

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة



اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

دليل مرجعي بشأن

الممارسات الجيدة

في مجال حماية المبلغين

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
فيينا

اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد

دليل مرجعي
بشأن الممارسات الجيدة
في مجال حماية المبلغين



الأمم المتحدة
نيويورك، ٢٠١٧

© الأمم المتحدة، كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. جميع الحقوق محفوظة، في العالم أجمع.

لا تتطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا طريقة عرض المادة التي يتضمَّنها على الإعراب عن أيِّ رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأيِّ بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو للسلطات القائمة فيها أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

هذا المنشور صادر دون تحرير رسمي.

منشور صادر عن: قسم اللغة الإنكليزية والمنشورات والمكتبة، مكتب الأمم المتحدة في فيينا.

تصدير

الفساد جريمة ذات عواقب بعيدة الأثر، ومع ذلك فإن معظم حوادث الفساد لا يُبلَّغ ولا يُكشف عنها. وأحد الأسباب الرئيسية وراء تردد الناس في الإبلاغ يكمن في الانطباع بأن السلطات لن تأخذ بلاغهم على محمل الجد، وبأن إجراء لن يُتخذ. ومن الأسباب الأخرى لهذا الامتناع الافتقار إلى الوعي بأليات الإبلاغ المتاحة والخوف من الانتقام.

وحيث إن الدراسات الاستقصائية المتعددة تشير إلى أن أقل من ١٠ في المائة من حوادث الفساد يُبلَّغ عنها،^(*) فإن الدول الأطراف مطالبة بشكل ملح بالتصدي لتلك العقوبات وتعزيز الاستجابة الفعالة للبلغات عن الفساد وحماية الأشخاص الذين يتقدمون بالبلغات.

وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً ذات صلة ترسي الأسس اللازمة لمثل تلك المبادرات، وهو ما يجري عرضه وشرحه بالتفصيل على نطاق هذا الدليل.

ويفسر الدليل الأسباب التي تجعل تشجيع وحماية الأشخاص الذين يبلغون عن معلومات عن حالات مزعومة من السلوك الفاسد أحد العناصر الأساسية في التصدي للفساد. والقصد منه أن يوفر مرجعاً للدول الأطراف في تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بتيسير الإبلاغ وحماية المبلِّغين، سواء أكانوا من أفراد الجمهور أم من المبلِّغين عن المخالفات—الذين جرت العادة على أن يُقصد بهم الأشخاص الذين يعملون داخل المؤسسة أو الصناعة (العامة أو الخاصة) التي تقع المخالفة فيها. ومن شأن اعتماد نهج حازم إزاء هذه المسألة كمسألة تدخل ضمن نطاق القانون والسياسات وحماية المصلحة العامة أن يساعد الدول والسلطات والمؤسسات في جميع القطاعات على كشف ومقاضاة مرتكبي الأفعال غير المشروعة وكذلك، وهو الأهم، منع ترسُّخ الفساد من الأساس.

والهدف من هذا الدليل هو مساعدة الدول الأطراف وغيرها من الجهات الفاعلة الوطنية على تحديد الإصلاحات القانونية والمؤسسية التي قد تكون ضرورية للوفاء بالمتطلبات الدولية؛ وتحديد الموارد وسبل الدعم المتاحة للاضطلاع بهذه المهمة؛ وإبراز المسائل التي سيتعين استعراضها بشكل مستمر في ضوء ما ينشأ من تحديات جديدة.

وتهدف الأمثلة الوطنية على القوانين والممارسات المستخدمة على نطاق الدليل إلى مساعدة الدول الأطراف وغيرها من الجهات على إدراك السمات المميزة للأطر التشريعية والمؤسسية الخاصة بها والتي يمكن أن يُستند إليها في حماية المبلِّغين، وكذلك العناصر التي قد تعمل ضد تلك الحماية. ولما كانت حماية المبلِّغين من المجالات السريعة التطور، فإن هذا الدليل يوجِّه القراء أيضاً إلى عدد من الموارد التي ستشكل مصادر مستمرة للمعلومات والإحاطات بمرور الوقت.

^(*) انظر على سبيل المثال البحوث التي أجراها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بشأن الرشوة في بلدان غرب البلقان، <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/corruption.html>

شكر وتقدير

هذا الدليل المرجعي هو من إنتاج الفرع المعني بالفساد والجرائم الاقتصادية بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب، أو مكتب المخدرات والجريمة)، وقد أُعدّ تمثيلاً مع البرنامج المواضيعي المعنون "تدابير مكافحة الفساد والاحتيال الاقتصادي والجرائم المتصلة بالهوية (٢٠١٢-٢٠١٥)".

ويودُّ المكتب أن يتقدّم بالشكر لمستشارته، أنا مايرز، لمساهمتها الفنية في صوغ هذا الدليل المرجعي.

كما يودُّ المكتب أن يعرب عن امتنانه العميق لمن أسهموا بخبراتهم وتجاربهم في مراحل مختلفة من إعداد هذا الدليل المرجعي وللخبراء الذين شاركوا في اجتماع فريق الخبراء الدولي الذي عُقد في فيينا يومي ٢٢ و٢٣ أيار/مايو ٢٠١٤، وهم: هوليو باسيو تيراسينو، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فرنسا؛ وكريستيان باور، مكتب الشرطة الأوروبي، هولندا؛ وإيداني بن وان إسحاق، الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد، ماليزيا؛ وجوانا بلاغوتيك، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فرنسا؛ والبروفيسور آي جي براون، جامعة غريفيث، أستراليا؛ وهان تشي رول، الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد، ماليزيا؛ وفرانز شيفاريا مونتيسينوس، أخصائي شؤون المبلّغين، الولايات المتحدة؛ وتوم ديفين، مشروع المساءلة الحكومية، الولايات المتحدة؛ وجي كي ديفيت، مؤسسة الشفافية الدولية، أيرلندا؛ وبول فارلي، شرطة مدينة لندن، المملكة المتحدة؛ وألكسندرا هابرشون، البنك الدولي، الولايات المتحدة؛ وكاثي جيمس، مؤسسة الشأن العام في العمل (Public Concern at Work)، المملكة المتحدة؛ وفولفغانغ يوب، وزارة الداخلية، النمسا؛ وكارين كريمر، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، فيينا؛ وهندريك مايوما، وزارة العدل، ناميبيا؛ وشين مكيسي، لجنة الأوراق المالية والبورصة، الولايات المتحدة؛ وسيشانغ أو، اللجنة المعنية بمكافحة الفساد وبالحقوق المدنية، جمهورية كوريا؛ وفرناندو أورتيغا كاديو، إدارة الوقاية من الفساد، بيرو؛ وغويدو ستراك، شبكة المبلّغين عن المخالفات، ألمانيا؛ وسلاغانا تاسيفا، مؤسسة الشفافية الدولية، مقدونيا؛ وأليسون تيلي، المركز الاستشاري للديمقراطية المفتوحة، جنوب أفريقيا؛ ومارك وورث، مؤسسة Blueprint for Speech، ألمانيا؛ ود. فري زندا، وزارة العدل، ناميبيا؛ ووان ذو الكفلي محمد، الهيئة الماليزية لمكافحة الفساد، ماليزيا.

ويودُّ المكتب أن يعرب عن امتنانه أيضاً لإسهامات موظفتي المكتب كونستانزي فون سوهن وشانون بولوك، اللتين كانتا مسؤولتين عن إعداد الدليل المرجعي، وإسهامات كانديس ويلش وقسطنطين باليكارسكي، اللذين قدّما خبراتهما وتعليقتهما.

كما يودُّ المكتب أن يعرب عن امتنانه لحكومة أستراليا لما قدمته من تمويل سخّي سمح بإعداد هذا الدليل المرجعي.

المحتويات

تصدير	iii
شكر وتقدير	v
مقدمة	١
ألف- الدروس المستفادة من البحوث المتعلقة بالإبلاغ	٢
باء- إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد	٥
جيم- التعاريف المستخدمة في هذا الدليل وتطبيقه	٨
دال- النتائج المستمدة من آلية استعراض التنفيذ	١٠
أولاً- التقييم الوطني	١١
ألف- أهمية اتخاذ قرارات مستنيرة	١٢
باء- إجراء المشاورات مع أصحاب المصلحة	١٣
جيم- مجالات التدقيق الرئيسية	١٥
ثانياً- تيسير الإبلاغ وحماية المبلّغين	٢١
ألف- المخالفات التي يجب الإبلاغ عنها - المدى ونطاق المعلومات	٢٢
باء- قنوات الإبلاغ	٢٩
جيم- سبل الحماية من المعاملة غير المبررة	٤٥
دال- تدابير أخرى لتيسير الإبلاغ	٦٥
هاء- معالجة التقارير والتعاون	٦٨
واو- تقديم المساعدة والمشورة	٧٥
ثالثاً- التنفيذ	٧٧
ألف- التدريب والتخصص	٧٧
باء- الترويج والتوعية	٧٨
جيم- التعاون عبر الحدود	٧٩
دال- الرصد والتقييم	٨٠
رابعاً- الاستنتاجات ونقاط التعلم الرئيسية	٨٥
الموارد	٨٩
المرفق- المعايير الدولية	٩٥



مقدمة

إنَّ الفساد لا يتقيد بجغرافيا أو ثقافة أو نظام قانوني. ويتسبب الفساد، إذا لم يُكبح جماحه، في تحويل أموال ضخمة بعيداً عن الخدمات العامة مثل الصحة والرعاية الاجتماعية والعدالة والتعليم. والفساد في الوظائف العامة يشكل خرقاً جوهرياً لثقة الجمهور وقدرته على المساءلة مما يوجب انعدام الثقة في الحكومات. كما أنه يتيح للجريمة المنظمة أن تترسخ، ويؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، ويهدد أمن المجتمعات ورفاهها.

وبالمثل، فإنَّ للأنشطة الفاسدة التي يضطلع بها القطاع الخاص عواقب سلبية، ولا سيما عندما تتطوي على صفقات فاسدة مع جهات حكومية، على سبيل المثال، فيما يتعلق بعقود السلع والخدمات العامة. وفي الأعمال التجارية الدولية، يمكن للصفقات الفاسدة أن تخلّف عواقب سلبية على الناس عبر الحدود. ويشوّه فساد القطاع الخاص المنافسة ويمكن أن يزيد التكاليف؛ فهو يوجد تبعية سلبية بين جانبي العرض والطلب من الفعل الفاسد، ويؤدي إلى ضياع الفرص التجارية، وينتهك مصالح المستثمرين وحملة الأسهم. وينطبق الأمر نفسه على الفساد بين جهتين فاعلتين من القطاع الخاص. فقد أدت المخالفات في الكيفية التي تدار بها الأعمال عبر الحدود الوطنية وخصخصة بعض الوظائف العمومية إلى زيادة الوعي بما للفساد في القطاع الخاص من أضرار على المجتمع.

ولذا فإنَّ التصدي للفساد بفعالية يتطلب التزاماً من المجتمع بأسره. وفي ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (يشار إليها فيما يلي بـ"الاتفاقية"). وقد صُدِّقَ على الاتفاقية على نطاق واسع جداً،^(١) وهي الصك العالمي الوحيد الملزم قانوناً الذي يوفر إطاراً شاملاً من أجل منع الفساد ومكافحته.

وتُلزم الاتفاقية الدول بتجريم السلوكيات الفاسدة وتعزيز التحقيق في هذه الجرائم وملاحقة مرتكبيها. كما تقر الاتفاقية بأنَّ التصدي للفساد يتطلب اعتماد نهج واسع. ولحماية المبلّغين أهميتها فيما يخص جميع أغراض الاتفاقية الثلاثة، وهي: (أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أکماً وأنجع؛ و(ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ و(ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية. وتؤكد الحكومات بصورة متزايدة على أنَّ حماية الإبلاغ لا تؤدي إلى تحسين كشف

^(١) حالة التوقيع والتصديق، <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

الفساد فحسب، إذ إن لها قيمتها أيضاً كرادع من خلال تقليص قدرة المخالفين على التعويل على صمت المحيطين بهم. وهذا الجانب الوقائي تؤكدُه الاتفاقيات التي تشجع الدول على تعزيز المشاركة النشطة للأفراد—من خلال كفاءة إمكانية تواصلهم بأمان مع السلطات الحكومية بوجه خاص—وللجمهور على نطاق أوسع في الإبلاغ عن الفساد ومنعه.

وقد ثبت أن جرائم الفساد يصعب اكتشافها لأسباب مختلفة. ففي بعض الحالات، يكون الأشخاص المشاركون بشكل مباشر في السلوك الإجرامي جميعهم في الغالب من المستفيدين، ومن ثم لا يُقدَّم بلاغ إلى الشرطة. وفي حالات أخرى حيث يكون طلب الموظف العمومي الحصول على الرشوة قسرياً، قد يخشى الراشي انتقام الموظف مستقبلاً أو المسؤولية الجنائية على اعتبار أن منح الرشوة وتلقّيها كليهما يشكل جريمة جنائية. وعندما يتعاون الضالعون في الفساد مع السلطات، فإنهم غالباً ما يقومون بذلك بدافع التفاوض على أيّ جزاءات يمكن أن تُوفَّق عليهم أو تخفيفها.

وقد يكون هناك أيضاً أشخاص آخرون يمكن أن يكونوا مقربين من الأفراد المتورطين في الفساد ولكنهم لم يشاركوا فيه بأنفسهم. وقد يكون هناك قلة ممن شهدوا أفعال الفساد المرتكبة بالفعل. وقد يكتشف آخرون الأساليب المستخدمة لتجاوز النظم والإجراءات أو إعادة توجيه الأموال أو المنافع بعيداً عن الغرض المقصود أو المتلقين المقصودين أو قد يرون الضرر الواقع. ومع أن هؤلاء الأشخاص قد يكونون في وضع يسمح لهم بإبلاغ السلطات بما يعرفونه، فإنهم كثيراً ما لا يفعلون ذلك.

كما أن جعل الإبلاغ عن المخالفات أكثر أمناً وسهولة جزء مهم من تهيئة روح تنظيمية تتسم بكونها أكثر مقاومة للفساد. ذلك أن إقامة الصلات الفاسدة بين المنشآت التجارية والحكومات يزداد صعوبة عندما توضح المؤسسات نفسها أن الإبلاغ مرحّب به وأنه لن يكون هناك تسامح مع الانتقام من المبلغين عن المخالفات. ومن شأن تشجيع الموظفين على الاعتراض على الممارسات السيئة والإبلاغ عن المخالفات المشتبه بها أن يعزز قدرة المؤسسة على الصمود في وجه الانحرافات.

ومما يؤسف له أنه في العديد من الأماكن، يكون الموجودون في مكان العمل مهتدين إذا قدّموا بلاغهم إلى أيّ شخص عدا صاحب عملهم بسبب واجبات ضمنية أو صريحة تتعلق بالسرية أو الشعور بالولاء. وقد يفتقر أفراد الجمهور الذين يبلغون السلطات عن معلومات متعلقة بالفساد إلى الوضع القانوني الذي يكفل حمايتهم حتى عندما يتعرضون للترهيب أو التهديد.

ويعتمد هذا الدليل نهجاً شمولياً، ويفحص الحماية المتاحة للأشخاص المبلغين بصفة عامة. وهو يشرح أسباب حماية الموظفين العموميين وغيرهم من المستخدمين في القانون والممارسة العملية في جميع أنحاء العالم وكيفية ذلك في حال قيامهم بالإبلاغ عن مخالفات، كما يستكشف كيفية التي يمكن بها إتاحة تلك التدابير لحماية أنواع أخرى من المبلغين، مثل أفراد الجمهور.

كما يُبرز الدليل كيفية ترابط تدابير حماية المبلغين والشهود، والمواضع التي يمكن أن تتداخل فيها. وإضافة إلى ذلك، فهو يتناول بالوصف والشرح بعض المبادئ القانونية الشاملة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، مثل حرية الرأي والتعبير والحق في الحصول على المعلومات.

وحماية المبلغين أحد الجوانب المدرجة بالفعل في العديد من الاستراتيجيات أو القوانين الوطنية لمكافحة الفساد، كما أن اعتماد تلك الأحكام أو إصلاحها يحظى باهتمام متزايد من جانب الدول والجهات الفاعلة الأخرى. ومنذ عام ٢٠١٠، أُقرت قوانين لحماية المبلغين عن المخالفات في أكثر من ١٥ بلداً، من بينها إثيوبيا وأستراليا وأوغندا وأيرلندا والبوسنة والهرسك وبيرو وجامايكا وجمهورية كوريا وزامبيا وسلوفاكيا وصربيا وفيت نام وكوسوفو ومالطة وماليزيا والهند والولايات المتحدة.

ألف- الدروس المستفادة من البحوث المتعلقة بالإبلاغ

إنَّ قيمة المشاركة العامة في عملية الإبلاغ واضحة: ثمة بحوث مستفيضة للتدليل على أنَّ المعلومات التي يقدمها الأفراد هي إحدى الطرائق الأكثر شيوعاً—إن لم تكن الأكثر شيوعاً على الإطلاق—التي يُكتشَفُ الاحتيال والفساد وغيرهما من أشكال الانحراف.

وفي حين أنَّ لنظم التنقيش أهميتها، فقد ثبت أنها أقل فعالية نسبياً في الكشف عن المخالفات. وتؤكد الدراسة المشار إليها أدناه أنَّ هناك طائفة من الأشخاص—بدءاً بأفراد الجمهور وانتهاءً بالشركات والمنظمات غير الحكومية—المؤهلين للإبلاغ عن الفساد إلى السلطات المختصة، وأنَّ بإمكانهم جميعاً أن يكونوا مصادر مهمة للمعلومات.

مثال: إندونيسيا

وجدت دراسة بشأن حالات الفساد المحلي في مناطق إندونيسيا بعد سنوات قليلة على بدء سريان الحكم الذاتي الإقليمي أنَّ جميع التحقيقات، دون استثناء، بدأت على أساس معلومات مقدمة من المجتمع المحلي.

ولم تكتشفها أيُّ من مؤسسات قطاع الرقابة أو مراجعة الحسابات أو العدالة. وجاء اكتشاف الحالات والإبلاغ عنها أساساً على يد المنظمات أو التحالفات غير الحكومية والقرويين العاديين إلى جانب المتضررين بصورة مباشرة من الفساد (مثل الشركات التي خسرت عقوداً مربحة أو الساسة المُغفلين في عملية الترشيح المبدي، وما إلى ذلك).

ووجد الباحثون أنه بصرف النظر عن منشأ التقارير الأولية، فقد كانت المنظمات غير الحكومية وتحالفات المجتمع المحلي هي القوة الدافعة للإفصاح العلني وتسوية الحالات قيد الدراسة. وفي إحدى الحالات، فضَّلَ مقالٍ اكتشاف مؤشرات على وجود فساد في البرلمان المحلي أن يتقدم ببلاغه إلى منظمة غير حكومية محلية بدلاً من الشرطة أو المدعين العامين على مستوى المقاطعات.

المصدر: Rinaldi, T. et al. (May 2007) *Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption*. World Bank: Washington, D.C., page 6

القطاع العام

حددت دراسة أسترالية رئيسية إبلاغ الموظفين عن المخالفات باعتباره أهم طريقة يُسلط بها الضوء على المخالفات المرتكبة في مؤسسات القطاع العام. وقد استندت النتيجة إلى الردود الواردة على الاستقصاء من ٨٢٨ مديراً ومسؤولاً في مناصب ذات صلة بالأخلاقيات في ١٤ هيئة وطنية وإقليمية ومحلية، مستمدة من مجموعة إجمالية قوامها ١١٨ هيئة (وعينة إجمالية قدرها ٦٦٣ رداً).^(٢)

وأصدرت شركة برايس ووترهاوس كوبرز تقريراً عالمياً عن الاحتيال في القطاع العام في عام ٢٠١٠. وقد بُنيت الاستنتاجات الواردة في التقرير على الردود الواردة من ١٧٠ ممثلاً حكومياً في ٣٥ بلداً. ووُجد أنَّ ٣١ في المائة من حالات الاحتيال اكتُشفت بفضل "تحذيرات داخلية" (أبلغ بها العاملون في المؤسسات بصورة غير رسمية)^(٣) و١٤ في المائة اكتُشفت عن طريق التحذيرات الخارجية (أي أنَّ شخصاً من خارج الجهاز الحكومي أبلغ عنها بصورة غير رسمية)، و٥ في المائة اكتُشفتها النظم الداخلية الرسمية للإبلاغ عن المخالفات. وإلى جانب هذا المجموع البالغ ٤٩ في المائة المكتشف من خلال طرائق الإبلاغ عن المخالفات (بما فيها الطرائق غير

^(٢) Brown, A.J. editor (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organizations*, Australian National University E Press: Australia

^(٣) تُعتبر التحذيرات إخطارات غير رسمية بمعنى أنَّ الموظف لا يمر عبر أي نظام رسمي للإبلاغ عن المخالفات أو الإخبار بشأنها.

الرسمية والرسمية)، اكتُشف ما نسبته ١٤ في المائة عن طريق الصدفة.^(٤) وكانت حصة الحالات المضبوطة من خلال الإبلاغ عن المخالفات في القطاع العام أعلى بكثير منها في القطاع الخاص. وخلصت شركة برايس ووترهاوس كوبرز إلى أن التدابير الأخرى للكشف عن الاحتيال أو الفساد، مثل المراجعة الداخلية للحسابات وإدارة المخاطر، تبدو أقل فعالية في القطاع العام منها في القطاع الخاص.

القطاع الخاص

تجري شركة برايس ووترهاوس كوبرز أيضاً دراسة استقصائية للجرائم الاقتصادية العالمية كل سنتين.^(٥) ووجد استقصاؤها الأول في عام ٢٠٠٥ أن ٣١ في المائة من الاحتيال في الشركات يُكتشف عن طريق "التحذيرات الداخلية" والإبلاغ عن المخالفات. وخلصت الدراسة الاستقصائية إلى أن "الضوابط" الداخلية المصممة لكشف الاحتيال "غير كافية" وأن هناك حاجة إلى تشجيع المبلغين على الإبلاغ عن المخالفات ونيل الحماية من الانتقام. وفي عام ٢٠١١، وجدت الدراسة الاستقصائية التي أجرتها الشركة أن ١١ في المائة من حالات الاحتيال اكتُشفت بواسطة "التحذيرات الداخلية"، في حين أن ٧ في المائة اكتُشفت عن طريق "التحذيرات الخارجية". واكتُشف ما نسبته ٥ في المائة عن طريق النظم الداخلية الرسمية للإبلاغ عن المخالفات. وبذلك فإن النسبة الإجمالية للحالات الناجمة عن الإبلاغ عن المخالفات بشكل أو بآخر كانت ٢٣ في المائة، أي أقل بكثير مما كانت عليه في عام ٢٠٠٥، ولكنها لا تزال كبيرة. ويبين التقرير الأخير الصادر في عام ٢٠١٤ أن هذه الأرقام بقيت دون تغيير. ووجد استقصاء عام ٢٠١٤ أن عمليات الاحتيال الخمس الأكثر شيوعاً هي: اختلاس الموجودات، والاحتيال في المشتريات، والرشوة والفساد، والجريمة السيبرانية، والاحتيال المحاسبي.

وتدرس جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش بشكل متكرر الإبلاغ عن المخالفات في أماكن العمل وتبني استنتاجاتها على تقارير مقدمة من مدققين معتمدين في مجال الاحتيال في القطاعين العام والخاص على السواء. وتضمن أحدث تقاريرهم الصادر في عام ٢٠١٤ بعنوان "تقرير مقدم إلى الأمم بشأن الاحتيال والاستغلال المهنيين" (Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse) بيانات تخص ١٤٨٣ حالة وقعت في أكثر من ١٠٠ بلد. ويُبرز موجز التقرير، في جملة أمور، النتائج التالية:^(٦)

- حسب تقديرات المشاركين في الدراسة الاستقصائية، تخسر المؤسسة النمطية ٥ في المائة من الإيرادات سنوياً بسبب الاحتيال. وجاءت مخططات الفساد في المنتصف من حيث التواتر (٢٧ في المائة من الحالات)، والخسائر الوسطية (٢٠٠.٠٠٠ دولار أمريكي) على السواء.
- تشكل التحذيرات الداخلية بشكل متسق وبدرجة كبيرة طريقة الاكتشاف الأكثر شيوعاً. وقد اكتُشف أكثر من ٤٠ في المائة من جميع الحالات من خلال التحذير الداخلي—أي أكثر من ضعف معدل أي طريقة اكتشاف أخرى. وكان الموظفون وراء نحو نصف جميع التحذيرات الداخلية التي أدت إلى اكتشاف الاحتيال.
- احتمال اكتشاف الاحتيال عن طريق التحذير الداخلي أعلى بكثير لدى المؤسسات التي لديها خط ساخن منه لدى المؤسسات التي ليس لديها مثل ذلك الخط. كما أن حالات الاحتيال التي شهدتها هذه المؤسسات كانت أدنى تكلفةً بنسبة ٤١ في المائة وأسرع اكتشافاً بنسبة ٥٠ في المائة.
- غالباً ما تتحمل أصغر المؤسسات خسائر كبيرة على نحو غير متناسب بسبب الاحتيال المهني.

PricewaterhouseCoopers (2011) *Global Economic Crime Survey 2010*, page 13. <http://www.pwc.co.uk/forensic-services/publications/>

^(٥) أجريت هذه الدراسة الاستقصائية على كبار الموظفين التنفيذيين ورؤساء الأقسام المالية والمسؤولين التنفيذيين عن الامتثال من أكثر من ٥٠٠٠ شركة في ٤٠ بلداً.

^(٦) Association of Certified Fraud Examiners, *Business Fraud, Report to the nations on occupational fraud and abuse*, Page 4. <http://www.acfe.com/rtrtn/docs/2014-report-to-nations.pdf>

ووجد التقرير أيضاً أن "أكثر من نصف جميع التحذيرات جاءت من أطراف غير الموظفين المثبتين". ولذا من الضروري التأكيد على أهمية مراعاة التحذيرات الواردة من مختلف المصادر، بما في ذلك إذكاء الوعي لدى البائعين والزبائن والمالكين/ حملة الأسهم بشأن كيفية الإبلاغ عن شبهات الاحتيال.^(٧)

وتم التوصل إلى نتائج مماثلة في دراسة أجرتها في عام ٢٠١١ شركة KPMG بشأن التحقيقات في حالات الاحتيال في أوروبا والشرق الأوسط والقارة الأمريكية ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ حيث وجدت الدراسة أن ١٠ في المائة من التحذيرات جاءت من خلال آليات الإبلاغ عن المخالفات، و١٤ في المائة من مصادر مجهولة، و٨ في المائة من الموردّين أو العملاء.^(٨)

وفي عام ٢٠١٠، أجرت جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش تقييماً على نطاق العالم تبين من خلاله أن المصدر الأكثر شيوعاً للمعلومات عن الاحتيال (٤٠ في المائة) هو تقارير الإبلاغ عن المخالفات من جانب الموظفين. كما أوضح أن مصطلحي "الاحتيال" و"الفساد" كثيراً ما يُستخدمان كترادفين. وخلصت الجمعية إلى ما يلي: "إن توفير وسيلة للأفراد للإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة جزء حاسم من برنامج مكافحة الاحتيال. وينبغي للإدارة أن تنشط في تشجيع العاملين على الإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة، إلى جانب وضع سياسة لمكافحة الانتقام والتأكيد عليها".

باء- إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

توفير قنوات الإبلاغ

تحصل السلطات المختصة على معلومات بشأن الفساد أو تلقاها من عدة مصادر مختلفة. وبينما بعض تلك المصادر عبارة عن أفراد، فإن بعضها الآخر عبارة عن شخصيات اعتبارية مثل الشركات أو غيرها من أنواع المؤسسات. وهي تشمل:

- الموظفين العموميين في الهيئات الحكومية، الحكومة المركزية والحكومات المحلية والهيئات الإدارية والمؤسسات المملوكة للدولة، وما إلى ذلك (بما فيها تلك الكائنة في بلدان أخرى)
- العاملين في القطاع الخاص، في الشركات الخاصة أو الشركات المسجلة في البورصات، وفي جميع القطاعات، سواء أكانت منظمّة أم لا (مثل الشؤون المالية والنقل والغذاء والصحة والرعاية الاجتماعية والتعليم والطاقة وتجارة التجزئة والتشييد)
- الشركات أو غيرها من الكيانات القانونية الخاصة (على سبيل المثال، الشركات المنافسة التي لم تُمنح عقد محدد لرفضها دفع رشوة أو المشاركة في الفساد على نحو آخر)
- النقابات أو الرابطة التجارية والصناعية
- المنظمات غير الحكومية وجماعات المجتمع المحلي
- أفراد الجمهور
- وسائط الإعلام، بما فيها وسائط التواصل الاجتماعي
- المجرمين أو الأشخاص المتورطين

وتقر الاتفاقية هذا التنوع بشكل كامل. فهي تتضمن عدة أحكام توصي بأن تضع الدول تدابير ونظماً لتيسير الإبلاغ وإتاحة الوصول إلى هيئات مكافحة الفساد لغرض الإبلاغ (انظر الشكل ١).

^(٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢١.

^(٨) KPMG (2011), *Who is the Typical Fraudster?*

الشكل ١ - مواد الاتفاقية فيما يتعلق بتوفير قنوات الإبلاغ والتعاون

<p>المادة ٣٧: الجنة المتعاونون</p> <p>تشجيع الأشخاص الذين يشاركون/ شاركوا في أفعال الفساد على تقديم المعلومات (تخفيف العقوبة أو منح الحصانة من الملاحقة القضائية).</p>	<p>المادة ٣٨: التعاون بين السلطات</p> <p>تشجيع التعاون بين السلطات العمومية/ الموظفين العموميين والسلطات المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها.</p>	<p>المادة ١٣، الفقرة ٢: المجتمع المدني</p> <p>توفير سبل اتصال الناس بهيئات مكافحة الفساد، لإبلاغها بحوادث الفساد، بما في ذلك دون بيان هويتهم.</p>	<p>المادة ٨، الفقرة ٤: القطاع العام</p> <p>النظر، وفقاً للمبادئ الأساسية للقانون الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.</p>
	<p>المادة ٣٩: القطاع الخاص</p> <p>تشجيع التعاون بين كيانات القطاع الخاص/ المواطنين/ المقيمين والسلطات المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها.</p>		

تدابير الحماية

فيما يتعلق بتدابير الحماية، فإن نص الاتفاقية يميز بين التدابير الرامية إلى حماية الشهود والخبراء والضحايا والجنة المتعاونين من حيث كونهم شهوداً في الإجراءات الجنائية (المادتان ٢٢ و ٢٧ من الاتفاقية) من ناحية، والتدابير الخاصة بالمبلغين بصفة أعم (المادة ٢٢ من الاتفاقية) من ناحية أخرى.

وتقتضي المادة ٢٢ من الاتفاقية أن تنظر الدول الأطراف في اعتماد تدابير "لتوفير الحماية من أيّ معاملة لا مسوغ لها لأيّ شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأيّ وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

وترمي المادة ٢٢ إلى تغطية الأفراد الذين قد يكون في حوزتهم معلومات ليست مفصلة بما فيه الكفاية لكي تشكل أدلة بالمعنى القانوني للكلمة. ويعني هذا أنّ الدول مطالبة بالنظر في الحماية على أيّ حال وليس فقط إذا أدلى الشخص بشهادته كشاهد أو خبير في الإجراءات القانونية مما يؤهله لنيل الحماية الممنوحة للشهود (للإطلاع على مزيد من المعلومات بشأن التقاطع بين حماية المخبرين أو المبلغين عن المخالفات وحماية الشهود والجنة المتعاونين، انظر الفصل الثاني، جيم-٩ والفصل الثاني، ألف).

وثانياً، تقتضي المادة ٢٢ أن تنظر الدول الأطراف في توفير الحماية لأيّ شخص، سواء أكان مواطناً أم مستخدماً للخدمات أو عميلاً أو موظفاً، إلخ. ويمكن أن يتوقف نوع الحماية التي قد يتطلبها الشخص على

عوامل كثيرة، من قبيل نوع المعلومات المبلَّغ عنها ومنصب الشخص ومستوى التهديد الذي يواجهه الشخص نتيجة البلاغ. فالموظفون، على سبيل المثال، يمكن أن يجدوا أنفسهم في مأزق الترجيح بين الإبلاغ عن المخالفات واحترام واجب الولاء أو السرية تجاه رب عملهم. كما أنهم يكونون عرضة بصفة خاصة للانتقام بسبب علاقة عملهم الجارية. وهناك العديد من الولايات القضائية التي تقر بضرورة توفير حماية خاصة لهذه الفئة من المبلَّغين لأنهم قد يكونون أول من يعلم بالمشكلة ومن ثمَّ الأقدر على إثارتها قبل وقوع أيِّ أضرار خطيرة أو ارتكاب جريمة ما؛ وبحكم الوضع "الداخلي" للعاملين، فإنهم قد يطلعون على أنشطة أو معلومات تدل على السلوك الفاسد على نحو لا يتيسر للموجودين خارج المؤسسات المعنية.

وفي بعض الولايات القضائية، يكون في مقدور العمال رفع دعوى أو التماس الانتصاف فيما يخص أيِّ معاملة لا مسوغ لها في العمل بسبب الإبلاغ عن معلومات بشأن المخالفات أو الممارسات السيئة أو الكشف عن تلك المعلومات. ولتدابير الحماية في أماكن العمل تلك أهمية إضافية في الحالات التي لا تكون فيها مشمولة عادة بحماية الشهود، وهي تمثل سلاحاً إضافياً في ترسانة الدول الأطراف من أجل التصدي للفساد. ومن الممكن أيضاً توسيع نطاق تدابير الحماية ليشمل الحالات التي يتعرض فيها الموظف الذي يبلِّغ عن معلومات بشأن مخالفات مشتبه فيها للانتقام أو المضايقة خارج مكان العمل.

وفي الممارسة العملية، اعتمدت نُهج متنوعة من أجل توفير الحماية للمبلَّغين. فهناك بعض الدول الأطراف التي تركز على تدابير حماية الشهود و/أو الجناة المتعاونين وتتشى نظاماً للإبلاغ عن جرائم الفساد ولكنها تغفل المسائل المميزة التي تواجه المبلَّغين في سياق العمل؛ ويوفر البعض الآخر الحماية ذات الصلة بمكان العمل للعاملين في القطاع العام، بينما في مجموعة ثالثة تمتد هذه الحماية إلى القطاع الخاص أو توجد أحكام تشمل أيِّ شخص.

ومن حيث المبدأ، تُشجِّع الدول الأطراف على النظر في سد أيِّ ثغرات في التشريعات أو الممارسات التي يمكن بلا داع أن تردع الأشخاص عن إبلاغ السلطات المختصة أو تستبعدهم من الفئات التي يُنظر في شمولها بالحماية.

الشكل ٢ - المواد الواردة في الاتفاقية فيما يتعلق بحماية المبلَّغين

<p>المادة ٣٣:</p> <p>النظر في اتخاذ تدابير لتوفير الحماية من أيِّ معاملة لا مسوغ لها لأيِّ شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأيِّ وقائع تتعلق بجرائم الفساد.</p>	<p>المادة ٣٢:</p> <p>اتخاذ تدابير مناسبة لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء والضحايا، ما داموا شهوداً، الذين يدلون بشهادة تتعلق بجرائم فساد وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أيِّ انتقام أو ترهيب محتمل.</p>
<p>المادة ٣٧، الفقرة ٤:</p> <p>توفير الحماية للجنة المتعاونين على النحو المتوخى بموجب المادة ٣٢.</p>	

صكوك دولية أخرى

إضافة إلى الاتفاقية، هناك عدد من الصكوك الدولية التي تكون العديد من الدول أطرافاً فيها والتي تشجعها أيضاً على توفير حماية معززة للمبلَّغين أو تلزمها بذلك (ترد مجموعة من المواد ذات الصلة في المرفق ١). وتشمل هذه الصكوك ما يلي:

- اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد (١٩٩٩) واتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد (١٩٩٩)^(٩) وتوصيتها بشأن حماية المبلغين (٢٠١٤)، مجلس أوروبا^(١٠)
 - اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد (١٩٩٦)، منظمة الدول الأمريكية^(١١)
 - اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته (٢٠٠٣)^(١٢) وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لمكافحة الفساد (٢٠٠١)^(١٣)
 - اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مكافحة الرشوة؛ وتوصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الصادر في عام ٢٠٠٩ بشأن مواصلة مكافحة الرشوة في المعاملات التجارية الدولية، التوصية التاسعة '٣'؛^(١٤) وتوصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في الخدمة العامة (١٩٩٨)^(١٥)
- واقترنت ببعض هذه الصكوك مواد إرشادية مفيدة، مثل القوانين النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية بشأن حرية التعبير لمكافحة الفساد، وبشأن تيسير الإبلاغ وحماية المبلغين والشهود (٢٠٠٤ و ٢٠١٣)^(١٦)، والمذكرة الإيضاحية الملحق بتوصية مجلس أوروبا، والدراسة التي أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن أطر حماية المبلغين عن المخالفات، خلاصة وافية لأفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية للتشريعات (٢٠١١)^(١٧)

جيم- التعاريف المستخدمة في هذا الدليل وتطبيقه

في المناقشات المتعلقة بالسياسات والبحوث، من المسلم به على نطاق واسع أن مقرري السياسات والمشرعين بحاجة إلى فهم أنواع المبلغين (أو مصادر المعلومات) الذين يتحدثون عنهم، والتحديات الخاصة التي يواجهها المبلغون في الظروف المختلفة. وتقر الاتفاقية بهذه الفروق في مختلف موادها على النحو المبين أعلاه في الشكلين ١-١ و ٢-١.

^(٩) يضم مجلس أوروبا في عضويته ٤٧ دولة، وقد أنشئت آليته التقييمية في مجال مكافحة الفساد، وهي مجموعة الدول المناهضة للفساد، بموجب اتفاق جزئي موسّع يتيح لها منح العضوية لدول من خارج مجلس أوروبا، وهي تضم ٤٩ عضواً. وتتولى المجموعة رصد تطبيق اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد (١٩٩٩)، <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>، وكذلك اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد (١٩٩٩)، <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

^(١٠) مجلس أوروبا، التوصية CM/Rec(2014)7 الموجبة من لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

^(١١) صدّق على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ٢٩ بلداً في أمريكا اللاتينية وأمريكا الجنوبية، إلى جانب الولايات المتحدة وكندا. <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

^(١٢) صدّقت إحدى وثلاثون دولة أفريقية على هذه الاتفاقية التي تقتضي منها أن تعتمد الإجراءات اللازمة "لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك". <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

^(١٣) يلزم هذا البروتوكول ١٣ بلداً أفريقيًا بحماية الأفراد الذين يبلغون عن أعمال الفساد. <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>

^(١٤) اعتمدت هذه الاتفاقية البلدان الأربعة والثلاثون الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وسبعة بلدان غير أعضاء، هي: الأرجنتين والبرازيل وبلغاريا وجنوب أفريقيا وروسيا وكولومبيا ولاتفيا. انظر اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والوثائق ذات الصلة. <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

^(١٥) انظر على وجه الخصوص، المبدأ ٤. ينبغي للموظفين العموميين أن يعرفوا حقوقهم والتزاماتهم عند الكشف عن مخالفات. <http://www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>

^(١٦) القانون النموذجي بشأن حماية حرية التعبير لمكافحة الفساد (٢٠٠٤).

^(١٧) http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm؛ القانون النموذجي لتيسير وتشجيع الإبلاغ عن أفعال الفساد وحماية المبلغين والشهود (٢٠١٣). http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm

^(١٧) دراسة بشأن أطر حماية المبلغين عن المخالفات، خلاصة وافية لأفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية للتشريعات، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

ولا تستخدم الاتفاقية مصطلح "المبلغين عن المخالفات"، بل تشير إلى المبلغين بالمعنى الواسع.

وفي العديد من الولايات القضائية، مثل المملكة المتحدة،^(١٨) يُفهم من مصطلح "المبلغ عن المخالفات" أنه يصف الموظف أو العامل (المطلع) الذي يكشف عن معلومات تخص المصلحة العامة (مثل الفساد والمخالفات والمخاطر على الصحة والسلامة). ويصب التعريف الذي اعتمده مجلس أوروبا في الاتجاه نفسه: "أي شخص يبلغ أو يكشف عن معلومات بشأن تهديد للمصلحة العامة أو إضرار بها في سياق علاقته المرتبطة بالعمل، سواء أكان في القطاع العام أو الخاص."^(١٩) وكثيراً ما يكون الموظفون وغيرهم من العاملين في القطاع العام أو الخاص أقرب إلى مصدر المشكلة ومن ثم أقدر على توفير الحقائق عن الانحرافات أو المخالفات التي يمكن، إذا ما تُركت بدون كبح، أن تؤدي إلى ضرر جسيم. والعناية الواجبة والالتزام بمدونات قواعد السلوك واللوائح الداخلية والقانون من مسؤوليات المؤسسة المشغلة، سواء أكانت مؤسسة حكومية أم إحدى شركات القطاع الخاص.

وفي الولايات القضائية التي تستخدم مصطلح "المبلغ عن المخالفات" فيما يتعلق بالإبلاغ والحماية المتصلين بأماكن العمل، ينبغي أن يكون واضعاً القوانين مدركين لجانبين اثنين: أولاً، ينبغي لهم أن ينظروا في إدراج طائفة واسعة من الأشخاص من القطاعين العام والخاص (مثل الموظفين والمتقاعدين والخبراء الاستشاريين والمتدربين والمتطوعين والعاملين في قطاعات الاقتصاد غير الرسمي وغيرهم من المطلعين)؛ وثانياً، ينبغي لهم النظر في الحاجة إلى توفير الحماية للمبلغين الآخرين الذين لا يندرجون في نطاق حماية المبلغين عن المخالفات المتصلة بأماكن العمل ولا في إطار حماية الشهود. ومن شأن ذلك شمول الأشخاص الذين يبلغون عن معلومات ليست مفصلة بما فيه الكفاية كي تشكل أدلة في الدعاوى الجنائية ولكنها تظل متصلة بالفساد المزعوم.

وفي ولايات قضائية أخرى مثل ماليزيا، يعرّف القانون المبلغ عن المخالفات بأنه "أي شخص يكشف عن سلوك غير لائق" لوكالة معنية بإنفاذ القانون.^(٢٠) وليس لمصدر المعلومات (موظف أو أحد أفراد الجمهور على سبيل المثال) أهمية حيث إن الإطار يركز فقط على طبيعة الشواغل أو الشكاوى المبلغ عنها. ويوفر القانون الحماية للمخبرين أو "المبلغين عن المخالفات" من حيث سرية المعلومات وكذلك الحصانة من الإجراءات المدنية والجنائية.^(٢١)

ومن المرجح أن يتقدم أفراد الجمهور العام ببلاغات عن الأذى أو الضرر الذي يلحق بهم شخصياً أو الذي يؤثر على مجتمعاتهم المحلية. وقد يتخذ ذلك شكل الشكاوى، على سبيل المثال، بشأن تأخير لا مبرر له في إصدار ترخيص، أو طريق غير مكتمل البناء، أو طبيب غائب أو غير مدرّب، أو أغذية ملوثة. ويمكن لهذه الشكاوى أن تساعد أيضاً على كشف أشكال مختلفة للسلوك الإجرامي. وفي حين أن مقدّم الشكاوى قد يريد أن يلاحق الشخص المسؤول عن الضرر الناجم، وقد يشتهبه في أن الأمر ينطوي على فساد، قد يلزم أن تأتي الأدلة على سوء السلوك أو الإهمال من مصادر أخرى. ومع ذلك، وكما يتبين في مثال إندونيسيا أعلاه، فإن إجراءات الشكاوى العامة يمكن أن تكون مصدر معلومات إضافياً مفيداً جداً. وينبغي أن تكون معروفة وفي متناول أي شخص، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ١٢ من الاتفاقية، وينبغي للموظفين الذين يعالجون تلك الشكاوى أن يفرضوها بحثاً عن مؤشرات محتملة على الفساد.

^(١٨) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ١٩٩٨.

^(١٩) مجلس أوروبا، التوصية CM/Rec (2014)7 الموجهة من لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

^(٢٠) <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

^(٢١) ملحوظة: بموجب القانون، لا يتمتع المبلغ عن المخالفات بأي حماية إذا قرر إبلاغ ادعائه بالمخالفة إلى شخص غير الوكالة الحكومية لإنفاذ القانون. ويمكن إلغاء الحماية إذا ارتكب المبلغ عن المخالفات جريمة بموجب القانون، مثل الكشف عن مضمون بلاغه لطرف ثالث بما يكشف هويته، وهو ما يجعل حماية المعلومات السرية، أي الهوية/المعلومات المقدمة، أمراً صعباً.

وبينما يستند هذا الدليل بشكل مكثف إلى المعارف والدروس المستفادة في مجال حماية الأفراد الذين يكشفون عن المعلومات التي يطلعون عليها أثناء عملهم (في القطاع العام أو الخاص)، فإنه يعرض أيضاً أمثلة تتناول مبلغين آخرين ويسعى إلى دعم استراتيجيات الدول من أجل التعامل مع هذه المجموعة الكبيرة من السيناريوهات والبلاغات. ويجب النظر في أفضل السبل لحماية أفراد الجمهور الذين يمكن أن يتعرضوا أيضاً للترهيب والأعمال الانتقامية إذا تجرأوا على إبلاغ السلطات أو التعاون معها على نحو آخر.

دال - النتائج المستمدة من آلية استعراض التنفيذ

إنّ آلية استعراض تنفيذ^(٢٣) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عبارة عن آلية حكومية دولية لاستعراض النظراء تتولى بموجبها دولتان نظيرتان من الدول الأطراف استعراض كل دولة طرف. ويكمن الهدف من آلية الاستعراض في مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية من خلال تحديد أوجه النجاح والتحديات والاحتياجات من المساعدة التقنية فيما يخص كل حكم من أحكام الاتفاقية. ويُختتم كل استعراض بتقرير قطري وخلاصة وافية يتضمنان الملاحظات والتوصيات المتعلقة بتنفيذ أحكام الاتفاقية.^(٢٣)

وفي العديد من الاستعراضات المنجزة، قُدمت توصيات باعتماد تشريعات وتدابير مناسبة لحماية المبلغين؛ وتعزيز الخطط القائمة لحماية المبلغين عن المخالفات؛ وإدراج الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية على نحو واضح في نطاق القوانين المعنية بحماية المبلغين عن المخالفات.^(٢٤)

ويؤدّد الكم الهائل من المعلومات التي تُجمع في آلية الاستعراض معلومات أيضاً عن الاتجاهات الإقليمية والعالمية. وقد أظهر تحليل للاستعراضات أنّ الحاجة إلى المساعدة التقنية تكون في أمسّها فيما يتعلق بحماية الشهود والجنّة المتعاونين وحماية المبلغين (المواد ٣٢ و٣٧ و٣٢ من الاتفاقية).^(٢٥)

ويأتي هذا الدليل استجابةً للاحتياجات من المساعدة التقنية التي تثيرها الدول الأطراف، ويهدف إلى تزويدها بالموارد والأمثلة من أجل وضع آليات قانونية ومؤسسية فعالة ومحكمة من أجل تيسير الإبلاغ وحماية المبلغين.

^(٢٣) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>

^(٢٣) يمكن الاطلاع على المعلومات حسب البلد في صفحات الموجزات القطرية.

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

^(٢٤) الوثيقة CAC/COSP/IRG/2014/10، تنفيذ الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والفصل الرابع (التعاون الدولي) من

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: استعراض مواضيعي للتوصيات.

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session5.html>

^(٢٥) الوثيقة CAC/COSP/IRG/2014/3، تحليل الاحتياجات من المساعدة التقنية المستبانة في إطار الاستعراضات القطرية، الصفحة ٥.

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/2-6June2014/V1402636e.pdf>

للاطلاع على موجز تحليلي عن الملاحظات والتوصيات المقّدمة إلى الدول الأطراف فيما يتعلق بالمادة ٣٢ من الاتفاقية، يرجى الرجوع إلى ورقة غرفة الاجتماعات ٧، وعنوانها "حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، والتي نُشرت في الدورة الخامسة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session5.html>



التقييم الوطني

ينبغي للدول الأطراف التي تعتمز إرساء الإطار التشريعي والمؤسسي لحماية المبلّغين أو إصلاحه أن تعي أهمية البدء بتحليل الحالة الراهنة والتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. ويهدف هذا القسم من الدليل إلى مساعدة الحكومات على وضع خطة تقييم وطنية وتعيين أفضل من يمكن التشاور معهم لدى تحديد التدابير الجديدة اللازمة. ومثل ذلك التحليل للاحتياجات أو الثغرات أساس مهم لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن السياسات والإصلاحات القانونية. وقد يكون من المفيد أيضاً للبلدان أن تقيس المعايير مقارنةً بالبلدان الأخرى التي اعتمدت بالفعل قوانين لحماية المبلّغين.

وينبغي للدول الأطراف أن تنظر في اعتماد نهج استباقي من البداية. وتختلف النهج المعتمدة في الولايات القضائية المختلفة، وهي تتأثر باعتبارات مختلفة، بما في ذلك تمايز السياقات القانونية والثقافية والسياساتية. فبينما يركز بعضها على التصدي للفساد والجريمة المنظمة، استُحدث بعضها الآخر استجابةً لكارثة أو فضيحة اتضح خلالها فشل نظم المساءلة أو الرقابة القائمة. وجرى بمرور الوقت تعديل التدابير المنفذة كنتيجة لذلك لمواجهة التحديات الجديدة حيث جرى تعلم المزيد بشأن ما هو فعّال من الناحية العملية.

وفي بعض الولايات القضائية، يضطلع المجتمع المدني والجماعات المحلية بدور نشط في دعم القوانين الجديدة والمساعدة على ضمان تنفيذها بشكل سليم. ويمكن لتلك الجماعات أن تساعد على ضمان الإبلاغ عن المعلومات المتعلقة بالمخالفات والفساد والمخاطر وعلى التحقيق فيها (انظر الأمثلة الواردة في الفصل الثاني). وأخيراً، لا بد أيضاً من مراعاة أهمية الإبلاغ عن الفساد من جانب وسائل الإعلام وكذلك أثر التكنولوجيا الجديدة على السبل والوسائل التي يمكن للناس من خلالها الإبلاغ عن المعلومات المتعلقة بالفساد.

وعموماً، هناك عدد من الأسئلة الرئيسية التي ينبغي للمرء أن يطرحها على نفسه عند البت فيما إذا كان ينبغي عليه الإبلاغ أم لا، وهي:

- هل المعلومات التي بحوزتي جديرة بالإبلاغ عنها؟ ما حجم التفاصيل التي ينبغي عليّ تقديمها وما هي العوامل التي ينبغي عليّ مراعاتها قبل الإبلاغ؟
- ما هي الجهة التي ينبغي أن أتقدم بالبلاغ إليها وهل توجد خيارات مختلفة؟
- ما نوع الحماية التي يمكنني أن أتوقعها على الفور وماذا سيحدث لو انتقم مني شخص في مرحلة لاحقة؟

- كيف ستُعالج المعلومات من قبل من أبلغهم بها؟
- من يمكنه تقديم المساعدة والمشورة؟

ومن منظور الشخص المبلغ، فإن هذه الاعتبارات واقعية وخطيرة. ومن منظور الحكومات، فإن النظر في كيفية الإجابة على هذه الأسئلة طريقة مفيدة لتحديد ما يجب معالجته ضمن القوانين والنظم الوطنية لجعل الإبلاغ عن مسائل الفساد أكثر يسراً وأماناً. وتناقش جميع هذه النقاط بالتفصيل في الفصل الثاني.

ألف- أهمية اتخاذ قرارات مستنيرة

عند النظر في أفضل السبل لتيسير الإبلاغ وحماية المبلغين، من المهم تحديد العوامل التي تعمل لصالح أو ضد تواصل الجمهور مع النظام الحالي. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، تقييم ما هو ناجح، وقوة سيادة القانون في البلد (مثل سبل الوصول إلى عملية قانونية تتسم بالحياد والإنصاف والكفاءة)، والقدرة المؤسسية على إجراء التحقيقات واتخاذ الإجراءات التصحيحية وتدابير الحماية. وسوف يساعد إجراء استعراض شامل لآليات الإبلاغ القائمة في تحديد السبل التي يمكن بها تحسينها.

وتبين التجربة أن القوانين التي تُوضع من خلال التشاور مع أصحاب المصلحة المعنيين يزداد احتمال فعاليتها. وإجراء مشاورات سليمة خطوة أساسية في منح الشرعية لأيّ برنامج إصلاحي وهو ضروري عند السعي إلى دعم المشاركة العامة في النظام. ويزداد هذا الأمر أهمية عندما يُحتمل أن تكون البيئة الاجتماعية والثقافية شديدة العداء، لأسباب تاريخية أو لأسباب أخرى، تجاه فكرة قيام شخص بتبنيه أيّ شخص في مركز سلطة إلى مشكلة لا تمسه بشكل مباشر.

والمبلغون عن المخالفات ليسوا "خونة"، بل هم أناس يملكون الشجاعة ويفضّلون اتخاذ إجراء ضد الانتهاكات التي يطلعون عليها بدلاً من انتهاج المسار السهل واللوذ بالصمت. ويتطلب الأمر معالجة مواقف ثقافية متجذرة بعمق تعود إلى ظروف اجتماعية وسياسية مثل الدكتاتورية و/أو هيمنة أجنبية كان في ظلها انعدام الثقة تجاه "مخبري" السلطات المحتقرة من الأمور الطبيعية.^(٢٦)

ويتطلب إجراء استعراض شامل إعداداً جيّداً. فسوف يتعين على الدول الأطراف تحديد الهدف من التدابير الجديدة وإرساء إطاره وضمان تعاون ومشاركة الهيئات الوطنية والمحلية والوكالات الحكومية. وغالباً ما يكون للمعنيين بتحسين النظم الخاصة بتيسير الإبلاغ وحماية المبلغين مصلحة أكبر في فعاليتها، وغالباً ما توجد لديهم الرغبة في أن يكونوا شركاء في رصد وتقييم التدابير مع مرور الوقت. ويساعد ذلك على ضمان أن تحصل الحكومات على المعلومات المناسبة كما ونوعاً بشأن فعالية الآليات وتدابير الحماية القانونية التي يجري استحداثها.

باء- إجراء المشاورات مع أصحاب المصلحة

من المهم التماس المساهمة النشطة لأصحاب المصلحة الرئيسيين من داخل الحكومة وخارجها. وينبغي إيلاء اعتبار خاص لما يلي: (أ) من يتعاملون بشكل مباشر مع الجمهور في طائفة من المجالات الرئيسية، بما في ذلك إنفاذ القانون والتصدي للفساد وتوفير خدمات عامة مهمة؛ و(ب) من يعملون في مجالات معرضة للفساد بصفة خاصة أو ترتبط به سواء في التعليم أو الصحة أو مراقبة الحدود أو الجمارك أو الاشتراء العمومي.

^(٢٦) الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩)، تقرير بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، الوثيقة ١٢٠٠٦، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والشؤون القانونية، الفقرة ١. <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12302&lang=en>.

وبعض هؤلاء ربما أرسى بالفعل آليات للإبلاغ—مثل الخطوط الهاتفية المباشرة أو النظم التي تعمل بالاتصال الحاسوبي المباشر—وأصبح قادراً على تقديم تقارير عن كيفية استخدام تلك الآليات وبأبسط درجة من التواتر ومن طرف من ولأبسط غرض.

وكثيراً ما يكون لدى النقابات العمالية والجماعات القانونية والتجارية ومنظمات المجتمع المدني والجماعات المحلية الخبرة في استخدام آليات الإبلاغ القائمة أو في دعم من يستخدمونها. ويمكنها أن تساعد الحكومة على تحديد الجوانب التي تعمل بنجاح أو العكس، وأسباب ذلك، والعقبات التي لا تزال تعترض الإبلاغ. ويمكنها أن توجه الحكومة بشأن التدابير التي يُحتمل أن يكون لها الأثر الأكبر. وقد يشمل ذلك تدابير عملية بسيطة مثل الوصول إلى خط هاتفي مجاني بدلاً من بوابة عبر الإنترنت، بل وإنشاء جهات تنسيق محلية للأفراد من أجل التماس الحصول على المعلومات والمشورة بصفة شخصية.

وفي البوسنة والهرسك، أقر قانون بشأن المبلغين عن المخالفات يشمل العاملين على مستوى الدولة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ عقب حملة عامة وسياسية استمرت على مدى عامين. وانطوى الجهود على مشاركة العديد من منظمات المجتمع المدني وبرلمانيين من طائفة من الأحزاب السياسية ومسؤولين حكوميين. واعتُبرت هذه المبادرة القائمة على تعدد أصحاب المصلحة فريدة من نوعها في البوسنة والهرسك.^(٧٧) وأقر القانون بالإجماع في برلمان البوسنة والهرسك. وتُبذل جهود مماثلة في بلدان أخرى كثيرة، من بينها ألمانيا وأوكرانيا وإيطاليا والجمهورية التشيكية وفنلندا واليونان.

كما ينبغي للدول الأطراف أن تأخذ في الاعتبار أنه قد لا تزال هناك حاجة لإدراج تدابير عملية يمكن تنفيذها بسرعة في القوانين كي يتسنى استمرارها. ومع ذلك، فإن التشاور على نطاق واسع سيساعد على تخطيط الإصلاحات وتكييفها مع السياق الوطني وترتيبها حسب الأولوية (أي بالتركيز على الأفراد الأكثر ضعفاً أو المجالات المعرضة لخطر الفساد).

وقد يعني ذلك، على سبيل المثال، أن تركز الجهود الفورية على إنشاء أو تحسين آليات الإبلاغ للموظفين العموميين وتدريب المكلفين بمعالجة البلاغات عن الفساد. أو قد يصبح من الواضح أن قدرة واحدة أو أكثر من السلطات القائمة بحاجة إلى زيادة كبيرة لتحسين حماية المبلغين الذين هم على اتصال بها بالفعل. ويتساءل بعض الخبراء عما إذا كان نظام أكثر مركزية سيكون أكثر فائدة للبيئات التي تتسم بتدني ثقافة الإبلاغ أم لا. وقد يكون ذلك مجالاً للبحوث التي تُجرى في المستقبل. وأياً كان النهج المتبع، فإن ضمان قدرة الناس على الإبلاغ بأمان وأمن وعلى نحو يكرس مساءلة تلك النظم ويعززها أمر أساسي إذا أرادت الدول أن تتصدى للفساد بفعالية.

وتوضح القائمة الواردة أدناه من يمكنهم المشاركة في الاستعراضات القانونية والمؤسسية الوطنية أو يشاركون فيها بالفعل:

- الوزارات المعنية، بما فيها وزارة العدل ووزارة العمل/الاستخدام
- الوزارات المعنية بمجالات حساسة أو المتضررة من الفساد، مثل الجمارك والتعليم والرعاية الصحية والمشتريات العامة
- هيئات التفتيش والإنفاذ الأخرى - مثل الصحة والسلامة والمعايير التجارية
- المفوضون المعنيون بحماية المعلومات/البيانات/الخصوصية

^(٧٧) وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، حماية المبلغين عن المخالفات في البوسنة والهرسك (Protecting Whistleblowers in Bosnia and Herzegovina). <http://www.usaid.gov/results-data/success-stories/protecting-whistleblowers-bosnia-and-herzegovina>.

- مفوضو حقوق الإنسان وأمناء المظالم
- الهيئات المعنية بالأخلاقيات والنزاهة، بما في ذلك مفوضو الخدمة المدنية على صعيد الحكومتين المركزية والمحلية
- النقابات العمالية ورابطات الموظفين
- جماعات حقوق الإنسان وحقوق المجتمعات المحلية والمستهلكين
- المنظمات القانونية ومنظمات المناصرة، بما في ذلك تلك المعنية بإسداء المشورة إلى المبلغين عن المخالفات وحمائهم ومعالجة المسائل المتعلقة بالفساد
- الهيئات المهنية للمحامين ومراجعي الحسابات والمهندسين والأطباء وما شابه (بما في ذلك اللجان التأديبية أو لجان الأخلاقيات)
- الجهاز القضائي والهيئات القضائية
- الهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين، بما في ذلك الشرطة والنيابة العامة والمدعون العامون المعنيون بقضايا خاصة
- سلطات مراجعة الحسابات على مستوى الدولة وعلى المستوى المحلي
- منظمو القطاعات - مثل الأجهزة المعنية بالتعليم والرعاية الاجتماعية والصحة والسلامة والشؤون المالية والإخلال بالمنافسة والتجارة النزيهة
- الهيئات المهنية، مثل الهيئات الطبية والقانونية ومراجعي الحسابات
- المؤسسات التجارية ورابطات القطاع الخاص.

مثال: صربيا، التشاور بشأن قانون جديد

في عام ٢٠١٢، أنشأ المفوض الإعلامي ومكتب أمين المظالم فريقاً عاملاً ضم وكالة مكافحة الفساد وذلك من أجل صياغة مشروع قانون غير رسمي لحماية المبلغين عن المخالفات في صربيا. وعُقد مؤتمر لمدة يومين في أيار/مايو ٢٠١٣ جمع الخبراء والأكاديميين والمحامين واختصاصيي التكنولوجيا ومنظمي الحملات والمناصرين الوطنيين والدوليين لاستكشاف الممارسات الجيدة. وحظي المؤتمر بالتغطية من قبل وسائل الإعلام وتم بثه مباشرة عبر الإنترنت، ونُشرت المساهمات المقدمة إلى المؤتمر عبر الإنترنت في كانون الأول/ديسمبر - وهو الكتاب الأول من نوعه باللغة الصربية.

واستهلت وزارة العدل العملية الرسمية من أجل صياغة مشروع قانون بشأن الإبلاغ عن المخالفات في مكان العمل في عام ٢٠١٣، وتمشياً مع نهج متعدد التخصصات، أنشأت فريقاً عاملاً من أكثر من ٢٠ ممثلاً رئيسياً من الوزارات ذات الصلة، والقضاة من المحاكم بجميع مستوياتها، بما في ذلك الغرف التجارية، إلى جانب ممثلي المجتمع المدني. كما ضم اثنين من المبلغين الصربيين - أحدهما قاضٍ والآخر مفتش شرطة. ودُعي أربعة من الخبراء الدوليين في مجال مكافحة الفساد وحماية المبلغين عن المخالفات إلى المشاركة في اجتماعات محددة للفريق العامل. ونُشر مشروع القانون، بمجرد إعداده، للسماح بتلقي التعليقات من أي طرف مهتم كي يستعرضها الفريق العامل.

واعتمد البرلمان القانون في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤. وأتاحت فترة تنفيذ مدتها ستة أشهر للحكومة تدريب القضاة على القانون الجديد ومنحتها الوقت لإعداد مدونة لقواعد الممارسة يكون أرباب العمل مطالبين بتنفيذها بمجرد بدء نفاذ القانون الجديد في حزيران/يونيه ٢٠١٥.

المصدر: انظر الموقع الشبكي للمفوض الإعلامي الصربي: <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/>.
 Publikacije/Uzbnunjavaci/zastita%20uzbnunjavaca_kraj.pdf. وتوجد فصول مختارة بالإنجليزية في موقع الشبكة الدولية للإبلاغ عن المخالفات (www.whistleblowingnetwork.org)، وتوجد خطط لترجمة المنشور بالكامل.

جيم - مجالات التدقيق الرئيسية

المجالات العامة الثلاثة التي يتعين معالجتها هي:

- التشريعات والترتيبات المؤسسية
- الاحتياجات والتغرات
- الوعي والثقة

١ - التشريعات والترتيبات المؤسسية

هناك عدد متزايد من الدول الأطراف التي لديها شكل ما من أشكال الأحكام القانونية لحماية المبلغين أو حتى قوانين بالغة التحديد قائمة بذاتها. وعادة ما تكون الحماية مقتصرة على حماية الشهود في سياق المحاكمات الجنائية، أو في القواعد العامة بشأن واجبات القطاع العام، أو شروط التوظيف أو قانون العمل.

وينبغي للدول أن تسعى إلى إجراء استعراض وتقييم شاملين لأطرها التشريعية. ومما له أهميته ضرورة أن يحدد الاستعراض ما إذا كانت القوانين أو السياسات تتسم بالتداخل أو التناقض أو ما إذا كانت تقوض بعضها بعضاً بما يشكل خطراً على حماية المبلغين عموماً والمبلغين عن المخالفات في أماكن العمل على وجه التحديد. وعلى وجه الخصوص، يمكن للقوانين المعنية بالتشهير والقذف وقواعد السرية التقييدية وحماية البيانات وقوانين السرية المصرفية أو غيرها من القوانين المتعلقة بالسرية أن تشكل تحدياً. وينبغي للدول الأطراف أن تنظر في كيفية مواءمة الأحكام المختلفة. ومن شأن عدم مراعاة الكيفية التي تطبق بها مختلف الواجبات والالتزامات على المبلغين أن يجعل أيّ تدابير جديدة عديمة الفعالية. وإذا لم يكن الأفراد على يقين فيما يتعلق بماهية تدابير الحماية المتاحة لهم وبظروف انطباقها، فمن الأرجح أن يلتزموا الصمت. وتبين التجربة أنه حتى نظم الإبلاغ الممتازة لن تُستخدم في حال تعارضها مع القواعد والالتزامات القائمة.

وفي عام ٢٠١٢، قررت الحكومة الأيرلندية الابتعاد عن الأحكام القطاعية الخاصة بحماية المبلغين عن المخالفات وتجميع وتعزيز أوجه الحماية في قانون وحيد (انظر مثال "تحقيق ماهون" في القسم جيم-٢ من الفصل الثاني أدناه). وأفاد الوزير المسؤول عن الإصلاحات بأن مشروع القانون الجديد يمثل "خطوة رئيسية في تنفيذ برنامج الحكومة للإصلاح السياسي. فهو ينص للمرة الأولى على توفير حماية شاملة للمبلغين عن المخالفات على نطاق جميع القطاعات الاقتصادية بما يعالج ما حُدِّد على الصعيد الوطني والدولي — باعتباره فجوة كبيرة في الإطار القانوني لمكافحة الفساد في أيرلندا.^(٢٨) ويشير بعض الخبراء إلى أن التشريعات الشاملة والقائمة بذاتها قد تعزز المعرفة بالقانون مما يسهل ترويجه على الحكومات وأرباب العمل.^(٢٩) كما يتيح هذا النهج تطبيق القواعد والإجراءات نفسها على العاملين في القطاعين العام والخاص بدلاً من اعتماد نهج تجزئي يستند إلى عدة قوانين مختلفة كثيراً ما لا تنطبق إلا على بعض الموظفين وعلى الكشف عن أنواع معينة من المخالفات.

وترد أدناه قائمة غير حصرية بالقوانين والقواعد التي قد يكون على الدول الأطراف أخذها في الحسبان عند النظر في أيّ تدابير جديدة لحماية المبلغين:

^(٢٨) أعلن الوزير أن الحكومة بصدد تنفيذ إطار شامل وحيد لحماية المبلغين عن المخالفات بشكل موحد في جميع قطاعات الاقتصاد، وأنها تقوم بذلك منذ ذلك الحين من خلال تنفيذ قانون جديد، وهو قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤. بيان صحفي (٣ تموز/يوليه ٢٠١٢)، نشر مشروع قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٣. <http://www.per.gov.ie/publication-of-the-protected-disclosures-bill-2013/>

^(٢٩) D. Banisar, Whistleblowing: International Standards and Developments, (2009), pp.19-21. مؤسسة الشفافية الدولية، المبادئ الموصى بها فيما يخص التشريعات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات، التوصية ٢٣: "تشريعات مخصصة - لضمان اليقين والوضوح والتطبيق السلس للإطار، تُفضّل التشريعات القائمة بذاتها على النهج التجزئي أو القطاعي."

- القانون الجنائي، لا سيما فيما يتعلق بالملاحقة الجنائية بتهمة التشهير والإبلاغ الكاذب؛ والعقوبات الموقّعة بسبب عدم الإبلاغ عن فئات معينة من الجرائم؛ وحظر الانتقام من أي شخص يبلغ عن جريمة وعرقلة سير العدالة؛ إلى جانب القوانين المتعلقة بحماية الشهود.
- القوانين القائمة على قطاعات بعينها، مثل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد والمنافسة والصحة والسلامة والمحاسبة والحماية البيئية والشركات والأوراق المالية.
- تدابير محددة لمكافحة الفساد، بما في ذلك أيّ قوانين بشأن تضارب المصالح وما إلى ذلك.
- قانون حقوق الإنسان، مع إيلاء اهتمام خاص لحماية الحق في حرية التعبير، كما تنص على ذلك المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- القوانين المتعلقة بسبيل الحصول على المعلومات أو الحق في ذلك، مع إيلاء اهتمام خاص لأيّ قيود على الإفصاح عن المعلومات على أساس الأمن الوطني أو العلاقات الخارجية، وأيّ قواعد تنال من قدرة الموظفين العموميين على الوفاء بواجباتهم في تقديم المعلومات بموجب القانون.
- القوانين المتعلقة بالمعلومات السرية أو الامتيازية و/أو السرية المهنية، وحماية البيانات الشخصية.
- قانون وسائل الإعلام، على وجه الخصوص، حماية الصحفيين ومصادرههم وقواعد حقوق التأليف والنشر.
- قانون العقود والتوظيف، على وجه الخصوص، الحماية من انتهاك السرية أو الولاء؛ وحظر أو إبطال أيّ اتفاق يهدف إلى منع أيّ شخص من تقديم بلاغ أو القيام بكشف يتعلق بالمصلحة العامة؛ والحماية من الفصل التعسفي أو أيّ شكل آخر من أشكال الانتقام المتعلقة بالتوظيف، بما في ذلك الأفعال التي يرتكبها الأقران أو الزملاء.
- قانون/اتفاقات العمل، على وجه الخصوص، الحق الجماعي في الإبلاغ أو الإفصاح عن شواغل تخص المصلحة العامة.
- واجبات الإبلاغ المهنية، توفير الحماية لمن تشمل واجباتهم المحددة الإبلاغ أو الإفصاح (مثل الموظفين المسؤولين عن الامتثال والصحة والسلامة وضباط ومديري الشركات والموظفين المعنيين بحماية الطفل).
- مدونات قواعد السلوك، القواعد الخاصة بالسلوك والنزاهة والإبلاغ عن الإخلال بتلك القواعد؛ السياسات أو القواعد التأديبية، خصوصاً فيما يتعلق بالجرائم (الإدارية) المتمثلة في الإخلال بالسرية أو التشهير.
- السياسات أو القواعد التنظيمية الأخرى، بما في ذلك تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية البيانات، ومدونات قواعد السلوك والأخلاقيات، والمدونات التأديبية، والسياسات المتعلقة بالاتصالات الإعلامية وقواعد النشر.

ويمكن أن تساعد المشاورات الوطنية أيضاً في تحديد قنوات الإبلاغ وأيّها يحظى بثقة السكان أكثر من غيره. ودراسة هذه القنوات بالتفصيل - من حيث كيفية التعامل مع المعلومات والشخص الذي كشف عنها على السواء - يمكن أن تتطوي على فائدة عظيمة. وتوجد أمثلة في هيئات مراجعة الحسابات الوطنية أو غيرها من الهيئات الرقابية المستقلة، بما في ذلك أمناء المظالم ومفوضو الخصوصية أو المعلومات وهيئات النزاهة المهنية مثل لجان الأخلاقيات القضائية أو الخدمة المدنية وأجهزة الرقابة على الشرطة أو الهيئات التنظيمية القطاعية مثل سلطات الطيران المدني.

وفي بعض الولايات القضائية، ثمة أساس قانوني أو دستوري قوي للانفتاح والشفافية في الإدارة، وعدد أقل من الحواجز القانونية أمام الجهر بطائفة من المسائل، بما في ذلك المخالفات أو الممارسات السيئة. وفي هذه السياقات، غالباً ما يكون هناك قدر أقل من الوصم الاجتماعي ومن المشاكل المرتبطة بالكشف عن المعلومات المتعلقة بالمخالفات أو غيرها من المسائل ذات الصلة بالمصلحة العامة - سواء للسلطات أو للجمهور.

وفي حين قد تكون الإصلاحات الرامية إلى تعزيز قدرة الأفراد على المجاهرة فيما يتعلق بمشاكل محددة لا تزال مطلوبة في تلك الولايات القضائية، من المرجح أن تكون التدابير المطلوبة أبسط من حيث تفاصيلها وتركيزها.

كما تسلّم التقاليد الثقافية والقانونية والدينية في جميع أنحاء العالم إلى حد ما بأهمية مجاهرة الأفراد لحماية مصالح الآخرين. فعلى سبيل المثال، يمكن لجوانب القانون الإسلامي التي تشدد على دور الشهود أن تسمح "باعتبار المبلّغين عن المخالفات شهوداً على الحقيقة".^(٢٠) وفي المملكة المتحدة، يكرّس قانون حماية عمليات الإفصاح من أجل المصلحة العامة ويحدّث أحد مبادئ القانون الأنغلو سكسوني التي تعود إلى عام ١٧٤٢ بأنه "لا ائتمان على سرّي الكشف عن الإثم".^(٢١) ويقر المبدأ بأنه في الظروف التي يكتشف فيها الموظف أنّ رب عمله ضالّح - أو يعتمز الضلوع - في ممارسات سيئة، فإنّ الموظف لا يعود ملزماً بأيّ التزام تعاقدي بالسرية ويحق له أن يكشف عن تلك الممارسات. ويستند قانون حماية المبلّغين عن المخالفات في الولايات المتحدة إلى مبدأ الحرية العامة في التعبير كأساس للحق في الإفصاح عن معلومات مشمولة بالحماية. ولتحديد هذه المبادئ أهميته في بناء نظام وطني مستدام؛ فالممارسات الجيدة الموجودة بالفعل لا ينبغي تقويضها.

٢- الاحتياجات والثغرات

ساعد عدد من الفضائح في اليابان على إقناع المشرّعين بالحاجة إلى توفير مزيد من الحماية للمبلّغين عن المخالفات. وشملت تلك الفضائح ما يلي: إصابة المئات من مرضى الناعور بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز من جراء استخدام دم ملوث في عمليات نقل دم خلال التسعينات من القرن العشرين كان الموظفون العموميون على علم بها؛ وعدم قيام شركة ميتسوبيشي موتورز باستدعاء دفعة كاملة من السيارات على الرغم من تلقيها ٦٤ ٠٠٠ شكوى من الزبائن، وقيامها بدلاً من ذلك بمحاولة إخفاء المشكلة بإصلاح سيارات منفردة؛ والتستر على الأضرار التي ألحقتها شركة طوكيو للطاقة الكهربائية في عام ٢٠٠٢ ببعض محطات الطاقة النووية لديها.^(٢٢)

ويمكن أن يوفر فحص تفاصيل تلك الحالات معلومات حاسمة الأهمية عن مواضع فشل آليات المساءلة وكيفية ذلك، إلى جانب المخاطر والتحديات التي تواجه أولئك الذين كان يمكنهم تنبيه السلطات أو الجمهور للخطر أو كانوا في وضع يسمح لهم بذلك.

مثال: آيرلندا، محكمة التحقيق

في عام ٢٠١٢، قدمت محكمة ماهون في آيرلندا تقريراً عن التحقيقات التي أجرتها بشأن مدفوعات فاسدة إلى سياسيين بشأن قرارات سياسية متعلقة برخص تخطيط وإعادة تقسيم أراضٍ إلى مناطق في التسعينات من القرن العشرين. واعتقد كثيرون أنّ هذه الفضيحة، إلى جانب انهيار المصارف الأيرلندية في عام ٢٠٠٨، كان من الممكن تفاديها لو كُشف عن المعلومات بشأن المخالفات المحتملة في وقت مبكر بما فيه الكفاية ومُنح من قاموا بذلك حماية فعالة. وكان التحقيق أطول تحقيق عمومي في فساد في تاريخ آيرلندا وأفضى إلى جمع أدلة مستفيضة.

ومن بين المجموعة الكبيرة من التوصيات التي قدّمها التحقيق، كان هناك عدد يهدف تحديداً إلى جعل حماية المبلّغين عن المخالفات أكثر إحكاماً عن طريق ما يلي:

^(٢٠) Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: USA, page 261

^(٢١) *Gartside v Outram*, [1856]. 26 L.J.Ch.113. من الجدير بالملاحظة أن هذا المبدأ يعود إلى عام ١٧٤٢ وتحديداً في قضية *Annesly v. the Earl of Anglesea* 17 State Tr 1139 (أشير إليها في L.R. 5 Q.B. 317 n.) التي جاء فيها أنه "لا توجد التزامات خاصة تسوغ التناقص عن الالتزام العام الواقع على كل عضو في المجتمع باكتشاف كل مخطط قد يتشكل، على نحو مخالف لقوانين المجتمع، من أجل تدمير الرفاه العام".

^(٢٢) Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistle-blower Laws*. Edward Elgar Publishing: USA, page 243

(أ) وضع قانون لحماية جميع العاملين في جميع القطاعات الذين يبلغون عما يُشبهه في ارتكابه من جرائم وانتهاكات للتدابير التنظيمية من أي شكل من أشكال المسؤولية أو الانتصاف أو التجريم الناشئة عن ذلك البلاغ؛

(ب) توسيع نطاق الحماية في إطار قانون منع الفساد (المعدل) لعام ٢٠٠١ ليشمل المتعاقدين المستقلين الذين يبلغون عن شبهات الفساد؛

(ج) إلغاء الحد الحالي بشأن مبلغ التعويض الذي يجوز منحه لمن يُعاقبون على الإبلاغ عن المخالفات،

(د) تعديل قانون العدالة الجنائية لسنة ٢٠١١ لكي يشمل من يبلغون عن جرائم أو يقدمون أدلة بشأنها بموجب قانون الممارسات الفاسدة للهيئات العامة لسنة ١٨٨٩.

المصدر: انظر على وجه الخصوص (Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments (Mahon Tribunal) Final Report and Recommendations (2012), Recommendations 7 and 8, page 2645. <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>)

ويمكن أن يكون تحليل القضايا الجنائية من حيث الفساد أو غيره من المخالفات الخطيرة، سواء لوحق مرتكبوها بنجاح أم لم يلاحقوا، مفيداً جداً كأساس للإصلاح. ويمكن تحليل القضايا لتحديد ما إذا كان المبلغون قد اضطلوعوا بدور وكيفية ذلك وفي أي مرحلة؛ وما هي التطمينات، إن وجدت، المقدمة أو المطلوبة؛ ومدى تأثير التعاون المستمر للمبلغ في النتيجة. وتوجد حاجة إلى إجراء المزيد من البحوث لتقييم أثر نُظم الإبلاغ عن المخالفات. ويُفترض أن يوفر العدد المتزايد من القوانين والنماذج المؤسسية والسوابق القضائية أساساً جيداً للبحوث في المستقبل.

٣- الثقة

في حين أن الوعي مهم، فإن من الأمور البالغة الأهمية أن يعامل المبلغون على نحو مناسب ومُراعٍ للحساسيات وأن تعالج المعلومات التي يقدمونها على نحو يتسم بالمهنية. وسيؤدي ذلك إلى بناء الثقة في التدابير التي تنفذها الدول على المدى الطويل.

وما إذا كانت الدولة ستقرر إنشاء مؤسسة جديدة أو نظام جديد للتعامل مع الإبلاغ عن الفساد أم لا سيتوقف على ما هو محدد في التقييم الوطني. ومن الواضح أنه عندما تتسم خدمات القضاء أو الادعاء أو التشريع أو حفظ الأمن في البلد بالضعف أو عدم الكفاءة أو الانحراف، أو عندما تكون هناك درجة عالية من عدم الثقة في المؤسسات الحكومية عموماً، فإن إنشاء هيئة مستقلة محمية من التأثير غير المشروع يصبح أحد الخيارات. بيد أنه على الرغم من أنه قد يكون من الضروري استحداث سبل بديلة لمعالجة حماية المبلغين بفعالية في الأجل القصير، فمن المهم عدم تجاهل إمكانات أن تصبح النظم القانونية التقليدية (أي شرطة فعالة ونيابة عامة مستقلة وقضاء محايد) أكثر فعالية في الأجل الطويل.

وأياً كانت التدابير المستحدثة، تبين التجربة أن الثقة تُكتسب من خلال الممارسة الفعالة والاستباقية ودمج المساءلة العامة في النظام. وقد اتخذت بيرو عدداً من الخطوات من أجل احتواء الجريمة المنظمة والفساد على نحو استباقي، وتشكل أحدث الخطوات المتخذة لحماية المبلغين حالة دراسية جديرة بالاهتمام.

مثال: بيرو، النظام الوطني لإدارة الشكاوى

اعتمدت بيرو دستوراً جديداً في عام ١٩٩٢، بعد فترة من الاضطرابات المدنية والعنف في الثمانينات ومطلع التسعينات من القرن العشرين لقي خلالها ما يقدر بـ ٧٠ ٠٠٠ شخص مصرعهم. وفي أواخر التسعينات، هزت

الحكومة فضيحة متمثلة في شبكة فساد في دائرة الجمارك الوطنية ضمت مجموعة من كبار الموظفين العموميين. وأدى التحقيق الذي أُجري في الادعاءات إلى استقالة ٧ وزراء من الحكومة. وفي عام ٢٠٠١، ركزت بيرو على عدد مهم من تدابير بناء الديمقراطية ومكافحة الفساد، بما في ذلك قانون جديد للشفافية والوصول إلى المعلومات وتعزيز نظامها للعدالة الجنائية. وعلى وجه الخصوص، ركزت الإصلاحات على برامج حماية الشهود لتشجيع الأفراد المتورطين في الفساد والجريمة المنظمة على التعاون مع السلطات. وعلى الرغم من نجاح هذه الجهود الرامية إلى الحد من الجرائم الخطيرة، أظهرت الدراسات التي أجريت في مطلع القرن الحادي والعشرين أن ٧ من كل ١٠ من مواطني بيرو لديهم درجة من التسامح تتراوح بين العالية والمتوسطة تجاه الأفعال الفاسدة وأن ما نسبته ٨٦ في المائة من المواطنين يعتقدون أن الإبلاغ عن الفساد عديم الفعالية. كما كشفت الاستقصاءات عن تدني ثقة الجمهور في الجهاز القضائي والكونغرس والشرطة.

وفي عام ٢٠١٠، أصدرت بيرو قانون حماية المبلغين عن المخالفات. ويوفر القانون الحماية من الفصل من العمل أو التوبيخ فيما يخص المبلغين عن المخالفات في القطاع العام، والسرية لمن يبلغون عن أعمال فساد، والتعويض، الذي يستند في الوقت الراهن إلى نسبة مئوية من أي غرامات تُفرض على من يثبت أنهم مذنبون نتيجة للإبلاغ.

ويتولى مراجع الحسابات الوطنية، وهو مكتب المراقب العام في بيرو، المسؤولية عن معالجة البلاغات المقدمة بموجب هذا القانون. وللمكتب ٢٣ فرعاً إقليمياً و٨٠٠ مكتب للرقابة الداخلية داخل المؤسسات الحكومية المهمة على الصعيد الوطني؛ ويعني ذلك أن هناك ٨٢٤ مكتباً أمامياً لتلقي البلاغات بشأن الفساد. وبغية تنسيق وتوحيد استلام البلاغات ومعالجتها، أنشأ المكتب النظام الوطني لإدارة الشكاوى لتوفير قناة آمنة ومأمونة للإبلاغ ونظام مركزي للاستجابة.

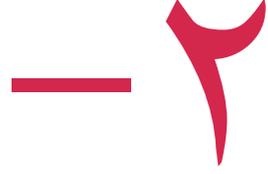
واستغرق إنشاء النظام والإجراءات والتكنولوجيا ثلاث سنوات. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية في ضمان السرية الفردية من خلال نظام مررّز بحيث لا يستطيع المحللون تحديد هوية المصدر.

وتتمثل خطوات النظام فيما يلي:

- ١- تلقي البلاغ أو الشكاوى (تتيح التكنولوجيا الحفاظ على سرية هوية المبلغين وكذلك التواصل المتبادل)
- ٢- تقييم البلاغ (من حيث استيفائه لمعايير القبول)
- ٣- تنظيم القضايا (تجميع المعلومات)
- ٤- الإعداد للتحقق (تحديد الزيارات الموقعية والوثائق والشهود)
- ٥- التحقق والتقرير (الأعمال الميدانية والاستنتاجات)
- ٦- تقديم تعليقات إلى المبلغين/المخبرين.

ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في تنفيذ أشكال الحماية القانونية التي ينص عليها القانون في التنسيق المطلوب بين مختلف الوكالات (مثل سلطات العمل المكلفة بالتحقيق في أي أعمال انتقامية وسلطات الضرائب المسؤولة عن تحصيل الغرامات)، والتقاطع بين هذا النظام الإداري للإبلاغ عن الفساد والقانون الجنائي.

المصدر: عرض قدمه فرناندو أورتيجا كاديو، مدير دائرة مكافحة الفساد، في اجتماع فريق الخبراء بشأن حماية المبلغين، المعقود يومي ٢٢ و٢٣ أيار/مايو ٢٠١٤، في فيينا.



تيسير الإبلاغ وحماية المبلغين

يعتمد إيجاد أفضل السبل لتيسير الإبلاغ على أعضاء المجموعة المستهدفة، وطبيعة المعلومات التي يُحتمل أن يكونوا قادرين على توفيرها، والمخاطر التي يمكن أن يواجهوها إذا فعلوا ذلك. ويتعين النظر في أنواع مختلفة من الحماية (الإجرائية أو البدنية أو الاستباقية أو بأثر رجعي) في الظروف المختلفة.

ويُفترض أن يساعد التقييم الوطني على النحو المبين في القسم الأول الدول الأطراف على تحديد ما هو موجود بالفعل واستبانة أي أوجه ضعف أو ثغرات في هذا النظام. ويُفترض أن يمكّن القانون السلطات من استخدام تدابير حماية وقائية، مثل منح السرية لمنع وقوع الأعمال الانتقامية من الأساس. وإضافة إلى ذلك، يُفترض أن يوفر سبل انتصاف قابلة للإنفاذ لمن يقعون ضحايا أو يعانون من الانتقام، على سبيل المثال، إذا فشلت تدابير الحماية.

ويُترك للسلطات أن تشرح للجمهور قيمة وأهمية تواصله مع النظام والمساعدة وسبل الحماية المتاحة. ويتعين على الحكومة أن تكون قادرة على شرح المسوغات التي تجعل زيادة مشاركة الجمهور في التصدي للفساد تضمن حدوث تراجع كبير في المخاطر التي تواجه أيِّ مبلغ. ويجب أن يكون الهدف هو إزاحة أكبر قدر ممكن من عبء المخاطر عن عاتق فرادى المبلغين.

ويحدّد هذا القسم مجموعة من التدابير لتيسير الإبلاغ وحماية المبلغين التي تُنفَّذ في مختلف الولايات القضائية. وهي مقسّمة إلى مجالات واسعة تتفق مع المسائل الرئيسية وفق الإطار المحدد في القسم الثاني. وهذه المجالات هي:

- ألف- مدى ونطاق المعلومات
- باء- قنوات الإبلاغ
- جيم- سبل الحماية من المعاملة غير المبرّرة
- دال- تيسير عمليات الإبلاغ
- هاء- معالجة البلاغات
- واو- إسداء المشورة.

والكثير من الإصلاحات وآليات الإبلاغ المنفّذة في ولايات قضائية مختلفة لا تزال جديدة نسبياً، ولم يُقيّم بعد أثرها الكامل. وفي حين يحدد هذا القسم بعض الاتجاهات المستجدة، فإنه لا يمثل دراسة شاملة لجميع

العناصر التي ينبغي النظر فيها من أجل حماية المبلغين. بيد أنه يُفترض أن يقدم إلى الدول الأطراف لمحة عامة جيدة وأساساً قوياً يمكن من خلاله تحديد ما هو ممكن وما هو ضروري.

كما تُنصح الدول بإجراء بحوثها الخاصة كأساس لصنع السياسات وإجراء التحسينات. ويمكن لقائمة الموارد الواردة في نهاية هذا الدليل أن تساعد في هذا الصدد وأن تحظى باهتمام كل من يتفحص الإبلاغ عن الفساد أو عن المخالفات بصورة أعم.

ألف- المخالفات التي يجب الإبلاغ عنها: المدى ونطاق المعلومات

على الصعيد الدولي، يميل الاتجاه نحو توسيع نطاق المعلومات التي سيحظى الأفراد بالحماية بسببها بحيث يشمل أيّ انحراف أو ضرر محتمل للمصلحة العامة. وبينما قد تكون هناك اختلافات في المصطلحات المستخدمة، فإنّ العنصر الأساسي هو إيجاد تعريف واسع لتغطية أوسع نطاق ممكن من الممارسات السيئة.

وفي حين أنّ مصطلح "المصلحة العامة" أكثر شيوعاً في بعض الولايات القضائية من غيرها، فمن المفهوم أنه يعني عموماً "رفاه" الجمهور.^(٣٣) ويشير بعض واضعي السياسات إلى "المنفعة العامة". فعلى سبيل المثال، يُعرّف قانون المملكة المتحدة باسم "إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة" وليس "قانون حماية المبلغين عن المخالفات". وتفيد حماية المصلحة العامة أيضاً كطريقة للتعبير عن آثار الفساد السلبية على المجتمع، وهي تنطبق على أنشطة المؤسسات إلى جانب أنشطة الدولة. وفي الإطار التنظيمي، على سبيل المثال، فإنّ المعلومات ذات الصلة لأغراض تحديد ومنع الفساد يمكن أن تكون أيّ شيء يقوض مهمة المؤسسة تجاه الجمهور أو أصحاب المصلحة أو المستثمرين أو العملاء.

وعلاوة على ذلك، فإنّ تحديد الممارسات السيئة أو المخالفات على نطاق واسع أسهل على الفهم والإبلاغ. وعلى الدول الأطراف التي تركز على المعلومات بتعريفها الضيق المرتبط بجرائم الفساد على النحو المعرف في القانون الجنائي أن تأخذ النقطتين التاليتين في الاعتبار. أولاً، ينبغي أن تدرك أنّ تلك المعلومات قد يكون من الصعب على غير المتخصصين تحديدها على وجه الدقة. ومن المرجح جداً ألا يلاحظ الفرد سوى جزء من المشكلة أو يكون شاهداً عليه، أي الوقائع التي تشير إلى الفساد. وكلما ضاق التركيز، زاد ما هو مطلوب من المبلغ من حيث تقييم نوعية وخطورة المعلومات قبل الإبلاغ عنها، وزاد الاحتمال بأن يلتزم الصمت، وخصوصاً إذا لم يكن على يقين من أنه سيحظى بالحماية. وفي هذه الحالات، تكتسي المشورة المستقلة والسرية أهمية قصوى. وثانياً، كلما ضاق نطاق التعريف، قلت المعلومات التي ستلقاها السلطات المختصة، وهي السلطة التقنية، ومن ثمّ قلت الفرص المتاحة للسلطات لتحديد الوقائع التي يمكن أن تؤدي إلى تحقيقات وملاحقات ناجحة.

بيد أنه لا يمكن الافتراض بأنّ الجمهور سيعلم ما هو المقصود بمصطلحات عامة مثل المصلحة العامة، ولذا من المنطقي أن يُحدّد نطاق أو نوع المخالفات المشمولة. فعلى سبيل المثال، يشمل قانون حماية المبلغين عن المخالفات في الولايات المتحدة، الذي يحمي العاملين في القطاع العام الاتحادي، المعلومات المتعلقة بسوء الإدارة الجسيم أو الإهدار الجسيم للأموال أو إساءة استعمال السلطة أو خطراً كبيراً ومحدّداً على الصحة العامة أو السلامة العامة. وفي أستراليا، يعرّف قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٣

^(٣٣) في القوانين والسياسات، فإن مفهوم "المصلحة العامة" يتيح للقضاة وصانعي السياسات النظر في المصالح المعرضة للخطر التي لا تكون ممثلة بالضرورة في الحالة أو المسألة المحددة المعروضة أمامهم. والمرونة متمدة للتصدي للعوامل الجديدة أو المختلفة التي تؤثر في المصلحة العامة وفقاً لظروف كل حالة.

المصلحة العامة على أساس جملة عوامل، منها ما إذا كان الإفشاء سيؤدي إلى تعزيز النزاهة والمساءلة في القطاع العام أو سيكون من شأنه الكشف عن إخفاق في معالجة مخالفات خطيرة في القطاع العام.

فعلى سبيل المثال، لا يستخدم القانون الماليزي لحماية المبلغين عن المخالفات لسنة ٢٠١٠^(٢٤) مصطلح المصلحة العامة أو المخالفات، بل يشير إلى طائفة واسعة من المعلومات التي يمكن اعتبارها إفشاءً مشمولاً بالحماية بموجب القانون. وهو يشير إلى السلوك غير اللائق بمعنى "أي سلوك يشكل، إذا ثبت صحة وقوعه، جريمة تأديبية أو جنائية"، وتُعرف الجريمة التأديبية باعتبارها "أي عمل أو إغفال يشكل خرقاً للأنضباط في هيئة عمومية أو خاصة وفقاً لما ينص عليه القانون أو مدونة لقواعد السلوك أو مدونة للأخلاقيات أو تعميمات أو عقد توظيف، حسبما يكون الحال". ويمكن أن يتحقق الإفشاء:

- (أ) على الرغم من أن الشخص الذي يقوم بالإفشاء غير قادر على تحديد شخص بعينه يرتبط الإفشاء به؛ أو
- (ب) على الرغم من أن السلوك غير اللائق قد حدث قبل بدء نفاذ هذا القانون؛ أو
- (ج) فيما يخص معلومات حصل عليها عندما كان موظفاً في هيئة عامة أو في جهة خاصة؛ أو
- (د) فيما يخص أي سلوك غير لائق لشخص بينما كان ذلك الشخص موظفاً في هيئة عمومية أو جهة خاصة.

وفي سياق الفساد، كثيراً ما تقتصر الأفعال الإجرامية بأنواع أخرى من الممارسات السيئة والمخالفات، ومن شأن توسيع النطاق أن يزيد احتمال اكتشافها والتصدي لها. وينص الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ما يلي:

وترمي المادة ٢٢ إلى تغطية الأفراد الذين قد يكون في حوزتهم معلومات ليست مفصلة بما فيه الكفاية لكي تشكل أدلة بالمعنى القانوني للكلمة. ويحتمل أن تكون هذه المعلومات متاحة في مرحلة مبكرة من القضية ويحتمل أيضاً أن تشكل دليلاً على وقوع المخالفة. وفي حالات الفساد، ثبت أن هذه المؤشرات، بسبب تعقيدها، مفيدة لتبني السلطات المختصة والسماح لها باتخاذ قرارات هامة بشأن ما إذا كان ينبغي بدء تحقيق أم لا.^(٢٥)

ومن ثم ينبغي النظر إلى المادة ٢٢، التي تتناول توفير الحماية لأيِّ مبلغ، باعتبارها مكتملة للمادة ٢٢ التي تشمل الشهود أو الضحايا أو الخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بجرائم فساد.

ويسلم الدليل التشريعي باحتمال التداخل بين المعلومات والأدلة من جهة وتطور القضية مع سير التحقيق من جهة أخرى (على سبيل المثال، قد لا يعود الشخص مطلوباً كشاهد في المحاكمة بسبب اكتشاف أدلة جديدة أو أكثر صلة بالموضوع أو العكس)، ويشير أيضاً إلى أن الدول الأطراف قد ترغب في تفسير المادة ٢٢ من منظور واسع بحيث ينبغي لها أن تسعى إلى جعل الحماية متاحة لأيِّ شخص، على النحو المناسب وفي حدود إمكانياتها. ولذا يمكن أن يشمل ذلك أيِّ مبلغ (للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن هذا الجانب، يرجى الاطلاع على الفصل الثاني، جيم-٨ و٩).

وتشير تجربة الدول التي توجد لديها مخططات لحماية الشهود إلى أنه سوف يلزم اتباع نهج أوسع نطاقاً إزاء تنفيذ هذا الاقتضاء من أجل كفالة القدر الكافي من الحماية الذي يضمن استعداد الشهود للتعاون في أثناء التحريات والملاحقات. وينبغي لمخططات الحماية أن تسعى عموماً إلى توسيع نطاق

^(٢٤) <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

^(٢٥) الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصفحة ٩٠.

الحماية ليشمل، في الحالات التالية، إضافة إلى الشهود الذين أدلوا بشهادة فعلاً: (أ) الأشخاص الذين يتعاونون في التحريات أو يقدمون فيها المساعدة، إلى أن يتضح أنه لن يُطلب منهم الإدلاء بشهادة؛ (ب) الأشخاص الذين يقدمون معلومات ذات صلة ولكن ليست مطلوبة كشهادة أو لا تُستخدم في المحكمة بسبب القلق على أمان المبلغ أو غيره من الأشخاص. ولذلك ربما يود المشرعون أن يجعلوا هذه الأحكام واجبة التطبيق على أي شخص لديه فعلاً أو قد تكون لديه معلومات ذات صلة أو قد تكون ذات صلة بالتحقيق أو الملاحقة في جريمة تتعلق بالفساد، سواء قدّمت أم لم تقدّم كدليل.^(٣٦)

وفي ضوء الطابع المعقد للتحقيق في حالات الفساد واحتمال احتواء القضايا على عناصر عابرة للحدود، ينبغي للدول الأطراف أن تنظر أيضاً في الكيفية التي يمكن بها للقانون أن يبسر الإبلاغ عن المعلومات الخاصة بالفساد دون التقييد غير المبرر لنطاقه من حيث الجغرافيا أو الوقت أو وضع حواجز غير ضرورية أو تعسفية أخرى أمام الإفشاء استناداً إلى السياق أو الشكليات.^(٣٧)

مثال: مجلس أوروبا، الإرشادات الدولية بشأن المصلحة العامة

تقر التوصية المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات (المعمدة في نيسان/أبريل ٢٠١٤) بأنه ستكون هناك أرضية مشتركة بين معظم الدول بشأن ما يُعتبر من المصلحة العامة في معظم المجالات، ولكن في مجالات أخرى ربما كان هناك اختلاف في التقدير. وينص المبدأ ٢ على ضرورة أن يشمل نطاق المعلومات المؤهلة للحماية انتهاكات القانون وحقوق الإنسان، وكذلك المخاطر على الصحة العامة والسلامة العامة والبيئة. وتقدم المذكرة الإيضاحية قائمة غير حصرية بالمسائل التي تعتبر عادة ضمن فئات المعلومات التي ينبغي حماية الأفراد بشأنها إذا قدموا بلاغاً أو أفشوا معلومات:

- الفساد والنشاط الإجرامي
- انتهاكات القانون واللوائح الإدارية
- إساءة استخدام السلطة/المنصب العمومي
- المخاطر على الصحة العامة ومعايير الأغذية والسلامة
- المخاطر على البيئة
- سوء الإدارة الجسيم للهيئات العامة (بما في ذلك المؤسسات الخيرية)
- الإهدار الجسيم للأموال العامة (بما في ذلك أموال المؤسسات الخيرية)
- التستر على أي من المذكور أعلاه

المصدر: Explanatory Memorandum to the Council of Europe Recommendation on the Protection of Whistleblowers (2014), paragraph 43. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>

١ - حسن النية والأسباب المعقولة للإبلاغ

تنص المادة ٢٢ من الاتفاقية على ضرورة أن تشمل الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها أي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة. ولذلك، إذا كان لدى شخص أسباب وجيهة للاعتقاد بأن المعلومات تتم عن مخالفات أو ممارسات سيئة وأن هذا الاعتقاد معقول بالنسبة إلى أي شخص يكون في مركزه استناداً إلى المعلومات المتاحة له، ينبغي حماية ذلك الشخص. وفي ظل هذه الظروف، حتى إن أخطأ

^(٣٦) الدليل التشريعي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الفقرتان ٤٤٢ و ٤٤٣.

^(٣٧) على سبيل المثال، صيغ قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة في المملكة المتحدة بطريقة تتيح ضمان الأتقيّد المعلومات التي تستحق الحماية بالوقت—بمعنى إمكانية ارتباطها بانتهاكات أو مخاطر ضرر سابقة أو حالية أو مقبلة—أو بالجغرافيا حيث ينص القانون على أنه "لا يُعدّ بما إذا كان التصدير المعني وقع أو يقع أو سيقع في المملكة المتحدة أو في أي مكان آخر... (المادة ٤٣ ب)."

أحدهم بشأن مضمون المعلومات التي قدمها ولم يتبين وقوع فساد أو سوء تصرف، فإنه يظل مشمولاً بالحماية بسبب تقديمه البلاغ. بيد أنه إذا أبلغ شخص عن معلومات يدري بكونها غير صحيحة، عندئذ من الواضح أنه يجب أن تكون هناك ضمانات بمعنى أن الشخص لن يكون قادراً على التماس الحماية بموجب القانون ويمكن أن يعاقب إذا تسبب في ضرر.

وهناك عدد من النهج المختلفة التي اعتمدت فيما يتعلق بجانب حسن النية وكيفية تفسيره. ففي عدد من الولايات القضائية، أثرت شواغل بشأن خطر الإفراط في التأكيد على عنصر حسن النية أو الخلط بينه وبين "الدافع". وفي الحالات التي يعتقد فيها أفراد بأن التركيز الرئيسي سيكون على دافعهم للإبلاغ وليس على إجراء تقييم سليم لمزايا المعلومات التي يمكنهم تقديمها بحسن نية، فإنهم قد لا يرفعون صوتهم على الإطلاق. وفي ضوء هذا الخطر، فإن مجلس أوروبا لم يدرج عنصر حسن النية في توصياته.^(٢٨)

وأوضحت بعض الدول الأطراف أيضاً هذه النقطة في القوانين الوطنية. فبموجب القانون النرويجي، على سبيل المثال، لا يُستبعد الإبلاغ القانوني بسبب سوء النية. ويقر ذلك بأن خدمة المصلحة العامة تكون قد قُدمت إذا أبلغ موظف عن شبهات معقولة، حتى وإن كانت دوافعه الشخصية كيدية. وبعبارة أخرى، فإن المعلومات يمكن أن تكون ضرورية ومفيدة للكشف عن الفساد، ولا يتأثر ذلك بدافع الشخص المبلغ (على سبيل المثال، إذا أبلغ الشخص ألف عن معلومات معقولة تخص الشخص باء، ينبغي ألا يُعتمد بما إذا كانت علاقة العمل القائمة بينهما جيدة أو سيئة). ويُبقى هذا النهج على اشتراط توافر الأسباب المعقولة بحيث يمكن بموجبه استبعاد الحماية عن المبلغ الذي يتعمد الإبلاغ عن معلومات خاطئة أو يفترض منطقياً أن يكون على علم بأن المعلومات خاطئة.

وفي عام ٢٠١٢، أزالت المملكة المتحدة "حسن النية" من قانونها فيما يتعلق بتحديد ما إذا كانت معلومات جرى الكشف عنها تستحق الحماية، ولكنها أبقى على المعايير المتعلقة بالبت في التعويض الانتصافي أو استرداد الخسائر. وحيثما توجد سوء النية، يمكن تخفيض التعويض للشخص المتأذي من الإبلاغ بنسبة تصل إلى ٢٥ في المائة كحد أقصى إذا أُعتبر ذلك عادلاً ومنصفاً بالنظر إلى جميع الظروف الأخرى.^(٢٩)

وقد يساعد عدم الخلط بين حسن النية والدافع أيضاً على منع الحالة التي يأخذ فيها الأفراد على عاتقهم أن يصبحوا مخبرين هواة بدلاً من الإبلاغ عن الوقائع كما يفهمونها. وخلافاً لذلك، قد يخشى المبلغ أن يُعدّ الإبلاغ "المبتسر" من باب سوء النية.

كما يمكن تقليل المخاطر إلى الحد الأدنى بالنص على أن حسن النية يعني "بإخلاص" أو "بنية سليمة" فيما يتعلق بالمعلومات بحيث تُربط بالمعلومات وليس بالدافع الشخصي للمبلغ. وبينما يُبقي عدد من القوانين الوطنية التي أُقرت في السنوات الأخيرة على مفهوم حسن النية، فهي تشدد على نوعية المعلومات التي يقدمها المبلغون ولا تشير إلى الدافع أو توضح مسألة الدافع أو تضع حدوداً لها:

- في البوسنة والهرسك، يعرف القانون المتعلق بحماية المبلغين عن المخالفات في مؤسسات البوسنة والهرسك لسنة ٢٠١٢ حسن النية باعتبارها "موقف المبلغين عن المخالفات المستند إلى الوقائع والظروف التي يطلع عليها المبلغ عن المخالفات والتي يرى أنها صحيحة".

^(٢٨) يذكر مجلس أوروبا أن حسن النية لم يُدرج في التوصية المتعلقة بحماية المبلغين "من أجل منع أن يكون دافع المبلغ عن المخالفات في تقديم البلاغ أو الإفشاء أو أن تكون حسن نيته لهما أهمية بشأن مسألة ما إذا كان ينبغي أن يحظى المبلغون عن المخالفات بالحماية" (المذكورة الإيضاحية، الفقرة ٨٥). انظر التوصية، المبدأ ٢٢: ينبغي ألا تُفقد الحماية لمجرد أن مقدم البلاغ أو الإفشاء أخطأ فيما يخص أهميته أو أن التهديد المتصور للمصلحة العامة لم يتحقق، شريطة أن تكون لديه أسباب معقولة للاعتقاد بدقته.

^(٢٩) قانون إصلاح المنشآت والإصلاح التنظيمي لسنة ٢٠١٢ في المملكة المتحدة الذي يغير أحكام قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ١٩٩٨ وقانون حقوق العمل لسنة ١٩٩٦.

- ينص قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٠ في زامبيا في المادة ٢٢ منه على أن الإفشاء الذي يحظى بالحماية يقوم به بحسن نية الموظف "الذي يعتقد بصورة معقولة أن المعلومات المفصح عنها وأي ادعاءات تتضمنها صحيحة في جوهرها؛ والذي لا يقوم بالإفشاء لأغراض الكسب الشخصي، باستثناء أي مكافأة مستحقة الدفع بموجب أي قانون".

ويُعمد نهج آخر فيما يتعلق بعنصر حسن النية في القانون النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية بشأن حماية المبلغين والشهود الذين يبلغون عن الفساد. ذلك أن القانون يتضمن افتراضاً بتوافر حسن النية حتى أو ما لم يثبت عكس ذلك.^(٤٠) ويعمل القانون الروماني المتعلق بحماية الموظفين العموميين الذين يشتكون من انتهاكات للقانون أيضاً استناداً إلى هذا الافتراض. وينبغي للدول الأطراف، لدى صياغة القوانين لحماية المبلغين، أن تُبقي على هذه النهج والآراء المختلفة بشأن مفهوم "حسن النية" في الحساب.

٢- حقوق الآخرين والواجبات تجاه الأطراف الثالثة

إن الكشف عن الفساد المشتبه فيه أو غيره من الممارسات السيئة يحمي مصالح المجتمع عن طريق المساعدة على ضمان وصول المعلومات إلى الأشخاص المناسبين في الوقت المناسب وكذلك، حيثما أمكن، في وقت مبكر بما فيه الكفاية بما يتيح القيام بشيء قبل وقوع الضرر. ومن هذا المنطلق، ينبغي أن تكون القيود قليلة على ماهية الوقائع التي يمكن إفشاؤها وعلى توقيت ذلك. ولا بد من تحديد هذه القيود بوضوح واستنادها إلى هدف مشروع يكون ضرورياً ومتناسباً في ظل الظروف المعنية. وهذا مبدأ عام تؤكّد عليه أيضاً المادة ١٣ من الاتفاقية.^(٤١)

وعندما تُبلّغ المعلومات إلى السلطات المختصة، فإن واجب حماية الآخرين الذين قد يتأثرون بالكشف عن المعلومات (على سبيل المثال فيما يتعلق ببياناتهم الشخصية) عادة ما ينتقل تلقائياً إلى تلك السلطات. ومع ذلك، ففي الظروف النادرة التي تكون فيها القنوات المناسبة قد جُربت أو سُدت، أو تكون هي نفسها فاسدة على نحو ما ويكشف عن المعلومات على نطاق أوسع (عن طريق وسائل الإعلام مثلاً)، عندئذ يجب على المبلّغ أن يتوخي الحذر لضمان حماية مصالح الأطراف الثالثة. وينطبق ذلك، على سبيل المثال، على المعلومات الطبية الخاصة بفرادى المرضى وبالعملاء القانونيين، بل وبالبيانات الشخصية للزبائن.

ويُحتمل أن تكون خطورة أي انتهاك لحقوق الأطراف الثالثة أحد العوامل التي ستأخذها أي محكمة في الاعتبار عند تحديد ما إذا كان الكشف العلني عن معلومات من جانب موظف عمومي أو موظف في القطاع الخاص مبرراً ومعقولاً (انظر الفصل الثاني، باء-٣، بشأن عمليات الكشف الأوسع نطاقاً والمساءلة العامة).

وهذا أحد الأسباب التي تجعل من المهم أن تتاح للناس سبل الحصول على المعلومات والمشورة المحايدة. ذلك أن المشورة في مرحلة مبكرة يمكن أن تساعد على ضمان أن يبلغ الأفراد بالطريقة الأنسب لمعالجة المسألة مع تقليل المخاطر على أنفسهم أو أي طرف ثالث بريء إلى الحد الأدنى.

ومن المهم أيضاً أن يكون الأفراد قادرين على الدفاع عن أنفسهم إزاء الادعاءات الكاذبة التي تحصل في المجال العام. ففي اليابان، على سبيل المثال، يتضمن قانون حماية المبلغين عن المخالفات حكماً يتطلب من المبلغين عن المخالفات بذل الجهود لعدم الإضرار بالمصالح المبررة للآخرين.^(٤٢) وقد تكون هذه طريقة لضمان عدم الإفشاء غير المسؤول - على سبيل المثال نشر التفاصيل الشخصية التي من شأنها أن تضر بسمعة الآخرين وأولئك الذين لهم الحق في افتراض البراءة. كما أن نشر التفاصيل الشخصية لا ينبغي عادة أن يكون ضرورياً من أجل النظر في قضية.

^(٤٠) منظمة الدول الأمريكية، القانون النموذجي لتيسير وتشجيع الإبلاغ عن أفعال الفساد وحماية المبلغين والشهود لسنة ٢٠١٣، المادة ٢ (ج).

^(٤١) انظر "Reporting on Corruption – A Resource Tool for Governments and Journalists"، page 33 et seq.

^(٤٢) المادة ٨ من قانون حماية المبلغين عن المخالفات لسنة ٢٠٠٤ في اليابان.

الولاء لرب العمل

في العديد من الولايات القضائية، وخاصة فيما يتعلق بالقطاع الخاص، يخضع الموظفون لواجب الولاء أو السرية فيما يتعلق بالمعلومات التقنية أو التشغيلية مما يعني أن الإبلاغ خارج المؤسسة نفسها غالباً ما يشكل مخالفة تأديبية. وللمسمة التجارية أيضاً قيمتها العالية حيث إن الكثير من العاملين يخضعون لالتزامات تعاقدية صارمة في هذا الصدد.

ولذا من المهم قبل كل شيء فيما يتعلق بالإبلاغ إلى السلطات المختصة أو المناسبة، أو على نطاق أوسع عند الاقتضاء، أن يزيل القانون أو يبدد أي شك في أن الإبلاغ عن المخالفات أو عن الإضرار بالمصلحة العامة سوف يطغى على أي واجبات من ذلك النوع تجاه رب العمل.

٣- الأمن القومي

ينبغي، من حيث المبدأ، أن تكون جميع المعلومات الحكومية ميسورة الوصول إليها ومفتوحة أمام الجمهور لتدقيقها حيث إن ذلك يتيح المشاركة الديمقراطية ووضع سياسات عامة سليمة، حتى في المجالات الحساسة مثل الأمن القومي. وعلى الرغم من وجود أسباب وجيهة لحماية بعض المعلومات المتعلقة بالنظام العام أو الأمن القومي كما هو منصوص عليه أيضاً في المعايير الدولية، بما في ذلك المادة ١٣ (١) (د) من الاتفاقية، يجب الحرص على ضمان ألا يكون هذا الاستثناء من الوصول إلى المعلومات فضفاضاً على نحو مفرط بحيث يمنع الرقابة والنقاش على المستوى العام بشكل فعال بشأن أنشطة الحكومة وما تتخذه من قرارات، والأهم من ذلك، في هذا السياق، بحيث يجعل الكشف عن الأنشطة الفاسدة في الخدمات العامة أمراً أصعب بكثير.^(٤٣)

أفاد مفوض مكافحة الفساد الكيني السابق جون غيتونغو بما يلي: "إن أخطر أشكال الفساد الحاصل في العديد من البلدان الأفريقية يجري في إطار ما يُسمى الأمن القومي. [...] فمع الإزالة البطيئة للفساد من عمليات الاشتراء العمومي - مثل الطرق ومشاريع البنى التحتية الكبيرة - فإن الثغرة الصغيرة الأخيرة التي يختبئ فيها الفساد هي مجال ما يسمى 'الأمن القومي' حيث إن أي مبلغ يتصرف بشكل مخالف للقانون في هذا المجال يمكن بسهولة اتهامه بالخيانة."

المصدر: Interview of the Month - Kenya's anti-corruption tsar, Transparency Watch, April 2006 as quoted in: Banisar, D. (2011) *Whistleblowing: International Standards And Developments* in Irma E. Sandoval (ed) "Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society", World Bank-Institute For Social Research, UNAM: Washington, D.C. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.

وتقر المذكرة الإيضاحية لتوصية مجلس أوروبا لعام ٢٠١٤ بأنه قد تكون هناك أسباب مشروعة لاحتمال أن ترغب الدول الأطراف في تطبيق مجموعة من القيود فيما يتعلق بالمعلومات المتصلة بالأمن القومي، ولكنها توضح أن هذه القيود يجب أن تستند إلى المعلومات ذاتها وليس إلى فئات الأشخاص المعنيين (مثل ضباط الشرطة أو العسكريين مثلاً).^(٤٤)

وتشهد الممارسات الدولية تطوراً فيما يتعلق بتحديد نطاق سلطة الدولة والقيود المفروضة عليها بشأن حجب المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي وكذلك عندما يكون من المناسب معاقبة من يقومون بإفشاء معلومات سرية على نحو غير مصرح به. وتشمل بعض المبادئ الرئيسية ما يلي: ضمان تطبيق أسس السرية بشكل واضح وتقييدي (بحيث تشمل، على سبيل المثال، معلومات محدّدة تحمي أحد المصالح المشروعة للأمن

^(٤٣) انظر: *Reporting on Corruption – Resource Tool for Governments and Journalists*, page 21. http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf.
^(٤٤) Explanatory Memorandum to the Council of Europe Recommendation on the Protection of Whistleblowers (2014), paragraphs 46-47. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>

القومي وليس، على سبيل المثال، جميع المعلومات المتعلقة بإدارة أو وكالة)، وعدم حجب المعلومات لهذه الأسباب سوى من جانب السلطات التي تشمل مسؤولياتها المحددة حماية الأمن القومي.^(٤٥) وعلاوة على ذلك، فإن أيّ قوانين تنظم عملية الإفشاء فيما يتعلق بمعلومات تُعتبر حيوية للأمن القومي ينبغي أن تكون متاحة للجمهور.^(٤٦) ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، لا يمكن للمعلومات غير المصنّفة على أنها سرية أن تتقيّد الإفصاح العلني.^(٤٧)

وأخيراً، فإنّ قيام الموظفين العموميين بكشف المعلومات—بصرف النظر عما إذا كانت المعلومات سرية أم لا—التي تبين المخالفات أو تكون مسألة تتعلق بمصلحة عامة مهمة، ينبغي اعتباره "محمياً"، وينبغي أن تتاح قنوات فعالة للأشخاص الذين لديهم مثل تلك المعلومات للإبلاغ داخلياً وإلى هيئات مستقلة عن قطاع الأمن القومي ونزيهة ولديها ما يكفي من الصلاحيات والولاية للتحقيق في الادعاءات وحماية الشهود.^(٤٨) كما ينبغي للأفراد أن يحتفظوا بالحق في الدفاع عن أنفسهم على أساس المصلحة العامة لقيامهم بعملية كشف غير مأذون بها.

مثال: المبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في المعلومات (مبادئ تشواني)

وُضعت المبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في المعلومات لتوفير الإرشادات للقائمين على صياغة أو تنفيذ القوانين أو الأحكام المتعلقة بسلطة الدولة في حجب المعلومات لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو معاقبة الإفصاح عن تلك المعلومات. وقد صاغتها ٢٢ منظمة ومركزاً أكاديمياً بالتشاور مع أكثر من ٥٠٠ خبير من أكثر من ٧٠ بلداً في ١٤ اجتماعاً في جميع أنحاء العالم، وهي تستند إلى القوانين والمعايير والممارسات الجيدة الدولية والوطنية.

وهي تحدد نهجاً متناسباً تجاه تيسير الإبلاغ الداخلي عن المخالفات فيما يخص من يتعاملون مع معلومات حساسة، والحماية التي ينبغي أن تكون متاحة لأولئك الذين يكشفون علناً عن مخالفات أو معلومات أخرى خدمة للمصلحة العامة (المبادئ ٢٩-٤٦). ومما له أهميته أنّ مبادئ تشواني تتضمن دفاعاً يتعلق بالمصلحة العامة للموظفين العموميين، بصرف النظر عما إذا كانوا يستوفون الشروط المتعلقة بحماية المبلغين على النحو المنصوص عليه في المبادئ، إذا كانت المصلحة العامة في الإفشاء تطفئ على المصلحة العامة في المحافظة على سرية المعلومات.

وقد أقر البرلمان الأوروبي مبادئ تشواني كإرشادات بشأن الشفافية بوصفها عنصراً من عناصر الرقابة الديمقراطية في مجال الاستخبارات وبشأن حماية عمليات الإفشاء غير المأذون بها للمعلومات المتعلقة بالأمن القومي.^(١) وتدعو الفقرة ٨٩ من النتائج الرئيسية الدول الأعضاء إلى "ضمان أن توفر تشريعاتها، خاصة في مجال الأمن القومي، بديلاً آمناً عن السكوت من أجل الكشف عن الانحرافات أو الإبلاغ عنها، بما في ذلك الفساد والأفعال الإجرامية وانتهاكات الالتزام القانوني والأخطاء القضائية وإساءة استعمال السلطة، وهو ما يتماشى أيضاً مع أحكام الصكوك الدولية المختلفة (الصادرة عن الأمم المتحدة ومجلس أوروبا) بشأن مكافحة الفساد، والمبادئ المنصوص عليها في قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا ١٧٢٩ لسنة ٢٠١٠ ومبادئ تشواني، إلخ."

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0230&language=EN&ring=A7-2014-0139>^(١)

المصدر: تُرجمت مبادئ تشواني إلى عدد من اللغات المختلفة. ويمكن تنزيلها باللغة العربية (pdf) والألمانية والفرنسية واليابانية (pdf) والصينية (pdf) والبرتغالية والصربية والإسبانية. انظر: <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>

^(٤٥) المبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في المعلومات (مبادئ تشواني)، انظر المبدأ ٣، <http://www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>

^(٤٦) قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا ١٥٥١ لسنة ٢٠٠٧.

^(٤٧) بموجب قانون حماية المبلغين عن المخالفات في الولايات المتحدة، لا يمكن للمعلومات غير المصنّفة بوصفها سرية أن تتقيّد الإفصاح العلني (5 USC 2302(b)(13)). ويطبق هذا الحكم التعريف الوارد في قانون الأمن القومي بأن المعلومات السرية تعني "المعلومات أو المواد المصنّفة أو المؤشّر عليها بوضوح... باعتبارها تتطلب درجة محددة من الحماية من الإفصاح غير المأذون به لأسباب تتعلق بالأمن القومي" (50 USC 426).

^(٤٨) مبادئ تشواني، انظر المبدأ ٣٩.

وينص القانون الجنائي الدانمركي على دفاع يتعلق بالمصلحة العامة فيما يخص نشر أسرار الدولة في الحالات التي يتصرف فيها الشخص في إطار "الممارسة المشروعة لمصلحة عامة واضحة"،^(٤٩) وهو ما فُسِّرَ باعتباره يتطلب أن تتجاوز هذه المصلحة تلك المتحققة من الاحتفاظ بسرية المعلومات.^(٥٠) وبموجب قانون أمن المعلومات الكندي، يُجرّم قيام الموظف الحكومي بالإبلاغ على نحو غير سليم بمعلومات عملياتية خاصة، ولكن يتاح دفاع عن المصلحة العامة في الحالات التي يكشف فيها الموظف العمومي عن معلومات خدمة للمصلحة العامة.^(٥١)

باء- قنوات الإبلاغ

تقر الاتفاقية بالاختلافات بين النظم الوطنية حيث تستخدم مصطلحات السلطات "المعنية" أو "المختصة" أو "ذات الصلة" (انظر المواد ٨ و٢٣ و١٢ من الاتفاقية) بما يتيح قدرًا كافيًا من المرونة للدول الأطراف لتحديد تفاصيل إنشاء قنوات الإبلاغ وتعيينها.

وحيثما تتخذ الدول الأطراف هذا القرار، فإن الكثير من الأمور ستوقف على مجموعة السلطات المختصة القائمة بالفعل وعلى مدى فعاليتها، إلى جانب مسائل محددة تتعلق بحقوق العمل والاستخدام مثلاً، أو الضمانات الدستورية مثل حماية حرية التعبير والإعلام.

وينبغي للدول الأطراف أيضاً أن تضع في اعتبارها مجموعة متنوعة من سيناريوهات الحالات الممكنة التي يمكن أن تنشأ عند تصميم أو إصلاح تشريعاتها لحماية المبلغين. فإذا قام شخص بالإبلاغ داخلياً إلى رب عمله وأصبح لاحقاً ضحية للانتقام، هل يحظى بالحماية؟ وكيف تختلف هذه الحالة عندما يتقدم الشخص ببلاغه إلى سلطة مختصة من قبيل هيئة رقابية أو وكالة لمكافحة الفساد أو هيئة لإنفاذ القانون؟ وفي ظل أي ظروف استثنائية يمكن مواصلة النظر في منح الحماية إذا كان بلاغ الشخص مقدماً إلى جهة خارجية، إلى وسائل الإعلام أو عبر الإنترنت مثلاً؟ وتتطلب هذه الأسئلة إجابات فيما يخص العاملين في القطاعين العام والخاص على السواء وكذلك، جزئياً، فيما يتعلق بالأشخاص الآخرين. ومن المسائل الناشئة الأخرى القضايا الدولية، عندما يتقدم موظف في مؤسسة متعددة الجنسيات، على سبيل المثال، ببلاغه إلى سلطات دولة أخرى تكون الشركة مسجلة فيها أو تمارس فيها أنشطة تجارية.

ويعدُّ المرور خطوة بخطوة على السيناريوهات المختلفة أفضل طريقة لتحديد الثغرات المحتملة والنظر في التدابير الرامية إلى تعزيز النظام. فهناك بعض الدول الأطراف التي توفر الحماية لعمليات الإفشاء للسلطات المختصة ولكنها تفعل أن الموظفين قد يحتاجون أيضاً إلى الحماية عندما يتقدمون ببلاغاتهم داخلياً ويواجهون خطر الانتقام. وهناك دول أطراف أخرى قد تكون لديها قوانين تسري على القطاع العام ولكنها تترك الوضع غامضاً فيما يخص القطاع الخاص.

وفي معظم البلدان، توجد طائفة من أصحاب المناصب والسلطات الذين يسمح لهم وضعهم بتلقي البلاغات عن الفساد أو غيره من أنواع المخالفات. ومن الأهمية بمكان ألا يكون لدى تلك الجهات "الاختصاص" لتلقي هذه البلاغات فحسب، وإنما أن تملك أيضاً صلاحية التصرف استجابةً لذلك وأن تخضع للمساءلة عن تصرفاتها. ويُفترض أن يحدد التقييم الوطني الجهات الفاعلة المعنية والجهات التي تتلقى معظم البلاغات

^(٤٩) القانون الجنائي (الدانمرك)، المادة ١٥٢ (هـ) (٢٠١٠).

^(٥٠) Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013 (survey of the University of Copenhagen, in collaboration with the Open Society Justice Initiative) pp. 48-49. http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

^(٥١) ينص قانون أمن المعلومات في كندا على دفاع يتعلق بالمصلحة العامة لأولئك الذين يلتزمون لولا ذلك بقوانين السرية. وهو ينص على عدم اعتبار أي شخص مذنباً بارتكاب جريمة بموجب المادتين ١٢ أو ١٤ — اللتين يُعدُّ بموجبهما مذنباً أي شخص "ملزم بالسرية على نحو دائم" يعتمد وبدون إذن إبلاغ أو تأكيد "معلومات عملياتية خاصة" — إذا استلغ أن يثبت أنه "تصرّف خدمة للمصلحة العامة". ويعني ذلك أن عليه أن يثبت أنه تصرف بغية الكشف عن جرم وأن المصلحة العامة في الإفشاء تطفى على المصلحة العامة في عدم الإفشاء.

ومدى فعالية استجابتها لتلك البلاغات. وهذه الممارسة مهمة لضمان ألا تقوض أي إصلاحات جديدة الممارسات الجيدة الموجودة بالفعل.

الأساس المنطقي لنظام الإفشاء التدريجي

في آيرلندا والمملكة المتحدة، على سبيل المثال، أُتخذ قرار باعتماد نهج ثلاثي المستويات لحماية المبلغين عن المخالفات في أماكن العمل في القطاعين العام والخاص: المستوى الأول هو الإبلاغ الداخلي إلى رب العمل أو أي شخص آخر مآذون له وفقاً للإجراءات المرخص بها من جانب رب العمل؛ والمستوى الثاني هو إبلاغ شخص مرخص له أو الوزير؛ والمستوى الثالث هو عمليات الإفشاء على نطاق أوسع. وتجسيدا للنظم القانونية والرقابية في البلدين، تُمنح الحماية الأقوى للإبلاغ الداخلي، مما يعني جوهرياً أن أساس الحماية سيكون أسهل إثباتاً في أي دعوى ظاهرة الواجهة. ولذلك، بينما لا يشترط تصميم القانون أن يكون الإفشاء داخلياً أولاً، فهو يظل يجسد تفضيلاً للإبلاغ الداخلي على اعتبار أن الحماية في إطاره يمكن أن تكون أسهل تحقيقاً. وفي كلا البلدين، يمكن للمبلغين عن المخالفات في أماكن العمل أن يفشوا المعلومات إلى وسائط الإعلام في الظروف الاستثنائية لكن شريطة استيفاء شروط محددة، بما في ذلك وجود اعتقاد معقول لدى الشخص بأن صاحب العمل سينتقم منه إذا أثرت القضية داخلياً أو أمام سلطة مختصة.

وفي عام ١٩٩٦، وفي سياق الحوكمة الرشيدة، لاحظت اللجنة المعنية بالمعايير في الحياة العامة في المملكة المتحدة،^(٥٢) التي ساعد عملها على توجيه الممارسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات والتأثير عليها على نطاق القطاع العام وخارجه في المملكة المتحدة، ما يلي:

ويمكن جوهر نظام الإبلاغ عن المخالفات في تمكين الموظفين من تجاوز خط الإدارة المباشر لأن ذلك قد يكون المجال الذي تنشأ شواغلهم بشأنه، وفي تمكينهم من التوجه إلى خارج المؤسسة إذا شعروا بأن الإدارة الشاملة منخرطة في مسار غير لائق.^(٥٣)

وقد أكدت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا على ضرورة أن تكون هناك حماية من العقوبة بسبب عمليات الكشف العلني "في حالة غياب القنوات الداخلية أو عدم أدائها لعملها على الوجه السليم أو وجود أسباب معقولة لتوقع عدم عملها على الوجه السليم بالنظر إلى طبيعة المشكلة التي يثيرها المبلغون".^(٥٤) ويعني ذلك أن على مؤسسات القطاعين العام والخاص أن تنظر في إنشاء نظام للإبلاغ وكفالة عمله بشكل جيد وكذلك في كيفية توفير البدائل للأفراد، بما في ذلك الحماية إذا لم تكن تلك الآليات موجودة أو لم تكن تؤدي وظائفها أو كانت هناك أسباب معقولة للاعتقاد بأنها لا يمكن أن تؤدي وظائفها.

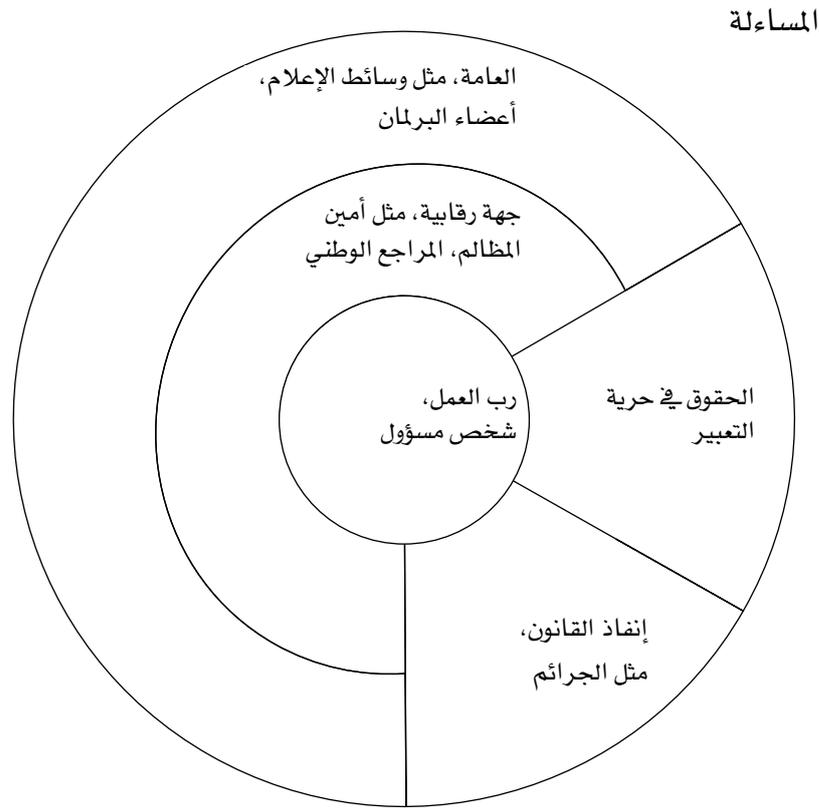
^(٥٢) أنشئت اللجنة المعنية بالمعايير في الحياة العامة في المملكة المتحدة في عام ١٩٩٤. وهي ليست لجنة برلمانية ولكنها ترفع تقاريرها إلى رئيس الوزراء. وتتمثل اختصاصاتها في "دراسة الشواغل بشأن معايير سلوك جميع شاغلي المناصب العامة، بما في ذلك الترتيبات المتعلقة بالأنشطة المالية والتجارية، وتقديم التوصيات لإدخال تغييرات على الترتيبات الحالية التي قد تكون مطلوبة لضمان تحقيق أعلى معايير الاحترام في الحياة العامة".

^(٥٣) اللجنة المعنية بالمعايير في الحياة العامة، التقرير الثالث (١٩٩٦)، الصفحة ٤٨.

^(٥٤) الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، القرار ١٧٢٩ المعتمد في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠، المادتان ٦-١ و ٦-٢ و ٦-٣. وهناك ما لا يقل عن سبعة بلدان أوروبية (ألمانيا وألمانيا ورومانيا وفرنسا وصربيا والمملكة المتحدة وهولندا) توفر، كدفاع أو ظرف مخفف للمفصولين من العمل أو من يتعرضون لمعاملة ضارة في العمل على نحو آخر، الاستخدام المعتزم أو الفعلي للقنوات الداخلية قبل الإفشاء العام. Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013. متاحة على العنوان التالي: http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

ويكتسي نظام الإفشاء التدريجي المنطبق على حماية المبلغ أهمية خاصة بالنسبة إلى المبلغين في سياق العمل والذين قد يخضعون لواجبات محددة ترتبط بالسرية أو الولاء لأرباب عملهم. ومن حيث تيسير البلاغات الواردة من أفراد الجمهور، فإنَّ النظر في المستويات المختلفة يتعلق بالسؤال بشأن الجهة المسؤولة عن ارتكاب الانحراف والجهة التي ينبغي أن تتلقى تلك البلاغات. وقد تتغير سبل الحصول على الحماية إذا كان البلاغ موجهاً إلى الجمهور مباشرة وليس إلى سلطة مختصة.

الشكل ٣- المساءلة وقنوات الإبلاغ الممكنة



المصدر: مستنسخ من توصية مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات، المذكرة الإيضاحية، الفقرة ٦١.

وينبغي للإطار التشريعي والمؤسسي من أجل تيسير الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية، أن ينظر في توفير طائفة معقولة من القنوات الفعالة، وكذلك ربما البديلة، للإبلاغ. وسيساعد ذلك على ضمان أن يستطيع الأفراد في العمل تجاوز مديريهم والتوجه إلى خارج المؤسسة، وخصوصاً إذا كان ذلك محل المشكلة، وتجنب نشوء مأزق أو نقطة انهيار محتملة في النظام الرقابي أو القضائي. وفي بعض الولايات القضائية، اقترحت ضرورة أن يُمكن الأفراد من الطعن في أي قرار صادر عن سلطة مختصة بعدم التحقيق أو عندما يكون هناك سبب للاعتقاد بأنَّ التحقيق لا يرتقي إلى المعايير المقبولة. ومن بعض الجوانب، يمكن اعتبار ذلك بديلاً عن قنوات الإبلاغ الموازية، لا سيما في الولايات القضائية الصغيرة التي لديها عدد أقل من السلطات المختصة.

ويكمن التحدي الذي تواجهه الدول الأطراف في مراعاة جميع الجوانب المختلفة، ووضع قواعد وإجراءات واضحة ومنسقة من أجل توفير البدائل للمبلغين، وجعل عملية الإبلاغ أكثر أماناً. (ترد في الفصل الثالث، هاء، معلومات إضافية بشأن موضوع التنسيق فيما بين الوكالات ومعالجة البلاغات).

مثال: غانا، قائمة بالأشخاص المختصين بتلقي البلاغات

يشمل قانون حماية المبلغين عن المخالفات لسنة ٢٠٠٦ (القانون ٧٢٠) جميع المبلغين الطوعيين في مكان العمل أو خارجه. ويوضح دليل القانون الذي وضعته وكالة مكافحة الفساد (غانا، ٢٠١٠) أن بإمكان أي شخص أن يقدم بلاغا بشأن مخالفة إلى أي من الأشخاص أو المؤسسات التالية وأن يحظى بالحماية عن ذلك. وهو يجسد نظام المساءلة والمسؤولية في غانا:

- رب العمل
- ضابط شرطة
- المدعي العام
- مراجع الحسابات العام
- موظف في إحدى وكالات الاستخبارات
- عضو في البرلمان
- مكتب مكافحة جرائم الاحتيال الخطيرة
- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والعدالة الإدارية
- اللجنة الوطنية لوسائل الإعلام
- هيئة مراقبة المخدرات
- رئيس
- كبير أسرة المبلغ عن المخالفات أو شيخها
- رئيس هيئة دينية معترف بها
- عضو في جمعية إدارة محلية
- وزير دولة
- مكتب الرئيس
- لجنة الإيرادات في غانا
- كبير الموظفين التنفيذيين في إدارة محلية

المصدر: Ghana Anti-Corruption Coalition (2010.) *A Guide to Whistleblowing in Ghana* <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf>
<http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/pages/LegalResources.aspx?country=Ghana>

١ - ترتيبات الإبلاغ الداخلي

حتى في الولايات القضائية التي يحمي فيها القانون تحديداً المبلغين عن المخالفات إلى سلطة مختصة خارج نطاق رب عملهم، فإن معظم الناس يختارون إبلاغ المعلومات عن المخالفات أو الممارسات السيئة ضمن أماكن عملهم أولاً - إلى مشرف أو رئيس إدارة أو شخص مسؤول عن التحقيق في تلك المسائل.^(٥٥)

^(٥٥) وفقاً لبحوث أجرتها مؤسسة الشأن العام في العمل وجامعة غرينيتش في عام ٢٠١٢ على ١٠٠٠ من حالات الإبلاغ عن المخالفات البريطانية، في ٨٢ في المائة من الحالات، أبلغ الأفراد أرباب عملهم أولاً عن شواغلهم. انظر: Public Concern at Work & University (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>. ووجد تقرير أصدره مركز موارد الأخلاقيات في عام ٢٠١٠ أن ٤ في المائة فقط من المبلغين عن المخالفات في الولايات المتحدة أفشوا بمعلوماتهم خارج النظام المؤسسي، و٣ في المائة فقط حتى عبر الخطوط الهاتمية المباشرة؛ وتوجه ٤٦ في المائة إلى المشرفين عليهم. انظر: Ethics Resource Center (2010) *Reporting: Who's Telling You What You Need to Know, Who Isn't, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>

القطاع العام

يُعتبر من الممارسات الجيدة على نحو متزايد أن يشجع أرباب العمل في جميع القطاعات من يعملون لديهم على الإبلاغ بأي معلومات أو شواغل لديهم يمكن أن تؤثر سلباً على الخدمة التي يُفترض منهم تأديتها، بما في ذلك المعلومات عن الفساد أو غيره من المخالفات أو الممارسات السيئة. وتتص مذكرة مجلس أوروبا الإيضاحية للتوصية المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات، والتي تنطبق على العاملين في القطاعين العام والخاص، على ما يلي:

يُردُّ التشجيع على الإبلاغ الداخلي في التوصية لأنَّ إنشاء نظم فعالة للإبلاغ الداخلي جزء من ممارسة الإدارة الجيدة والشفافة والحوكمة ويمكنه، بجانب البلاغات الموجهة إلى السلطات الرقابية وأجهزة إنفاذ القوانين والهيئات الإشرافية، أن يسهم في التبييد المبكر والفعال للمخاطر على المصلحة العامة في كثير من الحالات.^(٥٦)

ومن المثير للاهتمام أنَّ البحوث تشير إلى أنه في الحالات التي تبذل فيها شركة أو خدمة عامة جهوداً لضمان أن يتمكن من يعملون لديها من إثارة المسائل المثيرة للقلق، بما في ذلك تدني معايير الخدمة والمخاطر المتعلقة بالنظام وكذلك المسائل المتعلقة بسوء السلوك، فإنها لا تزيد من الثقة التي تحظى بها لدى موظفيها والجمهور فحسب، إذ يُنظر إليها أيضاً باعتبارها تقدم خدمات أفضل جودة.^(٥٧)

وفي أستراليا، يضم القانون الاتحادي لإفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٣، ومعظم تشريعات الولايات الأسترالية منذ التسعينات من القرن العشرين، إطاراً قوياً يتعين بموجبه على جميع الهيئات العامة اتخاذ وتنفيذ إجراءات للإبلاغ الداخلي والحماية. ويتعين أن تكون تلك الإجراءات متسقة مع معايير الممارسات الفضلى التي أصدرتها وكالات الرقابة المركزية، وعادة ما تُراجع وتُصد بصورة مركزية.^(٥٨) وتشمل الممارسات الجيدة الدولية ضمان إمكانية تقديم البلاغات بصورة سرية وإلى الإدارة العليا في الوقت المناسب بحيث يقع تجاوز التسلسل الهرمي العادي كلما كان ذلك ضرورياً.^(٥٩) ولهذا الأمر أهميته حيث إنَّ هناك أيضاً بلداناً تقتضي أن يقدم الموظفون العموميون بلاغاتهم خطياً إلى المشرف عليهم. وفي حين أنَّ الهدف من كلا الشرطين (الشكل الكتابي والإبلاغ عن طريق قناة وحيدة) قد يكون إيجابياً، فإنه يمكن أن يأتي بتأثير عكسي في الواقع. ومن الممكن أن تؤدي القيود المفروضة على قنوات الإبلاغ إلى خطر تقليص الإبلاغ الداخلي.

^(٥٦) Council of Europe Recommendation CM/Rec (2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Whistleblowers, page 13. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

^(٥٧) خلص استقصاء مصغّر أُجري على المرضين العاملين في الخدمة الصحية الوطنية في المملكة المتحدة في عام ٢٠٠٨ إلى أن ٨٠ في المائة من المرضين الذين قالوا إن مؤسساتهم تشجع على الإبلاغ عن المخالفات بصورة جيدة وصفوا أيضاً مؤسساتهم باعتبارها تقيم علاقة منفتحة أو منفتحة جداً على الجمهور. أما في المؤسسات التي لا تشجع على الإبلاغ عن المخالفات، فإن ٢٤ في المائة فقط من المرضين قدموا ردوداً مماثلة. انظر: <http://www.pcaw.org.uk/nhs-care-papers>. وفي عام ٢٠١٠، نشرت شركة Corporate Executive Board تفاصيل الاستقصاء الذي أجرته على ٥٠٠ ٠٠٠ موظف في أكثر من ٨٥ بلداً وخلص إلى وجود علاقة مباشرة بين ثقافة النزاهة في مكان العمل وانخفاض حوادث سوء السلوك. واستُخدم ١٢ مؤشراً، وكان المؤشر الأوثق ارتباطاً بارتفاع مستوى عائد المساهمين في الأجل الطويل (أكثر من ١٠ سنوات) هو مدى اطمئنان الموظف لدى الجهر بمراده. وحُدّد غياب الخوف من الانتقام بوصفه عنصراً رئيسياً في كفاءة الاطمئنان. <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>

^(٥٨) انظر عموماً Brown, A. J. (2013). 'Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience', *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, September/October, 2(3): 153–182 على المحتوى الأدنى والموصى به لتلك الإجراءات، انظر المبادئ التوجيهية عبر الإنترنت في: Public Interest Disclosures Guidelines of the New South Wales Ombudsman, Australia, prepared under the Public Interest Disclosures Act 1994 (NSW): <https://www.ombo.nsw.gov.au/news-and-publications/publications/guidelines/public-interest-disclosures>

^(٥٩) هناك عدد من الموارد المتاحة بشأن الترتيبات الداخلية، منها OECD (2012) CleanGovBiz Toolkit on Whistleblower Protection. <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection.htm#Resources>; British Standards Institute (2008) Whistleblowing Arrangements Code of Practice (2008) <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>; Public Concern at Work (2013) Whistleblowing Commission, Code of Practice for effective whistleblowing arrangements <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>. وترد المزيد من الموارد في المرفق الوارد في نهاية هذا الدليل.

وقد أوصت اللجنة المعنية بالمعايير في الحياة العامة في المملكة المتحدة بأن تكون الترتيبات الداخلية الجيدة هي تلك التي تكفل:

- توفير أمثلة تميز بين الإبلاغ عن المخالفات والتظلمات.
- منح الموظفين خيار الإبلاغ عن مسألة خارج إطار الإدارة التنفيذية المباشرة.
- إتاحة الوصول إلى خط مساعدة مستقل يقدم المشورة السرية.
- توفير الحق في السرية للعاملين عند الإبلاغ عن شواغلهم.
- توضيح التوقيت الذي يمكن عنده إثارة الشواغل بأمان خارج المؤسسات (لدى جهة رقابية مثلاً) وكيفية ذلك.
- النص على أن من المسائل التأديبية (أ) إيذاء المبلغ بحسن نية عن مخالفة، و(ب) التقدم كيدياً بادعاء كاذب (أي تعمد تقديم معلومات مع العلم بكونها غير صحيحة).^(٦٠)

وينبغي أن تكون أي التزامات على الدوائر العامة أو المؤسسات الأخرى بوضع ترتيبات داخلية للإبلاغ متناسبة مع حجمها ومستوى المخاطر التي تشكلها أنشطتها على المصلحة العامة (مثل التخلص من النفايات السامة) أو مدى تعرضها للفساد (على سبيل المثال، إدارة مشاريع عالية القيمة للبنى التحتية). وينبغي أن تكون العمليات بشأن كيفية الإبلاغ واضحة وبسيطة حيث إن الإجراءات المفرطة في الإرهاق أو التعقيد من شأنها أن تردع الإبلاغ.

وتدل الأمثلة من مختلف الولايات القضائية على أن هناك عدداً من السبل لتشجيع إرساء ثقافة أكثر انفتاحاً لإثارة الشواغل وتوفير بدائل واضحة في الحالات التي تكون فيها الدروب العادية مسدودة، سواء بقصد أو بدون قصد. ففي القطاع العام، يمكن للإدارات الحكومية المركزية والمحلية أن تعين أحد كبار المسؤولين أو شخصاً من خارج التسلسل الهرمي للإدارة، تكون لديه سلطة الشروع في التحقيق ويمكنه أن يتخذ إجراءات لحماية الموظف من الانتقام. ويمكن أن يكون هؤلاء من موظفي الأخلاقيات المؤسسية أو أمناء المظالم، أو ما شابه ذلك.

وفي بعض الولايات القضائية، على سبيل المثال، يكون دور أمين المظالم عظيم الأهمية، وفي القطاع العام، فإن أمين المظالم الذي يتمتع بصلاحيات مستقلة ويكون مسؤولاً أمام البرلمان مباشرة عادة ما يُعتبر جزءاً من الخدمة العامة وليس من خارجها. فعلى سبيل المثال، تُشرك حكومة إقليم فلاندرز في بلجيكا أمين المظالم في مخطط حماية المبلغين عن المخالفات.^(٦١)

مثال: مدونة قواعد السلوك، حكومة فلاندرز، بلجيكا

تفد حكومة فلاندرز مدونة قواعد سلوك تحدد المبادئ العامة والقواعد والاتفاقات التي يجب على الموظفين أن يلتزموا بها. وهي تفيد بأن ترتيبات ومبادئ السلوك تستند إلى القيم المستمدة من النظام الأساسي الفلمندي للموظفين والاختصاصات ذات الصلة بالقيم؛ وتوضح أن المدونة تشير إلى التشريعات القائمة والمدونات الأخرى المتعلقة بالنزاهة داخل السلطات الفلمندية.

ويصف القسم المعنون "الإبلاغ عن المخالفات" ما يمكن، بل وينبغي، للموظفين عمله إذا واجهتهم معضلة أخلاقية أو مخالفة أكثر جسامة، بما في ذلك كيفية الإبلاغ عنها. وهناك أيضاً موظفون معنيون بالأخلاقيات في كل إدارة يمكن للموظفين أن يتقلوا المسائل إليهم بشكل سري أو يسعون إلى الحصول منهم على مزيد من المعلومات بشأن ما ينبغي القيام به في ظروف محددة. ويجمع هذا النهج بين قيمة الحماية المتمثلة في تشجيع الموظفين على الجهر مبكراً واحتمال الكشف عن المخالفات الجسيمة—سوء السلوك أو الإجرام:

^(٦٠) على النحو المستنسخ في: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, PAS 1998:2008, British Standards Institute, page 3. <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>

^(٦١) انظر الموقع الشبكي للبرلمان الفلمندي. <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>

الإبلاغ عن المخالفات

في المؤسسات التي تُعلي القيم الأخلاقية، فإنّ الجميع عليه مسؤولية. فأنت تفكر في مختلف القيم والمعايير التي تطبق على حالة محددة. وفي حالة الشك، فإنك تستشير رئيسك وتبحثان معاً عن حل مناسب. وفي حالة المخالفات ينطبق واجب ضرورة إعلاء الصوت. وإذا لاحظت انتهاكات للأخلاقيات، فإنك تتخذ الإجراءات المناسبة، بحسب خطورة الانتهاك. وإذا دعت الضرورة، فإنك تتواصل مع الزملاء بشأن الموضوع، وتبلغ الأجهزة المأذون لها بالانتهاكات.

ويتوقف كل شيء على طبيعة الانتهاك. فهل يتعلق الأمر بزميل يصور نسخة للاستخدام الخاص أم بقضية احتيالية حقيقية؟ وبطبيعة الحال فإنه من المهم أيضاً ما إذا كان لديك مجرد شك في وجود انتهاك أو ما إذا كان بإمكانك تقديم أدلة ملموسة على ذلك الانتهاك.

وتجد في الموقع الشبكي <http://www.bestuurszaken.be/integriteit> لمحة عامة عن مختلف جهات الاتصال والإدارات التي يمكنك التوجه إليها بالمسائل المتعلقة بالأخلاقيات وإبلاغها عن الانتهاكات. وتجد على الموقع الشبكي أيضاً مزيداً من المعلومات عن مخطط حماية المبلغين عن المخالفات الذي يمكنك أن تطلبه من دائرة أمين المظالم الفلمندية والذي سوف يقدم لك الحماية إذا كنت تخشى أن يعود بلاغك بعواقب سلبية بالنسبة لك.

المصدر: انظر الصفحة الشبكية للحكومة الفلمنكية بشأن منسق النزاهة. <http://www.governance-flanders.be/integrity-0>.

القطاع الخاص

هناك العديد من الشركات الكبيرة التي توجد لديها آليات إبلاغ داخلية، وتقتضي الجهات التنظيمية أحياناً استيفاء بعض المعايير التي قد تشمل نظم الإبلاغ عن المخالفات كي تُسجّل الشركات في البورصة. وتكتسي النقاط المذكورة أعلاه فيما يتعلق بالقطاع العام، ولا سيما ضرورة أن تكون الآليات متناسبة مع حجم المؤسسة وأن تتوافر البدائل، الأهمية نفسها بالنسبة إلى القطاع الخاص. ويتمثل الجانب الحاسم في ضرورة أن يعرف الموظف الجهة التي يتوجه إليها بالمخالفات المزعومة.

وتتمثل الخطوة التالية في النظر في الكيفية التي يمكن بها حماية الموظف إذا أبلغ داخلياً ثم جرى الانتقام منه. ففي المملكة المتحدة وأيرلندا، على سبيل المثال، تشمل القوانين أحكاماً لحماية هذه الحالات.

وفي القطاع الخاص في هولندا، وضعت النقابات وأرباب العمل مدونة ممارسات لتوجيه سلوك أرباب العمل وتشجيع الاستخدام المسؤول للترتيبات والسياسات من جانب الموظفين. وتستند هذه الجهود إلى القيم القائمة والمشاركة للخدمة والسلوك في جميع أماكن العمل. ومن الواضح أنّ على أرباب العمل ورؤساء الدوائر في جميع القطاعات أن يسعوا إلى ضمان تقديم التدريب الكافي لمن يكلفون بالمسؤولية بموجب أيّ ترتيبات للإبلاغ عن المخالفات بشأن كيفية تناول البلاغات والأفراد بإنصاف، وضمان شرح الترتيبات بوضوح لجميع الموظفين والشركاء العاملين (مثل المتطوعين والمتعاقدين، إلخ.)

مثال: بيان مؤسسة العمل في هولندا بشأن التعامل مع الممارسات السيئة المشتبه بها في الشركات

عهدت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في هولندا بإجراء دراسة ووجدت أنّ كلاً من أرباب العمل والموظفين يرغبون في وجود مدونة لقواعد السلوك من أجل مساعدتهم على وضع ترتيبات الإبلاغ اللازمة. وطلب إلى مؤسسة العمل أن تتولى إعداد هذا المشروع، وتمثلت النتيجة في البيان بشأن التعامل مع الممارسات

السيئة المشتبه بها في الشركات (٣ آذار/مارس ٢٠١٠، حُدِّثَ في آب/أغسطس ٢٠١٢). وفيما يلي مقتطف من المقدمة:

ويسر مؤسسة العمل أن تمتثل لهذا الطلب. وفي رأيها، فإن من المهم إرساء الشروط التي تمكن الموظفين من تسليط الضوء على أي ممارسة سيئة داخل شركاتهم دون تعريض أنفسهم للخطر، بما يمنح أرباب عملهم الفرصة لتصحيح ذلك الوضع. وليس هذا أكثر أماناً للموظفين المشاركين فحسب، ولكنه يصب أيضاً في مصلحة الشركات لأن الإدارة ينبغي أن تحاط علماً بالممارسات السيئة المشتبه فيها في أقرب وقت ممكن حتى يتسنى لها اتخاذ الخطوات اللازمة إزاءها. وإضافة إلى ذلك، قد يكون من الممكن تسوية الوضع قبل أن يضطر الموظف إلى اللجوء إلى الإبلاغ [أي خارج الشركة]. ويُقصد ببيان المؤسسة أن يكون خطوة أولى صوب وضع مبادئ توجيهية على مستوى الشركة أو الصناعة للإبلاغ عن الممارسات السيئة المشتبه فيها.

٢- تقديم البلاغات إلى السلطات المختصة

إن دور السلطات المختصة، بما فيها أمناء المظالم والهيئات التنظيمية المستقلة وهيئات إنفاذ القانون، أمر بالغ الأهمية لأنها تُعنى بمهمة رقابية تلعو فوق علاقات العمل داخل مؤسسات القطاع العام والمؤسسات الأخرى وفيما بينها، بل فوق السياسة الوطنية أيضاً في كثير من الأحيان. وغالباً ما يكون رؤساء تلك السلطات خبراء في مجال عملهم، وتساعد خبراتهم على ضمان التعامل مع البلاغات المقدمة إليهم بطريقة فعالة ومهنية. وعلاوة على ذلك، فإن قدرة السلطات التنظيمية والإشرافية على ضمان عمل الأنشطة أو الهيئات التي تشرف عليها بشكل سليم تتوقف على المعلومات التي تجمعها أو تتلقاها من مصادر كثيرة، بما في ذلك مباشرة من الهيئات نفسها.

وأحد مصادر المعلومات للسلطات المختصة هو أفراد الجمهور. وقد تتخذ البلاغات المقدمة من الجمهور شكل الشكوى بشأن رداءة الخدمات التي تؤثر عليه بصورة مباشرة.

من الوارد جداً أن ترد الشكاوى من عملاء ساخطين أو محبطين أو من أصحاب مصلحة آخرين. بيد أنهم يمكن أن يقدموا إلى الوكالات معلومات قيّمة عن أفعال فساد أو سوء سلوك محددة. وقد يساعدون أيضاً على تحديد الموظفين أو الشعب ذات الأداء السيء. ومن الممكن أن يقلل تحديد وتحسين هذه الممارسات السيئة من فرص السلوك الفاسد.^(٦٢)

وهناك بعض أفراد الجمهور الذين يتجاوزون الدائرة التي يعتقدون أن المشكلة تكمن فيها ويقدمون بلاغاتهم مباشرة إلى سلطة مختصة - ربما نتيجة تشجيع السلطة على استخدام إحدى آليات الإبلاغ، الخط الهاتفي المباشر مثلاً. ومرة أخرى، فإن بعض البلاغات لا تقع ضمن اختصاص السلطة، والبعض الآخر يقع التعامل معه بشكل أفضل كشكوى تتطلب انتصافاً فردياً. وعلى أي حال، إذا كان هناك أي شك بشأن المسار المناسب الذي يجب اتخاذه، فمن الحكمة أن يُسأل الشخص عن الكيفية التي يريد بها أن تتم متابعة المسألة. وفي نيوزيلندا، يمكن نقل المعلومات بين السلطات، ولكن من الضروري أن يحاط الشخص الذي بلغ عن المسألة لأول مرة بذلك.^(٦٣)

ويمكن أن تساعد المعلومات الواردة من مصادر داخلية (من العاملين في قطاع معين أو صناعة معينة مثلاً) السلطات المختصة على أن تركز طاقاتها ومواردها على نحو أكثر فعالية وكفاءة. وفي نيوزيلندا، لدى مكتب

^(٦٢) انظر الموقع الشبكي للجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز، أستراليا. [http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-](http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/complaints-and-grievances/4881)

^(٦٣) المادة ١٦ من قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠٠٠ في نيوزيلندا.

أمين المظالم الولاية القضائية لتلقي "الإفشاءات المحمية"، وهو يتصدر الجهود الشاملة لإرشاد الأفراد بشأن الكشف عن المعلومات واستعراض التحقيقات التي تجريها مؤسسات القطاع العام، بما في ذلك عن طريق تولي التحقيقات عند الضرورة أو إحالتها إلى وكالة أخرى أو إلى أحد الوزراء.^(٦٤) وينص القانون على "أشخاص مسؤولين" آخرين معنيين بمجالات محددة، بما في ذلك مفوض الشرطة والمراقب المالي ومراجع الحسابات العام والمفوض المعني بالصحة والعجز، يمكن أن تُقدّم البلاغات إليهم.

وفي المملكة المتحدة، يتضمن قانون موحد لحماية العاملين في جميع القطاعات قائمة بـ "أشخاص محددين" أو "هيئات محددة" يمكن تقديم البلاغات إليهم بدلاً من صاحب العمل أو عن طريق قناة إبلاغ أنشأها صاحب العمل. ولا يُشترط تقديم البلاغ داخلياً أولاً في المملكة المتحدة، ولا في العديد من الولايات القضائية الأخرى التي تعتمد قوانين محددة لحماية المبلغين عن المخالفات. وتتراوح هذه الهيئات "المحددة" بين سلطة السلوك المالي ومكتب تنظيم السكك الحديدية والوكالة الوطنية لمكافحة الجريمة ومفوض شؤون الأطفال في إنكلترا.^(٦٥)

وفي معظم الحالات، فإن أي معلومات تقع ضمن اختصاص السلطة المختصة تُقبل تلقائياً أياً كان مصدرها. وفي حالة قانون دود-فرانك لسنة ٢٠١٠ في الولايات المتحدة على سبيل المثال، أُضيف مكتب جديد للمبلغين عن المخالفات إلى الجهة الرقابية القائمة، وهي لجنة الأوراق المالية والبورصة، للإشراف تحديداً على برنامجها الخاص بحماية المبلغين عن المخالفات.

وفي العديد من الولايات القضائية، أنشئت هيئات ذات ولايات محددة للتصدي للفساد وتلقي البلاغات عن الفساد أو المعلومات المتعلقة بالفساد من الجمهور، وفقاً للمادة ١٣ (٢) من الاتفاقية. وتُعد اللجنة المعنية بمكافحة الفساد وبالحدائق المدنية في جمهورية كوريا مثيرة للاهتمام من حيث التجديدات الأخيرة التي شهدتها للجمع بين مكافحة الفساد والإبلاغ عن المخالفات المتعلقة بالمصلحة العامة.

مثال - اللجنة المعنية بمكافحة الفساد وبالحدائق المدنية، جمهورية كوريا

أنشئت اللجنة في عام ٢٠٠٨ بالجمع بين اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد وأمين المظالم ولجنة الطعون الإدارية. ويعني ذلك أن البلاغات المتعلقة بالفساد وطائفة واسعة من المسائل التي تمس المصلحة العامة يمكن تقديمها إلى هذه اللجنة. ولا تتولى اللجنة التحقيق في بلاغات الفساد بنفسها ولكنها تحيل القضايا إلى هيئات أخرى. ومما له أهميته أن اللجنة تواصل الإشراف على الحالات وعلى الحدود الزمنية المنطبقة في التعامل معها.

وهناك قانونان ينظمان حماية المخبرين والمبلغين في أماكن العمل في جمهورية كوريا، وهما: قانون مكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٢ الذي يشمل الإبلاغ عن المخالفات في القطاع العام، وقانون حماية المبلغين عن المخالفات الماسة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠١١.

ويمكن للعاملين في القطاع العام أن يكشفوا عن المعلومات المتعلقة بالفساد أو أي انتهاك لمدونة قواعد السلوك. وتشمل مسائل المصلحة العامة بموجب قانون حماية المبلغين عن المخالفات الماسة بالمصلحة العامة مجموعة واسعة من المعلومات، بما في ذلك الصحة العامة والمسائل المتعلقة بالمستهلك والمخاطر البيئية، وما إلى ذلك، والانتهاكات التي تتعلق بـ ١٨٠ من القوانين الكورية.

وفي الفترة ما بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠١٣، قُدّم إلى اللجنة نحو ٢٨ ٠٠٠ بلاغ. ومن بين هذه البلاغات، أُحيل ١ ٠٠٠ بلاغ إلى هيئات التحقيق، وأحيل ٩ ٦٨٠ بلاغاً إلى هيئات أخرى. ومن بين الحالات التي تم التحقيق فيها،

^(٦٤) انظر قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠٠٠ في نيوزيلندا. <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/.DLM53466.html>

^(٦٥) تضم القائمة أكثر من ٦٥ "شخصاً محدداً"، انظر: <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list>.of-prescribed-people-and-bodies--2

وعدها ١٠٠٠ حالة، تم إثبات ٩٠٧ حالات بالأدلة (بمعنى أنها اعتُبرت متصلة بالفساد)، ووُجدت انتهاكات لمدونات سلوك في ٤٢٠ حالة.

وخلال الفترة نفسها، تلقت اللجنة ١٨١ طلباً بالحماية - تعلق ١٤٦ طلباً منها بشواغل بشأن العمل، و٢٢ طلباً بنيل الحماية المادية، و١٢ طلباً بضمان سرية أصحابها. وأمرت اللجنة باتخاذ إجراءات تصحيحية في ٤٨ حالة نتيجة للانتقام في العمل. ولدى اللجنة صلاحية القيام بذلك بموجب المادة ٦٢ من قانون حماية المبلغين عن المخالفات الماسة بالمصلحة العامة من خلال الطلب إلى وزير الإدارة العامة والأمن أو رئيس المؤسسة العامة المناسبة اتخاذ الخطوات اللازمة وإبلاغ اللجنة بالنتيجة. كما وفرت اللجنة الحماية البدنية لجميع الأشخاص الـ ٢٢ الذين طلبوها؛ ويمكن للجنة أن تطلب إلى المفوض العام للوكالة الكورية للسياسات الوطنية أو رئيس جهاز شرطة محلية أو رئيس مخفر الشرطة المختص اتخاذ تدابير وقائية (المادة ٦٤). ويوضح القانون أيضاً أنه يُحظر على أيّ موظف في اللجنة أو أيّ هيئة تحقيق إحيلها إحدى مسائل الفساد "الكشف عن هوية المخبر أو المشتكي أو المبلغ أو الإيحاء بها" دون موافقته. واتُخذت إجراءات تأديبية في أربع حالات كُشف فيها عن هوية الأفراد.

وفي عام ٢٠٠٦، استحدثت اللجنة إمكانية تلقي المبلغين جوائز نقدية. ويمكن للجنة أن تقدم للمبلغين مكافآت تصل إلى ٢ مليون دولار أمريكي إذا أسهم بلاغهم بشأن الفساد مباشرة في استرداد أو زيادة إيرادات الوكالات العامة أو خفض نفقاتها. كما يمكن للجنة أن تمنح جوائز أو توصي بذلك إذا كان في البلاغ عن المخالفات خدمة للمصلحة العامة. وبلغ مجموع المبالغ الممنوحة في ٦٢ قضية منذ عام ٢٠٠٦ ما يقارب ٤٨٧٠٠٠ دولار أمريكي. بيد أنه منذ عام ٢٠٠٢، بلغت الأموال التي استردتها اللجنة بفضل ٢٢٠ بلاغا عن الفساد نحو ٦٠ مليون دولار أمريكي.

وتقوم اللجنة حالياً بتحويل نموذج الحماية لديها من نظام يعمل بأثر رجعي إلى نظام استباقي ووقائي بالتركيز على ما يلي:

- إرساء الأسس لنظام حماية عن طريق توصية الوكالات بوضع سياسات وترتيبات الحماية الخاصة بها.
- الترويج لأهمية الإبلاغ عن المخالفات عن طريق الأنشطة المصممة خصيصاً والبرامج التعليمية للمؤسسات التجارية والمؤسسات العامة وعمامة الجمهور (وتوقيع مذكرات تفاهم مع الشركات الكبرى).
- الأخذ بنظام الانتصاف المؤقت لوقف أيّ إجراءات من شأنها الإضرار بأيّ مبلغ أثناء التحقيق.
- النظر في تقديم المكافآت المالية على أساس مستمر.

وللمزيد من المعلومات عن اللجنة والقوانين التي تنظم وظائفها، انظر: <http://www.acrc.go.kr/eng/index.do>.

وفي حين أنّ هناك اتجاهها لدى الولايات القضائية ذات النظم القانونية والثقافية المماثلة لاعتماد آليات إبلاغ ونماذج حماية مماثلة بالقدر نفسه، توصي الدول بعدم افتراض أنّ تلك الآليات والنماذج يمكن دائماً استيعابها بسرعة في النظام القائم دون أن تُجرى المشاورات والتقييمات المناسبة بشأن الحالة الوطنية الخاصة بها.

وتتمثل بعض العوامل الرئيسية التي تم تحديدها باعتبارها من دعائم فعالية الوكالة المختصة في قدرتها على الاضطلاع بمهامها بشكل محايد ودون أيّ تأثير لا موجب له وتمتعها بصلاحيات واضحة لا لبس فيها لأداء مهامها، سواء للتحقيق في المخالفات وملاحقة مرتكبيها أو حماية المبلغين في حالة الانتقام أو كليهما، ونشر نتائج أعمالها، وامتلاك الموارد اللازمة للاضطلاع بولايتها.

ويُعدّل قانون عمليات الإفصاح المحمية في نيوزيلندا قانون حقوق الإنسان ويحظر معاملة المبلغين داخلياً بطريقة تقلّ عن الأشخاص الآخرين في ظروف مماثلة. ويفصل نظام نيوزيلندا بين معالجة جوهر البلاغ والتحقيق فيه ومعالجة الشكاوى من الانتقام بسبب تقديم البلاغ. وتتولى لجنة حقوق الإنسان في المقام الأول معالجة شكاوى الإبذاء المقدّمة من المبلّغ (لمزيد من المعلومات، انظر الفصل الثاني، هاء-٢).

٢- عمليات الإفشاء الأوسع نطاقاً (الخارجية) والمساءلة العامة

في جميع الولايات القضائية، هناك إمكانية الأتّقييم المعلومات المتعلقة بالمخالفات أو يُحقّق فيها على النحو السليم من جانب المكلفين أو المطالبين تحديداً بالقيام بذلك. وفي جميع أنحاء العالم، يُعرّض الأفراد أنفسهم للخطر من أجل تنبيه السلطات والجمهور الأوسع بالمسائل المهمة، بما في ذلك الفساد. ففي كندا، على سبيل المثال، كشف موظف مدني عن شبهات بالاحتيايل للمشرف عليه ولنقابته العمالية مما ساعد على كشف الملايين من الأموال العامة المساء إنفاقها في فضيحة رعاية امتدت إلى قمة الحزب السياسي الحاكم.^(٦١)

وبينما يُفضّل أن تعالج المخالفة المشتبه بها في مرحلة مبكرة وقريبا من مصدر المشكلة، فإنّ هذا لا يكون ممكناً دائماً، ولا بد من النظر في إيجاد قنوات بديلة للإبلاغ عن المخالفات تمشياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي الممارسة العملية، في بعض الظروف، قد يعود الفضل إلى الإفشاء العلني للمعلومات وحده في تحديد الفساد على الوجه الصحيح واتخاذ إجراءات فعالة بشأنه.

وتنظم المادة ٢٣ من الاتفاقية الحالات التي تُقدّم فيها البلاغات إلى السلطات المختصة، وعلى الدول الأطراف أيضاً أن تنظر في مسؤولياتها بموجب المادة ١٢ من الاتفاقية التي تدعوها إلى اتخاذ التدابير المناسبة لتشجيع المشاركة النشطة من جانب المجتمع في جهود مكافحة الفساد؛ بما في ذلك الفقرة ١ (ب) التي تنص على "ضمان تيسر حصول الناس فعلياً على المعلومات" والفقرة ١ (د) التي تنص على "احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها".

الجماعات المجتمعية أو المنظمات غير الحكومية

قد يختار الأفراد الاتصال بجماعة من المجتمع المحلي أو منظمة غير حكومية لإبلاغها بمعلومات عن المخالفات، سواء لأنّ تلك الجهات مألوفة أكثر بالنسبة إليهم أو لتخوفهم من التوجه مباشرة إلى السلطات. وكثيراً ما تعمل جماعات المجتمع المدني في مجتمعاتها المحلية وتطوّر المهارات التخصصية لمناصرة إدخال تحسينات مختلفة لمصلحة السكان المحليين، سواء لتحسين فرص الحصول على التعليم والصحة والمياه أو حماية الحقوق المدنية والبيئية. وتركز جماعات المجتمع المدني على نحو متزايد على معالجة الفساد على الصعيدين المحلي والوطني على أساس أنّ الفساد يعرقل تحقيق التقدم المستدام.

وتبلّغ بعض المنظمات غير الحكومية معلومات عن المخالفات إلى السلطات مباشرة دون تسمية مصدرها؛ وتجمع منظمات أخرى المعلومات من عدد من المصادر المختلفة، وتجري بحوثها الخاصة ثم تنخرط في الدعوة على أساس هذا العمل. وفي حين أنّ الكثير من هذه الأعمال يحظى باحترام كبير ويتسم بالفعالية، في بعض الولايات القضائية، لا تتمكن المنظمات غير الحكومية من تقديم سوى قدر محدود من الحماية للمبلغين، عادة من خلال معالجة دقيقة للمعلومات التي تتلقاها.

^(٦١) Commission of Inquiry into the Sponsorship Program (Gomery Commission), 2006, Chapter VII: Audits and Investigations.
http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-02-10/www.gomery.ca/en/phase1report/default.htm

ومع ذلك، فإن المجتمع المدني يسعى على نحو متزايد إلى توظيف التكنولوجيا الجديدة بسبل مبتكرة للكشف عن المخالفات وحماية المبلغين. كما يستحدث المجتمع المدني منظمات مختلطة تجمع بين مهارات الصحافة التحقيقية والناصر، ويحدد بعضها حماية المبلغين عن المخالفات باعتبارها إحدى مهامها الرئيسية. ويتطلب هذا الوعي بالنظام القانوني والمهارات المتخصصة.

وفي حين أن بإمكان المجتمع المدني أن يضطلع بدور مهم في تسهيل تدفق المعلومات إلى جانب ضمان بلوغها المكان الصحيح، فإنه لا يحل محل عمل السلطات المختصة في إجراء التحقيقات الرسمية أو إحالة القضايا إلى المحاكمة أو استهلال الإصلاحات التنظيمية بوصفها جزءاً أساسياً من واجباتها. فعلى سبيل المثال، لا بد من تزويد سلطات إنفاذ القانون بما يكفي من القدرات والصلاحيات والموارد للتحقيق في المخالفات وحماية المبلغين - مما يؤدي إلى تعزيز الثقة في نظام العدالة.

وسائط الإعلام

تشير بعض البحوث إلى أن الكشف عن المخالفات لوسائط الإعلام يمكن أن يكون أكثر فعالية في حفز التحرك لمعالجة المخالفات مقارنةً بالإبلاغ عنها داخلياً (أي الإبلاغ عن المخالفات المشبوهة إلى صاحب العمل).^(٦٧) ويتعين على الحكومات النظر في الأسباب التي قد تجعل هذا صحيحاً وما يمكنها عمله للتبكير باتخاذ تدابير أكثر فعالية إزاء البلاغات عن الفساد أو غيره من المخالفات المشتبه بها. ويمكن أيضاً اعتبار أن نتائج البحوث ترسخ أهمية تعزيز فعالية وموثوقية الترتيبات لمعالجة البلاغات المقدمة داخلياً وإلى السلطات المختصة.

وتتولى بعض السلطات، ولا سيما تلك التي تعمل في مجال مكافحة الفساد، رصد وسائط الإعلام بحثاً عن معلومات عن المخالفات أو المخاطر المحتملة، وتستخدم تلك المعلومات لاستهلال تحرياتها الخاصة. وتعدُّ حرية الصحافة في الإبلاغ عن المسائل التي تتعلق بالمصلحة العامة، بما في ذلك الفساد، من الضمانات الحيوية لحماية المصلحة العامة، وتُشجّع الدول الأطراف على أن تكفل حرية الصحافة وحماية الصحفيين ومصادرهم تمثيلاً مع المعايير الدولية.^(٦٨) وفيما يخص المبلغين، من الواضح أن في ذلك سبيلاً لكفالة معالجة المعلومات المهمة ونيل الحماية إلى حد ما.

وهناك بعض القوانين الوطنية التي تسمح، في ظل ظروف معينة، بأن تتم عمليات الكشف إلى وسائط الإعلام أو خارجياً على نحو آخر مع استمرار منح الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات. وتشمل هذه القوانين قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا، في ظل الظروف المحددة المبينة في المادة ١٠، وقانون حماية الموظفين العموميين المشتكين من انتهاكات القانون لسنة ٢٠٠٤ في رومانيا، وقانون حماية المبلغين عن المخالفات لسنة ٢٠١٤ في صربيا. ويُعتبر القانون الروماني جديراً بالملاحظة لأنه يسمح بأن تُجرى عمليات الإفصاح لوسائط الإعلام دون أي قيود.

وعلى الرغم من أن السويد ليس لديها حالياً قانون مكرس لحماية المبلغين، فإن الدستور وقانون حرية الصحافة في السويد يحميان حق الموظفين العموميين في الاتصال بوسائط الإعلام مباشرة أو بغيرها من

^(٦٧) أظهرت إحدى الدراسات أن ٤٤ في المائة ممن تقدموا ببلاغاتهم مباشرة إلى السلطة المختصة أو إلى وسائط الإعلام يعتقدون أن مؤسساتهم غيرت ممارساتها نتيجة لذلك. وأظهرت الدراسة نفسها أن ٢٧ في المائة فقط ممن أبلغوا رب عملهم عن مخالفات مشتبه بها يعتقدون أن أي شيء قد تغير نتيجة لذلك. انظر Rothschild, J., & Miethe, T. D. (1999). "Whistleblower Disclosures and Management Retaliation" *Work and Occupations*, 26(1), 107-128. وأشارت دراسة أخرى إلى أن الإبلاغ عن المخالفات مباشرة إلى جهة رقابية أو إلى وسائط الإعلام أكثر فعالية لأنه يستحث المؤسسة على التحقيق على النحو الواجب في المسألة واتخاذ الإجراءات التصحيحية الأخرى. انظر Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). "Internal vs. External Whistleblower: A Comparison of Whistleblowing Processes." *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

^(٦٨) ينبع الحق في حماية المصادر من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتتص المادة ١٩ (٢) من العهد على ما يلي: لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها. والمادة عبارة عن حق مشروع لا يسمح بالتقييد سوى في بعض الحالات المحدودة عندما ينص عليها القانون وتكون ضرورية (أ) لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛ (ب) لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو صحة الناس أو أخلاقهم.

الجهات الخارجية كآلية للشفافية والمساءلة العامة. ويعني ذلك أنه رهنا باستثناءات محدودة معينة (مثل تلك المتعلقة بجوانب الأمن القومي)، يُحظر على أرباب العمل في القطاع العام إخضاع الموظف للتأديب لتقديمه معلومات إلى وسائل الإعلام، ولا يحق لهم التحقيق فيما إذا كان شخص قد اتصل بوسائل الإعلام. ويجوز فرض غرامة على أي شخص يتعمد انتهاك هذا الحظر بشأن التحقيقات أو الحكم عليه بالسجن لمدة لا تزيد على سنة واحدة. ويعتمد هذا النظام إلى حد كبير على أمين المظالم البرلماني وقاضي القضاة اللذين يحققان في حالات الانتقام وأي تحقيقات غير مشروعة بشأن مصادر وسائل الإعلام. وفي حين أن الملاحظات نادرة في الواقع، فإن أرباب العمل العموميين الذين يشاركون في مثل تلك الأنشطة المحظورة "يُسمون ويوصمون" في القرارات المنشورة. وينطبق المبدأ الدستوري على موظفي الشركات البلدية وهيئات محددة مدرجة في مرفق بقانون الأسرار الرسمية السويدي.^(٦٩) وفي أعقاب هذه الحماية الدستورية، يمكن أيضاً أن تُفرض غرامة على أرباب العمل في القطاع العام أو يُحكم عليهم بالسجن إذا قاموا بالانتقام من موظف قدم بلاغا عن مخالفة. ويُعتبر تجريم الانتقام جديدا نسبيا، وبينما كانت هناك حالات، لم تصدر بعد أي إدانات.^(٧٠) ومن ثم، بينما توجد العديد من السلطات العامة في السويد التي لديها نظم للإبلاغ عن المخالفات، فإنها لا يمكن بأي حال أن تتحايل على الحق الدستوري في تقديم المعلومات إلى وسائل الإعلام.

ويوفر فقه حقوق الإنسان بشأن حرية الرأي والتعبير المزيد من التوجيهات المفيدة للدول الأطراف عند النظر في حماية المبلغين.

(أ) قانون حقوق الإنسان

تجسد المادة ١٣ من الاتفاقية وتدعم الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بحرية التعبير والحصول على المعلومات.^(٧١) وتشمل هذه الصكوك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وإعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ الأساسية والحقوق في العمل، وإعلان الأمم المتحدة بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، وغيرها من صكوك الحقوق الإقليمية، بما فيها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية.

وفي السنوات الأخيرة، أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عددا من الأحكام^(٧٢) فيما يتعلق بالمبلغين على أساس أن حقهم في حرية التعبير الذي تمنحه المادة ١٠ من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية قد تم المساس به.^(٧٣) ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه الحالات عادة ما تحدث فيما يتعلق بالمعلومات

^(٦٩) قانون وصول الجمهور إلى المعلومات والسرية لسنة ٢٠٠٩ في السويد. http://www.government.se/content/1/c6/13/13/971_aa5c1d4c.pdf.

^(٧٠) Supreme Court judgement 29 October 2001, Case Number B619-01/NJA 2001 s. 673.

^(٧١) للحصول على مزيد من المعلومات بشأن هذا الموضوع، انظر أيضا: UNODC, "Reporting on Corruption – A Resource Tool for Governments and Journalists" (الإبلاغ عن الفساد: أداة مرجعية للحكومات والصحفيين).

^(٧٢) انظر أيضا: *Sosinowska v. Poland* [no. 10247/09, 18 October 2011]; *Poyraz v. Turkey* [no. 15966/06, 7 December 2010]; *Kudeshkina v. Russia* [no. 29492/05, 26 February 2009]; *Marchenko v. Ukraine* [no. 4063/04, 19 February 2009].

^(٧٣) قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن "المادة ١٠ من الاتفاقية تنطبق عندما يحكم القانون العام العلاقات بين رب العمل والموظف، ولكن يمكن أن تنطبق أيضا على العلاقات التي يحكمها القانون الخاص [...] وأن الدول الأعضاء يقع عليها التزام إيجابي بحماية الحق في حرية التعبير، حتى في مجال العلاقات بين الأفراد" (*Fuentes Bobo v. Spain*, no. 39293/98, § 38, 29 February 2000).

والمادة ١٠ عبارة عن حق مشروط يسمح بالتدخل في حرية الفرد في التعبير في ظروف معينة، وما دام (أ) يُنص على ذلك في القانون؛ و(ب) يسعى التدخل إلى تحقيق هدف مشروع (مثل حماية حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو الأمن القومي أو السلامة الإقليمية، أو منع الكشف عن معلومات تم تلقيها بصورة سرية)؛ و(ج) لا يكون التدخل إلا بالقدر الضروري والمناسب في مجتمع ديمقراطي. ومن الثابت أن على المحكمة أن تنظر في "التدخل المشكوك منه في سياق القضية ككل من أجل تحديد ما إذا كان متناسبا مع الهدف المشروع المنشود" وما إذا كانت الأسباب التي تسوقها السلطات الوطنية لتبريره "وجيهة وكافية [...]". ولدى القيام بذلك، يتعين على المحكمة أن تقتنع بأن السلطات الوطنية قد طبقت معايير تتماشى مع المبادئ المنصوص عليها في المادة ١٠، وعلاوة على ذلك، أنها اعتمدت على تقييم مقبول للوقائع ذات الصلة...". *Sunday Times (no. 1) v. the UK*, 26 April 1979, § 62, Series A no. 30.

الموضوعة في المجال العام، وأن عمليات الكشف هذه لا تحظى بالحماية إلا في ظروف استثنائية. وفي سياق المبلغين، يحدث ذلك في أكثر الأحيان عندما يجعل شخص في علاقة عمل معلومات متاحة للعموم (عادة، ولكن ليس دائماً، من خلال أحد الصحفيين) لاعتقاده بأنه لن يجري تناولها بأية طريقة أخرى. وعندئذ يعاقب الشخص—يُفصل أو يُحاكَم—على أساس أنه أخلّ بالتزاماته أو أنّ مصالح أو حقوقاً مهمة أخرى قد حُرقت أو انتهكت. ويمكن أن يشمل ذلك، في جملة أمور، حقوق الأطراف الثالثة في الخصوصية وصون السمعة، وكذلك مصالح أرباب العمل أو الدولة في الإبقاء على بعض المعلومات سرية.

قضية استرشادية: حماية موظف عمومي سرب وثائق إلى الصحافة

كان السيد إياكوب غوجا رئيس قسم الصحافة بمكتب المدعي العام في مولدوفا. وبعد إسقاط الدعوى ضد أربعة من رجال الشرطة المتهمين بإساءة معاملة مشتبه بهم، أرسل السيد غوجا إلى الصحافة رسالتين بشأن القضية كشفتنا بأن الدعوى ربما تكون قد أُسقطت لدوافع غير سليمة. وكانت إحدى هاتين الرسالتين من أحد كبار المسؤولين في البرلمان. وقُصّل السيد غوجا من العمل لأنّ الرسالتين كانتا تُعتبران سرّيتين (وإن لم تكن عليهما إشارة بذلك) ولأنه لم يستشر رؤسائه قبل إرسالهما إلى الصحافة.

التمس السيد غوجا إعادته إلى منصبه محتجاً، في جملة أمور، بأنّ الرسالتين "لم تكونا مصنفتين باعتبارهما سرّيتين وفقاً للقانون"، وبأنه غير مطالب باستشارة رؤساء الإدارات الأخرى قبل الاتصال بالصحافة، وبأنّ طرده ينتهك حقه في حرية التعبير (الفقرة ٢٢). ورفضت محكمة استئناف كيشيناو الدعوى، وعند الاستئناف، أكدت محكمة العدل العليا الحكم، موضحة أنّ "الحصول على المعلومات عن طريق استغلال المنصب ليس جزءاً من حرية التعبير" (الفقرة ٢٥).

ولدى الاستئناف أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ذكرت المحكمة (الفقرة ٧٢) ما يلي: "... قد يطلع الموظف المدني، في أثناء أدائه لعمله، على معلومات داخلية، بما في ذلك معلومات سرية، يتفق إفشاؤها أو نشرها مع مصلحة عامة قوية. وعليه، ترى المحكمة أنّ إشارة الموظف في الخدمة المدنية أو في القطاع العام إلى سلوك غير قانوني أو مخالفة في مكان العمل ينبغي، في ظروف معينة، أن تحظى بالحماية. وقد يكون ذلك ضرورياً عندما يكون المستخدم أو الموظف المدني المعني هو الوحيد، أو جزءاً من فئة صغيرة من الأشخاص، الذي يعي ما يحدث في مكان العمل ومن ثم الأقدر على التصرف من أجل المصلحة العامة بتنبيه رب العمل أو الجمهور عموماً.

ورأت المحكمة أنه حدث انتهاك للمادة ١٠ وأنّ الإبلاغ الخارجي في ظل هذه الظروف، 'ولو لصحيفة'، أمر يمكن تبريره. ولاحظت على وجه الخصوص: (أ) أهمية القضايا التي يكون للجمهور مصلحة مشروعة في الاطلاع عليها والتي تدرج ضمن نطاق النقاش السياسي (الفقرة ٨٨)؛ و(ب) أنه لا يوجد في القانون أو اللوائح الداخلية لمكتب المدعي العام أي حكم بشأن الإبلاغ عن المخالفات من جانب الموظفين، وليس هناك أي دليل يفند حجة المدعي بأنّ القنوات البديلة (المستويات العليا في مكتبه أو البرلمان) كانت ستكون عديمة الفعالية في الظروف الخاصة للقضية (الفقرات ٨٠-٨٤).

المصدر: *Guja v. Moldova*, European Court of Human Rights, 12 February 2008. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#%22itemid%22:%22001-85016%22>

وفي قضية *Guja v. Moldova*، حددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ستة مبادئ لتحديد ما إذا كان اعتراض الحقوق المنصوص عليها في المادة ١٠ "ضرورياً في مجتمع ديمقراطي". وقد طُبقت هذه المبادئ التوجيهية

على عدد من القضايا منذ ذلك الحين، بما في ذلك قضية *Heinisch v. Germany*^(٧٤) التي تخص ممرضة في القطاع الخاص كشفت عن معلومات حول رعاية المرضى من خلال شكوى جنائية ومن ثم إلى الجمهور. وتخص قضية أخرى، وهي قضية *Bucur et Toma v. Romania*^(٧٥) موظف لدى دائرة الاستخبارات الرومانية أفشى معلومات عن مخالفات خطيرة في السجلات ومبررات لعمليات التنصت على المكالمات الهاتفية للعديد من الصحفيين والسياسيين ورجال الأعمال (كان Toma أحد الصحفيين الذين تم التنصت على مكالماتهم).

وصدر أحدث حكم للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بحماية المبلغين عن المخالفات في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. فقد قضت المحكمة بأن لا تقيا انتهكت حقوق أندريس روبنز، أستاذ الطب بجامعة ريفا سترادينا، بموجب المادة ١٠. فقد ألغت الجامعة القسم الأكاديمي لروبنز في عام ٢٠١٠ بعد أن أبلغ عن ادعاءات بسوء إدارة الموارد المالية للجامعة وانعدام الضوابط والموازن في الإدارة. وصوّتت القضاة بأغلبية خمسة أصوات مقابل صوتين لصالح روبنز وقرروا منحه ٢٨٠ ١٠ يورو مقابل الأضرار والتكاليف.^(٧٦)

المبادئ التوجيهية التي حددتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

١- ما إذا كان لدى الشخص الذي أفشى المعلومات تحت تصرفه قنوات بديلة للإفشاء.

في قضية *Heinisch v. Germany*، أكدت المحكمة بعض الاعتبارات الرئيسية: لا يُعقل أن يُتوقع من الموظف السعي إلى الحصول على توضيح داخلي مسبق للادعاءات إذا كان قد حصل على معلومات عن جرم من شأنها أن تجعله عرضة للملاحقة الجنائية إذا لم يبلغ عنها. وإضافة إلى ذلك، فإنّ التوضيح الداخلي المسبق لأياً مسألة لا يكون مطلوباً إذا لم يمكن توقع الانتصاف بالطرق المشروعة. فعلى سبيل المثال، إذا لم يقم رب العمل بتصحيح ممارسات غير مشروعة على الرغم من أنّ الموظف قد لفت انتباهه إليها في السابق، فإنّ الأخير لا يعود ملزماً بواجب الولاء تجاه رب عمله. وتلاحظ المحكمة أيضاً أنّ المنطق نفسه يتجسد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات التي أصدرتها الجمعية البرلمانية حيث تنص على أنه في الحالات التي لا يمكن فيها أن يُتوقع على نحو معقول أن تعمل القنوات الداخلية بشكل سليم، لا بد من حماية الإبلاغ الخارجي عن المخالفات.

٢- المصلحة العامة في المعلومات المفصح عنها.

لاحظت المحكمة في قضية *Guja v. Moldova* أنه 'في نظام ديمقراطي، يجب أن تخضع أفعال الحكومة أو إغفالاتها للفحص الدقيق، ليس فقط من السلطات القضائية والتشريعية، بل أيضاً من وسائل الإعلام

^(٧٤) *Heinisch v. Germany* [no. 28274/08, 21 July 2011]. كانت السيدة هاينيش تعمل كممرضة في دار للمسنين. ثم فصلت من العمل عندما قدمت شكوى جنائية بدعوى الاحتيال، بعد أن رفضت الإدارة التصرف بناء على بلاغاتها عن وجود أوجه قصور خطيرة في رعاية المرضى. وأيدت المحكمة الألمانية فصلها، معتبرة أن الشكوى الجنائية تعدّ بمثابة رد فعل غير متناسب إزاء رفض رب عملها الاعتراف بأوجه القصور وأنها أخلت بواجب الولاء تجاه رب عملها. واعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في حكمها، بأن على الموظفين واجب الولاء، وذكرت أنه 'تبعاً لذلك، ينبغي أن يكون الإفصاح في المقام الأول إلى رئيس الشخص أو إلى سلطة مختصة أخرى. وفي الحالات التي يتضح فيها عدم إمكانية ذلك من الناحية العملية، عندئذ فقط يمكن الكشف عن المعلومات للجمهور، كملاد أخير'. ونظرت المحكمة في هذه القضية بما يتماشى مع المبادئ المنصوص عليها في قضية غوجا، وخلصت إلى أن المادة ١٠ قد انتهكت.

^(٧٥) *Bucur and Toma v. Romania* [no. 40238/02, 13 June 2013]. أبلغ السيد بوكور (Bucur) عن وجود مخالفات إلى رئيس إدارته بشأن قيود منجزة بالقلم الرصاص ولا تتطوي على أي مبرر للتنصت على هواتف العديد من الصحفيين والسياسيين ورجال الأعمال. وجرى توبيخه. ثم اتصل بئانب برلماني عضو في اللجنة البرلمانية للرقابة على جهاز المخابرات الرومانية (الفقرة ١٠) نصحه بالتوجه إلى الصحافة. وعقد السيد بوكور مؤتمراً صحفياً وأفشى أحد عشر شريطاً صوتياً—وهو ما شكل العناوين الرئيسية في جميع أنحاء العالم. وحكمت عليه محكمة عسكرية بالسجن لمدة عامين بتهمة السرقة والكشف غير المشروع عن معلومات سرية أو معلومات تتعلق بخصوصية جهاز المخابرات الرومانية وشرفه وسمعته (الفقرة ٤١). وأخيراً رُفعت دعوى استئناف أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وأقرت المحكمة بشرعية هدف الحكومة المعلن—أي منع ومعاينة الجرائم المتعلقة بالأمن القومي (الفقرة ٨٢) — لكنها رأت أن التدخل غير "ضروري" في مجتمع ديمقراطي عندما تكون المعلومات التي جرى الكشف عنها بهذه الأهمية العامة الكبيرة (الفقرة ١٢٠). وأضافت المحكمة أن بوكور كانت لديه أسباب مشروعة للاعتقاد بأن المعلومات صحيحة (الفقرة ١١٢)، وأن المصلحة العامة في الكشف عن السلوك غير المشروع لجهاز المخابرات الرومانية تفوق المصلحة المتمثلة في الحفاظ على ثقة الجمهور في الجهاز (الفقرة ١١٥)، وأن بوكور تصرف بحسن نية (الفقرة ١١٨).

^(٧٦) Judgment, *Case of Rubins v. Latvia*, European Court of Human Rights, Strasbourg, 13 January 2015. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-149204#%22itemid%22:%22001-149204%22>

والرأي العام. ويمكن في بعض الأحيان أن يكون الاهتمام الذي يبديه الجمهور بمعلومات معينة من القوة بحيث يطغى حتى على واجب السرية المفروض قانوناً.

٣- موثوقية المعلومات المفضح عنها.

كررت المحكمة في قضية *Guja v. Moldova* التأكيد على أن حرية التعبير تستتبع مسؤوليات، وأن على أي شخص يختار إفشاء معلومات أن يتحقق بعناية، بالقدر الذي تسمح به الظروف، من أنها دقيقة وموثوقة. ووضعت المحكمة في قضية *Bucur and Toma v. Romania* في اعتبارها القرار ١٧٢٩ (٢٠١٠) للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا والحاجة إلى حماية المبلغين عن المخالفات على أساس أن لديهم "أسباباً معقولة" للاعتقاد بأن المعلومات التي جرى الكشف عنها صحيحة.

٤- أي ضرر على رب العمل.

هل الكشف العلني من الأهمية في المجتمع الديمقراطي بحيث يفوق الضرر الذي سيلحق بصاحب العمل؟ في كلتا القضيتين *Guja v. Moldova* و *Bucur and Toma v. Romania*، كان رب العمل عبارة عن هيئة عامة، ووازنت المحكمة بين المصلحة العامة في المحافظة على ثقة الجمهور في هاتين الهيئتين العامتين والمصلحة العامة في إفشاء المعلومات بشأن أخطائهما، واستقر رأبها على رجحان كفة المصلحة العامة في الكشف.

٥- ما إذا كان الكشف قد تم بحسن نية.

ذكرت المحكمة في قضية *Guja v. Moldova* أن من المهم إثبات أن الفرد تصرف، لدى الإفشاء، بحسن نية وانطلاقاً من الاعتقاد بأن المعلومات صحيحة، وأن الكشف عنها يخدم المصلحة العامة، وأنه لم تكن هناك وسيلة أخرى أكثر تكثماً لتصحيح المخالفة.

٦- شدة العقوبة المفروضة على الشخص الذي قام بالإفشاء وعواقبها.

ذكرت المحكمة في قضية *Heinisch v. Germany*، على سبيل المثال، أن الجزاءات يمكن أن يكون لها أثر مثبط على الآخرين العاملين في القطاع وأن من شأن ذلك أن يلحق الضرر بالمجتمع ككل ويجب أيضاً أن يُؤخذ في الاعتبار عند تقييم تناسب الجزاءات المفروضة على المدعي ومن ثم مبررها^(٧٧).

ملحوظة: ترتيب المبادئ الستة هو ذلك الذي استخدمته المحكمة في قضية *Heinisch v. Germany* (الحاشية ٤٢ أعلاه).

ولذلك، من المهم أن تنظر الدول الأطراف في كيفية ضمان أن تمتد الحماية إلى الأشخاص الذين يبلغون عن المخالفات إلى وسائل الإعلام أو بطريقة علنية أخرى إذا كان القيام بذلك مبرراً ومعقولاً في ضوء ظروف استثنائية^(٧٧). ويقر ذلك بأنه، في بعض الحالات، يمكن للمصلحة العامة المتوخاة من الإفشاء عن المعلومات أن تفوق القيمة المتحصل عليها من الإبقاء عليها سرية. ومن شأنه أن يساعد الدول الأطراف على الوفاء بالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان من حيث حماية حرية التعبير، وبموجب المادة ١٣ (١) (د) من الاتفاقية في احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها.

^(٧٧) في الحالات التي تقع خارج مجال الأمن القومي، كان هذا هو النهج المتبع في المملكة المتحدة بموجب المادة ٤٣ (زاي) من قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ١٩٩٩ ("الإفشاء في الحالات الأخرى"). وانظر أيضاً الملحوظة التوجيهية الواردة في الصفحة الشبكية لمكتب المفوض المعني بالنزاهة في القطاع العام في كندا. <http://www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#media>.

(ب) حماية مصادر الصحفيين

في حين أن حماية المبلغين وحماية حق الصحفيين في حماية مصادرهم أمران مختلفان، فإن هناك حالات قد يتداخل فيها الأمران. فمما يُعتبر من الممارسات الجيدة (ومن الأمور المطلوبة بموجب الدستور في بعض الولايات القضائية) على نحو متزايد حماية عمليات الإفشاء الإعلامية كإحدى قنوات الإبلاغ عن المخالفات. وهناك الكثير من الولايات القضائية التي تتيح تلك الحماية عندما لا تتولى مؤسسة أو السلطات المختصة معالجة المخالفة على النحو الواجب. فحالما تتم عملية كشف، ينبغي أن يكون للصحفي حق، وعليه واجب، حماية مصادره تمثيلاً مع المعايير والاجتهادات القانونية الدولية في مجال حقوق الإنسان. وفي قرار اتخذته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *Tillack v. Belgium*، شددت المحكمة على أن حق الصحفيين في حماية مصادرهم ليس "مجرد امتياز يُمنح أو يُنزع"، وأنه يشكل عنصراً أساسياً في حرية الصحافة.^(٧٨) وبالمعنى الحقيقي فهو أداة أخرى في ترسانة الدولة لضمان أن بإمكان المبلغين وأفراد الجمهور أن يشاركوا بأمان في التصدي للفساد. وفي عصر يتسم بالعمولة الاقتصادية، يتضح أن التحقيقات الصحفية الجيدة عن الفساد أمر أساسي، لا لتنبية الجمهور إلى المخاطر والمخالفات فحسب، بل وفي توفير الأساس للتحرك الفعال والسريع من جانب الحكومة وسلطات إنفاذ القانون.

"لقد تطور الفساد ليصبح ظاهرة شديدة التعقيد. ويكتسب الحادث المحلي بعداً دولياً مع انتقال الأموال عبر الحدود بمجرد النقر على زر. ويمكن للشركات التي لها مكتب في أحد البلدان أن تكون غطاءً لعمليات غير مشروعة في جميع أنحاء العالم، ويمكن للأفراد تمويه الموجودات تحت العديد من الطبقات المعقدة - فالقائمة لا نهاية لها."^(٧٩)

وتُصح الدول الأطراف بالرجوع إلى دليل المكتب للحكومات والصحفيين بشأن الإبلاغ عن الفساد للحصول على المزيد من المعلومات والوصول إلى المزيد من الموارد في هذا المجال الهام من مجالات مكافحة الفساد.^(٨٠)

جيم- سبل الحماية من المعاملة غير المبررة

١- المخاطر على المبلغين

قد يضع المبلغون من جميع الأنواع أنفسهم في مواقف تنطوي على مخاطر شخصية ومهنية كبيرة عندما يبلغون عن الفساد أو يتعاونون مع السلطات على التصدي لأي شكل من أشكال الممارسات السيئة. ومع ذلك، تبين البحوث أيضاً أن الأفراد يتحملون المخاطر إذا اعتقدوا أن ذلك سيحدث فرقا^(٨١) وأن إحداث الفرق هو العامل الحاسم في تحديد ما إذا كانوا سيتواصلون مع النظام. وفيما يتعلق بالإبلاغ المتصل بأماكن العمل في القطاع الخاص، كشفت إحدى الدراسات أن الخوف من الانتقام، الذي يمكن أن يتخذ شكل فقدان الوظيفة أو التحرش من جانب الأقران أو القيود المفروضة على الشروط وسبل الوصول في مكان العمل، هو السبب الرئيسي الذي يجعل المخبرين المحتملين يختارون أن يلوذوا بالصمت.^(٨٢) والجانبان كلاهما ينبغي أن يؤخذ على محمل الجد وأن تتم معالجته.

^(٧٨) *Tillack v. Belgium*, European Court of Human Rights, [no. 20477/05, 27 November 2007].

^(٧٩) UNODC (2014) *Reporting on Corruption: A resource tool for governments and journalists*, page 1. <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

^(٨٠) المرجع نفسه.

^(٨١) على سبيل المثال، وجدت الدراسات الاستقصائية الأمريكية التي أجريت على الموظفين الاتحاديين في الثمانينات من القرن العشرين مراراً أن الخوف من الانتقام هو ثاني الأسباب لاختيار نحو ٥٠٠٠٠٠ من العاملين عدم الإبلاغ. أما السبب الأول فهو 'عدم اعتقادهم بأن شيئاً سيحدث لتصحيح النشاط'. انظر T. Devine (2004) *Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned*, in *Whistleblowing Around the World*, G. Dehn and R. Calland (eds.), London, British Council, p.81

^(٨٢) Miceli, M. P. and J. P. Near, "What makes whistleblowers effective?" *Human Relations*, 2002, vol. 55 (4); US National Business Ethics Survey, "Retaliation: The cost to your company and its employees", 2009

وفي حين أن من يبلغون لن يعانون جميعاً بسبب قيامهم بذلك، تبين التجربة أن الأفراد يواجهون بالفعل في أغلب الأحيان أعمال انتقام وإيذاء خطيرة. وهذا يمكن أن يكون له تأثير شديد على حياتهم ومصادر رزقهم، وأن يمتد إلى الأسرة والأصدقاء والزملاء. وعندما يحدث ذلك، فإن له أثراً مثيراً على الآخرين الذين ربما فكروا في الإبلاغ لكنهم قرروا أن الأمر لا يستحق المجازفة. ولذلك، يجب على الدول الأطراف أن تنظر بعناية في ماهية التدابير التي يمكن تنفيذها على صعيد القوانين والممارسات بما يتيح لأفراد الجمهور والعاملين في الخدمات العامة وفي المؤسسات الأخرى أن يجاهروا بما لديهم بأمان. ومما له أهمية أيضاً ضمان حماية المبلغين والمقربين لهم من المضايقات الجسدية والمخاطر الأخرى التي تهدد رفاههم.

وقد حلل بحث أجري في كلية إدارة الأعمال بجامعة كولومبيا بيانات تجريبية مستقاة من تجربة مختبرية بشأن الرغبة في الإبلاغ عن الأكاذيب ونتائج ذلك.^(٨٣) ووجد أنه طالما بقيت المجموعات ثابتة، فإن هناك ما يكفي من الأفراد الراغبين في الإبلاغ عن الأكاذيب حيث إن الكذب لا يعود بأي منفعة. بيد أنه بمجرد تمكين المجموعات من اختيار أعضائها، فإن الوضع تغير. فقد تم عموماً الإعراض عن الأفراد الذين يبلغون عن الأكاذيب، حتى من قبل المجموعات التي غاب فيها الكذب.

وهذا الاستنتاج مهم لأنه يعني أن الإبلاغ عن التصرفات غير الشريفة باهظ التكاليف، حيث يمكن أن يصبح المبلغون منبوذين حتى من المنظمات الصادقة. ويساعد ذلك على تفسير المسارات المهنية البائسة للموظفين الذين يبلغون عن مخالفات، ويدعو إلى الحذر عندما يتعلق الأمر بالسياسات التي تكشف عن هويتهم. وكما جرت مناقشته، فإن تجنب من يبلغون يتسق مع الأفراد الذين يتجنبون الكذب الذين يكونون شرفاء عموماً ولكنهم يتفهمون أنهم قد يُستمالون إلى الكذب. (...) وقد يفضل الأفراد الصادقون المغادرة بدلاً من الإبلاغ عن الآخرين، أو أن يُفصلوا من العمل قبل أن تتاح لهم الفرصة للقيام بذلك، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى مزيد من الخيانة.

ومن شأن إجراء المزيد من البحوث في هذا المجال، بما في ذلك عن النظرة العامة إلى المبلغين وأثر التغييرات في السياسات والتشريعات وتحليل الأمثلة على الحالات، أن يكون جديراً بالاهتمام ومفيداً جداً في توجيه المزيد من عمليات الإصلاح وصنع القرار.

ويمكن أن تشمل الأشكال المحتملة للمعاملة الجائرة أو الأعمال الانتقامية، على سبيل المثال لا الحصر، ما يلي:

- إكراه المبلغ أو أقاربه أو تخويفهم أو مضايقتهم
- التمييز أو الحرمان أو المعاملة الجائرة
- الإصابة أو غيرها من الجرائم الكبرى التي يعاقب عليها بالإعدام
- الإضرار بالممتلكات؛
- التهديد بالانتقام
- الإيقاف عن العمل أو التسريح أو الفصل
- خفض الرتبة أو فقدان فرص الترقية
- نقل المهام أو تغيير مكان العمل أو تخفيض الأجور أو تغيير ساعات العمل
- التعرض لعقوبة تأديبية أو التوبيخ أو أي عقوبة أخرى (بما في ذلك العقوبة المالية)
- الإدراج في القوائم السوداء (الاتفاق، الرسمي أو غير الرسمي، على نطاق القطاع أو الصناعة مما يحول دون أن يعثر الفرد على عمل بديل)
- الملاحقة القضائية بموجب القانون المدني أو الجنائي بسبب الإخلال بالسرية والصدق والتشهير

^(٨٣) Ernesto Reuben and Matt Stephenson, (2013) Nobody likes a rat: On the willingness to report lies and the consequences thereof, *Journal of Economic Behavior & Organization* 93 (2013) 384– 391

٢- لمحة عامة عن أشكال الحماية ونطاقها

تختلف أنواع الحماية التي يتطلبها الأفراد باختلاف خطورة المعلومات التي يقدمونها والجهة التي يقدمونها إليها ومدى جودة معالجتها. وتمثل بعض التدابير الواردة هنا أيضاً أشكالاً للحماية من الإجراءات التي يمكن أن يتخذها ضد المبلغ من يشكلون موضوع أيّ تحقيق في مخالفات كوسيلة لصرف الانتباه عن أنفسهم.

والقائمة الواردة أدناه ليست حصرية كما أنها لا تقتصر على تدابير تُعتبر "وقائية" بالمعنى القانوني. وبعض هذه التدابير عبارة عن تدابير عملية ثبت أنها تتطوي على عنصر حماية قوي، بينما البعض الآخر عبارة عن قرائن قانونية. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يُعتبر الالتزام القائم على السلطات المختصة بتقييم ومتابعة المعلومات المقدمة إليها في حد ذاته شكلاً من أشكال الحماية حيث إنه ينقل عبء مسؤولية متابعة المسألة من عاتق المبلغ إلى السلطة المختصة. كما يصف رئيس المكتب المعني بالمبلغين عن المخالفات في لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة الموافقة بالتعقيبات في الوقت المناسب وبشكل منتظم باعتباره جانباً مهماً من جوانب "الحماية".

وتشمل التدابير الرامية إلى تشجيع تقديم البلاغات وتوفير الحماية عندما يتم الكشف ما يلي:

- وضع إطار تشريعي ومؤسسي واضح.
- إيجاد قنوات إبلاغ بديلة.
- إتاحة الوصول إلى المعلومات والمشورة المحايدة.
- قبول البلاغات الخالية من هوية المبلغ.
- ضمان السرية.
- توفير التكريم العام أو المنفعة العامة.
- توفير الحماية المادية.
- توفير الحماية من المسؤولية المدنية أو الجنائية.

وتشمل التدابير الانتصافية عند وقوع الانتقام ما يلي:

- تغيير المشرف أو إعادة توزيع الواجبات الوظيفية داخل مكان العمل لضمان السلامة والرفاه.
- النقل المؤقت أو الدائم إلى وظيفة متساوية في المسؤولية والأجر.
- إتاحة حرية الحصول على المشورة أو خدمات الرعاية الصحية أو الاجتماعية الأخرى.
- إعادة العمل السابق.
- إعادة التصاريح أو التراخيص أو العقود الملغاة.
- معاقبة أي شخص يثبت تورطه في المعاملة الجائرة أو الانتقامية أو نقله أو عزله.
- افتراض حسن النية.
- قرينة الحرمان (أي عكس عبء الإثبات).
- تقديم التعويض القابل للإنفاذ عن الانتقام (في النرويج، على سبيل المثال، قد تتم المطالبة بالتعويض بصرف النظر عن خطأ الموظف).
- تقديم التعويض عن الخسائر المالية وفقدان التوقعات الوظيفية (في المملكة المتحدة، لا يوجد حد للتعويض المالي عن الفصل التعسفي).
- تقديم التعويض عن الأضرار الناجمة عن المعاناة أو الألم المتسبب فيه.

وفي حين يزداد الاحتمال بأن ترتبط أشكال الحماية الأكثر استثنائية، مثل الحماية التي توفرها الشرطة، بحماية الشهود أو الدعاوى الجنائية المتعلقة بالجريمة المنظمة، فهي قد تلزم في أنواع أخرى من التجاوزات والقضايا ذات الصلة بالفساد. وقد يلزم تطبيقها على المبلغ أو أحد أفراد عائلته أو أفراد آخرين، كالزميل مثلاً، ليس بالضرورة لأن الأدلة التي يقدمونها مطلوبة للمحكمة، بل لأنهم أهداف لعمليات انتقام خطيرة (انظر "الحماية من التهديد بالأذى الجسدي وحماية الشهود"، الفصل الثاني، جيم-٨).

٣- تدابير الحماية الإجرائية لتيسير الإبلاغ

إن ضمان أن تكون آليات الإبلاغ ميسرة وآمنة ومأمونة وأن المعلومات تعالج بمهنية سيساعد على ضمان ألا يتعرض الأفراد ظلماً للمعاناة بسبب الإبلاغ عن المخالفات. وما يحدث في الممارسة العملية هو ما يحدد ما إذا كان الأفراد سيشعرون بالثقة في النظام ويستمرون في التواصل معه أم لا.

وتكمن مسألة رئيسية في أهمية حماية هوية الشخص الذي يقوم بالإبلاغ. وفي هذا السياق، فإن على من يعالجون البلاغات الواردة من الأفراد أن يعوا الفرق بين السرية وحجب الهوية.

التمييز

الإبلاغ المفتوح

عندما يقوم شخص بالإبلاغ عن معلومات أو كشفها علناً أو عندما يذكر أنه لا يسعى إلى ضمان أو اشتراط أن تبقى هويته سرية.

الإبلاغ السري

عندما يكون اسم وهوية الشخص الذي يكشف عن المعلومات معروفين لدى المتلقي لكن لا يتم الكشف عنهما دون موافقة الشخص، ما لم يقتض القانون ذلك.

الإبلاغ المغفل الهوية

عندما ترد المعلومات أو البلاغات ولكن لا أحد يعلم مصدرها.

أ- السرية

إن السلامة والأمن في الإبلاغ عنصران حاسما للأهمية في أي نظام لحماية المبلغين، وهما يتيحان زيادة التواصل والتعاون مع الشخص المبلغ؛ ومن الأهمية بمكان وضع الأسس السليمة من البداية، ويتعين أن تقتصر أشكال الحماية في القانون بنظم وإجراءات كافية في الممارسة العملية.

ومن شأن توفير وضمان السرية أن يطمئن المبلغين ويضمن أن يظل التركيز على جوهر الكشف وليس على الشخص الذي قام به. وللحفاظ على النزاهة والثقة، لا بد من شرح حدود السرية بوضوح مسبقاً - على سبيل المثال، أن كفالة عدم الكشف عن هوية الشخص دون موافقته لا تحول دون قيام الآخرين بتخمين مصدر المعلومات المحتمل، أو أن هوية المبلغ قد تكون واضحة استناداً إلى المعلومات المبلّغة نفسها.

وثمة عدد متزايد من قوانين حماية المبلغين التي أصبحت تتضمن التزاماً على السلطات المختصة وغيرها من الأشخاص المسؤولين بالإبقاء على هوية المبلغين عن المخالفات سرية وألا تكشف عنها سوى بموافقة

مستتيرة أو بأمر من المحكمة. ووفقاً للمادة ٨ (١) من قانون حماية المبلغين عن المخالفات الماليزي، على سبيل المثال، يتعين على الموظفين الذين يتلقون بلاغا عدم الكشف عن المعلومات السرية، التي تشمل ما يلي: " (أ) المعلومات عن الهوية أو المهنة أو العنوان السكني أو عنوان العمل أو موقعه فيما يخص '١' المبلغ عن المخالفات؛ و'٢' شخصاً قدم المبلغ عن المخالفات معلومات عن سوء سلوكه؛ و(ب) المعلومات التي يكشف عنها المبلغ عن المخالفات؛ و(ج) المعلومات التي قد تتسبب، إذا كُشف عنها، في ضرر لأي شخص."

وعادة ما تُعتبر السرية خط الحماية الأول للمبلغين. فإذا كُفلت السرية، فمن الممكن ألا تكون هناك حاجة إلى آلية حماية أخرى. وبينما قد يحتاج الأمر إلى مزيد من العمل من جانب السلطة، فإن العناية فيما يتعلق بإجراءات التعامل مع المعلومات وحماية مصالح المبلغ أمر أساسي. وفي معظم الحالات، لا تُخبر حدود ضمان السرية إلا عندما يصبح من الواضح أن المسألة لا يمكن حلها على نحو سليم دون أن يكون المصدر الأصلي للمعلومات جزءاً من العملية - على سبيل المثال، عندما تكون أدلة المبلغ ضرورية من أجل استهلال التحقيق الجنائي أو الملاحقة القضائية. وفي تلك الحالة، لا بد من استحصاف موافقة مستتيرة أو أمر قضائي قبل اتخاذ أي إجراء آخر. والحقيقة المتمثلة في أن معظم الأفراد يبلغون عن المخالفات كي يتم تناولها تعني أنه في كثير من الحالات، يمكن تأمين تعاونهم بتقديم تفسيرات واضحة عن الأسباب التي تجعله ضرورياً وتطمينات قوية بشأن موقفهم.

وبوجه عام، فإن الأدلة المستقاة من مصادر لا ترغب في الكشف عن هويتها لا تُقبل بسهولة في المحاكمة الجنائية بسبب حقوق الأشخاص المتهمين في الحصول على محاكمة عادلة. ولكن حتى عندما يتعين الكشف عن هوية المبلغ كشاهد للدفاع، يمكن أن يُمنح المبلغ الحماية الممنوحة للشاهد على النحو المطلوب بموجب المادة ٢٢ من الاتفاقية. وكما ذكر سابقاً في هذا الدليل، يمكن أن يكون هناك تداخل بين حماية المبلغين عن المخالفات وحماية الشهود (انظر أيضاً الفصل الثاني، جيم-٤ بشأن هذه المسألة). وقد تشمل تدابير حماية الشهود تلك حماية هوية المبلغ أثناء المحاكمة عن طريق الوسائل التقنية.^(٨٤)

وقد بُذلت جهود لتحقيق التوازن بين حقوق المتهمين ومصالح الشهود أو الضحايا ورفاههم. وأوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية *Doorson* أن:

المادة ٦ [من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان] لا تشترط صراحة أن تراعى مصالح الشهود بصفة عامة، ومصالح الضحايا الذين يتم استدعاؤهم للإدلاء بشهادتهم على وجه الخصوص. بيد أن حياتهم أو حريتهم أو أمنهم الشخصي قد يكون في خطر، وكذلك المصالح المدرجة عموماً ضمن نطاق المادة ٨ من الاتفاقية. ومصالح الشهود والضحايا تلك تحميها، من حيث المبدأ، أحكام موضوعية أخرى للاتفاقية، مما يعني أن على الدول المتعاقدة أن تنظم إجراءاتها الجنائية بحيث لا تتعرض تلك المصالح للخطر على نحو غير مبرر. وفي ظل هذه الخلفية، تقتضي مبادئ المحاكمة العادلة أيضاً أنه في الحالات المناسبة، يتم تحقيق التوازن بين مصالح الدفاع ومصالح الشهود أو الضحايا الذين يتم استدعاؤهم للإدلاء بشهادتهم.^(٨٥)

وفي قضية *Doorson*، لاحظت المحكمة أيضاً أنه حتى عندما يُرى أن إجراءات "الموازنة" (مثل استجواب الشاهد من جانب قاضي التحقيق بحضور كلا المحامين، ولكن ليس في حضور المدعى عليه) كافية للتعويض

^(٨٤) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الممارسات الجيدة المتعلقة بحماية الشهود في الإجراءات الجنائية المنطوية على جرائم منظمة. <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>.

^(٨٥) القضية الرائدة في هذا المجال ضمن القضايا المعروضة على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان هي *Doorson v. the Netherlands*, Judgement of 26 March 1996, Application No. 20524/92, Reports 1996-11, para 70 and 76. انظر أيضاً: مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الممارسات الجيدة المتعلقة بحماية الشهود في الإجراءات الجنائية المنطوية على جرائم منظمة.

عن المعوقات التي يعمل الدفاع في ظلها، فإنَّ الإدانة الجنائية ينبغي ألاَّ تقوم حصراً أو بقدر حاسم على بيانات مجهولة الهوية.

ب- الإبلاغ المغفل الهوية

ينبغي عدم الخلط بين مبدأ السرية وإخفاء الهوية الذي يعني عدم معرفة أحد بمصدر المعلومات.

وعندما يكون مصدر المعلومات غير معروف لأيِّ شخص، فإنَّ الأثر العملي، في الأجل القصير على الأقل، هو أن لا يصبح الفرد هدفاً للانتقام بسهولة. وتقتضي المادة ١٣ (٢) من الاتفاقية من الدول الأطراف أن توفر للناس، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بهيئات مكافحة الفساد لتقديم البلاغات إليها، بما في ذلك دون بيان هويتهم. ويوضح القانون الصادر مؤخراً في أستراليا بشأن إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة (٢٠١٣) جواز الإفصاح عن المعلومات التي تهم المصلحة العامة شفهيّاً أو كتابة، وأنه يمكن القيام بذلك دون أن يكشف المبلِّغ عن هويته. كما أنه ينص على جواز تقديم البلاغ بدون أن يؤكد الفرد أنه يقوم بالكشف لأغراض القانون.^(٨٦)

ويكمن جانب إيجابي لنظم الإبلاغ هذه في أنَّ الأشخاص الذين لا يتقنون في النظم أو يفترضون بأنَّ بلاغاتهم لا تلقى الرعاية الواجبة يظل بإمكانهم التقدم ببلاغاتهم دون الكشف عن هويتهم.

وعلى الجانب السلبي، فإنَّ إخفاء الهوية ينطوي على بعض التحديات الخاصة في التحقيق في المخالفات، وخصوصاً لأنَّ عدم معرفة من هو مصدر المعلومات يجعل من الصعب تقييم مصداقية المعلومات المقدمة وقد يحول دون إمكانية التماس المزيد من التوضيح (تساعد أدوات جديدة مثل الرسائل الإلكترونية البديلة التي تتيح الاتصال المتبادل معالجة هذه النقطة). ونتيجة لذلك، قد يكون من الصعب على أيِّ سلطة أن تتخذ إجراءات على أساس معلومات مجهولة المصدر. وهناك مخاوف أيضاً من أنَّ الإبلاغ المغفل الهوية قد يؤدي إلى مزيد من البلاغات أو البلاغات ذات الدوافع الشخصية.

ومع ذلك، فإنَّ العديد من السلطات لديها خطوط هاتفية مباشرة للإبلاغ عن المخالفات، وبعضها لديه الآن نظم للإبلاغ الإلكتروني تتيح الاتصال المتبادل، مثل البوسنة والهرسك. وكمؤشر على فعالية البلاغات المغفلة الهوية، ذكرت وزارة الدفاع في البوسنة والهرسك أنها تلقت، في الأشهر الأربعة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ وآذار/مارس ٢٠١٤، ٢٨ بلاغا مغفل الهوية تصيد بوقوع مخالفات داخل الوزارة والقوات المسلحة. واختُتمت التحقيقات في ١٩ حالة، ووُجد أنَّ الأدلة في حالات ثلاث منها تكفي لإحالتها تمهيدا لاتخاذ المزيد من الإجراءات. وكانت إحدى الحالات المعالاة إلى المحققين تتعلق بقبول أموال مقابل الالتحاق بالقوات المسلحة. وشملت البلاغات الثمانية والعشرون الاعتداء (٨ بلاغات)؛ ومخالفات تتعلق بشؤون الأفراد والتجنيد (٧ بلاغات)؛ وانتهاك الإجراءات الداخلية (٤ بلاغات)؛ والفساد (٣ بلاغات)؛ والمخالفات المالية والمحاسبية (بلاغ واحد)؛ ومخالفات في عمليات الشراء (بلاغ واحد)؛ والسرققة (بلاغ واحد)؛ وخطاب يحمل على الكراهية (بلاغ واحد)؛ وغير ذلك (بلاغان اثنان).^(٨٧)

وعلى سبيل المثال، تدير المديرية العامة لخدمات المواطنين في المكسيك مكاتب متخصصة ومراكز اتصال، وتستخدم أدوات تكنولوجية مثل البريد الإلكتروني وتطبيقات المواقع الشبكية لتلقى البلاغات عن الفساد.^(٨٨)

^(٨٦) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٣ في أستراليا، المادة ٢٨. <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>.

^(٨٧) Omeragić, Daniel, "Etička linija MOBİH: Među prijavljenim i general Milojević," *Oslobodjenje*, 25 March 2014. www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/eticka-linija-mobih-medju-prijavljenim-i-general-milojicic.

^(٨٨) Chevarria, F., and M. Silvestre (2013). *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Documento de Trabajo n° 2. Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática. Eurosocial: Madrid, page 37. http://biblio.eurosocial-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

مثال: خط مباشر مغفل الهوية يديره مدعون عامون متخصصون، النمسا

في ربيع عام ٢٠١٣، أُطلق برنامج إبلاغ على الإنترنت للإبلاغ عن الفساد وما يتصل به من أفعال إجرامية لمدة عامين على سبيل التجربة. ويدير البرنامج مكتب المدعي العام المعني بمكافحة الفساد وجرائم الموظفين الإداريين. ومن الناحية التقنية، يضمن هذا النظام للإبلاغ عن طريق الإنترنت إخفاء الهوية لأن السلطات لا يمكنها تتبع أي بيانات تعريفية عن طريق النظام، بيد أن الاتصال المتبادل ممكن.

ويقتصر الخط المباشر على الإبلاغ عن المعلومات المتصلة بالجرائم الجنائية في المجالات التالية: (أ) الفساد، و(ب) الجريمة الاقتصادية، و(ج) الاحتيال و(د) الجرائم المالية، و(هـ) الاحتيال المحاسبي، و(و) جرائم سوق رأس المال، و(ز) جرائم غسل الأموال.

وبعد سنة من العمل، قُدِّم ٢٠٠١ بلاغ، وكانت نتائجها كالتالي:

- ٥ في المائة تقع ضمن اختصاص مكتب مكافحة الفساد وجرائم الموظفين الإداريين.
 - ٢٢ في المائة تقع ضمن اختصاص مكاتب أخرى للنيابة العامة وتمت إحالتها.
 - ٢٦ في المائة أُحيلت إلى السلطات المالية؛ و٢٩ في المائة لم يُتخذ بشأنها إجراءات أخرى (أي الشروع في إجراءات جنائية)؛ و٦ في المائة بلغت عتبة النظر فيها.
- والمعلومات المتوفرة، حتى الآن، قليلة أو معدومة بشأن عدد البلاغات التي أدت إلى تحقيقات أو ملاحظات قضائية كاملة.

المصدر: Presentation delivered by the Austrian Federal Bureau for Anti-Corruption (BAK) at the International Anti-Corruption Academy, Vienna, September 2014.

بيد أن التجربة تبين أنه حتى مع الإغفال التقني للهوية، يمكن للأفراد أن يقدموا دون قصد تفاصيل تقود إلى التعرف عليهم باعتبارهم المبلغين. ويجب على السلطة المتلقية أن تحرص على أن يفهم المستخدمون حدود النظام. ومن المهم أيضاً ملاحظة أن المبلغين لا يرغب جميعهم في إخفاء الهوية أو احتجابه.

ولذا فإن مسألة كيفية إدراج أدوات الإبلاغ دون كشف الهوية داخل النظام من أجل تيسير الإبلاغ وحماية المبلغين ينبغي النظر فيها ومناقشتها بعناية تامة مع أصحاب المصلحة الرئيسيين. والنوعان، أي نظام الإبلاغ السري ونظام الإبلاغ المحجوب الهوية، كلاهما يُستخدم بالفعل في العديد من الولايات القضائية ويُعتبران أداتين قيمتين لتلقي المعلومات. أمّا مدى فعاليتها في حماية المبلغين فهو أمر غير مفهوم بالكامل. وفي بعض أنحاء العالم، لا يزال الإبلاغ المجهول الهوية أمراً مثيراً للجدل، ويمكن القول بأنه قد يؤدي، على المدى الطويل، إلى تقويض المساءلة الداخلية والخارجية.

وفيما يلي قائمة ببعض المسائل المتعلقة بالمساءلة والمسؤولية فيما يتعلق بإخفاء الهوية التي يتعين استكشافها عند وضع نظم الإبلاغ:

- بينما قد تحمي طريقة الإفصاح (عبر مظروف داكن اللون أو قناة إلكترونية مشفرة) هوية مصدر المعلومات، فإن هذا لا يعني أنه لا يمكن استنتاجه أو تخمينه من المعلومات ذاتها.
- من النادر قبول المعلومات الواردة من مصادر مجهولة الهوية كأدلة في المحاكم (انظر أدناه).
- من الممكن أن تؤدي البلاغات المجهولة المصدر إلى الاشتباه في شخص آخر ومعاناته باعتباره مصدر البلاغ.
- تتسبب نظم الإبلاغ المجهول المصدر في إثارة القلق من حيث الجمع العادل للبيانات الشخصية لدى السلطات الأوروبية لحماية البيانات على وجه الخصوص، وهي تؤدي إلى فرض المزيد من

- الاشتراطات على الخطوط الهاتفية المباشرة لدى الشركات، على سبيل المثال، بما في ذلك قواعد الحد من مدة الاحتفاظ بتلك المعلومات.^(٨٩)
- تشير البحوث إلى أن الذين يتلقون معلومات مغللة الهوية يعزونها لتدني مصداقيتها ويخصصون موارد أقل للتحقيق فيها.^(٩٠)
 - لا يزال الإبلاغ المجهول الهوية عن المخالفات وثيق الارتباط بالإخبار المجهول الهوية (غالباً عن الجيران)، وهو ما كان يحدث، ولا يزال، في ظل الأنظمة الاستبدادية أو في شكل الإخبار الكيدي عن المعارضين السياسيين.
 - بدون السمات المتقدمة في نظم الإبلاغ، فإن إخفاء الهوية يجعل من المستحيل التواصل مع الفرد، أو طلب توضيحات أو مزيد من المعلومات، أو طمأننته بشأن موقفه، أو موافاته بالتعليقات.^(٩١)
 - قد تولد نظم الإبلاغ المحجوب الهوية معلومات قيمة (بيانات التحريات وتحليل الفساد).
 - استخدام الاتصالات البديلة كوسيلة لتشجيع المبلغ المجهول الهوية على أن يُعرّف بنفسه في وقت لاحق إذا لزم البلاغ كدليل.

ويمكن أيضاً أن تبرز مسألة حماية هوية المبلغ في سياق الإجراءات التأديبية الداخلية فيما يتعلق بمبادئ العدالة الطبيعية المتمثلة في حق من يُزعم أنهم ارتكبوا فعلاً من أفعال الفساد في محاكمة عادلة. ففي المملكة المتحدة، أُرست قضية *Linfood Cash and Carry Ltd v Thompson* مبادئ توجيهية مبكرة بشأن كيفية الحفاظ على توازن عادل بين حقوق الشهود وحقوق الأشخاص الذين يُزعم أنهم ارتكبوا مخالفات.^(٩٢)

ج- وسائل الإبلاغ

لقد غيّرَ قدوم التكنولوجيا الجديدة، بما في ذلك الحواسيب والبريد الإلكتروني والرسائل النصية القصيرة والهواتف الذكية والتطبيقات المتنقلة، من نواح عديدة، الطريقة التي يتصل بها الأفراد بعضهم ببعض وبحكوماتهم على الصعيدين المحلي والوطني. فمن الممكن تبادل كميات أكبر من المعلومات والبيانات بمعدلات أسرع.

وهناك أمثلة عديدة على السبل التي تيسر بها التكنولوجيا الجديدة الإبلاغ وتساعد على توفير "فضاءات آمنة" للأفراد للاتصال مباشرة بالسلطات. بيد أن نظم الاتصالات هي كأى أداة أخرى—فهي تستدعي

Article 29 Working Party (2006) Opinion on European Union data protection rules on internal whistleblowing schemes,^(٨٩)
 .Article 29 Guidance on Whistleblowing Schemes (2006) WP117
 Hunton, J.E. & J.M. Rose (2011) Effects of Anonymous Whistleblowing and Perceived Reputation Threats on^(٩٠)
 .Investigations of Whistleblowing Allegations by Audit Committee Members. *Journal of Management Studies* 48:1
 Stephenson P. and Michael Levi (2012), The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument^(٩١)
 on the protection of employees who make disclosures in the public interest. Prepared for the Council of Europe, Committee on
 .Judicial Cooperation, CDCJ(2012) 9FIN

^(٩٢) وضعت محكمة استئناف العمل في قضية *Linfood Cash & Carry Ltd v Thompson* [1989] IRLR 235 ١٠ خطوات ينبغي اتباعها، وهي:

- ١- اختزال المعلومات المقدمة من المبلغ في بيان خطي أو أكثر؛
- ٢- كفاءة إدراج المعلومات الرئيسية وملاحظة تواريخ وأوقات كل حادث، إلخ، وكذلك ما إذا كان الشخص قد عانى على يد المتهم؛
- ٣- إجراء مزيد من التحقيقات لتأكيد أو نفي المعلومات؛
- ٤- إجراء التحريات المتأنية لإرساء مصداقية المبلغ؛
- ٥- تأكيد ما إذا كان المبلغ على استعداد لحضور جلسة الاستماع التأديبية. وإذا لم يكن كذلك وتملكه خوف حقيقي، اتخاذ القرار بشأن ما إذا كان ينبغي الاستمرار؛
- ٦- إذا قرر الاستمرار، ينبغي لرئيس الجلسة استجواب المبلغ وتحديد الوزن الذي سيمنحه للمعلومات؛
- ٧- إتاحة البيانات، المنقحة عند الضرورة لحماية الهويات، للمتهمين؛
- ٨- إذا أثار المتهم مسائل ذات صلة، يتولى رئيس التحقيق طرحها على المبلغ؛
- ٩- تدوين ملاحظات كاملة ودقيقة بجميع الإجراءات؛
- ١٠- ضرورة إعداد الأدلة المأخوذة من ضابط التحقيق في جلسة الاستماع، حيثما أمكن، في شكل مكتوب.

أن يكون من يطبقها مدرّباً تدريباً سليماً لمعالجة المعلومات ودعم الأفراد الذين يقدمون المعلومات بنزاهة ومهنية. فإذا لم تُستوفَ توقعات الحماية أو لم تُعالج المعلومات المقدّمة بشكل جيّد، عندئذٍ سوف تُفقد الثقة في هذه النظم، كما هو الحال في أيّ نظم أخرى، ولن يستخدمها من أريد لهم استخدامها. بيد أنه في بعض أنحاء العالم، لا تتاح للسكان سبل الحصول على التكنولوجيا أو شبكات الهواتف المحمولة، ويلزم استخدام أساليب أخرى لتيسير الإبلاغ.

وتتطلع منظمات مثل مركز هيرمس للشفافية وحقوق الإنسان الرقمية، ومنظمات أخرى كثيرة حول العالم (انظر المثال أدناه)، إلى التكنولوجيا واستخدام البرامج مفتوحة المصدر، مثل غلوبال ليكس، لتعزيز مشاركة الجمهور. وقد بدأت الحكومات أيضاً في استخدام تلك الأدوات.^(٩٣) ومن بين عشرات المنظمات التي تستخدم أدوات الإبلاغ الإلكترونية المحمية بالشفير للسماح بإحالة المعلومات والوثائق المغلفة الهوية، مشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظمة والفساد، والاتحاد الدولي للصحفيين الاستقصائيين، ومنظمة 100Reporters، وشبكة البلقان للتحقيقات الاستقصائية، وأفريليكس، ومكسيكوليكس.

مثال: الهند

بدأت جاناغراها، وهي منظمة غير ربحية أنشئت في عام ٢٠٠١ وتتخذ من بنغالور مقراً لها، في استخدام التكنولوجيا والتعهد الجماعي لمعرفة المزيد عن الفساد المحلي. وكما ذكرت في تقريرها السنوي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، فإن ما بدأ باعتباره محاولة ساخرة لكشف السعر السوقي للفساد تحول اليوم إلى ابتكار معترف به عالمياً. وكان الموقع الشبكي "I Paid a Bribe"، الذي أُطلق في عام ٢٠١٠، قد تلقى بالفعل ٢٢ ٠٠٠ بلاغ عن رشوة بحلول عام ٢٠١٣ على نطاق ٤٩٣ مدينة في الهند. وقد بدأ في التطور أيضاً من آلية "إبلاغ" مغفل الهوية إلى أداة نشطة لإشراك المواطنين. وفي أوائل عام ٢٠١٣، حدّث سياسته المتعلقة بالخصوصية لتمكين مستخدميها من التعريف بأنفسهم إذا اختاروا ذلك عند تقديم البلاغ. وعلاوة على ذلك، لم يعد الموقع يحجب أسماء الضباط والإدارات في البلاغات في محاولة لجعل البرنامج أكثر شفافية وتوفير الفرصة للسلطات لاتخاذ الإجراءات ومن ثم تحسين المساءلة في القطاع العام. كما بدئ في تعديل الموقع بحيث يلبي احتياجات الجمهور على اختلاف فئاته. وأطلق "خط ساخن بشأن الرشوة" في عام ٢٠١٣ يتيح للناس التساؤل حول العمليات الحكومية والحصول على إجابات من ضباط ورؤساء الوكالات المدنية.

المصدر: www.ipaidabribe.com.

٤- أشكال الحماية في مكان العمل

في حين أنّ الحماية من المعاملة غير المبرّرة في مكان العمل عادة ما ترتبط بتصرفات رب العمل (أي شخص أعلى من المبلغ)، فإنّ الأمر ليس كذلك دائماً. ولذلك فمن المنطقي والمعقول أن يُوسّع نطاق مسؤولية رب العمل ليشمل الحماية من الأعمال الانتقامية للزملاء في العمل (كما في هولندا والمملكة المتحدة).^(٩٤) كما قد يكون من المعقول توسيع نطاق مسؤولية أرباب العمل لتشمل الأعمال الانتقامية التي ترتكبها أطراف ثالثة ترتبط

^(٩٣) انظر الموقع الشبكي للاطلاع على الكيفية التي تستخدم بها الوكالات العامة والشركات وكذلك المنظمات غير الحكومية برنامج المصدر المفتوح. <http://logioshermes.org/home/projects-technologies/globaleaks/>.

^(٩٤) فيما يخص هولندا، انظر Stephenson and Levi (2012) *A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, paragraph 3.35. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E_Final.pdf.

وفيما يخص المملكة المتحدة، تم بموجب المواد ١٧ إلى ٢٠ من قانون إصلاح المنشآت والإصلاح التنظيمي لسنة ٢٠١٣ تعديل قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ١٩٩٨. وأدخلت المادة ١٩ حماية المبلغين عن المخالفات من الترهيب أو المضايقة من جانب الزملاء في العمل. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/part/2/crossheading/protected-disclosures/enacted>.

برب العمل، كما هو الحال في لكسمبرغ بموجب قانونها المتعلق بتعزيز وسائل مكافحة الفساد لسنة ٢٠١١^(٩٥) وفي قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا.^(٩٦)

وغالباً ما يتوقف ما إذا كانت تدابير الحماية في القانون فعالة في الممارسة العملية على مدى ما تحظى به من احترام، ومدى تأصلها في الالتزامات التنظيمية وقواعد وإجراءات سلطات التحقيق، ومدى السهولة التي يُفمَدُ بها المبلِّغون حقوقهم. ويتطلب ذلك تدابير استباقية وتدابير تعمل بأثر رجعي على حد سواء. وتشمل التدابير الاستباقية تنفيذ إجراءات تنظيمية ونظم إبلاغ مُحَكَّمة وتحديد وإدارة المخاطر على المبلِّغ بدءاً من نقطة الاتصال الأولى. وأمَّا التدابير التي تعمل بأثر رجعي فهي تلك التي "تنصف" من ضرر وقع—مثل إعادة إلى العمل أو التعويض—في الحالات التي تكون فيها تدابير الحماية غير مطبَّقة على النحو السليم أو غير متاحة.

فعلى سبيل المثال، يوجد في قانون إقليم العاصمة الاتحادية الأسترالي شرط قانوني صريح بأن تتخذ جميع هيئات القطاع العام إجراءات لتقييم المخاطر المتأتمية من احتمال أن تكون هناك أعمال انتقامية ضد من يقدِّمون البلاغات.^(٩٧) وفي المملكة المتحدة، أنشأت منظمة غير حكومية متخصصة، وهي مؤسسة الشأن العام في العمل، لجنة لاستعراض حالة الإبلاغ عن المخالفات في المملكة المتحدة. وأوصت اللجنة بأن تعتمد الحكومة مدونة لقواعد الممارسة لجميع أصحاب العمل. ولن تكون هذه المدونة عبارة عن مدونة قانونية ولكن سيتعين أن تأخذها المحاكم بعين الاعتبار عند النظر في المسائل المتعلقة بالانتصاف لمن عانوا من معاملة مجحفة على يد مستخدميهم من جراء الإبلاغ عن المخالفات.^(٩٨)

الحق في الرفض

إنَّ حق الشخص في رفض إطاعة أمر غير قانوني هو مبدأ راسخ نسبياً فيما يخص موظفي الخدمة العامة - بمعنى أنَّ بإمكانهم، بل وينبغي لهم، أن يبلِّغوا عن أيِّ مسألة أو أمر يعتقدون أنه يتعارض مع واجبهم في النهوض بسيادة القانون وأن يعربوا عن قلقهم إذا رأوا أنَّ الوفاء بأمر من شأنه أن يشكل انتهاكاً للقانون. غير أنه في سياقات أخرى، كما في القطاع الخاص عموماً، فإنَّ الفرد الذي يرفض الانصياع لأمر على أساس أنَّ المضي في ذلك سيكون غير قانوني ليس لديه حماية تُذكر من التعرض لإجراء تاديب حيث إنَّ عليه أن يتخذ مثل ذلك الإجراء على مسؤوليته. وتُعدُّ القدرة على رفض الأمر والتماس قرار سريع من أحد الرؤساء في المؤسسة وأيِّ سلطة مختصة بشأن مشروعية السلوك إحدى الأدوات الوقائية القوية من الفساد وغيره من المخالفات التي يمكن أن تمنع حدوث النشاط من الأساس.

Luxembourg. Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification 1)^(٩٥) du Code du Travail 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'État 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/index.html>

^(٩٦) المادة ١٢ (١) من قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا.

^(٩٧) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢ في الكومنولث الأسترالي، المادة ٥٩ (١). وانظر أيضاً قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢، المادة ٢٣ (٢). انظر Brown, A. J. (2013). 'Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience', *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, September/October, 2(3): 153-182.

^(٩٨) Public Concern at Work, (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: London, U.K. Kingdom السير أنتوني هوبر، وضمت ممثلين عن المنشآت التجارية والنقابات العمالية والأوساط القانونية وكنيسة إنكلترا وفراي المبلِّغين. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

التعويض

قد يكون من غير الواقعي توقع أن يعود أحد الأفراد في مكان العمل إلى العمل لدى مشرف أو رب عمل أو مع زملاء انخرطوا في أعمال انتقامية ضده. وفي تلك الحالات، يمكن أن تتاح للأفراد إمكانية الانتقال إلى قسم أو مكتب آخر حتى تكون لديهم أي فرصة حقيقية للبدء من جديد.

وعلى سبيل المثال، ينص القانون في سلوفينيا على أن بإمكان أي شخص تعرض للانتقام أو لعواقب ضارة أن يطالب بتعويض من رب عمله. ويمكن للجنة مكافحة الفساد السلوفينية أن تقدم المساعدة إلى الشخص المبلغ لإثبات العلاقة السببية بين الإبلاغ وأي تدابير انتقامية وأن تطالب رب العمل بالوقف الفوري لتلك الأنشطة أو نقل المبلغ إلى وظيفة أخرى معادلة.^(٩٩) ولدى العديد من الوكالات المخصصة لمكافحة الفساد والإبلاغ عن المخالفات صلاحيات مماثلة.

وحتى لو كانت السلطة لا تملك القدرة على تعويض الفرد عن أي خسائر تكبدها، يمكن للهيئات التنظيمية أن تتخذ إجراءات إنفاذية ضد المؤسسة التي لا تيسر الإبلاغ الداخلي عن المخالفات أو التي تحاول عرقلة المبلغ عن المخالفات أو تنتقم منه.

مثال: مكتب المشورة الخاصة في الولايات المتحدة

مكتب المشورة الخاصة في الولايات المتحدة هيئة اتحادية مستقلة للتحقيق والمقاضاة. وقد مُنح سلطات بموجب أربعة قوانين اتحادية، وهي: قانون إصلاح الخدمة المدنية، وقانون حماية المبلغين عن المخالفات، وقانون "هاتش"، وقانون حقوق القوات النظامية في التوظيف وإعادة التوظيف.

ويتلقى المكتب الادعاءات بشأن الممارسات المحظورة للأفراد، مع التركيز على حماية المبلغين عن المخالفات في الحكومة الاتحادية، ويحقق مع مرتكبيها ويلحقهم قضائياً. وهو يسعى إلى اتخاذ الإجراءات الانتصافية التصحيحية (مثل إعادة الأجر والإعادة إلى العمل السابق) عن الأضرار التي تلحق بالمبلغين عن المخالفات وسائر المشتكين. ولديه صلاحية رفع الشكاوى إلى مجلس حماية نظم الجدارة للتماس الإجراءات التأديبية ضد الأفراد الذين يرتكبون ممارسات الموظفين المحظورة. ويقدم المكتب أيضاً سبلاً بديلة لتسوية المنازعات، وهي شكل من أشكال الوساطة، من أجل إتاحة الفرصة للأطراف لحل المسائل بدون المرور عبر تحقيق مطوّل أو مكلف. والوساطة عملية طوعية يديرها وسيط مستقل لا يملك صلاحيات رسمية لاتخاذ القرار. ذلك أن صلاحية اتخاذ القرار النهائي هي لدى الأطراف.

ويوفر مكتب المشورة الخاصة أيضاً قناة آمنة عبر وحدة الإفصاح لديه التي تتيح للعاملين الاتحاديين أن يكشفوا عن المعلومات المتعلقة بمختلف الانحرافات في مكان العمل، بما في ذلك انتهاك قانون أو قاعدة أو لائحة، أو سوء إدارة جسيم وهدر للأموال، أو إساءة استعمال للسلطة، أو خطر كبير على الصحة العامة أو السلامة العامة.

٥- توفير الحماية من المسؤولية المدنية أو الجنائية

من الممكن أن تطرأ مسألة التشهير والقذف فيما يتعلق بالمعلومات التي تُبلّغ إلى أي أطراف ثالثة أو، وهو الأكثر شيوعاً، في المجال العام. ولهذا السبب، ينبغي للدول الأطراف أن تنظر في وضع اللوائح التي تنص بوضوح كامل على حماية الأفراد بسبب تقديم البلاغات إلى السلطات المختصة، على سبيل المثال. ويمكن أن تُعتبر حماية حقوق الأفراد في محاكمة عادلة وحمايتهم في بعض الحالات من تضرر السمعة هدفاً مشروعاً لتقييد حرية التعبير. ومع ذلك، من المهم ضمان عدم استهداف المبلغين بشكل مجحف عندما يبلغون عن معلومات بشأن مخالفات أو أعمال فساد مشتبه فيها وفقاً للنظام القائم.

^(٩٩) قانون النزاهة ومنع الفساد لسنة ٢٠١٠ في سلوفينيا، المادة ٢٥.

وبغية إزالة أي شكوك في هذا الصدد، فإن بعض الولايات القضائية تنفذ على وجه التحديد أحكاماً في القانون لحماية المبلغين من المسؤولية المدنية والجنائية فيما يتعلق بإفشائهم معلومات مشمولة بالحماية. وفي أيرلندا، عدّل القانون المتعلق بالتشهير لمنح إفشاء المعلومات المشمولة بالحماية امتيازاً مشروطاً.^(١٠٠) وعلاوة على ذلك، في حالة الملاحقة القضائية بسبب جريمة تتعلق بحظر أو تقييد إفشاء معلومات، فإن من سبل دفاع المتهم أن يبرهن على أن المعلومات التي أفشاها تدرج ضمن الكشف المحمي أو أنه توجد أسباب معقولة للاعتقاد بأنها كذلك.^(١٠١)

مثال: أستراليا

يوفر قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢ الحماية للمبلغين عن المخالفات في القطاع العام الاتحادي، ويوفر الحصانة من المسؤولية المدنية أو الجنائية أو الإدارية (بما في ذلك الإجراءات التأديبية) بسبب الإفصاح، ولا يمكن ممارسة أو إنفاذ أي حق تعاقدي أو أي حق أو سبيل انتصاف آخر ضد أي شخص بسبب قيامه بهذا الكشف. ومن يقومون بالكشف عن معلومات لخدمة المصلحة العامة يتمتعون بامتياز مطلق في الإجراءات إزاء التعرض للتشهير بسبب ذلك، ولا يمكن لأحد أن يتعاقد مع غير المبلغ أو ينهي عقده استناداً إلى عملية إفشاء تمت خدمة للمصلحة العامة. وهناك استثناءات، لا سيما إذا تعمد شخص أن يقدم بياناً خاطئاً أو مضللاً أو إذا خالفت عملية الكشف الأوسع نطاقاً أي قيود على النشر، شريطة أن يكون المبلغ قد علم بالقيود وغير قادر على تقديم سبب وجيه للقيام بالإفشاء على أي حال. وينص القانون على أنه "لتجنب الشك، فإن ما إذا كان كشف الفرد عن تصرفه يشكل كشفاً لخدمة المصلحة العامة أم لا مسألة لا تؤثر على مسؤوليته عن التصرف".

٦- أحكام حظر الاعتراض والقواعد بشأن

"مكافحة تكميم الأفواه"

أثيرت مخاوف بشأن الأحكام الواردة في اتفاقات التسوية التي تسعى إلى منع الموظفين أو العمال من الكشف عن أي مخالفات خارج علاقة العمل في بعض الولايات القضائية. وقد يُعتبر ذلك إشكالياً بصفة خاصة في مجال مكافحة الفساد. ويكمن جزء من الصعوبة في غموض الصيغة المستخدمة وعدم توضيح أن هذه الشروط لا تنطبق على المعلومات عن المخالفات أو الممارسات السيئة. ويذكر المكتب الوطني لمراجعة الحسابات في المملكة المتحدة أنه "في وقت تخضع فيه الأموال العامة لضغوط مستمرة وتتولى مؤسسات خارجية بصورة متزايدة تقديم الخدمات، فمن المهم ألا تؤدي اتفاقات التسوية إلى شعور الموظفين بأنهم مكتمون الأفواه أو إلى مكافأة فشل الموظف أو المؤسسة".^(١٠٢)

وترد أمثلة أخرى على أحكام "تكميم الأفواه" في عقود العمل وفي بعض القوانين التي تقيّد حق الأفراد في الكشف عن المعلومات المتعلقة بالممارسات التشغيلية في صناعة معينة أو قطاع معين. وينبغي للدول الأطراف أن تتحلّى باليقظة فيما يتعلق بمثل تلك الأحكام للتأكد من أنها لا تقوض القدرة على التصدي للفساد بفعالية ولحماية المصلحة العامة والمبلغين. وقد عدّل القانون النيوزيلندي في عام ٢٠٠٩ لتناول هذه المسألة. وتنص المادة ٢٢ على أن القانون يسري على الرغم من أي حكم مخالف لذلك في أي اتفاق أو عقد وأن أي اتفاق أو عقد يتطلب من الموظف أن يسحب كشف عن المعلومات المقدمة بموجب القانون أو يتخلى عنه يكون غير ساري المفعول.^(١٠٣)

^(١٠٠) المادة ١٤ من قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا.

^(١٠١) المادة ١٥ من قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا.

^(١٠٢) Public Concern at Work (2013) *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: London, U.K. Kingdom. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

^(١٠٣) المادة ٢٢ المعدلة في ٦ أيار/مايو ٢٠٠٩ بالمادة ١٢ من قانون عمليات الإفصاح المحمية المعدل لسنة ٢٠٠٩ في نيوزيلندا (القانون رقم ١١ لسنة ٢٠٠٩).

ويمثل حظر اعتراض الكشف المحتمل سمة أخرى من السمات المهمة في بعض الولايات القضائية. ولذا بموجب القانون النرويجي، يتمتع من "يعتزمون" الإبلاغ أو الإفصاح عن معلومات بالحماية وإن لم يقوموا بذلك بالفعل بعد.^(١٠٤) وفي عام ٢٠١٢، أوضح قانون تعزيز حماية المبلّغين عن المخالفات في الولايات المتحدة صراحة بأنه لا يمكن لأي شكل من أشكال التقييد المسبقة أن تبطل ما يشمله من أشكال الحماية. وبالمثل، يُفترض أن يسري المبدأ نفسه على من يُحدّد بالخطأ باعتباره المبلّغ عن المخالفات أو من أخبر عن التجاوزات. وإذا عانى من أي أعمال انتقامية، ينبغي أن يحظى بالحماية وأن يعامل باعتباره شخصاً امتثل للإجراءات وللقانون.

وتشمل البلدان الأخرى التي توجد بها قوانين بشأن المبلّغين عن المخالفات تكون لها الأسبقية على بنود السرية، أيرلندا وجامايكا وجمهورية كوريا وزامبيا ومالطة. وينص قانون حماية المبلّغين عن المخالفات الماسّة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠١١ في كوريا في المادة ١٤ منه على ما يلي: "تعتبر الأحكام التي تحظر أو تقيد الإبلاغ عن المخالفات من أجل المصلحة العامة وما شابه في الاتفاق الجماعي أو اتفاق التوظيف أو عقد الإمداد أو ما شابه، باطلة."

٧- المسؤولية الشخصية عن الأفعال الانتقامية

من الممكن أيضاً أن تكون المسؤولية الشخصية عن الانتقام وسيلة فعالة لردع الانتهاكات المتكررة لحقوق أولئك الذين يفصحون عما لديهم من معلومات خدمة للمصلحة العامة.^(١٠٥) ويوصي القانون النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية بشأن حماية حرية التعبير لمكافحة الفساد بتوسيع نطاق المسؤولية ليشمل من يتمتع، بسوء نية، عن توفير الحماية للمبلّغين عن المخالفات.^(١٠٦) ويتمثل خيار آخر في السماح للمبلّغين عن المخالفات بطرح ادعاءات مقابلة في مواجهة الإجراءات التأديبية، بما في ذلك إنهاء الخدمة.^(١٠٧) ويتمثل تطور يستحق الاهتمام في سياق حماية المبلّغين عن المخالفات في الحق في رفع الدعاوى بسبب الضرر في نظم القانون الأنغلو سكسوني. ويرد ذلك في قانون الكشف المحمي في أيرلندا الذي ينص على أنه إذا قام شخص بالانتقام من شخص لأنه أو شخص آخر قدم معلومات مشمولة بالحماية، يمكن للشخص الذي تعرّض للانتقام أن يرفع دعوى ضد ذلك الشخص طلباً للانتصاف.^(١٠٨)

كما تضمن البلدان المسؤولية الجنائية للأشخاص الذين يرتكبون أفعال الانتقام. وتُكْرَم الاتفاقية، بموجب المادة ٢٥ منها، الدول الأطراف بأن تعتبر إعاقة سير العدالة فعلاً إجرامياً، وتجرّم معظم الولايات القضائية الإضرار بأي شخص يكون شاهداً في دعوى جنائية أو التهديد بإيذائه أو محاولة وقف سير العدالة أو حرف مسارها على نحو آخر. ويتمثل ذلك أداة أخرى لحماية المبلّغين. ورغم أنّ هذه التدابير موجودة في كثير من الدول، لا يتوافر سوى القليل من المعلومات عن فعاليتها فيما يتعلق بالمبلّغين. ففي هنغاريا والولايات المتحدة، يمكن اعتبار الأفراد مسؤولين جنائياً بسبب الانتقام من مبلّغ في ظروف يمكن اعتبارها فعلاً مرتبطاً بإعاقة سير العدالة.

وفي الولايات المتحدة، من الجرائم الجنائية التي يعاقب عليها بالغرامة أو السجن الانتقام من أي شخص يقدم معلومات بشأن ارتكاب جريمة أو الاشتباه في ذلك إلى إحدى هيئات إنفاذ القانون.^(١٠٩) ويحظر قانون

^(١٠٤) انظر Stephenson and Levi (2012), paragraph 3.28. "تتمثل إحدى السمات المبتكرة في القانون النرويجي في أنه يحمي أيضاً الموظفين الذين "يشيرون" إلى أنهم سيبلغون عن شكوك بشأن سوء سلوك، على سبيل المثال عن طريق نسخ وثائق أو الإفاداة بأنهم سيقدمون بلاغاً ما لم تتغير الممارسة غير القانونية. وبهذه الطريقة، فإن القانون النرويجي يشمل المرحلة السابقة لأي إفصاح فعلي. وإضافة إلى ذلك، يشترط القانون الاضطلاع بتعهدات (في كل من القطاعين الخاص والعام) من أجل تنفيذ إجراءات من شأنها تيسير الإبلاغ."

^(١٠٥) يمكن أن يكون ذلك من أجل التعويضات العقابية.

^(١٠٦) Organization of American States (2004) Model Law Protecting Freedom of Expression against Corruption. http://www.oas.org/juridico/english/model_Law_whistle.htm

^(١٠٧) Devine, T. (2013). "The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground rules for Credible Free Speech Rights" *2 E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 137 (Sept-Oct. 2013)

^(١٠٨) المادة ١٣ من قانون الكشف المحمي لسنة ٢٠١٢ في أيرلندا.

^(١٠٩) انظر القانون الجنائي للولايات المتحدة، العنوان ١٨، المادة ١٥١٢.

ساربينز-أوكلسي تحديداً اعتراض المبلغين عن المخالفات، وتمت زيادة العقوبات بالسجن من سنة إلى عشر سنوات منذ اشتراع القانون. وتتص القوانين الأسترالية المتعلقة بالمبلغين منذ زمن طويل على اعتبار الانتقام من المبلغين عن المخالفات أو أي شخص مرتبط بهم من الجرائم الجنائية.

وفي أستراليا، يجرم أيضاً قيام الموظف العمومي بالكشف عن هوية الشخص الذي كشف عن معلومات لخدمة المصلحة العامة. ويعاقب على هذه الجريمة بالسجن لمدة تصل إلى ستة أشهر^(١١٠)، بينما في جمهورية كوريا، يعاقب على الكشف عن هوية أي شخص مشمول بالحماية الخاصة بالسجن لمدة تصل إلى ثلاث سنوات. وتوجد أمثلة مشابهة في بلدان أخرى، مثل ماليزيا.

٨- الحماية من التهديد بالأذى الجسدي

يرجّح أن تنشأ الحماية ضد خطر الإيذاء البدني في الحالات التي يبلغ فيها الأفراد عن معلومات تتعلق بالجريمة المنظمة وحيث قد توجد صلة بالجريمة المنظمة في بعض قضايا الفساد. كما قد يشعر الناس بالخوف من الإيذاء البدني عندما تتعلق المعلومات بادعاءات بشأن أعمال فساد كبرى، ويمكن أن يحدث التهريب البدني في سياقات أخرى أيضاً.

دراسة حالة: مايكل وودفورد، كبير الموظفين التنفيذيين السابق في شركة أوليمبوس

امتد مشوار مايكل وودفورد الوظيفي لثلاثين عاماً مع شركة أوليمبوس، حيث انضم إليها لأول مرة كموظف مبيعات في عام ١٩٨٠. وتدرج في المناصب إلى أن أصبح المدير التنفيذي في أوروبا ثم الرئيس وكبير موظفي العمليات في أوائل عام ٢٠١١. وكان السيد وودفورد واحداً من أربعة فقط من غير اليابانيين الذين يديرون شركة يابانية كبيرة. وعلم السيد وودفورد لأول مرة بمخالفات مالية مزعومة في أوليمبوس من مقال في مجلة يابانية وهي "فاكتا". وبدا أن المزاعم تستند إلى مصدر جيد. وبعد أن أجرى السيد وودفورد تحقيقاته الخاصة، بدأ في التماس الإجابات من زملائه من المديرين في أوليمبوس بشأن الأتعاب التي زادت على ١ بليون دولار. وبعد مرور أسبوعين فقط على تعيينه كبير الموظفين التنفيذيين، وبعد الاستمرار بإصرار في أسئلته، يصف السيد وودفورد الكيفية التي أمر بها، في اجتماع لمجلس الإدارة لم يُسمح له فيه بالكلام، بإخلاء شقته الكائنة في مدينة طوكيو وإعادة حواسيبه المحمولة وهواتمه واستقلال الحافلة إلى المطار.

ووسط مخاوف على سلامته وسلامته أسرته بسبب شواغل إزاء الصلات المحتملة بين المدفوعات الزائدة والجريمة المنظمة في اليابان، التمس السيد وودفورد المشورة والتوجيه وتلقاهما من وحدة مكافحة الجريمة المنظمة التابعة لشرطة العاصمة عند عودته إلى لندن، المملكة المتحدة. وبعد إفشاء المعلومات على الملأ، أدعت أوليمبوس في البداية أن السيد وودفورد، بوصفه أول رئيس تنفيذي لها من غير اليابانيين، لم يفهم أسلوبها في الإدارة، ولكنها اضطرت في وقت لاحق للاعتراف بأن المدفوعات التي شكك فيها كانت جزءاً من عملية احتيال محاسبي قوامها ١,٧ بليون دولار لإخفاء خسائر منيت بها فيما يتعلق باستثمارات تاريخية.

وفي نهاية المطاف، أدت الفضيحة إلى استقالة مجلس إدارة شركة أوليمبوس بالكامل واعتقال العديد من كبار المسؤولين التنفيذيين، بمن فيهم كبير الموظفين التنفيذيين والرئيس السابق ومراجع حسابات الشركة السابق ومصرفيون. وأصبح مايكل وودورد أحد أبرز المسؤولين التنفيذيين الذين يتحولون إلى مبلغين عن مخالفات، وتحولت التجاوزات التي ساعد على كشفها إلى أكبر الفضائح المالية لإخفاء الخسائر في تاريخ الشركات اليابانية وأطولها أمداً. وقد ذكر ما يلي:

"كنت رئيس شركة كبيرة متعددة الجنسيات، وهو ما يجعل من المرجح أن يستمع الناس إليّ، ولكن الشاغل الحقيقي هو كيفية تسهيل الإبلاغ عن المخالفات بالنسبة إليّ، فَرَضاً، محاسب إداري مبتدئ ولديه ثلاثة أطفال وقرض عقاري كبير... الكثير من أكبر الشركات العالمية تستعين بي الآن - لإسداء المشورة إليها

^(١١٠) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢ في أستراليا، المادة ٢٠.

<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>

بشأن كيفية عدم السماح بحدوث الشيء نفسه لديها. وهذا يحوز على اهتمامي لأنني أود إحداث تغيير. عليها أن تثبت أن لديها خطأ للإبلاغ عن المخالفات يكون مستقلاً عن المسؤولين التنفيذيين وكذلك معروفا لدى العاملين في المؤسسة."

ملحوظة: رفع السيد وودفورد دعوى بسبب التمييز وأخرى بسبب الفصل التعسفي في إطار قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة في المملكة المتحدة، وتوصل إلى تسوية مع شركة أوليمبوس يُعتقد أنها كانت بقيمة نحو ١٠ ملايين جنيه إسترليني.

المصدر: Japan Today (03/03/2014) Japan: Business as usual, but not for Olympus whistleblower Michael Woodford. <http://www.japantoday.com/category/executive-impact/view/japan-business-as-usual-but-not-for-olympus-whistleblower-michael-woodford>; The Independent (06/09/2012) Whistleblower Woodford settles for £10m after his Olympus sacking <http://www.independent.co.uk/news/business/news/whistleblower-woodford-settles-for-10m-after-his-olympus-sacking-7831972.htm>; The Independent (09/06/2012) Whistleblower Michael Woodford settles with Olympus, <http://www.telegraph.co.uk/finance/financial-crime/9298027/Whistleblower-Michael-Woodford-settles-with-Olympus.html>; The Guardian (23/11/2012)

ويتعين على السلطات المختصة أن تنظر في الكيفية التي يمكن بها تقديم الحماية من التهديد والإيذاء الجسدي. ويمكن الاتصال مباشرة بالشرطة أو وحدات التحقيق الخاصة التي تتناول الفساد من جانب أي سلطة أخرى تتعامل مع المبلّغ، ويرجّح أن تكون هذه الوحدات قادرة على تقديم المساعدة أو المشورة بشأن أفضل المسارات الواجب اتباعها.

ولإضفاء الصبغة الرسمية على هذه الحماية، أدرجت جمهورية كوريا كما في قانونها لحماية المبلّغين عن المخالفات الماسة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠١١ ينص على أنه يجوز للمبلّغين وأقاربهم ومن يسكنون معهم أن يتلقوا الحماية الشخصية من الشرطة إذا واجهوا، أو كان هناك احتمال بأن يواجهوا، أخطارا بدنية خطيرة. وهذا نهج جدير بالاهتمام للغاية حيث يقر بالمخاطر التي قد يواجهها بعض المبلّغين ويعالجها على نحو استباقي.

ويتمثل بديل آخر في توسيع نطاق قوانين حماية الشهود بغية السماح بحماية أشخاص آخرين قدموا معلومات أو قد يحتاجون إلى الحماية.^(١١١)

مثال: تدابير الحماية وفقاً للكيان المسؤول، شيلي

أنشأ مكتب المدعي العام في شيلي شعبة خاصة لمساعدة الضحايا والشهود في جميع مناطق البلد، وجرى توسيع نطاق هذه الحماية ليشمل الأشخاص الذين يبلّغون عن أعمال الفساد.

ويوفر النظام الشيلي تدابير حماية مختلفة تبعا لطبيعة الكيان المسؤول ومستوى الحماية الحقيقي الذي يحتاجه الشخص المحمي.

وهناك تدابير مستقلة يقدمها مكتب المدعي العام، منها حماية الشرطة وآليات لمكالمات الطوارئ وتغيير العنوان وتغيير رقم الهاتف وحماية مقر إقامة المبلّغ.

وعلاوة على ذلك، هناك تدابير تفذها المحكمة الجنائية، مثل السجن الوقائي وحظر زيارة أماكن محددة أو أشخاص محددین وتغيير الهوية، وكذلك آليات مختلفة أثناء المحاكمة (حماية الهوية والخصوصية والحد من مشاركة الجمهور ومنع وصول أشخاص محددین إلى الجمهور، إلخ).

المصدر: Chevarria, F., and M. Silvestre (2013). Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa, Documento de Trabajo n° 2, Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática. Eurisocial: Madrid, page 51. متاحة على العنوان التالي:

http://biblio.eurosocial-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

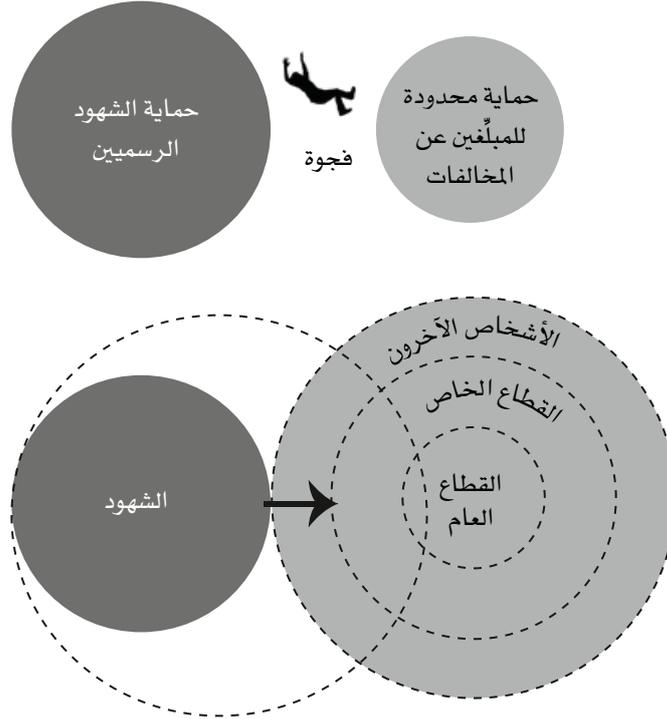
^(١١١) انظر على سبيل المثال المادة ٢ من قانون حماية الشهود لسنة ٢٠٠٩ في ماليزيا

<http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%2014/Act%20696%20-%20Witness%20Protection%20Act%202009.pdf>

ومهما كانت الكيفية التي تُنظَّم بها سبل الحصول على الحماية من أخطار الضرر البدني، فإنَّ الصلة القوية بين النظم المتعلقة بحماية المبلغين وتلك المتعلقة بحماية الشهود والضحايا واضحة (انظر أيضاً الفصل الثاني، أُلْف وأدناه).

وكما سبقت الإشارة إليه، فإنَّ العديد من البلدان تجرِّم إعاقة سير العدالة تمشياً مع المادة ٢٥ من الاتفاقية. وبهذه الطريقة، إذا قام شخص بتهديد شخص قام بالإبلاغ عن فساد أو اعتزم الإدلاء بأقواله كشاهد فيما يتعلق بفساد أو بتخويله أو التأثير عليه على نحو آخر (عن طريق الرشوة مثلاً)، يمكن أن يشكل ذلك جريمة جنائية.

الشكل ٣- المبلِّغون - احذروا الفجوة



الحماية الموسَّعة للشهود:

تركز، من حيث المبدأ، على الإجراءات الجنائية وتدابير الحماية المتصلة بتلك الإجراءات (السلامة الإجرائية والبدنية) يوصي الدليل التشريعي بجعل الأحكام منطبقة على أي شخص لديه أو قد تكون لديه معلومات ذات صلة أو قد تكون ذات صلة بالتحقيق في جريمة فساد أو ملاحقة مرتكبها، سواء قُدمت هذه المعلومات كأدلة أم لم تقدّم.

الحماية الممنوحة لأي مبلِّغ:

النظر في توفير الحماية لأي شخص [....] من المعاملة غير المبررة (بما في ذلك المبلِّغون عن المخالفات في مكان العمل من القطاعين العام والخاص).

٩- توفير الحماية للشهود ولجنة المتعاونين

تشكل برامج مساعدة الشهود وحمايتهم عناصر حيوية لنظام العدالة الجنائية الشامل وفقاً للاتفاقية. وبمقتضى كل من اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة

عبر الوطنية،^(١١٢) فإنّ الدول الأطراف ملزمة باتخاذ التدابير الملائمة لحماية الشهود على جرائم الفساد.

وستكون هناك أوقات يشارك فيها المبلّغون في التحقيقات الجنائية، وفي تلك الحالات، ستصبح المادة ٢٢ من الاتفاقية بشأن حماية الشهود ذات صلة. فعلى سبيل المثال، قد يدلي شخص أبلغ في البداية عن هواجس بشأن مخالفات أو فساد في سياق مكان العمل بشهادة في جلسة محكمة كجزء من إجراءات جنائية أو مدنية. فإذا كان قلقاً بشدة بشأن سلامته البدنية أو كان بحاجة إلى الحماية من التخويف، ينبغي أن تُوفّر له المساعدة وتدابير الحماية. وعلى أيّ حال، سيكون من المهم استكشاف جميع الخيارات وشرحها بوضوح. ويُعدّ إصدار المكتب المعني بالمخدرات والجريمة المعنون "الممارسات الجيدة بشأن حماية الشهود" أداة مفيدة وقيمة لجميع المعنيين بمساعدة الشهود وحمايتهم.^(١١٣)

وينبغي أيضاً أن تكون حماية الشهود متاحة للجاني المتعاون، أي الشخص الذي شارك في ارتكاب جريمة ويقدم معلومات مفيدة إلى سلطة مختصة لأغراض التحقيق والإثبات (انظر المادة ٢٧ من الاتفاقية). فعلى سبيل المثال، قد يكون الجاني المتعاون شارك في البداية في ارتكاب جريمة، ولكنه ربما قرر الانسحاب فيما بعد ويسعى الآن لإيجاد "مخرج". وتشمل التدابير التي يمكن النظر فيها لتشجيع هؤلاء الأشخاص على الإبلاغ وتقديم المعلومات ذات الصلة والمبنية على اطلاع لدعم التحقيق في الجرائم وملاحقة مرتكبيها، تخفيف العقوبة أو منح الحصانة فيما يخص بعض الجرائم المرتكبة أو جميعها. وينبغي أن تصاغ تلك اللوائح بطريقة تفسح المجال للسلطة التقديرية للدعاء العام أو القضاء رهنا بعوامل مثل توقيت البلاغ أو نوعية المعلومات المقدمة أو مستوى التعاون المقدم للكشف عن النشاط الإجرامي أو استرداد عائدات الجريمة.

وتتمثل الخطوة الأولى في تحديد تدابير الحماية المطلوبة للشهود في تقييم المخاطر التي يواجهها الفرد. ويُفترض أن تكون العديد من الدول الأطراف على دراية فعلاً بالحاجة للوصول إلى دعم الشهود المستضعفين أو الذين قد يكونون عرضة لخطر التهريب ولكنهم ليسوا بحاجة للوصول إلى برنامج كامل لحماية الشهود. وهناك عدد من التدابير الأمنية الأخرى التي يمكن للدول أن تتيحها، بما في ذلك إسداء المشورة بشأن السلامة وترتيب دوريات حراسة من الشرطة وتغيير مكان الإقامة مؤقتاً عند الاقتضاء وتقديم مساعدة مالية معتدلة.^(١١٤) وفي ظروف معينة، يمكن حماية هوية المبلّغ الذي يدلي بشهادة أو يقدم أدلة في محاكمة عن طريق السماح له بالإدلاء بشهادته من خلف شاشة أو عبر التداول بالفيديو أو باستخدام إمكانية تشويه الصوت أو الوجه. ويُلبّجاً عموماً إلى تلك التدابير على أساس كل حالة على حدة بناء على ما يراه القاضي مناسباً وبما لا ينتهك الحق في المحاكمة العادلة.

وفي معظم الولايات القضائية، يجب أن يكون الشهود معرّضين لتهديد خطير بالأذى الجسدي حتى يُصمّموا إلى برنامج لحماية الشهود، وفي تلك الحالات، يكون النوع المحتمل للشاهد—سواء أكان مخبراً أم جانياً متعاوناً أم ضحية أم مبلّغاً—أقل أهمية.^(١١٥) وتشمل برامج الحماية الكاملة للشهود تدابير جذرية نسبياً مثل تغيير الهوية ونقل مقر الإقامة، ومن هذا المنطلق، فإنّ شروط الانضمام إلى مثل تلك البرامج غالباً ما تكون شديدة الصرامة. وبصفة عامة، غالباً ما تُعتبر برامج حماية الشهود حل الملاذ الأخير بعد استفاد الوسائل المتاحة الأخرى لحماية الشهود أو ثبوت عدم كفايتها.

^(١١٢) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المادة ٢٤.

^(١١٣) UNODC (2008) *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organised crime*.
<https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

^(١١٤) المرجع نفسه، الصفحتان ٢١ و٢٧.

^(١١٥) المرجع نفسه، الصفحة ٦١.

ولا تهدف تدابير مساعدة الشهود إلى حماية الشهود من الأذى الجسدي، بل ترمي إلى كفالة أن تتسم عملية الملاحقة بالفعالية. ومع ذلك، فهي من بين التدابير التي يمكن أن تتطوي على عنصر حماية لأنها تساعد على التخفيف من بعض الضغط العصبي والتوتر المرتبطين بالمشاركة في إجراءات المحكمة.^(١١٧)

وفي بعض البلدان حيث يلزم تحديد الصفة القانونية بموجب القانون الجنائي، تتاح لضحايا الجريمة والشهود عليها سبل الحصول على المساعدة أو الحماية المتاحة، ولكنها لا تتاح لمن يبلغون عن معلومات ذات صلة بالجريمة (ولكنهم لا يدلون بشهادتهم في المحكمة). ونظراً إلى أن المبلغين يمكن أن يتعرضوا لأعمال انتقامية خطيرة أو للتحرش، فمن المهم أن تنظر الدول الأطراف في تقديم الحماية للمبلغين.

مثال: شروط توفير الحماية للمبلغين، القانون النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية

بالنظر إلى تجارب بلدان مثل بيرو والمكسيك، فإن القانون النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية ينص على ضرورة تقييم جدوى وملاءمة المعلومات التي يقدمها المبلغون. وهذا التقييم شرط لتوفير أي قدر من الحماية للمبلغين من أجل تقييم جدوى تلك المعلومات أثناء المحاكمة الجنائية. وسوف يتناول التقييم المسائل التالية:

- منع استمرار فعل الفساد أو وجوده أو اكتماله، أو تقليص حجم أو عواقب تنفيذه بدرجة كبيرة.
- منع أعمال الفساد المقبلة أو تحييدها.
- تحديد الظروف التي تم فيها التخطيط لأفعال الفساد وتنفيذها، أو الظروف التي يجري فيها التخطيط لتلك الأفعال أو تنفيذها.
- تحديد هوية الجناة ومعاونيهم في فعل الفساد المرتكب أو الذي على وشك أن يرتكب، أو أعضاء منظمة إجرامية وعملياتها، بغية تفكيكها أو إضعافها أو اعتقال واحد أو أكثر من أعضائها.
- التأكد من موقع أو وجهة أدوات فعل الفساد وبضائعه ولوازمه وعائداته، وكشف مصادر تمويل المنظمات الإجرامية.
- تسليم السلطات الأدوات الجنائية لأفعال الفساد وأدواتها ولوازمها وعائداتها.
- الإسهام، لدى تقييم الموظف المختص، بأدلة من أجل إجراء المزيد من التحقيقات.

١٠- الحق في تقديم الالتماسات والحق في الاستئناف

ينبغي أن يتيح القانون للمبلغين الذين يعانون الانتقام سبل التماس الدعم والمساعدة من سلطة مختصة وكذلك المطالبة، لدى الاقتضاء، بالانتصاف من محكمة أو هيئة قضائية. ويمكن أيضاً عرض الوساطة في بعض الظروف لإتاحة الفرصة للأطراف—وخصوصاً من توجد بينهم علاقات عمل—لحل نزاعهم بدون تحقيقات مطولة أو عملية محاكمة مكلفة. بيد أن الوساطة يجب أن تكون طوعية، وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، لا بد من حفظ الحق في الإجراءات التصحيحية أو الالتماس أو الاستئناف.

^(١١٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨. ويصف دليل المكتب المعني بالمخدرات والجريمة بشأن حماية الشهود الخدمات التي تقدمها مؤسسة Victim Support في المملكة المتحدة، وهي مؤسسة خيرية وطنية مستقلة عن خدمات التحقيق والملاحقة. وهي توفر المعلومات والمساعدة للشهود وكذلك لضحايا الجريمة. انظر <https://www.victimsupport.org.uk/> للاطلاع على مزيد من المعلومات.

مثال: المحكمة وسبل الانتصاف، غانا

يسمح قانون حماية المبلّغين عن المخالفات لسنة ٢٠٠٦ (القانون ٧٢٠) لأيّ شخص يعتقد بأمانة وبصورة معقولة أنه تعرض للإيذاء أو يصل إلى علمه أنه يُحتمل أن يتعرض للأذى لأنه كشف عن معلومات بأن يتقدم بشكوى في المقام الأول إلى لجنة حقوق الإنسان والعدالة الإدارية التي يكون للأمر الذي تصدره في هذا الصدد نفس مفعول الحكم أو الأمر الصادر من المحكمة العليا، ويكون قابلاً للإنفاذ بنفس الطريقة التي يُنفذ بها الحكم أو الأمر الصادر من المحكمة العليا.

وعند تلقي مثل تلك الشكوى، تقوم اللجنة بإجراء تحقيق ويجوز أن تصدر أمراً مؤقتاً. ويجوز للجنة، بعد الاستماع إلى الأطراف وغيرهم من الأشخاص حسبما يُعتبر ضرورياً، أن تصدر أيّ أمر تعتبره عادلاً في الظروف الراهنة، بما في ذلك: (أ) الإعادة إلى العمل السابق، أو (ب) إبطال قرار النقل أو نقل المبلّغ عن المخالفات إلى مؤسسة أخرى، أو (ج) الأمر بدفع مكافأة من صندوق مُنشأ لهذا الغرض بموجب القانون.

وإضافة إلى ذلك، يمكن للمبلّغ عن المخالفات الذي تعرض للإيذاء أن يرفع أيضاً دعوى أمام المحكمة العليا للمطالبة بتعويضات عن الإخلال بالعقد أو بانتصاف أو تعويض آخر قد يستحقه بعد أن تكون شكوى قد قُدمت أولاً إلى اللجنة.

وفي الممارسة العملية، ينبغي أن تكون إجراءات تسوية المنازعات سريعة وبسيطة قدر الإمكان. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، يُنتقد استناد إجراءات تسوية المنازعات في حالات المبلّغين عن المخالفات إلى قرارات المحكمة من حيث إنه يجعل العملية باهظة التكلفة ويجعل الوصول إليها أمراً مستعصياً. ويشير بعض المراقبين إلى أن هذا "يتيح لأرباب العمل اللجوء إلى أساليب المماطلة وهو ما يعني إساءة استخدام العملية."^(١١٧)

وقد يُفضّل استخدام محاكم العمل أو التوظيف على المحاكم المدنية العادية في المرحلة الأولى. وفي بعض الولايات القضائية، تُكفّ هيئة عامة بمساعدة المبلّغ (إذا أراد ذلك) على عرض قضيته—كما في سلفينيا والولايات المتحدة—وهو ما يمكن أن يكون فعالاً للغاية.

ومع ذلك، بينما تتيح المجالس أو المنتديات المتخصصة مزية الاستفادة من الخبرات والمعارف المتراكمة، من المهم حفظ الحق في الاستئناف أمام محكمة أعلى. فعلى سبيل المثال، لا يتيح قانون حماية المبلّغين عن المخالفات في الولايات المتحدة (الذي يشمل الموظفين الاتحاديين) سبل الوصول العادي إلى محاكم الاستئناف. وقد أقر المشرعون في الولايات المتحدة بأن ذلك يسبب مشاكل خطيرة للمبلّغين الذين يلتمسون الإنصاف، وأدرج الحق في الاستئناف على أساس تجريبي في قانون حماية المبلّغين عن المخالفات لعام ٢٠١٢. كما شهد نظام الفصل في الادعاءات بشأن انتقام الشركات من المبلّغين عن المخالفات التابع لوزارة العمل في الولايات المتحدة تأخيرات كبيرة، وكل قانون لحماية الإبلاغ عن المخالفات في الشركات أقر منذ اشتراع قانون ساربنز-أوكسلي في عام ٢٠٠٤ استجابةً لانتهيار شركة إنرون تضمّن حق المطالبين في رفع دعوى أمام محكمة اتحادية إذا لم يصدر قرار إداري في غضون ١٨٠ يوماً.

١١- الانتصاف المؤقت/الإداري

لكي تُعتبر تدابير الحماية ذات مصداقية، ينبغي النظر في السماح بالانتصاف المستعجل أثناء سير الإجراءات. ويكتسي الانتصاف المؤقت أهمية خاصة بالنسبة إلى المبلّغين في مكان العمل لأنّ بإمكانه أن يساعد على حفظ

Martin, P. (2010). *The Status of Whistleblowing in South Africa, Taking Stock*, Open Democracy Advice Centre: Cape Town, page 9. http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf^(١١٧)

علاقة العمل والحيلولة دون انهيارها بالكامل. ويمكن أن يشمل الانتصاف المؤقت أي تدبير ضروري للحفاظ على مركز الفرد حتى يصبح عقد جلسة استماع كاملة أمراً ممكناً، مثل إعادة التعيين في منصب مشابه (على سبيل المثال، إذا لزم الأمر تحت إشراف مشرف مختلف أو في جزء مختلف من الشركة) أو أي عمل آخر لإبطال آثار الانتقام أو تقليصها إلى الحد الأدنى على الأقل وبأسرع وقت ممكن. وبالنظر إلى طول بعض الإجراءات، فإنه من دون تلك التدابير، قد لا يتمكن الفرد من الحفاظ على نفسه مهنيًا أو ماليًا حتى النتيجة النهائية للإجراءات القانونية أو الإدارية. وينص الجدول ١ من قانون الكشف المحمي لسنة ٢٠١٤ في أيرلندا^(١١٨) على مثال على التدابير المؤقتة ريثما يُبَيَّن في الادعاء بالفصل التعسفي من العمل.

أمّا إذا لم يمكن إزالة آثار التدابير الانتقامية على نحو معقول، عندئذٍ ينبغي أن يكون التعويض المالي المناسب هو الخطوة التالية. وفي ضوء الاحتمال بأن يكون المبلغ في مكان العمل يعمل عند أي مستوى في المؤسسة وقد يفقد وظيفته نتيجة الكشف، فإنّ التعويض ينبغي أن يجسد الخسائر المالية الفعلية ولا يكون محدوداً بصورة تسفوية. وإذا لم يتمكن رب العمل من دفع تعويض، فقد اتخذت بعض الولايات القضائية خطوات لإنشاء صندوق عمومي يمكن دفع أوامر التعويض تلك منه، مثلما هو الحال في جمهورية كوريا.

١٢- عبء الإثبات

إنّ النظام الذي يتطلب من أيّ موظف أن يثبت أنّ السبب الكامن وراء معاملته على نحو جائر هو كونه أبلغ عن مخالفة إنما يلقي على الشخص بعبء يُعتبر الوفاء به أمراً شديداً الصعوبة. وفي حين أنّ معظم النظم تقتضي أن يثبت المبلغ وجود دعوى ظاهرة الواجهة بأنه أثار شاغلاً وعانى من ضرر (التحرش، عدم الترقية، خفض الرتبة، الفصل من العمل، وما إلى ذلك)، فإنّ الفرد قد لا يكون في وضع يمكّنه من إثبات السبب وراء تصرف رب العمل. وفي الواقع، فإنّ رب العمل أو غيره من المنتقمين قد يكون في كثير من الأحيان هو الوحيد الذي يسمح له وضعه بأن يثبت بدرجة عالية من اليقين أنّ الضرر كان لسبب لا صلة له بالموضوع تماماً وأنه كان عادلاً في ظل تلك الظروف.

وهذا هو السبب الذي يجعل العديد من البلدان تعتمد ما يسمى في كثير من الأحيان "عكس عبء الإثبات"، حيث إنّ القانون يقتضي من رب العمل أن يثبت أن المبلغ عومل بطريقة معينة لسبب وجيه حالما يثبت المبلغ أنه عانى من ضرر. بيد أنه في معظم الحالات، لا ينطوي الأمر في الواقع على عكس فعلي لعبء الإثبات بل على عبء الإثبات المعياري مقترنا بأحكام قانونية أخرى، على سبيل المثال، الحظر المنصوص عليه في القانون باتخاذ أيّ إجراء ضار ضد شخص بسبب إبلاغه عن مخالفات مزعومة. واستناداً إلى مثل ذلك القانون، لا يكون على الموظف، إذا كان قد فصل بعد التقدم ببلاغ، سوى أن يثبت أنه فصل عن العمل وأنه أبلغ عن مخالفة وأنّ هناك ارتباطاً محتملاً بين هذين الحادثين (حالة انتقام ظاهرة الواجهة). وعندئذٍ يتعين على رب العمل أن يثبت أنّ الفعل لم يكن ضاراً، وأنّ الإجراء نفسه كان سيُتخذ ضد الموظف على أيّ حال لأسباب منفصلة عن الإبلاغ عن المخالفة.

^(١١٨) <http://www.per.gov.ie/protected-disclosures-i-e-whistleblowing/>

وتوجد هذه اللوائح في القوانين المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات والفساد في جنوب أفريقيا وسلوفينيا وفرنسا وكرواتيا وكوريا الجنوبية ولكسمبرغ والمملكة المتحدة والنرويج ونيوزيلندا والولايات المتحدة،^(١١٨) وهذا النهج يوصي به كل من مجلس أوروبا^(١٢٠) ومجموعة العشرين.^(١٢١)

ويرد مثال آخر على إدارة عبء الإثبات في القانون المالي لحماية المبلغين عن المخالفات. فهو يستخدم الافتراض التالي: "يُعتبر أن شخصاً قد اتخذ إجراءات ضارة ضد المبلغ عن المخالفات أو أي شخص متصل أو مرتبط به إذا اتخذ الشخص الإجراء الضار، أو هدد بذلك، لأن المبلغ عن المخالفات قام بالكشف عن سلوك غير لائق؛ أو اعتقد الشخص أن المبلغ عن المخالفات كشف عن سلوك غير لائق، أو يعتزم الكشف عنه."

دال- تدابير أخرى لتيسير الإبلاغ

١- واجبات الإبلاغ؟

ينبغي أن يكون مفهوماً أن "تيسير" الإبلاغ وفرض واجب الإبلاغ ليسا مترادفين. ففي معظم البلدان، تنطبق واجبات الإبلاغ على أدوار ومناصب ومهن محددة، على سبيل المثال، ضباط الشرطة والأطباء وموظفي الخدمة المدنية والمحامين والمحاسبين. كما يمكن أن توجد التزامات قانونية على فئات معينة من العاملين للإبلاغ عن مسائل محددة، على سبيل المثال الإبلاغ عن اعتداء مشتبه فيه على الأطفال أو إهمال في الرعاية الصحية أو الاجتماعية، أو الإبلاغ عن الاشتباه في غسل أموال في القطاع المالي. ويمكن أن يؤدي عدم الوفاء بهذا الواجب إلى عواقب مهنية خطيرة، بما في ذلك الإيقاف عن العمل أو المنع من تقلد منصب مماثل في المستقبل أو المنع من ممارسة المهنة. وغالباً ما تكون واجبات الإبلاغ تلك محدودة، إما بحسب المهنة (مثل الطبيعة الحساسة والمسؤولية للدور المحدد في المجتمع) أو طبيعة فئة المعلومات المطلوبة (مثل قيمتها وأهميتها بالنسبة إلى المجتمع).

وبينما قد يبدو فرض واجب الإبلاغ عن المخالفات أو سوء السلوك على جميع العاملين خياراً جذاباً، فإن هناك أيضاً حججاً تساق ضد هذا النهج، منها أن ذلك يمكن أن يشجع على الإفراط في الإبلاغ وأن يسمح باتخاذ أكباش فداء. ويمكن أن يؤدي إلى أن تركز المؤسسات على من لم يقوموا بالإفشاء بدلاً من التركيز على المعلومات نفسها أو على فعالية ترتيباتها المتعلقة بالإخبار أو الإبلاغ عن المخالفات.^(١٢٢) ولا يعني هذا أن الموظفين لا يتوقع منهم الإبلاغ عن المخالفات وإنما أن الواجبات العامة بشأن الإبلاغ قد تكون صعبة الإنفاذ أو ذات نتائج عكسية في بعض الظروف.

وعلاوة على ذلك، من المهم إدراك أنه حتى من يقع عليهم واجب الإبلاغ قد يكونون هدفاً لأعمال انتقامية خطيرة.

^(١١٨) يصقل المعيار الأمريكي المفهوم بطريقتين. فهو يضع عتبة منخفضة بالنسبة لعبء الموظف المتمثل في إثبات دعوى أساسية ظاهرة الوجهة بأن الإبلاغ عن المخالفات كان "عاملاً مساهماً" في الإجراء المطعون فيه، مما يعني أن عدم المشروعية كانت "على أي حال" مرتبطة بالقرار. وفي المقابل، يوجد معيار مرتفع فيما يخص عبء الخصاص برب العمل، وهو ما يجب إثباته باستخدام "أدلة واضحة ومقنعة" - نحو ٧٠-٨٠ في المائة من السجل. انظر Tom Devine (2013). "The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground rules for Credible Free Speech Rights" 2 E-Journal of International and Comparative Labor Studies 137 (Sept-Oct. 2013)

^(١٢٠) Parliamentary Assembly, Resolution 1729 (2010)1 Protection of "Whistleblowers", para. 6.3. <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>

^(١٢١) G20 compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20(3).pdf)

^(١٢٢) Public Concern at Work (2013) Whistleblowing Commission, Code of Practice for effective whistleblowing^(١٢٢) .arrangements, page 13. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

دراسة حالة: جنوب أفريقيا - المراجعون الداخليون والفساد

يحتل مراجعو الحسابات الداخليون مكانة فريدة ومهمة عندما يتعلق الأمر بمنع الفساد. فهم لا يستعان بهم لوضع تدابير ترمي إلى تعزيز آليات الحوكمة في الشركات فحسب، إذ إن بإمكانهم العمل كمبلغين عندما يكتشفون أنشطة فاسدة.

والمراجعون ملزمون مهنيًا وقانونًا بالإبلاغ عن الأنشطة المشبوهة. وهذه هي تحديدًا الوظيفة التي يُستعان بهم لأدائها. ويجرم قانون مهنة مراجعة الحسابات عدم قيام المراجع بالإبلاغ عن "مخالفة تستحق الإبلاغ عنها"، وهو ما يتضمن أي حالة من حالات الاحتيال أو الإخلال بالواجب الائتماني.

وقد يواجه المراجعون جزاءات جنائية أيضاً من حيث قانون مركز الاستخبارات المالية وقانون منع أنشطة الفساد ومكافحتها إذا لم يبلغوا عن طائفة واسعة من الأنشطة أو المعاملات غير المشروعة أو حتى المشبوهة.

ولذلك من الضروري أن يكون مراجعو الحسابات الداخليون قادرين على كشف الفساد أينما وجدوه دون خوف من التداييع المهنية أو حتى الشخصية. ومما يؤسف له أن الحال لا يكون كذلك دائماً في الممارسة العملية. فقد أفادت رابطة المراجعة الداخلية للحسابات في جنوب أفريقيا بأن المراجعين الذين يقومون بعمليات مراجعة الحسابات الخاصة بالبلديات يتعرضون أحياناً للتخويف ولطالب بأن يتم "التستر" على المخالفات.

وفي عام ٢٠١٢، قُتل المراجع القضائي لورانس مويبي بطلق ناري في موقف السيارات التابع لشركته في مدينة هاوتن. وفي وقت وفاته، كان يشارك في عدد من التحقيقات الجنائية الشديدة الحساسية، ورأى بعض المعلقين أن وفاته قد تكون مرتبطة بدوره في الكشف عن الفساد.

والم القانون الرئيسي لحماية المبلغين عن المخالفات في جنوب أفريقيا من الإيذاء والانتقام والتمييز هو قانون عمليات الإفصاح المحمية رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٠. وهذا التشريع يحمي العاملين في القطاعين العام والخاص على السواء الذين يكشفون عن السلوك الجنائي وغيره من السلوكيات المخالفة في مكان العمل. كما يشترط على أرباب العمل أن يكفلوا وجود تدابير لحماية المبلغين عن المخالفات من التأذي أو الفصل نتيجة عملية الكشف التي قاموا بها.

ونطاق القانون ضيق، ولا تنطبق الحماية سوى على الموظفين. ومن ثم، فهو لا يشمل سوى مراجعي الحسابات الداخليين الذين يعملون لدى الشركة ولا يشمل المتعاقدين المستقلين أو المتطوعين.

ومع ذلك فإن قانون الشركات يوفر ضمانات إضافية مهمة. فالمادة ١٥٩ تنص على توفير الحماية لطائفة واسعة من الناس المرتبطين بأي شركة. ويشمل هذا الحكم الكشف الذي يقوم به موظف أو مورّد للسلع أو الخدمات لشركة.

المصدر: مستسخ من Business Day (BDLive) 16/03/2014 Corruption Watch: Help for auditors who report crime. وانظر أيضاً Jane Duncan (06/11/2013) *The Auditor and the hitmen* <http://sacsis.org.za/site/article/1833>

وينبغي للدول الأطراف أن تجدد التزامها بنطاق ودور الواجبات وأشكال الحماية المرتبطة بتلك الواجبات للإبلاغ عن الفساد، وأن تجدد فهمها لهما، عند النظر في إجراء أي إصلاح للقانون المتعلق بحماية المبلغين الذين يكتشفون الفساد أثناء عملهم، أو في إدخال أي إضافة عليه.

٢- حوافز الإبلاغ: الأوسمة والجوائز

الأوسمة

تمنح الحكومات الوطنية في جميع أنحاء العالم أوسمة إلى الأشخاص الذين تسهم أعمالهم بدرجة كبيرة في المصلحة العامة للبلد؛ وهناك بعض المحاكم وهيئات إنفاذ القانون أيضاً التي تكرم وتكافئ الأفراد الذين

يعرضون أنفسهم للخطر لحماية أو خدمة مصالح الآخرين. وينبغي أن يُعتبر الأفراد الذين يبلغون عن مخالفة أو فساد أو مخاطر بما يحمي المصلحة العامة من بين أولئك الجديرين بالتكريم العام حيث إن ذلك من شأنه أن يساعد على أن تصبح تصرفاتهم جزءاً طبيعياً من "المواطنة الجيدة". فعلى سبيل المثال، يمنح القانون الإندونيسي "شارات تقدير" للمبلغين الذين يقدمون المساعدة للجهود الرامية إلى منع الفساد ومكافحته.^(١٢٣)

العطايا أو المكافآت

يعتمد عدد من البلدان نظماً توفر مكافآت مالية للأشخاص الذين يبلغون عن معلومات تقضي إلى اتخاذ إجراءات ناجحة. ومن بين الأمثلة المعروفة على هذا النظام ذلك الذي تستخدمه لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة بموجب قانون دود-فرانك - الذي يتم بموجبه منح تعويض نقدي مقابل المعلومات بشأن انتهاكات قانون الأوراق المالية لتشجيع المبلغين عن المخالفات على الإفصاح عما لديهم. ويرى بعض المعلقين أن هذا النموذج يحوّل الغرض من الإبلاغ بعيداً عن المصلحة العامة ونحو تحقيق المكاسب الشخصية للمبلغين عن المخالفات. وفي عام ٢٠١٤، تلقى المكتب المعني بالمبلغين ٦٢٠ ٣ بلاغا، بزيادة تفوق ٢٠ في المائة عن العامين السابقين. ويحظر القانون انتقام أصحاب العمل من الموظفين الذين يزودون اللجنة بـ"معلومات أصلية" (أي معلومات غير متاحة لعامة الجمهور أو غير معروفة بالفعل للجنة) بشأن انتهاكات محتملة في الأوراق المالية. ويستحق أي شخص يزود اللجنة طواعية بمعلومات أصلية عن انتهاك لقوانين الأوراق المالية الاتحادية وقع أو لا يزال جارياً أو على وشك الوقوع الحصول على الجائزة المخصصة للمبلغين، والتي يُحدّد مبلغها استناداً إلى مبلغ الأموال التي تحصّلها اللجنة نتيجة للدعوى المستهله استناداً إلى المعلومات، ونوعية المعلومات المقدمة.^(١٢٤) ومنذ إطلاق برنامج المبلغين، أذنت اللجنة بمنح تعويضات إلى ١٤ مبلغاً، وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، أذنت بمنح مكافأة تزيد قيمتها على ٣٠ مليون دولار إلى مبلغ قدم معلومات أصلية رئيسية أدت إلى اتخاذ إجراء ناجح في مجال إنفاذ القانون.^(١٢٥)

وبموجب قانون حماية المبلغين عن المخالفات في ماليزيا (٢٠١٠)، يجوز أن يتلقى المبلغون المكافآت، على النحو الذي تراه الحكومة مناسباً، مقابل المعلومات التي يؤدي الإبلاغ عنها إلى ملاحقات قضائية أو الكشف عن حالات تنطوي على مخالفات.

ورغم أن نظم الحوافز للإبلاغ عن المخالفات راسخة إلى حد ما في الولايات المتحدة وموجودة في بلدان أخرى مثل جمهورية كوريا، فإنها لم تُعتمد بسهولة في جميع أنحاء العالم. وينظر النقاد إلى النموذج باعتباره معاملة تجارية للاتصالات، أو بالأحرى كسوق للمعلومات مستقلة إلى حد كبير عن حرية التعبير أو المصلحة العامة. وعلى أي حال، إذا نظرت الدولة في الأخذ بنظام للمكافآت، ينبغي النظر إليه باعتباره مكافئاً لضمان حماية المبلغين.

^(١٢٣) القانون رقم ٣١ لسنة ١٩٩٩ بشأن القضاء على الفعل الجنائي المتمثل في الفساد، المادة ٤٢.

^(١٢٤) في إطار برنامج اللجنة، يستحق المبلغون المؤهلون مكافأة تتراوح بين ١٠ و٣٠ في المائة من الجزاءات النقدية المحصّلة في الدعاوى المرفوعة من الهيئة وما يتصل بها من دعاوى مرفوعة من سلطات تنظيمية وسلطات أخرى معنية بإنفاذ القانون. بيد أنه كي تُمنح أي مكافأة، لا بد للدعوى التي رفعتها اللجنة استناداً إلى المعلومات المبلغ عنها أن تقضي إلى جزاءات نقدية تزيد على ١ مليون دولار. وينطبق نظام مكافآت الهيئة أيضاً على من هم ليسوا من مواطني الولايات المتحدة.

^(١٢٥) United States Securities and Exchange Commission, 2014 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program. Available from <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf>

وإذا نظرت الدولة في إنشاء نظم للحوافز وكان لديها أحكام قانونية تنص على أن المعلومات المقدمة لتحقيق مكسب شخصي غير محمية، فمن المستصوب أن يُوَضَّح أن الكسب الشخصي لا يتضمن أي مكافآت أو حوافز أخرى منصوص عليها في أي قانون. وقد أدرج هذا الاستثناء صراحة بموجب قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة في زامبيا (٢٠١٠).^(١٣٦)

تدابير المقاضاة في سبيل الدولة والنفس "Qui tam"

تمثل التشريعات المعروفة اختصاراً باسم "Qui tam" فرعاً متمائزاً ومنفصلاً من فروع قانون الإبلاغ عن المخالفات يمكن، في الولايات المتحدة على وجه الخصوص، الرقابة على الإنفاق الحكومي المرتبط بالقطاع الخاص. ويختلف هذا النموذج الرقابي عن نظم العطايا أو المكافآت التي تقدم تعويضاً نقدياً عن المعلومات لكنها غالباً ما تترك المبلغ كمرقب سلبي في العملية.^(١٣٧)

ويقال إن قانون الادعاءات الكاذبة في الولايات المتحدة من أنجح قوانين الإبلاغ عن المخالفات في العالم. وعلى الرغم من أن نطاقه يقتصر على الاحتيال والفساد فيما يتعلق بالعقود الحكومية، فإنه أحد الأمثلة النادرة على قانون يضع الموارد مباشرة في أيدي الأفراد الذين يستطيعون حينئذ أن يأخذوا بزمام المبادرة لرفع دعوى مدنية ضد المخالفين الأقوياء. وفي هذا النوع من الإجراءات، يتولى طرف خاص يسمى "المُخبر" رفع الدعوى باسم الحكومة. وإذا تولت الحكومة متابعة الإجراءات، تلقى المخبر ١٥-٢٠ في المائة من أي غرامة مفروضة؛ أما إذا استمر المخبر في الإجراءات وحده، فإن النسبة ترتفع إلى ٢٥-٣٠ في المائة. وفي كلتا الحالتين، يكون المخبر مسؤولاً عن الأتعاب القانونية الخاصة به،^(١٣٨) وإن اعتبرت الحكومة، وليس المخبر، هي المدعي الحقيقي. وفي عام ١٩٨٦، وقبل تحديث القانون، حصلت وزارة العدل مبلغ ٢٦ مليون دولار على سبيل الأموال المستردة بسبب الاحتيال المدني. وفي السنوات الخمس والعشرين منذ ذلك الحين، استُرد نحو ٤٥ بليون دولار.^(١٣٩) ويشير المراقبون إلى أن قانون الادعاءات الكاذبة يسهم أيضاً في تحقيق التكافؤ إلى حد ما عن طريق توفير الحافز للمحامين المهرة لتولي قضايا المبلغين حيث إنها يمكن أن تكون مربحة للغاية في حال نجاحها.

هـ - معالجة التقارير والتعاون

إن معالجة البلاغات بطريقة مهنية، وتقييم المعلومات على أسس موضوعية، واتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجة أي مخالفة، أمور أساسية لبناء الثقة. ويُعد هذا أحد أهم جوانب حماية المبلغين. وعندما يتم ذلك بشكل سليم، فإن المخاطر المحيطة بموقف الفرد وضروره استمراره في المشاركة ستترجع إلى أدنى حد. وفي الحالات التي تُعتبر فيها مشاركة الفرد ضرورية، لأن أدلته ضرورية لإثبات المخالفة في المحكمة على سبيل المثال، فإن الاستجابة بشكل معقول ومناسب لأي شواغل لديه بشأن سلامته أو سلامة المقربين إليه ستكون عاملاً أساسياً في تأمين التعاون بينهما.

^(١٣٦) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة في زامبيا (٢٠١٠)، المادة ٢٢: تُعتبر المعلومات المحمية قد كُشف عنها بحسن نية من جانب موظف... "لا يقوم بالكشف لأغراض الكسب الشخصي، باستثناء أي مكافأة مستحقة الدفع بموجب أي قانون."

Hutton, David (2011). Shooting the Messenger. Canada: Parkland Institute. http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger

.Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: USA, page 131^(١٣٨)

<http://www.taf.org/TAF-testimony-Burns-1-2014-WV%20Final.pdf>^(١٣٩)

أمّا ما إذا كانت التدابير القانونية تُعتبر ناجحة أم لا فسيتمدد في جزء كبير منه على الكيفية التي يتم بها التعامل مع المعلومات التي يبلغ الأفراد عنها وما إذا كانت أية مخالفات قد تمت معالجتها بشكل سليم أم لا. ولذلك، من الضروري ضمان أن تكون النظم التي تطبقها السلطات المختصة لمعالجة المعلومات المتلقاة من المبلّغين مستوفية لمعايير الجودة والإنصاف وأن يكون المسؤولون عن هذه المهام حائزين للمهارات المطلوبة ومدربين التدريب المناسب. ويتطلب ذلك أيضاً التعاون الفعال بين الوكالات من أجل الحفاظ على معايير الحماية لدى نقل المعلومات من مؤسسة إلى أخرى.

وأقر مجلس أوروبا بأن العديد من بلاغات المبلّغين الصحيحة تظل خاملة، وأفاد بأن المحاكم قد تكون مخوّلة بفرض جزاء أو غرامة أو عقوبة على رب العمل أو شخص مسؤول آخر لعدم إجرائه تحقيقاً فورياً وكافياً.^(١٣٠)

ويقع على الدول والسلطات المختصة وأرباب العمل واجب رعاية من يتواصلون معهم للتصدي للفساد وغيره من المخالفات. ويحدد هذا القسم بعض العناصر الرئيسية التي ينبغي النظر فيها لضمان معالجة البلاغات عن الفساد أو غيره من المخالفات على النحو الواجب. وكثير من هذه الأهداف مألوفة بوصفها مبادئ أساسية للتحقيقات والمحاكمات العادلة.

١- إجراءات واضحة فيما يخص البلاغ الأولي ومن أجل طلب تدابير الحماية

إنّ وضع ترتيبات واضحة من أجل الإبلاغ عن المخالفات أو الممارسات الخاطئة مهم لتوجيه الموظفين وغيرهم من المبلّغين بشأن ما ينبغي لهم الإبلاغ عنه، وتوقيت الإبلاغ، والجهة التي سيتم الإبلاغ إليها، وما إلى ذلك. بيد أنّ هناك العديد من المؤسسات التي لا تنظر على النحو الكافي في العمليات التي يلزم إرساؤها للتصدي والتحقيق في الوقت المناسب بمجرد ورود بلاغ حول فساد أو مخالفات. وفي حين أنّ الكثير من السلطات المختصة لديها بالفعل شكل من أشكال التحقيق كجزء من ولايتها، فإنّ بعضها الآخر خبرته محدودة في معالجة البلاغات المباشرة، بل وبالنسبة لبعضها سيشكل ذلك مجالاً جديداً.

ولمعالجة هذه المسائل، تشمل قوانين وطنية كثيرة أقرت في السنوات الأخيرة إجراءات تدرجية محددة بشأن الكيفية التي ينبغي بها للسلطات والمنظمين متابعة المعلومات الصحيحة المقدّمة من المبلّغين.

فقانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠١١ في جامايكا يقتضي أن يقرر متلقو البلاغات ما إذا كانت هناك حاجة لإجراء تحقيق، وإذا كان الأمر كذلك، أن يحققوا في الكشف. ويُفترض أن يتولى المتلقي التحقيق في المسألة بصورة عادلة، وإحاطة المبلّغ كل ٢٠ يوماً على الأقل، وإبلاغ المبلّغ وغيره من الأشخاص والمؤسسات، حسب الاقتضاء، بالنتائج، والتوصية بالتدابير التصحيحية، واتخاذ خطوات لتصحيح السلوك غير اللائق، وتوفير سبل الانتصاف، واتخاذ إجراءات تأديبية، وتقليص فرص تكرار السلوك السيء.

ويُنص على إجراءات ومتطلبات مشابهة، على سبيل المثال، في قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢ في أستراليا، وقانون حماية المبلّغين عن المخالفات الماسّة بالمصلحة العامة لسنة ٢٠١١ في جمهورية كوريا، وقانون حماية المبلّغين عن المخالفات لسنة ٢٠١٠ في ماليزيا.

^(١٣٠) Council of Europe (2014) Explanatory Memorandum to the Recommendation on the Protection of Whistleblowers

وبصرف النظر عن السلطة أو الهيئة التي تتلقى المعلومات، تبدو بعض المعايير عظيمة الأهمية عند تناول البلاغات. وتشمل هذه المعايير مبادئ العدالة الطبيعية (الإنصاف الإجرائي) فيما يتعلق بالسرية وقواعد الأدلة ومعايير الإثبات والامتثال القانوني وعلى مستوى السياسات واللوائح الخاصة بالصحة والسلامة.^(١٣١)

فعلى سبيل المثال، عندما تجري مؤسسة تحقيقاً داخلياً، فإن الغرض هو معرفة ما حدث وما يلزم اتخاذه من إجراءات لحماية الناس أو الموظفين أو المؤسسة من الخسارة أو الضرر. وسواء استند التحقيق الداخلي إلى بلاغ من أحد الموظفين أو من أحد أفراد الجمهور، فإن الغرض منه يجب أن يكون إثبات الوقائع - فهو ليس محاكمة أو محكمة.

وعلى مستوى السلطات المختصة، ينبغي النظر في وضع نظم تبسّط العملية على المبلغين ولكنها مصمّمة أيضاً لتلائم مع النظم الرقابية أو الإشرافية المعمول بها. ويمكن أن يشمل ذلك نظاماً لإعادة توجيه المعلومات عندما لا تكون السلطة التي تتلقى البلاغ لأول مرة هي الهيئة المناسبة لمعالجته. وعندما يتحقق ذلك، ينبغي إطلاع المبلّغ واستمرار ضمان سرّيته وشموله بالحماية التي وفرها له القانون بسبب الكشف الأصلي.

وفي حالة السلطات المختصة، ينبغي أن تفصّل مواقعها على الإنترنت وموادها الإعلامية الأخرى الكيفية التي يمكن بها للجمهور أن يتصل بها والكيفية التي ستُعالج بها أيّ معلومات. وينبغي أن تكون واضحة من حيث التوقيت الذي سيقدّم فيه الرد، وكذلك نوع تدابير الحماية المتاحة والأساس الذي تستند إليه.

مثال: المكتب المعني بالمبلغين، لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة

أنشئ المكتب المعني بالمبلغين عن المخالفات في عام ٢٠١٠. وهو مسؤول عن إدارة برنامج المبلغين عن المخالفات الذي وضعته اللجنة ويسعى، على وجه الخصوص، إلى الحصول على المعلومات والمساعدة من المبلغين الذين يعرفون بالانتهاكات المحتملة لقانون الأوراق المالية، وحمايتهم لتعاونهم مع اللجنة، ومنحهم المكافآت المالية في ظروف معينة.

وبينما يوفر الموقع الشبكي رابطاً إلى قواعد برنامج المبلغين عن المخالفات التابع للجنة، فهو يقدم أيضاً أجوبة على الأسئلة التي قد تكون لدى الأفراد عن البرنامج، وعلى وجه التحديد ما الذي سيحدث إذا تقدموا ببلاغ. وفيما يلي قائمة بالأسئلة التي ترد إجابات عليها حالياً على الموقع الشبكي:

- ما هو برنامج المبلغين عن المخالفات الذي وضعته اللجنة؟
- من هو المبلّغ المؤهل؟
- ما الذي يعنيه تقديم المعلومات "طوعاً"؟
- ما هي "المعلومات الأصلية"؟
- كيف يمكن للمعلومات التي سأدلي بها أن "تقود إلى" اتخاذ إجراء ناجح من جانب اللجنة؟
- أعمل في شركة لديها عملية للامتثال الداخلي. هل يمكنني أن أتقدم بالبلاغ داخلياً وأظل مع ذلك مؤهلاً للحصول على جائزة المبلغين عن المخالفات؟
- قدمت معلومات إلى اللجنة قبل اشتراع قانون دود-فرانك في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠. هل أنا مؤهل للحصول على جائزة؟

^(١٣١) يمكن الاطلاع على إرشادات بشأن إجراء التحقيقات الداخلية في New South Wales. <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/responding-to-corrupt-conduct/internal-investigations/1535>.

- كيف يمكنني تقديم المعلومات في إطار برنامج اللجنة بشأن المبلغين عن المخالفات؟
- هل بإمكانني أن أقدم المعلومات دون الكشف عن هويتي؟
- هل سَتُبقي اللجنة على سرية هويتي؟
- كيف سأعلم بوجود فرصة للتقدم بطلب للحصول على جائزة؟
- كيف أتقدم بطلب الحصول على جائزة؟
- ما هي العوامل التي تراعيها اللجنة لدى تحديد مبلغ التعويض؟
- هل يمكنني استئناف قرار اللجنة بشأن الجائزة؟
- ما هي حقوقي إذا انتقم صاحب العمل مني لتقديمي معلومات إلى اللجنة؟

كما يدير المكتب المعني بالمبلغين خطأ ساخنا عمومياً للرد على أسئلة المبلغين أو محاميهم بشأن برنامج المبلغين أو كيفية تقديم المعلومات إلى الوكالة. وفي عام ٢٠١٤، تلقى المكتب أكثر من ٢٧٣١ مكالمة من أفراد الجمهور.

المصدر: United States Securities and Exchange Commission, 2014 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program. <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf>

ومن المهم بدرجة مساوية أن تنظر الدول الأطراف في عملية الكيفية التي ينبغي بها تقديم الطلبات من أجل اتخاذ تدابير الحماية وتنظيم تلك العملية، على سبيل المثال إذا كان الشخص ضحية لأعمال انتقامية. ويرد في المادة ١٧ من القانون الكوري بشأن حماية المبلغين عن المخالفات الماسة بالصلحة العامة أن "الطلب لاتخاذ تدابير الحماية يُقدَّم في غضون ثلاثة أشهر من التاريخ الذي أُتخذت فيه التدابير المحففة [...]". وينص مرسوم رئاسي على مزيد من التفاصيل بشأن الطريقة والإجراءات التي سيجري اتباعها.

٢- السلطة المختصة بتلقي الشكاوى المتعلقة بالانتقام - نفسها أم منفصلة؟

ينبغي مراعاة ما إذا كان ينبغي الفصل بين وظيفة التحقيق في مضمون الكشف وأي شكاوى بشأن عمليات الانتقام من الشخص المبلغ، وكيفية ذلك. والقيام بذلك في مرحلة مبكرة يمكن أن يساعد في تحديد مختلف مجموعات المهارات والتخصصات التي قد يلزم توافرها في الموظفين المعنيين.

ويساعد الفصل الوظيفي بين هاتين المهمتين على ضمان تمكّن المدربين تدريباً ملائماً من التركيز على مجال خبرتهم وتكوين معرفة متخصصة في مسائل منها الأعمال الانتقامية، وضمان عدم وجود أي تضارب ملحوظ في المصالح بين كيفية معالجة المعلومات وكيفية معاملة المبلغ. ويقوم مكتب المشورة الخاصة^(١٣٣) في الولايات المتحدة أو وكالة مكافحة الفساد في جمهورية كوريا (على النحو المبين في الفصل الثاني، باء) بفصل التحقيق في المخالفات عن التحقيق في أي أعمال انتقامية منمّدة ضد المبلغ المنفرد، إلى حد ما - وإن كانا نقطة الاتصال الرئيسية لكلتا المسألتين.

ويتمتع مكتب المشورة الخاصة بسلطة التحقيق في انتهاكات القواعد الخاصة بحماية العاملين الاتحاديين من الانتقام بسبب الإبلاغ عن المخالفات (بموجب قانون حماية المبلغين عن المخالفات) وملاحقة من يقوم بذلك. كما أنه يقوم بدور رقابي رئيسي في استعراض التحقيقات الحكومية في سوء السلوك المحتمل. واستناداً إلى شكوى يقدمها أحد المبلغين عن المخالفات، يجوز للمكتب أن يعهد إلى هيئة بالتحقيق في المخالفات المزعومة،

^(١٣٣) انظر الموقع الشبكي لمكتب المشورة الخاصة. <https://osc.gov>.

حتى إذا أحجمت عن القيام بذلك. ويدعو مكتب المشورة الخاصة بالمبلغين إلى التعليق على نوعية التحقيق الذي تجريه الهيئة والإجراءات التصحيحية التي حددتها—استناداً إلى الرأي القائل بأن المبلغين كثيراً ما يكونون هم أنفسهم خبراء في الموضوع الذي يشكل شواغلهم. كما يقيم المكتب حواراً مع هيئة التحقيق للتأكد من أن الإجراءات المتخذة معقولة وأنها تعالج الشواغل التي أثارها المبلغون عن المخالفات.

وفي نيوزيلندا، تتولى هيئات مستقلة معالجة المخالفات والشكاوى المتعلقة بالانتقام. ويجوز الإفشاء المحمي للمعلومات إلى السلطات المختصة، بما فيها مكتب أمين المظالم في نيوزيلندا، بيد أن تطبيق أحكام مكافحة الإيذاء من قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٢ التي تسري على المبلغين عن المخالفات تشرف عليه لجنة حقوق الإنسان. ويقلل هذا النهج أيضاً من خطر التحيز المتصور ضد المبلغين لأن تقييم ادعائهم بشأن الانتقام منفصل بوضوح عن التحقيق في البلاغ عن الممارسة السيئة المشتبه فيها ولا يتأثر به، وخصوصاً إذا لم يُعثر على مخالفة.

ولذا فإنه بينما ستوقف أمور كثيرة على السياق القانوني والمؤسسي القائم، سيتعين على الدول الأطراف أن تنظر فيما إذا كان ينبغي أن تُكلف السلطات المختصة بولاية التحقيق في البلاغات عن المخالفات والفساد وكذلك حماية الأفراد الذين يبلغون عنها. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة حيث يزداد الاهتمام في جميع أنحاء العالم بدور السلطات المختصة في التحقيق في المخالفات ومساءلة الدوائر أو الشركات التي تشرف عليها تلك السلطات بسبب أي ممارسة سيئة يُبلغ عنها.

وأخيراً، فإن السلطات المختصة لا يمكنها التحقيق في كل بلاغ يصل إلى علمها. فهي ببساطة لا تملك الموارد اللازمة للقيام بذلك، ويجب عليها ترتيب المسائل حسب الأولوية. ويتعين عليها أن تقرر ما إذا كانت ستباشر التحقيق أم لا استناداً إلى طائفة من العوامل التي تشمل ما يلي:

- هل تملك السلطة المختصة الولاية القضائية؟
- هل لدى هيئة أخرى الولاية القضائية، وإذا كان الأمر كذلك، هل من الأنسب أن تتولى الهيئة الأخرى التحقيق؟
- ما عمر الشكوى؟ وهل سيكون من الممكن جمع أدلة كافية وذات مصداقية إذا كانت مدة طويلة من الوقت قد انقضت؟
- هل سيصب التحقيق في المصلحة العامة؟
- هل هناك عواقب مهمة للشكوى ذات الصلة أو لغيرها من الشكاوى؟
- هل تثير الشكوى مسائل تتعلق بالنظام؟
- هل سيُعتبر إجراء التحقيق استخداماً رشيداً للموارد؟^(١٣٣)

ويجب أن تكون السلطة المختصة قادرة على أن تبين أسباباً واضحة لمباشرة التحقيق أو عدم مباشرته فيما يخص بلاغاً بعينه وإحاطة المبلغ بذلك، وعليها الاحتفاظ بسجلات هذه الخطوات. وإذا جُمع المزيد من المعلومات، ربما بسبب بلاغ منفصل عن معلومات مقدّمة من شخص آخر، يمكن عندئذ إعادة فتح التحقيقات أو استهلالها. وتكمن المسألة الرئيسية في ضمان تقييم المعلومات من حيث أسسها الموضوعية.

وفي الحالات التي يلزم فيها تقاسم المعلومات بين السلطات ينبغي اتخاذ الضمانات المناسبة. وفي عام ٢٠٠٩، عدّل قانون عمليات الإفصاح المحمية في نيوزيلندا لكي يعالج بعض مواطن الضعف في هذا الصدد. وأتاحت

^(١٣٣) هناك عدد من الأدلة والمعلومات بشأن إجراء التحقيقات متاحة على الإنترنت. انظر على سبيل المثال موقع اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد في نيو ساوث ويلز، أستراليا، ودليل التحقيق الذي أعده Asia-Pacific Region on human rights investigations (Asia-Pacific, 2012). <http://www.icac.nsw.gov.au/>

التعديلات نقل المعلومات بين السلطات؛ واقتضت أن يحاط المبلغُ علماً بأيّ عملية نقل من هذا القبيل؛ وكفلت أن تظل المعلومات المنقولة في تلك الظروف مؤهلة لأن تكون مشمولة بالحماية.^(١٣٤)

وتوفر اللجنة المعنية بمكافحة الفساد وبحقوق الإنسان في جمهورية كوريا نمودجا مختلفا من حيث إنها تشرف على التحقيقات التي تجريها جميع السلطات الأخرى، ولذا فإنَّ اختصاصها يتيح لها تلقائياً التواصل بين الوكالات والاحتفاظ بصلاحيه حماية المبلغين ضمن ذلك الإطار.

وقد أنشئ النظام الوطني لإدارة الشكاوى في بيرو (انظر الفصل الثاني، جيم-٣) فأصبح من الممكن فحص المعلومات الواردة من مصدر واحد (أي من المبلغ) في ضوء المعلومات الأخرى الموجودة في المنظومة. وهذا جزء من عملية التحقق من البلاغات الواردة إلى النظام وإثباتها، ولكنه أيضاً طريقة يمكن بها ربط المعلومات المتلقاة بالبيانات أو المعلومات الموجودة التي تُجمَع من مصادر أخرى.

٢- الواجبات والالتزامات

ينبغي تقييم جميع البلاغات استناداً إلى أسسها الموضوعية، وينبغي إحاطة مقدّمي البلاغات بما يُتخذ من قرارات، على سبيل المثال، بشأن ما إذا كانت المسألة ستجري التحقيق فيها أم لا، أو ما إذا كانت المسألة تدخل ضمن اختصاص هيئة أخرى. وفي القطاع العام، فإنَّ الالتزامات بالتحقيق على نحو عادل ومناسب وبالإبلاغ بالنتائج يمكن إدراجها في القوانين الخاصة بحماية عمليات الإبلاغ حرصاً على المصلحة العامة. فعلى سبيل المثال، يضع قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة في أستراليا الالتزام بالتحقيق على عاتق "الموظف الرئيسي" في الهيئة العامة مع تحديد المهل الزمنية للإبلاغ عن النتائج أو أيّ قرار بعدم التحقيق. ويمكن تقديم الشكوى بشأن أيّ قرار أو بشأن إجراء التحقيق إلى أمين المظالم.^(١٣٥)

وبينما تزداد صعوبة إنفاذ الالتزام بالتحقيق في جميع البلاغات داخل مكان العمل،^(١٣٦) فإنه لا توجد صعوبة تُذكر في ضمان قيام السلطات المختصة بوضع آليات وتسجيل المعلومات واستعراض جميع البلاغات الواردة بغية تقييم ما إذا كانت هناك دعوى ظاهرة الوجهة بحدوث ممارسات سيئة أم لا.

وعادة ما يقع على السلطات المختصة، بغية الحفاظ على ثقة الجمهور في نظم الإبلاغ لديها، واجب ضمان أن تُقدّم تقارير سنوية بشأن طائفة من المعلومات عن نظام الإبلاغ لديها وما تقوم به من عمليات وإتاحة تلك التقارير للاطلاع العام. وينبغي بذل الجهود من أجل نشر أكبر قدر ممكن من المعلومات المناسبة مع الحرص على حماية سرية المبلغين أو البيانات الخاصة للأطراف الأخرى. ويشمل نوع المعلومات التي يمكن إتاحتها عدد البلاغات المقدمة، وأنواع المسائل المبلغ عنها، وعدد البلاغات التي أدت إلى إجراء مزيد من التحقيقات، والعدد الذي أسفر عن اتخاذ أيّ إجراءات، وكذلك معلومات عامة وإحصاءات عن نوع الجزاءات. وينبغي أيضاً إدراج معلومات عن عدد ونوع التدابير المطبقة لحماية المبلغين.

^(١٣٤) المادة ١٦ من قانون عمليات الإفصاح المحمية لسنة ٢٠٠٠ في نيوزيلندا.

^(١٣٥) قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة لسنة ٢٠١٢ في أستراليا، المواد ٤٧-٥٠.

^(١٣٦) يوجد أحد الأمثلة في مدونة حوكمة الشركات في المملكة المتحدة. فعلى سبيل المثال، ينص الحكم جيم-٣-٥ من المدونة على ما يلي: "تستعرض لجنة مراجعة الحسابات الترتيبات التي يجوز بموجبها لموظفي الشركة أن يثيروا، في إطار من السرية، شواغل بشأن تجاوزات محتملة في مسائل الإبلاغ المالي أو مسائل أخرى. وينبغي أن يتمثل هدف لجنة مراجعة الحسابات في التأكد من وجود ترتيبات من أجل إجراء تحقيق متناسب ومستقل في تلك المسائل واتخاذ إجراءات المتابعة المناسبة".

مقابلة مع برتراند دي سبيفل، الرئيس السابق لوكالة مكافحة الفساد في هونغ كونغ

"أولاً وقبل كل شيء، إذا استجمع مواطن شجاعته وتقدم لإبلاغك بشيء واستخففت أنت به أو بشكواه، فإنه لن يأتي إليك مرة أخرى. إنك تكون قد خسرت، وربما خسرت أيضاً جميع أصدقائه. لا يمكنك كسب هذه الحرب ما لم تحصل على معلومات جيدة من المجتمع. [...]"

والسبب الثاني هو أن المحققين المتمرسين يقولون لك إن ما يبدو لأول وهلة أمراً تافهاً يتضح، بعد التمعن فيه، أنه مسألة أهم بكثير. وما يُعرض عليك هو الحلقة الأخيرة من سلسلة طويلة فحسب. [...] وعندما يبدأ [المحققون] في تحريك المسألة، يمكن أن يخلصوا إلى شأن عظيم الأبعاد.

أما السبب الثالث فهو ربما الأهم، وهو أنه إذا اعتُبر أن هيئة مكافحة الفساد تتقني ما تحقق فيه وما لا تحقق، فإنها ستخسر ثقة الجمهور بسرعة كبيرة بشأن كونها محايدة ومستقلة.

والسبب الرابع هو—ثمة جانب أخلاقي يرتبط بالموضوع. فليس من الصواب ... أن تبعث هيئة مكافحة الفساد برسالة إلى المجتمع مفادها أن بعض حالات الفساد مهمة وبعضها الآخر غير مهم. لا مجال للكيل بمكيالين. [...]"

والسبب الخامس هو أننا نعي من واقع التجربة المريرة أنه حتى أبسط حالات الرشوة يمكن أن تكون لها عواقب كارثية. وما عليك سوى أن تفكر في مجال الأمن أو الصحة العامة لتدرك أن معظم النار من مستصغر الشرر."

المصدر: Princeton University (2013). Interview with Bertrand de Speville: Innovations for Successful Societies Oral History Programme: Bobst Center for Peace and Justice. http://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/interviews/transcripts/3552/bertrand_despeville.pdf

وفيما يلي لمحة عامة عن العديد من الواجبات والالتزامات الجارية التي تنطبق على السلطات المختصة فيما يتعلق بتيسير الإبلاغ وحماية المبلغين:

- الحفاظ على سرية هوية المبلغين.
- تنفيذ إجراءات واضحة لمعالجة البلاغات وتقديم التعليقات إلى المبلغين:
 - إدراج مهل زمنية للتقييم الأولي.
 - الاتفاق على أسلوب منظمٍ للتعبير في الحالات المقبولة والتقييد به.
- إدراج ما يلي في التقارير المنتظمة والمتاحة للجمهور:
 - عدد ونوع الشواغل الواردة.
 - عدد إجراءات الإنفاذ المستندة إلى معلومات المبلغين أو بمساهمة منهم (مع الفصل بين مختلف فئات المبلغين حيثما أمكن).
 - عدد ونوع الشكاوى المتعلقة بقرار التحقيق أو كيفية إجراءاته.
 - عدد حالات الإضرار بالمبلغ التي عالجتها السلطة والحالات المحالة إلى المحكمة بسبب المعاملة غير العادلة.
 - عدد المؤسسات (القطاعات المنظمة) التي لم تضع ترتيبات للإبلاغ عن المخالفات.
 - الإجراءات المتخذة لتعزيز الترتيبات أو إنفاذها.

واو- تقديم المساعدة والمشورة

في حين أنّ إجراءات الحماية القانونية للإبلاغ ستساعد كثيراً على طمأننة الذين يطّلعون على حالات الفساد المشتبه فيها أو غير ذلك من المخالفات التي تستحق الإبلاغ عنها بأنّ من المأمون والمقبول به أن يقوموا بالإبلاغ عنها، فإنّ الأسئلة بشأن كيفية انطباق هذه القواعد في الظروف الفردية ستظل مطروحة على الدوام. وفي بعض الأحيان لا يكون الناس على يقين بشأن ما إذا كان عليهم إثارة شاغلهم وكيفية ذلك وإلى أيّ جهة. ويجوز أن يكونوا غير متأكدين من طبيعة ما شاهدوا أو مما إذا كانت تلك المعلومات ستكون محل ترحيب من جانب أرباب عملهم أو السلطات المختصة. ويجوز أن يكونوا مدركين للكيفية التي عومل بها آخرون عندما أثاروا شواغل مماثلة وأن يساورهم القلق إزاء وضعهم.

والعديد من المسائل يمكن حلها إذا توافرت المعلومات والإرشادات في مرحلة مبكرة. وتُعتبر النقابات العمالية، ونقاط الاتصال الداخلية مثل مسؤولي الأخلاقيات، إلخ، في مكان العمل مصادر جيّدة للمعلومات. وينطوي توفير فرص الحصول على المشورة المحايدة على تحديات أكبر.

المعلومات والمشورة

إنّ الوصول إلى المعلومات والمشورة في مرحلة مبكرة يمكن أن يساعد على حل المسائل أو القضايا التي يمكن، إذا تُركت بدون معالجة، أن تؤدي إلى توقف الأفراد عن الإبلاغ بمسؤولية عن شواغلهم. وقد لا يكونون على يقين بشأن مدى أهمية المعلومات التي لديهم أو الجهة التي يتعين عليهم مخاطبتها. ويساعد الحصول على الإرشادات الأفراد على فهم ما يعنيه القانون من الناحية العملية وما هي المخاطر والفرص فيما يخص الإبلاغ. وفي بعض الحالات، توضح السلطة المختصة أنّ بإمكان المستشار أن يتخذ الخطوة الأولى، كما هو الحال في جمهورية كوريا.^(١٣٧)

وفي حين يمكن للسلطات المختصة تقديم معلومات عن كيفية معالجة المعلومات المقدمة إليها وتوضيح ما يقصده القانون، فإنها ليست في وضع يسمح لها بتقديم المشورة القانونية المحايدة أو الفردية. وقد نظرت بعض الدول الأطراف في الكيفية التي يمكن بها تقديم مثل تلك المشورة. فعلى سبيل المثال، يمكن للجنة المعنية بمكافحة الفساد وبحقوق الإنسان في جمهورية كوريا أن تطلب إلى نقابة المحامين الكورية تقديم خدمات التقاضي والمشورة القانونية في إطار المساعدة القانونية. وتعدّ هولندا واحدة من الولايات القضائية القليلة التي توفر فيها الحكومة الموارد مباشرة إلى مركز للمشورة القانونية مخصص لتقديم المشورة للمبلّغين عن المخالفات.

مثال: هولندا - مركز مموّل من الحكومة لتقديم المشورة للمبلّغين عن المخالفات

بغية تيسير الإبلاغ عن المخالفات أو الممارسات السيئة ومساعدة المبلّغين المحتملين على القيام بذلك، فقد قررت الحكومة الهولندية والشركاء الاجتماعيون (بما في ذلك منظمات تمثيل أرباب العمل والموظفين) أنّ هناك حاجة لتقديم المشورة والدعم المجانيين للمبلّغين المحتملين عن المخالفات. وقد افتُتح مركز تقديم المشورة للمبلّغين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢ وجرى تقييمه في منتصف عام ٢٠١٤. وخلص التقييم إلى أنّ مركز تقديم المشورة أصبح يتبوأ مركزاً قوياً في هذا المجال، وأوصى باستصدار قانون لضمان استمرار وجوده.

وقد أسست وزارة العلاقات الداخلية ووزارة الشؤون الاجتماعية مركز تقديم المشورة وتولييان تمويله، ولكنه مستقل عنهما. ويتألف المركز من لجنة مكونة من ثلاثة أعضاء - يمثلون القطاع الخاص والقطاع العام والنقابات العمالية - وفريق صغير من الموظفين، بما في ذلك المدير وثلاثة من كبار المستشارين القانونيين واستشاريي اتصالات غير متفرغ وسكرتير مكتب ومساعد إداري. ويمكن الاطلاع على التقرير السنوي للمركز ومواد أخرى بالإنكليزية في موقعه الشبكي (www.adviespuntklokkenluiders.nl).

^(١٣٧) المادة ٣٩ من قانون مكافحة الفساد (كما هو معدل في عام ٢٠١٢) في جمهورية كوريا.

ومن مصادر المعلومات والمشورة الأخرى فيما يتعلق بالمبلّغين الموظفون المعنيون بالأخلاقيات والنقابات العمالية. كما تقدم خدمات أمين المظالم المعلومات إلى الناس داخل أماكن العمل وخارجها. وهناك عدد من منظمات وجماعات المجتمع المدني التي تقدم المشورة والمعلومات والدعم في الأمور القانونية إلى المبلّغين عن المخالفات. ومن بين الجهات التي تقدّم الدعم المباشر للمبلّغين عن المخالفات مشروع المساءلة الحكومية (الولايات المتحدة)، ومؤسسة الشأن العام في العمل (المملكة المتحدة)، ومركز المشورة في مجال الديمقراطية المفتوحة (جنوب أفريقيا)، ومنظمة كنديون من أجل المساءلة، وشبكة المبلّغين عن المخالفات whistleblowers Netzwerk (ألمانيا)، ورابطة المبلّغين عن المخالفات في أستراليا. وفي مجال الفساد على وجه الخصوص، تنشئ الفصول القطرية لمؤسسة الشفافية الدولية مراكز للمناصرة وتقديم المشورة القانونية. وتعمل هذه المراكز حالياً في ٦٠ بلداً، بما في ذلك أيرلندا وروسيا وفي أجزاء كثيرة من أمريكا اللاتينية، في هندوراس وغواتيمالا على سبيل المثال، وتقدّم المعلومات والمشورة للأفراد الراغبين في الإبلاغ عن الفساد.^(١٣٨) وهناك أيضاً منظمات ذات اهتمامات دولية مثل Blueprint for Free Speech وشبكات ناشئة تركز على دعم القدرات المحلية على تقديم المشورة للمبلّغين عن المخالفات والدفاع عنهم، مثل الشبكة الدولية للإبلاغ عن المخالفات (Whistleblowing International Network).^(١٣٩)

^(١٣٨) للاطلاع على قائمة مراكز المناصرة وتقديم المشورة القانونية التابعة لمؤسسة الشفافية الدولية، انظر:

<http://www.transparency.org/getinvolved/report>

^(١٣٩) انظر: Government Accountability Project, www.whistleblower.org; Public Concern at Work, www.pcaw.org.uk; Open Democracy Advice Centre, www.opendemocracy.org.za; Canadians for Accountability, canadians4accountability.org; Whistleblower-Netzwerk, www.whistleblower-net.de; Whistleblowers Australia, www.whistleblowers.org.au; Blueprint for Free Speech, <https://blueprintforfreespeech.net>. وللحصول على معلومات عن الهيئات غير الحكومية الأخرى العاملة في هذا المجال، انظر: الشبكة الدولية للإبلاغ عن المخالفات في الموقع الشبكي: www.whistleblowingnetwork.org.

ألف- التدريب والتخصص

تمثل وحدات الإبلاغ الداخلي وكذلك الوكالات المعينة مثل وكالات مكافحة الفساد أو وحدات الشرطة جهات الاتصال الرئيسية بالنسبة إلى الأشخاص المبلغين. وعندما تقوم هذه الجهات بعملها على النحو الصحيح، فإنَّ المبلغين سيواجهون عناء وقلقا أقل وسيزداد الاحتمال بأن يتقدموا ببلاغاتهم.

وينبغي للدول الأطراف أن تنظر في كيفية تخصيص الكفاءات وأن تنشئ إطاراً مؤسسياً لتسهيل عملها. ويتمثل أحد الاحتمالات في تسمية هيئة رائدة تتلقى البلاغات وتحقق فيها، وتضمن أن تُوجَّه إلى السلطة الصحيحة عند الاقتضاء. وتتمثل إمكانية أخرى في تعيين سلطة إشراف تكون مسؤولة عن كفاءة التنفيذ الصحيح لقواعد حماية المبلغين من قبل السلطات الأخرى وعن ورصد فعاليتها مع مرور الوقت. وفي بعض الولايات القضائية، قد يكون دور أمين المظالم مناسباً تماماً للاضطلاع بهذه المسؤولية. ففي هولندا، على سبيل المثال، طالب البعض بإنشاء هيئة وحيدة للتعامل مع الإبلاغ عن المخالفات. بيد أن وجود مؤسسة "رائدة" لا يعني بالضرورة أن يفقد المبلغون الحماية إذا تقدموا ببلاغهم إلى هيئة مختصة أخرى، وخصوصاً أنَّ التجربة بينت أن تقييد الحماية على هذا النحو يقوِّض مصداقية وفعالية النظام ككل.

وفي العديد من الولايات القضائية، هناك عدد من السلطات المختصة التي تنظم قطاعات أو صناعات معينة. ويتلقى الكثير منها بالفعل معلومات من المبلغين ولكنها قد لا تكون على علم بالحاجة إلى معالجة هذه البلاغات بطريقة تختلف عن تلك المتبعة من خلال نظمها العادية للشكاوى العامة. وعدم التمييز بين الشكاوى والبلاغات قد يعني عدم تحديد معلومات مهمة عن الفساد.

وفي بعض البلدان، أنشئت هيئات مستقلة ذات سلطات متخصصة في مجال إنفاذ القانون لمعالجة الفساد تحديداً. وفي حين أنَّ وجود نقطة وحيدة للاتصال له مزاياه من حيث وضوح الرؤية أمام المبلغين، يشار هنا إلى اثنين من العيوب المحتملة. أولهما الخطر المتمثل، كما ذكر آنفاً، في أنَّ الهيئة الوحيدة تُعطى سلطة احتكارية. وفي تلك الحالات، سيلزم التقييد بخطوط واضحة للمساءلة العامة للتأكد من أنَّ الهيئة تعمل بصورة فعالة. أمَّا العيب الثاني فهو لا يرتبط بخطر سوء الاستخدام أو الاختناق بقدر ارتباطه بتصور دور الهيئة. ذلك أنَّ التوقعات العامة من حيث الأداء قد تكون أعلى بكثير مما يمكن أن تحققه بالفعل مؤسسة وحيدة. وعلاوة على

ذلك، فإن إنشاء نقطة اتصال وحيدة قد يقوض قدرة أي مؤسسات أو هيئات أخرى على الاضطلاع بالمسؤولية عن معالجة الفساد وغيره من المخالفات أو المخاطر، بل وقد يقوض التزامها بذلك.

وسوف يتعين بالضرورة على الدول الأطراف أن تنظر في الآثار المترتبة على الموارد لأي تدابير تُتخذ. فالموارد اللازمة لإقامة نظام فعال قد تبدو كبيرة في البداية، لكن الوفورات الإجمالية في منع الهدر والأضرار قد تكون كبيرة. كما أن الملاحظات الناجحة يمكن أن تتيح استرداد مبالغ كبيرة.

وللتدريب أهمية عظيمة، وهو مطلوب بالنسبة إلى المعنيين بالترتيبات الداخلية، في الحكومة مثلاً، وكذلك فيما يخص السلطات المختصة. وسيلزم أن يعالج التدريب عدداً من المواضيع، منها:

- الإطار القانوني
- الحفاظ على السرية
- التمييز بين احتياجات مختلف مصادر المعلومات
- كفاءة التعليقات والطمأنة
- حفظ السجلات والضمانات لضمان عدم التسرب
- شؤون المساءلة الداخلية والخارجية

باء - الترويج والتوعية

يجب أن تُدعم قوانين حماية المبلغين بجهود فعالة لإذكاء الوعي والاتصال والتدريب والتقييم مع جميع أصحاب المصلحة. وينبغي للعاملين وأرباب العمل في القطاعين العام والخاص أن يعرفوا حقوقهم ومسؤولياتهم فيما يتعلق بالإبلاغ عن المخالفات والتحقيق فيها. وينبغي أن يعرف الموظفون ومن يعملون مع المنظمات الترتيبات القائمة، وحقهم في الإبلاغ مباشرة إلى السلطة المختصة، وكيفية الحصول على المشورة السرية، وطبيعة الحماية التي ستتاح لهم، وكذلك حدود تلك الحماية. ولا بد من إحاطة من قد يميلون إلى الانتقام من المبلغين — سواء داخل مكان العمل أو خارجه — بالعقوبات والجزاءات التي يمكن أن تُتخذ ضدهم.

ومن شأن أي تقييم وطني يُضطلع به في بداية أي برنامج إصلاحي أن يساعد الدول الأطراف على تعزيز الوعي بالتدابير الجديدة حالما تُوضَع. وتُعدُّ حملة التوعية العامة أحد السبل للارتقاء بالتصورات الثقافية للمبلغين عن المخالفات باعتبارهم أناسا يعملون من أجل المصلحة العامة وانطلاقاً من ولائهم لمؤسستهم ومهنتهم وللمجتمع وليس باعتبارهم خونة أو مخبرين.

ولهذا السبب فإن من مسائل المبادئ الأساسية أن تستند حماية المبلغين إلى حرية التعبير والحق في الحصول على المعلومات (على النحو المبين بالتفصيل في الفصل الثاني) والمفهوم بموجب اتفاقية مكافحة الفساد (المادة ١٢ (١)). وفي كثير من البلدان، تساعد منظمات المجتمع المدني المتخصصة في الإبلاغ عن المخالفات والمجالات ذات الصلة في الترويج لفكرة حماية المبلغين. فعلى سبيل المثال، تلزم اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمكافحة الفساد الدول الأطراف بـ"اعتماد وتعزيز آليات لتشجيع توعية السكان على احترام السلع العامة والمصلحة العامة وتوعيتهم بمكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة بما في ذلك البرامج التعليمية في المدارس وتوعية وسائل الإعلام وتعزيز البيئة المناسبة لاحترام آداب المهنة"^(١٤٠).

^(١٤٠) المادة ٥ (أ) من اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومكافحته.

أمثلة: تثقيف الجمهور

غانا

أطلق تحالف مكافحة الفساد في غانا حملة "ارفع صوتك"، وهي حملة لمكافحة الفساد تهدف إلى تثقيف الغانيين بشأن قوانين مكافحة الفساد في غانا، وخصوصاً قانون حماية المبلغين عن المخالفات لسنة ٢٠٠٦ (القانون ٧٢٠). ويتعاون التحالف مع تحالف وسائل الإعلام العالمية، وتحديدًا قناة ETV Ghana وبرنامجين إذاعيين.

ويهدف مشروع "ارفع صوتك" إلى تشجيع الغانيين على رفع صوتهم في وجه جميع أنواع الفساد، ولا سيما في قطاعي التعليم والصحة. وهو مصمّم لكي يكون مشروعاً تفاعلياً خالصاً، حيث يمكن للجمهور تقديم التعليقات وتوجيه الأسئلة بشأن قانون حماية المبلغين عن المخالفات وبشأن الفساد عموماً من خلال الاتصال بالبرنامج وإرسال رسائل نصية قصيرة إلى الرقم القصير ١٧٢١ على جميع الشبكات وإلى الرقم القصير ١٨٢١ على شبكة Airtel، وكذلك التواصل عن طريق صفحة المشروع الرسمية على موقع فيسبوك.

الجبل الأسود

اضطلعت مديرية مبادرة مكافحة الفساد بالعديد من حملات التوعية العامة في السنوات الأخيرة. وتستخدم حملة "لا تدفع ولو سنتا للرشوة"، التي بدأت في عام ٢٠١٢، منشورات تتضمن أرقاماً لخطوط ساخنة ولوحات إعلانية وأشرطة فيديو تلفزيونية وملصقات ونشرات وفقرات صوتية، وكذلك "أوراقاً نقدية صفرية" لتثبيط الرشوة. ووزعت إدارة الجمارك، كجزء من حملتها المعنونة "الفساد ليس خياراً"، ٢٠٠٠٠ منشور. وتشمل الحملات الأخرى للمديرية "افتح عينيك جيداً - بلّغ عن الفساد"، و"اقض على الفيروس - بلّغ عن الفساد"، و"الإبلاغ عن الفساد = قرار جيد" و"الإبلاغ عن الفساد - هناك طريقة دائماً".

المصدر: "Izveštaj o broju prijavo o korupciji za period jul-decembar 2013. Godine," ("A report on the number of reports of corruption for the period July-December 2013"), Directorate for Anti-Corruption Initiative, January 2014. "Campaign 'Not a Cent for Bribe' continued," Directorate for Anti-Corruption Initiative, 23 July 2014; antikorupcija.me/en/index.php?option=comcontent&view=article&id=277:campaign-not-a-cent-for-bribe-continued&catid=42:daci-news&Itemid=291

جيم- التعاون عبر الحدود

ينبغي للدول الأطراف أن تنظر أيضاً في المسائل التي قد تنشأ في الإبلاغ عبر الحدود، حيث يقوم الأشخاص الموجودون في إحدى الدول بالإبلاغ عن معلومات إلى السلطات في دولة أخرى. ويحدث هذا في الممارسة العملية، على سبيل المثال، عندما يسرّب موظفون مصرفيون في سويسرا وليختنشتاين معلومات—مقابل مكافأة أحياناً—إلى سلطات ضريبية أجنبية. وفي المملكة المتحدة، ينطبق قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة، على سبيل المثال، على العاملين بعمود عمل بغض النظر عن الموقع الجغرافي للممارسات السيئة وبغض النظر عما إذا كان الإخلال بالتزام قانوني ينشأ بموجب قانون المملكة المتحدة أو القانون المنطبق في بلد آخر. وتعتمد آيرلندا أيضاً هذا النهج في قانونها بشأن عمليات الإفصاح المحمية ويمكن أن يساعد على ضمان تغطية كاملة ومتسقة بدرجة أكبر للقضايا العابرة للحدود.

وعلى الرغم من أنّ السلطات الرقابية التي يجوز تقديم البلاغات إليها محلية، يمكن أن يُنتظر منها أن تنقل إلى السلطات الأجنبية أيّ معلومات تتعلق بالأفعال غير القانونية في الخارج. وقد يلزم توخي المزيد من الحيطة عند تبادل مثل تلك المعلومات، بما في ذلك حماية هوية الشخص المبلّغ، وقد تطلب السلطات ضمانات موثوقة فيما يتعلق بسرية المعلومات وسلامة ذلك الشخص وحمايته من الانتقام في البلد المتلقي. وقد أبرزت بعض قضايا الرشو الأجنبية، على سبيل المثال، الثغرات في حماية المبلغين في السياقات الدولية، وهو ما يتطلب اتخاذ إجراءات على سبيل المتابعة.^(١٤١)

^(١٤١) انظر، على سبيل المثال، قضية Foxley v GPT Project Management Ltd., Employment Tribunal No. 22008793/2011 (12 August 2011) المنظورة في المملكة المتحدة. ويرد موجز للمشاكل الرئيسية في الفقرات ١٩٧-٢٠٢ من تقرير المرحلة الثالثة بشأن المملكة المتحدة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المتاح في الرابط: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>.

دال - الرصد والتقييم

سيكون من المهم بالنسبة للدول الأطراف أن ترصد فعالية الإصلاحات أو المبادرات المضطلع بها. وتساعد المشاورات التي تُجرى في مرحلة التقييم الأولي قبل إجراء الإصلاحات على تهيئة خط أساس مهم يُستند إليه في تقييم أي تدابير جديدة يجري تنفيذها.^(١٤٢) كما يمكن للتحليل المستمر للسوابق القضائية/الأحكام القضائية ذات الصلة أن يكون مصدر معلومات عظيم الفائدة. ومعظم القوانين، بما في ذلك العديد من الأمثلة المعروضة في هذا الدليل المرجعي، لا تزال جديدة نسبياً، ولا توجد حتى الآن خبرة كبيرة فيما يتعلق بتنفيذها.

وسوف تضمن واجبات السلطات المختصة بتقديم تقارير عن أنشطتها توافر البيانات من أجل الرصد الفعال. ويُفترض أن تساعد هذه الواجبات، إلى جانب مؤشرات أخرى مدرجة أدناه، الدول الأطراف على بلوغ فهم أشمل لكيفية عمل النظام وأي تحسينات أو تغييرات لازمة.

مؤشرات الفعالية

أوردت مؤسسة الشفافية الدولية في تقريرها الأخير بشأن حماية المبلغين عن المخالفات واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قائمة بالأسئلة التي يمكن للدول الأطراف والأخصائيين الممارسين استخدامها لتقييم فعالية القوانين والآليات الموجودة لدعم الإبلاغ عن المخالفات.^(١٤٣) وتستند القائمة التالية إلى هذه الأسئلة، وقد كُيِّف لتطبيق على المبلغين عموماً (أي بما يتجاوز المبلغين عن المخالفات في مكان العمل):

- ما هي التدابير المتخذة لضمان الإلمام الجيد بالقانون؟
- هل توجد أي دراسات منشورة عن أثره، بما في ذلك البحوث والدراسات المستقلة؟
- هل هناك أمثلة على حالات فساد بارزة كشف عنها المخبرون والمبلغون عن المخالفات في مكان العمل؟
- هل هناك أمثلة على قضايا فساد بارزة لم توجد بشأنها بلاغات مبكرة؟ ما الذي منع الأفراد من الجهر بمعلوماتهم في مرحلة مبكرة؟
- كم عدد البلاغات التي تلقتها الهيئات العامة من الأفراد؟
- كم عدد الاتصالات التي أجريت مع السلطات المختصة من أجل الحصول على المعلومات والإرشادات؟ كم عدد الأنشطة على الموقع الشبكي للسلطة، وخصوصاً الزيارات إلى الصفحات المتعلقة بالإبلاغ وأشكال الحماية؟
- كم عدد الحالات التي التُمتست فيها الحماية من الأعمال الانتقامية؟
- ما هو عدد ومبالغ الأحكام بالتعويض؟
- ما هي الأمثلة على السياسات والإجراءات التنظيمية التي نُقِّدت؟
- ما هي آراء المجتمع المدني بشأن أثرها؟

وفيما يتعلق بأشكال الحماية للمبلغين في مكان العمل، استعرضت مؤسسة الشفافية الدولية في عام ٢٠١٣^(١٤٤) شمولية ومواطن قوة مختلف الأحكام القانونية على نطاق الاتحاد الأوروبي، واستعرضتهما منظمة التعاون

OECD (Forthcoming), Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries: from Commitments to Effective^(١٤٢) Protection, OECD Publishing, Paris.

Transparency International (2013) Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption. Berlin.^(١٤٣) http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption

Worth, M. (2013) Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU, Transparency International.^(١٤٤) http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

والتنمية في الميدان الاقتصادي على نطاق بلدان مجموعة العشرين في عام ٢٠١١.^(١٤٥) وعولجت متابعة خطة عمل مجموعة العشرين في تقرير أعدته مجموعة من الباحثين والمنظمات غير الحكومية في عام ٢٠١٤ قِيم مدى شمولية قواعد حماية المبلغين عن المخالفات لدى بلدان مجموعة العشرين باستخدام ١٤ معياراً رئيسياً.^(١٤٦) وفي حين لا يوجد معيار عالمي وحيد لتقييم هذه القوانين، يُفترض أن تساعد المعايير المستخدمة لمقارنة محتوى قوانين حماية المبلغين في هذه الدراسات الدول الأطراف عند النظر في سبل حماية المبلغين بصورة أعم.

وتقدّم توصية مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات مجموعة من المبادئ التوجيهية التي قد تساعد الدول الأطراف على النظر في مدى متانة إطارها الوطني والمؤسسي والقانوني من أجل تيسير وحماية المبلغين في سياق مكان العمل.

الجدول ١- معايير التقييم - استناداً إلى مبادئ مجلس أوروبا

التعاريف	
تعريف المبلغ عن المخالفات	
تعريف البلاغ أو الكشف خدمة للمصلحة العامة	
تعريف الإبلاغ	
تعريف الكشف	
النطاق المادي	
يُفترض أن يضع الإطار الوطني قواعد لحماية حقوق المبلغين عن المخالفات ومصالحهم	١
نطاق المصلحة العامة	٢
النطاق الشخصي	
الفهم الواسع لعلاقات العمل	٣
يشمل الأفراد الذين انتهت علاقاتهم القائمة على العمل، وكذلك أولئك الموجودين في مرحلة المفاوضات السابقة للتعاقد	٤
القواعد المنطبقة على المعلومات المتعلقة بالأمن القومي تماشياً مع اجتهادات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان	٥
دون المساس بقواعد حماية الامتيازات القانونية وغيرها من الامتيازات المهنية	٦
الإطار المعياري	
اعتماد نهج شامل ومتسق إزاء تيسير الإبلاغ عن المخالفات	٧
ضرورة عدم تجاوز القيود والاستثناءات ما هو ضروري	٨
ضمان وجود آليات فعالة للتحرك بناء على بلاغات وتقارير المصلحة العامة	٩
الاحتفاظ بسبل الحماية والانتصاف بموجب قواعد القانون العام لمن يتأثرون بالإبلاغ عن المخالفات	١٠
عدم جواز استناد أرباب العمل إلى الالتزامات القانونية أو التعاقدية لمنع شخص من تقديم بلاغ خدمة للمصلحة العامة أو معاقبته على ذلك	١١

^(١٤٥) دراسة بشأن أطر حماية المبلغين عن المخالفات، خلاصة وافية لأفضل الممارسات والمبادئ التوجيهية للتشريعات، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١١). <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>.

^(١٤٦) Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S & Brown, A.J. (2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Griffith University, University of Melbourne, Transparency International Australia. <https://blueprintforfreespeech.net>

قنوات الإبلاغ والكشف	
١٢	اتخاذ تدابير لتهيئة بيئة تشجع الكشف بطريقة مفتوحة
١٣	وجود قنوات واضحة للإبلاغ
١٤	مستويات الإبلاغ تشمل المساءلة العمومية الأوسع، مثل وسائل الإعلام
١٥	تشجيع أرباب العمل على اتخاذ إجراءات داخلية
١٦	استشارة العاملين بشأن الإجراءات الداخلية
١٧	ضرورة تشجيع الإبلاغ الداخلي وإبلاغ الهيئات الرقابية كقاعدة عامة
السرية	
١٨	حق المبلغين في السرية
التحرك استناداً إلى الإبلاغ والإفصاح	
١٩	ضرورة التحقيق الفوري في البلاغات
٢٠	ضرورة إحاطة الأشخاص المبلغين بالإجراءات المتخذة
الحماية من الانتقام	
٢١	ضرورة أن تكون الحماية من الانتقام أياً كان شكله
٢٢	الاحتفاظ بالحماية حتى عند اعتقاد الشخص المبلغ لأسباب وجيهة ولكنها خاطئة بوقوع ممارسات سيئة محددة
٢٣	الحق في إثارة كون الكشف جرى وفقاً للإطار الوطني
٢٤	جواز مراعاة تجاوز الترتيبات الداخلية عند البت في سبل الانتصاف
٢٥	تحميل عبء الإثبات في ادعاءات الإيذاء أو الانتقام على رب العمل
٢٦	ضرورة توافر الانتصاف المؤقت
تقديم المشورة والتوعية والتقييم	
٢٧	ضرورة الترويج للإطار الوطني على نطاق واسع
٢٨	ضرورة إتاحة المشورة السرية (يُفضل أن تكون مجانية)
٢٩	إجراء تقييمات دورية لمدى فعالية الإطار الوطني

المصدر: التوصية CM/Rec(2014)7 الموجهة من لجنة الوزراء إلى الدول الأعضاء بشأن حماية المبلغين (اعتمدها لجنة الوزراء في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤ في الاجتماع الـ ١١٩٨ لنواب الوزراء). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM&BackColorInt=.ernet=C3C3C3&BackColorIntranet=Edb021&BackColorLogged=F5D383>

وانظر أيضاً: "Law on Protection of Whistleblowers" by Paul Stephenson and Wim Vandekerckhove. Page 22-25. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP8%202014%20PACS%20Expert%20Opinion-draft%20Law-Protection-Whistleblowers_.EN.pdf

وستتوقف مسألة ما إذا كانت الحماية فعالة على كيفية تنفيذها من قبل المنظمات والسلطات المختصة. ففي بعض البلدان، توجد معايير رسمية لتلك الإجراءات ويمكن استخدامها لأغراض التقييم ووضع الأسس المرجعية - على سبيل المثال، وضعت منظمة Standards Australia معياراً من أجل برامج حماية المبلغين

عن المخالفات في القطاع الخاص في عام ٢٠٠٢،^(١٤٧) ووضع معهد المعايير البريطاني مدونة ممارسات فيما يخص الترتيبات الداخلية للإبلاغ عن المخالفات في عام ٢٠٠٨.^(١٤٨) وفي المملكة المتحدة، يتولى المكتب الوطني لمراجعة الحسابات تقييم إجراءات الهيئات العمومية،^(١٤٩) وفي أستراليا، تُستخدم هذه المعايير لتقييم إجراءات العديد من الهيئات العمومية من قِبل باحثين مستقلين تمويلهم الحكومة.^(١٥٠) بيد أن استحداث معايير جديدة وإجراء البحوث من أجل زيادة الاتساق في رصد وتقييم الأداء المؤسسي في مجال حماية المبلغين عن المخالفات من المجالات التي لا تزال بحاجة إلى مزيد من البحث.

وفي سياق الاتفاقية، ينبغي أن تراعي التقييمات التدابير المتخذة فيما يخص مختلف أنواع المبلغين (انظر الشكلين ١-١ و ١-٢). فالقدرة على تجميع البيانات ستكون مفيدة للتحقق من مصدر الغالبية الساحقة من المعلومات الواردة، وسبل الحماية المطلوبة، وما إذا كان يلزم إدخال أي تغييرات على النظام.

وفي حين أن الهدف هو حماية الأفراد من الانتقام وجعل الحاجة إلى تقديم مطالبة قانونية بالتعويض أو غيره من أنواع الانتصاف غير ضرورية، فمن المهم أيضاً تتبع الدعاوى القانونية المرفوعة. وإذا كان عدد قليل جداً من ادعاءات الإيذاء أو الانتقام بسبب الإبلاغ يُحسم لصالح الشخص المبلغ، فينبغي التحري عن ذلك بشكل كامل إذ من المرجح أن يثبط عمليات الإخبار والإبلاغ عن المخالفات في مكان العمل في المستقبل. ومن أجل تمكين تلك البحوث والتحليل، ينبغي للدول أن تجعل الأحكام ذات الصلة متاحة. وفي المملكة المتحدة، تتولى منظمة غير حكومية رصد تنفيذ قانون إفشاء المعلومات من أجل المصلحة العامة والأحكام ذات الصلة.^(١٥١) ويمكن للباحثين من مؤسسات أكاديمية أيضاً أن يجروا تقييمات مفيدة.

ومن شأن إجراء دراسات استقصائية عامة على نطاق أوسع بشأن الكيفية التي يُنظر بها إلى من يبلغون عن المخالفات أو الفساد أو المخاطر أن يوفر أيضاً مؤشرات مفيدة على أثر القانون من أجل تحسين الأحوال الاجتماعية والثقافية التي يتعاون فيها الأفراد مع السلطات.

^(١٤٧) انظر AS 8004-2003. <http://infostore.saiglobal.com/store/Details.aspx?ProductID=323803>

^(١٤٨) British Standards (2008) Publicly Available Specification: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, 1998:2008. <http://pcaw.org.uk/bsi> and <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>

^(١٤٩) National Audit Office (March, 2014) Making a whistleblowing policy work: Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152: London, UK. <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/Making-a-whistleblowing-policy-work.pdf>

^(١٥٠) Brown, A.J., P. Roberts and J. Olsen (2011) Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): Australia. http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling_citation/

^(١٥١) Is the law protecting whistleblowers? A review of PIDA claims 2011-2013. <http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20%20REPORT%20FINAL.pdf>

الاستنتاجات ونقاط التعلم الرئيسية

إنَّ الجهود الوطنية لمكافحة الفساد لا تكون فعالة إلاَّ عندما تحظى بدعم الجمهور وثقته. وهناك حاجة إلى أن ينظر المجتمع ككل إلى القوانين والتدابير التي تنفذها الدول الأطراف لحماية المبلِّغين باعتبارها شرعية. وهذا يعني ضرورة مواءمة هذه القوانين والتدابير مع احتياجات الشخص المبلِّغ وتكييفها على النحو السليم لتناسب الظروف الوطنية. وتُعتبر السلطات المختصة ذات الولايات المتوازنة والواضحة والصلاحيات والموارد المناسبة للتعامل مع المعلومات على نحو سليم وحماية المبلِّغين على نحو استباقي أساسية لنجاح أيِّ نظام لمكافحة الفساد يعتمد على المشاركة العامة. وينبغي أن تُصمَّم التدابير الرامية إلى حماية المبلِّغين عن المخالفات للتغلب على الحواجز التي تعترض الاتصالات المفتوحة والأمنة، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالفساد والمخالفات التي تؤثر على رفاه الجمهور ومصالحه.

وتُحدِّد الدول الأطراف من افتراض أنَّ هناك حلاًّ مثاليًا واحداً أو نهجاً وحيداً سيعمل في جميع الظروف أو سيظل فعالاً مع مرور الوقت. ويعتمد هذا الدليل نهجاً واسعاً ولكن محدّد الهدف، ويؤمِّل أن تجري الدول الأطراف بحوثها وتحليلاتها الخاصة باستخدام المعلومات المقدّمة على نطاق الدليل. ومن شأن إجراء استعراض شامل للسياق الوطني أن يساعد الدول الأطراف على النظر في أفضل السبل لتنفيذ تدابير لتيسير الإبلاغ وحماية من يستخدمونها. وبينما توجد تحديات مشتركة تواجهها جميع الولايات القضائية ومبادئ قانونية يمكن تطبيقها على الصعيد العالمي، فمن الضروري أن تفرص الدول الأطراف تلك التحديات والمبادئ القانونية بعناية وأن تجري مشاورات مستفيضة فيما بينها لضمان أن تكون التدابير التي تنفذها مكيفة بشكل سليم مع ظروفها الوطنية.

والضالعون في السلوك الفاسد يستفيدون من مواطن ضعف النظم، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، ويتكيفون عند سد الثغرات أو كشف أوجه الضعف الجديدة. ويجب على الدول الأطراف أن تكون مستعدة لإجراء تقييم منتظم لما تضعه من ترتيبات وما تتخذه من تدابير لتحديد ما إذا كانت قوية ومرنة بما فيه الكفاية للتكيف مع الظروف المتغيرة أو ما إذا كان هناك حاجة إلى اعتماد نهج جديد.

والأهم من ذلك، فإنَّ الفساد يزدهر عندما يعتقد الضالعون فيه أنَّ بإمكانهم أن يعوّلوا على صمت المحيطين بهم، وهو صمت يمكن أن يعززه في كثير من الأحيان غياب الشفافية ومحدودية سبل وصول الجمهور إلى المعلومات وضعف الرقابة العامة. والقوانين التي تكتفي بمحاولة إدارة المعلومات ومراقبتها لن تكسر حاجز الصمت، كما أنها لن تستوي المعايير الدولية للممارسات الجيدة أو تمكّن من منع الفساد ومكافحته. وحماية المبلِّغين، كمسألة تتعلق بالمشاركة العامة، يجب أن تصاغ وتُفهم ضمن الإطار الواسع للمساءلة العامة وحقوق الإنسان.

ومن شأن اعتماد نهج حازم إزاء هذه المسألة باعتبارها شأنًا يخص القانون والسياسات وحماية المصلحة العامة أن يساعد الدول الأطراف والسلطات والمؤسسات في جميع القطاعات على كشف مرتكبي الأفعال غير المشروعة وملاحقتهم، والأهم من ذلك، أن يساعد على منع ترسخ الفساد أصلاً لصالح الجميع. وعند النظر في إرساء أو إصلاح القوانين والنظم لحماية المبلغين، ينبغي للدول الأطراف أن تأخذ النقاط التالية في الاعتبار:

مقدمة

- تُعرّف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "الأشخاص المبلغين" تعريفاً واسعاً؛ فهو يشمل الأشخاص العاملين في القطاع العام أو الخاص وأفراد الجمهور وكذلك الشهود والخبراء والضحايا.
- ضرورة مواكبة تدابير الحماية احتياجات الشخص المبلغ وظروفه.
- "تيسير" الإبلاغ يجعله آمناً في القانون وواضحاً في الممارسة العملية.

القسم الأول - التقييم الوطني

- استعراض الأطر القانونية والترتيبات المؤسسية القائمة من أجل تعزيز الممارسات الجيدة القائمة وتحديد الثغرات.
- التشاور على نطاق واسع مع المعنيين من ممثلي الحكومة والمنشآت التجارية والنقابات العمالية والأوساط القانونية والمجتمع المدني للتخطيط لإجراء إصلاحات معقولة ومستدامة.

القسم الثاني - تيسير الإبلاغ والحماية

- حماية طائفة واسعة من المعلومات التي تستحق الإبلاغ عنها—أي مسألة تتعلق بالمخالفات أو الإضرار بالمصلحة العامة، بما في ذلك الحالات التي تكون فيها المعلومات مصنفة باعتبارها سرية أو تُعتبر سرية على نحو آخر، وذلك من أجل ما يلي:
 - منع الفساد؛
 - إزاحة عبء المخاطر عن كاهل الشخص المبلغ؛
 - الحفاظ على المساءلة العامة للدولة وأنشطة الشركات.
- ضمان وجود مجموعة معقولة من القنوات الفعالة والبديلة للإبلاغ من أجل توفير بديل آمن للسكوت ومنع الاختناقات أو نقاط الانكسار في النظام.
- حماية الأشخاص الذين يكشفون عن المعلومات المتعلقة بالمخالفات في المجال العام تمشياً مع مبادئ المساءلة الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- النظر في الطريقة المثلى لاستخدام التكنولوجيا الجديدة وأساليب الاتصال التقليدية من أجل تسهيل الإبلاغ.
- ضرورة أن تشمل الحماية التدابير القانونية والإجرائية والتنظيمية.
- النظر في كيفية توفير سبل حصول المبلغين على المشورة.
- ضرورة أن تكون التدابير استباقية لمنع تعرُّض الشخص المبلغ للمعاملة المجحفة أو الضرر أو الانتقام وأن تكون ذات أثر رجعي لتوفير الانتصاف عن أيِّ ضرر أو أذى نتيجة لتقديم البلاغ.
- النظر في إيجاد سبل مبتكرة لتشجيع الإبلاغ عن المخالفات وجعله أكثر مقبولة من الناحية الاجتماعية (مثل تقديم الشكر والتكريم والمكافأة).

القسم الثالث- التنفيذ

- ضمان أن تكون لدى السلطات المختصة الولاية والقدرات والموارد والصلاحيات المناسبة لتلقي البلاغات والتحقيق في المخالفات وحماية المبلّغين.
- ضمان أن يكون موظفو السلطات المختصة مدربين المناسب ولديهم المهارات المتخصصة لمعالجة البلاغات وحماية المبلّغين.
- ضمان حماية السلطات المختصة من التأثيرات غير المشروعة وقدرتها على الاضطلاع بمهامها بنزاهة.
- النظر في إنشاء أو تعيين هيئة رائدة أو رقابية لكفالة تنفيذ القواعد بشأن حماية المبلّغين ورصدها على النحو المناسب مع مرور الوقت.
- إجراء استعراض وتقييم دوريين لمدى فعالية الترتيبات القانونية والمؤسسية لحماية المبلّغين والتأكد من احتفاظهم بثقة الجمهور.



الموارد

هناك عدد من الأدوات المتاحة لمساعدة الدول الأعضاء والأطراف المهتمة الأخرى على النظر في أفضل السبل لتشجيع وحماية المخبرين والمبلغين في أماكن العمل ضمن أنظمتها وسياساتها الوطنية. وترد أدناه مجموعة مختارة من بعض الموارد المتاحة، مصنفة حسب الموضوع العام، كما ترد في النهاية قائمة بالمواقع الشبكية التي يمكن الاطلاع فيها على مزيد من المعلومات.

الإرشادات الدولية بشأن حماية المبلغين/المخبرين

- United States Government Accountability Project (2013). International Best Practices for Whistleblower Policies. GAP: Washington, D.C. Available from http://www.whistleblower.org/sites/default/files/Best_Practices_Document_for_website_revised_April_12_2013.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Available from www.oecd.org/daf/anti.../G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf
- OECD (2011). *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. OECD: Paris. Available from <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
- OECD (2012). *Whistleblower protection: encouraging reporting*. CleanGovBiz Initiative. OECD: Paris. Available from www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers. Available from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>
- Council of Europe (2014). Explanatory Memorandum to the Recommendation on the Protection of Whistleblowers. Available from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>
- Council of Europe Resolution 2060 (2015) of the Parliamentary Assembly on Improving the Protection of Whistleblowers. Available from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21931&lang=en>
- Transparency International (2013). *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption*, Berlin. Available from <http://www.transparency.org>

org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption

Transparency International (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*. Available from http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation

Organization of American States (2013). Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses. Washington, D.C. Available from http://www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

الحق في الحصول على المعلومات والحكومة المفتوحة وحماية المبلغين عن المخالفات

Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) (2012). Available from <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>

See Principles 37-43 with regard to whistleblower protection and classified information

Open Government Guide (online resource). Available from <http://www.opengovguide.com/topics/whistleblower-protection/>

قواعد القطاع الخاص ذات البعد الدولي

United States (2012). An Act to protect investors by improving the accuracy and reliability of corporate disclosures made pursuant to the securities laws, and for other purposes (also known as the Sarbanes-Oxley Act)

United States (2010). Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (also known as the Dodd-Frank Act)

United Kingdom (2010). Bribery Act 2010 (c. 23)

حماية البيانات وحماية المبلغين/المخبرين

Article 29 Working Party (2006). Opinion on European Union data protection rules on internal whistleblowing schemes, Article 29 Guidance on Whistleblowing Schemes (2006) WP117. Available from http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf

حماية المصادر

UNODC *Reporting on Corruption a Resource Tool for Governments and Journalists* http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf

حماية الشهود

مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (٢٠٠٨) - الممارسات الجيدة بشأن حماية الشهود في الإجراءات الجنائية المتعلقة بالجرائم المنظمة https://www.unodc.org/documents/organized-crime/09-80619_ebook_A.pdf

الإرشادات الموجهة إلى الأفراد

- Devine, T., and T. Maassarani (2011). *The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth*. Brett-Koehler: California
- Devine, T. (1977). *The Whistleblower's Survival Guide: Courage Without Martyrdom* Fund for Constitutional Government: Washington DC
- Ghana Anti-Corruption Coalition (2010) *A Guide to Whistleblowing in Ghana*. <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf>
- Kohn, S. (2011). *The Whistleblower's Handbook: A Step-by-step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Lyons Press: USA
- Transparency International France (2014). *Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte*. Available from http://www.agircontrelacorruption.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5_pages.pdf
- Transparency International Ireland (2014). *Speak Up Safely, Transparency International Ireland's Guide to Whistleblowing and Making a Protected Disclosure*. Available from http://transparency.ie/sites/default/files/14.12.02_Speak_Up_Safely_Final.pdf

ترتيبات الإبلاغ الداخلي

- British Standards (2008) *Publicly Available Specification: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, 1998:2008*. Available (for free download) at: <http://pcaw.org.uk/bsi> and <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>
- Stichting Van de Arbeid (2010.) *Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*. Publication no.1/10, 3 March 2010 (Translation updated August 2012). Available at: http://www.stvda.nl/en/~media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829_EN.ashx
- United Kingdom National Health Service (2005). *Speak up for a healthy NHS. Guidance for Employers*. Available from <http://www.nhsemployers.org/~media/Employers/Documents/SiteCollectionDocuments/Speak%20up%20for%20a%20healthy%20NHS.pdf>
- UNODC (2013) *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*. Available at: http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf
- Whistleblowing Commission (2013) *Code of Practice, United Kingdom*. Available at: http://www.pcaw.org.uk/files/PCaW_COP_FINAL.pdf
- "Anti-Corruption Ethics Compliance Handbook" a joint publication of OECD, UNODC and the Worldbank, pages 60 et seq. <http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf>
- UNODC (2013). *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, page 82 et seq. Available from http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf

مواد مستقاة من السلطات المختصة (بعض الأمثلة)

- European Union Ombudsman (2015). *Decision of the European Ombudsman on internal rules concerning disclosure in the public interest ("whistleblowing")*

Available from <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59102/html.bookmark>

Hong Kong Independent Commission Against Corruption (on-line resource) Guide to Reporting Corruption. Available at: http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/grc/

New Zealand Office of the Ombudsman (2012) New Zealand Making a Protected Disclosure - blowing the whistle). Available at: <http://www.ombudsman.parliament.nz/resources-and-publications/guides/good-administration-guides>

US Office of the Special Counsel (on-line resource) Disclosure of Wrongdoing and FAQs. Available at: <https://osc.gov/Pages/DOW.aspx>

US Security Exchange Commission (2014) SEC Whistleblower Practice Guide, Navigating the SEC Whistleblower Program and the Rules and Procedures that can lead to Financial Rewards for Reporting Security Violations. Available at: <http://www.kmblegal.com/wp-content/uploads/SEC-Whistleblower-Practice-Guide.pdf?730971>

بحوث/دراسات مختارة

Banisar, D. (2011). "Whistleblowing: International Standards and Developments" in Sandoval I., ed., *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1753180>

Brown, A.J., P. Roberts and J. Olsen (2011) *Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): Australia. Available at: http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling_citation/

Brown, A.J., D. Lewis, R. Moberly and W. Vandekerckhove (eds), (2014). *International Handbook On Whistleblowing Research*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham

Chevarria, F., and M. Silvestre (2013). *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Documento de Trabajo n° 2 Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática. Eurosociál: Madrid. Available at : http://biblio.eurosociál-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

Dworkin, T. M., & Baucus, M. S. (1998). "Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes." *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298

Ethics Resource Center, (2010). *Reporting: Who's Telling You What You Need to Know, Who Isn't, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. Available at: <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>

G20, (2010) *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Available at: <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>

Hutton, David (2011). *Shooting the Messenger*. Canada: Parkland Institute. Available at: http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger

Martin, P. (2010). *The Status of Whistleblowing in South Africa, Taking Stock*. The Open Democracy Advice Centre: Cape Town. Available at: http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf

Omtizgt, Peter (2009) *The protection of "whistle-blowers."* Report from the Rapporteur to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc. 12006. Available at: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=EN>

Osterhaus, A. and C. Fagan (2009) *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*. Transparency International, Berlin. Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

Oživení (2014) *About Us, With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries*. Oživení: Czech Republic. Available at: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower_ENG.pdf
Also available in Czech: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISSED.pdf

Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: London, U.K. Kingdom. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

Public Concern at Work and the University of Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: London, U.K. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

Pagnattaro, M., and E. Peirce (2007). Between A Rock And A Hard Place: The Conflict Between U.S. Corporate Codes Of Conduct And European Privacy And Work Laws, *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, Vol. 28:2, 375 - 428

Rinaldi, T. et al. (May 2007) *Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption*. World Bank: Washington, D.C

Rohde-Leibenau, B. (2011). The Value of an Ombuds System in Whistleblowing Situations, in D. Lewis, D. and W. Vanderkerkove (eds) *Whistleblowing and Democratic Values*. London: International Whistleblower Research Network (e-book), 70-85. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1998293>

Rohde-Liebenau, B. (2006). *Whistleblowing Rules: Best Practice, Assessment and Revision of Rules Existing In EU Institutions*. European Parliament, Budgetary Support Unit: Brussels

Rothschild, J., and Miethe, T. D. (1999). "Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation" *Work and Occupations*, 26(1), 107-128

Schaffer, I. (2006). An International Train Wreck Caused in Part by a Defective Whistle: When the Extraterritorial Application of SOX Conflicts with Foreign Laws, 75 *Fordham L. Rev.* 1829. Available at: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss3/27>

Stephenson P. & Michael Levi (2012), *The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest* (CDCJ(2012)9FIN). Council of Europe: Strasbourg. Available at: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/>

Vandekerckhove, W. and D. Lewis, Dave (eds.) (2011) *Whistleblowing and democratic values*. International Whistleblowing Research Network, London, UK. ISBN 978-0-9571384-0-7 (e-book). Available at: <http://ssrn.com/abstract=1998293>

Wolfe, S., Worth, M., Dreyfus, S & Brown, A.J. (Sept. 2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Griffith University, University of Melbourne, Transparency International Australia <https://blueprintforfreespeech.net>

Worth, M. (2013) *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International: Berlin. Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

مواقع شبكية مختارة:

Adviespunt Klokkeluiders (the Netherlands): <http://www.adviespuntklokkeluiders.nl/>

Blueprint for Free Speech (Australia): <https://blueprintforfreespeech.net/>

Government Accountability Project (United States): <http://www.whistleblower.org/>

Whistleblower Netzwerk E.V. (Germany): <http://www.whistleblower-net.de/>

Open Democracy Advice Centre (South Africa): <http://www.opendemocracy.org.za/>

Public Concern at Work (United Kingdom): <http://www.pcaw.org.uk>

Whistleblowing International Network: <http://www.whistleblowingnetwork.org>



المرفق- المعايير الدولية

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١)

المواد المتعلقة بحماية المبلغين والأحكام الأخرى ذات الصلة التي تسهم في موضوع المبلغين أو ترتبط به

المادة ٣٣- حماية المبلغين

تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أيّ معاملة لا مسوّغ لها لأيّ شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأيّ وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة ٨- مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين

[...]

٤- تنظر كل دولة طرف أيضاً، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتجهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم.

^(١) <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext>

المادة ١٣ - مشاركة المجتمع

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر. وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل:

[...]

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

١' مراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

٢' لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

٢- على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة ٢٢ - حماية الشهود والخبراء والضحايا

١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.

٢- يجوز أن تشمل التدابير المتوخاة في الفقرة ١ من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

(أ) إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص، كالقيام مثلاً، بالقدر اللازم والممكن عملياً، بتغيير أماكن إقامتهم والسماح، عند الاقتضاء، بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفض قيوذ على إفشائها؛

(ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

٣- تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة ١ من هذه المادة.

٤- تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا إذا كانوا شهوداً.

٥- تتيح كل دولة طرف، رهنا بقانونها الداخلي، إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

المادة ٣٧- التعاون مع سلطات إنفاذ القانون

- ١- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا في ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات، وعلى توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم في حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.
- ٢- تنظر كل دولة طرف في أن تتيح، في الحالات المناسبة، إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذي يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٣- تنظر كل دولة طرف في إمكانية منح الحصانة من الملاحقة القضائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لأي شخص يقدم عوناً كبيراً في عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٤- تجري حماية أولئك الأشخاص على النحو المنصوص عليه في المادة ٢٢ من هذه الاتفاقية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال.
- ٥- عندما يكون الشخص المشار إليه في الفقرة ١ من هذه المادة، الموجود في دولة طرف، قادراً على تقديم عون كبير إلى السلطات المختصة لدولة طرف أخرى، يجوز للدولتين الطرفين المعنيتين أن تنظرا في إبرام اتفاقات أو ترتيبات، وفقاً لقانونهما الداخلي، بشأن إمكان قيام الدولة الطرف الأخرى بتوفير المعاملة المبنية في الفقرتين ٢ و٣ من هذه المادة.

المادة ٣٨- التعاون بين السلطات الوطنية

- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين، من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون:
- (أ) المبادرة بإبلاغ السلطات الأخيرة، حيثما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه جرى ارتكاب أي من الأفعال المجرمة وفقاً للمواد ١٥ و٢١ و٢٣ من هذه الاتفاقية؛ أو
 - (ب) تقديم جميع المعلومات الضرورية إلى السلطات الأخيرة، بناء على طلبها.

المادة ٣٩- التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص

- ١- تتخذ كل دولة طرف، وفقاً لقانونها الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة وكيانات القطاع الخاص، وخصوصاً المؤسسات المالية، فيما يتصل بالأمور المتعلقة بارتكاب أفعال مجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية.
- ٢- تنظر كل دولة طرف، في تشجيع رعاياها وغيرهم من الأشخاص الذين يوجد مكان إقامتهم المعتاد في إقليمها على إبلاغ السلطات الوطنية المعنية بالتحقيق والملاحقة عن ارتكاب فعل مجرم وفقاً لهذه الاتفاقية.

لمحة عن المعايير الدولية الأخرى بشأن حماية المبلغين:

اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد، منظمة الدول الأمريكية^(ب)

المادة الثالثة- التدابير الوقائية

للأغراض المبينة في المادة الثانية من هذه الاتفاقية، توافق الدول الأطراف على النظر في إمكانية تطبيق تدابير لوضع وصون وتدعيم ما يلي في إطار نظمها المؤسسية: [...]

٨- أنظمة لحماية الموظفين العموميين والمواطنين الذين يفيدون بأفعال الفساد عن حسن نية، بما في ذلك أنظمة لحماية هويتهم، وفقاً لدستور بلدانهم والمبادئ الأساسية من القانون المحلي فيها.

وإضافة إلى ذلك: القوانين النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية بشأن حماية المبلغين عن المخالفات والشهود (٢٠٠٤ و ٢٠١٣)^(ج)

مجلس أوروبا اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد^(د)

المادة ٢٢- حماية المتعاونين مع العدالة والشهود

يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لتوفير حماية فعالة ومناسبة للأشخاص التاليين:

- (أ) كل من يبلغ عن أفعال مجرّمة بموجب المواد ٢ إلى ١٤ أو يتعاون بأي شكل آخر مع السلطات المسؤولة عن التحقيق أو الملاحقة القضائية؛
- (ب) الشهود الذين يدلون بشهادة تتعلق بتلك الجرائم.

مجلس أوروبا، الاتفاقية المدنية بشأن الفساد

المادة ٩- حماية الموظفين

تنص كل دولة طرف في قانونها الداخلي على توفير الحماية المناسبة ضد أي عقوبات غير مبررة ضد الموظفين الذين يبلغون، بحسن نية وعلى أساس شكوك معقولة، عن أفعال فساد إلى الأشخاص المسؤولين أو السلطات المعنية.

وإضافة إلى ذلك: توصية بشأن حماية المبلغين عن المخالفات (٢٠١٤)^(هـ)

^(ب) صدّق على اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد ٢٩ بلداً في أمريكا اللاتينية وأمريكا الجنوبية، إلى جانب الولايات المتحدة وكندا. <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>.

^(ج) القانون النموذجي بشأن حماية حرية التعبير لمكافحة الفساد (٢٠٠٤) http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm; القانون النموذجي لتيسير وتشجيع الإبلاغ عن أفعال الفساد وحماية المبلغين والشهود (٢٠١٢) http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm.

^(د) يضم مجلس أوروبا في عضويته ٤٧ دولة، وقد أنشئت آليته التقييمية في مجال مكافحة الفساد، وهي مجموعة الدول المناهضة للفساد، بموجب اتفاق جزئي موسّع يتيح لها منح العضوية لدول من خارج مجلس أوروبا، وهي تضم ٤٩ عضواً. وتتولى المجموعة رصد تطبيق اتفاقية القانون المدني لمكافحة الفساد (١٩٩٩) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm> وكذلك اتفاقية القانون الجنائي لمكافحة الفساد (١٩٩٩) <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

^(هـ) Council of Europe Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM.of>.

اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربته^(٣)

المادة ٥- الإجراءات التشريعية وغيرها

- للأغراض المنصوص عليها في المادة ٢ من هذه الاتفاقية، تلتزم الدول الأطراف بما يلي: [...]
- ٥- اعتماد إجراءات تشريعية وغيرها من الإجراءات لحماية الشاكي والشاهد في القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم ذات الصلة، بما في ذلك حماية هويتها.
- ٦- اعتماد الإجراءات اللازمة لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك.

بروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لمكافحة الفساد^(٤)

المادة ٤- التدابير الوقائية

- ١- للأغراض المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا البروتوكول، تتعهد كل دولة طرف باعتماد تدابير لإنشاء وصون وتدعيم ما يلي: [...]
- (هـ) نظم لحماية الأفراد الذين يبلغون، بحسن نية، عن أفعال الفساد؛

البروتوكول المتعلق بمكافحة الفساد للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا

المادة ٥- التدابير الوقائية

- بغية تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة ٢ أعلاه، تتخذ كل دولة طرف تدابير لإنشاء وتعزيز ما يلي: [...]
- (ج) القوانين وغيرها من التدابير التي تراها ضرورية لضمان الحماية الفعالة والمناسبة للأشخاص الذين يقدمون، بحسن نية، معلومات عن أفعال الفساد.

^(٣) صدّقت إحدى وثلاثون دولة أفريقية على هذه الاتفاقية التي تقتضي منها أن تعتمد الإجراءات اللازمة "لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب على ذلك".

<http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

^(٤) يلزم هذا البروتوكول ١٣ بلداً أفريقيًا بحماية الأفراد الذين يبلغون عن أعمال الفساد.

<http://www.sadc.int/documents-publications/show/>

UNODC



مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org