

مبارزهء افغانستان عليه فساد اداری کار اساسی برای صلح و رفاه



هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان
می ۲۰۱۹

مطالب

3	خلاصه گزارش
6	1. مقدمه
6	1.1 شرایط افغانستان
7	1.2 هدف، حیطه و روش تهیه گزارش
8	2. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری و چارچوب اصلاحات (ساحه مورد تمرکز: قوه مجریه)
8	2.1 اجراءات حکومت در راستای تعهدات بین المللی اش در امر مبارزه علیه فساد اداری
11	2.2 شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری
13	2.3 تطبیق و بازنگری استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری
16	2.4 اصلاحات تقنینی
17	2.4.1 قانون جدید مبارزه علیه فساد اداری
20	2.4.2 قانون جدید حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری
21	2.4.3 بازنگری جاری قانون اداره عالی تفتیش
22	2.5 اصلاحات در خدمات ملکی و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی
26	2.6 دستاورد ها در زمینه ثبت دارایی ها مقامات دولتی باید منتج به ایجاد سیستم های کارا برای تایید این دارایی ها گردد.
29	2.7 اصلاحات در تدارکات عامه
30	2.8 شفافیت فزاینده در زمینه های پلان گذاری و مصرف بودجه و مدیریت مالی
33	2.9 اصلاحات در سطح محلی
35	پیشنهادهای
36	3. کشف، تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه جرایم فساد اداری و اقدامات مبارزه با فساد اداری در قوه قضائیه
36	3.1 اصلاح عدلی و قضائی
37	3.1.1 اصلاحات در محاکم
38	3.1.2 اقدامات اصلاحی در اداره لوی خارنوالی
42	3.1.3 اصلاحات در پولیس و ریاست مبارزه با جرایم سنگین
45	3.2 کود جزای جدید فراهم کننده مبنای قوی تر برای تعقیب عدلی قضایای فساد اداری
47	3.3 رسیدگی به قضایای فساد در ولایات
47	3.4 مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری
50	3.4.1 دستاورد های در حال نوسان مرکز عدلی و قضائی
53	3.4.2 اجرای احکام گرفتاری و قرار های جلب و مشکلات در حاضر ساختن متهمین
55	3.5 حوزه صلاحیت قضائی ستره محکمه در قضایای فساد اداری
56	3.6 روش ها برای اعاده دارایی ها
59	پیشنهادهای
60	4. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه

- 4.1. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه 61
- 4.2. پاسخگویی جزایی و شورای ملی 62
- 4.3. نظارت پارلمانی 63
- 4.4. انتخابات سال ۲۰۱۸ شورای ملی 64
- پیشنهادهای: 67
۵. کار نهادهای مستقل در زمینه مبارزه علیه فساد اداری 68
- ۵/۱ کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری 68
- ۵/۲ کمیسیون جدید مستقل دسترسی به اطلاعات 70
۶. ابتکارات جامعه مدنی در عرصه مبارزه علیه فساد اداری 73
- ۱/۶ بهبود مشارکت جامعه مدنی، مشارکت حکومتمداری باز 74
- ۲/۶ افزایش مشارکت جامعه مدنی در پالیسی سازی و نظارت 74
- پیشنهادهای: 76
۷. نتیجه گیری 77

خلاصه گزارش

در سال ۲۰۱۸ و اوایل سال ۲۰۱۹، افغانستان به پیگیری تطبیق اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری ادامه داد. اگرچه چالش‌ها در زمینه تطبیق هنوز پابرجا است، اما تلاش‌های اصلاحی راه‌درازی را در راستای ایجاد چارچوب قوی مبارزه علیه فساد اداری و نهاد‌های اختصاصی که آن را تطبیق نماید، پیموده است. هماهنگی اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری در عالی‌ترین سطح در شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، کار مرکز اختصاصی عدلی و قضائی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، درج تمام جرایم اجباری فساد اداری در کود جزای جدید مطابق به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری و تصویب استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری و قانون مبارزه علیه فساد اداری همه شواهدی اند که بیانگر تعهد افغانستان برای مبارزه علیه مشکل گسترده فساد اداری در این کشور می‌باشد. در حالیکه ایجاد نهاد‌ها و تصویب قوانین و استراتژی‌ها نشانه‌های روشنی از تعهد است، استراتژی‌های تطبیقی و فعال سازی نهاد‌های که نتایج مورد نظر را بطور پیوسته بدست آورند، مستلزم تلاش‌های مصرانه خواهد بود. این دوره گزارشی شاهد ناشکیبائی روز افزونی بود که برخاسته از عدم تحقق قوانین و استراتژی‌ها با سرعت کافی بود.

در سال ۲۰۱۸، جایگاه افغانستان در فهرست کشور‌های آلوده به فساد سازمان بین‌المللی شفافیت از رتبه ۱۷۷ (در سال ۲۰۱۷) به رتبه ۱۷۲ (در سال ۲۰۱۸) از میان ۱۸۰ کشور ارتقاء یافت که نشان‌دهنده اندکی بهبود می‌باشد.^۱ این دوره گزارشی شاهد انکشافات مهمی، از جمله انتخابات پارلمانی ۲۰-۲۱ اکتوبر، کنفرانس ژنو در مورد افغانستان بتاريخ ۲۷-۲۸ نومبر و تسريع روند صلح که روی سرعت اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری تأثیر گذاشت، نیز بود. افغانستان به بهبود چارچوب حقوقی خود برای مبارزه علیه فساد اداری ادامه داد و قانون مختص مبارزه علیه فساد اداری را بتاريخ ۵ سپتمبر ۲۰۱۸ تصویب نمود که این قانون اینک مبنای حقوقی محکمی برای مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری فراهم کرده و ایجاد کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری را پیش‌بینی می‌نماید. کمیسیون متذکره، زمانیکه تشکیل شد، باید به عنوان نهاد جلوگیری از فساد اداری در مطابقت با ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری عمل کند. تصویب قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری و اصلاح قانون دسترسی به اطلاعات باید تلاش‌های مبارزه علیه فساد اداری را بیشتر از پیش تقویت کند. قانون اخیر الذکر که به عنوان یکی از بهترین قوانین در سطح جهان شناخته شده است، با رفع کاستی‌های قبلی، ایجاد کمیسیون مستقل دسترسی به اطلاعات را جهت ترویج حق شهروندان برای دانستن، تصریح کرده است. استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷ در اواخر سال ۲۰۱۸ بازنگری شد و اکثریت شاخص‌های آن، به خصوص شاخص‌های خدمات ملکی و اصلاحاتی تقنینی، تطبیق شده است. چارچوب ساختاری نهاد‌های مبارزه علیه فساد اداری هنوز توحید نشده است.

تطبیق کود جزای جدید، که تمام جرایم اجباری و برخی جرایم اختیاری مندرج در کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری را در خود گنجانیده است، فرصت‌ها و چالش‌هایی را در زمینه تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه قضایای فساد اداری بوجود آورد. ستره محکمه از تطبیق این کود با صدور هدايات تفسیری برای قضات در سراسر افغانستان، حمایت کرد. مرکز عدلی و قضائی مؤفقانه به کود جزای جدید گذار نمود و صورت دعوای و فیصله‌های این مرکز نشان‌دهنده بهبود تدریجی در تطبیق جرایم بهتر تعریف شده می‌باشد. اگرچه دستاورد‌های مرکز عدلی و قضائی، هم از لحاظ شمار قضایای مورد رسیدگی و هم از لحاظ سطح رتبه متهمین، در نیمه دوم سال ۲۰۱۸ کاهش یافت، اما دستاورد‌های این مرکز در اوایل سال ۲۰۱۹ دوباره افزایش یافت. مرکز عدلی و قضائی، از بدو تأسیس آن تا اواسط ماه می ۲۰۱۹، به تعداد ۲۲۳ متهم را در ۵۷ قضیه در محکمه ابتدائیه و ۱۷۳ متهم را در ۵۲ قضیه در محکمه استیناف خود مورد محاکمه قرار داده است. سی و شش قضیه مرکز عدلی و قضائی علیه ۱۱۷ متهم در مرحله تمیز در ستره محکمه فیصله شده است. دشواری‌ها در تنفیذ احکام گرفتاری مرکز عدلی و قضائی کماکان مایه نگرانی است. از مجموع ۱۲۷ حکم جلب و گرفتاری که از ماه سپتمبر ۲۰۱۸ تاکنون معطل مانده است، تنها ۱۳ حکم گرفتاری و ۳۹ حکم جلب اجراء شده است، در حالیکه، از این میان، فقط یک نفر متهم مورد محاکمه قرار گرفته است. شمار متهمینی که در مرکز عدلی و قضائی بطور غیابی مورد محاکمه قرار گرفته‌اند، هنوز بالا است، یعنی ۲۰٪ متهمین را تشکیل می‌دهند. قواعد و مقررات در مورد تعیینات، ترفیعات و تبدیلی‌ها در سکتور عدلی و قضائی هنوز نیازمند اصلاحات است تا دوره خدمت و شفافیت، از جمله در مرکز عدلی و قضائی تأمین شود. چالش‌های ناشی از وضعیت امنیتی سبب شده است که اصلاحات در سکتور عدلی و قضائی به کندی به پیش برود.

اگرچه کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری با داشتن وظایف جلوگیری از فساد که ایجاد آن در قانون مبارزه علیه فساد اداری پیش‌بینی شده است، در جریان این دوره گزارشی هنوز ایجاد نشده بود، اما نهایتاً ایجاد این کمیسیون فرصت‌های بزرگی برای پیشبرد اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری را بوجود خواهد آورد، البته اگر بتواند با استقلالیت لازم به وظایف خود عمل کند.

^۱ مراجعه شود به: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview> (تاریخ مراجعه ۲ فبروری ۲۰۱۹).

تداخل وظیفوی با کار سایر نهاد ها باید برطرف شود تا کمیسیون بتواند به این وظایف بطور مؤثر بدون عقب نشینی از دستاورد ها ادامه دهد. این وظایف شامل ثبت و تایید دارایی ها می شود. افزایش قابل ملاحظه ای در ثبت دارایی های ۱۶۹۴۳ مقام دولتی، به شمول ۳۰۰ تن از اعضای پارلمان که دارایی های خود را اعلام کرده اند، به مشاهده رسیده است.

جامعه مدنی به ایفای نقش مهمی خود در نظارت، پیشبرد و مشوره دهی در زمینه اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری ادامه داد. از جانب دیگر، ولسی جرگه پیشین عملکرد خود در اجرای وظایف قانونگذاری، نمایندگی و نظارتی را بهبود بخشید و یاکاستی ها در تأمین شفافیت داخلی را برطرف نساخت. اگرچه ولسی جرگه جدید فقط بتاريخ ۲۷ اپریل افتتاح گردید و عملکرد آن را نمی شد برای این گزارش مورد ارزیابی قرار داد، اما شجاعت و عزمی که ۳,۶ میلیون شهروند این کشور با رأی دادن با وجود خطرات جانی از خود به نمایش گذاشتند، باید ولسی جرگه پاداش آن را با بذل توجه بیشتر به تأمین شفافیت حین انجام وظایف اش، پردازد.

لست مخففات

مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری	ACJC
دفتر لوی څارنوالی	AGO
انجمن مستقل وکلای مدافع افغانستان	AIBA
کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان	AIHRC
چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان	ANPDF
اداره امور ریاست جمهوری	AOP
موسسه مطالعات عامه افغانستان	APPRO
اداره مستقل اراضی افغانستان (اراضی)	ARAZI
صندوق وجهی بازسازی افغانستان	ARTF
گروه کاری اصلاح قوانین جزایی	CLRWG
قانون اجراءات جزایی	CPC
معینیت مبارزه با فساد اداری لوی څارنوالی	DAG-AC
کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی	ECC
اتحادیه اروپا	EU
کمیته اجرایی جلوگیری از فساد و انکشاف سیستم	ExPres
مرکز تحلیل معاملات و گزارش های مالی افغانستان	FinTRACA
پلان بهبود عملکرد مالی	FPIP
چارچوب حسابدی متقابل ژنو	GMAF
اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری	HOOAC
ریاست مستقل ارگانه های محل	IDLG
کمیسیون مستقل انتخابات	IEC
صندوق بین المللی پول	IMF
دیدبان شفافیت افغانستان	IWA
صندوق وجهی نظم و قانون برای افغانستان	LOTFA
ریاست مبارزه با جرایم سنگین	MCTF
کمیسیون مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری	MEC
وزارت دفاع	MoD
وزارت داخله	MoI
وزارت عدلیه	MoJ
سازمان غیردولتی (انجو)	NGO
برنامه ملی اصلاح ستکور عدلی و قضایی	NJSRP
اداره ملی تدارکات	NPA
مشارکت حکومتداری بازی	OGP
اداره عالی تفتیش	SAO
بازرس ویژه ایالات متحده امریکا برای بازسازی افغانستان (سیگار)	SIGAR
خود کفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل	SMAF
پالیسی حکومتداری محلی	SNGP
هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان (یوناما)	UNAMA
کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد	UNCAC
برنامه انکشافی ملل متحد	UNDP
دفتر مواد مخدر و جرم ملل متحد	UNODC

1. مقدمه

1.1 شرایط افغانستان

فساد در عام ترین تعریف آن عبارت از سوء استفاده از وجوه عامه برای مقاصد شخصی است و بنابر آن، فساد نمی تواند در نبود نهاد هایی که به منظور بر آورده ساختن منافع عامه و یا مشترک ایجاد شده اند، وجود داشته باشد. بخش اعظمی از تلاش های جامعه جهانی طی هفده سال گذشته، همراه با شرکای متعهد افغان، احیای مجدد این نهاد ها بعد از ویرانی آن از اثر چندین دهه جنگ بوده است. امید و توقع می رفت که ایجاد نهاد های عامه از طریق ترویج فرهنگ خدمات عامه و مسلکی گرایی به تدریج فساد را از بین ببرد. چنانچه که در این گزارش تشریح شده است، بعضی عرصه هایی بوده است که در آن، این نظریه تغییر تحقق یافته است. پیشرفت هایی که طی چندین سال گذشته در زمینه ایجاد خدمات ملکی مستقل و آموزش دیده صورت گرفته است، مورد استقبال است، اگرچه هنوز به زمان بیشتری نیاز است تا تاثیرات آن احساس شود. اما، در اکثر بخش ها، فساد هنوز بطور دامنگیری بخشی از زندگی افغانها را تشکیل داده و مانعی برای احیای مجدد افغانستان قلمداد می شود.

در واقعیت، ایجاد نهاد های عامه در نبود فرهنگ اعتماد سازی نسبت به آن نهاد ها فرصت های تازه ای برای فساد ایجاد می کند. هر قانون جدیدی فرصتی برای رشوه فراهم می کند که آن را دور بزنند، و هر روند بیروگرایی و یا مقررره جدید برای کسانی که رعایت از آن را نظارت می کنند، بالقوه فرصتی بدست می دهد تا از آن بهره جویی کنند. تحت این گونه شرایط، فرهنگ فساد بر مکانیزم هایی که به منظور مبارزه علیه فساد ایجاد شده است غلبه می نماید و یا حتی از آن مکانیزم ها به نفع خود استفاده می کند. طوریکه در این گزارش مستند خواهد شد، مکانیزم های متعددی مبارزه علیه فساد وجود دارند که با هم در تداخل بوده و وجود بسیاری از آن ها اضافی میباشد و سبب بروز خلاء ها شده است. ابهام و سردرگمی که این مکانیزم ها بوجود آورده است خود فرصتی برای فساد فراهم می کند.

انتخابات پارلمانی اکتوبر ۲۰۱۸ مثال روشن و مایوس کننده ای از این پدیده است.

انتخابات پارلمانی ۲۰۱۸ مطابق قانون تعدیل شده ای انتخابات که حاوی تدابیری جهت کاهش فساد بود، برگزار گردید. قرار بود از این انتخابات کمیسیون مستقل انتخابات که اعضای آن از طریق یک پروسه مشورتی به اشتراک بخش های متعددی حکومت و جامعه مدنی برگزیده شده بودند، نظارت کند. اعضای سابق کمیسیون های انتخاباتی به تنهایی از سوی رئیس جمهور برگزیده شده بودند. شواهد و مدارک فساد و سوء مدیریت در جریان انتخابات ۲۰۱۸ چنان شدید بود که اعضای هر دو کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی، از سوی رئیس جمهور از کار برکنار شدند و (طوریکه در این گزارش تشریح می شود) اجراءات جزائی علیه آنان اکنون در جریان است.

اراده سیاسی بیان شده جهت مبارزه علیه فساد اداری باید قسماً از طریق رفع خلا های نهادی که معافیت از مجازات را ممکن می سازد، نشان داده شود. طوریکه در این گزارش تذکر یافته است، قوانین اقتضائی مانع یک رویکرد استراتژیک شده و سبب بروز تداخل و تناقضات بین قوانین می شود که تلاش های مبارزه علیه فساد اداری را مختل سازد. اما، در این گزارش به این نکته نیز اشاره شده است که کود جزای جدید ۲۰۱۷ مبنای محکمی برای تعقیب عدلی جرایم فساد اداری در مطابقت با معیار ها و نورم های بین المللی فراهم کرده است. در این گزارش قضیه والی اسبق هرات تشریح شده است که مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری حکم دستگیری او را در پیوند به سوء استفاده از صلاحیت و وظیفوی، مطابق به هدایت لوی خازنوال صادر کرده بود، مگر اوداعای معافیت از توقیف را نمود به عنوان عضو مشرانو جرگه. . . بتاريخ ۵ می ۲۰۱۹، مدعی علیه به جلسه محاکماتی حاضر نشد و مرکز عدلی و قضائی او را بطور غیابی محکوم نمود. این اولین باری بود که مرکز عدلی و قضائی یک عضو شورای ملی را محکوم به مجازات می نمود. موارد متعددی وجود دارد که در آن حکم دستگیری از سوی پولیس هنوز اجرا نشده است، یا اتهامنامه از سوی خازنوال ترتیب نشده است و یا مظنونین قبل از محاکمه رها شده اند و یا احکام ممنوع الخروجی تطبیق نشده است. در این گزارش به شمار زیادی از قضایای اشاره شده است که در آن متهمین که نظر به ضمانت شخصی خود رها شده بودند، بطور غیابی محاکمه شدند. از لحاظ تخنیک، برای هر کدام از این فیصله ها، دلایل حقوقی و شکلی وجود دارد. اما، بطور مجموعی، این موارد سبب بروز وضعیتی شده است که در آن احکام دستگیری مرکز عدلی و قضائی در حد اندکی تطبیق شده است، احکام مجازات در قضایای مقامات عالی رتبه عملاً نافذ نگردیده است و اتهامنامه های کمتری علیه مقامات عالی رتبه ترتیب گردیده است. در بسیاری از مواردی که در آن مقامات عالی رتبه دخیل بوده است، سیستم عدالت جزائی به سیستم می ماند که معافیت از مجازات را ترویج می کند.

چشم انداز موافقتنامه صلح با طالبان، اگر در آن آینده نظم سیاسی افغانستان در شک و ابهام قرار گیرد، تلاش های مبارزه علیه فساد اداری را پیچیده خواهد کرد. اما، این پیام نادرست خواهد بود. بخش اعظمی از نا امیدی جامعه جهانی از ناحیه عدم دست یابی به نتایج سرمایه گذاری هایش در افغانستان ناشی از فساد جاری از جمله در سکتور امنیتی (که تحت پوشش این گزارش قرار نگرفته است) می باشد. یا از طریق انتخابات ریاست جمهوری و یا از طریق پروسه صلح، افغانستان با آزمون بزرگی در سال ۲۰۱۹

مواجهه است که تنها زمانی می تواند از این آزمون موفق بدر آید که اعتماد عامه بر منافع شخصی در جایکه منافع عامه مطرح است، غلبه کند.

1.2 هدف، حیطه و روش تهیه گزارش

قطعه نامه شماره ۲۴۰۵ (۲۰۱۸) شورای امنیت سازمان ملل متحد به هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان (یوناما) وظیفه سپرد که حکومت را در "بهبود حکومت داری و حاکمیت قانون بشمول تامین عدالت انتقالی، اجرای بودجه و مبارزه با فساد در سراسر کشور [...]"، با هدف کمک به آوردن مزایای صلح و عرضه خدمات بموقع و پایدار^۲ کمک کند. ۱۵ مارچ، شورای امنیت سازمان ملل متحد ماموریت یوناما را بدون آوردن تغییرات قابل ملاحظه ای الی تاریخ ۱۷ سپتمبر ۲۰۱۹ در قالب قطعه نامه شماره ۲۴۶۰ (۲۰۱۹) تمدید کرد.

بتاریخ ۲۵ اپریل ۲۰۱۷ و ۱۵ می ۲۰۱۸ بالترتیب یوناما دو گزارش نخست خود در مورد مبارزه علیه فساد اداری را به نشر رساند.^۳ گزارش امسال دوره زمانی بین جنوری ۲۰۱۸ و ۱ اپریل ۲۰۱۹ را احتوا می کند (مگر اینکه با صراحت طوری دیگری بیان شده باشد). این گزارش ساختار گزارش سال ۲۰۱۸ را حفظ کرده ضمن اینکه رویداد های مهمی که روی اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری تاثیر گذاشته است را مد نظر گرفته است. هدف این گزارشات حمایت از تلاش های افغانستان در امر مبارزه علیه فساد اداری از طریق ارزیابی تاثیرات تدابیر مبارزه علیه فساد اداری از راه جمع آوری و تحلیل اطلاعات موجود و ارائه پیشنهادات مشخص می باشد. در این گزارش ها نیز سعی می شود که آگاهی مردم از ساحاتی که در آن پیشرفت صورت گرفته است و ساحاتی که در آن چالش ها هنوز موجود است بلند برده شود.

در جریان تهیه این گزارش، یوناما با مقامات عالی رتبه دولتی، منجمله رئیس ستره محکمه، لوی خانونال، رئیس کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی، اعضای پارلمان، و نمایندگان جامعه مدنی دیدار و گفتگو کرد که همه از این گزارش از طریق ارائه معلومات و مرور پیش نویس اولیه ی آن، حمایت کردند. بتاریخ ۱۶ فبروری ۲۰۱۹، محمد سرور دانش معاون دوم رئیس جمهور، هنگام ریاست شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، از تمام اعضای شورای عالی حاکمیت قانون خواست که با یوناما همکاری نموده و معلومات مورد نیاز را برای تهیه این گزارش در اختیار یوناما قرار دهند.^۴ نویسندگان این گزارش از همکاری گسترده ای که از سوی نهاد های حکومتی افغانستان دریافت کردند، قدردانی می کنند. فصل تحقیق، تعقیب عدلی و رسیدگی به جرایم فساد اداری در این گزارش بر اساس اطلاعاتی که از طریق نظارت منسجم یوناما، طبق بهترین روش های بین المللی،^۵ از جریان محاکمات در مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری جمع آوری شده است و نیز تحلیلی از تمام فیصله های کتبی این مرکز در جریان این دوره گزارشده نگاشته شده است. در ارزیابی کار مرکز عدلی و قضائی روی روندها و مشاهدات مکرر که در صورت لزوم، در قضیه های انفرادی نمونه نشان داده شده است، تمرکز شده است. تمام مواد این گزارش از سوی متخصصین حقوقی، سیاسی و حکومتداری یوناما تحلیل و ارزیابی شده است. پروگرام انکشافی ملل متحد (یو ان دی پی) و دفتر ملل متحد در امور مبارزه علیه مواد مخدر و جرایم (یو ان او دی سی) نیز در مورد این گزارش نظر دادند.

بتاریخ ۲۷ دسمبر ۲۰۱۸، یوناما طرح این گزارش را با آقای اجمل احمدی، شخص رابطی که از سوی رئیس جمهور غنی گماشته شده بود، و با سکرتریت ویژه در میان گذاشت. آنها نظریات خود در مورد طرح متذکره را بتاریخ ۲۸ جنوری ۲۰۱۹ ارائه نمودند. بتاریخ

^۲ قطعه نامه ۲۴۰۵ (۸ مارچ ۲۰۱۸) فقره ۷، جزء ب.

^۳ یوناما، مبارزه افغانستان علیه فساد اداری: میدان نبرد دیگر، اپریل ۲۰۱۷، در این جا قابل دسترس است:

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15j_une17.pdf

(تاریخ مراجعه به سایت ۲۲ فبروری ۲۰۱۹). یوناما، مبارزه افغانستان علیه فساد اداری: از استراتژی تا تطبیق، می ۲۰۱۸، در این جا قابل دسترس است:

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/dari_afghanistans_fight_against_corruption_from_strategies_to_implementation-14_may_2018.pdf

^۴ نشست مورخ ۱۶ فبروری ۲۰۱۹ شورای عالی حاکمیت قانون. اعضای این شورا در بخش ۲،۲ فهرست شده اند.

^۵ برای مثال مراجعه شود به (OSCE ODIHR) نظارت از محاکمات: رهنمایی برای فعالین، نسخه بازنگری شده سال ۲۰۱۲، قابل دسترس در اینجا: <https://www.osce.org/odihr/94216> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

۲۸ مارچ ۲۰۱۹ پیش نویس این گزارش با وزیر اجمل احمدی^۶ و سکرتریت ویژه به زبان های انگلیسی و دری در میان گذاشته شد که ایشان آن را با وزارتخانه ها و اداراتی که مرتبط می دانستند شریک ساختند تا اطلاعات مندرج آن را تایید کنند. نظریاتی که از طریق این مجرا از وزارت عدلیه، وزارت مالیه، وزارت امور داخله (به شمول ریاست جرایم سنگین)، لوی خُخارنوالی، اداره ملی تدارکات، اداره عالی تفتیش، اداره امور ریاست جمهوری، مرکز تحلیل معاملات و گزارشات مالی افغانستان بانک مرکزی افغانستان، اداره مستقل ارگان های محل، ستره محکمه، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، ولسی جرگه، مشرانو جرگه، کمیسیون دسترسی به اطلاعات، سکرتریت ویژه مبارزه علیه فساد اداری، و وزیر صنعت و تجارت بتاريخ ۱۱ اپریل ۲۰۱۹ بدست آمد، کاملاً مد نظر گرفته شده و گزارش قسمیکه لازم بود بازنگری شد.

یوناما از علاقمندی قوی که مقامات افغانستان نسبت به این گزارش نشان دادند، قویاً سپاسگزاری نموده و از نظریات مفیدی که مخاطبین ارائه نمودند، قدردانی می کند.

2. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری و چارچوب اصلاحات (ساحه مورد تمرکز: قوه مجریه)

2.1. اجراءات حکومت در راستای تعهدات بین المللی اش در امر مبارزه علیه فساد اداری

مکلفیت های بین المللی افغانستان در زمینه جلوگیری و تعقیب عدلی جرایم فساد اداری اساساً از کنوانسیون سال ۲۰۰۳ ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری منشاء می گیرد که افغانستان این کنوانسیون را بتاريخ ۲۰ فبروری ۲۰۰۴ امضاء و بتاريخ ۲۵ آگست ۲۰۰۸ تصویب نمود.^۷

مکانیزم بررسی چگونگی تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری شامل روند بررسی بین الحکومتی می شود که در آن، عملکرد یک کشور عضو هر پنج سال بعد از سوی دو کشور عضو دیگر بررسی می شود تا آن کشور را در زمینه تطبیق کنوانسیون کمک نمایند. دوره نخست بررسی افغانستان^۸ (۲۰۱۰ - ۲۰۱۵) روی جرم انگاری و تنفیذ قانون و همکاری های بین المللی تمرکز داشت. اکثریت پیشنهادات آن در کود جزای جدید افغانستان گنجانیده شده است.^۹ بررسی دوم از چگونه تطبیق کنوانسیون که فعلاً در جریان است (۲۰۱۶ - ۲۰۲۰) فصل دوم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری "تدابیر بازدارنده" و فصل پنجم کنوانسیون "اعاده دارایی ها" را شامل می شود.^{۱۰} افغانستان در این دوره از سوی کشور های اردن و دامینیکا مورد ارزیابی قرار می گیرد. این ارزیابی بر اساس، ارزیابی جامع افغانستان از خود، معلومات متمدن،^{۱۱} و گفتگو های دو کشور ارزیابی کننده، صورت می گیرد. در اوایل سال ۲۰۱۸، رئیس جمهور غنی به سکرتریت ویژه وظیفه سپرد که جواب ها در مورد پرسشنامه ارزیابی خودی را تدوین نماید.^{۱۲} رئیس سکرتریت ویژه را به عنوان مرجع تماس حکومت برای روند ارزیابی تعیین کرد. گروه کاری متشکل از نهاد های ذیربط دولتی، جامعه مدنی و دفتر (یو ان او دی سی) چک لست ارزیابی خودی را تکمیل نمود. کشور های ارزیابی کننده نظریات اولیه خود در مورد این چک لست را ارائه نمودند و جهت بازدید از کشور آمادگی می گیرند.

^۶ بتاريخ ۶ فبروری ۲۰۱۹، آقای اجمل احمدی به عنوان سرپرست وزارت صنعت و تجارت گماشته شد.

^۷ مراجعه شود به وضعیت امضاء و تصویب کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد در اینجا: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

^۸ در دوره نخست ارزیابی ۲۰۱۰ - ۲۰۱۵، افغانستان از سوی کشور ای برون و چین در مورد تطبیق مواد ۱۵ - ۴۲ فصل سوم، "جرم انگاری و تنفیذ قانون" و مواد ۴۴ - ۵۰ فصل چهارم "همکاری های بین المللی" کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد ارزیابی شد.

^۹ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۰؛ مراجعه شود به بیانیه افغانستان در مورد تدابیر تطبیقی در هفتمین نشست گروه بررسی تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری در این آدرس:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/14-16November2016/Statements/Afghanistan.pdf>.

^{۱۰} مراجعه شود به شرح افغانستان در سایت کنوانسیون در اینجا: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=AFG> (تاریخ مراجعه به سایت ۱۰ فبروری ۲۰۱۹).

^{۱۱} فقره ۲۷ لایحه وظایف مکانیزم ارزیابی.

^{۱۲} مراجعه شود به شرح افغانستان در سایت کنوانسیون در اینجا: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country-profile/CountryProfile.html?code=AFG> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

به سبب وابستگی دوامدار افغانستان به کمک های خارجی و درک این موضوع که دست یابی به خود کفائی وابسته به توانائی افغانستان در غلبه بر فساد گسترده خواهد بود، تعهدات متواتر افغانستان به تمویل کنندگان همیشه معیار های برای مبارزه علیه فساد اداری را در خود دارد. کنفرانس ژنو در مورد افغانستان که از سوی افغانستان و ملل متحد مشترکاً به تاریخ ۲۷ و ۲۸ نومبر ۲۰۱۸ میزبانی گردید،^{۱۳} به این روند ادامه داد. نمایندگان از ۶۱ کشور و ۳۵ سازمان بین المللی و جامعه مدنی، سکتور خصوصی و رسانه ها پیشرفت ها و اصلاحات صورت گرفته تحت سند خودکفائی از طریق حسابدی متقابل و اهداف آن برای سال ۲۰۱۷ - ۲۰۱۸ را مورد ارزیابی قرار دادند و سند چارچوب حسابدی متقابل ژنو را تصویب کردند.^{۱۴}

در آستانه برگزاری این کنفرانس، افغانستان موافقت کرده بود که شش شاخص را بر آورده سازد: (۱) برگزاری انتخابات شفاف، معتبر و عادلانه پارلمانی؛ (۲) اجرای احکام گرفتاری مرتبط به فساد اداری؛ و (۳) اصلاح سکتور امنیتی، به خصوص از طریق تکمیل نمودن ثبت بایومتریک منسوبین پولیس.^{۱۵} بررسی شاخص های مبارزه علیه فساد اداری خلا های بزرگی در تنفیذ قانون را نشان می داد؛ از مجموع ۴۸ حکم گرفتاری و ۷۹ حکم جلب، تنها ۱۳ حکم در زمان

اهداف مندرج سند چارچوب حسابدی متقابل ژنو در مورد مبارزه علیه فساد اداری

GMAF2.1 حکومت شاخص های جدیدی را برای استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷ و پلان عمل زمانبندی شده و مشخصی را تا ماه جون سال ۲۰۱۹ به منظور بهبود تعقیب عدلی جرایم بطور رسمی تصویب کرده و جریان قضایا، میعاد های زمانی، وظایف و مسئولیت های مشخص اداره لوی خارنوالی، وزارت عدلیه، وزارت داخله، ستره محکمه، مرکز عدلی و قضائی و کمیسیون مبارزه با فساد اداری را به تفصیل بیان می دارد.

GMAF2.2 واحد های مبارزه علیه فساد اداری لوی خارنوالی قضایا را بطور مؤثر پیگیری و گزارشدهی نموده و فیصدی قضایای تحت دوران را سال به سال افزایش می دهد: (۱) قضایایی که برای تحقیق راجع شده است؛ و (۲) قضایای تحقیق شده ای که به محکمه راجع ساخته می شود. حکومت معلومات دقیق را برای نشست مقامات عالی رتبه در سال ۲۰۱۹ ارائه خواهد کرد تا مطابق آن پیشرفت کار سنجیده شود و اهداف تعیین گردد.

GMAF2.3 قانون اشاعه دارایی ها الی سال ۲۰۲۰ تطبیق می شود که چگونگی تطبیق آن بر اساس موارد ذیل معلوم می شود: انتقال معلومات ثبت و اشاعه دارایی ها از کمیسیون مستقل انتخابات به اداره ثبت و اشاعه دارایی ها؛ تایید دارایی های کاندیدان برنده انتخابات پارلمانی سال ۲۰۱۸؛ تایید دارایی های مقامات عالی رتبه دولتی، خارنوالان، و قضات و وضع تعزیرات علیه کسانی که از ثبت و اشاعه دارایی های شان خود داری می کنند و کسانی که معلومات نادرست در مورد دارایی های شان ارائه می دارند.

GMAF 2.4. قانون دسترسی به اطلاعات الی سال ۲۰۱۹ تطبیق می شود که چگونگی تطبیق آن براساس موارد ذیل مشخص می شود: کمیسیون نظارت پالیسی ها و طرزالعمل ها برای تعقیب درخواست ها، کیفیت و به موقع بودن پاسخ ها، حفظ آمار و ارقام را تطبیق نموده، و بطور ربعوار به مردم معلومات ارائه می دارد؛ و برنامه های آگاهی دهی در ۱۵ ولایت در سال ۲۰۲۰ برگزاری می کند.^{۱۶}

برگزاری کنفرانس و بلافاصله بعد از آن اجراء گردیده بود.^{۱۶}

در اعلامیه مشترکی که در ختم کنفرانس ژنو نشر شد، از تلاش ها جهت مبارزه با معافیت از مجازات و از دستاورد ها در اصلاحات در عرصه خدمات ملکی و در تهیه و ترتیب استراتژی مبارزه علیه فساد اداری تقدیر گردید، و در عین حال، اشتراک کنندگان بر اهمیت نتایج ملموس در زمینه تحقیق و تعقیب عدلی موثر تمام قضایای فساد اداری تأکید کرده و خاطر نشان نمودند که ایجاد عوامل بازدارنده فساد برای بدست آوردن نتایج عملی در امر مبارزه علیه فساد اداری و برای اعاده اعتماد مردم نسبت به تعهدات حکومت، مهم و ضروری است.^{۱۷}

^{۱۳} مراجعه شود به: <https://unama.unmissions.org/geneva-conference-afghanistan> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

^{۱۴} مراجعه شود به: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/gmaf_final_26_nov_2018.pdf (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

^{۱۵} کنفرانس ژنو در مورد افغانستان: اعلامیه مشترک، تامین آینده افغانستان: صلح، خود کفایی و اتصال، در اینجا قابل دسترس است: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/geneva_conference_on_afghanistan_-_joint_communique_-_dari_0.pdf (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹)، فقره ۵.

^{۱۶} به بخش ۳ در ذیل مراجعه شود.
^{۱۷} اعلامیه مشترک، فقره ۲۲. همچنان مراجعه شود به: اعلامیه مطبوعاتی شورای امنیت در مورد کنفرانس ژنو در مورد افغانستان در این آدرس: <https://unama.unmissions.org/security-council-press-statement-geneva-conference-afghanistan> (تاریخ مراجعه به سایت: ۸ فبروری ۲۰۱۹).

هدف ۲۰۱۸/۲۰۱۷ (SMAF) سند خود کفای از طریق چارچوب حسابدی متقابل مرتبط به فساد اداری در ۲۰۱۷ قرار ذیل بود: "(۱) تصویب و تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری و (۲) گزارشدهی عامه در مورد پیشرفت تطبیق پلان های کاری در پنج وزارت خانه عایداتی."¹⁸

همانطوریکه در گزارش مورخ ماه می ۲۰۱۸ یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری یاد شده بود، هر دو شاخص تعیین شده بطور رسمی ولی با تأخیر عملی شد.¹⁹ بازرس ویژه ایالات متحده امریکا برای بازسازی افغانستان (سیگار) نیز در گزارش ماه می ۲۰۱۸ خود در مورد چگونگی تطبیق این تعهد حکومت نتیجه گیری یوناما را منعکس ساخته و بیان داشته است که شاخص های تعیین شده بطور رسمی با تأخیر عملی شده است اما بیان داشت که "تا هنوز پرسش هایی در رابطه با توانایی حکومت افغانستان در تطبیق کامل این استراتیژی و ارائه تعهد پایدار در راستای مبارزه با فساد اداری وجود دارد."²⁰ با توجه به همین سابقه، تمویل کنندگان در مورد چارچوب حسابدی متقابل ژنو بحث و گفتگو کردند که هدف آنان موافقت روی اهداف و تعهدات اصلاحی بود که بتوان آنرا آسان تر سنجش کرد.²¹

در نتیجه، اهداف مورد نظر سند چارچوب حسابدی متقابل ژنو مشر تر و واضح تر است. بتاريخ ۹ دسمبر ۲۰۱۸، با تجلیل از روز جهانی مبارزه علیه فساد اداری، یوناما، یوان دی پی، و دفتر یوان او دی سی بحث های را در سطح مقامات عالی رتبه با نهاد های مسئول تطبیق آن شاخص ها برگزار نموده و آنان را تشویق نمودند که روند تطبیق آن شاخص ها را هرچه زود تر شروع کنند.²²

تحت شاخص های ساختاری صندوق بین المللی پول، افغانستان مکلف گردیده بود که "تمام اطلاعات مربوط به مرکز عدلی و قضائی، از جمله احصائیه های ریعوار در مورد تعقیب عدلی و محکومیت مرتکبین جرایم فساد اداری و فیصله های محاکم در مورد قضایای فساد را بطور دوامدار نشر کند.²³ نشر فیصله های کامل محاکم در نسخه بازنگری شده استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری نیز به عنوان یک شاخص مد نظر گرفته شده بود.²⁴ اگرچه لوی خارنوالی اظهار آمادگی کرد که این شاخص ها را بر آورده سازد در مورد فیصله های مرکز عدلی و قضائی آمار و گرافی حاوی اسامی متهمین و مجازات

دلایل حقوقی که مانع نشر کامل فیصله های محکمه شده است: قاضی ها استدلال می کنند که بدون حکم صریح آنان، فیصله محکمه را نمی توان نشر کرد زیرا ماده ۱۸۳ (۱) کود جزاء بیان می دارد که محکمه می تواند نشر حکم را در رسانه های همگانی به حیث جزای تکمیلی در فیصله تصریح نماید. محکومیت در ارتباط به جرایم رشوت (ماده ۳۸۷(۱))، جرایم پولشویی و قاچاق اسلحه توسط اشخاص حکمی (مواد ۵۰۰(۲) و ۵۴۴(۲)(۳))، که نشر فیصله در مورد آنان اجباری است، از این امر مستثنی میباشد. با توجه به اینکه هدف و مقصد از درخواست نشر کامل فیصله ها بلند بردن شفافیت و اشراف عامه به دلایل محکمه می باشد، نشر فیصله ها بدون ذکر نام طرفین قضیه می تواند این معیار را بر آورده سازد. واضح ساختن کود جزاء در این مورد را نیز میتوان مد نظر گرفت.

آنها را در وبسایت اداره لوی خارنوالی به نشر رساند،²⁵ اما مرکز عدلی یک وبسایت منظم و فعالی را ایجاد نکرد و قضات این مرکز استدلال نمودند که نشر کامل فیصله ها مطابق قوانین افغانستان ممکن نمی باشد.

¹⁸ مراجعه شود به: <https://www.consilium.europa.eu/media/23645/agreed-smaf-smart-deliverables-final.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۸ فبروری ۲۰۱۹).

¹⁹ مراجعه شود به، گزارش در مورد وضعیت دستیابی به تعهدات مندرج سند خود کفای از طریق چارچوب حسابدی متقابل، در اینجا: <http://policymof.gov.af/home/wp-content/uploads/2018/07/SMAF-Report.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹)؛ گزارش ماه می ۲۰۱۸ یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری، صفحه ۱۴ و ۲۲.

²⁰ سیگار ۱۸ - ۵۱ گزارش تفتیش، تلاش های افغانستان در امر مبارزه علیه فساد اداری: حکومت افغانستان روند تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد را آغاز کرده است اما به مشکلات بزرگی باید رسیدگی شود، ۳۱ می ۲۰۱۸، در اینجا: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-51-AR.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۲ فبروری ۲۰۱۹).

²¹ مثلاً اعلامه مشترک، فقره ۴ بر اهمیت "قابل سنجش بودن" چارچوب حسابدی متقابل ژنو تاکید می کند.
²² مراجعه شود به: <http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/presscenter/articles/2018/Anti-CorruptionDay.html> (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۴ فبروری ۲۰۱۹).

²³ گزاره شماره ۳۵۹/۱۸ صندوق جهانی پول در مورد کشور، بررسی چهارم، برنامه تمدید اعتبار (دسمبر ۲۰۱۸).
²⁴ نسخه بازنگری شده استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، جنوری ۲۰۱۹، معیار ها، محور ۴ ج و د؛ مراجعه شود به: https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_dr.pdf (تاریخ مراجعه به سایت: ۱ مارچ ۲۰۱۹)؛ مراجعه شود به بخش ۲،۳ در ذیل.

²⁵ مراجعه شود به: <https://ago.gov.af/en/acjc-reports> (تاریخ مراجعه به سایت ۱۰ می ۲۰۱۹).

در ماه آگست سال ۲۰۱۷، حکومت افغانستان، سفارت امریکا و ماموریت حمایت قاطع موافقتنامه افغانستان را اعلام کردند؛ این موافقتنامه مکانیزم اصلاحی است که متشکل از شاخص های زمانبندی شده مرتبط به رشد اقتصادی، حکومتداری، امنیت، صلح و مصالحه می باشد.²⁶ هر ماه، حکومت افغانستان در مورد پیشرفت کار خود در خصوص شاخصهای باقی مانده به چهار گروه کاری دوجانبه گزارش می دهد؛ این گروه های کاری مشخص می کنند که آیا اقدامات اصلاحی مورد نظر اتخاذ شده است و یا خیر. اگرچه نه شاخص های موافقتنامه و نه نتایج جلسات این موافقتنامه بطور علنی نشر نمی شود، اما وزارت عدلیه ایالات متحده امریکا گزارش داد که این چارچوب مذاکرات نتایج مثبتی در مورد آجندای اصلاحات برای مبارزه علیه فساد اداری بدست داده است.²⁷ در گزارش تازه اش در سال ۲۰۱۸ در مورد تفتیش اقدامات مبارزه علیه فساد اداری، از سیگار خواسته شده بود که در مورد پیشرفت اصلاحات در زمینه مبارزه علیه فساد ادار تحت این موافقتنامه نیز گزارش بدهد.²⁸

ملاحظات:

در کنفرانس سال ۲۰۱۸ ژنو در مورد افغانستان، بر اهمیت پیش برد روند اصلاحات افغانستان برای مبارزه علیه فساد اداری و نیز تعهد دوامدار تمویل کنندگان برای حمایت از این اصلاحات افغانستان تاکید شد. چارچوب حسابدی متقابل ژنو عرصه های مهمی را مشخص ساخت که طی دو سال آینده در آن پیشرفت در زمینه جلوگیری از فساد باید صورت گیرد. از آن باید به حیث یک ابزار مؤثر اصلاحاتی استفاده شود.

2.2. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری بتاريخ ۱۷ آگست سال ۲۰۱۶ طی فرمان رئیس جمهوری تأسیس شد.²⁹ این شورا یکی از هشت شورای انکشافی است که در چارچوب ملی صلح و توسعه افغانستان³⁰ لست شده است و مسئولیت نظارت بر دو برنامه اولویت ملی، برنامه اصلاح سکتور عدلی و قضائی و برنامه حکومتداری مؤثر، را بر دوش دارد.³¹ برخلاف سایر شوراهای انکشافی، ایجاد شورای عالی حاکمیت قانون در قانون مبارزه علیه فساد اداری گنجانیده شده است؛ در قانون آمده است که شورای عالی حاکمیت قانون که ریاست آن را رئیس جمهور بر عهده دارد، باید بطور مؤثر با فساد مبارزه کند و بین نهاد های ذیربط هماهنگی ایجاد کند.³² بین سپتمبر ۲۰۱۸ و فبروری ۲۰۱۹، رئیس جمهور ریاست جلسات شورای عالی را به معاون دوم رئیس جمهور تفویض کرد.

²⁶ مراجعه شود به: <https://af.usembassy.gov/u-s-afghan-statement-bilateral-compact-executive-committee-meeting/> (تاریخ مراجعه به سایت ۳ مارچ ۲۰۱۹).

²⁷ سیگار، گزارش ربعوار به کانگرس امریکا، مورخ ۳۰ جنوری ۲۰۱۹-01-2 <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2019-01-02-30qr.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۱۰ جنوری ۲۰۱۹) صفحات ۱۳۰ - ۱۳۱.

²⁸ دارایی گزینه های خارجی وزارت خارجه؛ سال مالی ۲۰۱۸ اعلامیه مشترک توضیح امنییس دیوان ک مورخ ۲۲ مارچ ۲۰۱۸.

²⁹ فرمان شماره ۹۴ در مورد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (مؤرخ ۱۷ آگست ۲۰۱۶).

³⁰ چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱، ماده ۵،۳.ب.

³¹ از جامعه بین المللی در شورای عالی یوناما، سفارت های ایالات متحده امریکا، بریتانیا و دنمارک، اتحادیه اروپا و سیگار نمایندگی می کنند.

³² فرمان شماره ۱۸۷ رئیس جمهور در مورد توشیح قانون مبارزه علیه فساد مورخ ۵ سپتمبر ۲۰۱۸، جریده رسمی شماره ۰۱۳۱۴ (قانون مبارزه علیه فساد اداری)، ماده ۲۴. مراجعه شود به ذیل در بخش ۲،۴،۱؛ همچنان مراجعه شود به فرمان شماره ۹۴ در مورد تاسیس شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (۱۷ آگست ۲۰۱۶).

طبق لایحه وظایف شورای عالی، اهداف این شورا اصلاح و تقویت نظام عدلی و قضائی، بهبود چارچوب تقنینی و مبارزه علیه فساد اداری می باشد.³³ اهداف اصلاحی که در دوره گزارشدهی از سوی شورای عالی بدست آمده است، شامل تصویب پالیسی حکومتمداری محلی³⁴ (بتاریخ ۱۴ می ۲۰۱۸) و بازنگری استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری (بتاریخ ۲۴ نومبر ۲۰۱۸ و ۲۶ فیبروری ۲۰۱۹) می شود. این شورا به عنوان مرجع مهمی جهت تامین تطبیق اصلاحات در عرصه های مختلف و هماهنگی پالیسی ها در مورد عدالت و مبارزه علیه فساد اداری باقی مانده است. بررسی آجندای سال ۲۰۱۸ شورای عالی حاکمیت قانون نشان می دهد که بیشتر اوقات این شورا مصروف دریافت گزارشات از نهاد های ذیربط منجمله در مورد تطبیق استراتژی اصلاحات بوده است. شورای عالی، با حمایت سکتتریت ویژه،³⁵ از روند تطبیق استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری بطور مؤثر نظارت کرد، اما در تحقق پلان اصلاحی سکتور عدلی و قضائی چندان مؤثر نبود. در حقیقت، از تمام دوازده جلسه شورای عالی، تنها چهار موضوع آجندای این شورا مربوط به پلان اصلاحی سکتور عدلی و قضائی می شد.³⁶ در میان آن موضوعات، مسئله تکراری اصلاح ریاست های قضایای دولت و حقوق وزارت عدلیه در طول سال ۲۰۱۸ حل و فصل نشد.³⁷ در سال ۲۰۱۸، تنها یک پروژه تقنینی، تسوید قانون مبارزه علیه فساد اداری، در آجندای شورای عالی حاکمیت قانون وجود داشت.³⁸ شورای عالی مرکز عدلی و قضائی را به اندازه کافی مورد حمایت منظم خود قرار نداد تا مشکلات مزمن آن در تنفیذ فیصله ها، عمدتاً احکام گرفتاری آن، را حل کند.³⁹

لایحه وظایف شورای عالی ایجاب می نماید که این شورا یکبار در ماه، جلسه برگزار کند.⁴⁰ در سال های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ بالترتیب، شورای عالی در مجموع دوازده جلسه برگزار کرد و دفعات این جلسات در اواخر سال ۲۰۱۸، کمتر شد.⁴¹ در سال ۲۰۱۹، شورای عالی الی تاریخ



³³ لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری مورخ ۲۹ جون ۲۰۱۶، ماده ۲؛ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۴.

³⁴ مراجعه شود به بخش ۲، ۱۰ در ذیل.

³⁵ استراتژی ملی افغانستان برای مبارزه علیه فساد اداری (از این به بعد در این متن بنام استراتژی مبارزه با فساد سال ۲۰۱۷ یا شد می شود) نسخه انگلیسی استراتژی در اینجا قابل دسترس است: <http://mof.gov.af/Content/files/AFG AntiCorruptionStrategy Eng .pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۲۲ فیبروری ۲۰۱۸).

³⁶ جلسات مؤرخ ۸ اپریل و ۲۴ جون ۲۰۱۸.

³⁷ برای مثال، شورای عالی مورخ ۲۴ جون ۲۰۱۸؛ مراجعه شود به ذیل به شماره ۳.

³⁸ جلسه مورخ ۱۴ می ۲۰۱۸ شورای عالی.

³⁹ گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۴. موضوع تنفیذ احکام گرفتاری مرکز عدلی و قضائی یک بار بتاریخ ۲۴ نومبر ۲۰۱۸ مورد بحث قرار گرفت.

⁴⁰ لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری مورخ ۲۹ جون ۲۰۱۶، ماده ۷.

⁴¹ جلسات شورای عالی به تاریخ های ذیل برگزار شد: ۳ جنوری، ۷ فیبروری، ۲۱ فیبروری، ۸ اپریل، ۲ می، ۱۴ می، ۲۴ جون، ۲۵ جولای، ۱۲ سپتمبر، ۱۳ اکتوبر، ۱۴ نومبر و ۲۴ نومبر (جلسه فوق العاده در مورد بازنگری استراتژی مبارزه علیه فساد اداری). در سال ۲۰۱۷ شورای عالی در تاریخ های ذیل جلسه برگزار کرد: ۲۲ جون، ۵ جولای، ۲ اگست، ۱۶ اگست، ۳۰ اگست، ۴ سپتمبر (جلسه فوق العاده در مورد استراتژی)، ۱۳ سپتمبر، ۲۷ سپتمبر، ۱۸ اکتوبر، ۲۵ اکتوبر، ۲۷ دسمبر، ۲۱ دسمبر. در سال ۲۰۱۶ و شاری عالی جلسات خود به تاریخ های ذیل برگزار کرد: ۳۱ اگست، ۱۰ سپتمبر، ۲۲ سپتمبر، ۲ اکتوبر، ۲۶ دسمبر. صورت جلسه برخی از این جلسات در این وبسایت نشر شده است: www.aop.gov.af (تاریخ مراجعه به سایت ۱۵ اپریل ۲۰۱۹).

۱ می ۲۰۱۹، سه بار جلسه برگزار کرده است.⁴² شورای عالی را کمیته های فرعی در مسائل تقنینی، عدلی و قضائی و مبارزه علیه فساد اداری کمک می کند که این کمیته ها بالترتیب، ۲۲، ۱۱ و ۲ بار جلسه تدویر نموده اند.⁴³ بتاريخ ۲۶ دسمبر ۲۰۱۸، چهارمین کمیته فرعی شورای عالی تحت نام "حکومتداری محلی" ایجاد شد که از آن زمان تا کنون دو بار تدویر جلسه نموده است. هدف این کمیته نظارت بر تطبیق پالیسی حکومتداری و گزارشدهی در مورد آن به شورای عالی بطور ربعوار می باشد.⁴⁴ هیچ یک از کمیته های فرعی روال منظم کاری برای خود ایجاد نکرد که بتواند جلسات شورای عالی را بطور موثر در سطح تخنیک آماده نماید و یا مسائلی را حل کند که نباید در آجندای شورای عالی گنجانیده می شد مانند اهدای وسایط زرهی. به منظور افزایش موثریت شورای عالی حاکمیت قانون، آجندای آن باید لزوماً استراتژیک باشد.

تصمیم های این شورا صلاحیت خود را از اعضای عالی رتبه آن کسب می کند.⁴⁵ مشارکت فعال نمایندگان عالی رتبه در جلسات این شورا لازم است تا به فیصله های آن قوت کافی داده شود که بتواند مبنای تصمیم کابینه و یا احکام رئیس جمهوری را تشکیل بدهند. تصمیم شورای عالی حاکمیت قانون صرف زمانی حالت رسمی به خود می گیرد که از سوی رئیس جمهور و یا کابینه تصویب شود. در طول سال ۲۰۱۸، همه شمول بودن جلسات شورای عالی افزایش یافت چنانچه از نهاد های جامعه مدنی و نهاد های مستقل، مانند کمیسیون دسترسی به اطلاعات وقتاً فوقتاً دعوت می شد که در جلسات این شورا اشتراک کنند و یا در مورد آجندای مشخصی به شورای عالی معلومات ارائه نمایند.

در اواخر سال ۲۰۱۸، کمیته اجرایی جلوگیری از فساد و ایجاد سیستم (ایکسپریس) ایجاد گردید که هدف آن متمم بودن برای شورای عالی گفته شد. ریاست این کمیته را رئیس اجرائیه، وزیر عدلیه و دیدبان شفافیت افغانستان بر عهده دارند و تا ماه می ۲۰۱۹، پنج بار تدویر جلسه داده است تا جایگاه خود را تثبیت کند و نقش خود را تعریف نماید. کمیته ایکسپریس می تواند نقش حیاتی در تطبیق فیصله های شورای عالی حاکمیت قانون ایفا کند و تطبیق تصمیم کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری را بطور استراتژیک پیگیری کند.

ملاحظات:

در سال ۲۰۱۸، توجه شورای عالی حاکمیت قانون بر دریافت گزارشات از نهاد های مبارزه علیه فساد اداری و نهاد های عدلی و قضائی متمرکز بود. این شورا، با حمایت سکرتریت ویژه، موفق به تعقیب روند تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری و پیشبرد تطبیق آن شد. کار کمیته های فرعی شورای عالی منتج به کاهش کار تخنیک از آجندای این شورا و تمرکز آنجا صرفاً به موضوعات استراتژیک نگردید.

2.3. تطبیق و بازنگری استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری

استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری (استراتژی مبارزه با فساد)⁴⁶ به تاریخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۷ توسط شورای عالی به تصویب رسید و روند تطبیق آن در ۹ دسامبر ۲۰۱۷ آغاز شد.⁴⁷ اصل استراتژی شامل پنج محور دارای اولویت، ۶۶ هدف و ۳۸ شاخص دارای ضرب الاجل زمانی می باشد. به تاریخ ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸ و ۲۶ فبروری ۲۰۱۹، شورای عالی نسخه بازنگری شده

⁴² در سال ۲۰۱۹، جلسات شورای عالی به تاریخ های ۱۶ و ۲۶ فبروری ۲۷ مارچ برگزار شد.

⁴³ لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری مورخ ۲۹ جون ۲۰۱۶.

⁴⁴ حکم رئیس جمهوری اسلامی افغانستان در مورد ایجاد کمیته حکومتداری محلی مورخ ۲۶ دسمبر ۲۰۱۸، ماده ۲.

⁴⁵ فرمان شماره ۹۴ در مورد تاسیس شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (۱۷ آگست ۲۰۱۶)، ماده ۲. اعضای دایمی شورای عالی عبارت اند از: رئیس اجرائیه؛ معاون دوم رئیس جمهوری؛ قاضی القضاة؛ مشاور امنیت ملی؛ رئیس اداره امور ریاست جمهوری؛ وزیر مالیه؛ وزیر عدلیه؛ وزیر داخله؛ لوی خزانوال؛ رئیس عمومی ریاست امنیت ملی؛ مشاور رئیس جمهور در امور عدلی و قضائی و شفافیت؛ رئیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی؛ رئیس ریاست مستقل ارگان های محلی؛ رئیس اداره عالی نظارت و مبارزه علیه فساد. قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۴.

⁴⁶ برای نظریات جامعه مدنی در مورد استراتژی مبارزه با فساد، به لینک ذیل (که به تاریخ ۲۱ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود) مراجعه شود: <https://iwaweb.org/civil-society-organizations-the-national-anti-corruption-strategy-is-imperfect/>

⁴⁷ فرمان شماره ۲۷۷۱، فرمان ریاست جمهوری در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

استراتژی را تصویب کرد. استراتژی بازبینی شده دارای شش محور دارای اولویت می باشد و تفاوت ها میان اهداف و شاخص های دارای ضرب الاجل زمانی را از بین برد و تعداد آن را به ۱۰۲ مورد کاهش داد. اولویت های شامل نسخه اصلی استراتژی شامل موارد ذیل می شود: (۱) رهبری سیاسی و نهادها؛ (۲) ختم فساد اداری در سکتور امنیت؛ (۳) تعویض روابط با ضوابط؛ (۴) تعقیب عدلی افراد آلوده با فساد اداری؛ (۵) پیگیری جریان پولی. محور ششم که: (۶) بهبود نهاد های اقتصادی می باشد، در ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸ اضافه شد.⁴⁸ موفقیت ها در محور های استراتژی مذکور در خلال این گزارش تأیید شده و شامل موارد آتی می شود: افزایش چشمگیر در اشاعه دارائی های ثبت شده مقامات دولتی،⁴⁹ اقدامات در راستای افزایش بیطرفی در مدیریت منابع بشری در سکتور امنیتی، افزایش استخدام از طریق پروسه آزاد و به اساس اصل شایسته سالاری در سکتور خدمات ملکی، و تقویت ساختار تشکیلاتی به ویژه از طریق منحل ساختن اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری و واگذاری وظایف آن اداره به سایر نهاد های ذیربط.

به منظور نظارت از این استراتژی، حکومت سیستم پیگیری تطبیق استراتژی را که قبلاً سابقه نداشت، ایجاد کرد. دارالانشای ویژه که زیر نظر شورای عالی فعالیت می کند، به گونه ریعوار، ششماهه و سالانه گزارش می دهد.⁵⁰ دارالانشای مذکور علاوه بر مسئولیت نظارت، وظیفه پیشبرد تطبیق را نیز به عهده دارد.⁵¹ به رغم ایجاد سیستم گزارشدهی دقیق، دارالانشاء در ابتدا با کمبود منابع مواجه بود و از حمایت سیاسی لازم برای بررسی خلاها و مشکلات در امر تطبیق و بعداً پیشنهاد راه حل ها برای رسیدگی به این مشکلات و خلاها، برخوردار نبود.⁵² نخستین ارزیابی بیرونی از استراتژی و تطبیق آن به گونه تفتیش اجراء شد.⁵³ در پی تلاش برای ارزیابی دقیق تر نتایج، دارالانشای ویژه شیوه گزارشدهی را انتخاب کردند که در آن فیصدی مشخص را به پیشرفت ها در تطبیق شاخص ها تعیین نمودند. دارالانشای ویژه تکمیل شاخص ها را در پنج مرحله ارزیابی کرد: ۰٪ (روند تطبیق آغاز نشده است)؛ ۱۰۰٪ (روند تطبیق تکمیل شده است). باوجودیکه هدف از این شیوه ای گزارشدهی، ارزیابی دقیق پیشرفت ها بود، بعضی معیارها توسط دارالانشای ویژه کاملاً تکمیل ارزیابی شده بوده در حالیکه اصل گزارش این معیارها را تا هنوز نا تکمیل ارزیابی کرد.⁵⁴ جامعه مدنی طی گزارش ضمنی شان با پیمایش اکثر نتایج ابراد مخالفت کردند.⁵⁵ شیوه گزارشدهی بحث ها در مورد تطبیق استراتژی را از پروسه ارزیابی دستاوردها و شناسائی عرصه های که نیازمند اقدامات اصلاحی است، خارج کرد و به یک روند چک لست (انتخاب پاسخ مورد نظر) مبدل ساخت. در پاسخ به انتقاد جامعه مدنی در خصوص عدم استقلالیت دارالانشای ویژه، استراتژی بازنگری شده مسئولیت بعدی برای هماهنگی تطبیق استراتژی را به کمیسیون جدیدالتشکیل مبارزه با فساد اداری که دارالانشای ویژه در آن مدغم خواهد شد، سپرد.⁵⁶

⁴⁸ استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد، در لینک ذیل (که به تاریخ ۱۳ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

https://www.sacs.gov.af/uploads/strategy_pdf/Strategy_dr.pdf

⁴⁹ به بخش ۶.۲ در ذیل مراجعه شود.

⁵⁰ به گزارش های که توسط دارالانشای ویژه در وب سایت شان در ذیل نشر شده (که به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود) مراجعه شود:

<https://www.sacs.gov.af/dr>

⁵¹ فرمان شماره ۲۷۷۱، فرمان ریاست جمهوری در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷، استراتژی مبارزه با فساد (۲۰۱۷)، فصل VII.

⁵² پس از اینکه یوناما به تاریخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸ در شورای عالی پیشنهاد کرد که دارالانشاء باید از منابع کافی برخوردار باشد، تشکیلات دارالانشا گسترش یافت. گزارش مبارزه با فساد یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۶.

⁵³ صفحات ۱۸ – ۵۱ گزارش تفتیش سیگار، تلاش های مبارزه با فساد افغانستان: دولت افغانستان تطبیق استراتژی مبارزه با فساد را آغاز کرده است ولی مشکلات قابل ملاحظه باید مورد رسیدگی قرار گیرند، ۳۱ می ۲۰۱۸: قابل دسترس در لینک ذیل:

<https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-51-AR.pdf>

⁵⁴ مثلاً، مکلفیت مقامات بلندپایه در قسمت تکمیل اشاعه دارایی ها ۱۰۰ گفته شده در حالیکه در گزارش آمده است که آقای دوستم، معاون نخست رئیس جمهوری دارائی های خود را اشاعه نکرده است. به بخش ۶.۲ در ذیل مراجعه شود.

⁵⁵ به بخش ۶ در ذیل مراجعه شود.

⁵⁶ استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد، فصل VI.

یوناما در گزارش قبلی خود پیرامون مبارزه با فساد اداری هشدار داد که میعاد زمانی محدود استراتیژی (۲۰۱۷ - ۲۰۱۹/۲۰۲۰) ممکن باعث کاهش موثریت آن شود.⁵⁷ میزان مشکلات وسیع تر از آن بود که بتوان آن را در یک پلان سه ساله مورد رسیدگی قرار داد. با آنهم، دولت تصمیم گرفت تا ضرب الاجل زمانی کوتاه را توأم با فعالیت های عملی نگهداشته و آن را به اساس تجارب گذشته بازنگری نماید تا اینکه یک استراتیژی کاملاً جاذبانه همراه با شاخص های آماری ایجاد نماید. در واقع، نکته قوت استراتیژی این بود که استراتیژی مذکور شامل اولویت بندی واضح و تعهدی بود که هرچند شاخص های آن جامع نبود، ولی در دوره های تطبیق قابل دستیابی بودند. باوجود آن، هرچند تطبیق استراتیژی با تعویق آغاز شد،⁵⁸ ساحه تطبیق آن گام به گام گسترش یافت. در ابتدا این استراتیژی روی ۹ وزارت اولویت داده شده متمرکز بود که با توجه به مصارف و عواید بلند،⁵⁹ در معرض فساد اداری قرار داشتند. دولت گزارش سیگار را که در آن گفته شد که استراتیژی باید به گونه تعبیر شود که ۵۸ اداره را ملزم به تهیه پلان های مبارزه با فساد اداری و ارائه گزارش در آن مورد نماید، به چالش نکشید.⁶⁰ برعلاوه، عدم وضاحت در مورد چگونگی ارزیابی دستیابی به ۶۶ هدف مندرج این استراتیژی، مکلفیت گزارشدهی دارالانشا را بیشتر ساخت. در نهایت دولت تصمیم گرفت که تمام اهداف باید قبل از ختم دوره های تطبیق این استراتیژی، به دست آیند.⁶¹ تعهد مبنی بر اینکه ۶۶ هدف باید تدریجاً از طریق تطبیق کامل شاخص ها حاصل شوند، بیشتر عملی و ممکن به نظر می رسد. به طور خلاصه، گسترش ۹ نهاد دارای اولویت به ۵۸ نهاد و شامل ساختن ۶۶ هدف دارای ضرب الاجل زمانی بر علاوه ۳۸ شاخص دارای ضرب الاجل زمانی باعث کاهش موثریت اولویت دهی واضح این استراتیژی شد. با سپردن تعهدات بیش از حد در مورد اهداف، دولت اهداف نهایت بلند پروازانه را تعیین کرده و خود را در برابر ارائه گزارش های بیش از حد در مورد دستاوردها یا انتخاب راه های کوتاه برای دستیابی به شاخص ها، آسیب پذیر ساخت.

هدف از بازنگری استراتیژی در نیمه دوم سال ۲۰۱۸ رفع این موضوع بود. این بازنگری روی رفع تفاوت ها میان اهداف و شاخص ها و تعیین ۱۰۲ هدف و شاخص (که از جمله ۴۰ مورد آن تکمیل⁶² و ۵۸ مورد آن تازه ایجاد شده است) متمرکز بود.⁶³ همچنان، این بازنگری اهداف و شاخص ها را نیز مورد بازبینی قرار داد تا واضحتر و برای سنجش ساده تر باشند. این بازنگری پلان های مبارزه با فساد وزارت ها و نهادها را از طریق ملزم ساختن آنها به شناسائی سه الی پنج فعالیت دارای اولویت که آنها برای مبارزه با فساد باید روی دست گیرند، هماهنگ ساخت. استراتیژی بازنگری شده دارای اولویت های جدید می باشد و روند بازنگری منتج به ایزاد محور ششم شد که هدف آن بهبود نهاد های اقتصادی و یازده هدف/شاخص جدید مربوط به اصلاح چارچوب حقوقی و ساختاری برای تعدادی از سکتور های اقتصادی و بهبود دسترسی به خدمات اداری می باشد.⁶⁴ حین شامل ساختن تغییرات در قانون جدید مبارزه با فساد اداری و انتقال دارالانشای ویژه و وظایف نظارتی آن به کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری،⁶⁵ بازنگری استراتیژی زمینه را برای توضیح بیشتر ساختار تشکیلاتی پیچیده و گاهی هم اضافی نهاد های مبارزه با فساد اداری افغانستان فراهم ساخت.⁶⁶ به گونه مثال، تداخل وظایف کمیسیون جدید با سایر نهادهای مبارزه با فساد اداری به شمول کمیته مشترک مستقل نظارت و ارزیابی و معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خازنوالی، مورد بحث قرار نگرفت. شورای عالی استراتیژی بازنگری شده را به تاریخ ۲۴ اکتوبر ۲۰۱۸ منظور کرد و بازبینی بیشتر به شمول همخوانی با

⁵⁷ گزارش مبارزه با فساد یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۵.

⁵⁸ فرمان شماره ۲۷۷۱، فرمان ریاست جمهوری در مورد تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

⁵⁹ استراتیژی مبارزه با فساد (۲۰۱۷)، فصل III.

⁶⁰ صفحات ۱۸ - ۵۱ گزارش تفتیش سیگار، افغانستان تلاش های مبارزه با فساد را آغاز کرده است: دولت افغانستان تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد را آغاز کرده ولی مشکلات قابل ملاحظه باید مورد رسیدگی قرار گیرند، ۳۱ می ۲۰۱۸، قابل دسترس در: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-51-AR.pdf>؛ صفحه ۶ و صفحه ۵۸ پاسخ دولت.

⁶¹ همان، صفحه ۶، عدم واکنش در پاسخ دولت در صفحه ۵۸.

⁶² افزون بر آنانی تکمیل شده اند، دارالانشاء گزارش داد که ۳ معیار قسماً تکمیل شده است.

⁶³ استراتیژی بازنگری شده، فصل VI.

⁶⁴ استراتیژی بازنگری شده مبارزه با فساد، اصل VI.

⁶⁵ استراتیژی بازنگری شده مبارزه با فساد، فصل I، معیار ۶ و فصل VI.

⁶⁶ گزارش مبارزه با فساد یوناما، می ۲۰۱۸، ۲.۳؛ به بخش ۲.۴.۱ در ذیل مراجعه شود.

ترتیبات مربوط به فساد اداری در چارچوب حسابدی متقابل ژنیو را به تاریخ ۲۶ فبروری ۲۰۱۹ روی دست گرفت. در جریان بازنگری، تمویل کنندگان دو مجموعه‌ای از نظریات شان را که در نظر گرفته شده بود و قسماً وارد [استراتژی] شد، ارائه کردند. ولی نهاد های داخلی و جامعه مدنی ادعا کردند که حین بازنگری استراتژی، با آنها مشوره کافی صورت نگرفت.

چارچوب زمانی استراتژی بازنگری شده الی دسامبر ۲۰۱۹ ادامه میابد. استراتژی بازنگری شده میکانیزی را برای اتصال استراتژی بعدی حفظ می کند چنانچه چنین تصریح شده است: "چند ماه قبل از تکمیل مرحله نخست استراتژی، شورای عالی بررسی مستقل را روی دست خواهد گرفت تا نتایج آن را مورد ارزیابی قرار دهد. به اساس نتایج بررسی، شورای عالی پیشنهادات در مورد راهکار های مبارزه با فساد اداری را که باید ادامه یابند، به حکومت جدید ارائه خواهد کرد؛ عرصه های که نیاز به اصلاح دارند و عرصه های که باید با اقدامات و تغییرات جدید تعویض شوند.⁶⁷ کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری با داشتن ساختار تشکیلاتی اصلاح شده، از جایگاه خوبی برخوردار است تا در همکاری با شورای عالی در روند اتصال مشارکت نموده و باید اطمینان حاصل نماید که دستاوردهای استراتژی فعلی حفظ می شود.

ملاحظات:

در سال ۲۰۱۸، تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری دستاوردهای مهمی را در پی داشت. هرچند اولویت بندی واضح استراتژی در جریان روند تطبیق سیر نزولی داشت، هدف از بازنگری استراتژی اصلاح این روند بود و زمینه را برای سنجش شاخص های که کسب شدند، مساعد ساخت. با نزدیک شدن ختم مرحله تطبیق استراتژی فعلی، میکانیزم آن برای تهیه استراتژی متعاقب باید فعال شود.

2.4. اصلاحات تقنینی

چارچوب حقوقی فعلی قبلاً اساس قوی را برای پیشبرد اصلاحات در پروسه مبارزه با فساد اداری را فراهم می سازد. اقدامات بعدی باید در حالی روی بهبود استراتژیکی آن متمرکز باشد که دستاوردهای کسب شده را نیز حفظ نماید. به گونه مثال، کود جزای جدید به تاریخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸ نافذ شد و با تنفیذ آن، افغانستان توانست مکلفیت جرم پنداری تمام جرایم اجباری و اختیاری فساد اداری مندرج کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری می باشد را انجام دهد.⁶⁸ اصلاحات حقوقی در سال ۲۰۱۸ و اوایل ۲۰۱۹ روی بهبود نورم های طرزالعمل ها و ساختارهای نهادها متمرکز بود.

هرچند پارلمان تاهنوز با دولت در امر پیشبرد اصلاحات مبارزه با فساد اداری همکاری موثر نمی کند، قوانین کلیدی مانند قانون ویژه مبارزه با فساد اداری و قانون محافظت افساء کنندگان، نسخه بازنگری شده قانون دسترسی به اطلاعات⁶⁹ و همچنان ایجاد پست معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خارنوالی و منحل ساختن اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری از طریق تعدیل قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی به تاریخ ۳ مارچ ۲۰۱۸⁷⁰، از طریق فرمان تقنینی ریاست جمهوری به تصویب رسید. شورای ملی تکراراً فرمان تقنینی در مورد اشاعه و ثبت دارائی های مقامات و کارمندان دولتی (قانون اشاعه دارائی ها)⁷¹ را مورد بحث قرار داد که این نشان دهنده علاقمندی نسبی شورای ملی به مشارکت فعال در اصلاحات مبارزه با

⁶⁷ استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد، اصل VII.

⁶⁸ گزارش مبارزه با فساد یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۸.

⁶⁹ قانون دسترسی به اطلاعات در بخش ۵،۲ در ذیل توضیح شده است.

⁷⁰ تعدیلات و ایزاد قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی (قانون لوی خارنوالی)، فرمان شماره ۲۶۸ مورخ ۶ مارچ ۲۰۱۸، منتشره جریده رسمی شماره ۱۲۸۶، مواد ۳ و ۴.

⁷¹ فرمان تقنینی شماره ۱۵۴ رئیس جمهور، قانون اشاعه و ثبت دارائی های مقامات و کارمندان دولت، مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۷، جریده رسمی شماره ۱۲۷۱، به بخش ۶،۲ در ذیل مراجعه شود.

فساد اداری می باشد. در سال ۲۰۱۸، به تعداد ۳۴ قانون توسط فرمان تقنینی رئیس جمهور در حالات اضطراری⁷² توشیح شد در حالیکه فقط ۱۴ قانون پس از تصویب هر دو مجلس⁷³، به تصویب رسید. قانون اساسی افغانستان صراحت دارد که صلاحیت رئیس جمهوری در حالات اضطراری صرف "در صورت ضرورت عاجل" باید مورد استفاده قرار گیرد.⁷⁴

چنانچه در استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۷ در نظر گرفته شده بود، وزارت عدلیه نتوانست اصلاحات در ریاست تقنین را الی جون ۲۰۱۸ نهایی کند.⁷⁵ این ریاست نسبت به تطبیق استراتژیک اصلاح قوانین، بیشتر به ارائه خدمات تخنیک در امر تسوید قوانین حسب ضرورت ادامه داد تا اینکه برنامه اصلاح قوانین را به گونه استراتژیک تطبیق نماید.⁷⁶ با تصویب قانون ویژه مبارزه با فساد اداری و قانون محافظت افشاء کنندگان، گروه کاری اصلاح قوانین جزائی (که گروهی تقنینی تخنیک تحت ریاست وزارت عدلیه و با عضویت تمامی نهاد های دولتی ذیدخل در سکتور عدلی و تعداد از موسسات بین المللی می باشد) دو پروژه طولانی مدت اصلاح قانون مبارزه با فساد اداری را نهایی ساختند. کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری چنین صراحت دارد: "تمام کشورهای عضو مکلف است تا اسناد حقوقی و اقدامات اداری مرتبط را به هدف شناسائی کفایت آن برای جلوگیری و مبارزه با فساد، به گونه دوره ای مورد ارزیابی قرار دهد."⁷⁷ هرچند وزارت عدلیه به اساس استراتژی مبارزه با فساد اداری مکلف بود تا بررسی جامع و فراگیر از قانون مبارزه با فساد اداری را الی فبروری ۲۰۱۸ روی دست گیرد،⁷⁸ هیچ گزارش در مورد همچو بررسی تا هنوز تهیه نشده است. دارالانشای ویژه که این شاخص را کاملاً تطبیق شده می داند، این معیار را در بررسی خود تحت عنوان "تقویت قوانین و مقررات مبارزه با فساد اداری" مجدداً گنجانیده و قوانینی را که در خلال تهیه این گزارش تصویب شدند، لست کرده است.⁷⁹ شاخص های بازنگری شده استراتژی مبارزه با فساد (نسخه دسامبر ۲۰۱۸) یکبار دیگر تأیید کرد که شاخص فوق در فبروری ۲۰۱۸ عملی شد. در استراتژی مذکور پیشنهاد تمویل کنندگان مبنی بر تعیین زمان مشخص برای بررسی دوره ای قانون مبارزه با فساد اداری طوریکه در کنوانسیون ملل متحد علیه فساد الزامی است، در نظر گرفته نشده است.

2.4.1. قانون جدید مبارزه علیه فساد اداری

تصویب قانون ویژه مبارزه با فساد اداری گام کلیدی در راستای اصلاحات در سال ۲۰۱۸ بود. گروه کاری مسلکی قانون گذاری وزارت عدلیه – گروه کاری اصلاح قوانین جزائی – از سپتامبر ۲۰۱۶ با میزان جدیت متفاوت روی این قانون کار کرده است.⁸⁰ در ۵ سپتامبر ۲۰۱۸، قانون مبارزه با فساد اداری از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور وضع و بلافاصله پس از توشیح، نافذ گردید. هرچند قانون مذکور به تاریخ ۱۱ اکتوبر ۲۰۱۸ به شورای ملی که صلاحیت تصویب، تعدیل یا رد آن را دارد⁸¹، ارسال شد ولی شورای مذکور این قانون را الی می ۲۰۱۹ شامل آجندای بحث خود نداشته بود. قانون مذکور به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور به منظور انتخاب کمیشنران کمیسیون مبارزه با فساد اداری مورد تعدیل قرار گرفت.⁸²

⁷² 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.
⁷³ آمار گرفته شده از جریده رسمی. آمار ارائه شده توسط وزارت عدلیه اندکی متفاوت می باشد. برای مقایسه: در سال ۲۰۱۷، به تعداد ۳۶ فرمان تقنینی از سوی رئیس جمهور در شرایط فوق العاده توشیح شد در حالی که تنها ۱۶ قانون پس از تأیید هر دو مجلس، به تصویب رسید، گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۷.

⁷⁴ قانون اساسی افغانستان، ماده ۷۹.

⁷⁵ استراتژی مبارزه با فساد (سال ۲۰۱۷)، ضمیمه ۱، ماتریکس تطبیق؛ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸ در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد، صفحه ۶۶ (اولین گزارش شش ماهه سال مالی ۲۰۱۸).

⁷⁶ جلسه مورخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸ شورای عالی.

⁷⁷ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد، فقره (۳) ماده ۵.

⁷⁸ استراتژی مبارزه با فساد (سال ۲۰۱۷)، ضمیمه ۱، ماتریکس تطبیق.

⁷⁹ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸، صفحه ۶۴.

⁸⁰ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۹.

⁸¹ قانون اساسی افغانستان، ماده ۷۹.

⁸² فرمان شماره ۳۵۴ مورخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ رئیس جمهور.

معاون دوم رئیس جمهور در مورد این قانون چندین مرتبه با نمایندگان جامعه مدنی مشوره نمود. با آنهم، جامعه مدنی ادعا کرد که این مشوره ها صادقانه نبوده و پیشنهادات شان مد نظر گرفته نشد. دولت تعدادی از نظریات جامعه جهانی را در نسخه نهائی شامل ساخت. ممکن بود که روند نظرخواهی وسیعتر و منظم تر در مورد قانون با تمام نهادهای ذیربط برگزار شود.

بعد از مدت ها انتظار، قانون مبارزه با فساد اداری مبنای حقوقی مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری را که قبلاً فقط به اساس یک فرمان اجرایی فعالیت داشت، ایجاد کرد.⁸³ این قانون شامل احکامی است که هدف آن زمینه سازی تحقیقات توسط خازنوالان مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری و تقویت اقدامات مبارزه با فساد اداری توسط ریاست مبارزه با جرایم سنگین از طریق آوردن این ریاست تحت اثر مستقیم وزیر داخله، می باشد.⁸⁴ همچنان، این قانون، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد را به عنوان عالی ترین مرجع هماهنگی و تصمیم گیری در مورد موضوعات عدلی و فساد تعیین کرده است.⁸⁵

به عنوانی بخشی از اصلاحات، قانون مذکور کمیسیون مبارزه با فساد را که طبق نص قانون، باید مستقل باشد، ایجاد می کند.⁸⁶ ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری توصیه می کند که وظایف ذیل به نهاد های مبارزه با فساد اداری سپرده شود: "(الف) تطبیق پالیسی های [مبارزه با فساد اداری] ... و در صورت امکان، نظارت و هماهنگی تطبیق چنین پالیسی ها؛ [و] (ب) افزایش و انتشار آگاهی در مورد جلوگیری از فساد اداری."⁸⁷ کمیسیون موظف به اتخاذ تدابیر کلی غرض جلوگیری از فساد اداری،⁸⁸ طرح و نظارت از استراتژی مبارزه با فساد که توسط شورای عالی تصویب شده باشد،⁸⁹ و همچنان انجام فعالیت های تحقیقاتی، آگاهی دهی و آموزشی می باشد.⁹⁰ کمیسیون مذکور همچنان مسئولیت دارد تا معلومات در مورد جرایم فساد را دریافت و آن را به مراجع ذیصلاح ارسال نماید،⁹¹ قوانین مبارزه با فساد را پیشنهاد کند،⁹² و اقدامات در برابر فعالیت های آلوده با فساد در نهادها را پیشنهاد نماید.⁹³ کمیسیون وظیفه دارد تا معلومات در مورد دارائی های مقامات و مسئولین بلند پایه دولت را پس از اینکه این مسئولیت در خلال دوازده ماه پس از ایجاد، به آن کمیسیون منتقل شد، جمع آوری و آن را ثبت نماید.⁹⁴

وظایف کمیسیون در تداخل با سایر نهادها به شمول معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خازنوالی، کمیته مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری، اداره اشاعه دارائی ها، و دارالانشای ویژه ای شورای عالی قرار دارد. این در نتیجه ای پیشینه تسوید قانون [مبارزه با فساد اداری] بوده و تا اندازه یی رویکرد ناهماهنگ دولت افغانستان در راستای اصلاحات در مبارزه با فساد اداری می باشد. استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷) در مورد نهاد ویژه مبارزه با فساد اداری صراحت نداشت ولی اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری را که ناموفق بود، منحل کرده و وظایف آن را به سایر نهاد ها منتقل کرد. دولت در برابر انتقادات مبنی بر عدم موجودیت نهاد ویژه مبارزه [با فساد اداری] واکنش نشان داد و اظهار نمود که موجودیت چنین نهاد در جامعه ای افغانی کارا نخواهد بود و استدلال کرد که در عوض میان نهادهای مبارزه با فساد اداری هماهنگی صورت گیرد.⁹⁵ قانون مبارزه

⁸³ گزارش مبارزه با فساد یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۶؛ قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲۵.

⁸⁴ قانون مبارزه با فساد اداری، مواد ۲۸ و ۲۹.

⁸⁵ به بخش ۲،۲ در فوق مراجعه شود.

⁸⁶ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره (۲) ماده ۶ و ماده ۲۰.

⁸⁷ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، فقره (۱) ماده ۶.

⁸⁸ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) و (۲) ماده ۱۷.

⁸⁹ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) (۲) (۸) و (۹) ماده ۱۷. به اساس ماده ۳۴، نهاد های تطبیق کننده باید به کمیسیون گزارش دهند.

⁹⁰ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) (۳) (۵) (۶) (۷) (۱۰) (۱۶) ماده ۱۷.

⁹¹ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) (۴) (۱۲) ماده ۱۷.

⁹² قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) و (۱۱) ماده ۱۷.

⁹³ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) (۱۳) (۱۴) ماده ۱۷.

⁹⁴ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره های (۱) و (۱۷) ماده ۱۷.

⁹⁵ صفحات ۱۸ – ۵۱ گزارش تفتیش سیگار، تلاش های مبارزه با فساد اداری افغانستان: دولت افغانستان تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری را آغاز کرده ولی مشکلات قابل ملاحظه باید مورد رسیدگی قرار گیرد، ۳۱ می ۲۰۱۸، صفحات ۶۳ – ۶۴ پاسخ دولت، که در لینک ذیل قابل دسترس می باشد:

<https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-18-51-AR.pdf>

با فساد اداری کمیسیون جدید را ایجاد کرد ولی مبنای حقوقی سایر نهادها تعدیل نشد تا منعکس این تغییر باشد. در قانون مبارزه با فساد اداری تلاش شده تا تداخل وظیفوی مرفوع گردد چنانچه در قانون چنین آمده است: "پس از ایجاد کمیسیون، نهادهای موازی مبارزه با فساد اداری در خلال یک سال به اساس حکم رئیس جمهور، با کمیسیون مدغم شود."⁹⁶ با وجود آن، این حکم بلا تکلیفی حقوقی نهادهای مبارزه با فساد اداری را بیشتر می سازد و تاکید می ورزد که تنظیم تمام نهادهای مبارزه با فساد اداری در یک قانون ارجحیت خواهد داشت.

مواد ۵، ۶ و ۳۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری وضع چنین قانون مبارزه با فساد اداری فراگیر را الزامی نمی داند⁹⁷ ولی پیشنهاد می کند که: "چنانچه تجربه نشان می دهد، تضمین استقلالیت از طریق قانون یا تضمینات قانون اساسی باعث این احتمال می شود که نهاد/نهادهای صلاحیت کافی برای ترویج پالیسی های موثر داشته و از تطبیق و همچنان دادن حس ثبات، اطمینان حاصل می کنند."⁹⁸ اعلامیه جاکارتا در مورد اصول برای نهادهای مبارزه با فساد اداری پیشنهاد می کند که نهادهای مبارزه با فساد اداری باید دایمی بوده، بر مبنای قانون یا قانون اساسی باشد و دارای وظایف مشخص بوده "تا با فساد از طریق جلوگیری، آموزش، افزایش، تحقیق و تعقیب عدلی چه توسط یک نهاد یا چند نهاد هماهنگ، مبارزه نمایند."⁹⁹ اصطلاح "وظایف مشخص" باید این معنی را افاده کند که تعیین صلاحیت های نهادهای مبارزه با فساد اداری باید به گونه واضح در قانون گنجانیده شود.

کمیسیون مذکور متشکل از پنج کمیشنر خواهد بود که حداقل دو تن آنان زن می باشد. اعضای رئیس کمیسیون را از میان خود انتخاب خواهند کرد و همچنان دارای یک دارالانشاء خواهد بود.¹⁰⁰ کمیشنران توسط رئیس جمهور از فهرستی انتخاب می شود که توسط کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی ترتیب می شود؛ کمیسیون اصلاحات اداری فهرست ۲۵ نامزد جامعه مدنی و ۲۵ نامزد نهاد های عدلی و قضائی و دولتی را ترتیب می کند.¹⁰¹ نمایندگان جامعه مدنی شکایت کردند که روند پیشنهادی برای گزینش کمیشنران متضمن استقلالیت کمیسیون نخواهد بود.¹⁰² هر چند کنوانسیون ملل متحد علیه مبارزه با فساد اداری در مورد گزینش کمیشنران یا رؤسای نهادهای مبارزه با فساد اداری هیچ صراحتی ندارد، احکام این کنوانسیون مبنی بر اینکه نهاد [مبارزه با فساد اداری] باید دارای استقلالیت بوده و قادر به انجام وظایف شان به گونه موثر و عاری از هر نوع نفوذ غیرموجه باشد¹⁰³، باید در اصول گزینش کمیشنران در نظر گرفته شود. اعلامیه جاکارتا صراحت دارد که: "مسئولین نهادهای مبارزه با

⁹⁶ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره (۲) ماده ۴۰.

⁹⁷ دفتر ملل متحد علیه مواد مخدر و جرم، رهنمود تقنینی برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، فقره های (۴۸) و (۶۰) که در لینک ذیل قابل دسترسی می باشد (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf

⁹⁸ دفتر ملل متحد علیه مواد مخدر و جرم، رهنمود تخنیک برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، ۲۰۰۹، صفحه ۱۱، که در لینک ذیل قابل دسترسی می باشد (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf

⁹⁹ اعلامیه جاکارتا در مورد اصول برای نهادهای مبارزه با فساد اداری، ۲۶ - ۲۷ نوامبر ۲۰۱۲ که در لینک ذیل قابل دسترسی می باشد (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود):

https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

¹⁰⁰ قانون مبارزه با فساد اداری، مواد ۷ و ۲۱.

¹⁰¹ به اساس قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۹ که در ۵ مارچ ۲۰۱۹ تعدیل شد صراحت دارد که ستره محکمه، وزارت عدلیه، وزارت امور زنان، لوی خاړنوالی، و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان یک کاندید را پیشنهاد می کند. رئیس جمهور مکلف است که قبل از گزینش، با این نهاد ها مشوره نماید.

¹⁰² اعلامیه مطبوعاتی مورخ ۴ اپریل ۲۰۱۹ (که به تاریخ ۹ اپریل ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود):

<https://integritywatch.org/dr/%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D9%85%D8%AF%D9%86%DB%8C-%D8%AE%D9%88%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D8%B1-%D8%A7%DB%8C%D8%AC%D8%A7%D8%AF-%DA%A9%D9%85%DB%8C%D8%B3%DB%8C%D9%88%D9%86-%D9%85%D8%B3/>

¹⁰³ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، فقره (۲) ماده ۶.

فساد اداری باید به نحوی انتصاب شوند که از موقف سیاسی، بیطرفی، استقلالیت، صداقت و شایستگی شان اطمینان حاصل گردد.¹⁰⁴ توانائی کمیسیون متکی بر ایفای موثر نقش شان اساساً وابسته به شایستگی کمیشنران و همچنان اینکه آیا این کمیسیون از استقلالیت لازم در اجرای وظایف شان برخوردار خواهند بود، می باشد. اصول مربوط به روند گزینش باید این شرایط را در نظر داشته باشد. قانون مبارزه با فساد اداری در همخوانی با نورم ها و معیارهای بین المللی¹⁰⁵، به کمیسیون صلاحیت می دهد تا بودجه خود را پیشنهاد کند. تجهیز موثر کمیسیون برای اجرای وظایف اش لازمی خواهد بود. در اواسط ماه می ۲۰۱۹ - هفت ماه پس از تصویب قانون مبارزه با فساد اداری - کمیسیون هنوز تشکیل نشده بود.

2.4.2. قانون جدید حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری

کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری کشورهای عضو¹⁰⁶ را ملزم می سازد تا در صورت امکان، اقدامات جهت حمایت اطلاع دهندگان را به عنوان ابزار لازمی روی دست گیرند تا اشخاص ترغیب شوند که خشونت های اخلاقی و جزائی را بدون ترس از انتقام، گزارش دهند.¹⁰⁷ از سال ۲۰۱۶ بدینسو،¹⁰⁸ کار روی قانون ویژه برای محافظت افشاء کنندگان در جریان بوده است و در استراتژی مبارزه با فساد اداری تلاش شده تا این قانون الی ختم ۲۰۱۷ نهائی شود.¹⁰⁹ به رغم موجودیت یک سلسله احکام در مورد حمایت اطلاع دهندگان در قانون اجراءات جزایی ۲۰۱۴¹¹⁰ و کود جزای ۲۰۱۸،¹¹¹ قانون مشخص برای حمایت اطلاع دهندگان پس از الغای قانون (۲۰۰۸) نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری در مارچ ۲۰۱۸ بیشتر از پیش لازمی گردید.¹¹²

در ۵ سپتامبر ۲۰۱۸، قانون ویژه حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور توشیح و بلافاصله نافذ شد در حالیکه قانون مذکور تا هنوز تحت بررسی شورای ملی قرار دارد.¹¹³ قانون مذکور بالای تمام نهاد های که خدمات عامه ارائه می کنند، اعم از نهاد های عامه و خصوصی به شمول نهاد های جامعه مدنی و موسسات غیردولتی، قابل تطبیق می باشد.¹¹⁴ به اساس قانون، اطلاع دهنده می تواند ارتکاب عمل فساد اداری را بدون افشای هویت گزارش دهد.¹¹⁵ هویت اطلاع دهندگان بدون رضایت شان افشاء نمی شود،¹¹⁶ و این امر به نوبه ای خود حق مدعی علیه را در جریان رسیدگی جزائی محدود می سازد تا وارد کننده اتهام را بشناسد.¹¹⁷ اظهارات و هویت اطلاع دهنده باید به گونه محرم حفظ شود. دریافت کننده اظهارات اطلاع دهنده مکلف است تا چنین گزارشات را در صورتی به خائرنوالی مربوطه ارسال نماید که مشکوک به جرم باشد.¹¹⁸ به

¹⁰⁴ | علامیه جاکارتا در مورد اصول برای نهادهای مبارزه با فساد اداری، ۲۶ - ۲۷ نوامبر ۲۰۱۲ که در لینک ذیل قابل دسترس می باشد (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود):

https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

¹⁰⁵ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، فقره (۲) ماده ۶: اعلامیه جاکارتا در مورد اصول برای نهاد های مبارزه با فساد اداری، ۲۶ - ۲۷ نوامبر ۲۰۱۲. قابل دسترس در لینک ذیل (به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود):

https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf

¹⁰⁶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، ماده ۳۳.

¹⁰⁷ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۱۴.

¹⁰⁸ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۱۴.

¹⁰⁹ استراتژی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷)، پلان تطبیق.

¹¹⁰ قانون اجراءات جزائی، جریده رسمی شماره ۱۱۳۲ مورخ ۵ می ۲۰۱۴.

¹¹¹ کود جزا، جریده رسمی شماره ۱۲۶۰ مورخ ۱۵ می ۲۰۱۷.

¹¹² قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری، جریده رسمی شماره ۹۳۶ مورخ ۱۵ جنوری ۲۰۰۸، ماده ۱۴.

¹¹³ قانون حمایت از اطلاع دهندگان، فرمان تقنینی شماره ۳۱۶، جریده رسمی شماره ۱۳۱۴، سپتامبر ۲۰۱۹.

¹¹⁴ قانون حمایت از اطلاع دهندگان، ماده ۴.

¹¹⁵ قانون حمایت از اطلاع دهندگان، ماده ۵.

¹¹⁶ قانون حمایت از اطلاع دهندگان، ماده ۸.

¹¹⁷ قانون اجراءات جزایی، فقره (۶) ماده ۷.

¹¹⁸ قانون حمایت از اطلاع دهندگان، ماده ۹.

اساس قانون دسترسی به اطلاعات، اطلاع دهنده حق دارد تا در مورد پیشرفت عملی که گزارش داده، طالب معلومات شده و چنین معلومات باید در اختیار وی قرار گیرد.¹¹⁹ در همخوانی با اجراءات پسندیده بین المللی، قانون مذکور اطلاع دهندگان را حمایت می کند که با حسن نیت گزارش می دهند حتی اگر بعداً گزارش آنها کلاً یا قسماً اشتباه یا نادرست ثابت شود.¹²⁰ در خاتمه، قانون حمایت از اطلاع دهندگان در همخوانی با سایر احکام قانون مبارزه با فساد اداری، اطلاع عمل جرمی را با اعطای ۵ درصد مبلغ وصول شده [به اطلاع دهنده] پس از محکومیت [متهم] از سوی محکمه، ترغیب می کند.¹²¹ نقض قانون باید مورد رسیدگی قرار گیرد و این رسیدگی شامل تعقیب عدلی می شود.

2.4.3. بازنگری جاری قانون اداره عالی تفتیش

کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری نیازمند اتخاذ اقدامات مناسب برای ترویج شفافیت در مدیریت وجوه مالی عامه به شمول نصب سیستم معیارهای محاسبه و تفتیش و نظارت مرتبط می باشد؛ همچنان، [طبق این کنوانسیون] اقدامات روی دست گرفته شود تا غیروابستگی دفاتر محاسبه، کتب ثبت، صورت حساب های مالی یا سایر اسناد مربوط به مصارف و عواید عامه حفظ شده و از جعل چنین اسناد جلوگیری به عمل آید.¹²² در خصوص سکتور خصوصی، کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری چنین مکلف می سازد که "... مجازات موثر، متناسب و بازدارنده ای مدنی، اداری یا جزائی" برای عدم رعایت معیارهای محاسباتی روی دست گرفته شود.¹²³ قانون جزای جدید تخطی مقامات تفتیش را جرم پنداشته و قانون اداره عالی تفتیش در مورد تعزیرات اداری و یا احاله اعمالی که مانع کار مفتشین اداره عالی تفتیش می شود، برای تعقیب عدلی صراحت دارد.¹²⁴

با آنهم، چارچوب حقوقی و ساختاری تا هنوز با مشکلات مواجه است. استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۷ دریافت که افغانستان با عدم "کنترل مالی جهت نظارت و بررسی دقیق از جریان های مالی" مواجه بوده و اینکه اداره عالی تفتیش باید تقویت شود. از اینرو، این استراتژی خواهان بازنگری قانون اداره عالی تفتیش "به منظور هماهنگ ساختن بازرسی اداره عالی تفتیش و نهادهای تعیین معیار با وظایف این اداره" الی جون ۲۰۱۸ شد.¹²⁵ هرچند استراتژی بازنگری شده تطبیق معیار مذکور را الی دسامبر ۲۰۱۸ کاملاً تکمیل تلقی نمود،¹²⁶ به اساس بازبینی های ۲۰۱۸، وزارت عدلیه تا هنوز بازنگری تعدیلات اخیر قانون اداره عالی تفتیش را تمام نکرده است.

در سپتامبر ۲۰۱۷، دور نخست تعدیلات قانون اداره عالی تفتیش سال ۲۰۱۳ باعث ایجاد اصلاحات لازم نشد.¹²⁷ علاوه بر تغییرات غیر ضروری در اصطلاحات، تعدیلات سال ۲۰۱۷ مدت خدمت رئیس اداره عالی تفتیش را از شش سال به چهار سال کاهش داد،¹²⁸ در حالیکه صلاحیت انتخاب توسط رئیس جمهور حفظ شد. این امر در تناقض با پیشنهادات در نورم و معیار

¹¹⁹ قانون حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری، ماده ۶.

¹²⁰ قانون حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری، ماده ۱۱؛ دفتر ملل متحد علیه مواد مخدر و جرم، رهنمود ملل متحد در مورد اقدامات عملی مبارزه با فساد اداری برای خازنوالان و کارمندان تحقیق، سپتامبر ۲۰۰۴، صفحه ۷۲، قابل دسترسی در لینک ذیل (به تاریخ ۱۳ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

<https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>

¹²¹ قانون حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری، ماده ۳۰.

¹²² کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، جز (ج) فقره (۲) و فقره (۳) ماده ۹.

¹²³ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، فقره (۱) و جز (ب) فقره (۲) ماده ۱۲.

¹²⁴ کود جزا، ماده ۴۱۰. در مورد مجازات نهاد های خصوصی مراجعه شود به ماده ۲۱، قانون اداره عالی تفتیش، جریده رسمی شماره ۱۰۱ مورخ ۳۰ مارچ ۲۰۱۳.

¹²⁵ استراتژی مبارزه با فساد اداری، محور ۵، معیار ها.

¹²⁶ استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد اداری، ضمیمه ۱ محور ۵؛ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸ در مورد تطبیق استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری، صفحه ۴۰. دارالانشای ویژه توضیح نمود که این ارزیابی به اساس تعدیل مبتنی بر فرمان ریاست جمهوری شماره ۱۵۷ مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۷ (منتشره جریده رسمی شماره ۱۲۶۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۲۵) صورت گرفته است.

¹²⁷ فرمان شماره ۱۵۷ مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۷ ریاست جمهوری منتشره جریده رسمی شماره ۱۲۶۹ مورخ ۱۳۹۶/۰۷/۲۵.

¹²⁸ فرمان شماره ۱۵۷ رئیس جمهور، ماده ۴.

های بین المللی قرار دارد که چنین تصریح می کند: "استقلالیت رؤسای نهاد های عالی تفتیش و اعضای (این نهاد ها) به شمول امنیت دوران خدمت و مصئونیت حقوقی شان حین اجرای وظایف محوله" تضمین شود و "مدت خدمت طولانی و معین برای آنها در نظر گرفته شود تا آنها را قادر سازد که مسئولیت های شان را بدون ترس از انتقام انجام دهند".¹²⁹ به عنوان حسن اختتام، این تعدیلات مستلزم آنست که محاسبه و تفتیش اداره عالی تفتیش به اساس معیار های انجمن بین المللی موسسات عالی تفتیش اجرا گردد.¹³⁰ یوناما، اتحادیه اروپا و شرکای بین المللی پیشنهاد نمودند که نسخه نهایی قانون باید در برگزیده معیارهای بین المللی برای نهادهای تفتیش سکتور عامه باشد و این معیارها شامل اصول در مورد استقلالیت ساختاری، وظیفوی و مالی نهادهای تفتیش به شمول مدت خدمت رئیس اداره عالی تفتیش باشد.¹³¹ الی می ۲۰۱۹، مسوده قانون تحت کار وزارت عدلیه قرار داشت.¹³² در عین زمان، در فبروری ۲۰۱۹، به اساس بازبینی قانون در سال ۲۰۱۷، رئیس جمهور سرپرست جدید را برای اداره عالی تفتیش گماشت.

ملاحظات:

در سال ۲۰۱۸، تغییرات تقنینی مربوط به مبارزه با فساد اداری مانند قانون مبارزه با فساد اداری، قانون محافظت افشاء کنندگان و قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی روی توضیح چارچوب ساختاری نهاد های مبارزه با فساد اداری متمرکز بود تا آنها را با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری همخوانی دهد. کود جزای جدید در همخوانی با احکام جزائی کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری قرار دارد. اینکه آیا کمیسیون مبارزه با فساد اداری در مطابقت با شرایط ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری قرار دارد یا خیر، به استقلالیت و عرضه منابع موثر بستگی دارد. ایجاد کمیسیون با تاخیر مواجه شده است. در حالی که بازنگری قانون اداره عالی تفتیش هنوز باقی است، یک رئیس جدید اداره عالی تفتیش در ماه فبروری 2019 برای مدت کوتاهی تعیین گردید. چارچوب حقوقی افغانستان مبنای خوب را برای پیشبرد اصلاحات در امر مبارزه با فساد اداری فراهم می سازد و ترتیبات باید استراتژیک بوده و دستاورد های گذشته را حفظ نماید.

2.5 اصلاحات در خدمات ملکی و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی

مطابق به کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، افغانستان سیستم هایی را برای استخدام، بکار گماشتن، حفظ، ترفیع و بازنشستگی کارکنان خدمات ملکی، و در صورت لزوم برای مسئولین عامه غیرمنتخب به اساس "مهارت، شفافیت و معیار های هدفمند مانند شایستگی، مساوات و استعداد"¹³³ اتخاذ و ابقا کرده و تقویت می بخشد. "کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری همچنان می خواهد تا "طرز العمل های مناسب برای انتخاب و آموزش افرادی که برای استخدام در پست های عامه مدنظر گرفته میشوند، بخصوص پست هایی که در برابر فساد آسیب پذیر اند و در صورت لزوم تغییر و تبدیل همچو افراد به پست های دیگر" و همچنان ازدیاد میزان "پرداخت و معاشات کافی" و "برنامه های تعلیمی و آموزشی"¹³⁴ روی دست گیرد.

¹²⁹ معیار بین المللی ۱۰ نهاد های عالی تفتیش، در لینک ذیل (که به تاریخ ۱۳ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

<http://www.issai.org/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm>

¹³⁰ پانوشت قبلی، ماده ۵.

¹³¹ اعلامیه لیما از رهنمود دستورالعمل تفتیش (مصوب نهمین کانگره سازمان بین المللی موسسات عالی تفتیش، لیما ۱۷ - ۲۶ اکتوبر ۱۹۷۷، و اعلامیه مکسیکو در باره استقلالیت ادارات عالی تفتیش (مصوب کانگره نوزدهم سازمان بین المللی موسسات عالی، شهر مکسیکو، ۵-۱۰ نوامبر ۲۰۰۷) قابل دسترس در لینک ذیل (که به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/publications/eng_publications/E_Lima_Mexico_2013.pdf

¹³² اداره عالی تفتیش توضیح داد که بازنگری قانون به دلیل مشکلات در یافتن مشاور بین المللی جهت رهنمائی این پروسه، با تاخیر مواجه شد (پاسخ اداره عالی تفتیش به مسوده گزارش یوناما).

¹³³ ماده ۷، کنوانسیون علیه فساد ملل متحد

¹³⁴ ماده ۷، کنوانسیون علیه فساد اداری ملل متحد

چهارچوب صلح و انکشاف ملی ۲۰۱۷-۲۰۲۱ افغانستان را برای ایجاد خدمات ملکی پاسخگو به نیازمندی های انکشاف ملی و بلند بردن میزان متعادل مشارکت مردان و زنان افغانستان در آن، متعهد می سازد.¹³⁵

استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷ رکن دارای اولویت سوم خویش را به اصلاح خدمات ملکی¹³⁶ با چهارده هدف و چهار شاخص تخصیص داده است. این اهداف روی تقویت استخدام به اساس شایستگی و نظام شغلی در خدمات ملکی تمرکز یافته است. شاخص های اولیه ی متذکره روی احیای مجدد مرکز آموزشی خدمات ملکی، طرز العمل های استخدام رقابتی، عزل کارکنان خدمات ملکی دارای کارکرد های ضعیف در وزارت های مشخص و بهبود پروسه استخدام در بخش قضاء¹³⁷ متمرکز می باشد. بازنگری استراتژی سال ۲۰۱۸ تعداد شاخص های این رکن را به یازده شاخص افزایش داده و آنها را منسجم نموده است.¹³⁸

کمیسیون خدمات ملکی¹³⁹ ماموریت دارد تا پروسه اصلاحات خدمات ملکی را رهبری کند.¹⁴⁰ پس از تعیین رئیس جدید کمیسیون، نادر نادری، سال ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ شاهد یک دوره جدی اصلاحات داخلی و تجدید ساختار¹⁴¹ بود و پس از اینکه بورد کمیشنران وظایف شانرا آغاز نمودند، تعهد تازه ای را در راستای تسریع روند اصلاحات، اعتماد مردم و مقامات ارشد افزایش داد.¹⁴² بنا به اظهارات رئیس کمیسیون، اصلاحات داخلی در پرتو بهبود بخشیدن میزان دسترسی به خدمات عامه، تقویت مشارکت زنان در خدمات عامه تحکیم یک روند شهروند محور و جلوگیری از فساد به پیش برده می شود.

به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی صلاحیت تفویض شد تا (۱) از پروسه ارزیابی کارکنان پائین رتبه خدمات ملکی نظارت نماید؛ (۲) پالیسی ها، قوانین، مقررات و طرز العمل و مدیریت منابع بشري را طراحی نماید؛ (۳) استخدام های رقابتی برای پست های بلند دولتی را راه اندازی نماید؛ (۴) به شکایات کارکنان خدمات ملکی رسیدگی نماید؛ (۵) تطبیق پروسه اصلاحات اداری را رهبری، تنظیم، تسهیل و نظارت نماید؛ (۶) برنامه های آموزشی ارتقای ظرفیت و ارزیابی اجراآت کارکنان ارشد خدمات ملکی را راه اندازی نماید.¹⁴³ در حالیکه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی بطور رسمی یک کمیسیون مستقل است،¹⁴⁴ اما گزارش فعالیت های سالانه سال ۱۳۹۶ کمیسیون نشان میدهد که رئیس جمهور به تعداد ۴۲ مورد

¹³⁵ پاراگراف ۱۵، چهارچوب صلح و انکشاف ملی افغانستان

¹³⁶ بخش دوم، رکن سوم، استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷

¹³⁷ ضمیمه ۱، رکن ۳ شاخص ها، استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷

¹³⁸ به https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/51 که (بتاریخ ۱۴ مارچ ۲۰۱۹ به آن دسترسی صورت گرفته) مراجعه نمایند. با آنهم قابل تذکر است که دارالانشاء تخمین مینماید که یک شاخص با ۴۰۰۰ کارمند خدمات ملکی تکمیل گردیده در حالیکه شاخص درخواست آموزش برای ۵۰۰۰ کارکنان خدمات ملکی را مینماید. در تجدید نظر، هدف شاخص به آموزش ۴۰۰۰ کارکنان خدمات ملکی کاهش یافت.

¹³⁹ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی طی فرمان شماره ۲۵۷، مؤرخ ۲۳ ماه مارچ ۲۰۰۲ مصادف به (۰۳/۰۲/۱۳۸۱) بطور قانونی ایجاد و طی فرمان شماره ۲۵، مؤرخ ۱۰ جون ۲۰۰۳ وظایف آن وسعت داده شد.

¹⁴⁰ قانون کارکنان خدمات ملکی، جریده رسمی شماره ۹۵۱ مورخ ۸ جون ۲۰۰۸

¹⁴¹ گزارش فعالیت سالانه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی سال (۲۰۱۷/۲۰۱۸)، ۱۳۹۶، مؤرخ ۱۷ جولای ۲۰۱۸، بیست و دو قدم اصلاحات انجام شده در سال ۱۳۹۶ را فهرست بندی مینماید که شامل بازنگری شرح وظایف کارکنان کمیسیون جهت بهینه سازی فضای کاری کمیسیون میباشد. به سایت <https://iarasc.gov.af/fa/wp-content/uploads/sites/2/2018/07/Achievements-Report-for-1396-IARCS-Email-Version.pdf> صفحه ۷ که (بتاریخ ۱۵ ماه مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته) مراجعه نمایند.

¹⁴² گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحه ۶۱.

¹⁴³ گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحه ۶۱

¹⁴⁴ گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحه ۶۱

هدایات کتبی را در مورد فعالیت های کمیسیون صادر نموده است، که همه جوانب مکلفیت این کمیسیون را در بر می گرفت.¹⁴⁵ کمیسیون همچنین ارزیابی و آمار و ارقام تخصصی ای را که مبنای تصمیم گیری های دولت می باشد، فراهم می کند.

در سال های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی را برای ۹۴۹۰ پست شرح وظایف و برای ۱۱۵۱۰ پست لایحه وظایف در سطح خدمات عامه ترتیب نمود. بخاطر تداوم همچو طبقه بندی و تسهیل و مدیریت و ذخیره آسانتر معلومات منابع بشری، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی یک سیستم الکترونیکی مشخص حفظ معلومات را در همکاری با وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی و ریاست عمومی احصائیه مرکزی و معلومات ایجاد نمود.¹⁴⁶ با فعال شدن و دارای محتوا شدن کامل این سیستم در سراسر سیستم خدمات ملکی، همه وظایف مدیریت منابع بشری در سکتور خدمات روان و آسان گردیده و نهاد ها را قادر می سازد تا به شکل فراگیری منابع بشری خویش را به شیوه معیاری مدیریت نمایند. کمیسیون خدمات ملکی اضافه نمود که این منجر به تقویت سیستم کنترل خواهد شد و زمینه از بین بردن کارمندان خیالی را فراهم خواهد نمود. این سیستم باید نهاد های افغانستان را قادر بسازد تصویر کلی ای از ارقام دقیق کارمندان خویش را با خود نگه دارند و نیز آنها را در راستای تطبیق اهداف جنسیتی شان به منظور از بین بردن موارد عدم توازن جنسیتی کمک نماید. سیستم مذکور با سیستم پرداخت معاشات وزارت مالیه وصل خواهد بود تا کار پرداخت معاشات را به شکل سریع و موثر طی مراحل نموده و از تقلب در پرداخت معاشات جلوگیری به عمل آورد.

در فاصله بین دسامبر ۲۰۱۷ تا ۱ اپریل ۲۰۱۹، ۳۰۴۹۹ بست بر اساس استخدام مبتنی بر شایسته سالاری پر گردیده است. در میان آن ها حدود ۷۰۰ بست ارشد ۱ و ۲ است که مستقیماً از سوی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی استخدام گردیده اند. سایر بست ها بست های ۳ الی ۸ که مربوط مدیریت سطح متوسط و بست های سطح پایین تر می شود. امتحان کانکور جلب و جذب ۱۱۵۰۰ تن از آموزگاران در زمان ترتیب این گزارش در حال اجرا می باشد. در اوائل ۲۰۱۹ نسبت حضور زنان در خدمات ملکی ۲۷,۳۳٪ بود که حاکی از یک افزایش ۵ درصدی نسبت به سال گذشته است. در اکتوبر ۲۰۱۸، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی مرکز امتحانات خویش را در کابل برای نخستین بار در کابل برای راه اندازی امتحانات تحریری برای پست های بلند حکومتی در مقرر جدید کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی مورد استفاده قرار داد. سیستم کمپیوتری اخذ امتحان یک نرم افزار معیاری را برای انتخاب سوالات چندین جوابه و سوالات تشریحی از بانک سوالات¹⁴⁷ بطور اتوماتیک فراهم ساخته که چانس تقلب را کاهش می دهد.

¹⁴⁵ گزارش فعالیت سالانه کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (۲۰۱۷/۲۰۱۸)؛ مؤرخ ۱۷ جولای ۲۰۱۸. به صفحه سایت ذیل که (بتاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته است) مراجعه نمائید:

<https://iarcsc.gov.af/fa/%da%af%d8%b2%d8%a7%d8%b1%d8%b4%e2%80%8c%d9%87%d8%a7/>

¹⁴⁶ در ماه دسامبر ۲۰۱۸، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی یک توافقنامه را با وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی و ریاست عمومی احصائیه مرکزی جهت ایجاد یک سیستم دیجیتالی مدیریت معلومات منابع بشری برای تمام مراکز کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در مرکز و ولایات به امضاء رسانید. به سایت ذیل که بتاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته است، مراجعه نمائید.

<https://iarcsc.gov.af/fa/category/news/page/1/ accessed 14 march 2019>

¹⁴⁷ به وب سایت ذیل که بتاریخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته است، مراجعه نمائید.

<https://iarscs.gov.af/fa/category/news/page/6/>

در سال 2018 کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی به تعداد هشت ارزیابی ولایتی را انجام داد که در جریان این ارزیابی به تعداد ۲۵۳۳ پست بلند بست اول و دوم در سطح ریاست های ولایات تثبیت گردید که از آنجمله 900 بست آن باید از سوی کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی مجدداً به اعلان سپرده می شد. این اعلانات شامل بست هایی می شد که برای سالها توسط افرادی اشغال شده بودند که شرایط تحصیلی شان در مطابقت با شرایط لازم تعیین شده برای این وظایف نبودند. از جمله این ۹۰۰ پست ریاست های ولایتی که به امتحان رقابتی گذاشته شده بود، متقاضیان نتوانستند از امتحان تحریری ۱۱۴ پست عبور نمایند. در نوامبر ۲۰۱۸ کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ناگزیر این ۵۰٪ این پست ها را مجدداً برای بست هایی که شرایط استخدام آسان تری دارند برای این ولایات به اعلان سپرد.

وجود راه حل های حقوقی در ارتباط با تضامیم مربوط به پروسه استخدام بیش از پیش بر عادلانه بودن این پروسه می افزاید. برد رسیدگی به شکایات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی مرجع کل رسیدگی به شکایات کارمندان خدمات ملکی است که از تامین حقوق متقاضیان کار در بخش خدمات ملکی اعم از کارمندان و کارمندان قراردادی اطمینان حاصل می نماید. کارمند خدمات ملکی می تواند شکایات شان در مورد تهیه لیست کوتاه، امتحان های تحریری و یا شفاهی و یا در صورت بروز اختلاف با اداره در باره عدم تقرر، عدم رضایت از انفکاک خویش و یا به داوطلبی گذاشتن پست خدمات ملکی را به این مورد ثبت نمایند. مجموعاً ۲۷۷۸ شکایت طی مدت میان اپریل و دسامبر ۲۰۱۸ مورد رسیدگی قرار گرفته است.¹⁴⁸ این مورد به طور منظم با نمایندگان جامعه مدنی، رسانه ها و علمای دینی نشست هایی را برگزار نمود تا نظرات شان را پیرامون پروسه های کاری کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی دریافت نمایند. در حال حاضر بیشترین تعداد شکایات از کارمندان برحال خدمات ملکی پیرامون حقوق شان منحصراً کارمند، وضعیت ناگوار کاری ثبت می گردد تا اینکه پیرامون منصفانه بودن طرز العمل های استخدام باشد.¹⁴⁹

اصلاحات انستیتیوت خدمات ملکی الی ماه جون ۲۰۱۸ تکمیل گردید. از آن تاریخ تا کنون، این انستیتیوت به تعداد ۴۰۰۰ کارمندان خدمات ملکی جدیداً استخدام شده را آموزش داد.¹⁵⁰ در مطابقت به اولویت های مبارزه علیه فساد اداری حکومت، این انستیتیوت برنامه آموزشی محو فساد اداری را برای تعداد ۱۶۳۴ کارمند جدیداً استخدام شده خدمات ملکی در سطوح مختلف راه اندازی نمود.

کار در راستای ایجاد توازن جنسیتی در خدمات ملکی یکی از اولویت های کمیسیون خدمات ملکی است.

در جنوری در ماه جنوری ۲۰۱۸، کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی یک پالیسی را مبنی بر افزایش تعداد زنان در خدمات ملکی معرفی نمود. تعدیلات در قانون سال ۲۰۰۸ کارکنان خدمات ملکی این امکان را میسر ساخت تا تدابیر برای اقدامات مثبت در راستای افزایش تعداد زنان در خدمات ملکی روی دست گرفته شوند. باوجود آن هم، پیشرفت در استخدام کارکنان خدمات ملکی به دلیل انتخابات سال ۲۰۱۸ بطی بود و کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی نیز از شمار پائین متقاضیان از طبقه اناث گزارش داد. قرار گزارش، از جمله کارمندی که در سطح ورودی بست های سوم و چهارم در وزارت ها در جریان سال ۲۰۱۸ استخدام شدند، از میان ۴۲۲۶ تقرر، صرف ۲۰۴ تن یا ۴٫۸٪ آنان زنان بودند. روند جدید استخدام جمعی آموزگاران که در اوایل سال ۲۰۱۸ صورت گرفت، منجر به استخدام ۸۶۷۶ معلم جدید شد که ۲۵۰۰ تن شان زن بودند. زنان در پست های مختلف دیگر نیز استخدام شدند که از آنجمله به تعداد یازده نفر بحیث معاونین شاروالی های نواحی کابل، یکتن بحیث معین وزارت معارف در امور انکشاف نصاب تعلیمی و تربیه معلم و بیست و شش تن بحیث روسای دارالمعلمین ها در ولایات بدخشان، نیمروز، هرات، تخار و لغمان در جمع سایر ولایات استخدام گردیدند.¹

¹⁴⁸ به ویت سایت ذیل که بتاريخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۸ دسترسی صورت گرفته است، مراجعه نماید.

<https://iarcs.gov.af/fa/category/news/page/5/>

¹⁴⁹ بسیاری بخش های گزارش به اساس مقالات منتشر شده در وب سایت کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی <https://iarcs.gov.af/fa/category/news> که بتاريخ (۱۸ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته است) و همچنان گزارش های ارائه شده در ژنیو، بشمول معلومات تازه پیرامون پیشرفت در راستای حکومتداری مؤثر برنامه های دارای اولویت ماه نوامبر ۲۰۱۸ که در وب سایت ذیل قابل دسترس است و بتاريخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفته است، آماده شده است. <https://geneva.mof.gov.af/#documents>

¹⁵⁰ به سایت ذیل که بتاريخ ۱۵ مارچ به آن دسترسی صورت گرفته است، مراجعه کنید. https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/51

در اواخر سال ۲۰۱۸، کمیسیون خدمات ملکی بازنگری خویش جهت ساده سازی و ادغام ادارات را نهایی ساخت. به همین منظور، این اداره تفاهمنامه های را با وزارت ها و ادارات حکومت امضاء کرد تا بازنگری عملی را جهت توجیه وجود چنین اداراتی انجام دهد. این بازنگری مشترک به تعداد بیست و یک وظایف متداخل را میان وزارت ها و ادارات دولتی تثبیت کرد. نمونه هایی از این ساده سازی شامل ادغام وزارت مبارزه علیه مواد مخدر به وزارت امور داخله و انتقال اداره مستقل اراضی افغانستان (اراضی) به وزارت شهر سازی و مسکن می شود.¹⁵¹

ملاحظات:

اقدامات مربوط به اصلاحات در خدمات ملکی با آهنگی سریعتر در حال تطبیق است. تحقق بهبود غیر قابل برگشت در ارائه خدمات عامه به شمول یک سیستم شغلی مبتنی بر شایستگی نیازمند پایداری بیشتری است. این پروسه نباید با مقرری های موردی خارج از چهارچوب قانونی استخدام دچار کندی شود، چون این امر تاثیر شدیدی بر برداشت عامه مردم نسبت به شفافیت خدمات عامه خواهد داشت.

2.6. دستاورد ها در زمینه ثبت دارایی ها مقامات دولتی باید منتج به ایجاد سیستم های کارا برای تایید این دارایی ها گردد.

موفقیت های ثبت دارایی ها طی سال ۲۰۱۸

طی سال ۲۰۱۸ دارایی های ۱۶۹۴۳ تن از مقامات و کارکنان دولتی (به شمول مقامات عالی رتبه تحت ماده ۱۵۴ قانون اساسی) ثبت گردید. با یک استثنا و آنهم معاون دوم ریاست جمهوری، همه ۹۴ مقام عالی رتبه دولتی مکلف به نشر اعلام دارایی های شان طبق حکم ماده ۱۵۴ قانون اساسی شدند و اداره ثبت و بررسی دارایی ها آن را در سال ۲۰۱۸ در ویب سایت اداره امور به نشر رساند. همچنین گزارش شده است که وزارت مالیه در کار ثبت دارایی های مقامات عالی رتبه خویش ۱۰۰٪ موفق بوده است.

بر اساس کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، کشور های عضو باید تلاش نمایند تا "تدابیر و سیستم های را ایجاد و از مقامات خدمات عامه بخواهند تا به نهاد های مقتضی در خصوص، در میان سایر موارد، فعالیت های بیرونی، وظیفه، سرمایه گذاری، دارایی و تحایف گران قیمت و یا مفادات که ممکن است در ارتباط به وظیفه شان بحیث مقامات خدمات عامه سبب تضاد منافع شود" در مطابقت به اصول بنیادی قوانین ملی، اشاعه نمایند.¹⁵² قانون اساسی افغانستان از مقامات عالی رتبه دولت می خواهد تا قبل از شروع وظیفه رسمی و در ختم دوره کاری شان، دارایی های شان را ثبت کنند.¹⁵³ بتاريخ ۵ ماه سپتمبر سال ۲۰۱۷ قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات عالی رتبه و کارمندان دولت توسط رئیس جمهور توشیح گردید و به تاریخ اول

جنوری سال ۲۰۱۹ به تصویب پارلمان رسید.¹⁵⁴ این قانون نه تنها کتگوری های مقامات دولتی و کارکنانی را که باید دارایی های شان را ثبت نمایند، توسعه داد،¹⁵⁵ بلکه حکم به اشاعه و نشر دارایی های مقامات عالی رتبه و مقاماتی می کند که در ماره ۱۵۴ قانون اساسی لست گردیده است.¹⁵⁶ این قانون مسوولیت ثبت دارایی های را از نهاد ناموفق اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری، که بعداً منحل شد، به دفتر جدید التاسیس اشاعه و نشر دارایی ها در اداره امور ریاست جمهوری انتقال داد.¹⁵⁷

¹⁵¹ مراجعه شود به: <https://areu.org.af/wp-content/uploads/2017/07/Review-of-Functions-of-Government-Agencies-in-Afghanistan.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۱۵ مارچ ۲۰۱۹).

¹⁵² کنوانسیون ملل متحد در مورد مبارزه با فساد، ماده ۸ (۵).

¹⁵³ بر اساس ماده ۱۵۴ قانون اساسی: "دارایی های رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزراء، اعضای ستره محکمه و لوی خازنوال قبل و بعد از دوره خدمت توسط ارگانی که در قانون تعیین می گردد، ثبت، رسیدگی و نشر می شود."

¹⁵⁴ قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی که از طریق فرمان تقیینی شماره ۱۵۴ رئیس جمهور توشیح گردید، جریده رسمی شماره ۱۲۷۱، ۲۸ اکتوبر سال ۲۰۱۷. این فرمان بدون هیچ گونه تعدیلی از سوی ولسی شورای ملی تصویب گردید و به تاریخ ۲۰ فبروری ۲۰۱۹ در جریده رسمی شماره ۱۳۲۹ نشر گردید (قانون ثبت و اشاعه دارایی ها).

¹⁵⁵ قانون ثبت و اشاعه دارایی ها، مواد ۷ و ۸.

¹⁵⁶ قانون ثبت و اشاعه دارایی ها، مواد ۷ و ۸.

¹⁵⁷ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، ماه می سال ۲۰۱۸ ص ۲۵.

تطبیق موثر کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری ایجاب می کند تا "نهادهای مقتضی" که قرار است دارای ها در آن ثبت شود "نهادهای نظارتی ... با... پرسونل، تخصص، و ظرفیت تخنیک و صلاحیت قانونی کافی برای اعمال کنترل موثر" باشند.¹⁵⁸ در حالیکه یوناما تغییرات مثبت در قانون اشاعه و ثبت دارایی ها را ستایش می کند، اما خاطر نشان می سازد که انتخاب حکومت افغانستان برای جادادن اداره ثبت و بررسی دارایی ها در داخل دفتر رئیس جمهور و در نهاد اجرایی دولت و ملزم ساختن نهادهای مقننه و قضائیه برای گزارشدهی به آن اقدام غیر معمول بوده و اصول تفکیک قواء را مخدوش ساخته و باعث تعارض منافع می گردد.¹⁵⁹ این نگرانی همچنان در نشست مشرانو جرگه نیز ابراز شد.¹⁶⁰ قانون مبارزه با فساد اداری پیشنهادات یوناما را در خود گنجانید و صلاحیت ثبت و بررسی دارایی های مقامات دولتی را به کمیسیون مبارزه با فساد اداری تفویض می نماید.¹⁶¹ همچون سایر وظایف، این کمیسیون، این مسولیت ها را در فاصله زمانی ۱۲ ماه از تاریخ ایجاد آن، بدوش خواهد گرفت.¹⁶² تاخیر در تشکیل این کمیسیون و انتقال این وظایف در جمع صلاحیت های این کمیسیون نباید موفقیت های حاصله در ثبت دارایی ها و یا در کار ایجاد یک سیستم فعال برای تثبیت دارایی ها را متضرر سازد.

با وجود نگرانی های موجود پیرامون استقلالیت این کمیسیون، اداره ثبت و بررسی دارایی ها به شکل چشمگیری موفق بوده است. این اداره به یوناما اطلاع داد که الی اپریل ۲۰۱۹، به تعداد ۱۶۹۴۳ مورد فورمه ثبت دارایی ها را دریافت نموده است که از آن جمله ۳۰۰ فورمه آن متعلق به اعضای شورای ملی و ۳۶۵ آن متعلق به اعضای شورا های ولایتی می شود. به اساس معلومات ارائه شده از سوی اداره ثبت و بررسی دارایی ها و دارالانشای خاص، موفقیت این دو اداره در امر ثبت دارایی ها به دلیل حمایت قوی و مستقیم رئیس جمهور از طریق ارسال رهنمود ها و متحدالمال ها متعدد به وزارتخانه ها و نهاد ها به منظور ترغیب آن ها به ثبت دارایی های مقامات و کارمندان دولتی بوده است.¹⁶³ برای تحقق پیروی از قانون به ویژه از سوی اعضای شورای ملی، حکومت معاشات آن عده از اعضا را که دارایی های شان را اعلام ننموده بودند، سر از اکتوبر 2018 الی پیروی کامل از این قانون به حالت تعلیق در آورد. اداره امور ریاست جمهوری همچنین لیستی از مقامات را که از این اصل پیروی ننموده بودند، منتشر نمود.¹⁶⁴

بر اساس استراتژی مبارزه با فساد اداری، شرط صد فیصد رعایت اشاعه دارایی ها برای مقامات ارشد دولت یک هدف و معیار بوده که باید تا ماه فبروری سال ۲۰۱۸ تطبیق می گردید.¹⁶⁵ سکرتریت ویژه خبر داد که این شاخص تا ما می ۲۰۱۸ بگونه کامل برآورده شده است و ثبت کرده است که تمام مقامات عالی رتبه، به شمول رئیس جمهور، رئیس اجرائیه و معاون دوم رئیس جمهور دارایی های خود را اعلام کرده اند. یگانه استثناء در میان مقامات عالی رتبه، معاون نخست رئیس جمهور است که تا هنوز دارایی هایش را اعلام نکرده است.¹⁶⁶ متأسفانه در بازبینی استراتژی پیشنهاد یوناما مبنی بر ایجاب بررسی های دوره ای از میزان پیروی همه مقامات بلند پایه به منظور روشن شدن میزان تبدیلی ها در موقف های حکومتی، پذیرفته و گنجانیده نشد.¹⁶⁷ شاخص های صندوق بین المللی پول در چهارمین بازنگری تصریح می کند که افغانستان باید "بر روی یک ویب سایت

¹⁵⁸ رهنمود تخنیک دفتر مواد مخدر و جرایم ملل متحد برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری ۲۰۰۹ صفحه ۲۶ قابل دسترسی در آدرس زیر: https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf قابل دسترسی است (آخرین بار به تاریخ ۵

مارچ ۲۰۱۹ به آن دسترسی صورت گرفت).

¹⁵⁹ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، ماه می سال ۲۰۱۸ ص ۲۱.

¹⁶⁰ جلسه مشرانو جرگه ۳۱ دسامبر ۲۰۱۷.

¹⁶¹ مراجعه شود به ۲,۴,۱ در فوق، قانون مبارزه با فساد اداری، ۱۷ (۱) (۱۷).

¹⁶² قانون مبارزه با فساد اداری، ۱۷ (۲).

¹⁶³ اولین گزارش شش ماهه سال مالی ۲۰۱۸، ص ۱۵.

¹⁶⁴ http://www.aop.gov.af/?page_id=3632 .¹⁶⁴ . لست شامل نام های ۸۴ تن از اعضای ولسی جرگه، ۳۱ تن از اعضای مشرانو جرگه و

همچنان اعضای شورا های ولایتی و شاروالان، شاروالی ها می باشد.

¹⁶⁵ سال ۲۰۱۷، استراتژی مبارزه با فساد اداری، محور ۱ و تطبیق متریکس، محور ۱.

¹⁶⁶ اولین گزارش شش ماهه سال مالی ۲۰۱۸، صفحه ۶۲... قابل دسترس در اینجا: https://sacs.gov.af/en/reports/semi_annua (بار آخر

بیتاریخ ۱۵ ماه مارچ سال ۲۰۱۹ به آن دسترسی شده است).

¹⁶⁷ استراتژی بازبینی شده، ضمیمه، معیار های بازبینی شده، محور سوم.

اختصاص یافته به اعلام دارایی ها به زبان های دری و انگلیسی: مجازات هایی را نشر نمایند که علیه آن‌عده از مقامات عالی رتبه وضع گردیده است و در بازبینی سوم تحت پوشش قرار گرفته است که طی مدت ۱۲ ماه گذشته از مکلفیت های ثبت دارایی های شان در مطابقت با قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی و یا ماده ۱۵۴ قانون اساسی پیروی ننموده بودند.¹⁶⁸

در حالیکه تعداد مقامات دولتی ایکه دارایی های شان را اعلام نموده اند طی سال ۲۰۱۸ به شکل چشمگیری افزایش داشت، بررسی این دارایی ها همچنان با تاخیر رو به رو است. این امر قسمی به دلیل عدم اختصاص منابع برای این کار از سوی اداره امور است. در حالیکه اداره ثبت و بررسی دارایی های در سال ۲۰۱۸ تنها ۲۶ کارمند داشته است، تعداد این کارمندان الی اپریل ۲۰۱۹ به ۵۴ تن رسیده است که از آنجمله ۲۱ تن آنان فقط به کار بررسی دارایی ها اختصاص یافته اند.¹⁶⁹ تا آخر مارچ ۲۰۱۹ اداره ثبت و بررسی دارایی های مقامات و کارکنان دولتی مشغول رسیدگی به ۴۵۷ فورمه ثبت دارایی ها بود. برای کاهش اثر کمبود منابع داخلی این اداره همکاری هایش را به اسیر نهاد های دولتی گسترش داده است. یک یادداشت تفاهم این دفتر با کمیسیون مستقل انتخابات، از این کمیسیون می خواهد تا فورمه های اعلام دارایی که از کاندیدان انتخابات ولسی جرگه سال ۲۰۱۸ دریافت می کنند را به این اداره انتقال دهد.¹⁷⁰ واحد استخبارات مالی د افغانستان بانک (فنتراکا) این دفتر را از طریق تحلیل مالی دارایی های ثبت شده حمایت کرد. در سال ۲۰۱۸، اداره ثبت و بررسی دارایی ها مجموعاً ۹ درخواست مبنی بر ارائه معلومات مالی در مورد ۲۴۱ تن از مقامات ارشد خدمات عامه را به واحد استخبارات مالی فرستاد که از آن جمله، به ۵ درخواست، شامل ۶۴ تن از مقامات عالیرتبه دولت، پاسخ ارائه شده است. جهت تامین هرچه بیشتر محرمیت در جریان روند تبادل این معلومات، واحد استخبارات مالی با اداره ثبت و بررسی دارایی ها، یک خط الکترونیکی را ایجاد نموده است.¹⁷¹ بر اساس گفته های اداره ثبت و بررسی دارایی ها، تشریک مساعی با دیگر نهاد های دولتی، به ویژه اداره اراضی و شهرداری ها هنوز هم با چالش هایی همراه است.

چهارچوب حسابدی متقابل ژنو ۲،۳¹⁷² مربوط به ثبت دارایی ها و نیز اعلامیه مشترک کنفرانس ژنو¹⁷³ روی ارتقای ظرفیت ثبت و بررسی دارایی های اعلام شده تمرکز دارد. از آن جاییکه این امر نه ممکن است و حتی مطلوب هم نیست تا هر فورمه ثبت دارایی ها تایید شود، مرجع با صلاحیت باید یک سیستم اولویت بندی را طراحی نماید تا دارایی های ثبت شده را به شکل تصادفی بررسی نماید.

¹⁶⁸ جمهوری اسلامی افغانستان: بازنگری سوم تحت ترتیبات تسهیل کدیت گسترده و درخواست تعدیل معیار اجرات، اعلامیه مطبوعاتی "گزارش کارکنان ص ۳۶. قابل دسترس در ویبسایت <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/05/29/Islamic-Republic-of-Afghanistan-Third-Review-Under-the-Extended-Credit-Facility-Arrangement-45897> (بار آخر بتاریخ ۱۳ ماه مارچ سال ۲۰۱۹ به آن دسترسی شده است)

¹⁶⁹ بنا به گفته اداره ثبت و بررسی دارایی ها، در جریان نشست که یوناما به تاریخ ۲۴ مارچ ۲۰۱۹ با این اداره داشت، تشکیل بخش بررسی دارایی های این اداره سر از مارچ ۲۰۱۹ (اول حمل ۱۳۹۸) به ۲۵ افزایش یافته است.

¹⁷⁰ قانون انتخابات، ماده ۷۳ (۲) (۴)

¹⁷¹ گزارش سالانه مرکز تحلیل معاملات راپور مالی د افغانستان بانک، ۲۰۱۸. قابل دسترس در ویبسایت: https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%20Report/FinTRACA_Annual%20Report_2018.pdf (بار آخر بتاریخ ۱۳ ماه مارچ سال ۲۰۱۹ به آن دسترسی شده است)

¹⁷² ۲،۱. در فوق ملاحظه شود

¹⁷³ کنفرانس ژنو در مورد افغانستان: اعلامیه مشترک، تضمین آینده افغانستان: صلح، اتکا بخود و اتصال، ۲،۲

ملاحظات:

در سال 2018 افزایش چشمگیر ثبت دارایی ها از سوی مقامات دولتی منجر به عالی رتبه ترین مقامات ولایتی و اعضای پارلمان نمایانگر این است که افغانستان توانایی پیشروی سریع در امر مبارزه با فساد را در صورتیکه فشار کافی سیاسی وجود داشته باشد، دارا است. موفقیت به دست آمده در زمینه ثبت دارایی ها باید منتج به ایجاد یک سیستم بررسی کارآ و موثر گردد. در موضوع انتقال وظایف ثبت دارایی ها به یک کمیسیون جدید دست آورد های موجود باید حفظ گردد.

2.7. اصلاحات در تدارکات عامه

چهارچوب های حقوقی و نهادهای افغانستان به طور کل در مطابقت با شرایط کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری مبنی بر ایجاد یک نظام تدارکات شفاف، عادلانه و موثر می باشد.¹⁷⁴ قانون تدارکات، تدارکات عامه را در افغانستان به شکل فراگیری قانونمند ساخته و چهارچوب های نهادی مربوطه را ایجاد نموده است.¹⁷⁵ یک کمیسیون تدارکات ملی (NPC) متشکل از وزارت های مالی، اقتصاد، و عدلیه صلاحیت بازبینی و منظور نمودن قرارداد هایی را دارا است که فراتر از آستانه صلاحیت های نهاد های تدارکاتی است، و نیز وظایف و صلاحیت های این نهاد ها را تعیین می نمایند.¹⁷⁶ در عمل این کمیسیون تحت ریاست رئیس جمهور بوده و رئیس اجراییه و معاون دوم رئیس جمهور در آن اشتراک می ورزند و این کمیسیون به شکل هفته وار تشکیل جلسه می دهد. یک دارالانشای تدارکات ملی که در تشکیل اداره تدارکات ملی ایجاد شده است، عهده دار مدیریت و هماهنگ سازی امور مربوط به قرارداد هایی است که در محدوده صلاحیت کمیسیون تدارکات ملی می باشد.¹⁷⁷ اداره تدارکات ملی که به کمیسیون تدارکات ملی گزارش ده است، وظیفه دارد تا از مراحل تدارکاتی به منظور موثریت، شفافیت، و پیروی از قانون و نیز نظارت از روند تطبیق قرارداد ها در مطابقت با لوایح و طرز العمل های مربوطه نظارت به عمل آورد.¹⁷⁸ به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۸ رئیس جمهور فرمان شماره ۳۵۸۲ خویش را صادر نمود که امور تدارکات بین الحکومتی و نیز قرارداد های تدارکاتی با سازمان های بین المللی و تدارکات اقلای که استفاده عمومی دارد را تنظیم می نماید. فرمان مذکور یک ریاست تدارکات اجناس عامه را ایجاد نمود و روند تدارک اجناس برای نهاد های دولتی را معیاری ساخت. بر اساس تعریف ارائه شده، اجناس عامه عبارت از اجناسی است که همه مقامات دولتی روزانه از آن استفاده می نمایند و به ۱۱ دسته به شمول قرطاسیه، لوازم تکنالوژی معلوماتی، پرزه جات و وسایط نقلیه، تیل و روغنیت، فرنیچر، ادویه و غیره دسته بندی گردیده است.¹⁷⁹

در سال ۲۰۱۸ اداره تدارکات ملی ۴۵ جلسه هفته وار برگزار نموده است که این جلسات به روی اشتراک کنندگان از نمایندگان جامعه مدنی، شورای ملی، و برخی از ناظرین بین المللی نیز باز بوده است. در اوایل ماه مارچ ۲۰۱۹ اداره تدارکات ملی گزارش داد که این اداره ۳۰۷۲ قرارداد را منظور نموده است که در نتیجه آن ۶۰ میلیارد افغانی صرفه جویی به عمل آمده است. علاوه بر آن، ۱۵۴ شرکت از اشتراک در دواوطلبی ها محروم گردیدند¹⁸⁰ که از آنجمله ۲۵ شرکت در فاصله زمانی جنوری تا مارچ ۲۰۱۹ محروم گردیدند.¹⁸¹

¹⁷⁴ ماده ۹ (۱) کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری حکم می کند: "هر کشور عضو باید در مطابقت با اصول اساسی نظام حقوقی خویش گام های لازم را برای ایجاد یک سیستم تدارکاتی مناسب مبتنی بر شفافیت، رقابت و معیار های عینی در تصمیم گیری، که از جمله در جلوگیری از فساد موثر باشد، بردارد. چنان سیستمی که بتواند یک حد ارزشی (threshold value) مناسب را در تطبیق آن مد نظر قرار دهد..."

¹⁷⁵ قانون تدارکات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۳ مورخ ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۶ (قانون تدارکات).

¹⁷⁶ قانون تدارکات، ماده ۵۴ فقره (۱).

¹⁷⁷ قانون تدارکات، ماده ۵۴ فقره (۶).

¹⁷⁸ قانون تدارکات، ماده های ۵۶ و ۵۷.

¹⁷⁹ مراجعه کنید به شماره دهم "اصلاحات نظام تدارکات در یک نگاه به زیان دری:

http://www.npa.gov.af/da/OnePagers_3_B_2?fbclid=IwAR1Zy4xovG6N384lvnzPtNv1bl3lCkn8uJH-ZKhdhpL0cSe2itA98ahTRw

¹⁸⁰ محرومیت باعث جلوگیری موقت از سهمگیری در پروسه دواوطلبی برای یک مدت معین می گردد.

¹⁸¹ <http://www.npa.gov.af/en/home> and <https://ageops.net/en/companies/debarment/debarred-vendors>. (تاریخ

مراجعه به سایت: ۹ مارچ (۲۰۱۹).

اداره ملی تدارکات اظهار داشت، در جریان عین مدت، اداره مذکور اصلاحات متنوعی از جمله تعدیل در طرز العمل تدارکات به منظور تشویق بیشتر زنان در سهمگیری در پروسه داوطلبی، مکلف ساختن همه کارمندان به امضای فورمه تضاد منافع و الزامی ساختن اعلام دارایی ها در مطابقت با قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی را روی دست گرفته است. اداره ملی تدارکات همچنین یک استراتژی اختصاصی مبارزه با فساد در تدارکات را تهیه نموده، سه کمیته را برای حفاظت از افشاء کنندگان تشکیل نموده و صندوق های شکایات را در نهاد های تدارکاتی نصب نموده است. در اکتوبر ۲۰۱۸ اداره ملی تدارکات یک سیستم تدارکات الکترونیکی را به منظور تسریع امور تدارکاتی، تقویت شفافیت و جلوگیری از فساد معرفی نمود. همچنین این اداره همه شرکت های خصوصی علاقمند اشتراک در پروسه داوطلبی را مکلف نمود تا خود شان را ظرف مدت سه ماه در این سیستم راجستر نمایند. پلان های تدارکاتی همه وزارت خانه ها نیز در این سیستم وارد گردیده است.

در نوامبر ۲۰۱۸، رئیس جمهور فرمان اجرائی شماره ۱۰۰ " به هدف هماهنگ سازی، تسریع مراحل تدارکاتی و تطبیق بهتر احکام قانون تدارکات و نیز صرفه جویی در مصرف منابع عامه" را صادر نمود. طبق احکام این فرمان که از سال ۱۳۹۸ به بعد مرعی الاجراء می باشد، اداره ملی تدارکات وظیفه دارد تا همه پروسه های تدارکاتی ای که در محدوده صلاحیت این اداره است (یعنی قرارداد هایی که ارزش پولی آن فراتر از یک مبلغ معین باشد) را از ابتدا تا انتها تکمیل نماید. در عمل اداره تدارکات ملی همه مراحل پروسه تدارکات را اجرا نموده و تنها تسهیل کننده آن نمی باشد. یک نماینده نهاد تدارکاتی در جریان همه مراحل این پروسه حضور خواهد داشت. بنا بر معلومات ارائه شده از سوی اداره ملی تدارکات، پروسه جدید بیروکراسی را کاهش داده و تاخیر های عمدی اعمال شده از ناحیه منافع شخصی موجود در نهاد های تدارکاتی را از بین می برد. با آنهم این همچنین ممکن سایر نهادهای تدارکاتی ادارات دولتی را از کسب مهارت ها و تجارب لازم در مسائل تدارکاتی محروم سازد.

با وجود پیشرفت های انجام شده در موثر سازی تدارکات، هنوز کار زیادی در زمینه امور تدارکاتی انجام شده از سوی ادارات حکومتی باقی است. یک ارزیابی که از سوی کمیته مشترک نظارت و ارزیابی (MEC) پیرامون آسیب پذیری در برابر فساد در وزارت امور داخله انجام شد، خلاء های قابل ملاحظه ای را در مجموع پروسه تدارکاتی از برنامه ریزی آغاز، الی به داوطلبی سپردن، ارزیابی، تطبیق و نظارت، شناسایی نمود.¹⁸²

ملاحظات

شفافیت در پروسه های تدارکات در حال بهتر شدن است و حکومت به اصلاحات در این سکتور اولویت قابل شده است. شفافیت فزاینده در این سکتور قابل ستایش است.

2.8. شفافیت فزاینده در زمینه های پلان گذاری و مصرف بودجه و مدیریت مالی

افغانستان در زمینه ایجاد یک سیستم مدیریت مالی دولتی پیشرفت قابل توجه داشته است، ولی با آنهم چالش ها در زمینه برنامه ریزی بودجه، جمع آوری عواید و محاسبه مصارف همچنان باعث بروز نگرانی ها در مورد عدم شفافیت و وجود فرصت ها برای رانت خواهی و فساد می باشد.

اصلاحات در ساختار اصلی مدیریت مالی عامه (وزارت مالیه، اداره عالی تفتیش، اداری ملی تدارکات) و نیز وظایف آن در نهاد های دولتی تحت چارچوب نقشه راه مدیریت مالی عامه حکومت و پلان پنج ساله آن که در سال ۲۰۱۶ راه اندازی شد، پلان بهبود عملکرد مالی (FPIP) که حمایت تمویل کنندگان نیز با آن همخوان می باشد، صورت گرفته است. این اصلاحات براساس چارچوب های عملکرد بین المللی از قبیل چارچوب حسابداری مالی و مصارف عامه (PEFA)، وسیله ارزیابی تشخیصی مدیریت مالیات

¹⁸² کمیته مشترک نظارت و ارزیابی، ارزیابی شامل آسیب پذیری در برابر فساد در سطح وزارت داخله، جنوری ۲۰۱۹، قابل دسترسی در: http://www.mec.af/files/2019_02_26_moi_vca_full_report_en.pdf (تاریخ مراجعه به سایت: ۱ می ۲۰۱۹).

(TADAT)، شاخص های اندکس بودجه باز (ODI) و نیز از استراتژی ها و معیار های ملی صورت گرفته است. پلان بهبود عملکرد مالی (FPIP) از سوی واحد های اداری ("تیم ها") تهیه شده و شامل ارزیابی خودی در سطح تیم ها از عملکرد و نیز ارزیابی مستقل از پیشرفت می شود.¹⁸³

چندین شاخص چهارچوب حسابدی متقابل ژنیو روی مدیریت مالی تمرکز دارد که در همخوانی با پلان بهبود عملکرد مالی (FPIP) است. شاخص های ۱.۷ و ۲.۷ تمدید اصلاحات مدیریت عملکرد FPIP را - که بنا به گزارش ها به دلیل نبود منابع طی سال های ۲۰۱۷ - ۲۰۱۸ با تاخیر روبرو شده بود - به سه نهاد دولتی دیگر، تا ختم سال ۲۰۱۹ پیشبینی نموده است.¹⁸⁴ این شاخص ها نیز گزارش های معتبر آخر سال و پلان های قابل تمدیدی که از کیفیت آن نظارت به عمل آمده باشد و به موقع نشر گردند را برای سال های ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ می طلبند. دولت خبر داد که در نظر دارد مکانیزم نظارت از تطبیق اصلاحات و یک سیستم کمپیوتری برای کل حکومت را جهت حمایت از تطبیق شاخص های اصلاحاتی و معیار های برنامه های تشویقی راه اندازی کند. یک سیستم انترنی فعلاً در حال تطبیق است تا نظارت از عملکرد را بهتر سازد.¹⁸⁵

دو شاخص دیگر چارچوب حسابدی متقابل ژنو (شاخص های ۱۳.۲ و ۱۳.۳) روی بهبود مدیریت مالیات با ایجاد و فعال سازی دفاتر خدمات مکمل مالیاتی برای مالیه دهندگان بزرگ، متوسط و کوچک الی اواسط ۲۰۱۹ و تصویب قانون حکومتداری الکترونیکی از سوی کابینه تا آخر سال ۲۰۲۰ که زمینه را برای ثبت، اظهار و تادیه الکترونیکی فراهم می سازد، تمرکز دارد. سرانجام، چهار شاخص دیگر (۱۵.۴-۱۵.۱) پیرامون توسعه مشارکت بخش دولتی و خصوصی منجمله از طریق ایجاد سیستم معلومات مدیریتی الی اواسط سال ۲۰۲۰ تمرکز می نماید. شاخص های وسیعتر مدیریت مالی نیز در چهارچوب های چند جانبه از قبیل برنامه مشوق ARTF بانک جهانی و تسهیلات اعتباری گسترده صندوق بین المللی پول (ECF) شامل می باشد.

حکومت اولویت بالایی را به آوردن اصلاحات در بودجه ملی به منظور افزایش نقش آن در رشد اقتصادی و تحقق اهداف مالی اختصاص داده است. بخش ۲، ۲ II کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری مشخصه های کلیدی برای تصویب بودجه ملی را تعریف می کند بطور مثال گنجاندن فرضیه های اقتصادی در طرح بودجه، دارایی ها و مکلفیت های مالی و غیر مالی، تمویل احتیاطی بر اساس روش های معیاری؛ برنامه واحد مصارف و عواید که براساس کتگوری های اقتصادی و وظیفوی تقسیم شده باشد؛ اطلاعات عملکرد غیر مالی، از جمله اهداف عملکرد؛ و چارچوب میان مدت، می شود. بودجه ها باید بطور علنی مورد بررسی قرار گیرد و با گزارشات مالی قبلی توحید گردد و تفاوت های قابل ملاحظه ای آن باید بطور واضح توجیه گردد.

اصلاحات روی دست گرفته در میعاد بودجوی ۲۰۱۷-۲۰۱۸ این میعاد بودجوی را به معیار های بین المللی همخوان ساخت.¹⁸⁶ بودجه سال ۱۳۹۷ (۲۰۱۸) که مبتنی بر دسته بندی وظایف حکومتی (GFS=COFOG Standards) است، انتقال خودکار وجوه مصرف نشده به سال بعدی را از میان برداشته و هزینه های انکشافی و عملیاتی را با میکانیزم هایی که زمینه تخصیص مجدد وجوه را از پروژه های دارای عملکرد کمتر به پروژه های دارای عملکرد بیشتر فراهم می کند و زمینه قابلیت دید را در برنامه ریزی های چندلایه ای افزایش می دهد.¹⁸⁷ این معیار ها نه تنها منجر به بهبود قابل ملاحظه در تطبیق بودجه گردیده است¹⁸⁸ بلکه شفافیت در منابع و مصارف را افزایش داده و فرصت های مناسب برای فساد را نیز کاهش داده است. در این رابطه، سروی اندکس بودجه باز سال

¹⁸³ مکتوب وزارت مالیه به یوناما، ۱۱ اپریل ۲۰۱۹

¹⁸⁴ ارزیابی سالانه عملکرد پلان بهبود عملکرد مالی ۲۰۱۸، که در فبروری ۲۰۱۹ منتشر شد از پیشرفت ها در پنج سازمان دولتی: وزارت مالیه، اداره عالی تفتیش، اداره ملی تدارکات، AEITI و آسان خدمت خبر داد. شاخص شماره ۷.۱ چهارچوب حسابدی متقابل ژنیو (تمدید FPIP به سه نهاد دیگر دولتی) بعد از تطبیق یک شاخص سابق خود کفایی از طریق چهارچوب حسابدی متقابل زمانی گنجاندن شده که ارزیابی مرحله آغازین FPIP 5۰٪ پیشرفت را در جولای سال ۲۰۱۸ نشان داد. اطلاعات پیرامون پیشینه چهارچوب حسابدی متقابل ژنیو برای شاخص ۷.۱ چالش هایی را فراروی آغاز پلان بهبود عملکرد مالی پیش بینی نموده بود به شمول نیاز به اولویت دهی به نهادهایی که این پلان در آن آغاز شده است و شناسایی نهاد هایی که باید این پلان در آن آغاز شود.

¹⁸⁵ مکتوب وزارت مالیه به یوناما، ۱۱ اپریل ۲۰۱۹

¹⁸⁶ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸ صفحات ۲۵-۲۶.

¹⁸⁷ توضیح مختصر وزارت مالیه برای رؤسای ادارات، ۱۰ سپتامبر ۲۰۱۸.

¹⁸⁸ تطبیق بودجه انکشافی در سال ۲۰۱۸ به ۹۳٪ رسید در مقایسه ۶۷٪ و ۵۴٪ برای دو سال قبلی (تیم مستقل اعتبار دهی وزارت مالیه، گزارش عملکرد ۲۰۱۸ از آغاز پلان بهبود عملکرد مالی نوامبر ۲۰۱۸ صفحه ۱۲).

۲۰۱۷ رتبه بندی بهتری را نشان داد که افغانستان را از ۱۰۰ در جایگاه ۴۹ قرار داد در مقایسه به جایگاه ۴۲ در رتبه بندی در سال ۲۰۱۵.

اصلاحات در بخش بودجه بر بودجه سال ۱۳۹۸ اعمال گردیده است. در جولای ۲۰۱۸ وزارت مالیه یک متحد المال پیرامون بودجه واحد را با رهنمود های سختگیرانه تری به وزارت های مربوطه پیرامون طرح های اولیه پروژه ها به شمول مواردی که بازتاب دهنده مصارف سرمایه در طول عمر پروژه می باشد را صادر نمود. بودجه سال ۱۳۹۸ همچنان وجوه اضطراری را از میزان تقریباً ۱۵٪ از مجموع بودجه ۲۰۱۷-۲۰۱۸ به میزان ۴٪ در بودجه ۲۰۱۸-۲۰۱۹ کاهش می دهد و برآورد های پیشبینانه دقیق تری را که منعکس کننده آمادگی های اضطراری و خطرات مالی باشد ارائه می دهد که همه آنها روبهرفته پیشرفت های چشمگیری در راستای شفافیت به شمار می رود.¹⁸⁹ وزارت مالیه همچنان از نمایندگان جامعه مدنی برای اشتراک در جلسات استماعیه بودجه دعوت به عمل آورده و جلسات عمومی را در شهر های مختلف راه اندازی نموده و با این کار روند نظارت عموم از پروسه را بهبود بخشیده است.¹⁹⁰

حکومت به یوناما اطلاع داد که به برداشتن گام هایش در راستای بهبود پیروی و کنترل داخلی سیستم جمع آوری مالیات در مطابقت با تعهداتی که با داوران مختلف انجام داده است، ادامه می دهد. شفافیت بیشتر باید از طریق مساعی واقعبینانه در زمینه هزینه سنجی دراز مدت با تمرکز به رسیدگی نقطه های ضعف در سرمایه گذاری عمومی، منجمله ارزیابی و گزینش موثر پروژه، تخصیص بودجه کافی برای هزینه های عملیاتی و حفظ و مراقبت (O&M) و نیاز برای ایجاد یک چهارچوب قانونی و نهادی ایکه به طور مشخص وظایف و مسئولیت ها را در مرحله قبل از سرمایه گذاری مشخص نماید، عملی گردد. حکومت تلاش های بیشتری برای بهبود توانایی اش در ارزیابی دراز مدت پیش بینی دارایی ها و بدهی هایش انجام داده ریاست مدیریت سرمایه گذاری عامه و برنامه آمادگی پروژه زیربنایی را ایجاد کرد تا بر سرمایه گذاری های دولتی و خصوصی نظارت داشته باشد و در عین حال، پالیسی جدیدی عملیاتی و حفظ و مراقبت را آزمایش کند و برای بهبود چارچوب مدیریت تصدی های دولتی و مشارکت های دولتی - خصوصی اقداماتی روی دست گیرد.¹⁹¹

سرانجام، وزارت مالیه نیز در صدد بهبود بخشیدن حسابدگی در بخش مصارف است. پلان مبارزه با فساد وزارت مالیه به شکل فصل وار منتشر گردیده و مورد نظارت قرار گرفته است.¹⁹² ظرفیت تفتیش داخلی وزارت بهبود یافت است که در نتیجه آن ۲۵۱ گزارش تفتیش از سوی کمیته اطمینان از کیفیت که در نوامبر ۲۰۱۸ تشکیل گردیده بود تا پیشنهادات گزارش های تفتیش را پیگیری کنند، مورد بازبینی قرار گرفته است. بررسی مصارف سکتوری امنیتی آغاز شده است و می تواند شفافیت در بزرگترین سکتور در بودجه ملی را بهبود بخشد. اصلاحات آینده باید بالای تقویت شفافیت گزارشدهی مالی، رسیدگی به مسائلی چون نشر، توجیه انحرافات از بودجه منظور شده، نبود یک معیار ملی حسابدگی، و سازگاری بین بودجه و حسابات و نیز کنترل های ضعیف داخلی تمرکز کند.¹⁹³

ملاحظات:

اصلاحات در اداره مالی عامه برای تقویت مجدد سیستم هایی که شفافیت و حسابدگی را افزایش می دهد، حیاتی است. اولویت بندی، در روشنی آجندای بلند پروازانه اداره مالی عامه، و تحکیم اصلاحات برای تامین پایداری، یکجا با اراده دوامدار سیاسی جهت محافظت این اصلاحات در برابر مداخلات احتمالی در شرایط انتخابات ویا در صورت مصالحه سیاسی، مهم است.

¹⁸⁹ جمهوری اسلامی افغانستان، وزارت مالیه، بودجه ملی برای سال مالی ۱۳۹۸، صفحه ۲۳، بانک جهانی، نوامبر ۲۰۱۸.

¹⁹⁰ EPD (مساوات برای صلح و مردمسالاری)، "بازبینی مستقلانه مسوده بودجه ملی افغانستان برای سال مالی ۱۳۹۸" دسامبر ۲۰۱۸، صفحه ۲۴، دیدبان شفافیت، "تحلیلی بر بودجه ملی ۲۰۱۹، مختصر پالیسی، دسامبر ۲۰۱۸، صفحات ۳-۴.

¹⁹¹ بانک جهانی، "معلومات تازه پیرامون پرداخت ها از صندوق وجهی اعمار افغانستان ای آر تی کمک بلاعوض شماره TF0A9090، دسمبر ۲۰۱۸؛ چهارمین بازبینی Extended Credit Facility، گزارش کشوری صندوق بین المللی پول، شماره ۳۵۹/۱۸ دسامبر ۲۰۱۸ صفحات ۱۰، ۱۶-۱۷.

¹⁹² وزارت مالیه، فبروری ۲۰۱۹، صفحه ۱۴.

¹⁹³ وزارت مالیه فبروری ۲۰۱۹، صفحات ۲۳-۲۴؛ دیدبان شفافیت، دسمبر ۲۰۱۸، صفحه ۶؛ وزارت مالیه، فبروری ۲۰۱۹، صفحات ۲۸، ۴۶.

2.9. اصلاحات در سطح محلی

افغانستان ۳۴ ولایت، ۳۸۷ ولسوالی، ۱۶۳ شاروالی، و حدود ۴۵۰۰۰ قریه دارد.¹⁹⁴ با در نظر داشت وضعیت موجود امنیتی افغانستان، تطبیق تمرکززدایی با ساختارهای کافی نظارتی دشوار بوده است. در ۱۴ می ۲۰۱۸، شورای عالی پالیسی حکومتداری محلی افغانستان را تصویب نمود که به هدف ایجاد توازن انکشاف در: تامین امنیت؛ تحکیم حاکمیت قانون، و توسعه اقتصادی طرح گردیده است.¹⁹⁵ هدف ضمنی این اقدام غیر سیاسی کردن پست های کلیدی مانند ولسوالان، معاونین ولایت و شاروالان بود. پالیسی مذکور تعریف نهاد های محلی عمده حکومتی را باز گذاشت. تطبیق کامل اصلاحات منوط به نهایی شدن قانون شورا های محلی است. این پالیسی ایجاب می کند تا ۸ زون اقتصادی مختلف با استفاده از مزایای نسبی هر زون برای تولید رشد اقتصادی و کاریابی ایجاد گردد. ولی با آنهم تا هنوز روشن نیست که این زون ها چگونه ایجاد گردیده و چه میزان صلاحیت و بودجه به هر یک از آنها تخصیص داده خواهد شد.

بتاریخ ۵ مارچ، رئیس جمهور غنی قانون شورای های محلی را از طریق یک فرمان تقنینی توشیح نمود.¹⁹⁶ این قانون وظایف و مسئولیت های شورا های ولایتی، ولسوالی ها و قریه ها را توضیح نموده است و به منظور تسهیل روند نظارت از برنامه های انکشافی حکومت در سطح محلی و رشد مشارکت عمومی در طرح و تطبیق این پروگرام ها تهیه گردیده است.

به تاریخ ۲۶ دسامبر ۲۰۱۸، چهارمین کمیته فرعی شورای عالی "حکومتداری محلی" به منظور نظارت از نتایج تطبیق پالیسی حکومتداری محلی ایجاد گردید که قرار است به طور فصلوار از کارکرد خویش به شورای عالی گزارش دهد.¹⁹⁷ کمیته فرعی مذکور تا کنون دو بار تشکیل جلسه داده اند و اداره مستقل ارگان های محل گروپ های کاری متمرکز که متشکل از هفده وزارتخانه و نهاد های مستقل می باشد، وظیفه داده است تا حکومتداری محلی را بهبود بخشند.

از مجموع ۳۶ معاونان ولایت که در سال ۲۰۱۸ تقرر حاصل نموده بودند ۲۰ تن آنها بر اساس اصول شایسته سالاری مقرر شده اند در حالیکه ۱۶ تن آنان به حیث سرپرست ایفای وظیفه می نمایند. به همین منوال از مجموع ۳۰۲ ولسوال که در سال ۲۰۱۸ مقرر گردیده اند ۲۴۶ تن آنان بر اساس شایستگی مقرر گردیده اند و ۵۶ تن آنان بنا بر ملحوظات سیاسی مقرر گردیده اند. مقرری مبتنی بر اصل شایستگی شاروالان از اواخر سال ۲۰۱۸ بدینسو آغاز گردیده است هرچند از این جمله تا کنون فقط تقرر شش تن از شاروالان نهایی گردیده است. رویهمرفته با آنکه شبکه های سنتی تاثیرگذار هستند، حکومت گامهای خوبی را در راستای غیر سیاسی سازی پروسه تقرر مقامات محلی برداشته است.

بتاریخ ۱۹ فبروری ۲۰۱۹، رئیس جمهور حکم شماره ۲۷۱۶ تحت عنوان: بهبود حکومتداری در سطح ولسوالی های کشور را صادر کرد. این حکم در مطابقت با قانون اساسی افغانستان و نقشه راه تصویب شده پالیسی حکومتداری محلی صادر شده است. این حکم رئیس جمهوری حاوی ۱۸ اقدامی است که باید از سوی ۱۷ اداره ذیربط انجام شود. این حکم روندی را به منظور افزایش تفویض صلاحیت به مقامات در سطح ولسوالی ها، از طریق توضیح سلسله مراتب گزارشدهی و مسئولیت ها آغاز نموده و به وزارتخانه ها و ادارات مستقل در مورد اهداف و ضرب الاجل های لازم هدایت داده است. این حکم رابطه بین ولسوالان و واحد های دولتی در سطح ولسوالی ها را تعیین نموده تمام این واحد ها را مکلف می سازد که تحت نظر ولسوال اجراء نموده و به ولسوال مربوطه گزارش ارائه نمایند. در حکم همچنان آمده است که ولسوالی ها باید بر اساس ظرفیت های بالقوه آنان برای تخصیص بودجه و تشکیل، دسته بندی شود. علاوه برآن، در حکم رئیس جمهور آمده است که امکان پذیری تبدیل شدن ولایات و ولسوالی ها به واحد های بودجوی مطالعه شود و زمینه ارزیابی ولسوال ها و شاروال های ولسوالی ها از سوی مردم فراهم گردد. در حکم رئیس جمهور همچنان سفارش شده است که صلاحیت پولی در بخش بودجه عادی مبلغ

¹⁹⁴ پالیسی حکومتداری محلی، صفحه ۱ قابل دسترس در: <https://idlg.gov.af/en/department-policy/> تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ مارچ ۲۰۱۹.

¹⁹⁵ همان ماخذ.

¹⁹⁶ فرمان شماره ۳۵۰ رئیس جمهور، قانون شورا های محلی ۵ مارچ ۲۰۱۹.

¹⁹⁷ حکم رئیس جمهور جمهوری اسلامی افغانستان پیرامون ایجاد کمیته حکومتداری محلی مورخ ۲۶ دسامبر ۲۰۱۸. ماده ۲.

پنج صد هزار افغانی و در بخش بودجه انکشافی یک میلیون افغانی برای ولسوالان داده شود. افزون بر آن، حکم رئیس جمهور هدایت می دهد که در طرح برنامه های ملی در سطح ولسوالی ها برای مرفوع ساختن نیازمندی های دارایی، زیربنایی و ظرفیتی ولسوالی ها، تخصیص بودجه برای اعمارکمپلیکس های ولسوالی ها و برای طرح برنامه هایی به منظور ثبات ولسوالی ها اقدام صورت گیرد. نهایتاً، در حکم آمده است که جرگه های سنتی باید مبنای حقوقی واضحی در حل و فصل منازعات داشته باشند و در نظر دارد که تطبیق کارهای خیریه رضاکارانه و حشرهای عمومی را برای مشارکت هرچه بیشتر مردم تسهیل نماید.

حکم ریاست جمهوری باعث پیشرفت های چشمگیر در عرصه تفویض صلاحیت به ادارت محلی شده و گامی مثبت در راستای تطبیق نقشه راه پالیسی حکومتداری محلی ۲۰۱۸ محسوب می شود. در این خصوص، این حکم بعضی از تقاضا های اخیر ولسوالان به شمول تفویض صلاحیت های مالی به آنها را برآورده می سازد. این حکم می تواند جریان منابع به سوی ولسوالی ها و میزان اجرای بودجه انکشافی را بهبود بخشد. مهم ترین صلاحیت تفویض شده به ولسوالان، تفویض صلاحیت مالی به عنوان بخشی از بودجه ملی می باشد. امید می رود که این امر باعث بهبود جریان منابع و رسیدن منابع به سطح ولسوالی ها شده و در نتیجه سبب بلند رفتن گراف تطبیق بودجه انکشافی شود. مشروط ساختن تفویض صلاحیت های مالی به مکانیسم های حسابداری، زمینه ها برای فساد را محدود می سازد.

پیشنهادهای

به حکومت:

- ↪ با توجه به درس های آموخته شده از استراتژی فعلی مبارزه با فساد اداری، یک استراتژی درازمدت را ایجاد نماید؛ و از انتقال کامل و بی عیب به استراتژی جدید از طریق دارالانشای خاص و یا کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری اطمینان حاصل نماید.
- ↪ بهبود بخشیدن روند تسوید قوانین جدید از طریق بهتر ساختن میکانیزم های مشورتی به خاطر بهبود بخشیدن کیفیت مسوده ها و ایجاد اجماع بیشتر.
- ↪ در نظر گرفتن بازبینی بعدی قانون مبارزه علیه فساد اداری به منظور هر چه بیشتر همخوان سازی این قانون با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری:
 - استقلال را تحکیم بخشیده و یک مبنای قانونی استوار برای نهاد های مبارزه با فساد ایجاد نماید (بازبینی ماده 40 فقره (2))؛
 - تعدیل این قانون باید پس از مشوره وسیع به طرف های ذیدخل صورت گیرد.
- ↪ تقویت میکانیزم های بررسی و تثبیت دارایی و حصول اطمینان از اینکه انتقال اداره ثبت و بررسی دارایی ها باعث تاخیر در پروسه ثبت، بررسی و تثبیت دارایی ها نگردد.
- ↪ ایجاد بستری برای تسهیل تطبیق قانون جزای جدید.
- ↪ بنا نمودن بر بکارگیری موفقانه شورای عالی برای بیشتر تقویه بخشیدن به چهارچوب مبارزه با فساد با درنظرداشت آتی:
 - تبدیل نمودن کمیته های فرعی شورا به گروپ های کاری تخنیکي برای برگزاری موثر نشست های شورای عالی؛
 - ایجاد میکانیزمی برای پیشبرد تطبیق برنامه ملی اصلاح سکتور عدلی (NJSRP)؛
- ↪ ادامه حمایت از اصلاحات خدمات ملکی و تحکیم استقلال کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی.
- ↪ بکارگیری گزینه های نظارت و کنترل در بودجه جدید افغانستان به منظور پیشبرد اصلاحات مالی و کاهش وابستگی به مساعدت ها.
- ↪ ایجاد چارچوبی برای مشارکت عامه در پروسه های اداره مالی عامه با مکانیزم هایی برای برقراری تماس با جامعه مدنی و شهروندان و طی مراحل نظریات آنان در مراحل مختلف پروسه (از پلانگذاری بودجه تا نظارت بر مصرف).
- ↪ بهبود شفافیت در مصارف، از طریق تطبیق دوامدار معیار های حسابدی سکتور عامه (IPSAS) در گزارشدهی مالی، نشر منظم معلومات در مورد تغییرات در بودجه، و تقویت مکانیزم های کنترل داخلی.

به تمویل کنندگان:

- ↪ ادامه گفتگو های فعال پیرامون اقدامات برای مبارزه با فساد و حسابدی متقابل با توجه ویژه به اشتراک جامعه مدنی.
- ↪ حمایت از تطبیق قانون جزای جدید و حصول اطمینان از اینکه قضات، خرنوالان و پولیس برای تطبیق آن مجهز باشند.

به حکومت و تمویل کنندگان:

- ↪ رشد تطبیق موثر و به موقع چهارچوب حسابدی متقابل ژنو به شمول احکام مربوط به مبارزه با فساد اداری.

به جامعه مدنی

- ↪ ادامه همکاری با حکومت در پیشبرد اصلاحات در زمینه مبارزه با فساد و استفاده فعال از فرصت های فراهم شده از طریق این استراتژی برای همکاری.

۳. کشف، تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه جرایم فساد اداری و اقدامات مبارزه با فساد اداری در قوه قضائیه

سروی سال ۲۰۱۸ نشان می دهد که تجربه فساد اداری در قوه قضائیه (محاکم)، خارنوالی و پولیس ملی افغانستان نزد اشتراک کنندگان سروی کاهش یافته است.¹⁹⁸ هرچند سطح فساد تا هنوز بلند است اما امتیاز این اصلاحات به آنانی بر می گردد که چنین مسئولیت اصلاحات در سکتور عدلی را به عهده دارند به ویژه قاضی القضاات سید یوست حلیم و لوی خارنوال خرنپوه محمد فرید حمیدی. این سروی همچنان نشان داد که اکثر مردم (۴۵,۴ درصد) برای حل دعاوی شان به میکانیزم های عدلی و قضائی غیررسمی (شوراها و جرگه ها) ارجحیت قایل هستند در حالی که ۴۱,۹ فیصد مردم به ویژه باشندگان شهرها و مردان به محاکم دولتی مراجعه می کنند.¹⁹⁹

استراتژی مبارزه با فساد اداری افغانستان نقش مرکزی اصلاحات در نهادهای عدلی مبارزه با فساد اداری را درک می کند و هماهنگی و تقویت سیستم ملی عدلی-قضایی را به عنوان هدف دراز مدت شناسایی می نماید.²⁰⁰ اکثر معیارهای [استراتژی] روی اصلاحات در سکتور عدلی-قضایی و حاکمیت قانون به شمول وزارت داخله، وزارت عدلیه، لوی خارنوالی و ستره محکمه متمرکز می باشد. بازنگری استراتژی در سال ۲۰۱۸ تمرکز روی اصلاحات عدلی را حفظ کرد.

1.3. اصلاح عدلی و قضائی

پس از وضع پلان پنج ساله ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی در دسامبر ۲۰۱۶، تمام نهادهای سکتور عدلی-قضایی پلان های اصلاح ساختاری شان را در همخوانی با شش هدف کلی و استراتژیک پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی ترتیب کردند.²⁰¹ بعد از آن، نهادها تطبیق پلان های عملی شان را آغاز کردند. ستره محکمه، لوی خارنوالی و وزارت عدلیه به گونه انفرادی در مورد دستاوردهای شان گزارش دادند. با توجه به نبود میکانیزم ویژه جهت نظارت از تطبیق موثر پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی و گزارشدهی دوره ای در زمینه، همانند میکانیزمی که توسط دارالانشای ویژه استراتژی مبارزه با فساد اداری تهیه شده بود، روند تطبیق به کندی پیش رفت. هماهنگی و نظریات اندک در مورد تحقق پلان مذکور وجود دارد. شورای عالی، پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی را نسبت به استراتژی مبارزه با فساد اداری به مراتب کمتر مورد بحث قرار داد.²⁰²

ناامنی، تهدیدات امنیتی و حملات هدفمند کما فی السابق از جمله چالش های عمده فرا راه عرضه خدمات عدلی در سراسر کشور بودند. محافظت قضات، خارنوالان، کارمندان و تاسیسات قضائی از مسئولیت های وزارت داخله می باشد. ستره محکمه پیشنهاد نمود که قطعه محافظت از قضات وزارت داخله تقویت شود. از مارچ ۲۰۱۸ الی اپریل ۲۰۱۹، حملات هدفمند علیه

¹⁹⁸ مراجعه شود به: بنیاد آسیائی، "افغانستان در سال ۲۰۱۸: سروی پیرامون مردم افغانستان"، ۴ دسامبر ۲۰۱۸ (به لینک ذیل به تاریخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۹ مراجعه شده بود):

<https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/12/2018-Afghan-Survey-fullReport-12.4.18.pdf>

¹⁹⁹ همان ماخذ، صفحه ۱۲۱ - ۱۲۲: ۴۷,۶ درصد ساکنین شهرها و ۳۲,۵ درصد باشندگان روستاها استفاده از شوراها/جرگه ها را گزارش دادند. از مجموع افرادی که از شوراها/جرگه ها استفاده کردند، ۶۹,۲ درصد زنان معتقد بودند که باید شوراهای محلی زنان وجود داشته باشد در حالی که ۵۹,۴ درصد مردان با این پیشنهاد موافقت کردند.

²⁰⁰ استراتژی مبارزه با فساد اداری ۲۰۱۷، محور ۴.

²⁰¹ به تاریخ ۲۲ جون ۲۰۱۷، شورای عالی، پلان ها برای نهاد های ستره محکمه، لوی خارنوالی، وزارت عدلیه و انجمن مستقل وکلای مدافع را تصویب کرد. پلان های عمل وزارت داخله و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی بعداً به گونه آنلاین بدون ذکر تصویب رسمی از سوی شورای عالی، به نشر رسید.

²⁰² به بخش ۲,۲ در فوق مراجعه شود.

کارمندان قضا منجر به قتل پنج قاضی،²⁰³ هفت خارنوال²⁰⁴ و نه کارمند قضا شد. علاوه بر این، پنج قاضی و یک خارنوال از اثر حملات جراحت برداشته و چهار تن دیگر اختطاف شدند (اکنون رها گردیدند)، و همچنان دو کارمند قضا مجروح شدند. هیچ حمله گروهی علیه ساختمان محاکم در سال ۲۰۱۸ رخ نداده است. امنیت ضعیف و تهدیدات مستقیم علیه قضات باعث بی میلی قضات زن برای کار در ولسوالی های دوردست شده است.

طبق اظهارات ستره محکمه، سایر چالش های که مانع تطبیق اصلاحات می شود، شامل بودجه ناکافی برای توسعه، مشکلات فراراه تهیه زمین برای اعمار ساختمان محاکم، و تطبیق کمتر فیصله های نهائی محاکم بنا بر مداخله گروه های متنفذ می شود. همچنان ستره محکمه به عدم تمویل مالی اکثر پروژه های قضائی نیز اشاره کرد.

۳.۱.۱ اصلاحات در محاکم

تا ماه می سال ۲۰۱۹، به تعداد مجموعی ۲۰۸۳ قاضی برحال در سراسر افغانستان مشغول ایفای وظیفه هستند.²⁰⁵ ستره محکمه تأیید کرد که آنها کارمندان را پس از ارزیابی نیازمندی های تشکیلاتی در قوه قضائی استخدام گردیدند و توجه ویژه به شایستگی، مهارت و بیطرفی آنها مبذول شده است. از مجموع ۳۷۸ ولسوالی،²⁰⁶ محاکم در ۲۳۲ ولسوالی فعال می باشد که از این جمله محاکم ابتدائیه در ۲۴ ولسوالی در ولسوالی های همجوار فعالیت می کنند و ۱۱۶ محکمه ابتدائیه در مراکز ولایات فعالیت دارند. با توجه به شرایط امنیتی و نبود دفتر کاری، تجهیزات، تسهیلات رهائشی و ترانسپورتی و همچنان عدم موجودیت نهادهای دولتی محلی مانند دفتر خارنوالی یا مدیریت حقوق، محاکم در ۱۴۶ ولسوالی کشور وجود ندارد.

به رغم وضعیت امنیتی حساس، ستره محکمه گزارش داد که پیشرفت های در راستای تطبیق پلان اصلاح قوه قضائیه (۲۰۱۷ – ۲۰۲۱) که بر مبنای پلان اصلاح سکتور عدلی و قضائی تهیه شده است، صورت گرفته است.²⁰⁷ ستره محکمه از تأمین هماهنگی بهتر در سکتور عدلی و قضائی به عنوان موفقیت کلیدی یاد کرد و این هماهنگی را برخاسته از ایجاد و فعالیت کمیته عالی هماهنگی عدلی و قضائی که ریاست آن را قاضی القضاات به عهده داشته و لوی خارنوال، وزیر عدلیه، وزیر داخله، رئیس عمومی امنیت ملی، رئیس انجمن مستقل وکلای مدافع و رئیس ریاست امور تقنینی، عدلی و قضائی اداره امور ریاست جمهوری عضویت آن را دارند، عنوان کرد. با آنهم، به دلیل در دسترس نبودن تعداد اعضای بلند پایه کمیته عالی هماهنگی، این کمیته در سال ۲۰۱۸ فقط یک بار تدویر جلسه داد. در ولایات نیز جلسات هماهنگی سکتور عدلی و قضائی با ترکیبی از نهادهای ذیل برگزار می شود که ریاست این جلسات را رؤسای محاکم استیناف به عهده دارند.

گام های اصلاحی بیشتر متمرکز روی مبارزه با فساد اداری شامل هماهنگی طرزالعمل های حقوقی (مثلاً برای صدور سند ملکیت)، ایجاد کمیسیون های سمع شکایات در تمام محاکم ولایتی به منظور رسیدگی به شکایات مدعی علیهم و سایر مراجعین محاکم، می شود. علاوه، به تیم های تفتیش قضائی هدایات دایمی داده شد تا در جریان تفتیش با افراد شاکی ملاقات نمایند. مکلفیت حقوقی مبنی بر اشاعه دارائی ها به پیمانانه وسیع توسط قضات رعایت شد چنانچه در سال ۲۰۱۸ به تعداد ۲۰۷۱ قاضی²⁰⁸ فورم های ثبت دارائی را تکمیل کردند. روند استخدام در پست های اداری در قوه قضائیه از طریق طرزالعمل های عمومی استخدام²⁰⁹ کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی صورت گرفت که به اساس آن الی مارچ ۲۰۱۹ به تعداد ۲۶۶ کارمند از طریق رقابت استخدام شدند. استخدام ۲۴۰ پست خالی دیگر در ریاست های اداری، مالی و منابع بشری هنوز معلق

²⁰³ در محکمه پکتیا؛ ولسوالی خوشی ولایت لوگر؛ محکمه مبارزه با فساد اداری ولایت لوگر؛ محکمه ابتدائیه بادغیس؛ محکمه ابتدائیه ولسوالی دند ولایت کندهار؛ کارمند مالی محکمه استیناف ولایت تخار و یک کارمند حمایتی دیپارتمنت قضائی و نظارت ستره محکمه. حملات بالای خارنوالان در ولایات کندهار، لوگر، غزنی و کابل به وقوع پیوست.

²⁰⁴ آخرین تروری که صورت گرفت، ترور خارنوال تحقیق جرایم امنیت داخلی و خارجی ولایت کاپیسا بود که به تاریخ ۲۸ مارچ ۲۰۱۹ به قتل رسید. به تاریخ ۱ اپریل، آمر بودجه معینیت خارنوالی نظامی در حالی در کابل به قتل رسید که در حال بازگشت از وظیفه بود.

²⁰⁵ معلومات ارائه شده به یوناما از سوی ستره محکمه.

²⁰⁶ این آمار متفاوت از ارقامی است که در پالیسی حکومتداری محلی ارائه شد چنانچه در این پالیسی ۳۷۸ ولسوالی لست شده که از مجموع آن ۳۶۳ ولسوالی دایمی می باشند؛ به بخش ۲،۹ در فوق مراجعه شود.

²⁰⁷ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۰.

²⁰⁸ این آمار از طریق جلسه مورخ ۲۴ مارچ ۲۰۱۹ از اداره ثبت و تأیید دارائی ها به دست آمد.

²⁰⁹ تفاهمنامه میان ستره محکمه و کمیسیون اصلاحات اداری در جون ۲۰۱۸.

است. سیستم ثبت نام آنلاین نیز برای متقاضیان کورس ستار قضائی ایجاد شد تا از شفافیت و تامین فرصت های مساوی برای درخواست کنندگان در ولایات و همچنان متقاضیان زن اطمینان حاصل گردد. این امر میزان اشتراک زنان در امتحان را به پیمان قابل ملاحظه افزایش بخشید. با آنهم، تامین شفافیت و عدالت کامل در روند استخدام قضات کماکان چالش برانگیز باقی ماند. در نسخه بازیابی شده استراتژی مبارزه با فساد اداری آمده است که عضویت کمیته گزینش برای فعالیت قضائی (کمیته ستار قضائی) الی می ۲۰۱۹ باید گسترش یابد "تا نمایندگان ارزیابی شده و مستقل از ارگان های تقنینی، قضائی، اجرائی و موسسات ذیربط جامعه مدنی به شمول اکادمسین ها و کارشناسان بیرونی را شامل شود".²¹⁰

در سال ۲۰۱۸، تنفیذ مقرر طرز سلوک قضات منجر به عزل شش قاضی و ارسال قضایای شان به خارنوالی غرض تعقیب عدلی؛ کسر معاش ۴۳ قاضی؛ هشدار کتبی به ۳۶ قاضی و توصیه کتبی به ۱۲۰ قاضی شد. یازده قاضی به جاهای دیگر تبدیل شدند. افزون بر این، ریاست نظارت قضائی ستره محکمه ۵۵ تن به شمول یک قاضی، پنج کارمند اداری حمایوی و پنج وکیل مدافع را در همین مدت به اتهام فساد اداری توقیف کرد. تعداد قضات که در معرض اقدامات تادیبی - هشدار، کسر معاش، تبدیلی، معرفی به خارنوالی غرض تعقیب عدلی و اخراج - قرار گرفتند در مقایسه با دوره های ۲۰۱۷ - ۲۰۱۸ به خوبی قابل مقایسه بود.²¹¹ ریاست تفتیش قضائی ۳۷ تفتیش عادی و ۱۴۵ تفتیش قضائی را در سال ۲۰۱۸ به راه انداخت. در نتیجه این تفتیش ها، محاکم در ۴۶۲ قضیه توصیه های متناسب ارائه کرد، ۱۴ قضیه را مورد رسیدگی قرار داد، و در ۱۲۲ قضیه اقدامات اصلاحی را پیشنهاد کردند.

پس از بازنگری استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری در اواخر ۲۰۱۸، سه معیار بازیابی شده و هفت معیار جدید در وظایف ستره محکمه افزوده شد.²¹² این معیارها شامل تقویت سیستم مدیریت قضایا و آرشیف مصئون قضایا الی دسامبر ۲۰۱۸ می شود. ستره محکمه برداشتن گام های قابل ملاحظه ای را در راستای تطبیق سیستم مدیریت قضایا به یوناما گزارش داد که شامل توظیف دو کارمند تکنولوژی معلوماتی در داخل ساختار تشکیلاتی [این اداره] به منظور نگهداری سیستم و گسترش آن در سطح کشور، می گردد. یک مورد نظارتی و بازرس های قضائی به گونه منظم از روند ثبت اطلاعات در سیستم نظارت می کنند. طبق گفته های ستره محکمه، حدود ۵۰۰۰ قضیه مدنی و جزائی در سیستم ثبت شده و میکانیزم هماهنگی میان نهادهای که از سیستم ثبت قضایا استفاده می کنند، ایجاد شده است.

۳/۱/۲ اقدامات اصلاحی در اداره لوی خارنوالی

لوی خارنوال کماکان نقش رهبری کننده ای را در تلاش های مبارزه با فساد اداری در افغانستان به عهده دارد. افزون بر رهبری کمیته فرعی مبارزه با فساد اداری شورای عالی،²¹³ لوی خارنوال فرید حمیدی روی تقویت بیطرفی و شفافیت در اداره لوی خارنوالی تاکید نموده است. علاوه بر پلان فرعی ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱ پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی که به تاریخ ۲۲ جون ۲۰۱۷ توسط شورای عالی تصویب شد،²¹⁴ لوی خارنوال پلان استراتژیک را برای دوره ای ۲۰۱۸ - ۲۰۲۲ نیز تهیه کرد. لوی خارنوال شخصاً هفته ی یکبار با شهروندان ملاقات می کند؛ اداره لوی خارنوالی تمایل نشان داده تا آسیب پذیری هایی را که توسط کمیته مشترک نظارت و ارزیابی شناسائی می شود، به گونه عاجل مورد رسیدگی قرار دهد؛²¹⁵ اداره لوی خارنوالی ظرفیت خود برای تفتیش داخلی را از طریق بهبود میکانیزم تفتیش در ولایات افزایش داد و شماره تماس ۲۴ ساعته را برای دریافت شکایات نصب کرد. خارنوال و به اصلاح سیستم منابع بشری خود پرداخت. باوجود آن، اصلاحات در مدیریت منابع بشری در

²¹⁰ استراتژی بازیابی شده مبارزه با فساد اداری، محور ۴، معیارها.

²¹¹ به صفحه ۳۱ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، مورخ می ۲۰۱۸ مراجعه شود.

²¹² استراتژی بازیابی شده مبارزه با فساد اداری، محور ۴، معیارها.

²¹³ به بخش ۲،۲ در فوق مراجعه شود.

²¹⁴ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۰.

²¹⁵ جنوری ۲۰۱۹، تطبیق پیشنهادات ارزیابی گزارش ویژه آسیب پذیری در برابر فساد اداری در اداره لوی خارنوالی جمهوری اسلامی افغانستان. قابل

دسترسی در: http://www.mec.af/files/2019_01_06_ago_3rd_followup_full_report_en.pdf (به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

محدوده قانون کارکنان خدمات ملکی و اصول استخدام مندرج قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خارنوالی صورت می گیرد. احکام مربوط به استخدام باید مشخص باشد تا از شایسته سالاری و شفافیت در روند ترفیع نیز اطمینان حاصل گردد.

اداره لوی خارنوالی به اطلاع یوناما رسانید که الی اپریل ۲۰۱۹، تعداد خارنوالان اعم از ملکی و نظامی به ۳۵۰۳ تن می رسید که از آن جمله، ۲۰۶۱ تن آنان در ولایات و ۱۴۴۲ تن دیگر آن در مرکز فعالیت دارند. فیصدی کارمندان زن در اداره لوی خارنوالی ۲۰٫۷ درصد بود که ۱۰ درصد آن را خارنوالان تشکیل می داد.²¹⁶ اداره لوی خارنوالی طی سال گذشته حضور خود را به ۵۱ ولسوالی دیگر گسترش داد که در مجموع این اداره در ۲۸۳ ولسوالی در سراسر کشور حضور دارد.

طبق اظهارات اداره لوی خارنوالی، تمام کارمندان جدید التقرر به اساس طرزالعمل های مبتنی بر شایسته سالاری استخدام شدند. معیار های بین المللی و اجرات پسندیده برای خارنوالان نیازمند توضیح روند استخدام، ترفیع و تبدیل و شرایط خدمت در قانون

معیار های بین المللی و تجارب پسندیده برای استخدام، ترفیع و شرایط خدمت

رهنمود در مورد نقش خارنوالان، هشتمین کانگرس ملل متحد در مورد جلوگیری از جرم و رفتار با متخلفین، ۷ سپتامبر ۱۹۹۰: ۶. شرایط مناسب خدمت برای خارنوالان ... باید در قانون درج گردد یا در اصول و مقررات شامل شود. ۷. ترفیع خارنوالان ... باید به اساس عوامل عینی بوده ... و در مطابقت با طرزالعمل های عادلانه و بیطرفانه صورت گیرد.

معیار ها برای مسئولیت های مسلکی و توضیح وظایف و حقوق اساسی خارنوالان، انجمن بین المللی خارنوالان، ۲۳ اپریل ۱۹۹۹:

در کل [خارنوالان] باید مستحق ... استخدام و ترفیع به اساس ... عینی بوده و تصمیم در رابطه به اساس طرزالعمل های عادلانه و بیطرفانه صورت گیرد.

می باشد.²¹⁷ هرچند ماده ۲۸ و ماده ۲۹ قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خارنوالی²¹⁸ در مورد مسئولیت استخدام، تبدیلی و ترفیع صراحت دارد، ولی طرزالعمل آن توضیح نشده است. استخدام جهت شمولیت در خارنوالی افغانستان نیازمند اعلان عمومی برای ارائه درخواستی بوده و دربرگیرنده امتحان کتبی بدون ذکر نام برای درجه بندی می باشد (در سال ۲۰۱۸، سه امتحان گرفته شد). ترفیع برای پست های بلند به گونه عمومی برای خارنوالان داخل خدمت اعلان نمی شود و از اینرو از شفافیت کمتر برخوردار هستند. به اساس گفته های اداره لوی خارنوالی، نگرانی های امنیتی و برداشت بدوی مبنی بر اینکه لوی خارنوال صلاحیت ترفیع را دارد، در همخوانی با اعلان عمومی برای استخدام قرار ندارد. در خصوص پست های اداری، اداره لوی خارنوالی توافق نموده که ارزیابی و اصلاحات در معاشات و همچنان اعلان عمومی پست ها و استخدام از طریق کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی صورت گیرد. اعلان عمومی پست های خالی به شمول پست های داخلی و پست های ارشد مانند مرستیال لوی خارنوال، باعث افزایش شفافیت در اداره لوی خارنوالی خواهد شد.²¹⁹

²¹⁶ به اساس اطلاعات داده شده به یوناما برای گزارش سال ۲۰۱۸ این ماموریت، تعداد مجموعی خارنوالان الی ۴۰ درصد افزایش میابد و از ۲۰۸۲ به ۳۵۰۳ تن می رسند و این رقم در کابل ۵۴ درصد افزایش میابد و از ۶۲۲ تن به ۱۴۴۲ می رسد. اداره لوی خارنوالی اظهار داشت که آمار قبلی پس از اصلاحات در طی مراحل اطلاعات در مدیریت منابع بشری، درست خواهد بود. مقایسه شود با: صفحه ۳۳ گزارش یوناما در مورد مبارزه با فساد اداری، می ۲۰۱۸.

²¹⁷ برای دیدگاه کلی در خصوص نورم و معیارهای بین المللی برای خارنوالان، مراجعه شود به دفتر ملل متحد علیه مواد مخدر و جرایم و انجمن بین المللی خارنوالان، وضعیت و نقش خارنوالان، ۲۰۱۴ مراجعه شود. قابل دسترس در: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf؛ انجمن بین المللی خارنوالان، معیارها برای مسئولیت مسلکی و شرح وظایف و حقوق اساسی خارنوالان، ۲۳ اپریل ۱۹۹۹. قابل دسترس در: [https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-\(1\)/IAP-Standards_Oktober-2018_FINAL_20180210.pdf.aspx](https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/IAP-Standards_Oktober-2018_FINAL_20180210.pdf.aspx)؛ (به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود)؛ هشتمین کانگرس ملل متحد در مورد جلوگیری از جرایم و رفتار با متخلفین، رهنمودها پیرامون نقش خارنوالان، ۷ سپتامبر ۱۹۹۰، پاراگراف ۷، قابل دسترس در: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RoleOfProsecutors.aspx> (به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

²¹⁸ قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی (قانون لوی خارنوالی)، جریده رسمی شماره ۱۱۱۷ مورخ ۷ اکتوبر ۲۰۱۳. مواد ۲۸ و ۲۹ در مورد شرایط لازم برای استخدام به عنوان خارنوال ملکی یا نظامی، صراحت دارد. با آنهم، ماده مذکور در مورد طرزالعمل استخدام صراحت ندارد.

²¹⁹ به بخش ۲٫۵ در فوق مراجعه شود. در مطابقت با ماده ۴ قانون خدمات ملکی، اداره لوی خارنوالی یک اداره ملکی دولتی می باشد.

ادغام کارمندان اداره عالی نظارت در معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خارنوالی. حذف نهاد ناموفق با حفظ تمام کارمندان آن.

فرمان شماره ۲۶۸ ریاست جمهوری باعث لغو اداره عالی نظارت به دلیل ناکارایی و بی اعتمادی عامه در مورد ادعاهای فساد اداری شد. با آنهم، فرمان اجرائی شماره ۴ مورخ ۱۵ می ۲۰۱۸ ریاست جمهوری امر کرد که تمام کارمندان اداره عالی نظارت، به استثنای کارمندان رتبه ۲ و بالاتر از آن، شامل تشکیل اداره لوی خارنوالی - که یک سلسله وظایف اداره عالی نظارت نیز به این اداره محول شده است - گردد. ریاست منابع بشری لوی خارنوالی به خاطر موثریت ادغام کارمندان اداره عالی نظارت و همچنان بخاطر سرعت، کارمندان دارای مدرک حقوق و شرعیات در پست های خارنوالی و سایر کارمندان در پست اداری گماشته شدند، اشاره کرد. اداره لوی خارنوالی همچنان ابراز داشت که میکانیزم های مناسب ارزیابی برای استخدام مجدد کارمندان اداره عالی نظارت وجود داشت؛ لوی خارنوالی همچنان اظهار نمود که هرچند هیچ کارمند اداره عالی نظارت از اثر این میکانیزم ارزیابی از وظیفه برکنار نشد، ولی آنانیکه در بیطرفی یا کارکرد شان مشکلات وجود داشت، به پست های پائین تر اداری گماشته شدند. اداره لوی خارنوالی مکلف بود تا برنامه های آموزشی را برای کارمندان اداره عالی نظارت روی دست گیرد تا آنها را قادر سازد که وظایف محوله در لوی خارنوالی را اجرا نمایند.

به تاریخ ۴ مارچ ۲۰۱۸، قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی تعدیل شد تا معینیت مبارزه علیه جرایم فساد اداری لوی خارنوالی ایجاد شود.²²⁰ معینیت مبارزه علیه جرایم فساد اداری لوی خارنوالی در ابتدا مکلف شد تا کارمندان اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری را [در این معینیت] مدغم سازد،²²¹ چنانچه این یک تغییر ناگهانی در رهبری²²² و ماموریت مبهم بود. به نظر می رسد که این مشکلات منجر به کاهش میزان دستاوردهای این معینیت در طول سال گذشته شده است هرچند تعداد کارمندان این اداره زیاد می باشد - معینیت مذکور دارای ۳۶۷ کارمند مسلکی، ۹۴ کارمند اداری و ۱۰۲ کارمند حمایتی است.

در رهنمود استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۷ گفته شده که تمام نهادهای مبارزه با فساد اداری به استثنای کمیته نظارت و ارزیابی، باید با معینیت مبارزه علیه جرایم فساد اداری لوی خارنوالی که مسئولیت وظایف بازدارنده را نیز به عهده خواهد گرفت، مدغم شوند.²²³ در نتیجه، وظایفی که شامل "تحلیل و بررسی عوامل جرمی و ارائه پیشنهادات به دولت در رابطه به طرح پالیسی جرمی" و "پیشنهاد به ارگان های ذیربط جهت اتخاذ تدابیر احتیاطی در مورد ارتکاب جرایم"²²⁴ می شود، فراتر از حیطه کاری یک خارنوالی می

باشد. پس از ایجاد کمیسیون مبارزه با فساد اداری با عنوان نهاد ویژه بازدارنده، بهتر خواهد بود که این وظایف توسط این کمیسیون به پیش برده شود تا اینکه ریاست تحقیق لوی خارنوالی این امور را انجام دهد.²²⁵ وظایف معینیت مبارزه علیه جرایم فساد اداری لوی خارنوالی در خصوص استرداد جایزادها مورد حمایت قانون مبارزه با فساد اداری قرار گرفته است.²²⁶ هرچند به ریاست اختصاصی استرداد جایزادها نیاز است، واضح نیست که چرا این [اداره] تحت اثر معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خارنوالی قرار گرفته با توجه به اینکه صلاحیت های این ریاست، فراتر از قضایای فساد اداری می باشد.

وظایف کلیدی معینیت مبارزه با فساد اداری در خصوص تعقیب عدلی قضایای فساد اداری عبارتند از: نظارت از روند تحقیق و تطبیق فیصله های نهائی در مورد قضایای فساد اداری، رهبری پروسه تعقیب عدلی در پیشگاه ستره محکمه، مطالعه عوامل فساد اداری، و استرداد عوایدی که به گونه غیرقانونی بدست آمده اند.²²⁷ با آنهم، صلاحیت نظارت از اجراءات خارنوالی مرکز عدلی و قضائی به معینیت مبارزه علیه جرایم فساد اداری لوی خارنوالی داده نشد و خارنوالی مذکور کماکان مستقیماً به لوی

²²⁰ تعدیلات و ایزادها در قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی، فرمان شماره ۲۶۸ مورخ ۴ مارچ ۲۰۱۸ رئیس جمهور، جریده رسمی شماره ۰۱۲۸۶، (تعدیلات ۲۰۱۸ در قانون لوی خارنوالی).

²²¹ ماده ۳، فرمان اجرائی شماره ۴ مورخ ۱۵ می ۲۰۱۸ رئیس جمهور.

²²² به تاریخ ۲۶ می ۲۰۱۸، رئیس اسبق خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری به عنوان مرستیال مبارزه با جرایم فساد اداری لوی خارنوالی گماشته شد. به تاریخ ۱۱ نوامبر ۲۰۱۸، موصوف به عنوان رئیس خارنوالی استیناف ولایت هرات منصوب شد و پست خود را با رئیس آن وقت خارنوالی استیناف هرات تعویض کرد.

²²³ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۳.

²²⁴ قانون لوی خارنوالی، ماده ۳.

²²⁵ قانون لوی خارنوالی، ماده ۱۶.

²²⁶ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره (۱) ماده ۳۵.

²²⁷ فرمان شماره ۲۶۸، ماده ۳ و فقره (۱) ماده ۳۵ قانون مبارزه با فساد اداری.

خارنوال گزارش می دهد.²²⁸ این مسئولیت تعقیب عدلی و همچنان نقش معینیت مبارزه با فساد اداری مبنی بر پیگرد عدلی در پیشگاه محاکم ولایتی باید واضح و تقویت شود. در غیر آن، با توجه به ایجاد کمیسیون مبارزه با فساد اداری که تعدادی از وظایف پیشگیرانه‌ای این معینیت را به عهده خواهد گرفت، ساختار تشکیلاتی وسیع معینیت مبارزه با فساد اداری لوی خارنوال قابل توجهی نمی باشد. در هر دو صورت، این معینیت باید مکلف به ارائه گزارش در مورد دستاوردهای خود باشد.

۳.۱.۳ اقدامات اصلاحی در وزارت عدلیه

وزارت عدلیه پلان اصلاحی ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱ را در محور پنج اولویت آتی پلان اصلاح سکتور عدلی و قضائی ترتیب داد: اصلاح ساختاری، ارتقای ظرفیت، عرضه خدمات، مبارزه با فساد اداری و اصلاح تقنینی.²²⁹ در سال ۲۰۱۸، اصلاحات گسترده در ریاست های کلیدی وزارت مانند ریاست حقوق، ریاست تقنین و ریاست قضایای دولت توقع می رفت²³⁰ ولی این اصلاحات به پیمانانه اندک تطبیق شد.²³¹ در روند بازنگری استراتژی در سال ۲۰۱۸، تکمیل این شاخص تغییر کرد تا تهیه پلان های اصلاحی را تنها برای سه ریاست کلیدی الزامی سازد و ضرب الاجل آن به تاخیر افتاد چنانچه فبروری ۲۰۱۹ برای ریاست تقنین، مارچ ۲۰۱۹ برای ریاست حقوق و جون ۲۰۱۹ برای ریاست قضایای دولت در نظر گرفته شد.²³² در دسامبر ۲۰۱۸، وزارت عدلیه مسوده جدید و ابتدائی "استراتژی ملی وزارت عدلیه (۱۳۹۸ - ۱۴۰۲) را به یوناما ارائه کرد و تقاضا نمود تا نظریات تمویل کنندگان را کسب نماید. ارتباط مسوده استراتژی با پلان اصلاحی قبلی و همچنان پلان اصلاح سکتور عدلی و قضائی مشهود نبود. یوناما نظریات جمعی تمویل کنندگان را به تاریخ ۲۰ دسامبر ۲۰۱۸ با وزارت عدلیه شریک ساخت و طی آن خواسته شد تا روند اصلاحات در سه ریاست آغاز شود و همچنان پیشنهاد شد تا اصلاحات در ریاست مساعدت های حقوقی وزارت عدلیه روی دست گرفته شود، هماهنگی میان سایر نهاد های مساعدت حقوقی به وجود بیاید قرار گیرد، و میکانیزم نظارتی برای مجازات بدیل ایجاد شود.

ریاست حقوق وزارت عدلیه در ۳۳۶ ولسوالی در سراسر کشور فعالیت داشت و تعداد مجموعی کارمندان این ریاست در سال ۲۰۱۸ به ۸۴۹ تن (۵۹۰ کارمند مسلکی و ۲۵۹ کارمند حمایوی) می رسید. ریاست مساعدت های حقوقی این وزارت دارای ۱۵۰ تن وکلای مساعد حقوقی بوده که از آن جمله، ۲۸ تن شان در دفتر مرکزی کابل مستقر می باشند. مراکز اصلاح و ترتیب اطفال در ۳۴ ولایت کشور فعال می باشد که از آن جمله، ۱۰ مرکز²³³ در ساختمان های دولتی فعالیت داشته در حالیکه ۲۴ مرکز باقیمانده در خانه های کرائی فعالیت دارند. وزارت عدلیه در همکاری با کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ظرفیت مسلکی ۵۲۲ کارمند ریاست های حقوق، قضایای دولت و مساعدت های حقوقی این وزارت را ارزیابی کرد تا بتواند که ظرفیت این کارمندان را به گونه استراتژیک ارتقاء بخشد.²³⁴

²²⁸ به اساس اظهارات اداره لوی خارنوالی، اداره تفتیش داخلی لوی خارنوالی ارگان ذیصلاح برای فعالیت های تفتیش در تمام بخش های لوی خارنوالی به شمول مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری بوده و اداره مذکور عملکرد های مسلکی و اداری مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را در مطابقت با پلان بازرسی می کند.

²²⁹ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۴؛ پلان تطبیقی برنامه ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی مربوط به وزارت عدلیه برای پنج سال آینده (۲۰۱۷ - ۲۰۲۱): <http://moj.gov.af/Content/files/moj%20reform%201396%20-%201400.pdf> (به تاریخ ۱۴ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

²³⁰ معیار استراتژی مبارزه با فساد اداری ۲۰۱۷ برای اصلاح ریاست های حقوق، تقنین و قضایای دولت ماه جون ۲۰۱۸ در نظر گرفته شده بود، محور ۴، ضمیمه، معیار ها.

²³¹ هرچند دارالانشای ویژه یک سلسله گام های اصلاحی مشخص را لست کرد، دارالانشای مذکور همچنان پذیرفت که فقط ۵۰ درصد این معیار تکمیل شده بود: https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/24 (به تاریخ ۱۶ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

²³² استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد اداری، محور ۴، معیارها.

²³³ کابل، هرات، هلمند، میدان وردک، خوست، کندهار، ننگرهار، بلخ، فراه، و سمنگان.

²³⁴ گزارش دارالانشای ویژه، قابل دسترس در لینک ذیل (به تاریخ ۱۶ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود):

https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/24

هرچند دفاتر حقوق در سراسر کشور برای عرضه خدماتی چون ارائه مشوره های ابتدائی حقوقی و میانجیگری در مسایل زمین، خانوادگی و اختلافات برخاسته از قرارداد ها نقش مهم را ایفا می کند، نگرانی ها در مورد موثریت این ادارات و ظرفیت پائین آن در راستای تطبیق تصامیم نهائی محاکم و اجرای قباله جات کماکان باقی است. رسیدگی جامع به این معضل علاوه بر اصلاحات ساختاری در این ریاست، نیازمند بازنگری قانون نافذ نیز می باشد. وضاحت بیشتر در مورد توانائی ریاست حقوق مبنی بر ثبت فیصله های میکانیزم های عدالت غیررسمی و ارتباط این ریاست با اداره اراضی وزارت انکشاف شهری و اراضی که اداره مستقل اراضی اخیراً در آن مدغم شده است، می باشد.²³⁵ هرچند اصلاحات در ریاست حقوق به عنوان یک اولویت شورای عالی شناخته شد،²³⁶ روند تطبیق همچنان به گونه بطی جریان داشت. هیچ تصمیمی در رابطه به پیشنهاد شورای عالی مبنی بر انتقال ریاست قضایای دولت وزارت عدلیه به اداره لوی خارنوالی، اتخاذ نشد.²³⁷

ریاست تقنین وزارت عدلیه هیچ نوع گزارش در مورد بررسی جامع قانون مبارزه با فساد اداری را که در استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۷ پیش بینی شده بود، ارائه نکرد ولی این شاخص توسط دارالانشای ویژه تکمیل شده محسوب شد زیرا قانون کلیدی مبارزه با فساد اداری تصویب گردید.²³⁸ وضع قوانین اقتضائی کماکان مانع رویکرد در پروسه قانونگذاری شده و منجر به تداخل و تناقض در قوانین گردیده.²³⁹ قوانین کلیدی مبارزه با فساد اداری به شمول تعدیل قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خارنوالی، قانون مبارزه با فساد اداری، قانون محافظت افشاء کنندگان، و مسوده بازبینی شده و بهبود یافته قانون دسترسی به اطلاعات که توسط ریاست تقنین تسوید شدند، از سوی شورای وزیران تصویب و از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور نافذ گردیدند.²⁴⁰ ریاست تقنین به همکاری با شورای ملی در امر بازنگری کود جزای سال ۲۰۱۸ ادامه داد. وضع قانون طرز چاپ و تنفیذ اسناد تقنینی²⁴¹ به تاریخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ گامی مهمی در راستای بهبود نشر و پخش قوانین از سوی وزارت عدلیه بود.

وزارت عدلیه به سمع یوناما رسانید که دستاوردهای مهم این وزارت در امر مبارزه با فساد اداری در داخل این اداره در سال گذشته شامل اجرای تفتیش در ۲۰ اداره ولایتی و ۹ ریاست مرکزی، تطبیق تفتیش در مورد ۳۹ موضوع فوق العاده می شود. تطبیق بهتر قواعد کارمندان منتج به معرفی پنج کارمند وزارت عدلیه به اداره لوی خارنوالی غرض تعقیب عدلی، کسر معاش برای یک کارمند، صدور اختاریه به ۱۰ کارمند و هشدار اداری به ۹۴ کارمند دیگر این وزارت، شد.

۳.۱.۴ اصلاحات در پولیس و ریاست مبارزه با جرایم سنگین

به اساس استراتژی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷)، اصلاحات در سکتور امنیتی به شمول وزارت داخله طبق محور ۲، از اولویت های کلیدی محسوب می شود. در استراتژی چنین آمده است: "ارزیابی دولت نشان می دهد که پولیس خیالی، فروش پوست ها و مقامات، فروش غیرقانونی اسلحه و تجهیزات، استفاده از پولیس برای اغراض شخصی، و قاچاق از مواردی اند که حین مبارزه با فساد اداری و اخاذی، باید به آنها رسیدگی صورت گیرد".²⁴² ساحه تمرکز این محور شامل تغییر در رهبری و معرفی میکانیزم های نظارتی و سمع شکایات در داخل نیروی پولیس می شود.²⁴³ در سال ۲۰۱۸، وزارت داخله پلان استراتژیک چهار ساله را وضع کرد که شامل شاخص های استراتژی می شود. در پلان آمده است که اقدامات جهت مبارزه با فساد اداری در تمام سطوح وزارت داخله و پولیس ملی افغانستان تطبیق می شود. پس از تأیید ویس احمد برمک به عنوان وزیر داخله از

²³⁵ به اساس فرمان شماره ۱۰۷ مورخ ۱ دسامبر ۲۰۱۸، ریاست اراضی با وزارت شهرسازی و مسکن مدغم شد و به نام وزارت انکشافی شهری و اراضی تغییر نام شد.

²³⁶ جلسه شورای عالی، ۹ اکتوبر و ۲۷ نوامبر ۲۰۱۷ و ۲۴ جون ۲۰۱۸.

²³⁷ جلسه شورای عالی، ۹ اکتوبر و ۲۷ نوامبر ۲۰۱۷.

²³⁸ استراتژی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷)، ضمیمه ۱، ماتریکس تطبیق؛ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸ در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری، صفحه ۶۶.

²³⁹ به بخش ۲،۴ در فوق مراجعه شود.

²⁴⁰ به بخش ۲،۴ در فوق مراجعه شود.

²⁴¹ فرمان رئیس جمهور مورخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ در مورد قانون طرز نشر و تنفیذ اسناد تقنینی، جریده رسمی شماره ۱۳۱۳.

²⁴² استراتژی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷)، محور ۲: ختم فساد اداری در سکتور امنیتی، صفحه ۸.

²⁴³ استراتژی مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۷)، محور ۲ و ضمیمه، ماتریکس تطبیق.

سوی شورای ملی در ۴ دسامبر ۲۰۱۷، اقدامات اصلاحی متعدد شناسائی شد.²⁴⁴ با آنهم، تغییرات زیاد در سطح رهبری وزارت، برای تسریع روند اصلاحات مثمر واقع نشد.

سکرتیریت ویژه²⁴⁵ دستاورد های ذیل را در روند اصلاحات در وزارت داخله برجسته ساخت: (۱) گسترش لست معاشات به تمام ولسوالی های قابل دسترس چنانچه ۹۱ درصد نیروهای پولیس ملی افغانستان معاشات شان را از طریق سیستم بانکی دریافت می کنند؛ در حالیکه معاشات ۲٫۵ درصد آنها از طریق مایل و ۶٫۵ درصد تا هنوز از طریق حواله پرداخت می شود، از سوی دیگر این درصدی برای پولیس محلی افغانستان بالترتیب ۵۶ درصد، ۳۰ درصد و ۱۴ درصد از طریق سیستم بانکی و پول تلفن همراه و حواله پرداخت گردیده، این در حالیست که معاشات منسوبین پولیس محاسب ۱۰۰ درصد از طریق سیستم بانکی اجراء می شود²⁴⁶؛ (۲) انتقال پولیس ملی نظم و امن افغانستان و پولیس سرحدی افغانستان به وزارت دفاع؛ (۳) شناسائی پولیس خیالی در شماری از مراکز پولیس ولایات و ثبت بایومتریک ۵۹۹،۱۱۲ منسوب پولیس؛ (۴) و توسعه میکانیزم ها برای همکاری با جامعه مدنی. در گزارش همچنان پذیرفته شده که تغییرات در رهبری باعث کندی روند اصلاحات شد. در ارزیابی سکرتیریت ویژه پیرامون تطبیق سه هدف استراتژی مبارزه با فساد اداری، به طور مثال (۱) ارائه رهنمودها و تفتیش تعینات پست های بلند رتبه و ترفیعات، (۲) بررسی و تعویض تمام معینان، رؤسای عمومی، و فرماندهان امنیه وزارت داخله طوریکه لازم دانسته شود، (۳) توضیح وظایف دفاعی و پولیسی، سکرتیریت مذکور دریافت که این اهداف تنها قسماً تطبیق شده است.²⁴⁷ اهدافی که تطبیق آنها تا هنوز آغاز نشده، شامل ایجاد اداره فعال پولیس آمبودس من (میانجیگری)، بررسی و تکمیل ارزیابی بیطرفی سکتور امنیت می شود.²⁴⁸ این در جریان بازنگری، از استراتژی خارج شدند.

استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد اداری شاخص های جدیدی را تعیین می کند که باید توسط وزارت داخله عملی شود و ضرب الاجل زمانی آن در محدوده مارچ الی دسامبر ۲۰۱۹ می باشد و شامل ارائه گزارش شش ماهه تفتیش داخلی به شورای امنیت ملی، ثبت بایومتریک ۹۵ درصد پرسونل پولیس در سیستم ثبت، و پرداخت معاشات الی ۹۰ درصد آنها از طریق سیستم بانکی می مایل، می گردد.²⁴⁹ علی الرغم یافته های سکرتیریت ویژه و بازنگری نهائی استراتژی، ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری که توسط کمیته مستقل نظارت و ارزیابی مشترک مبارزه با فساد اداری²⁵⁰ دریافت که خلاهای جدی در بخش های تدارکات، لوژستیک و مدیریت منابع بشری در وزارت داخله وجود دارد و آن را در برابر فساد اداری آسیب پذیر می سازد؛ کمیته مذکور ۵۶ پیشنهاد را غرض رسیدگی به خلاها ارائه کرد.²⁵¹

ریاست مبارزه با جرایم سنگین در سال ۲۰۰۹ از طریق فرمان اجرائی به عنوان اداره ای وزارت داخله که در اجراءات خود مستقل می باشد، ایجاد شد تا جرایم جدی فساد اداری، اختطاف و جرایم سازمان یافته را مورد تحقیق قرار دهد. طی چند سال، ریاست مبارزه با جرایم سنگین حمایت چشمگیری را از سوی تمویل کنندگان در عرصه پرسونل، آموزش و مشوره دریافت کرده ولی عملکرد این اداره به پیمانانه وسیع دارای نوسان بوده است.²⁵² ریاست مبارزه با جرایم سنگین از بدو ایجاد به ویژه در سال ۲۰۱۸

²⁴⁴ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۴.

²⁴⁵ نخستین گزارش ششماهه سال مالی ۲۰۱۸، صفحه ۲۴.

²⁴⁶ به لینک ذیل (که به تاریخ ۱۶ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود) مراجعه شود: https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/11

²⁴⁷ همان، صفحات ۲۱ - ۲۳.

²⁴⁸ همان، صفحه ۲۳.

²⁴⁹ استراتژی بازنگری شده مبارزه با فساد اداری، ضمیمه ۱.

²⁵⁰ ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری وزارت داخله، ۲۰۱۹.

http://www.mec.af/files/2019_02_26_moi_vca_full_report_da.pdf

. به اساس اظهارات کمیته نظارت و ارزیابی، هدف ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد "ارزیابی، بررسی و سنجش میزان فساد اداری در داخل وزارت داخله نیست. بلکه هدف آن توجه روی ساحات کلیدی است که در برابر فساد آسیب پذیر بوده و شناسائی دلیل برای آن می باشد." صفحه ۵۱ گزارش.

²⁵¹ همان، صفحات ۵۰ - ۶۴.

²⁵² گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۴.

شاهد بی ثباتی در سطح رهبری بود. این وضعیت باعث برکناری رئیس این اداره در اپریل ۲۰۱۸ شد. به رغم موجودیت ادعای های مبنی بر رفتارهای غیراخلاقی و آلوده با فساد، موصوف هیچگاهی رسماً مورد تعقیب عدلی قرار نگرفت. از اپریل الی سپتامبر ۲۰۱۸، دو رئیس سرپرست برای ریاست مبارزه با جرایم سنگین تعیین شدند تا اینکه سمونوال محمد حامد، رئیس فعلی گماشته شد.²⁵³ گزارشات ۲۰۱۷/۲۰۱۸ سیگار کاهش کمی و کیفی را در فعالیت های ریاست مبارزه با جرایم سنگین ملاحظه نمود.²⁵⁴ سیگار در گزارش ربعوار مورخ ۳۰ اپریل ۲۰۱۸ خود اظهار داشت که ریاست مبارزه با جرایم سنگین "متعهد بوده و پیشرفت چشمگیری در عرصه ارتقای ظرفیت تخنیکی و اداری" داشته²⁵⁵ ولی در گزارش اکتوبر ۲۰۱۸ ابراز نمود که آن طوری که توقع می رفت، ریاست مبارزه با جرایم سنگین "نهاد رهبری کننده دولتی برای تحقیق جرایم سنگین فساد اداری مقامات بلند پایه به نظر نمی رسد" و اینکه کارمندان تحقیق این اداره "افراد واجد شرایط نبوده و بعضی از کارمندان تحقیق به اساس روابط در ریاست مبارزه با جرایم سنگین گماشته شده اند".²⁵⁶

الی دسامبر ۲۰۱۸، ریاست مبارزه با جرایم سنگین گزارش داد که این ریاست دارای ۲۹۱ کارمند بوده که از آن جمله، ۵۷ تن آن روی قضایای فساد اداری کار می کنند. چهار افسر ریاست مبارزه با جرایم سنگین به عنوان کارمندان ارتباطی در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری توظیف شده بودند. از مجموع این ۵۷ کارمند کشف، به تعداد ۳۳ آنان در آزمایش پولیگرافی که به کمک دولت ایالات متحده اجراء شد، ناکام و از وظیفه برکنار شدند. ناکامی تعداد کثیر در آزمایش پولیگرافی نیاز مبنی بر طرزالعمل واضح و فراگیر برای ارزیابی قبل از استخدام و همچنان ضرورت به یک سیستم برای ارزیابی بیطرفی به گونه متداوم و تصادفی را برجسته ساخت.

قانون مبارزه با فساد اداری²⁵⁷ دو پیشنهاد [آتی] یوناما را شامل می شود که این پیشنهادات فرصت خوبی را برای ریاست مبارزه با جرایم سنگین فراهم می سازد: (۱) اینکه مبنای حقوقی قوی برای ریاست مبارزه با جرایم سنگین در نظر گرفته شود؛ و (۲) اینکه سلسله مراتب گزارشدهی رئیس ریاست مبارزه با جرایم سنگین ارتقاء داده شود.²⁵⁸ به منظور اطمینان از اتخاذ اقدام مبنی بر استقلالیت و کاهش طی مراحل اداری (بیوروکراسی)، قانون مبارزه با فساد اداری تصریح نمود که رئیس این اداره مستقیماً به وزیر داخله گزارش می دهد.²⁵⁹ در پاسخ به مسئولیت جدید، ریاست مبارزه با جرایم سنگین ساختار جدید را پیشنهاد کرد که به اساس آن ۲۹۱ پرسونل این ریاست کلاً روی قضایای فساد اداری به شمول قضایای تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، ناپدید شدن و سرقت آثار تاریخی، استخراج غیرقانونی معادن، و غصب املاک دولتی متمرکز می باشد. این واحدهای فرعی بیانگر حیطه صلاحیت مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری می باشد. سایر وظایف ریاست مبارزه با جرایم سنگین – [کشف] جرایم سازمان یافته، قتل و اختطاف – در حال انتقال مجدد به وزارت داخله می باشد.²⁶⁰ علاوه بر کشف جرایم، ریاست مبارزه با جرایم سنگین مکلف است تا امنیت کارمندان و تاسیسات مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را تامین کرده و فیصله های این مرکز را اجراء نماید. در سال ۲۰۱۸،²⁶¹ ریاست مبارزه با جرایم سنگین ۱۹۰ قضیه را کشف کرد که از مجموع آن، به تعداد ۸۷ قضیه مشمول ۱۰۸ مظنون به خارنوالی های مختلف محول شدند. از مجموع ۸۷ قضیه، به تعداد

²⁵³ سمونوال قیس سرگند و جنرال کامیز یم، سمونوال محمد حامد ظاهر در سپتامبر ۲۰۱۸ منحیث رئیس اداره رسیدگی به جرایم سنگین تعیین شد.

²⁵⁴ گزارش ربعوار سیگار به کانگرس ایالات متحده، ۳۰ جنوری ۲۰۱۷، ۳۰ اپریل ۲۰۱۷، ۳۰ جولای ۲۰۱۷، و ۳۰ جنوری ۲۰۱۸؛ یوناما در گزارش مبارزه با فساد اداری (سال ۲۰۱۸) خود اظهار نمود که ریاست مبارزه با جرایم سنگین از مجموع ۴۵۰ قضیه، تنها ۲۵ قضیه را به خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ارسال کرده است (به گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، ۲۰۱۸، صفحه ۳۵ مراجعه شود).

²⁵⁵ به صفحه ۱۴۳ گزارش سیگار مراجعه شود (به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-04-30qr.pdf>

²⁵⁶ به صفحه ۱۲۷ گزارش سیگار مراجعه شود (به تاریخ ۱۵ مارچ ۲۰۱۹ به آن مراجعه شده بود).

<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2018-10-30qr.pdf>

²⁵⁷ به بخش ۱.۴.۲ در فوق مراجعه شود.

²⁵⁸ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۵.

²⁵⁹ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره (۴) ماده ۲۸.

²⁶⁰ معلوماتی که از سوی ریاست مبارزه با جرایم سنگین به یوناما ارائه شد. به تاریخ ۱۲ دسامبر ۲۰۱۸.

²⁶¹ آماری که توسط اداره مبارزه با جرایم سنگین برای مارچ ۲۰۱۸ الی اواسط فبروری ۲۰۱۹ ارائه شد.

۳۱ قضیه مشمول ۱۹ مظنون که به سانوالی محول شده بود، غرض تحقیق و تعقیب عدلی به خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ارسال شد. از مجموع ۱۹۰ قضیه، به تعداد ۱۰۳ قضیه بدون احاله به خارنوالی، بسته شدند. مجموع تعداد قضایای ارسالی (۳۱ قضیه) از طرف ریاست مبارزه با جرایم سنگین به خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری، قابل مقایسه با ۳۹۵ قضیه‌ای که خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری از تمام ارگان های کشفی دریافت کرده، نمی باشد و فقط افزایش اندک را در مقایسه با تعداد قضایای ارسالی (۲۵ قضیه) ریاست مبارزه با جرایم سنگین در سال ۲۰۱۷ نشان می دهد.²⁶²

ملاحظات:

اصلاحات در سکتور های عدلی و تنفیذ قانون کماکان بطی تر از آنچه که پیش بینی شده بود، به پیش می رود. اقدامات در مورد استخدام، پاسخگویی و بررسی مقامات محاکم، خارنوالی ها، وزارت عدلیه و پولیس تا هنوز نیازمند بهبود و تقویت می باشد. اداره لوی خارنوالی هنوز هم در امر اصلاحات در مبارزه با فساد اداری پیشقدم بوده ولی اقدامات کلیدی اصلاحی این اداره در امر گماشتن معین مبارزه با جرایم فساد اداری تا هنوز نتیجه ملموس نداشته است.

ظرفیت تنفیذ قانون برای کشف و تحقیق قضایای فساد اداری با همکاری خارنوالی، نیاز به تقویت دارد. اصلاحات مندرج قانون مبارزه با فساد اداری در ریاست مبارزه با جرایم سنگین تا هنوز عملی نشده است. محدود ساختن مکلفیت پولیس تنها به کشف و تحقیق ابتدائی، رسیدگی به قضایای پیچیده تر را مشکل می سازد.

۳.۲ کود جزای جدید فراهم کننده مبنای قوی تر برای تعقیب عدلی قضایای فساد اداری

قانون جزای جدید که در سال ۲۰۱۷ توشیح گردید، من حیث اولین سند تقنینی ایکه تقریباً همه انواع جرایم را در یک قانون احتوا نموده است، در ۱۴ فبروری ۲۰۱۸ نافذ گردید.²⁶³ این یک نقطه عطف مهم در مسیر اصلاحات در قوانین جزائی افغانستان است، چون این قانون جرایم فساد و جرایم مالی را با درج همه احکام الزامی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری در خود تنظیم نموده است.²⁶⁴ قانون جزای جدید احکام بیش از هفت قانون دیگر را که با جرایم فساد سر و کار دارد را در خود گرد آورده است، که از این جمله می تواند به قانون مبارزه علیه تظهير پول و عواید ناشی از جرم، اشاره نمود. این قانون همچنان تعریف های ارائه شده برای جرایم را دقیق تر ساخته است.²⁶⁵ قانون جدید در سال ۲۰۱۷ برای بازبینی به شورای ملی سپرده شد که بازبینی آن تا کنون در جریان است. آز آنجاییکه شورای ملی برای بازبینی فرمان های تقنینی ضرب الاجل معینی را تعیین نمی کند، ممکن این قانون برای مدت زیادی نزد این شورا بماند.

در جریان مدت گزارش، تغییرات به منظور تصحیح برخی از خلاء های شناسایی شده به تصویب رسید. برعلاوه، ستره محکمه چندین رهنمود را به منظور تسهیل تطبیق این قانون صادر نمود.²⁶⁶ به عنوان نمونه، در ۱۹ فبروری ۲۰۱۸ ستره محکمه رهنمودی را به محاکم در رابطه با اینکه چگونه این قانون باید در مرحله تطبیق گردد، صادر نمود، به این معنا که در مورد هر جرم باید همان قانونی تطبیق شود که در زمان ارتکاب آن نافذ بوده است مگر اینکه قانون جدید بیشتر به نفع متهم باشد. که این خود با حکم ماده ۱۷ کود جزای جدید و ماده ۱۵ میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی (ICCPR) در همخوانی می باشد.²⁶⁷ به تاریخ ۶ مارچ ۲۰۱۹، شورای

²⁶² گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۵.

²⁶³ قانون جزا، جریده رسمی شماره ۱۲۶۰، منتشره ۱۵ می ۲۰۱۷.

²⁶⁴ برای تحلیل بیشتر قانون جزا، به گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، منتشره ماه می سال ۲۰۱۸ فصل ۲، ۴، ۱ مراجعه نمایید.

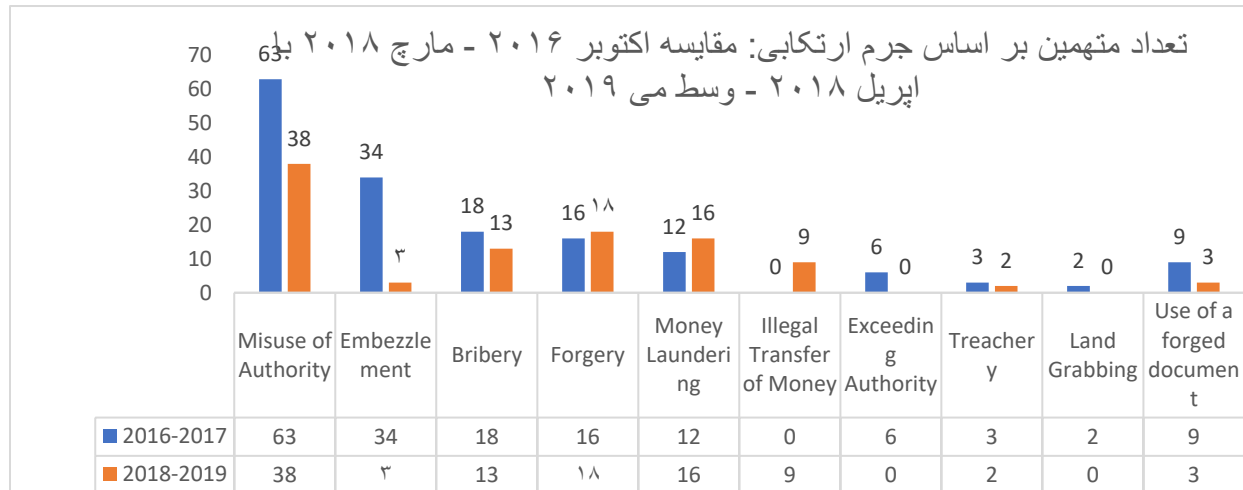
²⁶⁵ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۱۷.

²⁶⁶ به طور نمونه، فرمان تقنینی شماره ۲۶۲ مورخ ۳ مارچ ۲۰۱۹ رئیس جمهور که به تعدیل ماده ۹۱۶ قانون جزای جدید حکم نمود؛ فرمان شماره ۲۶۷ مورخ ۴ مارچ ۲۰۱۸ منتشره جریده رسمی شماره ۱۲۸۶؛ ماده ۱۵۷ تصریح دارد: "سایر موضوعات مربوط به طرز و شکل تطبیق و تنفیذ جزای بدیل حبس و شرایط چگونگی مراقبت و نظارت محکوم علیه توس سند تقنینی جداگانه تنظیم می گردد."

²⁶⁷ متحدالامال شماره ۱۶۸۳/۱۷۵۶ ستره محکمه.

عالی ستره محکمه یک متحد المال را برای قضاات صادر نمود که بر اساس آن قضاات مکلف شده اند تا دلیل و مبنای قضاوت شان در فیصله های صادر شان به شکل معقول و مبتنی بر شواهد و مدارک به ویژه در مواردی که قضاات با در نظر داشت حالات مخففه یا مشدده، به احد اقل و یا حد اکثر جزای پیشبینی شده در قانون حکم صادر می کنند، ذکر کنند.²⁶⁸ این متحد المال بعد از این صادر شد که یوناما پیشنهاداتی را بر مبنای یک سروی انجام شده پیرامون روند بهبود یافته تعیین مجازات طبق کود جزای جدید، مبنی بر اینکه فیصله های متعلق به تعیین مجازات باید بر استدلال ها و ارجاع های مبتنی بر فاکتور های تعیین مجازات این قانون باشد، ارائه نمود.²⁶⁹

قضاات و خازنوالان مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری به شکل مشترک و جداگانه از طریق برنامه های آموزشی نهاد های مربوطه شان و به حمایت تمویل کنندگان ارائه می شود به دریافت آموزش ها پیرامون قانون جزا ادامه دادند. با ارائه تعریف های واضح تر برای جرایم، تطبیق قانون جزای باید آسان تر شده باشد و زمینه را برای انتقال از اعمال جرمی ایکه به صورت عام "سوء استفاده از صلاحیت" تعریف گردیده است که به عنوان یک اصطلاح همه شمول برای بسیاری از انواع رفتار های جرمی به کار می رود، به کاربرد جرایمی فراهم کند که به شکل دقیق تعریف گردیده اند. به طور نمونه، در جریان دوره گزارشدهی، کاربرد اتهام "سوء استفاده از صلاحیت" در صورت دعوی خازنوالان در ارتباط با جرایمی که جدیداً در قانون تعریف گردیده اند، به طور قابل ملاحظه ای کاهش یافته است و در عوض، اصطلاحاتی از قبیل "داخل یا خارج نمودن غیر قانونی پول" رایج گردیده است.²⁷⁰ مثال دیگر از این رویکرد جایگزین کردن دو اتهام از سوی ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی که عبارت است از اتهام سوء استفاده از صلاحیت توسط عضو شورای ولایتی غور که محکمه یاد شده وی را به جای "اتهام سوء استفاده از صلاحیت" که از سوی خازنوال مطرح شده بود، به غدر محکوم کرد، بر عکس، در قضیه مربوط به وزارت مهاجرین و عودت کنندگان، متهم به جرم سوء استفاده از صلاحیت محکوم گردید که در اصل وی به غدر متهم گردیده بود. این فیصله ها خازنوالان را باید کمک نماید تا مهارت شان در رابطه با شناخت عناصر هر یک از جرایم مربوطه بیشتر گسترش دهند. اتهامات وارده مبنی بر جرایم اختلاس، رشوت، و تجاوز از حدود صلاحیت کاهش یافته است. سایر جرایم عمومی که اتهام آن ها وارد شدند عبارت اند از، تذاویر،²⁷¹ انتقال غیر قانونی پول، استفاده از اسناد تذاویری و غدر.



²⁶⁸ دفتر قاضی القضاات، متحد المال شماره ۲۲۰۶-۲۲۷۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۵ (۶ مارچ ۲۰۱۹) که به تاسی از مصوبه شماره ۱۰۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۷ (۲۶ فبروری ۲۰۱۹) شورای عالی ستره محکمه صادر گردید.

²⁶⁹ سروی انجام شده توسط یوناما پیرامون روند تعیین جیس طبق قانون جزای جدید در افغانستان، دسامبر ۲۰۱۸.
²⁷⁰ چنانچه در گراف شماره ۹ نشان داده شده است، ۹ صورت دعوی به اتهام داخل و یا خارج نمودن غیر قانونی طبق ماده ۵۰۵ قانون جزای جدید ارائه گردید.

²⁷¹ هژده متهم در چهار قضیه (به شمول قضیه پولیس سرجدی قندهار، قضیه اتحادیه کوپراتیف های وزارت امور داخله، بانک بین المللی افغانستان - بانک انکشاف زراعتی قضیه شماره ۱۷، ۱۳۹۷/۱۱/۸).

بررسی فیصله های مرکز عدلی و قضایی انجام شده در هر دور مرحله ابتدایه و استیناف بعد از انفاذ کود جزای جدید نشان می دهد که قضات این مرکز قوانین مناسب، ماده ۱۷ و نیز رهنمود تشریحی ستره محکمه را در اجراءات روزمره بطور منظم تطبیق نمودند تا تصمیم درست را در زمینه تعیین مجازات اتخاذ نمایند.²⁷² ولی جدا از مرتبط دانستن ماده ۱۷ این قانون از سوی قضات، اکثریت فیصله های تعیین مجازات صادر شده در این مرکز به طور صریح مقایسه بین شیوه اصدار حکم طبق قوانین جزائی سابق و قانون جزای جدید برای جرایم مشخص را ارائه نداده اند. امید می رود که رهنمود مورخ ۶ مارچ ۲۰۱۹ ستره محکمه که قضات را مکلف بحث و مناقشه تصمیم شان می کند این نقیصه را جبران نماید. فیصله محکمه نه تنها باید حاوی عوامل مخففه و مشدد جرم به شکل کلی مثلاً، "با توجه به شخصیت و جایگاه اجتماعی متهم" باشد، بلکه باید با توضیحاتی همراه باشد که به چه دلیل این عوامل در ارتباط با حقایق مربوط به جرم مورد استناد قرار گرفته اند.

۳.۳. رسیدگی به قضایای فساد در ولایات

قضایا فساد اداری که شامل صلاحیت حوزه قضایی مرکز عدلی و قضایی نمی گردد، در ولایات توسط خازنوالی های ولایتی تحقیق گردیده و در محاکم عادی ولایتی مورد رسیدگی قرار می گیرد.²⁷³

ریاست مبارزه با فساد اداری لوی خازنوالی مسئول نظارت از تحقیق و تعقیب قضایای فساد اداری رسیدگی شده در ولایات می باشد. این ریاست به یوناما خبر داد که در سال ۱۳۹۷²⁷⁴ به تعداد مجموعی ۱۹۱۱ قضیه فساد اداری در سراسر کشور توسط لوی خازنوالی تعقیب و تحقیق گردیده است. در مقایسه با رقم (۳۵۶۹) سال قبل این بیانگر یک کاهش ۵۰ درصدی در رسیدگی به قضایا را نشان می دهد.²⁷⁵ ستره محکمه گزارش داد که محاکم ولایتی ۱۵۰۶ قضیه فساد اداری را در سال ۲۰۱۸ مورد رسیدگی قرار داده است که ۹۰۶ آن توسط محاکم ابتدایی و ۶۰۰ آن در محاکم استیناف مورد رسیدگی قرار گرفته اند. علاوه بر آن لوی خازنوالی از برگزاری نشست های متعدد با گروه های محلی برای برجسته ساختن مبارزه علیه فساد و بسیج ساختن مردم برای مبارزه با این پدیده خبر داد. یکی از این نشست ها یک کنفرانسی بود بنام صدای منبر علیه فساد اداری که در جولای ۲۰۱۸ با اشتراک مقامات عالیتره دولتی و علمای برجسته و مسئولین وزارت ارشاد، حج و اوقاف برگزار گردید.

یکی از قضایای مهمی که توسط محاکم غیر از مرکز عدلی و قضایی مورد رسیدگی قرار گرفته است، قضیه قوماندان سابق نظم عامه پولیس ملی افغانستان در زون شمال جنرال حبیب الله قریشی بود. به تاریخ ۱۷ مارچ ۲۰۱۹ محکمه ابتدایی نظامی در کابل جنرال حبیب الله قریشی را غایباً به اتهام در اختیار داشتن یک واسطه نقلیه نظامی به شکل غیر قانونی و تذویر و سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی محاکمه نموده و وی را به ۱۰ سال زندان به علاوه جریمه سنگین نقدی محکوم نمود. جنرال قریشی در سال ۲۰۱۸ از سمتش برکنار شده بود، هرچند جنرال قریشی خودش تقاضای انتقال قضیه اش از مزار شریف را نموده بود ولی به جلسه قضایی در کابل حضور نیافت. معلوم نیست که چرا این قضیه که شرایط برای رسیدگی در مرکز عدلی و قضایی را پوره نموده بود، اما به این مرکز محول نشد.

۳.۴. مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری

در سال ۲۰۱۸، یکی از عمده ترین دستاوردهایی که باعث تقویت جایگاه و امنیت حقوقی مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری در افغانستان گردید، تنظیم این مرکز در قانون جدید مبارزه با فساد اداری بود.²⁷⁶ که بعد از ارائه پیشنهادهای از سوی یوناما در آخرین گزارش مبارزه علیه فساد اداری آن²⁷⁷ به وقوع پیوست. قانون مذکور وظایف و صلاحیت های مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری را تعریف نموده است و به صراحت به استقلال آن و عدم مداخله در امور آن از سوی هیچ شخص در امور مربوط به تحریک

²⁷² در قضیه شماره ۱۷، ۱۳۹۷/۱/۸ محکمه ابتدایی در زمان تطبیق ماده ۱۷ قانون جزا به متحد المال ستره محکمه نیز اشاره نمود.

²⁷³ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۴۹.

²⁷⁴ محدوده زمانی: مارچ ۲۰۱۸ - مارچ ۲۰۱۹.

²⁷⁵ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۷. با آنهم لوی خازنوالی توضیح داد که لوی خازنوال بعد از تقررش در فبروری ۲۰۱۶، دستور داد که تمام قضایای فساد اداری که در این اداره متراکم شده اند باید تصفیه گردند که این می تواند توضیحی باشد برای سرعت گرفتن نهایی سازی قضایا در سال های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷.

²⁷⁶ مراجعه شود به بالا شماره ۲.۴.۱.

²⁷⁷ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۷.

دعوی جزایی، تعقیب عدلی قضایا و تصامیم این مرکز حکم می نماید.²⁷⁸ قانون مذکور همچنین نقش ریاست مبارزه با جرایم سنگین²⁷⁹، و نقش خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین²⁸⁰ که باید با مرکز عدلی و قضایی همکار باشند را تعریف نموده است. بنای این قانون تصویب شده توسط شورای ملی، بر مبنای قانونی سابق که عبارت از تنها فرمان اجرائی ریاست جمهوری²⁸¹ بود، استوار است که فرمان مذکور نمی توانست امور مربوط به همکاری ریاست مبارزه با جرایم سنگین با مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری را تنظیم کند. قانون مذکور این مفکوره را که مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری به عنوان یک مرکز امن که در آن بخش خاص وزارت داخله (ریاست مبارزه با جرائم سنگین)، دفتر لوی خارنوالی و قوه قضائیه در راستای کشف، تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه جرایم پیچیده فساد اداری کار کنند، در خود حفظ نموده است.²⁸²

قانون مبارزه با فساد اداری و نیز رهنمود شماره ۳۸۵ ستره محکمه صلاحیت رسیدگی به قضایا را بر اساس رتبه متهمین و مبلغ مالی معین که جرم فساد اداری بر آن بالغ شده باشد را تعریف نموده است.²⁸³ مطابق ماده ۲۷ فقره (۱) قانون مبارزه با فساد اداری، مرکز عدلی و قضایی صلاحیت دارد تا جرایم مندرج ماده ۵ قانون، زمانی که توسط مقامات عالی رتبه دولتی²⁸⁴، مقامات دولتی، جنرالان اردو یا افسران نظامی دارای رتبه جنرالی، روسای ادارات و وزارتخانه ها در بست های ۱ و اشخاص حقوقی، بدون در نظر گرفتن مبلغ شامل قضیه، رسیدگی نماید²⁸⁵. علاوه بر این، محکمه صلاحیت رسیدگی به جرایم مندرج ماده ۵ را که توسط افراد غیر از اشخاص مندرج ماده ۲۷ (۱) ارتکاب یافته باشد، در صورتیکه وجوه حاصله از جرم بیش از ۱۰ میلیون افغانی یا معادل آن به ارزهای خارجی باشد²⁸⁶، را دارد. در جرایم رشوت²⁸⁷ و تطهیر پول²⁸⁸، ارزش پولی لازم برای قرار گرفتن قضیه تحت صلاحیت مرکز عدلی و قضایی، به ۵ میلیون افغانی کاهش یافته است.²⁸⁹ طی یک قرار قضائی که به تاریخ ۶ می ۲۰۱۹ صادر شد، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی دریافت که صلاحیت رسیدگی به جرایم انتخاباتی که در بخش چهارم، فصل ششم قانون جزا مشخص گردیده است، را از آنجاییکه که این جرایم در ماده های ۵ و ۲۷ قانون مبارزه علیه فساد اداری یاد نشده است، ندارد. ستره محکمه می تواند "در صورت وجود دلایل قانع کننده، نیاز مبرم در مطابقت با احکام قانون، یک قضیه را بنا به درخواست لوی خارنوال و یا یکی از طرفین دعوی، به مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ارجاع نماید".²⁹⁰

بعد از اینکه ستره محکمه، محکمه اختصاصی تحقیق قضایای غصب زمین، و سایر املاک تعریف شده را ایجاد نمود، شورای عالی ستره محکمه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را موظف ساخت تا رسیدگی همچو قضایا را در زون مرکز (شامل ولایت های

²⁷⁸ فرمان شماره ۵۳ رئیس جمهور پیرامون تاسیس مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری، ۱۳۹۵/۰۴/۱۰، (۳۰ جون ۲۰۱۶).

²⁷⁹ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۶.

²⁸⁰ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۸

²⁸¹ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۳۰.

²⁸² گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۳۷.

²⁸³ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۷ فقره (۲): "۱- در صورتی که وجوه حاصله ناشی از ارتکاب مندرج فصول دوم، سوم، چهارم، پنجم، هفتم، هشتم، نهم، یازدهم، و دوازدهم باب چهارم، فصل اول باب پنجم، فصول دوم و ششم باب نهم و فصل چهارم باب دهم کتاب دوم کد جزا پی از ده میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد. ۲- در صورتی که وجوه حاصله ناشی از ارتکاب جرایم مندرج فصل اول باب چهارم و فصل دوم باب ششم کتاب دوم کد جزا، بیش از پنج میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد."

²⁸⁴ اگر چه در ماده ۳ قانون تنظیم معاشات مقامات عالی رتبه دولتی، مقامات عالی رتبه شامل رئیس جمهور، وزراء، قضات و اعضای شورای ملی هستند، قانون اساسی برای محاکمه رئیس جمهور در ماده (ماده ۶۹) پیش بینی شده است در حالی که قانون محاکم خاص (OG No. 1130-12)، (اپریل ۲۰۱۴) ایجاد یک محکمه و طرز العمل خاص را برای محاکمه وزیران (بشمول وزیران قبلی) و قضات ستره محکمه پیش بینی نموده است.

²⁸⁵ تعریف اینکه کی ها مقامات عالی رتبه و کی ها کارکنان دولتی هستند در ماده ذکر شده.

²⁸⁶ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۲۷ (۱) (۲).

²⁸⁷ کود جزاء، باب اول بخش چهارم از آغاز ماده ۳۷۰.

²⁸⁸ کود جزاء، باب دوم بخش ششم از آغاز ماده ۴۹۸.

²⁸⁹ قانون مبارزه علیه فساد ادار، ماده ۲۷ (۲) (۲).

²⁹⁰ ماده ۳۱ فقره (۳) قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، جریده رسمی شماره ۰۱۱۰۹ مورخ ۳۰ جون ۲۰۱۳. به طور مثال، ستره محکمه براساس مصوبه شماره ۸۲ مورخ ۱ جنوری ۲۰۱۸ خویش محکمه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را موظف ساخت تا به قضایای غصب زمین های دولتی و سایر املاک در زون مرکز به شمول ولایت های کابل، میدان وردک، پروان، لوگر، کاپیسا و غزنی به عهده بگیرد.

کابل، میدان وردک، پروان، لوگر، کاپیسا و غزنی) به عهده بگیرد.²⁹¹ این تصمیم به دلیل کم بودن تعداد قضایای موجود در محکمه ابتدائیه و استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری بود و این که هردو محکمه ظرفیت رسیدگی به قضایای زمین را نیز داشتند. تا مارچ ۲۰۱۹ مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ۱۳۹ قضیه زمین ارجاع شده از سوی ستره محکمه و ۸۳ قضیه ارجاع شده از سوی محکمه ابتدائیه، ۵۸ قضیه محکمه استیناف را استماع و نهایی نموده است.

در سال ۲۰۱۸ تقرر و تبدیلی ها در رتب بالا و پایین در ریاست مبارزه با جرایم سنگین، و در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری رونما گردید. در سال ۲۰۱۸ آقای فضل سلطان صافی بعد از اینکه آقای محمد الف عرفانی به سطح معاون لوی خرنوالی در امور مبارزه با فساد اداری ترفیع نمود، به حیث رئیس جدید خرنوالی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مقرر گردید. این تقرر البته در نتیجه به اعلان سپاری این پست صورت نگرفت.²⁹² ریاست مبارزه با جرایم سنگین نیز تغییراتی را در سطح رهبری خود شاهد بود که آخرین آن تقرر رئیس آن در ماه آگست ۲۰۱۸ بود. طی همان سال ۱۷ خرنوال و ۳۳ افسر ریاست مبارزه با جرایم سنگین که نتوانستند از آزمون پولیگراف (دروغ سنج) موفق بدر آیند بالترتیب از لوی خرنوالی و ریاست مبارزه با جرایم سنگین برکنار گردیدند. دو رئیس محکمه و سایر قضات همچنان باقی ماندند. در مجموع مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ۸۴ خرنوال، ۱۴ قاضی و ۳۳ افسر ریاست مبارزه با جرایم سنگین دارد که این افسران نیز در حال حاضر بنا به گفته رئیس مبارزه با جرایم سنگین، برای مرکز عدلی و قضائی کار می کنند.

محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری رویهمرفته از بدو تاسیس آن در سال ۲۰۱۶، تا اواسط ماه می ۲۰۱۹، ۵۷ قضیه²⁹³ را که شامل ۲۲۲ متهم می باشد، رسیدگی نموده است؛ ۱۷۷ تن آنان را محکوم و ۴۳ تن دیگر را برائت داده است. بیشترین متهمینی که از سوی محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی محاکمه گردیدند، کارمندان وزارت داخله و تاجران خصوصی همراه با تعداد قابل ملاحظه ای از شاروالی ها، وزارت های مالی و مهاجرین و عودت کنندگان بوده اند. طی این دوره گزارشدهی حتی یک متهم مربوط به وزارت دفاع هم از سوی محکمه ابتدائیه محاکمه نشده است هرچند لوی خرنوالی اشاره نمود که علیه تعدادی از آنها اقامه دعوی صورت گرفته بود ولی این قضایا از طریق قرار های قضائی مسترد گردیدند تا خرنوالان خلا های موجود در تحقیقات شان را مرفوع سازند. بتاريخ ۱۲ می ۲۰۱۹، محکمه استیناف، قضیه استینافی مقامات سابق وزارت دفاع را استماع نمود.²⁹⁴ همچنین این دوره شاهد افزایش اقامه دعوا علیه تعدادی از تجارت پیشگان نیز بود که مورد محاکمه قرار گرفتند که علیه بیشترین آنها به اتهام تطهیر پول و انتقال غیر قانونی پول نقد اقامه دعوا صورت گرفت. از مجموع ۲۱۰ متهمی که الی 16 ماه می ۲۰۱۹ مورد محاکمه قرار گرفتند تنها یک متهم زن وجود داشت.²⁹⁵

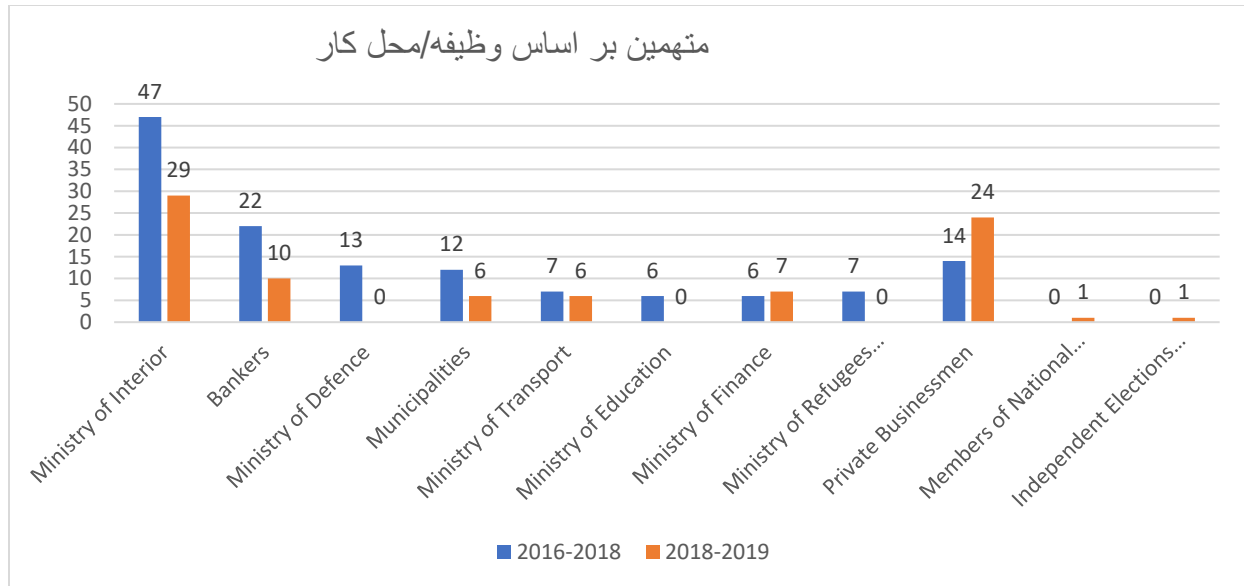
²⁹¹ مصوبه شماره ۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱ شورای عالی ستره محکمه.

²⁹² مراجعه کنید به بالا بخش ۳.۲.۱.

²⁹³ ارقام ارائه شده الی تاریخ 16 می ۲۰۱۹ را شامل می شود.

²⁹⁴ قضیه مذکور در مرحله ابتدائی، از سوی محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مورد رسیدگی قرار نگرفته بود.

²⁹⁵ این زن به اتهام تطهیر پول مورد محاکمه قرار گرفت و به تاریخ ۱۰ اپریل ۲۰۱۹ برائت حاصل نمود. محکمه ابتدائیه دریافت که باتوجه شواهد و زمان ارتکاب جرم متهم به (قبل از نافذ شدن قانون جزای جدید) خرنوال علیه وی را به جرم اشتباه اقامه دعوا نموده بود.



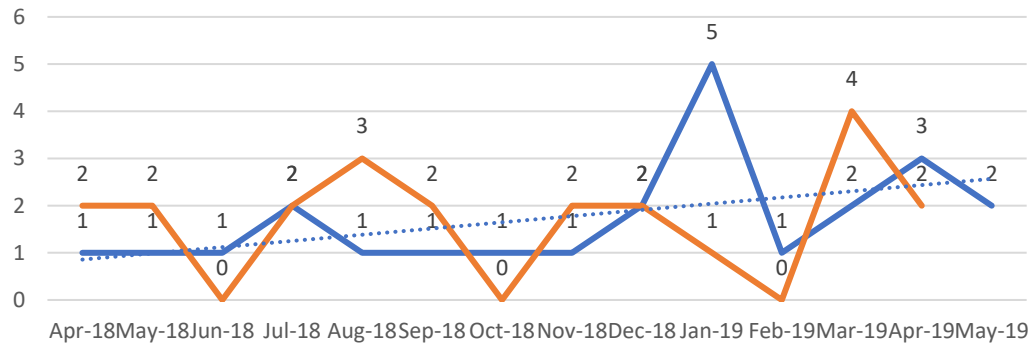
3.4.1. دستاورد های در حال نوسان مرکز عدلی و قضائی

در جریان مدت مورد بازبینی،²⁹⁶ دستاورد های مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری به شکل قابل ملاحظه ای در حال نوسان بود. تعداد قضایای رسیدگی شده در نیمه دوم سال ۲۰۱۸ به شکل قابل ملاحظه ای کاهش داشت.²⁹⁷ ولی تعداد جلسات رسیدگی در محاکم ابتدائیه و استیناف مرکز عدلی و قضائی در اوایل ۲۰۱۹ افزایش یافته. از ۱ اپریل ۲۰۱۸ الی ۳۱ دسامبر ۲۰۱۸ در محکمه ابتدائیه ۱۱ قضیه مورد رسیدگی قرار گرفته و محکمه استیناف ۱۵ قضیه را مورد رسیدگی قرار داد. سه قضیه از قضایای که طی این مدت توسط محکمه استیناف فیصله گردیدند از محاکم ابتدایی دیگر غیر از محکمه ابتدائی مرکز عدلی و قضائی مواصبت نموده بود. نظر به معلومات اداره لوی خارنوالی، در نیمه دوم سال ۲۰۱۸، رئیس خارنوالی مرکز عدلی و قضائی ۳۵ اتهامنامه را به محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی تسلیم نمود که از این میان، محکمه ۲۱ قضیه را دوباره به خارنوالی جهت رفع خلا های مشخص شده مسترد نمود. بین ۱ جنوری ۲۰۱۹ و وسط می ۲۰۱۹ محکمه ابتدائیه سیزده قضیه را مورد رسیدگی قرار داد در حالیکه محکمه استیناف به ۹ قضیه رسیدگی نمود.

²⁹⁶ اپریل ۲۰۱۸ تا وسط می ۲۰۱۹.

²⁹⁷ بین ۱ اپریل و ۳۱ دسامبر ۲۰۱۸ محکمه ابتدائیه ۱۱ قضیه را مورد رسیدگی قرار داد در مقایسه با پنج و نیم ماه اول سال ۲۰۱۹ که محکمه مذکور طی آن سیزده قضیه را مورد رسیدگی قرار داد. در سال ۲۰۱۷ محکمه ابتدائیه ۲۱ قضیه را مورد بررسی قرار داد در حالیکه محکمه استیناف ۲۲ قضیه را مورد رسیدگی قرار داد.

جریان قضایای مرکز عدلی و قضائی ۲۰۱۸ - مارچ ۲۰۱۹



	Apr-18	May-18	Jun-18	Jul-18	1-Aug	Sep-18	Oct-18	Nov-18	Dec-18	Jan-19	Feb-19	Mar-19	19-Apr	19-May
Primary Court	1	1	1	2	1	1	1	1	2	5	1	2	3	2
Appeal Court	2	2	0	2	3	2	0	2	2	1	0	4	2	

Primary Court Appeal Court Linear (Primary Court)

اگرچه کیفیت قضایای مورد رسیدگی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری از نظر رتبه متهمین بطور کلی دچار افت گردید، اما افزایش اندکی در مبالغ پولی که محکمه به جبران خساره، رد مال و مصادره حکم کرد، بوجود آمد.²⁹⁸ حد اقل ۱۶ تن در چهار قضیه از جمله ۱۹ قضیه ای که توسط محکمه ابتدائیه مورد رسیدگی قرار گرفت، متهم به تطهیر پول بودند و شش تن دیگر شان متهم به انتقال غیر قانونی پول بودند. اغلب این قضایا مواردی بودند که متهمین آن در نقطه های مرزی زمانی که در صدد وارد نمودن و یا خارج نمودن پول بودند گرفتار گردیدند. اما، مهم ترین قضیه تطهیر پول توسط دو تاجر بود که متهم به تطهیر مبلغ

دو تاجر در قضیه تطهیر میلیون ها دالر امریکائی محکوم علیه گردیدند

در قضیه شماره ۱۷ مورخ ۱۳۹۷/۸، دو تاجر به اتهام تطهیر پول به ارزش ۱۰۳۱۷۷۶۲۵ دالر امریکائی مورد محاکمه قرار گرفتند. طبق معلومات اداره فینترکا، چندین شرکت وابسته به این دو متهم و اقارب آنان مبلغ ۲۶۵۵۲۵۳۳۱ دالر امریکائی را از طریق مجاری عادی بانکداری طی یک دوره زمانی هفت ساله به شانزده کشور جهان انتقال دادند. بعضی از مظنونین شناسائی شده هرگز به جلب ها جهت حاضر شدن برای تحقیق جواب ندادند. اگرچه این دو متهمین استدلال می کردند که آنها در تجارت واردات و صادرات دخیل بودند و تمام معاملات از طریق مجاری قانونی بانکداری انجام شده است، اما شواهد و مدارک نشان می داد که شرکت های که مستقیماً با این دو متهم وابستگی داشتند، اموال به ارزش فقط ۱۰۳۲۶۲۹ دالر امریکائی در دوره زمانی تحت بررسی وارد کرده بودند. بنابر این، مبلغ ۱۰۲۱۴۴۹۹۶ دالر امریکائی هیچ وقت دوباره به افغانستان برونگشت. محکمه ابتدائیه هر دو متهم را در قضیه پول شویی مقصر شناخته و آنان را مطابق احکام قانون منع پولشویی و با رعایت ماده ۱۷ کود جزاء محکوم به مجازات کرد.

۱۰۳،۱۷۷،۶۲۵ دالر امریکائی شده بودند. محکمه ابتدائیه هر دو متهم را در قضیه تطهیر پول مقصر شناخته آنان را به چهار سال حبس و جریمه نقدی ۵۰۰۰۰ افغانی و مصادره پول تطهیر شده به ارزش ۱۰۲۱۴۴۹۹۶ دالر امریکائی محکوم نمود. رسیدگی استینافی به این قضیه بعد از آنکه وکیل مدافع درخواست وقت بیشتر جهت جمعآوری شواهد و مدارک نمود، معطل مانده شده است.²⁹⁹ باوجود آنکه اسناد و مدارک نشان می داد که مبالغ پول مورد بحث از طریق حسابات بانکی چندین شرکت معامله شده بود، اما فقط همین دو مسئول شرکت ها، نه خود شرکت ها، ویا علاوه بر آن دو شخص، مورد اتهام و محاکمه قرار گرفتند. قبلاً، در جریان تحقیق این قضیه تطهیر پول، این دو متهمین سعی نموده بودند که مسئولین کشف ریاست جرایم

²⁹⁸ اما، عامل اصلی این افزایش مبلغ ۱۰۲۱۴۴۹۹۶ دالر امریکائی دخیل در یک قضیه واحد بود.

²⁹⁹ جلسه استماعیه مورخ ۱۹ مارچ ۲۰۱۹ محکمه استیناف.

سنگین را رشوه دهند که به همان دلیل نیز در سال ۲۰۱۸ علیه شان اقامه دعوی صورت گرفت که بعداً مجرم شناخته شده و به دو سال و شش ماه حبس محکوم گردیدند.³⁰⁰

قضیه مهم دیگری که در جریان این دوره گزارشدهی مورد محاکمه قرار گرفت، قضیه معین سابق وزارت مالیه و هفت تن دیگر³⁰¹ بود که در آن معین سابق و شرکای جرمی اش به اتهام غدر بر خلاف مواد ۲۷۰، ۲۷۳، ۱۵۶ و ۳۹ کود جزاء در قضیه اعطای قرارداد های چاپ، در سال های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۴ خلاف احکام قوانین تدارکاتی، محاکمه شدند. فقط دو متهم در جریان جلسه استماعیه در محکمه ابتدائیه حاضر بودند و به همین دلیل، سایر متهمین بطور غیابی محاکمه شدند. محکمه ابتدائیه، با اکثریت آراء، همه متهمین به جز یک نفر، را در قضیه سوء استفاده از صلاحیت و وظیفوی محکوم شناخت. محکمه، با تغییر دادن اتهام غدر به جرم سوء استفاده از صلاحیت و وظیفوی مطابق فقره (۲) ماده ۲۸۵ کود جزای سابق، متهمین را به مجازات حبس از ۲ سال تا ۴ سال و شش ماه محکوم به مجازات کرد. در مرحله استیناف طلبی توسط متهم،³⁰² محکمه استیناف، ضمن تایید محکومیت، به عوض احکام کود جزای سابق، ماده ۴۰۳ کود جزای جدید را قابل تطبیق دانسته و محکومین را به جریمه نقدی ۲۴۰۰۰۰ افغانی محکوم کرد. این قضیه چند مسئله مهم حقوقی، مشخصاً تطبیق ماده ۴۰۳ کود جزاء هنگام حکم به مجازات³⁰³ از سوی محکمه استیناف و مسئولیت جزایی نهاد های حقوقی تحت قوانین افغانستان، به خصوص، چگونگی تطبیق آن در عمل را برجسته ساخت.³⁰⁴ علاوه بر آن، قابل ذکر است که این یگانه قضیه در مرکز عدلی و قضائی است که در آن، فیصله محکمه بر اساس اکثریت آراء، نه به اتفاق آراء، صادر گردید.³⁰⁵ مطابق به قانون افغانستان که قاضی دارنده رأی مخالف را مکلف می سازد که رأی خود را بعد از تحریر نص حکم در فیصله طور مستدل درج نماید،³⁰⁶ رأی مخالف عضو هیئت قضائی ضمیمه فیصله گردید.

از لحاظ رتبه متهمین، از مجموع ۸۷ تن ۲۴ تن آنان تاجران خصوصی ۱۳ مقام ارشد غیر نظامی و نظامی و ۵۰ تن مقامات میان رتبه ملکی و نظامی بودند. سه افسر با رتبه جنرالی، چهار تن معینان وزارت،³⁰⁷ دو عضو شورای ملی، دو تن رؤسای شورا های ولایتی،³⁰⁸ و یک شاروال³⁰⁹ از جمله بلند رتبه ترین متهمینی بودند که طی این مدت گزارشدهی³¹⁰ از سوی محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مورد محاکمه قرار گرفتند. اما، طبق معلومات اداره لوی خارنوالی، رئیس خارنوالی مرکز عدلی و قضائی ۲۴ اتهامنامه علیه جنرالان نظامی (به شمول ۱۴ جنرال وزارت داخله) و علیه والیان را نیز به محکمه ابتدائیه ارائه کرد که محکمه آنها طی قرار قضائی دوباره به خارنوالی مسترد نمود. رئیس خارنوالی در نظر دارد که این قضایا را بعد از مرفوع ساختن خلا های تحقیقاتی آن طبق هدایت محکمه، دو باره به محکمه راجع سازد.

³⁰⁰ قضیه شماره ۱۶۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۸ ستره محکمه.

³⁰¹ قضیه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲ محکمه ابتدائیه؛ قضیه شماره ۲۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶ محکمه استیناف.

³⁰² تنها یک متهم که به محکمه ابتدائیه حاضر شد و محکوم علیه شناخته شد، استیناف طلب گردید. طبق فقره (۳) ماده ۲۶۳ قانون اجراء جزایی، زمانیکه متهم از سوی محکمه تحتانی محکوم علیه شناخته می شود، او تا زمانیکه خود را غرض تنفیذ حکم به مراجع مربوطه تسلیم نکند، نمی تواند استیناف خواهی کند.

³⁰³ تطبیق ماده ۴۰۳ کود جزاء به جای ماده ۴۰۷ به محکمه استیناف اجازه داد که متهم را به جریمه نقدی محکوم به مجازات کند.

³⁰⁴ ماده ۸۵ کود جزا صراحت دارد که "شخص حکمی به استثنای موسسه ها، دواير و تصدی های دولتی از جرایمی که ممثلین، رؤسا یا وکلای آنها در انثای اجرای وظیفه به نام و حساب شخص حکمی مرتکب می گردند، مسؤول شناخته می شود."

³⁰⁵ مراجعه شود به ملاحظات در گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۴۲ که در آن تذکر یافته است که تمام فیصله ها به اتفاق آراء صادر شده است.

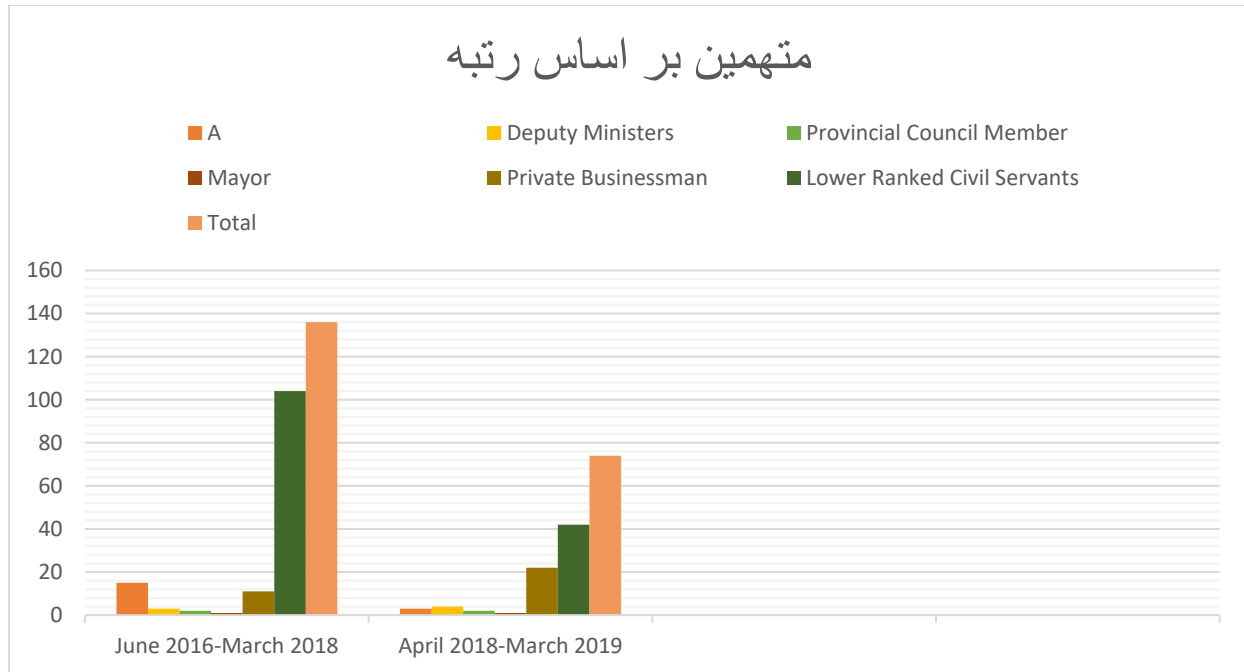
³⁰⁶ فقره (۱) ماده ۲۳۱ قانون اجراء جزایی: هرگاه یکی از اعضای هیئت قضائی به تصمیم اتخاذ شده سایر قضات رأی موافق نداشته باشد، مکلف است رأی خود را بعد از تحریر نص حکم در فیصله به اقلیت، طور مستدل درج نماید. فقره (۲): قاضی نمی تواند در قضیه رأی ممتنع بدهد.

³⁰⁷ وزارت مالیه (۱)، وزارت داخله (۲) و وزارت تجارت (۱).

³⁰⁸ از ولایات نیمروز و غور.

³⁰⁹ از شاروالی زابل.

³¹⁰ اپریل ۲۰۱۸ الی اواسط می ۲۰۱۹



بر خلاف سال ۲۰۱۷، هیچ افسر وزارت دفاع در سال ۲۰۱۸ محاکمه نشد.³¹¹ در ماه می سال ۲۰۱۹، جلسه محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در مورد ده تن از افسران وزارت دفاع برگزار گردید، که قبلاً از طرف محکمه ابتدائیه ولایت کابل برائت حاصل نموده بودند. بطور کلی از نظر مقام و رتبه متهمین که در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری از اپریل ۲۰۱۸ الی می ۲۰۱۹ محکوم گردیدند با آنانیکه از جون ۲۰۱۶ الی مارچ ۲۰۱۸ مورد محاکمه قرار گرفتند، غیر قابل مقایسه بوده و می توان گفت که، به شمول دلایل دیگر، حاکی از بی میلی این مرکز به اقامه دعوی علیه شخصیت های بلند رتبه باشد.³¹²

۲.۴. اجرای احکام گرفتاری و قرارهای جلب و مشکلات در حاضر ساختن متهمین

یوناما در گزارش ماه می سال ۲۰۱۸ پیرامون مبارزه با فساد اداری برجسته ساخت که میزان بلند محاکمات غیابی باعث خدشه دار شدن بالقوه اعتبار مرکز عدلی و قضائی در چشم مردم افغانستان می شود. افزون بر جلب توجه شورای عالی به این معضل، این گزارش پیشنهاد کرد که مقامات تنفیذ قانون ظرفیت شان را در راستای تنفیذ قرارهای جلب و احکام گرفتاری ارتقاء بخشند.³¹³ اجرای قرارهای خارنوالی و فیصله ها و تصامیم محاکم کماکان به عنوان یک چالش فرا راه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۸ باقی ماند.³¹⁴ قرارهای متعدد توقیف برای مدعی علیه های که در سال ۲۰۱۷ و اوایل ۲۰۱۸ به گونه غیابی محکوم شدند، تا هنوز اجراء نشدند.

³¹¹ سیزده کارمند ارشد وزارت دفاع الی اواسط می ۲۰۱۸ توسط مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مورد محاکمه قرار گرفته بودند. اما، طبق معلومات اداره لوی خارنوالی، هفت جنرال وزارت دفاع از سوی ریاست خارنوالی مرکز عدلی و قضائی مورد تحقیق قرار گرفته و اتهامنامه علیه آنان ترتیب گردیده بود، اما محکمه ابتدائیه آن قضایا را دو باره به خارنوالی جهت رفع خلاهای مشخص شده، مسترد نمود.

³¹² قضیه ریاست صحت وزارت دفاع. متهمین متهم به سوء استفاده از قدرت و یا غفلت وظیفوی شدند و همه آنها محکوم به شش ماه حبس شدند. یکی از متهمان همچنین به جبران 17 220,000 میلیون افغانی محکوم شد

³¹³ گزارش ۲۰۱۸ یوناما، صفحه ۴۳. در گزارش ملاحظه شد که ۱۳ مقام بسیار ارشد به شمول بعضی آنها که در داخل کشور بودند، توسط محکمه ابتدائیه به گونه غیابی محاکمه شدند. افزون بر این، محکمه استیناف تقاضای تجدید نظر دو تن از این افراد را که قبلاً توسط محکمه ابتدائیه به گونه غیابی محاکمه شده بودند، مورد رسیدگی قرار داد بدون در نظر داشت اینکه آنها در محکمه برای تطبیق فیصله محکمه ابتدائیه حاضر نشدند و در مغایرت با احکام فقره (۳) ماده ۲۶۳.

³¹⁴ به اساس ماده ۳۰۳ قانون اجراءات جزائی، تطبیق قرارهای گرفتاری و جلب از وظایف پولیس و سایر ارگان های کشفی می باشد.

عدم توقیف فرمانده قبلی پولیس امن و نظم عامه که به گونه غیابی محاکمه و توسط محکمه ابتدائیه محکوم شد، یکی از موضوعات قابل نگرانی می باشد و هرچند که موصوف در داخل کشور حضور دارد ولی هیچگاهی تحت توقیف قرار نگرفت. از اپریل ۲۰۱۸ الی مارچ ۲۰۱۹، در مجموع قضایای ۱۲ تن به گونه غیابی از سوی محکمه ابتدائیه مورد رسیدگی قرار گرفت در حالیکه این آمار از سال ۲۰۱۶ الی اپریل ۲۰۱۸ به ۱۱ مورد می رسید. برجسته ترین این قضایا، قضیه وزیر پیشین مخابرات و تکنولوژی معلوماتی بود که دو بار برای ارتکاب جرایم³¹⁵ حین تصدی منحصت معین وزارت مالیه مجرم شناخته شد.³¹⁶ سایر

معینان وزارت ها در جریان محاکمه حاضر نشدن هرچند چند روز قبل از محاکمه شان، در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری حضور یافتند

هرچند معین اسبق وزارت تجارت به تاریخ ۷ نوامبر ۲۰۱۸ در مرکز عدل و قضائی مبارزه با فساد اداری حاضر شد و موضوع حضور خود در محکمه را مورد بحث قرار داده و ضمانت مبنی بر حضور در محکمه به تاریخ ۱۴ نوامبر را امضاء کرد، ولی در روز محاکمه در محکمه حاضر نشد. در عوض، وکیل مدافع موصوف در روز محاکمه نامه ای را تقدیم کرد و به اطلاع محکمه رسانید که موکل وی به خارج از کشور سفر کرده تا از مادر بیمارش مواظبت نماید. از اینرو، محاکمه وی به اساس فقره (۶) ماده ۲۱۲ قانون اجراء جزائی، به گونه غیابی برگزار شد. تا هنوز مشخص نیست که آیا مدعی علیه به کشور برگشته یا خیر ولی به اساس قانون، محکمه استیناف نمی تواند قضیه را تا زمانی تنفیذ فیصله محکمه ابتدائیه، رسیدگی کرده نمی تواند. عین تاکتیک توسط معین اسبق وزارت مالیه نیز استفاده شد چنانچه که موصوف یک روز قبل از تاریخ محاکمه به مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مراجعه کرد که این موضوع در رسانه های اجتماعی بازتاب یافت. محاکمه وی به اساس ماده ۲۰۹ قانون اجراء جزائی، به گونه غیابی برگزار شد و تا هنوز در مورد سرنوشت وی هیچ معلوماتی در دست نیست. قضیه دوم در برابر معین اسبق وزارت مالیه نیز به تاریخ ۷ اپریل ۲۰۱۹ بطور غیابی دایر شد. موصوف به تاریخ ۸ اپریل ۲۰۱۹ تحت توقیف قرار گرفت.

همچو موارد شامل معین اسبق وزارت تجارت، یک عضو برحال مشرانو جرگه و مقامات وزارت مالیه و همچنان مقامات اسبق وزارت مهاجرین و عودت کنندگان می باشند. رئیس خارنوالی و رئیس محکمه این مرکز این کاهش در سال ۲۰۱۸ را قسماً به کندی در اجرای جلب ها و قرار ها نسبت دادند. لازم به ذکر است که اکثر این مدعی علیه های که غیاباً مورد محاکمه قرار گرفتند، به اساس ضمانت رها و در انتظار محکمه بعدی شان می باشند. به اساس قانون افغانستان، اجرای قرارها و فیصله های خارنوالی و محاکم از وظایف پولیس می باشد.³¹⁷

به تاریخ ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸، اندکی قبل از کنفرانس ژنیو زمانیکه تنفیذ ۱۲۷ قرار مرکز عدلی و قضائی یکی از معیار هایی بود که قبل از تدویر این کنفرانس باید عملی می شد³¹⁸ و پس از تفحص دوامدار جامعه جهانی، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد

اداری موضوع تطبیق فیصله های مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را مورد بحث قرار داد.³¹⁹ با آنهم، تطبیق فیصله های مرکز عدلی و قضائی کماکان به کندی جریان دارد. الی ختم اپریل ۲۰۱۹، لست دیگر شامل ۱۲۸ قرار جدید – ۴۶ قرار

ملاحظات:

پس از کاهش دستاورد های مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در اواخر سال ۲۰۱۸، دستاوردهای این مرکز در سال ۲۰۱۹ به گونه چشمگیری افزایش یافت و شامل محاکمه مقامات بلند پایه شد. مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری روند تطبیق کد جزای جدید را آغاز کرد و به طور فزاینده از تعریف بهتر جرایم [در این کد] استفاده موثر می کنند. ذکر مبنای حقوقی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در قانون مبارزه با فساد اداری باید باعث افزایش توانائی های این مرکز در امر رسیدگی به قضایای حساس از طریق ارائه ثبات حقوقی بیشتر، شود. باوجود آن، تلاش های بیشتر برای رسیدگی به قضایای فساد اداری باید صورت گیرد. نظارت نزدیک از تنفیذ قرار های گرفتاری و جلب مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری نمایانگر خلای قابل ملاحظه در توانائی مسئولین تنفیذ قانون در راستای اجرای قرار های گرفتاری می باشد.

³¹⁵ به تاریخ ۲۲ جنوری ۲۰۱۹ و ۷ اپریل ۲۰۱۹.

³¹⁶ وزیر پیشین در یک قضیه به سه سال حبس و در قضیه دیگر به پرداخت جریمه نقدی مبلغ ۱۲۰۰۰ افغانی محکوم شد. موصوف به تاریخ ۸ اپریل ۲۰۱۹ برای سپری کردن سه حبس تحت توقیف قرار گرفت.

³¹⁷ قانون اجراء جزائی، مواد ۹۲ – ۹۷.

³¹⁸ به بخش ۱.۲. در فوق مراجعه شود.

³¹⁹ جلسه شورای عالی مورخ ۲۴ نوامبر ۲۰۱۸.

دستگیری و ۸۲ جلب - به لست اصلی که شامل ۱۲۷ قرار - ۴۸ قرار دستگیری و ۷۹ جلب - بود، اضافه شد. از مجموع هر دو لست، به تعداد ۴۴ جلب و ۱۷ قرار دستگیری اجراء شد. قابل یادآوری است که از مجموع ۱۷ قرار دستگیری، تنها ۶ تن تحت توقیف قرار گرفتند در حالیکه سایر افراد به گونه داوطلبانه خود را تسلیم کردند. تنها یک تن از متهمین شامل لست ها توسط فیصله محکمه نهائی محکوم شناخته شده و ایام حبس خود را سپری می کند. این آمار نشان می دهد که رها ساختن متهمین به ضمانت به شمول ارائه ضامن، باعث ناکامی تلاش های گروهی می شود که برای حاضر ساختن مظنون در روند محاکمه صورت می گیرد. بحث های جدی در مورد تغییر عملکرد قضائی یا قانون نیاز است تا از حضور متهمین در محکمه اطمینان حاصل گردد.

۳.۵. حوزه صلاحیت قضائی ستره محکمه در قضایای فساد اداری

درخواست تمیز خواهی در قضایای جزائی به ستره محکمه در حالات آتی ممکن است: (۱) در حالی که حکم مورد استیناف خواهی در مخالفت با قانون یا خطا در تطبیق یا تاویل آن بنا یافته باشد؛ (۲) در حالی که در حکم بطلان رخ داده باشد؛ (۳) در حالی که در اجراءات چنان بطلان به عمل آمده باشد که بر حکم موثر باشد.³²⁰ ستره محکمه به گونه اختصاصی صلاحیت دارد تا قضایای جرایم مربوط به وزرای برحال یا پیشین مرتبط به انجام وظایف شان را توسط محکمه اختصاصی طبق احکام قانون اساسی³²¹ و قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم اختصاصی³²² مورد رسیدگی قرار دهد. در تمام قضایای جزائی، ستره محکمه مانند سایر محاکم طبق قانون مکلف است تا مجازات را به گونه علنی اعلان کند.³²³ باوجود تعهد ستره محکمه در امر افزایش شفافیت در اجراءات قضایای مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری، رویکرد اعلان ننمودن تصامیم/فیصله های³²⁴ استینافی بطور علنی در ستره محکمه ادامه یافت.³²⁵

در جریان سال ۲۰۱۸، ستره محکمه فیصله ۱۲ قضیه استینافی مرکز عدلی و قضائی را مورد رسیدگی قرار داد و در زمینه تصمیم اتخاذ نمود و به این ترتیب تعداد قضایای را که مرکز عدلی و قضائی از بدو تاسیس مورد رسیدگی قرار داد، به ۳۵ قضیه رسانید. همانند دوره گزارشدهی قبلی،³²⁶ ستره محکمه اکثر فیصله ها و تصامیم اتخاذ شده از سوی محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را مورد تأیید قرار داد. قضیه فرمانده پولیس وردک که ستره محکمه وی را برائت داد، و قضیه معین سرپرست وزارت مخابرات و تکنولوژی معلوماتی که محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی وی به شش ماه حبس محکوم کرد ولی ستره محکمه آن را با جزای نقدی تعویض نمود، از این امر مستثنی بودند.³²⁷

³²⁰ اجرای ۱، ۲ و ۳ فقره ۱ ماده ۲۷۰ قانون اجراءات جزائی.

³²¹ قانون اساسی افغانستان، مواد ۷۸ و ۱۲۷.

³²² قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم اختصاصی، جریده رسمی شماره ۱۱۳۰ مورخ ۱۲ اپریل ۲۰۱۴ (قانون محاکم اختصاصی).

³²³ فقره (۱) ماده ۲۳۴ قانون اجراءات جزائی صراحت دارد که: "(۱) فیصله باید در هر قضیه به گونه علنی اعلان شود حتی اگر جلسه قضائیه به گونه سری برگزار شده باشد".

³²⁴ این موقف از طریق مراجعه به ماده ۱۸۳ کود جزاء توجیه گردید.

³²⁵ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۸، صفحه ۴۵.

³²⁶ گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما، می ۲۰۱۹، صفحه ۴۷.

³²⁷ فیصله شماره ۱۲ مورخ ۸ اگست ۲۰۱۸ محکمه استیناف؛ فیصله مورخ ۱۲ نوامبر ۲۰۱۸ ستره محکمه.

طوری که در فوق ذکر شد، قانون اساسی صراحت دارد که بلند پایه ترین مقامات مانند وزرای که متهم به ارتکاب جرایم هستند، باید توسط محکمه اختصاصی مورد محاکمه قرار گیرند.³²⁸ طبق اظهارات ستره محکمه، الی می ۲۰۱۹، چهار چنین قضیه تا هنوز مورد رسیدگی قرار نگرفته است. در اواسط ۲۰۱۸، ستره محکمه در یک اقدام تاریخی³²⁹ محکمه اختصاصی را در مطابقت با قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم اختصاصی³³⁰ تشکیل داد تا قضیه وزیر پیشین مخابرات و تکنولوژی معلوماتی را مورد رسیدگی قرار دهد. وزیر پیشین مخابرات به اساس فقره (۲) ماده ۲۸۵ قانون جزای سال ۱۹۷۶، متهم به سوءاستفاده وظیفوی از طریق استفاده جوئی در استخدام ۳۷ تن و بهره گیری از نصب سیستم محاسبه مالیات مخابراتی ریل تایم می باشد. جلسات محاکماتی به گونه علنی و با حضور [متهم] در محکمه در ۲ و ۲۱ جولای ۲۰۱۸ برگزار شد. در جریان محاکمه، متهم مسئولیت را به وزیر مالیه آن وقت نسبت داد. در ۲۵ دسامبر ۲۰۱۸، محکمه اختصاصی آقای وحیدی را به دلیل نبود مدارک اثباتیه در برابر تمام اتهامات برائت داد هرچند قضیه وی چندین بار غرض تحقیقات بیشتر به خازنوالی مسترد شده بود. متأسفانه، ستره محکمه تا اکنون فیصله خود در مورد قضیه را علناً نشر نکرده و از اینرو تحلیل و استدلال حقوقی آن نیز نامشخص باقی مانده است.³³¹

ملاحظات:

ستره محکمه به رسیدگی فعال به قضایای فساد اداری ادامه داد. نخستین قضیه علیه وزیر قبلی در پیشگاه محکمه اختصاصی در ستره محکمه مورد رسیدگی قرار گرفت. قانون مستلزم تأمین شفافیت در چنین قضایا به ویژه اعلان فیصله ها در محاکمات علنی بوده و نشر تصمیم نهائی و تحلیل ها مهم می باشد.

3.6. روش ها برای اعاده دارایی ها

در استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری بیان شده است که قوانین شکلی و ماهوی مدنی و جزایی الی دسمبر ۲۰۱۷ تعدیل خواهد شد تا "تعقیب عدلی اشخاص آلوده به فساد تقویت گردد و اعاده دارایی های که به شکل غیر قانون بدست آمده است، ترویج گردد."³³² انفاذ کود جزاء در فبروی ۲۰۱۸ و تعدیل قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خازنوالی³³³ در ماه مارچ ۲۰۱۸ جهت ایجاد معینیت لوی خازنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری اقداماتی در راستای دست یافتن به این هدف بود.³³⁴ احکام قانون در مورد مصادره، ضبط و توزیع مجدد دارایی های اعاده شده، مخصوصاً اعطای جوایز برای اشخاص، ایجاب انکشاف بیشتر را می کند. سکرتریت ویژه شورای عالی حاکمیت قانون و معینیت لوی خازنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری مسوده مقرر اعاده دارایی ها را تهیه نموده و آن را با گروه کاری اعاده دارایی ها جهت بررسی و نظریات بیشتر آنان شریک ساختند.³³⁵ انتظار می رود که وزارت عدلیه بالای این مقرر بیشتر کار کند تا این خلاء را مرفوع سازد.³³⁶ و قوانین دیگر مرتبط به اعاده دارایی ها را کارآ سازد.³³⁷

³²⁸ مواد ۶۹، ۷۸ و ۱۲۷ قانون اساسی افغانستان صراحتاً حکم می کند که وزراء، اعضای ستره محکمه و رئیس جمهور به اساس قانون صرف توسط

محکمه اختصاصی مورد محاکمه قرار می گیرند؛ همچنان مراجعه شود به قانون محاکم اختصاصی.

³²⁹ این نخستین بار بود که محکمه اختصاصی برای محاکمه یک وزیر یا وزیر اسبق ایجاد شد.

³³⁰ ماده ۱۱، قانون محاکم اختصاصی.

³³¹ به تاریخ ۱۵ جنوری ۲۰۱۹، محترم قاضی زمان سنگری که ریاست هیئت قضائی محکمه اختصاصی را به عهده داشت، به یوناما اظهار نمود که

فیصله در مورد قضیه وزیر [مخابرات و تکنولوژی معلوماتی] در گزارش ماهانه ستره محکمه به نشر خواهد رسید.

³³² استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۱: رهبری سیاسی و توانمند ساختن اصلاح گران.

³³³ ماده ۳ فرمان ماده ۱۲ (۲) قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خازنوالی را تعدیل نموده و به معینیت جدیدالتاسیس لوی خازنوالی در امور مبارزه با

فساد اداری وظیفه و صلاحیت داد که در مورد اعاده دارایی های که بطور غیر قانون بدست آمده است اقدام نموده و تصمیم گیرد.

³³⁴ به بخش شماره ۱، ۲، ۴، مراجعه شود.

³³⁵ جلسه گروه کاری اعاده دارایی ها، ۶ مارچ ۲۰۱۹.

³³⁶ طبق قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۳۵.

³³⁷ برای مثال، کود جزاء، قانون مبارزه با پول شوئی و عواید ناشی از جرم، و قانون اجراء جزائی علاوه بر سایر قوانین.

قضیه سال ۲۰۱۵ کابل بانک، که در آن چندین تن به اتهام ورشکستگی کابل بانک که منجر به خساره مالی بیشتر از ۹۸۲ میلیون دالر امریکای گردید، محاکمه و محکوم به مجازات گردیدند، نشاندهنده تلاش های حکومت برای اعاده ی منابع عامه که از سوی افراد غارت شده است و چالش هایی که حکومت در این زمینه با آن مواجه است، می باشد. دو مغز متفکر اصلی این قضیه محکوم به حبس، بازگرداندن پول های سرقت شده و پرداخت جرایم نقدی به ارزش صد ها هزار دالر گردیدند. دارایی های ۱۸ گروه بزرگ مقروضین منجمد گردید، ۱۵۲ مقروض ممنوع الخروج گردیدند و درخواست برای برقراری همکاری های حقوقی دوجانبه به چندین کشور، منجمله امارات متحده عربی، ایالات متحده امریکا و ترکیه برای بازگرداندن دارایی های شناسائی شده، ارسال گردید.³³⁸ لوی خارنوالی به یوناما خبر داد که الی ماه فبروری ۲۰۱۹، مبلغ ۸۹ میلیون دالر تاکنون به دفتر تصفیه کابل بانک پرداخت شده است. مقاوله خط ها با سایر مقروضین کابل بانک به ارزش ۴۵ میلیون دالر نیز امضاء شده است.

مرکز عدلی و قضائی به ایفای نقش مهم خود در تنفیذ قانون در مورد اعاده درایی های عامه سرقت شده ویا دارایی های عامه که بشکل غیر قانونی بدست آمده است، ادامه داد. از مجموع ۱۷ قضیه ای که از سوی محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی از مارچ ۲۰۱۸ تا مارچ ۲۰۱۹ مورد رسیدگی قرار گرفت، هشت قضیه آن مربوط اختلاس ویا تطهیر پول می شد. الی ختم ماه مارچ ۲۰۱۹، مرکز عدلی و قضائی به پرداخت صد های میلیون افغانی از بابت جریمه نقدی، رد پول، جبران خساره و مصادره حکم نموده بود.³³⁹ اما، از زمان تأسیس مرکز عدلی و قضائی تا کنون، مبلغ بسیار کوچکی از این جریمه های نقدی، رد پول، جبران خساره و مصادره که محکمه به آن حکم نموده است، موفقانه اعاده شده است.³⁴⁰

واحد استخبارات مالی بانک مرکزی افغانستان، فینتراکا، که وظیفه آن در پیگیری جریان های پولی در امر جلوگیری از پولشویی و تمویل تروریزم کمک می کند، طبق گزارش سالانه ۲۰۱۸ آن، نقش مهمی در تطبیق برنامه اعاده دارایی ها در کشور ایفا کرده است. فینتراکا به تعداد ۵۶ قضیه رابه ادارات ذیربط دولتی جهت تحقیق و تعقیب عدلی راجع کرد که از این میان، هشت قضیه به لوی خارنوالی، ۱۶ قضیه به وزارت داخله و ۲۰ قضیه به ریاست عمومی امنیت ملی ارسال گردید.³⁴¹ این اداره به تعداد ۴۷ گزارش تحلیلی، بر اساس نشانی های سرخ، در ارتباط به پول شوئی، تمویل تروریزم، فرار مالیاتی، قاچاق و ترافیک مواد مخدر نیز پخش نموده است.³⁴² این گزارشات به کار مرکز عدلی و قضائی کمک کرد، که طبق گزارش سالانه، براساس این گزارشات مرکز عدلی و قضائی ۸۵ تن را محکوم کرد و مبلغ ۸۷۱۵۷۰۰۰ افغانی،³⁴³ ۳۸۶۸۸۰ دالر را اعاده و مبلغ ۳۰۹۰۰۰۰۰ تومان ایرانی و ۵۸۷۴۲۰۰ ریال عربستان سعودی را مصادره کرد.³⁴⁴ ریاست مبارزه با تروریزم مبلغ ۳۱۴۰۰۰ افغانی و ۳۶۳۰۰۰ روپیه پاکستانی را مصادره نموده و جریمه نقدی به ارزش ۹۰۵۰۸۰ افغانی وضع کرد.³⁴⁵ شمار گزارشات در مورد معاملات مشکوک الی ۵۹٫۱٪ یعنی از ۴۸۲ مورد در سال ۲۰۱۷ به ۷۶۷ مورد در سال ۲۰۱۸ افزایش یافت که اکثریت مطلق آن از سوی بانک های تجارتی گزارش گردید.³⁴⁶ اینکه این افزایش در فیصدی ناشی از افزایش در معاملات مشکوک بود ویا به سبب نظارت و گزارشدهی مالی، ان را نمی توان بر اساس اطلاعاتی که در اختیار یوناما قرار دارد، معلوم کرد. مقادیر مختلف پول نقد، از جمله مبلغ ۲۸۲۲۰۵ دالر امریکایی، ۸۴۵۵۵۰ یورو و ۱۷۲۰۰۰۰

³³⁸ در میان سایر کشور ها، به کشور های ایالات متحده، امارات متحده عرب، فرانسه، بریتانیا، آلمان، چین، هند، لیتوانی و ترکیه درخواست همکاری ارسال گردید.

³³⁹ به پرداخت جریمه نقدی مبلغ ۷۸۱۵۹۰۰۰ افغانی و ۴۶۶۸۸۰ دالر امریکایی؛ رد پول به ارزش ۳۷۳۹۵۵۰۱۶ افغانی و ۹۸۷۹۹۷ دالر؛ جبران خساره به ارزش ۷۲۰۶۷۷۷۸۵ و مصادره مبلغ ۱۰۲۲۰۴۹۹۶ دالر و ۶۷۰۱۰۰۰ ریال سعودی، ۳۰۹۰۰۰۰۰ تومان ایرانی، ۱۰۰۰۰۰ درهم امارات متحده عربی و ۱۵۰۰۰ یورو حکم شد.

³⁴⁰ ارقامی که از سوی لوی خارنوالی ارائه شد قرار ذیل است: مبلغ ۷۱۷۲۴۲۹ افغانی، ۲۹۹۵۰۰ روپیه پاکستانی و ۲۸۱۲۰۰ دالر امریکایی مجموع پول اعاده شده به شکل جریمه نقدی، رد پول، جبران خساره و مصادره.

³⁴¹ مرکز تحلیل گزارشات و معاملات مالی افغانستان، گزارش سالانه ۲۰۱۸، صفحه ۷ قابل دسترس در اینجا: https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%20Report/FinTRACA_Annual%20Report_2018.pdf

³⁴² همان، صفحه ۷.

³⁴³ نرخ تبادل دالر الی ۱۵ می ۲۰۱۹: ۱ افغانی=۰٫۱۳ دالر امریکایی؛ ۱ تومان ایرانی=۰٫۰۰۰۲۴ دالر امریکایی؛ ۱ ریال سعودی=۰٫۲۷ دالر امریکایی؛ ۱ روپیه پاکستانی=۰٫۰۷۱ دالر امریکایی؛ ۱ یورو=۱٫۱۲ دالر امریکایی؛ ۱ روپیه هندی=۰٫۱۴ دالر امریکایی.

³⁴⁴ همان، صفحه ۸.

³⁴⁵ همان، صفحه ۸.

³⁴⁶ همان، صفحات ۱۰-۱۱.

روپیه هندی در دو نقطه خروجی ضبط گردید که منجر به جرمه نقدی به ارزش ۸۳۹۱۶۷ افغانی در دو قضیه و سبب تحریک تحقیقات در پنج قضیه دیگر گردید.³⁴⁷

علاوه بر آن، اداره فینترکا به ۲۵۱ درخواست برای گزارشات تحلیلی از ادارات دولتی، از جمله از لوی خاړنوالی پاسخ گفت که نشان دهنده افزایش ۳۹،۴ درصدی می باشد.³⁴⁸ اداره فینترکا دو تفاهمنامه همکاری را نیز با وزارت امور داخله و اداره ملی تدارکات طبق حکم ماده ۲۸ قانون مبارزه با پول شوئی و عواید ناشی از جرایم به منظور تسهیل تشریک معلومات استخباراتی در مورد پول شوئی و تمویل تروریزم امضاء کرد.³⁴⁹ فینترکا اداره ثبت و اشاعه دارایی ها را نیز با ارائه تحلیل های مالی در مورد مقامات عالی رتبه دولتی به منظور تایید دارایی های اعلام شده ای آنان کمک کرد.³⁵⁰ تفاهمنامه های همکاری که با کشور های قزاقستان و استرالیا به منظور فراهم سازی زمینه همکاری ها امضاء شد که رقم این گونه موافقتنامه ها را به ۱۸ مورد افزایش داد. در این چارچوب، ۵۳ درخواست به خارج از کشور و خارج به داخل کشور تکمیل گردید.³⁵¹ نهایتاً، فینترکا برنامه های آموزشی بسیار مهم و مورد نیاز در زمینه تحقیق جرایم مالی را به ادارات ذیربط، منجمله وزارت داخله، ریاست امنیت ملی، ریاست مبارزه با جرایم سنگین، لوی خاړنوالی، مرکز عدلی مبارزه با مواد مخدر و مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری ارائه کرد.³⁵²

در فبروری ۲۰۱۹، کمیسیون اروپا فهرست سیاه ۲۳ کشور ثالث، از جمله افغانستان را، به دلیل داشتن کاستی های استراتژیک در چارچوب تمویل تروریزم و پول شوئی شان، تصویب کرد.³⁵³ اگرچه این فهرست از سوی برخی از کشور های عضو اتحادیه اروپا رد شد،³⁵⁴ اما درج شدن نام افغانستان در این لست نشان می دهد که افغانستان باید به تقویت تلاش های ستودنی خود جهت مبارزه با پولشویی و تمویل تروریزم ادامه دهد.

ملاحظات:

در حالیکه توانائی نهاد های مؤلف در اعاده دارایی ها بطور پیوسته افزایش یافت، اما مقدار مجموعی دارایی های اعاده شده هنوز اندک است. نهائی سازی و تصویب به موقع مقرر های اعاده دارایی که در قانون مبارزه علیه فساد اداری پیش بینی شده است و سایر اسناد، طرزالعمل های اعاده دارایی ها را واضح نموده و فشار کار را به واحد اعاده دارایی های لوی خاړنوالی را کم خواهد کرد. اداره لوی خاړنوالی و نهاد های ذیربط دولت، به خصوص اداره فینترکا باید به تعمیق همکاری های خود ادامه دهند.

³⁴⁷ همان، صفحه ۱۳.

³⁴⁸ همان، صفحه ۲۰.

³⁴⁹ همان، صفحه ۲۱. ماده ۲۸ (۵) قانون مبارزه با پول شوئی و عواید ناشی از جرم بیان می دارد که: ماده ۲۸ - جمعآوری، نگهداری و تبادل اطلاعات: (۵) واحد استخبارات و سایر مراجع ذیصلاح می توانند به مقصد رعایت این قانون و قانون مبارزه با تمویل تروریزم تبادل اطلاعات نمایند.

³⁵⁰ همان، صفحه ۲۲. در سال ۲۰۱۸، فینترکا ۹ درخواست در مورد ۲۴۱ مقام ارشد دولتی، از جمله شخصیت های سیاسی دریافت کرد و به ۵ درخواست (با ۶۴ شخص) پاسخ داد.

³⁵¹ همان، صفحه ۲۳.

³⁵² همان، صفحه ۳۱. در مجموع ۷ برنامه متشکل از ۲۳ برنامه آموزشی برای ۱۷ نهاد ارائه شده که منتج به آموزشی ۴۲۲ اشتراک کننده گردید.

³⁵³ مراجعه شود به: اعلامیه مطبوعاتی کمیسیون اروپا. کمیسیون اروپا لست تازه کشور های ثالث با برنامه های ضعیف جلوگیری از پول شوئی و تمویل تروریزم را تصویب کرد، ستراسبرگ، ۱۳ فبروری ۲۰۱۹ در این آدرس قابل دسترس است:

https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/jourova/announcements/press-speaking-points-commissioner-jourova-adoption-commissions-list-high-risk-third-countries_en

(تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ مارچ ۲۰۱۹). <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKCN1Q215T>

³⁵⁴ مراجعه شود به گزارش واشنگتن پست در این آدرس: https://www.washingtonpost.com/politics/2019/03/14/eu-tried-blacklist-countries-high-risk-money-laundering-it-backfired-heres-why/?noredirect=on&utm_term=.70191d72e1b3

(تاریخ مراجعه به سایت ۱۵ اپریل ۲۰۱۹).

پیشنهادهای

به حکومت:

- افزایش توجه به تطبیق برنامه ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی با بکار بستن تجارب کسب شده از تطبیق استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری:
 - تأمین نظارت مؤثر تحت چتر شورای عالی حاکمیت قانون؛
 - راه اندازی بررسی بر برنامه ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی جهت شناسائی عرصه های نیازمند تقویت؛
 - ارائه گزارشات عامه در مورد نتایج این تطبیق؛
- بازنگری قانون جهت تقویت استقلال و حسابدهی قوه قضائیه:
 - مرور احکام در مورد استخدام، تبدیلی و ترفیعات و تقویت عناصر شایسته سالاری و نیز علنی بودن و شفافیت طرزالعمل ها؛
 - مرور قوانین در مورد مسئولیت جرمی قضات جهت تقویت حسابدهی در مطابقت با ضمانت های محاکمه عادلانه.
- توضیح نقش معینیت لوی خارنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری و ارزیابی اینکه آیا تشکیل بزرگ آن بعد از ایجاد کمیسیون مبارزه علیه فساد اداری هنوز ضرورت است و یا خیر و اگر هست، وظایف تعقیبی این اداره باید تقویت گردد.
- ادامه حمایت از تطبیق مؤثر کود جزای جدید منجمله احکام آن در مورد فساد اداری از طریق تخصیص بودجه لازم و توزیع نسخه های چاپی بیشتر این کود.
- تقویت ظرفیت پولیس جهت ممکن ساختن توقیف ها و تحقیقات مؤثر از قضایای فساد
 - انعکاس اصلاحات مندرج در قانون مبارزه علیه فساد اداری در ساختار ریاست مبارزه با جرایم سنگین و تداوم تقویت همکاری ریاست جرایم سنگین با خارنوالی مرکز عدلی و قضائی؛
 - تداوم بهبود قابلیت های نهاد های تنفیذ قانون در اجرای احکام گرفتاری و جلب؛
 - تقویت تدابیر شفافیت و حسابدهی داخلی در وزارت امور داخله.
- ایجاد استراتژی جهت تامین امنیت قضات، خارنوالان و مقامات تنفیذ قانون، منجمله پرسونل شناخته شده ای که روی قضایای حساس کار می کنند.
- تقویت هرچه بیشتر روش های اعاده داری ها:
 - توضیح احکام قانون مبارزه علیه فساد اداری در مورد اعاده دارایی ها در چارچوب یک مقرر؛
 - عقد موافقتنامه ها در مورد همکاری های حقوق دوجانبه با سایر کشور ها.

به قوه قضائیه و اداره لوی خارنوالی:

- تقویت تدابیر شفافیت و حسابدهی داخلی ضمن حفظ استقلال قوه قضائیه و اصلاح سیستم تأدیی قضات
- تامین تطبیق کافی کود جزای جدید، به خصوص احکام آن در مورد مبارزه علیه فساد اداری و رژیم جدید آن در مورد اصدار حکم به مجازات.
- تامین آگاهی دهی استراتژیک در مورد محاکمه جرایم فساد جهت ارائه معلومات به مردم در مورد موفقیت ها و نشر تمام فیصله های نهائی توأم با دلایل و استدلال های قضائی، منجمله قضایای مرکز عدلی و قضائی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری.
- ایجاد طرزالعمل های معیاری ملی برای بررسی سوابق و استخدام قضات، خارنوالان و پولیس ریاست مبارزه با جرایم سنگین که در مرکز عدلی و قضائی کار می کنند.
- کار در جهت افزایش مقادیر دارایی های اعاده شده.

۴. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه

شورای ملی افغانستان عموماً به عنوان نهاد فاقد اعتبار و حسابداری به سبب اتهامات گسترده فساد علیه اعضای انفرادی آن، بن بست های دوامدار داخلی، و مشکل در انجام موثر وظایف، دیده می شود.^{۳۵۵} اگرچه در سال ۲۰۱۸، اعتماد مردم نسبت به شورای ملی اندکی افزایش یافته (۳۹،۷) درصدی و اعتماد نسبت به اعضای آن افزایش (۴۲،۳) درصدی داشته است، اما شورای ملی و اعضای آن هنوز هم در پائین ترین سطح در میان تمام نهاد های شامل سروی قرار داشتند.^{۳۵۶}

در میان بزرگ ترین چالش های شورای ملی عدم توانائی آن در تقویت وظایف تقنینی، نظارتی و نمایندگی اش بوده است. رابطه کاری پرتنش این نهاد با قوه مجریه توانائی شورای ملی در انجام نظارت از نهاد ها در سایر بخش های دولت با استفاده از صلاحیت نظارتی اش طبق قانون اساسی را محدود کرده است. شورای ملی کماکان نقش کمی در تصویب قوانین داشت. در سال ۲۰۱۸، به تعداد ۳۴ قانون طی فرمان تقنینی رئیس جمهور با استفاده از صلاحیت رئیس جمهور در حالات ضرورت عاجل طبق ماده ۷۹ قانون اساسی توشیح شد در حالیکه تنها ۱۴ قانون و ۱۳ معاهده بین المللی از سوی شورای ملی بعد از تصویب مجلسین شورا، پاس گردید.^{۳۵۷} به جزء از قانون ثبت و اشاعه دارایی ها، که مستقیماً مربوط به تدابیر شفافیت مرتبط به اعضای شورا می شد، هیچ قانون دیگر مرتبط به فساد اداری در شورای ملی مورد بحث قرار نگرفت و کود جزا هنوز هم در انتظار بررسی از سوی کمیته تقنینی این شورا قرار دارد.^{۳۵۸}

در سال ۲۰۱۸، چندین نهاد بیرونی گزارشی در مورد شورای ملی نشر کردند که شامل پیشنهادات در مورد تطبیق تدابیر ضد فساد به هدف بهبود بخشیدن به عملکرد این شورا می شد. علاوه بر یوناما، کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری سروی ارزیابی آسیب پذیری شورای ملی در برابر فساد را انجام داد.^{۳۵۹} و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نتیجه گیری کرده است که شورای ملی بعد از نزدیک به پانزده سال موجودیت اش، هنوز در پیش برد وظایف اصلی اش ناتوان بوده است.^{۳۶۰}

کمیسیون عدلی و قضائی ولسی جرگه از اتخاذ اقداماتی در راستای مبارزه علیه فساد اداری، از جمله آغاز گفتگو در داخل شورای ملی در مورد افزایش تدابیر شفافیت یاد کرد.^{۳۶۱} افزایش سریعی در روند ثبت و اشاعه دارایی های اعضای پارلمان نیز به مشاهده رسیده است که به باور کمیسیون عدلی و قضائی، نشان دهنده افزایش حس پاسخگویی در میان اعضای شورای ملی می باشد. افتتاح ولسی جرگه جدید در سال ۲۰۱۹ بعد از انتخابات اکتوبر ۲۰۱۸، می تواند فرصتی برای احیای مجدد این نهاد فراهم کند. برخی از کاندیدان عضویت در پارلمان که اکنون برنده اعلام شده اند، بطور صریح در مورد اتخاذ تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در این شورا کمپاین کردند و وعده سپردند که میخواهند اجراءات داخلی شورای ملی را بهبود بخشند.

^{۳۵۵} یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۵۵ و متعاقب آن.

^{۳۵۶} آسیا فوندیشن، افغانستان در سال ۲۰۱۸: سروی مردم افغانستان، ۲۰۱۸، صفحه ۷. در مقایسه با آسیا فوندیشن، افغانستان در سال ۲۰۱۷: سروی مردم افغانستان، ۲۰۱۷، صفحه ۹۸؛ اعتماد نسبت به اعضای شورای ملی ۳۵،۴ درصد بود در حالیکه اعتماد به شورا به عنوان یک کلیت، ۳۶،۸ درصد بود که در پائین ترین سطح نسبت به تمام نهاد های شامل سروی قرار دارد. آسیا فوندیشن، افغانستان در سال ۲۰۱۷: سروی مردم افغانستان، ۲۰۱۷، صفحه ۹۸.

^{۳۵۷} از جراید رسمی حساب شده است. آماری که وزارت عدلیه ارائه کرد، اندکی متفاوت می باشد. در سال ۲۰۱۷، به تعداد ۳۶ قانون طی فرمان تقنینی رئیس جمهور با استفاده از صلاحیت رئیس جمهور در حالات ضرورت عاجل توشیح شد در حالیکه تنها ۱۴ قانون از سوی شورای ملی بعد از تصویب مجلسین شورا، پاس گردید، مراجعه شود به گزارش یوناما، صفحه ۱۷. شماره ۲،۳ در فوق ملاحظه شود.

^{۳۵۸} مراجعه شود به بخش ۲،۴. در فوق. ولسی جرگه در ابراز نظر نسبت به پیش نویس قبلی این گزارش، تذکر داد که کود جزاء یک سند بزرگ با ۹۱۶ ماده است و بررسی آن زمان خواهد گرفت.

^{۳۵۹} این ارزیابی تا ۲۰۱۹ می ۲۰۱۹ نشر نشده بود

^{۳۶۰} واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، "پارلمان افغانستان: وظایف و صلاحیت های مندرج قانونی اساسی و عملکرد آن بعد از سال ۲۰۰۱"، داکتر شمشاد پسرلی و زلمی ملبار (جنوری ۲۰۱۹) قابل دسترس در اینجا: <https://areu.org.af/archives/publication/1901?lang=fa> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ مارچ ۲۰۱۹).

^{۳۶۱} شماره ۲،۶ در فوق ملاحظه شود.

به تاریخ ۲۰ و ۲۱ اکتوبر ۲۰۱۸، بعد از سه سال تأخیر، افغانستان انتخابات ولسی جرگه را برای اولین بار از سال ۲۰۱۰ بدینسو، برگزار کرد.³⁶² از اینکه انتخابات در افغانستان چالش های لوژستیک و امنیتی استثنائی بوجود می آورد، تلاشها و منابع گسترده ای وقف برگزاری آن می شود می تواند فرصتی بدست دهد که تغییر واقعی به میان آورد و شفافیت در نهادهای دیموکراتیک افغانستان را افزایش داد. آنچه را که سرممنشی ملل متحد به عنوان "شجاعت و عزم میلیون ها زن و مرد افغان که با غلبه بر موانع بزرگ و نادیده گرفتن تهدیدهای جدی امنیتی، در سراسر کشور به پای صندوق های رای رفتند تا نمایندگان خود را انتخاب کنند" 363 توصیف کرد باید از سوی اعضای منتخب ولسی جرگه به عنوان مسئولیتی برای انجام وظایف شان با نهایت پشت کار مد نظر گرفته شود. خطرات شخصی که رای دهندگان به جان خریدند³⁶⁴ باید از سوی شورای ملی جدید، بعد از افتتاح، با تدابیر بهتر شفافیت، رعایت بهتر معیارهای اخلاقی از سوی اعضای آن و همکاری بیشتر با سایر شاخه های دولت و جامعه مدنی پاسخ گفته شود. اما، تأخیر طولانی در اعلام نتایج نهائی انتخابات و بازگشایی پارلمان بعد از تعطیلات زمستانی آن صرف بتاریخ ۲۷ اپریل ۲۰۱۹ دلگرم کننده نیست. اتهامات قابل ملاحظه فساد از سوی برخی از کاندیدان و نهاد های انتخاباتی در جریان برگزاری انتخابات خود نشان می دهد که همه اعضای جدید شورا این حس مسئولیت پذیری و احیای مجدد شورا را نخواهند داشت.

4.1. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در قوه مقننه

اگرچه استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری ۲۰۱۷ بالای قوه مجریه و قوه قضائیه³⁶⁵ تمرکز داشت، اما مطالبی مرتبط به شورای ملی نیز در خود داشت، از جمله، شورای ملی را ترغیب می کرد که مقرر طرز سلوک برای خود وضع کند و حکومت را متعهد می ساخت که رهبری شورای ملی را در تهیه و تطبیق پلان مبارزه علیه فساد اداری کمک و همکاری کند.³⁶⁶ نظر به پیشنهاد تمویل کنندگان، معیاری تحت عنوان "تصویب پلان عمل پارلمان برای مبارزه علیه فساد" در نسخه بازنگری شده استراتژی در سال ۲۰۱۸ گنجانیده شد. برای اولین بار، معیار بازنگری شده، هدف زمان بندی شده ای را برای شورای ملی تعیین کرد که این هدف باید تا دسامبر ۲۰۱۹ بر آورده شود.³⁶⁷

کمیسیون عدلی و قضائی ولسی جرگه مکرراً تأکید کرد که با این کمیسیون در هنگام بازنگری استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۸ مشوره نشده است در عین حالی که اظهار کرده که اعضای آن به پشتیبانی از تطبیق استراتژی بی علاقه می باشد. از طرف دیگر، شورای ملی هم از فرصت ها برای کار موثر با قوه اجرائیه در زمینه آوردن اصلاحات برای مبارزه علیه فساد اداری استفاده موثر نکرد. برای مثال، در حالیکه شورای ملی تأکید داشت که، اگر یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری تسوید و به شورای ملی تقدیم شود، این شورا در تلاش های حکومت در امر مبارزه علیه فساد اداری سهم خواهد گرفت، اما این شورا بحثی را در مورد این قانون از زمان ارائه آن به پارلمان به تاریخ ۱۱ اکتوبر ۲۰۱۸ الی رفتن شورای ملی به تعطیلات به تاریخ ۲۲ جنوری ۲۰۱۹، در تقسیم اوقات کاری خود تنظیم نکرد.³⁶⁸

در معیار ها و روش های برتر بین المللی برای پارلمان ها توصیه شده است که ابزار تأمین راستکاری از قبیل قواعد در مورد پروسه های مشارکتی تصمیم گیری، طرز العمل های شفاف در مورد تنازع منافع، قواعد و مقررات تأدیی و مقررات در مورد دسترسی به

³⁶² مراجعه شود به بخش ۴,۴ در ذیل. انتخابات در غزنی به دلیل اختلافات روی حوزه های رای دهی و نگرانی های امنیتی برگزار نشد. انتخابات در قندهار به سبب ترور قومندان امنیه ولایت بتاریخ ۱۸ اکتوبر و لزوم اتخاذ تدابیر بیشتر امنیتی، بتاریخ ۲۷ اکتوبر برگزار گردید.

³⁶³ گزارش سرممنشی ملل متحد در مورد وضعیت افغانستان و پیامدهای آن بالای صلح و امنیت جهانی، ۷ دسامبر ۲۰۱۸، A/73/624-S/2018/1092،
³⁶⁴ گزارش ویژه در مورد محافظت افراد ملکی در افغانستان: خشونت ها در جریان انتخابات ۲۰۱۸، نومبر ۲۰۱۸ در این آدرس:

https://unama.unmissions.org/sites/default/files/elections_2018_human_rights_and_civilian_protection_concern_s_6_nov_dari.pdf (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ می ۲۰۱۹).

³⁶⁵ یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۵۴.

³⁶⁶ استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، شماره ۲، محور ۱.

³⁶⁷ استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه، محور ۱.

³⁶⁸ شماره ۲,۴,۱ در فوق ملاحظه شود.

اطلاعات باید وضع شود.³⁶⁹ اگرچه ولسی جرگه³⁷⁰ و مشرانو جرگه³⁷¹ اصول وظایف داخلی برای خود وضع کرده اند که شامل برخی تدابیر تأدیبی می شود، اما هیچ مقرره طرز سلوک جامع از سوی مجلسین شورا وضع نشده است.³⁷² در سال ۲۰۱۸، معاشات ۹ عضو ولسی جرگه در نتیجه اجراءات تأدیبی تعلیق گردید. گزارشی در مورد اقدامات مشابه در مشرانو جرگه در دست نیست.

یکی گام مهم در زمینه مبارزه علیه فساد اداری، وضع قانون جدید ثبت و اشاعه دارایی های مقامات عالی رتبه و کارمندان دولت³⁷³ بوده است که اعضای شورای ملی را نیز ملزم می دارد که دارایی های خود را اعلام بدارند. اگرچه اجابت این مکلفیت بطور سنتی در سطح پائینی بوده است،³⁷⁴ اما اداره ثبت و اشاعه دارایی ها بیان داشت که به ۲۲۶ عضو ولسی جرگه و ۷۴ عضو مشرانو جرگه الی ماه اپریل ۲۰۱۹ دارایی های خود را اعلام و ثبت نموده اند که رقم بی سابقه ای است. اداره ثبت و اشاعه دارایی ها و همین قسم، اعضای ولسی جرگه اظهار داشتند که دلیل این کار دخالت شخص رئیس جمهور در پیش برد روند اعلام و ثبت دارایی های مقامات و پیگیری مصرانه این موضوع از سوی ریاست جمهوری با اعضای پارلمان بوده است.³⁷⁵

نظر به ترغیب سکرتریت ویژه کاخ ریاست جمهوری، در واکر سال ۲۰۱۸، دارالانشاء های ولسی جرگه و مشرانو جرگه پلان داخلی مبارزه علیه فساد اداری را تهیه و ترتیب نمودند. باوجودیکه این پلان ها ساحاتی از قبیل استخدام و تدارکات را تنظیم می کند، محدودیت زمانی این پلان ها (تنها سال ۱۳۹۷) و این واقعیت که پلان های متذکره صرفاً دارالانشاء را تحت پوشش می دهد تاثیر آن را محدود کرد.

در سال ۲۰۱۸، کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری (مک) ارزیابی آسیب پذیری ولسی جرگه و مشرانو جرگه در برابر فساد را انجام داد که اولین ارزیابی جامع در زمینه مبارزه علیه فساد اداری از شورای ملی بود. این ارزیابی طوری طراحی شده بود که روی چارچوب تقنینی، سلوک اداره، و ظرفیت های شورا تمرکز کند. این ارزیابی باید در سال ۲۰۱۸ نشر می شد. بتاريخ ۱۶ فبروری ۲۰۱۹، پیش نویس این ارزیابی به شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ارائه گردید و تقاضای نمایندگان شورای ملی جهت مرور و بررسی بیشتر این ارزیابی و ابراز نظر در مورد آن، سبب تأخیر بیشتر گردید.

4.2. پاسخگویی جزایی و شورای ملی

قانون اساسی افغانستان برای اعضای شورای ملی به علت رای یا نظریه پی که در هنگام اجرای وظیفه ابراز می دارند، مصئونیت کامل در برابر تعقیب عدلی داده است.³⁷⁶ به جز از این مصئونیت وظیفوی، ماده ۱۰۲ قانون اساسی تصریح می کند که اعضای پارلمان می توانند به سبب ارتکاب جرمی مورد اتهام و تعقیب عدلی قرار گیرند و موضوع باید به اطلاع مجلسی که متهم عضو آن است رسانیده شود. این موضوع با محکومیت یک عضو مشرانو جرگه از سوی محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی به تاریخ ۵ می ۲۰۱۹، تأیید گردید.

موافقت شورای ملی برای شروع تحقیق ویا تعقیب عدلی لازمی نیست بلکه صرف در حالات توقیف و سایر تدابیر سلب آزادی ضرورت می باشد.³⁷⁷ در جریان تحقیق، هرگاه مظنون به احکام جلب پاسخ نگوید و لازم گردد که وی به زور برای استجواب آورده شود، لوی خازنوال باید درخواست موافقت پارلمان را نماید. طبق معلومات اداره لوی خازنوالی، لوی خازنوال تا کنون سه بار درخواست موافقت توقیف اعضای ولسی جرگه و سه بار درخواست موافقت توقیف اعضای مشرانو جرگه را به شورای ملی داده است. مثل سال های گذشته، اجازه ی رفع مصئونیت اعضای شورای ملی هرگز از سوی هیچ یک از مجلسین این شورا داده نشد.³⁷⁸

³⁶⁹ بسته ابزار پارلمانی (تول کیت) نهاد (IFES)، گزارش نمونه وضعیت پارلمان: چارچوب، روش های بهتر جهانی: گزارش سالانه نمونه وضعیت پارلمان، ابزار استراتژیک نظارتی و گزارشی برای ترویج پارلمان های دموکراتیک در سراسر جهان (۲۰۰۵)، https://www.ifes.org/sites/default/files/final_sop_framework_0607.pdf (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ ارج ۲۰۱۸).

³⁷⁰ اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، فصل ۱۲، ماده ۷۰.

³⁷¹ اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، فصل ۱۲.

³⁷² یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۵۵.

³⁷³ قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی؛ همچنان شماره ۲،۶ در فوق ملاحظه شود.

³⁷⁴ یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۵۴ و بعدی.

³⁷⁵ شماره ۲،۶ در فوق ملاحظه شود.

³⁷⁶ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۰۱.

³⁷⁷ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۰۲.

³⁷⁸ معلومات از سوی وزارت دولت در امور پارلمانی فراهم شده است.

عدم تمایل مجلسین شورای ملی برای وادار ساختن اعضایشان جهت حاضر شدن در برابر مراجع عدلی و قضائی و تنفیذ قانون ویا ابراز موافقت در مورد توقیف اعضای شان عملاً فرهنگ معافیت از مجازات را بوجود آورده است. قابل ذکر است که مصئونیت مندرج ماده ۱۰۲ قانون اساسی مؤقتی است، و همینکه دوره ماموریت اعضای شورای ملی به پایان رسید، آنها دیگر از هیچ نوع مصئونیت ویژه در قضایای جزایی، منجمله در ارتباط به جرایم گذشته، برخوردار نیستند. تأخیر در برگزاری انتخابات شورای ملی از سال ۲۰۱۵ بدینسو در بوجود آمدن این فرهنگ معافیت از مجازات کمک کرد زیرا تمام اعضای ولسی جرگه برای مدت سه سال بعد از تاریخی که باید دوره کاری شان ختم می شد، در شورای ملی باقی ماندند و از مصئونیت پارلمانی سود بردند. احکام جلب و دستگیری علیه اعضای سابق ولسی جرگه که در انتخابات اکتوبر ۲۰۱۸ دوباره انتخاب نشدند، بعد از افتتاح شورای ملی جدید، نافذ و لازم الاجرا خواهد شد.

مصئونیت اعضای پارلمان، در مواردی، مانع تعمیم اجراءات قضائی علیه مقامات عالی رتبه شده است. یک نمونه برجسته از این گونه موارد، قضیه والی اسبق هرات است. در سال ۲۰۱۸، او به اتهام سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی مورد تحقیق لوی څارنوال قرار گرفت. لوی څارنوالی سر از تاریخ ۱۴ می ۲۰۱۷، طی پنج مکتوب به وزارت امور داخله/ریاست مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری خواهان دستگیری او گردید.³⁷⁹ نام و شماره قضیه او در فهرست احکام گرفتاری مرکز عدلی و قضائی که قرار بود قبل از برگزاری کنفرانس ژنو به تاریخ ۲۸ نومبر ۲۰۱۸، اجراء شود، موجود بود. اما، به تاریخ ۲۹ آگست ۲۰۱۸، وی طی فرمان رئیس جمهور، به عنوان عضو مشرانو جرگه منصوب گردید و به این ترتیب از مصئونیت در برابر گرفتاری برخوردار گردید. بتاریخ ۵ می ۲۰۱۹، او از سوی هیئت قضائی مرکز عدلی و قضائی بطور غیابی مجرم شناخته شد و به حبس بیشتر از یک سال محکوم به مجازات گردید.

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری پیشنهاد می کند که قوانین داخلی در مورد مصئونیت ها باید بطور محدود تعبیر شود. این کنوانسیون کشور های عضو را مکلف می دارد که تدابیر لازم را به منظور "ایجاد و حفظ [...] موازنه مناسب بین مصئونیت ها و امتیازات وظیفوی که برای مقامات دولتی به منظور اجرای وظایف شان اعطاء می گردد و در صورت لزوم، امکان تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه مؤثر جرایم مندرج این کنوانسیون" اتخاذ نمایند.³⁸⁰ این حکم به این منظور درج کنوانسیون شده است که اطمینان حاصل شود که مقامات تابع یک سلسله تدابیر حسابدهی در ارتباط به جرایم فساد اداری باشند.³⁸¹ مقامات افغان بر اهمیت این اصل اذعان داشته اند و، در چارچوب بررسی های دوره ای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، اظهار نموده اند که مصئونیت کامل در برابر تعقیب عدلی "تحت اصول بنیادی قوانین جزایی افغانستان ممکن نیست".³⁸²

4.3. نظارت پارلمانی

شورای ملی هنوز روشی برای اعمال صلاحیت نظارتی خود به منظور سهم گیری مؤثر در برنامه های مبارزه علیه فساد اداری افغانستان ایجاد نکرده است. قانون اساسی به شورای ملی صلاحیت نظارت بر کار قوه مجریه از طریق اعطای صلاحیت تصویب بودجه،³⁸³ و به ولسی جرگه صلاحیت استیضاح وزراء، اتخاذ تصمیم راجع به پروگرام های انکشافی و تایید یا رد مقرری وزراء را داده است.³⁸⁴

در دوره تقنینی از تاریخ ۶ مارچ سال ۲۰۱۸ بدینسو، ولسی جرگه یازده وزیر و هفت مقام دولتی را برای استجواب فراخواند و مشرانو جرگه ۱۷ وزیر را فرا خواند. طرزالعمل تصویب بودجه ملی برای سال ۲۰۱۹ یک رویکرد ستیزه جو را به یک رویکرد همکاری تبدیل

³⁷⁹ مکاتیب شماره ۳۵۶۲ مؤرخ ۱۳۹۶/۱۰/۱، ۶۳۳ مؤرخ ۱۳۹۶/۲/۲۴، ۹۲۶ مؤرخ ۱۳۹۶/۳/۲۲، ۱۴۱۷ مؤرخ ۱۳۹۶/۵/۱ و ۱۷۸۶ مؤرخ ۱۳۹۶/۵/۳۰.

³⁸⁰ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۳۰(۲).

³⁸¹ دفتر یو ان او دی سی، رهنمود تقنینی برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ۲۰۱۲، فقره های شماره ۳۸۶-۳۸۷.
³⁸² گروه بررسی تطبیق، خلاصه گزارش: جمهوری اسلامی افغانستان، ۲۲ جون ۲۰۱۶، CAC/COSP/IRG/2016/CRP.20، صفحه ۴، در اینجا قابل دسترس است: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/20-24June2016/V1603822e.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۱۰ مارچ ۲۰۱۸).

³⁸³ قانون اساسی افغانستان، مواد ۹۰(۳)، ۹۸-۹۹.

³⁸⁴ قانون اساسی افغانستان، مواد ۹۱-۹۳.

کرد. مشخصاً، وزارت مالیه و کمیسیون ذیصلاح ولسی جرگه بحث روی آن را در همکاری نزدیک انجام دادند. این کار سبب شد که شورای ملی بودجه را در اقدام اول حکومت، بدون هیچ نوع تعدیل ویا تأخیری، برای اولین بار از سال ۲۰۰۵ به اینسو، تصویب نماید. روش همکاری و مشورت نزدیک قبل از به رأی گذاشتن یک موضوع حساس باید از سوی ولسی جرگه ادامه داده شود. وزارت دولت در امور پارلمانی باید برای بهبود روابط با شورای ملی بطور روز افزون تلاش کند. اما، این کار نباید قوه مقننه را از اعمال درست وظایف نمایندگی اش محروم کند ویا هدف مشروع تفکیک قوا را زیر سوال ببرد.

4.4. انتخابات سال ۲۰۱۸ شورای ملی

انتخابات در افغانستان تحت چارچوب حقوق گسترده ای تنظیم می شود. قانون اساسی حاوی احکامی در مورد حقوق اساسی شهروندان از جمله حق رای دادن و انتخاب شدن برای تمام شهروندان افغانستان³⁸⁵ است و بیان می دارد که رئیس جمهور، اعضای ولسی جرگه، و اعضای شوراهای ولایتی و شوراهای ولسوالی ها از طریق رای "آزاد، عمومی، سری و مستقیم" انتخاب می شوند.³⁸⁶ کمیسیون مستقل انتخابات، طبق قانون اساسی، مسئولیت برگزاری و نظارت از تمام انتخابات ها را بر عهده دارد.³⁸⁷ جزئیات بیشتر در قانون انتخابات بیان شده است که آخرین نسخه آن، قانون انتخابات سال ۲۰۱۶ و تعدیلات سال ۲۰۱۹ آن می باشد.³⁸⁸ این قانون، که بعد از یک روند طولانی مشورتی توسط کمیسیون ویژه اصلاحات انتخاباتی، وضع شد، حاوی اصلاحاتی به منظور کاهش تقلب انتخاباتی و ارتقای اعتبار نهاد های انتخاباتی افغانستان، کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون مستقل شکایات انتخاباتی، می باشد.

انتخابات پارلمانی مورخ اکتوبر ۲۰۱۸، اولین انتخاباتی بود که مطابق قانون انتخابات ۲۰۱۶ برگزار شد؛ قانون متذکره کمیسیون مستقل انتخابات را مکلف نموده بود که اصلاحاتی مختلفی را به منظور جلوگیری از تقلب در انتخابات روی دست گیرد. قبل از برگزاری انتخابات، کمپاین ثبت نام رای دهندگان بر اساس تذکره تابعیت شهروندان در سراسر کشور آغاز گردید که جای کارت های رای دهی سابق را که بطور گسترده تکثیر شده بود و عامل اصلی تقلب های گسترده در انتخابات های گذشته قلمداد می شد، گرفت. این روند ثبت نام رای دهندگان منتج به ایجاد فهرست رای دهندگان در سراسر کشور گردید که در آن ۸,۸ میلیون رای دهنده ثبت نام شده است. فهرست تازه رای دهندگان این امکان را میسر ساخت که فهرست رای دهندگان هر مرکز رای دهی جداگانه تهیه شود که اقدامی برای جلوگیری از پراسازی صندوق های آرا و چند بار رای دادن بود.

به نظر می رسد که این تدابیر در کاهش تقلب های گسترده انتخاباتی تا حدی مؤثر واقع شده است. اما، انتخابات ولسی جرگه اکتوبر ۲۰۱۸ از مشکلات تخنیک و بی نظمی ها به شدت آسیب دید. در روز برگزاری انتخابات، سردرگمی در مورد فهرست رای دهندگان و معرفی دیر هنگام تکنالوژی تشخیص رای دهندگان با استفاده از دستگاه های بیومتریکی در بسیاری از مراکز رای دهی سبب تأخیر های طولانی شد و در برخی موارد، باعث گردید که رای دهندگان بدون اینکه رأی داده باشند، به خانه هایشان برگشتند. روند شمارش آرا نیز بسیار طولانی و پر تنش بود و سردرگمی، نزاع بین کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی و اتهامات گسترده تقلب از مشخصه های بارز آن بود. در زمان نشر این گزارش، نتایج انتخابات شماری از ولایات، از جمله کابل، هنوز نهائی نشده بود.

گمان سوء مدیریت انتخابات ولسی جرگه و اتهامات تقلب و فساد باعث بلند شدن صداها برای برکناری کمیشنران کمیسیون های انتخابات گردیده و تقاضای احزاب سیاسی و نهاد های جامعه مدنی برای اصلاح نظام انتخاباتی یک بار دیگر جان تازه گرفت. بتاريخ ۱۶ جنوری، حکومت مشورت های خود با فعالین سیاسی و جامعه مدنی در مورد آوردن تغییرات در کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی و مکانیزم تعویض کمیشنران را آغاز کرد. بتاريخ ۱۱ فبروری، یک کمیته تخنیکي اقتضائی تحت ریاست سرور دانش، معاون دوم رئیس جمهور و عضویت مقامات حکومتی، احزاب سیاسی، و نهاد های جامعه مدنی روی آوردن تعدیلات در قانون انتخابات، از جمله روند جدیدی برای گزینش اعضای هر دو کمیسیون، احکام جدید در مورد گنجاندن تکنالوژی در تمام

³⁸⁵ قانون اساسی افغانستان، ماده ۳۳.

³⁸⁶ قانون اساسی افغانستان، مواد ۱۳۸ و ۱۴۰.

³⁸⁷ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۵۶.

³⁸⁸ قانون انتخابات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۶ مورخ ۲۵ سپتمبر ۲۰۱۶.

مراحل پروسه انتخابات و نیز روی تغییر نظام انتخاباتی به مدل نظام انتخابات چند بعدی توافق نمود. طرح تعدیل قانون بتاریخ ۱۲ فبروری از سوی کابینه تصویب شد.

بتاریخ ۱۲ فبروری ۲۰۱۹، رئیس جمهور غنی با صدور فرمانی هفت کمیشنر کمیسیون مستقل انتخابات و پنج کمیشنر کمیسیون شکایات انتخاباتی را از کار برکنار کرد. برکناری کمیشنران بطور عموم از سوی احزاب سیاسی و نامزدان انتخابات ریاست جمهوری مورد استقبال قرار گرفت، هرچند کمیشنران برکنار شده ای کمیسیون های انتخاباتی با نشر اعلامیه مشترکی برکناری خود را "سیاسی" خوانده از آن انتقاد کردند و برخی نهاد های جامعه مدنی ابراز نگرانی کردند که تعدیل قانون انتخابات ۲۰۱۶ سبب تاخیر در تقویم انتخاباتی برای انتخابات ریاست جمهوری و سایر انتخابات ها خواهد شد. بتاریخ ۳ مارچ، بعد از مشورت با احزاب سیاسی و جامعه مدنی، رئیس جمهور غنی با صدور فرمانی اعضای جدید کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی و نیز رؤسای دالانشاء های هر دو کمیسیون را تعیین کرد. بتاریخ ۲۰ مارچ ۲۰۱۹، کمیسیون مستقل انتخابات ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۹ را به عنوان تاریخ جدید برای برگزاری انتخابات ریاست جمهوری و شوراهای ولایتی اعلام کرد.

در موازات با این انکشافات، لوی خارنوال روند تحقیق در مورد مسئولیت های جزایی اعضای سابق کمیسیون ها و کارکنان کمیسیون های انتخاباتی را آغاز کرد. بتاریخ ۱۳ فبروری ۲۰۱۹، معاون ریاست تحقیق جرایم لوی خارنوالی، طی مکتوب رسمی به وزارت امور داخله اطلاع داد که لوی خارنوالی تمام کمیشنران کمیسیون مستقل انتخابات و کمیسیون شکایات انتخاباتی را ممنوع الخروج اعلام کرده است و به پولیس سرحدی و مسئولین میدان هوایی هدایت داد که مانع خروج آنان از کشور شوند. به تعقیب آن، به تاریخ ۱۲ مارچ ۲۰۱۹، پنج مقام ارشد دارالانشاء کمیسیون مستقل انتخابات نیز مؤقتاً ممنوع الخروج شدند که لوی خارنوالی این اقدام را تدابیر احتیاطی خواند. در اعلامیه مطبوعاتی که بتاریخ ۱۲ مارچ ۲۰۱۹ صادر گردید، لوی خارنوالی اظهار داشت که به تعداد ۱۸۷ قضیه با اتهامیت ۳۸۶ مظنون از ۲۴ ولایت مورد تحقیق قرار گرفته است و اینکه ۱۳۰ قضیه شامل کارکنان کمیسیون، مسئولین حکومتی، نیروهای امنیتی و بزرگان قومی می شود که در مورد آن ها محاکم فیصله نموده اند. بقیه ۵۲ قضیه تحت تحقیق قرار دارد.

طبق احکام قانون انتخابات ۲۰۱۶، کاندیدان انتخاباتی مکلف اند که به کمیسیون مستقل انتخابات در مورد دارایی های خود قبل از نامزدی به انتخابات، معلومات بدهند.³⁸⁹ این شامل ارائه معلومات به کمیسیون انتخابات در مورد "ملکیت های منقول و غیر منقول" می شود.³⁹⁰ به منظور انجام این مکلفیت، کمیسیون مستقل انتخابات فورمه ای را برای اعلام دارایی های کاندیدان تهیه نمود که کاندیدان آن را باید در جریان روند ثبت نام خانه پری می کردند. اما، برخی کاندیدان اظهار داشتند که فورمه های اعلام دارایی که از سوی کمیسیون تهیه شده است فاقد جزئیاتی است که در فورمه های که از سوی سایر مقامات دولتی خانه پری می شود، موجود است. علاوه بر آن، اگرچه کمیسیون انتخابات این فورمه های اعلام دارایی ها را جمعآوری می کند، اما هیچ طرزالعملی برای طی مراحل ویا تثبیت صحت و سقم این فورمه ها وضع نکرده است. به سبب فقدان جزئیات در این فورمه ها، کار تایید صحت و سقم آن دشوار است و ارائه آن از سوی کاندیدان به کمیسیون تاثیر اندکی بر شفافیت پروسه های انتخاباتی افغانستان داشته است.

در سال ۲۰۱۸، یوناما پیشنهاد نمود که کمیسیون مستقل انتخابات با اداره ثبت و اشاعه دارایی ها همکاری کند، اطمینان حاصل نماید که فورمه های اعلام دارایی های کاندیدان جهت تثبیت صحت و سقم آن به اداره ثبت و اشاعه دارایی ها انتقال می گردد و اینکه معلومات در مورد دارایی های کاندیدان موفق سالانه تجدید شود.³⁹¹ در میان نگرانی های روز افزون در مورد اینکه خلاء های اجرائی مانع تایید صحت و سقم دارایی ها شده است، حکومت تلاش کرد رژیم اعلام و ثبت دارایی های اعضای برحال و آینده پارلمان را تقویت نماید. تحت شاخص شماره ۲،۳ چارچوب حسابدی متقابل ژنو،³⁹² پیشنهاد یوناما پذیرفته شد و حکومت متعهد گردید که مسئولیت ثبت و تایید دارایی های کاندیدان برنده انتخابات ولسی جرگه را الی سال ۲۰۲۰ از کمیسیون انتخابات به اداره ثبت و اشاعه دارایی ها انتقال دهد. در شاخص چارچوب حسابدی متقابل ژنو همچنان تصریح شده است که کسانی که در مورد دارایی هایشان معلومات نادرست ارائه می کنند، باید مجازات شوند. کود جزای جدید نیز با جرم شناختن ارائه معلومات نادرست ویا

³⁸⁹ قانون انتخابات، ماده ۷۳.

³⁹⁰ قانون انتخابات، ماده ۷۳(۲)(۴).

³⁹¹ یوناما، گزارش مبارزه علیه فساد اداری، می ۲۰۱۸، صفحه ۵۴.

³⁹² مراجعه شود به بخش ۲،۱ در فوق.

گمراه کننده در مورد دارایی ها، در این خصوص قانون ثبت و اشاعه داری ها را تکمیل می کند و برای مرتکبین این عمل جزای نقدی ۳۰۰۰ الی ۱۸۰۰۰۰ افغانی تعیین کرده است.³⁹³

ملاحظات:

در سال ۲۰۱۸ و اوایل ۲۰۱۹، توجه به لزوم اتخاذ تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در پارلمان افزایش یافته است. با تعیین شاخصی برای شورای ملی در استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری و با تلاش فعالانه در این خصوص که اعضای پارلمان مکفیت های خود در زمینه اعلام دارایی های شان را اجابت نمایند، قوه مجریه عزم خود برای وضع تدابیر مبارزه علیه فساد اداری در شورای ملی را نشان داده است. اما، وضع مقررات و قواعد راستکاری، شفافیت و حسابداری برای مجلسین شورای ملی و نیز تنفیذ مقررات تادیبی داخلی هنوز مسئله زیربطی است. ولسی جرگه جدید فرصتی در دست دارد تا عملکرد شورای ملی و رعایت تدابیر ضد فساد در آن را بهبود بخشد. محکومیت یک عضو پارلمان از سوی مرکز عدلی و قضائی برای اولین بار شاید راه را برای پاسخگوی بیشتر هموار سازد.

³⁹³ کود جزاء، ماده ۴۲۱.

پیشنهادات:

به شورای ملی:

- ↔ استفاده از افتتاح ولسی جرگه جدید به عنوان نقطه آغازی برای انجام مؤثر وظایف نظارتی، تقنینی و نمایندگی:
 - ایجاد کمیته حسابات عامه و سهم گیری مؤثر در کار اداره عالی تفتیش؛
 - ارتقای توانائی برای بررسی مسوده قوانین و پروسه های تصویب قوانین از جمله قوانین مربوط به فساد و کود جزاء.
- ↔ استفاده از افتتاح ولسی جرگه جدید به عنوان نقطه آغازی برای تقویت درستکاری، حسابدگی و شفافیت در شورای ملی.
 - تمام اعضای مشرانو جرگه و ولسی جرگه باید مکلفیت های خود در اعلام و ثبت دارایی های شان را اجابت کنند.
- ↔ همکاری با قوای مجریه و قضائیه و نیز با ادارات مستقل و جامعه مدنی در زمینه اصلاحات برای مبارزه علیه فساد:
 - کار با کمیته نظارت و انسجام در زمینه پیگیری پیشنهادات آن؛
 - کار با کمیسیون دسترسی به اطلاعات در راستای ترویج حق دسترسی به اطلاعات؛
 - همکاری با اداره ثبت و اشاعه دارایی ها در تایید دارایی های اعلام شده؛
 - همکاری با اداره لوی خازنوالی در زمینه تأمین حسابدگی اعضای شورای ملی.

به اداره لوی خازنوالی:

- ↔ تعقیب اتهامات جزایی علیه اعضا و کارکنان شورای ملی در مطابقت با چارچوب قانونی افغانستان به طور متعهد و شفاف.
- ↔ تعقیب مؤثر اتهامات جزایی علیه اعضای سابق ولسی جرگه که دیگر تحت مصئونیت پارلمانی قرار ندارند.

به اداره ثبت و اشاعه دارایی ها

- ↔ حصول اطمینان از ثبت کامل دارایی های تمام اعضای پارلمان و تایید دارایی های اعلام شده با نظر داشت فورم های ثبت دارایی های کاندیدان موفق انتخابات سال ۲۰۱۸ که از سوی کمیسیون مستقل انتخابات مطابق به چارچوب حسابدگی متقابل ژنو به این اداره انتقال گردیده است.

به حکومت، جامعه مدنی و تمویل کنندگان:

- ↔ حمایت از شورای ملی در تطبیق تدابیر مبارزه علیه فساد اداری؛
- ↔ استفاده از افتتاح ولسی جرگه به عنوان نقطه آغازی برای کار مؤثر با شورای ملی در زمینه اصلاحات برای مبارزه علیه فساد اداری.

۵. کار نهادهای مستقل در زمینه مبارزه علیه فساد اداری

قانون مبارزه علیه فساد اداری ترکیب ساختاری نهاد های مبارزه با فساد اداری افغانستان را تغییر داد و یکبار دیگر یک کمیسیون مستقل مبارزه با فساد اداری را رسماً ایجاد نمود و انتظار می‌رود که این کمیسیون وظایف مندرج ماده ۶ کنوانسیون ملل علیه فساد اداری را انجام دهد. کمیسیون جدید تاکنون تاسیس نشده است؛ از این جهت ساختارهای پیشنهاد شده آن در بخش مربوط به قانون مبارزه علیه فساد اداری مورد بحث قرار گرفته است.³⁹⁴ قانون مشخص مبارزه با فساد اداری که بیشتر در همخوانی با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری باشد، پیشنهاد گزارش سال ۲۰۱۸ یوناما پیرامون مبارزه با فساد اداری را تحقق می‌بخشد. قانون مبارزه با فساد اداری باید به تدریج گسترش یابد تا مبنای حقوقی نهاد های مبارزه با فساد اداری را تا حدی که ممکن باشد، فراهم نماید. همانطوریکه یوناما در گزارش های قبلی خویش پیشنهاد نمود، ایجاد می‌کند که هماهنگی بیشتر در وظایف ایجاد گردد تا از تداخل کاری جلوگیری به عمل آید. هرچند هدف قانون مبارزه با فساد اداری ارائه مبنای حقوقی بهتر برای نهاد های مبارزه با فساد اداری است، احکام این قانون در مورد ادغام نهاد های مبارزه با فساد اداری تحت کمیسیون جدید به اساس حکم رئیس جمهور یک تغییر عمده نسبت به امنیت حقوقی و استقلالیت لازم نهاد های مبارزه با فساد اداری است.

قانون دسترسی به اطلاعات باعث ایجاد کمیسیون جدید دسترسی به اطلاعات گردید و این کمیسیون کارش را در اوایل سال ۲۰۱۹ آغاز نمود. با بلند بردن شفافیت و ترویج حق هر شهروند برای دسترسی به اطلاعات، کمیسیون می‌تواند نقش کلیدی را در امر مبارزه با فساد اداری ایفاء نماید.

۱.۵ کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری

آینده کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری نا معلوم می‌باشد.³⁹⁵ در ابتدا، این کمیته در داخل اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری³⁹⁶ به هدف بهبود بخشیدن عملکرد اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری ایجاد گردید، اما بعداً تقویت پیدا کرد و در سال ۲۰۱۶ از اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری جدا شد.³⁹⁷ این یک کمیته‌ای مختلف بوده که دارای سه کمیشنر افغان و سه کمیشنر بین المللی بوده و به عنوان یک نهاد مؤقت در نظر گرفته شده بود. این کمیته طوری طراحی شده بود که کمیته را از منافع گروهی، داخلی و بین المللی دور نگهدارد ولی از آنجائی که این اداره به اساس فرمان اجرائی ایجاد شده است و هر زمانی قابل تعدیل است و چون از سوی تمویل کنندگان حمایت می‌شود،³⁹⁸ کماکان آسیب پذیر باقی مانده است.

تغییرات در ترکیب ساختاری نهاد های مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۸ فرصت بی سابقه‌ای را برای کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری فراهم ساخت تا نقش خود را بیشتر ساخته و بطور خودکار جای یک اداره مستقل مبارزه با فساد اداری را پر سازد چرا که اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری در ماه مارچ ۲۰۱۸ منحل شد،³⁹⁹ ایجاد کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری در نظر نبود، و کار مرستتال مبارزه با جرایم فساد اداری لوی خاړنوالی به ویژه وظایف بازدارنده وی، تا هنوز آغاز نشده بود. در واقع، استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۷ استفاده از این فرصت را بیشتر ساخته و کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری را

³⁹⁴ به بخش ۲.۴.۱ در فوق مراجعه شود.

³⁹⁵ همچنان به گزارش مبارزه علیه فساد اداری یوناما، ماه می ۲۰۱۸، صفحات ۵۹ الی ۶۰ مراجعه شود.

³⁹⁶ فرمان رئیس جمهور در مورد مبارزه مؤثر علیه فساد اداری (فرمان شماره ۶۱)، ۱۸ ماه مارچ ۲۰۱۰. در ماده ۸، به اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری هدایت داده شد تا "...یک کمیته نظارت و ارزیابی را در چهارچوب این اداره، متشکل از کارشناسان ملی و بین المللی در بخش مبارزه علیه فساد اداری، ایجاد نماید". کمیته ملکفیت داشت تا "ارگانهای دولتی را در عرصه تصمیم گیری ایجاد شاخص های مؤثر و نظارت و ارزیابی لازم همکاری، گزارش شش ماه به رئیس جمهور، شورای ملی، جامعه جهانی و مردم پیرامون فعالیت های مبارزه علیه فساد در سطح ملی و همچنان در مورد کمکهای جامعه جهانی و مراجع تمویل کننده، ارائه نماید."

³⁹⁷ فرمان رئیس جمهور در مورد تعدیل شخصیت حقوقی، وظایف، فعالیت ها و صلاحیت های کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری (فرمان شماره ۱۱۵)، مؤرخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۶.

³⁹⁸ دیپارتمنت انکشاف بین المللی (انگلستان)، اداره انکشاف بین المللی دنمارک (دانید)، ناروی، جی آی زید (آلمان) و اداره انکشاف بین المللی

ایالات متحده امریکا، مراجعه شود به: <http://www.mec.af/da/index.php/aboutt-us/donors>

(تاریخ مراجعه: ۳۰ مارچ ۲۰۱۹).

³⁹⁹ قانون نظارت از تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری منتشره در جریده رسمی شماره ۹۵۷ مؤرخ ۱۳۸۷/۵/۸ طی فرمان تقنینی شماره ۲۶۸، مؤرخ ۴ مارچ ۲۰۱۸ ملغی گردید. تعدیلات و احکام اضافی در قانون تشکیل و صلاحیت های اداره لوی خاړنوالی در جریده رسمی شماره ۱۲۶۸ منتشر گردید.

به عنوان بگانه نهاد مبارزه با فساد اداری، از ادغام با معاونیت لوی خازنوالی در امور مبارزه با جرایم فساد اداری،⁴⁰⁰ مستثنی قرار داد و خواهان تقویت بیشتر این کمیته شد.⁴⁰¹ باآنها، قانون مبارزه با فساد اداری⁴⁰² به کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری صلاحیت می دهد "تا خلا ها و نقاط ضعف در فعالیت های مبارزه با فساد اداری در وزارت ها و نهاد های دولتی را شناسائی و نشر نموده و هدایات و مشوره های لازم را بخاطر رفع آنها ارائه نماید"⁴⁰³ در حال حاضر، این کار یکی از وظایف کلیدی کمیته نظارت و ارزیابی را تشکیل میدهد. حکم قانون مبارزه با فساد اداری مبنی بر اینکه ادارات موازی با مبارزه علیه فساد اداری میتوانند به اساس حکم مقام ریاست جمهوری⁴⁰⁴ در کمیسیون جدید مدغم شود، فضا را در مورد اینکه آیا کمیته مشترک نظارت و ارزیابی به عنوان یک اداره موازی تلقی شود، باز می گذارد. برخلاف متن اصلی استراتژی، متن تجدید نظر شده استراتژی در سال ۲۰۱۸، کمیته نظارت و ارزیابی را بطور مشخص از مدغم شدن مستثنی نمی کند.⁴⁰⁵ قانون مبارزه علیه فساد اداری بتاريخ ۵ ماه سپتامبر ۲۰۱۸ نافذ گردید و کمیسیون جدید تاکنون تشکیل نگردیده است و ایجاب زمان را مینماید تا فعالیت هایش را آغاز و طرزالعمل ها و مقررات داخلی را پیرامون این موضوعات صادر نماید.⁴⁰⁶

ادغام احتمالی کمیته نظارت و ارزیابی با این کمیسیون صرف زمانی مطلوب خواهد بود که کمیسیون جدید مؤثریت خود را ثابت کند. در واقع، تعجیل در ادغام کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری با این کمیسیون، خلاها در وظایف بازدارنده را بیشتر خواهد ساخت. در عوض، اگر قرار باشد که ادغام صورت گیرد، رویکرد تدریجی که پیشنهادات کمیته نظارت و ارزیابی مبنی بر اینکه ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری برای کدام ادارات باید تکمیل گردد، را در نظر گیرد قابل توصیه خواهد بود. پلانهای داخلی برای اصلاح کمیته نظارت و ارزیابی در جریان تهیه این گزارش مورد بحث قرار دارند. در واقع، کمیته نظارت و ارزیابی باید یک پلان پیگیری یا بعدی را برای پلان استراتژیک سه ساله خود که در ماه نوامبر سال ۲۰۱۸ پایان میابد، اتخاذ نماید. کمیشنران جدید بین المللی کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۷ تعیین گردیدند، اما یکی از این کمیشنران بین المللی در اواخر سال ۲۰۱۸ از وظیفه اش کنار رفت و جایگزین وی تا اکنون تعیین نگردیده است.

از زمان نشر آخرین گزارش مبارزه با فساد اداری یوناما تا اکنون، کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه با فساد اداری دو گزارش مبارزه علیه فساد اداری به سطح وزارت⁴⁰⁷ و هفت گزارش نظارتی ربعوار را منتشر کرده است.⁴⁰⁸ دو گزارش دیگر، یکی پیرامون شورای ملی و دیگری پیرامون صندوق وجهی نظم و قانون افغانستان، که قرار بود در سال ۲۰۱۸ نشر گردد، تا اکنون نشر نشده است. طی گزارش ربعوار نظارتی این کمیته که در سال ۲۰۱۸ در مورد اداره لوی خازنوالی و وزارت صحت عامه منتشر شد، کمیته مذکور از بهبودی ها و پیروی از پیشنهادات در خصوص هر دو نهاد یاد آوری نمود، اما نگرانی خویش را مبنی بر عدم تطبیق یکسان پیشنهادات از سوی وزارت صحت عامه ابراز نمود.⁴⁰⁹

در جریان سال ۲۰۱۸، کمیته نظارت و ارزیابی پس از آن که هدایت صریح از سوی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری دریافت کرد، به ارائه گزارشات به این شورا قبل از نشر آن، ادامه داد.⁴¹⁰ ارائه مسوده ارزیابی در مورد وزارت امور داخله و شورای ملی به

⁴⁰⁰ استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۱: نهاد ها و رهبری سیاسی.

⁴⁰¹ استراتژی مبارزه با فساد اداری، فصل ۴.

⁴⁰² فرمان تقنینی شماره ۳۲۷، مؤرخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۸ منتشره جریده رسمی شماره ۱۳۱۴.

⁴⁰³ قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۱۷.

⁴⁰⁴ قانون مبارزه علیه فساد اداری، فقره (۲) ماده ۴۰.

⁴⁰⁵ به بخش ۲،۳ در فوق مراجعه شود.

⁴⁰⁶ قانون مبارزه با فساد اداری، فقره (۲) ماده ۱۷.

⁴⁰⁷ ارزیابی وزارت معادن و پترولیم در ماه دسامبر ۲۰۱۸ به نشر رسید و ارزیابی در مورد وزارت داخله در ماه فیبروری ۲۰۱۹ به نشر رسید. این گزارشات در وب سایت ذیل که بتاريخ 10 مارچ ۲۰۱۹ به آن دسترسی صورت گرفته است، موجود اند.

⁴⁰⁸ http://www.mec.af/files/2018_12_10_momp_full_report_da.pdf

گزارش اول و دوم نظارتی ربع وار برای وزارت معارف (۲۴ جون و ۶ نوامبر ۲۰۱۸)، گزارش نظارتی ربع وار د افغانستان بانک (۹ اگست ۲۰۱۸) و گزارش دوم و سوم نظارتی ربعوار اداره لوی خازنوالی (۱۴ اگست ۲۰۱۸ و ۶ جنوری ۲۰۱۹)، و گزارش نظارتی ربعوار ششم و هفتم وزارت صحت عامه و گزارشان تعقیبی (فیبروری و جون ۲۰۱۸).

⁴⁰⁹ هفتمین گزارش نظارت ربعوار، جون ۲۰۱۸، صفحه ۱، قابل دسترس در:

http://www.mec.af/files/2018_09_26_2nd_quarterly_report_da.pdf

(تاریخ مراجعه: ۱۰ مارچ ۲۰۱۹).

⁴¹⁰ جلسه مورخ ۱۶ فیبروری ۲۰۱۹ و ۲۵ جولای ۲۰۱۸ شورای عالی.

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری،⁴¹¹ مشکلات جدی را مبنی بر عدم همکاری با کمیته نظارت و ارزیابی از سوی این ادارات برجسته ساخت که در کل مؤثریت و دقت گزارش کمیته نظارت و ارزیابی را کاهش داد. حمایت شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری از کمیته نظارت و ارزیابی در راستای جلب همکاری ادارات قبل از نهایی ساختن گزارشات شان، مؤثریت کمیته نظارت و ارزیابی را افزایش خواهد داد.

۵,۲ کمیسیون جدید مستقل دسترسی به اطلاعات

بتاریخ ۳ مارچ ۲۰۱۸، رئیس جمهور طی فرمان ریاست جمهوری⁴¹² قانون دسترسی به اطلاعات را مورد بازنگری قرار داد که قانون سال ۲۰۱۴ را بطور قابل توجهی بهتر ساخت.⁴¹³ به تاسی از ماده ۵۰ قانون اساسی افغانستان، این حق دسترسی شهروندان کشور به اطلاعات در مورد خدمات عامه را تامین می کند در صورتیکه این دسترسی مانع حقوق دیگران و یا امنیت عامه نشود.⁴¹⁴ این قانون حقوق مندرج قانون اساسی افراد غیر مطبوع و اشخاص حقوقی را نیز گسترش داده و مصئونیت های اساسی را برای افشاء کنندگان فراهم می سازد.⁴¹⁵ این قانون از سوی نهاد های جامعه مدنی و مقامات افغانستان مورد بررسی قرار گرفت و یکی از بهترین قوانین از نوع خود در جهان محسوب گردد.⁴¹⁶

هرچند این قانون یک دستاورد قابل توجهی در عرصه قانون گذاری بشمار میرود، اما صرف استفاده و تطبیق مؤثر آن فرهنگ شفافیت و کاهش فساد اداری را به ارمغان خواهد آورد. حصول اطمینان از اینکه قانون فوق بطور گسترده مورد استفاده و تطبیق مؤثر قرار میگیرد، بستگی به همه ادارات عامه و سایر نهاد ها مانند تصدی های دولتی دارد که ایجاب ارائه معلومات را می نمایند و همچنان دسترسی به عموم مردم از سوی کمیسیون دارد.⁴¹⁷ برخلاف کمیسیون قبلی⁴¹⁸، کمیسیون نظارت از دسترسی به اطلاعات، مستقل از وزارت اطلاعات و فرهنگ بوده و مکلفیت دارد تا وظایف خود را مستقل از ادارات دولتی انجام دهد. این کمیسیون یک نهاد مستقل بودجوی می باشد.⁴¹⁹

پنج کمیسیون کمیسیون طی یک پروسه علنی و رقابتی از سوی رئیس جمهور از میان فهرست کوتاهی که از سوی کمیته گزینش تحت ریاست وزیر اطلاعات و فرهنگ و اشتراک نهاد های جامعه مدنی ارائه گردیده بود، انتخاب گردیدند.⁴²⁰ مدت خدمت این کمیسیون پنج سال بوده و غیر قابل تمدید می باشد.⁴²¹ کمیسیونرانی فعلی به تاریخ ۲۲ ماه نومبر ۲۰۱۸⁴²² از سوی رئیس جمهور تعیین و بتاریخ ۳۰ ماه دسامبر رسماً به وظایف شان معرفی گردیدند.

مسئولیت های کمیسیون شامل موارد ذیل می گردد: نظارت از پروسه درخواست اطلاعات و تطبیق قانون دسترسی به اطلاعات⁴²³ و همچنان بررسی گزارش مقامات در مورد ارائه اطلاعات.⁴²⁴ کمیسیون وظیفه مهم اطلاع رسانی را به عهده دارد تا سطح آگاهی مردم در مورد کار و حقوق این کمیسیون را در مطابقت به قانون دسترسی به اطلاعات توأم با ترویج فرهنگ شفافیت و ارائه اطلاعات، افزایش بخشند.⁴²⁵ درنهایت، کمیسیون صلاحیت رسیدگی به شکایات ناشی از رد کردن حق دسترسی به اطلاعات را داشته و به شهروندان کشور در مورد اینکه

⁴¹¹ جلسه مورخ ۱۶ فبروری ۲۰۱۹ شورای عالی.

⁴¹² قانون دسترسی به اطلاعات، فرمان تقنینی شماره ۲۵۶، مورخ ۳ مارچ ۲۰۱۸.

⁴¹³ قانون دسترسی به اطلاعات، جریده رسمی شماره ۱۱۵۶ مورخ ۲۳ دسامبر ۲۰۱۴. (قانون دسترسی به اطلاعات سال ۲۰۱۴).

⁴¹⁴ قانون اساسی افغانستان، ماده ۵۰.

⁴¹⁵ قانون دسترسی به اطلاعات، مارچ ۲۰۱۸، ماده ۷ و ۳۰.

⁴¹⁶ حق جهانی به رده بندی اطلاعات، قابل دسترس در: <https://www.rti-rating.org-detail/?country=Afghanistan> (تاریخ مراجعه: ۱۰ مارچ ۲۰۱۹)؛ همچنان مراجعه شود به: صفحه ۳۳ گزارش سایه دیدبان شفافیت مراجعه شود؛ اظهار افغانستان، نشست شورای امنیت مورخ ۱۱ مارچ ۲۰۱۹، قابل دسترس در: <http://afghanistan-un.org/2019/03/the-situation-in-afghanistan-5/> (تاریخ مراجعه: ۲۰ مارچ ۲۰۱۹).

⁴¹⁷ قانون دسترسی به اطلاعات، مارچ ۲۰۱۸، فقره (۶) ماده ۳.

⁴¹⁸ قانون دسترسی به اطلاعات ۲۰۱۴، ماده ۱۶.

⁴¹⁹ قانون دسترسی به اطلاعات، مارچ ۲۰۱۸، مواد ۲۰ و ۳۰.

⁴²⁰ قانون دسترسی به اطلاعات، مواد ۱۸ الی ۲۰.

⁴²¹ قانون دسترسی به اطلاعات، فقره های (۵) الی (۷) ماده ۲۰؛ مدت خدمت دو عضو ابتدائی فقط سه سال می باشد.

⁴²² فرمان اجرایی شماره ۱۰۶، مورخ ۲۲ نوامبر ۲۰۱۸ ریاست جمهوری.

⁴²³ قانون دسترسی به اطلاعات، فقره های (۱) و (۱۰) ماده ۲۲.

⁴²⁴ قانون دسترسی به اطلاعات، فقره (۵) ماده ۲۲.

⁴²⁵ قانون دسترسی به اطلاعات، فقره های (۷) و (۸) ماده ۲۲.

چگونه از حق دسترسی به اطلاعات خود استفاده نمایند و به نمایندگی از شهروندان، چگونه از مقامات بطور مستقیم درخواست ارائه اطلاعات را نمایند، مشوره میدهد.⁴²⁶

در مرحله آغازین، کمیسیون کار عملیاتی خود را با تمرکز روی ایجاد یک پلان کاری سالانه آغاز نمود و مقامات افغانستان، مراجع تمویل کننده و سازمانهای بین المللی را در مورد فعالیت ها و رسیدگی به وضعیت منابع این کمیسیون مطلع ساخت. الی اواسط ماه مارچ ۲۰۱۹، کمیسیون طرزالعمل داخلی خود را تصویب نکرده بود. از اینکه کمیسیون در اواخر ماه دسامبر ۲۰۱۸ ایجاد گردید، به عنوان یک نهاد مستقل بودجوی شامل بودجه سال مالی ۲۰۱۹ نگردید و مجبور بود تا فعالیت های خویش را با بودجه باقیمانده از کمیسیون قبلی دسترسی به اطلاعات به پیش ببرد.⁴²⁷ کمیسیون از وزارت مالیه تقاضا نمود تا این کمیسیون را به عنوان یک نهاد مستقل بودجوی در جریان بازنگری نیمه ساله بودجه سال ۲۰۱۹، شامل بودجه سازد. کمیسیون اظهار داشت که پس از ختم مرحله ابتدایی، روی فعالیت های آگاهی عامه پیرامون حق دسترسی شهروندان به اطلاعات در سراسر کشور تمرکز خواهد کرد. در حالیکه کمیسیون روی همکاری جامعه مدنی جهت رسیدگی به تمامی ولایات اتکاء می نماید، سعی خواهد کرد تا دفاتر ساحوی⁴²⁸ خویش را پس از اینکه امور دفتر مرکزی در کابل منسجم و گسترش پیدا کرد، ایجاد نماید.

طبق گزارش کمیسیون، الی اواسط ماه مارچ ۲۰۱۹، این کمیسیون به تعداد هشت قضیه شکایت در مورد نقض دسترسی به اطلاعات را فیصله نمود. فیصله های کمیسیون در تمامی قضایا مورد تطبیق قرار گرفت. در عدم موجودیت یک وب سایت و یا تابلوی اعلانات، کار و فعالیت کمیسیون برای شهروندان تا هنوز قابل دسترس نیست.

ملاحظات:

ایجاد یک کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری به هدف اجرای فعالیت های بازدارنده مطابق به ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری در قانون جدید مبارزه علیه فساد اداری، برای افغانستان فرصتی بود تا نهاد های مبارزه علیه فساد اداری خویش را مجدداً تنظیم نماید. از اینکه قانون بطور کامل در مورد این تقاضا ها جزئیات ارائه نمیکند، بناءً تعدیلات تدریجی باید کاری را که آغاز شده است تکمیل نماید. در عین زمان، استقلالیت نهاد های مانند کمیسیون دسترسی به اطلاعات و کمیته نظارت و ارزیابی باید حفظ و تقویت گردد.

⁴²⁶ قانون دسترسی به اطلاعات، فقره های (۲)، (۳) و (۴) ماده ۲۲.

⁴²⁷ طبق معلومات از کمیسیون، این مبلغ ۱۴ میلیون افغانی (کمتر از ۲۰۰۰۰۰۰۰ دالر امریکائی) می باشد.

⁴²⁸ قانون دسترسی به اطلاعات، ماده ۲۵.

پیشنهادهای:

به حکومت:

- ↔ ایجاد فرهنگ سیاسی مطلوب برای عملکرد نهاد های مستقل از طریق فراهم ساختن منابع مالی کافی و حمایت سیاسی از استقلالیت آنها؛
- ↔ احترام به استقلالیت کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری و فراهم ساختن منابع کافی مطابق به ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری به منظور جلوگیری از ناکامی های اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد اداری؛
- ↔ تقویت استقلالیت کمیته نظارت و ارزیابی و افزایش همکاری نهاد های ذیربط با کمیته نظارت و ارزیابی در راستای ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد اداری آن اداره؛
- ↔ حمایت از فعالیت کمیسیون دسترسی به اطلاعات از طریق فراهم ساختن منابع کافی و همکاری با کمیسیون در راستای تحقق حق دسترسی به اطلاعات؛
- ↔ ایجاد مقررات در مطابقت با قانون مبارزه علیه فساد اداری به هدف فراهم ساختن مبنای حقوق قوی برای نهاد های مبارزه علیه فساد اداری در مطابقت با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری.

به کمیته نظارت و ارزیابی:

- ↔ پیشنهاد پلان انکشافی برای کمیته نظارت و ارزیابی توأم با گزینه های کاهش حمایت بین المللی و یا مبدل ساختن به یک نهاد قوی مبارزه علیه فساد اداری؛
- ↔ حصول اطمینان از طرزالعمل های شفاف کاری مبتنی بر معیار های هدفمندانه در خصوص انتخاب ابعاد ارزیابی؛
- ↔ طرح استراتژی پیرامون چگونگی افزایش همکاری نهاد های قابل ارزیابی.

به کمیسیون جدید مبارزه با فساد اداری:

- ↔ اجرای فعالیت های بازدارنده مبارزه با فساد اداری بطور مستقل و در مطابقت با ماده ۶ کنوانسیون مبارزه با فساد اداری ملل متحد؛
- ↔ فعال سازی میکانیسم بازنگری استراتژی مبارزه با فساد اداری و در این راستا، سهمگیری در طرح استراتژی دراز مدت مبتنی بر تجارب اندوخته شده و حصول اطمینان از انعکاس این تجارب در استراتژی جدید.

به کمیسیون دسترسی به اطلاعات:

- ↔ ایجاد فرهنگ شفافیت از طریق تحقق حق دسترسی به اطلاعات در همکاری با رسانه ها، جامعه مدنی و نهادها؛
- ↔ تلاش مؤثر به منظور جلوگیری از فساد حین استفاده از حق دسترسی به اطلاعات؛
- ↔ معیارها برای ارزیابی کارکنان خدمات ملکی نشر و تطبیق گردد. این معیارها می تواند شامل مدیریت منابع بشری، تطبیق بودجه و تحقق اهداف استراتژیک باشد.

۶. ابتکارات جامعه مدنی در عرصه مبارزه علیه فساد اداری

در افغانستان بخش های مهم جامعه مدنی را مؤسسات غیر دولتی که توسط قانون سال ۲۰۰۵ مؤسسات غیر دولتی، و انجمن های اجتماعی که توسط قانون سال ۲۰۱۳ جمعیت ها⁴²⁹ تنظیم میگردند، تشکیل میدهد. تحت این قوانین، این گونه نهاد ها باید خود را در بالترتیب در وزارت اقتصاد و یا وزارت عدلیه ثبت نمایند و اساسنامه خود را که حاوی معلومات در مورد ساختار کاری داخلی نهاد متذکره باشد، تهیه نمایند و باید حد اقل دارای رئیس و مجمع عمومی باشند. مؤسسات غیر دولتی - که اکثراً از سوی تمویل کنندگان بین المللی تمویل می شوند - معمولاً روی عرضه خدمات، ترویج حقوق افراد و نظارت بر اعمال حکومت تمرکز میکنند. جمعیت ها شامل اتحادیه های مسلکی، انجمن های حقوقی که (اکثراً روی زنان و حقوق بشر تمرکز مینمایند)، انجمن های ادبی، شوراهای مذهبی و شوراهای قومی بوده، ولی محدود به همین ها نمی شوند.⁴³⁰ تعدیل چارچوب های قانونی باید شفافیت و حسابداری در میان نهاد های جامعه مدنی را تأمین کند. برخی از نهاد های جامعه مدنی پالیسی های داخلی برای تأمین شفافیت را ایجاد کرده اند، اما این پالیسی ها بطور منظم تجدید نمی شوند.⁴³¹

کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری ملل متحد از کشور های عضو می خواهد تا "تدابیر مناسب را [...] به منظور ترویج مشارکت فعال افراد و گروه های بیرون از سکتور عامه، از قبیل جامعه مدنی، نهاد های غیر دولتی، و نهاد های محلی، در امر جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری و بلند بردن آگاهی عامه در مورد موجودیت، عوامل و شدت تهدید ناشی از فساد"⁴³² روی دست گیرند. این ماده استوار بر این عقیده است که تدابیر ضد فساد هر قدر که همه شمول باشد به همان اندازه موثر تر خواهد بود و اینکه افزایش شفافیت و مشارکت مردم مانع گسترش فساد اداری می شود.⁴³³

در سال ۲۰۱۸ و اوایل سال ۲۰۱۹، گروه های پیشواز جامعه مدنی که روی اصلاحات برای مبارزه علیه فساد اداری در افغانستان تمرکز داشتند عبارت بودند از دیدبان شفافیت افغانستان،⁴³⁴ موسسه مطالعات پالیسی عامه افغانستان، نهاد برابری برای صلح و دموکراسی، و واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. این نهاد ها سهم خود در عرصه مبارزه علیه فساد اداری را از طریق نظارت از تطبیق استراتژی های حکومت در زمینه مبارزه علیه فساد اداری و تعهدات آن به مراجع تمویل کننده بین المللی؛ دادخواهی برای عرضه خدمات از جانب حکومت و شرکایش در سطح ملی و ولایت و نظارت از عرضه این خدمات، کار با شوراهای ولایتی جهت پاسخگو قراردادن آنان در خصوص انجام وظایف دولتی شان ادا مینمایند.

اگرچه ظرفیت نهاد های جامعه مدنی افغانستان از سال ۲۰۰۱ بدینسو پیوسته افزایش یافته است، اما این نهاد ها از تنوع بیشتر و حضور بیشتر در مناطق روستائی سود خواهند برد. متأسفانه، وضعیت نا مساعد امنیتی، مقاومت برخی از نهاد های دولتی در برابر همکاری با نهاد های جامعه مدنی و وابستگی شدید آنان به کمک های مالی تمویل کنندگان کماکان مانع ایجاد یک سکتور متنوع و پر تحرک جامعه مدنی شده است. نهاد های جامعه مدنی در گذار از فعالیت های پروژوی به سمت برنامه های دراز مدت استراتژیکی و پایدار با چالش هایی مواجه بوده اند. وابستگی شدید به کمک های تمویل کنندگان سبب تمایل قوی گروه های جامعه مدنی به سوی تمویل کنندگان که اکثراً به سبب دلایل امنیتی به بسیاری از بخش های کشور دسترسی ندارند، گردیده است. توزیع نابرابر کمک های مالی تمویل کنندگان منجر به تسلط گروه های مشخصی از جامعه مدنی بر اساس اولویت های مراجع تمویل کننده و احتمالاً به حاشیه رانده شدن ابتکاراتی شده است که بیشتر برخاسته از متن جامعه است. پروسه های دموکراتیک و حکومتداری داخلی در میان نهاد های جامعه مدنی باید تقویت شود.

⁴²⁹ قانون جمعیت ها مورخ ۱ سپتمبر ۲۰۱۳ جریده رسمی ۱۱۱۴، ماده ۲؛ فرمان ۲۸ رئیس جمهور در مورد قانون مؤسسات غیر دولتی مورخ ۱۵ جون ۲۰۰۵، جریده رسمی، ماده ۵.

⁴³⁰ دیدبان شفافیت افغانستان، ارزیابی سیستم شفافیت ملی، ۱۶ فبروری ۲۰۱۶، صفحه ۱۴۵، در اینجا قابل دسترس است:

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/afghanistan_2015_national_integrity_system_assessment

(تاریخ مراجعه به سایت ۲ مارچ ۲۰۱۹)؛ وینتر، الیزابت، انکشاف جامعه مدنی در افغانستان

http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/NGPA/publications/winter_afghanistan_report_final.pdf

(تاریخ مراجعه به سایت ۲ مارچ ۲۰۱۹).

⁴³¹ برای مثال مراجعه شود به فورم پالیسی دیدبان شفافیت افغانستان در اینجا: <https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2019/01/Anti-corruption-and-Anti-Bribery-policy.pdf>

(تاریخ مراجعه به سایت ۲ مارچ ۲۰۱۹).

⁴³² کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۱۳.

⁴³³ همچنان مراجعه شود به استراتژی مبارزه علیه فساد اداری سال ۲۰۱۷، فصل چهارم، اعاده اعتماد شهروندان.

⁴³⁴ مراجعه شود به: <https://integritywatch.org/dr/> (تاریخ مراجعه به سایت ۲۲ مارچ ۲۰۱۹).

تعهد در راستای متنوع ساختن فعالین جامعه مدنی باید هدف مشترک مراجع تمویل کننده و فعالین جامعه مدنی باشد. این کار مستلزم سهمگیری و انعطاف پذیری مراجع تمویل کننده جهت فراهم ساختن وجوه مالی به مؤسسات کمتر انکشاف یافته در مناطق و کار مؤسسات جافتاده در زمینه تماس با شرکای کوچکتر به هدف انتقال مهارت ها به آنان می باشد.

۶.۱ بهبود مشارکت جامعه مدنی، مشارکت حکومتداری باز

بتاریخ ۱۵ نومبر ۲۰۱۷، کابینه پلان دو ساله عمل ملی⁴³⁵ مشارکت حکومتداری باز⁴³⁶ را تصویب کرد که این پلان شامل ایجاد کمیته مشترکی از ادارات دولتی و جامعه مدنی به منظور نظارت از تطبیق استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری و پلان های اصلاحی وزارتخانه ها بود. پلان عمل ملی به جامعه مدنی نقش رسمی در نظارت از پالیسی های مبارزه علیه فساد اداری، حسابداری عامه و تدابیر پیشگیرانه داد.

الی ماه مارچ ۲۰۱۹، مشارکت حکومتداری باز بسیار فعال بود و این نهاد فعالیت اش را با برگزاری چهار جلسه عمومی، چهارده نشست گروه کاری و ۳۴ نشست مشورتی با نهاد های جامعه مدنی در مورد چگونگی تطبیق پلان عمل ملی نشان داد. بتاریخ ۱۸ سپتمبر ۲۰۱۸، در نشست عمومی مشارکت حکومتداری باز، اشتراک کنندگان روی فارمت گزارشدهی ارزیابی خودی بحث و گفتگو نمودند که در جریان آن اهداف عمومی ارزیابی خودی، دیدگاه های حکومت نسبت به مشارکت حکومتداری باز و نتایج تطبیق پلان عمل ملی طی سال قبل واضح گردید.

بتاریخ ۲۵ فبروری ۲۰۱۹، دارلانشای گروه کاری مشترک جامعه مدنی که از بیشتر از هفتصد نهاد جامعه مدنی در سراسر کشور نمایندگی می کند، مرکز هماهنگی مبارزه علیه فساد اداری جامعه مدنی را ایجاد کرد.⁴³⁷ این مرکز تلاش های نهاد های جامعه مدنی در راستای مبارزه علیه فساد اداری را با یک میکائیزم تمویل مالی مشخص توحید و هماهنگ خواهد کرد. اگر چه فعالیت های این مرکز تاکنون واضح نگردیده است، اما می توان آن را در قالب چند کمیته که شامل دادخواهی، نظارت، بلندبردن آگاهی و هماهنگی باشند، تنظیم کرد.

۶.۲ افزایش مشارکت جامعه مدنی در پالیسی سازی و نظارت

در طول سال ۲۰۱۸، نهاد های جامعه مدنی مشارکت شانرا در ساختن پالیسی های مربوط به مبارزه علیه فساد اداری افزایش دادند. جامعه مدنی به اشتراک اقتضائی اش در جلسات شواری عالی حاکمیت قانون و اشتراک منظم در جلسات کمیسیون ملی تدارکات ادامه داد. به عنوان بخشی از این مشارکت، نهاد های جامعه مدنی از تطبیق استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، از جمله از طریق ارائه نظریات و مشورت های تخصصی به سکرتریت ویژه مبارزه علیه فساد اداری که در طول این دوره گزارشدهی با نمایندگان جامعه مدنی در تماس باقی ماند، از نزدیک نظارت کردند. دیدبان شفافیت افغانستان کماکان به عنوان برجسته ترین و فعال ترین گروه جامعه مدنی در ارتباط به مسائل مبارزه علیه فساد اداری باقی ماند و گزارش سایه ای را در مورد تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری تهیه کرد. توانائی دیدبان شفافیت افغانستان در تهیه چنین سند جامعی نشان دهنده ظرفیت آن در انجام تحقیقات در سکتور های مختلف و داشتن تخصص در زمینه تولید تحقیق کیفی می باشد. این گزارش بطور گسترده با تمویل کنندگان شریک ساخته شد، و اگرچه این گزارش هرگز نشر نشد، اما، از مطالب آن در گزارشات ملی و بین المللی در مورد استراتژی مبارزه علیه فساد اداری بهره گرفته شد.

از جمله موفقیت های کار جامعه مدنی در عرصه تقنینی، سهم آن در بازنگری قانون دسترسی به اطلاع می باشد.⁴³⁸ این قانون راه های متعددی را برای جامعه مدنی گشوده است که می تواند از آن طریق، در زمینه ترویج دسترسی به اطلاعات و تشریک مساعی با کمیسیون جدید دسترسی به اطلاعات همکاری نمایند. جامعه مدنی در پروسه گزینش کمیشنران این کمیسیون و بلند بردن آگاهی در مورد حقوق شهروندان مطابق به قانون سهم فعال ایفاء نمود. مشارکت جامعه مدنی در تسوید قانون مبارزه علیه فساد اداری کمتر سهل بود: روشی که جامعه مدنی برای موقف اش لابی گیری نمود روی روابط کاری اش با مقامات اثر گذاشت و این تصور را بوجود آورد که پیشنهادات پالیسی آن جداً مبتنی بر بهترین روش های بین المللی نبود. در یک انکشاف مثبت، نهاد های جامعه مدنی به هدف شان، که باید در گزینش کمیشنران کمیسیون جدید مبارزه علیه فساد اداری سهم داشته باشند، رسیدند. اگرچه آنها بیان داشتند که هنوز هم با راه حل مصلحتی

⁴³⁵ پلان عمل ملی - ۲۰۱۸ - ۲۰۱۹؛ مشارکت حکومت باز افغانستان.

⁴³⁶ این سند موافقتنامه جهانی در مورد مشارکت حکومت باز در میان اعضا می باشد.

⁴³⁷ صورت جلسه نشست گروه کاری مشترک جامعه مدنی بتاریخ ۲۵ فبروری ۲۰۱۹.

⁴³⁸ در فوق به شماره ۵ مراجعه شود.

بطور کامل راضی نیستند، اما برای اعتبار کمیسیون مهم است که جامعه مدنی در پروسه گزینش سعی و کوشش بخرج داده و زمانیکه کمیسیون ایجاد می شود، با آن بطور فعال در تماس باشد.⁴³⁹

نمایندگان جامعه مدنی به مشارکت خود در کنفرانس های مراجع تمویل کننده ادامه دادند. بتاريخ ۲۷ - ۲۸ نومبر ۲۰۱۸، بسیاری از نمایندگان جامعه مدنی در کنفرانس ژنو اشتراک کرده و در آن یافته های کلیدی و پیشنهادات خود در مورد پالیسی ها را بیان داشته و نیز برای شفافیت و حسابدی بیشتر در تمام برنامه های ملی انکشافی دادخواهی کردند.⁴⁴⁰ نشستی در حاشیه کنفرانس ژنو در مورد مبارزه علیه فساد اداری گفتمان صریح و بازی که بین مقامات دولت و جامعه مدنی در مورد مسایل مرتبط به مبارزه علیه فساد اداری برقرار شده است را برجسته ساخت.

بتاریخ ۲۴ جنوری ۲۰۱۹، دارالانشای گروه مشترک کاری نهاد های جامعه مدنی انتخابات نماینده گان جامعه مدنی را در پنج ولایت حوزه شمال (بلخ، سمنگان، فاریاب، سرپل و جوزجان) برای ساختار ساحوی گروه مشترک کاری نهاد های جامعه مدنی راه اندازی نمود. در نتیجه، به تعداد ۲۷ نفر از اعضای جامعه مدنی برای گروه مشترک کاری نهاد های جامعه مدنی برای حوزه شمال انتخاب گردیدند که از آنجمله یازده تن آنان را زنان تشکیل می دهند. این ساختار برای نهاد های جامعه مدنی در حوزه شمال فرصت می دهد تا با یک صدای واحد با مقامات ولایتی، و از طریق دارالانشای گروه مشترک کاری نهاد های جامعه مدنی در مرکز، با پالیسی سازان در مرکز صحبت نمایند.⁴⁴¹ این انتخابات یک بخش مهم نقش گروه مشترک کاری نهاد های جامعه مدنی در راستای ترویج شفافیت، حسابدی و پاسخگو بودن حکومت در سطح ولایت و همچنان هماهنگی دادخواهی و نظارت از حکومتداری ولایتی است.

جامعه مدنی، به ویژه دیدبان شفافیت افغانستان، با مردم محل برای نظارت در سطح محل سهم می گردد تا شفافیت را در پروژه های مختلف که از سوی حکومت تمویل می گردد، منجمله پروژه های عمرانی و خدمات عامه بلند ببرد.

ملاحظات:

جامعه مدنی کماکان فعالانه در تلاش های مبارزه افغانستان علیه فساد اداری دخیل است. تمرکز آن ها بر دادخواهی، مشورت ها در سطح پالیسی، نظارت و پشتیبانی از شفافیت در برنامه های مبارزه علیه فساد اداری حکومت معطوف می باشد. افزایش ظرفیت سازماندهی جامعه مدنی و گسترش فعالیت های آن به تمام مناطق افغانستان و نیز متنوع سازی جامعه مدنی و افزایش استقلال آن از کمک های مالی تمویل کنندگان به سود جامعه مدنی خواهد بود.

⁴³⁹ در فوق به شماره ۲,۴,۱ مراجعه شود.

⁴⁴⁰ صورت جلسه نشست گروه کاری مشترک جامعه مدنی

⁴⁴¹ صورت جلسه نشست گروه کاری مشترک جامعه مدنی

پیشنهادهای:

به حکومت:

- ↪ تداوم همکاری با جامعه مدنی در عرصه اصلاحات مبارزه علیه فساد اداری و تقویت فعالانه یک فضای مساعد برای فعالیت های نهاد های جامعه مدنی.
- ↪ حمایت از نظارت جامعه مدنی از طریق ارائه اطلاعات بطور فعالانه مطابق به قانون جدید دسترسی به اطلاعات.
- ↪ باز نمودن دروازه های ادارات تصمیم گیرنده و مشوره دهنده در سطح ملی و ولایتی جهت اشتراک جامعه مدنی تا بیشترین حد ممکن به منظور ایجاد فضای اعتماد نسبت به جامعه مدنی.
- ↪ درس ها و یا تجارب آموخته شده از مشارکت مؤفقانه جامعه مدنی در سطح ملی باید در تقویت مشارکت جامعه مدنی در سطح محل استفاده شود.
- ↪ موانع فرا راه کار مؤسسات غیردولتی - به خصوص در سطح محلی - از قبیل طی مراحل پیچیده برای آغاز، تداوم و ختم پروژه ها باید کاهش داده شود و یا از میان برداشته شوند. این پروسه ها باید مورد تجدید نظر قرار گیرند تا شفافیت و مؤثریت بلند برده شود.

به مراجع تمویل کننده:

- ↪ تداوم شامل ساختن جامعه مدنی در کار مبارزه علیه فساد اداری.
- ↪ کار در راستای متنوع ساختن جامعه مدنی در سطح ملی و ولایتی.
- ↪ تداوم حمایت از نهاد های جامعه مدنی به هدف فراهم ساختن زمینه گزار از تمویل پروژه ای به تمویل برنامه ای و کمک در راستای توسعه فعالیت های شان به سطح ولایتی.

به نهاد های جامعه مدنی:

- ↪ تقویت حسابدی و شفافیت، منجمله از طریق ایجاد مقرر طرز سلوک و افزایش شفافیت.
- ↪ دروس آموخته شده از مشارکت مؤفقانه جامعه مدنی در سطح ملی باید در سطح محل نیز گسترش پیدا کند.
- ↪ افزایش هماهنگی میان نهاد های جامعه مدنی فعال در مسایل مبارزه علیه فساد اداری و حصول اطمینان از حمایت های لازم و ارتقای ظرفیت نهاد های کوچک جامعه مدنی.
- ↪ تسهیل و تقویت مشارکت شهروندان در پروسه های تصمیم گیری سیاسی و اقتصادی به هدف تأمین شفافیت و حسابدی، منجمله از طریق ترویج آگاهی از حق دسترسی به اطلاعات در مطابقت به قانون جدید دسترسی به اطلاعات.

۷. نتیجه گیری

در طول سال ۲۰۱۸ و در ماه های نخست سال ۲۰۱۹، افغانستان به تلاشهای خود در راستای عملی نمودن تدابیر مبارزه علیه فساد اداری پیوسته ادامه داد. این تلاشها بطور عمده از سوی قوه مجریه صورت گرفت. تدابیر برای آوردن اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری نیازمند زمان برای رسیدن به نتایج متوقعه است، به همین لحاظ به یک پلانگذاری استراتژیک و درازمدت نیاز است. اما سالهای ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ نشان داد که اشخاص و نهاد های ذیدخل همیشه از خود این شکیبائی لازم را نشان نمیدادند و مداخلات مؤقت برای تغییر مسیر و یا تغییرات پیهیم در پرسونل عملاً باعث گردید که اقدامات اصلاحی به عقب برگردد. تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری یکی از نمونه های پلان است که بطور دوامدار مورد پیگیری قرار نگرفت؛ تعدیلات مکرر در قانون بدون ارزیابی قبلی از تأثیرات ناشی از آن یک نمونه دیگر است. درحالیکه افغانستان یک چهارچوب قانونی محکم در اختیار دارد - ضمن ضرورت به یک سلسله هماهنگی - که اساس خوبی برای پیش بردن اصلاحات در عرصه فساد اداری است، داشتن یک استراتژی مبارزه علیه فساد اداری جهت تداوم منظم تلاشهای جاری نیاز است. میکانیزم موجود بازنگری استراتژی باید برای این مقصد استفاده شود. ساحاتی که استراتژی اصلاحات مؤثر واقع شد مانند اصلاح خدمات ملکی و افزایش ثبت دارایی های مقامات دولتی، توانایی بالقوه نهاد های افغانستان را نشان داد که اگر پیگیری دوامدار صورت گیرد، می توانند نتایج مؤثری ببار آورند. این تلاشها باید در ساحات دیگر نیز تکرار شوند.

آمادگی، برگزاری و شمارش نتایج آرای انتخابات پارلمانی ماه اکتوبر سال ۲۰۱۸، منابع را جذب و پروسه های اصلاحات مشخصی را به کندی مواجه کرد. خطرات بیشتر فساد به سبب عدم شفافیت کامل نهاد های انتخاباتی عرض وجود کرد. درس های فراگرفته شده باید در انتخابات آینده ریاست جمهوری استفاده شوند. باوجود آن، ولسی جرگه آینده فرصت تازه ای را برای ایجاد مشروعیت شورای ملی و معرفی عادت اعمال مؤثر وظایف پارلمانی، منجمله نظارت و قانونگذاری بمیان میآورد. ولسی جرگه جدید باید عامل پیگیر اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری گردد و تدابیر مبارزه علیه فساد اداری را تحکیم نماید.

همانند اصلاحات در عرصه مبارزه علیه فساد اداری، اصلاحات در سکتور عدلی و قضایی نیز مستلزم تلاشهای مستمر است. استقلالیت، شفافیت و تدابیر حسابداری در محاکم و خازنوالی هنوز ایجاب تجدید نظر و تقویت بیشتر را مینماید منجمله به قواعد واضح برای تبدیلی، ترفیع و ارزیابی سوابق ضرورت احساس می شود. در حالیکه در کل افغانستان قابلیت های خود در زمینه تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه قضایای فساد اداری را بهبود بخشید، اما سیستم های تنفیذ قانون و عدالت آن تا هنوز به حدی کافی قوی نیست که بتواند تاثیر بازدارنده ای از خود تبارز دهند. متأسفانه این ناتوانی در اجرای ۱۲۷ حکم جلب و گرفتاری طی یک مدت طولانی، آشکار گردید. دستاورد های مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری در جریان سال ۲۰۱۸ نوسان داشت و در اوایل سال ۲۰۱۹ دوباره افزایش یافت. با بیرون شدن از مراحل دشوار ابتدائی، اکنون مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری باید توانائی آنرا داشته باشد که مقامات بلند پایه و یا قضایای سنگین فساد اداری را مورد رسیدگی قرار دهد. تسلط روز افزون این مرکز بر کود جزای جدید باید زمینه استفاده کامل از مزایا و صلاحیت های مندرج این کود، منجمله استفاده از مزیت تعریف بهتر از جرایم فساد اداری، را مساعد سازد.

قانون جدید مبارزه علیه فساد اداری کمیسیون جدید مبارزه علیه فساد اداری را ایجاد نمود تا وظیفه جلوگیری از فساد را انجام دهد. کمیسیون جدید باید از استقلالیت لازم برخوردار گردد تا وظایف خود را بشکل مؤثر انجام دهد. برای مؤفقیت این کمیسیون، لازم است پروسه معتبری برای گزینش کمیشنران و لایحه وظایف واضح آن بوجود آید. اعمال اصلاحات بیشتر در متن قانون مبارزه علیه فساد اداری باید به هدف فراهم نمودن مبنای محکم قانونی برای نهاد ها صورت گیرد تا از انحلال و یا ادغام آنان ذریعه صرفاً یک فرمان اجرایی جلوگیری شود. جامعه مدنی و مراجع تمویل کننده باید به حمایت شان از پروسه اصلاحات در راستای مبارزه علیه فساد اداری ادامه دهند. تعهد جدید به مراجع تمویل کننده به شمول تعهدات در چهارچوب حسابداری متقابل ژنو، اساس خوبی را برای پیشبرد اصلاحات فراهم میسازد.

ملل متحد به حمایت خود از اصلاحات برای مبارزه علیه فساد ادامه خواهد داد و در نظر دارد که گزارش سالانه بعدی خود در مورد مبارزه علیه فساد اداری را در ماه می سال ۲۰۲۰ نشر کند.