

فساد اداری

نویسنده: سوسن روزاکرمن

استاد در کوهن ائی حقوق و شعیه علوم سیاسی، کوهنتون یل

اشتغال به فساد اداری توسط سیاستمداران ومأمورین حکومتی، به شمول کولیس واردو، میتواند تلاش برای ایجاد دموکراسی را با موانع روبرو کند. بناء، مناسب دانسته میشود که فقره هایی در قانون اساسی افغانستان شامل شود تا این مشکل شناسایی شده و به حل آن پرداخته شود. اما، اگر واقعبینانه بند «ریم، فنجانیدن تمام جزئیات کالیسی ضد فساد در قانون اساسی امکان پذیر نیست. باینهم، اگر فساد اداری نتیجه کالیسیها و ادارات بیکفایت باشد، کس آنانی که ساختار ابتدایی قانون اساسی کشور را بنیان گذاری میکنند باید عواملی را که باعث فساد اداری میشود، مانند زدوبندهایی سیاسی، بیروکراتیک و قضایی در داخل "وکات حکومت، در نظر بپیرند. علاوه بر مسایل بنیادی مربوط به ساختار دولت، قانون اساسی میتواند شامل فقره هایی باشد که مسؤلیت کنترل فساد اداری را به صورت صریح به دوش دولت بذارد.

اصطلاح "فساد" شامل یک سلسله طروقی میشود که به وسیله آنها مأمورین دولتی میتوانند برای منافع غیرقانونی خود یا متحدین سیاسی شان از مقام خویش سؤاستفاده نمایند. کوششهایی مبنی بر کنترل فساد اداری نباید تنها متوجه مقامات سیاسی و دولتی شامل در حکومت گردد، بلکه کسانی را هم در بر ببرد که در سکتور خصوصی به کار اشتغال دارند و با اعطای رشوه خواستار اجراءات غیر قانونی میشوند. فساد اداری شامل اعطا و اخذ رشوه میشود، صرفنظر از این که عمل انجام شده مطابق به قانون است یا خیر. علاوه بر رشوه، فساد اداری هم "نان شامل فریبکاری و سؤاستفاده از سرمایه، تسهیلات و لوازم

عامه به خاطر مفاد شخصی نیز میشود. تضاد منافع موضوع جداگانه اما مرتبط به این مشکل است که باید تشخیص و محدود شود. هم "نان، تمویل احزاب سیاسی و کمک مالی در مبارزات انتخاباتی موضوع بسیار مهم و بحث اندیز دی"ریست و قانون باید واضح نماید که "نین کمکها چه وقت مجاز و "ه وقت غیر قانونی است. به خاطر اختصار موضوع، در رابطه به تضاد منافع و کمک مالی به احزاب سیاسی بیشتر از این "یزی نمی"ویم، اما اینها موضوعاتی اند که کمیته تسوید قانون اساسی باید مورد توجه خویش قرار دهند.

در آن بخش قانون اساسی که حقوق و مسئولیتهای اتباع و مقامات دولتی را بیان میکند، میتوان فقره بی از این قرار را اضافه نمود: "در حالیکه فساد اداری و قانون شکنی برکوسه دموکراتیک لطمه وارد میکند، مقامات دولتی، خواه منتخب باشند یا انتصابی، مسئولیت دارند تا در معامله با مردم از معیارهای عالی راستکاری و صداقت پیروی کنند." فلذا، آنها باید از قبول یا اعطای رشوه خودداری نموده و نباید دست به کارهایی بزنند که از طریق آن خود را با لطمه زدن به منافع دولت و مردم ثروت نمایند. هر تبعه و مؤسسه تجارتي مسئولیت دارد تا با دولت از در انصاف معامله کند. ، بناً، از دادن رشوه و کاربرد وسیله های غیرقانونی دی"ری که بر تصامیم مربوط به مردم تأثیر وارد کند خودداری به عمل آید." این فقره و یا فقره دی"ری مشابه به این بیان"ر خواسته های مؤسسات دولتی خواهد بود، اما، باگذشت زمان و باانفاذ مقررہ های دی"ری باید مشخصتر شود.

جزئیات و تفصیلات {الیسی عمومی ضد فساد اداری در مقررات و دستاگیری که بعد از تصویب قانون اساسی نافذ خواهد شد شامل شده میتواند، اما موضوع اشتغال مقامات بلند {ای دولت در فساد اداری باید در قانون اساسی جاداده شود زیرا در غیر آن، بعداً این مقامات دلیلی نخواهند داشت تا مقررات شدیدی را در این مورد به تصویب برسانند. مسئله فساد اداری را میتوان در يك بخش عمومی قانون اساسی که مربوط به صداقت در

امور عامه باشد شامل نمود. این بخش باید مسایلی مانند، سعی به خاطر محدود کردن اعطا یا قبول رشوه، منافع شخصی، فریبکاری توسط مقامات دولتی، خواه منتخب باشند یا انتصابی، و تضاد منافع (یعنی، حالاتی را که منافع شخصی مقامات دولتی با وظایف رسمی شان در تضاد واقع میشود) در بر بگیرد. قانون اساسی میتواند ایجاد دفتری را تصویب نماید که وظیفه اش نظارت بر راستکاری و صداقت در امور دولتی، تفتیش امور مالی، قانونیت انتخابات و هم "نان اشتغال به فساداداری باشد. این دفتر باید از فعالیتهای روزمره دولت مجزا و مستقل باشد، اما انتصاب رؤسایش باید از احزاب شامل در دولت نماینده فی کند. دفتر مذکور میتواند جریمه و جزاهای دیگری را وضع کند و قضایا را به مقامهایی که جرایم را محاکمه میکنند راجع نماید. در ذیل، یکی از "نین مودلهایی که از قانون اساسی جدید تایلند گرفته شده است تقدیم میشود.

هذام نوشتن این بخش قانون اساسی (بخش فساداداری)، اشخاصی که مسوول قانون اساسی را ترتیب میدهند باید به این نکته توجه کنند که این بخش با بخشهای دیگر قانون اساسی "ونه ارتباط باید داشته باشد. بخشهایی که با قانون جرایم و حفاظت متهمین ارتباط میگیرد از اهمیت خاصی برخوردار است. اگر کشوری فاقد "نین حفاظت قانونی باشد، مخالفین سیاسی به آسانی میتوانند همدیگر را به سهم داشتن در فساد اداری متهم کنند، صرفنظر از اینکه اتهامات وارده حقیقت دارند یا خیر. بناً، علاوه بر قوانین شدید بر علیه فساد اداری، متهمین به اساس قانون جرایم باید بی گناه تلقی شوند و تا فیصله قضیه شان قانوناً مورد حفاظت قرار گیرند. علاوه، قوانین ضد فساد اداری که بر تطبیق قانون جرایم متکی است مستلزم -ارنوالان و قاضیهای مستعد و صادق نیز میباشد. شرایطی از این قبیل شاید در حال حاضر در افغانستان موجود نباشد.

علاوه بر این، "ون زمیغه تطبیق عام و تام قانون جرایم در افغانستان موجود نیست،

قانونگذاران را تشویق مینمایم تا به جوانب ساختاری قانون اساسی که میتوانند «بیزه های توصل به فساداداری را یا محدود کند و یا هم ازدیاد بخشد توجه نمایند. این جوانب مختلف ساختار قانون اساسی شامل بخشهایی میشود که با امور مربوط به خدمات عامه، که باید به صورت واضح و مسؤلاًنه انجام شود، سروکار دارد (مانند، تفتیش مستقلاًه امور، قوانین مربوط به آزادی معلومات، طبع اجباری قوانین و فرامین، ایجاد دفتر رسیده فی به شکایات، قوف قضایی مستقل و معیارهای ایشبرد امور دولتی). اداراتی که برای حسابی پری و رسیده فی به امور ایجاد میشوند باید دو هدف عمده را برآورده سازند. نخست، احتمال می رود که افغانستان برای "ندین سال بر کمکهای مالی خارجی بسیار متکی بماند. فلذا، حکومت باید "نان يك سیستمی را به وجود بیاورد که ذریعاً آن خارجی ها بتوانند به آسانی بفهمند که اؤل شان "ونه به مصرف میرسد. دوم، برای آنکه دموکراسی برای مردم عادی مفهومی داشته باشد، باید از "نان روشهای حسابی پری کار گرفته شود که به مردم فرصت بد هدتا بدون هر گونه هراس شکایات شان را بـویند. این بدان معناست که ادارات رسیده فی به شکایات و دفاتر محلی مشورتی باید طوری تشکیل شود که کاملاً زیر اثر رهبران محلی نباشد.

حقی ابتدایی ترین ساختار دولتی میتواند فساداداری را یا تشویق کند و یا مانع شود. در يك مقاله اخیرم توضیح نموده ام که، به صورت اخص، "ونه نظامی که در آن قدرت به دست رئیس جمهور بوده و قوف مقننه (ارلمان) به اساس تناسب نفوس انتخاب شده باشد زمینه را برای فساد اداری مهیا میکند. استدلالی که در این مورد ارائه کرده ام از این قرار است: نخست، در "نین نظامی، نماینده گان منتخب متکی به رهبران حزبی بوده و توسط رأی دهنده گان کنترل میشوند. دوم اینکه، رهبران حزبی و رئیس دولت به آسانی میتوانند باهم سازش کنند و از مقامهای شان سؤاستفاده نمایند. نتایج به دست آمده نشان میدهد که ارزش سیستم انتخاباتی که در آن اعضای ارلمان ذریعاً رأی دهنده گان انتخاب

میشوند در آنست که اعضای منتخب در مقابل حوزه هایی که از آن جا انتخاب شده اند احساس مسؤولیت نموده و ترغیب میشوند تا در مقابل حزب خود هم جبهه بپایند. کسانی که مسودۀ قانون اساسی را ترتیب میدهند باید به آن جوانب تشکیلات دولتی که زمینه فساد را به مقامات مهیا میکند توجه نمایند.

قانون اساسی سال ۱۹۹۷ تایلند نمونه خوبی برای عطف توجه به کشف و محاکمۀ مقامات بلند پایه بی که دست به فساد اداری میزنند تلقی میشود. اما، این قانون مملو از تفصیلات و جزئیاتی است که در افغانستان میتوان آن را ذریعۀ قوانین تکمیل کنند بعدی توضیح نمود. بخشهایی که به موضوع فساد اداری ارتباط میدهد، عبارتند از فصل دهم (بخشهای ۲۹۱-۳۱۱) و بخش ۳۳۱ (که محتویات دساتیری را که برای تطبیق فصل دهم لازمی است مشخص میسازد). فصل مورد نظر دارای "هار بخش قسمت است که عبارتند از (۱) اعلام حسابها مربوط به دارایی ذریعۀ کسانی که دارای مقام دولتی اند، (۲) کمیسیون ملی ضد فساد اداری، (۳) مقررات راجع به برکناری مقامات دولتی و (۴) اورد کردن اتهامات جرمی بر علیه مقامات سیاسی. در ذیل، من دسته بی از ماده هایی را که از قانون اساسی تایلند گرفته شده است پیشکش میکنم. اشخاصی که مسودۀ قانون اساسی را ترتیب میدهند، به نقل اصلی قانون اساسی و ترتیب کننده آن مراجعه کنند. در این جا، من متن ماده هارا بعد از حذف بسیاری از تفصیلاتی که به تطبیق مقررات ارتباط میدهد - نه متن قانون اساسی - کوتاهتر کرده ام. هم "نان محتویات ماده هارا قسماً تغییر داده ام که در قوسین آمده است.

قسمت اول: اعلام حسابها مربوط به دارایی با نشان دادن جزئیات داراییها و بدهیها (بخشهای ۲۹۱-۲۹۵)

"بعد از اشغال وظیفه، تمام کسانی که به مقامهای دولتی انتخاب میشوند یابه مقامهای بلند [پایه] سیاسی انتصاب میشوند صورت حساب داراییها و بدهیهای خود، همسر و اولادهای شان را به کمیسیون ملی ضد فساد اداری ارائه کنند. عین گزارش در هر دو سال يك بار و یا بعد از اختتام وظیفه دولتی باید به کمیسیون تسلیم داده شود. این گزارشات مربوط به دارایی با نشر در جزوه های دولتی به دسترس عموم قرار خواهد گرفت."

[قانون اساسی تایلند میطلبد تا گزارشهای ارائه شده توسط صدراعظم و وزراء در رابطه به صورت حساب و دارایی شان همزمان با احراز مقامهای شان افشاء شود. قانون لازم دانسته است تا ادارای ملی ضد فساد، بعد از اختتام وظایف تمام مقامات دولتی، گزارشی راجع به کم و کاست در داراییهای این مقامات را علناً به نشر برساند.]

قسمت دوم: کمیسیون ملی ضد فساد اداری (بخشهای ۲۹۷-۳۰۲)

"کمیسیون ملی ضد فساد اداری مشتمل است از يك رئیس و "هار عضو که هکذا شان باید به صداقت مشهور بوده و توسط رئیس دولت با موافقت دوسوم [یاسه - انجم] مشرانو جرگه [یاولسی جرگه] مقرر شوند. آنها برای يك مدت [نچ ساله که با آغاز و ختم دورای انتخابات عمومی همزمان نباشد موظف خواهند شد. و صرف برای يك باردیور میتوانند به این وظیفه مقرر شوند. در صورتی که از وظیفه شان کنامیروند، باید تا تقرر جانشین شان به وظیفه ادامه بدهند. کمیسیون ملی ضد فساد اداری دارای تشکیلات مستقل و بودجه جداگانه خواهد بود"

[به اساس قانون اساسی تایلند، کمیسیون ملی ضد فساد اداری دارای هشت عضو و يك رئیس میباشد. "نین مینماید که تعداد اعضا برای [پیشبرد امور به صورت مؤثر خیلی زیاد

است. اعضا برای يك مدت نه ساله خدمت میکنند، صرفنظر از جزئیات موضوع، هدف آنست که {روسیه} انتصاب اعضا باید "نان باشد که توازن سیاسی حفظ شده و کسانی به کار فرماشته شوند که بیطرف بوده و به راستکاری مشهور باشند. در رابطه به افغانستان، تقرر اعضا باید توسط یکی از جرگه ها تصدیق شود تا کاندیدان مورد قبول همه باشند. به دست آوردن اکثریت آراء برای تقرر لازمی است. اما، در عین حال، تحمیل "نین قیدی میتواند مانع تقرر اشخاص با کفایت هم شود. انتصاب اعضای کمیسیون برای يك دوره باید با دوری که رئیس جمهور و قوا مقننه به کار آغاز میکنند فرق داشته باشد، بنائاً، دوراً {نج ساله صرف يك} پیشنهاد است.

تاجایی که معلومات دارم، {پیشنهادات اولیه نشان میدهد که يك "دفتر عالی قانون اساسی" در افغانستان تشکیل میشود تا به تخلفهایی که از قانون اساسی صورت میگیرد رسیده گی کند. هرگاه موضوع فساداداری در قانون اساسی فنجانیده شود، دفتر فوق میتواند قضایای مربوط به آن را به محاکمه بکشاند. به اساس معلومات، این دفتر دارای ۱۱ عضو خواهد بود که نسبتاً زیاد است. هرگاه "نین دفتری ایجاد شود، سؤال مهم اینست که آیا به دفتر قدرت قانونی داده میشود تا به قضایای مربوط به فساداداری رسیده گی کند. من شك دارم که این دفتر دارای آنقدر استقلال عمل باشد که "نین کاری را به پیش ببرد، اما از این هم آگاه هستم که افغانستان به قدر کافی اشخاص مسلکی ندارد تا ادارات بازرسی و نظارت را ایجاد کند.

"کمیسیون ملی صدفساداداری دارای قدرت و مسؤلیتهای ذیل میباشد:

۱- درباراً حقایق بارسد؛ خلاصه بی از قضیه را ترتیب دهد؛ به اساس قسمت سوم در ذیل، درمورد، نظرش را برای شورا [پاشاید تنها مشرانو جرگه] آماده کند.

۲- حقایق را جستجو کند؛ خلاصه بی از قضیه را ترتیب دهد و نظرش را برای ارائه به محکمہ جنایی [به اساس قسمت "هارم در ذیل] تهیه نماید.

۳- تحقیق نماید که آیا مأمور رسمی دولت به طور غیر مترقبه ثروتمند شده است یا خیر و یا این که دست به فساد اداری زده یا قانون شکنی کرده است یا نه. درمورد، مطابق به قانون ضد فساد اداری اقدامات لازم باید صورت به گیرد.

Q- گزارشهای مبنی بر سرمایه و بدهیها و تغییراتی که مطابق به قسمت اول در آن آمده است مورد تفتیش قرار گیرد.

R- گزارش سالانه کارهای خود را به شورا و رئیس دولت تقدیم نماید.

S- سایر امور را مطابق به لزوم دید قانون به پیش ببرد. [در قانون اساسی تایلند مقامات بلند پایه، مخصوصاً مقامات منتخب، مورد توجه خاصی قرار می گیرند با وجودیکه شماره S دربارۀ کدام موضوع خاصی نیست، اما قوه مقننه افغانستان میتواند بخشی را ایرامون فساد اداری و اصلاحات (ریفارم) دولت در آن اضافه کند].

قسمتهای سوم و "هارم: برکناری از مقام و اُروسه وارد کردن اتهام جرمی (بخشهای ۳۰۳-۳۰۷)

[این بخش توضیح مینماید که مجلس سنای تایلند "ونه اعضای بلند پایه سیاسی و سایر مقامات، مانند قاضیها را به خاطر کارشکنیهای مختلف، که تنها مختص به فساد اداری

نیست، از کار برکنار کند. مجلس سنا، در صورتی که يك - "هارم اعضای آن و یا اعضای پارلمان، یا حد اقل {نجاه هزار رأی دهنده}، رسماً شکایت نمایندخواستار تحقیقات توسط کمیسیون ملی ضدفساداداری {یرامون قضیه میشود. بعد از انجام تحقیقات، کمیسیون ملی ضد فساد اعلام میکند که آیا قضیه به محاکم راجع شود یا خیر. تصمیمی مبنی بر عدم محاکمه قضیه نهایی است، اما متن مقرر در باره فیصله توسط کمیسیون ملی ضدفساداداری "یزی نمی‌وید. در عین حال، زمانی که کمیسیون ملی ضد فساد رأورش را به مجلس سنا تقدیم میکند، قضیه رابه -ارنوال هم راجع میکند تا در مورد محاکمه آن تصمیم گرفته شود. هرگاه -ارنوال تصمیم به "یرد که قضیه قابل محاکمه نیست، کمیته یی جهت حل موضوع تشکیل میشود. تمام این اقدامات بسیار مغلق مینماید. علاوه، تایلند دارای يك اداره جنایی مختص به اشخاصی که دارای مقامهای سیاسی اند میباشد. افغانستان شاید توانایی تشکیل "نین اداره یی را نداشته باشد، بناً، ماده هایی را که من توصیه کرده ام کاملاً از متن قانون اساسی تایلند فرق دارد، اما عین اهداف را برآورده میسازد.]

قسمت سوم: "تخلف قانونی توسط مقامات منتخب و دی"مقامات بلند پایه. اشتغال به فساداداری مشتمل است از +ثروتمند شدن به صورت غیرمترقبه که نمایان"ر اشتغال به فساد باشد، کارشکنی در دفتر، یا سؤاستفاده عمدی از قدرت برخلاف دساتیر قانون یا قانون اساسی) [معنای عبارات فوق باید در قوانین ارفانیک تعریف شوند، اما یقیناً اخذ رشوه و اندوختن ثروت به قیمت جان مردم شامل معانی آنها میشود.] در صورتی که يك "هارم اعضای ولسی جرفه یا مشرانو جرفه یا حد اقل {نجاه هزار اتباع رأی دهنده از مشرانو جرفه تقاضای تحقیقات} یرامون قضیه یی را بنماید، این مقام باید از کمیسیون ملی ضدفساد بطلبد تا "نین کاری را انجام دهد. بعد از آغاز تحقیقاتش، کمیسیون ملی ضد فساد، در صورت ناکافی بودن اسناد و معلومات، میتواند تصمیم به "یرد که قضیه را ببندد.

بعد از تحقیقات، کمیسیون ملی ضد فساد باید گزارش را به مشرانو جرگه و -ارنوال ارائه کند. مشرانو جرگه بعداً رأی میدهد که آیا مقام مورد نظر را از وظیفه اش سبکدوش کند یا خیر. برای این که تصمیم مشرانو جرگه مورد اجرا قرار گیرد، باید سه -انجم اعضا رأی موافق بدهند. بعد از تصمیم مشرانو جرگه، شخص مورد نظر از وظیفه اش برکنار شده و تا پنج سال دیور حق ندارد در ادارات دولتی کار کند."

قسمت "هارم: درعین زمان، وقتی کمیسیون ملی ضد فساد گزارشش را به مشرانو جرگه ارائه میدارد، یک نقل آن را به -ارنوال (یا شاید به دفتر عالی قانون اساسی) نیز بفرستد. در رابطه به محاکمه قضیه، -ارنوال اختیار آن را دارد که در "وکات قانون جنایی، که فساداداری را مشخص مینماید، تصمیم بگیرد که آیا قضیه قابل محاکمه است یا خیر. هرگاه قضیه بی دربرگیرند فساد اداری باشد، اعضای بلند پای دولت نباید از محاکمه مصون باشند." [به نظر من، اندوختن ثروت به طور غیر مترقبه نباید جرم تلقی شود، اما این میتواند دلیلی برای بازجویی بیشتر توسط -ارنوال باشد. هم "نان، این مهم است که مشخص شود که این قضایا توسط محاکم عادی فیصله شوند یا اینکه توسط ادارت خاصی، مانند "دفتر عالی قانون اساسی"، مورد غور قرار گیرند. "ون در مورد امور مربوط به دفتر عالی قانون اساسی و این که این اداره بیطرفانه عمل خواهد کرد یا نه، معلومات کافی ندارم، بناء نمیخواهم در مورد ابراز نظر کنم].

ساختار بسیط قانون اساسی در رابطه به فساد اداری میتواند سه بخش داشته باشد:

۱- یک فقره عامی که مشکلات ناشی از فساد اداری و سیاسی را در راه ایجاد دموکراسی توضیح نموده و جرایم مربوط به آن را به صورت عام تعریف کند.

۲- فقره هایی شامل قانون شود که مسایل مربوط به حساب‌پیری و ترانسپارنسی (transparency)، مقررات مربوط به استفسار شفاف‌ی و معلومات از مقامات، شرکت مردم در این مسایل و نظارت را در بره‌پیرد.

(۳) يك فصل خاصی، مانند فصل دهم قانون اساسی تایلند، که مشخصاً با مسایل مربوط به اشتغال به فساداداری توسط مقامات بلند پای دولت سروکار داشته باشد شامل قانون اساسی شود.