CAR AAF 2369

جمهوری اسلامی افغانستان

ریاست عمومی ادارهٔ امور ریاست جمهوری

بورد عالی تصمیم گیری ریاست جمهوری

۹۷۸

۴۴۶

تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱۵

یادداشت

در مورد: مشکلات حقوقی ایجاد صندوق ملی مالی افغانستان

جلالتمآب رئیس جمهوری اسلامی افغانستان!

با ابراز تمنیات و آرزومندی‌های نیک:

خلص موضوع

مطالبه هدایت مقام عالی ریاست جمهوری ا.ا. در مورد تعیین سرنوشت صندوق ملی مالی افغانستان.

تفصیل موضوع

طوریکه مقام عالی مستحضر اند صندوق ملی مالی افغانستان بر اساس پیشنهاد ریاست عمومي راديو تلويزيون ملي افغانستان و حکم شماره (۳۱۱) مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۰ آن مقام ایجاد گردیده و بر اساس صلاحیت که به رئیس عمومي راديو تلويزيون ملي تفويض گردیده، رئیس اجرائیوي صندوق نیز توسط وی تعین گردیده است. بعد از مدتی صندوق ملی مالي افغانستان گزارش فعالیت های کاری خویش را همراه با پلان آینده صندوق ذریعهٔ نامهٔ شماره (۱) مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۱ به ادارهٔ امور ریاست جمهوری ارسال نموده اند.

از اینکه صندوق مذکور برای ادامه فعالیت خویش توجیهات و مبنای حقوقی نداشت، بورد عالی تصمیم گیری طی هدایت شماره (۱۲۴۱) مورخ ۱۳۹۹/۴/۵ خویش موضوع را به منظور مشوره در مورد چهارچوب حقوقی و لایحه کاری صندوق متذکره، به ریاست امور حقوقي، تقنيني و قضائي ادارهٔ امور راجع نمود. ریاست مذکور موضوع را بعد از دایر نمودن دو جلسه با مسئولین صندوق ذریعهٔ یادداشت شماره (۵۶۷) مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۵ دوباره به بورد ارائه نمود که تحلیل ریاست متذکره پیرامون موضوع قرار ذیل می باشد:

»د حقوقي، تقنيني او قضائي چارو رياست موضوع له حقوقي پلوه وڅېړله، چې په اړه يې لاندې موارد د يادونې وړ دي:

۱. د افغانستان ملي مالي صندوق د يوې طرحې په اساس جوړ شوی دی. طرحه د صندوق د جوړېدلو اړتيا او اهميت توضيح کوي، خو داسې يو حقوقي سند نه شي کېدلای، چې د صندوق جوړېدل په حقوقي لحاظ توجيه کړي او د فعاليتونو د تنظيم لپاره يې حقوقي چوکاټ وړاندې کړي. ياده طرحه، چې د افغانستان د ملي راديو تلويزيون د پخواني رئيس په لاسليک، د ملي راديو تلويزيون د مستقل رياست او د جمهوري رياست د چارو ادارې د عمومي رياست په مهرونو ښکلې شوې يو تقنيني سند نه شي ګڼل کېدای. چې د يوې ادارې جوړېدل تر حقوقي پوښتنې لاندې راولي او اجراآتو ته يې حقوقي مشروعيت ورکړي. په کار وه، چې د طرحې محتوا د قوانينو له مخې ارزول شوې وه او له اصلاح وروسته د صندوق د ايجاد او فعاليت لپاره يو تقنيني سند جوړ شوی وای.

۲. په طرحه کې ليکل شوي، چې مالي صندوق د جوړېدلو هدف په بېړنيو حالاتو کې له اړو کسانو سره د مرستې لپاره د يو ميکانيزم را منځ ته کول دي. په داسې حال کې چې په دې برخه کې له پېښو سره د مبارزې د چمتووالي قانون چې په ۱۰۸۹ ګڼه رسمي جريده کې خپور شوی، نافذ دی. د دې قانون په ۲مه ماده کې په بېړنيو حالاتو پورې اړوند ټول موارد تنظيم شوي دي او په دې موضوع پورې د اړوندو چارو د اجراء لپاره يوه اداره په پام کې نيول شوې ده.

۳. له پېښو سره د مبارزې د چمتو والي قانون د ۱۶مې مادې له مخې له پېښو سره د مبارزې اداره مکلفه شوې، چې د پېښو په وخت کې زيانمن شويو کسانو ته د مرستې لپاره بېړنی پولي صندوق خانګړی کړي. په داسې يو حالت کې د يو بل صندوق جوړېدل هغه هم د ملي راديو تلويزيون په چوکات کې بايد حقوقي توجيه ولري، چې له يو تقنيني سند پرته شونې نه ده.

۱۹ سنبله ۱۳۹۹

بورد عالي تصميم گیری و ریاست عمومي اداره امور ریاست جمهوري بعد از مطالعه و استماع تحلیل ریاست امور حقوقي، تقنيني و قضائي گزینه اخیر یادداشت را با اندک تغیر تایید و طی هدایت شماره ۱۵۸۳ مورخ ۱۳۹۹/٤/۲۸ به معاونیت نظارت و حراست از قانون وظیفه سپرد که جلسه را با اشتراک نماینده گان وزارت عدلیه، مالیه و ریاست عمومی رادیو تلویزیون ملی دعوت و پیشنهادی را غرض تصمیم گیری عنوانی مقام عالي ترتیب نمایند.

حسب هدایت شماره فوق، معاونیت محترم نظارت و حراست از قانون جلسة را با حضور نماینده گان ادارات فوق دایر نمود. بعد از بحث و بررسی های همه جانبه میان اعضای جلسه نمایندگان وزارت‌های مالیه و عدلیه نیز با ارائه دلایل متعددی عدم موافقت خویش را با ایجاد این صندوق ابراز نموده اند. که نظریات ادارات مذکور برای بار دوم از سوی ریاست امور حقوقي، تقنيني و قضائي تحلیل و طی یاد داشت شماره (۸۳۷) مؤرخ ۱۳۹۹/٥/۲۷ به بورد عالي تصمیم گیری ارائه گردید، بعد از مطالعه و بررسی یادداشت فوق الذکر بورد عالي تصمیم گیری به این نتیجه رسید که «....**صندوق در مغایرت با قوانین کشور قرار دارد و اهداف صندوق غیر واقع بینانه است. دولت مصارف غیر قابل توجیه را به عهده گرفته نمی تواند. موضوع غرض استهدا به مقام عالی ریاست جمهوری ا.ا طی یک یادداشت ارائه گردد.**» حسب نتیجه گیری و تصمیم اخیر، بورد عالي تصمیم گیری تحلیل خویش را در مورد صندوق ملی مالی افغانستان خدمت مقام عالي ارائه میدارد.

تحلیل بورد عالی تصمیم گیری ریاست جمهوری

با درنظرداشت نظریات نمایندگان وزارت های عدلیه و مالیه و تحلیل ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضائی ادارهٔ امور ریاست جمهوری که در مورد طرح های ارائه شده از طرف صندوق ملی مالی و بحث های که در مجالس متعدد پیرامون چهارچوب حقوقی صندوق مذکور مطرح گردید مراتب ذیل قابل دقت است:

۱. طرح اولیه که از سوی ریاست عمومی رادیو تلویزیون ملی افغانستان به منظور ایجاد صندوق ارائه گردیده بود، تمرکز آن بالای مبارزه با مشکلات ناشی از حوادث طبیعی و کمک رسانی در حالات اضطراری و آفات طبیعی مانند مرض فراگیر کرونا بود. طرح مذکور از جهات مختلف در مخالفت با قانون آماده گی مبارزه با حوادث قرار دارد که در اولین یاد داشت ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی توضیح گردیده است.

۲. بعد از آنکه طرح ابتدائیه صندوق مورد نقد و نظر قرار گرفت، صندوق ملی طرح دیگری را ارائه کرد که اگر عملی شود سبب تداخل وظیفوی در وظایف چندین اداره دیگر نیز میگردد. بنأ عدم وضاحت پیرامون حوزهٔ فعالیت، نبود ضرورت و هدف مشخص برای ایجاد صندوق، تناقض در طرح های ارائه شده، عدم وضاحت در منابع تمویل، نبود مبنای قانونی تعین و تعریف چهارچوب حقوقی برای صندوق از جمله مشکلات در ایجاد این صندوق می باشد.

۳. ساختار صندوق ملی مالي که فعلاً در چوکات ریاست عمومي رادیو تلویزیون ملی فعالیت و از بودجه آن مصرف می نماید، با توجه به فعالیت و عرصه کاری تلویزیون ملی، موجودیت صندوق ملی مالی در چوکات این ریاست از نظر وظیفوی با هم وحدت هدف نداشته، دارای ابهام میباشد.

٤. بعد ازینکه صندوق ملی مالی پیشنهادات ریاست امور حقوقی اداره امور ریاست جمهوری را نپذیرفت و در مورد نقش ادارات دیگر در مدیریت امور صندوق موافقت ننمود طرح جدیدی را ارائه کرد و به تعقیب آن مسوده اساسنامه را به ریاست عمومي اداره امور ریاست جمهوری ارسال نمود، دیده می شود نوع فعالیت های خویش را نسبت به طرح اولیه بسیار تغیر داده که درین زمینه دو موضوع قابل توجه است: یکی اینکه آیا مقام عالي ریاست جمهوری با طرح دومی که متفاوت تر از طرح اولی است موافقت خواهد داشت یا خیر و دوم اینکه صندوق ملی مالی در طرح اولیه با وزارت مالیه و اداره مبارزه با حوادث تداخل وظیفوی داشت اما در طرح دوم و اساسنامه چنین به نظر می رسد که با چندین اداره دیگر تداخل وظیفوی پیدا نماید. نکته بارز این است که اساسنامه تا زمانیکه در یک قانون پیش بینی نشده باشد به ذات خود نمی تواند مبنای تاسیس یک اداره قرار گیرد.

۴- په طرحه کې راغلي، چې مالي صندوق به په ملي او نړیواله کچه مرستې راټولوي. په داسې حال کې چې له پېښو سره د مبارزې د چمتووالي قانون د ۱۲ مې مادې ۲ جز هندا صلاحیت له پېښو سره د مبارزې ادارې ته ورکړی دی، ملي او نړیوالې مرستې د نوموړې ادارې د تمویل منابع بلل شوي دي. د ملي مالي صندوق په جوړېدو سره به د مشابه فعالیت لپاره متعدد آدرسونه او اداري رامنځ ته کیږي. د یو حقوقي سند له موجودیت پرته به وظیفوي تداخل ممکن وي.

۵- د ملي مالي صندوق یوه دنده د بېړنیو حالاتو لپاره د عامه بودجې برابرول ښودل شوي، خو د پورته ذکرشوي قانون د ۱۳مې مادې د (۱) فقرې له مخې له پېښو سره د مبارزې اداره بودجوي واحد دی او بودجه یې هماغو فعالیتونو ته ځانګړې شوې چې ملي مالي صندوق یې د طرحې له مخې سرته رسوي.

۶- په طرحه کې لیکل شوي، چې « ملي مالي صندوق به د مرستو راټولولو لپاره یوازینی منل شوې باصلاحیته اداره وي» دا موضوع له پېښو سره د مبارزې قانون له ۴ مې مادې سره چې له پېښو سره د مبارزې د چمتووالي قانون د تطبیق مرجع (له پېښود سره د مبارزې اداره یا له پېښو سره د مبارزې په برخه کې د دولت وزارت) تعریفوي، تناقض لري. د « یوازینی» قید د یاد قانون ۴ مه ماده په خاص ډول او په عام ډول ټول قانون منتفي کوي. دا موضوع د مالیې وزارت له دندو او صلاحیتونو سره هم تناقض ارلای شي.

۷- په طرحه کې لیکل شوي، چې ملي مالي صندوق یوه اداره ده. اصولاً د هرې ادارې د جوړېدو لپاره تقنیني سند لازم دی. هره اداره که په مستقله توګه فعالیت کوي او که د بلې ادارې په چوکاټ کې وي د ایجاد، فعالیت او د وظایفو د تنظیم لپاره یې د تقنیني سند شتون ضرور دی. طرحه کې وړاندې لیکل شوي، چې صندوق به د افغانستان د قوانینو په رڼا کې فعالیت کوي، خو هیڅ داسې قانون یا بل تقنیني سند باندې استناد نه دی شوی، چې صندوق خپلې چارې پرې تنظیم کړي.

۸- همدارنګه د طرحې په یوه برخه کې د سیمه ییزو پروګرامونو او د ملي امنیت د پروګرامونو یادونه شوې ده. دا چې د صندوق مالي منابع به د سیمه ییزو پروګرامونو یا ملي امنیت پورې اړوندو پروګرامونو کې لګیږي، وضاحت نه لري او ملي امنیت پورې اړوند فعالیت د سیاسي ماهیت له وجې حتا ممکن د صندوق له فعالیتونو او اهدافو سره په تضاد کې وي.

۹- په هغو مواردو کې چې ملي مالي صندوق او د پېښو سره د مبارزې ادارې تر منځ د هدفونو، دندو او واکونو اختلاف راځي، له پېښو سره د مبارزې اداره، په قانون استناد کولای شي. د یاد شوي قانون د ۴ مې مادې ۳ مې فقرې باندې استناد کولای شي، خو د ملي مالي صندوق د فعالیتونو د تنظیم، تشکیلاتو او انسجام لپاره هیڅ تقنیني سند موجود نه دی. »

ریاست امور حقوقي، تقنیني و قضائي برای اینکه شخصیت حقوقي صندوق متذکره تعریف گردد و منحیث یک اداره یا موسسه دولتي فعالیت قانونمند داشته باشد و از فعالیت های آن نظارت صورت گرفته بتواند، به منظور دریافت راه حل گزینه های ذیل را پیشنهاد نموده بود:

- د افغانستان د ملي مالي صندوق د مدیریت لپاره دې د مشترک مدیریت میکانیزم جوړ شي. په دې توګه، چې مالیې وزارت، د پېښو په وړاندې د مبارزې اداره او ملي راډیو تلویزیون تر منځ دې مشترک بورډ جوړ شي. بورډ ته دې واک ورکړل شي، چې د صندوق اجرائیوي رئیس وټاکي. دا حل لاره له پېښو سره د مبارزې د چمتووالي قانون په ۱۶ مه ماده کې د تعدیل او ایزاد له لارې تحقق موندلای شي.
- مالي صندوق دې له پېښود سره د مبارزې د چمتو والي ادارې په چوکاټ کې جوړ شي. چې له پېښو سره د مبارزې د چمتو والي قانون ۱۶ ماده یې بنسټ او مبناء کېدای شي.
- د دې لپاره، چې له بهرنیو منابعو د مالي مرستو جلب او په ملي بودجه کې د هغو تنظیمول د مالیې وزارت واک او دنده ده، مالي صندوق دې د مالیې وزارت په چوکاټ کې جوړ شي.
- د مالي صندوق د حقوقي مبناء په اړه دې د مالیې، عدلیې او پېښو سره د مبارزې وزارتونو او د ملي راډیو تلویزیون د عمومي ریاست د استازو په ګډون د چارو ادارې د عمومي ریاست د نظارت او د قانون د حراست د مرستیال تر مشرۍ یوه غونډه راوبلل شي، چې یورتنیو ټولو وړاندیزونو ته په پام سره د مالي صندوق د حقوقي مبناء لپاره په ګډه یو وړاندیز ترتیب کړي او وروسته یې بیا د جمهوري ریاست عالي مقام ته وړاندې کړي.

۱۰. نماینده وزارت مالیه در جلسات به این نظر بود که فعالیت صندوق ملی مالی افغانستان در تضاد با ماده دهم و جزء (۹) مادهٔ نهم قانون ادارهٔ امور مالی و مصارف عامه بوده و در برخی موارد در تضاد با قانون آمادگی مبارزه با حوادث می باشد که در یادداشت ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضائی به صورت مفصل اشاره شده است. از سوی هم وضعیت حقوقی این صندوق قابل تأمل پنداشته می شود.

نظر بورد عالی تصمیم گیری ریاست جمهوری

با درنظرداشت مراتب فوق، اعضای بورد عالی تصمیم گیری به اتفاق آرا به این نتیجه رسیده اند که به ایجاد صندوق ملی مالی ضرورت احساس نمی شود. بنأ نیاز است که در مورد ایجاد صندوق ملی مالی افغانستان تجدید نظر صورت گرفته و خواهان لغو حکم شماره (۲۱۱) مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۰ مقام عالی ریاست جمهوری پیرامون ایجاد صندوق ملی مالی افغانستان از جانب آن مقام عالی می باشند.

موضوع فوقاً ارقام گردید، در صورتیکه مقام عالی با پیشنهاد بورد عالی تصمیم گیری موافق نباشد، طوری که هدایت فرمایند قابل تعمیل خواهد بود.

با احترام

اعضای بورد عالی تصمیم گیری

کبیر خان عیسی خیل مشاور ارشد مقام عالی ریاست جمهوری در امور حقوقی

محمد رفیع بوبل معاون نظارت و حراست از قانون ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری ا.ا

عبدالکریم توتاخیل معاون انسجام امور دولت ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری ا.ا

احمد الله توحید معاون اداره و منابع ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری ا.ا

جمال ناصر پښتون رئیس دفتر ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری ا.ا

محمد اجمل هودمن رئیس امور حقوقی، تقنینی و قضائی ریاست عمومی اداره امور ریاست‌جمهوری ا.ا

هدایات مقام عالی ریاست جمهوری ا.ا