

بررسی مقایسه ای حمایت های قانونی از افشاگران فساد در کشورهای منتخب و جمهوری اسلامی ایران آیت باقری^۱

چکیده

افشاگران نقش مهمی در افشای فساد، تقلب، سوءمدیریت و سایر تخلفاتی دارند که سلامت و امنیت عمومی، درستکاری مالی، حقوق بشر، محیط زیست و حاکمیت قانون را به خطر می اندازد. با ارائه اطلاعات درباره این بدکرداری ها، افشاگران به نجات جان های بسیار و جلوگیری از هدر رفتن میلیاردها دلار از بودجه عمومی کمک نموده و درعین حال از رسوایی ها و فجایع ناشی از آن جلوگیری کرده اند.

افشاگران اغلب در معرض خطرات فردی بسیاری قرار دارند. آن ها ممکن است اخراج، دستگیر، تحت تعقیب، وارد فهرست سیاه، تهدید و در مواد افراطی، مورد حمله قرار گیرند و حتی کشته شوند. از این رو حمایت از افشاگران در برابر رفتارهای ناعادلانه از جمله انتقام جویی، تبعیض یا صدمه به حیثیت و آبرو می تواند به عموم مردم برای گزارش تخلفات قوت قلب بخشد و در نتیجه احتمال کشف و مجازات عاملین آن ها را افزایش دهد؛ بنابراین حمایت از افشاگران از ابزارهای کلیدی برای تقویت شفافیت و پاسخگویی در دولت و شرکت های خصوصی است.

همه معاهدات جهانی و منطقه ای مبارزه با فساد بر اهمیت حمایت از افشاگران در مبارزه با فساد اذعان دارند و الزاماتی را برای حمایت از آن ها مقرر داشته اند. این معاهدات شامل کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (مواد ۸، ۱۳ و ۲۳)، کنوانسیون های حقوق مدنی و کیفری مبارزه با فساد شورای اروپا (مواد ۹ و ۲۲)، کنوانسیون بین آمریکایی مبارزه با فساد (ماده ۸)، کنوانسیون پیشگیری و مبارزه با فساد اتحادیه آفریقا (ماده ۵) و کنوانسیون عربی مبارزه با فساد (ماده ۱۰) است.

در مقاله حاضر به بررسی وضعیت حقوقی حمایت از افشاگران فساد در ایران و چند کشور منتخب خواهیم پرداخت و برای بهبود و تصویب قوانین حمایت از افشاگران فساد در ایران پیشنهادهایی ارائه خواهد شد.

واژگان کلیدی: افشاگران، حمایت های قانونی، گزارش تخلفات و تصویب قوانین.

مقدمه

انقلاب افشاگری با گام‌های ملایم اما استوار در حال گسترش است. افشاگری که زمانی عرصه متعلق به خائنان و خبرچینان قلمداد می‌گردید، در سال‌های اخیر شاهد به رسمیت شناخته شدن آن و ارج نهادن به کار ارزشمند افشاگران فساد در بر ملا کردن جرایم و تخلفاتی بود که در نهایت منافع عمومی مردم را هدف قرار می‌داد. کشورهای مختلفی در سراسر جهان شروع به تصویب قوانینی به منظور رسمیت‌بخشی به فداکاری‌های مخلصانه افشاگران فساد نمودند، زیرا هنگامی که آن‌ها تخلفات دیگران را بر ملا می‌کنند اغلب در معرض ضررهای شخصی، مادی و کاری قرار می‌گیرند. قوانین و مقررات زیادی برای حمایت، پاداش‌دهی و توانمندسازی این افراد قهرمان تصویب می‌شوند.

قوانین حمایت از افشاگران قدمتی تاریخی دارد. در بریتانیای قرن هفتم، افشاگران می‌توانستند به نام پادشاه اقامه دعوا کنند و از هرگونه مزیت‌های ناشی از حکم دادگاه بهره‌مند شوند. در طی هزاره بعدی، دولت ایالات متحده، قانون مشابهی را در گرماگرم جنگ‌های داخلی به تصویب رساند. قانون ادعاهای واهی^۱ در سال ۱۸۶۳ افشاگران را تشویق می‌کرد تا موارد تقلب علیه دولت را گزارش نمایند. قانون یادشده بستر لازم را برای تصویب قوانین جامع فراهم ساخت، طوری که امروزه این کشور، جلودار جهانی در این زمینه محسوب می‌گردد.

به‌رغم این پیشینه، شمار زیادی از کشورهای جهان در زمینه تصویب قانون حمایت از افشاگران سرعت کندی دارند. این کشورها یا فاقد قوانین لازم در این زمینه هستند یا این قوانین فقط روی کاغذ وجود دارد و در عمل قابل اجرا نمی‌باشد. حتی در جاهایی که قوانین سفت‌وسخت و ظرفیت‌های اجرایی وجود دارد، فرهنگ ضد افشاگری، تأثیر قوانین حمایت از افشاگران را خنثی می‌سازد. همچنین در طول سال‌هایی زیاد، اتحادیه اروپا فاقد سیستم یکپارچه برای حمایت از افشاگران بود. با این حال رسوایی‌های اخیر، اهمیت ایجاد چنین شبکه‌ای را در سطح اتحادیه اروپا گوشزد کرد همچنان که این امر از سوی پارلمان اروپا در اکتبر ۲۰۱۷ مورد تأکید قرار گرفت (Marie Terracol, 2018: p5).

در سال‌های اخیر کشورهای متعددی بر اهمیت روزافزون حمایت از افشاگران پی برده‌اند و چارچوب‌های حقوقی گوناگونی را برای چنین کاری به مرحله اجرا گذاشته‌اند. اهداف سه‌گانه قوانین حمایت از افشاگران در یک نگاه در زمینه‌های زیر است: ۱- تشویق به گزارش تخلفات؛ ۲- حمایت از افشاگران و ۳- حمایت از تحقیقات لازم درباره ادعاها و جبران هرگونه اقدام تلافی‌جویانه علیه افشاگران.

اما همان‌طور که پیش‌تر عنوان گردید نظام‌های قضایی^۲ حمایت اندک و یا هیچ‌گونه حمایتی از افشاگران انجام نمی‌دهند و به‌این ترتیب فرهنگ بی‌اعتمادی و انتقام‌تداوم پیدا می‌کند. افزون‌براین، در

1 - False Claims Act

2 - jurisdictions

دولت‌هایی که حمایت‌های قانونی از افشاگران را فراهم می‌سازند، شکاف‌های بزرگی بین حوزه عمل و اجرای قوانین وجود دارد که به نوبه خود عملیات مؤثر آن‌ها را به طرز نامطلوبی با محدودیت مواجه می‌سازد. حتی با وجود قوانین حمایتی مستحکم از افشاگران، عدم پذیرش فرهنگی می‌تواند حقوق رسمی و شناخته‌شده در قوانین را بی‌اثر سازد (Ibid, p 6).

ریشه اصطلاح افشاگری

افشاگر یا سوت‌زن^۱ اصطلاحاً به کسی اطلاق می‌شود که تخلفات و اقدامات غیرقانونی افراد حقیقی و حقوقی را افشا می‌سازد. ورود اصطلاح افشاگری در ادبیات ضدتقلب و ضدفساد جهان از روش مورد استفاده توسط پلیس‌های گشتی انگلستان در باخبر کردن دیگر پلیس‌های گشتی از وجود افراد خلاف کار در شهر برگرفته شده است. پلیس‌های انگلستان بر پایه یک سنت قدیمی هنگام برخورد با یک فرد خلاف کار در شهر، هم‌زمان با تعقیب وی، در سوت خود می‌دمیدند تا با اطلاع دادن به دیگر همکاران خود آن خلاف کار را دستگیر کنند. سوت زدن عمومی‌ترین شکل ممکن از فراخوان عمومی و مطلع ساختن افراد از وقوع انجام عمل خلاف است و هدف یک سوت‌زن جلوگیری از آسیب رسیدن بیش از حد به سازمان و جامعه می‌باشد (مرادی و همکاران، ۱۳۹۳: ص ۲).

برای ورود به بحث اصلی این نوشتار لازم است تا تعریف دقیق و علمی از افشاگری ارائه نماییم تا ابهامات درباره این مفهوم برای مخاطبان متن برطرف گردد. افشاگری را می‌توان به دو شکل مضیق و موسع تعریف کرد:

در تعریف مضیق از این واژه، افشاگری عبارت است از علنی کردن اطلاعات مربوط به فعالیت‌های آلوده به فساد، غیرقانونی یا پرخطر که در سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی ارتکاب می‌یابد، این اطلاعات به افراد و نهادهایی ارائه می‌شود که تصور می‌رود قادر به اقدام مؤثر در این زمینه هستند. افشاگری در تعریف موسع عبارت است از علنی کردن یا گزارش تخلفات از جمله فساد ولی نه محدود به آن؛ جرایم کیفری؛ نقض تعهدات قانونی؛ عدم اجرای عدالت؛ خطرات خاص مربوط به سلامت عمومی، ایمنی و محیط‌زیست؛ سوءاستفاده از قدرت؛ استفاده غیرمجاز از جوه یا دارایی‌های عمومی؛ اتلاف فاحش؛ سوءمدیریت؛ تعارض منافع؛ و هرگونه اقدامی به منظور سرپوش گذاشتن بر هریک از این‌ها (Transparency International, 2018: 7).

همان‌طور که از مفهوم تعریف افشاگری می‌توان استنباط کرد برای افشاگر پنج مؤلفه زیر را می‌توان در نظر گرفت:

- ۱- افشاگر یک شخص است؛
- ۲- کار افشاگر، برملا کردن اطلاعات است؛
- ۳- اطلاعات و اخباری که فاش می‌شود یا مربوط به سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی است و یا

نهادهای خصوصی؛

۴- اطلاعات و اخبار فاش شده در مورد فعالیت‌های غیرقانونی، غیراخلاقی و یا فعالیت‌های غیرصادقانه است؛

۵- اطلاعات و اخبار فاش شده در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد (عارف، ۱۳۹۵: ۱۰).

اهمیت افشاگری

حق شهروندان برای گزارش تخلفات، بخشی از حق آزادی بیان است و با اصول شفافیت و سلامت پیوند دارد. همه مردم از حقوق ذاتی برای حفاظت از رفاه و آسایش سایر شهروندان و خیر و صلاح عمومی برخوردار هستند. فقدان حمایت‌های مؤثر باعث می‌شود افشاگران در وضعیت دشواری قرار گیرند مثلاً از آن‌ها انتظار می‌رود که تخلفات را گزارش نمایند اما چنین کاری ممکن است به حرفه آن‌ها آسیب رساند یا آن‌ها را در معرض انتقام‌جویی قرار دهد.

طبق گزارش دوسالانه انجمن بازرسان رسمی، تقلب با عنوان «گزارش به ملت‌ها درباره تقلب و سوءاستفاده شغلی» سال ۲۰۱۶ که معتبرترین و گسترده‌ترین تحقیقات تقلب پژوهی در سطح بین‌المللی محسوب می‌شود، به‌رغم وجود سازوکارهای گوناگونی که برای پیشگیری و کشف تقلب در شرکت‌ها و سازمان‌ها وجود دارد از جمله حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، کنترل‌های داخلی و سازوکارهای دیگر، هنوز هم افشاگری نخستین راه کشف تقلب در شرکت‌ها و سازمان‌های سراسر جهان است.

طبق این گزارش، نزدیک ۴۰ درصد از موارد تقلبی که در بازه زمانی مورد مطالعه این گزارش کشف شده‌اند، از طریق خبررسانی یک کارمند، فروشنده یا دیگر افشاگران بوده است. این مقدار در گزارش‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۲ این انجمن نیز به ترتیب ۴۲ و ۴۳ درصد بودند.

نکته با اهمیت دیگر اینکه طبق همان گزارش، در شرکت‌ها و سازمان‌هایی که دوره‌های آموزشی آگاهی از تقلب را برای کارکنان اجرا می‌کنند، بیش از نیمی از زبان‌های تقلب کاهش می‌یابند. در واقع، کارشناسان ضد تقلب با تکیه بر آمار مبتنی بر پژوهش‌های انجام شده در سطح بین‌المللی بر این باورند که بیشتر کارکنان آموزش دیده، هنگام روبه‌رو شدن با موارد مشکوک به تقلب مالی، فساد مالی و رشوه‌خواری، در صورت وجود مسیرهای مناسبی برای افشاگری، این موارد را گزارش می‌کنند.

جالب است بدانیم، طبق همین گزارش، شرکت‌ها و سازمان‌ها به شکل میانگین، هر ساله دست کم پنج درصد از درآمد خود را در اثر تقلب‌های مالی از دست می‌دهند؛ بنابراین، طبق یافته فوق، شرکت‌ها و سازمان‌ها می‌توانند با آموزش کارکنان خود برای گزارش موارد مشکوک به تقلب مالی و تعیبه سازوکارهای دریافت این اخبار و گزارش‌ها دست کم ۲/۵ درصد از درآمد سالیانه خودشان را از گزند متقلبانه حفظ کنند. به‌عنوان مثال، یک بانک ایرانی را در نظر بگیرید که نزدیک به ۲۰ هزار میلیارد ریال در سال درآمد دارد. مدیران این بانک از این طریق می‌توانند به‌طور میانگین هر سال دست کم حدود ۵۰۰ میلیارد ریال از خسارت‌های تقلب‌های مالی در بانک تحت مدیریت خود را کاهش بدهند. این در

حالی است که بعضی از کارشناسان معتقدند این اعداد برای کشورهای کمتر توسعه یافته به مراتب بیشتر و بااهمیت‌تر از این مبالغ میانگین جهانی است (قاسمی، ۱۳۹۵: خبرگزاری ایرنا). سیفا^۱ یا نهاد امور مالی و حسابرسی دولتی، ده مورد سیاست برای مبارزه با فساد را برشمرده که دومین مورد از آن سیاست‌گذاری در زمینه افشاگری است. در اغلب مواردی از این دست، کشف و تعقیب فساد دشوار می‌شود زیرا در آن‌ها، صحنه جرم، اثر انگشت، شاهد عینی و سایر عناصر جرم، وجود ندارد. افشاگران از این نظر که می‌توانند این خلأ را پر کنند، مؤثر تلقی می‌شوند. افشاگران در زمینه‌های مختلفی می‌توانند ظهور و بروز داشته باشند. برخی معتقدند افشاگران تخلفات شهرداری‌ها از این نظر که نظارت کمتری از سوی دستگاه‌های نظارتی مرکزی بر آن‌ها اعمال می‌شود و از سوی دیگر به دلیل مدیریت حجم بالایی از منابع مالی، امکان بروز فساد در آن افزایش می‌یابد، از اهمیت بالایی برخوردارند (رستمی و قاسمی، ۱۳۹۷: ص ۶۴۱).

اصول قانون‌گذاری در حوزه افشاگران

حمایت‌های قانونی از افشاگری و قوانین مربوط در کشورهای مختلف، بنا به نوع ساختارهای مدیریتی و حکومتی این کشورها، متفاوت است. همان‌گونه که بیان شد، افشاگران در معرض مخاطرات گوناگونی همچون، آزار و اذیت، اخراج از کار، تعقیب قضایی یا اداری به علت خیانت یا نشر اکاذیب و در بسیاری موارد صدمات فیزیکی، قرار دارند. از سوی دیگر، حق افشاگری با آزادی بیان و اصول شفافیت و پاسخ‌گویی مرتبط است. این امر به‌طور فزاینده‌ای مورد قبول قرار گرفته است که حمایت مؤثر از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه می‌تواند به شکل‌گیری محیط‌های کاری شفاف و پاسخ‌گو کمک نماید. اسناد بین‌المللی نیز به شیوه‌ها و درجات مختلف، تمهیداتی را برای دولت‌های عضو باهدف قانون‌گذاری در این زمینه مقرر داشته است، گرچه دولت‌های غیر عضو، شرکت‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی نیز مایل به اجرا درآمدن چنین مقرراتی هستند. در این میان، سازمان شفافیت بین‌المللی نیز مبادرت به تهیه پیش‌نویسی در مورد اصولی نمود که کشورها در زمان قانون‌گذاری از آن بهره‌مند گردند. البته هر کشور به نحو مقتضی و طبق اصول اساسی نظام خود می‌تواند این پیش‌نویس را مورد توجه قرار دهد. این سازمان همچنین اذعان داشته که این اصول در حال بازبینی است و از هر پیشنهادی که به توسعه آن منجر گردد، استقبال می‌کند (سپه‌سرا، ۱۳۹۴: ص ۸۱ و ۸۲).

۱- گستره‌ی اعمال قانون

در این حوزه، قوانین مربوط به افشاگران باید طیف وسیعی از موضوعات را تحت پوشش قرار دهد و دامنه پوششی وسیعی داشته باشد. قانون باید بر افشاگری در زمینه‌هایی چون جرایم کیفری، نقض تعهدات قانونی، استنکاف از اجرای حق، مخاطرات مربوط به سلامت، امنیت یا محیط‌زیست یا سرپوش‌گذاری بر هریک از این موارد، قابل اعمال باشد و درعین حال نباید محدود به این عناوین

گردد. پوشش وسیع قانون نیز همه اشخاصی را که در معرض تلافی قرار دارند، مورد حمایت قرار دهد؛ چه این اقدامات از سوی مقامات دولتی یا کارفرمایان خصوصی انجام گیرد یا خارج از روابط سنتی کارمند - کارفرما (همچون مشاوران، پیمانکاران، مربیان، داوطلبان، کارگران فصلی، مدیران سابق، جویندگان کار و مانند اینها)، باشد. افزون اینکه، به منظور حمایت بیشتر، این گستردگی می تواند افشاگرانی که احتمال افشاگری آن‌ها وجود دارد (در حال جمع آوری ادله هستند) و یا اشخاصی که با افشاگران همکاری نزدیکی دارند را نیز در برگیرد.

۲- آیین افشاگری

بر اساس این آیین، قانون، تأسیس و کاربرد نظام‌های افشاگری درون سازمانی را که ایمن و سهل الوصول بوده و بررسی مستقل، جامع و به موقع را تضمین می کنند، توصیه خواهد کرد. همچنین در صورت لزوم، قانون، زمینه افشاگری بیرونی را نیز فراهم خواهد آورد. البته، در صورتی که برخی افشاگری‌ها در ارتباط با حوزه امنیت ملی باشد، نیازمند آن است تا قواعد مربوط به گزارش‌های درون سازمانی تقویت شده تا شاهد افشاگری بیرونی نباشیم. همچنین در هر کشوری مطابق با نظام حقوقی آن، دولت سازوکارهایی برای تشویق افشاگران، از جمله پاداش یا نظام مبتنی بر کویبی تم^۱، اتخاذ خواهد نمود.

۳- حمایت

قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد تا هویت افشاگر بدون رضایت او مشخص نشود، یعنی شرایط افشاگری نهان را فراهم آورد. همچنین قانون باید در برابر هر وضعیت نامساعدی که به واسطه فعل افشاگری رخ می دهد از شخص، محافظت مناسبی به عمل آورد. این امر شامل انواع آسیب‌ها از جمله اخراج، جریمه‌های شغلی، جابه‌جایی‌های تنبیهی، آزار و اذیت، از دست دادن امتیازات و موقعیت‌های شغلی و موارد مشابه خواهد بود. به علاوه، قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد که در صورت حادث شدن چنین اعمالی، اثبات این امر که چنین آسیب‌هایی ارتباطی با فعل افشاگری ندارد، برعهده طرف مقابل (کارفرما) باشد. همچنین قانون باید در برابر اشخاصی که با حسن نیت و صداقت اقدام به افشاگری کرده‌اند، اما اشتباهی در این زمینه مرتکب شده‌اند، حمایت لازم را به عمل آورد. در آخر، چنین تقنینی باید راه‌های احتراز از آن را به طرق مناسب محدود نماید. به این دلیل لازم است تا قراردادهای خصوصی تا آنجایی که در راستای تأثیر بر قوانین مربوط به افشاگری می‌باشند، نامعتبر قلمداد گردند (180-Charles E. Harris and others, 2009: p 197).

۱ - کویبی تم (Qui Tam)، در قانون ادعاهای واهی در ایالات متحده آمریکا مورد توجه قرار گرفته است. این قانون در سال ۱۸۶۳ در خلال جنگ داخلی آمریکا برای جلوگیری از کلاهبرداری از ارتش در فرآیند تأمین کالا به وسیله کنگره تصویب و در سال ۱۹۸۶ مورد بازنگری گسترده قرار گرفت. بر این اساس، هر شهروند در صورت داشتن شرایط می‌تواند در برابر نقض این قانون از جانب دولت اقامه دعوی کند. این عمل به عنوان اقدام کویبی تم و شخصی که دعوی را اقامه نموده، با عنوان ناقل یا نقل کننده (relator) شناخته می‌شود. پس از اقدام کویبی تم ناقل، دولت می‌تواند وارد دعوی شود. در صورت ورود دولت، ناقل مستحق دریافت ۱۵ تا ۲۵ درصد از مقداری است که به واسطه اقدام کویبی تم به دولت بازگردانده شده است. همچنین در صورت عدم مداخله دولت سهم ناقل به ۲۵ تا ۳۰ درصد افزایش خواهد یافت.

۴- اجرای قانون

قانون باید نهاد مستقلی را به منظور دریافت و بررسی شکایت ها در مورد اقدام تلافی جویانه ایجاد نماید یا نهادهای موجود را برای چنین امری تجهیز کند. به این ترتیب، هرگاه شخص افشاگر ادعا نماید که حقوق او به واسطه این عمل خدشه دار گردیده است، حق دارد که دعایش در دادگاهی مستقل و بی طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود. به این منظور، قانون باید زمینه جبران خسارت را به طور کامل فراهم آورد. این امر شامل توقف عمل غیرقانونی، جبران هرگونه زیان وارده به دارایی و درآمد مربوط به گذشته، حال و آینده، مخارج دادرسی و مواردی از این دست خواهد بود. گذشته از این، قانون در صورت اعصار خوانده، صندوقی به منظور جبران خسارت خواهان پیش بینی خواهد کرد.

۵- ساختار قانون گذاری، عملکرد و بازبینی

به منظور تضمین عملکرد صحیح، شفاف و قاطع و همچنین برای جلوگیری از تصویب قوانین به صورت پراکنده، دولت ها باید قانون ویژه افشاگران را وضع نمایند. چنین قانونی، نهادی عمومی را برای مشاوره در تمامی حوزه های مربوط به افشاگران، از کنترل و بررسی دوره ای عملکرد نظام مربوط به افشاگری گرفته تا ارتقای اقدامات آگاهی بخش در حوزه مقررات افشاگران برای عموم جامعه و پذیرش فرهنگ افشاگری در میان آنها، ایجاد یا نهادهای موجود را به منظور انجام چنین امری مشخص خواهد نمود. این امر نیز حائز اهمیت است که کنترل ها و بررسی های دوره ای، اتحادیه های بازرگانی، شرکت های تجاری یا سازمان های مردم نهاد (جامعه مدنی) را نیز تحت پوشش قرار دهد. سرانجام، هیچ یک از مقررات نباید به گونه ای وضع شود که مانع از اعمال حق اصحاب رسانه مبنی بر حمایت از منابع خبری خود گردد، حتی اگر در فرآیند افشاگری اشتباه صورت گرفته یا اطلاعات مربوط به آن، صحیح نباشد (همان: ص ۸۲ و ۸۳).

اینک جای آن دارد تا به طور خلاصه نگاهی به قوانین مصوب در برخی از کشورهای جهان در زمینه حمایت از افشاگران فساد بیاندازیم.

فرانسه

قانون مبارزه با فساد که در سال ۲۰۰۷ به تصویب رسید، در صدد حمایت از کارکنان شرکت های خصوصی و مؤسسات صنعتی و بازرگانی تحت مالکیت دولت از اقدامات انتقام جویانه بود. البته به شرطی که گزارش تخلفات با حسن نیت انجام می شد. با این حال هیچ نهاد مستقلی برای جمع آوری داده ها یا تعریف روشن از افشاگری و حفاظت از هویت افشاگران وجود نداشت. همچنین هیچ مجرای داخلی و خارجی خاصی برای ارائه گزارش موجود نبود (44 Transparency International, 2013.p).

اما طبق ماده ۲۵ قانون شماره ۲۰۱۳ - ۹۰۷ فرانسه در مورد شفافیت در زندگی عمومی، هیچ فردی نباید برای ارائه گزارش همراه با حسن نیت به کارفرما، یا مرجع مسئول در سازمان یا یک

سازمان غیرانتفاعی که با فساد مبارزه می‌کند از فرایندهای استخدای حذف شود یا از دسترسی به یک کارآموزی یا یک دوره آموزشی محروم بماند، یا تنبیه و اخراج شود و یا در معرض اقدامات تبعیض آمیز مستقیم یا غیرمستقیم، خصوصاً در مورد حق الزحمه، درمان، آموزش، بازگشت به کار، تکالیف، شرایط لازم، تقسیم‌بندی، ارتقای شغلی، جابه‌جایی، یا تمدید قرارداد، قرار گیرد.

یکی از شرایط حمایت از افشاگران این است که افشاگر نباید بر اساس منافع شخصی خود افشاگری کرده باشد. به همین دلیل در اینجا برخلاف حقوق آمریکا، به افشاگران پاداش داده نمی‌شود البته در صورتی که افشاگر قربانی عمل افشاشده باشد از حمایت این قانون برخوردار خواهد شد زیرا جبران خسارت هر چند متضمن نفع شخصی است اما حق او می‌باشد. همچنین برخی اشخاص که وظیفه حرفه‌ای و قانونی آن‌ها کشف و افشای جرایم و تخلفات است، از حمایت‌های این قانون برخوردار نیستند از جمله این افراد می‌توان به روزنامه‌نگاران و سایر کارکنانی که وظیفه نظارت بر شرکت‌ها را برعهده دارند، اشاره کرد. همچنین افشاگری باید با حسن نیت صورت گرفته باشد یعنی گزارش یا ادعاهای مطرح شده، آگاهانه برخلاف واقع نبوده باشند. دادگاه‌های فرانسه به تبعیت از رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در مورد معیارهای سوءاستفاده از آزادی بیان در مقام افشاگری، این معیارها را برای احراز حسن نیت به کار می‌برند:

۱- افشاگر دلایل موجه برای اثبات این باور داشته باشد که اطلاعاتش صحیح است؛

۲- افشاگری برای منافع عمومی باشد؛

۳- انگیزه افشاگری، تظلم شخصی یا کینه‌جویی شخصی یا توقع پاداش شخصی نبوده باشد.

چنین مقرر گردیده که از اول ژانویه ۲۰۱۸ همه کارفرمایان باید طرح‌های گزارشگری/افشاگری را اعمال کنند. فرانسه همواره نسبت به اعمال قواعد حمایت از افشاگران در محیط‌های کار محتاط بوده است. طرح‌های افشاگران از سال ۲۰۰۵ و به تبعیت از قانون موجود در آمریکا در فرانسه پیاده شده که قلمرو مقررات بسیار محدودی داشته است. از جمله اینکه محدود به کارکنان بوده و تنها در مورد برخی نقض‌های قوانین و مقررات قابل اعمال بودند. در سال ۲۰۱۶ با تصویب قانون شفافیت و مبارزه با فساد و نوسازی اقتصادی، طرح جدیدی برای حمایت از افشاگران و گزارش نقض قوانین و مقررات در محیط‌های کار پیش‌بینی شد. به موجب این قانون، افشاگر عبارت است از هر فردی که با حسن نیت، یک جرم یا یک نقض شدید یا آشکار یک معاهده بین‌المللی، یک نقض شدید قانون و مقررات یا یک تهدید و لطمه جدی به منافع عمومی را که به نسبت به آن علم شخصی دارد، گزارش می‌دهد.

افشاگر باید:

۱- ابتدا موارد تخلفات را به ناظر مستقیم یا غیرمستقیم خود یا شخص دیگری که از سوی کارفرما

به این منظور منصوب شده گزارش دهد؛

۲- اگر هیچ اقدامی صورت نگیرد، مرحله دوم، ارائه گزارش به مقامات ذی‌ربط قضایی و اداری یا

به مشاور حرفه ای مجاز خواهد بود و

۳- به عنوان آخرین چاره، گزارش می تواند علنی شود و برای مثال از طریق رسانه ها منتشر گردد. همچنین می توان گزارش را در اختیار سازمان مدافع حقوق یا سازمان های دیگری که مأمور جمع آوری این نوع اطلاعات هستند، قرار داد. ایجاد مانع در برابر افشاگری به کارفرما یا به دادگاه ها، یک سال مجازات حبس و جزای نقدی به میزان ۱۵ هزار یورو را به دنبال دارد.

قانون جدید اعلام می دارد که از اول ژانویه ۲۰۱۸:

- ۱- شرکت هایی که بیش از ۵۰ کارگر دارند باید طرح حمایت از افشاگران را اجرا کنند؛
- ۲- کسب و کارهای دارای بیش از ۱۵ کارگر و گردش مالی بیش از ۱۰۰ میلیون یورو، باید آیین های گزارش دهی داخلی را برای رشاء و ارتشاء و فساد اجرا کنند؛
- ۳- شرکت هایی که خدمات مالی ارائه می دهند باید طرح های گزارش دهی برای نقض مقررات اتحادیه اروپا و بازار مالی فرانسه اعمال کنند.

افشاگران چنانچه در مقام اجرای تعهداتی که به موجب قوانین و مقررات مربوط به رازداری بر عهده دارند، افشاگری نمایند، مسئولیتی نخواهند داشت مشروط بر آنکه این عمل ضروری و متناسب باشد و آیین گزارش دهی که به موجب قانون مقرر شده رعایت شده باشد.

با این وجود، قانون ۲۰۱۶ اجازه نمی دهد اطلاعات مربوط به روابط پزشک و بیمار، وکیل و موکل یا امنیت ملی به موجب این قانون افشا گردد. افشاگران در برابر برخی تهدیدها و اقدامات از جمله در برابر تنبیه های انضباطی حمایت خواهند شد؛ اما در صورتی که گزارش ها بر اساس سوءنیت صورت گرفته باشد در معرض ضمانت اجرای انضباطی کارفرما قرار می گیرند و ممکن است دعوای مطالبه خسارات وارد بر اعتبار افراد یا شرکت علیه آنها اقامه شود (مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری؛ گزارش توجیهی پیش نویس لایحه شفافیت، ۱۳۹۷: ص ۲۶-۲۴).

آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، مؤسسات حقوقی و وکالتی خاصی برای حمایت از افشاگران دایر شده است که از محل دریافت پاداش اداره می شوند و به افشاگران، خدمات حقوقی ارائه می دهند. همچنین، چنانچه افشاگر، خود نیز در ارتکاب جرم و وقوع فساد دست داشته باشد هم زمان هم به مجازات محکوم می شود و هم پاداش افشاگری خود را می گیرد.

در حال حاضر، قوانین متعددی درباره افشاگری و حمایت از افشاگران در آمریکا وجود دارد. در این میان، سه قانون از برجستگی و اهمیت خاص برخوردارند:

۱- قانون ادعاهای واهی مصوب ۱۸۶۳؛

۲- قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹؛

۳- قانون ساربنز - آکسلی مصوب ۲۰۰۲.

نخستین قانون حمایت از افشاگران در سال ۱۸۶۳ و با توجه به اوضاع نامناسب اقتصادی ناشی از جنگ‌های داخلی میان ایالات شمالی و جنوبی و بروز سوءاستفاده‌ها و تقلب‌های مختلف پیمانکاران در قراردادهای ارائه تدارکات جنگی به مؤسسات فدرال، با عنوان قانون ادعاهای واهی تصویب شد. همان‌طور که از عنوان این قانون برمی‌آید از کارکنانی حمایت می‌کند که پس از افشاگری، معلوم می‌شود ادعای آن‌ها خلاف واقع بوده است و از کارکنانی که در هنگام افشا، می‌دانند آنچه افشا می‌کنند خلاف واقع است، حمایت نمی‌کند و در این صورت افشاگر را به دو برابر خسارات وارد شده به متضرر، محکوم می‌نماید. معنی این حرف آن است که مجازاتی در کار نیست و از مسئولیت مدنی استفاده می‌شود. این قانون، صرف‌نظر از نیت افراد افشاکننده، صرفاً به‌منظور پیشگیری از پامال شدن منافع عموم، با مقرر کردن پاداش برای افشای فساد، کارکنان را به افشاگری تشویق می‌کند و به هر افشاگر، بین ۱۵ تا ۳۰ درصد از ارزش مالی که متعاقب افشا، به دولت بازمی‌گردد پاداش می‌دهد. قانون ساربنز-آکسلی حمایت از افشاگران در حوزه شرکت‌ها را مورد توجه قرار داد. طبق این قانون، از کارکنانی که حساب‌سازی‌ها و تقلب‌های شرکت‌ها را به کمیسیون بورس اوراق بهادار افشا کنند در برابر اقدامات تلافی‌جویانه کارفرما حمایت می‌شود.

به دنبال اجرایی شدن قوانین حمایت از افشاگران و با شناسایی حق شکایت از اقدامات تلافی‌جویانه علیه افشاگران در آمریکا، نیاز به تأسیس یک سازمان مستقل برای دریافت و بررسی شکایات و صحت و سقم تحقیقات افشاگران احساس گردید، سازمانی که با داشتن تخصص و اقدام سریع بتواند قبل از معدوم شدن اسناد و مدارک و اکنش لازم را صورت دهد. به همین دلیل، به‌موجب قانون حمایت از افشاگران مصوب ۱۹۸۹، یک اداره تحقیقاتی مستقل برای حمایت از افشاگران مؤسسات فدرال ایجاد شد. بررسی اطلاعات ارائه‌شده توسط افشاگران، پیگیری تحقیقات و مشاوره و پشتیبانی، ارزیابی قوانین افشاگری و نظارت بر اجرای آن‌ها، بالا بردن سطح آگاهی عمومی به‌منظور تشویق استفاده از قوانین افشاگری، افزایش پذیرش فرهنگ افشاگری، از وظایف این اداره است (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری؛ گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، ۱۳۹۷: ص ۴۰-۳۹).

کانادا

قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی در ۱۵ آوریل ۲۰۰۷ در کانادا به تصویب رسید، این قانون دو فرآیند مجزا را طرح‌ریزی کرده است. یک فرآیند ویژه حمایت از افشاگران و فرآیند دیگری به‌طور خاص به موارد تشویقی و پرداخت پاداش می‌پردازد. این قانون همچنین دو نهاد جدید شامل کمیسیون سلامت اداری بخش عمومی و دادگاه قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی را ایجاد کرده است. این قانون اعمال خلافی را که می‌توانند موضوع افشاگری باشند این‌گونه تعریف

کرده است: هرگونه اعمال خلاف قوانین پارلمان یا مجالس ایالتی یا هرگونه مقرراتی که ذیل این قوانین تعیین شده است، سوءاستفاده از بودجه یا ثروت های عمومی، سوء مدیریت فاحش در بخش های دولتی، هرگونه عمل یا کم کاری که منجر به ایجاد یک خطر مشخص برای جان، سلامتی یا امنیت افراد یا محیط زیست می شود (به جز خطراتی که به دلیل انجام وظیفه به ناچار وجود دارند)، انحراف جدی از مقرراتی که توسط قانون حمایت از افشای کارکنان بخش عمومی تعیین شده است و هرگونه هدایت یا مشورت به شخص دیگری برای انجام هریک از تخلفات مذکور.

استرالیا

در استرالیا و نیوزیلند، بیش از ۳۷۰ میلیون دلار در سال های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ از طریق فساد، خسارت ایجاد شده و متوسط خسارت ایجاد شده در هر پرونده فساد بیش از سه میلیون دلار بوده است. حمایت از افشاگران در استرالیا ذیل الحاقیه هایی در دو سطح فدرال و ایالتی برای ایجاد شرایط پاره ای از افشاگری های خاص فراهم شده است. شایستگی حمایت از یک افشاگر براساس قانون حمایتی و موضوع افشاگری مشخص می شود. البته تمام افشاگری ها مشمول حمایت های قانونی نمی شوند. در سطح فدرال، افشاگران تخلف، در صورتی که در موضوعات خاصی همچون امنیت ملی یا موضوعات مرتبط با بدرفتاری با مهاجران، افشاگری کنند، ممکن است با حکم حبس روبه رو شوند.

کره جنوبی

قانون حمایت از افشاگران کره جنوبی با هدف حمایت از اشخاصی که علیه متخلفین از جمله کارفرمایان افشاگری کرده اند، طراحی و در ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۱ اجرایی شد. موارد حمایتی شامل اخراج، تعلیق، کاهش رتبه یا حقوق و هرگونه فشاری از جانب کارفرما به دلیل افشاگری می باشد. همچنین افشاگران در مواردی حق شکایت از کارفرما را به دلیل بدرفتاری و ادعای خسارت نیز خواهند داشت. این قانون همچنین علاوه بر بخش های دولتی، بخش خصوصی را نیز پوشش می دهد.

هند

قانون حمایت از افشاگران فساد در سال ۲۰۱۱ در پارلمان هندوستان به تصویب رسید. این قانون سازو کاری را برای اطلاع رسانی و بررسی هرگونه فساد و سوء استفاده از قدرت توسط مسئولین دولتی فراهم کرده است و از اشخاصی که تخلفات را در پروژه ها یا سازمان های دولتی گزارش کنند نیز حمایت قانونی به عمل می آورد. تخلفات باید در قالب سوء استفاده، فساد یا سوء مدیریت ثبت شوند. برای ادعاهای بی اساس و بدون مدرک کافی نیز مجازات در نظر گرفته شده است. این قانون همچنین مورد تأیید کابینه هند به عنوان بخشی از برنامه حرکت به سمت حذف فساد از بوروکراسی کشور قرار گرفت. قانون یاد شده در ۹ می ۲۰۱۴ با امضای رئیس جمهور به مرحله اجرایی رسید.

افغانستان

در حال حاضر اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان مسئول حمایت از افشاگران است. در ماده ۱۴ قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری این اداره آمده است: «اشخاصی که در کشف موارد فساد اداری با حسن نیت به حیث اطلاع دهنده یا در جریان تحقیق و محاکمه، به حیث شاهد، همکاری، یا اسناد و مدارک موجه را ارائه نموده باشند، از هر نوع فشار و تهدید و رفتار غیرموجه مصون بوده، حسب احوال برای اطلاع دهنده مکافات (پاداش) اعطا می‌گردد». همچنین در بند ۲ این ماده آمده است: «افشای هویت اطلاع‌دهنده، شاهد، اهل خبره و ارائه‌کننده اسناد و مدارک بدون رضایت آن‌ها ممنوع است».

با این حال مجلس افغانستان در حال تصویب یک قانون مستقل برای حمایت از افشاگران است. بر اساس این طرح، افرادی که فساد اداری را به شورای ملی اطلاع دهند، مورد حمایت اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند. در صورت تصویب این طرح از سوی شورای ملی، تمامی نهادهای مسئول به‌ویژه دادستانی کل، کمیسیون مستقل حقوق بشر، ارگان‌های محلی و قضایی مبارزه با فساد اداری، اداره عالی مبارزه با فساد اداری، پلیس، حوزه‌های امنیتی و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی می‌توانند اطلاع‌دهندگان را کمک کرده و مورد حمایت قرار دهند. طرح قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری اخیراً به مجلس نمایندگان افغانستان تقدیم شد (پرنیان و همکاران، ۱۳۹۶: ص ۲۶ و ۲۷).

غنا

پارلمان غنا، قانون حمایت از افشاگران فساد را در سال ۲۰۰۶ به‌عنوان یک ابزار مهم مبارزه با فساد تصویب کرد. هدف از تصویب این قانون، تقویت قدرت مردم برای مبارزه با فساد یا هرگونه سوءاستفاده‌هایی اعلام شد که مانع از پیشرفت کشور می‌شود. قانون یادشده براساس این تفکر بنا نهاده شده است که اگر مردم قدرت افشای تخلفات را بدون ترس از محکوم شدن داشته باشند، فساد اشخاص متخلف محدود می‌شود، احترام به درستکاری و اتحاد مردم تقویت می‌گردد، کیفیت خدمات اجتماعی افزایش می‌یابد و کشور غنا سرعت پیشرفت بالاتری را تجربه می‌کند. براساس این قانون، در صورتی که متخلف در پی گزارش دهی دستگیر شود و خسارت به دولت برگردانده شود، ۱۰ درصد از مجموع اصل خسارت و جریمه دریافت‌شده توسط دولت به شخص افشاگر تعلق می‌گیرد. این میزان می‌تواند با توجه به کیفیت اطلاعات افشاشده، کمتر یا بیشتر شود.

اوگاندا

قانون حمایت از افشاگران اوگاندا در سال ۲۰۱۰ به تصویب پارلمان این کشور رسید. این قانون با هدف تسهیل روند افشاگری علیه هرگونه اعمال خلاف قوانین و مقررات رسمی کشور و جلوگیری از فساد و همچنین حمایت از افشاگران در برابر پیگرد قضایی، طراحی و اجرایی شده است. قانون حمایت از

افشاگران در اوگاندا علاوه بر بخش های دولتی، بخش های خصوصی را نیز پوشش می دهد. طبق این قانون، در صورتی که هویت شخص افشاگر بر ملا شود، عمل خلاف قانون رخ داده و شخص متخلف با مجازات حداکثر پنج سال زندان یا ۲۰ هزار شیلینگ جریمه نقدی مواجه خواهد شد. در این قانون، پاداشی معادل پنج درصد از مجموع خسارات دریافت شده برای افشاگر در نظر گرفته شده است که پاداش وی حداکثر شش ماه پس از افشاگری باید پرداخت شود.

آفریقای جنوبی

دولت آفریقای جنوبی در سال ۲۰۰۰ با اجرایی کردن قانون حمایت از افشاگران فساد نشان داد که به افشاگری همگانی نیاز داشته و قصد حمایت از نظارت مردم بر روند اجرای قانون را دارد. این قانون، کارمندانی را که علیه کارفرمایان افشاگری کنند، تحت حمایت قانونی قرار می دهد. کارمندان در برابر اخراج، تعلیق، تنزل رتبه، تحت فشار قرار گرفتن، انتقال اجباری، ممانعت از ارتقای رتبه یا هر گونه تهدید به هر یک از اقدامات مذکور تحت مصونیت قانونی قرار می گیرند (همان: ص ۲۸).

اینک در ادامه بررسی قوانین حمایت از افشاگران در کشورهای مختلف به بررسی قوانین مرتبط با حمایت از افشاگران در ایران و آخرین اقدامات انجام شده در این باره می پردازیم.

قوانین حمایت از افشاگران فساد در ایران

در کشور ما به دلیل فرهنگ سیاسی و اجتماعی حاکم بر آن، افشای مفاسد اقتصادی برای افشاگران و به ویژه رسانه ها بیشتر از آنکه تشویق به دنبال داشته باشد، در دسرت آفرین بوده است. شاید پیش ترها در ایران، اختلاف نظرهایی درباره پدیده فساد وجود داشت اما هیچ کس اهمیت گسترش فساد در سال های اخیر را انکار نمی کند.

از این رهگذر، برای نخستین بار در سال ۱۳۸۲ برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد به تصویب رسید. سپس در سال ۱۳۸۳ آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اداری تدوین و سرانجام لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۷ تصویب گردید که سه سال به صورت آزمایشی به اجرا گذاشته شد و نهایتاً در سال ۱۳۹۰ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

پیش از تصویب این قانون، جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ ملحق شده بود. ماده ۳۳ این کنوانسیون در مورد حمایت از افشاگران فساد مقرر می دارد: «حمایت از افراد گزارش دهنده هر کشور عضو، گنجانیدن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعتی مربوط به جرایم احراز شده براساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت دار گزارش دهد در برابر هر رفتار غیر قابل توجیه، در نظام حقوقی داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد» (دامکی، ۱۳۹۶: ص ۶).

ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مستقیماً به مسئله حمایت از افشاگران فساد اداری می‌پردازد. این ماده مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که با عنوان مخبر یا گزارش دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب، در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید.»

اقدامات حمایتی یادشده در این ماده عبارت است از عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور، فراهم آوردن موجبات انتقال آن‌ها بنا به درخواست خودشان به محل مناسب دیگر، جبران صدمات و خسارت جسمی یا مالی در صورتی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد، ممنوعیت هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید، بازنشسته کردن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع و کاهش حقوق و مزایای مخبر.

از دیگر ابداعات قانون یادشده را می‌توان از پیش‌بینی تدوین آیین دادرسی افتراقی ویژه جرایم فساد و مفاسد اقتصادی و ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای غیردولتی در پیشگیری از فساد و مبارزه با آن نام برد (همان، ص ۷).

تهیه طرح حمایت از افشاگران فساد

عدم حمایت از افشاگران در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه مفسدان و متخلفان، می‌تواند موجب انباشته شدن حجم فسادهای کلان شود که این امر سهم به‌سزایی در بی‌اعتمادی مردم به نظام سیاسی و سیستم اداری کشور دارد. این عدم حمایت و خلأ قانونی موجب سکوت اشخاص مطلع در مقابل اعمال خلاف قانون و فساد می‌شود و چه‌بسا در صورت افشای این اقدامات موجب شتمات دیگر همکاران و مجازات افشاگر توسط مفسدان شود. از این رو، لزوم تأسیس سازوکارهای قانونی و تصریح به این قضیه در قوانین و مقررات موجب شد تا مجلس شورای اسلامی پس از ۴۰ سال، طرحی را تهیه کند تا در سایه آن افشاگران مورد حمایت قرار گیرند.

به شرحی که گذشت، در قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد برای افشاگران فساد مشوق‌هایی در نظر گرفته شده اما به‌رغم الزامات قانونی هیچ سازوکار اجرایی برای آن پیش‌بینی نشده بود. بر همین اساس، مجلس شورای اسلامی تعلق در این زمینه را جایز ندانست و طرحی در این زمینه تدوین کرد که چتر حمایتی قانون، مانع از تعرض دیگران به افشاگران تخلفات خواهد شد. این طرح اکنون در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی مربوط به خود قرار دارد. مطابق این طرح اشخاص حقیقی و حقوقی یا کارمندان گزارش‌دهنده هر یک از جرایم موضوع بند الف قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد علاوه بر برخورداری از حمایت‌های ماده ۱۷ قانون فوق از حمایت‌های قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر نیز بهره‌مند می‌شوند. این حمایت‌ها شامل موارد زیر می‌شوند:

- ۱- حفاظت از اقدامات تلافی‌جویانه مانند تنزل رتبه، اخراج، تعلیق، تحدید و تهدید اداری، کاهش مزایا، عدم ارتقای شغلی به‌رغم شایستگی و مانند اینها؛
- ۲- اولویت در ارتقا و انتصابات دستگاه متبوع و معرفی به‌عنوان کارمند برجسته؛
- ۳- دریافت نشان مبارزه با فساد و تخلف؛
- ۴- پرداخت تا ۲۰ درصد از جزای نقدی وصول‌شده به هریک از اشخاص حقیقی و حقوقی کاشف یا گزارشگر جرم (<https://www.ekhtebare.com>).

درواقع هدف قانون یادشده این است که آحاد جامعه و رسانه‌ها را تشویق کند تا در راه مبارزه با فساد اداری و اقتصادی نقش‌آفرینی کنند و با ارائه راهکارهای تأمینی و تشویقی گامی عملی و مؤثر برای همگانی کردن موضوع مبارزه با فساد اقتصادی و اداری برداشته شود. لازم به ذکر است که این طرح در مرحله بررسی قرار دارد و در صورت تبدیل شدن به قانون نقش مهمی در حمایت از افشاگران فساد و مبارزه با فساد ایفا خواهد کرد.

جمع‌بندی و توصیه‌هایی برای قانون‌گذاری در زمینه حمایت از افشاگران فساد

گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد، اصلی‌ترین راهکار کشف فساد استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در قالب تقویت مسیرهای گزارش فساد می‌باشد. این سازوکار علاوه بر کشف فساد، فضا را برای مفسدین ناامن کرده و موجب پیشگیری از مفساد، به‌ویژه مفساد سازمان‌یافته می‌گردد، زیرا در مفساد سازمان‌یافته نیاز به همکاری مجرمین در اجرای تخلف وجود دارد و سازوکار گزارش تخلف این امکان را به وجود می‌آورد که هریک از مشارکت‌کنندگان در تخلف، به‌عنوان یک گزارش‌دهنده اقدام کنند. به‌طور کلی، بسترهایی که در کشورهای مختلف به‌منظور تقویت فرآیندهای گزارش‌دهی فساد ایجاد شده به دو دسته کلی «حمایت و حفاظت» از گزارش‌دهندگان و «تشویق» آن‌ها تقسیم می‌شود که لازم است در خصوص ایران نیز چنین اقداماتی صورت پذیرد.

تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که در بخش‌های حمایتی، انواع مصونیت‌ها و حفاظت‌های قانونی و حتی امنیتی از گزارش‌دهندگان در برابر هر نوع سوءرفتار که با انگیزه‌های تلافی‌جویانه انجام می‌شوند، صورت گرفته است. این موارد می‌توانند شامل اخراج از محل کار، توبیخ و جریمه، کاهش دستمزد، جابه‌جایی‌های اجباری (تبعید) تهدید و ارعاب و مانند اینها باشد که بسته‌های قانونی حمایت از گزارش‌دهندگان فساد، بسترهای قانونی و فرآیندهای روشمند مصونیت را تبیین می‌کنند.

در یک نگاه کلی، حمایت از افشاگران تخلف به سه صورت انجام می‌پذیرد:

- ۱- حمایت در مقابل انتقام‌جویی؛
 - ۲- تلاش برای محرمانه ماندن هویت گزارش‌دهندگان تخلف؛
 - ۳- کم کردن بار اثبات تخلف برای گزارش‌دهندگان تخلف.
- در کشورهای مختلف ممکن است برای افشای برخی از اطلاعات اختصاصی شرکت‌ها یا

ادارات مجازاتی وضع شده باشد. این قوانین چه بسا با گزارش تخلفات در تعارض باشد به همین دلیل از افرادی که تحت فرآیندهای مشخص اقدام به گزارش تخلفات کرده‌اند در مقابل قوانین مربوط به محرمانگی حمایت می‌شود. به عنوان مثال در آمریکا گزارش دهنده تخلفی که اقدامش برخلاف قوانین یا دستورهای اجرایی رئیس جمهور در مورد محرمانگی باشد، به وسیله قانون حمایت می‌شود. کره جنوبی نیز از افشاگرانی که طبق فرآیندهای مشخص اقدام کرده باشند در مقابل قوانین جلوگیری از تهمت و افترا محافظت می‌کند. اجرای حمایت‌های نوع سوم و چهارم با پیچیدگی‌هایی روبه‌رو است، اما ایجاد نهاد واسط یعنی مؤسسات حقوقی خصوصی یا مردم‌نهاد که از جانب افشاگران تخلف‌پگیری پرونده‌ها را بر عهده می‌گیرد تا حد زیادی می‌تواند منتهی به مخفی ماندن هویت افشاگران و کاهش هزینه‌های اثبات تخلف برای افشاگر فساد شود، زیرا نهاد واسط ایجاد شده به صورت هم‌زمان نقش تأمین مالی و حفظ هویت افشاگران فساد را بر عهده خواهد داشت. تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد که بخش دوم قوانین، به تشویق افشاگران فساد می‌پردازد و در این موارد عموماً پاداش‌های نقدی قابل توجهی از محل اخذ جریمه از متخلفین و در برخی موارد، ردیف بودجه اختصاصی در نظر گرفته می‌شود. معمولاً جوایز در نظر گرفته شده یک‌سوم مجموع اصل خسارت و جریمه تخلف است. این جوایز علاوه بر اینکه انگیزه‌های گزارش تخلف را افزایش می‌دهد، به دلیل ایجاد منفعت مادی، فضای فساد را در میان متخلفین به شدت ناامن می‌کند، چراکه هریک از اشخاص درگیر در یک فساد شبکه‌ای ممکن است علیه یکدیگر گزارش دهند. البته بسترسازی‌های نظارت مردمی محدود به استفاده از ابزارهای قانونی و مشوق‌های مادی نبوده و زمینه‌های فرهنگی ارزش‌بخش به مفهوم مبارزه با فساد در بین مردم با استفاده از انواع ابزارها همچون ساخت فیلم‌های سینمایی، تجلیل از گزارش‌دهندگان فساد، تعیین روز گزارش‌دهندگان و غیره ایجاد شده است. با توجه به تجارب جهانی ارائه‌شده پیرامون موضوع افشاگران فساد، مهم‌ترین نکاتی که باید در طراحی سازوکار استفاده از ظرفیت مردمی در کشف مفاسد مورد توجه قرار داد و متناسب با آن نظام قانونی را اصلاح نمود به شرح زیر است:

- ۱- ایجاد امکان استفاده از کثرت ناظران مردمی و اجازه طرح دعوی حقوقی توسط مردم به نمایندگی از حاکمیت؛
- ۲- فراهم آوردن امکان ناشناس ماندن افشاگران فساد؛
- ۳- حمایت از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه، جلوگیری از اخراج، اجازه انتقال به محل کار جدید، حفاظت‌های امنیتی و دیگر موارد؛
- ۴- جریمه دو تا سه برابری متخلفین نسبت به مبلغ تخلف همراه با بازپس‌گیری اصل خسارت و در نظر گرفتن درصد قابل توجهی از آن به عنوان پاداش برای افشاگر؛
- ۵- فراهم کردن امکان افشاگری توسط اشخاصی که خود نیز در فساد نقش داشته‌اند؛ شخص افشاگر باید مطابق قانون مجازات شود، اما حق دریافت پاداش برای او محفوظ است. این شیوه

باعث می‌شود فضای مفساد سازمان‌یافته‌ای که نیازمند همکاری افراد مختلف است به شدت ناامن شده و به این ترتیب این سازوکار باعث کاهش شدید تعداد تخلفات سازمان‌یافته جمعی می‌گردد؛
۶- اعلام عمومی جوائز پرداخت‌شده و تخلفات کشف‌شده به منظور افزایش مشارکت و اعتماد عمومی؛

۷- استفاده از جریان سازی رسانه‌ای، فیلم و مستند به منظور افزایش احساس خطر در مفسدین و نیز افزایش مشارکت مردم؛

۸- تعیین یک روز در تقویم سالانه به عنوان روز حمایت از افشاگران به منظور افزایش فرهنگ گزارش تخلفات در بین مردم (همان: ص ۲۹ و ۳۲).

نتیجه‌گیری

با توجه به مغفول واقع شدن وجهه قانونی عمل افشاگری در کشور، این گونه به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون‌گذار و دولت به عنوان اهرم اجرایی در کشور باید به سمتی حرکت نمایند تا زیرساخت‌های قانونی به منظور فرهنگ‌سازی در راستای شناخت عمل افشاگری را پی‌ریزی نمایند.

نبود نهادهای حمایت‌کننده از افشاگران و از همه مهم‌تر عدم وجود تعریفی قانونی و شفاف از عمل افشاگری در کشور، فضای نامناسبی را در بین سازمان‌های ایرانی به وجود آورده است که متأسفانه افشاگری بیش از پیش مورد بی‌توجهی واقع گردیده و این فضا باعث تشدید حمله به نهادها و افرادی که مبادرت به افشاگری می‌نمایند خواهد شد.

با بهره‌گیری از تجارب کشورهای موفق و صاحب دانش در این خصوص و همچنین الگوبرداری از آن‌ها به دلیل تشکیل اصناف و تشکل‌های حامی افشاگران، می‌توان اقدامات مؤثری را به منظور بسترسازی فرهنگی و قانونی برای افشاگری در کشور به انجام رساند. به نظر می‌رسد روی آوردن به تمرکزمحوری و تشکیل نهادی مستقل از اصناف و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ولی تحت نظارت مستقیم قوه قضائیه، می‌تواند راهکاری قابل اجرا در راستای بخشیدن وجهه‌ای قانونی به عمل افشاگری در کشور باشد.

اقدامات حمایتی و جبران خسارت از افشاگران مفساد اقتصادی و اداری در زمینه جانی، مالی و شغلی، تعامل‌پذیری و ایجاد انگیزه در ارائه گزارش‌های موردنظر از طریق تخصیص درصدی از منابع ناشی از کشف فساد، تشکیل واحدی مستقل در سازمان بازرسی کل کشور به گونه‌ای که تهیه گزارش‌ها و شکایات دریافتی به صورت محرمانه در این واحد متمرکز شود و واحد مذکور علاوه بر پیگیری موضوع و ارجاع موارد لازم به نهادهای ذی‌ربط اعم از مراجع قضایی، دیوان محاسبات کل کشور، وزارت اطلاعات و دیگر موارد، وظیفه حمایت مؤثر و مستمر جانی، مالی و شغلی و اقدامات تشویقی برای فرد گزارش‌دهنده را نیز بر عهده داشته باشد، از دیگر مواردی است که باید مورد تأمل قرار گیرد.

فهرست منابع

- ۱- دامکی، فرشته. (۱۳۹۶) بررسی سازوکارهای حمایت قانونی از افشاکنندگان فساد اداری، اولین همایش فقه و حقوق، و کالت و علوم اجتماعی.
- ۲- مرادی، علیرضا. ابراهیمی، محمدتقی و رستمی، فاطمه (۱۳۹۳). سوت زنی؛ پدیده‌ای مهجور در سازمان‌های امروزی مؤلفین، نشریه گزیده مدیریت، شماره ۱۵۲.
- ۳- عارف، رضا. (۱۳۹۵) افشاگری؛ زمینه‌ها و پیامدها. گزارش پژوهشی شماره ۹۲. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۴- رستمی، ولی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷) سازوکارهای حقوقی فعال‌سازی ظرفیت گزارش دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا، فصلنامه مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۲.
- ۵- سپه سرا، حسین (۱۳۹۴) افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۲۶، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۶- پرنیان، احسان. رزقی، ابو الفضل. پرهیزکاری، سید عباس (۱۳۹۶) استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۷- قاسمی، محسن افشاگری؛ اثربخش‌ترین راه مبارزه با فساد در جهان، خبرگزاری ایرنا.
- ۸- (۱۳۹۷) گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- 9- Marie Terracol, (2018). A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, International Bar Association- Legal Policy & Research Unit and Legal Practice Division.
- 10- Charles E. Harris and others. (2009). Engineering Ethics: concepts and Cases. Wadsworth Cengage Learning Publisher
- 11- Transparency International, (2013). Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU.
- 12- <http://aftabnews.ir>
- 13- <https://www.ekhtebar.com>
- 14- <https://www.transparency.org>