

## Abstract 12

*Interdisciplinary Researches in Jurisprudence, Vol 8, No. 2 (Serial 16), Spring & Summer 2020*

### **The Jurisprudential and Legal Principles of "Whistle-Blowing" in Accordance with American Law**

**Mohammad Ali Moayer Mohammadi\***  
**Ahmad Beygi Habibabadi\*\***  
**Hossein Pashaei\*\*\***

Received: 07/04/2020

Accepted: 01/07/2020

#### **Abstract**

Fighting corruption is one of the most basic demands of the people for governance. In this regard, the issue of detecting and preventing corruption is important and is largely related to social, cultural and ... necessities. Although the common view among policymakers is a tendency to focus on oversight. However, the impossibility of the presence of inspectors in all situations that require supervision has made this method ineffective. In other legal systems, including the United States, there is a literature called "whistle-blowing" in which public observers hear the voice of a deviant organization and are rewarded in return. Therefore, the issue of whistling has become one of the main strategies of legislation and policy-making. The findings showed that despite the fact that the legislature in Iran uses this tool. However, a coherent literature has not been formed in this regard and in some cases, by introducing women's whistles as informants, it has caused a general reluctance to do so. In this article, in which the method of inference is analytical-descriptive, the principles of legitimacy and the nature of whistling in Imami jurisprudence, Iranian law, and with a brief look at the United States are examined.

#### **Keywords**

Whistle-Blowing, Discovery, Corruption, Legislative Strategy, Reward.

---

\* Assistant Professor of the Department of Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, University of Edalat, Tehran, Iran (Corresponding Author), dr.moayer@gmail.com

\*\* PhD in Private Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran, beygiah@yahoo.com

\*\*\* Masters of Private Law, Islamic Azad University, South Tehran Branch, Tehran, Iran, Pashaei.lawyer@gmail.com

## مبانی فقهی و حقوقی «سوت‌زنی» با تطبیق بر حقوق آمریکا

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۱/۱۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۱۱

محمدعلی معیرمحمدی\*

احمد بیگی حبیب آبادی\*\*

حسین پاشایی\*\*\*

### چکیده

مبارزه با فساد یکی از اساسی‌ترین خواسته‌های مردم از حاکمیت است. در این خصوص، مسئله کشف و پیشگیری از فساد حائز اهمیت بوده و تا حد زیادی به ضرورت‌های اجتماعی، فرهنگی و ... ارتباط دارد. با این‌که دیدگاه رایج در بین سیاست‌گذاران، تمایل به نظارت متمرکز است. لکن، عدم امکان حضور بازرسان در تمام موقعیت‌های مستلزم نظارت موجب شده است این روش کارایی لازم را نداشته باشد. در سایر نظام‌های حقوقی از جمله آمریکا، ادبیاتی تحت عنوان «سوت‌زنی» شکل گرفته است که در آن ناظران عمومی صدای سازمان در حال انحراف را به گوش مسئولان رسانده و در عوض پاداش دریافت می‌کنند. از همین رو، موضوع سوت‌زنی به یکی از راهبردهای اصلی تقنین و سیاست‌گذاری تبدیل شده است. یافته‌ها نشان داد به‌رغم آنکه قانون‌گذار در ایران از این ابزار استفاده می‌نماید. لکن، ادبیات منسجمی در این خصوص شکل نگرفته و در برخی موارد با معرفی سوت‌زنان به‌عنوان مخبر، موجب عدم تمایل عمومی به آن نیز گردیده است. در این مقاله که روش استنتاج در آن تحلیلی-توصیفی است، مبانی مشروعیت و ماهیت سوت‌زنی در فقه امامیه، حقوق ایران، و با نگاهی اجمالی به آمریکا بررسی شده است.

### واژگان کلیدی

سوت‌زنی، کشف، فساد، راهبرد تقنینی، پاداش.

\* استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه عدالت، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

dr.moayer@gmail.com

\*\* دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

beygiah@yahoo.com

\*\*\* کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران جنوب، تهران، ایران

Pashae.lawyer@gmail.com

#### مقدمه

مبارزه با فساد یکی از مطالبات اساسی مردم از حاکمیت و دستگاه قضایی کشور است که نادیده گرفتن آن می‌تواند منجر به تغییر حکومت یا بی‌اعتمادی مردم به دستگاه قضایی شود. فساد مالی پدیده‌ای عالم‌گیر است و به هیچ وجه به گروه خاصی از کشورها محدود نمی‌شود (دادگر، ۱۳۸۲، ۱۰۰). پرسش این است که چگونه می‌توان در موقعیت‌های مختلف، فساد را کشف و از آن پیشگیری نمود؟ سازوکارها و روش‌های مختلفی برای مبارزه با فساد در جوامع مختلف، بر اساس مقتضیات فرهنگی، اقتصادی و سیاسی تمهید می‌شود که «سوت‌زنی» یکی از جذاب‌ترین آن‌ها است. در ارتباط با عبارت سوت‌زنی بعضی از مؤلفین بر این عقیده‌اند که عبارت مناسبی نیست و باید عبارت دیگری جایگزین آن شود؛ زیرا به‌کارگیری چنین الفاظی کسر شأن شخص تلقی می‌شود. بدین جهت بعضی عبارت شخص هوشیار را پیشنهاد کرده‌اند (Devine & Masssarani, 2011). هرچند در فرهنگ عام نیز بعضاً از آن به‌عنوان مخبر یاد می‌شود. هدف از سوت‌زنی کشف فساد و مبارزه با آن است. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است؛ به‌طوری که حدود نیمی از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند (پرنیان، رزقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶، ص. ۱). اصطلاح «سوت‌زنی» از رفتار مأموران پلیس انگلستان اخذ شده است. در واقع زمانی که بعد از مشاهده تخلف در خیابان، در سوت خود می‌دمیدند تا همه مردم خبردار شوند، در این روش نیز قرار است مردم بلافاصله پس از مطلع شدن از یک خلاف اداری آن را افشا کنند تا بلافاصله نهادهای ذی‌ربط در این مسیر وارد کارزار شوند. در فقه نیز نهادهای فساد ستیزی مانند «امر به معروف و نهی از منکر» وجود دارد که قرابت زیادی با «سوت‌زنی» دارد. به‌رغم اهمیت موضوع، در کشور ما پژوهش خاصی در راستای شناسایی سوت‌زنی انجام نشده است<sup>۱</sup>. قوانین مختلفی نیز درباره گزارش تخلف توسط شهروندان وضع شده، لکن این قوانین مبهم و ناکارآمد بوده و موضوع «سوت‌زنی» به‌صورت یک قاعده مستقل و فراگیر مدنظر قانون‌گذار نبوده است؛ زیرا «سوت‌زنی» مستلزم فراهم نمودن بستر مناسب است که از جمله آن‌ها می‌توان به «تشویق و پاداش» و «حمایت قانونی» اشاره

نمود. چندی پیش نیز «طرح مدیریت تعارض منافع ۱۳۹۷»<sup>۲</sup> و «طرح حمایت و صیانت از کاشفان و گزارشگران فساد ۱۳۹۷» در مجلس اعلام وصول شد که در این خصوص گام‌هایی برداشته شده است که در تحقیق حاضر نیز ضمن بررسی طرح‌های مزبور، مقدمات لازم برای طرح نظریه عمومی در خصوص سوت‌زنی و استفاده از آن بیان می‌گردد. در تدوین مقررات مربوط به سوت‌زنی به‌طور کلی سه مسئله باید در نظریه گرفته شود، اول اینکه چه شخصی حق سوت‌زنی دارد و در نتیجه مورد حمایت قانون قرار گیرد. دوم اینکه راجع به چه اموری باید سوت‌زنی انجام شود. سوم این‌که به چه اشخاصی موضوع سوت‌زنی باید اعلام شود (Crowther & Capaldi, 2008, p. 181).

#### ۱. ضرورت استفاده از سوت‌زنی

در سه دهه اخیر، جامعه‌شناسان به فرایندهای کنترل اجتماعی توجه ویژه‌ای داشته‌اند (سلیمی و داوری، ۱۳۸۰، ص. ۵۶۷)؛ در واقع، کنترل اجتماعی به «مجموعه واکنش‌های اجتماعی سازمان یافته در برابر جرم و کج‌روی اطلاق می‌شود»؛ مفهومی که در جرم‌شناسی، تحت عنوان «سیاست جنایی» مورد شناسایی قرار گرفته است (لارژ، ۱۳۸۳، ص. ۲۰-۲۸). اهمیت نظارت و کنترل اجتماعی، در نظریه کنترل اجتماعی دورکیم نیز تبیین شده است. وی یکی از عوامل مهم نابهنجاری را، عدم نظارت و کنترل اجتماعی می‌داند (Cario, 2005, p. 220). از سوی دیگر، محدودیت‌های نظارت متمرکز در کشف فساد از جمله عدم تقارن اطلاعات بازرسین، نبود امکان حضور بازرسان در تمام موقعیت‌های مستلزم فساد و عدم کارایی مشوق‌ها برای کشف فساد موجب گرایش اندیشه‌های حقوقی به سمت «سوت‌زنی» گردیده است. چه اینکه در سوت‌زنی از توان آحاد جامعه استفاده می‌شود. رابطه سوت‌زنی و کاهش تخلف هم‌بستگی مثبت است؛ زیرا افراد مختلف و متعددی با مسئله روبرو می‌شوند که احتمال تبانی بسیار کاهش می‌یابد؛ چراکه در صورت تبانی فرد اول، سایر افراد به‌عنوان گزارش دهنده تخلف عمل خواهند کرد. همچنین، به‌کارگیری این ابزار هزینه مالی یا اجرایی برای دولت تحمیل نمی‌کند؛ زیرا در این سازوکار مشوق‌های پرداختی به سوت‌زنان از محل عایدی حاصل از کشف و برخورد با متخلفین تأمین می‌شود؛ یعنی اگر تخلفی انجام شده باشد و طبق گزارش و مدارک افشاگران با متخلف برخورد شده و متخلف

جریمه شود، افشاگر از بخشی از جریمه پرداخت شده توسط متخلف، بهره‌مند خواهد شد. با این همه استفاده از توان نظارتی مردمی مستلزم ایجاد سازوکارهای قانونی، انگیزشی و فرهنگی است (پرنیان، رزقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶، ص. ۵)؛ زیرا سوت‌زنان همواره در معرض رفتارهای تلافی جویانه مفسدین قرار دارند ( Schermerhorn, 2001, p. 65). بنابراین نیاز است که سازوکارهایی طراحی شود تا هویت این افراد ناشناخته مانده و همچنین تحت قواعد حمایتی و حفاظتی قرار گیرند. از سوی دیگر، گزارش تخلفات با هزینه‌های مادی و غیرمادی گوناگونی همراه است. بنابراین، باید نظام‌های انگیزشی به گونه‌ای طراحی شوند که افراد دارای انگیزه کافی جهت ارائه گزارش تخلفات باشند. جریمه متخلفین و پرداختن بخشی از آن به‌عنوان پاداش به سوت‌زنان سبب افزایش انگیزه و مشارکت افراد در فرآیند مبارزه با فساد شده و از سوی دیگر آفت‌های پرداخت مشوق به سازمان‌های نظارتی را نیز به همراه نخواهد داشت. همچنین، این مشوق‌ها می‌تواند موجب اشتغال‌زایی تحت قالب مؤسسات تخصصی حقوقی برای مبارزه با فساد نیز منجر گردد. بنابراین، ایجاد سازوکارهای که مردم امکان گزارش تخلفات و پیگیری حقوقی مفاسد را داشته باشند و مورد حمایت‌های مادی و معنوی از جمله پرداخت حق‌الکشف و یا حفاظت در برابر مفسدان قرار گیرند برای استفاده بهینه از این ابزار ضروری است (پرنیان، رزقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶، ص. ۵).

## ۲. کشف فساد

اصطلاح «کشف فساد» از دو واژه «کشف» و «فساد» تشکیل شده است. «کشف» در لغت به معنی «آشکار کردن» و «برداشتن پوشش از چیزی» است. فساد نیز در مقابل «صلاح» بوده و فعل غیر مشروع را گویند. در واقع فساد به معنی در هم ریختن، از بین رفتن، نابود شدن و متلاشی شدن است. «فساد نوعی تخلف یا عمل مجرمانه است که توسط یک شخص یا سازمان دارای اختیار و قدرت و اغلب برای به دست آوردن منافع غیرقانونی و شخصی انجام می‌شود» (Black's law, 2012). از مهم‌ترین تقسیم بندهای فساد، «فساد اداری» است که به معنی سوء استفاده از اختیارات اداری برای نفع شخصی است (حیبی، ۱۳۷۵، ص. ۱۴). همچنین، عوامل مختلفی در تحقق «فساد اقتصادی»

نقش دارند که از فقر اقتصادی، بی‌برنامگی دولت‌ها، کمبود قوانین کارآمد، بی‌کفایتی، زیاده‌خواهی صاحبان قدرت، عدم کنترل، ناکارآمدی نظارت صحیح، یا عدم برخورد به‌موقع با مفسدین ایجاد می‌شود (توکلی، ۱۳۹۴، صص. ۱-۴). در این تحقیق، فساد را به‌منزله عملی که در حیطه اقتصادی توسط قانون‌گذار جرم انگاری شده است، اخذ کرده‌ایم. این جرائم مانند احتکار، اختلاس، تقلب و سوء استفاده مالی می‌باشد. کشف فساد نیز به معنی آگاه شدن مراجع ذیصلاح نظارتی یا قضایی از وقوع یا قصد انجام یک عمل مجرمانه در حیطه اقتصادی از سوی شخص ثالث مطلع یا ذینفع است که در واقع مرحله‌ای است که قضیه را برای تحقیق روشن ساخته و مرحله ابتدائی رسیدگی به جرائم است، زیرا کشف فساد را می‌توان زیرمجموعه‌ای از کشف جرم دانست. کشف جرم می‌تواند از سوی یک شهروند عادی، مأمور رسمی، پلیس، یا نهاد نظارتی انجام شود. لکن، آنچه در این خصوص مهم جلوه می‌نماید هزینه پرداختی برای کشف و تأثیر آن بر پیشگیری از جرائم آتی است که به نظر می‌رسد «سوت‌زنی» بالاترین تأثیر را با صرف کمترین هزینه به ارمغان می‌آورد.

### ۳. مبانی سوت‌زنی

در این میان استفاده از منابع و مبانی فقهی راهکار مناسبی جهت تنقیح مسئله سوت‌زنی در قوانین و حمایت از این مسئله است. به همین منظور، بحث مبانی سوت‌زنی را در دو بخش «مبانی فقهی» و «مبانی قانونی» بررسی می‌نماییم:

#### ۳-۱. مبانی فقهی سوت‌زنی

یکی از راهبردهای سیاست جنایی اسلام در مقابله با جرائم و پیشگیری از وقوع آن‌ها، «نهاد امر به معروف و نهی از منکر» است که از مهم‌ترین برنامه‌ها و تدابیری است که برای مشارکت عمومی مردم در امر پیشگیری از جرائم، بر اساس اندیشه کنترل اجتماعی و نظارت همگانی نسبت به عملکرد یکدیگر، در جهت رعایت هنجارها تدارک دیده شده است. در جرم‌شناسی پیشگیری نیز، یکی از رویکردهای مطرح شده «رویکرد اجتماع محور»<sup>۳</sup> است که نقش اعضای جامعه را در پیشگیری از وقوع جرائم چشمگیر می‌داند و نزدیکی زیادی به نهاد امر به معروف و نهی از منکر دارد. برخی از محققان از این نهاد، تحت عنوان «دفاع همگانی»<sup>۴</sup>، در مقابل «دفاع مشروع شخصی» یاد

کرده‌اند. برخی نیز اصطلاح «دفاع اجتماعی» را برای این تأسیس اسلامی استفاده نموده‌اند. بر اساس این اصل مترقی و ابتکاری اسلام که از خصایص و ویژگی‌های بارز جامعه اسلامی و متمایز کننده آن از سایر جوامع بشری است (عوده، بی‌تا، صص. ۴۹۲-۴۸۹)، آحاد مسلمانان در جامعه اسلامی از هر طبقه و سمتی، در مقابل عملکرد و سرنوشت یکدیگر مسئول قلمداد شده‌اند؛ به نحوی که هر مسلمانی طبق شرایط و ضوابط معین، تکلیف و وظیفه شرعی دارد تا افراد دیگر جامعه اسلامی را مورد امر و نهی قرار داده، به آنچه که در احکام شرع و اجتماع اسلامی، ممدوح است، توصیه نماید و از نواهی شرعی و ناهنجاری‌های اجتماعی، باز دارد تا هیچ کس در جامعه اسلامی از قانون تخلف نکند. در حقیقت این نهاد، یک سیستم کنترلی غیر کیفری محسوب می‌گردد (بی‌نا، ۱۳۷۹، ص. ۳۴). برخی از فقها جایگاه بسیار برجسته‌ای را برای این نهاد ترسیم می‌کنند<sup>۵</sup> (طوسی، ۱۳۶۵، ص. ۱۸۰). تأسیس این نهاد مهم اسلامی، به لحاظ اهمیت فوق‌العاده آن، آن را از جمله «فروع دین» و «اصول عملی» قرار داده است. لذا، از لحاظ فقهی، برای تمامی مسلمانان وجوب شرعی نیز دارد. امر به معروف و نهی از منکر به صورت حکم شرعی، آن را از کارایی مؤثرتری برخوردار می‌کند؛ زیرا در این حالت، مردم احساس تکلیف شرعی می‌کنند و با حضور و شرکت فعال، به رویارویی با آسیب‌های اجتماعی و قانون‌شکنی برمی‌خیزند و مانع گسترش کجروی‌های اجتماعی می‌گردند. در واقع، مردم موظف‌اند از فضیلت‌ها و نیکی‌ها، پاسداری و از اشاعه مفاسد اجتماعی جلوگیری نمایند (میرخلیلی، ۱۳۸۵، ص. ۲۱). بدین ترتیب، این مسئولیت مشترک شرعی و واجب در اسلام، بیشتر از هر جامعه زنده دیگر، آن را برای افراد جامعه الزام آور می‌نماید (بوازا، ۱۳۶۲، ص. ۱۱۵). کارایی این نهاد در تمامی مراحل شکل‌گیری عمل مجرمانه مؤثر است که این امر، باعث افزایش تأثیر باز دارنده و اصلاح‌گرایانه این نهاد شده است. چه اینکه، انسان موجودی اجتماعی یا به تعبیر دیگر، مدنی بالطبع است (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳، صص. ۸۱-۸۲). در منطق اسلام، سرنوشت افراد یک جامعه، کاملاً به هم گره خورده و همه مسئول یکدیگر بوده و در مسئولیت‌های یکدیگر نیز شریک‌اند (شهید ثانی، ۱۴۰۹، ص. ۳۸۱). شکل ویژه مسئولیت اجتماعی که اسلام آن را پذیرفته و بر حفظ آن اصرار نموده است، بر مبنای

ولایت مؤمنین نسبت به یکدیگر است. این نوع ولایت، اساسی‌ترین مبنای امر به معروف و نهی از منکر است که شریعت اسلام، بین افراد اجتماع اسلامی به رسمیت شناخته است. مؤید این امر، آن است که در بسیاری از آموزه‌های دینی که فریضه، متفرع بر آن آورده شده است<sup>۶</sup>. بر مبنای این ولایت، همه مؤمنان فارغ از مقام، منصب و موقعیتشان، نوعی حق و تکلیف را نسبت به یکدیگر بر عهده دارند<sup>۷</sup> (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳، ص. ۸۳). یکی از کارکردهای مهم امر به معروف و نهی از منکر، نقش مؤثر این نهاد در پیشگیری از وقوع جرائم و انحرافات است. در جامعه‌ای که این نهاد، به صورت یک قاعده عمومی درآمده و افراد، عملکرد یکدیگر را کاملاً زیر نظر داشته و هیچ کس نسبت به رفتار دیگری، از خود بی‌تفاوت نیست، خواه‌ناخواه، هر فرد عاقل را وامی‌دارد که در مقابل چشم این چنین ناظران و کنترل‌کنندگان، نهایت دقت را در نحوه عملکرد خویش بنماید و خصوصاً از ارتکاب رفتارهای نابهنجار و منحرفانه که واکنش منفی عمومی را در پی دارد، احتراز نماید. به عبارت دیگر، احساس وجود ناظرین بر رفتار خود، یک عامل پیش‌گیرنده بسیار قوی از ارتکاب جرم و انحراف توسط افراد است که امروزه با سازوکارهایی از قبیل «سوت‌زنی» قابل توجیه است. «امر به معروف و نهی از منکر، در هر مرتبه، بیانگر حساسیت اجتماع در مقابل اعمال زشت و نابهنجار است. این حساسیت وقتی به شکل مؤثرتری ظاهر گردد، راه را بر رواج نابهنجاری‌ها در جامعه می‌بندد. به عکس، وقتی جامعه‌ای در مقابل نابهنجاری‌ها، هیچ‌گونه واکنشی نشان ندهد یا حساسیت‌ها و مخالفت‌ها بسیار ضعیف باشد، زمینه ترویج و تثبیت نابهنجاری‌ها فراهم می‌گردد. در اینجا است که چه بسا، نابهنجاری‌ها شکل هنجار به خود می‌گیرد و منکرات در پوشش معروف ظاهر می‌گردد» (حمیری، بی‌تا، ص. ۲۶). باید متذکر شویم، نادیده انگاشتن امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند به تباهی محیط، تشویق مفسدان و مجرمان به ارتکاب هر چه بیشتر رفتارهای نابهنجار خویش منجر گردد (قرائتی، ۱۳۷۴، صص. ۱۵۵-۱۳۶). امری که پیامدی جز بالا رفتن میزان بزه‌کاری و افزایش شمار بزه‌کاران و منحرفان و در نتیجه حاکمیت و سلطه آنان بر جامعه نخواهد داشت<sup>۸</sup>. این مهم، از چند جنبه می‌تواند در چگونگی عملکرد افراد تأثیرگذار باشد: جنبه اول، نقشی است که امر به معروف، می‌تواند به‌عنوان یک دانشگاه



همیشه فعال ایفا نماید. جنبه دوم، نهاد امر به معروف می‌تواند در گسترش و نشر خوبی‌ها در بین بخش عظیمی از توده‌های اجتماع که به علل گوناگون همیشه دایر و پویا باشد (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳، ص. ۳۸۲). در راستای استفاده از مبانی ذکر شده، «قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴» گام‌هایی برداشته است. مثلاً به استناد ماده ۸ آن مردم از حق دعوت به خیر، نصیحت، ارشاد در مورد عملکرد دولت برخوردار شده‌اند؛ و می‌توانند در چهارچوب شرع و قوانین نسبت به مقامات، مسئولان و غیره امر به معروف و نهی از منکر نمایند. با وجود این، این قانون از جهات مختلف قابل انتقاد بوده و با سوت‌زنی قابل مقایسه نیست. چه اینکه در ماده ۳ آن می‌خوانیم: «امر به معروف و نهی از منکر در این قانون ناظر به رفتاری است که علنی بوده و بدون تجسس مشخص باشد.» این در حالی است که فسادهای کلان، مخصوصاً برای مسئولان کمتر در ملاء عام به وقوع می‌پیوندد.

### ۲-۳. مبانی قانونی سوت‌زنی

«سوت زن»<sup>۹</sup> شخصی است که مقامات یا افکار عمومی را از فساد بخش خصوصی یا دولتی آگاه می‌کند. این فساد ممکن است بخش وسیعی از فعالیت‌های غیرقانونی از قبیل ارتشاء، اختلاس، احتکار و به‌طور کلی نادیده گرفتن قوانین و مقررات را شامل شود. اصطلاح «سوت زن» ریشه در روش پلیس انگلستان دارد که در مواقع نیاز برای برخورد با مجرمین، با سوت همکاران خویش را مطلع می‌کردند (قاسمی، ۱۳۹۰، ص. ۴۴). ایالات متحده آمریکا نخستین نظام حقوقی است که ادبیات سوت‌زنی را گسترش داده و قوانین گوناگونی تصویب کرده است. بعضی از این قوانین ایالتی بوده و فقط در یک یا چند ایالت لازم‌الاجرا هستند و بعضی دیگر فدرال بوده و در سراسر کشور اجرا می‌شوند. به‌طور کلی قوانین ایالات متحده در حوزه گزارش دهندگان تخلف، به دو دسته «قوانین حمایتی» و «قوانین تشویقی» تقسیم می‌شود (گلدمن، ۱۳۹۰، ص. ۱۸). در نظام حقوقی ما، ادبیاتی تحت عنوان سوت‌زنی شکل نگرفته است. با وجود این، همواره تلاش‌هایی برای استفاده از ظرفیت عمومی وجود داشته است که می‌توان به «قانون ماده واحده در مورد تحریم اسرائیل مصوب ۱۳۷۱»، «قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی»، «اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۶-۱۴۰۰»،

«قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲»، «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۹۰» و غیره اشاره نمود. برای نمونه، نویسندگان قانون اخیرالذکر وعده داده‌اند که یکی از اهداف قانون «ایجاد و تقویت مستمر توان اداری و مردمی پیشگیری از وقوع فساد» است. لکن نه تنها این وعده مهم حاصل نشده، بلکه با حکمت قانون‌گذاری نیز مغایر است؛ زیرا اولاً تنها ماده‌ای که به این موضوع پرداخته، ماده ۱۰ است که به صورت مجمل به تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره کرده است.<sup>۱</sup> ثانیاً با توجه به تکالیفی که برای وزارتخانه‌ها، قوه قضائیه و غیره در نظر گرفته است هزینه مبارزه و پیشگیری از فساد را -در مقایسه با سوت‌زنی- به شدت بالا برده است. ثالثاً فصل سوم قانون، مخصوصاً مواد ۱۳، ۱۴، ۱۵ و ۲۴ اساساً به مسئولان، کارمندان و ناظران پرداخته و اشاره‌ای به «مردم» نداشته است. رابعاً در این قانون ناظر و منظور هر دو زیرمجموعه قوه مجریه بوده که به دلیل هم‌منفعت شدن ناظر و منظور، ممکن است نظارت صحیح و عادلانه دور از دسترس باشد. چون در صورت وجود فساد، همکاران یک نهاد می‌توانند انعطاف بیشتری در قبال هم داشته باشند و به تبع آن امر نظارت را مخدوش کنند که در آن می‌خوانیم: «مسئولیت اجرای این قانون و مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های مشمول با وزیر و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط است ...».

شهرداری مشهد نیز آیین‌نامه حمایت و تشویق اعلام‌کنندگان مفاسد اداری، مصوب ۹۸/۷/۳۰ را از مرحله تصویب گذرانده است که به صورت صریح سوت‌زنی و همچنین، حمایت از سوت‌زنان در شهرداری مشهد پرداخته و ۲۰ درصد از منابع مکتسبه و تا سقف ۲۰۰ میلیون را به سوت‌زنان تخصیص داده است. کارمندانی که فساد را گزارش کنند ضمن ارتقای شغلی، دو ماه حقوق و پاداش را به صورت کامل دریافت می‌کنند یا شهرداری تسهیلاتی را در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. این گزارش‌ها محرمانه بوده و اگر صحت آن تأیید شود، اعلام‌کننده از این حمایت‌ها برخوردار می‌شود و ضمن برخورد با متخلفان اعم از اخراج و غیره پرونده به دستگاه قضائی ارجاع می‌شود.

#### ۴. سیاست تقنینی

به نظر می‌رسد «سوت‌زنی» یک اصل یا سیاست تقنینی است. چه اینکه «سوت‌زنان» و «بستگان آنان» همواره در معرض انواع تهدیدها، تطمیع‌ها و رفتارهای تلافی‌جویانه

مفسدین هستند. در این راستا کنوانسیون سازمان ملل متحد ۲۰۰۳ کشورهای امضاکننده را ملزم می‌کند تا ابزارهای مناسبی جهت پیشگیری از هرگونه رفتار نادرست با شهروندانی که اقدام به گزارش فساد نموده‌اند وضع نمایند. در این خصوص، علی‌رغم قوانین پراکنده، «طرح حمایت و صیانت از کاشفان و گزارشگران فساد ۱۳۹۷» نیز تقدیم مجلس گردیده است. با این وجود، تمامی قوانین موجود از جمله طرح اخیر مبهم و ناکارآمد بوده و ممکن است به ویتترین حقوقی تبدیل گردد. نکته‌ای که نباید از آن غافل شویم آن است که در جوامعی نظیر ما که اخبار کذب به‌فوریت تولید و انتشار می‌یابد، باید حدود و ثغور «سوت‌زنی» مشخص گردیده و به‌صورت یک قاعده مستقل درآید تا به‌عنوان ابزاری برای سوء استفاده تبدیل نگردد. در واقع، باید برای ادعاهای بی‌اساس و بدون مدرک کافی و نحوه بررسی آن‌ها تدابیری اندیشیده شده و با متخلفان نیز برخورد گردد. بنا به مراتب فوق و برای ارائه بهتر نظریه و درک مناسب‌تر آن در ذهن، حمایت از سوت‌زنان را به دو بخش مادی و معنوی تقسیم نموده و در پایان از فرهنگ سوت‌زنی سخن خواهیم راند.

#### ۴-۱. حفاظت در برابر تهدید و تطمیع؛ حمایت از سوت‌زنان

در امریکا، اولین قانون حمایت از سوت‌زنان، «قانون حفاظت از افشاگران»<sup>۱۱</sup> است که در سال ۱۷۷۸ به تصویب رسید و در سال ۱۹۸۶ اصلاح گردید. بر اساس این قانون، تمامی نظامیان موظف شدند در صورت مشاهده هرگونه تخلف توسط افسران یا هر شخص دیگری آن را گزارش داده و در مقابل نیز مورد حمایت دولت قرار گیرند. همچنین، در قانون «ادعاهای نادرست»<sup>۱۲</sup> آمده است: اگر کارمند، طرف قرارداد، یا مأمور مذکور از کار برکنار شود یا تنزل رتبه یابد یا از کار معلق شود یا به هر نحوی تهدید شود یا مورد آزار قرار گیرد یا به هر روش دیگری مورد تبعیض نسبت به قوانین کار قرار گیرد، حق درخواست خسارت را خواهد داشت. اگر این فشارها در محیط کار وارد شود، کارفرما محکوم به استخدام مجدد فرد مذکور، پرداخت دو برابر خسارت ایجاد شده به دلیل برکناری از کار، سود مبلغ خسارت تا زمان پرداخت، پرداخت هزینه اقامه دعوی، هزینه وکیل و جبران خسارت‌های خاص می‌شود. همچنین، در جهت محرمانه بودن هویت سوت‌زنان، شاکی خصوصی ابتدا باید دادخواستی را در دادگاه

فدرال منطقه تنظیم نماید. دادخواست به صورت محرمانه تکمیل می‌گردد به طوری که تنها دولت و شاکی خصوصی از آن آگاه می‌باشند. پس از تکمیل دادخواست، وزارت دادگستری به همراه دادستان باید ظرف ۶۰ روز بررسی نموده و تصمیم بگیرند آیا در مورد این مسئله مداخله نمایند یا خیر؟ البته خواهان دعوی خود را از طرف دولت امریکا مطرح می‌کند. علاوه بر این، در نظام حقوقی آمریکا، قوانین متعددی از جمله قانون هوای پاک<sup>۱۳</sup>، قانون حفظ و بازیابی منابع<sup>۱۴</sup>، قانون سلامت و بهداشت فدرالی معدن<sup>۱۵</sup>، قانون حمایت از سوت‌زنان نظامی<sup>۱۶</sup> و قانون حمایت از سوت‌زنان<sup>۱۷</sup> به حمایت از سوت‌زنان پرداخته است. قانون اخیر به نظر بسیاری از محققان به نحو ضعیفی تدوین شده است، زیرا از اشخاصی که نفر اول در افشاء جرم یا تخلف باشند و یا موضوع را به همکار یا رئیس خود بازگو کنند، حمایت نمی‌کند. به لحاظ این قانون شانس اخراج سوت‌زنان از محل کار ۹ برابر افزایش یافته است. قانون فوق در سال ۲۰۱۲ تحت عنوان قانون ارتقاء حمایت از سوت‌زنان اصلاح گردید<sup>۱۸</sup> و حمایت بیشتری از سوت‌زنان را مقرر می‌دارد و روند مجازات مؤسساتی که نسبت به کارکنان اقدامات تلافی‌جویانه کنند را تسهیل نموده است (Winters, Globokar, & Roberson, 2014, p. 242). با این وجود، تحقیقاتی که توسط مرکز اطلاعات اخلاقی<sup>۱۹</sup> در امریکا انجام شده نمایانگر آن است که کارگران در ایالات متحده تخلفات ارتكابی توسط کارفرمایان را گزارش نمی‌کنند. علت اصلی این امر آن است که اولاً عقیده دارند که اقدام مثبتی انجام نمی‌شود. ثانیاً گزارش آن‌ها محرمانه باقی نمی‌ماند و خطر اخراج آنان را در پی دارد (Schermerhorn, 2011, p. 66). نظام‌های حقوقی کانادا، استرالیا، کره جنوبی، افغانستان و غیره نیز قانون سوت‌زنی تصویب کرده‌اند. هر چند در نظام حقوقی ما ادبیات سوت‌زنی - آن چنان که در نظام‌های حقوقی مذکور مطرح است - شکل نگرفته و منطقیاً نیز انتظار حمایت از آن نمی‌رود. با این وجود، قوانین جسته و گریخته‌ای وجود دارد که به حمایت از گزارش دهندگان تخلف پرداخته است. لکن، به لحاظ پراکندگی قوانین، کمتر در این مورد نظریه پردازی شده و قاعده حقوقی روشنی به دست نیامده است. برای مثال ستاد امر به معروف و نهی از منکر مکلف به حمایت همه‌جانبه از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر شده است<sup>۲۰</sup>، بی‌آنکه

سازوکار مشخصی برای آن طراحی شده باشد. در ماده ۱۳ «طرح مدیریت تعارض منافع ۱۳۹۷» نیز می‌خوانیم: «گزارش دهنده در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه مرتبط با این اقدام نظیر اخراج یا تعلیق از کار، محروم شدن از ارتقای شغلی، تنزل رتبه گروه، معرفی به کارگزینی به‌عنوان فرد مازاد بر احتیاج، مزاحمت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و ارباب و تهدید به یکی از موارد مذکور، حمایت می‌گردد. این حمایت‌ها در مورد اعضای خانواده وی نیز اعمال می‌گردد. شخصی که به‌صورت مباشرت یا باواسطه، اقدامات مذکور را علیه گزارش دهنده یا بستگان او مرتکب شود به مجازات انفصال از ۶ ماه تا ۲ سال محکوم خواهد شد.» همچنین است ماده ۱۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۹۰ که طبق آن دولت مکلف به حمایت از گزارش دهندگان و مخبران شده است.<sup>۱۱</sup> در پیش‌نویس لایحه شفافیت ۱۳۹۷ نیز علاوه بر حوزه شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی نیز مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است؛ که در این خصوص می‌توان به ماده ۸ این پیش‌نویس اشاره کرد که فساد به مفهوم کلی آن آورده شده و دیگر متمرکز به نهادهای دولتی نیست: «چنانچه شخصی با داشتن دلایل معقول و متعارف، وقوع یک فساد را که عمداً کتمان شده، در حال کتمان شدن است یا احتمالاً کتمان خواهد شد در هر یک از اشخاص موضوع این قانون ملاحظه نماید و به مراجع قانونی ذی‌ربط اعم از نظارتی، قضایی و اداری گزارش دهد در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه مرتبط با این اقدام نظیر اخراج از کار، تعلیق از کار، محروم شدن از ارتقای شغلی، تنزل رتبه با گروه، معرفی به کارگزینی به‌عنوان فرد مازاد بر احتیاج، مزاحمت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و ارباب و تهدید به یکی از موارد مذکور، حمایت خواهد شد. این حمایت‌ها در مورد اعضای خانواده وی نیز اعمال خواهد شد. شخصی که مباشرت یا باواسطه، اقدامات مذکور را مرتکب شود به مجازات مقرر برای عمل ارتكابی در قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد.» با این همه، این قوانین مبهم، ناقص و قابل انتقاد هستند؛ چه اینکه، اولاً سازوکار حمایتی مشخصی وجود ندارد. در واقع پرسش این است که این حمایت‌ها باید به چه نحو و با طراحی چه سازوکاری صورت گیرد؟ هرچند ممکن گفته شود در حمایت از گزارش دهندگان می‌توان از ماده ۲۱۴ آیین دادرسی کیفری و آئین‌نامه حمایت از شهود و مطلعان ۱۳۹۴

و غیره استفاده نمود. با این وجود، کارآمدی این قوانین حتی در مورد شهود نیز قابل تردید است. ثانیاً همان طور که ملاحظه گردید، اکثر این مواد تنها در رابطه با افرادی است که رابطه استخدامی با دولت داشته‌اند و در زمینه افشاگران خصوصی، قانون مستقلی وجود ندارد. بنا به مراتب فوق و همچنین با توجه به گستردگی حوزه فساد، به نظر می‌رسد نیاز به تصویب قوانینی جامع در این زمینه احساس می‌گردد. همچنین، باید متذکر شویم ضعف قوانین ما در این است که یا اساساً حمایتی از شخص گزارش دهندگان نمی‌کنند، بلکه تنها مجازات مفسد را تشدید می‌نمایند. به عبارت دیگر، قوانین ما مبتنی بر سیاست‌های سخت‌تنبیه پس از رخداد فساد بوده و -مانند سوت‌زنی- از جنس پیشگیرانه نیست. «مجازات اشخاصی که مبادرت به اعمال مجرمانه نسبت به آمر به معروف و ناهی از منکر نمایند، قابل تخفیف و یا تعلیق نیست و صدور حکم مجازات قابل تعویق نمی‌باشد»<sup>۲۲</sup>. همچنین، «اشخاص حقیقی یا حقوقی حق ندارند در برابر اجرای امر به معروف و نهی از منکر مانع ایجاد کنند. ایجاد هر نوع مانع و مزاحمت که به موجب قانون جرم شناخته شده است؛ علاوه بر مجازات مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سو استفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، اخطار، توبیخ، کسر حقوق یا مزایا، انفصال موقت یا دائم، تغییر محل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند؛ علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند پ ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند.»<sup>۲۳</sup> از طرفی، «هرگونه توهین و یا ایراد ضرب و شتم یا جرح به افراد موضوع این قانون در حین انجام وظایف محوله در حکم توهین و مقابله با ضابطین دادگستری و مأمورین دولتی و انتظامی بوده و با مرتکبین برابر مقررات کیفری مربوطه رفتار می‌شود»<sup>۲۴</sup> این در حالی است که کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته فراملی ۲۰۰۲ به کشورهای عضو توصیه می‌کند تا ابزارهای مناسبی مانند پوشیده نگاه داشتن هویت شاهدانی که به افشای فساد می‌پردازند، ایجاد کنند.

#### ۴-۲. پرداخت پاداش؛ شکل‌گیری مؤسسات حقوقی

در «سوت‌زنی» از یک روش قدیمی -سوسوسه کردن- استفاده می‌شود که در آن یک فرد دغل را به منظور مچ‌گیری فرد دغل دیگر قرار می‌دهند. در نظر گرفتن پاداش‌های مالی جذاب به منظور تشویق گزارش دهندگان تخلف صورت می‌گیرد. این پاداش‌ها می‌تواند هزینه‌های مادی سوت‌زنان از جمله هزینه دادرسی را پوشش دهد. در آمریکا، طبق «قانون ادعاهای نادرست» یا «قانون لینکن»<sup>۲۵</sup> به اشخاص اجازه می‌دهد تا به نمایندگی از دولت، علیه افرادی که متهم به کلاه‌برداری از دولت هستند، دادخواست تنظیم نمایند. در این فرآیند در واقع دولت دادخواه اصلی است. اگر شکایت به نتیجه برسد و مدعی علیه محکوم گردد، شاکی خصوصی می‌تواند تا ۳۰ درصد دریافتی دولت از این پرونده را دریافت کند. در صورت پیروزی دولت و یا مصالحه کردن طرفین دعوا در پرونده، شاکی خصوصی ۱۵ تا ۲۵ درصد دریافتی دولت را مالک می‌شود. از طرفی، اگر شاکی نیز در فعالیت‌های ناصحیح مرتبط به پرونده دست داشته باشد، دادگاه سهم او را از دریافتی پرونده کاهش می‌دهد. از سوی دیگر، سوت‌زنی نباید به داخل مرزها محدود شود. چه اینکه در این ابزار، سوت‌زنان می‌توانند از سرتاسر دنیا اقدام به گزارش فساد نمایند. مثلاً در آمریکا، مردم بیش از ۹۶ کشور دنیا توانستند با سوت‌زنی پاداشی بالغ بر ۳۰ میلیون دلار دریافت نمایند (پرنیان، رزقی و پرهیزکاری، ۱۳۹۶، صص. ۱۴ به بعد). در خصوص پرداخت پاداش، در نظام حقوقی ایران می‌توان به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲<sup>۲۶</sup>، قانون پنج ساله ششم توسعه ۱۳۹۶-۱۴۰۰<sup>۲۷</sup>، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری ۱۳۹۲<sup>۲۸</sup>، قانون واحده در مورد تحریم اسرائیل مصوب ۱۳۷۱ و غیره اشاره نمود که در ماده ۱۰ قانون اخیرالذکر می‌خوانیم: «به هر شخصی اعم از مقام دولتی یا غیره که در کشف کالاهای تحریم شده و یا ایجاد تسهیلاتی به منظور مصادره این کالاها کمک کند، از طریق اداری جایزه‌ای تعلق خواهد گرفت. ارزش جایزه تعیین شده معادل ۲۰ درصد ارزش کالاهای مصادره شده می‌باشد. مگر اینکه به موجب قوانین محلی جایزه‌ای با درصد بالاتری مقرر شده باشد. چنان چه بیش از یک فرد مستحق دریافت جایزه باشد مبلغ جایزه با در نظر گرفتن میزان تلاش هر یک از آنان در عملیات بین آن‌ها تقسیم می‌گردد».

همان‌طور که گفته شده است؛ این تشویق‌ها می‌تواند به شکل‌گیری مؤسسات حقوقی منجر شود که این امر به ناشناس ماندن سوت‌زنان کمک شایانی می‌کند که با هدف به دست آوردن مشوق‌های مادی، به صورت نیابتی و تخصصی، اثبات تخلفات را پیگیری می‌کنند. وجود چنین مؤسساتی باعث می‌شود که اولاً گزارش‌هایی که مدارک کافی ندارند به صورت خودکار حذف شوند. چراکه این مؤسسات وقت خود را صرف پرونده‌هایی که احتمال به نتیجه نرسیدن آن‌ها زیاد باشد، نمی‌کنند. ثانیاً پرونده‌های پیچیده‌ای که تحلیل آن‌ها نیاز به تخصص‌های حقوقی دارد، تنها از طریق این سازوکار امکان پی‌گیری دارند. ثالثاً موجب اشتغال‌زایی نیز می‌گردد. در این خصوص نیز در نظام حقوقی ما قوانین پراکنده‌ای وجود دارد که می‌توان از مبانی آن در ارائه نظریه عمومی حمایت از سوت‌زنان استفاده نمود. مثلاً در ماده ۴ حمایت قضائی از بسیج مستضعفان مصوب ۱۳۷۱ آمده است: «به منظور حمایت از افراد موضوع این قانون دفاتر حمایت و خدمات حقوقی و قضائی بسیجیان در نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در ارتباط با اجرای این قانون تشکیل می‌گردد.» تبصره: «کارشناسان حقوقی این دفتر بدون الزام به کسب پروانه وکالت از کانون وکلا می‌توانند در کلیه مراحل دادرسی از طرف افراد مذکور، به‌عنوان وکیل اقدام کنند».

#### ۴-۳. فرهنگ سوت‌زنی

از دیگر راه‌های مبارزه با فساد، فراهم نمودن فرهنگ مبارزه با آن است که آرام‌آرام وارد اخلاقیات می‌شود (توکلی، ۱۳۹۴، ص. ۶). در آمریکا اقدامات فراوانی به منظور ایجاد فرهنگ سوت‌زنی در جهت افزایش مشارکت مردم در این امر صورت گرفته است. برای نمونه، هر سال برخی از این اشخاص در مجلات معتبر معرفی شده و از آنان تجلیل می‌شود. همچنین، فیلم‌ها و مستندات زیادی در باب ترویج سوت‌زنی شکل گرفته و ۳۰ جولای، روز ملی تقدیر از سوت‌زنان نامیده شده است. نظام حقوقی ما نیز در این خصوص گام‌هایی برداشته است. مثلاً چنان‌چه اشخاصی در حین انجام وظیفه یا به سبب آن کشته، فوت و یا معلول و یا گروگان گرفته شوند. حسب مورد شهید، جانباز و آزاده شناخته شده و تحت پوشش بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان، جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد امور آزادگان قرار می‌گیرند<sup>۲۹</sup>. به نظر می‌رسد بتوان از ملاک ماده



۱۰ آئین‌نامه اعطای نشان‌های دولتی مصوب ۱۳۶۹ نیز در خصوص ترویج فرهنگی سوت‌زنی استفاده نمود که در آن آمده است: «نشان «عدالت» به کسانی اعطا می‌شود که به جهتی از جهات زیر در اجرای احکام و حدود الهی و برقراری حق و عدل در جامعه سهم مؤثر داشته‌اند و یا دارای سابقه قضایی و تقنینی شایسته باشند: ۱- ۲-؛ ۳- ۴- کشف و تعقیب جرائم...». همچنین، به استناد ماده ۱۰ قانون حمایت قضائی از بسیج ۱۳۷۱ و ماده ۳۱ قانون ارتقاء نظام سلامت اداری برخی سازمان‌ها از جمله وزارت آموزش و پرورش و صداوسیما مکلف به بالا بردن سطح آگاهی عمومی در این خصوص از طریق آموزش و اطلاع‌رسانی شده‌اند. همچنین استناد امر به معروف و نهی از منکر که عهده‌دار آموزش و پرورش، ترویج گسترش فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر، شناسایی ظرفیت‌ها و کمک به تشکیل جمعیت‌ها و تشکل‌های مردمی فعال و غیره می‌باشد.<sup>۳۰</sup>

با این همه، به نظر می‌رسد قوانین ما از جهات گوناگون قابل انتقاد است؛ زیرا اولاً از سوت‌زنان به‌عنوان مخبر یاد می‌شود. لقب مخبر در جامعه ایرانی مورد پسند همگان نبوده و به‌نوعی آن را لقب اشخاص ناشایست می‌دانند. این امر، ممکن است با ترویج فرهنگ سوت‌زنی نیز مغایر است.<sup>۳۱</sup> شاید به همین دلیل باشد که در سایر نظام‌های حقوقی اصطلاح «شخص هوشیار» را پیشنهاد کرده‌اند ( Devine & Maassarani, 2011). ثانیاً برخی از این قوانین موجب تحمیل هزینه به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم به مردم یا کشور می‌شود که مغایر با سیاست پیش‌بینی شده در سوت‌زنی است؛ زیرا در سوت‌زنی تا تخلفی رخ ندهد و پس از رخ داد نیز کشف و اثبات نشود، هیچ پاداشی به سوت‌زن پرداخت نمی‌شود. مضاف بر اینکه در بیشتر موارد نیز ممکن است شخص سوت‌زن هیچ‌گونه رابطه استخدامی با دولت نداشته باشد، مانند فروشنده و... در این خصوص در برخی از قوانین آمده است: «اعتبار مورد نیاز اجرای این قانون از ردیف تقویت بنیه دفاعی در سال ۱۳۷۱ و برای سال‌های بعد از طریق افزودن ۱۰٪ به هزینه ابطال تمبر در پرونده‌های کیفری منظور و در بودجه همه‌ساله پیش‌بینی می‌گردد»<sup>۳۲</sup>.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کشف و پیشگیری از فساد همواره مورد توجه قانون‌گذاران بوده است. در حقوق اسلام، یکی از کارکردهای مهم امر به معروف و نهی از منکر، نقش مؤثر این نهاد در پیشگیری از وقوع تخلف و انحرافات است. در واقع، احساس وجود ناظرین بر رفتار خود، یک عامل پیش‌گیرنده بسیار قوی از ارتکاب جرم و انحراف توسط افراد است که امروزه در سایر نظام‌های حقوقی با سازوکارهایی از قبیل «سوت‌زنی» قابل توجیه است. در سوت‌زنی مردم صدای سازمان در حال انحراف را به گوش مسئولان رسانده و در عوض پاداش دریافت می‌کنند. رابطه سوت‌زنی با کاهش فساد هم‌بستگی مثبت است. به نظر می‌رسد سوت‌زنی اصل یا سیاست تقنینی است تا با طراحی سازوکارهایی سوت‌زنان در معرض تهدید و تطمیع قرار نگیرند. همین امر موجب شده است اکثر نظام حقوقی مقررات منسجمی در این باره تصویب نمایند. با این همه، تاکنون در نظام حقوقی ما قانون جامع سوت‌زنی تصویب نشده، کشف و پیشگیری از فساد در قوانین پراکنده مد نظر بوده است. در برخی از آن‌ها نیز تلاش شده است تا با تشویق و حمایت از گزارش دهندگان، موجبات کشف و کاهش فساد را فراهم نماید. لکن، به نظر می‌رسد به دلیل ابهام قوانین و همچنین عدم وجود ساختارهای شفاف تشویقی و حمایتی این مهم حاصل نشده است. یافته‌های تحقیق، ضرورت تدوین قانونی جامع در این باره را نشان می‌دهد.

### یادداشت‌ها

۱. مثلاً صفری و فتاح‌زیارانی (۱۳۹۷) به صورت موردی شرکت سنگ آهن گهرزمین را بررسی کرده‌اند. همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۳۹۶ به بررسی تجربیات کشورهای منتخب در استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد پرداخته است.
۲. «طرح مدیریت تعارض منافع»، اسفند ۱۳۹۷ در مجلس اعلام وصول شد. این طرح در ۲۷ ماده تهیه شده است. منع یا تحدید دریافت هدیه، حمایت از گزارش دهندگان تخلف، محدودیت مالکیت سهام و ... از موارد مهم این طرح است.

### 3. Community-centred approach

۴. «الدفاع الشرعی العام»

۵. «ان الأمر بالمعروف و النهی عن المنکر سبیل الانبیا و منهاج الصالحین فریضه عظیمه بها تقام الفرائض و تامن المذاهب و تحمل المكاسب و ترد المظالم و تعمر الارض و ينتصب من الاعدا و يستقیم الامر».

۶. برای نمونه ر.ک: آل عمران: ۱۱۴ و ۱۰۴؛ اعراف: ۱۵۷؛ توبه ۷۱.

۷. «و المومنون و المومنات بعضهم اولیاء بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر و یقیمون الصلاه و یوتون الزکاه و یطیعون الله و رسوله اولئک سیرحمهم الله ان الله عزیز حکیم» (توبه: ۷۱).

۸. «لا تتركوا الامر بالمعروف والنهی فیولی علیکم شرارکم ثم توعون فلا یستجاب لکم» (نهیج- البلاغه، نامه ۴۷)، «فرض الله... الامر بالمعروف مصلحه للعوام و النهی عن المنکر ردعاً للسفهاء» (نهیج البلاغه، حکمت ۲۵۲).

#### 9. Whistle-Blower

۱۰. وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنچش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

#### 11. Whistleblower Protection Law

12. The False Claims act, 1863 as amended in 1986

13. Clean Air Act, 1963

14. Resource Conservation and Recovery Act, 1976

15. Federal Mine Safety and Health Act, 1977

16. Military Whistleblower Protection Act, 1988

17. The Whistleblower Protection Act, 1989

18. Whistleblower Protection Enhancement Act, 2012

19. Ethics Resource Center

۲۰. بند ۱۰ ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران معروف و ناهیان منکر ۱۳۸۶

۲۱. ماده ۱۷- دولت مکلف است طبق مقررات این قانون نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش دهنده، 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، اقدام نماید. اقدامات حمایتی عبارت‌اند از: الف - عدم افشاء اطلاعات مربوط به هویت و مشخصات خانوادگی و محل سکونت یا فعالیت اشخاص مذکور، مگر در مواردی که قاضی رسیدگی‌کننده به لحاظ ضرورت شرعی یا محاکمه عادلانه و تأمین حق دفاع متهم افشاء هویت آنان را لازم بداند. چگونگی عدم افشاء هویت اشخاص یاد شده و همچنین دسترسی اشخاص ذی‌نفع، در آیین‌نامه اجرائی این قانون مشخص می‌شود. ب - فراهم آوردن موجبات انتقال افراد مذکور با درخواست آنان به محل مناسب دیگر در صورتی که در دستگاه‌های اجرائی موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون شاغل باشند، دستگاه مربوط موظف به انجام این امر است و این انتقال نباید به هیچ وجه موجب تقلیل حقوق، مزایا، گروه شغلی و حقوق مکسبه مستخدم گردد. ج - جبران صدمات و خسارات جسمی یا مالی در مواردی که امکان جبران فوری آن از ناحیه واردکننده صدمه یا خسارت ممکن نباشد. در این صورت دولت جانشین زیان‌دیده محسوب می‌شود و می‌تواند خسارت پرداخت شده را مطالبه نماید. د - هرگونه رفتار تبعیض آمیز از جمله اخراج، بازخرید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابه‌جایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای منخبر، گزارش دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌نمایند ممنوع است. تبصره - اشخاص فوق در صورتی مشمول مقررات این قانون می‌شوند که اطلاعات آن‌ها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذی‌صلاح باشد. نحوه اقدامات حمایتی، نوع آن و میزان جبران خسارت آنان، طبق مقرراتی است که توسط وزارت اطلاعات و با همکاری وزارت دادگستری و معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه می‌شود و اقدامات قانونی لازم برای تصویب در مجلس شورای اسلامی به عمل می‌آید.

۲۲. ماده ۷ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان منکر

۲۳. ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان منکر

۲۴. ماده ۲ قانون حمایت قضائی از بسیج ۱۳۷۱

۲۶. تبصره ماده ۷۷: «کلیه مبالغ حاصل از اجرای این قانون از قبیل وجوه ناشی از فروش کالا و ارز قاچاق، وسایل ضبطی و جریمه‌های وصولی به حساب ویژه‌ای نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. از وجوه واریزی، سالانه تا مبلغ دویست میلیارد ریال ... میان کاشفان، دستگاه‌های ذی‌ربط و مراجع رسیدگی کننده هزینه می‌گردد. این مبلغ در مهرماه هر سال متناسب با نرخ تورم کشور نسبت به سال قبل تعدیل می‌شود. در مواردی که متهمان اصلی شناسایی و به مرجع رسیدگی کننده معرفی گردند، ضریب پرداخت وجوه مربوط به حق کشف در هر پرونده دو برابر سایر موارد است. ...»

۲۷. تبصره ۲ ماده ۱۱۸: حکم ماده (۱۱۸) در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، در موارد ذیل حاکم است: ۱- بر تبصره ماده (۷۷) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۳/۱۰/۱۳۹۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، در بخش اختصاص سالانه تا مبلغ دویست میلیارد ریال برای مبارزه با قاچاق کالا و ارز به کاشفان دستگاه‌های ذی‌ربط و مراجع رسیدگی کننده ۲- بر جزء (ب) بند (۴) ماده (۴۵) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۲۰/۸/۱۳۶۹، در بخش اختصاص سه درصد (۳٪) از محل پنجاه درصد (۵۰٪) وجوه حاصل از جرائم رانندگی در هریک از شهرها (غیر از تهران) و همچنین معادل کلیه وجوه حاصل از جرائم رانندگی در جاده‌ها که به حساب درآمد عمومی کشور واریز می‌شود، جهت تشویق مأمورانی که تخلف را تشخیص و اقدام به صدور اخطاریه می‌کنند.

۲۸. ماده ۲۶- در موارد زیر اشخاص تشویق می‌گردند: الف - مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در این قانون گردند، مشروط بر آنکه تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود.

تبصره- چنانچه اشخاص مشمول بند (د) ماده (۲) این قانون در جهت تحقق بندهای فوق‌الذکر اقدام نمایند بر اساس آئین‌نامه اجرائی این ماده مشمول تشویقات معنوی و مادی می‌شوند.

۲۹. ماده ۳ قانون حمایت از بسیج مستضعفان و ماده ۱۵ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر

۳۰. بند ۸ و ۹ ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر

۳۱. بند «ث» ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون نحوه جبران زحمات و خسارات سازمان حفاظت از محیط زیست در جرائم زیست محیطی ۱۳۹۷: مخبر شخص یا اشخاصی است که وقوع تخلف را به سازمان محیط زیست گزارش دهد.

۳۲. ماده ۷ قانون حمایت قضائی از بسیج ۱۳۷۱

### کتابنامه

بوازار، مارسل (۱۳۶۲). *انسان دوستی در اسلام (محمدحسن اردبیلی و غلامحسین یوسفی، مترجمان)*. تهران: انتشارات طوس.

بی نا (۱۳۷۹). درآمدی بر پیشگیری از وقوع جرم. *ماهنامه دادرسی*، ۴(۱۹)، ۳۱-۳۶.

پرریان، احسان؛ رزقی، ابوالفضل؛ و پرهیزکاری، سیدعباس (۱۳۹۶). *استفاده از ظرفیتهای مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)*. تهران: معاونت پژوهشهای اقتصادی مجلس.

حاجی دهآبادی، محمدعلی (۱۳۸۳). امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی. *حقوق اسلامی*، ۱(۱)، ۷۷-۱۰۸.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری (عوامل موثر و روشهای مبارزه)*. تهران: موسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی.

حمیری قمی، عبدالله بن جعفر (بی تا). *قرب الاسناد*. تهران: انتشارات کتابخانه نینوی.

دادگر، حسن (۱۳۸۲). رویکرد اقتصادی به شیوع فساد مالی در کشور. *فصلنامه اقتصاد اسلامی*، ۳(۱۱)، ۹۷-۱۱۶.

سلیمی، علی؛ و داوری، محمد (۱۳۸۰). *جامعه شناسی کجروی*. قم: پژوهشکده حوزه و دانشگاه.

شهید ثانی، زین الدین بن علی (۱۴۰۹ق). *منیه المرید*. قم: انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.

صفری، محمد؛ و فتاح زیارانی، مریم (۱۳۹۷). شناسایی، مفهوم سازی و تبیین فرایند سوت زنی در سازمان (مطالعه موردی: شرکت سنگ آهن گهرزمین). *مدیریت فرهنگ سازمانی*، ۱۶(۳)،

- طوسی، محمد بن حسن (۱۳۶۵). *تهذیب الاحکام*. تهران: دار الکتب الاسلامیه.
- عوده، عبدالقادر (بی تا). *التشريع الجنایی الاسلامی مقارناً بالقانون الوضعی*. بیروت: دارالکتب العربی.
- قاسمی، محسن (۱۳۹۰). *افشاگران نامدار تقلاب، ماهنامه حسابدار، انجمن حسابداران خبره ایران*. ۲۴۰، ۴۴-۴۷.
- قرائتی، محسن (۱۳۷۴). *گناه شناسی*. تهران: انتشارات پیام آزادی.
- گلدمن، پیتردی (۱۳۹۰). *راهنمای کاربردی ریسکهای تقلاب و کنترلهای ضد تقلاب (امیر پوریانسب و محسن قاسمی، مترجمان)*. تهران: انتشارات مترجم.
- لازرز، کریستین (بی تا)، *در آمدی به سیاست جنایی (علی حسین نجفی ابرنآبادی، مترجم)*. تهران: انتشارات میزان.
- میرخلیلی، محمود (۱۳۸۵). *پیشگیری وضعی از بزهکاری یا نگاهی به سیاست جنایی اسلام (رساله دکتری)*. دانشگاه تهران، تهران، ایران.

- Cario, Robert (2005). *Interoduction Aux Dciences Criminelles*. Paris: L'Harmattan.
- Crowther, D., & Capaldi, N. (2008). *The Ashgate Research Companion to Corporate Social Responsibility*. Ashgate Publishing.
- Devine, T., & Maassarani, T.F. (2011). *The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth*. California: Berrett Koehler Publishers.
- Schermerhorn, John R. (2011), *Introduction to Management*. Singapore: John Wiley & Son Pte Ltd.
- Winters, R. C., Globokar, J. L., & Roberson, C. (2014). *An Introduction to Crime and Crime Causation*. CRC Press.