

سیاست جنایی دولت افغانستان در قبال مبارزه با

فساد اداری

داکتر سید علی مطهری هلمندی*

چکیده

فساد اداری به مثابه چالش بنیادی برای دولت‌داری و عامل نگران‌کننده برای مردم افغانستان و جامعه جهانی، نیازمند اتخاذ تدابیر مقابله از سوی دولت است. هرچند دولت تا کنون اقدامات قابل توجهی در این زمینه در حوزه‌های مختلف چون: ساختن استراتژی‌ها و پالیسی‌ها، وضع قوانین و مقررات، نهادسازی و ایجاد ادارات و سپردن تعهدات بین‌المللی داشته است؛ اما متأسفانه فساد اداری با گذشت زمان، گسترده‌تر، پیچیده‌تر و خطرناک‌تر از سال‌های گذشته می‌شود. در پاسخ به این پرسش که سیاست جنایی دولت در امر مبارزه با فساد اداری چیست؟ چرا فساد اداری نه تنها کاهش نیافته و مهار نشده است؛ بلکه ابعاد گسترده‌تر و لایه‌های عمیق‌تر را به خود اختصاص داده است؟ نخست کارکردها و دستاوردهای دولت، سپس کاستی‌ها و چالش‌های سیاست جنایی آن در جهت مبارزه با فساد اداری تحلیل و ارزیابی می‌شود.

یافته‌های این نوشته که به روش تحلیلی - توصیفی و بر اساس مطالعات کتاب‌خانه‌ای از نوع اسناد و مدارک تدوین شده است، نشان می‌دهد که حرکت‌های انفعال‌گرایانه دولت در ساختن استراتژی و وضع قانون، موازی‌سازی در ایجاد نهادها، فقدان یک

* پژوهشگر و استاد دانشگاه.

مرکز جامع و پاسخ‌گو، عدم رعایت تخصص و شایستگی در استخدام، ترجیح روابط بر ضوابط، وجود فقر و بیکاری و عدم توازن در معاشات از مهم‌ترین چالش‌ها و کاستی‌های سیاست جنایی افغانستان در قبال مبارزه با فساد اداری است.

واژگان کلیدی: سیاست جنایی، فساد اداری، دولت.

مقدمه

امروزه، فساد و کنترل آن، به نگرانی اصلی تمام کشورهای پیشرفته و در حال توسعه تبدیل شده است (Moran, 2001: 69-87). کشورهای اروپایی - که مدت‌ها فساد را طاعونی می‌دانستند که صرفاً گریبان‌گیر کشورهای توسعه‌نیافته است - در حال درک خطر گسترده فساد و نیاز فوری به کنترل رویه‌های فاسد در نظام اقتصادی، سیاسی و اداری خود هستند (آلبرشت، ۱۳۸۸: ۱۷۰). شورای اروپا از فساد به‌عنوان یک موضوع سیاسی کلیدی در اروپا نام برده و بر رابطه میان فساد با جرایم سازمان‌یافته از یک سو و جرایم اقتصادی از سوی دیگر تأکید ورزیده است (شورای اروپا، ۲۰۰۵: ۴). کوفی عنان، سرمنشی سابق ملل متحد، می‌گوید: مشکل تنها این نیست که فساد اداری، دموکراسی و حاکمیت قانون را متأثر می‌سازد؛ بلکه منجر به نقض حقوق بشری، تضعیف مارکیت‌ها، از بین بردن کیفیت زندگی و زمینه‌ساز جرایم سازمان‌یافته و افزایش تروریزم و سایر تهدیدات علیه بشریت می‌شود (یوناما، ۲۰۱۸: ۶). فساد در افغانستان نیز تبدیل به یک نگرانی کلان و از چالش‌های بزرگ دولت به شمار می‌رود.

فساد در معنای عام به هرگونه انحراف و استفاده غیر قانونی از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود و فساد اداری به طور کل، به معنای استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، کارگزاران و افراد سازمانی و اداری می‌باشد؛ چنان‌که سیاست جنایی نیز به معنای موسع، به مجموعه‌ای از تدابیر و استراتژی‌های کیفری و غیر کیفری گفته می‌شود که در راستای مقابله با بزه‌کاری و کژروی‌های اجتماعی از سوی جامعه و نهادهای ذیربط اتخاذ می‌شود. مبارزه با فساد اداری در افغانستان به لحاظ اهمیت، به میزان مقابله با تمام جرایم دیگر، از اتمام برخوردار است. این امر، ضمن این‌که کار پیچیده، سخت، پرهزینه و پرخطر می‌باشد، نه تنها نیاز به برنامه‌ریزی دقیق و کارآمد از سوی متولیان و نهادهای مسئول دارد؛ بلکه نیاز به عزم جدی ملی در سطح دولت و ملت نیز دارد. امحای فساد و فساد اداری نیازمند اتخاذ تدابیر پیش‌گیرانه و پس‌گیرانه از سوی دولت و مشارکت واقعی و فعال مردم است.

وقتی سخن از برشمردن اساسی‌ترین مشکلات در افغانستان مطرح می‌شود، اولین، مهم‌ترین و اصلی‌ترین آن‌ها همانا فساد اداری است که در مقایسه با بحران‌های دیگری چون: ناامنی، مواد

مخدر، فقر و بیکاری که هر کدام در جای خود چالش‌های بسیار بزرگ و گسترده‌اند؛ اما جدی‌ترین و سنگین‌ترین تهدید برای مردم و دولت، فساد اداری به شمار می‌رود؛ زیرا بخش وسیعی از معضلات مانند افزایش ناامنی‌ها، گسترش کشت و توزیع مواد مخدر و اعتیاد به آن، فقر و ناداری و بالا رفتن گراف بیکاری به یک نحوی به فساد اداری برمی‌گردد.

اکنون با وجود تمام اقدامات و تدابیر چشم‌گیر و قابل توجهی که دولت در زمینه مبارزه با فساد اداری در حوزه‌ها و سطوح مختلفی چون: ساختن استراتژی‌ها و پالیسی‌ها، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نهادها و ادارات و سپردن تعهدات بین‌المللی داشته است؛ اما متأسفانه هم‌چنان، فساد اداری با گذشت زمان، گسترده‌تر، پیچیده‌تر و خطرناک‌تر از سال‌های گذشته می‌شود.

یافتن پاسخ به این پرسش که سیاست جنایی دولت افغانستان در امر مبارزه با فساد اداری چیست؟ چرا فساد اداری نه تنها کاهش نیافته و مهار نشده است؛ بلکه ابعاد گسترده‌تر یافته است؟ می‌طلبد تا از یک سو کارکردها و دستاوردهای دولت در قبال فساد اداری و مقابله با آن با توجه به اسناد و اقدامات انجام‌شده مورد بررسی قرار گیرد و از سوی دیگر، کاستی‌ها و چالش‌های سیاست جنایی افغانستان در امر مبارزه با فساد اداری نیز مورد ارزیابی و شناسایی واقع شوند.

موضوع «فساد اداری در افغانستان» از زوایای مختلف از سوی نویسندگان، نهادهای داخلی و بین‌المللی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است. نویسندگان و مراکز آکادمیک مقالات و مونوگراف‌های زیادی را به آن اختصاص داده‌اند. ادارات و نهادهای دولتی در باره فساد اداری استراتژی‌ها و پالیسی‌های متنوع و مختلفی را ساخته‌اند. مجامع بین‌المللی نیز پروژه‌های تحقیقاتی بسیاری را در این خصوص تمویل و حمایت کردند؛ اما طرح و بحث از «سیاست جنایی دولت در مبارزه با فساد اداری» از جمله موضوعات جدیدی محسوب می‌شود که باید به آن پرداخته شود.^۱ فساد و فساد اداری خطرات جدی و پیامدهای ناگوار سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی زیادی را به دنبال دارد؛ از جمله تهدیدکننده اصلی مشروعیت و مقبولیت دولت و حتی عامل مهم سقوط و ازهم‌پاشیدگی آن محسوب می‌شود. سبب تحمیل هزینه سنگین بر توسعه اقتصادی و مانع رشد آن می‌شود. نظام اداری را ناکارا و غیر مؤثر می‌سازد. سبب افزایش بی‌ثباتی و ناامنی در جامعه می‌شود. باعث خدشه‌دار شدن ارزش‌های دموکراسی و اخلاق عمومی می‌شود. سیاست جنایی خود از اصطلاحات نو در حوزه علوم سیاسی و علوم جنایی به شمار می‌رود و به لحاظ مفهوم، مدل‌ها، شیوه‌ها، انواع و مداخله‌گران، بحث گسترده و

۱. هرچند برخی از نوشته‌ها در قالب کتاب یا پایان‌نامه در این خصوص تدوین شده است؛ از جمله سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال فساد اداری، احمد علامه‌زاده، تهران، بهار ۱۳۹۱. سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال جرایم فساد اداری، احمدرضا صادقی، نشر واژه، کابل، فروردین ۱۳۹۵ ش. اما سیاست جنایی، افزون بر بعد تقنینی که یکی از مهم‌ترین بخش‌ها است، شامل سایر بخش‌ها مانند قضایی، اجرایی و مشارکتی نیز می‌شود.

تفصیلی را می‌طلبد که در این نوشته نمی‌گنجد؛ اما با توجه به ضرورت طرح آن، تلاش می‌شود در این مقاله به اصلی‌ترین و مهم‌ترین زوایای این موضوع تا آن‌جایی که شرایط ایجاب می‌کند، پرداخته شود.

۱. مفهوم‌شناسی واژگان

اصطلاحات به‌کاررفته در عنوان مقاله، به‌عنوان مفردات اصلی آن، مانند فساد، فساد اداری و سیاست جنایی نیازمند بحث مفهوم‌شناسی است؛ زیرا فهم درست از آن‌ها و گزاره‌های علمی منوط به تشریح و تحلیل مفهومی و علمی می‌باشد؛ بنابراین، بخش اول از این نوشته، به تبیین معناشناسی واژگان یادشده اختصاص می‌یابد.

۱-۱. فساد

جوامع مختلف بر اساس نگرش‌ها، هنجارها و برداشت‌هایی که نسبت به پیرامون خود دارند، واژگان و اصطلاحات را معنا می‌کنند؛ از این رو، برای واژه فساد تعریف‌های مختلف نقل شده است. در لغت‌نامه‌ها برای فساد معانی چون تباه‌شدن، ضد صلاح، به‌ستم گرفتن مال کسی را، تباهی، خشکسالی، فاسد، گزند و زیان، ظلم و ستم (دهخدا، ذیل واژه فساد) هم‌چنین تباه‌شدن، متلاشی‌شدن، از بین رفتن، خرابی، نابودی، فتنه، آشوب، لهو و لعب، کینه، دشمنی (معین، ذیل واژه فساد) ذکر شده است؛ اما فساد در اصطلاح یعنی بیرون رفتن از حد اعتدال که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۹). بدین ترتیب، فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف‌شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقیر و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آن‌ها سر می‌زند، به کار می‌رود (هی‌وود، ۱۳۸۱: ۴۷۵). فساد مفهوم گسترده است که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیر قانونی، نامشروع، متقلبانه، غیر اصولی و ناهنجار را شامل می‌شود. از نظر تاریخی، فساد در تمامی حوزه‌های سیاسی، اداری و بخش خصوصی وجود دارد (کیانی‌منش، ۱۳۸۶: ۳). در یک نگاه دیگر، فساد تلاش برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیر قانونی هم‌چون: انتخابات غیر قانونی، سود خصوصی به بهای سود عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی بوده و یک رفتار ضد اجتماعی محسوب می‌شود که مزایایی را خارج از قاعده و بی‌جا و برخلاف هنجار اخلاقی و قانونی اعطا کرده و قدرت بهبود شرایط زندگی مردم را تضعیف می‌کند (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۰).

۱-۲. فساد اداری

هرچند در تعاریف یادشده در ذیل واژه «فساد» معنای فساد اداری روشن شد و بلکه خیلی از آن‌ها همانا تعریف فساد اداری می‌باشند؛ اما از آن‌جایی که کلمه فساد دارای پسوندهای زیادی از قبیل فساد سیاسی، فساد اخلاقی و فساد اجتماعی بوده و یکی از آن‌ها فساد اداری است، پس لازم است به برخی از تعاریف‌های فساد اداری هم اشاره شود. از نظر «ساموئل هانتینگتون»، فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته‌شده را زیر پا می‌گذارند (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۰). مطابق تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد اداری سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) است (World Bank, 1997: 8). بانک جهانی در ادامه جهت روشن‌شدن این تعریف، برخی از مصادیق فساد اداری را مورد شمارش قرار داده، چنین می‌نگارد: اقدام‌های مأموران دولتی از قبیل گرفتن یا درخواست رشوه، فشار برای گرفتن رشوه، پارتی‌بازی، پشتیبانی، دزدی اموال عمومی، توصیه، قرض گرفتن، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع خصوصی هستند (World Bank, 1997: 8).

با وجود این‌که تعریف بانک جهانی از فساد اداری تا حدودی در بین کشورها پذیرفته شده محسوب می‌شود؛ اما به نظر می‌رسد جامع‌ترین و کامل‌ترین تعریف برای فساد و فساد اداری، آن تعریفی است که در سند تقنینی برخی از کشورها در این خصوص انعکاس یافته است: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری، انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.» (قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰: ماده ۱).

آنچه در تمامی این تعاریف به‌عنوان مخرج مشترک مطرح است، یک نوع نقض قواعد و هنجارهای اخلاقی و قانونی است که بیش‌تر در عملکردهای اداری و سازمانی بازتاب می‌یابد و مرتکبین آن با سوءاستفاده از قدرت عمومی و موقعیت کاری به دنبال به دست‌آوردن منافع خصوصی‌اند. منظور از فساد اداری در این نوشته همین تعریف اخیر است.

۳-۱. سیاست جنایی

سیاست جنایی^۱ که ترکیبی از دو واژه «سیاست و جنایی» است، از پرکاربردترین اصطلاحات و مفاهیم علوم جنایی به شمار می‌رود. از آنجایی که از سوی اندیشمندان در ارتباط با سیاست جنایی تعریف واحد و مورد اتفاق ارائه نشده است، برخی بر این باورند که فقدان یک تعریف واحد و متفق علیه موجب پیدایش نوعی ابهام و حتی پیچیدگی در مفهوم این اصطلاح شده است (حسینی، ۱۳۹۳: ۲۲). سیر تحول معنایی این واژه از مترادف‌انگاری سیاست جنایی با حقوق کیفری آغاز و تا بسط دادن معنای آن به حد نزدیک شدن زیاد به سیاست اجتماعی پیش رفته است (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳: ۹۰)؛ اما در عین حال، اکنون دو مفهوم مضیق و موسع، رایج‌ترین تعریف از سیاست جنایی است که همه تعاریف را این دو مفهوم محتوا می‌کند. بدین جهت، برخی، سیاست جنایی را در چارچوب حقوق کیفری یا جرم‌شناسی و در محدوده تدابیر و اقدامات دولت و قوای عمومی می‌شناسند و عده‌ای دیگر با برداشت اجتماع‌گرایانه، سیاست جنایی را فراتر از مفهوم کیفری آن، در گستره تدابیر و راهبردهای جامعه و دولت در قبال انحراف و جرم معنا می‌کنند.

۱-۳-۱. تعریف مضیق

سیاست جنایی در تعریف مضیق، عبارت است از سیاست‌های اتخاذی در قبال جرم که منحصر به برخورد کیفری از طریق سیستم قضایی است. لازمه چنین برخوردی اولاً، دولتی بودن است؛ زیرا دستگاه قضایی، نهاد دولتی است و ثانیاً، مبارزه با انحراف مشمول سیاست جنایی نمی‌شود؛ زیرا سیستم کیفری فقط صلاحیت رسیدگی به جرایم را دارد (قیاسی، ۱۳۸۵: ۴۰). به تعبیر دیگر، نخستین کاربردهای «سیاست جنایی» در معنای معادل «حقوق کیفری» یا «سیستم کیفری» که مبتنی بر «جرم- مجازات» و «قانون- قضا» می‌باشد، بوده است (حسینی، ۱۳۹۳: ۲۳). بر همین اساس است که «فوئر باخ»، سیاست جنایی را به مجموعه شیوه‌های سرکوب‌گرانه‌ای که دولت با استفاده از آن‌ها علیه جرم و اکنش نشان می‌دهد، معنا می‌کند (لازرژی، ۱۳۹۶: ۱). و آن را دارای چند ویژگی و مؤلفه می‌داند؛ از جمله این‌که مبتنی بر تدابیر و وسایل قهرآمیز و تنبیهی^{۱۳۹۴} است و جنبه رسمی- دولتی دارد؛ یعنی صرفاً توسط قوای عمومی تشکیل دهنده حاکمیت به اجرا گذاشته می‌شود؛ فقط به مبارزه علیه «جرم» می‌پردازد و به سایر رفتارهای انحرافی که جنبه کیفری و ضمانت اجرای جزایی ندارند، توجه نمی‌کند؛ پیش‌گیری کیفری از جرم صرفاً با سرکوبی و اجرای مجازات محقق می‌شود. از نظر «فون‌لیست»، سیاست جنایی مجموعه منظم اصولی است که دولت و جامعه به وسیله آن‌ها مبارزه علیه بزه را سازمان

1. Criminal policy.

می‌بخشند (لازرز، ۱۳۹۶: ۱۲). گفته شده که مراد وی از سیاست جنایی عمدتاً همان «سیاست کیفری» است؛ زیرا در جای دیگر می‌نویسد: سیاست اجتماعی شامل اقدام‌ها و تدابیری می‌شود که به منظور حذف یا تحدید عامل‌ها و مؤلفه‌های اجتماعی جرم‌زا اتخاذ شده است؛ حال آن‌که سیاست جنایی تنها شامل اقدام‌ها و تدبیرهایی با خصیصه فردی می‌شود که در قبال بزه‌کاران قابل اتخاذ و اعمال است (لازرز، ۱۳۹۶: ۱۲).

۱-۳-۲. تعریف موسع

در این رویکرد، سیاست جنایی به مجموعه‌ای از تدابیر و اقداماتی اطلاق می‌شود که از سوی دولت و جامعه در راستای مقابله با انحراف و جرم اتخاذ می‌شود. این تدابیر و راهبردها ممکن است کیفری یا غیر کیفری باشند. تعاریفی که از سوی برخی از حقوق‌دانان و اندیشمندان علوم جنایی ارائه شده‌اند، مؤید همین برداشت از سیاست جنایی است. «مارک آنسل» سیاست جنایی را «به واکنش سازمان‌یافته و سنجیده‌شده جامعه در مقابل اعمال مجرمانه یا ضد اجتماعی» تعریف می‌کند (آنسل، ۱۳۷۵: ۵۱). از نظر خانم کریستین لازرز: «سیاست جنایی یک تأمل و تفکر معرفت‌شناسانه درباره پدیده مجرمانه، درک این پدیده و وسایلی است که برای مبارزه بر ضد رفتارهای حاکی از انحراف یا بزه‌کاری به اجرا گذاشته می‌شود. سیاست جنایی یک راهبرد (استراتژی) حقوقی و اجتماعی مبتنی بر گزینه‌های سیاسی برای پاسخ‌دهی همراه با واقع‌بینی به مسائلی ناشی از پیش‌گیری و سرکوبی (کیفر) پدیده مجرمانه در معنای وسیع آن است.» (لازرز، ۱۳۹۶: ۶۵)؛ اما به عقیده «دلما مارتی» «سیاست جنایی شامل مجموعه‌روش‌هایی می‌شود که هیأت اجتماع یا نوسل به آن‌ها پاسخ‌ها را به پدیده جنایی (مجرمانه) سازمان می‌بخشد.» (مارتی، ۱۳۹۳: ۱۰۳). برداشت دیگر این است که «سیاست جنایی شامل کلیه تدابیر و اقدام‌های سرکوب‌گرانه (جزایی و غیر جزایی) و پیش‌گیرانه با ماهیت‌های مختلف می‌شود که دولت و جامعه مدنی هریک به صورت مستقل یا با مشارکت سازمان‌یافته یکدیگر، از آن‌ها در قالب روش‌های مختلف به منظور سرکوبی بزه‌کاری، بزه‌کاران و نیز پیش‌گیری از وقوع جرم و انحراف استفاده می‌کنند.» (لازرز، ۱۳۹۶: ۱۷). برخی هم با نگاه توسعه‌محور و با استفاده از عناصر تعاریف سنتی و مدرن می‌نویسند: سیاست جنایی، گستره‌ای از تدابیر توسعه‌محور است که به صورت مستقیم و غیر مستقیم کنش‌ها و واکنش‌های ماقبل پیش‌گیری، پیش‌گیرانه یا سزادهنده را از سوی پیکره اجتماع در رویارویی با پدیده بزه‌کاری سامان‌دهی می‌کند (جمشیدی، ۱۳۹۰: ۲۱).

با توجه به تعریف‌هایی که ذکر شدند، می‌توان گفت: سیاست جنایی به لحاظ موضوعی، افزون بر پدیده مجرمانه که در چارچوب حقوق کیفری، آیین دادرسی کیفری و جرم‌شناسی می‌گنجد، شامل

انحراف و کزروی‌های مخمل نظم اجتماعي نيز مي‌شود که در قالب استراتژي کلي و سياست‌گذاري‌هاي کلان قرار مي‌گيرد. به لحاظ پاسخ‌دهي شامل مجموعه‌اي از تدابير و اقدامات کيفري و غير کيفري يا پيش‌گيرانه و سرکوب‌گرانه‌اي مي‌شود که بزه‌کاري، جرم و انحراف را احتوا مي‌کند. از نظر مداخله‌گران و متوليان، دربرگيرنده دولت، نهادهاي عدلي و قضايي و هم‌چنين جامعه و مردم مي‌شود که به‌عنوان کنش‌گران اصلي اتخاذ تدابير و راهبردها به شمار مي‌روند.

بنابراين، منظور از سياست جنايي دولت در جهت مبارزه با فساد اداري در اين نوشته، مجموعه‌اي از تدابير و اقدامات جزايي و غير جزايي است که از سوي دولت و جامعه مدني در جهت سرکوبي فسادگران و مقابله با فساد اداري اتخاذ مي‌شود.

۲. سياست جنايي دولت در مبارزه با فساد اداري

عمق و گستردگي فساد اداري در افغانستان نه تنها اين کشور بلکه جهان را متحير و نگران ساخته است. در گزارش يوناما آمده است: «فساد در افغانستان عظيم، غير انساني و بي‌شرمانه است. حجم فساد و خيال‌آسوده‌کساني که مرتکب آن مي‌شوند، از عواقب حقوقي، مالي و حتي رسوايي اجتماعي و اعمال نفرت‌انگيزشان، حتي کساني را که واقع‌بينانه‌ترين ديده‌گاه نسبت به چالش‌ها در دولت‌سازي بعد از جنگ‌ها دارند، شگفت‌زده کرده است.» (يوناما، ۲۰۱۸: ۵). دولت افغانستان به منظور مقابله با اين پديده خطرناک و معضل جدي يعني فساد اداري در هماهنگي با اسناد بين‌المللي مبارزه با فساد اداري در عرصه‌هاي مختلف اقدامات و تدابيري را اتخاذ کرده است که هم جنبه پيش‌گيرانه، کنشي و غير کيفري و هم جنبه سرکوب‌گرانه، واکنشي و جزايي دارد؛ چنان‌که در کنوانسيون ملل متحد براي مبارزه با فساد اداري آمده است: هر کشور عضو، طبق اصول اساسي نظام حقوقي خود، سياست‌هاي مؤثر و هماهنگ ضد فساد را که مشارکت جامعه را ارتقا مي‌دهد و اصول حاکميت قانون، مديريت مناسب امور عمومي و اموال دولتي، يکپارچگي، شفافيت و مسئوليت‌پذيري را منعکس مي‌کند، توسعه داده و اجرا خواهد کرد يا به آن‌ها ادامه بخوهد داد. هر کشور عضو، تلاش خواهد کرد تا به صورت متناوب اسناد قانوني مربوط و اقدامات اداري را از نظر تعيين کفايت آن‌ها براي پيش‌گيري و مبارزه با فساد ارزيابي نمايد (يوناما، ۲۰۰۳: ماده ۵).

اقدامات و برنامه‌هاي مقابله با فساد اداري به مثابه يک منظومه واحد، منظم و مرتبط هستند که ناظر وضعيت‌هاي گوناگوني از فساد اداري است. اين تدابير از سوي دولت افغانستان در قالب استراتژي و برنامه‌سازي، قانون‌گذاري، نهادسازي، مشارکت جامعه مدني، تعهدات بين‌المللي و... تسجيل و تمثيل يافته است. پرداختن به همه آن تدابير به صورت تفصيلي در اين نوشته نمي‌گنجد؛ بنابراين، نخست، به

صورت گذرا به کارکردها و دستاوردهای دولت در راستای مبارزه با فساد اداری اشاره می‌شود؛ سپس، سیاست جنایی دولت در کلیت خود در قبال مبارزه با فساد اداری مورد ارزیابی و نقد قرار می‌گیرد و برای رفع آن کاستی‌ها پیشنهادهای ارائه می‌شود. در این‌که دولت اراده بر محو و ریشه‌کردن فساد از جامعه و از تمام نهادها و ادارات داشته است، شکی نیست؛ اما در این‌که این اقدامات و برنامه‌های پلان‌شده چه مقدار مؤثر و کارا واقع شده است، جای بحث دارد.

۲-۱. اقدامات و تدابیر

اقدامات و تدابیر اتخاذشده از سوی دولت در جهت مقابله با فساد اداری دارای مراحل مختلف بوده و به شیوه‌ها، انواع و سازوکارهای گوناگونی تقسیم می‌شود. با گسترش فساد و جدی‌شدن چالش‌ها و پیامدهای خطرناک آن در جامعه و مواجه‌شدن نظام سیاسی، نهادها و ادارات با تهدیدهایی چون ناکارآمدی، عدم مؤثریت، بی‌اعتمادی داخلی و بین‌المللی و... دولت و حکومت در صدد مبارزه با فساد و فساد اداری برآمده و برای مهار و محو آن برنامه‌ها و اقدامات خود را در قالب استراتژی، نهادسازی، قانون‌گذاری و سپردن تعهدات بین‌المللی طراحی کرده است تا دوباره اعتماد عمومی و جامعه بین‌المللی را جلب کند، میزان کارایی و مؤثریت دولت را بالا ببرد و حکومت‌داری مطلوب را تقویت کند. مجموعه این نوع اقدامات دولت در ذیل سیاست جنایی آن در برخورد با فساد قابل تبیین و تحلیل است.

۲-۱-۱. استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری

۲-۱-۱-۱. مفهوم و اهمیت استراتژی و پالیسی

تأسیس ۱۳۹۴

دولت‌ها و سازمان‌ها معمولاً برای دستیابی به اهداف سیاسی، نظامی، اقتصادی، سازمانی و اجتماعی خود، برنامه‌ها و طرح‌های راهبردی و تصامیم سنجیده را پیش‌بینی و در قالب یک برنامه تعریف‌شده تدوین می‌کنند؛ بدین منظور، راهبردهای کلان و جامع را تحت عنوان استراتژی می‌سازند و برای تطبیق تصامیم‌های بنیادی خود، پلان و پالیسی تعریف می‌کنند. استراتژی‌ها به مثابه یک الگو و برنامه دربرگیرنده مجموعه‌ای زنجیره‌وار از اهداف اساسی، سیاست‌ها و اقدامات منظمی است که از سوی دولت‌ها و سازمان‌ها ساخته می‌شوند. همین استراتژی‌ها و پالیسی‌ها است که به لحاظ چارچوب نظری، سطح کارایی و تأثیرگذاری نهادها و ادارات را بالا می‌برند و آن‌ها را در مقابل شهروندان پاسخ‌گو می‌سازند. برخی می‌نویسند: استراتژی شامل تصمیم‌گیری در این باره است که مقصد کجاست و رسیدن به آن چگونه خواهد بود. استراتژی بیان قصد و نیت است؛ یعنی آنچه دوست داریم انجام

دهیم و این که قصد داریم چگونه آن را به انجام برسانیم. استراتژی اهداف بلندمدت را تعریف می‌کند؛ ولی عمدتاً تأکید بر چگونگی تحقق این اهداف است. استراتژی وسیله و ابزار ایجاد ارزش است (آرمسترانگ، ۱۳۹۰: ۳۷). هم‌چنین گفته شده است: اگرچه تعریف استراتژی به شیوه‌های مختلف بیان و تجزیه و تحلیل می‌شود و برای برنامه‌ریزی مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اما به طور کلی، استراتژی به فرایند تعیین مأموریت، مقاصد و هدف‌های اساسی و بلندمدت سازمان و پذیرش جریان اقدامات و تخصیص منابع ضروری برای دستیابی به هدف‌های سازمان می‌پردازد (بدخشانی و فروزانفر، ۱۳۸۹).

دولت افغانستان در کنار تدابیر و اقدامات کارا و مؤثر سیاسی و اداری دیگر، برخی از برنامه‌ها و استراتژی‌های خود را به مسئله مبارزه با فساد اداری و جلوگیری از آن اختصاص داده است که به لحاظ سیاست‌گذاری گام‌های خوب و راهبردهای قابل ملاحظه به شمار می‌رود.

۲-۱-۱-۲. مبنا و محتوای استراتژی مبارزه علیه فساد اداری

این استراتژی به تاسی از جزء ۳ ماده ۷۵ قانون اساسی افغانستان و هم‌چنان تعهدات دولت افغانستان به هدف حاکمیت قانون، تأمین عدالت، مبارزه علیه فساد اداری و حسابدهی شفاف مطابق فرمان شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۶ رئیس‌جمهور انفاذ شده است. استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، اصلی‌ترین و جامع‌ترین برنامه راهبردی دولت افغانستان محسوب می‌شود که بر اساس نیازها و واقعیت‌های مربوط به ادارات و افزایش روزافزون فساد اداری ترتیب، تدوین و تصویب شده است. این سند نقشه راه دولت و حکومت در جهت کاهش و محو فساد و نشانگر تعهد قوی آن به شمار می‌رود. در گزارشی از یوناما در این باره آمده است: تصویب استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری نشان‌دهنده تعهد قوی حکومت در امر مبارزه علیه فساد اداری می‌باشد. این استراتژی یک اجندای اصلاحاتی قوی و واقع‌بینانه‌ای را مطرح می‌کند که بر محور پنج ساحت دارای اولویت شکل گرفته است (یوناما، ۲۰۱۸: ۳). این استراتژی به‌عنوان بنیاد استراتژیک اصلی جهت کاهش و محو فساد اداری در تمام نهادهای دولتی مرعی و لازم‌الاجرا است. مطابق این سند، تمام نهادها و ادارات دولتی ملزم به تدوین و ساختن پلان و پالیسی مبارزه با فساد اداری است. در این سند، پنج اولویت اجرایی در پنج سکتور مهم تنظیم شده است: (۱) تقویت رهبری سیاسی ملی و تقویت شبکه‌های اصلاح‌گرا (سکتور سیاسی)؛ (۲) خاتمه‌دادن به فساد اداری در سکتور امنیتی، به‌خصوص در وزارت امور داخله (سکتور امنیتی)؛ (۳) ایجاد سیستم خدمات ملکی مبتنی بر شایستگی و پایان‌دادن به مداخلات و واسطه‌بازی در تعیینات خدمات ملکی (سکتور خدمات ملکی)؛ (۴) اصلاحات عدلی و قضایی و تعقیب متهمین فساد

اداری (سکتور عدلی و قضایی)؛ ۵) مدیریت سالم مالی و بودجوی به نحوی که تمویل‌ها شفاف و قابل پیگیری بوده و مطابق اصول و مقررات ملی حسابات تفتیش گردد (سکتور امور مالی).

۳. قوانین و مقررات

از قانون‌گذاری و قوانین به‌عنوان بنیادها و زیرسازهای زندگی اجتماعی و قاعده‌مند ساختن و تنظیم روابط اجتماعی تعبیر می‌شود که اصلی‌ترین مؤلفه در نظام‌های مدرن سیاسی و حقوقی به شمار می‌رود. قانون به معنای عام، هر قاعده یا دستور کلی است که از طرف قوه حاکم یک کشور وضع می‌شود و اطاعت از آن اجباری است. قانون به معنای خاص، قاعده حقوقی است که از طرف قوه قانون‌گذار یک دولت وضع و تصویب می‌شود؛ بنابراین، قانون مجموعه بایدها و نبایدهایی است که شیوه رفتار آدمی را در زندگی اجتماعی تعیین می‌کند؛ چنانچه به آن عمل شود، هم نظم در جامعه به وجود می‌آید و هم سبب امنیت و آرامش مردم می‌شود. از این منظر، وجود قانون برای زندگی اجتماعی یک ضرورت غیر قابل انکار به شمار می‌رود. افزون بر ضرورت وجود قانون در جامعه، به داشتن قانون خوب، معیاری و باکیفیت نیز نیاز جدی است که دست‌یابی به چنین قانون تنها در پرتو سیستم قانون‌گذاری قوی و مطلوب امکان‌پذیر می‌باشد.

فساد اداری به همان میزان که قلمرو ارتکاب آن در نهادها و ادارات گسترده است، عرصه‌های گوناگون مالی، اداری، تحصیلی، سیاسی و اقتصادی را متأثر ساخته و دربرمی‌گیرد و مرتکبین آن نیز مشمول طیف‌های وسیع از اشخاص حقیقی و حقوقی می‌شوند؛ به همان پیمانانه و گستره، به تدابیر تقنینی و قاعده‌سازی متنوع و متکثر ضرورت دارد تا با وضع قوانین و مقررات مختلف بتوان فساد را کاهش داد و کنترل کرد. سیاست قانون‌گذاری دولت در این امر تا حدودی واقع‌بینانه بوده و نیازمحور اتخاذ شده است. وضع و تصویب اسناد تقنینی مختلف و متعدد مؤید این مدعا است. برای مبارزه با فساد اداری قوانین و مقررات ذیل وضع و تصویب شده‌اند:

۳-۱. قانون مبارزه با فساد اداری

این قانون که اصلی‌ترین قانون در خصوص مبارزه با فساد اداری است، در روشنی احکام ماده ۷ و جزء ماده ۷۵ قانون اساسی وضع و در جریده شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۸ نشر شده است. قانون مبارزه با فساد اداری به منظور تحقق اهداف ذیل در ۵ فصل و ۴۰ ماده بر اساس فرمان شماره ۳۲۷ رئیس‌جمهور نافذ و توشیح شده است: توضیح وظایف و صلاحیت‌های مراجع مبارزه با فساد اداری؛ تأمین هماهنگی میان وزارت‌ها و ادارات دولتی ذیربط در امر جلوگیری از فساد اداری؛ جلب همکاری

نهادهای بین‌المللی در امر مبارزه با فساد اداری؛ انسجام فعالیت‌های مراجع ذیصلاح کشفی، عدلی و قضایی در امر مبارزه با فساد اداری؛ فراهم نمودن زمینه تحقق مفاد میثاق مبارزه علیه فساد اداری؛ فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در امر جلوگیری و مبارزه با فساد اداری و افزایش مؤثریت و مفیدیت فعالیت‌های وزارت‌ها و ادارات دیربپ در امور مبارزه با فساد اداری.

۲-۳. قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری

این قانون به تاسی از احکام مندرج مواد ۷، ۵۰ و جزء سوم ماده ۷۵ قانون اساسی وضع و در جریده شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۸ نشر شده است. قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری به منظور تحقق اهداف ذیل در ۵ فصل و ۳۳ ماده بر اساس فرمان تقنینی شماره ۳۱۶ رئیس جمهور نافذ شده است: تأمین مصونیت و حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری؛ تشویق اشخاص به اطلاع‌دهی جرایم فساد اداری و فراهم‌آوری تسهیلات برای مشارکت مردم در زمینه؛ فراهم نمودن زمینه برای کشف، تحقیق و محاکمه مرتکبین جرایم فساد اداری و جلوگیری از ارتکاب جرایم فساد مندرج باب چهارم کتاب دوم کد جزا.

۳-۳. قانون دسترسی به اطلاعات

این قانون به تاسی از حکم فقره ۳ ماده ۵۰ قانون اساسی افغانستان وضع و در جریده رسمی شمار ۱۲۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۱/۱۱ نشر شده است. قانون دسترسی به اطلاعات به منظور تحقق اهداف ذیل به داخل ۶ فصل و ۴۱ ماده تنظیم، تصویب و توشیح شده است: تأمین حق دسترسی اشخاص حقیقی و حکمی به اطلاعات از ادارات؛ حصول اطمینان از شفافیت، تقویت فرهنگ اطلاع‌رسانی، مشارک مردم در حکومت‌داری و حسابدهی از اجرائات ادارات و مبارزه علیه فساد اداری؛ رعایت اعلامیه جهانی حقوق بشر با در نظر داشت ماده سوم قانون اساسی افغانستان و تنظیم طرز تقاضا و ارائه اطلاعات.

۴-۳. قانون اشاعه و ثبت دارایی‌های مقامات و کارکنان دولتی

این قانون در روشنی احکام مواد ۷، ۵۰ و جزء ۳ ماده ۷۵ و ماده ۱۵۴ قانون اساسی وضع و در جریده رسمی شماره ۱۳۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱ نشر شده است. قانون فوق به منظور تحقق اهداف ذیل در ۳ فصل و ۱۶ ماده تدوین، تصویب و توشیح شده است: ایجاد سیستم اشاعه، ثبت و ارزیابی دارایی‌های مقامات عالی‌رتبه دولتی، مقامات دولتی و کارکنان دولتی؛ فراهم نمودن زمینه تشخیص سوءاستفاده از صلاحیت و وظیفوی، سوءاستفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی‌های مقامات عالی‌رتبه دولتی، مقامات دولتی و کارکنان دولتی و جلوگیری از حیف و میل دارایی عامه.

۳-۵. قانون اداره عالی تفتیش

این قانون بر اساس ماده ۵۰، ۷۵ و ۹۸ قانون اساسی وضع و در جریده شماره ۱۱۰۱ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۰ نشر شده است. قانون فوق به منظور تحقق اهداف ذیل در ۳ فصل و ۲۷ ماده تدوین، تصویب و توشیح شده است: تحقق عواید و مصارف بودجه ادارات دولتی؛ 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؛ شفافیت در حسابداری ادارات دولتی و سایر مراجع که پول یا دارایی عامه در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند؛ حراست از دارایی‌های عامه از طریق کنترل و تفتیش؛ حصول اطمینان از مؤثریت، کارایی و اقتصادی بودن فعالیت‌های سایر نهادهایی که وجوه عامه را در اختیار دارند و یا از آن استفاده می‌کنند؛ شناسایی فعالیت‌های غیر قانونی، غیر مؤثر، غیر مفید و غیر اقتصادی و سایر فعالیت‌های نادرست مالی، حسابی و اقتصادی و پیشنهاد اصلاح نواقص آن‌ها.

۳-۶. مقررۀ اعاده دارایی‌های غیر قانونی ناشی از جرایم فساد اداری

دارایی‌های غیر قانونی، دارایی‌هایی است که شخص بر اثر ارتکاب جرایم فساد اداری و سازمان‌یافته به دست آورده باشد. این مقررۀ به تاسی از حکم مندرج فقره ۳ ماده ۳۵ قانون مبارزه با فساد اداری وضع شده است. اهداف این مقررۀ عبارت است از: تنظیم وظایف و مکلفیت‌های مراجع عدلی و قضایی و سایر ادارات ذیصلاح در امر اعاده دارایی‌های غیر قانونی؛ تشخیص دارایی غیر قانونی که تحت حیات یا کنترل اشخاص حقیقی یا حکمی قرار دارد؛ مدیریت مؤثر و شفاف دارایی‌های ضبط و مصادره‌شده؛ ایجاد هماهنگی میان ادارات دولتی، کشورهای خارجی، نهادهای ملی و بین‌المللی به شمول بانک‌ها و پلیس اینترپل جهت تشخیص و اعاده دارایی‌های غیر قانونی. طرح مقررۀ اعاده دارایی‌های غیر قانونی ناشی از جرایم فساد اداری در یازدهمین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۹/۱۰ کمیته قوانین کابینه جمهوری اسلامی افغانستان مورد تأیید قرار گرفته و به زودی طی مراحل می‌شود.

۳-۷. بخش‌های مختلف کُد جزا

این قانون به تاسی از حکم مواد ۷ و ۲۷ قانون اساسی و رعایت احکام مواد ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۹، ۵۶ و ۵۹ آن در جریده شماره ۱۲۶۰ مورخ ۲۵ ثور ۱۳۹۶ نشر شده است. قانون فوق در ۱۳ فصل و ۹۱۶ ماده به منظور تحقق اهداف ذیل بر اساس فرمان تقنینی شماره ۲۵۶ رئیس جمهور توشیح شده است: تنظیم اصول، قواعد و احکام مربوط به جرایم و جزاهای تعزیری؛ تضمین رعایت احکام قانون اساسی و سایر قوانین؛ تأمین عدالت جزایی و حفظ نظم و امن عامه؛ حراست از استقلال، حاکمیت

ملی و تمامیت ارضی کشور؛ جلوگیری از ارتکاب جرم و مبارزه علیه جرایم؛ اصلاح و تربیت مجدد مرتکب جرم؛ تضمین رعایت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی اشخاص؛ تأمین مصونیت مکلفیت‌های مادی و معنوی اشخاص؛ ارتقای سطح مسئولیت‌پذیری اشخاص و جبران خساره ناشی از ارتکاب جرم.

به طور کلی، تهیه، تدوین و تصویب کُد جزا مهم‌ترین رخداد و یک نوع ابتکار و تحول کلان در نظام جزایی افغانستان به شمار می‌رود که جامع‌ترین سند تقنینی در حوزه جزایی است که بیش از ۳۳ قانون جزایی دیگر در عرصه‌های مختلف با تصویب این قانون لغو گردید؛ اما در زمینه تعقیب عدلی جرایم فساد اداری نیز برجسته‌ترین دستاورد است که گام مهمی در اصلاح عدالت جزایی کشور می‌باشد. بخش‌های مختلف از این کُد و مواد زیادی از آن به مسئله جرم‌انگاری رفتارها به‌عنوان فساد اداری اختصاص یافته است.

۴. ادارت، نهادها و کمیته‌ها

اصولاً، استراتژی و پالیسی، قوانین و مقررات زمانی مؤثر و مفید واقع می‌شوند که زمینه و مکانیزم تطبیق داشته باشند. این مسئله ضمن این‌که در متن استراتژی‌ها و قوانین پیش‌بینی می‌شود، گاهی نیاز به ابتکار و برنامه‌ریزی خاص نیز دارد. دولت به منظور مقابله با فساد اداری، مکانیزم‌های اجرایی شدن استراتژی‌ها و اسناد تقنینی در این خصوص را در قالب‌های مختلف تعریف و ایجاد کرده است. نهادهای تطبیق‌کننده و تصمیم‌گیرنده که با اهدافی چون: نظارت و کنترل، تعقیب و پیگیری، انسجام و هماهنگی، گزارش‌دهی، اجرایی ساختن برنامه‌ها و قوانین و ... تشکیل شده‌اند، تحت عنوان اداره مستقل، شورا، کمیسیون، کمیته و سکرتریت فعالیت می‌کنند. یادآوری این نکته لازم است که مجموعه این نهادها به لحاظ زمانی، قلمرو کاری و میزان استقلال با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند؛ اما مخرج و وجه مشترک آنان در این است که همه در راستای کاهش، کنترل و محو فساد اداری ایجاد شده‌اند. در

ذیل به صورت خلاصه مورد اشاره قرار می‌گیرد. **پیشه**

ناسن ۱۳۹۴

۴-۱. اداره عالی بررسی (اداره عالی تفتیش)

اداره عالی تفتیش به‌عنوان عالی‌ترین نهاد بازرسی‌کننده امور مالی و حسابی در سطح کشور، عمری به درازای حدود یک قرن دارد. این اداره بین سال‌های ۱۳۰۱ تا ۱۳۸۲ با توجه به تنوع نظام‌های سیاسی، دارای اسناد تقنینی مختلف در سطح قانون و مقرر شده است. هم‌چنین، به تناسب آن اسناد، با نام‌هایی چون: دیوان سنجش، ریاست عمومی تفتیش محاسبات، دیوان محاسبات، اداره تفتیش محاسبات،

ریاست عمومی کنترل و تفتیش یاد شده است. سرانجام، در سال ۱۳۸۲ بر اساس حکم ۵۴۹۱ مقام ریاست جمهوری، این اداره به حیث یک واحد بودجوی مستقل از قوای سه‌گانه منظور شد. هرچند تا کنون قانون اداره عالی تفتیش منتشره جریده رسمی شماره ۱۱۰۱ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۰ در خصوص این اداره نافذ است (اداره عالی بررسی www.sao.gov.af/dr)؛ اما با توجه به این که قانون نافذ، جواب‌گوی نیازمندی‌های اداره عالی بررسی و سایر مراجع تحت بررسی نبوده، در مطابقت با معیارهای بین‌المللی طرح جدیدی به نام «قانون اداره عالی بررسی» تدوین شده و هنوز طی مراحل نشده است. در طرح جدید، نام اداره از اداره عالی تفتیش به اداره عالی بررسی تغییر کرده است. اکنون نیز تحت عنوان اداره عالی بررسی رسماً فعالیت می‌کند.

اداره عالی بررسی (اداره عالی تفتیش سابق) به منظور دستیابی به امور ذیل تشکیل یافته است: تحقق عواید و مصارف بودجه ادارات دولتی؛ مطابقت فعالیت‌های مالی و حسابی ادارات دولتی و سایر مراجع که پول یا دارایی‌ها را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند با احکام اسناد تقنینی؛ شفافیت در حسابدهی ادارات دولتی و سایر مراجع که پول یا دارایی‌ها را در اختیار داشته و یا از آن استفاده می‌نمایند؛ حراست از دارایی‌های عامه از طریق کنترل و تفتیش؛ حصول اطمینان از مؤثریت، کارایی و اقتصادی بودن فعالیت‌های سایر نهادهایی که وجوه عامه را در اختیار دارند و یا از آن استفاده می‌کنند؛ شناسایی فعالیت‌های غیر قانونی، غیر مؤثر، غیر مفید و غیر اقتصادی و سایر فعالیت‌های نادرست مالی، حسابی و اقتصادی و پیشنهاد اصلاح نواقص آن‌ها.

۴-۲. اداره عالی بازرس بنیاد اندیشه

اداره عالی بازرس از جمله جدیدترین اداره‌هایی است که در راستای مبارزه با فساد اداری از سوی دولت ایجاد شده است. بر اساس فرمان شماره ۵۶ مورخ ۱۹ اسد ۱۳۹۸ مقام عالی ریاست جمهوری اسلامی افغانستان، اداره بازرس جمهوری اسلامی افغانستان ایجاد و خانم غزال حارث در بست خارج رتبه به حیث بازرس جمهوری اسلامی افغانستان مقرر شد. در ادامه این فرمان آمده است که اداره بازرس به منظور مبارزه مؤثر علیه فساد اداری و نظارت از فعالیت‌های اراکین عالی‌رتبه حکومتی از طریق دریافت شکایات ایجاد شده است. این اداره موظف است که طرح قانون اداره عالی بازرس را در هماهنگی با ادارات دیربط ترتیب و طی مراحل نماید. با وجود این که طرح قانون اداره فوق تا کنون دو بار در اجندای کمیته قوانین کابینه جمهوری اسلامی افغانستان درج شده و مورد تأیید واقع نشده است؛ اما خود اداره همچنان بر اساس فرمان یاد شده فعالیت دارد.

۳-۴. مرکز عدلی و قضایی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری

این مرکز به تأسی از احکام مواد ۶۴ و ۷۵ قانون اساسی به منظور مبارزه قاطع و مؤثر علیه جرایم فساد اداری و فراهم نمودن زمینه بهتر سرعت، انسجام و هماهنگی در مراحل کشف، تحقیق، رسیدگی قضایی و تعمیل فیصله‌های محاکم، جلوگیری از حیف و میل دارایی‌ها و عواید ملی و در نهایت به منظور تحقق تعهدات دولت افغانستان در زمینه تأمین شفافیت و تطبیق مفاد میثاق ملل متحد علیه فساد اداری و سایر تعهدات بین‌المللی افغانستان، بر اساس فرمان شماره ۵۳ مورخ ۱۰ سرطان ۱۳۹۵ ایجاد شد. تعقیب عدلی متهمین جرایم سنگین ناشی از فساد اداری که مرتکبین آن مأموران عالی‌رتبه می‌باشند، مبتنی بر اسناد، مدارک و شواهد و اجرای تحقیقات همه‌جانبه، جلوگیری از اعمال نفوذ، رعایت معیارهای محاکمه عادلانه و رسیدگی سریع و شفاف به قضایای جرایم یادشده از اهداف این مرکز می‌باشد. مرکز عدلی و قضایی شامل ارگان‌ها و وظایف تعریف شده می‌باشد (<https://ago.gov.af/>) در این مرکز، سارنوالی اختصاصی به منظور بررسی پرونده‌های فساد اداری و محکمه اختصاصی برای رسیدگی به آن‌ها نیز پیش‌بینی و ایجاد شده است. مرکز فوق در قانون مبارزه با فساد اداری منتشره در جریده شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۸ نیز پیش‌بینی شده است.

۴-۴. مرکز تحلیل معاملات و راپورهای مالی افغانستان (FINTRACA)

مرکز تحلیل معاملات و راپورهای مالی افغانستان یا واحد استخبارات مالی (FINTRACA)^۱ مبتنی بر قانون جلوگیری از پول‌شویی و عواید ناشی از جرایم و بر اساس معیارات متعارف بین‌المللی مشخصاً پیشنهادات گروه کاری اقدامات مالی (FATF)^۲ به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از سیستم بانکی و مالی کشور برای فعالیت‌های مرتبط با پول‌شویی و تمویل تروریزم در سال ۲۰۰۶ در چوکات «د افغانستان بانک» تأسیس شده است. بر اساس قانون جلوگیری از پول‌شویی و عواید ناشی از جرایم، واحد استخبارات مالی یک نهاد مستقل در فعالیت‌ها، وظایف و کارکردهای خویش بوده؛ از جمله استقلالیت کامل در تصمیم، دریافت، تجزیه و تحلیل و انتشار گزارشات معاملات مشکوک و سایر معلومات مربوط به پول‌شویی، جرایم اصلی و تمویل تروریزم مطابق به احکام قانون می‌باشد. مرکز تحلیل معاملات و راپورهای مالی افغانستان همگام با ناظرین امور مالی، مراجع تنفیذی و عدلی جهت ایجاد و نگهداری فضای مناسب در شناسایی و مبارزه با فعالیت‌های پول‌شویی و تمویل تروریزم تلاش می‌ورزد (<http://fintraca.gov.af/DA/Default.html>).

1. Financial Transactions and Reports Analysis Center of Afghanistan.
2. Financial Action Task Force.

۴-۵. کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی

اصلاحات از اولویت حکومت‌داری و نظام سیاسی کارآمد و مهم‌ترین گام بنیادی در جهت مقابله با فساد است. طرح ایجاد کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی در همین راستا، برای نخستین بار، در توافقات بن پیش‌بینی شد. بر بنیاد فرمان تقنینی شماره ۲۵۷ مورخ ۲ جوزای ۱۳۸۱ رئیس اداره موقت، این کمیسیون به نام «کمیسیون مستقل اداره ملکی» به عنوان یک واحد بودجوی مستقل ایجاد شد. رهبری و ایجاد اداره سالم، استخدام کارکنان خدمات ملکی بر اساس اهلیت، لیاقت و تخصص، تثبیت وظایف خدمات ملکی و تنظیم اساسات امور ذاتی کارکنان خدمات ملکی، از مرام‌های آن بود. سپس بر بنیاد حکم ماده دوم فرمان شماره ۲۵ مورخ ۲۰ جوزای ۱۳۸۲ رئیس دولت انتقالی اسلامی افغانستان، نام کمیسیون مستقل اصلاحات اداری ملکی به «کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی» تغییر یافت و به همین تاریخ، این کمیسیون عملاً به کار آغاز کرد. بر بنیاد حکم ماده اول این فرمان، طرح، تنظیم، رهبری و تطبیق برنامه سراسری اصلاحات و بر بنیاد حکم ماده سوم این فرمان، موضوعاتی چون: تشخیص، انتخاب و پیشنهاد تقرر مأموران عالی‌رتبه ملکی، بررسی و تأیید پیشنهادهای اداره‌های ملکی، نظارت از تعیینات مأمورین پایین‌رتبه و بررسی عرایض و شکایات‌های مأمورین ملکی در باره استخدام، از وظایف کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی شمرده می‌شوند. بر اساس حکم ماده ششم فرمان یادشده، وزارت‌ها و اداره‌های دولتی موظف‌اند تا از تصامیم این کمیسیون پیروی کنند (www.iarcs.gov.af).

بنابراین، داشتن یک اداره خدمات ملکی قانون‌مند، غیر سیاسی، باثبات و حسابده در چارچوب حکومت‌داری خوب که توانایی استفاده مؤثر و سالم از منابع عامه را در راستای عرضه خدمات اساسی، افزایش عواید و حمایت از توسعه بخش خصوصی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور داشته باشد، ضرورت یک نظام سیاسی کارآمد و مؤثر می‌باشد. مأموریت اصلی این کمیسیون مشتمل است بر رهبری، راهنمایی استراتژیک و فراهم‌آوری مهارت در بخش مدیریت خدمات ملکی و حمایت از توسعه یک سیستم قوی، مؤثر و توانای اداره عامه (www.iarcs.gov.af).

۴-۶. کمیسیون مبارزه با فساد اداری

در قانون مبارزه با فساد اداری منتشره در جریده شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۸، مکانیزم‌ها و سازوکارهای خوب در مقابله با فساد به صورت معین و مشخص پیش‌بینی شده است. یکی از آن‌ها، ایجاد کمیسیون مستقل مبارزه با فساد اداری با صلاحیت‌ها و وظایف بسیار مهم و اساسی است؛ از جمله جلوگیری از فساد اداری، ایجاد هماهنگی و انسجام میان ادارات ذیربط، طرح و ترتیب استراتژی

و پالیسی‌های مبارزه با فساد اداری، اتخاذ تدابیر جهت جلوگیری از فساد اداری و مبارزه با فساد، نشر فعالیت و گزارش سالانه کمیسیون جهت آگاهی عامه، نظارت از تطبیق استراتژی و پالیسی‌های مبارزه با فساد اداری، انجام پژوهش علمی در زمینه شناسایی عوامل فساد اداری، کاهش و از بین بردن آن، ارائه پیشنهاد طرح یا تعدیل قوانین و مقررها در زمینه مبارزه با فساد اداری و ارائه سفارش لازم در مورد، بخشی از وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون مبارزه با فساد اداری است که در این قانون پیش‌بینی شده است.

اما متأسفانه این کمیسیون با تمام اهمیت و جایگاهی که دارد، هنوز به هر دلیلی تشکیل نشده است. این موضوع خود سبب بسیاری از ناکامی‌های دولت در امر مبارزه با فساد اداری است که در بخش بعدی کاستی‌های سیاست جنایی در قبال مبارزه با فساد اداری مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۴-۷. شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری مطابق فرمان شماره (۹۴) مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۷ ریاست جمهوری به منظور اصلاح و تقویت نظام عدلی و قضایی مبتنی بر حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر و دسترسی به عدالت، اصلاح قوانین و سایر اسناد تقنینی در راستای اهداف دولت جمهوری اسلامی افغانستان و مبارزه مؤثر، قاطع و همه‌جانبه علیه انواع فساد اداری، تحت ریاست رئیس جمهوری اسلامی افغانستان ایجاد شده است. مهم‌ترین صلاحیت‌ها و وظایف این شورا عبارتند از: طرح و تصویب استراتژی ملی، پلان‌ها و پالیسی‌های دولت در زمینه‌های حاکمیت قانون؛ تأمین عدالت و مبارزه علیه فساد اداری؛ تصویب و منظوری فیصله‌ها، پیشنهادها و طرح‌های ارائه‌شده از سوی کمیته‌های فرعی^۱ و ادارات مربوط؛ حمایت از اجرائات و تصمیم مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری؛ ایجاد هماهنگی میان تمویل‌کنندگان جهت تمویل و تقویت برنامه‌های شورای عالی...

۴-۸. کمیته مستقل و مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری^۲

کمیته نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری بعد از تشخیص نیاز مبنی بر نظارت و ارزیابی مستقلانه از تلاش‌های مبارزه با فساد اداری در کنفرانس‌های بین‌المللی لندن و کابل و طی فرمان شماره ۶۱ ایجاد شد. متعاقب کنفرانس لندن، افغانستان از جامعه بین‌المللی دعوت نمود تا یک کمیته

۱. در ذیل شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، سه کمیته فرعی مانند کمیته قوانین، کمیته عدلی و قضایی و کمیته مبارزه با فساد اداری پیش‌بینی شده است.

2. <https://www.mec.af>

نظارت و ارزیابی مشترک افغانی - بین‌المللی را به وجود آورد که مورد استقبال جامعه جهانی قرار گرفت. به تاریخ ۲۸ سنبله ۱۳۹۵ فرمان شماره ۱۱۵ ریاست جمهوری مبنی بر تغییر شخصیت حقوقی، وظایف، نحوه فعالیت و صلاحیت‌های کمیته فوق صادر شد. مطابق لایحه وظایف، این کمیته دارای صلاحیت‌هایی چون: ترتیب سفارشات و بنچمارک‌های مبارزه علیه فساد اداری؛ نظارت و ارزیابی تلاش‌های حکومت و جامعه بین‌المللی در امر مبارزه با فساد؛ ارائه گزارش به رئیس جمهور، پارلمان، مردم و جامعه بین‌المللی می‌باشد. کمیته فوق مرکب از شش متخصص ارشد مبارزه با فساد اداری می‌باشد که از طریق پروسه نامزدسازی که توسط جامعه بین‌المللی و حکومت افغانستان صورت گرفت، انتخاب شده‌اند. ریاست کمیته به طور متناوب میان یک عضو افغان و یک عضو بین‌المللی طی هر شش ماه انتقال می‌گردد (www.mec.af/prs/dari.html).

بنابراین، کمیته یادشده که به نام میک (MEC) نیز یاد می‌شود، در راستای مبارزه با فساد اداری مهم‌ترین فعالیت را تا کنون در قالب شاخص‌سازی، نظارت بر انجام کار، پاسخ‌گویی در قبال مردم، رئیس جمهور، پارلمان و جامعه بین‌المللی داشته است.

۹-۴. سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری

این سکرتریت بر اساس تعهدات مندرج «استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری» در چوکات معاونیت پالیسی، نظارت و بررسی ریاست عمومی دفتر مقام عالی ریاست جمهوری به منظور نظارت از اجرای استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری تأسیس شده است. مبنای حقوقی آن، فرمان شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۶ مقام عالی ریاست جمهوری می‌باشد. این سکرتریت به منظور این که استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری جنبه عملی و تطبیقی پیدا کند، ایجاد شد تا از تحقق اهداف و اولویت‌های مندرج این استراتژی و پیشرفت فعالیت‌ها و اقدامات شامل پلان‌های عمل مبارزه با فساد اداری ادارات دولتی به شمول وزارت‌ها، ریاست‌های مستقل، کمیسیون‌ها و دیگر ادارات به طور منظم نظارت، ارزیابی و گزارش‌دهی کند (<https://www.sacs.gov.af/dr>).

۱۰-۴. سایر اقدامات

برای مبارزه با فساد اداری افزون بر موارد فوق، اقدامات دیگر نیز از سوی دولت صورت گرفته است که به یک نحوی در راستای مقابله با فساد و فساد اداری است؛ از جمله تشکیل کمیته مصونیت

سکتور خصوصی^۱، کمیته تعقیب و پیگیری قضایای غصب املاک دولتی و عامه^۲ و پیش‌بینی و ایجاد سیستم ثبت مدیریت قضایا.^۳

۵. تعهدات بین‌المللی افغانستان

مطابق قانون اساسی، دولت افغانستان به رعایت معاهدات و میثاق‌های بین‌المللی که به آن‌ها الحاق شده است، مکلف می‌باشد. در ماده هفتم این قانون مقرر شده است: «دولت، منشور ملل متحد، معاهدات بین‌الدول، میثاق‌های بین‌المللی که افغانستان به آن ملحق شده است و اعلامیه جهانی حقوق بشر را رعایت می‌کند.» افغانستان در سال‌های اخیر برای آوردن اصلاحات و تغییرات مثبت در بخش‌های مختلف، تلاش‌های زیاد نموده است. افزون بر تعهدات و مکلفیت‌هایی که دولت در بعد داخلی در جهت اصلاحات و مبارزه با فساد اداری به مردم داده است، به جامعه بین‌المللی و حامیان افغانستان نیز در جهت مبارزه علیه فساد اداری تعهدات زیادی را سپرده و متقبل شده است.

مکلفیت‌های بین‌المللی افغانستان در خصوص جلوگیری و مبارزه علیه فساد اداری برخاسته از کنوانسیون سال ۲۰۰۳ ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری می‌باشد که افغانستان آن را به تاریخ ۲۰ فبروری ۲۰۰۴ امضا و به تاریخ ۲۵ آگوست ۲۰۰۸ تصویب کرد. افزون بر آن، افغانستان مکلف به انجام تعهدات مربوط به مبارزه با فساد اداری، از جمله تعهداتی که در کنفرانس‌های پی در پی تمویل‌کنندگان در توکیو (۲۰۰۸)، لندن (۲۰۱۴) و بروکسل (۲۰۱۶) داده است، می‌باشد (یوناما، ۲۰۱۸: ۹).

۶. کاستی‌ها و چالش‌ها

با وجود تلاش‌ها و اقدامات چشم‌گیری که دولت نسبت به مبارزه با فساد اداری داشته است؛ اما در عین حال، کاستی‌ها و نقض‌هایی در این جهت وجود دارد که هنوز فساد اداری متأسفانه به عنوان یک

۱. کمیته مصونیت سکتور خصوصی بر بنیاد فرمان شماره ۴۰۳ مورخ ۱۰ ثور ۱۳۹۸ ریاست جمهوری به منظور تأمین مصونیت بهتر تاجران، پیشه‌وران، صنعت‌کاران، حفاظت از مال، سرمایه، حیثیت، اطفال، خانواده و اقارب آنان، هماهنگی میان اداره‌های امنیتی، کشفی و نهادهای عدلی در زمینه تأمین مصونیت تاجران و صنعت‌کاران ایجاد شده است.

۲. کمیته هماهنگی و پیگیری قضایای غصب املاک دولتی و عامه بر اساس حکم شماره ۱۳۷۷ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۵ ریاست جمهوری در روشنی ماده ۷۵ قانون اساسی، به منظور مبارزه با هر نوع فساد و حفاظت از دارایی عامه و هم‌چنین تعهدات دولت جمهوری اسلامی افغانستان در راستای تحکیم حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری ایجاد شده است.

۳. سیستم مدیریت ثبت قضایا در سال ۱۳۸۸ در هماهنگی میان وزارت‌های داخله، دفاع، عدلیه، لوی سارنوالی، ستره محکمه، انجمن وکلای مدافع و ریاست امنیت ملی ایجاد شد. این سیستم، به هدف حاکمیت قانون، شفافیت، از بین بردن فساد در نهادهای عدلی و قضایی، حسابداری، هماهنگی، تأمین عدالت و دسترسی سهل ایجاد شده است. در این سیستم در بخش جزایی مراحل کشف، توقیف، تحقیق، محاکم، زندان و در بخش مدنی قضایای دولت، محکمه ابتدائیه، استیناف، تمیز و حکم نهایی محکمه را شامل می‌شود.

بحران عمیق و چالش جدی، دولت‌داری خوب را تهدید می‌کند و هم‌چنان از نگرانی‌های اصلی مردم و جامعه جهانی به شمار می‌شود. کاستی‌های مورد بحث در سیاست جنایی دولت افغانستان را می‌توان در عرصه‌ها و بخش‌های مختلف طرح و بررسی کرد. به صورت کلی می‌توان مهم‌ترین و اصلی‌ترین چالش‌ها و کاستی سیاست جنایی افغانستان در حوزه فساد اداری را در قالب حرکت‌های انفعالی دولت در ساختن استراتژی و وضع قانون، موازی‌سازی در ایجاد نهادها، فقدان یک مرکز جامع و پاسخ‌گو، عدم رعایت تخصص و شایستگی در استخدام، ترجیح روابط بر ضوابط، وجود فقر و بیکاری، عدم توازن در معاشات، دسته‌بندی و به صورت فهرست گونه طرح کرد.

۶-۱. منفعلانه بودن ساختن استراتژی و پالیسی

قبلاً ذکر شد که دولت‌ها و سازمان‌ها معمولاً برای دستیابی به اهداف سیاسی، نظامی، اقتصادی، سازمانی و اجتماعی خود، برنامه‌ها و طرح‌های راهبردی و تصمیم‌سنجیده را پیش‌بینی و در قالب یک برنامه تعریف شده تدوین می‌کنند؛ بدین منظور، راهبردهای کلان و جامع را تحت عنوان استراتژی می‌سازد و برای تطبیق تصمیم‌های بنیادی خود، پلان و پالیسی تعریف می‌کند؛ بنابراین، استراتژی در کشورهای پیشرفته و متری از اهمیت ویژه و اساسی برخوردار است. در تدوین و ساختن استراتژی دقت‌ها و توجهات عمیق و همه‌جانبه لازم است تا در پرتو آن، بحران‌ها کنترل، کمبودها جبران و چرخه دولت‌داری در مسیر توسعه، آبادانی و شکوفایی جامعه حرکت کند. بومی‌سازی استراتژی و شناسایی مسائل و محورهای مربوط به آن، یکی از مسائل مهمی است که باید به آن توجه و دقت عمیق صورت گیرد.

بنیاد اندیشه

متأسفانه، ایجاد استراتژی‌ها در افغانستان معمولاً ناشی از فشارها، وعده‌ها و تعهداتی بوده که از سوی جامعه جهانی و حامیان بین‌المللی متوجه دولت افغانستان شده است. بدین جهت، در ساختن استراتژی غور و دقت لازم صورت نگرفته است و بلکه تلاش بر اقناع و جلب رضایت حامیان و تمویل‌کنندگان استراتژی‌ها بوده است؛ مثلاً وقتی ایجاد یک استراتژی ملی در عرصه مشخص با تمام اهمیتی که دارد، جایگاهش به یک پروژه تنزل پیدا می‌کند، ناگزیر چنین استراتژی با ده‌ها خلأ و کاستی تدوین می‌شود و نتیجه آن هم عدم مؤثریت و ناکارآمدی خواهد شد. استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری دولت افغانستان یکی از این نمونه‌ها است. هرچند تذکر رفت که استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، اصلی‌ترین و جامع‌ترین برنامه راهبردی دولت افغانستان محسوب می‌شود که بر اساس نیازها و واقعیت‌های مربوط به ادارات و افزایش روزافزون فساد اداری ترتیب، تدوین و تصویب شده است؛ اما در عین حال، با کاستی‌های زیادی مواجه است؛ از جمله عدم پیش‌بینی یک سیستم مؤثر

مبارزه با فساد که بتواند تمام وظایف نهادهای مبارزه با فساد را شامل شود. عمده‌ترین دلیل آن همان برخورد منفعلانه دولت و تأثیرپذیری‌های بی‌حد و حصر از تعهدات بین‌المللی است که در کنفرانس‌ها و نشست‌ها به جامعه جهانی داده است.

۲-۶. متورم و متکثر شدن قوانین

این نکته را باید توجه داشت به همان اندازه که نبود و کمبود قانون یک جامعه را دچار بحران و مشکلات اجتماعی می‌سازد، به همان پیمانۀ تورم و تعدد قوانین نیز جامعه را دچار چالش و نابسامانی می‌کند و مجریان و دست‌اندرکاران تطبیق قوانین را با مشکل روبه‌رو می‌سازد. گرچه قوانین به سرعت در پارلمان‌های کشورها در حال تصویب است؛ اما تصویب بدون ضرورت قوانین و مقررات و قطور نمودن بی‌رویه مجموعه قوانین، خود موجب بروز تورم اسناد تقنینی و افت کیفیت آن شده است. بسیاری از این قوانین از ابتدا به نحو ناقص و نامناسب نوشته و تدوین می‌شود. تولید قوانین با کیفیت پایین، هزینه‌های جبران‌ناپذیری ایجاد کرده است تا جایی که اطاعت شهروندان از آن را دشوار ساخته و خسارات زیادی به بار آورده است (وکیلان، ۱۳۹۵: ۳۴). در این که یک جامعه قانون‌مدار با توجه به نیازهای اجتماعی و ضرورت‌های حاکم و شرایط اجتماعی موجود به تدوین و تصویب قوانین متعدد نیاز دارد و در این که باید در تمام زمینه‌ها و عرصه‌های زندگی جمعی قاعده و قانون داشته باشد، جای هیچ‌گونه شک و تردید و یا بحثی نیست؛ اما در این که چگونه قانون داشته باشد و چه مقدار قانون نیاز است، نیازمند کار تخصصی و بنیادی است که باید از سوی مرجع قانون‌گذاری مورد ارزیابی و کارشناسی قرار بگیرد تا از رهگذر کار جمعی و تخصصی نیازها اولویت‌بندی و ضرورت‌ها شناسایی شود تا به تعقیب آن بتوان قانون کیفی و مناسب را نوشت و به مقدار نیاز جامعه قانون تدوین و تصویب کرد.

اکنون یکی از مشکلات جدی نظام حقوقی افغانستان، افزون بر معضلات کیفیت قوانین، بحران قوانین متعدد و به اصطلاح معضل تورم قوانین یا قانون‌گذاری حداکثری است. عرصه فساد اداری نیز از این قاعده استثنا نیست و قوانین و مقررات نسبتاً موازی در باره آن وضع شده است. این معضل نتیجه مستقیم عدم رعایت اصول قانون‌گذاری و وجود کاستی در سیاست جنایی تقنینی افغانستان است.

۳-۶. وجود نهادهای موازی

موازی‌سازی نهادها یکی از مشکلات جدی دولت‌داری و بلکه مانع کارایی و مؤثریت آن می‌باشد. به همین جهت، وجود اداره‌های موازی در تشکیلات کلان حکومت همیشه سبب بروز معضلات

فراوان در بخش کاری و وظیفه‌های ادارات و کارمندان بوده و اکنون هست. این امر در عرصه مبارزه با فساد اداری نیز به‌عنوان یک چالش مطرح است؛ به‌عنوان مثال: می‌توان از نهادها و ادارات متعدد و موازی نام برد که برخی از آنها به صورت اختصاصی مربوط به مبارزه با فساد اداری است و برخی هم به صورت عام با فساد اداری ارتباط پیدا می‌کند؛ مانند اداره عالی بررسی، اداره عالی بازرسی، مرکز عدلی و قضایی مبارزه با جرایم سنگین اداری، مرکز تحلیل معاملات و راپورهای مالی افغانستان، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مبارزه با فساد اداری، شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، کمیته مستقل و مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری، سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری، کمیته مصونیت سکتور خصوصی، کمیته تعقیب و پیگیری قضایای غصب املاک دولتی و عامه، پیش‌بینی و ایجاد سیستم ثبت مدیریت قضایا و غیره.

بنابراین، وجود ادارات موازی یکی از عواملی است که نه تنها سبب ناکارآمدی نهادها و مانع کنترل، کاهش و محو فساد اداری شده است؛ بلکه چه‌بسا ایجاد ادارات موازی در کشور، خود باعث فساد شده است. چنین وضعیت ناشی از عدم پختگی دولت در اتخاذ و سنجش سیاست‌های جنایی و اجرایی نامناسب است. برای برون‌رفت از چنین حالت، رعایت اصل تفکیک و استقلال ادارات از یکدیگر، عدم تداخل وظیفه‌ای و مشخص بودن گستره کاری آنها یک ضرورت اداری و سازمانی است.

۴-۶. فقدان نهاد جامع و پاسخ‌گو

بدون شک، همان‌طوری که وجود نهادهای موازی و پراکنده در باره یک موضوع و مسئله، نشان از بحران سازمانی و تشکیلاتی است، به همان پیمانه، یک نهاد جامع، توان‌مند و واحد می‌تواند سبب بهبودی و حل مشکلات در سازمان گردد. نهادها و ادارات متعدد که در باره مبارزه با فساد اداری یاد شد، ضرورت ایجاد یک نهاد جامع و پاسخ‌گو را بیش از پیش محرز می‌سازد. چنان‌که در این خصوص گفته شده است: نظام‌سازی و نهادسازی و تقویت ظرفیت نهادها و کارگزاران و کارمندان آنها اولویت عمده است. در این رابطه ما بعد از سپری شدن یک سال از تصویب قانون مبارزه با فساد اداری هنوز هم موفق نشده‌ایم این قانون را به طور درست تطبیق کنیم. همان‌طور که می‌دانید محور اصلی این قانون ایجاد کمیسیون مستقل مبارزه با فساد است که هنوز شکل نگرفته است (دانش، ۱۳۹۸: بیانیه).

بنابراین، با ایجاد نهاد جامع قوی و مرکز واحد با صلاحیت و تصمیم‌گیرنده می‌توان تمام حوزه‌های فسادزای اداری را در ادارات و نهادهای دولتی تحت مدیریت و کنترل قرار داد و با مرکزیت و مدیریت واحد می‌توان فساد اداری را از تمام قلمرهای اداری و سیاسی، نهادهای عدلی و قضایی کاهش داد و از بین برد.

۵-۶. عدم رعایت تخصص و شایستگی در استخدام

شایسته‌سالاری در نصب و عزل‌ها در ادارات و نهادهای دولتی، اولین و اصلی‌ترین گام برای مؤثریت و مفیدیت آن‌ها به شمار می‌رود. میزان تخصص و شایستگی بستگی به قلمرو کار و ماهیت شغلی دارد؛ یعنی هر کاری توانایی، مهارت و لیاقت ویژه‌ای را می‌طلبد و در مجموع، شایستگی فرد را برای امر بر عهده گرفته می‌رساند. فقدان نیروهای متخصص و دارای لیاقت و مهارت کار در یک نهاد، نه تنها عیب و کاستی برای اداره محسوب می‌شود؛ بلکه از این ناحیه ضررهای جبران‌ناپذیر بر جامعه و مردم وارد می‌شود. متأسفانه، این مسئله در نظام اداری و استخدامی افغانستان به مثابه یک حقیقت غیر قابل انکار، به یک رویه اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده و به صورت گسترده وجود دارد. در حالی که در تمام اسناد تقنینی مربوطه بر رعایت شایستگی و اهلیت تأکید شده است؛ از جمله از اهداف قانون کارکنان خدمات ملکی، تحقق اصلاحات در سیستم ادارات دولتی غرض بهبود عرضه خدمات؛ استخدام کارکنان خدمات ملکی بر اساس اهلیت و شایستگی، بدون تبعیض و شفاف از طریق رقابت آزاد ذکر شده است (قانون کارکنان خدمات ملکی، ۱۳۸۷: ماده ۲).

۶-۶. ترجیح روابط بر ضوابط

در نظام اداری و سیاسی یک کشور واسطه‌بازی، پارتی‌بازی و خویشاوندسالاری یک نوع سوءاستفاده از قدرت و امکانات عمومی است که به توزیع جانب‌دارانه منابع دولتی منتهی می‌شود. بر اساس آن، دوستان، خویشاوندان و دیگر افراد مورد نظر بدون توجه به دانش، مهارت و توانایی که نماد شایستگی است، تقرر حاصل می‌کنند. شایستگی‌های شغلی، به مجموعه‌ای از دانش، مهارت‌ها و توان‌مندی‌های مورد نیاز و مرتبط برای فعالیت به صورت مناسب و کارا در یک عنوان شغلی اشاره دارد؛ اما وقتی فرهنگ رابطه و واسطه‌بازی در ادارات جایگزین قانون و ضوابط شد، به طور قطع نظام سیاسی و اداری یک کشور به سمت ناکارآمدی و ضعیف شدن پیش خواهد رفت.

متأسفانه، افغانستان از جمله کشورهایی است که در نظام استخدامی و تقررهای آن روابط بر ضوابط ترجیح داشته و چه بسا بسیاری از بست‌ها در سطوح مختلف به ظاهر رقابتی اعلام می‌شود؛ در حالی که افراد مورد نظر توسط واسطه‌ها و پارتی‌ها پیشاپیش به اداره‌ای معرفی و به‌عنوان کارمند آن بست تعیین می‌شوند. وقتی برنامه استخدام‌ها و تقررهای در دستگاه‌های اداری کشور در سطوح مختلف تحت تأثیر واسطه‌بازی و روابط فراقانونی قرار می‌گیرد و کارگزاران و کارمندان از این طریق جذب اداره می‌شوند، نتیجه آن به صورت مستقیم تضعیف اصل اداره، کارایی و مؤثریت آن و تقویت فرهنگ فاسد سازمانی و اداری خواهد بود. در چنین وضعیت، فساد اداری و جرایم مبتنی بر فساد

ارتكابی گسترده شده و به سادگی به وقوع می‌پیوندد.

بنابراین، از کاستی‌های سیاست جنایی افغانستان در زمینه مبارزه با فساد اداری این است که سیاست‌گذاران و پالیسی‌سازان کشور نتوانستند در سطح کلان مکانیزم و سازوکاری را در جهت از بین بردن فرهنگ واسطه‌بازی، پارتی‌بازی و خویش‌خوری برنامه‌ریزی کنند. اکنون که فرهنگ استفاده از روابط و ترجیح آن بر ضوابط در سیستم اداری و در نهادهای افغانستان فربه شده و حتی تبدیل به یک رویه‌ای تعریف نشده در سیستم تفرری‌ها در ادارات کشور جا خوش کرده است، مبارزه با آن و از بین بردن آن کاری دشوار و پرهزینه می‌باشد.

۶-۷. وجود فقر و بیکاری

هرچند «فقر» و «بیکاری» دو کلمه جدا از هم و دارای معانی متمایز از همدیگر هستند؛ اما به لحاظ آثار اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی که در جامعه از خود به جا می‌گذارند، تا حدودی دارای ارتباط مستقیم و تأثیر و تأثر متقابل می‌باشند. بدون شک، همان‌طوری که فقر و بیکاری از بحران‌ها و چالش‌های کلان اجتماعی محسوب می‌شود و زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به همان میزان، بستر فساد در جامعه و مخصوصاً زمینه ارتکاب فساد اداری نیز می‌گردد. آمارها نشان می‌دهد که بیش از نیمی از جمعیت مردم افغانستان در وضعیت نامناسب و زیر خط فقر زندگی می‌کنند و این روند متأسفانه رو به گسترش است. فقر دارای پیامدهای منفی گسترده سیاسی، فرهنگی و اجتماعی و حتی روانی برای مردم می‌باشد؛ از جمله می‌توان از گسترش سرقت و خشونت‌های مسلحانه، فرار و مهاجرت از کشور، افزایش سرسام‌آور جمعیت شهرها و خالی شدن قریه‌ها و قصبات، بازماندن بسیاری از کودکان و جوانان از تعلیم و تحصیل و ... نام برد. هم‌چنین، بیکاری یکی دیگر از معضلات جدی کنونی مردم و دولت افغانستان است که فیصدی بالایی از جمعیت واجد شرایط کار هم‌اکنون بیکار هستند.

بدون شک، معضل بیکاری و فقر از عواملی ارتکاب جرایم مختلف از جمله فساد اداری به شمار می‌رود. افزایش بیکاری و بالارفتن گراف فقر به دلیل فقدان بی‌برنامگی دولت و نداشتن سیاست عمومی در جهت حل آن دو مشکل است. سیاست اقتصادی فقرزدا و کارآفرین می‌تواند توسط کارگزاران و مدیران ارشد نهادها و ادارات طراحی شود. تدابیر سیاست جنایی مبتنی بر سیاست اقتصادی مناسب می‌تواند زمینه ارتکاب جرایم را کم و میزان وقوع آن را به حداقل برساند.

۶-۸. عدم توازن در معاشات

یکی از عوامل مهمی که باعث می‌شود انسان‌ها به ورطه فساد و تباهی کشیده شوند، احتیاج و نیازمندی است. طبیعت آدمی به گونه‌ای است که احتیاج و نیاز او را به رفع آن نیازمندی‌ها تحریک می‌کند و هرچه این نیاز بیش‌تر باشد، قدرت تحریکی آن نیز بیش‌تر خواهد بود (رضاییان، ۱۳۸۵). در دنیای امروز، نمی‌توانیم بدون این‌که رضایت نیروی کار و کارمندان را کسب کنیم، از آن‌ها توقع داشته باشیم تا هم درست کار کنند و هم پاکدست باشند. اگر از کارکنان و مدیران سطوح مختلف نظام سیاسی و اداری کشور انتظار می‌رود وظایف و مکلفیت‌های خود را به شکل مطلوب و دور از هرگونه کم‌کاری و خیانت انجام دهند، باید آن‌ها را از لحاظ زندگی مادی تأمین کرد. اگر میزان دریافتی و معاش کارکنان با مخارج زندگی متوسط آن‌ها برابری نداشته و پایین‌تر از آن باشد، طبیعی است که کارمندان و مأموران با دل‌سردی به انجام کارشان مبادرت خواهند ورزید؛ کار را با اتقان و استحکام لازم انجام نخواهند داد و کم‌کاری، خیانت و تعدی به اموال عمومی را پیشه خود خواهند ساخت.

واقعیت موجود در نظام معاشات افغانستان خود، بستر و زمینه ارتکاب به جرایم فساد اداری است؛ زیرا تفاوت بسیار فاحش و غیر عادلانه میان سطح معاشات مأموران دولت - اعم از ملکی و نظامی - وجود دارد.

۱۴۲

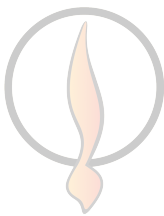
نتیجه‌گیری

برای مهار و محو فساد اداری اراده قوی و اتخاذ تدابیر بیش‌تر و جدی‌تر نیاز است. سیاست جنایی اتخاذشده دولت در قبال فساد اداری اگر تطبیق شود، خوب اما کافی نیست. استراتژی‌ها و پالیسی‌های موجود، به بازنگری بنیادین و معطوف با واقعیت‌های نظام اداری افغانستان ضرورت دارد. افزون بر تجدیدنظر در اسناد تقنینی مربوطه، ایجاد یک مرکز واحد قوی، باصلاحیت و پاسخ‌گو برای مبارزه با فساد اداری فوریت ویژه دارد. سنجش و طرح راهبردهای ملی به منظور رعایت تخصص و شایستگی در روند استخدام، متعادل شدن معاشات کارمندان، پالیسی فقرزدایی و کارآفرینی از جمله برنامه‌هایی است در تکمیل سیاست جنایی دولت در مبارزه با فساد اداری باید مورد لحاظ و توجه سیاست‌گذاران قرار گیرند.

منابع

۱. آرمسترانگ، مایکل (۱۳۹۰)، مدیریت استراتژیک منابع انسانی، ترجمه محمد اعرابی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۲. آنسل، مارک (۱۳۷۵)، دفاع اجتماعی، ترجمه محمد آشوری و علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. بدخشانی، فرناز و بهزاد فروزانفر (۱۳۸۹)، نقش استراتژی منابع انسانی در سازمان‌های متعالی و ارتباط آن با استراتژی سازمان، مقاله هفتمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت استراتژیک.
۴. البرشت، هانس بورگ (۱۳۸۸)، «نظارت و کنترل: نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیش‌گیری و منع فساد»، ترجمه مجید قورچی بیگی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۱۷-۱۸.
۵. جمشیدی، علی‌رضا (۱۳۹۰)، سیاست جنایی مشارکتی، تهران، نشر میزان.
۶. حاجی ده‌آبادی، محمدعلی (۱۳۸۳)، «امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی»، مجله فقه و حقوق، سال اول، شماره ۱.
۷. حسینی، سید محمد (۱۳۹۳)، سیاست جنایی در اسلام و جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت.
۸. دانش، سرور (۱۳۹۸)، بیانیه رسمی در کنفرانس سالانه مبارزه با فساد اداری (کابل، ارگ، ۲۴ قوس ۱۳۹۸).
۹. ربیعی، علی (۱۳۸۳)، زنده باد فساد، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۰. رضاییان، علی (۱۳۸۵)، مبانی رفتار سازمانی، تهران، انتشارات سمت.
۱۱. صادقی، احمدرضا (۱۳۹۵)، سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال جرایم فساد اداری، کابل، نشر واژه.
۱۲. علامه‌زاده، احمد (۱۳۹۱)، «سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال فساد اداری»، پایان‌نامه مقطع ماستری، تهران.
۱۳. قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۸۵) مبانی سیاست جنایی حکومت اسلامی، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
۱۴. کیانی‌منش، کامران (۱۳۸۶)، تأملی بر موضوع فساد اداری/ www.ict.gov.ir.
۱۵. گزارش سازمان ملل متحد (۲۰۱۸)، مبارزه افغانستان علیه فساد؛ از اشتراک تا تطبیق.
۱۶. لازرژ، کریستین (۱۳۹۶)، درآمدی بر سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
۱۷. مارتی، میری دلماس (۱۳۸۳)، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران، انتشارات بنیاد حقوقی میزان.
۱۸. وکیلان، حسن (۱۳۹۵)، «مقدم‌های بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱.
۱۹. هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰)، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علم.
۲۰. هی‌وود، پل (۱۳۸۱)، فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری و بنی‌هاشمی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۲۱. جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰)، قانون ارتقاء سلامت نظم اداری و مقابله با فساد.
۲۲. وزارت عدلیه (۱۳۸۲)، قانون اساسی، جریده رسمی شماره مسلسل ۸۱۸.
۲۳. وزارت عدلیه (۱۳۸۷)، قانون کارکنان خدمات ملکی، جریده رسمی شماره ۹۵۱.
۲۴. وزارت عدلیه (۱۳۹۲)، قانون اداره عالی تفتیش، جریده رسمی شماره ۱۱۰۱.
۲۵. وزارت عدلیه (۱۳۹۶)، استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، فرمان شماره ۳۵، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۶.

۲۶. وزارت عدلیه (۱۳۹۶)، گد جزا، جریده رسمی شماره ۱۲۶۰.
۲۷. وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون اشاعه و ثبت دارایی‌های مقامات و کارکنان دولتی، جریده رسمی، شماره مسلسل ۱۳۹۲.
۲۸. وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری، جریده رسمی شماره مسلسل ۱۳۱۴.
۲۹. وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون دسترسی به اطلاعات، جریده رسمی شماره مسلسل ۱۲۹۷.
۳۰. وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون مبارزه با فساد اداری، جریده رسمی شماره مسلسل ۱۳۱۴.
۳۱. وزارت عدلیه (۱۳۹۸)، مقررده اعاده دارایی‌های غیر قانونی ناشی از جرایم فساد اداری.
۳۲. یوناما (۲۰۱۸)، هیأت معاونت ملل متحد در افغانستان، مبارزه افغانستان علیه فساد، از استراتژی تا تطبیق.
۳۳. سایت رسمی اداره عالی بررسی افغانستان / www.sao.gov.af/dr/.
۳۴. سایت رسمی سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری افغانستان / <https://www.sacs.gov.af/dr/>.
۳۵. سایت رسمی لوی سارنوالی افغانستان / <https://ago.gov.af/dr/>.
۳۶. سایت مرکز تحلیل معاملات و راپورهای مالی افغانستان / <https://fintraca.gov.af/>.
۳۷. کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد اداری، ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ م.
38. Council of Europe: Summary of the Organized Crime situation Report 2005. The threat of Economic crime. September 23, 2005, p.4.
39. Moran, J, Doig, A, Watt, Managing Anti- Corruption Agencies. Forum on Crime and Society (2001), pp. 69-87; Queluz, N, Borghi, M, Cesoni, M. I: Processus de Corruption en Suisse. Helbing & Lichtenhahn: Bale, Genève, Munich 200.
40. World Bank (1997) Helping Counties Combat the Role of the World Bank, poverty Reduction and Economic Management.



بنیاد اندیشه
تاسیس ۱۳۹۴