

مکانیزم‌های مبارزه با فساد اداری و چالش‌های

فرارو

محمد اسحاق عارفی*

چکیده

این نوشته تلاش کرده است که مکانیزم‌های مبارزه با فساد اداری را در افغانستان مورد بررسی قرار داده و چالش‌های اقدامات حکومت را در این زمینه تحلیل نماید. با تبیین مفهوم، مصادیق و مکانیزم‌های حقوقی و وضعی مبارزه با فساد اداری، ایجاد مرکز عدلی و قضایی جهت رسیدگی به جرایم سنگین مبارزه با فساد اداری و اقدامات وضعی چون ایجاد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، کمیسیون مبارزه با فساد اداری، ثبت دارایی‌های مقامات دولتی، ایجاد اداره عالی بررسی یا تفتیش، ایجاد اداره عالی بازرس، تمهید نظارت رسانه‌ها و مطبوعات بر عملکرد نهادهای دولتی، اشخاص حقیقی و حکمی و سوق دادن بسیاری از کارمندان دولتی، افسران و جنرالان وزارت دفاع ملی، وزارت امور داخله و نیروهای امنیت ملی به سوی تقاعد، از اقدامات مؤثر حکومت در زمینه مبارزه با فساد اداری شمرده شده است. در اخیر، به تحلیل چالش‌ها و راه‌حل‌های پروسه مبارزه با فساد اداری پرداخته شده و در نهایت، جمع‌بندی از مباحث صورت گرفته است.

واژگان کلیدی: فساد اداری، پیش‌گیری وضعی، اقدامات عدلی و قضایی،

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

مقدمه

مبارزه با فساد اداری از مسئله‌های اصلی حکومت و به‌صورت کلی نظام سیاسی افغانستان و همکاران بین‌المللی این کشور بوده و هم‌چنان به‌عنوان مهم‌ترین مسئله باقی مانده است. فساد اداری بعد از جنگ و ناامنی، شاید مهم‌ترین مسئله کشور می‌باشد که به‌عنوان مانع اصلی رشد، توسعه و اصلاحات اساسی در ساختارها و بنیادهای اساسی حکومت و جامعه بروز و ظهور یافته است. درآمدهای کشور و کمک‌های وسیع همکاران بین‌المللی به‌صورت حداکثری یا به یغما می‌رود و یا در موارد غیر اصولی هزینه شده است؛ بنابراین، مبارزه با فساد اداری از اولویت‌های اصلی کشور، نظام سیاسی و مردم افغانستان می‌باشد تا در سایه آن بتوان اعتماد ملی و بین‌المللی را جلب نموده و کشور را در مسیر ترقی، رفاه و عدالت اجتماعی قرار دهیم.

۱. مفهوم فساد اداری

فساد اداری مفهومی است که حداقل همزاد با ایجاد ادارات دولتی عینیت یافته و به نحوی قواعد حقوقی، مقررات اداری و هنجارهای اخلاقی جامعه و نهادهای دولتی را نقض نموده و امتیازات نهادی و دولتی را به نفع شخصی، گروهی و بانندی مصادره نموده و مردم و جامعه را از امتیازات عمومی محروم نموده است. هرچند از آن جا که نظام‌های مختلف حقوقی و قضایی بر اساس بینش‌ها، برداشت‌ها و واقعیت‌های عینی جامعه و فرهنگ خویش تعریف‌های متفاوتی از فساد اداری ارائه می‌نمایند، تعریف دقیق و مشخص از فساد اداری دشوار و در عین حال منطقی هم به نظر نمی‌رسد؛ ولی در عین حال ارائه یک مفهوم کلی و حدوداً جامع از فساد اداری لازم و ضروری به نظر می‌رسد تا بر اساس آن، مفهوم، ماهیت و مصادیق فساد اداری مشخص شده و در جهت محو و مبارزه با آن تلاش‌های مبارزاتی صورت گرفته و مکانیزم‌های مبارزه با فساد اداری ایجاد و تأسیس شود.

فساد اداری در یک معنای وسیع و کلی، به هرگونه انحراف و استفاده غیر قانونی از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود که اشخاص با نقض قواعد حقوقی، مقررات اداری و هنجارهای اخلاقی جامعه، صورت گرفته و از طریق آن به کسب منافع شخصی و یا به تصرف کشیدن منابع و امتیازات عمومی به نفع خویش اقدام نموده باشد. فساد اداری در یک تعریف دیگر به سلسله‌اقداماتی که ناشی از به‌کارگیری قدرت و توان سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت برای کسب منافع مالی فردی یا گروهی است، اطلاق شده است؛ اقداماتی که معمولاً و به‌طور طبیعی، مخالف مصالح و منافع آحاد مردم و شهروندان

کشور بوده و در تعارض کامل با منافع عمومی یک کشور قرار داشته باشد. بر همین اساس، فساد اداری عموماً در اشکال حیف و میل اموال عامه و دولتی، رشوه، خویشاوندگماری، پارتی‌بازی و تعارض منافع روی می‌دهد. بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد اداری را سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی تعریف نموده و مفهوم دقیق‌تری از فساد اداری ارائه داده است.

به نظر می‌رسد که در مفهوم فساد اداری عناصری وجود دارند که با ترکیب آن‌ها، چارچوب مفهومی فساد اداری شکل گرفته و تعریفی از آن می‌توان ارائه نمود. صلاحیت و اختیارات دولتی و اداری عنصر اساسی در تعریف فساد ادای است که قوام مفهومی به آن بخشیده و عینیت آن را در یک نظام کیفری و حقوقی صورت‌بندی می‌نماید. سومین عنصری که در مفهوم فساد اداری نهفته است، سوءاستفاده از صلاحیت‌های دولتی و اداری از سوی مرتکبان جرایم فساد اداری می‌باشد که به این ناهنجاری صورت مجرمانه بخشیده و ارجاع آن را به مراکز عدلی و قضایی تسهیل می‌نماید. کسب منافع شخصی، بانندی و گروهی که برخلاف منافع عمومی کشور باشد، یکی دیگر از عناصر کلیدی می‌باشد که در تشخیص مفهوم حقوقی فساد اداری نقش داشته و این مفهوم را به‌عنوان یک مفهوم مجرمانه عرضه نموده و شایستگی تحت پیگرد قرار دادن قضایی و مکانیزم‌های پیش‌گیرانه وضعی به آن بخشیده است.

با توجه به عناصر کلیدی‌ای که در مفهوم فساد اداری نهفته است، می‌توان این ناهنجاری را این‌گونه تعریف نمود: فساد اداری عبارت است از سوءاستفاده از صلاحیت‌های دولتی و اداری جهت کسب، تصرف و هدایت منافع و امتیازات عمومی به نفع شخصی، گروهی و در جهت غیر از منافع عمومی.



۲. مصادیق فساد اداری

مصادیق جرایم فساد اداری با توجه به مقتضیات زمانی، مکانی و فرهنگی کشورها ممکن است متفاوت باشند. به همین دلایل، ممکن است برخی از عناوین مجرمانه در یک کشور جرم فساد اداری تلقی شود؛ ولی در کشورهای دیگر و نظام‌های حقوقی و کیفری دیگر، جرم فساد اداری شناخته نشود. بر همین اساس نیز امکان دارد که برخی از عناوین مجرمانه در برخی از نظام‌های کیفری کشورها از مصادیق جرم سنگین فساد اداری محسوب شود؛ ولی در نظام کیفری کشورهای دیگر جرم سنگین فساد اداری به حساب نیامده و به‌عنوان یک ناهنجاری اجتماعی تلقی شود. به‌عنوان نمونه: جرم قاچاق اموال در فصل سوم باب دهم کد جزا به عنوان جرم فساد اداری شناخته نشده است؛ ولی همین امر ممکن است در حالت‌های خاص از جرایم فساد اداری در دیگر کشورها به حساب آید. به همین دلیل، عناوین و مصادیق‌های متفاوت جرم فساد اداری نسبت به وضعیت، اهمیت و عرف و عادات شهروندان

کشورها متفاوت خواهد بود.

هرچند قوانین نافذ افغانستان تعریف دقیقی از فساد اداری ارائه نکرده است؛ ولی جهت سهولت در دستیابی به مصادیق و مفهوم فساد اداری و تحت پیگرد قرار دادن مرتکبان جرایم فساد اداری، تنها به مشخص کردن مصادیق جرم فساد اداری اکتفا کرده است. علاوه بر آن، قانون مبارزه با فساد اداری (قانون مبارزه با فساد اداری، نمبر مسلسل ۱۳۱۴ منتشره در تاریخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷)، تقسیم‌بندی از جرم فساد اداری نیز ارائه داده و این جرم را به جرم عادی فساد اداری و جرم سنگین فساد اداری تقسیم‌بندی نموده است. قانون مبارزه با فساد اداری در ماده پنجم خویش، ارتکاب جرایم مندرج فصول اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم، هفتم، هشتم، نهم، دهم، یازدهم و دوازدهم باب چهارم فصل اول، باب پنجم فصل دوم، باب ششم فصول دوم و ششم، باب نهم فصل چهارم، باب دهم کتاب دوم کد جزا را از مصادیق جرایم فساد اداری دانسته است؛ ولی در ماده ۲۷ قانون مبارزه با فساد اداری، مصادیق جرایم سنگین فساد اداری را نیز بیان نموده است. فقره ۱ ماده ۲۷ همین قانون، ارتکاب جرایم مندرج ماده پنجم این قانون از طرف اشخاص زیر را جرم سنگین فساد اداری شناخته است: ارتکاب این جرایم توسط مقامات عالی‌رتبه دولتی، مقامات دولتی، جنرالان یا افسرانی که در بست جنرالی ایفای وظیفه می‌نمایند، اشخاص حکمی و هم‌چنان اگر جرایم فساد اداری مندرج ماده پنجم این قانون در حالات خاص ارتکاب بیابد، نیز از مصادیق جرایم سنگین فساد اداری دانسته شده است.

عناوینی چون: رشوت، اختلاس، سوءاستفاده از نفوذ، سوءاستفاده از وظیفه یا موقف، افزایش غیر قانون داری، تزویر، اخاذی و رویه سوء موظفین خدمات عامه در برابر افراد، انتحال وظایف و القاب، محو یا شکستادن مهر، سرقت و تلف کردن اوراق و اسناد رسمی، تضلیل قضا، پول‌شویی، غضب زمین و اموال غیر منقول، جرایم علیه آثار تاریخی یا فرهنگی و جرایم علیه معادن، نفت و گاز از مصادیق جرایم فساد اداری و فساد سنگین اداری در کد جزا (کد جزا، نمبر مسلسل ۱۲۶۰ مورخ ۲۵ ثور ۱۳۹۶) و قانون مبارزه با فساد اداری شناخته شده است.

بنیاد اندیشه

تاسیس ۱۳۹۴

۳. ضرورت مبارزه با فساد اداری

مبارزه با فساد اداری امر واضح است که نیازمند بازگشایی، توضیح و تبیین نمی‌باشد؛ اما از آن‌جا که فساد اداری روند رشد و توسعه کشور را فرو گرفته و چرخ‌های نظم و امنیت عمومی را از تحرک بازداشته است و چپاول و غارت‌گری به امر معمول و پسندیده تبدیل شده است، تبیین ضرورت و اهمیت این امر، خالی از فایده نیز نمی‌باشد. کمک‌های هنگفت جهانی که طی تقریباً دو دهه در کشور سرازیر شد، بر بنیان شالوده‌های فسادانگیز، از چرخه مصرف بهینه و درست در امور اساسی کشور

بازماند و دوباره سر از سرمایه‌گذاری در کشورهای خارجی بیرون درآورد. زمین‌ها و املاک دولتی و عامه به شهروندان کشور در بدل هزینه‌های سرسام‌آور که با یک عمر تلاش خانواده‌ها به دست آمده بود، فروخته شده و ما به ازای آن در کشورهای دیگر سرمایه‌گذاری شد. به همین ترتیب، رشوه، چپاول و غارت سرمایه‌های عمومی و ملی ادامه یافته و تا هم‌اکنون که اکنون است، ادامه یافته و در برابر ایجاد نظم قانونی و شکل‌گیری دولت حامی منافع و سرمایه‌های ملی، مقاومت نموده است. اقتدار و نظم حکومتی به صورت اساسی شکل نگرفته و دولت و حکومت نتوانسته‌اند است پایه‌های شان را استحکام بخشیده و به ابتدایی‌ترین مسئولیت‌شان که حفاظت از منابع، اموال و سرمایه‌های ملی و عمومی و تأمین نظم و حاکمیت قانون می‌باشد، جامه عمل بپوشانند.

بنابراین، اگر مبارزه با فساد به صورت اساسی و جدی ادامه نیافته و به صورت یک حرکت مستمر و دوامدار به پیش برده نشود، خبری از نظم، رفاه، توسعه و عدالت نبوده و حاکمیت قانون و تأمین عدالت شکل نخواهد گرفت. خوب است که مبارزه با فساد به عنوان یک مسئولیت ملی و با مشارکت تمام شهروندان کشور به یک فرایند مستمر، همگانی و ضروری تبدیل شده و کشور از وضعیت نابسامان کنونی رهایی یابد. ماده ۷۵ قانون اساسی کشور نیز بر تأمین نظم و امن عامه و از بین بردن هر نوع فساد اداری تأکید نموده و آن را از وظایف اصلی و ذاتی حکومت بر شمرده است (قانون اساسی افغانستان، نمبر مسلسل ۸۱۸ مورخ ۸ دلو ۱۳۸۲).

۴. مکانیزم‌های مبارزه با فساد اداری

در جهت مبارزه با فساد اداری مکانیزم‌های متفاوت ضرورت است که در نظر گرفته شوند؛ هم مکانیزم‌های حقوقی و کیفری و هم مکانیزم‌های وضعی جهت پیش‌گیری از ارتکاب جرم فساد اداری. بسیار روشن است که هدف و مقصد مبارزه با فساد اداری، ریشه‌کنی این جرم از نهادهای دولتی و جامعه می‌باشد. به همین دلیل هم مکانیزم‌های وضعی جهت پیش‌گیری از جرم فساد اداری در اولویت اول قرار دارد و در مرحله بعد مکانیزم مبارزه عدلی و قضایی با این پدیده شوم می‌باشد که ضرورت دیگر است که باید در نظر گرفته شود. فساد اداری از پدیده‌های مجرمانه‌ای است که بدون در نظر داشت مکانیزم‌های وضعی و پیش‌گیرانه مبارزه با فساد اداری، به هیچ موفقیتی منتهی نخواهد شد؛ ولی بدون مکانیزم‌های عدلی و قضایی نیز به سرانجام نخواهد رسید. بنا بر همین اساس، برای مبارزه با فساد اداری ضرورت به ایجاد و تأسیس مکانیزم‌های وضعی و عدلی و قضایی به صورت توأمان وجود دارد. حکومت افغانستان نیز در هر دو زمینه به اقدامات عالی و مؤثر دست زده است که اگر با عمل همراه باشد، موفقیت‌های وسیع و گسترده‌ای را به دنبال خواهد داشت.

۴-۱. مکانیزم وضعی مبارزه با فساد اداری

رویکرد مبارزه با فساد اداری ضرورتاً بر بنیاد اهتمام به مبارزه وضعی با جرم فساد اداری لازم و ضروری می‌باشد؛ به این مفهوم که اصولاً اقدامات مبارزه جویانه با فساد اداری تنها از طریق مبارزه‌های پیش‌گیرانه نتیجه‌بخش خواهد بود. مبارزه با فساد اداری تنها حوزه‌ای است که پیش‌گیری‌های وضعی و مبارزه از طریق سیستم پیش‌گیرانه مؤثریت خود را تثبیت نموده و تأثیرگذاری آن مورد توافق اکثریت جرم‌شناسان قرار گرفته است.

پیش‌گیری وضعی در کنار شیوه‌های پیش‌گیری اجتماعی، از اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی مطرح و نظریه‌پردازی شده و به اجرا درآمده است. اقدام‌های پیش‌گیرانه وضعی ناظر به اوضاع، احوال و شرایطی است که مجرم را در آستانه ارتکاب جرم قرار می‌دهند. بر همین اساس، جرم‌شناسان، پیش‌گیری وضعی را مجموعه‌ای از اقداماتی می‌دانند که با محوریت اشکال خاصی از جرم و با اتخاذ تدابیری از قبیل مدیریت، طراحی یا مداخله فوری در محیط به صورت هدفمند و دایمی اجرا می‌شوند؛ به گونه‌ای که تا حدود ممکن موقعیت‌ها و فرصت‌های جرم را کاهش داده و خطرات آن را که توسط طیف وسیعی از بزهکاران ملموس و عینی است، افزایش می‌دهد. به تعبیر این جرم‌شناسان، پیش‌گیری وضعی از جرم به دنبال کاهش فرصت‌ها برای گروه‌های خاصی از جرایم همراه با افزایش خطرات و مشکلات ارتکاب چنین جرایمی و کاهش سود ناشی از آن می‌باشد (بابایی و نجیبیان، ۱۳۹۰: ۷۵-۱۷۲).

پیش‌گیری وضعی در کشورهای زیادی مورد تجربه قرار گرفته و موفقیت‌های زیادی را نیز به دست آورده است. در این زمینه می‌توان به برنامه‌های وزارت کشور انگلستان از اواسط دهه ۱۹۸۰ میلادی اشاره داشت که با توجه به مبانی پیش‌گیری وضعی، کنترل جرم را دنبال می‌نمود. امروزه، این رویکرد در آمریکا به تبعیت از همین دیدگاه، توسط آقای کالرک در مرکز مطالعات پیش‌گیری پلیس آمریکا در حال اجرا می‌باشد (بابایی و نجیبیان، ۱۳۹۰: ۷۵-۱۷۲).

اصولاً، پس از تجربه دوره‌های مختلف سیاست جنایی، پژوهش‌گران به این نتیجه رسیدند که روش‌های سنتی مبارزه با جرایم، یعنی اعمال قوانین کیفری توسط دستگاه قضایی و پلیس و حتی اعمال روش‌های اصلاحی و تربیتی در مکان‌های بسته مانند زندان و مؤسسات زندان گونه یا وابسته به آن، در پیش‌گیری از وقوع جرم و یا کاهش آن نتیجه‌چندان نداشته است. در فرایند بررسی سیاست بازپروری بزهکاران نیز این نتیجه به دست آمد که احتمال فرار یا ارتکاب بزه مکرر توسط جوانان- در حالی که در مرکز مراقبت یا مدرسه آموزشی سکونت دارند- بیش‌تر به ماهیت مؤسسه بستگی دارد

تا این‌که از شخصیت یا سابقه وی بروز نموده باشد؛ لذا توصیه شد اگر بتوان اقدامات نامناسب این مؤسسات را با رویکرد نظری و با استفاده از عوامل وضعی کنترل نمود، می‌توان امید داشت تا اشکال جرم تا حدودی کاهش یابند (همان).

با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان گفت که ضرورت و اهمیت بحث پیش‌گیری و به‌ویژه پیش‌گیری وضعی از یک‌سو به این دلیل است که این نوع پیش‌گیری نتایج بهتر و هزینه کم‌تری را برای جامعه به همراه داشته، بار کم‌تری را بر دوش افراد جامعه تحمیل می‌نماید و از سوی دیگر، با توجه به بازدهی سریع‌تر این شیوه پیش‌گیری، در کشور ما نیز از سوی مسئولان عدلی و قضایی و نیروهای نظامی با استقبال مواجه شده است.

حکومت افغانستان در این ارتباط، نهادهایی را جهت مبارزه با فساد اداری پیش‌بینی و ایجاد نموده است که مبارزه علیه جرایم فساد اداری را سامان‌دهی نمایند. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری (ماده ۲۴ قانون مبارزه با فساد اداری)، عالی‌ترین نهاد تخصصی است که به منظور مبارزه مؤثر و ایجاد هماهنگی میان ادارات ذیربط مبارزه با فساد اداری تحت رهبری رئیس جمهور جمهوری اسلامی افغانستان ایجاد و فعالیت می‌نماید. ایجاد این نهاد در سطح رهبری حکومت نشان از تعهد، حساسیت و تلاش دولت در جهت مبارزه با پدیده شوم فساد اداری است که ایجاد شده و فعالیت‌های گسترده‌ای را انجام داده است.

علاوه بر شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، کمیسیون مبارزه با فساد اداری به‌عنوان مسئول امور مربوط به جلوگیری فساد اداری، انسجام و نظارت از مبارزه با فساد اداری در حدود احکام قانون (ماده ششم قانون مبارزه با فساد اداری) نیز ایجاد شده است که در حوزه‌های متفاوت و گسترده‌ای صلاحیت داشته و به‌خصوص در حوزه جلوگیری از فساد اداری صلاحیت تام دارد که با اقدامات وضعی و پیش‌گیرانه، به جلوگیری از فساد اداری بپردازد.

غیر از این موارد، تأسیس‌های حقوقی و پیش‌گیرانه دیگری نیز در نظر گرفته شده است که با عملیاتی شدن آن، تحولات عمده‌ای در جهت مبارزه با فساد اداری رونما خواهد شد. ایجاد اداره عالی بررسی یا تفتیش و ایجاد اداره عالی بازرسی به‌عنوان اداره‌های مستقل در جهت نظارت از عملکرد نهادهای دولتی، مقامات و کارکنان دولتی از جمله مؤثرترین نهادهایی است که در جهت مبارزه و یا پیش‌گیری وضعی ایجاد و تأسیس شده‌اند.

ثبت دارایی‌های مقامات نیز یکی دیگر از اقدامات وضعی است که حکومت افغانستان در صد برآمده است که دارایی‌های مقامات دولتی را ثبت نموده و با تحت نظارت قرار دادن درآمدهای آنان،

سرمایه‌ها و اموال ناشی از فساد اداری را از درآمدهای مشروع و قانونی، تفکیک نموده و نظارت دقیق‌تری از اعمال فسادآلود انجام دهد.

علاوه بر چنین مواردی، نظارت رسانه و مطبوعات بر عملکرد نهادهای دولتی، اشخاص حقیقی و حکمی شاید یکی از پنهان‌ترین ابزار مؤثر است که سهم اساسی و عمده‌ای در مبارزه و پیش‌گیری از جرم فساد اداری دارد. حکومت با تدوین، توشیح و اجرایی کردن قانون دسترسی به اطلاعات (نمبر مسلسل ۱۱۵۶ مورخ ۲ جدی ۱۳۹۳) تأسیس اساسی در جهت مبارزه با فساد اداری، تبعیض و نقض حقوق شهروندی اتباع افغانستان را پایه‌گذاری کرده است. قانون دسترسی به اطلاعات با اهدافی چون تأمین حق دسترسی اتباع کشور به اطلاعات آزاد ادارات دولتی، رعایت ماده نوزدهم میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی با در نظر داشت ماده سوم قانون اساسی کشور و حصول اطمینان از شفافیت و حساب‌دهی از اجرائات ادارات دولتی تدوین شده است.

این قانون در ماده چهارم، ادارات دولتی را مکلف نموده است تا طبق احکام مندرج این قانون، اطلاعات را به دسترس متقاضی و عامه مردم قرار دهد. بر این اساس، دولت افغانستان، جایگاه نظارتی رسانه و مطبوعات را بر اجرائات نهادهای دولتی و ایجاد شفافیت و حساب‌دهی به رسمیت شناخته و مؤثرترین ابزار حاکمیت قانون را از جمله در عرصه مبارزه با فساد اداری به رسمیت شناخته است.

در همین راستا، اجرای تعدیلات در قوانین مرتبط با استخدام و تقاعد کارمندان ملکی و نظامی و در نتیجه سوق دادن بسیاری از کارمندان دولتی، افسران و جنرالان وزارت دفاع ملی، وزارت امور اداخله و نیروهای امنیت ملی به سوی تقاعد، از اقدامات اساسی‌ای بود که حکومت وحدت ملی در راستای مبارزه با فساد اداری انجام داده است.

۴-۲. مکانیزم عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری

مکانیزم‌های عدلی و قضایی از آن‌جا ضرورت دارد که مرتکبان جرایم فساد اداری نباید احساس امنیت نموده و به‌خصوص در موارد جرایم فساد اداری که اتفاق افتاده و اموال عمومی تحت تصرف غیر قانونی مقامات دولتی و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی قرار گرفته است، مسترد گردیده و مرتکبین آن به جزای اعمال‌شان برسند؛ به‌خصوص استرداد اموال دولتی و عمومی از ضرورت‌های مبارزه با فساد اداری است که در این زمینه حسابرسی دقیق صورت گرفته و اموال کشور به خزانه عمومی برگشت داده شود که با این عمل، اعتماد جامعه جهانی و شهروندان کشور افغانستان به حکومت و نظام سیاسی‌شان عودت نموده و وفاداری‌های ملی و بین‌المللی را نسبت به شکوفایی، ترقی و توسعه کشور، به‌صورت مؤثر تأمین خواهد نمود.

حکومت افغانستان بر اساس استراتژی تدوین شده‌اش، اقدامات عدلی و قضایی را در زمینه مبارزه با فساد اداری انجام داده است. در همین راستا، قانون مبارزه با فساد اداری و قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری (نمبر مسلسل ۱۳۱۴ منتشره در تاریخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷) را تدوین و به مرحله اجرا قرار داده است. در همین راستا، مرکز عدلی و قضایی خاص را ایجاد کرده است. این مرکز به منظور تسریع روند تعقیب عدلی متهمین جرایم سنگین فساد اداری تأسیس شده و پلیس، سارنوالی و محکمه خاص مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، در همین مرکز و تحت همین عنوان ایجاد شده‌اند.

۵. چالش‌های مبارزه با فساد اداری

چالش‌های فراوانی فراروی مبارزه با فساد اداری قرار دارد که گاه‌گاهی به ناامیدی‌های حزن‌انگیز ملی منتهی شده و امید و شادابی را از مردم، مسئولین و کشورهای همکار بین‌المللی باز می‌ستاند. فساد اداری در افغانستان مسئله دشوار، پیچیده و ریشه‌دار است که مبارزه با آن سخت و دشوار و از محدوده‌های غیر ممکنات محاسبه می‌شود. در این میان، می‌توان از چند موضوع به‌عنوان اصلی‌ترین چالش مبارزه با فساد نام برد که نباید از کنار آن به سادگی گذشت.

۵-۱. عدم تعهد به منافع ملی به‌عنوان یک کمبود اخلاقی

به نظر من، اصلی‌ترین چالشی که فساد اداری را در کشور نهادینه نموده و مبارزه با آن را با چالش مواجه کرده است، فروریزی پایه‌های اخلاقی جامعه، دولت، شخصیت‌های با نفوذ اجتماعی و قومی و مقامات دولتی کشور می‌باشد. اخلاق هر چند پدیده مستقل است که حیات و نظم جوامع انسانی را به صورت مستقلانه تأمین می‌کند؛ ولی در عین حال، در جوامع مسلمان انتظار بیش‌تر این است که اخلاق با ضمانت اجراهای دینی، از قدرت و مؤثریت بیش‌تر برخوردار باشد؛ ولی متأسفانه با ورود دین در عرصه تعاملات سیاسی، نقش اصلی خود را از دست داد و نه تنها بر تحکیم پایه‌های اخلاق تأکید نتوانست که به‌عنوان توجیه‌گر فساد و چپاول‌گری نقش عریان را در کشور افغانستان بازی نمود. دین با ورود خود در حوزه‌های قدرت و سیاست، از کارکرد اصلی خویش بازماند و به‌عنوان ایدئولوژی قدرت به توجیه‌گری کشیده شد. دین در این کشور، گاهی به توجیه مشروعیت عمل سلاطین پرداخت و چپاول و غارت‌های پادشاهان را توجیه نمود و بعد از ورود به قدرت به‌عنوان ایدئولوژی سیاست، به توجیه اعمال غیر اخلاقی و غیر دینی سردمداران قدرت و رفتارهای کاملاً ویرانگری چون آدم‌کشی، تخریب زیرساخت‌های کشور و جامعه و توجیه چپاول و غارت سردمداران قدرت از اموال و سرمایه‌های عمومی کشور پرداخته و به توجیه دینی فساد، غارت و چپاول پرداخته

است.

با از میان رفتن ضمانت اجرای دینی اخلاق، تعهد و وفاداری به حفظ اموال عمومی، خدمت و تلاش در جهت استفاده از منابع عمومی برای مردم و کشور از بین رفته و قبحات دزدی و فساد فروریخته است. بر اساس چنین زمینه‌هایی است که ارتکاب فساد نه تنها قباحات و زشتی ندارد که امر پسندیده و جزئی از کفایت‌های مدیریتی و قدرت رهبری چنین اشخاص به حساب می‌آید. هر چند تکیه بر اهرم‌های اخلاقی و دینی مبارزه با فساد، نوعی سادگی است که مبارزه‌گران با فساد نباید منتظر ثمربخشی آن بنشینند؛ ولی در عین حال، یکی از مقتدرترین ابزارهایی است که زمینه‌های ارتکاب فساد را محدود نموده و عرصه‌های اجتماعی فسادپیشگان را تنگ و تنگ‌تر می‌نماید؛ بنابراین، ضرورت است که با اشتعال گرایش‌های دینی و اخلاقی در جهت مبارزه با فساد، زمینه‌های ذهنی ارتکاب فساد را دگرگون نموده و افراد و اشخاصی را به سمت اصلاح و درستی سوق دهیم.

۵-۲. جزیره‌های قدرت مافیایی و غیر مسئول

وجود جزیره‌های قدرت و حضور اشخاص با نفوذ وسیع سیاسی، قومی و مذهبی در عرصه‌های گوناگون نهادهای دولتی شاید اساسی‌ترین چالش مبارزه با فساد اداری باشد که تمامی طرح‌ها و پلان‌های ضد فساد را خنثی نموده و به توسعه و ارتکاب فساد اداری منتهی می‌شود. این معضل از اساسی‌ترین معضلات کشور می‌باشد که موجب شده است دولت به مفهوم واقعی خود استحکام نیافته و اتوریته و اقتدار خویش را در عرصه‌های حاکمیتی ظهور و بروز داده نتواند و در اعمال حاکمیت قانون و تأمین شفافیت و درستی ناکام مانده است. تأمین مصالح باندهای فساد و عوامل پرنفوذ جزیره‌های قدرت در چوکات حکومت و اعمال حاکمیت قانون، هیچ زمان از تناسب و بالانس لازم برخوردار نبوده و همیشه در تقابل باهم قرار داشته است. از همین جهت، عوامل پرنفوذ گروه‌ها و باندهای دخیل در فساد مانع جدی پروسه مبارزه با فساد می‌باشد که تا هم‌اکنون دولت و حکومت

افغانستان در این امر ناکام مانده است. **بنیاد اندیشه**

تأسیس ۱۳۹۴

نکته مهم دیگر که در این رابطه می‌توان مورد توجه قرار داد، عدم توفیق حکومت در امر تأمین مشارکت ملی و ایجاد فضایی همیاری ملی در پروسه‌ها و فرایندهای ملی می‌باشد. تا هم‌اکنون، اصلاحات لازم در تعدیل واحدهای اداری به وجود نیامده است، تمرکززدایی در ساحة قدرت سیاسی شروع نشده است، بودجه‌بندی ولایات به هر دلیلی عادلانه صورت نمی‌گیرد، توسعه متوازن تهداب‌گذاری درست نشده است و به‌صورت کلی مؤلفه‌های اساسی دولت و حکومت مقتدر از تناسب و نظم متوازن ملی برخوردار نشده است. به همین دلیل، باندهای فساد در پناه حقوق قومی،

سمتی و زبانی، موقعیت خود را در چوکات نظام سیاسی حفظ نموده و در غیبت بدیل مناسب ملی به فساد و تبهکاری خویش ادامه می دهند.

۳-۵. مصلحت‌گرایی‌های حکومت و فقدان اراده سیاسی

مصلحت‌گرایی حکومت در جهت مبارزه با سردمداران فساد اداری، یکی از عوامل تأثیرگذار و جدی دیگری است که اراده و قاطعیت لازم را از حکومت جهت مبارزه با فساد اداری گرفته است. حکومت به دلیل تأمین مصالح ملی و تأمین حضور حداکثری اشخاص و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی با نفوذ اجتماعی و سیاسی، تا کنون نتوانسته است مبارزه قاطع و جدی را در جهت ریشه‌کنی فساد اداری سامان‌دهی نماید. تا کنون متهمان بزرگ که در پناه نفوذ قومی، سمتی، دینی و اجتماعی خویش دست به سرقت و چپاول اموال و سرمایه‌های عمومی و ملی زده است، مورد بازخواست قضایی قرار نگرفته و مدعی العموم کشور حتی به فریاد رسانه‌ها و مطبوعات گوش نداده و حتی تفهیم اتهام در این زمینه صورت نداده است.

این نقیصه بدون شک، اعتماد عمومی را نسبت تعهد و صداقت حکومت در امر مبارزه با فساد اداری خدشه‌دار نموده، توانایی، ظرفیت و اراده سیاسی رهبری حکومت را در این رابطه مورد پرسش و سؤال جدی قرار داده است؛ بنابراین، ضرورت است که رهبری حکومت، مصلحت‌گرایی‌های سیاسی را با بدیل‌های مناسب تأمین نموده و اراده قاطعش را با اعمال حاکمیت مقتدرانه، به منصفه ظهور رسانده و عملاً در میدان مبارزه با فساد اداری ورود نماید. دوسیه‌های بزرگ اتهامی را در مسیر عدالت عدلی و قضایی گسیل داده و مراحل کشف و تحقیق جرم را آغاز و آنان را به مراحل تعقیب و محاکمه عدلی و قضایی بسپارد. اموال و دارایی‌های عمومی به یغارت‌را در کشورهای سرقت‌پذیر شناسایی نموده و به انجماد، ضبط و مصادره و برگشت به محل اصلی آن عودت دهد.

۴-۵. ایجاد ناقص زیرساخت‌های الکترونیکی

یکی دیگر از چالش‌های اساسی مبارزه با فساد اداری، نپرداختن به ایجاد زیرساخت‌های کافی و لازم الکترونیکی می‌باشد. بر همین اساس، دولت الکترونیکی که یکی از مؤلفه‌های اصلی مبارزه با فساد می‌باشد، به بن‌بست مواجه شده و تأسیس ناقص و ناکارآمد شبکه‌های اینترنتی، عدم توسعه حساب‌های مالی بانکی، عدم توسعه مناسب شبکه‌های انرژی برقی و نبود یا کاستی‌های سایر مؤلفه‌ها و الزامات زیرساخت‌های الکترونیکی، از چالش‌های عمده مبارزه با پدیده فساد اداری می‌باشند.

زیرساخت‌های الکترونیکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌هایی است که وضاحت و شفافیت‌های گردش

مالی و بودجوی را تضمین نموده و چاله‌های حداکثری فساد را پر می‌نماید. توسعه زیرساخت‌های الکترونیکی زمینه‌های ایجاد و تأسیس دولت الکترونیکی را تمهید نموده و سرعت عمل مدیریت‌های دولتی را افزایش داده و زمینه‌های ارتکاب جرم فساد را به شدت محدود می‌نماید. متأسفانه، آنچه که در دوره حکومت‌های بعد از قرارداد بُن اتفاق افتاد، این بود که تمهیدات جهت تهداب‌گذاری پروژه‌ها و زیرساخت‌های اساسی چون: سرک، خط آهن، انرژی برق و مانند آن اندیشیده نشده بود و مشخص هم نیست که چرا حکومت‌های آن دوره روی پروژه‌های زیرساختی تمرکز نمودند و تا امروز تاوان آن را می‌پردازیم. امید است که روزی پشت پرده این مهم در افکار عمومی ارائه و ماهیت قضایا روشن شود.

۶. راه‌حل چالش‌های مبارزه با فساد اداری

۶-۱. اشتعال وجدان اخلاقی جامعه

اشتعال وجدان‌های اخلاقی هر چند نصیحت‌آمیز و غیر عملی به نظر می‌رسد؛ ولی یکی از ابزارهای مؤثر است که در بسیاری از جوامع بشری نتیجه‌بخش بوده و به مثابه ضمانت اجرای جدی در عرصه مبارزه با فساد و ناهنجاری‌های اجتماعی عمل کرده است. فعال کردن وجدان‌های انسانی نسبت به قباحت ارتکاب فساد و ناهنجاری‌های اجتماعی، کار سخت و دشوار می‌باشد؛ ولی با زنده‌نگهداشتن آموزه‌های دینی و برجسته‌ساختن پیامدهای آخرتی ارتکاب فساد، ضمانت اجراهای مؤثری را می‌توان جهت اشتعال وجدان‌های اخلاقی تمهید نمود.

جامعه مسلمان افغانستان تحت تأثیر قوی آموزه‌های دینی قرار دارد و چه بسا تحت تأثیر تفاسیر خشونت‌آمیز از دین به انحراف و کجروی‌های ویرانگر سوق داده شده است؛ به همین مثابه می‌توان از ظرفیت‌های دینی در جهت مبارزه با فساد و تشعیل وجدان‌های اخلاقی جامعه سود جست. از سوی دیگر، گماشتن افرادی که تجربه فساد را نیازموده و از سلامت روحی، اخلاقی و دینی بهتری برخوردار می‌باشند، در مصادر امور دولتی، از زمینه‌های بهتر روشنایی وجدان‌های اخلاقی و دینی برخوردار می‌باشد. به همین جهت، می‌توان سازوکارهایی در این زمینه سنجیده شود تا افراد و اشخاصی در صدر امور گماشته شوند که از انگیزش وجدان‌های اخلاقی، دینی و کاری آنان در جهت رعایت اصول اخلاقی و قرارهای اجتماعی مورد استفاده قرار داشته باشد.

۶-۲. سامان‌دهی دولت مقتدر با تأمین مشارکت ملی

هر چند من اعتقاد دارم که برای مبارزه با فساد آنچه که بیش‌تر نتیجه‌بخش است، تمهید مکانیزم‌های

وضع‌ی و قضایی مبارزه با فساد است. مکانیزم‌های اخلاقی هرچند مفید و مؤثر می‌باشند؛ ولی به هیچ عنوان کافی نیستند؛ بلکه تنها با مهار فساد، محاکمهٔ مفسدین و برگرداندن اموال به غارت‌رفته می‌توان مبارزهٔ بی‌امان را با فساد سامان داد. بر همین اساس، ساخت و تقویت دولت مقتدر که توانایی اعمال و حاکمیت قانون را داشته باشد، اساسی‌ترین روشی است که می‌تواند مبارزه با فساد را سامان داده و به نتیجهٔ مطلوب آن نیز برساند.

این نکته را به صورت قطعی باید باور داشته باشیم که بدون حضور دولت مقتدر و توانا، نه فساد و بی‌سامانی ریشه‌کن می‌شود و نه کشور به توسعه و رفاه می‌رسد. تجربهٔ مبارزه با فساد و جایگزینی رشد و توسعه در دنیا، تنها و تنها از مسیر ایجاد و ساختن دولت مقتدر گذشته است و سایر عوامل به‌عنوان عوامل ممد و تمهیدکننده در کنار عمل دولت مقتدر، عمل نموده و در نتیجه به ثمر نشست است؛ بنابراین، لازم است که مردم افغانستان با تمام کاستی‌هایی که دولت مرکزی در آن دست و پنجه نرم می‌کند، از دولت مقتدر مرکزی حمایت نموده و با نظارت بر آن، زمینه‌های اعمال حاکمیت قانون، پایان‌بخشیدن به جزیره‌های قدرت غیر مسئول و اعمال حاکمیت مقتدر در زمینهٔ تأمین منافع عامه، مبارزه با فساد و اعمال حاکمیت قانون را فراهم نمایند.

اما نکته‌ای را که در این زمینه باید یادآوری نمود، این است که سامان‌دهی دولت مقتدر مبتنی بر یک سلسله‌مؤلفه‌ها، پیش‌نیازها و پیش‌فرض‌هایی است که بدون آن نمی‌تواند عمر مفید و دوامدار داشته باشد تا جهت توسعه و رفاه کشور، اعمال حاکمیت قانون و مبارزه با فساد، اقدامات مؤثر و مفیدی را انجام دهد. این مهم عبارت است از تأمین مشارکت ملی در اعمال حاکمیت قانون. حکومت و دولتی که بنیادهای حاکمیتی‌شان بر تهداب مشارکت حداکثری شهروندان بنا نیافته باشد، موفقیت محدودی هم نمی‌توانند در این عرصه‌ها داشته باشند؛ بنابراین، تأمین مشارکت ملی در عرصه‌های اداری، استخدامی، توزیع متناسب و متوازن فرصت‌ها و منابع ملی و... از مؤلفه‌های ساخت دولت مقتدر ملی است که بدون آن مبارزه با فساد ممکن نبوده و تنها هزینه‌هایی را بر کشور تحمیل نموده و نتیجهٔ آن به ایجاد اپیدمی فساد در گوشه‌های دیگر کشور منتهی خواهد شد. با تأمین مشارکت ملی، پناهگاه گروپ‌های فساد، بی‌بنیه گردیده و ریشه‌های آن کاملاً از بین خواهد رفت.

۳-۶. تأمین مدیریت سیستمی دولت‌داری

تأمین مدیریت سیستمی در امور دولت‌داری یکی دیگر از نیازهای حکومت در جهت مبارزه با فساد اداری می‌باشد. اصولاً حکومت‌داری مدرن و عصری بدون ایجاد سیستم مدیریتی در نهادهای دولتی، جواب‌گوی نیازمندی‌های مدیریتی در سطح دولت و حکومت نمی‌تواند باشد. حکومت‌های

پاسخ‌گو و موفق که توان و ظرفیت‌های کاری بالایی از خود به منصفه ظهور رسانده‌اند، حکومت‌هایی مبتنی بر سیستم و نظام‌های کاری بوده‌اند که موفقیت‌های چشم‌گیری در عرصه حکومت‌داری، سرعت و دقت مدیریتی، تأمین شفافیت و گردش مالی، چرخش اطلاعات و معلومات و سایر امور مربوط به حکومت‌داری از خود به یادگار گذاشته‌اند.

در افغانستان اما تا هنوز مدیریت‌های سیستمی به‌صورت اساسی تأسیس نشده و تمامی امورات حکومت‌داری بر اساس تصامیم فردی، شخصی، سلیقه‌ای و در خوش‌بینانه‌ترین حالت، بر اساس رویکردهای تیمی، قومی و سمتی و با حفظ منافع و مصالح آنان، اتخاذ شده و در این گیرودارها است که معیارها و اصول اساسی چون: شایستگی، تعهد، صلاحیت و توانایی‌ها نادیده گرفته شده و در نتیجه حکومت‌داری غیر شایسته روند امور را به پیش می‌برد. در این مسیر، فساد و ناهنجاری‌های مدیریتی شکل گرفته و عرصه فساد اداری گسترده و گسترده‌تر می‌شود؛ بنابراین، ضرورت است که مدیریت سیستمی و ایجاد نظام‌های مدیریتی بر بنیاد اصول و معیارهای حکومت‌داری مدرن، تأسیس و تقویت شده و از این مسیر به مبارزه با فساد اداری پرداخته شود.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با تحلیل از مکانیزم‌های مبارزه با فساد اداری و چالش‌های فرارو، به این نتیجه و جمع‌بندی می‌رسیم که تا هم‌اکنون زیرساخت‌ها و تمهیدات مبارزه با فساد اداری تأسیس گردیده و مکانیزم‌های وضعی و قضایی به‌صورت هم‌زمان ایجاد و منظور شده است. تمهیداتی که حکومت افغانستان در جهت مبارزه با فساد اداری سنجیده است، تا حدودی کامل بوده و تنها نیازمند اقدام و عملیاتی شدن آن می‌باشد. حکومت در این راستا، استراتژی مبارزه با فساد اداری، قانون مبارزه با فساد اداری، قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری و کد جزا را تدوین و زمینه‌های اجرای آن را با ایجاد مرکز عدلی و قضایی ایجاد کرده است.

در همین راستا، تمهیدات وضعی مهم و اساسی جهت پیش‌گیری از ارتکاب جرم فساد اداری را نیز منظور نموده است. ایجاد شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، کمیسیون مبارزه با فساد اداری، ثبت داری‌های مقامات دولتی، ایجاد اداره عالی بررسی یا تفتیش، ایجاد اداره عالی بازرسی، تمهید نظارت رسانه‌ها و مطبوعات بر عملکرد نهادهای دولتی، اشخاص حقیقی و حکمی با تدوین قانون دسترسی به اطلاعات، سوق‌دادن بسیاری از کارمندان دولتی، افسران و جنرالان وزارت دفاع ملی، وزارت امور داخله و نیروهای امنیت ملی به سوی تقاعد، از اقدامات اساسی‌ای بود که حکومت وحدت ملی در راستای مبارزه با فساد اداری انجام داده است.

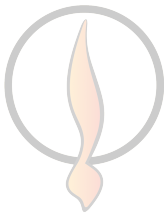
اما در عین حال، مبارزه با فساد اداری به نتیجه قابل توجهی نرسیده و نیازمند اقدامات جدی‌تر حکومت در این زمینه می‌باشد. اشتعال وجدان اخلاقی جامعه، ساخت دولت مقتدر با تأمین مشارکت ملی و تأمین مدیریت سیستمی دولت و حکومت‌داری، چالش‌هایی‌اند که مبارزه با فساد را با کندی مواجه کرده‌اند. ضرورت است که مبارزه با فساد را در حوزه عدلی و قضایی شدت بخشیده و با اراده سیاسی جدی به محاکمه سردمداران فساد پرداخته و اموال عمومی و ثروت‌های ناشی از فساد را جمع‌آوری نموده و سیستم‌های وضعی و پیش‌گیرانه را جهت جلوگیری از فساد فعال نماید. در غیر این صورت، اعتماد خدشه‌دار شده عمومی نسبت به توانایی حکومت در امر مبارزه با فساد و حتی صداقت و تعهد دولت در این زمینه احیا نشده و در نتیجه حاکمیت قانون، تأمین عدالت، توسعه و پیشرفت کشور به‌عنوان شعار باقی نخواهد بود.

منابع

۱. بابایی، محمدعلی و علی نجیبیان (۱۳۹۰)، مجله علمی پژوهشی حقوق دادگستری، شماره ۷۵.
۲. قانون اساسی افغانستان، نمبر مسلسل ۸۱۸ مورخ ۸ دلو ۱۳۸۲.
۳. قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری، نمبر مسلسل ۱۳۱۴ مورخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷.
۴. قانون دسترسی به اطلاعات، نمبر مسلسل ۱۱۵۶ مورخ ۲ جدی ۱۳۹۷.
۵. قانون مبارزه با فساد اداری، نمبر مسلسل ۱۳۱۴ مورخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷.
۶. کد جزا، نمبر مسلسل ۱۲۶۰ مورخ ۲۵ ثور ۱۳۹۶.

بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴