



سازمان بورس و اوراق بهادار
Securities & Exchange Organization

مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی
گروه بازارها و ابزارهای مالی

WHISTLEBLOWERS PROTECTION



بررسی موردی فرایند گزارشگری تخلف
و حمایت از گزارشگران تخلف

میثم حامدی
دکتر طاهره سیفی
دکتر مجتبی کاوند
طاهره منزوی



سازمان بورس و اوراق بهادار

مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی

گروه بازارها و ابزارهای مالی

عنوان: بررسی موردی فرایند گزارشگری تخلف و حمایت از گزارشگران تخلف

نویسنده: میثم حامدی، دکتر طاهره سیفی، دکتر مجتبی کاوند، طاهره منزوی

کد گزارش: ۹۹-۰۳-۲۰۲۰

تاریخ گزارش: اردیبهشت ۹۹

این اثر در گروه بازارها و ابزارهای مالی مرکز پژوهش، توسعه و مطالعات اسلامی تهیه شده و مباحث و نظرات ارائه شده در آن صرفاً نظرات و بررسی‌های صورت گرفته توسط کارشناسان و پژوهشگران این گروه می‌باشد نه نظرات رسمی سازمان بورس و اوراق بهادار.

بررسی موردی فرایند گزارشگری تخلف و حمایت از گزارشگران تخلف

میثم حامدی

دکتر طاهره سیفی

دکتر مجتبی کاوند

طاهره منزوی

چکیده

از روش‌های اصلی کشف جرم و تخلف در بازارهای مالی کشورهای مختلف، دریافت گزارش از سوی سوت‌زن‌ها یا گزارشگران تخلف به نهادهای نظارتی است به‌طوری که در ایالات متحده، بیش از ۳۸ درصد از جرایم و تخلفات در بازار سرمایه، از طریق گزارش‌های عمومی (کارکنان شرکت‌ها و عموم سرمایه‌گذاران) کشف شده است. کشورهای مختلف، جهت تشویق افشای تخلف از سوی کارکنان و همچنین عموم سرمایه‌گذاران، مشوق‌هایی را در نظر گرفته‌اند و حمایت‌های قانونی از ایشان در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه کارفرمایان صورت می‌دهند. غالباً در کشورهای مختلف، بخشی از جریمه‌های نقدی اخذ شده از متخلفین به گزارش دهندگان پرداخت می‌شود. پرداخت، پس از موفقیت آمیز بودن و منجر به جریمه نقدی شدن، به گزارشگر تعلق می‌گیرد. در این گزارش تلاش شده است به فرایند اخذ گزارش، معیارهای پذیرش گزارش، رابطه نهادهای نظارتی با قوه قضائیه، تشویق گزارشگر و همچنین معیارهای جلوگیری از اقدام تلافی‌جویانه، پرداخته شود. از نکات مهم، ذکر تمامی این موارد در قانون و نه مقررات بازار سرمایه کشورهای مختلف بوده است.

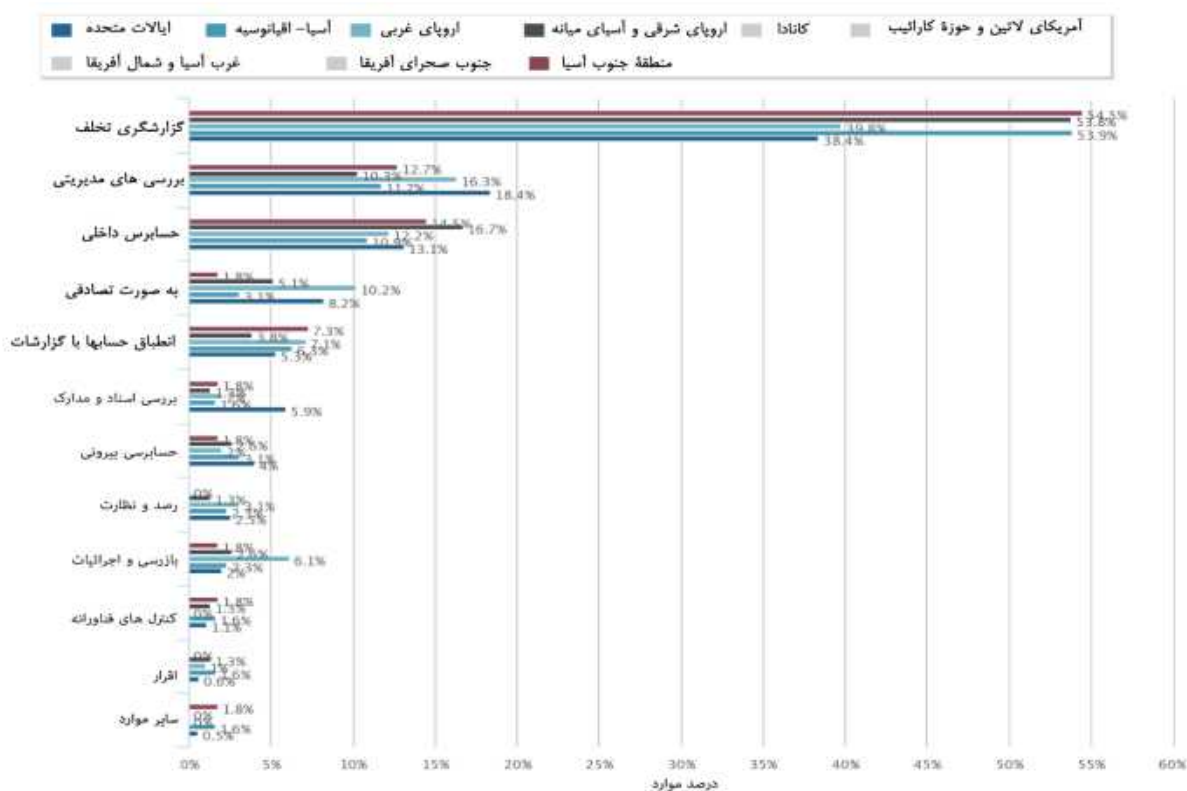
واژگان کلیدی: گزارشگری تخلف، اقدام تلافی‌جویانه، حمایت، صندوق حمایت از گزارشگران تخلف

حمایت از افشا کنندگان تخلف، در تشویق به گزارش تخلف، تقلب، و فساد، نقش بسزایی دارد. در نظام‌های مالی که امکان ارائه گزارش تخلف وجود ندارد و گزارشگران تخلف مورد حمایت مقرراتی قرار نمی‌گیرند، ریسک بروز تخلف و فساد بسیار زیاد است. براساس تعریف سازمان همکاری‌های اقتصادی و تجاری (OECD) حمایت از گزارشگران تخلف عبارت است از حمایت حقوقی در مقابل اقدامات انضباطی یا تبعیض‌آمیز در قبال کارمندی (گزارشگری) که اقدام اشتباه کارفرمای خود را با حسن نیت و به‌طور مستدل، برای نهاد نظارتی مربوطه، افشا نموده است.

موارد قانونی و حقوقی برای حمایت از گزارشگران تخلف را می‌توان در قوانین و مقررات مختلف کشورهای متفاوت یافت. این موارد یا خاص حمایت از گزارشگران تدوین شده است؛ مانند قانون حمایت از گزارشگران تخلف در ژاپن (WPA)^۱، قانون افشای حمایت شده آفریقای جنوبی (PDA)^۲ یا قانون افشا در جهت منافع عمومی انگلیس (UK PIDA)^۳ یا در قوانین جزا مانند قانون جزای کانادا که انجام اقدام تلافی جویانه در مقابل کارکنانی که اطلاعاتی درباره جرم افشا نموده‌اند، ذکر شده است.

گزارشگری تخلف نقش بسزایی در کشف جرم و تخلف دارد. شکل ذیل نشان می‌دهد بیش از ۳۸ درصد موارد کشف تخلف در ایالات متحده از طریق گزارشگران تخلف بوده است.

روش شناسایی براساس منطقه

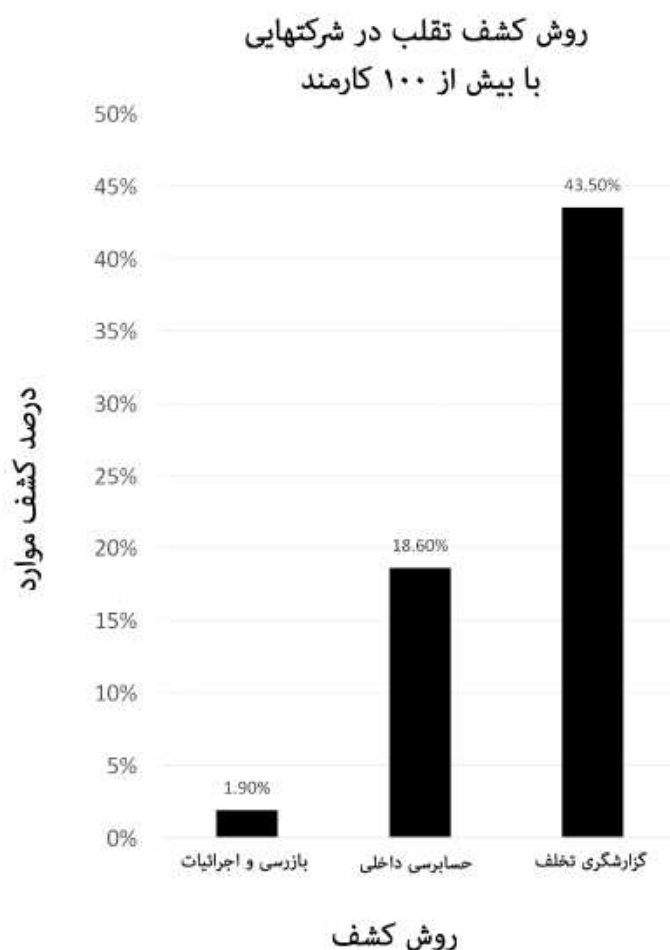


^۱ Whistleblower Protection Act

^۲ Protected Disclosures Act

^۳ United Kingdom's Public Interest Disclosure Act

علاوه بر این، براساس آمار سال ۲۰۱۶ کانون بازرسان مجاز تقلب، بیش از ۴۳ درصد از موارد کشف تقلب در شرکت‌هایی که کارکنان آنها بیش از ۱۰۰ نفر است، از طریق گزارش تخلف بوده است.



Association of Certified Fraud Examiners, "Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse," (2016).

با توجه به اهمیت گزارشگری تخلف، گزارش‌های بین‌المللی، به پنج مرحله برای ایجاد و راه‌اندازی برنامه گزارشگری تخلف و همچنین حمایت از گزارشگران، اشاره نموده‌اند. این پنج مرحله عبارتند از:

- ۱- حفاظت از محرمانگی: ایجاد مکانیسمی امن و محرمانه برای افشای تخلف از سوی گزارشگران تخلف؛
- ۲- منع اقدام تلافی‌جویانه: حمایت‌های اداری و قضایی قوی برای کارکنانی که به دلیل افشای تخلف کارفرما، اقدام تلافی‌جویانه‌ای در مقابلشان صورت گرفته است. راهکارهایی که در این موارد تدبیر می‌شود، باید دست کارفرما از هرگونه تبعیض، اخراج، کسر مبالغ پرداختی و پاداش و ... را منع نماید؛
- ۳- پرداخت پاداش: بهترین روش برای تشویق گزارشگران تخلف برای افشای تخلف و تقلب در بازار یا از سوی کارفرمایان (ناشران)، پرداخت جایزه‌های مالی مبتنی بر دقت، صحت و کیفیت گزارش‌های ارسالی است؛

۴- تدوین مقرراتی که با کیفیت‌ترین اطلاعات را جمع‌آوری نماید؛ جایزه‌ای که به گزارشگر تعلق می‌گیرد باید حداقل ۱۰ درصد میزان جریمه نقدی باشد و معمولاً سقف عددی نباید برای آن مخص نمود. گزارشگر باید قادر باشد در صورت رد ادعای وی بر پاداش، تقاضای بررسی قضایی یا بررسی مجدد توسط گروه تجدید نظر را داشته باشد؛

۵- ایجاد اداره گزارشگری (دیدبان): باید اداره‌ای ایجاد شود که هماهنگی و پیگیری گزارشات را بر عهده باشد، برنامه سوت‌زنی سازمان را عمومی کند و پرداخت پاداش به گزارشگران را نیز مدیریت و پیگیری نماید.

در این گزارش، به رویه‌های گزارشگری تخلف و همچنین حمایت از گزارشگران در کشورهای منتخب پرداخته شده است.

گزارشگری تخلف در ایالات متحده

۱. مقدمه

قانون اصلاح وال استریت (بازارهای مالی) و حمایت از مشتریان (موسوم به قانون داد-فرانک) در سال ۲۰۰۹، با اصلاح قانون بورس اوراق بهادار مصوب سال ۱۹۳۴، موضوع سوت‌زنی یا گزارشگری تخلف را مورد توجه قرار داد. این قانون در بخش 21F مشوق‌ها و حمایت از گزارشگران تخلف در بازار اوراق بهادار و همچنین بازار کالا را مورد توجه قرار داده و برای کمیسیون بورس و اوراق بهادار^۱ (SEC) و کمیسیون معاملات آتی‌های کالایی^۲ (CFTC) درخصوص تعیین و اعطای پاداش به افراد صاحب صلاحیت که گزارشگری آنها منجر به اقدامات حقوقی موفق از سوی کمیسیون و متعاقباً جرایم نقدی بیش از ۱ میلیون دلار و سایر اقدامات مربوطه موفق می‌شود، تکالیفی تعیین نموده است (از آنجایی که قانون داد-فرانک در دو بخش مجزا به گزارشگران در بازار کالا و بازار اوراق بهادار می‌پردازد، در این گزارش صرفاً به گزارشگری در بازار اوراق بهادار پرداخته شده است).

پاداش‌هایی که به گزارشگران تخلف اعطا می‌شود باید در بازه حداقل ۱۰ و حداکثر ۳۰ درصدی جریمه نقدی باشد. برای اطمینان از اینکه پرداخت به گزارشگران تخلف، مبلغی که باید به قربانیان تخلف (افرادی که از تخلف متضرر شده‌اند) پرداخت می‌شود را نمی‌زداید، کنگره آمریکا مجوز تأسیس صندوقی مجزا با عنوان صندوق حمایت از سرمایه‌گذاران^۳ را به کمیسیون بورس و اوراق بهادار اعطا نمود که پرداخت به گزارشگران از محل منابع این صندوق صورت می‌گیرد.

کمیسیون، اداره‌ای با عنوان اداره گزارشگری تخلف^۴ (OWB) را در معاونت حقوقی ایجاد نمود تا برنامه سوت‌زنی یا گزارشگری تخلف را مدیریت و اجرا کند. مأموریت این اداره، اجرای برنامه سوت‌زنی یا گزارشگری است که به کمیسیون، به‌منظور کمینه کردن زیان سرمایه‌گذاران، در شناسایی و جلوگیری از تقلب و تخلف کمک می‌کند. مضاف بر ایجاد یک برنامه اعطای پاداش جهت تشویق ثبت اطلاعاتی که از کیفیت و صحت زیادی برخوردار است، قانون داد-فرانک و دستورالعمل‌های کمیسیون درباره سوت‌زنی نیز حمایت‌هایی در جهت حفظ محرمانگی گزارشگر و آنچه به نهاد ناظر اطلاع داده، و همچنین حمایت‌های حقوقی نظیر تخصیص حقوق‌دان یا وکیل

^۱ Securities and Exchange Commission

^۲ Commodity Futures Trading Commission

^۳ Investor Protection Fund

^۴ Office of the Whistleblower

جهت کمک به گزارشگر، اعطا می‌شود. در همین راستا، قانون داد-فرانک، کارفرمایان را از انجام اقدامات تلافی‌جویانه در مقابل گزارشگران منع نموده است.

بخش 924d قانون داد-فرانک، اداره گزارشگری تخلفات را ملزم می‌کند تا به صورت سالانه، درخصوص فعالیت‌های این اداره، شکایات گزارشگران به کمیسیون و پاسخ‌های کمیسیون به این شکایات، گزارشی ارائه کند. علاوه بر این، بخش 21Fg5 قانون بورس اوراق بهادار، کمیسیون را ملزم می‌کند تا گزارشی سالانه درخصوص موارد ذیل به کنگره ارائه کند:

۱- برنامه پاداش گزارشگران طی سال گذشته؛ شامل شرح تعداد پاداش‌های اعطا شده و نوع مواردی که پاداش درباره آنها اعطا شده.

۲- تراز صندوق در ابتدای سال گذشته؛

۳- تراز صندوق در انتهای سال گذشته؛

۴- مبالغ سپرده شده در یا اعتبار داده شده به صندوق در سال مالی گذشته؛

۵- سود سرمایه‌گذاری‌های صندوق که ذیل بخش 21Fg4 که طی سال گذشته حاصل شده است؛

۶- مبالغ پرداخت شده از صندوق به گزارشگران در طول سال مالی گذشته منطبق با بخش 21Fb؛

۷- مجموعه کاملی از صورت‌های مالی حسابرسی شده شامل ترازنامه، صورت سود و زیان، و تحلیل جریان وجوه نقد.

تا سال ۲۰۱۹، دو دستیار مدیر و نه وکیل مختص امور جاری اداره (شامل کارهایی که برای ارزیابی پاداش و فرایندهای مربوط به آن می‌شود) به علاوه دو وکیل مسئول ارتباط با عموم مردم در این اداره مشغول به فعالیت بوده‌اند. همچنین فعالیت این دفتر از طریق کارکنان دیگری شامل حسابداران، حقوقدانان، تحلیلگران بازار و دستیاران اجرایی، پیگیری می‌شود.

۲. فرایند ثبت گزارش یا شکایت

مراحل ثبت گزارش تخلف و همچنین اعطای پاداش از سوی کمیسیون بورس و اوراق بهادار (SEC)، با ثبت گزارش شروع می‌شود. در صفحه اداره گزارشگری تخلف و همچنین در یک صفحه مشخص که برای ارائه گزارش تخلف، شکایات و پیگیری‌ها (TCR)، هر فردی می‌تواند نسبت به ثبت گزارش (Submit a Tip) اقدام نماید. در صفحه tcr به آدرس www.sec.gov/tcr امکان ثبت تخلف درخصوص موارد ذیل وجود دارد:

۱- فروش یا عرضه متقلبانه اوراق بهادار شامل موارد ذیل:

- طرح پونزی^۱؛
- طرح هرمی^۲؛
- برنامه سرمایه‌گذاری با عایدی‌های بالا^۳؛

^۱ Tips, Complaints, Referrals

^۲ Ponzi Scheme

^۳ Pyramid Scheme

^۴ High Yield Investment Programs

- ۲- دزدی یا سوء استفاده از وجوه در اختیار یا اوراق بهادار؛
- ۳- دستکاری در قیمت یا حجم معاملات اوراق بهادار؛
- ۴- استفاده از اطلاعات نهانی؛
- ۵- ارائه گزارش های غلط یا گمراه کننده در خصوص شرکت؛
- ۶- عدم ثبت گزارش های بورس و اوراق بهادار؛
- ۷- پرداخت رشوه یا هرگونه پرداخت غیرمتعارف به مقامات و مسئولان خارجی؛
- ۸- اقدامات غیرقانونی در ارتباط با معاملات اوراق بهادار یا صندوق های بازنشستگی؛
- ۹- عرضه اولیه توکن یا رمز ارزها؛
- ۱۰- شرایط یا موارد خاص مربوط به بازار؛
- ۱۱- سایر موارد.

برای ثبت گزارش تخلف چهار مرحله وجود دارد:

- ۱- فرد باید اعلام کند که گزارش یا شکایت وی در چه خصوصی است؛
- ۲- فرد از چه شخصی (حقیقی یا حقوقی) شکایت دارد یا گزارش وی درخصوص آن فرد است؛
- ۳- شکایت یا گزارش فرد با کدام یک از ابزارهای معاملاتی در ارتباط است؛
- ۴- ثبت اطلاعات هویتی و تماسی گزارشگر یا شاکی.

فرد گزارشگر باید تا جایی که امکان دارد اطلاعات کاملی در اختیار کمیسیون قرار دهد و نقص در موارد بالا موجب عدم امکان ثبت گزارش خواهد شد. شخصی که گزارش می دهد ممکن است هیچ اسناد و مدارکی را به کمیسیون ارائه ننماید (یعنی صرفاً یک گزارش تخلف ارائه کند) یا اینکه در صورت وجود اسناد و مدارک تخلف، می تواند آن مدارک را بر روی سامانه بارگذاری نماید. در صورت عدم استفاده از سامانه، گزارشگر تخلف می تواند براساس آدرس ها و شماره های اعلامی کمیسیون، نسبت به فکس گزارش و اسناد و مدارک (مبتنی بر چارچوب مورد تأیید کمیسیون) اقدام نماید. در هر دو صورت، کمیسیون کد دریافت شکایت یا گزارش را به گزارشگر اعلام می کند که بعداً برای دریافت پاداش لازم است.

در صورتی که گزارشگر تمایل داشته باشد تا اطلاعات هویتی و اطلاعات تماس وی مخفی بماند، حتماً باید از طریق وکیل حقوقی خود که وی امکان ثبت اطلاعات تماسی خود را دارد، اقدام نماید. لذا، ثبت گزارش بدون اینکه هویت فرد یا هویت فردی که گزارش از سوی او به کمیسیون ارائه می شود (در اینجا وکیل) مشخص نباشد، امکانپذیر نیست. افرادی که تمایل دارند همراه با ارائه گزارش، از فرصت دریافت پاداش نیز برخوردار شوند، باید این موضوع را در صفحه مخصوص گزارشگری، به کمیسیون اعلام دارند (باید تیک تقاضای دریافت پاداش برای گزارش را نیز بزنند).

برای تکمیل فرم بر روی سامانه، ۶۵ دقیقه به گزارشگر وقت داده می شود و ۵ دقیقه قبل از اتمام این زمان، سامانه هشدار پایان زمان ثبت را اعلام می کند. با اتمام این بازه زمانی، گزارشگر با کلیک بر روی صفحه، زمان خود را افزایش می دهد. در هر کدام از شاخه های

چهارگانه فوق، سؤالاتی مطرح می‌شود که گزارشگر باید به آنها پاسخ دهد. با ثبت آخرین اطلاعات (اطلاعات هویتی)، سامانه تأییدیه از گزارشگر گرفته و نهایتاً نسبت به اختصاص کد به گزارشگر اقدام می‌کند.

۳. فرایند اعطای پاداش

اداره گزارشگری تخلف (OWB) به ازای هر اقدام حقوقی کمیسیون که منتج به جریمه نقدی بیش از ۱ میلیون دلار شود، اعلامیه اقدام پوشش داده شده^۱ (NoCA) بر روی صفحه اینترنتی خود منتشر می‌کند. افرادی که گزارش یا شکایتی را بر روی سامانه ثبت کرده‌اند و تقاضای دریافت پاداش نیز بوده‌اند (تیک تقاضای دریافت پاداش را زده باشد) و گزارش آنها در پیشبرد پرونده، نقش به سزایی داشته باشد، می‌توانند ادعای دریافت پاداش^۲ داشته باشند (لازم به ذکر است که ضرورت اخذ پاداش و ادعای پاداش این است که کمیسیون تمام موارد به ثمر رسیده تخلفاتی و کیفری بر علیه اشخاص حقیقی و حقوقی را بر روی وب سایت خود منتشر می‌کند و گزارشگران با مشاهده آنچه به ثمر رسیده است می‌توانند نسبت به ادعای پاداش اقدام کنند). گزارشگران ۹۰ روز تقویمی فرصت دارند تا با پر کردن فرم ادعای پاداش، نسبت به تقاضای اخذ پاداش نشأت گرفته از جریمه نقدی پرونده‌ای که فرایند قضایی آن به پایان رسیده، اقدام کنند.

گرچه مسئولیت پر کردن این فرم بر عهده گزارشگر است، اما در مواردی که گزارشگر ارتباطات زیادی با کارکنان اداره گزارشگری تخلف داشته و در فرایند اثبات جرم یا تخلف نیز همکاری نزدیکی با کمیسیون داشته است، کارکنان کمیسیون نسبت به یادآوری اعلامیه اقدام پوشش داده شده به گزارشگران، اقدام می‌نمایند.



بر اساس بررسی اولیه و همچنین مبتنی بر ارتباط با کارکنان بازرسی کمیسیون، اداره گزارشگری تخلف نسبت به اولویت‌بندی ادعاهایی که واجد شرایط دریافت پاداش بوده‌اند، اقدام می‌کند. در فرایند اولویت‌بندی، مواردی که ادعاهای پیچیده هستند یا مشخصاً امکان تخصیص پاداش به آنها نیست از فرایند ارزیابی خارج می‌شوند.

^۱ Notice of Covered Action

^۲ Claim an Award

وکلائی در استخدام اداره گزارشگری تخلف، درخواست‌ها و همچنین الزامات مدعی را همراه با اطلاعاتی که از کارکنان بازرسی درخصوص میزان مشارکت و کمکی که گزارش گزارشگر در کشف و رسیدگی به جرم یا تخلف داشته است، ارزیابی می‌کنند. پس از بررسی‌های اولیه، گزارشی برای کارگروه بررسی ادعاهای پاداش^۱ که مشتمل بر ۵ مدیر ارشد معاونت حقوقی است، ارسال می‌شود (در اینجا ذکر عنوان معاونت حقوقی (Enforcement Division) بدین معنی نیست که معاونت حقوقی ضرورتاً باید این فعل را انجام دهد. باید توجه داشت که غالب کارکنان نهادهای نظارتی حقوقی هستند و بازرسی نهادها و بازار نیز در کمیسیون بورس و اوراق بهادار، ذیل معاون حقوقی فعالند). در مجموع فرایند ورود شکایت یا گزارش تا اعطای پاداش در شکل زیر به تصویر کشده شده است. لازم به ذکر است که در پایان سال ۲۰۱۹، کمیسیون ۶۰ میلیون دلار پاداش به ۸ نفر اعطا نموده است. این درحالی است که مجموعاً ۵۲۱۲ مورد گزارش توسط گزارشگران مختلف به کمیسیون ارسال شده بود.

۴. قانون داد-فرانک: مشوق‌ها و حمایت از گزارشگران تخلف در حوزه اوراق بهادار

براساس تعریف این بخش از قانون، گزارشگر تخلف عبارت است از یک یا چند نفر فرد حقیقی که به‌صورت انفرادی یا به‌طور مشترک اطلاعات مربوط به یک تخلف یا جرم در زمینه اوراق بهادار را به کمیسیون بورس و اوراق بهادار (SEC) اطلاع می‌دهند.

در بخش B این قسمت از قانون، کمیسیون موظف است در اعطای پاداش موارد ذیل را مد نظر قرار دهد:

۱- اهمیت اطلاعات ارائه شده از سوی گزارشگر در موفقیت پرونده کیفری یا اداری؛

۲- میزان همکاری گزارشگر و نماینده قانونی وی در پرونده کیفری یا اداری؛

۳- میزان بهره‌مندی و منافع کمیسیون از مبارزه با جرم و تخلف؛

۴- هرگونه موارد دیگر به تشخیص کمیسیون.

همچنین قانون بر این موضوع تأکید دارد که در تعیین مقدار پاداش، کمیسیون نمی‌تواند تراز صندوق و منابع موجود صندوق را مد نظر قرار دهد (یعنی اگر منابع صندوق کفاف پرداخت پاداش را نمی‌داد و براساس الزامات کارگروه مبلغ معینی باید به گزارشگر پرداخت شود، کمیسیون ضمن تخصیص منابع موجود به گزارشگران، در زمان‌بندی مشخصی، مابقی پاداش را به گزارشگر پرداخت خواهد کرد). این بخش بر عدم اعطای پاداش به گزارشگران ذیل نیز تأکید دارد:

۱- گزارشگرانی که در زمان ثبت گزارش، عضو، مدیر یا کارمند نهادهای ذیل بوده‌اند:

- یکی از نهادهای نظارتی مرتبط در آمریکا؛

- قوه قضائیه؛

- نهادهای خودانتظام؛

- هیئت نظارت بر حسابداری شرکت‌های سهامی عام؛

- سازمانی که مسئولیت اجرای احکام دارد؛

۲- گزارشگری که محکومیت کیفری برای پرونده‌ای دارد که در صورت گزارش شدن می‌توانست مستوجب دریافت پاداش باشد؛

^۱ Claims Review Staff

۳- گزارشگرانی که اطلاعات را از عملکرد حسابرسی صورت‌های مالی دریافت کرده باشند (یعنی در گزارش حسابرس به آن موارد اشاره شده باشد)؛

۴- گزارشگرانی که نتوانند اطلاعات را براساس چارچوب مد نظر کمیسیون ارائه نمایند.

۱-۴- صندوق حمایت از سرمایه‌گذاران

قسمت g این بخش از قانون، به تأسیس صندوق حمایت از سرمایه‌گذاران پرداخته است. این صندوق در خزانه‌داری ایالات متحده تأسیس شده و کمیسیون بدون مجوز سازمان بالاتر به منابع آن دسترسی دارد. محل مصارف منابع صندوق در دو مورد است:

۱- پرداخت پاداش به گزارشگران تخلف؛

۲- تأمین منابع مالی برای اقداماتی که از سوی بازرس کل^۱ کمیسیون صورت می‌گیرد.

اعتبارات و سپرده‌های صندوق از قرار ذیل تعیین شده است:

۱- هرگونه جریمه نقدی که از سوی کمیسیون در پرونده‌های کیفری و اداری جمع شده است که به حساب (یا صندوق) جبران خسارت سرمایه‌گذاران یا سایر حساب‌ها و صندوق‌های قانونی تحت نظارت کمیسیون (ذیل قانون ساربینس آکسلی) واریز نشده است تا زمانی که منابع صندوق از ۳۰۰ میلیون دلار بالاتر رود؛

۲- هرگونه جرایم نقدی که باید به حساب صندوق جبران خسارت سرمایه‌گذاران واریز می‌شده اما هنوز میان سرمایه‌گذارانی که جریمه باید به آنها تعلق گیرد توزیع نشده منوط به اینکه این مقادیر بیش از ۲۰۰ میلیون دلار نشود؛

۳- هرگونه درآمد از سرمایه‌گذاری‌های صندوق.

در صورتی که منابع صندوق کفاف پرداخت پاداش به گزارشگران را نداشته باشد، کمیسیون ملزم است از سایر جرایم نقدی که دریافت داشته و واریز به این صندوق نشده، منابع مورد نیاز را تأمین کند.

کمیسیون می‌تواند از خزانه‌دار کل کشور درخواست کند تا بخشی از منابع صندوق، براساس صلاحدید کمیسیون، سرمایه‌گذاری شود. سرمایه‌گذاری‌ها باید از سوی خزانه‌دار در اوراق بدهی که اصل و سود آن از سوی دولت آمریکا تضمین شده است، و با سررسیدهای مورد تأیید کمیسیون صورت گیرد.

۲-۴- حمایت از گزارشگران تخلف: منع اقدامات تلافی‌جویانه

براساس قانون داد-فرانک، هیچ کارفرمایی نمی‌تواند گزارشگری که اقدامات ذیل را انجام داده است اخراج کرده، تعلیق نماید، تهدید کند، به طور مستقیم یا غیر مستقیم مورد آزار و اذیت قرار دهد یا به هر ترتیبی تبعیض‌آمیز با وی برخورد نماید:

۱- در ارائه اطلاعات به کمیسیون؛

۲- در شروع، شهادت یا کمک به بازرسی در هرگونه پرونده کیفری یا اداری مربوط به اطلاعات ارائه شده به کمیسیون؛

۳- در افشای اطلاعاتی که براساس قانون ساربینس آکسلی الزام بر ارائه آنها از سوی ناشر شده است؛

^۱ Inspector General

هر فردی که مدعی است کارفرمای وی اقدامات بالا را بر علیه وی صورت داده است، می‌تواند نسبت به شکایت در دادگاه منطقه‌ای اقدام کند. در صورت اثبات مدعی وی، دادگاه به بازگرداندن هزینه‌ها و همچنین هزینه‌های بازرسی اخذ وکیل و ... حکم خواهد کرد.

گزارشگری تخلف در بورس اوراق بهادار کانادا

۱. مقدمه

در تاریخ ۱۴ ژوئن سال ۲۰۱۶ کمیسیون اوراق بهادار انتاریو^۱ (OSC) برای اولین بار در کانادا، طرحی را در خصوص گزارشگران تخلف تنظیم و اجرا نمود که شباهت زیادی به قانون گزارشگری تخلف در کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا^۲ (SEC) دارد. دستورالعمل گزارشگری تخلف این امکان را به افراد می‌دهد تا گزارشات خود را در رابطه با تخلفات احتمالی قانون اوراق بهادار انتاریو و تخلفات موجود در بازار گزارش دهند و در صورت اثبات ارزشمند بودن اطلاعات و کمک به تحقیقات کمیسیون، می‌توانند تا رقمی معادل ۵ میلیون دلار، پاداش دریافت نمایند. به اعتقاد کمیسیون اوراق بهادار انتاریو تدوین و اجرای این دستورالعمل در راستای حمایت از سرمایه‌گذاران در برابر رفتارهای ناشایست، کلاهبرداری‌ها و تقویت بازار سرمایه می‌باشد.

به منظور اجرای قوانین و مقررات مربوط به این دستورالعمل و تخصیص و اعطای پاداش به گزارشگران، اداره‌ای با نام اداره گزارشگری تخلف^۳ (OWB) در واحد اجرایی OSC، متشکل از یک تیم تخصصی از حسابداران، وکلا و کارمندان پشتیبانی ایجاد شد که به زعم مدیرعامل OSC وجود گزارشگری شجاع که حاضر به ارائه اطلاعات مفید در خصوص تخلفات و آسیب‌های احتمالی، در بازار سرمایه الزامی است. از این رو یکی از وظایف این اداره ترغیب افراد به کسب اطلاعات در رابطه با تخلفات قوانین بازار و ارسال آن به اداره گزارشگری تخلف، بررسی صلاحیت گزارشگران جهت دریافت پاداش و نیز میزان پاداش و اعطای آن به گزارشگران می‌باشد.

این دستورالعمل در هفت بخش و ۲۸ ماده تنظیم شده و مواردی همچون اهداف تنظیم دستورالعمل، روش‌های ثبت و ارسال گزارشات تخلف، حمایت از گزارشگران، شرایط احراز صلاحیت دریافت پاداش، میزان جوایز و ... در آن مطرح شده است.

۲. فرایند ثبت و ارسال گزارشات تخلف

دستورالعمل گزارشگری تخلف OSC این امکان را برای افراد فراهم آورده که اطلاعات مربوط به تخلفات احتمالی قانون اوراق بهادار انتاریو را به صورت آنلاین یا از طریق پست الکترونیکی برای کمیسیون ارسال نمایند.

در صفحه ارسال گزارشات^۴ که امکان ثبت گزارش هم برای افراد حقیقی و هم برای افراد ناشناس فراهم است، پیش از ارسال گزارش، تأکید شده است که گزارشگر باید از شناسایی موارد تخلف قانون اوراق بهادار انتاریو و جزئیات مربوط به آن آگاهی داشته باشد. همچنین گزارشگر ملزم است تمامی اسناد و مدارک مورد نیاز را در اختیار داشته و نسبت به بازگذاری تمام یا بخشی از مدارک در زمان ثبت

^۱ Ontario Securities Commission

^۲ Securities and Exchange Commission

^۳ Office of the Whistleblower

^۴ <https://www.osc.gov.on.ca/en/submit-whistleblower-report.htm>

تخلف در سامانه، اقدام نماید. همچنین وی متعهد می‌شود که در صورت وجود امکان گزارش‌دهی داخلی و ابلاغ آن به کارفرمای خود، پیش از ارسال گزارش به سامانه گزارشگری تخلف OSC یا همزمان با آن، از طریق گزارش‌دهی داخلی عمل نماید.

موارد مطروحه و مورد سؤال در فرم ارسال و ثبت گزارشات (آنلاین) عبارتند از:

۱. ثبت اطلاعات گزارشگر و یا مشاور به عنوان نماینده فرد ناشناس؛
۲. تعداد افراد یا نهادهای متخلف که گزارشگر شناسایی کرده است؛
۳. اطلاعات مربوط به متخلفین (افراد حقیقی یا حقوقی)؛
۴. زمان وقوع تخلف؛
۵. موضوع تخلف؛
۶. چگونگی آگاهی گزارشگر از تخلف ایجاد شده؛
۷. زمان آگاهی گزارشگر از وقوع تخلف؛
۸. تشریح گزارشگر از موضوع مورد تخلف؛
۹. بارگذاری اسناد و مدارک تخلف (حداکثر ۱ گیگابایت در مجموع و حداکثر ۲۰ پرونده در هر ارسال)^۱.

در این فرایند هر فرد گزارشگر فرصت ۴۵-۶۰ دقیقه‌ای برای تکمیل مراحل و ارسال گزارش در اختیار دارد و این امر تنها با یک بار ورود امکانپذیر است و لذا امکان ذخیره اطلاعات و تکمیل و ارسال آن در زمان‌های بعدی وجود ندارد. در صورت عدم فعالیت بیش از ۳۰ دقیقه، زمان ثبت گزارش پایان می‌یابد و هرگونه اطلاعات قبلی وارد شده از بین خواهد رفت.

علاوه بر ثبت گزارشات توسط افراد حقیقی، افراد ناشناس نیز که تمایلی برای ثبت گزارش با اطلاعات شخصی ندارند، می‌توانند توسط یک وکیل حقوقی که امکان ارسال گزارش تخلف به نمایندگی از گزارشگر را دارد، اقدام نمایند، اما باید توجه داشت که پیش از اینکه OSC بخواهد پاداشی را برای یک فرد ناشناس تعیین و ارسال نماید، از فرد ناشناس خواسته می‌شود هویت خود را به کمیسیون ارائه نماید تا کمیسیون شرایط صلاحیت وی جهت دریافت پاداش را احراز نماید.

یکی دیگر از نکات موجود در این سامانه، وجود سه فرم برای سه گروه از افراد گزارشگر می‌باشد: فرم انفرادی، فرم افراد ناشناس و فرم ارسال گروهی (حداکثر ۵ نفر به صورت مشترک امکان ارسال آنلاین گزارش را دارند).

در نهایت پس از ثبت و ارسال گزارش گواهی و شناسه برای گزارشگر تخلف صادر خواهد شد که جهت طی مراحل بعدی مورد نیاز خواهد بود.

لازم به توضیح است بنگاه‌ها یا سازمان‌ها نمی‌توانند به عنوان گزارشگر تخلف، گزارشی را ثبت و ارسال نمایند.

^۱ در صورتی که حجم اسناد و مدارک در اختیار گزارشگر، بیش از یک گیگابایت یا ۲۰ پرونده باشد، گزارشگر تخلف می‌تواند پس از ثبت و ارسال گزارش و دریافت شناسه، اسناد و مدارک را از طریق پست برای اداره ارسال نماید.

۳. عدم افشای هویت گزارشگران

دستورالعمل گزارشگری OSC سعی بر عدم افشای اطلاعات و محرمانه بودن هویت گزارشگران، داشته و تا حد ممکن این اطلاعات را محرمانه نگه می‌دارد، در این زمینه سیاست‌های کلی کمیسیون در پاسخ به درخواست‌های مرتبط با افشای اطلاعات و هویت گزارشگران، تحت قانون آزادی اطلاعات و حمایت از حریم خصوصی^۱ (FIPPA) است.

اما علی‌رغم تلاش‌های کمیسیون مبنی بر عدم افشای هویت گزارشگران و حتی در صورت رد درخواست هویت افراد توسط کمیسیون، امکان محرمانه بودن هویت افراد تحت هر شرایطی الزاماً امکان‌پذیر نیست؛ چرا که تصمیم نهایی برای افشای این موضوع در نهایت توسط کمیسیونر اطلاعات و محرمانگی اونتاریو^۲ (IPC) و یا دادگاه، اخذ خواهد شد. به بیان دیگر، گزارشگران تخلف در معرض ریسک افشای اطلاعات و هویت‌شان قرار دارند و هنوز مشخص نیست که آیا ریسک افشای احتمالی هویت گزارشگران، مانع انجام و ارسال اطلاعات و گزارشات خواهد شد یا خیر.

۴. احراز شرایط صلاحیت دریافت پاداش گزارشگری تخلف

در بخش چهارم دستورالعمل گزارشگری OSC درخصوص معیارهای اطلاعات ارسالی و نیز گزارشگران واجد شرایط برای دریافت پاداش، بحث شده است. در این بخش بر موارد زیر تأکید شده است:

الف) باید اطمینان حاصل شود که اطلاعات ثبت شده توسط گزارشگران تخلف حائز شرایط زیر هستند:

۱. در رابطه با تخلف و نقض جدی قانون اوراق بهادار اونتاریو باشد.
۲. اطلاعات اولیه و جدیدی باشد.
۳. به صورت داوطلبانه ارسال شده باشد.
۴. از کیفیت بالایی برخوردار باشد.
۵. حاوی حقایق به موقع، خاص و معتبر مربوط به نقض قانون باشد.
۶. کمک معناداری به اعضای کمیسیون در راستای موضوع مورد گزارش نماید.

بر این اساس، جهت اعطای پاداش به گزارشگر تخلف، اطلاعات ارسالی باید تمامی شرایط فوق را داشته باشد. از این رو، به عنوان مثال، اگر فردی به صورت داوطلبانه اطلاعات اصلی مربوط به تخلفی را ارائه و ارسال نماید که کمک معنادار و ملموسی به تحقیقات اعضای کمیسیون نکند، این اطلاعات واجد شرایط دریافت پاداش نیست.

در ماده ۱۴ بند ۳، نیز معیارهای رد صلاحیت اطلاعات ارسالی جهت اعطای پاداش عنوان شده است. در این بخش آمده که در صورتی که اطلاعات گمراه‌کننده، نادرست، سفته‌بازانه، عمومی و در دسترس همگان باشد یا به نقض قانون اوراق بهادار اونتاریو مربوط نباشد، پاداشی به گزارشگر اعطا نخواهد شد. همچنین اگر اطلاعات به هر طریقی که غیرقانونی بوده و جرم محسوب شود، بدست آمده باشند،

^۱ Freedom of Information and Protection of Privacy Act (FIPPA)

^۲ The Information and Privacy Commissioner of Ontario

فاقد شرایط دریافت پاداش خواهد بود. بدین ترتیب این بند تأکید دارد که گزارشگران، فقط اطلاعاتی را باید ثبت نمایند که به طور قانونی کسب شده باشند و اعضای کمیسیون می‌توانند برای پیشبرد تحقیقات یا مراحل تحقیق به آنها اعتماد نمایند.

(ب) بخش ۱۵ این دستورالعمل به معرفی و توصیف گروهی از گزارشگرانی که صلاحیت دریافت پاداش را ندارند، پرداخته است.

۱. گزارشگرانی که بدون دلیلی منطقی از درخواست اطلاعات اضافی توسط کمیسیون، امتناع ورزند.
 ۲. افرادی که اطلاعات تهیه شده توسط کمیسیون را در حین تحقیقات برای گزارشگران تخلف فاش کرده و یا به دلیل ارتباط مستمر گزارشگر تخلف، کسب کرده‌اند و خلاف ماده ۹ دستورالعمل اقدام نموده‌اند.
 ۳. مشاوران، وکلا یا نمایندگان حقوقی مشتریان یا کارفرمایان در خصوص موضوع گزارش ارسالی، مجاز به دریافت پاداش نیستند، مگر آنکه مجوز افشای اطلاعات را داشته باشند.
 ۴. افرادی که اطلاعات را از حسابرسی یا بازرسی مالی مشتری یا کارفرما دریافت کرده باشند، مگر آنکه مجاز به افشای اطلاعات باشند.
 ۵. افرادی که حین استعلام یا تحقیق درباره تخلفات احتمالی در خصوص موضوع مورد گزارش شده، اطلاعاتی بدست آورده باشند.
 ۶. مدیران نهادی که گزارشگران تخلف در زمان دستیابی به اطلاعات، مدیر آن نهاد بوده‌اند.
 ۷. مدیر ارشد انطباق^۱ (CCO) یا معادل آن در مؤسسه، در زمانی که گزارشگران تخلف اطلاعات را بدست آورده‌اند.
 ۸. افرادی که در زمان وصول اطلاعات، توسط یک پیمانکار مستقل برای کمیسیون یا یک مقام قانون‌گذار بورس اوراق بهادار، استخدام شده باشند.
 ۹. همسر، والدین، فرزندان، خواهر و برادر عضو فعلی، عضو اسبق یا پیمانکار کمیسیون، مقام قانونگذار بازار یا نهاد اجرایی قانون در زمان کسب و ثبت اطلاعات، مجاز به دریافت پاداش نیستند.
 ۱۰. افرادی که اطلاعات را از گزارشگرانی که مشمول دریافت پاداش نمی‌شوند، بدست آورده باشند.
 ۱۱. گزارشگرانی که اطلاعات همراه‌کننده یا نادرست به کمیسیون ارائه می‌کنند و از بازگویی واقعیت‌های موجود پرهیز نمایند.
- در مجموع می‌توان چنین اظهار داشت که پاداش گزارشگری تخلف به افرادی که اطلاعات را به گونه‌ای بدست آورده‌اند که موجب بی‌اعتباری اداره OWB شود، تعلق نمی‌گیرد.

۵. فرایند اعطای پاداش و نحوه محاسبه آن

نتایج شرایط احراز صلاحیت دریافت پاداش در دستورالعمل گزارشگری تخلف OSC در صورتی می‌تواند محقق شود که:

^۱ Chief Compliance Officers

۱. بر اساس حکم مندرج در بند ۱۲۷ قانون اوراق بهادار^۱ یا بند ۶۰ قانون معاملات آتی کالاها^۲، فرد متخلف را ملزم به پرداخت داوطلبانه بیش از یک میلیون دلار مبلغ به کمیسیون نماید و یا در جرائم نقدی اعمال شده توسط کمیسیون بیش از این مبلغ باشد. در چنین شرایطی پاداشی بین ۵ تا ۱۵ درصد جریمه نقدی می‌تواند به گزارشگر تخلف پرداخت شود.

۲. در صورتی که جرائم نقدی اعمال شده و/یا پرداخت‌های داوطلبانه بیش از ۱۰ میلیون دلار باشد، حداکثر مبلغ اعطا شده به گزارشگر، ۱.۵ میلیون دلار خواهد بود.

۳. اگر در عمل بیش از ۱۰ میلیون دلار از متخلف (متخلفین) دریافت شود، پاداش پرداختی به گزارشگر تخلف بین ۵ تا ۱۵ درصد از کل جریمه اعمال شده و حداکثر ۵ میلیون دلار خواهد بود.

بخش ۲۵ این سند نیز، عواملی را که کمیسیون باید در تعیین میزان پاداش مدنظر قرار دهد، بیان می‌کند. بر این اساس عواملی که ممکن است موجب افزایش مبلغ اعطای پاداش به گزارشگر باشد، عبارتند از: (۱) به هنگام بودن گزارش؛ (۲) اهمیت اطلاعات ارائه شده؛ (۳) میزان کمک به تحقیقات کمیسیون؛ (۴) تأثیر اطلاعات در روند تحقیق یا مراحل اجرای احکام؛ (۵) کمک به رفع خسارات ناشی از تخلف قانون اوراق بهادار (انتاریو)؛ (۶) گزارش‌دهی داخلی گزارشگران قبل یا همزمان با ارائه گزارش به کمیسیون و

همچنین عواملی که ممکن است مبلغ پاداش پرداختی به یک گزارشگر را کاهش دهد، عبارتند از: (۱) هرگونه اطلاعات نادرست یا ناقص؛ (۲) مجرم (متخلف) بودن گزارشگر؛ (۳) هرگونه تأخیر غیر منطقی در ارائه گزارش؛ (۴) امتناع از کمک به کمیسیون یا مداخله در تحقیقات آن؛ (۵) دخالت در تحقیقات کمیسیون؛ (۶) اختلال در فرایند گزارش‌دهی داخلی (مانند تضعیف صداقت، اظهارات جعلی، ممانعت از کشف حقیقت و ...).

نکته قابل توجه در این بخش از دستورالعمل آن است که تصمیم کمیسیون مبنی بر احراز شرایط دریافت پاداش یا عدم احراز آن و یا مبالغ تعیین شده پاداش، قابل تجدید نظر نخواهد بود.

۶. مقررات منع اقدامات تلافی جویانه

همزمان با تدوین و ابلاغ دستورالعمل گزارشگری تخلف، قانون اوراق بهادار (انتاریو) مقررات ضد اقدامات تلافی جویانه علیه کارکنانی که اطلاعاتی را ارائه می‌دهند یا با کمیسیون یا سایر دستگاه‌های نظارتی همکاری می‌کنند، را اصلاح نمود. بر این مبنای، بخش XXI.2 قانون اوراق بهادار، شامل دو مؤلفه اصلی است: حمایت از کارکنان در مقابل اقدامات تلافی جویانه و مقررات ابطال قرارداد. لازم به توضیح است، بخش XXI.2 فراتر از گزارشگران تخلف در OSC است و به طور کلی از کارمندان در مقابل اقدامات تلافی جویانه کارفرمایان خود محافظت می‌کند.

در ابتدا، بخش XXI.2 اقدامات تلافی جویانه کارفرمایان در مقابل کارمندان را ممنوع می‌نماید. در این بخش آمده که «هرگونه اقدامی که علیه یک کارمند انجام شود و بر اشتغال وی تأثیر منفی گذارد، ممنوع است». در ادامه این بخش فهرستی از اقدامات تلافی جویان از جمله خاتمه کار، تبعید یا تعلیق کارمند، جرائم مالی یا حقوقی بر کارمند، تهدید، ارباب یا اجبار کارمند در رابطه با اشتغال آنها، ارائه شده است.

^۱ Securities Act

^۲ Commodities Futures Act

مقررات ضد اقدامات تلافی‌جویانه در بخش ۱۲۱-۵ (۱) و (۲) در خصوص حفاظت از کارکنانی که اطلاعات مربوط به تخلفات احتمالی قانون اوراق بهادار انتشاریو را ارائه می‌دهند، در مورد ارائه چنین اطلاعاتی مشاوره می‌گیرند، یا قصد ارائه چنین اطلاعاتی را دارند، می‌باشد. این مقررات فقط به اطلاعات ارائه شده به خود کمیسیون محدود نمی‌شوند، بلکه اطلاعاتی که به کارفرما، یک نهاد مجری قانون یا یک نهاد خود انتظام، ارائه می‌دهد را نیز شامل می‌شود.

دومین ویژگی بخش XXI.2 که در بند ۱۲۱-۵ (۳) مطرح شده آن است که اگر انعقاد قرارداد یا توافق‌نامه میان کارمندان و کارفرمایان به گونه‌ای باشد که مانع از ارائه اطلاعات، همکاری یا شهادت کارمندان در برابر کمیسیون شود، باطل است و قابلیت اجرایی ندارد.

۷. نقدی بر دستورالعمل گزارشگری تخلف OSC

همانطور که پیشتر بیان شد، یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد و بحث‌برانگیز معیارهای واجد شرایط بودن گزارشگری OSC، آن است که بر مبنای این دستورالعمل، گزارشگرانی که پیش از ثبت و درج گزارش خود در سامانه، تخلفات احتمالی را از طریق سیستم‌های داخلی گزارش کنند، پاداش بیشتری دریافت می‌کنند، اما در این رابطه بندی که به موجب آن گزارشگران را ملزم به این اقدام نماید، وجود ندارد؛ چراکه کمیسیون معتقد است در صورت وجود چنین بندی در دستورالعمل ممکن است شرایطی فراهم شود که گزارشگر به درستی و با صداقت گزارش ندهد. این موضوع مورد نقد منتقدان واقع شده است، زیرا معتقدند عدم وجود الزامات گزارشگری داخلی، اعتبار همکاری برخی افراد جهت خوداظهاری، را زیر سؤال ببرد. اگرچه OSC سعی کرده با در نظر گرفتن همکاری و مشارکت در فرایندهای انطباق داخلی به عنوان عاملی که باعث افزایش مقدار پاداش می‌شود، این نگرانی‌ها را برطرف سازد، اما مشخص نیست که این موضوع نگرانی‌های مذکور را مرتفع می‌نماید یا خیر.

یکی دیگر از نقدهایی که بر این دستورالعمل وارد شده موضوع صلاحیت گزارشگر مجرم بوده است؛ بر مبنای بندی که در دستورالعمل و در بیان عواملی که موجب کاهش میزان پاداش می‌شود، متخلف (مجرم) بودن گزارشگر مطرح شده است؛ برای مقایسه، موقعیت SEC در رابطه با تخلف گزارشگران را می‌توان در نظر گرفت. بر اساس قوانین گزارشگری تخلف SEC، در صورت اثبات تخلف و جرم گزارشگر، وی از دریافت پاداش محروم خواهد شد. در حالی که در قانون OSC این امر، به طور مطلق مانع دریافت پاداش به گزارشگر نمی‌شود. چنانچه اشاره شد، متخلف بودن گزارشگر هم در تعیین «صلاحیت شرایط دریافت پاداش» و هم در «تعیین مقدار پاداش» تأثیر می‌گذارد. از سوی دیگر، ارسال اطلاعات توسط گزارشگر به کمیسیون، مانع از اقدام قضایی علیه گزارشگر نخواهد شد.

نقد دیگری که بر این دستورالعمل وارد شده آن است که بیشتر پاداش‌های اعطایی تحت این دستورالعمل مشروط به وصول واقعی جرائم نقدی نیست؛ این دستورالعمل این امکان را به گزارشگر می‌دهد که پاداش حداکثر ۱.۵ میلیون دلاری بدست آورد، بدون آنکه در عمل پولی توسط کمیسیون از متخلفین دریافت شده باشد. به عقیده منتقدان در صورت عدم وابستگی پاداش به جرائم اخذ شده، احتمال افزایش هزینه‌های اداره گزارشگری تخلف افزایش خواهد یافت.

۱. مقدمه

مقررات مربوط به گزارشگری تخلف که باید از سوی کمیسیون بورس و اوراق بهادار پاکستان^۱ (SECP) اجرائی شود، در سال ۲۰۱۷ پیشنهاد شده، اما هنوز به تصویب نرسیده است (لذا کمیسیون بورس و اوراق بهادار پاکستان از جمله کشورهایی محسوب می‌شود که هنوز برنامه گزارشگری تخلف را راه‌اندازی ننموده اما با توجه به تدوین دستورالعمل، به‌عنوان یکی از گزینه‌ها، مورد بررسی قرار گرفت. همچنین لازم به ذکر است که برنامه گزارشگری تخلف و حمایت از گزارشگران تخلف در پاکستان در سطح خزانه‌داری اجرا شده و اساساً یک برنامه بالادستی محسوب می‌شود که قانون مخصوصی به خود را دارد. اما SECP در راستای قانون، نسبت به تدوین دستورالعمل خاص بازار سرمایه نیز اقدام نموده است. براساس قانون حمایت از گزارشگران تخلف، کمیسیون حمایت از گزارشگران تخلف در دولت ایجاد شده است). مقررات پیشنهادی برای شخص یا اشخاصی که به تنهایی یا مشترکاً نسبت به ارائه گزارش به کمیسیون اقدام نموده‌اند، اجرا می‌شود. قانون مرجع بازار سرمایه در پاکستان که مقررات گزارشگری تخلف بر اساس آن تدوین شده است، قانون کمیسیون بورس و اوراق بهادار پاکستان^۲ است که در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسیده است. از تفاوت‌های اصلی رویکرد پاکستان به موضوع گزارشگری تخلف با سایر کشورهای ذکر شده در این گزارش آن است که نهاد ناظر تلاش نموده تا علاوه بر امکان ارتباط مستقیم با نهاد ناظر، گزارشگری تخلف را در سطح شرکت‌ها (شامل ناشران و نهادهای مالی) نیز به اجرا درآورد. همچنین در مقررات گزارشگری تخلف برخی تعاریف ذکر شده است که به شرح ذیل است:

کمیته حسابرسی^۳: منظور از این کمیته، کمیته حسابرسی هیئت مدیره شرکت لیست شده یا شرکت بخش دولتی است.

هیئت مدیره^۴: منظور هیئت مدیره‌های شرکت است همان‌گونه که در دستورالعمل مربوط به شرکت‌ها مصوب سال ۱۹۸۴ پاکستان مورد اشاره قرار گرفته است.

کارکنان^۵: منظور اشخاصی است که وارد قرارداد انجام خدمت یا قرارداد انجام خدمات یا قرارداد مشارکت و همکاری با شرکت پذیرفته شده یا زیرمجموعه‌های آن یا شرکت بخش دولتی یا سایر اشخاص تحت نظارت کمیسیون می‌شوند.

کارکنان رسمی^۶: منظور شخصی است که در تعریف کارکنان نمی‌گنجد ولی منابع قابل پرداختی بر اساس برنامه شغلی به وی تعلق می‌گیرد.

^۱ Securities and Exchanges Commission of Pakistan

^۲ The Securities and Exchanges Commission of Pakistan Act

^۳ Audit Committee

^۴ Board

^۵ Employee

^۶ Former Employee

اطلاعات اصلی^۱: اطلاعات دریافتی که حاصل تحلیل یا دانش مستقل خودی و قبلی کمیسیون از سایر منابع یا منحصرأ از یک سری شنیده‌های اداری، یا پرس‌وجو یا رسانه‌های خبری دریافت نشده باشد مگر آن که منبع آن اطلاعات گزارشگر تخلف باشد.

مقررات^۲: منظور مقررات گزارشگری تخلف مصوب سال ۲۰۱۷ است.

افشای اختیاری^۳: منظور افشای انجام شده به واسطه خودانگیزی، استعلام، یا به تقاضای کمیسیون است. اگر گزارشگر تخلف ملزم باشد که اطلاعات اصلی را در نتیجه تکالیف قانونی از قبل موجود، تکالیف قراردادی با کمیسیون یا هر مقام نظارتی دیگر یا تکالیفی که ناشی از دستور اداری یا قضایی است، به کمیسیون گزارش کند، افشا اختیاری در نظر گرفته نمی‌شود.

افشای تحت حمایت یا گزارشگری تخلف^۴: منظور افشای اختیاری اصلی در زمینه منفعت عمومی توسط گزارشگر تخلف به طور مداوم، مشکوک یا تخلف پیش‌بینی شده در نتیجه نقض قوانین اداری توسط شرکت یا اشخاص تحت نظارت است.

گزارشگر تخلف^۵: منظور هر شخص حقیقی است که دست به افشای اختیاری یا تحت حمایت می‌زند؛

۲. وظایف و مسئولیت‌های گزارشگر تخلف

گزارشگر تخلف باید با حسن نیت رفتار نماید. برای مثال، در افشای تحت حمایت، اگر گزارشگر تخلف اسرار شخص غیرمرتبطی را افشا کند، به عنوان حسن نیت تلقی نمی‌شود. همچنین وی باید دلایل منطقی برای سوء ظن داشته باشد که افشای تحت حمایت نشان دهد که شرکت یا شخص تحت نظارت نقض مقررات انجام داده یا قصد آن را داشته است. گزارشگر تخلف باید از تهمت زدن نادرست خودداری کند و مراقبت معقول را برای حفاظت از اطلاعات حساس انجام دهد و افشا را صرفاً به اشخاص یا مقامات مرتبط محدود نماید. همچنین وی باید صرفاً جزئیاتی را که به تخلف مرتبط است افشا نماید. به علاوه باید مبتنی بر اطلاعات و دانش خود اطمینان حاصل کند که گزارش وی دقیق و کامل است. گزارشگر باید اطلاعات اصلی را ارائه نموده و باید اطلاعات را به طور اختیاری افشا نماید. به علاوه باید شواهد کاملی از دسترسی خود ارائه نماید تا به روند تحقیقات از موضوعات گزارش شده کمک کند.

استفاده نادرست از سازوکار گزارشگری تخلف یا ارسال نادرست، ارائه اطلاعات جعلی یا فاقد ارزش می‌تواند منجر به مسئولیت برای گزارشگر تخلف شود. همچنین چنانچه گزارشگر کارمند شرکت باشد، و در صورت وقوع موارد فوق، شرکت می‌تواند علیه وی اقدام انضباطی انجام داده و در صورتی که گزارشگر شرکت یا شخص تحت نظارت باشد، ممکن است منجر به اقدام تنبیهی از سوی کمیسیون شود.

^۱ Original Information

^۲ Regulations

^۳ Voluntary Disclosure

^۴ Protected Disclosure or Whistleblowing

^۵ Whistleblower

۳. وظایف شرکت یا شخص تحت نظارت درخصوص گزارشگری تخلف

هیئت مدیره شرکت پذیرفته شده، شرکت دولتی یا اشخاص تحت نظارت باید سیاست گزارشگری تخلف خود را اعلام نمایند و این سیاست را با تمام کارکنان در میان گذاشته و آن را در وب سایت خود منتشر نمایند. شرکت باید تضمین دهد که تمامی افشاهای تحت حمایت به طور عملی مورد ارزیابی قرار گرفته و گزارشگران تخلف از اقدامات تلافی جویانه بعدی مصون هستند (لازم به ذکر است که شرکت‌های مختلف باید سیاست گزارشگری تخلف و حمایت از کارکنان گزارشگر داشته باشند).

هیچ شرکت یا شخص تحت نظارتی نباید اقدامی انجام دهد تا مانع ارتباط مستقیم فرد با کمیسیون در مورد یک تخلف احتمالی شود. همچنین کمیته حسابرسی شرکت باید در ۳۰ ژوئن و ۳۱ دسامبر هر سال موارد ذیل را به کمیسیون گزارش نماید:

- ۱- فهرست افشاهای مورد حمایت گزارش شده؛
- ۲- نتیجه استعلام یا تحقیق انجام شده از سوی کمیته؛
- ۳- توضیحات مربوط به حمایت از گزارشگر تخلف.

۴. گزارشگری تخلف داخلی

گزارشگر تخلف می‌تواند افشای مورد حمایت را پیش از کمیته حسابرسی یا هیئت مدیره شرکت پذیرفته شده یا شخص تحت نظارت، با فرض این که افشای مربوطه در خصوص عضوی از کمیته حسابرسی است، مستقیماً به رئیس هیئت مدیره یا نماینده وی گزارش کند. در شرکت‌های دولتی، محدوده افشا شامل هرگونه اقدام در مورد سوء رفتارهای ذیل است که البته محدود به این موارد هم نیست:

- ۱- عدم رعایت اصول راستی و حق تقدم، واقعیت، یکپارچگی و درستی، و ارتباط با ذینفعان؛
- ۲- هرگونه اقدامی که منجر به تضاد منافع شود؛ و
- ۳- عدم تطابق با اولویت‌ها و متناسب نبودن با اهداف مدیران و اعضای هیئت مدیره.

۱-۴- رویه گزارشگری تخلف داخلی

هیئت مدیره شرکت پذیرفته شده، شرکت بخش دولتی یا اشخاص تحت نظارت باید رویه حداقلی ذیل را در مورد سیاست گزارشگری تخلف اعمال نمایند تا:

- ۱- گزارشگر تخلف به صورت کتبی، علنی یا محرمانه هر افشای تحت حمایت را گزارش نماید؛
- ۲- بررسی اطلاعات تحت حمایت صورت پذیرد؛
- ۳- جستجو و رسیدگی به ادعاهای مطرح شده و بررسی یافته‌های جستجو شده صورت گیرد؛
- ۴- جریمه یا اقدامات تنبیهی برای کارکنانی که درگیر تخلف بوده‌اند بر اساس قوانین و مقررات در حال اجرا تعیین شود؛
- ۵- گزارش یافته‌های جستجو و تحقیقات به رئیس هیئت مدیره شرکت ارائه شود؛
- ۶- حمایت از گزارشگر تخلف در مقابل اقدام تلافی جویانه و تنبیه احتمالی صورت گیرد؛
- ۷- هویت گزارشگر تخلف محرمانه نگه داشته شود؛
- ۸- به کمیسیون بر اساس مقررات مربوطه گزارش ارائه شود.

۵. حمایت از گزارشگر تخلف در برابر اقدامات تلافی جویانه

شرکت، هیئت مدیره آن، کمیته حسابرسی یا مدیریت باید تضمین کنند که هیچ گزارشگر تخلفی، اگر کارمند/ کارمند رسمی است، مشمول اقدام تلافی جویانه از قبیل موارد زیر قرار نمی‌گیرد (البته محدود به این موارد نیست):

- ۱- هرگونه اقدام انضباطی؛
- ۲- اخراج، تعلیق، اذیت و آزار یا ارباب؛
- ۳- انتقال بر خلاف میل و اراده فرد؛
- ۴- جلوگیری از انتقال یا ترفیع فرد؛
- ۵- تنزل رتبه؛
- ۶- توقیف یا تعلیق حقوق فرد و یا مزیت‌های پرداختنی وی؛
- ۷- تغییر شرایط و ضوابط استخدام یا بازنشستگی با هدف آسیب به فرد؛
- ۸- عدم پذیرش انتصاب فرد برای شغل، حرفه یا اداره؛
- ۹- تهدید مستقیم یا غیرمستقیم با هرگونه اقدام اشاره شده در بالا یا اقدامات نامطلوب از قبیل تحت تأثیر قراردادن فرصت‌های شغلی وی یا امنیت شغلی؛

اگر هر گزارشگر تخلف به دلیل آن که مطابق قانون و مقررات، به کمیسیون اطلاعاتی ارائه کرده یا افشا نموده، قربانی شود یا این احتمال وجود داشته باشد که از جهاتی قربانی شود، می‌تواند قبل از آن که کمیسیون در پی اتخاذ تدبیری در آن موضوع باشد، درخواست خود را مطابق فرم‌های مشخص به کمیسیون ارسال نماید و کمیسیون می‌تواند از طریق ارسال دستور به صورت کتبی شرکت را به موارد زیر ملزم نماید:

- ۱- بازگرداندن فرد به همان جایگاه که قبلاً در آن قرار داشت؛ و یا
- ۲- پرداخت حقوق و مزایای گزارشگر تخلف (چنانچه به وی پرداخت نشده) و سایر بدهی‌های شرکت به گزارشگر (که از وی سلب شده است) و پرداخت غرامت و هزینه‌هایی که از عدم پرداخت حقوق و مزایا به فرد وارد شده است؛
- ۳- هرگونه اقدام دیگر به تشخیص کمیسیون.

۶. ارائه گزارش مستقیم به کمیسیون

گزارشگر تخلف، برای ارائه و افشای اطلاعات مربوط به تخلف، می‌تواند به‌طور مستقیم با کمیسیون ارتباط برقرار نماید اما چنانچه در افشای اطلاعات هویتی خود مردد است، ضرورتی بر ارائه اطلاعات هویتی نیست:

- ۱- از طریق ارسال برخط فرم مخصوص افشای اطلاعات کمیسیون به وب سایت یا ایمیل آن؛
- ۲- ارسال به آدرس پستی؛ یا
- ۳- ارسال از طریق فکس.

تمامی افشاهای صورت گرفته از سوی اشخاص، از جانب کمیسیون محرمانه تلقی می‌شود.

۷. درخواست اطلاعات از سوی کمیسیون

براساس اختیارات قانونی اعطا شده به کمیسیون، در صورت لزوم، کمیسیون می‌تواند شرکت یا شخص تحت نظارت یا کارمندان را به ارائه اطلاعات یا مستندات مربوط به افشای تحت حمایت بدون افشای هویت گزارشگر تخلف ملزم نماید.

اگر کمیسیون بر این عقیده باشد که شرکت یا کارکنان آن، برای تهیه هرگونه مستند، سند یا اطلاعاتی که از سوی کمیسیون الزامی بوده، موفق عمل نکرده است می‌تواند یکی از دستورات ذیل را صادر کند:

- ۱- تعیین و تحمیل جریمه مبتنی بر مفاد قانون؛ و یا
- ۲- محکومیت‌های موقت یا دائمی، براساس تشخیص کمیسیون اعمال نماید.

۸. محدودیت‌ها

موارد ذیل، اطلاعاتی محسوب می‌شوند که در چارچوب دستورالعمل پیشنهادی قابل بررسی از سوی کمیسیون نیستند:

- ۱- بیش از ۶ سال از شروع تاریخی که تخلف رخ داده گذشته باشد؛
- ۲- بیش از ۳ سال از شروع حقایق و شواهد تخلف که حق و امکان اقدام بر روی آن‌ها وجود دارد، گذشته است.

بررسی قوانین حمایت از گزارشگران تخلفاتی (امارات متحده عربی - دبی)

۱. مقدمه

در سال‌های اخیر، کشورهای زیادی در جهان در راستای کاهش جرائم اقتصادی و افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران به بازارهای مالی، اقدام به تدوین قوانینی به منظور حمایت از گزارشگران تخلفات نموده‌اند. گستره و انواع این حمایت‌ها، با توجه به قوانین و همچنین شرایط فرهنگی و اجتماعی مختلف از یک کشور به کشور دیگر متفاوت است. دبی و تونس به عنوان مهمترین مراکز مالی در میان کشورهای منطقه^۱ در راستای تدوین قوانین حمایت از گزارشگران تخلفاتی پیشرو هستند. در این قسمت از گزارش، ابتدا وضعیت فعلی قوانین گزارشگری تخلف در بازارهای مالی امارات متحده عربی و بویژه بازار سهام بررسی شده و سپس بر قوانین مبارزه با پولشویی و تروریسم امارات که به نوعی در راستای حمایت از گزارشگران تخلفاتی عمل می‌کند، مروری صورت گرفته است. در انتها نیز به حمایت‌های انجام شده از گزارشگران تخلف در دبی و برخی الزامات مهم سیاست‌گذاری در این خصوص در بازار اوراق بهادار دبی بر شمرده شده است.

۲. وضعیت فعلی قوانین گزارشگری تخلف در امارات متحده عربی

دبی در سال ۲۰۱۶، قانونی برای جرائم مالی به تصویب رساند که مبتنی بر آن، برای اولین بار حمایت‌هایی برای گزارشگران جرائم مالی به مرکز امنیت اقتصادی دبی^۲، نهاد ناظر جدیدی که مسئولیت مبارزه با جرائم اقتصادی و حمایت از گزارشگران تخلفات مالی را بر عهده دارد، در نظر گرفته است. برخی شرایط مشخص شده برای گزارشات افشا شده به شرح زیر است:

^۱ Middle East and North Africa (MENA)

^۲ Dubai Economic Security Center (DESC)

- صحیح و درست باشند؛
- مرتبط با فعالیتی باشند که امنیت اقتصادی دبی را تحت تأثیر قرار دهد؛
- به مرکز امنیت اقتصادی دبی ارائه شود.

در صورتیکه شروط فوق احصاء شوند، فرد گزارشگر مورد حمایت قانونی قرار خواهد گرفت. به عنوان مثال، حمایت از گزارشگر در محل کار در برابر بدرفتاری یا تبعیض و همچنین حمایت از گزارشگر در برابر تلقی نمودن گزارشگری فرد به عنوان نقض توافقنامه محرمانگی کارمند با کارفرما از جمله برخی حمایت‌های مشخص شده در قانون جرائم مالی است.

مرکز امنیت اقتصادی دبی به منظور مبارزه با جرائم مالی مانند فساد، کلاهبرداری، رشوه، اختلاس، تخریب اموال عمومی، جعل، پولشویی و تأمین مالی تروریسم و سازمان‌های غیرقانونی ایجاد شده است. همچنین، در این قانون تصریح شده مرکز امنیت اقتصادی دبی می‌تواند با سایر موسسات بین‌المللی مرتبط تعامل داشته و از طریق دسترسی به اطلاعات لازم در خصوص شرکت‌هایی که در خارج از دبی فعالیت دارند، آن‌ها را پایش نماید.

علاوه بر این، در سال ۲۰۱۸ به منظور افشای تخلفات و حمایت از گزارشگران تخلفاتی قانونی برای بازار مالی بین‌المللی دبی^۱ تصویب شده است که حوزه اجرایی آن محدود به شرکت‌های ثبت شده در همین بازار می‌باشد.

مطابق با قوانین مجازاتی امارات^۲، گزارشگران تخلف حمایت‌های کمی دریافت می‌کنند. به عنوان مثال، در صورتی که کارمند از کار اخراج شود و هیچ دلیل و توجیهی وجود نداشته باشد که به کم‌کاری و یا اهمال کاری فرد مربوط شود و تنها به دلیل ارائه گزارش تخلفاتی کارفرما توسط کارمند باشد، دادگاه پس از انجام تحقیقات لازم، کارفرما را ملزم به پرداخت خسارت به کارمند می‌نماید. این خسارت تحت هیچ شرایطی از سه برابر آخرین حقوق ماهیانه فرد تجاوز نخواهد کرد که برانگیخته‌اننده به نظر نمی‌رسد. قوانین حاضر فرد را در برابر مواردی مانند قصاص و بیکاری حمایت نکرده و با توجه به اینکه حمایت‌های مالی در نظر گرفته شده ناچیز است، انگیزه‌ای برای گزارشگران تخلف ایجاد نمی‌کند.

این قوانین در خصوص گزارشگری داخلی تخلفات نیز بازدارنده نیست و افشای اسرار شرکت توسط کارمند را مستحق مجازاتی بیش از یکسال حبس و پرداخت جریمه‌ای بیش از ۲۰ هزار درهم به تشخیص دادگاه می‌داند. بدین ترتیب، این موضوع برای گزارشگران تخلفات که قصد افشای تخلفات داخلی شرکت خود به نهادهای نظارتی را دارند مبهم است که آیا افشای این اطلاعات مشمول اسرار شرکت خواهد شد یا خیر. علاوه بر این مطابق قوانین فعلی، کارمندان از افشای اسرار تجاری کارفرمای خود تا چند سال پس از اختتام قرارداد، منع شده و این بند در تمامی قراردادهای وجود دارد. در چنین شرایطی، در صورت گزارش تخلف توسط کارمند حتی پس از خاتمه قرارداد نیز، کارفرما می‌تواند علیه کارمند شکایت کند و همین امر باعث عدم تمایل گزارشگران تخلف به افشای تخلفات خواهد شد.

^۱ Dubai International Financial Center (DIFC)

^۲ UAE Penal Code

۱-۲- قوانین مبارزه با تخلفات در بازار سرمایه امارات متحده عربی

دولت امارات متحده عربی نسبت به افزایش تخلفاتی مانند کلاهبرداری، دستکاری بازار، معامله با استفاده از اطلاعات نهانی^۱ و ... بویژه در دو بازار از مهم‌ترین بازارهای سهام دبی شامل بازار مالی دبی^۲ و بازار سهام ابوظبی^۳ دغدغه داشته و معتقد است قوانین فعلی قادر به پیشگیری و کشف این تخلفات نبوده و بروز چنین تخلفاتی می‌تواند منجر به از دست رفتن اعتماد سرمایه‌گذاران شود. در همین راستا، نهاد نظارتی بورس اوراق و کالای امارات^۴ با همکاری بالاترین نهاد مشورتی قضایی کشور^۵ اقدام به تدوین قانون جدیدی نموده که بر طبق آن مجازات ۳ سال حبس و جریمه‌ای تا ۱۰ میلیون درهم برای مشارکت‌کنندگان در کلاهبرداری و دستکاری بازار در نظر گرفته شده است.

۳. قوانین مبارزه با تروریسم و پولشویی در امارات متحده عربی و دبی

کشورهایی که در حوزه مبارزه با تروریسم و پولشویی دارای قوانین و مقرراتی هستند، یک قدم به قوانین حمایت از گزارشگران تخلفات نزدیک‌ترند. امارات متحده عربی در زمینه مبارزه با تروریسم و همچنین پولشویی، قوانینی وضع نموده که شامل مجازات حبس و جریمه نقدی برای متخلفان این حوزه می‌باشد. از سوی دیگر، بازار مالی بین‌المللی دبی یک مرکز مالی است که با هدف تبدیل شدن یک مرکز مالی پیشرو در منطقه تأسیس شده و اگرچه دارای یک سیستم قانونگذاری، دادگاه و نهاد ناظر مخصوص به خود است اما شرکت‌های ثبت شده در این بازار ملزم به پیروی از قوانین مبارزه با تروریسم و پولشویی تصویب شده در امارات متحده عربی می‌باشند. از آنجا که نهاد نظارتی خدمات مالی دبی^۶ از سال ۲۰۱۲ به عنوان تنها نهاد ناظر بازار مالی بین‌المللی دبی و مجری قوانین مبارزه با تروریسم و پولشویی در حوزه مالی مشخص شده است، قوانین وضع شده در خصوص گزارشگری تخلفات توسط این نهاد می‌بایست با قوانین کلی کشور در دو حوزه مبارزه با تروریسم و پولشویی مطابقت داشته و ناقض هیچ یک از موارد آن نباشد. مطابق با قوانین وضع شده توسط نهاد نظارتی خدمات مالی دبی، هر یک از نهادهای مالی فعال در بازار مالی بین‌المللی دبی می‌بایست رویه‌ها و حمایت‌های مناسبی برای حمایت از کارکنان خود در راستای افشای اطلاعات مربوط به موارد مختلف سوءاستفاده از بازار شامل پولشویی، جرائم مالی یا هرگونه نقض قوانین مرتبط را به نهاد نظارتی خدمات مالی دبی یا سایر نهادهای نظارتی مرتبط، ایجاد نمایند. نهاد نظارتی خدمات مالی دبی هر یک از شرکت‌های ثبت شده در بازار مالی بین‌المللی دبی را ملزم نموده تا نماینده‌ای در حوزه مبارزه با تروریسم و پولشویی^۷ معرفی نماید. برخی از مهم‌ترین وظایف این نماینده به شرح زیر می‌باشد:

- نظارت بر حسن اجرای قوانین وضع شده توسط نهاد نظارتی خدمات مالی دبی در خصوص مبارزه با تروریسم و پولشویی در داخل شرکت؛

^۱ Insider trading

^۲ Dubai Financial Market (DFM)

^۳ Abu Dhabi Securities Exchange (ADX)

^۴ Emirates Securities & Commodities Authority (ESCA)

^۵ Federal National Council (FNC)

^۶ Dubai Financial Services Authority (DFSA)

^۷ Money Laundering Reporting Officer (MLRO)

- ایجاد و بهبود سیاست‌ها، رویه‌ها و سیستم‌های کنترلی مناسبی در سطح شرکت برای پایش و شناسایی فعالیت‌های مشکوک به پولشویی یا کمک به تأمین مالی تروریسم؛
- ایجاد و بهبود سیاست‌ها، رویه‌ها و سیستم‌های کنترلی مناسبی در سطح شرکت برای گزارشگری داخلی تخلفات توسط افراد مطلع؛
- آموزش به کارکنان به منظور اطمینان از درک درست قوانین، سیاست‌ها و رویه‌های مربوطه، اطلاع‌رسانی در خصوص آخرین تغییرات و اصلاحات قوانین مربوطه، آگاهسازی کارکنان در خصوص انواع فعالیت‌ها و مصادیق پولشویی و تأمین مالی تروریسم، آشنایی کارکنان با مسئولیت‌های مورد انتظار از آن‌ها در رابطه با گزارشگری تخلفات و ...

پس از دریافت گزارش تخلفات، نماینده می‌بایست مستندسازی‌ها و تحقیقات لازم را انجام داده و مطابق با قوانین مشخص شده توسط نهاد نظارتی خدمات مالی دبی، گزارش برای نهاد مربوطه تهیه و ارسال نماید. از سوی دیگر، نهاد نظارتی خدمات مالی دبی نیز باید گزارش کلیه تخلفات رخ داده در بازارهای مالی را به وزارت دادگستری و همچنین مراجع فدرال مرتبط اعلام نموده و مقرر شده بودی این گزارشات را به مرکز امنیت اقتصادی دبی نیز ارائه نماید. در صورتیکه، تخلفات گزارش شده ماهیتی کیفری داشته باشد، نهاد نظارتی خدمات مالی دبی موظف است گزارش در این خصوص برای بانک مرکزی امارات نیز ارسال نماید. نهاد نظارتی خدمات مالی دبی مطابق قانون این اختیار را دارد که دارایی‌های مشکوک به پولشویی و تأمین مالی تروریسم را فریز کرده و در مواردی نیز با همکاری واحد مبارزه با پولشویی امارات^۱ اقدام به اتخاذ تصمیمات لازم در خصوص مجازات خاطیان می‌نماید.

گزارش داخلی تخلفات از این جهت دارای مزیت است که شرکت‌ها می‌توانند تخلفات در مقیاس کوچک‌تر را مدیریت کرده و از ریشه‌دار شدن آن‌ها جلوگیری کنند. از منظر نهادهای نظارتی نیز، رسیدگی اولیه به تخلفات توسط مدیر انطباق شرکت می‌تواند به صرفه‌جویی در زمان و منابع لازم برای رسیدگی به تخلفات کوچک‌تر و صرف منابع بیشتر به رسیدگی به تخلفات مهم که با آسیب‌های بیشتری همراه است، منجر شود. لازم به ذکر است که در حوزه مجازات‌ها، نهاد نظارتی خدمات مالی دبی اختیار تعیین مجازات شرکت‌های ناقض قوانین مبارزه با تروریسم و پولشویی را دارد.

۴. حمایت از گزارشگران تخلف در بازارهای مالی دبی

مرکز امنیت اقتصادی دبی نهادی است که برای اولین بار در دبی، حمایت از گزارشگران تخلفاتی را مورد توجه قرار داده است. بر این اساس، مرکز امنیت اقتصادی دبی حمایت‌های لازم از گزارشگران تخلفاتی را به شرح زیر بعمل می‌آورد:

- ارائه حمایت‌های لازم در خصوص اطلاعات محل اقامت فرد گزارشگر؛
- ارائه حمایت‌های لازم در خصوص عدم افشای اطلاعات هویتی فرد گزارشگر؛
- ارائه حمایت‌های لازم در محل کار فرد گزارشگر و ایجاد اطمینان از عدم اعمال تبعیض و یا بدرفتاری با وی؛
- ارائه حمایت‌های لازم در خصوص احتمال انجام اقدامات تلافی جویانه توسط کارفرما؛

^۱ The Financial Intelligence Unit of the U.A.E

- ارائه حمایت‌های لازم در خصوص عدم افشای اطلاعات گزارش شده توسط گزارشگر (در صورت افشای اطلاعات توسط کارکنان مرکز امنیت اقتصادی دبی یا سایر افراد مرتبط، مجازات زندان بین ۳ تا ۱۲ ماه و پرداخت جریمه تا ۵۰ هزار درهم در نظر گرفته شده است).

همچنین، در این قوانین اشاره شده که افشای اطلاعات محرمانه توسط فرد گزارشگر نباید به عنوان نقض توافقنامه محرمانگی کارمند یا کارفرمای خود تلقی شود. در بخش دیگری از این قوانین عنوان شده، هیچگونه اقدام تنبیهی نسبت به فرد گزارشگر مجاز نیست مگر در شرایطی که گزارش اشتباهی ارائه شده باشد.

علیرغم قوانین حمایتی، برخی ابهامات نیز در این قوانین وجود دارد. به عنوان مثال، مشخص نیست در صورتیکه فرد گزارشگر به صورت داخلی گزارش دهد و یا به نهادهای مرجع دیگری غیر از مرکز امنیت اقتصادی دبی گزارش دهد، آیا مشمول این قوانین حمایتی خواهد شد یا خیر. از سوی دیگر، به دلیل اینکه هیچگونه پاداشی برای گزارشگران تخلفاتی در نظر گرفته نشده، این قوانین به اندازه کافی برانگیزنده نیست. این دو موضوع از جمله موضوعات مهمی است که در دستورکار مرکز امنیت اقتصادی دبی قرار داشته تا از همپوشانی و تداخل وظایف نهادهای نظارتی مختلف در بازار مالی دبی (مانند بانک مرکزی امارات و نهاد نظارتی خدمات مالی دبی) جلوگیری نموده و همچنین شفافیت بیشتری برای گزارشگران تخلفاتی و در نتیجه برخورداری آن‌ها از قوانین حمایتی ایجاد نماید.

۱-۴- الزامات سیاستگذاری در راستای حمایت از گزارشگران تخلفاتی

با توجه به وجود نواقص و بعضاً تناقضاتی که در قوانین فعلی حمایت از گزارشگران تخلفاتی در دبی وجود دارد، مدنظر قرار دادن برخی الزامات در این خصوص می‌تواند منجر به ایجاد شفافیت و انگیزه بیشتر در راستای گزارشگری تخلفات شود. در همین راستا، برخی موارد در خصوص بهبود سیاستگذاری حمایت از گزارشگران تخلفاتی در بازارهای مالی دبی پیشنهاد شده که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

۱. مشخص نمودن این موضوع که گزارشگران تخلفات به کدام نهاد داخلی و همچنین خارجی باید گزارش خود را ارائه کنند. نام، شماره تماس، ایمیل و محل این مراجع باید مشخص و اعلام شود؛
۲. مشخص نمودن موارد حمایت از گزارشگر در خصوص از دست دادن شغل، کاهش حقوق، اقدامات تلافی جویانه و ...؛
۳. مشخص نمودن شرایط عدم حمایت توسط نهاد مرجع (به عنوان مثال، در شرایطی که گزارش اشتباهی توسط فرد ارائه شود که موجب اتلاف وقت و هزینه نهاد ناظر گردد)؛
۴. الزام شرکت‌ها به در نظر گرفتن بخش جداگانه‌ای برای گزارشگری داخلی؛
۵. ایجاد انگیزه لازم و پیش‌بینی شرایط مختلف برای گزارشگری داخلی در وهله اول و سپس گزارشگری خارجی؛
۶. مشخص نمودن روشی قابل دسترس برای ارائه داخلی گزارش تخلفات به صورت ناشناس؛
۷. تعیین کانالی مشخص برای گزارشگری به نهادهای نظارتی؛
۸. عدم ارائه پاداش به گزارشگران داخلی (جلوگیری از پرداخت حق السکوت)؛
۹. مشخص نمودن الزامات گزارشگری به منظور اطمینان از برخورداری گزارشگران از حمایت‌های تعیین شده (به عنوان مثال، آیا گزارشگرانی که صرفاً به صورت داخلی گزارش می‌دهند مشمول حمایت‌های تعیین شده می‌شوند یا خیر، فاصله زمانی

- قابل قبول بین گزارشگری داخلی و گزارشگری خارجی به نحوی که فرصت از بین بردن شواهد و مدارک توسط متخلفین وجود نداشته باشد، فرمت قابل قبول گزارشات و ...؛
۱۰. تصریح این موضوع که توافقتنامه محرمانگی موجود در قرارداد بین کارمند و کارفرما نباید مانع گزارش تخلف توسط کارمند به نهادهای مرجع گردد؛
۱۱. تعیین میزان پاداش (حداقل و حداکثر) برای گزارشگران تخلف با در نظر گرفتن شرایط هر کشور و همچنین حفظ ویژگی انگیزشی بودن پاداش‌ها. با توجه به اینکه هر کشور دارای شرایط خاص خود و ریسک‌های بالقوه مختلفی می‌باشد، تعیین میزان پاداش باید با توجه به این شرایط انجام شود. به عنوان مثال، در خصوص دبی میزان این پاداش بیش از ۳۰ درصد مبلغ برگشت داده شده توسط متخلف پیشنهاد شده است.
۱۲. ایجاد انگیزه برای آن دسته از گزارشگران تخلف که خود در تخلف واقع شده مشارکت داشته‌اند (مثلاً بصورت کاهش و تخفیف مجازات)؛
۱۳. عدم افشای اطلاعات هویتی فرد گزارشگر توسط نهاد ناظر به منظور حفاظت از گزارشگر در برابر عواقب احتمالی.

- 1- SEC, 2017, Enforcement Manual, Office of Chief Counsel.
- 2- SEC, 2019, Whistleblowing Program: Annual Report to Congress.
- 3- Chamorro-Courtland, Christian; Cohen, Marc; 2017, "Whistleblower Laws In The Financial Markets: Lessons For Emerging Markets", Arizona Journal of International and Comparative Law.
- 4- G20, 2012, "Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation", G20 Anti-Corruption Action Plan.
- 5- Kohn, Stephen; 2017; "Incentivizing Whistleblowers to Report Fraud", SEC Speech.
- 6- OECD, 2014, "Committing to Effective Whistleblower Protection".
- 7- SECP, 2017, "Whistleblowing Regulation", Draft Version.
- 8- European Parliament, 2019, "Protection of whistle-blowers".
- 9- Macey, Jonathan; 2007, "Getting the Word out about Fraud: A Theoretical Analysis of Whistleblowing and Insider Trading", Michigan Law Review, vol 105, issue 8.