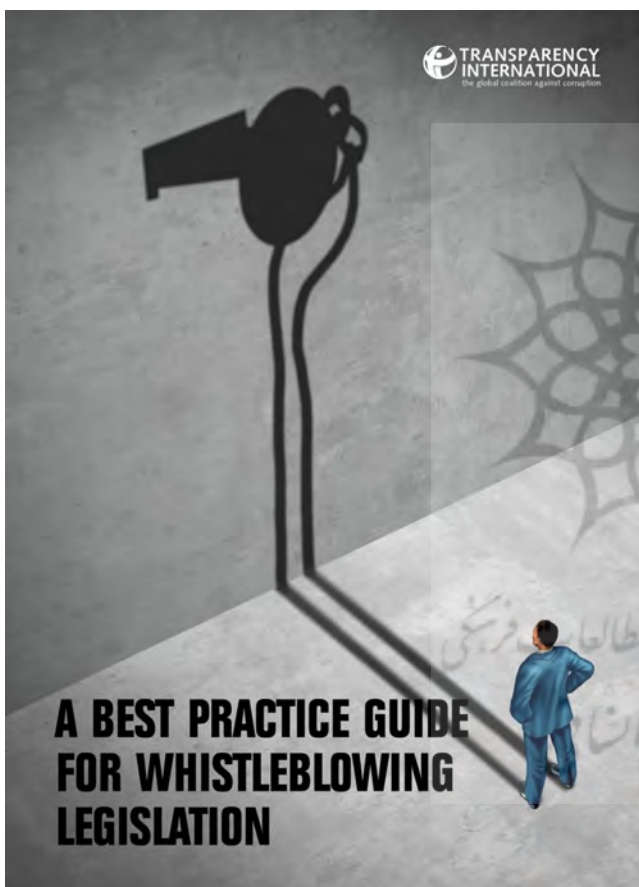


دستور العمل حمایت و تشویق افشاکنندگان فساد

(کمیسیون اروپا - آوریل ۲۰۱۸)

■ تحقیق و ترجمه: امین طاهرخانی

در سراسر دنیا کشورها کم و بیش با مسئله‌ی فساد روبرو هستند. آنچه مبارزه با این پدیده را دشوار می‌سازد چندعاملی بودن، مخفی بودن و پیچیدگی فرایندهای فساد است. از همین رو ریشه کن کردن آن مستلزم عزم جدی و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و روش‌های مختلف و چند بعدی است. از مهمترین این ظرفیت‌ها که با اتکا به نهادهای جامعه مدنی شکل می‌گیرد می‌توان به «افشاکنندگان فساد» اشاره نمود.



این شیوه از اثرگذارترین روش‌هایی است که توسط سازمان شفافیت بین المللی (Transparency International) به منظور مقابله با فساد توصیه شده و تا کنون در بسیاری از کشورها، سازوکارها و قوانین و مقررات لازم در این خصوص تدوین و به تصویب مجالس قانونگذاری رسیده است. «ویسل بلوئر» (Whistleblower) یا افشاکننده فساد به شخصی اطلاق می‌شود که جرم، سوء جریان و به طور کلی هر گونه نقض قانون یا سوء استفاده از قانون که منجر به تضییع اموال و منافع عمومی شود را به نهادهای مربوطه گزارش می‌نماید. البته باید توجه داشت که افشای سوء جریان‌ها ممکن است در رسانه‌های جمعی نیز صورت پذیرد و همچنین این نکته نیز قابل توجه است که اعمال فساد را لزوماً جرم نیستند بلکه در بسیاری از موارد اعمالی قانونی هستند که نتایج غیرقانونی و فسادزا در بردارند.

افشاکنندگان فساد نقش اساسی در راستای ایجاد شفافیت و افشای فساد ایفا می‌نمایند و از این طریق مانع تضییع اموال عمومی و دولتی و حتی در برخی مواقع مانع ورود آسیب‌ها و ضررهای جبران ناپذیر جانی به جامعه می‌شوند.

به همین دلیل، این افراد در معرض خطرات و اقدامات تلافی جویانه زیادی قرار می‌گیرند که در مواردی حتی منتهی به قتل آنان می‌شود و یا اقدامات حقوقی و قضایی علیه آنان صورت می‌گیرد. بنابراین لزوم وجود قوانین، مقررات و سازوکارهای اجرایی به منظور حمایت از افشاکنندگان فساد امری ضروری و مهم است.

■ نگرش جامعه به افشاکنندگان فساد در اروپا

چالش حمایت از افشاکنندگان فساد یا همان «ویسل بلوئر»ها مختص جوامع در حال توسعه نیست؛ این مسئله در جوامع توسعه یافته مانند کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز وجود دارد. نتیجه پژوهشی که در سال ۲۰۰۹ توسط یکی از اعضای کمیسیون قضایی و حقوق بشر شورای اروپا در خصوص حمایت از افشاکنندگان فساد صورت گرفت حاکی از این بود که در بسیاری از کشورهای اروپایی به سبب فقدان فرهنگ افشای فساد و نگاه منفی به این مقوله، غالباً افشاکنندگان فساد به عنوان خائن و یا مخبر پلیس دیده می‌شوند و همین موضوع باعث گردیده تا افراد در برابر فساد منفعل باشند. این نوع تفکر نشان می‌دهد که جامعه از اهمیت نقش افشاکنندگان فساد در جلوگیری از تضییع حقوق عامه بی اطلاع است.

پژوهش دیگری که در سال ۲۰۱۴ پیرامون فساد منتشر شد؛ نشان می‌داد که ۷۴ درصد مصاحبه شونده‌گان اظهار نموده بودند که: «حاضر به گزارش فسادی که خود تجربه کرده‌اند و یا شاهد آن بوده‌اند، نیستند» به عبارتی

سه چهارم شهروندان اروپا حاضر به افشای فساد نیستند. مصاحبه شونده‌گان دلایل مختلفی را برای عدم گزارش فساد بیان نمودند - هر مصاحبه شونده می‌توانست بیش از یک گزینه را انتخاب نماید - که قابل توجه است: ۴۷ درصد آنها معتقد بودند که اثبات فساد بسیار دشوار است؛ ۳۳ درصد ادعان نمودند که گزارش دادن بی فایده است زیرا اشخاصی که سزاوار مجازات هستند، مجازات نمی‌شوند. ۳۱ درصد از مصاحبه شونده‌گان بیان نمودند که حمایت کافی از افشاکنندگان صورت نمی‌گیرد. ۲۱ درصد اظهار کردند که اصلاً اطلاع ندارند به کجا می‌توانند گزارش دهند و ۲۰ درصد به این نکته اشاره کردند که افشاکنندگان فساد با پلیس یا سایر نهادهای رسمی به مشکل بر می‌خورند. ۱۶ درصد از



مصاحبه شوندگان معتقد بودند که هیچ کس تمایل ندارد به فرد دیگری خیانت کند.

سیاستگذاران و قانونگذاران با بهره گیری از این اطلاعات به این نتیجه رسیدند که در سیاستگذاری و قانونگذاری در حوزه‌ی حمایت از افشاکنندگان فساد می‌بایست به دو موضوع مهم توجه نمایند: اولین موضوع به بعد حقوقی و اجرایی حمایت از افشاگران فساد مربوط می‌شود که در این راستا ایجاد سازوکارها و روش‌های قانونی موثر به منظور ایجاد فضایی امن و آزاد برای افشاکنندگان فساد می‌بایست در دستور کار قرار گیرد.

اما بعد دوم ماهیت فرهنگی دارد که اگر مورد غفلت قرار گیرد، بی تردید جامعه تمایلی برای افشاگری فساد نخواهد داشت و آن تغییر نگرش و درک عمومی از مفهوم افشاگری فساد و افشاکنندگان فساد می‌باشد. در یکی از پژوهش‌هایی که صورت گرفت، محققین به این نتیجه رسیدند که مهمترین عاملی که موجب نگاه منفی مردم کشورهای اروپایی به «ویسل بلوئینگ» یا افشاگری فساد می‌شود ناشی از سختی ترجمه این واژه به سایر زبان هاست. پژوهشگران معتقد بودند که این واژه در برخی جوامع بار معنایی منفی دارد از همین رو مردم رویکردی منفی به این مقوله دارند.

■ حمایت از افشاکنندگان فساد در انگلستان

به رغم وجود چالش‌های جدی؛ برخی کشورهای اروپایی تجارب موفق و ارزنده‌ای در بهره گیری از ظرفیت افشاگران فساد دارند که از جمله می‌توان به انگلستان، فنلاند، ایرلند، لوکزامبورگ و رومانی اشاره نمود. در گزارش‌های سالانه سازمان شفافیت بین الملل هر ساله کشور فنلاند جزو شفاف ترین‌ها معرفی می‌شود که بیانگر پایین بودن شاخص ادراک فساد در این کشور است اما در بهره گیری از سازوکارهای افشاگری فساد، انگلستان در مقایسه با این کشور و سایر کشورهای اروپایی عملکرد موفق تری دارد.

در انگلستان بر خلاف لوکزامبورگ افشاکنندگان فساد می‌توانند ضمن افشای فساد در رسانه‌ها همچنان از امتیازات مالی و حمایت قانونی برخوردار باشند در حالی که در لوکزامبورگ در صورتی که افشای فساد در رسانه‌ها صورت گیرد، افشاکننده از امتیازات قانون حمایت از افشاگران فساد نمی‌تواند استفاده نماید هر چند مورد تعقیب هم قرار نمی‌گیرد.

در سال ۱۹۹۸ قانون افشای منافع عمومی (The Public Interest Disclosure Act)

در انگلستان به تصویب رسید و تا کنون معتبر و لازم الاجرا می‌باشد. از نقاط قوت این قانون شمول بخش خصوصی و حمایت از افشاگران این بخش در کنار بخش عمومی - به استثنای کارکنان نهادهای امنیتی و اطلاعاتی و نیروهای مسلح - است که این موضوع اخیراً در مقررات اتحادیه نیز مورد توجه قرار گرفته است.

در صورتی که افشاکننده فساد تحت اقدامات تلافی جویانه قرار گیرد و از این طریق متحمل ضرر و یا آسیبی شود، قانون از او حمایت می‌کند و یا حتی در صورت اخراج از محل کار، این کارفرما است که می‌بایست اثبات نماید که اخراج وی دلیلی غیر

از افشای سوء جریان دارد. علاوه بر این حمایت‌ها؛ جوایز نقدی نیز به افشاگران فساد پرداخت می‌شود. این جوایز در برخی موارد بسیار گرانبها هستند به نحوی که تا ۵ میلیون پوند هم می‌رسد.

تجربه‌ی انگلستان، از جهات گوناگونی حائز اهمیت است. حمایت از

افشاگران فساد در حقوق انگلستان از اصل «هیچ - تعهد و تکلیفی مبنی بر - رازداری در ظلم و شرارت نیست» نشات می‌گیرد که اصلی دیرین و پذیرفته شده در نظام حقوقی کامن لاس است. بر اساس این اصل؛ کارفرمایان در بخش خصوصی نمی‌توانند با استناد به شرط حفظ اسرار و محرمانگی (Confidentiality Clause) مندرج در قرارداد؛ کارکنان خود را از افشای سوء جریان‌ها منع کنند و از جهت نقض تعهد قراردادی آنان را محکوم به پرداخت جرایم سنگین مالی نمایند.

■ دستورالعمل اتحادیه اروپا در راستای حمایت و تشویق افشاگران فساد

همسان سازی و یکنواخت سازی مقررات در سطح اتحادیه‌ی اروپا به روش‌های مختلفی صورت می‌گیرد که با توجه به موضوع و میزان اجماع ممکن است با تنظیم کنوانسیون، دستورالعمل و یا توصیه نامه اجرا شود.

پیش از بررسی اجمالی متن پیشنهادی دستورالعمل مورد اشاره، ضروری است توضیحات مختصری پیرامون جایگاه حقوقی دستورالعمل‌ها و میزان الزام آور بودن آنها در سطح اتحادیه ارائه نماییم.

به طور مختصر، زمانی از دستورالعمل‌ها استفاده می‌شود که هدف دستیابی به وحدت قوانین و مقررات در سطح کشورهای عضو نیست؛ بلکه تنها رعایت حداقل‌هایی مدنظر شورای اتحادیه

اروپا است. به عبارتی این نهاد اصول، قواعد و حداقل‌هایی را در خصوص یک موضوع مقرر می‌دارد و کشورهای عضو می‌توانند به نحو مقتضی این حداقل‌ها را در کشور خود لازم الاجرا نمایند.

در ۲۳ آوریل سال ۲۰۱۸، کمیسیون اروپا دستورالعمل پیشنهادی

در انگلستان بر خلاف لوکزامبورگ افشاکنندگان فساد می‌توانند ضمن افشای فساد در رسانه‌ها همچنان از امتیازات مالی و حمایت قانونی برخوردار باشند در حالی که در لوکزامبورگ در صورتی که افشای فساد در رسانه‌ها صورت گیرد، افشاکننده از امتیازات قانون حمایت از افشاگران فساد نمی‌تواند استفاده نماید هر چند مورد تعقیب هم قرار نمی‌گیرد.



- دستورالعمل تنها به اقدامات مجرمانه فسادزا محدود نشده بلکه هر گونه سوء استفاده از قانون را نیز در بر گرفته است. در واقع در فرایند ایجاد فساد بسیاری از افعال و ترک فعل‌ها خود فی نفسه جرم نیستند اما هدف و مقصود اصلی قانون را نقض می‌کنند که توجه به این نکته بارها توسط سازمان شفافیت بین الملل مورد اشاره قرار گرفته است.

- دستورالعمل پیشنهادی حمایت از دامنه‌ی وسیعی از افشاکنندگان بالقوه فساد را دربر گرفته است و در واقع شامل افراد خارج از رابطه‌ی کارگر و کارفرمایی نیز می‌شود. مانند: مشاوران، پیمانکاران، متقاضیان شغل و ...

- این سند حمایت‌های ویژه و جامعی را برای افشاکنندگان فساد در نظر گرفته است تا از اقدامات تلافی جویانه در امان باشند از جمله: اقدامات موقت تأمین و همچنین حمایت‌های حقوقی و قضایی در طول رسیدگی‌های قضایی - طبق مقررات این سند؛ کشورهای عضو متعهد شده اند تا دسترسی به مشاوره توسط افراد مستقل و آگاه را فراهم و تضمین نمایند.

- طبق این دستورالعمل، بخش اعظمی از نهادهای عمومی و شرکت‌های بخش خصوصی تکلیف قانونی دارند تا سازوکارهای درون سازمانی افشای فساد را ایجاد و معرفی نمایند. تا از این طریق، اشخاصی که قصد افشای سوءجریان یا جرم یا سوء استفاده از قانون را دارند، از وجود این مکانیسم‌ها آگاه باشند.

- همچنین، نهادهایی که گزارش‌های فساد به آنها ارسال می‌شود موظفند

به منظور هماهنگ کردن و دستیابی به حداقل‌هایی پیرامون حمایت و تشویق مالی افشاکنندگان فساد را منتشر نمود. هدف این دستورالعمل ایجاد سازوکارهای موثر و وضع مقرراتی راجع به حمایت و تشویق افشاگران فساد توسط کشورهای عضو است. طبق مقررات این سند، این حمایت نمی‌بایست تنها محدود به سوء جریان‌های بخش عمومی باشد بلکه می‌بایست بخش خصوصی را نیز تحت پوشش خود قرار دهد.

تا کنون برخی از کشورها در سطح اتحادیه دارای مقررات و سازوکارهای قابل قبولی در حمایت از افشاکنندگان فساد بوده اند، مانند ایرلند و در مقابل برخی مانند قبرس، قوانین و مقرراتی در این خصوص نداشته اند که حال به محض تصویب این دستورالعمل، کلیه‌ی کشورهای عضو موظف اند حداقل‌های مطرح در این سند را از طریق قانونگذاری و یا طرق دیگر در کشور خود اجرا نمایند.

سازمان شفافیت ضمن بررسی این دستورالعمل و بیان نقاط قوت و ضعف آن؛ با توجه به اصول بین المللی برای حمایت از افشاکنندگان فساد پیشنهاداتی در جهت اصلاح و ارتقای مقررات دستورالعمل مذکور ارائه نموده که در ادامه به برخی از این موارد می‌پردازیم:

ویژگی‌های دستورالعمل پیشنهادی کمیسیون اتحادیه اروپا

- دستورالعمل اتحادیه اروپا نه تنها بخش عمومی بلکه از افشاکنندگان سوءجریان‌های بخش خصوصی نیز حمایت می‌کند.

گزارش‌های ناشناس، سازوکاری جهت سهولت دریافت چنین گزارش‌هایی فراهم نماید.

- انگیزه‌های افشاکنندگان فساد در افشای سوءجریانی که از صحت آن اطمینان دارند؛ نمی‌بایست در اعطای حمایت و تشویق‌های مالی تأثیری داشته باشد.

- هویت افشاکنندگان فساد می‌بایست با روش‌های موثرتری پنهان و مورد حمایت قرار گیرد.

- کشورهای عضو می‌بایست سازوکاری مناسب به منظور جبران کامل خسارات مالی و غیرمالی افشاکنندگان فساد فراهم نمایند.

- نهادهای ملی افشاگری فساد می‌بایست قوانین و مقررات افشا را اجرا و بر حسن اجرای مقررات توسط سایر نهادهای مرتبط نظارت داشته باشند.

- دامنه‌ی شمول افراد تحت پوشش قانون می‌بایست به کارکنان سابق و وابستگان آنان نیز تسری یابد تا آنان نیز از حمایت قانونی برخوردار شوند.

- همه‌ی نهادهای عمومی موظف اند سازوکارهای داخلی جهت دریافت گزارش‌ها و حمایت از افشاکنندگان فساد را ایجاد نمایند.

- و ...

با تصویب دستورالعمل پیشنهادی کمیسیون اتحادیه اروپا کلیه کشورهای عضو اتحادیه موظف اند حداقل‌های مذکور در مقررات دستورالعمل را به نحو مقتضی اجرایی نمایند. به این ترتیب حداقل تشویق‌ها و حمایت‌های قانونی مندرج در دستورالعمل در سراسر اتحادیه لازم‌الاجرا خواهد شد.

تنظیم چنین پیشنهادی از سوی کمیسیون اتحادیه اروپا بیانگر میزان اهمیت ایجاد سازوکارهای حمایت و تشویق افشاکنندگان فساد در مبارزه با این پدیده می‌باشد.

منابع

Parliamentary Assembly of Council of Europe (2009). Protection of whistleblowers. Document 12006 (September). Retrieved from:

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID%412302&clang%4en>

European Commission (2014). Special eurobarometer 397: Corruption. Retrieved from: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

Transparency International's Secretariat (2013). International principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest. Retrieved from:

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Schultz, D., & Harutyunyan, K. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 97-87.

Transparency International. (2013). INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION. Berlin: Transparency International Publication.

Transparency International. (2018). Whistleblower Protection in The European Union: ANALYSIS OF AND RECOMMENDATIONS ON THE PROPOSED EU DIRECTIVE. Berlin: Transparency International Publication.



شخص اعلام کننده را در بازه‌ی زمانی معقولی از جریان امور و نتیجه مطلع نمایند.

- مقررات دستورالعمل، افشای عمومی فساد را در برخی مواقع مورد حمایت قرار داده است.

- وضع مجازات‌های جدی در خصوص افرادی که مانع گزارش دهی افشاگران فساد می‌شوند و یا هویت آنان را بدون اجازه این افراد فاش می‌نمایند.

- دستورالعمل، تشویق‌های مالی و حمایت‌های حقوقی را برای افشاکنندگان فساد در نظر گرفته است که همه کشورهای می‌بایست این حداقل را در قوانین و مقررات مربوطه خود بگنجانند.

- طبق مقررات این سند؛ کشورهای عضو می‌توانند سازوکارها و مقرراتی شدیدتر از آنچه به عنوان معیار و استاندارد در این دستورالعمل تعیین شده لحاظ نمایند.

پیشنهاداتی جهت اصلاح و ارتقای دستورالعمل

شفافیت بین الملل در جهت ارتقا و بهبود مقررات دستورالعمل و انطباق آن با اصول و استانداردهای تدوین شده برای قانونگذاری پیرامون افشاگری فساد؛ پیشنهاداتی را ارائه نموده که در ادامه به گزیده‌ای از آنها می‌پردازیم: - دستورالعمل می‌بایست کشورهای عضو را موظف نماید تا ضمن پذیرش