

مبارزه با فساد اداری در حقوق افغانستان

داکتر مرتضی محقی*

چکیده

فساد اداری عبارت است از عمل خلاف قانون که توسط کارکنان دولتی و سایر موظفین خدمات عامه به مقصد حصول اهداف و منافع شخصی ارتکاب می‌یابد. عوامل و زمینه‌های بروز و تشدید فساد اداری را می‌توان چنین برشمرد: ضعف در عقیده و اخلاق، عوامل فرهنگی و محیطی، عوامل شخصیتی و عوامل اداری - سازمانی. در کشورها و سازمان‌های بین‌المللی نیز درباره فساد اداری و شیوه مبارزه با آن راه‌کارها و قوانینی مشاهده می‌شود. راه‌کارهای مقابله با فساد را می‌توان به راه‌کارهای سازمانی (برکناری عناصر فاسد، دقت در گزینش کارکنان، حفظ شئون کارکنان و ارتقای منزلت آنان، برقراری نظام تشویق و تنبیه مناسب، نظارت و بازرسی و برقراری عدالت اقتصادی)؛ راه‌کارهای فرهنگی (ضرورت خودسازی، ترویج فرهنگ نظارت اجتماعی مانند امر به معروف و نهی از منکر، اطلاع‌رسانی عمومی) و نیز راه‌کارهای قضایی (قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری در افغانستان، قانون اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری، قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم، قانون اداره عالی تفتیش، قانون نظارت بر تطبیق استراژی مبارزه علیه فساد اداری و قانون اشاعه و ثبت داری‌های مقامات و کارکنان دولتی) اشاره کرد.

واژگان کلیدی: فساد، فساد اداری، ارتشا، اختلاس، مبارزه با فساد، حقوق افغانستان.

* استاد دانشگاه غرجهستان.

مقدمه

فساد اداری به یکی از مشکلات مهم در کشورهای در حال توسعه تبدیل شده است. عده‌ای بر این عقیده‌اند که اصولاً راهی برای حل این مشکل وجود ندارد. عده‌ای نیز برآنند که مجازات و تنبیه عاملین فساد تنها راه حل مشکلات مقابله با فساد اداری و اقتصادی است. مشکل فساد اقتصادی حل نخواهد شد؛ مگر آن‌که عوامل و ریشه‌های بروز این پدیده زشت کشف و ریشه‌کنی این عوامل برای مقابله با فساد مهیا شود. هدف اصلی اصلاحات اقتصادی، ایجاد بازارهای رقابتی و برطرف کردن عوامل اغتشاش در قیمت‌ها است تا از این طریق، فضای مه‌آلود و تیره اقتصادی جای خود را به شفافیت دهد و کارایی اقتصادی جای رفتارهای نامعقول، فرصت‌طلب و غیر موجه را بگیرد. حالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی باعث می‌شود که دولت در بسیاری از موارد نقش تولیدکننده یا توزیع‌کننده کالاهای صنعتی را داشته باشد؛ به طور مثال: پرداخت سبسایدی برای بخش کشاورزی یا صنعتی، پرداخت تسهیلات بانکی، زمین و مواد اولیه به نرخ دولتی از جمله تسهیلات ارائه شده از سوی دولت به متقاضیان احداث واحدهای صنعتی یا کشاورزی است. هم شهروندان متقاضی کالاها و خدمات و هم کارمندان مسئول از فرصت‌هایی که روش توزیع دولتی برای کسب منافع از طریق رانت ایجاد می‌کند، آگاه‌اند.

۱. مفهوم فساد اداری از دیدگاه حقوق ملی و بین‌المللی

۱-۱. فساد اداری از دیدگاه حقوق ملی

قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری افغانستان مصوب سال ۱۳۸۳ در ماده سوم، فساد اداری را عبارت از عمل خلاف قانون تعریف کرده است که توسط کارکنان دولتی و سایر موظفین خدمات عامه به مقصد حصول اهداف و منافع شخصی (به صورت‌های مشخصی که در این قانون تعیین شده‌اند) ارتکاب می‌یابد. موارد ذیل در قانون نظارت بر استراژی مبارزه علیه فساد اداری، فساد اداری شمرده می‌شود:

۱. رشوت؛
۲. اختلاس؛
۳. سرقت اسناد؛
۴. اتلاف غیر مجاز اوراق و اسناد رسمی؛
۵. تجاوز از حدود صلاحیت قانون؛

۶. سوءاستفاده از موقف وظیفه‌ای؛
۷. ممانعت در تطبیق عدالت؛
۸. استفاده از امکانات دولتی و اوقات رسمی در امور شخصی؛
۹. امتناع و استتکاف از وظیفه بدون عذر قانونی؛
۱۰. کتمان حقیقت؛
۱۱. افزایش غیر قانونی دارایی؛
۱۲. تزویر اسناد؛
۱۳. انتحال وظیفه؛
۱۴. اخذ هر نوع تحفه به منظور اجرا یا امتناع از کار در امور مربوط؛
۱۵. تعلل در وظیفه؛
۱۶. عدم رعایت قواعد سلوکی اداره مربوطه؛
۱۷. دخیل ساختن ملاحظات قومی، مذهبی، حزبی، جنسیتی و شخصی در اجرای امور محوله؛
۱۸. اجرا یا امتناع از سایر اعمال مندرج استراتژی مبارزه علیه فساد اداری.

این تعریف نسبت به تعریف و معیارهای بین‌المللی ناقص است؛ زیرا تنها شامل ارتکاب جرایمی می‌شود که در بخش دولتی و توسط کارمند دولت اتفاق می‌افتد و جرایمی را که در بخش خصوصی اتفاق می‌افتد، شامل نمی‌شود. این یک نقص در تعریف فساد اداری در حقوق افغانستان به حساب می‌آید. اما با ملحوظ شدن افغانستان به «میثاق ملل متحد علیه فساد اداری» و تصویب آن به‌عنوان قانون مبارزه علیه فساد اداری، این نقص از حقوق داخلی افغانستان رفع شد و فساد اداری در بخش خصوصی نیز تعمیم یافت و اکنون تمام مواردی که در میثاق ملل متحد علیه فساد اداری به‌عنوان مصادیق فساد اداری شناخته شده‌اند، در حقوق داخلی افغانستان نیز از مصادیق فساد به حساب می‌آیند (قانون نظارت بر استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۳)؛ بنابراین، فساد اداری در حقوق داخلی افغانستان، مطابق معیارهای تعریف‌شده در حقوق بین‌الملل معنا و مفهوم پیدا کرده است و بر این اساس، می‌توان گفت که فساد اداری عبارت از ارتکاب اعمالی است که ایفای نادرست وظیفه را تمثیل می‌کند. این همان تعریفی است که در مسوده میثاق ملل متحد علیه فساد اداری پیش‌بینی شده بود (شیخ احمدی، ۱۳۹۳: ۱۳).

این تعریف جامع است؛ زیرا حتی کوچک‌ترین تخلف اداری را شامل می‌شود و آن را نوعی فساد اداری می‌داند. اگر شخصی در اجرای وظیفه مرتکب عملی شود که مخالف منافع دولت باشد، فساد

اداری است؛ خواه این عمل وی برای خودش منفعت شخصی داشته باشد و یا خیر؛ بنابراین، اگر کسی در اجرای وظیفه احساس مسئولیت نداشته باشد و اهمیت قابل نشود و این کارش سبب از بین رفتن یک میز کاری شود، می‌تواند مصداق فساد اداری را به خود بگیرد؛ در حالی که برای خود شخص منفعت شخصی حاصل نشود؛ اما این کارش به هر صورت، هم مخالف منافع دولت است و هم گناه. شریعت اسلام برای تشخیص مصداق فساد اداری دقیق‌ترین معیارها را وضع کرده است (شیخ احمدی، ۱۳۹۳: ۱۳).

بنابراین، هر عملی را که دوست ندارید در حق شما انجام شود، باید به طریق اولی در حق دولت که از هزاران برادر مسلمانان نمایندگی می‌کند، روا نداشته باشید؛ حتی نظافت شخصی و محل کار موظف عامه می‌تواند مصداق فساد اداری به خود بگیرد؛ زیرا از نظر شرعی نظافت جزء ایمان است و مؤمنین به آن امر شده‌اند و از لحاظ اداری حداقل وجهه اداره را به نظر مردم مخدوش می‌سازد و این سؤال را ایجاد می‌کند که وقتی مأمور نتواند خودش را محافظت نماید و در حفظ جان و محل کار خود کوشا نیست، چطور اداره‌ای را مدیریت و از اموال بیت‌المال محافظت می‌کند و در خدمت به مردم کوشا می‌باشد.

۲-۱. فساد اداری از دیدگاه حقوق بین‌المللی

تا کنون معاهدات فراوانی درباره جرم ارتشا و فساد مالی به صورت منطقه‌ای امضا و تصویب شده است که از آن جمله می‌توان به «کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی» (۱۹۹۶) در سازمان کشورهای آمریکایی، «کنوانسیون مبارزه با فساد مقام‌های جوامع اروپایی یا مقام‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا» (۱۹۹۷)، «کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقام‌های دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی» (۱۹۹۷) در سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «کنوانسیون حقوق کیفری در مورد فساد» (۱۹۹۹) در کارگروه وزیران شورای اروپا، «کنوانسیون حقوق مدنی در مورد فساد» (۱۹۹۹) در کارگروه همان شورا و نیز «کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد» (۲۰۰۳م) در اجلاس سران دولت‌ها و کشورهای عضو اتحادیه آفریقا اشاره نمود.

در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ نیز «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد» به تصویب مجمع عمومی رسید که نگاه جهانی و کامل‌تر نسبت به موضوع «ارتشا و فساد مالی» دارد. این کنوانسیون «با اعتقاد به این که فساد دیگر یک موضوع داخلی نیست؛ بلکه پدیده‌ای فراملی است که بر تمامی جوامع و اقتصادها تأثیر می‌گذارد و همکاری بین‌المللی را جهت جلوگیری و کنترل آن با اهمیت می‌نماید» و «پیش‌گیری و ریشه‌کنی فساد، مسئولیت تمامی کشورهاست»، تصویب شد. فساد مالی از این لحاظ که

«میلیون‌ها انسان را در دام فقر گرفتار می‌کند» و از آن جهت که گسترش فقر در جهان خود تهدیدی برای حقوق بشر، صلح و امنیت جهانی است و فساد مالی به محرومیت افراد زیادی از ثروت مشروع، رفاه و آسایش منجر می‌شود، مورد توجه قرار گرفته است (فساد و کنترل فساد، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، <http://.lri.ir>).

تصویب نهایی کنوانسیون مبارزه با فساد، همکاری‌های بین‌المللی برای مبارزه با مجرمان را تسهیل می‌کند؛ به‌ویژه آن‌که این کنوانسیون چندجانبه از محدود معاهداتی است که «مانند کنوانسیون بین‌المللی سرکوب تروریسم هسته‌ای» (۲۰۰۵م) اعمال استرداد در جرایم، موضوع آن نیازی به موافقت‌نامه‌های جداگانه ندارد. طبق ماده ۴۴: «چنانچه شخصی که موضوع استرداد است، در قلمرو کشور عضو درخواست‌شونده باشد؛ به شرط آن‌که جرمی که استرداد به خاطر آن درخواست شده، طبق قانون داخلی هردو کشور عضو (درخواست‌کننده و درخواست‌شونده) قابل مجازات باشد، این ماده در رابطه با جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون به کار خواهد رفت.» بدین ترتیب، نیازی به موافقت‌نامه‌های جداگانه دوجانبه یا چندجانبه استرداد نیز نخواهد بود. این کنوانسیون هم‌چنین خواستار ایجاد ساختارهای پیش‌گیرانه است. بند ۱ ماده ۸ مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو به منظور مبارزه با فساد، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، یکپارچگی، صداقت و مسئولیت را در بین مقامات دولتی خود ارتقا خواهد داد.» و طبق بند ۳: «هر کشور عضو طبق اصول اساسی حقوق داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوطه توسط مقامات دولتی در موقعی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نمایند، مورد بررسی قرار خواهد داد.» بدین ترتیب، همه اعضا و ارکان حکومت مسئول مبارزه با فساد خواهند بود (فساد و کنترل فساد، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، <http://.lri.ir>).

۲. مقررات و قوانین مرتبط با فساد اداری در افغانستان

۲-۱. قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری در افغانستان

این قانون در روشنی احکام ماده ۵۰ و جزء سوم ماده ۷۵ قانون اساسی به‌منظور تنظیم امور مربوط به مبارزه علیه ارتشا و فساد در تمام ادارات دولتی، تصدی‌ها و مؤسسات مختلط، خصوصی و غیر دولتی که طرف قرارداد یا معامله با ادارات دولتی باشند، وضع شده است. مرجع اساسی بازرسی و تنظیم امور مربوط به مبارزه علیه جرایم ارتشا و فساد اداری، اداره مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری بوده که به‌صورت مستقل، تحت نظر رئیس جمهور فعالیت می‌کند. اداره مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری در

اجرائات خویش احکام این قانون و سایر اسناد تقنینی نافذ را ملاک عمل قرار می‌دهد.

اهداف این قانون عبارتند از:

۱. تشخیص علل و انگیزه‌های فساد در ادارات و اتخاذ تدابیر لازم و مؤثر جهت از بین بردن آن؛
۲. ارتقای شفافیت در اجرائات ادارات و نهادهای طرف معامله و قرارداد با دولت؛
۳. بازرسی فعالیت‌های مالی و اقتصادی مشکوک ادارات به نحوی که منجر به تقویت و انکشاف اقتصاد ملی، رشد اجتماعی و حصول اطمینان از صحت حسابدهی دقیق دارایی‌های عامه شود؛
۴. تحلیل و ارزیابی فعالیت‌های مالی و اقتصادی و مؤثریت کاری ادارات مرکزی و ولایتی که در آن اشتباه رشوت و فساد اداری موجود باشد؛
۵. مبارزه دوامدار علیه جرم رشوت و انواع فساد اداری در ادارات مندرج جزء ۱ ماده سوم این قانون؛
۶. سعی مستمر برای ایجاد اداره سالم، کارآمد و مسئول در برابر مردم در حدود صلاحیت؛
۷. بازرسی از چگونگی حراست و مراقبت از اموال و سایر دارایی‌های عامه مطابق با احکام قانون؛
۸. جلب همکاری و کمک سایر ادارات دولتی به منظور از بین بردن فساد اداری؛
۹. شناسایی افراد و ادارات قانون‌شکن و معرفی آنها غرض تعقیب عدلی.

۲-۲. قانون اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری

این قانون در روشنی احکام مندرج ماده ۷۵ و ماده ۱۴۲ قانون اساسی افغانستان و رعایت میثاق ملل متحد علیه فساد اداری وضع شده است.

اهداف این قانون عبارتند از:

بنیاد اندیشه

۱. اتخاذ تدابیر جهت نظارت بر تطبیق استراتژی و طرز العمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری در تمام ادارات به منظور جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری؛
۲. مراقبت از اجرائات ادارات در مورد قضایای فساد اداری؛
۳. ارزیابی از تطبیق تدابیر اتخاذ شده در امر اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری؛
۴. تأمین شفافیت در اجرائات ادارات جهت حصول اطمینان از حسابدهی؛
۵. ایجاد اداره و مدیریت سالم امور عام المنفعه بر مبنای صداقت و وظیفه‌ای و مسئولیت حسابدهی؛

۶. حراست از ملکیت‌های عامه و اشخاص؛

۷. تحکیم و تصمیم‌حاکمیت قانون.

۲-۳. قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم

قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم که به اساس مصوبه شماره ۳۱ مورخ ۱۳۸۳/۷/۲۰ از طرف مجلس عالی وزرا در ۱۲ فصل و ۷۵ ماده تصویب شده است.

هدف: این قانون به منظور جلوگیری و ممانعت از استعمال مؤسسات مالی یا هر فعالیت اقتصادی به منظور تطهیر پول و تمویل تروریزم وضع شده است.

۲-۴. قانون اداره عالی تفتیش

این قانون در روشنی حکم مواد ۵۰، ۷۵ و ۹۸ قانون اساسی افغانستان به منظور حفاظت دارایی‌های عامه وضع شده است.

اهداف این قانون عبارتند از:

۱. تحقق عواید و مصارف بودجه ادارات دولتی؛
۲. مطابقت فعالیت‌های مالی و حسابی ادارات دولتی و سایر مراجع که پول یا دارایی عامه را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند با احکام اسناد تقنینی؛
۳. شفافیت در حسابدهی ادارات دولتی و سایر مراجعی که پول یا دارایی عامه را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند؛
۴. حراست از دارایی‌های عامه از طریق کنترل و تفتیش؛
۵. حصول اطمینان از مؤثریت، کارایی و اقتصادی بودن فعالیت‌های سایر نهادهایی که وجوه عامه را در اختیار دارند یا از آن استفاده می‌کنند؛
۶. شناسایی فعالیت‌های غیر قانونی، غیر مؤثر، غیر مفید و غیر اقتصادی و سایر فعالیت‌های نادرست مالی، حسابی و اقتصادی و پیشنهاد اصلاح نواقص آن.

۲-۵. قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری

این قانون در روشنی احکام مندرج ماده ۷، جزء ۳ ماده ۷۵ و ۱۴۲ قانون اساسی افغانستان و رعایت میثاق ملل متحد علیه فساد اداری به منظور تنظیم امور مربوط به نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری وضع شده است.

اهداف این قانون عبارتند از:

۱. اتخاذ تدابیر جهت نظارت بر تطبیق استراتژی و طرزالعمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری در تمام ادارات، به منظور جلوگیری و مبارزه مؤثر علیه فساد اداری؛
۲. مراقبت از اجرائات ادارات در مورد قضایای فساد اداری؛
۳. ارزیابی از تطبیق تدابیر اتخاذشده در امر اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری از طرف ادارات؛
۴. تأمین شفافیت در اجرائات ادارات جهت حصول اطمینان از حسابدهی؛
۵. ایجاد اداره و مدیریت سالم امور عام‌المنفعه بر مبنای صداقت و وظیفه‌ای و مسئولیت حسابدهی؛
۶. حراست از ملکیت‌های عامه و اشخاص؛
۷. تحکیم و تعمیم حاکمیت قانون.

۲-۶. قانون اشاعه و ثبت دارایی‌های مقامات و کارکنان دولتی

این قانون در روشنی احکام مواد ۷، ۵۰ و جزء ۳ ماده ۷۵ و ماده ۵۴ قانون اساسی افغانستان وضع شده است.

اهداف این قانون عبارتند از:

۱. ایجاد سیستم اشاعه، ثبت و ارزیابی دارایی‌های مقامات عالی‌رتبه دولتی و کارکنان دولتی؛
۲. فراهم نمودن زمینه تشخیص سوءاستفاده از صلاحیت و وظیفه‌ای، سوءاستفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی‌های مقامات عالی‌رتبه دولتی، مقامات دولتی و کارکنان دولتی؛
۳. جلوگیری از حیف و میل دارایی‌های عامه.

۳. راه کارهای قانونی مبارزه با فساد اداری

بنیاد اندیشه

پالیسی‌ها و اهداف مطرح شده برای پیشرفت روند مبارزه علیه فساد اداری، مستلزم ظرفیت کافی ساختار مؤسساتی، منابع تخنیکی و مالی، نیروی بشری کافی آموزش دیده و تمویل مالی کافی می‌باشد؛ اما ظرفیت‌های مورد نیاز هنوز به صورت کافی و چشم‌گیر فراهم نشده‌اند. غالباً توقعات مطرح شده برای مبارزه علیه فساد اداری با واقعیت‌های عینی و ظرفیت نهادها هم از نظر منابع کافی و هم به لحاظ داشتن قدرت اجرایی حقوقی و جزایی متناسب نبوده است؛ به‌طور مثال: در مطبوعات از مصادره اموال مجرم و مفسد اداری صحبت‌ها می‌شود و در میثاق ملل متحد نیز از مصادره اموال و دارایی‌ها ذکر به

عمل آمده است؛ اما در قانون قبلی ما چنین مجازاتی برای مفسد اداری به جز از جریمه نقدی معادل پول و یا جنس اختلاس شده و یا پول و یا جنس مورد معامله رشوه، دیگر مجازاتی درباره دارایی شخص مجرم و مفسد اداری در نظر گرفته نشده است؛ اما قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرم، موضوع مصادره را در جرایم تطهیر پول وسیع تر در نظر گرفته؛ چنان که قانون مذکور تصریح کرده که وجوه دارایی های ذیل مصادره می شوند (قانون مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۳۲).

۱. وجوه و دارایی هایی که به منظور ارتکاب جرم مورد استفاده قرار گرفته یا قصد استفاده از آن موجود باشد.
۲. وجوه و دارایی هایی که از عواید جرمی به دست آمده است، با چنین عایداتی مخلوط یا از آن مشتق شده و یا از تبادله آن به دست آمده باشد.
۳. وجوه و دارایی های مندرج اجزای اول و دوم این فقره که به شخص دیگری منتقل شده باشد؛ مگر این که مالک ثابت نماید که در مقابل دریافت چنین وجوه و دارایی ها، قیمت مناسبی را پرداخته یا آن را در بدل خدماتی معادل به ارزش آن از طریق مشروع دیگری به دست آورده و از غیر قانونی بودن منشأ چنین وجوه و دارایی آگاهی نداشته است.
۴. وجوه و دارایی هایی که به صورت مستقیم از عمل جرمی حاصل شده است، با وجوه و دارایی هایی که از منابع مشروع به دست آمده، مخلوط شده باشد. حکم مصادره چنین دارایی ها به اندازه ای صورت می گیرد که مطابق ارزیابی محکمه، با ارزش عواید حاصله از جرم معادل باشد.

بنیاد اندیشه

۵. هرگاه وجوه و دارایی هایی که به مصادره آن ها حکم صادر شده، به دست نیایند، به مصادره وجوه و دارایی های معادل آن ها حکم صادر می شود. این حکم شامل وجوه و دارایی هایی است که به صورت مستقیم به مرتکب جرم تطهیر پول تعلق داشته و نیز دارایی هایی که توسط همسر یا اولاد تحت کفالت محکوم علیه از وی حاصل شده باشد؛ مگر این که قیمت معادل در مقابل چنین وجوه و دارایی ها پرداخته شده باشد. در ماده ۸ قانون مبارزه علیه تمویل تروریزم نیز عین عبارت ذکر شده است؛ اما در ماده ۹ قانون مبارزه علیه تمویل تروریزم، مقنن کشور ما در این باره پیش تر رفته و هدایت داده است که وجوه و دارایی های سازمان جنایتکار که صلاحیت فروش و یا سایر اشکال از دست دادن آن را داشته باشد، بدون در نظر داشت مجرمیت و یا رابطه آن با جرم، مصادره می شود؛ اما مقنن کشور ما سازمان جنایتکار را تعریف نکرده است. شاید منظور از آن، سازمان مافیای بین المللی و یا ملی باشد. گرچه قانون گذار ما مجازات مصادره را توسعه داده است؛ اما باز هم ضعف ها در دیگر بخش ها وجود دارد که

اساسی‌ترین نقاط این محدودیت‌های ظرفیتی را می‌توان چنین خلاصه کرد (احرار، ۱۳۸۷: ۱۸).

ناتوانی و ضعف ساختاری ادارات، مؤسسات و کمیسیون‌هایی که در عرصه مبارزه علیه فساد اداری فعالیت می‌کنند، زیاد است. غالباً این ارگان‌ها گرفتار دیوان‌سالاری و بوروکراسی و موانع اجرایی شده‌اند که تفکیک قوا دقیقاً رعایت نمی‌شود. تا هنوز روشن نشده است که موجودیت اداره سارنوالی و اداره مبارزه علیه فساد اداری مربوط به کدام قوه دولت می‌باشد؛ در حالی که رهبری این دو اداره، ادارات‌شان را مستقل از سه قوه دانسته‌اند (احرار، ۱۳۹۳: ۱۸). ابزارهایی که برای مبارزه علیه فساد اداری فراهم شده، در برابر اهدافی که مطرح شده، اکثراً محدود و ناچیز بوده‌اند؛ به طور مثال: وسایل کریمنال تخنیک و طب عدلی که این وسایل با استفاده از تکنالوژی عصری در سطح هر ولایت باید وجود داشته باشند تا در معاینه و تشخیص مدارک جرمی و تثبیت جرم از آن استفاده شود، بسیار اندک‌اند؛ در حالی که این‌گونه وسایل به شکل کهنه و قدیمی آن‌تها در مقر اداره جنایی وزارت داخله قرار دارند؛ آن‌هم تنها در یک مرحله و در یک اداره که در صورت عدم قناعت یک طرف دعوا، امکان مراجعه به اهل خبره دومی و بالایی وجود ندارد. درباره وسایل طب عدلی هنوز هم این معضل وجود دارد. در حالی که بیش‌ترین فساد از ابراز نظر همین اهل خبره اداره جنایی و طب عدلی می‌تواند ایجاد شود، تجهیزات هر دو اداره به تکنالوژی عصری - آن‌هم در سطح تمام ولایات کشور - می‌تواند یکی از عوامل فساد اداری را از بین ببرد. هم‌چنین، در بخش کدرهای مربوط به کریمنالستیک و طب عدلی نیز یک معضل وجود دارد؛ به‌گونه‌ای که کدرهای کریمنالستیک و طب عدلی هنوز هم با مهارت و قابلیت خاصی در این زمینه تربیت نشده‌اند و هنوز هم به کدرهای قبلی که مدت‌ها قبل در این وظیفه مصروف بوده‌اند، اعتبار داده می‌شود که این خود بیانگر یک رکود در این ادارات است. عدم موجودیت وسایل تجزیه مواد در گمرکات سرحدی نیز فسادآفرین می‌باشد. خلاصه، این‌که چهارچوب حقوقی ضعیف، محدودیت منابع تخنیکی و تجهیزات عصری، برنامه‌ریزی محدود، ضعف قدرت اجرائاتی، حمایت ضعیف دولتی، اتکا به روش‌های بوروکراتیک و سنتی اداری قبلی مخصوصاً در قوه قضائیه و سارنوالی در بخش بررسی تحقیق و محاکمه جرایم، نبود استقلال قانونی در عملکردها و فقدان استراتژی واحد که دیدگاه‌ها و پالیسی‌ها را در چهارچوب واحد تحلیل نموده و منطبق به آن اجرائات صورت گیرد، همه و همه زمینه فساد اداری را فراهم می‌کنند. هم‌چنین، این کمبودها سبب می‌شوند عرصه‌های اساسی و کلیدی فساد اداری که باید در اولویت کاری قرار داشته باشند، فرو گذاشته شوند (احرار، ۱۳۸۷: ۱۹).

در ابتدا نه کدام طرح مرتبط برای مبارزه با فساد اداری وجود داشت و نه کدام سکتوری برای مبارزه علیه فساد اداری؛ در حالی که ثابت شده که فساد اداری یک موضوع مشترک میان چندین سکتور و

ارگان است و فعالیت‌های انجام‌یافته برای کاهش فساد اداری بدون تشکیل و ارائه یک ساختار واحد اداری که بتواند ارگان‌های ذیربط را در یک چهارچوب همکاری و هماهنگی منظم وصل نماید، به موفقیت نخواهد رسید. اصطکاک و تداخل میان ارگان‌ها، پروسه را به ناکامی مواجه خواهد ساخت. پس اولین اولویت، تشکیل یک ساختار و تمرکز چندین ارگان می‌باشد که مؤثرترین گزینه برای ایجاد واحد نظارتی و نقطه وصل فعالیت‌ها بر این روند می‌باشد. اما دولت در این اواخر، طرحی را آماده ساخت که شامل تجدید نظر در ساختارها، ظرفیت نیروی بشری، منابع تحنیک و مالی، ابزارهای اجرایی و اداری می‌شود. از طرف دیگر، نقش تمویل کنندگان بین‌المللی برای تنظیم بودجه و منابع مالی و برنامه‌سازی تحنیک نیز نهایت با ارزش می‌باشد که لازم است به این منظور به منابع تمویل کنندگان نیز سهم وظیفه‌ای داده شود و حتی نظریات، فعالیت‌ها و دیدگاه‌های ایشان مبنی بر تجارب بین‌المللی و بهترین روش‌های تجربه‌شده کشورهای خارجی در این برنامه‌ریزی‌ها و اولویت‌بندی‌ها برای انکشاف اجرای استراتژی مبارزه علیه فساد اداری گنجانیده شود. هم‌چنین، دولت باید یک کمیسیون عالی‌رتبه را مرکب از قاضی‌القضات به حیث رئیس و عضویت لوی سارنوال، وزیر عدلیه، رئیس مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری، نماینده مجلس نمایندگان، وزیر مشاور دولت و نمایندگان دیگر وزارت‌ها توظیف نموده تا عوامل فساد اداری را دریافت نموده و استراتژی دولت را در این باره آماده نمایند که کمیسیون متذکره در خلال کم‌تر از دو سال کار و بررسی، استراتژی دولت را در این باره آماده نموده که در صفحات بعدی روی آن تماس گرفته می‌شود (احرار، ۱۳۸۷: ۲۰).

قوانین موجود که بر مبنای آن‌ها چگونگی وضعیت فساد اداری و مبارزه علیه آن مشخص می‌شود، به دو کتگوری می‌باشد.

بیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

۱. قوانینی که از گذشته باقی مانده‌اند.

۲. قوانینی که جدیداً نافذ شده‌اند.

قوانینی که از گذشته باقی مانده‌اند، کاملاً به یک بازنگری و بازرسی مجدد نیاز دارند. عمده‌ترین اسناد قانونی در این عرصه عبارتند از: قانون جزا، قانون اجرائات جزایی، قانون تحقیق جرایم و نظارت سارنوالی بر قانونی بون تطبیق آن که کاملاً قابل بازنگری می‌باشد. اصلاح آن‌ها به یک کد عمده جزایی نیازمند می‌باشد که دربرگیرنده هدایات جزایی شامل تمام بخش‌ها باشد. در حال حاضر، هدایات جزایی و مجازات جرایم در هشت قانون نافذ و مسجل می‌باشند که فهم آن‌ها برای کارمندان و مردم عادی کاریست بس دشوار؛ بنابراین، تسجیل همه آن‌ها در یک کد، فهم همگانی را از قانون جزا آسان می‌سازد. متأسفانه، هم‌اکنون روند کشف، تحقیق و تعقیب عدلی و محاکمه به شیوه قبلی پیش برده می‌شوند. هنوز هم درباره‌ی رهایی مظنون از توقیف، جدول تعدیل قانون اجرائات جزایی رعایت

می‌شود؛ در حالی که امروزه جرایم توسعه یافته‌اند و بسیاری از جرایم مانند تطهیر تروریزم در این جدول شامل نمی‌باشند که قابل دقت است؛ اما قوانینی که جدیداً نافذ شده‌اند (قانون اجرائات جزایی، ماده ۹۶) تا حدودی با در نظر داشت نیازها و ضروریات فعلی جامعه ما تدوین شده‌اند.

چنان‌که که قانون تدارکات، جانشین مقررۀ خریداری قبلی و هم‌چنان قانون تنظیم امور مالی و مصارف عامه، جانشین قانون بودجه شده است؛ مثلاً قانون تدارکات توانسته است شکلیات طویل داوطلبی مندرج در مقررۀ خریداری را کوتاه و مختصر سازد و ریسک‌هایی را که برای برنده داوطلبی در حالات مطالبۀ شخص به مقدار پانزده فیصد کم‌تر به نفع دولت در این مقررۀ وجود داشت، از بین بردارد و شرایط داوطلبی و اصدار قرار هیأت داوطلبی را راجع به برنده شدن شخص شفاف سازد؛ اما با آن‌هم، این قانون تدارکات، تصریح نتوانسته است که در کدام حالت یکبار داوطلبی و در کدام بار حالت داوطلبی دوباره صورت گیرد. هم‌چنان در این قانون درباره تأمینات موقت و تضمینات بعدی برنده قرارداد کدام تجویزی اتخاذ نشده است که این نقیصۀ قانون مذکور می‌باشد. قانون تنظیم امور مالی و مصارف عامه، طرز ترتیب بودجه و مصارف دولت را به صورت شفاف تنظیم نموده است؛ به‌خصوص هدایت ماده ۱۱ این قانون و هدایت مقررۀ مربوط به آن که تصریح کرده است: «تمام عواید دولت به حساب معینۀ رسمی در بانک تحویل می‌گردد و دارایی‌های عامه به شمول هر نوع جوهری که بعد از حصول به پول عامه تبدیل می‌شود، بلافاصله به حساب معینۀ رسمی به بانک تحویل می‌گردد.» هم‌چنان قانون متذکره تصریح کرده که پول عامه به طور امانت در حسابات بانکی برای دولت نگهداری و تا زمانی که مورد استفاده ادارات دولتی قرار نگیرد، پول امانت در بانک تلقی می‌شود (قانون اجرائات جزایی، ماده ۱۳) که مقررۀ اداره امور مالی و مصارف عامه که در ۵ اسد سال ۱۳۸۵ نافذ شده است، عبارت مشابه را دارا می‌باشد. از آن‌جا که این مقررۀ هدایت داده است که کلیه واحدهای بودجوی دولت مکلف‌اند کلیه دریافت‌های دولتی را به حساب واحد خزاین به د افغانستان بانک تحویل نمایند (مقررۀ امور زمین داری، ماده ۴)، به حد کافی جلو فساد را سد می‌کند؛ چه این‌که قبلاً پول دولت در محلات و لسوالی‌ها میدلت‌ها و ماه‌ها نزد خزانه‌دارها باقی می‌ماند که این وضع خود فسادزا بوده است؛ در حالی که موجود بودن پول دولت در بانک - علاوه بر این‌که موجب فساد نمی‌شود - از هر لحاظ مصون بوده و حتی می‌شود این پول مورد استفاده اقتصادی دولت قرار گیرد.

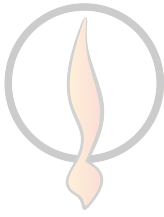
نتیجه گیری

سخن آخر آن‌که فساد اداری به مثابۀ یک معضل و بیماری در جسم و روان نسل امروز ما، یک پدیده ملموس و در عین حال اجتناب‌ناپذیر است. عوامل متعددی در بروز و گسترش فساد اداری

نقش دارند. انگیزه‌های مختلف فردی، گروهی، سمتی و حزبی، فقدان اراده سیاسی و اجتماعی برای محو فساد، فقدان قوانین مناسب، عدم تعیین و اجرای بودجه به صورت درست، عدم شفافیت و گاهی تداخل در وظایف، جعل و دستکاری در اسناد و مدارک حقوقی و مالی، عدم نظارت صحیح و اصولی مراجع نظارتی، فقر و معاش اندک یا متفاوت کارمندان، فزون‌طلبی، سازش و زد و بند اداری، تصوراتی چون محق‌بودن و اختیار داشتن و عدم برخورد جدی با فساد اداری، از عوامل جدی این پدیده شوم می‌باشند. اما در میان همه این عوامل، عدم رسیدگی سریع و قاطعانه مراجع قضایی و احساس مصونیت و معافیت مرتکبان فساد اداری در جامعه، جدی‌ترین عامل این پدیده می‌باشد. متأسفانه، رفتار ناسالم مردم نیز در گسترش فساد اداری تأثیر عظیمی دارد و باعث تشویق مرتکبان به ارتکاب فساد می‌شود. محو فساد اداری به اقدامات فراوان و گسترده‌ای نیاز دارد که از جمله آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: شکل‌گیری عزم ملی و اراده سیاسی، تقویت اعتماد مردم، اصلاح قوانین، طرح جامع مبارزه با فساد، اصلاح ساختار اداری، تعبیه مکانیزم‌های اطمینان‌بخش، آموزش ضد فساد، هماهنگی و همکاری میان نهادهای عدلی و قضایی، افزایش نظارت عمومی، افزایش آگاهی عمومی و بالاخره رشد اقتصادی و معیشتی.

منابع

۱. احرار، محمد (۱۳۸۷)، فساد اداری و نحوه مبارزه علیه آن، کابل.
۲. ریاست مبارزه با فساد اداری، استراتژی و طرز العمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری، ۱۳۸۹.
۳. شیخ احمدی، عبدالصیر (۱۳۹۳)، فساد اداری از دیدگاه اسلام، نشر مطبوعه توانا.
۴. فساد و کنترل فساد، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، <http://www.lri.ir>.
۵. قانون اجرائات جزایی مصوب ۱۳۹۳.
۶. قانون اداره عالی تفتیش مصوب ۱۳۹۲.
۷. قانون اداره عالی مبارزه علیه فساد اداری مصوب ۱۳۸۶.
۸. قانون اشاعه و ثبت دارایی‌های مقامات و کارکنان دولتی مصوب ۱۳۹۶.
۹. قانون تنظیم خدمات مخابراتی مصوب ۱۳۸۲.
۱۰. قانون جلوگیری از پول‌شویی و عواید ناشی از جرایم مصوب ۱۳۹۳.
۱۱. قانون مبارزه علیه ارتشا و فساد اداری در افغانستان مصوب ۱۳۸۳.
۱۲. قانون مبارزه علیه تطهیر پول و عواید ناشی از جرایم مصوب ۱۳۸۳.
۱۳. قانون مدنی افغانستان مصوب ۱۳۵۵.
۱۴. قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری مصوب ۱۳۸۷.
۱۵. میثاق مبارزه علیه فساد اداری سال ۱۳۸۶.



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴