مجلة الدراسات القانونية المقارنة

EISSN:2600-6154 المجلد 07/ العـــدد02(2021)، ص.ص. 1276-1298 ISSN:2478-0022

الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في القانون الدولي

The legal protection for whistleblowers in international law

نادية شرايرية

Nadia CHERAIRIA

أستاذة محاضرة (ب) ،كلية الحقوق ،جامعة باجي مختار عنابة

Lecturer 'B', Faculty of law, Badji Mokhtar University-Annaba

nadia.cherairia@univ-annaba.dz

تاريخ إرسال المقال:2020/12/02 تاريخ القبول:2021/11/25 تاريخ النشر:2021/12/29

ملخص:

يهدف البحث الى التعرف على الإطار القانوني الدولي لحماية المبلغين عن الفساد، من خلال تحديد نطاق ومعايير الحماية الممنوحة لهم في مختلف وثائق القانون الدولي.

وقد أفضى الى نتيجة مفادها أن القانون الدولي يتطلب حماية قانونية فعالة لأي شخص يبلغ بحسن نية وبناء على أسباب معقولة الى السلطات المختصة عن معلومات يعتقد وقت الكشف عنها أنها حقيقية، وأنها تشكل فعلا من أفعال الفساد بموجب القانون الوطني، كما يحث الدول على استحداث إطار مؤسسي فعال يتضمن قنوات إبلاغ فعالة ووقائية ويضمن التحقيق في أفعال الفساد المزعومة وفي شكاوى الإجراءات الانتقامية المقدمة من طرف المبلغين، ولأن التصور الثقافي للمبلغين قد يشكل عائقا كبيرا أمام الإبلاغ، تؤكد وثائق القانون الدولي أن هذه الدلالة الثقافية تستوجب الأخذ بالاعتبار عند تطوير وتنفيذ تشريعات حماية المبلغين عن الفساد.

الكلمات المفتاحية:

الحماية القانونية، المبلغين, الفساد، الإفصاحات، الأعمال الانتقامية.

Abstract:

The research aims to identify the international Legal framework for The Protection of Whistleblowers by defining the scope and standards of protection granted to them in the various documents of international law.

The research asserts that international law requires encouraging and facilitating whistle blowing by providing effective legal protection to anyone who reports in good faith and on reasonable grounds information to the competent authorities that he believes at the time of its disclosure is true, and that it constitutes an act of corruption under domestic law, and states should create an effective institutional framework It includes effective and preventive reporting channels, which ensures the

المؤلف المرسل: نادية شرايرية Email:nadia.cherairia@univ-annaba.dz

investigation of acts of corruption, and investigation of complaints of retaliatory, and because the cultural perception of whistleblowers may also constitute a significant barrier to reporting international law documents confirm that this cultural connotations needs to be taken into account, when developing and implementing whistleblower protection legislation.

Keyword:
Legal protection, Whistleblowers, corruption, disclosures, retaliatory actions.

مقدمة:

يعد الفساد ظاهرة قديمة ارتبط وجودها بالأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، عاصرت مختلف الحضارات بدأ بالعصور القديمة ووصولا الى الزمن الحالي[1]، ومع التطور التكنولوجي لم يعد الفساد مجرد مسألة داخلية تتعلق بدولة واحدة دون غيرها من الدول، بل أولوية من أولويات المجتمع الدولي ومشكلة ذات طبيعة عالمية تواجه بمقاومة من الدول والمنظمات الدولية، حيث بات من المسلم به أن الفساد يعرقل النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، ويسفر عن انتهاكات لحقوق الإنسان.

وتتفق كل الصكوك الدولية المجابهة للفساد أن مكافحته تحتاج الى استراتيجية واضحة والى خطة محكمة ،تأخذ بعين الاعتبار نشر ثقافة النزاهة وإشراك المواطنين والمجتمع المدني في صنع القرار والمساءلة والمحاسبة، من خلال تشجيع الإبلاغ باعتباره جزءا لا يتجزأ من الجهود المبذولة لمكافحة الفساد.

لكن هناك العديد من الأسئلة التي قد يطرحها الأفراد على أنفسهم عند تقرير ما إذا كانوا سيبلغون عن الفساد من بينها: هل المعلومات المتوفرة تستحق الإبلاغ عنها؟ ما هي السلطة المختصة بتلقي الإبلاغ وما نوع وحدود الحماية المقررة لهم؟ ماذا سيحدث إذا تعرض المبلغون للانتقام في مرحلة لاحقه, كيف ستتعامل السلطات مع المعلومات المفصح عنها؟ ومن يستطيع تقديم المساعدة والمشورة في هذه الحالة؟ وإذا كانت هذه الأسئلة تشكل اعتبارات عملية بالغة الأهمية بالنسبة للأفراد الذين يشتبهون في أفعال فساد، فإن الإجابة عليها تشكل نهجا للدول لتحديد ما يجب معالجته في القوانين والأنظمة الوطنية لحماية المبلغين، بغية معالجة أسباب امتناع أو تردد الأفراد في الإبلاغ عن الفساد والمتمثلة خاصة في عدم الوعي بآليات الإبلاغ المتاحة، الخوف من الانتقام، والانطباع بأن السلطات لن تأخذ المعلومات المفصح عنها على محمل الجد،كما يعتبر سببا مباشرا للإمتناع عن الإبلاغ البيئة الثقافية والاجتماعية المعادية لفكرة أن يقوم الأشخاص بتنبيه السلطات الى أفعال فساد لا تؤثر عليهم بشكل مباشر والنظر إليهم على أنهم "خونة".

وعليه ينبغي على الدول أن تدمج أو أن تنظر في دمج تدابير مناسبة في أنظمتها القانونية الوطنية لتشجيع وحماية الأشخاص الذين يبلغون عن وقائع تتعلق بأعمال فساد، باعتبار الإبلاغ عنصرا رئيسيا في مكافحة الفساد، مما يدفعنا للتساؤل: ما هي التدابير التي يتطلبها القانون الدولي من الدول لحماية المبلغين عن الفساد؟

بغية الإجابة على الإشكال المطروح تم الاعتماد على المنهج الوصفي لسرد ووصف عناصر البحث وصفا دقيقا، ومنهج تحليل المضمون لتحليل النصوص القانونية التي توفر حماية للمبلغين عن الفساد ومقارنتها ببعضها البعض، في محاولة لتحديد نطاق ومعايير الحماية القانونية الممنوحة لهم في القانون الدولي.

وبناء على ما سبق تم تقسيم الدراسة الى مبحثين، يتضمن المبحث الأول مصادر الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في القانون الدولي، أما المبحث الثاني فيخصص لنطاق الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في القانون الدولي.

المبحث الأول : مصادر الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في القانون الدولي:

تنصرف مصادر الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد الى الصكوك القانونية الملزمة وغير الملزمة التي صدرت عن المجتمع الدولي والتي تقرر حماية للمبلغين، ورغم عدم وجود اتفاقية دولية خاصة بالمركز القانوني لهذه الفئة، إلا أن الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد قد ألزمت الدول ـ بدرجات متفاوتة من العناية ـ بتشجيع الإبلاغ عن الفساد من خلال توفير الحماية الكافية والفعالة للمبلغين عنه، على نحو يمكننا من القول بتوافر إطار قانوني دولي لحماية المبلغين (المطلب الأول)، بالموازاة لذلك وفي تطور مماثل نحو الاعتراف القانوني بأهمية حماية المبلغين كحجر أساس في جهود مكافحة الفساد اعتمدت المنظمات الدولية مجموعة من الوثائق القانونية غير الملزمة التي عززت الإطار القانوني الدولي لحماية المبلغين عن الفساد وكان لها الأثر البالغ في تحسن الحماية القانونية للمبلغين في البلدان الأعضاء (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد:

اعترفت الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد بأهمية وجود قوانين لحماية المبلغين عن الفساد كجزء من إطار فعال لمكافحته، وتمثلت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الفرع الأول) ، وغيرها من الاتفاقيات الإقليمية المناهضة للفساد(الفرع الثاني).

الفرع الأول : اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد :

بتاريخ 21 أكتوبر 2003 صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة ب "مريدا" " المكسيك" على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد[2]، التي تعد الآلية القانونية الوحيدة ذات البعد العالمي الملزمة قانونا، والتي توفر إطارا شاملا لمنع الفساد ومكافحته، وتحتوي على أحكام تتعلق بالرقابة والتجريم, التعاون الدولي، واسترداد الموجودات.

وقد حثت الاتفاقية الدول الأطراف على وضع تدابير و نظم لتيسير الإبلاغ ، وعلى ضرورة إتاحة إمكانية الوصول الى هيئات مكافحة الفساد لغرض تقديم التقارير، حيث ألزمت في المادة 8 فقرة 4 منها ـ المعنونة ب " مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين ـ الدول أن تنظر وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما ينتبهون الى مثل هذه الأفعال أثناء تأدية وظائفهم".

وإذا كانت هذه الفقرة تحمل الدول التزاما قانونيا مضمونه إرساء وتوفير السبل المتاحة لتسهيل إبلاغ الموظفين العموميين عن جرائم الفساد التي يشهدونها أو يعلمونها أثناء تأدية وظائفهم, فإن الفقرة 6 من ذات المادة قد ألزمت الدول بالمقابل بأن تتخذ: "... تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون المدونات أو المعايير الموضوعة..."، كما طالبت المادة 13 بعنوان " مشاركة المجتمع" فقرة 2 الدول بإتاحة وصول الجمهور الى هيئات مكافحة الفساد ليبلغوا عن جرائم الفساد، ولأن الاتفاقية قد اعتمدت المعيار الواسع في تعريف المبلغ , ليشمل النطاق الشخصي للحماية القانونية المقررة إضافة الى الموظفين أي شخص، جاء نص المادة 33 ليقرر تلك الحماية من خلال

النص على أن:" تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب معقولة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

كما حثت المادة 37 بعنوان "التعاون مع سلطات إنفاذ القانون" الدول على تشجيع الأشخاص الذين شاركوا في أعمال فساد على تقديم المعلومات للسلطات المختصة، من خلال تخفيف العقوبة أو منح الحصانة من الملاحقة القضائية.

وفي ذات السياق جاءت المادة 38 الخاصة ب"التعاون بين السلطات" لتشجيع التعاون بين السلطات(السلطات العمومية وموظفيها من جهة، والسلطات المسؤولة عن التحقيق في الجرائم وملاحقتها قضائيا من جهة أخرى) من خلال الإبلاغ عن أفعال فساد، وتضيف المادة 39 المتعلقة ب" التعاون بين السلطات الوطنية والقطاع الخاص" ضرورة تشجيع التعاون كذلك بين كيانات القطاع الخاص، المواطنين المقيمين، والسلطات المعنية بالتحقيق والملاحقة من خلال آلية الإبلاغ عن الفساد.

إن ما تضمنته الاتفاقية من أحكام لحماية المبلغين يظهر الطبيعة القانونية المزدوجة للإبلاغ ، والمتمثلة في كونه حقا في حالة وواجبا في حالة أخرى، فالمادة الثامنة بفقرتيها ـ سالفة الذكر ـ تؤكد كون الإبلاغ واجبا يفرضه القانون على الموظف يتضمن القيام بعمل ويرتب جزاء على مخالفته، أما في نص المادة 33 فالإبلاغ عن الفساد امتداد طبيعي للحق في حرية التعبير المكرس في المادة 13 من الاتفاقية التي نصت في الفقرة الأولى: "...ضمان تيسير حصول الناس فعليا على المعلومات ....احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها..." ،كما أضافت الفقرة الثانية: "على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد... و أن توفر لهم عند الاقتضاء سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها ....عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلا مجرما وفقا لهذه الاتفاقية" ، كما تحمي كل من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان و المادة 19 الخاصة بالحقوق المدنية والسياسية حق كافة الأشخاص في التماس واستلام و نشر المعلومات من أي نوع كانت، ناهيك عن الاتفاقيات الأخرى مثل اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقات في المادة 21، واتفاقية حقوق الطفل في المادة 13 منها.

تعترف اتفاقية الأمم المتحدة بالتنوع في قنوات الإبلاغ عن الفساد، بحيث يمكن أن تتلقى السلطات المختصة معلومات حول الفساد من مصادر مختلفة(أفراد، أشخاص إعتبارية، هيئات حكومية، موظفين، عمال القطاع الخاص، النقابات، المنظمات غير الحكومية، المجتمع المدني، وسائل الإعلام ووسائل التواصل الإجتماعي، الجناة أو الاشخاص المتورطون)، بغية حث الدول على النظر في سد أي ثغرات في التشريع أو الممارسة من شأنها أن تثني عن إبلاغ السلطات المختصة.

وقد دخلت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد حيز النفاذ سنة 2005، واعتبارا من سنة 2015 اعتمدت 60 دولة على الأقل شكلا من أشكال حماية المبلغين عن الفساد.[3]

الفرع الثاني : الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد:

أبرمت الدول في إطار تنظيماتها الإقليمية عدة اتفاقيات معنية بمكافحة الفساد، تضمنت نصوصا قانونية عززت الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد تمثلت في :

أولا- الاتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد: تعتبر أول اتفاقية دولية خاصة بقضية الفساد، بدأ التفاوض بشأنها سنة 1996 تحت إشراف منظمة الدول الأمريكية، وتمثل المادة الثالثة منها المتعلقة بالإجراءات الوقائية أول محاولة شاملة لوضع نظام ضد الفساد في إطار اتفاقية دولية ملزمة قانونا[4]، وتلزم هذه المادة الدول الأطراف بتبني معايير لسلوك موظفيها العموميين وإيجاد آليات لتطبيق هذه المعايير، كما تطرقت الى ضرورة توفير الحماية لمن يرشدون الى حالات فساد في الفقرة الثامنة منها:" ... توافق الدول الأطراف على النظر في إمكانية تطبيق التدابير..8 - أنظمة لحماية الموظفين العموميين والمواطنين العاديين الذين يبلغون بحسن نية عن أعمال فساد, بما في ذلك حماية هوياتهم، وفقا لدساتيرهم والمبادئ الأساسية لنظمهم القانونية المحلية"[5].

ثانيا - اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد: اعتمدت الدول الأعضاء في مجلس أوروبا هذه الاتفاقية بهدف انتهاج سياسة جنائية مشتركة، غايتها حماية المجتمع من الفساد من خلال سن التشريعات المناسبة واتخاذ التدابير الوقائية اللازمة[6]، وقد كانت أول اتفاقية تسعى الى تجريم الرشوة بصفة شاملة في القطاع الخاص، و هو مفهوم لم يكن واسع القبول كموضوع مناسب للاتفاقيات الدولية، كما كانت أول اتفاقية تطالب بمنح الإستقلالية للكيانات أو الأشخاص المعنيين بمكافحة الفساد حتى يتمكنوا من ممارسة وظائفهم بكفاءة بعيدا عن الضغوطات، وقد تطرقت الاتفاقية الى حماية المبلغين عن الفساد في المادة 22 منها بعنوان: "حماية المتعاونين مع العدالة والشهود" ، حيث نصت الفقرة الأولى :"يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لتوفير حماية فعالة ومناسبة للأشخاص التاليين: أ-كل من يبلغ عن أفعال مجرمة بموجب المواد من 2 الى 14، أو يتعاون بأي شكل آخر مع السلطات المسؤولة عن التحقيق أو الملاحقة القضائية."

ثالثا- اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد: إدراكا لأهمية تعزيز التعاون الدولي في مكافحة الفساد واقتناعا بأهمية القانون المدني في مكافحة الفساد، من خلال تمكين الأشخاص الذين لحق بهم ضرر من الحصول على تعويض عادل، اعتمدت الدول الأعضاء في مجلس أوروبا هذه الاتفاقية، وقد تطرقت لمسألة الحماية القانونية للمبلغين من خلال مادتها التاسعة التي نصت:" يجب على كل طرف أن ينص في قانونه الداخلي على الحماية المناسبة ضد أي عقوبة غير مبررة للموظفين الذين لديهم أسباب معقولة للاشتباه في الفساد، والذين يبلغون بحسن نية عن شكوكهم الى الأشخاص أو السلطات المسؤولة".[7]

رابعا - اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته: بتاريخ 11 جويلية 2003 وخلال دورته الثانية العادية اعتمد مؤتمر الإتحاد الإفريقي ب"مابوتو" اتفاقية منع الفساد و مكافحته[8]، تهدف الى صياغة وانتهاج سياسة قيادية موحدة لحماية الدول الإفريقية من الفساد بما في ذلك اعتماد تشريعات وإجراءات وقائية مناسبة.

وقد ألزمت المادة 5 من الاتفاقية في فقرتها السادسة الدول ب: "اعتماد الإجراءات اللازمة لضمان قيام المواطنين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الانتقام التي قد تترتب عن ذلك، لكنها مقابل هذه الحماية طالبت الدول في الفقرة السابعة من ذات المادة ب: "اعتماد إجراءات تشريعية وطنية بغية معاقبة الأشخاص الذين

يقدمون تقارير كاذبة حاقدة ضد أشخاص أبرياء في القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم ذات الصلة" ، وتأكيدا على أهمية المعلومات فيما يتعلق بجريمة الفساد عادت المادة 9 من الاتفاقية المعنونة ب "سبل الحصول على المعلومات" لتنص: "تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة".

خامسا ـ الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد: اقتناعا منهما بأن الفساد ظاهرة إجرامية متعددة الصور ذات آثار سلبية على القيم الأخلاقية، الحياة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، وعلى الحق في التنمية، وافق مجلسا وزراء الداخلية والعدل العرب على الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد بتاريخ 12 ديسمبر 2010 [9]، التي انطلقت في تكريسها لحماية المبلغين ـ بالمطابقة لما ورد في اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد ـ من إلزام الدول في الفقرة السادسة من المادة 10 ب: "... إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عند علمهم بها أثناء أدائهم لوظائفهم" ،لتقرر في المادة 14 منها المعنونة ب"حماية المبلغين والشهود والخبراء والضحايا:" توفر الدولة الطرف الحماية القانونية اللازمة للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال تجرمها هذه الاتفاقية وتشمل الحماية أقاربهم،والأشخاص وثيقي الصلة بهم من أي انتقام أو ترهيب محتمل، ومن وسائل هذه الحماية: 1. توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم 2 ـ عدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم, 3 ـ أن يدلي المبلغون والشهود والخبراء والضحايا بأقوالهم على نحو يكفل سلامتهم ،مثل الإدلاء بالشهادة عبر استخدام تقنيات الاتصال .

4. اتخاذ الإجراءات العقابية بحق كل من أفشى معلومات متعلقة بهوية أو بأماكن تواجد المبلغين أو الشهود أو الخبراء أو الضحايا"، والملاحظ أن الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد لم تخص المبلغ عن الفساد بمادة أو حتى بفقرة تعرف فيها المبلغ وتشرح كيف يكون التبليغ ـ على غرار المادة 33 من اتفاقية الأمم المتحدة سالفة الذكر ـ بل ذكرت المبلغ ضمن فئة "المبلغين الشهود والخبراء والضحايا"، ورغم أنها استهلت العبارة بالمبلغين، إلا أن عبارة " الذين يدلون بشهادة" توحي بأن المادة تخاطب الشهود لا المبلغين، وكان الأجدر أن تكون العبارة " الذين يبلغون أو الذين يدلون بشهادة" ، الأمر الذي يفتح المجال لتأويلين لا ثالث لهما، الأول أن المشرع العربي قد أغفل مسألة التبليغ عن الفساد واكتفى بإشارة عرضية للمبلغ عن الفساد ـ رغم أهميته القصوى في الكشف عن جرائم الفساد مع واقع ما تتخبط فيه الدول العربية جراء الظاهرة ـ والثاني أنه اعتبر أن المبلغين ينضوون تحت فئة الشهود أو الضحايا، فيتمتعون بالحماية المقررة لهذه الفئة رغم أن هذا الاحتمال لا يعف من التعريف الدقيق للمبلغ والتبليغ اللذان يختلفان في مفهومهما القانوني عن الشهود والشهادة.

المطلب الثاني : الصكوك القانونية غير الملزمة:

أعطى التوجه العالمي نحو التنظيمات الدولية أهمية كبيرة للصكوك القانونية غير الملزمة الصادرة عن المنظمات الدولية وقد أصدرت الجمعية العامة والمنظمات الإقليمية مجموعة من التوصيات المتعلقة بمكافحة الفساد عامة وحماية المبلغين خاصة.

الفرع الأول : الصكوك القانونية الصادرة عن الجمعية العامة:

تمثلت أولى الجهود التي التمست تصديا عالميا لمشكلة الفساد في تلك المناقشات التي أطلقتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في منتصف السبعينيات، في محاولة لوضع مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والموظفين العموميين.

أولا ـ مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون : اعتمدت هذه المدونة بموجب قرار للجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1979[10]، ويقصد بالموظفين المكلفين بإنفاذ القانون الذين تخاطبهم المدونة جميع الموظفين المسؤولين عن تنفيذ القانون، الذين يمارسون صلاحيات الشرطة ولا سيما صلاحيات الاعتقال أو الاحتجاز، سواء كانوا معينين

أو منتخبين، وتلزمهم المادة 8 باحترام القانون والمدونة، وبالإبلاغ الى سلطاتهم العليا ـ وعند اللزوم الى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحية المراجعة أو رفع المظلمة ـ إذا توفر لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بوقوع أو وشوك وقوع انتهاك لهذه المدونة. أي أنه يجب على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يبلغوا عن المخالفات التي تقع في إطار التسلسل القيادي أو خارج نطاق هذا التسلسل عند الضرورة، وبالمفهوم المخالف لما ورد في النص، وبما أن الموظف عندما يقوم بالإبلاغ عن المخالفات ـ بما فيها جرائم الفساد التي ينتبه لها أثناء تأدية مهامه الوظيفية ـ يكون بصدد تنفيذ واجب قانوني، فهو محمي من التعرض لأية عقوبات إدارية أو غير إدارية تنجم عن قيامه بذلك.

ثانيا ـ المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين: اعتمدت الجمعية العامة في قرارها رقم51/59 المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين[11]، بوصفها أداة لتوجيه الدول الأعضاء في جهودها الرامية الى مكافحة الفساد، من خلال مجموعة من التوصيات الأساسية التي ينبغي للموظفين العموميين اتباعها في أداء واجباتهم، وتشير المدونة في جزئها الخامس المعنون ب"المعلومات السرية" في المادة 10 الى وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية, وعلى سريان هذا الالتزام حتى بعد ترك الخدمة، ما لم يقتضي التشريع الوطني أو أداء الواجبات أو متطلبات العدالة خلاف ذلك.

الفرع الثاني : الصكوك القانونية الصادرة عن المنظمات الإقليمية:

إضافة الى الجهود الاتفاقية، أصدرت المنظمات الإقليمية العديد من التوصيات بهدف تعزيز الوضع القانوني للمبلغين عن الفساد تمثلت في :

أولا ـ توصية مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن تحسين السلوك الأخلاقي في الوظيفة العامة:

ضمانا للأداء الحسن للمؤسسات وتعزيزا للسلوك الأخلاقي في الخدمة العامة، أصدر مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذه التوصية سنة 1998، التي تصدت لمسألة حماية المبلغين في التوصية الرابعة منها بالنص:"... يحق للموظفين معرفة حقوقهم والتزاماتهم عند التبليغ عن المخالفات الفعلية أو المشتبه بها في الوظيفة العامة، ...كما يحتاج الموظفون أيضا الى معرفة الحماية التي ستتوفر لهم في حالات التبليغ عن المخالفات" .[12]

ثانيا ـ إعلان مبادئ حرية التعبير في إفريقيا : تبنت اللجنة الإفريقية لحقوق الانسان و الشعوب إعلان مبادئ حرية التعبير في دورة انعقادها الثانية و الثلاثين عام 2002، وقد أكد هذا الإعلان الحق في إتاحة المعلومات من قبل القانون وفق مجموعة من المبادئ، من بينها المبدأ الخامس الذي يقرر: "لن يكون أي شخص عرضة لأي عقوبات لنشره معلومات عن حسن نية حول تجاوز ما، أو ما من شأنه الكشف عن تهديد خطير للصحة أو السلامة العامة، أو سلامة البيئة، إلا إذا كان فرض العقوبات يخدم مصلحة مشروعة ويعتبر أمرا ضروريا في مجتمع ديمقراطي"[13].

ثالثا ـ توصية مجلس التعاون الاقتصادي والتنمية بمزيد من مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية: اعتمدها المجلس بتاريخ 26 نوفمبر 2009، بهدف دعم التقدم المحرز في تنفيذ اتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لسنة 1997 [14]، وتطرقت التوصية لحماية المبلغين في الجزء التاسع منها المتعلق ب"الإبلاغ عن الرشوة الأجنبية" حيث نصت: "نوصي الدول الأعضاء بمايلي:1 ـ إيجاد قنوات يسهل الوصول إليها للإبلاغ عن أعمال الرشوة المشتبه فيها للموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية وفقا لمبادئها القانونية.

2 ـ إيجاد تدابير مناسبة لتسهيل إبلاغ المسؤولين العموميين لاسيما الموجودين في الخارج...3 ـ إيجاد تدابير مناسبة للحماية من الإجراءات التمييزية أو التأديبية لموظفي القطاعين العام والخاص، الذين يبلغون بحسن نية وعلى أسس معقولة للسلطات المختصة عمن يشتبه في قيامهم برشوة موظفين عموميين أجانب في المعاملات التجارية الدولية"[15] . ووفقا للتقرير الصادر عن المنظمة في عام 2016 المعنون ب" الالتزام بحماية فعالة للمبلغين" الذي شمل جميع البلدان الأعضاء في المنظمة, فقد تحسنت الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في جميع البلدان الأعضاء في السنوات الأخيرة، كما وضعت بلدان أخرى في منظمة التعاون والتنمية قوانين بشأن حماية المبلغين في السنوات الخمس الماضية أكثر مما كانت عليه في ربع القرن السابق.[16]

رابعا ـ توصية لجنة مجلس وزراء أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات: بتاريخ30 أفريل 2014 اعتمدت لجنة مجلس وزراء أوروبا توصية بغية تشجيع الدول الأعضاء على تبني أطر وطنية لحماية المبلغين عن المخالفات ، على أساس مجموعة من المبادئ المشتركة، إضافة الى حث الدول على اعتماد إطار معياري، مؤسسي، وقضائي لحماية الأفراد الذين يقومون في سياق علاقاتهم القائمة على العمل بالإبلاغ أو الكشف عن المعلومات المتعلقة بالتهديدات أو الأذى للمصلحة العامة.[17]

وتحقيقا لهذه الغاية، حدد تذييل التوصية سلسلة من المبادئ لتوجيه الدول الأعضاء عند مراجعة قوانينها الوطنية المتعلقة بحماية المبلغين عن المخالفات، بمن فيهم المبلغين عن جرائم الفساد طبعا, تمثلت في:

المبدأ الأول ـ النطاق المادي للحماية القانونية: انطلق المبدأ الأول من ضرورة تصميم وتطوير الإطار المعياري، المؤسسي والقضائي الوطني بما في ذلك اتفاقات العمل الجماعية، لتسهيل الإبلاغ أو الكشف عن المعلومات المتعلقة بالأفعال والإغفالات التي تضر المصلحة العامة، عن طريق وضع قواعد لحماية حقوق ومصالح المبلغين، ولأجل ذلك يتعين على الدول الأعضاء تحديد مضمون المصلحة العامة أولا، ثم تحديد نطاق الإطار الوطني ثانيا.[18]

المبدأ الثاني ـ النطاق الشخصي للحماية القانونية: تشمل الحماية القانونية بموجب هذه التوصية، جميع الأفراد العاملين في القطاعين العام والخاص، بغض النظر عن طبيعة علاقة العمل الخاصة بهم، وما إذا كانوا يتلقون أجورا أم لا، وأيضا الأفراد الذين انتهت علاقة عملهم أو العامل الذي لم يبدأ العمل بعد، في الحالات التي يتم فيها الحصول على معلومات تهدد أو تضر المصلحة العامة أثناء فترة العمل أو غيرها من مراحل التفاوض العقدي.[19]

المبدأ الثالث ـ النطاق المعياري للحماية: يجوز للدول الأعضاء تطبيق قواعد خاصة للإبلاغ والكشف (قواعد استثنائية) على المعلومات المتعلقة بالأمن القومي، أو الاستخبارات، أو النظام العام، أو العلاقات الدولية، لكن يجب ألا تكون هذه الاستثناءات أكثر من ضرورية، و يجب أن تتوفر الدول على آليات فعالة للعمل بناء على الإبلاغات والكشف على المعلومات، وبجب أن يستفيد من الحماية القانونية المقررة بموجب التوصية وسبل الانتصاف المقررة بموجب قواعد القانون الدولي حتى الشخص الذي بلغ عن معلومات غير دقيقة ومضللة.[20]

المبدأ الرابع ـ قنوات الإبلاغ والإفصاح: على الإطار الوطني تهيئة بيئة مشجعة على الإبلاغ بحيث يشعر فيها المبلغون بالأمان عند الكشف عن الفساد والمخالفات بصفة عامة، من خلال إرساء قنوات واضحة تشتمل الأشخاص المعنيين بتلقي الإبلاغات في سرية، الهيئات التنظيمية ذات الصلة، وكالات إنفاذ القانون ، والإفصاح للجمهور، بحيث تتحدد القناة الملائمة للإبلاغ بناء على الظروف الفردية لكل حالة، وينبغي على الدول تشجيع أصحاب العمل على وضع إجراءات إبلاغ داخلية مع استشارة العمال وممثليهم وأخذ مقترحاتهم بعين الاعتبار.[21]

المبدأ الخامس ـ السرية: للمبلغين الحق في الحفاظ على سرية هوياتهم رهنا بضمانات المحاكمة العادلة.[22]

المبدأ السادس ـ الإبلاغات: ينبغي التحقيق على وجه السرعة في المعلومات المكشوف عنها من قبل المبلغين، كما ينبغي ـ كقاعدة عامة ـ إبلاغ الشخص المبلغ عنه بالإجراء المتخذ ضده بناء على المعلومات المتحصل عليها.[23]

المبدأ السابع ـ الحماية من الانتقام: يجب حماية المبلغين من كافة صور الانتقام المحتمل أن تمارس ضدهم (الفصل، التعليق تخفيض الرتبة، فقدان فرص الترقية، التحويلات العقابية، تخفيض الأجور، الاقتطاعات، التحرش، أو أي معاملة عقابية أو تمييزية أخرى) من طرف صاحب العمل، أو الأشخاص الذين يعملون لصالحه أو نيابة عنه، وتشمل الحماية المبلغ عن المعلومات المضللة أو غير الدقيقة، شريطة أن يكون له أسباب معقولة للاعتقاد بصحة المعلومات وتهديدها للصالح العام.[24]

المبدأ الثامن ـ المشورة والوعي والتقييم: ينبغي على الدول الأعضاء إتاحة الوصول الى المعلومات والمشورة السرية مجانا للأفراد الذين يرغبون ويفكرون في التبليغ، لذلك يجب تحديد الهياكل القادرة على تقديم هذه المعلومات والمشورة (من خلال تخويل هيئات قديمة هذه المهمة، أو من خلال إنشاء هيئات جديدة)، وإتاحة تفاصيلها للجمهور، وأخيرا على السلطات الوطنية أن تجري تقييما دوريا لفعالية إطارها الوطني في توفير الحماية للمبلغين عن المخالفات.[25]

الفرع الثالث: الصكوك القانونية الصادرة عن المنظمات غير الحكومية:

تعد المنظمات غير الحكومية شريكا فعالا ومصدرا يعتمد عليه في تطبيق قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان كونها أكثر ديناميكية ومرونة من حيث الوصول الى أفراد المجتمع.

أولا ـ مبادئ منظمة المادة 19 المتعلقة بحرية تداول المعلومات: عملت منظمة المادة 19 ـ منظمة غير حكومية تراقب الاستجابة الفردية للدول للقواعد الدولية لحماية حق حرية التعبير- على بلورة عدد من المبادئ المتعلقة بحرية تداول المعلومات، من حيث حدود الإتاحة, الاستثناءات والقيود الواردة على الحق، ودور الحكومة في تعزيز حق الحصول على المعلومة، وقد صدّقت هذه المبادئ من طرف المقرر الخاص لحرية الرأي والتعبير لمنظمة الدول الأمريكية في تقريره لعام 1999 ونظيره المقرر الخاص بالأمم المتحدة في تقريره لعام 2000.[26]

وقد تطرق المبدأ التاسع المعنون ب: " حماية المبلغ" الى وجوب حماية الأفراد من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات، وتشمل المخالفات اقتراف جرم أو عدم الالتزام بالقانون أو عدم إحقاق الحق، أو عدم الأمانة والاساءة في استخدام السلطة، أو حالات التهديد الخطير للصحة أو للسلامة البيئية.

ويضيف المبدأ بأنه:" يجب أن يستفيد المبلغون من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية، وبناء على اعتقاد معلل بأن المعلومات كانت صحيحة الى حد كبير، وأنها كشفت دلائل حول خرق للقانون، وتنطبق هذه الحماية حتى لو كان الكشف عن المعلومات انتهاكا لمتطلبات قانونية أو خاصة بالعمل"[27].

الفرع الثاني: مبادئ منظمة الشفافية الدولية لحماية المبلغين:

أصدرت منظمة الشفافية الدولية سنة 2014 وثيقة المبادئ الدولية لحماية المبلغين ، تنطلق من تعريف الإبلاغ والمبلغين، وتحدد مجال انطباق هذه المبادئ بالإبلاغ من الداخل ، وعلى المبلغين الداخليين " أي موظف أو عامل في قطاع عام او خاص يكشف معلومات..."[28]، وقد تطرقت الوثيقة في فقرتها الخامسة الى الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين المتمثل في " الاعتقاد المنصف بالتجاوز"، كما تطرقت في الفقرة السادسة الى وجوب حماية المبلغين من كافة أشكال الانتقام، وطبقا للفقرة السابعة يحق لهم الاحتفاظ بسرية هوياتهم، غير أن الفقرة التاسعة تستثني البلاغات الكاذبة عمدا من نطاق الحماية،كما تطرقت الوثيقة الى إجراءات الإبلاغ ، والى سلسلة المعالجات التي تغطي كل العواقب المباشرة والمستقبلية للأعمال الانتقامية جراء التبليغ ، والى بنية التشريع وكيفية عمله ومراجعته، وأخيرا الى كيفية التنفيذ.[29]

المبحث الثاني: نطاق الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد في القانون الدولي:

ينقسم نطاق الحماية القانونية المقررة للمبلغين عن الفساد الى نطاق شخصي يتعلق بتعريف المبلغ المشمول بالحماية (المطلب الأول)، ونطاق مادي ينصرف الى الإفصاحات والمعلومات المبلغ عنها، أي الشروط التي يجب أن تتوفر في عمليات الإفشاء المشمولة بالحماية (المطلب الثاني)، وآخر معياري يحدد المعايير والشروط التي يجب أن تتوفر في عملية الحماية، بناء على ما ورد في صكوك ووثائق القانون الدولي (المطلب الثالث).

المطلب الأول: النطاق الشخصي للحماية:

يتحدد النطاق الشخصي لإعمال الحماية بمفهوم المبلغين، وقد اعتمدت الصكوك الدولية والتشريعات الوطنية مجموعة من التعريفات لهم تراوحت بين التعريف الضيق والتعريف الواسع .

الفرع الأول : التعريف الضيق للمبلغين عن الفساد:

يقصر أصحاب هذا الاتجاه الحماية القانونية على أولئك الذين يبلغون عن المخالفات في سياق "علاقتهم ذات الصلة بعملهم"، أي على الموظفين أو العمال في القطاع العام أو الخاص ، الذين يقدمون معلومات عن أفعال فساد انتبهوا لها أثناء تأديتهم لوظائفهم أو عملهم, حيث جاء في نص المادة 10 فقرة 6 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد: " تيسير قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد ... أثناء أدائهم لوظائفهم" ، وتعرف منظمة الشفافية الدولية المبلغ الذي تشير له بعبارة " المبلغ من الداخل" بأنه: "أي موظف أو عامل في قطاع عام أو خاص يكشف معلومات عن تجاوزات أو فساد ومعرض للعقاب، ويشمل ذلك أفراد خارج العلاقة التقليدية بين الموظف وصاحب العمل مثل المستشارين، المقاولين، المتدربين المتطوعين، الطلبة، العاملين والعمال المؤقتين، والموظفين السابقين"[30]، وفي ذات السياق تعرف المنظمة الإبلاغ بأنه:" الإفصاح عن معلومات متعلقة بأنشطة فاسدة أو غير قانونية أو احتيالية ، أو منطوية على مخاطر, يتم ارتكابها في، أو بواسطة منظمات في القطاع العام أو الخاص، وتثير مخاوف تمثل تهديدا للصالح العام لأفراد أو مؤسسات لها القدرة على اتخاذ إجراءات"[31]، كما جاء في توصية لجنة وزراء مجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات بأنه يقصد بالمبلغ: "أي شخص يقوم بالإبلاغ أو الكشف عن معلومات حول تهديد أو ضرر للمصلحة العامة في سياق علاقته القائمة على العمل سواء كانت في القطاع العام أو الخاص"[32].وتعتبرهم منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي مبلغين :

" ...الموظفين الذين يكشفون للسلطات المختصة بحسن نية وعلى أسس معقولة عن أي نوع من الأخطاء في سياق عملهم"[33]، أما منظمة العمل الدولية فتقصر مفهوم المبلغين على: "الموظفين أو الموظفين السابقين الذين يبلغون عن ممارسات غير قانونية, أو غير نظامية، أو خطيرة أو غير أخلاقية, من قبل أصحاب العمل "[34] ، و هو تعريف أضيق من سابقيه من حيث أنه يحصر المبلغين في فئة الموظفين ، ويحصر المخالفات المبلغ عنها في تلك الصادرة عن أصحاب العمل.

على المستوى الوطني من بين التشريعات التي اعتمدت المفهوم الضيق للمبلغ، نجد قانون المملكة المتحدة لعام 1998, المتعلق بالإفصاح للمصلحة العامة.[35]

إذا كان النهج الضيق في مفهوم المبلغين يتماشى مع ما تصدره المنظمات الدولية من مبادئ وأنظمة داخلية لحماية ما تسميهم "بالمبلغين الداخليين"ـ رغم أن بعض المنظمات اعتمدت المفهوم الواسع للمبلغ (منظمة الصحة العالمية مثلا) ـ فإن حصر الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد للمبلغين المشمولين بالحماية في طائفة الموظفين العموميين بنصها: "تيسير قيام الموظفين العموميين... بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد... أثناء أدائهم لوظائفهم" ، يثير العديد من الإشكالات القانونية،ماذا عن المبلغين عن الفساد من الأفراد(المواطنين)، والأشخاص الاعتبارية، عمال القطاع الخاص، والمجتمع المدني؟ ثم أنه بالرجوع الى أهداف الاتفاقية المنصوص عليها في المادة الأولى نجدها تقرر:" تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته"، مما يفتح الباب للتساؤل: كيف للأفراد ومؤسسات المجتمع المدني أن تبلغ عن جرائم الفساد وهي غير مشمولة بالحماية القانونية المقررة بموجب الاتفاقية؟

الفرع الثاني: التعريف الواسع للمبلغين عن الفساد:

ينطلق التعريف الواسع من ضرورة التوسع في مصطلح "المبلغين" وتركيز الإنتباه على المخالفات المزعومة المبلغ عنها بحيث تمتد الحماية القانونية المقررة الى "أي شخص" يدرك ويبلغ عن معلومات تهم المصلحة العامة، حيث يرى المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية التعبير "دافيد كاي" أن الشخص قد يعثر على معلومات تهم المصلحة العامة حتى وهو خارج علاقة العمل، لذلك ينبغي التوسع في تعريف المبلغين ليشمل إضافة الى الموظفين و العاملين "أي شخص" يفصح عن معلومات تتعلق بأفعال فساد[36]، وبناء على ذلك يعرف المبلغ بأنه: " شخص يفشي معلومات يعتقد الى حد معقول وقت إفشاءها أنها صادقة، وتمثل تهديدا أو ضررا بمصلحة عامة معينة، مثل انتهاك قانون دولي أو وطني, أو سوء استغلال السلطة

والهدر، والغش.. أو الإضرار بالبيئة أو الصحة العمومية، أو السلامة العامة"[37] فإذا كانت صفة الموظف أو العامل شرطا أساسيا في وقوع أفعال فساد باعتباره: " إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص" أو " استغلال السلطة من أجل منفعة خاصة" فهي ليست كذلك في المبلغ، إذ يستوي فيه أن يكون موظفا ، عاملا ، أو أي شخص يفصح عن معلومات تتعلق بأفعال فاسدة حماية للمصلحة العامة. أما الاتفاقيات الدولية المناهضة للفساد وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة فقد اعتمدت النهج الواسع الذي يضمن عدم وجود ثغرة في نطاق تغطية الأشخاص المحميين, الذي من شأنه أن يشجع على الإبلاغ وأن يبعث الطمأنينة في نفوس المبلغين, حيث نصت المادة 33 من اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد :" تنظر كل دولة طرف في أن تدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية... لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية"، وبالمثل جاءت كل من المادة 5 فقرة 6 من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته:" ...قيام المواطنين بالإبلاغ عن الفساد..." والمادة 22 فقرة 1 من اتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد :"...كل من يبلغ عن أفعال مجرمة...".

وتعرف منظمة الصحة العالمية المبلغين ب :" أولئك(الموظفين أو غير الموظفين) الذين يبلغون بحسن نية، عن فعل غير مشروع مشتبه به ذي أهمية مؤسسية للمنظمة، وقد يتعرضون لعمل انتقامي نتيجة لذلك"[38] .

ومن التشريعات التي اعتمدت على النهج الواسع في تعريف المبلغ القانون الغاني الذي يحمي " أي شخص" يفشي معلومات، والقانون الهندي الذي يشمل: " أي موظف عمومي أو أي شخص" يفشي معلومة بما في ذلك " أي منظمة غير حكومية".[39]

و بالمثل جاء قانون" الإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين" التونسي الصادر في فيفري 2017 ، الذي ورد في الفصل الأول منه أن المبلغ هو:" كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم عن حسن نية بإبلاغ السلطات المختصة بمعلومات تمثل قرائن جدية أو تبعث على الاعتقاد جديا بوقوع أعمال فساد للكشف عن مرتكبيها"[40].

المطلب الثاني: النطاق المادي للحماية:

تجمع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد وغيرها من الوثائق المخصصة لحماية المبلغين وعلى اختلاف مصادرها، أن الإبلاغ أو الإفصاح المشمول بالحماية هو الذي يكون بناء على اعتقاد معقول أو أسباب وجيهة (الفرع الأول)، وبحسن نية (الفرع الثاني)، عن أفعال فساد(الفرع الثالث) ، والى السلطات المختصة (الفرع الرابع).

الفرع الأول : الإبلاغ بناء على اعتقاد معقول:

يشجع شرط الاعتقاد المعقول أو الأسباب الوجيهة عملية الإبلاغ عن الفساد، ويقصد به اعتقاد المبلغ استناد الى الوقائع والظروف بأن المعلومات التي حصل عليها حقيقية، مما يستوجب التدقيق في الوقائع المعروفة للشخص وقت إفصاحه عن المعلومات، وليس إلزامه بالتأكد بأن ما يبلغ عنه يشكل جريمة فساد بموجب القانون القائم، وبناء على ما سبق تشمل الحماية القانونية الإفصاح عن معلومات تتعلق بأفعال فساد تبين فيما بعد أنها غير صحيحة، وترى منظمة الشفافية الدولية أن الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين هو " الاعتقاد المنصف بالتجاوز"، إذ يجب أن تمنح الحماية لتقديم البلاغات إثر اعتقاد حقيقي بأن المعلومات صحيحة في الوقت الذي كشفت فيه، وتمتد الحماية لتشمل من يبلغون عن معلومات غير دقيقة بخطأ غير مقصود، ويجب أن تفعل حتى يتم تقييم دقة المعلومات[41]، بالمقابل لا يتمتع بالحماية القانونية الأفراد الذين يقومون عمدا بإفصاحات كاذبة ، بل يتعرضون لعقوبات جنائية لأنهم بلغوا عن معلومات كانوا على علم بأنها غبر صحيحة ومضللة وعلمهم هنا قرينة على سوء نيتهم.

الفرع الثاني : الإبلاغ بحسن نية:

يرتكز حسن النية كشرط من شروط الإفصاح المشمول بالحماية على مدى صحة وملاءمة المعلومات المبلغ عنها وليس على دوافع المبلغين، إذ لا ينبغي أن نولي أهمية لسبب قيام المبلغ بالإفصاح عن المعلومات طالما أنه مؤمن بأنها حقيقية

ويجب أن نركز على المعلومات التي تخدم المصلحة العامة، ويقدم القانون الإيرلندي نموذجا واضحا في هذا الصدد إذ ينص: " الدافع وراء الكشف عن المعلومات لا صلة له بتمتع المبلغ بالحماية"[42].

الفرع الثالث : الإبلاغ عن أفعال فساد:

يوفر الإطار القانوني الدولي لحماية المبلغين عن الفساد تعريفا مفهوما وواضحا لأفعال الفساد التي تشكل موضوع عمليات الإفصاح المشمولة بالحماية القانونية، ورغم أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تقدم تعريفا عاما للفساد، إلا أنها عددت أفعال الفساد ضمن الفصل الثالث منها (المواد من 15الى 25)، وتتمثل في : رشوة الموظفين العموميين الوطنيين رشوة الموظفين الأجانب و موظفي المؤسسات الدولية العامة، اختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها، المتاجرة بالنفوذ إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع، الرشوة في القطاع الخاص، اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، غسل العائدات الإجرامية، الإخفاء، و إعاقة سير العدالة.

و بالمثل جاءت المادة 4 في كل من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ناهيك عن بعض التعريفات العامة التي قدمتها الهيئات الدولية، مثل تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفساد بأنه: "

إساءة استعمال القوة العمومية أو المنصب أو السلطة للمنفعة الخاصة، سواء عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ

أو المحسوبية أو الغش، أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات، أو عن طريق الاختلاس"[43]، وتعريف منظمة الشفافية الدولية:" الفساد هو استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة"[44]. وهذه التعريفات إضافة الى الاشارة الصريحة الى جرائم الفساد في التشريع الوطني كفيلة بأن توفر تحديدا واضحا لأفعال الفساد موضوع الإفصاحات محل الحماية.

الفرع الرابع : الإبلاغ الى السلطات المختصة:

تكون السلطات المختصة بتلقي الإبلاغ عن الفساد إما داخلية أو خارجية:

أولاـ الإبلاغ الى السلطات أو الهيئات الداخلية: يقصد به الإبلاغ في حدود محل وظيفة أو محل عمل المبلغ، وتعتبر الهيئات الداخلية وسيلة لمن يرى بأن هناك فسادا مرتكبا لأن يلتمس إجراء تحقيق من جانب السلطة المختصة، كما أنه يحسن الانفتاح والمسؤولية في أماكن العمل[45]، لكن هذه الآلية قد تفرض مخاطر جدية على المبلغين، لأنها غالبا ما تفتقر الى تدابير السرية والاستقلال عن المؤسسة التي ينتمي اليها المبلغ[46] مما يعرضه لخطر الانتقام، وعندما يتصور المبلغ بناء على أسباب وجيهة بأن عملية الإبلاغ الداخلية تفتقر الى الحماية الفعالة، عليه أن يلجأ الى الهيئات الخارجية للإبلاغ.

ثانياـ الإبلاغ الى السلطات أو الهيئات الخارجية: يتخذ الإبلاغ الخارجي صورتين، أحدهما خارجي ولكنه سري ويتمثل في الإبلاغ الى مؤسسة للرقابة على مستوى الحكومة مثل هيئة خدمات مالية، هيئة استعلام مالي، أو أمين مظالم، أما الثاني فيكون باللجوء الى كيانات خارجية، مثل وسائط الإعلام والمجتمع المدني ، أو من خلال النشر الذاتي شرط مراعاة نظام الإفصاح المتدرج ، ويتطلب الكشف العلني للمعلومات عتبة أعلى من الشروط لإعمال الحماية القانونية للمبلغين بهدف تشجيع الإبلاغ الداخلي واستخدام قنوات الكشف العلني كملاذ أخير[47]، وقد أكدت الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا أنه يجب أن تكون هناك حماية من عقوبة الإفصاح العلني عندما "تكون القنوات الداخلية إما غير موجودة أو لا تعمل بشكل صحيح، أو من المتوقع بشكل معقول ألا تعمل بشكل صحيح"[48]، وتحصي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذا الصدد ستة معايير في ظل وجودها يمكن اللجوء الى التبليغ العلني هي[49]:

1 ـ هل يوجد سلطة مختصة يمكن أن يفصح لها المبلغ بالمعلومات، أو أية وسائل فعالة أخرى لمعالجة المخالف، وعندما تسعى الحكومة الى مقاضاة من يبلغ عن الفساد علنا يقع عليها عبئ إثبات أن تصورات هذا الأخير بشأن عدم الحصول على الحماية أو الانتصاف ليس لها أساس معقول.

2 ـ الصالح العام في الحصول على المعلومات الذي يمكن أحيانا أن يكون من القوة بحيث يتجاوز واجب السرية الذي يفرضه القانون.

3- صحة المعلومات التي توجب على أي شخص التحقق بدقة بالقدر الذي تسمح به الظروف من أنها دقيقة ويمكن الاعتماد عليها، وقد اكدت المحكمة على أن حرية التعبير تحمل مسؤوليتها، وأنه على الشخص التحقق بعناية من أن المعلومات دقيقة وموثوقة (هنا نلاحظ التدرج في عتبة الشروط المتطلبة للحماية ، بين شرط الاعتقاد المعقول السالف الذكر في حال التبليغ الداخلي أو التبليغ الى هيئة مختصة، وبين اشتراط صحة المعلومات ودقتها في حالة الكشف العلني).

4ـ الأضرار التي قد تعاني منها المؤسسة والتي قد تفوق في ثقلها المصلحة العامة نتيجة الكشف العلني، أي ضرورة التأكد من أن الكشف العلني مهم للغاية في مجتمع ديمقراطي لدرجة أنه يفوق الضرر الذي سيتسبب به للمؤسسة.

5 ـ الدافع والنية الحسنة للمبلغ اللذان يؤثران على مستوى الحماية المتاح، إذ أنه من المهم أن يثبت أن المبلغ قد تصرف بحسن نية معتقدا بأن المعلومات كانت صحيحة، وأنه من المصلحة العامة الكشف عنها، وأنه لا توجد وسائل متاحة أخرى أكثر سرية.

6ـ تقييم تناسب العقوبة المفروضة على الشخص الذي بلغ ونتائجها، إذ يمكن أن يكون لها تأثيرا مروعا على الآخرين وعلى حساب المجتمع ككل.

المطلب الثالث: النطاق المعياري للحماية:

تنطلق الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد من ضمان السرية وعدم الكشف عن هويتهم كإجراء احترازي يهدف الى عدم تعرضهم للانتقام، فإن انكشفوا يتم الانتقال الى مستوى ثاني يتمثل في حمايتهم من كافة أشكال الانتقام أو التهديد به من جهة، وإعفاءهم من المسؤولية المدنية والجنائية بسبب تبليغهم من جهة ثانية، أما في حالة تعرض المبلغ لأعمال انتقامية جراء تبليغه، فتتخذ الحماية شكل إتاحة تدابير انتصاف للمبلغ المستهدف و معاقبة المنتقم.

الفرع الأول: حماية المبلغين من الكشف عن هويتهم:

يوفر ضمان السرية وعدم الكشف عن هوية المبلغين آلية هامة لحمايتهم من الانتقام،كما أنها تحول دون تفعيل مستويات الحماية الأخرى، لذلك ينبغي أن تتيح قنوات الإبلاغ الداخلية أو الخارجية التقديم الآمن للبيانات، واتخاذ خطوات أخرى لضمان سرية الإبلاغات، من ضمنها تجريم أي انتهاك بشكل متعمد أو بسبب الإهمال للسرية،كما يجب على السلطات ألا تنتهك سرية المصدر في حالة الكشف العلني ، بالضغط على منظمات أو وسائط إعلام أو أشخاص قام المبلغ بالكشف عن المعلومات لهم[50].

وتختلف سرية الهوية عن آلية" الغفلية" التي تتيح للأفراد تقديم معلومات دون أن يفصحوا عن هويتهم، خاصة في حالات الإبلاغ الى هيئة داخلية أين يكون المبلغ معروفا، والتي نصت عليها المادة 13 فقرة 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: " على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد... وأن توفر لهم حسب الاقتضاء سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلا مجرما وفقا لهذه الاتفاقية"، ورغم أن الإبلاغ دون ذكر الهوية يقلص قدرة السلطات على المتابعة ومن شأنه أن يشجع على الإبلاغ الكيدي، إلا أنه يجب أن تمنح الحماية الكاملة للذين أبلغوا دون الكشف عن هويتهم وفقا لآلية الغفلية والذين تم الكشف عن هويتهم نتيجة لذلك بدون موافقتهم.[51]

الفرع الثاني: حماية المبلغين عن الفساد من كافة أشكال الانتقام أو التهديد به:

تشتمل حماية المبلغين وكذلك أسرهم وممتلكاتهم من الاعتداء والمضايقة أو من التهديد بالانتقام[52]، ومن الإجراءات التأديبية المباشرة أو غير المباشرة أو الفصل أو التمييز لاسيما فيما يتعلق بالأجر،التدريب، التصنيف، التأهيل،

الترقية المهنية النقل، تجديد العقد، أو الاستبعاد من التوظيف أو التدريب، وحتى الإجراءات التأديبية الأقل شدة مثل التحذيرات أو التوبيخ[53].

ويجب أن توفر الحماية سلسلة من الحلول التي تغطي كل العواقب المباشرة وغير المباشرة والمستقبلية لأية أعمال انتقامية بهدف تقوية موقف المبلغين، وتشمل الإعانة التمهيدية الصادرة بأمر قضائي، أتعاب المحاماة والوساطة والنقل الى قسم أو مشرف جديد، والتعويض عن المكاسب أو المكانة المفقودة في الماضي والحاضر والمستقبل، والتعويض عن الألم والمعاناة، كما يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار تخصيص صندوق لتوفير المساعدات في الإجراءات القانونية، ومساعدة المبلغين الذين يعانون من ظروف مادية متدهورة[54]،كما جاء في نص قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن المبلغين على المخالفات: "التشريعات ذات الصلة يجب أن... تسعى الى اتخاذ إجراءات تصحيحية من طرف صاحب العمل، بما في ذلك الإعانة المؤقتة في انتظار جلسة استماع كاملة ، وتعويض مالي مناسب إذا لم يمكن التراجع عن آثار التدابير الانتقامية الى حد معقول."[55]

وينبغي أن تكون هذه الحماية مفصلة بوضوح في القانون، بحيث تزود المبلغين عن الفساد و غيرهم بوضوح بطبيعة الحماية التي قد يلتمسونها[56].

الفرع الثالث : الإعفاء من المسؤولية المدنية أو الجنائية الناجمة عن التبليغ:

تستلزم الحماية القانونية للمبلغين عن الفساد إعفاءهم من المسؤولية الجنائية جراء كشفهم معلومات مشمولة بالسرية أو نتيجة دعاوى القذف والتشهير، وكذلك الحماية من المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن الإبلاغ عن الفساد.

ولتحقيق ذلك ينبغي على الدول أن تسعى الى استعراض وتقييم أطرها التشريعية (قوانين التشهير والقذف،تطبيقات الحق في الخصوصية، قواعد حماية البيانات والسرية المصرفية وقوانين السرية الأخرى) بما يتوافق وتوفير الحماية القانونية للمبلغين، بحيث يجب أن تبحث هذه المراجعة فيما إذا كانت القوانين أو السياسات تتداخل أو تتعارض أو تقوض بعضها البعض، وبالتالي تشكل خطرا على حماية المبلغين بشكل عام والمبلغين في مكان العمل بشكل خاص[57]. و يقدم دليل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة حول " الممارسات الفضلى لحماية المبلغين " قائمة القوانين التي قد تحتاج الدول لمراجعتها عند النظر في تدابير حماية المبلغين[58]:

ـ القانون الجنائي: المحاكمة الجنائية بتهمة التشهير والإبلاغ الكاذب، العقوبات على عدم الإبلاغ عن فئات معينة من الجرائم, حظر الانتقام من الذين يبلغون عن الجريمة، عرقلة العدالة، وقوانين حماية الشهود.

ـ القوانين القطاعية: مثل التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، المنافسة، الصحة والسلامة، المحاسبة، حماية البيئة الشركات والأوراق المالية.

ـ قواعد حقوق الإنسان مع إيلاء اهتمام خاص للحق في حرية التعبير على النحو المنصوص عليه في المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وللحق في المعلومة مع تحديد دقيق لحدود الكشف عن المعلومات المتعلقة بالأمن القومي أو العلاقات الخارجية.

ـ القوانين المتعلقة بالمعلومات المصنفة سرية وحماية البيانات الشخصية، قانون الإعلام ، وخاصة حماية الصحفيين ومصادرهم قانون التوظيف وقانون العمل ، قواعد السلوك والنزاهة، السياسات والإجراءات التأديبية سياسات أو قواعد تنظيمية أخرى بما في ذلك تنفيذ قوانين حماية البيانات، ومدونات قواعد السلوك والأخلاقيات وقواعد الانضباط، وسياسات الاتصالات الاعلامية وقواعد النشر.

الفرع الرابع: إتاحة تدابير انتصاف فعالة للمبلغ و معاقبة المنتقم:

يحق للمبلغ الذي يعتقد أن حقوقه قد انتهكت جراء عمل انتقامي الحصول على جلسة استماع عادلة من محكمة نزيهة بحق كامل في الاستئناف، كما يجب أن تكون القرارات آنية تسمح للمبلغ باستدعاء و استجواب الشهود كما يجب أن تكون قوانين الإجراءات متوازنة و موضوعية.[59]

بالمقابل يجب تجريم أي عمل انتقامي و إخضاع مرتكبه للجزاءات المهنية، الوظيفية، والعقوبات المدنية[60]، لان التغاضي عنها من شأنه أن يعزز ثقافة الصمت والخوف داخل المؤسسات وخارجها ،كما من شأنه أن يردع الإبلاغ في المستقبل، كما ينبغي على المسؤولين تشجيع الإبلاغ عن الفساد وأن يشهد لهم بذلك، وإيلاء عناية خاصة للطرق التي تشجع ضمنا أو صراحة عملية الإبلاغ وردع المنتقمين.[61]

الخاتمة:

تسعى مختلف وثائق القانون الدولي الى تشجيع عملية الإبلاغ عن الفساد وتسهيلها، من خلال توفير حماية قانونية فعالة وتوجيهات واضحة بشأن إجراءات الإبلاغ ، الأمر الذي يمكن أن يساعد السلطات على مراقبة الامتثال وعلى اكتشاف انتهاك قوانين مكافحة الفساد.

أ ـ النتائج : بمراعاة تنوع النظم القانونية بين الدول يتطلب الإطار القانوني الدولي لحماية المبلغين عن الفساد:

1ـ النظر في سد أي ثغرات في التشريع أو الممارسة والتي من شأنها أن تثني الأشخاص عن إبلاغ السلطات المختصة، ولأن الاستبعاد من نطاق الحماية يشكل أخطر هذه الثغرات، ينبغي أن يتضمن التشريع تحديدا واضحا لنطاق عمليات الإبلاغ المحمية والأشخاص الذين يتمتعون بالحماية بموجب القانون.

2 ـ وضع تشريع مخصص لحماية المبلغين عن الفساد لضمان الوضوح والتطبيق السلس للإطار القانوني لحماية المبلغين.

3 ـ اعتماد تشريع شامل ومستقل لحماية المبلغين عن الفساد يعطي القانون رؤية واضحة ويجعل الترويج له أسهل، كما يسمح بتوحيد القواعد المنطبقة على الأفراد وعلى موظفي القطاعين العام والخاص، بدلا من إتباع النهج القطاعي أو الجزئي الذي يتضمن العديد من القوانين المختلفة التي تنطبق على فئة من المبلغين دون الأخرى، و تقتصر على صور محددة من الفساد، ويجب أن يضمن التشريع أن الحماية الممنوحة للمبلغين قوية و شاملة.

4ـ استحداث إطار مؤسسي فعال، واعتماد الاصلاحات المؤسسية التي قد تكون ضرورية لتلبية المتطلبات الدولية.

ب ـ الاقتراحات: إثر مناقشة مختلف جوانب الدراسة نورد الاقتراحات التالية:

1ـ الحاجة الى تطوير القواعد الدولية التي تحمي المبلغين عن الفساد ، والى تطوير نظام لحماية المبلغين يسمح بالتطبيق الموحد من طرف التشريعات الوطنية ـ بالمراعاة لتنوع أنظمتها القانونية ـ خاصة وأن بعض الدول ليس لديها تشريعا خاصا بحماية المبلغين عن الفساد مثل الجزائر.

2 ـ هناك ضرورة عملية للتمييز بين مفهوم" المبلغين" ومفهوم كل من " الشهود" و" الخبراء" و"المتعاونين مع العدالة"، بهدف تمكين التشريعات الوطنية من انتهاج مقاربات أكثر فعالية لإنشاء نظام متكامل، يؤمن الحماية المطلوبة للمبلغين عن الفساد

ويراعي خصوصية هذه الفئة، رغم بعض نقاط التلاقي التي أدت الى الخلط بينها وإيرادها ضمن نصوص قانونية واحدة.

3 ـ معالجة المواقف الثقافية الراسخة التي تعود الى الظروف الاجتماعية والسياسية مثل الإستعمار، الدكتاتورية، والهيمنة الأجنبية، أين كان عدم الثقة في ظلها اتجاه المبلغين للسلطات أمرا طبيعيا, مما يستلزم وصفا أكثر إيجابية للمبلغين يتلاءم مع الثقافة المحلية، وهو ما يتحقق من خلال رفع مستوى الوعي ونشر وتعزيز ثقافة النزاهة داخل المجتمع.

قائمة المصادر و المراجع:

أولا ـ المصادر:

أ ـ الاتفاقيات الدولية:

1- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، ستراسبورغ، المبرمة بتاريخ 27 جانفي 1999، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 173.

2- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المبرمة بتاريخ 21 نوفمبر 2003، وثائق الأمم المتحدة، الجمعية العامة، البند 108 من جدول الأعمال:A/RES/58/4

3- اتفاقية الإتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، المبرمة بتاريخ 2003/06/11، الدورة العادية الثانية، الإتحاد الافريقي مابوتو.

4- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المبرمة بتاريخ 1432/01/5هـ الموافق 2010/12/21م، جامعة الدول العربية القاهرة.

ب ـ وثائق الأمم المتحدة:

1- الجمعية العامة، مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون:(1979)A/RES/ 34/169

2- الجمعية العامة، المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين، مرفق القرار:(1996)A/RES/51/59

3- تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، السيد" دافيد كاي"، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الانسان، وثائق الأمم المتحدة ، الجمعية العامة:A/70/361

4- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، الاتجاهات العالمية على صعيد حرية التعبير وتطوير وسائل الاعلام التقرير العالمي, 2018/2017.متوفرعلى الرابط:- http://ar.unesco.org/worged-media-trends-2017(consulted the 25/04/2019)

5- منظمة الصحة العالمية، سياسات المنظمة بشأن التبليغ عن المخالفات والحماية من الانتقام، وثيقة متوفرة على الرابط:http://.who.int/ar/about/ethics/whistleblowing-and-protection-against-retaliation (consulted the 18/10/2019).

6- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، مكتب السياسات الإنمائية، 1998. متوفر على الرابط:

http://www.und-paciac.org/publications/financces/anticor/fightingcorruption97a.pdf (consulted the 09/10/2019)

ج ـ وثائق المنظمات الدولية الأخرى:

1- منظمة الشفافية الدولية، المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين، الممارسات القانونية الفضلى لحماية المبلغين الداخليين ودعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة، وثيقة متوفرة على الرابط:

http://images.transparencycdn.org/images/2014-WhistleblowerPrinciples-AR.pdf (consulted the 08/10/2019)

2- منظمة المادة 19,حق الجمهور في المعرفة، مبادئ في التشريعات المتعلقة بحرية الاطلاع، وثيقة متوفرة على الرابط:

http://www.article 19.org/wp-content/uplaods/2018/02/12-REPORT-Rtk-AR.pdf (consulted the25/04/201)

د ـ قوانين:

1- قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017, مؤرخ في 7 مارس 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين متوفر على الموقع: www.legislation.tn

ثانيا ــ المراجع:

أ- الكتب:

1- أحمد محمود محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر الجامعي، مصر 2010.

2- سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم(الأسباب، العواقب ،و الإصلاح)، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن 2003.

3- عباس العبودي، شريعة حامورابي، دراسة مقارنة في التشريعات القديمة والحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2001.

4- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داوود، الفساد والإصلاح، دراسة مقارنة، منشورات إتحاد الكتاب العرب، سورية، 2003.

ب- المقالات و الدراسات على الإنترنت:

1- ديفيد لونا، مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، ورقة بحثية متوفرة على الموقع: transparency.org.kw.au-ti.org (consulted the 25/04/2019)

2- حرية تداول المعلومات، دراسة مقارنة تعدها مؤسسة الفكر والتعبير ضمن برنامج الحق في المعرفة، متوفرة على الرابط:

http ://www.transparency.org/files/content/activity/2011AFTELegalStudyFreedomThought AR.pdf (consulted the 10/05/2020)

قائمة المصادر و المراجع باللغة الإنجليزية:

List of sources and references:

1- Inter- American convention against corruption ,adopted at the third plenary session ; held on March 29,1996
2-OECD convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions , recommendation for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions, recommendation 9 ,2009. Available on:
http://embamex.sre.gob.mx/irlanda/images/ConvCombatBribery-ENG.pdf (consulted the 18/05/2020)
3-Recommendations of the committee of minister to member states on the whistleblowers(Adopted by the committee of ministers on 30 April 2014 at the 1198th meeting of the ministers deputies),CM/Rec(2014)7. Available on: http://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers (consulted the 24/12/2019)
4-UNODC. The united nations convention against –corruption .Resource Guide on good practices in the protection of reportingpPersons, United Nations New Yorkm2015..
Availableon:http://unodc.org/documents/corruption/publications/2015/15-04741 Person Guide-eBook.pdf(consulted the 17/05/2020)
5-Protection of whistleblowers, study on whistleblower protection frameworks,compedium of best practices and guiding principles for legislation, study prepared by the OECD. Available On:
http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf
(consulted the 15/05/2020)
6- Ashley Savage, Embracing the challenges and opportunities of cross-jurisdictional whistleblowingOECD, 2018, available on : http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/savage.pdf(consulted the15/05/2020)

الهوامش

1– عباس العبودي، شريعة حامورابي، دراسة مقارنة في التشريعات القديمة والحديثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن،،2001،ص.48 . كذلك عماد صلاح عبد الرزاق شيخ داوود، الفساد والإصلاح ، دراسة قانونية مقارنة، منشورات إتحاد الكتاب العرب، سوريا، 2003، ص .12.

2– اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 21 نوفمبر 2003، وثائق الأمم المتحدة، الجمعية العامة ، البند 108 من جدول الأعمال، الوثيقة: A/RES/58/4

3– الإتجاهات العالمية على صعيد حرية التعبير و تطوير وسائل الإعلام، منظمة الأمم المتحدة للتربية و العلوم والثقافة، التقرير العالمي لسنة 2017–2018, ص. 60. متوفر على الرابط:(http://ar.unesco.org/worged-media-trends-2017(consulted the 25/04/2019

4- ديفيد لونا, مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة, ورقة بحثية متوفرة على الموقع: transparency.org.kw.au-ti.org (consulted the 25/04/2019)

5 - Inter- American convention against corruption ,adopted at the third plenary session ; held on March 29,1996, article 3 (8).

6- اتفاقية القانون الجنائي بشان الفساد, ستراسبورغ، 27 جانفي 1999، سلسلة المعاهدات الأوروبية، رقم 173.

7- Council of Europe;- Civil law convention ;European treaty series-No:174;Strasbourg,4-11-1999.

[8]– اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، اعتمدتها الدورة العادية الثالثة للاتحاد الافريقي، مابوتو،11 جويلية 2003.

[9]– الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، وافق عليها وزراء الداخلية و العدل العرب في اجتماعهما المشترك المنعقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة، بتاريخ 1432/1/15هـ، الموافق ل 2010/12/21م، دخلت حيز النفاذ بتاريخ 2013/06/29م.

[10] – وثائق الجمعية العامة:(1979) A/34/169.

[11]– وثائق الجمعية العامة:مرفق القرار (1996)A/RES/51/59.

[12] -OECD Recommendation Of The Council On Improving Ethical Conduct In The Public Service Including Principles For Managing Ethics In The Public Service, 2008, Principle 4.

[13]– الجلسة 32 للجنة الافريقية لحقوق الانسان بتاريخ 17-23 أكتوبر 2002.

[14] – وقّع المجلس التنظيمي لمنظمة التعاون الاقتصادي و التنمية معاهدة دولية في ديسمبر 1997 تلزم الأطراف بنبذ رشوة المسؤولين الأجانب، وتعتبر أول اتفاقية تلزم الدول بتحمل مسؤولياتها عن التصرفات الفاسدة التي يرتكبها مواطنوها وشركاتها سعيا للحصول على مشروعات، أو المحافظة على المشروعات الموجودة في دول أخرى، كما تلزم الدول المتقدمة بمساعدة الدول الأخرى في مكافحة الفساد، ومنع شركاتها من خلق هذه المشكلة. وتهدف المعاهدة بصورة رئيسية الى نشر مبادئ المرسوم الأمريكي حول الممارسات الفاسدة الأجنبية وسط الأعمال العالمية، وتعرف الاتفاقية الرشوة والمسؤول الأجنبي بشكل دقيق، وتتطلب تعاونا قانونيا متبادلا وعقوبات رادعة مناسبة، كما تدعو لوضع مقاييس للمحاسبة والتدقيق واتباع طرق مراقبة ومتابعة.أنظر سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم(الأسباب, العواقب

والإصلاح) ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، الأردن، 2003، ص. 273.

[15] -OECD Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions , Recommendation For Further Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions, Recommendation 9 ,2009. Available on: http://embamex.sre.gob.mx/irlanda/images/ConvCombatBribery-ENG.pdf (consulted.the 18/05/2020)

[16]–الاتجاهات العالمية على صعيد حرية التعبير وتطوير وسائل الإعلام، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة، التقرير السابق، ص.60.

[17]- Recommendations of the committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers(Adopted by the the committee of Ministers on April 2014 at the 1198 th, meeting of the ministers deputies), CM/Rec (2014)7,preamble . Available on: http://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers (consulted the 24/12/2019)

[18] - Ibid. appendix,par 1 ,2.

[19] -Ibid. par 3,4.

[20] -Ibid. par 5, 8, 9, 10.

[21] -Ibid. par 12- 16.

[22] -Ibid. par18.

[23] -Ibid. par 12,19.

[24] -Ibid. par 21, 22.

[25] -Ibid. par 27-29.

[26] – دراسة بعنوان «حرية تداول المعلومات دراسة مقارنة"، تعدها مؤسسة الفكر و التعبير ضمن برنامج الحق في المعرفة، ص. 23 متوفرة على الرابط:

http ://www.transparency.org/files/content/activity/2011AFTE LegalStudyFreedomThought AR.pdf (consulted the 10/05/2020)

[27] – حق الجمهور في المعرفة، مبادئ في التشريعات المتعلقة بحرية الاطلاع، وثيقة صادرة عن منظمة المادة 19، ص .ص .10,9 , متوفرة على الرابط:

http://www.article 19.org/wp-content/uplaods/2018/02/12-REPORT-Rtk-AR.pdf .(consulted the25/04/2019)

[28] – منظمة الشفافية الدولية،" المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين، الممارسات القانونية الفضلى لحماية المبلغين الداخليين و دعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة"، ص. 5, الوثيقة متوفرة على الرابط:

http://images.transparencycdn.org/images/2014-whistleblowerprinciples-AR.pdf (consulted the 08/10/2019)

[29]– أنظر على التوالي الفقرات 15 الى 19، الفقرات من 21الى23 ، الفقرات 24 الى 27، والفقرات 28 الى 30من الوثيقة نفسها.

[30]– الوثيقة نفسها, ص5.

[31]– الوثيقة نفسها, ص5.

[32] - Recommendations of the committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers,op.cit,definitions,a.

[33]-Ashley Savage, Embracing the challenges and opportunities of cross-jurisdictional whistleblowing, 2018 OECD Global anti-corruption and integrity forum,p. 06. Available on: http://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/academic-papers/savage.pdf (consulted the15/05/2020)

[34] -Protection Of whistleblowers, study on whistleblower Protection frameworks,compedium of best practices and guiding principles for legislation, study prepared by the OECD,Page 7. Available On :

http://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf (consulted the 15/05/2020) .

[35]– تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير" دافيد كاي" ، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان، وثائق الامم المتحدة،الجمعية العامة: A /70/361 , ص. 18,فقرة29.

[36]– التقرير نفسه ص. 18, الفقرة 29.

[37] – التقرير نفسه, ص . 18, الفقرة 29.

[38]–منظمة الصحة الدولية، سياسات المنظمة بشان التبليغ عن المخالفات والحماية من الانتقام, وثيقة متوفرة على الرابط:

http://.who.int/ar/about/ethics/whistleblowing-and-protection-against-retaliation (consulted the 18/10/2019).

[39]– غانا، القانون1/20 المتعلق بالمبلغين عن المخالفات، البند 12 (2006) . والهند، قانون حماية المبلغين عن المخالفات 2011، الفصل الثاني. البند 4(1)، مشار إليهما في تقرير المقرر الخاص" دافيد كاي" سالف الذكر، ص. 18. الهامش 53.

[40]– قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، مؤرخ في 7 مارس 2017, يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، متوفر على الموقع:

www.legislation.tn

[41]– وثيقة منظمة الشفافية الدولية سالفة الذكر، ص. ص. 7,6.

[42]– تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز و حماية الحق في حرية الرأي و التعبير سالف الذكر، ص. 19, الفقرة 31.

[43]– برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم، مكتب السياسات الانمائية، 1998، ص. 2. الوثيقة متوفرة على الرابط :

http://www.undp-aciac.org/publications/financces/anticor/fightingcorruption97a.pdf (consulted the 20/09/2019).

[44]– أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر الجامعي،مصر،،2010، ص.15.

[45]– وثيقة منظمة الشفافية الدولية سالفة الذكر، ص.3 .

[46]– تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي و التعبير سالف الذكر، ص .ص . 20,21, فقرة 34.

[47]-Protection of whistleblowers protection, study on whistleblower protection framworks,compendium of best practices and guiding principles for legislation,op.Cit , p.12.

.

[48]– قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات،1729(2010).

[49]– المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، العريضة رقم 04/14277، الحكم الصادر في 12 فيفري 2008، الفقرات73-87، نقلا عن تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير سالف الذكر، ص. 22, الهامش 65.

[50]– التقرير نفسه، ص. 23, الفقرة 4.

[51]– وثيقة منظمة الشفافية الدولية سالفة الذكر ،ص. 9، الفقرة 13.

[52]– تقرير المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير سالف الذكر، ص. 24، الفقرة 41.

[53].- study on whistleblower protection framworks,compendium of best practices and guiding principles for legislation OP.CIT, p. 6.

[54]– وثيقة منظمة الشفافية الدولية،سالفة الذكر، ص.14، الفقرة20.

[55]– قرار الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن حماية المبلغين عن المخالفات 1729(2010).

[56]– تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي و التعبير، سالف الذكر، ص. 24، الفقرة 41.

[57] -UNODC. The united Nations convention against –Corruption .Resource Guide on good practices in the protection of Reporting Persons, United Nations New Yorkm2015, P15. Available on http://unodc.org/documents/corruption/publications/2015/15-04741Person Guide-eBook.pdf(consulted the 17/05/2020)

[58] - Ibid , p. 16 .

[59]– وثيقة منظمة الشفافية الدولية سالفة الذكر، ص .14، الفقرة21.

[60]– الوثيقة نفسها، ص. 18, الفقرة29.

[61]– تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير سالف الذكر، ص. 33 ، الفقرة 66.