

Tuesday, August 06, 2019
11:40 AM

علل و پیامدهای «اختلاس» و واکنش قانون جزای افغانستان

علی شفاهی^۱

چکیده

«اختلاس» به برداشت غیرقانونی اموال دولتی و یا غیردولتی که به دست کارمندان و کارکنان دولت یا وابسته به دولت صورت می‌گیرد، گفته می‌شود. اختلاس بیشتر به صورت برنامه‌ریزی شده، منظم و پنهان و بدون رضایت و آگاهی دیگران صورت می‌گیرد. پدیده اختلاس هر چند به‌خودی‌خود یک سنت شوم است که سالهاست جامعه اداری کشور را درگیر خود کرده است، اما پیامدهای آن در متن ادارات کشور خلاصه نمی‌شود و تبعات و پیامدهای آن در داخل کشور تمام توده‌های محروم اجتماع و در خارج از کشور، اعتبار و حیثیت ملی را نیز نشانه می‌گیرد. عواملی همچون ناکارآمدی نظام اداری، عدم نظارت کافی، ناامنی، سیاست‌زدگی، خلأهای قانونی و... موجب گسترش این پدیده در افغانستان شده است. اختلاس بستر توسعه و رشد اقتصاد داخلی را نابارور و جریان توسعه را مختل می‌کند، اصل حاکمیت قانون را مخدوش کرده و باعث تسهیل بروز سایر تهدیدها علیه امنیت، از جمله جرایم فراملی و تروریسم می‌شود و ممکن است تبدیل به یک فرهنگ ناپسند شده و بستر ساز شکل‌گیری فرهنگ فرار و معافیت از اجرای قانون شود. این وضعیت در محیط اقتصادی بی‌ثباتی و ناامنی اقتصادی ایجاد می‌کند و موجب می‌شود اطمینان در سرمایه‌گذاری، تضعیف شده یا از بین برود.

کلید واژه‌ها: اختلاس، مختلس، فساد اداری، کلاهبرداری، تصرف غیرقانونی.

^۱. دانش‌پژوه دوره دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی مجتمع آموزش عالی مشهد مقدس /

مقدمه

اختلاس به برداشت غیرقانونی اموال دولتی و یا غیردولتی که به دست کارمندان و کارکنان دولت یا وابسته به دولت صورت می‌گیرد، گفته می‌شود. اختلاس گونه‌ای از کلاهبرداری محسوب می‌شود که بیشتر به صورت برنامه‌ریزی شده، منظم و پنهان و بدون رضایت و آگاهی دیگران صورت می‌گیرد. بسیاری از اموال و سرمایه‌های موجود در کشور در اختیار دولت قرار دارد که خطرات زیادی آنها را تهدید می‌کند. این اموال که حسب وظیفه قانونی در اختیار کارمند قرار می‌گیرد، شاید به نوعی مورد استفاده شخصی او یا دیگری قرار گیرد. برای تضمین هر چه بهتر منافع دولت و ملت و برای حمایت از آنها، قانونگذار برای این دسته از اموال و سرمایه‌ها، مقرراتی تعیین کرده است و برداشت غیرقانونی و برنامه‌ریزی شده آنها را تحت عنوان «اختلاس»، واجد جنبه کیفری قرارداده است.

یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که حرکت جامعه را به سمت پیشرفت و ترقی با چالش همراه ساخته است، وجود فساد مالی در دستگاه اداری است. گستره این پدیده به اندازه‌ای وسیع و عمیق است که می‌تواند تمامی آرزوهای مردم را بر باد داده و امید به فردهای بهتر را در ذهن توده‌های مردم به فراموشی سپرده و آرزوی ساختن کشوری مقتدر را در چشم و ذهن آنها یک آرزوی بر بادرفته جلوه دهد.

سوء استفاده کارمندان از اموالی که حسب وظیفه قانونی در اختیار آنها قرار داده شده، از جمله جرایمی است که در سطح جهان به خصوص کشورهایی با حاکمیت ضعیف و یا حتی در کشورهای در حال توسعه بسیار مشاهده می‌شود و به همین دلیل، قانونگذار در کشورهای مختلف و از جمله در نظام جزایی افغانستان این موضوع را مورد توجه قرارداده است.

پدیده اختلاس هر چند به خودی خود، سنت شومی است که جامعه اداری افغانستان را درگیر خودش کرده است، اما پیامدهای آن در متن ادارات کشور خلاصه نمی‌شود، بلکه در داخل کشور تمام توده‌های محروم اجتماع و در خارج از کشور اعتبار و حیثیت ملی افغانستان را نشانه رفته است. بنابراین هر چند بازخوانی حقوقی پدیده اختلاس نمی‌تواند در جلوگیری از پیامدهای این پدیده زشت به تنهایی جلوگیری کند، اما به عنوان آخرین راهکار - نه لزوماً بهترین راهکار - می‌تواند از اثرات مخرب این جرم کاسته و اقتصاد ملی را حمایت و اعتماد عمومی را تا حدی افزایش دهد.

۱. مفهوم شناسی

«اختلاس» در لغت به معنی ربودن، زود ربودن، سلب کردن (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۱: ۱۵۰۹) واژه‌ای عربی است. اختلاس یعنی چیزی را از چنگ حیوان یا انسانی درآوردن و

در حقوق جزا عبارت است از اینکه با استفاده از غفلت و عدم توجه کسی، چیزی را در فرصت مناسبی بردارند. فقه آن را مصداق خیانت در امانت می‌داند و مستقل از سرقت است. در اسلام اختلاس گناه کبیره بوده و از نوع حق‌الله است. (جعفری لنگرودیف ۱۳۸۸، ج ۱: ۲۰۲) مختلس به کسی گفته می‌شود که مالی را از محل غیر حرز و به طور مخفی سرقت می‌کند، مانند کسی که گوسفندی را از چراگاه می‌رباید (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۱۳: ۲۰۴۸۲) و یا گفته شده است: اختلاس در لغت به معنی گرفتن شیئی با عجله و سرعت هرچه تمام‌تر و یا به معنی استفاده از فرصت مناسب می‌باشد. (گلدوزیان، ۱۳۸۷: ۴۱۶)

اختلاف اختلاس با خیانت در امانت آن است که مرتکب آن، امور دولت بوده و نسبت به اموال متعلق به دولت یا اموالی که از طرف اشخاص نزد دولت به امانت گذاشته شده و به حسب شغل یا مأموریت امور نزد وی می‌باشد، مرتکب خیانت می‌شود. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۲۱۷)

به صورت کلی از نظر حقوق جزا، اختلاس عبارت است از تصاحب و بردن وجه یا مال متعلق به دولت و بیت‌المال یا اشیای سپرده شده به یکی از کارکنان دولت یا مأموران به خدمات عمومی اعم از اینکه رسمی یا غیر رسمی باشد.

اختلاس، نوع خاصی از خیانت در امانت است که مأموران دولتی از طریق تصاحب وجوه و اموالی که حسب وظیفه به آنها سپرده شده است، مرتکب می‌شوند.

۲. اختلاس و جرایم مشابه

اختلاس با آنکه یک عنوان جزایی مستقل است، اما شباهت‌هایی با جرایم دیگر نیز دارد، زیرا هدف همه مرتکبین جرایم مالی مثل سرقت، خیانت در امانت، کلاهبرداری و تصرف غیرقانونی از ارتکاب این جرایم یک چیز است و آن استیلا و تسلط بر مال غیر می‌باشد، اما در عین حال تفاوت‌هایی نیز با جرایم دیگر دارد که به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

الف) مقایسه «اختلاس» با «خیانت در امانت»

تفاوت‌ها و شباهت‌های اختلاس و خیانت در امانت در دو قسمت جداگانه قابل تبیین است؛ شباهت‌ها و اختلاف‌ها.

یکم) شباهت‌ها

شباهت‌های موجود میان این دو عنوان جزایی به گونه‌ای عمیق است که بسیاری از حقوق‌دانان، اختلاس را مصداق مشدد جرم خیانت در امانت دانسته‌اند. (شامبیاتی، ۱۳۸۸: ۱۴۸) شباهت‌های این دو عنوان در دو جهت رکن مادی و معنوی قابل تبیین است. از

جهت رکن مادی، جرم خیانت در امانت به صورت فعل مثبت و معمولاً در قالب تصاحب، تلف، استعمال نمودن و یا مفقود کردن از سوی خائن قابل تحقق است و در هر حال بر ضرر مالک مال منجر می‌شود. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۱۷۹)

در جرم اختلاس استفاده از اموال به شکل خاصی لازم نیست و تحقق این جرم به صرف تصاحب و برداشت آن قابل تحقق است (گلدوزیان، ۱۳۸۷: ۴۲۸) بنابراین میان این دو عنوان از جهت تحقق اختلاس با فعل مثبت شباهت وجود دارد.

از جهت رکن معنوی، عنصر روانی جرم خیانت در امانت نیز مثل عنصر روانی جرم اختلاس از دو عنصر سوء نیت عام و سوء نیت خاص تشکیل شده است. سوء نیت عام به جزء اول عنصر مادی یعنی عمل فیزیکی مربوط است که عبارت است از عمد در ارتکاب عمل فیزیکی، یعنی اینکه متهم باید در قالب یکی از اشکال تصاحب، استعمال و... مال مورد امانت را عمداً و از روی قصد و اراده تلف یا تصاحب نماید.

سوء نیت خاص عبارت است از اینکه انجام این افعال به قصد ارتکاب فعل مجرمانه ایراد ضرر به مالک یا متصرف انجام شود. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۱۹۹) در جرم اختلاس نیز مرتکب باید در تصاحب اموال وجوه دولت علاوه بر قصد عام، قصد خاص نیز داشته باشد، بنابراین اگر قراینی وجود داشته باشد که شخص بر اثر فراموشی و یا بی‌دقتی در اموال دولت تصرف کرده است، مورد از شمول جرم اختلاس اموال دولتی خارج خواهد بود. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۲۲۲)

دوم) تفاوت‌ها

زیربنای تفاوت میان این دو عنوان در این نکته نهفته است که اختلاس مربوط به کارمند دولت و به تبع آن از اموال دولتی و یا اموال موجود نزد دولت قابل ارتکاب است (شامبیاتی، ۱۳۸۸: ۱۵۲) در حالی که خیانت در امانت یک جرم عمومی است که تمامی افراد و در همه اموال قدرت ارتکاب آن را دارند، (همان: ۱۲۵) بنابراین طبیعی است که مجازات جرم اختلاس نیز نسبت به جرم خیانت در امانت شدیدتر باشد، بنابراین تفاوت جرم اختلاس با جرم خیانت در امانت، در سمت مرتکب، اموال دولتی و یا امانت نزد دولت و بالاخره تشدید مجازات جرم اختلاس خلاصه می‌شود.

ب) مقایسه «اختلاس» با «کلاهبرداری»

جهت اشتراک و افتراق جرم اختلاس و کلاهبرداری نیز در دو قسمت مجزا مورد اشاره قرار می‌گیرد؛ شباهت‌ها و تفاوت‌ها.

یکم) شباهت‌ها

خصوصیت مشترک موجود بین این دو جرم این است که در هر دو مورد، قربانی از روی اراده و اختیار و میل خود مال را در اختیار مجرم قرار می‌دهد. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۱۷۳)

دوم) تفاوت‌ها

جدای از این نکته که مرتکب و فاعل جرم اختلاس فقط کارمند دولت است در حالی که کلاهبرداری توسط هر فردی می‌تواند انجام شود، تفاوت اصلی میان این دو در این است که یکی از شرایط اساسی در ارتکاب جرم کلاهبرداری، انجام مانورهای متقابلانه‌ای است که قبل ارتکاب عمل ربایش توسط کلاهبردار انجام می‌شود، در حالی که عمل اختلاس نیازمند چنین مانورهایی نیست، بلکه برخورد مالکانه کارمند دولت با مال (دولتی یا امانت نزد دولت) سپرده شده به هر نحوی که صورت گرفته باشد، موجب تحقق عنوان اختلاس خواهد شد. (همان)

ج) مقایسه جرم «اختلاس» با «سرقت»

اختلاس و سرقت نیز به دلیل شباهت‌ها و قرابت‌هایی که دارند، با هم قابل مقایسه می‌باشند، بررسی و مقایسه این دو عنوان نیز به صورت جداگانه مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

یکم) شباهت‌ها

جرایم اختلاس و سرقت از دو جنبه می‌توانند شبیه به هم باشند؛ اولین جنبه از مشابهت میان این دو در رکن مادی است، به این معنا که در هر دو جرم، هدف مجرم از ارتکاب جرم، خارج کردن مال دیگری از تحت تصرف او است. از جنبه معنوی نیز میان این دو جرم شباهت وجود دارد، به این معنا که در هر دو جرم عمل تصرف مال دیگری باید همراه با سوءنیت و با هدف خارج کردن آن از تصرف مالک و با علم به اینکه ملک دیگری است صورت گیرد؛ بنابراین عنصر معنوی در هر دو جرم همان برخورد مالکانه با اموال دیگران به صورت عمد است.

دوم) تفاوت‌ها

جدای از تفاوتی که میان این دو جرم از لحاظ سمت مرتکب وجود دارد، یعنی مرتکب اختلاس شرط است که کارمند دولت باشد، تفاوت مهم و اساسی میان این دو عنوان جزایی در این است که جرم سرقت تنها در اموال منقول قابل تحقق است و اموال

غیرمنقول سرقت نمی‌شود، در حالی که اختلاس بنا بر نظر مشهور حقوقدانان هم در اموال منقول و هم غیرمنقول قابل تحقق است. (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۲۱۸ و ۲۴۷)

د) مقایسه جرم «اختلاس» با «تصرف غیرقانونی»

از میان تمامی جرایمی که علیه اموال و مالکیت قابلیت تحقق دارند، اختلاس و تصرف غیرقانونی از رابطه ویژه‌ای برخوردارند، به این معنا که علاوه بر اینکه هر دو علیه حق مالکیت افراد و اشخاص قابل تحقق‌اند، شباهت‌های دیگری نیز در عناصر اصلی خود با هم دارند. اینک شباهت و تفاوت‌ها را به ترتیب مورد اشاره قرار می‌دهیم.

یکم) شباهت‌ها

ویژگی‌یی که جرم اختلاس در مقایسه با جرایم مالی دیگر از آن برخوردار بود، در مقایسه با تصرف غیرقانونی اموال دولتی رنگ می‌بازد، زیرا در اینجا نیز مرتکب از کارکنان و کارمندان دولت است که علیه حقوق مالی دولت مرتکب خیانت می‌گردد، بنابراین در هر دو جرم مرتکب دارای سمت خاص کارمندی دولت است. از جهت موضوع جرم نیز به نظر می‌رسد که میان هر دو عنوان شباهت وجود دارد، به این معنا که در هر دو مورد هم شامل اموال منقول و هم غیرمنقول می‌شوند.

دوم) تفاوت‌ها

تمام تفاوت‌هایی که در بحث از جرم اختلاس و تصرف غیرقانونی از سوی حقوقدانان مورد اشاره قرار گرفته است، می‌تواند به نحوه استفاده از این اموال برگردد، به این معنا که اولاً در جرم اختلاس، ارتکاب جرم در صورتی قابل تحقق است که نحوه استفاده از اموال به نفع مختلس و ضرر صاحب مال پایان پذیرد، این در حالی است که برای تحقق جرم تصرف غیرقانونی لازم نیست که دولت ضرر ببیند و حتی در مواردی ممکن است که مصرف اموال به نفع دولت و یا مصالح ملی نیز منتهی گردد، اما در عین حال جرم تصرف غیرقانونی محقق گردد، زیرا اموال در غیر مورد پیش‌بینی شده و یا توافق شده به مصرف رسیده است و اگر به تفاوت این دو عنوان جزایی از منظر رکن روانی نیز بنگریم، تفاوت در قصد ارتکاب جرم تبارز می‌یابد، زیرا در اختلاس مرتکب قصد اضرار به غیر را دارد (قصد خاص) در حالی که در تصرف غیرقانونی صرف وجود قصد مرتکب به ارتکاب جرم، با وجود معرفت او به مخالف قانون بودن عمل، کافی است. (سوءنیت عام) (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۲۳۵)

۳. علل گسترش اختلاس

فساد مرض مزمن هر اداره است؛ محو آن غیرممکن و به حداقل رساندن آن هدف تمامی دولت‌ها می‌باشد. در یک دهه اخیر افغانستان هر ساله مقام اول تا سوم فاسدترین نظام اداری را در جهان از آن خود می‌کند. فساد اداری به اندازه ناامنی و هراس‌افکنی برای حکومت‌داری خوب مشکل‌آفرین می‌باشد. در حقیقت فساد اداری عامل اصلی تمامی چالش‌های موجود به شمول ناامنی در افغانستان است. یکی از مصادیق بارز فساد اداری «اختلاس» است که توسط کارمندان ادارات صورت می‌گیرد. حال پرسش این است که ریشه‌های فساد اداری در افغانستان چیست؟ به‌طور کلی می‌توان بعضی از عوامل جهان‌شمول فساد اداری را در افغانستان نیز تعمیم داد و برخی از ریشه‌های فساد اداری مختص به افغانستان را یادآور شد و راه‌های مبارزه با آن را جستجو نمود.

الف) رونق اقتصادی

یکی از عوامل فساد اداری به ویژه اختلاس، رونق و رشد اقتصادی است. در حالت رونق اقتصادی، معاملات و مبادلات مالی و پولی گسترش می‌یابد و فساد اداری نیز از پیامدهای اجتناب‌ناپذیر تمامی معاملات و مبادلاتی است که پول نقش واسطه را داشته باشد. یعنی پول یکی از انگیزه‌های اعمال فساد اداری می‌باشد. هر اندازه مبادلات پولی زیاد شود، انگیزه برای اعمال فساد در اداره زیادتر می‌شود. آیا واقعاً افغانستان در طول این یک دهه اخیر رونق و رشد اقتصادی را تجربه کرده؟ جواب مثبت است. بلی افغانستان نسبت به دو دهه قبل شاهد یک رونق بسیار سریع و آنی بوده که عامل اصلی آن میلیاردها دلار کمک‌های جامعه جهانی است. سرازیر شدن حجم بزرگی از پول نقد پس از کمبود شدید نقدینگی برای اقتصادی که تمامی زیربناهای آن به کلی ویران شده باشد، بسیار مخرب و بحران‌ساز است. فساد اداری یکی از پیامدهای منفی سیلاب و طوفان نقدینگی است. (خلیلی، ۱۳۹۴: ۵)

ب) ناکارآمدی نظام اداری

فساد اداری یکی از پیامدهای منفی اداره ضعیف و ناکارآمد است. این نوع فساد بیشتر در ادارات دولتی دیده می‌شود تا بخش خصوصی. اداره ضعیف و ناکارآمد علاوه بر اینکه بستر مناسبی برای گسترش انواع فساد متعارف اداری را فراهم می‌سازد، بسیاری از منابع مالی و فرصت‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی را نیز می‌سوزاند که خود نوعی از فساد می‌باشد. مصرف نشدن حجم بزرگی از بودجه انکشافی دولت در چند سال متوالی شاهد عینی از وجود نظام ناکارآمد اداری در افغانستان می‌باشد. ناتوانی در مصرف بودجه سالانه

به علت هدر دادن فرصت‌های سرمایه‌گذاری و اشتغال‌زایی که خود نوعی از فساد اداری می‌باشد، زمینه اختلاس منابع مالی مصرف نشده را نیز فراهم می‌سازد. (همان)

ج) نقش دولت و عدم نظارت کافی

میزان و نقش دولت رابطه مستقیم با فساد دارد. یعنی هر اندازه تشکیلات دولت کلان و کلان‌تر شود به همان اندازه فساد گسترش پیدا می‌کند و هم‌چنین هر اندازه مخارج دولت زیاد و زیادتر شود به همان اندازه فساد اداری افزایش می‌یابد. مدیریت مؤثر و نظارت دقیق هر دو از بایدهای نظام و اداره سالم می‌باشد؛ تشکیلات کلان موجب کاهش مدیریت مؤثر و نظارت دقیق می‌گردد که هر کدام به نوبه خود فساد اداری را به دنبال دارد.

منابع مالی و بهتر بگوییم پول، انگیزه اصلی خلق و ظهور فساد در اداره می‌باشد. اگر پول به عنوان مخارج دولت وارد چرخه اقتصادی گردد، انگیزه خوبی برای ورود مافیا و استفاده‌جویان در اداره می‌باشد، خصوصاً زمانی که دولت و هر اداره دیگر با تورم تشکیلاتی و ضعف مدیریتی روبه‌رو باشد. دقیقاً مثل افغانستان امروزی که هر روز تشکیلات دولت کلان و کلان‌تر می‌شود و کمیسیون‌های جدید به آن اضافه می‌گردد و از طرف دیگر هیچ تلاشی در جهت ایجاد مدیریت سالم و نظارت قانونی صورت نگرفته است. افزایش مخارج دولت از چند میلیون افغانی به میلیون‌ها دالر آمریکایی انگیزه و زمینه فساد را چنان فراهم ساخته بود که حتی نهادهای به ظاهر قانونی برای اختلاس دلارهای بادآورده تأسیس گردید. (همان)

د) نبود امنیت

فساد اداری و نبود امنیت، علت و معلول همدیگرند. ناامنی سبب می‌شود بخش اعظم نیروی دولت صرف تأمین امنیت گردد و در نتیجه مدیریت و نظارت دولت بر فعالیت‌هایش ضعیف می‌گردد. از طرف دیگر فساد به عنوان آفت اداری سبب می‌شود که دولت نتواند اقتدار و حاکمیتش را حفظ کند، در این صورت برای مخالفین فرصت ناامن ساختن قلمرو دولت فراهم می‌گردد. در افغانستان هر دو مشکل هم‌زمان برای دولت ایجاد شده است و حل هر کدام مستلزم پیدا کردن راه‌حل برای دیگری است. چه باید کرد؟ در گام نخست با فساد مبارزه کرد یا امنیت پایدار را تأمین نمود؟ در طول یک دهه اخیر دولت افغانستان بین این پرسش قرار گرفته و هنوز نتوانسته تصمیم قاطع بگیرد. باید اعتراف کرد که تصمیم دشواری است. (همان)

هـ) سياست‌زدگي

سياست‌زدگي و يا سياسي شدن آفت نظام اداري و فعاليت‌هاي اقتصادي است که مي‌تواند پيامدهاي منفي متعددي داشته باشد. فساد اداري يکي از پيامدهاي منفي و مخرب سياست و سياست‌زدگي اداره است. دستيابي به قدرت و اعمال آن يکي از انگيزه‌هاي اعمال فساد است. در طول يک دهه اخير رهبران سياسي و سياستمداران در افغانستان براي تصاحب قدرت و اعمال نفوذ تلاش کردند قانون را دور بزنند و به‌طور غيرقانوني عوامل خود را در ادارات دولتي و سازمان‌هاي بين‌المللي استخدام کنند. (همان) از طرفي هم کسي که به‌صورت عادلانه در يک موقعيتي قرار نگیرد، هميشه جايگاه خود را متزلزل مي‌بيند و سعي مي‌کند تا زماني که در آن موقعيت قرار دارد، دست به هر کاري بزند.

و) وجود خلأهاي قانوني

وجود خلأهاي قانوني و نارسايي‌هاي قانوني در برخي موارد، زمينه‌ساز مفاسد اقتصادي و شکل‌گيري پديده زشت اختلاس مي‌شود. برخي از افراد با سوءاستفاده از اين خلأهاي قانوني و عدم شفافيت قانوني، به اموال عمومي دست‌اندازي نموده و مرتکب اختلاس مي‌شوند و چون در اين عرصه قانون مناسب يا پوشش قانوني لازم وجود ندارد، آن‌گونه که بايد جلوي آن گرفته نمي‌شود.

ز) بازدارنده نبودن قوانين

در پاره‌اي موارد، بازدارنده نبودن قوانين موجود، موجب شکل‌گيري مفاسد اقتصادي و ارتکاب چندين باره اختلاس مي‌شودف به گونه‌اي که با وجود رسيدگي به پرونده‌هاي مفاسد اقتصادي و اختلاس از سوي دستگاه قضايي، هنوز رسيدگي به آن پايان نپذيرفته يا افکار عمومي درگير آن است، شاهد مطرح شدن پرونده ديگري هستيم که در عمل برخورد دستگاه قضايي با مفاسد اقتصادي را کم‌رنگ و تحت‌الشعاع خود قرار مي‌دهد، در حالي که اگر قوانين کشور از بازدارندگي مناسب برخوردار باشد، شاهد بروز چنين مسائلي نخواهيم بود.

به طور کلي مي‌توان گفت اختلاس که يکي از مصاديق مهم فساد اداري است در نظام اداري افغانستان شيوع دارد و با توجه به اينکه در دولت نظارت کافي وجود ندارد، اما مواردی مانند پرونده کابل بانک کشف شده است و خود اين امر نشان دهنده وجود شبکه‌هاي کلان اختلاس در نظام اداري افغانستان است.

۴. آثار و پیامدهای اختلاس

پیامدهای فساد گسترده اداری مانند اختلاس بستر توسعه و رشد اقتصاد داخلی را ناباور و جریان توسعه را مختل کرده و سازمان‌های دموکراتیک را مورد تهدید قرار می‌دهد. همچنین اصل حاکمیت قانون را مخدوش کرده و باعث تسهیل بروز سایر تهدیدها علیه امنیت، از جمله جرایم فراملی و تروریسم می‌شود. در حال حاضر آنچه موجبات نگرانی بیشتر را فراهم می‌کند این است که وقتی فساد به یک فرهنگ تبدیل شود، دیگر کسی به قبح و نادرستی کارش نمی‌اندیشد، زیرا از یک سو می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند و از سوی دیگر مشاهده می‌شود که امروزه در سیستم اداری افغانستان این نگاه و برخورد به یک فرهنگ همگانی تبدیل شده است.

گسترده‌گی فساد در دستگاه‌های رسمی و غیررسمی افغانستان و پیامدهای ناشی از این وضعیت در قالب معضلات و ناهنجاری‌هایی چون «اختلاس» و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان‌یافته پدیدار شده و بستر ساز شکل‌گیری فرهنگ فرار و معافیت از اجرای قانون شده است.

این وضعیت در محیط اقتصادی بی‌ثباتی و ناامنی اقتصادی ایجاد می‌کند و موجب می‌گردد سوءاستفاده یا اختلاس‌گران اطمینان در سرمایه‌گذاری را تضعیف ساخته یا از بین ببرند، از این رو، انگیزه‌های لازم نیز به دنبال عملکرد چنین افرادی برای سرمایه‌گذاری و تولید از بین خواهد رفت. (سحر، ۱۳۹۳)

بی‌اعتمادی اجتماعی ناشی از اختلاس

همان‌طوری که می‌دانیم ارتباطات عنصر حیاتی و مایه بقای هر جامعه است و برقراری ارتباطات اصولی و بادوام منوط به اعتماد متقابل است و اعتماد متقابل نیز خود صمیمیت وابستگی را به دنبال داشته و در یک کلام اعتماد اجتماعی همانند شیرازه‌ای است که اعضای یک جامعه را به هم پیوند داده و از پراکندگی آنها جلوگیری می‌کند.

وقتی منابع در یک جامعه به صورت ناعادلانه در بین گروه‌های اجتماعی توزیع شود و این نابرابری و تبعیض در طول زمان استمرار پیدا کند، شکاف بین دو طبقه فقیر و غنی و فاصله طبقاتی آنها روز به روز بیشتر می‌شود و در این شرایط، ساختار سیاسی و اجرایی جامعه مورد سؤال قرار گرفته و نوعی بی‌اعتمادی اجتماعی را در افراد آن جامعه ایجاد و تقویت می‌کند.

بی‌اعتمادی به ساختارهای سیاسی در یک جامعه منجر به تضعیف تعهد اجتماعی، کم‌رنگ شدن هویت اجتماعی و ملی شده و روابط پاک و خالصانه بین افراد و ساختارها را به سوی ناهنجاری می‌کشاند.

رفتارشناسان در تشریح چگونگی آسیب‌دیدن روابط اجتماعی و ظهور بی‌اعتمادی اجتماعی، نظریه‌های جالبی دارند. زندگی در شهرها، رقابت‌های تنگاتنگ و اندیشیدن به منافع فردی، ناتوانی و بی‌قدرتی تحت تأثیر محیط اجتماعی را به وجود آورده و در زمانی که فرد نسبت به دیگران و ساختارهای سازمانی دچار ابهام و تردید می‌شود، نمی‌داند به چه چیزی باید اعتقاد داشته باشد، چه کسی را باور کند و برای آینده خود و فرزندانش چه برنامه‌ای در نظر بگیرد. در این صورت است که فرد دچار بی‌معیاری می‌شود، یعنی در قالب از خود بیگانگی قرار می‌گیرد و احساس می‌کند برای رسیدن به هدف‌های اصلی و ارزنده خود نیاز به وسایل نامشروع دارد یا اینکه کنش‌ها و واکنش‌هایی او را به هدفش نزدیک می‌کند که مورد تائید جامعه نیستند.

احساس عجز ناشی از یأس اجتماعی باعث کاهش روابط اجتماعی شده و فرد نمی‌داند آیا ناهنجاری‌هایی که امروز اتفاق افتاده چند بار دیگر اتفاق خواهد افتاد یا اصولاً چند دفعه این گونه حوادث اتفاق افتاده که به اطلاع جامعه نرسیده است. بروز اختلاس‌هایی در سطوح نجومی و آنگاه بیان چند عدد و رقم که این عدد درست نیست و آن عدد درست است و سپس دستگیری یا مجازات تعدادی مهره‌های رده پایین، باعث تشدید بدبینی می‌شود، چرا که پذیرفتن فساد در بعضی از افراد در سطوح مختلف هیچ ارتباطی به سلامت و پاکی نظام کلی نداشته و در هر شرایطی ممکن است این‌گونه افراد پیدا شوند اما بیان ناقص یا مجازات سطحی و سبک عاملین باعث خواهد شد، اعتماد اجتماعی کم‌رنگ شده و پیامدهای آن گریبان همه ما را در حال و آینده بگیرد. (www.khabaronline.ir)

۵. واکنش قوانین جزایی افغانستان به اختلاس

در واکنش به جرم اختلاس، قانون جزای افغانستان (مصوب ۱۳۵۵) در مواد ۲۶۸ تا ۲۷۴ به این جرم تحت عنوان «اختلاس و غدر» پرداخته است. در ماده ۲۶۸ آمده است:

۱. هر موظف خدمات عامه که اموال دولت یا اموال افراد را که من حیث وظیفه به او سپرده شده اختلاس یا پنهان نماید، به حبس طولی که از ده سال بیشتر نباشد، محکوم می‌گردد.
۲. اگر جرم مندرج فقره فوق را خزانه‌دار، تحویلدار، مأمور تحصیلی، صراف، مأمور بطرول، مأمور شکر، گدامدار، معتمدین نقدی و جنسی و موظفین ارزاق یا سایر اشخاصی که من حیث وظیفه به حفاظت اشیای اختلاس شده و یا پنهان شده مکلف باشند مرتکب گردند، به حبس طولی محکوم می‌گردند.
۳. موظف خدمات عامه که به طرد از مسلک یا انفصال از وظیفه محکوم می‌شود بعد از اعاده حیثیت طبق احکام قانون اجراءات جزایی مجدداً به مأموریت یا خدمت دولت پذیرفته می‌شود.

البته با توجه به کود جزا که در سال ۱۳۹۶ در جریده رسمی نشر شده است و طبق ماده آخر بعد از ۹ ماه از تاریخ نشر نافذ خواهد بود و طبق ماده آخر قوانین مغایر از جمله قانون جزای ۱۳۵۵ لغو خواهد شد. در فصل دوم «جرایم فساد اداری و مالی» جرم «اختلاس و مجازات آن» شامل مواد ۳۸۸ الی ۳۹۹ می‌باشد.

ماده ۳۸۸ کود جزای افغانستان در مورد اختلاس چنین است:

هرگاه، موظف خدمات عامه یا موظف مؤسسه غیردولتی، مؤسسه خصوصی یا جمعیت که از طرف دولت یا مؤسسه غیردولتی یا خصوصی به انجام خدمات عامه استخدام شده یا خدمات عمومی را انجام می‌دهد یا موظف یکی از نهادهای خصوصی، وجوه، اوراق بهادار یا دارایی مرجع مربوط یا شخصی را که به حکم وظیفه به وی سپرده شده یا مکلف به اداره و حفاظت آن باشد، بدون حق، تحت تصرف مالکانه خود درآورد یا آن را از حساب مرجع مربوطه یا شخص به نفع خود یا شخص دیگری خارج یا پنهان یا حیفومیل نماید، مرتکب جرم اختلاس گردیده، مطابق احکام مندرج این فصل مجازات می‌گردد.

منظور از «موظف خدمات عامه» طبق تعریف بند سوم ماده ۴ همین قانون عبارت است از:

شخصی است که به اجرای خدمات عامه توظیف گردیده و شامل اشخاص ذیل می‌باشد:

۱. کارکن دولت، تصدی‌ها و شرکت‌های دولتی؛
۲. کارکن مؤسسه‌های عامه یا تشیباتی که خدمات عامه را انجام می‌دهند؛
۳. اعضای ارکان دولت و اعضای نهادهای انتخابی؛
۴. قاضی، ثارنوال، وکیل مدافع، حکم، اهل خبره و سایر اشخاصی که تصادیقشان معتبر شناخته شود؛
۵. شخصی که رسماً به انجام خدمات عامه موظف شده باشد.

طبق این ماده مرتکب اعم از کارمند خدمات عامه یا بخش خصوصی می‌باشد، در حالی که طبق قانون ۱۳۵۵ فقط کارمند خدمات عامه را شامل می‌شد. بنابراین مرتکب اعم از کارمند دولت و بخش خصوصی می‌باشد.

عنصر مادی

این جرم با فعل مثبت صورت می‌گیرد، چون خود ماده قانونی می‌گوید: «بدون حق تحت تصرف مالکانه درآوردن» و «خارج نمودن از حساب» و «پنهان یا حیفومیل نمودن» می‌باشد که یا از حساب خارج می‌کند یا پنهان نمودن اموال و یا به مصرف رساندن آنها صورت می‌گیرد.

در مورد اینکه موضوع اختلاس چیست؟ دو نظریه وجود دارد؛ عده‌ای معتقدند که فقط اموال منقول می‌باشد و عده‌ای هم می‌گویند اعم از منقول و غیرمنقول می‌باشد (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۴: ۲۲۱) با توجه به ماده ۳۸۸ کود جزای افغانستان که گفته «دارایی مرجع مربوط یا شخصی را که به حکم وظیفه به وی سپرده شده یا مکلف به اداره و حفاظت آن باشد...» دارایی اعم از منقول و غیرمنقول می‌باشد. همچنین عبارت «تحت تصرف مالکانه خود در آورد» شامل اموال منقول و غیرمنقول می‌باشد.

عنصر معنوی

جرم اختلاس اموال و اشیاء دولتی نیز یک جرم عمدی است و مرتکب باید سوءنیت در ارتکاب اختلاس داشته باشد. این جرم نیز مانند سایر جرایم دارای دو سوءنیت عام و خاص است. سوءنیت عام در جرم اختلاس همان قصد برداشت و تصاحب اموال و یا اشیاء به نفع خود یا دیگری است و سوءنیت خاص تحصیل منفعت برای مرتکب و اضرار به دولت می‌باشد. در واقع، باید بین عمل مرتکب و حصول نتیجه که همان تحصیل مال یا نفعی است، رابطه علیت موجود باشد.

اختلاس یک جرم عمدی است، لذا از بین رفتن پول یا مال متعلق به دولت یا اشخاص که در ید امانی کارمند است اگر معلول بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی یا غفلت و یا اشتباه او در محاسبه و توزین و غیره باشد نمی‌شود آن را اختلاس گفت، زیرا آن قبیل کسری‌ها به موجب رسیدگی‌هایی که به عمل می‌آید حل و فصل می‌شود و به علاوه ممکن است موجب مسئولیت اداری یا انتظامی کارمند گردد. (گلدوزیان، ۱۳۸۷: ۴۳۰)

بدین ترتیب اگر مأمورین و مستخدمین دولتی که اموال، وجوه و یا سایر اشیاء دولتی را که حسب وظیفه به آنان سپرده شده، به نفع خود یا دیگری برداشت یا تصاحب نمایند، مختلس محسوب و از این حیث قابل تعقیب می‌باشند و در صورت عدم احراز سوءنیت وقوع جرم و یا اتلاف غیرعمدی با توجه به مسئولیت ناشی از امانت و مقررات قانون مسئولیت مدنی و سایر قوانین موضوعه با آنها رفتار خواهد شد.

۶. مجازات اصلی جرم اختلاس در افغانستان

با توجه به مواد ۳۹۱ و ۳۹۲ کود جزای افغانستان، مجازات مختلس با توجه به اینکه کارمند دولت باشد یا کارمند مؤسسه خدمات عمومی فرق می‌کند. مختلس اگر موظف خدمات عامه باشد طبق ماده ۳۹۱ کود جزا به این صورت مجازات می‌شود:
موظف خدمات عامه در صورت ارتکاب اختلاس قرار ذیل مجازات می‌گردد:

۱. در صورتی که وجه اختلاس شده تا یکصد هزار افغانی باشد به حبس متوسط^۱ تا دو سال.
 ۲. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از یکصد هزار افغانی تا پنجصد هزار افغانی باشد به حبس متوسط بیش از دو سال.
 ۳. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از پنجصد هزار تا یک میلیون افغانی باشد به حبس طویل تا ده سال.
 ۴. در صورتی که اختلاس شده بیش از یک میلیون افغانی باشد به حد اکثر حبس طویل.
 ۵. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از ده میلیون افغانی باشد به حبس دوام درجه دو.
- اما اگر مختلس کارمند موسسه غیردولتی باشد مطابق ماده ۳۹۲ به این صورت مجازات می‌شود: موظف مؤسسه غیردولتی مؤسسه خصوصی یا جمعیت در صورت ارتکاب اختلاس حسب احوال قرار ذیل مجازات می‌گردد:
۱. در صورتی که وجه اختلاس شده تا یکصد هزار افغانی باشد به حبس متوسط تا دو سال.
 ۲. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از یکصد هزار تا پنجصد هزار افغانی باشد به حبس متوسط بیش دو سال.
 ۳. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از پنجصد هزار تا یک میلیون افغانی باشد به حد اکثر حبس توسط.
 ۴. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از یک میلیون تا ده میلیون افغانی باشد به حبس طویل تا هفت سال.
 ۵. در صورتی که وجه اختلاس شده بیش از ده میلیون افغانی باشد به حبس طویل تا ده سال.

۱. ماده ۱۴۶ در مورد اقسام حبس و ماده ۱۴۷ در مورد میزان هر کدام می‌باشد. «ماده ۱۴۶: حبس دارای انواع ذیل می‌باشد: ۱. حبس قصیر؛ ۲. حبس متوسط؛ ۳. حبس طویل؛ ۴. حبس دوام درجه ۲؛ ۵. حبس دوام درجه ۱.» و «ماده ۱۴۷: مدت‌های حبس قرار ذیل می‌باشد: ۱. حبس قصیر از سه ماه تا یک سال؛ ۲. حبس متوسط بیش از یک سال تا پنج سال؛ ۳. حبس طویل بیش از پنج سال تا شانزده سال؛ ۴. حبس دوام درجه ۲ بیش از شانزده سال تا بیست سال؛ ۵. حبس دوام درجه ۱ بیش از بیست سال تا سی سال.»

۷. مجازات تکمیلی جرم اختلاس

کود جزای افغانستان علاوه بر مجازات اصلی برای اختلاس، مجازات تکمیلی هم در نظر گرفته است؛ ماده ۳۹۸ با عنوان «مجازات تکمیلی جرم اختلاس» مقرر شده است؛ این ماده می‌گوید:

مرتکب جرایم مندرج این فصل علاوه بر مجازات معینه به رد وجوه و دارایی حاصله و مصادره عواید ناشی از آن نیز محکوم می‌گردد.
هرگاه وجه اختلاس شده بیش از یکصد هزار افغانی باشد، مرتکب به انفصال از وظیفه و طرد از مسلک نیز محکوم می‌گردد.
هرگاه مقامات ذی‌صلاح پیشنهاد کننده، شخصی را که مطابق احکام مندرج فقره (۲) این ماده به انفصال از وظیفه و طرد از مسلک محکوم گردیده با وجود علم به محکومیت وی تقرر او را به مقامات ذی‌صلاح منظور کننده پیشنهاد نماید به حبس قصیر محکوم می‌گردد.

به نظر می‌رسد عنوانی که کود جزای افغانستان به این ماده داده است منطبق با مفاد آن نیست، چون بند یک آن که در مورد رد وجوه و دارایی اختلاس شده می‌باشد به عنوان مجازات مطرح نیست تا چه رسد به آن مجازات تکمیلی عنوان شود، به این خاطر که اموال دولتی را که مجرم تصرف کرده، باید برگرداند. شاید بتوان بند دوم ماده را مجازات تکمیلی دانست، اما بند سوم اصلاً در مورد مختلس نیست، بلکه یک عنوان مجرمانه دیگر را بیان می‌کند که اگر کسی مختلسی را که از وظیفه و شغل خود منفصل شده است، استخدام کند محکوم به حبس قصیر می‌باشد. به هر حال عنوان ماده با مفاد آن همخوانی ندارد.

۸. حالات تشدید جرم اختلاس

بر اساس ماده ۳۹۳ کود جزای افغانستان، کارمندان بعضی از مشاغل دولتی اگر مرتکب اختلاس شود به مجازات اشد محکوم می‌شوند:

هرگاه خزانه‌دار، تحویل‌دار، امور تحصیلی، صراف، گدام‌دار، معتمد نقدی یا جنسی یا سایر موظفینی که من‌حیث وظیفه به حفاظت اشیای اختلاس شده و یا پنهان شده مکلف باشند مرتکب جرم اختلاس گردند، به حد اکثر مجازات جرم مرتکبه مندرج این فصل محکوم می‌گردند.

به نظر می‌رسد علت تشدید مجازات در مورد این افراد به خاطر اهمیت شغلی آنهاست؛ به خاطر اینکه این افراد همیشه با وجوه نقدی سروکار دارند و وجود پول نقد خود و سوسه انگیز می‌باشد و این گونه افراد همیشه در معرض این هستند که به وجوه و اموالی که نزد آنهاست دستبرد بزنند، بنابراین قانونگذار با تشدید نمودن مجازات، خواسته است مانع وقوع ارتکاب اختلاس شود.

۹. جرایم در حکم اختلاس

علاوه بر خود اختلاس در قانون جزای افغانستان، قانونگذار بعضی موارد دیگر را که از لحاظ عناصر منطبق با جرم، اختلاس به‌شمار نمی‌رود، ولی به خاطر شباهت‌هایی، در حکم اختلاس قرار داده است. در ماده ۳۸۹ در مورد ایجاد ضرر به منافع عامه می‌گوید:

هرگاه موظف عامه یا موظف مؤسسه غیردولتی یا مؤسسه خصوصی یا جمعیتی که در یک قرارداد یا سنجش یا تثبیت یا تحصیل محصول گمرکی، مالیات یا حقوق دولت یا مرجع مربوط مکلف به تأمین منفعت اداره مربوط باشد، حقوق مرجع مربوط را به نفع خود یا شخص دیگری عمداً متضرر یا مختل سازد، عمل وی در حکم اختلاس شناخته شده مرتکب با نظرداشت ضرر وارده بر منافع عامه مطابق احکام مندرج این فصل مجازات می‌گردد.

هرگاه جرم مندرج ماده ۳۸۸ این قانون و فقره اول این ماده در نمایندگی دولت خارجی یا سازمان بین‌المللی یا بین‌الحکومتی یا مؤسسه غیردولتی و یا بخش خصوصی ارتکاب گردد تحریک دعوای جزایی و تعقیب عدلی قضیه یا انصراف از آن منوط به درخواست مرجع مربوط می‌باشد؛ اشخاص دارای مصونیت دیپلماتیک از این حکم مستثنی می‌باشند.

همچنین ماده ۳۹۰ تشکیلات و مقرری‌های خیالی را در حکم اختلاس دانسته است:

هرگاه موظف خدمات عامه با ارائه گزارش پروژه‌های خیالی یا ایجاد تشکیلات یا مقرری‌های عاری از حقیقت به‌منظور کسب منفعت از بودجه اختصاصی مربوط مبادرت ورزد، عمل وی در حکم اختلاس شناخته می‌شود و مرتکب، با نظرداشت کمیت و کیفیت جرم انجام‌شده، مطابق احکام مندرج این فصل مجازات می‌شود.

نتیجه‌گیری

اختلاس اموال عمومی توسط کارمندان دولت، مصداقی از صدها نمونه و روشی از میان روش‌های گوناگون فساد مالی است که در کشور اتفاق می‌افتد. جریان فساد که در سالهای اخیر در صحنه بین‌المللی اعتبار خارجی دولت را خدشه‌دار و در داخل کشور پیامدهای به مراتب ویرانگر و مخرب‌تر بر اقتصاد، فرهنگ و حتی امنیت ملی گذاشته است. در سال‌های اخیر یک عزم ملی در کشور برای مقابله با فساد به وجود آمده است و یکی از دغدغه‌های مهم دولت مبارزه با آن می‌باشد. گام‌هایی هم در این راستا برداشته شده است از قبیل تعدیل قوانین و سازوکارهای قانونی مانند تصویب کود جزا که با معیارهای بین‌المللی و احتیاجات فعلی تصویب شده است؛ البته نقض‌هایی هم دارد که در طول زمان با تلاش دانشجویان و اساتید حقوق نقاط ضعف و قوت آن بیشتر مشخص خواهد شد.

البته باید توجه داشت که مقابله با این معضل تنها از طریق برخورد قضایی و کیفر دادن امکان پذیر نیست، بلکه باید جلو عوامل آن را با فرهنگ سازی و آگاهی دادن به توده مردم گرفت. اگر مردم که کارکنان دولت هم بخشی از آنها هستند، متوجه آثار و پیامدهای منفی و مخرب آن شوند، قطعاً از میزان این جرم کاسته خواهد شد. این امر علاوه بر اینکه وظیفه دولتمردان است دیگر نهادهای اجتماعی و افراد حقیقی و حقوقی مانند علما، ائمه جماعت، اساتید مکاتب و دانشگاه‌ها و جامعه مدنی هم در این زمینه می‌توانند با آگاهی بخشی به مردم نقش مهمی را ایفا کنند.

منابع و مآخذ:

- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج.
- خلیلی عبدالکریم، (۱۳۹۴/۹/۱)، «ریشه‌های فساد اداری در افغانستان»، کابل، روزنامه هشت صبح، سال نهم، شماره ۲۲۵۹.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷)، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سحر، عاقله (۱۳۹۳/۷/۵)، «ختلاس و پیامدهای آن»، روزنامه جامعه باز، کابل، <http://jameabaz.com>
- شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۸۸)، *حقوق کیفری اختصاصی: جرایم علیه اموال و مالکی*، تهران: انتشارات ژوبین.
- گلدوزیان، ایرج (۱۳۸۷)، *حقوق جزای اختصاصی: جرایم علیه تمامیت جسمانی، شخصیت معنوی، اموال و مالکیت، امنیت و آسایش عمومی*، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۹۴)، *جرایم علیه اموال و مالکی*، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- وزارت عدلیه جمهوری اسلامی افغانستان، (۱۳۹۶)، *کد جزا، جریده رسمی*، شماره ۱۲۶۰، کابل، انتشارات پرویز، <http://moj.gov.af>

