

استفاده از ظرفیت‌های مردمی
برای مبارزه و پیشگیری از فساد
(بررسی تجربیات کشورهای منتخب)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۵۱۰
شهریورماه ۱۳۹۶

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. روش‌های کشف فساد	۲
۱-۱. نظارت متمرکز در کشف فساد و محدودیت‌های آن	۲
۱-۲. جمع‌سپاری نظارت و مزایا و الزامات آن	۴
۱-۳. مقایسه روش‌های متداول کشف فساد	۵
۲. تجربه ایالات متحده آمریکا در استفاده از گزارش‌دهندگان تخلف	۹
۲-۱. تاریخچه	۱۰
۲-۲. حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف	۱۱
۲-۳. قوانین حمایتی در حوزه‌های خاص	۱۲
۲-۴. تشویق گزارش‌دهندگان تخلف	۱۴
۲-۵. نمونه‌هایی از کشف تخلفات به‌وسیله گزارش‌دهندگان در ایالات متحده آمریکا	۱۸
۲-۶. فرهنگ‌سازی گزارش تخلف جهت افزایش ریسک تخلفات	۲۱
۳. سوابق حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در سایر کشورها	۲۳
۳-۱. کانادا	۲۵
۳-۲. استرالیا	۲۵
۳-۳. کره جنوبی	۲۶
۳-۴. هند	۲۶
۳-۵. آفریقای جنوبی	۲۶
۳-۶. جامائیکا	۲۶
۳-۷. افغانستان	۲۷
۳-۸. زامبیا	۲۷
۳-۹. غنا	۲۸
۳-۱۰. اوگاندا	۲۸
۳-۱۱. لیبریا	۲۹
جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی	۲۹
منابع و مآخذ	۳۲



استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)

چکیده

یکی از جدی‌ترین مسائل امروز کشور، موضوع مفاسد سازمان‌یافته اقتصادی است. وجود فساد در نهادهای حکومتی علاوه بر ضررهای اقتصادی کلان، موجب نارضایتی‌های گسترده اجتماعی شده و موجب کاهش اعتماد مردم به حاکمیت می‌شود. دیگر کشورهای دنیا نیز با چنین مشکلاتی مواجهه کرده‌اند و روش‌ها و ابزارهای نوین مبارزه با فساد به دلیل مواجهه تخصصی با پدیده فساد به مرور شکل گرفته است. یکی از قوی‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد، استفاده از توان نظارتی مردمی برای کشف و کاهش تخلفات است. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است، به طوری که حدود نیمی از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند. استفاده از ظرفیت نظارت مردمی برای مقابله با فساد، نیازمند بسترهای نهادی است که از جمله آنها می‌توان به «حمایت قانونی و حفاظت‌های امنیتی از گزارش‌دهندگان فساد» و «تشویق و پاداش برای آنها» اشاره کرد. به‌رغم کارآمدی نظارت مردمی، در حال حاضر کشور فاقد بسترهای حقوقی و نهادی لازم برای تسهیل فرآیندهای نظارت عمومی و گزارش‌دهی فساد است و نه تنها حمایت کافی از گزارش‌دهندگان فساد انجام نمی‌شود، بلکه در مواردی برخورد‌های نامناسب با چنین افرادی صورت می‌گیرد. در گزارش پیش رو تجربیات کشورهای مختلف در زمینه ایجاد بسترهای حقوقی لازم برای فراگیر شدن نظارت مردمی در جامعه مورد مطالعه قرار گرفته و تعدادی از موفق‌ترین مثال‌ها ارائه شده است. به نظر می‌رسد که با توجه به آمارها و تجربیات جهانی، می‌توان با ایجاد بسترهای لازم، گام مهمی در جهت مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی به خصوص مفاسد شبکه‌ای و سازمان‌یافته در کشور برداشت.

مقدمه

دولت هر ساله هزاران میلیارد ریال در بخش‌های مختلف هزینه می‌کند. سازمان‌هایی چون سازمان امور مالیاتی برای اخذ مالیات با هزاران نفر ارتباط دارد و اداره گمرک نیز هر سال با مقادیر بسیار زیاد کالاهای صادراتی و وارداتی روبرو است. در هریک از این موارد، احتمال حضور افرادی سودجو که بخواهند با کم‌فروشی در کالا و خدمات ارائه شده به دولت، کم‌اظهاری مالیاتی یا عدم پرداخت عوارض صادرات و واردات منافی را نصیب خود کنند، وجود دارد. مصادیق فساد به موارد فوق محدود نمی‌شوند. تصرف در

اموال دولتی، زمین‌خواری و عدم رعایت استانداردهای قانونی و تخلف از قوانین اداری و مالی نمونه‌های دیگری است که هر ساله صدمات مادی و غیرمادی زیادی به کشور وارد می‌کند.

سؤال اساسی این است که چگونه می‌توان در موقعیت‌های گوناگون فساد را کشف و با آن برخورد نمود. در این گزارش ابتدا محدودیت‌های برخی از روش‌های متداول کشف تخلف مطرح می‌شود و سپس استفاده از گزارش‌دهندگان مردمی در کشف تخلفات به‌عنوان سازوکاری که می‌تواند برطرف‌کننده محدودیت‌های روش‌های پیشین باشد معرفی می‌گردد و بیان می‌شود که چه سازوکارهایی نیاز است تا روش گزارش مردمی تخلفات به‌صورت کارآ عمل نماید. در دو بخش بعدی گزارش نیز تجربیات ایالات متحده (به‌طور مشروح) و نیز برخی کشورهای منتخب (به‌صورت اجمالی) در زمینه استفاده از توان مردمی جهت کشف و مبارزه با تخلفات، مورد مطالعه قرار گرفته و برخی قوانین و مقررات وضع شده در این کشورها به‌منظور تمهید زیرساخت‌های استفاده از نظارت مردمی، بررسی می‌شود.

۱. روش‌های کشف فساد

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان روش‌های کشف فساد را به دو گروه نظارت متمرکز و نظارت عمومی تقسیم نمود. در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص متولی نظارت و کشف فساد است؛ درحالی که در نظارت عمومی، وظیفه نظارت «جمع‌سپاری» می‌شود و به بیان دیگر، از ظرفیت عموم جامعه برای ایفای نقش نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود. هرچند دیدگاه رایج در میان تصمیم‌گیران و سیاستگذاران، عمدتاً متمایل به نظارت متمرکز است، اما مطالعات بین‌المللی نشان از کارآیی و اثربخشی بیشتر جمع‌سپاری نظارت دارد.

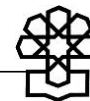
در این بخش پس از معرفی محدودیت‌ها و نقاط ضعف نظارت متمرکز و تبیین مؤلفه‌ها و الزامات نظارت عمومی (جمع‌سپاری نظارت)، کارآمدی این دو روش بر مبنای مطالعات بین‌المللی مقایسه می‌شود.

۱-۱. نظارت متمرکز در کشف فساد و محدودیت‌های آن

استفاده از سازمان‌های نظارتی یا حساب‌برسان داخلی و خارجی از راه‌های متداول کشف فساد است که در اکثر کشورها مورد استفاده قرار می‌گیرند. برخی از محدودیت‌های روش نظارت متمرکز عبارت است از:

الف) عدم تقارن اطلاعات بازرسین و متخلفین

عدم تقارن اطلاعات یعنی در مواردی که دو طرف یک برهم‌کنش باید به اطلاعات یکسانی دسترسی داشته باشند، این حالت از بین می‌رود و یکی از طرفین اطلاعات بیشتری در اختیار داشته، در نتیجه دست بالا و قدرت بیشتری خواهد داشت. در اینجا نیز عدم تقارن اطلاعات به این معناست که بازرسان اطلاعات لازم را برای برخورد با تخلف در اختیار نداشته و از طرفی متخلف این اطلاعات را در اختیار



دارد. بنابراین در چنین شرایطی متخلف دست بالاتری داشته و اصولاً بازرس توان کشف و برخورد با تخلف را نخواهد داشت. این ویژگی نظارت به روش متمرکز است، چراکه ناظرین حلقه محدودی از افراد هستند و اطلاعات را می‌توان از تعداد محدود افراد پنهان نگه داشت، اما نمی‌توان به‌گونه‌ای عمل کرد که هیچ شخصی از تخلف مطلع نشود. برای مثال، وقتی یک کانتینر حامل کالای قاچاق در حال ورود به کشور می‌باشد، ناظر مربوط از تمام محتوای محموله با جزئیات آن اطلاع ندارد در صورتی که صاحب کالا، کارگران جابجاکننده، شرکت‌های انبارداری و... از محتوای آن اطلاع دارند.

ب) نبود امکان حضور در تمام موقعیت‌ها

موقعیت‌هایی که در خطر ایجاد فساد هستند بسیار زیاد و پراکنده است و با رویکرد اتکای صرف به نظارت متمرکز، باید در تمامی این موقعیت‌ها، ناظر یا ناظرانی قرار داد. طبیعی است که انتصاب ناظر در همه مکان‌ها و موقعیت‌ها امکان‌پذیر نبوده و در همان حدی هم که از ناظرین استفاده می‌شود، هزینه اجرایی و مالی بالایی را بر حاکمیت وارد می‌کند.

ج) امکان تبانی بین بازرس و متخلف

پیوستن ناظر جدید به جمع ناظرین قبلی، تفاوت ساختاری مؤثری ایجاد نمی‌کند و مجدداً در صورتی که منافع جمع ناظرین به‌علاوه ناظر جدید در وقوع تخلف باشد، امکان شکل‌گیری فساد سازمان‌یافته نیز وجود خواهد داشت. بنابراین علیرغم افزایش هزینه‌های نظارت همچنان تضمینی برای پیشگیری از فساد وجود ندارد.

د) هزینه اجرایی بالا

روش نظارت مستقیم و مبارزه با فساد از مسیر تشدید نظارت‌های متمرکز و افزایش تعداد ناظرین به خودی خود هزینه اجرایی بالایی دارد و در صورتی که بخواهیم جدیت بیشتری در برخورد با فساد صورت دهیم، این هزینه افزایش خواهد یافت. همه این هزینه نیز صرف ناظرینی می‌شود که تنها وظیفه‌شان برخورد با تخلفات است و در انجام همین وظیفه نیز در معرض فساد هستند.

ه) عدم کارآیی مشوق‌ها برای کشف فساد

در حالت کلی، معمولاً به‌دلیل عدم همسویی منافع بازرسین با کشف تخلفات، انگیزه کافی جهت تلاش واقعی برای مبارزه با فساد در این افراد وجود ندارد. از سوی دیگر نیز در صورت تعیین مشوق‌هایی برای کشف فساد توسط بازرسین و سازمان‌های نظارتی، منافع و بلکه بقای سازمان نظارتی، وابسته به وجود فساد خواهد بود. مشکل وابستگی بقای سازمان به وجود فساد، موجب می‌شود ناخودآگاه رفتارهای سازمان‌های نظارتی طبق این قاعده تنظیم شود.

بنابراین روش نظارت مستقیم و متمرکز از طریق حلقه بسته‌ای از ناظرین هزینه‌های هنگفتی را بر نظام عامل تحمیل می‌کند و نتیجه قابل قبولی نیز در کاهش تخلفات نخواهد داشت. این موارد می‌تواند

منجر به عدم موفقیت در کشف و برخورد با متخلفین گردد. بنابراین باید به دنبال روش دیگری جهت کشف و برخورد با مفاسد اقتصادی بود.

۱-۲. جمع‌سپاری نظارت و مزایا و الزامات آن

استفاده از جمع‌سپاری و نظارت مردمی می‌تواند راهکاری مؤثر در کشف تخلف باشد که مشکلات راه‌حل اول را به‌نوعی مرتفع خواهد کرد. در این روش به علت اینکه از اطلاعات آحاد جامعه استفاده می‌شود احتمال عدم تقارن اطلاعات و عدم حضور فرد گزارش‌دهنده به شدت کاهش خواهد یافت، زیرا مردم در بسیاری از موارد می‌توانند به‌عنوان ناظر عمل کنند. همچنین بدین سبب که افراد مختلف و متعددی با مسئله روبرو می‌شوند، احتمال تبانی کاهش خواهد یافت، چراکه در صورت تبانی فرد اول سایر افراد به‌عنوان گزارش‌دهنده تخلف عمل خواهند کرد.

استفاده از ظرفیت مردمی در کشف تخلفات نیازمند فراهم شدن زیرساخت‌های قانونی آن می‌باشد، زیرا گزارش‌دهندگان تخلف ممکن است در معرض خطر رفتارهای تلافی‌جویانه از طرف مفسدین باشند. بنابراین نیاز است که سازوکارهایی طراحی شود تا هویت این افراد ناشناخته بماند و همچنین تحت قواعد حمایتی و حفاظتی قرار گیرند. ازسوی دیگر گزارش تخلفات با هزینه‌های مادی و غیرمادی گوناگونی همراه است. بنابراین باید نظام‌های انگیزشی نیز به‌گونه‌ای طراحی شود که افراد دارای انگیزه کافی جهت گزارش تخلفات باشند. هرچه انگیزه افراد برای گزارش تخلفات بیشتر باشد ریسک انجام فساد برای متخلفین بیشتر خواهد شد. جریمه متخلفین و پرداختن بخشی از آن به‌عنوان پاداش به افراد عادی کشف‌کننده تخلف سبب افزایش انگیزه و مشارکت افراد در فرآیند مبارزه با فساد می‌گردد و ازسوی دیگر آفت‌های پرداخت مشوق به سازمان‌های نظارتی را نیز به‌همراه نخواهد داشت. همچنین این مشوق‌ها می‌تواند به شکل‌گیری مؤسسات تخصصی حقوقی و نوعی بازار برای مبارزه با فساد منجر گردد.

نکته مهم این است که در این سازوکار هیچ هزینه مالی یا اجرایی برای دولت ایجاد نخواهد شد، چراکه در این سازوکار مشوق‌های پرداختی به گزارش‌دهندگان تخلفات صرفاً از محل عایدی حاصل از کشف و برخورد با متخلف تأمین خواهد شد. یعنی اگر تخلفی انجام شده باشد و این تخلف توسط سازمان‌های نظارتی کشف نشده 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.

بنابراین سه سازوکار اصلی که باید فراهم گردد تا بتوان از ظرفیت‌های مردمی در کشف تخلفات

استفاده کرد، عبارتند از:



۱. فراهم آوردن امکان گزارش تخلفات و پیگیری حقوقی مفاسد برای عموم مردم،
۲. طراحی و اجرای سازوکارهای حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به‌منظور جلوگیری از انتقام‌گیری و مقابله به مثل علیه گزارش‌دهندگان تخلف،
۳. طراحی و اجرای سازوکارهای تشویق گزارش‌دهندگان تخلف به‌منظور ایجاد انگیزه برای گزارش تخلف.

۳-۱. مقایسه روش‌های متداول کشف فساد

انجمن بازرسان گواهی شده تخلف (AFCE)،^۱ یک نهاد بین‌المللی مبارزه با فساد است. این نهاد در سال ۱۹۸۸ راه‌اندازی شده است و ۷۵۰۰۰ عضو از ۱۵۰ کشور دارد. این سازمان از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۸ هر دو سال یک بار گزارش‌هایی در مورد فساد و سوءاستفاده در ایالات متحده منتشر می‌کرده است. این گزارشات از سال ۲۰۱۰ به ۱۰۰ کشور توسعه یافته است. گزارش‌های این سازمان دارای اعتبار زیادی است به نحوی که پارلمان اتحادیه اروپا در مقالات خود به گزارش‌های این سازمان رجوع می‌کنند.

شکل ۱. برخی گزارشات ACFE

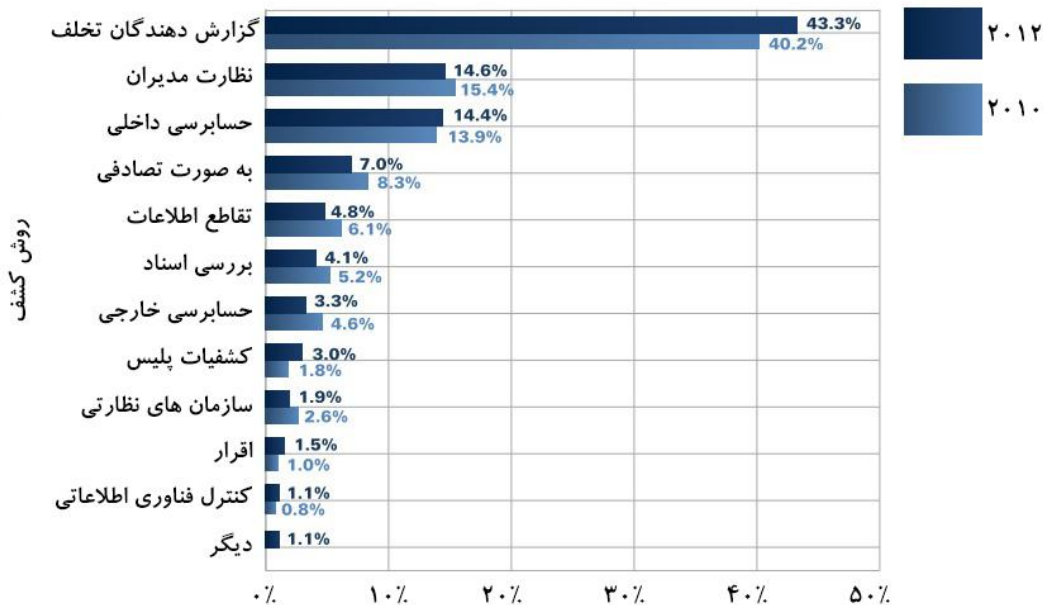


طبق گزارش سال ۲۰۱۲ این سازمان^۲ که در آن ۱۳۸۸ پرونده از ۹۶ کشور مورد بررسی قرار گرفته است نحوه کشف پرونده‌های تخلفات به‌صورت زیر بوده است.

1. Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)
2. Global Fraud Study, ACFE, 2012.

نمودار ۱. درصد فسادها و تقلب‌های شغلی کشف شده

به تفکیک روش کشف در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲

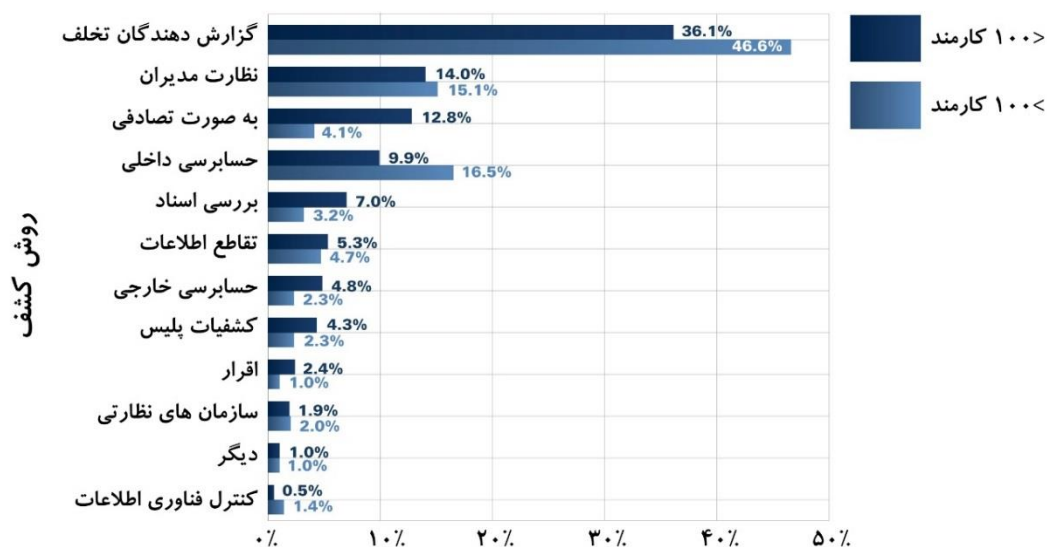
Source: 2012 Global Fraud Study, ACFE.^۱

همانطور که در نمودار نشان داده شده است بیش از ۴۰ درصد تخلفات توسط گزارش‌دهندگان مردمی^۲ کشف شده است. طبق گزارش انجمن بازرسان گواهی شده تخلف درباره تقلب‌ها و سوءاستفاده‌های شغلی در سال ۲۰۱۲، به‌رغم وجود سازوکارهای گوناگون برای پیشگیری و کشف تقلب مثل حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، سازمان‌های نظارتی و... متداول‌ترین روش کشف تقلب در سازمان‌ها از راه گزارش‌دهندگان مردمی بوده است و نزدیک به نیمی از فسادهای کشف شده از راه خبررسانی یک کارمند، فروشنده، یا دیگر افشاگران برملا شده‌اند. همچنین این گزارش نشان می‌دهد که این نتایج در ابعاد مختلف (کمتر از ۱۰۰ نفر و بیشتر از ۱۰۰ نفر) و انواع مختلف (دولتی، خصوصی، عمومی و غیرانتفاعی) سازمان‌ها برقرار است و در کلیه موارد، مهمترین عامل کشف فساد، گزارش‌های مردمی بوده است (نمودارهای ۲ و ۳).

۱. منظور از تقاطع اطلاعات Account Reconciliation است.

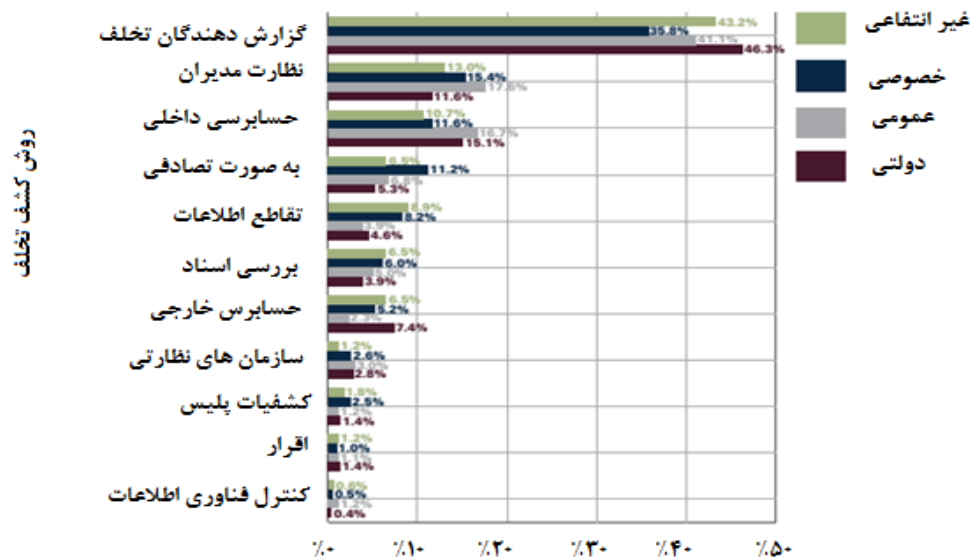


نمودار ۲. درصد فسادها و تقلب‌های شغلی کشف شده به تفکیک روش کشف برای شرکت‌های دارای کمتر از ۱۰۰ کارمند و دارای بیشتر از ۱۰۰ کارمند



Source: Ibid.

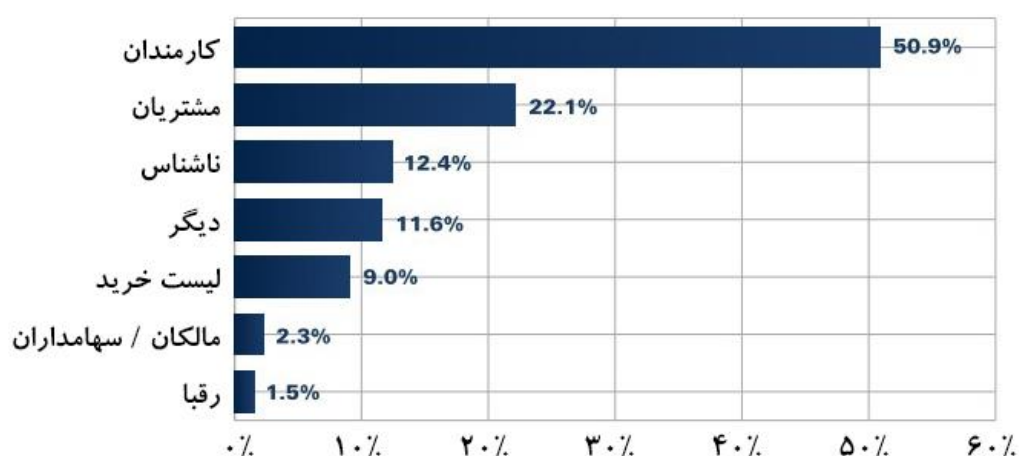
نمودار ۳. درصد فسادها و تقلب‌های شغلی کشف شده به تفکیک روش کشف برحسب انواع دولتی، عمومی، خصوصی، یا غیرانتفاعی



Source: Ibid.

این موارد تأکیدکننده این اصل اساسی است که مهمترین و کارآمدترین شیوه کشف تخلفات استفاده از جمع‌سپاری نظارت و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در کشف فساد است. در گزارش ACFE مشخص شده که افراد گزارش‌دهنده دقیقاً در چه جایگاهی قرار داشته‌اند. تعیین جایگاه سازمانی افراد گزارش‌دهنده و نسبت آنها با سیستم از این جهت اهمیت دارد که مشخص می‌کند بیشترین گزارش‌ها از چه لایه‌ای از رده‌های سازمانی صورت گرفته است و بنابراین می‌توان برای تقویت آن برنامه‌ریزی نمود.

نمودار ۴. توزیع آماری جایگاه گزارش‌دهندگان فساد



Source: Ibid.

همانطور که این نتایج نشان می‌دهند مردم در سطوح مختلف می‌توانند به‌عنوان کشف‌کنندگان فساد یا تخلف عمل کنند. بنابراین دولت‌ها می‌بایست برای استفاده هرچه بهتر از این ظرفیت عظیم برنامه‌ریزی نموده و سازوکارهای لازم را فراهم نمایند.

همانطور که در قسمت قبل اشاره شد سه زیرساخت اصلی لازم برای استفاده از این ظرفیت عبارتند از:

۱. فراهم آوردن امکان گزارش تخلفات و پیگیری حقوقی مفاسد برای عموم مردم،
۲. طراحی و اجرای سازوکارهای حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به‌منظور جلوگیری از انتقام‌گیری و مقابله به مثل علیه گزارش‌دهندگان تخلف،
۳. طراحی و اجرای سازوکارهای تشویق گزارش‌دهندگان تخلف به‌منظور ایجاد انگیزه برای گزارش تخلف.



۲. تجربه ایالات متحده آمریکا در استفاده از گزارش دهندگان تخلف

در ایالات متحده، قوانین گوناگونی در ارتباط با گزارش تخلفات وجود دارد. 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» برای جلوگیری از انتقام‌گیری و مقابله به مثل علیه افشاگران و همچنین «قوانین تشویقی» برای ایجاد انگیزه افشاگری تقسیم می‌شود. ساختار کنونی حمایت و تشویق گزارش دهندگان تخلف در ایالات متحده حاصل قوانینی است که در طول بیش از صد سال نگاشته شده و اصلاح گردیده و همچنین بارها توسط دادگاه فدرال مورد تفسیر واقع شده است.^۱ برخی از قوانین فدرالی حمایت و تشویق گزارش دهندگان تخلف در جدول ۱ خلاصه شده است.^۲

جدول ۱. برخی از قوانین فدرالی حمایت و تشویق گزارش دهندگان تخلف در آمریکا

سال تصویب	نام قانون / فرمان اجرایی	توضیحات
1778	Whistleblower Protection Law	عمومی
1863	False Claims Act	شکایت به‌جای دولت (کوبی تام) معروف به قانون لینکلن
1912	Lloyd-La follette Act	حمایت از کارمندان دولت در صورت اطلاع به کنگره
1970	Federal Railroad Safety Act	راه آهن
1972	Clean Water Act	محیط زیست (منابع آبی)
1974	Safe Drinking Water Act	محیط زیست (آب آشامیدنی)
1976	Resource Conservation and Recovery Act	محیط زیست (دفع زباله‌های جامد و سمی)
1976	Toxic Substances Control Act	محیط زیست (کنترل مواد سمی)
1977	Federal Mine Safety and Health Act	معدن
1978	Civil Service Reform Act	خدمات عمومی
1982	Surface Transportation Assistance Act	حمل‌ونقل زمینی
1988	Military Whistleblower Protection Act	نیروهای مسلح
1989	Whistleblower protection Act	بخش خصوصی
1990	Clean Air Act	محیط زیست (کنترل آلودگی هوا)
1998	Intelligence Community Whistleblower Protection Act	مراکز امنیتی
1998	Defense Intelligence Community Whistleblower Protection	وزارت دفاع
2000	Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century	حمل‌ونقل هوایی

1. The False Claims Act: A Primer, 2011.

https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_primer.pdf

2. Corruption and Conflict of Interest in the European Institutions: The Effectiveness of Whistleblowers, 2011.

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=ipol-join_et\(2011\)453222](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=ipol-join_et(2011)453222)

توضیحات	نام قانون / فرمان اجرایی	سال تصویب
حمایت از کارمندان فدرال	Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act	2002
تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در بخش مالیاتی و نظام سلامت	The Tax Relief and Health Care Act	2006
بورس و بازارهای مالی	Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act	2010
مراکز امنیتی	Presidential Policy Directive 19	2012
اقتصاد ملی (پیشگیری از تشکیل تراست)	Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act	2013
کارمندان دولت	All Circuit Review Extension Act	2014

مأخذ: یافته‌های مؤلف.

۱-۲. تاریخچه

اولین قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در سال ۱۷۷۸ و با عنوان «قانون حفاظت از افشاگران»^۱ به تصویب رسیده است. ساموئل شاول و ریچارد مارون،^۲ افسران نیروی دریایی ایالات متحده به‌عنوان اولین گزارش‌دهندگان فساد، در تاریخ این کشور شناخته می‌شوند. این دو نفر علیه ایسک هاپکینز،^۳ فرمانده نیروی دریایی آمریکا مبنی بر شکنجه زندانیان انگلیسی شهادت دادند. پس از این افشاگری، هر دو نفر توسط هاپکینز اخراج شدند و علاوه بر آن هاپکینز از آنها شکایت کرد.^۴ در پی این درگیری، کنگره «قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف» را در ۳۰ جولای ۱۷۷۸ با اکثریت آرا تصویب کرد. براساس این قانون، تمامی نظامیان موظف شدند در صورت مشاهده هرگونه اعمال خلاف قانون توسط افسران یا هر شخص دیگری، مراتب را به کنگره یا مقامات مربوطه گزارش دهند و در مقابل نیز دولت موظف است از افشاگران حمایت قانونی نماید. پس از تصویب این قانون، شاول و مارون تبرئه شده و هاپکینز محکوم و از سمتش برکنار گردید.^۵

اولین قانونی که علاوه بر حمایت، اقدام به تشویق گزارش‌دهندگان تخلف نمود، مربوط به سال ۱۸۶۳ و جنگ‌های داخلی ایالات متحده آمریکا است که با عنوان «قانون ادعاهای نادرست»^۶ به تصویب رسید. در سال‌های جنگ داخلی آمریکا، به‌طور کلی ارتش آمریکا نسبت به شورشیان برتری تجهیزاتی داشت. با این حال سال‌های ابتدایی جنگ این‌گونه نبود. پیمانکاران (در بعضی از موارد با همکاری برخی نظامیان) تجهیزات بی‌کیفیتی را به ارتش می‌فروختند. به‌دلیل رواج این مسئله، کنگره برای رفع آن کمیته‌ای را تشکیل داد. وظیفه این کمیته تحقیق و تفحص از سیستم تدارکات ارتش بود. کمیته هفت

1. Whistleblower Protection Law

2. Samuel Shaw

3. Richard Marven

4. Esek Hopkins

5. <http://www.whistleblowers.org/storage/documents/WPEA/appeal%20letter-july1778.jpg>

6. http://www.whistleblowers.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1251

7. The False Claims act



نفره چندین جلسه استماع برگزار نمود و با استفاده از صدها شاهد در نهایت گزارش ۳۰۰۰ صفحه‌ای در مورد پرونده‌های فساد و کلاهبرداری را منتشر کرد.^۱

به‌منظور مبارزه با وضعیت نابسامان به‌وجود آمده کنگره اقدام به تصویب قانون «قانون ادعاهای نادرست» نمود. طبق این قانون که به قانون لینکلن^۲ نیز شهرت دارد، شهروندانی که اقدامات غیرقانونی را در قراردادهای نظامی گزارش می‌دادند جایزه دریافت می‌کردند. همچنین متخلفان دو برابر خسارت وارده به دولت، به‌علاوه مبلغ ثابت ۲۰۰۰ دلار جریمه می‌شدند. در اصلاحات بعدی قانون، میزان جریمه به سه برابر خسارت وارده و جریمه ۵۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰ دلاری به‌ازای هر مطالبه متقلبانه افزایش یافت.^۳ جیکوب هاوارد حامی اصلی طرح در توصیف ایده استفاده شده در این قانون می‌گوید: «به‌طور خلاصه در این قانون از ایده قدیمی «وسوسه کردن» استفاده کردم، یک فرد دغل را برای مچگیری فرد دغل قرار دادم، این سریع‌ترین و امن‌ترین راهی است که تا به‌حال برای به‌محکمه آوردن دغل‌کاران یافته‌ام».^۴

۲-۲. حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف

قوانین مختلفی به‌منظور حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به تصویب رسیده است. به‌عنوان مثال در «قانون ادعاهای نادرست» که یکی از قدیمی‌ترین قوانین این حوزه است چنین بیان شده: «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 به‌دلیل برکناری از کار، سود مبلغ خسارت تا زمان پرداخت، پرداخت هزینه‌های دعوی قضایی، هزینه وکیل و جبران خسارت‌های خاص می‌شود.

در راستای صیانت از محرمانگی پرونده و مخفی ماندن هویت افشاگر، شاکی خصوصی ابتدا می‌بایست دادخواستی را در دادگاه فدرال منطقه تنظیم نماید. دادخواست به‌صورت محرمانه تکمیل می‌گردد به‌طوری که تنها دولت و شاکی خصوصی از آن آگاه می‌باشند. پس از تکمیل دادخواست، وزارت دادگستری به‌همراه دادستان منطقه‌ای، موظفند ظرف مدت ۶۰ روز بررسی نموده و تصمیم بگیرند که آیا در مورد این مسئله مداخله نمایند یا خیر؟ (مداخله دولت به این معناست که پیشبرد پرونده را برعهده می‌گیرد). دولت می‌تواند مدت زمان بیشتری را برای بررسی طلب نماید و معمولاً هم همین‌گونه است.^۵

1. https://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/03/07/the-civil-wars-war-on-fraud/?_r=0

2. Lincoln Law

3. <http://legislink.org/us/pl-99-562>

4. <http://mwcnews.net/focus/politics/1993.html?fontstyle=f-larger>

5. https://www.law.cornell.edu/wex/qui_tam#content

قانون فولت،^۱ از قانون دیگری است که در ایالات متحده برای حفاظت از گزارش‌دهندگان تخلف در سال ۱۹۱۲ و با پیشنهاد سناتور جمهوریخواه، رابرت لافولت به تصویب رسیده است. برطبق این قانون، دولت از کارمندانی که برای کنگره آمریکا اطلاعاتی طبقه‌بندی شده درخصوص هرگونه خلافکاری و سوءرفتار مدیران و سایر افراد تهیه می‌نمایند حمایت می‌کند و هرگونه اقدام اعم از تهدید به اخراج و یا اقدامات تلافی‌جویانه از سوی نهادها و دستگاه‌های ذیربط در مورد گزارش‌دهندگان را جرم شناخته و از آنها در این‌گونه شرایط حمایت‌های لازم را به‌عمل می‌آورد.

قانون اصلاح خدمات اجتماعی،^۲ در سال ۱۹۷۸ اقدام به اصلاح خدمات عمومی دولت فدرال ایالات متحده نمود. در این قانون نیز موادی در حمایت از کارکنان دولت در قبال گزارش نقص قوانین و مقررات یا سوءاستفاده از مسئولیت آورده شده است.

همچنین قانون حمایت از سوت‌زنان^۳ مصوب ۱۹۸۹ به‌منظور حمایت از افشاگرانی که در بخش‌های خصوصی کار می‌کنند تصویب شد، چراکه قانون اصلاح خدمات اجتماعی مصوب سال ۱۹۷۸ تنها به حمایت از افشاگران بخش‌های دولتی پرداخته بود. به‌عبارتی این قانون مکمل قوانین قبلی بود. این قانون از کارمندانی که به‌دلیل افشای اطلاعات دچار تنزل رتبه، کاهش حقوق یا جایگزین شدن شغلشان با یک نفر دیگر شده‌اند، حمایت می‌کند. در این قانون از گزارش‌دهندگان خواسته شده است که قبل از افشاکاری، مدارک لازم را جمع‌آوری کنند. در صورتی که افشاگران نتوانند ادعایشان را ثابت کنند، تحت پیگرد قانونی قرار خواهند گرفت.

۲-۳. قوانین حمایتی در حوزه‌های خاص

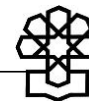
در کشور ایالات متحده در حوزه‌های مختلفی از قدرت گزارش‌دهندگان تخلف در راستای جلوگیری و کشف تخلفات استفاده شده است و بدین‌منظور قوانین مختلفی به حمایت از گزارش‌دهندگان پرداخته است. بسیاری از قوانینی که در آمریکا در مورد سوت‌زنی مطرح می‌شوند، به‌طور مستقیم به این موضوع نمی‌پردازند، ولی یک بند از آن با ایجاد بسترهای لازم قانونی، استفاده از ابزار افشاکاری برای اجرای اهداف آن قانون را فراهم می‌کند.

الف) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در مقررات راه‌آهن

قانون فدرال امنیت خطوط آهن،^۴ مصوب ۱۹۷۰، مربوط به تنظیم مقررات خطوط راه‌آهن در سراسر ایالات متحده است. در بخشی از این قانون از کارگران و کارمندانی که هرگونه تخطی از قوانین و

1. Lloyd-La Follette Act

۲. US: عنوان ۵/ فصل ۱۱ (Civil Service Reform Act)
 ۳. US: عنوان ۵/ فصل ۱۲ (Whistleblower Protection Act)
 ۴. US: عنوان ۴۹/ بخش ۲۰۱۰۹



استانداردهای معین شده در این قانون را در مراحل احداث و تعمیر و نگهداری خطوط آهن گزارش کنند، حمایت‌های قانونی جدی صورت گرفته است.

ب) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در مقررات آب پاک

قانون آب پاک^۱ در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسید و در آن دولت مکلف شد از کلیه افرادی که در جهت افشای سوءرفتارها و اعمال خلاف و آسیب‌رسانی به محیط زیست آبی آمریکا اقدام می‌نمایند حمایت‌های لازم را به‌عمل آورد.

ج) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در قانون آب آشامیدنی

قانون آب آشامیدنی سالم^۲ مصوب سال ۱۹۷۴ نیز شامل بندهایی جهت حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف است. تمامی کارمندان ایالات متحده که به‌دلیل اجرا و تقویت مفاد این قانون اخراج شده یا تحت هر نوع اعمال تلافی‌جویانه قرار گرفته‌اند، به مدت ۳۰ روز فرصت دارند که شکایتی علیه نهاد مربوطه به سازمان سلامت و امنیت شغلی تسلیم کنند و در صورت اثبات تحت حمایت‌های خاص این قانون قرار گیرند.

د) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در قانون حفظ و بازیابی منابع (دفع زباله‌های جامد و سمی)

قانون حفظ و بازیابی منابع^۳ مصوب سال ۱۹۷۶ قانون اصلی تنظیم‌کننده مقررات دفع زباله‌های جامد و سمی است. این قانون با هدف حفظ محیط زیست و سلامتی افراد در برابر مواد دور ریختنی سمی، حفظ منابع طبیعی و انرژی، کاهش تولید زباله و افزایش میزان بازیافت آن و... طراحی شده است. در یکی از پیوست‌های قانون تصریح شده است که افشاگرانی که به‌دلیل افشای تخطی سازمانشان از این قانون اخراج شده‌اند تا ۳۰ روز پس از اخراج حق شکایت داشته و تحت حمایت‌های ویژه این قانون قرار می‌گیرند.

ه) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در قانون کنترل مواد سمی

قانون کنترل مواد سمی^۴ مصوب سال ۱۹۷۶ حمایت‌های ویژه قانونی از افرادی که به‌دلیل تقویت و اجرای قانون مورد تبعیض شغلی قرار گرفته‌اند به‌عمل می‌آورد.

و) حمایت از گزارش‌دهندگان وضعیت‌های غیرایمن و نامناسب کار برای معدنکاران

قانون فدرال سلامت و امنیت معدن^۵ مصوب سال ۱۹۷۷، اصلاحیه‌ای بر همین قانون که ابتدا در سال ۱۹۶۹ تصویب شده بود، است. این قانون در دوره جیمی کارتر تصویب شد. با توجه به این که کار در معدن یکی از سخت‌ترین و خطرناک‌ترین مشاغل است، این قانون به‌منظور گزارش وضعیت‌های غیرایمن و نامناسب جهت جلوگیری از هرگونه فاجعه انسانی تصویب شده است. این قانون حمایت‌هایی همچون

۱. کد US: عنوان ۳۳/بخش‌های ۱۲۵۱ تا ۱۲۸۷ (Clean Water Act)

۲. کد US: عنوان ۴۲/بخش 300f (Safe Drinking Water Act)

۳. کد US: عنوان ۴۲/بخش ۸۲ (Resource Conservation and Recovery Act)

۴. کد US: عنوان ۱۵/بخش‌های ۲۶۰۱ تا ۲۶۲۹ (Toxic Substances Control Act)

۵. کد US: عنوان ۳۰/فصل ۲۲ (Federal Mine Safety and Health Act)

منع قانونی هرگونه فشار یا دعوی قضایی علیه افشاگران، قانونی بودن سر باز زدن از کار در شرایط غیرایمن، دریافت حقوق در زمان‌های خاموشی کار معدن و... را برای افشاگران فراهم می‌کند.

ز) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در بخش نظامی

قانون حمایت از گزارش‌دهندگان نظامی^۱ مصوب سال ۱۹۸۸ نیز قانونی است که از افشاگرانی که فعالیت‌های خلاف قانون را در نیروهای مسلح آمریکا گزارش کنند، حمایت می‌کند. این قانون تنها از افشاگرانی که اطلاعات را در اختیار یکی از مقامات مافوق خود از داخل نیروهای مسلح، یک عضو کنگره، یک بازرس عمومی یا بازرس وزارت دفاع قرار دهند حمایت می‌کند.

ح) حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در قانون هوای پاک

قانون هوای پاک^۲ مصوب سال ۱۹۹۰ با هدف کنترل آلودگی هوای ایالات متحده در سطح ملی طراحی شد. در این قانون نیز یکی از بندها مربوط به حفاظت از افرادی است که در مورد انحراف از مفاد قانون فوق گزارش می‌دهند. در صورتی که پس از گزارش صحیح فرد، اخراج شده باشد، با شکایت او کارفرما موظف به استخدام مجدد و پرداخت تمامی خسارات وارده می‌باشد.

ط) استفاده از گزارش‌دهندگان تخلف برای حفظ امنیت پرواز

قانون سرمایه‌گذاری و اصلاح هوانوردی قرن ۲۱^۳ در سال ۲۰۰۰ با هدف ارتقای امنیت خطوط هوایی ایالات متحده طراحی شده است و با نام AIR 21 شناخته می‌شود. در بخشی از این قانون از کارمندانی که هرگونه ضعف امنیتی در مواد به کار رفته در ساخت قطعات هواپیماها و عدم رعایت استانداردهای ایمنی تعیین شده در این قانون را تا ۹۰ روز پس از وقوع تخلف گزارش کنند، حمایت کامل صورت گرفته است.

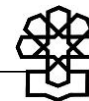
۲-۴. تشویق گزارش‌دهندگان تخلف

در نظر گرفتن پاداش‌های مالی جذاب یکی از ابزارهایی است که به منظور تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. این پاداش‌ها می‌تواند هزینه‌های مادی گزارش تخلف مانند هزینه زمانی افراد و هزینه‌های مربوط به دادرسی را پوشش دهد. همچنین این تشویق‌ها با ایجاد «بازار مبارزه با فساد» به شکل‌گیری مؤسسات حقوقی خصوصی منجر می‌شود که به ناشناس ماندن گزارش‌دهندگان تخلف کمک می‌کنند. این مؤسسات با هدف به دست آوردن مشوق‌های مادی، از طرف فرد گزارش‌دهنده، 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

۱. کد US: عنوان ۱۰/بخش ۱۰۳۴ (Military Whistleblower Protection Act)

۲. کد US: عنوان ۴۲/فصل ۸۵/زیرفصل ۱ (Clean Air Act)

۳. کد US: عنوان ۴۹/بخش ۴۲۱۲۱ (Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century)



شرکت‌های خصوصی 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.

در ادامه خلاصه‌ای از برخی قوانین پایه‌ای ایالات متحده که به منظور تشویق گزارش‌دهندگان تخلف به تصویب رسیده است ذکر می‌شود.

الف) قانون لینکلن

طراحی سازوکار تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در ایالات متحده با قانون ادعاهای نادرست^۱ (معروف به قانون لینکلن) آغاز شد. این قانون که در سال ۱۸۶۳ تصویب گردید علاوه بر حمایت از گزارش‌دهندگان، تشویق ویژه‌ای برای این افراد در نظر گرفته بود. قانون لینکلن در سال ۱۹۸۶ برای استفاده در سایر قراردادهای دولتی (علاوه بر نظامی) تعمیم داده شد. بدین ترتیب گزارش‌دهندگان تخلفات در سایر قراردادهای دولتی نیز از پرداخت‌های تشویقی بهره‌مند گشتند.

بهموجب این قوانین، مواردی که گزارش‌دهندگان تخلف می‌توانند در مورد آن گزارش دهند عبارتند از:

- طرح دعوی دروغ یا خلاف واقع علیه دولت
- بیش از حد جلوه دادن مقدار یا کیفیت محصول تحویل داده شده به دولت
- کم‌اظهاری بدهی به دولت

اجرای این قانون توسط وزارت دادگستری و یا اشخاص حقیقی در فرآیند کویی تام^۲ پیگیری می‌گردد. قانون لینکلن از طریق این فرآیند 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 (یعنی وجهی که پس از تصمیم قضایی، متخلف می‌بایست آن را به دولت بپردازد) را دریافت کند.^۳

در صورت پیروزی دولت و یا مصالحه کردن طرفین دعوا در پرونده، شاکی خصوصی (گزارش‌دهنده تخلف) بسته به میزان دخیل بودن در پرونده بین ۱۵ تا ۲۵ درصد دریافتی دولت را مالک می‌شود. در صورتی که دولت مداخله ننماید، شاکی خصوصی می‌تواند خود، پرونده را جلو برده و در صورت پیروزی تا ۳۰ درصد دریافتی دولت را مالک گردد. در صورتی که شاکی خصوصی نیز در فعالیت‌های ناصحیح مرتبط به پرونده دست داشته باشد، دادگاه سهم او را از دریافتی پرونده کاهش می‌دهد.^۴

1. False Claims Act (with amendments in 1943, in 1986, in 1989 with WPA and in 2009 with FERA)

2. Qui tam

3. <https://www.law.cornell.edu/wex/relator#content>

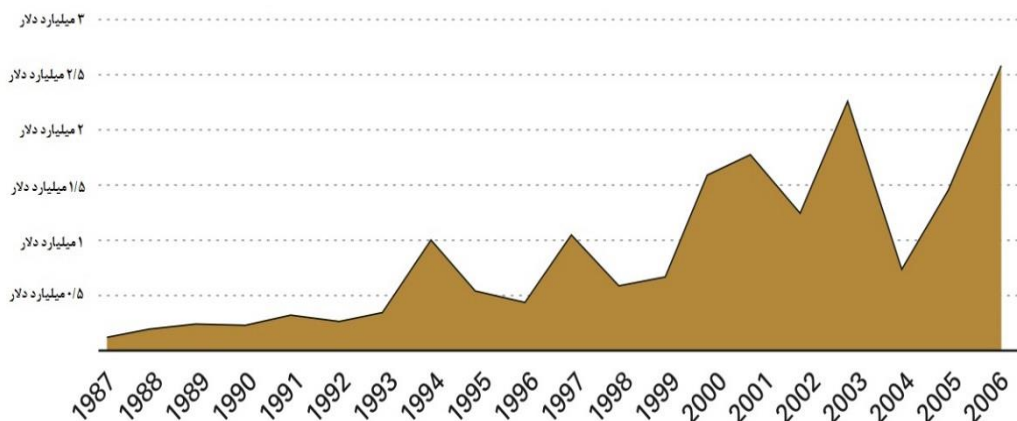
4. https://www.law.cornell.edu/wex/False_Claims_Act#content

در سال ۲۰۰۹ با تصویب قانون جبران و مبارزه با تخلفات،^۱ قانون لینکلن مورد اصلاحات فراوانی قرار گرفت. این اصلاحات تقریباً همه افراد، شرکت‌ها و نهادهایی را که پولی به دولت پرداخت می‌کردند یا از دولت فدرال وجوهاتی دریافت می‌نمودند را شامل شد و تحت تأثیر قرار داد.

ب) نتایج اجرای قانون لینکلن

در سال ۱۹۸۷، ۷۳ حل‌وفصل ذیل قانون لینکلن حدود ۸۷ میلیون دلار (به‌طور میانگین ۱/۲ میلیون دلار به‌ازای هر حل‌وفصل) به خزانه بازگرداند. در حالی که در سال ۲۰۱۰ این عدد به ۳ میلیارد دلار افزایش یافت. از این میزان ۸۳ درصد به مفاسد بخش سلامت ارتباط داشته است. (نمودار ۵) در نمودار ۶، میزان تجمعی مبلغ بازپایی شده توسط دادخواست‌های دولتی (آبی) و دادخواست‌های گزارش‌دهندگان (قهوه‌ای) آورده شده است. نمودار نشان می‌دهد که میزان بازپایی شده توسط افشاگران بین سال‌های ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۵ حدود ۱۰ میلیارد دلار بوده است.

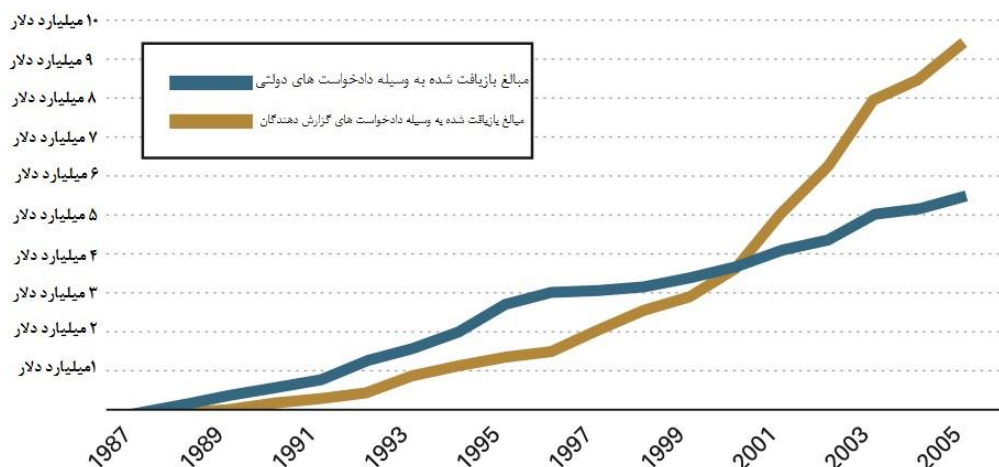
نمودار ۵. میزان جرائم اعمال و دریافت شده طبق قانون لینکلن از سال ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۶



Source: Taxpayers Against Fraud, The 1986 False Claims Act Amendments: A Retrospective Look at Twenty Years of Effective Fraud Fighting in America, 2006



نمودار ۶. ارزش تجمعی مبالغ بازبایی شده توسط دادخواست‌های دولتی و خصوصی



Source: TAF, www.taf.org -A Retrospective Look At Twenty Years of Effective Fraud Fighting In America

ج) پاداش‌های اعطا شده به گزارش‌دهندگان تخلف در حوزه مالیات

برنامه گزارش تخلف خدمات درآمد داخلی^۱ آمریکا در حوزه مالیات از سال ۲۰۰۶ طبق قانون معافیت مالیاتی و مراقبت سلامت^۲ توسعه یافت. از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۶، اطلاعات واصله توسط گزارش‌دهندگان تخلف کمک نمود تا بیش از ۳ میلیارد و ۴۰۰ میلیون دلار درآمد مالیاتی جمع‌آوری شود. در این بازه، بیش از ۴۶۵ میلیون دلار پاداش ذیل این قانون به گزارش‌دهندگان تخلف اعطا شده است. سال مالی ۲۰۱۵ بهترین سال از منظر جایزه‌های اعطایی برای گزارش‌دهندگان تخلف بوده است. در این سال ۹۹ پاداش با ارزشی بیش از ۱۰۳ میلیون دلار اعطا شده است.^۳

جدول ۲. آمار عواید و جوایزی که از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵ به گزارش‌دهندگان تخلف

در حوزه مالیات پرداخت شده

سال مالی ۲۰۱۵	سال مالی ۲۰۱۴	سال مالی ۲۰۱۳	
۹۹	۱۰۱	۱۳۳	تعداد جوایز پرداخت شده
۱۱	۹	۶	تعداد عواید بالای ۲ میلیون دلار جمع‌آوری شده
۱۰۳۴۸۶۶۷۷	۵۲۲۸۱۶۲۸	۵۴۰۵۴۵۸۷	مجموع جوایز پرداخت شده (دلار)
۵۰۱۳۱۷۴۸۱	۳۰۹۹۹۰۵۶۸	۳۴۳۶۷۴۳۱۵	مجموع عواید حاصل از گزارشات (دلار)
۲۰/۶	۱۶/۹	۱۵/۷	نسبت جوایز پرداختی به عواید به‌دست آمده (درصد)

Source: IRS Whistleblower Program, Fiscal Year 2005, Annual Report To The Congress.

1. Internal Revenue Service (IRS)
2. The Tax Relief and Health Care Act
3. <https://www.irs.gov/uac/whistleblower-office-annual-reports>

د) قانون اصلاحات مالی داد-فرانک، حفاظت از حقوق سهامداران به‌وسیله گزارش‌دهندگان تخلفات

پس از بحران مالی سال ۲۰۰۸ و با تصویب قانون داد-فرانک در سال ۲۰۱۰، برنامه‌ای در کمیسیون بورس و اوراق بهادار^۱ آغاز شد که بر طبق آن افرادی که با ارائه اطلاعات موثق، کلاهبرداری شرکتی را برملا سازند از تشویق مالی برخوردار می‌گردند (البته با این قید که جریمه شرکت خاطی بیش از یک میلیون دلار باشد). میزان جایزه افشاگری نیز بین ۱۰ تا ۳۰ درصد پول دریافتی از شرکت متخلف است. سه محور اصلی این قانون «حفاظت (حمایت)، ناشناس بودن و تشویق» است.

با استفاده از قانون داد - فرانک علاوه بر شهروندان آمریکایی، مردم ۹۶ کشور دنیا در ارسال اطلاعات مشارکت نموده‌اند و تعدادی از تشویق‌های مالی را نیز به خود اختصاص داده‌اند (شکل ۲). بزرگترین پاداش برون‌مرزی که با اجرای برنامه گزارش تخلفات در کمیسیون بورس و اوراق بهادار اعطا شده، ارزشی معادل ۳۰ میلیون دلار دارد.^۲

شکل ۲. مشارکت افراد از کشورهای مختلف برای کشف تخلف در بورس اوراق بهادار آمریکا



Source: 2016 Annual Report To Congress On The Dodd-Frank Whistleblower Program.

۲-۵. نمونه‌هایی از کشف تخلفات به‌وسیله گزارش‌دهندگان در ایالات متحده آمریکا

در کشور ایالات متحده نمونه‌های زیادی از کشف تخلفات به‌واسطه گزارش‌دهندگان تخلف در حوزه‌های مختلف درمانی، بانکی، مالیات، انرژی و... وجود دارد. جدول زیر برخی از این موارد و میزان جرائم شرکت‌های متخلف را نشان می‌دهد.^۳

۱. The Securities and Exchange Commission (SEC): این کمیسیون توسط کنگره با هدف تنظیم‌گری بازار اوراق بهادار و حمایت از سرمایه‌گذاران در سال ۱۹۳۴ راه‌اندازی شده است.

۲. <https://www.sec.gov/files/owb-annual-report-2016.pdf>

۳. <http://www.taf.org/general-resources/top-100-fca-cases>



جدول ۳. رتبه‌بندی تخلفات کشف شده توسط قانون لینکلن براساس ارزش جریمه

نام شرکت	مبلغ جریمه (دلار)
GlaxoSmithKline*	۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
Johnson & Johnson*	۱,۷۲۰,۰۰۰,۰۰۰
Pfizer*	۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
Bank of America	۱,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰
Tenet	۹۰۰,۰۰۰,۰۰۰
Abbott*	۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰
HCA*	۷۳۱,۴۰۰,۰۰۰
Merck	۶۵۰,۰۰۰,۰۰۰
HCA*	۶۳۱,۰۰۰,۰۰۰
Merck*	۶۲۸,۰۰۰,۰۰۰
JPMorgan Chase	۶۱۴,۰۰۰,۰۰۰
Amgen*	۶۱۲,۰۰۰,۰۰۰
GlaxoSmithKline*	۶۰۰,۰۰۰,۰۰۰
erono Group*	۵۶۷,۰۰۰,۰۰۰

Source: Taxpayers Against Fraud Education Fund (TAF) – 2012.

در ادامه به برخی از نمونه‌های کشف تخلف و پاداش‌های آنها اشاره می‌شود.

الف) کشف تخلفات شرکت دارویی Glaxo Smith Klin

در ایالات متحده پرداخت‌هایی توسط دولت در قالب نظام خدمات درمانی انجام می‌شود. به‌منظور این که دارویی مشمول پرداخت‌های دولتی شود باید محل مصرف دارو به‌طور دقیق توسط سازمان غذا و دارو مشخص شده باشد و مصرف در سایر موارد مشمول کمک‌های پرداختی دولت نمی‌گردد.

بازاریابی غیرقانونی برای ۹ محصول دارویی شرکت Glaxo Smith Kline و پرداخت غیرقانونی به پزشکان و انجام تحقیقات و تولید مقالات علمی جعلی در طی ده سال توسط این شرکت باعث شد که این شرکت در سال ۲۰۱۲ بیش از ۲ میلیارد دلار جریمه شود. علاوه بر این در سال ۲۰۱۰ نیز این شرکت به دلیل عدم رعایت استانداردهای لازم در فرآیند تولید یکی از محصولاتش، جریمه شد و گزارش‌دهنده تخلف در این موضوع پس از هشت سال مبارزه برای اثبات این موضوع در دادگاه، ۹۶ میلیون دلار جایزه دریافت کرد.^۱

1. <https://www.theguardian.com/business/2010/oct/27/glaxosmithkline-whistleblower-awarded-96m-payout>

ب) کشف تخلفات شرکت دارویی pfizer

شرکت دارویی pfizer به‌علت بازاریابی غیرقانونی داروی مسکن Bextra، ۲/۳ میلیارد دلار جریمه شد. تخلفات این شرکت توسط یکی از فروشندگان این کمپانی کشف شد و گزارش‌دهنده تخلف پاداش ۵۱/۵ میلیون دلاری دریافت نمود. تخلفاتی از این دست توسط شرکت‌های دارویی به‌کرات اتفاق می‌افتد و به کمک گزارش‌دهندگان فساد کشف می‌شود.^۱

ج) کشف تخلف شرکت Enron

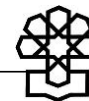
شرکت انرون یکی از شرکت‌های بزرگ انرژی آمریکا بود که یک سال پس از کشف تخلفات آن در سال (۲۰۰۲) ورشکسته شد. کتمان میلیاردها دلار بدهی‌ها و پروژه‌های شکست‌خورده شرکت با استفاده از راه‌های گریز حسابداری و گزارش‌دهی ضعیف مالی، تخلف این شرکت بوده که به‌عنوان بزرگ‌ترین شکست حسابداری معرفی شده است. تخلفات این شرکت توسط شرون واتکینز،^۲ نایب رئیس بخش توسعه شرکتی این کمپانی برملا گشت.^۳

نمودار ۷. افت ارزش سهام شرکت Enron پس از کشف تخلفات این شرکت به‌وسیله گزارش‌دهندگان تخلف که به ورشکستگی این شرکت انجامید



Source: Texas state Historical Association

1. <http://www.reuters.com/article/us-pfizer-whistleblower-idUSN021592920090903>
2. Sherron Watkins
3. http://www.nbcnews.com/id/11839694/ns/business-corporate_scandals/t/enron-whistleblower-tells-crooked-company



د) کشف تخلف بانک UBS

در حوزه مالیات یکی از مهمترین گزارشات فساد، توسط بردلی بیرکنفیلد^۱ انجام شد. این شخص، کارمند سابق بانک UBS بوده است و نحوه کمک‌رسانی این بانک به هزاران آمریکایی را که قصد فرار غیرقانونی از پرداخت مالیات داشته‌اند را به اداره امور مالیاتی اطلاع داده است. وی به‌علت این اقدام ۱۰۴ میلیون دلار جایزه دریافت کرد. این جایزه بزرگترین جایزه‌ای است که به یک فرد گزارش‌دهنده آمریکایی داده شده است.

البته معامله غیرقانونی این فرد با یکی از مشتریان سابق این بانک باعث شده است که وی به زندان محکوم شود. اطلاعاتی که وی برای بانک سوئیسی UBS جمع‌آوری نمود، برای اقدام بی‌سابقه علیه این بانک به‌کار گرفته شدند. بانک UBS بابت این تخلفات نه تنها مکلف به پرداخت ۷۸۰ میلیون دلار به وزارت دادگستری آمریکا شد، بلکه اطلاعات هزاران آمریکایی را در اختیار دولت گذاشت که شکافی در قانون محرمانگی بانکی کشور سوئیس به حساب می‌آید.^۲

۲-۶. فرهنگ‌سازی گزارش تخلف جهت افزایش ریسک تخلفات

در ایالات متحده آمریکا اقدامات گوناگونی به‌منظور فرهنگ‌سازی در جهت افزایش مشارکت مردم در فرآیند گزارش تخلفات صورت گرفته است. مجله تایم هر ساله اقدام به معرفی شخصیت سال می‌نماید. به‌عنوان مثال برنکی^۳ پس از اقدامات فدرال رزرو برای مقابله با بحران مالی ۲۰۰۸ به‌عنوان شخصیت سال مجله تایم معرفی شده است. مرکل^۴ نیز پس از پناه دادن به مهاجران سوری این عنوان را کسب نمود. رؤسای جمهور آمریکا نیز در سال انتخابشان این عنوان را کسب کرده‌اند. در سال ۲۰۰۲ این نشریه ۳ نفر از زنان گزارش‌دهنده تخلف را به‌عنوان شخصیت سال معرفی نمود که نشان از اهمیت اجتماعی بالای این موضوع دارد.

1. Bradley Birkenfeld
2. <http://www.nytimes.com/2012/09/12/business/whistle-blower-awarded-104-million-by-irs.html>
3. Ben Shalom Bernanke
4. Angela Merkel

شکل ۳. انتخاب سه تن از گزارش‌دهندگان تخلف
به‌عنوان شخصیت سال ۲۰۰۲ توسط نشریه TIME



از سال ۲۰۱۴ پیشنهاد شده است که روز ۳۰ جولای در ایالات متحده به‌عنوان روز ملی تقدیر از گزارش‌دهندگان تخلف انتخاب شود و این پیشنهاد در سال ۲۰۱۶ به تصویب رسیده است. در ۳۰ جولای ۱۷۷۸ اولین «قانون حمایت از سوت‌زنان» در ایالات متحده به تصویب رسیده است. در دومین سالگرد این جشن، ساموئل شاو به‌عنوان قهرمان ناشناخته ملی آمریکا که باعث تصویب اولین قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف شد، معرفی گردید.

فیلم‌ها و مستندهای زیادی نیز با موضوع سوت‌زنی^۱ ساخته شده است. به‌عنوان نمونه نفوذی^۲ فیلمی است که از داستان افشاگری جفری ویگانند^۳ برگرفته شده است. در سال ۱۹۹۶ این فرد اعلام کرد که شرکت براون و ویلیامسون^۴ (یک شرکت تولید تنباکو) با دستکاری ترکیب طبیعی تنباکوی تولیدی خود، میزان نیکوتین آن را افزایش داده است.

-
1. Whistleblowing
 2. The Insider (1990)
 3. Jeffrey Wigand
 4. Brown & Williamson



گزارش‌دهنده^۱ داستان زندگی مارک ویتاکر^۲، مدیر اجرایی شرکت آرچر دنیلز میدلند^۳ می‌باشد. این شخص با افبی‌آی^۴ برای جمع‌آوری اطلاعات درباره فعالیت‌های غیرقانونی این شرکت در حوزه قیمتگذاری لیزین^۵ (نوعی اسید آمینه) همکاری نمود. البته خود به دلیل دست داشتن در چند کلاهبرداری به ۱۰ سال حبس محکوم شد و شرکت مذکور نیز در سال ۱۹۹۶، جریمه شد.

۳. سوابق حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان تخلف در سایر کشورها

قوانینی که به‌منظور تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در کشورهای مختلف به تصویب رسیده است بسیار گسترده است. موارد زیر بخشی از قوانینی است که در این حوزه به تصویب رسیده است.

جدول ۴. فهرست برخی از قوانین تصویب شده به‌منظور حمایت و تشویق گزارش‌دهندگان فساد

سال تصویب	نام قانون	کشور
2013	Public Interest Disclosure Act 2013 (Aus. PIDA)	استرالیا
2013	September 15, 2013. – Law on the Termination of a Suspected Violation of the Integrity in a Federal Administrative Authority by a Member of his Staff, (Belgium WPA)	بلژیک
2014	Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, (Bosnia WPA) (2014)	بوسنی
2006	The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act (2006) (Canada PIDA)	کانادا
1998	Public Interest Disclosure Act 1998 (UK PIDA)	بریتانیا
2006	Whistleblower Act (2006) (Ghana WPA)	غنا
2013	Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (Hungary PIDA)	مجارستان
2011	The Whistleblowers Protection Act, 2011 (India WPA)	هند
2014	Protected Disclosures Act 2014 (Irish PDA)	ایرلند
2011	The Protected Disclosures Act 2011 (Jam. PDA)	جامائیکا
2004	Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (Japan WPA)	ژاپن
2011	Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act No. 10472, Mar. 29, 2011 (Korea ACA)	کره جنوبی
2011	Law No. 04/L-043 on Protection of Informants (Kosovo LPI)	کوزوو
2014	Executive Order No. 62, Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO)	لیبریا

1. The Informant (2009)
2. Mark Whitacre
3. Archer Daniels Midland
4. Federal Bureau Of Investigation
5. Lysine

سال تصویب	نام قانون	کشور
2011	Act 6104 of 13 February 2011 (Lux WPA)	لوکزامبورگ
2010	Act 711, Whistleblower Protection Act 2010 (Malaysia WPA)	مالزی
2013	Protection of the Whistleblower Act 2013 (Malta PWA)	مالت
2012	Witness and Protection Act 2012 (Moz. WPA)	موزامبیک
2000	Public Disclosure Act 2000 (NZ PDA)	نیوزیلند
2005	The Work Environment Act 2005 (Norway Work Act)	نروژ
2010	Law No. 29542, Law on Whistle-blowers' Protection in the Public Sector of June 2010 (Peru WPA)	پرو
2004	Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions (Romania WPA)	رومانی
2014	2014-12-01 Law on the Protection of Whistleblowers (Serbia WPA)	صربستان
2014	Act of 16 October on certain measures concerning the reporting of antisocial activities and on amendments to certain laws (Slovakia WPA)	اسلواکی
2010	Integrity and Prevention of Corruption Act (Slovenia Anticorruption Act), Articles 23-25. (Slovenia ACA)	اسلوونی
2000	Protected Disclosures Act of 2000 (S.A. PDA)	آفریقای جنوبی
2010	The Whistleblowers Protection Act, 2010 (Uganda WPA)	اوگاندا
1989	Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) and 48 private sector laws	ایالات متحده
2010	The Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act, 2010 (Act No. 4 of 2010) (Zambia PIDA)	زامبیا

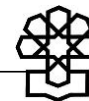
مأخذ: یافته‌های محققان.

کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های بین‌المللی مبارزه با فساد نیز الزامات سختگیرانه‌ای را برای کشورهای امضاکننده جهت حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف تعیین می‌کنند. به‌عنوان مثال کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد^۱ (مصوب سال ۲۰۰۳)، در زمینه حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، تمامی کشورهای امضاکننده را ملزم می‌کند تا ابزارهای مناسبی جهت پیشگیری از هرگونه رفتار نادرست با شهروندانی که با حسن نیت موارد فساد را به مراجع ذیصلاح گزارش می‌کنند، در سیستم قانونی خود ایجاد نمایند.

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی^۲ (مصوب سال ۲۰۰۰)، نیز پیشنهاد می‌کند که کشورهای امضاکننده ابزارهای مناسبی را به‌منظور حفاظت از شاهدانی که علیه هرگونه فساد افشاشگری کرده‌اند، ایجاد کنند. در همین بخش پیشنهاد شده است که خانه جدیدی برای شاهدین در

1. United Nations Convention against Corruption (Article 33)

2. United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Article 24)



نظر گرفته شده و از برملا شدن هویت شاهدان و هرگونه اطلاعات مربوط به آنها جلوگیری شود. خلاصه برخی از قوانینی که با هدف تشویق و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در کشورهای مختلف به تصویب رسیده است در ادامه ارائه می‌شود.

۱-۳. کانادا

قانون حمایت از افشا توسط کارکنان بخش عمومی (PSDP)^۱ در ۱۵ آوریل ۲۰۰۷ در کانادا به تصویب رسید. این قانون دو فرآیند مجزا را طرح‌ریزی کرده است. یک فرآیند ویژه حمایت از گزارش‌دهندگان و فرآیند دیگری به‌طور خاص به موارد تشویقی و پرداخت پاداش می‌پردازد. این قانون همچنین دو نهاد جدید نیز شامل دفتر PSIC^۲ و دادگاه PSDP ایجاد کرده است.

این قانون اعمال خلافی را که می‌توانند موضوع افشاگری باشند این‌گونه تعریف کرده است: هرگونه اعمال خلاف قوانین پارلمان یا مجلس‌های ایالتی یا هرگونه مقرراتی که ذیل این قوانین تعیین شده است، سوءاستفاده از بودجه یا ثروت‌های عمومی، سوءمدیریت فاحش در بخش‌های دولتی، هرگونه عمل یا کم‌کاری که منجر به ایجاد یک خطر مشخص برای جان، سلامتی یا امنیت افراد یا محیط زیست می‌شود (بجز خطراتی که به دلیل انجام وظیفه به ناچار وجود دارند)، انحراف جدی از مقرراتی که توسط قانون PSDP تعیین شده است و هرگونه هدایت یا مشورت به شخص دیگری جهت انجام هر یک از تخلفات مذکور.

۲-۳. استرالیا

در استرالیا و نیوزیلند، بیش از ۳۷۰ میلیون دلار در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ از طریق فساد خسارت ایجاد شده است و متوسط خسارت ایجاد شده در هر پرونده فساد بیش از ۳ میلیون دلار بوده است. حمایت از افشاگران (سوت‌زنان) در استرالیا ذیل الحاقیه‌هایی به بسته‌های قانونی بخش‌های مختلف در دو لایه فدرال و ایالتی برای ایجاد شرایط یکسری افشاگری‌های خاص فراهم شده است. شایستگی حمایت از یک افشاگر بسته به قانون حمایتی مورد توجه و موضوع افشاگری مشخص می‌شود. البته تمام افشاگری‌ها مشمول حمایت‌های قانونی نمی‌شوند. در لایه فدرال، گزارش‌دهندگان تخلف در صورتی که در موضوعات خاصی همچون امنیت ملی یا موضوعات مرتبط با بدرفتاری با مهاجران افشاگری کنند، ممکن است با حکم حبس روبرو شوند.

دو مسیر اصلی فدرالی برای حمایت از سوت‌زنان، شامل حمایت‌های کمیسیون امنیت و سرمایه‌گذاری‌های استرالیا ASIC^۳ و قانون افشاگری برای منافع عمومی^۴ مصوب سال ۲۰۱۳ صورت می‌گیرد.

1. Public Servants Disclosure Protection
2. Public Sector Integrity Commissioner
3. Australian Securities and Investments Commission
4. Public Interest Disclosure Act

۳-۳. کره جنوبی

قانون حمایت از سوت‌زنان کره جنوبی^۱ با هدف حمایت از اشخاصی که علیه متخلفین از جمله کارفرمایان افشاگری کرده‌اند طراحی و در ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۱ اجرایی شد. موارد حمایتی شامل اخراج، تعلیق، کاهش رتبه یا حقوق و هرگونه فشاری از جانب کارفرما به دلیل افشاگری می‌باشد. همچنین سوت‌زنان در مواردی حق شکایت از کارفرما به دلیل بدرفتاری و ادعای خسارت نیز خواهند داشت. همچنین قانون حمایت از سوت‌زنان کره جنوبی علاوه بر بخش‌های دولتی، بخش خصوصی را نیز پوشش می‌دهد.

۳-۴. هند

قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد^۲ در سال ۲۰۱۱ در پارلمان هندوستان به تصویب رسید. این قانون سازوکاری را جهت اطلاع‌رسانی و بررسی هرگونه فساد و سوءاستفاده از قدرت توسط مسئولین دولتی فراهم کرده است. همچنین از اشخاصی که تخلفات را توسط اشخاص دولتی یا در پروژه‌ها یا سازمان‌های دولتی گزارش کنند حمایت قانونی به عمل می‌آورد. تخلفات می‌بایست در قالب سوءاستفاده، فساد یا سوءمدیریت ثبت شوند و برای ادعاهای بی‌اساس و بدون مدرک کافی مجازات در نظر گرفته شده است. این قانون همچنین مورد تأیید کابینه هند به عنوان بخشی از برنامه حرکت به سمت حذف فساد از بروکراسی کشور قرار گرفت. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در ۹ می ۲۰۱۴ با امضای رئیس‌جمهور به مرحله اجرایی شدن رسید.

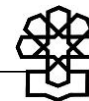
۳-۵. آفریقای جنوبی

دولت آفریقای جنوبی در سال ۲۰۰۰ با اجرایی کردن قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد^۳ نشان داد که به افشاگری همگانی نیاز داشته و قصد حمایت از نظارت مردم بر روند اجرای قانون را دارد. این قانون کارمندی را که علیه کارفرمایشان افشاگری کنند، تحت حمایت قرار می‌دهد. کارمندان در برابر اخراج، تعلیق، تنزل رتبه، تحت فشار قرار گرفتن، انتقال اجباری، ممانعت از ارتقای رتبه یا هرگونه تهدید به هر یک از اقدامات مذکور تحت مصونیت قانونی قرار می‌گیرند.

۳-۶. جامائیکا

قانون افشاهای تحت حمایت^۴ جامائیکا در مارس سال ۲۰۱۱ تصویب شد. این قانون یک سیستم جامع

1. Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers
2. Whistle Blowers Protection Act
3. The Protected Disclosures Act
4. Protected Disclosures



جهت حمایت از گزارش‌دهندگان فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی فراهم می‌کند. این قانون از PIDA^۱ انگلستان الگوبرداری شده است و مطابق آن، حمایت‌های ویژه‌ای از افشاگران صورت می‌گیرد. برای مثال در صورتی که شخصی افشاگری کرده باشد یا قصد آن را داشته باشد و به این دلیل از کارش برکنار شود، مشمول قانون اخراج ناعادلانه شده و کارفرما یا باید شخص را به شغل قبلی برگرداند یا خسارت آن را پرداخت نماید مگر اینکه بتواند ثابت کند اخراج به دلیل دیگری صورت گرفته است. همچنین شخص گزارش‌دهنده تحت هیچ‌گونه پیگرد قانونی به دلیل افشای اطلاعات از مسیر مشخص شده آن قرار نمی‌گیرد. باید توجه داشت که در قوانین جامائیکا جایزه‌ای برای گزارش تخلف تعیین نشده است و صرفاً روند افشاگری تسهیل شده و از افشاگران حمایت‌های قانونی به عمل می‌آید.

۳-۷. افغانستان

در حال حاضر اداره عالی نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری افغانستان مسئول حمایت از افشاکنندگان است. در ماده (۱۴) این قانون نظارت بر تطبیق استراتژی مبارزه علیه فساد اداری این اداره آمده است: «اشخاصی که در کشف قضایای فساد اداری با حسن نیت به حیث اطلاع‌دهنده یا در جریان تحقیق و محاکمه، به حیث شاهد همکاری، یا اسناد و مدارک موجه را ارائه نموده باشند، از هر نوع فشار و تهدید و رفتار غیرموجه مصون بوده، حسب احوال برای اطلاع‌دهنده مکافات (پاداش) اعطا می‌گردد». همچنین در بند «۲» این ماده آمده است: «افشای هویت اطلاع‌دهنده، شاهد، اهل خبره و ارائه‌کننده اسناد و مدارک بدون رضایت آنها ممنوع می‌باشد».

با این حال پارلمان افغانستان در حال تصویب یک قانون مستقل برای حمایت از افشاگران است. براساس این طرح، افرادی که از فساد اداری به شورای ملی اطلاع دهند، مورد حمایت اقتصادی و سیاسی قرار می‌گیرند. در صورت تصویب این طرح از سوی شورای ملی، تمامی نهادهای مسئول به‌ویژه دادستانی کل، کمیسیون مستقل حقوق بشر، ارگان‌های محلی، مرکز عدلی و قضایی مبارزه با فساد اداری، اداره عالی مبارزه با فساد اداری، پلیس، حوزه‌های امنیتی و کمیسیون اصلاحات اداری و خدمات ملکی می‌توانند اطلاع‌دهندگان را کمک کرده و مورد حمایت قرار دهند. طرح قانون حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد اداری، اخیراً به مجلس نمایندگان افغانستان معرفی شد.

۳-۸. زامبیا

قانون حمایت از افشاگران زامبیا موسوم به حمایت از سوت‌زنان^۲ در سال ۲۰۱۰ به منظور مبارزه با فساد و کاهش ریسک افشاگری علیه مفسد در بخش‌های دولتی و خصوصی به تصویب رسید. همچنین در

1. Public Interest Disclosure Act

2. The Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act

سال ۲۰۱۲ قانون «حمایت از افشاگران علیه موارد مظنون به فساد» نیز ذیل قانون مبارزه با فساد این کشور تصویب شد. این قانون حفاظت و حمایت از گزارش‌دهندگانی را که علیه اقدامات غیرقانونی افشاگری کرده‌اند در برابر هرگونه اقدامات تلافی‌جویانه غیرقانونی تأمین می‌کند. همچنین بخش ۴۲ قانون از افشاگران در برابر تمامی فشارهای ممکن در فضای کاری همچون کاهش حقوق، بدرفتاری، انتقال اجباری و تنزل رتبه حمایت می‌کند.

۹-۳. غنا

پارلمان غنا، قانون حمایت از گزارش‌دهندگان فساد^۱ را در سال ۲۰۰۶ به‌عنوان یک ابزار مهم مبارزه با فساد تصویب کرد. هدف از تصویب این قانون تقویت قدرت مردم برای مبارزه با فساد یا هرگونه سوءاستفاده‌ای که مانع پیشرفت کشور می‌شود، معرفی شد. این قانون براساس این ایده بنا نهاده شده است که در صورتی که مردم قدرت افشای تخلفات را بدون ترس از محکوم شدن داشته باشند، فساد اشخاص متخلف محدود شده، احترام به درستکاری و اتحاد مردم تقویت شده، کیفیت خدمات اجتماعی افزایش یافته و غنا سرعت پیشرفت بالاتری را تجربه خواهد کرد.

براساس این قانون در صورتی که متخلف در پی گزارش شخصی دستگیر شود و خسارت به دولت برگردانده شود، ۱۰ درصد از مجموع اصل خسارت و جریمه پس گرفته شده توسط دولت به شخص افشاکننده تعلق می‌گیرد. این میزان می‌تواند بسته به کیفیت اطلاعات افشا شده کمتر یا بیشتر شود.

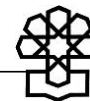
۱۰-۳. اوگاندا

قانون حمایت از سوت‌زنان اوگاندا^۲ در سال ۲۰۱۰ به تصویب پارلمان این کشور رسید. این قانون با هدف تسهیل روند افشاگری علیه هرگونه اعمال خلاف قوانین و مقررات رسمی کشور و جلوگیری از فساد و همچنین حمایت از افشاگران در برابر پیگرد قضایی به‌دلیل افشاگری، طراحی و اجرایی شده است. قانون حمایت از سوت‌زنان در اوگاندا علاوه بر بخش‌های دولتی، بخش‌های خصوصی را نیز پوشش می‌دهد. طبق این قانون در صورتی که هویت شخص افشاکننده برملا شود، عمل خلاف قانون رخ داده و شخص متخلف با مجازات حداکثر ۵ سال زندان یا ۲۰ هزار شیلینگ^۳ مواجه خواهد شد.

در این قانون، پاداشی معادل ۵ درصد از مجموع خسارات بازگردانده شده نیز برای افشاکننده در نظر گرفته شده است (خسارت شامل اصل ضرر همراه با جریمه‌ها می‌باشد). همچنین این قانون تصریح می‌کند که پاداش افشاکننده می‌بایست تا ۶ ماه پس از افشاگری پرداخت شود.

1. Whistleblower Act (Act 720)
2. The Whistleblowers Protection Act

۳. تقریباً معادل ۶۶۶ دلار.



۱۱-۳. لیبریا

دستور اجرایی حمایت از سوت‌زنان در لیبریا^۱ که در سال ۲۰۱۴ با امضای رئیس‌جمهور این کشور به مرحله اجرا رسید، مربوط به هر دو بخش دولتی و خصوصی می‌باشد. این دستور اجرایی در برابر تمامی اقدامات تلافی‌جویانه برای گزارش‌دهندگان مصونیت ایجاد نموده و در صورتی که فشارهایی در محیط کار یا خارج از آن نسبت به افشاکننده وارد شود حق دریافت خسارت برای او قائل می‌شود. همچنین پاداشی معادل ۵ درصد از مجموع خسارت‌های ناشی از فساد که در اثر افشاگری بازپس گرفته شده‌اند، برای گزارش‌دهندگان در نظر گرفته شده است.

جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی

گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد، اصلی‌ترین راهکار کشف فساد استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در قالب تقویت مسیرهای گزارش فساد می‌باشد. این سازوکار علاوه بر کشف فساد، فضا را برای مفسدین ناامن کرده و موجب پیشگیری از مفاسد، به‌ویژه مفاسد سازمان‌یافته می‌گردد، زیرا در مفاسد سازمان‌یافته نیاز به همکاری مجرمین در اجرای تخلف وجود دارد و سازوکار گزارش تخلف این امکان را به‌وجود می‌آورد که هریک از مشارکت‌کنندگان در تخلف، به‌عنوان یک گزارش‌دهنده اقدام کنند.

به‌طور کلی، بستریهایی که در کشورهای مختلف جهت تقویت فرآیندهای گزارش‌دهی فساد ایجاد شده‌اند به دو دسته کلی «حمایت و حفاظت» از گزارش‌دهندگان و «تشویق» آنها تقسیم می‌شود. در نظام قانونی کشور متأسفانه به‌صورت کامل به دو بال حمایت و تشویق توجه نشده است، فلذا نیاز است که قوانین کشور در این زمینه اصلاح گردد.

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که در بخش‌های حمایتی انواع مصونیت‌ها و حفاظت‌های قانونی و حتی امنیتی از گزارش‌دهندگان در برابر هر نوع سوءرفتار که با انگیزه‌های تلافی‌جویانه انجام می‌شوند، صورت گرفته است. این موارد می‌توانند شامل اخراج از محل کار، توبیخ و جریمه، کاهش دستمزد، جابجایی‌های اجباری (تبعید)، تهدید و ارباب و... باشد که بسته‌های قانونی حمایت از گزارش‌دهندگان فساد، بستریهای قانونی و فرآیندهای روشمند مصونیت را تبیین می‌کنند. به‌صورت کلی حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف به چهار صورت انجام می‌پذیرد:

۱. حمایت در مقابل انتقام‌جویی،
۲. محرمانگی و قوانین مربوط به افترا،
۳. تلاش برای محرمانه ماندن هویت گزارش‌دهندگان تخلف،
۴. کم کردن بار اثبات تخلف برای گزارش‌دهندگان تخلف.^۲

1. Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO)

2. G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers, <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

در کشورهای مختلف ممکن است که برای افزایش برخی از اطلاعات اختصاصی شرکت‌ها یا ادارات مجازات‌هایی وضع شده باشد. این قوانین ممکن است با گزارش تخلفات در تعارض باشد به همین دلیل از افرادی که تحت فرآیندهای مشخص اقدام به گزارش تخلفات کرده‌اند در مقابل قوانین مربوط به محرمانگی حمایت می‌شود. به‌عنوان مثال در آمریکا گزارش‌دهنده تخلفی که اقدامش برخلاف قوانین یا دستورهای اجرایی رئیس‌جمهور در مورد محرمانگی باشد، به‌وسیله قانون حمایت می‌شود. کره جنوبی نیز از افشاگرانی که طبق فرآیندهای مشخص اقدام کرده باشند در مقابل قوانین جلوگیری از تهمت و افترا محافظت می‌کند. اجرای حمایت‌های نوع سوم و چهارم با پیچیدگی‌هایی روبرو است، اما ایجاد نهاد واسط یعنی مؤسسات حقوقی خصوصی یا مردم‌نهاد که از جانب گزارش‌دهندگان تخلف‌پیگیری پرونده‌ها را برعهده می‌گیرد تا حد زیادی می‌تواند منتج به مخفی ماندن هویت گزارش‌دهندگان و کاهش هزینه‌های اثبات تخلف برای گزارش‌دهنده فساد شود. زیرا نهاد واسط ایجاد شده به‌صورت همزمان نقش تأمین مالی و حفظ هویت گزارش‌دهندگان فساد را برعهده خواهد داشت.

تجربیات بین‌المللی نشان می‌دهد که بخش دوم قوانین، به تشویق گزارش‌دهندگان فساد می‌پردازند که در این موارد عموماً پاداش‌های نقدی قابل توجهی از محل اخذ جریمه از متخلفین و در برخی موارد، ردیف بودجه اختصاصی در نظر گرفته می‌شود. معمولاً جوایز در نظر گرفته شده یک‌سوم از مجموع اصل خسارت و جریمه تخلف است. این جوایز علاوه بر این که انگیزه‌های گزارش تخلف را افزایش می‌دهد، به دلیل ایجاد سود مادی، در میان متخلفین نیز فضای فساد را به‌شدت ناامن می‌کند، چراکه هریک از اشخاص درگیر در یک فساد شبکه‌ای ممکن است علیه خودشان گزارش دهند.

البته بسترسازی‌های نظارت مردمی محدود به استفاده از ابزارهای قانونی و مشوق‌های مادی نبوده و زمینه‌های فرهنگی ارزش‌بخش به مفهوم مبارزه با فساد در بین مردم با استفاده از انواع ابزارها همچون ساخت فیلم‌های سینمایی، تجلیل از گزارش‌دهندگان فساد، تعیین روز گزارش‌دهندگان و... ایجاد شده است.

با توجه به تجربیات جهانی ارائه شده پیرامون موضوع گزارش‌دهندگان فساد، مهمترین نکاتی که می‌بایست در طراحی سازوکار استفاده از ظرفیت مردمی در کشف مفاسد مورد توجه قرار داد و متناسب با آن نظام قانونی را اصلاح نمود به شرح زیر است:

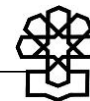
۱. ایجاد امکان استفاده از تکثر ناظران مردمی و اجازه طرح دعوی حقوقی توسط مردم به نمایندگی از حاکمیت،

۲. فراهم آوردن امکان ناشناس ماندن گزارش‌دهندگان فساد،

۳. حمایت از گزارش‌دهندگان در برابر اقدامات تلافی‌جویانه^۱ (جلوگیری از اخراج، اجازه انتقال به

محل کار جدید، حفاظت‌های امنیتی و...).

۱. برخی از این موارد در قانون سلامت نظام اداری مطرح شده است، اما روش‌های اجرایی و قواعد مورد نیاز تدوین نگردیده است. در متن قانون آمده است: «نحوه اقدامات حمایتی، نوع آن و میزان جبران خسارت آنان، طبق مقرراتی است که توسط



۴. جریمه دو تا سه برابری متخلفین نسبت به مبلغ تخلف (فساد) همراه با بازپس‌گیری اصل خسارت و در نظر گرفتن درصدی از آن (برای مثال ۲۵ تا ۳۵ درصد) به‌عنوان پاداش برای گزارش‌دهنده،
۵. استفاده از بخشی از درآمد به‌دست آمده از جریمه متخلف به‌عنوان پاداش گزارش‌دهنده تخلف و عدم استفاده از بودجه دولتی،^۱
۶. ایجاد امکان فعالیت مؤسسات حقوقی به‌عنوان نماینده افشاگران در فرآیند پیگیری اثبات جرائم (این سازوکار می‌تواند باعث شکل‌گیری بازار مبارزه با فساد شده و مؤسسات حقوقی به‌منظور به‌دست آوردن پاداش‌های نقدی کشف فساد، از جانب حاکمیت پیگیر اثبات تخلف مفسدین خواهند شد. با شکل‌گیری این بازار گزارش‌دهندگان تخلف می‌توانند با سپردن مستندات خود به این مؤسسات حقوقی، هویت خود را ناشناخته حفظ کنند)،
۷. فراهم کردن امکان گزارش‌دهی توسط اشخاصی که خود نیز در فساد نقش داشته‌اند (شخص گزارش‌دهنده می‌بایست مطابق قانون مجازات شود، اما حق دریافت پاداش برای او محفوظ است. این شیوه باعث می‌شود فضای مفاسد سازمان‌یافته‌ای که نیازمند همکاری افراد مختلف است به‌شدت ناامن شده و بدین ترتیب این سازوکار باعث کاهش شدید تعداد تخلفات سازمان‌یافته جمعی می‌گردد).
۸. ایجاد دادسراهای ویژه جهت پرونده‌های ارائه شده توسط افشاگران به‌منظور حفظ ناشناس بودن گزارش‌دهندگان، عدم اعمال فشار بر دادگاه و حفظ استقلال قضات،
۹. پرداخت هزینه دادرسی به‌وسیله شخص (حقیقی یا حقوقی) محکوم در دادگاه (این سازوکار باعث می‌شود که تعداد دادخواست‌هایی که توسط گزارش‌دهندگان تخلف به دادگاه ارائه می‌شوند کنترل گردند و تنها دادخواست‌هایی که بنا به نظر گزارش‌دهنده یا مؤسسات حقوقی ارزش پیگیری دارند به دادگاه اعلام شوند و بدین ترتیب گزارش‌های غیرمستند باعث ایجاد تعدد پرونده در دادگاه نشوند)،
۱۰. اعلام عمومی جوایز پرداخت شده و تخلفات کشف شده به‌منظور افزایش مشارکت و اعتماد عمومی،
۱۱. استفاده از جریان‌سازی رسانه‌ای، فیلم و مستند به‌منظور افزایش احساس خطر در مفسدین و نیز افزایش مشارکت مردم،
۱۲. تعیین روزی به‌عنوان «روز افشاگران» به‌منظور افزایش فرهنگ گزارش تخلفات در بین مردم.

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 به‌عمل می‌آید».

۱. در آیین‌نامه ماده (۲۶) قانون سلامت نظام اداری تشویق‌هایی برای کارکنان دولت که به کشف فساد کمک می‌کنند در نظر گرفته شده است و لکن این موارد به اندازه کافی جذاب نبوده و در مقابل آثار و تبعات گزارش تخلف قابل چشم‌پوشی است. این موارد عبارتند از:

- الف) اعطای تقدیرنامه توسط بالاترین مقام اجرایی یا سایر مسئولین ذربط شخص حقوقی.
- ب) اعطای یک گروه تشویقی یا طبقه و مانند آن.
- پ) حق تقدم در انتصاب به مشاغل مدیریتی و یا بالاتر در شرایط مساوی.
- ت) پرداخت وجه نقدی معادل دو ماه حقوق فرد در زمان پرداخت.

منابع و مأخذ

الف) قوانین ایالات متحده

1. Whistleblower Protection Law (1778).
2. False Claims Act (1863).
3. Lloyd-La follette Act (1912).
4. Federal Railroad Safety Act (1970).
5. Clean Water Act (1972).
6. Safe Drinking Water Act (1974).
7. Resource Conservation and Recovery Act (1976).
8. Toxic Substances Control Act (1976).
9. Federal Mine Safety and Health Act (1977).
10. Civil Service Reform Act (1978).
11. Surface Transportation Assistance Act (1982).
12. Military Whistleblower Protection Act (1988).
13. Whistleblower protection Act (1989).
14. Clean Air Act (1990).
15. Intelligence Community Whistleblower Protection Act (1998).
16. Defense Intelligence Community Whistleblower Protection (1998).
17. Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century (2000).
18. Notification and Federal Employee Antidiscrimination and Retaliation Act (2002).
19. The Tax Relief and Health Care Act (2006).
20. Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (2010).
21. Presidential Policy Directive 19 (2012).
22. Criminal Antitrust Anti-Retaliation Act (2013).
23. All Circuit Review Extension Act (2014).

ب) قوانین سایر کشورها

24. Public Interest Disclosure Act 2013 (Aus. PIDA).
25. September 15, 2013. – Law on the Termination of a Suspected Violation of the Integrity in a Federal Administrative Authority by a Member of his Staff, (Belgium WPA).
26. Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, (Bosnia WPA) (2014).
27. The Public Interest Disclosure (Whistleblower Protection) Act (2006) (Canada PIDA).
28. Public Interest Disclosure Act 1998 (UK PIDA).
29. Whistleblower Act (2006) (Ghana WPA).
30. Act CLXV of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (Hungary PIDA).
31. The Whistleblowers Protection Act, 2011 (India WPA).
32. Protected Disclosures Act 2014 (Irish PDA).
33. Protection of Employees (Exposure of Offenses of Unethical Conduct and Improper Administration) Law, 5757-1997 (Israel PEL).
34. The Protected Disclosures Act 2011 (Jam. PDA).
35. Whistleblower Protection Act (Act No. 122 of 2004) (Japan WPA).



36. Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers, Act No. 10472, Mar. 29, 2011 (Korea ACA).
37. Law No. 04/L-043 on Protection of Informants (Kosovo LPI).
38. Executive Order No. 62, Extension of Executive Order No. 43 Protection of Whistleblower (Liberia EO).
39. Act 6104 of 13 February 2011 (Lux WPA).
40. Act 711, Whistleblower Protection Act 2010 (Malaysia WPA).
41. Protection of the Whistleblower Act 2013 (Malta PWA).
42. Witness and Protection Act 2012 (Moz. WPA).
43. Public Disclosure Act 2000 (NZ PDA).
44. The Work Environment Act 2005 (Norway Work Act).
45. Law No. 29542, Law on Whistle-blowers' Protection in the Public Sector of June 2010 (Peru WPA).
46. Romanian Law No. 571-2004, Law concerning the protection of personnel from public authorities, public institutions and from other establishments who signalize legal infractions (Romania WPA).
47. ۰۱-۱۲-۲۰۱۴ Law on the Protection of Whistleblowers (Serbia WPA).
48. Act of 16 October on certain measures concerning the reporting of antisocial activities and on amendments to certain laws (Slovakia WPA).
49. Integrity and Prevention of Corruption Act (Slovenia Anticorruption Act), Articles 23-25. (Slovenia ACA).
50. Protected Disclosures Act of 2000 (S.A. PDA).
51. The Whistleblowers Protection Act, 2010 (Uganda WPA).
52. Whistleblower Protection Act of 1989 (WPA) and 48 private sector laws
53. The Public Interest Disclosure (Protection of Whistleblowers) Act, 2010 (Act No. 4 of 2010) (Zambia PIDA).

ج) گزارشات و مقالات

54. 2012 Global Fraud Study, Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse, Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), 2012.
55. 2016 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program, U.S. Securities and Exchange Commission.
56. Corruption and Conflict of Interest in the European Institutions: The Effectiveness of Whistleblowers, Directorate General for Internal Policies, The European Parliament, 2011.
57. IRS Whistleblower Program, Annual Report to the Congress, Fiscal year 2015, US Department of the Treasury.
58. United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, 2004.

سایر منابع در متن ذکر شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۵۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی

تهیه و تدوین کنندگان: احسان پرنیان (اندیشکده سیاستگذاری امیرکبیر)، ابوالفضل رزقی، سیدعباس پرهیزکاری

ناظران علمی: جلیل محبی، محمد جلال، سیدعلی روحانی

متقاضیان: محمد دهقانی نقندر (نماینده چناران و بینالود)، محمود صادقی (نماینده تهران، ری، شمیرانات، اسلامشهر و پردیس)

مدیر مطالعه: سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. فساد
۲. مبارزه با فساد
۳. کشف فساد
۴. گزارش‌دهندگان
۵. افشاگران
۶. جمع‌سپاری نظارت
۷. whistleblower



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۶/۱۲