

## افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل

حسین سپه‌سرا<sup>۱</sup>

### چکیده

فساد هنگامی افزایش می‌یابد که مورد توجه قرار نگیرد، به همین دلیل، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در پیشگیری و مبارزه با فساد، شناسایی و آشکارسازی ارتشا، کلاهبرداری، تقلب، اختلاس بودجه‌های دولتی و دیگر اعمال فاسد است. یکی از سهل‌الوصول‌ترین شیوه‌ها برای رسیدن به این امر، افشاگری است. متأسفانه افشاگران با اعمال تلافی‌جویانه‌ای همچون آزار و اذیت، تهدید و حتی خشونت‌های فیزیکی مواجه‌اند. گام‌های بسیاری به‌وسیله برخی کشورها برای حمایت از این افراد برداشته شده است. سازمان شفافیت بین‌الملل نیز برای تضمین حمایت مناسب از افشاگران و فراهم آوردن راه‌های امن افشاگری، از طریق دفاع از این افراد، آگاهی‌بخشی عمومی و فعالیت‌های پژوهشی در برخی کشورهای جهان، در این امر دخیل است. به همین مناسبت، این مقاله به بررسی تلاش‌ها و ابتکارات سازمان شفافیت بین‌الملل در راستای شکل‌گیری قواعد مربوط به حمایت افشاگران می‌پردازد.

**واژگان کلیدی: افشاگر، فساد، شفافیت بین‌الملل**

## مقدمه

شاید در سال‌های اخیر با شنیدن عنوان افشاگر، به یاد سرگذشت یک یا چند شخص کنجکاو که توانسته‌اند در برابر قدرت‌ها شهادت به خرج داده و دست به افشای اعمال خلاف آن‌ها بزنند، می‌افتادیم. باین وجود و با توجه به اتفاقات حادث شده در این سال‌ها (همچون افشاگری‌های جولین آسانژ<sup>۱</sup> یا ادوارد اسنودن<sup>۲</sup>) اجماع رو به تزایدی مبنی بر نقش مثبت افشاگران در حیات جامعه شکل گرفته است.<sup>۳</sup> به‌رغم این اجماع، شاهد آن هستیم که این رفتار همچون دیگر مسایلی که در روابط کاری مورد حمایت قرار می‌گیرند، همچون مقابله با تبعیض براساس نژاد، رنگ و زبان یا تبعیض نسبت به اعضای تشکلهای کارگری، مورد توجه قرار نگرفته و قواعد داخلی متحدالشکلی در این حوزه وجود ندارد.

سازمان شفافیت بین‌الملل بر این باور است که حق افراد در حوزه‌ی آزادی بیان، شامل حق بیان اعمال خلاف قانون (در بخش دولتی یا خصوصی) نیز می‌شود. علاوه بر این، به دلیل این که این افراد مانع از به مخاطره افتادن منابع در حوزه‌های مختلف شده‌اند، باید مورد تشویق نیز قرار گیرند. یکی از اهداف سازمان شفافیت بین‌الملل در این حوزه، ایجاد باوری است که شهروندان عادی می‌توانند تأثیر شایان توجهی در حوزه‌ی مبارزه با فساد در کشورهای خود داشته باشند. همچنین برای کمک و تضمین حمایت کافی از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه و فراهم کردن زمینه‌ای برای تشویق این افراد برای آشکارسازی اعمال ناصحیح، سازمان شفافیت بین‌الملل به فعالیت‌های گوناگونی مبادرت ورزیده است. در این نوشتار، پس از پرداختن اجمالی به مفهوم افشاگر، با ابتکاراتی که سازمان شفافیت بین‌الملل از سال ۲۰۰۹ در این زمینه انجام داده است، آشنا خواهیم شد.

## افشاگر<sup>۴</sup>

در زبان انگلیسی اصطلاح سوت‌زن (افشاگر) از دو واژه (whistle) به معنای سوت و (blow)

۱- جولین آسانژ Julian Paul Assange، ناشر، روزنامه‌نگار، برنامه‌ریز کامپیوتر، فعال اینترنت و یکی از بنیان‌گذاران سایت ویکی‌لیکس و سردبیر آن است. ویکی‌لیکس مطالبی درباره‌ی کشتارهای غیرقانونی در کنیا، دفع زباله‌های سمی در ساحل عاج و روه‌های خلیج گوآتنامو منتشر کرده است. آسانژ چندین جایزه برنده شده و نامزد چند جایزه شده است. از جمله جایزه‌هایی که برنده شده است، جایزه‌ی رسانه عفو بین‌الملل برای انتشار کشتارهای غیرقانونی در کنیا و برگزیده‌ی خوانندگان برای شخصیت سال ۱۳۸۹ مجله تایمز بوده است.

۲- ادوارد جوزف اسنودن Edward Joseph Snowden افشاگر کنونی و کارمند سابق سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا و پیمانکار سابق آژانس امنیت ملی این‌اس‌ای است. اسنودن در ژوئن ۲۰۱۳ اطلاعات طبقه‌بندی‌شده‌ای از برنامه‌های فوق سری از جمله برنامه شنود پریم را به نشریات گاردین، نیویورک تایمز و واشینگتن پست لو داد.

۳- بدیهی است که نام بردن از این افراد، به معنای تأیید یا رد اعمال آنان نمی‌باشد. همچنین باید توجه داشت که همواره افشاگری به صورت گسترده و با کمک رسانه‌های جمعی صورت نمی‌گیرد، همچون افشاگری یک کارمند جزء در ادارات (دولتی یا خصوصی)، چه نزد مقامات ارشد آن اداره و یا نزد نهادهای نظارتی خارج از آن.

۴- معادل انگلیسی این واژه whistleblower است. در فارسی معادل‌های دیگری چون: سوت‌زن، رسواکننده یا گزارش‌دهندگان تخلف نیز مورد استفاده قرار گرفته است.

به معنای دمیدن، تشکیل شده است. در مورد منشأ مفهومی این لفظ تفاوت دیدگاه وجود دارد. سه منبع محتمل در ادبیات، حول این اصطلاح شکل گرفته است: قطار سوت می‌کشد تا به افراد هشدار دهد که مسیر را ترک کنند؛ داور در مسابقات به سوت میدمد تا بیان دارد که خطایی به وقوع پیوسته است؛ مأمور پلیسی (در گذشته میان برخی نیروهای گشتی پلیس مرسوم بوده) سوت میزند تا دیگر مأموران پلیس را نسبت به انجام عملی خلاف، آگاه سازد. البته یکی از مشکلاتی که در تمامی این دیدگاه‌ها وجود دارد، زاویه دید آن‌هاست. بدین معنا که افشاگر را به‌عنوان عنصر خارجی<sup>۱</sup> به تصویر می‌کشند، درحالی‌که افشاگر همچون عضو تیمی است که خطای هم‌تیمی‌های خود را بیان می‌دارد و در اصطلاح خودی<sup>۲</sup> است. این امر خود معضل جدیدی به‌دنبال دارد و آن مسأله‌ی وفاداری است. رفتار افشاگر، نوعی بدعهدی (خیانت) به سازمان قلمداد می‌گردد. از این منظر، افشاگران نیازمند ارایه توجیحات خود هستند، به‌عنوان مثال فعالان حقوق بشری، افشاگری یک کارمند در مورد محصولی که ممکن است تأثیرات مضر و جدی بر سلامت جامعه داشته باشد (که به‌نوعی نافرمانی سازمانی<sup>۳</sup> محسوب می‌گردد) را ضروری میدانند.

با توجه به تحقیقات صورت گرفته در این حوزه، افشاگری را می‌توان به‌صورت‌هایی تقسیم‌بندی کرد که مهم‌ترین آن‌ها افشاگری درونی و بیرونی<sup>۴</sup> است. در افشاگری درونی، هشدارهای افشاگر در مورد وقوع اعمال فاسد، در درون سازمان داده می‌شود. گرچه ممکن است به‌واسطه فساد مقامات ارشد سازمان، چنین امری رعایت نگردد؛ اما در افشاگری بیرونی، فرد به نهادهای نظارتی خارج از سازمان و یا رسانه‌های جمعی مراجعه می‌کند. تقسیم‌بندی مهم دیگری که در این حوزه وجود دارد، تفاوت میان افشاگری آشکار و نهان<sup>۵</sup> است. در افشاگری آشکار، شخص افشاگر هویت خود را بیان می‌دارد، درحالی‌که در افشاگری نهان، شخص در تلاش است تا هویت خود را مخفی نگاه دارد (Charles E. Harris and others, 2009).

### سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۶</sup>

شفافیت بین‌الملل سازمانی غیردولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس و دفتر اصلی آن در برلین آلمان قرار دارد. سازمان شفافیت بین‌الملل در یکی از نماهنگ‌های آموزشی که تهیه کرده، چنین بیان می‌دارد: در سازمان شفافیت، ما معتقدیم که مردم بایستی قادر باشند در دنیایی بدون فساد زندگی کنند. خواه هنگام مراجعه به یک پزشک، فرستادن کودک به مدرسه و یا تقاضای یک شغل. فساد نباید در میانه‌ی مسیر، قرار داشته باشد؛ اما در بسیاری از کشورها، فساد یک واقعیت

1- Outsider

2- insider

3- Organizational Disobedience

4- Internal and External whistleblowing

5- Open and Anonymous whistleblowing

6- Transparency International

در دناک است. اجزای زیادی برای مقابله با این مسأله ضروری هستند، از حکومت و پلیس گرفته تا رسانه‌ها و جوامع مدنی که هر یک نقش مهمی را بازی می‌کنند. این موارد در کنار یکدیگر سیستم منسجمی<sup>۱</sup> را به وجود می‌آورند. وقتی یکی از این‌ها ضعیف و یا خیلی قوی باشد، فساد ساده‌تر ایجاد می‌شود؛ اما هر چه این نهادها کنار یکدیگر بهتر کار کنند، یک کشور بهتر می‌تواند از ایجاد فساد جلوگیری، آن را شناسایی و با آن مقابله کند. به همین دلیل است که سازمان میزان عملکرد این نهادها را اندازه‌گیری کرده و به منظور شناسایی نقاط قوت و ضعف آن‌ها در کشورهای مختلف، تلاش می‌کند. متخصصان مستقل محلی ارزیابی‌های عمیق مربوط را انجام می‌دهند و در آن از افراد مختلفی از سراسر کشور مشورت می‌گیرند. تا بدین ترتیب از وجود پشتیبانی گسترده نسبت به یافته‌ها و پیشنهادهاشان اطمینان حاصل کنند. این ارزیابی‌ها به منظور فهم این که کشورها چطور می‌توانند بهتر با فساد مقابله کنند، ضروری است و این اولین گام برای پایان بخشیدن به فساد در سراسر دنیاست.<sup>۲</sup> بنابراین، مأموریت سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد، تلاش برای مبارزه با فساد و همچنین ترویج شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری در تمام بخش‌ها و تمام سطوح جامعه است (transparency.org, 2015). یکی از مواردی که سازمان از سال ۲۰۰۹ با تصویب قطعنامه‌ای، به صورت رسمی، توجه خود را به آن نشان داده حوزه‌ی افشاگران اعمال فاسد است:

- اکتبر ۲۰۰۹: انتشار قطعنامه حمایت از افشاگران؛
- نوامبر ۲۰۰۹: انتشار گزارش، جایگزین سکوت، (به ارزیابی حقوق افشاگران در ۱۰ کشور اروپایی عضو اتحادیه اروپا می‌پردازد)؛
- نوامبر ۲۰۰۹: انتشار پیش‌نویس اصول پیشنهادی برای قانون‌گذاری در حوزه افشاگران؛
- سپتامبر ۲۰۱۰: اصرار سازمان و هشت نهاد حامی آن به «گروه ۲۰» جهت تقنین جامع در حوزه‌ی افشاگران؛
- مارس ۲۰۱۳: گردهم آوردن حامیان از سراسر جهان در کنفرانس برلین با عنوان افشاگری جهت تغییر؛
- نوامبر ۲۰۱۳: انتشار گزارش افشاگری در اروپا، (به ارزیابی حمایت‌های حقوقی از افشاگران در ۲۷ کشور اروپایی می‌پردازد)؛
- ژوئن ۲۰۱۵: انتشار گزارش، بلندتر حرف بزن (با موضوع توانمند کردن شهروندان در مقابله با فساد).

### قطعنامه حمایت از افشاگران

در اکتبر ۲۰۰۹، نشست سالانه‌ی اعضای سازمان شفافیت بین‌الملل منجر به تصویب قطعنامه‌ای در حوزه‌ی افشاگران شد. در این نشست اعضا بر این نظر بودند که افشاگران، نقش مهمی در

1- Integrity system

۲- ترجمه نمانگ (Measuring Corruption)، برگرفته از سایت: شفافیت برای ایران.

حمایت از منافع عمومی دارند. افشاگری این افراد می‌تواند به‌عنوان ابزاری مهم در شناسایی و گزارش فساد، کلاهبرداری و سوء مدیریت در بخش‌های عمومی و خصوصی، مورد استفاده قرار گیرد. همچنین حمایت از این افراد موجبات ارتقای درستکاری، شرافت و نیز حق آزادی بیان را که یکی از ابزارهای دموکراسی است، فراهم می‌آورد. باین وجود، این افراد در معرض اعمال تلافی جویانه قرار دارند و در عین حال، ممکن است افشاگری آن‌ها مورد توجه شایسته‌ی نهادهای مربوط قرار نگیرد. بدین جهت، سازمان از دولت‌ها و بخش خصوصی درخواست نمود تا سازوکار مؤثری اتخاذ نمایند تا افراد، افشاگری را بر سکوت ترجیح دهند.

این قطعنامه همچنین بیان می‌دارد که جامعه بین‌المللی نیز ضرورت ایجاد سازوکار مناسب در حمایت از افشاگران را در ماده ۳۳ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد (۲۰۰۳)<sup>۱</sup> مورد شناسایی قرار داده است. گرچه پیش‌بینی بعضی مواد مرتبط در حمایت از این افراد در برخی کشورها، شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی صورت گرفته است، باین وجود، نمی‌توان از نظر دور داشت که این موارد، تنها جنبه‌ی استثنایی دارند. بدین جهت، دولت‌ها باید به ایجاد یا اصلاح ابزارهای حقوقی و سازمانی روی آورند تا به حمایت از افراد شرافتمند و متعهدی که اعمال خلاف را گزارش می‌دهند، پردازند. بدین منظور، نهادهای دولتی و خصوصی باید ابزارهای مناسب حمایت از افشاگران در برابر اعمال تلافی جویانه؛ از جمله، مجاری مطمئن افشاگری، بررسی بی‌طرفانه آن و سازوکارهای پیگیری مؤثر این گزارش‌ها را فراهم آورند. (TI, 2009)

### گزارش، جایگزین سکوت<sup>۲</sup>

در نوامبر ۲۰۰۹، سازمان شفافیت بین‌الملل پژوهشی را که در فوریه و آگوست ۲۰۰۹ به سرانجام رسانده بود، در قالب گزارشی با عنوان «جایگزین سکوت» منتشر کرد و در آن به ارزیابی سیاست و رویه ۱۰ کشور اروپایی<sup>۳</sup> در حوزه‌ی افشاگران فساد پرداخت. شیوه‌ی گردآوری اطلاعات، براساس بررسی قوانین موجود در حوزه‌ی افشاگران، مصاحبه با مقامات و کارشناسان در مؤسسات ضدفساد، آمبودزمان‌ها<sup>۴</sup>، وزارت کار و دیگر نهادهای مرتبط با این پروژه و همچنین تحلیل‌های

۱- ماده ۳۳. حمایت از افراد گزارش‌دهنده: هر کشور عضو، گنجاندن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعتی مربوط به جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش دهد، در برابر هر رفتار غیرقابل توجیه، در نظام حقوق داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد.

#### 2- Alternative to Silence

۳- جمهوری چک، بلغارستان، استونی، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، لیتوانی، رومانی، اسلواکی.

۴- آمبودزمان (Ombudsman) در اصل یک کلمه سوئدی (Umboth mather) می‌باشد که معنی اجزای آن به معنی انسان (mather) و کمیسیون (Umboth) است و معنای تحت‌اللفظی آن نماینده می‌باشد که در معنای حقوقی از آن به کسی که از دیگران دفاع می‌کند، یاد می‌شود. مؤسسه‌ی آمبودزمان بین‌المللی این نهاد را چنین تعریف کرده است: شخصیت یا نهادی که شکایت‌های شهروندان راجع به تصمیمها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و نقش و جایگاه آن حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیرمنصفانه و سوء مدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقامهای عمومی در برابر اعضای جامعه است. (محمد جلالی، رضوان ضیایی، ۱۳۹۲)

رسانه‌ای<sup>۱</sup> بوده است. براساس این گزارش، اصطلاح افشاگر در این کشورها با معانی متفاوتی پیوند دارد. به‌عنوان مثال مخبر<sup>۲</sup> (جمهوری چک، ایرلند، رومانی و اسلواکی)، خائن یا جاسوس<sup>۳</sup> (بلغارستان و ایتالیا) و خبرچین<sup>۴</sup> (استونی، مجارستان، لتونی و لیتوانی). در بیشتر این کشورها، تلقی منفی نسبت به افشاگری، میراث سال‌ها حکومت رژیم‌های استبدادی و وجود شبکه پلیس‌های مخفی است. در برخی موارد نیز همچون ایتالیا و ایرلند، یک بی‌اعتمادی عمومی نسبت به نهادهای حاکمیتی وجود دارد که به‌واسطه آن افراد ترجیح می‌دهند علیه همکار یا همشهری خود سخنی به میان نیاورند. بدین جهت، مانع سنگینی در حوزه‌ی قانون‌گذاری وجود دارد، مگر این که شاهد گذار فرهنگی جامعه به این ایده باشیم که افشاگران در حمایت از شهروندان در حوزه‌های مختلف تأثیر گذارند.

مسأله دیگر این است که در این کشورها در حوزه‌ی سیاسی نیز به اصطلاح، میان حرف و عمل حاکمیت در مبارزه علیه فساد، رابطه‌ای وجود ندارد که از آن به فقدان اراده سیاسی تعبیر می‌کنند. بدین جهت، بررسی‌ها نشان از بی‌اعتمادی قریب به مطلق (از هر ۱۰ نفر، کمتر از ۱ نفر) شهروندان بلغارستان، مجارستان و لتونی نسبت به تأثیر اعمال ضدفساد دارد. همچنین در حوزه قوانین، سیاست‌ها و رویه‌ها می‌توان بیان داشت که در بسیاری از این کشورها حتی قانون یا مصوبه ضدفساد یا مربوط به آزادی اطلاعات وجود ندارد تا به‌واسطه آن بتوان حقوق افشاگران را مطالبه یا از آنان حمایت کرد. جالب اینجاست که در بسیاری از این کشورها وظیفه‌ای مبنی بر افشای فساد، کلاهبرداری و دیگر اعمال مجرمانه وجود دارد اما همچنان که در ادامه خواهیم دید، در مقابل این وظیفه حمایت‌های لازم از آن‌ها به‌عمل نمی‌آید. در اسلواکی، کارمندان بخش خصوصی که متوجه عمل خلافی شده‌اند، ممکن است در صورت عدم گزارش به مقامات مربوطه تا ۳ سال محبوس شوند. مجموعه قوانین و مقررات کیفری ایتالیا نیز جریمه مالی را در این موارد تجویز کرده است. با این حال، در همه‌ی کشورهای فوق، قواعدی در مورد کارمندان وجود دارد که به آن‌ها حق امتناع از شرکت در فعالیت‌های غیرقانونی را اعطا می‌کند. در مجارستان، تعهد عمومی برای همه‌ی کارمندان نسبت به سرپیچی از اوامری است که حیات یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد.

با این وجود، به‌جز در کشور رومانی<sup>۵</sup>، مقرراتی که برای حمایت از چنین گزارش‌هایی وضع شده باشد را تنها در مجموعه قوانین داخلی در حوزه‌ی کار یا قوانین کیفری می‌توان یافت. همچنین، در اکثر این کشورها، این مقررات، به‌طور صریح به مسأله‌ی افشاگران نپرداخته و تنها پوشش اندکی از اقدامات مورد نیاز را فراهم می‌آورند. از سوی دیگر، پیش‌بینی مواد مربوط به حمایت از

۱- این تحلیل‌ها شامل بازبینی گزارش‌های مربوط به افشاگران بر روی خروجی‌های رسانه‌ای کشورهای هدف در سال ۲۰۰۸ می‌باشد.

2- informant

3- Traitor or Spy

4- Snitch

۵- رومانی در سال ۲۰۰۴ قانون حمایت از افشاگران (Whistleblower Protection Act) را به تصویب رساند.

افشاگران در قوانین داخلی مربوط به کار به این معناست که تنها کارمندان رسمی از برخی حقوق، جهت احقاق حق برخوردار گردیده و مواردی نظیر مشاوران، پیمانکاران و اشخاص ثالث تحت پوشش قرار نخواهند گرفت. البته، زمانی که افشاگران طی فرآیند دادرسی در جایگاه شهود به ادای شهادت می‌پردازند، ممکن است تحت پوشش قوانین حمایت از شهود<sup>۱</sup> قرار گیرند. دوسوم از کشورهایی که در این تحقیق مورد مطالعه قرار گرفتند دارای چنین قانونی هستند. باین وجود، از این جهت که افشاگران اغلب ادله رسمی در اختیار نداشته و به همین دلیل مایل به ادای شهادت نیستند، این قوانین نیز در اکثر موارد، در عمل اجرا نمی‌گردند. این امر در افشاگری‌های داخلی که با مخاطراتی چون آزار و اذیت یا اخراج از سازمان که معمولاً به وسیله قوانین مربوط به حمایت از شهود نیز مورد توجه قرار نمی‌گیرند، بیشتر اتفاق می‌افتد. (Alternative to silence, 2009)

### پیش‌نویس اصول پیشنهادی برای قانون‌گذاری در حوزه‌ی افشاگران

همان‌گونه که بیان شد، افشاگران در معرض مخاطرات گوناگونی همچون، آزار و اذیت، اخراج از کار، تعقیب قضایی یا اداری به علت خیانت یا نشر اکاذیب و در بسیاری موارد صدمات فیزیکی، قرار دارند. در کنار آن، حق افشاگری با آزادی بیان و اصول شفافیت و پاسخ‌گویی مرتبط است. این امر به‌طور فزاینده‌ای مورد قبول قرار گرفته است که حمایت مؤثر از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه می‌تواند به شکل‌گیری محیط‌های کاری شفاف و پاسخ‌گو کمک کند. اسناد بین‌المللی<sup>۲</sup> نیز به شیوه‌ها و درجات مختلف، تمهیداتی را برای دولت‌های عضو، برای قانون‌گذاری در این زمینه مقرر داشته‌اند، گرچه دولت‌های غیرعضو، شرکت‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی نیز مایل به اجرا درآمدن چنین مقرراتی هستند. در این میان، سازمان نیز در سال ۲۰۰۹ مبادرت به تهیه پیش‌نویسی در مورد اصولی نمود که کشورها در زمان قانون‌گذاری از آن بهره‌مند گردند. البته هر کشور به نحو مقتضی و طبق اصول اساسی نظام خود می‌تواند این پیش‌نویس را مورد توجه قرار دهد. سازمان همچنین اذعان داشته است که این اصول همچنان در حال بازبینی بوده و از هر پیشنهادی که به توسعه آن منجر گردد، استقبال می‌کند.

#### ۱. گستره‌ی اعمال قانون

در این حوزه، قوانین مربوط به افشاگران باید طیف وسیعی از موضوعات را تحت پوش قرار داده<sup>۳</sup> و دامنه پوششی وسیعی<sup>۴</sup> داشته باشد. قانون باید بر افشاگری در زمینه‌هایی چون جرایم کیفری، نقض تعهدات قانونی، استنکاف از اجرای حق، مخاطرات مربوط به سلامت، امنیت یا محیط‌زیست یا سرپوش‌گذاری بر هریک از این موارد، قابل اعمال باشد و درعین حال نباید محدود

1- Witness Protection Law

۲- به‌عنوان مثال: کنوانسیون ملل متحد علیه فساد (ماده ۳۳)، کنوانسیون حقوق مدنی شورای اروپا در مورد فساد (ماده ۹)، کنوانسیون علیه فساد میان کشورهای آمریکایی (ماده ۳)، کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد (ماده ۵) و غیره.

3- Broad Subject Matter

4- Broad Coverage

بر این عناوین باشد. پوشش وسیع قانون نیز همه اشخاصی را که در معرض تلافی قرار دارند، مورد حمایت قرار می‌دهد. چه این اقدامات از سوی مقامات دولتی یا کارفرمایان خصوصی انجام گیرد یا خارج از روابط سنتی کارمند-کارفرما (همچون مشاوران، پیمانکاران، مربیان، داوطلبان، کارگران فصلی، مدیران سابق، جویندگان کار و غیره)، باشد. به علاوه، به منظور حمایت بیشتر، این گستردگی می‌تواند افشاگرانی که احتمال افشاگری آن‌ها وجود دارد (در حال جمع‌آوری ادله هستند) و یا اشخاصی که با افشاگران همکاری نزدیکی دارند را نیز در برگیرد.

## ۲. آیین افشاگری

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

## ۳. حمایت

قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد تا هویت افشاگر بدون رضایت او مشخص نگردد و به نوعی شرایط افشاگری نهان را، فراهم آورد. همچنین قانون باید در برابر هر وضعیت نامساعدی که به واسطه فعل افشاگری رخ می‌دهد از شخص، محافظت مناسبی به عمل آورد. این امر شامل انواع آسیب‌ها از جمله اخراج، جریمه‌های شغلی، جابه‌جایی‌های تنبیهی، آزار و اذیت، از دست دادن امتیازات و موقعیت‌های شغلی و موارد مشابه خواهد بود. به علاوه، قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد که در صورت حادث شدن چنین اعمالی، اثبات این امر که چنین آسیب‌هایی ارتباطی با فعل افشاگری ندارد، بر عهده طرف مقابل (کارفرما) باشد.<sup>۲</sup> همچنین، هرگونه افشاگری که در محدوده‌ی قانون صورت گرفته باید نسبت به قواعد و قوانین مربوط به اسرار کاری معاف باشد و همچنین قانون باید در برابر اشخاصی که با حسن نیت و صداقت اقدام به افشاگری کرده، اما اشتباهی در این زمینه مرتکب شده‌اند، حمایت لازم را به عمل آورد. در آخر، چنین تقنینی باید

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



راه‌های احتراز از آن قانون را به طرق مناسب محدود نماید. بدین جهت قراردادهای خصوصی تا آنجایی که در راستای تأثیر بر قوانین مربوط به افشاگری می‌باشند، نامعتبر قلمداد گردند.

۴. اجرای قانون

قانون باید نهاد مستقلی به منظور دریافت و بررسی شکایت‌ها در مورد اقدام تلافی‌جویانه یا تحقیق و تفحص‌های نامناسب ایجاد یا نهادهای موجود را برای چنین امری تجهیز نماید. این امر، در گام اول شامل صلاحیت صدور توصیه‌نامه‌های الزام‌آور و در صورت تصدیق اطلاعات، ارجاع آن به مراجع ذی‌صلاح رسیدگی است. بدین جهت، هرگاه شخص افشاگر ادعا نماید که حقوق او به واسطه این عمل خدشه‌دار گردیده است، حق دارد که دعوایش در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود. بدین منظور، قانون باید زمینه جبران خسارت را به‌طور کامل فراهم آورد. این امر شامل توقف عمل غیرقانونی، جبران هرگونه زیان وارده به دارایی و درآمد مربوط به گذشته، حال و آینده، مخارج دادرسی و مواردی از این دست خواهد بود. به‌علاوه، قانون در صورت عسر خوانده، صندوقی به منظور جبران خسارت خواهان پیش‌بینی خواهد کرد.

۵. ساختار قانون‌گذاری، عملکرد و بازبینی

به‌منظور تضمین عملکرد صحیح، شفاف و قاطع و همچنین برای جلوگیری از تصویب قوانین به‌صورت پراکنده، پیش‌نویس از دولت‌ها درخواست می‌کند تا قانونی خاص افشاگران<sup>۱</sup> (که به‌صورت جامع به این موارد می‌پردازد)، وضع نمایند. چنین قانونی، نهادی عمومی را برای مشاوره در تمامی حوزه‌های مربوط به افشاگران، از کنترل و بررسی دوره‌ای عملکرد نظام مربوط به افشاگری گرفته تا ارتقای اقدامات آگاهی‌بخش در حوزه‌ی مقررات افشاگران برای عموم جامعه و پذیرش فرهنگ افشاگری در میان آن‌ها، ایجاد یا نهادهای موجود را جهت انجام چنین امری مشخص خواهد نمود. این امر نیز حایز اهمیت است که کنترل‌ها و بررسی‌های دوره‌ای، اتحادیه‌های بازرگانی، شرکت‌های تجاری یا سازمان‌های مردم‌نهاد (جامعه مدنی) را نیز تحت پوشش قرار دهد. علاوه بر این، قانون دستور انتشار میزان مناسبی از عمل افشاگری (طبق مقررات)، آسیب‌های وارده به‌واسطه‌ی آن، مراحل رسیدگی و احکام صادره (غرامت‌ها یا بازگرداندن اموال) را نیز پیش‌بینی خواهد نمود. در آخر، هیچ‌یک از مقررات نباید به‌گونه‌ای وضع شود که مانع از اعمال حق اصحاب رسانه مبنی بر حمایت از منابع خبری خود<sup>۲</sup> گردد، حتی اگر در فرآیند افشاگری اشتباه صورت گرفته یا اطلاعات مربوط به آن، صحیح نباشد.<sup>۳</sup>

1- Dedicated legislation

2- Protection of media sources

3- Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2009

## گروه ۲۰۱

بحران مالی جهانی<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۸ زمینه‌ای را فراهم آورد تا رهبران گروه ۲۰ مباحث مربوط به افزایش همکاری‌ها، اجرا و اصلاح مقررات موجود در حوزه بین‌الملل را به‌منظور ایجاد رشد و ثبات اقتصاد جهانی، مطرح سازند. کشورهای عضو این گروه ۸۰ درصد تجارت جهانی، بیش از ۸۵ درصد اقتصاد جهانی و دو سوم جمعیت جهان را نمایندگی می‌کنند. همچنین، اعضای این گروه بر این نتیجه نائل آمدند که فساد نه تنها بر کارایی اقتصادی و تخصیص منابع و توزیع درآمدها و همچنین سرمایه‌گذاری، اثری منفی دارد؛ بلکه در مجموع تأثیرات زیان‌باری بر رشد و ثبات اقتصادی نیز خواهد گذاشت. بدین جهت در سال ۲۰۱۰، گروه ۲۰ برنامه اقدام علیه فساد<sup>۳</sup> را برای مدت دو سال تصویب کرد. این قانون در سال ۲۰۱۲ و همچنین ۲۰۱۴ برای دوره ۲۰۱۵-۲۰۱۶ تمدید شده است. در این میان، سازمان شفافیت بین‌الملل طی مکاتبات گوناگون توصیه‌هایی را در حوزه فساد، از جمله در زمینه افشاگران، برای گروه‌های کاری این برنامه (اقدام علیه فساد) مطرح نموده است<sup>۴</sup>. اهمیت وجود قانونی مؤثر در حمایت از افشاگران در این برنامه به‌صورت زیر مورد توجه قرار گرفته است:

گروه ۲۰ به‌منظور حمایت از افشاگرانی که با حسن نیت موارد احتمالی فساد را گزارش می‌کنند، در برابر اقدامات تلافی‌جویانه یا تبعیض‌آمیز، مقررات حمایت از افشاگران را تا پایان سال ۲۰۱۲ تصویب و اجرا خواهد نمود. تا آن زمان، کارشناسان گروه ۲۰، مقررات حمایت از افشاگران و

۱- در اجلاس رامبوئه (فرانسه) در سال ۱۹۷۵ به ابتکار والرئ ژیسکار دستن رییس‌جمهور وقت فرانسه و هلموت اشمیت صدر اعظم آلمان غربی، مذاکراتی با حضور کشورهای ایتالیا، ژاپن، انگلستان و آمریکا درخصوص بحران ناشی از افزایش قیمت نفت آغاز شد. این مذاکرات در سال ۱۹۷۶ با ورود کشور کانادا به این جمع ادامه یافت و بدین ترتیب گروه ۷ به‌وجود آمد. با فروپاشی شوروی و پیوستن روسیه به این جمع، گروه ۷ به گروه ۸ تبدیل شد. تصمیم به کار مشترک در قالب یک سازوکار غیررسمی، به‌منظور گفتگوهای سازمان‌یافته در چارچوب نظام نهادینه برتون وودز، در جریان اجلاس کلن این گروه در سال ۱۹۹۹ اتخاذ گردید. در اجلاس وزرای دارایی این گروه در سپتامبر ۱۹۹۹ بود که موجودیت گروه ۲۰ اعلام گردید. گروه ۲۰ متشکل از وزرای دارایی و روسای بانک‌های مرکزی نوزده کشور به‌اضافه نمایندگان اتحادیه اروپا می‌باشد. اهداف گروه ۲۰ ارتقای ثبات مالی بین‌المللی از طریق مشورت فی‌مابین کشورهای صنعتی و کشورهای قدرتمند مالی و دستیابی به مواضع مشترک و نبل به اتفاق و اجماع فی‌مابین آن‌ها می‌باشد. هدف دیگر گروه ۲۰ ایجاد استانداردهای شناخته شده بین‌المللی در قلمرو مالی و تشویق به لحاظ نمودن آن‌ها در سیاست‌های اقتصادی کشورها می‌باشد. (بیگزاده، ۱۳۹۱)

۲- در سال ۲۰۰۸، بحران مالی در آمریکا که به‌دلیل واگذاری وام‌های آسان در بخش ساختمان و مسکن پدید آمده بود، به‌تدریج تبدیل به بحرانی شد که تعداد زیادی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را در آستانه ورشکستگی قرارداد و در نهایت تمام پیکره اقتصادی آمریکا را در بر گرفت. این بحران مالی که پس از مدتی به یک بحران اقتصادی جهانی تبدیل شد، آثار متعدد و چندلایه‌ای بر کشورها و همچنین روابط میان آن‌ها بر جای نهاد و امواج آن با شدت و ضعف متفاوت به دیگر نقاط جهان نیز سرایت کرد. هر چند میزان تأثیرپذیری کشورها بسته به نسبت بازیگری و ادغام آن‌ها در اقتصاد جهان متفاوت بود، اما به دلیل مقتضیات نظام بین‌المللی کنونی، پیامدهای این بحران به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در بسیاری از حوزه‌ها مشاهده شد. در واقع، درهم تنیدگی اقتصاد جهانی و وابستگی متقابل، ابعاد این بحران را وسیع‌تر نمود و با وجود آن که آمریکا، نقطه‌ی شروع این بحران بود، اما به‌دلیل پیوستگی بازارهای مالی جهان، آثار آن به اروپا، روسیه، چین، هند و سایر کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه تسری یافت و اقتصاد جهانی را تحت تأثیر قرار داد. ن.ک به بحران مالی آمریکا و اثرات جهانی آن، افسانه خسروی، پایگاه اینترنتی خرد: <http://www.kherad.info>

2- Anti-Corruption Action Plan

3- [transparency.org](http://transparency.org), 2015

سازوکارهای موجود در این حوزه را در چارچوب اقدامات موجود سازمان‌هایی نظیر سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)<sup>۱</sup> و بانک جهانی مورد مطالعه قرار داده، تلخیص کرده و مناسبترین رویه‌های قانون‌گذاری حمایت از افشاگران را پیشنهاد خواهند کرد. (موضوع هفتم در برنامه اقدام علیه فساد)

گروه‌های مبارزه با فساد<sup>۲</sup> گروه ۲۰ که مسئول اجرای این برنامه نیز می‌باشد، وظیفه‌ی تهیه‌ی طرحی مقدماتی به منظور همکاری در این زمینه<sup>۳</sup> (به همراه پیشنهادهایی برای اجرا) را به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی محول نمود. به دنبال مذاکره پیرامون چنین طرحی در نشست سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در سال ۲۰۱۰، گروه ۲۰ با تأکید دوباره بر ارزش مطالعه در مورد چارچوب اصلی حمایت از افشاگران از سازمان توسعه و همکاری اقتصادی درخواست نمود تا پیش‌نویس طرح جامع<sup>۴</sup> (با مطالعه و بررسی در میان مناسب‌ترین رویه‌ها در حوزه‌ی افشاگران) را برای بررسی و تصویب در نشست پیش‌رو<sup>۵</sup> فراهم آورد. چنین طرحی در نشست مذکور به وسیله سازمان توسعه و همکاری اقتصادی ارایه و مورد موافقت گروه کاری مبارزه با فساد گروه ۲۰ قرار گرفت.<sup>۶</sup>

### گزارش افشاگری در اروپا

شاید امروزه بیش از هر زمان دیگری در تاریخ، تیرهای رسانه‌ای، حاوی مطالب مربوط به فساد، رسوایی و تخلفات سیاسی باشد. بسیاری از این موارد، به وسیله‌ی افشاگران، مورد توجه قرار گرفته‌اند. این اشخاص، بازیگران مهمی در حوزه‌ی مبارزه با فساد در صحنه‌ی داخلی و بین‌المللی هستند. اینان شغل و گاهی امنیت شخصی خود را در راستای افشای اعمال فاسد، در معرض تهدید قرار می‌دهند. اعمال فاسدی که سلامت و امنیت جامعه، انسجام مالی، حقوق بشر، محیط‌زیست و حتی حیات حاکمیت را به مخاطره می‌اندازد. بسیاری از این فجایع که در سال‌های اخیر اتفاق افتاد، شاید اگر افراد می‌توانستند بدون دغدغه اعمال فاسد را گزارش دهند، یا اتفاق نمی‌افتاد و یا دست کم میزان تأثیر آن کاهش می‌یافت.

این گزارش ارزیابی جامعی را از وضعیت قوانین حمایت از افشاگران، در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا به عمل آورده است. براساس گزارش، ۲۵ کشور از این ۲۷ کشور، کنوانسیون ملل

۱- این سازمان در واقع جایگزین سازمان همکاری اقتصادی اروپا گردید با این تفاوت که اعضا و اهداف و اشتغالات آن بسیار گسترش یافتند. ورود به این سازمان برای همه دولت‌ها به شرط کسب اتفاق آرای کلیه اعضا ممکن می‌باشد. اهداف این سازمان مشتمل بر ایجاد بالاترین رشد اقتصادی و ارتقای استانداردهای زندگی در کشورهای عضو و حفظ ثبات مالی و مشارکت در توسعه‌ی اقتصادی کل جهان و ... می‌باشد. عنوان انگلیسی این سازمان:

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

1- Anti-Corruption Working Group (AWG)

2- Concept Note

3- Blue Print

4- Bali Meeting, 12-13 May, 2010.

6- G20 anti-corruption action plan protection of whistleblowers

متحد علیه فساد را تصویب کرده‌اند. کنوانسیون‌هایی که از آن‌ها خواسته تا تصویب قوانین مربوط به حمایت از افشاگران را (با توجه به نظام داخلی خود)، مورد بررسی قرار دهند. باین حال، بسیاری از این کشورها به این مهم نپرداخته‌اند. همچنین در این گزارش عوامل سیاسی، اجتماعی و دیگر عواملی که منجر به ارتقا یا تشویق افشاگری در محیط‌های کاری شده و موجبات تصویب یا عدم تصویب قوانین مربوط به افشاگری در کشورهای اروپایی را فراهم آورده، مورد توجه قرار گرفته است. براساس این گزارش هر کدام از این کشورها به تناسب وضع مقررات مربوط به افشاگری در یکی از ردیف‌های، کامل<sup>۱</sup>، ناقص<sup>۲</sup> یا فاقد<sup>۳</sup> قرار می‌گیرند. همچنین، به‌عنوان بخشی از این بررسی، قوانین مربوط به افشاگری در هر کدام از این ۲۷ کشور اروپایی، جهت گسترش استانداردهای بین‌المللی در این حوزه، جمع‌آوری و در ضمیمه شماره ۱ گزارش، به چاپ رسیده است.

به‌واسطه‌ی آگاهی رو به تزاید جامعه در مورد ارزش افشاگری، در حال حاضر، ۲۰ کشور از ۲۷ کشور اروپایی مورد بررسی در این گزارش، دارای برخی قوانین و مقررات مشخص هستند که دست کم، به‌صورت محدود از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه حمایت می‌کند. شایان توجه است که اولین قانون جامع در اتحادیه اروپا در این حوزه، قانون افشا برای منافع عمومی<sup>۴</sup> بریتانیا است که به‌عنوان قوی‌ترین قانون در این اتحادیه و یکی از معتبرترین قوانین در حوزه‌ی افشاگران در جهان می‌باشد. پس از فجایع مرگبار و همچنین رسوایی‌های سطح بالای سیاسی و اقتصادی، بریتانیا در سال ۱۹۹۸ این قانون را تصویب کرد. در خلال سال‌های پس از این تصویب، برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز به تصویب قوانینی در حمایت از افشاگران پرداختند. این پیشرفت نشان‌دهنده‌ی اولین موج چنین قانون‌گذاری‌هایی در اروپاست. هلند در سال ۲۰۰۱ مجموعه حمایت‌ها از کارمندان دولتی را تأیید، در سال ۲۰۰۶ مؤسسه اخلاق و درستکاری را ایجاد، در سال ۲۰۱۱ دفتر ملی آموذمان را گسترش و در سال ۲۰۱۲ مرکز مشاوره افشاگری را افتتاح نمود. شایان ذکر است که شاید بیشترین میزان آمادگی در چارچوب نظامی حقوقی، در زمینه‌ی حمایت از افشاگران را سوئد به‌خود اختصاص داده بود. این کشور در سال ۱۷۶۶ قانونی را به تصویب رساند که از آن به‌عنوان اولین قانون آزادی اطلاعات در جهان یاد می‌شود. باین وجود، سوئد در این زمینه پیش‌قدم نماند و نتوانست قانونی را که تنها به مسأله‌ی افشاگران بپردازد به تصویب برساند.

#### ۱. درخواست برای اقدام

در ادامه‌ی این گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل درخواست‌هایی را از اتحادیه اروپا، اعضا و شهروندان آنان برای ایجاد برنامه‌ی اروپایی حمایت از افشاگران، بهبود وضعیت حمایت از آنان و

۱- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران، جامع یا قریب به آن است: لوکزامبورگ، رومانی، اسلوانی، انگلستان.

۲- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران جزئی و ناکامل است: اتریش، بلژیک، قبرس، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، مالت، هلند، لهستان، سوئد.

۳- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران یا وجود ندارد و یا بسیار محدود است: بلغارستان، فنلاند، یونان، لیتوانی، پرتغال، اسلواکی، اسپانیا

4- Public Interest Disclosure Act (PIDA)

بررسی شیوه‌های قابل اتکای افشاگری، مطرح می‌کند.

### اتحادیه اروپا

سازمان شفافیت بین‌الملل تأکید دارد که کمیسیون اروپا درخواست پارلمان اروپا (اکتبر ۲۰۱۳)، مبنی بر ارایه‌ی طرحی قانونی، برای ایجاد برنامه اروپایی جامع و مؤثری در حمایت از افشاگران<sup>۱</sup> را در دو بخش دولتی و خصوصی، اجابت نماید. این طرح باید براساس مشاوره‌های گسترده‌ی عمومی، مناسب‌ترین ابزار قانونی را برای تقویت قوانین افشاگری، فرآیندها و رویه‌های آن در سراسر اتحادیه اروپا برقرار کرده و معیارهای حداقلی<sup>۲</sup> آن را تعیین نماید. این برنامه و همچنین قوانین مرتبط اتحادیه اروپا باید در پیروی از مواد ۱۱، ۳۰، ۴۱ و ۴۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> به رشته تحریر درآید. چنین برنامه‌ای می‌تواند اصول و معیارهای شناسایی شده بین‌المللی نهادهایی چون شورای اروپا<sup>۴</sup>، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و همچنین سازمان‌های غیردولتی مانند سازمان شفافیت بین‌الملل را در خود جای دهد. به‌علاوه، این برنامه یا هر سند حقوقی دیگر باید بر کارمندان در هر دو بخش دولتی و خصوصی قابل اعمال بوده و همچنین بستری امن و قابل اطمینان برای افشاگری نهان یا آشکار فراهم آورد. در این راستا، همه‌ی مؤسسات و نهادهای اتحادیه‌ی اروپا می‌بایست وجود سازوکارهای مؤثر حمایت از افشاگران را تضمین نمایند.

### کشورهای عضو اتحادیه اروپا

همه‌ی کارمندان و کارگران در بخش‌های دولتی و خصوصی، نیازمند راه‌های امن، قابل اتکا و سهل‌الوصولی برای گزارش تخلفات، حمایت همه‌جانبه نسبت به تمام اشکال تلافی‌جویانه و همچنین سازوکاری برای حمایت از افشاگران هستند تا اصلاحاتی را که موجب پوشاندن خلأهای آیین‌نامه‌ای، سیاسی یا تقنینی می‌شود را ارتقا بخشیده و همچنین از شکل‌گیری تخلفات آتی ممانعت به عمل آورد. به‌منظور تحقق این اهداف، سازمان شفافیت بین‌الملل تأکید دارد که همه کشورهای اروپایی، قوانینی را تصویب، اجرا و تقویت نمایند که حمایت همه‌جانبه‌ای را از کارمندان و کارگران بخش‌های دولتی و خصوصی به‌عمل می‌آورد. چنین حمایت‌هایی می‌بایست (البته نباید محدود به این موارد باشد) در زمینه‌ی افشای اعمال فاسد، جرایم کیفی، نقض تعهدات قانونی، اشتباهات قضایی، مخاطرات حوزه‌ی سلامت عمومی، امنیت و محیط زیست، سوءاستفاده از اختیارات، سوءمدیریت، استفاده غیرمجاز از اموال صورت گیرد. این حمایتها باید به افرادی که

1- European Whistleblower Protection Program

2- Minimum Standards

۳- ماده ۱۱: آزادی بیان و اطلاعات (Freedom of expression and information)، ماده ۳۰: حمایت در صورت اخراج ناروا (Protec- tion in the event of unjustified dismissal)، ماده ۴۱: حق بر مدیریت مطلوب (Right to good administration)، ماده ۴۷: حق بر محاکمه منصفانه و احقاق حق مؤثر (Right to an effective remedy and to a fair trial)

4- Charter of Fundamental Rights of the European Union

5- Council of Europe

خارج از روابط سنتی کارگر-کارفرما وجود دارند، همچون مشاوران، پیمانکاران، کارآموزان، داوطلبان و کارگران فصلی، بسط یابند. چنین قانونی، پس از تصویب نیز باید در دوره‌های مشخص و با بهره‌گیری از نظرات سازمان‌های غیردولتی مورد بازبینی قرار گیرد.

### شهروندان اتحادیه‌ی اروپا

اشخاصی که از اعمال فاسد یا دیگر تخلفات جدی در محیط کاری خود آگاه می‌شوند، شایسته است تا گزینه‌های پیش‌روی خود را قبل از افشاگری مورد بررسی قرار دهند. این افراد می‌توانند به سازمان‌های حامی یا مشاور در حوزه‌ی افشاگران، همچون مراکز مشاوره‌ی حقوقی شفافیت بین‌الملل که در بیش از ۶۰ کشور فعالیت دارند، مراجعه کنند. از آن‌جا که افشاگری (نهان یا آشکار) عمل مخاطره‌آمیزی است، توصیه می‌شود قبل از آن تمام ارزیابی‌های لازم صورت گیرد. در صورتی که کشوری قوانین مربوط به حمایت از افشاگران را تصویب کرده باشد، شخص می‌تواند با مراجعه به یک وکیل، مطمئن شود که آیا حمایت‌های مصرح در این قوانین، در رسیدگی‌های گذشته به‌درستی اعمال شده‌اند یا خیر. این امر از این‌رو حایز اهمیت است که در بسیاری از مواقع، قوانین به‌گونه‌ای هستند که راه‌های گریز از آن‌ها فراوان بوده یا به دلایلی دیگر، در آن کشور به‌درستی اجرا نشده یا به‌صورت بسیار ضعیف اجرا می‌شوند؛ بنابراین ممکن است این قوانین به‌مثابه سرابی باشند و پیامد آن، در معرض مخاطره قرار گرفتن افشاگر باشد. در پایان این گزارش به بررسی جداگانه هر یک از این کشورها پرداخته شده که در ادامه، نتیجه بررسی‌ها در سه کشور از سه ردیف متفاوت (کامل، ناقص و فاقد)، بیان خواهد شد.

### انگلستان (کامل)

در سال ۱۹۹۸، بریتانیا یکی از قوانین جامع در حوزه‌ی افشاگران در جهان را با عنوان افشا برای منافع عموم، تصویب کرده است. این قانون بر دامنه‌ی وسیعی از کارمندان در بخش‌های گوناگون دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی اعمال می‌شود. همچنین این قانون حوزه‌ی وسیعی از عناوین شغلی، از جمله کارمندان، پیمانکاران، کارآموزان و کارگران خارج از کشور را نیز در برمی‌گیرد. بر اساس این قانون، افشاگران قادرند جرایم و تخلفات گوناگونی همچون فساد، جرایم مدنی، اشتباهات قضایی، مخاطرات مربوط به امنیت، سلامت و محیط زیست و یا سرپوش گذاشتن بر هر یک از این موارد را افشا کنند. همچنین، در صورتی که افشاگر اخراج گردد، کارفرما موظف است ثابت نماید که عمل افشاگری به‌عنوان دلیل این اخراج مطرح نبوده است. افشاگرانی که در معرض اعمال تلافی‌جویانه قرار گرفتند نیز می‌توانند تا سقف ۵ میلیون پوند خسارت دریافت کنند. این قانون همچنین از نظام سلسله‌مراتبی منحصر به فردی برخوردار است. اشخاص می‌توانند در برابر کارفرمای خود، مؤسسات مجاز، اشخاص خارج از سازمان همچون نمایندگان مجلس یا رسانه‌ها، دست به افشاگری بزنند. با این وجود، معیارهای دقت و فوریت موجب انتخاب این مراحل خواهند شد و چنان‌چه افشاگر بخواهد تحت حمایت قانونی قرار گیرد، باید آن‌ها را مورد توجه قرار دهد؛

بنابراین، در صورتی که افشاگر با وجود امکان گزارش فساد یا تخلف به کارفرما، چنین مواردی را با رسانه‌ها در میان گذارد، از حمایت قانونی برخوردار نخواهد بود.

این قانون در سال ۲۰۱۳ با اضافه شدن معیار منافع عمومی<sup>۱</sup>، روزآمد شده است. براساس این معیار، افشاگران تنها در صورتی در برابر اقدامات تلافی‌جویانه مورد حمایت قانونی قرار می‌گیرند که به میزان معقولی مطمئن باشند که افشاگری آن‌ها در راستای منفعت عمومی صورت می‌گیرد. همچنین قید حسن نیت<sup>۲</sup> افشاگران حذف شده<sup>۳</sup> و چتر حمایتی قانون به کارمندانی که نه از جانب کارفرما بلکه از طرف همکاران خود نیز مورد آزار و اذیت قرار گرفته باشد، گسترش یافته است. بسیاری از کشورها، از جمله ایرلند، ژاپن و آفریقای جنوبی، این قانون را به‌عنوان الگوی قانون‌گذاری خویش مورد توجه قرار داده‌اند. با این وجود، ایراداتی نظیر، عدم تعیین دادگاهی ویژه جهت استماع ادعاهای افشاگران، منتشر نشدن چنین ادعاهایی و همچنین عدم بررسی ادعای افشاگران در زمینه سوءمدیریت و سوءاستفاده از اختیارات، بر این سند وارد است.

### آلمان (ناقص)

در فقدان قانون خاص افشاگری در آلمان، افشاگران در برابر مجموعه‌ای از اصول و قوانین پراکنده که از وحدت رویه برخوردار نبوده و با تفاسیر گوناگون دادگاه‌ها روبه‌رو هستند، قادر به پیش‌بینی نتیجه رسیدگی نیستند. بدین جهت، رسیدگی به این امر که آیا شخصی که در بخش دولتی یا خصوصی اقدام به افشاگری نموده، شایسته حمایت قانونی در برابر اقدامات تلافی‌جویانه است را دادگاه‌ها به‌صورت موردی مورد توجه قرار می‌دهند. این فرآیند نشانگر آن است که دادگاه‌ها متمایل به مورد توجه قرار دادن خواسته کارفرما در توجه به قراردادهای وفاداری و رازداری فی‌مابین کارفرما و کارگر هستند. این مسأله بدین معناست که جز در شرایط استثنایی، افشاگر در وهله‌ی نخست می‌بایست تخلفات را به‌گوش کارفرما برساند که این چنین فضایی، راه را بر تحکیم قضاوت‌های شخصی هموار می‌سازد. به‌علاوه، چالش دیگری که در حوزه‌ی قانون‌گذاری در آلمان به چشم می‌خورد، وجود گریزگاه‌ها در قانون کار، بار اثبات سنگین ادعاهای مربوط به اقدامات تلافی‌جویانه و ۱۹ درصد از تجارت‌های مورد بررسی آلمانی است که آیین‌نامه‌ی داخلی افشاگری ندارند. بخش دولتی در این کشور از یک سری قواعد افشاگری سلسله‌مراتبی برای مقامات دولتی<sup>۴</sup> برخوردار است که موظف‌اند تخلفات را به مافوق خود گزارش کنند. این طرق خاص افشاگری برای تخلفات مربوط به فساد اداری، تبعیض، حفاظت اطلاعات و مسایل امنیت و سلامت محیط کاری است. البته، در مورد فساد اداری، مقامات دولتی می‌توانند به مراجع خارج از

1- Public Interest

2- Good Faith

۳- البته در صورت اثبات سوءنیت، میزان جبران خسارات مالی ممکن است تا ۲۵ درصد کاهش یابد.

4- Public officials

سازمان مراجعه کنند. این در حالی است که کارمندان بخش دولتی<sup>۱</sup> چنین حقی ندارند. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی از سال ۲۰۰۳، به دفعات از آلمان خواسته تا شرایط افشاگران را در آن کشور بهبود بخشد. همچنین، قانون اساسی آلمان حق آزادی بیان را شناسایی و مورد حمایت قرار داده است. با این حال، اصطلاح افشاگر در آلمان دارای معادل لغوی نبوده و بنابراین در بین افراد جامعه، شناخته شده نیست. گرچه، مفهوم گزارش تخلفات، حتی در جهت منافع عمومی هم می تواند معنایی منفی را تداعی کند. در اوایل سال ۲۰۱۳ میلادی، دو حزب سیاسی متحد حزب حاکم آلمان، بیان داشتند که وضع موجود حقوقی کشور مطلوب بوده و نیازی به تصویب قانون خاص افشاگران نیست. با این وجود، سه حزب مخالف، درخواست بهبود شرایط افشاگری را به همراه سه طرح، به مجلس ارایه دادند که پس از جلسه استماع نظرات در مجلس، هیچ یک از سه طرح ارایه شده، تصویب نشد.

### اسپانیا (فاقد)

در اسپانیا هیچ قانون قابل ذکری در حمایت از کارمندان بخش دولتی و خصوصی در برابر اعمال تلافی جویانه‌ی ناشی از افشای تخلفات وجود ندارد، در مجموعه قوانین کار یا اداری این کشور حمایتی از این افراد صورت نگرفته و فرهنگ محسوسی نیز برای کارمندان یا شهروندان در این زمینه وجود ندارد. همچنین، عزم سیاسی آشکاری نیز در میان رهبران سیاسی این کشور، برای وضع چنین قوانینی مشهود نیست. این در حالی است که فساد، به عنوان عاملی که افشاگر برای جلوگیری از آن اقدام می کند، عنصر اساسی در نزول شاخص های دموکراتیک در اسپانیا است. از سال ۲۰۰۶ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، توصیه هایی به منظور تصویب قوانین حمایت از افشاگران را به اسپانیا ارایه داده است. به رغم توصیه های مؤکد این سازمان برای بهبود وضعیت افشاگران، این کشور تلاشی در جهت تصویب قوانین حمایت از افشاگران از خود نشان نداد. گرچه، چارچوب نظام حقوقی اسپانیا در حوزه ی گزارش جرایم، می تواند راهنمای این کشور در حوزه ی قانون گذاری برای افشاگران باشد. در این چارچوب، همه ی شهروندان اسپانیایی متعهد به گزارش فعالیت مجرمانه، به نهادهای مربوطه هستند. با این وجود، آن ها می بایست به صورت رسمی گزارش خود را تأیید کنند که این امر خود یکی از عوامل بازدارنده ی شهروندان در گزارش تخلفات است. در بخش خصوصی نیز شرکت ها به واسطه ی فقدان قانونی ملی، متعهد به اجرای سازو کاری برای افشاگری نیستند. تنها مقرره ی خاصی که به صورت سطحی به افشاگران می پردازد، قانونی است که به شهروندان اجازه می دهد تا به صورت ناشناس، تعارض منافع<sup>۲</sup> در مورد اعضا و مقامات رده بالای

1- Public Sector employees

۲- به وضعیتی اطلاق می شود که از یک طرف شخص یا اشخاصی به واسطه اعتماد در مقام یا موقعیتی قرار می گیرند و از آن طرف خود دارای منافع شخصی یا گروهی مجزا و در تقابل و تعارض با مسئولیت مورد نظر قرار دارند. (Conflict of Interests)



حکومت و همچنین حمایت از شهود در رسیدگی‌های قضایی را گزارش کنند. بسیاری از شهروندان مبادرت به افشاگری را مؤثر ندانسته و حتی در مورد سازمان‌های شاخص حکومتی، به‌خصوص آن‌هایی که برای مبارزه با فساد تجهیز شده‌اند، اطمینان کافی ندارند. به‌همین دلیل، در سال‌های اخیر گزارش‌های اندکی ارایه شده و این درحالی است که اشخاصی هم که به این امر مبادرت ورزیده‌اند، اخراج یا مورد اقدامات تلافی‌جویانه قرار گرفته‌اند. در آخر این‌که، در سال ۲۰۱۲ مسئولان اسپانیایی بیان داشتند که ظرف مدت ۲ سال برنامه این کشور را درخصوص افشاگری در بخش‌های دولتی و خصوصی آماده و به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی ارایه خواهند نمود، اما این وعده، عملی نشده است.

(Wistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU, 2013)

### بلندتر حرف بزن

در کشورهای اروپایی و بسیاری از دیگر کشورها که اعمال فاسد جرم انگاری شده‌اند، نهادهای دولتی می‌بایست طرق امن گزارش‌دهی را نیز فراهم آورده و به نحو مقتضی اطلاع‌رسانی نمایند. این چنین مسیری، روند حاکمیت دموکراتیک را تسهیل و به شناسایی، پیشگیری و مبارزه با فساد سرعت می‌بخشد. مراکز مشاوره‌ی ضدفساد سازمان شفافیت بین‌الملل در سراسر جهان، توصیه و مشاوره‌های حقوقی را برای تضمین حقوق افشاگران در فرآیند افشاگری، فراهم می‌آورند. سازمان شفافیت بین‌الملل بر این باور است که درنهایت این شهروندان و جوامع مدنی هستند که می‌توانند فساد را متوقف سازند. جامعه باید خواهان مسئولیت‌پذیری حاکمیت بوده و وظیفه سازمان هم تشویق و حمایت از چنین ابتکاراتی است. برای ایجاد چنین بستری، سازمان شفافیت بین‌الملل توصیه‌هایی را به اشخاص ارایه، کمپین‌های آموزشی را برای عموم برگزار و منابعی چون کتاب یا داده‌های اینترنتی را فراهم می‌آورد تا اشخاص تصویر روشنی از وضعیت سازمانی کشور مربوطه در اختیار داشته باشند. به‌علاوه، به‌رغم فقدان شفافیت، پاک دستی یا مسئولیت‌پذیری در بسیاری از کشورها، شهروندان تمایل به مشارکت در مبارزه با فساد دارند. شاید بتوان گفت که علت عمده‌ی ارایه‌ی چنین گزارشی، فراهم آوردن مصداق‌هایی باشد تا به‌واسطه‌ی آن بتوان تغییری در دیدگاه منفی شهروندان (مبنی بر این‌که بر افشاگری آنان فایده‌ای مترتب نیست)، صورت داد.

(Speak Up: empowering citizens against corruption, 2015)

### نتیجه‌گیری

اعمال فاسد در محیط‌هایی که گزارش تخلفات مورد حمایت قرار نمی‌گیرند، به آسانی افزایش می‌یابد. کارمندان بخش دولتی و خصوصی، به‌واسطه‌ی اطلاعاتی که در دست دارند، نخستین کسانی هستند که از تخلفات آگاه می‌شوند. در صورتی که این افراد، تخلفات را گزارش کنند، عنوان افشاگر بر آن‌ها صدق می‌کند. باین‌حال، این افراد در معرض اقدامات تلافی‌جویانه مختلفی قرار دارند. از این‌رو، حمایت از افشاگران، عنصر لازم و ضروری در تشویق افراد به ارایه چنین

گزارش‌هایی است.

آنچه در بررسی ابتکارات سازمان شفافیت بین‌الملل مشهود است، پرداختن به جنبه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی و حقوقی مسأله افشاگران است. از این روی، فراهم آوردن حمایت مؤثر از افشاگران نیازمند فرهنگی سازمانی است که به تبع شکل‌گیری فرهنگ اجتماعی، امکان می‌یابد. فارغ از مباحث مختلفی که در اسناد فوق‌الذکر مطرح شد، نکته‌ی حائز اهمیت، دیدگاه شهروندان (در کشورهای مختلف) نسبت به افشاگران بود که آن‌ها را با عناوینی چون مخبر، خبرچین، خائن یا جاسوس برچسب می‌زنند. البته، این امر تنها محدود به مسأله‌ی افشاگران نبوده و در دیگر حوزه‌های مبارزه با فساد نیز می‌بایست تأثیر فرهنگ عامه را تحت نظر قرار داد؛ بنابراین در وهله نخست جامعه‌شناسان هستند که با ابزارهای علمی خود باید وارد میدان مبارزه با فساد شوند. این جامعه‌شناسان هستند که با تحقیق و تتبع در ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی جامعه، مسیر فعالان مبارزه با فساد را هموار می‌سازند. این امر می‌بایست نه تنها در چرایی، یعنی بررسی عقبه‌ی فرهنگی و اجتماعی جامعه، بلکه در چگونگی، یا شیوه‌های تغییر این رویکرد به سمت فرهنگ مبارزه با فساد متمرکز گردد. هم‌زمان با چنین رویکردی، بررسی تطبیقی قوانین دیگر کشورها و تلاش برای اعمال قوانین مترقی راه را بر پیشرفت فرهنگ عمومی هموار خواهند کرد. به عبارت دیگر، عزم حاکمیت در برخورد با فساد و همچنین حمایت از افشاگران، اعتقاد مردم به یاری‌رسانی در پویش مبارزه با فساد را به دنبال دارد.

### فهرست منابع

- ۱- بیگ زاده؛ (۱۳۹۱)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی. انتشارات مجد.
- ۲- محمد جلالی، رضوان ضیایی؛ (۱۳۹۲)، نقش آموذمان در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری. ۳۹، ۱۳۳، ۱۳۲.
- 3- Alternative to silence. Transparency International; (2009)
- 4- Charles E. Harris and others. (2009); Engineering Ethics: concepts. 197-180.
- 5- Recommended draft principles for whistleblowing legislation. (2009); Transparency International.
- 6- Speak Up: empowering citizens against corruption. transparency international; (2015)
- 7- TI; (2009); Resolution on the protection of whistleblowers. TI.
- 8- transparency.org.

- 9- Retrieved from [http://www.transparency.org/whatwedo/activity/our\\_work\\_on\\_the\\_g20](http://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_the_g20); (2015, august)
- 10- transparency.org.
- 11- Retrieved from <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/> (2015, August).
- 12- Wistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU. transparency international; (2013)