

استقلال قضایی در افغانستان:

چارچوب قانونی و چالش‌های عملی

شعیب تیموری
حوت ۱۳۹۹

گزارش کوتاه نظارتی

واحد تحقیق
و ارزیابی
افغانستان



تحقیق برای افغانستان بهتر

درباره واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

مترجم: عزیزالله اسفندیاری

کد نشریه: ۵۲۱۰۲

ISBN: ۹۷۸-۹۹۳۶-۶۴۱-۶۹۳

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان یک نهاد مستقل تحقیقاتی مستقر در کابل می باشد که در سال ۲۰۰۲ با همکاری جامعه بین المللی در افغانستان تأسیس گردید. هدف این نهاد تحقیقاتی انجام و عرضه تحقیقات با کیفیت عالی، مبنی بر شواهد، مرتبط با پالیسی و انتشار نتایج حاصله آنها و همچنان ترویج فرهنگ پژوهش و مطالعه می باشد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۲۰ به عنوان یک نهاد غیر انتفاعی در وزارت اقتصاد ثبت گردید. طبق گزارش پوهنتون پنسیلوانیا، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان منجبت یک نهاد پژوهشی دارای جایگاه عالی در افغانستان بوده و در بین نهاد های پژوهشی در آسیای میانه در رده سوم قرار دارد. این نهاد با پالیسی سازان، جامعه مدنی، محققان و محصلان به منظور تحقق اهداف خویش ارتباط برقرار می نماید تا استفاده از نشرات مبنی بر شواهد و کتابخانه این واحد ترویج یافته، ظرفیت تحقیقی آنها تقویت شود و فرصت ها برای بازتاب اندیشه ها، مناظره ها و تحلیل ها ایجاد گردد. واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان توسط هیأت مدیره اداره می شود که متشکل از نمایندگان ادارات تمویل کننده، سفارتخانه ها، سازمان ملل متحد و دیگر سازمان های چندجانبه، جامعه مدنی و کارشناسان مستقل می باشد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برنده جایزه بهترین نهاد تحقیقاتی بین المللی سال ۲۰۱۸ مجله پراسپکت بریتانیا (Prospect Magazine) گردیده است.

تمویل کننده اساسی:

نهاد انکشافی بین المللی سویدن Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)

تمویل کنندگان برنامه ها:

پروژه های مشخص واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان در سال ۲۰۲۱ توسط نهاد های بین المللی ذیل تمویل گردیده است:

The World Bank, Global Challenges Research Fund (GCRF), Institute of Development Studies (IDS), and the Foundation to Promote Open Society (FPOS).

همچنان این اداره عضویت شبکه های جهانی ذیل را دارا میباشد:

The RESOLVE Network, Global Challenge Research Fund (GCRF), The School of Oriental and African Studies (SOAS), Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC), A Conflict Sensitive Unpacking of The EU Comprehensive Approach to Conflict and Crisis Mechanism (EUNPACK), ADB- Asian Think Tanks Network (ATTN) and The Regional Environmental Centre for Central Asia (CAREC).

نظریات و افکار ابراز شده در این نشریه متعلق به نویسنده است و منعکس کننده نظریات کارفرما، نهاد، کمیته، گروه یا فرد و یا نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نمی باشد.

© ۱۳۹۹ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

این نشریه میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت یادآوری نویسنده و منبع نقل قول، استناد و یا تکثیر گردد. تمام حقوق ناشر محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا بصورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی www.areu.org (AREU) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هر گونه استفاده که در فوق مشخص نگردیده است، باید اجازه قبلی بصورت تحریری از شرکت ناشر، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ارسال ایمیل به areu@areu.org.af یا با تماس گرفتن با ۱۵ ۳۴ ۲۲۱ (۰) ۹۳+ اخذ گردد.

فهرست مطالب

مقدمه	۴
چکیده	۵
روش تحقیق	۶
یافته های اصلی	۶
۱. شناسایی رسمی سه بُعد استقلال قضایی در قوانین	۶
۲. استقلال قضایی در عمل	۷
۳. سایر ملاحظات مهم	۸
۴. نتیجه گیری و سفارشات	۹

تاریخچه استقلال قضایی در افغانستان کوتاه است. استقلال فردی قضات، که در روایات اسلامی نیز بر آن تاکید شده، هر از گاهی رعایت شده است؛ اما استقلال نهادی قوه قضائیه صرفاً در سال ۱۹۶۴ به رسمیت شناخته شده است. بعد از آن، هر رژیمی که قدرت را در کشور در دست گرفته، به استثنای قانون اساسی ۱۹۸۷ که به ظاهر قوه قضائیه را به عنوان قوه جداگانه‌ای به رسمیت شناخت، استقلال قوه قضائیه را لغو نموده است. فقدان حاکمیت قانون به وضعیتی انجامید که استقلال قضایی هیچ‌گاه مورد توجه جدی نظام‌های حاکم قرار نگرفته است. با گذشت زمان، از قوه قضائیه حتی برای سرکوب مخالفان استفاده شده و این قوه نتوانسته به وظیفه محافظت از حقوق بشری شهروندان عمل نماید.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ تلاش نموده با حمایت از قوه قضائیه در برابر نفوذ بیرونی، به این فرهنگ پایان دهد. شانزده سال پس از تصویب قانون اساسی، قوه قضائیه همچنان یک ستون ضعیف از نظم فعلی برخاسته از قانون اساسی است.

قانون اساسی سال ۲۰۰۴ به جنبه‌های مهم استقلال قوه قضائیه از جمله موضوعاتی مانند انتصاب و عزل قضات، امنیت شغلی، حقوق مناسب برای قضات و محدودیت اشتغال قضات در فعالیت‌های خاص پرداخته است. قانون اساسی همچنین مشارکت ستره محکمه در تدوین قوانین مرتبط به عرصه قضایی و تهیه و اجرای بودجه قوه قضائیه را تضمین می‌کند. علاوه بر این، قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه تدابیر بیشتری را به منظور افزایش استقلال محاکم و قضات در نظر گرفته است. ضرورت طرح ادله فقط بر مبنای قانون، میکانیسم‌های مناسب انتصاب و عزل، مدت زمان وظیفوی طولانی، اجتناب از بررسی دوسیه‌ها در صورت تضاد بالقوه منافع، اعمال محدودیت بر مشارکت در فعالیت‌های سیاسی و تجارتي و اطمینان از اینکه قضات از معاش و امنیت مناسب برخوردار اند، می‌توانند به استقلال فردی منجر شود، تدابیری که تقریباً همه آنها در قوانین افغانستان درج شده اند. علاوه بر این، تمام قوانین اصول محاکمات اقدامات ویژه‌ای برای اطمینان از بی‌طرفی قضات در خود گنجانده اند. مقایسه قوانین افغانستان با رهنمودهای بین‌المللی مربوط به استقلال قضایی نشان می‌دهد که به استثنای برخی نقایص مانند منظوری تعیینات قضات بست‌های بالا و انتصاب رئیس ستره محکمه توسط رئیس‌جمهور، سیستم حقوقی افغانستان الزامات اساسی استقلال قوه قضائیه را مد نظر گرفته است.

مهم‌ترین موانع استقلال قضایی اجرای عملی قوانین و نبود فرهنگ نهادهای مستقل در کشور اند که باعث بی‌اثر شدن بسیاری از عناصر استقلال قضایی می‌شود. به عنوان مثال، در حالی که قانون اساسی در تهیه بودجه و تدوین طرح‌های تقنینی مرتبط به قضا به ستره محکمه صلاحیت داده است، لیکن در عمل، نیازهای بودجوی قوه قضائیه توسط وزارت مالیه نادیده گرفته می‌شود و مسوده قوانین می‌تواند قبل از ارائه به شورای ملی توسط کابینه تعدیل گردند. علاوه بر این، سابقه طولانی قوه‌های قضائیه وابسته، فرهنگی را در داخل و خارج از قوه قضائیه ایجاد کرده است که عملکرد کاملاً مستقلانه ستره محکمه و سایر محاکم را دشوار می‌سازد. استقلال قضات محاکم پایین‌تر از آمرین شان نیز حیاتی است زیرا محاکم ولایتی شدیداً به ستره محکمه و آمریت عمومی اداری قوه قضائیه وابسته می‌باشند. روابط بین قضات ارشد و قضات محاکم پایین‌تر به اساس سلسه مراتب، شبیه ادارات اجرایی، تنظیم شده است. در نبود معیارهای واضح ارزیابی یا شاخص‌های دقیق اجراءات، پیشنهاد تعیین، تبدیلی، ترفیع، اقدامات انضباطی، مکافات و تأمین پرسونل امنیتی و سایر امتیازات همه در اختیار قضات ارشد و ادارات ستره محکمه کشور قرار دارد، وضعیتی که امکان استفاده اقدام تنبیهی علیه قضات محاکم پایین‌تر را فراهم می‌کند. در صورت عدم پیروی قضات محاکم پایین‌تر از دستورات قضات ارشد و ادارات مرکزی ستره محکمه، این امکان وجود دارد که آنها به ولایات نا امن تبدیل شوند.

روش‌های استفاده شده در این تحقیق عبارت از بررسی اسناد و مصاحبه‌های تخصصی با افراد آگاه می باشد. بررسی اسناد شامل مطالب علمی از جمله تحلیل قوانین اساسی مختلف، قوانین، کتاب‌ها، مقالات ژورنالی، گزارش‌ها، تصمیمات جلسات رسمی و سایر منابع مربوط به استقلال قضایی و قانون اساسی می باشد. مصاحبه‌ها با طیف وسیعی از افراد از جمله قضات، کارنوالان، وکلای مدافع، دانشگاهیان، مقامات دولتی، اعضای سابق کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی، اعضای نهادهای ناظر، اعضای پارلمان و آگاهان حقوق انجام شده است.

یافته‌های اصلی

۱. شناسایی رسمی سه بُعد استقلال قضایی در قوانین

۱.۱ استقلال نهادی

قانون اساسی قوه قضائیه را به عنوان یک قوه جداگانه دولت به رسمیت می‌شناسد. هیچ قانونی نمی‌تواند قضیه یا ساحه‌ای را از دایره صلاحیت قوه قضائیه خارج بسازد، هر چند ایجاد تشکیل محاکم خاص برای رئیس جمهور، وزراء، اعضای ستره محکمه و محاکم نظامی استثناء می‌باشند.^۴ ستره محکمه همچنین در امور بودجوی و مالی تا حدی دارای استقلال است. ستره محکمه بودجه خویش را تهیه و به قوه مجریه ارائه می‌کند تا در بودجه ملی شامل گردد و صلاحیت اجرای بودجه اش را به عهده دارد. کارمندان اداری قوه قضائیه کارمند خدمات ملکی محسوب می‌شوند؛ اما ستره محکمه در زمینه استخدام، انفکاک و سایر مسایل مربوط به منابع بشری کارمندان اداری خویش دارای صلاحیت است. علاوه بر این، قوه قضائیه صلاحیت پیشنهاد طرح مسوده قوانین در زمینه قضایی را از طریق قوه مجریه به پارلمان دارد.

۱.۲ استقلال فردی

روند تأیید اعضای ستره محکمه که متضمن پیشنهاد رئیس جمهور و تأیید ولسی جرگه است، روندی دموکراتیک است. اما انتصاب رئیس ستره محکمه از سوی رئیس جمهور منافی اصل استقلال قوه قضائیه به حساب می‌رود. دوره ۱۰ ساله غیرقابل تمدید و تداوم امتیازات مالی تا زمان مرگ^۵، یکی دیگر از عناصر اصلی برای اطمینان از استقلال اعضای ستره محکمه می‌باشد. به منظور اطمینان بیشتر از استقلال ستره محکمه، تنها ولسی جرگه می‌تواند اعضای ستره محکمه را در صورت ارتکاب جنایت یا جرم مرتبط به وظیفه، برکنار کند.^۶ هر چند اعطای انسلاک قضائی قضات که از سوی رئیس جمهور صورت می‌گیرد، درست است، اما تقرر قضات بلند رتبه توسط رئیس جمهور تهدیدی عمده فراروی استقلال قضات می‌تواند باشد، اقدامی که با قانون اساسی منافات دارد.

برای اطمینان از استقلال قضات، تصمیمات آنها باید همیشه بر اساس منابع قانونی باشد.^۷ علاوه بر آن، در صورت زیر سوال رفتن بی‌طرفی شان، قضات باید از مشارکت در مراحل صدور حکم خودداری کنند. در کنار آن، در حالی که ارائه نظر مخالف مجاز است، اما وابستگی اعضا به رئیس هیات قضائی برای ترفیع و امتیازات دیگر به این معنا است که نظر مخالف به ندرت مطرح می‌شود. افزایش اخیر امتیازات مالی قضات تأثیر مثبتی در کاهش فساد در قوه قضائیه داشته است، و در نتیجه سبب شده قضات استقلال بیشتری در عملکرد خویش داشته باشند.

۴ "قانون اساسی افغانستان"، جریده رسمی شماره ۸۱۸ (۲۰۰۴). ماده ۱۲۲.

۵ همان. ماده ۱۱۷

۶ همان. ماده ۱۲۷

۷ "قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه"، جریده رسمی شماره ۱۱۰۹ (۲۰۱۳). مواد ۱۲ و ۱۳.

۱.۳ استقلال قضات از همتایان و آمرین شان

وابستگی قضات محاکم پایین تر به قضات ارشد و ادارات ستره محکمه بزرگ ترین چالش فراروی استقلال آنها در تصمیم گیری است. متأسفانه، رابطه بین قضات محاکم پایین تر و قضات ارشد قوه قضائیه و ادارات مرکزی ستره محکمه همانند روابط میان متصدیان ادارات قوه مجریه است، امری که استقلال قضات را تضعیف می کند. پروسه ارزیابی اجراءات نیز ناقص است و قضات محاکم پایین تر را وادار می کند به کسانی وفادار باشند که در ارزیابی، ترفیع و تبدیلی آنها نقش دارند. با توجه به وخامت اوضاع امنیتی در بسیاری از ولایت ها و ولسوالی ها، قضات برای جلوگیری از اعزام به ولایات ناامن، نفوذ بیرونی را می پذیرند.

۲. استقلال قضایی در عمل

۲.۱ قوه مجریه و قوه قضائیه

نفوذ و مداخله مستقیم مقامات قوه مجریه در امور قضایی گاهاً پس از سال ۲۰۰۴ اتفاق افتاده است اما به صورت عموم در سال های اخیر کم شده است. به عنوان مثال، قوه مجریه در محکمه متهمین به تجاوز دسته جمعی در پغمان در سال ۲۰۱۴ محکمه را تحت فشار قرار داد، بدین صورت که رئیس جمهور از رئیس ستره محکمه خواستار صدور احکام اعدام برای متهمان شد^۸. همچنین گزارش هایی از دخالت مقامات محلی و والی ها در امور قضایی وجود دارد.

نفوذ غیرمستقیم قوه مجریه بر نیازهای مالی و اداری و انتصاب قضات قوه قضائیه تأثیر غیرقابل انکاری بر قوه قضائیه گذاشته است. علی رغم به رسمیت شناخته شدن اختیارات بودجوی و مالی قوه قضائیه در قانون اساسی، با قوه قضائیه مانند واحدهای بودجوی قوه مجریه برخورد می شود. رهبری ستره محکمه برای دریافت منابع مالی کافی، مرتباً از قوه مجریه درخواست همکاری می کند، رویه ای که می تواند استقلال نهادی قوه قضائیه را تضعیف کند. مثال دیگر عدم تقرر امر عمومی اداری قوه قضائیه در شش سال گذشته است. متصدی این بست باید از سوی ستره محکمه پیشنهاد و توسط رئیس جمهور تأیید شود. ضرورت به حکم ریاست جمهوری برای سفرهای خارجی رئیس ستره محکمه و اجازه رئیس دفتر رئیس جمهور برای سفرهای خارجی [اعضای] ستره محکمه و قضات ارشد، دیگر نگرانی جدی می باشد. تداوم محاکم نظامی به رهبری وزارت دفاع نمونه دیگری از محاکمی است که از استقلال برخوردار نیستند.

۲.۲ قوه مقننه و قوه قضائیه

قوه مقننه اکثراً به استقلال قوه قضائیه احترام گذاشته است، هرچند در سال ۲۰۱۰ ولسی جرگه بر خلاف قانون اساسی روند استیضاح اعضای ستره محکمه را ناموفقانه براه انداخت.

چندین ماده در قوانین عادی نیز استقلال قوه قضائیه و قضات را تضعیف می کنند. این موارد شامل قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه که قوه قضائیه را ملزم به گزارش دهی به رئیس قوه مجریه نموده، اجازه تمدید مدت وظیفه قضات را داده و با اجازه دادن به رئیس جمهور برای موافقت با تقرر و تبدیل قضات بلند رتبه پس از هر سه سال، از احکام قانون اساسی انحراف نموده است. علاوه بر این، قانون امور مالی و مصارف عامه، استقلال بودجوی و مالی ستره محکمه را آن گونه که در قانون اساسی پیش بینی شده، تضمین نمی کند. به علاوه، قانون تنظیم روابط سلوکی مقامات قوای ثلاثه، مقامات قضایی را ملزم می سازد در ولسی جرگه حاضر شوند و از سخنان، حرکات یا اعمالی که منافی استقلال قوه مجریه باشد خودداری ورزند^۹. به علاوه، اصول وظایف داخلی ولسی جرگه طرزالعملی را در باره استجواب اعضای ستره محکمه توسط ولسی جرگه^{۱۰} معرفی می کند که استقلال قوه قضائیه را تضعیف کرده و مغایر با قانون اساسی به نظر می رسد.

۸ "افغانستان: محاکمه به شدت ناقص قضیه تجاوز جنسی، نقض پروسه قانونی، مداخلات سیاسی عدالت را تضعیف می کند"، دیدبان حقوق بشر، ۸ سپتامبر ۲۰۱۴، <https://www.hrw.org/news/2014/09/08/afghanistan-gang-rape-trial-badly-flawed>

۹ "قانون تنظیم روابط سلوکی مقامات قوای ثلاثه"، جریده رسمی شماره ۱۰۵۱ (۲۰۱۱)، ماده های ۲۱ و ۲۵

۱۰ "اصول وظایف داخلی ولسی جرگه" (۲۰۱۷) ماده های ۱۰۹-۱۱۱

۳.۱ بررسی قضایی استقلال قوه قضائیه را تضعیف می‌کند

روند بررسی قضایی و تفسیر قانون اساسی در افغانستان متناقض اند^{۱۱}. ماده ۱۲۱ قانون اساسی صرفاً به حکومت و محاکم اجازه داده تا از ستره محکمه درخواست رسیدگی قضایی و تفسیر را بنمایند. تاکنون فقط قوه مجریه درخواست ارائه کرده است و ستره محکمه، به جز یک مورد که در آن سکوت نموده، در تمام قضایا به نفع قوه مجریه حکم داده است^{۱۲}. محاکم تنها سوالات انتزاعی، تحت نام استهزاء، را در پیرامون سازگاری قوانین با قانون اساسی از ستره محکمه درخواست نموده اند. در نتیجه، چنین برداشت می‌شود که روند رسیدگی قضایی سیاسی بوده و استقلال قوه قضائیه را در دید عموم مردم تضعیف نموده است.

۳.۲ استقلال قضایی در مقابل پاسخگویی

یک نگرانی شایع در مورد قوه قضائیه در افغانستان عدم پاسخگویی و شفافیت^{۱۳} است که مصداق آن مقاومت این قوه در برابر نشر تصمیمات محاکم می‌باشد. فرهنگ محرمیت شدید در قوه قضائیه^{۱۴} سبب کاهش مشروعیت عمومی شده و این تصور را تقویت می‌کند که قوه قضائیه مستقل نمی‌باشد. پاسخگویی و شفافیت با استقلال مغایرت ندارد^{۱۵}. با وجود جایگاه غیرقابل قبول افغانستان در شاخص جهانی فساد، سطح فساد در دستگاه قضایی در سال‌های اخیر کاهش یافته است^{۱۶}. اداره کنترل و مراقبت قضایی که صلاحیت کشف دوسیه‌های فساد در قوه قضائیه را به عهده دارد، در سال‌های اخیر تلاش‌های خود را افزایش داده که منجر به تعقیب عدلی قضات، مامورین اداری و سایر کارمندان آغشته به فساد شده است^{۱۷}. به هر میزانی که قوه قضائیه پاسخگو تر باشد، اعتماد عمومی به قوه قضائیه افزایش می‌یابد.

۳.۳ ضعف فرهنگ استقلال

افغانستان به طور کلی فاقد فرهنگ نهادهای مستقل است، وضعیتی که به ویژه در مورد نهادهای قضایی صادق است. وجود محاکم وابسته در طول تاریخ کشور مانع اصلی تغییر این فرهنگ است. این باور که رئیس جمهور، به عنوان اولی الامر و رئیس دولت، در جایگاه ریاست بر قوه قضائیه قرار دارد، مانع تصمیم‌گیری خلاف قوه مجریه می‌شود. به نظر می‌رسد ارزش استقلال قوه قضائیه به عنوان یک نهاد مستقل که نقش حیاتی در کنترل و موازنه دولت دارد، به طور کامل درک نشده است. ضرورت گزارش به قوه مجریه و مشارکت اعضای ارشد قوه قضائیه در فعالیت‌های سیاسی، مانند مشوره‌های صلح، بیانگر وجود این فرهنگ است.

۳.۴ فقدان استقلال و تأثیر آن بر حقوق بشر

از نظر تاریخی، محاکم افغانستان نتوانسته اند در دو جبهه از حقوق بشری شهروندان محافظت کنند: اول، این محاکم برای توجیه جنایات و نقض حقوق بشر تحت حاکمیت برخی رژیم‌ها قبل از سال ۲۰۰۱ استفاده شدند. دوم، محاکم نتوانسته اند از حقوق اساسی افراد که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده، حمایت و حفاظت کنند. برخلاف نظام‌های دموکراتیک که محاکم آنها مراجع مستقل و قابل اعتماد برای حفاظت از حقوق بشر اند، محاکم افغانستان در ایفای نقش محافظت از حقوق اساسی اکراه داشته اند یا با آن ناآشنا بوده اند.

۱۱ "شعب تیموری، "بررسی قضایی و تفسیر قانون اساسی در افغانستان: قضیه ناسازگاری"، مجله بررسی حقوق بین‌الملل و مقایسه ای، Loyola of Los Angeles، شماره ۲ (۲۰۱۹): ۲۲۳-۲۸۵.

۱۲ پس از استیضاح هفت وزیر توسط ولسی جرگه در سال ۲۰۱۶، قوه مجریه از ستره محکمه خواست که در مورد تطابق آن با قانون اساسی تصمیم بگیرد. ستره محکمه هیچ‌گاه درباره آن قضیه تصمیمی اعلام نکرد.

۱۳ محمد موسی محمودی (رئیس اسبق اجرایی کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان)، مکاتبات شخصی آنلاین، ۲ جنوری ۲۰۲۰.

۱۴ یما ترابی (رئیس سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری در دفتر ریاست جمهوری)، مکاتبات شخصی آنلاین، ۵ فیبروری ۲۰۲۰.

۱۵ ویک سی. جکسون، "استقلال قضایی: ساختار، زمینه، نگرش"، در مجله استقلال قضایی در دوره گذار، ویراستار: آنا سایبرت-فولهر (نیویورک: هایدلبرگ: اسپرینگر، ۲۰۱۲)، ۶۱.

۱۶ دو نظر سنجی سال ۲۰۱۴ و ۲۰۱۸ توسط دیدبان شفافیت افغانستان را در آدرس‌های آتی مقایسه کنید: "دیدبان شفافیت افغانستان، سروی ملی فساد ۲۰۱۴"، (کابل، ۲۰۱۴)، <https://iwaweb.org/> و "دیدبان شفافیت افغانستان، سروی ملی فساد ۲۰۱۸"، (کابل، ۲۰۱۸)، https://iwaweb.org/wp-content/uploads/English.pdf-2014-NCS/12/2016/wp-content/uploads/English_WEB.pdf_2018_NCS

۱۷ تصامیم شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، ۱۳ اکتوبر ۲۰۱۹.

۴. نتیجه گیری و سفارشات

چارچوب قانونی پس از سال ۲۰۰۴، مطابق رهنمودهای بین‌المللی، اقدامات بی‌سابقه‌ای را برای اطمینان از استقلال نهادی قوه قضائیه و استقلال فردی قضات اتخاذ کرده است. متأسفانه، برخی از تدابیر پیش‌بینی شده در قوانین افغانستان یا دارای نقص بوده یا در عمل اجرا نشده است، امری که سبب وابستگی بیشتر قوه قضائیه به قوه مجریه شده است. تداوم این رویه‌ها که اکثراً میراث زمان است که استقلال قوه قضائیه برسمیت شناخته نشده بود، صلاحیت و اختیارات قوه قضائیه را به عنوان یک نهاد مستقل خدشه دار کرده است.

سلسله مراتب در قوه قضائیه نیز عامل مهم نفوذ آمرین و مقامات ارشد قضایی بر قضات محاکم پایین‌تر است. این پدیده پنهان در دستگاه قضایی منجر به اعمال رویکرد انفعالی و محافظه کارانه توسط قضات شده و قوه قضائیه را به نهادی تغییر داده است که با رویکرد اجرایی اداره می‌شود. بنابراین، تا زمانی که ترتیبات داخلی مربوط به ارزیابی اجراءات، تبدیلی و ترفیع قضات بازنگری نشود، قضات ممکن است نتوانند استقلال را به معنی مثبت آن عملی کنند.

ناتوانی نهادهایی مانند قوه قضائیه که برای اجراءات مستقلانه طراحی شده اند، تا اندازه‌ای نتیجه فرهنگ ضعیف استقلال نهادها در کشور است. بیشتر قضات محصول دورانی اند که قوه قضائیه وابسته به قوه مجریه بوده و نگرش تمکین به دستورات مقامات اجرایی هنجار حاکم بود. بر علاوه، مقامات دولتی و سیاستمداران اکثراً نتوانسته اند با قوه قضائیه به عنوان یک قوه مستقل دولت رفتار کنند. این مساله در رعایت ترتیبات تشریفاتی برای اعضای ستره محکمه در مراسم رسمی یا تلاش برای استیضاح آنها توسط پارلمان مشهود است. استقلال قضایی نیازمند یک فرهنگ است که تنها توسط قضات به وجود نمی‌آید. هر قوه دولت، جامعه حقوقی، سیاستمداران، رسانه‌ها و مردم نیز باید در ایجاد این فرهنگ سهم بگیرند. هراس از اینکه قوه قضائیه مستقل غیرقابل کنترل است و ممکن است حقوق شرعی را بدون محدودیت اعمال کند، یک نگرانی مشروع نیست. استقلال قضایی لزوماً سبب کنش قضایی نمی‌شود. حتی اگر چنین شود، قوه قضائیه افغانستان مکلف است به اساس قوانین وضع شده تصمیم‌گیری نماید. قوه قضائیه مستقل در یک دولت با "تفکیک قوا" بدون شک باعث پیشرفت حاکمیت قانون می‌شود و در ایجاد حکومتداری پاسخگو نقشی اساسی ایفا می‌کند.

موارد زیر حاوی سفارشات اصلی برای تقویت استقلال قضایی است.

- برای اطمینان از استقلال قوه قضائیه و جلوگیری از دخالت این قوه در امور سیاسی، بررسی قضایی و تفسیر قانون اساسی نیاز به اصلاحات فوری و بلند مدت دارند. در کوتاه مدت، همانطور که قانون اساسی ایجاب می‌کند، هر سه قوه باید در تدوین قانون که نحوه تطبیق ماده ۱۲۱ را شرح دهد، با هم تشریک مساعی نمایند. این امر می‌تواند بررسی قضایی و تفسیر قانون اساسی را منسجم تر سازد. در دراز مدت و از طریق پروسه تعدیل قانون اساسی، ایجاد یک محکمه برای بررسی قضایی و تفسیر قانون اساسی و در دسترس بودن آن برای طیف وسیعی از مراجع ذیدخل و افراد، می‌تواند منحصراً راه حل مطرح باشد.
- ترتیبات تشریفات برای اعضای قوه قضائیه، همانطور که در قوانین شرح داده شده، باید رعایت شود. بی توجهی به پروتکل‌ها اعتبار قوه قضائیه را تضعیف می‌کند.
- ادارات تنفیذ قانون مکلف به اجرای تصمیمات محکمه بوده و باید در باره اجرای تصمیم محاکم به طور منظم به شورای حاکمیت قانون گزارش دهند و مقاماتی که در اجرای تصمیمات کوتاهی می‌کنند باید مورد پیگیری قرار بگیرند. تدبیر دیگر ایجاد یک ریاست پیگیری در قوه قضائیه است که می‌تواند آن عده از مقامات و اشخاصی را که تصمیمات محاکم را اجرا نمی‌کنند، به محکمه معرفی نماید.
- قوانینی که استقلال قوه قضائیه را تضعیف می‌کنند یا این قوه را در ساختار سلسله مراتب تابع قوه مجریه می‌سازد، باید فوراً اصلاح شوند. این قوانین شامل قانون تشکیل و صلاحیت قوه قضائیه، قانون تنظیم روابط سلوکی مقامات قوای ثلاثه، اصول وظایف داخلی ولسی جرگه و قانون امور مالی و مصارف عامه است. علاوه بر آن، قانون باید به طور واضح تعریف کند که "جرم ناشی از اجرای وظیفه" چیست، و روند تعقیب قضایی اعضای ستره محکمه به اتهام جرایم به جز جنایت و جرایم ناشی از اجرای وظیفه به چه شکل صورت می‌گیرد. علاوه بر این، رویکرد گزینشی تمدید دوره کار قضاات پس از تقاعد باید متوقف شود.

قوه قضائیه

- ستره محکمه برای افزایش اعتبار خود باید تدابیری را جهت تقویت پاسخگویی در قوه قضائیه اتخاذ نماید، از جمله نشر تصمیمات محاکم و اقدامات انضباطی علیه قضاات و سایر مقامات فاسد.
- یک شورای تعیینات متشکل از قضاات ارشد، اعضای پارلمان، انجمن‌های وکلا، دانشگاهیان، ارگان‌های دولتی مربوطه و جامعه مدنی باید تشکیل شود تا در مورد تقرر و تبدیلی قضاات به شورای عالی ستره محکمه پیشنهاد بدهد. همانطور که ماده ۱۳۲ قانون اساسی ایجاب می‌کند، نقش رئیس جمهور باید محدود به اعطای انسلاک قضایی و منظوری برکناری قضاات به پیشنهاد شورای عالی ستره محکمه و پذیرش استعفا و تقاعد قضاات باشد.
- منحصراً یک اصل، رئیس و اعضای ستره محکمه برای اطمینان از استقلال و اعتبار قوه قضائیه، نباید در هیچ فرایند سیاسی شرکت کنند.
- امر عمومی اداری قوه قضائیه باید مسئول هماهنگی و ارتباط با دو قوه دیگر باشد. این روابط شامل شرکت در جلسات کابینه، در صورت ضرورت مشارکت، یا در بحث‌های شورای حاکمیت قانون و سایر کمیته‌ها می‌باشد.
- ستره محکمه باید نظام کنونی سلسله مراتب حاکم در قوه قضائیه را که قضاات محاکم پایین‌تر را به طور غیر معقول به آمرین آنها وابسته می‌سازد، اصلاح کند. به همین ترتیب، ستره محکمه باید با تدوین یک دستورالعمل پیرامون استفاده از رسانه‌های اجتماعی یا مصاحبه با رسانه‌ها، زمینه استفاده حقوق اساسی قضاات را مساعد سازد و به قضاات اجازه دهد انجمن‌های خویش را خارج از قوه قضائیه ایجاد نمایند و محدودیت‌های شمولیت قضاات در برنامه‌های آموزشی را کاهش دهد.
- ورود فارغین مدارس به قوه قضائیه باید کاملاً متوقف شود. برنامه‌های استاژ و آموزش‌های داخل وظیفه باید به طور جدی تقویت شود و مباحثی درباره استقلال قوه قضائیه، تفکیک قوا، حقوق بشر، بررسی قضایی، روند عادلانه محاکمات و پاسخگویی محاکم و دیگر موضوعات اصلی، در آن درج شود.
- ستره محکمه باید تمدید مدت وظیفه قضاات پس از تقاعد آنها را متوقف کند.
- می‌توان گزارشگر ویژه سازمان ملل در بخش استقلال قضاات و وکلا را به هدف ارزیابی قوه قضائیه و لوی خازنوالی دعوت کرد و توصیه‌های وی را با ستره محکمه و قوه مجریه در میان گذاشت.
- آمریت عمومی اداری قوه قضائیه نیاز به تقویت جدی دارد. یک برنامه جامع اصلاحات باید تدوین شود که شامل مدیریت موثر سیستم مدیریت قضایا، امور مالی، تدارکات، پلان گذاری، پشتیبانی عمومی اداری، تفتیش، گزارش دهی و روابط عمومی باشد. قوه مجریه باید تأمین بودجه این طرح اصلاحی را در اولویت قرار دهد. به علاوه، بست امر عمومی اداری قوه قضائیه باید در اسرع وقت پر شود.

- روند ارزیابی قضات نیاز به بازنگری دارد. برای اطمینان از ارزیابی بی طرفانه باید معیارهای واضح برای تبدیلی و ترفیع قضات تعیین شود.
- مدیریت محاکم در وزارت دفاع باید تغییر کند. برای اطمینان از استقلال، جرایم مرتکب شده توسط اعضای اردوی ملی باید توسط محاکم مرتبط به قوه قضائیه، مانند روند محاکماتی اعضای پولیس و امنیت ملی، قضاوت شود.
- ستره محکمه باید یک سیستم رسیدگی به شکایات را طراحی کند که توسط یک دفتر تخصصی در قوه قضائیه اداره شود. با تأسیس این دفتر، جلسات منظم رئیس ستره محکمه با اعضای پارلمان و سایر شاکیان می تواند متوقف شود.

قوه مجریه

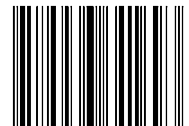
- روند نامزدی اعضای ستره محکمه باید به جای یک فرایند سیاسی، به یک فرایند صرفاً فنی تبدیل شود. بدین منظور، توصیه می شود که شرایط لازم اعضای ستره محکمه در قوانین عادی شرح داده شود و یک کمیته گزینش متشکل از مراجع مختلف برای پیشنهاد فهرست کوتاه نامزدهای واجد شرایط به رئیس جمهور تعیین شود تا رئیس جمهور نامزدهایی را از آن لیست به ولسی جرگه پیشنهاد دهد.
- حمایت از قوه قضائیه باید به اولویت قوه مجریه تبدیل شود. تعداد بیشتر پرسونل امنیتی باید برای حفاظت از محاکم و قضات توظیف شوند. علاوه بر این، لازم است درصد مشخصی از بودجه ملی به قوه قضائیه اختصاص یابد که وزارت مالیه یا کابینه نتوانند آن را کاهش دهند. اگر قوه قضائیه درخواست بودجه بیشتر داشت، باید دلایل توجیهی برای درخواست اش ارائه کند. به علاوه، قوه قضائیه باید پس از انجام اصلاحات اداری لازم، به استقلال بیشتری در امور اداری و مالی دست یابد.
- حکم رئیس جمهور یا اجازه دفتر وی برای تأیید سفر اعضای قوه قضائیه باید اصلاح شود و تنها به اطلاع دهی ستره محکمه در مورد سفر اعضای ستره محکمه بسنده شود.



تمام نشریات واحد تحقیق و ارزیابی
افغانستان را میتوانید از صفحه انترنی این
اداره www.areu.org.af دریافت نمایید.
همچنان نسخه های چاپی بعضی از نشریات
این اداره را میتوانید از دفتر واحد تحقیق و
ارزیابی افغانستان بدست آورید.

شماره تماس: ۷۹۹ ۶۰۸ ۵۴۸ (۰) +۹۳
ایمیل: publications@areu.org.af
وبسایت: www.areu.org.af

ISBN 978-9936-641-69-3



9 789936 641693