

# المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين

الممارسات القانونية الفضلى لحماية المبلغين الداخليين  
ودعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة المجتمع المدني الدولية التي تقود الحرب ضد الفساد. من خلال أكثر من 90 فرعاً في جميع أنحاء العالم والأمانة الدولية في برلين، نرفع الوعي بالآثار المدمرة للفساد ونعمل مع شركاء في الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني لتطوير وتنفيذ إجراءات فعالة لمواجهة.

تم الطبع على ورق معاد تدويره 100%

© 2014 الشفافية الدولية. جميع الحقوق محفوظة.

ISBN: 978-3-943497-42-7

تم تمويل هذا المشروع بدعم من المفوضية الأوروبية. هذا المنشور يعبر فقط عن آراء المؤلف، ولا تتحمل المفوضية مسؤولية أي معلومات واردة فيه.



بدعم مالي من برنامج مكافحة الجريمة والوقاية منها في الاتحاد الأوروبي

المفوضية الأوروبية – المديرية العامة للشؤون الداخلية

## قائمة المحتويات

---

2	تمهيد
5	تعريف إرشادي
5	مبدأ إرشادي
6	نطاق التطبيق
7	الحماية
11	إجراءات الإبلاغ
14	الإغاثة والمشاركة
16	بنية التشريع وعمله ومراجعته
17	التنفيذ

# المبادئ الدولية لقانون حماية المبلغين

## الممارسات القانونية الفضلى لحماية المبلغين الداخليين ودعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة

### تمهيد

يلعب المبلغون الداخليون<sup>1</sup> (لاحقاً المبلغون) دوراً جوهرياً في كشف الفساد والاحتتيال وسوء الإدارة وغيرها من الاعتداءات التي تهدد الصحة والسلامة العامة، والنزاهة المالية، وحقوق الإنسان، والبيئة والقانون. بالإبلاغ عن معلومات عن مثل هذه الجرائم، ساعد المبلغون في إنقاذ أرواح لا حصر لها ومليارات الدولارات من الأموال العامة، مع منع الفضائح والكوارث المنبثقة من التقاوم.

يُقدّم المبلغون في الغالب على مخاطرة كبيرة. قد يفصلون من أعمالهم، أو يحاكمون، أو يوضعون على قوائم سوداء، أو يعتقلون، أو في بعض الحالات،

---

<sup>1</sup> تعبير معادل لتعبير (Whistleblowers) الذي يعني نفخ الصافرة للتحذير من خطر

داخلي (المترجم)

يتعرضون للاعتداء أو القتل. حماية المبلغين من الانتقام سيعزز ويسهل الإبلاغ الفعال عن الفساد، وفي الوقت نفسه يحسن من الانفتاح وتحمل المسؤولية في أماكن العامل الحكوميّة والمؤسسيّة.

حق المواطنين في الإبلاغ عن التجاوزات هو امتداد طبيعي لحق حرية التعبير، وهو يرتبط بمبادئ الشفافية والنزاهة. كل المواطنين لديهم حق أصيل بحماية مصالح غيرهم من المواطنين والمجتمع ككل، وفي بعض الحالات يكون الإبلاغ عن التجاوزات واجباً عليهم. ومن ثم فإن غياب الحماية الفعالة قد يمثل معضلة للمبلغين: حيث يفترض أن يبلغوا عن الفساد والجرائم الأخرى، ولكن هذا قد يعرضهم للانتقام.

تقديرًا لدور الإبلاغ من الداخل في محاربة الفساد، تعهدت العديد من الدول بسن قوانين لحماية المبلغين عبر الاتفاقيات الدوليّة. وتطبق الكثير من الحكومات والمؤسسات والمنظمات غير الربحيّة في أنحاء العالم إجراءات حماية المبلغين. ولكن من الضروري أن توفر هذه السياسات قنوات متاحة للمبلغين للإبلاغ بمعلوماتهم لها، وتحمي المبلغين من كافة أشكال الانتقام، وتضمن أن المعلومات التي يبلغون عنها يمكن أن تستخدم في القيام بإصلاحات ضروريّة للمساعدة في

ضمان أن يحصل المبلغون على الحماية الملائمة وفرص الإفصاح، تعمل المبادئ المعروضة هنا كإرشاد لتشكيل تشريع جديد لحماية المبلغين وتحسين القوانين الحالية. يجب أن يتم تكييفها مع السياقات السياسيّة والاجتماعيّة والثقافيّة للبلد المعني ومع أطرها القانونيّة القائمة. إنها تضع في الاعتبار الدروس المستفادة من القوانين الموجودة وتنفيذها عملياً، ولقد تم تشكيلها بمساهمات من الخبراء بشؤون المبلغين، والمسؤولين الحكوميين، والأكاديميين، والمؤسسات البحثيّة والمنظمات غير الحكوميّة من كل المناطق. سيتم تحديث هذه المبادئ وتقيحها مع استمرار تزايد الخبرات في التشريع والممارسات التطبيقية.

## تعريف إرشادي

1. الإبلاغ من الداخل (نفخ الصافرة) - 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 القطاع الخاص<sup>2</sup> - وتثير مخاوف أو تمثل تهديداً للصالح العام - لأفراد أو مؤسسات لها قدرة على اتخاذ إجراءات.

## مبدأ إرشادي

2. الأفراد المحميون وعمليات الإفصاح - كل الموظفين والعاملين في القطاعين

العام والخاص يحتاجون:

- قنوات متاحة وموثوقة للإبلاغ عن التجاوزات؛
- حماية قوية من كافة أشكال الانتقام؛ و

<sup>2</sup> تشمل التجاوزات الملحوظة أو المحتملة.

- آليات للإفصاح تعزز الإصلاحات التي تصحح العيوب التشريعية، وأوجه القصور في السياسات أو أوجه القصور الإجرائية، وتمنع التجاوزات المستقبلية.

## نطاق التطبيق

3. تعريف أشمل للإبلاغ من الداخل (*Whistleblowing*) - الإبلاغ من الداخل هو الكشف أو الإبلاغ عن تجاوزات، تشمل، ولكن لا تقتصر على، الفساد؛ والجرائم الجنائية؛ وانتهاكات الالتزامات القانونية؛<sup>3</sup> وإجهاض العدالة؛ وأخطار معينة على الصحة العامة، أو السلامة أو البيئة؛ والإهدار أو سوء الإدارة الفادح؛ وتضارب المصالح؛<sup>4</sup> والأنشطة التي من شأنها التعتيم على أي من هذا.

4. تعريف أشمل للمبلغ الداخلي - المبلغ الداخلي هو أي موظف أو عامل في قطاع عام أو خاص يكشف معلومات أوضحها المبدأ 3 (أعلاه) ومعرض للعقاب. هذا يشمل أفراداً خارج العلاقة التقليدية بين الموظف وصاحب العمل،

<sup>3</sup> بما فيها عمليات الكشف المالية الاحتمالية التي تقوم بها الوكالات الحكومية والمسؤولون الحكوميون والمؤسسات التي تقدم خدمات عامة.

<sup>4</sup> قد تشمل كذلك انتهاكات حقوق الإنسان إن كانت مثبتة أو ملائمة في السياق الوطني.



مثل المستشارين، والمقاولين، والمتدربين، والمتطوعين، والطلبة العاملين،  
والعمال المؤقتين والموظفين السابقين.<sup>5</sup>

5. الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين: "الاعتقاد المنصف بالتجاوز" - يجب أن

تمنح الحماية لتقديم البلاغات عن المعلومات إثر اعتقاد حقيقي بأن

المعلومات صحيحة في الوقت الذي كشفت فيه.<sup>6</sup>

تمتد الحماية لتشمل من يبلغون عن معلومات غير دقيقة بخطأ غير مقصود،

ويجب أن تفعل حتى يتم تقييم دقة المعلومات.

## الحماية

6. الحماية من العقاب - ستم حماية الأفراد من كافة أشكال الانتقام، أو الضرر،

أو التمييز في محل العمل بشكل مرتبط بالإفصاح أو ناجم عنه. ويشمل هذا

كل أنواع الضرر، بما فيها الفصل، والوضع تحت المراقبة والعقوبات الوظيفية

الأخرى؛ والنقل التأديبي؛ والمضايقات المستمرة؛ وتقليل الواجبات أو خفض

<sup>5</sup> ستمتد الحماية لتشمل من يحاولون الإبلاغ ومن يتم ملاحظتهم كمبلغين؛ والأفراد الذين يقدمون معلومات مدعومة بشأن عملية كشف ما؛ وأولئك الذين يساعدون أو يحاولون مساعدة أحد المبلغين.

<sup>6</sup> "الاعتقاد المنصف" أي حين يمكن لشخص ما الشك بشكل منصف في ارتكاب تجاوز على ضوء أدلة متاحة.

ساعات العمل؛ والحرمان من الترقية أو التدريب؛ وفقد المكانة والمميزات؛  
والتهديدات بأي من هذه الأفعال.

7. الاحتفاظ بالسريّة - يجب ألا يتم الإفصاح عن هويّة المبلغ بدون موافقته  
التامة.

8. واجب تقديم البينة على صاحب العمل - حتى يتم تجنب الجزاءات أو  
العقوبات، يجب أن يبين صاحب العمل بوضوح وبشكل مقنع أن أيّة إجراءات  
اتخذت ضد أحد الموظفين ليس لها أية علاقة أو أنها تمت بسبب قيامه  
بالإبلاغ عن شيء.

9. البلاغات الكاذبة عمداً غير محميّة - الفرد الذي يقدم بلاغاً اتضح أنه كاذب  
عمداً عرضة لعقوبات مهنيّة ومسؤوليات مدنيّة<sup>7</sup>. يجب أن يتم تعويض من تم  
اتهمهم خطأ عبر كل الإجراءات الملائمة.

10. إخلاء مسؤوليّة - أي بلاغ تم في نطاق قانون حماية المبلغين يحصن من  
الإجراءات التأديبيّة والمسؤوليّة تحت القوانين الجنائيّة والمدنيّة والإداريّة، بما

---

<sup>7</sup> المسؤولية تقع على موضوع البلاغ لإثبات أن المبلغ كان يعرف أن المعلومات خاطئة في وقت تقدمه بالبلاغ.

فيها تلك المتعلقة بالطعن والقذف وحماية البيانات وحقوق النشر. تقع المسؤولية على موضوع البلاغ لإثبات أية نية من المبلغ لانتهاك القانون.

11. حق رفض المشاركة في التجاوز - الموظفون والعمال لديهم الحق في رفض المشاركة في الأعمال الفاسدة، أو غير القانونية أو الاحتيالية. إنهم محميون قانوناً من أي شكل من أشكال الانتقام أو التمييز (راجع مبدأ 6 أعلاه) إن تمسكوا بهذا الحق.

12. حفظ الحقوق - أي قاعدة أو اتفاق خاص يعد ملغى إن أعاق حقوق وحماية المبلغين. على سبيل المثال، حقوق المبلغين تلغي قسم "الولاء" لصاحب العمل واتفاقيات التزام السرية/عدم الإفصاح ("أوامر التكم").

13. الغفلة (إخفاء الهوية) - تمنح الحماية الكاملة للمبلغين الذين أبلغوا عن معلومات بدون الكشف عن هوياتهم والذين تم الكشف عن هوياتهم نتيجةً لذلك بدون موافقتهم التامة.

14. الحماية الشخصية - المبلغون الذين تتعرض حياتهم أو سلامتهم للخطر،  
وأفراد أسرهم، من حقهم تلقي إجراءات حماية شخصية. يجب أن يتم تكريس  
موارد ملائمة من أجل هذه الحماية.

15. الإبلاغ في حدود محل العمل - يجب أن تكون قواعد وإجراءات المبلغين واضحة ومفهومة تماماً؛ وتحافظ على السريّة والغفليّة (ما لم يتنازل عنهما المبلغون بوضوح)؛ وتضمن تحقيقات شاملة وأنيّة ومستقلة لبلاغات المبلغين؛ وتتمتع بآليات شفافة ونافذة وأنيّة لمتابعة شكاوى المبلغين من الانتقام (بما في ذلك عمليّة معاقبة مرتكبي الانتقام).<sup>8</sup>

16. الإبلاغ للمنظمين والسلطات - إن كان تقديم البلاغ في محل العمل يبدو غير عملي أو غير ممكن، يمكن أن يقدم الأفراد بلاغاتهم إلى وكالات تنظيميّة أو رقابيّة أو إلى أفراد خارج منظماتهم. هذه القنوات قد تشمل السلطات التنظيميّة أو السلطات القانونيّة، أو المسؤولين المنتخبين، أو الوكالات المتخصصة في تلقي مثل هذه البلاغات.

17. إبلاغ أطراف خارجيّة - في حالات الخطر العام أو الشخصي الشديد أو المميت، أو في حالة التجاهل المستمر لتجاوزات قد تؤثر على المصلحة

---

<sup>8</sup> يتم تشجيع الموظفين على استخدام قنوات الإبلاغ الداخلية هذه كخطوة أولى، إن كانت ممكنة وعملية. للمساعدة في توضيح أنظمة الإبلاغ الداخلية، راجع قواعد ترتيبات الإبلاغ، هيئة المواصفات البريطانية وتطبيقات الشأن العام، 2008.

العامّة، يجب حماية الأفراد لتقديم بلاغات إلى أطراف خارجيّة كالإعلام، أو منظمات المجتمع المدني، أو الجمعيات القانونيّة، أو الاتحادات التجاريّة، أو المنظمات المهنيّة/منظمات قطاع الأعمال.<sup>9</sup>

18. وسائل الإبلاغ والنصائح - يجب أن تتاح مجموعة كبيرة من قنوات ووسائل تقديم البلاغات لموظفي وعمال الوكالات الحكوميّة والشركات العامّة، بما فيها خطوط النصائح، والخطوط الساخنة، والبوابات الإلكترونيّة، ومكاتب الالتزام، ومتلقو الشكاوى الخارجيون والداخليون.<sup>10</sup>

يجب توفير آليات لتقديم البلاغات بشكل آمن أو سري أو بدون كشف الهوية.<sup>11</sup>

19. أسرار رسميّة/أمن وطني - حين يتعلّق البلاغ بمسائل تخص الأمن الوطني، أو أسرار رسميّة أو عسكريّة، أو معلومات سريّة، قد تتخذ إجراءات وضمانات خاصّة لتقديم البلاغ تضع في الاعتبار الطبيعة الحساسة لتلك المسائل وذلك لتعزيز المتابعة والحلول الداخليّة الناجحة، ولضمان السريّة. هذه الإجراءات

<sup>9</sup> إن اختلفت قنوات تقديم البلاغات هذه بأي شكل، فمن تكون عملية الإبلاغ شاقة ويجب أن تسمح بتقديم البلاغات بناءً على الشك المنصف فقط (على سبيل المثال، قانون بلاغات المصلحة العامّة البريطاني).

<sup>10</sup> الأفراد الباحثون عن النصائح يجب أن يتمتعوا بالحماية الكاملة.

<sup>11</sup> وفقاً لقوانين وقواعد وإجراءات حماية البيانات المتصلة بالأمر.

يجب أن تسمح بتقديم بلاغات داخلية، أو إبلاغ مؤسسة رقابية مستقلة مؤسسياً وعملياً عن القطاع الأمني، أو إبلاغ هيئات تتمتع بالسلطات الأمنية الملائمة. إبلاغ جهات خارجية (مثل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني) قد يكون مبرراً في حالات بها تهديدات خطيرة أو مميتة للصحة أو السلامة أو البيئة العامة؛ أو إن كان إبلاغ الجهات الداخلية سيؤدي للضرر الشخصي أو تدمير الأدلة؛ وإذا كان الإبلاغ لن يضر بالأمن الوطني أو الأفراد.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> المواد "السرية" يجب أن تحدد بوضوح أنها كذلك، ولا يمكن إعلان سريتها بأثر رجعي بعد تقديم البلاغ تحت الحماية.

20. سلسلة كاملة من المعالجات - يجب أن تكون هناك سلسلة كاملة من

المعالجات تغطي كل العواقب المباشرة وغير المباشرة والمستقبلية لأية أعمال انتقامية، بهدف تقوية موقف المبلغين. وهذه تشمل الإغاثة التمهيديّة والصادرة بأمر قضائي؛ وأتعاب المحاماة والوساطة؛ والنقل إلى قسم أو مشرف جديد؛ والتعويض عن المكاسب والمكانة المفقودة في الماضي والحاضر والمستقبل؛ والتعويض عن الألم والمعاناة.<sup>13</sup> يجب أن يؤخذ في الاعتبار تخصيص صندوق لتوفير المساعدة في الإجراءات القانونيّة ودعم المبلغين الذين يعانون من ظروف ماديّة خطيرة.

21. جلسة استماع عادلة ("حق تقاضٍ خالص") - المبلغون الذين يعتقدون أن

حقوقهم انتهكت يحق لهم الحصول على جلسة استماع عادلة من محكمة نزيهة، بحق كامل للاستئناف. يجب أن تكون القرارات آنيّة، يسمح للمبلغين باستدعاء واستجواب الشهود، ويجب أن تكون قوانين الإجراءات متوازنة وموضوعيّة.

---

<sup>13</sup>وقد يشمل هذا أيضاً المصاريف الطبيّة، وتكلفة تغيير الإقامة أو حماية الهوية



22. مشاركة المبلغين - بصفتهم مساهمين مطلعين ومستفيدين، يجب أن يحظى المبلغون بالفرصة لتقديم مقترحاتهم في التحقيقات أو الاستعلامات اللاحقة. يجب أن يحظى المبلغون بالفرصة (ولكن ليسوا ملزمين) بتوضيح شكاوهم وتقديم معلومات أو أدلة إضافية. لديهم كذلك الحق في أن يبلغوا بنتائج أي تحقيقات ولديهم الحق بمراجعة أيّة نتائج والتعليق عليها.

23. أنظمة المكافآت - إن كان هذا ملائماً في السياق الوطني، فقد يحصل المبلغون على نسبة من أيّة أموال تمت استعادتها أو أيّة غرامات تم فرضها نتيجةً لبلاغاتهم. مكافآت أو تقديرات أخرى قد تشمل تقديراً أو مكافآت عامة (إن وافق المبلغون)، أو ترقية وظيفية، أو اعتذاراً رسمياً عن العقاب.

## بنية التشريع وعمله ومراجعته

24. تشريع مخصص - لضمان الوضوح والتطبيق السلس لإطار يخص المبلغين،

فإنه من الفضل وضع تشريع مستقل لأنه أفض من تشريع موضوع بشكل جزئي أو قطاعي.

25. نشر المعلومات - يجب أن تجمع الهيئة المعنية بشكاوى المبلغين (أدناه)

وتنشر بانتظام (على الأقل بشكل سنوي) البيانات والمعلومات المتعلقة بتفعيل

قوانين ونظم المبلغين (وفقاً لقوانين الخصوصية وحماية البيانات المتصلة).

هذه المعلومات يجب أن تتضمن عدد القضايا التي تم تلقيها (التي رُفضت،

والتي قبلت، والتي تم التحقيق فيها، والتي تم تأكيدها)؛ والتعويض وما تم

استرداده (مع المحافظة على السرية إن أراد المبلغون ذلك)؛ وانتشار التجاوزات

في القطاعات العامة والخاصة؛ والثقة في آليات المبلغين والوعي بها؛ والوقت

الذي استغرقته القضايا.

26. استخدام أطراف فاعلة متعددة - التصميم والمراجعة الدورية لقوانين وقواعد

وإجراءات المبلغين يجب أن يشملا المساهمين الأساسيين بما فيهم منظمات

المستخدمين، والجمعيات المهنية/قطاع الأعمال، ومنظمات المجتمع المدني  
والأكاديميين.

27. تدريب المبلغين - يجب تقديم تدريب شامل لوكالات القطاع العام والمؤسسات  
العامة ومديريها وموظفيها. يجب أن تنشر قوانين وإجراءات المبلغين في أماكن  
العمل في القطاعين العام والخاص حيث تنطبق أحكامها.

## التنفيذ

28. سلطة شكاوى المبلغين - يجب أن تقوم وكالة مستقلة بتلقي شكاوى الانتقام  
والتحقيقات غير الملائمة في بلاغات المبلغين والتحقيق فيها. كما يجب أن  
توفر الوكالة الإرشاد والدعم، وتتابع وتراجع الأطر الخاصة بالمبلغين، وترفع  
وعي الجمهور للتشجيع على استخدام الأحكام الخاصة بالمبلغين، وتعزز  
التقبل الثقافي للإبلاغ. يجب إمداد الوكالة بالموارد الملائمة والقدرة على تنفيذ  
هذه الوظائف.

29. العقوبات على الانتقام والتدخل - أي عمل ينم عن انتقام من أو تدخل في

بلاغ تقدم به أحد المبلغين يجب أن يعد جرمًا، ويجب أن يخضع مرتكب

الانتقام للجزاءات المهنية/الوظيفية والعقوبات المدنية.<sup>14</sup>

30. المتابعة والإصلاحات - البلاغات الموثقة يجب أن تحال إلى الوكالات

التنظيمية الملائمة للمتابعة و/أو وضع إجراءات تصويبية و/أو إصلاحات في

السياسات.

---

<sup>14</sup> العقوبات الجنائية قد تطبق كذلك إن كان الانتقام خطيراً (وضع سلامة أو حياة المبلغ في خطر عن عمد). ويتوقف هذا على سياق الدول، ويجب أن يعد وسيلة لفرض جزاءات متناسبة وقت الحاجة فقط.

تود الشفافية الدولية أن تشكر الكثيرين من الناس والمنظمات الذين  
قدموا مدخلات قيّمة إلى هذه المبادئ، بمن فيهم:

Batory Foundation  
Blueprint for Free Speech  
Prof. AJ Brown, Griffith University  
Canadians for Accountability  
Franz Chevarria  
Commonwealth Human Rights Initiative  
European Federation of Journalists  
Federal Accountability Initiative for Reform  
Prof. Marie Ghantous, Lebanese Center for International Studies  
Government Accountability Project  
Prof. Keith Henderson, American University  
K-Monitor Watchdog for Public Funds  
Pierre Landell-Mills, Partnership for Transparency Fund  
Prof. David Lewis, Middlesex University  
Chris Moll, Lexchange  
Auwal Ibrahim Musa, Civil Society Legislative Advocacy Centre  
Anna Myers  
Open Democracy Advice Centre  
Open Society Justice Initiative  
Project on Government Oversight  
Public Concern at Work  
Paul Stephenson  
Julio Bacio Terracino, OECD  
Prof. Wim Vandekerckhove, University of Greenwich  
Prof. Robert Vaughn, American University  
Whistleblower-Netzwerk  
Whistleblowers Australia  
Yemeni Observatory for Human Rights



الشفافية الدولية  
الأمارة الدولية  
ألت موبيت 96  
10559 برلين  
ألمانيا

هاتف: +49 - 30 - 34 38 200  
فاكس: +49 - 30 - 34 70 39 12

[ti@transparency.org](mailto:ti@transparency.org)  
[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[blog.transparency.org](http://blog.transparency.org)  
[facebook.com/transparencyinternational](https://facebook.com/transparencyinternational)  
[twitter.com/anticorruption](https://twitter.com/anticorruption)