

مطالعه‌ی تطبیقی قاعده‌ی ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی فساد و سازکارهای حقوقی برای تحقق آن^۱

محمد رضا قاسمی^۲

سید محمد مهدی غمامی^۳

چکیده

یکی از مؤلفه‌های محوری در برنامه‌های مبارزه با فساد، مشارکت مردمی است و از مهم‌ترین مصادیق این نوع مشارکت، گزارش‌دهی تخلف است که منجر به کشف اولیه‌ی تخلف می‌شود. «قاعده‌ی ایجاد انگیزه» از مؤلفه‌های مهم در ترغیب مردم به گزارش‌دهی فساد است. این مقاله در پاسخ به این پرسش که با کدام سازکارهای حقوقی می‌توان انگیزه‌ی لازم برای گزارش‌دهی تخلف را ایجاد کرد، با رویکرد تطبیقی به معرفی این سازکارها می‌پردازد. نتیجه آن که، اتخاذ اقدامات سلبی در راستای حذف موانع گزارش‌دهی مانند حفظ محرمانگی هویت گزارش‌دهنده و پیش‌گیری از اقدامات تلافی‌جویانه علیه وی از اهمیت زیادی برخوردار است؛ ضمن این که اقدامات ایجابی با تأکید بر سازکارهای حمایتی و تشویقی مورد نیاز است.

واژگان کلیدی: گزارش‌دهی، نظارت، فساد، مشارکت مردمی، شفافیت.

۱. تاریخ دریافت مقاله ۱۳۹۶/۹/۹، تاریخ پذیرش مقاله ۱۳۹۶/۱۲/۲.

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، نویسنده‌ی مسؤول:

Rezaghaseemi7228@gmail.com

۳. دکتری حقوق عمومی، استادیار حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

درآمد

یکی از حقوق مردم، برقراری عدالت در جامعه است و از این حیث مردم مخاطب آیات اجتماعی و سیاسی قرآن قرار گرفته‌اند. خداوند عموم به تعبیر مختلف مردم را برای اقامه‌ی عدالت مخاطب قرار داده است و از جمله‌ی این تعبیر، «لَيَقُومَنَّ النَّاسُ بِالْقِسْطِ»^۱ و «كُونُوا قَوَّامِينَ بِالْقِسْطِ»^۲ می‌باشد. بنابراین در این راستا باید بستری فراهم باشد تا عموم مردم برای برقراری عدالت و مقابله با موانع آن که می‌تواند به صورت انواع فسادها و تخلفات رخ دهد اقدام کنند. با پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی و ارگانیکی شدن هم‌بستگی اجتماعی، ضرورت ایجاد بسترهای اقدام نظام‌مند شهروندان بیش از پیش به عنوان یک استلزام جامعه‌ی متعالی در نظر می‌آید.

حلقه‌ی ابتدایی هرگونه اقدام علیه فساد و تخلف، آگاهی است؛ اما مشاهده می‌شود که با وجود آگاهی از فساد، اقدامی علیه آن صورت نمی‌گیرد. عدم اقدام گاه از آن جهت است که اشخاص آگاه از تخلفات، ذی‌نفعان تخلف هستند؛ اشخاصی هم که جزء حلقه‌ی ذی‌نفعان تخلفات نیستند، به لحاظ فقد انگیزه برای مقابله با تخلف، گزارش‌دهی نمی‌کنند. در این میان ضروری است که به بررسی چرایی عدم گزارش‌دهی این اشخاص پرداخت و عوامل موثر بر انگیزه‌ی آنان را بررسی کرد و به این پرسش پاسخ داد که چه موانع انگیزشی باعث می‌شود که اشخاص مطلع و غیر ذی‌نفع از فساد و تخلف، علیه آن گزارش‌دهی نکنند. در پاسخ می‌توان به تحلیل هزینه - فرصت گزارش‌دهی از سوی این اشخاص اشاره کرد. سازکارها و فرایندهایی که نظام حقوقی در خود تعبیه می‌کند، در تحلیل هزینه-فرصت شخص گزارش‌دهنده موثر خواهد بود. نظام حقوقی می‌تواند در دو پارادایم بر مؤلفه‌های ایجاد انگیزه برای شخص گزارش‌دهنده اثرگذار باشد؛ نخست آن که بستری مناسب و تسهیل شده در راستای گزارش‌دهی فراهم آورد؛ و دوم سازکارهایی ناظر بر نظام پاداش برای شخص گزارش‌دهنده است تا بتواند «تحریک هدف‌مند انگیزشی» را در جامعه‌ی مخاطب خود ایجاد نماید.

۱. حدید، آیه ۲۵

۲. نساء، آیه ۱۳۵

مقاله‌ی حاضر در صدد مطالعه‌ی تطبیقی این دو دسته از سازکارها در راستای ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی تخلف در نظام حقوقی ایران و دیگر نظام‌های حقوقی است و مطالب آن در دو بخش ارائه می‌شود. بخش نخست به تبیین قاعده‌ی ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی تخلف و ضرورت آن می‌پردازد؛ بخش دوم، سازکارهای تحقق قاعده را در دو مفهوم سلبی و ایجابی به بحث می‌گذارد. سازکارهای سلبی ناظر به اقدامات حمایتی به منظور ایجاد بستر مناسب برای گزارش‌دهی است و رفع موانع گزارش‌دهی را از طریق پیش‌گیری از وقوع خطرهای اقدامات تلافی‌جویانه نسبت به اشخاص گزارش‌دهنده تسهیل می‌نماید. سازکارهای ایجابی نیز ناظر به پاداش‌دهی گزارش‌دهنده است.

۱. تبیین قاعده‌ی ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی تخلف

اشخاص پیش از آن که دست به گزارش‌دهی بزنند، معادله‌ی هزینه - فرصت گزارش‌دهی علیه فساد را برای خود تحلیل می‌کنند و در صورتی که اقدامات حمایتی را ناکافی و تشویق‌های پیش‌بینی شده در قانون را نامتناسب ببینند، از این عمل پرهیز کرده و ترجیح می‌دهند که زندگی عادی و امن خود را در معرض خطر قرار ندهند. بنابراین در راستای استفاده از پتانسیل بالقوه‌ی این اشخاص، لازم است که اقدامات حمایتی (سلبی) در برابر خطرات برای این اشخاص در نظر گرفته شود و برای ایجاد انگیزه و تحریک هدفمند آنان در راستای گزارش‌دهی، پاداش‌های قابل توجهی (اقدامات ایجابی) تعیین گردد.

نظام پاداش‌دهی در راستای «تحریک هدفمند انگیزشی» برای جذب حداکثری گزارش‌های ناظر بر تخلف از اهمیت بالایی برخوردار است. در تجربه‌ی کشورهای دیگر می‌توان اثرگذاری قابل توجه نظام پاداش را به روشنی دریافت. طبق گزارش سالیانه‌ی کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا، تعداد گزارش‌دهندگان تخلف بعد از اجرایی شدن قوانین انگیزشی ناظر به نظام پاداش، رشد داشته است؛ به گونه‌ای که تعداد گزارش‌دهندگان که در سال ۲۰۱۱ میلادی ۳۳۴ نفر بوده، در سال ۲۰۱۲ به ۳۰۰۱ نفر و در سال ۲۰۱۳ بالغ بر ۳۲۳۸ نفر شده است.

به موازات نظام پاداش، اقدامات حمایتی در مقابله با خطراتی که گزارش‌دهندگان را تهدید می‌کند، عنصر مهمی در ایجاد انگیزه در جهت گزارش‌دهی است (Vaughn, 2012: 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 موثر از اشخاص گزارش‌دهنده موجب رویه‌ای مناسب برای گزارش‌دهی است (Wheatland, 2016: 1).

سیپفا^۱ پنج اصل کلیدی را برای مبارزه با فساد احصاء کرده است که جملگی آن‌ها کم یا بیش با گزارش‌دهی تخلف در ارتباط است. این پنج اصل کلیدی به شرح زیر است:

- ۱- پذیرش و تصدیق بدنه‌های مدیریتی برای مبارزه با فساد؛
 - ۲- شناسایی ریسک‌های مقابله با فساد؛
 - ۳- توسعه‌ی استراتژی متناسب ضد فساد؛
 - ۴- تامین منابع برای اجرای استراتژی‌ها؛
 - ۵- اقدام عملی در پاسخ به فساد صورت گرفته (CIPFA, 2014: 3).
- موارد دو، سه و چهار شامل سیاست‌گذاری در خصوص گزارش‌دهندگان می‌شود. یکی از زمینه‌های پرخطر در مبارزه با فساد، گزارش‌دهی آن است که نیازمند توسعه‌ی استراتژی‌های متناسب بوده و از طرفی به موازات توسعه‌ی استراتژی‌ها می‌بایست منابع اجرای استراتژی‌ها نیز تعیین شود.
- به اعتقاد اداره‌ی جرم و مواد مخدر سازمان ملل متحد^۲: «مردم معمولاً از تخلفات آگاه هستند اما می‌ترسند آن را اعلام کنند» هدف از حمایت گزارش‌دهندگان تخلف، تشویق آن‌ها از طریق حمایت در مقابل قربانی شدن، عزل و دیگر انواع اعمال تلافی‌جویانه است (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004: 125).

1. CIPFA

2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)



۲. سازکارهای تحقق قاعده

نظام‌های حقوقی به منظور ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی فساد از دو سازکار ایجابی (پاداش) و سلبی (مجازات) بهره می‌برند. به طور کلی سازکارهای مبتنی بر مجازات بیشتر در نظام‌های حقوقی دیده می‌شود. برای مثال در نظام حقوقی ایران ماده‌ی ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ مقرر می‌دارد: «هر یک از روسا یا مدیران یا مسوولین سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ که از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاهبرداری یا جرایم موضوع مواد ۵۹۹ و ۶۰۳ در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت‌دار قضایی یا اداری اعلام ننمایند، علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفصال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد». در نظام حقوقی فرانسه نیز استفاده از سازکار سلبی در راستای گزارش‌دهی فساد دیده می‌شود. ماده‌ی ۶۲ قانون مجازات فرانسه مصوب ۱۹۸۱ میلادی مقرر می‌دارد: «اگر شخصی از وقوع یا شروع به جنایتی اطلاع یابد و با وجود داشتن زمان کافی برای محدود کردن آثار جنایت یا جلوگیری از ارتکاب جرایم دیگر، مراتب را به اطلاع مقامات مسؤول نرساند، به مجازات حبس از یک ماه تا سه سال و جزای نقدی از ۳۶۰۰ تا ۳۰ هزار فرانک یا یکی از دو مجازات محکوم می‌شود». (دفتر معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴: ۴۸). در موارد معدودی نظام‌های حقوقی برای گزارش‌دهی تخلف پاداش در نظر گرفته‌اند. با توجه به رویکرد مقاله‌ی حاضر به طور تفصیلی‌تر به نظام پاداش خواهیم پرداخت و سازکارهای به کار گرفته شده در این خصوص را بررسی خواهیم کرد. روشن است که اقدامات ایجابی و پاداش‌دهی گام بعدی اقدامات سلبی است که به عنوان اقدامات رفع‌کننده‌ی موانع و ایجاد‌کننده‌ی بستر مناسب برای گزارش‌دهی می‌باشد. ابتدا به تبیین اقدامات سلبی که فراهم‌کننده‌ی بستر گزارش‌دهی می‌پردازیم و در گام بعد سازکارهای نظام پاداش را تبیین خواهیم کرد.

۲-۱. اقدامات سلبی (حمایتی و مبنایی)

در راستای تحقق قاعده‌ی ایجاد انگیزه، وجود بستر مناسب برای گزارش‌دهی و ایجاد اطمینان خاطر شخص گزارش‌دهنده از این امر که گزارش‌دهی نمی‌تواند خطراتی برای او ایجاد کند بسیار حائز اهمیت است. اقدامات سلبی آن دسته اقداماتی است که موانع گزارش‌دهی را برطرف می‌کند و این اقدامات را می‌توان حداقل الزامات در راستای تحقق قاعده‌ی ایجاد انگیزه دانست. اقدامات سلبی به نوعی فراهم‌کننده‌ی بستر گزارش‌دهی است. بعضی از اهم موارد اقدامات سلبی تحت عناوین «حفظ محرمانگی»، «پیش‌گیری از اقدامات تلافی‌جویانه» و «تسهیل مسیرهای گزارش‌دهی» است.

در نظام حقوقی ایران می‌توان اماراتی را دریافت که ناظر به قصد قوه‌ی مجریه برای فراهم کردن بستر حمایتی در راستای حمایت از گزارش‌دهندگان است. برای مثال در بند ح از بخش دوم «برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب ۱۳۸۲ هیات وزیران، وزارت اطلاعات مکلف شده است ظرف یک سال از تاریخ تصویب برنامه، لایحه‌ای ناظر به «حمایت از مخبران و شهود» تهیه نماید. ماده‌ی ۱۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد نیز مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیش‌گیری، کشف یا اثبات جرم و همچنین شناسایی مرتکب در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند».

از نکات مهم در راستای تأمین اقدامات حمایتی، اصل «تناسب» است؛ بدین معنا که میزان حمایت‌ها باید ناظر به وضعیت شخص گزارش‌دهنده باشد. برای حمایت از گزارش‌دهندگان می‌توان سطوح مختلفی را تعریف کرد. پیتز بدن^۱ از آن جهت که در نظر دارد تا آثاری در راستای اصل تناسب برای اشخاص گزارش‌دهنده مترتب سازد، در تعریف خود از گزارش‌دهندگان، آن‌ها را به دو دسته یعنی گزارش‌دهندگان از داخل سازمان و گزارش‌دهندگان خارجی تقسیم می‌کند

1. Peter Bowden

(Bowden, 2005: 2).

سطوح مختلف حمایت در کشورهای فدرال مانند آمریکا به طور طبیعی ناشی از قانون گذاری متعدد دولت فدرال و دولت ایالتی رخ می‌دهد. جین ماری^۱ بیان می‌دارد: سطوح مختلفی از حمایت که به گزارش‌دهندگان ارائه می‌شود می‌تواند بسیار مهم باشد؛ برای مثال، بعضی از قوانین فدرال برای گزارش‌دهنده مرور زمان سی روزه قرار داده است؛ در حالی که در سایر قوانین ایالتی، به گزارش‌دهنده شش ماه فرصت داده شده است تا ادعای خود را مطرح کند (Jane, 2007: 15).

سطوح مختلف حمایت در مصداق مذکور چه بسا هدفمند نباشد. تعریف سطوح مختلف حمایت در راستای متناسب کردن حمایت‌ها است و یکی از مهم‌ترین مصادیق آن، حمایتی است که به طور خاص برای گزارش‌دهندگان کارمند (داخلی) پیش‌بینی شده است. ملاحظه شد که یکی از مولفه‌های مهم در تعریف گزارش‌دهندگان، داخلی یا خارجی بودن گزارش‌دهنده است. از جهات اهمیت این موضوع، ارتباطی است که این مولفه با نحوه و میزان حمایت پیدا می‌کند. معمولاً گزارش‌دهندگان خارجی به نوعی ذی‌نفع هستند و نفع‌بری آن‌ها را می‌توان به عنوان یک مولفه‌ی انگیزشی در نظر گرفت و این نفع‌بری در معادله‌ی توازن بین هزینه و فرصت موثر خواهد بود. برای مثال، وقتی شهروند گزارش‌دهی تخلف در اداره‌ای را انجام می‌دهد که خدمات ناقصی به او ارائه کرده است، از آن جهت که خود به طور مستقیم با آن اداره تعامل داشته، از سلامت آن اداره بهره مستقیم می‌برد؛ اما کارمند اداره که فساد در آن صورت می‌گیرد، از عدم وجود فساد به طور مستقیم بهره نمی‌برد و حتی با گزارش‌دهی جایگاه اجتماعی و شغلی خویش را در خطر قرار می‌دهد و لذا نیازمند حمایتی مضاعف و متناسب با تهدیدهای احتمالی است. گزارش‌دهندگان داخلی از چنان اهمیتی برخوردارند که بعضی از نویسندگان محوریت تعریف گزارش‌دهندگان را کارمندان درون سازمانی قرار داده‌اند (See: Bouville, 2008: 1).

1. Jane Mary

۲-۱-۱. حفظ محرمانگی هویت

حفظ محرمانگی اطلاعات ناظر به هویت و مشخصات اشخاص گزارش دهنده، یکی از مهم‌ترین عوامل پیش‌گیری از ورود آسیب‌ها به این اشخاص است. در نظام حقوقی ایران پس از تصویب آیین‌نامه‌ی اجرایی تبصره‌ی ماده‌ی ۲۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری تحت عنوان آیین‌نامه‌ی «حمایت از شهود و مطلعان»، می‌توان گفت در این زمینه احکام مناسبی وجود دارد؛ اما با توجه به مطالعات تطبیقی می‌توان سازکارهای کارآمدتر و جامع‌تری پیشنهاد کرد.

مطابق آیین‌نامه‌ی پیش‌گفته، در صورتی که قاضی رسیدگی کننده بیم خطر در صورت افشای اطلاعات هویتی را احراز کند، می‌تواند از انعکاس و افشای این اطلاعات خودداری کند؛ هر چند که ابتداً حق طرفین برای شناسایی شاهد و مطلع مورد شناسایی قرار گرفته است؛ چرا که شناسایی این حق از جهتی زمینه‌ی جرح شهود را فراهم می‌کند و استلزام و بستر تامین عدالت برای طرف دیگر دعوا است و از این جهت است که در حالت عدم افشای اطلاعات، احراز «شرایط قانونی لازم برای ادای شهادت» به عنوان تکلیف قاضی رسیدگی کننده مورد تصریح قرار می‌گیرد (مواد ۸ و ۹ آیین‌نامه‌ی حمایت از شهود و مطلعان)^۱. در ادامه قانون‌گذار در راستای تامین هر چه بیشتر حفظ محرمانگی، بیان می‌دارد که مشخصات واقعی شاهد یا مطلع باید برای «واحد حمایت از امنیت شهود و مطلعان» که در هر حوزه‌ی قضایی زیر نظر رئیس آن حوزه تشکیل می‌شود، ارسال شود و از ثبت آن در پرونده خودداری گردد. واحد مذکور نیز به جای درج مشخصات، کد مخصوصی به شخص شاهد یا مطلع اختصاص می‌دهد که در تمام اوراق از آن کد استفاده می‌شود و احضار چنین مطلعانی صرفاً از طریق این واحد و ضابطان اختصاص یافته برای این

۱. ماده‌ی ۸ آیین‌نامه‌ی حمایت از شهود و مطلعان: «عدم مواجهه حضوری مذکور در بند الف ماده ۲۱۴ قانون، مانع از حق طرفین برای اطلاع از هویت و مشخصات شاهد یا مطلع نیست، مگر اینکه به نظر قاضی رسیدگی کننده بیم خطر در صورت افشای اطلاعات مذکور نیز وجود داشته باشد که در این صورت مقام قضایی باید از انعکاس و افشاء اطلاعات مذکور خودداری کند»؛ ماده‌ی ۹ آیین‌نامه: «عدم افشای اطلاعات، ناظر به تمامی مواردی است که موجب شناسایی شاهد یا مطلع یا خانواده وی می‌شود اعم از هویت، مشخصات خانوادگی محل سکونت، اشتغال، یا نوع فعالیت یا هر امر دیگر».

امر صورت خواهد گرفت (مواد ۲ و ۱۲ آیین‌نامه‌ی حمایت از شهود و مطلعان^۱). در خصوص تعارض‌های بین گزارش‌دهی تخلف و مواردی هم‌چون شرط محرمانگی موجود در قراردادهای استخدامی و یا قوانین ناظر بر دسترسی آزاد به اطلاعات، موارد دیگری باید مورد مذاقه قرار گیرد. استنفان کهن^۲ بر این نظر است که طبق قوانین موضوعه‌ی آمریکا قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات نمی‌توانند مبنایی برای دسترسی اشخاص ثالث به اطلاعات هویتی گزارش‌دهندگان تخلف باشند (Kohn, 2011: 15).

تاکید بر حفظ محرمانگی در حالی است که عده‌ای معتقدند محرمانگی هویت شخص گزارش‌دهنده مبنایی برای ارائه‌ی گزارش‌های بی‌پایه و اساس است که موجب هدررفت زمان سازمان‌های رسیدگی‌کننده به گزارش‌ها خواهد شد؛ چرا که در این صورت هیچ پاسخگویی از طرف شخص گزارش‌دهنده وجود نخواهد داشت (Latimer & Brown, 2008: 9). در این خصوص می‌توان محرمانگی را در مراحل مختلف در نظر گرفت. یک حالت، محرمانگی کامل گزارش است؛ به طوری که حتی سازمان تعقیب‌کننده نیز شخص گزارش‌دهنده را نشناسد. در فرض دوم، سازمان تعقیب‌کننده که گزارش‌ها را دریافت می‌کند، شخص گزارش‌دهنده را می‌شناسد اما مکلف به حفظ محرمانگی هویت نسبت به طرف‌های درگیر در پرونده است. به نظر می‌رسد که حالت اخیر مطلوب باشد؛ چرا که امکان تعقیب و کشف تخلف را بیش‌تر فراهم آورده هویت گزارش‌دهنده نیز حفظ می‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. ماده‌ی ۲ آیین‌نامه‌ی حمایت از شهود و مطلعان: «در هر حوزه قضایی، واحدی به‌عنوان «واحد حمایت از امنیت شهود و مطلعان» زیر نظر رئیس آن حوزه قضایی برای انجام امور مقرر در این آیین‌نامه ایجاد می‌شود؛ ماده‌ی ۱۲ آیین‌نامه: «مقام قضایی پس از تشخیص و اتخاذ تصمیم، به عدم افشای اطلاعات، مشخصات واقعی شاهد یا مطلع را بدون ثبت در پرونده به واحد مقرر در ماده ۲ این آیین‌نامه اعلام نموده و برگه‌ای با کد مخصوص دریافت می‌دارد که در تمامی اوراق بازجویی و صورت‌جلسات، این مشخصات ذکر خواهد شد. احضار چنین شاهد و مطلعی با دستور مقام قضایی صرفاً از سوی واحد مذکور و از طریق ضابطانی که برای این امر اختصاص خواهند یافت صورت می‌گیرد.»

۲-۱-۲. پیش‌گیری از اقدامات تلافی‌جویانه

بسیار محتمل است که گزارش‌دهندگان تخلف بعد از گزارش‌دهی خود به سازمان‌های ذی‌ربط، در معرض خطر اقدامات تلافی‌جویانه قرار گیرند. در مواردی که گزارش‌دهنده علیه اشخاص فرادست در سلسله‌مراتب اداری باشد، اقدامات تلافی‌جویانه می‌تواند به شکل اخراج یا انفصال از خدمت بروز کند. در این راستا بند ماده‌ی ۱۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد چنین مقرر می‌دارد: «هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مخبر، گزارش‌دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌نماید ممنوع است».

در کشور آمریکا، باراک اوباما رییس‌جمهور پیشین این کشور در اکتبر ۲۰۱۲ آیین‌نامه‌ی ۱۹ سیاست‌گذاری ریاست‌جمهوری^۱ را به حمایت از گزارش‌دهندگان تخلفی که به اسناد طبقه‌بندی شده^۲ دسترسی دارند اختصاص داده است. این قانون اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگانی که به اسناد طبقه‌بندی شده دسترسی داشته‌اند را ممنوع می‌کند و سازکارهایی را در این راستا ارائه می‌دهد. این آیین‌نامه از مسؤولان بخش‌های امنیتی می‌خواهد که ظرف مدت دوپست و هفتاد روز از تاریخ ابلاغ آیین‌نامه، گزارش خود را در خصوص ایجاد فرایندی که کارمند بتواند نسبت به عمل تلافی‌جویانه رئیس خود تجدید نظرخواهی کند، به رئیس اطلاعات ملی^۳ ارائه دهد (2: Presidential Policy Directive, 2012).

دیگر قانون حمایتی، بخش ۸۰۶ قانون سربانز-اکسلی^۴ است که مطابق آن، کارمند می‌باید در جایگاه قبلی خود که به خاطر تبعیض از آن محروم شده است تثبیت شود (Sarbanes-Oxley Act, 2002). قانون مذکور حمایت گزارش‌دهندگان در بخش خصوصی را نیز شامل می‌شود. در سال ۱۹۷۸ میلادی

1. Presidential Policy Directive/PPD-19

2. Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information

3. the Director of National Intelligence (DNI)

4. Sarbanes-Oxley

قانون اصلاح خدمات مدنی^۱ اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگان را جرم‌انگاری کرد و به منظور رفع اثر از اخراج کارمندان، فرایندی را ایجاد نمود. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان مصوب ۱۹۸۹ میلادی نیز اختیار مدیران نسبت به اخراج گزارش‌دهندگان را محدود کرده است (TING, 2006: 5).

از موضوعات مهم در خصوص حمایت از گزارش‌دهندگان، فشارها و انتقام‌جویی‌های جزئی مانند نام‌گذاری و لقب دادن به این اشخاص در اداره یا آزار زبانی (متلک‌گویی) دیگر اقداماتی است که می‌تواند موجب انزوای شخص گزارش‌دهنده شود. این فشارها گزارش‌دهندگانی وارد می‌شود که از داخل اداره عمل گزارش‌دهی را انجام می‌دهند. مارتین مایر در هندبوک گزارش‌دهندگان تخلف بیان می‌کند: «طرز کردن و آزارهای جزئی بر خلاف آسیب‌های شدید هوشمندانه‌تر بوده و سخت‌تر کشف می‌شوند» (Brian, 2008: 14). برای پیش‌گیری از وقوع موارد مذکور، به کارمندی که دست به گزارش‌دهی موثق زده است این امکان داده می‌شود که در پست‌های سازمانی دیگری از همان سازمان یا سازمان‌های مرتبط ادامه خدمت دهد تا از این طریق از محیط سازمانی پیشین خود فاصله گیرد.

۲-۱-۳. مسیرهای گزارش‌دهی

یکی از مهم‌ترین بحث‌ها در خصوص فراهم کردن بسترهای گزارش‌دهی فساد، بررسی مسیرهای گزارش‌دهی و کیفیت و سهولت بهره‌مندی از این مسیرها است. در نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین روش گزارش‌دهی مردم برای مقابله با فساد، گزارش به دادستان به عنوان مدعی‌العموم است. مطابق ماده‌ی ۶۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ «هر گاه کسی اعلام کند که خود ناظر وقوع جرمی بوده و جرم مذکور از جرایم غیر قابل گذشت باشد، در صورتی که قرائن و اماراتی مبتنی بر نادرستی اظهارات وی وجود نداشته باشد، این اظهار برای شروع به تعقیب کافی است؛ هر چند قرائن و امارات دیگری برای تعقیب موجود نباشد». گفته شده است دادستان در صورتی می‌تواند تعقیب کیفری را آغاز کند که اولاً، شروع به تعقیب منوط به شکایت شاکی خصوصی نباشد؛ و ثانیاً، اعلام جرم توسط کسی

1. the Civil Service Reform Act

صورت گیرد که خود وقوع آن را دیده باشد (خالقی، ۱۳۹۳: ۴۸). بنابراین مهم‌ترین مسیر گزارش‌دهی عموم مردم در این ماده معرفی می‌شود که یکی از شرایط محوری آن، «ناظر» بودن شخص گزارش‌دهنده نسبت به جرم است و در صورتی که شخص گزارش‌دهنده ناظر جرم نبوده، صرفاً می‌تواند گزارش دهد و گزارش او به تنهایی نمی‌تواند موجب شروع به تعقیب شود؛ مگر آن که دلیلی بر صحت ادعا وجود داشته باشد و یا جرم از جرایم علیه امنیت باشد.

در کشور ایران برای شهروندان عادی اعلام وقوع جرم به مقامات ذی‌صلاح قضایی یا انتظامی، از مصادیق اعلام‌های غیررسمی است و بر خلاف مأمورین قانونی که اعلامات آنان جنبه‌ی رسمی و تکلیفی دارد، این نوع اعلام جرم جنبه‌ی رسمی ندارد (همان: ۴۴) بدین ترتیب مشارکت شهروندان در فرایند دادرسی کیفری از طریق اعلام وقوع جرم را مبتنی بر حس مشارکت آنان در اداره‌ی امور زندگی اجتماعی دانسته‌اند (حجتی، ۱۳۹۶: ۴۱).

در این خصوص می‌توان به فرایند «کی تم»^۱ در قوانین آمریکا اشاره کرد که اجازه می‌دهد شخص گزارش‌دهنده به عنوان طرف دعوا شروع کننده‌ی یک دادرسی باشد. «کی تم» مخفف یک عبارت لاتین به این معنا است که «هر کسی آن‌گونه که پادشاه برای خود اقامه‌ی دعوا می‌کند، اقامه دعوا کند» (Carson et al. 2008: 2).

به گفته‌ی توماس ال. کارسون^۲ با تصویب قانون «مطالبات غیرقانونی»^۳ در سال ۱۸۶۱ میلادی برای پیش‌گیری از سوء استفاده‌های گسترده‌ی پیمانکارانِ تامین کننده‌ی وزارت دفاع در دوره‌ی جنگ داخلی آمریکا، فرایندی به نام «کی تم» به کار گرفته شد که فراخوانی بود نسبت به اشخاص خصوصی که تقلب‌های پیمانکاران در مقابل دولت را برملا کرده و خود طرح دعوا کنند (Carson et al. 2008: 361). قانون «مطالبات غیر قانونی»

1. qui tam

2. Thomas L. Carson

3. The False Claims Act

به قانون «لینکلن»^۱ مشهور است که مبتنی بر فرایند «کی تم» می‌باشد (Bowers et al. 1999: 251). این قانون نسبت به اموال دولت فدرال و اموال ایالتی مورد عمل و استناد قرار می‌گیرد. منشا شکل‌گیری این قانون که ناظر به جلوگیری از تقلب پیمانکاران در مقابل دولت است نیز موید این امر است؛ بنابراین محدود کردن این فرایند به حوزه‌های خاص و حائز اهمیت، یکی از راه‌های جلوگیری از ایجاد تراکم پرونده‌های قضایی در کنار سایر شیوه‌های صحت‌سنجی و ایجاد مسؤولیت برای گزارش‌های غلط می‌باشد.

در نظام حقوقی ایران، افزون بر گزارش‌دهی مردم به دادستان که به عنوان مهم‌ترین مسیر گزارش‌دهی طرح شد، مسیرهای دیگری نیز وجود دارد. مطابق اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مردم می‌توانند نسبت به طرز کار هر یک از قوای سه‌گانه کتباً به مجلس شورای اسلامی شکایت کنند. مطابق ماده‌ی ۵ قانون نحوه‌ی اجرای اصل نودم قانون اساسی، «کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضاییه باشد رسیدگی می‌نماید». مسؤولان مربوطه مکلفند بر مبنای گزارش و شکایت مردم «پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اصل نود اعلام دارند»^۲؛ اما این مسیر شکایت برای مردم، از آن جهت که محدود به «طرز کار» قوا می‌باشد، در راستای مقابله با فساد به صورت عام کارگر نمی‌افتد.

مسیر دیگر در ایران، گزارش‌دهی تخلف به سازمان بازرسی کل کشور است. مطابق بند الف ماده‌ی ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان برای انجام وظایف محوله می‌تواند از توان مردمی استفاده کند. در این راستا، سامانه‌ی «شکایات و اعلامات»^۳ را راه‌اندازی کرده است. این سامانه دو مسیر را پیش‌روی شهروندان قرار می‌دهد. مسیر نخست، فرایند «شکایت» است که در این حالت ارائه‌ی اطلاعات ناظر به هویت الزامی است؛ اما در مسیر دوم که ناظر به ثبت

1. Lincoln law

۲. تبصره‌ی ماده واحدی قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم

3. <https://shekayat.bazresi.ir/index.htm>

«اعلام» است، ارائه‌ی اطلاعات مربوط به هویت اختیاری می‌باشد. این سامانه از آن جهت که «فراگیری» مناسبی را ارائه می‌دهد، مطلوبیت قابل قبولی دارد و تا حدی بستر مناسب برای گزارش‌دهی تخلفات را سامان داده است.

ایجاد این سامانه بر مبنای قانون یا آیین‌نامه‌ی خاصی نبوده و بر اساس رویه‌ی سازمانی شکل گرفته است و از این جهت می‌تواند بستر ساز انحراف باشد؛ به گونه‌ای که هیچ یک از شهروندان امکان مطالبه‌ی پاسخگویی از مسؤولان ذی‌ربط را نخواهند داشت و از این جهت نیازمند اصلاحاتی است.

۲-۲. اقدامات ایجابی (نظام پاداش)

در نظام حقوقی ایران به طور محدود برای مقابله با فساد و تخلف، پاداش در نظر گرفته شده است. قانون‌گذار در اغلب موارد مانند ماده‌ی ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ اشخاصی را مخاطب حکم خود قرار می‌دهد که وظیفه‌ی قانونی آن‌ها نظارت یا گزارش تخلف به مراجع ذی‌ربط است و در این امر اهمال کرده‌اند. در نتیجه قانون‌گذار با رویکرد مبتنی بر مجازات، با آن‌ها برخورد می‌کند. در موارد معدودی نیز قانون‌گذار با هدف ایجاد انگیزه برای مقابله با فساد، از پاداش بهره برده است. ماده‌ی ۲۶ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۸۷ برای مدیران، سرپرستان، کارکنان یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری شوند، تشویق‌هایی در نظر گرفته است، این تشویق‌ها طبق ماده‌ی ۲۶ آیین‌نامه‌ی اجرایی این قانون که در سال ۱۳۹۳ ابلاغ شده است، به شرح ذیل است:

الف - اعطای تقدیرنامه توسط بالاترین مقام اجرایی یا سایر مسؤولان ذی‌ربط شخص حقوقی؛

ب - اعطای یک گروه تشویقی یا طبقه و مانند آن؛

پ - حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی یا بالاتر در شرایط مساوی؛

ت - پرداخت وجه نقدی معادل دو ماه حقوق فرد در زمان پرداخت.

نحوه‌ی تشخیص این افراد، با پیشنهاد مدیر ذی‌ربط و تایید بالاترین مقام

اجرایی شخص حقوقی است.

پاداش نقدی مانع از اعمال سایر پاداش‌های این ماده نخواهد بود و هم‌زمان می‌تواند با هر یک از سه پاداش دیگر همراه باشد. از سویی با توجه به تبصره‌ی یک ماده‌ی ۳ آیین‌نامه‌ی اجرایی که مقرر می‌دارد «میزان تعیین شده در بند ت متناسب با نوع، میزان و اثرات جرم یا تخلف (فساد) تا شش ماه به تشخیص کمیته و یا مسؤولان ذی‌ربط شخص حقوقی قابل افزایش است»، می‌توان این تلقی را داشت که پاداش نقدی مزبور در بند ت، حداقل میزان پاداش نقدی است. اما ناظر به تبصره‌ی مذکور، این نقد وارد است که هیچ مشخصه‌ی کمی‌ای برای اعطای پاداش تعیین نکرده و صرفاً «نوع، میزان و اثرات» جرم را معیار تعیین پاداش مضاف بر میزان حداقل دانسته است. مشخصه‌ی کمی مانند درصد مشخصی از میزان «جزای نقدی» حاصل شده از جرم (در مواردی که جزای نقدی به عنوان مجازات جرم در نظر گرفته شده است) مفید به نظر می‌رسد.

نظام پاداش‌دهی این ماده از جنبه‌های مختلفی قابل نقد است. جنبه‌ی نخست، میزان فراگیری پاداش‌ها است. پرسش این است که:

- آیا این پاداش‌ها شامل اشخاص حقوق خصوصی نیز می‌شود؟

- آیا شهروندی که گزارش‌دهی موثر و موثقی می‌نماید موضوع پاداش‌ها قرار می‌گیرد؟

تبصره‌ی ماده‌ی ۲۶ مقرر می‌دارد که اشخاص مشمول بند د ماده‌ی ۲ که اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع قانون ارتقاء سلامت نظام اداری هستند، بر اساس آیین‌نامه‌ی اجرایی ماده‌ی ۲۶ مشمول پاداش‌های مادی و معنوی شوند؛ اما آیین‌نامه‌ی اجرایی موضوع بحث اشاره‌ای به پاداش مادی و معنوی اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی نمی‌کند و چهار نوع پاداش در ماده‌ی ۴ این آیین‌نامه، ناظر به شرایط کارمندان است. برای مثال اعطای تقدیرنامه توسط بالاترین مقام اجرایی شخص حقوقی و یا اعطای یک گروه تشویقی و حق تقدم در انتصابات و پرداخت وجه نقدی معادل دو ماه حقوق، همگی ناظر به اشخاص کارمند است و شامل حال عموم مردم نمی‌شود. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در نظام حقوقی ایران پاداش صرفاً ناظر به کارمندان است و قاعده‌ی ایجاد انگیزه ناظر به اشخاص عادی وجود ندارد.

۲-۳. نظام پاداش در آمریکا

در نظام حقوقی آمریکا قواعد حقوقی جامعی ناظر بر ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی تخلفات وضع شده و از این حیث به کارآمدی قابل توجهی در این زمینه دست یافته است. برای نیل به هدف ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهندگان تخلفات، پاداش‌هایی با ارزش مالی بالا پیش‌بینی شده 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 ۲۰۱۵ به تنهایی بیش از ۳۷ میلیون دلار به عنوان پاداش برای دادن گزارش‌های موثقی که منتهی به تعقیب ثمربخش کمیسیون شده است، اعطا گردیده است». در سال ۲۰۱۲ میلادی سرویس درآمد داخلی آمریکا ۱۰۴ میلیون دلار پاداش به کارمند سابق بانک سوئیسی «یو بی اس» به دلیل گزارش‌دهی فرار مالیاتی شهروندان آمریکایی از طریق این بانک اعطاء کرد (Ventry, 2014: 1). از این جهت لازم است قواعد ناظر به پاداش‌دهی این نظام مورد مطالعه قرار گیرد.

در نظام حقوقی آمریکا سازکار جامعی در راستای پاداش‌دهی به گزارش‌دهندگان تخلف در نظر گرفته شده است. قسمت (21F) از قانون «بورس و اوراق بهادار»^۱ به طور تفصیلی به موضوع اعطای پاداش به گزارش‌های علیه تخلف و فرایندهای ناظر به آن پرداخته است. این قانون مقرر می‌دارد: «در صورتی که اشخاص گزارش‌دهنده مطابق شرایط و فرایندهای تعیین شده توسط قانون، گزارش‌های ناظر به تخلفات را ارائه کنند، می‌توانند از پاداش حداقل ۱۰ و حداکثر ۳۰ درصدی از مأخذ جزای نقدی^۲ حاصل از کشف جرم دست یابند (240.21F-5, Securities and Exchange act). نکته‌ی قابل توجه ناظر به مأخذ پاداش آن است که قانون‌گذار با هوشمندی کامل توانسته است بدون اختصاص بودجه‌ی خاصی، از منابع تامین اعتبار عمومی برای پاداش دادن به اشخاص گزارش‌دهنده، صرفاً از محل کشف جرم و جزای نقدی حاصله پاداش

-
1. the Internal Revenue Service (IRS)
 2. Securities and Exchange act
 3. monetary sanctions

این اشخاص را تامین کند. از این حیث است که یکی از شرایط اعطای پاداش به گزارش‌ها، منتهی شدن اطلاعات به حکم محکومیت است. از طرفی قانون‌گذار با تعیین فرایند و مسیر مشخص گزارش‌دهی، سعی کرده است گزارش‌های واصله را نظام دهد و اهداف مورد نظر خودش را از این طریق تامین کند. از این حیث است که قسمت 240.21F-8 از قانون مذکور چنین مقرر می‌دارد: «برای گزارش‌دهی واجد شرایط پاداش، باید اطلاعات به شکل و روشی که کمیسیون تعیین می‌کند ارائه شود». هم‌چنین به گزارش‌هایی پاداش داده می‌شود که جزای نقدی حاصل از آن‌ها بیش از یک میلیون دلار باشد. شرط اخیر در راستای کاهش حجم تراکم پرونده‌های قضایی ناشی از گزارش‌های تخلف است؛ نظام حقوقی آمریکا با توجه به ظرفیت رسیدگی موجود برآورد کرده است که استفاده از سازکار پاداش‌دهی برای گزارش‌های جزئی می‌تواند منجر به وصول گزارش‌های انبوه شود که زمینه‌ی اختلال در این سازکار را فراهم می‌سازد. طبیعی است که وصول گزارش‌ها بیش از ظرفیت موجود دستگاه رسیدگی کننده، می‌تواند دستگاه را از حیث ارتفاع خارج کند و از این رو، در نظر گرفتن این نصاب ضروری به نظر می‌رسد.

در خصوص عوامل موثر بر پاداش نیز نکاتی قابل بررسی است و از جمله‌ی این نکات عواملی است که باعث افزایش یا کاهش پاداش می‌شود. قانون‌گذار با در نظر گرفتن عوامل کاهنده و افزایش‌دهنده‌ی پاداش‌ها، می‌تواند هدف‌ها و ضرورت‌های مورد نظر خود را محقق کند. برای مثال، «گزارش‌دهی به‌هنگام» برای دستگاه‌های تعقیب کننده بسیار حائز اهمیت است و هر چه گزارش ناظر به تخلف، از زمان وقوع تخلف فاصله گیرد، دشوار شدن مسیر کشف را در پی دارد. از این حیث قانون‌گذار تأخیر در گزارش‌دهی را از عوامل کاهش‌دهنده‌ی پاداش در نظر نگرفته است. در گزارش سالانه‌ی سال ۲۰۱۵ میلادی نهاد گزارش‌دهندگان تخلف به کنگره‌ی آمریکا آمده است: «تاکنون حدود ۲۰ درصد از جایزه‌ها به دلیل تأخیر کاهش داده شده است» (U.S. Securities and Exchange Commission, 2015: 18). هم‌چنین قانون‌گذار در پی آن است که دسته‌ای از گزارش‌دهندگان را که نیازمند فعال‌سازی آن‌ها است، مجاب به گزارش‌دهی تخلف کند و به نوعی می‌توان گفت قانون‌گذار بنا دارد از «ظرفیت‌های خاموش» بهره جوید؛ بنابراین طبیعی است اشخاصی که وظیفه‌ی آن‌ها کشف و گزارش تخلفات است، نمی‌توانند

از مزایای این سازکار بهره‌مند شوند. مطابق بخش (8-21F.240) قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا، به اشخاص ذیل جایزه تعلق نمی‌گیرد:

۱- اشخاصی که اعضای سازمان‌های نظارتی، وزارت دادگستری، سازمان‌های خود تنظیم‌کننده، بخش نظارت و حسابرسی شرکت‌های دولتی و سازمان‌های تضمین‌کننده‌ی اجرای قانون هستند؛

۲- هر گزارش‌دهنده‌ای که اطلاعاتش را از طریق حسابرسی اظهارنامه‌های مالی به دست آورده باشد؛

۳- هر گزارش‌دهنده‌ای که نتواند اطلاعات را مطابق شکلی که کمیسیون مطابق قوانین درخواست کرده است، به کمیسیون ارائه دهد.

قانون‌گذار این امکان را هم در نظر گرفته است که اشخاص محروم از دریافت پاداش، اطلاعاتی که به تناسب شغل دولتی خود به دست آورده‌اند را در اختیار اعضای خانواده‌ی خود قرار دهند تا آن‌ها با ارائه‌ی این اطلاعات مشمول پاداش شوند؛ و برای جلوگیری از این اقدام، ارائه‌ی اطلاعات توسط همسر، فرزندان، پدر و مادر، برادر و خواهر اشخاصی که عضو دستگاه‌های نظارتی هستند، مشمول سازکار پاداش‌دهی نمی‌شود (240.21F-8, Securities and Exchange act).

یکی از معیارهای مهم در رسیدگی به گزارش‌های تخلف و اعمال حمایت‌های خاص و اعطای پاداش به گزارش‌دهندگان، کیفیت اطلاعاتی است که توسط اشخاص گزارش‌دهنده در اختیار مقامات صالح برای رسیدگی قرار داده می‌شود. قانون «بورس و اوراق بهادار» آمریکا که موضوع پاداش گزارش‌دهندگان و قواعد ناظر بر آن را مطرح می‌کند، ویژگی‌هایی را برمی‌شمارد که در صورت وجود آن ویژگی‌ها در اطلاعات ارائه شده، این گزارش مورد حمایت خاص قانون قرار گرفته و مشمول پاداش نیز می‌شود. دو ویژگی مهم، ارائه‌ی اطلاعات به صورت «داوطلبانه» و «اصیل» است. داوطلبانه بودن اطلاعات بدین معنا است که شخص گزارش‌دهنده پیش از آن که از طرف مقامات صالح هم‌چون دادستان مورد تحقیق، تعقیب یا بازجویی قرار گیرد و یا قبل از هرگونه درخواستی، اطلاعات را ارائه دهد. اصیل بودن اطلاعات نیز بدین معناست که ناشی از اطلاعات و یا تحلیل مستقل شخص گزارش‌دهنده باشد و برگرفته از اطلاعات رسیدگی‌های قضایی یا اداری، گزارش‌های سازمانی و دولتی، حسابرسی‌ها، بازرسی‌ها و یا اطلاعات ناشی از رسانه‌ها نباشد (D. Lipman, 2011: 84).

برآمد

- ۱- نظام‌های حقوقی تلاش کرده‌اند در راستای گزارش‌دهی، انگیزه‌ی لازم را فراهم آورند. در این راستا دو دسته اقدامات سلبی و ایجابی پی گرفته شده است.
- ۲- اقدامات سلبی و بر طرف کننده‌ی موانع گزارش‌دهی و ایجاد کننده‌ی بستر مناسب گزارش‌دهی فساد است. اقداماتی چون حفظ محرمانگی هویت شخص گزارش‌دهنده، پیش‌گیری از اقدامات تلافی‌جویانه که به طور خاص ناظر به کارمندان و گزارش‌دهندگان داخلی (درون سازمانی) در برابر اخراج و انفصال از خدمت است صورت می‌گیرد. فراهم آوردن مسیرهای گزارش‌دهی متعدد، فراگیر و دارای استانداردهای لازم که بتواند تمام اقشار و موضوعات را پوشش دهد، به عنوان اقدامات سلبی، حمایتی و مبنایی شناخته می‌شود.
- ۳- اقدامات ایجابی که از طریق پاداش‌دهی گزارش‌دهی فساد صورت می‌گیرد، مکمل اقدامات سلبی است. در نظام حقوقی آمریکا، وضع قوانین ناظر به پاداش‌دهی گزارش‌های تخلف، از محل جزای نقدی حاصل از کشف جرم مقرر شده است و این راهکار موجب افزایش ده برابری شمار گزارش‌هایی گردیده که منتهی به نتیجه شده است.
- ۴- در نظام حقوقی ایران، در کنار موارد قانونی که جنبه‌ی تنبیهی و مجازات دارند مانند ماده‌ی ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)، موارد تشویقی نیز در نظر گرفته شده است که مهم‌ترین مصداق آن، حکم مقرر در ماده‌ی ۲۶ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد است.
- ۵- عدم تعیین پاداش یا فراگیر نبودن پاداش به گونه‌ای که تنها به کارمندان اختصاص یافته، از ایرادهای وارد بر حکم موضوع ماده‌ی ۲۶ می‌باشد. در نتیجه این پاداش نمی‌تواند در راستای عده‌ی کثیری از مردم مورد استفاده قرار گیرد و پتانسیل‌های موجود را به طور هدفمند تحریک کند.
- ۶- مولفه‌های موثر در راستای کشف تخلف که باید در نظام پاداش تعبیه شود، در سه عنوان باید مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد. بحث «به‌هنگام» بودن و عدم تاخیر گزارش برای مقامات تعقیب‌کننده‌ی فساد واجد اهمیت است و لذا تاخیر در ارائه‌ی گزارش باید به عنوان مولفه‌ی کاهنده‌ی پاداش در نظر گرفته

شود. همچنین برای جهت‌دهی گزارش‌ها در مسیر مشخص، قانون‌گذار باید صرفاً گزارش‌هایی را مشمول پاداش قرار دهد که به «شکل» و «روشی» که از پیش تعیین شده است ارائه شود. سوم آن که، به منظور جلوگیری از ایجاد تراکم پرونده‌های قضایی، تعیین حد نصابی متناسب با توانایی و ظرفیت دستگاه‌های رسیدگی‌کننده برای گزارش‌ها ضروری است تا صرفاً به آن دسته از گزارش‌هایی رسیدگی شود که از ارزش بالایی برخوردار هستند.



فهرست منابع

- لانگست، پیتر و دیگران، *برنامه جهانی مبارزه با فساد*، برگردان: امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، تهران: دفتر مطالعات فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
- حجتی، سید مهدی، *قانون آیین دادرسی کیفری در بوته نقد (سیاست جنایی مشارکتی)*، تهران: خرسندی، چاپ نخست، ۱۳۹۶.
- خالقی، علی، *آیین دادرسی کیفری*، تهران: شهر دانش، چاپ نخست، ۱۳۸۶.
- محسنی، فرید، *پیش‌گیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات*، مجله‌ی دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره‌ی چاپ ۶۱، بهار ۱۳۹۲.
- Anti-Corruption Toolkit, Tool 28, UN Guidelines for Successful Investigation into Corruption, Retrieved in: 2/7/2913, in: <http://www.unfoc.org>, 2002.
- Bowden, peter, “*A comparative analysis of whistleblower protection*”, Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference. Adelaide, 28–30 September, 2005.
- Bowers, John, Mitchell, Jack, Lewis, Rubin , ‘*Whistleblowing: The New Law*’, London: Sweet and Maxwell, 1999.
- Carson, Thomas & Verdu, Mary Ellen & Wokutch, Richard, ‘*Whistle-Blowing for Profit: An Ethical Analysis of the Federal False Claims Act*’, In Journal of Business Ethics, 2008.
- CIPFA Code of Practice on Managing the Risk of Fraud and Corruption, , managing the risk of fraud and corruption, 2014.
- Frederick D. Lipman, *Whistleblowers: incentives, disincentives, and protection strategies*, John Wiley & Sons, Release Date: December, 2011.
- Jane, Mary, *Federal Whistleblower Laws and Regulations*, 3238 P Street, N.W., National Whistleblower Center Washington, D.C,

2007.

Kohn, Stephen, *Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide To Doing What's Right And Protecting Yourself*, Lyons Press , 2011.

Martin, Brian, *The whistleblower's handbook: how to be an effective resister*, 2008.

Paul Latimer, A J Brown, *Whistleblower Laws: International Best Practice*. In Unsw Law Journal Volume 31(3), 2008.

Presidential Policy Directive/ppd-19, Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information, 2012.

Sarbanes-Oxley Act of, Congress, U. S, 2002.

Ting, Michael, *Whistleblowing (Department of Political Science and SIPA Columbia University)*, Available online at <http://escholarship.org/uc/item/3nb657ts>, 2006.

U.S. Securities And Exchange Commission, 2015 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program. 2015.

Unites Nations Office on Drugs and Crime, Anti-Corruption Toolkit. 'The Global Programme Against Corruption'. Vienna, 2004.

Vaughn, Robert, *Edward Elgar publishing limited*, University of Washington college of law, 2012.

Ventry, Dennis, "*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>, 2014.

Wheatland, Ben, *Whistleblowing Mechanisms in Municipalities*, 2016.