به قضیه سه کارمند دیگر کمیسیون مستقل انتخابات به خاطر شراکت احتمالی آنها در جرم تحقیق کند.

به دنبال محکومیت آنها توسط محکمه ابتدائیه، این ۹ کمیشنر در سپتامبر ۲۰۱۹ بازداشت و زندانی شدند. محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری درخواست رهایی از سوی متهمین و رئیس خارنوالی مرکز عدلی و قضائی بر اساس کفالت بالمال یا ضمانت را الی اعلان حکم محکمه استیناف رد نمود. یکی از وکلای مدافع، با توجه به نگرانی های جدی درباره صحت موکلش، خاطر نشان کرد که رد درخواست کفالت بالمال در مغایرت با رویه های معمول مرکز عدلی و قضائی برای متهمینی که بر اساس کفالت بالمال تا زمان نهایی شدن قضیه آزاد می باشند، هست.<sup>286</sup> یک کمیشنر که فراری بود، بطور غیابی محکوم گردید از آن زمان تا کنون مورد پیگرد است.

در ۱۵ اپریل ۲۰۲۰ محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری تنفیذ مجازات را به تعویق انداخت و تمام ۹ کمیشنر را با کفالت بالمال در برابر مبلغ ۲۵۰۰۰۰ افغانی به موجب فرمان خاص شماره ۱ ریاست جمهوری به تاریخ ۲۶ مارچ ۲۰۲۰ آزاد نمود. فرمان عفو ریاست جمهوری و فرمان تخفیف جرم در ۲۶ اپریل ۲۰۲۰، در بیست و هشتمین سالگرد پیروزی جهاد، مجازات حبس کمیشنران را به سه چهارم کاهش داد.<sup>287</sup>

در همین حال، در قضیه بدخشان که طی آن هفت کمیشنر سابق کمیسیون مستقل انتخابات، پنج کمیشنر کمیسیون شکایات انتخاباتی و دو مقام کمیسیون مستقل انتخابات متهم شناخته شده بودند، هنوز تحت تحقیق می باشد و

<sup>280</sup> هر هفت کمیشنر کمیسیون مستقل انتخابات و هر سه کمیشنر کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی. پس از همکاری مستمر با خارنوال مرکز عدلی و قضائی در کل مراحل تحقیق، یکی از کمیشنرهای کمیسیون مستقل انتخابات به استناد ماده ۲۱۲ قانون اجراءات جزائی به شکل غیابی محاکمه شد.

<sup>281</sup> فیصله محکمه ابتدائی شماره (۸) مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۲ (۲۰۱۹/۰۹/۰۳).

<sup>282</sup> مطابق با ماده ۲۶۳ (۳) قانون اجراءات جزائی، یک متهم که در محکمه به شکل غیابی مجازات و محکوم شده بود، تا زمان اجرای این حکم نمی تواند درخواست استیناف کند.

<sup>283</sup> در دوره مداخله، محکمه استیناف از طریق فیصله قضائی شماره ۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۱ (۳ اکتبر ۲۰۱۹) به خارنوالی هدایت داده بود تا خلا شواهد که در محکمه شناسایی شده بود را تکمیل کند.

<sup>284</sup> ماده ۲۴۳ (۳) (۱۰) قانون اجراءات جزائی؛ خبرنامه شورای عالی ستره محکمه ۷ حوت ۱۳۹۷ (۲۶ فبروری ۲۰۱۹)

<sup>285</sup> فیصله محکمه استیناف، شماره ۱۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۵ (۲۰۲۰/۰۱/۱۵)، ص. ۲۴ (ترجمه انگلیسی غیررسمی).

<sup>286</sup> فیصله محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی، شماره ۱۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۵ (۲۰۲۰/۰۱/۱۵) ص. ۱۸ (ترجمه انگلیسی غیررسمی). با این حال، خارنوال مرکز عدلی و قضائی تأیید کرد که مطابق قانون به متهم کمکهای پزشکی مورد نیاز ارائه شده است، در شفاخانه غازی امان الله خان تحت معالجه قرار گرفته و با بهبود وضعیت دوباره به توقیف بازگشته است. علاوه بر این، در پاسخ به مسوده ابتدائی این گزارش، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی واضح ساخت که تیم دفاعی هرگز سوابق طبی متهم را برای ارزیابی محکمه و درخواست کفالت بالمال ارسال نکرده است.

<sup>287</sup> فرمان رئیس جمهور ریاست جمهوری اسلامی افغانستان در مورد کلاهبرداری و عفو محجوزین و محبوسین در بیست و هشتمین سالگرد پیروزی جهاد مردم افغانستان.

هنوز برای رسیدگی محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در فهرست قرار نگرفته است. این قضیه بخاطر موارد متعدد توسط محکمه ابتدائیه برای تحقیقات بیشتر به دفتر خارنوالی ارجاع شده بود. علی رغم توضیحات ارائه شده در مورد تأخیر،<sup>288</sup> عدم اقدام در قضیه این ملاحظه را بمیان می آورد که خارنوالی مرکز عدلی و قضائی نیاز دارد در چنین مواردی ظرفیت اجراءات خویش را ارتقا بخشد.

### ۷.۳.۳. مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری به عنوان محکمه خاص برای قضایای زمین در زون مرکز

در سال ۲۰۱۸،<sup>289</sup> ستره محکمه یک تعداد محاکم خاص را برای رسیدگی به قضایای غصب زمین دولتی و سایر املاک تعریف شده ایجاد نمود. شورای عالی ستره محکمه، مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را به عنوان محکمه خاص برای رسیدگی به قضایای غصب زمین در زون مرکز (شامل ولایات کابل، میدان وردک، پروان، لوگر، کاپیسا و غزنی) تعیین کرد که شامل ده جریب یا بیشتر جریب زمین یا املاکی است که ساختمانها در آن تعمیر شده اند.<sup>290</sup> محکمه خاص صلاحیت رسیدگی بعد مدنی و جزایی قضایای غصب زمین را دارند. تجدیدنظر درمورد فیصله های محکمه خاص به دیوان حقوق عامه ستره محکمه ارجاع می شود.<sup>291</sup> فیصله ستره محکمه مبنی بر تعیین مرکز عدلی و قضائی به عنوان محکمه خاص زون کابل برای قضایای زمین براساس این ارزیابی بود که هر دو محکمه ابتدائیه و استیناف مرکز عدلی و قضائی فشار کار زیاد نداشته و هر دو ظرفیت بررسی قضایای زمین را دارند. بین جنوری ۲۰۱۹ و فبروری ۲۰۲۰، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی ۶۰ قضیه مربوط به زمین را دریافت نمودند. از مجموع این قضایا محکمه یک قضیه را فیصله نمود، ۴۱ مورد را با قرار قضائی مسترد نمود، ۱۴ مورد را از طریق ارسال مکتوب های رسمی به ادارات مربوطه ارجاع کرد، و چهار قضیه تا هنوز تحت رسیدگی است. در همین مدت، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی، ۳۴ قضیه زمین را دریافت کرد. از بین آنان، محکمه درباره هشت مورد فیصله صادر کرد، قرار قضائی را برای چهار مورد صادر کرد، ۱۳ قضیه را از طریق ارسال مکتوب های رسمی به ادارات مربوطه ارجاع داد و ۹ قضیه هنوز تحت کار قرار دارد. در نتیجه فیصله های محکمه در هشت قضیه، ۴۷۸ جریب زمین در ولایت ننگرهار و ۱۰،۳۲۶ جریب زمین در ولایات قندهار و لوگر به دولت بازگردانده شده اند.

درمجموع، در سال ۲۰۱۹ به دلیل کاهش قضایای فساد اداری، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی، عمدتاً با قضایای زمین مشغول شد.

<sup>288</sup> خارنوال مرکز عدلی و قضائی ادعا کرد که بخشی از تأخیر ناشی از همکاری محدود ارائه شده توسط کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی است که به دلیل مصروف بودن در انتخابات ریاست جمهوری به طور رسمی خود را معذور داشتند.

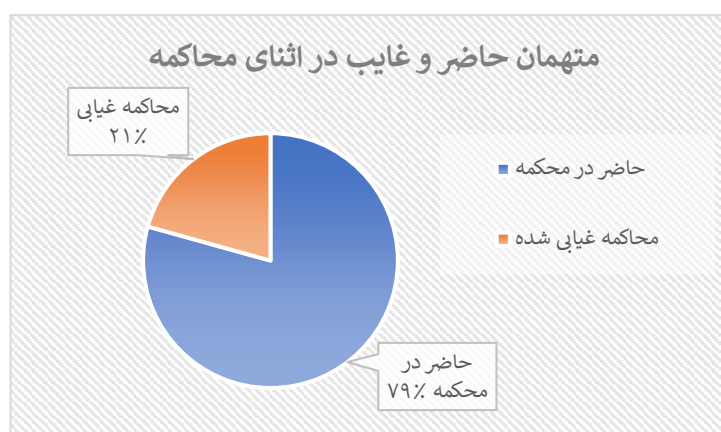
<sup>289</sup> از طریق فیصله شماره (۶۷۶)، مورخ ۱۳۹۶/۰۶/۲۲ (شورای عالی ستره محکمه و فرمان شماره (۲۷۰۹)، مورخ ۱۳۹۶/۰۹/۱۱ رئیس جمهور جمهوری اسلامی افغانستان.

<sup>290</sup> تصویب شورای عالی ستره محکمه شماره (۸۲) مورخ ۱ جنوری ۲۰۱۸ (۱۳۹۶/۱۰/۱۱)

<sup>291</sup> همان ماخذ.

### ۳.۳.۸. محاکمات غیابی انجام شده توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری

از زمان تأسیس، مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه جرایم فساد اداری درمورد ۲۶۱<sup>۲۹۲</sup> متهم را در سطح محکمه ابتدائیه تصمیم اتخاذ نموده است. از میان آنان، ۵۴ تن (۲۱ درصد) به صورت غیابی یا بر بنیاد مواد ۲۰۹ یا ۲۱۲ قانون اجراءات جزائی صورت گرفته است. در این دوره گزارشدهی، از ماه می سال ۲۰۱۹، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی ۱۷ قضیه را با ۵۱ تن متهمین، ۴۱ تن طور



حضوری و ۱۰ تن متهمین را طور غیابی مورد رسیدگی کرده است.

یکی از دلایل تعداد زیاد جلسات غیابی این است که قانون اجراءات جزائی افغانستان منجر به ادامه روند در غیاب متهم می شود. بر بنیاد قانون اجراءات جزائی، حضور فرد متهم یا وکیل وی یک شرط اساسی برای انجام جلسه قضائی در جرایم جنحه و جنایات است.<sup>۲۹۳</sup> در قضایای دیگر، حضور متهم در صورتی که محکمه آن را ضروری و مفید بداند اجباری است.<sup>۲۹۴</sup> اگر متهم علی رغم اطلاع رسانی حضور نیابد، محکمه در وهله اول او را احضار کرده یا حکم گرفتاری اش را صادر می کند. متعاقباً محکمه اطلاعیه ای را صادر می کند که در صورت مورد توجه قرار نگرفتن، منجر به تعیین مساعد حقوقی، رسیدگی به قضیه بدون حضور متهم و اصدار حکم می شود.<sup>۲۹۵</sup>

دلیل دیگری که تعداد زیاد جلسات غیابی در مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری این است که چندین متهم در جریان آزادی پیش از محکمه و مشکلات اجرای حکم گرفتاری ناپدید شدند. با وجودی که عملکرد مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در مورد رهایی قبل از محکمه و پس از محکومیت (یا برائت و انتظار استیناف) با کفالت بالمال یکسان نبوده است، به وضوح نشان می دهد که بیشتر متهمان در جریان محاکمه در مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری توقیف نگردیدند. خارنوال مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری می گوید که مطابق با قانون اجراءات جزائی، متهم در جریان تحقیقات فقط می تواند حداکثر ۷۵ روز در توقیف باشد،<sup>۲۹۶</sup> در حالی که تحقیقات قضایای فساد اداری پیچیده بوده و ممکن است طولانی تر نیز شود. آمار مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری نشان می دهد که آزادی افراد مظنون و متهم بر اساس کفالت بالمال یا ضمانت موجب شده است که تعداد زیادی متهمین غیابی محاکمه شوند و به همین دلیل احکام آنها اجرا نمی شود. بین جنوری ۲۰۱۹ و مارچ ۲۰۲۰، از ۸۵ متهم محکوم شده، ۵۶ نفر در طول محاکمه شان در محکمه حضور داشتند. شانزده تن از آنها بازداشت شده و متباقی با ضمانت آزاد شدند. از ۸۵ متهم محکوم شده، ۲۹ تن به صورت غیابی محاکمه شدند، که ۲۷ تن از آنان با ضمانت آزاد شدند در حالی که دو نفر<sup>۲۹۷</sup> بدون ضمانت توسط پولیس آزاد شده بودند.

<sup>۲۹۲</sup> از ۲۱ مارچ ۲۰۲۰.

<sup>۲۹۳</sup> ماده ۲۱۲ قانون اجراءات جزائی (۱)

<sup>۲۹۴</sup> ماده ۲۰۶ قانون اجراءات جزائی مقرر میدارد که: محکمه حضور متهم، وکیل مدافع مجنی علیه، مدعی حق العبد، مسئول حق العبد و سایر اشخاصی را که حضور آنها در جلسه قضائی ضروری و مفید باشد، مطالبه می نماید.

<sup>۲۹۵</sup> ماده ۲۰۹ قانون اجراءات جزائی (۲)

<sup>۲۹۶</sup> ماده ۱۰۰ قانون اجراءات جزائی

<sup>۲۹۷</sup> در قضیه طلاها (قضیه شماره ۱۱)



بتاریخ ۲۴ دسامبر سال ۲۰۱۹، لوی خارنوال و وزیر امور داخله با تشخیص نیاز هماهنگی بهتر، کمیته مشترک گرفتاری را برای تسریع در اجرای دستورات محاکم توسط وزارت امور داخله تشکیل دادند.<sup>303</sup> نماینده لوی خارنوالی ریاست کمیته را برعهده دارد. پس از انتصاب رئیس جدید ریاست مبارزه با جرایم سنگین، ترکیب این گروه تغییر داده شد. در ماه می سال ۲۰۲۰، ریاست مبارزه با جرایم سنگین یک لیست توحید شده از قرارها را ارائه داد که نشان می داد علاوه بر ۵۰ قرار اجرا نشده از دو لیست ۱۲۷ و ۱۲۸، ۳۴۴ قرار تازه صادر شده توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری با ۳۴۹ نفر در سال ۲۰۱۹ اضافه شده است. یک مجموعه متفاوت از اعداد از سوی خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری دریافت شد.

#### ملاحظات:

سال ۲۰۱۹ افزایش قضایای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری در سطح محکمه را نشان داد اما از پیچیدگی قضایا و رتبه متهمین به طور کلی کاسته شد. تجزیه و تحلیل عمیق تر از داده های مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری نشان داد که بسیاری از صورت دعوای مرکز عدلی و قضائی مورد بررسی قرار نگرفته اند زیرا محکمه آنها را ناقص یا خارج از آستانه صلاحیت خود دانست. نقاط ضعف در کار پولیس مرکز عدلی و قضائی به طور فزاینده ای مایه نگرانی شده است، چون آنها در اجرای گرفتاری ها و جمع آورد مدارک اثباتیه ناکم بوده اند. در ارتباط با قضیه کمشنرهای سابق انتخاباتی، مرکز عدلی و قضائی توانایی خود را برای رسیدگی به یک قضیه حساس سیاسی نشان داد، و پیش از انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۹ پیامی جدی را به مسئولان انتخابات ارسال کرد.

### ۴.۳. رسیدگی به قضایای فساد توسط ستره محکمه

قانون اساسی افغانستان و قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم اختصاصی، صلاحیت رسیدگی به قضایای وزرای اسبق ویا در حال خدمت را در مورد جرایم ناشی از انجام وظایف شان به ستره محکمه می دهد.<sup>304</sup> با این حال، در سال ۲۰۱۹، ستره محکمه هیچ محکمه خاصی برای قضیه ای در سطح وزیر را برگزار نکرده است. اولین و تاکنون تنها قضیه ای که محکمه در این باره بررسی نموده است قضیه وزیر اسبق وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی است.<sup>305</sup> فیصله این قضیه در گزارش ماهانه محکمه نشر نشده است.<sup>306</sup> به نقل از ستره محکمه، در سال ۲۰۱۹ دو قضیه محکمه خاص مورد بررسی قرار گرفت و هر دو برای تحقیقات بیشتر بازگردانده شدند. رسیدگی یک قضیه به دلیل حضور متهم در خارج از کشور ادامه نیافت و دوسیه به لوی سارنوالی ارسال شد تا هنگامی که متهم در افغانستان بیاید، دوسیه مجدداً به ستره محکمه ارجاع شود.<sup>307</sup>

در سایر قضایای جزایی، تمیز طلبی در ستره محکمه هنگامی مطرح می شود که خطا در تطبیق قانون در فیصله محکمه تحتانی وجود داشته باشد یا اینکه به دلایل مختلفی باطل پنداشته شود.<sup>308</sup> در حالی که ماده ۲۳۴ (۱) قانون اجراءات جزایی محاکم را مکلف می سازد تا فیصله را بگونه ای علنی اعلام نمایند،<sup>309</sup> ستره محکمه هیچگاه

<sup>303</sup> یادداشت شماره ۵۸۶ وزارت داخله مورخ ۲ جنوری ۲۰۲۰.

<sup>304</sup> قانون اساسی افغانستان، مواد ۷۸، ۱۲۷؛ قانون تشکیل و صلاحیت محاکم خاص، جریده رسمی ۱۱۳۰ از ۱۲ اپریل ۲۰۱۴ (قانون محاکم خاص)

<sup>305</sup> فیصله به تاریخ ۲۵ دسامبر ۲۰۱۸ صادر شد.

<sup>306</sup> در ۱۵ جنوری ۲۰۱۹، قاضی محمد زمان سنگری، که ریاست هیئت محکمه خاص را به عهده داشت، به یوناما اطلاع داد که فیصله در مورد وزیر در گزارش ماهانه ستره محکمه منتشر می شود.

<sup>307</sup> پاسخ ستره محکمه به درخواست یوناما برای دریافت معلومات، ۱۹ فبروری ۲۰۲۰.

<sup>308</sup> ماده ۲۷۰ قانون اجراءات جزائی فقره های ۱، ۲ و ۳.

<sup>309</sup> ماده ۲۳۴ (۱) قانون اجراءات جزائی مقرر می کند: "(۱) حکم در هر حال طور علنی ابلاغ می گردد، گرچه رسیدگی در جلسه سری صورت گرفته باشد".



هیچ یک از تصامیم یا فیصله های خود را<sup>310</sup> در ارتباط به قضایای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری بگونه ای علنی اعلام نکرده است.<sup>311</sup>

در سال ۲۰۱۹، ستره محکمه ۱۲ مورد استیناف خواهی از فیصله های مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را در بررسی نمود. ستره محکمه از زمان ایجاد مرکز عدلی و قضائی تا کنون، ۴۸ مورد استیناف خواهی از فیصله های آن را بررسی کرده است. مانند سالهای قبل،<sup>312</sup> ستره محکمه اکثر فیصله ها و احکام مجازات صادره از سوی محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را تأیید نمود. یک استثناء قابل توجه در سال ۲۰۱۹ وجود داشت: قضیه معین سابق وزارت مالیه. در آن قضیه، محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری محکومیت و حکم محکمه ابتدائیه سه سال حبس<sup>313</sup> را نقض و متهم را از دو مورد سوءاستفاده از صلاحیت وظیفوی برائت داد.<sup>314</sup> ستره محکمه با فیصله خود بتاريخ ۱۸ نوامبر ۲۰۱۹، حکم محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری را براساس خطا در تطبیق قانون، تغییر داده و قضیه را برای رفع خلاهای تحقیقاتی که محکمه شناسایی کرده بود، به خارنوالی مسترد نمود.<sup>315</sup> پس از اتمام تحقیقات تکمیلی، خارنوال قضیه را به محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ارسال کرد که بتاريخ ۱۲ فبروری ۲۰۲۰ مجدداً متهم را برائت داد. در قضیه قبلی که محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری پس از ارجاع قضیه از ستره محکمه، تغییری در فیصله ای قبلی وارد ننمود! ستره محکمه قضیه ای مذکور را به محکمه ای مماثل جهت تصمیم گیری مجدد ارسال نمود.<sup>316</sup>

در ۲۲ مارچ ۲۰۲۰، ستره محکمه محکومیت و مجازات دونیم سال حبس را که توسط محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در قضیه انتخابات ولایت کتر اتخاذ شده بود تأیید کرد و به لوی خارنوالی هدایت داد تا از سه نفر دیگر از کارمندان کمیسیون مستقل انتخابات در رابطه با این موضوع تحقیق کند.<sup>317</sup>

#### ملاحظات:

ستره محکمه به طور فعال قضایایی را که بعد از فیصله مرکز عدلی و قضائی در مورد آن استیناف طلبی می گردید مورد رسیدگی قرار داد. در یک تصمیم پی سابقه، ستره محکمه موضوع صلاحیت قضائی پیرامون رسیدگی به دوسیه های انتخاباتی را مشخص نمود. طی دوره گزارشدهی، هیچ گونه قضیه ای در سطح وزراء را مورد رسیدگی قرار نداده است. شفافیت در پرونده های ستره محکمه بهبود نیافته است

### ۵.۳. اقدامات در راستای اعاده دارایی ها

استراتژی ملی افغانستان برای مبارزه علیه فساد اداری دسامبر ۲۰۱۷، بازنگری قوانین ماهوی و شکلی، مدنی و جزائی را به منظور "تسریع روند تعقیب عدلی و قضائی افراد فاسد و بهبود روند اعاده دارایی های به دست آمده به شکل غیر قانونی" را پیش بینی کرد.<sup>318</sup> کود جزای سال ۲۰۱۸،<sup>319</sup> اصلاحات در قانون تشکیل و صلاحیت لوی

<sup>310</sup> این موقف با استناد به کود جزا، ماده ۱۸۳، منطقی شد.

<sup>311</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، ص ۴۵.

<sup>312</sup> گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، ص ۴۷.

<sup>313</sup> فیصله محکمه ابتدائیه شماره ۵. مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۳۰ (۲۰۱۹/۷/۲۱)

<sup>314</sup> فیصله محکمه استیناف شماره ۱۴۲۰. مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۸ (۲۰۱۹/۱۰/۲۰)

<sup>315</sup> قرار شماره ۱۴۲۰ ستره محکمه. مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۸ (۲۰۱۹/۱۰/۲۰)

<sup>316</sup> در قضیه وزارت امور شهرسازی، قرار قضائی شماره ۷۸۰ ستره محکمه مورخ ۱۳۹۵/۵/۷ (۲۰۱۷/۷/۲۹) و قرار قضائی شماره ۱۲۳۳

ستره محکمه مورخ ۱۳۹۶/۸/۱ (۲۰۱۷/۱۰/۲۳)

<sup>317</sup> مراجعه شود به بخش ۱.۳.۵ در بالا.

<sup>318</sup> استراتژی مبارزه با فساد اداری، محور ۱: رهبری سیاسی و توانمندسازی اصلاح گران.

<sup>319</sup> تصویب شده بر اساس فرمان تقنینی ریاست جمهوری در ماه مارچ ۲۰۱۷.

خارنوالی<sup>320</sup> و قانون مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۸،<sup>321</sup> راه را برای دسترسی ی به یک سیستم بهتر اعاده دارایی ها هموار کرد. مقرر اعاده دارایی ها، که توسط کابینه در ۴ مارچ ۲۰۲۰ تصویب شد، چارچوب قانونی را تکمیل کرد.<sup>322</sup>

این مقرر ها وظایف و صلاحیتهای نهادهای عدلی و سایر نهاد های ذیربط را در اعاده دارایی های غیرقانونی توضیح داده ؛ دارایی های غیرقانونی را که توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی کنترل یا تصرف می شوند را شناسایی کرده، نحوه مدیریت دارایی های مصادره شده را بیان کرده و بهبود هماهنگی بین نهادهای دولتی، کشورهای خارجی و سازمانهای ملی و بین المللی را برای شناسایی و اعاده دارایی های غیرقانونی هدف قرار داده است.<sup>323</sup> مسوده ای مقرر جهت مشوره با سازمان ملل<sup>324</sup> و شرکای بین المللی شریک ساخته شد.

در سال ۲۰۱۹، حصول قروض مربوط به قضیه افتضاحی کابل بانک ادامه یافت و به نقل از لوی خارنوالی، مجموع پول نقد حاصل شده به ۲۷۱ میلیون دالر رسید. توافق نامه های پرداخت به ۲۹ میلیون دالر رسیده و به ارزش ۴۷ میلیون دالر دارایی به دبی ردیابی شده است. در ۲۲ جولای ۲۰۱۹، ریاست دفتر ریاست جمهوری از لوی خارنوالی خواست تا خلیل الله فیروزی، سازمان دهنده اصلی کلاهبرداری کابل بانک را از زندان به حبس خانگی منتقل کند. این امر براساس وضعیت بد صحتی آقای فیروزی و تعهد جدید وی برای بازپرداخت دین خود است، که در ۱۸ جولای ۲۰۱۹ امضا کرد.<sup>325</sup> براساس گزارش لوی خارنوالی، آقای فیروزی از زمان آزادی اش، ۹ قلم از دارایی های خود را به اداره تصفیه کابل بانک ارسال کرده است. چهار مورد از این املاک به ارزش ۸۷۳،۴۷۰،۴۶۶ افغانی (حدود ۱۱،۴۰۰،۰۰۰ دالر) به وزارت مالیه منتقل می شوند.

علاوه بر مجازات حبس، مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری همچنان به صدور احکام مبنی بر پرداخت جزای نقدی، جبران خسارت، رد مال و مصادره دارایی های کسب شده به طور غیرقانونی ادامه داد. در قضایای محاکمه شده در سال ۲۰۱۹، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری حکم پرداخت مبلغ ۱۹،۹۵۶،۰۰۰ افغانی و ۸۰،۰۰۰ دالر جریمه نقدی، اعاده و مصادره ۲۸۲،۹۰۵،۰۴۰ افغانی؛ مصادره ۱۰۲،۲۷۷،۶۷۵ دالر، ۱۵،۰۰۰ یورو، ۸۳،۰۵۰،۰۰۰ افغانی، ۱۰۰،۰۰۰ درهم اماراتی و ۵،۶۲۵،۰۰۰ ریال سعودی؛ و ۴۱،۳۷۵ گرم طلا را صادر کرد. محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری احکام جریمه نقدی، جبران خسارت، اعاده و مصادره مبلغ ۳۳۶،۸۳۶،۰۷۱ افغانی، ۸۰،۰۰۰ دالر، ۱۰۰،۰۰۰ درهم، ۱۵۰،۰۰۰ ریال سعودی و ۱۵،۰۰۰ یورو را تأیید کرد، در کل در کلیه قضایای بررسی شده سال ۲۰۱۹،<sup>326</sup> اما فیصدی موارد اعاده در مقایسه با آنچه فیصله ها محاکم ایجاب می کند، همچنان کم است.

#### ملاحظات:

تصویب مورد استقبال مقرر اعاده دارایی ها در مارچ ۲۰۲۰ چارچوب حقوقی اعاده دارایی ها را عملیاتی نموده و شاید روند اعاده دارایی های دزیده شده از مردم افغانستان را تسریع بخشد.

<sup>320</sup> ماده ۳ این فرمان ماده ۱۲ (۲) قانون تشکیل و صلاحیت لوی خارنوالی را تعدیل نمود، وظیفه و اختیار در انجام اقدامات و تصمیم گیری در مورد اعاده املاک غیرقانونی در دفتر تازه ایجاد شده معاون خارنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری را عطا کرده است.

<sup>321</sup> تصویب بر اساس فرمان ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ و تعدیل شده بر اساس فرمان تقنینی شماره ۳۵۴ ریاست جمهوری مورخ ۵ مارچ ۲۰۱۹.

<sup>322</sup> مقرر اعاده دارایی های غیرقانونی ناشی از فساد مصوب کابینه در ۴ مارچ ۲۰۲۰.

<sup>323</sup> مقرر اعاده دارایی های غیرقانونی ناشی از فساد، ماده ۲.

<sup>324</sup> یوناما و دفتر مواد مخدر و جرایم سازمان ملل متحد، (یوان او دی سی) بتاریخ ۱۳ اکتبر ۲۰۱۹ نظریات ی مشترک را ارائه کردند.

<sup>325</sup> مکتوب شماره ۲۴۱۴، مورخ ۲۲ جولای ۲۰۱۹. تعدیل مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ بر ماده ۳۵۰ قانون اجراءات جزائی (فرمان رئیس جمهور شماره ۳۰۸ منتشر شده در جریده رسمی ۱۱۳۲) این امر را میسر ساخت تا محبوسینی که به بیماری صعب العلاج دچار هستند، از فرمان عفو و تخفیف مجازات که از سوی رئیس جمهور طبق حکم ماده ۶۴ قانون اساسی صادر شده است، بهره مند شوند.

<sup>326</sup> پاسخ ستره محکمه به درخواست معلومات از سوی یوناما، ۱۹ فبروری ۲۰۲۰.

## ۴. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه

در ماه اکتوبر ۲۰۱۸، افغانستان در نهایت انتخابات ولسی جرگه (مجلس شورای ملی) را که از سال ۲۰۱۵ بدینسو برگزار نشده بود، برگزار نمود. مدیریت انتخابات، بشمول ناکامی های بیشمار لوژستیک، اتهامات تقلب و طرزالعمل های طولانی رسیده گی به شکایات منجر به تأخیر در نهایی سازی نتایج گردید. پارلمان جدید الی ۲۶ ماه اپریل ۲۰۱۹ به کارش آغاز نمود. اعلان ناوقت نتایج حوزه کابل و طولانی شدن پروسه انتخابات داخلی هیئت اداری ولسی جرگه و کمیسیون ها، کار پارلمان را هرچه بیشتر به تأخیر انداخت و زمان اندکی در سال ۲۰۱۹ باقی ماند تا فعالیت قانونگذاری، نظارت و نمایندگی مردمی اش را انجام دهد. بطور نا امیدانه اتهامات مبنی بر روش های فاسد در داخل شورای ملی، علی الرغم اینکه یک تعداد قابل ملاحظه ای از کاندیدان منتخب برای مبارزه با آن کمپاین نموده بودند، وجود داشت.

در ماه جون ۲۰۱۹، کمیته نظارت و ارزیابی، ارزیابی آسیب پذیری پارلمان<sup>327</sup> در برابر فساد اداری را منتشر نمود. به جز از ارزیابی های یوناما از پارلمان و گزارشات سالانه مبارزه علیه فساد اداری، تحقیق اندکی در مورد تدابیر شفافیت در شورای ملی موجود است. پروژه های بین المللی جهت بهبود شفافیت و مؤثریت در شورای ملی کمتر مورد توجه قرار گرفتند. یک پروگرام جدید حمایت از پارلمان به رهبری دفتر برنامه های انکشافی ملل متحد (UNDP) تحت نام "تقویت قانونگذاری در افغانستان" (۲۰۲۰ الی ۲۰۲۴) روی حمایت از هر دو مجلس پارلمان جهت انجام بهتر فعالیت های قانونگذاری، کمک جهت بهبود نظارت از قوه اجرائیه و حمایت از توسعه ظرفیت ها جهت شفافیت بیشتر و سهم ساختن شهروندان و جامعه مدنی تمرکز مینماید.

### ۱.۴. پارلمان جدید پس از انتخابات ولسی جرگه

مجلسین شورای ملی افغانستان، ولسی جرگه (مجلس نماینده گان) که دارای ۲۵۰ کرسی و مشرانو جرگه (مجلس سنا) که دارای ۱۰۲ کرسی<sup>328</sup> است، تشکیل یافته است. ولسی جرگه که در سال ۲۰۱۸ انتخاب گردید، متشکل از ۱۸۱ عضو مرد (۷۲.۴ درصد) و ۶۹ عضو زن (۲۷.۶ درصد) تشکیل یافته است. از مجموع ۲۵۰ عضو پارلمان، ۱۵۶ عضو (۱۲۶ مرد و ۳۳ زن) جدیداً انتخاب گردیده اند. در حال حاضر مشرانو جرگه (مجلس سنا) دارای ۶۸ سناتور بوده که ۳۴ تن آنها از سوی رییس جمهور و ۳۴ تن دیگر آن از طریق شوراهای ولایتی تعیین میگرددند. ۳۴ کرسی دیگر برای نماینده گان شوراهای ولسوالی خالی نگهداشته شده است، چون انتخابات شوراهای ولسوالی هیچگاهی برگزار نگردیده اند.

پس از یک پروسه طولانی شمارش آرا و رسیده گی به شکایات، نتایج نهایی تایید شده انتخابات پارلمانی برای همه ۳۵ حوزه انتخاباتی شرکت کننده، در ۱۴ ماه می ۲۰۱۹ اعلان گردید. شورای ملی جدید با حضور نماینده گان از تمام حوزه های انتخاباتی، به استثنای حوزه انتخاباتی کابل که شمارش آرای کابل تکمیل نگردیده بود و آرای ولایت غزنی<sup>329</sup> بتاريخ ۲۷ ماه اپریل تکمیل گردید، افتتاح گردید. بتاريخ ۱۵ می، نماینده گان از حوزه انتخاباتی ولایت کابل بلاخره مراسم تحلیف را بجا آوردند. انتخابات داخلی اعضای هیئت اداری ولسی جرگه که شامل رئیس، معاون اول و دوم مجلس، دارالانشاء و معاون دارالانشاء بود، طولانی و متنازع بود. این انتخابات بلاخره پس از چندین دور رأی دهی ناموفق بتاريخ ۷ جولای ۲۰۱۹ تکمیل گردید. انتخاب اعضای کمیسیون های هفده گانه الی ماه نوامبر ۲۰۱۹ و پس از تعطیلات تابستانی تکمیل نگردیده بود. درحالیکه در گذشته جلسات آشنا سازی در مورد کار پارلمان برای

<sup>327</sup> کمیته نظارت و ارزیابی، ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری پارلمان افغانستان، ۲۷ جون ۲۰۱۹، در سایت ذیل: [https://www.mec.af/files/2019\\_07\\_21\\_parliament\\_vca\\_full\\_report\\_en.pdf](https://www.mec.af/files/2019_07_21_parliament_vca_full_report_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت ۱۱ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>328</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده ۸۲.

<sup>329</sup> انتخابات ولسی جرگه در ولایت غزنی به علت ناامنی برگزار نگردید و الی زمان تهیه این گزارش هم برگزار نگردیده است. الی زمان برگزاری انتخابات ولسی جرگه، اعضای ولسی جرگه انتخابات سابق ولایت غزنی در کرسی پارلمان باقی مینمانند.

اعضای جدید برگزار میگردید، اما این جلسات به دلیل تأخیر<sup>330</sup> در کار پارلمان برگزار نگردید. اعضای پارلمان به یوناما اظهار داشتند که این کار کیفیت کار آنها را متاثر ساخت.

تأخیر در افتتاح پارلمان و تشکیل ساختار داخلی دورهٔ تقنینی هفدهم شورای ملی باعث تراکم بیش از ۱۲۰ مسودهٔ قانون و اسناد که ایجاب بازنگری را میکرد، گردید. در ماه اپریل ۲۰۲۰، بیشتر از ۸۰ مورد قانون گذاری معطل گردید. عدم پیش بینی در فعالیت های قانونگذاری باعث گردید که قوهٔ اجرائیه فعالیت های قانونی روزمره اش را مطابق به صلاحیت اش به تأسی از مادهٔ ۷۹ قانون اساسی<sup>331</sup> به پیش ببرد. در سال ۲۰۱۹، به تعداد ۱۷ قانون توسط فرمان تقنینی و ۹ قانون از سوی پارلمان پس از تصویب هر دو مجلس<sup>332</sup> توشیح گردیدند که در مقایسه با سالهای قبل<sup>333</sup> یک کاهش را نشان میدهد. دلیل بطلی بودن پروسهٔ قانونگذاری در شورای ملی عبارت از عدم تکمیل نصاب و ظرفیت تخنیک کمیسیون های پارلمانی و همچنان مشکلات در رسیدن به یک توافق نظر روی مسایل اساسی میان اعضای پارلمان بود. سایر ضعف های که از سوی کمیتهٔ نظارت و ارزیابی در کار قانونگذاری شورای ملی شناسایی گردید، شامل همکاری ضعیف میان قوهٔ اجرائیه و قضائیه، طرزالعمل های غیرواضح، ظرفیت پائین اعضا و همکاری غیرمؤثر با ریاست تقنین<sup>334</sup> وزارت عدلیه بود. کمیتهٔ نظارت و ارزیابی روی نیاز برای شفافیت هر چه بیشتر در پروسهٔ قانونگذاری<sup>335</sup> نیز تأکید نمود.

#### ۲.۴. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در شورای ملی

قانون اساسی تصریح میدارد که اعضای شورای ملی باید مطابق به مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان<sup>336</sup> رأی بدهند. مسودهٔ قانون مانند پیشنهاد مجلس نماینده گان که مکلفیت ها را تحت قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارمندان دولتی کاهش میدهد و نزد کمیتهٔ مختلط پارلمان جهت تصویب<sup>337</sup> باقی مانده است، شک و تردید را نسبت به اینکه آیا اعضای پارلمان برای منافع مردم و یا منافع شخصی خود کار مینمایند را بمیان آورده است. الی ۳۰ ماه اپریل ۲۰۲۰، صرف ۴۸ عضو ولسی جرگه و ۲۹ عضو مجلس سنا دارایی های شانرا ثبت نمودند. اصول وظایف داخلی مجلس نماینده گان<sup>338</sup> و مجلس سنا<sup>339</sup> اتخاذ تدابیر انضباطی را در برابر عملکرد های که خلاف قانون اساسی باشد، پیش بینی مینماید. این طرزالعمل اعضای شورای ملی را از توصل به وظایف<sup>340</sup> دیگر در هنگام تصدی پارلمان منع قرار داده و احکام جزایی را برای اعضا<sup>341</sup> پیش بینی مینماید. اصول وظایف داخلی مجلس سنا<sup>342</sup> در برابر عضوی که خلاف قانون اساسی اظهار رأی بکنند حکم انفکاک را پیش بینی مینماید. اعضای هر دو مجلس اظهار داشته اند که هیچگونه قواعد سلوکی برای اعضای پارلمان لازم نیست زیرا موارد انضباطی در قواعد و مقررات به اندازه کافی تنظیم شده است. باوجود آنهم، کمیتهٔ نظارت و ارزیابی تأکید نمود که اعضای شورای

<sup>330</sup> ملاقات یوناما با کمیتهٔ تقنین ولسی جرگه بتاريخ ۱۱ مارچ ۲۰۱۹.

<sup>331</sup> به پاراگراف فرعی ۲.۴ و قانون اساسی افغانستان، مادهٔ ۷۹ مراجعه نمایند.

<sup>332</sup> وقتی قانون حساب میشود که در جریدهٔ رسمی به نشر برسد.

<sup>333</sup> به پاراگراف فرعی ۲.۴ و گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۹، صفحهٔ ۱۷۱۷، گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحهٔ ۱۷، مراجعه نمایند.

<sup>334</sup> کمیتهٔ نظارت و ارزیابی، معرفی گزارش در مورد ارزیابی آسیب پذیری پارلمان در برابر فساد اداری، ۲۷ جون ۲۰۱۹ در وب سایت ذیل: [https://www.mec.af/files/2019\\_07\\_21-parliament\\_vca\\_full\\_report\\_en.pdf](https://www.mec.af/files/2019_07_21-parliament_vca_full_report_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت، ۱۱

مارچ ۲۰۲۰) صفحات ۱۲ - ۱۶.

<sup>335</sup> کمیتهٔ نظارت و ارزیابی، معرفی گزارش در مورد ارزیابی آسیب پذیری پارلمان افغانستان در برابر فساد اداری، ۲۷ جون ۲۰۱۹ در وب سایت : [https://www.mec.af/files/2019-07\\_21\\_parliament\\_vca\\_full\\_report\\_en.pdf](https://www.mec.af/files/2019-07_21_parliament_vca_full_report_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۱

مارچ ۲۰۲۰)، صفحهٔ ۱۶.

<sup>336</sup> قانون اساسی افغانستان، مادهٔ ۸۱.

<sup>337</sup> به پاراگراف فرعی ۲.۴ مراجعه نمایند.

<sup>338</sup> اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، فصل ۱۲، مادهٔ ۷۰.

<sup>339</sup> اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، فصل ۱۲.

<sup>340</sup> قانون اساسی افغانستان، مادهٔ ۱۵۲.

<sup>341</sup> قانون اساسی افغانستان، مادهٔ ۱۰۲.

<sup>342</sup> اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، فصل ۳، مادهٔ ۱۲.

ملی با طرز سلوک ناآشنا بوده و مقررات تضاد منافع را نادیده گرفته و تدابیر انضباطی بطور نامتوازن تطبیق<sup>343</sup> گردیدند. در جریان تهیه گزارش، هیچگونه تدابیر انضباطی در برابر هیچ کدام از اعضای مجلسین صورت نگرفته است.

در یک تلاش جهت افزایش شفافیت در طرزالعمل های کاری، هر دو مجلس سعی نمودند تا قانون را به نشر و تصویب برسانند و همچنان توافقنامه ها، کنوانسیون ها و میثاق های بین المللی مورد نظر را توشیح نمایند. فهرست آنلاین ناتکمیل و نا معتبر<sup>344</sup> باقی مانده اند. در این اواخر، ولسی جرگه حاضری<sup>345</sup> و اجندای نشست های شانرا در وب سایت<sup>346</sup> شان منتشر نمودند. حضور در نشست های پارلمانی پیوسته کم رنگ بوده و طور اوسط ۵۵ درصد اعضای پارلمان حاضر بودند. هیچ عضو پارلمان به خاطر غیابت در جلسات مجازات تادیبی نشدند.

استراتژی سال ۲۰۱۷ مبارزه علیه فساد اداری تصریح نمود: "از پارلمان باید خواسته شود تا یک استراتژی را به اساس قواعد طرز سکوک در برابر عمکردفساد، اعلان دارایی تثبیت شده تشکیل و تطبیق نماید و کارت های را که به عموم مردم<sup>347</sup> پخش میگردند، گزارش دهند." شاخص های تجدید نظر شده آن پیش بینی نمود که پارلمان باید پلان مبارزه علیه فساد اداری خویش را الی ماه دسامبر ۲۰۱۹<sup>348</sup> آماده نماید. در اواخر سال ۲۰۱۸، دارالانشای ولسی جرگه و مشرانو جرگه پلان های داخلی مبارزه علیه فساد اداری خویش را آماده نمودند. درحالیکه این پلان ها ساحات مربوط مانند استخدام و تدارکات را تنظیم مینماید، ساحه مؤقت پلان (صرف ۱۳۹۷<sup>349</sup>) و حیطة محدود صرف بالای دارالانشاء تأثیر خود را کاهش داد. دارالانشای مشرانو جرگه زمان برای پلان مبارزه علیه فساد اداری به ۳۵۰۱۳۹۸<sup>350</sup> را بدون پیگیری از طریق تطبیق تمديد نمود.

تحت پروژه حمایت از اداره و ظرفیت پارلمان افغانستان که در اواخر سال ۲۰۱۹ خاتمه یافت، اداره برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP) کمک های تخنیکي را به دارالانشای شورای ملی فراهم نمود و ریاست ها معیار های اتحادیه های بین الپارلمانی را تطبیق و دسترسی عامه را به معلومات از طریق حمایت به نشر در وب سایت پارلمان، چگونه گی لوایح و قوانین از طریق سیستم پیگیری قوانین، بحث های پارلمانی، قانون، پالیسی و بازنگری پیشنهادی و گزارشات کمیته های عمومی افزایش داد. همانطوریکه تذکر داده شد، اینها ناتکمیل باقی ماندند.

### ۳.۴. نظارت پارلمانی

شورای ملی تاهنوز یک شیوه تطبیق فعالیت های نظارتی خویش را جهت سهم مؤثر به تلاش های مبارزه علیه فساد اداری افغانستان ایجاد ننموده است. قانون اساسی به شورای ملی صلاحیت میدهد تا از کار قوه اجرائیه نظارت نماید، بودجه<sup>351</sup> را تصویب نماید و همچنان به ولسی جرگه صلاحیت استیضاح وزرا و تصمیم در مورد برنامه های انکشافی را میدهد و تعیین وزرا<sup>352</sup> را تأیید و یا رد مینماید.

<sup>343</sup> کمیته نظارت و ارزیابی، معرفی گزارش ارزیابی آسیب پذیری پارلمان افغانستان در برابر فساد اداری، ۲۷ جون ۲۰۱۹، در سایت: [https://www.mec.af/files/2019\\_07\\_21\\_parliament\\_vca\\_full\\_report\\_en.pdf](https://www.mec.af/files/2019_07_21_parliament_vca_full_report_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۱ مارچ ۲۰۲۰)، صفحه ۲۵.

<sup>344</sup> به سایت ذیل مراجعه نمائید: <https://www.bil.parliament.af/> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۱ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>345</sup> به سایت ذیل مراجعه نمائید: <https://wolesi.website/pvd/document.aspx?Cat=103> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۱ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>346</sup> به سایت ذیل مراجعه نمائید: <https://wolesi.website/pvd/document.aspx?Cat=101> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۱ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>347</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، بخش ۱ ادارات سیاسی و رهبری، در سایت ذیل:

[https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy\\_pdf/Strategy\\_en.pdf](https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>348</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، شاخص ها، ستون ۱ در سایت ذیل:

[https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy\\_pdf/Strategy\\_en.pdf](https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>349</sup> ۲۰۱۸ – ۲۰۱۹ مارچ

<sup>350</sup> ۲۰۱۹ – ۲۰۲۰ مارچ

<sup>351</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده ۹۰، فقره (۳)، ۹۳، ۹۸ – ۹۹.

<sup>352</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده های ۹۱ – ۹۳.



در جریان دورهٔ تقنینی از تاریخ ۲۷ اپریل ۲۰۱۹ بدینسو، ولسی جرگه به تعداد پنج وزیر و چهار تن از مقامات حکومت را جهت بازپرس احضار نمود، در حالیکه مشرانو جرگه چهار وزیر را احضار نمود. در جریان تهیهٔ گزارش، رئیس جمهور چندین تعیینات جدید حکومتی را انجام داد. بتاریخ ۲۹ جون ۲۰۱۹، رئیس جمهور وزیر دولت در امور صلح<sup>353</sup> را که ایجاب تأیید از سوی پارلمان را نمی نماید، تعیین نمود. شورای ملی وزارت دولت در امور صلح را بعنوان یک نهاد مستقل حکومت بتاریخ ۳۰ دسامبر ۲۰۱۹ تصویب نمود و بودجه آنرا در بودجه ملی سال مالی ۲۰۲۰ بتاریخ ۲۲ جنوری ۲۰۲۰ نیز منظور نمود. سه وزیر و یک معین بعنوان سرپرست تعیین گردیده بود، الی قبل از اعلان نتایج نهایی ریاست جمهوری بتاریخ ۱۸ فبروری برای بدست آوردن رای اعتماد به پارلمان معرفی نگردیده بود. به عین ترتیب، هیچ یک از وزرای که در ماه اپریل ۲۰۲۰ تعیین گردیدند، جهت تأیید به پارلمان معرفی نگردیدند.

برعکس مباحثات در مورد بودجهٔ سال ۲۰۱۹، تصویب بودجهٔ سال مالی ۲۰۲۰ یا بودجهٔ ملی (سال ۱۳۹۹ هجری شمسی) به دلیل اینکه چندین عضو پارلمان میخواستند که بودجهٔ انکشافی بیشتر را برای حوزه های مربوط شان مطالبه نمایند، طولانی گردید. بتاریخ ۲۱ ماه جنوری ۲۰۲۰، ولسی جرگه بودجهٔ ملی سال ۲۰۲۰ را تصویب نمود. از جمع ۱۷۱ اعضای حاضر در جلسه، به تعداد ۱۰۱ عضو رأی تأیید، ۴۵ رأی رد و ۲۵ عضو دیگر در مورد بودجه رأی ممتنع دادند. در عین زمان، در جریان بازنگری گزارش قطعیهٔ بودجهٔ ملی سال ۲۰۱۸ یا (سال ۱۳۹۷ هجری شمسی)، اعضای پارلمان نگرانی های شانرا در مورد استفادهٔ حکومت از کود بودجوی ۹۱ که بمنظور مصارف اضطراری مشخص شده است ابراز نمودند، چرا که این بودجه از پروسهٔ کنترول منظم بودجوی مستثنی است. اعضای پارلمان رهبران حکومت را به اختلاس و سوء استفاده از این بودجه متهم نمودند. گزارش ها نشان میدهد که صلاحیت استفاده از وجوه مالی تحت کود ۹۱ از طریق تقریباً ۲۸۰ فرامین صورت گرفته است که قرار گزارش یک قسمت بزرگ آنرا "کمک نقدی" به ریاست امنیت ملی، ادارهٔ امور ریاست جمهوری، دفتر ریاست اجراییه، رئیس دفتر رئیس جمهور، دفتر شورای امنیت ملی افغانستان تشکیل میدهد...

#### ۴.۴. پاسخگویی جرمی و شورای ملی

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد از کشورهای عضو میخواهد تا تدابیر لازم را جهت " {...} تعادل مناسب میان هر گونه مصونیت ها و یا امتیازات قضایی اعطا شده به مسئولین عامه اش جهت اجرای وظایف شان و امکانات لازم را جهت تحقیق مؤثر، پیگرد قانونی و رسیدگی به جرایم ایجاد شده در مطابقت به این کنوانسیون<sup>354</sup> ایجاد و یا حفظ نمایند." این حکم باید حسابدگی در برابر جرایم مقامات عامه<sup>355</sup> را تأمین نماید. مقامات افغانستان اهمیت این اصل را تصدیق نموده و در چهارچوب کاری بازنگری متناوب کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد بیان میدارد که معافیت کامل از پیگرد قانونی "تحت اصول بنیادی قانون اجراءات جزایی افغانستان<sup>356</sup> امکان پذیر نیست." قانون اساسی معافیت کاری مطلق از پیگرد قانونی را برای اعضای شورای ملی از حق رأی و یا اظهار نظر در جریان اجرای وظایف شان<sup>357</sup> فراهم میسازد. مادهٔ ۱۰۲ قانون اساسی تصریح میدارد که اعضای پارلمان باید در برابر سایر جنایات مورد پیگرد قانونی قرار گیرند و مجلس مربوط باید در

<sup>353</sup> تفرری به تأسی از مادهٔ ۶۴ فقرهٔ (۱۳) قانون اساسی صورت گرفت.

<sup>354</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، مادهٔ ۳۰، فقرهٔ (۲).

<sup>355</sup> ادارهٔ کنترول مواد مخدر ملل متحد، راهنمود قانونی برای تطبیق کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ۲۰۱۲، پاراگراف های ۳۸۶ الی ۳۸۷.

<sup>356</sup> گروپ بازنگری تطبیق، خلاصهٔ اجرایی: جمهوری اسلامی افغانستان، ۲۲ جون ۲۰۱۶، CAC/COSP/IRG/2016/CRP.20، صفحه ۴، قابل دسترس در سایت ذیل:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20-24June2016/V1603822e.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>357</sup> قانون اساسی افغانستان، مادهٔ ۱۰۱.



مورد قضیه مطلع ساخته شود. منظوری مجلس مربوط جهت بازداشت و یا سایر تدابیر محدود کننده درخصوص اعضای<sup>358</sup> آن لازم است.

در جریان تحقیق، لوی خارنوال باید همچو منظوری را زمانیکه یک مظنون به احضارات دواطلبانه حاضر نمیگردد، مطالبه نماید. در سال ۲۰۱۸، لوی خارنوال جهت بازداشت اعضای مجلس نماینده گان و مجلس سنا<sup>359</sup> سه سه بار تقاضای منظوری نمود. اداره لوی خارنوالی ارقام جدید برای سال ۲۰۱۹ ارایه نکرد. هیچ مجوزی برای رفع مصونیت پارلمانی هیچ نماینده ای مجلس وجود ندارد که این امر خود فرهنگ معافیت از مجازات را ایجاد کرده است. با وجود آنهم، محافظت که مطابق به ماده ۱۰۲ قانون اساسی وجود دارد، مؤقتی بوده و زمانیکه مأموریت عضو تمام میشود، از معافیت ویژه در برابر قضایای جرمی دیگر مستفید نمیگردند. لوی خارنوالی گزارش داد که این اداره هیچ یک از اعضای سابق شورای ملی را پس از تمام شدن معافیت از گرفتاری، گرفتاری ننموده است.

در مجموع دو عضو پارلمان به اتهام فساد اداری در افغانستان محکوم گردیدند. بتاريخ ۵ ماه می ۲۰۱۹، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری یک سناتور برحال را به اتهام افزایش غیرقانونی دارایی ها برای مدت یکسال و یک ماه حبس و بازپرداخت مبلغ یک میلیون افغانی<sup>360</sup> محکوم نمود. باوجود وضع منع سفر بالای سناتور که غیاباً محکوم گردیده بود، وی به ایالات متحده آمریکا فرار نمود. در ماه دسامبر ۲۰۱۹، این سناتور به اتهام دستبرد در پول فدرال در ایالات متحده محاکمه گردیده و به این جرم متهم<sup>361</sup> شناخته شد. درحالیکه شورای ملی وی را پس از فیصله مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری از وظیفه منفصل ننمود، مجلس سنا به یوناما خبر داد که سناتور مذکور پس از محکومیت در ایالات متحده آمریکا به اساس حکم مورخ ۱۱ جنوری ۲۰۲۰ ریاست جمهوری از وظیفه سبکدوش گردید.

#### ملاحظات

پیشرفت اندکی در چهارچوب انکشاف، تمامیت، شفافیت و حسابدگی در پارلمان در جریان تهیه گزارش مشاهده گردید. عدم پیشرفت قسماً ناشی از تأخیر در افتتاح پارلمان و تشکیل ولسی جرگه بود، اما این عدم پیشرفت به فرهنگ موجود معافیت در داخل قوه مقننه نیز نسبت داده میتواند. برکنار شدن یک سناتور پس از محکومیت اش به اتهام تقلب در خارج یک چرخش قابل استقبال در راستای حسابدگی تلقی میگردد.

<sup>358</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۰۲.

<sup>359</sup> گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۹، صفحه ۶۴.

<sup>360</sup> فیصله شماره ۴، مؤرخ ۴ می ۲۰۱۹ محکمه ابتدائی مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری و فیصله شماره ۴، مؤرخ ۱۲ می ۲۰۱۹ محکمه استیناف.

<sup>361</sup> Case 19-cr-4967-BAS: <https://justice.gov/usao-sdca/pr/afghan-senator-convicted-federal-welfare-fraud>

(تاریخ مراجعه به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۲۰).

## ۵. کار مبارزه علیه فساد اداری ادارات مستقل

تغییرات دوامدار در چارچوب کاری ادارات مبارزه علیه فساد اداری رویکرد های هماهنگ مبارزه علیه فساد اداری را خنثی نمود. درحالیکه کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد تصریح میدارد که کشور های عضو چگونه چارچوب کاری اداره شانرا طرح مینمایند تا در مطابقت به "اصول اساسی سیستم قانونی"<sup>362</sup> اش قرار داشته باشد، یک رویکرد استوار لازم است تا ادارات مؤثر مبارزه علیه فساد اداری ایجاد گردند. باوجود آنهم، افغانستان به مشکلاتی در راستای ساختن گزینه های پالیسی استوار برای چارچوب کاری اداره خویش مواجه بوده است که مؤثریت تدابیر مبارزه علیه فساد اداری را تضعیف و منجر به مأموریت های همسان و خودسانسوری گاه به گاه ادارات<sup>363</sup> مبارزه علیه فساد اداری گردید.

ضعف استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷، بازنگری و قانون سال ۲۰۱۸ مبارزه علیه فساد اداری<sup>364</sup> طوری بود که انتظارات کلیدی واضح ساختن، منطقی سازی و تسهیل ساختن ساختار پیچیده ادارات<sup>365</sup> مبارزه علیه فساد اداری افغانستان را برآورده نکرد. عدم موجودیت یک پالیسی فراگیر که یک رژیم منطقی مبارزه علیه فساد اداری را مشخص نماید، نوسازی و شکستن ساختار های ادارات مبارزه علیه فساد اداری ادامه پیدا کرده و ادارات بدون پلان استراتژیک بسته و یا افتتاح گردیدند. ادارات مبارزه علیه فساد اداری بدون مأموریت مشخص و یا وضاحت در مورد آینده آنان باقی ماندند. درحالیکه قانون مبارزه علیه فساد اداری یک تهداب قانونی را برای یک کمیسیون سابق مستقل مبارزه علیه فساد اداری بنا گذاشت و انتظار میروید که وظایف ذکر شده در ماده ۶ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد را بعهده گیرد، کمیسیون تهنوز ایجاد نگردیده و عدم اطمینان از اینکه وظایف همسان سایر نهاد ها که باهم تطابق داده شوند تا هنوز هم موجود است<sup>366</sup>. استراتژی جدید مبارزه علیه فساد اداری باید چارچوب کاری نهاد را بطور واضح مشخص و قانون مبارزه علیه فساد اداری باید در یک قانون واحد تدوین گردد تا ادارات مبارزه علیه فساد اداری را بطور همه جانبه ترکیب و هماهنگ سازد.

### ۱.۵ کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری

در سال ۲۰۱۹، کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، یک نهاد مشترک متشکل از سه کمیشنر ملی و سه کمیشنر بین المللی که در ماهیت یک نهاد مؤقت بود، بتدریج ظرفیت اش را از دست داد. علی الرغم سالها عدم اطمینان در مورد آینده<sup>367</sup> آن و عدم علاقمندی مراجع تمویل کننده نسبت به پرداخت وجوه مالی به این اداره<sup>368</sup>، کمیته نظارت و ارزیابی پلان مرحله وار را برای عقب نشینی و یا ایجاد پیشنهادات جهت انتقال وظایف آن به سایر ادارات مبارزه علیه فساد اداری یا جامعه مدنی رویدست نگرفت.

<sup>362</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده ۶.

<sup>363</sup> شبکه تحلیگران افغانستان، ادارات مبارزه علیه فساد اداری افغانستان: ادارات خیلی زیاد با نتایج اندک، ماه می ۲۰۱۹، سایت:

<https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/afghanistan-anti-corruption-institutions-too-many-and-with-too-few-results/> دیدنه بان شفافیت افغانستان، مبارزه علیه فساد اداری در افغانستان: حل و فصل معمای اداره، ماه نوامبر ۲۰۱۶، سایت: <https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2016/11/Solving-the-Institutional-Puzzle.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۲ مارچ ۲۰۱۹).

<sup>364</sup> ماده ۴۰ قانون مبارزه علیه فساد اداری اجازه مدغم شدن ادارات را به اساس حکم رئیس جمهور میدهد.

<sup>365</sup> گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحه ۱۶.

<sup>366</sup> گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحه ۶۹. به پاراگراف فرعی ۲.۴ مراجعه نمائید.

<sup>367</sup> گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحات ۵۹ الی ۶۱، یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری ماه می ۲۰۱۹، صفحه ۶۹.

<sup>368</sup> اعلامیه وزیر خارجه پامپو، ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۹.

کمیته نظارت و ارزیابی ابتدا در چارچوب بدنه ماده ۶ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری، اداره عالی نظارت و مبارزه علیه فساد اداری جهت بهبود اجراات این بدنه<sup>369</sup> ایجاد گردید. فرمان<sup>370</sup> سال ۲۰۱۶ ریاست جمهوری کمیته نظارت و ارزیابی را از اداره عالی نظارت و مبارزه علیه فساد اداری جدا نمود و وظایف قویتری را در پنج عرصه<sup>371</sup> به آن سپرد. (۱) نظارت و ارزیابی تلاشهای مبارزه علیه فساد اداری حکومت و جامعه جهانی، (۲) صادر نمودن پیشنهادات برای معرفی اصلاحات، (۳) نظارت و ارزیابی مؤثریت، شفافیت و حسابداری کمک های بین المللی، (۴) نظارت و تطبیق پیشنهادات آن، و (۵) گزارشدهی در مورد چگونه گی تطبیق پیشنهادات کمیته و وضعیت عمومی فساد در کشور به رئیس جمهور، پارلمان و جامعه جهانی<sup>372</sup>. این فرمان تقنینی رئیس جمهور یگانه اساس قانونی کمیته نظارت و ارزیابی باقی مانده است. نقص آن اینست که در هر زمان قابل تغییر بوده و ثبات قانونی را فراهم نمیسازد.

صلاحیت کلی رئیس جمهور بالای ترکیب کمیته نظارت و ارزیابی، بشمول صلاحیت تعیین اعضا توأم با اتکاء مطلق این نهاد به مراجع تمویل کننده و نقش آن در انتخاب کمیشنر های بین المللی<sup>373</sup> سرعت فعالیت کمیته را در سال ۲۰۱۹ متاثر ساخت. از ماه مارچ ۲۰۲۰ بدینسو، کمیته نظارت و ارزیابی بدون کمیته باقی مانده است. مأموریت اعضای کمیته که معیاد دوره کاری آنان در سال ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ به پایان رسید، تمدید نگردید و کاندیدان جدید هم بجای آنها انتخاب نگردیدند. پیشنهاد اصول جاکارتا در مورد تداوم وظایف رهبری ادارات مبارزه علیه فساد اداری ایجاب مینماید که فعالیت های اعضای کمیته باید الی تعیین جانشین<sup>374</sup> آنها به آنان تفویض میگردد. بودجه اصلی کمیته نظارت و ارزیابی در ماه دسامبر ۲۰۱۹ به اتمام رسید و صرف با وجوه مالی تمویل پروژه بین المللی که برای نشر ارزیابی های باقیمانده و تهیه گزارشات تعقیبی بود ادامه داد. فرمان اجرائی که اساس قانونی را برای کمیته نظارت و ارزیابی فراهم میسازد، هیچگاهی تعدیل نگردید تا ترکیب آنرا از ماه مارچ ۲۰۲۰ بدینسو منعکس سازد که فعالیت های فعلی آنرا از لحاظ قانونی مورد سوال قرار میدهد.

بین تاریخ تأسیس و ماه اپریل ۲۰۲۰، کمیته نظارت به تعداد ۱۲۴۷ پیشنهاد را صادر، به تعداد چهار ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری به سطح وزارت<sup>375</sup> را منتشر، ۱۵ ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری، چهار گزارش ویژه<sup>376</sup> و ۲۶ گزارش تعقیبی<sup>377</sup> را به نشر رسانید. در سال ۲۰۱۹، کمیته نظارت و ارزیابی به تعداد ۱۸ گزارش<sup>378</sup>، بشمول ارزیابی های آسیب پذیری در برابر فساد اداری در مورد شواری ملی، وزارت داخله و شیوه های استخدام در وزارت امور خارجه را منتشر نمود. در سال ۲۰۲۰، نشر ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری در مورد انتخابات، تدارکات عامه و جمع آوری عواید معطل قرار گرفت. ارزیابی صندوق وجهی قانون و نظم افغانستان

<sup>369</sup> فرمان ریاست جمهوری در مورد مبارزه مؤثر علیه فساد اداری (فرمان شماره ۶۱)، مؤرخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۰. در ماده ۸.

<sup>370</sup> فرمان رئیس جمهور در مورد تعدیل شخصیت حقوقی، وظایف، فعالیت و صلاحیت های کمیته مستقل مشترک مبارزه علیه فساد اداری و کمیته ارزیابی (فرمان شماره ۱۱۵)، مؤرخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۶.

<sup>371</sup> طبق فوق. ماده های ۱ و ۲.

<sup>372</sup> ماده ۵، لایحه وظایف، صلاحیت ها، فعالیت و ساختار تشکیلاتی کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی، ضمیمه فرمان رئیس جمهور در مورد تعدیل شخصیت حقوقی، وظایف، فعالیت و صلاحیت های کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی (فرمان شماره ۱۱۵)، مؤرخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۶. (لایحه وظایف کمیته نظارت و ارزیابی).

<sup>373</sup> دیپارتمنت انکشاف بین المللی (دیفید، انگلستان)، اداره انکشاف بین المللی دنمارک (دانید، دنمارک)، ناروی، (جی آی زید، جرمنی)، و اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (یوسید، ایالات متحده امریکا)، سایت: <https://www.mec.af/index.php/aboutt-us/donors> (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۴ فبروری ۲۰۲۰).

<sup>374</sup> اعلامیه جاکارتا در مورد اصول ادارات مبارزه علیه فساد اداری، ۲۶ الی ۲۷ ماه سپتامبر ۲۰۱۲، قابل دسترس در سایت ذیل:

[https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventative_anti_corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf)

[Prevention/Art 6 Preventative anti corruption bodies/JAKARTA STATEMENT en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventative_anti_corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf) (تاریخ مراجعه به

سایت: ۲۴ فبروری ۲۰۲۰).

<sup>375</sup> وزارت صحت عامه، وزارت معارف، وزارت معادن و پترولیم و وزارت امور داخله.

<sup>376</sup> اداره لوی خازنوالی، اداره املاک، واردات نفت و گاز مایع و برنامه انتخاب شده مساعدت خارجی.

<sup>377</sup> سه گزارش در مورد کابل بانک، هفت گزارش در مورد وزارت صحت عامه، چهار گزارش در مورد اداره لوی خازنوالی، پنج گزارش در مورد وزارت معارف، دو گزارش در مورد وزارت داخله، دو گزارش در مورد وزارت معادن و پترولیم، یک گزارش در مورد شرکت برشنا، یک گزارش در مورد نفت و گاز مایع و یک گزارش در مورد اجرای هزینه تقاعد.

<sup>378</sup> به سایت: <http://www.mec.af/> مراجعه نمائید. (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ مارچ ۲۰۲۰).

(لوتفا) بطور دایمی به دلایل نامعلوم کنار گذاشته شد. برعلاوه ارزیابی ها، کمیته نظارت و ارزیابی نظریات کارشناسانه را در مورد قانون و پالیسی های مبارزه علیه فساد اداری ارائه نمود. بین سال ۲۰۱۶ و ۲۰۱۸، کمیته نظارت و ارزیابی پلانهای کاری مبارزه علیه فساد اداری یازده وزارت را مورد بازنگری قرار داد و و بررسی ها را برای استفاده در کار خود برای دارالانشای خاص که برای نظارت از تطبیق پلانهای کاری تحت استراتژی موجود مبارزه علیه فساد اداری فعالیت مینمود تقدیم نمود.

در سال ۲۰۱۹، کمیته نظارت و ارزیابی به ارائه گزارشات اش به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ادامه داد و منظوری آن شورا را قبل از نشر گزارشات<sup>379</sup> خود مطالبه مینمود. این کار یومیه توجه بیشتری را به گزارشات این کمیته مبذول داشت، اما پخش و نشر گزارشات به دلیل کاهش جلسات این شورا بطلی<sup>380</sup> گردید. در ماه می ۲۰۲۰، کمیته نظارت و ارزیابی به یوناما اطلاع داد که سه گزارش اخیر این کمیته به علت اینکه شورای عالی تدویر جلسه نداد و منظوری پخش آنها را نداد، به نشر نرسیدند. در سال ۲۰۱۹، کمیته نظارت و ارزیابی کارش را با کمیته اجرایی پیشگیری از فساد و توسعه سیستم (ایکسپرس) تحت رهبری رئیس اجرائیه سابق بطور فزاینده ای دوام داد چون به نظر میرسید که کمیته ایکسپرس مکان خوبی برای هماهنگی و تطبیق پیشنهادات گزارشات کمیته نظارت و ارزیابی تلقی میگردد. همانطوریکه در فوق تذکر داده شد، کمیته ایکسپرس چندین بار تدویر جلسه داده تا یک فضای تأثیر گذار کاری یومیه<sup>381</sup> را ایجاد نماید.

از آنجائیکه کار کمیته نظارت و ارزیابی به پایان میرسد، از تجارب آن باید استفاده و این تجارب در اختیار جامعه مدنی، کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری و سایر ادارات مبارزه علیه فساد اداری قرار داده شود تا اینکه درسهای از آن بیاموزند. درحالیکه کمیته نظارت و ارزیابی به یوناما گفت که تمامی گزارشات و پیشنهادات این کمیته در دسترس عام قرار میگیرد، یک سلسله تجارب شکلی کمیته نظارت و ارزیابی باید در یک گزارش مدنظر گرفته شود. این تجارب شامل اهمیت اطمینان قانونی برای ادارات یا نهاد های مبارزه علیه فساد اداری، ضرورت برای استخدام الزامی اعضای جدید کمیته در یک زمان مشخص پس از پایان یافتن دوره کاری آنان، مشکلات در اخذ منظوری جهت پخش گزارشات مبارزه علیه فساد اداری و اهمیت ایجاد قواعد سلوکی برای ادارات مبارزه علیه فساد اداری میباشد.

#### ملاحظات

در جریان تهیه گزارش، کمیته نظارت و ارزیابی به تدریج منحل گردیده و کارمندان، اعضای کمیته و وجوه مالی خویش را از دست داد. کاهش ساختاری، تسلیم دهی فعالیت ها و حفظ دروس آموخته شده ترجیح داده میشود.

### ۲.۵ کمیسیون دسترسی به اطلاعات

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد روی اهمیت دسترسی به اطلاعات جهت جلوگیری از فساد اداری تأکید مینماید. این کنوانسیون تصریح میدارد که دسترسی به حقوق اطلاعات طوری طراحی شده است که "مشارکت فعال افراد و گروه های خارج از سکتور عامه را در جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری تحقق بخشیده و آگاهی عامه را نسبت به موجودیت، علل و شدت تهدید ناشی از فساد اداری<sup>382</sup> بلند میبرد." این شامل یک طیف

<sup>379</sup> نشست مؤرخ 13 فروری و 3 جولای 2019 شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری.

<sup>380</sup> به گزارش ماه می 2019، صفحه 69 گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما نیز مراجعه نمائید. نظریه گفته دارالانشای خاص، کمیته نظارت و ارزیابی مطابق به قطعنامه شماره 6، مؤرخ 1396/06/22 مکلف است تا: "همه گزارشات کمیته نظارت و ارزیابی منبذ به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری سپرده شود." به بخش 4 قطعنامه شماره 11، مؤرخ 1396/10/30 نیز مراجعه نمائید. "کمیته نظارت و ارزیابی باید هر گزارش خویش را قبل از نشر به شورای عالی بسپارد".

<sup>381</sup> به پاراگراف فرعی 2.2. مراجعه نمائید.

<sup>382</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده 13.

از فعالیت ها، یعنی از بلند بردن سطح آگاهی<sup>383</sup> تا به تحقق آزادی جهت جستجو و دریافت اطلاعات<sup>384</sup> و حصول اطمینان از دسترسی مؤثر به اطلاعات<sup>385</sup> می‌باشد. یک تعبیر وسیع دسترسی به حق اطلاعات باید هرگونه پروسه کاری نهاد های حکومتی را در زبان قابل فهم جهت کمک به شهروندان برای فهمیدن شیوه ها و ایجاد فضای اعتماد<sup>386</sup> بطور فعال بیان نماید. این شامل ایجاد و نشر پالیسی ها در مورد مکلفیت های گزارشدهی، در دسترس قرار دادن گزارشات، تشریح نمودن اسناد رسمی و مقررات برای مانع شدن افشای (منجمله دلایل امنیت ملی و محرمت شخصی)، ایجاد تقسیم اوقات برای ارائه اسناد و ایجاد طرزالعمل های استینافی زمانیکه مانع<sup>387</sup> افشای اطلاعات می‌گردد می‌باشد.

در افغانستان کمیسیون دسترسی به اطلاعات توسط قانون دسترسی به اطلاعات<sup>388</sup> ایجاد و با فرمان مؤرخ ۳ مارچ ۲۰۱۸ ریاست جمهوری<sup>389</sup> که قانون دسترسی به اطلاعات سال ۲۰۱۴<sup>390</sup> را تعدیل نمود، تقویت یافت. کمیسیون باید حق دسترسی شهروندان به اطلاعات را مطابق به ماده ۵۰ قانون اساسی تأمین نماید. با توجه به اهمیت آن، تطبیق دسترسی به قانون اطلاعات یک شاخص قابل تطبیق چارچوب حسابدی متقابل ژنیو بوده که مستلزم "تطبیق پالیسی ها و طرزالعمل ها برای پیگیری تقاضا ها، کیفیت و پاسخ بموقع، حفظ احصائیه و فراهم ساختن معلومات تازه عامه ریع وار و همچنان برنامه های آگاهی دهی در پانزده ولایت در سال ۲۰۲۰<sup>391</sup> می‌باشد.

کمیسیون دسترسی به اطلاعات فعالیت هایش را بتاريخ ۳۰ دسامبر ۲۰۱۸، پس از اینکه پنج کمیشنر آن توسط رئیس جمهور بتاريخ ۲۲ نوامبر<sup>392</sup> ۲۰۱۸ تعیین گردید، آغاز نمود. دوره کاری کمیشنران پنجساله بوده و قابل تمدید<sup>393</sup> نمی‌باشد. کمیسیون بعنوان یک نهاد بودجوی مستقل در بودجه سال ۲۰۲۰ که بتاريخ ۲۲ جنوری ۲۰۲۰ تصویب گردید گنجانیده شد که انتظار می‌رود استقلالیت و امنیت مالی خویش را برای سال ۲۰۲۰ تقویت ببخشد. در سال ۲۰۱۹، کمیسیون تا هنوز هم به سقف بودجوی وزارت اطلاعات و فرهنگ وابسته بود. در کمتر از یکسال از تعیین کمیشنران، پروسه گزینش برای کمیسیون دسترسی به اطلاعات زمانیکه شورای ملی قانون دسترسی به اطلاعات را بتاريخ ۲۷ جولای ۲۰۱۹ در شکل تعدیلی آن تصویب نمود، تغیر نمود. تعدیل قانون تعداد کمیشنران کمیسیون دسترسی به اطلاعات را از پنج کمیشنر به هفت کمیشنر افزایش داد و یک نفر نماینده از مشرانو جرگه و وزارت عدلیه را در ترکیب کمیته گزینش<sup>394</sup> افزود نمود. این احکام در ماه جنوری ۲۰۲۰ زمانی اجرائی گردید که یک کمیشنر استعفاء نمود و رئیس جمهور به وزیر اطلاعات و فرهنگ هدایت داد تا یک میکانیزم تعینات جدید را رویدست گیرد و سه کمیشنر جدید (یکی بجای کمیشنری که استعفا نمود و دو کمیشنر جدید) را تعین نماید. کمیشنر های فعلی ابراز نگرانی نموده و به یوناما اظهار داشتند که نماینده شورای ملی در پروسه گزینش یک عنصر سیاسی را اضافه نموده و استقلالیت کمیسیون را کاهش می‌دهد.

<sup>383</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده 13، فقره ج.

<sup>384</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده 13، فقره د.

<sup>385</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده 13، فقره ب.

<sup>386</sup> دفتر سازمان ملل متحد مبارزه با مواد مخدر و جرم، راهنمود تخنیک برای کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، صفحه 63.

<sup>387</sup> دفتر سازمان ملل متحد مبارزه با مواد مخدر و جرم - راهنمود تخنیک برای کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، صفحه 44.

<sup>388</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ماده 22.

<sup>389</sup> قانون دسترسی به اطلاعات (قانون دسترسی به اطلاعات)، فرمان تقنینی شماره 256، مؤرخ 3 مارچ 2018.

<sup>390</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، منتشره جریده رسمی شماره 1156، مؤرخ 23 دسامبر 2014. (قانون دسترسی به اطلاعات سال 2014).

<sup>391</sup> چارچوب حسابدی متقابل ژنیو، شاخص کوتاه مدت 2.4.

<sup>392</sup> فرمان اجرائی شماره 106، مؤرخ 22 نوامبر 2018 رئیس جمهور.

<sup>393</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ماده های 20 فقره (5) و (7): معیاد دوره کاری دو عضو اول صرف برای سه سال بود.

<sup>394</sup> فرمان رئیس جمهوری اسلامی افغانستان در مورد توشیح قانون دسترسی به اطلاعات، مؤرخ اول اکتوبر ۲۰۱۹. به پاراگراف فرعی شماره ۲.۴ مراجعه نمائید.

مسئولیت های کمیسیون عبارت از نظارت از تطبیق قانون دسترسی به اطلاعات، منجمله پروسه درخواست اطلاعات و ارزیابی گزارشات از سوی مقامات پیرامون تشریک اطلاعات<sup>395</sup> میباشد. فعالیت های ساحوی کمیسیون شامل تحقق کار خود کمیسیون و حقوق تضمین شده در قانون دسترسی به اطلاعات که منجر به فرهنگ شفافیت و تشریک اطلاعات<sup>396</sup> است، میباشد. کمیسیون به شکایت ناشی از مانع شدن حق دسترسی به اطلاعات رسیده گی نموده، به شهروندان در مورد اینکه چگونه از حق دسترسی به اطلاعات استفاده نمایند مشوره داده و درخواست ها به مقامات را جهت فراهم ساختن اطلاعات به نماینده گی<sup>397</sup> از شهروندان را راجع میسازد.

در سال ۲۰۱۹، کمیسیون نخستین پلان سالانه خود را تصویب نمود که روی بلندبردن آگاهی کارش در ولایات، نظارت از فعالیت های ادارات حکومت مطابق به ماده ۱۵ قانون دسترسی به اطلاعات و استخدام کارشناسان دسترسی به اطلاعات در شش حوزه (بلخ، هرات، جلال آباد، کندهار، کندز و پکتیا) تمرکز نمود. بتاريخ ۲۴ اپریل ۲۰۲۰، کمیسیون یک پلان استراتژیک پنج ساله را نیز تصویب نمود. از زمان آغاز کارش، کمیسیون ۹ مقرر و پالیسی را برای پیگیری درخواست ها جهت تحقق شاخص ۲.۴ چارچوب حسدبدهی متقابل ژنیو ایجاد نمود. درحالیکه طرزالعمل کمیسیون برای ثبت و طی مراحل شکایات متقاضیان برای دریافت اطلاعات این پروسه را بطور ممد واضح ساخت، اما این پروسه را به دریافت شکایات کتبی محدود نمود که این کار به نوبه خود دسترسی مردم روستایی را که اکثراً بیسواد اند، به خدمات کمیسیون محدود ساخت. در سال ۲۰۱۹، کمیسیون به تعداد ۳۷ مورد شکایت را مبنی بر عدم پیروی ادارات حکومت از قانون دسترسی به اطلاعات بدست آورد.

یکی از مؤلفه های مرکزی تلاش های دسترسی به اطلاعات حکومت تعیین ۵۹ دفتر اطلاعات عامه در ادارات حکومت<sup>398</sup> بوده است. دفاتر اطلاعات عامه زمینه تماس مستقیم را میان مردم عام و ادارات حکومت فراهم ساخته آزادی مردم عام را جهت جستجو و دریافت اطلاعات<sup>399</sup> تحقق بخشیده و دسترسی مؤثر به آن اطلاعات<sup>400</sup> را تأمین مینماید. در سطح کابل، ادارات دفاتر اطلاعات عامه را تعیین نموده اند، اما همچو دفاتر در سطح ولایات تعیین نگردیده اند. در ماه مارچ ۲۰۲۰، کمیسیون دسترسی به اطلاعات کار ارزیابی اجراءات دفاتر اطلاعات عامه را آغاز نمود.

#### ملاحظات:

در جریان تهیه گزارش، کمیسیون دسترسی به اطلاعات بنیاد خویش را تقویت بخشیده و وظایف اش را بعهدہ گرفت. آوردن تعدیلات از سوی پارلمان در ترکیب کمیسیون و بورد گزینش نمونه ای از مشکلاتی است که ادارات در روشنایی تغییرات مکرر در اساس قانونی خویش به آن مواجه اند.

<sup>395</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۲، فقره (۱)، و ماده ۲۲، فقره های (۵) و (۱۰).

<sup>396</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۲، فقره های (۷) و (۸).

<sup>397</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۲، فقره های (۲)، (۳) و (۴).

<sup>398</sup> اداراتی که دارای دفاتر اطلاعات عامه مشخص میباشند عبارتند از: کمیسیون دسترسی به اطلاعات، اطاق های تجارت و صنایع افغانستان، اداره برشنای افغانستان، کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، جمعیت هلال احمر افغانستان، اداره تنظیم خدمات مخابراتی افغانستان، اداره لوی خارنوالی، اداره مستقل انکشاف زون مرکزی، د افغانستان بانک، ریاست تربیت بدنی، ریاست عمومی دارالانشای مشرانو جرگه، کمیسیون عالی انرژی اتمی، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی (دو دفتر اطلاعات عامه)، اداره مستقل ارگانهای محل، اداره مستقل امور کوچیان، کمیسیون مستقل انتخابات، کمیسیون مستقل سمع شکایات انتخاباتی (دو دفتر اطلاعات عامه)، کمیسیون مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، شاروالی کابل، وزارت زراعت، آبیاری و مالداری، وزارت مبارزه علیه مواد مخدر، وزارت دفاع، وزارت رسیده گی به حوادث، وزارت اقتصاد، وزارت معارف، وزارت حج و اوقاف (دو دفتر اطلاعات عامه)، وزارت تحصیلات عالی، وزارت انرژی و آب (دو دفتر اطلاعات عامه)، وزارت اطلاعات و فرهنگ، وزارت امور داخله، وزارت عدلیه، وزارت مالیه (سه دفتر اطلاعات عامه)، وزارت امور خارجه، وزارت معادن و پترولیم، وزارت امور پارلمانی (سه دفتر اطلاعات عامه)، وزارت صحت عامه، وزارت انکشاف دهات، وزارت مهاجرین و عودت کنندگان، وزارت مخابرات و تکنالوجی معلوماتی، وزارت ترانسپورت و هوانوردی ملکی، وزارت تجارت و صنایع، وزارت امور سرحدات و قبایل، وزارت شهرسازی و اراضی، (دو دفتر اطلاعات عامه)، وزارت امور زنان، وزارت کار، امور اجتماعی، شهدا و معلولین، ریاست عمومی امنیت ملی، اداره ملی حفاظت از محیط زیست، اداره تدارکات ملی، اداره ملی استندرد، اداره احصائیه ملی، اداره امور ریاست جمهوری، معینیت اول ریاست اجرائیه، دفتر رئیس جمهور، اکادمی علوم (دو دفتر اطلاعات عامه)، دارالانشای شورای وزیران، دارالانشای ولسی جرگه، اداره عالی تفتیش، و ستره محکمه.

<sup>399</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده ۱۳، فقره (ج).

<sup>400</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده ۱۳، فقره (ب).



### ۳.۵ بازرس در ارگ

دفتر بازرس برای بار نخست در استراتژی سال ۲۰۱۷ مبارزه علیه فساد اداری تذکر گردید که ایجاد آن در سال ۲۰۱۷ برنامه ریزی و تعیین بازرس در ماه مارچ ۲۰۱۹<sup>401</sup> صورت گرفت. با هدف کلی افزایش حسابدی مقامات عالی رتبه دولتی، استراتژی، وظایف و نقش این نهاد جدید را در ادارات مبارزه علیه فساد اداری از لحاظ ساختاری تعریف نشده باقی گذاشت.

در حالیکه دفتر بازرس توسط فرمان اجرایی مؤرخ ۱۲ می ۲۰۱۸ رئیس جمهور ایجاد گردید، نخستین متصدی آن خانم غزال حارث بتاریخ ۴ آگست ۲۰۱۹ برای یک دوره چهارساله بدون تمدید تعیین گردید. شروع کار وی از تاریخ ۸ اکتوبر ۲۰۱۹<sup>402</sup> آغاز گردید. دفتر بازرس یک اداره مستقل بوده و در چارچوب دفتر مقام ریاست جمهوری فعالیت مینماید. نظریه گفته بازرس، وی در کارهای تکنیکی اش مستقل بوده، اما توسط دفتر اداره امور ریاست جمهوری حمایت میشود. بازرس مکلفیت دارد تا شکایات در مورد فعالیت های واحد های اداری دفتر رئیس جمهور، ریاست اجرائیه، مقامات عالیرتبه حکومت و روسای واحد های مستقل بودجوی، به استثنای رئیس جمهور<sup>403</sup> را دریافت و مورد تحقیق قرار دهد.

فرمان که بر بنیاد آن این نهاد تاسیس گردید، وظایف و مکلفیت های دفتر بازرس را بطور کامل تنظیم نمی نماید، بلکه به بازرس وظیفه میدهد تا وی قانونی را جهت تنظیم این مسایل در ظرف سه ماه پس از شروع فعالیت اش<sup>404</sup> طرح و تسوید نماید. در حالیکه بازرس به یوناما گفت که وی با جامعه مدنی یک سلسله مشوره های را انجام داد و نگرانی های آنانرا در مسوده قانون منعکس نمود، اما نماینده گان جامعه مدنی پیوسته ادعا نمودند که پروسه تسوید قانون از شفافیت، تخصص و فراگیر بودن لازم برخوردار نبوده و بنأ نهایی سازی قانون به تعویق افتاد. پس از رسیدن به یک اجماع، در ماه فبروری ۲۰۲۰، کمیته تقنین کابینه مسوده قانون را رد کرد. یوناما از هیچگونه نظرخواهی در مورد قانون از آمووقع بدینسو آگاهی ندارد. به این ترتیب، دفتر بازرس بدون داشتن یک اساس قانونی جهت پیشبرد فعالیت هایش باقی مانده و قضایا را هم پیگیری ننمود اما از زمان استفاده نمود و در رویدادهای ضد فساد شرکت کرده و در ابتکارات پالیسی ضد فساد مشارکت داشته است.

بازرس در ارگ توقعات را به مخاطره میندازد، زیرا موقعیت دفتر در یک واحد اداری که بطور مستقیم به رئیس جمهور گزارش میدهد از یک تضاد منافع بالقوه نماینده گی مینماید. ساحه ای محدود نوع شکایات که به آن رسیده گی صورت گرفته بتواند، معیار های بین المللی و نورم های ملی و یا پارلمانی بازرس<sup>405</sup> را تکمیل نمی نماید. عنوان این نهاد میتواند طوری عیار ساخته شود که به وسعت واقعی فعالیت های دفتر بازرس و ساختار مشخص آن بعنوان یک اداره واحد به دفتر ریاست جمهوری سازگار باشد.

#### ملاحظات:

تعیین بازرس جدید با ظرفیت تحقیق علیه مقامات عالیرتبه یک قدم نیک بسوی پاسخگویی است. با عدم موجودیت مبنای حقوقی این اداره نمی تواند تحقیقات را آغاز نماید. وی همچنان در پالیسی های مبارزه علیه فساد نقش بسزای داشته است.

<sup>401</sup> به شاخص های استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، ستون 1 در وب سایت ذیل مراجعه نمائید: [https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy\\_pdf/Strategy\\_en\\_pdf](https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_en_pdf) (تاریخ دسترسی به سایت: ۲۸ فبروری ۲۰۲۰).

<sup>402</sup> فرمان شماره 3 رئیس جمهور در مورد تاسیس دفتر بازرس، 12 می 2018: فرمان شماره 56 رئیس جمهور در مورد تقرر یک بازرس بتاریخ 4 آگست 2019. بتاریخ 8 اکتوبر 2019، دفتر بازرس بطور رسمی افتتاح گردید.

<sup>403</sup> فرمان شماره 3 رئیس جمهور در مورد تاسیس یک دفتر بازرس بتاریخ 12 می 2018، ماده 7.

<sup>404</sup> فرمان شماره 3 رئیس جمهور در مورد تاسیس یک دفتر بازرس بتاریخ 12 می 2018، ماده 3.

<sup>405</sup> اصول مربوط به موقف ادارات ملی (اصول پاریس)، توسط قطعنامه شماره 48/143 مؤرخ 20 دسامبر 1993 تصویب گردید. اصول محافظت و رشد اداره بازرس ("اصول وینز") از سوی کمیسیون وینز در نشست عمومی 118 آن، بتاریخ 15-16 ماه مارچ 2019 تصویب گردید.

## ۶ ابتکارات جامعه مدنی پیرامون مبارزه علیه فساد اداری

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد از کشور های عضو می خواهد تا "تدابیر لازم را جهت تحقق مشارکت فعال افراد و گروه های خارج از سکتور عامه، مانند جامعه مدنی، سازمان های غیردولتی و سازمانهای متمرکز در جامعه برای جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری رویدست گیرند و آگاهی مردم را در مورد موجودیت، علل و شدت تهدید ناشی از فساد اداری<sup>406</sup> بلند ببرند." این نظر بنیادی که شفافیت و مشارکت جامعه مدنی را بیشتر ساخته است، ضمانت هایی را در برابر فساد اداری فراهم میسازد که در استراتژی سال ۲۰۱۷ مبارزه علیه فساد اداری افغانستان<sup>407</sup> منعکس گردیده است.

افغانستان یک جامعه مدنی فعال متشکل از انجمن های اجتماعی و سازمانهای غیردولتی<sup>408</sup> دارد و باید پیوسته سعی نماید تا شرایط کاری را مطابق به کار مؤثر آنان فراهم سازد. جامعه مدنی از طریق نظارت و تطبیق پالیسی های مبارزه علیه فساد اداری حکومت و تعهدات دوجانبه میان حکومت و جامعه بین المللی، حمایت و نظارت از ارائه خدمات از سوی حکومت و شرکای ملی و ولایتی و کار نمودن با شوراهای ولایتی جهت پاسخگو قرار دادن آنها به اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری کمک مینماید. حمایت آنان از قانون مبارزه علیه فساد اداری و قانون دسترسی به اطلاعات نمایانگر کمک آنان به قانونگذاری<sup>409</sup> است.

در حالیکه ظرفیت نهاد های جامعه مدنی افغانستان از سال ۲۰۰۱ بدینسو بطور قابل ملاحظه ای بلند رفته است، این سکتور از تنوع بزرگتری، بخصوص در ساحات روستایی برخوردار بوده است. متأسفانه، وضعیت ناثبات امنیتی، مقاومت یک تعداد از ادارات عامه مبنی بر همکاری با نهاد های جامعه مدنی، فرهنگ ضعیف مشارکت مدنی و وابستگی شدید به مراجع تمویل کننده پیوسته مانع انکشاف یک سکتور جامعه مدنی متنوع، خود مختار و پایدار گردیده است. نهاد های جامعه مدنی به چالش های عبور از فعالیت های متمرکز به پروژه به برنامه های<sup>410</sup> استراتژیک پایدار درازمدت مواجه گردیده اند. مراجع تمویل کننده اکثراً از نهاد های جامعه مدنی برای جبران عدم دسترسی آنان به بیشترین بخش های کشور استفاده مینمایند. پروسه های دیموکراتیک و حکومتداری داخلی در میان نهاد های جامعه مدنی تاهنوز از طریق تعدیلات در قانون مؤسسات غیردولتی حل و فصل نگردیده است که نظر به گفته حکومت قرار است در سال ۲۰۲۰ تصویب گردد.

### ۱.۶ تجدید نظر در چارچوب قانونی نهاد های جامعه مدنی

مؤسسات غیردولتی مطابق به قانون مؤسسات غیردولتی سال ۲۰۰۵ تنظیم میگرددند. شاخص ۲۴ چارچوب حسابدی متقابل ژنیو تقاضای تجدید نظر در قانون مؤسسات غیردولتی<sup>411</sup> در سال ۲۰۱۹ و ایجاد یک سیستم گزارشدهی مالی با توافق مشترک برای جامعه مدنی<sup>412</sup> را نمود. در سال ۲۰۱۷، حکومت در مشوره با جامعه مدنی تعدیل قانون را آغاز نمود. تعدیلات گسترده که مورد بحث قرار گرفت شامل تنظیم هرچه بیشتر امور داخلی مؤسسات غیردولتی مانند ساختار رهبری مؤسسات غیردولتی، وظیفه مؤسسات غیردولتی جهت هماهنگی و ارائه پلانیهای سالانه به وزارت اقتصاد، مقررات اضافی در مورد حسابدی و شفافیت، بشمول صلاحیت های وزارت

<sup>406</sup> کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد، ماده ۱۳.

<sup>407</sup> به فصل چهارم استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷، احیای اعتماد شهروندان نیز مراجعه نمائید.

<sup>408</sup> قانون اجتماعات، منتشره جریده رسمی شماره ۱۱۱۴ (۱۳۹۲) {2013}، ماده ۲، قانون مؤسسات غیردولتی، منتشره جریده رسمی شماره ۸۵۷ (۱۳۸۴) {۲۰۰۵} ماده ۵.

<sup>409</sup> به پاراگراف فرعی شماره ۲.۴. مراجعه نمائید.

<sup>410</sup> دیده بان شفافیت افغانستان و مؤسسه شفافیت بین المللی ارزیابی سیستم شفافیت ملی ۲۰۱۵، صفحه ۱۷:

[https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2016/07/Afghanistan\\_National\\_Integrity\\_System\\_Assessment-2015.pdf](https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2016/07/Afghanistan_National_Integrity_System_Assessment-2015.pdf) (تاریخ دسترسی به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۲۰).

<sup>411</sup> فرمان شماره ۲۸ رئیس جمهور در مورد قانون مؤسسات غیردولتی، مؤرخ ۱۵ جون ۲۰۰۵، جریده رسمی.

<sup>412</sup> چارچوب حسابدی متقابل ژنیو، شاخص شماره ۲۴، سایت:

[https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf\\_final\\_26\\_nov\\_2018.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf) (تاریخ دسترسی به سایت: ۲ فبروری ۲۰۲۰).

اقتصاد جهت انجام تفتیش مالی، بود. قانون سعی نمود تا گروه های مختلفی را که قبلاً تخطی نموده و بدون رعایت معیار های ایجاد شده بحیث مؤسسات غیردولتی ثبت گردیده بودند، ممنوع قرار دهد. نماینده گان جامعه مدنی تلاش نمودند تا تعدیلات در قانون یک فضای مناسب را ایجاد و حقوق جامعه مدنی را محافظت نمایند. از نظر آنها این فضای مناسب شامل نیازمندیهای گزارشدهی مالی و طرزالعمل های ساده بود. آنها همچنان تلاش نمودند که مکلفیت های ثبت و گزارشدهی باید به یک کمیسیون مستقل تر نسبت به وزارت اقتصاد سپرده شود. همچو صلاحیت مستقل ضمانت هایی را در برابر تعبیر خشن از نورم های که امور جامعه مدنی را تنظیم مینماید فراهم میسازد.

تطبیق دولت از قانون جدید مؤسسات غیردولتی و لوايح درخصوص تفتیش گاهگاهی تنبیهی و بیشتر محدود کننده تلقی میگردد. در چهار ماه نخست سال ۲۰۲۰، وزارت اقتصاد تفتیش از ۲۳ از ۶۷۰ سازمان غیردولتی را انجام داد که "در سال ۲۰۱۹ فعال"<sup>413</sup> بودند. یک تعداد زیاد قضایا جهت تحقیق به اداره لوی خاړنوالیمحول گردیدند. قانون تعدیل شده مؤسسات غیردولتی صرف از آنعده مؤسسات غیردولتی اظهارنامه های تفتیش میطلبد که بودجه سالانه آنها بیشتر از مبلغ ۵۰۰۰۰ دالر امریکایی باشد. یک دیتابیس برای مؤسسات غیردولتی بطور آنلاین فعال گردیده است تا زمینه گزارشدهی و مکلفیت های تفتیش شانرا مساعد سازد و وزارت اقتصاد پیوسته سعی نمود تا ظرفیت مؤسسات غیردولتی را جهت استفاده از این دیتابیس<sup>414</sup> بلند ببرد.

کنوانسیون بین المللی حقوق مدنی و سیاسی آزادی اجتماعات را فراهم میسازد و محدودیت ها را صرف زمانی اجازه میدهد که "در یک جامعه دیموکراتیک منافع امنیت ملی و یا مصئونیت عام و یا نظم عامه جهت محافظت صحت و یا موارد اخلاق عامه و یا محافظت حقوق و آزادیهای دیگران"<sup>415</sup> ضروری پنداشته شود. "این حق در ماده ۳۵ قانون اساسی افغانستان تصریح شده است. محدود ساختن این حقوق باید قانونی، ضروری و متناسب باشد. بهترین روش ها و معیار های بین المللی در مورد مدافعین حقوق بشر حکم مینماید که کشور ها گروه های حقوق بشر را محافظت و فضای مناسب را برای افراد و یا گروه ها جهت مستفید شدن از حقوق<sup>416</sup> شان فراهم نمایند.

## ۲.۶ سهم بیشتر جامعه مدنی در پالیسی سازی

افغانستان در سال ۲۰۱۷<sup>417</sup> به روند مشارکت حکومتداری باز پیوست. بین ماه های جولای و دسامبر ۲۰۱۹، روند مشارکت حکومت باز پلان جدید اش را که زمان بین ماه جنوری ۲۰۲۰ و اگست ۲۰۲۱<sup>418</sup> را در بر میگیرد ایجاد نمود. بتاريخ ۸ و ۳۰ دسامبر، نشست چندین عضوی مشارکت حکومتداری باز و کابینه بالترتیب پلان<sup>419</sup> را تصویب نمودند. یک تعداد از بخش های جامعه مدنی کیفیت پلان را مورد انتقاد قرار دادند، چون از دید آنها در مورد این پلان مشوره گسترده صورت نگرفته است.

از مجموع ۱۸ پلان کاری که برای دو سال آینده طرح گردیده اند، یک تعداد آن به پروژه های مبارزه علیه فساد اداری و حکومتداری خوب، توأم با تلاش های قابل دید که در برگیرنده فعالین ولایتی و تحقق مشارکت زنان مرتبط است. در میان این اقدامات پروژه های قانونگذاری، بشمول تجدید نظر در قانون لوی خاړنوالی، قانون حکومتداری خودی محلی و قانون مشارکت سودمند و فعالیت های رشد اداره، بشمول ایجاد و فعال ساختن کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری نیز شامل میباشد. در مقایسه با پلان کاری اول که فعالیت ها بین سالهای ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ را در

<sup>413</sup> وزارت اقتصاد توضیح داد که به تعداد مجموعی ۲۱۶۷ مؤسسه غیردولتی در سال ۲۰۱۹ نزد حکومت ثبت گردیدند، اما از مجموع اینها صرف ۶۷۰ مؤسسه آن پروژه ها را راه اندازی نمودند و مکلفیت های قانونی شانرا انجام دادند.

<sup>414</sup> وزارت مالیه، کنفرانس ژنیو در مورد افغانستان، گزارش ربع وار ماه جولای الی سپتامبر ۲۰۱۹، صفحه ۵۴.

<sup>415</sup> کنوانسیون بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، ماده ۲۲.

<sup>416</sup> اعلامیه در مورد حق و مسئولیت افراد، گروه ها و ارگانهای جامعه جهت تحقق و محافظت حقوق شناخته شده بشری و آزادیهای اساسی، قطعنامه شماره A/RES/53/144 مؤرخ ۸ مارچ ۱۹۹۹ مجمع عمومی، ماده ۲.

<sup>417</sup> گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحات ۶۳-۶۴.

<sup>418</sup> پلان کاری ۲ (۲۰۲۰ - ۲۰۲۱)، قابل دسترس در سایت: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Afghanistan\\_Action-Plan\\_2019-2021\\_EN.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Afghanistan_Action-Plan_2019-2021_EN.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۷ فبروری ۲۰۲۰).

<sup>419</sup> پلان کاری ۲ (۲۰۱۹ - ۲۰۲۱)، صفحه ۵.

برمی گیرد و مربوط به فعال ساختن مشارکت حکومتداری باز است، تمرکز بالای تدابیر دقیق مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۹ - ۲۰۲۰<sup>420</sup> افزایش پیدا کرد. الی ماه می ۲۰۱۹، مشارکت حکومتداری باز چهار نشست عمومی، چهارده نشست گروپ کاری و ۳۴ پروسه نظرخواهی پیرامون تطبیق پلان کاری ملی را راه اندازی نمود. سرعت تماس ها به دلیل نزدیک شدن انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۹ کاهش پیدا کرد.

اشتراک در پروسه مشارکت حکومت باز به وسعت بخشیدن محاکم خاص خشونت علیه زنان در ولایات، نماینده گی جامعه مدنی در مورد اعتبار دهی وزارت صحت عامه برای ایجاد خدمات صحی، انکشاف پالیسی برای زیربنای شفافیت جهت تقویت مشارکت در پلانگذاری زیربنایی و کاهش نفوذ افراد زورمند در انتخاب پروژه ها و ایجاد شوراهای پولیس همراه با نماینده گان جامعه مدنی جهت رسیده گی به چالش های امنیتی و فساد اداری در نیروی پولیس کمک نمود.

در سال ۲۰۱۹، نهاد های جامعه مدنی یک نقش مهمی را در پالیسی سازی مبارزه علیه فساد اداری خارج از پروسه مشارکت حکومتداری باز نیز حفظ نمود. درحالیکه اشتراک آنان در نشست های شورای عالی کاهش پیدا کرد، نهاد های جامعه مدنی عملی سازی استراتژی مبارزه علیه فساد اداری را از نزدیک تحت نظارت قرار دادند و مشوره های تخصصی را برای دارلانشای مبارزه علیه فساد اداری که با جامعه مدنی همکاری نزدیک دارد. جامعه مدنی به اشتراک منظم اش در کمیسیون تدارکات ملی ادامه داد و سهم شانرا در این نشست مؤثر تر از اشتراک در جلسات شورای عالی ارزیابی نمودند.

#### ملاحظات:

جامعه مدنی به اشتراک فعال اش در تلاشهای مبارزه علیه فساد اداری افغانستان ادامه میدهد. تمرکز آن روی حمایت، مشوره دهی در مورد پالیسی، نظارت و حمایت از شفافیت در تلاشهای مبارزه علیه فساد اداری افغانستان است. بلند بردن ظرفیت اداره و دسترسی به همه بخش های افغانستان و همچنان تنوع و افزایش استقلالیت از کمک مالی مراجع تمویل کننده به نفع جامعه مدنی خواهد بود. تقویت چارچوب قانونی جامعه مدنی به شیوه مشورتی یک گام قابل استقبال و تشویق کننده است.

<sup>420</sup> پلان کاری - ۱، ۲۰۱۸ - ۲۰۱۹: مشارکت باز حکومت افغانستان، قابل دسترس در سایت: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Afghanistan\\_Action-Plan\\_2017-2019\\_EN\\_UPDATED.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/09/Afghanistan_Action-Plan_2017-2019_EN_UPDATED.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۷ فبروری ۲۰۲۰).

## ۷. نتیجه گیری و پیشنهادات

پس از یک کاهش قابل توجه در اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۹ و اوایل ۲۰۲۰، حکومت جدید افغانستان باید یک تعهد مستحکم جهت مبارزه علیه فساد اداری در وظایف خود نشان بدهد. یک استراتژی جدید و مؤثر مبارزه علیه فساد اداری باید ایجاد گردد تا بعنوان یک ابزار هماهنگی برای تلاشهای گسترده مبارزه علیه فساد اداری بکار برده شود و حمایت لازم سیاسی را برای مقامات عامه با دید اصلاحی فراهم و فرهنگ صداقت و حسابدگی را رشد و تحکیم بخشد. ایجاد سریع یک کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد اداری و احترام به استقلالیت آن در مطابقت به کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد فرصت دیگری برای مبارزه در برابر فساد اداری است.

چارچوب قانونی افغانستان قبلاً یک اساس محکم را برای تدابیر جهت مبارزه علیه فساد اداری فراهم مینماید و تا جایی ایجاب عیار سازی را مینماید تا روی عملی شدن تمرکز صورت گیرد. عملکرد قاطع و مستحکم سکتور عدلی و تنفیذ قانون ایجاب مینماید تا اینکه نورم های مبارزه علیه فساد اداری بالای همه مجرمین بدون در نظر داشت ثروت و قدرت آنان بطور یکسان عملی گردد. شفافیت بیشتر در محاکمه قضایای فساد اداری و پخش و نشر فیصله ها نیاز است تا اینکه یک تأثیر بازدارنده را بجا بگذارد. اتخاذ همچو تدابیر جهت تأمین شفافیت باید با تدابیر قوی امنیتی برای مقامات ویژه تنفیذ قانون که پیوسته مورد حملات هدفمندان در جریان تهیه گزارش قرار گرفتند، همراه باشد. بعنوان یک اولویت، استفاده از ابزار مؤثر اعاده دارایی ها باید زمینه بازپس گرفتن وجوه مالی دزدیده شده شهروندان افغانستان مساعد سازد.

شورای ملی تا هنوز به اصلاحات قابل توجه مبارزه علیه فساد اداری متوصل نگردیده است. درحالیکه صداقت، شفافیت و حسابدگی باید از داخل تقویت گردد، شورای ملی باید با حکومت در اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری در بیرون همکاری نماید. شفافیت بیشتر، به ویژه در کار قانونگذاری شورای ملی نیاز است.

جامعه مدنی و مراجع تمویل کننده باید از اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری حمایت نمایند. بازنگری تعهدات مرتبط به حمایت بین المللی باید اهمیت ادامه تلاشهای مبارزه علیه فساد اداری را برجسته و منتج به ایجاد یک چارچوب حسابدگی متقابل که به اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری کمک میکند گردد.

ملل متحد به حمایت اش از اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری افغانستان ادامه خواهد داد و پلان دارد تا گزارش سالانه دیگر مبارزه علیه فساد اداری خویش را در سال ۲۰۲۱ به نشر برساند.

## پیشنهادهای

### به جانب حکومت:

⇒ نشان دادن تعهد در راستای اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری از طریق ایجاد یک **استراتژی واقع‌بینانه مبارزه علیه فساد اداری در همه سطوح حکومت** بر مبنای تجارب و موفقیت‌های گذشته در اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری و رسیدگی به خलाها‌های شناسایی شده در یک پروسه مشورتی.

⇒ **احیای مجدد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری** در نشست‌های دوره‌ای، قابل پیش‌بینی و مؤثر و **ایجاد کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری** توأم با اصلاح لوایح کاری یکسان سایر ادارات مبارزه علیه فساد اداری در تعدیلات پیشنهادی به قانون مبارزه علیه فساد اداری.

⇒ **تقویت ظرفیت تنفیذ قانون مختص به فساد اداری** پیگرد قانون و محاکمات (منجمله در سطح مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری) حصول اطمینان از حمایت مناسب تحقیق و تطبیق احکام، احضار و بازداشت.

⇒ ایجاد یک فضای مناسب کاری برای یک **اداره قوی، مستقل و مستدام لوی خرنوالی** که بتواند قضایای فساد اداری را در برابر افراد قدرتمند و با ارتباط، مستحکم به پیش‌برد و **اصلاحات در نظام عدلی و قضایی را در اولویت قرار دهد**، استقلالیت قضاء را تقویت و زمینه همزیستی را برای فعالین رسمی و غیررسمی که از قوت‌شان استفاده نمایند، فراهم سازد.

⇒ **مدیریت و استفاده از منابع مالی** (منجمله منابع مالی مراجع تمویل‌کننده) بطور مؤثر توأم با نظارت و درخواست حسابدگی و شفافیت.

### به جانب قوه قضائیه

⇒ تحکیم توانایی جهت‌رسیده‌گی **مؤثر و مستقلانه قضایای فساد اداری** مطابق به قانون و گزارشدهی عامه در مورد تعقیب عدلی قضایای فساد اداری و رسیدگی به آنها.

⇒ حمایت از **شفافیت و حسابدگی** جهت اعاده اعتماد عامه

### به جانب شورای ملی

⇒ نشان دادن تعهد در راستای **اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری در همکاری** با قوه اجرائیه و مقننه.  
⇒ انجام وظایف قانونگذاری، نظارت و نمایندگی **بطور شفاف و عاری از هرگونه منافع شخصی و تقویت حسابدگی**.

### به جانب جامعه مدنی

⇒ تداوم همکاری سازنده در راستای اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری و نظارت.

### به جامعه بین‌المللی

⇒ به حمایت از اصلاحات ضد فساد ادامه دهید و خواستار پاسخگویی برای بودجه عمومی، اعم از ملی یا بین‌المللی، که مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد.