

حمایت قانونی و تشویق مالی افشاکنندگان فساد

■ ترجمه و تحقیق: امین طاهرخانی - حمید آرامهر



■ پرونده فساد شرکت دارویی گلاکسو

... در سال ۲۰۰۳ توماس گرتهی مدیر ارشد سابق بازاریابی شرکت گلاکسو و متیو بورک نائب رئیس منطقه‌ای سابق این شرکت به همراه دو تن دیگر از کارکنان، اطلاعات ارزشمندی در خصوص فساد فراگیر شرکت گلاکسو در سراسر کشور را به دادستان فدرال امریکا ارائه دادند. ماجرا بدین شرح بود که شرکت گلاکسو به عنوان یکی از شرکت‌های بزرگ دارویی که مرکز آن در لندن قرار دارد از طریق ارائه‌ی آگاهانه‌ی اطلاعات اشتباه در خصوص انواع خاصی از داروها موجب افزایش چشمگیری در فروش برخی از داروهای شرکت شد به نحوی که سود هنگفتی از این طریق عاید گردید. همچنین، این اقدام متقلبانه‌ی شرکت نه تنها نقض مقررات دارویی و بهداشتی امریکا محسوب می‌شد و باعث استفاده از داروها در بیماری‌های نامرتب گردید، بلکه منجر به ورود خسارت قابل توجهی به سازمان بیمه‌ی پزشکی فدرال امریکا برای سالمندان و سیستم بیمه‌ی پزشکی برای نیروهای مسلح و همچنین نظام بیمه‌ی بهداشت برای مستمندان شد. فارغ از اتهامات کیفری مطرح علیه این شرکت، در سال ۲۰۱۲ رقمی بالغ بر سه هزار میلیون دلار امریکا از شرکت بابت خسارات وارده اخذ گردید که بین ۱۵ تا ۳۰ درصد این مبلغ طبق قانون ادعاهای خلاف واقع - که به منظور حمایت و تشویق افشاکنندگان فساد تصویب گردیده - به افشاکنندگان فساد در این پرونده تعلق گرفت.

با آن مواجه هستند، مسئله‌ی فساد است. فساد گرچه موضوع جدید و نوظهوری نیست و از دیرباز وجود داشته اما ماهیت پیچیده و چند بعدی این پدیده موجب گردیده تا شیوه‌های ضدفساد موجود، برای مقابله با این آفت شوم کافی نباشد. همین امر منجر شد تا کشورها برای ریشه کنی و یا حداقل کاهش فساد از ابزارها و شیوه‌های چندگانه استفاده نمایند.

هرگاه از فساد صحبت به میان می‌آید ناخودآگاه ذهن معطوف به اشکال سنتی آن می‌شود که در همه‌ی کشورها غیرقانونی و جرم است همانند رشوه و اختلاس. برخی به اشتباه تصور می‌کنند که فساد تنها در قالب اعمال غیرقانونی و به شکل سنتی صورت می‌پذیرد؛ این در حالی است که فساد به عنوان پدیده‌ای پنهان و پیچیده در قالب اعمال قانونی نیز رخ می‌دهد. مانند لابی‌گری که اصولاً عملی غیرقانونی نیست اما در بسیاری موارد منجر به فساد می‌گردد.

یکی از شیوه‌هایی که توسط سازمان شفافیت بین الملل به منظور مقابله با فساد توصیه شده، حمایت و تشویق افشاکنندگان فساد می‌باشد که برخی از کشورها از جمله امریکا و تعدادی از کشورهای اروپایی سازوکارها و قوانین و مقررات لازم را در این خصوص ایجاد و تصویب نموده اند.

■ مفهوم «افشاکننده فساد»

در خصوص مفهوم «افشاکننده فساد» که معادل واژه «ویسل بلوئر» (Whistleblower) می‌باشد اختلافاتی بین کشورها وجود دارد. این

■ فساد به عنوان مسئله‌ای فراگیر

یکی از مشکلات جدی که کلیه‌ی کشورهای جهان با شدت و ضعف

هرگاه از فساد صحبت به میان می‌آید ناخودآگاه ذهن معطوف به اشکال سنتی آن می‌شود که در همه‌ی کشورها غیرقانونی و جرم است همانند رشوه و اختلاس. برخی به اشتباه تصور می‌کنند که فساد تنها در قالب اعمال غیرقانونی و به شکل سنتی صورت می‌پذیرد؛ این در حالی است که فساد به عنوان پدیده‌ای پنهان و پیچیده در قالب اعمال قانونی نیز رخ می‌دهد. مانند لابی‌گری که اصولاً عملی غیرقانونی نیست اما در بسیاری موارد منجر به فساد می‌گردد.

اختلاف نظرها ریشه در تفاوت‌های زبانی و فرهنگی دارد. در برخی از کشورها واژه‌ی «ویسل بلوئر» از نظر جامعه معنای مثبتی ندارد و مورد پذیرش جامعه قرار نگرفته است که از جمله این کشورها می‌توان به ارمنستان اشاره نمود. این واژه در ترجمه‌ی تحت‌اللفظی به شخصی اطلاق می‌شود که با نواختن سوت دیگران را از موضوعی با خبر می‌کند و زمانی که به زبان‌های دیگر ترجمه می‌شود بعضاً با تغییراتی مواجه می‌گردد اما این اختلاف نظر در خصوص مفهوم این اصطلاح وجود ندارد.

افشای فساد دارای پنج ویژگی است:

- ۱- یک اقدام فردی است در جهت علنی نمودن سوء جریان.
- ۲- سوء جریان می‌بایست نسبت به اشخاص خارج از سازمان علنی و افشا گردد نه فقط در داخل سازمان.
- ۳- سوء جریان افشا شده می‌بایست مربوط به اقدامات ناصحیح و ناصواب غیر قابل اغماض باشد.
- ۴- شخصی که مبادرت به افشای سوء جریان می‌کند می‌بایست بخشی از آن سازمان یا شرکت باشد. البته ممکن است بازنشسته باشد اما افشای اطلاعات نمی‌بایست از سوی خبرنگار یا عموم جامعه باشد.
- ۵- افشای سوء جریان نمی‌بایست با هدف انتقام جویی و یا دریافت نفع مادی صورت گیرد. هر چند وجود نفع مادی و اعطای جایزه منعی ندارد.

بنابراین، منظور از افشای فساد، علنی کردن سوء جریان‌ها در سازمان یا شرکت توسط شخصی از داخل برای خارج سازمان در جهت اصلاح آن می‌باشد.

امروزه، افشاگری فساد به عنوان یکی از ابزارها و روش‌های مقابله با فساد پذیرفته شده است. از همین روی، کشورها و سازمان‌های بین‌المللی قوانین و مقرراتی را در جهت حمایت و تشویق این گونه اقدامات تدوین و تصویب نموده‌اند.

مفاد قوانین و مقررات افشاگری ممکن است به موارد مختلفی اختصاص یابد که از جمله می‌توان به این موارد اشاره نمود:

- ۱- ایجاد فرآیند و سازوکار مناسب به منظور افشای سوء جریان و فساد

به ویژه بصورت ناشناس

۲- ملزم نمودن سازمان‌ها به ارتقا و ترویج گزارش فساد و سوء جریان

۳- تعیین مشوق‌های مالی به منظور تشویق افراد به افشای سوء جریان و فساد

۴- ایجاد سازوکار در جهت حمایت از افشاکندگان فساد در برابر اقدامات تلافی جویانه

■ افشای فساد و سوء جریان در امریکا

حمایت از افشاگری فساد در قوانین و مقررات امریکا دارای سابقه‌ی نسبتاً طولانی است. با این وجود، پژوهشگران هنوز نسبت به کارایی و نقش این قوانین در کاهش فساد در امریکا دچار تردید هستند و تا کنون امکان سنجش این موضوع برای آنان فراهم نشده است.

قوانین پیرامون حمایت از افشاگران فساد در امریکا با توجه به انواع فساد به سه دسته تقسیم می‌شوند:

۱- ابتدا قوانین و مقرراتی که مربوط به فساد در بخش عمومی می‌شود. این دسته خود به دو زیرگروه تقسیم می‌شود:

زیرگروه اول شامل قوانین و مقرراتی می‌شود که موضوع آن‌ها اقدامات متقلبانه و فریبکارانه‌ی بخش خصوصی در مواجهه با بخش دولتی است. همانند سوء استفاده از تسهیلات و منابع مالی اعطا شده، ثبت نامناسب





حمایت از افشاگری فساد در قوانین و مقررات امریکا دارای سابقه‌ی نسبتاً طولانی است و سایر کشورها و همچنین سازمان‌های بین‌المللی در تدوین و تصویب متون قانونی در این حوزه از تجارب مکتوب این کشور بهره برده‌اند. با این وجود، پژوهشگران هنوز نسبت به کارایی و نقش این قوانین در کاهش فساد در امریکا دچار تردید هستند و تا کنون امکان سنجش این موضوع برای آنان فراهم نشده است.

علاوه بر این، مقرراتی در خصوص تعریف دقیق مفهوم «بطور آگاهانه» در قانون مورد توجه قرار گرفته به نحوی که طبق تعریف قانونی این اصطلاح، حتی زمانی که ادعاکننده در تشخیص صحت یا سقم اطلاعات بی احتیاطی کرده و یا زمانی که عامدانه از ارزیابی صحت اطلاعات چشم پوشی نموده نیز، طبق این قانون آگاه فرض می‌شود و مسئول خواهد بود.

■ اقامه‌ی دعوی از جانب اشخاص به نمایندگی از دولت

طبق قانون ادعاهای خلاف واقع، اشخاص خصوصی می‌توانند از جانب حکومت علیه اشخاصی که مقررات این قانون را نقض نموده‌اند نزد مقام صالح قضایی شکایت نمایند. به دعوایی که به این شکل اقامه می‌شود در اصطلاح حقوق کامن لا دعوای qui tam گفته می‌شود. اسناد این شکایت بصورت محرمانه می‌باشد، اما اوراق شکایت به همراه کلیه‌ی اطلاعات ارائه شده توسط شاکی، می‌بایست در اختیار دادستان فدرال بخشی که دعوا در آن جا اقامه شده و همچنین دادستان کل امریکا قرار گیرد.

اطلاعات و اسناد پرونده تا ۶۰ روز به صورت محرمانه باقی می‌ماند تا ظرف این مدت دولت تحقیقات خود نسبت به ادعاهای صورت گرفته

حساب‌ها (حسابداری نامناسب و متقلبانه)، دادن رشوه، سوء استفاده از مجوزها و پروانه‌های اعطایی و ... زیرگروه دوم، اقدامات مأمورین دولتی است که در مواجهه با بخش خصوصی صورت می‌گیرد که شامل: پارتی بازی، دریافت رشوه، سوء استفاده از منابع مالی و تخصیص بودجه در محل غیرقانونی و ... می‌شود. ۲- دسته‌ی دوم به قوانین و مقررات حمایت از افشای فساد و سوء جریان در بخش‌های غیردولتی اختصاص می‌یابد. به ویژه در خصوص شرکت‌های سهامی عام که در جای خود به بررسی آن می‌پردازیم. ۳- و در نهایت دسته‌ی سوم، مربوط به مبارزه با فساد و سوء استفاده از قدرت سیاسی در حکومت است که نمونه‌ی بارز آن اقدامات ادوارد اسنودن در افشای جاسوسی و مراقبت غیرقانونی در سطح جهانی که توسط سازمان‌های امنیتی امریکا با همکاری برخی کشورهای دیگر صورت می‌گرفته و یا افشای اسنادی حاکی از بازجویی همراه با شکنجه در امریکا می‌باشد.

■ قانون ادعاهای خلاف واقع

این قانون در سال ۱۸۶۳ توسط کنگره به تصویب رسید و تا کنون چندین بار مورد اصلاح قرار گرفته، به نحوی که آخرین اصلاحات آن مربوط به سال ۲۰۱۰ می‌باشد. قانون ادعاهای خلاف واقع یکی از قوانین فدرالی است که در جهت حمایت و تشویق افشاگران فساد به تصویب رسیده و امکان طرح دعوی qui tam را به عنوان یکی از مشوق‌های مالی در جهت افشای فساد فراهم نموده است. طبق این قانون هر شخصی اعم از حقیقی یا حقوقی که به طور آگاهانه مدعی طلبی واهی از حکومت شود یا باعث شود دیگری به طور آگاهانه مدعی طلبی غیرواقع از حکومت شود یا آگاهانه به منظور دریافت طلب واهی، ثبت صوری یا اعلام غیرواقعی را صورت دهد؛ مسئول خواهد بود. آرای قضایی با استناد به این ماده مصادیق زیادی از موارد مسئولیت را در خود گنجانده‌اند که از جمله می‌توان به دعوای شرکت گلاکسو که در ابتدای مقاله به آن پرداختیم، اشاره نمود.

۲- پیش تر، شخص دیگری همان دعوی را اقامه نموده باشد.
۳- پیرامون همان موضوع، دعوایی مطرح باشد و هنوز حکمی صادر نشده باشد.
۴- دعوی *qui tam* مبتنی بر اطلاعاتی باشد که پیش تر عمومی شده است. البته افشاگر اصلی مانعی برای اقامه دعوی ندارد. این مانع، به مانع افشای عمومی معروف است.

منابع:

Esteban Ortiz-Ospina and Max Roser (2017) - «Corruption». Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <<https://ourworldindata.org/corruption>>
Phillips & Cohen LLP. (2012). Our Successful Whistleblower Cases. Retrieved April 2018, from Phillips & Cohen LLP: <https://www.phillipsandcohen.com/successful-cases/>
Schultz, D., & Harutyunyan, K. (2015). Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *International Comparative Jurisprudence*, 97-87.
Transparency International. (2013). *INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION*. Berlin: Transparency International Publication.
United States Government Publishing Office. (2010, May). 31 U.S.C. 3729 - False claims. Retrieved 2018, from U.S. Government Publishing Office (GPO): <https://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2010-title31/USCODE-2010title-31subtitleIII-chap-37subchapIII-sec3729>

را انجام دهد. البته این بازه‌ی زمانی به درخواست دولت قابل افزایش است. در هر صورت پس از خاتمه‌ی بازه‌ی زمانی تعیین شده، دولت می‌بایست تصمیم خود را در خصوص ورود یا عدم ورود به دعوی اعلام نماید که در صورت عدم ورود، شخص خصوصی امکان ادامه‌ی دعوی در دادگاه را دارد و در صورت ورود، به شرطی که دادگاه مختومه نمودن پرونده را منصفانه بداند، دولت می‌تواند به آن خاتمه دهد.

علاوه بر این، مداخله یا عدم مداخله‌ی دولت در دعوی اقامه شده، در میزان سهم اقامه کنندگان دعوا - که همان افشاگران فساد می‌باشند - نیز موثر است. طبق قانون، در صورت ورود دولت در فرآیند دعوی، سهم اقامه کنندگان بین ۱۵ تا ۲۵ درصد مبلغی می‌باشد که دادگاه به نفع دولت رأی می‌دهد و در صورت عدم ورود دولت این سهم به ۲۵ تا ۳۰ درصد افزایش می‌یابد که همین موضوع محرک و مشوقی برای افشاکنندگان فساد محسوب می‌شود تا در زمانی که دولت از مداخله و پیگیری دعوی صرف نظر می‌نماید، خود آن را دنبال نمایند. اقامه کنندگان دعوی، در صورت موفقیت حتی می‌توانند هزینه‌های دادرسی اعم از حق الوکاله پرداختی، هزینه دادرسی به معنای خاص و سایر هزینه‌های قانونی خود را مطالبه و دریافت نمایند.

طبق قانون ادعاهای خلاف واقع، در برخی شرایط سهم افشاگر فساد از مبلغی که دادگاه به عنوان خسارت به نفع دولت تعیین می‌کند بیشتر از ۱۰ درصد نخواهد بود. یکی از این موارد، زمانی است که افشاگر فساد خود آغازگر این اقدام بوده باشد که در این صورت دادگاه می‌تواند بطور نامحدود سهم وی را از محکوم به کاهش دهد.

همچنین طبق این قانون، دعوی *qui tam* اشخاص در صورت وجود هر یک از موارد زیر پذیرفته نخواهد شد:

۱- افشاگر به واسطه‌ی نقشی که در نقض قانون ادعاهای خلاف واقع، ایفا نموده، مرتکب عمل مجرمانه‌ای شده و محکوم شده باشد.

