

## چالش‌های سیاست جنایی مبارزه با فساد اداری در حقوق کیفری افغانستان

محمدنبی اخلاقی نویان\*

چکیده

فساد اداری یکی از چالش‌های بزرگی است که آسیب جدی به نظام سیاسی و اقتصادی کشور وارد می‌سازد. با روی کار آمدن دولت جدید و ایجاد حکومت مردمی و مبتنی بر دموکراسی در پسا طالبان، فساد اداری به صورت چشم‌گیر و قابل توجه در پرتو سرازیر شدن کمک‌های کشورهای خارجی، رشد نموده است. این وضعیت باعث شد که افغانستان نام تنها فاسدترین کشور را در میان کشورهای جهان به خود اختصاص دهد. این در حالی است که به وضوح مشاهده می‌شود سیاست جنایی در برخورد با مجرمین اداری از ابزار لازم و جنبه‌های بازدارندگی برخوردار نبوده و قوانین موجود در این زمینه پوشش لازم و مناسب را ندارند. به عبارت دیگر، سیاست جنایی تقنینی در مبارزه با فساد اداری دارای چالش‌های اساسی است. به این ترتیب، در این پژوهش به چالش‌های سیاست جنایی افغانستان در مبارزه با فساد اداری پرداخته شده است. پیش روی این پژوهش این سؤال حیاتی قرار دارد که چالش‌های سیاست جنایی افغانستان در مبارزه با فساد اداری چیست؟ به بیان دیگر، سیاست جنایی افغانستان در قبال فساد اداری با چه چالش‌های بنیادینی مواجه است؟ در پاسخ به این سؤال، شاخصه‌های

\* پژوهشگر حقوق کیفری.

مختلف با توجه به نظام حقوق کیفری افغانستان در فرایند این نوشتار، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. در یک رویکرد کلی، در واکنش به این پاسخ می‌توان گفت: سیاست جنایی افغانستان در مبارزه با فساد اداری با چالش‌های مختلف ماهوی و شکلی مواجه می‌باشد. تخصص‌نداشتن وضع‌کنندگان سیاست جنایی، ضعف و ابهام در قوانین، فقدان ضابطه‌مندی در جرم‌انگاری‌ها، چالش‌های کیفرگذاری و عدم مناسبت کیفرها با رفتار جرمی، فقدان ضابطان آموزش‌دیده و حرفه‌ای، خلأ قوانین شکلی و دادرسی، فقدان قضات متخصص و محاکم اختصاصی از جمله شاخصه‌ها و چالش‌های بزرگی است که مبارزه علیه فساد اداری را دشوار و غیرممکن ساخته است.

کلیدواژه‌ها: سیاست جنایی، فساد اداری، چالش‌های سیاست جنایی، افغانستان، انواع فساد اداری و انواع سیاست جنایی.

## مقدمه

فساد اداری یکی از پرچالش‌ترین پدیده‌های عصر حاضر است که با وجود آن، عرصه‌های مختلف حیات بشری و نظام‌های سیاسی دچار چالش‌های گسترده می‌شود. طبق آمار سازمان شفافیت بین‌الملل (Transparency international) در سال ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۷، افغانستان به‌عنوان فاسدترین کشورهای جهان شمرده است. هم‌چنین در حوزه داخلی، نهادهایی که شاخص فساد اداری را ارزیابی کرده‌اند، حاکی از فساد گسترده و سیستماتیک در کشور است؛ طوری که مقامات بلندپایه دولتی از وزرا تا رئیس‌جمهور به این امر اعتراف نموده‌اند. به گفته رئیس‌جمهور کشور، محمداشرف غنی، «با هر معیاری که سنجش گردد، افغانستان یکی از فاسدترین کشورهای روی زمین است... سرازیر شدن پول‌های هنگفت به کشور، پس از سقوط طالبان، سیستم حسابداری کشور را بیش‌تر از پیش از متلاشی کرد.»

فساد انبوه و چشم‌گیر در ادارات دولتی، آثار و پیامدهای مخربی در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به وجود می‌آورد؛ از بی‌اعتمادی شهروندان تا فروپاشی نظام سیاسی و چالش بزرگ اقتصادی و انواع معضلات اجتماعی در کشور را در پی دارد.

در راستای چالش‌ها و معضلات ناشی از فساد اداری، ضرورت ایجاد می‌کند که دولت و نهادهای قضایی از طریق سیاست جنایی مناسب و کاربردی، علیه فساد اداری واکنش نشان دهند. سیاست جنایی حاکم نسبت به فساد اداری دچار چالش‌هایی است که بر اساس آن، نمی‌توان در راستای ریشه‌کن‌سازی فساد اداری مبادرت ورزید.

## ۱. مفهوم‌شناسی سیاست جنایی و انواع آن

### ۱-۱. تعریف سیاست جنایی

اصطلاح سیاست جنایی در کشورهای غربی برای نخستین بار بیش از ده سده پیش توسط حقوق‌دانان آلمانی از جمله «آنسلم فویر باخ»<sup>۱</sup> در سال ۱۸۰۳ و «کلاینشرد»<sup>۲</sup>، در قالب واژه "Kriminalpolitik" وارد ادبیات حقوق کیفری شد (لازرز، ۱۳۹۰: ۳۳).

بعد از آن، دانشمندان دیگر، مانند خانم «دلماز مارتی» و اندیشمندان دیگر از آن سخن زده‌اند. به صورت کلی، سیاست جنایی را پژوهش‌گران به سیاست جنایی موسع و سیاست جنایی مضیق دسته‌بندی کرده‌اند که در ذیل به تعریف، تجزیه و تحلیل هر کدام آن پرداخته شده است.

### ۱-۱-۱. تعریف مضیق

فویر باخ از اولین صاحب‌نظران سیاست جنایی است که از سیاست جنایی تعریف مضیق ارائه نموده است و معتقد است که سیاست جنایی، پاسخ‌ها و واکنش‌های سرکوب‌گرانه دولت به جرم است. سیاست جنایی «مجموعه شیوه‌های سرکوب‌گرانه‌ای است که دولت با توسل به آن‌ها علیه جرم واکنش نشان می‌دهد.» (لازرز، ۱۳۷۵: ۹).

بر اساس این تعریف، سیاست جنایی همان پاسخ‌های کیفری، قهرآمیز و تنبیهی به جرم است که دولت به نمایندگی از جامعه در قبال مجرمان اعمال می‌کند.

## بنیاد اندیشه

«فون لیست»، یکی از پژوهش‌گران دیگری است که در تعریف سیاست جنایی می‌نویسد: «سیاست جنایی مجموعه منظم اصولی است که دولت و جامعه با توسل به آن‌ها مبارزه علیه بزه و بزه‌کاری را سازمان‌دهی می‌نماید.» (ملازمیان، ۱۳۸۷: ۳۴).

در این تعریف، جرم و بزه‌کار محور تعریف قرار گرفته است و اصولاً دارای دو نکته اساسی است: اولاً، فون لیست به پیش‌گیری بزه و جرم از طریق برنامه و روش‌های جامعه‌مدار و دولت‌مدار معتقد است و ثانیاً، سیاست جنایی را شامل روش‌های سرکوب‌گرانه دولت در قبال بزه‌کار هم می‌داند. به عبارت دقیق‌تر، سیاست جنایی، مجموعه اصول منظم پیش‌گیری جرم و پاسخ‌های سرکوب‌گرانه نسبت به بزه‌کار است.

1. Anselem Von Feuebach.

2. Kleinschrod.

«دون دیو دووایر»<sup>۱</sup> فرانسوی در کتاب خود تحت عنوان «سیاست جنایی دولت‌های اقتدارگرا- اتوریتر» معتقد است که سیاست جنایی یک هنر است و موضوع آن کشف شیوه‌های مبارزه علیه جرم می‌باشد. مشخص است که دووایر و محققان تا اواسط قرن بیستم، از سیاست جنایی تعاریف مضیق ارائه کرده‌اند و سیاست جنایی را تنها به واکنش‌ها و پاسخ‌های دولتی و جامعه‌ای نسبت به بزه و بزه‌کار می‌دانند (ملازمیان، ۱۳۸۷: ۳۴).

### ۱-۱-۲. تعریف موسع

پس از اواسط قرن بیستم و پس از جنگ‌های جهانی اول و دوم، اندیشمندان و محققان دیگری در مفهوم و تعریف سیاست جنایی نظریه‌پردازی و سیاست جنایی را کاملاً دچار تحول کرده‌اند. بعد از ظهور مکاتب فلسفی، سیاست جنایی دیگر تنها به معنای واکنش‌های سرکوب‌گرانه به جرم نیست؛ بلکه شامل روش‌های غیر سرکوب‌گرانه و رفتارهای دیگری مانند انحراف و کجروی هم به‌عنوان پدیده‌ی ضد اجتماعی تحت عنوان مباحث سیاست جنایی جا می‌گیرند.

سیاست جنایی نوین و در مفهوم موسع، به استفاده از تمامی روش‌ها و ابزارها، خصوصاً روش‌های مبتنی بر جبران خسارت و میانجی‌گری، به جای استفاده صرف از روش‌های سرکوب‌گرانه و استفاده از مشارکت اجتماعی در مبارزه و پیش‌گیری از بزه‌کاری می‌باشد.

از دیدگاه «انریگوفری»، سیاست جنایی «مجموعه‌ی روشمند اصول مبتنی بر مطالعه‌ی علمی منشأهای جرم و آثار کیفر است که بر اساس این اصول، دولت باید از طریق مجازات‌ها و نهادهای مشابه علیه بزه‌کاری مبارزه کند.» (لازرژ، ۱۳۷۵: ۳۴).

«مارک آنسل»، بنیان‌گذار مرکز پژوهش‌های سیاست جنایی پاریس، در سال ۱۹۷۴، از مفهوم موسع سیاست جنایی دفاع کرد. از دیدگاه او، «قلمرو سیاست جنایی، کاربرد نظام کیفری و نظام پیش‌گیری در مقابله با بزه‌کاری را شامل می‌شد؛ یعنی سازمان‌دهی عقلانی مبارزه علیه جرم بر اساس یافته‌های جرم‌شناختی.» (آنسل، ۱۳۷۵: ۲۸).

بنیاد اندیشه  
تاسیس ۱۳۹۴

خانم «دلمارس مارتی»<sup>۲</sup> در ادامه فرایند تحول و گذار سیاست جنایی از مفهوم مضیق به موسع می‌نویسد: «سیاست جنایی شامل مجموعه‌ی روش‌هایی می‌شود که هیأت اجتماع با توسل به آن‌ها، پاسخ‌هایی به پدیده‌ی مجرمانه را سازمان می‌بخشد.» بدین ترتیب، سیاست جنایی مترادف با جنبه‌های نظری و عملی اشکال مختلف کنترل اجتماعی (جرم و انحراف) متجلی می‌شود. در این دیدگاه، حقوق

1. Donnedieu de Vabres.

2. Delmas marty.

کیفری مانند هسته اصلی یا محل قوی‌ترین فشار و تنش در سیاست جنایی حضور بسیار محسوس خواهد داشت؛ لیکن ابزارهای کیفری در قلمرو سیاست جنایی دیگر تنها نیستند؛ بلکه روش‌های غیر کیفری مانند ضمانت اجرای اداری غیر سرکوب‌گرانه - پیش‌گیری، جبران، ترمیم خسارت و میانجی‌گری - و گاه روش‌های غیر دولتی - شیوه‌های غیر سرکوب‌گر افراد شبه‌نظامی خصوصی، اقدام‌های اعتراضی از نوع اقدامات سازمان عفو بین‌الملل - وجود دارند که می‌توان گفت اجتماع مردمی و جامعه مدنی در این فرایند نقش کلیدی و چشم‌گیری دارند.

سیاست جنایی موسع هم شامل جنبه‌های عملی و کاربردی حقوق کیفری است و هم شامل جنبه‌های عملی و اجرایی دیگر اشکال کنترل اجتماعی پدیده مجرمانه؛ هم‌چون: حقوق اداری، اقدامات پیش‌گیری، طریق جبران خسارات بزه‌دیدگان و میانجی‌گری کیفری برای اجتناب از صدور کیفرخواست. به علاوه، بعضی از اقدامات در این مفهوم منبعث از جامعه مدنی‌اند و از خود مردم سرچشمه می‌گیرند؛ مثلاً اقدامات سرکوب‌گرانه شبه‌نظامیان یا گروه‌های فشار یا اقدامات انضباطی و تشکل‌های صنفی که علیه اعضا به کار می‌برند. به عبارت دیگر، کلیه تدابیر و مقرراتی که در تشکل‌های غیر دولتی برای تنظیم روابط اعضا با مدیریت حفظ منافع صنفی و حرفه‌ای تنظیم و اعمال می‌شوند، در چارچوب سیاست جنایی قرار می‌گیرند (مارتی، ۱۳۸۷: ۱۳۴).

بنابراین، سیاست جنایی بعد از گذار جامعه قرن بیستم، دچار دگرگونی و تحول ژرف شد و علاوه بر پاسخ‌های دولتی و سرکوب‌گرانه، شامل یک‌سری روش‌های پیش‌گیری غیر کیفری و روش‌های جامعه‌مدار را هم در شمول خود قرار داد. انحراف و کجروی از واژه‌های جدید و اساسی است که در گذار و تحول سیاست جنایی، در قلمرو سیاست جنایی نوین جا گرفته است.

## ۲-۱. انواع سیاست جنایی

سیاست جنایی به انواع مختلف انشعاب می‌یابد: سیاست جنایی تقنینی به معنای واکنش علیه رفتار مجرمانه و منحرفانه از طریق قانون خواهد بود. در سیاست جنایی، قضایی بازتاب واکنش‌های جمعی و دولتی از طریق نهادهای قضایی اعمال می‌شود. در سیاست جنایی مشارکتی، واکنش‌های جمعی با ابزارهای کیفری و غیر کیفری به صورت جمعی و مشارکتی بازتاب می‌یابند.

### ۱-۲-۱. سیاست جنایی تقنینی

سیاست جنایی تقنینی، مجموعه‌ای از تدابیر سرکوب‌گرانه و غیر سرکوب‌گرانه در واکنش علیه بزه‌کار است که در قانون تجلی پیدا می‌کند و برای آن ضمانت اجرایی در نظر گرفته شده است.

سیاست جنایی تقنینی ضمن آن که صلاحیت قانونی دارد، معیار و مبانی انواع دیگر آن بوده و بیانگر اصول کلی حاکم بر نظام کیفری یک جامعه می‌باشد. این نوع سیاست جنایی گاهی بر عمل منحرفانه یا مجرمانه تکیه دارد و گاهی نیز بر شخصیت مباشر و مرتکب آن عمل مجرمانه و منحرفانه تأکید دارد (لارژر، ۱۳۷۵: ۹۴-۹۶).

سیاست جنایی تقنینی مبتنی بر شخص بزه‌کار یا منحرف است و با این دیدگاه، قانون زمانی مبتنی بر سیاست جنایی است که ضمانت اجرایی کیفری، کنترل اجتماعی را برای هموار نمودن راه بازگشت بزه‌کاران و منحرفان در جامعه میسر سازد. در این حال، ممکن است مجازات و به طور کلی ضمانت اجرا، حتمی و قطعی نبوده و با جرم ارتكابی نیز تناسبی نداشته باشد؛ زیرا آنچه مهم است، شخصیت مجرم و منحرف است نه عمل ارتكابی (عظیم‌زاده اردبیلی و حسابی، ۱۳۹۰: ۱۲۰).

### ۱-۲-۲. سیاست جنایی قضایی

سیاست جنایی قضایی به مفهوم دقیق‌تر آن، مجموعه‌روش‌ها و تدابیری‌اند که در تصمیم‌گیری‌های محاکم و نهادهای قضایی منعکس بوده‌اند. به عبارت دیگر، پس از آن که قانون‌گذار، سیاست جنایی خود را در قالب قوانین و مقررات پیاده کند، این قوانین و پیام‌های قانون‌گذار به صورت‌های متفاوتی درک و پذیرفته می‌شوند. قانون به تبیین اصول کلی نظام کیفری پرداخته، تفسیر و تطبیق آن را در موارد خاص به قضات محاکم واگذار نموده است. این امر یعنی روح بخشیدن به الفاظ خشک و بی‌روح قوانین و فعلیت بخشیدن به آن‌هاست. بدین ترتیب، «سیاست جنایی قضایی یعنی سیاست جنایی تقنینی آن طور که مورد برداشت، تفسیر و عمل قضات قرار می‌گیرد.» (قیاسی، ۱۳۸۵: ۲۹).

### ۲-۱-۳. سیاست جنایی مشارکتی

یکی از انواع دیگر سیاست جنایی، سیاست جنایی مشارکتی است. در سیاست جنایی مشارکتی، معیار، نقش مؤثر جامعه مدنی و آحاد شهروندان در واکنش علیه بزه و بزه‌کار است. در سیاست جنایی مشارکتی، مشارکت عامه مردم است و این مسئله به کارایی آن می‌افزاید. شرکت دادن عموم مردم در سیاست جنایی، افزون بر رفع دل‌نگرانی مشروع در جهت بالابردن کارایی آن، به معنای این است که امروزه پیش‌گیری و سرکوب بزه‌کاری از جمله اموری هستند که به همه افراد جامعه مربوط می‌شوند (معاونت آموزش قوه قضائیه، ۱۳۸۷: ۱۱).

### ۳-۱. تعریف فساد اداری

#### ۳-۱-۱. تعریف حقوقی

در ادبیات حقوق دانان، واژه فساد ابتدا دسته‌بندی شده است و سپس انواع آن به بررسی و تحلیل گذاشته شده است؛ به‌عنوان نمونه: در تعریف فساد مالی آمده است: «فساد مالی عبارت است از سوءاستفاده از قدرت تفویض شده در جهت منافع شخصی اعم از این که در بخش خصوصی باشد یا دولتی. فساد سیاسی عبارت است از به‌کارگیری اختیار پیوندیافته با فرمانروایی (حاکمیت) از سوی کارمندان دولت برای بهره‌های شخصی غیر قانونی (توسلی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۶).

در تعریف دیگر از فساد آمده است: «فساد سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی» و «فساد سوءاستفاده از منصب عمومی برای منفعت شخصی» است (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۳۱). برخی نوشته‌اند: «فساد مالی عبارت است از سوءاستفاده از قدرت تفویض شده در جهت منافع شخصی اعم از این که در بخش خصوصی باشد یا دولتی. در مفهوم دقیق‌تر، فساد مالی که فساد سیاسی را هم دربردارد، دارای سه خصیصه است: نخست این که تخطی از قوانین و مقررات است؛ نظیر وقتی که مدیران عمومی از مقام خود برای تحصیل امتیازهای شخصی سوءاستفاده بکنند. دوم آن که مناسبات فسادآمیز به تحصیل امتیازهای مادی منجر شود؛ نظیر وقتی که شخصی با پرداخت پول باعث شود که تصمیم عمومی به نفع او اتخاذ شود؛ به این ترتیب، فساد صورتی از تأثیر و نفوذ پول بر امور سیاسی است. سوم آن که فساد معمولاً با معاملات و مبادلات پنهانی همراه است.» (لیپست و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۰۰۹). فساد، به‌ویژه اگر به‌صورت سازمان‌یافته و در سطح گسترده تحقق یابد، می‌تواند بیانی از ناامنی در داخل و بی‌اعتباری در سطح بین‌المللی را به همراه داشته باشد؛ فساد مناسبات دولت و مردم را در جامعه به شدت تخاصمی و تقابل طلبانه می‌کند.

دولتی که عناصری از آن فاسد و رشوه‌ستانند، می‌کوشد حقایق از دید مردم پوشیده بماند و مردمی که به هر حال از آن واقعیت‌ها با خبر می‌شوند، بیش‌تر و بیش‌تر به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند. بی‌اعتمادی مردم به حکومت، مشروعیت آن را کاهش می‌دهد و در نتیجه، توان دولت در پیش‌بردن سیاست‌ها را به شدت تضعیف می‌کند. فساد گسترده سرمایه اجتماعی را تخریب می‌کند و مانع از انباشت آن می‌شود.

فرسایش تدریجی سرمایه اجتماعی در جامعه، تصمیمات جمعی را پرهزینه و وفاق ملی در آن را دشوار و چه‌بسا غیر ممکن می‌کند (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۶).

### ۱-۳-۲. تعریف قانونی

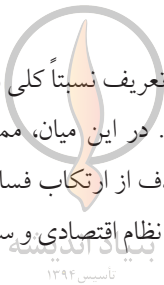
در ماده ۲ قانون پیش‌گیری از فساد گرنادا، مصوب سال ۲۰۰۷، چنین تعریف شده است: «هر رفتار غیر قانونی و غیر مجاز شخص برای به‌کارگیری نفوذش در اداره یا به دست‌آوردن سود برای خود یا دیگری که ناسازگار با وظایف قانونی یا حقوق دیگران باشد که شامل ارتشا، تقلب و جرایم مرتبط با آن‌ها می‌شود.» (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۷).

در قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری افغانستان، قانون‌گذار چنین بیان می‌دارد: «فساد اداری، عمل خلاف قانون است که توسط کارکنان دولتی و سایر موظفین خدمات عامه به مقصد حصول اهداف و منافع شخصی و یا گروهی به اشکال ذیل صورت می‌گیرد: اختلاس و غدر، سرقت اسناد، اتلاف اوراق و اسناد رسمی، تجاوز از حدود و صلاحیت قانونی، استفاده از امکانات دولتی و اوقات رسمی در امور شخصی، امتناع و استنکاف از وظیفه بدون عذر قانونی، کتمان حقیقت، جعل و تزویر اسناد، وانمود ساختن صلاحیت اجرا و یا امتناع از اموری که وظیفه موظف خدمات عامه نباشد، اخذ هر نوع تحفه به منظور اجرای کار در امور مربوط، تعلل بی‌مورد در اجرای وظیفه محوله، رویه سوء موظفین خدمات عامه در برابر افراد، تطمیع، سفارش، التماس غیر قانونی و واسطه‌شدن، دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطوقی، مذهبی، لسانی، حزبی، جنسی و شخصی در انتخاب و استخدام.» (قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری افغانستان، ماده ۳).

بر اساس تعریف قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری افغانستان، بیان چند نکته ضروری و حایز اهمیت است.

اولاً، تعریف ارائه‌شده از فساد یک تعریف نسبتاً کلی و عام به نظر می‌رسد؛ زیرا عبارت «به منظور حصول اهداف» عام و گسترده است. در این میان، ممکن است غرض از ارتکاب فساد، اهداف شخصی در کار باشد؛ ممکن است هدف از ارتکاب فساد، اهداف گروهی دنبال شود و ممکن است هدف از ارتکاب فساد، ایجاد اختلال به نظام اقتصادی و سیاسی کشور باشد. البته، احتمال سوم در متن به صورت صریح ذکر نشده است.

ثانیاً، مصادیقی که از فساد در ذیل ماده شمرده است، شامل همه انواع جرایم با محوریت موضوع مالی می‌شود. جرایم علیه اموال، جرایم مالی و جرایم اقتصادی در زیرمجموعه مصادیق ارائه‌شده قرار خواهند گرفت.





## ۴-۱. انواع فساد اداری

### ۱-۴-۱. فساد اداری سیاه

فساد اداری سیاه کاری است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود؛ برای مثال: می‌توان گفت که دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن و مسائل خطرناک از این نوع فساد اداری است (فرامرزی و بلالی، ۱۳۸۰: ۲۲).

### ۲-۴-۱. فساد اداری خاکستری

فسادی است که از نظر اکثر نخبگان منفور است؛ اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوتند؛ مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین عموم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و کم‌الزام به اجرای آن دارند و فردی به غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آن‌ها معتقد نیست (قائمی و گنجی، ۱۳۹۰: ۱۳).

### ۳-۴-۱. فساد اداری سفید

عملی که ظاهراً مخالف قانون است؛ اما اکثر اعضای جامعه، نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضر و بااهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند؛ مثال گویای فساد اداری سفید، چشم‌پوشی از نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده‌اند؛ استفاده از کامپیوتر در کشورهایی که قبلاً ممنوعیت داشته، از این نوع می‌باشد «فرامرزی و بلالی، ۱۳۸۰: ۲۳».

پبیاد آندیشه  
تأسیس ۱۳۹۴

## ۲. چالش‌های تقنینی سیاست جنایی در مبارزه با فساد اداری

### ۱-۲. چالش‌های ماهوی

#### ۱-۱-۲. تخصص نداشتن طراحان و وضع‌کنندگان سیاست جنایی

یکی از چالش‌های اساسی که فراروی مبارزه با فساد اداری در حوزه سیاست جنایی تقنینی وجود دارد، متخصص نبودن وضع‌کنندگان قانون و پدیدآورندگان سیاست کیفری است. بسیاری از افرادی که به‌عنوان نماینده در پارلمان کشور ایفای نقش می‌کنند، نسبت به داده‌های حقوقی و رهیافت‌های جرم‌شناختی و قانون‌گذاری بیگانه‌اند و نسبت به حقوق کیفری و شناخت‌شناسی پاسخ‌های کیفری در قبال پدیده‌های مجرمانه اداری تخصص ندارند. این در حالی است که فرایند تقنین، جرم‌انگاری

پدیده‌های مجرمانه و کیفرشناسی مناسب در قبال آن‌ها، نیازمند درک و فهم ابعاد مختلف جرمی و عوامل مختلف آن مانند علل اقتصادی، روانی، ساختاری، شخصیتی، اجتماعی، جنسیتی، سیاسی، وراثت، ژنتیک، کروموزوم‌ها و ... می‌باشد. به وضوح باید به این نکته تأکید نمود که کارایی پارلمان کشور در کیفیت نمایندگان و تقنین می‌باشد نه در کمیت آن‌ها؛ در حالی که هم پارلمان و هم دولت به مشکل تولید قوانین و مقررات در عرصه فساد اداری مبتلا می‌باشند.

به این ترتیب، نمایندگان پارلمان کشور و سایر افرادی که در مراحل مختلف تدوین و نگارش قانون ایفای وظیفه می‌کنند، فاقد تخصص‌اند و قوانینی که در حوزه‌های مختلف، از جمله مبارزه با فساد اداری، وضع می‌شوند نیز در پیش‌گیری و کنترل فساد اداری فاقد کارایی کاربردی می‌باشند.

## ۲-۱-۲. فقدان معیار و ضابطه در جرم‌انگاری‌ها

یکی از شاخصه‌هایی که فرایند مبارزه با فساد اداری را در حوزه تقنین با چالش‌های قابل توجه مواجه می‌سازد، فقدان ضابطه و معیار در جرم‌انگاری فساد اداری است. معیار و ضابطه درست و مشخص می‌تواند عدالت کیفری و میزان تأثیرگذاری مبارزه با فساد را به نحو بهتر تأمین نماید.

با توجه به این‌که فضای اقتصادی حاکم در افغانستان زمینه و بستر گرم جرایم اقتصادی و فساد را فراهم نموده است (آشفته‌گی بازار، نابرابری‌ها، ملاحظات سیاسی، جرایم بانکی، فساد اداری، عدم مقررات کاربردی ماهوی و شکلی، فساد اقتصادی، فقدان ثبات اقتصادی و سیاسی بخشی از امور است که باعث کاهش اعتماد عمومی، کاهش سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و ناکارآمدی نظام اقتصادی شده است)، سیاست جنایی افغانستان در قبال آن فاقد مقررات مدون و به‌روز است. از لحاظ ماهوی دارای مشکلات و چالش‌های بنیادین می‌باشد. عدم تعریف و عدم ارائه ضابطه دقیق، چالش‌های مفهومی، واکنش‌ها و مجازات‌های غیر متناسب و نبود معیار و ضابطه قانونی از جمله چالش‌های ماهوی است که فرایند مبارزه با سیاست‌گذاری تقنینی را با چالش مواجه نموده است.

به این ترتیب، قانون‌گذاران در راستای جرم‌انگاری پدیده‌های فسادزا در اداره‌های مرکزی و محلی، ضابطه مشخصی از فساد اداری ارائه دهند تا ابهاماتی که در سایه فقدان ضوابط به وجود آمده‌اند، ابهام‌زدایی شده و مبارزه با فساد اداری از حالت انفعالی خارج شده و از جنبه کاربردی و تأثیرگذاری برخوردار شود. ابهام در قوانین سبب تفسیرهای قضایی مختلف شده و تطبیق یکسان قانون را با چالش مواجه می‌سازد.

در واقع، قانون‌گذار باید در فرایند تقنین در حوزه فساد اداری به چند نکته ذیل پاسخ منطقی و درخوری داشته باشد:

۱. در میان علل مختلف پدیده‌های مجرمانه، علل اصلی جرم را دریابد و سپس در فرایند کیفرگذاری متناسب با آن واکنش‌های کیفری و غیر کیفری عملیاتی نماید.
۲. بزه‌دیده و بزه‌دیدگان را شناسایی نموده و بفهمد که رفتار ارتكابی به چه شخصی صدمه و آسیب زده است.
۳. میزان ضررهای اقتصادی و اجتماعی ناشی از فساد اداری را ارزیابی نماید و با توجه به میزان صدمه و ضررهای آن به کیفرگذاری بپردازد.

### ۲-۱-۳. جرم‌انگاری‌های ناقص

موضوع عدم جرم‌انگاری و یا جرم‌انگاری ناقص در مبارزه با فساد اداری، به‌ویژه در قوانین کیفری سابق، یکی از چالش‌هایی بود که آسیب جدی در نظام سیاسی و اقتصادی کشور وارد کرده بود. برخی از رفتارهای مجرمانه مثل سوءاستفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی کارکنان دولتی، در قوانین کیفری پیش از کد جزا جرم‌انگاری نشده بود؛ در حالی که این رفتارها مثل ارتشا و اختلاس، مطابق با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، از جمله جرایم مربوط به فساد اداری است (کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد ۱۸ و ۲۰). در قانون جزای مصوب ۱۳۵۵ این رفتارها جرم‌انگاری نشده‌اند. هرچند در جزء ۱۱ ماده ۴ قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری، افزایش غیر قانونی دارایی از جمله مصادیق فساد اداری بیان شده است؛ اما به دلیل تعریف و تعیین عناصر و مجازات آن و ارجاع به قانون جزا و عناصر مجرمانه سوء استفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی کارکنان دولتی، مطابق با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد نبود؛ هرچند مقررات مربوط به سوءاستفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی از جمله مقرررات الزامی کنوانسیون نیست. این نقص، سیاست جنایی واکنشی کشور در مبارزه با فساد اداری به‌ویژه در زمینه سوءاستفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی را به چالش کشیده و تعقیب قضایی مرتکبان را دشوار کرده است؛ اما این رفتارها در کد جزا جرم‌انگاری شده است. فصل سوم، باب چهارم آن به جرم‌انگاری سوءاستفاده از نفوذ اختصاص یافته است. ماده ۳۹۹ صریحاً مواردی را برشمرده است که فاعل آن مرتکب جرم سوءاستفاده از نفوذ شده است.

در خصوص ارتشا، اختلاس و جرایم، به‌خصوص در حکم اختلاس، که مهم‌ترین مصادیق فساد اداری است، جرم‌انگاری‌ها به‌صورت ناقص صورت گرفته است و چه‌بسا برخی رفتارهایی که در پرتو فناوری و ارتباطات در ادارات صورت می‌گیرد، جرم‌انگاری نشده و یا کیفرگذاری‌های موجود متناسب با جرم ارتكابی پیش‌بینی نشده است.

## ۲-۱-۴. چالش‌های کیفرگذاری و مجازات‌شناختی

واکنش‌ها و پاسخ‌های کیفری و سرکوب‌گرانه در مبارزه با فساد اداری از اهمیت بنیادین برخوردارند. واکنش‌های کیفری مناسب و کیفرگذاری‌هایی که با توجه به یافته‌های جرم‌شناسانه و علل شناختی پدیده‌های مجرمانه صورت می‌گیرد، در فرایند پیش‌گیری و کنترل فساد اداری تأثیرگذار است. این در حالی است که در مصادیق مختلف فساد اداری مانند رشوه، اختلاس، سوءاستفاده از نفوذ و تصاحب اموال دولتی، این ملاک‌ها و معیارها با توجه به متخصص نبودن قانون‌گذاران رعایت نشده است؛ زیرا واکنش‌ها و مجازات‌هایی که مثلاً در مورد اختلاس در نظر گرفته شده است، حبس‌های طولانی‌مدت یا مجازات‌هایی است که نسبت به رفتار ارتكابی تناسب ندارد. هم‌چنین، حبس‌های طولانی‌مدت با توجه به داده‌های جرم‌شناسی نه‌تنها که از جنبه‌ی اصلاحی و بازدارندگی برخوردارند؛ بلکه هزینه‌های گزاف و هنگفتی بر نظام اقتصادی کشور تحمیل می‌کنند.

در ماده‌ی ۷۳۴ کد جزا در واکنش علیه اختلاس اموال فرهنگی دولت آمده است: «هرگاه مسئول یا محافظ، اثر تاریخی یا فرهنگی را اختلاس نماید، به حبس طویل محکوم می‌گردد.» بر اساس ماده‌ی ۱۴۷ این قانون، مدت حبس طویل بیش از ۵ سال تا ۱۶ سال در نظر گرفته شده است. مدت مذکوره اگرچه از لحاظ شدت کیفری دچار مشکل نیست؛ ولی از لحاظ جنبه‌های اصلاحی و تأثیرگذاری در فرایند پیش‌گیری جرم با چالش مواجه است. بهتر بود مقنن از جزاهای نقدی که در تقابل با انگیزه‌های مرتکبان می‌باشد، پیش‌بینی می‌کرد. موارد بسیاری نیز در سایر مصادیق فساد اداری مشهود است که در این جا با توجه به ظرفیت محدود نوشتار، قابل بحث و بررسی نیستند.

## ۲-۲. چالش‌های شکلی

### ۲-۲-۱. فقدان ضابطان حرفه‌ای و متخصص

در مباحث شکلی و فرایند دادرسی فساد اداری با توجه به این که مرتکبان و بزه‌کاران در فرایند ارتکاب جرم هوشمندانه و تخصص‌گرایانه عمل می‌کنند، ضابطان قضایی و مأموران کشف و تعقیب در فرایند تحقیقات مقدماتی نیازمند ابزارهای علمی، تخصص و مهارت می‌باشند. این در حالی است که این شاخصه‌ها و ملاک‌ها نه از سوی قانون‌گذار افغانستان در راستای استخدام ضابطان قضایی و پلیس کشف جرم محور توجه قرار گرفته است و نه پلیس کشف جرم و مقامات مسئول در فرایند تحقیق و تعقیب از این ویژگی عملاً برخوردارند.

مبارزه با فساد اداری و فسادی که در فضای پنهانی و دور از انظار عمومی، پشت درهای بسته و در

یک عمل کاملاً هوشمندانه صورت می‌گیرد، دشوار و غیر ممکن است. برای این‌که بتوان در مبارزه با آن فایز آمد، در مراحل کشف و تحقیقات مقدماتی مأموران آموزش دیده و ضابطان حرفه‌ای راگسیل و استخدام کرد که دوره‌های خاص آموزش در این عرصه را فرا گرفته باشند.

دلایل و مدارک جرم معمولاً در مراحل اولیه جرم در صحنه جرم یافت می‌شوند و از آن‌جا که فساد اداری در پشت درهای بسته و پشت میزها صورت می‌گیرد و دسترسی به آن‌ها دشوار و ناممکن می‌باشد، کشف آن توسط ضابطان معمولی کشفی و غیر آموزش دیده غیر ممکن است؛ لذا بایستی سیاست تقنینی در مبارزه با این پدیده، چالش‌های موجود را چالش‌زدایی نموده و در سیاست خود دگرگونی‌های جدی و کاربردی را به وجود بیاورد.

### ۲-۲-۲. فقدان قانون کاربردی در حوزه دادرسی

با توجه به این‌که فساد اداری در سایه جهانی شدن و فناوری‌های مدرن عصری امروز دچار دگرگونی‌های حیاتی شده است، سیاست شکلی نیز همزمان در قبال آن لزومی به به‌روزرسانی و اصلاحات اساسی دارد. در مورد فساد اداری و جرایم اقتصادی، سیاست جنایی شکلی ویژه و اختصاصی از ضرورت‌های کشور است. با توجه به این‌که ارتکاب فساد اداری دارای ویژگی‌های خاص و منحصر به خود می‌باشد، آیین دادرسی و فرایند کشف و تحقیقات مقدماتی نیز متناسب با آن طراحی و به‌روز شود.

سیاست شکلی در فرایند مبارزه با فساد اداری دچار چالش‌های جدی است. اصول و روش‌هایی که در این مورد قانون‌گذار پیش‌بینی کرده است، فاقد کارایی و جنبه‌های بازدارندگی است.

بنیاد اندیشه  
تأسیس ۱۳۹۴

روش‌هایی که در کشف فساد اداری بایستی عملیاتی و اجرا شوند، عبارتند از: گردآوری اطلاعات از طریق ابزارهای الکترونیکی و استفاده از تکنولوژی‌های روز در راستای کشف جرم، نظارت الکترونیکی از طریق بانک‌ها و مؤسسات مالی و یا ثبت مکالمات، حرکات و یا فعالیت‌های اشخاص مظنون در اماکن، منازل خصوصی و محلات عامه یا ثبت محتویات، مکالمات و ارتباط اشخاص مظنون و متهم از طریق تلفن، کامپیوتر، اینترنت یا سایر وسایل مخابراتی و تکنولوژی‌های اطلاعاتی و جمع‌آوری اطلاعات در مورد مکان، منبع، زمان، تاریخ، اندازه، مدت مکالمات و نوع ارتباط آن‌ها در کشف فساد اداری.

روش دیگری که در مورد کشف و تحقیقات فساد اداری مهم به نظر می‌رسد، دام‌گستری است؛ یعنی در راستای کشف و تحقیقات بیش‌تر جرم، شخصی اعم از افسر پلیس یا مأمور ضبط قضایی، با مسئولیت افسر به شرط آموزش‌های لازم و اخذ گواهی صلاحیت، به نزد افرادی در مظان فساد اداری رفته و با جلب اعتماد آن‌ها خود را به‌عنوان معاون یا شریک جرم و یا دریافت‌کننده اموال مجرمانه

وانمود می‌سازد؛ با این اهداف که با اطلاعات مورد نیاز برای تحقیقات اولیه یا تحقیقات مقدماتی دسترسی حاصل شود. همین‌طور برای تحقیقات پیش‌تر می‌توان از گسیل مخبران در میان گروه بزه‌کار، استفاده از دوربین‌های مداربسته، استفاده از سیستم‌های هوشمند و استفاده از نظریات کارشناس جرایم اقتصادی به عمل آورد.

## ۲-۳-۲. فقدان قضات متخصص و محاکم اختصاصی

یکی دیگر از چالش‌های بزرگ سیاست جنایی افغانستان در مبارزه با فساد اداری، فقدان قضات متخصص و محاکم اختصاصی است. با توجه به این‌که در فرایند رسیدگی به فساد اداری با اشخاص حرفه‌ای و مقامات عالی‌رتبه مواجه می‌باشیم، قضات در مراحل مختلف رسیدگی بایستی از استقلال و تخصص کافی برخوردار باشند تا بتوانند نسبت به جرم ارتكابی واکنش درست و مناسب را انجام دهند. قضات رسیدگی‌کننده، چه در فرایند تحقیقات مقدماتی و چه قضات اجرای احکام، نه‌تنها که در حوزه فساد اداری تخصص ندارند؛ بلکه بسیاری از آن‌ها دارای مدارک لیسانس حقوق و سایر رشته‌های مرتبط نیستند.

فقدان قضات متخصص در دستگاه قضایی باعث می‌شود که فساد اداری نه‌تنها روند کاهشی را نداشته باشد؛ بلکه به‌صورت روزافزون افزایش پیدا کند.

قاضی و کارمند در خصوص موضوع مورد بررسی باید دوره آموزشی دیده باشند یا در ارتباط با افراد مرتکب باید متخصص باشند تا از شاک و مشتکی‌عنه جلوگیری کرده و بهتر بتوانند در امر کشف، رسیدگی و پیش‌گیری از فساد اداری مؤثر واقع شوند و مناسب است در این مورد از تجارب افراد کارشناس و قضات تجربه‌دیده استفاده به عمل آید.

چالش دیگری که در سیاست جنایی افغانستان به وضوح قابل مشاهده است، افتراقی نبودن محاکم در مبارزه با فساد اداری است. به عبارت دیگر، در مبارزه علیه فساد اداری بایستی سارنوالی و محاکم ویژه و اختصاصی ایجاد شوند تا بتوانند در قبال این پدیده چالش‌برانگیز به سرعت و اختصاصی به مبارزه بپردازند.

ویژگی‌های خاص فساد اداری، آثار زیانبار و مخل آن باعث شده است که اکثر دولت‌ها، نهادهای قضایی و دادگاه‌های کیفری، قضات و ضابطین متخصص و آموزش‌دیده‌ای را برای رسیدگی به این جرایم اختصاص دهند. در نتیجه، یکی از راه‌کارهایی که می‌تواند سیاست جنایی را در قبال پدیده‌های مختلف مجرمانه اقتصادی قوی و پاسخ‌گو نماید، اقدام به تشکیل دادگاه‌های اختصاصی و ویژه است.

## نتیجه‌گیری

با توجه به پژوهش انجام‌شده پیرامون چالش‌های سیاست جنایی مبارزه با فساد اداری در حقوق کیفری افغانستان، به این نتیجه مهم دست می‌یابیم که سیاست جنایی افغانستان در مبارزه با فساد اداری دچار چالش‌ها و معضلاتی مختلف می‌باشد. رشد قابل توجه فساد اداری و یا عدم بازدارندگی و کارایی قوانین موجود، ناشی از ناکارآمدی و ضعف سیاست جنایی است. یافته‌های میدانی و داده‌های پژوهشی در این مورد بیانگر همین شاخص عملی و نظری است. فساد اداری در کشور به‌عنوان یک معضل بزرگ بر سر راه توسعه سیاسی و اقتصادی قرار دارد و چالش‌های بزرگی در عرصه‌های سیاسی و اقتصادی و کارایی نظام سیاسی به وجود آورده است.

بنابراین، حکومت و دستگاه قانون‌گذاری و اجرایی کشور بایستی با تدابیر و استراتژی‌های مناسب و طرح سیاست جنایی کاربردی در مبارزه با فساد اداری در درون اداره‌ها، اقدامات لازم را انجام دهند تا چالش‌های موجود و مهلک در حوزه سیاست و اقتصاد چالش‌زدایی شود. در اولین گام تقنینی سیاست جنایی کارا، باید مسئولان حوزه تقنین و نمایندگان پارلمان از بین افراد متخصص، حرفه‌ای و آموزش‌دیده در وضع قانون و مقررات گماشته شوند. قانونی بیش‌ترین تأثیر در بازدارندگی پدیده‌های مجرمانه اقتصادی اداری دارد که بر اساس قواعد جرم‌شناسانه و با در نظر داشت علل شناختی و عامل انگیزشی مرتکبان وضع و تصویب شود؛ لذا باید قانون‌گذاران و مسئولان اجرایی قوانین از افرادی شایسته و متخصصین در حوزه‌های جرم‌شناسی و کیفرشناسی انتخاب شوند تا بتوانند سیاست جنایی مناسب و لازم را در مبارزه با فساد اداری طراحی و عملیاتی نمایند و چالش‌های موجود چالش‌زدایی شوند.

تأسیس ۱۳۹۴

## منابع

۱. آنسل، مارک (۱۳۷۵)، دفاع اجتماعی، ترجمه محمد آشوری و علی حسین نجفی ابرنآبادی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.
۲. اخلاقی نویان، محمدنبی (۱۳۹۸)، حقوق جزای اقتصادی افغانستان، کابل، نشر واژه.
۳. توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۱)، پیش‌گیری از جرایم اقتصادی، تهران، انتشارات جنگل - جاودانه.
۴. خضری، محمد (۱۳۸۴)، «تحلیل نهادی فساد اداری»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هشتم، شماره ۳.
۵. دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران، نشر میزان.
۶. دلماس مارتی، می‌ری (۱۳۸۷)، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرنآبادی، تهران، نشر میزان.

۷. عظیم‌زاده اردبیلی، فائزه و ساره حسابی (۱۳۹۰)، «سیاست جنایی و تطور مفهومی آن»، مجله تعالی حقوق، شماره ۱۵.
۸. فرامرزی، داود و اسماعیل بلالی (۱۳۸۰)، «بررسی نظری مسئله فساد اداری»، مجله حقوق دادگستری، شماره ۳۷.
۹. قانون جزای افغانستان مصوب ۱۳۵۵.
۱۰. قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری افغانستان.
۱۱. قائمی، محمدحسن و رحیم‌محمد گنجی (۱۳۹۰)، «فساد اداری و روش‌های اصلاح آن»، مجله دادرسی، شماره ۸۹.
۱۲. قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۸۵)، مبانی سیاست جنایی حکومت اسلامی، قم، پژوهشگاه فرهنگ اسلامی، چاپ اول.
۱۳. کد جزای افغانستان.
۱۴. لازرژ، کریستین (۱۳۷۵)، سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، مؤسسه نشر یلدا.
۱۵. لازرژ، کریستین (۱۳۹۰)، درآمدی بر سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، نشر میزان.
۱۶. لیپست، سیمور مارتین و دیگران (۱۳۸۳)، دایره‌المعارف دموکراسی، ترجمه به سرپرستی کامران فانی و نورالله مرادی، ج ۲، تهران، مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه.
۱۷. معاونت آموزش قوه قضائیه (۱۳۸۷)، سیاست جنایی تقنینی ایران در جرایم اقتصادی، تهران، انتشارات جاودانه.
۱۸. ملازمیان، مسعود (۱۳۸۷)، سیاست جنایی تقنینی ایران در جرایم اقتصادی، تهران، انتشارات جاودانه.

