

قانونمندی سازی افشاگری فساد در پرتو سیاست جنایی مشارکتی^۱

سینارستمی*، حمید بهره‌مند**

چکیده

افشاگری فساد یکی از ابزارهای مهم در مبارزه با فساد و تقویت شفافیت و عدالت در جوامع است. با توجه به محدودیت‌ها و کاستی‌های نظارت رسمی، لزوم کشف فسادهای سازمان‌یافته و سیستماتیک، تسهیل فرایند تحقیق و تعقیب، ارتقای شفافیت و اعتماد عمومی، ترغیب به پیشگیری و مبارزه با فساد، توجه و تمرکز بر سیاست‌های جنایی مشارکتی به‌عنوان یک ابزار قانونی برای تشویق و حمایت از افشاگران و تقویت افشاگری افزایش یافته است. نظام حقوقی ایران در این زمینه با طرح حمایت مالی از گزارشگران اولین قدم خویش را برداشت ولی اقدام وی صرفاً ناظر بر بعد حمایتی است. از این رو، به‌نحو کارآمد و نظام‌مند نتوانسته از کارکردها و ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی در قبال افشاگری فساد آن‌چنان‌که بایسته و شایسته بهره‌بردارد؛ چراکه به‌کارگیری ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی نیازمند تدابیر و بسترهای قانونی کارآمد و نظام‌مند دیگری نیز است. بدین منظور پژوهش حاضر به روش توصیفی و تحلیلی و مبتنی بر منابع کتابخانه‌ای نتیجه‌گیری می‌نماید که به‌کارگیری ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی با چالش بنیادین و اساسی فقدان تدابیر و معیارهای ناظر بر تعیین محدوده شخص افشاگر، محدوده افشاگری، شیوه افشاگری، حمایت از افشاگر مواجه

۱. این مقاله برگرفته از رساله دوره دکتری تخصصی نویسنده مسئول تحت عنوان «سیاست جنایی مشارکتی ایران در حوزه فساد» با راهنمایی آقای دکتر حمید بهره‌مند و مشاوره آقای دکتر ولی رستمی و آقای دکتر محمد پیکرنگی در دانشگاه تهران است.

* قاضی دادگستری، دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)
sinarostami.1372@yahoo.com

** استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
bahremand@ut.ac.ir

است که در طرح مذکور مورد غفلت واقع شده است. در این راستا، پژوهش حاضر ضمن تبیین و تحلیل چالش‌های پیش‌روی مقنن، در پرتوی راهکارهایی که سایر کشورهای پیشرو و پیش‌گام در این زمینه اتخاذ کرده‌اند، در جهت برون‌رفت از چالش‌های مطروحه تدابیر و معیارهایی را ارائه می‌دهد تا مسیر قانونمندی‌سازی افشاگری فساد در نظام حقوقی ایران را تسهیل ببخشد.

واژگان کلیدی: سیاست جنایی مشارکتی، افشاگری فساد، مبارزه با فساد، شفافیت، عدالت

مقدمه

افشاگری عملکرد یا رفتار یک کارمند، عضوی از سازمان یا اداره و حتی یک نماینده تجاری، خصوصی یا دولتی و یا حتی ارباب‌رجوع مراجعه‌کننده به یک نهاد دولتی یا عمومی ارائه‌کننده خدمات است که از عملی غیراخلاقی یا غیرقانونی در آن محیط آگاه می‌شود و آن را به کارمندان عادی سازمان یا کارکنانی که دارای قدرت هستند چه داخل سازمان یا خارج و یا به رسانه‌ها از آن فساد واقع شده، اطلاع‌رسانی می‌کند و آن‌ها را برای واکنشی درست نسبت به اجرای آن عمل غیراخلاقی یا غیرقانونی متقاعد می‌کند و به عبارت دیگر، افشای فساد می‌کند (Elliston, 1982: 169). هدف اصلی افشاگری جلوگیری از ضرر و زیان جانی و مالی به عموم و دیگران و فراهوانی افراد دارای قدرت برای توجه به موضوعی غیراخلاقی و غیرقانونی است که احتمالاً از نظر آن‌ها پنهان مانده است که این امر می‌تواند باعث افزایش سلامت اخلاقی جامعه و کاهش فساد شود (Wolf, S., Worth, M. & Dreyfus, 2014: 61).

یکی از کاربردهای سیاست جنایی مشارکتی در قبال مبارزه با فساد افشاگری آن توسط مردم است (Lewis, 2010: 32). با افشای فساد و مشارکت افراد، شفافیت در عملکرد سازمان‌ها و نهادها افزایش می‌یابد، اطلاعات مربوط به فساد و اقدامات متخلفانه شناسایی می‌شود و این امر واکنش‌های عمومی و سیاسی را ترغیب می‌کند تا اصلاحاتی انجام دهند و مسئولان فاسد را تحت تعقیب قانونی قرار دهند. در این رویکرد، به‌رغم محور قرار دادن دولت، نقش بیشتری برای شهروندان قائل شده و بر استفاده از حداکثر ظرفیت‌های نهادهای مردمی تأکید می‌شود. اگر در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص، متولی نظارت و کشف فساد هستند، در نظارت عمومی، وظیفه نظارت «جمع‌سپاری» می‌شود و بر استفاده از ظرفیت عموم جامعه برای ایفای نقش نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود (پرینان و دیگران، ۱۳۹۶: ۲). همچنین به‌کارگیری این ابزار هزینه مالی و اجرایی برای دولت تحمیل نمی‌کند؛ زیرا در این سازوکار مشوق‌های پرداختی به افشاگران از محل عایدی حاصل از کشف و برخورد با متخلفین تأمین می‌شود. در نظارت عمومی با تکیه بر ظرفیت گسترده و پراکنده مردمی، امکان چیرگی بر مانع عدم هم‌سانی اطلاعات بازرسان رسمی و متخلفین بیشتر است؛ تبانی بین ناظران رسمی و مجرمین کاهش

می‌یابد؛ هزینه‌های اجرائی کمتری را نیز تحمیل می‌کند.

در سابقه تقنینی ایران، مداخله در خصوص افشاگری فساد وجود نداشته؛ با وجود این در اقدامی طرح قانونی حمایت مالی از گزارشگران فساد، در زمینه افشای تخلفات مشهود تدوین، و در تاریخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰ به تصویب کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس شورای اسلامی رسیده است.^۱ در این طرح به مواردی همچون فرایند دریافت گزارش، ارزیابی و پایش گزارش‌های دریافتی، حمایت و انواع آن، پاداش‌ها و ارتقای شغلی اشاره شده است. با وجود این نسبت به طرح مذکور انتقاداتی از قبیل ادغام مرجع پیگیری و تحقیق^۲، بلاوجه بودن تعریف مفهوم اقدامات تلافی‌جویانه^۳، عدم تعریف از ارزش پرونده، عدم تعیین دستگاه‌های مشمول این قانون که افشاگری فساد مربوط به آن‌ها مشمول حمایت‌ها و مفاد این قانون می‌شوند^۴ و مشروط کردن حمایت به صحت گزارش^۵ وارد

۱. در مقدمه این طرح بیان شده که یکی از مشکلاتی که ممکن است در هر دولت یا سازمانی وقوع یابد، مسئله گسترش و شیوع فساد در ساختار اداری و اقتصادی است. لذا مقابله با آن یکی از مطالبات اصلی مردم بوده که تحقق آن نیازمند حمایت مؤثر و مستمر از افشاگران و گزارش‌کنندگان فساد اداری و اقتصادی در عین توجه به تمهید عوامل انگیزشی و تشویقی است تا از این رهگذر از همه طرفیت‌ها جهت بستن گلوگاه‌های فساد استفاده شود.

۲. لازم است مرجع پیگیری و تحقیق و رسیدگی از یکدیگر به دلایلی همچون جلوگیری از تعارض منافع مستقل باشند. همچنین مرجع پذیرنده صرفاً مسئول دریافت و ارجاع گزارش است، در صورتی که در میان ارکان مختلف سیستم مدیریت سوت‌زنی، به مرجعی نیاز است که علاوه بر دریافت و ارجاع گزارش، متولی پیگیری به سرانجام رسیدن گزارش تا انتها و الزامات مختلف آن نیز باشد.

۳. مذاقه در تمامی مواد نشان می‌دهد به رغم تعریف اقدامات تلافی‌جویانه در هیچ یک از دیگر مواد طرح به این عبارت پرداخته نشده و ارتکاب آن علیه افشاگران جرم‌انگاری یا مشمول تنبیه و مجازات نشده است.

۴. در برخی از مواد قانونی از عباراتی استفاده شده در حالی منظور از آن مشخص نیست. برای نمونه دستگاه‌های مشمول این قانون که افشاگری فساد مربوط به آن‌ها مشمول حمایت‌ها و مفاد این قانون می‌شوند مشخص نشده‌اند. بنابراین مشخص نیست که آیا نهادهای نظامی، نهادهای ذیل دفتر رهبری و... نیز مشمول این قانون بوده و افشاگران می‌توانند در مورد آن‌ها اقدام به افشاگری نمایند یا خیر؟

۵. بر اساس طرح اگر صحت گزارش اثبات شد از افشاگر فساد حمایت می‌شود، حال آنکه دست یافتن به گزارش صحیح در این موارد کار سختی است و طبیعتاً افشاگر فساد ترجیح می‌دهد افشاگری نکند. اینکه این مرجع چه نهادی یا چه کسی است ممکن است مقام مرجع احراز صحت انسان عادی باشد ولی در تشخیص اشتباه کند. در این صورت کسی جرأت نمی‌کند افشاگری نماید چون اگر صحت گزارش احراز نشود خود در مقام متهم و مجرم قرار می‌گیرد. قید اطلاعات صحیح در ماده ۳۳ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل که مستقیماً وارد بحث گزارش فساد شده در باب حمایت از افشاگران فساد آورده شده است که کشورهای عضو امور مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که

است.^۱

ایراد اساسی دیگر طرح مذکور ناکارآمدی آن است؛ چراکه تنها گزارش یازده عنوان مجرمانه را مشمول حمایت دانسته و عناوین با اهمیتی که در سایر کشورها به آن توجه شده مغفول مانده است.^۲ در طرح تمایزی درخصوص هویت گزارشگر و سازوکار مشخصی برای امنیت شغلی وی وجود ندارد. همچنین این طرح ارزش افزوده ندارد؛ چراکه در سایر قوانین نظیر قانون آیین دادرسی کیفری و قوانین و مقررات کیفری دیگر نیز امکان گزارش فساد وجود دارد و سازو کار ارائه گزارش مشخص شده است.

نهایتاً اینکه همان طور که در ادامه بیان خواهد شد، گزارشگری فساد با افشاگری فساد با یکدیگر تفاوت داشته اما طرح مذکور صرفاً درصدد حمایت از گزارشگران فساد با سازوکار مشخص است. بر اساس مطالب فوق‌الذکر از یک سو فقدان نظام تقنینی و چهارچوب نظری کارآمد و فراگیر درخصوص افشاگری فساد و از سوی دیگر کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد، این چالش و پرسش بنیادین را پیش می‌کشد که مقنن جهت بهره‌مندی از ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی در قبال افشاگری فساد چه تدابیر جامع و کارآمدی را باید مدنظر قرار دهد که نه تنها در تحریک و انگیزه مردم در امر افشای فساد مؤثر باشد، بلکه حمایت از آن‌ها را در قبال اقدامات تلافی‌جویانه و تهدیدآمیز تضمین کند. چالش و پرسش دیگر تعیین معیارهای عینی و عملی ناظر بر هر یک از تدابیر است. برای مثال معیارهای ناظر بر محدوده افشاگری، شیوه افشاگری، محدوده اشخاص افشاگر، حمایت تقنینی و سازوکارهای تشویقی

با حسن نیت و بنا به دلایل هر واقعیت را که برابر جرایم این کنوانسیون است به مقام صلاحیت‌دار گزارش دهد. بنابراین مناسب بود از قید حسن نیت درج شده در کنوانسیون استفاده می‌شد اما در طرح بر اطلاعات صحیح تأکید شده است. ۱. شایان ذکر است علاوه بر طرح مذکور از سوی برخی از دستگاه‌های نظارتی سامانه‌هایی طراحی شده است. برای نمونه در تاریخ ۲۹ مرداد ۱۳۹۸، سازمان بازرسی کل کشور از سامانه‌ای تحت عنوان «گزارشگری فساد» رونمایی و اعلام کرد که هدف از ایجاد این سامانه، دریافت گزارش‌های «فساد و کمکاری» دستگاه‌های اجرایی از سوی عموم مردم است. در وزارت اقتصاد و دارایی نیز با آغاز به کار سامانه سوت‌زنی، حرکت به سمت بهره‌مندی از ظرفیت نظارت مردمی در دستگاه‌های دولتی شکل جدیدی به خود گرفت. معاونت مبارزه با مفاسد کلان اقتصادی در وزارت اطلاعات نیز از طریق شماره تلفن ۱۱۳ اقدام به دریافت گزارش‌های مردمی می‌نماید. در حال حاضر نیز برخی از رسانه‌های خبری وارد مقوله سوت زنی شده‌اند که از این بین راه‌اندازی سامانه دریافت سوت‌زنی در خبرگزاری فارس، در روز چهاردهم تیرماه ۱۳۹۹ اقدام جدیدی بوده است.

۲. عناوین احصا شده همان جرایم مقرر در تبصره ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی است.

چيست؟ در این راستا، پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی - تحلیلی در بند اول به تبیین مفهوم افشاگری فساد و تمییز آن از گزارش و اعلام جرم و در بند دوم به تدابیر قانونی استفاده از ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی پرداخته است.

۱. مفهوم افشاگری فساد و تمییز آن از گزارش و اعلام جرم

هدف از پرداختن به تعریف افشاگری این است که در عالم حقوق، در کنار افشاگری مفاهیمی همچون گزارش دادن و یا حتی اعلام جرم نیز وجود دارد که به منظور تشخیص تفاوت ماهیتی و معنایی این مفاهیم لازم است که به بررسی این واژگان پرداخته شود.

۱-۱. مفهوم افشاگری

عده‌ای افشاگری را افشای یک فعالیت غیرقانونی یا نامشروع توسط یکی از اعضای (حاضر یا پیشین) محل کار یا مراجعه خویش به اشخاص یا سازمان‌هایی که ممکن است بتوانند بر آن فعالیت اثر بگذارند، تعریف کرده‌اند (Ames, D. & Seifert, D. L. & Rich, J, 2015: 150). در این تعریف فردی به نام هینک که به بحث افشاگری در سازمان پرداخته است، نظریه‌ای را تحت عنوان نظریه صدای سازمان مطرح کرده که در آن بیان شده است، افشاگر کسی است که باید تخلف را در سازمان با صدای بلند بیان کند تا توجه اذهان را به خطای رخ داده معطوف کند و اگر سازمان موضوع فساد را بدون ادای مخالفت تنها ترک کند، افشاگری نیست (Henik, 2008: 36). بنابراین افشاگری به معنای در بوق کردن خطاها و عملکردهای نادرست در محیط کار و در نتیجه، ایفای نقشی همانند داور مسابقه است که به محض مشاهده خطا با دمیدن در سوتش بازی را متوقف می‌کند (Bellaby, 2018: 80). سوت زدن عمومی‌ترین شکل ممکن از فراخوان عمومی و مطلع ساختن افراد از وقوع انجام عمل خلاف است و هدف یک سوت زن، جلوگیری از آسیب رسیدن بیش از حد به سازمان و جامعه است (Chen, 2018: 1732). نتیجه اینکه افشاگر یا سوت‌زن به کسی گفته می‌شود که افکار عمومی یا مقامات صلاحیت‌دار را از وجود فرد یا افراد نادرست کار یا فعالیت‌های نادرستکارانه در بخش دولتی، عمومی، یا خصوصی آگاه می‌کند. چراکه همان طور که گفته شد افشاگری در حقیقت آگاه‌سازی عمومی به رفتارهای غیراخلاقی، غیرقانونی، فساد، سوءرفتار و از این دست موارد است.

۱-۲. تمییز افشاگری از گزارش و اعلام جرم

در ادبیات افشاگری بین افشاگر و گزارشگر تفاوت وجود دارد. گزارشگر مفهوم عام است و به هر شخص حقیقی یا حقوقی گفته می‌شود که اطلاع خود را در خصوص فساد یا جرم به اطلاع دستگاه‌های ذی‌ربط می‌رساند اما حالتی که به اطلاع عموم رسانده می‌شود، افشاگر می‌گویند. گزارشگری همان گزارش جرم توسط عموم مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد و جوامع مدنی به

مقامات قضایی و پلیس و نهادهای عدالت کیفری است، اما افشای جرم یا فساد واقع شده به سایر مردم است. به این نحو که فرد، از طریق رسانه‌های گروهی و اجتماعی و با ارائه مدارک و مستندات، جرم ارتكابی توسط شخص خاصی را افشا می‌کند و مراجع و مقامات ذی‌ربط را از طریق فشار افکار عمومی، وادار به رسیدگی فوری به پرونده و احیاناً صدور رأی یا حکمی خاص کند. فارغ از اینکه پوپولیسیم کیفری در روند رسیدگی به یک اتهام و صدور حکم محکومیت یا برائت، چگونه نقش آفرینی می‌نماید، رسانه‌ها، نهادها و سازمان‌های مردم‌نهادی که به شفافیت در مسائل گوناگون کشور، خصوصاً در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی، اهمیت می‌دهند، از عمده‌ترین بازیگران در افشای مفاسد و تخلفات، در سطح جامعه می‌باشند.

نکته قابل ذکر دیگر تفاوت میان اعلام جرم و گزارش‌گری جرم است. برخی بر این عقیده‌اند که میان اعلام جرم و گزارش جرم، تفاوت وجود دارد (آشوری، ۱۳۸۸: ۹۵) و دلیل آن را چنین بیان می‌دارند که گزارش جرم، حتماً توسط ضابطان دادگستری صورت می‌پذیرد ولی اعلام جرم، توسط سایرین محقق می‌شود. اما این تفصیل، منطقی به نظر نمی‌رسد. چراکه نتیجه تحقیق‌یافته در هر دو مورد یکسان بوده و رفتار صورت پذیرفته نیز، که همانا آگاه نمودن و مطلع کردن مقام قضایی است، در هر دو یکی است. به‌علاوه در موارد متعددی، قانون‌گذار از عبارت گزارش‌های مردمی استفاده نموده است. مثلاً در ماده ۵۹۲ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی مقنن برای رشوه دهنده از عبارت گزارش پرداخت رشوه استفاده نموده است.

در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین روش گزارش‌دهی مردم برای مقابله با فساد گزارش به دادستان به‌عنوان مدعی‌العموم است. مهم‌ترین مسیر گزارش‌دهی عموم مردم در ماده ۶۵ قانون آیین دادرسی کیفری^۱ است که یکی از شرایط محوری آن ناظر بودن شخص گزارش‌دهنده نسبت به جرم است و در صورتی که شخص گزارش‌دهنده ناظر جرم نبوده صرفاً می‌تواند گزارش دهد و گزارش او به تنهایی نمی‌تواند موجب شروع به تعقیب شود مگر آنکه دلیلی بر صحت ادعا وجود داشته باشد و یا از جرایم علیه امنیت باشد. در کشور ایران برای شهروندان عادی اعلام وقوع جرم به مقامات ذی‌صلاح قضایی

۱. مطابق این ماده هرگاه کسی اعلام کند که خود ناظر وقوع جرمی بوده و جرم مذکور از جرایم غیرقابل‌گذشت باشد در صورتی که قرائن و اماراتی مبنی بر نادرستی اظهارات وجود نداشته باشد، این اظهار برای شروع به تعقیب کافی است هرچند قرائن و امارات دیگری برای تعقیب موجود نباشد. گفته شده است دادستان در صورتی می‌تواند تعقیبات کیفری را آغاز کند که شروع به تعقیب منوط به شکایت شاکی خصوصی نباشد و ثانیاً اعلام جرم توسط کسی صورت گیرد که خود آن را دیده باشد.

و انتظامی از مصادیق اعلام‌های غیررسمی است و برخلاف مأمورین دولتی که اقدامات آن‌ها جنبه رسمی و تکلیفی دارد، این نوع اعلام جرم جنبه رسمی ندارد.

در مجموع باید گفت که علی‌رغم وجود برخی تمایزات میان مفاهیمی چون اعلام جرم، گزارش جرم و اطلاع دادن، به واسطه طرح بحث در حوزه جرم‌شناسی، می‌توان از دقت حقوقی صرف‌نظر نموده و به دلیل اهمیتی که این نهاد در راستای تحقق بخشی اهداف نظام عدالت کیفری داراست، همه این مفاهیم را از جایگاه یکسان برخوردار دانست. نتیجه اینکه تلقی که در ارتباط با مفهوم افشاگری فساد وجود دارد و در بسیاری از پژوهش‌های فارسی به آن پرداخته شده است، با آنچه به‌عنوان مفهوم افشاگر فساد وجود دارد متفاوت است و در پژوهش‌های مذکور موضوعات مورد بررسی بیشتر حول محور بحث گزارشگری فساد است تا افشاگری آن.

۲. تدابیر قانونی استفاده از ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی در قبال افشاگری فساد

به‌کارگیری ظرفیت‌های سیاست جنایی مشارکتی و بهره‌مندی از نظارت عمومی، نیازمند بسترها و تدابیر قانونی است که نه تنها در تحریک و انگیزه مردم در امر افشا کردن فساد مؤثر باشد، بلکه حمایت از آن‌ها را در قبال اقدامات تلافی‌جویانه و تهدیدآمیز (خواه تهدید از سوی قانون تحت عنوان عناوینی همچون افترا، افشاء اسرار و... و خواه تهدید از سوی مرتکب فساد) تضمین کند (Vogel, 1974: 54). ایجاد سازوکار مشخص برای افشاگری و حمایت کیفری و غیرکیفری از این امر می‌تواند خلأهایی که در خصوص برخورد کیفری در قبال فساد وجود دارد، همچون دشوار بودن تعقیب و کشف فساد، فقدان صحنه جرم، اثر انگشت، شاهد عینی و سایر عناصر لازم را از میان بردارد (محسنی، ۱۳۹۲: ۱۶۶). به عبارت دیگر در صورتی که افشاگری به‌صورت نهادینه در نظام تقنینی وجود داشته باشد، می‌تواند در کنار سایر جهات شروع به تعقیب دارای اثر حقوقی شده و دشواری‌هایی که در فوق به آن‌ها اشاره گردید را برطرف نماید.

در این قسمت ضمن برشمردن تدابیری که می‌توانند زمینه‌ساز نظام‌مند ساختن افشاگری فساد باشند، با نگاهی جرم‌شناختی به تبیین آن‌ها پرداخته شده است. نکته حائز اهمیت اینکه، تدابیر برشمرده در ذیل لازم و ملزوم یکدیگرند و تمامی این عوامل باید با هم وجود داشته باشند.

۲-۱. تعیین محدوده افشاگری

تعیین محدوده افشاگری یکی از مهم‌ترین بسترهای قانونی در زمینه افشاگری فساد است؛ چراکه تعیین محدوده افشاگری می‌تواند در تعیین محدوده اشخاصی که افشاگری می‌کنند و باید از آن‌ها حمایت شود نیز مؤثر باشد. عدم تعیین محدوده افشاگری می‌تواند این ابهام را ایجاد نماید که آیا افرادی که به طرق مختلف در افشای اطلاعات کمک می‌کنند نیز شامل حمایت می‌شوند؟ آیا باید از تمامی

افشاگرانی که فسادهای واجد عنوان مجرمانه را افشا می‌کنند، حمایت نمود؟ تأثیر دیگری که تعیین محدوده افشاگری می‌تواند داشته باشد در ارتباط با این است که چه افشاگری‌هایی ممنوع است؟ در طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد فهرستی از جرایمی که در قلمروی گزارشگری فساد قرار می‌گیرند، تهیه شده است. به عبارت دیگر، در طرح مذکور مشخص شده که چه جرایمی، قابلیت گزارش داشته و اشخاص به‌واسطه گزارش آن، مورد بازخواست قرار نمی‌گیرند. بنابراین در این طرح تنها نسبت به فسادهای اقتصادی که جرم‌انگاری شده‌اند امکان حمایت از گزارشگری فساد وجود دارد. اما نکته مهمی که در این زمینه وجود دارد تعیین ضابطه‌ای مشخص برای جرایمی است که افشاگری هر نوع اطلاعات مربوط به آن، الزامی است. برخی کشورها مانند برزیل، مالت، لهستان، رومانی، اسلونی، افشاگری را تنها محدود به رفتارهای غیرقانونی می‌نمایند از جمله این رفتارهای غیرقانونی، فساد است (D'Isidoro, 2014: 127). این کشورها، لیستی را که متشکل از حدود چهار رفتار غیرقانونی است، تهیه نموده و اعلام داشته‌اند که در خصوص این رفتارها، امکان افشاگری وجود دارد. این بدان معنا است که تنها اطلاعاتی که به نوعی بیانگر رفتاری ناقض قانون و مشتمل بر فساد اقتصادی است، می‌تواند افشاگری شود. در این نظام قضایی، گزارش رفتارهای غیراخلاقی و ضداجتماعی که غیرقانونی نیستند، مورد حمایت مقنن قرار نگرفته است.

برخی دیگر از کشورها، همچون فرانسه، هلند، انگلستان و آمریکا، به افشاگران جرم اجازه داده‌اند تا برخی از موارد نقض قانون را افشا کنند، مضافاً اینکه برخی رفتارهای خطرناک که البته هنوز قانونی را نقض نکرده‌اند را نیز می‌توانند افشا نمایند. در فرانسه، مسئولان ملی حفاظت از داده‌ها به افشاگران اجازه داده‌اند تا اعمال غیرقانونی در حوزه‌های حسابداری، مالی و فساد و تبعیض را افشا نمایند. در مقابل، در این دسته، امکان افشای همه رفتارهای غیرقانونی وجود ندارد. در انگلستان، قانون، از افشاگری موارد نقض قانون، جرایم علیه عدالت قضایی، خطرات آسیب‌زا علیه سلامت و امنیت افراد یا محیط زیست و نابودی اسناد و مدارک مرتبط با این مسائل، حمایت نموده است (D'Isidoro, 2014: 128).

کشورهای متعلق به گروه سوم، نه تنها به افشاگران اجازه افشای رفتارهای غیرقانونی و خطرناک را می‌دهند، بلکه افشاگران می‌توانند اعمال غیراخلاقی یا نقض آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمانی را نیز افشا نمایند. کانادا یکی از بهترین مثال‌ها برای این دسته است. به نوعی که این کشور به افشاگران جرایم اجازه داده تا حتی استفاده نادرست از منابع دولتی را که ممکن است لزوماً جرم نباشد، لیکن به‌واسطه اینکه موجب آزار مالیات‌دهندگان شده است، اعلان نمایند (فضلی، ۱۳۹۹: ۱۳۸). همچنین قانون WPA ژاپن، به‌طور مشخص موارد نقض قوانین غذایی، بهداشتی، ایمنی و

محیط زیست را شامل افشاگری و حمایت از افشاگران می‌داند (Banisar, 2009: 22).

بنابراین کشورها، با توجه به اهمیتی که ارتکاب برخی جرایم برای آن‌ها داشته و توجهی که نسبت به پیشگیری از آن‌ها مبذول می‌دارند، به برخی جرایم، اهمیت بیشتری داده و نسبت به آن‌ها، واکنشی سخت‌گیرانه‌تر از خود بروز می‌دهند. همچنین برای کنترل این دسته از جرایم، از وسایل و ابزارهای ویژه‌تر استفاده می‌کنند. بنابراین در اکثر کشورها محدوده موضوعات افشاگری فساد، نقض قانون یا مقرراتی که خطر خاص و اساسی برای سلامت یا ایمنی عمومی بر جای بگذارد، سوءمدیریت (در حال حاضر سوءمدیریت فاحش)، اتلاف فاحش بودجه و سوءاستفاده از قدرت است.

اما اساساً باید دید که ملاک و معیار آن‌ها برای تعیین چنین جرایمی چیست. شاید بتوان یکی از ضوابط تعیین مصادیق چنین جرایمی را گستردگی دانست که از حیث تعدد نتایج و شدت قبح رفتار است. به عبارتی، از آنجا که برخی از جرایم، اولاً دارای جنبه اجتماعی بوده و به جامعه پیرامونی آسیب می‌رساند و ثانیاً اینکه نتایج متعددی دارد یا قبح آن رفتار، بسیار شدید است و نیازمند واکنشی سریع و شدید است، دارای وصف گستردگی بوده و لذا می‌توان این جرایم را داخل در مفهوم محدوده موضوع افشاگری نمود. مثلاً جرایم علیه محیط زیست یا جرایم اقتصادی، به واسطه اینکه دارای نتایج متعددی است و آثار وحشتناک آن، نه تنها نسبت به یک مجنی علیه، بلکه علیه بخش عظیمی از کشور و سیستم اقتصادی آن وارد می‌شود، می‌تواند در این دسته قرار گیرد.

لذا می‌توان ضابطه محدوده افشاگری محدود به گستردگی از حیث تعدد نتایج و شدت قبح رفتار و آثار آن و سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دانست. با وجود این، با ملاحظه مقررات موجود در ایران و علی‌الخصوص طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد به نظر می‌رسد معیاری که در ایران در نظر گرفته شده تنها مطلوبیت عمومی است و صرفاً با توجه به نوع نگاه و حساسیتی که در جامعه نسبت به جرایم مذکور در طرح وجود دارد، مورد گزینش مقنن قرار گرفته است. اگرچه نمی‌توان کتمان کرد که نگاه مقنن در این زمینه این بوده است که پروژه نظام‌مندسازی را از مسائل بین‌تر شروع نماید.

از آنجا که مبحث نظارت عمومی حوزه وسیعی دارد، بنابراین هر آنچه مربوط به حوزه خدمات عمومی است و امکان وقوع فساد در آن وجود دارد، ولو آنکه متولی آن غیردولتی باشد می‌تواند مشمول افشاگری قرار گیرد. به طور کلی افشاگری، تمام موضوعاتی که مربوط به جرم‌انگاری یا تخلف‌انگاری است را شامل می‌شود و می‌تواند دامنه وسیعی داشته باشد. از آنجا که فساد شامل جرم و تخلف است، دامنه افشاگری نیز شامل جرم و تخلف است. بنابراین حتی می‌توان گفت افشاگری می‌تواند شامل فسادهایی نظیر سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، پارتی‌بازی و باج‌خواهی نیز باشد که جرم‌انگاری نشده است. در این زمینه می‌توان به نقش پیشگیرانه افشاگری فساد توجه داشت. به عنوان مثال در مواردی

که داخل سازمان فردی فاقد صلاحیت، توسط مسئولان استخدام می‌شود باید امکان افشاگری این نوع فساد نیز وجود داشته باشد و این افشاگر نیز باید مورد حمایت قانونی قرار گیرد.

با وجود این، به نظر می‌رسد الگویی که با توجه به شرایط موجود در کشور مناسب است و طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد نیز خواسته تا حدودی از این الگو استفاده نماید این است که افشاگری از مسائل مبتلابه شروع شود و سپس با اجرای قانون، سیر شمول موضوعات نیز اضافه شود. البته نحوه نگارش قانونی باید به صورتی باشد که امکان اضافه شدن عناوین مشمول بدون نیاز به بازنگری و اصلاح قانون وجود داشته باشد. نکته‌ای که در طرح فعلی مغفول مانده و عناوین مشمول تنها برخی از جرایم اقتصادی را شامل شده است. همچنین باید به فسادهای اقتصادی که تاکنون جرم‌انگاری نشده و نیز فساد اقتصادی که می‌تواند منجر به ایراد آسیب به امنیت ملی و محیط زیست نیز شود توجه نمود.

۲-۲. تعیین شیوه افشاگری

استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی در قالب حمایت از افشاگری با پیش‌بینی ضوابطی که افشاگری را منضبط نماید و از تبعات استفاده نادرست از این امکان جلوگیری کند، منافات ندارد. افشاگری‌ها اگر ضابطه‌مند نباشد می‌تواند اعتماد عمومی را مخدوش نماید و نیز اعتبار برنامه‌های مربوط به استفاده از افشاگری را زیر سؤال ببرد. بنابراین، لازم است در قوانین راجع به افشاگران، بین گزارش‌های خلاف واقع تفکیک صورت گیرد. طبیعی است که نمی‌توان برخورد یکسانی با گزارش‌های ناشی از اشتباه قابل قبول یا قابل اغماض با گزارش‌های خلاف واقع اما توأم با سوءنیت کسانی که قصد دارند بزه را پنهان کنند یا با دیگر جریان‌های سیاسی و اقتصادی تسویه نمایند، داشت. بر همین اساس این سؤالات قابل طرح است که استاندارد افشاگری چیست؟ آیا این استاندارد برای همه افشاگری‌ها صرف نظر از اینکه برای چه کسی ساخته شده است قابل اجرا است یا استانداردهای متفاوتی بسته به هویت شخص یا سازمانی که اطلاعات افشا را دریافت می‌کند اعمال می‌شود؟

اساساً روش افشاگری فساد باید خارج از سازوکار نظارت رسمی و متمرکز توسط عموم افراد انجام شود و در قبال این افشاگری پاداشی در نسبت با جریمه افراد متخلف پرداخت گردد. با تعیین شیوه افشاگری، سوت‌زنی دقیق، بدون اغماض و غرض‌ورزی و بر اساس مدارک و مستندات کافی انجام می‌شود چراکه سوت‌زنی فرایندی کم‌هزینه و پربازده به شمار می‌آید و اگر این امر بر اساس واقعیت و نه شایعه‌سازی و با جمع‌آوری مستندات کافی صورت گیرد کمک شایانی به سازمان‌ها در جهت پیشگیری از ضررهای مادی و معنوی می‌نماید.

بر همین اساس، در تهیه و تدوین این قانون باید رعایت موارد برقراری توازن جهت جلوگیری از

امکان سوءاستفاده از افشاگری نیز در نظر گرفته شود چراکه گاهی گزارش‌ها همراه با سوءنیت و مغرضانه و یا به صورت گزینشی^۱ توسط افرادی که تلاش می‌کنند تا جرم‌های خود را پنهان کرده یا با دیگران تسویه حساب شخصی کنند به مراجع مسئول داده می‌شود یا در رسانه‌ها منتشر می‌شود که زمینه تعرض به حقوق و آبروی افراد پاک و درستکار را فراهم می‌کند. برای رهایی از این معضل راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌شود.

۱-۲-۲. صحت‌سنجی موضوع افشا

یکی از راهکارها در ارتباط با موضوع فوق، تعیین الزامات قانونی لازم جهت بررسی دقیق درباره درستی و نادرستی موضوع افشاگری فساد است به این نحو که تا زمانی که درستی گزارش تأیید نشده است از افشاء آن جلوگیری کرد. با وجود این، این راهکار با نفس مفهوم افشاگری فساد در تغایر است چراکه افشاگری، صرف ارائه گزارش به نهادها نیست بلکه هدف از آن استفاده از قدرت نظارت مردم برای مقابله با فساد است و صرف ارائه گزارش نیز سابقاً در مواد قانونی قوانین دیگر پیش‌بینی شده است. یکی از معیارهای مهم دیگر به منظور تعیین ضابطه، بررسی کیفیت اطلاعاتی است که توسط اشخاص گزارش‌دهنده در اختیار مقامات صالح برای رسیدگی قرار داده می‌شود. قانون «بورس و اوراق بهادار» آمریکا که موضوع پاداش افشاگران و قواعد ناظر بر آن را مطرح می‌کند، ویژگی‌هایی را برمی‌شمارد که در صورت وجود آن ویژگی‌ها در اطلاعات ارائه شده، این افشاگری مورد حمایت خاص قانون قرار گرفته و مشمول پاداش نیز می‌شود. دو ویژگی مهم، ارائه اطلاعات به صورت «داوطلبانه» و «اصیل» است. داوطلبانه بودن اطلاعات بدین معنا است که شخص گزارش‌دهنده پیش از آنکه از طرف مقامات صالح همچون دادستان مورد تحقیق، تعقیب یا بازجویی قرار گیرد و یا قبل از هرگونه درخواستی، اطلاعات را ارائه دهد. اصیل بودن اطلاعات نیز بدین معناست که ناشی از اطلاعات و یا تحلیل مستقل شخص افشاگر باشد و برگرفته از اطلاعات رسیدگی‌های قضایی یا اداری، گزارش‌های

۱. منظور از افشاگری گزینشی را می‌توان افشای سلیقه‌ای و بی‌قاعده اطلاعات محرمانه تعریف کرد. فرض کنید که یک فرد افشاگر به مجموعه انبوهی از اطلاعات محرمانه دست یابد و تصمیم بگیرد آن‌ها را برملا کند. در این صورت دو گزینه اصلی پیش روی او خواهد بود. افشای کامل و بی‌کم‌وکاست همه اطلاعات یا افشای گزیده‌ای از اطلاعات. نفس گزینش و انتخاب اطلاعات ناپسند نیست اما سخن اینجا است که بر اساس چه قاعده و ضابطه‌ای این گزینش انجام شد. مثلاً اگر این اطلاعات و بخشی از آن سوپه سیاسی داشته باشد نمی‌توان صرفاً بخش‌هایی از آن را افشا کرد که به ضرر یک حزب و یا به سود حزب دیگر باشد به بیان بهتر اشکالی ندارد اگر این اطلاعات فی‌نفسه به سود یا ضرر کسی باشند. اشکال در این است که ما تنها آن قسمت‌هایی را منتشر سازیم که بر اساس خواست و سلیقه ما و با انتشار گزارشی اطلاعات به سود یا ضرر فرد یا یک گروه می‌گردد.

سازمانی و دولتی، حسابرسی‌ها، بازرسی‌ها و یا اطلاعات ناشی از رسانه‌ها نباشد (Frederick, 2011: 85). البته این اطلاعات داوطلبانه در صورتی که بدون ارائه به نهادهای ذی‌ربط یا سازمان‌های تخصصی در رسانه منتشر شده باشد مشمول حمایت قرار نمی‌گیرد (Frederick, 2011: 86).

۲-۲-۲. توجه به حسن نیت و دلایل منطقی

حمایت از افشاجری، باید مشروط به برخورداری از حسن نیت و دلایل منطقی شود. این بدان معناست که افرادی که عمداً اطلاعاتی دروغین را افشا می‌کنند، نمی‌توانند از حمایت برخوردار شوند. بر اساس ماده (۱۱) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، هر شخصی که بر اساس حسن نیت و قرائن متعارف در مورد وقوع فساد گزارش می‌کند از حمایت برخوردار خواهد شد. باید حسن نیت کسی که می‌خواهد تحت حمایت قرار گیرد مفروض باشد، اما اگر ثابت شد این گزارش اشتباه بوده و بر پایه حسن نیت نبوده است، باید تحت شمول ضمانت‌اجراهایی قرار گیرد.^۱

۲-۲-۳. استفاده از سمن‌های تخصصی

به نظر می‌رسد استفاده از سمن‌ها و نهادهای مدنی که هدف اصلی خود را مقوله افشاجری می‌دانند، یکی از راهکارهای مناسب در این زمینه باشد چراکه استفاده از سمن‌های تخصصی برای منافع عمومی و حسن انجام کارها مناسب‌تر و از پشتوانه قوی‌تری برخوردار است. با وجود این، تعیین مرزهای مربوط به این موضوع را باید ترسیم کرد چراکه قاعدتاً این سمن‌ها به دنبال منفعت مالی اند. در این زمینه می‌توان به تجربه ایالات متحده آمریکا اشاره نمود.^۲ همچنین راهکار دیگر که می‌تواند از افشاجری‌های بی‌ضابطه جلوگیری کرده و متعاقباً مانع افزایش حجم پرونده و اطاله

۱. در کره جنوبی طبق قانون ACRC، شخصی که گزارش فساد با علم به اشتباه بودن، ارائه می‌کند مشمول حمایت قرار نمی‌گیرد. در هند طبق قانون (Bill PID) ارائه گزارش دروغ، جزء عناوین مجرمانه است. طبق مقررات خدمات عمومی استرالیا، هیچ وظیفه‌ای برای بررسی گزارش‌های افشاگرانه‌ای که فریبکارانه است، وجود ندارد. البته در اغلب موارد، افشای اطلاعات نادرست ناشی از اشتباه صادقانه و بدون سوءنیت، مشمول مجازات نخواهد بود.

۲. مرکز ملی افشاگر در ایالات متحده آمریکا یکی از بهترین نمونه‌های این جریان است. این مرکز یک بنیاد غیرانتفاعی است که از سال ۱۹۸۸ میلادی سعی می‌کند با برگزاری پویش‌های مختلف و جلب حمایت‌های اجتماعی و قانونی حمایت و حفاظت اجتماعی از افشاگران را بهبود بخشد. شاید مرور برخی از فعالیت‌های مستقیم یا غیرمستقیم این بنیاد جالب توجه باشد. حمایت و محافظت از یک مأمور اف بی آی که سوء استفاده جنسی شدید از یک کودک را افشا کرده بود، افشای قراردادی غیرقانونی و بدون برگزاری مزایده میان گروه مهندسی ارتش آمریکا و کمپانی هالیبرتون در جریان بازسازی عراق پس از جنگ سال ۲۰۰۳، ممنوعیت پرداخت حق سکوت در پرونده‌های فدرال ایمنی محیط زیست و هسته‌ای، وادار کردن رئیس جمهور بوش در عقب‌نشینی از نامزدی برای ریاست آژانس حفاظت محیط زیست به واسطه سابقه اقدامات تلافی‌جویانه نسبت به افشاگران از جمله مهم‌ترین این موارد است (نک: Angie, 2016: 32).

دادرسی گردد، استفاده از مفاد مواد قانونی مرتبط در قانون بورس آمریکا است.^۱

۲-۲-۴. عوامل کاهنده و افزایش دهنده پاداش‌ها

قانون‌گذار با در نظر گرفتن عوامل کاهنده و افزایش دهنده پاداش‌ها، می‌تواند از ورود خیال‌عظیمی از پرونده‌ها به دستگاه قضایی جلوگیری کند. مثلاً مقرر کند هر چه گزارش ناظر به تخلف، از زمان وقوع تخلف فاصله گیرد، از آن‌جا که دشوار شدن مسیر کشف را در پی دارد، از این حیث تأخیر در گزارش‌دهی از عوامل کاهش دهنده پاداش در نظر گرفته شود.

همچنین قانون‌گذار باید در پی آن باشد که افشاگرانی را که نیازمند فعال‌سازی آن‌ها است، مجاب به گزارش‌دهی تخلف کند و به نوعی می‌توان گفت قانون‌گذار باید بنا را بر استفاده از «ظرفیت‌های خاموش» بگذارد، بنابراین طبیعی است اشخاصی که وظیفه آن‌ها کشف و گزارش تخلفات است، نمی‌توانند از مزایای این سازوکار بهره‌مند شوند. مطابق بخش (F.240 21-8) قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا، به اشخاص ذیل جایزه تعلق نمی‌گیرد:

«اشخاصی که اعضای سازمان‌های نظارتی، وزارت دادگستری، سازمان‌های خود تنظیم‌کننده، بخش نظارت و حسابرسی شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تضمین‌کننده اجرای قانون هستند؛ هر افشاگری که اطلاعاتش را از طریق حسابرسی اظهارنامه‌های مالی به دست آورده باشد؛ هر افشاگری که نتواند اطلاعات را مطابق شکلی که کمیسیون مطابق قوانین درخواست کرده است، به کمیسیون ارائه دهد».

قانون‌گذار این امکان را هم در نظر گرفته است که اشخاص محروم از دریافت پاداش، اطلاعاتی که به تناسب شغل دولتی خود به دست آورده‌اند را در اختیار اعضای خانواده خود قرار دهند تا آن‌ها با ارائه این اطلاعات مشمول پاداش شوند و برای جلوگیری از این اقدام، ارائه اطلاعات توسط همسر، فرزندان، پدر و مادر، برادر و خواهر اشخاصی که عضو دستگاه‌های نظارتی هستند، مشمول سازوکار پاداش‌دهی نمی‌شود (U.S. Securities And Exchange Commission, 2015: 34).

۱. در این قانون بیان شده است به گزارش‌هایی پاداش داده می‌شود که جزای نقدی حاصل از آن‌ها بیش از یک میلیون دلار باشد. شرط اخیر در راستای کاهش حجم تراکم پرونده‌های قضایی ناشی از گزارش‌های تخلف است. نظام حقوقی آمریکا با توجه به ظرفیت رسیدگی موجود برآورد کرده است که استفاده از سازوکار پاداش‌دهی برای گزارش‌های جزئی می‌تواند منجر به وصول گزارش‌های انبوه شود که زمینه اخلال در این سازوکار را فراهم می‌سازد. طبیعی است که وصول گزارش‌ها کمتر از میزان مقرر خارج می‌شود و ظرفیت موجود دستگاه رسیدگی‌کننده، می‌تواند تنها در راستای پرونده‌های کلان فساد اقدام نماید.

۵-۲-۲. محدودیت زمانی

از جمله شرایطی که می‌تواند بر کارآمدی فرایند افشاگری فساد مؤثر باشد می‌توان به مناسب بودن زمان افشاگری فساد اشاره کرد. مناسب بودن زمان افشاگری فساد به این معناست که افشاگر فساد، افشای خود را زمانی به مراجع ذیصلاح ارائه دهد که بتوان بر اساس افشای وی اقدامات حقوقی مؤثری به انجام رساند و بنابراین نباید با اهمال و وقت‌کشی فرصتی برای فرار مفسدان از دست قانون فراهم شود. علاوه بر این عدم افشاگری به هنگام فساد چنانچه باعث فرار مجرمین از پیگرد قانونی شود دلالت بر مسئولیت‌گریزی افشاگر فساد است. به هنگام بودن گزارش فساد مخصوصاً از ناحیه کارمندان و مشتریان به ارباب‌رجوع می‌تواند آثار مخرب به فساد را تا حد زیادی بکاهد.

۶-۲-۲. ایجاد مکانسیم افشاگری سازمانی

در سیاست‌گذاری نسبت به موضوع افشاگری فساد باید به کانال‌ها و راه‌های ارتباطی برای گزارش‌ها و شکایت از سوءعملکردها توجه شود به‌نحوی که کارکنان دولت و عموم مردم، آموزش لازم را جهت گزارش موارد تخلف و سایر موارد لازم، از طرق تعیین شده دیده باشند. در صورتی که دامنه این راه‌های ارتباطی گسترده باشند، شخص، متناسب با شرایط خود آسان‌ترین راه را برمی‌گزیند. بنابراین ممکن است گزارش را به شخص یا مقام معین ایمیل نماید، یا اینکه به‌صورت حضوری با وی صحبت کند یا اینکه از طرق فضای سایبری، اقدام به ارائه گزارش نماید. با توجه به مطالعات انجام گرفته، بهترین روشی که مورد استفاده افشاگران بوده است، استفاده از ایمیل بوده که حدوداً ۳۰٪ از افراد از آن بهره برده‌اند. استفاده از تلفن‌های ضروری نیز، در میان این روش‌ها، از توجه بالایی برخوردار بوده است (Ibid: 34).

۷-۲-۲. سلسله مراتب در افشاگری

از سوی دیگر در برخی موارد، حمایت از افشاگر منوط به رعایت فرایند پیش‌بینی شده و ارائه گزارش به مقام مجاز است. قوانین مربوط به افشاگری، در مجموع کانال‌هایی را برای افشای اطلاعات پیش‌بینی می‌کنند که بر اساس مجرای ارائه گزارش و اطلاعات سه نوع افشای اطلاعات را شاهد خواهیم بود: افشای درون سازمانی، ارائه گزارش به یک سازمان مشخص و افشای عمومی. در انگلستان، طبق قانون PIDA، افشای اطلاعات در سه سطح صورت می‌گیرد. سطح اول، افشای اطلاعات به مدیران سازمان را شامل می‌شود. در سطح دوم، ارائه گزارش به سازمان‌های مجاز مطرح می‌شود و در سطح سوم، افشای اطلاعات، مخاطبان گسترده‌تری را شامل می‌شود. مانند پلیس، رسانه‌ها و اعضای پارلمان.

در برخی کشورها افشای یک تخلف از طریق رسانه‌ها در صورتی ممکن است که مراحل قبل از

آن طی شده باشد. در کانادا، افشاگری می‌تواند به صورت عمومی صورت پذیرد، مشروط بر اینکه از نظر قانونی ممنوع نباشد و خطری جدی در خصوص زندگی، سلامت و ایمنی و محیط زیست وجود داشته باشد.

در برخی از ایالت‌های استرالیا امکان افشاگری عمومی توسط رسانه‌ها در صورتی ممکن است که نهادهای مرتبط تصمیم گرفته باشند که با وجود گذشت مدت مشخص، موضوع افشاگری را بررسی نکنند یا در صورت بررسی هیچ اقدامی انجام ندهند.^۱

۲-۳. محدوده اشخاص افشاگر

افشاگر را می‌توان اشخاص مراجعه‌کننده به سازمان موضوع فساد و یا اشخاصی که خود در داخل سازمان کار می‌کنند در نظر گرفت. بنابراین در رده سازمانی نیز، سازمان‌ها باید تعیین نمایند که سیاست‌های افشاگری حاکم بر سازمان برای استفاده چه قشری از کارکنان است. به صورت متعارف، افشاگران، کارمندان سازمان‌ها هستند. این بدان معناست که همه اقشاری که با سازمان‌ها در ارتباط اند لیکن خارج از این چهارچوب هستند، نمی‌توانند به این سیاست‌ها دسترسی داشته باشند، مانند مشتریان و سهام‌داران. همچنین، امکان برخورداری اشخاص ثالث و عموم مردم از ترتیبات افشاگری جرم در سازمان‌ها، می‌تواند موجب بالارفتن کیفیت رویه‌های اتخاذی در سازمان‌ها و ادارات شود.

به‌عنوان مثال حفاظت از افشاگران نباید به کارمندان محدود شود. اگرچه کارمندان معمولاً دارای انواع اطلاعاتی هستند که انگیزه‌های مالی سعی در حذف آن‌ها دارند، افراد غیر از کارکنان یک شرکت ممکن است اطلاعات مربوطه را در اختیار داشته باشند (Martin, 2013: 19). نهایتاً اینکه تعیین محدوده اشخاصی که می‌توانند افشاگری نمایند در تعیین محدوده مورد حمایت قانون مؤثر و حائز اهمیت است و به نظر می‌رسد خارج از یک سازمان، هر شخصی اعم حقیقی یا حقوقی می‌تواند جزء اشخاص افشاگر باشد.

۲-۴. حمایت تقنینی از افشاگران

در اکثر کشورها حمایت از افشاگران فساد و دیگر شرکت‌کنندگان در فرایند کیفری با اقدامات پلیسی مانند اسکان موقت ایشان در خانه‌های امن یا ارائه پشتیبانی روانی همراه است (Dungan, & Waytz, 2019: 23). مهم‌ترین اثر برنامه‌های حمایت از افشاگران فساد، رفع تهدید از ایشان و ایجاد محیطی ایمن برای آن‌هاست (ولی‌پور و دهقان‌نژاد، ۱۴۰۰: ۷۵). تصویب قوانینی جهت

1. Queensland Public interest Disclosure Act of 2010, part 4.

محرمانه تلقی کردن هویت گزارشگران فساد، مجرم شناختن مدیران و کارفرمایانی که پس از افشای فساد اقدام به اخراج افشاگر فساد یا انتقام از وی می‌کند، جبران خسارت وارده به افشاگران فساد، تعیین مراجع مشخص برای افشای موارد فساد از سوی مردم و اطلاع‌رسانی در این خصوص، حمایت از افشاگران فساد تا پایان مراحل رسیدگی به موضوع فساد و حتی الامکان پس از آن و... برخی از این راهکارها در این زمینه است (رستمی و قاسمی، ۱۳۹۷: ۱۱۱). همچنین باید به ضرورت تدوین و تصویب قانون جامع برای حمایت از افشاگران فساد برای ایجاد حس همکاری میان مطلعان از وقوع فساد و حمایت کامل و مؤثر از افشاگران فساد توجه کرد. در ذیل برخی از مهم‌ترین حمایت‌ها و موارد و ویژگی‌هایی که در قانون به منظور حمایت از افشاگران مورد توجه قرار گیرد بررسی می‌شود. نکته حائز اهمیت از نظر نگارنده که باید به آن توجه داشت این است که در صورتی که یک کشور، تصمیم به اجرای سیاست‌های حمایت از افشاگری بگیرد لازم است که از یک نظام قضایی گسترده و دقیق بهره‌مند باشد. به نحوی که شرکت‌ها و سازمان‌های بزرگ و یا افراد ذی نفوذ، نتوانند با تطمیع و تهدید، مانع از تحقق افشاگری شده و عملاً این سیاست تنها در خصوص فسادهای و تخلفات خرد و متوسط اعمال گردد و نهایتاً منجر به بی‌عدالتی می‌گردد.

سوت‌زنان همواره در معرض رفتارهای تلافی‌جویانه مفسدین قرار دارند (Schermerhorn, 2011: 65). نکته قابل تأمل این است که مهم‌ترین قوت قلب برای سوت‌زندگان حفاظت و حمایت‌های قانونی و همه‌جانبه از آن‌هاست. در این زمینه وضعیت تقنینی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که به این امر به‌طور کامل توجه شده است. قانون‌گذاران بریتانیایی در سال ۱۹۹۸ میلادی نخستین قانون مستقل و مشخص را در باب مقوله افشاگری تصویب کردند. این قانون بنا به تصریح در مقام حمایت از کسانی است که در راستای منافع عمومی برخی اطلاعات را افشا می‌سازند. در سال ۲۰۰۵ میلادی قانون‌گذاران کانادایی قانون موسوم به حمایت از افشاگری مستخدمین عمومی^۱ را از تصویب گذراندند. این قانون مستخدمین بخش عمومی را که با حسن نیت و صداقت به افشای یک عمل خلاف قانون می‌پردازند مورد حمایت قرار می‌دهد. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که حق افشاگری در بسیاری از موارد به حق آزادی بیان مستند شده است. حتی که بنا بر اعلامیه جهانی حقوق بشر و برخی از قوانین مبنایی اتحادیه اروپایی و نیز قانون اساسی قالب کشورها مورد اجماع و توافق قرار گرفته است (Thusing Gregor, 2016: 7).

در آمریکا، اولین قانون حمایت از افشاگران، «قانون حفاظت از افشاگران» است که در سال

1. Public servants Disclosure protection

۱۷۷۸ به تصویب رسید و در سال ۱۹۸۶ اصلاح گردید. بر اساس این قانون، تمامی نظامیان موظف شدند در صورت مشاهده هرگونه تخلف توسط افسران یا هر شخص دیگری آن را افشا کرده و توسط دولت حمایت شوند. همچنین، در قانون «ادعاهای نادرست» آمده است اگر کارمند، طرف قرارداد، یا مأمور مذکور از کار برکنار شود یا تنزل رتبه یابد یا از کار معلق شود یا به هر نحوی تهدید شود یا مورد آزار قرار گیرد یا به هر روش دیگری مورد تبعیض نسبت به قوانین کار قرار گیرد، حق درخواست خسارت را خواهد داشت. اگر این فشارها در محیط کار وارد شود، کارفرما محکوم به استخدام مجدد فرد مذکور، پرداخت دو برابر خسارت ایجاد شده به دلیل برکناری از کار، سود مبلغ خسارت تا زمان پرداخت، پرداخت هزینه اقامه دعوی، هزینه وکیل و جبران خسارت‌های خاص می‌شود.

۱-۴-۲. حفظ محرمانگی هویت افشاگران

برای پیشگیری از بزده‌دیدگی افشاگران فساد، بهترین راه حفظ هویت و مشخصات فرد اطلاع‌دهنده و محتوای افشای وی است. در صورتی که چنین کاری در عمل امکان‌پذیر نباشد یا به هر دلیلی هویت فرد افشا شود باید به سرعت میزان تهدیدی که ممکن است گریبان‌گیر فرد شود ارزیابی شده و اگر تحقق آن تهدید فوری و جدی باشد، امکان انتقال فرد به مکانی امن فراهم شود، حتی می‌توان تمهیدهایی دیگر همچون محافظت فیزیکی، شهادت از راه دور، تغییر محل زندگی و... را برای مراقبت از افشاگر فساد پیش‌بینی کرد.

به‌موجب اکثر قوانین مربوط به افشاگری، محرمانه ماندن هویت افشاگر الزامی است، مگر اینکه افشاگر، رضایت خود را برای افشای آن اعلام نماید. به‌عنوان مثال، قانون آمریکا، جز در موارد استثنایی اعلام هویت افشاگر را بدون رضایت او ممنوع کرده است. این موضوع از آن‌چنان اهمیتی برخوردار است که در برخی کشورها، اعلام هویت افشاگران، جرم محسوب می‌شود. قانون PID در هند این سنخ حمایت از افشاگر را تضمین کرده است.

تأکید بر حفظ محرمانگی در حالی است که عده‌ای معتقدند محرمانگی هویت شخص افشاگر مبنایی برای ارائه گزارش‌های بی‌پایه و اساس است که موجب هدر رفتن زمان سازمان‌های رسیدگی‌کننده به گزارش‌ها خواهد شد؛ چراکه در این صورت هیچ پاسخ‌گویی از طرف شخص افشاگر وجود نخواهد داشت (Carson & others, 2018: 211). در این خصوص می‌توان محرمانگی را در مراحل مختلف در نظر گرفت. یک حالت، محرمانگی کامل گزارش است؛ به طوری که حتی نهاد تعقیب‌کننده نیز شخص افشاگر را شناسد. در فرض دوم، نهاد تعقیب‌کننده که گزارش‌ها را دریافت می‌کند، شخص افشاگر را می‌شناسد اما مکلف به حفظ محرمانگی هویت نسبت به طرف‌های درگیر در پرونده است. به نظر می‌رسد بهترین حالت این است که سمن یا سازمان

مردم نهاد تخصصی شخص افشاگر را بشناسد و ملکف به حفظ محرمانگی افشاگر باشد و در صورت عدم مراقبت و یا افشای عمدی هویت افشاگر با مجازات مواجه گردد. به عبارت دیگر این سمن تخصصی است که با کنشگران عدالت کیفری و مرتکب فساد مواجه است و نه افشاگر فساد.

۲-۴-۲. جرم انگاری مستقل تهدید افشاگران

این قانون باید تمامی افرادی را که از افشاگران فساد به دلیل افشاگری و گزارش دهی شان انتقام گرفته و ضررهای مالی و جانی و حتی آبرویی به آنان وارد کرده مجرم بشناسد و برای آن‌ها مجازات تعیین کند. پیش‌بینی چنین تمهیدی حاوی پیام بازدارندگی قوی و مؤثر برای کسانی است که قصد انتقام از افشاگران فساد را در سر می‌پروراندند و در عین حال، زمینه بهتر پیشگیری از بزه‌دیدگی افشاگران فساد را فراهم می‌کند. بنابراین، به منظور حمایت از افشاگران فساد، مهم‌ترین تدابیری که اندیشیده شده است، تدابیر کیفری برای حمایت از ایشان است که در این راستا هم در سطح بین‌المللی و هم در بعد داخلی کنوانسیون‌ها و قوانینی هم در جهت حمایت از ایشان و هم در جهت مقابله با اشخاصی که قصد تهدید ایشان را دارند در نظر گرفته شده است.

۲-۴-۳. جبران خسارت و حمایت شغلی

در این قانون باید تمهیدهایی برای جبران ضرر و زیان وارد شده به افشاگران فساد مقرر شود. برای مثال اگر کارمندی به سبب افشای فساد در نهاد محل کار خود عزل شود، باید حق بازگرداندن او به موقعیت شغلی قبلی به رسمیت شناخته شود. یکی از چالش‌هایی که می‌تواند اجرای سازوکار افشاگری را با مشکل روبه‌رو سازد عدم اطمینان مردم به مراجع مبارزه با فساد است. اگر باور مردم بر این مبنا قرار گیرد که به آن‌ها تنها به منزله منبعی برای افشاگری نگریسته می‌شود و هیچ تعهد قانونی و عملی برای حمایت از آنان در صورت رویارویی با پیامدهای وخیم افشاگری وجود ندارد، هرگز همکاری مؤثری با مراجع تحقیق نخواهند کرد و ممکن است کل روند مبارزه با فساد آسیب ببیند (قاسمی و غمامی، ۲۰۱۳: ۹۶).

در آمریکا در قانون ادعاهای نادرست که یکی از قدیمی‌ترین قوانین این حوزه است آمده است که «اگر کارمند، طرف قرارداد یا مأمور مذکور، از کار برکنار شود یا تنزل رتبه یابد یا از کار معلق شود یا به هر نحوی تهدید شود یا مورد آزار قرار گیرد، یا به هر روش دیگری مورد تبعیض نسبت به قوانین کار قرار گیرد، حق درخواست خسارت را خواهد داشت». اگر این فشارها در محیط کار وارد شود، کارفرما محکوم به استخدام مجدد فرد مذکور، پرداخت دو برابر خسارت ایجاد شده به دلیل برکناری از کار، سود مبلغ خسارت تا زمان پرداخت، پرداخت هزینه‌های دعوی قضایی، هزینه وکیل و جبران خسارت‌های خاص می‌شود (D'Isidoro, 2014: 77). مطابق قوانین فرانسه در مورد مبارزه با فساد،

از افشاگران در برابر اقدام انضباطی، اخراج و یا تبعیض، به‌ویژه در مورد حقوق، آموزش، رتبه‌بندی، ارتقای شغلی، انتقال یا تمدید قرارداد، و همچنین عدم پذیرش استخدام و یا دسترسی به کارآموزی و آموزش، حمایت صورت می‌گیرد (Schermerhorn, 2011: 66).

در قطعنامهٔ مجمع پارلمان شورای اروپا در مورد بایسته‌های قانون‌گذاری درخصوص نحوهٔ حفاظت از افشاگران آمده است: «قانون‌های مربوطه... باید اقدامات اصلاحی از سوی کارفرمایان را مورد توجه قرار دهد از جمله تدابیر موقت تا اتمام رسیدگی و جبران مناسب خسارت مالی، اگر تأثیرات اقدامات تلافی‌جویانه نمی‌تواند به‌طور قابل‌قبولی لغو شود». همچنین در انگلستان، دادگاه می‌تواند امکان جبران خسارت را برای فرد فراهم نماید (Latimer: 2008: 12). قانون حمایت از افشاگران فساد در آفریقای جنوبی، کارمندانی را که علیه کارفرمای خود افشاگری کنند، تحت حمایت قرار می‌دهد. 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 یاد شده، مشمول مصونیت قانونی قرار دارند (Winters, 2014: 37).

۴-۲. رعایت اصل تناسب میان حمایت و افشاگران

از نکات مهم در راستای تأمین اقدامات حمایتی، اصل «تناسب» است؛ بدین معنا که میزان حمایت‌ها باید ناظر به وضعیت شخص افشاگر باشد. برای حمایت از افشاگران می‌توان سطوح مختلفی را تعریف کرد. سطوح مختلف حمایت در کشورهای فدرال مانند آمریکا بعضی از قوانین فدرال برای افشاگر مرور زمان سی روزه قرار داده است؛ در حالی که در سایر قوانین ایالتی، به افشاگر شش ماه فرصت داده شده است تا ادعای خود را مطرح کند (Jane, 2008: 57). تعریف سطوح مختلف حمایت در راستای متناسب کردن حمایت‌ها دانسته شده و یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، حمایتی است که به‌طور خاص برای افشاگران کارمند (داخلی) پیش‌بینی شده است. در این خصوص لازم است که بیان کرد یکی از مولفه‌های مهم در تعریف افشاگری، توجه به انواع آن است که به افشاگری داخلی یا خارجی تقسیم می‌شود.^۱ این تقسیم‌بندی با نحوه و میزان حمایت از افشاگران ارتباط دارد. معمولاً افشاگران خارجی به نوعی ذی‌نفع هستند و نفع بردن آن‌ها را می‌توان به‌عنوان یک

۱. منظور از افشاگری داخلی یعنی افشاگر به فردی درون سازمان در کانال مدیریت ارشد گزارش دهد که معتقد است می‌تواند خطا را بهبود دهد اما افشاگران خارجی گزارش خطا یا وقوع فساد را زمانی به عناصری خارج از سازمان اعلام می‌کنند که از راه داخلی قبلاً استفاده نموده و هنگامی که احساس کنند محل وقوع فساد دیگر تحمل ناسازگاری آنان را ندارد، افشاگری خارجی می‌کنند.

مؤلفه انگیزشی در نظر گرفت و این نفع بردن در معادله توازن بین هزینه و فرصت مؤثر خواهد بود. برای مثال، وقتی شهروند افشای فساد در اداره‌ای را انجام می‌دهد که خدمات ناقصی به او ارائه کرده است، از آن جهت که خود به‌طور مستقیم با آن اداره تعامل داشته، از سلامت آن اداره بهره مستقیم می‌برد؛ اما کارمند اداره که فساد در آن صورت می‌گیرد، از عدم وجود فساد به‌طور مستقیم بهره نمی‌برد و حتی با افشاگری جایگاه اجتماعی و شغلی خویش را در خطر قرار می‌دهد و لذا نیازمند حمایتی مضاعف و متناسب با تهدیدهای احتمالی است (قاسمی و غمامی: ۲۲).

۲-۴-۵. تعیین افراد مشمول حمایت

کارکنان، رسانه‌ها، مجرمین و مردم عادی که به هر نحو می‌توانند به اطلاعات فساد دست یابند چهار گروهی هستند که می‌توانند در قلمرو حمایت از افشاگران قرار بگیرند. گستره قلمرو مشمولین حمایت از افشاگران، میزان استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی را مشخص می‌کند. حذف هر یک از چهار گروه یاد شده به نادیده گرفتن بخش مهمی از امکانات مبارزه با فساد می‌انجامد. گستره و قلمرو حمایت، با جایگاه افشاگر و چگونگی ارتباط او با سازمانی که موضوع اطلاعات است ارتباط دارد (عارف، ۱۳۹۹: ۸۳).

همان‌طور بیان شد، تجربیات کشورهای مختلف حکایت از این امر دارد که حمایت قانونی از افشاگران در چهارچوب مشخص شده امری لازم و بایسته است و این امر یکی از عوامل مهم برای ایجاد بستر قانونی نظام‌مند ساختن افشاگری در یک نظام حقوقی است.

۲-۵. ایجاد سازو کارهای تشویقی

یکی دیگر از عواملی که می‌تواند به نظام‌مند کردن افشاگری در یک جامعه کمک نماید، ایجاد یک نظام تشویقی برای ترغیب افشاگران فساد است. افشاگری با هزینه‌های مادی و غیرمادی گوناگونی همراه است. بنابراین، باید نظام‌های انگیزشی به‌گونه‌ای طراحی شوند که افراد دارای انگیزه کافی جهت ارائه گزارش تخلفات باشند. جریمه متخلفین و پرداختن بخشی از آن به‌عنوان پاداش به

۱. حمایت از کارمند افشاگر به منظور تکمیل نهادهای نظارتی، سنتی و مدرن ضرورت یافته است تا کارمند افشاگر به عنوان یک ناظر در صورت مشاهده تخلف، افشاگری کند. نهادهای نظارتی همواره با مشکل عدم دسترسی کامل و درست به اطلاعات درون سازمانی رویه‌رو بوده‌اند، در صورتی که کارمند اولین کسی است که از وقوع تخلف به صورت مستقیم آگاهی پیدا می‌کند. با توجه به ویژگی‌های خاصی که نظارت از سوی کارمند افشاگر دارد، می‌توان وی را یکی از مناسب‌ترین ارکان نظارتی به شمار آورد، با حمایت از کارمند افشاگر در حقیقت نظارت درونی در برابر نظارت بیرونی تحقق می‌یابد. حمایت از کارمندان به اعمال نظارت و باعث شده است عده‌ای از کارمند افشاگر به عنوان یکی از اجزای ضروری برای اجرای مؤثر قوانین و مقررات در جوامع فعلی یاد کنند.

سوت‌زنان سبب افزایش انگیزه و مشارکت افراد در فرایند مبارزه با فساد می‌شود و ازسوی دیگر آفت‌های پرداخت مشوق به سازمان‌های نظارتی را نیز به همراه نخواهد داشت. همچنین، این مشوق‌ها می‌تواند موجب اشتغال‌زایی تحت قالب مؤسسات تخصصی حقوقی برای مبارزه با فساد نیز منجر گردد.

روشی که دولت‌ها در جهت تشویق افشاگران به کار می‌گیرند این است که درصدی از مبلغ پول بازیافت شده یا زیان پیشگیری شده را به آنان پرداخت می‌کنند و یا در جهت حمایت سازمانی از آن‌ها، به اقداماتی از قبیل ارتقاء پست یا درج تشویقی یا اضافه کار تشویقی یا پاداش و غیره دست می‌زنند. این پاداش‌ها می‌تواند هزینه‌های مادی سوت‌زنان از جمله هزینه دادرسی را پوشش دهد.^۱ بنابراین، در نظام حقوقی آمریکا قواعد حقوقی جامعی ناظر بر ایجاد انگیزه برای افشاگری فساد وضع شده و از این حیث به کارآمدی قابل توجهی در این زمینه دست یافته است. برای نیل به هدف ایجاد انگیزه برای افشاگران فساد، پاداش‌هایی با ارزش مالی بالا پیش‌بینی شده است.^۲

بند الف ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد هم مقرر داشته که مدیران کارکنان و اشخاصی که موفق به شناسایی کشف و معرفی اشخاص متخلف یاد شده در این قانون شود مشروط بر آنکه تخلف و جرم در مراجع صالح اثبات شود مطابق آیین‌نامه اجرایی این ماده پاداش داده می‌شود. پاداشی همچون اعطای تقدیرنامه یا حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی در شرایط برابر که با توجه به آسیب‌های ناشی از افشاگری به نظر می‌رسد نمی‌تواند انگیزه لازم را برای این عمل ایجاد کند و از این نظر نیازمند تجدیدنظر است. البته در طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد به این نکته توجه شده و در صورت مستند بودن گزارش منتهی شدن آن به صدور حکم محکومیت، درصدی از میزان محکومیت مالی به‌عنوان تشویق به گزارشگر فساد پرداخت می‌شود.

۱. در آمریکا طبق قانون ادعاهای نادرست یا قانون لینکلن به اشخاص اجازه داده می‌شود تا به نمایندگی از دولت علیه افرادی که متهم به کلاهبرداری از دولت‌اند دادخواست تنظیم نمایند. در این فرایند در واقع دولت دادخواه اصلی است اگر شکایت به نتیجه برسد و مدعی علیه محکوم گردد، افشاگر می‌تواند تا ۳۰ درصد دریافتی دولت از این پرونده را دریافت کند. در صورت پیروزی دولت و یا مصالحه کردن طرفین دعوا در پرونده، افشاگر ۱۵ تا ۲۵ درصد دریافتی دولت را مالک می‌شود (Schermerhorn, 2011: 115).

۲. قسمت (F ۲۱) از قانون «بورس» به طور تفصیلی به موضوع اعطای پاداش به افشاگری‌های مربوط به اوراق بهادار و فرایندهای ناظر به آن پرداخته است. این قانون مقرر می‌دارد: «در صورتی که اشخاص گزارش‌دهنده مطابق شرایط و فرایند تعیین شده توسط قانون، گزارش‌های ناظر به تخلفات را ارائه کنند، می‌توانند از پاداش حداقل ۱۰ درصد و حداکثر ۳۰ درصد از جزای نقدی حاصل از کشف جرم دست یابند.» ر.ک به:

با وجود این، اعتقاد نگارندگان درخصوص تعیین مشوق‌های مالی در ارتباط با افشاگری فساد به نوعی با آنچه تاکنون در این مبحث به آن اشاره شده متفاوت است. در این باره ذکر این موضوع مهم است که به طور کلی الگوهای تشویقی نظیر انگیزه‌های پولی و اعطای پاداش در قبال افشاگری و گزارش جرایم، نباید اولویت اول سیاست‌گذاران قرار گیرد. چراکه در آن صورت، تنها عامل انگیزشی، منفعت‌گرایی شخصی است نه تعهد و پاسداری از حقوق جامعه و اگر کسی برای کسب پول، اقدام به افشاگری نمود، ممکن است در قبال دریافت وجهی بیشتر، از آن امر خودداری نماید. اساساً تکیه بر این روش و غفلت از سایر راهکارها، منجر به رشد و گسترش فساد در همه بخش‌های جامعه می‌شود. به این نحو که مفسدین، برای تحقق منویات خود، از منابع گسترده مالی بهره می‌جویند. اگر صرف محرک‌های مالی، انگیزه افشاگران گردد و این فرهنگ در جامعه گسترش یابد، مفسدین از این حربه، علیه مبارزه با فساد بهره‌جسته و با پرداخت مبالغ بیشتر، مانع از افشای مفاسد می‌گردند. در واقع باید گفت که تأثیر مهمی که این سیاست در بلندمدت خواهد داشت این است که ترس از افشاگری به‌عنوان یک عامل جدید، رفتار کنشگران را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد. به‌عنوان مثال هیچ‌گونه تضمینی نمی‌تواند وجود داشته باشد که مرتکب فساد اقتصادی در صورت آگاهی از اینکه یک سازمان مردم‌نهاد می‌خواهد علیه وی اقدام نماید، با اعطای مبلغی بیش از آنچه به آن سازمان یا شخص افشاگر در صورت افشای فساد تعلق می‌گیرد، آن‌ها را از مبارزه با فساد اقتصادی پشیمان نماید.

البته اعتقاد نگارندگان، مخالفت کامل با ارائه مشوق‌های مالی برای افشاگری فساد نیست بلکه سخن این است که اگر به افشاگری فساد به معنای واقعی کلمه به‌عنوان یک کسب‌وکار می‌توان نگاه کرد و اگر تمایل به ارائه مشوق‌های مالی برای این قشر وجود دارد، ارائه حمایت لازم نیست. به عبارتی دیگر در دوگانه تشویق و حمایت از افشاگران فساد، انتخاب یکی از این موارد کافی است. با این توضیح که اگر افشاگری کسب‌وکار است، مابه‌ازای آن تشویق مالی در نظر گرفته شود اما نیازی به اعطای حمایت نیست و افشاگر باید ریسک و خطر اقدام خود را بپذیرد. همچنین اگر افشاگری کسب‌وکار نیست، صرف حمایت از افشاگر کفایت می‌کند و نیازی به اعطای تشویق‌های مالی وجود ندارد. چنین رویکردی می‌تواند تا حدود بسیار زیادی از افشاگری‌های کاذب جلوگیری به عمل آورد و چالش اطاله دادرسی و افزایش حجم پرونده‌های قضایی را کنترل نماید.

نتیجه

افشاگری فساد اقتصادی از جمله ابزارهایی است که دولت‌ها در پرتو اعمال سیاست جنایی مشارکتی از آن بهره می‌برند و از این رهگذر توانستند تا اندازه قابل توجهی از ارتکاب فساد اقتصادی پیشگیری نموده و در ترسیم الگوی جنایی خود موفق باشند. نظام‌مند ساختن افشاگری فساد نیازمند

بسترهایی است که در صورت وجود آن‌ها می‌توان به کارآمدی و استفاده بهینه از ظرفیت‌های مردمی امید داشت. نقش مقنن برای مداخله مؤثر در وضعیت افشاگری بسیار حائز اهمیت است. ایجاد بسترهای اجرایی، قضایی، ساختاری و حتی فرهنگی بدون مداخله کارآمد تقنینی ممکن نیست. با وجود تصویب مقررات (آیین‌نامه یا دستورالعمل) متعدد در حوزه افشاگری فساد، اما همچنان هیچ مقرره‌ای که مستقیماً درخصوص این موضوع باشد به تصویب نهاد تقنین نرسیده است. همچنین ایجاد یا وجود بسترهای لازم به منظور کسب اطلاعات مرتبط نیز از دیگر مؤلفه‌های لازم در این زمینه است. ایجاد مانع برای دستیابی به اطلاعات با شفافیت و حمایت از نظارت عمومی سازگار نیست. به هر میزان که دستیابی به اطلاعات مربوط به فعالیت‌های اقتصادی و ناظر به وقوع جرایم اقتصادی ممکن باشد، زمینه برای نظارت عمومی نیز فراهم خواهد بود.

با وجود این، در طرح‌ها و مقررات فعلی در زمینه افشاگری فساد بسترهای لازم مغفول مانده است. از طرفی خلأ تقنینی جدی در زمینه‌های متعددی نظیر محدوده افشاگری فساد وجود دارد. از دیگر سو، تصویب برخی از قوانین دیگر که زمینه‌ساز مؤثر واقع شدن افشاگری فساد است نظیر قوانین مربوط به شفافیت و تعارض منافع موضوع مهمی است که باید مقنن در کنار تعیین سازوکار افشاگری، سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری بدان توجه داشته باشد.

برای تعیین الگوی مطلوب جهت نظام‌مند ساختن افشاگری فساد باید در نظر داشت که یک قانون اگر به‌گونه‌ای وضع شود که مقبولیت و امکان اجرا در آن لحاظ نشود در این صورت وضعیت آن به منزله دعوت عموم به نقض قانون است. درخصوص مبارزه با فساد اقتصادی لازم است تا گلوگاه ایجاد این وضعیت به‌طور مستمر در نهادهای ارائه‌کننده خدمات عمومی شناسایی شود. در ایران با وجود اینکه مداخلات بسیاری در این زمینه صورت پذیرفته است اما ضرورت دارد مداخله‌ای با رویکرد میانه و به‌صورت جامع صورت پذیرد. الگویی که ضمن استفاده از تجربه بین‌المللی اقتضانات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، ساختاری و سیاسی داخلی را نیز در نظر داشته باشد.

در قاعده‌گذاری و مداخله کارآمد درخصوص مقابله و مبارزه با فساد اقتصادی باید به این نکته توجه نمود که پیشگیری از وقوع فساد از طریق مداخله در تغییر ساختارهای اداری راه‌حل مسئله فساد در جامعه است.

افشاگری فساد باید به‌صورت چندلایه و با توسل به اقدامات همه‌جانبه صورت پذیرد. لذا مداخله مقنن در سازماندهی این امر ضرورت دارد. همچنین تنظیم کدهای اخلاقی درخصوص افشاگری و گزارشگری فساد درخصوص هریک از مشاغل ارائه‌دهنده خدمات عمومی باید تنظیم شود. به موازات تنظیم قانونی آموزش لازم به اشخاص ارائه شود. آگاهی لازم به مردم از طریق آموزش همگانی ارائه

گردد. فرهنگ‌سازی و ایجاد دغدغه برای مردم در خصوص این وضعیت ایجاد شود. نهادهای مدنی و سمن‌های تخصصی تقویت شده و نقش کلیدی در این خصوص داشته باشند. چنان‌که یکی از مهم‌ترین کنشگران در افشاگری فساد سازمان‌های مردم‌نهاد هستند. بنابراین لازم است که در ایران به این نهاد توجه بیشتری مبذول گردد. چراکه فعالیت موفق این سازمان‌ها نیازمند ایجاد بسترهای فرهنگی و تقویت حس مشارکت در جامعه است.

با واکاوی تدابیر و بسترهای قانونی نظام‌مند ساختن افشاگری فساد در پرتوی سیاست جنایی مشارکتی مشخص شد که طرح حمایت مالی از افشاگران از کارایی لازم برخوردار نبوده و گویی به‌منظور رفع تکلیف در حال تصویب است. در راستای اتخاذ یک سیاست جنایی مشارکتی کارآمد و نظام‌مند در قبال افشاگری فساد، در پژوهش حاضر با مذاقه در تدابیر قانونی از قبیل لزوم تعیین محدوده افشاگری فساد، تعیین شیوه افشاگری، محدوده افشاگری فساد، محدوده اشخاص افشاگر، حمایت تقنینی از افشاگران و سازوکارهای تشویقی، مواردی که در طرح مذکور مورد غفلت واقع شده بود مطرح شد.

منابع

فارسی

- افضل‌لی، عبدالرحمن (۱۳۹۶)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، *حقوقی بین‌المللی*، شماره ۴۵.
- پرنیان، احسان و ابوالفضل رزقی و عباس پرهیزگار (۱۳۹۶)، «استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رستمی، ولی و محمدرضا قاسمی (۱۳۹۷)، «سازوکارهای حقوقی فعال‌سازی ظرفیت گزارش‌دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا»، *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی*، دوره ۹، شماره ۲.
- قاسمی، محمدرضا و سیدمحمد مهدی غمامی (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی قاعده ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی فساد و سازوکارهای حقوقی برای تحقق آن»، *تعالی حقوق*، سال سوم، شماره ۴.
- عارف، رضا (۱۳۹۹)، «افشاگری؛ زمینه‌ها و پیامدها»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، شماره ۱۰.
- محسنی، فرید (۱۳۹۲)، «پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات»، *دیدگاه‌های حقوق قضایی*، شماره ۶۱.
- ولی‌پور، هادی و رضا دهقان‌نژاد (۱۴۰۰)، «مبانی فقهی و حقوقی به‌کارگیری سیستم‌های الکترونیکی گزارش‌دهنده فساد در ایران»، *حقوق اداری*، شماره ۲۶.

انگلیسی

- Ames, D. & Seifert, D. L. & Rich, J. (2015), **Religious social identity and whistleblowing**. Research on Professional Responsibility and Ethics in Accounting, 15.
- Angie, Ash (2016), **Whistleblowing and ethics in health and social care**, Jessica Kingsley Publisher.
- Bellaby, R. W. (2018), "The ethics of whistleblowing: Creating a new limit on intelligence activity". *Journal of International Political Theory*, 14 (1).
- Carson, Thomas & Verdu, Mary Ellen & Wokutch, Richard (2008), 'Whistle-Blowing for Profit: An Ethical Analysis of the Federal False Claims Act', In *Journal of Business Ethics*.
- Chen, X. (2018), "A Summary of Research on the Influencing Factors of Employees' Willingness to Whistle-Blowing". *American Journal of Industrial and Business Management*, 8 (07).
- David B. Lewis (2010), **A global approach to public interest disclosure. Professor of Employment Law**, Middlesex University, UK.
- D. Banisar (2009), **Whistleblowing: International Standards and Developments**.
- D'Isidoro, Daniel (2014), "Protecting Whistleblowers and Secrets in the Intelligence Community", *Harvard Law School National Security Journal*.
- Dungan, J. A., Young, L. & Waytz, A. (2019), "The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions". *Journal of Experimental Social Psychology*.
- Elliston, F. A. (1982), "Civil Disobedience and Whistleblowing: A Comparative Appraisal of Two Forms of Dissent". *Journal of Business Ethics*, 1.
- Frederick D. Lipman (2011), **Whistleblowers: incentives, disincentives, and**

protection strategies, John Wiley & Sons, Release Date: December.

- Henik, E. G. (2008), **Mad as Hell or Scared Stiff? The Effects of Value Conflict and Emotions on Potential Whistle-Blowers**, Dissertation of Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley.
- Jane, Mary (2007), **Federal Whistleblower Laws and Regulations**, 3238 P Street, N.W., National Whistleblower Center Washington, D.C.
- Latimer, Paul et al. (2008), **Whistleblower Laws: International Best Practice**, UNSW Law Journal, Vol. 31, No. 3.
- Martin, B. (2013), **Whistleblowing: A practical guide**. (2 ed.). Sweden: Irene Publishing. University of Wollongong. Library.
- Thusing, Gregor, and Gerrit Forst (2016), **Whistleblowing- A Comparative Study**. Vol. 16. New York: Springer International Publishing Switzerland.
- U.S. Securities And Exchange Commission, 2015 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program (2015).
- Schermerhorn, John R. (2011), **Introduction to Management**, 11th Edition, Singapore, John Wiley & Son Pte Ltd.
- Winters, R. C., Globokar, J. L., & Roberson, C. (2014), **An introduction to crime and crime causation**. CRC Press.
- Wolf, S., Worth, M. & Dreyfus, S. (2014), Protecting whistleblowers in the UK: A new blueprint.
- Vogel, Vogel, Dieter (1974), "The Politicisation of the Corporation", **Social Policy** 5:1.