



## حقوق جزای اختصاصی بر مبنای کد جزای ۱۳۹۶

(۱۸)

# کلیات جرایم فساد اداری

General Provisions in Regard to Corruption Crimes

حوت ۱۳۹۸

تهیه و ترتیب: سازمان بین المللی انکشاف حقوق (IDLO)

کابل، افغانستان

وب سایت: [www.idlo.int](http://www.idlo.int)

## در مورد این جزوه

تمام مواد و مندرجات این جزوه در مطابقت با قوانین افغانستان ترتیب گردیده است. به منظور اطمینان از مطابقت با تعدیلات جدید در قوانین افغانستان لازم است این جزوه در فواصل زمانی معین مورد بازنگری قرار گیرد. حق هر نوع تغییر جزئی یا کلی در این جزوه مربوط به سازمان بین‌المللی انکشاف حقوق (IDLO) می‌باشد.

تمام موادی که محتوی این کتاب را تشکیل می‌دهد برای استفاده شخصی و غیر تجاری شما است. حق طبع و نشر این مواد برای سازمان بین‌المللی انکشاف حقوق (IDLO) محفوظ است.

قوانین مورد استفاده:

۱. کد جزای افغانستان، سال ۱۳۹۶.
۲. قانون مبارزه با فساد اداری، ۱۳۹۷.
۳. میثاق مبارزه علیه فساد اداری، مصوب ۱۳۸۶.

فهرست

مقدمه ..... ۱

فصل اول

تعریف فساد اداری، عوامل و آثار آن

مبحث اول: تعریف لغوی و اصطلاحی فساد اداری: ..... ۴

گفتار اول: تعریف لغوی فساد: ..... ۴

گفتار دوم: تعریف اصطلاحی فساد اداری: ..... ۵

مبحث دوم: عوامل فساد اداری: ..... ۹

گفتار اول: عوامل اخلاقی: ..... ۹

گفتار دوم: عوامل سیاسی: ..... ۱۰

گفتار سوم: عوامل اداری: ..... ۱۲

گفتار چهارم: عوامل تقنینی: ..... ۱۴

گفتار پنجم: عوامل مالی و بودجوی: ..... ۱۵

گفتار ششم: عوامل اقتصادی: ..... ۲۰

مبحث سوم: آثار فساد اداری: ..... ۲۱

نتیجه گیری فصل اول: ..... ۲۳

فصل دوم

اقدامات و راهکارهای ملی و بین المللی در عرصه مبارزه با فساد اداری

مبحث اول: اقدامات و راهکارهای ملی: ..... ۲۷

گفتار اول: تدوین قوانین اختصاصی: ..... ۲۷

گفتار دوم: ایجاد ادارات و مراکز اختصاصی برای مبارزه با فساد اداری: ..... ۳۴

مبحث دوم: اقدامات و راهکارهای بین المللی: ..... ۵۰

گفتار اول: اقدامات پیشگیرانه از جرم فساد اداری: ..... ۵۰

گفتار دوم: جرم انگاری بین المللی: ..... ۵۷

گفتار سوم: همکاری های بین المللی: ..... ۶۱

گفتار چهارم: اعاده دارایی های: ..... ۶۶

گفتار پنجم: ایجاد واحد استخبارات مالی: ..... ۶۷

نتیجه گیری فصل دوم: ..... ۶۸

مآخذ: ..... ۷۰

## بنام خداوند بخشاینده مهربان

### مقدمه

جرایم فساد اداری پدیده جهانی است، اما گراف آنها در کشورها، متفاوت است. کشورها در عموم با این پدیده مبارزه می‌کنند، منجمله جمهوری اسلامی افغانستان از سالهای متمادی تا اکنون علیه این پدیده در حال مبارزه است. جرایم فساد اداری مصادیق متعددی دارد که در کود جزای ۱۳۹۶، قانون مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۷، و میثاق مبارزه با فساد اداری، پیش بینی شده است.

جرایم فساد اداری، تعدی بر وظیفه عمومی است و تأثیر منفی بر کمیت و کیفیت خدمات عمومی می‌گذارد. موظف خدمات عامه در نتیجه ارتکاب فساد اداری منافع خصوصی خود را بر منافع عمومی ارجحیت می‌دهد، ولو اینکه منافع عمومی نسبت به منافع خصوصی او بسیار بزرگ باشد. افزایش جرایم فساد اداری در یک کشور، به اقتصاد و اعتبار داخلی، منطوقی و جهانی آن صدمه شدید وارد می‌کند.

ارتقای ظرفیت نهادهای عدلی و قضایی که وظیفه مبارزه با جرایم را به دوش دارند، از شرایط اساسی مبارزه با رایم فساد اداری است. بنابراین، این کتاب آموزشی گامی است که در راستای تقویت ظرفیت نهادهای عدلی و قضایی کشور، برداشته شده است.

### ساختار نگارش:

این کتاب در دو فصل تنظیم شده است؛ در فصل اول، تعریف فساد اداری، عوامل و آثار آن، و در فصل دوم، اقدامات و راهکارهای ملی و بین المللی در عرصه مبارزه با فساد اداری، بیان شده است.

### روش نگارش:

در این کتاب آموزشی از روش توصیفی تحلیلی استفاده شده است، تلاش بر آن بوده تا کتاب آموزشی حاضر، جنبه کاربردی برای قضات، خارنوالان، و مساعدين حقوقی داشته باشد، از این جهت از اضافه نویسی و بحث‌های نظری محض، یا بحث‌هایی که نیاز به طرح آن در برنامه‌های آموزشی نیست،

اجتناب صورت گرفته است. اما در برخی موارد، بحث‌های تحلیلی نظری بنابر اهمیت خاص موضوع، مطرح شده است.

## فصل اول

### تعریف فساد اداری، عوامل و آثار آن

#### اهداف اول:

در پایان این جلسه آموزشی، اشتراک کنندگان قادر خواهند بود تا:

- ☞ مفهوم فساد را توضیح دهند؛
- ☞ عوامل فساد اداری را تشخیص دهند؛ و
- ☞ آثار فساد اداری را بیان کنند.

#### عناوین :

- مفهوم فساد اداری
- عوامل فساد اداری:
  - عوامل اخلاقی.
  - عوامل سیاسی.
  - عوامل اداری.
  - عوامل تقنینی.
  - عوامل مالی و بودجوی.
  - عوامل اقتصادی.
- آثار فساد اداری:

**مقدمه:**

مطابق جزء ۲ ماده ۷۵ قانون اساسی، از بین بردن فساد اداری یکی از وظایف مهم حکومت جمهوری اسلامی افغانستان است. یکی از راههای موثر در کاهش و از بین بردن فساد اداری، تعریف مشخص از این جرم، شناسایی علل و عوامل آن، و تحلیل و بررسی آثار مرتبه بر این جرم می‌باشد. در فصل اول این جزوه آموزشی، نخست فساد اداری تعریف می‌کنیم، سپس عوامل آنرا تشخیص می‌دهیم، و در اخیر، عوامل آنرا بررسی می‌نمائیم.

**مبحث اول: تعریف لغوی و اصطلاحی فساد اداری:**

از ترکیب کلمه "فساد" و "اداری" یک اصطلاحی بنام "فساد اداری" به وجود آمده است. این اصطلاح در قوانین جزائی کاربرد دارد و منحیث یک پدیده‌ی جرمی به شمار می‌آید. قبل از اینکه "فساد اداری" را منحیث یک اصطلاح جزائی تعریف کنیم، نخست با مفهوم کلمه "فساد" را بدانیم.

**گفتار اول: تعریف لغوی فساد:**

«فساد» واژه عربی، و مصدر فعل ثلاثی فَسَدَ - یُفْسِدُ - است، و دارای معانی متعدد چون: ضد صلاح (راستی و درستی)، اخذ مال به شیوه ظالمانه و خروج هر چیز از حالت طبیعی آن، می‌باشد.<sup>۱</sup> همچنان، این واژه معانی دیگری چون برهم زدن آرامش زندگی مردم، به وحشت انداختن مردم، گناه، ظلم، ریختن خون و تجاوز بر آبرو و شرف، دست درازی به اموال عامه، تخریب و ویرانی، و قحطی را نیز افاده می‌کند.<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> - الباحث العربی: مادة "فسد": <http://www.baheth.info/all.jsp?term> =فسد، معابرة، محمود محمد، الفساد الاداری و علاجه فی الشریعة الاسلامیة، ص ۷۲، الطبعة الاولى ۱۴۱۱هـ.ش، دار الثقافة للنشر و التوزیع، عمان، الاردن.

<sup>۲</sup> - الفساد الاداری و علاجه فی الشریعة الاسلامیة، ص ۷۴-۷۸؛ جرایم الفساد الاداری التي یرتکبها الموظف العمومی، ص ۲۸-۲۹؛ بای، حسینعلی، افساد فی الارض چیست، مفسد فی الارض کیست؟ مجله فقه و حقوق، سال سوم، شماره ۹، ۱۳۸۵، ص ۲۹؛ الخراشی، عادل عبدالعال ابراهیم، آلیات مکافحة الفساد الاداری فی مصر علی ضوء اتفاقية الامم المتحدة و تشریع المصری، ص ۹، جامعة الازهر.



راغب اصفهانی، در مفردات الفاظ قرآن، فساد را به معنای خارج شدن شی از حالت اعتدال دانسته و می نویسد: "فساد خارج شدن شی از حالت اعتدال است، خواه کم باشد یا زیاد. و عکس آن، صلاح است. فساد در جسم و جان و هر شی دیگر که از حد اعتدال خارج شود، متصور است".<sup>۱</sup>

در زبان انگلیسی، برای جرم فساد اداری، اصطلاح «Corruption» استفاده می شود که ریشه در فعل لاتین «Corrupts» به معنی «شکستن چیزی» دارد.<sup>۲</sup>

### گفتار دوم: تعریف اصطلاحی فساد اداری:

گرچه معنی اصطلاحی فساد، از معنی لغوی آن دور نیست، با آن هم از تعریف های متعدد، چنین برداشت می شود که امکان ارائه یک تعریف جامع و مانع، مشکل است.<sup>۳</sup>

از جمله تعریفهایی که دانشمندان حقوق راجع به فساد ارائه کرده اند، چند تعریف را در زیر ذکر می کنیم:

«فساد عبارت است از سوء استفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی».

«فساد عبارت است از انحراف رفتاری و سلوکی موظف عمومی از معیار های توافق شده برای تحقق اهداف و مقاصد تعیین شده».

«فساد عبارت از رفتار مخالف با معیار های قانونی و اخلاقی است که توسط اشخاص حقیقی یا حکمی که بر ضد مصالح عمومی اعمال می گردد».<sup>۴</sup>

در روشنایی تعریف های فوق، می توان گفت که فساد اداری به این معنی است که شخصی از صلاحیت عمومی، چنان سوء استفاده نماید که منجر به تحقق مکاسب شخصی و متضرر شدن مصالح عمومی گردد، خواه مکاسب مذکور به نفع شخص استفاده کننده باشد یا به نفع افراد یا گروه دیگر.

<sup>۱</sup> - الراغب، الاصفهانی، حسین بن محمد، المفردات فی غریب القرآن، دار المعرفة، بیروت، لبنان، ص ۳۷۹ (نسخه پی دی ایف).

<sup>۲</sup> . P. ۱. (۲۰۰۶) Oxford - Nicholson (Colin) and else. Corruption and Misuse of public office

<sup>۳</sup> - معاينة، محمود محمد، الفساد الاداری و علاجه فی الشريعة الاسلامیة، ص ۷۲، فیروز، ضیف، جرائم الفساد الاداری التي یرتكبها الموظف العمومی، ص ۲۱، كلية الحقوق، جامعة محمد بخیزر، ۲۰۱۳/۲۰۱۴ الجزائر.

<sup>۴</sup> - الفساد الاداری و علاجه فی الشريعة الاسلامیة، ص ۹۰-۹۸، جرائم الفساد الاداری التي یرتكبها الموظف العمومی، ص ۲۱-۲۷

اختلاف نظر در بیان مفهوم فساد در سطح بین المللی نیز نمایان است؛ بانک جهانی، فساد اداری را به «سوء استفاده از موقعیت و شغل عمومی برای منفعت شخصی» تعریف نموده است.<sup>۱</sup> سازمان شفافیت جهانی، فساد اداری را چنین تعریف کرده بود: «فساد اداری عبارت است از هر عملی که طی آن مناصب عمومی غرض تحقق مصالح شخصی برای خود شخص یا وابسته گان وی، استخدام گردد». اما این سازمان پس از مدتی، از تعریف سابق خود بر محوریت شغل و منصب عمومی و دولتی استوار بود، عدول کرده و تعریف وسیعتری را چنین ارائه کرده است: «فساد عبارت است از سوء استفاده از قدرت به امانت داده شده، برای منفعت شخصی»<sup>۲</sup>.

بناء، پس از دقت در تعریفات دانشمندان از فساد اداری، چنین پنداشته می شود که در رابطه به فساد، دو مکتب یا دو نظریه فکری مختلفی وجود دارد که عبارت اند از:

۱. نظریه جهان گرایی، که شامل مجموع رفتارهایی می گردد که در تمامی جوامع به عنوان فساد مطرح است.

۲. نظریه نسبی گرایی، طوری که ممکن است رفتاری در یک جامعه فساد شناخته شود، اما در جامعه دیگری فساد نباشد. به عبارت دیگر؛ این مکتب بر نسبی بودن مفهوم فساد تأکید دارد.<sup>۳</sup>

در کود جزای سال ۱۳۹۶، و قانون مبارزه با فساد اداری سال ۱۳۹۷، راجع به فساد اداری، تعریف مشخصی ارائه نه شده است. اما مصادیق جرائم فساد اداری در این دو قانون بیان شده است که شرح آن قرار ذیل است:

- مصادیق فساد اداری در کود جزا شامل دوازده مورد می باشد که در دوازده فصل (باب چهارم) طی مواد ۳۷۰ تا ۴۶۰، تنظیم شده است. این موارد عبارت اند از:

۱. رشوت.

<sup>۱</sup> - World Bank, Helping Countries Combat Corruption, ۱۹۹۷ p.۸.

<sup>۲</sup> - ، الفساد الاداری و علاجه ، ص ۷۳. جرایم الفساد الاداری التي یرتكبها الموظف العمومی، ص ۲۴-۲۶. دادخدایی، لیلا، فساد مالی- اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۰، ص ۳۱.

<sup>۳</sup> - Lu (Xiaobo) , Cadres and Corruption, California, Stanford University Press: ۲۰۰۰ p.۸.

۲. اختلاس.
۳. سوء استفاده از نفوذ.
۴. سوء استفاده از وظیفه یا موقف.
۵. افزایش غیر قانونی دارایی.
۶. جرایم انتخاباتی.
۷. تزویر.
۸. اخاذی و رویه سوء مؤظفین خدمات عامه.
۹. شکنجه.
۱۰. انتحال و ظایف و القاب.
۱۱. محو یا شکستاندن مهر.
۱۲. سرقت و تلف کردن اوراق و اسناد رسمی.

اما قانون مبارزه با فساد اداری منتشره جریده رسمی ۱۳۱۴ مؤرخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷ که بعد از کد جزا، نافذ شده است، از جمله دوازده مورد فوق الذکر، مورد ششم (جرایم انتخاباتی) و مورد نهم (شکنجه) را از لست جرایم فساد اداری بیرون کرده، و در عوض، جرایم دیگری را شامل جرایم فساد اداری ساخته است. مانند:

۱. ممانعت از تطبیق عدالت (جرم مندرج فصل اول باب پنجم، مواد ۴۶۱ تا ۴۶۸ کد جزا)
  ۲. غصب زمین و اموال غیر منقول (جرم مندرج فصل دوم باب نهم، مواد ۷۱۵ تا ۷۱۹ کد جزا)
  ۳. جرایم علیه آثار تاریخی یا فرهنگی (جرم مندرج فصل ششم باب نهم، مواد ۷۳۱ تا ۷۴۱ ک.ج)
  ۴. جرایم علیه معادن، نفت و گاز (مندرج فصل چهارم باب دهم، مواد ۷۸۷ تا ۷۹۴ کد جزا)
- ماده پنجم قانون مبارزه با فساد اداری، در زمینه چنین تصریح می‌کند: "ارتکاب جرایم مندرج فصول اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم، هفتم، هشتم، دهم، یازدهم، و دوازدهم، باب چهارم، فصل اول باب پنجم، فصل دوم باب ششم، فصول دوم و ششم باب نهم، و فصل چهارم باب دهم، کتاب دوم کد جزا، جرایم فساد اداری شناخته می‌شود".

سوال قابل طرح این است: چرا قانون مبارزه با فساد اداری، جرایم انتخاباتی و جرم شکنجه را از لست جرایم فساد اداری، بیرون کرده است، در حالی که این دو جرم توسط موظفین خدمات عامه، ارتکاب می‌یابد، اما جرم تزویر را بیرون نکرده است، درحالی که این جرم توسط اشخاص غیر موظف نیز ارتباط یافته می‌تواند.

سوال مهم دیگر این است که قانون مبارزه با فساد اداری، جرائم دیگری را شامل جرایم فساد اداری ساخته است که اکثراً توسط اشخاص غیر موظفین خدمات عامه، ارتکاب می‌یابد. مانند:

۱. ممانعت از تطبیق عدالت (جرم مندرج فصل اول باب پنجم، مواد ۴۶۱ تا ۴۶۸ کود جزا)
  ۲. غصب زمین و اموال غیر منقول (جرم مندرج فصل دوم باب نهم، مواد ۷۱۵ تا ۷۱۹ کود جزا)
  ۳. جرایم علیه آثار تاریخی یا فرهنگی (جرم مندرج فصل ششم باب نهم، مواد ۷۳۱ تا ۷۴۱ ک.ج)
  ۴. جرایم علیه معادن، نفت و گاز (مندرج فصل چهارم باب دهم، مواد ۷۸۷ تا ۷۹۴ کود جزا)
- نکته قابل توجه که سوالات فوق را بیشتر تقویت می‌کند، ماده چهارم قانون مبارزه با فساد اداری است؛ ماده مذکور، اشخاصی را که موصوف به جرم فساد اداری شده می‌تواند، منحصر نموده است. ماده مذکور چنین تصریح می‌کند:

#### ساحه تطبیق

ماده چهارم:

احکام این قانون بر اشخاص ذیل تطبیق می‌گردد:

- ۱- مقامات عالی رتبه دولتی، مقامات دولتی و کارکنان.
- ۲- مؤلف مؤسسه خصوصی، مؤلف خدمات عامه دولت خارجی و مامورین ملکی سازمان بین المللی یا بین الحکومتی یا مؤسسه غیر دولتی، جمعیت ها یا هر شخصی که از طرف مؤسسات یا سازمان های متذکره مؤلف گردیده تا به نمایندگی از مؤسسه یا سازمان مربوط در حدود احکام قانون، خدمات عامه را انجام دهند.
- ۳- اشخاص حکمی.

ماده فوق الذکر چنین افاده می‌کند که اگر شخص عادی (شخصی که از جمله اشخاص مندرج ماده چهارم قانون مبارزه با فساد اداری نیست)، جرمی را مرتکب شود که در این دو قانون (کود جزا، و قانون مبارزه با فساد اداری) جرم فساد اداری خوانده شده است، عمل این شخص، وصف جرمی فساد اداری را به خود نمی‌گیرد، اما می‌تواند وصف جرمی دیگری داشته باشد. برای مثال: رشوت (ماده ۳۷۰ کود جزا)، یا غصب زمین (ماده ۷۱۵ کود جزا) از جمله فساد اداری خوانده شده است، اگر شخص عادی، مرتکب آن شود، نمی‌توان او را به ارتکاب جرم فساد اداری، موصوف کرد، زیرا او خارج از ساحه تطبیق ماده چهارم قانون مبارزه با فساد اداری است. اما عدم وصف جرمی عمل او به فساد اداری به این معنی نیست که او مرتکب هیچ جرمی نشده است، بلکه عمل او می‌تواند وصف جرمی دیگری را به خود بگیرد.

### مبحث دوم: عوامل فساد اداری:

فساد اداری، اسباب و عوامل متعددی دارد که برخی آنها در استراتژی‌ها و طرزالعمل‌های اصلاحی مبارزه علیه فساد اداری، ذکر گردیده است، اما در مجموع اسباب و عواملی چون عوامل اخلاقی، عوامل سیاسی، عوامل اداری، عوامل تقنینی، عوامل مالی و بودجوی، و عوامل اقتصادی از جمله اسباب مهم در گسترش و ادامه فساد اداری در کشور می‌باشد، که هر یک را در زیر، توضیح می‌دهیم.

#### گفتار اول: عوامل اخلاقی:

کارمند مسلمان، قبل از اینکه خود را در برابر مقامات بالاتر و بزرگتر از خود، مسؤول و جوابده بداند، نزد الله متعال خود را مسؤول دانسته و نه تنها در انجام وظایف خویش، بلکه در تمامی امور زندگی، الله متعال را حاضر و ناظر دانسته و از او ترس و هراس دارد، لذا داشتن ایمان و تقوی و پابندی به احکام دین مبین اسلام، بزرگترین و مؤثرترین عاملی برای جلوگیری از فساد اداری و انتشار آن است، زیرا تقوی عامل ذاتی و درونی قوی است که شخص را از ارتکاب گناه و فساد باز می‌دارد، و در این راستا هر قدر شخص به الله متعال نزدیکتر شود، به همان اندازه هوای نفس خویش را مهار می‌کند،

برعکس، هر قدر که شخص از الله متعال دور شده و پیرو هوای نفس یا شیطان شود، به همان اندازه ارتکاب معاصی و جرایم برای او اسانتر می‌گردد.

بناءً، ضعف ایمان، نداشتن تقوی و عدم رعایت احکام دین اسلام چون: خود داری نکردن از کسب اموال حرام، خوردن حق دیگران، ترجیح مصالح شخصی بر مصالح عمومی، و..... همه از جمله اسبابی است که در گسترش فساد اداری نقش دارد.

### گفتار دوم: عوامل سیاسی:

وضعیت بد سیاسی در یک کشور، می‌تواند عامل قوی برای رشد فساد اداری باشد، نقض قانون، عدم جدیت در تطبیق قانون، حمایت از ناقضین قانون بر اساس گرایش‌های سیاسی، حزبی و مصلحتی، زمینه را برای رشد فساد اداری فراهم می‌کند.

از جمله عوامل سیاسی که باعث رشد فساد اداری در کشور می‌شود، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- انحصار قدرت سیاسی توسط یک مجموعه که همه افراد آن توانائی‌های خویش را برای حمایت از مقام و چوکی خویش به کار می‌برند، و برای سالیان متمادی در محور مناصب و مقام‌های بلند پایه دولتی، از یک مقام به مقام دیگر در چرخش‌اند، که این کار نه تنها مانع نفوذ اشخاص صالح، باادبیت، با دانش، با تجربه و مخلص در ساختار دولت می‌شود، بلکه همزمان با بقای متداوم قدرت این مجموعه، شبکه وسیعی از اقارب، دوستان و هواخواهان آنان نیز در تاروپود نظام ریشه می‌دمد، و فساد گسترده‌تر می‌شود.

۲- عدم جدیت در تطبیق قانون، سازش با مجرمین فساد اداری، از مراحل آغازین کشف تا محاکمه و حتی حین تطبیق مجازات، عامل مهم دیگری است که اراده سیاسی نظام در قبال حاکمیت قانون را از نقض می‌کند، و ترس از پیگیری عدلی و قضائی را از اذهان فاسدین، دور می‌سازد. و در نتیجه، فساد گسترده‌تر می‌شود. چنانچه از خلیفه سوم مسلمانان، عثمان رضی الله عنه روایت شده که فرمودند:

«گاهی هیبت و ترس از سلطان، بیشتر از قرآن، مردم را از انحراف و خلاف رفتاری ها باز می‌دارد»<sup>۱</sup> مفهوم اثر مذکور این است که گاهی اگر مجرمی که قصد ارتکاب جرم را داشته باشد، موعظه شود، و آیات قرآن کریم برای او بیان شود، چندان بازدارنده نخواهد بود، نسبت به اینکه او از مجازات کردن سلطان ترسانده شود، و او احساس کنند که جزای عمل خود را حتماً می‌بیند. در آن صورت ترس از مجازت، او را بر آن خواهد داشت تا قبل از اقدام به هر عمل جرمی، صد بار فکر کند.

۳ - ضعف نهادهای نظارت کننده بر عملکرد حکومت، و فقدان اراده حسابگیری، از جمله عوامل سیاسی است که برای فساد پیشه‌گان، زمینه فساد را مهیا می‌کند. پارلمان یک کشور، بلند ترین نهاد نظارت کننده بر اعمال حکومت است. عواملی که باعث به وجود آمدن یک پارلمان ضعیف می‌شود که نتواند نظارت خوبی از اعمال حکومت داشته باشد، قرار ذیل است:

- عدم شفافیت در پروسه انتخابات پارلمانی، که در نتیجه آن اشخاصی در پارلمان راه می‌یابد که خود برای رسیدن به این مقام، مرتکب فساد اداری شده اند.
- ضعف علمی، تخصصی و مسلکی اعضای پارلمان، باعث عدم اجرای خوب نظارت بر اعمال حکومت می‌شود.
- وجود گرایش های قومی، سیاسی، حزبی، و مصلحتی در میان اعضاء و گروپ های پارلمانی، و مدارا کردن آنها با مقامات حکومتی بر اساس همین گرایش ها.
- قرار گرفتن برخی از اعضای پارلمان، بالخصوص اعضای انتصابی، تحت تأثیر مقامات بلند پایه حکومتی، که بموجب آن، نارسائی ها و تخطی های مقامات مذکور را نادیده گرفته و در برخی موارد از آن حمایت نموده و در استجواب و استیضاح آنها، نقش منفی را بازی می‌کنند.

<sup>۱</sup> - ابن شبه، عمر النمیری، اخبار المدینه النبویه، ۲۰۴/۳، دارالعلیان

[https://ia800504.us.archive.org/۲۷/items/waq۱۲۵۰۶/۰۰\\_۱۲۵۰۶.pdf](https://ia800504.us.archive.org/۲۷/items/waq۱۲۵۰۶/۰۰_۱۲۵۰۶.pdf)

## گفتار سوم: عوامل اداری:

مهم ترین عوامل اداری که باعث گسترش فساد اداری در یک اداره می شود، قرار ذیل است:

### الف - نبود تناسب میان حجم کار و تعداد کارکنان:

هرگاه در یک اداره دولتی، حجم کار، کم و تعداد کارکنان زیاد باشد، این عدم تناسب باعث ایجاد بیکاری های مخفی و علنی کارکنان می گردد، و دسپلین کاری را خدشه دار، و عرضه خدمات عامه را آسیب می رساند.

### ب - اجراءات طولانی و پیچیده:

اجراءات اداری طولانی و پیچیده در یک اداره، و راجع ساختن مراجعین به شعبات مختلف، و گرفتن امضاهاى زیاد در عرایض، مکتوب نویسی های غیر ضروری، و امثال آنها...، زمینه ساز گسترش فساد اداری بوده می تواند، زیرا مراجعین از یک طرف غرض دوری از این اجراءات طولانی و زمانگیر و خسته کننده، حاضر می شوند از طرق غیر مشروع و دادن رشوه، کارهای خود را سرعت بخشند، و از طرف دیگر، کارکنان اداری می توانند از این وضعیت بهره ببرند و اجراءاتی که مثلاً سه روز را در بر می گیرد آنرا در مقابل رشوه، در یک روز انجام بدهند، و کسانی که رشوه نه پرداخته اند، اجرای کارهای شان بیشتر زمانگیر شوند.

### ج - تمرکز صلاحیت ها در مرکز:

هرگاه در یک کشور، قدرت متمرکز شود، و ادارات عالیه در اتخاذ تصمیم، ادارات سافله را شریک نسازند، در این صورت اگر اوامر ادارات عالیه با شرایط و اوضاع موجود مطابقت نداشته باشد، ادارات سافله راهی جز تطبیق آن ندارند. در همچون موارد، زمینه برای فساد در هر دو اداره (عالیه و سافله) مهیا خواهد شد.



**د - عدم رعایت سلسله مراتب:**

هرگاه در یک اداره، سلسله مراتب اداری، رعایت نشود، و یک اداره، مستقیماً از مقام ریاست جمهوری، یا صدارت عظمی یا مقام عالی رتبه‌ی دیگری، هدایت بگیرد و تطبیق کند. این کار، زمینه را برای فساد مهیا می‌سازد، زیرا در اجرائی که سلسله مراتب رعایت نشود، تطبیق قانون معطل قرار می‌گیرد.

**ه - عدم توجه به ضوابط حاضری:**

هرگاه کارکنان یک اداره، اصول و ضوابط حاضری را رعایت نکنند، عدم حضور یا تأخیر در حضور آنان، موجب تأجیر در اجرائات کارهای مراجعین می‌شود، و مراجعه کننده‌ای فرصت انتظار ماندن را ندارد، به هر طریق، می‌خواهد کار اش اجرا شود ولو از طریق دادن رشوه باشد.

**و - اهمیت ندادن به وقت:**

هرگاه یک اداره حکومتی، به وقت، ارزش ندهد و اجرائات خود را مطابق پلان زمانی انجام ندهد، این کار باعث به تأخیر افتیدن کارهای مرجعین می‌شود و زمینه را برای فساد اداری مهیا می‌کند.

**ز - نبود اطمینان و وظیفوی: (Job Security)**

امنیت شغلی یکی از حقوق مهم کارکن یک اداره است. هرگاه کارکن، از ادامه وظیفه خود، اطمینان نداشته باشد، و از منفکی یا تبدیلی خود نگران باشد، این وضعیت او را به فکر فرصت جویی و سوء استفاده اعظمی از وظیفه می‌سازد؛ او می‌کوشد مبالغ هنگفت از مراجعین دریافت کند، و مقداری از آنرا به مقاماتی که صلاحیت منفکی یا تبدیلی او را دارند، بدهد تا او را منفک یا تبدیل نکنند.

**ح - فقر اقتصادی و یا عدم تکافؤ معاشات کارمندان:**

به اساس نظریات اهل دانش و بینش، و کسانی که درین راستا نظریه پردازی نموده اند، پائین بودن معاش کارکنان ادارات یکی از عوامل عمده در توسعه دامنه فساد اداری در یک کشور دانسته شده است، زیرا عدم تناسب میان نیازمندی‌های اولی کارکن و معاش او، سبب می‌شود تا کارکن نتواند حد اقل معیشت خود و فامیل خود را تأمین کند. بنا بر این، او بر خود لازم می‌داند تا نفقه خود و فامیل خود

را از هر طریقی باشد، پیدا کند، و معلوم است که به طرق نامشروع و اخذ رشوه و اختلاس یا هر عمل نامشروع دیگر دست می‌زند.<sup>۱</sup>

### گفتار چهارم: عوامل تقنینی:

مراجع قانونگذاری نقش مهم و ارزنده در کاهش و محو فساد اداری دارند؛ این مراجع مکلف اند عوامل تقنینی فساد اداری را جستجو نمایند. و اگر در نتیجه این بررسی در یابند که تقنین، باعث فساد اداری شده است، باید اقدام آتی را روی دست بگیرند:

اول: اگر دریابند که قانون نافذ، نسبت به خلایبی که دارد، زمینه ساز فساد اداری شده است، باید به تعدیل و اصلاح قانون مذکور، اقدام جدی نموده و خلاها و نواقص آنرا مرفوع سازند.

دوم: اگر در یابند که در برخی موارد، منشأ فساد اداری، نبود قانون است. در این صورت باید به وضع قانون در آن عرصه اقدام جیدی نمایند و در فساد مذکور را مسدود سازند.

سوم: اگر دریابند که برخی مقررات حکومتی در تناقض با قوانین قرار گرفته و زمینه فساد را ایجاد کرده است، در این صورت موضوع را با حکومت در میان بگذارند تا مقررات مذکور، اصلاح شود.

چهارم: اگر دریابند که صلاحیت های وسیع اعطا شده در قوانین برای نهادهای عدلی و قضائی، باعث فساد اداری شده است، در این صورت باید قوانین مذکور را تعدیل و صلاحیت وسیع را مضیق سازند و فرصت سوء استفاده از صلاحیت های باز را از بین ببرند.

پنجم: اگر دریابند که اجراءات عدلی و قضائی در قوانین شکلی، مغلق، طولانی یا تفسیر بردار است، و از این خلال ها، سوء استفاده به عمل می‌آید، در این صورت مکلف اند قوانین مذکور را تعدیل و زمینه سوء استفاده از بین ببرند.

<sup>۱</sup> - الفساد الاداری و علاجه، ص ۱۱۷.

### گفتار پنجم: عوامل مالی و بودجوی:

افزون بر عوامل یاد شده، عوامل دیگری نیز زمینه ساز رشد و گسترش فساد اداری شده می‌تواند. این عوامل بیشتر به موضوعات مالی چون قراردادهای تدارکاتی، سنجش و تخصیص بودجه، خریداری های عمده و پرچون، ارزیابی و مراقبت از اموال وارداتی و صادراتی و موارد مشابه آن تعلق می‌گیرد. شرح عوامل مالی و بودجه، قرار ذیل است:

#### مطلب اول: ضعف در ترتیب و تطبیق بودجه:

- اگر نهاد های حکومت دارای بودجه مستقل، بودجه خویش را طوری که قانون اساسی حکم کرده است، ترتیب کرده نتواند، این امر، زمینه ساز فساد اداری شده می‌تواند. برای مثال:
- عدم دریافت راپورهای موثق مصارف توسط یک وزارت یا نهاد دارای بودجه و مستقل، و پیش‌بینی و ترتیب بودجه سال بعدی با حدس و قیاس، سبب می‌شود تا بودجه به گونه ناقص و نامتوازن منظور گردیده و حساب قطعی دولت در وزارت مالیه را متأثر گرداند.
  - عدم سازگاری برخی نظریات مشاورین و متخصصین مالی ادارت با شرایط کشور.
  - برگذاری محافل کوچک و بزرگ در هوتل‌ها با هزینه های هنگفت که بار بودجه را سنگین می‌سازد.

#### مطلب دوم: توزیع جواز های غیر واقعی تجارتي:

هرگاه حکومت تحت عنوان ساده سازی پروسه صدور جواز، بخواهد به هر شخص و یا هر شرکت نام نهادی که خواهان اخذ جواز است، جواز توزیع بدهد، این کار باعث می‌شود که استفاده جویان از جوازهای تجارتي مجازی سوء استفاده کرده، اموال وارده را بدون پرداخت محصول در گمرک، به گدام‌های شان تخلیه کنند، و در صورت افشا شدن و مواجه شدن با مشکلات، جواز ها را باطل ساخته و از مسئولیت فرار نمایند.

### مطلب سوم: فساد ناشی از عدم فعالیت اداره نورم و استندرد در یک کشور:

قوانین اساسی اکثر کشور بر تحکیم و توسعه سیستم های استندرد تأکید می کنند، تا کیفیت اموال وارداتی و صادراتی بهبود یابد، البته این امر نیاز به تقویه اداره ملی استندرد دارد، و ایجاب می کند تا این اداره با لابراتوارهای پیشرفته مجهز گردد. اگر عواملی چون ضعف یا کاستی های کادر مسلکی، نبود تجهیزات فنی برای ارزیابی اموال و اجناس وارداتی و صادراتی، فقدان اراده جدی برای رعایت و تطبیق معیارها و استندردهای تعیین شده، موجود باشد، مواد مضرر یا بی کیفیت خوراکی، طبی، نفتی، ساختمانی، زراعتی و غیره به کشور وارد شده و عموم مارکیت های داخلی کشور را تسخیر می کند، و از لحاظ صحی و مالی، عموم مردم را شدیداً متضرر می سازد. از طرف دیگر سبب کاهش ارزش کالاهای تجارتي آن کشور در مارکیت های جهانی می شود.

### مطلب چهارم: نحوه گرفتن مالیات و کمیشن کاری ها:

موضوع مالیات و کمیشن را در دو فرع جدا گانه مطرح بحث قرار می دهیم:

#### فرع اول: مالیه شرکت ها:

شرکت ها مکلف اند گزارش فعالیت های تجارتي شان را به طور ربع وار یا سالانه ترتیب، و به ادارات مالیاتی تسلیم نمایند. ادارات مذکور، بیلانس شرکتها را بررسی کرده از مفاد خالص آنها درصدی معینی را به حیث مالیه اخذ می کنند.

اما اگر میان شرکت و مامورین مالیاتی راجع به مفاد خالص شرکت ها و پرداخت مالیات واقعی، تفاهم صورت گیرد، در آن صورت، پروسه جمع آوری مالیات به منبع بزرگ فساد اداری تبدیل گردیده و درآمد دولت را کلاً متضرر می سازد.

#### فرع دوم: مالیه از کرایه جای داده ها:

مالیات از کرایه منازل، یکی از منابع مهم عائداتی دولت به حساب می آید. اما اگر مالکین منازل، مبلغ واقعی کرایه جای داده های شان را کتمان کنند، و در پرداخت مالیات با مامورین مالیاتی سازش نمایند، به وجود آمدن همچون وضعیت، باعث فساد اداری گسترده ای در کشور می شود.

**فرع سوم: فیس ها یا کمیشن های خلاف قانون:**

در برخی حالات، مسئولین حکومتی، از حمل و نقل اموال، مبالغی را تحت عنوان فیس، کمیشن یا بازسازی، اخذ می کنند. این نوع اخذی قانوناً مجاز نیست، اما عامل بزرگ فساد اداری محسوب شده می تواند.

**مطلب پنجم: فساد ناشی از خریداری ها و عقد قراردادهای:**

فساد اداری ناشی از خریداری ها و عقد قرار داد ها در ادارات دولتی می تواند ابعاد وسیع و گسترده ای داشته باشد. کشوری که به سرمایه گذاری های خارجی و داخلی، بازسازی و نوسازی ضرورت مبرم داشته باشد، این امر مستلزم عقد قرار داد های مختلف با موسسات و نهادهای داخلی و خارجی است که در ساحات مختلف انجام می شود. در همچون وضعیت، اگر وزارت خانه ها و ارگانهای ذیربط در این رابطه محتاط نباشند و روی ضوابط سالم و معیار های موثر حرکت نه کنند، در نتیجه، سود جویان دست اندر کار قرار دادها مستفید، و دولت متضرر خواهد گردید.

شرح موضوع قرار ذیل است:

**فرع اول: خریداری و قراردادهای در پناه قوانین ناقص:**

خریداری اجناس مختلف ادارات دولتی، طبق شیوه معینی به پیش می رود، که توسط قانون تدارکات تنظیم می گردد. احکام قانون تدارکات باید واضح و روشن باشد، در غیر آن، زمینه فساد را فراهم می کند.

از حکومت ها توقع می رود، همواره ناظر بر قانون تدارکات باشند و خلاها و ملاحظات تدارکاتی با تعدیل آن، مرفوع سازند.

در بسا موارد روند اجرایی طولانی قانون تدارکات، وگاهی تأخیر در حواله وجوه و تخصیص پول، سبب می شود تا از یک طرف ادارات به کمبود مواد مواجه گردند و از طرف دیگر، بلند رفتن قیمت ها از حین نرخ گیری تا زمان پرداخت پول، سبب می شود تا خریداری ها به آن قیمت های قبلاً توافق شده، صورت گرفته نتواند. این موضوع باید مورد بررسی جدی قرار گیرد و مشکلات مرفوع گردد.

**فرع دوم: خریداری ها و قراردادهای عمده:**

در خریداری های که قیمت خرید جنس و یا قیمت خدمات بیشتر از حالات عادی باشد، تحت نام خریداری های عمده، برای آن مناقصه یا داوطلبی دایر می گردد، هنگامت بودن معاملات پولی، طرف توجه معامله گران پولدار و قدرتمند داخلی و خارجی قرار می گیرد. از همین رو ممکن است با استفاده از نیرنگ ها و شیوه های مختلف، فساد گسترده و منظمی، راه اندازی شود. همچنان ممکن است مواد موضوع قرارداد، با شرایط و کیفیت اعلامی آن به قیمت گزاف، قرار داد شود، ولی در عمل، اجناس موضوع قرارداد، با کیفیت خیلی پائین و گاهی هم با کمتر از وزن و مقدار توافق شده، تسلیم اداره شود، و کیفیت پائین و مقدار کم مواد قرار داد شده در هنگام تشریح، معاینه، قید و توزیع آن نیز توسط کارمندان ادارات، پنهان ویا برای آن راه و چاره ای سنجیده خواهد شد.

**فرع سوم: خریداری های پرچون:**

خریداری های پرچون که معمولاً توسط یک یا دونفر صورت می گیرد، طوری است که در نرخ گیری ها، بجای گرفتن نرخ از سه مرجع فروش، تنها از یکی آن نرخ گرفته می شود و به جای مرجع دومی و سومی، جعل کاری صورت می گیرد، و در ورق جدول مقایسوی، قیمت های سه مرجع انعکاس داده می شود. اگر آمرین ادارات، بدون توجه به جعل کاری ها و بدون اینکه خودشان و یا معتمدین دیگری، قیمت های واقعی اجناس را در مارکیت معلومات کنند، به تذکر این جمله که (به کمترین قیمت خریداری شود)، اکتفا نمایند، یقیناً عامل مهم گسترش فساد می شوند.

**مطلب ششم: قرارداد های عمده با کمپنی ها و NGO ها:**

هنگام بستن قراردادهای بزرگ با کمپنی ها و شرکت های بزرگ داخلی یا خارجی، که عمدتاً یک طرف قرارداد نهاد های دولتی می باشد، سوالات عمده و مهم ذیل مطرح و در عین حال اکثراً بی پاسخ می ماند:

- آیا هنگام عقد این قرارداد ها، جوانب متعدد اقتصادی، تجارتي، مالی و یا اداری آن، توسط کارشناسان، مورد مطالعه قرار می گیرد؟

- آیا حقوق دانان، مطالب حقوقی قراردادها را بررسی و جوانب مثبت و منفی آنها را با مقامات مسؤول در میان می‌گذارند؟
  - آیا قرارداد مذکور توسط مقامات مسؤول همین ارگان امضا کننده، به طور دقیق و همه جانبه مورد مطالعه قرار می‌گیرد، و عملاً قناعت اداره متذکره به ضرورت و مفیدیت آن قرارداد، فراهم می‌شود، یا اینکه صرفاً به تأیید یا "OK" مشاوره که ممکن است او خود نماینده کمپنی ذیدخل در موضوع باشد، اکتفا می‌شود؟
- در همچون حالات، گمان غالب این است که جواب این همه سوالات مطرح شده، در مورد اکثر قرار داد ها منفی است، و شکی نیست که این نارسائی ها پیامد ها و اضرار سنگینی را به ادارات مذکور به بار می‌آورد.

### مطلب هفتم: فساد در عدم رعایت مصارف معیاری مواد سوخت عراده جات:

روغنیات و مواد سوخت عراده جات و سایر ماشین آلات و تجهیزات، مصارف عمده‌ی ادارات را تشکیل می‌دهد، که در هر وزارت و هر ارگان طبق نورم های جداگانه به مصرف می‌رسند. این نوع مصارف، به صورت مطلق منبع فساد شده می‌تواند. ارگان های تفتیش و بررسی، موفق به معیاری ساختن این مصارف نگردند، عدم توانمندی تفتیش بر تطبیق قانون و بی اعتنائی ادارات در رعایت از قانون، انارشی مالی آمیخته با انواع استفاده جوئی ها را بوجود می‌آورد. دوام این وضعیت، عواقب ناگواری را ببار می‌آورد.

### مطلب هشتم: بی توجهی در جمع و قید قانونی اجناس:

به ارزش میلیون ها دالر، اجناس از قبیل موتر، موترسایکل، کمپیوتر، پرنتر، فرنیچر، فرش و غیره که تحت تصرف ادارات قرار دارد و مورد استفاده قرار می‌گیرد، باید ثبت و راجستر باشد، زیرا احتمال تغییر و تبدیل و سوء استفاده از آنها متصور است. اجناس مذکور متعلق به بیت المال بوده و باید محفوظ و مصون باشد. ادارات در زمینه‌ی جمع و قید این اجناس باید محاسبه دقیق داشته باشد.

### گفتار ششم: عوامل اقتصادی:

گاهی هم اسباب و عوامل اقتصادی، زمینه وقوع و یا انتشار فساد اداری را فراهم می‌سازد، و در این راستا فقر و غنামندی هردو را میتوان از جمله عوامل فساد اداری دانست، طوریکه گاهی فقر اقتصادی و نبود موارد کافی معیشتی برای کارمند، باعث می‌شود تا شخص، غرض تکافوی مایحتاج زندگی خویش، اقدام به ارتکاب جرایم فساد اداری نماید، اما برعکس، حرص و زیاده طلبی برخی از سرمایه داران نیز در موارد زیادی، سبب انتشار این جرایم می‌گردد، زیرا آنان برای دوام وضعیت سرمایه داربودن، و برای اینکه قراردادهای یا پروژه های اقتصادی و سرمایه گذاری شان، را از دست ندهند، حاضر اند مبالغ هنگفتی را به طور غیر قانونی مصرف کنند، و شیوه های غیر مشروعی چون استفاده از نفوذ، تقدیم هدایا و رشوت، تزویر اسناد و غیره .. را مورد استفاده قرار دهند، تا به هر طریق ممکن، مکاسب و دست آوردهای شان را حفظ و سرمایه های موجوده شان را وسعت دهند.



## مبحث سوم: آثار فساد اداری:

فساد اداری همان گونه که از اسباب و عوامل متعدد اخلاقی، سیاسی، اداری، تقنینی، مالی و بودجوی، و اقتصادی، نشأت می‌کند، در عرصه های متذکره، آثار بدی برجا می‌گذارد که درسطور بعدی، اشاره‌ای به مهمترین آن‌ها خواهیم داشت:

فساد اداری همانگونه که از ضعف ایمان و اخلاق نشأت می‌کند، گسترش آن نیز باعث برداشته شدن حیا و عفت از وجود شخص مفسد می‌گردد؛ درآمد های غیر مشروع، ظلم و بی‌عدالتی و تخطی های شرعی و قانونی را به دیده بد و ناپسند نمی‌نگرد، بلکه این اعمال نا مشروع را نوعی از مهارت ذاتی و توانائی های فردی خود می‌داند، زیرا توانسته است با استفاده از راه‌ها و وسایل غیر مشروع و قانونی، ظاهراً برای خود منزلت و جایگاه اجتماعی و اقتصادی پیدا کرده است.

از سوی دیگر، فساد اداری، هیبت و کیان دولت و حاکمیت قانون را به شدت صدمه می‌زند، زیرا دیگر کسی از قانون شکنی و تجاوز بر اموال عمومی و دولتی، ترس و هراسی نمی‌داشته باشد. ساختار دولت نیز از یک نظام عمومی و فراگیر به یک نظام گروهی و بانندی تبدیل می‌شود. این گروه‌ها تلاش خواهند کرد تا شبکه های فساد پیشه ای که در نهاد های مختلف دولتی تار تنیده اند را حمایت کند، و شکی نیست که آنان درین راستا به جای رعایت مصالح عمومی و دولتی، مصالح گروهی و شخصی خود حمایت می‌کنند، و بجای دفاع از حاکمیت قانون، از حاکمیت گروه خود دفاع می‌کنند.

فساد اداری، ادارات کشور را ناسالم می‌سازد، مردم از ارائه خدمات عمومی بی بهره می‌شوند، و خدمات عمومی منحصر به افراد رشوه ده می‌شود.

در نتیجه فساد اداری، قانون در جامعه ارزش خود را از دست می‌دهد و کسی به آن احترام نمی‌گذارد، بی‌نظمی و بی‌عدالتی در جامعه عمومیت پیدا می‌کند.

فساد اداری سبب کسر بودجه می‌شود، زیرا موظفین خدمات عمومی اگر در جمع آوری عوائد دولت از راه فساد به پیش بروند، عواید مطلوب به خزانه دولت وصول نشده و بودجه را شدیداً متضرر می‌سازد.

تأثیر فساد اداری در بخش های اقتصادی و مالی این است که مانع رشد اقتصادی می شود. بر فقر مردم فقیر می افزاید، و نادار را نادارتر می سازد. تفاوت طبقاتی شدید به میان می آید. و در مقابل توانائی مالی و اقتصادی آن عده از سرمایه دارانی که از وضعیت موجود و فساد اداری حاکم در جامعه، بهره می برند، را به طور روز افزون بلند می برد. استراتژی دولت در راستای تطبیق برنامه های فقر زدائی از ملت، بی نتیجه می ماند، و در نهایت نارضایتی های مردم از دولت، و فاصله میان مردم و دولت بیشتر می شود.

## نتیجه گیری فصل اول:

بعد از تحلیل و بررسی میثاق مبارزه علیه فساد اداری، مصوب ۱۳۸۶، کد جزای ۱۳۹۶، و قانون مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۷، در خصوص کلیات جرایم فساد اداری، به نتایج ذیل دست یافتیم:

۱. قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی افغانستان، مبارزه با فساد اداری را یکی از وظایف مهم دولت می داند.

۲. فساد عبارت از سوء استفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی است.

۳. در کد، قانون مبارزه با فساد اداری و میثاق مبارزه علیه فساد اداری، راجع به فساد اداری، تعریف مشخصی ندارند، اما کد جزا و قانون مبارزه با فساد اداری، مصادیق جرائم فساد اداری را مشخص کرده اند.

۴. قانون مبارزه علیه فساد اداری ساحه تطبیق این قانون را بر اشخاص معینی محدود کرده است که آنها عبارت اند از: مقامات عالی رتبه دولتی، مقامات دولتی و کارکنان، مؤظف مؤسسه خصوصی، مؤظف خدمات عامه دولت خارجی و مامورین ملکی سازمان بین المللی یا بین الحکومتی یا مؤسسه غیر دولتی، جمعیت ها یا هر شخصی که از طرف مؤسسات یا سازمان های متذکره مؤظف گردیده تا به نمایندگی از مؤسسه یا سازمان مربوط در حدود احکام قانون، خدمات عامه را انجام دهند.

۵. فساد اداری، اسباب و عوامل متعددی دارد که برخی آنها در استراتژی ها و طرزالعمل های اصلاحی مبارزه علیه فساد اداری، ذکر گردیده است، اما در مجموع اسباب و عواملی چون عوامل اخلاقی، عوامل سیاسی، عوامل اداری، عوامل تقنینی، عوامل مالی و بودجوی، و عوامل اقتصادی از جمله اسباب مهم در گسترش و ادامه فساد اداری در کشور می باشد.

۶. فساد اداری آثار بدی در عرصه های اخلاقی، سیاسی، اداری، تقنینی، مالی و بودجوی، و اقتصادی، می گذارد؛

- ا. فساد اداری در عرصه اخلاقی، حیا و عفت را از وجود شخص می بردارد، درآمد های غیر مشروع، ظلم و بی عدالتی و تخطی های شرعی و قانونی را به دیده بد و ناپسند نمی نگرد، بلکه این اعمال نامشروع را نوعی از مهارت ذاتی و توانائی های فردی خود می داند.
- ب. تأثیر فساد اداری در عرصه سیاسی این است که هیبت و کیان دولت و حاکمیت قانون را به شدت صدمه می زند، زیرا دیگر کسی از قانون شکنی و تجاوز بر اموال عمومی و دولتی، ترس و هراسی نمی داشته باشد. ساختار دولت نیز از یک نظام عمومی و فراگیر به یک نظام گروهی و بانندی تبدیل می شود.
- ج. تأثیر فساد اداری در عرصه اداری این است که اداره را ناسالم می سازد، مردم از ارائه خدمات عمومی بی بهره می ماند، و خدمات منحصر به افراد رشوه ده می شود.
- د. تأثیر فساد اداری در عرصه تقنینی این است که قانون در جامعه ارزش خود را از دست می دهد و کسی به آن احترام نمی گذار و در نتیجه، بی نظمی و بی عدالتی در جامعه عمومیت پیدا می کند.
- ه. تأثیر فساد اداری در عرصه مالی و بودجوی این است که سبب کسر بودجه می شود، زیرا موظفین خدمات عمومی اگر در جمع آوری عوائد دولت از راه فساد به پیش بروند، عواید مطلوب به خزانه دولت وصول نشده و بودجه را شدیداً متضرر می سازد.
- و. تأثیر فساد اداری در عرصه اقتصادی این است که مانع رشد اقتصادی می شود. بر فقر مردم می افزاید، تفاوت طبقاتی شدید به میان می آورد. و در مقابل توانایی مالی و اقتصادی آن عده از سرمایه دارانی که از وضعیت موجود و فساد اداری حاکم در جامعه، بهره می برند را به طور روز افزون بلند می برد. استراتژی دولت در راستای تطبیق برنامه های فقر زدائی از ملت، بی نتیجه می ماند، و در نهایت نارضایتی های مردم از دولت، و فاصله میان مردم و دولت بیشتر می شود.

## فصل دوم

### اقدامات و راهکارهای ملی و بین المللی در عرصه مبارزه با فساد اداری

#### هدف:

در پایان این جلسه آموزشی، اشتراک کننده گان قادر خواهند بود تا:

- ☞ اقدامات و راهکاری هایی که در عرصه مبارزه با فساد اداری در افغانستان اتخاذ شده است را تشخیص، و مطابق آن اجراء نمایند.
- ☞ اقدامات و راهکاری هایی که در عرصه مبارزه با فساد اداری در سطح بین المللی اتخاذ شده است را تشخیص، و آنچه که افغانستان به تطبیق آن ملزم است را در اجراءات خود رعایت نمایند.

#### عناوین:

- اقدامات و راهکارهای ملی:
  - تدوین قوانین اختصاصی
  - ایجاد ادارات و مراکز اختصاصی برای مبارزه با فساد اداری.
- اقدامات و راهکارهای بین المللی:
  - اقدامات پیشگیرانه از جرم فساد اداری.
  - تدوین قوانین و پالیسی های هماهنگ شده و موفق.
  - جرم انگاری بین المللی.
  - همکاری بین المللی.
  - اعاده دارایی ها.
  - واحد استخبارات مالی.

## فصل دوم

### اقدامات و راهکارهای ملی و بین المللی در امر مبارزه با فساد اداری

#### مقدمه:

فساد اداری یکی از جرایم سازمان یافته‌ی فراملی است که یک خطر جهانی محسوب می‌شود و بنا های اقتصادی، سیاسی و امنیتی کشورها را تهدید می‌نماید. ملل متحد در معاهدات بین المللی متعددی چون میثاق مبارزه با جرایم سازمان یافته‌ی فراملی مصوب سال ۲۰۰۰، معروف به «میثاق پالمو» و همچنین میثاق مقابله با فساد مالی مریدا ۲۰۰۳ م، به خطر فساد مالی اشاره نموده و از کشورها خواسته است که با این جرم خطرناک، به مقابله و مبارزه برخیزند.

افغانستان از کشورهایی است که از یکسو با خطر فساد اداری مواجه است، و در عین وقت، جامعه جهانی دوام کمک های خود به بازسازی و پیشرفت افغانستان را به مبارزه این کشور با فساد اداری، مشروط کرده است. از سوی دیگر، افغانستان عضویت هر دو میثاق یاد شده (پالمو و مریدا) را دارا می‌باشد، و نسبت به معاهدات مذکور تعهد بین المللی دارد.

یکی از توصیه های معاهدات یاد شده به کشور های عضو، این است که باید به مقامات مسئول مبارزه با جرایم فساد اداری، آموزش های دوام دار داده شود، تا بتوانند با توانمندی مسلکی و علمی، به مبارزه با این جرم پردازند و بر آن فایق آیند.

روی این ملحوظ، دولت جمهوری اسلامی افغانستان باید بادرک مسؤولیت های ملی و بین المللی، تلاش نماید تا همگام با فعالیت های جهانی در امر مبارزه با فساد اداری، اقدامات جدی را روی دست گیرد، و گام های عملی را در این راستا بردارد.

لهذا، در فصل دوم این جزوه آموزشی، سعی خواهیم کرد تا اقدامات و راهکارهای ملی در امر مبارزه با فساد اداری (مبحث اول)، و اقدامات و راهکارهای بین المللی در امر مبارزه با فساد اداری (مبحث دوم) را توضیح دهیم.

### مبحث اول: اقدامات و راهکارهای ملی:

در این مبحث، راجع به اقدامات و راهکارهایی که دولت جمهوری اسلامی افغانستان در امر مبارزه با فساد اداری، روی دست گرفته است، بحث می‌کنیم.

### گفتار اول: تدوین قوانین اختصاصی:

هر چند مجموعه‌ای از رفتاری‌های جرمی که امروز وصف جرایم فساد اداری را به خود گرفته است، در قوانین جزائی گذشته، به ویژه قانون جزای ۱۳۵۵ کشور، درج و جرم‌انگاری شده بود. مانند رشوت، اختلاس و غدر، سرقت و تلف کردن اسناد، رویه سوء موظفین خدمات عامه، تجاوز از حدود صلاحیت قانونی، انتحال وظایف و القاب و تزویر. اما تدوین قوانین اختصاصی جهت رسیدگی به جرایم فساد اداری، برای اولین بار در کشور - به تاریخ ۱۳۸۳/۷/۶ - قانونی به نام "قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری" از طرف مجلس عالی وزراء، تصویب و بعد از توشیح رئیس جمهور در جریده رسمی شماره ۸۳۸ مؤرخ ۱۳۸۳/۷/۲۰، نشر گردید.

متعاقباً قوانین اختصاصی دیگری چون، میثاق مبارزه علیه فساد اداری، قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، کود جزا، قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری، و قانون مبارزه با فساد اداری، نیز تصویب و نافذ گردید که ذیلاً - حسب ترتیب زمانی تصویب - راجع به هر کدام اشاره کوتاهی خواهیم داشت:

### مطلب اول: قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری:

بر اساس ماده پنجاهم، پاراگراف سوم ماده هفتاد و پنجم قانون اساسی، اداره‌ای تحت نام "ریاست عمومی مستقل مبارزه با ارتشاء و فساد اداری" به تاریخ ۱۳۸۲/۹/۲۴ هـ، ایجاد گردید. این اداره بخاطر نایل شدن به اهداف خویش، به تهیه قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری، پرداخت. قانون مذکور حاوی ۳ فصل و ۱۵ ماده بود، و به تاریخ ۱۳۸۳/۷/۶ هـ، از طرف مجلس عالی وزراء تصویب و به تاریخ ۱۳۸۳/۷/۲۰ در جریده رسمی شماره ۸۳۸ نشر گردید.

آنچه که در این قانون، جلب توجه می‌کند، تفکیک میان رشوت و سایر جرایم فساد اداری است، طوری که جزء دوم ماده سوم (اصطلاحات)، رشوت را چنین تعریف کرده است: "رشوت عبارت از مفاهیم مندرج مواد ۲۵۴ الی ۲۶۷ قانون جزا می‌باشد"، سپس در جزء سوم همین ماده، فساد اداری را تعریف و مصادیق آنرا چنین ذکر کرده است:

"فساد اداری: عمل خلاف قانون است که توسط کارکنان دولتی و سایر موظفین خدمات عامه به مقصد حصول اهداف و منافع شخصی یا گروهی به اشکال ذیل صورت می‌گیرد:

اختلاس و غدر، سرقت اسناد، اتلاف اوراق و اسناد رسمی، تجاوز از حدود صلاحیت قانونی، استفاده از امکانات دولتی و اوقات رسمی در امور شخصی، امتناع و استنکاف از وظیفه بدون عذر قانونی، کتمان حقیقت، جعل و تزویر اسناد، وانمود ساختن صلاحیت اجراء و یا امتناع از اموری که وظیفه مؤظف خدمات عامه نباشد، تجاوز از حدود صلاحیت قانونی، اخذ هر نوع تحفه به منظور اجرای کار در امور مربوطه، تعلل بی‌مورد در اجراءات وظیفه محوله، رویه سوء موظفین خدمات عامه در برابر افراد، تطمیع، سفارش، التماس غیر قانونی و واسطه شدن، دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطوقی، مذهبی، لسانی، حزبی، جنسی و شخصی، در انتخاب و استخدام".

قابل یادآوری است که قانون مذکور موارد جزایی نداشته، بلکه در ماده دوازدهم آن، مجازات مرتکبین جرایم مندرج قانون ارتشاء و فساد اداری را به قانون جزای ۱۳۵۵ محول کرده است.

در فقره (۲) ماده دوازدهم قانون ارتشاء و فساد اداری، یک اشکال بزرگی وجود داشت؛ این اشکال از صراحت خود فقره مذکور، هویدا است که چنین تصریح می‌کند: "در صورتی که در قانون جزا و سایر قوانین، مجازات پیش بینی نشده باشد، محکمه صلاحیت دارد تا حسب احوال مرتکب را تعزیر نماید." به نظر شما آیا این متن، خلاف اصل قانونیت جرم و جزاء نیست؟ آیا قاضی صلاحیت تعزیر را بدون تصریح قانونی دارد؟

اعمالی که مطابق قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری، جرائم فساد اداری شمرده شده بود اما جزای آن در قانون جزا وجود نداشت، عبارت اند از:

۱. کتمان حقیقت.



۲. امتناع و استتکاف از وظیفه بدون عذر قانونی. نکته: فرق میان قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری و قانون جزا در رابطه به امتناع و استتکاف از وظیفه، است که عمل مذکور در ماده ۲۸۶ قانون جزاء نیز جرم شمرده شده و جزای آن نیز معین شده است، اما شرط اش این بود که جرم مذکور حد اقل توسط سه نفر ارتکاب یافته باشد، در حالی که این شرط در قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری، گذاشته نشده است.

۳. تعلل بی مورد در اجراآت و وظیفه محوله.

۴. تطمیع، سفارش، التماس، غیر قانونی و واسطه شدن. نکته: فرق میان قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری و قانون جزا در رابطه به تطمیع، سفارش، التماس، غیر قانونی و واسطه شدن، این است که عمل مذکور در ماده ۲۸۲ قانون جزاء، جرم شمرده شده و جزای آن نیز معین است، اما قانون جزا، تطمیع، سفارش، التماس، غیر قانونی و واسطه شدن نزد قاضی را جرم شمرده است نه نزد سایر اشخاص، در حالی که قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری، هر نوع تطمیع، سفارش، التماس، غیر قانونی و واسطه شدن را جرم شمرده است.

۵. دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطقوی، مذهبی، لسانی، حزبی، جنسی، و شخصی در انتخاب و استخدام.

خلاصه: موارد پنجگانه فوق، جرائمی بودند که در قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری، جرم فساد اداری شمرده شده بودند، اما جزایی برای آنها تعیین نشده بود، بلکه فقره (۲) ماده ۱۲ این قانون، مجازات آنرا به قاضی موکول کرده بود، در حالی که قاضی صلاحیت مجازات کسی را ندارد مگر اینکه در قانون پیش‌بینی شده باشد.

### مطلب دوم: میثاق مبارزه علیه فساد اداری:

میثاق مبارزه علیه فساد اداری، یک سند بین المللی مبارزه با فساد اداری و مالی، در جهان است که طی کنفرانس ملل متحد در سال ۲۰۰۳م، در شهر مریدا - مکزیک - به تصویب رسید. دولت جمهوری اسلامی افغانستان در ۲۰ فبروری ۲۰۰۴م، به معاهده یاد شده ملحق گردیده. این میثاق بعد از تصویب

شوری ملی و توشیح رئیس جمهور، در جریده رسمی شماره ۹۳۶ مؤرخ ۲۵ جدی ۱۳۸۶هـ، زیر عنوان «میثاق مبارزه علیه فساد اداری» به نشر رسید.

### مطلب سوم: قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه با فساد اداری:

قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری که حاوی ۵ فصل و ۲۲ ماده است، به تاریخ ۱۳۸۷/۴/۳۱ طی فرمان تقنینی صادر، و بتاريخ ۱۳۸۷/۵/۸ در جریده رسمی شماره ۹۵۷ نشر گردید. همچنان بر اساس ماده دوم این فرمان، اداره مستقل مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری منحل، و به جای آن اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، ایجاد گردید. در یک مقایسه میان قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری و قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، تفاوت های ذیل آشکار می شود:

۱. در قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری، ارتشا، از جرایم فساد اداری محسوب نمی شد، بلکه یک جرم مستقل پنداشته می شد. اما قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، ارتشا را درج لست جرایم فساد اداری نمود.

۲. دو جرم که عبارت از (۱- رویه سوط موظفین خدمات عامه در برابر افراد، و ۲- تطمیع، سفارش، التماس غیر قانونی و واسطه شدن) در قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری، از جمله جرایم فساد اداری محسوب شده بود، اما این دو جرم در قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، از لست جرایم فساد اداری حذف، و در عوض آن چهار جرم دیگر، ضم جرایم فساد اداری گردید، که عبارت اند از: (۱- سوء استفاده از موقف وظیفوی، ۲- ممانعت در روند یا اخلال تطبیق عدالت، ۳- افزایش غیر قانونی دارایی، ۴- عدم رعایت قواعد سلوکی اداره مربوط)

۳. جرایم فساد اداری در قانون مبارزه با ارتشا و فساد اداری، چهارده مصداق داشت، اما در قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، به هفده مصداق بالغ گردید. تصنیف جرایم فساد اداری به ۱۷ مورد، با ایزاد چند مورد اندک و معین.

۴. قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، مرتکبین فساد اداری را از حقوق ذیل

محروم کرده است:

الف: منع تعلیق مجازات.

ب: منع عفو و تخفیف.

ج: اشخاصی که به اتهام جرایم فساد اداری به حبس بیشتر از سه سال الی ده سال محکوم می‌گردند، از تاریخ ختم مجازات، برای مدت دو سال به حیث کارکن در ادارات دولتی یا کاندید عهده‌های انتخابی، پذیرفته نمی‌شود.

سوال:

جرائم مندرج ماده سوم قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری شامل هفده مورد است، اما این قانون، جزایی برای جرائم مذکور تعیین نکرده است، همچنان مجازات مرتکبین آنها را به قانون جزاء نیز موکول نکرده است. سوال این است که قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری که از سال ۱۳۸۷ تا سال ۱۳۹۶ (نه سال) نافذ بود، محاکم، مرتکبین جرایم فساد اداری را مطابق کدام قانون مجازات می‌کردند؟

شاید پاسخ تان این باشد که جرائمی که در قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، جرم فساد اداری شمرده شده اند، این جرائم قبلاً در قانون جزاء، جرم انگاری شده و برای آنها جزا تعیین گردیده بود، و محاکم، مرتکبین جرایم فساد اداری را مطابق قانون جزاء مجازات می‌کردند.

این پاسخ شما بشکل نسبی درست است؛ به این معنی که تمام جرائم هفده گانه مندرج ماده سوم قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، در قانون جزاء جرم انگاری نشده اند بلکه از جمله هفده مورد، هشت مورد آن جرم انگاری نشده اند مانند:

۱. کتمان حقیقت.

۲. امتناع و استتکاف از وظیفه بدون عذر قانونی توسط یک شخص.

۳. تعلل بی مورد در اجراء وظیفه محوله.

۴. دخیل ساختن ملاحظات قومی، منطوقی، مذهبی، لسانی، حزبی، جنسی، و شخصی در انتخاب

و استخدام.

۵. سوء استفاده از موقف وظيفوی.
  ۶. ممانعت در روند یا اخلال تطبيق عدالت.
  ۷. افزایش غیر قانونی دارایی.
  ۸. عدم رعایت قواعد سلوکی اداره مربوط.
- پس پاسخ شما به موارد هشت گانه فوق چیست؟

آیا شما اطلاع دارید که ماده سوم قانون نظارت بر تطبيق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری - با وجود تمام اشکالات اش - اکنون هم در کدام نهاد عدلی و قضائی، تطبيق می شود؟

### مطلب چهارم: کود جزا:

کود جزای افغانستان که به تاریخ ۲۵ ثور ۱۳۹۶ در جریده رسمی شماره ۱۲۶۰ نشر و بموجب فقره اول ماده ۹۱۶ آن، نه ماه بعد از نشر، نافذ شده است. این قانون در باب چهارم، کتاب دوم، طی ۱۲ فصل (مواد ۳۷۰ تا ۴۶۰)، اعمالی را تحت عنوان جرایم فساد اداری، جرم انگاری نموده است. این جرایم عبارت اند: رشوت، اختلاس، سوء استفاده از نفوذ، سوء استفاده از وظیفه یا موقف، افزایش غیر قانونی دارایی، جرایم انتخاباتی، تزویر، اخاذی و رویه سوء مؤظفین خدمات عامه، شکنجه، انتحال وظایف و القاب، محو یا شکستادن مهر، سرقت و تلف کردن اوراق و اسناد رسمی. را در طی ۱۲ فصل بیان داشته و برای مرتکبین آنان جزاهای را تعیین نموده است.

ماده ۹۱۶ کود جزا که تعدادی از قوانین را لغو نموده است، اما راجع به لغو قانون نظارت بر تطبيق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، تصریح نکرده است. پس آیا عدم تصریح به لغو قانون نظارت بر تطبيق استراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، دلیل به نافذ بودن آن است؟

پاسخ: نخیر، زیرا لغو قوانین به دو گونه صورت می گیرد؛ لغو صریح و لغو ضمنی؛ لغو صریح آن است که قانون را بر لغو قانون سابق، تصریح کند. اما در لغو ضمنی، نیاز به تصریح نیست بلکه قاعده بر این است که هرگاه قانون سابق در تضاد با قانون لاحق واقع شود، قانون سابق فاقد اعتبار است و ضمناً

ملغی پنداشته می‌شود. جزء ۳۴ فقره دوم ماده ۹۱۶ کود جزا در زمینه چنین تصریح می‌کند: " احکام جزایی سایر قوانین که با حکمی از احکامی این قانون، در مغایرت قرار داشته باشد". مجازات مرتکبین جرائم فساد اداری، الی اکنون (دلو ۱۳۹۸ هـ) مطابق به کود جزا ۱۳۹۶ مجازات می‌شوند.

### مطلب پنجم: قانون حمایت از اطلاع دهندگان جرایم فساد اداری:

کمک مردم در گرفتاری و به محاکمه کشانیدن مرتکبین فساد اداری، یک نیاز مبرم است. به این منظور، قانون حمایت از اطلاع دهندگان جرایم فساد اداری، به داخل (۵) فصل و (۳۳) ماده، بعد از تصویب شورای وزیران و توشیح رئیس جمهور، نافذ و در جریده رسمی شماره ۱۳۱۴ مؤرخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷ به نشر رسید.

مهمترین موضوعاتی که در این قانون تنظیم شده است عبارت اند از: اطلاع دهی، مسؤولیت مراجع اطلاع گیرنده، منع انتقام، مشخص نمودن عکس العمل‌های که انتقام‌گیری شناخته می‌شود، حمایت فزینی از اطلاع دهندگان، وظایف مراجع اطلاع‌گیری، آگاهی عامه و کارکنان، مکافات تشویقی اطلاع دهندگان و غیره.

شکی نیست که وجود این قانون، گام مهم و مؤثر و بی‌پیشینه در راستای مبارزه با فساد اداری در کشور به شمار می‌آید.

### مطلب ششم: قانون مبارزه با فساد اداری:

دولت جمهوری اسلامی افغانستان، به منظور تشدید در روند مبارزه با جرایم فساد اداری و تنظیم هرچه بهتر آن، چون: توضیح وظایف و صلاحیت‌های ادارات دخیل در امر مبارزه با فساد اداری، ایجاد هماهنگی میان ادارات ذیربط، انسجام فعالیت‌های آنان، فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در امر مبارزه با فساد اداری، و بالآخره تحقق بخشیدن به مفاد میثاق مبارزه علیه فساد اداری، قانون مبارزه با فساد اداری را به داخل (۵) فصل و (۴۰) ماده، طی فرمان تقنینی، نافذ و در جریده رسمی ۱۳۱۴ مؤرخ ۱۸ میزان ۱۳۹۷ به نشر سپرد.

پنج ماه بعد از نفاذ قانون مبارزه با فساد اداری، برخی تعدیلات در آن وارد گردید<sup>۱</sup>. تعدیلات متذکره در جریده رسمی شماره ۱۳۳۹ مؤرخ ۳ حمل ۱۳۹۸ به نشر رسیده است. قانون مبارزه با فساد اداری، اعمالی را که جرائم فساد اداری شمرده می‌شود در ماده پنجم، تنظیم کرده است، اما برای این جرایم، مجازات تعیین نکرده است، زیرا مرتکبین جرائم فساد اداری، مطابق کود جزا، مجازات می‌شوند.

اما نکته‌ی که قابل بحث این است که کود جزا، جرائم فساد اداری را در باب چهارم، کتاب دوم، طی فصل ۱۲ (مواد ۳۷۰ تا ۴۶۰) تنظیم کرده است، اما قانون مبارزه با فساد اداری برخی اعمالی را کود جزا، جرم فساد اداری پنداشته است، از لست خارج، و در عوض، جرائم دیگری را در لست جرائم فساد اداری داخل کرده است که آن جرائم در کود جزا، جرائم فساد اداری پنداشته نشده اند. برای معلومات بیشتر راجع به این موضوع، در گفتار دوم فصل اول این جزوه آموزشی، مراجعه کنید.

### گفتار دوم: ایجاد ادارات و مراکز اختصاصی برای مبارزه با فساد اداری:

جمهوری اسلامی افغانستان، در کنار سایر ادارات عدلی و قضائی، ادارات اختصاصی متعددی را به منظور مبارزه با فساد اداری، ایجاد نموده است، که در زیر راجع به آنها توضیح داده می‌شود.

### مطلب اول: اداره مستقل مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری:

اداره مستقل مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری، بر مبنای ماده پنجاهم و جزء ۳ ماده هفتاد و پنجم قانون اساسی، در ۱۳۸۲/۹/۲۴ هـ، ایجاد گردید. این اداره به تهیه قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری پرداخت. قانون مذکور بعد از تصویب مجلس عالی وزراء، و توشیح رئیس جمهور، نافذ و به تاریخ ۲۰ میزان ۱۳۸۳ هـ، در جریده رسمی شماره ۸۳۸ به نشر رسید.

<sup>۱</sup> - مواد تعدیل شده شامل ماده های: ۱۱، ۱۰، ۹، فقره اول ماده ۱۶، مواد ۳۶، ۳۷ و ۳۸ این قانون می‌گردد.

هدف از تشکیل این اداره، و وظایف و صلاحیت‌های آن، بالترتیب در مواد ۴ و ۵ این قانون تصریح گردیده است. و مطابق ماده (۹) این قانون، ادارات دولتی مکلف بودند در تحقق اهداف قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری، همکاری نمایند.

### مطلب دوم: اداره عالی نظارت بر تطبیق ستراتیژی مبارزه علیه فساد اداری:

در کنفرانس بین المللی منعقد شهر پاریس، مؤرخ ۱۶ جون ۲۰۰۸ میلادی، که در آن نمایندگان شصت و پنج کشور جهان و حدود بیست سازمان و نهاد بین المللی گردهم آمده بودند، هیئت افغانی، به اعضای کنفرانس وعده سپرد که مبارزه قاطعانه علیه فساد اداری خواهند کرد. بنا بر این تعهد، اداره عالی نظارت بر تطبیق ستراتیژی مبارزه علیه فساد اداری، به تاریخ ۲۸ عقرب سال ۱۳۸۷ هـ، ایجاد گردید.

این اداره به حیث عالی ترین اداره هماهنگ کننده و نظارت کننده تطبیق ستراتیژی طرز العمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری در سطح کشور، در اجراءات خود مستقل و نزد رئیس جمهور مسؤول بود. ماده (۶) قانون متذکره نیز بر استقلالیت این مرکز تأکید داشته و تصریح نموده بود که هیچ شخص و مقامی مانع اجراءات این اداره، جهت نظارت از تطبیق ستراتیژی مبارزه علیه فساد اداری در ادارات، نمی شود.

این اداره برای تحقق اهداف ذیل، فعالیت می نمود:

- أ. اتخاذ تدابیر جهت نظارت بر تطبیق ستراتیژی و طرز العمل اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری در تمام ادارات.
- ب. جلوگیری و مبارزه مؤثر علیه فساد اداری، مراقبت از اجراءات ادارات در مورد قضایای فساد اداری.
- ج. ارزیابی تطبیق تدابیر اتخاذ شده در امر اصلاح اداره و مبارزه علیه فساد اداری از طرف ادارات.
- د. تأمین شفافیت در اجراءات ادارات جهت حصول اطمینان از حسابدهی.
- ه. ایجاد اداره و مدیریت سالم امور عام المنفعه بر مبنای صداقت و وظیفوی و مسوولیت حسابدهی.
- و. حراست از ملکیت های عامه و اشخاص.
- ز. تحکیم و تعمیم قانون.

ادغام ادارات مبارزه با فساد اداری تحت رهبری لوی خارنوالی با توشیح تعدیل قانون تشکیل و صلاحیت های لوی خارنوالی که شامل انحلال اداره عالی نظارت می شود و فرمان شماره (۶) مورخ ۱۳۹۷/۲/۲۵ که دارایی ها، بودجه تشکیل و کارمندان اداره عالی نظارت را به لوی خارنوالی انتقال می دهد، ادغام آن تکمیل گردیده است.<sup>۱</sup>

### مطلب سوم: کمیسیون مبارزه با فساد اداری:

به منظور تحقق اهداف مندرج قانون مبارزه با فساد اداری سال ۱۳۹۷، ماده ششم این قانون حکم می نماید تا کمیسیون مبارزه با فساد اداری، ایجاد گردد. بر اساس این ماده، کمیسیون مبارزه با فساد اداری که در اجراءات خود مستقل است، مسؤلیت امور مربوط به جلوگیری از فساد اداری و انسجام و نظارت از مبارزه با فساد اداری را بر عهده دارد و از اجراءات خود به طور ربعوار به رئیس جمهور، شوری ملی، و مردم افغانستان گزارش می دهد.

ترکیب و چگونگی انتخاب اعضای کمیسیون، در ماده هفتم، و مواد تعدیلی نهم و دهم، قانون مبارزه با فساد اداری، طوری تنظیم شده است که قابل نقد می باشد که در زیر توضیح داده می شود.

الف) ماده هفتم قانون مبارزه با فساد اداری، حکم می نماید که کمیسیون مبارزه با فساد اداری، مرکب از پنج عضو و کارکنان مسلکی واداری می باشد که رئیس و معاون آن از میان اعضا با اکثریت آراء برای یک دوره سه ساله، انتخاب می شوند.

نقد: انتخاب رئیس و معاون کمیسیون برای یک دوره سه ساله، قابل نقد است؛ زیرا هر رئیس و هر معاون در دوره اول کاری خود، نظر به عدم تجربه کافی، خلاها و نواقصی می داشته باشند، اگر آنها فرصت انتخاب در دوره بعدی را داشته باشند، می توانند آن خلاها و نواقص را مرفوع سازند، چون از دوره اول، تجارب زیادی می آموخته باشند.

<sup>۱</sup> - [https://sacs.gov.af/dr/get\\_pillar\\_activity/۱۰۵](https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/۱۰۵)



ب) بر اساس تعدیلات که در قانون مبارزه با فساد اداری وارد و در جریده رسمی شماره ۱۳۳۹ مؤرخ ۳ حمل ۱۳۹۸ هـ، نشر گردید، ماده نهم قانون مبارزه با فساد اداری نیز تعدیل و ماده مذکور در رابطه به چگونگی نامزدی غرض کسب عضویت این کمیسیون چنین حکم می نماید که :

I. ستره محکمه، وزارت های عدلیه و امور زنان، اداره خارنوالی و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان، هریک پنج، پنج نفر و نهاد های جامعه مدنی ذیربط مبارزه با فساد اداری بیست و پنج نفر اشخاص واجد شرایط مندرج ماده هشتم این قانون را در هماهنگی نهاد های ولایتی مربوط، مطابق طرزالعملی که از طرف مراجع و نهاد های فوق الذکر تصویب می گردد، غرض ثبت نام عضویت کمیسیون مبارزه با فساد اداری - همراه با خلص سوانح، کاپی اسناد تحصیلی، و تذکره تابعیت اشخاص واجد شرایط - به کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی معرفی می نمایند.

II. کمیسیون مستقل اصلاحات اداری و خدمات ملکی، اسناد و اشخاص مذکور را با در نظر داشت شرایط مندرج ماده هشتم این قانون، ارزیابی و از میان آنها، فهرست حداقل پانزده نفر اشخاص واجد شرایط را غرض اتخاذ تصمیم به رئیس جمهور ارایه می نماید.

#### نقد:

اول: انحصار اعضای کمیسیون به افراد دولتی، راه را برای افراد غیر دولتی که از دانش، تجربه، مهارت و تخصص خوبی برخوردار اند، مسدود ساخته و آنها را از ورود به عضویت کمیسیون مبارزه با فساد اداری محروم گردانیده است، در حالی که مطابق پاراگراف اخیر ماده پنجاهم قانون اساسی، اشخاصی که دارای شرایط مساوی اند از حقوق مساوی برخوردار اند، بناء هر فردی که واجد شرایط عضویت در کمیسیون مبارزه با فساد اداری باشد، حق درخواستی به این عضویت را دارد خواه فرد دولتی باشد یا غیر دولتی.

دوم: این احتمال وارد است که معرفی اشخاص از طرف نهاد های دولتی (ستره محکمه، وزارت های عدلیه و امور زنان، اداره خارنوالی و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان) سلیقی صورت گیرد، و شرایط اهلیت، درست رعایت نگردد.

سوم: معرفی ۲۵ نفر توسط نهاد های جامعه مدنی ذیربط مبارزه با فساد اداری، بسیار مبالغه آمیز است، زیرا نهادهای مدنی کسانی را معرفی خواهند کرد که عضویت این نهاد را داشته باشد. پس سرنوشت افراد واجد اهلیتی که کارکن برحال نهادهای دولتی (ستره محکمه، وزارت های عدلیه و امور زنان، اداره خارنوالی و کمیسیون مستقل حقوق بشر افغانستان) نیستند، و عضویت نهاد های جامعه مدنی را نیز ندارند، چی خواهد شد؟!.

(ج) ماده دهم قانون مبارزه با فساد اداری چنین تصریح می کند:

"(۱) رئیس جمهور بعد از مشوره با مسؤولین مراجع دولتی ورؤسای نهاد های جامعه مدنی ذیربط مبارزه با فساد اداری، از میان اشخاص مندرج فقره (۳) ماده نهم این قانون، پنج نفر را به حیث اعضای کمیسیون که حد اقل دو نفر آن ها زن باشد برای دوره اول به ترتیب ذیل تعیین می نماید:

۱- سه عضو برای مدت شش سال.

۲- دو عضو برای مدت سه سال.

نقد:

مطابق فقره (۳) ماده ششم قانون مبارزه با فساد اداری، کمیسیون مبارزه با فساد اداری در اجراآت خود مستقل می باشد. بناء، تعیین اعضای این کمیسیون توسط رئیس جمهور، استقلالیت آنرا زیر سوال می برد؛ زیرا شکمی نیست، کسی که ممنون کسی باشد، خواهی نخواهی حال و احوال منت گذار را باید رعایت کند، و در نتیجه نتواند اجراآت خود را به گونه مستقل انجام دهد.

**مطلب چهارم: مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری:**

مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، به تاسی از احکام مواد ۶۴ و ۷۵ قانون اساسی، و بر اساس فرمان شماره ۵۳ مؤرخ ۱۰ سرطان ۱۳۹۵ هـ، ریاست جمهوری، ایجاد گردیده است.

جرایم سنگین فساد اداری، در ماده ۲۷ قانون مبارزه با فساد اداری، چنین تعریف شده است:

(۱) ارتکاب جرایم فساد اداری مندرج ماده پنجم این قانون از طرف اشخاص زیر، جرم سنگین فساد اداری شناخته می شود:

۱- مقامات عالی رتبه دولتی.

۲- مقامات دولتی.

۳- جنرالان یا افسران که در بست جنرالی ایفای وظیفه می نمایند.

(۲) ارتکاب جرایم فساد اداری مندرج ماده پنجم این قانون غیر از اشخاص مندرج فقره (۱) این ماده در حالات زیر نیز، جرایم سنگین فساد اداری شناخته می شود:

۱- در صورتی که وجوه حاصله ناشی از ارتکاب جرایم مندرج فصل دوم، سوم، چهارم، پنجم، هفتم، هشتم، دهم، یازدهم، و دوازدهم باب چهارم، فصل اول باب پنجم، فصول دوم و ششم باب نهم، و فصل چهارم باب دهم کتاب دوم کد جزا، بیش از ده میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد.

۲- در صورتی که وجوه حاصله ناشی از ارتکاب جرایم مندرج فصل اول باب چهارم و فصل دوم باب ششم کتاب دوم کد جزا، بیش از پنج میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - قابل یاد آور است که آنچه که در رابطه به صلاحیت های محاکم اختصاصی مبارزه با مواد مخدر که در چوکات مرکز عدلی و قضایی ایجاد شده است، در سایت منسوب به لوی حارنوالی (<https://ago.gov.af/dr>) مرکز-عدلی-و-قضایی-مبارزه-علیه-جرایم-سنگین-فساد-اداری) درج است، بیشتر و متفاوت تر از آنچه است که در این قانون گنجانیده شده است، و چنانچه گفته شد، مرکز متذکره - حسب معلومات نشر شده در همین سایت، در سال ۱۳۹۵ هـ ایجاد شده است، اما قانون مبارزه با فساد اداری در سال ۱۳۹۷ تصویب و نافذ گردیده است. البته بعد از تحقیق و تفحص، معلوم شد که مبنای قانونی صلاحیت های موضوعی حارنوالی و محاکم اختصاصی جرایم سنگین فساد اداری - آن طوریکه در سایت مذکور به نشر رسیده است - را فرمان شماره ۵۳ مؤرخ ۱۳۹۵/۴/۱۰ مقام ریاست جمهوری تشکیل داده است، طوریکه ماده چهارم این فرمان، ستره محکمه، لوی حارنوالی و وزارت داخله را مکلف گردانیده است تا صلاحیت های حارنوالی و محاکم اختصاصی مبارزه با فساد اداری را تعیین و تنظیم نمایند، که عملی ساختن این ماده و نتایج آن در مکتوب شماره ۱۵۹۷/۱۹۹۲ مؤرخ ۱۳۹۵/۶/۸ لوی حارنوالی انعکاس یافته است.

برای اینکه خواننده محترم در روشنی بیشتر قرار گیرند، بهتر خواهد بود تا آنچه که در مکتوب مذکور، راجع به صلاحیت های موضوعی مرکز عدلی و قضایی جرایم سنگین فساد اداری، تعلق داشته و در سایت مذکور نیز نشر گردیده است، را در اینجا حرفاً نقل می نمایم:

۱. جرایم مندرج ماده ۳ قانون نظارت بر تطبیق ستراتیژی مبارزه علیه فساد اداری.

۲. جرم پولشویی مندرج ماده ۴ قانون جلوگیری از پولشویی و عواید ناشی از جرایم با در نظر داشت تعدیل فقره ۱ جزء ۵ فقره ۱ ماده مذکور، جرایم اتلاف، سرعت و فروش آثار تاریخی و فرهنگی مندرج ماده ۷۴ قانون حفظ آثار تاریخی و فرهنگی و ماده ۲۶ قانون جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، استخراج غیرقانونی معادن مندرج ماده ۵۱۸ قانون جزا و غصب املاک دولتی.

مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، دارای دفتر اداری می‌باشد. دفتر اداری مرک. عدلی و قضایی یک سیستم الکترونیک را ایجاد می‌کند تا از این طریق بتواند از اجرای به موقع مکاتیب جلب، احکام و قرارهای گرفتاری و توقیف و سایر اوامر مرکز عدلی و قضایی، اطمینان حاصل نماید.

مطابق فقره (۲) ماده بیست و ششم قانون مبارزه با فساد اداری، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، در اجراءات خود مستقل است و هیچ شخص نمی‌تواند در آن مداخله نماید. تسریع روند تعقیب عدلی متهمین جرایم سنگین ناشی از فساد اداری که مرتکبین آن مقامات دولتی - اعم از عالی رتبه و غیر آن- می‌باشند، اجرای تحقیقات همه جانبه، جلوگیری از اعمال نفوذ، رعایت معیارهای محاکمه عادلانه و رسیدگی سریع و شفاف به قضایای جرایم یاد شده، از جمله اهداف ایجاد این مرکز می‌باشد.

مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری در پنج استقامت فعالیت می‌نماید:

- ب- اشخاص ذیل که به ارتکاب جرایم مندرج جزء (الف) متهم می‌شوند، در محاکم مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، محاکمه می‌گردند؛ مگر این که قانون خاص طور دیگری پیش‌بینی نموده باشد:
۱. مقامات عالی‌رتبه دولتی مندرج ماده ۲ قانون تنظیم معاشات مقامات عالی-رتبه.
  ۲. مقامات دولتی مندرج ماده ۳ قانون تنظیم معاشات مقامات دولتی.
  ۳. جنرالان یا اشخاصی که در بست جنرالی ایفای وظیفه می‌نمایند و نیز اشخاص حکمی مندرج ماده ۲۴ میثاق مبارزه علیه فساد اداری.
- ج- سایر اشخاص قرار ذیل در محاکم مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری محاکمه می‌شوند:
۱. متهمین جرایم مندرج اجزای ۲، ۱۱ و ۱۴ ماده ۳ قانون نظارت بر تطبیق ستراتیژی مبارزه علیه فساد اداری که وجوه حاصله جرمی آن بیش از ده میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد.
  ۲. متهمین جرم رشوت مندرج جزء ۱ قانون مذکور که وجه حاصله آن بیش از پنج میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد.
- متهمین جرم پول‌شویی مندرج ماده ۴ قانون جلوگیری از پول‌شویی و عواید ناشی از جرایم با در نظر داشت تعدیل فقره ۱، جزء ۵ فقره ۱ ماده مذکور، جرایم اتلاف، سرقت و فروش آثار تاریخی و فرهنگی مندرج ماده ۷۴ قانون حفظ آثار تاریخی و فرهنگی و ماده ۲۶ قانون جرایم علیه امنیت داخلی و خارجی، استخراج غیرقانونی معادن مندرج ماده ۵۱۸ قانون جزا و غصب املاک دولتی که ارزش آن‌ها بیش از پنج میلیون افغانی یا معادل آن به اسعار خارجی باشد.

- ا. تخمین، تهیه، ترتیب و تنظیم بودجه مالی و تدارکاتی مرکز عدلی و قضایی، به شمول برنامه‌های آموزشی و برنامه‌های خارجی.
- ب. رهبری، مدیریت، هماهنگی، ترتیب و تنظیم امور حمل و نقل خدماتی و امور اداری مرکز عدلی و قضایی.
- ج. رهبری، مدیریت، ثبت، جمع‌آوری، ارسال و دریافت قضایای مرکز عدلی و قضایی، و تهیه گزارش‌های محاکم و نشر آن از طریق رسانه‌ها.
- د. رهبری و مدیریت مراسلات داخلی و خارجی و برقراری روابط با رسانه‌ها، نهادهای مدنی و همکاران خارجی.
- ه. رهبری و مدیریت جلب و جذب کمک‌های مالی، تخنیک‌ی و تدارکاتی همکاران و شرکای بین‌المللی.

مطابق فقره (۱) ماده بیست و پنجم قانون مبارزه با فساد اداری، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، متشکل از سه نهاد ذیل است:

۱. پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری.
۲. خاړنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری.
۳. محکمه مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری.

هریک از نهادهای فوق‌الذکر را قرار ذیل معرفی می‌کنیم:

اول: پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری:

ماده ۲۸ قانون مبارزه با فساد اداری، در رابطه به پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، چنین تصریح می‌کند:

"(۱) به منظور کشف جرایم فساد اداری در کشور، پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری در تشکیل وزارت داخله ایجاد و تحت چتر مرکز عدلی و قضایی فعالیت می‌نماید.

(۲) هرگاه پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، جرم فساد اداری را کشف نماید که در این قانون جرم سنگین توصیف نگردیده است، مظنون آن را با اسناد و مدارک مربوطه به مراجع ذیصلاح تسلیم می نماید.

(۳) هرگاه پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، جرایم فساد اداری را کشف نماید که تعقب عدلی مرتکبین آن در حیطه صلاحیت محکمه خاص باشد، وزیر امور داخله اسناد و مدارک جمع آوری شده را به لوی خازنوالی ارایه می نماید.

(۴) پولیس مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری از اجراءات خویش مستقیماً به وزیر امور داخله گزارش می دهد.

ماده ۲۹ قانون مبارزه با فساد اداری، رابطه میان پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری و سایر مراجع کشفی را چنین تنظیم کرده است: "هرگاه سایر مراجع کشف، جرایم سنگین فساد اداری را کشف نمایند، مکلف اند مظنونین را با اسناد و مدارک مربوطه آن به پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری معرفی و تسلیم نمایند".

#### دوم: خازنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری:

خازنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، دارای هفت ریاست و چهار آمریت می باشد که ذیلا از آن ها نام برده می شود:

#### الف: ریاست ها:

۱. ریاست خازنوالی تحقیق ملکی جرایم سنگین فساد اداری.
۲. ریاست خازنوالی ابتدائیة ملکی جرایم سنگین فساد اداری.
۳. ریاست خازنوالی استیناف ملکی جرایم سنگین فساد اداری.
۴. ریاست خازنوالی تمیز جرایم سنگین فساد اداری.
۵. ریاست خازنوالی تحقیق نظامی جرایم سنگین فساد اداری.
۶. ریاست خازنوالی ابتدائیة نظامی جرایم سنگین فساد اداری.
۷. ریاست خازنوالی استیناف نظامی جرایم سنگین فساد اداری.

## ب: آمریت ها :

۱. آمریت اداری ریاست اجرائیه مرکز عدلی و قضایی
  ۲. آمریت دیتابیس ریاست اجرائیه مرکز عدلی و قضایی
  ۳. آمریت مالی ریاست اجرائیه مرکز عدلی و قضایی
  ۴. آمریت تحریریات ریاست اجرائیه مرکز عدلی و قضایی<sup>۱</sup>.
- ماده ۳۰ قانون مبارزه با فساد اداری، در رابطه به ایجاد خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری و صلاحیت های آن، چنین تصریح می کند:
- " (۱) به منظور تحقیق جرایم سنگین فساد اداری و اقامه دعوی علیه متهمین آن در سطح کشور، خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری در تشکیل لوی سارنوالی ایجاد و در مرکز عدلی و قضایی فعالیت می نماید.
- (۲) تحقیق و اقامه دعوی آنعده مرتکبین جرایم فساد اداری که شامل جرایم سنگین فساد اداری نباشد از صلاحیت خارنوالی های مبارزه با فساد اداری می باشد.
- (۳) خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری بعد از مواصت دوسیه نسبتی متهم جرایم سنگین فساد اداری و احاله آن به محکمه، موضوع را به اسرع وقت طور کتبی به کمیسیون اطلاع می دهد.
- (۴) هرگاه مطابق احکام این قانون رسیدگی قضیه از صلاحیت محاکم عادی مبارزه با فساد اداری نباشد، خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری از ارسال دوسیه به محکمه مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری به کمیسیون اطلاع می دهد.
- (۵) خارنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری یک نقل از فیصله های صادره محاکم را به کمیسیون ارسال می نماید".

<sup>۱</sup> - <https://ago.gov.af/dr> مرکز عدلی و قضایی - مبارزه علیه جرایم سنگین - فساد اداری، قابل یاد آوریست که آنچه که در رابطه به صلاحیت موضوعی مرکز عدلی و قضایی نشر شد، درینجا نیز باید در نظر گرفته شود.

**سوم: محاکم مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری:**

در رابطه به تشکیل محاکم مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، فقره‌های (۱ و ۳) ماده ۳۱ قانون مبارزه با فساد اداری، چنین تصریح می‌کند: "به منظور رسیدگی جرایم سنگین فساد اداری در سطح کشور، محکمه ابتدائیه و استئناف مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری در تشکیل ستره محکمه ایجاد و در مرکز عدلی و قضایی فعالیت می‌نماید. دیوان امنیت عامه ستره محکمه در مرحله فرجام خواهی حایز صلاحیت رسیدگی قضایی جرایم سنگین فساد اداری می‌باشد".

**مطلب پنجم: شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری:**

شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری به تاسی از احکام مواد هفتم، شصت و چهارم، هفتاد و پنجم قانون اساسی، توسط فرمان شماره (۹۴) مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۷ ریاست جمهوری ایجاد گردید. این شوری به منظور اصلاح و تقویت نظام عدلی و قضایی مبتنی بر حاکمیت قانون، رعایت حقوق بشر، دسترسی به عدالت؛ اصلاح قوانین، و مبارزه مؤثر، قاطع و همه‌جانبه علیه انواع فساد اداری، ایجاد گردیده است. در متن فرمان رئیس جمهور تأکید شده است که تشکیل این شوری نشان از عزم جدی حکومت در امر مبارزه با فساد اداری می‌باشد.

این شوری که از مقامات عالی رتبه حکومتی و وزارت‌خانه‌های کلیدی تشکیل یافته است، داری سه کمیته می‌باشد که دو کمیته آن تحت ریاست معاون دوم ریاست جمهوری و کمیته سومی آن تحت ریاست لوی سارنوال قرار دارد.

کمیته های شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، عبارت اند از:

**الف: کمیته عدلی و قضایی:**

کمیته عدلی و قضایی تحت ریاست معاون دوم ریاست جمهوری دایر می‌گردد. اعضای این کمیته عبارت اند از:

۱. یک عضو شوری عالی ستره محکمه به تشخیص رئیس ستره محکمه.

۲. وزیر عدلیه.



۳. وزیر امور داخله.
  ۴. لوی سارنوال.
  ۵. رئیس عمومی امنیت ملی.
  ۶. رئیس بورد مشورتی امور عدلی.
  ۷. رئیس کمیسیون مستقل حقوق بشر.
  ۸. رئیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی.
  ۹. مشاور رئیس جمهور در امور محبوسین و محجورین.
  ۱۰. مشاور حقوقی معاون دوم رئیس جمهور.
  ۱۱. مشاور حقوقی ریاست اجرائیه.
  ۱۲. نماینده شوری امنیت ملی.
  ۱۳. نماینده ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی اداره امور ریاست جمهوری.
  ۱۴. رئیس عمومی محابس و توقیف‌خانه‌ها.
  ۱۵. سایر مسئولین ادارات - بنابر ضرورت به دعوت رئیس کمیته -
- مهمترین وظایف این کمیته عبارت از نظارت و پیشبرد برنامه ملی اصلاحات عدلی و قضایی و همکاری با مرکز عدلی و قضایی می‌باشد.

#### ب: کمیته قوانین:

کمیته قوانین، تحت ریاست معاون دوم ریاست جمهوری دایر می‌گردد. اعضای این کمیته عبارت اند از:

۱. وزیر مالیه.
۲. وزیر عدلیه.
۳. وزیر اقتصاد.
۴. وزیر ارشاد حج و اوقاف.
۵. وزیر امور زنان.

۶. وزیر دولت در امور پارلمانی.
- اعضایی که بنابر ضرورت، از طرف رئیس کمیته، دعوت می‌شوند:
۱. رئیس اتاق‌های تجارت و صنایع.
  ۲. رئیس بورد مشورتی امور عدلی و حقوقی ریاست جمهوری.
  ۳. رئیس کمیسیون مستقل نظارت بر تطبیق قانون اساسی.
  ۴. نماینده کمیسیون مستقل حقوق بشر.
  ۵. رئیس عمومی انجمن مستقل وکلای مدافع.
  ۶. مشاور حقوقی معاون اول رئیس جمهور.
  ۷. مشاور حقوقی ریاست اجراییه.
  ۸. نماینده شوری امنیت ملی.
  ۹. نماینده ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی اداره امور ریاست جمهوری.
  ۱۰. مسئولان اداراتی که اسناد تقنینی مربوط به آنان است.
  ۱۱. سایر مسئولان ادارات.
- مهمترین وظایف این کمیته عبارت از تعیین اولویت‌های تقنینی، بررسی اسناد تقنینی، ارائه مشوره در باره طرح‌های قوانین قبل از توشیح رئیس جمهور می‌باشد.

### ج: کمیته مبارزه علیه فساد اداری:

کمیته مبارزه علیه فساد اداری تحت ریاست لوی سارنوال دایر می‌گردد. اعضای این کمیته عبارت اند از:

۱. مالیه.
۲. وزیر عدلیه.
۳. وزیر امور داخله.
۴. رئیس عمومی د افغانستان بانک.
۵. رئیس عمومی اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری.

۶. رئیس اداره عالی تفتیش.
  ۷. مشاور رئیس جمهور در امور شفافیت و مبارزه علیه فساد اداری.
  ۸. مشاور حقوقی معاون اول رئیس جمهور.
  ۹. مشاور حقوقی ریاست اجراییه.
  ۱۰. رئیس عمومی تفتیش دادگاه عالی.
  ۱۱. نماینده ریاست امور حقوقی، تقنینی و قضایی اداره امور.
  ۱۲. سایر مسئولان ادارات بنابر ضرورت و به دعوت رئیس کمیته میتوانند عضو این کمیته باشند.<sup>۱</sup>
- البته در تشکیل این شوری کمیته های فرعی دیگری نیز وجود دارند که مصوبات و فیصله های این شوری را تعقیب و اجرا می نمایند، و در رابطه به وظایف و فعالیت ها و بهبود امور مربوطه به شوری عالی مشوره می دهند.
- جلسات کمیته های فوق الذکر (کمیته قوانین با ۱۵ عضو، کمیته عدلی و قضایی با ۱۴ عضو تحت ریاست معاون دوم ریاست جمهوری، و کمیته مبارزه علیه فساد اداری با ۱۱ عضو تحت ریاست لوی خارنوال) به طور جداگانه دایر می گردد.<sup>۲</sup>

### وظایف و صلاحیت ها:

- شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، داری وظایف و صلاحیت های ذیل می باشد:
۱. طرح و تصویب استراتژی ملی، پلان ها و پالیسی های دولت در زمینه های حاکمیت قانون، تأمین عدالت و مبارزه با فساد اداری.
  ۲. تصویب و منظوری فیصله ها و پیشنهادها و طرح های ارایه شده از سوی کمیته های فرعی و ادارات مربوطه.
  ۳. حمایت از اجراآت و تصامیم مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه فساد اداری.

<sup>۱</sup> - [/https://www.etilaatroz.com/۴۰۸۰۷](https://www.etilaatroz.com/۴۰۸۰۷)

<sup>۲</sup> [https://sacs.gov.af/dr/about/national\\_high\\_council](https://sacs.gov.af/dr/about/national_high_council)

۴. ایجاد هماهنگی میان تمویل کنندگان جهت تمویل و تقویت برنامه‌های شوری عالی.
۵. صدور رهنمود برای ادارات دولتی در جهت ترتیب و تطبیق برنامه‌های مؤثر در زمینه اهداف شوری عالی.
۶. صدور رهنمود و هدایات لازم به کمیته‌های فرعی و حمایت از تصامیم آن‌ها.
۷. دریافت گزارش از نهادها و ارگان‌های ذی ربط دولتی و غیر دولتی.<sup>۱</sup>

### مطلب ششم: سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری:

شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری جهت تقویت و انسجام بهتر امور مربوطه خویش، سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری را در چوکات معاونیت پالیسی، نظارت و بررسی ریاست عمومی دفتر مقام عالی ریاست جمهوری به تاریخ ۱۶ جدی ۱۳۹۶ ایجاد نمود. این سکرتریت، متشکل از یک گروه متخصص در ۵ بخش نظارت از وزارت‌ها/ادارات کلیدی، عایداتی و مصرفی، محوری، تصامیم خاص شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، ارتباطات و بررسی و ارزیابی فعالیت دارند.

سکرتریت ویژه، مطابق استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، به شکل ربع وار، از تطبیق استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری از وزارت‌ها/ادارات دولتی گزارش دریافت نموده و گزارش‌های توحیدی را سال چهار بار از طریق جلسات شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری به رئیس جمهور ارائه می‌کند.<sup>۲</sup>

سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری از تحقق اهداف و اولویت‌های استراتیژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، پیشرفت فعالیت‌ها و اقدامات شامل پلان‌های عمل مبارزه با فساد اداری در ادارات دولتی به شمول وزارت‌ها، ریاست‌های مستقل، کمیسیون‌ها و دیگر ادارات به طور منظم نظارت، ارزیابی و گزارش دهی می‌کند.

<sup>۱</sup> - مراجع قبلی.

<sup>۲</sup> - [https://sacs.gov.af/dr/get\\_pillar\\_activity/۱۰۳](https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/۱۰۳)

این سکرتريت از چگونگی فعالیت های مبارزه با فساد در این ادارات، گزارش های ویژه، ربع وار، و شش ماهه را تهیه و گزارش های متذکره را به شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، رسانه ها و مردم ارایه می نماید.

مشوره دهی به شوری عالی در مورد بازبینی استراتژی و طرح پیشنهادات به کمیته های فرعی این شوری، نظارت از رعایت اسناد تقنینی مرتبط به مبارزه با فساد اداری در چارچوب استراتژی، برگزاری کنفرانس ها، مجالس عمومی، کارگاه های آموزشی و سمپوزیم ها از طریق رسانه ها به آگاهی دهی عامه در راستای مبارزه با فساد اداری، از جمله وظایف سکرتريت ویژه به شمار می آید.

هم چنان سکرتريت ویژه برای انجام اجراءات و اقدامات جهت تطبیق استراتژی و نظارت از آن به شمول میکانیزم مشترک نظارت در پلان عمل مشارکت دولتداری باز افغانستان با جامعه مدنی، رسانه ها، سکتور خصوصی و تمویل کننده گان بین المللی همکاری و هماهنگی نزدیک دارد.

سکرتريت ویژه مبارزه با فساد اداری در تشکیل خود دارای کارمندان مسلکی و حمایوی است که کارمندان مسلکی این داره شامل کارشناسان نظارت و ارزیابی، کارشناسان حقوقی و کارشناسان ارتباطات می شود.<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - [https://sacs.gov.af/dr/about/special\\_anti\\_corruption\\_secretariat](https://sacs.gov.af/dr/about/special_anti_corruption_secretariat)

## مبحث دوم: اقدامات و راهکارهای بین المللی:

مهم ترین سند بین المللی مقابله با فساد اداری، میثاق مبارزه علیه فساد اداری است که طی کنفرانس ملل متحد در سال ۲۰۰۳ در شهر مریدا - مکزیک - به تصویب رسید. دولت افغانستان در ۲۰ فبروری ۲۰۰۴ به معاهده یاد شده ملحق گردید. شوری ملی، پیمان مذکور را به تاریخ ۲۵ اگوست ۲۰۰۸ م تصویب نمود. دولت افغانستان پس از الحاق به این میثاق، متن آنرا به زبان های دری و پشتو ترجمه و درجریده رسمی شماره ۹۳۶ مؤرخ ۲۵ جدی ۱۳۸۶ هـ، نشر نمود.

میثاق مبارزه علیه فساد اداری، کشورها را به انجام تعهدات مهمی ملزم ساخته است. این تعهدات عبارت اند از:

اول: اقدامات پیشگیرانه از فساد اداری

دوم: جرم انگاری فساد اداری

سوم: همکاری های بین المللی

چهارم: اعاده دارایی های از دست رفته در خلال جرم فساد اداری.

هریک از محورهای متذکره را قرار ذیل توضیح می دهیم:

### گفتار اول: اقدامات پیشگیرانه از جرم فساد اداری:

فصل دوم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، به تدابیر وقایوی یا پیشگیرانه، اختصاص داده شده است. این میثاق تدابیر پیشگیرانه را به عنوان اولین دسته تدابیر، در مقابله با فساد اداری عنوان کرده است. میثاق مذکور در مبارزه با فساد اداری پیشگیری های ذیل را توصیه می نماید:

۱- تدوین قانون و پالیسی های هماهنگ و موفق.

۲- پیشگیری از فساد در بخش عمومی.

۳- تدوین مقررات طرزسلوک برای کارکنان بخش های مختلف دولتی و خصوصی.

۴- توجه به بخش تدارکات و اداره مالیات.

۵- دسترسی عموم به اطلاعات.

۶- اتخاذ تدابیر لازم در بخش های عدلی و قضایی.

۷- پیشگیری از فساد در بخش خصوصی.

۸- مشارکت جامعه.

۹- تدابیر جلوگیری از پول شویی

اینک هریک از تدابیر و اجراءات پیشگیرانه فوق، به گونه مختصر توضیح داده خواهد شد:

### مطلب اول: تدوین قانون و پالیسی های هماهنگ شده و موفق:

یکی از راهکارهای مهم پیشگیری از فساد اداری آن است که دولت‌ها باید در مبارزه با فساد اداری قوانین واضح، شفاف و قاطع داشته باشند، تا با این پدیده، مبارزه مؤثر صورت گیرد. همچنان دولت‌ها باید در این راستا از یک پالیسی منسجم و هماهنگ برخوردار باشند؛ به عبارت دیگر، دولت‌ها باید دارای یک نقشه، پلان و برنامه ریزی دقیق و منظم برای محو فساد از کشورهای شان باشند. سومین رکن مبارزه موفق با فساد اداری، برخورداری دولت‌ها از تشکیلات واحد اداری مؤثر می‌باشد؛ به این معنی که دخیل بودن چندین نهاد دولتی بدون هماهنگی با یکدیگر و حتی توأم با رقابت، حسادت و تداخل کاری با همدیگر، در امر مبارزه با فساد اداری شیوه درستی نیست.

### مطلب دوم پیشگیری از فساد در بخش عمومی:

یکی از بخش های مهم که وقوع فساد در آن می‌تواند برای کل جامعه خطرناک باشد، بخش های عام المنفعه می‌باشد. بنابراین، پیشگیری از فساد در این بخش بسیار ضروری است. به همین دلیل، ماده هفتم میثاق بین المللی مبارزه علیه فساد اداری، در این زمینه از دولت‌ها می‌خواهد اقدامات ضروری را در این خصوص اتخاذ نمایند، که به مهمترین آنها ذیلاً اشاره می‌کنیم:

- تقویه شیوه های منظم برای استخدام، بسیج، ابقاء، ترفیع و تقاعد کارکنان ملکی و کارکنان خدمات عامه، با رعایت شفافیت، مؤثریت، شایسته گی، لیاقت و عدالت.
- رعایت نکات فوق الذکر در انتخاب و آموزش افراد جهت احراز پست های رسمی که در برابر فساد اداری آسیب پذیر اند.

- تعیین معاش مناسب و بالابردن آن در تناسب با سطح انکشاف اقتصادی دولت.
- ترویج و تدویر برنامه های آموزشی مورد نیاز به نحوی که ادارات عام المنفعه را به گونه صادقانه، شرافت مندانه و صحیح توانایی بخشد.<sup>۱</sup>

### مطلب سوم: مقررات طرز سلوک:

یکی دیگر از راه های پیشگیری از فساد اداری، تدوین مقرره های طرز سلوک برای کارکنان ارگان های دولتی است. «مقررات طرز سلوک» در پیشگیری از فساد دو جنبه دارد:

#### اول: جنبه آموزشی:

به این معنی که در مقررات طرز سلوک، معیارها و استندهای یک حرفه، بیان شده است. کارکنان با بدست آوردن این مقررات، می دانند که اداره، از آنها چه انتظاراتی دارد. به این اساس، کارکن باید عملکرد خود را مطابق آن مقررات، تنظیم نماید.

#### دوم: جنبه حقوقی:

مقررات طرز سلوک برای کارکنان، در رعایت معیارهای کاری، راستی و صداقت و دوری از فساد، تعهد ایجاد می کند. وقتی که کارکن در آغاز ماموریت خود سوگند یاد می کند که به معیارهای معینه پابند است و کار خود را با رعایت همان اصول و اساسات انجام می دهد، این امر برای وی تعهد حقوقی و اخلاقی ایجاد می کند که در خلال انجام وظیفه هیچگاه اصول مذکور را فراموش نمی کند و همیشه اصول یاد شده را، سرمشق کار خود قرار می دهد.<sup>۲</sup>

ماده هشتم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، زیر عنوان «مقررات سلوک کارکنان دولتی» دولت ها را به اتخاذ تدابیر لازم و ضروری فرا می خواند، این تدابیر در کنار سایر اجراءات مورد نظر، تأکید می دارد، که «مقررات سلوک کارکنان دولتی» باید به نحوی تنظیم گردد که روحیه صداقت، راستکاری و مسؤولیت

<sup>۱</sup> - ماده هفتم میثاق مبارزه علیه فساد اداری.

<sup>۲</sup> برای توضیح بیشتر در این باره: ر.ک. محبوبه منفرد و حسین جلالی فراهانی، کدهای رفتاری و پیشگیری از بزهکاری، پژوهشنامه حقوق کیفری، دانشگاه گیلان- ایران، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، صفحات: ۱۰۵ تا ۱۳۴.



پذیری میان کارکنان رسمی را ارتقا داده و در راستای اطلاع دهی مقامات ذی صلاح از ارتکاب اعمال فساد اداری، تسهیلاتی را فراهم نماید.

### مطلب چهارم: توجه به بخش تدارکات و اداره مالیات:

یکی از مهم ترین راه های پیشگیری از فساد اداری، کنترل و نظارت بر بخش تدارکات و پرداخت مالیات می باشد. گزارش ها حاکی از آن است که در تدارکات و مالیات، در بسیاری از کشورها فساد گسترده وجود دارد. اگر مسئولان بخش تدارکات فاسد باشند، جنس ارزان تر و بی کیفیت را در نزد اداره با قیمت بالاتر و نمود می سازند، و در نتیجه، مبلغ مابه التفاوت را خود شان به جیب می زنند. همچنان در اداره مالیات، اگر مامورین مالیاتی فاسد باشند، با پرداخت کنندگان مالیات، می کنند و در مقابل دریافت رشوت، مبالغ زیادی از مالیات را به آنها می بخشند.

مطلب دیگری که با بخش تدارکات بی ارتباط نیست، مسأله قراردادهای در ادارات است. قراردادهای دولتی یکی از محورهای عمده است که اگر کنترل نشود به احتمال قوی، داد و گرفت های فساد آلود زیادی در آن رخنه می کند.

میثاق مبارزه علیه فساد اداری در ماده نهم خویش، مواردی را که توقع می رود در ایجاد سیستم های مناسب تدارکاتی که بر مبنای شفافیت و رقابت استوار بوده و از فساد اداری جلوگیری نماید، خاطر نشان ساخته است که ذیلاً به آنها اشاره می شود:

- عام ساختن معلومات مربوط به طرز العمل تدارکات و قراردادهای به شمول معلومات در مورد دعوت به مزایده، شرایط اعطای قرارداد، میعاد و اوقات تعیین شده برای تهیه اوراق و اسناد.

- وضع شرایط اشتراک وقواعد مناقصه و نشر آن قبل از آغاز مناقصه<sup>۱</sup>

<sup>۱</sup> - قابل یاد اوری میدانم که در بند "ب" فقره اول ماده نهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، تحت عنوان تدارکات و اداره مالیاتی دولتی، به جای مناقصه از مزایده وقواعد آن نام برده شده است، در حالیکه در پروسه تدارکاتی معمولاً مناقصه مطرح است نه مزایده.

- ایجاد یک سیستم مؤثر بررسی داخلی به شمول سیستم مرافعه خواهی و حصول اطمینان از برخورداری از حق مراجعه به قانون و مطالبه جبران خساره در حالاتی که گمان گردد تخطی های قانونی صورت گرفته است.
- تنظیم امور مربوط به پرسونل تدارکات مانند اخذ اظهار نامه های منافع شخصی در بعضی تدارکات و رفع نیازمندی های آموزش این کارکنان.

### مطلب پنجم: دسترسی عموم به اطلاعات:

آزادی بیان و دسترسی به مردم به اطلاعات از جمله حقوق اساسی مردم است. آزادی بیان و اطلاع رسانی، عامل مهم ایجاد شفافیت در سیستم اداری و افزایش اطمینان و اعتماد عموم به دولت محسوب می شود.

فساد اداری معمولاً در جوامع بسته بیشتر و سریعتر رشد می کند، چون آزادی رسانه های جمعی که وسیله مهم اطلاع رسانی است، با محدودیت و سانسور مواجه می باشد.

ترس فساد پیشه ها از آبرو ریزی و ضربه به شخصیت و موقف اجتماعی آنها، در نتیجه اطلاع یابی مردم از ارتکاب فساد آنها، عامل بازدارنده از شیوع فساد اداری می باشد.

در ماده دهم "میثاق مبارزه علیه فساد اداری" کشورهای عضو توصیه شده اند تا به منظور ایجاد زمینه دسترسی مردم به معلومات مربوط به سازمان های اداری، عملکرد و نحوه تصمیم گیری آن ها در رابطه به امور اداری، با حفظ محرمت شخصی و خصوصی، طرز العمل های را تصویب و تسهیلات را ایجاد نمایند. افزون بر آن، معلومات فساد اداری که به ادارات و سازمان های مربوط به امور عامه تعلق می گیرد، به شمول راپور های دوره ای، باید نشر گردد.

### مطلب ششم: اتخاذ تدابیر لازم در بخش های عدلی و قضایی:

استقلال و نزاهت در قضا و خارنوالی یکی از عوامل پیشگیری از فساد اداری می باشد. اما برعکس اگر این دو نهاد، آلوده به فساد شوند، مصداق همان ضرب المثل تحقق می یابد که می گویند: هرچه بگنند نمکش می زند، وای از آن روز که بگنند نمک.

ماده یازدهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، کشورهای عضو را به وضع مقررات طرز سلوک کارکنان قضائی، توصیه نموده است. در جمهوری اسلامی افغانستان اینگونه طرز العملها وجود دارد، اما فساد اداری موجود در این نهادها، ناشی از عدم تطبیق این طرز سلوکها است نه از نبود آنها.

### مطلب هفتم: پیشگیری از فساد در بخش خصوصی:

پیشگیری از فساد در بخش خصوصی همانند بخش عمومی (دولتی) نیز اهمیت زیاد دارد، زیرا اگر مبارزه با فساد اداری صرفاً منحصر به بخش دولتی باشد و بخش خصوصی به فراموشی سپرده شود، چنین مبارزه، ناقص می‌باشد، زیرا بدیهی است که وجود فساد در بخش خصوصی به نهاد های دولتی نیز سرایت می‌کند. به همین خاطر میثاق مبارزه علیه فساد اداری در کنار بخش دولتی بر مقابله با فساد در بخش خصوصی نیز تأکید نموده است.

برخی از تدابیری که به منظور جلوگیری از فساد در بخش خصوصی در ماده دوازدهم این میثاق در نظر گرفته شده است قرار ذیل می‌باشد:

- ارتقای همکاری میان ادارات تنفیذ کننده قانون و نهاد های خصوصی ذیربط.
- ارتقا و رشد معیارها و طرز العمل های که اصول صداقت، امانت و شایسته گی در انجام وظایف را تقویت نماید.
- رشد اصل شفافیت در نهاد های خصوصی، به شمول شفاف بودن هویت اشخاص حقیقی و حقوقی.
- جلوگیری سوء استفاده از طرز العمل های تنظیم کننده ی فعالیت نهاد های خصوصی به شمول طرز العمل های مربوط به اعطای سبایدی و جواز از طرف مقامات دولتی برای فعالیت های تجارتی.
- جلوگیری از ایجاد تنازع منافع شخصی با منافع وظیفوی از وضع تعزیرات در رابطه به اشتغال کارکنان قبلی دولتی در بخش خصوصی بعد از استعفا یا تقاعد.
- جلوگیری از وقوع اعمالی چون: باز کردن حساب های ثبت نشده در دفاتر رسمی اندارج، انجام معاملات ثبت نشده در دفاتر رسمی، ثبت مصارف جعلی، درج قروضی که هویت

مدیونین آنها تزویر شده باشد، استفاده از اسناد تزویری، از بین بردن عمدی اسناد دفاتر اندراج قبل از موعد تعیین شده توسط قانون.

### مطلب هشتم: مشارکت جامعه:

یکی از شرط های موفقیت در مبارزه با فساد اداری، مشارکت جامعه در امر مقابله با فساد است. «سیاست جنایی مشارکتی» یکی از حوزه های مهم در مباحث سیاست جنایی<sup>۱</sup> است که راجع به مشارکت جامعه در امر مبارزه با جرم بحث می کند. هرگاه دولت، در مبارزه با جرم، جامعه را با خود شریک نسازد، تنها می ماند و شکست می خورد.

میثاق مبارزه علیه فساد اداری، نقش نهاد های غیر دولتی چون جامعه مدنی و سایر سازمان های اجتماعی را در خصوص مبارزه علیه فساد اداری، مهم می داند. ماده سیزدهم این میثاق، برای تقویت مشارکت و سهمگیری جامعه، اتخاذ تدابیر ذیل را لازمی دانسته است:

- افزایش شفافیت و ارتقای سهمگیری در پروسه های تصمیم گیری.
- اطمینان از دسترسی کافی مردم به معلومات.
- راه اندازی فعالیت های آگاهی دهی و پروگرام های تعلیمی جهت بلند بردن روحیه عدم تحمل در برابر فساد.
- رعایت، حمایت و تقویت آزادی جهت دریافت، طبع و نشر معلومات مربوط به فساد اداری.

### مطلب نهم: تدابیر جلوگیری از پول شویی:

میثاق پالرمو در خصوص مبارزه با جرایم سازمان یافته، جرم پول شویی و عواید ناشی از آن، اهتمام خاصی نموده است؛ ایجاد یک سیستم جامع اداری نظارتی، ایجاد یک واحد اطلاعاتی به عنوان مرکز ملی جهت جمع آوری، تجزیه و توزیع اطلاعات مربوط به تطهیر پول، وضع تدابیر عملی غرض

<sup>۱</sup> - سیاست جنایی به معنای، اتخاذ تدابیر یا اقداماتی است که هیات اجتماع در قبال پدیده مجرمانه، آنرا سازمان می بخشد.

- کشف، و نظارت از انتقال غیر مشروع سرمایه یا پول نقد و اسناد بهادار، از جمله تدابیر پیشگیرانه ای است که در ماده چهاردهم این میثاق تذکر رفته است. ضمناً اتخاذ تدابیر ذیل لازمی دانسته شده است:
- درج اطلاعات صحیح و دقیق در باره حواله دهنده اصلی پول.
  - حفظ و نگهداری معلومات فوق در تمامی سلسله پرداخت ها.
  - اعمال کنترل دقیق در مورد انتقال وجوهی که فاقد اطلاعات کامل در مورد فرستنده آن باشد.<sup>۱</sup>

### گفتار دوم: جرم انگاری بین المللی:

یکی از اقدامات ابتکاری میثاق مبارزه علیه فساد اداری، جرم دانستن اعمالی است که مصداق فساد اداری می باشد. در فصل سوم (مواد ۱۵ تا ۲۵) این میثاق، اعمال ذیل جرم انگاری شده است:

#### اول: رشوه ستانی کارکنان دولتی:

ماده پانزدهم میثاق، از دولت های عضو، خواسته است تا برای جرم شمردن اعمال ذیل، قوانین وضع و اقدامات لازم را اتخاذ نمایند::

- الف: وعده، پیشنهاد یا اعطای منفعت نامشروع به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای کارکن دولتی و یا شخص یا نهاد دیگر جهت انجام یا امتناع از انجام وظایف رسمی.
- ب: تقاضا یا قبول مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع توسط کارکن دولتی برای خودش و یا شخص و یا نهاد دیگری، جهت انجام یا امتناع از انجام وظایف رسمی.

<sup>۱</sup> - البته قابل یاد آوری خواهد بود که در وقت حاضر خوشبختانه در قسمت تطبیق بیشتر نکات فوق الذکر در کشور ما گام های عملی و استواری برداشته شده است.

دوم: رشوه ستانی کارکنان دولتی خارجی و کارکنان سازمان های بین المللی و بین الحکومتی:

ماده شانزدهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، از دولت های عضو خواسته است تا در رابطه به شوره ستانی کارکنان دولتی خارجی و کارکنان سازمان های بین المللی و بین الحکومتی، قوانینی را وضع و سایر اقدامات لازم را اتخاذ نمایند، ماده مذکور، چنین تصریح می کند:

(۱) دول عضو به منظور توصیف تخلفات جرمی چون وعده، پیشنهاد یا اعطای مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع برای کارکن دولتی خارجی و یا کارکن یک سازمان بین المللی، بین الحکومتی یا شخص و یا نهاد دیگر جهت انجام یا امتناع از انجام وظایف رسمی جهت احراز یا حفظ وظیفه یا سایر منفعت های نامشروع در ارتباط به پیشبرد وظایف بین المللی که عمدتاً ارتکاب یافته باشد، قوانین و سایر اقدامات لازم را وضع می نمایند.

(۲) دول عضو به منظور توصیف تخلفات جرمی چون تقاضا یا قبول مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع توسط کارکن دولتی خارجی یا کارکن سازمان بین المللی بین الحکومتی برای شخص و یا نهاد دیگری جهت انجام یا امتناع از انجام وظایف رسمی عمداً ارتکاب یافته باشد، وضع قوانین و سایر اقدامات لازم را در نظر می گیرند.

سوم: اختلاس، حیف و میل و سایر سوء استفاده دارایی ها توسط کارکنان دولتی:

ماده هفدهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، از دولت های عضو این میثاق خواسته است تا در رابطه به حیف و میل و سایر سوء استفاده دارایی ها توسط کارکنان دولتی، قوانینی را وضع و سایر اقدامات لازم را اتخاذ نمایند. ماده مذکور چنین تصریح می کند: "دول عضو به منظور توصیف تخلفات جرمی چون اختلاس، حیف و میل شخصی و یا سایر سوء استفاده ها توسط کارکن دولتی که به نفع خود شخص یا نهاد دیگر، از هرنوع دارایی چه وجوه، تأمینات و سایر اشیای قیمتی دولتی یا خصوصی که به اساس موقوف وظیفوی برای کارکن دولتی واگذار گردیده است، عمداً صورت گرفته باشد، قوانین و سایر اقدامات لازم را وضع می نماید".

**چهارم: سوء استفاده از نفوذ:**

ماده هجدهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، از دولت های عضو می خواهد تا در خصوص جرم سوء استفاده از نفوذ، قوانینی را وضع و سایر اقدامات لازم را اتخاذ نمایند. ماده مذکور چنین تصریح می کند:

"دول عضو به منظور توصیف تخلفات جرمی آتی که عمداً ارتکاب یافته باشد، قوانینی را وضع و سایر اقدامات لازم را اتخاذ می نمایند:

- (۱) وعده، پیشنهاد یا اعطای مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع برای کارکن دولتی و یا شخص دیگر طوری که اشخاص مذکور از نفوذ واقعی و معینه خویش به منظور کسب منفعت نامشروع از یک اداره یا مقام رسمی دولت عضو به نفع تحریک کننده اصلی عمل یا شخص دیگری، سوء استفاده نماید.
- (۲) تقاضا یا قبول مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع توسط کارکن دولتی و یا شخص دیگر طوری که اشخاص مذکور از نفوذ واقعی و معینه شان به منظور کسب منفعت نامشروع از یک اداره یا مقام دولتی دولت عضو سوء استفاده نماید".<sup>۱</sup>

**پنجم: - سوء استفاده از وظایف:**

ماده نهم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، از دولت های عضو می خواهد تا در خصوص جرم سوء استفاده از وظایف، قوانینی را وضع و سایر اقدامات لازم را اتخاذ نمایند. ماده مذکور چنین تصریح می کند:

"دول عضو به منظور توصیف تخلف جرمی سوء استفاده از مقام یا وظایف که ناشی از اجرا یا قصور در اجرای عمل مخالف قوانین توسط کارکن دولتی حین اجرای وظیفه به منظور کسب منفعت نامشروع برای خودش یا شخص یا نهاد دیگری می باشد عمداً ارتکاب یافته باشد، وضع قوانین و سایر اقدامات لازم را در نظر می گیرد".

<sup>۱</sup> ماده ۱۸ میثاق.

**ششم:- افزایش غیر قانونی سرمایه:**

ماده بیستم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، از دولت های عضو این میثاق می خواهد تا در رابطه به افزایش غیر قانونی سرمایه، قوانینی را وضع و اقدامات لازم را اتخاذ نمایند. ماده مذکور چنین تصریح می کند: "دول عضو مطابق قانون اساسی و نظام حقوقی خود به منظور توصیف تخلف جرمی، ارتکاب عمدی افزایش غیر قانونی سرمایه، یعنی ازدیاد چشمگیر در سرمایه کارکن دولتی، که کارکن مذکور بصورت مستدل نه تواند آن را در ارتباط با عواید قانونی خود توجیه نماید، وضع قوانین و سایر اقدامات لازم را در نظر می گیرد".

**هفتم:- رشوه ستانی در بخش خصوصی:**

مطابق ماده بیست و یکم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، دولت های عضو به منظور توصیف تخلفات آتی جرمی که عمداً ارتکاب یافته باشد، وضع قوانین و سایر اقدامات لازم را در عرصه فعالیت های اقتصادی، مالی و تجاری به ترتیب ذیل در نظر می گیرند:

- (۱) وعده، پیشنهاد و یا اعطای مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع برای شخصی که در یک بخش خصوصی در هر مقام که کار کند یا تصدی آن را به عهده داشته باشد، یا برای شخص دیگری به منظور آن که شخص در صورت تخلف از وظایفش به اجراء یا امتناع از اجرای عمل متوسل گردد.
- (۲) تقاضا یا قبول مستقیم یا غیر مستقیم منفعت نامشروع توسط شخصی که در بخش خصوصی در هر مقامی که کار کند یا تصدی آن را به عهده دارد، یا برای شخص دیگری به منظور این که وی در صورت تخلف از وظایفش به اجراء یا امتناع از اجرای عمل متوسل گردد.

**هشتم:- اختلاس دارایی در بخش خصوصی:**

مطابق ماده بیست و دوم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، دولت های عضو به منظور توصیف تخلف جرم اختلاس که عمداً توسط شخصی که در یکی از نهاد های بخش خصوصی در هر مقامی که کار کند، یا تصدی هر نوع دارایی، خواه وجوه شخصی و خواه تأمینات یا سایر اشیایی قیمتی که به اساس موقف



وظیفوی برای وی واگذار گردیده، عمداً ارتکاب یابد وضع قوانین و سایر اقدامات لازم را در عرصه فعالیت های اقتصادی، مالی و تجارتي در نظر می گیرند.

#### نهم:- پول شویی:

فقره اول ماده بیست و سوم میثاق مبارزه علیه فساد اداری نیز در رابطه به جرم انگاری رفتارهای متعلق به پول شویی تأکید نموده و چنین تصریح می کند: کشور های عضو این میثاق، مطابق اصول اساسی و قوانین داخلی خود قوانینی را وضع و تدابیر دیگری را اتخاذ می نماید.

#### دهم: ممانعت در تطبیق عدالت:

استفاده از زور، تهدید، ارباب، وعده، پیشکش یا پرداخت منفعت نامشروع؛ برای تشویق در ادای شهادت کاذب، یا مداخله در شهادت کاذب، یا ارایه شواهد و مدارک در اجراءات متعلق به ارتکاب جرایمی که مطابق به میثاق جرم شناخته شده است، همچنان مداخله در انجام وظایف رسمی کارمند عدلی و قضایی، از جمله رفتار های است که ماده بیست و پنج میثاق مبارزه علیه فساد اداری، به جرم انگاری آن تأکید نموده و از دولت های عضو می خواهد تا در راستای جرم انگاری آن، اقدامات تقنینی لازم را اتخاذ نمایند.

#### گفتار سوم: همکاری های بین المللی:

فصل چهارم میثاق مبارزه علیه فساد اداری، به لزوم همکاری های بین المللی در مبارزه با فساد اداری، اختصاص یافته است. جزء ۱ ماده ۴۳ این میثاق در زمینه چنین تصریح می کند: دولت های عضو این میثاق مکلف اند، مطابق به مواد چهل و چهارم تا پنجاهم این میثاق در مورد مسایل جزایی با یکدیگر همکاری نمایند. در حالات مناسب و مطابق سیستم حقوقی داخلی خود، دولت های عضو در زمینه تحقیقات و رسیدگی مسایل ملکی و اداری مربوط به فساد اداری به همکاری با یکدیگر مکلف اند. این همکاری بین المللی در مواد چهل و چهارم تا پنجاهم میثاق، تنظیم شده است قرار ذیل می باشد:

**مطلب اول: استرداد مجرمین:**

استرداد مجرمین یکی از موارد همکاری بین دولت های در امر مبارزه با فساد اداری است. احکام استراده مجرمین در ماده ۴۴ میثاق مبارزه علیه فساد اداری تنظیم شده است.

- مطابق جزء یکم این ماده، استرداد مجرمین با وجود دو شرط صورت گرفته می تواند:  
اول: مجرم در کشور درخواست شونده موجود باشد.

دوم: عمل ارتكابی، در هر دو کشور (درخواست کننده و درخواست شونده) جرم باشد.

- جزء دوم ماده ۴۴ میثاق، استثناء بر جزء یکم این ماده است؛ مطابق جزء مذکور، استرداد مجرم جواز دارد ولو عمل ارتكابی، در کشور درخواست شونده، جرم نباشد.

**فرضیه:**

اگر دولت افغانستان شخصی را که در کشور دیگری مرتکب جرم شراب نوشی شده است استرداد نماید، در حالی که شراب نوشی در آن کشور، جرم نباشد، آیا شخص استرداد شده، مطابق کود جزای افغانستان مجازات می شود؟

این سوال را در روشنایی ماده یازدهم قانون استرداد متهمین، منتشره جریده رسمی شماره ۱۱۰۳ مؤرخ ۲۵ حمل ۱۳۹۲، پاسخ بدهید؟

- مفاد جزء ۳ ماده ۴۴ میثاق مبارزه علیه فساد اداری، در این است واضح می سازیم: شخصی متهم به ارتكاب دو جرم در افغانستان، و یک جرم در کشور دیگری شده است. مرتکب مذکور در کشور دیگر، محاکمه شده و جزای زندان را سپری می کند. دولت افغانستان از آن کشور، درخواست استرداد این متهم را نموده است. کشور درخواست شونده باید درخواست استرداد را بپذیرد، ولو میعاد زندان وی باقی مانده باشد، زیرا جرمی که به سبب آن زندانی است به دو جرمی که به ارتكاب آن در افغانستان (کشور درخواست کننده) متهم است، ارتباط دارد.

- دولت ها، جرایمی را که ماده ۴۴ این میثاق بر آنها قابل تطبیق است، در قراردادهای استرداد مجرمین که بین آنها منعقد می شود، به مثابه یک جرم قابل استرداد می گنجانند. و نباید آنها را جرایم سیاسی قلمداد کنند. (بند ۴).

- هرگاه شخصی به سبب هریک از جرایم مشمول ماده ۴۴ میثاق مبارزه علیه فساد اداری، مورد تعقیب عدلی قرار بگیرد، در همه مراحل تعقیب، بر علاوه برخورداری از کلیه حقوق و تضمینات پیش بینی شده در قوانین داخلی دولت عضوی که شخص مزبور در آن حضور دارد، باید با وی برخورد عادلانه نیز صورت گیرد. (بند ۱۴).
  - هرگاه دولت عضو که از آن درخواست به عمل آمده بنا بر دلایلی قوی براین اعتقاد باشد که در صورت استرداد، شخص بنابر دلایل جنسیت، نژاد، ملیت، قومیت و یا به خاطر دیدگاه های سیاسی مورد تعقیب و مجازات قرار می گیرد و معتقد باشد که اجرای درخواست، به موقعیت شخص مذکور به هریک از دلایل فوق لطمه وارد می کند، این میثاق به هیچ وجه برای تحمیل استرداد قابل تفسیر نمی باشد. (بند ۱۵).
  - دولت های عضو این میثاق نمی توانند درخواست استرداد را صرفاً به دلیل این که جرم مورد نظر جنبه مالی دارد، رد کنند. (بند ۱۶).
- موارد فوق الذکر در مورد استرداد متهمین، برخی از موارد مندرج ماده (۴۴) میثاق مبارزه علیه فساد اداری بود که به گونه نمونه آنرا ذکر کردیم. جهت معلومات بیشتر، به سایر موارد مندرج ماده مذکور مراجعه شود.

### مطلب دوم: انتقال محکومین:

دولت عضو این میثاق می تواند در مورد انتقال اشخاصی که - به اثر ارتکاب جرایم مندرج این میثاق - در قلمروشان محکوم به حبس یا سایر انواع سلب آزادی شده اند، توافقات دوجانبه یا چندجانبه را عقد نموده و یا تدابیری را در این رابطه اتخاذ کنند تا اشخاص محکوم به حبس یا سایر انواع سلب آزادی مدت حبس خود را در کشور طرف توافق سپری نمایند. (ماده ۴۵ میثاق).

### مطلب سوم: مساعدت حقوقی متقابل:

دولت عضو میثاق، در امر انجام تحقیقات، تعقیب جزایی و مراحل رسیدگی قضایی در رابطه به ارتکاب جرایمی که تحت پوشش این میثاق قرار دارد، حتی المقدور مساعدت حقوقی را فراهم می نمایند. (بند

۱ ماده ۴۶). همچنان هرگاه دولتی که از وی استرداد مجرم درخواست شده است، برای تعقیب یا تحقیق جرم، نیاز به مساعدت حقوقی داشته باشد، تا حد ممکن برای دولت مزبور اینگونه مساعدت ها فراهم می گردد. (بند ۳ همان ماده).

دولت مخاطب می تواند از دولت درخواست کننده تقاضا نماید که تمامی اطلاعات داده شده یا بخشی از آنها را محرمانه نگهدارد. البته این امر مانع از آن نمی شود که دولت مخاطب، هرگونه اطلاعاتی را که دال بر تبرئه متهم یا متهمان باشد، افشاء نکند. (بند ۵ همان ماده)

از سوی دیگر، در این میثاق حالتی که کشور درخواست شونده (مخاطب) می تواند، در خواست مساعدت متقابل را رد نماید، نیز بیان گردیده است. این حق برای کشورهای عضو داده شده است، مشروط بر اینکه کشور مزبور دلایل رد درخواست را ارایه نماید<sup>۱</sup>.

### مطلب چهارم: واگذاری مراحل رسیدگی جزایی:

یکی دیگر از همکاری های بین المللی در امر مبارزه با فساد اداری که در میثاق پیش بینی شده است، این است که دولت ها می توانند تمام یا بخشی از مراحل رسیدگی جزایی را به یکدیگر واگذار نمایند. همکاری در این زمینه مخصوصاً از این جهت می تواند مفید باشد که متهم یا متهمین بعد از ارتکاب جرم از حوزه صلاحیت قضایی دولت "الف" خارج شده و در قلمرو دولت "ب" به سر می برد. در این صورت اگر دولت "الف" از دولت "ب" بخواهد که با متهم یا متهمان برخورد قضایی نماید و حتی اطلاعات و اسنادی را که از مراحل اولیه ارتکاب جرم به دست دارد، را به دولت "ب" منتقل نماید، عدالت بهتر تأمین خواهد شد.

### مطلب پنجم: همکاری در تطبیق قانون:

ماده ۴۸ میثاق در این راستا همکاری های ذیل را مقرر داشته است:

<sup>۱</sup> - بند های ۲۱ و ۲۳ ماده ۴۶ میثاق.

- الف- ارتقاء و در صورت لزوم برقراری طرق ارتباط میان مقامات ذیصلاح، ادارات و خدمات به منظور تسهیل تبادلہ معلومات مصون و سریع.
- ب- همکاری با سایر دولت های عضو در راه اندازی بازجویی راجع به جرایمی که در این میثاق شامل گردیده است، در موارد ذیل:
- (۱) هویت، محل بود و باش و فعالیت های اشخاص مظنون به دست داشتن در چنین جرایم یا موقعیت اشخاص ذیدخل دیگر؛
- (۲) انتقال عواید ناشی از جرم یا دارایی به دست آمده از ارتکاب چنین جرایم؛
- (۳) انتقال دارایی، تجهیزات یا اسباب استفاده شده یا به مقصد استفاده برای ارتکاب چنین جرایم؛
- ج- حسب لزوم، تهیه ارقام یا مقادیر مواد ضروری برای اهداف تحلیلی و تحقیقی.
- د- حسب لزوم، مبادله معلومات با دولت های دیگر عضو در مورد طرق مخصوص و روش هایی که در ارتکاب جرایم مندرجه این میثاق از آن استفاده می شود، از جمله استفاده هویت ها و یا اسناد جعلی، دست خورده و نادرست و دیگر طرق اخفاء کننده فعالیت ها.
- ه- تسهیل هماهنگی موثر بین مقامات ذیصلاح، نمایندگی ها و ادارات خدماتی دولت های عضو و بهبود زمینه معاوضه کارمندان و دیگر متخصصین، از جمله مبادله، تعیین و تقرر مامورین ارتباط، مشروط بر توافقات یا قراردادهای دوجانبه میان دولت های عضو مربوط.
- و- مبادله معلومات و هماهنگ ساختن اقدامات اداری و اقدامات مقتضی دیگر غرض تثبیت فوری جرایم مندرجه این میثاق.

### مطلب ششم: تحقیقات مشترک:

میثاق مبارزه علیه فساد اداری، همکاری بین المللی دیگری را پیش بینی نموده است، که عبارت از تحقیق مشترک در مورد نحوه وقوع یک جرم و همکاری در تعقیب آن می باشد.

میثاق در این ماده از «حمل و تحویل تحت نظارت» به عنوان نمونه ای از این تحقیقات مشترک یاد نموده است. حمل و تحویل تحت نظارت برای اولین بار در اسناد بین المللی و همچنین در عملکرد دولت ها در مورد مقابله موثر با قاچاق بین المللی مواد مخدر به کار رفت. به این ترتیب که دولت ها

بعد از کسب اطلاعات راجع به حمل بار مواد مخدر از یک کشور به کشور دیگر و عبور از مسیر کشورهای دیگر تا رسیدن به کشور مقصود (مثلاً انتقال مواد مخدر از افغانستان به روسیه)، مقامات پولیسی و امنیتی کشور مبدأ حمل بار را زیر نظر گرفته و تا رسیدن بار به مرز کشور دیگر بر آن نظارت می‌کند و به محض رسیدن بار قاچاق به کشور دومی، به مقامات کشور همسایه، موضوع را اطلاع می‌دهد. به عبارت دیگر، نظارت بر بار را به این مقامات تحویل می‌دهد، و به همین ترتیب پولیس تمامی کشورهای مسیر و در نهایت کشور مقصود تا رسیدن بار به آنجا، هرکدام محموله را زیر نظر داشته و هر کدام بعد از انجام وظیفه در قلمرو کشور خویش، ادامه وظیفه را به پولیس کشور همسایه واگذار می‌کند. آنگاه که بار قاچاق به محل مقصود رسید، پولیس تمامی کشورهای مسیر به شمول پولیس کشور مبدأ و کشور مقصود، با هماهنگی، به گرفتاری تمامی عوامل فعال در قاچاق مواد مخدر که قبلاً آنها را شناسایی کرده اند اقدام می‌کنند و به این ترتیب تمامی اعضای باند در چندین کشور، گرفتار می‌شوند.

میثاق، پیشنهاد می‌کند که برای مقابله با ابعاد بین‌المللی فساد اداری، کشورها از روش «حمل و تحویل تحت نظارت» استفاده نمایند.

### گفتار چهارم: اعاده دارایی‌های:

یکی دیگر از پیشنهادهای میثاق، برای مبارزه بین‌المللی با فساد اداری، اعاده اموال و دارایی‌هایی است که بر اثر جرایم فساد اداری یا جرایم مرتبط به آن، از مالکان اصلی آنها گرفته شده است، و بسا موارد، به کشور دیگری منتقل شده است.

میثاق، به هدف واکنش مناسب در این زمینه، در مواد ۵۲-۵۷، راهکارهای را پیشنهاد می‌نماید که: اقدامات لازم غرض کشف و انتقالات عواید جرمی، اعاده مستقیم ملکیت‌ها و تسلیمی ملکیت‌ها به مالکین اصلی آن‌ها، از جمله عمده‌ترین نکات آن می‌باشد.

بررسی‌های پیش‌رفته به منظور کشف معاملات مشکوک جهت اطلاع‌دهی به مقامات ذیصلاح، پیمودن روش‌های پیشرفته‌تر از حد معمولی در قبال اشخاص و معاملات مشکوک، تشخیص هویت اشخاص حقیقی و حکمی ذی‌دخل، حفظ اسناد و شواهد کافی ذی‌ربط برای مدت زمان معین و

جلوگیری از ایجاد بانک های فاقد حضور فیزیکی، از جمله اجراءاتی هستند که در ماده ۵۲ این میثاق پیش بینی شده اند.

همچنان در رابطه به اعاده مستقیم ملکیت ها و شیوه های آن، مواد ۵۳ و ۵۴ این میثاق، اقدامات ذیل را پیش بینی نموده است:

#### الف: طرح دعاوی حقوقی:

دولت های عضو موظف اند تدابیری را اتخاذ نمایند تا دیگر کشورها که اموال شان بر اثر جرایم مرتبط با فساد اداری، به غارت رفته است، بتوانند برای بازپس گیری اموال شان، در کشوری که این اموال منتقل شده است، اقامه دعوی نمایند.

#### ب: جبران خسارت متضرر:

هرگاه چنین دعوایی مطرح شود، محاکم کشورها مکلف اند، برای متضررین، احکام جبران خسارت صادر نمایند.

#### ج: مصادره اموال:

میثاق مبارزه علیه فساد اداری، مقرر نموده است تا محاکم دولت های عضو از این صلاحیت برخوردار باشند که به ادعاهای دولت متضرر مبنی بر مالکیت اموال منتقل شده بر اثر فساد اداری، رسیدگی نمایند و در صورت لزوم، این اموال را از دست غاصبان آن مصادره نمایند. ماده ۵۷ این میثاق تأکید می کند تا ملکیت های مصادره شده توسط کشور های عضو، در اختیار و استفاده مالکین قانونی آن ها، قرار داده شود.

#### گفتار پنجم: ایجاد واحد استخبارات مالی:

ماده ۵۸ این میثاق، دولت های عضو را مکلف می سازد تا به منظور جلوگیری و مبارزه علیه انتقال عواید ناشی از جرم که در این میثاق ذکر شده است با یکدیگر همکاری نمایند، همچنان مکلف اند طرق و مقاصد ارجاع چنین عواید را بهبود بخشند، و بالآخره ایجاد یک واحد استخباراتی مالی را در خصوص دریافت، تجزیه و گزارش دهی به مقامات ذیصلاح در مورد معاملات مشکوک مالی، روی دست گیرند.

## نتیجه گیری فصل دوم:

بعد از تحلیل و بررسی میثاق مبارزه علیه فساد اداری، مصوب ۱۳۸۶، کود جزای ۱۳۹۶، و قانون مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۷، در خصوص کلیات جرایم فساد اداری، به نتایج ذیل دست یافتیم:

۱. برای مبارزه مؤثر علیه فساد اداری، اقدامات لازم در سطح ملی و بین المللی اتخاذ شده است.

۲. اقداماتی که دولت جمهوری اسلامی افغانستان در این عرصه اتخاذ کرده است عبارت اند از:

أ. تدوین قوانین اختصاصی؛ مانند قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری ۱۳۸۲، تصویب میثاق مبارزه علیه فساد اداری در سال ۱۳۸۶، قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری، کود جزای افغانستان ۱۳۹۶، قانون حمایت از اطلاع دهندگان جرایم فساد اداری ۱۳۹۷، و قانون مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۷.

ب. ایجاد ادارات و مراکز اختصاصی برای مبارزه با فساد اداری؛ مانند اداره مستقل مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری، اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، کمیسیون مبارزه با فساد اداری، مرکز عدلی و قضایی مبارزه علیه جرایم سنگین فساد اداری، که شامل پولیس مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، خازنوالی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، محاکم مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری می باشد، شوری عالی حاکمیت قانون و مبارزه علیه فساد اداری، که شامل کمیته عدلی و قضایی، کمیته قوانین، کمیته مبارزه علیه فساد اداری می باشد، و سکرتریت ویژه مبارزه با فساد اداری.

۳. اقداماتی که جهت مبارزه علیه فساد اداری در سطح بین المللی اتخاذ شده است قرار ذیل می باشد:

أ. اقدامات پیشگیرانه از فساد اداری؛ مانند تدوین قانون و پالیسی های هماهنگ و موفق، پیشگیری از فساد در بخش عمومی، تدوین مقررات طرزسلوک برای کارکنان بخش های مختلف دولتی و خصوصی، توجه به بخش تدارکات و اداره مالیات، دسترسی عموم به



- اطلاعات، اتخاذ تدابیر لازم در بخش های عدلی و قضایی، پیشگیری از فساد در بخش خصوصی، مشارکت جامعه، و تدابیر جلوگیری از پول شویی.
- ب. جرم انگاری فساد اداری؛ مانند جرم انگاری رشوه ستانی کارکنان دولتی، جرم انگاری رشوه ستانی کارکنان دولتی خارجی و کارکنان سازمان های بین المللی و بین الحکومتی، جرم انگاری اختلاس، حیف و میل و سایر سوء استفاده دارایی ها توسط کارکنان دولتی، جرم انگاری سوء استفاده از نفوذ، سوء استفاده از وظایف، افزایش غیر قانونی سرمایه، و جرم انگاری رشوه ستانی در بخش خصوصی.
- ج. همکاری های بین المللی؛ مانند استرداد مجرمین، انتقال محکومین، مساعدت حقوقی متقابل، واگذاری مراحل رسیدگی جزایی، و اجرای تحقیقات مشترک.
- د. اعاده دارایی های از دست رفته در اثر ارتکاب جرایم فساد اداری؛ از طریق طرح دعاوی حقوقی، جبران خسارت متضررین، مصادره اموال.
- ه. ایجاد واحد استخبارات مالی.

## مآخذ:

## الف) قوانین:

- قانون مبارزه با ارتشاء و فساد اداری.
- قانون نظارت بر تطبیق استراتیژی فساد اداری.
- میثاق مبارزه علیه فساد اداری.
- کود جزا.
- قانون مبارزه با فساد اداری.

## ب) کتابها

- اخبار المدینه النبویه، ۲۰۴/۳، ابن شبه، عمر النمیری، دارالعلیا.
- افساد فی الارض چیست، مفسد فی الارض کیست؟ بای، حسینعلی، مجله فقه و حقوق، سال سوم، شماره ۹، ۱۳۸۵، ص ۲۹.
- جرائم الفساد الاداری التي یرتکبها الموظف العمومی، فیروز، ضیف، کلیة الحقوق، جامعة محمد بنخیزر، ۲۰۱۳/۲۰۱۴ الجزائر.
- الفساد الاداری و علاجه فی الشریعة الاسلامیة، معابرة، محمود محمد، الطبعة الاولى ۱۴۱۱هـ، دار الثقافة للنشر و التوزیع، عمان، الاردن.
- فساد مالی- اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، دادخدایی، لیلا، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۰.
- کدهای رفتاری و پیشگیری از بزهکاری، منفرد، محبوبه و فراهانی، حسین جلالی، پژوهشنامه حقوق کیفری، دانشگاه گیلان- ایران، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱.
- المفردات فی غریب القرآن، الراغب، الاصفهانی، حسین بن محمد، دار المعرفة، بیروت، لبنان، (نسخه پی دی ایف).

## ج) سایت های انترنتی:

[https://sacs.gov.af/dr/about/national\\_high\\_council](https://sacs.gov.af/dr/about/national_high_council)

<https://ago.gov.af/dr>، مرکز عدلی-و-قضایی-مبارزه-علیه-جرایم-سنگین-فساد-اداری،

[https://sacs.gov.af/dr/about/special\\_anti\\_corruption\\_secretariat](https://sacs.gov.af/dr/about/special_anti_corruption_secretariat)

[https://sacs.gov.af/dr/get\\_pillar\\_activity/۱۰۳](https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/۱۰۳)

[https://sacs.gov.af/dr/get\\_pillar\\_activity/۱۰۵](https://sacs.gov.af/dr/get_pillar_activity/۱۰۵)

<https://www.etilaatroz.com/۴۰۸۰۷>

<https://www.govserv.org/AF/Mazar/۱۴۱۶۰۱۱۸۰۵۳۱۰۵۵۷۴>