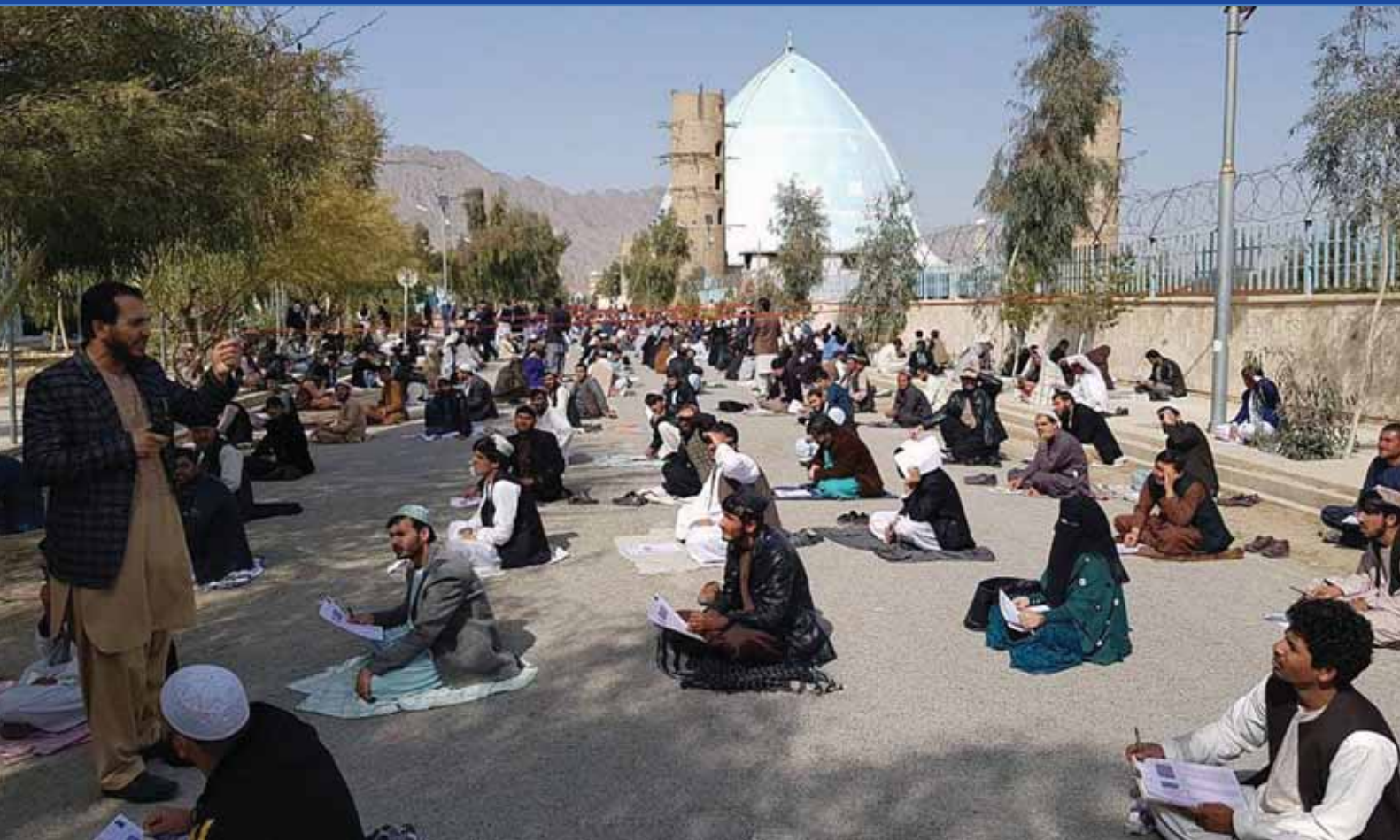


# مبارزه افغانستان عليه فساد از استراتیژی تا تطبیق



هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان

می ۲۰۱۸

## جدول محتویات

۱	جدول محتویات
۳	خلاصه گزارش
۵	۱. مقدمه
۵	۱.۱. وضعیت افغانستان
۹	۲. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری و چارچوب اصلاحات (تیمکز: قوه مجریه)
۹	۱.۲. عملکرد حکومت در بر آورده ساختن تعهدات بین المللی اش در امر مبارزه علیه فساد اداری
۱۰	۲.۲. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری
۱۲	۳.۲. استراتیژی جدید مبارزه علیه فساد اداری
۱۵	۴.۲. اصلاح قوانین
۱۵	۱.۴.۲. کود جزاء
۱۷	۲.۴.۲. مسوده های قانون مبارزه علیه فساد اداری و قانون محافظت از افشاگران
۱۸	۳.۴.۲. قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارمندان دولت
۱۹	۴.۴.۲. تعدیلات در قانون دسترسی به اطلاعات
۲۰	۵.۲. پلان های وزارتخانه ها برای مبارزه علیه فساد اداری
۲۱	۶.۲. اصلاحات در خدمات ملکی
۲۳	۷.۲. پایبندی به مکلفیت اعلام دارایی ها
۲۴	۸.۲. طرح بودجه
۲۵	۹.۲. اصلاحات در تدارکات
۲۸	۳. کشف، تحقیق، تعقیب عدلی و رسیدگی به جرایم فساد اداری و تدابیر مبارزه با فساد اداری در قوه قضائیه
۲۹	۱.۳. اصلاحات در نهاد های عدلی و قضائی
۲۹	۱.۱.۳. اصلاحات در محاکم
۳۰	۲.۱.۳. تدابیر اصلاحی در لوی خارنوالی
۳۲	۳.۱.۳. اقدامات اصلاحاتی در وزارت عدلیه
۳۳	۴.۱.۳. اصلاحات در پولیس و ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری
۳۵	۲.۳. مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری
۳۶	۳.۳. انواع قضایایی مورد رسیدگی
۳۸	۴.۳. خلاها در تعقیب عدلی اتهامات فساد اداری
۴۰	۵.۳. مشاهدات از اجراءات مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری
۴۰	۱.۵.۳. مشاهدات از جلسات استماعیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری
۴۲	۲.۵.۳. محاکمه غیابی قضایا
۴۳	۳.۵.۳. اصدار احکام و تنفیذ آن
۴۴	۶.۳. صلاحیت های قضائی ستره محکمه درمورد قضایای فساد اداری
۵۲	۴. تدابیر برای مبارزه با فساد اداری در قوه مقننه
۵۳	۱.۴. تدابیر شورای ملی برای مبارزه با فساد اداری
۵۴	۲.۴. پاسخگویی جزایی و شورای ملی
۵۵	۳.۴. نظارت پارلمانی در پرتو معیارهای مبارزه علیه فساد اداری
۵۷	۵. کار نهاد های مستقل در امر مبارزه با فساد اداری
۵۷	۱.۵. بسته شدن تدریجی اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری
۵۸	۲.۵. کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری (مک)
۶۰	۳.۵. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی
۶۳	۶. اقدامات جامعه مدنی در راستای مبارزه با فساد اداری
۶۳	۱.۶. افزایش سهم جامعه مدنی، مشارکت دولت داری باز

- ۶۴..... ۲.۶. سهم بیشتر جامعه مدنی در پالیسی سازی و نظارت
- ۶۵..... ۳.۶. افزایش مشارکت جامعه مدنی در دادخواهی و گزارش دهی
- ۶۷..... ۷. نتیجه گیری

## خلاصه گزارش

در سال ۲۰۱۷ و اوایل سال ۲۰۱۸، حکومت وحدت ملی افغانستان تحت رهبری رئیس جمهور محمد اشرف غنی و رئیس اجرائیه عبدالله عبدالله کماکان آجندای اصلاحاتی برای مبارزه علیه فساد اداری را در صدر اولویت های کاری خود قرار داد. انکشافات کلیدی شامل تصویب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری به تاریخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۷ از سوی حکومت، توشیح کود جزای جدید به تاریخ ۴ مارچ ۲۰۱۷ و تنفیذ آن به تاریخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸، افزایش فعالیت ها و دستاوردهای شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (شورای عالی)، تصویب بودجه بازنگری شده و تکمیل نخستین سال عملیاتی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری می شود که طی آن، مرکز عدلی و قضائی قضایای بزرگتر و پیچیده تر فساد اداری را مورد رسیدگی قرار داد.

تصویب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری نشاندهنده تعهد قوی حکومت در امر مبارزه علیه فساد اداری می باشد. این استراتیژی یک آجندای اصلاحاتی قوی و واقعبینانه ی را مطرح می کند که بر محور پنج ساحه دارای اولویت شکل گرفته است: رهبری سیاسی علیه فساد اداری؛ محو فساد اداری در سکتور امنیتی؛ جایگزین کردن ضوابط با روابط؛ تعقیب عدلی افراد آلوده به فساد؛ و رد یابی کردن جریان های پول. با توجه به محدودیت زمانی برای تطبیق این استراتیژی، تأثیرات آن در مقایسه با بزرگی مشکلی که قرار است توسط این استراتیژی مرفوع گردد، احتمالاً محدود خواهد بود. اقدامات جهت گذار بلاانقطاع به یک استراتیژی جامع و دراز مدت تر باید در اسرع وقت و در موازات با روند تطبیق این استراتیژی روی دست گرفته شود تا اطمینان حاصل شود که برنامه هایی که در دوران حکومت وحدت ملی آغاز شده است، در حکومت های آینده نیز ادامه خواهد یافت. شورای عالی حاکمیت قانون و سکرتریت خاص آن باید با استفاده از میکانیزم های بررسی خود خلایقی که در استراتیژی مشخص می شود را مرفوع سازند و معیاد زمانی برای تطبیق آنرا مجدداً تنظیم کنند. تعهد شخصی رئیس جمهور غنی و رئیس اجرائیه داکتر عبدالله نسبت به پیش برد اصلاحات عدلی و قضائی و مبارزه علیه فساد اداری این احتمال را قوی تر می کند که تطبیق استراتیژی در وزارتخانه ها و نهاد هایی که تا اکنون در تطبیق آن عقب مانده اند، نهایتاً سرعت خواهد گرفت. دستاورد های مهم حکومت در امر مبارزه علیه فساد اداری شامل معرفی سیستم استخدام براساس شایسته سالاری در بسیاری از بخش های خدمات ملکی از طریق کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی که انرژی تازه ی یافته است و متعهد به آوردن اصلاحات می باشد، نظارت قوی تر بر تدارکات عامه، و بودجه ملی جدید و شفافتری که از سوی وزارت مالیه تهیه شده است، می گردد.

برجسته ترین دستاورد در ساحه تعقیب عدلی جرایم فساد اداری توشیح کود جزای جدید است که یکی از اهداف مهم در اصلاح سکتور عدلی و قضائی کشور بوده است. در این کود جزاء، تمام جرایم اجباری فساد اداری مطابق به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، درج شده است. چهارچوب نهادی و مبنای حقوقی نهاد های مبارزه علیه فساد اداری باید در قالب یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری تدوین گردد و در آن چگونگی روابط کاری این نهاد ها با همدیگر نیز به گونه ی روشن بیان شود. این قانون باید بطور خاص، مشکلات باقی مانده در سیستم فعلی اشاعه دارایی ها را مرفوع سازد و به خصوص میکانیزم تثبیت صحت و سقم دارایی ها اشاعه شده را تقویت کند. نهاد های مهم مبارزه علیه فساد اداری فعلاً بر اساس فرامین اجرائیوی ایجاد شده اند نه بر اساس قوانین. بسته شدن اداره عالی ناموفق نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، اگرچه اقدام مورد استقبال است، اما مسائل مشخصی را به میراث گذاشته است که باید به آن رسیدگی صورت گیرد. این مسائل شامل تشکیل سایر نهاد های مبارزه علیه فساد اداری در آینده، مثل کمیته مستقل نظارت و ارزیابی (مک) و سکرتریت خاص مبارزه علیه فساد اداری که تازه تاسیس شده است و شورای عالی می شود که تقویت نمودن نقش بازدارندگی آنان نیز باید مد نظر گرفته شود. پلان ها برای ایجاد معاونیت جدید در اداره لوی خازنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری که دارای یک سلسله وظایف جلوگیری از جرایم فساد اداری نیز می باشد، هنوز به شکل کامل عملی نشده است و در مورد چگونگی کارکرد این معاونیت با سایر نهاد های مبارزه علیه فساد اداری نیز به یک سلسله وضاحت ها ممکن است ضرورت شود. حکم رئیس جمهور در ماه اپریل ۲۰۱۸ در مورد تسوید قانون مبارزه علیه فساد اداری مسیری را برای وزارت عدلیه ترسیم کرد که در زمینه واضح ساختن چارچوب حقوقی مطابق به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری اقدام کند که این موضوع قابل استقبال است.

درج همه جرایم اجباری کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری در کود جزای جدید تعقیب عدلی و محاکمه دوسیه های فساد اداری را نیز تسهیل خواهد کرد. اگرچه تطبیق اصلاحات قضایی آهسته تر از آنچه که انتظار می رفت، صورت گرفته است، و بهبود تدابیر پاسخگویی و درستکاری در قوه قضائیه و خازنوالی هنوز هم لازمی است، اداره لوی خازنوالی در پیگیری اصلاحات داخلی و نیز در رهبری اصلاحات در سطح ملی نسبت به دیگران برجسته تر عمل کرده است. علی الرغم ضعف دوامدار سکتور عدلی و قضائی افغانستان، تعقیب عدلی قضایای جدی فساد اداری به لطف موجودیت مرکز اختصاصی عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ممکن گردید. مرکز عدلی و قضائی عملکرد خود در تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه متهمین قضایای فساد اداری در اولین سال کامل عملیاتی خود را بطور چشم گیری بهبود بخشید. چنانچه در پایان اپریل ۲۰۱۸، مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ۳۴ دوسیه که ۱۴۲

نفر متهم را شامل می شد را تکمیل کرده بود و محکمه استیناف این مرکز ۳۲ دوسیه با ۹۸ متهم را نهایی کرده بود. اما، مشکلات در اجرای احکام دستگیری سبب شد که این مرکز ۱۰ درصد از متهمین، که نیمی از آنها متهمین عالی رتبه بودند را به صورت غیابی محاکمه کند. کود جزای جدید باید به مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری کمک کند تا در صدور احکام خود بیشتر منسجم عمل کند، که این مسئله همچنان چالشی برای محکمه ابتدائیه و محکمه استیناف این مرکز به شمار می رود، در حالیکه ستره محکمه وظیفه اصلاحی خود در این زمینه را انجام نداده است. قضایای اصلی فساد هنوز مورد پیگیری قرار نگرفته است. میکانیزمی برای ارجاع دوسیه های فساد که خارج از حیطه صلاحیت های مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری قرار دارد به سایر محاکم باید تهیه شود، در حالیکه باید تعدیلاتی در قانون آورده شود تا اطمینان حاصل شود که دوسیه های فراتر از صلاحیت قضایی مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری در اجراءات طولانی مدت در پیشگاه هیئت تخصصی ستره محکمه معطل باقی نمی ماند. لازم است برنامه آگاهی دهی قوی تری بوجود آید تا دستاورد ها در محاکمه دوسیه های فساد اداری و استراتیژی های تعقیب عدلی قضایای فساد به سمع مردم رسانیده شود تا شهروندان افغانستان شاهد اجرای عدالت باشند و این اعتماد در میان مردم بوجود آید که مبارزه علیه فساد از اولویت های حکومت است.

شورای ملی گام های اندکی در راستای تقویت تدابیر درستکاری در این نهاد برداشته است، در حالی که از اقدامات تادیبی و جزایی علیه اعضای شورا به ندرت استفاده می شود. استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری باید روند تهیه و ترتیب پلان اصلاحی مبارزه علیه فساد برای شورای ملی را تحریک کند. تدابیر بیشتر جهت تامین شفافیت و نشان دادن اطاعت از قانون شامل رعایت کامل مکلفیت اشاعه دارایی ها از سوی اعضای پارلمان و، صدور اجازه برای دستگیری اعضای پارلمان در قضایای جزایی، هنگامی که ضرورت می افتد، می شود. این تدابیر برای اعاده اعتماد مردم افغانستان نسبت به شورای ملی اهمیت حیاتی دارد. دشواری ها در دستیابی به اجماع نظر در شورای ملی مانع تبدیل شدن این نهاد به یک نیروی مرتبط برای حفظ تعادل در میان قوای دولت و اعمال صلاحیت نظارتی اش بر اجراءات حکومت شده و سبب گردیده است که قوه مجریه به عنوان قانونگذار اصلی به استناد به صلاحیت اش تحت قانون اساسی در حالات ضرورت عاجل، عمل کند.

جامعه مدنی افغانستان نقش روز افزونی در پالیسی سازی ایفا می کند. این نقش بیشتر در کابل متمرکز شده است زیرا گروه های جامعه مدنی در گسترش فعالیت هایشان به تمام ولایات با مشکل مواجه اند. تخصص روزافزون جامعه مدنی به آن این امکان را میسر ساخت که در روند تهیه و ترتیب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری سهم بگیرد و بر کمیسیون تدارکات ملی و اصلاحات خدمات ملکی نظارت داشته باشد. بجا است که از حکومت وحدت ملی برای باز نمودن دروازه جلسات، از جمله جلسات شورای عالی، به روی نمایندگان جامعه مدنی، قدردانی کرد.

تعهدات چندگانه ی افغانستان به تمویل کنندگان، اگرچه سبب تسریع اصلاحات شد، اما بعضی اوقات مانع اتخاذ یک رویکرد استراتیژیک برای مقابله با مسائل فساد اداری شده و منجر به وضع نا منظم قوانین در آخرین لحظات شده است. تعهدات جدید به تمویل کنندگان در زمینه مبارزه علیه فساد باید متکی به اصلاحات کنونی باشد و مطابق با توانمندی های واقعی حکومت وحدت ملی جهت عملی کردن آنان باشد.



## ۱. مقدمه

### ۱.۱. وضعیت افغانستان

چند سالی می شود که افغانها در جریان سروی ها اظهار می دارند که فساد مشکلی است که آنان روزمره با آن مواجه اند. ۱ گزارش قبلی هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان در مورد فساد ابعاد گسترده این پدیده را شرح بیان کرد. ۲ فساد روی زندگی تمام شهروندان افغانستان تأثیر سختی گذاشته است؛ شهروندان افغان مجبور اند تقریباً در تمام جنبه های زندگی روزمره شان رشوه پرداخت کنند و از عدم مساوات در فرصت های اقتصادی و شغلی در نتیجه خویش خوری و واسطه بازی گسترده رنج می برند. مهمتر از آن، تصور گستردگی فساد — متأسفانه براساس تجارب واقعی قسمیکه یک سروی ۳ اخیر نشان داد — اعتماد مردم نسبت به نهاد های دولتی را از بین برده است که این امر به نوبه خود پیگیری اهداف بلندتری از قبیل ثبات سیاسی داخلی، آمادگی ها برای انتخابات و پروسه معتبر صلح با مخالفین مسلح را با موانع مواجه کرده است.

طوریکه چند مورد نهادین نشان می دهد، فساد در افغانستان عظیم (تقریباً یک میلیارد دالر در قضیه کابل بانک سرقت شده است)، غیر انسانی (قضیه معالجه سربازان زخمی در شفاخانه های نظامی) و بیشمارانه است. حجم فساد و خیال آسوده ی کسانی که مرتکب آن می شوند از عواقب — حقوقی، مالی، و حتی رسوایی اجتماعی — اعمال نفرت انگیزشان حتی کسانی را که واقع بینانه ترین دیدگاه نسبت به چالش ها در دولت سازی بعد از جنگ ها را دارند را شکست زده کرده است. مبارزه علیه فساد اداری یکی از پیش شرط ها برای ایجاد فضای مناسب برای سرمایه گذاری نیز می باشد.

بنابر این سوال اینجا است که این وضعیت چگونه بوجود آمد؟ هرچند برخی استدال می کنند که فساد در سطح پائین همیشه در افغانستان وجود داشته است، اما واضح است که چندین دهه جنگ داخلی و مقاومت سبب بوجود آمدن فرهنگ معافیت از مجازات شده است و میراثی از فعالین سیاسی را بوجود آورده است که از قدرت و نفوذ غیررسمی استفاده می کنند، اکثراً به دستور حامیان مالی خارجی شان عمل می کنند و مهارت مقابله با مقامات رسمی را دارند.

نگاه تاریخی به این مشکل ما را در درک این موضوع که چه چیز خاصی در معضل فساد اداری افغانستان وجود دارد، کمک می کند. مشکل فساد در افغانستان از لحاظ مادی از سایر کشور ها، حتی از سایر کشور های بعد از جنگ، متفاوت می باشد و تفاوت در این است که فساد در افغانستان بیشتر به سبب عدم موجودیت نهاد های عامه است نسبت به اینکه سوء استفاده از نهاد های عامه توسط اشخاص استفاده جو باشد. ضعف نهاد های عامه ریشه در میراث دولنداری ضعیف افغانستان قبل از جنگ ها و نیز در چندین دهه جنگ دارد. طوریکه در بالا گفته شده، چندین دهه جنگ فضای سیاسی را بوجود آورد که از آن قدرتمندان غیر رسمی یا دولتی بیشترین سود را بردند و رشد کردند و در برابر تلاش ها برای رسمی سازی و قانونی سازی اعمال قدرت مقاومت می کنند. چندین دهه جنگ جامعه افغانستان را نیز اساساً متحول ساخت و نورم های سنتی را که زمانی نوع ثروت اندوزی و سوء استفاده از قدرت را که افغانستان بعد از شکل گیری نظم نوین سیاسی در سال ۲۰۰۱ تجربه کرد، مانع می شدند، تضعیف کرد و سبب بوجود آمدن ذهنیتی عدم اطمینان و کمبودی شد. این امر، یکجا با تلاش های جامعه جهانی که به مسئله دولت سازی بطور کل و به موضوع مبارزه علیه فساد اداری بطور خاص به شکل نامنظم و پراکنده برخورد کرده است، سبب بوجود آمدن مشکل لجام گسیخته ی شده است که امروز ما با آن مواجه هستیم. به همان اندازه که جامعه جهانی خود را به عنوان عامل پیش ران تلاش های مبارزه علیه فساد اداری می بیند، نمی تواند از این واقعیت چشم پوشی کند که، قسمیکه واندا فیلباب برون اخیراً نگاشته است، جامعه جهانی "بین تحمل کردن فساد به لحاظ اهداف دیگر، کاستی ها در میدان نبرد، و ضرورت های عاجل (با این توجیه که افغانها در هر صورت با فساد عادت کرده اند) و مبارزه مستقیم با آن با موثریت بسیار اندک، در نوسان بوده است." ۴

اگر، قسمیکه در بالا گفته شده، فساد چنان گسترده است که حتی با کامل ترین استراتژی با بهترین نیت هم نمی توان آنرا از بین برد، پس معیار موثریت چه است؟ استراتژی جدید دولت برای مبارزه علیه فساد اداری، که در این گزارش روی آن بحث شده است، به موضوع فساد به شکل مستقیم پرداخته است، باوجود که در آن تذکر رفته است که این استراتژی چیزی "کمتر از یک پلان جامع" است و بیشتر "چارچوبی است که به حکومت این فرصت را می دهد که با مشکلات فعلی به نحوی رسیدگی کند که از آن چیزی بیاموزد

<sup>۱</sup> آسیا فونديشن، "افغانستان در سال ۲۰۱۵: سروی مردم افغانستان"، ۲۰۱۵.

<sup>۲</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، در این سایت قابل دسترس است:

[https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31\\_may\\_mh\\_final\\_ac\\_report\\_dari\\_bw\\_final\\_edit\\_lh\\_revision15june17.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15june17.pdf) (تاریخ مراجعه به

سایت: ۱۰ می ۲۰۱۸). گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷.

<sup>۳</sup> آسیا فونديشن، "افغانستان در سال ۲۰۱۵: سروی مردم افغانستان"، ۲۰۱۵.

<sup>۴</sup> فیلباب برون، واندا "رابطه های افغانستان: چگونه ائتلاف های سیاسی — جنایی در وضعیت گذار را شکست"، مرکز سازمان ملل متحد برای تحقیق پالیسی، سلسله هسته جنگ — جرایم شماره ۸، اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۲۵.

و با مرور زمان خود را مطابق مشکلات عیار سازد." مدافعین این استراتیژی، در واکنش به پیش نویس اول این گزارش، روی واقعگرایی آن، ضرورت برای اولویت بندی و تعهد قوی حکومت برای تطبیق آن تأکید می ورزیدند. این استراتیژی در زمانی تهیه شده که چندین برنامه مبارزه علیه فساد اداری با موثریت های متفاوت وجود داشته است. این برنامه ها عموماً متمرکز بر بهتر ساختن پروسه ها از قبیل بودجه ها و استخدام براساس شایسته سالاری و نیز تلاش برای ایجاد تأثیرات نمایشی بازدارنده از طریق تعقیب عدلی مقامات عالی رتبه است. می توان استدلال کرد که این برنامه ها متقابلاً منسجم می باشند. ولی این برنامه ها، حتی مشترکاً، به ابعاد سیاسی اقتصادی که بطور قابل ملاحظه ی اساس معافیت از مجازات را شکل می دهند و به نوبه خود عامل گسترش فساد می باشند، بطور چشمگیری رسیدگی نمی کنند.

رهبران حکومت وحدت ملی که پس از سال ۲۰۱۴ ایجاد شد، هر یک رئیس جمهور اشرف غنی و رئیس اجرائیه عبدالله عبدالله نه تنها در مورد فساد اداری آگاهی داشته و نگران هستند بلکه هر کدام به گونه جداگانه در قسمت برنامه های مبارزه با فساد تلاش های را به خرج دادند. صعود اندک افغانستان در رتبه بندی دیدبان شفافیت بین المللی از رتبه ۸ در سال ۲۰۱۲ به رتبه ۱۵ در سال های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷ — هرچند افغانستان هنوز هم چهارمین آلوده ترین کشور جهان در فساد است — نمایانگر اینست که بعضی تلاش های آنها مثمر واقع شده است. طرح استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری را که در این گزارش به آن پرداخته شده است، را باید به رهبران حکومت وحدت ملی تبریک گفت. افزون بر آن، دولت و نمایندگان دولت در تمام سطوح سهم بسیار فعال در طرح این گزارش داشتند و تلاش نمودند تا از صحت موضوعات و مطالب آن اطمینان حاصل نمایند ولی کوشش نکردند تا کوتاهی های شان در امر مبارزه با فساد اداری را پنهان نمایند. جزییات این گزارش برخی از چنین تلاش ها را توضیح داده ولی در عین زمان دو موضوع ذیل را نیز وضاحت می دهد: اینکه کار های زیادی نیاز است تا انجام شود و اینکه مشکل موجود تنها توسط قوه مجریه رفع شده نمی تواند. نکته طنز آمیز که کمتر به آن توجه میشود میلیون ها دالری است که جامعه جهانی برای برگزاری انتخابات معتبر و دیموکراتیک پارلمانی به مصرف می رساند و این پارلمان به مجرد انتخاب شدن، نادیده گرفته می شود. طوری که در این گزارش آمده است، قوه مقننه افغانستان بخش از مشکل فساد بوده و اکثراً تلاش صورت نگرفته تا بخش از راه حل باشند. باوجود آن، تعهد دولت در راستای اصلاحات یک پیش شرط غیر قابل انکار برای موفقیت در عرصه تلاش های مبارزه با فساد اداری است. دولت کنونی — هرچند انتخابات مجدد در سال آینده برگزار خواهد شد — نه تنها به مراتب بهتر از حکومت قبلی است بلکه بهتر از تعداد زیاد از کشور های است که کمتر آلوده به فساد هستند ولی تعهد کمتر برای حل این معضل دارند.

برای بسیاری از کشور ها، فساد که به آن مبتلا اند قابل مدیریت است هرچند [این مدیریت] نمی باشد و رشوه به عنوان مالیه غیررسمی بر خدمات دولت تلقی می شود. اگر یوناما اینقدر توجه به این معضل در افغانستان مبذول می کند، به این دلیل است که وضعیت کنونی غیر قابل مدیریت است؛ رسیدگی به پدیده فساد اداری برای بقای ملی ضروری است. طوری که کوفی عنان، سرمنشی سابق ملل متحد در بخش پیشگفتار کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری نوشت، مشکل تنها این نیست که فساد اداری "دیموکراسی و حاکمیت قانون را متاثر می سازد، بلکه منجر به نقض حقوق بشری، تضعیف مارکیت ها، از بین بردن کیفیت زندگی و زمینه سازی جرایم سازمان یافته و افزایش تروریزم و سایر تهدیدات علیه بشریت می شود" ۵. همچنان، پدیده عمیق فساد اداری که معرف افغانستان کنونی است، مانع آن می شود تا حاکمیت قانون، حقوق بشر، و اقتصاد منظم و پویا مفاهیم خود را پیدا کنند. در سطح عملی تر، ناکامی در پیشرفت در جهت مبارزه با فساد اداری باعث ناامیدی تمویل کنندگان از قبل دلسرد، در امر تمویل حکومت افغانستان خواهد شد. اگر کمک های مالی، طوری که در این گزارش آمده، باعث مشکل بیش از حد فساد اداری می شود، این کمک ها برای ادامه دولت و تلاش ها جهت ریشه کن ساختن فساد اداری نیز ضروری می باشد.

هدف این گزارش حمایت از دولت افغانستان و حامیان آن در راستای تلاش ها برای مبارزه با این مشکل جدی می باشد. باوجود آن، بدون درک درست از شدت این معضل و عمق این پدیده نه تنها در تحرکات نسبتاً متناقض سیاسی کشور بلکه در تاریخ فعلی افغانستان، نمی توان به این مسئله پی برد. این موضوع هم سازنده و هم مهم است: مهم به دلیل اهمیت موضوع؛ سازنده، از طریق درک ماهیت اصلی و رسیدگی واقعبینانه به معضل. این گزارش حد اقل مایه امیدواری مبنی بر این است که رسم تساوی و عدالت اجتماعی در جامعه افغانی وجود دارد چنانچه این موضوع در استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری دولت افغانستان نیز آمده است. سنت تساوی و عدالت اجتماعی افغانها را می توان روزمره در نا راحتی آنان از فساد اداری مشاهده کرد. این نا راحتی سر آغاز تلاش های است که در صفحات بعدی این گزارش به آن پرداخته شده است.

<sup>۵</sup> کوفی عنان، پیشگفتار، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری، ۲۰۰۳.

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

شورای امنیت سازمان ملل متحد طی قطعنامه شماره ۲۳۴۴ (۲۰۱۷) خود به هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان (یوناما) وظیفه سپرد که افغانستان را در زمینه تحکیم اقدامات به منظور جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری کمک و پشتیبانی کند. در قطعنامه شماره ۲۴۰۵ (۲۰۱۸) از تعهدات حکومت افغانستان برای مبارزه علیه فساد اداری و از پیشرفت های صورت گرفته از جانب حکومت برای برآورده ساختن آن تعهدات استقبال شد. این قطعنامه به یوناما وظیفه سپرده است که افغانستان را در برنامه های اصلاحی اش از طریق هماهنگ کردن تمویل کنندگان و ارائه مشورت های فنی در مورد تدابیر مبارزه علیه فساد اداری کمک و همکاری کند. یوناما اولین گزارش جامع خود در مورد مبارزه با فساد اداری را بتاريخ ۲۵ اپریل ۲۰۱۷، ۷ منتشر کرد که در آن، پیشرفت های صورت گرفته و چالش های فراراه مبارزه با فساد اداری، الی اپریل ۲۰۱۷، مورد تحلیل و بررسی قرار گرفته بود. همچنان در نظر بود که از آن گزارش به عنوان یک اساس برای ارزیابی، در گزارشات سالانه بعدی استفاده شود.

این گزارش دوره زمانی بین ماه جنوری سال ۲۰۱۷ و اپریل سال ۲۰۱۸ را تحت پوشش دارد. انکشافات قابل ملاحظه در زمینه مبارزه با فساد اداری در این دوره شامل موارد ذیل می شود: تصویب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری از سوی حکومت؛ توشیح و انفاذ کود جزاء جدید؛ بهبود در روند تهیه و ترتیب بودجه؛ افزایش فعالیت ها و دست آورد های شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری؛ و اولین سال کامل فعالیت مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری که طی این دوره یک ساله، نشان داد که توانایی خوبی برای رسیدگی به قضایای فساد اداری دارد. گزارش امسال بیشتر روی همین دست آورد های کلیدی معطوف خواهد بود، اما، باید گفت که هنوز نیاز است کارهای زیادی در عرصه مبارزه با فساد اداری انجام شود طوریکه این واقعیت که افغانستان در فهرست کشور های آلوده به فساد که از سوی نهاد بین المللی شفافیت ترتیب شده است، از بین ۱۸۰ کشور در جایگاه ۱۷۷ قرار دارد، آنرا نشان می دهد.

تلاش ها برای اندازه گیری پیشرفت های افغانستان در عرصه مبارزه با فساد اداری اکثراً معطوف به تعهدات مشخص متعدد دولت به جامعه تمویل کنندگان می باشد. اما، گزارش یوناما به این مسئله با دید وسیع تری برخورد می کند. این گزارش نه تنها اقدامات قوه مجریه و وزارت خانه های مربوط به آنرا به بررسی می گیرد، بلکه سهم قوای مقننه و قضائیه قضائیه و نیز جامعه مدنی و نهاد های مستقل در امر مبارزه با فساد اداری را نیز مورد غور و بررسی قرار می دهد. اگرچه هدف این گزارش این است که انکشافات کلیدی در امر مبارزه علیه فساد اداری را تشریح کند، اما تجزیه و تحلیل اقدامات سکتور خصوصی، رسانه ها و تمویل کنندگان خارج از حیطه این گزارش می باشد. این گزارش، به سبب نبود اطلاعات در سطح ولایات، عمدتاً به مسایل در سطح ملی تمرکز دارد. این تحلیل ها شاید در گزارش دیگری که مجزا از این گزارش بعداً نشر شود، گنجانیده شود.

هدف این گزارش کمک به افغانستان در روند اصلاحات اش از طریق ارزیابی تاثیرات تدابیر مبارزه با فساد از طریق جمع آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات و ارائه پیشنهادات مشخص می باشد. در این گزارش همچنان تلاش می شود که به مردم در مورد ساحتی که در آن پیشرفت صورت گرفته است و ساحتی که هنوز با چالش مواجه است، آگاهی و معلومات داده شود. این گزارش متمم گزارشات دوره ایی و ارزیابی های مشخص سکتوری که از سوی سایر نهاد ها انجام شده است، بوده و تلاش می کند که برنامه های اصلاحی را توضیح دهد. این گزارش مستند به مواد و معلوماتی است که از طریق تماس های یوناما با اشخاص و نهاد های ذیربط مختلف جمع آوری شده است. در جریان تهیه این گزارش، یوناما بیشتر از پنجاه جلسه با شرکای ملی و بین المللی، منجمله رئیس ستره محکمه، لوی خارنوال، رئیس کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، اعضای پارلمان، و نمایندگان جامعه مدنی برگزار کرد. این مواد از سوی کارشناسان حقوقی، سیاسی و حکومتداری موظف در یوناما، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در این گزارش استفاده از نظریات اعضای تیم سازمان ملل متحد افغانستان، بخصوص اداره انکشافی ملل متحد صورت گرفته.

فصل تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه متخلفین جرایم فساد اداری براساس معلوماتی تهیه شده است که از طریق نظارت منظم یوناما بر تمامی قضایای که در پیشگاه مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری مورد رسیدگی قرار گرفته است جمع آوری شده است. این نظارت مطابق به بهترین روش های بین المللی انجام شده است. بعد از جمع آوری معلومات، یوناما بانک معلوماتی (دیتابیس) ایجاد کرده و تمام فیصله های صادر شده از سوی مرکز عدلی و قضایی و همچنان ملاحظات خود از حضور در جلسات قضایی علنی را در آن ثبت کرد.

<sup>۶</sup> قطعنامه شماره ۲۴۰۵ یافته های گزارش ویژه (S/2017/696-A/72/312) در مورد بررسی استراتیژیک هیئت معاونت ملل متحد افغانستان بتاريخ ۱۰ اگست ۲۰۱۷، از جمله فقره ۳۵ آنرا تصویب کرد.

<sup>۷</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷

<sup>۸</sup> برای مثال مراجعه شود به (OSCE ODIHR)، نظارت بر محاکمات: رهنمودی برای اشخاص شاغل [در این مسلک]، نسخه بازنگری شده ۲۰۱۲، قابل دسترس در اینجا: <https://www.osce.org/odihr/94216> تاریخ مراجعه به سایت: ۲۵ فبروری ۲۰۱۸.



نشر یافته های یک برنامه نظارت بر محاکمات در افغانستان چیز تازه ی است. این یافته ها امکان تحلیل جریان ها و ملاحظات متکرر را فراهم می کند. در جایی که چند قضیه به عنوان نمونه آورده شده است ، هدف آن نشان دادن این جریان ها است.

بتاریخ ۲۲ فبروری ۲۰۱۸ ، به دنبال درخواست رئیس جمهور غنی از تمام اعضای شورای عالی<sup>۹</sup> مبنی بر همکاری در تهیه این گزارش ، یوناما پیش نویس طرح این گزارش را با اعضای شورای عالی ، نهاد های مستقل ، نمایندگان قوه قضائیه ، جامعه مدنی و شرکای بین المللی برای کسب نظریات آنان شریک ساخت. بتاریخ ۱۲ اپریل ، پیش نویس این گزارش به زبان های انگلیسی و دری با داکتر یما ترابی ، رئیس دارالانشاء خاص که از سوی رئیس جمهور به عنوان شخص رابط برای این گزارش تعیین شده بود ، شریک ساخته شد. داکتر یما ترابی پیش نویس این گزارش را با وزارتخانه ها و نهادهایی که او ذریبط تشخیص می داد شریک ساخت تا صحت و سقم اطلاعات مندرج آن را تایید کنند و نظریات جمعآوری شده از آنان را به یوناما ارسال نمود. نظریات بدست آمده از ستره محکمه ، لوی خانونالی ، اداره امور ریاست جمهوری ، کمیته نظارت و ارزیابی ، وزارت امور داخله ، نهاد مشارکت دولرداری باز افغانستان و نیز دیدگاه های رئیس محکمه استیناف مرکز عدلی و قضائی کاملاً مورد غور و بررسی قرار گرفت و جایی که لازم بود این گزارش مورد بازنگری قرار گرفت.

<sup>۹</sup> اعضای شورای عالی در بخش ۲،۲ لست شده اند.

## ۲. تدابیر مبارزه علیه فساد اداری و چارچوب اصلاحات (تمرکز: قوه مجریه)

در طول دوره زمانی تحت پوشش این گزارش، حکومت وحدت ملی اقدامات مبارزه علیه فساد اداری را بطور قابل ملاحظه‌ای به پیش برد. این اقدامات شامل تصویب استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، آوردن تعدیلات در چارچوب حقوقی، و اصلاحات در اداره مالی عامه از جمله تدارکات عامه و تهیه و ترتیب بودجه می‌شد. اصلاحات در خدمات ملکی به دنبال تعیین رئیس جدید کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی تسریع یافت. اما این تعهدات روشن برای آوردن اصلاحات جهت مبارزه علیه فساد اداری در تمام نهادها تحقق نیافت و اصلاحات در برخی سکتورها به‌کندی به پیش می‌رفت. ۱۰

### ۱.۲. عملکرد حکومت در برآورده ساختن تعهدات بین المللی اش در امر مبارزه علیه فساد اداری

مکلفیت های بین المللی افغانستان در خصوص جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری برخاسته از کنوانسیون سال ۲۰۰۳ ملل متحد برای مبارزه با فساد می باشد که افغانستان آنرا بتاريخ ۲۰ فروری ۲۰۰۴ امضاء و بتاريخ ۲۵ اگست سال ۲۰۰۸ تصویب کرد. ۱۱ مکانیزم بررسی چگونگی تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که یک روند بین کشوری بررسی از سوی کشورهای همتا است و در آن عملکرد هر کشور عضو از سوی دو کشور عضو دیگر بطور دوره ایی هر پنج سال یک بار بررسی می شود، که کشور ها را در تطبیق کنوانسیون کمک می کند. بررسی دوره ی اول افغانستان ۱۲ (۲۰۱۰ - ۲۰۱۵) روی جرم شمردن اعمال فساد و تنفیذ قانون و روی همکاری های بین المللی تمرکز داشت. بررسی دوره ی دوم (۲۰۱۶ - ۲۰۲۰) که فعلاً جریان دارد، فصل دوم (تدابیر پیش گیری کننده) و فصل پنجم (اعاده دارایی) کنوانسیون را شامل می شود. ۱۳ در دوره دوم، افغانستان توسط کشورهای اردن و دومینیکا ارزیابی خواهد شد. این بررسی بر اساس ارزیابی جامع افغانستان از خود، معلومات متمم<sup>۱۴</sup>، و نتیجه دیالوگ بین متخصصین دولت های برونایی، چین و افغانستان صورت می گیرد (برونایی و چین کشورهای ارزیابی کننده در دوره اول ارزیابی بوده اند). در ماه فروری سال ۲۰۱۸، ریس جمهور افغانستان توسط فرمانی سکرتریت خاص را که تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری را نظارت می کرد وظیفه داد که روند جمع آوری معلومات در مورد ارزیابی خودی را تحت نظارت کمیته مبارزه علیه فساد اداری شورای عالی آغاز کند. ۱۵

افزون بر آن ، افغانستان مکلف به انجام تعهدات مربوط به مبارزه با فساد اداری ، از جمله تعهداتی که در کنفرانس های پی در پی تمویل کنندگان در توکیو (۲۰۱۲) ، لندن (۲۰۱۴) و بروکسل (۲۰۱۶) داده است ، می باشد که در گزارش سال گذشته یوناما بطور فشرده بیان شد. ۱۶ گزارش امسال روی تعهداتی تمرکز می کند که قرار بود در جریان این دوره گزارشدهی تحقق یابد.

در سال ۲۰۱۷، افغانستان باید کارهای مشخص ذیل را مطابق به اهداف (سمارت) سند خودکفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل عملی می‌کرد: استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری برای تمام حکومت تهیه شود و از سوی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری در نیمه نخست سال ۲۰۱۷ تصویب شود و روند تطبیق آن در نیمه دوم سال ۲۰۱۷ آغاز گردد. پنج وزارتخانه عایداتی در مورد پیشرفت تطبیق پلان های عملیاتی شان در زمینه مبارزه با فساد اداری بطور علنی گزارش دهند. "۱۷ استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری بتاريخ ۲۸ سپتمبر ۲۰۱۷ تصویب شد و روند تطبیق آن طی حکم رئیس جمهور بتاريخ ۹ دسمبر ۲۰۱۷ آغاز گردید. وزارت مالیه به این نتیجه گری رسیده است که اهداف و کارهای مورد نظر تحقق یافته است. ۱۸. چگونگی تحقق این تعهد دولت فعلاً از سوی

۱۰. رئیس جمهور غنی، متن سخنرانی در چهارمین کنفرانس سالانه اتحادیه اروپا در مورد مبارزه علیه فساد اداری، کابل ۲۴ اپریل ۲۰۱۸؛ قابل دسترس در اینجا: <http://www.euractiv.com/section/anti-corruption/news/ghani-urges-fighting-corruption-in-afghanistan/>

<https://president.gov.af/en/۲۰۱۸/۰۴/۲۴/> (تاریخ مراجعه به سایت ۶ می ۲۰۱۸)

۱۱ وضعیت امضاء و تصویب کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری ملاحظه شود، در اینجا:

(تاریخ مراجعه به سایت: ۲۷ فروری ۲۰۱۸). <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

۱۳ در ارزیابی اول، ۲۰۱۵-۲۰۱۰ افغانستان توسط کشور های برونی و جمهوری دموکراتیک مردم چین در رابطه به مواد فصل سوم مواد ۱۵ تا ۴۲ (جرم انگاری و تنفیذ قانون) و فصل چهارم مواد ۴۴ تا ۵۰ (همکاری های بین المللی) کنوانسیون ارزیابی شد.

<sup>۱۳</sup> مراجعه شود به وضعیت تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد در افغانستان در اینجا: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country->

[profile/CountryProfile.html?code=AFG](http://profile/CountryProfile.html?code=AFG) (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۷ فروردی ۱۳۹۸)

<sup>۱۴</sup> فقه ۲۷ لایحه وظائف مکانیزم ارزیابی، اجازه می دهد تا معلومات اضافی دیگر را در نظر بگیرند.

<sup>۱۵</sup> مراجعه شود به پروفا، کهنسبون، ملل، متحد برای مبارزه علیه فساد اداری در مورد افغانستان در اینجا: <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CAC/country->

[profile/CountryProfile.html?code=AFG](https://data.unhcr.org/profile/CountryProfile.html?code=AFG) (تا، بخ ماحعه به سات: ۲۷ فبروری، ۲۰۱۸).

<sup>۱۶</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری، اپریل ۲۰۱۷، صفحه های ۳-۴؛ سازمان شفافیت بین المللی، از وعده تا عمل: مروری بر تعهدات افغانستان در راستای مبارزه علیه فساد اداری، سپتامبر ۲۰۱۶، قابل دسترس در اینجا:

[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/from\\_promises\\_to\\_action\\_navigating\\_afghanistans\\_anti\\_corruption\\_commitments](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/from_promises_to_action_navigating_afghanistans_anti_corruption_commitments)

(تاریخ مراجعه به سایت: ۲۷ فروردین، ۱۳۹۸)

<sup>۱۷</sup> مراجعه شود به: هدف (SMART) (۲۰۱۷-۲۰۱۸) سند خودکفایی از طریق جامع حسابدهی، مقابله، که در آدرس ذیل قابل دسترسی است:

٢٦١١٣.٣٣٦١٣٥٣٣٢٥٣٢٥.pdf (تاریخ مراجعه به: ۲۰۲۰/۰۲/۱۶) [http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/agreed\\_smaf\\_smart\\_deliverables\\_final](http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/agreed_smaf_smart_deliverables_final)

سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸.

۱۸ وزارت مالیه، گزارش در مورد چگونگی تحقق تعهدات خودکفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل (۲۰۱۷-۲۰۱۸)، فروری ۲۰۱۸. See همچنین: وضعیت افغانستان و تاثیرات آن، روی صلح و امنیت جهانی، گزارش مجمع عموم، ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۸/۲۰۱۷، A/۷۲/۷۸۸-S/۲۰۱۸/۱۶۵، ۲۸ فروری ۲۰۱۸، پاراگراف ۳۴.

بازرس عمومی ایالات متحده در امور بازسازی افغانستان (سیگار) مورد بررسی قرار دارد که سیگار یافته های خود را به کمیته های کنگره و مجلس سنای امریکا الی ۳۱ ماه می سال ۲۰۱۸ گزارش خواهد داد.<sup>۱۹</sup>

طبق معیار های ساختاری صندوق بین المللی پول برای سال ۲۰۱۷، افغانستان مکلف بود که قوانین خود را بازنگری کند و در ان اعمال فساد اداری را جرم بشمارد و چارچوب حقوقی در مورد اشاعه دارایی ها را اصلاح نماید و آن را تطبیق کند. ۲۰ با تصویب کود جزاء جدید و توشیح قانون جدید اشاعه و ثبت دارایی ها بالترتیب به تاریخ های ۴ مارچ و ۵ سپتمبر ۲۰۱۷، افغانستان این تعهد خود را عملی کرده است.<sup>۲۱</sup>

در ماه اگست ۲۰۱۷، حکومت افغانستان، سفارت ایالات متحده و ماموریت حمایت قاطع موافقتنامه افغانستان را که یک مکانیزم اصلاحی متشکل از اهداف زمان بندی شده مربوط به رشد اقتصادی، حکومتداری، امنیت و صلح و آشتی می باشد، آغاز کردند. ۲۲ هر ماه، حکومت افغانستان پیشرفت های خود در راستای تحقق اهداف باقی مانده را به چهار گروه کاری دوجانبه گزارش می دهد که این گروه های کاری تصمیم می گیرند که آیا اصلاحات مشخصی انجام یافته است و یا خیر.

با پیش برد اصلاحات از سوی حکومت افغانستان در زمینه مبارزه علیه فساد اداری، تلاش های موازی روی دست گرفته شده است تا اطمینان حاصل شود که جامعه تمویل کننده نیز تدابیر نظارتی و درستکاری خود را تقویت می کند. چندین گزارش در این مورد طی سال ۲۰۱۷ منتشر شد.<sup>۲۳</sup>

### ملاحظات:

اهداف مربوط به تعقیب عدلی جرایم فساد اداری و جلوگیری از ارتکاب آن اصلاحات افغانستان در عرصه مبارزه با فساد اداری را تحریک و تسریع کرده است. جامعه تمویل کننده باید در مبارزه علیه فساد اداری دخیل باقی بماند و نظارت بر کپک های مالی خود را در جایی که ضرورت باشد، تقویت کند.

## ۲.۲. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری به تاسی از فرمان رئیس جمهوری بتاريخ ۱۷ اگست ۲۰۱۶ تاسیس شد. ۲۴ مبنای حقوقی شورای عالی حاکمیت قانون را ماده ۶۴ و فقره (۳) ماده ۷۵ قانون اساسی در مورد صلاحیت های رئیس جمهور و مکلفیت دولت در امر مبارزه با فساد اداری تشکیل می دهد. شورای عالی نهادی است که توسط حکومت ایجاد شده است، نه یک نهاد قضایی خود گردان طوریکه در برخی کشور های در مرحله تغییر (یا دوره انتقالی) تشکیل شده است. ۲۵ شورای عالی حاکمیت قانون در سند ملی چارچوب صلح و انکشاف افغانستان ۲۶ به عنوان یکی از هشت شورای انکشافی لست است و مسئولیت نظارت بر دو برنامه اولویت ملی، یعنی برنامه اصلاح سکتور عدلی و قضایی و برنامه حکومتداری موثر را به عهده دارد. ۲۷ به دنبال نشست مقامات عالی رتبه بتاريخ ۵ اکتوبر ۲۰۱۷، تاسیس و توحید تمام هشت شورای انکشافی سبب تسریع تلاش ها از سوی مقام ریاست جمهوری برای بهتر ساختن اداره و عملکرد شورای عالی شد که یوناما این روند را با برگزاری جلسات بین نهاد های بین المللی دخیل و آن اداره پشتیبانی کرد.

شورای عالی حاکمیت قانون بطور روز افزونی در سال ۲۰۱۷ فعال شده و عملاً برنامه اصلاحات در عرصه مبارزه با فساد اداری را به پیش برد. این شورا از بدو تاسیس اش تا اکنون ۲۱ بار تدویر جلسه داده است، دوازده مرتبه در سال ۲۰۱۷ و چهار مرتبه الی اخیر ماه اپریل

<sup>۱۹</sup> اعلامیه توضیحی مشترک به قانون تخصیصات سال ۲۰۱۷، نافذ شده در ۵ می ۲۰۱۷.

<sup>۲۰</sup> گزارش صندوق بین المللی پول در مورد افغانستان، شماره ۱۷/۳۷۷.

<sup>۲۱</sup> در صفحات بعدی تحت شماره ۴.۲ توضیح داده شده است.

<sup>۲۲</sup> مراجعه شود به: <https://af.usembassy.gov/u-s-afghan-statement-bilateral-compact-executive-committee-meeting/> (تاریخ مراجعه به سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۲۳</sup> برای مثال مراجعه شود به: (DANIDA)، نقاط ضعف و قوت در برابر فساد در برنامه های مساعدت های مالی دنیارک در افغانستان، گزارش شماره ۲ مورخ جون ۲۰۱۷ (CMI)؛ ویا گزارشات سیگار که در اینجا قابل دریافت است: <https://www.sigar.mil>؛ در مورد گزارشات کمیته نظارت و ارزیابی مراجعه شود به شماره ۵،۲ در صفحات آتی این گزارش.

<sup>۲۴</sup> فرمان شماره ۹۴ در مورد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (مورخ ۱۷ اگست ۲۰۱۶).

<sup>۲۵</sup> برای مثال، مراجعه شود به: شورای اروپا، اصلاحات قضایی مشارکت شرقی در کشور های عضو مشارکت شرقی و گروه کاری در مورد سیستم های مستقل قضایی، گزارش پروژه، نهاد های خود گردان قضایی، شغل قضات، ۲۰۱۱ در این آدرس: <http://www.refworld.org/pdfid/4ee9bec12.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۲ فبروری ۲۰۱۸).

<sup>۲۶</sup> چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان ماده ۳،۵ ب

<sup>۲۷</sup> در شورای عالی حاکمیت قانون، یوناما، سفارتخانه های بریتانیا، و دنیارک و اتحادیه اروپا و نمایندگان وزارت عدلیه ایالات متحده امریکا و سیگار از جامعه بین المللی نمایندگی می کنند.

۲۸.۲۰۱۸ در میان مهم ترین دست آورد های شورای عالی در سال ۲۰۱۷، یکی تصویب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری (بتاریخ ۲۸ سپتمبر) و دیگری تصویب پلان های اصلاحات نهادی تحت برنامه اصلاح سکتور عدلی و قضایی (بتاریخ ۲۲ جون ۲۰۱۷) می باشد.

رئیس جمهور ریاست شورای عالی را به عهده دارد و اعضای آن شامل مقامات عالی رتبه حکومت، قوه قضائیه و نهاد های مستقل می شود. طبق آجندا، از اشخاص دیگر بطور اقتضائی، دعوت می شود که در جلسات شورا صحبت کنند. ۲۹ در طول سال ۲۰۱۷، جلسات شورای عالی همه شمول تر شد و از نمایندگان جامعه مدنی به گونه روز افزون دعوت به عمل آمد تا فعالیت های شان را ارائه نمایند. ۳۰ این رویکرد همه شمول باید در سند چارچوب حقوقی شورای عالی تسجیل گردد و حضور جامعه مدنی در جلسات شورا اجباری شود. جلسات شورای عالی مقامات تصمیم گیرنده در داخل سکتور عدلی و قضایی و اشخاصی که مسئولیت پیشبرد برنامه های مبارزه با فساد اداری دارند را گرد هم می آورد و بدین ترتیب این شورا وسیله مناسبی برای اطمینان از تطبیق برنامه های اصلاحی مشترک می شود. مباحث و فیصله های این شورا صلاحیت خود را مدیون مقام های ارشد اعضای آن می باشد. به این ترتیب، شورای عالی به یک مکانیزم موثر تصمیم گیری و ایجاد اجماع نظر تبدیل شده است و بطور منظم بر فیصله های کابینه تاثیر مثبت برجای گذاشته و برای اصلاحات پیشنهادی مبنای تحلیلی و تخنیکی فراهم می کند. فیصله های شورای عالی مشخصاً تنظیم نشده است و در بسیاری موارد، ایجاب می کند که فیصله های این شورا بطور جداگانه از سوی کابینه و یا شخص رئیس جمهور تصویب و منظور شود. این شورا تلاش می کند که بین حفظ احترام به استقلالیت قضایی و ساختاری و لزوم پاسخگو قراردادن آنان در خصوص عملی کردن برنامه های اصلاحی شان، تعادل برقرار کند.

شورای عالی توسط کمیته های فرعی در ارتباط به موضوعات تقنینی، عدلی و قضایی و مبارزه علیه فساد اداری پشتیبانی می شود. ۳۱ کمیته های تقنینی و عدلی و قضایی از سوی معاون دوم رئیس جمهور و کمیته مبارزه علیه فساد اداری از سوی لوی خازنوال رهبری می شود. به استثنای رئیس جمهور، اعضای شورای عالی و کمیته های فرعی یکسان اند. شورای عالی دارای یک سکرتریت نیز است که آنرا در امور اداری و سازماندهی کمک می کند. طبق احکام مندرج در استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، دارالانشاء ویژه بی به منظور نظارت و گزارشدهی از تطبیق آن ایجاد شد ۳۲ که این سکرتریت با متمرکز نگه داشتن شورای عالی به تطبیق سریع استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد، ارزش خود را اکنون ثابت کرده است. اما نیاز برای آمادگی های تخنیکی برای جلسات وجود دارد تا اطمینان حاصل شود که وقت رئیس جمهور و مقامات عالی رتبه به موثریت وجه استفاده می شود. برای مثال، برخی موضوعاتی که در سطح اعضای ارشد این شورا مورد بحث قرار گرفت را می شد در سطح تخنیکی حل و فصل کرد. علاوه بر آن، آجندا باید منظم و هماهنگ شود تا توجه شورا به مسائل خارج از حیطه ی کاری اش معطوف نشود. تعهد شخص رییس جمهور مبنی بر ریاست نمودن جلسات شورای عالی قابل ستایش است. تصویب استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری که یکی از اولویت های ریاست جمهوری بود، سبب تشدید کار شورای عالی شد. از سوی دیگر، شورای عالی نتوانست روند تطبیق پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضایی را با همان سرعت پیگیری نماید. شورای عالی به تاریخ ۲۲ جون ۲۰۱۷ پلان های اصلاح ساختاری برای ستره محکمه، لوی خازنوالی، وزارت عدلیه و انجمن مستقل وکلای مدافع را تصویب کرد. بررسی تطبیق این پلان ها تنها به تاریخ ۸ پرل صورت گرفت که به مراتب دیر تر از دوره شش ماهه ی بود که در پلان در نظر گرفته شده بود ۳۳. شورای عالی با همکاری کمیته عدلی و قضایی کابینه، باید توجه بیشتر به روند تطبیق پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضایی در همخوانی با تلاش ها برای تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری مبذول کند. هرچند بخشی از ماموریت شورای عالی

<sup>۲۸</sup> در سال ۲۰۱۶، جلسات شورای عالی به تاریخ های ۳۱ اگست، ۱۰ سپتمبر، ۲۲ سپتمبر، ۲ اکتوبر و ۲۶ دسمبر تدویر گردید؛ در سال ۲۰۱۷، جلسات شورای عالی به تاریخ های ۲۲ جون، ۵ جولای، ۲ اگست، ۱۶ اگست، ۳۰ اگست، ۴ سپتمبر (جلسات فوق العاده در مورد استراتیژی)، ۱۳ سپتمبر، ۲۷ سپتمبر، ۱۸ اکتوبر، ۲۵ اکتوبر، ۲۷ نومبر و ۲۱ دسمبر برگزار شد؛ در سال ۲۰۱۸، شورای عالی به تاریخ های ۳ جنوری، ۷ فبروری، ۲۱ فبروری و ۸ اپریل جلسه داشت. صورت جلسه بعضی از جلسات در این آدرس منتشر شده است: [www.aop.gov.af](http://www.aop.gov.af). (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۰ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۲۹</sup> فرمان شماره ۹۴ در مورد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری (مورخ ۱۷ اگست ۲۰۱۶). ماده دوم. اعضای دایم شورای عالی عبارت اند از: رئیس اجرائیه، معاون دوم ریاست جمهوری، قاضی القضا، مشاور امنیت ملی، رئیس اداره امور ریاست جمهوری، وزیر مالیه، وزیر عدلیه، وزیر امور داخله، لوی خازنوال، رئیس عهومی امنیت ملی، مشاورین رئیس جمهور در امور عدلی و قضائی و شفافیت، رئیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر، رئیس ارگان های محلی، و رئیس اداره عالی نظارت.

<sup>۳۰</sup> بطور مثال، به آجندای جلسه مورخ ۳۰ اگست و ۲۱ دسامبر ۲۰۱۷ شورایی عالی که به تاریخ ۱۰ مارچ ۲۰۱۸ باز شده بود، در ذیل مراجعه شود: <https://ocs.gov.af/dari/٤٣٨٥/%DB%AC%D8%AF%D9%81%D8%AA%D9%87%E2%80%AC%D9%87%DA%AF%DB%AC+%D8%B3%DB%AC%DA%AF%D8%AF%D8%B1+%D9%88+%D8%AF%DB%AC%D8%AF%D9%87%E2%80%AC%D8%AA%DA%AF%D9%86+%D8%B4%D9%81%DA%AF%D9%81%DB%AC%D8%AA+%D8%AF%D8%B1%DA%AA%DA%AF%D8%B1%D9%87+%D8%B3%DA%A9%DA%AA%D9%88%DA%B1+%D8%B5%DA%AD%D8%AA+%D8%B9%DA%AF%D9%85%D9%87+%D8%AF%D8%B1+%D8%B4%D9%88%DA%B1%DA%AF%DB%AC+%D8%B9%DA%AF%D9%84%DB%AC+%D8%AD%D8%AF%DA%A9%D9%85%DB%AC%D8%AA+%D9%82%DA%AF%D9%86%D9%88%D9%86+%D8%AA%D9%87+%D8%A8%DA%AD%D8%AB+%DA%AF%D8%B1%D9%81%DA%AA%D9%87+%D8%B4%DA%AF>

<sup>۳۱</sup> لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری مورخ ۲۹ جون ۲۰۱۶.

<sup>۳۲</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان (از این به بعد: استراتیژی مبارزه علیه فساد)، نسخه انگلیسی در این آدرس قابل دسترس است: [http://moj.gov.af/Content/files/Strategy\\_dari\\_version.pdf](http://moj.gov.af/Content/files/Strategy_dari_version.pdf) تاریخ مراجعه به این سایت: ۲۲ فبروری ۲۰۱۸ VII.

قسمت ۳، ۱ را در ذیل ببینید.<sup>۳۳</sup>

حمایت از "اجراءات و فیصله های مرکز عدلی مبارزه با فساد اداری" است ۳۴، این شورا می توانست توجه بیشتری به کار این نهادی کلیدی مبذول بدارد. بطور مشخص، شورای عالی باید مرکز عدلی و قضائی را در رسیدگی به مشکلات مزمن اش در تنفیذ فیصله هایش، مخصوصاً تنفیذ حکم های دستگیری متهمین کمک کند. ۳۵ به طور مشخص، سفارت بریتانیا در یک جلسه شورای عالی، نیازمندی های اصلاحی در مورد امنیت مرکز عدلی و قضائی را برجسته کرد ۳۶

### ملاحظات:

در سال ۲۰۱۷، شورای عالی به مرجع اصلی تطبیق اصلاحات در امر مبارزه با فساد اداری تبدیل شد و طرح و هماهنگی پالیسی های مبارزه با فساد اداری را به منصفه اجرا گذاشت. تعهد شخص رئیس جمهور در امر استفاده از شورای عالی برای ترویج اصلاحات قابل قدر است. شورای عالی باید کماکان استقلالیت نهاد های قضائی را حفظ کند. تجارب به دست آمده از فعالیت های روزافزون شورای عالی باید در راستای تعدیل و بهبود شورای عالی مورد استفاده قرار گیرد.

### ۳.۲. استراتیژی جدید مبارزه علیه فساد اداری

به تاریخ ۲۸ سپتامبر ۲۰۱۷، شورای عالی استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری در افغانستان (استراتیژی مبارزه با فساد اداری) را تصویب کرد ۳۷. تصویب استراتیژی فوق با اندک تاخیر ۳۸، پاسخگوی هدف چارچوب خودکفایی از طریق حسابدی متقابل بود چنانچه در چارچوب مذکور چنین آمده است: "استراتیژی مبارزه با فساد اداری برای کل دولت در نیمه نخست سال ۲۰۱۷ از سوی شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری طرح و تصویب می گردد" ۳۹. به تاریخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷، رئیس جمهور تطبیق استراتیژی را از طریق فرمان شماره ۲۷۷۱ آغاز کرد که جوابگوی تعهدات چارچوب خودکفایی از طریق حسابدی متقابل بود طوری که چارچوب مذکور آغاز تطبیق استراتیژی الی ختم دسامبر ۲۰۱۷ را الزامی ساخته بود ۴۰.

استراتیژی تحت نظارت دقیق رئیس جمهور طرح شد. مشورت های گسترده تر با نهاد های ذیدخل زمانی که پیش نویس اول سند در جلسه مورخ ۳۰ آگست ۲۰۱۷ شورای عالی شریک ساخته شد، آغاز شد. در جریان روند بسته تسوید، میزان و تمرکز مسوده استراتیژی به گونه چشمگیری تغییر کرد. در جلسه مورخ ۹ آگست ۲۰۱۷ یوناما که در مورد موضوعات مربوط به مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری برگزار شد، طرحی که شامل سه بخش — جلوگیری، تعقیب عدلی، و آگاهی دهی — بود در اختیار اشتراک کنندگان قرار گرفت. در مقابل، مسوده استراتیژی مبارزه با فساد اداری که به تاریخ ۳۰ آگست ۲۰۱۷ با اعضای شورای عالی شریک ساخته شد، مبتنی بر ساختار پنجگانه ی بود که سند نهایی را تشکیل می داد. مسوده مذکور به پیمانانه وسیع برگرفته از نسخه مشرح سند خلاصه مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۱۵ بود که بیانگر اجزای پالیسی های دولت در قبال مبارزه با فساد اداری است. معاون دوم رئیس جمهور رهبری روند رایزنی در مورد استراتیژی با نهاد های ذیدخل ملی و بین المللی به شمول نهاد های جامعه مدنی در مورد استراتیژی را به عهده داشت ۴۱. اگرچه نمایندگان جامعه مدنی با رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور دیدار کردند و نظریات خود را در آن جلسات و چندین بار در سطح تخنیکي ابراز داشتند، اما پس از تصویب استراتیژی، نمایندگان جامعه مدنی طی یک کنفرانس مطبوعاتی توضیح

<sup>۳۴</sup> لایحه وظایف شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، ۲۹ جون ۲۰۱۶، فقره (۳) ماده ۳.

<sup>۳۵</sup> بخش ۳،۲ در ذیل.

<sup>۳۶</sup> جلسه شورای عالی بتاريخ ۲۱ دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>۳۷</sup> برای دیدگاه جامعه مدنی درباره استراتیژی مبارزه با فساد، نگاه کنید. <https://iwaweb.org/dr/%D9%A6%D9%A7%D8%A7%D8%AF-%D9%A7%D8%A7%DB%8C-%D9%A5%D8%AF%D9%A1%DB%8C-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%DB%8C%DA%9A%DB%8C-%D9%A5%D9%A4%DB%8C-%D9%A5%D8%AA%D8%A7%D8%B1%D8%B2%D9%A7-%D8%B9%D9%A4%DB%8C> (دسترسی شده بتاريخ ۱۰ می ۲۰۱۸)

<sup>۳۸</sup> به باور همکاران، تاخیر در نهایی ساختن استراتیژی به این دلیل بود که دولت مشغول پاسخ به حمله مورخ ۳۱ می ۲۰۱۷ بود.

<sup>۳۹</sup> چارچوب خودکفایی از طریق مساعدت های متقابل، اهداف ۲۰۱۸/۲۰۱۷، سمارت، در ماه اکتوبر ۲۰۱۶ در کنفرانس بروکسل تصویب شد، در لینک ذیل قابل دسترس می باشد و به تاریخ ۱ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود: <http://policymof.gov.af/smaf-smart-deliverables-2017-2018/>

<sup>۴۰</sup> فرمان شماره ۲۷۷۱، فرمان رئیس جمهور در مورد تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری، ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>۴۱</sup> جلسه شورای عالی، ۳۰ آگست ۲۰۱۷.

<sup>۴۲</sup> سند خلاصه مبارزه با فساد اداری که توسط ارگ به تاریخ ۲۳ اپریل ۲۰۱۵ نشر شد.

<sup>۴۳</sup> طبق معلومات دفتر معاون دوم رئیس جمهور، چندین نشست مشورتی از جمله دو نشست مشورتی با نمایندگان قوه قضائیه و یک نشست با نمایندگان جامعه مدنی برگزار شد. علاوه بر آن، نظریات بشکل کتی از جمله از کمیته نظارت و ارزیابی دریافت شد.



دادند که مهمترین پیشنهاد شان — ایجاد یک نهاد جدید و مستقل جلوگیری از فساد اداری — پذیرفته نشده است ۴۴. یوناما نظریات خود را در مورد استراتیژی ابراز داشت و همچنان نظریات تمویل کنندگان را جمع آوری و به تاریخ ۱۸ سپتامبر به رییس جمهور غنی فرستاد. اتحادیه اروپا، و انگلستان نیز نظریات خود را جداگانه ارسال کردند. ۴۵ دولت از پیشنهادات جامعه بین المللی قدردانی نموده آنرا تا حدودی در استراتیژی گنجانید.

دوره تطبیق این استراتیژی محدود به دوره حکومت و حدت ملی بوده و فقط بالای نهاد های مشخصی قابل تطبیق می باشد. در متن استراتیژی چنین آمده است: "مقصد این استراتیژی تهیه پلان گسترده مبارزه با فساد اداری نبوده بلکه هدف آن تدوین یک چارچوب است که به دولت فرصت می دهد تا با مشکلات جاری به نحوی برخورد کند که با گذشت زمان زمینه یادگیری و تطابق فراهم گردد. ۴۶" در سند مذکور همچنان اذعان شده که اقدامات مبارزه با فساد اداری نیازمند زمان می باشد تا عملی گردند ۴۷ در حالیکه تاثیرات هر استراتیژی مبارزه با فساد اداری که فقط برای مدت دو الی سه سال و عاری از اهداف دراز مدت باشد، الزاماً محدود می باشد. به منظور رفع این موضوع و تنظیم اصلاحات برای مبارزه با فساد اداری به عنوان یک روند دراز مدت، شورای عالی پیشنهاد یوناما را پذیرفت؛ طبق پیشنهاد یوناما، شورای عالی بررسی تاثیرات را که تهداب طرح پلان برای تداوم اقدامات موفق مبارزه با فساد اداری را تشکیل می دهد، روی دست خواهد گرفت ۴۸. به اساس تعهدات چارچوب خودکفایی از طریق پاسخگویی متقابل، این استراتیژی عمده‌تاً یک سند اصلاحی برای قوه اجرائیه بوده که در بعضی موارد روی اصلاحات در قوه قضائیه مشخصاً ستره محکمه می پردازد. با درک موانع موجود ناشی از تفکیک قوا، استراتیژی اقدامات محدود اصلاحی را برای قوه مقننه افغانستان — شورای ملی — توصیه میکند. این اقدامات روی حمایت از رهبری پارلمان در امر طرح و تطبیق پلان عملی مبارزه با فساد اداری متمرکز می باشد ۴۹. تنفیذ و تعدیل قوانین به عنوان اقدامات اصلاحی برای شورای ملی نه بلکه برای وزارت عدلیه در نظر گرفته شده در حالیکه این وزارت به اساس چارچوب قانون اساسی دارای چنین صلاحیت نمی باشد.

به رغم این محدودیت های زمانی، این استراتیژی در تحلیل واقعی از ریشه ها و عوامل فساد اداری در افغانستان مشخصاً قوی است ۵۰. این استراتیژی با واقع بینی در اهداف خود، از دامی که استراتیژی و پالیسی برای مبارزه با فساد و اصلاحات اداری سال ۲۰۰۶ در آن گرفتار شد، دوری جسته است؛ استراتیژی و پالیسی فوق در دوره حکومت رییس جمهور کرزی طرح و تقریباً ۲۰۰ صفحه بود ولی از دید واقع بینانه عملی نبود ۵۱. نکته قوت استراتیژی جدید در اینست که این استراتیژی به این هدف طرح شده که در زمان تطبیق قابل اجرا و عملی باشد. در این استراتیژی پنج ساحه دارای اولویت واضحاً تعریف شده که عبارتند از: (۱) رهبری سیاسی علیه فساد اداری و تقویت اصلاح گرایان؛ (۲) محو فساد اداری در سکتور امنیتی؛ (۳) تعویض روابط با ضوابط؛ (۴) تعقیب عدلی افراد آلوده به فساد؛ (۵) رد یابی جریان پول. برای هریک از این ساحات دارای اولویت اهداف زمان بندی شده در نظر گرفته شده است. اما، سایر اقدامات مانند تدابیری که باید در ۹ وزارتخانه دارای اولویت ۵۲ تطبیق گردد، به صوابدید نهاد های تطبیق کننده واگذار شده و هیچ نوع معیار یا ضرب الاجل زمانی برای شان در نظر گرفته نشده است.

عمده ترین ضعف استراتیژی اینست که توقع کلیدی نهاد های ذیدخل در آن بر آورده نشد. توقع آنان این بود که ترتیبات نهادی به گونه مناسب تعریف و مشخص شود و تشکیلات پیچیده نهاد های مبارزه با فساد اداری ۵۳ افغانستان هماهنگ گردد. هیچ نوع تذکری از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری در استراتیژی صورت نگرفته در حالیکه بعضی از تدابیر باعث تقلیل صلاحیت های آن اداره خواهد شد ۵۴. از کمیته مشترک نظارت و بررسی مبارزه با فساد اداری به گونه مختصر یاد آوری به عمل آمده است. تلاش نرمی برای تحکیم نهاد ها در بخش چهارم این استراتیژی — "تعقیب عدلی افراد آلوده به فساد" — صورت گرفته است. در این بخش استراتیژی،

<sup>۴۴</sup> به لینک ذیل که به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود، مراجعه شود: <https://iwaweb.org/dr/%D9%A6%D9%A7%DA%AF-%D9%A7%DA%AF%DB%AC-%D9%A5%DA%AF%D9%A6%DB%AC-%DA%A7%DA%B3%DA%AA%DA%B1%DA%A7%DA%AA%DB%AC%DA%A8%DB%AC-%D9%A5%D9%A4%DB%AC-%D9%A5%DA%A8%DA%A7%DA%B1%DA%B2%D9%A7-%DA%B9%D9%A4%DB%AC>

<sup>۴۵</sup> نامه مورخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۷ یوناما به رییس جمهور غنی.

<sup>۴۶</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، VIII.

<sup>۴۷</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، VIII.

<sup>۴۸</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، VIII.

<sup>۴۹</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، II، محور I.

<sup>۵۰</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، I.

<sup>۵۱</sup> استراتیژی و پالیسی مبارزه با فساد و اصلاحات اداری، ۲۰۰۶، که در لینک ذیل قابل دسترس بوده و به تاریخ ۱۰ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود:

[http://anti-corruption.gov.af/Content/files/ANTI%۲۰CURATION%۲۰STRATEGY\\_ENG.pdf](http://anti-corruption.gov.af/Content/files/ANTI%۲۰CURATION%۲۰STRATEGY_ENG.pdf)

<sup>۵۲</sup> به بخش ۲،۵ مراجعه کنید.

<sup>۵۳</sup> گزارش یوناما در باره فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷. صفحه ۵.

<sup>۵۴</sup> به بخش ۲،۴،۳ در ذیل مراجعه شود.

ادغام نهاد های مبارزه با فساد اداری در اداره لوی خانونوالی و ایجاد پست ویژه معین لوی خانونوال در امور مبارزه با فساد اداری تصریح شده است.<sup>۵۵</sup> اما، این طرح سوال های زیادی را بدون پاسخ می گذارد مشخصاً اینکه آیا ادغام تنها شامل نهاد های تحقیقی که در بخش ۴ تذکر رفته، می شود یا اینکه دربرگیرنده نهاد های بازدارنده و جلوگیری کننده نیز می شود. قرار دادن نهاد های بازدارنده تحت اثر اداره لوی خانونوالی و درعین حال حصول اطمینان از تطبیق تمام وظایف جلوگیری کننده که تحت مواد ۵ و ۶ کنوانسیون مبارزه با فساد اداری ملل متحد الزامی می باشند، مشکل به نظر می رسد.<sup>۵۶</sup> پیشنهاد یوناما مبنی بر اینکه فعالیت های نهاد های موجود مبارزه با فساد اداری در جریان روند هماهنگی بیشتر مورد تحلیل قرار گرفته و اینکه درمورد سپردن جابجایی نهاد ها غور مجدد صورت گیرد، صرف به عنوان بررسی پس از ادغام مورد تأیید قرار گرفت.<sup>۵۷</sup> موضوع طرح قانون مبارزه با فساد اداری و گنجاندن تشکیل ساختاری در قانون از استراتیژی حذف و موضوع تعهد عمومی در امر بازبینی قانون [فعلی] مبارزه با فساد اداری جایگزین آن شد.<sup>۵۸</sup>

شورای عالی با حمایت سکرتریت خاص، مسوولیت نظارت از تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری و تصویب پلان های اصلاح ساختاری نهاد های تطبیق کننده را به عهده دارد. به اساس استراتیژی، این پلان ها باید یکماه بعد از نهایی شدن استراتیژی یعنی به تاریخ ۲۸ اکتوبر ۲۰۱۷ ارایه می شدند.<sup>۵۹</sup> یک نهاد نظارتی دیگر برای جامعه مدنی ایجاد خواهد شد. ۶۰ به اساس فرمان رئیس جمهور در مورد تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری مورخ ۹ دسامبر، این ضرب الاجل به ۹ جنوری ۲۰۱۸ تغییر یافت.<sup>۶۱</sup> در نوامبر ۲۰۱۷، رئیس سکرتریت خاص تعیین و تنظیم گزارش نهاد های تطبیق کننده را آغاز کرد. هیچ بودجه جداگانه ی برای تطبیق این استراتیژی وجود ندارد. اگرچه نهاد های تطبیق کننده فعالیت های خود تحت این استراتیژی را از طریق بودجه های عادی خود تمویل می کنند، اما نبود یک خط بودجوی مشخص برای تطبیق و ساختار نظارتی تحت شورای عالی ضرورت به حمایت های اقتضائی تمویل کنندگان پیدا کرد. رئیس سکرتریت خاص بتاريخ ۲۲ نومبر ۲۰۱۷ تعیین شده و پست وی از سوی کشور دنمارک در طول سال ۲۰۱۸ تمویل خواهد شد. طبق فرمان شماره ۳۴ مورخ ۶ جنوری رئیس جمهور، سکرتریت خاص از ساختار تشکیلاتی ریاست اداره امور ریاست جمهوری به ریاست دفتر ریاست جمهوری انتقال کرد. متأسفانه این جابجایی استقلال کاری آن را تقویت نکرد ویا حمایت عملیاتی آن را افزایش نداد.<sup>۶۲</sup> بتاريخ ۲۱ فبروری، یوناما پیشنهاد کرد که منابع کافی در اختیار این سکرتریت قرار داده شود. در پاسخ، رئیس دفتر ریاست جمهوری تشکیل ۳۷ نفر کارمند را منظور کرد. صرف یک نهاد پلان خود را الی ۲۱ فبروری ۲۰۱۸ به شورای عالی ارائه نمود. استراتیژی شامل ۲۷ معیار زمان بندی شده در محور های انفرادی ۶۳ دارد که از جمله ۲۰ معیار الی دسامبر ۲۰۱۷ (۱۵) ویا الی فبروری ۲۰۱۸ (۵) باید تطبیق می گردید. اما، نظر به گزارش مورخ ۱۸ فبروری ۲۰۱۸ سکرتریت خاص، فقط ۲ معیار تطبیق شده بود و یک معیار لغو گردیده بود. این ضرب الاجل های زمانی باید توسط میکانیزم نظارتی استراتیژی تنظیم گردد. سکرتریت خاص مکلف است در هر شش ماه در مورد تطبیق [استراتیژی] برای مردم گزارش دهد ولی با توجه به چندین فرمان در مورد آغاز روند تطبیق استراتیژی، مشخص نیست که نخستین گزارش به کدام تاریخ باید نشر شود. فرمان شماره ۳۴ مورخ ۶ جنوری ۲۰۱۸ رئیس جمهور، توضیح می دهد که استراتیژی بنابر ضرورت، هرزمانی تعدیل شده می تواند. تعدیلات باید پیش از جلسه بورد مشترک نظارت و انسجام صورت گیرد تا تعریف تعهدات مبارزه با فساد اداری را برای جلسه بین وزارتی ماه نوامبر ۲۰۱۸ سهولت بخشد.

## ملاحظات:

تصویب استراتیژی مبارزه با فساد اداری نهاد روشنی از تعهد دولت افغانستان در امر مبارزه با فساد است. اما، با توجه به محدودیت زمانی برای تطبیق آن، تأثیرات این استراتیژی در مقایسه با بزرگی مشکلی که قرار است توسط این سند مرفوع گردد، احتمالاً محدود خواهد بود. اقدامات جهت انتقال بلا انقطاع به یک استراتیژی جامع و دراز مدت باید در اسرع وقت و در موازات با روند تطبیق این استراتیژی روی دست گرفته شود. هرچند معیار زمانی برای تطبیق این استراتیژی به این هدف طرح گردید که این استراتیژی را واقع بینانه سازد، اما تطبیق استراتیژی به تأخیر افتیده است. از میکانیزم های بازبینی استراتیژی می توان برای اصلاح ضعف های استراتیژی به ویژه ایزاد توضیحات بیشتر در مورد چارچوب نهادی استفاده به عمل آورد.

<sup>۵۵</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، II، محور ۴.

<sup>۵۶</sup> مراجعه شود به بخش های ۳، ۱، ۲ و ۵ در ذیل.

<sup>۵۷</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، II، محور ۴.

<sup>۵۸</sup> به بخش ۲، ۴ در صفحات آتی مراجعه شود.

<sup>۵۹</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، VII.

<sup>۶۰</sup> به بخش ۶، ۲ در ذیل مراجعه شود.

<sup>۶۱</sup> فرمان شماره ۲۷۷۱ ریاست جمهوری در مورد تطبیق/استراتیژی مبارزه با فساد/اداری مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>۶۲</sup> فرمان شماره ۳۴ در مورد تنفیذ استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری، ۶ جنوری ۲۰۱۸.

<sup>۶۳</sup> یازده معیار زمان بندی شده ی دیگر مربوط به صنایع استخراجی می شود و ضرب الاجل تطبیق آن الی جون و دسمبر ۲۰۱۸ می باشد.

<sup>۶۴</sup> سکرتریت خاص مبارزه علیه فساد اداری استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، گزارش خاص جلد ۱، ۱۸ فبروری ۲۰۱۸.

## ۴.۲. اصلاح قوانین

در طول سال ۲۰۱۷، افغانستان در عرصه اصلاح قوانین مربوط به جلوگیری از مبارزه با فساد اداری پیشرفت هایی داشت. مثل بسیاری از ساحات پالیسی، رئیس جمهور با اتکاء زیاد به صلاحیت های خود در حالات ضرورت عاجل، طبق ماده ۷۹ قانون اساسی، هنگامی که پارلمان در رخصتی بسر می برد، فرامین تقنینی صادر کرد. ۶۵ در سال ۲۰۱۷، به تعداد ۳۶ قانون طی فرامین تقنینی رئیس جمهور با استفاده از صلاحیت رئیس جمهور در حالات ضرورت عاجل، توشیح شد در حالیکه تنها ۱۶ قانون از سوی شورای ملی (بعد از تصویب هر دو مجلس) تصویب گردید. ۶۶ شرط مندرج در قانون اساسی مبنی بر اینکه از این صلاحیت تنها "در حالات ضرورت عاجل" می توان استفاده کرد، مانع رئیس جمهور در استفاده از این صلاحیت جهت توشیح قوانین بزرگی مثل قانون جزاء نشد. تلاش های شورای ملی برای محدود کردن صلاحیت قانونگذاری رئیس جمهور با منع قرارداد تعدیل در قوانین فعلی مطابق ماده ۷۹، ناموفق بود. ۶۷ نظر به تقاضای حکومت برای تفسیر قانون، ستره محکمه فیصله کرد که مسوده قانون متذکره از سوی شورای ملی خلاف قانون اساسی است. ۶۸

داشتن یک رویکرد استراتژیک و فراگیری در خصوص اصلاح چارچوب حقوقی به سبب فشارها جهت اصلاح قوانین انفرادی که در پاسخ به تعهدات تمویل کنندگان صورت می گرفت، ممکن نبوده است. نقش وزارت عدلیه به جای تطبیق استراتژیک پالیسی های اصلاحی، بیشتر به فراهم آوردن کمک های تخنیکی تغییر کرد. ۶۹ نیاز برای آوردن اصلاحات در خود ریاست قانونگذاری (تقنین) وزارت عدلیه در محور ۴ استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری بیان شده است و انتظار می رود که این اصلاحات الی ماه جون سال ۲۰۱۸ آورده شود. ۷۰ وزارت عدلیه ضرب الاجل تعیین شده الی فبروری سال ۲۰۱۸ برای انجام یک بررسی همه جانبه از قوانینی که ایجاب بازنگری را می کنند را نیز نتوانست برآورده سازد. ۷۱ اگر این کار عملی می شد، فرصتی بدست می داد که از تخصص موجود در ریاست تقنین این وزارت به شکل موثرتر استفاده شود.

اصلاح چارچوب حقوقی که در استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری پیش بینی شده است در جریان است. گروه متخصصین فنی، گروه کاری اصلاح قوانین جزایی که تحت چتر وزارت عدلیه فعالیت می کند، هنوز نتوانسته است که نسخه ی قابل قبولی از پیش نویس قانون مبارزه علیه فساد اداری را تهیه کند که دلیل آن، قسماً دشواری در تعریف یک نهاد مستقل مبارزه علیه فساد اداری بوده است. بتاريخ ۱ اپریل، رئیس جمهور دستور داد که روند تسوید قانون مبارزه علیه فساد اداری نهایی شود. در استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری از وزارت عدلیه خواسته شده است که الی ماه دسمبر سال ۲۰۱۷ قانون حفاظت از افشاگران را تسوید کند، قانون دسترسی به اطلاعات را تعدیل نماید و قوانین جزایی و مدنی را بازنگری کند. ۷۲ قانون دسترسی به اطلاعات بتاريخ ۳ اپریل ۲۰۱۸ تعدیل شد در حالیکه تسوید قانون حفاظت از افشاگران هنوز تمام نشده است.

## ۱.۴.۲. کود جزاء

برجسته ترین دستاورد در زمینه تعقیب عدلی جرایم فساد اداری، توشیح کود جزاء جدید می باشد که گام مهمی در اصلاح عدالت جزایی کشور می باشد. کود جزاء جامع ترین قانون واحد جزایی افغانستان می باشد. روند تسوید کود جزاء در سال ۲۰۱۲ تحت رهبری وزارت عدلیه با حمایت تخصصی گروه کاری اصلاح قوانین جزایی (CLRWG) آغاز شد. این کار به تاسی از حکم ریاست جمهوری در سال ۲۰۱۰ در مورد تدوین تمام احکام جزایی در قالب یک کود جزای واحد انجام شد. ۷۳ کود جزاء طی فرمان تقنینی رئیس جمهور بتاريخ ۴ مارچ ۲۰۱۷۷۴ توشیح شد و بتاريخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸ نافذ گردید. این قانون بالای جرایمی که بعد از این تاریخ ارتکاب یافته است، قابل تطبیق است. در ارتباط به جرایمی که پیش از این تاریخ ارتکاب یافته است، احکام جزایی سابق قابل تطبیق است البته به استثنای مجازات خفیف تری که در کود جزای جدید پیش بینی شده است. طوریکه در گزارش سال ۲۰۱۷ یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری

<sup>۶۵</sup> ماده ۷۹ قانون اساسی افغانستان.

<sup>۶۶</sup> این ارقام از روی جریده های رسمی حساب شده است.

<sup>۶۷</sup> قانون صدور فرامین تقنینی که با دو ثلث آرای ولسی جرگه شورای ملی به تاریخ ۲۰۱۷/۱۲/۱۱ تصویب شد.

<sup>۶۸</sup> ستره محکمه با صدور قرار قضایی نمبر (۷۱) مورخ ۳ فبروری ۲۰۱۸ طرح این قانون را خلاف قانون اساسی قلمداد کرد.

<sup>۶۹</sup> جلسه شورای عالی بتاريخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸.

<sup>۷۰</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه ۱، جدول تطبیق استراتیژی.

<sup>۷۱</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه ۱، جدول تطبیق استراتیژی.

<sup>۷۲</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه ۱، جدول تطبیق استراتیژی.

<sup>۷۳</sup> حکم شماره ۱۴۳۹ مورخ ۲۹ می ۲۰۱۰ رئیس جمهور؛ تمام احکام جزایی در کود جزای جدید شامل ساخته شده است به استثنای اعمال جرمی مندرج در قانون منع خشونت علیه زنان.

<sup>۷۴</sup> فرمان شماره ۲۵۶ مورخ ۴ مارچ ۲۰۱۷ رئیس جمهور.

بیان شده است، بازنگری کود جزاء و ارائه آن به شورای ملی یکی از تعهدات حکومت تحت سند خودکفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل، چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان و معیارهای صندوق بین المللی پول می باشد. ۷۵

کود جزای جدید احکام جزایی بیشتر از هفت قانون مربوط به فساد و قوانین مالی را در خود گنجانیده است که شامل قانون منع تطهیر پول و ضمیمه ۴ قانون جزای سال ۱۹۷۶ در مورد جرایم فساد اداری می شود. ۷۶ با درج احکام قوانین فوق در کود جزاء، این قوانین بیش از این قابل تطبیق نمی باشد. بخش های غیر جزایی، مقررات شکلی و تعریفات این قوانین کماکان نافذ است. بخش چهارم کود جزاء، مواد ۳۷۰ الی ۴۶۰، ۷۷ جرایم فساد اداری و جرایم مالی را معرفی می کند. بخش پنجم کود جزاء، مواد ۴۶۱ الی ۴۹۴۷۸ اعمال مانع اجرای عدالت را جرم می شمارد. این دو فصل، مشترکاً تمام احکام اجباری کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری، یعنی جرایم ارتشاء، اختلاس، تطهیر پول و منع اجرای عدالت را در خود گنجانیده است. ۷۹

کود جزای جدید برخی جرایم دیگری را نیز احتوا می کند جرم شناختن آن تحت کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری اختیاری می باشد. ۸۰ جرایم مشخص غصب زمین و تبعیض نا موجه در اداره عامه اعمالی است که جدیداً جرم معرفی شده است. ۸۱ علاوه بر آن، جعل سوابق کاری و استخدام به مقصد اخذ معاشات کارمندی که وجود خارجی ندارند (کارمندان خیالی) با صراحت جرم شناخته شده است که با توجه به میزان گستردگی این مشکل در افغانستان ۸۲، این کار یک اقدام ضروری می باشد. کود جزای جدید تعریف جرم توهین به مقامات دولتی را نیز محدود کرد تا بین انتقاد مشروع از دولت و توهین تفکیک قایل شود که هدف آن حفظ آزادی رسانه ها و فراهم کردن زمینه برای خبرنگاری تحقیقی می باشد. اشاعه و ثبت نادرست دارایی ها از سوی مقامات نیز جرم شمرده شده است. ۸۳

کود جزاء برای اطلاع دهنده گان فعالیت های جرمی مصونیت های مشخصی در نظر گرفته است. اگرچه این احکام مشخصاً مربوط به جرایم فساد اداری نیست، اما استفاده موثر از این احکام می تواند بطور قابل ملاحظه ای روند جمعآوری اسناد و مدارک در قضایای فساد اداری را تسهیل کند. ۸۴ طبق احکام کود جزاء، مرتکبین جرایم فساد اداری مستحق دریافت مجازات بدیل حبس نمی باشند. ۸۵ بطور کلی، مجازات برای جرایم فساد اداری به شکل بهتری نسبت به گذشته تعریف شده است و برای قاضی ها در زمینه حکم به مجازات اختیار کمتری داده است. ۸۶ برای مثال، کود جزای سال ۱۹۷۶، مجازات حبس از دو الی هشت سال را برای رشوه ستانی بدون در نظر داشت مبلغ رشوه پیش بینی کرده بود، ۸۷ در حالیکه کود جزای جدید کتگوری های مختلف مجازات را برای مبالغ مختلف رشوه مد نظر گرفته است. ۸۸ این باید در بلند بردن انسجام در مجازات در قضایای فساد کمک کند.

<sup>۷۵</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۵۱.

<sup>۷۶</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰ مورخ ۱۵ می ۲۰۱۷. ماده ۹۱۶ قوانینی را فهرست می کند که در این کود جزاء شامل شده است، از جمله کود جزاء (جریده رسمی ۳۴۷-۱۳۵۵)؛ قانون د افغانستان بانک (جریده رسمی ۸۱۹-۱۳۸۲)؛ قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم (جریده رسمی ۱۱۴۲-۱۳۹۳)؛ قانون انتخابات (جریده رسمی ۱۲۲۶-۱۳۹۵)؛ قانون گهرکات (جریده رسمی ۱۲۳۵-۱۳۹۵-۶ ضمیمه شماره ۴ به قانون جزاء (جریده رسمی ۱۲۴۴-۱۳۹۵)؛ قانون تنظیم امور زمینداری (جریده رسمی ۱۲۵۴-۱۳۹۶).

<sup>۷۷</sup> این بخش دارای ۱۲ فصل می باشد: تمام این فصل ها مربوط به فساد اداری نمی شود. این فصل ها متشکل از موضوعات ذیل است: (۱) ارتشاء؛ (۲) اختلاس؛ (۳-۴) سوء استفاده از صلاحیت و وظیفی؛ (۵) افزایش غیرقانونی سرمایه؛ (۶) جرایم انتخابات؛ (۷) جعل و تزویر؛ (۸) اخاذی و بدرفتاری مسئولین خدمات عامه در برابر مردم؛ (۹) شکنجه؛ (۱۰) سرقت القاب و عناوین؛ (۱۱) شکستن و تخریب مهر؛ (۱۲) سرقت و تخریب اوراق و اسناد رسمی.

<sup>۷۸</sup> در این بخش، جرم اجباری منع اجرای عدالت کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد جرم شناخته شد و دارای فصل های ذیل می باشد: ۱- ممانعت در اجرای عدالت؛ (۲) گمراه کردن عدالت؛ (۳) معلومات غلط و یا خودداری از بیان حقیقت؛ (۴) شهادت کذب؛ (۵) فرار محبوسین و پنهان کردن مجرمین.

<sup>۷۹</sup> کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد، مواد ۱۵، ۱۶، ۱۷، ۲۳، و ۲۵.

<sup>۸۰</sup> کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد، مواد ۱۶، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲ و ۲۴.

<sup>۸۱</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، ماده ۴۰۹.

<sup>۸۲</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، ماده ۳۹۰.

<sup>۸۳</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، ماده ۴۲۱.

<sup>۸۴</sup> کود جزاء، ماده ۷۲: (۱) مجازات مندرج ماده ۷۱ این قانون بر اشخاصی تطبیق نمی گردد که از اتفاق در جرم به مراجع مربوط اطلاع دهند، مشروط بر این که اطلاع قبل از وقوع جرم صورت گرفته باشد. (۲) اطلاع دهنده بعد از آغاز جستجو و تقشیر مراجع ذیصلاح به شرط از مجازات معاف می گردد که اطلاع وی سبب تثبیت هویت متهم یا متهمنی گردد که نزد مراجع مذکور معلوم نباشد.

<sup>۸۵</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، ماده ۱۵۱.

<sup>۸۶</sup> به ذیل به شماره ۳۳،۵ مراجعه شود.

<sup>۸۷</sup> کود جزاء، جریده رسمی شماره ۳۴۷، تاریخ ۱۳۵۵، ماده ۲۲۵.

<sup>۸۸</sup> کود جزاء، جریده رسمی ۱۲۶۰، ۱۵ می ۲۰۱۷، ماده های ۳۷۱ و ۳۷۲.



بتاریخ ۴ اپریل ۲۰۱۸، کود جزاء جهت بررسی به شورای ملی ارسال گردید. طبق ماده ۷۹ قانون اساسی، اگرچه کود جزاء فعلاً نافذ شده است، اما شورای ملی می تواند آنرا تعدیل، بازنگری ویا رد کند. ۸۹ انتظار می رود که تحقق این هدف که کنوانسیون های بین المللی در کود جزاء گنجانیده شود، در مرحله بررسی قانون از سوی شورای ملی رد نخواهد شد.

با انفاذ کود جزاء به تاریخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸، توجه اینک معطوف به حمایت از تطبیق آن شده است. وزارت عدلیه ۵۰۰ نسخه کود جزاء را چاپ کرده و در سراسر کشور توزیع نموده است کار آموزش مسئولین قضائی در مورد تطبیق کود جزاء جدید، به خصوص، به حمایت ریاست بین المللی مبارزه علیه مواد مخدر و تنفیذ قانون وزارت خارجه ایالات متحده امریکا، موسسه همکاری های ایتالیا، دفتر جی آی زی، انگلستان و دفتر (یو ان او دی سی) آغاز شده است. برنامه ۲۶ ماهه "تداوم حمایت ارتقای ظرفیت مسلکی" که از سوی ریاست بین المللی مبارزه علیه مواد مخدر و تنفیذ قانون وزارت خارجه ایالات متحده امریکا تمویل و از سوی سازمان بین المللی انکشاف حقوق تطبیق می شود، بخش اعظمی از نیازمندی های آموزشی را در ادامه پروژه های قبلی ریاست بین المللی مبارزه علیه مواد مخدر و تنفیذ قانون وزارت خارجه ایالات متحده امریکا و تقویت خودکفایی سکتور عدلی و قضایی و کارمندان مسلکی آن، بر آورده می سازد. این برنامه روی توانمند ساختن ریاست های آموزش های مسلکی جهت تدریس تفاوت های مهم بین کود جزای جدید و کود جزای سال ۱۹۷۶ و ارائه برنامه های آموزشی طراحی شده در مورد موضوعات تخصصی تمرکز داشت.

### ۲.۴.۲. مسوده های قانون مبارزه علیه فساد اداری و قانون محافظت از افشاگران

در ماه سپتمبر سال ۲۰۱۷، وزارت عدلیه تهیه و ترتیب مسوده یک قانون جدید جامع مبارزه علیه فساد اداری را آغاز کرد. اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری ("اداره عالی نظارت") و وزارت عدلیه اولین مسوده این قانون را ترتیب نمودند و از گروه کاری اصلاح قوانین جزایی تقاضا نمودند که در مورد این مسوده اولیه ابراز نظر فنی کند. الی اواسط سال ۲۰۱۷، این گروه کاری بطور هفته وار جلسه دایر کرد تا روی اصلاحات در این مسوده بحث نماید. اما، در نبود یک میعاد زمانی تعیین شده و دیدگاه پالیسی استراتیژیک، گروه کاری به کندی پیش می رفت، در عین حالیکه اشتراک کنندگان این گروه وقتاً فوقتاً طالب رهنمود پالیسی می شدند.

اگرچه جرایم فساد اداری در کود جزا گنجانیده شده بود، اما گروه کاری اصلاح قوانین جزایی به این نظر بود که هنوز به یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری نیاز است تا ترتیبات تشکیلاتی نهاد های مبارزه علیه فساد اداری را واضح سازد. ۹۰ با توجه به این موضوع که نهاد های اصلی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان بر اساس فرامین تقنینی رئیس جمهور که هنوز از سوی شورای ملی تصویب نشده است (اداره ثبت دارایی ها، و اداره عالی نظارت)، یا بر اساس فرمان اجرایی رئیس جمهور (کمیته نظارت و ارزیابی و دارالانشاء خاص) ویا بر اساس یک مقرر ساده (مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری ۹۱، اداره مبارزه علیه جرایم سنگین) ایجاد شده اند که هر زمانی می تواند تغییر کند، ۹۲ ضرورت به یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری بیشتر از هر زمانی دیگر احساس می شود. اگرچه مواد ۵، ۶ و ۳۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری وضع قانون مبارزه علیه فساد اداری ۹۳ را لازمی نمی داند، اما توصیه می کند که استقلالیت و پاسخگو بودن نهاد های مبارزه علیه فساد اداری "در قانون تسجیل شود، نه در فرمان های اجرایی (که به آسانی می تواند چنین نهاد هایی را ایجاد کند ولی به همان سادگی می تواند آنان را منحل کند). ایجاد نهاد های مبارزه علیه فساد اداری بر اساس قانون" در کنوانسیون همچنان آمده است که "ایجاد نهاد توسط قانون، قسمیکه تجربه نشان داده است، یا داشتن ضمانت های قانونی در مورد استقلالیت آن نهاد، این احتمال را افزایش می دهد که آن نهاد ویا نهاد ها دارای صلاحیت های کافی در طرح و ترتیب پالیسی های موثر و تضمین تطبیق آن بوده و یک حس ثبات را افاده می کند." ۹۴

مسوده قانون مبارزه با فساد اداری که در گروه کاری اصلاح قوانین جزایی قرار داشت، ایجاد نهاد جلوگیری از فساد اداری و مبنی حقوقی قوی تر برای مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد را شامل می شد. باوجود آن، هیچ نسخه از مسوده ها مورد تصویب کمیته عدلی تقنینی کابینه قرار نگرفت ۹۵. هرچند یکی از اهداف مسوده استراتیژی مبارزه با فساد که به تاریخ ۳۱ اگست ۲۰۱۷ به شورای عالی ارایه شد، تهیه قانون مبارزه با فساد الی ماه فبروری ۲۰۱۸ بود، این هدف در نسخه نهایی استراتیژی با گزینه بدیل تعویض شد که بازبینی قانون مبارزه با فساد در فبروری ۲۰۱۸ را تقاضا می کرد. در نتیجه، گروه کاری اصلاح قوانین جزایی کار بالای قانون مبارزه با فساد را بتاریخ

<sup>۸۹</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده ۷۹.

<sup>۹۰</sup> همچنان مراجعه شود به بخش ۵ در ذیل.

<sup>۹۱</sup> فرمان رئیس جمهور در مورد ایجاد مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری، شماره ۵۳، ۳۰ جون ۲۰۱۶.

<sup>۹۲</sup> در ذیل به شماره های ۳ و ۴ مراجعه شود.

<sup>۹۳</sup> (UNODC) رهنمود قانونگذاری برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، فقره های ۴۸ و ۶۰.

<sup>۹۴</sup> (UNODC)، رهنمود تکنیکی در مورد تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ۲۰۰۹، صفحه ۱۱.

<sup>۹۵</sup> جلسه کمیته عدلی و قضائی مورخ ۲۱ جولای ۲۰۱۶، به <http://www.bakhtarnews.com.af/dari/political-news/item/۸۳۶۰۴> مراجعه شود. (تاریخ مراجعه به سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸).



۱ اپریل زمانیکه وزارت عدلیه مکتوبی از اداره امور ریاست جمهوری مبنی بر از سرگیری روند تسوید دریافت کرد، متوقف نمود. ۹۶ در گذشته اصلاحات در نهاد های مبارزه علیه فساد اداری و تغییرات در مبنی حقوقی آنها برخاسته از نیازمندی ها بوده و این تغییرات و اصلاحات از طریق قوانین انفرادی به منصه اجرا قرار می گرفت. این گونه رویکرد اصلاحی نامنجم منجر به بلاتکلیفی گسترده شده و باعث خود سانسوری اکثر نهاد های شد که هراس داشتند تا مبدا مبنی وجودی شان هر لحظه از بین رفته یا تغییر کند و لغو شوند. ۹۷ انتظار می رود که هدایت رئیس جمهور بتاريخ ۱ اپریل منتج به توحید سازی قوانین انفرادی در مورد نهاد های مبارزه علیه فساد اداری و نیز روشن شدن صلاحیت های نهاد های فعلی مبارزه علیه فساد اداری مشخصاً مرکز عدلی و قضائی، سکرتریت خاص، اداره ثبت دارائی ها، کمیسیون نظارت و ارزیابی، شورای عالی، و نهاد احتمالی که جایگزین اداره عالی نظارت می شود، گردد.

بحث ها در مورد طرح قانون جامع برای حصول اطمینان از مصئونیت اطلاع دهندگان تا هنوز مثمر واقع نشده است. به همین منوال، یافته های گزارش ۲۰۱۷ یوناما در مورد کاستی های قانون فعلی و همچنان پیشنهادات مربوطه پا برجا می باشند. ۹۸. الغای قانون اداره عالی نظارت به شمول ماده ۱۴ آن قانون که در مورد مصئونیت اطلاع دهندگان می باشند، باعث افزایش خلا در چارچوب حقوقی خواهد شد. اما، یک سلسله مصئونیت ها در چارچوب حقوقی فعلی موجود می باشد. بطور مثال، قانون جزا ۹۹ و قانون اجراءات جزایی تا اندازه ای در مورد مصئونیت اطلاع دهندگان در قضایای جزایی صراحت دارد. با آنهم، به قانون جامع تری نیاز است تا توصیه کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که چین مشعر است، "مصئونیت هر فرد که حقایق در مورد ارتکاب جرایم (فساد اداری) را با حسن نیت و به اساس شواهد موجه به مقامات ذیصلاح گزارش می دهد، در برابر هر نوع برخورد ناموجه تامین گردد. ۱۰۰" بر آورده شود. استراتیژی مبارزه با فساد اداری از وزارت عدلیه خواسته است تا قانون محافظت از افشاگران را الی ختم دسامبر ۲۰۱۷ وضع کند. ۱۰۱. هرچند گروه کاری اصلاح قوانین جزایی دو جلسه در مورد طرح قانون مذکور را در جنوری ۲۰۱۸ تدویر کرد، اما این امر تا هنوز تحقق نیافته است.

### ۳.۴.۲. قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارمندان دولت

اهداف ساختاری صندوق بین المللی پول مستلزم اصلاحات در روند اشاعه دارایی ها الی دسامبر ۲۰۱۷ بود. ۱۰۲. پس از آنکه بازبینی ماده ۱۲ قانون اداره عالی نظارت ناکافی مشخص شد ۱۰۳، وزارت مالیه مسوده جداگانه جدیدی را تهیه نمود. یوناما در جریان روند تسوید، نظریات تخنیکی خود را شریک ساخت. اما، پیشنهاد یوناما در مورد خود داری از انتقال اداره ثبت و اشاعه دارایی ها به نهادهی که تحت نظر مستقیم رئیس دولت ویا رئیس حکومت است، رد شد. ۱۰۴

قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارمندان دولت به تاریخ ۵ سپتامبر ۲۰۱۷ توسط رئیس جمهور توشیح و طی فرمان تقنینی رئیس جمهور نافذ گردید. این قانون به تاریخ ۲۷ نوامبر ۲۰۱۷ توسط ولسی جرگه به تصویب رسید. اما، مشرانو جرگه این قانون را تعدیل کرد و اختلاف نظر بین مشرانو جرگه و ولسی جرگه سبب شد که این قانون به کمیسیون مختلط راجع گردد. ۱۰۵ مشرانو جرگه نگران است که این قانون موضوع تفکیک قوا که در قانون اساسی تصریح شده است را نقض می کند زیرا اعضای شورای ملی را مکلف می سازد که دارای های خود را در دفتر ریاست جمهوری ثبت کنند. ۱۰۶

قانون اشاعه دارایی ها مکلفیت تحت ماده ۱۵۴ قانون اساسی را که مقامات دولت را ملزم به اشاعه دارایی ها میکند، را وسیع تر می سازد. اگرچه قانون اساسی صراحت دارد که "دارایی های رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزرا، اعضای ستره محکمه و لوی خاړنوال قبل و بعد از دوره خدمت، توسط ارگانی که در قانون تعیین میگردد، ثبت، رسیدگی و نشر شود. ۱۰۷" اما قانون جدید این مکلفیت را به کارمندان رتبه ۲ و بالاتر از آن ۱۰۸، نمایندگان مجلسین شورای ملی، کارمندان جمع آوری مالیات و گمرکات، مستوفیت های ولایات، اتشه های تجاری و نظامی، اعضای شورا های ولسوالی و شورا های شهرداری نیز بسط داده است. دارایی ها باید قبل و

<sup>۹۶</sup> نامه ریاست عمومی اداره امور به وزارت عدلیه، ۱ اپریل ۲۰۱۸.

<sup>۹۷</sup> مراجعه شود به شماره ۵ در ذیل.

<sup>۹۸</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۱۷.

<sup>۹۹</sup> به ذیل مراجعه شود.

<sup>۱۰۰</sup> کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری، ماده ۳۳.

<sup>۱۰۱</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری، ماتریکس تطبیق.

<sup>۱۰۲</sup> گزارش شماره ۱۷/۳۷۷ صندوق بین المللی پول در مورد افغانستان، دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>۱۰۳</sup> قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری (جریده رسمی شماره ۹۳۶)، ۱۵ جنوری ۲۰۰۸ (۱۳۸۶/۱۰/۲۵).

<sup>۱۰۴</sup> نظریات یوناما در مورد مسوده قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات عالی رتبه و کارکنان دولت، ۲۵ سپتمبر ۲۰۱۷.

<sup>۱۰۵</sup> طبق ماده ۱۰۰ قانون اساسی افغانستان.

<sup>۱۰۶</sup> اجراءات مشرانو جرگه، ۳۱ دسمبر ۲۰۱۷.

<sup>۱۰۷</sup> قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۵۴.

<sup>۱۰۸</sup> ماده ششم قانون کارکنان خدمات ملکی مقامات دولتی را به هشت رتبه تقسیم بندی کرده است. در ضمیمه ۱ قانون کارکنان خدمات ملکی توضیح داده شده است که چه کارمندی در کدام رتبه نظر به معاشات اش قرار دارد. رتبه ۱ و ۲ کارکنانی است که بالاترین معاش را دریافت می کنند و عمدتاً متشکل از رؤسا و معاونین می باشد.

بعد از دوره خدمت شخص و سالانه اشاعه شوند ۱۰۹. افزون بر آن، مقامات مکلف اند تا دارایی های "تحت کنترل خود و تحت کنترل دیگران" را ثبت نمایند ۱۱۰. این قانون بعضی مجازات تادیبی را برای عدم اشاعه دارایی ها در نظر گرفته ۱۱۱ و قانون جزاء جدید با جرم شناختن ارائه معلومات نادرست و همراه کننده در مورد دارایی ها که برای آن جریمه نقدی ۳۰۰۰ الی ۱۸۰۰۰ افغانی وضع گردیده است، مکمل قانون اشاعه دارایی ها می باشد. ۱۱۲

قانون جدید وظیفه ثبت دارایی ها را به یک اداری جدید التاسیس بنام اداره ثبت و ارزیابی دارایی که در چوکات اداره امور ریاست جمهوری قرار دارد، انتقال داده است که موضوع جنجال برانگیز شده است. ۱۱۳ واگذاری هر دو مسئولیت ثبت و اشاعه دارایی ها به ریاست اداره امور ریاست جمهوری یک مودل غیر معمول است. این بدان معنی است که مقامات قوه مقننه و قضائیه مکلف اند تا دارایی ها شان را برای نهادی در قوه مجریه اشاعه نمایند. باید به خاطر داشت که انواع مختلف ساختار ها برای اشاعه دارایی ها موجود است که در مطابقت با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری قرار دارد. دول که فاقد نهاد مستقل اشاعه دارایی ها هستند، مودلی را برگزیده اند که مسئله تفکیک قوا در آن رعایت شده است و نهادهایی که قوای مقننه و قضائیه دارایی های شان را در آن ها ثبت می کنند را از نهادی که قوه مجریه دارایی هایش را ثبت می کند، مجزا کرده اند. ۱۱۴

در جریان روند تسوید قانون جامع مبارزه با فساد اداری، این مودل ها باید مد نظر گرفته شود. هرچند تغییر مکرر اداره اشاعه دارایی ها ممکن باعث کاهش موثریت این سیستم گردد، تسوید قانون جدید مبارزه با فساد اداری فرصتی را برای اصلاح نواقص که در مودل فعلی اداره ثبت و اشاعه دارایی های افغانستان شناسایی شده است، مهیا می سازد و اطمینان حاصل شود که ابزار موثر برای تثبیت صحت و سقم دارای های ثبت شده موجود است.

#### ۴.۴.۲. تعدیلات در قانون دسترسی به اطلاعات

قانون اساسی در ماده ۵۰ خود حق دسترسی به معلومات برای همه اتباع کشور را محرز نموده است. در نوامبر ۲۰۱۴ قانون دسترسی به اطلاعات ۱۱۵ به تصویب رسید تا حق اتباع افغانستان را تسجیل نماید تا اطمینان حاصل شود که شهروندان افغانستان می توانند از هر سه رکن دولت درخواست معلومات نمایند به این دلیل که شفافیت ادارات عامه سبب کاهش فساد می شود. این قانون ادارات دولتی را مکلف کرده است که هرگونه معلوماتی را که از سوی مردم تقاضا می گردد، در صورتیکه به طور صریح بنا به ایجابات حفظ حریم خصوصی یا ملاحظات امنیت ملی محرم شهرده نشود، باید در اختیار آنها قرار دهند. ۱۱۶ نهاد های دولت همچنین مکلف گردیدند که معلومات پیرامون ساختار، بودجه، فعالیت ها، پالیسی ها و پلان های کاری شان را حد اقل سال یک بار منتشر نمایند. ۱۱۷

اما، نگرانی ها در مورد استقلالیت کمیسیون دسترسی به اطلاعات که طبق این قانون ایجاد شده است، مقررات آن در مورد طبقه بندی اطلاعات و مشکلات در تطبیق این قانون سبب بروز مطالبات برای اصلاح آن شد. ۱۱۸ بتاريخ ۱۶ اکتوبر ۲۰۱۶، رئیس جمهور فرمانی را جهت رفع این نگرانی ها صادر نمود. ۱۱۹ این فرمان وزراء و مقامات ملی و محلی را مکلف می نماید تا معلومات حساس و محرم شان را دسته بندی نمایند تا ادارات مربوطه بتوانند معلومات دقیق و به موقع را هنگام تقاضا ارائه نمایند. ۱۲۰ فرمان مذکور همچنین حکم می کند تا در هریک از نهاد ها سخنگویانی موظف شوند تا معلومات کافی را برای عموم ارائه نمایند و نیز تصریح می کند که مقامات باید از این امر مطمئن شوند که اشخاص رابط یاد شده همیشه از ناحیه معلومات مربوطه آگاه ساخته شده و به روز باشند. ۱۲۱ بتاريخ ۱۲ مارچ، نهاد نی (حمایت کننده رسانه های آزاد در افغانستان) جامعه مدنی مدعی شد که حکومت مانع جریان آزاد اطلاعات می شود و

<sup>۱۰۹</sup> قانون اشاعه و ثبت دارایی های مقامات و کارمندان دولت جریده رسمی شماره ۱۲۷۱ مورخ ۲۸ اکتوبر ۲۰۱۷، مواد ۵، ۷ و ۸.

<sup>۱۱۰</sup> قانون اشاعه و ثبت دارایی های مقامات و کارمندان دولت، ماده ۱۲.

<sup>۱۱۱</sup> قانون اشاعه و ثبت دارایی های مقامات و کارمندان دولت، ۱۱.

<sup>۱۱۲</sup> قانون جزا، ماده ۴۲۱.

<sup>۱۱۳</sup> قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولت.

<sup>۱۱۴</sup> میسک، ریچارد، عواید و اشاعه دارایی ها: مسائلی که باید در تهیه رژیم اشاعه مد نظر گرفت، (۴U)، سال طبع: ۲۰۰۹، ۶، صفحه ۱۴. قابل دسترس در اینجا:

Available at: <https://www.u4.no/publications/income-and-assets-declarations-issues-to-consider-in-developing-a-disclosure-regime/>

<sup>۱۱۵</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، جریده رسمی شماره ۱۱۵۶، مورخ ۲۳ دسمبر ۲۰۱۴ (قانون دسترسی به اطلاعات، ۲۰۱۴).

<sup>۱۱۶</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ۲۰۱۴، ماده ۴ و ۱۵.

<sup>۱۱۷</sup> قانون دسترسی به اطلاعات، ۲۰۱۴، ماده ۱۴.

<sup>۱۱۸</sup> دسترسی به معلومات در افغانستان، یافته های مقدماتی: دیدبان شفافیت افغانستان، مراجعه شود به: <https://iwaweb.org/dr/wp-content/uploads/2016/05/ATI-report-Dari-for-screen.pdf>

<sup>۱۱۹</sup> بتاريخ ۲۱ سپتمبر ۲۰۱۶، رئیس جمهور با نمایندگان رسانه ها و اعضای کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات دیدار کرد که نمایندگان رسانه ها نگرانی ها در مورد

استقلالیت کمیسیون و بی میلی ادارات دولتی برای ارائه معلومات را مطرح کردند.

<sup>۱۲۰</sup> ماده ۱ فرمان رئیس جمهور مورخ ۱۶ اکتوبر ۲۰۱۶.

<sup>۱۲۱</sup> ماده ۳ فرمان رئیس جمهور مورخ ۱۶ اکتوبر ۲۰۱۶.

بتاریخ ۳ مارچ ۲۰۱۸، ۱۲۳ قانون جدید دسترسی به اطلاعات از سوی رئیس جمهور طی یک فرمان تقنینی توشیح شد که تعدیلات قابل ملاحظه‌ای در قانون سال ۲۰۱۴ بوجود آورده است. در قانون جدید ایجاد کمیسیون مستقل دسترسی به اطلاعات تسجیل شده است که اعضای پنج نفری آن از سوی یک کمیته گزینش انتخاب شده و توسط رئیس جمهور تعیین می‌گردند. ۱۲۴ برخلاف کمیسیون فعلی، ۱۲۵ کمیسیون جدید دارای بودجه مستقل خواهد بود. ۱۲۶ این قانون جدید از افشاگران نیز حمایت می‌کند. ۱۲۷

چهارچوب قانونی مربوط به فساد اداری از تصویب قانون جزای جدید بدینسو با احکام جزائی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری همخوانی دارد. چهارچوب ساختاری نهاد های مبارزه با فساد اداری و همکاری میان آنها هنوز نیاز دارد تا در قالب یک قانون جامع مبارزه با فساد اداری تدوین گردد تا یک مبنای قانونی برای نهاد های مبارزه با فساد اداری فراهم کند و کاستی های موجود در سیستم فعلی ثبت دارایی ها را بر طرف نماید. روند قانون گذاری که اصلاحات در بخش مبارزه با فساد را به پیش می برد به جای اینکه استراتژیک باشد بیشتر نامرتب و بی هدف بوده است.

یکی از مکلفیت ها تحت سند خودکفائی از طریق چارچوب حسابدی متقابل این است که "پنج وزارتخانه ی درآمدزا در مورد پیشرفت تطبیق پلان های عملی خود در امر مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۷، به مردم گزارش بدهند." ۱۲۸ این وزارتخانه ها عبارت است از وزارت مالیه، وزارت تجارت، وزارت مخابرات، وزارت معادن، و وزارت ترانسپورت و هوانوردی. در گزارش ربعوار خود در ماه فبروری ۲۰۱۸، گزارش داد که این هدف تحقق یافته است. ۱۲۹ طبق این گزارش، آن پنج وزارتخانه ی درآمدزا عبارت اند از وزارت مالیه، وزارت معادن و پترولیم، وزارت تجارت و صنایع، وزارت مخابرات و تکنالوژی معلوماتی و وزارت ترانسپورت و هوانوردی ملکی. این وزارتخانه ها پلان های خود برای مبارزه علیه فساد اداری را قبل از ختم سال ۲۰۱۵ به وزارت مالیه، در ماه جولای ۲۰۱۵ به رئیس جمهور و در ماه اکتوبر ۲۰۱۶ به بورد مشترک نظارت و انسجام ارائه کرده بودند. ۱۳۰ در جریان تهیه این گزارش، سکرتریت خاص، لینک های مربوط به گزارشات تمام پنج وزارتخانه را در اختیار ما قرار داد. به این ترتیب، یوناما نیز به این نظر است که این معیار تحقق یافته است. ۱۳۱

(تا ۳۰ مارس ۲۰۱۸). <http://www.mec.af/da/index.php/reports/follow-up-reports>

این بررسی های موردی نمی تواند جایگزین یک مکانیزم بررسی منظم و یا هماهنگ با یک میتودولوژی منسجم گردد. همچنان معلوم نیست که یافته ها و درس هایی که از بررسی های کمیته نظارت و ارزیابی فراگرفته شده بود، چگونه در پلان های جدید وزارتخانه ها برای مبارزه علیه فساد اداری که طبق استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری تهیه و ترتیب شده اند، گنجانیده شده است.

در استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری آمده است که نزدیک به تمام ۲۵ وزارتخانه افغانستان نوعی از پلان های مبارزه علیه فساد اداری برای خود تهیه و ترتیب کرده اند. اما، در این استراتیژی اذعان شده است که کیفیت این پلان ها از هم متفاوت بوده و بسیاری از این پلان ها دارای ضعف های است که روی تطبیق موثر آن تاثیر منفی برجای می گذارد. برای مثال، در این استراتیژی به "نبود یک ساختار حکومتداری همه شمول که بتواند رهنمود های لازم را فراهم کند و کیفیت کار را کنترل نماید" اشاره شده است و گفته شده است که بسیاری از اصلاحاتی که سعی در تطبیق آن شده است، خارج از کنترل وزارتخانه ها بوده و یا وزارتخانه ها هیچ نوع مالکیت و یا صلاحیت مدیریتی آن روند اصلاحات را به سبب مودل سخت گیرانه بالا به پائین در اختیار نداشتند. ۱۳۳ این استراتیژی هیچ راه حلی برای رفع این ضعف ها پیشنهاد نمی کند، مثلاً می شد در استراتیژی یک پلان عمل نمونه و یا مکانیزمی برای پیشبرد روند تطبیق پلان های عمل در داخل ادارات مربوط معرفی می شد. از سوی دیگر، این استراتیژی لست وزارتخانه هایی که باید برنامه اصلاحات را تطبیق کنند را به چهار وزارتخانه ی امتداد داد که بیشترین مصرف را دارند: وزارت صحت عامه، وزارت معارف، وزارت کار، امور اجتماعی و شهداء و معلولین، و وزارت احیاء و انکشاف دهات. ۱۳۴ این نه وزارتخانه (پنج وزارتخانه درآمد زا و چهار وزارتخانه پر مصرف) مکلف اند که پلان های عمل خود را به شورای عالی جهت تصویب ارائه کنند. ۱۳۵ لست وزارتخانه ها و نهادهایی که در اولویت قرار گرفتند و مکلف گردیدند که پلان های عمل خود را طرح و ارائه کنند به پانزده رسیده است؛ آخرین نهادی که در این لست اضافه شد، وزارت عدلیه بود. ۱۳۶ از این وزارتخانه ها خواسته شده بود که پلان های خود را الی تاریخ ۹ جنوری ۲۰۱۸ تسلیم کنند. ۱۳۷ دارالانشاء ویژه شورای عالی جدول گزارشدهی برای این وزارتخانه ها ترتیب کرد و در راستای انسجام این روند کار کرد.

الی تاریخ ۱ اپریل ۲۰۱۸، تنها وزارت ترانسپورت پلان خود را به شورای عالی تقدیم کرده بود؛ در این پلان مشکلات در اولویت بندی برنامه ها و تشخیص یک پلان اصلاحی روشن بیان شده است. ۱۳۸ در حالیکه شورای عالی و دارالانشاء ویژه ی آن فاقد تخصص لازم در آن سکتور ها می باشند، آنها وظیفه بررسی و تصویب این پلان ها را به عهده دارند. تخصص موجود در سکتور های مختلف باید هنگام ضرورت در اختیار دارالانشاء قرار داده شود.

### ملاحظات:

چالش ها در زمینه تهیه و ترتیب پلان های عمل استراتیژیک سکتوری در زمینه مبارزه علیه فساد اداری در وزارتخانه های مختلف هنوز هم پابرجا است. اگرچه معیار تعیین شده در سند خودکفائی برای تهیه پلان های مبارزه علیه فساد اداری و به دنبال آن، مکلفیت مندرج در استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری برای تهیه چنین پلان هایی سبب تحریک یک سلسله پروسه های اصلاحی در وزارتخانه ها شد، اما لازم است که برخی وزارتخانه های مشخص مالکیت و مشارکت بیشتری در برنامه های اصلاحی مبارزه علیه فساد اداری بدست آورند. این مشکل بطور مشخص در تاخیر هایی که در ارائه پلان های مبارزه علیه فساد اداری بوجود آمده است، خود را نشان داده است. شورای عالی، بدون داشتن تخصص لازم در موضوعات و منابع کافی در دارالانشاء ویژه اش، مکانیزم مناسبی برای انجام بررسی های ژرف از پلان های وزارتخانه های سکتوریو کمک به آنان برای اصلاح و بهتر کردن این پلان ها نمیباشد.

## ۶.۲. اصلاحات در خدمات ملکی

ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری مقرر می دارد که کشور های عضو "سیستم هایی را برای استخدام، تعیینات، حفظ، ترفیع و تقاعد کارکنان خدمات ملکی، و در صورت لزوم، سایر مقامات عامه غیر انتخابی، تصویب، حفظ و تقویت کنند" و این کار را بر اساس "کارایی، شفافیت و معیارهای عینی از قبیل شایسته سالاری، مساوات و اهلیت" انجام دهند. این کنوانسیون همچنان "طرز العمل های کافی برای انتخاب و آموزش افراد برای پست های خدمات عامه که مخصوصاً در برابر فساد آسیب پذیر تصور می شوند، و در صورت لزوم، تبدیلی این افراد بطور دوره ایی به دیگر پست ها" و نیز فراهم آوری معاشات کافی" و "برنامه های آموزشی و تحصیلی"

۱۳۳ استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، شماره III.

۱۳۴ استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، شماره III.

۱۳۵ استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، شماره VII.

۱۳۶ جلسه شورای عالی مورخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸.

۱۳۷ حکم شماره ۲۷۷۱، فرمان رئیس جمهور در مورد تطبیق استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری مورخ ۹ دسمبر ۲۰۱۷.

۱۳۸ جلسه شورای عالی مورخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸.



را لازمی می داند. ۱۳۹۰ در چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان برای ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱ افغانستان متعهد شده است که یک نظام خدمات ملکی که پاسخگوی نیازمندی های انکشافی افغانستان باشد و مشارکت برابر مردان و زنان افغان را ترویج کند، را ایجاد می کند. ۱۴۰ استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری یکی از پنج محور اولویت خود را به اصلاحات در خدمات ملکی اختصاص داده است. ۱۴۱

کمیسیون اصلاحات اداری رهبری تطبیق هدف که در استراتژی مبارزه با فساد اداری مشخص شده و همانا استخدام کارمندان دولت به اساس "ضوابط" و نه به اساس "روابط" می باشد، را به عهده دارد. ۱۴۲ افزون بر تغییرات ساختاری در چارچوب کمیسیون ۱۴۳، کمیسیون اصلاحات اداری توانست تا تشکیلات دواير خدمات عامه را بررسی نموده، ابزار ارتقای ظرفیت برای کارکنان خدمات ملکی را تدریجاً بهبود بخشد، و اصلاحات بی پیشینه را پروسه استخدام در سکتور عامه به میان آورد. ۱۴۴ در جریان پروسه استخدام، کمیسیون ساحات حساس را به ویژه استخدام کارمندان در بخش تدارکات یا استخدام پست های که بیشتر در برابر روابط (واسطه) آسیب پذیر است، را در اولویت خود قرار داد. ۱۴۵ موضوع تساوی جنسیت در تمام پروسه استخدام در نظر گرفته شده بود. ۱۴۶

در دسامبر ۲۰۱۷، کمیسیون اصلاحات اداری ۱۷۷۰۰ پست ملکی را که طی پنج سال گذشته ۱۴۷ خالی بودند، در سراسر کشور برای رقابت جمعی اعلان کرد. در مجموع به تعداد ۲۲۵۶۷۰ درخواست کننده که سند فوق لسانس (ماستری ویا معادل آن) داشتند، واجد شرایط امتحان شناخته شدند. در اوایل فبروری ۲۰۱۸، اخذ امتحان در ولایات شرقی کشور آغاز شد. به منظور کاهش فرصت های قوم و خویش پرستی و مداخلات سیاسی در بخش اخذ امتحانات تحریری، کمیسیون اصلاحات اداری در همکاری نزدیک با وزارت تحصیلات عالی قرار داشت. امتحان تحریری از طریق پروسه بایومتریک که مشابه پروسه ای است که وزارت تحصیلات عالی سالانه برای اخذ امتحان کانکور استفاده میکند. این پروسه برای مردم قابل اعتماد برای جلوگیری از جعل شمرده می شود. به منظور جلوگیری از مداخلات بیرونی و فرصت برای تقلب، کارت ثبت نام درخواست کنندگان که حاوی شماره (کود) امتحان است، برای متقاضیان توزیع می شود. سوالات چند جوابه نیز بدون ذکر نام و با استفاده از برنامه ویژه کمپیوتری نمره داده می شود.

در اوایل سال ۲۰۱۸، کمیسیون اصلاحات اداری یک وب سایت کارایی الکترونیکی را به منظور اعلان و استخدام هر نوع پست در بخش خدمات ملکی ایجاد کرد. ۱۴۸ اعلان پست های خالی و فورم های درخواستی برای پست های خدمات ملکی تنها به گونه آنلاین [در انترنت] قابل دسترس بوده و تمامی درخواست ها باید از طریق وب سایت فوق فرستاده شوند. روی آوردن به تکنولوژی در پروسه استخدام کارمندان خدمات ملکی نیز زمینه را برای نظارت و پیگیری پروسه های استخدام مساعد می ساد. کمیسیون اصلاحات اداری وضاحت و شفافیت در پروسه های استخدام را از طریق همکاری نزدیک با رسانه ها و جامعه مدنی افزایش بخشید. با آگاهی از نقش مهم در بهبود دیدگاه مردم در خصوص فساد اداری، کمیسیون اصلاحات اداری و نادر نادری رئیس این کمیسیون بطور روز افزون در فعالیت های آگاهی دهی به شمول افزایش دسترسی به معلومات در وب سایت کمیسیون دخیل بود. ۱۴۹

<sup>۱۳۹</sup> کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده ۷.

<sup>۱۴۰</sup> چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان ۲۰۱۷ - ۲۰۲۱، صفحه ۱۵.

<sup>۱۴۱</sup> استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، بخش (II) محور ۳.

<sup>۱۴۲</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، راجع به ما، در وبسایت این کمیسیون در آدرس ذیل:

<https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%AF%D8%B1%D8%A8%D8%AV%D8%B1/DB%8->

[/DB%8C%D9%88/D9%81](https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%A9%D9%85/DB%8C%D8%B3/DB%8C%D9%88/D9%81) تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۱۴۳</sup> بخش ۵،۳ در ذیل.

<sup>۱۴۴</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، راجع به ما، در وبسایت این کمیسیون در آدرس ذیل:

<https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%AF%D8%B1%D8%A8%D8%AV%D8%B1/DB%8->

[/DB%8C%D9%88/D9%81](https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%A9%D9%85/DB%8C%D8%B3/DB%8C%D9%88/D9%81) تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۱۴۵</sup> جلسه یوناما با نادر نادری، رئیس کمیسیون اصلاحات اداری.

<sup>۱۴۶</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وب سایت، در مورد ما، ساختارها، مورد تعینات، قابل دسترس در:

<https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%AF%D8%B1%D8%A8%D8%AV%D8%B1/DB%8->

[/DB%8C%D9%88/D9%81](https://iarpsc.gov.af/fa/%D8%A9%D9%85/DB%8C%D8%B3/DB%8C%D9%88/D9%81) (تاریخ مراجعه: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۱۴۷</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، مقالات خبری متعدد در وب سایت کمیسیون به نشر رسید، ۲۰۱۸، قابل دسترس در وب سایت:

<https://iarpsc.gov.af/category/news>، (تاریخ دسترسی به وب سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۱۴۸</sup> وب سایت کارایی الکترونیکی دولتی: [http://www.csjobs.gov.af/job\\_vacancy/job\\_list](http://www.csjobs.gov.af/job_vacancy/job_list)، تاریخ مراجعه به وب سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۱۴۹</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وب سایت: <https://iarpsc.gov.af/en>، <https://iarpsc.gov.af/>، <https://iarpsc.gov.af/pa/> (تاریخ مراجعه: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).



در مارچ ۲۰۱۸، رئیس جمهور تعدیلات قانون کارکنان خدمات ملکی را نافذ کرد ۱۵۰ و صلاحیت مورد تعیینات کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در رابطه به استخدام کارکنان خدمات ملکی در بست ۲ رتبه ۱ و ۲ و نظارت از روند استخدام کارکنان پایین رتبه توسط نهاد های ذیربط به شمول کارکنان خدمات ملکی در قوه قضائیه حفظ نمود. این تعدیلات علاوه بر زمینه سازی استخدام به اساس ضوابط، فرصت را برای سیستم ارزیابی اجراءات و تدابیر انضباطی برای کارمندان خدمات ملکی نیز مساعد می سازد. مشخصاً، کارمندان خدمات ملکی که به دلیل جرایم فساد اداری از وظیفه اخراج یا الی یکسال محکوم به حبس شده اند، برای مدت پنج سال نمی توانند در ادارات دولتی استخدام شوند. اگر یک کارمند خدمات ملکی برای مدت بیش از یک سال محکوم شده باشد، موصوف برای همیشه قادر به کار کردن در سکتور خدمات ملکی نخواهد بود. ۱۵۱

### ملاحظات:

پس از انتصاب رئیس جدید کمیسیون مستقل اصلاحات اداری، اقدامات در راستای اصلاحات خدمات ملکی تسریع گردیده است. آوردن اصلاحات دایمی در سکتور خدمات عامه نیازمند تداوم فعالیت های است. توقع می رود که اصلاحات در سکتور خدمات ملکی باعث تغییر دیدگاه مردم در رابطه به عدالت در روند استخدام گردد.

### ۷.۲. پایبندی به مکلفیت اعلام دارایی ها

مطابق با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری کشور های عضو مکلف اند تا یک چهارچوب قانونی در مطابقت با اصول قوانین داخلی شان را ایجاد نمایند. ۱۵۲ قانون اساسی افغانستان شماری از بلند پایه ترین مقامات ارشد را مکلف می نماید تا قبل از تصدی و در ختم وظیفه مربوطه دارایی های شان را اعلام کنند. ۱۵۳ علاوه بر این اعلام دارایی های این مقامات مورد بازبینی قرار گرفته و نشر می شوند. در سال ۲۰۱۷ کار جمع آوری، تثبیت و نشر دارایی ها از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری به ریاست اداره امور محول گردید. ۱۵۴ تغییرات حقوقی و نهادی در ارتباط با مکلفیت اعلام دارایی ها در سال ۲۰۱۷ در بالا شرح گردید.

بتاریخ ۲۵ جنوری ۲۰۱۸ رئیس جمهور فرمان شماره ۱۰۷ را صادر نمود که از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری می خواهد تا تمام اسناد رسمی پیرامون ثبت دارایی ها را که در اختیار خود دارد به اداره ثبت و ارزیابی دارایی ها (اداره) منتقل نماید. ۱۵۵ فرمان شماره ۱۰۷ همچنین حکم می کند تا اداره جدید نیازمندی های خود را سنجش نموده و کارمندان خود را از ریاست ثبت دارایی های اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری استخدام نماید. ۱۵۶ اداره جدید در حال حاضر دارای ۲۸ کارمند بوده که شامل شش کارمند از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری می باشند. ۱۵۷ افزون بر آن، پنج کارمند قراردادی وزارت مالیه با این اداره در زمینه نصب دیتابیس و سیستم آنلاین برای ثبت دارایی ها همکاری می کند. از آنجائیکه قانون اشاعه دارایی ها صراحتاً اداره را ملزم به ایجاد دفاتر ولایتی نمیکند، این اداره در نظر دارد تا اشاعه دارایی های مقامات محلی را از طریق ریاست مستقل ارگان های محلی یا ادارات مربوطه که مقامات در آن کار می کنند، به دست آورد. با داشتن گسترش ماموریت در رابطه به اعلام دارایی های حدود ۲۰۰۰ مقام دولتی به شمول مقامات ولایتی، تا هنوز مشخص نیست که این اداره مسئولیت خود در راستای تثبیت این دارایی ها را چگونه انجام خواهد داد. ۱۵۸

۱۵۰ فرمان تقنینی رئیس جمهور در مورد تنفیذ تعدیلات و ایزاد در بعضی از مواد قانون کارکنان خدمات ملکی، فرمان شماره ۲۶۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۴ (فرمان شماره ۲۶۹ رئیس جمهور).

۱۵۱ ماده ۳۰، فرمان شماره ۲۶۹ ریاست جمهوری.

۱۵۲ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری (UNCAC) ماده ۸ (۵).

۱۵۳ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۵۴.

۱۵۴ قانون اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری، جریده رسمی شماره ۹۵۷ مورخ ۲۹ جولای ۲۰۰۸.

۱۵۵ فرمان اجرائی شماره ۱۰۷ رئیس جمهور مورخ ۲۰۱۸/۰۱/۲۵، ماده ۲.

۱۵۶ همان مأخذ، ماده ۴.

۱۵۷ نشست یوناما با رئیس مالی و اداری اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری، بتاریخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۸.

۱۵۸ طبق تخصیص اعتبار تسهیلات اعتباری صندوق بین المللی پول برای معیارهای افغانستان، افغانستان مکلف است که نام، سمت و دارای های اعلام شده مقاماتی را که در

ماده ۱۵۴ قانون اساسی لسست نشده اند و دارایی های شان را اعلام کرده اند، در یک وب سایت الی ختم ماه اپریل ۲۰۱۸ نشر کند.

این اداره گزارش داد که تا کنون حدود ۱۰۰۰۰ سند فیزیکی به این اداره منتقل شده و اسناد محرم در محل مصئون نگهداری می شوند. بیش از ۲۰۰۰ از این اسناد ثبت دیتابیس شده است. به عنوان گام نخست، اداره یاد شده فورمه های ثبت دارایی ها را مورد بازبینی قرار داده است تا همه عناصر موجود در قانون جدید را در آن گنجانیده باشد و آن را به مقامات که قبلاً تحت پوشش اداره عالی نظارت قرار نگرفته بودند، قرار دادند.

اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری قبل از انحلال خویش گزارش داده بود که این اداره ۱۶۵۰۶ فورمه ثبت دارایی ها را توزیع نموده است که از آنجمله ۱۰۰۶۱ آن را واپس دریافت نموده و ۷۶۶۷ فورمه آن را در دیتابیس خود ثبت نموده است. در مطابقت با حکم ماده ۱۵۴ قانون اساسی ۱۵۹ از این جمله ۱۱۲ اعلام دارایی منتشر گردیده و ۱۸۶ فورمه نیز در مطابقت با حکم ماده ۱۲ قانون اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری منتشر شده است. اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری به یوناما اطلاع داد که در طول سال ۲۰۱۷ تنها یک قضیه از تثبیت دارایی ها منجر به درج شکایت جزایی به دلیل اعلام نادرست دارایی ها شده بود که بیانگر نیاز به تقویت میکانیزم های تثبیت دارایی ها در اداره جدید است.

### ملاحظات:

رعایت مکلفیت اشاعه دارایی ها به گونه چشمگیر بهبود نیافته است. هرچند تغییر مسئولیت اشاعه دارایی ها به اداره ای تحت صلاحیت مستقیم رئیس جمهور ممکن تأثیرات مثبت از نظر رعایت این مکلفیت داشته باشد، تنفیذ این امر بالای مقامات عدلی و قضایی و اعضای پارلمان با توجه به تفکیک قوا حساس به نظر می رسد. میکانیزم های تثبیت باید تقویت گردند.

### ۸.۲. طرح بودجه

در سال ۲۰۱۷، دولت پلان مالی خود را به گونه قابل ملاحظه اصلاح کرد. بودجه ۲۰۱۸ در برگرنده شفافیت و پاسخگویی بیشتر بوده و مصئونیت قوی تر در برابر فساد دارد. ۱۶۰. برای نخستین بار نهاد های بودجوی به شمول وزارت ها مکلف بودند تا منابع عایداتی و مصارفاتی شان در سطح مرکز و ولایات را اعلان نمایند. اقدامات به منظور افزایش اعتبار پالیسی مالی دولت و بهبود جایگاه مالی کشور در سطح جهان موفقانه روی دست گرفته شد و زمینه را برای کنترل و نظارت بودجه فراهم ساخته است. ریاست تفتیش داخلی، اداره عالی تفتیش و نهاد های نظارتی مانند شورای ملی، شورا های ولایتی و جامعه مدنی بیشتر قادر خواهند بود تا از تطبیق بودجه نظارت کنند. افزون بر آن، جامعه مدنی و رسانه ها دسترسی به معلومات مورد نیاز در خصوص بودجه خواهند داشت تا وظایف نظارتی شانرا انجام داده و مردم را در مورد مصرف پول ملت آگاهی دهند.

به اساس تعهدات دولت و توافقات بین المللی، بودجه سال ۲۰۱۸ شامل اقداماتی است که خطرات احتمالی آینده و مسئولیت های گروهی مربوط به مصارف عادی و مصارف فوق العاده و غیرمعمول را محاسبه میکند. این تدابیر فرصت های بیشتر برای طرح پلان بودجه به گونه واقع بینانه و قابل اعتبار را فراهم می سازد. علاوه بر آن، در نظر گرفتن این عوامل دولت را قادر می سازد تا مسئولیت های گروهی مربوطه در وقت ضرورت را انجام داده و نیاز به اقدام برای مصارف ویژه به شمول هزینه های غیرپلانی برای اجرای مسئولیت ها را که معمولاً باعث می شود تا افراد از صلاحدید خود استفاده کرده و منجر به بی نظمی ها و فساد آشکار می شود، کاهش دهد. اقدامات طرح بودجه باعث اصلاحات چشمگیر در شفافیت بودجه در مقایسه با سال های گذشته شده است.

قواعد جدید اجرای بودجه ۱۶۱ معاملات غیرقانونی را به حداقل میرساند. رهنمود ها در مورد پرداخت معاشات کارمندان به شمول حفظ بهتر سوابق کاری کارمندان خدمات ملکی طرح شده است. هدف این سیستم بیشتر ساختن شفافیت در پرداخت معاشات از طریق انتقال مستقیم آن به حساب های بانکی کارمندان بوده که این امر فرصت برای پرداخت معاش به کارمندان خیالی را به حداقل میرساند.

<sup>۱۵۹</sup> ماده ۱۵۴ قانون اساسی افغانستان چنین صراحت دارد: "دارایی رئیس جمهور، معاونین رئیس جمهور، وزرا، اعضای ستره محکمه و لوی خازنوالی قبل و بعد از دوره خدمت، توسط ارگانی که در قانون تعیین می گردد، ثبت، رسیدگی و نشر می گردد.

<sup>۱۶۰</sup> تساو برای صلح و دیموکراسی، ۲۰۱۷: بررسی مستقل بودجه ملی سال ۱۳۹۷ افغانستان، اسلاید ۶ پاورپاینت - قابل دسترسی در وب سایت: <http://www.epd-afg.org/wp-content/uploads/2018/01/Book-ENG-Final.compressed.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت ۵ مارچ ۲۰۱۸). همچنان مراجعه شود به سایر گزارش ها توسط

دوبیان شفافیت افغانستان، شبکه تحلیلگران افغانستان و انستیتوت صلح ایالات متحده که در این آدرس ها قابل دسترسی است: <https://iwaweb.org/wp-content/uploads/2017/12/IWA-National-Budget-English-6.pdf>; <https://www.afghanistan-analysts.org/the-2018-afghan-national-budget-confronting-hard-realities-by-accelerating-reforms/>; <https://www.usip.org/publications/2018/04/improving-afghanistans-public-finances-2017-2019-raising-revenue-and-reforming>

<sup>۱۶۱</sup> تساو برای صلح و دیموکراسی، ۲۰۱۷: بررسی مستقل بودجه ملی سال ۱۳۹۷ افغانستان، اسلاید ۶ پاورپاینت - قابل دسترسی در وب سایت: <http://www.epd-afg.org/wp-content/uploads/2018/01/Book-ENG-Final.compressed.pdf>

سایر اقدامات صدور قرارداد های تدارکات را مبتنی بر موجودیت رهنمود های طرح شده برای تدارکات ملی اجرا میکنند. این شامل معرفی رهنمود ها برای تغییرات منظم بودجوی بوده که شامل میزان حوصله مندی در تغییرات و انتقال وجوه میان نهاد های شامل بودجه می باشد. باوجود آن، اگر این وظایف بودجوی هماهنگ و کنترل نشود، زمینه را برای سوء تخصیص وجوه فراهم ساخته و شانس شناسایی مرتکب آن از طریق تفتیش داخلی و تفتیش بیرونی توسط اداره عالی تفتیش را محدود می سازد.

به تاریخ ۲۳ نوامبر ۲۰۱۷، معین وزارت مالیه (بودجه) در جلسه رؤسای نهاد های تمویل کننده اظهار داشت که بودجه ۲۰۱۸ مشکلات گذشته از قبیل نبود واقع گرایی، وابستگی به معیار های حسابداری جهانی و ارتباط ناکافی میان اولویت های ملی و تخصیص بودجه را مرفوع ساخته است ۱۶۲. به رغم آن، وزارت مالیه تا هنوز در قسمت ارتقای ظرفیت نهاد های بودجوی اقدام نکرده تا آنها را قادر سازد که بودجه را به گونه درست و واقعبینانه طرح نمایند. برنامه های ویژه ارتقای ظرفیت برای نهاد های بودجوی و مصرفی نیاز است تا از تداوم اصلاحات بودجه اطمینان حاصل گردد.

## ملاحظات:

شفافیت بیشتر، پیش بینی های آینده نگر و ترتیب بودجه انکشافی به شکل واقع بینانه از ویژگی های نوید بخش بودجه سال ۲۰۱۸ افغانستان است.

## ۹.۲. اصلاحات در تدارکات

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری کشور های عضو را ملزم می سازد تا "سیستم های مناسب تدارکاتی را به اساس مشخصات شفافیت، رقابت و عینیت در تصمیم گیری که افزون بر سایر امور، برای جلوگیری از فساد اداری نیز موثر است، ایجاد نمایند." ۱۶۳ طرز العمل های تدارکات باید شفاف، عادلانه و مبتنی بر معیار های از قبل تعیین شده بوده و برای بازنگری و نقد باز باشد ۱۶۴. در طول سال ۲۰۱۷، رویکرد افزایش شفافیت و بیطرفی ۱۶۵ در سیستم های تدارکات عامه افغانستان ادامه داشته است. اصلاحات در سیستم تدارکات شامل استفاده موثر از فعالیت های بررسی و نظارتی کمیسیون تدارکات ملی و اداره تدارکات ملی می گردد ۱۶۶. به اساس اداره تدارکات ملی، اولویت های سال ۲۰۱۷ این اداره شامل ارتقای ظرفیت و ایجاد سیستم ها برای پیشبرد تدارکات الکترونیکی بود. در جریان مدت تحت پوشش این گزارش، رئیس جمهور غنی به ریاست جلسات کمیته تدارکات ملی که قرارداد های به ارزش بیشتر از ۲۰ میلیون افغانی را (۳ میلیون دالر امریکایی) را اعطا می کند، ادامه داد؛ رئیس اجرائیه، معاون دوم رئیس جمهور و وزارت کلیدی مربوطه نیز در این کمیسیون عضویت دارند ۱۶۷. جلسات کمیسیون تدارکات ملی برای اشتراک نهاد های جامعه مدنی و نمایندگان شورای ملی نیز باز است. الی ۱۵ اپریل ۲۰۱۸، ۱۴۶ جلسه کمیسیون تدارکات ملی که معمولاً هفته یک بار می باشد، برگزار گردید که منتج به تایید ۲۶۹۴ پروژه تدارکات به ارزش ۴۶۲ میلیارد افغانی (۶٫۶ میلیارد دالر امریکایی) شد.

در فبروری ۲۰۱۸، وزارت مالیه طی گزارش ربعوار خود ابراز داشت که اهداف خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل در مورد شفافیت در روند تدارکات رعایت شده است ۱۶۸. این معیار ها موارد ذیل را الزامی می سازد: "نشر قرارداد ها (قرارداد های دارای ارزش بلند/بلندتر از حد تعیین شده) الی ختم سال ۲۰۱۷ باید الی ۷۵ درصد افزایش یابد ۱۶۹. طبق اظهارات وزارت مالیه، ۷۷٫۲ درصد قرارداد ها در سیستم که برای همه قابل دسترس است، ثبت شده و مجموعاً ۱۴۲۳ قرارداد به اساس معیار های باز قراردادی در اختیار عامه قرار دارد. ۱۷۰ اداره تدارکات ملی تلاش می کند تا شفافیت را از طریق نشر منظم دستاورد ها در وب سایت این اداره، افزایش بخشد. ۱۷۱

<sup>۱۶۲</sup> معین وزارت مالیه در امور بودجه، ۲۰۱۷: اظهارات معین وزارت مالیه در جلسه رؤسای نهاد های تمویل کننده به تاریخ ۲۳ سپتامبر ۲۰۱۷.

<sup>۱۶۳</sup> ماده ۹ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری.

<sup>۱۶۴</sup> همان.

<sup>۱۶۵</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۲۷.

<sup>۱۶۶</sup> قانون تدارکات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۳ مورخ ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۶، ماده ۵۶.

<sup>۱۶۷</sup> قانون تدارکات، جریده رسمی شماره ۱۲۲۳ مورخ ۱۷ سپتامبر ۲۰۱۶، ماده ۵۶.

<sup>۱۶۸</sup> وزارت مالیه، گزارش در مورد نبل به تعهدات خودکفایی از طریق چارچوب پاسخگویی متقابل (۲۰۱۷-۲۰۱۸)، فبروری ۲۰۱۸.

<sup>۱۶۹</sup> به: اهداف سمات ۲۰۱۷/۲۰۱۸ چارچوب خودکفایی از طریق پاسخگویی متقابل در ذیل مراجعه شود: [http://policymof.gov.af/wp-content/uploads/2018/02/Dari\\_SMARTSMAF\\_Status-Report\\_SOM2017-12-OCT2018-%D9%A5%DB%AC%D8%B7%DA%AV%D9%A6.pdf](http://policymof.gov.af/wp-content/uploads/2018/02/Dari_SMARTSMAF_Status-Report_SOM2017-12-OCT2018-%D9%A5%DB%AC%D8%B7%DA%AV%D9%A6.pdf)

مراجعه به آن: ۳ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۱۷۰</sup> همان.

<sup>۱۷۱</sup> به <http://www.npa.gov.af/da/home> مراجعه شود. (تاریخ مراجعه: ۱۶ اپریل ۲۰۱۸)

الی ۱۵ اپریل ۲۰۱۸، به تعداد ۱۳۶ شرکت اکثراً برای مدت دوسال سلب شرایط شدند (موقتاً قادر به داوطلبی نیستند). به اساس اظهارات اداره تدارکات ملی، تمام قضایای سلب شرایط شده با اداره لوی خارنوال شریک ساخته شده است. علاوه، تعداد از قضایای مشکوک به مقامات کشفی یا تحقیقی مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری راجع شدند و هیچ کدام از این قضایا تا اکنون مورد رسیدگی قرار نگرفته اند. توافقیانه میان اداره تدارکات ملی و ریاست مبارزه با جرایم سنگین وجود دارد که به اساس در مورد کشف و تحقیق قضایای تخلفات تدارکاتی همکاری می کنند. اداره تدارکات ملی با خارنوال مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری در راستای ارتقای ظرفیت مرکز عدلی و قضایی در مورد قانون تدارکات همکاری نموده است تا این مرکز را قادر سازد که قضایای ارسالی را به گونه بهتر مورد رسیدگی قرار دهند.

### ملاحظات:

صداقت و درستکاری در تدارکات رو به بهبود است و دولت اصلاحات در این سکتور را در اولویت قرار داده است. افزایش شفافیت در این سکتور قابل ستایش است.

### پیشنهادهای

#### به دولت:

اتکا روی نتایج کوتاه مدت استراتیژی مبارزه با فساد اداری و طرح استراتیژی دراز مدت با توجه به تجارب به دست آمده و حصول اطمینان از انتقال هماهنگ به استراتیژی جدید از طریق دارالانشای ویژه

استفاده از میکانیزم بررسی استراتیژی برای مقاصد ذیل:

وضاحت چارچوب ساختاری نهاد های مبارزه با فساد اداری در همخوانی با ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری

توضیح تسلسل اصلاحات تقنینی

بررسی مسئولیت های ساختاری در بخش معیار ها و تنظیم میعاد زمانی تطبیق در صورتیکه نیاز واقع بینانه

طرح مسوده قانون مبارزه با فساد اداری که چارچوب ساختاری فعالیت های مبارزه با فساد اداری در آن صراحت یافته و در صورت لزوم استقلالیت خود در پروسه نظرخواهی شفاف و جامع حفظ کند و نهایی ساختن قانون مصئونیت اطلاع دهندگان.

تقویت میکانیزم ها برای تثبیت دارایی ها و فراهم آوری زمینه برای استقلال در اجرای اشاعه دارایی ها

ایجاد شرایط برای زمینه سازی تطبیق کود جزای جدید به شمول احکام اصلاح شده مبارزه با فساد اداری

حصول اطمینان از تطبیق پلان های اصلاحات ساختاری توسط وزارت ها و نهاد ها تحت استراتیژی و تقویت دارالانشای ویژه به منظور پیشبرد بررسی

استفاده از تجارب استفاده موفقانه شورای عالی برای بازنگری چارچوب حقوقی برای اهداف ذیل:

تبدیل کمیته های فرهنگی به گروه های کاری تخنیکي مسلکی به منظور تدویر جلسات شورای عالی به گونه موثر

ایجاد میکانیزم به منظور پیشبرد تطبیق پلان اصلاح عدلی و قضایی

تصریح در مورد اشتراک نهاد های مستقل و جامعه مدنی در جلسات شورای عالی

توضیح نقش دارالانشای ویژه در امر نظارت از تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری

توضیح ماهیت حقوقی تصامیم شورای عالی و مشخص کردن نقش شورای عالی در مقابل جلسات کابینه

ادامه حمایت از اصلاحات در خدمات ملکی و تقویت استقلالیت کمیسیون اصلاحات اداری

استفاده از گزینه های نظارت و کنترل در بودجه جدید افغانستان به منظور اصلاحات مالی متداوم و کاهش وابستگی به کمک های بیرونی

به تمویل کنندگان:

ادامه گفتگو های موثر در مورد اقدامات مبارزه با فساد اداری و پاسخگویی متقابل با در نظر داشت حضور جامعه مدنی

حمایت از تطبیق کودجزای جدید و حصول از تجهیز قضات ، خارنوالان و پولیس برای تطبیق

به دولت و تمویل کنندگان:

معیار های مربوط به جلوگیری و تعقیب فساد اداری باید بخشی از تعهدات دولت تحت چارچوب پاسخگویی متقابل ژنیو باشد که باید طی سال های ۲۰۲۰/۲۰۱۹ عملی شوند. معیار ها باید مشخص ، قابل پیمایش ، قابل دستیابی ، واقع بینانه و مبتنی بر ميعاد زمانی بوده میکانیزم غرض رعایت این معیار ها باید تقویت گردند

کنفرانس بین الوزارتی سال ۲۰۱۸ فرصتی است تا تعهدات مبتنی بر نتایج کوتاه مدت برخاسته از تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری را تعریف کرده و اقدامات اصلاحی کوتاه مدت استراتیژی را به درازت مدت که شامل بحث روی قانون مبارزه با فساد اداری می شود ، مبدل گردد.

به جامعه مدنی:

ادامه مشارکت با دولت در امر پیشبرد اصلاحات مبارزه با فساد اداری و استفاده از گزینه های پیشگیرانه در استراتیژی مبارزه با فساد اداری.



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

توانایی تحقیق، تعقیب عدلی و اصدار حکم برای جرایم فساد اداری به اساس معیارهای بین المللی، متکی به مؤثریت و شفافیت سکتور عدلی-قضایی یک مملکت می باشد. افغانستان جهت تکمیل خلائای ظرفیت سیستم عدلی و زمینه سازی محاکمه قضایای جدی و مغلق فساد اداری، افغانستان مرکز عدلی و قضایی جرایم سنگین فساد اداری را در سال ۲۰۱۶ تاسیس نمود. این مرکز یک محل کار مصون است که قضات و کارنوالان از بخش های تخصصی یکجا با تیم تحقیقاتی ریاست جرایم سنگین فساد اداری، قضایای فساد اداری با مبالغ هنگفت یا مظنونین عالیرتبه یا مقامات ارشد دولتی را مورد رسیدگی قرار می دهند. با انفاذ کود جزای جدید ۱۷۲ که دربرگیرنده تعریف بهتر از فساد است، توقع می رود که میزان محاکمات قضایای فساد اداری افزایش یابد. این امر اهمیت مرکز عدلی و قضایی جرایم سنگین فساد اداری در امر رهبری تفسیر ساختار حقوقی مرتبط که به نوبه خود منتج به رسیدگی به قضایای فساد اداری در محاکم خواهد شد، می گردد.

مرکز عدلی و قضایی جرایم سنگین فساد اداری از آغاز تاسیس، دستاوردهای خود را به طور مداوم افزایش داده است. ۱۷۳ باوجود آن، صلاحیت و ظرفیت محدود این مرکز بدین معنی است که این مرکز صرفاً قادر خواهد بود تا تعداد کمی از قضایا را رسیده گی نموده و یک مرکز مکمل محاکم عادی بوده می تواند. ایجاد مجدد اعتماد مردم افغانستان بالای سیستم عدلی-قضایی باتوجه دوامدار بر اصلاحات عمومی سیستم عدلی من حیث اهمیت کلیدی باقی می ماند. سروی انجام شده توسط سازمان بنیاد آسیایی در سال ۲۰۱۷ نشان می دهد که بلند ترین اوسط رشوه برای دریافت خدمات عامه در سکتور عدلی و قضایی برای جانبداری پرداخته می شود. همچنان این سروی نشان می دهد که محاکم کم اعتبارترین میکانیزم در حل منازعات در افغانستان اند. ۱۷۴ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، نیاز برای تقویت بخش عدلی-قضایی و دوباره بدست آوردن اعتماد مردم افغانستان را تایید می نماید. ۱۷۵

<sup>۱۷۲</sup> به بخش ۲،۴ در فوق مراجعه شود.

<sup>۱۷۳</sup> مراجعه شود به ذیل به بخش ۳،۲

<sup>۱۷۴</sup> به گفته افغانها اوسط پرداخت رشوه برای خدمات صحتی ۲۷ دالر و پرداخت رشوه برای خدمات قضائی ۳۴۷ دالر بوده که دوبرابر بیشتر از پولی است که برای گرفتن یک وظیفه عامه باید پرداخت. این مبلغ دومین مبلغ رتبه بندی پرداخت رشوه در لست است. به گزارش بنیاد آسیایی افغانستان در سال ۲۰۱۷ مراجعه شود: سروی مردم افغانستان ، صفحه ۱۰۰-۱۰۳ ، این سروی در لینک ذیل موجود است: <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-Afghan-Survey-dari-lores.pdf> (بتاریخ ۱۳۹۶ اول مارچ ۲۰۱۸ به این صفحه مراجعه شده است).

<sup>۱۷۵</sup> استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری II محور ۴.

### ۱.۳. اصلاحات در نهاد های عدلی و قضائی

بتاریخ ۲۷ دسمبر ۲۰۱۶ کابینه جمهوری اسلامی افغانستان یک پلان ملی پنج ساله اصلاحات سکتور عدلی و قضایی را در مطابقت با تعهدات سند خودکفائی از طریق چارچوب حسابدی متقابل (سماف) مبنی بر "طرح پلان و تطبیق اصلاحات سکتور عدلی جهت بهبود دسترسی به عدالت و حاکمیت قانون در سراسر کشور" ۱۷۶، منظور کرد. پلان اصلاحات سکتور عدلی ساختارعمومی دارای شش هدف استراتژیک ذیل می باشد: (۱) ارائه خدمات مؤثر، (۲) اطمینان از دسترسی به عدالت، (۳) رسیده گی مؤثر به جرایم به شمول جرایم فساد اداری، (۴) ارتقا صلاحیت بخش قضایی، (۵) اصلاحات قوانین و ساختار های قضایی، (۶) آگاهی دهی برای شهروندان. بتاریخ ۲۲ جون ۲۰۱۷ شورای عالی حاکمیت قانون، پلان های اصلاحات ستره محکمه، لوی خرنوالی، وزارت عدلیه و انجمن مستقل وکلای مدافع را منظور کرد که پلان ملی اصلاحات سکتور عدلی و قضایی را تطبیق می نماید. افزون بر آن، وزارت امور داخله و کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی نیز مشمول پلان ملی اصلاحات سکتور عدلی و قضایی شده، پلان های شان را طرح کرده هر چند این پلان ها از سوی شورای عالی نشر ویا تصویب نشده است. مسؤولیت تطبیق این پلان به کمیته عدلی و قضایی کابینه جمهوری اسلامی افغانستان سپرده شده است که این کمیته به نوبه خود به شورای عالی گزارش می دهد. هرچند این میکانیزم بررسی در پیشبرد تطبیق پلان موفقیت آمیز نبوده است. علاوه، نهاد های متذکره در ارائه گزارش های لازم در مورد تطبیق پلان پیشرفت ها شش ماه بعد از منظوری آنها موفق نبودند. این گزارش ها صرفاً در جلسه مورخ ۸ اپریل ۲۰۱۸ شورای عالی ارائه شد. ۱۷۷

پلان اصلاحات سکتور قضایی و پلان های عملی مشمول عناصری است که جهت افزایش توانایی سازمان برای رسیده گی به فساد اداری به شمول تدابیر که بیطرفی، شفافیت و حسابدی را تقویت کرده و استخدام مبتنی بر شایسته سالاری را افزایش می بخشد. ۱۷۸ در صورتیکه این تدابیر به گونه کامل تطبیق شوند، قوه قضائیه را تقویت خواهند کرد. حمایت بین المللی برای تطبیق آن رو به افزایش است. مثلاً، هدف پروژه (DEVCO) از اتحادیه اروپا برای لوی خرنوالی افزایش شفافیت از طریق اداره منابع بشری و سیستم رتب و معاشات و ارزیابی و اقدامات تادیبی/انضباطی برای خرنوالان می باشد. این پروژه همچنان نقش نگهبانی سازمان های جامعه مدنی را تقویت می نماید. ۱۷۹ پروگرام انکشافی ملل متحد پلان اصلاحات سکتور عدلی در مورد ستره محکمه، وزارت عدلیه، لوی خرنوالی و انجمن مستقل وکلای مدافع را حمایت نموده توسط پروژه دسترسی به عدالت خویش با دفتر معاونت دوم ریاست جمهوری در باره هماهنگی تطبیق پلان متذکره همکاری می نماید. ۱۸۰

افزایش شفافیت در سیستم عدلی و قضایی باعث کاهش فساد اداری میشود. به منظور رسیدگی به خلا های ثبت، پیگیری و مدیریت قضایا، دولت افغانستان با همکاری ریاست مبارزه با مواد مخدر و تنفیذ قانون ایالات متحده سیستم مدیریت قضایا را ایجاد نموده است. سیستم مدیریت قضایا، قضایای مدنی و جزایی را از زمان دستگیری در قضایای جزایی الی فیصله نهایی مانند رهایی از زندان پیگیری می کند. در هر مرحله، معلومات مرتبط به قضیه درج سیستم شده و در دسترس تمامی افراد و نهاد های که صلاحیت دسترسی به دوسیه را دارند، قرار می گیرند. هرچند کار بالای سیستم مدیریت قضایا جریان دارد، در حال حاضر بیش از ۳۸۶۰۰۰ قضیه مدنی از ۳۴ ولایت کشور در آن ثبت شده است.

#### ۱.۱.۳. اصلاحات در محاکم

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد، با تشخیص اهمیت نقش فعالیت نهاد های قضایی در عرصه مبارزه با فساد اداری، کشور های عضو خود را ملزم می سازد تا "تدابیری را جهت تقویت شفافیت و جلوگیری از فرصت ها برای فساد اداری در میان اعضای بخش قضایی اتخاذ نمایند". ۱۸۱ استقلالیت قوه قضائیه توسط ماده ۱۱۶ قانون اساسی تضمین شده است. ۱۸۲ طرزالعمل های استخدام و تدابیر در خصوص بیطرفی بیشتر در قوانین گنجانیده شده و نمایانگر مشارکت قوی قوه مجریه می باشد.

<sup>۱۷۶</sup> سند خودکفائی از طریق چارچوب حسابدی متقابل (سماف) ۵ سپتامبر ۲۰۱۵، بخش دوم.

<sup>۱۷۷</sup> برنامه ملی اصلاحات عدلی و قضائی، صفحه پنجم.

<sup>۱۷۸</sup> برنامه ملی اصلاحات عدلی و قضائی، صفحات ۱۲ - ۲۹.

<sup>۱۷۹</sup> ضمیمه مصوبه کمیسیون تطبیق پلان عملکرد افغانستان در سال ۲۰۱۷، سند عملکرد ترویج اصلاحات در بخش عدلی افغانستان.

<sup>۱۸۰</sup> به لینک ذیل مراجعه شود:

<sup>۱۸۱</sup> [http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/AA۷۲۰۱۸.html](http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/AA۷۲۰۱۸.html) (به تاریخ ۷ مارچ

۲۰۱۸ مشاهده شد.)

<sup>۱۸۲</sup> کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ماده یازدهم.

قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۱۶.

تمامی قضات توسط رئیس جمهور تعیین می شوند. ۱۸۳ تمام قضات محاکم به استثنای ستره محکمه به اساس پیشنهاد ستره محکمه و پس از پروسه انتخاب در سراسر کشور، طبق پیشنهاد ستره محکمه صورت می گیرد. تعیین تمام قضات ستره محکمه به شمول قاضی القضا، به صوابدید رئیس جمهور و تصویب ولسی جرگه شورای ملی صورت می گیرد. ۱۸۴ قوه قضائیه گام های را در راستای پروسه استخدام مبتنی بر شایسته سالاری، عادلانه و شفاف را اتخاذ نموده است. موضوعات اداری بخش قضائی به شمول توظیف، تبدیلی، ترفیع، مسایل انضباطی و تقاعد قضات تحت صلاحیت ستره محکمه بوده توسط شورایی عالی ستره محکمه انجام می شود. ۱۸۵

پس از انتصاب آقای سید یوسف حلیم در سال ۲۰۱۵ منحصراً قاضی القضا، اقدامات روزافزون در مورد بیطرفی در قوه قضائیه به عنوان یک اولویت قابل ستایش به شمار می رود. ستره محکمه، بر اساس پلان اصلاحاتی خویش تلاش های شفافیت و مبارزه با فساد اداری را در تمام محاکم رهبری می نماید. ۱۸۶ ریاست کنترل و مراقبت قضایی مسئولیت کشف قضایای جرمی مربوط به وظیفه علیه قضات را به عهده دارد. این تخلفات توسط یک هیئت قضایی شامل تمام قضات شورای عالی ستره محکمه مورد رسیدگی قرار می گیرد. ۱۸۷.. منظوری رئیس جمهور برای دستگیری، توقیف، تعقیب عدلی و برطرف نمودن یک قاضی لازم است. ۱۸۸ در حالیکه در عمل چنین درخواستی هیچگاهی رد نگردیده است. به گفته قاضی القضا محترم سید یوسف حلیم، این منظوری اختیاری نبوده و همیشه باید منظور گردد. مؤثریت و شفافیت در روند اتخاذ تدابیر مسئولیت پذیری مسؤولین قضایی در قضایای فساد اداری باید تقویت شود. ۱۸۹ علیرغم موجودیت احکام مشخص حقوقی، تعقیب عدلی مسؤولین قضائی در قضایای فساد اداری در سطح پائین قرار دارد. بر اساس معلوماتی که توسط ستره محکمه برای این گزارش تهیه شده، در جریان سال ۱۳۹۶ ستره محکمه به شش قضیه اخذ رشوه توسط قضات، رسیده گی نموده است. در یکی از این قضایا یک تن قاضی مجرم شناخته شد و به دو سال حبس و ممنوعیت از انجام فعالیت قضایی محکوم گردید. وظایف پنج تن قضات دیگر در محاکم به حالت تعلیق درآمد و قضایای شان تحت تحقیق قرار دارد. چنین بنظر می رسد که تدابیر اداری بر علیه قضات در جرایم مرتبط به فساد اداری بیشتر معمول بوده است. در سال ۱۳۹۶ ۱۹۰ ستره محکمه بر علیه ۱۴۳ تن قضات اقدامات انضباطی انجام داده است که در نتیجه ۱۰۹ تن توبیخ رسمی شده، ۱۱ تن کسر معاش شدند و برای ۱۱ تن دیگر اخطاریه رسمی داده شده است. تبدیلی نیز منحصراً یک اقدام انضباطی بکار رفته است. در سال ۱۳۹۶ به تعداد ۱۲ تن قضات در جریان اقدامات انضباطی به محلات کاری مختلف تبدیل شده اند.

مقرر طرز سلوک که تنظیم کننده رفتار قضات است، از سال ۲۰۰۷ بدینسو نافذ می باشد. ۱۹۱ قضات مکلف به رعایت یک سلسله معیار های اخلاقی که بالای سایر کارمندان خدمات ملکی نافذ می باشد، نیز هستند. قضات باید مانند دیگر کارمندان دولتی دارای های خویش را در اداره امور ریاست جمهوری اشاعه نمایند. ۱۹۲ جهت از هم گسیختن شبکه های واسطه بازی محلی، قضات باید بعد از هر سه سال تحت صلاحیت شورای عالی ستره محکمه به محلات کاری مختلف نیز تبدیل شوند. تبدیلی پیشتر از موعد سه ساله نیز بر اساس تصامیم اداری و یا تقاضای قاضی ها نیز ممکن است. ۱۹۳ استفاده مختلط از تبدیلی ها منحصراً تدابیر انضباطی و پاداشی، هدف این گونه تبدیلی ها را کم رنگ کرده است.

### ۲.۱.۳. تدابیر اصلاحی در لوی خارنوالی

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد توصیه می نماید تا تدابیر محافظتی در مورد استقلالیت و بیطرفی خارنوالی روی دست گرفته شود حتی اگر چنین خدمات بخشی از قوه مجریه باشد. ۱۹۴ بر اساس قانون اساسی افغانستان، لوی خارنوالی بخشی از قوه مجریه

۱۸۳ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۳۲.

۱۸۴ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۱۷.

۱۸۵ قانون اساسی افغانستان، ماده ۱۳۲، قانون تشکیل و صلاحیت های قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، منتشره جریده رسمی شماره ۱۱۰۹، مؤرخ نهم سرطان ۱۳۹۲، مواد ۳۲ و ۸۳.

۱۸۶ قانون تشکیل و صلاحیت های قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، مواد ۹۲-۹۵.

۱۸۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۱۳۳، قانون تشکیل و صلاحیت های قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۹۱.

۱۸۸ قانون تشکیل و صلاحیت های قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۹۱.

۱۸۹ دفتر ملل متحد در امور مبارزه با مواد مخدر و جرایم، رهنمای قانونی برای تطبیق کنوانسیون ضد فساد اداری سازمان ملل متحد، چاپ دوم، طبع سال ۲۰۱۲، پراگراف ۱۰۶، قابل دسترسی در لینک ذیل می باشد:

[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC\\_Legislative\\_Guide\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf)

۱۹۰ از ۲۱ مارچ ۲۰۱۷ الی ۲۰ مارچ ۲۰۱۸.

۱۹۱ مقرر طرز سلوک قضات جمهوری اسلامی افغانستان، که به تاریخ ۲۴ جوزا ۱۳۸۶ توسط شورای عالی ستره محکمه به تصویب رسید.

۱۹۲ به بخش ۲،۸ در بالا مراجعه شود.

۱۹۳ قانون تشکیل و صلاحیت های قوه قضائیه جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۸۴.

۱۹۴ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری، ماده یازدهم (۲)

بوده ولی در انجام امور کاری خویش مستقل است. ۱۹۵ استراتیژی مبارزه با فساد اداری نقش رهبری کننده را به لوی خارنوال در امر تطبیق این استراتیژی در تمام ادارات دولت می دهد. ۱۹۶

از زمان گماشته شدن اش در ماه اپریل ۲۰۱۶، لوی خارنوال جدید جمهوری اسلامی افغانستان، فرید حمیدی تعهد در جهت تطبیق تدابیر حسابدی و شفافیت از خود نشان داده است. موصوف دفتر خود را یکبار در هفته به روی مراجعین باز میگذارد تا شخصاً شکایات و نگرانی ها آنها را استماع نماید. وی تدابیر متعدد را به هدف مبارزه با فساد و افزایش صداقت در اداره لوی خارنوالی تطبیق می کند. مثال از سهمگیری فعال در اصلاحات داخلی می تواند درخواست لوی خارنوالی از کمیسیون نظارت و ارزیابی جهت ارزیابی آسیب پذیری این اداره به منظور شناسایی ساحات که نیاز به اصلاحات دارد، باشد. یافته های گزارش ویژه که در جولای ۲۰۱۷ به نشر رسید، نشان می دهند که ۱۹۷ لوی خارنوال حمیدی متعهد به پیشبرد اصلاحات است. باوجود آن، این گزارش به چالش هایی در پروسه ثبت قضایا در سیستم واحد مدیریت قضایا و پیگیری و تنظیم معلومات از ارگان های کشفی مختلف وجود دارند، نیز اشاره می کند. ارزیابی متذکره همچنان دریافت که نیاز به اقداماتی در جهت تقویت میکانیزم های نظارت و گزارشدهی بود تا از سواستفاده در پیگیری و حفظ تحقیقات جلوگیری شود. گزارش ربعوار اول پیگیری ارزیابی آسیب پذیری دریافت که سفارشات بصورت تدریجی تطبیق شده اند. ۱۹۸ آقای حمیدی میکانیزم های داخلی را نیز جهت کنترل فساد اداری در لوی خارنوالی ایجاد نموده و اقداماتی را جهت بهبود پروسه های استخدام و مدیریت اجرات اتخاذ نموده است. این ارگان تدابیری را تطبیق نموده است که موجب استخدام به اساس شایسته سالاری می گردد و همچنان همکاری خویش را با سازمان های تمویل کننده ۱۹۹ در بهبود قوای بشری، سیستم های مدیریت اجرات و همچنان طرح معاشات افزایش داده است. اتخاذ این تدابیر مؤثریت عملیاتی این ارگان را افزایش داده است.

به اساس معلومات بدست آمده از لوی خارنوالی، در حال حاضر مجموعاً ۲۰۸۲ تن خارنوالان در لوی خارنوالی مشغول ایفای وظیفه می باشند که ۶۲۲ تن آنان در کابل کار می کنند. بطور میانگین یک تن خارنوال سالانه ۶۵ دوسه را طی مراحل می نماید. افزایش در استفاده از تدابیر شفافیتی منجر به برطرفی ۱۹ خارنوال در سال ۲۰۱۷ شد در حالیکه به تعداد ۱۲۷ تن به تقاعد سوق داده شدند. در نتیجه اقدامات انضباطی ۱۲ خارنوال توبیخ رسمی شده و کسر معاش شدند. در سال ۲۰۱۷، به تعداد ۲۲۱ خارنوال و ۱۰۵ کارمند اداری از طریق پروسه رقابت آزاد استخدام شدند و ۲۹ کارمند زن نیز استخدام گردید. در سال ۲۰۱۸، به تعداد ۸۰ کارمند زن دیگر استخدام شدند. در مطابقت با استراتیژی مبارزه با فساد اداری، اداره لوی خارنوالی در مورد اعزام ۵۰ خارنوال به ولسوالی های امن کار می کند. ۲۰۰

بصورت مجموعی لوی خارنوالی ۳۵۶۹ قضیه فساد اداری را در سال ۱۳۹۶۲۰۱ در سراسر کشور تحت بررسی قرار داده است. تعداد وسیعی ازین قضایا (۲۲۹۵ قضیه) مرتبط به سؤاستفاده از صلاحیت وظیفوی یا سوء استفاده از وظیفه بوده اند اصطلاحی که در قضایای مختلف سرمنشا جرایم دیگر بوده است. از آنجائیکه بصورت مقایسوی تعداد کمی از تخلفات ۳۸۶ قضیه (۱۰٫۸۱ فیصد قضایا) در خارنوالی اختصاصی مبارزه علیه فساد اداری مورد بررسی قرار گرفتند تعداد کثیری از قضایای فساد اداری ۲۳۸۵ (۸۲٫۶۶) در خارنوالی نظامی بررسی شدند.

بتاریخ ۳ مارچ ۲۰۱۸، تعدیلات در قانون لوی خارنوالی از طریق فرمان تقنینی رئیس جمهور تصویب شد که براساس این تعدیلات معاونیت لوی خارنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری ایجاد گردید که مسئولیت های آن شامل وظایف معمول تعقیب عدلی مانند تحقیق، اعاده دارایی، تعقیب و استیناف خواهی می باشد. ۲۰۲ با این تعدیلات، قانون نظارت و تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری ملغی شد ۲۰۳ و اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری منحل گردید. وضاحت در مورد فعالیت های جلوگیری کننده برای معاونیت مبارزه با فساد اداری در نظر گرفته خواهد شد. لوی خارنوالی در نظر دارد تا ۷۳۴ پست در چوکات معاونیت لوی خارنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری داشته باشد که از میان این تعداد حد اکثر ۴۳ پست جلوگیری کننده می باشند هرچند وظایف

۱۹۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، ماده ۱۳۴

۱۹۶ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، رکن II محور چهارم

۱۹۷ کمیته مستقل نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، گزارش اختصاصی، آسیب پذیری های فساد اداری در لوی خارنوالی جمهوری اسلامی افغانستان، ماه سرطان ۱۳۹۶. [http://www.mec.af/files/2017.07.19\\_ago\\_special\\_report\\_full\\_report\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/2017.07.19_ago_special_report_full_report_dari.pdf) (بتاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

۱۹۸ کمیته مستقل نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، پیگیری تطبیق سفارشات در مورد گزارش اختصاصی، آسیب پذیری های فساد اداری در لوی خارنوالی جمهوری اسلامی افغانستان، مارچ ۲۰۱۸. [http://www.mec.af/files/2018.03.07\\_ago\\_1st\\_followup.da.pdf](http://www.mec.af/files/2018.03.07_ago_1st_followup.da.pdf) (بتاریخ ۲۵ مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

۱۹۹ ضمیمه مصوبه کمیسیون تطبیق پلان عملکرد افغانستان در سال ۲۰۱۷، سند عملکرد ترویج اصلاحات در بخش عدلی افغانستان.

۲۰۰ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، رکن II محور چهارم

۲۰۱ از ۲۱ مارچ ۲۰۱۷ الی ۲۰ مارچ ۲۰۱۸.

۲۰۲ فرمان شماره ۲۶۸ ریاست جمهوری اسلامی افغانستان، ماده سوم.

۲۰۳ همان، ماده ۴.

مشخص آنها تا هنوز تعریف نشده است. مجموعاً ۵۸۳۷ پست برای لوی خاړنوالی منظور شده اند که ۴۰۳ پست آن احتمالاً از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری به لوی خاړنوالی منتقل میگردند. ۲۰۴ این مسئله واضح نیست که کارمندان این اداره به کجا توظیف می گردند و همچنان چرا این پست ها در بودجه سال ۱۳۹۷ از سوی شورای ملی برای اداره عالی نظارت تصویب شد.

همزمان با این تلاش ها ، لوی خاړنوال بصورت فعالانه در اصلاحات علیه فساد اداری سهم گرفته و کمیته مبارزه علیه فساد اداری شورای عالی حاکمیت قانون و فساد اداری را رهبری می نماید. ۲۰۵ ایجاد پالیسی جدید و فعالیت های پیش گیرنده میتواند برای لوی خاړنوالی مؤفقت آمیز باشد. باوجود آن ، نباید فشار بیش از حد کار بالای این اداره وارد شود. تعریف واضح از فعالیت های جلوگیری کننده در معاونیت مبارزه با فساد اداری نیاز است. معیارات بین المللی و مدارک به دست آمده از تحقیقاتی که توسط سازمان های جامعه مدنی انجام شده است ، نشان می دهد که فعالیت های جلوگیری کننده که در ماده ششم کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری پیش بینی شده است ، به گونه مطلوب برای اداره لوی خاړنوال افغانستان در نظر گرفته نشده هرچند کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری در کل این اجازه را می دهد که وظایف مندرج ماده ۶ و ماده ۳۶ توسط عین ارگان به پیش برده شود. ۲۰۶

### ۳.۱.۳. اقدامات اصلاحاتی در وزارت عدلیه

وزارت عدلیه پلان اصلاحاتی خود را با پنج اولویت کلیدی بر مبنای پلان اصلاح سکتور عدلی و قضایی ، ترتیب نمود: اصلاحات ساختاری ، ارتقای ظرفیت ، ارائه خدمات ، مبارزه علیه فساد اداری و اصلاحات تقنینی. ۲۰۷ وزارت عدلیه یگانه ارگانی است که پلان اصلاحاتی خود را در سه لسان انگلیسی ، دری و پشتو بصورت آنلاین نشر نموده است. ۲۰۸ پلان متذکره تدابیر مهمی را به شمول تعهدات برای شفافیت ، استخدام بر اساس شایسته سالاری ، مدیریت حرفوی بر اساس شرایط اهداف و بهبود ریاست تقنین در بر دارد. هرچند این پلان بخش های اختصاصی را در بعضی قسمت ها کمبود دارد و مشخص نمی سازد که وزارت عدلیه برای تطبیق اصلاحات مورد نیاز چه پلان ها را روی دست خواهد گرفت در حالیکه باید کارمندان خود را حفظ کند که بعضی از آنان ممکن است فاقد شایستگی های لازم باشند.

اصلاحات بخش خدمات حقوقی و ریاست قضایای دولت منجیت اولویت در شورای عالی تشخیص شده اند. ۲۰۹ در حالیکه ریاست حقوق جهت ارائه خدمات مانند مشوره و میانجیگری حقوقی اساسی در قضایای زمین ، مناقشات فامیلی و قراردادی در سراسر کشور مهم شمرده می شود نگرانی ها در مورد ظرفیت پائین آن در تطبیق فیصله های محاکم و قبالة های زمین باقی می ماند. تدابیر اصلاحاتی در ساختار ریاست حقوق زمانی می تواند مؤثر باشد که قانون نافذ نیز تعدیل گردد. ۲۱۰ مرور این قانون باید در پلان اصلاحاتی وزارت عدلیه گنجانیده شود ۲۱۱ و یک گروپ کاری تشکیل گردد که سفارشات تخنیکي ارائه نماید. نیاز در جهت تسریع این تلاش ها همچنان منجر به بحث های در شورای عالی جهت انتقال ریاست قضایای دولت از وزارت عدلیه به لوی خاړنوالی گردید. ۲۱۲

در جریان سال ۲۰۱۷ ، بنابر تاخیر های زیاد قوانین و مقررات در ریاست تقنین وزارت عدلیه ، از توانایی وزارت عدلیه در پیشبرد اصلاحات حقوقی کاسته شد. ۲۱۳ پلان اصلاحاتی وزارت عدلیه متعهد به بازنگری قوانین مشخص در خصوص نیاز به اصلاحات می باشد. به هرحال چنانچه در سازمان های دیگر نیز چنین است پلان اصلاحاتی همسو با زمان بندی های استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری نیست. (به گونه مثال ، مرور تقنینی که در استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری که در ماه فبروری ۲۰۱۸ پیشبینی شده بود تکمیل نشده است.) ۲۱۴

<sup>۲۰۴</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ، شماره ۴۸۲۳ ، منظوری تشکیل برای سال مالی ۱۳۹۷ ، تاریخ ۳ فبروری ۲۰۱۸.

<sup>۲۰۵</sup> لایحه وظایف شورایی عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ، مؤرخ ۲۹ جون ۲۰۱۶

<sup>۲۰۶</sup> بیانیه جاکارتا درباره اصول سازمان های مبارزه با فساد اداری ، جاکارتا ۲۶ تا ۲۷ نوامبر ۲۰۱۲ ، کاپی این بیانیه در لینک ذیل قابل دسترس می باشد:

[https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMENT\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf) (بتاریخ ۱۶ حوت ۱۳۹۶ به این لینک مراجعه شد.)

<sup>۲۰۷</sup> تطبیق برنامه ملی اصلاحات سکتور عدلی و قضایی مربوط به وزارت عدلیه برای پنج سال آینده ، ۱۳۹۶ - ۱۴۰۰

<sup>۲۰۸</sup> <http://moj.gov.af/Content/files/moj%20reform%20-%20%201396%20-%20%201400.pdf> ، (بتاریخ ۱۴ مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد.)

<sup>۲۰۹</sup> به سایت انترنی وزارت عدلیه در این لینک مراجعه شود: <http://moj.gov.af>

<sup>۲۱۰</sup> جلسه شورای عالی بتاریخ های نهم اکتوبر و ۲۷ نوامبر ۲۰۱۷.

<sup>۲۱۱</sup> قانون طرز تحصیل حقوق ، منتشره جریده رسمی شماره ۷۸۶ ، سال ۱۳۷۸.

<sup>۲۱۲</sup> به وبسایت وزارت عدلیه در لینک ذیل مراجعه شود: <http://moj.gov.af>

<sup>۲۱۳</sup> جلسات شورای عالی بتاریخ های نهم اکتوبر و ۲۷ نوامبر ۲۰۱۷.

<sup>۲۱۴</sup> شورای عالی ، تاریخ ۲۲ فبروری ۲۰۱۸.

<sup>۲۱۵</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری ، II ، محور ۴ ، جدول تطبیقی.



## ۴.۱.۳. اصلاحات در پولیس و ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری

کشف جرایم مسؤولیت پولیس میباشد که تحت صلاحیت وزارت امور داخله قرار می گیرد. ۲۱۵ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری یکی از بخش های عمده خود را به اصلاحات در سکتور امنیتی اختصاص داده است. با در نظر داشت همکاری موجود میان ناتو و قوای امنیتی و دفاعی افغانستان که جز مهم مبارزه علیه فساد اداری می باشد استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری بر اصلاحات در وزارت امور داخله و پولیس ملی تمرکز دارد. ۲۱۶ تغییرات کلیدی در این بخش شامل تبدیلی ها در بست های رهبری /عالیتره و معرفی میکانیزم های نظارتی و شکایات در پولیس ملی می باشد. ۲۱۷ پلان اصلاحی وزارت امور داخله الی اواخر ماه اپریل به شورای عالی ارایه نشده بود هرچند به سکرتریت خاص دریافت آن را تأیید نمود.

روند اصلاحات در وزارت امور داخله بعد از تأیید ویس احمد برمک منحث وزیر جدید امور داخله در ۴ دسامبر ۲۰۱۷ توسط شورای ملی تسریع یافت. وی از ۱۴ ماه اگست ۲۰۱۷ منحث سرپرست این وزارت ایفای وظیفه می نمود. برای تطبیق اصلاحات داخلی ، وزارت امور داخله پلان استراتیژیک چهارساله جدید این وزارت را منظور کرد که نتایج ، وظایف و چارچوب زمانی از سال ۲۰۱۸ الی ۲۰۲۱ را تشریح می نماید. پلان متذکره هماهنگ با اهداف عمومی استراتیژی مبارزه با فساد اداری می باشد که دارای چهار معیارات است ۲۱۸ که باید وزارت امور داخله آنرا به تنهایی یا یکجا با سازمان دیگری انجام دهد. بر اساس پلان استراتیژیک چهارساله تدابیر جهت مبارزه با فساد اداری در تمام سطوح کاری وزارت امور داخله و پولیس ملی به شمول زون ها ، ولایات و ولسوالی ها تطبیق می گردد. این تدابیر شامل مرور طرزالعمل های داخلی ، ایجاد برنامه های کنترل کننده داخلی و همچنان میکانیزم های نظارتی و گزارش دهی می باشد.

مشخصاً ، وزارت داخله ظرفیت ارگان های کنترل و تفتیش داخلی خود را تقویت کرده است. در صورت ارتکاب عمل جرمی ، اقدامات تادیبی و پیگرد عدلی و محاکمه به گونه روزافزون مورد استفاده قرار گرفت. توقع می ورد این اقدامات سطح اعتماد مردم بالای پولیس ملی افغانستان را که پائین است ، بلند ببرد.

ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری یک ریاست تخصصی بوده و در سال ۲۰۰۹ تاسیس شد که قضایای سنگین فساد اداری ، اختطاف و جرایم سازمان یافته را مورد رسیدگی قرار می دهد. ۲۱۹ سازمان تحقیقات فدرال امریکا این ریاست را در عرصه تهیه پرسونل ، پروگرام های آموزشی و تخصصی حمایت نموده است. ۲۲۰ با نمونه قرار دادن سازمان تحقیقات فدرال امریکا ، ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری دارای مهارت های تحقیقی ، استقلالیت کاری ، قدمه گذارش دهی مختلط بین وزارت امور داخله و ریاست امنیت ملی می باشد. ۲۲۱ بعلت چنین ناهنجاری های تشکیلاتی مشکل است بتوان ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری را در ساختاریکی از ارگان های دولتی قرار داد. در جریان سال اول فعالیت خویش ، ریاست متذکره حمایت قابل ملاحظه ای دریافت نمود که باعث ترقی سریع قابلیت های آن ریاست گردید.

## قضیه تیل وزارت دفاع: نمایانگر ظرفیت احتمالی کشفی افغانستان:

معاون ریاست پالیسی معینیت استراتیژی و پالیسی وزارت دفاع که سمت ریاست کمیته ارزیابی قرارداد ها را نیز به عهده داشت ، متهم به تقاضای رشوه به مبلغ ۱۵۰۰۰۰ دالر امریکایی از یکی داوطلبان قرارداد تیل وزارت داخله شد. داوطلب مذکور موضوع تقاضای رشوه را به ریاست مبارزه با جرایم سنگین گزارش داد و پس از آن مکالمات تلفونی مظنون مورد شنود قرار گرفت. در جریان عملیات مخفی ، مظنون کارمند مخفی را به خانه خود پذیرایی کرد و پول نشانی شده رشوه را دریافت نمود. موصوف هنگامی توقیف شد که کارمند مخفی را به بیرون خانه بدرقه می کرد و پول پرداخت شده نیز دوباره به دست آمد. به تاریخ ۹ جنوری ۲۰۱۸ ، محکمه ابتدایی وی را مجرم شناخته و به ۸ سال حبس و پرداخت مبلغ معادل رشوه محکوم به مجازات کرد. علاوه بر آن ، متهم به اتهام تخلفات دیگر مربوط به جعل اسناد واسطه نقلیه نیز مجرم شناخته شد. در مجموع ، متهم به ۱۴ سال حبس محکوم شد. محکمه استیناف نیز موصوف را مجرم قرار داده ولی مدت حبس را به ۱۲ سال تقلیل داد بدون اینکه دلیل آن را ذکر نماید. افزون بر آن ، محکمه استیناف در مورد تحقیق از سایر مظنونین به شمول معین وزارت داخله در رابطه به "سوء استفاده از صلاحیت" در خصوص داوطلبی دیگر تیل حکم صادر کرد. فیصله محکمه استیناف در مورد قضیه مذکور که طی مراحل گردید ، مورد تأیید ستره محکمه نیز قرار گرفت.

<sup>۲۱۵</sup> قانون اساسی افغانستان ، ماده چهارم و قانون جرایم جنایی ، ماده ۸۰.

<sup>۲۱۶</sup> استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری ، II محور ۲.

<sup>۲۱۷</sup> استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری ، II محور ۲ و ضمیمه ، جدول تطبیقی.

<sup>۲۱۸</sup> استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری ، ضمیمه ، جدول تطبیقی.

<sup>۲۱۹</sup> سیگار ، سازمان های امریکایی از ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری حمایت کرده و برنامه های آموزشی فراهم نمودند اما به مسایل گزارش دهی و حق الزحمه شان رسیده گی شود ، گزارش تفتیش منتشره ۱۹ جولای ۲۰۱۱. <https://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-19audit-11-12.pdf> (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

<sup>۲۲۰</sup> سیگار ، سازمان های امریکایی از ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری حمایت کرده و برنامه های آموزشی فراهم نمودند اما به مسایل گزارش دهی و حق الزحمه شان رسیده گی شود ، گزارش تفتیش منتشره ۱۹ جولای ۲۰۱۱. <https://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-19audit-11-12.pdf> (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

<sup>۲۲۱</sup> ستیفن ، سبروس ، ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری افغانستان ، مطالعه بشکل نمونه ای و بررسی تاثیرات برنامه های ارتقا ظرفیت FBI در آینده و سال ۲۰۱۴ ، این مطالعه در لینک ذیل موجود است: <https://www.hsaj.org/articles/2345> (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این صفحه مراجعه شد).

۲۲۲ ولی این حمایت های مهم ملی و بین المللی دوامدار نبود. دستاورد های این ریاست با تغییرات متکرر در رهبری و ادعا های فساد اداری در مقامات ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری تضعیف گردیدند.

در سال اول فعالیت این ریاست بعد از توظیف برید جنرال عبدالغفور اندرابی در ماه جنوری ۲۰۱۶، ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری فعالیت های خود را ازدیاد بخشید و تحقیقات در مورد قضیه فساد اداری جنرال عبدالواسع رووفی را که اولین قضیه مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری بود با همکاری سیگار توانست موفقانه رهبری نماید ۲۲۳. هرچند در گزارش های ربعوار دفتر بازرسی ویژه ایالات متحده طی ماه های جنوری ۲۰۱۷ الی ۲۰۱۸، بر اساس ارقام ارائه شده توسط ماموریت قاطع نیرو های ناتو، نتایج مختلط در مورد کمیت و کیفیت فعالیت های ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری ارائه شده و کاهش عمومی را در قضایای فساد اداری که به لوی خاړنوالی راجع شده اند ثبت کرده است. ۲۲۴ این مسئله همزمان با بحث ها در مورد تعیینات مجدد در سطح رهبری ۲۲۵ ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری و ناکامی تلاش ها برای اصلاحات در اساس حقوقی ریاست متذکره می باشد. ۲۲۶ مسئولین خاړنوالی مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری به یوناما گفت که ۲۵ قضیه از ۴۵۰ قضیه توسط اداره مبارزه با جرایم سنگین ارجاع شده است. استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری تذکر می دهد که ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری باید استقلالیت، صلاحیت ها و مهارت های خود را تقویت بخشد ۲۲۷ اما استراتیژی مذکور تدابیری را جهت نیل به این اهداف مشخص نمیکند.

بحث ها در مورد اصلاحات و مسوده تعديلات لوی خاړنوالی در مورد اساس حقوقی ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری پیشنهاد برای تنظیم کردن صلاحیت ریاست متذکره صرفا در قضایای فساد اداری و تغییر در سلسله مراتب گزارش دهی آن به لوی خاړنوالی نموده است. ۲۲۸ بطور ویژه ساختار وزارت امور داخله که رئیس ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری را مستقیما تحت هدایت وزیر امور داخله قرار نداده بلکه در تشکیل ریاست جرایم قرار میدهد برای توانایی ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری در جهت کشف شیوه های فساد اداری در داخل وزارت امور داخله انچنانی که توسط حکومت اولویت داده شده است مؤثر نیست. علیرغم صدور فرمان ریاست جمهوری در مورد تقویت خدمات امنیتی برای کارمندان مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری و ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری در ۳ جون ۲۰۱۷، تامین مصونیت پرسونل ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری هنوز یک چالش می باشد. ۲۲۹ در سال ۲۰۱۷ مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری دو تن را به اتهام تلاش برای دادن رشوه برای کارمندان ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری و یک تن را به اتهام تلاش برای قتل کارمند ریاست متذکره مجرم شناخت. ۲۳۰ هیچ یک از کارمندان ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری تاکنون به اتهام مشارکت در فعالیت های جرمی محکوم نشدند.

### ملاحظات:

اصلاحات در سکتور های عدلی و قضایی و انفاذ قانون بطی تر از آنچه پیش بینی شده بود، تطبیق شده است. تدابیر شفافیت و حسابداری مقامات سکتور عدلی - قضایی و مسئولین تنفیذ قانون هنوز بهبود و تقویت نیافته است. تطبیق پلان ملی اصلاحات سکتور عدلی و قضایی بشکل هماهنگ تطبیق نمی گردد. لوی خاړنوالی در حال حاضر به قضایا زیاد فساد اداری رسیده گی می نماید. ظرفیت رسیده گی به این قضایا نباید با یکجا کردن فعالیت های جلوگیری کننده از فساد در راهبرد کاری آن کمرنگ شود.

تنفیذ قانون در جهت کشف و تحقیق قضایای فساد اداری هنوز به تقویت نیاز دارد. با در نظر داشت اینکه ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری روی کشف قضایای فساد اداری به شمول چنین موارد در داخل پولیس متمرکز هستند، ساختار گزارشدهی باید به نحوی استقلال شان را تضمین کند. محدود نمودن ظرفیت پولیس به کشف و وظایف قبل از تحقیق، رسیدگی به قضایای پیچیده را با مشکل مواجه می سازد. همکاری نزدیکتر میان پولیس و خاړنوال نیاز است.

۲۲۲ سیگار، سازمان های امریکایی از ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری حمایت کرده و برنامه های آموزشی فراهم نمودند اما به مسایل گزارش دهی و حق الزحمه شان رسیده گی شود، گزارش تقشیش منتشره ۱۹ جولای ۲۰۱۱. <https://www.sigar.mil/pdf/audits/2011-07-19audit-11-12.pdf> (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

۲۲۳ گزارش ربعوار سیگار به کنگرس امریکا، منتشره ۳۰ جنوری ۲۰۱۷، صفحه ۴۴، گزارش متذکره در لینک ذیل قابل دسترسی می باشد، <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-01-30.qr.pdf> (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

۲۲۴ گزارش ربعوار سیگار به کنگرس امریکا، منتشره تاریخ های ۳۰ جنوری ۲۰۱۷، ۳۰ اپریل ۲۰۱۷، ۳۰ جولای ۲۰۱۷ و ۳۰ جنوری ۲۰۱۸، تمام گزارشات فوق الذکر در لینک ذیل قابل دسترسی می باشند، <https://www.sigar.mil/quarterlyreports/index.aspx?SSR=1>، (بتاریخ دهم مارچ ۲۰۱۸ به این لینک مراجعه شد).

۲۲۵ نشست شورایعالی، مؤرخ ۲۲ جون ۲۰۱۷.

۲۲۶ نشست شورایعالی، مؤرخ ۲۸ سپتمبر ۲۰۱۷ و ۲۱ جنوری ۲۰۱۸.

۲۲۷ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، صفحه ۱۱. [http://anti-corruption.gov.af/Content/files/ANTI%20CURAPTION%20STRATIGY\\_Eng.pdf](http://anti-corruption.gov.af/Content/files/ANTI%20CURAPTION%20STRATIGY_Eng.pdf)

۲۲۸ جلسه مؤرخ ۲۸ سپتمبر ۲۰۱۷.

۲۲۹ فرمان شماره ۹۴۸ به منظور بهبود امور و امنیت و مصونیت فزینی پرسونل و دفاتر مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری، ۳ جون ۲۰۱۷.

۲۳۰ مراجعه شود به قضیه شماره ۱۵ - ۱۳۹۶/۸/۱۰ (۱ نومبر ۲۰۱۷) و قضیه شماره ۴ - ۱۳۹۶/۰۲/۱۹ (۹ می ۲۰۱۷)

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

بتاریخ ۳۰ جون ۲۰۱۶، رئیس جمهور غنی، برای عملی ساختن تعهدات بین المللی اش در مورد مبارزه علیه فساد اداری که در نشست های بین المللی داده بود، ۲۳۱ مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری ("مرکز عدلی و قضائی") را طی یک فرمان اجرایی ایجاد کرد. هدف مرکز عدل و قضایی تحقیق، پیگرد عدلی و فیصله در مورد قضایای جدی می باشد. ۲۳۲ به عوض ایجاد یک نهاد جدید، فرمان رئیس جمهور مرکز عدلی و قضایی را به عنوان محل مصئون می شناسد جاییکه نهاد های ویژه کشف، تعقیب و رسیدگی قادر به همکاری در مورد قضایای فساد اداری هستند. در فرمان مذکور چنین آمده است که "همه ادارات دولتی به شمول وزارت دفاع ملی، وزارت امور داخله، ریاست عمومی امنیت ملی و لوی خازنوالی مکلف اند تا با مرکز عدلی و قضایی در تمام مراحل تعقیب عدلی و قضایی فساد اداری همکاری نمایند." ۲۳۳

مرکز عدلی و قضایی صلاحیت رسیدگی به قضایای ذیل را دارد: (۱) قضایای فساد اداری که بیشتر از ۱۰ میلیون افغانی در آن دخیل باشد؛ (۲) قضایای ارتشاء، تطهیر پول، تخریب ویا فروش آثار فرهنگی و تاریخی، جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، استخراج غیر قانونی معادن، غصب زمین با ارزش بیشتر از ۵ میلیون افغانی؛ و (۳) قضایای که در آن مقامات عالی رتبه دولتی مانند معین وزارت ها، جنرال ها، والی ها و اعضای شورای ولایتی دخیل باشند بدون در نظر داشت مبلغ پولی دخیل. ۲۳۴ فعلاً مرکز عدلی و قضایی مقاماتی را که برای محاکمه شان قانون اساسی ایجاد محکمه ویژه را حکم میکند مانند رئیس جمهور، وزراء، و قضات ستره محکمه، نمی تواند مورد محاکمه قرار دهد زیرا این مرکز طبق قانون اساسی شرایط محکمه ویژه را که در قوانین تصریح شده است، ندارد. ۲۳۵ افزون بر آن، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری می تواند قضایا را جهت رسیدگی به مرکز عدلی و قضایی راجع سازد حتی اگر آن قضایا واجد شرایط فوق الذکر نباشد. ۲۳۶ هرچند این گزینه برای ارجاع قضایا تا کنون هرگز استفاده نشده است. ۲۳۷ قضایای که شرایط و معیار های حیطه اختیارات قضایی مرکز عدلی و قضایی را نداشته باشد، کماکان از سوی محاکم عادی مورد تحقیق و تعقیب عدلی قرار می گیرد. ۲۳۸ اداره لوی خازنوالی گزارش داد که در مجموع به تعداد ۳۵۶۹ قضیه فساد اداری در جریان سال ۲۰۱۷ در سراسر کشور مورد تعقیب عدلی قرار گرفت. ۲۳۹

چهارده قاضی فعلی مرکز عدلی و قضایی از سوی ستره محکمه نظر به شهرت نیک هر قاضی از لحاظ درستکاری و لیاقت انتخاب شد. ۲۴۰ معیار های شفاف و رقابتی انتخاب برای تمام قضات و خازنوالان باید در قانون تصریح شده و نشر شوند. در ارتباط به گروه اول خازنوالان و افسران تحقیق پولیس که در مرکز عدلی و قضایی موظف شده بودند، جامعه بین المللی با انجام ارزیابی پولیگراف حمایت های تخنیکی فراهم کرد. ۲۴۱ نتایج این ارزیابی به عنوان مبنی استفاده شده و پیامدهای ناکامی در پولیگرافی در دور بعدی تطبیق خواهد شد. طرح رهنمود ها برای اجرای ارزیابی یا پولیگرافی در اداره لوی خازنوالی و وزارت امور داخله به موقع و موثر خواهد بود. ۲۴۲ در حال حاضر، به تعدد ۷۱ خازنوال در مرکز عدلی و قضایی توظیف شده اند. قرار است این تعداد در سال ۱۳۹۷ به ۱۲۲ تن افزایش یابد. این رقم در مقایسه با تعداد قضات بسیار بلند است و از این جهت توقع می رود که ظرفیت تحقیقی محکمه را افزایش بخشد. قضات، خازنوالان و مستنطقین برای جرئت که به خاطر تعقیب و محاکمه قضایای حساس فساد اداری در شرایط ناهنجار سیاسی به خرج می دهند، باید مورد تقدیر قرار گیرند. قدردانی دانی ویژه باید از رؤسای محاکم مرکز عدلی و قضایی هریک قاضی منیب و قاضی رسولی و همچنان خازنوال ارشد عرفانی که به گونه مشخص در قضایا دخیل هستند، صورت گیرد.

<sup>۲۳۱</sup> ماده ۵،۳ ب چارچوب ملی صلح و انکشاف افغانستان؛ کنفرانس مبارزه با فساد اداری اتحادیه اروپا،؛ کابل ۲۰۱۶؛ سند اعلامیه افغانستان در نشست لندن ۲۰۱۶.

<sup>۲۳۲</sup> فرمان رئیس جمهور در مورد ایجاد مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری (فرمان شماره ۵۳)، مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۱۰.

<sup>۲۳۳</sup> فرمان شماره ۵۳، ماده ۸ فقره ۲.

<sup>۲۳۴</sup> شورای عالی ستره محکمه، امریه شماره ۳۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۹ (امریه شورای عالی ستره محکمه).

<sup>۲۳۵</sup> مواد ۶۹، ۷۸ و ۱۲۷ قانون اساسی صراحت دارد که وزراء، رئیس ستره محکمه و رئیس جمهور فقط توسط محکمه خاص طبق قانون محاکمه شده می توانند.

<sup>۲۳۶</sup> فرمان شماره ۵۳، ماده ۵.

<sup>۲۳۷</sup> اما، مراجعه شود به پاورقی شماره ۹۷ در فوق.

<sup>۲۳۸</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۴۹.

<sup>۲۳۹</sup> [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31\\_may\\_mh\\_final\\_ac\\_report\\_dari\\_bw\\_final\\_edit\\_lh\\_revision15june17.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15june17.pdf)

جدول جرایم فساد اداری در سال ۱۳۹۶.

<sup>۲۴۰</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۴۹.

<sup>۲۴۱</sup> [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31\\_may\\_mh\\_final\\_ac\\_report\\_dari\\_bw\\_final\\_edit\\_lh\\_revision15june17.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15june17.pdf)

گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۴۹.

<sup>۲۴۲</sup> [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31\\_may\\_mh\\_final\\_ac\\_report\\_dari\\_bw\\_final\\_edit\\_lh\\_revision15june17.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15june17.pdf)

کمیته نظارت و بررسی، گزارش ویژه: آسیب پذیری های اداره لوی خازنوالی در برابر فساد، جولای ۲۰۱۷، صفحه ۸، قابل دسترس در اینجا:

[http://www.mec.af/files/2017\\_07\\_19\\_ago\\_special\\_report\\_full\\_report\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/2017_07_19_ago_special_report_full_report_dari.pdf)

در سال ۲۰۱۷، به ویژه بعد از انتقال به دفاتر دایمی اش به تاریخ ۴ جولای، دستاورد های مرکز عدلی و قضایی بطور چشم گیری افزایش یافت و ۲۱ قضیه را در مرحله ابتدائیه و ۲۲ قضیه را در مرحله استیناف تکمیل نمود، در حالیکه در نیمه اول سال ۲۰۱۶ که اولین ماه های تاسیس مرکز عدلی و قضای بود، این مرکز ۴ قضیه ۲۴۳ را در مرحله ابتدائیه و یک قضیه ۲۴۴ را در مرحله استیناف تکمیل نموده بود. الی ختم اپریل ۲۰۱۸، محکمه ابتدائیه ۳۴ قضیه را که شامل ۱۴۲ متهم ۲۴۵ می شود تکمیل نمود و در محکمه استیناف ۳۲ قضیه که شامل ۹۸ متهم می شود، مورد رسیدگی قرار گرفت.

### ملاحظات:

مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری با سرعت ستودنی ایجاد شد و باید به تقویت هرچه بیشتر ظرفیت خود ادامه دهد. طرز العمل های استخدام و بررسی سوابق قضات و خائوالان هنوز نیاز به تقویت و معیاری سازی دارند. انتظار می رود که افزایش در شمار خائوالان سبب افزایش دستاورد های این مرکز شود. از استقامت بزرگان مرکزی عدلی و قضائی و توانایی آنان برای افزایش مستمر دستاورد های این مرکز باید قدردانی شود و از این مرکز در رسیدگی به چالش هایی که با آن مواجه است، باید حمایت شود. مبنای حقوقی مرکز عدلی و قضائی باید در قانون جدید مبارزه علیه فساد اداری تسجیل شود.

## ۳.۳. انواع قضایایی مورد رسیدگی

مرکز عدلی و قضایی صلاحیت رسیدگی به طیف وسیعی از جرایم فساد اداری طبق احکام ماده ۱۹۷ قانون جزاء، جرایم پول شویی بر اساس قانون منع تطهیر پول و عواید ناشی از جرم، تخریب و یا فروش آثار تاریخی و فرهنگی، جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، استخراج غیر قانونی معادن و غصب زمین را دارد. ۲۴۶ تمام جرایم و مجازات در داخل حیطه صلاحیت های مرکز عدلی و قضائی اکنون در کود جزای جدید گنجانیده شده است ۲۴۷ و به تعدیلی برای وضاحت رابطه حوزه صلاحیت مرکز عدلی و قضایی ضرورت عاجل احساس می شود.

از مجموع ۱۴۲ متهم در محکمه ابتدائیه، اکثریت آنها متهم به ارتکاب جرم سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی بودند (۶۳ متهم) که به دنبال آن جرم اختلاس (۳۴ متهم)، رشوه (۱۸ متهم)، جعل اسناد (۱۶ متهم)، و تطهیر پول (۱۲ متهم) قرار داشت. سایر جرایم شامل استفاده از اسناد جعلی (۹ متهم)، تجاوز از حدود صلاحیت (۶ متهم)، فریبکاری (۳ متهم) و قاچاق (۲ متهم) می شد. دو مورد

قضیه قول اردوی ۲۱۵ میوند در ولایت هلمند: نشان دادن توانائی مرکز عدلی و قضائی در پاسخگو قراردادن افسران عالی رتبه وزارت دفاع: قضیه قول اردوی ۲۱۵ میوند شامل دو جنرال بلند پایه وزارت دفاع و ۴ افسر زیردست شان می باشد. تحقیقات در مورد این قضیه به دنبال گزارشی از سوی یک فرمانده ارتش ایالات متحده، آغاز شد. فرمانده قول اردوی ۲۱۵ میوند مستقر در ولایت هلمند در اتهامات آتی مجرم شناخته شد: (۱) توظیف ۳۰ تن از سربازان کندکی در ولایت هلمند برای نگهداری از خانه شخصی اش در کابل، خلاف مقررات اردوی ملی؛ (۲) گهاشتن شش واسطه نقلیه دولتی برای اعضای خانواده اش؛ (۳) تخصیص ۱۱۸۵۰ لیتر تیل برای مصارف خانواده اش؛ و (۴) صدور اجازه برای شرکت قراردادی که در عوض اکمالات غذایی، پول نقد پرداخت کند. فرمانده لوای غند ۲ قول اردوی ۲۱۵ میوند نیز در اتهام سوءاستفاده از صلاحیت محکوم شناخته شد که در آن موصوف مبلغ ۳ میلیون افغانی را طور نقد از یک شرکت قراردادی بدست آورده در حالیکه با آن شرکت قرار داد شده بود که مواد غذایی قول اردو را اکمال کند اما بعداً از عهده آن کار بر آمده نتوانسته است. چهار افسر زیردست که متهم به شراکت در عمل جرمی بودند، برائت حاصل کردند. محکمه ابتدائیه فرمانده قول اردو را به پنج سال و سه ماه حبس و همچنان پرداخت مبلغ ۶۹۹۱۵۰ افغانی (معادل حدوداً ۱۰۰۰۰۰۰۰ دالر امریکایی) به عنوان جریمه محکوم به مجازات کرد. فرمانده غند به سه سال و دو ماه حبس گردید و همچنان پرداخت مبلغ ۳۲۸۰۷۳۴ افغانی (معادل حدوداً ۴۶۰۰۰۰۰ دالر امریکایی) به عنوان جریمه محکوم شد. به رغم ابراز عدم قناعت بالای فیصله محکمه ابتدائیه، محکمه استیناف و ستره محکمه فیصله را کاملاً تایید نمودند.

<sup>۲۴۳</sup> قضیه شعبه قندهار عزیزی بانک شماره ۱ مورخ (۲۰۱۶/۱۱/۱۲)؛ قضیه خائوالان نظامی لوی خائوالانی (شماره ۴ مورخ ۱۶/۱۱/۱۹)؛ قضیه پولشویی بغلان (شماره ۸ مورخ ۱۶/۱۲/۱۰) و قضیه بانک ملی قندز و بغلان (شماره ۵ مورخ ۲۰۱۶/۱۲/۲۱).

<sup>۲۴۴</sup> قضیه شعبه قندهار عزیزی بانک شماره ۱ مورخ (۲۰۱۶/۱۲/۲۷).

<sup>۲۴۵</sup> دوسیه علیه دو متهم متوفی حفظ شد.

<sup>۲۴۶</sup> شورای عالی ستره محکمه، امریه شماره ۳۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۹؛ مبارزه افغانستان در برابر فساد: میدان نبرد دیگر، یوناما، ۲۰۱۷، صفحه ۴۹، قابل دسترس در اینجا: [https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31\\_may\\_mh\\_final\\_ac\\_report\\_dari\\_bw\\_final\\_edit\\_lh\\_revision15june17.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/31_may_mh_final_ac_report_dari_bw_final_edit_lh_revision15june17.pdf) بدنبال نافذ شدن

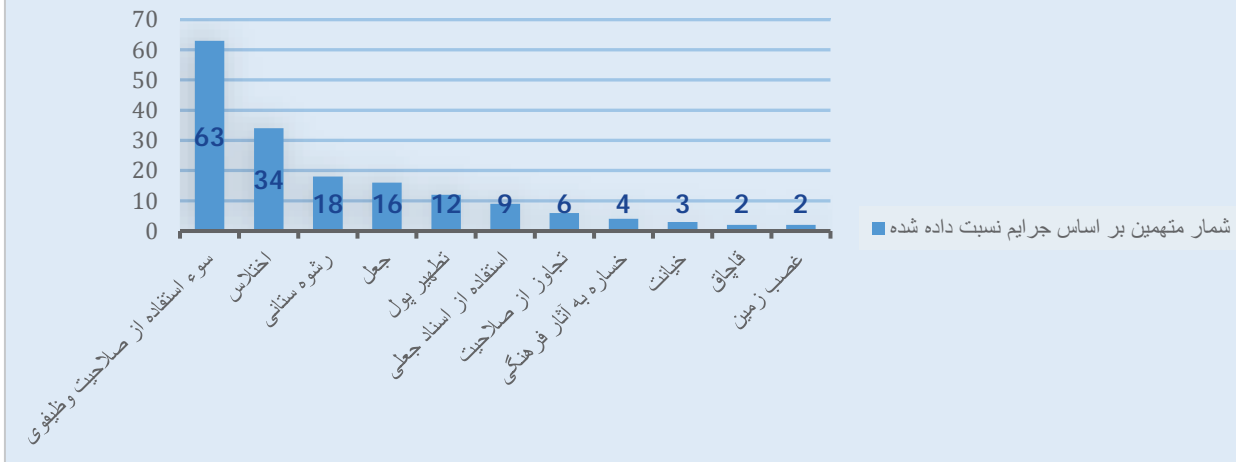
کود جزای جدید که تمام جرایم و مجازات را (به استثنای چند مورد معدود) در خود گنجانیده است، تمام جرایم فساد اداری را حالاً می توان در این کود جزاء پیدا کرد.

<sup>۲۴۷</sup> به بخش ۲، ۴، ۱ در بالا مراجعه شود.



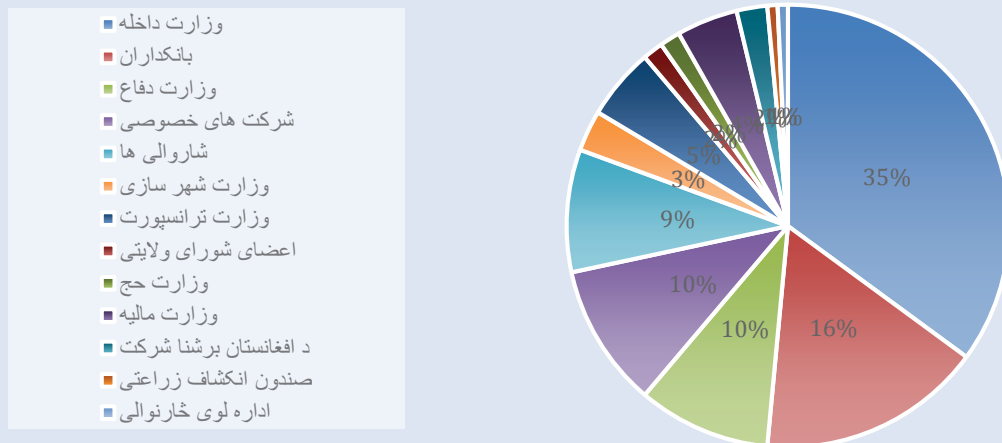
غصب زمین ۲۴۸ مورد رسیدگی قرار گرفت در حالیکه ۴ تن متهم به تخریب آثار فرهنگی شد. هیچ فردی به اتهام استخراج غیر قانونی معادن یا جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی محاکمه نشد. یک سلسله جرایمی که تحت صلاحیت های مرکز عدلی و قضایی قرار نمی گیرد ولی به عنوان بخشی از جرایم فساد ارتکاب یافته بود ، نیز در مرکز عدلی و قضایی مورد رسیدگی قرار گرفت. ۲۴۹

### تعداد متهمین به اساس جرایم که صورت دعوی علیه شان ترتیب شده است



اکثریت کسانی که علیه آنان صورت دعوی ترتیب داده شد ، کارمندان برحال و یا اسبق وزارت امور داخله بودند که در مجموع ، علیه ۴۷ نفر از منسوبین برحال و اسبق آن وزارت صورت دعوی ترتیب شد که منجر به محکومیت ۴۳ نفر آنان گردید. بقیه متهمین قرار ذیل تقسیم شده اند: کارمندان بانک (۲۲ نفر) ، وزارت دفاع (۱۳) ، شاروالی (۱۲) ، وزارت ترانسپورت (۷) ، وزارت معارف (۶) ، وزارت مالیه (۶) ، وزارت شهرسازی (۴) ، وزارت حج و اوقاف (۲) ، اعضای شورا های ولایتی (۲) ، ۲۵۰ کارکنان لوی څارنوالی (۱) ، د افغانستان برشنا شرکت (۳) ، صندوق وجهی انکشاف زراعت (۱) و چهارده تاجر خصوصی. دو تن از متهمین سابق معین وزارتخانه ها بودند و یک تن از متهمین هنگام محاکمه ، معین برحال یک وزارتخانه بود. ۲۵۱ از جمع این سه معین ، فقط یک نفر آنان به محکمه حاضر شد در حالیه دو تن دیگر آنان ، به شمول معین برحال ، به صورت غیابی محاکمه شدند. چهارده (۱۴) تن از متهمین رتبه جنرالی داشتند.

### متهمین به اساس شغل/محل کار



<sup>۲۴۸</sup> قضیه شماره ۶ محکمه ابتدائیه ، (قضیه لیگو گلوبل).

<sup>۲۴۹</sup> برای مثال ، در قضیه حوزه ۱۳ امنیتی پولیس ، متهم اصلی — آمر حوزه ۱۳ متهم به اقدام به قتل یک افسر ریاست مبارزه علیه جرایم سنگین که هنگام دستیگری مظنونین به مرمی زده شده بود و نیز اتهام شراب نوشی نیز بر او وارد شده بود.

<sup>۲۵۰</sup> رئیس شورای ولایتی هرات و ، عضو شورای ولایتی بلخ.

<sup>۲۵۱</sup> معین وزارت حج و اوقاف ، معین وزارت معارف و ، معین تامينات وزارت امو داخله. معین وزارت معارف ، مقصر شناخته شد و محکوم به جریمه نقدی مبلغ ۱۲۰۰۰ افغانی شد.



به استثنای یک مورد، تمام قضایای که به مرکز عدلی و قضایی آورده شد واجد شرایط حد اقل مبلغ پولی و رتبه تعیین شده در امریه ستره محکمه بودند. دوازده قضیه شامل مقامات عالی رتبه می شد و بقیه قضایا با معیار پولی تعیین شده برابری می کردند. قضیه پولیس حوزه ۱۳ کابل یگانه استثناء بوده است. ۲۵۲ در این قضیه، بلند پایه ترین مقام رتبه دگروالی داشت و مبلغ پول دخیل در قضیه بالغ به ۴۵۰۰۰ دالر امریکایی (حدود ۳۱۰۰۰۰۰ افغانی) می شد که کمتر از حد اقل معیار تعیین شده ۵ میلیون افغانی در قضیه رشوه ستانی است. ۲۵۳

#### ملاحظات:

در اکثر قضایا، متهمین به جرم سوء استفاده از صلاحیت و وظیفوی مورد تعقیب عدلی قرار گرفتند. کود جزاء جدید، با تعریف واضح تر از جرایم، پالیسی ترتیب صورت دعوی را سهل خواهد کرد. اکثریت مطلق قضایا مربوط به متهمین از وزارت داخله میشد.

### ۴.۳. خلاصه در تعقیب عدلی اتهامات فساد اداری

قانون اساسی صراحت دارد که بلند پایه ترین مقامات دولت مانند وزرا که متهم به ارتکاب جرم شوند، در محکمه خاص مورد محاکمه قرار میگیرند. ۲۵۴ در طول سال ۲۰۱۷، هیچ قضیه فساد در محکمه خاص مورد رسیدگی قرار نگرفت. لوی خاړنوالی و ستره محکمه به یوناما اظهار داشتند که چهار قضیه که محاکمه مدعی علیه های آن نیازمند ایجاد محکمه خاص است، در حال حاضر تحت جریان قرار دارد. به تاریخ ۲۴ اپریل ۲۰۱۸، رئیس جمهور غنی طی بیانیه خود در چهارمین کنفرانس سالانه اتحادیه اروپا در مورد مبارزه با فساد اداری اعلان کرد که قاضی القضاات از دریافت دو قضیه از این قضایا در ستره محکمه به وی اطلاع داده است. ۲۵۵ هیئت محاکماتی ویژه تحت مرکز عدلی و قضایی مرجع خوبی برای رسیدگی به این گونه قضایا خواهد بود. با توجه به اینکه مرکز عدلی و قضایی در حال حاضر شرایط محکمه خاص را ندارد، تعدیلات مربوطه در قانون در مطابقت با پیگرد عدلی باید در نظر گرفته شود.

خلاء دیگر در تعقیب قضایای فساد اداری اینست که یافته های گزارش کمیته نظارت و ارزیابی به گونه مستمر مورد تحقیق و تعقیب قرار نگرفته است. ۲۵۶ بطور مثال، ارزیابی آسیب پذیری وزارت معارف به فساد اداری ۲۵۷ در ماه اکتوبر ۲۰۱۷ فرصت را برای لوی خاړنوالی مساعد میسازد تا این اداره، قضایای فساد اداری انباشته شده در سکتور معارف ۲۵۸ از دوران گذشته به شمول قضایای ناشی از یافته های کمیته نظارت و ارزیابی در مورد اجراء نادرست در تقرر معلمین را به گونه فعال مورد رسیدگی قرار دهد. ۲۵۹ به رغم تشابه یافته ها قبل از گزارش بررسی کمیته نظارت و ارزیابی ۲۶۰، تنها یک قضیه فساد اداری از وزارت معارف در مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری مورد رسیدگی قرار گرفته است. ۲۶۱

قضیه دیگری در رابطه به ادعا های فساد اداری در وزارت دفاع است که در برگیرنده فساد در داوطلبی تهیه تیل به ارزش حدود یک میلیارد دالر امریکایی می باشد. پس از تحقیقات توسط اداره بازرس ویژه امریکا برای بازسازی افغانستان در سال ۲۰۱۵، رئیس جمهور غنی قرارداد را فسخ نموده، پروسه تدارکات را از سر گرفته و تعدادی از کارمندان بلند پایه وزارت دفاع را اخراج کرد. ۲۶۲ متعاقباً، رئیس جمهور فرمان تحقیق در مورد قرارداد را صادر و کمیته تحقیقاتی تحت ریاست حمیدالله فاروقی، استاد دانشگاه کابل و وزیر اسبق اقتصاد را موظف ساخت. بآنهم، یافته های گزارش تحقیقات کمیته هیچگاهی به گونه رسمی نشر نشد و تا اکنون فقط رئیس سابق کمیسیون

۲۵۲ دوسیه شماره ۵ محکمه ابتدائیه مورخ ۱۳۹۶/۱/۱۳.

۲۵۳ صلاحیت رسیدگی به این قضیه به مرکز عدلی و قضایی از سوی شورای عالی طبق فیصله شماره ۱۱۰۴ مورخ ۲۸ فبروری ۲۰۱۸ مطابق قانون تشکیل و صلاحیت های محاکم تفویض شد.

۲۵۴ مواد ۶۹، ۷۸ و ۱۲۷ قانون اساسی صراحت دارد که وزراء، رئیس ستره محکمه و رئیس جمهور فقط توسط محکمه خاص طبق قانون محاکمه شده می توانند؛ همچنان مراجعه شود به قانون محاکم خاص، جریده رسمی شماره ۱۱۳۰ مورخ ۱۳۹۳/۱/۲۳ (۲۰۱۴/۴/۱۲).

۲۵۵ چهارمین کنفرانس سالانه اتحادیه اروپا در مورد فساد اداری، کابل، ۲۴ اپریل ۲۰۱۸.

۲۵۶ لوی خاړنوالی در پاسخ به یوناما اظهار داشت که "حدود ۳۰۰ دوسیه از سالهای گذشته در قضایای فساد اداری ملکی و نظامی به دلیل نبود اسناد و مدارک کافی حفظ شد...". در سایت [http://www.mec.af/files/2017\\_23\\_10\\_moe\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/2017_23_10_moe_dari.pdf) قابل دسترس می باشد. تاریخ مراجعه به سایت: ۶ مارچ ۲۰۱۸.

۲۵۷ همان، صفحه ۵.

۲۵۸ همان، صفحه ۳.

۲۶۰ به آسیب پذیری استخدام معلمین در برابر ارزیابی فساد اداری در وزارت معارف، کابل، جولای ۲۰۱۵، که در سایت ذیل قابل دسترس است، مراجعه شود:

[http://www.mec.af/files/2015\\_08\\_22\\_MOE\\_Teacher\\_Recruitment\\_VCA\\_\(Dari\).pdf](http://www.mec.af/files/2015_08_22_MOE_Teacher_Recruitment_VCA_(Dari).pdf)

۲۶۱ قضیه علیه معین وزارت معارف و دیگران

۲۶۲ گزارش ربعوار اداره بازرس ویژه ایالات متحده برای بازسازی افغانستان به کانگرس ایالات متحده، ۳۰ جنوری ۲۰۱۷، در سایت ذیل قابل دسترس می باشد:

<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-01-30.qr.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۵ مارچ ۲۰۱۸).

ارزیابی قرارداد های وزارت داخله و معین اسبق وزارت دافع مورد پیگرد قرار گرفته اند. شبهات ناشی از یافته های پروسه های تدارکات که منجر به عدم توانایی اشتراک در اعلانات داوطلبی عمومی شده و از طرف اداره تدارکات ملی به لوی خاړنوالی یا ریاست مبارزه با جرایم سنگین ارسال شده است ، تا هنوز مورد تعقیب عدلی قرار نگرفته است.

افزون بر آن ، سرنوشت تعداد زیاد قضایای مشکوک فساد اداری که از سوی نهاد های دولتی ذیربط که غرض تحقیق و تعقیب عدلی به اداره لوی خاړنوالی ارسال شده است ، معلوم نیست ۲۶۳. بطور مثال ، مرکز تحلیل معاملات و گزارش های مالی افغانستان (فنتراکا) ۲۶۴ در گزارش سال ۲۰۱۷ خود نوشت که این اداره در سال ۲۰۱۶ بررسی ۲۶ مورد مانند قضیه تطهیر پول ، تمویل تروریزم ، قاچاق مواد مخدر ، فساد اداری و سایر جرایم پیش بینی شده را تایید و یافته های خود را با اداره لوی خاړنوالی در میان گذاشت. در سال ۲۰۱۷ ، این اداره ۲۸ قضیه دیگر را [به لوی خاړنوالی] ارسال کرد ۲۶۵. باوجود آن ، قضایای جرایم مالی معمولاً پیچیده بوده و تحقیق آن زمان گیر می باشد. در سال ۲۰۱۸ ، در تعداد قضایای تطهیر پول که توسط مرکز عدلی و قضایی مورد رسیدگی قرار گرفت ، افزایش رونما گردید. ۲۶۶ محاکم مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری حین صدور فیصله بالای تعداد از قضایا ۲۶۷ ، به لوی خاړنوالی هدایت دادند تا شرکای جرمی را که در جریان جلسات قضایی در آن محاکم شناسایی نموده اند ، مورد تحقیق و تعقیب عدلی قرار دهد. در اکثر قضایا ، هیچ نوع معلومات در رابطه به پیشرفت این قضایا پس از ارسال آنها به اداره لوی خاړنوالی در دسترس نیست. فنتراکا همچنان این معضل را به یوناما گزارش داد که در چندین مورد لوی خاړنوالی در مورد اقامه دعوا اتهامات پیچیده را نادیده میگیرد که این امر باعث می شود که محکومیت برای یک بخش قابل ملاحظه خسارات وارده در دوسیه مد نظر گفته نشده و در نتیجه پول ها بدست نیامد.

مرکز عدلی و قضایی معیار ها برای انتخاب قضایا یا استراتژی تعریف شده پیگرد عدلی را نشر نکرده است. از این جهت ، این مرکز حین دفاع از خود در برابر انتقادات در مورد نحوه انتخاب قضایا احتمالاً با مشکل مواجه خواهد شد. این موضوع خصوصاً در افغانستان بیشتر صدق می کند زیرا ادعا های فساد در تمام سطوح دولت موجود بوده و به سادگی می توان اهداف سیاسی در عقب انتخاب قضایا تعبیر (سوء تعبیر) کرد. هرچند حیطه صلاحیت قضایی مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری مانع انجام تحقیق در مورد بلند پایه ترین مقامات دولت (مانند وزرا) می شود ، این مرکز همچنان فاقد میکانیزم ارسال قضایای ساده به محاکم ولایتی می باشد. پالیسی واضح تعقیب عدلی نیاز است تا خلا های پیگرد عدلی را به حداقل برساند. این پالیسی باید از طریق سخنگوی لوی خاړنوال شریک ساخته شود.

#### ملاحظات:

تلاش های بیشتر برای تعقیب عدلی قضایای فساد اداری باید روی دست گرفته شود. بازنگری مبنای حقوقی به شکلی که امکان تعقیب عدلی عالی رتبه ترین مقامات را مطابق قانون اساسی میسر سازد ، می تواند تعقیب عدلی این قضایای را تسهیل کند. لوی خاړنوالی باید پالیسی خود در مورد نحوه گزینش و تعقیب عدلی قضایا را منتشر کند تا به انتقادات در مورد اولویت بندی قضایا پاسخ گفته باشد. مرکز عدلی و قضایی باید ظرفیت خود را بیشتر تقویت کند تا بتواند بخش های پیچیده تر قضایای تطهیر پول را نیز مورد رسیدگی قرار دهد.

<sup>۲۶۳</sup> بطور مثال ، به ماده ۱۳ قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری (اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری)؛ مواد ۱۰-۱۱ ، ۱۶ ، ۲۱ قانون تفتیش (اداره عالی تفتیش)؛ مواد ۳۶-۳۷ قانون منع تطهیر پول مراجعه شود. (فنتراکا).

<sup>۲۶۴</sup> فنتراکا یک نهاد استخبارات مالی است که به اساس ماده ۲۵ قانون منع تطهیر پول ایجاد شده و مسئولیت تطبیق ماده ۵۸ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری را به عهده داشته و مکلف است تا از رعایت قانون منع تطهیر پول اطمینان حاصل نماید. هرچند فنتراکا در چوکات بانکی مرکزی افغانستان (د افغانستان بانک) ایجاد شد ، این نهاد در عمل مستقل می باشد (به فقره های ۱ ، ۳ ، ۴) ماده ۲۵ قانون منع تطهیر پول مراجعه شود.

<sup>۲۶۵</sup> واحد استخبارات مالی د افغانستان بانک ، گزارش سالانه ۲۰۱۷ ، در سایت ذیل به نشر رسید:

[https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%20Report/FinTRACA\\_Annual%20Report\\_2017.pdf](https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%20Report/FinTRACA_Annual%20Report_2017.pdf) صفحه ۲۴.

<sup>۲۶۶</sup> از ماه جنوری ۲۰۱۸ تا کنون حداقل علیه نه نفر اقامه دعوا صورت گرفته است.

<sup>۲۶۷</sup> در قضیه تیل وزارت دفاع ، محکمه ابتداییه فیصله کرد تا پنج مظنون دیگر مورد تحقیق و تعقیب عدلی قرار گیرند.

## ۵.۳. مشاهدات از اجراءات مرکز عدلی و قضائی مبارزه علیه فساد اداری

### ۱.۵.۳. مشاهدات از جلسات استماعیه مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری

از بدو تاسیس مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری، یوناما همراه با سایر ناظرین، و مشخصاً دیدبان شفافیت افغانستان از اجراءات محاکم [مرکز عدلی و قضائی] نظارت به عمل آورد. ۲۶۸ یوناما ملاحظه نمود که مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری در راستای تأمین حق دسترسی متهمین به محاکمه عادلانه کار می کند و قضات بالای جریانات محکمه کنترل دارند. اما، شهادت شهود بسیار نادر است و اگر شهود در محکمه ادای شهادت نمایند، آن را از قسمت اشتراک کننده های عمومی انجام می دهند زیرا جای مخصوص برای شهود در سالون محکمه وجود ندارد. تجزیه و تحلیل علنی قضایای فساد اداری و اجراءات آن برای نظام قضائی افغانستان موضوع جدیدی است. هدف از این ملاحظات و ارزیابی بهتر ساختن اجراءات است.

با توجه به حق دسترسی به محاکمه علنی، و علی الرغم تهدیدهای امنیتی، تما جلسات محاکماتی ۲۶۹ – به استثنای یک جلسه ۲۷۰ – در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری به گونه علنی ۲۷۱ و در حضور مردم و رسانه ها تدویر یافت. مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری باوجود آنکه در حومه شهر واقع است، توانست توجه رسانه ها را به خود جلب نماید. اگرچه جریان محاکمات مرکز عدلی و قضائی از سوی رسانه ها عموماً پوشش داده می شود، اما هیچ استراتژی آگاهی دهی وجود ندارد. تعیین یک نفر سخنگوی اختصاصی در لوی خارنوالی و محاکم که انکشافات در محاکمات قضایای فساد اداری را به سمع مردم برساند سبب تقویت کار مرکز عدلی و قضائی شده و اعتماد مردم نسبت به تعهد حکومت برای مبارزه با فساد از طریق محاکم را افزایش خواهد داد. برنامه های آگاهی دهی باید شامل نشر مطالب در مورد قضایایی که موقفانه مورد رسیدگی قرار گرفته است باشد. فیصله های نهائی به شمول دلایل آن باید بطور علنی در دسترس مردم قرار داده شود.

در ارتباط به کنترل جریانات محکمه، بطور کلی قضات بطور منظم به متهمین تفهیم می کردند که حق داشتن وکیل مدافع را دارد. تمام متهمین ۲۷۲ که در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مورد محاکمه قرار گرفتند به شمول آنانیکه در مورد شان محاکمه غیابی برگزار شد، به وکیل مدافع دسترسی داشتند؛ وکلای مدافع یا توسط متهمین به گونه شخصی استخدام شده بود و یا از طرف ریاست مساعدت های حقوقی وزارت عدلیه موظف گردیده بودند. وکلای مدافع معمولاً از این ناحیه شاکی بودند که محکمه ابتدائی به اندازه کافی قبل از وقت برای شان در مورد تاریخ جلسه محاکماتی اطلاع نمیدهد تا فرصت بیشتر برای آمادگی بهتر داشته باشند ۲۷۳. در اکثر دفاعیه ها آمده است که در جریان تحقیقات برای مظنون مساعدت وکیل مدافع فراهم نشده است.

در رابطه به مدیریت و کنترل جریان جلسه، قضات که ریاست جلسات را در محکمه ابتداییه و استیناف به عهده دارند ثابت کردند که درایت لازم برای تأمین نظم و آداب محکمه را دارند. باوجود اینکه در چند مورد معدود، جلسه با تاخیر برگزار شد که دلیل آن دیر رسیدن وکیل مدافع به جلسه محاکماتی بود. ۲۷۴. اکثر متهمین دفاعیه کتبی خویش را از قبل به محکمه ارایه می کردند. متأسفانه، هنگامیکه فرصت ارایه دفاعیه به وکلای مدافع داده می شود، تعدادی از آنها به عوض اینکه دلایل کلیدی و عهده را برجسته سازند، دفاعیه کتبی شان را لفظ به لفظ قرائت می کردند. در بعضی موارد، قضات واضحاً به استدلال های وکیل مدافع اهمیت قایل نشده و اظهارات شفاهی وکیل مدافع مبنی بر ارایه مدارک در محکمه مدنظر گرفته نمی شد مشخصاً، قضات به گونه مستمر نتوانستند به این ادعای وکیل مدافع که حق قانونی ۲۷۵ موکل وی مبنی بر داشتن وکیل مدافع در جریان پروسه تحقیق نقض گردیده، چه در جریان جلسه محاکماتی و یا در متن فیصله کتبی به گونه مستقیم رسیدگی نمایند ۲۷۶. در عمل، حق متهم برای اظهار نظر در جریان محاکمات طبق قانون اجراءات

۲۶۸ برنامه انکشافی ملل متحد (UNDP) تسهیلات ترجمه را فراهم می کند.

۲۶۹ در قضیه پشتنی بانک، محکمه استیناف جلسه محاکماتی را از طریق نصب کمره در داخل سالون محکمه به تاریخ ۱۰ سپتامبر ۲۰۱۷ برگزار کرد.

۲۷۰ ۳۴ جلسه محاکماتی در محکمه ابتداییه و ۲۷ جلسه محاکماتی در محکمه استیناف الی آخر اپریل ۲۰۱۸

۲۷۱ به اساس ماده ۲۱۳ قانون اجراءات جزایی، "جلسه قضایی علنی بوده، هر شخص می تواند در آن حضور یابد، مگر اینکه، رئیس بخشی از جلسه یا تمام آن را نظر به دلایل اخلاقی، حفظ اسرار خانوادگی یا حفظ نظم یا امن عامه، سری اعلان نماید."

۲۷۲ یگانه استثناء قضیه معین سابق وزارت معارف و شش تن دیگر بود که به رغم آگاهی در مورد اینکه متهمین حق داشتن وکیل مدافع را دارند، آنها تصمیم گرفتند تا خود از حقوق شان دفاع کنند و معین سابق وزارت معارف را به عنوان وکیل خویش تعیین کردند.

۲۷۳ برای مثال، قضیه داوی گروپ، قضیه ریاست اوپراسیون وزارت دفاع، و قضیه قومندان سابق محبس پلجرخی.

۲۷۴ بطور مثال، در قضیه د افغانستان برشنا شرکت در محکمه ابتداییه به تاریخ ۱۴ فبروری ۲۰۱۸؛ در قضیه اوپراسیون وزارت دفاع در محکمه استیناف به تاریخ ۹ اکتوبر ۲۰۱۷.

۲۷۵ در جریان جلسه قضایی محکمه استیناف در مورد قضیه پشتنی بانک.

۲۷۶ به اساس ماده ۱۵۲ قانون اجراءات جزایی، در جرم جنایت خارنوال مکلف است یک وکیل مدافع برای متهم معرفی نماید. عدم مراعات احکام قانون در یکی از موارد اجراءات اساسی، موجب بطلان آن می گردد (ماده ۲۸۹ قانون اجراءات جزایی).

جزایی ۲۷۷ به گونه استفاده می شد که وقت زیادی صرف گوش دادن به متهمین که مطالبی را که قبلاً از سوی وکیل مدافع شان بیان شده بود، تکرار می کردند، می شد.

در برخی موارد، در جریان جلسه قضایی بعضی موارد غیرعادی به وقوع پیوست. در یک مورد ۲۷۸، رییس هیئت قضایی در محکمه استیناف از قضات که شامل هیئت قضایی نبوده ولی در محکمه حاضر بودند، تقاضا کرد تا نظر شان را در مورد قضیه ابراز نمایند. در بعضی موارد دیگر، به افرادی که در بخش گالری حضور داشتند، فرصت داده شد تا اسناد و آنچه که ادای شهادت گفته شد را ارایه نمایند. در جریان جلسه قضایی در محکمه استیناف در قضیه آمر حوزه ۱۳ امنیتی (کابل) به خانم یکی از متهمین و یک تن از بزرگان اجازه داده شد تا شهادت دهند و به سایر متهمین یا خارنوال فرصت داده نشد تا پاسخ ارایه نمایند. معلوم نبود که آیا این افراد قبلاً به گونه رسمی مورد پرسش قرار گرفته بودند و یا اینکه رسماً به عنوان شاهد محسوب شدند؛ همچنان واضح نبود اسنادی را که آنها در محکمه ارایه کردند به عنوان مدارک شمرده شد و اینکه چه اعتباری به این اسناد داده شد. مداخله رئیس هیئت قضایی در جریان این گفتگو بین "شهود" و متهم این ذهنیت را بوجود آورد که محکمه مایل است متهم را حتی قبل از ختم جلسه قضایی، محکوم نماید.

طبق احکام قانون اجراء جزایی، رییس و اعضای هیئت قضایی در جریان رای گیری ۲۷۹ حقوق مساوی داشته و اگر یکی از

قضیه رئیس شورای ولایتی هرات: عدم اجرای حکم دستگیری و اجرای عدالتی که مختوم به نظر می رسد. قضیه رئیس شورای ولایتی هرات نمونه ای است از برخی مشکلاتی که افغانستان در تعقیب عدلی افراد زورمند، از جمله در قضایای فساد، با آن مواجه است. تبلیغاتی که در مورد این قضیه از همان آغاز شروع شد ضرورت برای اجرای عدالت در این قضیه را افزایش داد: از رئیس شورای ولایتی هنگامی که با سیزده تن از محافظین اش بتاريخ ۱۷ اگست ۲۰۱۶، وارد ریاست خارنوالی ولایت هرات شد تا مظنونی را که تحت بازجویی قرار داشت از آنجا خارج کند، فیلمبرداری شده بود. این فیلم بعداً در انترنت نشر شد. لوی خارنوال دستور تعلیق وظیفه رئیس شورای ولایتی و ممنوع الخروجی وی را صادر کرده و به وزارت امور داخله هدایت داد که او را برای انجام تحقیقات دستگیر کند. اما، حکم دستگیری اجرا نشد و رئیس شوری ولایتی به وظیفه اش ادامه داد.

بتاریخ ۶ فبروری ۲۰۱۷ لوی خارنوال در پیشگاه مرکز عدلی و قضایی اقامه دعوی کرد و چندین حکم جلب صادر کرد. ولی مظنون به محکمه حاضر نشد و بتاریخ ۲۷ مارچ ۲۰۱۷، محکمه ابتدائیه بعد از نشر حکم جلب، متهم را به شکل غیابی محاکمه کرد گرچه برای او یک نفر وکیل مدافع تعیین شده بود. محکمه ابتدائیه او را در قضیه سوء استفاده از صلاحیت وظيفوی مقصر شناخته و به دو سال و شش ماه حبس محکوم کرد.

لوی خارنوالی علیه فیصله محکمه ابتدائیه استیناف خواهی نکرد. اما بعد از استیناف طلبی مهم و بعد از یک جلسه استماعیه که متهم در آن حضور داشت و یک نفر وکیل مدافع خصوصی از وی نمایندگی می کرد، محکمه استیناف مدت مجازات او را به هشت ماه حبس کاهش داد. کاهش مدت حبس ناشی از تغییر اندک در محکومیت متهم بود. این تغییر ایجاب استدال و دلایل همه جانبه در نص حکم محکمه را می کرد که چنین استدلالی در نص حکم صورت نگرفت. محکمه استیناف، بدون اینکه مدعی علیه خود تقاضا کرده باشد، تنفیذ حکم مجازات را به حالت تعلیق در آورده و تا زمان معلوم شدن فرجام خواهی احتمالی مدعی علیه، او را به قید ضمانت رها کرد. ستره محکمه، بعد از فرجام خواهی که صرفاً از سوی محکوم علیه صورت گرفته بود، حکم محکومیت متهم را تایید کرد ولی مجازات حبس او را به جزای نقدی مبلغ ۱۲۰۰۰ افغانی تقلیل داد. ستره محکمه، مثل محکمه استیناف، دلایل خود برای کاهش مجازات حبس به جزای نقدی را در فیصله کتبی اش، بیان نکرد. رئیس شورای ولایتی فعلاً در وظیفه اش بر حال است.

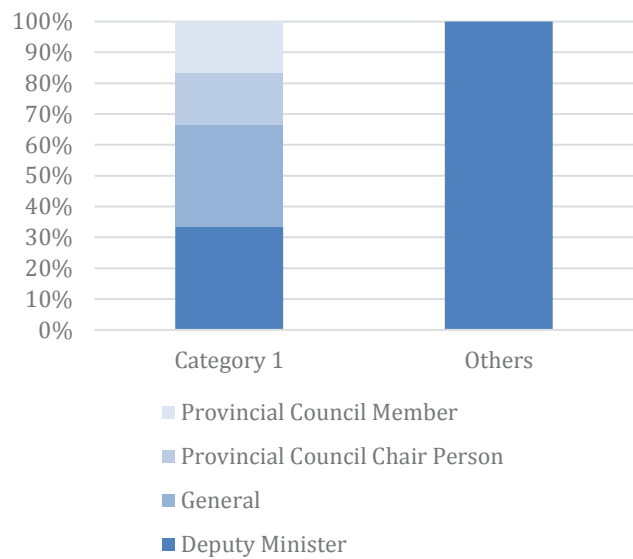
اعضای هیئت قضای با سایر اعضا موافق نباشد، موصوف مکلف است تا رای و استدلال خویش را بعد از صدور فیصله به گونه کتبی ثبت نماید ۲۸۰. به رغم موجودیت این احکام، به نظر میرسد که تمامی فیصله های مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری با توافق آرا صادر شده است. در هیچ فیصله کتبی نظر یا رای مخالف چه در مورد حکم یا مجازات ثبت نشده است.

۲۷۷ فقره (۲) ماده ۲۲۸ قانون اجراء جزایی.  
 ۲۷۸ در جریان جلسه قضایی محکمه استیناف قضیه داوی گروپ.  
 ۲۷۹ قانون اجراء جزایی، فقره (۳) ماده ۲۳۰.  
 ۲۸۰ قانون اجراء جزایی، فقره (۱) ماده ۲۳۱.

## ۲.۵.۳. محاکمه غیابی قضایا

ماده ۳۰ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری حکم می کند که کشورهای عضو تدابیر مناسبی را در مطابقت با قوانین داخلی شان اتخاذ نمایند تا اطمینان حاصل گردد که فرد متهم در جریان محاکمه حضور یابد. ۲۸۱ قانون اجراءات جزایی نیز حضور متهم یا وکیل مدافع را در قضایای جنحه و یا جنایت از اساسی ترین شرایط تشکیل محاکمه عادلانه می پندارد. ۲۸۲ با آنهم این قانون، برگزاری جلسه قضایی بدون حضور متهم را به شرطی که به متهم طبق طرز العمل مربوطه اطلاع داده شده باشد، مجاز می داند. ۲۸۳ احکام مربوط به حضور متهم در جلسات قضائی محکمه ابتدائیه در مورد حضور آنها به محکمه استیناف نیز تطبیق می شود. ۲۸۴ ولی در مواردی که فرد متهم از سوی محکمه ابتدائیه به حبس محکوم شده باشد و جزا هنوز بالای فرد تطبیق نشده باشد، محکمه استیناف، نمی تواند استیناف را تا زمانی بپذیرد که شخص مستأنف خود را برای تنفیذ مجازات تسلیم نماید. ۲۸۵

Total number of accused tried in absentia = 13, Divided as follows



محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی محاکمه سیزده فرد متهم را در غیاب آنان برگزار کرده است. از میان این سیزده متهم، شش تن آنان مقامات عالیرتبه دولت بودند که علیه آنان اقامه دعوا صورت گرفته بود: دو معین وزارت ۲۸۶، دو عضوی شورای ولایتی ۲۸۷ و دو جنرال. ۲۸۸ رقم بالای مقامات ارشد حکومتی که علی الرغم حضورشان در داخل کشور، ۲۸۹ غیاباً محاکمه گردیده اند، اعتبار مرکز عدلی و قضایی و توانایی آن در نشان دادن این که عدالت را بالای همه متهمین یکسان تطبیق می کند را کاهش می دهد. غیابت متهمین گاهی منجر به نقض احکام قانون شکلی شده است. برای مثال، خلاف نورم های شکلی، ۲۹۰ محکمه استیناف، استیناف طلبی دو مقام عالی رتبه، قومندان امنیه ولایت میدان وردک و شریک جرمی اش را پیش از آنکه فیصله محکمه ابتدائیه بالای آنان تطبیق شود را استماع نمود. ۲۹۱ این روش محکمه استیناف موقف خود مرکز عدلی و قضائی در قضیه وزارت شهر سازی را که چندی قبل اتخاذ کرده بود، نقض می کند؛ در آن زمان محکمه استیناف اظهار داشته بود که "از آنجاییکه فیصله محکمه ابتدائیه علیه متهم در غیاب وی صورت گرفته است، مطابق حکم فقره ۳ ماده ۲۶۳ قانون اجراءات جزایی، قبل از تنفیذ حکم محکمه ابتدائیه، این قضیه قابل استیناف نیست." ۲۹۲ قابل یادآوری است که محکمه استیناف در قضیه معین وزارت حج و اوقاف، عضوی شورای ولایتی بلخ، و معین وزارت امور داخله از قبول استیناف طلبی آنان الی تمکین نمودن محکومین به تنفیذ فیصله محکمه ابتدائیه، ابا ورزیده است.

۲۸۱ فقره چهارم ماده ۲۰ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری (UNCAC): در صورت وقوع جرائمی که در مطابقت با این کنوانسیون ثابت شده باشد، هر یک از کشورهای عضو تدابیر مناسبی را در مطابقت با قوانین داخلی خویش و با رعایت کامل حق بهره مندی از وکیل مدافع، باید از این امر اطمینان حاصل نمایند که شرایط وضع شده در ارتباط با فیصله ها مبنی بر آزادی الی برگزاری محکمه و یا استیناف خواهی، ضرورت یقینی ساختن حضور متهم در رسیدگی های جزائی بعدی را مد نظر داشته باشند.

۲۸۲ قانون اجراءات جزائی، جریده رسمی ۱۱۳۲، ۱۵ ثور سال ۱۳۹۳ ماده ۲۱۲، فقره (۱). هرگاه متهم درجرائم قباحت با وجود دریافت اطلاعیه حضور به تاریخ معینه در جلسه قضائی حاضر نگردد، محکمه می تواند در غیاب او حکم صادر نماید. ماده ۲۰۹، فقره (۱)

۲۸۳ ماده ۲۰۹ فقره (۲) قانون اجراءات جزائی چنین تصریح دارد: هرگاه متهم در جرایم جنحه و جنایت با وجود دریافت اطلاعیه حضور به تاریخ معینه در جلسه قضائی حاضر نه گردد، محکمه رسیدگی به دعوی را معطل و امر احضار یا امر گرفتاری وی را صادر می نماید. در صورت عدم حضور بار دوم موضوع از طریق اعلان به آگاهی وی رسانیده می شود. در صورتی که طی مدت اعلان شده حاضر نه شود، برای وی مساعد حقوقی تعیین و محکمه حکم خود را صادر می نماید. فقره های (۵) و (۶) ماده ۲۱۲ قانون اجراءات جزایی موارد دیگری را نیز پیش بینی می کند که در آن جلسه قضائی در غیاب متهم می تواند تدویر شود.

۲۸۴ قانون اجراءات جزائی ماده ۲۵۶.

۲۸۵ قانون اجراءات جزائی، ماده ۲۶۳ فقره (۳).

۲۸۶ معین وزارت امور داخله و معین وزارت ارشاد حج و اوقاف.

۲۸۷ رئیس شورای ولایتی ولایت هرات، و عضوی شورای ولایتی ولایت بلخ.

۲۸۸ قوماندان امنیه ولایت وردک، و قوماندان پولیس نظم عامه.

۲۸۹ از جمله ۱۳ متهم، تنها معین وزارت حج و اوقاف گفته شده بود که به سفر رسمی به خارج رفته بود، در حالیکه از متهم دیگر نشانی در دست نبود و گفته شد که از کشور فرار کرده است.

۲۹۰ فقره (۳) ماده ۲۶۳ قانون اجراءات جزایی.

۲۹۱ بتاريخ ۲۳ اکتوبر ۲۰۱۷ محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی قومندان امنیه میدان وردک را به دلیل سوء استفاده از صلاحیت وظيفوی به سه سال حبس محکوم نموده بود.

۲۹۲ قضیه وزارت شهر سازی، محکمه/استیناف فیصله شماره ۷



در حالیکه گفته می شود معین وزارت حج و اوقاف بعد از رهایی به قید وثیقه به خارج از حوزه صلاحیت قضائی سفر نموده است ، تا کنون مشخص نیست که چرا سایر متهمان با بی اعتنایی به ابلاغیه محکمه از حضور در پیشگاه محکمه و اشتراک در جریان محاکمه با نقض تعهد شان در ضمانت رهایی ، سر باز زده اند. همچنین هیچ توجیهی از سوی ریاست مبارزه با جرائم سنگین و نیز وزارت امور داخله به خاطر عدم تنفیذ احکام جلب محکمه ارائه نگردیده است. در جلساتی که توسط یوناما در مورد مرکز عدلی و قضائی برگزار شده است ، موضوع تنفیذ فیصله ها و احکام جلب محکمه به تکرار مورد بحث قرار گرفته است. ۲۹۳ از عطف توجه شورای عالی به این موضوع خاص قدردانی خواهد شد. مراجع تنفیذ قانون باید ظرفیت های خود برای اجرای احکام محکمه را تقویت کنند.

### ۳.۵.۳. اصدار احکام و تنفیذ آن

نورم های شکلی لوی خارنوالی را مکلف می دارد که در اتهام نامه حالات مخففه و مشدده جرم را استدلال کند. ۲۹۴ دلایل تعیین مجازات نیز باید در فیصله کتبی مستدل بیان شود. ۲۹۵ در فیصله جزائی باید ماده های قانونی که حکم بر آن بنا یافته و صادر شده است نیز ذکر گردد. ۲۹۶ اما ، در عمل دیده می شود ، که توجه کمتری به نحوه اصدار حکم صورت می گیرد و این نورم ها اکثراً نادیده گرفته می شود.

الی ختم ماه اپریل ۲۰۱۸ ، محکمه ابتدائیه مرکز عدلی و قضائی افغانستان ۱۱۷ متهم را محکوم نموده بود. به تعداد ۲۴ شخص برائت حاصل نموده بودند. حد اقل در سه قضیه ، ۲۹۷ محکمه استیناف فیصله محکمه ابتدائیه را نقض نموده و اشخاصی که در فیصله محکمه ابتدائیه مجرم شناخته نشده بودند ، را مجرم شناخته است. اگرچه بعضی محکومیت های اشخاص در مرحله استیناف طلبی رد شد ، اما هیچ متهمی در مرحله استیناف کاملاً برائت حاصل نکرد.

الگو های اصدار فیصله های صادر شده از سوی مرکز عدلی و قضائی به زحمت ، قابل تشخیص دهی است زیرا دلایل صدور فیصله ها به ندرت در فیصله ها تحریر می گردد. در حدود تقریباً نیمی از قضایا ، محکمه استیناف مجازات های تعیین شده از سوی محکمه ابتدائیه را کاهش داد. اما در بسیاری از قضایا این تخفیف مجازات ها حاشیه ای بوده اند. ۲۹۸ قضیه رئیس شورای ولایت هرات و قضیه قومندانان امنیه ولایت میدان وردگ که در آن مجازات ها به بیش از نیم کاهش داده شد (مجازات حبس برای رئیس شورای ولایتی هرات از دو سال به هشت ماه ، و مجازات حبس قومندان امنیه میدان وردگ از سه سال به یک سال کاهش داده شد) استثناءات قابل ملاحظه ای اند. اما همین دو استثناء این ذهنیت را بوجود آورد که عدالت بالای برخی متهمین قدرتمند جاری نمی شود.

شدید ترین مجازاتی که تا کنون از سوی مرکز عدلی و قضائی تعیین گردیده است ، مدت حبس ۲۰ ساله ایست که در قضیه مقامات پولیس ولسوالی ۲۹۹ ، و نیز در ریاست اوپراسیون وزارت دفاع ۳۰۰ صادر شده است. در هر دو قضیه علیه مدعین علیهم به اتهام اختلاس ۲۲ میلیون افغانی در قضیه ولسوالی معروف و اختلاس مبلغ ۹۸۲۱۵۷،۱۲ دالر امریکایی در قضیه وزارت دفاع اقامه دعوا صورت گرفته بود. در تفاوتی آشکار ، در قضیه پشتنی بانک متهمین به اتهام اختلاس ۵۰ میلیون افغانی به مجازات بسیار خفیف تری یعنی پنج سال حبس محکوم شده بودند. ۳۰۱ ستره محکمه در بسیاری از موارد ۳۰۲ از مداخله در یافته های محکمه استیناف چه در مورد فیصله ها و چه در مورد مجازات های وضع شده ، خودداری نموده است.

حکم مجازات زمانی که نهایی شد قابل تنفیذ می باشد. ۳۰۳ خارنوالی و پولیس مسئولیت تنفیذ فیصله های محاکم در قضایای جزایی را بدوش دارند و پولیس مکلف به تنفیذ قرار های خارنوالی مربوط به فیصله های محاکم می باشد. ۳۰۴ تنفیذ ضعیف حکم های جلب و گرفتاری محاکم نه تنها منجر به برگزاری محاکمات در غیاب متهم گردید بلکه سبب عدم تطبیق فیصله های محکمه نیز شد یک معین

۲۹۳ صورت جلسه در مرکز عدلی و قضائی مورخ ۲۲ نومبر و ۶ دسمبر ۲۰۱۷.

۲۹۴ قانون اجراءات جزائی ، ماده ۱۶۵ فقره (۵).

۲۹۵ ماده ۲۳۹ قانون اجراءات جزایی.

۲۹۶ قانون اجراءات جزائی ماده ۲۳۹ فقره (۲).

۲۹۷ قضیه پولیس ولسوالی معروف ، فیصله شماره ۱۷ مورخ ۲۵/۱۰/۲۰۱۷ محکمه استیناف ؛ فیصله شماره ۷۲۷ مورخ ۳/۳/۲۰۱۸ محکمه استیناف و فیصله شماره ۲۶ مورخ ۲۰۱۸/۳/۸ محکمه استیناف.

۲۹۸ این کاهش از چندین ماه تا سه سال بوده اند. در قضیه GCPSU جریمه نقدی از ۸۰۰،۰۰۰ دالر امریکایی به ۱۶،۰۰۰ دالر امریکایی کاهش داده شد.

۲۹۹ محکمه استیناف فیصله محکمه ابتدائیه مبنی بر برائت یکی از متهمین را نقض نموده و وی را به ۲۰ حبس محکوم نمود. ستره محمه نیز فیصله محکمه استیناف و یافته های آن را تایید نمود.

۳۰۰ قضیه اوپراسیون وزارت دفاع

۳۰۱ محکمه استیناف توضیح داد که در قضیه ریاست اوپراسیون وزارت دفاع ، تعدد اختلاس وجود داشت و چندین حکم مجازات مشترکاً صادر شده بود. اما این توضیحات حکم مجازات سنگین در قضیه پولیس ولسوالی معروف را توجیه نمی کند.

۳۰۲ ستره محکمه احکام صادره علیه ۱۷ نفر از مجموع ۶۱ نفر را تعدیل نمود.

۳۰۳ فقره (۲) ماده ۳۰۱ قانون اجراءات جزایی.

۳۰۴ فقره های (۱ و ۲) ماده ۳۰۳ قانون اجراءات جزایی.

برحال وزارت که در جریان محاکمه اش به دلیل سفر رسمی اش به خارج از کشور، در محکمه ابتدائیه حضور نیافت، تا کنون حتی بعد از برگشت از سفر رسمی خویش به داخل کشور، به تنفیذ فیصله محکمه تمکین ننموده است. وزارت داخله نیز در امر حاضر کردن دو تن از جنرالان سابق خویش، قومندان عمومی امن و نظم عامه و قومندانان امنیه میدان وردک کوتاهی کرده است. اجرای یکسان فیصله های محاکم بالایی همه افراد، صرف نظر از منصب رسمی و جایگاه شان در جامعه در باورمند ساختن مردم به این مسئله که عدالت بالایی همه یکسان تطبیق می شود، ضروری می باشد. بی توجهی به تنفیذ احکام و دستورات محاکم، صلاحیت آنرا در چشم مردم خدشه دار می سازد.

کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری مقرر می دارد که در موارد اعطای آزادی زود تر از موعد و یا آزادی به قید وثیقه در قضایای فساد اداری، موضوع شدت و خفّت جرائم منسوبه باید در نظر گرفته شود. ۳۰۵ قانون اساسی افغانستان و سایر قوانین کشور این صلاحیت را به رئیس جمهور می دهد تا مجازات های تعیین شده را از طریق صدور فرمان عفو نموده و یا کاهش دهد. ۳۰۶ ولی مجازات حبس برای اشخاصی که محکوم به جرائم فساد اداری و برخی جرائم دیگر شده باشند مشمول این صلاحیت نبوده و عفو شده نمی توانند. ۳۰۷ مدت حبس به جرم ارتکاب فساد اداری ممکن است تخفیف یابد به شرطی که این تخفیف زیاد تر از سه چهارم مدت حبس نباشد. ۳۰۸ به همین ترتیب، در حالیکه مجازات های حبس صادر شده از سوی مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری مورد عفو قرار گرفته نمی تواند، این مجازات ها می توانند تا یک حد معینی مورد تخفیف قرار گیرند.

مجازات های غیر حبسی ممکن است عفو و یا کاهش داده شوند. رئیس جمهور می تواند، نظر به صوابدید خود، فرمان عفو و یا کاهش مجازات را در هر زمانی، و یا در مناسبت هایی که در قانون تصریح گردیده است، صادر نماید. ۳۰۹ طی سال ۲۰۱۷، رئیس جمهور شش فرمان عفو و تخفیف مجازات را صادر نمود. ۳۱۰ تخفیف مجازات در مجازات های حبس به دلیل جرائم فساد اداری مشروط به برگرداندن مبالغی شده است که فرد محکوم آنها را از ناحیه ارتکاب اعمال فساد به دست آورده و به اساس آن محکوم به مجازات گردیده است. ۳۱۱ در برخی موارد، محبوسینی که از فرمان تخفیف بهره مند شده بودند و یا بعد از ختم دوره حبس شان آزاد شده بودند، از پرداخت جریمه های نقدی نیز معاف شدند. ۳۱۲

#### ملاحظات:

مرکز عدلی و قضائی تاکنون الگو مشخصی برای اصدار مجازات ایجاد نکرده است و فیصله های قضائی معمولاً فاقد بحث های همه جانبه در مورد ملاحظات مربوطه به اصدار حکم می باشد. با انفاذ کود جزای جدید که اختیارات قضائی قضات در اصدار حکم را محدود کرده است، امید است که انسجام بیشتری در این زمینه بوجود آید. دفتر ثبت احکام مرکز عدلی و قضائی در مورد دستگیری افراد که موفقانه تنفیذ شده است باید ایجاد شود تا اعتبار این مرکز در پیشگاه مردم خدشه دار نشود. شش تن از ارشد ترین متهمینی که علیه آنها در مرکز عدلی و قضائی اقامه دعوا شد، باوجودی که در قلمرو تحت صلاحیت این مرکز قرار داشتند، بطور غیابی محاکمه شدند. در این رابطه، وزارت داخله باید عملکرد خود را در تنفیذ قرار های خارنوالی و فیصله های محکمه بهتر سازد.

### ۶.۳. صلاحیت های قضائی ستره محکمه در مورد قضایای فساد اداری

هر دو طرف قضیه می توانند علیه فیصله های مرکز عدلی و قضائی در ستره محکمه فرجام خواهی کنند. ۳۱۳ هیچ گونه جلسه قضایی در ستره محکمه برگزار نمی شود بلکه ستره محکمه تنها اظهارات کتبی طرفین را بررسی می کند. ۳۱۴ با این حال، ماده ۲۳۴ قانون اجراء جزائی مقرر می دارد که حکم باید به طور علنی ابلاغ شود. با وجود صراحت این ماده در قانون، ستره محکمه حتی یک فیصله ی خود

۳۰۵ ماده ۱۳۰، فقره ۵.

۳۰۶ قانون اساسی ماده ۶۴ فقره (۱۸)؛ قانون اجراء جزائی ماده ۳۴۸ فقره (۱).

۳۰۷ قانون اجراء جزائی ماده ۳۵۰ جزء (۲) پاراگراف ۴.

۳۰۸ قانون اجراء جزائی ماده ۳۵۰ فقره (۴).

۳۰۹ قانون اجراء جزایی، ماده ۳۵۴.

۳۱۰ فرمان شاه ۲۵۹ به مناسبت روز جهانی زن؛ فرمان شماره ۶۴ به مناسبت روز پیروزی جهاد؛ فرمان شماره ۸۲ به مناسبت عید فطر؛ فرمان شماره ۱۱۰ به مناسبت روز

استقلال؛ و فرمان شماره ۱۶۸ به مناسبت مولود شریف.

۳۱۱ برای مثال، مراجعه شود به ماده ۶ فقره ۲ و فقره ۳ فرمان شماره ۱۶۸.

۳۱۲ برای مثال، مراجعه شود به ماده فرمان شماره ۱۱۰.

۳۱۳ فقره (۱) ماده ۲۷۰ و ماده ۲۷۸ قانون اجراء جزایی.

۳۱۴ ماده ۲۷۷ قانون اجراء جزایی.

در مورد فیصله های محکمه استیناف مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری را به طور علنی اعلان نکرده است. در جریان یکی از جلسه های یوناما در مورد مسایل مربوط به مرکز عدلی و قضایی، یک قاضی از دیوان جزای شورای عالی ستره محکمه متعهد به افزایش شفافیت در کار محکمه برای رفع این نقیصه شد<sup>۳۱۵</sup>. با این حال، ستره محکمه کماکان دسترسی به فیصله های خود در مورد قضایای فساد اداری را محدود کرده است. هرچند ستره محکمه با یوناما در جریان تهیه این گزارش همکاری نزدیک داشت، محکمه به تقاضای یوناما مبنی بر ارائه کاپی فیصله ها در مورد قضایای فساد چنین پاسخ داده است: "فیصله محکمه در مورد قضایای فساد نهایت محرم بوده از اینرو ستره محکمه کاپی فیصله جات را نه بلکه تعداد آنها را می تواند در اختیار یوناما قرار دهد"<sup>۳۱۶</sup>. فیصله های ستره محکمه که در این گزارش به آن اشاره شده است، از اصحاب دعوی بدست آمده است.

درخواست تجدید نظر از محکمه مرکز عدلی و قضایی به ستره محکمه صرف در موارد ذیل صورت گرفته می تواند: ۳۱۷ (۱) هرگاه فیصله در مغایرت با قانون بوده یا خطا در تطبیق یا تفسیر قانون صورت گرفته باشد، (۲) هرگاه در حکم محکمه تحتانی بطلان رخ داده باشد، (۳) هرگاه در اجراءات چنان بطلان به عمل آمده باشد که بر حکم موثر باشد<sup>۳۱۸</sup>. الی تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸، ستره محکمه ۲۱ فیصله نهایی را صادر کرده بود. تا کنون، تنها قضیه ی مرکز عدلی و قضایی که نه در محکمه استیناف مرکز عدلی و قضایی و نه در ستره محکمه مورد استیناف طلبی قرار گرفته است، قضیه علیه معین وزارت معارف می باشد<sup>۳۱۹</sup>.

در اکثریت فیصله های خود، ستره محکمه از دخالت در فیصله های محکمه استیناف خودداری کرده و محکومیت و فیصله هر دو را تایید کرده است. در این موارد، فیصله ستره محکمه خلاصه بوده و در آن ذکر می شود که درخواست تجدید نظر در مطابقت با هیچ یک از شرایط اجزای فقره (۱) ماده ۲۷۰ قانون اجراءات جزائی نبوده است. تقریباً هیچ فیصله ای از ستره محکمه وجود ندارد که محکومیت یا برائت متهم را رد نموده باشد.

با این حال، ستره محکمه از بازگرداندن قضیه ها به محکمه استیناف در مواردی که به این نتیجه می رسد که قانون چنین اقدامی را تجویز می کند، خودداری نکرده است. در قضیه وزارت شهرسازی و مسکن ۳۲۰، محکمه استیناف محکومیت مستانفین، که همه شان از مقامات بلند رتبه سابق وزارت شهرسازی و مسکن بودند، را به جرم اختلاس بیش از ۸۶ میلیون افغانی و سوءاستفاده از صلاحیت وظیفوی در ارتباط با اعطای قرارداد برای ساخت ۷ شهرک در کابل توسط محکمه ابتداییه تایید کرد. با این حال، محکمه استیناف حکم محکمه ابتداییه مبنی بر جبران خساره مبالغ اختلاس شده را لغو کرد. ستره محکمه، در حالی که از فیصله محکمه استیناف در مورد محکومیت حمایت کرد، متوجه شد که حکم محکمه تحتانی در مورد جبران خسارات وارده توسط متهمان اشتباه بوده و درخواست کرد قضیه طبق ماده ۲۷۵ قانون اجراءات جزایی به محکمه استیناف برای غور مجدد بازگردانده شود. ۳۲۱ از آنجا که پس از غور مجدد، محکمه استیناف باز هم از اجرای هدایت ستره محکمه اجتناب کرد، ستره محکمه بنا بر درخواست استیناف خواهی دوم، دوسیه را به محکمه استیناف ولایت کابل فرستاد<sup>۳۲۲</sup>.

اگرچه ماده ۳۲۳۲۷۵ قانون اجراءات جزائی حکم میکند که هرگاه ستره محکمه حکمی را رد می کند، قضیه را به محکمه ذیصلاح غرض غور مجدد ارسال کند، محکمه در چندین موارد خود در خصوص مجازات فیصله نموده است. در قضیه کامران علیزائی، محکمه ابتداییه متهم را به شکل غیابی به اتهام سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی طبق فقره (۲) ماده ۲۸۵ قانون جزا ۳۲۴ مجرم تشخیص داده و او را

<sup>۳۱۵</sup> جلسه ی یوناما در مورد مسایل مربوط به مرکز عدلی و قضایی به تاریخ ۶ دسامبر ۲۰۱۷.

<sup>۳۱۶</sup> ایمیل مورخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۸ ستره محکمه در پاسخ به درخواست یوناما برای ارسال فیصله های محکمه. ستره محکمه در نظریات رسمی اش در مورد پیش نویس اولیه این گزارش، بیشتر توضیح داد که ارسال کاپی فیصله ها و افشای نام های متهمین خلاف اصل محرمت بوده و تقاضا نمود که "به منظور احترام به حقوق بشری آنها، نام هایشان (حتی اگر محکوم هم شناخته شده باشند) از این گزارش حذف شود.

<sup>۳۱۷</sup> به اساس ماده ۲۷۰، در صورتی که حکم اعدام صادر شود، خائونال مکلف است درین حالت قضیه را به ستره محکمه ارسال بدارد حتی اگر حکم تابع یکی از احوال مندرج اجزای (۱-۳) فقره (۱) ماده ۲۷۰ نباشد.

<sup>۳۱۸</sup> اجزای ۱، ۲ و ۳ فقره (۱) ماده ۲۷۰ قانون اجراءات جزائی.

<sup>۳۱۹</sup> قضیه شماره ۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۹ (۲۰۱۷/۶/۱۹)

<sup>۳۲۰</sup> حکم محکمه استیناف مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری شماره ۷ به تاریخ ۱۳۹۶/۳/۳۰ (۲۰۱۷/۶/۲۰)

<sup>۳۲۱</sup> قرار قضایی ستره محکمه شماره ۷۸۰ به تاریخ ۱۳۹۶/۵/۷ (۲۰۱۷/۷/۲۹)

<sup>۳۲۲</sup> قرار قضایی ستره محکمه شماره ۱۲۳۳ به تاریخ ۱۳۹۶/۸/۱ (۲۰۱۷/۱۰/۲۳)

<sup>۳۲۳</sup> لغو یک حکم: ماده ۲۷۵: هرگاه ستره محکمه دلایل فرجام خواهی را موجه تشخیص داده و حکم را نقض نماید، موضوع را با ذکر دلایل غرض صدور حکم مجدد به محکمه حاکمه راجع می سازد. محکمه حاکمه قضیه را به اشتراک اعضای که در فیصله قبلی شرکت نکرده باشند، مجدداً بررسی و فیصله صادر می کند، در صورتی که فیصله جدید بار دیگر مطابق احکام قانون نقض گردد، ستره محکمه آن را غرض رسیدگی مجدد به محکمه ماثال ارجاع می نماید.

<sup>۳۲۴</sup> ماده ۲۸۵: (۱) هرگاه موظف خدمات عامه با استفاده از صلاحیت وظیفوی خود عمداً احکام قوانین، مقررات، حکم، قرار و امر محکمه یا اوامر صادره مراجع با صلاحیت حکومت و یا تحصیل اموال و مالیاتی را که به حکم قانون تعیین گردیده، بدون مجوز قانونی متوقف سازد، حسب احوال به حبس قصیری که از سه ماه کمتر نباشد یا جزای نقدی

به دو ونیم سال زندان محکوم گرد ۳۲۵. در اثر درخواست تجدید نظر متهم ۳۲۶، محکمه استیناف محکومیت وی را تایید کرده و با در نظر داشت فقره (۱) ماده ۲۸۵ قانون ۲۸۵ جزا، مدت حبس را به هشت ماه کاهش داد. فیصله محکمه استیناف شامل "تعیین اندازه مجازات با در نظر داشت خفت و شدت جرم" طبق فقره (۱۰) ماده ۲۴۳ قانون اجراء جزائی آن را الزامی ساخته، نمی شود. ستره محکمه، بر اثر درخواست تجدید نظر متهم، محکومیت را به اساس فقره (۱) ماده ۲۸۵ قانون جزا تایید کرد، اما این حکم را به جرمه نقدی ۱۲۰۰۰ افغانی کاهش داد ۳۲۷. در تجزیه و تحلیل آن، محکمه به سادگی ملاحظه کرد که "محکمه تحتانی اصل تناسب میان مجازات و حجم و شدت جرم ارتكابی ... را رعایت نکرده است ۳۲۸." محکمه مدارکی را که به اساس آن فیصله خود را صادر نمود، به ویژه دلایل خود در مورد اینکه فقره (۲) ماده ۲۸۵ نه بلکه فقره (۱) ماده ۲۸۵ قابل تطبیق است، را اعلام نکرد.

بر خلاف قضیه رئیس شورای ولایتی هرات که در آن محکمه مجازات را کاهش داد، در قضیه آمر حوزه ۱۳ پولیس کابل ۳۲۹ و آمر لوژیستیک قوماندانی امنیه ولایت ارزگان (قضیه پولیس ارزگان) ۳۳۰، مجازات ها افزایش یافتند. در قضیه آمر حوزه ۱۳، محکمه استیناف متهم را به دلیل سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی و مقاومت در برابر دستگیری قانونی به چهار سال حبس محکوم کرده بود. ستره محکمه این حکم را به شش سال حبس — حد اکثر مجازات — افزایش داد اما عوامل مشددهای را که در زمان صدور فیصله در نظر گرفته بود، اعلام نکرد. در قضیه پولیس ارزگان، مدعی علیه به جرم پولشویی مجرم شناخته شده بود و بر اساس فیصله هر دو محکمه ابتداییه و استیناف به سه سال حبس محکوم شده بود. طی درخواست تجدید نظر، خارنوال استدلال کرد که محکمه های تحتانی در تطبیق قانون به خطا رفته اند، زیرا مجازات در نظر گرفته شده کمتر از نصف حداکثر مجازات تعیین شده برای این جرم می باشد. ستره محکمه، با افزایش مدت زندان به چهار سال و شش ماه و افزایش جرمه نقدی از ۱۰۰۰۰۰ افغانی به ۳۰۰۰۰۰ افغانی، دلایل خود براین داخله در فیصله های محکمه های تحتانی را اعلام نکرد.

#### ملاحظات:

ستره محکمه در رسیدگی به قضایای فساد اداری فوق العاده فعال بود. شفافیت در این قضایا، به خصوص، اعلان فیصله ها در محکمه علنی طوریکه قانون مقرر داشته است، و نشر فیصله های نهایی و دلایل آن امر حیاتی است.

### ۷.۳. ابزار استرداد دارایی ها

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری استرداد دارایی را بعنوان یک اصل اساسی ۳۳۱ کنوانسیون تلقی نموده و کشور های عضو را به تطبیق تدابیر مختلف جهت استرداد دارایی های سرقت شده و عواید ناشی از جرایم مکلف میسازد. ۳۳۲ قانون مبارزه علیه پول شویی و عواید ناشی از جرایم ۳۳۳ یک چارچوب حقوقی جامع را برای تلاش جهت استرداد دارایی ها در افغانستان ارائه میکند. این چارچوب با تنفیذ کود جزاء بازنگری شده ۳۳۴ که جرایم و مجازاتی که در قانون مبارزه علیه پول شویی پیش بینی شده است را بطور بهتر تعریف مینماید، قوت بیشتر پیدا کرد. با وجود آنهم، کود جزای جدید احکام بازدارنده قانون مبارزه علیه پول شویی را ملغی قرار نمیدهد و این احکام هنوز هم مرعی الاجرا می باشد. در ماه جون ۲۰۱۷، گروه کاری اقدامات مالی از "پیشرفت قابل ملاحظه افغانستان در راستای بهبود قانون مبارزه با تطهیر پول اش استقبال نموده و متذکر گردید که "افغانستان چارچوب حقوقی و مقرراتی لازم را جهت عملی نمودن تعهدات اش در پلان عمل خویش درخصوص کمبودی های استراتژیک که از سوی گروه کاری اقدامات مالی در ماه جون ۲۰۱۲

ای که از سه هزار افغانی کمتر و از دوازده هزار افغانی بیشتر نباشد، محکوم می گردد. (۲) اگر به اثر توقف مندرج فقره فوق در اجرای پلان های دولت تاخیر یا معطلی رونما گردد و یا به دارایی عامه صدمه برسد، مرتکب حسب احوال به حبس طویل یا متوسط محکوم می گردد.

۳۲۵ فیصله شماره ۱۸ مورخ ۲۰۱۷/۲/۶ محکمه ابتداییه.

۳۲۶ فیصله شماره ۲ مورخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ محکمه استیناف

۳۲۷ فیصله شماره ۷۹۱ مورخ ۲۰۱۷/۷/۱۱ ستره محکمه.

۳۲۸ همان (ترجمه غیر رسمی)

۳۲۹ قرار قضایی شماره ۱۰۲۵ مورخ ۲۰۱۷/۸/۱۴ ستره محکمه.

۳۳۰ قرار قضایی شماره ۵۱۳ مورخ ۲۰۱۷/۸/۱۴ ستره محکمه.

۳۳۱ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، ماده ۵۱.

۳۳۲ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد ۵۲ — ۵۹.

۳۳۳ تعدیل قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، جریده رسمی شماره ۱۱۴۲ مورخ ۲۳ جولای ۲۰۱۴.

۳۳۴ به شماره ۲، ۴، ۱ در فوق مراجعه شود.

شناسایی گردیده بود" ایجاد نموده است. ۳۳۵ در نتیجه، گروه کاری اقدامات مالی افغانستان را از لست نظارت خویش تحت پروسه جهانی پیروی از AML/CFT خارج کرد.

استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری در محور پنجم اش روی اهمیت مدیریت هوشمندانه مالی تأکید نموده و اصلاحات در تدارکات، گمرکات و پیگیری مالی را در اولویت قرار داده است. ۳۳۶ استراتژی مبارزه علیه فساد اداری روی استفاده از "ابزار مبارزه علیه پول شویی جهت کشف، پیگیری و ضبط عواید ناشی از فساد اداری" ۳۳۷ تأکید می‌ورزد. برعلاوه، این استراتژی خواهان تجدید نظر در قوانین ماهوی و شکلی مدنی و جزایی گردیده تا پیگرد قانونی افراد فاسد و استرداد دارایی‌های که بطور غیرقانونی بدست آمده است ۳۳۸، تقویت پیدا کند. استراتژی مبارزه علیه فساد اداری زمان برای تطبیق این هدف را ماه دسمبر ۲۰۱۷ تعیین نموده است. ۳۳۹ در حالیکه کود جزاء جدید این هدف را بطور قسمی تأمین کرده است، اما بازنگری احکام مربوط به دارایی‌های از دست رفته مل در چارچوب قانونی تاهنوز صورت نگرفته است. انتقال صلاحیت تحصیل دوباره دارایی‌های بدست آمده از راه‌های غیرقانونی به مرستیال جدید لوی خارنوالی ۳۴۰ و ایجاد دفتر استرداد دارایی‌ها در چوکات این مرستیالی جدید گام دیگری در راستای تطبیق این استراتژی است.

استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری روی پیشبرد مذاکرات و توافقنامه‌ها پیرامون استرداد، جرایم مرزی و استرداد دارایی‌ها نیز تأکید مینماید و ماه جون ۲۰۱۸ را زمان تحقق این هدف تعیین نموده است. ۳۴۱ همچنان این استراتژی استفاده از دارایی‌های دوباره بدست آمده را بعنوان مکافات مالی به اصلاح طلبان نیز پیشنهاد نموده است ۳۴۲. در این خصوص، استراتژی روی اتخاذ تدابیر ۳۴۳ جهت مدیریت دارایی‌های منجمد شده، مصادره شده و یا ضبط شده در مطابقت به ماده ۶۶ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری و پیشنهادات تطبیقی از سوی گروه بین‌المللی بررسی تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری تأکید مینماید. ۳۴۴ طی دو سال گذشته، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری و اداره فنتراکا به دو نهاد بسیار مهم دولت در راستای عملی نمودن قوانین جزایی و مدنی در خصوص استرداد دارایی‌ها و عواید ناشی از فساد اداری تبدیل شده‌اند.

ایجاد مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری در سال ۲۰۱۶، انگیزه تازه‌ای را در بحث‌ها پیرامون استرداد عواید ناشی از فساد اداری بمیان آورد. الی تاریخ ۵ ماه مارچ ۲۰۱۸، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری حکم اعاده مبلغ ۲۷۰۴۴۹۳۱۷ افغانی، و ۲۱۳۷۶۰۰۸ دالر امریکایی پول اختلاس شده را صادر نموده است. محکمه به پرداخت مبلغ ۸۴۹۰۰۲۷۴۳ افغانی و ۷۱۷۶۰۹۷ دالر جریمه نقدی نیز حکم کرده است. محکمه به پرداخت مبلغ ۴۰۸۳۲۱۸۰ افغانی و ۲۱۳۵۰۴۰۲ دالر امریکایی به عنوان جبران خساره و مبلغ ۷۰۶۳۰۰۰ افغانی، ۳۵۲۲۰۰ دالر و ۲۹۹۵۰۰ روپیه پاکستانی مصادره پول نیز دستور داده است. از جمله مبالغی که حکم به پرداخت آن به عنوان جبران خساره، جریمه نقدی و یا رد پول اختلاس شده صادر گردیده، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری مبلغ ۶۷۶۲۴۲۹،۶۱ افغانی، ۲۸۱۲۰۰ دالر امریکایی و ۲۹۹۵۰۰ روپیه پاکستانی را بطور مؤفّقانه حصول نموده است. اگرچه فیصدی پولی که بطور مؤفّقانه دوباره حصول گردیده است تاهنوز هم بی‌نهایت پائین است، اما پیشرفت امیدوار کننده را نشان میدهد. باوجود این، اداره لوی خارنوالی که مسئولیت تطبیق جدی و بموقع تصامیم و فیصله‌های محکمه را بعهده دارد، باید تنفیذ احکام و فیصله‌های محکمه را در قضایای فساد اداری در اولویت قرار دهد. ۳۴۵

<sup>۳۳۵</sup> اعلامیه اداره (FATF)، ۲۳ جون ۲۰۱۷ قابل دسترس در اینجا: <http://www.fatf-gafi.org/publications/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatf-compliance-june-2017.html>

<sup>۳۳۶</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۵: تعقیب کردن پول.

<sup>۳۳۷</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۵: تعقیب کردن پول.

<sup>۳۳۸</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۱: رهبری سیاسی و توانمند ساختن اصلاحگران.

<sup>۳۳۹</sup> همان، ضمیمه ۱: متریک تطبیق برنامه مبارزه علیه فساد اداری افغانستان، صفحه ۲۳.

<sup>۳۴۰</sup> تعدیل و ایزاد برخی مواد قانون تشکیل و صلاحیت‌های اداره لوی خارنوالی، فقره (۲) ماده ۱۲.

<sup>۳۴۱</sup> استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه ۱، متریک تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان.

<sup>۳۴۲</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، محور ۳: جایگزین کردن واسطه بازی با شایسته سالاری.

<sup>۳۴۳</sup> استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، ضمیمه ۲، صفحه ۲۹.

<sup>۳۴۴</sup> گروه بین‌الحکومتی باز بین کشور های عضو

<sup>۳۴۵</sup> قانون اجراءات جزایی، ماده ۳۰۳.



اداره فنتراکا که مسئولیت حصول اطمینان از پیروی از قانون مبارزه علیه پول شویی و مقررات مربوطه ۳۴۶ را بعهده دارد، از یک سلسله پیشرفت های قابل ملاحظه در کارش در سال ۲۰۱۷ خبر داد. ۳۴۷ اداره فنتراکا از یک افزایش ۲۳ درصدی در حصول جریمه های مالی وضع شده بالای بانک ها و افزایش ۱۷ درصدی در حصول جریمه های مالی وضع شده بالای ادارات فراهم کننده خدمات پولی (صرافی ها) در سال ۲۰۱۶ گزارش داده است که این مبالغ حصول شده از هر دو نهاد در سال ۲۰۱۷ به ۷,۳۹۱ میلیون افغانی میرسد. ۳۴۸ برعلاوه، طبق گزارش فنتراکا، جواز کاری ۳۴ نهاد فراهم کننده خدمات پولی لغو و یا هم به حالت تعلیق درآورده شد ۳۴۹ و همچنان به تعداد مجموعاً ۹۱ حساب بانکی که بیلانس آنها بیشتر از ۷۹۲ دالر امریکایی، ۶,۷۹ میلیون افغانی بود، منجمد گردید. ۳۵۰ برعلاوه، در جریان سال ۲۰۱۷، اداره فنتراکا از بهبود در کیفیت و کمیت گزارشات بانک های تجاری در مورد معاملات مشکوک خبر داده که رقم این گزارشات از ۲۸۹ مورد در سال ۲۰۱۶ به ۴۵۹ مورد افزایش یافته است. ۳۵۱ از جمله ۴۵۹ مورد گزارش، اداره فنتراکا ۵۹ مورد گزارش را در اولویت قرار داده و آنها را در مطابقت به جدول خطرات احتمالی خود مورد تحلیل و ارزیابی قرار داد و ۲۸ مورد آنرا به ادارات تنفیذ قانون جهت تحقیق ارجاع نمود. ۳۵۲

ریاست گمرکات به تعداد ۲۳۸۴ مورد اظهار نامه انتقال پول و اسناد قابل معامله بی اسم با ارزش مجموعی ۴۳۴۸۴ و ۸۲۲ دالر امریکایی را گزارش داد. ۳۵۳ اما گزارش اداره فنتراکا کاهشی را در تعداد فورمه ها و همچنان در مبالغ پولی که در میدان های هوایی بین المللی افغانستان در سال ۲۰۱۷ ارائه گردیده نشان میدهد. ۳۵۴ برعلاوه، گزارش اظهار نامه مبالغ پولی را که در گمرکات عمده زمینی ارائه گردیده اند، شامل نساخته است. در سال ۲۰۱۷، اداره فنتراکا سه تفاهمنامه را با ادارات اطلاعاتی مالی همتا جهت سهولت در جمع آوری، تجزیه و تحلیل و تبادل اطلاعات به امضاء رسانید که به این ترتیب، تعداد مجموعی این تفاهمنامه ها به ۱۶ تفاهمنامه رسیده است. ۳۵۵ قابل تذکر است ۳۵۶ که امارات متحده عربی، باوجود اهمیت معاملات مالی اش با افغانستان، تفاهمنامه ی عقد نکرده است.

سایر برنامه ها که می توانست رژیم اعاده دارایی های افغانستان را هرچه بیشتر منسجم بسازد، بطور جدی دنبال نشد. بطور مثال، باوجود ارائه درخواست رسمی برای همکاری در سال ۲۰۱۶، ۳۵۷ افغانستان هنوز هم گفتگوها با بانک جهانی و برنامه اعاده دارایی های سرقت شده اداره مواد مخدر و جرایم ملل متحد که کمک های تکنیکی برای برنامه های فعلی آینده استرداد دارایی ها فراهم خواهد کرد را نهایی نکرده است.

### ملاحظات:

در سال ۲۰۱۷، گروه کاری اقدامات مالی بیان داشت که افغانستان چارچوب حقوقی و مقرراتی به منظور تحقق تعهدات اش طبق قانون مبارزه علیه تطهیر پول را ایجاد کرده است. هم اداره فینتراکا و هم مرکز عدلی و قضائی در تطبیق قانون در خصوص دارایی های سرقت شده و عواید ناشی از جرایم، منجمله فساد اداری، نقشی مهمی داشتند. فیصدی مبالغی که مرکزی عدلی و قضائی به عنوان جریمه نقدی، جبران خساره و یا رد پول تحصیل کرده است، دلگرم کننده است. افغانستان باید راه های دیگری برای جلوگیری از سرقت دارایی ها و اعاده دارایی های سرقت شده، منجمله از طریق موافقتنامه های دوجانبه، را جستجو کند.

<sup>۳۴۶</sup> قانون مبارزه علی تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، ماده ۲۴. [http://moj.gov.af/Content/files/OfficialGazette/۰۱۱۰۱/OG\\_۰۱۱۴۲.pdf](http://moj.gov.af/Content/files/OfficialGazette/۰۱۱۰۱/OG_۰۱۱۴۲.pdf).

<sup>۳۴۷</sup> واحد استخبارات مالی د افغانستان بانک، گزارش سالانه ۲۰۱۷، در این سایت منتشر شده است:

[https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%۲۰Report/FinTRACA\\_Annual%۲۰Report\\_۲۰۱۷.pdf](https://www.fintraca.gov.af/assets/Annual%۲۰Report/FinTRACA_Annual%۲۰Report_۲۰۱۷.pdf). تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ فبروری ۲۰۱۸.

<sup>۳۴۸</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ واحد استخبارات مالی، صفحه ۵.

<sup>۳۴۹</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ واحد استخبارات مالی، صفحه ۱۸.

<sup>۳۵۰</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ واحد استخبارات مالی، صفحه ۵.

<sup>۳۵۱</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ واحد استخبارات مالی، صفحه ۱۲.

<sup>۳۵۲</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ واحد استخبارات مالی، صفحه ۱۷.

<sup>۳۵۳</sup> در فقره (۳) ماده ۵ مقرر تنظیم گزارشدهی و کنترل انتقال فزیک پول، اسناد قابل معامله بی اسم، طلا، سایر فلزات قیمتی یا احجار کریمه از سرحدات جمهوری اسلامی افغانستان آمده است که شخصی که کشور جمهوری اسلامی افغانستان را ترک می نماید، و پول، اسعار، اسناد قابل معامله بی اسم، طلا یا سایر فلزات قیمتی یا احجار کریمه به ارزش بیشتر ازده هزار (۱۰۰۰۰) دالر امریکایی یا معادل آن به سایر اسعار را با خود انتقال دهد یا برای انتقال اقلام مذکور به خارج از کشور از طریق سیستم های حمل و نقل بار و کالا، ارسال پستی یا سایر روش های انتقالات فزیک به نحوی از انحاء استفاده نماید، باید فورم اظهار نامه را خانه پری نموده و به مسئول گمرک تسلیم نماید.

<sup>۳۵۴</sup> واحد استخبارات مالی د افغانستان بانک، گزارش سالانه ۲۰۱۷، کنترل پول نقد و اسناد قابل معامله بی اسم در میدان های هوایی افغانستان، صفحه ۱۴.

<sup>۳۵۵</sup> واحد استخبارات مالی د افغانستان بانک، گزارش سالانه ۲۰۱۷، در این سایت منتشر شده است:

<sup>۳۵۶</sup> رئیس اداره فنتراکا اذعان کرد که امارات متحده عرب به عنوان مکانی که سرمایه های نامشروع از افغانستان به آنجا برده می شود، شهرت دارد.

<sup>۳۵۷</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷.

### ۸.۳. امنیت قضات، خارنوالان و تحقیق کنندگان متخصص در قضیه های فساد

تأمین امنیت مقامات قضایی و کشفی، به خصوص افرادی که با قضایای حساس سروکار دارند، همچنان یک چالش در فضای کلاً دشوار امنیتی افغانستان است. در سال ۲۰۱۷، سه قاضی، پنج خارنوال و سه عضو قضایی کشته و دو قاضی و چهار نفر از اعضای آن در حملات هدفمند مجروح شدند. ۳۵۸ در ۲۰۱۷، چهار حمله بالای خارنوالان و کارکنان قضایی توسط طالبان انجام شد. ۳۵۹ در ۲۰ جون یک قاضی محکمه محلی مبارزه با فساد اداری شهر جلال آباد در مسیر راه به سمت وظیفه اش با استفاده از مواد منفجره تهیه شده نوع که به موثر شخصی اش چسبانیده شده بود، ترور شد. ۳۶۰ در اواخر اکتوبر سال ۲۰۱۷، تحقیق در مورد این حادثه هیچ نتیجه ای در پی نداشت. ۳۶۱ همچنین به تاریخ ۳۰ اکتبر در جلال آباد، یک مقام بلند رتبه وزارت عدلیه در ولایت لغمان، پس از ادای نماز خفتن در یک مسجد محلی هنگام بازگشت به خانه کشته شد؛ تحقیق در مورد این قتل شروع شده است اما هنوز تکمیل نشده است. ۳۶۲

نیاز به تأمین امنیت کافی برای مقامات مسئول رسیدگی به جرائم سنگین از جمله قضایای فساد، بخشی از دلیل تاسیس مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری بود که به منظور تأمین قضایی برای متخصصین قضایی، خارنوالی و مسئولین تنفیذ قانون جهت رسیدگی به قضیه های سیاسی حساس در یک محیط کاری امن طراحی شد. در تاریخ ۴ جولای ۲۰۱۷، مرکز عدلی و قضایی به تعمیر مدرن و دائمی خود در کمپ هیت نقل مکان کرد که برای این مرکز با تخصص بین المللی و حمایت مالی دولت انگلستان آماده شده بود. ۳۶۳ انتقال به یک محیط کاری موثر و مصئون، همزمان با افزایش محکومیت ها و محاکمات در دوره تعقیبی بعد از آن بود. در اواسط سال ۲۰۱۷، ماموریت حمایت قاطع یک متخصص امور امنیتی را به مرکز عدلی و قضایی جهت مشوره دهی در راستای افزایش امنیت تعمیرات و حفاظت شخصی کارکنان مرکز عدلی و قضائی فرستاد.

در ۳ جون ۲۰۱۷، رئیس جمهور غنی فرمان شماره ۹۴۸ را صادر و دستور داد تا اقدامات خاص امنیتی برای مرکز عدلی و قضائی گرفته شود. ۳۶۴ این اقدامات شامل تخصیص تیم امنیتی شخصی برای مقامات عالی رتبه مرکز عدلی و قضایی و مامورین امنیتی برای تعمیر مرکز عدلی و قضائی، تعیین اماکن مسکونی امن برای کارکنان مرکز عدلی و قضائی و اختصاص موترهای زرهی از سوی وزارت داخله برای مرکز عدلی و قضائی بود. جامعه بین المللی اجرای این فرمان را از طریق جلسات ماهانه یوناما در مورد مسایل مربوط به مرکز عدلی و قضائی پیگیری کرد. ۳۶۵ نمایندگی مرکز عدلی و قضائی اظهار داشتند که اجرای این فرمان، به کندی پیش می رود و دلیل کندی کار را به حمایت ناکافی از سوی وزارت ها، به ویژه وزارت امور داخله نسبت دادند. ۳۶۶ وزارت امور داخله به مرکز عدلی و قضائی اطلاع داد که قادر به ارائه موترهای زرهی نیست. با این حال، پیشرفت در سایر بخش های این فرمان انجام شده است. ماده ۲، خواستار حفاظت شخصی از کارکنان مرکز عدلی و قضائی بود که با انتقال مجدد افسران امنیتی از سایر ادارات، از جمله قطعه خاص امنیتی ریاست جمهوری انجام شد. علاوه بر این، امضای تفاهم نامه توسط لوی خارنوال، وزیر شهرسازی و مسکن و وزیر مالیه در تاریخ ۲۱ فبروری ۲۰۱۸ مراحل اجرای احکام این فرمان در مورد فراهم آوری مسکن امن برای مقامات مرکز عدلی و قضایی را مشخص کرد. ۳۶۷

در سال ۲۰۱۷، سه حمله عمدی بالای کارکنان ریاست مبارزه با جرایم سنگین و مرکز عدلی و قضائی رخ داد که باعث مرگ سه افسر ریاست مبارزه با جرایم سنگین شد. در تاریخ ۱۰ آپریل ۲۰۱۷، دو کارمند خاروالی مبارزه با جرایم سنگین در زمان بازگشت از وظیفه، در پیش روی منازل شان کشته شدند. در ۱۵ اکتوبر سال ۲۰۱۷، یک افسر دیگر خاروالی مبارزه با جرایم سنگین در مقابل خانه اش در کابل تحت شرایط مشابه زخمی شده و سه روز بعد فوت کرد. در تاریخ ۳ نوامبر، یک گروه از مردان مسلح ناشناس در کابل بالای رئیس اجراییه مرکز عدلی و قضائی زمانی که بیرون از خانه خود بود حمله کردند. هیچکدام از این موارد به طور کامل مورد بررسی قرار

<sup>۳۵۸</sup> معلومات نظارتی دفاتر ساحوی یوناما، تأیید شده توسط محاکم و لوی خارنوالی.

<sup>۳۵۹</sup> یوناما، حفاظت از افراد ملکی در نزاعات مسلحانه، گزارش سال ۲۰۱۷، قابل دسترسی در: <http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>، تاریخ

دسترسی ۵ مارچ ۲۰۱۸

<sup>۳۶۰</sup> معلومات از دفتر ساحوی یوناما در جلال آباد.

<sup>۳۶۱</sup> ملاقات رئیس بخش حاکمیت قانون یوناما با رئیس دادگاه استیناف جلال آباد در ۲۴ اکتبر ۲۰۱۷.

<sup>۳۶۲</sup> معلومات از دفتر ساحوی یوناما در جلال آباد.

<sup>۳۶۳</sup> آماده سازی تعمیر مرکز عدلی و قضایی از سوی انگلستان تمویل شد و حمایت قاطع آنرا اجرا کرد و ریاست بین المللی مبارزه با مواد مخدر و تنفیذ قوانین وزارت خارجه امریکا، دفتر مقابله با مواد مخدر و جرائم ملل متحد و برنامه انکشافی ملل متحد/آن حمایت کردند.

<sup>۳۶۴</sup> فرمان شماره ۹۴۸ برای بهبود امور و اطمینان از مصونیت و امنیت کارکنان و دفتر مرکزی اداره عالی مبارزه با فساد اداری مرکز عدلی و قضایی، ۳ جون ۲۰۱۷.

<sup>۳۶۵</sup> یوناما، جلسه با مرکز عدلی و قضایی به تاریخ ۱۴ جون، ۵ جولای، ۹ اگست، ۳۰ اگست، ۱۳ سپتامبر، ۱۱ اکتبر و ۲۲ نوامبر ۲۰۱۷

<sup>۳۶۶</sup> به تاریخ ۳۰ اگست، مدیر اجراییه مرکز عدلی و قضایی در جلسه با یوناما اعلام کرد که وزارت امور داخله به طور کتبی به مرکز عدلی و قضایی پاسخ داده است که موترهای زرهی در اختیار این اداره قرار نمی دهد.

<sup>۳۶۷</sup> تفاهم نامه میان وزارت مالیه، اداره لوی خارنوالی و وزارت شهرسازی و مسکن جهت تأمین مسکن کارکنان مرکز عدلی و قضایی، ۲۱ فبروری ۲۰۱۸

نگرفته و هیچ کسی تاکنون در پیوند به این قضایا دستگیر نشده است. با وجود شباهت ظاهری در اشکال جرم، و به همین دلیل، قابل پیش بینی بودن آن، نه مرکز عدلی و قضائی و نه ریاست مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری برای جلوگیری از چنین حوادثی هیچ اقدامات امنیتی را معرفی نکردند. ۳۶۸

علاوه بر این، از تجهیزات و کمک های تخصصی که از سوی جامعه بین المللی از قبیل انگلستان، ریاست بین المللی مبارزه با مواد مخدر و تنفیذ قانون وزارت خارجه امریکا و حمایت قاطع به مرکز عدلی و قضائی و ریاست مبارزه با جرایم سنگین اهدا شده است باید به وجه احسن استفاده صورت گیرد.

#### ملاحظات:

وضعیت امنیتی بی ثبات افغانستان تأثیر قابل توجهی در توانایی سیستم قضایی برای تحقیق، تعقیب عدلی و محاکمه جرایم سنگین از جمله قضایای فساد برجای گذاشت. قضات، خارنوالان و مستنطقین که در قضیه های حساس فساد کار می کنند، به طور نا متناسبی متأثر شده اند. توجه ویژه به نگرانی های امنیتی مرکز عدلی و قضائی به محکمه امکان داده است که به کار خود ادامه دهد، اما برای تضمین امنیت کارکنان مرکز عدلی و قضائی و ریاست مبارزه با جرایم سنگین لازم است که اقدامات امنیتی بیشتری روی دست گرفته شود.

#### پیشنهادهای فصل سوم:

##### به حکومت:

توجه به تطبیق پلان ملی اصلاح سکتور عدلی و قضائی بیشتر شود و اطمینان حاصل شود که یک مکانیزم نظارتی کارا تحت چتر شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ایجاد می شود؛

به منظور تقویت استقلالیت و پاسخگویی قوه قضائیه، قانون بازنگری شود و همینگونه قوانین مربوط به مسئولیت های جزایی قضات اصلاح شود تا مطابق به ضمانت های محاکمه عادلانه، حسابدگی تامین شود؛

چگونگی عملی بودن ادغام وظیفه جلوگیری از جرایم فساد اداری در اداره لوی خارنوالی تحلیل و بررسی شود و نقش هر نهاد در یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری مشخص شود؛

ظرفیت های پولیس تقویت شود تا امکان کشف و تحقیق موثر جرایم فساد اداری میسر شود، این ارتقای ظرفیت باید شامل اصلاح مبنای حقوقی ریاست مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری به منظور تقویت هرچه بیشتر این نهاد شود؛

تدابیر به منظور بلند بردن توانایی های نهاد های تنفیذ قانون جهت اجرای احکام دستگیری و جلب اتخاذ شود؛

تدابیر داخلی به منظور تامین شفافیت و درستکاری در داخل وزارت داخله تقویت شود؛

به منظور تامین امنیت مقامات قضائی، خارنوالی و تنفیذ قانون، منجمله کارکنانی که در قضایای حساس کار می کنند و شناخته شده اند، استراتژی طرح شود؛

تطبیق کامل فرمان شماره ۹۴۸ در مورد امنیت مرکزی عدلی و قضائی تامین شود و در عین حال به مرکز عدلی و قضائی کمک شود که به تدریج مسئولیت امنیت خود را بدوش گیرد و به تخصص تخنیک و حمایت های مالی جامعه تمویل کننده کمتر متکی باشد؛

نهاد های استرداد دارای ها تقویت شود و گفتگو ها و توافقات با برنامه استرداد دارایی های سرقت شده (StAR) و سایر طرف ها در مورد استرداد، جرایم بین المرزی و اعاده دارایی ها نهایی شود"

روی موافقتنامه ها در مورد کمک های حقوقی دوجانبه با سایر کشور ها مذاکره صورت گیرد و یا در این مورد تفاهم نامه ها امضاء شود.

<sup>۳۶۸</sup> جلسه رئیس بخش حاکمیت قانون یوناما با اندرایی رئیس عمومی واحد مبارزه با جرایم سنگین در نوامبر ۲۰۱۷.

### به قوه قضائیه/خارنوالی

تدابیر داخلی حسابداری و درستکاری تقویت شود و در عین حال استقلالیت قوه قضائیه حفظ شود و سیستم تادیبی برای قضاات اصلاح گردد؛

برنامه های آموزشی کافی به خصوص در مورد کود جزای جدید و قوانین دیگر فساد اداری برای قضاات فراهم شود؛

برنامه های آگاهی دهی استراتژیک در مورد محاکمه جرایم فساد اداری روی دست گرفته شود و موفقیت ها به سمع مردم رسانیده شود و تمام فیصله های نهائی با دلایلش از جمله در قضایای مرکز عدلی و قضائی نشر شود؛

طرز العمل های معیاری برای بررسی سوابق و استخدام قضاات، خارنوالان و پولیس موظف در ریاست مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری که در مرکز عدلی و قضائی کار می کنند، وضع شود؛

روی بلند بردن وجوه دارایی های سرقت شده کار شود.

## ۴. تدابیر برای مبارزه با فساد اداری در قوه مقننه

قانون اساسی افغانستان تصریح می کند که اعضای شورای ملی افغانستان باید در موقع اظهار رای "مصالح عمومی و منافع علیای مردم افغانستان را مدار قضاوت قرار دهند".<sup>۳۶۹</sup> در عمل، بن بست های طولانی برای دستیابی به اجماع در زمینه سازو کار های تقنینی مرکزی، شک و گمان هایی را مبنی بر اینکه آیا اعضای این شورا وظایف شان را در مطابقت با قانون اساسی انجام می دهند یا خیر، بر می انگیزد. تعدادی از قوانین بسیار مهم هنوز به تصویب شورای ملی نرسیده است. اشخاصی که در شورای ملی با آنها گفتگو صورت گرفته است، اظهار نموده اند که نبود ظرفیت حمایت تخنیکی از کمیته های که طرح های قوانین را بازبینی می کنند، یکی از مهم ترین دلایل تاخیر در تصویب این قوانین است. به علاوه دلایل تخنیکی، اختلافات بنیادین میان قوه مجریه و مقننه نیز باعث این بن بست ها می گرد. این نکته نیز قابل یادآوری است که انتخابات ولسی جرگه که قرار بود در سال ۲۰۱۵ برگزار گردد، تا کنون برگزار نشده است. تهدید دوره کار ولسی جرگه به فرا تر از دوره کاری آن، منجر به مطرح شدن سوالاتی را در رابطه با مشروعیت آن گردیده است. (در حال حاضر تاریخ برگزاری این انتخابات در ماه اکتوبر ۲۰۱۸ تنظیم گردیده است.) موضوع عدم قابلیت پیشبینی در فعالیت های تقنینی باعث گردیده است تا قوه مجریه به شکل مکرر از صلاحیت های تقنینی رسمی خود با تاسی از حکم ماده ۷۹ قانون اساسی در حالات اضطرار استفاده نماید. ۳۷۰ تا برنامه اصلاحات خویش را تطبیق نموده و خواسته های تمویل کنندگان مبنی بر پاسخگویی در برابر مساعدتهای ارائه شده را برآورده سازد. طی سال ۲۰۱۷، ۳۶ سند تقنینی با استفاده از صادر نمودن فرمان های تقنینی به توشیح رئیس جمهور رسید که از صلاحیت های اضطراری وی می باشد. در حالیکه طی مدت یاد شده تنها ۱۴ قانون از سوی شورای ملی تصویب گردیده است. ۳۷۱

حیثیت شورای ملی افغانستان از ناحیه اتهامات در مورد اقدامات آلوده به فساد از سوی این نهاد چه در درون شورای ملی و چه از ناحیه عملکرد های اعضای این شورا به طور عام، صدمه دیده است. در سال ۲۰۱۷ این اتهامات در موارد متعددی به ویژه در جریان پروسه رای گیری برای تایید یا رد نامزد وزیران مورد بحث قرار گرفتند. ۳۷۲ در رابطه با اتهامات مبنی بر اینکه اعضای شورای ملی در برابر اعطای رای موافق خواهان رشوه گردیده بوده اند، یک سخنگوی ریاست جمهوری اظهار داشت که رئیس جمهور به کابینه هشدار داده است که هر نامزد وزیری که تلاش کند به قانونگذاران رشوه دهد، نامزدی وی به پست وزارت ملغی خواهد شد. ۳۷۳ اتهامات ارتشاء در جریان انتخابات داخلی برای تعیین هیئت های اداری پارلمان ۳۷۴ و در جریان پروسه تصویب بودجه ملی نیز بالا گرفته بود. ۳۷۵ در سال ۲۰۱۷، شاخص ۳۷۶ اعتماد مردم نسبت به اعضای ولسی جرگه ۳۵٫۴ درصد ثبت شده بود در حالیکه این سطح اعتماد نسبت به شورای ملی به طور عموم ۳۶٫۸ بوده، که این پایین ترین رقم در میان همه نهاد هایی بوده است که مورد سروی قرار گرفته اند. این عدم اعتماد نسبت به شورای ملی توانایی های آن در زمینه اعمال نقش نظارتی اش بر سایر نهاد های دولت را محدود ساخته است.

سازمان جهانی پارلمانیان برای مبارزه با فساد اداری در راستای رشد نقش پارلمان ها و اعضای پارلمان در تطبیق کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری کار می کند. این سازمان تاکید دارد که همه وظایف اعضای پارلمان از تصویب بودجه تا بازنگری قوانین باید به نحو سختکوشانه ای به هدف مبارزه با فساد اداری انجام گیرد. ۳۷۷ سازمان یاد شده پیشنهاد دارد که پارلمان همکاری فعال در طراحی پالیسی های مبارزه علیه فساد، تقویت نهاد های مبارزه با فساد اداری، نظارت، همکاری با نهاد های جامعه مدنی و تلاش در راستای به کار بستن کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری در پروسه های تقنینی. ۳۷۸ گزارش هذا عمدتاً نگاهی بر تدابیر اتخاذ شده برای مبارزه علیه فساد اداری در شورای ملی و نقش این شورا در انجام فعالیتهای نظارتی دارد.

<sup>۳۶۹</sup> قانون اساسی افغانستان ماده ۸۱.

<sup>۳۷۰</sup> قانون اساسی ماده ۷۹.

<sup>۳۷۱</sup> این ارقام در نتیجه یک بازنگری در جریده رسمی به دست آمده است.

<sup>۳۷۲</sup> مرکز مطالعات استراتیژیک و منطقوی، فروش پست های دولتی: حکایت ناگفته فساد، ۱۵ جولای ۲۰۱۷، <http://csrkabul.com/pa/?p=۳۶۵۹> (تاریخ مراجعه به سایت:

۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۳۷۳</sup> رادیو آزاد افغانستان، ۱۲ اکتوبر ۲۰۱۷، <https://gandhara.rferl.org/a/afghanistan-parliament-president-bribes/۲۸۷۹۰۰۷۶.html>؛ (تاریخ مراجعه به سایت:

۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۳۷۴</sup> وبسایت ولسی جرگه، خلاصه مجلس ۱۷ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۳۷۵</sup> دیده بان شفافیت، بازی اعداد: تحلیل بودجه ملی ۲۰۱۸، دسمبر ۲۰۱۷، [https://iwaweb.org/wp-content/uploads/۲۰۱۷/۱۲/IWA\\_National-Budget\\_English\\_۶.pdf](https://iwaweb.org/wp-content/uploads/۲۰۱۷/۱۲/IWA_National-Budget_English_۶.pdf)

<sup>۳۷۶</sup> آسیا فوندیشن، افغانستان در سال ۲۰۱۷: سروی مردم افغانستان، ۲۰۱۷، صفحه ۹۸، <https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/۲۰۱۷/۱۱/۲۰۱۷-۹۸>

<https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/۲۰۱۷/۱۱/۲۰۱۷-۹۸> Afghan-Survey dari lores.pdf

<sup>۳۷۷</sup> سازمان جهانی پارلمانیان علیه فساد اداری، ابزار ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری - رهنمای کاربر برای پارلمانیان

[http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool\\_EN.pdf](http://gopacnetwork.org/Docs/AntiCorruptionAssessmentTool_EN.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳ مارچ ۲۰۱۷)

<sup>۳۷۸</sup> همان، صفحه ۴.



## ۱.۴. تدابیر شورای ملی برای مبارزه با فساد اداری

با وجود اجماع بر اینکه جلوگیری از فساد باید به همه قوای دولت گسترش یابد، ولی معیار های مبارزه با فساد در تعهدات تمویل کنندگان عمدتاً متمرکز به قوه اجرائیه بوده است. اهداف کوتاه مدت ۲۰۱۷/۲۰۱۸ مندرج در سند خودکفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل مقرر می دارد که یک استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری برای "تمام دولت" تهیه شود. ۳۷۹ استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، در محور اول خود، حاوی مقرراتی است که مستقیماً روی شورای ملی تأثیر گذاشته و دولت را به حمایت از رهبری شورای ملی در تهیه و تطبیق پلان مبارزه با فساد اداری متعهد می سازد، هرچند میعاد مشخصی برای آن تعیین نشده است. ۳۸۰ طبق این استراتیژی، این پلان باید حاوی معیارهایی از جمله تصویب مقرر طرز سلوک، ثبت و اشاعه دارایی های تثبیت شده و کارت های گزارش برای عامه مردم باشد. ۳۸۱ در نشست با یوناما، یکی از اعضای کمیسیون عدلی و قضایی ولسی جرگه اظهار داشت که دخیل نبودن شورای ملی در تهیه استراتیژی منجر به کم علائقی اعضای این شورا در همکاری برای تطبیق آن شده است. او همچنان اظهار داشت که نیاز است تا یک قانون جامع مبارزه علیه فساد اداری تدوین و تصویب شود. تهیه و تدوین قانون، برخلاف آنچه در مورد استراتیژی اتفاق افتاد مستلزم همکاری شورای ملی بوده و می تواند باعث دخیل شدن دوباره اعضای آن در یک گفتگوی جدی پیرامون معیارهای مبارزه علیه فساد شود.

در پرتو نظرسنجی های انجام شده که نمایانگر سطح پایینی از اعتماد نسبت به قوه ی مقننه است، شورا علاقمندی شدیدی برای نشان دادن تعهد به معیارهای شفافیت دارد. تعهد حکومت وحدت ملی نسبت به جلوگیری از فساد زمینه خوبی را برای شورا فراهم می کند تا معیارهای مبارزه با فساد خود را در جریان مدتی باقیمانده از دوره کاری شان تقویت نموده و میراثی پایدار از خود برجای بگذارد. شورا باید افزایش شفافیت و حسابدی را در پروسه های کاری خویش مد نظر قرار دهد که می تواند به شکل فزاینده ای توانایی های آن را در اعمال حق نظارت مبتنی بر قانون اساسی بهبود بخشد. استندردهای پذیرفته شده ی بین المللی و تجارب خوب پارلمان ها توصیه می کند که ابزارهای شفافیت از قبیل قواعد پیرامون پروسه های تصمیم گیری مشارکتی، طرزالعمل های شفاف پیرامون تعارض منافع، طرزالعمل ها و مقررات انضباطی و مقررات پیرامون دسترسی به معلومات باید در نظر گرفته شود. ۳۸۲

اصول وظایف داخلی ولسی جرگه ۳۸۳ و مشرانو جرگه ۳۸۴ اجرای یک سلسله اقدامات تادیبی را در صورت ارتکاب عملی خلاف قانون اساسی پیش بینی نموده است. قواعد مذکور اعضای شورای ملی را از پرداختن به مشاغل دیگر ۳۸۵ در طی مدت کاری شان باز داشته و نیز احکامی را برای تعقیب عدلی اعضای شورا در بردارد. ۳۸۶ اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه ۳۸۷ موضوع برکناری یکی از اعضا را در صورت ارتکاب عملی خلاف قانون اساسی در نظر گرفته است. آخرین نمونه تطبیق حاضری اعضای ولسی جرگه، توانایی ولسی جرگه در اعمال تدابیر انضباطی را به نمایش گذاشت. در اپریل ۲۰۱۷، ولسی جرگه تصمیم گرفت تا تدابیر انضباطی ۳۸۸ را علیه نه عضو این جرگه که به شکل متداوم در جلسات عمومی کمیته ها بدون هیچ گونه عذر موجهی غیرحاضر بودند اعمال کند. این اقدام منجر به بهبود سریع میزان حاضری در جلسات عمومی مجلس شد. با وجود مورد استقبال قرار گرفتن این اقدام، تطبیق جدی تر قواعد به دلیل اینکه مبدا این کار باعث تعلیق اکثریت اعضای ولسی جرگه گردیده و زمینه تکمیل شدن نصاب لازم برای تصویب بودجه و یا تصویب قوانین فراهم نگردد، متوقف شد. یک مقرر طرز سلوک رسمی و یا یک مکانیزم کنترل داخلی که تقویت کننده شفافیت و تضمین کننده نظارت سازمانی بر جلوگیری از فساد باشد تا کنون در عمل پیاده نشده است. کار بالای قانون خدمات پارلمانی، در اتحادیه بین المجالس که در سال ۲۰۱۶ آغاز شده بود تاکنون نهایی نشده است.

<sup>۳۷۹</sup> مراجعه شود به: اهداف کوتاه مدت (SMART) ۲۰۱۷/۲۰۱۸ سند خود کفایی از طریق چارچوب حسابدی متقابل در اینجا:

[http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/agreed\\_smaf\\_smart\\_deliverables\\_final2017.20181113.33613553325325.pdf](http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/agreed_smaf_smart_deliverables_final2017.20181113.33613553325325.pdf) (تاریخ مراجعه به

سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۳۸۰</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، II محور اول.

<sup>۳۸۱</sup> استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، II محور اول.

<sup>۳۸۲</sup> جعبه ابزار پارلمانی بنیاد بین المللی سیستم های انتخاباتی، مدل گزارش پارلمان: چارچوب، بهترین روش های جهانی: مدل سالانه گزارش پارلمان، ابزار نظارت و گزارش

راهبردی برای تقویت پارلمان های دموکراتیک در سراسر جهان

<sup>۳۸۳</sup> اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، فصل دوازدهم، ماده ۷۰.

<sup>۳۸۴</sup> اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، فصل دوازدهم.

<sup>۳۸۵</sup> قانون اساسی، ماده ۱۵۲

<sup>۳۸۶</sup> قانون اساسی، ماده ۱۰۲

<sup>۳۸۷</sup> اصول وظایف داخلی مشرانو جرگه، فصل ۳، ماده ۱۲.

<sup>۳۸۸</sup> اصول وظایف داخلی ولسی جرگه، فصل بیست و دوم.

قانون جدید ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی اعضای شورا را مکلف می سازد تا دارایی های خود را ثبت کنند. این قانون به تاریخ ۵ سپتمبر ۲۰۱۷ با فرمان رئیس جمهور نافذ و بتاريخ ۲۷ ماه نوامبر ۲۰۱۷، از سوی ولسی جرگه تصویب شد، کمیسیون مشترک مجلسین تاکنون درمورد تعدیلات پیشنهاد شده از سوی مشرانو جرگه اختلاف نظر دارد. ۳۸۹ میزان پیروی از این قانون در میان اعضای شورای ملی بسیار پایین است، تاکنون مطابق معلومات یوناما تنها دو عضو پارلمان به اعلام دارایی های شان مبادرت ورزیده اند. انتخابات پارلمانی که قرار است بتاريخ ۲۰ اکتوبر سال ۲۰۱۸ برگزار گردد، شاید محرک بیشتری برای اعضای پارلمان باشد تا دارایی های شان را اعلام کنند. طبق قانون انتخابات سال ۲۰۱۶، نامزدان انتخابات پارلمانی مکلف اند تا قبل از اقدام به ورود در کارزار های انتخاباتی، دارایی های شان را اعلام کنند. ۳۹۰ شورای ملی در همکاری با اداره ثبت و اشاعه دارایی ها باید مکانیزیمی را جهت حصول اطمینان از اینکه ثبت دارایی ها به این اداره منتقل شده و به شکل سالانه طوری که لازم است به روزآوری می گردد، ایجاد کند.

طی سال های اخیر پیشرفت های ملموسی در ارتباط با بهبود شفافیت در شورای ملی به دست آمده است. از سال ۲۰۱۶ بدینسو، ولسی جرگه صورت حاضری اعضای پارلمان را به صورت آنلاین منتشر کرده و هر دو مجلس این معلومات را در دسترس عموم قرار داده اند. از اوایل ۲۰۱۷ بدینسو، هر دو مجلس آجندای جلسات عمومی و نشست های کمیته های خود و همین قسم گزارشات مختصر مربوطه را در وبسایت های شان نشر کرده اند. سر از ماه دسمبر ۲۰۱۷، هردو مجلس شورای ملی از طریق وبسایت های شان تمام قوانین زیر بررسی پارلمان، قوانین تصویب شده و کنوانسیون ها، معاهدات و میثاق های بین المللی تصویب شده را منتشر کرده اند. اصول وظایف داخلی هردو مجلس نیز در وبسایت هایشان قابل دسترس است. ۳۹۱ اعضای هر دو مجلس گزارشات سفرهای ساحوی خود را بطور منظم پیشکش می کنند که این گزارشات در خلاصه اجراء عمومی بازتاب می یابد. این شگردها باید مبنای خوبی برای انجام گفتگوهای شديدا مورد نیاز با شهروندان، جامعه مدنی و رسانه ها فراهم کنند.

تعهد کاکس پارلمانی مبارزه علیه فساد اداری با قوه مجریه پیرامون مسائل مبارزه با فساد اداری یک گام نوید دهنده دیگر است. کاکس یاد شده که اعضای آن را اکثر زنان تشکیل می دهد، در مارچ ۲۰۱۳ با هدف کاهش فساد اداری ایجاد شد. ۳۹۳

در سال ۲۰۱۷، کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری کار روی ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد در هر دو اتاق مجلس را آغاز نمود که اولین ارزیابی جامع از شورای ملی خواهد بود. این ارزیابی احکام اصول وظایف داخلی، تعارض منافع، منابع بشری و روش های تدارکاتی، ضوابط و معیارهای شفافیت و مصونیت و استقلال اعضای پارلمان را به تحلیل خواهد گرفت. هدف این ارزیابی بررسی نقاط آسیب پذیر دارای خطر بالقوه یا آشکار فساد؛ بررسی سیستم حقوقی شورای ملی و شیوه های اجرای صلاحیت های آن، همچنین سلوک و رفتار اعضای آن؛ شناسایی خلاها، کاستی ها و گریزگاه های قانونی در کارهای تقنینی بوده؛ و توصیه ها و معیارهایی را پیشنهاد می کند. توقع می رود این ارزیابی در سال ۲۰۱۸ نهایی و منتشر گردد.

## ۲.۴. پاسخگویی جزایی و شورای ملی

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، کشور های عضو را ملزم می سازد تا اقدامات لازم را جهت "ایجاد و حفظ [...] توازن مناسب میان هر نوع امتیازات قضایی یا مصونیت که در چارچوب سیستم حقوقی به منظور اجرای وظایف برای مقامات دولت در نظر گرفته اند و در صورت لزوم، به شکل موثر تحقیق، پیگرد عدلی و رسیدگی به تخلفات به اساس این کنوانسیون" را روی دست گیرند ۳۹۴. این حکم به این منظور تهیه گردیده است تا اطمینان حاصل شود که مقامات تابع معیارهای پاسخگویی در صورت ارتکاب جرایم فساد می باشند. ۳۹۵ مقامات افغانستان به اهمیت این اصل واقف هستند و در چارچوب بررسی منظم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اظهار می دارند که معافیت کامل از مجازات تحت اصول بنیادین قوانین جزای افغانستان ممکن نمی باشد ۳۹۶.

۳۸۹ قانون ثبت و اشاعه دارایی های مقامات و کارکنان دولتی جریده رسمی شماره ۱۲۷۱، ۲۸ اکتوبر ۲۰۱۷، و نیز مراجعه کنید به شماره ۴.۲.

۳۹۰ قانون انتخابات سال ۲۰۱۶، ماده ۷۳.

۳۹۱ <http://www.wolesi.website/pvd/document.aspx?Cat=۱۰۳> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳ مارچ ۲۰۱۸).

اصول وظایف داخلی ولسی جرگه <http://file.wolesi.com/PDF/New-Rules-of-Procedure-۱۳۹۶.pdf>؛ و اصول وظایف مشرانو جرگه <http://files.wolesi.com/Osol->

[Wazayif-Dakhli.pdf](http://Wazayif-Dakhli.pdf)؛ (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

۳۹۲ اساسنامه کاکس پارلمانی مبارزه علیه فساد اداری، [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA۰۰K۱SK.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA۰۰K۱SK.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳ مارچ ۲۰۱۸).

۳۹۳ اساسنامه کاکس پارلمانی مبارزه علیه فساد اداری، [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA۰۰K۱SK.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA۰۰K۱SK.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۳ مارچ ۲۰۱۸).

۳۹۴ کنوانسیون مبارزه با فساد اداری ملل متحد، ماده ۳۰ (۲).

۳۹۵ دفتر مواد مخدر و جرایم ملل متحد، رهنمود تقنینی برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، نسخه دوم، چاپ سال ۲۰۱۲، فقره های ۳۸۶ — ۳۸۷.

۳۹۶ گروه بررسی تطبیق، خلاصه گزارش: جمهوری اسلامی افغانستان، ۲۲ جون ۲۰۱۶، CAC/COSP/IRG/۲۰۱۶/CRP.۲۰ صفحه ۴ که در لینک ذیل قابل دسترس می باشد (تاریخ مراجعه به سایت ۱۰ مارچ ۲۰۱۸):

قانون اساسی در خصوص معافیت از پیگرد قانونی اعضای شورای ملی حین اجرای وظیفه حکم می کند که هیچ عضو شورای ملی به علت رای یا نظریه ای که در هنگام اجرای وظیفه ابراز می دارند، مورد تعقیب عدلی قرار نمی گیرند<sup>۳۹۷</sup>. جدای از این مصونیت وظیفوی، ماده ۱۰۲ قانون اساسی صراحت دارد که اعضای پارلمان می توانند برای سایر جرایم مورد اتهام و پیگرد قرار گیرند و مجلس مربوطه باید در رابطه با موضوع تعقیب عدلی عضو آن مجلس اطلاع داده شود. موافقت مجلس تنها در صورت توقیف یا سایر تدابیر محدودیت رفت و آمد شرط است<sup>۳۹۸</sup>. در جریان تحقیق چنانچه مظنون به احضاریه لوی خاړنوالی تمکین نکند، لوی خاړنوالی مکلف است تاییدی را از مجلس درخواست کرده و مظنون را با زور به استجواب حاضر سازد. بنابر اظهارات لوی خاړنوالی، لوی خاړنوال دو بار تقاضای تایید بازداشت اعضای ولسی جرگه را و دو بار هم تقاضای تایید اعضای مشرانو جرگه را نموده است ولی تصمیم برای رفع مصونیت هرگز گرفته نشد. حمایت اعطا شده براساس ماده ۱۰۲ قانون اساسی موقت بوده و بعد از ختم دوره کاری عضو مجلس منقضی گردیده و عضو مذکور دیگر مستحق هیچ نوع حمایت ویژه در موارد قضایای جزایی نمی باشد. بی میلی هر دو مجلس در تطبیق حضور اعضای شان در برابر مقامات قضایی و مجری قانون و یا اعطای تاییدیه برای تدابیر محدودیت در مقابل اعضای پارلمان، در عمل فرهنگ مصونیت را پیاده کرده است. گذشته از احکام قانون اساسی، قواعد بیشتری برای تنظیم مصونیت های اعضای پارلمان وجود ندارد. با آن هم مکانیزم های داخلی در هر دو مجلس وجود دارد که به مصونیت های اعضای پارلمان می پردازد.

در اواسط ۲۰۱۷، معاون اول ولسی جرگه اتهاماتی مبنی بر فساد را علیه شخص رئیس و منشی این مجلس مطرح نمود از جمله این که شخص رئیس ولسی جرگه از راه تادیبه های غیرمناسب برای مصارف رهایشی خود استفاده کرده است<sup>۳۹۹</sup>. بعد از گفتگوهای داغی که در ولسی جرگه به راه افتاد در سپتامبر ۲۰۱۷، ولسی جرگه یک کمیسیون پنج نفره حقیقت یاب را تحت ریاست معاون دارالانشاء و عضویت چهار عضو از کمیسیون های ولسی جرگه: کمیسیون تفتیش داخلی؛ کمیسیون امور مالی و بودجه؛ کمیسیون مصونیت، حقوق و امتیازات وکلاء، و کمیسیون اصلاحات اداری و مبارزه با فساد اداری، تشکیل داد. بتاريخ ۴ نوامبر ۲۰۱۷، کمیسیون مذکور یافته ها و توصیه هایش را در ولسی جرگه ارائه نمود، ۴۰۰ ولی از علنی نمودن کامل گزارش به دلیل حفظ حرمت شورای ملی خودداری نمود. قضیه برای تحقیقات بیشتر به لوی خاړنوالی محول گردید که این تصمیم بعداً در یک جلسه رای دهی پر جنجال لغو گردید<sup>۴۰۱</sup>. این قضیه که در آن برای اولین بار یکی از اعضای ولسی جرگه به طور علنی عضو دیگری را به فساد متهم می ساخت، باعث شکاف در ولسی جرگه گردیده و مباحثات بیشتری را در رابطه با معیار های سلوک در شورای ملی کلید زد. این رویداد در جریان مرحله نهایی سازی استراتیژی ملی در اکتوبر ۲۰۱۷ رخ داد که نهایتاً منجر به تعهد حکومت به حمایت از رهبری ولسی جرگه برای ایجاد یک برنامه عمل در این راستا و حمایت از تطبیق آن گردید.

### ۳.۴. نظارت پارلمانی در پرتو معیارهای مبارزه علیه فساد اداری

در هر دولت مردم سالار، شورای ملی نقش مهمی را در نظارت از اعمال قوه مجریه و قسماً از عملکرد نهادهای مستقل آن کشور ایفا کرده و شفافیت را تقویت می کند<sup>۴۰۲</sup>. قانون اساسی افغانستان به شورای ملی صلاحیت تصویب قوانین و فرمان های تقنینی، تصویب پلان ها برای انکشاف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و تکنالوژیکی، تصویب بودجه دولت، ایجاد و تعدیل واحدهای اداری و تصدیق معاهدات بین المللی را می دهد<sup>۴۰۳</sup>. قانون اساسی همچنان به طور خاص به ولسی جرگه صلاحیت تایید تعینات در وزارت ها، استیضاح وزیران و سلب صلاحیت شان از طریق اعطای رای اعتماد و یا عدم آن، می دهد<sup>۴۰۴</sup>. استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری مشتمل بر

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/۲۰-۲۴June۲۰۱۶/V۱۱.۳۸۲۲e.pdf>

<sup>۳۹۷</sup> قانون اساسی ماده ۱۰۱.

<sup>۳۹۸</sup> قانون اساسی ماده ۱۰۲.

<sup>۳۹۹</sup> وبسایت ولسی جرگه خلاصه صورت جلسه ۲۳ سپتامبر ۲۰۱۷، <http://www.wolesi.website/pvd/showdoc.aspx?Id=۵۸۴۸>، (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۰۰</sup> وبسایت ولسی جرگه خلاصه صورت جلسه ۴ نوامبر ۲۰۱۷، <http://www.wolesi.website/pvd/showdoc.aspx?Id=۸۱۳۶>، (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۰۱</sup> وبسایت ولسی جرگه خلاصه صورت جلسه ۱۱ نوامبر ۲۰۱۷، <http://www.wolesi.website/pvd/showdoc.aspx?Id=۸۱۳۸>، (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۰۲</sup> سازمان جهانی پارلمانیان علیه فساد اداری (GOPAC)، کنترل فساد اداری: کتاب دستی برای پارلمانیان اگست ۲۰۰۵.

<sup>۴۰۳</sup> [http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH\\_Final\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf) (تاریخ مراجعه به سایت ۲۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۰۴</sup> قانون اساسی، ماده ۹۰.

<sup>۴۰۴</sup> قانون اساسی، ماده ۹۱ و ۹۲.

چندین حکم که صراحتاً شورای ملی را در مکانیزم های پیشنهاد شده حسابدگی می گنجاند. ولی تاکنون شورای ملی کمتر به این احکام پرداخته است.

از سوی دیگر، قوه مجریه تمایل اندکی را در همکاری با قوه مقننه برای تسهیل عملکردهای نظارتی آن از خود تبارز داده است. در بخش مربوط به اصلاحات در سکتور امنیتی، ماتریکس تطبیق قوانین مبارزه علیه فساد اداری افغانستان ۲۰۵ حاوی معیار مربوط به نظارت بر تدارکات مخفی، از شورای امنیت ملی درخواست می کند تا گزارش های حسابرسی با جزییات مرتبط با سکتورهای امنیتی و دفاعی برای پارلمان ارائه کند. ماتریکس دسامبر ۲۰۱۷ را به عنوان ضرب الاجل برای ارائه این گزارش ها تعیین کرده است، ولی تاکنون نه شورای امنیت ملی به این تعهد پابندی نشان داده و نه موضوع در هیچ یک از جلسات پارلمان مطرح گردیده است. منابعی در شورای امنیت ملی نسبت به اشتراک گذاری این گزارش های محرمانه به شمول گزارش های مالی به مراجعی غیر از ریاست جمهوری تمایل نشان نداده است. به طور جداگانه، ماتریکس ۲۰۶ شامل یک معیار است که از وزارت عدلیه و ستره محکمه درخواست می کند که عضویت کمیته امتحانات دولتی را با نمایندگان مستقل که سوابق شان مورد مطالعه قرار گرفته باشد، از جمله در سکتور تقنینی گسترش دهد. ضرب الاجل برای این قانون جون ۲۰۱۸ است، اما تاکنون شورا حاضر به همکاری در این مکانیزم نگردیده است.

#### ملاحظات:

تدوین قواعد بیشتری برای درستکاری، شفافیت و حسابدگی در هر دو مجلس شورای ملی و نیز اجرای قواعد انضباطی و پیروی بیشتر از تعهدات از جمله اعلام دارایی ها می تواند بر سهم گیری شورای ملی در مبارزه با فساد بیفزاید. تاخیر در تصویب قوانین در شورای ملی پروسه دموکراتیک را از مسیرش منحرف ساخته است و این کار قوه مجریه را وادار می دارد تا به خاطر پیشبرد اصلاحات در کشور به صلاحیت خویش مبنی بر تصویب قوانین در حالات عاجل متوسل شود. حسابدگی نبودن اعضای پارلمان موجب شده است که عامه مردم برداشت منفی از پارلمان و اعضای آن داشته باشند.

#### پیشنهادهای

##### به شورای ملی:

همکاری در راستای اجرای اصلاحات در بخش مبارزه با فساد اداری در همکاری با قوه مجریه به شمول همکاری در تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری؛

تقویت حسابدگی داخلی، تقویت شفافیت و معیارهای امانتداری و پیروی از این قوانین؛

ایجاد مکانیزم های داخلی برای تقویت میزان پیروی از مکلفیت ثبت دارایی ها؛

بهبود بخشیدن به موثریت روند بازبینی قوانین و پروسه های تصویب، به شمول بهبود بخشیدن در تصویب و بازبینی قوانین مربوط به فساد اداری؛

همکاری با جامعه مدنی در امر مبارزه با فساد اداری؛

##### به لوی خاړنوالی:

تعقیب اتهامات وارده علیه اعضای شورای ملی و کارمندان آن در مطابقت با چارچوب حقوقی افغانستان به شکل متعهدانه و شفاف؛

##### به حکومت و جامعه مدنی:

حمایت از شورای ملی در تطبیق معیارهای مبارزه با فساد اداری؛

۴۰۵. استراتژی مبارزه با فساد اداری، ضمیمه یک محور ۲، صفحه ۲۴.

۴۰۶. استراتژی مبارزه با فساد اداری، ضمیمه یک محور ۳، صفحه ۲۴.

## ۵. کار نهادهای مستقل در امر مبارزه با فساد اداری

در سال ۲۰۱۷ افغانستان از الگوی داشتن یک نهاد اختصاصی پیشگیر در زمینه مبارزه با فساد اداری که در دفتر مواد مخدر و جرائم سازمان ملل متحد به عنوان نهاد مورد تقاضای ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری ثبت گردید بود، به توزیع این وظایف میان چندین نهاد گذار نمود. از آنجاییکه بسته شدن اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری فرصتی خوبی را برای افزایش موثریت و استقلالیت فعالیت مربوط به مبارزه علیه فساد اداری فراهم می کند، ولی تداوم وجود چنین نهاد های مستقل و حکومتی مسئول اجرای این وظایف به شکل کافی مورد ارزیابی قرار نگرفته است. در سال ۲۰۱۷، شفافیت بین الملل نهاد های مستقل مبارزه با فساد اداری افغانستان را بر اساس ویژگی های پیشنهادی شش گانه ماده ششم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری ارزیابی نمود که این ویژگی ها عبارتند از: (۱) تمرکز بر جلوگیری و کنترل فساد اداری؛ (۲) پی ریزی به شکل دائمی؛ (۳) تضمین تمویل آن از سوی حکومت؛ (۴) پاسخگویی به پارلمان یا قوه مجریه (۵) مکلفیت به جمع آوری معلومات پیرامون فساد اداری؛ و (۶) مورد تایید و قابل دسترس بودن برای عامه مردم. ۴۰۷ هیچ یک از نهادهای مستقل مبارزه با فساد در افغانستان واجد این معیار ها نمی باشد. ۴۰۸

### ۱.۵. بسته شدن تدریجی اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری

اداره عالی نظارت در سال ۲۰۰۸ با حمایت قابل ملاحظه تمویل کنندگان ایجاد گردید ۴۰۹ تا استراتژی مبارزه با فساد اداری سال ۲۰۰۸ را نظارت و تعمیل آن را سرعت بخشد و همچنان سایر وظایف در ارتباط به جلوگیری از فساد اداری را اجرا نماید. ۴۱۰ در حالیکه از بدو ایجاد اداره عالی نظارت موثریت این نهاد بنا بر وجود ابهام در نقش و وظایف آن، عدم کارایی کارمندان آن در تثبیت کردن نقش آن، خلاهای ساختاری در کمرنگ ساختن استقلال آن، بشمول صلاحیت ریاست جمهوری در تغییر لایحه وظایف و انتصاب روسای آن، مورد سوال قرارگرفت. ۴۱۱ محکومیت عبدالرازق زلالی معاون پیشین اداره عالی نظارت به خاطر سوء استفاده از صلاحیت وظیفوی آن، در وظیفه قبلی وی از طرف مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری و مجازات وی به دو نیم سال حبس حیثیت این نهاد بیش از پیش پایین آورده است. ۴۱۲

اهمیت اداره عالی نظارت بنا بر کاهش اعتبار و ناچیز بودن دست آورد های بتدریج تقلیل یافته و وظایف کلیدی آن به نهاد های دیگر محول گردید. از آنجاییکه کمیته مشترک نظارت و ارزیابی ابتداء در چهارچوب تشکیلاتی اداره عالی نظارت به منظور بهبود بخشیدن به عملکرد این اداره ایجاد شد ولی در سال ۲۰۱۶ از این اداره مجزا گردید و وظیفه نظارت و گزارشدهی اداره عالی را نیز به خود اختصاص داد. ۴۱۳

ایجاد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری در سال ۲۰۱۶ که وظایف ایجاد پالیسی و هماهنگی را به عهده داشت، اداره عالی نظارت را بیش از پیش از ساختار مبارزه با فساد اداری، به حاشیه راند. ۴۱۴ استراتیژی مبارزه با فساد اداری در مورد اداره عالی نظارت هیچ یادآوری نمی‌کند. ولی استراتیژی مذکور برخی از وظایف اداره عالی نظارت را به سایر نهادها محول نموده است ۴۱۵ به عنوان مثال، نظارت از تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری به دارالانشای ویژه محول گردیده است. ۴۱۶ و خاطر نشان می‌سازد که نهاد های مبارزه با فساد اداری باید کارآمدتر شده و در زیر چتر معاونیت لوی خارنوالی در امور مبارزه با فساد اداری مدغم شوند. ۴۱۷ قانون جدید ثبت و اشاعه دارایی ها که بتاريخ ۵ سپتمبر سال ۲۰۱۷ توسط فرمان رئیس جمهور توشیح گردید ماده ۱۲ قانون اداره عالی نظارت

٤.٧ شفافیت بین الملل، پ کردن خلاءها: تقویت موثریت ای سی ای اس افغانستان صفحه ٧.

۴۰۸ گزارش پونا ما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷ صفحات ۵-۶.

۴۰۹. اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده (یو اس اید)، از طریق برنامه مساعدت هایش برای نهاد مبارزه علیه فساد اداری افغانستان (۴A) مبالغ هنگفتی را در حمایت از اداره

https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/assistance-afghanistan%E۲٪۸۰٪۹۹s-anticorruption- authority-۴a

۴۱۰. مواد ۶ و ۹ قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری (جریده رسمی شماره ۹۵۷) ۲۹ جولای ۲۰۰۸ (۱۳۸۷/۵/۸) (قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری).

<sup>۴۱۱</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷. صفحه ۶.

بخش ۳ در فوق ملاحظه شود. <sup>۴۱۲</sup>

۴۱۳ مراجعه شود به بخش ذیل شماره ۲۰۵ و حکم ریاست جمهوری منتهی بر تعدیل شخصیت حقوقی، وظائف و صلاحیت های کمیته مشترک نظارت و ارزیابی، (فرمان شماره

(۱۱۵)، ۱۸ ستمبر ۲۰۱۶ء۔

۴۱۴ بخش ۲.۲ در فوق.

۴۱۵ به بخش ۲.۳ بالا مراجعه شود.

۴۱۶ استراتژی ملی، مبارزه با فساد اداری VII.

۴۱۷ بخش ۳ در فوق.



را ملغی کرد ۱۸ و صلاحیت اشاعه و ثبت دارایی ها را به ریاست اداره امور انتقال داده است. ۱۹ استراتژی انتقال این صلاحیت را تأیید نموده و مشخص ساخته است که ریاست اداره امور مسئول است تا پیروی از احکام اشاعه دارایی ها توسط مقامات عالی را یقینی بسازد. ۲۰ پروسه تقنینی ای که اداره عالی مبارزه با فساد اداری را منحل کرد فاقد شفافیت و مشوره با نهاد های ذیدخل بوده است. بعد از اینکه تمام بست های اداره عالی نظارت در بودجه سال ۲۰۱۸ مورد تأیید قرار گرفت ، فرمان شماره ۸۶۳ مورخ ۱۷ فبروری ۲۰۱۸ ریاست جمهوری تمام بست های اداره عالی نظارت را به معاون لوی خرنوالی در امور مبارزه با فساد اداری منتقل نمود.

تعدیلات وارده در قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خرنوالی در سوم مارچ ۲۰۱۸ ، بلاخره اداره عالی نظارت را ملغی نمود ۲۱ این در حالیکه وظایف و قائمی معاونیت لوی خرنوالی در امور مبارزه با فساد اداری بصورت کافی شرح داده نشده است. لوی خرنوالی باید اطمینان حاصل نماید که پروسه مدیریت انتقال وظایف مهم به شکل درستی انجام شود.

در حالیکه جامعه مدنی و جامعه بین المللی مدت ها پیش سفارش نموده بودند که در اداره عالی نظارت اصلاحات بوجود آید ، و تلاش استراتژی برای یکی ساختن نهاد ها با پیشنهاد های قبلی برای کارآمد سازی شمار زیادی از نهاد های مبارزه با فساد اداری در افغانستان منطبق می باشد ۲۲ وظایف محول شده به معاونیت لوی خرنوالی باید مورد بازبینی قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که چهارچوب سازمانی به طور کامل در مطابقت با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری است. ۲۳ به تاسی از ماده های ششم و سی و ششم کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری ، وظایف پیشگیرانه و مجری قانون را می توان به یک نهاد واحد واگذار کرد. ۲۴ بناءً به منظور اجرای این دو وظیفه ، نهاد یاد شده باید منابع و کارمندان کافی در اختیار داشته باشد تا استقلال آن تامین شده و بتواند وظایفش را بدون "اعمال نفوذ بی مورد" به پیش ببرد. ۲۵ نیاز است تا یک قانون جامع مبارزه با فساد اداری وظایف همه نهاد های مبارزه با فساد اداری را شرح نماید. یک پروسه فراگیر تهیه پیش نویس قانون باید متضمن مشورت با همه طرف های ذینفع باشد. ۲۶

## ۲.۵. کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری (مک)

کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری نقش حیاتی نظارت ، ارزیابی و گزارش دهی پیرامون مبارزه علیه فساد اداری در افغانستان را ایفاء مینماید. ۲۷ کمیته مشترک نظارت و ارزیابی براساس یک فرمان اجرایی مقام ریاست جمهوری در سال ۲۰۱۰ به عنوان بخشی از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری ایجاد گردید. ۲۸ این کمیته از سوی انگلستان ، سفارتخانه های ناروی کانادا و اداره انکشاف بین المللی ایالات متحده امریکا (یوس اید) حمایت مالی می شود. اهلیت حقوقی ، وظایف و ترکیب آن در فرمان ماه سپتمبر ۲۰۱۶ به تفصیل بیان گردید که بر اساس آن این کمیته مستقل و خود مختار شد و کار آن به پنج ساحه مشخص ۲۹ متمرکز گردید که این ساحات عبارتند از: (۱) نظارت و ارزیابی از فعالیت های مبارزه علیه فساد اداری از سوی حکومت و جامعه جهانی ؛ (۲) ارائه پیشنهادات بمنظور معرفی اصلاحات ؛ (۳) نظارت و ارزیابی از مؤثریت ، شفافیت و حسابداری کمک های جامعه جهانی ؛ (۴) نظارت از تطبیق پیشنهادات ارائه شده ؛ و (۵) گزارش پیرامون چگونگی تطبیق پیشنهادات کمیته و وضعیت عمومی فساد اداری در کشور به مقام ریاست جمهوری ، شورای ملی و جامعه جهانی. ۳۱ جایگاه حقوقی کمیته مستقل مشترک نظارت

۱۸ قانون ثبت و اشاعه دارایی ها ، ماده ۱۶

۱۹ قانون ثبت و اشاعه دارایی ها ، ماده ۱۶.

۲۰ استراتژی مبارزه با فساد اداری ، محور چهارم ، پلان تطبیق.

۲۱ تعدیلات در قانون تشکیل و صلاحیت لوی خرنوالی {محل برای متن} مارچ ۲۰۱۸ ، جریده رسمی {محل برای متن}.

۲۲ گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷ صفحه ۵ شماره ۱۸ نهاد های مجزا توظیف شده برای مبارزه با فساد اداری.

۲۳ استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری II محور ۴.

۲۴ دفتر ملل متحد برای مبارزه با جرم و مواد مخدر ، رهنمود حقوقی برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری صفحه ۲۲.

[https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC\\_LegislativeGuide.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf) تاریخ مراجعه به سایت ۱ مارچ ۲۰۱۸.

۲۵ دفتر ملل متحد برای مبارزه با جرم و مواد مخدر ، رهنمود حقوقی برای تطبیق کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری صفحه ۲۰.

۲۶ بخش ۲، ۴، ۲ در فوق.

۲۷ مراجعه شود: کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری (UNCAC) ماده ۵ فقره (۵) ماده ۱۰ و ماده ۶۲ فقره (۳).

۲۸ فرمان ریاست جمهوری پیرامون مبارزه موثر علیه فساد اداری (فرمان شمار ۶۱) مورخ ۱۸ مارچ ۲۰۱۰ ، در ماده هشتم این فرمان به اداره عالی نظارت هدایت داده شده است تا "یک کمیته نظارت و ارزیابی را در چهارچوب این اداره ایجاد نماید که متشکل از کارشناسان ملی و بین المللی در ساحه مبارزه با فساد اداری باشد." این کمیته موظف گردیده بود تا "با نظارت و ارزیابی شان نهاد های دولتی را در تعیین شاخص های انکشافی همکاری نموده گزارش شش ماهه کار شان را به رئیس جمهور ، شورای ملی ، و جامعه بین المللی و عامه مردم در رابطه با فعالیت های انجام شده در زمینه مبارزه با فساد اداری در سطح ملی و نیز پیرامون مساعدت های انجام شده از سوی جامعه بین المللی و تمویل کنندگان ارائه نماید".

۲۹ فرمان رئیس جمهوری پیرامون تغییر شخصیت حقوقی ، مکلفیت ها و وظایف و صلاحیت کمیته مستقل نظارت و ارزیابی (فرمان شماره ۱۱۵) ، ۱۸ سپتمبر ۲۰۱۶.

۳۰ همان ماخذ. ماده های ۱ و ۲.

۳۱ ماده ۵ لایحه وظایف ، صلاحیت ها ، وظائف و تشکیل کمیته مستقل نظارت و ارزیابی ضمیمه فرمان ریاست جمهوری پیرامون تغییر شخصیت حقوقی ، مکلفیت ها ، وظایف و صلاحیت های کمیته مستقل نظارت و ارزیابی (فرمان شماره ۱۱۵) ۱۸ سپتمبر ۲۰۱۶ (MEC TORs).

و ارزیابی که بر پایه یک فرمان اجرائی بنا شده است و می تواند در هر زمانی دستخوش تغییر شود، در برابر اعمال نفوذ سیاسی آسیب پذیر است.

کمیته مشترک نظارت و ارزیابی متشکل از سه عضو داخلی و سه عضو بین المللی است که توقع می رود در برابر منافع حزبی داخلی و منافع ویژه بین المللی غیر قابل نفوذ باشد. مطابق به لایحه وظایف کمیته مشترک نظارت و ارزیابی، اعضای بین المللی آن از سوی رئیس جمهور به پیشنهاد جامعه جهانی تعیین میگردند. ۴۳۲ در عمل، یک کمیته دایمی گزینش متشکل از سه مرجع تمویل کننده اصلی کمیته نظارت و ارزیابی و یوناما پست های خالی را اعلان، کاندیدان واجد شرایط را انتخاب و آنها را به رئیس جمهور پیشنهاد می نمایند. لایحه وظایف کمیته مشخص می سازد که اعضای داخلی کمیته تنها از سوی رئیس جمهور انتخاب می شوند که این امر نمایانگر نوعی از آسیب پذیری سیاسی است. ۴۳۳ همه اعضای شش گانه این کمیته باید از طریق پروسه استخدام شفاف، مبتنی بر رقابت آزاد و شایستگی برگزیده شوند تا همه گونه احتمالات اعمال نفوذ سیاسی در گزینش شان منتفی گردد و ترجیح داده می شود که جامعه مدنی در این پروسه دخیل باشد. ۴۳۴ یک دارالانشای تخنیک با کارمندان داخلی و بین المللی کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی را همکاری می کند در حالیکه ترکیب مختلط کمیته مشترک نظارت و ارزیابی و مهارت های کارشناسی بین المللی آن به عنوان نقطه قوت این کمیته برشمرده می شود، نگرانی های امنیتی به شکل فزاینده ای توانایی های این کمیته برای جذب کارشناسان ورزیده و واجد شرایط با محدودیت روبرو می سازد. تجربه استخدام مستشاران برای ارزیابی های انفرادی، منجر به عدم انسجام در کیفیت ارزیابی ها می گردد.

کمیته مشترک نظارت و ارزیابی سه معیار ۴۳۵ را برای انتخاب و اولویت بندی ساحات و ادارات جهت بازنگری تطبیق مینماید که عبارتند از (۱) تعهد وزیر، کارکنان ارشد و آن موسسه نسبت به ایجاد اصلاحات؛ (۲) تأثیر بالقوه بالای وزارت یا مؤسسه، بخصوص اینکه یافته های کمیته مشترک نظارت و ارزیابی میتواند وجوه مالی مراجع تمویل کننده را جلب کند و یا اینکه وزارت یا مؤسسه خودشان منابع در اختیار دارند که برای تطبیق پیشنهادات اختصاص دهند؛ و (۳) اولویت دهی عمدی کار حکومت در مؤسسات ارائه کننده خدمات عامه، وزارت های تولید عواید، سکتور امنیتی، پروسه های سیستمیک در سراسر حکومت، وغیره. اما، هیچگونه وضاحتی در مورد تطبیق این معیار ها هنگامی که رئیس جمهور به این کمیته وظیفه می دهد که یک ارزیابی موردی انجام دهد، وجود ندارد. ۴۳۶

کمیته مشترک نظارت و ارزیابی سهم خویش را در ایجاد اصلاحات از طریق ابراز نظر در مورد قوانین و پالیسی ها و اکثراً از طریق تهیه گزارش های متعددی پیرامون آسیب پذیری در برابر فساد در نهاد های کلیدی ایفاء نموده است. از آغاز ایجاد تا ۵ مارچ ۲۰۱۸، این کمیته بطور مجموعی ۷۸۹ پیشنهاد را ارائه نموده است. در سال ۲۰۱۷، این کمیته یک گزارش ۴۳۷ ارزیابی آسیب پذیری به فساد اداری به سطح وزارت، دو گزارش ۴۳۸ آسیب پذیری در برابر فساد اداری، یک گزارش ویژه ۴۳۹ و پنج گزارش پیگیری ۴۴۰ به نشر رساند. همچنان این کمیته پلان های مبارزه علیه فساد اداری شش وزارت را مرور نمود. در بعضی موارد، گزارشات کمیته حمایت سیاسی قابل ملاحظه ای را کسب نمود که باعث تعهد حکومت برای اصلاحات گردید. بطور مثال، گزارش آسیب پذیری در برابر فساد این کمیته در مورد وزارت معارف برای بحث در شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری ارائه گردید ۴۴۱ که پس از آن رئیس جمهور روی همکاری حکومت در تطبیق گزارشات کمیته مشترک نظارت و ارزیابی تأکید نمود. معه هذا پیشنهادات کمیته مشترک نظارت و ارزیابی به شکل سیستماتیک در پلان های اصلاحاتی نهاد ها و یا پلان های مبارزه با فساد ادارات مربوطه گنجانیده نشدند. و نه هم این گزارش ها

۴۳۲ لایحه وظایف کمیته مستقل نظارت و ارزیابی، ماده ۲ فقره (۲).

۴۳۳ لایحه وظایف کمیته مستقل نظارت و ارزیابی، ماده ۲ فقره (۱).

۴۳۴ این به عنوان یک تدبیر پیشگیرانه پیشنهاد می گردد و به هیچوجه به این معنی نیست که در انتخاب کمشنران فعلی کدام خلاف ورزی صورت گرفته باشد.

۴۳۵ پلان استراتژیک کمیته مستقل مشترک مبارزه با فساد اداری و ارزیابی (جولای ۲۰۱۶ تا نومبر ۲۰۱۸ را در این سایت دریابید:

[http://www.mec.af/files/MEC\\_Strategy\\_vr2017.pdf](http://www.mec.af/files/MEC_Strategy_vr2017.pdf) تاریخ مراجعه به سایت: ۴ مارچ ۲۰۱۸.

۴۳۶ بطور مثال کمیته نظارت و ارزیابی در گزارش ربعوارش در ماه اپریل ۲۰۱۷ گفته اند که از جانب رئیس جمهور برای شان وظیفه سپرده شده است تا بخشی از سه تیم های ویژه تحلیل باشند. گزارش ربعوار ماه اپریل ۲۰۱۷ را در این سایت ملاحظه نمایید:

[http://www.mec.af/files/1st\\_quarterly\\_report\\_2017\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/1st_quarterly_report_2017_dari.pdf) تاریخ مراجعه به سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸.

۴۳۷ تحلیل آسیب پذیری وزارت معارف در برابر فساد اداری، اکتوبر ۲۰۱۷ را در این سایت دریابید:

[http://www.mec.af/files/2017\\_23\\_10\\_moe\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/2017_23_10_moe_dari.pdf)

۴۳۸ در مورد شرکت برشنا افغانستان و برنامه جامع زراعت و انکشاف دهات. [http://mec.af/files/2017\\_12\\_09\\_dabs\\_full\\_report\\_da.pdf](http://mec.af/files/2017_12_09_dabs_full_report_da.pdf).

[http://mec.af/files/2017\\_29\\_10\\_cardf\\_report\\_da.pdf](http://mec.af/files/2017_29_10_cardf_report_da.pdf)

۴۳۹ گزارش ویژه: آسیب پذیری دفتر لوی خاړنوالی افغانستان در برابر فساد اداری را در این سایت یابید:

[http://www.mec.af/files/2017\\_07\\_19\\_ago\\_special\\_report\\_full\\_report\\_dari.pdf](http://www.mec.af/files/2017_07_19_ago_special_report_full_report_dari.pdf)

۴۴۰ مراجعه شود به وبسایت مک: <http://www.mec.af/da/index.php/reports/follow-up-reports>

۴۴۱ نشست شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری بتاريخ ۲۵ اکتوبر ۲۰۱۷.

توانستند تاثیر مطلوب را در راه اندازی اقدامات سیستماتیک تعقیبی به جا بگذارند که در نتیجه به محکومیت در قضایای فساد بیانجامد. ۴۴۲

کمیته مشترک نظارت و ارزیابی دو گزارش را در مورد فساد اداری مربوط به کمک های ارائه شده از سوی جامعه جهانی ۴۴۳ منتشر نموده و فعلاً در حال ارزیابی صندوق وجهی نظم و قانون افغانستان (لوتفا) است. ۴۴۴ گزارش ماه اکتوبر ۲۰۱۷ ۴۴۵ کمیته مشترک نظارت و ارزیابی در مورد "برنامه جامع زراعت و انکشاف دهات" است که این پروژه از سوی انگلستان و و دهمارک ۴۴۶ خارج از بودجه تمویل می گردد. گزارش یاد شده نشان داد که از انجاییکه کمیته مشترک نظارت و ارزیابی در اثر فرمان شماره ۱۱۵ رئیس جمهور موظف گردیده است تا ارزیابی مستقلانه ای از همه طرفها به شمول تمویل کنندگان انجام دهد، کمیته مذکور در مورد گزارشدهی در باره دونران با مشکلات عمده ای روبرو است. پلان کمیته مشترک نظارت و ارزیابی مبنی بر اجرای ارزیابی آسیب پذیری در برابر فساد در شورای ملی که در پلان کاری ۲۰۱۸ آن کمیته در نظر گرفته شده است، کاملاً به موقع است، و اگر چنانچه از سوی شورای ملی نیز حمایت گردد، می تواند موجب اعمال اصلاحات جدی در زمینه مبارزه با فساد اداری در قوه مقننه گردد. ۴۴۷

کمیته مشترک نظارت و ارزیابی بدون شک در اصلاحات مبارزه با فساد اداری در افغانستان نقش داشته است. ولی با آنهم نگرانی ها پیرامون عدم انسجام در کیفیت گزارش های آن، و نیز از ناحیه بسته شدن اداره عالی نظارت، باید باعث راه اندازی مناقشاتی در باره آینده کمیته مشترک نظارت و ارزیابی گردد. از آنجاییکه ایجاد این کمیته به شکل موقت اشاره به داشتن یک استراتیژی خروج و یا حد اقل داشتن یک پلان برای کاهش تدریجی وابستگی آن به تمویل و حمایت کارشناسان بین المللی دارد، نیاز به داشتن یک نهاد پیشگیر مستقل در مطابقت با ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، ایجاب می کند تا کمیته مشترک نظارت و ارزیابی به خاطر روی دست گرفتن وظایف پیشگیرانه بیشتر تقویت شده و بر یک بنیاد حقوقی محکم استوار گردیده و کاملاً ملی ساخته شود. استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری در حالیکه به احیای مجدد این نهاد "به منظور حمایت از نقش و مشارکت جامعه مدنی" فرا می خواند، رهنمود مفصلی پیرامون نقش پیش بینی شده این کمیته ارائه نمی کند. ۴۴۸ در واقع، همکاری بهتر کمیته مشترک نظارت و ارزیابی با جامعه مدنی همراه با رشد ظرفیت های جامعه مدنی به شکل استراتیژیک، می تواند زمینه ساز این شود که برخی از وظایف و کاردانی این کمیته به شکل تدریجی به جامعه مدنی منتقل گردد. تعیین سه عضو جدید بین المللی کمیته مشترک نظارت و ارزیابی باید به آغاز گفتگو پیرامون این گزینه ها کمک نماید. با وجود سایر اصلاحات سازمانی ای که فعلاً روی دست گرفته شده است، این مقرون به احتیاط خواهد بود تا کمیته مشترک نظارت و ارزیابی تا زمان شکل گیری و استقرار نهاد های قضائی قابل اعتماد مبارزه با فساد اداری، به شکلی از اشکال حفظ گردد.

### ۳.۵. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی

کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی (کمیسیون خدمات ملکی) که به اساس قانون خدمات ملکی سال ۲۰۰۸ ایجاد گردیده است، مسئولیت رهبری پروسه اصلاحات اداری در افغانستان را به عهده دارد. ۴۴۹ گزارش ۲۰۱۷ یوناما به مشکلات موجود فراراه اعاده شفافیت سازمانی و هماهنگی در سیستم استخدام مبتنی بر شایسته سالاری اشاره نمود. اصلاحات قابل ملاحظه ای کمیسیون خدمات ملکی تحت رهبری احمد نادر نادر که در ماه مارچ ۲۰۱۷ به عنوان رئیس این کمیسیون تقرر یافت، اعمال گردید. پیشنهاد یوناما ۴۵۰ مبنی بر اعاده همه مسئولیت های مربوط به استخدام به کمیسیون خدمات ملکی پذیرفته شد ۴۵۱ و مورد تعیینات کمیسیون خدمات ملکی مسئولیت استخدام بست های ۱ و ۲ مقامات ارشد را عهده دار شد. در نتیجه این واگذاری مسئولیت، کمیسیون اصلاحات

<sup>۴۴۲</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷ صفحه ۳۰، ۹ supra

<sup>۴۴۳</sup> مرور برنامه های عملی شده کمک های خارجی در افغانستان در این سایت قابل دسترسی است:

[http://www.mec.af/files/2015\\_11\\_Review\\_of\\_Selected\\_Aid\\_Programs\\_\(Dari\\_Full\\_Report\).pdf](http://www.mec.af/files/2015_11_Review_of_Selected_Aid_Programs_(Dari_Full_Report).pdf)

و بررسی برنامه جامع زراعت و انکشاف دهات در این سایت قابل دسترسی است:

[http://mec.af/files/2017\\_29\\_10\\_cardf\\_report\\_da.pdf](http://mec.af/files/2017_29_10_cardf_report_da.pdf) تاریخ مراجعه به سایت: ۴ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۴۴۴</sup> رهنمود پلان کاری کمیته نظارت و ارزیابی (۲۰۱۸) که توسط رئیس اجرایی کمیته نظارت و ارزیابی در نشست یوناما به تاریخ ۲۶ فبروری ۲۰۱۸ ارایه گردید. لوتفا، که از سوی برنامه انکشافی ملل متحد اداره می شود، و از سوی وزارت امور داخله تطبیق می گردد، در سال ۲۰۰۲ نظر به تقاضای اداره موقت افغانستان ایجاد شد تا پولیس ملی را

کمک کند که فعالیت هایش را از سر گیرد (مراجعه شود به: <http://moi.gov.af/fa/faq/lotfa>).

<sup>۴۴۵</sup> بررسی برنامه جامع زراعت و انکشاف دهات، اکتوبر ۲۰۱۷ در این سایت قابل دسترسی است:

[http://mec.af/files/2017\\_29\\_10\\_cardf\\_report\\_da.pdf](http://mec.af/files/2017_29_10_cardf_report_da.pdf) تاریخ مراجعه به سایت: ۳ مارچ ۲۰۱۸.

<sup>۴۴۶</sup> همان، صفحه ۳.

<sup>۴۴۷</sup> استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری، فصل دوم، محور ۱، و نیز نگاه کنید فصل ۴

<sup>۴۴۸</sup> استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری.

<sup>۴۴۹</sup> قانون خدمات ملکی، جریده رسمی شماره ۹۵۱ مورخ ۸ جون ۲۰۰۸.

<sup>۴۵۰</sup> گزارش یوناما در مورد مبارزه علیه فساد اداری. اپریل ۲۰۱۷، صفحه ۱۲.

<sup>۴۵۱</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، وبسایت دری: <https://iarsc.gov.af/fa/> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).

اداری نقش رهبری و نظارتی خود در پروسه های استخدام انفرادی و گروهی کارمندان را در همکاری با وزارتخانه ها و نهاد های ذیربط دو باره عهده دارد شد. این رویداد روند انتقال صلاحیت استخدام بست های ۱ و ۲ در سال ۲۰۱۵۴۵۲ به وزارتخانه و نهاد ها ۴۵۳ را که با آن رئیس جمهور نقش کمیسیون خدمات ملکی را در پروسه استخدام به یک نقش بیشتر نظارتی تقلیل داده بود ، دگرگون نمود. ۴۵۴

استراتیژی مبارزه با فساد اداری به درستی جذب و استخدام مبتنی بر شایستگی را به عنوان رکن اساسی اصلاحات مبتنی بر مبارزه با فساد اداری می داند. ۴۵۵ طی سال ۲۰۱۷ ، کمیسیون اصلاحات اداری ظرفیت خود در عرصه مدیریت پروسه های جذب و استخدام را به نمایش گذاشت. ۴۵۶ و شفافیت بیشتری را از طریق نشر منظم معلومات در روی ویسایت خویش بروز داد. ۴۵۷ کمیسیون اصلاحات اداری ، اینک مکلف به راه اندازی امتحانات سراسری کانکور سالانه در سرتاسر کشور برای بست های ۵ و ۶ می باشد. علاوه بر آن ، کمیسیون باید طرزالعمل هایی به منظور جلوگیری از مداخله و نفوذ افراد در این پروسه ها را تهیه و ترتیب نماید. این طرزالعمل ها با به منظور بهتر ساختن ساختار های وزارتخانه ها و نهاد های مستقل دولتی ، از طریق ایجاد شفافیت بیشتر در پروسه استخدام ، و نتیجتاً بلند رفتن کیفیت استخدام شدگان ، روی دست گرفته می شود. تعهد جدی رئیس کمیسیون و موفقیت هایی که تا کنون به رهبری وی به دست آمده است ، از قبیل استخدام کارمندان جدید در همه وظایف تدارکاتی بر اساس شایستگی ، و پیشرفت چشمگیر در استخدام مبتنی بر شایسته سالاری در وزارت معارف ، می تواند باعث تحکیم هرچه بیشتر استقلالیت این کمیسیون گردد. طی نشست با یوناها ، نادر نادر تعهد سپرد تا از طریق آوردن یک سلسله تغییرات سازمانی در ساختار کمیسیون تغییراتی غیر قابل برگشتی را در کمیسیون اعمال نماید و به این ترتیب کمیسیون از وابستگی به رهبری شخص وی بی نیاز نماید. ۴۵۸

#### ملاحظات:

استقلالیت آن عده از نهاد های افغانستان که در زمینه مبارزه با فساد اداری کار می کنند ، از ناحیه اجرائی به طور عموم دچار ضعف بوده و در برابر اعمال نفوذ سیاسی احتمالی کاملاً مصون نیستند. رئیس جمهور پیوسته در تقرر مقامات ارشد دخیل می باشد و برخی از نهاد ها فقط بر اساس فرمان اجرائی ایجاد شده و مبتنی بر قانون نمی باشند. ولی با آنهم حتی نهاد های که در نتیجه یک قانون ویژه به وجود آمده اند ، نیز از بازبینی مکرر عملکرد های شان در امان نیستند. بسته شدن اداره عالی نظارت بر تطبیق مبارزه علیه فساد اداری به دلیل عدم موفقیت آن ، بر نیاز به ایجاد اصلاحات در کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی با هدف تبدیل کردن آن به یک نهاد بازدارنده قوی تر ، می افزاید. دشواری سپردن وظیفه اشاعه دارایی ها به یک اداره مستقل بیشتر کاستی های موجود را بر ملا می سازد.

#### پیشنهادهای:

#### به حکومت:

تدوین یک قانون جامع برای مبارزه با فساد اداری که چهارچوب سازمانی را در مطابقت با ماده ۶ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری به عنوان مبنای حقوقی برای نهاد های مبارزه با فساد اداری تشریح نماید.

ارزیابی اینکه چه اقدامات پیشگیرانه ای نمی تواند از طریق معاونت لوی خاړنوالی در امور مبارزه علیه فساد اداری روی دست گرفته شود که باید برای نهاد های اختصاصی ایجاد گردد. تداوم وظایف اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری باید از طریق روی دست گرفتن ترتیبات کافی برای انتقال مسئولیت ها یقینی گردد.

<sup>۴۵۲</sup> فرمان رئیس جمهور در مورد استخدام کارکنان خدمات ملکی (فرمان شماره ۸۲) ، مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۷.

<sup>۴۵۳</sup> هاشمی ، حشمت الله سید و لاوت ، جیرهارد اصلاحات خدمات ملکی در افغانستان: وظایف و مسئولیت های سکتور خدمات ملکی ، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان ، آگست ۲۰۱۶ ، صفحه های ۱۰ - ۱۱ ، قابل دسترس در اینجا: <https://areu.org.af/wp-content/uploads/2017/04/1616D-Civil-Service-Reform-in-Afghanistan-Roles-and-Functions-of-the-Civil-Service-Sector.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۵۴</sup> کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی ، تشکیل ، قابل دسترس در اینجا: <https://iarcsc.gov.af/fa/%D8%A8%D9%8A%D8%B1%D8%AF-%D8%AA%D8%B1%DB%AC%DB%AC%D9%A6%D8%AF%D8%AA/> (تاریخ مراجعه به سایت: ۱۸ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۵۵</sup> استراتیژی مبارزه با فساد اداری.

<sup>۴۵۶</sup> دارالانشای ویژه مبارزه با فساد اداری برای تطبیق استراتیژی ملی مبارزه با فساد اداری ، گزارش ویژه ، جلد ۱ ، ۱۸ فروری ۲۰۱۸.

<sup>۴۵۷</sup> به آدرس ذیل مراجعه فرماید: <https://iarcsc.gov.af/fa/%D8%A8%D9%8A%D8%B1%D8%AF-%D8%AA%D8%B1%DB%AC%DB%AC%D9%A6%D8%AF%D8%AA/> (تاریخ مراجعه به سایت: ۵ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۵۸</sup> ملاقات یوناها در ۱۸ اپریل.

اجرای یک تحلیل سیستماتیک پیرامون ناکامی اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری و همینطور عوامل این ناکامی تا اطمینان حاصل شود که اشتباهات گذشته در ترتیبات سازمانی جدید تکرار نشود.

تقویت بیشتر استقلالیت کمیسیون خدمات ملکی و کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی.

به کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی:

پیشنهاد اعمال تعدیلات بر طرز العمل های استخدام به همه اعضای کمیسیون و کارمندان آن برای حصول اطمینان از استخدام مبتنی بر شفافیت ، رقابت آزاد و احترام به اصل شایستگی ؛

پیشنهاد طرح یک برنامه انکشافی برای کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی با گزینه های مبنی بر کم کردن حمایت بین المللی و یا تکامل یافتن به یک نهاد قوی تر مبارزه با فساد اداری ؛

حصول اطمینان از طرز العمل های کاری مبتنی بر معیار های عینی به ویژه در رابطه با انتخاب ساحات برای ارزیابی در نظر گرفته می شوند.

به کمیسیون خدمات ملکی:

پیشنهاد تدابیر حفاظتی در برابر خطرات احتمالی اعمال نفوذ سیاسی و غیر از آن در عملکرد های کمیسیون ؛

تعمیم و تنفیذ معیار های برای ارزیابی کارمندان خدمات ملکی. این معیار می تواند شامل مدیریت منابع بشری ، اجرای بودجه ، و برآورده نمودن اهداف استراتژیک باشد ؛

حمایت و مشارکت فعال در بازبینی عملکرد کمیسیون و نهاد های مربوطه آن.



## ۶. اقدامات جامعه مدنی در راستای مبارزه با فساد اداری

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه علیه فساد اداری به روی دست گرفتن "اقدامات مقتضی [...] برای تقویت مشارکت افراد و گروه های خارج از سکتور دولتی مانند جامعه مدنی، موسسات غیر دولتی و سازمان های اجتماعی محلی را در زمینه جلوگیری و مبارزه علیه فساد و نیز بالا بردن آگاهی عمومی در رابطه به وجود فساد، عوامل و میزان شدت و تهدید ناشی از آن" فرا می خواند. ۴۵۹ در افغانستان مهم ترین بخش جامعه مدنی را موسسات غیر دولتی که امور آنها توسط قانون موسسات غیر دولتی مصوب سال ۲۰۰۵ تنظیم می گردد و انجمن های اجتماعی که امور شان توسط قانون انجمن های مصوب سال ۲۰۱۳ تنظیم می گردد تشکیل می دهد. ۴۶۰ طبق قوانین مذکور سازمان ها باید حسب لزوم در وزارت های اقتصاد و عدلیه ثبت و راجستر شوند و اساسنامه های شان را که ساختار کاری داخلی شان را شرح می نماید ترتیب و ارائه نمایند که حد اقل تشکیل آنها شامل رئیس و مجمع عمومی باشد. سازمان های غیر دولتی روی خدمات رسانی، ترویج حقوق بشر و نظارت از فعالیت های حکومتی تمرکز می نمایند در حالیکه که انجمن های اجتماعی شامل اتحادیه مسلکی، انجمن های حقوق بشری، انجمن های حقوق زنان، انجمن های ادبی، شورا های علما و انجمن های قومی بوده ولی محدود به اینها نمی باشند. ۴۶۱ اتهامات وارده مبنی بر نبود شفافیت در میان سازمان های جامعه مدنی باید از طریق بهبود چهارچوب ضوابط شان مورد رسیدگی قرار گیرد.

گروه های جامعه مدنی که بیشترین نقش را در راستای مبارزه با فساد اداری در افغانستان داشته اند، عبارت اند از دیدبان شفافیت افغانستان، ۴۶۲ موسسه مطالعات عامه افغانستان، موسسه مساوات برای دیموکراسی، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان. فعالیت های موسسات یاد شده شامل موارد زیر است: نظارت از روند تطبیق تعهدات دولت در برابر جامعه تمویل کنندگان بین المللی مبنی بر مبارزه با فساد اداری؛ دادخواهی و نظارت از روند خدمات رسانی از سوی دولت و شرکای آن در سطح ملی و ولایتی؛ و همکاری با شورا های ولایتی در راستای حساب خواهی از مسئولین دولتی در رابطه با اجراءات شان در زمینه حکومنداری. جامعه مدنی همچنین در عرصه های مهمی از قبیل دسترسی به اطلاعات؛ حمایت از اطلاع دهندگان؛ پاسخگویی اجتماعی؛ نظارت از مردم محل؛ و صداقت و راستکاری نهاد های مبارزه با فساد اداری، جریان های سیاسی، و تدارکات در سکتور عدلی و قضائی؛ شفافیت انتخابات، فعالیت های شاروالی ها، امور مالی دولتی و ساخت و ساز ها، و سکتور های استخراج منابع، محابس و صحت نیز فعال می باشد. آنها فعالیت های محدود تری در زمینه امور گمرکی، عواید و مالیات، موثریت مساعدتها، واردات و صادرات و درستکاری قوه مقننه نیز دارند. در مواردی آنها در انجام برخی فعالیت ها برای سازمان های بین المللی و ماموریت های دیپلماتیک به ویژه در راستای همکاری با طرف های بین المللی ذینفع به منظور فایق آمدن بر محدودیت رفت و آمد نیز سهم می گیرند.

ظرفیت نهاد های جامعه مدنی در افغانستان از سال ۲۰۰۱ بدینسو پیوسته در حال رشد بوده است ولی بسیاری از این نهاد ها به دلیل وضعیت امنیتی، مقاومت موسسات دولتی در برابر نقش این نهاد ها و به دلیل وضعیت مالی نابسامان این نهاد ها که آنها را تا کنون به کمک مالی داوران وابسته نگه داشته است، با چالش هایی روبرو بوده اند. نهاد های جامعه مدنی در مواردی با مشکلاتی پیرامون تامین درستکاری در داخل نهاد های خودشان و حفظ هماهنگی بین سازمان های مربوطه شان به گریبان بوده اند که این کار تلاش های شان در راستای گذار از فعالیت های پروژه ای به برنامه های پایدار درازمدت و استراتژیک، با چالش روبرو ساخته است.

### ۱.۶. افزایش سهم جامعه مدنی، مشارکت دولت داری باز

افغانستان یکی از شرکت کنندگان طرح جهانی مشارکت دولت داری باز است ۴۶۳ که بر اساس آن حکومت ها فعالین غیر دولتی را در تلاش شان برای تحقق حکومنداری پاسخگو همکاری می کنند. این طرح در حال حاضر نشانگر تلاش های همه جانبه برای نهادینه سازی همکاری میان جامعه مدنی، حکومت و سکتور خصوصی است. به تاریخ ۲ اکتوبر ۲۰۱۷ رئیس جمهور غنی انجمن مشارکت دولت داری باز را تاسیس نمود تا توافقنامه مشارکت دولت داری باز را عملیاتی نماید. ۴۶۴ این انجمن دارای ۳۴ عضو به شمول ۱۷ نماینده حکومت در سطح معینان وزارتخانه ها، ۱۵ نماینده جامعه مدنی، یک نماینده از بخش خصوصی، یک نماینده از جامعه اکادمیک می باشد. به

<sup>۴۵۹</sup> کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری (UNCAC)، ماده ۱۳.

<sup>۴۶۰</sup> قانون انجمن ها، جریده رسمی ۱۱۱۴ (۱۳۹۲ هجری شمسی [۲۰۱۳])، ماده ۲؛ قانون موسسات غیر دولتی، جریده رسمی ۸۵۷ (۱۳۸۴ هجری شمسی [۲۰۰۵])، ماده ۵.

<sup>۴۶۱</sup> ارزیابی سیستم شفافیت ملی، دیدبان شفافیت افغانستان، شفافیت بین المللی، ۱۶ فبروری ۲۰۱۶ صفحه ۱۴۵ قابل دسترس در آدرس انترنی ذیل:

[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/afghanistan\\_2015\\_national\\_integrity\\_system\\_assessment](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/afghanistan_2015_national_integrity_system_assessment)

(به تاریخ ۲۰ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفت)؛ انکشاف جامعه مدنی در افغانستان - الیزابیت وینتر ۲۰۱۰ - ال اس ای.

<sup>۴۶۲</sup> به آدرس انترنی ذیل مراجعه نماید: <https://iwaweb.org/dr/> (به تاریخ ۲۰ مارچ ۲۰۱۸ به آن دسترسی صورت گرفت).

<sup>۴۶۳</sup> این توافقنامه یک توافقنامه جهانی پیرامون مشارکت دولت داری باز میان اعضای آن است.

<sup>۴۶۴</sup> فرمان رئیس جمهور شماره ۱۷۱ مورخ ۲ اکتوبر ۲۰۱۷.

تاریخ ۳ اکتوبر انجمن توسط رئیس جمهور، در حضور اعضای کابینه، اعضای شورای ملی و نمایندگان جامعه دیپلماتیک به شمول نماینده ویژه سرممنشی ملل متحد افتتاح گردید.

به تاریخ ۱۵ نوامبر ۲۰۱۷، کابینه برنامه عمل ملی مشارکت دولت داری باز ۴۶۵ را طوریکه در توافقنامه جهانی آمده است، تصویب نمود که تاسیس کمیته مشترک نهاد های دولتی و جامعه مدنی به منظور نظارت از استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری نیز بخشی از آن است. این کمیته بعد از تصویب از سوی شورای عالی، تحت ریاست رئیس دارالانشای ویژه با عضویت نماینده های سازمان های جامعه مدنی مربوط مشارکت دولتی باز، مشاور رئیس اجرائیه در زمینه مبارزه با فساد و معاون لوی خرنوال در امور مبارزه با فساد به شکل ماهوار دایر می گرد تا از روند تطبیق استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری و پلان های اصلاحی وزارتخانه ها نظارت به عمل آورد. این برنامه عمل ملی شامل ایجاد میکانیزمی برای جامعه مدنی است برای نظارت از پروسه تثبیت دارایی ها، و برنامه عملی برای تقویت کانال های ارتباطی برای بهبود دسترسی عامه به اطلاعات در حدود کم از کم ۶۰ نهاد دولتی است. برنامه عمل مذکور به جامعه مدنی یک نقش رسمی در امر نظارت از سیاست های مبارزه با فساد اداری، پاسخگویی دولتی و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه را اعطاء می نماید. و از این رو این یک گام بسیار مهم برای بهبود شفافیت و افزایش سهمگیری جامعه مدنی در مطابقت با ماده ۱۳ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری تلقی می گردد.

## ۲.۶. سهم بیشتر جامعه مدنی در پالیسی سازی و نظارت

در سال ۲۰۱۷، جامعه مدنی سهم سازنده ای در تهیه و ترتیب استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری ۴۶۶، منجمله از طریق اشتراک بر حسب نیاز در جلسات شورای عالی ۴۶۷، دو جلسه با معاون دوم رئیس جمهوری و ارائه مشورت های تخصصی، داشت. ۴۶۸ پیشنهاد اصلی دیدبان شفافیت افغانستان در مورد استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری که ایجاد یک اداره توانا و مستقل مبارزه علیه فساد اداری مطابق به احکام ماده ششم کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری و اصول جاکارتا ۴۶۹ بود، قبول نشد. ۴۷۰ اما، سایر پیشنهادات مهم جامعه مدنی، از جمله پیشنهاد در مورد ایجاد یک کمیسیون مستقل خدمات قضائی، بازنگری قانون دسترسی به اطلاعات به منظور تامین معیار های بین المللی در آن، تقویت کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات و تعیین بورد عالی نظارت به منظور نظارت بر تعیینات و ترفیعات در سکتور امنیتی پذیرفته شد. ۴۷۱ این استراتژی فرصت های بیشتری برای سهم گیری و مشارکت جامعه مدنی در تطبیق برنامه های اصلاحی فراهم کرده است، که می توان به عنوان مثال به موارد ذیل اشاره کرد: سهم بیشتر جامعه مدنی در اصلاحات در سکتور امنیتی، نظارت بر تعیینات بر اساس شایسته سالاری در سکتور خدمات عامه و راه اندازی کمپاین های آگاهی دهی. ۴۷۲ نهاد های جامعه مدنی باید از این فرصت ها به شکل استراتژیک بهره برداری نموده و مرتبط بودن شان در پروسه اصلاحات را افزایش دهند. به ویژه آنها باید موضوع هماهنگسازی و نمایندگی در داخل گروه شان را واضح سازند.

طی سال گذشته، نهاد های جامعه مدنی با بهره گیری از روند های تصمیم گیری که بطور روز افزون شفاف تر شده است، همکاری های خود با نهاد های دولتی را گسترش داده اند. در سال ۲۰۱۷، جامعه مدنی همکاری فعالی با نهاد هایی چون کمیسیون ملی تدارکات، کمیسیون نظارت بر دسترسی به اطلاعات و کمیسیون سمع شکایات انتخاباتی داشت. از طریق این فعالیت ها، نهاد های جامعه مدنی از خود آمادگی و ظرفیت قوی برای ارائه پیشنهادات مشخص به منظور بلند بردن موثریت نهاد ها نشان داده اند. برای مثال، نهاد های جامعه مدنی پیشنهاد کردند که اداره ملی تدارکات و کمیسیون ملی تدارکات از تشکیل اداره امور ریاست جمهوری خارج ساخته شود تا استقلالیت این دو نهاد تضمین شود. ۴۷۳

۴۶۵ برنامه عمل ملی ۱-۲۰۱۸-۲۰۱۹ مشارکت دولت داری باز افغانستان.

۴۶۶ مراجعه به بخش ۲،۳ در صفحات بالا.

۴۶۷ اگرچه از نمایندگان جامعه مدنی بطور فزاینده دعوت شده است که در جلسات شورای عالی اشتراک کنند، اما مشارکت آنان در شورای عالی هنوز به شکل رسمی تنظیم نشده است. به بخش ۲،۲ در فوق مراجعه شود.

۴۶۸ جلسه شورای عالی بتاريخ ۴ سپتمبر ۲۰۱۷.

۴۶۹ اعلامیه جاکارتا در مورد اصول برای نهاد های مبارزه علیه فساد اداری، ۲۶-۲۷ نومبر ۲۰۱۷، قابل دسترس در اینجا:

[https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art\\_6\\_Preventive\\_anti-corruption\\_bodies/JAKARTA\\_STATEMENT\\_en.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti-corruption_bodies/JAKARTA_STATEMENT_en.pdf)

(تاریخ مراجعه به سایت: ۲۰ مارچ ۲۰۱۸).

۴۷۰ به لینک ذیل که به تاریخ ۵ مارچ ۲۰۱۸ به آن مراجعه شده بود، مراجعه شود:

<https://iwaweb.org/dr/%D9%A6%D9%A7%D8%A7%D8%AF-%D9%A7%D8%A7%DB%AC-%D9%A5%D8%AF%D9%A7%DB%AC-%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%DB%AC%DA%9A%DB%AC-%D9%A5%D9%A4%DB%AC-%D9%A5%D8%A8%D8%A7%D8%B1%D8%B2%D9%A7-%D8%B9%D9%A4%DB%AC>

(تاریخ مراجعه: ۵ مارچ ۲۰۱۸)

۴۷۱ پیام های کلیدی جامعه مدنی به جلسه بورد مشترک نظارت و انسجام که بتاريخ ۹ جولای ۲۰۱۷ برگزار شد.

۴۷۲ استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، II محور ۲، ۳، IV.

۴۷۳ پیام های کلیدی جامعه مدنی به جلسه بورد مشترک نظارت و انسجام که بتاريخ ۹ جولای ۲۰۱۷ در کابل افغانستان برگزار شد.

جامعه مدنی بطور منظم در کنفرانس های عالی رتبه بین دولت و تمویل کنندگان بین المللی، منجمه در تمام کنفرانس های پروسه کابل نیز اشتراک کرد و با استفاده از این کنفرانس ها، یافته های کلیدی و پیشنهادات خود در سطح پالیسی را مطرح کرد و برای بلند بردن شفافیت و حسابداری در تمام برنامه های انکشافی ملی، دادخواهی نمود. بتاريخ ۵ اکتوبر ۲۰۱۷، در نشست مقامات عالی رتبه، جامعه مدنی ارزیابی کلی خود از استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری را ارائه کرده و ناکامی دولت در ایجاد یک کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد اداری را برجسته ساخت. ۴۷۴ بتاريخ ۹ اکتوبر ۲۰۱۷، در جلسه بود مشترک نظارت و انسجام، جامعه مدنی بر عدم موفقیت مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری در رسیدگی به قضایای بزرگفساد اداری تاکید کرد.

باوجود این، نهاد های جامعه مدنی هنوز هم در تلاش های خود برای پاسخگو قراردادن ادارات دولتی با چالش هایی مواجه می شوند. بتاريخ ۲۴ سپتمبر، در سومین نشست سالانه مشارکت برای منفعت عامه در کابل، ۴۷۵ رهبران جامعه مدنی و نمایندگان ارشد دولت سطح پایین فراگیر بودن و شفافیت در عرضه خدمات را به عنوان چالش عمده فراراه مبارزه علیه فساد اداری شناسایی نمودند. توانایی نهاد های جامعه مدنی در ایفای نقش موثر در نظارت بر عرضه خدمات عامه به سبب نبود شفافیت و فساد آشکار در تنظیم امور کاری و روش های تمویلی برای نهاد های جامعه مدنی نیز با موانع مواجه است. ۴۷۶

### ۳.۶. افزایش مشارکت جامعه مدنی در دادخواهی و گزارش دهی

تخصص نهادهای جامعه مدنی در شناسایی نیازمندی های اصلاحات و بسیج کردن حمایت از تلاش ها برای اصلاحات سودمند بوده است. در سال ۲۰۱۷، جامعه مدنی گزارش های گسترده ای از جمله بررسی عرضه خدمات در سکتور صحت ۴۷۷، آزار و اذیت در وظیفه و انتصاب پولیس، فعالیت های آلوده به فساد افسران امنیتی در بزرگراه ها، و فساد در ریاست پاسپورت و اداره توزیع تذکره را نشر کرده است. گزارش های منتشر شده از سوی جامعه مدنی همچنین تأثیرات زیانبار فساد، مانند نقش آن در تسریع افزایش جرائم خشونت آمیز در شهرهای بزرگ را واضح کرده است. به شکل گسترده تر، نهادهای جامعه مدنی استدلال می کنند که عدم موفقیت دولت در رسیدگی موثر به این مسائل، نقض قرارداد اجتماعی با شهروندان بوده و بنابراین اعتماد مردم به دولت را کاهش می دهد.

به طور کلی، این تلاش ها منتج به تصویب اصلاحات برخی پالیسی های مهم شده است. یکی از نمونه های واضح از این تلاشها کمپاین نهادهای جامعه مدنی برای حمایت از اصلاحات در ارتباط با دسترسی به معلومات است که منجر به تصویب قانون دسترسی به اطلاعات در سال ۲۰۱۴ و ایجاد کمیسیون نظارت در سال ۲۰۱۵ شد. جامعه مدنی در مورد این مسئله مشارکت فعال داشته و تعدیلات پیشنهاد شده توسط نهاد های جامعه مدنی در ارتباط با قانون دسترسی به اطلاعات توسط کابینه به تاریخ ۳ مارچ ۲۰۱۸ تصویب شد. ۴۷۸ به همین ترتیب، در اگست ۲۰۱۷، یک نهاد جامعه مدنی گزارشی را تحت عنوان "مراقبت از با ارزش ترین منابع کشور" ۴۷۹، در زمینه عرضه خدمات صحت عامه در افغانستان منتشر کرد. تعدادی از پیشنهادات این گزارش در اصلاحات بعدی که توسط دولت اجرا شد، گنجانیده شده است. دولت از طرح جامعه مدنی که برای سکتور معارف که در سال ۲۰۱۷ ارائه شد، استقبال کرد.

در حالیکه اقدامات جامعه مدنی بیشتر در کابل متمرکز بوده است، برخی از تلاش ها برای افزایش فعالیت های عمدتاً در مراکز ولایات نیز به نتیجه رسید. به تاریخ ۱۸ سپتامبر ۲۰۱۷ در مزار شریف، جامعه مدنی در یک جلسه عمومی شرکت کردند که در آن رسانه ها از مقامات محلی خواستند تا شفافیت و پاسخگویی در عرضه خدمات را افزایش دهند. پیام مشابه دیگری توسط گروه های جامعه مدنی در دو زمینه به منظور تقویت همکاری با مقامات محلی برای حکومتداری خوب در ولایت دایکندی بین ۱۲ تا ۲۶ اکتوبر ۲۰۱۷ ارسال شد. در ۲۳ و ۲۵ اکتوبر سال ۲۰۱۷، در دو کنفرانس میزگرد در مورد نقش رسانه های اجتماعی برای حکومتداری خوب بالترتیب در شهرهای کابل و کاپیسا، جامعه مدنی با ادارات ولایتی مربوطه برای استفاده از رسانه های اجتماعی در راستای تقویت شفافیت و پاسخگویی در عرضه خدمات، موافقت کردند. دامنه این اقدامات باید به منظور ایفای نقش ملموس تر جامعه مدنی در سطح محلی، گسترش یابد.

<sup>۴۷۴</sup> سند شرح دیدگاه جامعه مدنی که در نشست مقامات عالی رتبه بتاريخ ۵ اکتوبر ۲۰۱۷ در کابل، افغانستان ارائه شد.

<sup>۴۷۵</sup> انستیتوت جامعه مدنی افغانستان. (۲۷ سپتمبر ۲۰۱۷): وضعیت محیط مساعد برای نهاد های جامعه مدنی در افغانستان (SECCA) ۲۰۱۷. قابل دسترس در اینجا: <http://www.acbar.org/upload/1509511098944.pdf> (تاریخ مراجعه به سایت: ۲۱ مارچ ۲۰۱۸).

<sup>۴۷۶</sup> همان.

<sup>۴۷۷</sup> نظر سنجی دیدبان شفافیت افغانستان براساس وضعیت عرضه خدمات در افغانستان، اگست ۲۰۱۷.

<sup>۴۷۸</sup>

<sup>۴۷۹</sup> دیدبان شفافیت افغانستان. (۳۱ اگست ۲۰۱۷): زندگی مهم است: مراقبت از با ارزش ترین منابع کشور - مطالعه مبتنی بر نظرسنجی از وضعیت عرضه خدمات صحت عامه در افغانستان. قابل دسترسی در <https://reliefweb.int/report/afghanistan/life-matters-caring-country-s-most-precious-resource-survey-based-study> (دسترسى به تاریخ ۲۱ مارچ ۲۰۱۸).

**ملاحظات:**

با وجود ادامه چالش های برای دستیابی به ثبات ، جامعه مدنی افغانستان با توجه به تخصص و سازماندهی منسجم قادر است به شکل سازنده ای در تلاش های دولت برای مبارزه با فساد اداری حصه بگیرد. در جریان سال ۲۰۱۷ ، دولت از تخصص جامعه مدنی مستفید شده و اقدامات لازم را برای رسمیت دادن به نقش جامعه مدنی روی دست گرفت.

**پیشنهادهای:****برای حکومت:**

تداوم همکاری با جامعه مدنی برای اصلاحات مبارزه با فساد اداری و ایجاد محیط مناسب برای فعالیت های نهاد های جامعه مدنی ؛  
اشتراک جامعه مدنی در پروسه هایی مانند شورای عالی باید از طریق تعدیل قوانین رسمیت پیدا کند ؛  
دولت باید کمیته مشترکی از ادارات دولتی و نهاد های جامعه مدنی را برای نظارت بر تطبیق اقدامات مبارزه با فساد اداری همانطور که در پلان عملیاتی ملی مشارکت حکومت باز ، آمده است ، ایجاد کند ؛  
تجارب به دست آمده از اشتراک موفقیت آمیز نهاد های جامعه مدنی در سطح ملی باید برای تقویت مشارکت این نهاد ها در سطح محلی استفاده شود ؛  
دولت باید اقداماتی را روی دست بگیرد تا همه نهادهای جامعه مدنی مالیات خود را به موقع پرداخت کنند ، هرچند توسل به جریمه ها می تواند روی توانایی های نهاد های جامعه مدنی برای انجام وظایف شان به شکل جدی تاثیرگذار باشد ؛  
موانع فراراه فعالیت سازمان های غیردولتی - خصوصاً در سطح محلی - از جمله طی مراحل طولانی برای شروع ، ادامه دادن و ختم پروژه ها باید کاهش یافته یا حذف شوند. این پروسه ها باید تجدید نظر شوند تا شفافیت و موثریت افزایش یابد.

**برای تمویل کنندگان:**

تداوم شامل ساختن نهاد های جامعه مدنی در کار مبارزه با فساد اداری ؛  
ادامه حمایت از نهادهای جامعه مدنی با هدف زمینه سازی عبور از تمویل مبتنی بر پروژه به بودجه مبتنی بر برنامه ؛

**برای نهاد های جامعه مدنی:**

تقویت پاسخگویی و امانتداری از جمله از طریق طرح مقرر طرز سلوک و افزایش شفافیت ؛  
تجارب به دست آمده از اشتراک موفقیت آمیز نهادهای جامعه مدنی در سطوح ملی باید برای تقویت مشارکت نهادهای جامعه مدنی در سطح محلی استفاده شود ؛  
افزایش هماهنگی ، به خصوص در میان آن عده از نهادهای جامعه مدنی که در راستای مبارزه با فساد اداری کار می کنند.  
اتخاذ تدابیر برای بلند بردن توانایی ها در زمینه نظارت و گزارشدهی و همکاری روزافزون با کمیته مستقل مشترک نظارت و ارزیابی برای پیشبرد برخی از وظایف آن.

## ۷. نتیجه گیری

طی سال ۲۰۱۷ و ماه های نخست سال ۲۰۱۸، افغانستان اقدامات مبتنی بر مبارزه با فساد اداری را به طور پیوسته ادامه داده است. این مساعی عمدتاً از سوی قوه مجریه به پیش برده شده و به ویژه از تعهد شخصی رئیس جمهوری در این زمینه نشأت گرفته است. ایجاد قانون جدید و تصویب استراتژی جدید مبارزه با فساد اداری و ایجاد اصلاحات در مدیریت مالی دولتی به شمول تدارکات دولتی، و روند های تعیین بودجه تهداب مستحکمی را برای تطبیق استراتژی های ایجاد اصلاحات تشکیل می دهد. اگر رئیس جمهور بتواند از تحقق این اصلاحات در همه سکتور و در سطوح ملی و محلی اطمینان حاصل کند، سطح گسترده فساد در افغانستان ممکن است کاهش یابد. ولی همه وزارت ها و نهاد ها نتوانسته اند ثابت کنند که روند اصلاحات را با سرعتی که توقع می رفت تطبیق نمایند. اعاده صداقت و راستکاری در بخش خدمات عامه از طریق پیشبرد اصلاحات در خدمات ملکی و حصول اطمینان از پایداری دقیق به مکلفیت هایی چون اعلام دارایی ها همچنان چالش برانگیز است.

قوه قضائیه با چهارچوب حقوقی بهبود یافته توانست توانایی فزاینده اش در امر تعقیب عدلی و محاکمه قضایای فساد در مرکز عدلی و قضایای مبارزه با فساد اداری را به نمایش بگذارد. محاکم دیگر هنوز از خود توانایی رسیدگی موفقانه به قضایای فساد اداری را نشان نداده اند. اما، روند کند تطبیق اصلاحات در سکتور عدلی و قضائی، معیار های قدیمی درستکاری و صداقت در سکتور یاد شده و کمبود ظرفیت تفهیم قانون منجر به کاهش بازدارندگی موارد تعقیب عدلی قضایای فساد اداری گردیده است. گنجاندن جرائم فساد اداری در قانون جزاء در مطابقت با کنوانسیون ملل متحد علیه فساد اداری، کار تعقیب عدلی قضایای فساد در مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری را تسهیل خواهد نمود به شرطی که مرکز عدلی و قضائی مبارزه با فساد اداری و مراجع تفهیم قانون به بهبود عملکرد شان ادامه دهند. به استثنای کمیسیون خدمات ملکی، سایر اداره های مستقل چنانچه توقع می رفت تا اکنون به عنوان نیروی محرکه در راستای اصلاحات در زمینه مبارزه با فساد کار نکرده اند. این قسماً به دلیل جایگاه حقوقی ضعیف شان و نیز ناشی از ضعف موجود در ساختار های شان می باشد. تقرر جدید یک کمشنر بین المللی در کمیته مشترک مستقل نظارت و ارزیابی این امکان را فراهم می کند که اصلاحاتی در داخل این کمیته رونما گردد و تأثیرات کلی این کمیته روی کار مبارزه با فساد بیشتر تقویت شود. در عین زمان، جامعه مدنی ظرفیت بهبود یافته اش در زمینه سهمگیری در پالیسی سازی و اجرای وظایف نظارتی را به نمایش گذاشته است. در حالیکه بهبود در زمینه صداقت و راستکاری در بین جامعه مدنی هنوز نیاز به کار بیشتری دارد، حکومت و تمویل کنندگان باید همچنان به سهم دهی بیشتر نمایندگان جامعه مدنی در کار مبارزه با فساد اداری به شیوه های جدید و مبتکرانه ادامه دهند.

طی مدت گزارش، قوه مقننه نه توانسته است وضعیت حسابداری و امانتداری داخلی اش را بهبود بخشد و نه هم توانایی اش را در اعمال وظایف نظارتی بهتر نماید. در حالیکه طی مدت باقی مانده از فعالیت ولسی جرگه فعلی احتمال اعمال برخی اصلاحات در بخش میکانیزم های صداقت و درستکاری، امکان پذیر می نماید، ایجاد تغییرات بعد از برگزاری این دور از انتخابات شورای ملی ممکن است زمینه از بین بردن موانع را فراهم نموده و برداشت عامه از شورای ملی را بهبود بخشد.

طی سال های پیش رو، حمایت کنندگان بین المللی افغانستان باید به حمایت جدی شان از تلاش ها در راستای مبارزه با فساد اداری ادامه دهند تا انکشاف پایدار و ثبات دوامدار تأمین شود. این امر، به ویژه در حالی حایز اهمیت است که وجوه ارائه شده از سوی تمویل کنندگان به شکل فزاینده ای به منازعات و اولویت های دیگری سوق داده می شوند. چهارچوب بازبینی شده حسابداری متقابل میان حکومت افغانستان و تمویل کنندگان، باید به گنجاندن تعهدات موثر در زمینه مبارزه با فساد اداری ادامه دهد که مبتنی بر آموخته هایی از آنچه کار داده است و آنچه کار نداده است باشد. با توجه به اینکه فساد یکی از عوامل اصلی نارضایتی مردم افغانستان از حکومت است و به این ترتیب، عامل محرک منازعات می باشد، پیشرفت واقعی در امر مبارزه علیه فساد اداری تنها یک مسئله حکومتداری نبوده بلکه در امر آوردن صلح به افغانستان نیز نقش بارزی خواهد داشت.