

الأخلاقيات العامة

حماية

المبلغين عن الفساد

الآفاق والرهانات

على المستويين المحلي والإقليمي

مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية
التابع لمجلس أوروبا

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

الأخلاقيات العامة

حماية المبلغين عن الفساد الآفاق والرهانات على المستويين المحلي والإقليمي

مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية
لمجلس أوروبا

الطبعة الأنجليزية :

The protection of Whistleblowers, challenges and opportunities of local and regional government.

مجلس أوروبا، يونيو 2019

يسمح باستنساخ نصوص من هذه الوثيقة شريطة ذكر عنوانها الكامل والمصدر: مجلس أوروبا، وفي حالة أي استخدام لأغراض تجارية أو في حالة الترجمة إلى لغة غير رسمية في مجلس أوروبا يرجى الاتصال ب :

« publishing@coe.int »

تم إنتاج هذه الوثيقة في إطار شراكة الجوار لمجلس أوروبا مع المغرب وتونس 2018 - 2021 ، بدعم من ليختنشتاين والنرويج وإسبانيا.

الغطاء والتصميم: قسم التصميم، مطبعة شركة بن حميدة.
طبع في مطبعة شركة بن حميدة، أكتوبر 2020.

المحتويات

4	تصدير
6	البيان التعليلي
9	مقدمة
14	التنبيه والحكامه المحليه والإقليميه
20	الحمايه القانونيه للمبلغين عن الفساد في أوروبا
59	الأفاق والرهنات على المستويين المحلي والإقليمي
67	القرار 444 (2019)
75	التوصيه 435 (2019)

يعتبر الفساد بمختلف صورته مشكلة مستمرة في كل أنحاء أوروبا من خلال التلاعب بالصفقات العمومية، و تضارب المصالح، و اختلاس موارد إدارية لأغراض خاصة أو لمصلحة مسؤول سياسي، إلخ. وعلى الرغم من أن الجماعات المحلية والإقليمية تتمتع بثقة كبيرة بالنظر للمستويات الأخرى من الإدارة، إلا أنها ليست محصنة منه.

وغالبا ما يتوصل المبلغون عن الفساد بمفردهم إلى المعلومات التي تمكنوا من الكشف عنها، مما يكسبها قيمة مضافة فريدة بالمقارنة مع العديد من آليات الرقابة المؤسسية الأخرى. ويشير التقرير الذي صادق عليه مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا إلى الحاجة لاعتماد تشريع وطني بشأن المبلغين عن الفساد، ولاسيما الحرص على تنفيذه على المستويين المحلي والإقليمي. وينبغي ألا تتضمن السياسات المتعلقة بالمبلغين عن الفساد ضمان الحماية القانونية لهم فحسب، بل يجب أن توفر أيضا قنوات داخلية ومجهولة المصدر للقيام بذلك.

وقد حث المؤتمر أيضا على استحداث مؤسسات مستقلة وخاصة مثل الوسطاء (أمناء المظالم) المحليين والإقليميين المكلفين بالإشراف على نشر المعلومات ومعالجتها.

وتندرج العناوين الصادرة ضمن مجموعة «الأخلاقيات العمومية» في إطار خارطة طريق للمؤتمر خاصة بأنشطة الوقاية من الفساد

والنهوض بالأخلاقيات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي.
والهدف من ذلك تقديم مجموعة من الإجابات والأدوات العملية
إزاء التحديات التي تواجهها الجماعات الترابية.

حماية المبلغين عن الفساد الآفاق والرهنات على المستويين المحلي والإقليمي البيان التعليلي

CG36 (2019) 14 نسخة نهائية

3 أبريل 2019

المقررة: جوزان مييرس Josan Meijers ،
هولندا، (R,SOC)

الملخص

أصبح الكشف عن المعلومات لأجل الصالح العام على نحو متزايد ضماناً أساسية للديمقراطية والحكم المحلي والإقليمي. كما بات من الممكن للمبلغين ضمان مراقبة عاجلة وضرورية للحكامة المحلية والإقليمية. وعلى الرغم من أن العديد من البلدان اعتمدت تشريعات لحماية المبلغين، فإنها مازالت غير كافية على المستويين المحلي والإقليمي.

يقدم هذا التقرير نظرة عامة على مجموعة من القضايا المتعلقة بالمبلغين، وخاصة جانب الحماية القانونية التي توفر لهم في الدول الأعضاء، والمعايير التي تضعها المنظمات الدولية إلى جانب تحديات وأفاق الحماية لهم على المستويين المحلي والإقليمي.

ويدعو المؤتمر في قراره الجماعات المحلية والإقليمية لوضع ونشر سياسة خاصة بالمبلغين، بما في ذلك قنوات الإبلاغ الداخلية والمجهولة المصدر المناسبة، وضمان وجود مؤسسات مستقلة خاصة بمسؤولية الإشراف على عملية الكشف عن المعلومات ومعالجتها.

وفي توصيته، يدعو المؤتمر كذلك إلى سن تشريعات وطنية لضمان حماية المبلغين على المستويين المحلي والإقليمي، كما يقترح إنشاء أجهزة على الصعيد الوطني تكون مسؤولة عن مراقبة وتنفيذ وفعالية التشريعات المتعلقة بالمبلغين.

يصف هذا التقرير الوضع الحالي لحماية المبلغين عن الفساد في أوروبا. وهو يعرض الأطر القانونية الوطنية مع تسليط الضوء على التطورات الأخيرة التي حققها مجلس أوروبا في الحماية القانونية والتطورات داخل الاتحاد الأوروبي ومختلف القواعد والمبادئ العابرة للحدود ذات الصلة. كما يعرض التقرير تحليلاً للأفاق والرهانات المتعلقة بحماية المبلغين على مستوى الجماعات المحلية والإقليمية، وكيف يمكن لهذه الأخيرة الاستجابة للتبليغات وضمان الحماية للمبلغين في نطاقهم الإداري.

من المرجح أن يقوم المواطنون على المستويين المحلي والإقليمي على وجه الخصوص، بالكشف عن معلومات ذات المصلحة العامة بغرض الإسهام في الدفاع عن مصالح السكان. ومن ثم، فهناك العديد من العوامل الهامة التي تجعل من الجماعات المحلية والإقليمية المكان الأساسي للتبليغات. بداية، لكون السلطات المحلية تعد الأقرب من المواطنين، حيث تشرف على خدمات عمومية مجتمعية تمثل رهانا بالنسبة لهم مثل السكن والشغل والتعليم والصحة. لذا فإن الثقة التي يحظون بها تفوق تلك التي تتمتع بها السلطات الوطنية¹. وتستند هذه الثقة إلى مصداقيتهم وقدرتهم على التوصل إلى نتائج والحكم بطريقة مسؤولة وشفافة.

1 - « النزاهة العمومية et al » Alina MUNGUI-PIPPIDI

والثقة في أوروبا»، المركز الأوروبي للبحث في مكافحة الفساد وتقوية الدولة.

Public Integrity and Trust in Europe, Centre européen de recherche sur la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État, Hertie School of Governance, Berlin 2015, page 12 (http://www.eupan.eu/files/repo-sto/ry/20160202135959_2016-01-21_-_Public_integrity_and_trust_in_Europe_-_final.pdf)

وبالرغم من أن الجماعات المحلية والإقليمية تتمتع بثقة أكبر بالنظر لمستويات الحكم الأخرى، إلا أنها تبقى غير محصنة من الفساد، الشيء الذي يفرض ضرورة وجود مبلغين عنه في هذا المستوى. وكما تظهر التقارير الخاصة بمكافحة الفساد²، فقد بات هذا الأخير مشكلة منتشرة ومستمرة في أوروبا، مما يشكل تهديدا كبيرا للحكامة المحلية والإقليمية. ويمكن للفساد أن يتخذ أشكالا عدة مثل التلاعب بالصفقات العمومية وتضارب المصالح واختلاس الموارد الإدارية لأغراض خاصة أو لمصلحة سياسية لأحد المسؤولين³، إلخ. ولتعقب هذه السلوكات والكشف عنها، فإن من الضروري أن يتمكن الأشخاص الذين لديهم ولوج مباشر لمثل هذه المعلومات من الكشف عنها والإبلاغ عن الفساد. بيد أنه، في غياب الحماية القانونية اللازمة، فإن الأشخاص الذين سيبلغون عنها يؤدون كلفة باهظة حين تعرضهم مثلا للانتقام والشكايات بل التهديد بالموت في أسوأ الحالات⁴.

يضمن المبلغون عن الفساد مراقبات عاجلة وضرورية للحكم المحلي والإقليمي. ذلك أن لديهم ولوج مباشر لمعلومات،

2- «لجنة الحكامة ومنع الفساد والنهوض بالأخلاقيات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي» Herwig VAN STAA تقرير commission de la gouvernance, Prévenir la corruption et promouvoir l'éthique publique aux niveaux local et régional, Rapport CG31(2016)06prov, 23 août 2016 (<http://cor.europa.eu/en/events/Documents/Preventing%20Corruption%20and%20promoting%20public%20ethics%20at%20local%20and%20regional%20levels%2023%20August%202016.pdf>)

3- نفس المرجع السابق

4- للحصول على أمثلة ملموسة، أنظر Mark WORTH المبلغون عن المخالفات في جنوب شرق أوروبا: نظرة عامة على القوانين والممارسات والمبادرات الخيرة، المبادرة الإقليمية لمكافحة الفساد (2015).

Whistleblower Protection in Southeastern Europe: An Overview of Laws, Practices and Recent Initiatives, Initiative régionale anticorruption, 2015.

كما أن من المحتمل أن يكونوا على علم بالأفعال الجارية في مؤسساتهم والتي قد تشكل انتهاكا للقانون. وهذا ما يمنح قيمة مضافة فريدة للمبلغين مقارنة بالعديد من آليات الرقابة المؤسسية الأخرى. ذلك أن الأجهزة والعمليات المؤسسية للمساءلة غالبا ما تفتقر إلى الولوع السريع والكافي إلى المعلومات والقدرة على الاستجابة بفعالية للكشف عن المخالفات ومواجهتها. وينطبق ذلك خصيصا على حالات استخدام بعض الذرائع لحفظ المعلومات مثل الدفع بأن الأمر يتعلق بأسرار الدولة، قصد إخفاء ما هو محرر أو ما يمكن أن يعرض السلطات للشبهة. وبالتالي فإن المبلغين لا يكملون منظومة الضوابط والتوازنات المؤسسية فحسب، بل إن لهم ميزة فريدة تتمثل في ضمان المساءلة ومكافحة الفساد وحماية الصالح العام.

وعلاوة على ذلك، يعد الإبلاغ عنصرا إيجابيا لزيادة فعالية المؤسسات، لما يتيح من تعلم وتطوير تنظيمي بفضل كشفه عن الأخطاء المرتكبة. كما تعد أنظمة الإبلاغ عنصرا مهما في إدارة الشركات، بما في ذلك الشركات المتعددة الجنسيات التي تعمل في مناخ يسوده الفساد، وذلك بإنشاء مثل هذه الأنظمة مجسدة في أرقام هاتف للطوارئ أو غيرها من الأدوات المماثلة التي تتيح للاعوان والموظفين إمكانية القيام بالإبلاغ.⁵

5- أفضل الممارسات والتحديات لأنظمة الإبلاغ... Maira MARTINI, Best practices. أنظر أيضا « منظمة الشفافية الدولية الإبلاغ عن الفساد في رومانيا والمجر ».

Best Practices and Challenges for Whistleblowing Systems in Multinational Companies, Transparency International, 2015 http://www.transparency.org/whatwedo/answer/best_practice_and_challenges_for_whistleblowing_systems_in_multinational_co ; voir aussi : Transparency International, Whistleblowing protection in Romania and Hungary, https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Whistle-blowing_regulations_in_Romania_and_Hungary_2015.pdf ; voir aussi les Lignes directrices de la Chambre de commerce internationale – <https://cdn.iccwo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>.

والجدير بالذكر، أن القليل من الدراسات أو التقارير تناولت بشكل خاص موضوع الإبلاغ على المستويين المحلي والإقليمي. وبالرغم من أن المنظمات الإقليمية أو الدولية أصدرت تقارير مفيدة في هذا الشأن، غير أنها غالبا ما تجاهلت القواعد والممارسات المتعلقة بالإبلاغ على مستوى الإدارة المحلية والإقليمية.⁶

نحن لا زلنا لم نفهم بعدو بشكل جيد ما يجري على المستويين المحلي والإقليمي، ولا ما هي الرهانات والآفاق المطروحة في هذا المستوى من الإدارة. لذلك فإن الغرض من هذا التقرير هو المساعدة على سد هذه الفجوات واقتراح سبل لما يمكن القيام به لتحسين وضع المبلغين على المستويين المحلي والإقليمي. ويظهر التقرير أيضا، أن من النادر إلى حد ما العثور على قواعد محددة خاصة بحماية هؤلاء. وعلى الرغم من أن المزيد من الدول باتت تتبنى تشريعات في هذا المجال، إلا أن الحماية القانونية مازالت لم تبلغ المستوى المطلوب على المستويين المحلي والإقليمي. ونفس الشيء بالنسبة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي سيتغير فيها الوضع إذا تم اعتماد مشروع انتهاكات القانون في الاتحاد. وتشمل هذه التوجهات الإلزام بإحداث إبلاغ ونظام تتبع داخلية في الجماعات الإقليمية التي يزيد عدد سكانها عن 10 000 نسمة.

ويوضح التقرير صعوبة إضافية على المستويين المحلي والإقليمي، تتمثل في اتساع الفجوة في الحماية ما بين القطاعين العام والخاص،

6- أنظر أدناه التقارير العديدة التي تم إعدادها مؤخرا، ولاسيما من طرف لجنة الشؤون القانونية GRECO بمجلس أوروبا ولجنة الضحايا القانونية وحقوق الإنسان وكندا من لدن الاتحاد الأوروبي وقرارات البرلمان الأوروبي وتقييمات الأثر بتكليف من المفوضية الأوروبية. وتجدر الإشارة إلى أن منظمة الشفافية الدولية ومنظمات أخرى غير ربحية بذلت جهودا هي أيضا في إعداد مثل هذه التقارير.

لكون هذا الأخير مازال في جزء كبير منه خارج نطاق تطبيق القواعد القانونية لهذه الحماية. وما يحدث في الكثير من الأحيان، أن التخطيط لوضع حماية على المستوى الوطني لا تواكبه تدابير تنفيذ أحكامه اللازمة على المستويين المحلي والإقليمي مما يحرم المبلغين من الحماية.

كما أن بعض مشاريع القوانين الأخيرة، نجدها مقيدة أكثر مما هي ضامنة لنشر معلومات تفيد المصلحة العامة بسبب ما تتضمنه من إجراءات متعلقة بالإبلاغ والشروط الواجب توافرها للاستفادة من الحماية كمبلغ عن الفساد. وإزاء هذا الفراغ، تم اتخاذ مبادرات على المستوى العملي قصد إرساء منصات لأرقام هاتفية للطوارئ تمكن من القيام بعمليات إبلاغ بشكل آمن وسري. وغالبا ما تقوم بإطلاقها منظمات غير حكومية أو جهات فاعلة أخرى غير حكومية أيضا بتعاون مع السلطات المحلية.

ويشير هذا التقرير في جانب آخر أيضا إلى أنه تم سن قوانين عدة لحماية المبلغين الغرض منها في الأساس مكافحة الفساد، إلا أن مجال تطبيقها المادي يبقى مع ذلك محدودا فيما يتعلق بالإبلاغ.

يتمحور هذا التقرير حول الأقسام الثلاثة التالية: يقدم القسم الأول نظرة عامة عن قضايا الإبلاغ في نظام الإدارة على المستويين المحلي والإقليمي. ويتطرق القسم الثاني للحماية القانونية للمبلغين في أوروبا، وبشكل أكثر تحديدا في إحدى عشر دولة عضو في مجلس أوروبا. كما أنه يتضمن وصفا للقواعد والمبادئ المحددة من لدن

المنظمات الدولية. أما القسم الثالث فقد خصص للرهانات والآفاق لحماية المبلغين على المستويين المحلي والإقليمي.

الإبلاغ والحكم المحلي والإقليمي

بذلت جهود كبيرة خلال العقد الماضي لتعزيز حماية المبلغين عن الفساد. كما تم إصدار المزيد من القوانين على المستوى الوطني بما يوسع الحماية الموجودة، إلى جانب صدور عدد من التقارير والتوصيات على المستوى الدولي ولاسيما مجلس أوروبا في تقريره الصادر رسمياً سنة 2009 حول «حماية المبلغين عن الفساد»⁷، وسلسلة أخرى من تقارير التقييم التي قامت بإعدادها مجموعة الدول المكافحة للفساد (GRECO)⁸ وتقرير سنة 2015 الذي قام بإعداده المقرر الخاص لمنظمة الأمم المتحدة (ONU) للجمعية العامة لحماية مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات⁹. كما أن المفوضية الأوروبية اقترحت بدورها توجيهها بشأن حماية الأشخاص الذين يبلغون عن انتهاكات القانون في الاتحاد الأوروبي¹⁰ يعرض حالياً على أنظار البرلمان الأوروبي. وهكذا فإن قيمة وأهمية

7- لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، Pieter OMTZIGT حماية المبلغين، تقرير رقم 12006، 29 شتبر 2009
commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La protection des « donneurs d'alerte », Rapport,
Doc. 12006, 29 septembre 2009

(<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=12302&lang=FR>).

8- أنظر على سبيل المثال التقرير العام للأنشطة لمجموعة الدول المكافحة للفساد، GRECO، 2006
GRECO, 2006 (<https://rm.coe.int/16806cb8c6>).

9- المقرر الخاص للأمم المتحدة لدى الجمعية العامة بشأن حماية مصادر المعلومات والمبلغين، 2015.
(<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx>).

10- أنظر مقترح التوجيه والتدابير الأخرى التي اقترحتها المفوضية الأوروبية.
(http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400).

الإبلاغ باتت اليوم أمرا قائما ومعترفا به من خلال مختلف الصكوك القانونية والسياسية ذات الصلة.

وإذا ما كان هذا التقرير يركز في المقام الأول على ما إذا كانت هناك حماية قانونية للمبلغين، وتأثير هذه الحماية على إمكانية الإبلاغ، فالجدير بالإشارة إلى أن هناك عوامل أخرى، بعضها مرتبط بإدارة الحكم على المستوى المحلي والإقليمي، من شأنها تحديد ما إذا كان الكشف عن المعلومات يخدم الصالح العام وعلى أي نحو يتم ذلك. والواقع أن ضمان الحماية القانونية للمبلغين ليست سوى مرحلة أولى، من بين العديد من العوامل التي تحدد ما إذا كان سيتم الإبلاغ، وما إذا كانت السلطات المختصة ستصرف بناء على ذلك، وما هي العواقب التي ستترتب عن ذلك بالنسبة للمبلغ. وعلى سبيل المثال، فإن الثقافة المجتمعية والقبول بالإبلاغ -الذي لم يعد ينظر إليه كظاهرة سلبية - تعد من بين أهم هذه العوامل لتشجيع الناس على الإبلاغ بالمخالفات المحتملة، وفي حالة الإبلاغ فعلا، تلافي أي تداعيات سلبية بالنسبة للمبلغين، سواء في أماكن عملهم أو بشكل عام داخل المجتمع.

إن البحوث المخصصة لحماية المبلغين على المستويين المحلي والإقليمي محدودة جدا، كما أن الدراسات في هذا المجال قليلة. ورغم ذلك، فقد قدمت بعض المساهمات المهمة والحديثة إيضاحات بخصوص الجوانب الهيكلية للجماعات المحلية وأثرها في حماية المبلغين عن المخالفات. فبفضل بعض البحوث الاستقصائية وطرق أخرى لجمع البيانات، أصبحنا أكثر اطلاعا

على آثار إدارة وتنظيم الحكم المحلي والإقليمي على المبلغين وطرق الإبلاغ على حد سواء.

كما أن مستوى مركزية الحكم أو الفصل بين الجماعات الترابية والحكم المركزي يعد من بين العوامل البالغة الأهمية بالنسبة للإبلاغ على المستويين المحلي والإقليمي. وبشكل أكثر تحديدا، فإن الدراسات الأخيرة التي أجريت حول النرويج أبانت بأن طرق الإبلاغ تتحدد بشكل حاسم من خلال درجة الفصل على المستوى المحلي بين الإدارة والمسؤولين السياسيين. وفي هذه الحالة، فقد بات متوفرا الآن، عقب التنقيحات التي أدخلت على القانون النرويجي الخاص بالجماعات المحلية سنة 1992، فصل بين السلطات في هذه الأخيرة بين الموظفين الإداريين والموظفين السياسيين. وقد كان الدافع وراء إجراء هذه التعديلات، الرغبة في تعزيز الشفافية وتوضيح مجالات المسؤولية. فقد أبان التحليل للكيفية التي يتعامل بها المسؤولون السياسيون مع الإبلاغ في 20 بلدية بالنرويج، أن إمكانية إطلاق إبلاغ وكيفية إجراؤه مرتبطة بمدى الفصل بين المجالين السياسي والإداري.¹¹ فإذا ما كانت هذه الملاحظات مهمة وينبغي أخذها بعين الاعتبار من طرف جماعات محلية أخرى، فالجدير بالذكر أن لكل بلد خصوصياته التي تعد بدورها حاسمة بالنسبة للطريقة التي يمكن أن تنفذ بها قواعد مماثلة.

11- الإبلاغ عن الفساد في الحكومة المحلية، Marit SKIVENES el Sissel / C. TRYGSTAD

دراسة تجريبية لأنماط الاتصال والإبلاغ عن الفساد في 20 بلدية نرويجية، مجلس الدراسات الإسكندنافية، 39، رقم 3، 2016.
Whistleblowing in Local Government: An Empirical Study of Contact Patterns and Whistleblowing in 20 Norwegian Municipalities, Scandinavian Political Studies Vol. 39, No. 3, 2016

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الخصائص التنظيمية للحكم المحلي والإقليمي تعد بمثابة عنصر جوهري في قرارها إذا كان الكشف عن المعلومات يخدم المصلحة العامة أم لا. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال، تعد الجماعات المحلية من بين القطاعات الستة الأولى التي تتم فيها عمليات إبلاغ وفقاً لدراسة استندت إلى تجربة 1000 شخص من المبلغين عن المخالفات.¹² ومن ناحية أخرى، فإن الأشخاص الذين يشغلون مناصب مختلفة في مؤسسة ما يميلون إلى اتباع طرق أخرى لجلب الانتباه إلى بعض الأوضاع. وهكذا فإننا نجد الأشخاص الذين يشغلون مناصب إدارية مثلاً أكثر قابلية من غيرهم لإثارة مشكل مع كبار الأطر الإدارية¹³. ومع ذلك، فإن نفس الدراسة توصلت إلى أنه كلما كان المبلغ يحتل مرتبة عالية، إلا وزاد احتمال فصله عن العمل. وهذه الحالة نجدها بشكل خاص عندما يحتل المبلغ مستويات عليا في التسلسل الهرمي التنظيمي، و حتى إن لم يتم طرده على الفور، فإنه يكون مع ذلك عرضة للمضايقة أو تجميد موارده¹⁴. وتشير معطيات مقلقة أخرى في المملكة المتحدة، إلى أن 69% من حالات الإبلاغ عن الفساد في جماعة محلية، عرفت تدهور حالة المبلغ بعد محاولة الإبلاغ الأولى عن المخالفات. وأن أحواله تدهورت أكثر في 75% من الحالات بعد المحاولة الثانية، في حين نجد المبلغين عن المخالفات يقدمون استقالتهم بعد المحاولة الثالثة أكثر من القطاعات الأخرى.¹⁵ وقد

12- الشأن العام والشغل وجامعة غرينيتش، الإبلاغ عن الفساد، الوقائع الداخلية، دراسة لتجربة 1000 من المبلغين عن المخالفات، 2013.

Public Concern at Work et Université de Greenwich, Whistleblowing: The Inside Story – A Study of the experiences of 1.000 whistleblowers, 2013.

13- نفس المرجع السابق، ص. 16.

14- نفس المرجع السابق، ص. 22.

15- نفس المرجع السابق، ص. 28.

أشار الكثير من الأشخاص في الجماعات الترابية أنه لم يتم فعل أي شيء من أجل حل المشاكل التي أثاروها، بل إن الشائع أكثر في هذا القطاع، أن الناس لا يتوقعون القيام بتحقيق جيد أثناء مسلسل الإبلاغ. وهكذا فقد أفاد % 75 من المستجوبين أنه لم يتم فعل أي شيء بعد محاولتهم الأولى للإبلاغ، و% 79 صرحوا كذلك بعدم فعل أي شيء بعد محاولتهم الثانية للإبلاغ عن مشكل أو عن بعض المخالفات.

وتصبح هذه الأرقام مقلقة للغاية، عندما نعلم بأن المملكة المتحدة من البلدان الأكثر تجربة في مجال التشريع لحماية المبلغين، وأن العديد من المنظمات غير الحكومية نشطة في هذا المجال هناك. ومع ذلك، فليس من الممكن معرفة ما إذا كانت هناك ممارسات أخرى بشكل أعم على المستويين المحلي والإقليمي. وبالتالي لا يمكن التأكيد بأن هذه البيانات تعكس الطريقة التي يتم بها الإبلاغ في هذه المستويات من الحكم في بلدان أخرى. وهكذا، ففي النرويج على سبيل المثال نجد أزيد من نصف الأعوان الذين يلاحظون مخالفات يعلنون عنها عادة إلى رؤسائهم المباشرين في مرحلة أولى.¹⁶ وفيما يتعلق بفعالية الإبلاغ، فإن 50 إلى % 71 من المستجوبين أشاروا إلى أن المشكلة قد تم حلها أو تصحيحها بالكامل. وقد أشارت دراسات تناولت عينة من مجموع الساكنة النشيطة النرويجية إلى أن أزيد من ثمانية مستخدمين من بين عشرة قاموا بالإبلاغ، وأنهم على استعداد لمعاودة الكرة إذا

لزم الأمر¹⁷. وبالتالي فإن الجمع بين العوامل التنظيمية والقانونية والهيكلية هو ما يهم عندما نطرح السؤال بخصوص فعالية الإبلاغ ومعرفة مدى ما لهذا الأخير من تداعيات سلبية بالنسبة للشخص الذي أطلقه. لذا فإن هناك حاجة لدراسات تجريبية معمقة أكثر لجمع بيانات عن الممارسات في هذا المجال نتمكن معها من استخلاص الوضع القائم في كل بلد من هذه الزاوية.

وهناك جانب آخر يتعلق بالحكم المحلي والإقليمي لا يقل أهمية، ويتعلق بالطريقة التي يستخدمها المبلغون في عملية الإبلاغ، إذ أنهم في حاجة لوسائل آمنة خصوصا حين يكون حجم الجهاز الإداري صغيرا. وفي هذا الصدد، وفقا لتقرير حديث موجه للدول صدر حديثا حول الغش والمخالفات المرتكبة في العمل أنجزته «جمعية فاحصي الغش المعتمدين»، فإن أزيد من نصف أولئك الذين يبلغون بشكوكهم يفعلون ذلك بالبريد الإلكتروني، وأن 14% من المعلومات المنشورة تكون مجهولة المصدر. وهذه النقطة تكتسي أهمية بالغة، إذ وفقا لنفس التقرير، يظل الكشف عن المعلومات من طرف الأعوان، سواء في أوروبا الغربية أو أوروبا الشرقية، هو الوسيلة الأساسية للكشف عن الغش في القطاع العام كما في القطاع الخاص على حد سواء¹⁸. وفي الختام، يؤكد التقرير على أن تقييد اعتماد الإبلاغات المجهولة المصدر من شأنه

17- MATTHIESSEN et al. 2008 ; TRYGSTAD 2010 ; STAKSRUD et al. 2014

18- « جمعية فاحصي الغش المعتمدين »

Association of Certified Fraud Examiners (2016) Report to the Nations On Occupational Fraud and Abuse : 2016 Global Fraud Study, page 24 (<http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>).

أن يحد من إمكانية الحصول على معلومات بخصوص بعض المشاكل من لدن أشخاص، لا يرغبون على الأقل في مرحلة أولى، من الإفصاح عن هويتهم خوفا من التعرض لانتقام أو أي عواقب سلبية أخرى.

الحماية القانونية للمبلغين في أوروبا

1.2. الأطر القانونية الوطنية للدول

كشفت دراسة أجرتها الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا سنة 2009 أن ستة بلدان فقط هي التي تتوفر على قواعد خاصة بحماية المبلغين وهي: بلجيكا وفرنسا والنرويج وهولندا ورومانيا والمملكة المتحدة.¹⁹ واليوم، بعدما يقرب من عشر سنوات، ارتفع هذا الرقم إلى 15 دولة.

ولغرض هذا التقرير، تم تقريبا فحص جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا قصد الوقوف على ما لديها من تشريعات وقواعد تخص حماية المبلغين.²⁰ وقد تم التركيز على الحكم في مستوى المقاطعات الترابية لمعرفة ما إذا كانت تتوفر على تدابير بهذا الشأن، وعن طبيعتها إن كان الأمر كذلك. وقد تبين أن أكثر من نصف الدول التي تم فحصها

19- حماية المبلغين : تقرير دراسي عن جدوى صك قانوني بشأن حماية Paul STEPHESON, Michael LEVI الموظفين الذين يكشفون عن معلومات للصالح العام»، تقرير طلبه الأمين العام لمجلس أوروبا، دجنبر 2012.
20- نظرا المحدودية الموارد لم يتم تضمين البلدان التالية في هذا التحليل: أندورا، أرمينية، أذربيجان، جورجيا، ليشنشتاين، موناكو، سان مارتن.

La protection des donneurs d'alerte : rapport d'étude sur la faisabilité d'un instrument juridique sur la protection des employés qui révèlent des informations dans l'intérêt général, rapport demandé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, CDCJ(2012)9FIN, 20 décembre 2012, page 12.

تتوفر على نوع معين من الحماية القانونية للمبلغين. وهذا منصوص عليه ضمن النصوص التشريعية المخصصة لذلك إلى جانب قانون الشغل أو القانون الإداري أو التشريعات الخاصة بمكافحة الفساد.

أصبحت أوروبا تعترف أكثر فأكثر بأهمية الإبلاغ، كما أدت العديد من النقاشات التشريعية إلى تعزيز حماية المبلغين. وهكذا بادرت السويد في يناير 2017 إلى توسيع حماية المبلغين لتشمل القطاع الخاص، وفي نوفمبر من نفس السنة صادقت إيطاليا على قانون في هذا الشأن ينطبق على موظفي القطاع العام والمقاولين الذين يزودون الإدارة العمومية بالسلع أو الخدمات. ويجري حاليا نقاش من أجل المصادقة على قوانين تتعلق بحماية المبلغين في كل من بولونيا واليونان.

ومع ذلك، فإن تكاثر القوانين المتعلقة بحماية المبلغين لا يعني في حد ذاته أنهم يتمتعون بالحماية الكاملة بسبب حدود مجال تطبيق هذه النصوص ونوع الحماية التي تضمنها.

أولا، تمنح الحماية دائما بطريقة مجزأة سواء تعلق الأمر بالقطاع العام أو الخاص، ناهيك عن كون هذا الأخير يبقى في الغالب خارج نطاق تطبيق هذا القانون. ثانيا، أن حماية الكشف عن المعلومات في العديد من الدول لا تتم إلا إذا تعلق الأمر بفساد أو شطط في استعمال السلطة، مما يستبعد من نطاق الحماية مجموعة كبيرة من المشاكل. وتثير هذه النقطة الأخيرة مخاوف شتى بالنسبة للأمن القانوني والمس بحرية التعبير.

وفي العديد من البلدان، تمت المصادقة على قوانين حماية المبلغين كجزء من العمل التشريعي الرامي إلى تقوية صكوك الدولة لمكافحة الفساد. وهكذا، فإن العديد من النصوص القانونية تخص الإبلاغ عن الفساد، أو تنص مثلا على القيام بإبلاغ السلطات المكلفة بمكافحة الفساد، في حين تقتصر الحماية في بلدان أخرى بشكل خاص على الإبلاغ الذي يجري في إطار مكافحة هذا الأخير. وهكذا، تم اعتماد أول نص قانوني يشير صراحة إلى حماية المبلغين بالنمسا في يناير 2012، حيث أدرج في القانون المدني بهدف حماية الموظفين العموميين الذين يكشفون عن المخالفات لرؤسائهم الإداريين أو للمكلف الفدرالي بمكافحة الفساد. وقد اعتمد هذا التدبير بناء على توصيات مجموعة الدول المكافحة للفساد GRECO لمجلس أوروبا.²¹

وتبعا لتقييم التدابير العامة المتخذة لمكافحة الفساد من لدن مجموعة الدول المذكورة آنفا، والتي تنطبق على الإدارات والموظفين العموميين، فإن المجموعة أوصت لأكثر من نصف أعضائها بما في ذلك « الديمقراطيات القديمة والجديدة على حد سواء » باعتماد آلية لحماية المبلغين من أي أثار سلبية عند إبلاغهم عن الفساد بحسن نية.²²

21- أنظر: « مخطط حرية التعبير وتغيير الاتجاه، وثيقة المعلومات حماية المبلغين عن المخالفات في النمسا » Blueprint for Free Speech, Change of Direction, Document d'information, La protection des lanceurs d'alerte en Autriche (<https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Austria%20-%20english.pdf>).

22- « حماية المبلغين عن المخالفات في ضوء عمل مجموعة الدول المكافحة للفساد GRECO » Christophe SPECKBACHER, The Protection of Whistleblowers in Light of GRECO's work, 20 mars 2009 (<http://www.batory.org.pl/doc/Whistleblowing%20mechanisms%20REV2%20for%20Batory%20Foundation%20Conf%20of%2030March09.pdf>).

إلا أن مجموعة قليلة من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا هي التي وفرت حماية خاصة للمبلغين على المستويين المحلي والإقليمي، فالقليل جدا من الدول تعالج هذا الموضوع على وجه التحديد في تشريعاتها، وبعضها فقط وضعت أجهزة تسمح للمبلغين بالإبلاغ عن الفساد مثل أرقام هواتف للطوارئ في كل من بلجيكا وبلغاريا والدانمارك وإيطاليا وإسبانيا وسويسرا والمملكة المتحدة.²³

وفي كثير من الأحيان، يتم إنشاء وتدبير مثل هذه الوسائل للإبلاغ من قبل منظمات غير حكومية نشطة في هذا المجال بدلا من الجماعات الترابية. ومن وجهة نظر قانونية، فإن سبل الإبلاغ على المستويين المحلي والإقليمي تبقى غير مقننة أو غير خاضعة لقواعد حماية محددة.

2.2 الخصائص الرئيسية لمختلف الأطر القانونية الوطنية

طبقا للمبادئ وعرض الأسباب الذي قدمه مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين، فإن العناصر التالية تتسم بأهمية خاصة في تحديد ما إذا كانت القواعد الجاري بها العمل توفر الحماية الضرورية لهؤلاء:

- (أ) تعريف المبلغ / الإنذار، (ب) نطاق التطبيق المادي للقانون،
- (ج) نطاق تطبيقه الشخصي، (د) الإطار المعياري، (هـ) الوسائل

23- أنظر « منظمة الشفافية الدولية، ميلانو تطرح حماية المبلغين في القطاع العام، حماية أصوات المجلس واليهوض بالإبلاغ لفائدة الصالح العام. »

Transparency International Italy, Milan Introduces Protection for Public Sector Whistleblowers, Council Votes Protection and Promotion of Whistleblowing in the public interest, 19 juin 2013 (https://www.transparency.org/news/pressrelease/milan_introduces_protection_for_public_sector_whistleblowers%2).

المتوخاة للإبلاغ والكشف عن المعلومات، (و) وجود أو عدم وجود ضمان السرية للشخص المبلغ، (ز) التدابير المنتظرة لمتابعة الإبلاغ أو الكشف عن المعلومات، (ن) الحماية من الأعمال الانتقامية أو أي مخاطر أخرى في أماكن العمل.

والغرض من هذا القسم الفرعي إلقاء نظرة فاحصة على قوانين مختلف البلدان من أجل فهم أفضل للنصوص المعمول بها، بالإضافة إلى تنوع الأطر القانونية التي تطبق على المبلغين عن الفساد. ويتضح من دراسة البلدان التي تم اختيارها مدى تنوع طرق حماية المبلغين عند توفرها، إلى جانب الإطار الأوسع الذي يندرج فيه هذا التشريع.

ونتناول فيما يلي العناصر الأساسية للحماية والمشكلات الخاصة بكل بلد على حدة:

1.2.2 ألبانيا

في يونيو 2016، اعتمدت ألبانيا قانوناً بشأن الإبلاغ وحماية المبلغين.²⁴ وهي تعد بذلك أول مبادرة شاملة لحماية المبلغين في القطاعين الخاص والعام على حد سواء. وقد كان من المتوقع أن يتم تطبيق هذا القانون على مرحلتين: بداية في القطاع العام انطلاقاً من فاتح أكتوبر 2016، ثم في القطاع الخاص ابتداءً من فاتح يوليو 2017.

24- أنظر النص الأصلي للقانون باللغة الألبانية:

<https://www.parlament.al/wp-content/uploads/2016/06/ligj-nr.-60-dt.-2.6.2016.pdf>

وعلاوة عن كون التعريف الذي أعطي للإبلاغ والمبلغ يتوافق والممارسات الدولية في هذا المجال، إلا أن تعريف الإبلاغ ركز أساساً على التبليغ عن مخالفات الفساد دون أن يشمل مخالفات أخرى. وبالتالي، ففي الوقت الذي يتسع فيه نطاق التطبيق الشخصي للقانون، باعتباره يشمل العاملين في القطاعين العام والخاص، بما في ذلك غير النشطين، فإن نطاقه المادي محدود لأنه يتعلق فقط بالفساد. وفيما يتعلق بالإبلاغ، فإن القانون ينص على إنشاء قنوات داخلية وخارجية للكشف عن المعلومات. هذا مع إلزام قيام المؤسسات التابعة للقطاع الخاص التي يزيد عدد العاملين بها عن 100 مستخدم، والمؤسسات العمومية التي يزيد عدد العاملين بها عن 800 عون بإرساء وحدات داخلية للإبلاغ. كما يتم تكليف هذه الأخيرة بالتحقيق في المعطيات التي يبلغون بها. وبإمكان المبلغين التوجه مباشرة إلى « المفتشية العليا للتصريحات وفحص الممتلكات وتنازع المصالح ». وينص الإبلاغ هنا بشكل خاص على الحالات التي تتلافى فيها المؤسسات الخاصة أو العمومية فتح تحقيق أولئك التي حولها شكوك في حيادها أو تخوف من إتلافها للأدلة.

تم وضع حماية للمبلغين في ألبانيا في سياق مبادرات تشريعية أخرى لمكافحة الفساد. والواقع أن قانون حماية المبلغين، يهدف إلى معالجة بعض أوجه القصور المتعلقة بتطبيق قانون التعاون العام لمكافحة الفساد. ويضم هذا الأخير الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة وتسجيلها عن طريق تشجيع العموم على المشاركة وحماية أولئك الذين يكشفون عنها داخل السلطات العمومية.

وضمن اعتماد قانون حماية المبلغين في الآونة الأخيرة، فإن البيانات المتعلقة بتطبيقه تبقى غير كافية لاسيما على المستويين المحلي والإقليمي. ومع ذلك، وفقا للتجربة المحلية في تطبيق قانون مكافحة الفساد، الذي ينص أيضا على الإبلاغ عنه، فإن تنفيذ الإبلاغ يبقى غير مرض إلى حد ما. وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات المحلية لم تعتمد معظم إجراءات مكافحة الفساد المستمدة من الإطار التشريعي إلى جانب عدم توفرها على القدرة المهنية اللازمة لممارسة سلطتها وإنفاذ القانون.²⁵

ومن جانب آخر، فإن إنفاذ القوانين واعتماد النصوص التنظيمية الضرورية على المستوى الترابي يطرح مشكلة في ألبانيا كما يتبين من تقارير الأنشطة للمفوضية الأوروبية.²⁶ وهذا ما يثير تساؤلات حول تنفيذ مقتضيات حماية المبلغين علما أن هذا النص التشريعي لا يتضمن أي تدابير تنفيذية إضافية. كما أن السياق المجتمعي الذي يشتغل فيه المبلغون في ألبانيا، يشكل بدوره مثار قلق بالنسبة لتطبيق القانون. ومن ثم، فالدعم الاجتماعي للإبلاغ ضعيف على العموم لكون هذه الممارسة غير معتادة وغير موحدة هناك.

25- معهد الديمقراطية والوساطة « تحديات وحدات الحكم المحلي في مكافحة الفساد: تقييم لنظام مكافحة الفساد في 20 بلدية بألبانيا ».

Institut pour la démocratie et la médiation, Challenges of local government units in the fight against corruption : An Assessment of the Anti-Corruption System in 20 municipalities of Albania (http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2016/10/Report_Challenges-of-LGUs-in-the-fight-against-corruption.pdf).

26- أنظر المفوضية الأوروبية، سياسة الجوار الأوروبية ومفاوضات التوسيع، الوثائق الرئيسية، ألبانيا
Commission européenne, Politique européenne de voisinage et négociations d'élargissement, Documents principaux – Albanie (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/key-documents_en?field_file_theme_tid%5b0%5d=96&field_file_countrytid%5b0%5d=79)

وقد كشفت دراسة أجريت في غرب البلقان، شملت أيضا على الخصوص ألبانيا بأن أكثر من 7000 شخص تمت مقابلتهم في جميع أنحاء المنطقة، واعتبر ثلثهم فقط أنه من المقبول القيام بالإبلاغ، بل إن واحدا من كل ستة يرى ضرورة معاقبة المبلغين عن فعلهم هذا.²⁷ وترتبط هذه المواقف إزاء الإبلاغ داخل المجتمع بضعف مراقبة السلطة القضائية، وعموما بانخفاض مستوى الثقة في المؤسسات العمومية لاسيما في قضايا مكافحة الفساد التي يتداولها الإعلام على نطاق واسع، وفي استبعاد فرض العقوبات الضرورية بعد الكشف عنه.²⁸

27- مجلس التعاون الإقليمي « المواقف العامة من الإبلاغ في جنوب شرق أوروبا، تحليل بيانات استطلاع الرأي حول الإبلاغ وحماية المبلغين عن الفساد»، تقرير 12 أبريل 2017.

Conseil de la coopération régionale, Public Attitudes to Whistleblowing in Southeast Europe – Data Analysis of Opinion Survey About Whistleblowing and the Protection of Whistleblowers, Report, 12 April 2017 (<http://www.rcc.int/pubs/44/public-attitudes-to-whistleblowing-in-south-east-europe-data-analysis-of-opinion-survey-about-whistleblowing-and-the-protection-of-whistleblowers>).

28- مؤسسة كونراد أديناور، « حماية المبلغين في ألبانيا: تقييم التشريعات والممارسات » 15 نونبر 2013

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Whistleblowers Protection in Albania: An Assessment of the Legislation and Practice, 15 novembre 2013 (http://www.kas.de/wf/doc/kas_11294-1442-1-30.pdf?131119092415).

<p>قانون خاص: القانون 2006/60 حول الإبلاغ وحماية مبلغي عن الفساد</p>	
<p>تشريعات أخرى واجبة التطبيق:²⁹</p> <p>قانون تعاون العموم في مكافحة الفساد.</p> <p>قانون الشغل: تم تعديله سنة 2008 قصد ضمان حماية الموظفين الذين يبلغون عن الفساد وضد عقوبات غير مبررة.</p> <p>قانون الوظيفة العمومية: يمنح للموظفين الحق في عصيان أمر غير قانوني لكنه لا ينص على الحماية في حال الانتقام نتيجة العصيان.</p> <p>قانون منع تنازع المصالح: يرخص لكل شخص بالكشف عن المعلومات لسلطات الرقابة العمومية أو بواسطة قنوات خارجية مثل وسائل الإعلام.</p> <p>قانون الإجراءات الإدارية: يرخص لكل شخص بتقديم شكوى ضد أي إجراء إداري، كما يرخص للأعوان العموميين بحق طلب إلغاءه أو تعديله.</p>	<p>قوانين تخص على حماية المبلغين</p>

29- معهد الديمقراطية والوساطة، « حماية المبلغين في ألبانيا: تقييم للتشريع والممارسة » نونبر 2013. Arjan DYRMISHI, Elira HRONI, Egert GJOKUTAJ, Institut pour la démocratie et la médiation, Whistleblowers protection in Albania : An Assessment of the legislation and practice, novembre 2013 (http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2014/11/whistle-blowers_final_tetor-mentor_2013_anglisht.pdf).

2.2.2 بلجيكا

دخلت الحماية القانونية للمبلغين حيز التنفيذ في بلجيكا على المستوى الفدرالي في 4 أبريل 2014³⁰. وتعتبر بلجيكا الدولة الأولى التي توجد فيها حماية إقليمية للمبلغين قبل صدور قانون بذلك على المستوى الوطني. وتتوفر الإدارة الفلامانية على أحكام تتعلق بالمبلغين منذ سنة 2004 حيث يوفر المدافع عن الحقوق قناة اتصال خارجية وحماية لكل أولئك الذين لا يستطيعون الإبلاغ من داخل أماكن عملهم. وقد عزز البرلمان الفلاماني هذه الأحكام بمرسوم صدر سنة 2012³¹. كما أن إجراءات حماية المبلغين مدرجة أيضا في المرسوم المتعلق بالمدافع عن الحقوق الصادر سنة 1998 والذي جدد مؤخرا سنة 2014³².

وتتوفر للموظفين عدة طرق للإبلاغ حيث بإمكانهم مخاطبة عدة أشخاص مرخص لهم بالإبلاغ عن الفساد مثل مديرهم و «المسؤول عن الافتحاص الداخلي للسلطات العمومية الفلامانية» و «المتحدث باسم (المواطنين). Spreekbuis» ، وهو عبارة عن نقطة اتصال مركزية أنشأت من قبل السلطات الفلامانية

30- أنظر النص الأصلي للقانون:

(http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2013091506).

31- أنظر النص الأصلي للقانون: (http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html)

انظر أيضا ، المفوضية الأوروبية ، تقرير الاتحاد الأوروبي لمكافحة الفساد 2014 في بلجيكا (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crimeand-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_belgium_chapter_en.pdf).

32- نقطة الاتصال المركزية للحكومة الفلامانية للنزاهة والاطمئنان في العمل، الالتزام بالحماية الفعالية للمبلغين»، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. 16 مارس 2016.

Kristien VERBRAEKEN, The Flemish Government's central point of contact for integrity and wellbeing at work – Committing to Effective Whistleblower Protection, Organisation de coopération et de développement économiques, 16 mars 2016 (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4216061ec009.pdf?expires=1511899895&id=i&d&accname=ocid177380&checksum=9913f5a03417a3d7a4e0845d97c70204>).

غير أنها تعمل بشكل مستقل عنها. ويتجلى عملها في الحرص على نزاهة وطمأنينة الموظفين. وتساعد المهمة المذكورة لمحترفين متخصصين في هذا المجال مكونين ومتمكنين من كيفية التعامل مع المكالمات والرسائل التي يتلقونها والتي غالباً ما تكون مشحونة بالكثير من الانفعال³³.

وإلى جانب ذلك، يوجد مركز الاتصال 1700 الذي يتيح للعموم إمكانية الإبلاغ للسلطات الفلامانية. وقد تلقى هذا المركز سنة 2017 ما يناهز 1 042 708 ما بين مكالمات ورسائل إلكترونية وفورية.³⁴

3.2.2 جمهورية التشيك

تعتبر حماية المبلغين في الجمهورية التشيكية أحد الأدوات الأساسية التي يتضمنها البرنامج العام لمكافحة الفساد. وهي تستند إلى سياسة الحكومة الرامية إلى مكافحة الفساد وخطة العمل لسنة 2015 باعتبارهما وثيقتين استراتيجيتين هامتين. ومع ذلك، فإن التشريع في هذا البلد لا يوفر سوى حماية جزئية للمبلغ لأن المبادرات الرامية إلى اعتماد قانون خاص بذلك فشلت. وخلال الفترة 2007-2010، تعهدت وزارة الداخلية، بتعاون مع منظمة الشفافية الدولية في جمهورية التشيك، بوضع نظام حماية للمبلغين. إلا أن أحد التقارير أفاد بما يلي: «أدت صعوبة التمييز بين الطبيعة الخاصة للمشورة المطلوبة بالنسبة للإبلاغ والخدمات

33- نفس المرجع السابق، ص. 134.

34- نفس المرجع السابق، ص. 137.

القانونية العامة بالمعنى الذي وردت به ضمن قواعد الصفقات العمومية إلى التخلي التام عن هذه الخدمة»³⁵.

وفي سنة 2014، تم إنشاء اللجنة الحكومية لمكافحة الفساد لكي تقوم بالتنسيق وبلعب دور استشاري في هذا المجال. وهكذا تم تقديم مقترحات تشريعية وتبادل وجهات النظر بهذا الخصوص منذ سنة 2013، ومازال هناك مشروع جديد في الإعداد منذ سنة 2015³⁶. ورغم ذلك، فلا يوجد حتى الآن قانون مخصص لحماية المبلغين عن الفساد. ويتوفر القطاع العام على قانون الوظيفة العمومية لسنة 2014، والذي يحمي الموظفين الذين يبلغون عن الفساد. ويلزم نصه التنظيمي، الذي دخل حيز التطبيق سنة 2015، كل وزارة بتوفير صناديق مغلقة يمكن لأي موظف بواسطتها الإبلاغ عن الفساد.³⁷

فضلا عن قانون الوظيفة العمومية المشار إليه، فإن كلا من قانون الشغل وقانون الإجراءات الإدارية والقانون الجنائي تنص جميعها على أحكام تتضمن على الأقل حماية جزئية للمبلغين عن الفساد. ويوفر قانون الوظيفة العمومية الحماية القانونية وعدم الكشف عن هوية الموظفين الذين يقومون بالإبلاغ عن الفساد أو

35- «الوظائف المحتملة لمركز المبلغين عن المخالفات».

36- Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, page 30.

37- نفس المرجع السابق.

37- المرسوم رقم 145/2015 مجموعة التدابير المتعلقة بالإبلاغ عن شبهات سلوك غير قانوني في الإدارة العمومية. Décret no 145/2015 Coll., sur les mesures relatives au signalement de soupçons de comportement illégal dans un service public.

المخالفات المرتكبة من طرف زملائهم. ومع ذلك، فإن على عاتق الموظفين مسؤولية « التزام الصمت »، الشيء الذي يثير التساؤل وعدم الوضوح في مدى ملاءمة ذلك مع حماية المبلغين. ولهذا السبب، من بين أمور أخرى، لم نجد عمليا سوى عدد قليل من الموظفين يبلغون عن ممارسات غير قانونية³⁸. وكما يتضح من دراسة أجريت مؤخرا في جمهورية التشيك وأربع دول أخرى هي بولونيا وسلوفاكيا والمجر وإستونيا، بأن ضعف الدعم المؤسسي غداة الإبلاغ، يدفع المبلغين إلى البحث عن وسائل أخرى للكشف عن السلوكيات المنافية للأخلاقيات أو غير القانونية³⁹.

لا توجد مؤسسة، سواء على المستوى الوطني أو المستويين المحلي والإقليمي، مسؤولة عن معالجة اشتغال المبلغين. وقد جرى تبادل وجهات النظر قصد إنشاء مثل هذه المؤسسة في هولندا، رافقها نقاش حول حماية المبلغين إلا أنها لازالت لم تر النور بعد. وبسبب هذا النقص، بادرت منظمة الشفافية الدولية لجمهورية التشيك سنة 2005 إلى إحداث مركز المساعدة القانونية وعمل المواطنين تتمثل مهمته في تقديم المساعدة القانونية مجانا للمبلغين والشهود الذين وقفوا على ممارسات للفساد.

38- « إحاطة عن تنفيذ قانون الوظيفة العمومية، جمهورية التشيك، 1 أكتوبر 2015، ص.6.
Frank BOLD, Briefing on Implementation of Civil Service Act, République tchèque, 1er octobre 2015, page 6 (http://en.frankbold.org/sites/default/files/tema/briefing-civil_ser-vice_act-2015-10-09_0.pdf)

39- أنظر: « ورقة عمل: الوظائف المحتملة لمركز الإبلاغ عن الفساد في جمهورية التشيك، مشروع تقوية مكافحة الفساد وأنظمة غسل الأموال في جمهورية التشيك » وأنظر أيضا: « من نحن ونحن جميعا: حماية المبلغين عن الفساد في السياق التشيكي وبالمقارنة مع دول أخرى » جمهورية التشيك.

Anna MYERS & Petr LEYER, Concept Paper: Possible functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, Project to Strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic (<https://rm.coe.int/16806d11e5>). Voir aussi FRANKOVA, L & L. PETROKOVA (2014) About Us With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries. OŽIVENÍ : République tchèque.

4.2.2 إستونيا

لا يوجد في إستونيا نظام مؤسسي لحماية المبلغين، غير أنها صادقت على الصكوك الدولية التي تنص على توفير بعض الحماية للأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ مثل اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد. كما أنها طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمكافحة الفساد.

وفي سنة 2013، اعتمدت إستونيا قانوناً بشأن مكافحة الفساد ينص على حماية موظفي القطاع العام في حال الإبلاغ عن وقائع مرتبطة بذلك⁴⁰. وقد فرض هذا القانون على أعوان القطاع العام الإبلاغ عن الفساد والسلوكيات المنافية للأخلاقيات أو غير القانونية، كما نص على عدد من الإجراءات التأديبية في حال عدم الامتثال لهذا الأمر⁴¹. ويبدو مع ذلك، أنها الحماية الوحيدة الموجودة والتي لا تطبق على القطاع الخاص. ومع ذلك، يلاحظ أن الأعوان العموميين الذين يبلغون عن المشاكل المتعلقة بالقطاع الخاص يستفيدون منه كذلك⁴². وعلى الرغم من أن قانون عقود العمل يحظر الفصل

40- مخطط حرية التعبير، قوانين حماية المبلغين عن الفساد.

Blueprint for Free Speech, Lois de protection des lanceurs d'alerte (<https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>)

41- أنظر: منظمة الشفافية الدولية لإستونيا، تقرير قطري، تقرير تقييم حماية المبلغين في إستونيا، 2009.

Transparency International Estonie, Rapport par pays, Rapport d'évaluation de la protection des lanceurs d'alerte en Estonie, 2009 (http://www.whistleblowers.org/storage/documents/Estonia/transparency_estonia.pdf).

42- مخطط حرية التعبير، تغيير الاتجاه، وثيقة معلومات، حماية المبلغين عن الفساد في إستونيا.

Blueprint for Free Speech, A Change of Direction, Document d'information, La protection des lanceurs d'alerte en Estonie (<https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Estonia%20-%20English.pdf>).

التعسفي، فليس من المؤكد أن هذه الحماية تنطبق على المبلغين.

وقد ركزت الأبحاث الأخيرة على ممارسة الإبلاغ في إستونيا، حيث شملت إحداها 40 مقابلة مع المبلغين عن الفساد وأسفرت عن نتائج مقلقة. فمن بين حوالي 80% من عمليات الإبلاغ التي شملها التحقيق، 30% من هذه التحقيقات هي التي تم استكمالها أو نتج عنها إجراءات تأديبية⁴³. ومن المفيد الإشارة أيضا أن كل المبلغين الذين تمت مقابلتهم كانوا يرغبون في عدم الكشف عن هويتهم، لأنهم كانوا قلقين للغاية من تعرضهم لعواقب سلبية في حال الكشف عنها. والملاحظ أن تخوفاتهم مبررة، لأن لغالبية سكان إستونيا صورة سلبية عن الإبلاغ، إذ يعتقد معظمهم أن حل المشاكل ينبغي أن يتم داخل المنظمات والمؤسسات⁴⁴. والواقع، أن الأمر لا يتعلق بمجرد تصور أو ضغط اجتماعي فحسب: لأن الأرقام تشير على أن مبلغا واحدا من كل خمسة يفقد عمله الأمر الذي يدعو للقلق⁴⁵. ففي قضية جرت على المستوى المحلي بمدينة نارفال Narva، أدى الكشف عن تديرسي للممتلكات البلدية وصفقات عمومية إلى طرد المبلغين الثلاثة المعنيين. وتم حل مصلحة إدارية بكاملها جراء هذا الإبلاغ.

43- من نحن ونحن جميعا، حماية المبلغين عن الفساد في السياق التشيكي مقارنة مع بلدان أخرى.

Lenka FRANKOVÁ, About Us With Us, Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries, 2016 (https://whistlenetwork.files.wordpress.com/2016/12/v4-and-estonia-study-on-wb_eng.pdf).

44- نفس المرجع السابق، ص. 15.

45- نفس المرجع السابق، ص. 19.

5.2.2 فرنسا

منذ نهاية 2016، أمسى لفرنسا قانون جديد لحماية المبلغين عن الفساد: وهو القانون المسمى سابان Sapin II⁴⁶. وهذا القانون غير مخصص فقط لحماية المبلغين، بل يتضمن أحكاما حول نوعية الإبلاغ والقضايا التي تطبق عليها الحماية.

والجدير بالإشارة أن تبني هذا القانون، جاء ردا على الانتقادات التي تلقتها فرنسا على الساحة الدولية بسبب موقفها الذي ينعت بـ « غير التدخلية » إزاء قمع أعمال الفساد⁴⁷. أضف إلى ذلك، أن موقف العديد من النقابات، عندما انطلقت النقاشات الأولى في فرنسا حول حماية المبلغين، اعتبرت هذه الحماية أمرا « خارجيا » لكون ذلك القانون المستلهم من نظام أمريكي يرتبط بقانون « ساربان أوكسلي Act, Sox 2002 Sarbanes Oxley » الذي يلحق أضرارا بالنقابات ويفيد المستثمرين⁴⁸.

وقبل صدور قانون سابان Sapin II ، كانت الأحكام الخاصة بحماية المبلغين موزعة في نصوص مختلفة. وقد نص القانون المذكور على حماية المبلغين في حالات التمييز والتحرش والفساد

46- أنظر النص الأصلي للقانون باللغة الفرنسية:

<https://www.legi-france.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&dateTexte=20170616>

47- أنظر: « القانون الفرنسي الجديد لمكافحة الفساد: على الشركات التي تعمل في فرنسا الحذر » 22 نوفمبر 2016.

Susrut A. CARPENTER, Patrick HANNON, George A. STAMBULIDIS, New French Anti Corruption Law : Companies Doing Business in France Must Beware, 22 novembre 2016 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bab97afd-83bb-40be-bdc7-39aac08f797>).

48- « نحو حماية فعالة للمبلغين عن الفساد، جعل الإبلاغ عن الفساد يعمل مع وضمن توصية مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن الفساد. كيف يمكن لفرنسا أن تنفذ مبادئ مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن الفساد؟ » مجلة حقوق الإنسان، أكتوبر 2016.

Nicole-Marie MEYER, Christophe SPECKBACHER, Katharina WEGHMANN et Marc LE MENESTREL, Towards effective protection for whistleblowers; making whistleblowing work with and beyond the Council of Europe Recommendation on the Protection of whistleblowers. How could France implement the Council of Europe's principles concerning the protection of whistleblowers ? La Revue des droits de l'homme, octobre 2016.

والمخاطر الجسيمة المضررة بالصحة العامة أو البيئة أو القضايا الجنائية⁴⁹. ولذلك، كان الغرض منه في الحقيقة توحيد الإطار القانوني للحماية الذي كان حتى ذلك الحين مجزئاً، حيث بات يشمل كافة أنواع الإبلاغ لفائدة الصالح العام. إلا أن هذا القانون لا يتسم مع ذلك بطابع شمولي، إذ مازالت توجه له انتقادات لكونه لا يشير إلى الكشف عن معلومات ذات طبيعة طبية، ما يؤثر على سرية العلاقات بين المحامي وموكله ولا إلى تلك المتعلقة بالمخبرات / الأمن القومي. كما يوجه انتقاد شديد لحماية سرية قضايا الأمن باعتبارها ثغرة خطيرة في هذا القانون، خاصة وأنه يحظر الانتقام من المبلغين⁵⁰، بينما ينص على إمكانية المتابعة الجنائية في حال الكشف عن أسرار الدولة. وبالتالي فإن قانون سابان Sapin II لا يبدد اللبس حول التداعيات التي تترتب عن الإبلاغ بالنسبة لأي شخص، يبلغ « بكل عفوية » وبحسن نية عن انتهاك القانون لمشغليه أو للسلطات القضائية أو الإدارية المختصة. كما أن الخبراء انتقدوا أيضاً طرق الإبلاغ لأن القانون يلزم بالتوجه أولاً نحو الرئيس المباشر أو غير المباشر في التسلسل الهرمي، وإذا لم يتم اتخاذ أي إجراء بعد الإبلاغ (أو في حالة الخطر الجاد والوشيك أو في حالة وجود مخاطر لا يمكن تداركها) يمكن إبلاغ السلطة القضائية أو الإدارية أو الهيئة المهنية أو كملجأ أخير الصحافة.

49- فك تشفير القانون الجديد للمبلغين عن الفساد في فرنسا، 42 مايو 2017.

Sophie PÉLICIER-LOEVENRUCK, Decrypting the New Whistleblower Law in France, 24 mai 2017 (<https://www.lexology.com/librar/y/detail.aspx?g=1d511e5e-ffe4-4543-93f7-61ed49e1b30f>).

50- انظر الهامش 49 أعلاه

والأهم من ذلك أن هوية المبلغ ستظل سرية، خصوصا وأن القانون ينص على أن الكشف عن هوية هذا الأخير دون موافقته يعاقب عليه بالسجن لمدة قد تصل إلى سنتين وغرامة مالية تصل إلى 30 000 أورو. ومما يبرر هذا المستوى من حماية سرية المبلغ، أن الشخص لكي يتمكن من الاستفادة من الحماية، يجب عليه أولا الإبلاغ عن الفساد أو الانتهاكات لرئيسه. وعلى عكس قوانين الحماية الأخرى للمبلغين، فإن قانون سابان Sapin II ينص على عقوبة حبسية تصل إلى سنة واحدة وغرامة تصل إلى 15000 أورو في حالة الانتقام من المبلغ أو محاولة منع أي شخص من القيام بالإبلاغ.

وعلاوة على كونه يشمل القطاع العام، فإن قانون سابان Sapin II يوفر الحماية أيضا في القطاع الخاص حيث يلزم الشركات التي لديها أكثر من 500 مستخدم وبلغ رقم معاملاتها على الأقل 100 مليون أورو تنفيذ تدابير وإجراءات المطابقة. ويتضمن المرسوم 564-2017 الصادر في شهر أبريل 2017 المزيد من التفاصيل حول كيفية تطبيق هذا القانون. فهو يشير إلى أن على المستخدمين أن يحددوا الصك القانوني المناسب للإبلاغ ولكنه لا يلزم بإنشاء رقم هاتف للطوارئ أو أي جهاز إلكتروني آخر للإبلاغ.

6.2.2 ألمانيا

لا تتوفر ألمانيا على قانون عام ينص على حماية المبلغين عن الفساد في جميع القطاعات. وفي سنة 2013، تم رفض مشاريع للحماية لأن الحكومة اعتبرت أن القواعد التي يجري بها العمل، رغم كونها مجزأة فهي كافية. ومنذ ذلك الحين، لم يعرف هذا البلد أي نقاش تشريعي حول قانون محدد محتمل بشأن حماية المبلغين عن الفساد، على الرغم من أن المجتمع المدني لا يزال نشطا ويسعى لتدبير تشريع في هذا الشأن.

يحتوي القانون الأساسي الألماني على العديد من مجموعات الأحكام التي تضمن حرية الضمير والإخبار والتعبير وتقديم العرائض على نحو يشمل الحق في تقديم طلب أو شكوى لدى هيئة عمومية، وكذا الحق في الإبلاغ عن الفساد. وبالتالي، فإن هذا الإطار القانوني الأساسي الألماني يحدد المعالم التي تسمح بتوفير حماية عامة في حالة الإبلاغ.

كما أن القانون الثانوي يتضمن هو أيضا بعض الأحكام المتعلقة بالحماية. وفي يوليو 2016، تم سن تشريع جديد يهتم الهيئة الاتحادية للرقابة المالية هدفه حماية المبلغين عن الفساد. ومن ثم، أصبح بإمكان أي شخص تقديم معلومات عبر بوابة إلكترونية عن انتهاكات القواعد التي تراقبها الهيئة المذكورة، علما أن بالإمكان تقديم هذه المعلومات بشكل مجهول. وما لم يكن الأمر كذلك، فإن الهيئة الاتحادية للرقابة المالية ملزمة بحماية هوية المبلغين عن المخالفات. غير أن الشخص المبلغ للهيئة، يظل غير محمي من

التعرض للانتقام أو الطرد أو المضايقة. فالحماية تكمن بالدرجة الأولى في سرية هوية المبلغين حتى لا يكونوا ضحية تداعيات سلبية بسبب قيامهم بالإبلاغ.

أصبح هذا التشريع ضروريا بعد حصول عدة حالات تم فيها تغريم السلطات والشركات الألمانية بعد حصول عمليات إبلاغ لم يتم تتبعها. وهذا ما حصل مع الدوتش بنك « Deutsche Bank », الذي يزعم أنه وافق على دفع غرامة بلغت 52,6 مليون أورو إلى لجنة عمليات البورصة للولايات المتحدة، لوضع حد لملاحقات قضائية نتيجة إبلاغ قام به ثلاثة مستخدمين سابقين عن واقعة مفادها أن المؤسسة البنكية ضللت المستثمرين من خلال تضخيم قيمة صكوكها المالية المشتقة خلال الأزمة المالية. وفي سنة 2013، رفع غاري ديد لكتيس Gary DeDilectis ضد مؤسسة الدوتش بنك دعوى قضائية في الولايات المتحدة بعد طرده بسبب كشفه أن البنك قام بالزيادة في مبالغ فواتير زبائنه دون إعلامهم بذلك⁵¹. ويعتبر قانون حماية العمل تشريعا آخر يوفر شكلا من أشكال الحماية، فهو لا يتعلق خصيصا بالمبلغين عن الفساد، ولكنه يشمل الفصل التعسفي عن العمل⁵².

51- « ألمانيا تنشئ بوابة الإبلاغ عن الفساد المصرفية » 4 يناير 2017.

Ben KNIGHT, Deutsche Welle, Germany sets up banking whistleblower portal, 4 janvier 2017
(<http://www.dw.com/en/germany-sets-up-banking-whistleblower-portal/a-37005663>).

52- النص الكامل (باللغة الألمانية) <https://www.gesetze-im-inter-net.de/kschgb/BjNR004990951.html>

ومن جانب آخر، وطبقا للقانون الخاص بالأعوان العموميين، فإن هؤلاء يتمتعون على وجه التحديد بالحماية عندما يقومون بالإبلاغ ولكن فقط عندما يتعلق الأمر بقضايا الفساد⁵³.

ويعد الاجتهاد القضائي في ألمانيا أحد المصادر الأساسية للقانون في مجال حماية المبلغين عن الفساد، بالرغم من عدم اتساقه دائما. ففي قرار صادر سنة 2001، رأت المحكمة الدستورية الاتحادية أن الفصل عن العمل يعد انتهاكا للحق الأساسي في حرية العمل التامة ومبدأ دولة الحق والقانون عندما يتم طرد شخص بسبب مثوله كشاهد لدى النيابة العامة، معتبرة أنه لم يرتكب شيئا سوى الوفاء بالتزاماته المدنية.⁵⁴ فضلا عن ذلك، فقد ارتأت المحكمة أن هناك أيضا انتهاكا للقانون عندما يتم طرد شخص أبلغ عن الفساد لكونه أدلى بتصريح طوعي لدى سلطات إنفاذ القانون، على الأقل إذا تصرف بحسن نية، مدعيا أن مخالفة ارتكبت مثلا من لدن مشغله⁵⁵. وقد لاحظ الخبراء مع ذلك، أن الأحكام اللاحقة الصادرة عن محكمة العمل الاتحادية سنتي 2003 و2006 قضت بأن على المستخدم أن يقوم أولا بالإبلاغ داخليا، وفي حال إغفاله ذلك، فإن فصله عن العمل سيكون قانونيا، إلا في الحالة الاستثنائية التي تعد فيها تسوية الوضع داخليا حالة تجاوز. ومع ذلك، فإن هذا الشرط الأخير يبقى غامضا ولا يوفر أي ضمانات

53- تقرير عن الوضع القانوني في ألمانيا (باللغة الألمانية) 05Be05(14c1f4e6++co++/presse/www.dgb.de/http/

54- BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 02. Juli 2001 – 1 BvR 2049/00 - Rn. (1-24) (http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20010702_1bvr204900.html).

55- « الإبلاغ عن الفساد في ألمانيا » Guido STRACK ; https://www.whistleblowernet.de/pdf/WB_in_Germany.pdf

قانونية للمبلغين. ويبقى الأمر متروكا في النهاية للقاضي الذي عليه أن يحدد، لكل حالة على حدة، ما إذا كان وفي أي ظرف يمكن اعتبار الإبلاغ الخارجي صحيحا.

7.2.2 المجر

تتوفر المجر على حماية قانونية خاصة بالمبلغين عن الفساد تعود إلى سنة 2014⁵⁶. ويحظر هذا القانون الانتقام من المبلغين في القطاعين الخاص والعام عندما يتعلق الأمر بالكشف عن سلوكيات منافية للأخلاقيات أو غير قانونية متعلقة بأموال أو ممتلكات عمومية. ومن المهم الإشارة إلى أن هذا التشريع ينطبق على السلطات العمومية المركزية والمحلية، وأنه ينص على إنشاء نظام للإنذار الإلكتروني يديره مفوض الحقوق الأساسية⁵⁷. أما فيما يتعلق بالقطاع الخاص، فإن بإمكان الأشخاص الاعتباريين-دون إلزامهم بذلك- إنشاء نظام داخلي للإبلاغ. بيد أن أي شركة قررت القيام بذلك، فهي ملزمة بأن يكون نظام الإنذار لديها مستجيبا لمتطلبات القانون. ولا تتوفر أي بيانات من شأنها تحديد ما إذا كانت الشركات في المجر قد أنشأت هذا النظام فعلا، وإذا كان الأمر كذلك، ما إذا كان مطابقا للقانون. وفيما يتعلق بإجراءات الإبلاغ، فإن بإمكان أي مستخدم أن يضع رأيه في المنظومة المعدة لذلك، باسمه أو بشكل مجهول، غير أن من

56- مخطط لحرية التعبير، «حماية المبلغين عن الفساد في المجر»

57- «تشرع جديد للإبلاغ عن الفساد في المجر» 9 يونيو 2014.

(<https://globalcompliancenews.com/new-whistleblowing-regulation-in-hungary/>)

58-Tamás BALÁZS, Whistleblowing – legal situation in Hungary (<http://east-legal.com/whistleblowing-legal-situation-in-hungary/>).

حق المشغل أن يتجاهل الإبلاغات المجهولة⁵⁸. وعلى المستخدم الذي يقوم بإبلاغ ما أن يشير صراحة إلى كونه يتصرف بحسن نية. كما ينبغي إبقاء المستخدم الذي قام بالإبلاغ وبشكل إلزامي على علم بنتائج التحقيق والتدابير المتخذة لتصحيح المخالفات التي كشف عنها.

ومع ذلك، يمكن للمرء من الناحية العملية أن يشكك في فعالية القانون بسبب المواقف المجتمعية إزاء الإبلاغ. فقد أظهرت دراسة أجرتها منظمة الشفافية الدولية للمجر أن 70 % من المجرمين لن يبلغوا عن الفساد لأن غالبيتهم يعتقدون بأنه لن يتم فعل أي شيء، بل بالعكس، يمكن أن تتمخض عن ذلك أعمال انتقامية⁵⁹.

8.2.2 هولندا

ثمة مجموعة من الأحكام المتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد في القطاع العام سارية المفعول في هذا البلد منذ سنة 2009. وفي غياب قانون يشمل القطاع الخاص، بادرت النقابات بتعاون مع المشغلين إلى وضع مدونة لقواعد السلوك تخص المشغلين والمستخدمين على حد سواء⁶⁰. وبالإضافة إلى ذلك، تم إنشاء « مركز استشاري للمبلغين عن الفساد» في أكتوبر 2012 لتقديم

59- منظمة الشفافية الدولية للمجر « المجرزيون يقولون أن بلدنا فاسد والوضع يزداد سوء » 8 يوليو 2013
Transparency International Hongrie, 'Hungarians say our country is corrupt, and the situation is getting worse, 82 juillet 2013 (<https://transparency.hu/en/news/a-magyarok-szerint-korrupt-az-orzsagunk-es-a-helyzet-romlik/>).

60- « بيان الممارسات المشبوهة في الشركات » المنشور رقم 01/1، 3 مارس 2010، Stichting Van de Arbeid (2010) Statement 2010، Publication no 1/10، 3 mars 2010، Pays-Bas (traduction actualisée en août 2012). Voir : http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2012/20120829_en.ashx

المشورة القانونية المستقلة والعمل كمجموعة للتفكير السياسي الشيء الذي أدى إلى صدور مرسوم مؤقت في هذا الشأن.

وفي منتصف سنة 2014، جرت عملية تقييم للمركز الاستشاري المذكور، حيث أدخلت عليه تغييرات قانونية تمخضت عن إنشاء « دار المبلغين عن الفساد » التي تتوفر حاليا على إطار قانوني دائم. ولهذه المؤسسة ثلاثة وظائف أساسية: تقديم المشورة، وإجراء التحقيقات، وإنجاز البحوث⁶¹. وتعد هولندا مثالا نموذجيا لبلد يدعم بقوة نشاط المبلغين عن الفساد، ليس فقط من خلال إصدار الصكوك القانونية، ولكن أيضا من خلال إرساء هيآت متخصصة لديها القدرة على تقديم الخبرة اللازمة للتعامل بجدية مع الإبلاغات. إلا أنه من الناحية العملية، بقيت « دار المبلغين عن الفساد » محدودة النشاط إلى حد كبير، مما فوت فرصة قيامها بدورها للحماية والدعم كما كان متوقعا. وهناك جانب آخر يميز نظام الإبلاغ الهولندي وهو السرية. فعندما يقوم شخص بالإبلاغ للدار المذكورة، فإن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال انتهاك واجب الولاء لمشغله، على الرغم من أن هناك بعض الاستثناءات مثلما هو الحال بالنسبة لقضايا الأمن القومي أو ضرورة التزام السرية المهنية⁶². وقد أظهرت التقارير الصادرة سنة 2015 أن 5 من الإبلاغات تمخضت عن عواقب سلبية بالنسبة للمبلغين⁶³.

61- للزيد من التفاصيل أنظر <https://huisvoorklokkenluiders.nl/>

62- « الوظائف المحتملة لمركز المبلغين عن الفساد في جمهورية التشيك ». 2015، ص. 19.

Anna MYERS & Petr LEYER, Possible Functions of a Whistleblower Centre in the Czech Republic, 2015, page 19.

63- مركز المشورة والنوحيه، التقرير السنوي. " تكريم الشجاعة "

Centre de conseil et d'orientation, Rapport annuel 'Honouring Courage' 2015 (https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf).

9.2.2 الترويج

تعمل الترويج بكل نشاط على حماية المبلغين عن الفساد حيث تعتبر ممارساتها في هذا المجال من بين الممارسات الأكثر تقدماً وتتبعاً للإبلاغات بكل فعالية⁶⁴. وفي سنة 2004، أدخلت تعديلات على الدستور النرويجي لتعزيز الحق في حرية التعبير وخاصة حق التحدث بكل حرية عن الإدارة. ومن ثم فكل تقييد شرعي لهذه الحرية يجب أن ينص عليه القانون وأن يكون مبرراً.

وينص القانون الثانوي في المادة الثانية منه والمتعلقة ببيئة العمل (2005 والمعدل في 2015)⁶⁵، على حماية المبلغين من أي انتقام سواء في القطاع العام أو الخاص مع النص على منح تعويض لهم. ومنذ مارس من سنة 2017، تم تعزيز هذه الحماية للمبلغين بموجب قانون بيئة العمل الذي بات يشمل العمال المتعاقدين أيضاً⁶⁶. وفضلاً عن ذلك، فإن على الشركات، التي توظف على الأقل عشرة أشخاص، أن تقوم بإعداد إشعار في هذا الشأن، كما ينص هذا القانون أيضاً على قواعد سرية واسعة النطاق لكي يتسنى

64- « شرح عمليات الإبلاغ عن الفساد في سوق العمل النرويجي: بين موارد الطاقة الفردية والترتيبات المؤسسية » Marit SKIVENES, Sissel TRYGSTAD, Explaining whistleblowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements, Economic and Industrial Democracy Vol. 38, numéro 1, « SKIVENES, M, TRYGSTAD, SC (2010) When the whistleblowers speak: The Norwegian case Human Relations 63(7): 1071–1097. pp. 119 – 143, 2015 ;

65- مخطط لحرية التعبير، « حماية المبلغين عن الفساد في الترويج »

Blueprint for Free Speech, La protection des lanceurs d'alerte en Norvège (<https://blueprintforreespeech.net/document/norway>).

66- « تعزيز حماية المبلغين عن الفساد ». 31 مارس 2017 Pieter WIJNEN, Strengthening protection of whistleblowers, 31 mars 2017 (<http://norwaytoday.info/finance/strengthening-protection-whistleblowers/>).

إبلاغ السلطات بشكل أكثر أماناً. ويشير بعض الخبراء مع ذلك، إلى وجود بعض الثغرات في حماية المبلغين في النرويج، مثل كون القانون لا يعرف مفهوم « الإبلاغ » ولا يشير إلى القنوات الخارجية المتاحة للقيام بذلك. وبصرف النظر عن كل هذا، فقد أظهرت الدراسات التجريبية أن النرويج يوفر للمبلغين عموماً بيئة آمنة، وأن هؤلاء مستعدون، إن لزم الأمر، القيام بإبلاغ آخر في المستقبل.

10.2.2 بولندا

تحظى حماية المبلغين عن الفساد في بولندا بدعم متزايد. وقد أظهرت دراسة أجريت سنة 2016 لدى النقابات والمثقلين في القطاعين الخاص والعام بأن هؤلاء يعتبرون آليات الإبلاغ إيجابية وأدوات فعالة للتدبير الداخلي للمخاطر⁶⁷. ويدور في بولندا حالياً نقاش حول التشريع الخاص بحماية المبلغين انطلاقاً من مشروع تم تقديمه في نونبر 2017 من لدن وزير الخدمات الخاصة. ويتطرق الفصل 9 من مشروع القانون المذكور للقواعد والإجراءات المتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد حيث يحدد، ولأول مرة في بولندا، معنى « المبلغ » بقوله: « الشخص الذي يقوم بالإبلاغ بكيفية موثوقة عن مخالفة محتملة أو أكثر ».

67- « قانون حماية المبلغين عن الفساد: الحاجة إليه وأفاق تبنيه في بولندا » مؤسسة ستيفان باتوري ، فرسوفيا، 2016، ص. 4
G. MAKOWSKI & M. WASZAK, The Act on whistleblower protection : The need for and the prospects of its introduction in Poland, Fondation Stefan Batory: Varsovie, 2016, page 4.

ومع ذلك، فإن المنظمات غير الحكومية النشطة في هذا المجال، تعتبر أن هذا مشروع القانون المشار إليه مشكوك فيه ومثير للجدل: فهو يقصر صفة المبلغ على أولئك الذين يبلغون عن الفساد المشتبه به إلى مصالح إنفاذ القانون، ويضيف، أن هذه الصفة يمنحها بشكل تعسفي المدعي العام. وهو ما يعني أن المبلغ لن يتمتع بأي حماية إذا لم يمنحه هذا الأخير هذه الصفة، وهو قرار غير قابل لأي طعن. كما أن مجال التطبيق المادي لمشروع القانون المذكور يبقى محدود لكونه لا يمنح أي حماية للأشخاص الذين قد يكشفون عن حقائق لا تندرج ضمن الجرائم.

وأشار الخبراء أيضا بأن مشروع القانون يقوض « ثقة العموم ويجوز أن تحوله سلطات إنفاذ القانون لوضع أرباب العمل تحت المراقبة في انتهاك لمبادئ التعايش الاجتماعي وحرية ممارسة الأعمال »⁶⁸. كما أن العديد من المنظمات انتقدت هذا النص المقترح، فقد لاحظت منظمة الشفافية الدولية بأن مشروع القانون يحد بشكل كبير من حماية المبلغين عن الفساد في القطاعين العام والخاص⁶⁹. ومن جهتها، راسلت الشبكة العالمية للمبلغين (WIN) الحكومة البولندية مباشرة من أجل إخبارها بأن أحكام هذا النص،

68- مرصد المواطنين، « التحديات الرئيسية المتعلقة بمشروع قانون الشفافية في الحياة العامة » 30 أكتوبر 2017

Observatoire des citoyens, Main Challenges Regarding the Draft Law on 'Transparency' in the Public Life, 30 octobre 2017 (http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/10/Ustawa-o-jawno%C5%9Bci_g%C5%B2%C3%B3wne-prob-emy_EN_03112017.pdf).

69- أمانة منظمة الشفافية الدولية، « يجب إعادة النظر ومراجعة التشريع المقترح من لدن منظمة الشفافية ». 3 نونبر 2017
Secrétariat de Transparency International, Proposed 'Trans- parency' Legislation in Poland must be rethought and revised,

3 novembre 2017 (https://www.transparency.org/news/pressrelease/proposed_transparency_legislation_in_poland_must_be_rethought_and_revised).

لا يستجيب لأعلى المعايير الدولية وخاصة القرار والتوصية الصادرة سنة 2015 من لدن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا حول تحسين حماية المبلغين عن الفساد والاجتهاد القضائي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بموجب المادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والتوصية 7 (2014) CM/Rec للجنة وزراء مجلس أوروبا (30 أبريل 2014) حول حماية المبلغين .

11.2.2 سويسرا

لا توفر سويسرا حماية خاصة للمبلغين عن الفساد⁷⁰، علما أنها تعتبر في هذا الإطار « مجالا غير مستقر »⁷¹ لكونها موطن للعديد من الشركات متعددة الجنسيات. وهناك مشروع كان قيد المناقشة منذ سنة 2013 لم يتم التصويت عليه حتى نونبر 2017.⁷²

ومنذ سنة 2011، فإن المادة 22 أ (5) من «قانون موظفي الاتحاد»⁷³ يوفر حماية لكل موظفي الإدارة الاتحادية من تعرضهم لأي ضرر مهني في حال قيامهم بالإبلاغ عن الفساد، وتنص المادة 34 ج على الاستفادة من تعويض في حالة الفصل عن العمل. إلا أن قانون

70- تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، « توفير الحماية الفعالة للمبلغين عن الفساد » 16 مارس 2016، ص. 185
Rapport de l'OCDE, Committing to Effective Whistleblower Protection, 16 mars 2016, page 185

(<http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>)
71- صحيفة الإكونوميست، « الإبلاغ في سويسرا، قضيتان في المحكمة توضحان أنه يعاني من الموظفين الذين يدعون ارتكابهم للمخالفات »، 5 دجنبر 2015

The Economist, Whistleblowing in Switzerland: Rough Terrain – Two court cases illustrate the struggles of employees who allege wrongdoing, 5 décembre 2015 (<https://www.economist.com/news/business/21679456-two-court-cases-illustrate-strug->

72- المبلغون في سويسرا، 3 غشت 2017

Andreas D. LÄNZLINGER & Roman HUBER, Whistleblowing in Switzerland, 3 août 2017 (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6d5174ef-67d7-4cc2-97da-0cf77c649912>).

73- النص الكامل للقانون (باللغة الألمانية)

موظفي الاتحاد لا يسري على الجماعات الترابية. ويبقى على عاتق الكانتونات والبلديات مسؤولية إنشاء نظم الإبلاغ الخاصة بها. ومنذ سنة 2003، فإن بإمكان موظفي الإدارة الاتحادية الإبلاغ عن شهادات حصول مخالفات، خصوصا ما تعلق منها بالفساد، لهيئة مستقلة للرقابة المالية الاتحادية (CDF). وهي عبارة عن جهاز أعلى للرقابة المالية في سويسرا، غير أنه بالرغم من كونه تابع لوزارة المالية الاتحادية، إلا أنه يتمتع باستقلاله وغير ملزم إلا بتطبيق الدستور والقوانين الجاري بها العمل.

وفيما يتعلق بقنوات الإبلاغ، فيمكن للمبلغ أن يتوجه إلى السلطات المكلفة بالمتابعات القضائية أو لرؤسائه أو لهيئة الرقابة المالية الاتحادية ما دام القانون لا يحدد أولوية لهذه القناة أو تلك، الشيء الذي يترك الحرية للمبلغ في اختياره أحد الهيئات المذكورة. ومن المفيد الإشارة من وجهة نظر الحكم الإقليمي، أن نظام الإبلاغ في سويسرا نظام لا مركزي. لذا تتوفر الكانتونات على أجهزة داخلية للإبلاغ، يقول عنها خبراء مكافحة الفساد بأنها مفيدة للغاية. لذلك، لا يعتبر من الضروري إنشاء هيئة خاصة بحماية المبلغين على المستوى المركزي في سويسرا.

12.2.2 الخصائص والثغرات المشتركة في القوانين الوطنية التي

تم تحليلها

إن صياغة القوانين المتعلقة بحماية المبلغين في معظم البلدان المعنية جاءت نتيجة المخاوف من الفساد من جهة، واستجابة للنداءات الدولية، وخاصة مجموعة الدول المناهضة للفساد، الداعية إلى اتخاذ ما يلزم من تدابير لعلاج هذه المشكلة. والهدف هو حماية الكشوف عن المعلومات لمحاربة الفساد، إذ غالباً ما يقتصر نطاق الحماية بشكل صريح على هذا الأخير دون سواه. إن الطبيعة المركبة للإبلاغ، خصوصاً وأنه يجسد باللمس حرية التعبير، كما أقرت بذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، غالباً ما تغيب في النصوص. لذلك، فإن من المقلق أن نجد النصوص الجاري بها العمل، تقييد إمكانية استفادة الشخص من الحماية المحيطة بحرية التعبير عندما يبلغ هذا الأخير عن مخالفة مشبوهة.

ومن وجهة النظر القانونية، لا توجد على العموم، حماية معززة على المستويين المحلي والإقليمي في البلدان المعنية. كما أن هذه الأخيرة لم تعمل بما يكفي من الفاعلية لضمان اعتماد القواعد التكميلية المطلوبة على المستوى الترابي. غالباً ما تكون التدابير الضرورية لتطبيق القواعد الوطنية غير متوفرة، مما يؤثر تساوؤات حول فعالية هذه القواعد على المستوى الإقليمي. مختلف النصوص التي قمنا بتحليلها لا تتضمن تعريفاً لكافة المفاهيم الأساسية مثل «الإبلاغ» أو «المبلغ».

وفيما يتعلق بنطاق التطبيق الشخصي للحماية، فإن معظم القوانين تقصره على موظفي القطاع العام، أما بالنسبة لنطاق التطبيق المادي، فإن النصوص تركز بدورها أساساً - إن لم يكن فقط - على الفساد. هذا إلى جانب انعدام الوضوح بخصوص قنوات الإبلاغ في مجموع النصوص التي قمنا بدراسةها، بل إن بعضها يشترط القيام بالإبلاغ داخلياً أولاً قبل القيام به على المستوى الخارجي. وعلاوة على ذلك، فإن النصوص تبقى غير واضحة أيضاً بخصوص ما إذا كانت السرية مضمونة. كما لا يتم تشجيع الإبلاغ المجهول المصدر بشكل عام، بل هناك احتمال بعدم الرد عليه وتجاهله بالمرّة. وفي بعض الحالات، كما في المجر، فإن على المبلغين التصريح بحسن نيتهم عند القيام بأي إبلاغ⁷⁴.

3.2 مجلس أوروبا: القواعد والمبادئ والاجتهاد القضائي

قام مجلس أوروبا بتطوير مجموعة من الصكوك القانونية في مجال الإبلاغ وحماية المبلغين سواء في مجال مكافحة الفساد أو في مجال حقوق الإنسان. ونقترح في هذا القسم من هذه الوثيقة تحليلاً قانونياً لأهم مصادر مجلس أوروبا في المجالين المذكورين، قصد تحديد مستوى الحماية ومتطلبات الإبلاغ فيها. لأجل ذلك، فإننا نستعرض العديد من هذه المصادر مثل الاتفاقيات والاجتهادات القضائية والتقارير ذات الصلة.

74- « القانون الجديد للمبلغين في المجر » 18 نونبر 2013

Dóra PETRÁNYI & Marton DOMOKOS, Hungary New Whistleblowing Law, 18 novembre 2013
(<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=482b2d89-a20f-411b-80e1-aa2fb910c569>).

إن الصكين القانونيين الرئيسيين الملزمين بتوفير مستوى من الحماية في مجال الإبلاغ، واللذين يفرضان على الدول اتخاذ تدابير لحماية أولئك الذين يكشفون عن معلومات لأجل الصالح العام هما اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد. وتنص المادة 9 من اتفاقية القانون المدني على «قيام كل طرف بتوفير حماية كافية في قانونه الداخلي ضد أي عقوبة غير مبررة تتخذ إزاء الموظفين الذين، عن حسن نية وعلى أساس شكوك معقولة، بالكشف عن وقائع متعلقة بالفساد ارتكبتها أشخاص أو سلطات مسؤولة.» وإذا ما كانت اتفاقية القانون الجنائي، لا تتناوله صراحة، فإن المادة 22 منها تلزم الأطراف باعتماد التدابير اللازمة لتوفير حماية فعالة ومناسبة للأشخاص الذين يقدمون معلومات بشأن مخالفات جنائية مثل الفساد النشط أو السلبي في القطاعين العام والخاص، والمتاجرة بالنفوذ، وجرائم غسل الأموال، والمخالفات المتعلقة بالمحاسبة. وعلى الرغم من أن الاتفاقيتين لا توفران حماية قوية وشاملة للمبلغين، إلا أنها تشجع الدول على اتخاذ تدابير لتعزيز حمايتهم.

ومن بين صكوك مكافحة الفساد التي تحتوي على عناصر لحماية المبلغين، التوصية (2000) 10 الصادرة عن لجنة الوزراء لمدونات السلوك الخاصة بالموظفين العموميين. فهذا النص يشجع بدوره الدول على اعتماد مدونات للسلوك، بل إن المادة 12 منه تشير إلى الإبلاغ عن أوامر غير قانونية للترتيب الهرمي أو انتهاك للقانون أو الأنشطة الجنائية المتعلقة بالوظيفة العمومية.

تلعب مجموعة الدول المناهضة للفساد (GRECO) دورا بالغ الأهمية في تقييم ودراسة مدى احترام الدول الأعضاء للنصوص القانونية الأساسية الصادرة عن مجلس أوروبا. ومن بين الصكوك التي تعتمد عليها في عملها: القرار 24/97 للجنة الوزراء بشأن المبادئ العشرين التوجيهية لمكافحة الفساد واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (STE 173) وتوصية لجنة الوزراء (2003) Rec 4. حول القواعد المشتركة لمكافحة الفساد في تمويل الأحزاب السياسية والحملات الانتخابية. ويتضمن تقرير المجموعة المذكورة (GRECO) تحليلا للفترة 2000-2010 حول مدى احترام الدول الأعضاء لمقتضيات حماية المبلغين.

ويشير التقرير إلى أنه لا يكفي أن تنص قوانين الدول على منع اتخاذ أي تدابير تأديبية أو فصل عن العمل ضد أي موظف قام بالتبليغ: بل على العكس من ذلك، ينبغي للدول أن تحدد أنواع الانتقام الماكرة والخفية التي يتم اللجوء لها لحماية الموظف من التعرض لها. ومن ناحية أخرى، وطبقا لأعلى المعايير الدولية، يشدد التقرير على ضرورة أن تكون إجراءات الإبلاغ التي على الموظفين الالتزام بها آمنة وواضحة. وهناك نقطة أخرى لا تقل أهمية في التقرير، تتعلق بالحاجة إلى السرية وإخفاء هوية المبلغ والتميز بين الاثنين.

ويؤكد التقرير أيضا على أن توفير إمكانية القيام بالإبلاغ بشكل سري غير كاف لضمان حماية المبلغين من التعرض للانتقام. ونجد مثل هذه الحالة على الخصوص، عندما يتم التوصل إلى هوية المبلغ من خلال نوعية المعلومات التي يتم الكشف عنها: لذا فإن من المهم

توفير إمكانية القيام بإبلاغ مجهول المصدر. ويكتسي هذا الجانب من الإبلاغ أهمية خاصة بالنسبة للمبلغين على المستويين المحلي والإقليمي حيث يكون من السهل جدا تخمين هوية الشخص الذي كشف المعلومات.

وفضلا عن ذلك، فإن لجنة القضايا القانونية وحقوق الإنسان اتخذت ما بين سنوات 2009 و2015 مبادرات هامة ترمي إلى تقييم وتحسين حماية المبلغين في أوروبا⁷⁵. ويستخلص من تقرير سنة 2009، أن مفهوم الإبلاغ لم يكن معروفا آنذاك، كما لم يكن هناك تعريف مشترك لمفهوم « المبلغ »، وأن المفهوم أصلا باللغة الإنجليزية، لم يكن له مقابل في لغات بعض الدول مثل إستونيا وبولندا وتركيا. وكانت رومانيا هي البلد الوحيد الذي اعتمد قانونا يتضمن تعريفا دقيقا لهذا المفهوم⁷⁶.

وإضافة إلى الاتفاقيات والتقارير، فإن الاجتهاد القضائي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يعد بدوره مصدرا مهما للغاية من أجل دراسة تطور القانون والحمايات التي توفرها مختلف التشريعات في هذا المجال. وعلى عكس معظم الصكوك القانونية، فإن الاجتهاد القضائي لا يعالج مسألة الإبلاغ من زاوية نوع المعلومات التي يتم الكشف عنها، ولكن يفضل قبل ذلك، اعتبار الإبلاغ كأحد

75- لجنة الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، حماية « المبلغين »، 2009، الوثيقة 12006، تقرير لجنة القضايا القانونية وحقوق الإنسان، تحسين حماية المبلغين، 2015، الوثيقة 13791

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La protection des « donneurs d'alerte », 2009, APCE Doc. 12006. Rapport à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Améliorer la protection des donneurs d'alerte, 2015, APCE, Doc. 13791.

76- نفس المرجع السابق، التقرير 2009، الفقرة 26

المظاهر الملموسة لحرية التعبير، كما تحددها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، وعلى عكس التقارير والقرارات، فإن الاجتهاد القضائي مرجع قانوني ذو طبيعة ملزمة. ويترتب على ذلك أن أي قرار للمحكمة يكتسي أهمية خاصة بالنسبة لحماية المبلغين.

وفي فبراير 2008، أصدرت الغرفة الكبرى للمحكمة في القضية رقم 14277/04، غوجا مولدوفا *Guja c. Moldova* قرارا يقضي بوجود حماية الموظف العمومي أو المستخدم في القطاع العمومي في ظروف معينة إذا أبلغ عن سلوكات أو ممارسات غير قانونية في مكان عمله. وأضافت أن اتخاذ عقوبات ضد المبلغين من شأنه أن يثبط موظفين آخرين عن الإبلاغ. لذا فإن هذه القضية تكتسي أهمية بالغة لكون المحكمة حددت صراحة للمرة الأولى بعض المعايير فيما إذا كان هناك انتهاك لحرية التعبير، وهذه المعايير هي:

أ. أهمية المعلومات المفصح عنها بالنظر للمصلحة العامة؛

ب. صحة المعلومات المفصح عنها؛

ج. الضرر الذي من المحتمل لحق السلطة جراء هذا الإفصاح؛

د. دوافع الموظف الذي قام بالإبلاغ؛

هـ. النظر لالتزام السرية من لدن الموظف إزاء مشغله، معرفة

ما إذا تم نشر المعلومات على العموم في نهاية الأمر، بعدما تم الكشف عنها لرئيسه أو جهاز مختص آخر؛

و. جسامة العقوبة المفروضة.

ومنذ صدور قرار غوجا مولدوفا Guja Moldova سنة 2008، فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أصدرت مجموعة من القرارات في سلسلة من القضايا المتعلقة بمسألة الإبلاغ⁷⁷، ومن بينها قضية هاينيش Heinisch ضد ألمانيا حيث طبقت فيها المعايير التي وضعها سابقا، وقضت بأن الإبلاغ الخارجي له ما يبرره عندما تكون الشكايات الداخلية غير فعالة⁷⁸.

4.2 القواعد والمبادئ الدولية وتلك الخاصة بالاتحاد الأوروبي

تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصك القانوني الذي يوفر الحماية للمبلغين. وتنص المادة 33 منه على دعوة الدول الأعضاء إلى النظر في إدراج التدابير المناسبة لضمان الحماية من المعاملة غير المبررة، لأي شخص يبلغ السلطات المختصة، بكل حسن نية، وعلى أساس شهادات معقولة، بأي وقائع متعلقة بمخالفات.

77- قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان: 19 فبراير 2009، رقم 4063/04، مارشنيكو ضد أوكرانيا، 26 فبراير 2009، رقم 29492/05، كودشكينا ضد روسيا، 21 يوليو 2011، رقم 28274/08، هاينيش ضد ألمانيا، 18 أكتوبر 2011، رقم 10247/09، سوسي نوفز Sosi-Nowaska ضد بولونيا، 8 يناير 2013، رقم 40238/02، بوكير وطموما Bucur، Toma ضد رومانيا، 21 أكتوبر 2014، رقم 73571/10، ماتوز Matúz ضد المجر، 22 أكتوبر 2009، رقم 69519/01، باسكو Pasko ضد روسيا.
78- أنظر الفقرات من 71 إلى 92.

وقد تم اتخاذ عدة مبادرات خلال السنة الماضية في الاتحاد الأوروبي بخصوص احتمال اعتماد تشريعات خاصة بالاتحاد خاصة بحماية المبلغين. وفي مايو 2016، قدم حزب الخضر بالبرلمان الأوروبي مشروع توجيهات بشأن حماية المبلغين استناداً إلى المادة 153 من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي (TFEU) الرامية إلى إدراج حماية موظفي القطاعين العام والخاص على حد سواء⁷⁹. وفي يونيو 2016، دخل التوجيه الخاص بحماية أسرار الأعمال حيز التنفيذ. وهو يجعل من الإبلاغ استثناءً ضمن النظام القانوني لحماية أسرار الأعمال⁸⁰. وقد أشارت المفوضية الأوروبية في برنامج عملها لسنة 2017⁸¹ بأن من الممكن اقتراح نص تشريعي حول حماية المبلغين بعد دراسة القضايا القانونية المرتبطة باختصاصات الاتحاد الأوروبي في هذا المجال. وفي مارس 2017، افتتحت المفوضية عملية تشاور عمومية بهدف اعتماد محتمل للنص المشار إليه⁸².

79- أنظر « العناصر القانونية للمقترح، مسودة توجيه المبلغين حول الحماية في القطاعين العام والخاص في الاتحاد الأوروبي»، 4 مايو 2016

ABAZI & Alberto ALEMANNI, Legal Elements of the Proposal, Draft Whistleblower Directive on Protection in the Public and Private Sector in the European Union, 4 mai 2016 (https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf).

80- أنظر المادة 5 من توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن حماية أسرار الأعمال (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32016L0943>) Programme de travail de la Commission.

81- برنامج عمل اللجنة لسنة 2017، الإجابة عن الإنتظارات، من أجل أوروبا تحي وتوفر وسائل العمل وتدافع 26 نونبر 2016 Programme de travail de la Commission pour 2017, Répondre aux attentes Pour une Europe qui protège donne les moyens d'agir et défend, COM(2016) 710 final, 26 novembre 2016, page 12 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_fr.pdf).

82- مشاوردة عامة حول حماية المبلغين، 3 غشت 2017

Consultation publique sur la protection des lanceurs d'alerte, 3 août 2017 (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54254).

وفي أبريل 2018، اقترحت المفوضية الأوروبية توجيهها حول حماية الأشخاص المبلغين عن انتهاكات قانون الاتحاد⁸³ والذي يحدد المعايير الدنيا لتنسيق حماية المبلغين في بعض مجالات اختصاص الاتحاد الأوروبي. ويشدد الاقتراح، لدى عرضه لمسوغات وأسباب طرح هذا التوجيه، على الدور المهم للمبلغين على المستويين المحلي والإقليمي ولاسيما للإبلاغ عن «المساعدات التي تمنحها (الدولة) بصفة غير قانونية، وكذا حالات الاستعمال السيء لهذه المساعدات (الدولة) على المستوى الوطني والإقليمي»⁸⁴. أضف إلى ذلك، أن عرض المسوغات والأسباب، يشير كذلك إلى أهمية ضمان احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية، مؤكداً على «وجوب إنشاء قنوات للإبلاغ الداخلي كأمر يطبق بالنسبة لكل الهيئات القانونية العمومية مع تناسب ذلك وحجمها»⁸⁵.

وتجدر الإشارة فيما يتعلق بنظام تطبيق مقترح التوجيه المذكور، والالتزامات بوضع إجراءات داخلية للإبلاغ وتتبع هذا الأخير، بأن المادة 4 (6) منه تنص على مثل هذا الإلزام بالنسبة لإدارة الدولة والإدارة والمصالح الإقليمية، وكذا البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 10 000 نسمة. وإذا تم اعتماد مقترح التوجيه دون تعديل لهذه الأحكام أثناء المسار التشريعي، فسيكون من اللازم بالنسبة لجميع

83- أنظر مقترح التوجيه والتدابير الأخرى المقترحة من قبل المفوضية الأوروبية (http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=620400).

84- المفوضية الأوروبية، عرض بالأسباب، ص. 4 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

85- المفوضية الأوروبية، عرض بالأسباب، ص. 13 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF).

الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والتي هي أيضا أعضاء في مجلس أوروبا، إنشاء قنوات بإجراءات داخلية للإبلاغ وضرورة تتبعه على المستويين المحلي والإقليمي. وهكذا، فإذا ما تمت المصادقة على هذا التوجيه، فإنه سيشكل أقوى التزام مباشر ساري المفعول يفرض على الجماعات المحلية والإقليمية ضمان وجود قنوات داخلية للمبلغين. ومن ثم، يوفر إمكانات كبيرة لضمان حمايتهم في هذين المستويين من الحكم. وقيم يتعلق بجانب تطبيقه المادي، فإن التوجيه المذكور ينطبق على المجالات القانونية التي تدخل ضمن اختصاصات الاتحاد الأوروبي، وبشكل أكثر تحديدا المجالات التالية: إبرام الصفقات العمومية والخدمات المالية ومنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب وسلامة المنتجات وسلامة النقل وحماية البيئة والأمن النووي وسلامة الغذاء البشري والحيواني والصحة وصحة الحيوان والصحة العمومية وحماية المستهلكين وحماية الحياة الخاصة والمعطيات ذات الطابع الشخصي وأمن الشبكات ونظم المعلومات. وكما يتبين من القائمة المذكورة، فإن عددا كبيرا من المجالات التي يغطيها التوجيه المقترح تتوافق مع مجالات ذات الاهتمام المشترك واختصاصات الجماعات المحلية والإقليمية.

وفيما يتعلق بالحماية على مستوى الاتحاد الأوروبي، وخاصة موظفيه، فإن النسخة المنقحة من النظام الأساسي لموظفي الاتحاد الأوروبي (2014) تنص على حماية المبلغين، وتلتزم مؤسساته باعتماد قواعد بهذا الخصوص، لكن دون تحديد أجل لذلك. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، هناك مجموعة جد متنوعة من المعايير لحماية المبلغين، وهي نتيجة مباشرة لكون كل مؤسسة

من مؤسسات الاتحاد بإمكانها اعتماد قواعدها الخاصة. وعلى سبيل المثال، ففي الوقت الذي يشير فيه قانون المفوضية إلى المبلغين « على المستوى الداخلي » فقط، ويعالج مسألة حماية المبلغين الخارجيين باعتبارها متعلقة بالقانون الوطني، نجد قانون محكمة الحسابات الأوروبية ينطبق على المبلغين الداخليين و « الفاعلين الاقتصاديين المشاركين في إجراءات تفويت الصفقات وكذا المتعهدين بالخدمات وموظفهم ». وهو ما يعني أن القواعد التي تطبقها مؤسسات الاتحاد الأوروبي في مجال حماية المبلغين غير موحدة.

التحديات والآفاق الخاصة بالحماية المحلية والإقليمية للمبلغين

ما تزال هناك صعوبات جمة فيما يتعلق بحماية المبلغين وقنوات الإبلاغ. فعلى سبيل المثال، كثيرا ما تثار مخاطر الانتقام ومدى التطبيق الفعلي للقوانين عمليا على أرض الواقع. وفي نفس الوقت، يمكن للأشخاص المتهمين بالتقصير، الاستفادة من القلق المشروع الذي يسود الرأي العام عن طريق التلاعب في وسائل الإعلام بتسخير « أخبار مزيفة » للاعتراض على صحة الوقائع المتهم بارتكابها. وفي هذا الجزء من التقرير، يتم التركيز على الصعوبات المتعلقة تحديدا بالحماية على المستويين المحلي والإقليمي من أجل الوقوف على التدابير التي يمكن، بل يجب اتخاذها على هذين المستويين من الحكم. وإذا لم تقتصر بعض هذه الصعوبات بالضرورة على المستويين المحلي والإقليمي، فقد تكون لها في هذا

المستوى مع ذلك أخطر العواقب، أو ربما الأكثر استعجالاً لحلها قصد تعزيز التوجه نحو اعتماد إطار قانوني شامل، وممارسات تضمن الإبلاغ والحماية الفعالين للأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ عن المشاكل المطروحة خدمة للصالح العام.

الإبلاغ الداخلي: وفقاً للاجتهاد القضائي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يجب أن يكون المبلغ قد بذل جهده للإبلاغ أولاً على المستوى الداخلي، أي داخل الهيئة التي يشتغل فيها والتي يشتهب أن المخالفة حصلت فيها. ولكي يستفيد هذا الشخص من الحماية، فإن عليه أن يثبت بأنه قام بالإبلاغ داخليا قبل نشر المعلومات على العموم. وقد قضت المحكمة باعتبار ذلك من بين المؤشرات التي تيسر المطالبة بالحماية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإننا نلاحظ من الناحية العملية أن المبلغين يقومون أساساً بإبلاغات داخلية. وهو ما يتبين من دراسة أجريت على أكثر من ألف حالة قامت بها مؤسسة « انشغالات العموم في العمل Public concern at Work » بتعاون مع جامعة غرينتش Greenwich، حيث خلصت إلى أن الغالبية العظمى من المبلغين يخبرون رؤسائهم بالمشكلة، وأن من الممكن أن يفعلوا ذلك مرة ثانية، غير أنهم نادراً ما يكررون الأمر للمرة الثالثة إذا لم يتخذ أي إجراء⁸⁶.

86- الفلق العام في العمل وجامعة غرينتش (2013)، «إبلاغ عن الفساد: الوقائع الداخلية». دراسة تجارب 1000 من المبلغين، لندن، المملكة المتحدة

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

ومع ذلك، قد يكون من الصعب بشكل خاص، فرض الإلزام القانوني بالقيام بالإبلاغ الداخلي على المستوى المحلي حيث تكون الإدارات من حجم صغير. فحين يكون عدد المصالح قليلا، سيكون من الصعب بالنسبة للمبلغ الذي يقوم بإبلاغ داخلي، وفي غياب اتخاذ أي إجراء لمعالجة المشكلة، أن يواصل التعاون مع زملاءه ويشغل في مثل هذا المناخ. لذا ينبغي النظر في تعيين مؤسسات خارج الإدارات المحلية التي يمكن إبلاغها بالوقائع في هذه الحالة.

الإبلاغ المجهول: من المناسب بشكل خاص توفير إمكانية القيام بإبلاغ مجهول على المستويين المحلي والإقليمي. وعلى غرار المشاكل المرتبطة بالإبلاغ الداخلي، حتى في الحالات التي لا يتعرض فيها المبلغون لعواقب خطيرة، قد يكون من الصعب جدا الإبلاغ عن وجود مخالفات مشتبه بها في جهاز إداري ذو حجم صغير جدا، إذ من شأن ذلك أن يردع الشخص الذي يرغب في الإبلاغ بسبب اضطراره إلى الكشف عن هويته، بالرغم من تمسكه بحمايته السرية، وذلك بسبب العواقب الوخيمة التي يمكن أن يتعرض لها مثل الفصل عن العمل أو الانتقام أو العدااء في بيئة المؤسسة التي يعمل بها. وسعيا للوضوح، ينبغي التمييز بين السرية (تكون هوية المبلغ معروفة لدى السلطات التي يبلغ إليها) وعدم الكشف عن الهوية (هويته غير معروفة إطلاقا).

ومع ذلك، قد يكون من الصعب إتاحة الفرصة للمبلغين من أجل القيام بإبلاغ مجهول المصدر على المستويين المحلي والإقليمي، نظرا لكون عدد من القوانين الوطنية لا تنص على الحماية في حال الإبلاغ المجهول المصدر. وحيثما تعذر ذلك، يمكن النظر في توفير « حماية وقائية » على النحو المنصوص عليه في البوسنة والهرسك وتوفير الحماية للشخص المعرض للانتقام⁸⁷.

تقوية الثقة: إن من شأن تكريس الإجراءات المحددة بوضوح تقوية الثقة داخل بيئة العمل إزاء الحكم الترابي ككل. وغالبا ما تتم الإشارة إلى الشك تجاه قنوات الإبلاغ وعدم موثوقيتها كأحد أسباب عدم قيام الأشخاص بأي إبلاغ، بالرغم من أن لديهم شكوك أو معلومات حول ارتكاب بعض المخالفات. وقد أبانت بعض الأبحاث مؤخرا على سبيل المثال، أن الناس في ألبانيا ومقدونيا الشمالية لا يثقون في قنوات الإبلاغ الرسمية. ولتدليل هذه المخاوف، يمكن للإدارة على المستويين المحلي والإقليمي بذل مجهود قصيد اتخاذ تدابير ومبادرات محلية الهدف منها تقوية آفاق الإبلاغ وتأمين مآله.

التدابير المحلية: توجد في العديد من الدول الأعضاء قوانين مختلفة، كثيرا ما تشكل مصدر غموض قانوني بخصوص الأحكام القابلة للتطبيق. فمن الممكن مثلا أن يسمح قانون للموظف

87- مخطط حرية التعبير « حماية المبلغين في جنوب شرق أوروبا: نظرة عامة على القوانين والممارسات والمبادرات الأخيرة، المبادرة الإقليمية لمكافحة الفساد »، 2015، ص. 13.

Blueprint for Free Speech, Whistleblower Protection in Southeast Europe: An Overview of Laws, Practice and Recent Initiatives, Initiative régionale contre la corruption, 2015, page 13

أنظر أيضا: « دليل تطبيق قانون حماية المبلغين في مؤسسات البوسنة والهرسك »، مركز الديمقراطية المسؤولة، لونا، مارس 2014
Handbook for Enforcing the Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia-Herzegovina, Centre for Responsible Democracy—Luna, mars 2014.

العمومي بعدم الامتثال في تنفيذ أمر غير قانوني ولكن دون توفير الحماية اللازمة له من الأعمال الانتقامية التي قد يتعرض لها⁸⁸.

ومن بين التدابير المهمة التي يمكن للسلطات المحلية والإقليمية اتخاذها لتحسين الوضوح والاتساق وتحديد أنواع الحماية التي يمكن التذرع بها في هذا السياق هو مراجعة القوانين الجاري تطبيقها على المستويين المحلي والإقليمي.

ومن ضمن الحلول الأخرى أيضا، اللجوء إلى اتخاذ المزيد من التدابير المباشرة على المستوى المحلي. فالسلطات المحلية والإقليمية على ما يبدو، ليست لها الصلاحية في تعديل أو مراجعة القوانين الوطنية، ولكن بإمكانها اتخاذ مبادرات استباقية لضمان إمكانية القيام بالإبلاغ. فعلى سبيل المثال، يمكن تشجيع الإبلاغ عن طريق إنشاء أرقام هواتف للطوارئ المحلية. فقد أنشأت بلدية أيرودروم Aerodrom وهي إحدى بلديات مدينة سكوبيا Skopje في مقدونيا الشمالية، منظومة مندمجة تستهدف على الخصوص تحسيس الناس بالإبلاغ من خلال رقم هاتف طوارئ وبوابة إلكترونية تسمح بالإبلاغ عن الممارسات غير المشروعة.⁸⁹ وفي صوفيا ببلغاريا، تم إطلاق مشروع محلي (بتمويل مشترك من

88- نفس المرجع السابق.

89- نفس المرجع السابق. ص.35.

قبل المفوضية الأوروبية) في مجال الإبلاغ عن الفساد في الإدارة البلدية⁹⁰. ونفس الشيء في برشلونة، حيث قامت السلطات الإسبانية، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية النشطة في هذا المجال، بإنشاء منصة للإبلاغ المجهول المصدر. وتتيح هذه المنصة التي يطلق عليها « الصندوق البريدي المناهض للفساد»، القيام بالإبلاغ عن الفساد ليس فقط من لدن الموظفين، ولكن لكافة المواطنين، مع حماية هويتهم بفضل الأجهزة الإلكترونية المتطورة التي تمنع من الوصول إلى الشخص الذي قام بالإبلاغ. وعلى العموم، فما دامت هذه المنظومات، سواء كانت هواتف طوارئ أو منصات للإبلاغ، تسمح بإبقاء الهوية مجهولة، فإنها ستشكل أدوات قيمة على المستويين المحلي والإقليمي لتعزيز تدابير حث المبلغين المحتملين على الإبلاغ بعيداً عن أي تخوف من الآثار السلبية على المستويين القانوني والاجتماعي. ويصدق هذا بشكل أكبر في البلدان التي لا تتمتع فيها السلطات بشكل عام بمستوى عالٍ من الثقة بخصوص موثوقية المعالجة التي تخصص للمخالفات التي تم الإبلاغ عنها.

مجال تطبيق الحماية: تلجأ الجماعات المحلية والإقليمية بشكل متزايد إلى إقامة شراكات ما بين القطاعين العام والخاص. وبالتالي، فإن البلدان التي لن توسع نطاق الحماية ليشمل القطاع الخاص مثل رومانيا، لا يستفيد فيها مستخدمو الشركات من أي حماية

90- « المشروع الجديد للوقاية من الفساد في بلدية صوفيا » 12 يونيو 2013
RiskMonitor, RiskMonitor Launches a New Project on Corruption Prevention in Sofia Municipality, 12 juin 2013
(<http://riskmonitor.bg/en/news/riskmonitor-launches-a-new-project-on-corruption-prevention-in-sofia-municipality>).

إذا ما قاموا بالإبلاغ. ولن تتمكن الجماعات المحلية من حل هذا الإشكال بتعديل القانون فحسب، بل إن لها الصلاحية لاتخاذ تدابير ومبادرات محلية وإنشاء هواتف طوارئ أو أي منظومات أخرى للإبلاغ. ومع ذلك، فإن هذه التدابير لن تعالج الاختلاف الموجود على مستوى المعالجة ما بين القطاعين العام والخاص، مما يفضي في نهاية المطاف إلى وجود بيئة لا تشجع كثيرا على الإبلاغ.

الحماية في مكان العمل: تتمتع الجماعات المحلية والإقليمية، في دائرة اختصاصها، بالعديد من الصلاحيات مما يمكنها من النهوض ببيئة مهنية يتمكن فيها الموظفون من الإبلاغ عن الفساد، وكلهم ثقة في آليات الحماية. وتتمثل الصعوبات الرئيسية في مكان العمل على الخصوص، في معرفة القواعد المعمول بها والتوفر على رؤية واضحة تماما للإجراءات. ويمكن للجماعات المحلية والإقليمية تحسين الإبلاغ من خلال إعطاء إرشادات واضحة حول الحدود التي ينبغي التقيد بها بخصوص المعلومات التي يتم الكشف عنها في نطاق الصالح العام. ومن ضمنها على سبيل المثال: تقديم إرشادات أكثر تفصيلا حول السر المهني، وبشكل عام، المعلومات السرية المرتبطة بأمن الدولة والمشمولة بأنظمة خاصة للحماية.

وعلى الرغم من أن المعلومات السرية المتعلقة بأمن الدولة، قد لا تشكل رهانا في هذا المستوى من الحكم، فإن من اللازم تقديم إرشادات حول المعلومات الواجب حمايتها في البلدان المعنية. وهناك طريقة أخرى لتعزيز حماية المبلغين في أماكن عملهم، تتمثل في التأكيد وإضفاء الطابع الرسمي على حظر «تكميم الأفواه»

أو عرقلة الحق أو القدرة على الإبلاغ أو نشر معلومات خدمة للصالح العام بأي شكل من الأشكال.

تتبع الإبلاغ : إن من الضروري أن تكون إجراءات الاتصال والتتبع ما بعد الإبلاغ واضحة، إذا ما أردنا أن يكون هذا الأخير فعالاً على المستويين المحلي والإقليمي. إذا كان هذا صحيحاً أيضاً على المستوى الوطني، فإن عدم وجود مثل هذا التتبع يمكن أن يكون له أثر رادع على المستوى المحلي لكونه يخلق قناعة بأن المشكلات التي تم الإبلاغ عنها لم يتم حلها بحسن نية. بل إن بإمكان الجماعات المحلية والإقليمية أن تسهم في حماية المبلغين على المستوى الوطني، وذلك من خلال الإشارة بوضوح في تتبعها للإبلاغ، إلى الأسباب الداعية إلى إجراء التحقيق أو عدم إجرائه، وإذا ما كانت توفر للمبلغين إمكانية الرد، مما يسمح بتصحيح أي خطأ أو مخاطر محتملة تهدد المصلحة العامة.

الإطار المحلي والعالمي : يمثل الإطار الذي يندرج فيه الإبلاغ أحد التحديات الكبرى في هذا المجال. وهناك العديد من القضايا التي تبدو عادية لا يتجاوز أثرها النطاق المحلي، إلا أنها على العكس من ذلك ذات انعكاسات على نطاق أوسع بكثير. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون للكشف عن قضايا بيئية والإبلاغ عنها في بلد ما تداعيات في البلدان المجاورة. كما أن من شأن التعاون بين الجماعات الترابية أن يرفع من فعالية الإبلاغ والتدابير المتخذة جراء ذلك.

القرار 444 (2019)

حماية المبلغين عن الفساد

الآفاق و الرهانات على المستويين المحلي و الإقليمي

نوقش واعتمد من لدن المؤتمر بتاريخ 3 أبريل 2019

1. إدراكا منه للتأثير المدمر الذي يمكن أن يحدثه الفساد بالنسبة لثقة العموم وجودة وفعالية الحكم، اعتمد المؤتمر في دورته الحادية والثلاثين من شهر أكتوبر 2016، خريطة طريق تتضمن مجموعة من الأنشطة لمكافحة الفساد، وقرر إعداد تقارير حول عدة مواضيع من بينها حماية المبلغين.

2. على الرغم من حدوث تقدم تشريعي كبير خلال الآونة الأخيرة في مجال حماية المبلغين، فإن تطبيق معظم هذه النصوص يقتصر على المستوى الوطني، مما يعني أن السلطات المحلية والإقليمية لا تتوفر إلا على القليل من الآليات للإبلاغ عن العمليات المشبوهة وغير القانونية.

3. يلعب المبلغون دورا فريدا على صعيد الحكم المحلي والإقليمي وذلك باعتبار هذا المستوى ما دون الوطني الأقرب إلى المواطنين، والأكثر سهولة في الكشف عن الانتهاكات المحتملة للقانون مقارنة بالمستوى الوطني. وهذا يعني أيضا أن الجماعات المحلية والإقليمية معرضة بشكل خاص لمختلف أشكال الفساد. فهي التي توفر الخدمات العمومية التي باتت تستند أكثر فأكثر إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص المصحوبة بتحويل الموارد العمومية إلى القطاع الخاص.

4. يمكن أن تطرح مسألة عدم الكشف عن الهوية إلى جانب السرية مشاكل خاصة على المستوى المحلي. فالحجم الصغير للعديد من الجماعات المحلية يحد من اختيار قنوات الإبلاغ التي يمكن أن يستخدمها الشخص للإبلاغ بعمليات غير قانونية مشكوك فيها. ومع ذلك، فنظرا للنطاق المحدود للتشريع، الذي لا يعترف في الغالب بالإبلاغ المجهول المصدر، نجد الأشخاص الذين يمتلكون معلومات من المحتمل أن تكون مهددة أو ضارة بالصالح العام، نجدهم يختارون في الغالب عدم الكشف عنها خوفا من عواقب سلبية شخصية محتملة وانتقام محتمل في مكان عملهم.

5. فيما يتعلق بمسألة السرية، ينبغي للجماعات المحلية والإقليمية أن تعتبر الإبلاغ الخارجي ملاذا أخيرا لكونه يقلل من مخاطر الكشف عن هوية المبلغ.

6. إن حماية المبلغين ليست مسألة تشريع فحسب، فهي تتطلب إلى جانب ذلك، تغييرا في المواقف الاجتماعية إزاء نشر المعلومات، لكون الأشخاص كثيرا ما يترددون في الإفصاح عن معلومات بالغة الأهمية خوفا من العواقب السلبية التي يمكن أن تترتب عن ذلك. لذا فإن من اللازم القيام بعمليات تحسيسية لفائدة العموم حول الدور الهام الذي يلعبه المبلغون في مكافحة الفساد.

7. في ضوء ما سبق، فإن المؤتمر، مراعاة لما يلي:

أ. برنامج العمل لمجلس أوروبا بشأن مكافحة الفساد، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (رقم STE 173) واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (رقم STE 174) ،

ب. القرار (97) 24 للجنة الوزراء بشأن المبادئ الإرشادية العشرين لمكافحة الفساد،

ج. التوصية 7 (2014) CM/Rec الصادرة عن لجنة الوزراء للدول الأعضاء حول حماية المبلغين،

8. تدعو السلطات المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا إلى:

أ. وضع ونشر سياسة خاصة بالمبلغين تحترم المبادئ العشرين الواردة في التوصية 7 (2014) CM/Rec المشار إليها أعلاه؛

ب. ضمان إحداث قنوات إبلاغ داخلية مناسبة ومنح الإمكانية للموظفين للاستشارة داخل الجهاز الذي يعملون فيه بسرية تامة؛

ج. ضمان وجود مؤسسات مستقلة وخاصة مثل الوسطاء (أمناء المظالم) على المستويين المحلي والإقليمي، مكلفين بالإشراف وبمعالجة نشر المعلومات، وأن يكونوا في نفس الوقت الملاذ الأخير للإبلاغ بالنسبة للموظفين المحليين والإقليميين الذين ينتابهم الشعور بعدم قدرتهم على التعبير عن مخاوفهم على المستوى الداخلي؛

د. التأكد من أن أولئك الذين يرغبون في الإبلاغ عن حالات سوء السلوك أو الممارسات غير القانونية، بإمكانهم الولوج إلى قنوات الإبلاغ التي تتيح لهم عدم الإفصاح عن هويتهم، مع توفير إمكانية « حماية وقائية » أيضا لهم ضد أي أعمال انتقامية؛

هـ. تقديم المعلومات :

- حول الظروف التي يمكن فيها الإبلاغ عن أفعال مشبوهة داخليا وخارجيا؛

- حول الحماية القانونية للمبلغين؛

و. ضمان وجود قنوات الإبلاغ مثل خطوط الهواتف للمعلومات بالنسبة للأشخاص العاملين في القطاع الخاص والمشاركين في تقديم الخدمات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي؛

ز. التأكد من أن الأشخاص الذين قاموا بالكشف عن معلومات

ذات مصلحة عامة يتم إبلاغهم في الوقت المناسب بالإجراء المتخذ بشأن إبلاغهم؛

ن. تشجيع المواقف الإيجابية بين المواطنين إزاء المبلغين، وذلك بنشر سياسات الإبلاغ وإطلاع العموم على الإجراءات المتخذة بشأن الإبلاغات؛

ح. ضمان ولوج الأشخاص الذين يخططون للإبلاغ عن أفعال مشبوهة أو غير قانونية للاتصال بمستشارين سريين مجاناً لدى أجهزة خارجية مثل المنظمات غير الحكومية والجمعيات الوطنية؛

ط. القيام بتقييمات دورية لقياس فعالية القواعد القانونية المتعلقة بحماية المبلغين.

9. يدعو الجمعيات الوطنية للسلطات المحلية والإقليمية إلى:

أ. توجيه ومساعدة الجماعات المحلية والإقليمية على إدخال وتنفيذ سياسات في مجال الإبلاغ؛

ب. مساعدة الجماعات المحلية والإقليمية على تصميم وتنفيذ برامج للتكوين / التدريب للمسؤولين والموظفين بهدف التعريف أكثر بالقواعد والإجراءات الجاري بها العمل ودور الإبلاغ في مكافحة الفساد؛

ج. الاستشارة مع الأجهزة المركزية لمكافحة الفساد قصد ضمان التنسيق الأمثل للسياسات في مجال الإبلاغ.

التوصية 435 (2019)

حماية المبلغين عن الفساد الآفاق والرهانات على المستويين المحلي والإقليمي

نوقشت واعتمدت من طرف المؤتمر
تاريخ 3 أبريل 2019

1. تعتبر الحماية الفعالة للمبلغين إحدى الأولويات التي اعتمدها المؤتمر في خارطة طريقه التي تتضمن أنشطة مكافحة الفساد في دورته الحادية والثلاثين (أكتوبر 2016)، اقتناعاً منه بأن الفساد يشكل تهديداً للحكم الرشيد على المستويين المحلي والإقليمي وانتهاكاً لقيم الديمقراطية الأساسية.

2. ونظراً لكون المبلغين، غالباً ما يتمكنون من الوصول إلى معلومات يصعب أحياناً الحصول عليها من خلال آليات أو مؤسسات أخرى للنزاهة، فإنهم يمثلون قيمة مضافة فريدة للضمانات المؤسسية، ومن ثم الإسهام القوي في مكافحة الفساد من خلال التمهوض بالشفافية والمسؤولية داخل الجماعات المحلية والإقليمية.

3. ولكون الجماعات المحلية والإقليمية مسؤولة عن تقديم الخدمات العمومية في العديد من المجالات، فإنها معرضة بشكل خاص للفساد، لأن الحماية غالباً ما تكون أقل تطوراً في هذا المستوى مقارنة بالمستوى الوطني. لذلك يعتبر الكشف عن أي ممارسات لا تخدم الصالح العام من خلال الإبلاغ سلاحاً هاماً لمكافحة الفساد في هذا المستوى من اللازم دعمه بإرساء السياسات والأدوات القانونية المناسبة لذلك.

4. وإذا ما كانت العديد من الدول الأعضاء، قد اعتمدت تشريعات تخص حماية المبلغين، إلا أنها لا تكون مصحوبة دائماً بتدابير فعالة لمعالجة الإبلاغات، ولا بإجراءات مناسبة لحماية الأشخاص الذين يقررون الإبلاغ عن حالات ارتكاب مخالفات أو أفعال غير قانونية.

5. وفي الوقت نفسه، يمكن للأشخاص المتهمين بارتكاب مخالفات، الاستفادة من الانشغال المشروع للعموم والتلاعب بالرأي العام في وسائل الإعلام من خلال نشر «أخبار زائفة»، الاعتراض على صحة الوقائع التي اتهموا بارتكابها.

6. غالباً ما تتطور مواقف العموم تجاه الإبلاغ بشكل أبطأ من التشريعات. لذا، فإن من شأن التحسيس بحماية المبلغين أن يؤدي إلى زيادة حالات الإبلاغ، وبالتالي يمكن أن يشكل أداة قيمة لمكافحة الفساد.

7. في ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه، واستحضاراً لما يلي:

أ. برنامج عمل مجلس أوروبا لمكافحة الفساد واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد (رقم 173 STE) واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد (رقم 174 STE)؛

ب. القرار (97) 24 للجنة الوزراء بشأن المبادئ الإرشادية
العشرين لمكافحة الفساد؛

ج. التوصية 7 (2014) CM/Rec الصادرة عن لجنة الوزراء للدول
الأعضاء بشأن حماية المبلغين؛

8. يدعو لجنة الوزراء إلى حث الحكومات والبرلمانات في الدول
الأعضاء، وعند الاقتضاء، الجهات ذات السلطات التشريعية
على:

أ. ضمان توفير التشريعات الوطنية لحماية المبلغين على
المستويين المحلي والإقليمي، وبشكل خاص:

- أن لا تنطبق فقط على الاشتباه في ارتكاب مخالفات مرتبطة
بالفساد فحسب، بل أيضا على القضايا العامة المرتبطة
بالصالح العام مثل المخاطر المتعلقة بالصحة العامة أو
البيئة؛

- أن تشمل إمكانية الإبلاغ المجهول المصدر أو منح « حماية
وقائية » للأشخاص المعرضين لأعمال انتقامية؛

- أن ينص على تتبع ما بعد الإبلاغ، وما تم الكشف عنه في
علاقة بالصالح العام.

ب. إنشاء أجهزة على المستوى الوطني مكلفة بمراقبة تنفيذ فعالية التشريعات المتعلقة بالمبلغين وتوفير التكوين/ التدريب المهني للموظفين العموميين؛

ج. التأكد من أن حماية المبلغين تشمل أيضا الأشخاص الذين تركوا وظائفهم وكذا أولئك الذين يكشفون عن معلومات حصلوا عليها أثناء اجتيازهم إجراءات التوظيف والذين لم يتقلدوا مهامهم بعد؛

د. توسيع نطاق حماية المبلغين ليشمل الأشخاص العاملين في القطاع الخاص والمشاركين في تقديم الخدمات العمومية على المستويين المحلي والإقليمي، وتشجيع أرباب عملهم على وضع إجراءات للإبلاغ الداخلي؛

هـ. القيام بحملات توعية على المستوى الوطني حول الإبلاغ قصد الترويج لقيمته المضافة الفريدة في مكافحة الفساد والتحسيس بهذه المسألة بهدف رفع الوعي والحد من المواقف الاجتماعية التي تثني الأشخاص، في بعض البلدان، عن الإبلاغ بوقائع مرتبطة بالصالح العام؛

و. تشجيع المبادرات التي تقترح قنوات جديدة للإبلاغ ودعم المبلغين؛

ز. التأكد من أن التدابير المتخذة ضد الأشخاص الذين يروجون لمعلومات كاذبة أو «أخبار زائفة» لا تأثير مباشر لها في ثني الأشخاص الذين يرغبون في الكشف عن انشغالات مشروعة، ومن كون تلك التدابير لا تستخدم كوسائل للانتقام من هؤلاء؛

ح. ضمان الولوج إلى المعلومات وإلى مشورة سرية للأشخاص الراغبين في الكشف عن معلومات ذات المصلحة العامة؛

ط. إجراء تقييمات دورية حول فعالية الإطار الوطني لتتبع تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية المبلغين؛

ي. دعم الجمعيات الوطنية الخاصة بالحكم المحلي والإقليمي في عملهم الرامي إلى التنسيق والمواءمة بخصوص حماية المبلغين ما بين الجماعات التي يمثلونها.

يعد الفساد أحد العوامل المدمرة لثقة العموم و الحوكمة في أوروبا، بما في ذلك على المستويين المحلي والإقليمي. ونظرا لكون المبلغين عن الفساد هم وحدهم من يمتلك معلومات تمكنوا من الكشف عنها، فإنهم يشكلون قيمة مضافة فريدة مقارنة بالعديد من آليات المراقبة المؤسسية الأخرى.

وقد اعتمد مؤتمر السلطات المحلية والإقليمية لمجلس أوروبا تقريرا يتعلق بالمبلغين يشدد على ضرورة تبني تشريعات وطنية لضمان حمايتهم والحرص على تنفيذها على المستويين المحلي والإقليمي. ويمر ذلك على الخصوص من خلال إرساء قنوات لإبلاغ داخلي مجهول الهوية إلى جانب مؤسسات مستقلة مثل الوسطاء على المستويين المحلي والإقليمي يكلفون بالإشراف ومعالجة المعلومات التي يتم الكشف عنها.

يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية للدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية. ويضم 47 دولة عضوا، بما في ذلك مجموع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويعد كونغرس السلطات المحلية والإقليمية مؤسسة تابعة لمجلس أوروبا مكلفة بتعزيز الديمقراطية المحلية والإقليمية في الدول الأعضاء الـ47. ويضم الكونغرس، المؤلف من غرفتين – غرفة السلطات المحلية وغرفة الأقاليم – وثلاث لجان، 648 منتخبا يمثلون أكثر من 150 000 جماعة ترابية.

www.coe.int