

Distr.: General  
14 February 2018  
Arabic  
Original: French

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السابعة عشرة

٢٣-٢٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨

البند ٤ (ج) من جدول الأعمال المؤقت\*

بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة

وشاملة للجميع على جميع المستويات:

طبيعة سوء السلوك والفساد في القطاع العام

والتحديات المرتبطة بهما، وسبل المضي قدماً

## مسألة حماية المبلغين عن المخالفات

### مذكرة من الأمانة العامة

تتشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الوثيقة التي أعدها

لينوس توسان ميندجانا، عضو اللجنة، للنظر فيها واتخاذ إجراء بشأنها، عند الاقتضاء.



الرجاء إعادة استعمال الورق

\* E/C.16/2018/1

090318 070318 18-01188 (A)



## مسألة حماية المبلّغين عن المخالفات

موجز

الفساد آفة عالمية تكاد تمس جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها ١٩٣ دولة. وهو إحدى العقبات التي تحول دون التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر. وتتطلب مكافحة هذه الظاهرة جملة أمور من بينها تطبيق نظام الإبلاغ عن المخالفات ورصده بصرامة. وتصف هذه المذكرة بعض سمات هذا النظام وتوصي بأن تدعم اللجنة تطبيقه من جانب الدول الأعضاء، وذلك بالنظر إلى أهميته.

كما يوصي مؤلف المذكرة بتبادل أفضل الممارسات في ما بين الدول الأعضاء في مجال منع الفساد، بما في ذلك ما يتعلق منها بنظم وإجراءات الإبلاغ عن المخالفات.

## أولا - مقدمة

- ١ - لا يزال تطبيق الحوكمة الرشيدة والأخلاقيات ورصدهما في الإدارات العامة أمراً لا بد منه بالنظر إلى مدى انتشار الفساد في العالم عموماً وفي بعض البلدان على وجه الخصوص. والحوكمة مفهومٌ مثير للجدل في بعض الأحيان، لأنها تُعرّف وتُفهم بطرق متنوعة وأحياناً متناقضة. فهي تنفيذ مجموعة من التدابير (قواعد ومعايير وبروتوكولات واتفاقيات وعقود، وما إلى ذلك) لضمان تنسيق أفضل بين أصحاب المصلحة في منظمة ما، يتولى كل منهم جزءاً من السلطة، من أجل اتخاذ القرارات بتوافق الآراء.
- ٢ - والفساد ظاهرةٌ تكاد تلمس جميع الشعوب وجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها ١٩٣ دولة، مع اختلاف نسبه واختلاف الحقائق المحلية من دولة إلى أخرى. وهي تدل على إفساد عملية أو تفاعل مع شخص واحد أو أكثر أو إساءة استخدامهما لغرض يتوخاه المُفسد، وهو الحصول على مزايا أو امتيازات معينة، أو لحصول الفاسد على مكافأة مقابل الرضا عنه.
- ٣ - وعلى سبيل المثال، فإن ٦٩ في المائة من البلدان الـ ١٧٦ المدرجة في مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٦ حصلت على نقطة تقل عن ٥٠، على مقياس يبدأ من الصفر (حيث يعتبر البلد فاسداً جداً) إلى ١٠٠ (حيث يعتبر البلد فاسداً بقدر قليل جداً). وهذا يدل على مدى أهمية الفساد وانتشاره في القطاع العام في جميع أنحاء العالم.
- ٤ - وتحتاج هذه الوثيقة لصالح إحدى الطرق الكثيرة لمكافحة الفساد، ألا وهي إنشاء نُظم الإبلاغ عن المخالفات. والغرض منها هو تسهيل فهم هذا النظام والتقيّد به، وهو النظام الذي يبدو أنه مهمّل ليس فقط بسبب قلة أو سوء تطبيقه خلال الجهود الأولى لإنشاء هذا النظام، ولكن أيضاً لأنه يُساء فهمه بصفة خاصة بسبب درجة تعقيده.
- ٥ - وهذه ليست هي المرة الأولى التي تتناول فيها لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة مسألة الفساد. فقد أدرجت عن أسفها الشديد، خلال الدورات السابقة، لما لهذه الآفة من تأثير حاسم في فرص تحقيق أهداف التنمية المستدامة، التي هي نداء عالمي للعمل من أجل القضاء على الفقر وحماية كوكب الأرض وضمان أن يعيش جميع الناس في سلام وازدهار.
- ٦ - ومن ثم فإن مكافحة الفساد شرطٌ لا غنى عنه لتحقيق التنمية المستدامة. لذلك، من الضروري أن تعزّز كل حكومة ثقة الأفراد في نزاهة الحكومات ابتغاء تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأن تولي أولوية قصوى لهذه المسألة عند تنفيذ هذه الأهداف السبعة عشر.
- ٧ - ومن المهم التعجيل باتخاذ التدابير الرامية إلى منع الفساد، بل وقمعه في القطاع العام، ووضع حد نهائي للإفلات من العقاب عن طريق تعزيز الشفافية وتمتين أواصر التعاون بين البرلمانين والمجتمع المدني والقطاع الخاص والإدارة العامة.
- ٨ - ولتحقيق ذلك، يعرض التحليل التالي مفهوم المبلّغ عن المخالفات. وتناقش الورقة بعد ذلك آثاره ومخاطره وقيوده من الناحية العملية. وفي الختام، تقدّم بعض التوصيات لتعزيز منع الفساد ونظم الإبلاغ عن المخالفات وكذلك ربطها على نحو أفضل بأهداف التنمية المستدامة.

## ثانياً - مفهوم المبلّغ عن المخالفات

٩ - يعتبر المبلّغ عن المخالفات كل شخص أو جماعة أو مؤسسة يقرع ناقوس الخطر، إذا علم بوجود خطر أو فضيحة، وبهذه الطريقة يُطلق عملية تنظيم أو مناقشة مثيرة للجدل أو توعية. وقد تكون المؤسسة هي من يقرع ناقوس الخطر عندما يتعلق الأمر بمنظمة أنشئت لهذا الغرض، أو مواطن يبلّغ في إطار عمله عن عمل غير قانوني وغير مشروع وخطير يمس المصلحة العامة أو الأشخاص أو الهيئات التي لها سلطة. ففي فرنسا على سبيل المثال، ينص القانون رقم 1691-2016 المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ المتعلق بالشفافية ومكافحة الفساد وتحديث الحياة الاقتصادية على تعريف مفهوم المبلّغ عن المخالفات والإجراءات الواجب اتباعها لحماية هذا الشخص من العقوبات الجنائية أو من انتقام رب عمله. ويجب أن يكون التنبيه إلى المخالفة (خطرٌ جسيم يهدد المصلحة العامة أو جريمة، وما إلى ذلك) أولاً على الصعيد الداخلي ثم تبليغ به السلطات المختصة. ولا يمكن إبلاغ عامة الناس إلا كحلٍ أخير. والحقائق التي يُكشف عنها لا يجب أن تكون ضمن فئة الأسرار الأمنية أو الأسرار الطبية أو أسرار العلاقات الرابطة بين المحامي وموكله.

١٠ - وقد ظهر مفهوم المبلّغ عن المخالفات في نهاية عقد التسعينيات من القرن العشرين بعد الدراسة الاجتماعية التي أعدها فرانسيس شاتورينو وديديه تورني في كتاب بعنوان "Les sombres précurseurs: une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque"، وروّج له في عام ٢٠٠٠ الباحث أندريه سيكوليليا، وهو نفسه من المبلّغين عن المخالفات، في تفاعله مع الجمهور والصحفيين والناشطين من المجتمع المدني. وكان مصطلح "المبلّغ عن المخالفات" جزءاً من النقاش العام في ذلك الوقت كمفهوم منفصل عن مفهوم المبلّغ (من يبلّغ بنيتة خالصة) والواشي (من يبلّغ ابتغاء مصلحة خاصة). لكن ومع زيادة عدد القضايا والفضائح، من قضية "Mediator" إلى قضية "Luxleaks" والمعلومات التي كشف عنها إدوارد سنودن، فإن المصطلحات والأفكار التي تمثلها تلك المفاهيم تميل إلى الاختلاط في الخطاب الموجّه إلى الجمهور.

١١ - ولوجود نظم الإبلاغ عن المخالفات مزايا لا يمكن إنكارها في سبيل منع الفساد وقمعه.

١٢ - وأكثر مؤشرات الفساد ذكراً هي تلك التي تروم وصف المشكلة على الصعيد الوطني. ويمكن أن تكون هذه المؤشرات مفيدة لتوعية الحكومات وحثها على اتخاذ إجراءات. غير أن فائدتها محدودة عندما يتعلق الأمر باتخاذ تدابير لمكافحة الفساد.

١٣ - ويرجع ذلك جزئياً إلى كون بعض مخاطر الفساد تميل إلى اقتصرها على قطاعات بعينها. فعلى سبيل المثال، من المجالات الهامة لمخاطر الفساد في قطاع الصحة الدعم المالي الذي تقدمه شركات الأدوية إلى وحدات البحوث الطبية لممارسة نفوذها بغير وجه حق. وفي قطاع المياه، قد يتعين على العملاء دفع رشاً من أجل ربطهم بشبكة المياه أو الاستفادة من أشغال الإصلاح.

١٤ - وبما أن مؤشرات الفساد العامة تفتقر إلى الدقة في الكشف عن أوجه الضعف الخاصة بكل قطاع، فإننا بحاجة إلى مؤشرات مصممة خصيصاً لتمكّننا من رصد المخاطر وضمان ألا يؤدي الفساد إلى المساس بفعالية الاستثمارات. ومن ثم فإن الحاجة ملحة لوضع تدابير تشريعية أو تنظيمية أو قانونية لحماية المبلّغين عن المخالفات باعتبارهم إحدى المؤسسات المحورية للحكومة الرشيدة. وفي هذا الصدد، فقد أوضحت اللجنة أنه من المستحيل كسب ثقة المواطنين وتعزيز نزاهة الموظفين العموميين وإنشاء نظام للحكومة الرشيدة غايته مكافحة الفساد دون اعتماد لوائح تنظيمية لحماية المبلّغين عن المخالفات.

١٥ - ومن المهم أيضاً، وفقاً لمنطق الحوكمة الرشيدة، تهيئة مناخ من الثقة ذو وجهين. فمن جهة، للثقة بُعد عام يسمح للمواطن بتقييم حكومته ومؤسساته والقادة من حيث استقامتهم وقيمهم الأخلاقية. ومن ناحية أخرى، تكتسي الثقة أيضاً بُعداً اجتماعياً لأنها ترتبط بسلوك المواطنين تجاه بعضهم البعض.

١٦ - وللقيام بذلك، تظل حماية المبلّغين عن المخالفات ذات أهمية لا يمكن إنكارها. وتنص المادة ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المتعلقة بحماية المبلّغين، على أن "تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

١٧ - وتشمل بعض الأمثلة المتعلقة بفرنسا القوانين التالية: ينص القانون الأساسي رقم 1690-2016 المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ المتعلق باختصاص أمين المظالم في مجال توجيه وحماية المبلّغين عن المخالفات على أن أمين المظالم مكلف "بتوجيه أي شخص يبلغ عن مخالفة وفق الشروط التي ينص عليها القانون إلى السلطات المختصة، وذلك حرصاً على حقوق هذا الشخص وحرّياته"؛ ويجدّد القانون رقم 1690-2016 المؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ السابق الذكر الظروف التي يمارس فيها أمين المظالم مهامه.

١٨ - ويفترض تنفيذ المادة ٣٣ من اتفاقية مكافحة الفساد الأخذ بنهج شامل، يرد بيانه في المادة ١٣ من الاتفاقية ويشجع الدول على ضمان مشاركة المجتمع مشاركة فعالة في مكافحة الفساد باتخاذ التدابير المناسبة، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، بغية تعزيز المشاركة النشطة للأفراد والجماعات غير المنتمية للقطاع العام، مثل المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، في مجال الوقاية من الفساد وقمعه.

١٩ - ويتطلب الأداء السليم للهيكل أو الهيئات المناهضة للفساد أن يكون تنظيم الخدمات العامة بحيث يساعد على استحداث تدابير لمكافحة الفساد. لذا يجب أن تبدأ مكافحة الفساد بإعادة تنظيم الخدمات العامة من الناحيتين الهيكلية والمؤسسية من أجل السماح بإنشاء نظام الإبلاغ عن المخالفات.

٢٠ - وفي الكاميرون، على سبيل المثال، هناك عدد وافر من الأجهزة وإطار تنظيمي ووظيفي للخدمات التي تمكّن من مكافحة الفساد. وتشمل ضمنها يلي:

- (أ) دائرة مراجعة الحسابات بالمحكمة العليا؛
- (ب) اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد؛
- (ج) الوكالة الوطنية للتحقيقات المالية؛
- (د) الوحدات الوزارية لمكافحة الفساد، وكذلك بعض الآليات؛
- (هـ) الرقابة البرلمانية على الحكومة؛
- (و) القانون الجنائي وقانون الإجراءات الجنائية (المنقحان)؛
- (ز) المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها.

٢١ - وفي أوروبا توجد منظمات مثل:

- (أ) مجموعة الدول المناهضة للفساد؛  
 (ب) ديوان مراجعي حسابات الاتحاد الأوروبي؛  
 (ج) المكتب الأوروبي لمكافحة الغش.

### ثالثاً - ممارسة الإبلاغ عن المخالفات: الآثار والمخاطر والقيود

- ٢٢ - تكمن المخاطر المرتبطة بنظم الإبلاغ عن المخالفات في الانتقام. فقد يُخشى على المبلِّغ عن المخالفات، حتى عندما تكون المعلومات قائمة على الحقيقة، من احتمالات الفصل التعسفي أو المضايقة أو التمييز أو الأذى الجسدي، من بين أمور أخرى.
- ٢٣ - وكما ذكر أعلاه، يجب حماية المبلِّغين عن المخالفات بواسطة القوانين واللوائح التي يتعين تطبيقها بكل نزاهة ودون تحفظ. وبالمثل، يجب وضع وتنفيذ نظام جيد التصميم للتغطية والأمن.
- ٢٤ - وفي معظم الأحيان، يكون المبلِّغون المتطوعون، الذي لا يتصرفون في معظمهم بدافع تحقيق مكاسب شخصية، دون حماية بسبب عدم وجود تشريعات وإجراءات ومحاورين معروفين.
- ٢٥ - وبالإضافة إلى الانتقام، قد يستخدم الشهود أو بعض الأشخاص أو الضحايا هذا النظام كسيف ذو حدين، حيث يمكن لهم استغلاله للوشاية أو للتشهير أو لتسوية الحسابات إذا لم ينص القانون على ضمانات تمنع ذلك؛ إذ لا يمكن إنكار أن الأطر القانونية التي تسمح بتناول تقارير الإبلاغ لا تزال غير مكتملة، بل وغير موجودة في بعض الأحيان.
- ٢٦ - ومن ثم، ينبغي أن يُفسَّر نظام الإبلاغ عن المخالفات على نحو جيد وأن يعمَّم على جميع الناس لكي يدركوا جميع المخاطر الجنائية التي قد يواجهونها. وتكمن فعالية هذا النظام في العناصر التالية:
- (أ) سنُّ تشريع وحيد ينص على الإجراءات والقنوات الأمنية (لا يوجد سوى ١٢ بلداً في العالم، من بينها أيرلندا وصربيا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية واليابان، هي التي سنت قانوناً وحيداً، وهو الإطار الوحيد الفعال لحماية المبلِّغين عن المخالفات)؛
- (ب) وجود وكالة أو مؤسسة وطنية مستقلة مسؤولة عن إدارة تقارير الإبلاغ؛
- (ج) ضمان السرية وعدم الكشف عن الهوية؛
- (د) سنُّ عقوبات جنائية، سواء بالنسبة لمرتكبي الأعمال الانتقامية أو لمن يدلون بتقارير كاذبة.
- ٢٧ - ولذلك، يجب اتخاذ التدابير من أجل ما يلي:
- (أ) وضع المبادئ لخدمة عامة سمتها التعددية وتتنقّد بالأخلاق (لا سيما فرض الشفافية في حال تضارب المصالح)؛
- (ب) التغلب على أوجه القصور في الآليات الموجودة، أو إنشاء الآليات المناسبة، مع تعزيز مبادئ المعالجة الفعالة لتقارير الإبلاغ.

(ج) الاعتراف بخبرة المواطنين وتقييمها (إنشاء إطار شفاف ومؤمن للإبلاغ عن المعلومات، وتحديد معايير المقبولية، وإنشاء هيئات لإدارة الملفات).

## رابعاً - خاتمة

٢٨ - تُعتبر الحوكمة الرشيدة حجر الزاوية في الجهود الرامية إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر، بما في ذلك الهدف ١٦ المكرس لهذا المفهوم. وخلال الدورة السابعة عشرة للجنة الخبراء، سُنَّح للخبراء الفرصة لإعادة تأكيد الدور الحاسم الذي تؤديه الحكومات والمؤسسات العامة والمسؤولون الحكوميون في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٢٩ - وقد آن الأوان للجنة الخبراء لا لتصدر أوامر قضائية، بل لتطلع المجلس الاقتصادي والاجتماعي على مجريات الأمور بغية التنفيذ الفعال لنظام الإبلاغ عن المخالفات باعتباره من وسائل مكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال، لعل اللجنة تود أن توصي بتبادل أفضل الممارسات في ما بين الدول الأعضاء في مجال منع الفساد، بما في ذلك ما يتعلق منها بنظم وإجراءات الإبلاغ عن المخالفات.

٣٠ - ولعل لجنة الخبراء تود أيضاً أن تؤكد من جديد أهمية ثقة الشعوب في قادتها، وهو الأمر الذي يقتضي محاربة الفساد بلا هوادة وإنشاء خدمة عامة تقوم على أساس الجدارة، تعززها حكومات محلية قوية والتزام بإعمال وسائل إضافية مثل نظام الإبلاغ عن المخالفات.

٣١ - إن تحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة، الذي تشكّل الحوكمة موضوعه الرئيسي، وضمن إصلاح الخدمة العامة الذي تتوخاه اللجنة، يستتبع اعتماد مجموعة واسعة من وسائل مكافحة الفساد. ولذلك، فإن مؤلف هذه الورقة يقول إن إدراج نظم الإبلاغ عن المخالفات ضمن الأطر القانونية المحلية ينبغي أن يبدأ في أقل البلدان نمواً أو على الأقل في البلدان الأفريقية التي لديها أعلى معدل في مؤشر إدراك وجود الفساد.