


## Evaluation of Afghanistan's legislative Criminal Policy Against Economic Corruption and its Challenges

Ahmadzaki zaka<sup>1\*</sup>

Hossein Aghababai<sup>2</sup>

### Abstract

With the formation of the republican scheme in Afghanistan in December 2001 and the establishment of peacekeeping forces and the approval of the constitution in Afghanistan, the international community committed to providing extensive grants for the security and reconstruction of Afghanistan. On the other hand, according to the criminal policy of the United Nations to fight corruption, which was reflected in the United Nations Convention in 2003, several measures were taken in the legal system of Afghanistan for international cooperation in the prevention of corruption, which were not successful in controlling corruption. In this article, in addition to the analysis of Afghanistan's legislative criminal policy against economic corruption, the challenges of preventing and dealing with corruption in Afghanistan despite the adoption of the United Nations Convention against Corruption and numerous national regulations in controlling economic corruption have been examined.

**Keywords:** *Legislative criminal policy, Economic corruption, International aid, Bribery, Criminal policy of Afghanistan.*

### 1. Introduction

In all countries, one of the most important and most necessary duties of the government is to provide public services to citizens. Afghanistan, after the collapse of the Taliban regime and the enormous presence of the international community in the country, has provided a great opportunity to provide such services to its citizens, in order not only to provide the basic needs of the people but could, by using the resources provided and in the framework of procurement

---

<sup>1</sup> Ph.D.Candidate, in Criminal Law And Criminology, University of Guilan Rasht, Iran. (Corresponding Author): Email: zakaahmadzaki@gmail.com

<sup>2</sup> Associate Prof. Department of Law, Faculty of Literature and Humanities, University of Guilan, Rasht, Iran: Email: hbabai2002@yahoo.com

contracts, design and implement basic infrastructure projects for the stability, prosperity and economic development of the country. But unfortunately, it did not happen.

American General Inspection Office for the Reconstruction of Afghanistan, known as "SIGAR", announced in a report published in April 2022 that the aid allocated by the United States from 2002 to the fall of the Afghan government for the reconstruction of this country was more than 145.87 billion dollars. (Sigar, 2022: 2).

This study has analyzed the legal criminal policy in the fight against corruption in the first part of the analytical-descriptive method and based on data review and study of sources including documents, laws and reports of evaluation institutions. In the second part, the challenges of fighting economic corruption and the role of not distributing and using the correct international aid in fueling corruption in government institutions and foreign institutions or companies are mentioned.

## **2.Methodology**

This study has analyzed the legal criminal policy in the fight against corruption in the first part of the analytical-descriptive method and based on data review and study of sources including documents, documents, laws and reports of evaluation institutions. In the second part, the challenges of fighting economic corruption and the role of not distributing and using the correct international aid in fueling corruption in government institutions and foreign institutions or companies have been evaluated.

## **3.Results and Discussion**

The findings of this study can be summarized in the following headings.

### **1.3. Legislative criminal policy in the fight against corruption**

Examining the legislative criminal policy and the situation of Afghanistan in the two periods of the republican system, formulating economic criminal strategies and policies, establishing laws and regulations, creating institutions and offices and handing over international obligations shows that policymakers in criminalizing and attracting the cooperation of aid countries have been successful. but in implementing the law and prosecuting criminals, issuing orders and eliminating the roots of corruption, they could not get the satisfaction of citizens and donor countries.

### **2.3. Establishing laws and challenges to fight corruption**

In the last two decades, the Afghan government has enacted several laws in the field of fighting corruption and created legal frameworks in this field. But Afghan leaders have wasted golden opportunities and countless financial and human resources to create, dissolve and integrate anti-corruption institutions.

For this reason, legislative policies in the fight against economic and administrative corruption did not have tangible achievements and were doomed to failure.

Inflation and multiplicity of laws on the one hand and merger and dissolution of institutions or their parallel work on the other hand, "challenged and disordered the society and made law enforcers fail.

### 3.3. Political corruption

Political corruption is the abuse of power by political and government officials in order to secure personal interests with the aim of increasing power or wealth.

The division of government institutions after the Bonn Conference in 2001 among the anti-Taliban warlords was more like business than democratic procedures (Schmeidl, 2016: 8). Members of anti-Taliban armed groups reached high government positions after the Bonn Conference (MacGinty, 2010: 580). Therefore, the security and reconstruction of Afghanistan depended to a large extent on armed groups, and in fact, it can be said that corruption and political deals started from here.

This approach continued to the point where important government institutions were bought and exchanged among them.

### 4.3. Corruption in the contracts of domestic institutions and foreign companies

Financial corruption cases related to the contracts of government institutions reach hundreds of millions of dollars, which are calculated and signed more than the daily rate. The administrative corruption case in the Ministry of Defense related to the procurement of gasoline worth about one billion dollars remained unfinished in this ministry. Procurement contracts in other ministries, such as the Ministry of Interior Affairs of Afghanistan, had a much worse situation than the contracts of the Ministry of National Defense.

Moreover, foreign nationals living in Afghanistan and foreign institutions and some embassies have also played an undeniable role in financial corruption and misappropriation of donated money. It seems that the following documents are enough to prove this claimant.

Sigar's report on the defendants' cases from 2001-2011 It shows the economic corruption among the companies operating in this country.

## 4. Conclusion

According to the research done, it seems that Afghanistan's legislative criminal policy in the fight against corruption in the last two decades, it is considered one of the best and most dynamic periods of legislation in the history of Afghanistan; although from the perspective of legislation and accountability in the field of preventing and fighting corruption, including joining the United Nations To deal with corruption. But this policy was faced with various challenges and obstacles due to the political, social and emergency conditions

imposed on the country of Afghanistan, which prevented the proper implementation of criminal policy against corruption.

Incomplete criminalization, displacement of laws and institutions created in the fight against corruption, abuse of legal powers, lack of independence of investigative, and judicial bodies, hasty actions in creating parallel anti-corruption institutions, non-registration of private security companies and lack of supervisory authority. It was due to their activities and political corruption, including formal and substantive shortcomings and challenges in the fight against corruption, that the Afghan government collapsed and accepted defeat.

## 5. Selection of References

- SIGAR. (2020). Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Quarterly Report to the United States Congress. 30 JAN 2020.
- SIGAR. (2022). Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Quarterly Report to the United States Congress. APRIL 2022.
- Goldstein, J. (2014). EU Confirms Wide Fraud in Afghan Presidential Runoff Election. *The New York Times*, 16.
- Johnson, T. H. (2018). The illusion of Afghanistan's electoral representative democracy: The cases of Afghan presidential and national legislative elections. *Small Wars & Insurgencies*, 29(1), pp.1-37.
- Bak, M. (2019). Corruption in Afghanistan and the role of development assistance. Transparency International.
- Sullivan, T., & Forsberg, C. (2014). Confronting the Threat of Corruption and Organized Crime in Afghanistan. *PRISM*, 4(4), pp.157-173.
- Akseer, T., Haidary, M. S., Miller, R., Sadat, S. M., Satkowski, C., Seese, H., ... & Yousufzai, F. A. (2017). Afghanistan in 2017: A survey of the Afghan people.
- Mac Ginty, R. (2010). Warlords and the liberal peace: state-building in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, 10(4), pp.577-598.
- Schmeidl, S. (2016). The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and 'people's rule' post-2001. *Conflict, Security & Development*, 16(6), pp.575-594.
- Helmandi, M. (2019). Criminal policy of the Afghan government in the fight against administrative corruption, *Contemporary Andisheh*, 5, (19), pp. 117-144. (In persian)

### Citation:


zaka, A, Aghababai, H. (2023), "Evaluation of Afghanistan's legislative Criminal Policy Against Economic Corruption and its Challenges", *Criminal Law Research*, 14(27), pp:117-142. DOI:10.22124/jol.2023.22949.2322


### Copyright:

Copyright for this article is transferred by the author(s) to the journal, with first publication rights granted to *Criminal Law Research*. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



## ارزبایی سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال فساد اقتصادی و چالش‌های فرارو


احمد زکی زکا<sup>۱</sup> 

حسین آقابابایی<sup>۲</sup> 

### چکیده

با شکل‌گیری نظام جمهوری در افغانستان در دسامبر سال ۲۰۰۱ میلادی و استقرار نیروهای حافظ صلح و تصویب قانون اساسی در این کشور، جامعه جهانی به ارائه کمک‌های بلاعوض گسترده‌ای برای تأمین امنیت و بازسازی افغانستان متعهد گردید. از سوی دیگر با توجه به سیاست جنایی سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد که در کنوانسیون سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۳ میلادی منعکس شد، اقدامات متعددی در نظام حقوقی افغانستان برای همکاری بین‌المللی در پیشگیری فساد صورت گرفت که به دلایل مختلف توفیقی در کنترل فساد در این کشور به دست نیاورد. در این مقاله علاوه بر تحلیل سیاست جنایی تقنینی افغانستان در برابر فساد اقتصادی، چالش‌های پیشگیری و مقابله با فساد در افغانستان علی‌رغم تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد و مقررات ملی متعدد در کنترل فساد اقتصادی بررسی شده است.

**واژگان کلیدی:** سیاست جنایی تقنینی، فساد اقتصادی، کمک‌های بین‌المللی، رشوه‌خواری، سیاست جنایی افغانستان.

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه گیلان، رشت، ایران. [zakaahmadzaki@gmail.com](mailto:zakaahmadzaki@gmail.com)  (نویسنده مسئول)

۲. دانشیار گروه حقوق دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دانشگاه گیلان، رشت، ایران.

## مقدمه

باتوجه به نقش اساسی اقتصاد در تکامل سیاسی و اجتماعی هر کشور، مقتضی است سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران در کنار طرح‌های راهبردی دراز مدت و میان مدت برای توسعه و رشد اقتصادی، برای ارتقای سطح کارایی و تأثیرگذاری نهادها و پاسخگویی آن‌ها به شهروندان، پیشگیری و مقابله با فساد اقتصادی را نیز در نظر داشته باشند. امروزه جرایم اقتصادی دارای ساختاری پیچیده شده‌اند و مرتکبین برای اینکه جرمی را به‌طور کامل و بدون نقص انجام دهند، زمان زیادی را برای برنامه‌ریزی و پنهان‌سازی رفتارشان صرف می‌کنند. جرایمی همچون اختلاس، رشوه، خیانت در امانت و... که در مفهوم کلی‌تر به عنوان فساد اقتصادی از آنها یاد می‌شود، جرایم پیچیده‌ای هستند که به آسانی قابل کشف نیستند. از این‌رو پیشگیری و مقابله با این جرایم علاوه بر همکاری بین‌المللی، به تفاهم بین نهادهای دولتی نیز نیاز دارد تا با هم‌افزایی و همکاری، راهکارهای علمی و ممکن برای پیشگیری و مقابله با این بزه یا آسیب را بیمایند.

تبعات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی فساد اقتصادی سبب شده است تا مبارزه با این پدیده‌ای مجرمانه مورد توجه ویژه جامعه جهانی قرار گرفته و با توجه به فرامرزی بودن و تبدیل شدن آن به یک معضل جهانی، به گونه‌ای که شورای اروپا از فساد به‌عنوان یک موضوع سیاسی کلیدی نام برده و بر رابطه میان فساد با جرایم سازمان یافته از یک‌سو و جرایم اقتصادی از سوی دیگر تأکید ورزیده است. بنابراین، مقابله با فساد راهبردی جهانی را اقتضا می‌نماید تا با نظر داشت اصول حقوق داخلی کشورها با اقدامات کنشی مناسب از وقوع این نوع جرایم پیشگیری و در صورت وقوع با آنها مقابله شود. از همین‌رو کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد<sup>۱</sup> (کنوانسیون مریدا) در سال ۲۰۰۳ به تصویب سازمان ملل متحد رسید؛ این کنوانسیون مهم‌ترین سند حقوقی بین‌المللی است که به‌طور مشخص با هدف پیشگیری و مبارزه با عمده‌ترین مظاهر فساد اداری، اقتصادی و مالی تدوین شده است (مصفا، ۱۳۹۵: ۱؛ آقایی، ۱۳۸۶: ۱۲۰؛ مرجانی، ۱۳۹۹: ۳۸).

افغانستان پس از شکل‌گیری نظام جمهوری، مورد توجه جامعه جهانی قرار گرفت و کمک‌های بلاعوضی هنگفتی را در دو دهه دریافت کرد. اداره بازرسی عمومی آمریکا برای بازسازی افغانستان موسوم به «سیگار»<sup>۲</sup> در گزارشی که در اپریل ۲۰۲۲ منتشر نمود اعلام کرد که کمک‌هایی که ایالات متحده از سال ۲۰۰۲ تا سقوط دولت افغانستان برای بازسازی این کشور اختصاص داد بیش از ۱۴۵.۸۷ میلیارد دلار بوده است (Sigar, 2022: 2). براساس این گزارش، بیشتر این کمک‌ها در

1. United Nations Convention against Corruption.

2. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction



بخش تأمین امنیت، حکمرانی مطلوب و ایجاد تسهیلات در زمینه توسعه اقتصادی و اجتماعی در افغانستان هزینه شده است.

هر چند گزارش‌ها از میزان کمک‌های تخصیص یافته برای افغانستان متفاوت است و رسیدن به یک عدد واضح در مورد میزان دقیق و جزئیات آن دشوار به نظر می‌رسد (رامیار، ۱۳۹۹: ۱۲۴). اما گزارش فصلی<sup>۱</sup> در ماه ژانویه ۲۰۲۰ این را می‌رساند که جامعه جهانی سالانه ۸.۵ میلیارد دلار از طریق بودجه افغانستان و خارج از بودجه به این کشور کمک می‌کرد (Sigar, 2020: 13). با محاسبه کمک‌ها از سال ۲۰۰۲ تا سقوط دولت، حد اقل به این نتیجه دست خواهیم یافت که میزان کمک‌ها بالغ بر یک صد میلیارد دلار بوده است. اما دولت افغانستان نتوانست از این فرصت استفاده بهینه ببرد و بیشتر کمک‌ها دستخوش معامله‌های فراقانونی شد که بر اساس ارزیابی و گزارش نهادهای ملی و بین‌المللی، افغانستان یکی از فاسدترین کشورهای جهان شمرده شده است (Bak, 2019: 4) سازمان شفافیت بین‌الملل در گزارش خود به این امر پرداخته است (۲۰۱۷-۲۰۱۲ Transparency International). گزارش سال ۲۰۲۱ این سازمان نشان می‌دهد که افغانستان در میان ۱۸۰ کشور، از لحاظ گستردگی فساد مالی در جایگاه ۱۷۴ و هم‌ردیف با کشورهای کره شمالی و یمن قرار گرفته است.<sup>۲</sup>

در بخش داخلی نیز دیدبان شفافیت افغانستان<sup>۳</sup> در ارزیابی خود از فساد گسترده و سیستماتیک در کشور پرده برداشته است و بیان نموده است که این مشکل همچنان گسترده است (Steven, 2012: 4).

با توجه به این واقعیت، افغانستان خود را متعهد در امر مبارزه با فساد می‌داند و سیاست جنایی پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی را در پیش گرفت. کشور افغانستان در سال ۲۰۰۸ به کنوانسیون مریدا پیوست<sup>۴</sup> و در حقوق داخلی نیز اقدامات و تدابیر چشمگیر و قابل توجهی در زمینه مبارزه با فساد در سطوح مختلفی چون: طراحی استراتژی و سیاست‌گذاری، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نهادها و ادارات و مواردی از این دست را در دستور کار قرار داد. اما با گذشت زمان، فساد گسترده‌تر، پیچیده‌تر و خطرناک‌تر از سال‌های گذشته جریان پیدا نمود تا این که با تسلط دوباره طالبان، نظام جمهوری در سال ۱۴۰۰ از هم پاشید.

شکست سیاست جنایی افغانستان در قبال فساد اقتصادی، این پرسش را مطرح می‌نماید که آیا قوانین تصویب شده در امر مبارزه با فساد ناقص بود؟ چرا این سیاست با وجود تلاش‌های همه‌جانبه

1. <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-01-30qr->

2. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

3. Afghanistan Watch Integrity.

4. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

محکوم به شکست شد؟ قراردادهای پیمان‌کاری و نقش شرکت‌های خارجی در گسترش فساد اقتصادی به چه میزان بوده است؟

دریافت پاسخ قناعت‌بخش، واکاوی بیشتر موضوع را از زوایای مختلف می‌طلبد. با وجود این می‌توان کاستی‌ها در انشای قانون، نبود سیستم شفاف حساب‌رسی، حرکت‌های انفعالی دولت در تدوین استراتژی و وضع قانون، موازی‌کاری در ایجاد نهادها، فقدان یک مرکز جامع و پاسخگو، عدم رعایت تخصص و شایستگی در استخدام، ترجیح روابط بر ضوابط، قراردادهای بزرگ پیمان‌کاری خلاف قانون را از عوامل فساد اقتصادی عنوان نمود.

از نظر ادبیات و پیشینه پژوهش، با توجه به جهانی بودن فساد اقتصادی و مبارزه علیه آن، نویسندگان در حوزه سیاست جنایی در قبال فساد اداری، مالی و اقتصادی پژوهش‌های متعددی را انجام داده‌اند. در برخی مقالات علمی نمایه شده در سامانه‌های فارسی، سیاست جنایی ملی و فراملی در زمینه فساد اقتصادی تحلیل شده است. در مقاله‌ای با عنوان «سیاست جنایی در جرایم اقتصادی» متذکر شده‌اند که «فساد اقتصادی شرایطی را فراهم می‌نماید که در سایه آن، بروز انواع دیگر جرائم تسهیل می‌شود و برای مبارزه و کنترل این پدیده لازم است سیاست جنایی متناسب با آن وضع شود» (کوشا و دهقانی، ۱۳۹۶: ۸۵).

«نقش عدالت سازمانی در پیشگیری از فساد اداری» عنوان پژوهش دیگری است. نویسندگان ضمن این که در این مقاله فساد اداری را از جمله موانع بزرگ در مسیر پیشرفت جامعه می‌دانند، سیستم قانونی ضعیف، عدم شفافیت و نظارت، فقدان عدالت سازمانی و... را از عوامل بروز فساد اداری عنوان نموده‌اند (میرخلیلی و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۷۶).

«چالش‌های سیاست جنایی مبارزه با فساد اداری در حقوق کیفری افغانستان» نام پژوهش دیگری است که نویسنده چالش‌های حقوق کیفری افغانستان را در امر مبارزه با فساد اداری مورد بحث و بررسی قرار داده است. نویسنده به این نتیجه رسیده است که سیاست جنایی افغانستان در برخورد با مجرمین اداری از ابزار لازم و جنبه‌های بازدارندگی برخوردار نبوده و قوانین موجود در این زمینه پوشش لازم و مناسب را ندارند (نویان، ۱۳۹۹: ۱۴۵).

پژوهش دیگری تحت عنوان «سیاست جنایی دولت افغانستان در قبال مبارزه با فساد اداری» منتشر شده است. یافته‌های نویسنده نشان می‌دهد که حرکت‌های انفعال‌گرایانه دولت در تدوین استراتژی و وضع قانون، موازی‌کاری در ایجاد نهادها، فقدان یک مرکز جامع و پاسخگو، وجود فقر و بیکاری و عدم توازن اجتماعی و رفاهی از مهم‌ترین چالش‌ها و کاستی‌های سیاست جنایی افغانستان در قبال مبارزه با فساد اداری می‌باشد (هلمندی، ۱۳۹۹: ۱۱۷).



فساد اقتصادی، که در این پژوهش مورد بحث قرار گرفته است در عام‌ترین تعریف عبارت از سوء استفاده از وجوه عامه برای مقاصد شخصی است (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۹). به دیگر سخن، فساد اقتصادی عبارت از سوء استفاده از قدرت دولتی و اخلال در نظام اقتصادی، اعم از رفتارها و روابط اقتصادی در حوزه تولید، توزیع و مصرف در کشور است (داچک، ۱۳۹۹: ۷۷). که مسائلی از جمله رشوه، کلاهبرداری، اخاذی، اختلاس و... را شامل می‌شود. برخی‌ها فساد اقتصادی را سرطانی می‌دانند که از فقیران دزدیده می‌شود و در امور حکومتی و اخلاقی به مصرف می‌رسد و اعتماد را از بین می‌برد (رحیمیان، ۱۳۹۳: ۱۰۳). البته این را باید اذعان نمود که اصطلاح فساد اقتصادی هرچند در ادبیات حقوقی و قضایی استفاده می‌شود اما در قوانین، تعریفی از آن ارائه نشده و مصداق‌های کامل آن نامشخص باقی مانده است (حسنی، ۱۳۹۶: ۸۴) و به خودی خود جرم نیست ولی می‌تواند معیاری برای شناسایی جرم اقتصادی باشد (میرسعیدی و زمانی، ۱۳۹۲: ۱۶۸).

با توجه به تعریف موسع سیاست جنایی به «مجموعه روش‌هایی که هیأت اجتماع با توسل به آن پاسخ‌های مختلف به پدیده جنایی را سازمان می‌بخشد» (مارتی، ۱۳۹۸: ۶۹). منظور از سیاست جنایی تقنینی افغانستان در خصوص مبارزه با فساد اقتصادی، مجموعه‌ای از تدابیر و اقدامات کیفری و غیر کیفری است که در مقابله با فساد اقتصادی اتخاذ شده است. این مطالعه به روش تحلیلی-توصیفی و بر اساس مرور داده‌ها و مطالعه منابع اعم از اسناد، مدارک، قوانین و گزارش‌های نهادهای ارزیابی‌کننده در بخش اول سیاست جنایی تقنینی در امر مبارزه با فساد را بررسی نموده است. در بخش دوم چالش‌های مبارزه با فساد اقتصادی و نقش عدم توزیع و مصرف صحیح کمک‌های بین‌المللی در دامن زدن به فساد در نهادهای دولتی و نهادهای شرکت‌های خارجی مورد ارزیابی قرار داده است.

### ۱. سیاست جنایی تقنینی در مبارزه با فساد

تعهدات بین‌المللی افغانستان در خصوص پیشگیری و مبارزه با فساد متأثر از الحاق افغانستان به کنواسیون مریدا (۲۰۰۳) است که در سال ۲۰۰۸ میلادی اتفاق افتاد. افزون بر این، افغانستان موظف به انجام تعهدات مربوط به مبارزه با فساد اداری و اقتصادی، از جمله تعهداتی است که در کنفرانس‌های پیاپی کمک‌کنندگان در توکیو (۲۰۱۲)، لندن (۲۰۱۴) و بروکسل (۲۰۱۶) مطرح شده است (یوناما، ۲۰۱۸: ۹).

بر اساس مکانیزم‌های بررسی چگونگی تطبیق مواد کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد که یک روند بین‌کشوری بررسی از سوی کشورهای هم‌تا است و در آن عملکرد هر کشور عضو از سوی دو کشور دیگر به‌طور دوره‌ای هر پنج سال یکبار بررسی می‌شود، و کشورها را در

تطبیق کنوانسیون کمک می‌کند (همان، ۲۰۱۸: ۹) کشور افغانستان برای مبارزه و پیشگیری از فساد اداری و اقتصادی، بایستی در دو دوره مورد بررسی قرار می‌گرفت. دوره اول از سال ۲۰۱۰ الی ۲۰۱۵ توسط کشورهای برونئی و چین، روی جرم‌انگاری اعمال فساد و تنفیذ قانون و همکاری‌های بین‌المللی تمرکز داشت و دیدگاه‌های آنها به نحو مناسبی درکد جزای جدید در سال ۲۰۱۷ در نظر گرفته شد (همان، ۲۰۲۰: ۹). دور دوم بررسی (۲۰۱۶ - ۲۰۲۰) شامل فصل ۱ کنوانسیون مبارزه علیه فساد اداری سازمان ملل متحد (تدابیر پیشگیرانه) و فصل ۵ (استرداد دارائی‌ها) می‌گردد. اردن و دومینیکن به عنوان بررسی کنندگان برای افغانستان انتخاب شدند.

پرسشی که در این میان با توجه به بحث، اشاره به آن بی‌ربط نخواهد بود این است که باید در نظر داشت مدل‌های سیاست جنایی، سیاست جنایی تقنینی افغانستان براساس چه مدلی طرح شده بود؟

در این زمینه به‌طور خلاصه می‌توان گفت افغانستان از دخالت اندیشه‌های ایدئولوژیک جریان‌های لیبرالیسم و مارکسیسم و اسلام‌گرایان بی‌نصیب نبوده است. این کشور، در زمان حکومت‌های: داوود خان، ببرک کارمل، حفیظ الله امین و دکتر نجیب، بر اثر نفوذ جریان مارکسیستی، دارای سیاست جنایی - تقنینی خاص خود بود؛ اما نتوانست از قابلیت اعتبار برخوردار باشد و در نتیجه سیاست مارکسیستی محکوم به شکست شد. همچنان که افغانستان از تجربه تام‌گرایی بی‌نصیب نماند. از این رو، نقطه اوج تام‌گرایی در ظهور دوره اول طالبان ظاهر شد. ظهور این ایدئولوژی، نتیجه ناکامی مجاهدین در گفتمان اسلام‌گرایی سیاسی بر سر قدرت و تقسیم آن بود. افغانستان از تأثیرات جریان لیبرالیسم غربی بر سیاست جنایی - تقنینی خود نیز بی‌بهره نبود و در مدت حکومت امان الله خان (۱۹۲۹ - ۱۹۱۹)، دهه‌ای دموکراسی (۱۹۷۳ - ۱۹۶۳) و آغاز حکومت انتقالی در سال ۱۳۸۲ به ریاست حامد کرزی، پایبندی تقنینی خود را نسبت به اصول جریان فوق‌نشان داد (حسینی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۸۹ - ۱۹۰). در حال حاضر امارت اسلامی افغانستان با رویکرد فقه حنفی و تام‌گرایی کامل در صدد تعیین خط مشی سیاسی خویش در همه امور؛ از جمله تصویب قوانین است. به نظر می‌رسد که در نظام فعلی تصویب قوانین و مجازات با رویکرد فقه حنفی دنبال می‌شود که این خود جامعیت سیاست جنایی تقنینی را زیر سؤال خواهد برد و شهروندانی که در افغانستان پیرو فقه حنفی نیستند را به مشکل روبه‌رو خواهد کرد.

بررسی سیاست جنایی تقنینی و اوضاع افغانستان در این دوره‌ها و پس از آن نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران در امر جرم‌انگاری و جلب همکاری‌های کشورهای کمک‌کننده موفق عمل نمودند. زیرا قانون‌گذاران در افغانستان جلب همکاری‌های بین‌المللی را یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر می‌دانستند (حبیبی، ۱۳۹۷: ۷۹). اما در اجرای قانون و تعقیب مجرمین و صدور قرارها، رضایت

شهروندان و کشورهای کمک‌کننده را نتوانستند فراهم نمایند. اقدامات و تدابیر چشم‌گیر و قابل توجهی که دولت در زمینه مبارزه با فساد در حوزه جرم‌انگاری انجام داد مثل: تدوین استراتژی‌ها و سیاست‌های کیفری اقتصادی، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نهادها و ادارات و سپردن تعهدات بین‌المللی و... ادعای بالا را اثبات می‌نماید.

### ۱.۱. وضع قوانین و مقررات

وقتی دامنه فساد در نهادهای دولتی و خصوصی گسترده می‌شود، عرصه‌های مختلف مالی، اداری، تحصیلی، سیاسی و اقتصادی را متأثر می‌نماید. از این‌رو، تصویب قوانین و مقررات و تدابیر کنشی و واکنشی متعددی را ایجاب می‌نماید تا طیف‌های وسیعی از اشخاص حقیقی و حقوقی که در معرض ارتکاب فساد هستند ذیل مقررات انتظام بخش مرتبط قرار گیرند.

#### ۱.۱.۱. قانون مبارزه با فساد اداری

حکومت افغانستان در زمان ریاست جمهوری اشرف غنی تصمیم مغایر تعهداتش در اسناد بین‌المللی و کنفرانس‌های جهانی گرفته بود که در آن کشورهای کمک‌کننده، کمک‌هایشان را به اقدامات عملی دولت افغانستان در راستای مبارزه با فساد اداری منوط کرده بودند. حکومت افغانستان، به منظور رعایت میثاق جهانی مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا) و با در نظر داشت تعهداتش در نشست‌های بین‌المللی، می‌بایست کمیسیون مستقل مبارزه با فساد اداری را ایجاد می‌کرد. ولی در آن زمان رئیس جمهور غنی، ایجاد کمیسیون مبارزه با فساد اداری را خلاف قانون اساسی می‌دانست و با ایجاد آن مخالفت کرده بود. افزون بر این، حکومت تنها قانونی را که برای تنظیم و هماهنگی اقدامات مبارزه با فساد اداری در اختیار داشت با اداره آن یکجا لغو کرد (قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۴۰) که در نتیجه، دو خلاء در روند مبارزه علیه فساد اداری به صورت هم‌زمان ایجاد شد. خلاء اول، نبود یک مرجع یا نهاد غیرحکومتی با صلاحیت‌های مشخص، مستقل و غیرسیاسی که در زمینه مبارزه با فساد اداری به گونه مستقل، غیرسیاسی و بی‌طرفانه قضایای مربوط به موارد فساد اداری را کشف، بررسی و مورد رسیدگی قرار دهد. خلاء دوم، خلاء حقوقی بود که با الغای قانون مبارزه با فساد اداری ایجاد شد. در آن زمان قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری که در آن مصادیق هجده‌گانه‌ی فساد اداری تشخیص شده بود، با فرمان رئیس جمهوری ملغی شد. سرانجام دولت افغانستان، در نتیجه‌ی انتقادهای و فشارهای گسترده و کم‌پیشینه‌ی نهادهای فعال در این روند و کشورهای کمک‌کننده به افغانستان، در آغاز سال ۱۳۹۷ ناگزیر شد تا قانون مبارزه با فساد اداری را مجدداً طی مراحل و پس از مشوره‌های پی‌هم با نهادها و

سازمان‌های ذی‌ربط، با فرمان تقنینی شماره ۳۲۷ رئیس‌جمهور در جریده رسمی<sup>۱</sup> شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۸ میزان/مهر سال ۱۳۹۷ نشر کند. این قانون دارای ۵ فصل و ۴۰ ماده می‌باشد. در ماده دوم اهداف این قانون را چنین بیان نموده است. «توضیح وظایف و صلاحیت‌های مراجع مبارزه با فساد اداری؛ تأمین هماهنگی میان وزارت‌ها و ادارات دولتی ذی‌ربط در امر جلوگیری از فساد اداری؛ جلب همکاری نهادهای بین‌المللی در امر مبارزه با فساد اداری؛ انسجام فعالیت‌های مراجع ذی‌صلاح کشفی، عدلی و قضایی در امر مبارزه با فساد اداری؛ فراهم نمودن زمینه تحقق مفاد میثاق مبارزه علیه فساد اداری؛ فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در امر جلوگیری و مبارزه با فساد اداری و افزایش مؤثریت و مفیدیت فعالیت‌های وزارت‌ها و ادارات ذیربط در امور مبارزه با فساد اداری» (قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۲).

نشر و اجرای قانون مبارزه با فساد اداری که در آن دیدگاه‌های جامعه‌ی مدنی و نهادهای فعال در این روند، در نظر گرفته نشده بود، با واکنش این نهادها مواجه شد. حکومت افغانستان، بار دیگر در اثر فشارها و انتقادهایی که به خاطر تدوین و توشیح قانون مبارزه با فساد اداری بالا گرفته بود، قانون مبارزه با فساد اداری را قبل از آن که اجرایی شود، تعدیل کرد. در تعدیل جدید قانون مبارزه با فساد اداری، دیدگاه‌های نهادهای منتقد در مسائلی چون ترکیب‌گزینش و نحوه انتخاب اعضای کمیسیون مبارزه با فساد اداری، تا حدودی انعکاس یافت. اما دیده شد که آقای غنی یک هفته قبل از کنفرانس جینوا با صدور فرمان شماره ۱۱۰ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۲، اعضای کمیسیون مبارزه با فساد اداری را معرفی و فعالیت کمیسیون را اعلام کرد. این در حالی بود که دو سال از توشیح قانون متذکره و یک‌سال از تعدیل برخی ماده‌های آن سپری شده بود که بایستی در این مدت با مشورت نهادهای ذیربط، اعضای کمیسیون مبارزه با فساد اداری را معرفی و نحوه فعالیت این کمیسیون را اعلام می‌کرد تا خلاء ناشی از فقدان مرجع کشفی در زمینه مبارزه با فساد اداری تا حدودی رفع می‌شد. بنابراین، اقدام عجولانه رئیس‌جمهور که برای دلخوشی کشورهای کمک‌کننده صورت گرفته بود، یک بار دیگر اعتراض‌ها و انتقادات نهادهای فعال در این روند را به بار آورد. افزون بر این، به نظر می‌رسید که رئیس‌جمهور در گزینش اعضای کمیسیون برخلاف صراحت ماده‌ی نهم و دهم قانون مبارزه با فساد اداری،<sup>۲</sup> اقدام نموده بود و هیچ نظارتی در نحوه گزینش اعضای کمیسیون مبارزه با فساد اداری از سوی نهادهای ذیربط صورت نگرفته است. این در حالی است که بر اساس

۱. ماهنامه رسمی وزارت دادگستری در افغانستان است این وزارت مسئولیت دارد جریده رسمی را که حاوی قوانین، فرامین و تصمیم‌های صادره دولت است به‌شکل ماهوار به نشر برساند. در صورت لزوم شماره‌های اختصاصی نیز به نشر سپرده خواهد شد.

۲. قانون مبارزه با فساد اداری ۱۳۹۷، شماره پیاپی ۱۳۱۴.

ماده‌ی دهم قانون مبارزه با فساد اداری، رئیس جمهور بعد از مشوره با نهادهای مدنی فعال در روند مبارزه با فساد اداری، می‌بایست اعضای کمیسیون را تعیین کند (قانون مبارزه با فساد اداری، ماده ۱۰).

### ۲.۱.۱. قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری

این قانون به تأسی از احکام مندرج در مواد ۵۰، ۷ و جزء سوم ماده ۷۵ قانون اساسی وضع و در جریده رسمی شماره ۱۳۱۴ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۸ نشر شده است. این قانون در ۵ فصل و ۳۳ ماده بر اساس فرمان تقنینی شماره ۳۱۶ رئیس جمهور نافذ شده است. «تأمین مصونیت و حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری، تشویق اشخاص به اطلاع‌دهی جرایم فساد اداری و فراهم آوری تسهیلات برای مشارکت مردم، فراهم نمودن زمینه برای کشف، تحقیق و محاکمه مرتکبین جرایم فساد اداری و جلوگیری از ارتکاب جرایم فساد مندرج باب چهارم کتاب دوم کُد جزا» (قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان جرایم فساد اداری، ماده ۲) از اهداف مهم این قانون عنوان شده است.

بر اساس این قانون، اطلاع‌دهنده می‌تواند ارتکاب عمل فساد اداری را بدون افشای هویت گزارش دهد، هویت اطلاع‌دهندگان بدون رضایت‌شان افشاء نمی‌شود (قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان، ماده ۵ و ۸). هر چند در این قانون از شخص اطلاع‌دهنده حمایت شده است و حتی در صورت افشای هویت وی تضمین‌های کیفری برای افشاگر نیز در نظر گرفته شده است اما در صورتی که اطلاع‌دهنده حُسن نیت نداشته باشد و یا اطلاعات داده شده از سوی وی کاملاً نادرست باشد در این قانون اشاره نشده است. این امر به نوبه خود حق مدعی علیه را در جریان رسیدگی جزائی محدود می‌سازد تا واردکننده اتهام را بشناسد (یوناما، ۲۰۱۹: ۲۰). افزون بر این، حمایت مطلق و همه جانبه از اطلاع‌دهنده زمینه انتقام‌جویی را مساعد می‌سازد که اطلاع‌دهنده اگر با دیگری رقابت یا دشمنی داشته باشد با استفاده از این فرصت می‌تواند جرایم را زمینه‌سازی نماید و رقیب یا دشمن خود را در دام قرار دهد.

به نظر می‌رسد که یکی دیگر از کاستی‌های این قانون محدودیت ساحه تطبیق آن است زیرا هیچ اشاره‌ای به اطلاع‌دهی از شرکت‌ها و نهادهای خارجی در آن نشده است. این در حالی است که ماده چهارم این قانون مقرر می‌دارد: «احکام این قانون در رابطه به اجراءات وزارت‌ها، ادارات دولتی، کمیسیون‌های مستقل، شرکت‌ها و تصدی‌های دولتی و خصوصی، نهادهای جامعه مدنی و مؤسسات غیر دولتی که خدمات عامه را عرضه می‌دارند، تطبیق می‌گردد» (قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان، ماده ۴).

### ۳.۱.۱. مبارزه با فساد اقتصادی در کد جزا

با اجرای این قانون، بسیاری از احکام تقنینی که قبلاً نافذ بود ملغی شد (کد جزا، ماده ۹۱۶). از همین جهت، مواد مربوط به مصادیق فساد اداری و اقتصادی در این قانون بایستی مورد بررسی قرار گیرد.

این قانون بر اساس حکم مواد ۷ و ۲۷ و سایر مواد قانون اساسی، مورخ ۲۵ ثور / اردیبهشت ۱۳۹۶ در شماره ۱۲۶۰ جریده رسمی در ۱۳ فصل و ۹۱۶ ماده منتشر شد. در بند (۱) ماده دوم این کد تصریح شده است که این قانون جرایم و جزاهای تعزیری را تنظیم می‌نماید (کد جزا: ماده ۲). به طور کلی، تهیه، تدوین و تصویب کد جزا مهم‌ترین رخداد و یک نوع ابتکار و تحول کلان در نظام کیفری افغانستان به شمار می‌رفت که جامع‌ترین سند تقنینی در حوزه جزائی است که بیش از ۳۳ قانون جزائی دیگر در عرصه‌های مختلف با تصویب این قانون لغو گردید. این قانون در زمینه تعقیب جرایم فساد اداری نیز برجسته‌ترین دست‌آورد بود که گام مهمی در اصلاح عدالت جزائی کشور افغانستان محسوب می‌شود (هلمندی، ۱۳۹۹: ۱۳۰). بخش‌های مختلف از این کد و مواد زیادی از آن به مسأله جرم‌انگاری رفتارها به‌عنوان فساد اقتصادی و اداری اختصاص یافته است.

جرم‌انگاری ناقص پیش از تصویب کد جزا و عدم بیان جامع مصادیق فساد اداری، از آسیب‌ها در خصوص مبارزه با فساد اداری، عنوان شده است. عناوین مجرمانه خاصی مانند سوء استفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی کارکنان دولتی به صراحت جرم‌انگاری نشده بود، در حالی که این رفتارها، همانند رشوه و اختلاس، مطابق با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، از جمله جرایم فساد اداری است (کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مواد ۱۸ و ۲۰). این نقص، سیاست جنایی واکنشی افغانستان در امر مبارزه با فساد اداری به‌ویژه در زمینه سوء استفاده از نفوذ و افزایش غیر قانونی دارایی را به چالش کشیده و تعقیب قضایی مرتکبان را دشوار ساخته بود. کد جزا عناوین پیش‌گفته را جرم‌انگاری، عناصر مجرمانه و مجازات آن را تعیین و راه را برای سرکوب کیفری اعمال یاد شده باز کرده است (حسینی، وبلاغت، ۱۳۹۸: ۹۶). ماده ۳۹۹ در فصل سوم باب چهارم کد جزا، به جرم سوء استفاده از نفوذ اختصاص یافته است.

جرم‌انگاری رشوه، اختلاس و جرایم در حکم اختلاس که مهم‌ترین مصادیق فساد اقتصادی است در قانون جزا از جامعیت لازم برخوردار نیست و مشمول همه موارد جرایم یاده شده نمی‌باشد و تنها بخش دولتی را در بر می‌گیرد در این قانون، از ارتشا و اختلاس در بخش خصوصی، سازمان‌های بین‌المللی و نمایندگی دولت‌های خارجی در افغانستان نیز غفلت شده بود. در ماده ۲۵۴ و ۲۶۸ قانون جزا مرتکب جرم رشوه و اختلاس منحصر به موظف خدمات عامه بود. به همین دلیل رسیدگی به قضیه کابل بانک که یک بانک غیر دولتی بود و اموال و دارایی آن از سوی

تعدادی از کارمندان آن تملک شده بود، به عنوان اختلاس با مشکل نبود نص قانونی مواجه بود (حسینی، وبلاغت، ۱۳۹۸: ۹۹).

هر چند در ماده ۷ قانون نظارت بر استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، احکام آن علاوه بر ادارات دولتی شامل بانکها، مؤسسات غیر دولتی بین المللی و خصوصی طرف معامله مالی با دولت نیز دانسته شده است، اما این ماده به دلیل اینکه قانون یاد شده در تعیین عناصر و ارکان جرم و تعیین مجازات جرایم مشمول، به قانون جزا ارجاع داده و در قانون جزا مجازات این جرایم در بخش غیر دولتی مشخص نشده، فاقد اثر خاصی در توسعه مفهومی این جرایم می باشد. بنابراین، با تصویب کد جزا، نواقص در جرم انگاری مصادیق مبارزه با فساد اداری را به شکل قابل ملاحظه ای رفع نمود. ولی این کد نیز در خصوص بیان مصادیق فساد اداری از جامعیت بر خوردار نبوده و با دقت در مواد آن می توان نواقصی را مشاهده نمود.

در ماده ۳۷۰ کد جزا جرم رشوه و اختلاس را از بخش دولتی به بخش غیر دولتی و خصوصی گسترش داده است. با وجودی که در کد جزا مفهوم مصادیق فساد اداری توسعه یافته است اما رشا و ارتشاء در حزب سیاسی و جمعیت مورد غفلت قرار گرفته است، زیرا به دلیل تصریح به جمعیت در جرم اختلاس و جرم در حکم اختلاس در مواد ۳۸۸ و ۳۸۹ و به دلیل حصری بودن موارد یاد شده در ماده ۳۷۰ و بر اساس تعریف قانونی مؤسسه غیر دولتی و مؤسسه خصوصی، این اصطلاحات شامل جمعیت و حزب سیاسی نمی شود و بایستی همان طوری که در جرم اختلاس به جمعیت تصریح شده است در ماده ۳۷۰ نیز این صراحت ذکر می شد (کد جزا، ماده ۳۷۰).

در خصوص تطبیق، نظارت و اجرایی شدن قوانین و مقررات یاد شده، ادارات، نهادها و کمیته های مختلفی در دو دهه عمر دولت جمهوری اسلامی افغانستان ایجاد شده است. ایجاد اداره عالی تفتیش در سال ۱۳۸۲ مستقل از قوای سه گانه، ایجاد اداره عالی بازرسی در راستای مبارزه با فساد اداری در سال ۱۳۹۸ بر اساس فرمان ریاست جمهوری، ایجاد مرکز عدلی و قضایی مبارزه با جرایم سنگین فساد اداری، کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی، کمیسیون مبارزه با فساد اداری شورای عالی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری، کمیته مستقل و مشترک نظارت و ارزیابی مبارزه علیه فساد اداری و دبیرخانه ویژه مبارزه با فساد اداری «از جمله ادارات و نهادهایی است که در دو دهه گذشته از سوی دولت افغانستان در جهت مبارزه با فساد اداری و اقتصادی ایجاد شده بود» (هلمندی، ۱۳۹۹: ۱۳۰-۱۳۵).

با وجود نقص و کاستی ها در انشاء و تصویب قوانین و ایجاد عجلانه نهادها در امر مبارزه با فساد اداری، به وضوح می توان موفقیت طرح کنندگان سیاست جنایی تقنینی و حتی قضایی را برای مبارزه با فساد درک نمود. هر چند سیاست جنایی تقنینی و قضایی در مسیر اصلی خود حرکت

نکرد، اما تصویب قوانین و مقررات و ایجاد ادارات و نهادها امیدواری‌ها را برای جدیت دولت در امر مبارزه با فساد به میان آورده بود.

## ۲.۱. استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری

یکی از راهبردهای کلان و جامع دولت‌ها برای دستیابی به اهداف سیاسی، نظامی، اقتصادی و اجتماعی استراتژی است که برای اجرایی شدن تصمیم‌های بنیادی، برنامه و سیاست‌های مؤثر را تعریف می‌کند. استراتژی‌ها به مثابه یک الگو و برنامه دربرگیرنده مجموعه‌ای زنجیره‌وار از اهداف اساسی، سیاست‌ها و اقدامات منظمی است که از سوی دولت‌ها و سازمان‌ها ساخته می‌شوند.

استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، به تأسی از جزء ۳ ماده ۷۵ قانون اساسی افغانستان و همچنان تعهدات دولت افغانستان به هدف حاکمیت قانون، تأمین عدالت، مبارزه علیه فساد اداری و حسابدهی شفاف مطابق فرمان شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۶ رئیس جمهور اجرایی شد. این استراتژی، اصلی‌ترین و جامع‌ترین برنامه راهبردی دولت افغانستان محسوب می‌شود که بر اساس نیازها و واقعیت‌های مربوط به ادارات و افزایش روزافزون فساد اداری ترتیب، تدوین و تصویب شده است (یوناما، ۲۰۱۸: ۳). مطابق این سند، تمام نهادها و ادارات دولتی ملزم به تدوین برنامه مبارزه با فساد اداری هستند. در این سند، پنج اولویت اجرایی در پنج بخش مهم تنظیم شده است:

- ۱- تقویت رهبری سیاسی ملی و تقویت شبکه‌های اصلاحگرا (بخش سیاسی)؛
- ۲- خاتمه دادن به فساد اداری در بخش امنیتی، به خصوص در وزارت امور داخله (بخش امنیتی)؛
- ۳- ایجاد سیستم خدمات استخدامی مبتنی بر شایستگی و پایان دادن به مداخلات و واسطه‌بازی در استخدام (بخش خدمات ملکی)؛
- ۴- اصلاحات عدلی و قضایی و تعقیب متهمین فساد اداری (بخش عدلی و قضایی)؛
- ۵- مدیریت سالم مالی و بودجه‌ای به نحوی که حمایت مالی شفاف و قابل پیگیری بوده و مطابق اصول و مقررات ملی حساب‌ها بررسی گردد (بخش امور مالی) (وزارت عدلیه، ۱۳۹۶: ۱۶-۱۹-۲۲-۲۶ و ۳۱).

تصویب استراتژی مبارزه با فساد اداری نماد روشنی از تعهد دولت افغانستان در امر مبارزه با فساد است. عمده‌ترین ضعف استراتژی این است که توقع کلیدی نهادهای ذی‌دخل در آن برآورده نشده است. توقع آنان این بود که ترتیبات نهادی به گونه مناسب تعریف و مشخص شود و تشکیلات پیچیده نهادهای مبارزه با فساد اداری افغانستان (گزارش یوناما در باره فساد اداری، ۲۰۱۷: ۵) هماهنگ گردد. هیچ نوع تذکری از اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد



اداری در استراتژی صورت نگرفته در حالی که بعضی از تدابیر باعث تقلیل صلاحیت‌های آن اداره خواهد شد.

ادغام نهادهای مبارزه با فساد اداری در اداره دادستانی کل و ایجاد پست ویژه معین دادستانی در امور مبارزه با فساد اداری یکی دیگر از ضعف‌های این استراتژی عنوان شده است (استراتژی مبارزه با فساد اداری، ۴). قرار دادن اداره ثبت و رسیدگی به دارایی‌های مقامات حکومتی در زیر مجموعه اداره‌ی امور ریاست جمهوری، گنجاندن تشکیل ساختاری در قانون از استراتژی حذف، و موضوع تعهد عمومی در امر بازبینی قانون مبارزه با فساد اداری جایگزین آن شد. تأخیر در ضرب الاجل ارائه استراتژی که می‌باید یک ماه بعد از نهایی شدن ارائه می‌شد، عدم تخصیص بودجه جداگانه برای اجرای آن، از دیگر کاستی‌ها در این استراتژی عنوان شده است (مبارزه علیه فساد اداری از استراتژی تا تطبیق: ۲۰۱۸، ۱۴).

## ۲. چالش‌های مبارزه با فساد

با وجود اقدامات انجام شده، سیاست جنایی تقنینی افغانستان در مبارزه با فساد با چالش‌های مختلف ماهوی و شکلی مواجه است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

### ۲.۱. فقدان تخصص طراحان سیاست جنایی تقنینی

متخصص نبودن وضع کنندگان قانون، یکی از چالش‌های اساسی فراروی مبارزه با فساد اداری در حوزه سیاست جنایی تقنینی است. با توجه به این که در افغانستان متصدی سیاست تقنینی شورای ملی است که متشکل از مجلس عوام (ولسی جرگه) و مجلس اعیان (مشرانو جرگه) بود (حبیبی، ۱۳۹۷: ۷۳)، در دو دهه گذشته اکثریت نمایندگان در این دو مجلس فاقد دانش تخصصی و حقوقی بودند. این در حالی است که فرایند تدوین و تصویب قوانین در کنار سایر ویژگی‌ها، نیازمند دارا بودن فهم حقوقی و جرم‌شناسی است. به این ترتیب، نمایندگان پارلمان کشور و سایر افرادی که در مراحل مختلف تدوین و نگارش قانون ایفای وظیفه می‌کردند، فاقد این ویژگی‌ها بودند و قوانینی که در حوزه‌های مختلف، از جمله مبارزه با فساد اداری، وضع شد در پیشگیری و کنترل فساد اداری فاقد کارآمدی لازم بود (نویان، ۱۳۹۹: ۱۵۴). فقدان معیار و ضابطه در جرم‌انگاری، فقدان ضابطان حرفه‌ای و متخصص و همچنان نبود قانون کاربردی در حوزه دادرسی، عدم رسیدگی به موقع یا تعلیق قرارهای صادره (یوناما، ۲۰۲۰: ۱۱). جرم‌انگاری ناقص و ابهام در جرم‌انگاری (حسینی و

۱. فرمان شماره ۲۷۷۱ ریاست جمهوری در مورد تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری مورخ ۹ دسامبر ۲۰۱۷.

بلاغت، ۱۳۹۸: ۹۸ و ۱۰۳). از جمله چالش‌های ماهوی و شکلی در این زمینه عنوان شده است که همه آن‌ها به نبود تخصص و مهارت لازم در مجالس قانون‌گذاری باز می‌گردد که نتوانسته با مطالعه تطبیقی و متناسب سازی ضوابط پیشگیری و مقابله با فساد با بوم‌زیست افغانستان مقررات‌گذاری یا پاسخ‌گذاری مناسب در این زمینه را انجام دهد.

## ۲.۲. نبود مرجع واحد برای مبارزه با فساد اداری

پس از آن که رئیس جمهور در یک هدایت شفاهی تعدادی از کارمندان وزارت مالیه را ممنوع‌الخروج اعلام کرد و لیست آن افراد به رسانه‌ها درز نمود، این اقدام رئیس جمهور با واکنش‌های متفاوت روبه‌رو شد اما مسأله‌ای که به آن پرداخته نشد، چگونگی رسیدگی به این‌گونه قضایا در نبود نهاد یا مرجع کشفی مبارزه با فساد است.

از منظر قانونی، دولت افغانستان قوانین متعددی را در زمینه مبارزه با فساد اداری در دو دهه گذشته وضع کرده و بستر حقوقی در این زمینه فراهم شده بود. اما نبود یک نهاد یا مرجع مستقل که بتواند اطلاعات مرتبط با فساد اداری را کشف، مدارک مثبت آن را جمع‌آوری، بررسی و پی‌گیری کند، باعث تعمیق بیشتر فساد اداری شده و پراکنده‌گی بی‌پیشینه‌ای را در این زمینه به وجود آورده بود. هر چند قبلاً اداره مستقل نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه با فساد اداری وجود داشت و خلاء یاد شده را رفع می‌کرد ولی این اداره براساس فرمان رئیس جمهور ملغی شد و یک خلاء کشفی در روند مبارزه با فساد اداری به میان آمد. این در حالی بود که «قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری» بعد از گسترش فساد در سال ۱۳۸۷ تصویب شد و با صدور این فرمان تقنینی، قانون مبارزه علیه ارتشاء و فساد اداری منتشره جریده رسمی شماره ( ۸۳۸) سال ۱۳۸۳ لغو شد (قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری، ماده ۱).

متأسفانه حکومت افغانستان در بیست سال گذشته، نهادهای متعددی را برای مبارزه با فساد اداری ایجاد، ادغام و منحل کرده است. شاید هیچ کشوری در جهان همانند افغانستان، تجربه فراوان نهادسازی را در زمینه مبارزه با فساد اداری نداشته باشد. رهبران افغانستان، فرصت‌های طلایی و منابع بی‌شمار مالی و انسانی را برای ایجاد، انحلال و ادغام نهادهای مبارزه با فساد اداری ضایع کرده اند. به همین سبب، سیاست‌های تقنینی در امر مبارزه با فساد اقتصادی و اداری دست‌آوردهای ملموس نداشت و محکوم به شکست شد. همان گونه که گفته شده است، تورم و تعدد قوانین از یک‌سو و ادغام و منحل کردن نهادها و یا موازی‌کاری آنها از سوی دیگر، «جامعه را دچار چالش و نابسامانی می‌کند و مجریان و کارگزاران تطبیق قوانین را با مشکل روبه‌رو می‌سازد» (هلمندی، ۱۳۹۹: ۱۳۸).

### ۳.۲. فساد سیاسی

منظور از فساد سیاسی، سوء استفاده از قدرت توسط کارگزاران سیاسی و دولتی در راستای تأمین منافع شخصی با هدف افزایش قدرت یا ثروت است (احدی و دیگران، ۱۳۹۷: ۲). با نیم‌نگاهی به فرایند شکل‌گیری نظام جمهوری پس از طالبان، اهمیت این موضوع به‌عنوان چالش بزرگ و مانع توفیق برنامه‌های مقابله با فساد روشن می‌شود.

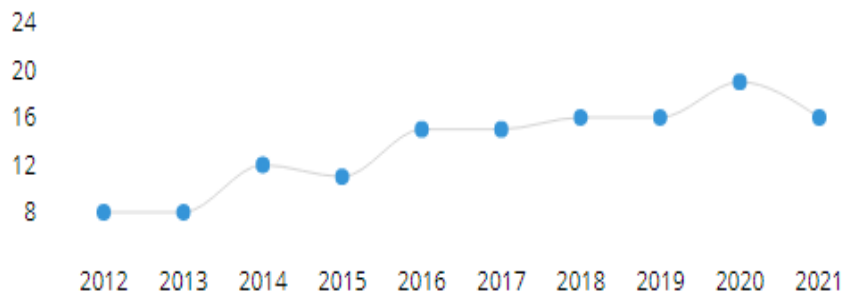
کشورهای دخیل در جنگ افغانستان و به‌صورت خاص آمریکا برای تضمین بقای دولت پس از طالبان، کنفرانس بن را در سال ۲۰۰۱ ترتیب دادند. پس از جلسات متعدد در پشت درهای بسته به این نتیجه رسیدند که وزارت‌خانه‌ها را بین گروه‌های جهادی و مسلح درگیر جنگ و نخبگان سیاسی طرفدار غرب تقسیم نمایند که در این میان سهم گروه‌های مسلح یا به تعبیر واضح‌تر جنگ سالاران بیش‌تر بود. این رویکرد سیاسی بیش‌تر شبیه به تجارت بود تا رویه‌های دموکراتیک (Schmeidl, 2016: 8). افراد عضو گروه‌های مسلح ضد طالبان پس از تشکیل کنفرانس بن به موقعیت‌های بالای دولتی دست یافتند (MacGinty, 2010: 580). بنابراین، امنیت و بازسازی افغانستان تا حد زیادی متکی به گروه‌های سلاح به‌دست بود و در واقع می‌توان گفت فساد و معامله‌های سیاسی از همین جا آغاز شد.

هر فردی در اداره‌ی تحت امرش دست به اختلاس، رشوه و خرید و فروش پُست‌های دولتی و مصارف بی‌رویه می‌زد. از همین‌رو، فساد اقتصادی از جمله رشوه، اختلاس و هزینه‌های روبنایی و غیر ضروری بدون حساب‌دهی به‌صورت چشمگیر و قابل توجه در پرتو سرازیر شدن کمک‌های کشورهای خارجی، رشد نمود که در نتیجه دستگاه‌های دولتی به‌ویژه نیروهای امنیتی و قوه قضایه را تحت تأثیر قرار داد و اعتبار دولت را تضعیف کرد که برخی پژوهش‌گران از آن به‌عنوان فساد همه‌گیر و بومی<sup>۱</sup> یاد کرده‌اند (Sharma, 2009: 1)، و برخی آن را «فساد و جنایت سازمان یافته»<sup>۲</sup> نامیده‌اند (Sullivan, 2014: 158). بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که کارمندان عامه، سیاستمداران، قوه قضائیه، پلیس و مؤسسات خدمات عمومی بیش‌تر در معرض فساد قرار داشتند (Asia Foundation, 2017: 6). شاهد قابل تأمل و نگران‌کننده این ادعا این است که با وجود کمک‌های بین‌المللی برای نهادسازی و اصلاح رویه‌ها، افغانستان در این سال‌ها یکی از فاسدترین کشورها به‌شمار می‌رفت (Bak, 2019: 4).

در نموداری که از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی منتشر شده است، سیر صعودی فساد مالی در افغانستان از سال ۲۰۱۲ الی ۲۰۲۱ را نشان می‌دهد.

1. endemic corruption

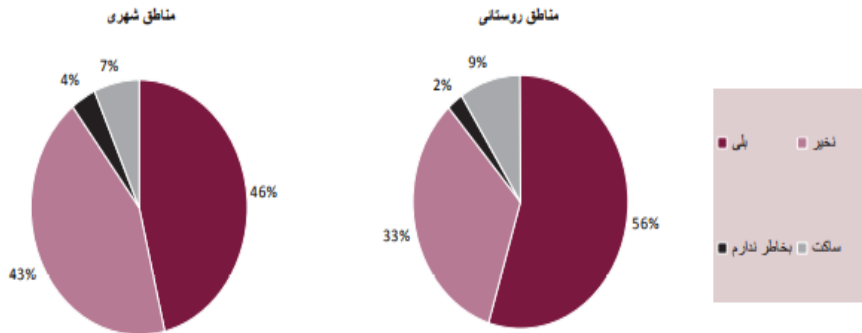
2. Corruption and organized crime



#### نمودار ۱: تغییرات امتیاز از سال ۲۰۱۲ - ۲۰۲۱<sup>۱</sup>

در گزارش دفتر ملل متحد برای مواد مخدر و جرم<sup>۲</sup> به طور مفصل به قضایای گزارش شده رشوه توسط متضررین پرداخته شده است. نظرسنجی این گزارش از ماه اوت الی ماه اکتبر سال ۲۰۰۹ در افغانستان صورت گرفته است. شرکت کنندگان در این نظرسنجی از ۱۲ شهر و بیش تر از ۱۶۰۰ قریه/روستا به طور تصادفی انتخاب و با آنها مصاحبه انجام شده است. به طور کلی با بیش از ۷۶۰۰ تن مصاحبه صورت گرفته است. یکی از یافته‌های عمده این نظرسنجی آن است که شهروندان جهت تسریع مراحل اداری مجبور می‌شوند تا برای کارمند آن اداره پول اضافی بپردازند. ۵۲ درصد شهروندان حداقل یک‌بار در سال وادار شده‌اند تا به کارمند دولتی رشوه بدهند (UNODC, 1388: 6 & Asia Foundation, 2017).

1. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>  
 2. UNODC



**نمودار ۲:** درصد افرادی که طی ۱۲ ماه گذشته به کارمندان خدمات عامه حداقل یک‌بار در مناطق شهری و روستایی رشوه پرداخته‌اند (فساد اداری در افغانستان، ۲۰۱۰: ۷)

متوسط تعداد رشوه نقد که در سال ۲۰۰۹ پرداخت گردیده است برای شهرها ۵.۲ و برای مناطق روستایی ۵.۴ درصد است. این بدان مفهوم است که تعداد مجموعی رشوه نقد که از سوی افراد در شهرها و مناطق روستایی در سال مذکور پرداخت گردیده است به ۴۴۴۴۷۵۷ و ۱۱۲۸۰۸۴۹ نفر می‌رسد.

شهرها	روستاها	ملی	
850,000	2,500,000	3,350,000	۱. تعداد مردم که پول را بجهت رشوت تادیه میکنند
5.2	4.5		۲. حد اوسط رقمی که در یک سال بجهت رشوت تادیه شده است
139	166		۳. حد اوسط مقدار رشوت (دالر امریکایی)
615.7	1,870.6	2,486.3	مجموع پول که بجهت رشوت پرداخته شده است (۱.۲x۰.۳) میلیون دالر امریکایی

**نمودار ۳:** خلاصه شمارش مقدار پول که در یک‌سال به‌طور رشوه پرداخت گردیده است (فساد اداری در افغانستان، ۲۰۱۰: ۳۰).

در دوران ریاست جمهوری حامد کرزی، شماری از اعضای کابینه و افراد بلند رتبه حکومت افغانستان به اتهامات مختلفی چون فساد، رشوه‌ستانی، اختلاس و سوءاستفاده از صلاحیت‌های قانونی متهم و پرونده‌های‌شان به ارگان‌های قضایی کشور ارسال گردید، اما تاسقوط جمهوریت

نتیجه نهایی هیچ محاکمه در مورد این افراد برای مردم روشن نشد. افزون بر این، برابر اطلاعات انتشار یافته، در پاره‌ای از موارد، ریاست جمهوری عملاً در آزادی متهمان از بند، دخالت نموده و روند دادرسی کیفری را مختل می‌نمود. پرونده صاحبی شهردار کابل در آن زمان و همچنان اتهام احمد ضیاء صالحی مسئول مالی شورای امنیت ملی مبنی بر درخواست رشوه، از جمله پرونده‌هایی است که عملاً ریاست جمهوری در امور دادرسی دخالت نمود و پس از چند ساعت بازداشت، آنها رها شدند (Hugh, 2011; P.1-2). کدهای ۹۱ و ۹۲ دو منبع پولی بزرگ احتیاطی در سند بودجه هستند که مصرف از این کدها در صلاحیت رئیس‌جمهور بود. انباشتن میلیاردها افغانی به بهانه مصرف در حالت‌های اضطراری نوعی دیگری از فساد سیاسی بود که تحت نظر ریاست جمهوری مدیریت می‌شد. این رویکرد که در تضاد با اصول مالی قرار داشت و هزینه‌های بی‌رویه و بدون حساب‌دهی داشت هر سال درد سرهایی را در شفافیت مصارف حکومت ایجاد می‌کرد اما تا آخرین روزهای عمر جمهوریت هیچ مرجعی نتوانست چگونگی هزینه‌ها و موجودی این کدها را پیگیری نماید.<sup>۱</sup>

#### ۴.۲. فساد در قراردادهای تدارکات وزارت‌خانه‌ها

تمامی دستگاه‌های اجرایی دولت افغانستان از بودجه عادی و انکشافی<sup>۲</sup> برخوردارند که این بودجه را باید مطابق برنامه‌های اولویت‌بندی شده در زمان مقرر و با کسب نتایج مطلوب به مصرف برسانند. ارزیابی‌های انجام شده نشان می‌دهد که هیچ یک از دستگاه‌های اجرایی، بودجه انکشافی خود را یا به صورت کامل به مصرف نرسانده و یا اگر به مصرف رسانده باشند، در راستای اولویت‌های جامعه نبوده است.

قسمت اعظم بودجه تخصیص یافته برای امنیت و صلح (وزارت‌خانه‌های دفاع ملی و داخله) در بخش حقوق و تدارکات نیروهای دفاعی و امنیتی هزینه می‌شد (وزارت مالیه، ۱۳۹۱: ۱۱). به استناد گزارش دولت افغانستان، به طور میانگین ۵۱٪ مجموع کمک‌ها، در حوزه‌های امنیتی صرف شده است (وزارت مالیه، ۱۳۹۱: ۱۲). اما شفافیت و حساب‌دهی در این تدارکات وجود نداشت. به نظر می‌رسد، آمار و ارقامی که از میزان مصرف بودجه ارائه می‌گردید، با آنکه همه‌ی بودجه را شامل نمی‌شد، با توجه به قیمت‌های اجناس و لوازم و امور ساختمانی و مشورتی، غیرواقعی بوده و

۱. <https://tolonews.com/fa/afghanistan> ۱۳۹۸ آبان ۱۳.

۲. بودجه انکشافی آن است که توسط کشورها و موسسات مختلف کمک دهنده تأمین مالی می‌گردد (تینگار، ۱۳۹۵: ۸۱).

تا حد ممکن تلاش می‌شد که بالاترین قیمت درج گردد تا از یک جهت میزان مصرف بودجه را بالا نشان دهد و از جانب دیگر حیف و میل‌هایی که از بودجه مذکور توسط مقامات اداری صورت گرفته است، تحت پوشش قرار گیرد. شاهد مدعای ما در این مورد، قرارداد بزرگ تدارکات مواد سوختی وزارت دفاع ملی افغانستان است که در آن فساد گسترده‌ای وجود داشت و موجب حیف و میل بیش از صد میلیون دلار شده است. این امر سبب شد که رئیس جمهور غنی در نخستین اقدام، پیمان‌های تدارکاتی وزارت دفاع ملی را به حالت تعلیق درآورد و کارمندان آن بخش را ممنوع‌الخروج اعلام کند (نجفی زاده و عبدالهادی وحید، ۱۳۹۸: ۷).

این قرارداد بر اساس تبانی میان پیمان‌کاران و اداره مربوطه شکل گرفته بود، که در مخالفت صریح قانون و دستورالعمل تدارکات عنوان شده است.<sup>۱</sup> هیأت ارزیابی قراردادهای وزارت دفاع ملی، بعد از بررسی همه جانبه پیمان‌های مزبور، به این نتیجه دست یافت که ذی نفعان در سازش با هم‌دیگر و تبانی با مقام‌های عالی رتبه وزارت دفاع ملی، اداره خدمات بازسازی و توسعه افغانستان که مسئول نظارت بر پیمان سوخت‌بار وزارت دفاع ملی بوده و نیز کمیسیون ویژه تدارکات، پیمان تأمین سوخت‌بار وزارت‌خانه مذکور را اضافه از صد میلیون دلار بیش‌تر از نرخ روز محاسبه و امضاء کرده‌اند (نجفی زاده و عبدالهادی وحید، ۱۳۹۸: ۸). این عمل خلاف قانون با تبانی مأمورین بلند مرتبه‌ی کلیدی‌ترین وزارت‌خانه عمق فساد و حیف و میل سرمایه ملی و پول بیت‌المال را نشان می‌دهد.

پرونده فساد اداری در وزارت دفاع مربوط به تهیه بنزین به ارزش حدود یک میلیارد دلار در این وزارت‌خانه ناتمام باقی ماند. پس از تحقیقات توسط اداره بازرسی ویژه آمریکا برای بازسازی افغانستان در سال ۲۰۱۵، رئیس جمهور غنی قرارداد را فسخ نمود، پروسه تدارکات را از سرگرفت و تعدادی از کارمندان بلند پایه وزارت دفاع را اخراج کرد. متعاقباً رئیس جمهور فرمان تحقیق در مورد قرارداد را صادر و کمیته‌ای را برای تحقیقات موظف ساخت اما یافته‌های گزارش تحقیقات کمیته هیچ‌گاه به‌گونه رسمی منتشر نشد (مبارزه افغانستان علیه فساد، از استراتژی تا تطبیق، ۲۰۱۸: ۳۸).

قراردادهای تدارکاتی در سایر وزارت‌خانه‌ها مثل وزارت امور داخله افغانستان، وضعیت به مراتب بدتری از قراردادهای وزارت دفاع ملی داشت. چند دست‌شدن قراردادهای و واگذاری آن به پیمان‌کار دوم و سوم، زمینه فساد گسترده را مساعد می‌نمود. این در حالی است که قانون در این زمینه قیدهای صریحی را بیان نموده است<sup>۲</sup> اما قراردادهای بدون در نظر داشت قیود مذکور و در مخالفت صریح قانون تدارک عملی می‌شد که در نتیجه هم سبب پایین آمدن کیفیت اجناس و

۱. قانون تدارکات، ۱۳۹۵: بند ۳ فقره ۱ ماده ۴۸ و بند ۳ فقره ۲ حکم ۱۱۳ دستورالعمل قانون تدارکات.

۲. قانون تدارکات، ماده ۳۶.

خدمات می‌گردید و هم مبالغ زیادی حیف و میل می‌شد (مبارزه افغانستان علیه فساد، از استراتژی تا تطبیق، ۲۰۱۸: ۸).

در آماردهی صوری در قراردادهای پیمان کاری وزارت معارف که گزارش آن به رسانه‌ها درز نمود، عمق و گستردگی فساد را مشاهده می‌کنیم. قراردادهای پیمان کاری این وزارت در حوزه ساخت و ساز مکاتب، چاپ کتاب‌های درسی، تهیه و تدارک تجهیزات ضروری و حتی در توزیع حقوق معلمان مدارس (مکاتب) و معلمان صوری، میلیاردها افغانی مورد اختلاس و حیف و میل قرار گرفته است. گزارش هیات حقیقت‌یاب که به دستور رئیس جمهور به این کار گماشته شد، نشان می‌دهد که بین سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳ میلیون‌ها دلار از پول‌های کمک شده به وزارت معارف از جانب کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و حتی از بودجه دولتی این وزارت اختلاس شده است. این گزارش از تعداد مکاتب و آموزگاران خیالی پرده بر می‌دارد که اصلاً وجود خارجی نداشته‌اند اما بودجه آن توسط وزارت معارف گزارش داده شده و مورد حیف و میل قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

فساد مالی گسترده در چند دور انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی پهلوی دیگری از ماجرای فساد را نشان می‌دهد. اظهارات برخی از مقام‌ها در کمیسیون مستقل انتخابات در خور تامل است.<sup>۲</sup>

انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۹ و ۲۰۱۴ بسیار نامنظم و ناشی از تقلب بوده است.<sup>۳</sup> برخی ادعاها حاکی از آن است که ممکن است نتایج از قبل با میان‌جیگری صورت گرفته باشد و در واقع، نه اشرف غنی و نه حامد کرزی، به ترتیب در انتخابات ۲۰۱۴ و ۲۰۰۹ پیروز نشده‌اند (Johnson, 2018: 12).

## ۵.۲. فساد در قراردادهای شرکت‌های خارجی

پس از حمله آمریکا به افغانستان در سال ۲۰۰۱ به بهانه تأمین امنیت، علاوه بر حضور افراد زیادی از اتباع آمریکا و برخی کشورهای اروپایی که به انجام خدمات متعدد در زمینه آموزش و نهادسازی در این کشور، بدیهی بود که مقدار زیادی از کمک‌های کشورهای غربی به افغانستان صرف حقوق و مزایای پرسنلی این ماموران می‌شد. از این‌رو، افغانستان یکی از بزرگ‌ترین مراکز حضور شرکت‌های امنیت خصوصی در جهان برای تأمین امنیت اشخاص و گروه‌های حقیقی و حقوقی تبدیل شد. در کنار قراردادهای کشورهای کمک‌کننده با این شرکت‌ها، دولت افغانستان نیز با برخی از این

۱. ملک‌نژاد، ابودر، مرکز خبرنگاری تحقیقی پیک، ۱۳۹۶/۱/۲۱، با استناد به گزارش هیأت حقیقت‌یاب فساد در وزارت معارف بین سال‌های ۱۳۹۰ الی ۱۳۹۳.

۲. شبکه خبری طلوع‌نیوز در تاریخ ۱ قوس/آذر ۱۳۹۷.

<sup>3</sup> Confirms Wide Fraud in Afghan Presidential Runoff Election. The New York Times, 16 December 2014.





شرکت‌ها قرارداد داشت از جمله تأمین امنیت ساختمان‌های مربوط به کمیسیون مستقل انتخابات و امنیت میدان‌های هوایی کابل و قندهار که به شرکت امنیتی گلوبل انگلیسی داده شده است. بنابراین، نهادهای داخلی و مقام‌های دولت افغانستان به تنهایی متهم به فساد نیستند. بلکه اتباع خارجی مقیم در افغانستان و نهادهای خارجی و برخی سفارت‌خانه‌ها نیز نقش انکارناپذیری در فساد مالی و حیف و میل پول‌های کمک شده داشته‌اند. به نظر می‌رسد که مستندات زیر برای اثبات این مدعی بسنده باشد.

گزارش بررسی پرونده‌های متهمین اتباع خارجی که از سال ۲۰۰۱ - ۲۰۱۱ از سوی سر بازرس خاص برای بازسازی افغانستان به کنگره ایالات متحده آمریکا ارائه شد نشان دهنده فساد گسترده اقتصادی در میان شرکت‌های فعال در این کشور است.

سر بازرس خاص برای بازسازی افغانستان نقش مهمی در تفتیش‌هایی که منجر به دو مورد محکومیت و سه مورد اتهام گردید ایفا نمود. یکی از این اشخاص محکوم به تأدیه ۱۵۵۰۰۰ دلار و ۱۵ ماه حبس به جرم ارتشاء و دیگری محکوم به ۲۲ ماه حبس گردید. افزون بر این، ۴۰ شخص و شرکت برای تعلیق و تحریم معرفی شدند و ۲۰ تحقیق دیگر نیز آغاز شد و مجموع پرونده‌ها به ۱۲۵ مورد می‌رسید (Sigar, 2012: 1).

جان ساپکو رئیس سازمان سیگار (SIGAR) در مصاحبه‌ای گفت که فساد فقط به افغان‌ها محدود نمی‌شود، بلکه افرادی که برای دولت آمریکا کار می‌کنند نیز در آن دخیل هستند و تاکنون صدها تن از آنها را محاکمه کرده‌اند. او افزوده است که خارجی‌ها در ترویج و گسترش فساد در افغانستان دست دارند و دولت‌اش توانسته است دو میلیارد دلار را که در جریان بازسازی افغانستان برای منافع افراد هزینه شده است، پس بگیرد. وی در این مصاحبه بازگو نموده است که بیش از صدها آمریکایی متهم به فساد در افغانستان را به ارگان‌های عدلی و قضایی معرفی کرده است.<sup>۱</sup> در دسامبر ۲۰۱۰، حامد کرزی رئیس جمهور افغانستان پذیرفت که در کنار مقام‌های افغان، خارجی‌ها نیز در فساد در افغانستان دست دارند.<sup>۲</sup>

با در نظر داشت موارد فوق، نقش انکارناپذیر این شرکت‌ها در زایش فساد و حیف و میل میلیاردها دلار واضح می‌شود. آقای کرزی در اواخر ریاست جمهوری خود به این نتیجه رسیده بود که شرکت‌های خارجی آلوده به فساداند. از این‌رو، از جامعه بین‌المللی خواست که تمام شرکت‌های امنیتی خصوصی فعال در افغانستان را منحل سازند. ژنرال جوزف بلاتز سخنگوی نیروهای آیساف در یک نشست خبری در این باره اذعان داشت: نزد ما هم در مورد شرکت‌های امنیتی خصوصی

1. <http://www.bbc.com/pashto/afghanistan-38359567>

2. <http://da.azadiradio.com/a/۲۴۸۰۶۴۰۳.html>

نگرانی‌هایی موجود است. با توجه به این گزارش‌های جسته و گریخته، به نظر می‌رسد که شرکت‌های خصوصی امنیتی با توجه به ارتباطی که با کشورهای مداخله‌کننده در افغانستان و تأمین‌کننده کمک‌های بلاعوض به این کشور داشتند، از وجود فساد سیستماتیک در داخل نظام سیاسی افغانستان سوء استفاده و بهره برداری نموده و به دلیل عدم شفافیت و حساب‌کشی از هزینه‌ها و مصارف به چالشی برای کارآمدی ساختار مبارزه با فساد در این کشور تبدیل شده و با توجه به شرایط این کشور، پرونده متهمانی که از اتباع بیگانه بودند در دستگاه عدالت کیفری افغانستان بررسی نشد و در این زمینه هیچ اقدامی صورت نگرفته است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به پژوهش صورت گرفته، به نظر می‌رسد که سیاست جنایی تقنینی افغانستان در مبارزه با فساد در دو دهه اخیر هر چند از منظر قانون‌گذاری و پاسخ‌گذاری در زمینه پیشگیری و مقابله با فساد و از جمله الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد، یکی از بهترین و پویاترین دوره‌های قانون‌گذاری در تاریخ افغانستان به‌شمار می‌رود، اما این سیاست‌گذاری به دلیل زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و شرایط اضطراری تحمیل شده بر کشور افغانستان، دچار چالش‌ها و موانع مختلفی بود که مانع اجرای صحیح سیاست‌گذاری جنایی ضد فساد می‌شد. به تعبیر دیگر، تجربه افغانستان حاکی از این است که قانون‌گذاری ضد فساد و توجه به الزامات و بایسته‌های کنوانسیون‌های بین‌المللی، شرط لازم برای پیشگیری و مقابله با فساد اقتصادی است که در صورت نبود ثبات اجتماعی و اقتصادی و عدم استقلال سیاسی و قدرت تصمیم‌گیری مقامات داخلی بر اساس منافع ملی، وجود قوانین خوب، اثری در پیشگیری از فساد یا مقابله با آن نخواهد داشت. کاستی‌ها در خصوص جرم‌انگاری فساد اقتصادی، لغو و جابجایی قوانین و نهادهای ایجاد شده در امر مبارزه با فساد، سوءاستفاده از صلاحیت‌های قانونی، عدم استقلال ارگان‌های کشفی، عدلی و قضایی، اقدام‌های عجولانه در ایجاد نهادهای موازی مبارزه با فساد، عدم ثبت شرکت‌های خصوصی امنیتی و فقدان مرجع نظارت‌کننده بر فعالیت‌های آنان و فساد سیاسی از جمله کاستی‌ها و چالش‌های شکلی و ماهوی بود که بستر ارتکاب فساد و گسترش خزنده آن را فعال نگه می‌داشت. افزون بر موارد یاد شده، کمک‌های بلاعوض کشورهای اشغال‌کننده یا حمایت‌کننده از ساختار سیاسی جمهوری در افغانستان، به دلیل عدم برنامه‌ریزی و ظرفیت سیاسی و اقتصادی و فنی مناسب در استفاده درست از کمک‌های جامعه جهانی و نبود نهادی بی‌طرف برای کنترل گزارش‌ها



از توزیع و مصرف این کمک‌ها، خود به عامل تحریک فساد و بستری برای سوءاستفاده از وضعیت و حساب‌سازی و مصارف روبنایی و اسراف‌گونه قرار گرفت که در نتیجه نه تنها توسعه و رشد اقتصادی را به دنبال نداشت بلکه افغانستان را در پرتگاه سقوط قرار داد و عملاً به دلیل ناکارآمدی برنامه‌های مقابله با فساد و نارضایتی عمومی، زمینه برای سقوط جمهوری و تسلط مجدد امارت اسلامی بر این کشور فراهم شد.

پیشنهاد می‌شود کسانی که به هر نحو امر حکمرانی در افغانستان را به دست گرفته‌اند، از قوانین به جای مانده از دولت قبلی و به خصوص کُد جزای کشور که جرایم و کیفرها را در بر می‌گیرد بهره ببرند و خلاء قانونی به وجود نیاید زیرا کُد جزا تغییرات مهم و اساسی در قلمرو جرم‌انگاری جرایم فساد اداری و اقتصادی به وجود آورده و تا حد زیادی نواقص و ابهام‌های موجود در قانون جزای قبلی را رفع نموده است. به عبارت دیگر، گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌المللی و بانک جهانی و جایگاه نامناسب افغانستان در شاخص فساد، بیش از آن که ناشی از قوانین موجود باشد، به مجریان و نظام حکمرانی آن کشور مربوط است. بر این اساس بهترین توصیه به حاکمان این کشور این است که برای بهبود شاخص فساد در افغانستان، با اجرای قوانین موجود و استفاده از مشورت آگاهان و تجربه کشورهای پیش‌تاز در امر پیشگیری و مقابله با فساد، سیاست جنایی تعزینی افغانستان را با سیاست جنایی قضایی و اجرایی و حکمرانی مطلوب کارآمد سازند.

#### منابع

- آقابابائی، حسین (۱۳۸۶)، «راهبردهای جدید سیاست جنایی در مبارزه با فساد با تأکید بر جرایم ارتشا و اختلاس»، **دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی**، شماره ۱۲، صص. ۱۱۹ - ۱۳۶.
- احدی، پرویز و دیگران (۱۳۹۷)، «بررسی فساد سیاسی و رابطه آن با توسعه سیاسی از منظر جامعه‌شناسی سیاسی»، **مطالعات جامعه‌شناسی**، شماره ۴۰، صص. ۱۳۳ - ۱۴۶.
- تینگار، سید محمد (۱۳۹۵)، **تئوری و سیاست بودجه عامه**، چاپ دوم، کابل: دانشکده اقتصاد دانشگاه کابل.
- حبیبی، ضمان علی (۱۳۹۷)، «سیاست جنایی افغانستان در قبال مواد مخدر»، **فصلنامه کاتب**، شماره ۱۰، صص. ۶۷ - ۸۶.
- حسینی، محمد (۱۳۹۶)، «مبانی نظری سیاست جنایی اسلام در برابر مفسد اقتصادی»، **حقوق اسلامی**، شماره ۵۵، صص. ۸۳ - ۱۱۰.

- حسینی، سید محمد و محمد یحیی بلاغت (۱۳۹۸)، «آسیب شناسی جرم‌انگاری مصادیق فساد اداری در افغانستان؛ با نگاهی به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد»، **مطالعات حقوق تطبیقی**، دوره ۱۰، شماره ۱، صص. ۹۳-۱۱۰.
- حسینی، سید حسین و دیگران (۱۳۹۹)، «جریان‌های ایدئولوژیکی دخیل در سیاست جنایی - تقنینی افغانستان»، **دو فصلنامه علمی مطالعات تاریخی جهان اسلام**، شماره ۱۵، صص. ۱۸۹-۲۱۲.
- داچک، هادی (۱۳۹۹)، «تحلیل سیاست جنایی ایران در مقابله با فساد اقتصادی»، **مجله بین‌المللی پژوهش ملل**، دور ششم، شماره ۶۰، صص. ۷۳-۹۴.
- رامیار، سید جواد (۱۳۹۹)، **توسعه مبتنی بر وابستگی**، کابل: انستیتوی مطالعات استراتژیک افغانستان.
- ربیعی، علی (۱۳۸۳)، **زنده باد فساد**، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- رحیمیان، نرگس (۱۳۹۳)، «بررسی فساد اقتصادی و راه‌های مبارزه با آن»، **مجله اقتصادی**، شماره‌های ۹ و ۱۰، صص. ۱۰۳-۱۱۶.
- قیاسی، جلال‌الدین (۱۳۹۱)، **مبانی سیاست جنایی حکومت اسلامی**، قم: انتشارات پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- کوشا، جعفر و محمد رضا دهقانی (۱۳۹۶)، «سیاست جنایی در جرایم اقتصادی»، **دانش حقوق و مالیه**، شماره ۲، صص. ۸۵-۱۰۱.
- لازرژ، کریستین (۱۴۰۰)، **در آمدی بر سیاست جنایی**، برگردان علی حسین نجفی ابرند آبادی، چاپ پنجم، تهران: نشر میزان.
- مارتی، می‌ری دلماس (۱۳۹۸)، **نظام‌های بزرگ سیاست جنایی**، برگردان علی حسین نجفی ابرند آبادی، چاپ چهارم، تهران: نشر میزان.
- مرجانی، مهدی و سید باقر میرعباسی (۱۳۹۹)، «پیشگیری غیرکیفری از جرایم اقتصادی در کنوانسیون مریدا»، **فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری**، شماره ۴۴، صص ۳۷-۶۱.
- مصفا، نسرين (۱۳۹۵)، **مجموعه مقالات همایش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد: دستاوردها و چالش‌ها**، چاپ اول، تهران: نشر میزان.

- میرسعیدی، سید منصور و محمود زمانی (۱۳۹۲)، «جرم اقتصادی؛ تعریف یا ضابطه؟»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری سال دوم، شماره ۴، صص. ۱۶۷ - ۲۰۳.
- میرخلیلی، سید محمود و دیگران (۱۳۹۹)، «نقش عدالت سازمانی در پیشگیری از فساد اداری»، پژوهشنامه حقوق کیفری، سال یازدهم، شماره ۱، صص. ۲۷۵ - ۲۹۶.
- هلمندی، سید علی مطهری (۱۳۹۹)، «سیاست جنایی دولت افغانستان در قبال مبارزه با فساد اداری»، اندیشه معاصر، سال پنجم، شماره ۱۹، صص. ۱۱۷ - ۱۴۴.
- نجفی زاده، سید جاوید و عبدالهادی وحید (۱۳۹۸)، «قرادادهای پیمانکاری در افغانستان؛ عامل توسعه یا منشأ فساد»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، صص. ۱ - ۱۸.
- نویان، محمدمبینی اخلاقی (۱۳۹۹)، «چالش‌های سیاست جنایی مبارزه با فساد اداری در حقوق کیفری افغانستان»، اندیشه معاصر، سال پنجم، شماره ۱۹، صص. ۱۴۵ - ۱۶۰.
- یوناما (۲۰۱۸)، هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان، مبارزه افغانستان علیه فساد از استراتژی تا تطبیق.
- یوناما (۲۰۲۰)، هیئت معاونت ملل متحد در افغانستان، مبارزه افغانستان علیه فساد کار اساسی برای صلح و رفاه.
- وزارت مالیه (۱۳۹۱)، گزارش همکاری‌های انکشافی برای افغانستان.
- دفتر ملل متحد برای مواد مخدر و جرم (۱۳۸۸)، فساد اداری در افغانستان - قضایای گزارش شده رشوه توسط متضررین.
- وزارت عدلیه (۱۳۸۲)، قانون اساسی، جریده رسمی شماره پیاپی ۸۱۸.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۲)، قانون اداره عالی تفتیش، جریده رسمی شماره پیاپی ۱۱۰۱.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۶)، استراتژی ملی مبارزه علیه فساد اداری، فرمان شماره ۳۵.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۶)، گد جزا، جریده رسمی شماره ۱۲۶۰.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون اشاعه و ثبت دارایی‌های مقامات و کارکنان دولتی، جریده رسمی، شماره پیاپی ۱۳۲۹.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۵)، قانون تدارکات، شماره پیاپی ۱۲۲۳.
- ریاست عمومی اداره امور ریاست جمهوری (۱۳۹۵)، طرزالعمل قانون تدارکات، شماره ۴۹۳۹.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون حمایت از اطلاع دهندگان فساد اداری، جریده رسمی شماره پیاپی ۱۳۱۴.
- وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، قانون دسترسی به اطلاعات، جریده رسمی شماره پیاپی ۱۲۹۷.



- وزارت عدلیه (۱۳۹۷)، **قانون مبارزه با فساد اداری**، جریده رسمی شماره پیاپی ۱۳۱۴.
- Zyck, S. A. & et al. (2012). *Corruption & Anti-Corruption Issues in Afghanistan*. Brussels: Civil-Military Fusion Centre.
- McClean, H. (2011). *Failure of the current anti-corruption strategy in Afghanistan*.
- SIGAR. (2020). *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Quarterly Report to the United States Congress*. 30 JAN 2020.
- SIGAR. (2022). *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction Quarterly Report to the United States Congress*. APRIL 2022.
- Goldstein, J. (2014). *EU Confirms Wide Fraud in Afghan Presidential Runoff Election*. The New York Times, 16.
- Johnson, T. H. (2018). *The illusion of Afghanistan's electoral representative democracy: The cases of Afghan presidential and national legislative elections*. *Small Wars & Insurgencies*, 29(1), pp.1-37.
- Bak, M. (2019). *Corruption in Afghanistan and the role of development assistance*. Transparency International.
- Sullivan, T., & Forsberg, C. (2014). *Confronting the Threat of Corruption and Organized Crime in Afghanistan*. *PRISM*, 4(4), pp.157-173.
- Akseer, T., Haidary, M. S., Miller, R., Sadat, S. M., Satkowski, C., Seese, H., ... & Yousufzai, F. A. (2017). *Afghanistan in 2017: A survey of the Afghan people*.
- Mac Ginty, R. (2010). *Warlords and the liberal peace: state-building in Afghanistan*. *Conflict, Security & Development*, 10(4), pp.577-598.
- Schmeidl, S. (2016). *The contradictions of democracy in Afghanistan: elites, elections and 'people's rule' post-2001*. *Conflict, Security & Development*, 16(6), pp.575-594.

روش استناد به این مقاله:

زکی زکاء، احمد و آقابابایی، حسین (۱۴۰۲)، «ارزیابی سیاست جنایی تقنینی افغانستان در قبال فساد اقتصادی و چالش‌های فراروی آن»، *پژوهشنامه حقوق کیفری*، دوره ۱۴، پیاپی ۲۷، صص. ۱۱۷-۱۴۲. DOI: 10.22124/jol.2023.22949.2322

Copyright:

Copyright for this article is transferred by the author(s) to the journal, with first publication rights granted to *Criminal Law Research*. This is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

