



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح حمایت مالی از افشاگران فساد»



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشنای بزرگ بخشنایند

بنام

شماره مسلسل: ۱-۱۸۵۰۰
کد موضوعی: ۲۴۰

تاریخ انتشار:
۱۴۰۱/۱۰/۱۳



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح حمایت مالی از افشاگران فساد»

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق جزا)

تهیه و تدوین کنندگان:

جلیل محبی

میثم عظیمی

سکینه خانعلی پور واجارگاه

ناظر علمی:

مهدی عبدالملکی

اظهار نظر کنندگان:

یحیی مرتب، محسن کرمانی نصرآبادی، محسن ردادی، رضا مستمع

ویراستار ادبی:

طاهره سیدمحمد

طراح گرافیک:

نرجس امیراحمدی

واژه‌های کلیدی:

۱. گزارشگر

۲. افشاگر

۳. فساد اقتصادی

۴. فساد مالی

۵. پاداش مالی



۶

چکیده

۷

خلاصه مدیریتی

۸

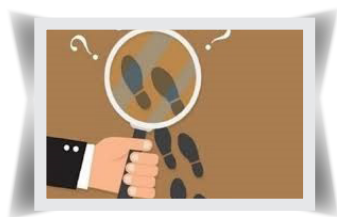
مقدمه

۱۰

ارزیابی طرح

۱۵

نتیجه گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح حمایت مالی از افشاگران فساد»

[چکیده]

از معضلات جدی کشورها در دوران کنونی ارتکاب رفتارهای مبتنی بر فساد اقتصادی است که علاوه بر مخدوش کردن اعتماد عمومی نسبت به نظام اداری کشور، موجب تضییع و هدررفت منابع بیت‌المال می‌شود. کشف این رفتارها و بازگرداندن اموال به بیت‌المال از دشواری‌های برخورد با آنهاست. از این رو، کشورها می‌کوشند تا این فرایندها را تسهیل کنند. در این راستا یکی از اقدامات مؤثر، انگیزه‌بخشی به کسانی است که از ارتکاب این رفتارها آگاه می‌شوند یا درگیر این رفتارها شده‌اند. «طرح حمایت مالی از افشاگران فساد» به شماره ثبت ۲۱۶ که در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱ به صورت یک فوریتی اعلام وصول شد، تلاشی به منظور تسهیل فرایند کشف و بازگرداندن اموال بیت‌المال است و از این جهت قابل توجه و پذیرش است.

[خلاصه مدیریتی]



یکی از دشواری‌های فساد و جرائم اقتصادی به دلیل پنهانی بودن آنها، کشف این رفتارهاست. بر این اساس، لازم است تا از همه کسانی که در این خصوص اطلاعاتی دارند، یاری گرفته شود. بدین منظور در قوانین و مقررات مختلفی نظیر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد و قانون مجازات اسلامی - کتاب پنجم (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، برای مدیران و کارکنان نظام اداری تکلیف به اعلام این رفتارها به مراجع ذی صلاح رسیدگی کننده قرار داده شده است. با این حال، ممکن است به دلایل مختلف این افراد موفق به کشف شده یا تمایلی به بیان این رفتارها و گزارش آنها نداشته باشند. از این جهت لازم است که از سایر نیروهای داخل اجتماع که ممکن است به هر طریقی از این امر مطلع می‌شوند، کمک گرفته شود.

از سوی دیگر ماهیت نهانی و پنهانی جرائم و مفاصد اقتصادی اقتضا دارد تا قانونگذار حمایت‌ها و مشوق‌های قانونی لازم را برای ایجاد انگیزه در گزارشگری فساد پیش‌بینی کند. هر چند در برخی قوانین از جمله قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد حمایت‌های شغلی از افرادی که فساد مالی را اعلام و گزارش می‌کنند وجود دارد، اما به دلیل نبود ساز و کار قانونی منسجم از اثربخشی کافی برخوردار نیستند.

در همین راستا «طرح حمایت مالی از گزارشگران فساد» در قالب الحاق یک تبصره به ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی در مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱ به صورت یک فوریتی اعلام وصول شد. با عنایت به ضرورت اصلاح و بازبینی اساسی در طرح مزبور، جلسات متعدد کارشناسی در مرکز پژوهش‌های مجلس با بهره‌گیری از نظرات دستگاه‌های تخصصی از جمله نمایندگان قوه قضائیه، وزارت دادگستری، نهاد ریاست جمهوری، وزارت اطلاعات، وزارت اقتصاد و امور دارایی تشکیل و در نهایت پیش‌نویسی مشتمل بر ۱۷ ماده تهیه شد. در گزارش حاضر ابعاد مختلف و الزامات قانونی حمایت از گزارشگران فساد مورد توجه قرار گرفته است.

در الگوی پیش‌بینی شده در این پیش‌نویس لازم است که در ابتدا





گزارش‌های ارائه شده توسط گزارشگران فساد از طریق سامانه در اختیار نهاد پذیرنده قرار گیرد تا بررسی و در صورت نقص یا بی‌اعتباری این گزارش‌ها، از طریق سامانه اعلام وضعیت شود و در صورتی که مستندات بیانگر وقوع چنین رفتاری است یا ظن آن را ایجاد می‌کند، این نهادها پس از بررسی‌های بیشتر پرونده را برای نهاد‌های صالح قضایی ارسال کنند. منظور از نهاد پذیرنده در این پیش‌نویس؛ سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در حدود وظایف و اختیارات قانونی می‌باشد. رفتارهایی که گزارش در خصوص آنها مشمول حمایت می‌شود عمدتاً از جمله جرائم اقتصادی و مفاسد مالی می‌باشند. حمایت‌های مورد پیشنهاد در این پیش‌نویس عبارتند از حمایت‌های شغلی، قضایی و مالی که ضوابط و شرایط برخورداری و نحوه برقراری آن مورد پیش‌بینی واقع شده است.

حمایت از گزارشگران فساد در قالب یک قانون منسجم و جامع به‌ویژه پیش‌بینی اعطای پاداش مالی در مواردی که ارائه گزارش فساد اقتصادی به محکومیت یا پیشگیری از وقوع فساد منجر شود می‌تواند زمینه مشارکت و نظارت بیشتر جامعه مدنی در کنترل و مبارزه با فساد را فراهم آورد.

[مقدمه]

از ویژگی‌های رفتارهای مبتنی بر ارتکاب فساد و جرم اقتصادی، ماهیت پنهان آنهاست. همین امر نیز فرایند کشف، شناسایی و تعقیب این جرائم را با دشواری مواجه می‌کند. با توجه به اشراف و آشنایی مرتکبان نسبت به محیط جرم و نیز مهارت آنها در پنهان‌کاری، کشف و جمع‌آوری ادله این جرائم از دشوارترین مراحل دادرسی کیفری است. از این رو، هر چه عوامل و عناصر ناظر و کاشف این رفتارها بیشتر شود و عمومیت افزون‌تری یابد، کمک شایان توجهی به فرایند پیشگیری و برخورد با فساد مالی خواهد شد. با وجود این، به دلیل محدودیت نیرو در سازمان‌های کاشف یا ناظر و نبود انگیزه کافی به این منظور، تلاش می‌شود تا از طریق کاربست روش‌هایی این فرایند تسهیل گردد.





یکی از راه‌های آزمون شده در برخی از کشورهایی که به موفقیت‌هایی در این عرصه دست یافته است^۱، استفاده از ظرفیت جامعه، حتی ظرفیت خود مرتکبان جهت کشف و شناسایی چنین رفتارهایی است. در این راستا، برای ایجاد و افزایش انگیزه در گروه‌های مختلف، محرک‌ها و انگیزه‌هایی نظیر پرداخت بخشی از اموال اکتشافی یا معافیت از کیفر به کار گرفته می‌شود. افزون بر پرداخت مشوق، حمایت از این افراد از جنبه‌های مختلف در مقابل تهدیدات یا اقدامات تلافی جویانه‌ای که از سوی مفسدین نسبت گزارشگران صورت می‌گیرد، نیز ضرورت دارد و حتی در مواردی دفع این حمایت‌ها بر اعطای مشوق ارجحیت دارد.

در واقع، با توجه به اهمیت کشف این جرائم و از همه مهم‌تر بازگرداندن اموال بیت‌المال (متعلق به بودجه عمومی)، دولت‌ها ترجیح می‌دهند تا با اعمال حمایت و گذشتن از بخشی از اموال و حتی معافیت از کیفر مرتکبانی که گزارش فساد ارتکابی خود را اعلام می‌کنند، زمینه تسریع در بازگشت این اموال را با سازوکار تسهیل فرایند کشف جرائم فراهم سازند. در همین رابطه، «طرح حمایت مالی از افشاگران فساد»، با پیش‌بینی مشوق‌هایی از قبیل پرداخت میزانی به‌عنوان پاداش گزارش این رفتارها یا معافیت از کیفر نسبت به مرتکب، بر آن است تا از طریق تسهیل فرایند کشف، موجب بازگرداندن اموال عمومی شود.



۱. به منظور مشاهده تجربه کشورها در این خصوص بنگرید به: پرنیان، احسان، رزقی، ابوالفضل، پرهیزکاری، سیدعباس، استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، به شماره مسلسل: ۱۳۹۶/۶/۱۲، ۱۵۵۱۰.



[ارزیابی کارشناسی طرح]

با توجه به مقدمه بیان شده ضمن تأکید و اذعان به ضرورت پیش‌بینی موضوع حمایت از گزارشگران فساد به‌عنوان ابزار تشویقی جهت تقویت نظارت عمومی در راستای پیشگیری از جرائم و مفساد اقتصادی، بهره‌مندی از ظرفیت جامعه به‌منظور افزایش مشارکت اجتماعی و افزایش اعتماد نهادی مردم به حاکمیت که خود موجب افزایش امید اجتماعی می‌شود، کلیات طرح مورد پذیرش است. با این وجود، ملاحظات به شرح ذیل در متن پیشنهادی قابل توجه است:

الف) رفتارها و جرائم موضوع افشاء

در متن طرح به جرائم موضوع ماده (۳۶) و تبصره آن^۱ اشاره شده است؛ در صدر ماده (۳۶) جرائم موجب حد محاربه، افساد فی الارض، تعزیر تا درجه چهار و نیز کلاهبرداری بیش از یک میلیارد ریال پیش‌بینی شده است که با توجه به‌عنوان طرح، به‌نظر نمی‌رسد که تمامی این جرائم مدنظر طراحان باشد، بلکه تمرکز بر فساد و جرائم اقتصادی است. بنابراین، آنچه برای مقصود این طرح مفید فایده است، جرائمی است که جنبه اقتصادی دارند و ذیل عنوان فساد قرار می‌گیرند. به‌علاوه، با توجه به گستردگی رفتارهای

۱. ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی: ماده (۳۶) - حکم محکومیت قطعی در جرائم موجب حد محاربه و افساد فی الارض یا تعزیر تا درجه چهار و نیز کلاهبرداری بیش از یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال در صورتی که موجب اخلاص در نظم یا امنیت نباشد در یکی از روزنامه‌های محلی در یک نوبت منتشر می‌شود.

تبصره - انتشار حکم محکومیت قطعی در جرائم زیر که میزان مال موضوع جرم ارتكابی، یک میلیارد (۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال یا بیش از آن باشد، الزامی است و در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر می‌شود:

الف) رشاء و ارتشاء

ب) اختلاس

پ) اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری

ت) مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری

ث) تبانی در معاملات دولتی

ج) اخذ پورسانت در معاملات خارجی

چ) تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت

ح) جرائم گمرکی

خ) قاچاق کالا و ارز

د) جرائم مالیاتی

ذ) پولشویی

ر) اخلاص در نظام اقتصادی کشور

ز) تصرف غیر قانونی در اموال عمومی یا دولتی

ذیل عنوان فساد و حتی رفتارهای موضوع تبصره ماده (۳۶) قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲، پیشنهاد می‌شود که در گام نخست اجرایی شدن قانون به رفتارهایی اکتفا شود که ویژگی‌های زیر را داشته باشند:

۱ مرتکبان آنها کارکنان نهادهای دولتی یا عمومی باشد؛ این موضوع از این جهت اهمیت دارد که رفتارهایی که ذیل عنوان فساد قرار می‌گیرند، می‌توانند از جانب اشخاص عادی نیز ارتکاب یابند که مطلوب است در مرحله نخست از اجرایی شدن توجه به فسادهایی که از سوی کارکنان نهادهای عمومی یا دولتی ارتکاب می‌یابد معطوف شود و گزارش فسادهای مردم نسبت به مردم فارغ از سمت و جایگاهشان کنار گذاشته شود. از این جهت، به نظر می‌رسد که مناسب است در جرائم موضوع این طرح اصلاحاتی صورت گیرد تا به اهداف آن نزدیک‌تر شود.

۲ رفتارهایی که حاکمیت در کشف آن دچار مشکل است و نظارت مردمی می‌تواند به کشف آنها کمک رساند؛ این امر دورهاورد مهم به دنبال دارد: نخست، توجهات به سمت رفتارهایی که کشف آنها دشوارتر است، جلب می‌شود. دوم، حوزه‌های خاصی همچنان در اختیار ضابطان قرار می‌گیرد و گزارش‌های مردمی پذیرفته نمی‌شود تا از تمایل به گزارشگری ضابطان در سازوکار پیش‌بینی شده در این طرح، از سوی خود یا نزدیکانشان جلوگیری شود.

ب) نهادهای دریافت‌کننده گزارش (نهاد پذیرنده)

یکی از معضلات کنونی دستگاه قضا، تراکم پرونده‌هاست. از این جهت، پیشنهاد می‌شود که گزارش‌های موضوع این طرح پیش از ارسال به دستگاه قضا به نهادهای تخصصی با عنوان نهاد پذیرنده ارسال شود تا پس از بررسی گزارش‌ها و جمع‌آوری ادله و اسناد در اختیار مقام قضایی جهت رسیدگی قرار گیرد. از این رو، پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه و فرماندهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به صلاحیت‌ها و اختیارات قانونی خود، به عنوان نهادهای پذیرنده شناسایی شوند.

پ) شرایط برخورداری از پاداش یا حمایت

مطابق طرح، صرف اطلاع و اعلام موجب برخورداری افراد از پاداش مورد نظر می‌شود. این اطلاق می‌تواند موجب اعلام‌های بی‌پایه شود و هر شخصی ولو برای دریافت آن بدون هیچ پشتوانه‌ای گزارش‌هایی اعلام کند. به منظور افزودن بر اتقان این اعلام‌ها، تناسب میان پاداش دریافتی و ارزش گزارش اعلامی و جلوگیری از تحمیل بار اضافه بر بیت‌المال پیشنهاد می‌شود که:



- **نخست**، افشاگران، حداقلی از اطلاعات را به پیوست گزارش خود تقدیم کنند.
- **دوم**، هنگامی مستحق دریافت پاداش شوند که پرونده مورد نظر به نتیجه رسیده و شخص مظنون محکومیت یابد و میزانی از جزای نقدی وصول شود یا به تعبیری، مالی از پرونده به دست آید.
- **سوم**، میزان پاداش با توجه به میزان تأثیر گزارش و اسنادی که ارائه داده‌اند، تعیین شود.
- **چهارم**، سقفی برای دریافت پاداش از سوی مرتکب در نظر گرفته شود.
- **پنجم**، به تفاوت میزان پرداختی میان اشخاص حقوقی و حقیقی توجه شود.
- **ششم**، گزارشگر از افرادی نباشد که وظیفه کشف و گزارش فساد را برعهده داشته باشد؛ در غیر این صورت می‌تواند این مفسده را داشته باشد که این افراد که به فراخور شغلشان با انواع پرونده‌های فساد مواجه می‌شوند و ادله را نیز در اختیار دارند، به سمت گزارشگری سوق پیدا نکنند. به‌ویژه اینکه این افراد برای همین منظور به استخدام حکومت درآمده‌اند.

ت) گزارشگری مرتکبان فساد

پرداخت پاداش یا معافیت از کیفر یا تخفیف در آن، به افرادی که دخیل در ارتکاب جرم هستند اگرچه در راستای تشویق آنها به همکاری در جهت کشف جرم گام مهمی است، اما به نظر می‌رسد باید برخورداری از برخی از امتیازات را منوط به وجود شرایطی از جمله مؤثر بودن گزارش و دستگیری مرتکبان دانست.

ث) شیوه گزارش

در حال حاضر در طرح روش کتبی برای ارائه گزارش پیش‌بینی شده است، اما مسئله این است که با توجه به حجم گزارش‌ها و نیز اهمیت کشف نخستین کسی که گزارش را داده است، شیوه‌های سنتی پاسخگو نخواهد بود. از این جهت، لازم است که سامانه‌ای برای دریافت گزارش‌ها از سوی گزارشگران و ارسال آن به نهاد پذیرنده پیش‌بینی شود. این امر علاوه بر سهولت کار، محرمانگی گزارش را نیز بهتر تأمین می‌کند. زیرا، معمولاً افراد محدودتری به اطلاعات درون سامانه‌ها دسترسی دارند و به همین جهت نیز از ضریب امنیتی بالاتری برخوردارند.

مزیت دیگری که در شیوه دریافت گزارش سامانه‌ای وجود دارد، امکان اولویت‌بندی گزارش‌هاست. واقع امر این است که گزارش‌های رسیده از یک میزان استناد و اتقان برخوردار نیستند و برخی نیز ممکن است نادرست باشند. از این جهت، لازم است پالایشی نسبت به آنها صورت پذیرد. استفاده از سامانه این امکان را فراهم می‌آورد که گزارش‌های دریافتی با توجه به شاخص‌های تعیین شده، در اولویت بررسی قرار گیرند. البته، این نکته شایان ذکر است که هم‌اکنون سامانه‌هایی در این راستا تشکیل شده‌اند؛ از جمله، سامانه

سازمان بازرسی کل کشور، سامانه وزارت اقتصاد، سامانه معاونت پیشگیری از جرم قوه قضائیه. از این رو، ممکن است این پرسش مطرح شود که با وجود آنها چه نیازی به ایجاد سامانه جدیدی است. در پاسخ باید اذعان داشت که سامانه‌های کنونی اغلب بر مبنای آیین‌نامه یا دستورالعمل داخلی تشکیل شده‌اند و این امر در تأمین بودجه‌های مربوط به آنها دچار مشکل می‌شود. به علاوه، ارتباطی میان آنها وجود ندارد و محدود به ساختارهای درونی خودشان است.

ج) حمایت‌های مورد نظر

۱) معمولاً از افشاگران فساد حمایت‌های مختلفی به عمل می‌آید که اهم آنها عبارتند از: جانی، شغلی، مالی و قضایی. در این طرح تنها به حمایت مالی از افشاگران توجه شده است و عنوان طرح نیز گویای همین امر است. حال آنکه در کنار پاداش مالی که می‌توانند انگیزه‌بخش و تسهیل‌گر باشند، حمایت دیگر نیز ضرورت دارد. حتی می‌توان اذعان داشت که در مواردی حمایت‌ها و مصونیت‌های قضایی نقش مهم‌تری در ترغیب افشاگران خواهند داشت؛ زیرا، بخشی از اشخاص از بیم طرح شکایت متقابل افترا یا عملی شدن تهدیدهایی که معمولاً از سوی مفسدان صورت می‌گیرد، از اعلام رفتارهای موضوع این طرح خودداری می‌ورزند. از این رو، پاداش مالی، بدون توجه به حمایت‌های دیگر نمی‌تواند طراحان را به مقصود برساند.

۲) از حمایت‌های مهمی که لازم است در این طرح به آن توجه شود، تصریح به ممنوعیت افشای اطلاعات این اشخاص است. در واقع، باید محرمانگی گزارش‌شگر رعایت شود. رعایت محرمانگی حتی می‌تواند برای حاکمیت نیز اثر مثبت داشته باشد. زیرا، اقدامات تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌گر هنگامی شکل می‌گیرد که هویت وی برای مفسدان مشخص می‌شود.

ج) ملاک احتساب میزان حمایت مالی

۱) عبارت «برابر میزان مال کسب شده توسط مجرم یا مجرمین» از این حیث ابهام دارد که مشخص نیست منظور آن است که پرداخت پاداش باید از مال تحصیل شده از جرم باشد یا نه. این عبارت صرفاً مبنا و معیار پرداخت را تعیین می‌نماید. اگر فرض اول باشد، از این جهت که مال مزبور یا متعلق به دولت یا نهادهای عمومی یا اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی است، باید به آنها مسترد شود و نمی‌توان از آن مال مبادرت به پرداخت پاداش نمود. از این رو، پیشنهاد می‌شود که مبنای روشن‌تری مانند درصدی از میزان جزای نقدی یا معادل اموال نامشروع تحصیل شده به عنوان پاداش پرداخت شود.

۲) با عنایت به دشواری و صعوبت احراز این موضوع که آیا برابر اسناد، تحصیل مال در آینده قطعی است یا خیر و به جهت جلوگیری از سوءاستفاده و تفسیرهای ناصواب در این رابطه پیشنهاد می‌شود عبارت «یا مالی



که تحصیل آن برابر اسناد در آینده قطعی است» حذف گردد و پرداخت پاداش منوط به دریافت جزای نقدی یا ضبط اموال باشد.

ح) گزارشگری عمومی/افشاگری

یکی از مسائلی که از سوی گزارشگران مطرح می‌شود، این است که گاه پرونده‌هایی که مطرح می‌شوند، به هر دلیل پیگیری نمی‌شوند یا آنگونه که باید جدی گرفته نمی‌شوند تا آنکه افشاگری انجام شود. در واقع، افشای آنچه رخ داده و برخی از محتویات پرونده در رسیدگی به پرونده‌ها و صدور و اجرایی کردن حکم مؤثر است. به همین دلیل هم اذعان می‌داشتند که دست به افشاگری می‌زنند. با این حال باید توجه داشت که افشاگری از ابتدای امر نیز می‌تواند آثار سوئی بر جای گذارد. بنابراین، پیشنهاد می‌شود که به گزارشگری از طریق پیش‌بینی شده اصالت داده شود، اما با توجه به ملاحظات که وجود دارد و امکان عدم رسیدگی، گزارشگری عمومی یا به تعبیری افشاگری، پس از گذشت مدت زمان معقولی از ارائه گزارش امکان‌پذیر باشد و گزارشگری که با رعایت شرایط این قانون از جمله لزوم ثبت گزارش در سامانه، عدم افشای فساد گزارش شده در جای دیگر، گذشت مدت زمان معقول برای رسیدگی به گزارش، دست به افشاگری می‌زند، کماکان از حمایت و پاداش برخوردار شود. دلیل آن هم این است افشاگری در صورت نادرست بودن سخنان افشاگر می‌تواند زندگی اجتماعی و حرفه‌ای شخصی که به فساد متهم شده را تحت الشعاع قرار دهد. از این رو، لازم است به منظور افشاگری متعاقب ثبت گزارش در سامانه ترتیباتی در نظر گرفته شود تا مانع از سوءاستفاده شود.

خ) مقررات اجرایی

۱ در مواردی که در طرحی نمایندگان محدودیتی در بودجه‌ریزی برای دولت ایجاد کرده باشند، شورای نگهبان ایراد اصل پنجاه و دوم (۵۲) قانون اساسی را وارد می‌کند. از این رو، عبارت انتهایی طرح که سازمان برنامه و بودجه را مکلف به تخصیص بودجه به منظور اجرای این طرح نموده است، مغایر قانون اساسی می‌باشد. به منظور برون‌رفت از این ایراد و نیز دچار نشدن به ایراد اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی، می‌توان اجرای این مقررات را موکول به پیش‌بینی بودجه مورد نظر در قانون بودجه کرد. در غیر این صورت، با توجه به اینکه در قالب طرح اعلام وصول شده است، با ایراد اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مواجه می‌شود.

۲ با توجه به اینکه اجرای این قانون نیازمند تصویب دستورالعمل یا آیین‌نامه است و با توجه به ابهاماتی که در خصوص نحوه اجرای آن وجود دارد، بدون آیین‌نامه یا دستورالعمل امکان اجرایی ندارد. بدین ترتیب، لازم است که به تهیه و تصویب آیین‌نامه یا دستورالعمل اشاره شود.

[نتیجه گیری و پیشنهاد]

یکی از معضلات کنونی در رسیدگی به جرائم اقتصادی کشف این جرائم است که به دلیل ماهیت پنهان آنها به سختی امکان پذیر است. از این رو، هر گونه تدبیری به منظور تسهیل این امر قابل توجه است. طرح «حمایت مالی از افشاگران فساد» نیز تلاشی در راستای کاهش دشواری های امر کشف جرم و به تبع آن بازگرداندن اموال بیت المال به آن است. از این رو، کلیات طرح قابل پذیرش است. با این حال، با توجه به ایرادات مطروحه در گزارش، عنوان و جزئیات طرح در صورت رفع این ایرادات، قابل پذیرش خواهد بود. بدین منظور و نیز به منظور تقویت طرح و تسهیل در دستیابی به اهداف مدنظر طراحان پیشنهاد می شود، متن زیر جایگزین متن طرح شود:

عنوان «طرح حمایت از گزارشگران فساد»

فصل اول: تعاریف و مصادیق

ماده (۱) - تعاریف

الف) گزارش: گزارشی است که محتوای آن حداقل متضمن اطلاعات زیر باشد:
نام و عنوان دستگاه محل وقوع فساد

شرح مختصر رفتار ارتكابی

اسم یا عنوان یا سمت یا جایگاه شغلی اشخاص مظنون به ارتكاب فساد اعم از آنکه واقعی یا غیر آن باشد.

ب) گزارشگر: هر شخص حقیقی یا حقوقی که با رعایت شرایط این قانون، وقوع فساد را گزارش کند.

تبصره - منظور از شخص حقوقی، شخص حقوقی خصوصی غیر تجاری است که موضوع فعالیت آن بر اساس اساسنامه پیشگیری و مبارزه با فساد بوده و مجوز از مراجع ذی صلاح قانونی اخذ کرده باشد.

ج) نهاد پذیرنده: سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران در حدود وظایف و اختیارات قانونی

د) حمایت: مجموعه اقداماتی که جهت جلوگیری از ورود ضرر یا جبران ضررهای وارده به گزارشگر و اشخاص وابسته وی به دلیل گزارشگری، در حدود مقررات این قانون اعمال می شود.

پاداش - مبلغی که به تناسب میزان تأثیر گزارش و مال حاصل از آن به گزارشگر داده می شود.

ه) سامانه: سامانه گزارشگران فساد موضوع ماده (۳) این قانون

و) افراد وابسته: مقصود از افراد وابسته در این قانون عبارتند از پدر، مادر، همسر، فرزند، خواهر و برادر گزارشگر و همچنین شخصی است که اطلاعات و اخبار را به گزارشگر رسانده است.



ماده (۲) - گزارش‌گری که محتوای گزارش وی بیانگر ارتکاب یکی از رفتارهای زیر باشد، مشمول حمایت‌ها و پاداش این قانون قرار می‌گیرد:

۱. رشا و ارتشا

۲. اختلاس

۳. تصرف غیرقانونی در اموال دولتی یا عمومی

۴. رفتارهای موضوع قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵

۵. رفتارهای موضوع قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸

۶. اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی

۷. رفتارهای موضوع قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات

دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲

۸. تدلیس در معاملات دولتی

۹. رفتارهای موضوع ماده (۱۹) قانون نحوه اجرای اصل چهل‌ونهم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۳ با

اصلاحات و الحاقات بعدی

۱۰. تحصیل مال از طریق نامشروع موضوع ماده (۲) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و

کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ توسط کارکنان نهادهای عمومی یا دولتی یا مأموران به خدمات عمومی در

انجام وظایف قانونی خود

فصل دوم: فرآیند دریافت گزارش

ماده (۳) - به‌منظور دریافت، اعتبارسنجی، رتبه‌دهی و ارسال گزارش به نهادهای پذیرنده و مراجع قضایی رسیدگی‌کننده، نظارت بر فرآیندهای موضوع این قانون، دریافت آرای صادره و اسناد مرتبط با اجرای احکام و سایر ترتیبات، با رعایت محرمانگی هویت گزارشگر و اطلاعات مندرج در سامانه، وزارت دادگستری مکلف است با همکاری قوه قضائیه و نهادهای پذیرنده نسبت به طراحی و راه‌اندازی سامانه موضوع این قانون اقدام نماید.

تبصره - گزارش‌های دریافتی در سامانه با توجه به نظام رتبه‌بندی بر مبنای شاخص‌های مربوط به گزارش‌دهنده، گزارش‌شونده، سازمان محل فساد، موضوع فساد، ارزش مال موضوع فساد، زمان ارتکاب فساد و نوع فساد مشخص می‌شود و در اولویت قرار می‌گیرند.

ماده (۴) - نهاد پذیرنده پس از دریافت گزارش از طریق سامانه، تحقیقات لازم در خصوص گزارش دریافتی را در حدود صلاحیت قانونی خود انجام دهد. چنانچه قرائن و امارات بر ارتکاب رفتارهای موضوع

ماده (۲) این قانون دلالت کند، گزارش را از طریق سامانه به مرجع صالح برای رسیدگی ارسال می‌نماید. در صورتی که از نظر نهاد پذیرنده گزارش مشمول مقررات این قانون نباشد یا قابلیت رسیدگی نداشته باشد، عدم تأیید گزارش از طریق سامانه به اطلاع گزارش دهنده می‌رسد.

تبصره - در صورت عدم تأیید گزارش از سوی نهاد پذیرنده، گزارشگر ظرف مدت ۲۰ روز از زمان اطلاع، می‌تواند صرفاً یک مرتبه درخواست بررسی مجدد گزارش را توسط نهاد پذیرنده دیگری از طریق سامانه ارسال نماید. در صورتی که گزارشگر ادله و مستندات جدیدی به دست آورد، می‌تواند مجدد گزارش خود را در سامانه ثبت نماید.

ماده (۵) - آیین‌نامه اجرایی این فصل ظرف ۶ ماه توسط وزارت دادگستری با همکاری نهادهای پذیرنده تهیه و پس از تأیید رئیس قوه قضائیه، به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

فصل سوم: حمایت

ماده (۶) - حمایت از گزارشگر و اشخاص وابسته شامل موارد زیر است:

۱) تغییر محل خدمت در خصوص کارکنان دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه به نحوی که در حقوق، مزایا و گروه شغلی وی تغییر ایجاد نشود.

تبصره - سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است در این خصوص همکاری لازم را انجام دهد.

۲) تعیین و کیل به صورت رایگان در صورت عدم توانایی مالی در پرونده‌های ناشی از گزارشگری تبصره - مرکز و کلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه و کانون‌های وکلای دادگستری مکلفند خدمات حقوقی رایگان را حسب مورد از طریق معرفی و تعیین و کیل یا مشاور به گزارشگر ارائه دهند.

۳) هرگونه حمایتی که مقام قضایی برای حفظ امنیت جانی یا مالی یا شغلی لازم تشخیص دهد. **تبصره «۱» -** حداکثر مدت اعمال حمایت مندرج در بند «۳» این ماده ۶ ماه است و تمدید این مدت منوط به درخواست مجدد و موافقت مقام قضایی است.

تبصره «۲» - شخص حقوقی و کارکنان یا اعضای که از سوی شخص حقوقی معرفی می‌شوند، حسب مورد می‌توانند مشمول حمایت‌های این ماده قرار گیرند.

ماده (۷) - با درخواست گزارشگر یا نهاد پذیرنده از زمان تشکیل پرونده در مرجع قضایی تا یک سال پس از شروع به اجرای حکم قطعی و با تشخیص مقام قضایی صالح تعقیب یا رسیدگی به اصل پرونده، حمایت‌های موضوع ماده (۶) این قانون اعمال می‌شود.

تبصره «۱» - رسیدگی به درخواست‌های موضوع این ماده در اسرع وقت در مرجع صالح قضایی انجام می‌شود.



تبصره «۲»- رد درخواست از سوی مقام قضایی مانع از درخواست مجدد با ارائه مستندات و قرائن جدید نیست.

ماده (۸)- در مواردی که گزارش موجب پیشگیری از وقوع رفتارهای موضوع ماده (۲) این قانون شود، به پیشنهاد نهاد پذیرنده و تشخیص دادستان، گزارشگر مشمول حمایت‌های ماده (۶) این قانون می‌شود.

فصل چهارم: پاداش

ماده (۹)- برخورداری از پاداش منوط به درخواست گزارشگر از طریق سامانه از زمان ثبت گزارش در سامانه تا پیش از صدور حکم بدوی است. این امر باید در هنگام ثبت گزارش در سامانه از همان طریق به اطلاع گزارشگر برسد.

تبصره «۱»- صدور حکم به پرداخت پاداش به گزارشگر منوط به اعلام هویت گزارشگر در زمان ثبت گزارش یا برای گزارشگران با هویت ناشناس منوط به ارائه ادله لازم برای احراز هویت وی تا پیش از اجرای حکم می‌باشد.

ماده (۱۰)- مرجع رسیدگی کننده به گزارش اعم از بدوی یا تجدیدنظر مکلف است نسبت به استحقاق یا عدم استحقاق پاداش در خصوص گزارشگر و مبلغ پاداش براساس میزان تأثیر گزارش در کشف فساد، براساس تبصره «۱» این ماده ضمن صدور حکم اعلام نظر کند. اعتراض گزارشگر نسبت به اصل استحقاق پاداش یا میزان آن، جز در موارد موضوع تبصره (۵) این ماده، مسموع نیست.

تبصره «۱»- مبلغ پاداش براساس ارزش پرونده به شرح زیر تعیین می‌شود:
الف) تا ۱۰۰ میلیارد ریال، تا ۳ درصد

ب) نسبت به مازاد ۱۰۰ میلیارد ریال تا ۱۰۰۰ میلیارد ریال، تا ۲ درصد

پ) نسبت به مازاد ۱۰۰۰ میلیارد ریال، تا ۱ درصد

تبصره «۲»- سقف پاداش قابل پرداخت در هر پرونده به شخص حقیقی و شخص حقوقی به ترتیب ۵۰ میلیارد و ۱۰۰ میلیارد ریال است.

تبصره «۳»- مبالغ مذکور در این ماده و تبصره آن، به تناسب نرخ تورم اعلام شده از سوی بانک مرکزی هر سه سال یکبار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل می‌شود.

تبصره «۴»- در صورت تعدد گزارش‌شگران در یک گزارش یا گزارش‌های متعدد مربوط به یک رفتار، پاداش موضوع این ماده با توجه به نقش و میزان اثرگذاری آنها، به تشخیص مقام قضایی رسیدگی کننده میان آنها تقسیم می‌شود.

تبصره «۵»- در صورتی که حکم صادره قابل تجدیدنظر یا فرجام‌خواهی باشد، گزارشگر نیز مجاز است

در صورت تجدیدنظر یا فرجام خواهی، نسبت به اصل استحقاق پاداش یا میزان آن حسب مورد تجدیدنظر یا فرجام خواهی کند.

ماده «۱۱» - اشخاصی که بر اساس قوانین و مقررات موظف به گزارش یا تعقیب رفتارهای موضوع ماده (۲) این قانون هستند، نمی توانند از پاداش بهره مند شوند.
تبصره - چنانچه از سوی مقام قضایی احراز گردد گزارشگر، مدارک و اطلاعات موضوع گزارش را از اشخاص موضوع این ماده دریافت کرده است، پاداش به وی تعلق نخواهد گرفت.

فصل پنجم: مقررات عمومی

ماده (۱۲) - دسترسی غیر مجاز به اطلاعات و اسنادی که توسط گزارشگر در سامانه ثبت شده است از جمله هویت گزارشگر یا اشخاص موضوع گزارش یا افشای آنها جرم و مرتکب به حبس درجه ۶ محکوم می شود.

ماده (۱۳) - اشخاصی که در ارتکاب موارد مذکور در ماده (۲) این قانون به هر نحو دخالت داشته اند، در صورتی که با ثبت گزارش خود موجبات کشف این جرائم و یا دستگیری سر شبکه ها و سایر متهمان را فراهم کنند، بنا به تشخیص مقام قضایی، از مجازات قانونی به غیر از جزای نقدی، معاف یا در مجازات آنان تخفیف متناسب داده می شود. در صورتی که تمام اموال بیت المال برگردانده شود، قاضی می تواند وی را از پرداخت جزای نقدی نیز معاف کند یا در میزان آن تخفیف دهد. این اشخاص می توانند از پاداش مالی موضوع این قانون برخوردار شوند.

ماده (۱۴) - در صورتی که گزارشگر گزارش و اسناد مربوط به آن را تنها در سامانه ثبت و بارگذاری کرده و آن را علنی نکرده باشد، به اتهام افترا یا جرم موضوع ماده (۶۹۸) قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم - مجازات های تعزیری و بازدارنده) یا افشای اسناد محرمانه قابل تعقیب نیست.

ماده (۱۵) - در صورت وجود حقوقی برای گزارشگر در سایر قوانین که در این قانون پیش بینی نشده است، وی می تواند از حقوق مذکور در آن قوانین نیز استفاده نماید. مشروط بر آنکه مطابق همان قوانین شرایط برخوردار از آنها را داشته باشد.

ماده (۱۶) - چنانچه هریک از اشخاص موضوع گزارش مرتکب جرمی نسبت به گزارشگر یا اشخاص وابسته وی شوند، مجازات آنها یک درجه تشدید می شود.

ماده (۱۷) - چنانچه پس از گذشت یک سال از زمان دریافت گزارش توسط نهاد پذیرنده یا یک سال از زمان شروع رسیدگی در دادسرا یا یک سال از زمان شروع رسیدگی در دادگاه بدوی یا تجدیدنظر تصمیم مقتضی از سوی نهادهای رسیدگی کننده در خصوص رد یا پذیرش گزارش اتخاذ نشود و گزارشگر، فساد



گزارش شده را افشا کند، از پاداش و حمایت موضوع این قانون برخوردار می‌شود. در این موارد، رسیدگی به اتهام افترا یا جرم موضوع ماده (۶۹۸) قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم - مجازات‌های تعزیری و بازدارنده) علیه این شخص منوط به تعیین تکلیف پرونده فساد گزارش شده است و در صورتی که فرد موضوع گزارش به صورت قطعی از فساد مورد گزارش تبرئه شود، می‌تواند از این گزارش‌گر شکایت کند. در صورت برائت فرد موضوع گزارش و محکومیت گزارش‌گر، وی از پاداش یا حمایت موضوع این قانون برخوردار نمی‌شود و چنانچه پیش از آن پاداش را دریافت کرده باشد، مکلف به برگرداندن آن است.



مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۲۰۰۰ (۳ خطه) صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majlis.ir

وبسایت: mrc@majlis.ir