

## قواعد و اصول حاکم بر نظام حمایت از افشاگر (مطالعه تطبیقی نظام‌های مختلف حقوقی و ایران)

احمد خسروی\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۱۲ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۲۹

DOI: 10.22096/law.2020.107690.1450

### چکیده

یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های دولت‌ها در اداره امور عمومی و حتا نظارت بر بخش خصوصی، فساد، به خصوص فساد اداری و مالی است؛ و در این راه هزینه‌های زیادی را متحمل شده‌اند. یکی از راهکارهای مبارزه با فساد، استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی و از جمله جلب مشارکت شهروندان و کارکنان از طریق افشاگری است که در اکثر کشورها پیش‌بینی شده است. این روش نه تنها نیاز به جذب نیروی انسانی، ساختارها و در نتیجه هزینه‌ها را کاهش می‌دهد، بلکه از طرف دیگر اعتماد عمومی را نسبت به دولت افزایش داده و احساس مسئولیت را در شهروندان تقویت می‌کند؛ و همچنین به دلیل کثرت جمعیت و پراکندگی آن در کل کشور، در صورتی که به‌نحو مطلوبی پیاده شود، می‌تواند جامع‌تر از سایر ابزارهای مبارزه با فساد عمل کند و اگر به‌نحو مطلوب اجرا نشود به همان اندازه که مفید است می‌تواند خطرناک نیز باشد. با توجه به مطالب فوق یک نظام افشاگری مطلوب چه ویژگی‌هایی دارد؟ در این پژوهش سعی شده تا با روش توصیفی و کتابخانه‌ای و با استفاده از تجربیات کشورهای دیگر، اصول و قواعد مورد نیاز برای ایجاد نظام افشاگری مطلوب، استخراج شود.

واژگان کلیدی: افشاگری؛ شهروند؛ قانون حمایت از افشاگر؛ فساد؛ نظارت.



## مقدمه

یکی از اساسی‌ترین معضلات کشورها فساد اداری و اقتصادی است که همواره دغدغه جوامع بوده است. در این خصوص راهکارهای متعددی، چه در حوزه داخلی کشورها و چه در سطح بین‌المللی ارائه شده است. عمده این راهکارها هزینه و نیروی انسانی زیادی را برای دولت‌ها به‌دنبال داشته است و هر روز نیز به‌دلیل پیچیده‌تر شدن روابط در سطح جوامع راهکارهای فنی‌تر و پُرهزینه‌تری لازم است. «یکی از مهم‌ترین راهکارهای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی، استفاده از نیروهای اجتماعی و سهم کردن جامعه مدنی برای نظارت بر عملکرد دولت است؛ به‌طور خاص، یکی از مصادیق ابزارهای اجتماعی مبارزه با فساد، افشاگری است. این روش از یک طرف، نیاز به جذب نیروی انسانی را کاهش داده، هزینه کمتری را برای دولت به‌دنبال دارد و به‌دلیل پراکندگی و کثرت جمعیت، به‌عنوان ابزار نظارتی مستمر و گسترده عمل می‌کند؛ از طرف دیگر، اعتماد عمومی را افزایش داده، آنان را از امور عمومی و دولتی آگاه کرده و زمینه نظارت و نقد عملکرد دولت را نیز فراهم می‌کند؛ و مهم‌تر از همه، باعث مسئولیت‌پذیری شهروندان و بسیج همگانی در این حوزه می‌شود.» (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳: ۹۳) پایداری زندگی اجتماعی نیازمند احساس مسئولیت شهروندان آن است. فرد نمی‌تواند نسبت به جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کند بی‌تفاوت باشد و به گفته «مارتین لوتر (Martin Luther)» زندگی مان روزی شروع به پایان خواهد نمود که ما در خصوص مسائل پیرامون مان سکوت کنیم.» (Barman, 2011: 1)

کشورهای زیادی، از توسعه یافته گرفته تا در حال توسعه، از این ظرفیت برای مبارزه با فساد اقتصادی استفاده کرده‌اند و نه تنها در بخش دولتی، بلکه در بخش خصوصی نیز اعمال می‌شود. گرچه برخی از آن‌ها وضعیت کنشگرانه داشته و تلاش می‌کنند تا فرهنگ سازمانی را با قبولاندن مسئله افشاگری در مبارزه با فساد جا بیندازند، اما برخی دیگر با استقرار یکسری رویه‌ها و انگیزه‌ها زمینه را برای افراد فراهم کرده‌اند تا بتوانند بدون ترس و حتما پاداش دست به این کار بزنند. در ایران نیز به این مسئله تا حدی توجه شده و در ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری (مصوب ۱۳۸۷)، به حمایت از مخبرین و گزارش‌دهندگان پرداخته است. به نظر می‌رسد که در این زمینه چندان موفق نبوده‌ایم. به همین مناسبت در جهت اجرای هرچه مطلوب‌تر آن

اخیراً نمایندگان طرحی را به مجلس ارائه داده‌اند که به نظر چندان کارشناسی شده نیست. در این مقاله سعی شده تا با استفاده از تجربیات سایر کشورها ابعاد مختلف افشاگری تبیین و ارزیابی شده و ضمن شناسایی موانع آن، اصول و قواعد راهنمای حاکم بر افشاگری مطلوب و اثربخش استخراج شود.

## ۱- مبانی

افشاگری، یا گزارش‌دهی معادل واژه انگلیسی «Whistle Blowing» است که در لغت به معنای سوت زدن است و در اصطلاح تعاریف زیادی از آن شده است.<sup>۱</sup>

آنچه از مجموع آن‌ها می‌توان استنباط کرد، این است که افشاگری به معنای افشا یا گزارشی است که توسط اعضای یک سازمان (اعم از اعضای سابق و کنونی) و یا شهروندان در خصوص اعمال غیرقانونی، نامشروع و غیراخلاقی که تحت نظارت مدیران و کارفرمایان است، به مقامات و نهادهایی که قادر به تأثیرگذاری بر آن‌ها هستند، صورت می‌گیرد. البته برخی تعاریف متمرکز بر بُعد درون‌سازمانی است؛ از جمله سازمان بین‌المللی کار، افشاگری را این‌گونه تعریف کرده است: «گزارشی است از عملکرد غیرقانونی و خلاف مقررات، غیراخلاقی و خطرناک کارفرما یا سایر کارکنان که توسط کارکنان یا کارکنان سابق اعلام می‌شود.» (OECD, 2011: 8)

برخی نیز آن را عنصری از آزادی سخنرانی و حق افراد به بیان مخالفت خود می‌دانند.<sup>۲</sup>

البته افشاگری همیشه موافقین نداشته است. پیتر دراکر (Peter Drucker) و میلتون فریدمن (Milton Fridman) افشاگر را به‌عنوان خائن در جامعه تلقی می‌کنند و معتقدند که جوامع غربی که خبرچین را تشویق می‌کنند و افشاگری وجود دارد، پُر از خون و خونریزی بوده و این نظام‌ها استبدادهای بدنام تلقی می‌شوند، که در آن‌ها نه اعتماد دوطرفه وجود دارد، نه وابستگی وجود دارد و نه اخلاق.<sup>۳</sup> اما در عمل از آنجا که اکثر کشورها آن را در نظام حقوقی خود پذیرفته‌اند، امروزه نمی‌توان منکر این روش در امر مبارزه با فساد شد و بلکه برعکس دیدگاه

1. See: Nader, 1972: 28; Terrace D. Miethe & Joyce Rothschild, 1994: 323.

2. See: Dwarkin & Baucas, 1988: 198.

3. See: Hoffman & Moore, 1982: 293-300.

فوق، این راهکار متفاوت از سایر ابزارهای مبارزه با فساد است که با تشویق شهروندان به نظارت بر تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و طرح شکایت به نیابت از دولت، حتا در مواردی که در دعوا ذی‌نفع نیستند،<sup>۱</sup> و یا ارائه گزارش توسط کارکنان بدون رعایت سلسله مراتب اداری، هم اعتماد عمومی را افزایش می‌دهد و هم مُنجر به ایجاد حس مسئولیت بین شهروندان شده و هم مُنجر به شفافیت اداری و مالی می‌شود.

می‌توان گفت، اولین اقدام قانونگذاری برای حمایت از افشاگر در ایالات متحده صورت گرفت. به دنبال فجایی که در دهه ۱۸۶۰ در ایالات متحده مطرح شد، به خصوص کلاهبرداری بیمانکاران و فراهم‌کنندگان کالاها برای ارتش از طُرُقی چون بیش از حد جلوه دادن مقدار یا کیفیت محصول تحویل داده شده، کم‌اظهاری بدهی به دولت و امثال آن، در طی جنگ داخلی (Civil War) و عدم توانایی دولت در کنترل این فساد، موجب شد تا کنگره در سال ۱۸۶۳ قانون اظهارات غلط<sup>۲</sup> را تصویب نماید.<sup>۳</sup> این قانون مقرر کرد که هر فردی که آگاهانه اظهارات غلط را برای دولت افشا کند، مبلغی به‌عنوان پاداش دریافت می‌کند. پس از آن، قانون مزبور چندین بار (از جمله در سال ۱۹۸۶) مورد اصلاح قرار گرفت و صدها بار توسط دادگاه فدرال تفسیر شد. حتا تا بدان جا پیش رفت که مقرر داشت، هر فردی که اطلاعات مربوط به اعمال غلط خود را افشا نماید، هیچ تعقیب کیفری، حقوقی و یا اداری نسبت به وی صورت نمی‌گیرد.<sup>۴</sup>

نتایج اجرای این قانون نشان از آثار بسیار مطلوب آن در مبارزه با فساد در ایالات متحده دارد. چنان‌که در سال ۱۹۸۶ که قانون مزبور به تازگی لازم‌الاجرا شده بود، ۸۶ میلیون دلار از اموال دولت که از طریق نامشروع از دست رفته بود، مسترد شد. در سال‌های بعد، این میزان افزایش داشته است؛ از جمله در سال ۱۹۸۹ بالغ بر ۳۰۰ میلیون، در سال ۱۹۹۴ بالغ بر یک میلیارد دلار، که ۳۸۰ میلیون آن مربوط به پرونده‌های کی‌تام (در بخش‌های بعدی توضیح داده شده است) بوده، در سال ۲۰۰۳ بالغ بر ۲/۲ میلیارد دلار بوده که ۱/۴ میلیارد دلار آن از پرونده‌های کی‌تام

1. See: Carrol, 2016: 2.

2. False Claims Act.

3. See: Carrol, 2016: 2-3.

4. Art: 2 (e).

مسترد شده است.<sup>۱</sup> به دنبال موفقیت آمیز بودن این قانون، حدود سی ایالت (و حتا برخی شهرداری‌ها) نسخه خاص خودشان را تصویب کردند.<sup>۲</sup> پس از آن سایر کشورهای کامن‌لا به تبعیت از تجربه ایالات متحده اقدام به ترویج نظام افشاگری کردند. امروزه بیشتر کشورها از بریتانیا، نیوزیلند، بلژیک و سایر کشورهای پیشرفته گرفته تا آفریقای جنوبی، کانادا، نامی‌بیا، غنا و هند، قانون خاص در این زمینه دارند. نه تنها حقوق داخلی کشورها، بلکه اسناد بین‌المللی نیز به این امر توجه داشته‌اند؛ از جمله کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل<sup>۳</sup> (مواد ۳۲ و ۳۳)، کنوانسیون مریدا (بند ۲ ماده ۱۳)، کنوانسیون شورای اروپا<sup>۴</sup> از جمله کنوانسیون حقوق مدنی راجع به فساد (۱۹۹۹) و کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد مصوب (۱۹۹۸)، کنوانسیون ضدفساد درون اروپایی،<sup>۵</sup> کنوانسیون ضدفساد اتحادیه اروپا<sup>۶</sup> و امثال آن.

با وجود آثار مطلوب این قانون در مبارزه با فساد، به خصوص فساد اقتصادی، در اجرای آن موانع زیادی وجود دارد. برای اینکه نظام حمایت از افشاگر به نحو مطلوبی عمل نماید، لازم است تا ابتدا موانع پیش‌رو شناسایی شده و سپس اصول و قواعد حاکم بر افشاگری از قوانین کشورهای مذکور استنباط شود.

## ۲- موانع پیش‌روی افشاگری

موانع متعددی بر سر راه افشاگری وجود دارد که مهم‌ترین آن عبارت‌اند از:

### ۲-۱- ترس از اقدام تلافی‌جویانه و زیان‌بار

بزرگترین و مهم‌ترین مانع بر سر راه افشاگر، اقدامات تلافی‌جویانه‌ای است که مفسدین ممکن است علیه افشاگر انجام دهند. با توجه به اینکه در عمده موارد فساد توسط کارفرما و یا مقامات بالادست صورت می‌گیرد، همواره احتمال انجام اقدامات تلافی‌جویانه و زیان‌بار برای افشاگر و خانواده وی، حتا شهود و سایر افرادی که در ارتباط با افشاگری هستند وجود دارد. این اعمال

1. See: Sullivan, 2010: 36-45.

2. See: Carrol, 2016: 2.

3. Convention Against Corruption (2005).

4. Council of Europe Convention.

5. African Union Convention on Corruption.

6. African Union Convention on Corruption.

بسته به اینکه افشاگر شهروند خصوصی باشد یا کارمند دولت متفاوت است. از جمله اقدامات تلافی جویانه علیه شهروند خصوصی می‌توان به مواردی چون تهدید، آزار و اذیت، آسیب‌های جسمانی، روانی و مالی، یا هر نوع دخالت در زندگی یا کسب و کار وی و یا خانواده اشاره کرد. در صورتی که افشاگر کارمند عمومی باشد علاوه بر موارد فوق، اعمالی چون اخراج، تعلیق، عدم نیاز، تنزل مقام، خودداری از انتقال و ارتقا، انتقال برخلاف اراده وی، تغییر شرایط کار و بازنشستگی و سایر حالات استخدامی که به ضرر وی است، تبعیض در استخدام و یا حرفه وی، عمل تباهی و یا تهدید به هریک از اعمال فوق نیز محتمل است. این موارد در ماده ۵ قانون داد-فرانک<sup>۱</sup> ایالات متحده پیش‌بینی شده است.

#### ۲-۲- احتمال ارتکاب فعل مجرمانه

از آنجا که برخی اعمال مجرمانه بوده و افشای آن برابر قوانین جرم محسوب می‌شود، مانند اسرار نظامی و دولتی، همواره این ترس وجود دارد که افشای عملی جرم تلقی شود. به همین خاطر از افشای آن خودداری می‌نماید. قوانینی که اسرار اداری را مقرر می‌دارند، اغلب مانع اصلی تلاش‌های ضدفساد هستند؛ همچنین در برخی مواقع افشاگری یک عمل ناروا، ممکن است به نتیجه نرسیده و تهمت و افترای افشاگر محسوب شود و نامبرده به دلیل ترس از این عمل از افشاگری خودداری نماید.

#### ۲-۳- مسئولیت حقوقی

در برخی موارد افشای اطلاعات، به خصوص اطلاعات خصوصی و اطلاعاتی که در حوزه مالی و تجاری است، ممکن است به سازمان یا کارفرما خسارت وارد کند و زمینه مسئولیت مدنی فرد افشاگر را فراهم نماید. برخی خدمات مدنی که کارمند اطلاعات آن‌ها را به دست می‌آورد، محرمانه تلقی شده و کارکنان مکلف به محرمانه تلقی کردن آن‌ها هستند. چنان که دادگاه عالی ایالات متحده در می ۲۰۰۶ حکم داد که کارکنان عمومی در زمانی که از بخشی از وظایف اداری خود صحبت می‌کنند، تحت حمایت قانون اساسی قرار نمی‌گیرند.<sup>۲</sup>

1. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection (2018).

2. See: Garcetti v. Ceballos, No. 04-473, 30 May 2006.

## ۲-۴- موانع فرهنگی

یکی دیگر از مهم‌ترین موانع افشاگری، مانع فرهنگی است. در برخی جاها، افشاگران اساساً به‌عنوان «آدم‌آبزیرکاه»، «جاسوس»، «خبرچین» و امثال آن نگرسته می‌شوند. بعضی از این نگرش‌ها از سوءاستفاده خبرچین‌ها در طول تاریخ به‌وجود آمده است. این امر در درون سازمان نیز به شکل دیگری وجود دارد. افشای اطلاعات توسط کارمند یک سازمان، آن هم برای یک فرد خارج از سازمان می‌تواند احساسی چون خائن بودن را به‌وجود آورد و مجازات‌های اجتماعی را به‌دنبال داشته باشد.<sup>۱</sup> همین عامل باعث می‌شود که فرد از افشای اطلاعات خودداری نماید. متأسفانه قانونگذار ایران در قانون ارتقای سلامت نظام اداری از واژه «مخبر» استفاده کرده (مادّه ۱۷) که همین عامل خود یکی از عوامل بازدارنده است.

## ۲-۵- امنیت ملی

مانع اصلی دیگر پیش‌روی افشاگری امنیت ملی است. نهادهایی که درگیر حمایت از امنیت ملی هستند، مملو از سوءاستفاده نیز هستند. محرمانه بودن و فقدان نظارت برون‌سازمانی، باعث شده تا بیشترین و جدی‌ترین مفاسد در این بخش‌ها اتفاق بیفتند و افشاگران که به این بخش ارتباط پیدا می‌کنند، به‌راحتی متهم به خیانت می‌شوند.<sup>۲</sup>

## ۲-۶- سایر موانع

موانع متعدد دیگری بر سر راه افشاگری وجود دارد، از جمله عدم آگاهی بسیاری از مرجع افشای فساد (چنان‌که بسیاری از شهروندان نمی‌دانند که فساد را باید به کجا گزارش نمایند)، عدم اهمیت به شکایات و گزارش‌های فساد، عدم احساس مسئولیت بین شهروندان، دشواری اثبات فساد و حتا عدم برخورد کافی دولت با افراد فاسد از دیگر موانع پیش‌روی افشاگری محسوب می‌شود.<sup>۳</sup>

1. See: Brainsar, 2011: 9.

2. Interview of the month-keya's Anti-Corruption, transparency watch, April, 2006.

۳. نک: سیف‌زاده و محمدی، ۱۳۹۶: ۹۰-۹۳.

### ۳- معیارها و شاخص‌های حاکم بر نظام افشاگری مطلوب

برای طراحی یک نظام افشاگری مطلوب لازم است تا معیارها و شاخص‌های ذیل مدنظر قرار گیرد:

#### ۳-۱- وضع قانون مستقل

یکی از راهکارهای افشاگری آگاهی مردم از این قوانین است. گرچه در برخی کشورها در ضمن قوانین دیگر به مسئله افشاگری پرداخته شده است، اما بهتر است که قانون مستقلی برای این امر وضع شود تا آن را قابل رؤیت برای شهروندان نماید. می‌توان گفت یکی از عللی که افشاگری در ایران چندان مورد توجه قرار نگرفت، عدم تصویب قانون مستقل و ذکر آن در ضمن قانون ارتقای نظام سلامت اداری است. این امر از یک طرف و عدم اطلاع‌رسانی کافی از طرف دیگر باعث شده تا عموم مردم چندان به این امر واقف نباشند.

#### ۳-۲- قلمرو شمول گسترده

قانون مربوطه هرچه از قلمرو شمول گسترده‌تری برخوردار باشد، امور بیشتری را دربرخواهد گرفت و در نتیجه افشاگری به نحو مطلوب‌تر و کامل‌تری اجرا خواهد شد. قلمرو شمول از چند بُعد قابل بررسی است:

##### الف- بخش‌های مشمول افشاگری

بهتر است که هم بخش عمومی و هم بخش خصوصی، به خصوص مواردی که به نحوی مرتبط با منافع عمومی هستند را دربرگیرد، چراکه بسیاری از امور از بخش دولتی به بخش خصوصی منتقل شده و یا اینکه بسیاری از اموری که توسط بخش خصوصی انجام می‌شود (مانند تولیدات و محصولات غذایی، بهداشتی و...) بر نظم، امنیت و سلامت عمومی تأثیرگذار است.

##### ب- افراد صالح به افشاگری

نه تنها افرادی که ذی‌نفع هستند و یا متضرر شده‌اند، بلکه سایر افراد، کارکنان موقت، مشاوران، پیمانکاران، کارکنان سابق، داوطلبین و شهروندان خصوصی نیز بتوانند دست به افشاگری بزنند. برابر اعلام سازمان توسعه و تعاون اقتصادی، در اکثر کشورها از جمله بریتانیا، ترکیه،



قواعد و اصول حاکم بر نظام حمایت از افشاگر... / خسروی ۲۴۹

نیوزلند، اسووانی، کره، ایرلند، آلمان و استرالیا، تقریباً همه کارکنان و شهروندان می‌توانند اقدام به افشاگری کنند.<sup>۱</sup>

### ج- اعمال قابل افشاگری

در قانون باید اعمال قابل حمایت در افشاگری مشخص شود، تا فردی که قصد افشاگری دارد، با آگاهی از آن مرتکب جرم یا نقض قانون نشود. به علاوه در تعیین اعمال قابل افشاء نیز، نه تنها اعمال غیرقانونی، بلکه اعمال غیراخلاقی و خطرناک،<sup>۲</sup> از جمله تضييع گسترده اموال یا سوءمدیریت، سوء استفاده از مقام و قدرت، خطرات مضر به سلامت و ایمنی فردی و جمعی یا محیط زیست و امثال آن را در برگیرد. قانون حمایت از افشاگری بریتانیا در این زمینه از قلمرو شمول گسترده‌ای برخوردار است و افشاگری اعمالی چون اعمال مجرمانه، نقض تعهدات، اعمالی که سلامت و ایمنی فرد و جامعه را به خطر می‌اندازند، مخاطرات زیست محیطی، را در بر می‌گیرد، مشروط بر اینکه دلایل کافی و منطقی بر ارتکاب این اعمال وجود داشته باشد و اعم از اینکه این اعمال در سرزمین بریتانیا ارتکاب یافته باشد یا خارج از آن ولی قوانین بریتانیا بر آن حکومت نماید.<sup>۳</sup>

برای جلوگیری از ارتکاب فعل خلاف قانون توسط افشاگر و با توجه به گستردگی اعمال قابل افشاگری، بهتر است موارد استثنا در قانون مشخص شود. موارد استثنا نیز برای جلوگیری از سوء استفاده مفسدین، تاجایی که امکان دارد باید محدود باشد؛ به عنوان مثال، صرفاً اعمالی غیرقابل افشا تلقی شوند که جزو اسرار نظامی و دولتی و مربوط به امنیت ملی بوده و یا اینکه افشاگر مرتکب جرم از این طریق بشود.<sup>۴</sup> این موارد در بخش ۲۹ قانون حمایت از افشاگری استرالیا نیز آمده است.<sup>۵</sup>

در طرح حمایت و تشویق مطلعین مفسد اداری و اقتصادی<sup>۶</sup> در بخش دولتی در ماده ۲ تقریباً

1. OECD, survey on Public Sector Whistleblower Protection, 2014.

2. See: Banisar, 2011: 9-11.

3. See: UK Public Interest Disclosure Act (1998), Part: 4 (43 b).

4. See: UK Public Interest Disclosure Act, Part: 4 (43 b (3)).

5. See: Australia's Interest Disclosure Act, 2013, Part: 2, Division 2, Section 29.

6. این طرح مبتنی بر ماده ۱۷ قانون ارتقای نظام سلامت اداری و با هدف کشف گلوگاهها و مصادیق فساد اداری و مالی و

اعلان آن به دستگاهها و نهادهای رسیدگی کننده و نظارتی و حمایت از افشاگران یا همان مخبر یا گزارش دهنده و طراحی

یک سازوکار اجرایی مستقل در ۱۶ بهمن ۱۳۹۷ با امضای ۹۵ نماینده در مجلس اعلام وصول شد.

تمامی دستگاه‌های اجرایی، به‌جز دستگاه‌هایی که مرتبط با امنیت کشور هستند، (مانند: نیروهای مسلح و وزارتخانه‌های اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) (تبصره ماده ۲) را مشمول این نظارت قرار داده است، اما در بخش خصوصی صرفاً به مؤسسات خصوصی عهده‌دار مأموریت عمومی (مانند: کانون وکلا، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و امثال آن که به‌موجب قوانین و مقررات عهده‌دار بخشی از وظایف حاکمیتی هستند) (بند ۵) و کلیه شرکت‌ها و مؤسسات واگذار شده به بخش خصوصی به‌موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (بند ۵) اشاره کرده و سایر اشخاص، از جمله آن‌ها که محصولات و خدمات مرتبط با سلامت و امنیت مردم را ارائه می‌دهند، نیز ضروری است که مشمول طرح مزبور قرار گیرند.

### ۳-۳- بستری‌های حمایت از افشاگر

#### الف- حق شکایت به‌خاطر قربانی شدن

همان‌طور که پیش از این گفته شد، یکی از موانع افشاگری، اقدامات انتقام‌جویانه‌ای است که ممکن است علیه افشاگر صورت گیرد. توصیه ۱۹۹۸ سازمان توسعه و تعاون اقتصادی، در خصوص بهبود عملکرد اخلاقی کارکنان عمومی<sup>۱</sup> اولین قانون نرمی بود که اصول دیکته شده‌ای را برای حمایت از افشاگر ایجاد کرد.<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۹ شورای سازمان مزبور توصیه مربوط به مبارزه با رشوه مقامات عمومی خارجی در معاملات بین‌المللی (معروف به توصیه ضد رشوه) را صادر و ۴۱ کشور عضو میثاق ضد رشوه را تشویق کردند تا تدابیر مناسب برای حمایت از عمل تبعیض‌آمیز و انتظامی علیه کارکنان بخش عمومی و خصوصی که با حسن نیت و دلایل منطقی به مقامات ذی‌صلاح عمل خلافی را گزارش می‌دهند، ایجاد کنند. بنابراین در مواردی که فرد مورد آزار و اذیت قرار گیرد، یا در وضعیت استخدامی وی تغییری صورت گیرد که به ضرر وی باشد، باید حق شکایت به مراجع ذی‌صلاح و مستقل و خصوصاً مراجع قضایی را داشته باشد. حق شکایت به مراجع ذی‌صلاح در قانون حمایت از افشاگر کشور غنا (ماده ۱۵) مورد توجه قرار گرفته است. ماده ۲۴ قانون حمایت از افشاگر نامی‌بیا نیز حق شکایت به کمیسیونر را در

1. The 1998 Recommendation on Improving Ethical Conduct of Public Service ...

۲. اصل ۱۲ مربوط به ایجاد رویه و ضمانت اجرای لازم برای برخورد نامناسب با افشاکننده است.

این خصوص پیش‌بینی کرده است. در ایران نه در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و نه در طرح مزبور به این حق اشاره نشده است. گرچه حق دادخواهی به‌صورت کلی در اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیش‌بینی شده است.

#### ب- حق برخورداری از معاضدت قضایی و حمایت پلیس

در مواردی که به تشخیص نهادهای ناظر و رسیدگی‌کننده در ارتباط با افشاگری، تحقیقات یا استماع نیاز به حمایت قضایی داشته باشد، باید از معاضدت قضایی بهره‌مند شود. (ماده ۱۶ قانون حمایت از افشاگر غنا) به‌علاوه در مواردی که افشاکننده معتقد است که زندگی یا اموال وی و خانواده وی در معرض خطر است، باید تحت حمایت پلیس قرار گیرد.<sup>۱</sup>

#### ج- حمایت از شهود و دیگر افراد

اگر افشاگر بخواهد مستند گزارش خود را شهادت شهود قرار دهد، باید شهود وی نیز مورد حمایت قرار گیرد. این حمایت در ماده ۱۳ قانون حمایت از افشاگر نامی‌بیا (مصوب ۲۰۱۷) مورد توجه قرار گرفته است. به‌علاوه مقام ناظر در صورتی که تشخیص دهد، چه شاکی و چه شهود برای جمع‌آوری اطلاعات نیاز به کمک دارند، باید کمک‌های لازم را به آنان ارائه دهد. (ماده ۱۲ قانون حمایت از افشاگر هند مصوب ۲۰۱۴) علی‌رغم اهمیتی که بحث حمایت از شهود گزارش‌دهندگان دارد، متأسفانه نه در قانون ارتقای سلامت اداری و نه طرح حمایت پیش‌بینی نشده است، و به‌نظر دلیل آن نیز چرخه ناقص افشاگری است که در آن افشاگر صرفاً گزارش می‌دهد و در مراحل طرح شکایت و رسیدگی نقشی ندارد. ولی حتا در همین چرخه ناقص نیز نمی‌توان این موضوع را نادیده گرفت، چرا که یکی از لوازم موثق بودن گزارش مطلعین استناد وی به شهود است.

#### د- محرمانه بودن هویت شاکی

با توجه به اینکه، احتمال اقدامات تلافی‌جویانه علیه افشاگر وجود دارد، یکی از اقدامات اساسی صیانت از وی، محرمانه تلقی کردن هویت وی است. لذا به‌جز در مواردی که خود وی هویتش را افشا می‌کند و یا دادگاه افشای هویت وی را ضروری تشخیص دهد، مراجع ناظر و

۱. ماده ۱۷ قانون حمایت از افشاگر غنا.

رسیدگی کننده و حتا دولت باید از افشای هویت وی خودداری نمایند. برای اطمینان خاطر افشاگر، همچنین باید امکان افشاگری به صورت شفاهی وجود داشته باشد. این مهم علاوه بر استرالیا، در ماده ۵ و ۱۳ قانون حمایت از افشاگر هند مورد توجه قرار گرفته است. در ماده ۱۶ قانون مزبور نیز افشای هویت افشاگر را چه عمداً و چه سهواً جرم تلقی کرده و مجازات حبس تا سه سال و جزای نقدی در نظر گرفته است.

ذکر این نکته لازم است که در کشورهایی که نگرش به افشاگر به عنوان خائن، خبرچین و امثال آن است، محرمانه بودن هویت شاکی می تواند اثربخش باشد. اما ایرادی که وارد است اینکه افشاگری محرمانه به دلیل عدم کفایت اطلاعات، اختیارات محدود برای پیگیری و امثال آن از اثربخشی آن می کاهد. به علاوه این نوع از افشاگری باعث شده که افشاگر غیرپاسخگو بوده و بعضاً مُنجربه اطلاع زمان و منحرف کردن نهادهای ناظر و رسیدگی کننده شود.<sup>۲</sup> در ایالات متحده افشای هویت افشاگر ممنوع است، مگر اداره شوری خاص تشخیص دهد که افشای هویت فرد ضروری است؛ مثلاً خطر اساسی ملموس سلامت و ایمنی عمومی را به خطر انداخته یا نقض آشکار قوانین جزایی باشد.<sup>۳</sup> این مهم در قانون ارتقای نظام سلامت اداری به عنوان اولین اقدام حمایتی مطرح شده است و موارد استثنا را ضرورت شرعی یا محاکمه عادلانه و تأمین حق دفاع متهم دانسته است.<sup>۴</sup> در طرح مذکور حتا فراتر از این رفته و در مواردی که هویت افشاگر افشا شده و احتمال اقدامات انتقام جویانه وجود دارد دولت مکلف است موجبات تغییر هویت وی را فراهم آورد.<sup>۵</sup>

ر- مصونیت قضایی  
گزارش دهی توسط مردم و تشکل های مردمی مستلزم این است که امنیت آنان حفظ شود. اگر گزارش دهندگان خود را در معرض خطر ببینند و یا از پیامدهای احتمالی این رفتار خود بترسند، هرگز حاضر به همکاری و ایفای نقش مؤثر در این زمینه نخواهند بود.<sup>۶</sup>

1. See: Australia's Public Interest Disclosure Act, 2013, Part: 2, Div: 2. Sec: 28.

2. See: latimer & Brown, 2008: 790-791.

3. See: Whistleblower Protection Act, 1998: Art 5(h).

۴. بند الف ماده ۱۷ و بند الف ماده ۵ طرح حمایت و تشویق مطلعین فساد اداری و اقتصادی.

5. See: Whistleblower Protection Act, 1998: Art 5(d).

۶. نك: رزاكرمن و ديگران، ۱۳۸۲: ۳۲۳.

دولت باید تضمین کند که هیچ فرد یا مقامی که به موجب قانون افشاگری می‌کند، قربانی افشاگری خود نشود. یکی از راهکارهای اساسی در این خصوص مصونیت قضایی افشاگر است. از آنجاکه ترس از این وجود دارد که علیه وی به واسطه افشاگری طرح دعوا شود و یا در صورت عدم اثبات گزارش فساد، اعاده حیثیت شود، بهتر است در صورتی که محرز شود که فرد افشاگر با حسن نیت و به موجب قانون اقدام به افشاگری کرده است، مصون از هرگونه شکایت کیفری و حقوقی و حتا در صورتی که کارمند دولت باشد، مصون از شکایت اداری باشد. (مستنبط از ماده ۲۴ قانون حمایت از افشاگر هند) همچنین در قانون حمایت از افشاگر غنا، افشاکننده مسئول رسیدگی‌های حقوقی و کیفری در ارتباط با افشا نیست، مگر ثابت شود که اطلاعات غلط ارائه داده و یا از غلط بودن اطلاعات افشا شده آگاهی داشته است. (ماده ۱۸ قانون حمایت از افشاگر غنا) به علاوه برابر ماده ۴۷ قانون حمایت از نامی بیا نه تنها فرد افشاگر، بلکه سایر افراد نیز که در ارتباط با افشاگری هستند، باید از این مصونیت برخوردار باشند.

بنابراین اگر افشاگری با حسن نیت صورت گرفته باشد، دلایل منطقی برای آن وجود داشته باشد، اطلاعاتی که افشا می‌شود و ادعای عمل غیرقانونی به لحاظ ماهوی صحیح باشد و این افشا نیز نزد مراجع ذی صلاح صورت گرفته باشد، فرد افشاگر در این خصوص مصونیت قضایی دارد. این مصونیت در قانون افشاگری منافع عمومی استرالیا به طور کامل تری بیان شده است. فردی که افشای منافع عمومی می‌کند: الف) موضوع مسئولیت مدنی، کیفری و اداری قرار نمی‌گیرد؛ ب) هیچ مسئولیت قراردادی یا غیرقراردادی و هیچ حق قراردادی و غیرقراردادی به خاطر افشاگری علیه فرد افشاگر ایجاد نمی‌شود؛ ج) فرد افشاگر امتیاز مطلق در اتهام مرتبط با افشای منافع عمومی دارد (تهمت و افترا علیه وی قابلیت شکایت ندارد)؛ د) قراردادی که فرد طرف آن است نباید براساس اینکه افشای منافع عمومی کرده نقض شود. البته این بخش از معافیت از مسئولیت در صورتی که افشاگر آگاهانه اظهارات غلط یا گمراه‌کننده ارائه داده باشد را شامل نمی‌شود.<sup>۱</sup> همچنین قانون

1. See: Australia' Public Interest Disclosure Act, 2013: Part 2, Subdivision: B, Sec: 1.

حمایت از افشاگری نیوزیلند نیز تأکید دارد که کارمند باید اعتقاد بر دلایل منطقی مبنی بر اینکه اطلاعات مربوط به خطا یا عمل نامناسب صحیح است داشته باشد.<sup>۱</sup> در غیر این صورت نمی‌توان قائل به مصونیت افشاگر از مسئولیت بود.

در باب حمایت از افشاگر این نکته نیز باید مدنظر قرار گیرد که اعمال زیان‌بار همیشه بلافاصله انجام نمی‌شود. بنابراین حمایت‌های مستمر برای دوره زمانی طولانی ممکن است نیاز باشد؛ مثلاً، در بلژیک افشاگر برای دوره دو ساله تحت حمایت خسارت ناشی از عمل زیان‌بار قرار دارد.<sup>۲</sup>

در ایران نیز ضروری است تا مصونیت در باب شکایات مربوط به افشاگری علیه فرد افشاگر صراحتاً ذکر شود تا افراد بتوانند با اطمینان خاطر اقدام به افشاگری نمایند.

#### م- حق جبران خسارت در برابر اقدامات تلافی‌جویانه

علی‌رغم مصونیت‌هایی که برای فرد افشاگر وجود دارد، اما این امکان همواره باید وجود داشته باشد تا در صورتی که علیه وی اقداماتی صورت گیرد، بتواند جبران خسارت آن را از طریق مراجع ذی‌صلاح بخواهد. همان‌طور که پیش از این گفته شد، ممکن است اعمال زیان‌بار علیه فرد افشاکننده صورت گیرد که برخی از آنان می‌تواند خسارت مادی، معنوی به‌دنبال داشته باشد؛ مانند: اخراج، تعلیق، تنزل رتبه، امتناع از ارتقا، اجبار به انتقال، ایجاد شرایط کاری سخت، رفتار تبعیض‌آمیز و امثال آن. در این موارد باید خسارت وارده جبران شده و یا تبعیض ایجاد شده برطرف شود و حقوق ایام تعلیق به وی برگردانده شود.<sup>۳</sup>

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ماده ۱۷ با هدف جبران خسارت اشخاص مخبر یا گزارش‌دهنده تصویب شده است و در بند ج این ماده نیز دولت را جانشین زیان‌دیده در مواردی که امکان جبران فوری صدمات و خسارات جسمی یا مالی از ناحیه وارد کننده صدمه یا خسارت نباشد دانسته است.

1. See: Newzealand Protected Disclosure Act, 2000: Sec 6(1) (b)).

2. See: Administrative Statute, Article: 90.

3. See: False Claims Act (sec 373 (1)).

### ۳-۴- وضع تنبیهات و تشویقات

طراحی سازوکار تنبیه مفسدین در جهت حمایت از افشاگران و تشویق افشاگران در کشورهای مختلف مهم‌ترین راهکار افشاگری تلقی می‌شود. در کنار وضع تنبیهات برای مفسدین، اعمال تنبیهات برای افشاگر و حتا اشخاص ثالث درگیر افشاگری، برای جلوگیری از سوء استفاده از این موقعیت توصیه می‌شود. بنابراین سعی شده تا معیارهای مطلوب در این بخش در دو قسمت اعمال تنبیهات و مجازات‌ها و تشویق‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

#### الف- اعمال تنبیهات و مجازات‌ها

وضع مجازات‌ها را از سه بُعد می‌توان بررسی کرد:

۱- اعمال مجازات برای افشاگر؛ گرچه مصونیت قضایی برای افشاگر می‌تواند مسیر را در افشاگری هموار نماید، اما برای جلوگیری از سوء استفاده وی ضرورت دارد تا در مواردی که فرد عمداً و با آگاهی اطلاعات غلطی را افشا می‌کند یا قصد گمراه کردن دارد و یا اسناد و اطلاعات را معدوم کند و یا عمداً اطلاعات ناقص ارائه دهد، برای آن مجازات در نظر گرفت. چنان‌که در قانون حمایت از افشاگر نامی‌بیا برای این دسته از اقدامات مجازات تا ۳۰۰۰۰ دلار جزای نقدی و یا حبس تا ۱۰ سال پیش‌بینی شده است (ماده ۲۹). در هند نیز بابت افشای نادرست و بیهوده در صورتی که عمدی باشد، حبس تا دو سال و جزای نقدی وجود دارد (ماده ۱۷).

گرچه برخی فراتر از این رفته و معتقدند که باید حتا برای کوتاهی از انجام وظیفه افشاگری نیز مجازات در نظر گرفت.<sup>۱</sup> اما برخی دیگر معتقدند که امکان مسئولیت کیفری برای گزارش همراه با سوء نیت اثر دلسردکننده بر افشاگر دارد و وی را از انجام این وظیفه باز می‌دارد و ضروری است تا تعادل بین تهدید به سوء استفاده از نظام حمایت از افشاگر و تشویق به افشاگری ایجاد کرد. به همین مناسبت بیشتر کشورهای عضو OECD تدابیری برای ممانعت از ادعاهای غلط ایجاد کرده‌اند؛<sup>۲</sup> چنان‌که در قانون حمایت از افشاگری نیوزیلند تأکید دارد که افشاگر در صورتی می‌تواند اقدام به افشاگری نماید که به این درجه از اعتقاد رسیده باشد که دلایل منطقی

1. See: Banisar, 2011: 7.

2. See: OECD, 2014: 2-3.

مبنی بر عمل خطا یا نامناسب وجود دارد.<sup>۱</sup> آنچه از این ماده قانونی استنباط می‌شود این است که، به صرف اینکه گزارش افشاگر به نتیجه نرسید، نمی‌توان وی را مجازات نمود. ماده ۳۴ قانون ارتقای سلامت نظام اداری افشای اطلاعات برخلاف قوانین و مقررات را ممنوع اعلام و برای آن مجازات مندرج در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳ در نظر گرفته است.

۲- مجازات مفسد؛ همان‌طور که سابقاً ذکر شد، اقدامات تلافی‌جویانه و زیان‌بار علیه فرد افشاگر یکی از موانع اصلی افشاگری است. برای جلوگیری از این امر، ضروری است تا در خصوص مقاماتی که علیه آنان افشاگری صورت می‌گیرد، در صورتی که اقدامات زیان‌بار یا تلافی‌جویانه‌ای علیه افشاگر انجام دهند، مجازات در نظر گرفته شود. در استرالیا، نه تنها اقدام زیان‌بار علیه افشاگر جرم است، بلکه حتا تهدید به عمل زیان‌بار نیز جرم است.<sup>۲</sup>

از آنجا که برخی مواقع اقدام تلافی‌جویانه یا زیان‌بار ممکن است در قالب شکایت به مراجع باشد و تا زمانی که رسیدگی نشده نمی‌توان آن را اقدام زیان‌بار تلقی کرد، یکی از ابزارهای حمایت از افشاگر این است که اثبات بی‌گناهی در این گونه شکایات برعهده افشاگر نباشد. در نروژ زمانی که کارمندی اطلاعات را با دلایل ارائه می‌کند و معتقد است که به دلیل افشاگری تحت تأثیر عمل زیان‌بار قرار گرفته باید فرض را بر این گرفت که عمل زیان‌بار نسبت به وی اتفاق افتاده، مگر کارفرما خلاف آن را ثابت کند.<sup>۳</sup>

همچنین با توجه به امتیازات و اقتدارات دستگاه اجرایی و کارفرما نسبت به کارمند یا فرد افشاگر، باید نهاد و مقام مستقل با صلاحیت دریافت شکایات مربوطه به عمل زیان‌بار و وظیفه تعقیب و رسیدگی و صدور حکم را برعهده داشته باشد. در طرح پیشنهادی نمایندگان در ایران هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز علیه افشاگر را در حکم جرم موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی دانسته است (ماده ۷).

1. See: Newzealand Protected Disclosure Act, 2000: Section 6 (1) (b).

2. See: Australia's Interest Disclosure Act, 2013, part 2, Sub: B (13).

3. See: Norway's Working Environment Act, 2017: Sec 2-5.



قواعد و اصول حاکم بر نظام حمایت از افشاگر... / خسروی ۲۵۷

۳- مجازات مقامات رسیدگی کننده به افشاء؛ در بحث افشاگری بعضاً تکالیفی نیز بر عهده مقامات رسیدگی و نظارت بر افشاگری قرار دارد که برخی از آنان، به عنوان مثال افشای هویت افشاگر، جنبه مجرمانه دارد. در هند افشای هویت افشاگر چه عمداً و چه سهواً مجازات حبس تا سه سال و جزای نقدی پیش‌بینی شده است (ماده ۱۶). در استرالیا مجازات ۶ ماه حبس یا جریمه برای افشای هویت وی پیش‌بینی شده است (بخش ۲۰). در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران گرچه یکی از تکالیف ایجاد شده برای مقامات و کارکنان را عدم افشای اطلاعات مربوط به هویت گزارش‌دهنده دانسته، اما ضمانت اجرایی برای آن در نظر نگرفته و قاعدتاً باید مشمول قواعد عام جزایی باشد.

۴- استفاده از مشوق‌ها؛ در دسرها، به خصوص خطرانی که افشاگری ممکن است برای افشاگر به دنبال داشته باشد، یکی از موانع پیش‌روی افشاگری محسوب می‌شود. استفاده از انگیزاننده‌ها برای تشویق افراد می‌تواند یکی از راه‌های جلب مشارکت افراد به افشاگری تلقی شود. یکی از مهم‌ترین راهکارهای جلب مشارکت شهروندان، پاداش مالی برای افشاکنندگانی است که افشاگری آنان منتج به نتیجه شده است. در برخی کشورها از جمله ایالات متحده شهروندان خصوصی می‌توانند با آگاهی از اعمال خلاف قانون و نامناسب، حتا در مواردی که ذی‌نفع نیستند، به نفع دولت به عنوان شاکی خصوصی طرح دعوا نمایند. این شکایت در ایالات متحده شکایت کی‌تام<sup>۱</sup> نام دارد؛ به این معنا کسی که در خصوص موضوعی که برای دولت طرح دعوا می‌کند به مثابه این است که برای خود شکایت می‌کند.<sup>۲</sup> وی بین ۲۵ تا ۳۰ درصد از هر خسارتی که به دست می‌آید، به عنوان پاداش دریافت می‌کند. البته در زمان طرح دعوای دولت حق دارد که دخالت کند. اگر دولت دخالت کرد و با کمک دولت پرونده به نتیجه رسید درصد کمتری را دریافت می‌کند که میزان آن بین ۱۵ تا ۲۵ درصد از هر خسارتی که به دست می‌آید. دولت معمولاً در پرونده‌هایی شرکت می‌کند که معتقد است به نتیجه می‌رسد. شاکی همچنین می‌تواند هزینه‌های قانونی را نیز از خواننده دریافت دارد.<sup>۳</sup> در ایالات متحده در سال‌های ۱۹۸۷

1. Qui Tam (abb of: Qui Tam pro Domino Rege Quem pro se ipso in Lac Parte Sequitur).

2. See: Carrol, 2016: 3.

3. See: Carro, 2016: 4-6.

تا ۲۰۱۲ حدود ۳ میلیارد دلار به افشاگران پرداخت شده است.<sup>۱</sup> این عمل به‌عنوان روشی برای بهبود و یا ارتقای نظام اداری ضعیف تلقی می‌شود که در آن افراد خصوصی به نفع دولت شکایت و پیگیری می‌کنند.<sup>۲</sup> حتا در برخی کشورها مبالغی علاوه بر مبالغ مسترد شده حاصل از افشاگری، برای تشویق افشاگران در نظر گرفته می‌شود تا بتواند افراد را تشویق به افشاگری نمایند.<sup>۳</sup> در کشور کره علاوه بر آن، حتا برای اشخاصی که در ارتکاب فساد مشارکت داشته‌اند ولی در شناسایی شرکای جرم خود همکاری می‌کنند نیز مشوق‌هایی مؤثر قابل وضع است و در کشورهایی مانند مغولستان نپال و فیلیپین مقررات امکان کاهش مجازات و حتا تبرئه این اشخاص را فراهم کرده است.<sup>۴</sup>

می‌توان گفت، یکی از مهم‌ترین موانع افشاگری در ایران، عدم وجود مشوق‌ها برای گزارش‌دهنده است و تنها به‌صورت کلی و مبهم مشوق‌هایی در ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری برای مقامات پیش‌بینی کرده است. بیان مبهم گونه و ناقص قانونگذار باعث شده تا این بخش چندان مطلوب اجرایی نشود.

### ۳-۵- اصول تسهیل‌گر افشاگری

الف- تکلیف مدیران و کارفرمایان به فراهم کردن زمینه افشاگری  
مدیران سازمان‌ها باید مطابق قانون رویه مکتوبی را ایجاد نمایند که افشاگر بتواند با امنیت لازم و به‌راحتی و در کمترین زمان ممکن اقدام به افشاگری نماید. در نیوزیلند نظام حمایت از افشاگر مقرر می‌دارد که گزارش باید به افرادی ارائه شود که امنیت لازم را دارند و یا صلاحیت دسترسی به اطلاعات را دارند؛ مثلاً تنها مقام صالح برای افشای اطلاعات امنیتی، بازرس کل اطلاعات و امنیت است.<sup>۵</sup>  
یکی از راه‌های تسهیل افشاگری استفاده از خط قرمز (Hot Line) (خط ۲۴ ساعته) است. در بریتانیا PCAW هات‌لاین مخصوص افشاگران تأسیس کرده است. در ایرلند این خط «اسپیک آپ

1. See: Valencia, 2011: 2.

2. See: Carrol, 2016: 5.

۳. ماده ۲۹ قانون حمایت از افشاگر غنا.

۴. نک: قربانی و صدیق، ۱۳۸۷: ۱۰۷.

5. See: Newzealand Protected Disclousour Act, 2000: Art 12.

(Speak Up) نامیده می‌شود که برای مشاوره و حمایت از شهود، افشاگران و قربانیان فساد ایجاد شده است.<sup>۱</sup> در ایالات متحده بسیاری از دستگاه‌ها براساس قانون ساریانز-اوکسلی (Sarbanes-Oxley) خط بیست و چهار ساعته برای دریافت اطلاعات ایجاد کرده‌اند. همچنین هر بازرس کل یک نظام هات لاین دارد که به فرد اجازه می‌دهد تا به صورت محرمانه افشاگری کند.<sup>۲</sup> این گزارشات معمولاً مخفیانه بوده و فرد با اعتماد کامل می‌تواند دست به افشاگری بزند. به علاوه در کنار آن افراد می‌توانند از روش‌های دیگری مانند: فکس، وبسایت، ایمیل، پست نیز استفاده کنند که به صورت شبانه‌روزی و در تمامی ایام سال فعال بوده و برای حفظ هویت افشاکننده به جای مشخصات وی، کد هویتی منحصر به فردی به وی تخصیص داده می‌شود و آن‌ها را قادر می‌سازد تا بعداً مخفیانه به منظور دریافت نتیجه آن و یا پیگیری مسائل به آن دسترسی داشته باشند.<sup>۳</sup> در ایران نیز ضروری است تا علاوه بر سامانه‌های شکایات و اعلامات که در قوه قضائیه، سازمان بازرسی، سازمان تعزیرات حکومتی و امثال آن است طراحی شده، در طرح تشویق و حمایت از مطلعین سامانه خاصی که به صورت تخصصی شکایات و گزارشات افراد را دریافت نماید، پیش‌بینی شود و در آن به مسئله حفظ هویت افشاگران و دسترسی شبانه‌روزی به آن توجه شود.

#### ب- ممنوعیت درج شروط محدودکننده افشاگری

بعضاً در بدو خدمت و یا در زمان انعقاد قرارداد استخدامی شروط ضمن عقد گنجانده می‌شود که کارمند و یا کارگر را از افشاگری منع می‌کند و یا اینکه به گونه‌ای است که افشاگر از افشای اطلاعات منصرف می‌شود و یا وی را از طرح شکایت برای جبران خسارت و امثال آن در نتیجه افشاگری منع می‌کند. این موارد مطابق ماده ۱۹ قانون حمایت از افشاگر غنا ممنوع است. در قانون کشور نامی بیا مقررات قرارداد استخدام و دیگر توافقات بین کارکنان و کارفرمایان که کارمند را از افشاگری منع می‌کند یا آثار مخرب برای کارمند در نتیجه افشا به دنبال داشته باشد، یا کارمند را از طرح شکایت برای جبران خسارت منع کند و امثال آن جزو شروط باطل است که قابلیت استناد در مراجع قضایی را ندارد (ماده ۵۰).

1. Available at: <https://transparency.ie/resources/whistleblowing/speak-report-2015>.

2. See: Inspector General Act, 1978: Art 5.

3. See: American Institute to Certified Public Accountant, 2005: 3-5.

### ج- اطلاع‌رسانی و آموزش

آگاهی از قوانین افشاگری و نحوه افشاگری می‌تواند تا حد زیادی زمینه افشاگری در جامعه را فراهم نماید. لذا دستگاه‌های اجرایی باید این‌گونه اطلاعات را در قالب منشور یا بخشنامه به کارکنان اطلاع داده و یا در معرض دید ارباب رجوع قرار دهند و یا اینکه شهروندان را آموزش داده و آن‌را در قالب حق برای مردم توجیه کنند.<sup>۱</sup> از طرف دیگر برابر توصیه ۱۹۹۸ سازمان توسعه و تعاون اقتصادی مبنی بر بهبود عملکرد اخلاقی کارکنان عمومی، آگاهی از حقوق و تکالیفشان در زمانی که عمل خطایی رخ می‌دهد، تأکید شده است (اصل ۴).

ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری به تکلیف دولت به ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک و روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی شهروندان اشاره دارد. ضروری است تا به آموزش شهروندان در این خصوص توجه شود. همچنین ماده ۷ دولت را مکلف به تصویب منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام برای آگاهی از حقوق و تکالیف کارکنان نموده است.

### د- اعتمادسازی در تعقیب و پیگیری

روش دیگر استفاده از مکانیسم تعقیب و پیگیری است. در صورتی افشاگر اطمینان پیدا می‌کند و دست به افشاگری می‌زند که این تضمین وجود داشته باشد شکایاتشان استماع می‌شود و در طی پروسه استماع مورد حمایت نیز قرار می‌گیرد.

### ۳-۶- نظارت و ارزیابی

#### الف- نظارت

یکی دیگر از مهم‌ترین عناصر حاکم بر اجرای مطلوب هر قانون نظارت بر اجرای دقیق آن است. در خصوص اجرای قانون حمایت از افشاگر، کشورهای مجری آن، نهاد یا مقامی را برای نظارت بر اجرای صحیح آن تأسیس کرده‌اند. برخی کشورها نهاد مستقل برای این امر دارند و برخی نیز نهاد وابسته که بخشی از وظایف آن مبارزه با فساد است. در ایالات متحده اداره شورای خاص<sup>۲</sup> را

1. See: Barman, 2011: 3.  
2. Office of Special Counsel.

قواعد و اصول حاکم بر نظام حمایت از افشاگر... / خسروی ۲۶۱

به‌عنوان نهاد ناظر بر این قانون تأسیس کرده است که وظایفی چون ارائه پیشنهاد به سازمان درگیر، ارجاع پرونده نزد هیئت‌ها و مراجع ذی‌صلاح، دریافت گزارش و تقدیم آن به نهادهای مربوطه را برعهده دارد. علاوه بر آن، هیئت حمایت از نظام‌های صالح<sup>۱</sup> نهاد شبه قضایی مستقل با اختیارات تصمیم‌گیری از کارکنان در مقابل اعمال و رویه‌های غیرعادلانه محسوب می‌شود. در کانادا کمیسیونر تمامیت بخش عمومی<sup>۲</sup> برابر قانون حمایت از افشاگر مصوب ۲۰۰۵ وظایف مشابه را برعهده دارد. در برخی دیگر از کشورها این وظایف برعهده آمبودزمن است. در نامی‌بیا دیوان نظارت بر حمایت از افشاگر<sup>۳</sup> وظایف بررسی شکایات، رسیدگی، پذیرش و جبران خسارت، صدور دستور یا قرار در موارد ضروری و به‌طور کلی تحقیق و رسیدگی در خصوص گزارشات ارجاع شده را برعهده دارد (ماده ۵۹ قانون حمایت از افشاگر). همچنین در خصوص جبران خسارت ناشی از اقدامات زیان‌بار علیه افشاگر به کمیسیونر کار به‌عنوان نماینده دائمی قانون کار می‌توان شکایت کرد (ماده ۵۹ قانون حمایت از افشاگر).

در کره کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (KICAC) علاوه بر وظایف اصلی خود وظیفه دریافت شکایت از افشاگران، رسیدگی به آن و حتا اعطای پاداش را برعهده دارد.<sup>۴</sup>

در طرح حمایت و تشویق مطلعین در ایران شورای حمایت و تشویق مخبران و شهود مفاسد اداری و اقتصادی پیش‌بینی شده که متشکل از رؤسای دستگاه‌های نظارتی (رؤسای سازمان بازرسی و دیوان محاسبات، وزیر اطلاعات، دادستان کل، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس کمیسیون اصل ۹۰ و وزیر کشور یا نمایندگان آنان) بوده و وظایفی چون سیاست‌گذاری، برنامه ریزی در این زمینه، ارجاع گزارش موثق به مراجع رسیدگی، نظارت بر حسن اجرا قانون مربوطه را عهده‌دار خواهد بود. ولی رسیدگی و صدور رأی برعهده مراجع ذی‌صلاح است.

ب- ارائه گزارش

یکی از راهکارهای احراز اثربخش بودن قانون افشاگری و نظارت بر آن، ارائه گزارش به مقامات

---

1. Merits Systems Protection Board.  
2. Public sector Integrity Commissioner.  
3. Whistleblower Protection Review Tribunal.  
4. See: OECD, 2004: 7.

ذی صلاح است. در هند مقام ذی صلاح باید گزارش سالیانه اجرای فعالیت‌های خود را به دولت مرکزی یا ایالتی ارائه داده و یک نسخه از آن را به مجلس نیز تقدیم کند (ماده ۲۳). در نامی بیا نیز این مهم در ماده ۱۹ قانون حمایت از افشاگر پیش‌بینی شده است. انتشار گزارش سالیانه توسط نهادهای ناظر از جمله اطلاعات مربوط به نتیجه پرونده‌های دریافتی، جبران خسارات، و امثال آن باعث می‌شود تا دید عموم به لحاظ فرهنگی نسبت به این موضوع تغییر نماید و همچنین قابلیت اجرا، اجرای مطلوب و آثاری که داشته است به سمع نظر مردم و مسئولین می‌رسد. در ایران شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه، وظایفی چون تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و اعلام عمومی آن‌ها، اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم (ماده ۲۸ قانون ارتقای نظام سلامت اداری) را برعهده دارد.

### نتیجه‌گیری

امروزه یکی از مهم‌ترین راهکارهای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی در دولت‌های مردم‌سالار استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی از جمله نظام افشاگری توسط شهروندان است. این راهکار ضمن اینکه هزینه و نیروی کمتری را برای دولت به دنبال دارد، حس مسئولیت را در شهروندان افزایش داده و مُنجربه اعتمادسازی نسبت به دولت می‌شود. در ایران به‌صورت پراکنده راهکارهایی برای مبارزه با فساد پیش‌بینی شده که چندان موفق نبوده است. یکی از مهم‌ترین این قوانین ارتقای سلامت نظام اداری است که در ماده ۱۷ آن به افشاگری پرداخته است. علی‌رغم اینکه چندین سال از اجرای آن می‌گذرد، اما چندان اثربخش نبوده است؛ به همین مناسبت نمایندگان مجلس اخیراً طرح حمایت و تشویق مطلعین مفاسد اداری و اقتصادی را مطرح کردند. متأسفانه علت اصلی این امر عملکرد تقنینی بدون کارشناسی بایسته و تعجیل قانونگذار در تصویب قانون است که باعث می‌شود یک قانون به دلیل نقصان چندین بار مورد اصلاح و بازنگری و حتا تصمیم قرار گیرد. گرچه طرح حمایت و تشویق مطلعین نیز مستثنا از این امر نیست و بهتر است بیش از آنکه ترجمه قوانین کشورهای دیگر باشد، متناسب با مقتضیات جامعه ایرانی کارشناسی لازم در خصوص آن صورت گیرد تا نقاط قوت و ضعف آن قبل از تصویب در مجلس آشکار شود.

امروزه با توجه به گستردگی فساد اداری و اقتصادی، استفاده از ظرفیت نیروهای اجتماعی در امر مبارزه با فساد در کنار سایر سازوکارهای موجود است. اولین اقدام تصویب قانون مستقل با عنوان حمایت از افشاگر یا گزارش دهنده است تا عموم مردم از این مسئله آگاهی یابند؛ چراکه شرط اول اجرای آن آگاهی از موضوع است.

دوم، قلمرو شمول آن باید گسترده بوده و تمامی بخش‌ها از جمله بخش عمومی و دولتی و بخش خصوصی که در ارتباط با سلامت و امنیت عمومی هستند را در بر گیرد و همه افراد بتوانند اقدام به افشاگری نمایند. مهم‌تر از آن امکان شکایت توسط افراد به نفع دولت، اعم از اینکه ذی‌نفع باشند یا خیر، پیش‌بینی شود و برای تشویق افراد به این امر، در صورت به نتیجه رسیدن شکایت آنان، مبلغی از اموال مسترد شده را به عنوان پاداش دریافت نماید.

سوم، ترویج فرهنگ افشاگری، بخصوص تغییر نگرش مردم نسبت به این عمل است. اولین قدم این است که از کاربرد اصطلاحاتی که نگرش بدبینانه در جامعه نسبت به افشاگر ایجاد می‌کند؛ مانند: مخبر، خبرچین و امثال آن خودداری شود.

چهارم، اینکه آموزش کافی به شهروندان و کارکنان در این خصوص داده شود و اطلاع‌رسانی کافی نیز صورت گیرد؛ به خصوص آگاهی از این مسئله که شهروندان می‌توانند دست به افشاگری بزنند و بابت این کار نیز پاداش دریافت دارند و همچنین آگاهی از حقوق و تکالیف در این زمینه می‌تواند نقش مؤثری در اجرای مطلوب نظام حمایت از افشاگر داشته باشد.

پنجم، از افراد در مقابل اقدامات انتقام‌جویانه حمایت شود؛ به خصوص در مواردی که مقامات دیگر به دلیل افشاگری علیه افشاگر طرح دعوا می‌کنند، مصونیت داشته باشد. سایر حمایت‌ها از جمله محرمانه بودن هویت افشاگر، حمایت از شهود و امثال آن نیز پیش‌بینی شود.

در نهایت نهاد ناظر مستقل و مقتدری بر این قانون تشکیل شود و میزان اقتدار آن به قدری باشد که بتواند با استقلال و بی‌طرفی کامل گزارشات مربوط به فساد در تمامی بخش‌های دولتی و خصوصی را نظارت و رسیدگی نمایند.

## کتابنامه

### الف- کتب و مقالات

#### الف-۱: فارسی

- حاجی ده‌آبادی، محمدعلی (۱۳۸۳)، «امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی»، فقه و حقوق، دوره اول، شماره ۱، صص ۷۷-۱۰۸.
- رزاکرمن، سوزان و دیگران (۱۳۸۲)، دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، مترجم حسین راغفر، چاپ اول، تهران: انتشارات نقش و نگار.
- قربانی، علی و میرفرهاد صدیق محمدی (۱۳۸۷)، راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق، چاپ اول، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

#### الف-۲: لاتین

- Alexander Hamilton Institute (2002). *Whistleblowing: A New Perspective on an Old Issue*, New Jersey: Kindle Direct Publishing.
- American Institute of Certified Public Accountants, (2015). *Member CPA Letter*, newsletter, Washington: American Institute of Certified Public Accountants
- Bagley, Constance E (1991). *Managers and the Legal Environment: Strategies for the 21<sup>st</sup> Century*. St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.
- Banisar, David (2011). *Whistleblowing: International Standards and Developments" in Sandoval, Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, Washington D.C: World Bank-Institute for Social Research, UNAM.
- Hoffman, W.MMichael & Moore Jennifer Mill (1982). "What is Businessethics; a reply to Drucker", *Journal of Business Ethics*, Vol. 1, No. 29. pp. 293-300.
- Latimer, Paul. & A. J Brown (2008). "Whistle-blower Laws: International Best Practice", *UNSW Journal*, Vol. 31, No. 3, pp. 766-794.
- Miceli, Marcia P. & Janet P Near (1992). *Blowing The Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*, New York: Lexington Books.
- Nader, Ralph & Peter J Petkas (1972). *Whistle Blowing: The Report of the Conference on Professional Responsibility*, New York: Grossman.



ب- اسناد

- UNODC (2004). *UN Anti-Corruption Toolkit*, Third Edition, United Nations, Vienna.

ج- وبسایت‌های اینترنتی

- “Centre for the Advancement of Public Integrity”, Carrol, John F; False Claim Act; an Inspector Generals Best Friend. Available at: [https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/publicintegrity/files/community\\_contribution\\_-\\_john\\_carrol.pdf](https://www.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/publicintegrity/files/community_contribution_-_john_carrol.pdf). 23/4/2020.
- “Civil Law Convention on Corruption, European Treaty Series, No.174, Council of Europe”, Strasbourg, (Strasbourg 4/6/1999), Council of Europe (1999). Available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>. 18/11/2019.
- “Committing to Effective Whistle-blower Protection”, OECD (2014). Available at: <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>. 14/4/2019.
- “Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption”, Council of Europe, (Strasbourg 27/1/1999), Council of Europe (1999). Available at: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>. 5/3/2020.
- “International Best Practices for Whistle-blower Policies, Government Accountability Project”, Devine, Tom & Shelly Walden (2013). Available at: [http://whistleblower.org/wpcontent/uploads/2017/11/Best\\_Practices\\_Document\\_for\\_website\\_revised\\_April\\_12\\_2013.pdf](http://whistleblower.org/wpcontent/uploads/2017/11/Best_Practices_Document_for_website_revised_April_12_2013.pdf).
- “Korea Phase 2: Follow up Report on the Implementation of the phase 2 Recommendations, Directorate for Financial and Enterprise affair”, OECD (2004). Available at: [oecd/korea/38239546.pdf](https://www.oecd.org/korea/38239546.pdf) 2/4/2020.
- “Protection of Whistle-blowers, study on whistle-blower protection frameworks compendium of best practices and guiding principles for legislation”, OECD (2011). available at: [oecd.org/corruption/48972967](https://www.oecd.org/corruption/48972967). 2020.
- “Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in international Business Transactions”, Tenth Anniversary of the entry in to force of the OECD Anti-Bribery Convention, (28 November), OECD (2009). Available at: <https://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>. 2/6/2019.

- “Speak Up Report, Transparency International, Ireland”, Transparency International (2015). Available at: <https://transparency.ie/resources/whistleblowing/speak-report-2015>.
- “Whistle Blowing Exercise in Indian Corporation- Does it really blow?” (January), Barman, Arubm (2011). Available at: [https://www.researchgate.net/publication/228120587\\_Whistle\\_Blowing\\_Exercise\\_in\\_Indian\\_Corporation\\_-\\_Does\\_It\\_Really\\_Blow](https://www.researchgate.net/publication/228120587_Whistle_Blowing_Exercise_in_Indian_Corporation_-_Does_It_Really_Blow). 2/4/2020.
- “Year of the bounty hunter, Nov 17th 2011, From The World in 2012 print edition, The Economist”, Valencia, M (2011). Available at: <http://www.economist.com/node/21537931>. 24/12/2019.

