

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۹، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۷

صفحات ۶۳۹ تا ۶۵۹

سازوکارهای حقوقی فعال‌سازی ظرفیت گزارش‌دهندگان

مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و امریکا

ولی رستمی

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(Email: vrostami@ut.ac.ir)

محمد رضا قاسمی*

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۸/۰۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۳/۱۷)

چکیده

فساد در تمامی نظام‌های حقوقی از عوامل مختل‌کننده ارائه خدمات عمومی و مانعی برای بروز کارآمدی دولت به‌شمار می‌آید. نظام‌های حقوقی در پی یافتن سازوکارهای مؤثر برای مقابله با مصادیق مختلف فساد هستند. یکی از مهم‌ترین مسائل برای مقابله با فساد، کشف ابتدایی (initial detection) آن است. یکی از حداقلی‌ترین سازوکارها برای کشف اولیه فساد در جهت مبارزه مؤثر با آن، سازمان‌ها و نهادهای نظارتی متمرکز هستند. تمامی کشورها از نهادهای نظارتی متمرکز بهره‌جسته‌اند، اما رویه عملی کشورهای موفق در مبارزه با فساد نشان می‌دهد که اکتفا به نظارت متمرکز و عدم بهره‌جستن از ظرفیت بالقوه جمع‌سپاری (Crowdsourcing) و نهادهای غیرمتمرکز و مردمی نتیجه مطلوب را حاصل نخواهد کرد. در این راستا این‌گونه کشورها برای تحریک مؤثر انگیزه مردم در راستای گزارش‌دهی تخلف، بستری مناسب از رهگذر پیش‌بینی حمایت و تشویق در نظام تقنینی خود سازمان‌بندی کرده‌اند. این مقاله بر آن است که به این پرسش پاسخ دهد که چگونه می‌توان بستر حقوقی مناسبی را برای فعال‌سازی گزارش‌دهی عموم مردم فراهم ساخت؟ نگارندگان در پاسخ به این پرسش با روش توصیفی-تحلیلی با مطالعه تطبیقی نظام قانون‌گذاری ایالات متحده آمریکا، ضمن معرفی نهاد گزارش‌دهندگان مردمی فساد و تخلف، سازوکارهای مختلف حمایتی و تشویقی را در راستای فعال‌سازی ظرفیت این نهاد به‌عنوان یافته‌های خود ارائه می‌دهند.

واژگان کلیدی

شفافیت، فساد، گزارش‌دهندگان، مشارکت مردمی، نظارت.

مقدمه

یکی از مؤثرترین راهکارها برای مقابله با فساد، شفافیت در راستای آماده‌سازی بستر برای مشارکت مردم از طریق ایجاد موازنه اطلاعاتی در مبارزه با فساد است. مردم زمانی می‌توانند با فساد مقابله کنند که نسبت به آن آگاهی داشته باشند. در صورتی که آگاهی نسبت به فساد وجود نداشته باشد، طبیعتاً مبارزه‌ای در مقابل آن صورت نمی‌گیرد و تجربه نیز نشان داده است که فساد در بستری اتفاق می‌افتد که انگیزه کافی برای مبارزه با فساد وجود نداشته باشد. انگیزه مقابله با فساد در ابتدا از اطلاعات و آگاهی ناشی می‌شود و در درجات بالاتر این انگیزه برای تبدیل شدن به اقدامی مؤثر نیازمند سازوکارهای قانونی حمایتی و تشویقی است که باید در یک نظام قانونی لحاظ شود. این سازوکارهای قانونی از آن جنبه که فساد به مثابه یک منکر شناخته می‌شود و فراهم کردن زمینه «نهی از منکر» در راستای زمینه‌سازی اجرای اصل هشتم قانون اساسی و همچنین اجرای بند یک اصل سوم قانون اساسی، یعنی «ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی» که یکی از وظایف دولت‌ها است، امری ضروری به نظر می‌رسد.

در وضعیت کنونی که شفافیت به صورت فراگیر و در سطح استانداردهای «داده باز» (Opendata) وجود ندارد، به‌طور طبیعی مبارزه با فساد به دلیل نبود شفافیت اطلاعات کاهش می‌یابد و به تبع آن، ارتکاب جرم و فساد تسهیل می‌شود. یکی از مسائل مهم آن است که در زمان نبود شفافیت به صورت کامل و با تمام استانداردهای تعریف‌شده، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران کند و این نهاد باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد تا کارآمدی مطلوبی را ثمر دهد. در مسیر روزافزون کردن شفافیت، پیش از آنکه شفافیت به بازدهی کامل خود برسد باید از نهاد گزارش‌دهندگان تخلف (whistleblowers) بهره جست. گزارش‌دهندگان تخلف کسانی هستند که به اقتضای موقعیت خود خواه از درون یا بیرون سازمان از تخلف آگاه شده، این تخلف را به نهادهای نظارتی گزارش می‌دهند. نکته دارای اهمیت آن است که برای گزارش‌دهی باید زمینه و بستر مناسب آن ایجاد شود. گزارش‌دهندگان باید از سویی از اعمال تلافی‌جویانه و تهدیدهایی که می‌تواند شکل‌های بسیار متعددی به خود بگیرد، در امان باشند و از سوی دیگر باید عوامل تشویقی همچون اختصاص درصدی از جزای نقدی ناشی از کشف تخلف برای عمل مهم آن‌ها که باعث کشف جرم شده است، در نظر گرفته شود.

در ساختار مبارزه با فساد، گزارش‌دهندگان تخلف از اهمیت بالایی برخوردارند و تأکید بر این اهمیت در آثار گوناگون پژوهشگران و همچنین در سیاست‌گذاری‌های سازمان‌های مبارزه با فساد مشاهده می‌شود. سیپفا^۱ (CIPFA) ده سیاست برای مبارزه با فساد برشمرد که دومین

۱. «سیپفا» (Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) نهاد امور مالی و حسابداری دولتی

آن سیاست‌گذاری در زمینه گزارش‌دهی است (CIPFA, 2014, p.3). وگل (Vogel) معتقد است حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به‌عنوان تدبیری مؤثر در مبارزه با فساد است (Vogel, 1974, p.57-62). در اغلب موارد کشف و تعقیب فساد دشوار می‌شود، چراکه صحنه جرم، اثرائت‌گشت، شاهد عینی و سایر عناصر لازم وجود ندارد. گزارش‌دهندگان از این نظر که در این زمینه می‌توانند این خلأ را پر کنند، مؤثر تلقی می‌شوند (محسنی، ۱۳۹۲، ص ۲). گزارش‌دهندگان در زمینه‌های مختلفی می‌توانند ظهور و بروز داشته باشند. بن ویتلند (Ben Wheatland) معتقد است گزارش‌دهندگان تخلف در خصوص شهرداری‌ها از آن نظر که نظارت کمتری از سوی دستگاه‌های نظارتی مرکزی بر آنها می‌شود و از سویی به دلیل آنکه حجم سنگینی از منابع مالی را مدیریت کرده، امکان بروز فساد در آن افزایش می‌یابد، از اهمیت بالایی برخوردارند (Wheatland, 2016, p.1). ونتری (ventry) به اهمیت گزارش‌دهندگان در حوزه مالیات اشاره دارد و از چگونگی کشف فرار مالیاتی بزرگ می‌گوید که از طریق گزارش کارمند سابق بانک «یوبی‌اس»، آقای بردلی بریکنفلد (Bradley Birkenfeld)، در سال ۲۰۱۲ م اتفاق افتاد. بانک سوئیسی «یوبی‌اس» با پنهان کردن اموال شهروندان آمریکایی و عدم ارائه اطلاعات باعث فرار مالیاتی می‌شد (ventry, 2014, p.2).

هرچند گزارش‌دهندگان تخلف از دیدگاه علم روان‌شناسی در مقالاتی همچون «بررسی رابطه تماشاگری، قدرت شواهد و مسئولیت ادراک‌شده با احتمال گزارشگری تقلب» (قاسم بولو و رضا اکبریان شورکایی) و «رابطه برون‌گرایی و نورزگرایی با افشاگری تخلف‌سازمانی» (حمیدرضا عربی و نرجس منجوقی) و از جنبه علم مدیریت در مقاله «سوت اعلام خطا یا سوت زنی، پدیده‌ای مغفول در ساختار کلان مدیریت کشور» (مهدی حمزه‌پور) بررسی شده است، اما تاکنون این نهاد به‌طور خاص مورد مطالعه حقوقی قرار نگرفته و صرفاً ذیل مقالاتی با موضوعات دیگر همچون مقاله «مطالعه تطبیقی مشارکت بزه‌دیدگان در محاکم کیفری بین‌المللی اختصاصی با دیوان کیفری بین‌المللی» (محسن لعل‌زاده) به‌طور غیرمستقیم به آن اشاره شده است. از سویی می‌توان بررسی عمیق نظام حقوقی آمریکا ناظر به گزارش‌دهندگان تخلف و ارائه پیشنهادها بر اساس این بررسی را از نوآوری‌های این مقاله به‌شمار آورد. در این مقاله کشور آمریکا برای مطالعه تطبیقی انتخاب شده است و برای این انتخاب دلایل زیر مورد نظر بوده است:

- رشد بیش از ۱۰ برابری تعداد گزارش‌دهندگان طی پنج سال؛
- گزارش‌گیری از ۹۶ کشور خارجی؛

انگلستان که ناظر بر بخش حسابرسی خدمات عمومی است و بر هزینه‌کرد بودجه عمومی نظارت می‌کند. این نهاد دارای ۱۴۰۰۰ عضو است.

- وجود قوانین متعدد و کارآمد در راستای حمایت از گزارش دهندگان در زمینه‌های خاص (محیط زیست و ...)
- وجود قوانین ایالتی متعدد ناظر به حمایت از گزارش دهندگان (U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2015, p.15-25).

این اثر از نظر غایت توسعه و از نظر شیوه اجرا توصیفی - تحلیلی بوده و گردآوری اطلاعات آن به روش کتابخانه‌ای صورت گرفته و هدف آن پاسخ به این پرسش است که چگونه می‌توان بستر حقوقی مناسبی را برای فعال‌سازی گزارش‌دهی عموم مردم فراهم ساخت. نگارندگان در پاسخ به این پرسش با مطالعه تطبیقی نظام قانون‌گذاری ایالات متحده آمریکا، ضمن معرفی نهاد گزارش دهندگان مردمی فساد و تخلف، سازوکارهای مختلف حمایتی و تشویقی را در راستای فعال‌سازی ظرفیت این نهاد به‌عنوان یافته‌های خود ارائه می‌دهند.

مقاله حاضر در سه بخش ارائه می‌شود. در بخش اول مفهوم‌شناسی گزارش دهندگان و در بخش دوم اقدامات حمایتی از گزارش دهندگان بررسی و تحلیل می‌شود. بخش سوم نیز به نظام تشویق گزارش دهندگان که ابزار انگیزشی برای این اشخاص به‌شمار می‌آید، اختصاص دارد.

مفهوم گزارش دهندگان تخلف

مفهوم گزارش دهندگان تخلف در حقوق کشورهای هم‌چون آمریکا و انگلستان با عنوان «whistleblowers» پیگیری شده است. این عبارت به معنای دمنندگان در سوت است. وجه تسمیه این عبارت می‌تواند این‌گونه باشد که گزارش‌دهنده تخلف زمانی که با فساد روبرو می‌شود، در سوت خود می‌دمد و دیگران را از این فساد آگاه می‌کند. بعضی این‌گونه تلقی کرده‌اند که ریشه این عبارت می‌تواند مربوط به زمین بازی باشد که داور در سوت خود می‌دمد و با این کار نشان می‌دهد نسبت به قوانین بازی سرپیچی شده است (Jubb, 1999, p.77). شاید مناسب‌تر آن باشد که شخص گزارش‌دهنده را مشابه شخصی بدانیم که در خیابان در وضعیتی که مورد تهدید واقع می‌شود برای طلب کمک فریاد می‌زند و امید آن دارد که با جلب توجه نسبت به وضعیت خود مورد حمایت قرار گیرد (Tweedie, 2010, p.5). تأکید نگارندگان بر آن است که «whistleblowers» را گزارش‌دهندگان ترجمه و از کاربرد واژگانی همچون افشاگران و یا مخبران پرهیز کنند، از آنجا که انتخاب واژگان تأثیر قابل توجهی در ارائه تصویر مثبت یا منفی از نهادهای حقوقی دارد، این تصویر در کارایی و عملکرد نهادها تأثیرگذار خواهد بود. تأکید بر این موضوع با توجه به اینکه این نهاد به‌عنوان یک نهاد جدید تلقی می‌شود اهمیت بیشتری می‌یابد؛ نهادی که می‌تواند به اعتقاد پیترز و برانچ یک پیشرفت عظیم در جنبش توسعه تلقی شود (Peters & Branch, 1972, p.34). لذا از آنجا که این مقاله در پی توسعه و گسترش

فرهنگ سازنده گزارش‌دهی است، نباید واژگانی را که دارای بار منفی است برای این عمل برگزیند و ناخواسته بستر ناکارآمدی این نهاد قدرتمند حقوقی را فراهم سازد. برای تبیین مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف باید تعریفی از اشخاص گزارش‌دهنده و همچنین عمل گزارش‌دهی ارائه شود. گزارش‌دهنده تخلف کسی است که از سوءرفتاری همچون تقلبی که در محل کاری و یا سازمانی رخ می‌دهد، اعلام نگرانی و یا پرده‌برداری کند (Clifford, 2014, p.1). بسیار اهمیت دارد که قانون میزان حمایتش از گزارش‌دهندگان را چگونه تعریف کند، لذا تعریف قانون از این نظر بسیار مهم است؛ چراکه شمول حمایت‌های قانونی برحسب این تعریف صورت می‌گیرد. در بند «a» از قسمت «240.21F-2» از قانون بورس و اوراق بهادار امریکا (Securities Exchange act) گزارش‌دهندگان این‌گونه تعریف شده‌اند: گزارش‌دهندگان شخص یا اشخاصی هستند که با همکاری یکدیگر اطلاعات مربوط به یک تخلف از قوانین اوراق بهادار (securities laws) را به نحوی که از سوی قوانین و مقررات تعیین شده است به کمیسیون ارائه می‌دهند. این تعریف از ویژگی «سنجش‌پذیری» به‌طور مناسبی برخوردار است. معیار گزارش‌دهی را به قانونی ارجاع می‌دهد که برای همگان یکسان بوده، از این‌رو می‌تواند در مقام عمل کارایی بیشتری را به نمایش بگذارد.

پیتر بدن (Peter Bowden) این تعریف را از گزارش‌دهی ارائه می‌کند: «افشای کسالی از داخل و یا خارج سازمان است که از اطلاعات مهمی در خصوص فساد و تخلفی برخوردارند که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار داده، به طریق دیگری غیر از گزارش‌دهی در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد» (Bowden, 2005, p.2).

متیو بوویل (Mathieu Bouville) گزارش‌دهی را با توجه به داخلی یا خارجی بودن مرجعی که گزارش می‌شود، این‌گونه تعریف می‌کند: «افشای یک کارمند (یا کارمند سابق) از رفتاری است که به اعتقاد او آن رفتار غیراخلاقی یا غیرقانونی بوده و این گزارش می‌تواند برای مدیر مافوق خود (گزارش‌دهی داخلی) (internal whistle-blowing) و یا برای مقام صالح خارجی و یا عموم مردم باشد (گزارش‌دهی خارجی) (external whistle-blowing)» (Bouville, 2008, p.1). در این تعریف گزارش‌دهندگان محدود به کارمندان می‌شوند که به‌نظر می‌رسد رویکردی بسیار مضیق بوده، کارآمدی مورد انتظار از نهاد گزارش‌دهندگان را ایجاد نمی‌کند؛ چراکه یکی از مؤلفه‌های مهم کارآمدی نهاد گزارش‌دهندگان، گستردگی و تعدد گزارش‌گرانی است که می‌تواند تباری بر فساد را از بین ببرد و این گستردگی زمانی اتفاق می‌افتد که نهاد گزارش‌دهندگان بتواند از ظرفیت عموم مردم بهره‌مند شود. از سویی دیگر در این تعریف، معیاری کاملاً نسبی برای تشخیص عمل غیراخلاقی یا غیرقانونی ارائه شده و تشخیص معیار به‌نوعی به شخص گزارش‌دهنده واگذار شده است؛ به‌طوری که باعث ایجاد اختلافات بسیاری خواهد شد.

علاوه بر ماهیتی که قانون‌گذار آن را مبنای حمایت خود قرار می‌دهد، جنبه‌های دیگری نیز در میزان حمایت قانون مؤثر است. عواملی همچون درونی یا خارجی بودن گزارش‌دهنده می‌تواند بر میزان حمایت مؤثر باشد. گزارش‌دهنده می‌تواند از اعضای سازمان یا نهاد یا مؤسسه‌ای باشد که مرتکب عمل خلاف قانون شده که در این صورت به حمایت‌هایی همچون پیشگیری از اعمال تلافی‌جویانه و اخراج نیازمند است و یا اساساً عضو آن سازمان نباشد و از طریق دیگری از عمل متخلفانه آن نهاد یا سازمان آگاه شده باشد؛ بنابراین می‌توان تعریفی از گزارش‌دهی بر مبنای این دیدگاه ارائه داد تا در نهایت حمایت مناسب‌تری نسبت به شخص گزارش‌دهنده ارائه شود.

اقدامات حمایتی

حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، انگیزه را برای گزارش‌دهی هرچه بیشتر تخلفات ایجاد خواهد کرد (Vaughn, 2012, p.7). از لحاظ بین‌المللی اجماعی بر این موضوع وجود دارد که قانون‌گذاری جامع در خصوص گزارش‌دهندگان تخلف، وجود راه‌های مختلف و امن برای گزارش‌دهی و حمایت قوی و مؤثر از اشخاص گزارش‌دهنده می‌تواند رویه‌ای مناسب برای گزارش‌دهی در کشور ایجاد کند (Wheatland, 2016, p.1).

پنج اصل از اصولی که «سیپفا» برای مبارزه با فساد برشمرده است، کم‌وبیش با گزارش‌دهی تخلف در ارتباط است. این پنج اصل به شرح زیر می‌باشد:

- پذیرش و تصدیق بدنه مدیریتی برای مبارزه با فساد؛
- شناسایی ریسک‌های مقابله با فساد؛
- توسعه استراتژی متناسب ضد فساد؛
- تأمین منابع برای اجرای استراتژی‌ها؛

• اقدام عملی در پاسخ به فساد صورت گرفته (CIPFA, 2014, p.3).

مورد دوم، سوم و چهارم شامل سیاست‌گذاری در خصوص گزارش‌دهندگان می‌شود. یکی از زمینه‌های پرخطر در مبارزه با فساد، گزارش‌دهی آن است که نیازمند توسعه استراتژی‌های متناسب بوده، از طرفی به موازات توسعه استراتژی‌ها می‌بایست منابع اجرای استراتژی‌ها نیز تعیین شود که در این خصوص در بخش‌های بعدی توضیح بیشتری ارائه خواهد شد.

به اعتقاد اداره جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد: «مردم معمولاً از تخلفات آگاه هستند اما می‌ترسند آن را اعلام کنند» (UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, 2004, p.125). هدف از حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، تشویق آن‌ها از طریق حمایت در مقابل قربانی شدن، عزل و سایر اعمال تلافی‌جویانه برای گزارش دادن جرم‌ها و تخلفات (اعم از نقض قراردادها،

نقض قوانین اداری) و نیز تخلفات قضایی و تهدیدهایی است که سلامت و محیط زیست را به خطر می‌اندازد (UNITED NATIONS Office on Drugs and Crime, 2004, p.125). برای حمایت از گزارش‌دهندگان می‌توان سطوح مختلفی تعریف کرد. سطوح مختلف حمایت در کشورهای فدرالی همچون آمریکا به‌طور طبیعی ناشی از قانون‌گذاری متعدد دولت فدرال و دولت ایالتی است. به گفته جین ماری (Jane Mary)، سطوح مختلف حمایت که به گزارش‌دهندگان ارائه می‌شود می‌تواند بسیار مهم باشد؛ برای مثال، بعضی از قوانین فدرال مدت ۳۰ روزه برای گزارش‌دهنده قرار داده‌اند، در حالی که در سایر قوانین ایالتی به گزارش‌دهنده ۶ ماه فرصت داده شده است تا ادعای خود را مطرح کند (Jane, 2007, p.15). هرچند در مصداق یادشده، تفاوت سطوح حمایت چندان هدفمند نیست، اما در مواضعی تفاوت سطح‌های حمایت در راستای متناسب‌سازی حمایت با وضعیت شخصیت گزارش‌دهنده نیاز است و این موضوع در خصوص کارمندان و گزارش‌دهندگان داخلی به‌طور خاص در بخش «جلوگیری از اقدامات تلافی‌جویانه» مورد توجه قرار می‌گیرد.

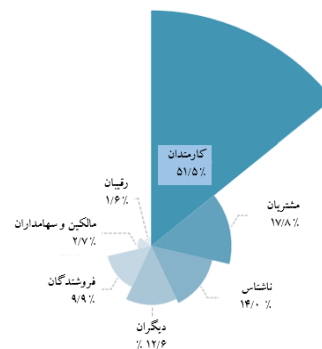
۱. محرمانگی هویت و اطلاعات

یکی از مؤثرترین راه‌ها برای پیشگیری از تهدیدها و خطرهای احتمالی برای شخص گزارش‌دهنده، حفظ هویت او و محتوای اطلاعات گزارش‌شده است. این حفظ هویت و محرمانگی تا زمانی که ممکن است باید ادامه یابد و طولانی‌تر شدن آن مطلوب به‌نظر می‌رسد. درجایی که به دلیل شرایط خاص این امر امکان‌پذیر نیست یا نمی‌توان آن را تضمین کرد، لازم است از میزان تهدیدها ارزیابی فوری و دقیقی صورت گیرد و متناسب با آن، عمل مقتضی انجام شود. در مواردی اگر این تهدید جدی باشد، لازم خواهد بود گزارش‌دهنده به محل امن انتقال یابد و حتی در صورت نیاز، اختفاهای بعدی و انتقال‌های متواتر صورت گیرد. در مواردی که شخص گزارش‌دهنده از سوی زیان‌دیدگان شناسایی شود، احتمال سوءقصد علیه او وجود دارد. از این نظر باید سعی شود تا حد ممکن هویت شخص گزارش‌دهنده فاش نشود و یا در صورت نیاز باید در مراحل نهایی و یا با تأخیر فاش شود. احتمال سوءقصد در مواردی که تحقیقات هنوز پایان نیافته است و یا در مواردی که مناسبات مالی در حجم‌های گسترده وجود دارد بیشتر می‌شود. در این راستا قوانین حمایت‌کننده از گزارش‌دهندگان، مخفی ماندن هویت شخص گزارش‌دهنده نسبت به عموم را تضمین می‌کند. استفان کهن (Stephen Kohn) بیان می‌دارد که قوانین موضوعه آمریکا تضمین می‌کند که قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات نمی‌توانند برای اشخاص ثالث مبنایی برای دسترسی به اطلاعات هویتی گزارش‌دهندگان تخلف باشند (Kohn, 2011, p.15).

در نظام حقوقی ایران ماده ۸ «آیین‌نامه حمایت از شهود و مطلعان» به قاضی این صلاحیت را می‌دهد که علاوه بر امکان «عدم مواجهه حضوری» شاهدان و مطلعان، بتواند در صورت وجود بیم خطر، از افشای اطلاعات مربوط به شاهدان و مطلعان برای طرف دعوا خودداری کند؛ هرچند این امر به نوعی در تعارض با حق طرف دیگر دعوا ناظر بر امکان جرح شهود و مطلعین باشد. اما قانون‌گذار سعی کرده است با حفظ «حق سوال» برای طرف دعوا مانع از تضییع حقوق او شود.

۲. جلوگیری از اقدامات تلافی جویانه

یکی از مهم‌ترین گروه‌های گزارش‌دهنده، اشخاصی هستند که در سازمانی مشغول به کارند که تخلف یا فساد در آن سازمان در حال وقوع است. طبیعی است اشخاصی که در محلی کار می‌کنند، زودتر از دیگران از وقوع تخلف آگاه خواهند شد و گزارش‌دهی آن‌ها از اهمیت خاصی برخوردار خواهد بود؛ چراکه گزارش بهنگام می‌تواند آثار مخرب فساد را تا حد زیادی بکاهد. گزارش انجمن بازرسان گواهی‌شده تقلب (Association of Certified Fraud Examiners) نشان می‌دهد که گزارش‌دهی کارمندان با ۵۱٫۵ درصد در جایگاه نخست و بالاتر از جایگاه مشتریان با ۱۷٫۸ درصد قرار دارد. نکته دارای اهمیت در این مقایسه آن است که مشتریان با آنکه بیشتر ذی‌نفع هستند، درصد کمتری از گزارش‌دهی را دارند و یکی از دلایل این موضوع آن است که کارمندان از آن نظر که آگاهی و اطلاعات بیشتری دارند، هرچند ذی‌نفعی کمتری از مشتریان دارند، اما از رهگذر داشتن اطلاعات و فهم اینکه تقلبی رخ داده است، گزارش‌های بیشتری را صورت داده‌اند. این امر نشان می‌دهد که به دلیل عدم تقارن اطلاعاتی، چه‌بسا مشتریان اصلاً متوجه تقلب نمی‌شوند و در نتیجه اقدام به گزارش‌دهی نمی‌کنند.



شکل ۱. (ACFE, 2016, p.26)

بنابراین با توجه به اهمیت یادشده، قانون‌گذار می‌بایست در راستای فعال‌سازی ظرفیت گزارش‌دهندگان تخلف، به این گروه از اشخاص توجه خاصی مبذول دارد. در قوانین و سیاست‌گذاری‌های کشورهای دیگر نیز می‌توان موارد متعددی را یافت که حمایت‌های خاصی را برای گزارش‌دهندگان داخلی تخلف در نظر گرفته‌اند. یکی از رایج‌ترین خطرهایی که گزارش‌دهندگان داخلی را تهدید می‌کند، اعمال تلافی‌جویانه‌ای است که از طرف همکاران و به‌خصوص رؤسای آن‌ها نسبت به این اشخاص صورت می‌گیرد. میسل (Miceli) و دورکین (Dorkin) اقدامات تلافی‌جویانه را این‌گونه تعریف می‌کنند: «عمل نامطلوب علیه شخص گزارش‌دهنده که جواب مستقیمی به عمل گزارش‌دهی او باشد» (Miceli, Dorkin, 2008, p.4). ساده‌ترین ابزار برای مقابله با اشخاص گزارش‌دهنده اخراج آن‌ها از کار بوده که در قوانین و سیاست‌گذاری‌های صورت گرفته می‌توان ملاحظه کرد که توجهی ویژه در راستای مقابله با این امر شده است. این نوع تهدید و توضیح سرنوشت گزارش‌دهندگان تخلف در کلام وینتن (Vinten) به یک زنبور تشبیه شده است که تنها یک نیش دارد و استفاده از آن نیش می‌تواند باعث مرگ خود او شود (Vinten, 1992, p.44-48).

باراک اوباما در اکتبر ۲۰۱۲ آیین‌نامه ۱۹ سیاست‌گذاری ریاست‌جمهوری (PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE/PPD-19) را به حمایت از گزارش‌دهندگان تخلفی که به اسناد طبقه‌بندی شده دسترسی دارند اختصاص داده است. این قانون اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگانی که به اسناد طبقه‌بندی شده دسترسی داشته‌اند، ممنوع می‌کند و سازوکارهایی را در این راستا ارائه می‌دهد. این آیین‌نامه از مسئولان بخش‌های امنیتی می‌خواهد که طی ۲۷۰ روز از تاریخ ابلاغ آیین‌نامه، گزارش خود را در خصوص ایجاد فرایندی که کارمند بتواند نسبت به عمل تلافی‌جویانه رئیس خود تجدیدنظرخواهی کند، به رئیس اطلاعات ملی ارائه دهد (PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE, 2012, p.2).

در این راستا می‌توان به قوانین حمایتی دیگری نیز اشاره کرد. در بخش ۸۰۶ قانون سربانز اکسلی (Sarbanes-Oxley) مقرر شده است: کارمند می‌باید در جایگاه قبلی خود که به علت تبعیض از آن محروم شده است، تثبیت شود. قانون یادشده حمایت گزارش‌دهندگان در بخش خصوصی را نیز شامل می‌شود (Sarbanes-Oxley Act, 2002). در سال ۱۹۷۸م قانون اصلاح خدمات مدنی (The Civil Service Reform Act) اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگان را جرم‌انگاری کرده، فرایندی را برای رفع اثر از اخراج کارمندان ایجاد کرده است. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان مصوب ۱۹۸۹م نیز اختیار مدیران نسبت به اخراج گزارش‌دهندگان را محدود کرده است (TING, 2006, p.5).

سازمان شفافیت بین‌الملل معتقد است که حمایت از گزارش‌دهندگان در مقابل عمل

تلافی جویانه، افشای تخلف را تسهیل کرده، موجب ایجاد فضای کاری پاسخگو می‌شود و بیان می‌دارد این حمایت امری کاملاً پذیرفته شده است. برای اثبات این مقبولیت در سطح بین‌الملل می‌توان به کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد فساد اشاره کرد (Transparency International, 2013). ماده ۳۳ کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد (The UN Convention against Corruption (UNCAC) که ایران نیز در سال ۱۳۸۴ش به آن پیوسته است، بیان می‌دارد: «هر کشور عضو، گنجاندن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هرکسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعتی مربوط به جرائم احراز شده بر اساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش دهد، در برابر هر رفتار غیرقابل توجیه در نظام حقوقی داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد» (کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، ۲۰۰۲م). بند ۸ ماده ۳ کنوانسیون ضد فساد کشورهای آمریکایی (The Inter-American Convention Against Corruption) نیز الزامی برای کشورهای عضو ایجاد می‌کند تا متناسب با ساختار داخلی کشورشان حمایت لازم برای گزارش‌دهندگان که با حسن نیت فساد را گزارش می‌دهند، ایجاد کنند (The Inter-American Convention Against Corruption, 2003). ماده ۹ کنوانسیون ضد فساد شورای حقوق مدنی اروپا (The Council of Europe Civil Law Convention on corruption)، ماده ۵ کنوانسیون پیشگیری و مبارزه با فساد اتحادیه آفریقا (The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption)، ماده ۳ برنامه ضد فساد آسیا و اقیانوسیه (The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific) و ماده ۴ پروتکل ضد فساد جوامع توسعه جنوب آفریقا (The Southern African Development Community Protocol Against Corruption) نیز به این موضوع پرداخته‌اند.

ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، دولت را به حمایت از «اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده» اطلاعاتی در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند مکلف کرده، شیوه‌های «عدم افشای اطلاعات»، «فراهم آوردن موجبات انتقال افراد به محل مناسب دیگر» و «ممنوعیت رفتار تبعیض‌آمیز» را به‌عنوان این اقدامات حمایتی بر شمرده است. اما مطابق تبصره این ماده، اشخاص یادشده زمانی مشمول این حمایت‌ها می‌شوند که اطلاعات آن‌ها «صحیح» و «اقدامات آن‌ها مورد تأیید مراجع ذیصلاح» باشد. نکته آنجاست که برابر این مقرر در بازه زمانی بین ارائه اطلاعات تا تأیید صحت اطلاعات چنین حمایت‌هایی وجود نخواهد داشت و در صورتی که از لحاظ زمانی تأیید صحت اطلاعات طولانی شود، عملاً با تأخیر ارائه این حمایت‌ها بی‌فایده شدن آن‌ها رخ خواهد داد. در ماده ۹ قانون «حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر» نیز برای افرادی که با سوءاستفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، توبیخ، کسر حقوق و سایر موارد مشابه مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند،

محکومیت اداری در نظر گرفته است که می‌تواند نوعی جلوگیری از اقدامات تلافی‌جویانه باشد؛ هرچند نیاز است به صورت جامع و تفصیلی در نظام حقوقی ایران به این سازوکار توجه شود.

۳. جبران خسارت

در فرایند گزارش‌دهی این امکان وجود دارد که آسیب‌هایی به شخص گزارش‌دهنده وارد شود. این آسیب‌ها می‌تواند از طرف اشخاص مختلف و همچنین از جنبه‌های متفاوتی باشد. در همین راستا جبران خسارت به گزارش‌دهندگان امری ضروری است. ماده ۳۵ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو، اقدامات ضروری را طبق اصل قانون داخلی خود اتخاذ خواهد نمود تا تضمین کند افراد یا واحدهایی که در اثر فساد متحمل زیان شده‌اند، حق دارند تا علیه اشخاصی که مسئول آن زیان هستند به منظور دریافت خسارت اقامه دعوی کنند». یکی از مصادیق مهم این ماده، اشخاص گزارش‌دهنده‌ای هستند که پس از گزارش‌دهی موضوع اعمال تلافی‌جویانه قرار می‌گیرند.

در خصوص گزارش‌دهندگان، آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم بسیاری متصور است که می‌تواند در یک طیف در نظر گرفته شوند. یکی از مصادیق آسیب‌ها که تا حدی غیرمستقیم است بحث عدم استخدام مجدد اشخاصی است که در سابقه خود گزارش‌دهی تخلف را داشته باشند. امری که یک گزارش‌دهنده بسیار از آن دردمند است، آن است که هیچ‌کس نمی‌خواهد شخصی را که پیش‌تر گزارش‌دهنده تخلف بوده استخدام کند (Glazer and Glazer, 1989, p.228). آلفورد (Alford) پس از مصاحبه با اشخاصی که دست به عمل گزارش‌دهی زده‌اند به نتیجه‌ای مشابه این امر می‌رسد؛ بنابراین می‌توان به‌عنوان حمایت‌های خاص از اشخاص گزارش‌دهنده، این عدم استخدام را در نظر گرفته، سازوکارهای قانونی متناسب با این امر را ارائه داد (Alford, 2001, p.18).

در نظام حقوقی ایران ماده ۱ قانون «مسئولیت مدنی» به‌طور عام موارد جبران خسارت را پوشش می‌دهد، اما آنچه در خصوص جبران خسارت نسبت به گزارش‌دهندگان تخلف مد نظر است، فراتر از قواعد عمومی ناظر به جبران خسارت بوده و این وظیفه طبق تبصره ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری به وزارت اطلاعات سپرده شده است تا با همکاری وزارت دادگستری قواعد مربوط به «نوع و میزان جبران خسارت» گزارش‌دهندگان را تهیه کند. در حال حاضر نسبت به نحوه جبران خسارت گزارش‌دهندگان، مطابق ماده پیش‌گفته این حق به رسمیت شناخته شده است که در صورت عدم امکان جبران فوری خسارت از ناحیه واردکننده خسارت، دولت این خسارت را جبران کند و خود جانشین زیان‌دیده شده، از واردکننده خسارت این مبلغ را مطالبه نماید.

۴. تسهیل ورود به دادرسی

یکی از پرسش‌های مطرح در خصوص حمایت از اشخاص گزارش‌دهنده، آن است که آیا برای این اشخاص فرایند خاص دادرسی در نظر گرفته خواهد شد؟ فعال‌سازی این اشخاص در چه سطحی خواهد بود؟ آیا این اشخاص می‌توانند خود با اینکه در زمینه‌ای که گزارش می‌دهند به‌طور مستقیم ذی‌نفع نیستند، شروع‌کننده دعوا باشند؟ روال عادی آن است که با اعلام جرم، دادستان در صورتی می‌تواند تعقیب کیفری را آغاز نماید که اولاً شروع به تعقیب آن، منوط به شکایت شاکی خصوصی نباشد و ثانیاً اعلام جرم از سوی کسی صورت گیرد که خود وقوع آن را دیده باشد (خالقی، ۱۳۹۳، ص ۴۸).

بنابراین همان‌طور که ملاحظه می‌شود، شروع دادرسی به تأیید اولیه دادستان وابسته است و شخص گزارش‌دهنده در حالتی که ذی‌نفع نیست نمی‌تواند خود مستقیماً از آن نظر که تخلفی در حال آسیب زدن به حقوق عامه است دعوایی را علیه دیگری اقامه کند. در مقابل، حالتی است که شخص گزارش‌دهنده خود بتواند به‌عنوان طرف دعوا ورود کند و در جایگاه خواهان قرار گیرد.

در این خصوص باید به فرایند «کی تم» (qui tam) در قوانین امریکا اشاره شود که اجازه می‌دهد که شخص گزارش‌دهنده خود به‌عنوان طرف دعوا شروع‌کننده یک دادرسی باشد. «کی تم» مخفف یک عبارت لاتین است به معنای «هرکسی آن‌گونه که پادشاه برای خود اقامه دعوا می‌کند، اقامه دعوا کند» (Carson et al. 2008, p.2). توماس ال. کارسون (Thomas L. Carson) بیان می‌دارد که با تصویب قانون «مطالبات غیرقانونی» (The False Claims Act) در سال ۱۸۶۱م برای پیشگیری از سوءاستفاده‌های گسترده پیمانکاران تأمین‌کننده وزارت دفاع در دوره جنگ داخلی امریکا فرایندی به نام «کی تم» به‌کار گرفته شد که فراخوانی بود نسبت به اشخاص خصوصی که تقلب‌های پیمانکاران در مقابل دولت را برملا کرده، خود طرح دعوا کنند (Carson et al, 2008, p.2). قانون «مطالبات غیرقانونی» به قانون «لینکلن» (Lincoln law) مشهور است که مبتنی بر فرایند «کی تم» می‌باشد (Bowers et al, 1999, p.251). به‌طور کلی قانون «مطالبات غیرقانونی» زمانی مورد عمل و استناد قرار می‌گیرد که اموال دولت فدرال و - اگر در خصوص ایالت‌ها باشد - اموال ایالتی در میان باشد. منشأ شکل‌گیری این قانون که ناظر به جلوگیری از تقلب پیمانکاران در مقابل دولت است نیز مؤید این امر است؛ بنابراین همان‌گونه که ملاحظه می‌شود محدود کردن این فرایند به حوزه‌های خاص و مهم، یکی از راه‌های جلوگیری از ایجاد تراکم پرونده‌های قضایی در کنار سایر شیوه‌های صحت‌سنجی و ایجاد مسئولیت برای گزارش‌های غلط است.

نظام تشویق

یکی از ابزارهای مهم و کارآمد در راستای ایجاد انگیزه هدفمند اشخاص برای گزارش‌دهی در خصوص فساد، افزایش منفعتی است که آن‌ها می‌توانند از طریق بر ملا کردن فساد کسب کنند. یکی از کارویژه‌های حاکمیت آن است که بتواند قانون‌گذاری را به نحوی سامان دهد که منفعت اشخاص در مقابله با فساد قرار گیرد و از سویی دیگر، تبانی بر فساد را با سازوکارهای تقنینی متزلزل سازد. یکی از نقاط مهم و حساس که می‌توان منفعت اشخاص را در مقابله با فساد قرار داده و از طرف دیگر، تبانی بر فساد را متزلزل سازد، موضوع گزارش‌دهندگان تخلف است. زمانی که اشخاص بدانند در صورت گزارش‌دهی فساد می‌توانند درصدی از جزای نقدی شخص مجرم را به‌عنوان پاداش از آن خود کنند، به‌نوعی منفعت آن‌ها در مقابله با فساد قرار گرفته است و از سویی دیگر در مقام تبانی بر فساد هریک از شریکان فساد می‌تواند با خود ارزیابی کند که اگر اطلاعات مربوط به فساد را در اختیار مقامات تعقیب‌کننده قرار دهد و به‌واسطه آن از پاداش قابل توجهی بهره‌مند شود، چه‌بسا سود بیشتری خواهد کرد تا اینکه شریک جرم بماند. این انگیزه زمانی که شریکان فساد بر مسئله‌ای اختلاف می‌کنند، تشدید می‌شود؛ به این نحو که شخصی که خود یکی از طراحان فساد است و در هنگام همکاری در فساد به دلیل اختلافی در مقام انتقام‌جویی برمی‌آید و اطلاعات فساد را در اختیار مقامات تعقیب‌کننده قرار می‌دهد، در نظر می‌گیرد که از این طریق پاداشی نیز به‌دست خواهد آورد و سرانجام ملاحظه می‌شود که با این سازوکار، تبانی بر فساد متزلزل می‌شود و شریکان فساد سخت‌تر می‌توانند به یکدیگر اعتماد کنند. در همین راستا مشاهده می‌شود که در قانون‌گذاری‌های اخیر در کشورهای مختلف، از جمله آمریکا، در خصوص اعطای پاداش‌ها، به گزارش‌دهندگان توجه خاصی شده و از این رهگذر آمارها نشان می‌دهد که تعداد گزارش‌دهی نیز رشد معناداری داشته است. رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا در گزارش رسمی خود به کنگره این‌گونه بیان می‌دارد: «کمیسیون از زمان اجرایی شدن قوانین جدید در خصوص گزارش‌دهندگان در آگوست ۲۰۱۱، بیش از ۵۴ میلیون دلار به ۲۲ گزارش‌دهنده داده است. در سال مالی ۲۰۱۵م بیش از ۳۷ میلیون دلار به‌عنوان پاداش برای دادن گزارش‌های موثقی که به تعقیب ثمربخش کمیسیون انجامیده، اعطا شده است». در سال ۲۰۱۲م سرویس درآمد داخلی آمریکا (The Internal Revenue Service (IRS)) ۱۰۴ میلیون دلار به‌عنوان پاداش به کارمند سابق بانک سوئیسی «یوبی‌اس» به دلیل گزارش‌دهی فرار مالیاتی شهروندان آمریکایی از طریق این بانک داده است (Ventry, 2014, p.1). بر اساس گزارش سالیانه سازمان بورس و اوراق بهادار آمریکا، تعداد گزارش‌دهندگان تخلف پس از اجرایی شدن قوانین انگیزشی و حمایتی مطابق جدول زیر رشد داشته است:

سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵
تعداد گزارش دهنده	۳۳۴	۳۰۰۱	۳۲۳۸	۳۶۲۰	۳۹۲۳

(U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2015, p.15)

همان‌طور که اعطای جایزه می‌تواند برای تحریک هدفمند انگیزشی استفاده شود، می‌توان با کاستن از جایزه، موانع یک گزارش کارآمد را کنترل کرد. گاهی نیز از میزان جایزه کاسته می‌شود؛ به دلیل آنکه قانون‌گذار می‌خواهد گزارش‌دهنده را از آن نظر که خود یکی از اعضای گروه متخلف بوده است، تنبیه کند، اما از سویی می‌خواهد انگیزه کافی برای گزارش‌دهی این شخص حفظ شود. بنابراین لازم است موازنه‌ای بین ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی و از سویی دیگر، تنبیه او ایجاد شود. تأخیر در گزارش‌دهی باعث از بین رفتن قسمتی از مستندات و یا کاهش کارآمدی گزارش می‌شود. بنابراین منطقی است که قانون‌گذار در راستای جلوگیری از گزارش‌دهی با تأخیر این امر را از عوامل کاهش‌دهنده جایزه قرار دهد. در گزارش سال ۲۰۱۵ م نهاد گزارش‌دهندگان تخلف به کنگره آمریکا آمده است: «تاکنون حدود ۲۰ درصد از جایزه‌ها به دلیل تأخیر کاهش داده شده است» (U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION, 2015, p.18)

مطابق بخش «21F» قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا جایزه به این اشخاص تعلق نمی‌گیرد:

- اشخاصی که عضو این دستگاه‌ها باشند: الف) سازمان‌های نظارتی ب)، وزارت دادگستری، پ) سازمان‌های خودتنظیم‌کننده، ت) بخش نظارت و حسابرسی شرکت‌های دولتی، ث) سازمان‌های تضمین‌کننده اجرای قانون.
- گزارش‌دهنده‌ای که اطلاعاتش را از طریق حسابرسی اظهارنامه‌های مالی به‌دست آورده باشد.
- گزارش‌دهنده‌ای که نتواند اطلاعات را مطابق شکل قانونی که کمیسیون درخواست کرده است، به این نهاد ارائه دهد (240-21F3 US Code).

در نظام حقوقی ایران، بند «الف» ماده ۲۶ قانون «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مقرر می‌دارد که مدیران، کارکنان و اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف یادشده در این قانون شوند، مشروط بر آنکه تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود، مطابق آیین‌نامه اجرایی این ماده پاداش داده می‌شوند. ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری در این راستا پاداش‌هایی همچون اعطای تقدیرنامه یا حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی در شرایط برابر را در نظر گرفته است که با توجه به

آسیب‌های ناشی از گزارش‌دهی به‌نظر می‌رسد نمی‌تواند انگیزه لازم را برای این عمل ایجاد کند و از این جهت نیازمند تجدیدنظر است.

از سویی در بند «و» ماده ۸ آیین‌نامه «پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» صلاحیت اختیاری برای دستگاه‌های اجرایی قرار داده شده است تا بتوانند حداکثر به ۴۰ درصد از بازرسانی که در کشف موارد تخلف خدمت برجسته‌ای ارائه دهند به میزان یک ماه حقوق و مزایا به آن‌ها پاداش داده شود. اما به‌نظر می‌رسد اگر این پاداش به‌عنوان صلاحیت تکلیفی برای دستگاه‌ها وضع می‌شد و همچنین میزان پاداش با میزان فساد کشف‌شده متناسب بود، می‌توانست کارآمدی بیشتری داشته باشد. نقد دیگر بر «محدودیت» این مقررہ وارد است؛ از آن نظر که محدود شدن این پاداش به بازرسان نمی‌تواند انگیزه عمومی برای گزارش‌دهی ایجاد کند و از این حیث این مقررہ کارآمدی بایسته را ندارد.

۱. شرایط پاداش‌دهی گزارش

یکی از موضوعات دارای اهمیت تقنینی در راستای تشویق گزارش‌دهندگان، تعیین شرایطی است که در صورت وجود آن، قانون اقدامات تشویقی خود را شامل شخص گزارش‌دهنده خواهد کرد. یکی از مصادیق این شرایط آن است که آیا شخص گزارش‌دهنده برای آنکه مشمول پاداش شود باید به سازمان مشخص شده در قانون مربوطه گزارش بدهد یا به مقام مافوق خود؟ در تجربیات بین‌الملل می‌بینیم که در مقام اجرا در این خصوص مشکلاتی ایجاد شده و آرای متناقض دادگاه‌ها تصدیق‌کننده این ادعا است. در پرونده «برمان علیه نئوگیلوی» (Berman v. Neo@Ogilvy LLC)، قاضی حوزه دوم قضایی معتقد بود که گزارش تخلف از سوی شخص گزارش‌دهنده به مقام مافوق خود، صرف نظر از اینکه شخص گزارش‌دهنده به کمیسیون گزارش‌دهندگان تخلف که قانون آن را تعیین کرده است، گزارش داده باشد یا نباشد، باید تحت حمایت قانون قرار گیرد. این درحالی بود که قاضی حوزه پنجم قضایی این شخص را از آن نظر که به کمیسیون مربوطه گزارش نداده بود، مشمول حمایت‌های خاص گزارش‌دهندگان نمی‌دانست (United States Court of Appeals, 2015).

یکی دیگر از شرایط مشمولیت در نظام تشویق ارائه اطلاعات به «شکل» و «روش» تعیین‌شده در قانون است. این سیاست در راستای تسهیل رسیدگی به گزارش‌ها از طریق دسته‌بندی گزارش‌ها و حتی در مواردی رسیدگی گروهی به موارد مشابه است. در صورتی که گزارش به شکل و روش معین‌شده نباشد، به‌طور کامل از فرایند رسیدگی خارج شده، به گزارش‌دهنده ناظر به این امر باید اطلاع داده شود تا به شکل مورد نظر گزارش را ارائه دهد تا در نهایت امکان رسیدگی سازمان‌یافته‌تری فراهم آید.

دیگر آنکه تمام الزامات سازمانی که به گزارش رسیدگی می‌کند باید رعایت شود. این الزامات شامل موارد زیر است:

- در صورتی که سازمان مطالبه شهادت کند این امر باید انجام شود.
 - افزون بر اطلاعات، تمام همکاری‌های مورد نیاز برای استفاده از اطلاعات صورت گیرد.
 - تمام اقداماتی که سازمان در نظر دارد، از طرف شخص گزارش‌دهنده انجام شود.
 - امضای موافقت‌نامه حفظ محرمانگی ناظر به اطلاعاتی که شخص گزارش‌دهنده در طی همکاری با سازمان و در فرایند تعقیب به دست می‌آورد (240.21F-8 US Code).
- در نظام حقوقی ایران به‌طور تفصیلی به شرایط پاداش‌دهی پرداخته نشده و تنها به کلیت امر اشاره شده است؛ برای مثال در بند «الف» ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، شرط «ثابت شدن تخلف در مراجع صالح» را تنها شرط مشمولیت پاداش برشمرده است. تبصره ۳ از ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۲۶ قانون یادشده نیز شرایط پاداش را بیان نمی‌کند و تعیین تکلیف این امر را که چه اشخاصی مشمول پاداش می‌شوند به پیشنهاد مدیر ذی‌ربط و تأیید بالاترین مقام دستگاه اجرایی واگذار می‌کند و به نظر می‌رسد این امر در عمل با عدم تعیین شرایط به‌صورت تفصیلی در حوزه «صلاحیت اختیاری» مدیر ذی‌ربط و بالاترین مقام دستگاه اجرایی قرار داده شده است.

۲. ویژگی اطلاعات مشمول تشویق

یکی از معیارهای مهم در رسیدگی به گزارش‌های تخلف و اعمال حمایت‌های خاص و اعطای پاداش به گزارش‌دهندگان، کیفیت اطلاعاتی است که از سوی اشخاص گزارش‌دهنده در اختیار مقامات صالح برای رسیدگی قرار داده می‌شود. در قسمتی از قانون «بورس و اوراق بهادار» امریکا که موضوع پاداش گزارش‌دهندگان و قواعد ناظر بر آن را مطرح می‌کند، ویژگی‌هایی را برمی‌شمارد که در صورت وجود آن‌ها در اطلاعات ارائه‌شده، این گزارش مورد حمایت خاص قانون قرار گرفته، مشمول تشویق نیز می‌شود:

- ارائه اطلاعات داوطلبانه باشد؛ به این معنا که شخص گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را پیش از آنکه از طرف مقامات صالح همچون دادستان مورد تحقیق، تعقیب یا بازجویی قرار گیرد و یا قبل از هرگونه درخواستی، ارائه کند (D. Lipman, 2011, p.84).
- اطلاعات اصیل و برگرفته از اطلاعات و یا تحلیل مستقل شخص گزارش‌دهنده باشد و نیز ناشی از اطلاعات رسیدگی‌های قضایی یا اداری، گزارش‌های سازمانی و دولتی، حسابرسی‌ها و بازرسی‌ها و یا اطلاعات ناشی از رسانه‌ها نباشد (D. Lipman, 2011, p.84).

بنابراین اگر اطلاعات در پاسخ به استعلامات و درخواست قضایی باشد، هرچند همکاری

شخص گزارش‌دهنده در بالاترین سطح باشد، این اطلاعات مشمول پاداش نخواهد بود. ناظر به گزارش‌های سازمانی باید به این نکته توجه کرد که منظور گزارش‌هایی است که در راستای وظایف حسابرسی صورت گرفته و به‌طور طبیعی در راستای کشف بوده است و این مورد شامل حسابرسی داخلی شرکت که برای آگاهی داخلی شرکت صورت می‌گیرد، نمی‌شود و دادن پاداش به حسابدار بانک سوئیزی «یوبی‌اس» که پیش‌تر توضیح داده شد، مؤید این ادعا است.

نتیجه

گزارش‌دهندگان تخلف می‌توانند نقش مؤثری در کارآمدی نظارت ایفا کنند. اثرگذاری مطلوب گزارش‌دهندگان مستلزم وجود حمایت‌های متعددی در سطوح مختلف است. حمایت‌های پیش‌بینی‌شده برای گزارش‌دهندگان، متناسب با شرایط اشخاص گزارش‌دهنده باید متفاوت باشد و وجود این تناسب از مؤلفه‌های مهم کارآمدی بستر عملکردی گزارش‌دهندگان خواهد بود. وجود این نوع حمایت‌ها مورد تأکید سازمان‌های بین‌المللی مبارزه با فساد قرار گرفته و در اسناد بین‌المللی مبارزه با فساد نیز تصریح شده است. نظارت گزارش‌دهندگان تخلف که از آن با عنوان «نظارت غیرمتمرکز» در مقابل «نظارت متمرکز» که از طرف سازمان‌هایی چون سازمان بازرسی کل کشور صورت می‌گیرد، نه به‌عنوان جایگزین نظارت متمرکز، بلکه به‌عنوان مکمل نظارت متمرکز عمل می‌کند.

کارآمدی گزارش‌دهندگان تخلف زمانی به منصفه ظهور خواهد رسید که بسترهای حقوقی لازم در دو جنبه ایجابی و سلبی فراهم باشد. بسترهای ایجابی زمانی ایجاد می‌شود که پاداش نقدی قابل توجهی از محل جزای نقدی حاصل از کشف جرم در راستای تحریک هدفمند انگیزشی در نظر گرفته شود. گزارش سازمان بورس و اوراق بهادار آمریکا در خصوص رشد بیش از ۱۰ برابری میزان گزارش‌دهی مؤثر، حاکی از اهمیت این پاداش‌های نقدی است. البته در عین در نظر گرفتن این‌گونه پاداش‌ها می‌باید سازوکارهای صحت‌سنجی در راستای تعدیل انگیزه مفراط در عمل گزارش‌دهی پیش‌بینی شود. بستر حقوقی از جنبه سلبی نیز آن است که گزارش‌دهندگان از اقسام خطرهایی که ممکن است آن‌ها را تهدید کند محفوظ بمانند. در این راستا باید توجه داشت که گزارش‌دهندگان داخلی که خود از کارمندان اداره‌ای هستند که تخلف در آن صورت می‌گیرد، در این حوزه نیازمند حمایت بیشتری هستند. تدابیر حمایتی از این گزارش‌دهندگان در مقابل اعمال تلافی‌جویانه- که اخراج از اداره می‌تواند یکی از این موارد باشد- از اهمیت بسزایی برخوردار است.

یکی از مؤثرترین راه‌ها برای پیشگیری از وارد شدن آسیب‌ها به شخص گزارش‌دهنده، حفظ هویت او و محتوای محرمانه اطلاعات افشاشده است. این حفظ هویت و محرمانگی باید ادامه

یابد و طولانی تر شدن آن مطلوب به نظر می‌رسد؛ بنابراین برای تضمین محرمانگی هویت و محتوای گزارش‌های اشخاص گزارش‌دهنده، باید ضمانت‌اجراه‌های مناسبی در نظام قانونی کشور در راستای پیشگیری از خطرهای ناظر بر گزارش‌دهی پیش‌بینی شود. از سویی دیگر سایر سازوکارهای حمایتی ناظر به آیین دادرسی در خصوص گزارش‌دهندگان تخلف نیز باید ارتقا یابد. تسهیل ورود گزارش‌دهندگان تخلف در دادرسی به‌عنوان طرف دعوا از جمله این موارد حمایتی است.

باتوجه به آنچه بیان شد، پیشنهاد‌های زیر برای فعال‌سازی ظرفیت گزارش‌دهندگان تخلف در نظام حقوقی ایران ارائه می‌شود:

- وضع قواعد تشویقی به شیوه‌های گوناگون و به‌طور خاص پاداش نقدی از محل جزای نقدی حاصل از کشف جرم.
- جهت‌دهی جرم‌انگاری به سمت جزای نقدی در راستای تأمین بستر پاداش‌دهی گزارش‌دهندگان تخلف.
- پیش‌بینی حمایت‌های خاص قانونی متناسب با شرایط گزارش‌دهندگان در حالت‌های مختلف.
- توجه خاص در وضع قوانین به گزارش‌دهندگان داخلی (کارمندان) به دلیل در معرض خطر اخراج بودن این دسته از گزارش‌دهندگان که امنیت شغلی آنان را به‌طور مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد و همچنین دسترسی و آگاهی بالای آنان به اطلاعات دقیق.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

کتاب‌ها و مقالات

۱. بولو، قاسم و اکبریان شورکایی، رضا (۱۳۹۶)، «بررسی رابطه تماشگری، قدرت شواهد و مسئولیت ادراک‌شده با احتمال گزارشگری تقلب»، حسابداری ارزشی و رفتاری.
۲. حمزه‌پور، مهدی (۱۳۹۶)، «سوت اعلام خطا یا سوت‌زنی، پدیده‌ای مغفول در ساختار کلان مدیریت کشور»، دومین کنفرانس سالانه مدیریت بر مبنای هوشمندی: پارادایم‌های نوین مدیریت در حوزه هوشمندی، دانشگاه تهران.
۳. خالقی، علی (۱۳۹۳)، آیین دادرسی کیفری، چ ۲۶، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۴. عریضی، حمیدرضا و منجوقی، نرجس (۱۳۹۲)، «رابطه برون‌گرایی و نورزگرایی با افشاگری

- تخلف سازمانی»، روانشناسی معاصر، ش ۸.
۵. لعل‌زاده، محسن (۱۳۹۴)، «مطالعه تطبیقی مشارکت بزه‌دیدگان در محاکم کیفری بین‌المللی اختصاصی با دیوان کیفری بین‌المللی»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۶.
۶. محسنی، فرید (۱۳۹۲)، «پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات»، دیدگاه‌های حقوق قضایی.

قوانین و آیین‌نامه‌ها

۷. آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، هیئت وزیران، ۱۳۹۳.
۸. آیین‌نامه اجرایی حمایت از شهود و مطلعان موضوع تبصره یک ماده ۲۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، رئیس قوه قضائیه، ۱۳۹۴.
۹. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، هیئت وزیران، ۱۳۸۳.
۱۰. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۱. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۴.
۱۲. قانون مجازات اسلامی، مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۲.
۱۳. قانون مسئولیت مدنی، کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین، مصوب ۱۳۳۹.
۱۴. کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.

ب) انگلیسی

کتاب‌ها و مقالات

15. Bowden, peter (2005), "A comparative analysis of whistleblower protection". Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference. Adelaide, 28–30 September.
16. Bowers, John, Mitchell, Jack, Lewis, Rubin (1999), "Whistleblowing: The New Law" (London: Sweet and Maxwell).
17. 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.
18. Case concerning Securities Whistleblower Incentives and Protection, United States Court of Appeals, Second Circuit, 2015 (Judgment of september 10).
19. CIPFA Code of Practice on Managing the Risk of Fraud and Corruption, (2014), managing the risk of fraud and corruption.

20. Clifford, Collin (2014), *Fraud and Corruption Prevention Policy and Whistleblower Mechanism*.
21. Dworkin, Terry (1998), "Responses to Legislative Changes": Corporate Whistleblowing Policies, *Journal of Business Ethics* 17:14.
22. Frederick D. Lipman (2011), *Whistleblowers: incentives, disincentives, and protection strategies*, John Wiley & Sons, Release Date: December 2011, ISBN: 9781118168486.
23. Glazer, Myron, Glazer, Penina Migdal (1989), *The whistleblowers: Exposing corruption in government and industry*. New York: Basic Books, <https://nationaldaycalendar.com/national-whistleblower-day-july-30/>.
24. Jane, Mary (2007), *Federal Whistleblower Laws and Regulations*. 3238 P Street, N.W., National Whistleblower Center Washington, D.C.
25. Jubb, Petter (1999), "Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation". *Journal of Business Ethics*, 21.
26. Kohn, Stephen (2011), *Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide To Doing What's Right And Protecting Yourself*. LyonsPress, ISBN 10: 0762763736, ISBN 13: 9780762763733
27. Martin, Brian (2008), *The whistleblower's handbook: how to be an effective resister*.
28. Miceli, Marcia, Near, Janet, Dworkin, Terry (2008), "Whistle-blowing in organizations". New York: Routledge.
29. Mitcham, John (eds.), (2005), *Encyclopedia of Science, Technology and Ethics*, Farmington Hills, MI; Macmillan Reference USA. Unger, S. H., 1994. *Controlling Technology: Ethics and the Responsible Engineer*, 2nd ED. New York, NY. Wiley. <http://www.osc.gov/intro.htm>
http://www.whistleblower.org.tcmlate_index.cfm
30. Nan, Wang (2011), "On Whistleblowing: From the View of Engineering Ethics" College of the Humanities and Social Sciences Graduate University of Chinese Academy of Sciences Beijing, China No. 14-cv-4626, 2015 WL 5254916 (2d Cir. Sept. 10, 2015), available at <http://www.sec.gov/whistleblower>.
31. Peters, Charles, Branch, Taylor (1972), *Blowing the Whistle: Dissent in the Public Interest* (New York: Praeger). <http://hdl.handle.net/10822/764039>.
32. Rothschild, Joyce, Terance, Miethe. (1999), "Whistle-blower disclosures and management retaliation". *Work and Occupations* 26.
33. Ting, Michael (2006), *Whistleblowing* (Department of Political Science and SIPA Columbia University). Available online at <http://escholarship.org/uc/item/3nb657ts>.
34. Transparency International. (2013), "Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption". http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2_014/documents/libe/dv/ti_report_/ti_report_en.pdf
35. Tweedie, Brendan (2010), *Whistle Stop: The Suppression of Whistleblowing in The Canadian Government* (Thesis), Windsor, Ontario, Canada.

36. U.S. Securities and Exchange Commission (2015), 2015 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program.
37. United Nations Office on Drugs and Crime (2004), Anti-Corruption Toolkit. 'The Global Programme against Corruption'. Vienna.
38. Vaughn, Robert (2012), Edward Elgar publishing limited, University of Washington College of law.
39. Ventry, Dennis. (2014), Not Just Whistling Dixie: The Case for Tax Whistleblowers in the States Villanova Law Review, 59(3). Available online at <http://escholarship.org/uc/item/1nm572qk>.
40. Vinten, Gerald (1992), "Whistle blowing: Corporate help or hindrance? Management Decision" 30.
41. Vogel, Dieter (1974), "The Politicisation of the Corporation", Social Policy 5:1.
42. Wheatland, Ben (2016), Whistleblowing Mechanisms in Municipalities, Anti-corruption Helpdesk, providing on-demand research to help fight corruption, Transparency International.

قوانین

43. Sarbanes-Oxley Act of (2002), Congress, U.S. <http://news.findlaw.com/cnn/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>.
44. Presidential Policy Directive/PPD-19 (2012), Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information.
45. Securities Exchange Act of (1934), Congress, U. S. <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf>
46. The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, July 2003.
47. The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, November 2001, ADB/OECD.
48. The Council of Europe Civil Law Convention on corruption, ETS No.174, 2003.
49. The Inter-American Convention Against Corruption, March (1996), adopted by the member countries of the Organization of American States
50. The Southern African Development Community Protocol Against Corruption, 2001.
51. The UN Convention against Corruption (UNCAC), 2003.