

التبليغ عن الفساد

من أجل دينامية مجتمعية ومؤسسية
بناءة لمكافحة الفساد

07	الملخص التنفيذي
19	تصدير
23	المحور الأول: تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد: دينامية أم إحجام؟
23	الفرع الأول: واقع التبليغ كما رصدته الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
24	الفرع الثاني: واقع التبليغ من خلال معطيات رئاسة النيابة العامة
25	الفرع الثالث: في استجلاء معالم واقع التبليغ عن أفعال الفساد
31	المحور الثاني: الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات: مقارنة تقييمية
31	الفرع الأول: السبل المتاحة أمام الأشخاص للتبليغ عن الفساد
34	الفرع الثاني: الآليات الموضوعية أمام السلطات المنتهبة للتبليغ عن الفساد
43	المحور الثالث: الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد
43	الفرع الأول: المكتسبات التشريعية: استظهار أهم المضامين
45	الفرع الثاني: المنظومة المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد: قراءة تقييمية
	المحور الرابع: في المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ
51	عن الفساد
51	الفرع الأول: في متطلبات البيئة الملائمة لنجاح سياسة شمولية للنهوض بالتبليغ عن الفساد
55	الفرع الثاني: في المواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة النهوض بالتبليغ عن الفساد
72	استنتاج عام
73	ملحقات
73	1 - ملحق حول الاتفاقيات والصكوك والمواثيق الدولية المتعلقة بالتبليغ عن الفساد
78	2 - ملحق حول أهم التشريعات الدولية في مجال حماية المبلغين
79	3 - ملحق حول أهم الدلائل والإصدارات المرجعية للمواصفات الخاصة بالتبليغ والحماية

املخص التنفيذي

تتوخى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من هذه الدراسة تأصيل منظور ملائم وناجع لمنظومة التبليغ عن أفعال الفساد، يقوم على الارتقاء بهذه المنظومة لتشكل عاملا مساهما في التحول المجتمعي المنشود، الذي تتبلور فيه مقومات المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد، والمؤسّسة على قيم الثقة والتضامن والمسؤولية والانخراط الشخصي والمؤسسي في مكافحة هذه الآفة؛ بما يساهم في تثمين الدور المحوري الذي تضطلع به منظومة التبليغ في الحيلولة دون وقوع هذه الأفعال، وتسهيل الكشف عنها وعن مرتكبيها، والمساهمة في استرداد عائداتها الإجرامية المحتملة.

وتعتبر الهيئة، عبر هذه الدراسة، أن تأصيل هذا المنظور يشكل مطلبا حتميا بالنسبة لجرائم وأفعال الفساد؛ بالنظر، من جهة، لفداحة أضرارها وتكلفتها الباهظة، واعتبارا، من جهة ثانية، لخصوصيات هذه الأفعال التي تتميز بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي يحصل بين أطرافها، وبصعوبة توفر وسائل الإثبات فيها، وبتقبّلها، كنوع من التطبيع، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة؛ بما يجعل التبليغ عنها مشوبا بعدة إكراهات وعقبات، ومستوحيا بالتالي تأصيلا ملائما لمتطلبات النهوض به.

تحقيقا لهذه الغاية، تؤكد الهيئة على أن تأصيل منظور ملائم للتبليغ عن أفعال الفساد ينبغي أن يتأسس، أولا، على استظهار الواقع التشخيصي لهذا التبليغ، للتحقق من مطلب الدينامية أو الإحجام، وثانيا، على تقييم الآليات المتاحة لدى الأشخاص والمؤسسات للتبليغ عن الفساد، وثالثا على تقييم الضمانات الحمائية المعتمدة في هذا المجال، ورابعا على استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية الكفيلة بإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد.

أولا- بخصوص تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد، وقفت الهيئة، من خلال استقراء المعطيات المرصودة من قبل الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ورئاسة النيابة العامة، على النسبة القليلة للتبليغات ذات الصلة بأفعال الفساد ضمن مجموع التبليغات المتوصل بها، وعلى انخفاض معدلات التبليغ من طرف الأشخاص المعنوية، وعلى افتقار أغلب التبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد، وعلى هيمنة الشكايات مجهولة الهوية مقارنة مع الشكايات معلومة المصدر، وعلى ارتباط الرشاوى المبلغ عنها بمبالغ هزيلة تورط فيها أشخاص ينتمون إلى القطاعات ذات الارتباط اليومي بالمواطن، وعلى ضعف القضايا المحكوم فيها بالإدانة، وعلى النسبة القليلة لجرائم الفساد ذات العائدات الإجرامية الكبرى المعروضة على أقسام الجرائم المالية، مقارنة مع جريمة الرشوة المعروضة على المحاكم العادية.

وقد استنتجت الهيئة، من خلال استقراء الأرقام التفصيلية لهذه المعطيات، وجود ضعف كبير لمعدلات التبليغ عن أفعال الفساد، سواء من طرف سائر الأشخاص الذاتيين والمعنويين، أو غيرهم من الموظفين، مُنتهية إلى الإقرار بوجود إحجام واضح عن التبليغ عن هذه الأفعال، ناتج بالأساس عن:

■ عدم الشعور بالأمان والخوف من الضغوطات وأشكال الانتقام؛ وهو معطى تؤكده بالأساس هيمنة الشكايات مجهولة الهوية داخل الشكايات المتوصل بها من طرف الهيئة، وتعكسه محدودية الشكايات المقدمة من طرف الموظفين، كما يبرزه اللجوء الملاحظ إلى القنوات الخارجية المتمثلة بشكل خاص في مواقع التواصل الاجتماعي؛

■ صعوبة الحصول على الإثباتات والمعلومات المرتبطة بأفعال الفساد، الأمر الذي يفسره افتقار أغلب الشكايات والتبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد، وعدم قدرة المبلغين على الإدلاء بالمعلومات التفصيلية المطلوبة منهم؛

■ تدني منسوب الثقة في نجاعة وفعالية المجهودات المبذولة سواء من طرف الحكومة أو من طرف سلطات إنفاذ القانون؛ وهو ما تؤكده نتائج مؤشرات الثقة¹ التي عبر من خلالها المواطنون عن عدم رضاهم على المجهودات المبذولة في مجال مكافحة الفساد؛

■ ضعف الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد على المجتمع؛ وهو ما يفسر الحيز المهم الذي تحتله الشكايات المقدمة من طرف المتضررين ضحايا الفساد، مقابل محدودية أو انعدام التبليغات عن حالات الفساد التي يمكن أن يقدمها الأشخاص، من غير المتضررين، الذين يوجدون في مواقع تتيح لهم الاطلاع على هذه الحالات؛ الأمر الذي ينطوي على بُعد أساسي مفاده أن مفهوم «الضرر العام» لم يساهم، لحد الآن، في توجيه الوعي العام للتفاعل عمليا مع الضرر الشامل الذي تلحقه جرائم الفساد بالبنى الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للبلاد.

بعدها تؤكد للهيئة أن الإحجام يشكل السمة المميّزة لواقع التبليغ عن أفعال الفساد، انصرف عملها مباشرة إلى تقييم الآليات المعتمدة لهذا التبليغ، لاستجلاء مقوماتها ورصد مواطن قصورها التي قد تساهم في هذا الإحجام، أو في تكريس بعض مسباته؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الثاني من الدراسة.

ثانيا- بخصوص تقييم الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد، رصدت الهيئة، في مرحلة أولى، سبل التبليغ عن الفساد المتاحة لدى الأشخاص؛ فتبين لها أن تقدير المشرع لمسألة التبليغ عن الجرائم بشكل عام يتراوح بين أربعة (4) مداخل أساسية: الجواز، والوجوب، والوجوب الفوري، والوجوب الفوري المرتّب للمسؤولية الجنائية.

وقد تأكد للهيئة، من خلال هذه المداخل، أن التبليغ المنوط بالأشخاص يمر عبر مدخل التبليغ الجوازي بالنسبة للمتضررين المحتملين من أفعال الفساد، ومدخل التبليغ الوجوبي والفوري بالنسبة للموظفين الذين يُحتمل اطلاعهم على جرائم الفساد التي يمكن أن تُرتكب داخل المرافق العمومية التي يشتغلون فيها .

1 - أكدت نتائج البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا برسم سنة 2019 أن 74 % من المستجوبين المغاربة اعتبروا الحكومة غير فعالة في مكافحة الفساد، مقابل 13 % فقط ممن أقرروا بفعاليتها. وغير بعيد عن هذه النسبة، خلّص مؤشر الثقة الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات، إلى أن 35 % فقط من المستجوبين المغاربة عبروا عن رضاهم على مجهودات الحكومة في مجال مكافحة الفساد، في حين يعتقد 52 % منهم أن الحكومة تحاول محاربة الفساد ولكن لا تستطيع القيام بأكثر مما تقوم به حاليا، وبالمقابل أقر 9 % فقط من المستجوبين أنها تبذل ما فيه الكفاية من أجل ذلك. ينظر: Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 : Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens: Transparency international - مؤشر الثقة 2021: الأزمة كفرصة لبناء الثقة، النتائج الأولية: المعهد المغربي لتحليل السياسات، فبراير 2021.

وقد لاحظت الهيئة أن المشرع لم يذهب إلى حد المعاقبة على الإخلال المحتمل بمبدأ الوجوب والفور في التبليغ عن جرائم الفساد، على غرار ما قرره لهذا الإخلال في الجرائم الإرهابية وفي الجنايات الماسة بسلامة الدولة وبالأمن العام؛ الأمر الذي يمكن أن يُستخلص منه أن مبدأ حماية الأموال العمومية لم يرق بعد إلى ترتيب المسؤولية الجنائية على الإخلال بمقتضيات الوجوب والفور في التبليغ عن مظاهر الاعتداء على هذه الأموال.

وفي سياق تذكيرها بكون هذا الإجراء سبق العمل به في التشريع المغربي، وبكونه يُعتمد حالياً من طرف مجموعة من التشريعات الدولية التي رتبت المسؤولية الجنائية على بعض الموظفين الموكلين إليهم واجب التبليغ عن الفساد، نبهت الهيئة إلى ضرورة تسييج المعاقبة على الإخلال بواجب التبليغ الفوري عن أفعال الفساد، في حالة اعتمادها، بقيدتين أساسيتين: ضمان الحماية اللازمة من مختلف أصناف الانتقام، الواقعة أو المحتملة، التي يمكن أن تلحق بالمبلغين نتيجة إقدامهم على التبليغ، وعدم متابعة الموظفين، سواء تأديبياً أو جنائياً، على أساس إفشاء السر المهني، إذا بلغوا عن أفعال الفساد التي تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم، مع اشتراط أن يكون التبليغ موجهاً إلى مسؤولي الإدارة أو المؤسسة المعنية أو إلى السلطات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد وبإنفاذ القانون.

ووقفت الهيئة في مرحلة ثانية على الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى السلطات المنتصبة؛ حيث لاحظت، بالنسبة للمفتشيات العامة للوزارات، أنه على مستوى تبليغ النيابة العامة بجرائم الفساد التي يمكن أن ترصدها هذه الأجهزة الرقابية، وجود عائقين أساسيين يحولان دون تفعيل مبدأي الوجوب والفور في إحالة الجرائم المرصودة على هذه النيابة طبقاً لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية في الموضوع: يتعلق العائق الأول بارتباط المفتشيات العامة في مختلف مهامها وتحريراتها بالسلطة الرئاسية للوزير التي يبقى اختيارها للقضايا المرصودة وتديرها لها مؤطراً بتقدير الوزير وتوجيهه وتقييمه، مع العلم أنها غير مقيدة بالزامية تحريك مسطرة الإحالة على النيابة العامة في حالة رصد تجاوزات يعاقب عليها، وغير ملزمة بنشر تقاريرها. أما العائق الثاني فيهم صلاحية القيام بالمأموريات المباشرة التي أوكلتها النصوص القانونية لهذا الجهاز، والتي جعلتها موقوفة على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ وهذا من شأنه أن يُحجّم من فاعلية «المباغثة» بالنسبة للحالات المستعجلة التي يمكن أن تندثر فيها أدلة الإثبات، ويساهم، بالتالي، في تحجيم تدخلها الفوري وتعطيل فرص الرصد والتحري والإحالة للتجاوزات الطارئة.

ولتجاوز هذين العائقين، أكدت الهيئة على أهمية التنصيص، في المرجعيات المنظمة لهذه المفتشيات، على المبدأ الذي يفيد بأن الإحالة على السلطة الرئاسية لا يمنع من الإحالة على النيابة العامة كلما اقتضى الأمر ذلك، وعلى المقتضى الذي يلزم السلطة الرئاسية المتلقية لتقارير المفتشين بتحريك مسطرة الإحالة، سواء على القضاء المالي، كما هو منصوص عليه في مدونة المحاكم المالية، أو الجنائي، في حالة رصد شبهات بجرائم قد تؤدي إلى عقوبات جنائية. كما أكدت على أهمية تخويل المفتشيات العامة هامش المبادرة بالقيام بالمأموريات المباشرة، استجابة للحالات الطارئة والمستعجلة التي لا تحتمل أن يتوقّف إنجازها على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ بما يضمن راهنية التدخل والمحاصرة الآنية لهذه الحالات، مع ضرورة تأطير هامش المبادرة المخول لها في هذا الشأن، من خلال التحديد

الواضح للواجبات والمسؤوليات، وإرساء الضمانات الكفيلة بالتفاعل الإيجابي للموظفين المعنيين مع المأموريات التي يمكن أن تُنجز في هذا الإطار.

وبالنسبة للتبليغ المنوط بالمجلس الأعلى للحسابات، نوّهت الهيئة بالمنهجية المعتمدة من طرف رئاسة النيابة العامة في التعامل مع تقارير المحاكم المالية؛ حيث، بالإضافة إلى الملفات الجنائية التي يحيلها الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات على رئيس النيابة العامة قصد اتخاذ ما يراه ملائماً بشأنها، شكلت رئاسة النيابة العامة لجنة لدراسة التقارير التي ينشرها المجلس الأعلى للحسابات سنوياً، واستخراج ما تتضمنه من أفعال يمكن أن تكون موضوعاً لأبحاث جنائية وإحالتها على النيابة العامة المختصة.

تثميناً لوجاهة ونجاعة هذه المبادرة، توصي الهيئة باعتمادها وإعمالها أيضاً بالنسبة للمراسيم التأديبية التي تصدر في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية وتُنشر بالجريدة الرسمية؛ حيث تؤكد الهيئة بهذا الخصوص على أهمية انصراف جهود رئاسة النيابة العامة أيضاً نحو دراسة هذه المراسيم، في إطار لجنة مختصة، مع طلب المعلومات التفصيلية من الجهات المعنية بشأن الإخلالات المحتمل اكتشافها بها، قصد تفعيل إجراءات الإحالة للأفعال التي قد تستوجب المتابعة الجنائية.

ورصدت الهيئة أيضاً، بالنسبة للتبليغ المنوط بالمجلس الأعلى للحسابات، غياب آليات مؤسسية لتنظيم الإحالة من طرف السلطة القضائية على المحاكم المالية للقضايا التي يمكن أن تتوفر فيها قرائن التأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع؛ حيث أثار الانتباه إلى أهمية التنصيص على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي تضطلع به المحاكم المالية، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية، وذلك إسوة بما هو معمول به لدى بعض التشريعات الدولية.

وفي سياق تقييم الآليات المؤسسية دائماً، تطرقت الهيئة إلى الإمكانيات المتاحة لدى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها للنهوض بالتبليغ؛ حيث تم التذكير بما تم تخويله لها من صلاحيات البحث والتحري والتدخل الفوري والتصدي التلقائي، للتجاوب بفعالية مع الشكايات والتبليغات والمعلومات التي تصل إلى علمها، بالإضافة إلى صلاحيتها في إحالة تقاريرها ومحاضراتها المكتسبة للحجية الثبوتية إلى السلطات المعنية قصد مباشرة صلاحياتها في المتابعة وترتيب الآثار القانونية.

وأبرزت الهيئة أن هذه الصلاحيات من شأنها أن توفر أرضية موضوعية لتجاوز أحد أهم العوائق التي تؤدي إلى الإحجام والعزوف عن التبليغ عن أفعال الفساد؛ وهو المتعلق بصعوبة حصول المبلغين على وسائل وأدلة الإثبات ذات الصلة بالقضايا موضوع التبليغ، حيث تتيح هذه الصلاحيات للهيئة تحمّل عبء الحصول على وسائل وأدلة الإثبات المطلوبة، اعتماداً على أعمال البحث والتحري والاستماع والولوج للمعلومات، المخولة لجهاز المأمورين التابعين لها. كما لم يفت الهيئة أن تؤكد على أهمية تعزيز مبادئ التعاون المؤسسي وتكامل جهود وأدوار السلطات المعنية للارتقاء بالتبليغ إلى المستوى الذي يجعل منه رافداً نوعياً لإذكاء المسار المسطري المعتمد لمواجهة أفعال الفساد.

وفي أعقاب تقييمها للآليات القانونية والمؤسسية المتاحة للنهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد، خلّصت الهيئة إلى أن هذه الآليات تعاني من مجموعة من الإكراهات التي تشكل كوابح حقيقية لضمان انخراط واعي ومسؤول لكافة المعنيين في القيام بواجب التبليغ عن هذه الأفعال، مؤكدة على أن تحقيق هذا الانخراط الجماعي، بقدر ما يظل رهينا بتصحيح الأعطاب المرصودة، بقدر ما يحتاج إلى توفير أنواع من الضمانات والحمايات لسائر المعنيين بالتبليغ؛ بما يقوي محفزات التبليغ لديهم، ويحوّل دون تحمّلهم لأصناف من الأضرار على خلفية هذا التبليغ؛ وهو ما تطلّب من الهيئة تقييم منظومة الحماية المخولة في هذا المجال؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الثالث من الدراسة.

ثالثا- بخصوص تقييم الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد، رصدت الهيئة هذه الضمانات من زاويتين: استقراء المكتسبات ومواطن القصور على مستوى التشريع الجاري به العمل، وإجراء تقييم شمولي للمنظومة الوطنية لحماية المبلغين عن الفساد بشكل عام.

على هذا الأساس، وبعد استعراضها لمكتسبات القانونين؛ رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، ورقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بخصوص ما تم تخويله لها من صلاحيات لضمان حماية المبلغين، رصدت الهيئة الحاجة الملحة إلى مراجعة المقتضيات التشريعية للحماية، لاستنهاض القدرة على تشجيع المواطنين والموظفين بشكل خاص على القيام بواجبهم في التبليغ عن الفساد بكل حرية وشعور بالأمان، ولضمان نجاعتها وملاءمتها مع التشريعات الدولية ذات الصلة.

ووقفت الهيئة، بهذا الخصوص، على مجموعة من المؤاخذات المتمثلة أساسا في عدم سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جميع أفعال الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي العام والقوانين الجنائية الخاصة، وعدم امتداد الحماية المخولة لفئة المبلغين إلى أفراد أسرهم وأقاربهم، وعدم تحديد الحالات التي تستدعي اتخاذ قرار تعديل أو سحب تدابير الحماية من قبل السلطة القضائية، وكذا عدم إتاحة الإمكانية للطعن في هذا القرار بالنسبة لفئة الضحايا والخبراء والشهود، أو لطلب الموافقة بالنسبة لفئة المبلغين، خاصة في الحالات التي يتم فيها اعتماد تدابير الحماية بناء على طلب منهم، بالإضافة إلى الثغرة المتعلقة بغياب تنصيب دقيق على الجهة التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من المقتضيات الخاصة بعدم المتابعة، سواء تأديبيا أو جنائيا، على أساس إفشاء السر المهني؛ بما يجعل هذه الاستفادة مفتوحة على كل التأويلات. كما أن المقتضى المتعلق «بحسن النية» كشرط لاستفادة فئة المبلغين من تدابير الحماية، من شأنه أن يشكل إجراء تعجيزيا في مواجهة المبلغين الذين يصعب عليهم إثبات حسن نيتهم، فضلا عن غياب بعض المقتضيات الحماية كالتنصيب على انتفاء المسؤولية الجنائية عن المبلغين الذين يضطرون أحيانا، لأخذ نسخ ورقية أو إلكترونية للمستندات التي من شأنها أن تدعم تبليغاتهم وفي نفس الوقت تحميهم من كل متابعة على أساس الوشاية الكاذبة، مما قد يعرضهم للمتابعة بتهمة إفشاء السر المهني .

وبخصوص تقييم المنظومة الوطنية للحماية، نهت الهيئة إلى اقتصار هذه المنظومة فقط على تدابير حمائية ذات طبيعة قضائية، في غياب تام للحماية الإدارية من أشكال الانتقام المهني التي يمكن أن يتعرض لها المبلغ عند إقدامه على التبليغ عن أفعال الفساد. كما تم الوقوف على القصور الملحوظ في الإجراءات والآليات الضرورية الضامنة لفعالية حماية المبلغين، خاصة ما يتعلق منها بغياب:

■ منظومة مؤسساتية متكاملة تضم جهازا مستقلا يضطلع بالسهر على توفير ضمانات الحماية لفائدة ضحايا الانتقام المحتمل من التبليغ؛

■ التحديد الواضح للجهات التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من الحماية؛

■ قاعدة معلومات يمكن تغذيتها ديناميكياً للإمام بأصناف وأشكال الانتقام التي قد تواجه المبلغين عن أفعال الفساد في الإدارات ومؤسسات القطاعين العام والخاص؛

■ التوظيف الموضوعي لمكتسبات التحول الرقمي في:

- تيسير التبليغ الإلكتروني عن المخالفات؛

- توطيد مطلب التفاعل بين المبلغين والهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد؛

- تعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات المعنية؛

- تثبيت أصناف الحماية، كإخفاء الهوية والتتبع الآمن للتبليغات؛

■ مدة سريان كل صنف من أصناف الحماية القانونية والإدارية والاقتصادية.

بعد رصدها التشخيصي لواقع التبليغ عن أفعال الفساد، وتقييمها الشمولي للآليات التشريعية والمؤسساتية والحمائية في هذا المجال، انتهت الهيئة إلى الاقتناع بضرورة إدراج مطلب النهوض بالتبليغ ضمن سياسة متكاملة للتبليغ عن الفساد، تضع نصب عينها الارتقاء بهذه الآلية الإجرائية إلى مستوى الحق والواجب المحمي الذي يستدعي تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لرفع شكاياتهم وتظلماتهم وتبليغاتهم، بكل ثقة وانخراط مسؤول، إلى الجهات المعنية قصد اضطلاعها بصلاحياتها في منع ارتكاب أفعال الفساد أو معاقبة مرتكبيها؛ حيث توجّه اقتراح الهيئة في هذا المجال إلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لهذه السياسة المتكاملة والمطلوبة لإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال الفساد؛ الأمر الذي شكل موضوع المحور الرابع لهذه الدراسة.

رابعا- في إطار استشرافها للمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد، أكدت الهيئة في البداية، على أهمية تحضير البيئة المناسبة الكفيلة بإنجاح هذه السياسة وتعزيز ضمانات مكتسباتها، كمطلب حيوي لتوفير المناخ الملائم الذين يضمن استنهاض المحيط العام للتجاوب بفعالية مع استحقاقات هذه السياسة؛ بما يساهم في تعزيز فرص نجاحها، وتحقيق غاياتها ومقاصدها المنشودة.

في هذا الإطار، أكدت الهيئة على:

■ ضرورة التأطير التشريعي لمجال الشكايات والتبليغات؛ بما يساهم في التعريف بالحقوق والواجبات ذات الصلة، ويؤسس للجزاء المناسب الممكن تربيته على أشكال التهاون التي قد تُمارَس في هذا المجال وكذا التجاوزات المتعمدة ذات الصلة بالتبليغات الكيدية ؛

■ التجاوب الموضوعي مع الحق الدستوري في الولوج إلى المعلومات؛ بما من شأنه أن يساهم في حصر نطاق السرية في مجالات ضيقة ومحددة، وأن يُوطد دعائم الشفافية، باعتبارها الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية التشاركية؛

■ تثبيت ضمانات قانونية لاستمالة الفاعلين والمشاركين والمحرضين، قصد التبليغ عن ارتكاب أو إمكانية ارتكاب أفعال فساد، وذلك باعتماد نظام الإعفاء أو التخفيف من الجزاء كمقابل لاسترداد الأموال والوصول إلى المجرمين أو للحيلولة دون وقوع الجريمة؛

■ تعزيز ثقة المواطنين باعتبارها عنصرا أساسيا للانخراط في أي مشروع مجتمعي؛ بما يقتضي تثبيت المكتسبات الحقوقية، والتنزيل الأمثل لمبدأ سيادة القانون، والنهوض بهيئات الوساطة لتعزيز دورها في التأطير والمواكبة وترسيخ مقومات الثقة في التبليغ؛

■ تثبيت حق المجتمع في تتبع الحساب المتعلق بتدبير المرافق العمومية للأموال العامة؛ بما يستوجب بناء أنظمة معلومات ومؤشرات إخبار مبسطة ومحيطة عن الممتلكات والأموال العامة، تتيح ممارسة رقابة مجتمعية ناجعة في هذا المجال؛

■ استثمار استحقاقات الرقمنة وتوظيف مكتسباتها في تعزيز الثقة والانخراط والتعبئة؛ بما يسمح بتوفير قنوات متعددة ومتنوعة تتميز بوضوحها ومصداقيتها، وتوفر ولوجا آمنا لسائر المعنيين؛

■ تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية والترابية؛ بما يساهم في ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، لضمان انخراطهم، على قدم المساواة، في مسار مختلف الاستحقاقات الوطنية، وتثبيت حقهم في الاستفادة والمواكبة والتتبع والتبليغ.

بعد استعراضها لمتطلبات البيئة الملائمة للنهوض بسياسة متكاملة للتبليغ عن الفساد، انتقلت الهيئة إلى طرح المواصفات المعيارية التي يتعين أن تؤطر هذه السياسة، مُبرزة أهمية تخصيص التبليغ عن الفساد بإطار تشريعي عام يضبط ويحدد المبادئ والأحكام العامة المتعلقة بهذا المجال، مع التوجه نحو تصريف هذه المبادئ على مستوى بعض التشريعات الخاصة، كالتشريع الجنائي والتشريع المنظم للوظيفة العمومية وتشريعات الشغل وقوانين مكافحة الفساد والحق في الحصول على المعلومات وميثاق المرافق العمومية والإعلام وغيرها، بالإضافة إلى المدونات السلوكية ومواثيق المرافق العمومية ومؤسسات القطاع الخاص.

في ضوء هذا الاختيار، تَبَيَّن للهيئة، بالاستناد إلى التنزيل التشريعي لهذه المكونات من قبل مجموعة من الدول، واعتمادا على القراءات المقدمة في هذا المجال من طرف مجموعة من الهيئات والمنظمات المعنية، أن المواصفات المعيارية التي يمكن أن تؤطر أي سياسة تستهدف إذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن الفساد، ينبغي أن تستوعب المحددات والمقومات التالية:

1 - تثبيت المبادئ المؤطرة للتبليغ؛ من حيث كونه مظهرا من مظاهر المواطنة، وحقا من الحقوق، وواجبا قد يرتب مسؤولية تأديبية أو جنائية على أصناف معينة من الأشخاص كالموظفين؛

2 - تيسير التبليغ والتشجيع عليه، خاصة من خلال التوظيف الأمثل لاستحقاقات التكنولوجيا الجديدة في النهوض بالتبليغ وتعزيز ضمانات الحماية، واعتماد نظام المكافأة للمبلغين الذين قد تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم، كما هو معمول به لدى بعض التشريعات؛

3 - تحديد مفهوم المبلِّغ، باعتماد مفهوم موسع يتجاوب مع الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد؛ حيث يشمل هذا المفهوم، الشاهد والضحية والخبير الذين يدلون بمعلومات أمام هيئة قضائية، والشخص الذاتي أو المعنوي؛ سواء كان موظفا عموميا أو مستخدما بالقطاع الخاص أو شخصا عاديا، وسواء كان هيئة مجتمعية أو منظمة غير حكومية أو هيئة مهنية أو شركة، والأشخاص المشاركين في ارتكاب الجريمة، والذين يقومون، في إطار التعاون مع السلطات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد، بتبليغ المعلومات ذات الصلة بأفعال الفساد المرتكبة.

4 - توسيع مفهوم الموظف المبلِّغ، باعتماد المفهوم الجنائي الموسع للموظف العمومي، مع إبقاء المجال مفتوحا ليستوعب المفهوم أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية، وكذا أي شخص يمارس عملا تابعا في المؤسسات الخاصة التي من الممكن تكييف نشاطها بأنه نشاط ذو نفع عام، وكذا شمول المفهوم للمشتغلين بالباطن والمستخدمين الموسمين والمستشارين والمؤمنين وأعاون الشركات التي تنجز، في إطار التعاقدات المتنوعة لأشكال التدبير المفوض، الكثير من خدمات الإدارة، والأشخاص المرتبطين بالإدارات في إطار صفقات، والذين قد يتعرضون للإقصاء أو لأي صنف من أصناف التضييق غير المبرر، بما في ذلك وضعهم في لوائح سوداء أو المساس بسمعتهم في السوق.

5 - وضع الضوابط الضامنة للنجاعة وحماية الحقوق، خاصة من خلال التعامل المتوازن والمرن مع مطلب «التبليغ بحسن نية»، في اتجاه التأسى ببعض التشريعات التي لا تعتد بسوء النية إذا كانت التبليغات تتضمن ادعاءات معقولة بالاشتباه، أو تلك التي تفترض في المبلغ حسن النية وتُلزم من ادعى سوء النية بعبء إثباتها، أو تلك التي اكتفت بشرط وجود أسباب معقولة لدى المبلِّغ جعلته مقتنعا بحقيقة الأفعال المبلغ عنها، وبالتالي ترتيب الآثار القانونية على حالات الاشتباه المبلِّغ عنها، ولو تعلق الأمر بمعلومات مشمولة بالسرية؛ مع تجاوز، في هذه الحالة، المسؤولية الجنائية للمبلِّغ عن إفشاء السرية. ومن بين الضوابط أيضا، صون سمعة الأشخاص المبلغ عنهم، من خلال التنصيص على معاقبة الأشخاص الذين يتعمدون تقديم ادعاءات كاذبة.

6 - توسيع لائحة أفعال الفساد المشمولة بالتبليغ، باعتماد مبدأ التوسع الذي يدرج كل سلوك يشكل مخالفة جنائية أو مخالفة تأديبية، أو يندرج ضمن الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة طبقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 46.19، وكذا كل إساءة لاستخدام الأموال أو الممتلكات العامة، وسوء إدارة القطاع العام، وتحريض شخص ما على ارتكاب أي من هذه المخالفات، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية، وخيانة الأمانة، وسوء استخدام أموال الأشخاص المعنوية، وغسل الأموال، وتضارب المصالح، واستغلال المعلومة التي توفر امتيازات فئوية، والتهرب الجبائي، وتعطيل قرارات السلطة القضائية، والتستر على هذه الجرائم والمخالفات.

7 - تجسير علاقات التبليغ بين المؤسسات، من خلال التجاوب مع الاتفاقية الأممية في حثها على إرساء أسس التعاون وتجسير العلاقات بين المؤسسات الوطنية وسلطات إنفاذ القانون، وتشجيع التعاون بين هذه الأخيرة وبين مؤسسات القطاع الخاص؛ بما يقتضيه الأمر من تبادل المعلومات، وتحسين قنوات الاتصال، وتيسير التبادل الآمن والسريع للمعلومات المتعلقة بأفعال الفساد، مع ترسيم التعاون بين سلطات إنفاذ القانون في إطار اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، تستوعب ضمن مقتضياتها مبدأ سريان حماية المبلغين.

8 - تحديد مستويات متعددة من الجهات المكلفة بتلقي التبليغات، تشمل التبليغ لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلّغ عنه، أو لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلّغ، أو لدى مؤسسات أخرى تضطلع بتلقي التبليغات ومعالجتها واتخاذ القرار المناسب في شأنها. وتوصي المعايير في هذا الشأن بمبدأ استقلالية القنوات المتاحة للتبليغ، ومبدأ حرية المبلغ في اختيار القناة التي يراها مناسبة بالنسبة إليه، مع حقه في تتبع مآل تبليغه داخل آجال محددة.

9 - وضع لائحة بأنواع وأصناف الانتقام المحتملة، وذلك بتحديد أنواع الانتقام من خلال تعداد وضعيات انتقامية قد يستعملها المبلّغ عنه أو الأشخاص الموالون له ضد المبلّغ؛ حيث يمكن أن تشمل هذه الأصناف، الإجراءات القسرية أو التخويف أو المضايقة، التمييز أو الحرمان أو المعاملة غير العادلة، الإصابة الجسدية، إحداث أضرار مادية، التهديد بأعمال انتقامية، التعليق أو التسريح أو الفصل، تخفيض أو فقدان إمكانية الحصول على ترقية، النقل أو تخفيض الراتب أو تعديل ساعات العمل، فرض إجراءات تأديبية، الإقصاء من معاملات أو صفقات أو الإدراج في القائمة السوداء، الملاحقة الجنائية أو المدنية على أساس خرق السرية والتشهير والقذف.

10 - الرصد والحصر التشريعي للتدابير الحمائية، بالعمل على تجريم التهديد أو الترهيب أو الانتقام المحتمل وقوعه على المبلغين عن أفعال الفساد، وتوفير الحماية القانونية من جميع أشكال الانتقام المهني مع إتاحة سبل الانتصاف المناسبة ضد هذه الأشكال، والنص على الحماية من المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية الناجمة عن التبليغ (المتابعة بتهمة الوشاية الكاذبة، القذف، التشهير..)، بالإضافة إلى توفير المساعدة القانونية، واتخاذ تدابير مهنية كالنقل من مقر العمل وتدابير شخصية كالحماية الجسدية، وتدابير تصحيحية أو تحفظية في شكل مساعدة أو تعويض قضائي عن الخسارة أو الضرر أو الإصابة المحتملة، مع إبقاء الإمكانية للجهة الحامية، كي تنظر، اعتباراً لخصوصية كل حالة على حدة، فيما يخص تحديد مدد وأنواع الحماية. كما تؤكد المعايير الدولية على أهمية استيعاب تدابير الحماية، بالإضافة إلى إخفاء الهوية، تحميل الهيئة المشغلة عبء إثبات أن الإجراءات المهنية المتخذة في حق المبلّغ والذي ألحق به ضرراً محتملاً، لا علاقة له بالتبليغ الذي قدمه عن أفعال الفساد، وأن الإجراءات المهنية المتخذة في حقه كانت مبررة ولها ما يُسندها بكيفية موضوعية.

11 - إرساء إطار مؤسسي ناجع لضمان حماية المبلغين من أشكال الانتقام المحتمل تعرضهم لها داخل أماكن عملهم أو في إطار تعاملاتهم التجارية والمهنية حسب الحالة، سواء في القطاع العام أو الخاص؛ حيث اشترطت المعايير الدولية، توجهاً للنجاعة والفعالية، توفّر هذا الإطار على الاستقلالية وصلاحيّة

القيام بالأبحاث والتحريات وامتلاكه للصلاحيات والمقومات الكافية للاضطلاع بهذه الحماية؛ بما يقتضيه الأمر من صلاحية تكييف الإجراءات المتخذة ضد المبلغين بالعمل المنطوي على الانتقام، وقدرة على التنسيق، عند الحاجة، مع السلطات القضائية والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وسلطة مساءلة الأشخاص المعنية على الإجراء الذي قد يكون ذا طابع انتقامي والذي تم اتخاذه من قبلها ضد المبلغين، وسلطة الأمر بتصحيح هذا الإجراء إذا ثبت أنه انتقامي، وصلاحية المطالبة بمعاينة الأشخاص المسؤولين عن الإجراءات الانتقامية ضد المبلغين، مع تأكيد المعايير الدولية على ضمان شفافية عمل هذا الإطار، من خلال تقديمه لتقارير سنوية بخصوص المعلومات عن نظام التبليغ لديه، وما يقوم به من عمليات، وإتاحة تلك التقارير للرأي العام للاطلاع عليها.

ولإبراز التفسيرات المتعددة والمتنوعة لهذه المواصفات، حرصت الهيئة على تدعيم كل مواصفة معيارية بتوجهات تشريعية معينة أو تفسيرات مقدمة من قبل المنظمات والهيئات المعنية، لتخلّص في الأخير إلى استنتاج عام مفاده أن مجهودات تشريعية ومؤسسية وإجرائية ينبغي أن تُبذل لإذكاء الدينامية المطلوبة في منظومة التبليغ عن الفساد، مُشدّدة، بهذا الخصوص، على أن الاستفادة من المواصفات المطروحة ينبغي أن تستحضر معطيات الواقع التشخيصي للتبليغ عن الفساد، واستنتاجات تقييم الآليات المتاحة أمام سائر المعنيين للاضطلاع بهذا الحق والواجب القانوني، ومتطلبات تحضير البيئة الملائمة لضمان نجاعة هذه المجهودات؛ بما يساهم في تحصين منظومة التبليغ المنشودة بالاحترافات الضامنة للتبليغ المسؤول والممثل للضوابط القانونية والأخلاقية، والمفضي إلى تحقيق النتائج المرجوة من هذه المنظومة، كآلية زجرية ووقائية، كفيلة بأن تشكل عامل تحول مجتمعي تتبلور فيه وتتفاعل قيم التضامن والانخراط والثقة، كمحددات أساسية لضمان المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد.

تصدير

تؤكد الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من خلال هذه الدراسة على أن النهوض بالتبليغ عن الفساد، بقدر ما يظل متوقفاً على التثبيت القانوني لمستلزمات هذا التبليغ، بقدر ما يبقى محتاجاً إلى مجهود مؤسسي وإجرائي وتدبيري كفيلاً بتحضير البيئة الملائمة القادرة على زرع الفاعلية المطلوبة في المقتضيات القانونية المطلوبة في هذا المجال.

اقتناعاً بهذا الطرح، توجّه عمل الهيئة في هذه الدراسة إلى تععيد منظور شمولي لمنظومة التبليغ عن أفعال الفساد، يقوم على الارتقاء بهذه المنظومة لتشكّل عاملاً مساهماً في تحوّل مجتمعي تتبلور فيه مقومات المواجهة الجماعية المسؤولة لأفعال الفساد، وتتفاعل فيه متطلبات البيئة الملائمة الضامنة لاستنهاض المحيط العام للتجاوب بفعالية مع استحقاقات هذه المنظومة.

وتعتبر الهيئة، عبر هذه الدراسة، أن التبليغ عن أفعال الفساد تشوبه عدة إكراهات وعقبات، مرتبطة أساساً بخصوصيات هذه الأفعال التي تتميز أساساً بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي يحصل بين أطرافها، وبصعوبة توفر وسائل الإثبات فيها، وبتقبّلها، كنوع من التطبيع، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة؛ الأمر الذي يستوجب تععيداً ملائماً لمنظومة التبليغ عنها، يستهدف، من جهة، تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لتقديم تبليغاتهم بكل ثقة وأمان وانخراط مسؤول في القيام بهذا الحق والواجب، ويستحضر، من جهة ثانية، الاحترازات والضوابط المطلوبة كي لا تُوظّف مكتسبات واستحقاقات هذا التبليغ في إطار منفلت عن الغايات والمقاصد المتوخاة منها.

لضمان وجاهة هذا التععيد، أكدت الهيئة على أهمية الاستناد إلى الواقع التشخيصي للتبليغ، للتحقق من مطلب الدينامية أو الإحجام، وعلى تقييم الآليات المتاحة لدى الأشخاص والمؤسسات للتبليغ عن الفساد، لوضعها تحت مجهر المساءلة عن حدود قدرتها على توفير السبل أمام سائر المعنيين للتبليغ عن الفساد، وكذا على تقييم الضمانات الحمائية المعتمدة في هذا المجال، للوقوف على مكتسباتها ورصد مواطن قصورها، وصولاً، في الأخير، إلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية الكفيلة بإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد، استثناساً بالأطر التشريعية الدولية ذات الصلة والقراءات المقدمة من قبل المنظمات المعنية في هذا المجال، وتذكيراً بمتطلبات تحضير البيئة الكفيلة بالتجاوب الموضوعي مع هذه المواصفات.

وقد انتظم هذا التععيد ضمن تصميم منهجي يتوزع إلى أربعة محاور:

- المحور الأول يروم تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد، لاستظهار مدى ديناميته أو العزوف عنه؛
- المحور الثاني يستهدف تقييم الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات؛
- المحور الثالث يرصد ويقيم الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد؛
- المحور الرابع يطرح المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد.

يقصد بالتبليغ عن الجرائم بشكل عام بلوغ العلم بها لدى الجهات المختصة، من قبل أي شخص ذاتي أو معنوي، أو سلطة منتصبة، قصد البحث والتحري فيها، وتحريك المتابعة في شأنها، عند الاقتضاء. ويعتبر التبليغ عن الجرائم حلقة أساسية في المسار المسطري للوقاية من الجريمة ومكافحتها؛ حيث يمكن اعتباره بمثابة الشحنة الحرارية التي تعطي الانطلاقة لإجراءات البحث والتحقيق والملاحقة والمقاضاة وتنفيذ الجزاءات؛ مما يجعل منه جسراً أساسياً نحو التفعيل الوقائي والزجري للمقتضيات الجنائية، وتمكينها بالتالي من بلوغ غاياتها في مكافحة الظاهرة الإجرامية.

وقد تنامي الاهتمام العالمي بالتبليغ عن الجرائم، لِمَا له من دور مهم في الحيلولة دون وقوع الجريمة، أو تسهيل الكشف عنها وعن مرتكبيها، أو المساهمة في استرداد عائداتها؛ الأمر الذي يسهم في بناء الثقة والطمأنينة في المجتمع، ويؤدي إلى تعزيز مشاركة الأفراد والمجتمع في مكافحة الإجرام بشتى صورته، ومعاونة السلطات العامة في القيام بواجباتها على هذا الصعيد؛ حيث اعتبرته العديد من الاتفاقيات الدولية حقاً من الحقوق، ونصت على ضرورة توفير آليات فعالة تمكّن سائر المعنيين من الإخبار والتبليغ عن الجرائم، وارتقت به مجموعة من التشريعات الجنائية إلى مستوى الواجب المرتب للمسؤولية الجنائية في حالة عدم القيام به.

وإذا كان التبليغ عن الجرائم عموماً يكتسب أهميته من دوره المحوري في إذكاء المسار المسطري للحيلولة دون وقوع الجرائم أو لمعاقبتها عند ارتكابها، فإن أهمية هذا الدور تبدو أكثر إلحاحاً وحتمية بالنسبة لجرائم وأفعال الفساد؛ بالنظر، من جهة، لفداحة أضرارها وتكلفتها الباهظة، خاصة على مستوى انتهاك الحقوق، والإضرار بمصداقية المؤسسات وسيادة القانون، واعتباراً، من جهة ثانية، لخصوصيات هذه الأفعال التي تتميز بطابعها السري والخفي، وبالتواطؤ الذي يحصل بين أطرافها، وبصعوبة توفر وسائل الإثبات فيها، وبتقّبُلها، كنوع من التطبيع، من طرف بعض شرائح المجتمع، وكذا بما يصاحب التبليغ عنها من هواجس الخوف من أشكال الانتقام أو من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة؛ مما يجعل التبليغ عنها مشوباً بعدة إكراهات وعقبات، ومستوجباً بالتالي تقييداً ملائماً لمتطلبات النهوض به.

وإذا كان المشرع المغربي قد وفّر عدة مقتضيات وآليات تستهدف استنهاض سائر المعنيين للتبليغ عن أفعال وجرائم الفساد، فإن واقع تفاعل وتفاقم هذه الآفة يضع منظومة التبليغ على محك المساءلة عن حدود قدرتها على الاضطلاع بدورها المحوري في كشف ورصد واستهداف بؤر ومعاقل الفساد، ويحتم استشراف السبل الكفيلة بتعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لرفع تبيغاتهم وشكاياتهم إلى الجهات المعنية، إذكاءً لدينامية جماعية تتضافر فيها جهود ومشاركة جميع المعنيين في مكافحة آفة الفساد.

تحقيقاً لهذه الغايات، سيتجه العمل في هذه الدراسة إلى الإحاطة بواقع التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد كجسر أساسي للتحقق من مطلب الدينامية أو الإحجام (المحور الأول)، قبل الانتقال إلى تقييم الآليات المتاحة لدى الأشخاص والمؤسسات للتبليغ عن الفساد (المحور الثاني)، وكذا تقييم الضمانات الحمائية المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد من مختلف الأضرار المحتملة (المحور الثالث)، بلوغاً إلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية الكفيلة بإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد (المحور الرابع).

المحور الأول

تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد:
دينامية أم إحجام؟

المحور الأول: تشخيص واقع التبليغ عن أفعال الفساد: دينامية أم إحجام؟

لوقوف على واقع التبليغ عن أفعال الفساد، ستتجه الدراسة إلى استقراء المعطيات المرصودة من قبل مؤسستين تظلمان بتلقي الشكايات والتبليغات ذات الصلة بأفعال الفساد؛ ويتعلق الأمر بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، وذلك بخصوص ما سجلته من معطيات تغطي فترة نشاطها الذي استمر من 2009 إلى 2018 (الفرع الأول)، ورئاسة النيابة العامة بخصوص ما رصدته من معطيات، خاصة حول التبليغات المتلقاة عبر الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة، وذلك عن سنوات 2017 إلى 2020 (الفرع الثاني)، بلوغا إلى استجلاء الخلاصات العامة عن واقع التبليغ عن أفعال الفساد (الفرع الثالث).

الفرع الأول: واقع التبليغ كما رصدته الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة

استنادا إلى مقتضيات مرسوم إحداثها²، اعتمدت الهيئة المركزية آليتين أساسيتين لتلقي الشكايات والتبليغات عن أفعال الفساد؛ آلية التلقي عبر الطرق العادية للتبليغ (البريد، الإيداع الشخصي، الفاكس والموقع الإلكتروني الخاص بالهيئة)، والذي تلقت من خلاله ما مجموعه 2049 شكاية وتبليغا تغطي الفترة الممتدة من 2009 إلى 2018، وآلية التلقي عبر البوابة الإلكترونية «أوقفوا الرشوة Stop Corruption» التي كانت مخصصة للتبليغ عن حالات الرشوة التي قد تتعرض لها المقاولات الصغرى والمتوسطة، والذي تلقت من خلاله ما مجموعه 2520 شكاية وتبليغ تغطي الفترة الممتدة من 2010 إلى 2018.

وقد سجلت الهيئة المركزية، من خلال استقراءها للحصيلة الكمية للشكايات والتبليغات المتلقاة، تراجعا ملحوظا في عددها من سنة إلى أخرى بنسبة انخفاض ناهزت 48%. كما رصدت عددا محدودا من الشكايات ذات الصلة بأفعال الفساد بنسبة لا تتجاوز 18% من مجموع الشكايات، مقابل 82% منها لا تمت بصلة إلى أفعال الفساد، موزعة إلى شكايات عن ممارسات إدارية أو اختلالات تديرية في حدود 70%، وشكايات عن جرائم موصوفة لا تدخل ضمن اختصاصات الهيئة في حدود 12%.

ووقفت الهيئة المركزية على معطى أساسي مفاده أن الشكايات المقدمة من طرف المتضررين ضحايا أفعال الفساد فاقت 50% من مجموع الشكايات المتوصل بها، مقارنة مع حجم التبليغات الواردة من جهات مجهولة المصدر والذي تراوح ما بين 25% و35%، فيما سجلت انخفاضا كبيرا في معدلات التبليغ عن أفعال الفساد من طرف الشهود والخبراء والأشخاص المعنية. كما لم يفت الهيئة أن تقف على افتقاد أغلب الشكايات والتبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد التي تدخل ضمن مجال اختصاصها.

وفي معطى نوعي آخر، سجلت الهيئة المركزية استحواذ الجهات الكبرى للمملكة على النصيب الأكبر من الشكايات والتبليغات بمعدل تجاوز 70%، وهَمَّ بالأساس جهات الدار البيضاء الكبرى- سطات، الرباط- سلا- القنيطرة، سوس- ماسة، وفاس- مكناس، وكذا احتلال قطاعي العدل والداخلية صدارة ترتيب القطاعات المستهدفة من قبل الشكايات والتبليغات، بنسب فاقت 60% من مجموع ما تم التوصل به.

2 - مرسوم رقم 2.05.1228 صادر في 23 صفر 1428 (13 مارس 2007) بإحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، ج.رعدد5513 بتاريخ 02 أبريل 2007.

وبخصوص تلقي الشكايات والتبليغات عبر البوابة الإلكترونية المخصصة للمقاومات الصغرى والمتوسطة، سجلت الهيئة المركزية ارتفاع نسبة التبليغ الإلكتروني بشكل عام، لما يتيح للمبلغ من إمكانية إخفاء هويته الحقيقية أو استخدام هوية مستعارة في التواصل، مع تأكيدها على استهداف هذه البوابة من قبل الجمهور الواسع من المواطنين بشكل أكبر بكثير من الفئة التي أحدثت من أجلها، وكذا هيمنة الشكايات مجهولة الهوية مقارنة مع الشكايات معلومة المصدر، بالإضافة إلى عدم كفاية المعلومات المتضمنة بالشكايات، وعدم إدلاء أصحابها بالمعلومات التفصيلية المطلوبة منهم.

الفرع الثاني: واقع التبليغ من خلال معطيات رئاسة النيابة العامة

لاستظهار واقع التبليغ عن أفعال الفساد من زاوية معطيات رئاسة النيابة العامة، سجل تقريرها برسم سنة 2020 تلقي الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة منذ انطلاقه بتاريخ 14 ماي 2018 إلى ممت 2020، 51881 مكاملة، بمعدل 100 مكاملة يوميا، مع تأكيد التقرير على أن المكاملات الواردة على هذا الخط تشمل مواضيع مختلفة رغم أن الخط المباشر مخصص للتبليغ عن حالات الرشوة فقط.³

وقد أفضى الخط المباشر، حسب تقرير رئاسة النيابة العامة المذكور، إلى تسجيل 164 عملية ضبط للمشتبه فيهم في حالة تلبس بمعدل تجاوز حالة واحدة كل أسبوع، وتتعلق برشاوى تتراوح بين مبالغ بسيطة لا تتعدى 50 درهما ومبالغ مهمة بلغت في إحدى الحالات 300.000 درهم. كما أن القطاعات التي يتعامل معها المواطن بشكل يومي هي المعنية أكثر بالحالات التي تم ضبطها.

وتهم القطاعات المعنية بحالات التلبس التي تم ضبطها؛ أعوان ورجال السلطة (46)، الدرك الملكي والأمن الوطني والمياه والغابات والوقاية المدنية والقوات المساعدة (32)، وسطاء (16)، الصحة (13)، العدل (7)، التجهيز والنقل (5)، مستخدمين (6)، قطاعات أخرى (13).

وبخصوص مآل القضايا، فقد سجل تقرير رئاسة النيابة العامة توزيعها كالتالي: 18 قضية قيد البحث، 7 قضايا قيد التحقيق، 14 قضية قيد المحاكمة، 19 قضية صدر في شأنها حكم ابتدائي، 91 قضية صدر في شأنها قرار استئنائي، 12 قضية تم الحكم فيها بالبراءة، و3 قضايا تقرر الحفظ في شأنها.

وبخصوص جرائم الفساد المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2020 أن عدد الشكايات والشايات والتقارير التي توصلت بها أقسام الجرائم المالية بلغ 606 شكاية منها 367 برسم 2020 و239 كانت قيد البحث برسم 2019. وقد اتخذ قرار الحفظ في شأن 115 منها، وأنجزت محاضر بشأن 330، وأحيلت للاختصاص 68 شكاية، وما زالت 93 شكاية في طور البحث.⁴

وبخصوص الإحالات التي تتلقاها رئاسة النيابة العامة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة أنه تلقى خلال سنة 2019 من قبل الوكيل العام للملك لدى المجلس المذكور 5 ملفات، أربعة منها ما زالت في طور البحث، وملف واحد أحيل على التحقيق، علما أن عدد الإحالات خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2017 وسنة 2019 بلغ 16 ملفا، منها 04 ملفات صدر فيها قرار قضائي

3 - مع إشارة التقرير إلى أن رئاسة النيابة العامة أطلقت تطبيقية معلوماتية تتيح للمواطنين التبليغ حتى خارج أوقات العمل الرسمية وثلاث لغات: العربية والأمازيغية والفرنسية.

4 - تقرير رئاسة النيابة العامة لسنة 2020: ص 320-315

للإشارة، لاحظت رئاسة النيابة العامة أن عدد القضايا المعروضة أمام أقسام الجرائم المالية لا يزال كبيرا، كما أن بعض القضايا ما زالت لدى الشرطة القضائية رغم مرور أمد طويل على فتح الأبحاث بشأنها، مما دفع رئيس النيابة العامة إلى إصدار دورية بحث من خلالها أعضاء النيابة العامة على بذل المزيد من الجهد وإيلاء عناية خاصة لهذا النوع من القضايا؛ حيث كان من نتائج هذه التعليمات، حسب تقرير رئيس النيابة العامة، تقليص عدد القضايا الراجعة خلال مرحلة البحث بشكل ملحوظ، لاسيما بالنسبة لمحكمة الاستئناف بالدار البيضاء ومحكمة الاستئناف بفاس: دورية رئيس النيابة العامة عدد 30 ر/ن ع بتاريخ 13 شتنبر 2019 حول قضايا الجرائم المالية.

نهائي و03 ملفات ما زالت رائجة أمام المحكمة، وملفان معروضان على أنظار قاضي التحقيق، و07 ملفات لا تزال في طور البحث.

ونبه تقرير رئاسة النيابة العامة إلى أن هذا النوع من القضايا يستغرق وقتاً طويلاً في البحث والتحقيق والمحكمة، بالنظر لما تتميز به هذه القضايا من تعقيد وما تتطلبه من دراسة للصفقات العمومية والعقود وكم هائل من الوثائق المحاسبية والخبرات والمعاينات وغيرها من الإجراءات التي يكون الهدف منها جمع أدلة الإثبات في احترام تام لقرينة البراءة.

وبالموازاة مع تلقي الحالات من طرف الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات، أكد تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2019 أنه تم تشكيل لجنة على مستوى رئاسة النيابة العامة لدراسة التقارير التي ينشرها المجلس الأعلى سنوياً، ورصد ما يمكن أن تتضمنه من أفعال قد تكون مُنشئة للمسؤولية الجنائية؛ حيث تم بهذا الخصوص استخراج 3 ملفات سنة 2019 تمت إحالتها إلى النيابة العامة المختصة.

وفي معطى كمي ذي دلالة مهمة، تم تسجيل تفاوت واضح بين عدد المتابعات الراجحة لدى المحاكم العادية من أجل جريمة الرشوة لوحدها والتي بلغت 9088 متابعة حسب تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2018⁵، في حين لم يتجاوز عدد القضايا التي تهم جرائم الفساد التي تبلغ أو تزيد عن مائة ألف درهم والمعروضة لدى أقسام الجرائم المالية المختصة، 700 قضية برسم سنة 2019⁶؛ مما يعكس حقيقة أساسية مؤداها أن جرائم الفساد ذات العائدات الإجرامية الكبرى لا تعرف نفس دينامية التبليغ التي تميز جريمة الرشوة، والتي تبقى عائداتها هزيلة في جميع الأحوال، وذلك راجع بالأساس لكون الكشف عنها يظل منوطاً بارتفاع معدلات التبليغ عنها من طرف أشخاص تسمح لهم مواقعهم الوظيفية برصد واستكشاف هذه الأفعال التي تتسم بالتعقيد وبتعدد أوجه مظهراتها، وبالتواطؤ وتلاقي مصالح مجموعة من الفاعلين فيها.⁷

الفرع الثالث: في استجلاء معالم واقع التبليغ عن أفعال الفساد

من خلال استقراء المعطيات المقدمة من قبل المؤسسات المعنية بتلقي الشكايات والتبليغات عن أفعال الفساد، يتبين بشكل واضح الضعف الكبير لمعدلات التبليغ عن هذه الأفعال، والذي تتضح معالمه على الخصوص في محدودية الحصيلة الكمية لهذه التبليغات، وفي النسبة المتدنية من الشكايات ذات الصلة بأفعال الفساد داخل كمّ الشكايات المتوصل بها، سواء لدى الهيئة المركزية أو عبر الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة لدى رئاسة النيابة العامة.⁸

5 - ص 238

6 - تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2019، ص 353. وجدير بالإشارة أن تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2020 سجل انخفاضاً في عدد القضايا الراجحة بأقسام الجرائم المالية التي حددها في 606 قضية تشمل المخلف من سنة 2019 (239 قضية) والمسجل سنة 2020 (367 قضية)، ص 318

7 - وقد سبق لتقرير رئيس النيابة العامة برسم 2017، أن أثار الانتباه إلى هذا التفاوت؛ حين أكد على أن قضايا الفساد المعروضة على المحاكم تعتبر من حيث القيمة المادية جرائم بسيطة بسبب ضآلة المبالغ المقدمة كرشاوى، والتي يتم التعامل معها بالصرامة اللازمة، من أجل الحفاظ على وضوح الرسالة الردعية للسياسة الجنائية في هذا الموضوع الذي يعتبر من ثوابت السياسات العمومية في المرحلة الراهنة.

8 - تبلغ نسبة التبليغات المتعلقة بأفعال الفساد المتوصل بها من قبل الهيئة المركزية 18 % من مجموع الشكايات المتوصل بها. كما أكد تقرير رئاسة النيابة العامة على أن المكالمات الواردة على الخط المباشر للتبليغ عن الفساد تهم في جزء منها تظلمات ومواضيع مختلفة، كسير الإجراءات في المحاكم أو طلب معلومات مثل مآل الشكايات أو طلب عنوان أو تهم مواضيع تتعلق باختصاصات قطاعات حكومية ومؤسسات عمومية أخرى. وقد نبه تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2018 لهذا الأمر بقوله: بالرغم من أن الخط المباشر أحدث للتبليغ عن طلبات الرشوة التي يود المواطنون وغير المواطنين التبليغ عنها، من أجل ضبط طالبي الرشوة في حالة تلبس، فإن نسبة قليلة من المكالمات تهم التبليغ عن الرشوة في حالة تلبس، بينما يتعلق أمر أغلبية المكالمات بتظلمات مختلفة.

معطيات ذات دلالة في إبراز محدودية التبليغات عن أفعال الفساد

النسبة المئوية	طبيعة المكالمات
0.32%	التبليغ عن الرشوة في حالة تلبس
09%	التبليغ عن جريمة الرشوة
01%	التبليغ عن جرائم الفساد المالي
28%	تظلمات وشكايات تهم قطاع العدل
12%	تظلمات تهم قطاعات حكومية ومؤسسات عمومية
50%	مواضيع مختلفة (التأكد من جدية الخط المباشر، طلب عنوان وهاتف المؤسسة، طلب معلومات بخصوص مصلحة الشكايات

المصدر: تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2018، ص 235

ولا تقتصر محدودية التبليغ عن أفعال الفساد على الشرائح الواسعة من المواطنين فحسب، بل تسري كذلك على التبليغ الذي يضطلع به الموظفون والسلطات المنتهبة. وتسلب الضوء على هذا الأمر حصيلة القضايا الرائجة أمام أقسام الجرائم المالية على مستوى جرائم الرشوة والاختلاس والغدر واستغلال النفوذ، والتي تبقى هزيلة مقارنة مع ما ترصده تقارير هيئات الرقابة ومؤشرات الإدراك، الأمر الذي يعكس إجحاما عن التبليغ عن هذه الأفعال ذات العائدات الإجرامية الكبرى من قبل الموظفين باعتبارهم الأقرب إلى اكتشافها ورصدها في مختلف المعاملات المالية للمرافق العمومية. وكان تقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2019 قد أشار إلى أن الحاجة ما زالت ماسة إلى بذل المزيد من الجهد من أجل تحقيق الغاية المرجوة من إحداث هذه الأقسام. كما سبق لتقرير رئاسة النيابة العامة برسم 2017، أن أثار الانتباه إلى أن قضايا الفساد المعروضة على المحاكم تعتبر من حيث القيمة المادية جرائم بسيطة بسبب ضآلة المبالغ المقدمة كرشاوى؛ بما يؤكد محدودية التبليغ عن قضايا الفساد الكبرى التي تتم متابعتها أمام أقسام الجرائم المالية.

وإذا كانت المعطيات المقدمة تُبرز إجحاما واضحا عن التبليغ عن أفعال الفساد من طرف سائر المعنيين، فإنها من جهة ثانية تسلط الضوء، بشكل مباشر أو ضمني، على بعض أسباب هذا الإجحام؛ حيث يمكن رصد الأسباب التالية:

1 - عدم شعور سائر المعنيين بالأمان وخوفهم من الضغوطات وأشكال الانتقام التي قد يتعرضون لها من مختلف الجهات أو من المتابعات القضائية المحتملة على أساس الوشاية الكاذبة؛ وهو معطى تؤكد هيمنة الشكايات مجهولة الهوية داخل الشكايات المتوصل بها من طرف الهيئة، كما تعكسه محدودية الشكايات المقدمة من طرف الموظفين. كما يبرزه اللجوء الملاحظ إلى القنوات الخارجية المتمثلة بشكل خاص في مواقع التواصل الاجتماعي، التي أصبحت متنفسا لدى شرائح واسعة لتقديم تبليغات، بخلفيات متنوعة، عن حالات مختلفة من أفعال الفساد ومرتكبيها المحتملين؛

2 - صعوبة الحصول على الإثباتات والمعلومات المرتبطة بأفعال الفساد، الأمر الذي يفسره افتقار أغلب الشكايات والتبليغات لوسائل الإثبات حول الوقائع المرتبطة بأفعال الفساد، وعدم قدرة المبلغين على الإدلاء بالمعلومات التفصيلية المطلوبة منهم، مما يجعلهم مترددين ومحجمين عن التبليغ عن أفعال تتميز بطابعها الخفي وتنتج في غالب الأحيان عن تواطؤات بين عدة أطراف؛

3 - تدني منسوب الثقة في نجاعة وفعالية المجهودات المبذولة من طرف الحكومة؛ بما يلقي بظلاله على معدلات انخراط المواطنين في مواجهة الفساد، من خلال إجماعهم وعزوفهم عن التبليغ عنه، على خلفية اقتناعهم بعدم الجدوى والنجاعة.

ولتأكيد هذا المعطى، أكدت نتائج البارومتر العالمي الخاص بإفريقيا⁹ برسم سنة 2019 أن 74% من المستجوبين المغاربة اعتبروا الحكومة غير فعالة في مكافحة الفساد، مقابل 13% فقط ممن أقروا بفعاليتها. وغير بعيد عن هذه النسبة، خلص مؤشر الثقة¹⁰ الذي يصدره سنويا المعهد المغربي لتحليل السياسات، إلى أن 35% فقط من المستجوبين المغاربة عبروا عن رضاهم على مجهودات الحكومة في مجال مكافحة الفساد، في حين يعتقد 52% منهم أن الحكومة تحاول محاربة الفساد ولكن لا تستطيع القيام بأكثر مما تقوم به حاليا، وبالمقابل أقر 9% فقط من المستجوبين أنها تبذل ما فيه الكفاية من أجل ذلك.¹¹

4 - ضعف الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد على المجتمع بشكل عام؛ وهو ما يفسر الحيز المهم الذي تحتله الشكايات المقدمة من طرف المتضررين ضحايا الفساد، مقابل محدودية أو انعدام التبليغات عن حالات الفساد التي يمكن أن يقدمها الأشخاص، من غير المتضررين، الذين يوجدون في مواقع تتيح لهم الاطلاع على هذه الحالات.

وهذه معاناة تنطوي على دلالة عميقة مفادها أن الضرر الشخصي يعتبر لحد الآن المحفز الأساس الذي يدفع سائر المعنيين للانخراط في واجب التبليغ عن أفعال الفساد، وأن مفهوم «الضرر العام» لم يساهم، لحد الآن، في توجيه الوعي العام للتفاعل عمليا مع الضرر الشامل الذي تلحقه جرائم الفساد بالبُنى الاقتصادية والاجتماعية للبلاد؛ وهو الضرر الذي جعل المشرع الجنائي ينص على مبدأ «الوجوب والفورية»¹² بالنسبة للتبليغ المنوط بالسلط المنتصبة وبالموظفين، دون أن يُسند هذا المبدأ بمقتضيات قوية للحماية، خاصة منها الحماية الإدارية من أشكال الانتقام المحتملة؛ بما من شأنه أن يكون باعثا حيويا للموظفين وباقي المواطنين على التبليغ عن أفعال الفساد التي تصل إلى علمهم، خاصة أثناء مزاولتهم لمهامهم.

وعلاوة على النسبة المهمة لشكايات الضحايا التي يذكيها بالأساس الضرر الذي يلحق بالأشخاص في مختلف معاملاتهم وعلاقاتهم بالإدارة، هناك معطى آخر يبرز مركزية الضرر الشخصي في التحفيز على التبليغ، وهو المتعلق بالدينامية المتزايدة للتبليغ عن الرشوة الانتخابية في إطار المسطرة الخاصة

9 - Baromètre mondial de la corruption Afrique 2019 : Perceptions et expériences de la corruption par les citoyens: Transparency international

10 - مؤشر الثقة 2021: الأزمة كفرصة لبناء الثقة، النتائج الأولية: المعهد المغربي لتحليل السياسات، فبراير 2021.

11 - أكدت خلاصات حصيلة الشكايات المتوصل بها من طرف الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على أن ضعف الثقة بين الإدارة والمرتكب يجعل هذا الأخير يفسر طول المساطر للحصول على بعض الوثائق الإدارية، في بعض الأحيان بكونه شكلا من أشكال الابتزاز والرغبة في الحصول على المقابل كرشاوى من أجل تسريع هذه الإجراءات.

12 - المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية.

بالتقاط المكالمات والاتصالات المنجزة بوسائل الاتصال عن بعد،¹³ والتي يحركها، واقعيًا ومسطريًا، الضرر اللاحق بالأشخاص المتنافسين في مختلف الاستحقاقات السياسية.

فقد أكدت المعطيات القضائية،¹⁴ بخصوص أعمال المسطرة الخاصة بالتقاط المكالمات والاتصالات المنجزة بوسائل الاتصال عن بعد، اقتصار قضايا الفساد التي أصدر بشأنها قاضي التحقيق أوامر بالرصد الإلكتروني للمكالمات، على الفساد الانتخابي الذي أبانت الوقائع إمكانية توفر شرط الانتصاب كطرف مشتكي فيه، نظرًا لوجود متضررين وذوي مصالح يفرزهم واقع التدافع السياسي في حلبة الرهان الانتخابي بين ممثلي مختلف الأحزاب السياسية، خلافاً لأنواع الفساد الأخرى التي يكاد ينتفي فيها انتصاب متضررين حقيقيين.

لكل ما سبق، يتضح أن العزوف والإحجام يظل واقعا بنيويا يميز منظومة التبليغ عن أفعال الفساد، كما يتبين أن الأسباب المرتبطة بهذا الإحجام تأخذ أبعاداً متعددة تشمل مظاهر الخوف، وصعوبة الحصول على أدلة الإثبات، وتدني منسوب الثقة في نجاعة المؤسسات، وقصور الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد؛ لتشكل مجتمعةً عقبات أساسية تكبح الانخراط الواعي لكافة المعنيين في القيام بواجب التبليغ عن هذه الآفة.

وإذا كان الإحجام، باعتباره السمة المميّزة لواقع التبليغ عن أفعال الفساد، يجد أسبابه في الأبعاد المذكورة، فمن الوجيهة اختبار وتقييم الآليات المعتمدة للتبليغ عن الفساد لاستجلاء مقوماتها ومواطن قصورها التي قد تساهم، بشكل مباشر أو غير مباشر، في هذا الإحجام، أو في تكريس بعض مسبباته؛ الأمر الذي يقودنا إلى وضع هذه الآليات تحت مجهر المساءلة عن حدود قدرتها على توفير السبل أمام سائر المعنيين للتبليغ عن الفساد، وتمكينهم من تحقيق الغايات المنشودة من هذا التبليغ؛ وهو ما سيشكل موضوع المحور الموالي.

13 - المنصوص عليها بمقتضى المادة 108 من قانون المسطرة الجنائية.

14 - تنظر على الخصوص، قرارات المجلس الدستوري رقم 999/16 م. إ بتاريخ 11 ماي 2016، ورقم 641 /07 م. د بتاريخ 5 يوليوز 2007، وقرارات المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) عدد 3/1817، مؤرخ في 07/07/11، وعدد 3/1825، مؤرخ في 07/07/11.

المحور الثاني

الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى
الأشخاص والمؤسسات: مقارنة تقييمية

المحور الثاني: الآليات المتاحة للتبليغ عن الفساد لدى الأشخاص والمؤسسات: مقاربة تقييمية

من المعلوم أن كلَّ مجهود للنهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد ينبغي أن يستهدف إذكاء دينامية مجتمعية ومؤسساتية كفيلة بضمان مشاركة جماعية في مواجهة آفة الفساد، تنهض على توسيع قنوات التبليغ وتعزيز ضماناته، تحفيزاً للمواطنين والموظفين ومختلف المؤسسات على الانخراط في رصد أفعال الفساد، وتوفير الفرص للوقاية من ارتكابها أو لاقتيادها نحو سلطات إنفاذ القانون.

من هذا المنطلق، سينصرف تقييم المجهودات نحو استقراء السبل المتاحة أمام الأشخاص للتبليغ عن أفعال الفساد (الفرع الأول)، قبل استقراء الآليات الموضوعية أمام السلطات المنتصبة للتبليغ عن هذه الأفعال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: السبل المتاحة أمام الأشخاص للتبليغ عن الفساد

خول القانون المغربي لكل مواطن حق تقديم شكاياته وتظلماته لدى وكلاء الملك والوكلاء العاميين للملك¹⁵ إما شخصياً أو بواسطة محام؛ حيث عهدت المادة 39 من قانون المسطرة الجنائية لوكيل الملك بممارسة الدعوى العمومية إما تلقائياً أو بناء على شكاية أي شخص متضرر، كما سمحت له المادة 40 من نفس القانون بتلقي المحاضر والشكايات والوشايات واتخاذ ما يراه ملائماً بشأنها.

ومن جهتها، نصت المادة 42 من نفس القانون على مبدأي الوجوب والفور في إخبار وكيل الملك من طرف كل سلطة منتصبة وكل موظف بلغ إلى علمه أثناء ممارسته لمهامه ارتكاب جريمة، مع إرفاق الإخبار بجميع ما يتعلق بهذه الجريمة من معلومات ومحاضر ووثائق.

وبالاستقراء الشمولي لمقتضيات التبليغ عن الجرائم، يتضح أن تقدير المشرع المغربي لمسألة التبليغ عن الجرائم بشكل عام يتراوح بين أربعة (4) مداخل أساسية: الجواز، والوجوب، والوجوب الفوري، والوجوب الفوري المرتب للمسؤولية الجنائية، وذلك حسب الأحوال المقررة في القانون الجنائي.

هكذا، نجده يعتبر التبليغ جوازيًا بالنسبة لكل متضرر من الجريمة¹⁶ وكذا بالنسبة لرئيس النيابة العامة،¹⁷ ويعتبره وجوبياً على كل شاهد على ارتكاب جريمة تمس بالأمن العام أو بحياة شخص أو أمواله،¹⁸ ويعتبره وجوبياً وفورياً على السلطات العامة وعلى الموظفين الذين يصل إلى علمهم ارتكاب جريمة أثناء مزاولتهم لمهامهم،¹⁹ في حين يعتبره وجوبياً وفورياً ومُستدعياً للمسؤولية الجنائية بالنسبة

15 - - المواد 39 و40 و42 و43 من قانون المسطرة الجنائية.

16 - المادة 39 و40 من قانون المسطرة الجنائية

17 - كانت هذه الصلاحية مخولة لوزير العدل بمقتضى المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية التي كانت تنص على ما يلي: يشرف وزير العدل على تنفيذ السياسة الجنائية، ويبلغها إلى الوكلاء العاميين للملك الذين يسهرون على تطبيقها.

وله أن يبلغ إلى الوكيل العام للملك ما يصل إلى علمه من مخالفات للقانون الجنائي، وأن يأمره كتابة بمتابعة مرتكبيها أو يكلف من يقوم بذلك، أو أن يرفع إلى المحكمة المختصة ما يراه الوزير ملائماً من ملتمسات كتابية.

للتذكير، فقد انتقلت هذه الصلاحية إلى رئيس النيابة العامة، الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، بمقتضى المادة 2 من الظهير الشريف رقم 1.17.45 الصادر في 30 غشت 2017 بتنفيذ القانون رقم 33.17 المتعلق بنقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيساً للنيابة العامة وبسنن قواعد لتنظيم رئاسة النيابة العامة. ج.ر عدد 6605 بتاريخ 18 شتنبر 2017.

18 - م43 من قانون المسطرة الجنائية.

19 - تنص المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية على ما يلي: يجب على كل سلطة منتصبة وعلى كل موظف بلغ إلى علمه أثناء ممارسته لمهامه ارتكاب جريمة، أن يخبر بذلك فوراً وكيل الملك أو الوكيل العام للملك وأن يوجه إليه جميع ما يتعلق بالجريمة من معلومات ومحاضر ووثائق.

للأشخاص المطلعين على محاولة وقوع جريمة إرهابية،²⁰ أو المطلعين على الخطط والأفعال المتعلقة بالجنايات الماسة بسلامة الدولة،²¹ أو المطلعين على الجنايات الواردة في باب الجنايات الماسة بالأمن العام والمندرجة في الفرع المتعلق بالعصابات الإجرامية والتعاون مع المجرمين.²² من خلال المداخل الأربعة للتبليغ المشار إليها أعلاه، يتضح أن تبليغ الأشخاص عن أفعال الفساد يمكن أن يتم عبر مدخلين:

1 - مدخل التبليغ الجوازي، وهو المنوط بالمتضررين المحتملين من أفعال الفساد. ويبرز بشكل كبير في التبليغ عن فعل الرشوة التي يتعرض لها الأشخاص الذاتيون والاعتباريون في مختلف تعاملاتهم مع المرافق العمومية؛ حيث يعتبر الخط المباشر للتبليغ عن الرشوة المحدث لدى رئاسة النيابة العامة بمثابة القناة الأساسية التي يتم اللجوء إليها للتبليغ عن هذه الجريمة؛ وهو التبليغ الذي يترتب عنه تحريك الشرطة القضائية قصد القيام بمهمة الإثبات بمقتضى التلبس.

وما تجدر ملاحظته هنا هو أن التبليغ في هذه الحالة يكاد يقتصر على جريمة وحيدة من جرائم الفساد هي جريمة الرشوة، كما أن صعوبة تحقيق التلبس بشكل آني في جميع أنواع الابتزاز بالرشوة التي قد يتعرض لها الأشخاص الذاتيون والمعنويون في علاقاتهم بالمرافق العمومية، يفضي بالمتضررين المحتملين من هذه الحالات إلى العزوف عن التبليغ.

2 - مدخل التبليغ الوجوبي والفوري المنوط بالسلطات المنتصبة وبالموظفين، باعتبارهم يمثلون الجهة الأوفر حظا للاطلاع والتبليغ عن جرائم الفساد التي يمكن أن تُرتكب داخل المرافق العمومية؛ حيث ألزمتهم مقتضيات قانون المسطرة الجنائية²³، لأجل ذلك، بوجود تبليغ النيابة العامة بشكل فوري عن الجرائم التي قد تصل إلى علمهم.

والملاحظ أن المشرع لم يذهب إلى حد المعاقبة على الإخلال المحتمل بمبدأ الوجود والفور في التبليغ عن جرائم الفساد، على غرار ما قرره لهذا الإخلال في الجرائم الإرهابية وفي الجنايات الماسة بسلامة الدولة وبالأمن العام؛ بما يُستخلص منه أن مبدأ حماية الأموال العمومية لم يرق بعد إلى ترتيب المسؤولية الجنائية على الإخلال بمقتضيات الوجود والفور في التبليغ عن مظاهر الاعتداء على هذه الأموال.

ويبدو أن هذا الإجراء لا يعتبر طارئاً على المشرع المغربي، فقد كانت معاقبة عدم التبليغ الفوري عن جرائم الفساد معمولاً بها في وقت سابق²⁴، كما أصبحت معتمدة اليوم لدى مجموعة من

20 - ينص الفصل 218-8 من قانون المسطرة الجنائية على ما يلي:

يؤخذ بعدم التبليغ عن جريمة إرهابية ويعاقب بالسجن من خمس إلى عشر سنوات كل من كان على علم مخطط أو أفعال تهدف إلى ارتكاب أعمال معاقب عليها بوصفها جريمة إرهابية ولم يبلغ عنها فوراً بمجرد علمه بها الجهات القضائية أو الأمنية أو الإدارية أو العسكرية.
غير أنه يجوز للمحكمة في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة أن تعفي من العقوبة أقارب وأصحاب من ارتكب جريمة إرهابية أو ساهم أو شارك فيها إلى غاية الدرجة الرابعة.

إذا تعلق الأمر بشخص معنوي، فيعاقب بغرامة تتراوح بين مائة ألف ومليون درهم.

21 - ينص الفصل 209 من القانون الجنائي على ما يلي: يؤخذ بجريمة عدم التبليغ عن المس بسلامة الدولة، ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وغرامة من ألف إلى عشرة آلاف درهم، كل شخص كان على علم مخطط أو أفعال تهدف إلى ارتكاب أعمال معاقب عليها بعقوبة جنائية بمقتضى نصوص هذا الباب، ورغم ذلك لم يبلغ عنها فوراً السلطات القضائية أو الإدارية أو العسكرية بمجرد علمه بها.

22 - ينص الفصل 299 من القانون الجنائي على ما يلي: في غير الحالة المنصوص عليها في الفصل 209، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنتين وغرامة من مائتين إلى ألف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين وحدها، من علم بوقوع جنائية أو شروع فيها ولم يشعر بها السلطات فوراً.

تضاعف العقوبة إذا كان ضحية الجنائية أو ضحية محاولة ارتكاب الجنائية طفلاً تقل سنه عن ثمان عشرة سنة.

يستثنى من تطبيق الفقرتين السابقتين أقارب الجاني وأصحابه إلى غاية الدرجة الرابعة. ولا يسري هذا الاستثناء إذا كان ضحية الجنائية أو محاولة ارتكاب الجنائية طفلاً تقل سنه عن ثمان عشرة سنة.

23 - المادة 42.

24 - ينص الفصل 36 من القانون رقم 4.64 بتاريخ 20 مارس 1965 المتعلق بإحداث محكمة العدل الخاصة على ما يلي: يجب على كل موظف عمومي اطلاع أثناء مزاولته لمهامه على مخالفة مشار إليها في الفصل 30 وما يليه إلى غاية الفصل 35 أعلاه أن يخبر بها فوراً النيابة العامة لمحكمة العدل الخاصة وإلا يعاقب بالحبس لمدة تتراوح بين شهر واحد وستين وبغرامة تتراوح بين 120 و1000 درهماً أو بإحداها، ولا تجري هذه العقوبة على أبناء الجاني وأقربائه إلى غاية الدرجة الرابعة. ج.ر عدد 2736 بتاريخ 7 أبريل 1965.

التشريعات الدولية التي اعتبرت التبليغ عن الفساد واجبا وظيفيا يرتب المسؤولية الجنائية على بعض الموظفين الموكول إليهم واجب التبليغ؛ حيث اعتبر المشرع الكويتي في قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية التبليغ عن الجريمة واجبا قانونياً على الشخص بموجب المادة 41 منه التي نصت على «أن كل شخص شهد ارتكاب جريمة أو علم بوقوعها عليه أن يبلغ فوراً أقرب جهة من جهات الشرطة أو التحقيق. ويعاقب من امتنع عن التبليغ، ممالأة منه للمتهمين، بعقوبة الامتناع عن الشهادة».²⁵

كما أخضع المشرع الأردني كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحظتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعمله، لعقوبة الحبس من أسبوع إلى سنة ولغرامة من خمسة إلى عشرين ديناراً، وكذا كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جنائية أو جنحة علم بها أثناء تأديته لوظيفته، لعقوبة الحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة إلى عشرين ديناراً.²⁶

وسار القانون العراقي على نفس النهج عندما نصت المادة 247 منه على المعاقبة بالحبس أو الغرامة لكل من كان ملزماً قانوناً بإخبار أحد المكلفين بخدمة عامة عن أمر ما أو إخباره عن أمور معلومة له، فامتنع قصداً عن الإخبار بالكيفية المطلوبة وفي الوقت الواجب قانوناً، وكل مكلف بخدمة عامة منوط به البحث عن الجرائم أو ضبطها أهمل الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه وذلك كله ما لم يكن رفع الدعوى معلقاً على شكوى أو كان الجاني زوجاً للمكلف بالخدمة العامة أو من أصوله أو فروعه أو إخوته أو أخواته أو من في منزلة هؤلاء من الأقارب بحكم المصاهرة.²⁷

وأدرج المشرع اليمني تحت طائلة العقوبة المحددة في المادة (41) من القانون كل موظف عام علم أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها بوقوع جريمة من جرائم الفساد ولم يبلغ عنها فوراً إلى الهيئة.²⁸

وما ينبغي التأكيد عليه هو أن المعاقبة على الإخلال بواجب التبليغ الفوري عن أفعال الفساد ينبغي، في حال اعتمادها، تسييجها بقيدتين أساسيين؛ القيد الأول يتمثل في ضمان الحماية اللازمة من مختلف أصناف الانتقام، الواقعة أو المحتملة، التي يمكن أن تلحق بالمبلغين نتيجة إقدامهم على التبليغ، والقيد الثاني هو المتعلق بعدم متابعة الموظفين، سواء تأديبياً أو جنائياً، على أساس إفشاء السر المهني إذا بلغوا عن أفعال الفساد التي تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم. ويتعين بهذا الخصوص أن يكون التبليغ موجهاً إلى مسؤولي الإدارة أو المؤسسة المعنية أو إلى السلطات والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد وإنفاذ القانون.

على أساس هذا التوازن بين الاضطلاع بالمسؤولية القانونية في القيام بحق وواجب التبليغ الفوري عن أفعال الفساد، والتمتع بالضمانات الحمائية من كل الأضرار المحتملة، يمكن استشراف موقف موضوعي بخصوص تجريم الفعل السلبي المتمثل في الإخلال بواجب التبليغ عن أفعال الفساد، باعتباره مطلباً حيويًا لتجاوز إحدى العوائق التي تكرر الإحجام والعزوف عن التبليغ، والتجاوب بالتالي مع الدينامية الدولية التي أخذت تتجه نحو تجريم مجموعة من الأفعال السلبية²⁹ التي تكبح المكافحة الفعالة لآفة الفساد.

25 - المواد من 140 إلى 142 من القانون رقم 16 لسنة 1960 بإصدار قانون الجزاء الكويتي (16 / 1960)

<http://www.gcc-legal.org/MojPortalPublic/LawAsPDF.aspx> .

26 - م 207 من قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

27 - قانون رقم (15) لسنة 1979 بإصدار قانون العقوبات العراقي. http://www.iraq-ig-law.org/ar/webfm_send/1159

28 - م (123) من قانون مكافحة الفساد اليمني.

29 - كتجريم فعل الامتناع عن إتاحة المعلومات، والامتناع عن التصريح بحالات تضارب المصالح، والامتناع عن القيام بواجب الحيطة والحذر (الإهمال)، والامتناع عن التصريح بالممتلكات.

الفرع الثاني: الآليات الموضوعية أمام السلطات المنتهبة للتبليغ عن الفساد

وعيا منه بأهمية التبليغ والإخبار عن الجرائم بشكل عام ومن ضمنها جرائم وأفعال الفساد، وقّر المشرع عدة آليات مؤسساتية تستهدف استنهاض السلطات المنتهبة للتبليغ عنها؛ حيث منحها عدة صلاحيات من بينها الاضطلاع بالبحث والتحري عن الاختلالات وأشكال سوء التدبير والأفعال التي قد تشكل جرائم فساد، مع إحالة مخرجات عملها على النيابة العامة المعنية؛ بما يُفترض أن تساهم هذه الآليات المؤسساتية في تحمّل عبء البحث عن وسائل الإثبات في أفعال الفساد، والذي يشكل أحد الإكراهات التي تعوق اضطلاع سائر المواطنين بالتبليغ عن هذه الأفعال.

لاستظهار وتقييم هذه الآليات المؤسساتية من زاوية نجاعتها في إذكاء دينامية التبليغ المؤسسي عن جرائم وأفعال الفساد، سنتوقف في البداية عند المفتشيات العامة للوزارات، والتي خولتها نصوصها التنظيمية صلاحيةً تبليغ السلطات القضائية للأفعال المشوبة بالفساد، لنتقل بعد ذلك إلى المحاكم المالية التي جاءت صلاحيةً التبليغ المخولة لها مؤطرةً مبدأً عدم حيولة متابعة الأفعال أمام المحاكم المالية دون ممارسة الدعوى التأديبية أو الجنائية بشأنها، لنصل في الأخير إلى التبليغ المخول للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بمقتضى القانون رقم 19-46.

1 - المفتشيات العامة للوزارات وإكراهات التبليغ عن أفعال الفساد

بما أن التبليغ لدى النيابة العامة من طرف السلطات المنتهبة مشروط بالإرفاق بالوثائق المثبتة للجريمة المرتكبة،³⁰ فقد كان من الطبيعي أن تستعين هذه السلطات بالأجهزة الرقابية التي تتوفر عليها والتي تضطلع بمهام داخلية³¹ للرقابة والتفتيش والتدقيق، وترتبط تراتبيا برئيس الإدارة.

وباستثناء الهيئة الساهرة على رقابة الأوقاف العامة التي تكتسي مهامها طابعا خاصا ينصب على مراقبة الأوقاف العامة والخاصة،³² تتولى الأجهزة الرقابية الأخرى، ونخص بالذكر المفتشية العامة للمالية³³ والمفتشية العامة للإدارة الترابية³⁴ والمفتشيات العامة للوزارات،³⁵ القيام بمهام الرقابة والتدقيق ورصد الاختلالات التي تعترى المصالح الخاضعة لرقابتها، وذلك وفق برنامج للقيام بمأموريات سنوية أو مباحثة، مع تخويلها صلاحية القيام بالتحريات والاطلاع على الوثائق دون مواجهتها بالسر المهني. إلا أنه على مستوى إخبار النيابة العامة بجرائم الفساد التي يمكن أن ترصدها هذه الأجهزة الرقابية، يلاحظ وجود عائقين أساسيين يحولان دون تفعيل مبدئي الوجود والفورية في إحالة الجرائم المرصودة على النيابة العامة طبقا لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية في الموضوع.

يتعلق العائق الأول بارتباط المفتشيات العامة في مختلف مهامها وتحرياتهما بالسلطة الرئاسية للوزير التي يبقى تدبيرها وتقييمها للقضايا المرصودة مؤطرا ببعدها سياسي، مع العلم أنها غير مقيدة قانونيا بإلزامية تحريك مسطرة الإحالة على النيابة العامة في حالة رصد تجاوزات يعاقب عليها، وغير ملزمة

30 - م 42 من قانون المسطرة الجنائية.

31 - باستثناء هيئة التفتيش العام للمالية التي تجري مراقبتها على كل المحاسبين العموميين وبصفة عامة على كل مستخدمي الدولة والمؤسسات العمومية. ينظر الفصل الثاني من ظهير شريف رقم 1.59.269 بشأن التفتيش العام للمالية، ج.ر عدد 2478 بتاريخ 22 أبريل 1960.

32 - يتعلق الأمر بالمجلس الأعلى لمراقبة ميزانية الأوقاف المحدث بموجب المادة 157 من ظهير شريف رقم 1.09.236 صادر في 23 فبراير 2010 يتعلق بمدونة الأوقاف، ج.ر عدد 5847 الصادرة بتاريخ 14 يونيو 2010.

33 - ظهير شريف رقم 1.59.269 بشأن التفتيش العام للمالية، ج.ر عدد 2478 بتاريخ 22 أبريل 1960.

34 - مرسوم رقم 2.94.100 صادر في 16 يونيو 1994، في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العاملين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية، ج.ر عدد 4264 بتاريخ 20/07/1994.

35 - مرسوم رقم 2.11.212 صادر في 23 يونيو 2011 في شأن المفتشيات العامة للوزارات، ج.ر عدد 5960 الصادرة بتاريخ 14 يوليو 2011.

بنشر تقاريرها.³⁶ وهذا الكابح من شأنه أن يساهم في التأثير على فعالية الممارسة الرقابية لهذه الهيئات، خاصة إذا ارتأت عدم إحالة القضايا المشتبه فيها إلى الجهات المعنية قصد ترتيب الآثار القانونية.

أما العائق الثاني فيهم صلاحية القيام بالمأموريات المباشرة التي أوكلتها النصوص القانونية لهذا الجهاز والتي جعلتها موقوفة على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ وهو ما من شأنه أن يشوش على مبدأ «المباغثة» بالنسبة للحالات المستعجلة التي يمكن أن تندثر فيها أدلة الإثبات، ويساهم، بالتالي، في تحجيم تدخلها الفوري وتعطيل فرص الرصد والتحري الآني والإحالة للتجاوزات الطارئة.³⁷ وما ينبغي التنبيه إليه أن تقييد صلاحية المفتشيات العامة بالإحالة على السلطة الرئاسية دون الإحالة على النيابة العامة في حالة رصد أفعال فساد يعاقب عليها جنائيا، يطرح إشكالا قانونيا له تداعياته على النجاعة والانسجام التشريعي.

ذلك أن التزام مسؤولي وموظفي المفتشيات العامة بالنصوص التنظيمية³⁸ التي تُقيدهم بالإحالة على السلطة الرئاسية لكل التجاوزات المرصودة دون المبادرة بالإحالة على النيابة العامة، يجعلهم في حالة إخلال بمضمون نص إلزامي عام يتمثل في مقتضيات المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية التي تلزمهم، باعتبارهم موظفين، بواجب التبليغ الفوري عن هذه التجاوزات لدى النيابة العامة.

وباستقراء هذه الحالة في ضوء مبدأ التوازي الشكلي، يمكن القول أننا أمام نصين ليست لهما نفس القوة الإلزامية؛ حيث يتعلق الأمر بنص قانوني هو قانون المسطرة الجنائية في مقابل مراسيم تنظيمية هي المراسيم المحدثة للمفتشيات العامة للوزارات والمفتشية العامة للإدارة الترابية وظهير المفتشية العامة للمالية.³⁹

وكما هو معلوم، تحتل مقتضيات قانون المسطرة الجنائية التي تلزم بالتبليغ الفوري عن الجرائم لدى النيابة العامة موقع الصدارة والسمو بالنسبة لما نصت عليه المراسيم التنظيمية بخصوص الإحالة على السلطة الرئاسية للمفتشيات العامة؛ مما يجعل مسؤولي وموظفي هذه الهيئات ملزمين بتطبيق مقتضيات قانون المسطرة الجنائية في حالة رصدهم لجرائم فساد يعاقب عليها القانون الجنائي.

لذلك، ومن باب التوفيق بين مقتضيات قانون المسطرة الجنائية في الموضوع وما نصت عليه مراسيم المفتشيات العامة، يعتبر مناسبا جدا التنصيص في النصوص المنظمة لهذه المفتشيات على المبدأ الذي يفيد بأن الإحالة على السلطة الرئاسية لا يمنع من الإحالة على النيابة العامة كلما اقتضى الأمر ذلك، كما يعتبر مطلبا ضروريا لتنصيص القانوني على إلزام السلطة الرئاسية المتلقية لتقارير المفتشين بتحريك مسطرة الإحالة، سواء على القضاء المالي أو الجنائي، في حالة رصد شبهات بجرائم قد تؤدي إلى عقوبات مالية أو جنائية.

36 - تنظر النصوص المتعلقة بالمفتشيات المذكورة أعلاه.

37 - أشغال اليوم الدراسي حول المفتشيات العامة للوزارات: أي دور للوقاية من الفساد ومكافحته؟ يوم الثلاثاء 23 دجنبر 2014 بالرباط.

38 - مراسيم إحداث المفتشيات العامة للوزارات وللإدارة الترابية وظهير 1960 المذكور أعلاه.

39 - لا يخفى على الباحث في مجال القانون الإداري أن القواعد القانونية مرتبة في مراتب متعددة متتالية؛ بحيث يسمو بعضها على البعض في تدرج يشمل كافة هذه القواعد التي تمثل التنظيم القانوني للدولة، فتخضع القاعدة الأدنى مرتبة للقاعدة الأعلى مرتبة، فلا تستطيع مخالفتها وإلا أُعدت غير مشروعة. والمستقر فقها أن القواعد القانونية المدونة، أي التشريعات، تدرج فيما بينها؛ بحيث تحتل القمة القواعد الدستورية وتليها القواعد التشريعية العادية أي الصادرة عن السلطة التشريعية وأخيرا تقف القواعد اللاتحوية التي تضعها السلطة التنفيذية. والواقع أن هذا هو ما استقر عليه القضاء أيضا؛ حيث قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الأمر بقولها: «إن القضاء الإداري يطبق القواعد القانونية على اختلاف ما بينها في المصدر وعلى تفاوت ما بينها في المرتبة، ولكن بمراعاة أن القانون تشوبه عدم المشروعية إذا خالف نصوص دستوريا قائما أو خرج على روحه ومقتضاه...، بينما يشوب القرار الإداري العام عيب عدم المشروعية إذا خالف قاعدة تنظيمية بأداة أعلى مرتبة، فإذا تراخمت في التطبيق هذه التشريعات أو التنظيمات جميعا وقام بينها التعارض، وجب على القضاء أن يطبق القاعدة الأعلى في المرتبة، فيغلب الدستور على القانون، ويغلب القانون على القرار الإداري أيا كانت مرتبته، ويغلب القرار الإداري العام الأعلى مرتبة على ما هو أدنى منه. ذلك لأن المناط في الفصل عند التعارض هو أن الأعلى يسود الأدنى».

حكم المحكمة الإدارية العليا، صادر بتاريخ 12 يوليوز 1958 في الطعن رقم 929 مجموعة المكتب الفني، السنة القضائية الثالثة، ص 1691، أورده جمال عبد الواحد الجوهري، القصور التشريعي وسلطة القاضي الجنائي، دراسة تطبيقية ونظرية مقارنة، في ضوء اعتبار مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع، دار الكتاب الحديث، ط1، السنة 1994، ص 154.

ومن نفس المنظور، يتعين تخويل المفتشيات العامة هامش المبادرة بالقيام بالمأموريات المباشرة، استجابة للحالات الطارئة والمستعجلة التي لا تحتمل أن يتوقف إنجازها على شرط صدور الأمر بها عن السلطة الرئاسية؛ مما يضمن راهنية التدخل والمحاصرة الآنية لهذه الحالات، مع ضرورة تأطير هامش المبادرة المخول لها في هذا الشأن، من خلال التحديد الواضح للواجبات والمسؤوليات، وإرساء الضمانات الكفيلة بالتفاعل الإيجابي للموظفين المعنيين مع المأموريات التي يمكن أن تنجز في هذا الإطار.

2 - المجلس الأعلى للحسابات والإكراهات المطروحة على مستوى الإحالة

قبل نقل اختصاصات وزير العدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، رئيس النيابة العامة، كانت مقتضيات المواد 111، 114، 162 و163 من مدونة المحاكم المالية تلزم المجلس الأعلى للحسابات برفع الأفعال التي قد تستوجب عقوبة جنائية إلى وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائماً بشأنها مع إخباره المجلس بالتدابير التي اتخذها.

وفق هذه المقتضيات، دأب المجلس الأعلى للحسابات على إحالة القضايا التي يبدو لغرفه المختصة أنها تستدعي عقوبة جنائية على وزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائماً بشأنها، وهو الأمر الذي اعتاد على إثباته عددياً في مختلف تقاريره السنوية.

وبالرجوع إلى هذه التقارير، يتبين أن عدد الإحالات يظل ضعيفاً جداً⁴⁰ بالنظر لحجم المخالفات المرصودة؛ وهو ما حدا بوزير العدل إلى التوسع في أعمال مقتضيات المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية، من خلال ممارسة حق النظر في تفاصيل التقارير السنوية للمجلس، لاستنباط ما يمكن أن يشكل مخالفات للقانون الجنائي، وعدم الاكتفاء بالإحالات المتوصل بها من طرف هذا الأخير.

ووعياً منه بتداعيات هذا الإجراء على مصداقية المجلس الأعلى للحسابات، عمد وزير العدل إلى تحصين هذه الممارسة بضوابط الشفافية والاستقلالية من خلال إنجازها داخل لجنة مشتركة ومختصة، مع الاستناد إلى مبدأ «بلوغ العلم بالقضايا المطروحة» المخول لوزير العدل بمقتضى المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية كمدخل قانوني لوضع اليد على هذه القضايا.

والملاحظ أنه مع انتقال صلاحية الإحالة مع التعليمات، من سلطة وزير العدل إلى سلطة رئيس النيابة العامة، اعتمدت هذه الأخيرة نفس منهجية التعامل مع تقارير المحاكم المالية؛ حيث، بالإضافة إلى الملفات التي يحيلها الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات على رئيس النيابة العامة قصد اتخاذ ما يراه ملائماً بشأنها،⁴¹ شكلت رئاسة النيابة العامة لجنة لدراسة التقارير التي ينشرها المجلس الأعلى للحسابات سنوياً، واستخراج ما تتضمنه من أفعال يمكن أن تكون موضوعاً لأبحاث جنائية وإحالتها على النيابة العامة المختصة، حيث تمت إحالة 03 ملفات برسم سنة 2019.

وجدير بالاعتراف أن إعادة قراءة تقارير المحاكم المالية من قبل رئاسة النيابة العامة لاستنباط القضايا المحتملة للفساد وتبليغها إلى النيابة العامة المختصة مع التعليمات الكتابية بشأنها، تشكل مبادرة

40 - بلغ عدد القضايا التي أحالها الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى للحسابات على أنظار القضاء الجنائي منذ دخول مدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ ما يناهز 50 ملفاً، ينظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول «قرارات صادرة عن المجلس الأعلى للحسابات في مادة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية»، ص: 6. التحقيق، علماً أن عدد الإحالات خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2017 (السنة التي عرفت نقل اختصاصات وزير العدل إلى رئيس النيابة العامة)، وسنة 2019 بلغ 16 ملفاً، منها 04 ملفات صدر فيها قرار قضائي نهائي و 03 ملفات ما زالت راجعة أمام المحكمة، و02 ملفان معروضان على أنظار قاضي التحقيق، و07 ملفات ما زالت في طور البحث. مع ملاحظة أن هذا النوع من القضايا يستغرق وقتاً طويلاً في البحث والتحقيق والمحاكمة، بالنظر إلى ما تتميز به هذه القضايا من تعقيد وما تتطلبه من دراسة للصفقات العمومية والعقود وكم هائل من الوثائق المحاسبية والخبرات والمعائنات وغيرها من الإجراءات التي يكون الهدف منها جمع أدلة الإثبات في احترام تام لقريضة البراءة. ينظر تقرير رئيس النيابة العامة برسم 2019، ص: 354.

وجبهة وناجعة. لذلك، يعتبر مهما جدا اعتمادها وإعمالها أيضا بالنسبة للمراسيم التأديبية⁴² التي تصدر في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية وتُنشر بالجريدة الرسمية؛ حيث تؤكد الهيئة بهذا الخصوص على أهمية انصراف جهود رئاسة النيابة العامة أيضا نحو دراسة هذه المراسيم، في إطار لجنة مختصة، مع طلب المعلومات التفصيلية من الجهات المعنية بشأن الإخلالات المحتمل اكتشافها بها، قصد تفعيل إجراءات الإحالة للأفعال التي قد تستوجب المتابعة الجنائية⁴³.

وتبدو أهمية ووجاهة هذه القراءة الثانية في ضوء ما هو ملاحظ بخصوص عمليات التفتيش التي لا تفضي إلى متابعات إلا في القليل النادر؛ حيث يتم الاكتفاء غالبا بتحريك المسطرة التأديبية بالعزل في حق مجموعة من رؤساء الجماعات الترابية، دون رفع قضاياهم إلى المجالس الجهوية للحسابات للبت فيها من زاوية التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية. وهذا إشكال أثاره المجلس الأعلى للحسابات في أكثر من تقرير؛ حيث ما فتئ يؤكد على أن القضايا ذات الصلة بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية هي صادرة في أغلب الحالات عن غرف المجلس، نتيجة شبه انعدام التوصل بطلبات في شأنها من قبل السلطات المخول لها إحالة القضايا على المجلس.

من جهة أخرى، إذا كانت إحالة القضايا من طرف المحاكم المالية على السلطة القضائية تعتبر مضمونة بنص القانون كما سبقت الإشارة إلى ذلك، فإن الإحالة من طرف السلطة القضائية على المحاكم المالية للقضايا التي يمكن أن تتوفر فيها قرائن التأديب المالي أو التدبير بحكم الواقع، ما زالت خارج التنصيص القانوني؛ حيث رغم إقرار مدونة المحاكم المالية بمبدأ عدم حيلولة المتابعات أمام المجلس الأعلى للحسابات دون ممارسة الدعوى التأديبية والدعوى الجنائية، فإنها بالمقابل لم تقرر هذه الإحالة في الاتجاه المعاكس؛ أي من طرف السلطة القضائية إلى المحاكم المالية بالنسبة للأفعال التي تدرج ضمن اختصاص هذه المحاكم، مما يعطل فرص اكتشاف ومتابعة أفعال يعاقب عليها تأديبيا وماليا في القضايا الراجعة في المحاكم الجزرية.

وعمليا، يمكن القول أنه من البديهي والواقعي أن تكون الملفات الجنائية الراجعة بالمحاكم الجزرية ذات العلاقة بالمال العام أو بالمواطنين والأعوان العاملين بالأجهزة العمومية الخاضعة لمراقبة المحاكم المالية، متضمنة هي الأخرى لعناصر وقرائن قد تكون مُنشئة للمسؤولية التأديبية المالية وكذا التسيير بحكم الواقع؛ حيث يتوجب، منطقيًا وموضوعيًا، على المحكمة المعنية إحالة الملف مباشرة إلى المحاكم المالية قصد إجراء المتابعة من زاوية تخصصها⁴⁴.

ومن المهم بهذا الخصوص، التأسى بتجربة المشرع الفرنسي الذي يتيح إمكانية إحالة القضايا من النيابة العامة لدى القضاء الجزري إلى النيابة العامة بمحكمة الحسابات أو محكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية⁴⁵؛ حيث تنص الفقرة الرابعة من المادة 18-314L من مدونة المحاكم المالية الفرنسية

42 - تنظر بهذا الخصوص مراسيم عزل بعض رؤساء الجماعات ونوابهم: ج.ر عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011، ج.ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر 2013

43 - من خلال تفحص المراسيم التأديبية الصادرة في حق مجموعة من مسؤولي الجماعات الترابية يتضح أنها اتخذت بناء على التقارير المنجزة من طرف المفتشية العامة للإدارة الترابية. لذلك كان مهما جدا طلب هذه التقارير من طرف رئاسة النيابة العامة قصد إعادة قراءتها من زاوية اختصاصها، على غرار ما فعلته بالنسبة لتقارير المجلس الأعلى للحسابات، تمكينا لها من إعمال صلاحيات الإحالة على النيابة العامة المختصة، خاصة وأن ملخص الأفعال المرتكبة كما هو منصوص عليه بالمراسيم التأديبية المنشورة بالجريدة الرسمية يثير فرضيات الاشتباه بارتكاب أفعال يعاقب عليها القانون الجنائي. وللإشارة، فمن جملة ما تتضمنه ملخصات أغلب المراسيم التأديبية الصادرة في حق هؤلاء المسؤولين العبارة التالية: «ونظرا لكون هذه الخروقات تعتبر أفعالا مخالفة للقانون ولأخلاقيات المرفق العام، وحيث إن الخروقات المنسوبة إليه خلفت انعكاسات سلبية ما زالت قائمة تضر مصالح الجماعة وتبدير شؤونها، وحيث إن المعني بالأمر أدلى بإيضاحات كتابية غير مقنعة بعد استفساره طبقا للقانون...».

تنظر بهذا الخصوص: ج.ر عدد 5908 بتاريخ 13 يناير 2011، ج.ر عدد 6186 بتاريخ 12 شتنبر 2013.

44 - ينظر: محمد براو، الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، منشورات مركز الدراسات والأبحاث حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2012، ص 383.

45 - للتذكير، فقد أثارَت هذه المقترحات نقاشا فقهيا يتعلق بمدى خرقها لمبدأ تراكم العقوبات أي «عدم معاقبة الشخص على الفعل الواحد مرتين» أو ما يعرف بـ «Non bis in idem»؛ حيث أحال مجلس الدولة الفرنسي على المجلس الدستوري بتاريخ 15 أبريل 2016 المقترض المتعلق بالمادة 18-314L التي تتيح إمكانية معاقبة الشخص مرتين؛ من جهة، على الأفعال المنشئة للمسؤولية الجنائية، ومن جهة ثانية، على الأفعال المنشئة للمسؤولية التأديبية المالية، وذلك قصد البت في مطابقتها للدستور من زاوية احترامها لمبدأ «عدم تراكم العقوبات».

على أنه يمكن لوكيل الجمهورية بالقضاء الجنائي أن يحيل على الوكيل العام بمحكمة الحسابات أو على النيابة العامة بمحكمة التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، القضايا التي من شأنها أن تشكل مخالفات تعاقب عليها المحاكم المذكورة.⁴⁶

ومعلوم أن المادة المذكورة تدرج ضمن اختيار واضح سطرته مدونة المحاكم المالية الفرنسية بخصوص مبدأ الإحالة من طرف السلطة القضائية للملفات ذات الصلة باختصاص وتدخل المحاكم المالية؛ حيث تنص مادتها 2-141 L على أنه يمكن لوكيل الجمهورية أن يحيل على الوكيل العام بمحكمة الحسابات، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، نسخاً من الوثائق ذات الصلة بالمساطر القضائية الجارية حول المخالفات في مجال الحسابات أو في مجال تدبير منشآت الدولة والمؤسسات العمومية أو الهيئات الخاضعة لاختصاص المجلس الأعلى للحسابات.⁴⁷

ومن نفس منظور الإحالة الذي سطرته مدونة المحاكم المالية الفرنسية، تنص مادتها 1-2-241 L على أن وكيل الجمهورية يمكن أن يحيل على ممثل النيابة العامة لدى الغرفة الجهوية للحسابات، تلقائياً أو بطلب من هذا الأخير، نسخاً من الوثائق ذات الصلة بالمساطر القضائية الجارية حول المخالفات في مجال الحسابات أو في مجال تدبير الجماعات أو الهيئات الخاضعة لاختصاص هذه الغرف.⁴⁸ كما تتيح مادتها 196-212 R لوكيل الجمهورية بأن يخبر النيابة العامة لدى الغرفة الجهوية للحسابات بالأفعال المنشئة لمسؤولية «التدبير بحكم الواقع» التي تعاقب عليها المحاكم المالية.⁴⁹

وللتذكير، فقد سبق للهيئة⁵⁰ أن أثارت الانتباه إلى أهمية التنصيص على إلزامية إحالة القضايا المتعلقة بالانحرافات ذات الصلة بالتأديب المالي أو التسيير بحكم الواقع والموجودة بالمحاكم العادية، على القضاء المالي الذي يضطلع به المجلس الأعلى للحسابات، سواء كانت هذه القضايا مما تم حفظه لغياب قرائن الدعوى الجنائية، أو مما تم البت فيه لثبوت القرائن الجنائية؛ بما يساهم في إذكاء دينامية التبليغ والإحالة المؤسساتية لأفعال الفساد، ويعزز ترسانة مكافحة الإفلات من العقاب المناسب لمرتكبي الجرائم والمخالفات ذات الصلة بالفساد بمفهومه الواسع.

45 - وقد اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 550 بتاريخ فاتح يوليوز 2016 أن تراكم المتابعات المُفضي إلى تراكم العقوبات المقررة من طرف محكمة التأديب المالي من جهة، والمحاكم الجزية والسلطة التأديبية من جهة ثانية، لا يعتبر في حد ذاته مخالفاً لمبدأ تناسب العقوبات، مؤكداً على أن صون وحماية هذا المبدأ تقتضي أن يكون الحجم الإجمالي للعقوبات المنطوق بها في إطار هذا التراكم غير متجاوز للحد الأعلى لإحدى العقوبات المقررة بهذا الخصوص، مما يتعين معه على السلطات القضائية والتأديبية أن تسهر على احترام هذا التحفظ باعتباره شرطاً أساسياً لتثبيت مطابقة الفصل 18-314 L للدستور. Article L314-18 du code des juridictions financières : « Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour - 46 de discipline budgétaire et financière, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des infractions prévues et sanctionnées par les articles L. 313-1 à L. 313-14 ».

47 - Le procureur de la République peut transmettre au procureur général près la Cour des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion de l'Etat, des établissements publics ou des organismes relevant de la compétence de la Cour des comptes .

48 - « Le procureur de la République peut transmettre au représentant du ministère public près une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre. »

49 - « Le procureur financier près la chambre régionale des comptes] défère à la chambre régionale des comptes les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait, sur communication (...) des procureurs de la République (...), à son initiative ou au vu des constatations faites lors d'un contrôle de la chambre régionale des comptes ou des autres informations dont il dispose. Il requiert, en cas de besoin, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public »

50 - ينظر تقرير الهيئة: آراء وتوصيات ودراسات في مواضيع ذات أولوية وأثر في مكافحة الفساد: النهوض بآليات الإحالة المؤسساتية لجرائم وأفعال الفساد، ماي 2020.

3 - الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها والإمكانات المتاحة للنهوض بالتبليغ

لا يفوتنا، في سياق الحديث عن الإكراهات التي تعوق مبدأ الوجوب والفورية في التبليغ المؤسسي عن أفعال الفساد، أن نعرض لما أتاحه القانون رقم 19-46 من مقتضيات تتيح للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التفاعل إيجابيا مع مختلف التبليغات الواردة عليها أو التي قد تصل إلى علمها.

في هذا الإطار، وجب التذكير بأن القانون المشار إليه أعلاه خول للهيئة صلاحية تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات من قبل أي شخص ذاتي أو اعتباري، مع تمتيع المبلغين والمشتكين بضمانات الحماية المتعلقة بإخفاء الهوية. كما خولها إمكانية التجاوب الآني مع ما يصل إلى علم الهيئة من حالات الفساد، من خلال صلاحية التدخل الفوري مع الإحالة المباشرة للقضية إلى النيابة العامة التي تحيط رئيس الهيئة علما بما اتخذته من تدابير، وكذا من خلال التصدي التلقائي لحالات الفساد التي تصل إلى علمها بأي وسيلة، والتي يمكن أن تبادر بمباشرة عمليات البحث والتحري فيها.

وللنهوض بقدرات الإحالة المؤسسية لديها، منحها القانون صلاحية الطلب من أي جهة معنية القيام بتعميق البحث والتحري في الأفعال التي ثبتت للهيئة، بناء على معطيات أو معلومات أو مؤشرات، أنها تشكل حالة من حالات الفساد، واتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل ترتيب الآثار القانونية في ضوء النتائج التي قد تتوصل إليها. كما ألزمها بالاستجابة لطلبات الإدارات والمؤسسات بإجراء أي تحقيق إداري في وقائع خاصة تتضمن مؤشرات حول وجود شبهة فساد.

ولمواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع طلباتها، نص القانون على تحريك مسطرة المتابعة التأديبية أو القضائية في حق الأشخاص الذين يعرفون عملها.

ولضمان مفعول إيجابي لأبحاثها وتحرياتهما، خولها القانون رفع محاضرها وتقاريرها إلى النيابة العامة المختصة وإلى رؤساء الإدارات لممارسة التأديب الإداري، بالإضافة إلى الهيئات التي تضطلع بمعاينة المخالفات ذات الطبيعة المالية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 3 من القانون رقم 19-46 المتعلق بالهيئة، مع تثبيت الحجية الثبوتية لجميع محاضرها.

وفق هذه المقتضيات المؤطرة للتبليغ والإحالة من طرف الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، يصبح بإمكان هذه الهيئة أن تتلقى وتعالج وتتحرى بشأن الشكايات والمعلومات التي تتوصل بها من طرف أي شخص ذاتي أو اعتباري، وأن تتفاعل إيجابيا، بالانفتاح والدراسة والتحري، مع ما يصل إلى علمها من معلومات قد تتضمن شبهات فساد.

كما يصبح بإمكانها أن تحيل على مختلف الجهات المعنية بمعاينة حالات الفساد المتنوعة، تقاريرها ومحاضرها التي تتوفر على الحجية الثبوتية؛ بما يجعل هذه الجهات أمام حتمية تحريك المتابعة في شأنها؛ وهو ما من شأنه أن يساهم في إحكام الحلقات بين بؤر تفاعل الفساد ومسارات التبليغ عنها واقتيادها نحو ساحة الإدانة والزجر.

وما يتعين التنبيه إليه هو أن الاختصاصات المخولة للهيئة للتجاوب مع الشكايات والتبليغات والمعلومات التي تصل إلى علمها، من شأنها أن توفر أرضية موضوعية لتجاوز أحد أهم العوائق التي تؤدي إلى الإحجام والعزوف عن التبليغ عن أفعال الفساد؛ وهو المتعلق بصعوبة الحصول على وسائل وأدلة الإثبات ذات الصلة بالقضية موضوع التبليغ، والتي عادة ما تُنمّي لدى المبلغين المحتملين هاجس الخوف من المتابعة على أساس الوشاية الكاذبة. ذلك أن الصلاحيات المخولة للهيئة في هذا المجال تتيح لها إمكانية تجميع واستكمال القرائن المنشئة للمسؤولية الجنائية أو التأديبية بخصوص ما تتوصل به من شكايات وتبليغات ومعلومات؛ بما يجعلها تتحمل، نيابة عن المبلغين، عبء الحصول على وسائل وأدلة الإثبات المطلوبة، اعتماداً على أعمال البحث والتحري والاستماع والولوج للمعلومات، المخولة لجهاز المأمورين التابعين لها.

والأمر الأكيد هو أن تثبيت المفْعول الإيجابي للقدرات الممنوحة للهيئة، وترجمته على أرض الواقع، من شأنه أن يتعزز بمطلب التكامل المؤسسي الذي يجد تجلياته بشكل خاص في الاستجابة لطلبات الهيئة بالتماس تسخير القوة العمومية لمؤازرة مأموريها عند الضرورة، وفي الاستجابة لطلباتها بمشاركة ضباط الشرطة القضائية إلى جانب مأموريها عند الاقتضاء، وفي عدم عرقلة مهامها في الحصول على المعلومات والقيام بالأبحاث والتحريات، وفي التجاوب العملي مع إحالتها، سواء في إطار التدخل الفوري أو عبر محاضرها المنجزة بخصوص حالات الفساد التي يمكن أن تتحرى عنها، وكلها مجالات تستدعي تعزيز مبادئ التعاون المؤسسي وتكامل الجهود وتضافر أدوار السلطات المعنية والاستفادة المتبادلة من القدرات المتخصصة لدى جميع الأطراف، ضماناً للارتقاء بالتبليغ المنوط بالهيئة إلى المستوى الذي يجعل منه رافداً نوعياً لإذكاء المسار المسطري المعتمد لمواجهة أفعال الفساد.

بعدما طرحنا على مجهر المساءلة والتقييم السبل والآليات القانونية والمؤسسية المتاحة للنهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد، يتبين أن هذه الآليات تعاني من مجموعة من الإكراهات التي تشكل كوابح حقيقية لضمان انخراط واعٍ ومسؤول لكافة المعنيين في القيام بواجب التبليغ عن هذه الأفعال. ونستطيع القول بأن تحقيق هذا الانخراط الجماعي بقدر ما يظل رهينا بتصحيح الأعطاب المرصودة، لاستنهاض الأشخاص الذاتيين والمعنويين والسلطات المنتصبة قصد الاضطلاع، بالنجاعة الكافية، بحق وواجب التبليغ عن أفعال الفساد، بقدر ما يظل محتاجاً إلى توفير أنواع من الضمانات والحمايات لسائر المعنيين بالتبليغ؛ بما يقوي محفزات التبليغ لديهم، ويحول دون تحمّلهم لأصناف من الأضرار على خلفية هذا التبليغ؛ وهو ما سيشكل موضوع المحور الموالي.

المحور الثالث

الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن
الفساد

المحور الثالث: الضمانات المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد

اعتبارا لكون الشهادة والتبليغ يعتبران وسيلتين ثمينتين لمحاصرة مرتكبي أفعال الفساد، أكدت مختلف الاتفاقيات الدولية ذات الصلة⁵¹، على ضرورة إرساء تدابير قانونية لحماية الشهود والخبراء والضحايا والمبلغين، ضمانا لأمنهم وتشجيعا لهم على التبليغ عن الجرائم، خاصة تلك التي تتم في الخفاء وفي إطار تواطؤ بين عدة أطراف كجرائم الفساد.

وبالنسبة للتشريعات الدولية⁵²، فقد دفع الوعي المتنامي بالدور الهام الذي يضطلع به الشهود والمبلغون في محاربة الجريمة بصفة عامة والفساد بشكل خاص، دولا من مختلف القارات إلى سن قوانين تنص على إجراءات محددة لحماية المبلغين عن الفساد مع إحداث هيئات تضطلع بهذه الصلاحية.

إسوة بهذه التشريعات، وفي إطار التلاؤم مع مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، اعتمد المشرع المغربي القانون رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، وأدرجه في قانون المسطرة الجنائية⁵³، كما نص القانون رقم 46-19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على تمكين المشتكين والمبلغين لديها من حق الاستفادة من الحماية المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية.

لوقوف على المكتسبات التشريعية ورصد النواقص المحتملة في هذا المجال، سيتم في مرحلة أولى استعراض مضامين هذه المكتسبات (الفرع الأول)، على أن يتجه العمل بعد ذلك إلى استقراء النواقص المرصودة على مستوى القانون وعلى مستوى منظومة الحماية بشكل عام (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المكتسبات التشريعية: استظهار أهم المضامين

1 - القانون رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها

خول هذا القانون لوكيل الملك أو للوكيل العام للملك أو لقاضي التحقيق، كل فيما يخصه، تلقائيا أو بناء على طلب، أن يتخذ واحدا أو أكثر من تدابير الحماية تجاه أطراف محددة من الأشخاص المعنيين. هكذا، أقر للضحية المتضرر من كافة الجرائم أو أفراد أسرته أو أقاربه أو ممتلكاته تدابير خاصة تهتم إمكانية انتصابه كمطالب بالحق المدني وإشعاره بالحقوق المخولة له في هذا الشأن، ووضع رقم هاتفي خاص بالشرطة القضائية أو بالمصالح الأمنية رهن إشارته، وتوفير الحماية الجسدية له من لدن القوة العمومية، وعرضه على أنظار طبيب متخصص، وتخصيص الرعاية الاجتماعية اللازمة له عند الاقتضاء. وأفرد، بالنسبة للشهود والخبراء وأفراد أسرهم وأقاربهم ومصالحهم الأساسية، تدابير تهتم على الخصوص الاستماع شخصا للمعني بالأمر، وإخفاء هويته في المحاضر والوثائق وعدم الإشارة إلى عنوانه الحقيقي

51 - ينظر في الملحق: جدول خاص بالاتفاقيات والصكوك الدولية والإقليمية وملخص لمقتضياتها في هذا المجال.

52 - ينظر في الملحق: جدول خاص بأهم التشريعات الدولية ومرجعياتها ذات الصلة.

53 - ظهير شريف رقم 1-11-164 بتاريخ 17 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 10.37 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 22-01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، في شأن حماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها. ج.ر عدد 5988 بتاريخ 20 أكتوبر 2011.

تخص الجرائم الأخرى المعنية بهذه الحماية المس بأمن الدولة، الإرهاب والعصابات الإجرامية، القتل والتسميم، الاختطاف وأخذ الرهائن، تزيف أو تزوير النقود أو سندات القرض العام، المخدرات والمؤثرات العقلية، والأسلحة والذخيرة والمتفجرات وحماية الصحة المنصوص عليها بمقتضى المادة 108 من قانون المسطرة الجنائية، إضافة إلى جرائم غسل الأموال والاتجار بالبشر.

فيها، والاكْتفاء بالإشارة في عنوان إقامة الشاهد أو الخبير إلى مقر الشرطة أو المحكمة المختصة، ووضع رقم هاتفي خاص بالشرطة القضائية رهن إشارته، وإخضاع هواتفه للرقابة بعد موافقته، وتوفير حماية جسدية له، واتخاذ أي تدبير إضافي يوفر ضمانة فعلية لفائدته.

وبالنسبة للمبلغين، أفرد لهم المشرع، إضافة إلى التدابير المنصوص عليها بالنسبة للشهود والخبراء، تدابير أخرى تهم عدم متابعتهم، لا تأديبيا ولا جنائيا، على أساس إفشاء السر المهني إذا كانوا موظفين أو مستخدمين، مع تثبيت متابعتهم على خلفية الإبلاغ بسوء نية عن وقائع غير صحيحة.

من جهة أخرى، ولضمان حقوق الدفاع، نص المشرع على تدابير خاصة تهم بالأساس السماح للمحكمة بالكشف عن هوية المعني بالأمر بعد موافقته إذا اعتبرت أن الشهادة أو الإفادة هي وسيلة الإثبات الوحيدة في القضية، مع العمل على توفير تدابير الحماية الكافية له، وإلا فإن شهادته أو إفادته أو تبليغه لا تعتبر إلا مجرد معلومات لا تقوم بها حجة بمفردها.

كما نص على تدابير خاصة تتعلق بحماية الشاهد في حالة مواجهته مع المتهم، تهم السماح للمحكمة، بناء على ملتمس النيابة العامة، بأن تأذن بتلقي شهادته بعد إخفاء هويته، وباستعمال وسائل تقنية لتغيير الصوت أو وسائل الاتصال عن بعد. ونص أيضا على استمرار تدابير الحماية حتى بعد صدور الحكم إذا اقتضت الضرورة ذلك.

2 - القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها

خولت المادة 39 من هذا القانون المشتكين والمبلغين لدى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها حق الاستفادة من الحماية المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية؛ بما يتيح أمام الهيئة إمكانية الاستفادة من جميع التدابير المنصوص عليها في هذا القانون، والتي تتوفر على الصلاحيات القانونية للاضطلاع بها.

وأوكلت لها المادة المذكورة كذلك صلاحية إخفاء هوية المبلغين والمشتكين في المحاضر والوثائق، إما تلقائيا أو بطلب من المعنيين؛ حيث يتعين على مأموري الهيئة المكلفين بمهام البحث والتحري عن أفعال الفساد، إخبار المبلغين والمشتكين بحقهم في إخفاء هويتهم.

كما خولتها أيضا صلاحية تضمين الهوية الحقيقية للمشتكين والمبلغين المستفيدين من الحماية، في محضر سري خاص؛ حيث تتخذ الهيئة الإجراءات اللازمة لضمان عدم تداول الهوية التي تم إخفاؤها وضمان سريتها خلال أطوار البحث والتحري التي ينجزها المأمورون التابعون لها.

وألزمت المادة المشار إليها الهيئة بإرفاق المحضر السري الخاص المتعلق بالهوية الحقيقية للمشتكين والمبلغين المستفيدين من الحماية، مع ملف القضية الذي تحيله الهيئة إلى النيابة العامة التي تقرر في شأن سريان إخفاء الهوية، تلقائيا أو بناء على طلب من المعنيين. وبما أن الجهات المعنية بإحالاتها متعددة، ستكون الهيئة مدعوة إلى إخطارها بالسرية المتعلقة بالمحضر وبالحاجة إلى أعمال المساطر المناسبة لضمان سريان حماية السرية.

الفرع الثاني: المنظومة المعتمدة لحماية المبلغين عن الفساد: قراءة تقييمية

إذا ما انتقلنا إلى استقراء نجاعة المقترحات القانونية المعتمدة لحماية المبلغين، نجد أنفسنا، من جهة، أمام غياب تام لمعطيات كمية ونوعية حول تقييم فعالية القانون 37.10 بعدما يناهز إحدى عشرة سنة من دخوله حيز التنفيذ، ومن جهة ثانية، أمام عدم تفعيل مقتضيات الحماية المخولة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، نظرا لتوقف ذلك على دخول الهيئة حيز التنفيذ بعد تعيين أعضاء هيكلها التقريرية.

لذلك، سينصب العمل على تقييم مقتضيات القانون رقم 37.10 في محطة أولى، للانتقال بعد ذلك إلى رصد مواطن القصور التي تشوب منظومة حماية المبلغين بشكل عام في مرحلة ثانية.

1 - تقييم القانون رقم 37.10

من الناحية النظرية، باستطاعتنا القول إذا كان المشرع قد أقر مقتضيات لحماية الضحايا والخبراء والشهود والمبلغين، تشجيعا لسائر المعنيين على القيام بواجبهم في التبليغ عن الجرائم، فمن الإنصاف القول بأن هذه المقترحات تظل في حاجة إلى المراجعة، لاستنهاض قدرتها على تشجيع المواطنين والموظفين بشكل خاص على القيام بواجبهم في التبليغ عن الفساد بكل حرية وشعور بالأمان إزاء كل التهديدات المحتملة التي يمكن أن تدفعهم إلى العزوف عن القيام بهذا الواجب، وكذا لضمان نجاعتها وملاءمتها مع التشريعات الدولية ذات الصلة.

ولعل المؤاخذة الأولى على هذا القانون تتمثل في عدم سريان الحماية القانونية على المبلغين عن جميع أفعال الفساد المنصوص عليها في القانون الجنائي العام والقوانين الجنائية الخاصة؛ بما لا يتجاوب مع مقتضيات الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، والتي تتعامل مع الفساد كمنظومة متكاملة من الأفعال المخلة بالقوانين والأنظمة والقيم الأخلاقية ونزاهة وحكامه التدبير.

لأجل ذلك، يبدو من الواجبة توسيع مفهوم الفساد المشمول بحماية المبلغين عنه ليستوعب مختلف مظهرات وتفاعلات الفساد الواقعة أو المحتملة، سواء كانت جرائم ضرر أو جرائم خطر، وسواء تعلقت بأفعال تُعاقب في إطار القضاء الجزري أو القضاء المالي أو التأديب الإداري، وذلك ضمانا للإحاطة الشمولية بمظاهر الفساد وتوفير إمكانيات رصدها وإثارة الانتباه إليها، مع الاعتماد بهذا الخصوص على تعريف الفساد المنصوص عليه في المادة 3 من القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

والملاحظ أيضا على القانون رقم 37.10 أنه لم يجعل الحماية المخولة لفئة المبلغين تمتد إلى أفراد أسرهم وأقاربهم، على غرار ما أتاحه لفئة الضحايا والخبراء والشهود، في تفاوت غير مستساغ بين فئات تعتبر أطرافا في الدعوى العمومية وفئة دفعها إلى اللجوء للقضاء استشعارها بواجب التبليغ عن الجريمة.

من جهة أخرى، إذا كانت المادة 10.82 تخول للسلطة القضائية تعديل أو سحب تدابير الحماية، فإنها تركت مجال السلطة التقديرية الممنوحة لها بهذا الخصوص بدون قيد، عندما لم تحدّد الحالات التي تستدعي هذا الأمر، وعندما لم تُتَّح الإمكانية أمام فئة الضحايا والخبراء والشهود الذين يعتبرون أطرافا في الدعوى العمومية، للطعن في هذا القرار، خاصة في الحالات التي يتم فيها اعتماد تدابير الحماية

بناء على طلب منهم كدافع مسبق وأساسي لانخراطهم في مسار التشكي أمام القضاء؛ الأمر الذي يعتبر إجهازاً على حقٍّ مخول بمقتضى القانون.

كما أن تعديل أو سحب تدابير الحماية بالنسبة لفئة المبلغين الذين تخوّل لهم هذه الحماية بناء على طلبهم، ينبغي أن يكون بموافقتهم، لأنهم ليسوا أطرافاً في الدعوى وإنما ساقهم إليها واجب القيام بالتبليغ؛ بما يجعل إخضاعهم القسري لإجراءات تعديل أو سحب الحماية، منطوياً على تعسف يتنافى مع مبادئ الحق والإنصاف.

من جهة أخرى، يبقى الإشكال الذي تطرحه هذه المقتضيات مرتبطاً بالتبليغ الذي يمكن أن يضطلع به الموظفون بالنسبة لجرائم الفساد؛ حيث إن عدم التنصيص على الجهة التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من المقتضيات المتعلقة بعدم المتابعة، سواء تأديبياً أو جنائياً، على أساس إفشاء السر المهني، يجعل هذه الاستفادة مفتوحة على كل التأويلات.

فباستعمال المشرع لعبارة «إبلاغ السلطات المختصة»، يكون قد أعطى للسلطة القضائية واسع الحق في التفسير الذي تراه مناسباً بالنسبة للجهة المعنية بهذا التبليغ. لذلك، وتحصينا لضمانات الحماية التي أتى بها هذا القانون، ومن منظور التلاؤم مع روح الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي أوصت شروحاً بإفساح المجال للمبلغين للتبليغ لدى أكثر من جهة، ومع التشريعات الفضلى التي توسعت في تحديد الجهات المعنية بالتبليغ والاستفادة من الحماية،⁵⁴ يتعين تدقيق هذه العبارة بالتنصيص على الهيئة القضائية وهيئات ومؤسسات أشخاص القانون العام التي تنص قوانينها على تلقي الشكايات أو التبليغات⁵⁵، كجهات حصريّة يُلجأ للتبليغ لديها من طرف الموظفين، للاستفادة من عدم متابعتهم تأديبياً أو جنائياً على أساس إفشاء السر المهني.

من جهة أخرى، يعتبر تنصيص المادة 9.82 على مقتضى «حسن النية» كشرط لاستفادة المبلغين من تدابير الحماية، إجراء تعجيزياً في مواجهة المبلغين الذين يصعب عليهم إثبات حسن نيتهم؛ علماً بأن هذا الشرط يتنافى مع المواصفات المعيارية العالمية في هذا المجال، والتي أضحت توصي بضرورة التركيز على مضمون المعلومات المبلغ عنها بدل التركيز على الأسباب الداعية للتبليغ؛ بما يشجع سائر المعنيين على التبليغ، مع أهمية التأسّي بهذا الخصوص ببعض التشريعات الدولية التي لا تعتد بسوء النية إذا كانت التبليغات تتضمن ادعاءات معقولة بالاشتباه. وحتى في حالة دفع أحد الأطراف بوجود سوء نية لدى المبلغ، فإن عبء إثبات الطابع الكيدي للتبليغ يقع على المبلّغ عنه، في حين لا يتحمل المبلّغ عبء إثبات حسن نيته.⁵⁶

لذلك، يقترح، تعزيزاً لضمانات حماية المبلغين، وانخراطاً في هذا المسار الدولي، مراجعة صياغة الفقرة المتعلقة بحسن النية في المادة المذكورة، باعتماد صياغة تفيد عدم ثبوت سوء النية، باعتبارها تفي بالمبدأ الذي يفيد بأن الأصل هو حسن النية وأن إثبات العكس يقع على من ادعى سوء النية، ولكونها تتجاوب مع الاختيارات الدولية المشار إليها فيما سبق.

54 - Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations, ONUDC 2016

55 - خاصة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها التي نص القانون رقم 19-46 على تخويلها صلاحية تلقي الشكايات والتبليغات والمعلومات ذات الصلة بمجال تدخلها ومعالجتها وإنجاز الأبحاث والتحريات بشأنها وإعداد المحاضر الموثوقة ذات الصلة بها وإحالتها على النيابة العامة والسلطات المعنية، مع التنصيص على استفادة المبلغين والمشتكين لديها من الحماية التي يستفيد منها الضحايا والشهود والخبراء والمبلغون طبق ما هو منصوص عليه في القسم الثاني من الكتاب الأول من القانون رقم 01-22 المتعلق بالمسطرة الجنائية. كما يمكن للهيئة تلقائياً أو بطلب من المشتكي أو المبلّغ، إخفاء هويته في محاضرها والوثائق التي تتعلق بها. تنظر المواد من 21 إلى 39.

56 - Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations, ONUDC 2016

كما يعتبر مهما، لتعزيز ضمانات حماية المبلغين عن جرائم الفساد التي يُستدل عليها عادة بالوثائق والعقود، التنصيص على انتفاء المسؤولية الجنائية عن المبلغين الذين يضطرون أحيانا، في مخالفة لقوانين السرية، لأخذ نسخ ورقية أو إلكترونية للمستندات التي من شأنها أن تدعم تبيغاتهم وفي نفس الوقت تحميهم من كل متابعة على أساس الوشاية الكاذبة. ووجب التذكير في هذا الإطار بأن المشرع الفرنسي ذهب بعيدا في هذا الأمر، عندما نص مؤخرا⁵⁷ على انتفاء المسؤولية الجنائية عن المبلغ الذي ينزع أو يختلس أو يخفي المستندات أو أي وسيلة أخرى تحتوي على المعلومات التي بلغت إلى علمه بشكل قانوني، والتي يبلغ عنها السلطات والهيئات المعنية.

2 - مظاهر قصور المنظومة الوطنية لحماية المبلغين

إن أهم ما يؤخذ على المنظومة الوطنية للحماية هو اقتصرها على تدابير حماية ذات طبيعة قضائية، في غياب تام للحماية الإدارية من أشكال الانتقام المهني التي يمكن أن يتعرض لها المبلغ عند إقدامه على التبليغ عن أفعال الفساد، سواء في القطاع العام أو الخاص؛ إذ ليس أمام المبلغ الذي قد يصبح ضحية انتقام مهني سوى التماس الطرق التقليدية، من خلال اللجوء إلى القضاء الإداري في إطار دعوى الإلغاء للشطط في استعمال السلطة أو دعوى التعويض؛ وكلها ملاذات تبقى غير ملائمة لمواجهة أصناف الانتقام المهني التي غالبا ما يتم إلباسها صفة الشرعية لتبدو كإجراء إداري قانوني لا يحركه أي وازع انتقامي.

لذلك، يتأكد أنه، بالموازاة مع الحماية القضائية المنصوص على مقتضياتها في قانون المسطرة الجنائية، هناك حاجة ماسة لإرساء ضوابط الحماية الإدارية القادرة على توفير الآليات الحماية ضد مختلف أشكال الانتقام المهني التي قد يتعرض لها المبلغ؛ بما يوفر البيئة الملائمة المحفزة على التبليغ في ظل الشعور بالقيام بالواجب وفق متطلبات الإحساس بالأمان والارتياح.

وتتجلى المؤاخذة الأخرى على منظومة الحماية في غياب الجهاز المؤسسي المستقل الذي يسهر على توفير ضمانات الحماية لفائدة ضحايا الانتقام المحتمل من التبليغ؛ فباستقراء التشريعات الدولية لحماية مثيري الانتباه، يتبين أن مختلف الدول اتجهت إلى إحداث أجهزة تعنى خصيصا بتلقي ومعالجة وحماية المبلغين، وتتمتع، لأجل ذلك، بالاستقلالية والحياد ونجاعة التدخل.

كما تتمثل المؤاخذة الأخرى في غياب التحديد الواضح للجهات التي يتعين التبليغ لديها للاستفادة من الحماية القضائية، على غرار تجارب دولية متعددة تبنت بهذا الخصوص عدة مستويات للتبليغ، وذلك حسب حالات الاستعجال ودرجات التجاوب مع التنبيهات المقدمة، علما بأن الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد أكدت على إفساح المجال للمبلغين، في إطار الاستفادة من الحماية، للتبليغ لدى أكثر من جهة، ضمانا لنفاذ هذا التبليغ وصونا لمبادئ الحماية المنصوص عليها؛ حيث أوصت، في هذا الإطار، بإتاحة الفرصة للمبلغين بأن يختاروا التوجه مباشرة إلى مؤسسات من المستوى الثاني، كمؤسسة أمين المظالم أو وكالة مكافحة الفساد أو المراجع العام، إذا كان لديهم سبب وجيه للاعتقاد بأنهم سيقعون ضحايا لو أثاروا المسألة داخليا، أو كان لديهم سبب للتخوف من التستر على المسألة⁵⁸.

Loi no 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte : « N'est pas non plus pénalement responsable le lanceur d'alerte qui soustrait, détourne ou - 57
recèle les documents ou tout autre support contenant les informations dont il a eu connaissance de manière licite et qu'il signale ou divulgue dans les conditions mentionnées au premier
« alinéa du présent article. Le présent article est également applicable au complice de ces infractions

58 - أوصى الدليل التقني الخاص بالاتفاقية الأممية، ص: 106-107.

ومن المؤخذات على منظومة الحماية، غياب قاعدة معلومات حول أصناف وأشكال الانتقام التي قد تواجه المبلغين عن أفعال الفساد في الإدارات ومؤسسات القطاع الخاص، على غرار ما هو معمول به لدى بعض الدول التي حددت تشريعاتها⁵⁹ الأفعال الانتقامية انطلاقاً من الأضرار الناتجة عنها؛ حيث رصدت في هذا الإطار عدة أصناف من الانتقام تشمل التمييز والعزل والحرمان من الحقوق وخفض الراتب والتقهقر في الدرجة أو الرتبة والعقوبات التأديبية والإزاحة من مناصب المسؤولية والتنقيح التعسفي والإدراج في اللائحة السوداء وإلغاء التراخيص والتصاريح وغيرها.

وتبقى المؤخذة العملية على منظومة الحماية مرتبطة بعدم استثمار التحول الرقمي كرافعة في خدمة المبلغين عن أفعال الفساد؛ حيث لم يتم توظيف مكتسبات التحول الرقمي في النهوض بالتبليغ وتعزيز ضمانات الحماية؛ بما يفضي إلى تيسير التبليغ الإلكتروني عن المخالفات، وتوطيد مطلب التفاعل بين المبلغين والهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد، وتعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات المعنية، وتثبيت أصناف الحماية كإخفاء الهوية والتتبع الآمن للتبليغات..

هكذا يتضح أن منظومة حماية المبلغين عن أفعال الفساد تظل بشكل عام محتاجة إلى مجهود تشريعي وإجرائي لتدارك النواقص المرصودة على مستوى التشريع، وإرساء الآليات المؤسسية والعملياتية الكفيلة بإعطاء مفعول ناجع لهذا التشريع، دون إغفال تصحيح مظاهر القصور التي تم رصدها على مستوى التبليغ المنوط بالأشخاص والمؤسسات، مع إدراج كل هذه المجهودات ضمن سياسة متكاملة للتبليغ عن الفساد، تستهدف بناء الثقة والطمأنينة في المجتمع، وتعزيز مشاركة الأفراد والمؤسسات في مكافحة الفساد، وتجعل المواطن في صلب السياسات العمومية لمكافحة هذه الآفة، وتساهم في إعادة بناء التحول المجتمعي على أسس قيم التضامن والانخراط والثقة والمواجهة الجماعية للمخاطر حسب موقع كل طرف؛ حيث سيترجم العمل في المحور الموالي إلى استشراف وطرح المحددات والمواصفات المعيارية التي ينبغي أن تؤطر هذه السياسة المتكاملة والكفيلة بإذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن أفعال وجرائم الفساد.

59 - كالتشريع الماليزي والكندي والكوري.

المحور الرابع

في المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة
لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد

المحور الرابع: في المحددات والمواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة شمولية ومتكاملة للتبليغ عن الفساد

من المهم التأكيد على أن النهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد ينبغي أن يندرج في إطار سياسة شمولية تضع نصب عينيها الارتقاء بهذه الآلية الإجرائية إلى مستوى الحق والواجب المحمي الذي يعبر عن روح المواطنة؛ من حيث كونه يساهم في بناء الثقة في المؤسسات، ويعزز مشاركة الأفراد والمؤسسات في مكافحة الجريمة، ويُنمّي الوعي الجماعي بالضرر العام للفساد؛ بما يستدعي تعبيد الطريق أمام سائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتصبة، لرفع شكاياتهم وتظلماتهم وتبليغاتهم إلى الجهات المعنية قصد اضطلاعها بصلاحياتها في منع ارتكاب أفعال الفساد أو معاقبة مرتكبيها.

وبقدر ما تؤكد الهيئة على ضرورة تدارك مواطن القصور التي سبق رصدها، والتي تكبح قدرات التبليغ لدى المواطنين والمؤسسات، بقدر ما تعتبر إرساء هذه السياسة الشمولية للنهوض بالتبليغ عن الفساد محتاجا، من جهة، إلى تحضير البيئة المناسبة الكفيلة بإنجاح هذه السياسة وتعزيز ضمانات مكتسباتها (الفرع الأول)، ومن جهة ثانية، إلى استشراف المواصفات المعيارية التي من شأنها أن توجّه وتؤطر أي مجهود يستهدف تنزيل هذه السياسة تشريعا أو مؤسساتيا أو إجرائيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في متطلبات البيئة الملائمة لنجاح سياسة شمولية للنهوض بالتبليغ عن الفساد

يشكل تثبيت مجموعة من الحقوق، ومعالجة بعض مظاهر الاختلالات مدخلا مهما لتوفير المناخ الملائم لإرساء أي سياسة تستهدف إذكاء دينامية التبليغ عن الفساد؛ حيث من شأن هذا المطلب أن يضمن استنهاض المحيط العام للتجاوب بفعالية مع استحقاقات هذه السياسة؛ بما يساهم في تعزيز فرص نجاحها، وتحقيق غاياتها ومقاصدها المنشودة. وفي هذا الإطار، يمكن استعراض المتطلبات التالية:

1 - تدارك القصور التشريعي الملحوظ على مستوى تأطير منظومة تلقي ومعالجة وتتبع مآل الشكايات والتظلمات، والحقوق والواجبات الضابطة للأجال والرد السلبي، والجزاء المناسب الممكن ترتيبه على أشكال التهاون التي قد تُمارَس في هذا المجال، والمساطر التأديبية أو القضائية الممكن تحريكها بناء على دراسة ومعالجة الشكايات.

وفي هذا الإطار، يشكل الانصراف نحو وضع إطار قانوني ذي صبغة تشريعية يستوعب المعطيات المذكورة مطلبا حتميا للتجاوب مع متطلبات التأطير المتكامل لتدبير الشكايات، والتفاعل الموضوعي مع مستلزمات البعد التشريعي المطلوب في هذا المجال⁶⁰.

60 - من المهم الإشارة إلى أن تأطير مجال الشكايات بمقتضى نص تشريعي يستمد مشروعيته من المحددات الدستورية التالية:

- التنصيص بمقتضى الفصل 71 من الدستور على أن القانون يختص بالتشريع في ميدان الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير وفي فصول أخرى من الدستور.

وبما أن تلقي الشكايات والتظلمات وتأمين تتبعها المنصوص عليه في الفصل 156 من الدستور يندرج ضمن صيانة حريات المواطنين وإحقاق الحقوق ورفع المظالم التي قد يعانها المواطنون من جراء الاختلالات في سير بعض المرافق أو سوء تطبيقها للقانون، أو بما قد يصدر عن بعض المسؤولين من تعسف أو شطط أو تجاوز في استعمال السلطة، فإن تأطير مقتضيات هذه الشكايات وتصريف مضمانيها ينبغي أن يتم بمقتضى قانون استجابة للمطلب الدستوري المذكور.

- إن ما يعتبر حقا دستوريا للمواطنين بمقتضى الفصل 156 المشار إليه فيما سبق، يعتبر بالمقابل واجبا دستوريا على عاتق الإدارات والمرافق العمومية.

وبما أن الأمر كذلك، فإن عدم تمكين المواطنين من هذا الحق، والإخلال من طرف الإدارات بهذا الواجب يستدعي ترتيب عقوبات وجزاءات لا يمكن أن يستوعبها إلا القانون، لأنه هو الذي يختص حصريا بفرض العقوبات كما تنص على ذلك مقتضيات الفصل 71 من الدستور.

إن من شأن التأطير التشريعي لمجال الشكايات أن يساهم في تثبيت الضمانات التي تشجع سائر المعنيين على التشكي والتبليغ عن التجاوزات والمخالفات لدى مختلف الإدارات، بما يوفر لهذه الأخيرة فرصا حقيقية للتفاعل معها، ويلزمها، بقوة المقننات التشريعية المنشودة، بالإحالة على النيابة العامة المختصة للأفعال التي تستوجب عقوبات جنائية.

2 - التجاوب الموضوعي مع الحق الدستوري في الولوج إلى المعلومات،⁶¹ باعتباره مدخلا ضروريا لمواجهة ثقافة التكتّم والسرية لفائدة قيم الشفافية والانفتاح، ومطية أساسية للتبليغ عن مظاهر الفساد التي تتغذى بشكل خاص على السرية والانغلاق والتعقيد، وباعتباره أيضا وسيلة إضافية لتدعيم جسور الثقة بين المواطنين والإدارة، من خلال تمكين المواطنين من معرفة حقوقهم وواجباتهم التي تتضمن الحق في القيام بواجب التبليغ عن الفساد.

لذلك، لا بد من توجيه الجهود نحو مراجعة منظومة الحق في الحصول على المعلومات اعتمادا على قاعدة أن الأصل في المعلومة هو الإتاحة؛ أي أن كل المعلومات المتوفرة لدى المرافق العامة قابلة للنفاذ كقاعدة وأصل، وما سواها ليس إلا استثناء؛ بما من شأنه أن يساهم في حصر نطاق السرية في مجالات ضيقة ومحددة، وأن يُوطد دعائم الشفافية، باعتبارها الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية التشاركية.

على هذا الأساس، يتعين بذل المزيد من الجهود على مستوى إتاحة المعلومات السياسية والقضائية والبيئية والاقتصادية، وخاصة منها تلك التي تستدعي إحاطتها بأكبر قدر من الشفافية، كالمعلومات الانتخابية، والأحكام القضائية النهائية الصادرة في قضايا الفساد، والمشاريع الطاقية، وصفقات الخوصصة والأراضي العامة ومناقصات الشراء والتدخلات الانتخابية العامة «الدعم الموجه» والإجراءات التحفيزية الخاصة بالاستثمار.

كما يتعين المراجعة الجذرية لإشكالية السر المهني الذي يمارس تشويشا كبيرا على منظومة الشفافية ويساهم بشكل كبير في التضييق على الموظفين والمستخدمين الذين يجدون أنفسهم في غالب الأحيان، وتحت ضغط تأثير هذا المفهوم على الممارسة المهنية، مضطرين لاعتبار كل المهام التي يزاولونها مندرجة في خانة السر المهني؛ بما يشكل عقبة أساسية أمام اضطلاعهم بواجب التبليغ عن الحالات المحتملة للفساد التي قد تصل إلى علمهم أثناء مزاولتهم لمهامهم.

تشكل المقتضيات القانونية التي تلزم الموظف العمومي بكتم سر المهنة في كل ما يخص الأعمال والأخبار التي يعلمها أثناء تأدية مهامه أو بمناسبة مزاولتها، تجاوزا واضحا لسقف الاستثناءات المنصوص عليها في القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، لأن منطوق هذه المقتضيات يجعل نطاق السرية مستوعبا لكل الأعمال والأخبار التي تصل إلى علم الموظف. كما تتعارض هذه المادة مع المبدأ العام المتعلق بالتبليغ الوجوبي والفوري المنصوص عليه بالنسبة للموظفين لدى النيابة العامة، طبقا لمقتضيات المادة 42 من قانون المسطرة الجنائية، ومع مبدأ عدم المتابعة، على أساس إفشاء السر المهني، إذا كانت الجرائم المبلغ عنه من طرف الموظفين تم الاطلاع عليها بمناسبة مزاولتهم لمهامهم، طبقا لمقتضيات المادة 9.82 من قانون المسطرة الجنائية؛ بما يعني أن التجرد من السرية يعتبر واجبا مطلوباً لأجل التبليغ عن الجرائم المرتكبة داخل المرفق، الأمر الذي يجعل مقتضيات السر المهني كما هي منصوص عليها ضمن مقتضيات المادة 18 المشار إليها أعلاه متعارضة تماما مع اختيارات الدستور وتوجهات النصوص المشار إليها في الموضوع. لكل هذه الاعتبارات، يتعين التوجه نحو المراجعة العميقة لإشكالية السر المهني المنصوص عليه ضمن مقتضيات النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية من خلال إما الإلغاء الكلي لمقتضيات المادة 18 من النظام الأساسي العام التي تبقى مضامينها فضفاضة ومفتوحة على احتواء مجالات غير مشمولة بالاستثناء كما هو محصور بمقتضى القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، وإما الإبقاء عليه بشرط حصره في المجالات المشمولة بالاستثناء بمقتضى القانون 31.13، وبمراعاة مقتضيات قانون المسطرة الجنائية المشار إليها أعلاه.

3 - تثبيت ضمانات قانونية لاستمالة أشخاص محددين قصد التبليغ عن ارتكاب أو إمكانية

ارتكاب أفعال فساد، وذلك باعتماد نظام الإعفاء من الجزاء كمقابل لاسترداد الأموال أو للوصول إلى المجرمين أو للحيلولة دون وقوع الجريمة، وذلك على غرار ما قرره مجموعة من التشريعات⁶³ من أنواع الإعفاء في حق الفاعلين والشركاء والمحرضين إذا بلغوا النيابة العامة عن وجود اتفاق جنائي لارتكاب إحدى جرائم الفساد، أو إذا تم الإبلاغ بعد إتمام الجريمة، وكذا إذا مكّن الجاني، خلال التحقيق، السلطات من القبض على المرتكبين الآخرين أو ضبط الأموال موضوع الجريمة.

4 - تعزيز ثقة المواطنين باعتبارها عنصرا أساسيا للانخراط في أي مشروع مجتمعي؛ بما يقتضي

تثبيت المكتسبات الحقوقية وعلى رأسها الحق في حرية التعبير، والتنزيل الأمثل لمبدأ سيادة القانون الذي ينبغي أن يجد تجلياته في وضوح القواعد وقابليتها للتطبيق وكذا تطبيقها الفعلي على الجميع في إطار عدالة فعالة، وكذا في شفافية وفعالية الأسواق وتقوية آليات التنظيم الخاصة بها. كما يستدعي

62 - المادة 18 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

63 - تنص المادة 21 من القانون رقم 1 لسنة 1993 المتعلق بحماية الأموال العامة لدولة الكويت على ما يلي: «يعفى من العقاب كل من يبادر من الجناة بإبلاغ النيابة العامة أو ديوان المحاسبة بوجود اتفاق جنائي لارتكاب إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون وبمن أشرتوكوا فيه قبل البدء في تنفيذ الجريمة، ويجوز للمحكمة الإعفاء من العقوبة إذا حصل البلاغ بعد إتمام الجريمة وقبل البدء في التحقيق، كما يجوز لها ذلك إذا مكّن الجاني في التحقيق السلطات من القبض على مرتكبي الجريمة الآخرين أو ضبط الأموال موضوع الجريمة أو على مرتكبي جريمة أخرى مماثلة لها في النوع والخطورة». تنص المادة 118 مكرر أ/ب من قانون العقوبات المصري على ما يلي: يعفى من العقوبة المقررة للجرائم المنصوص عليها في هذا الباب كل من يبادر من الشركاء في الجريمة من غير المحرضين على ارتكابها بإبلاغ السلطات القضائية أو الإدارية بالجريمة بعد تمامها وقبل اكتشافها. ويجوز الإعفاء من العقوبات المذكورة إذا حصل الإبلاغ بعد اكتشاف الجريمة وقبل صدور الحكم النهائي فيها. ولا يجوز إعفاء المبلغ بالجريمة من العقوبة طبقا للفترتين السابقتين في الجرائم المنصوص عليها في المواد 112 و113 و113 مكرر إذا لم يؤد الإبلاغ إلى رد المال موضوع الجريمة. ويجوز أن يعفى من العقاب كل من أخفى مالا متحصلا من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا الباب إذا أبلغ عنها وأدى ذلك إلى اكتشافها ورد كل أو بعض المال المتحصل عنها.

بناءً الثقة أيضاً النهوض بهيئات الوساطة (الأحزاب السياسية والنقابات والمجتمع المدني والجمعيات المهنية واتحادات أرباب الشغل، وغيرها من تنظيمات المجتمع...) في اتجاه إدخال تغييرات جوهرية عليها، تروم إعادة بناء تنظيمها وأدوارها، تفاعلاً مع التحولات المجتمعية العميقة، وبروز قنوات وآليات جديدة ومتجددة.⁶⁴ وكلها متطلبات تسمح بزرع مقومات الثقة في التبليغ، وتساعد على ضمان التأطير المطلوب في هذا المجال من قبل مؤسسات الوساطة.

5 - التنزيل الأمثل لمبدأ التشاركية أو التضمينية⁶⁵، من خلال ترسيخ الوعي بضرورة تطوير نوعية صنع القرار، خاصة عبر ضمان انخراط سائر المعنيين في مسار إعداد وتفعيل وتقييم البرامج والمشاريع الوطنية، الأمر الذي يمر عبر الاقتناع بمبدأ تقاسم المعطيات والمعلومات، كجسر أساسي لضمان شيوع المعلومة مؤسساتياً وأفقياً لتيسير إتاحتها لسائر المعنيين؛ بما يرفع مستويات الوعي بالمشاريع المعتمدة وآليات ونظم تدبيرها والاختلالات المحتملة حصولها.

6 - تثبيت حق المجتمع في تتبع الحساب المتعلق بتدبير المرافق العمومية للأموال العامة⁶⁶؛ بما يستوجب بناء أنظمة معلومات محينة عن الممتلكات والأموال العامة، من حيث مصادر التمويل ومجالات الإنفاق ومؤشرات الإخبار التي تستدعي إرساء آليات الانخراط الواسع في عملية الميزانية، من خلال إطلاع المواطنين بشكل مبسط على مختلف المعلومات المتعلقة بالموارد والنفقات؛ بما يتيح ممارسة رقابة مجتمعية ناجعة في هذا المجال.

7 - استثمار استحقاقات الرقمنة وتوظيف مكتسباتها في تعزيز الثقة والانخراط والتعبئة، خاصة وأنها تتيح قنوات متعددة ومتنوعة تتميز بوضوحها ومصداقيتها، وتوفر ولوجاً آمناً لسائر المعنيين؛ بما يساهم في تيسير التبليغ الإلكتروني عن المخالفات المحتملة، وضمان الحماية، وترسيخ مطلب التفاعل بين المبلغين والهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد، وكذا تعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات المعنية.

8 - تقليص التفاوتات الاجتماعية والترايبية؛ بما يساهم في ضمان تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، خاصة من خلال تحسين الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية على صعيد التراب الوطني، والحد من الفوارق الاجتماعية والمجالية، وتعزيز الارتقاء الاجتماعي، ومحاربة الإقصاء من خلال تسهيل إشراك وإدماج الفئات الهشة من السكان وذوي الاحتياجات الخاصة،⁶⁷ لتيسير تمتيع جميع الفئات بالحقوق المعترف بها للجميع، وفق مواصفات تراعي مقتضيات الأحوال الخاصة بها، لضمان انخراطها، على قدم المساواة مع سائر المواطنين، في مسار مختلف الاستحقاقات الوطنية، وتثبيت حقها في الاستفادة والمواكبة والتتبع والتبليغ.

64 - المرجع السابق.

65 - الفصل 13 من الدستور.

66 - الفصل 156 من الدستور.

67 - ينظر بهذا الخصوص، تقرير الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها:

INPPLC_AS00-VIS_STR_Contribution: pour un Nouveau Modèle de Développement_R.2020/003 « - mars.2020»

الفرع الثاني: في المواصفات المعيارية المؤطرة لسياسة النهوض بالتبليغ عن الفساد

يسمح استقراء مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد⁶⁸، باستخلاص مكونات الخريطة الشمولية للتبليغ المنشود عن الفساد كالآتي:

أ- شمول التبليغ للأشخاص الذاتيين، من مواطنين وموظفين وعاملين بالقطاع الخاص ومجرمين متورطين أو محتملين، وللأئحة واسعة من الأشخاص الاعتباريين، من شركات وكيانات قانونية خاصة ونقابات ومجتمع مدني ومنظمات غير حكومية وهيئات مهنية ووسائل إعلام؛

ب- إفساح مجال التبليغ لدى السلطات القضائية وهيئات مكافحة الفساد؛

ج- تمكين المشاركين في أفعال الفساد، في حالة تعاونهم بتبليغ المعلومات ذات الصلة بالأفعال المرتكبة، من إمكانية تخفيف العقوبة والحصانة من الملاحقة والاستفادة من الحماية المخولة للشهود والخبراء؛

د- مد جسور التبليغ بين المؤسسات الوطنية وهيئات إنفاذ القانون؛

هـ- مد جسور التبليغ بين القطاع الخاص وهيئات إنفاذ القانون؛

و- التمييز بين الشهود والخبراء باعتبارهم أطرافاً في الدعوى، وبين المبلغين باعتبارهم أطرافاً خارج الدعوى؛

ز- تمكين فئة المبلغين من تقديم تبليغاتهم إلى السلطات المختصة؛

ن- شمول الحماية القضائية للشهود والخبراء والضحايا ولأقاربهم والأشخاص الوثيقي الصلة بهم؛

ح- استيعاب الحماية القضائية للحماية الجسدية وتغيير أماكن الإقامة وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بالهوية وأماكن التواجد، واستخدام التكنولوجيات الحديثة للإدلاء بالشهادة؛

ط- تمكين المبلغين من حماية إضافية تتعلق بحمايتهم من أي معاملة لا مسوغ لها؛ بحيث تركت الاتفاقية الأممية المجال مفتوحاً لاستيعاب أصناف متنوعة من المعاملات التي يمكن أن تلحق أضراراً بالمبلغين، كأنواع الانتقام التي يمكن أن يتعرض لها الموظفون والمستخدمون.

في ضوء هذه المكونات الشمولية التي تعكس منظور المنتظم الأممي للتبليغ عن الفساد، تؤكد للهيئة أن التوجه الأنسب هو تخصيص التبليغ عن الفساد بإطار تشريعي عام يضبط ويحدد المبادئ والأحكام العامة المتعلقة بهذا المجال، مع التوجه نحو تصريف هذه المبادئ على مستوى بعض التشريعات الخاصة، كالتشريع الجنائي والتشريع المنظم للوظيفة العمومية وتشريعات الشغل وقوانين مكافحة الفساد والحق في الحصول على المعلومات والإعلام وغيرها، بالإضافة إلى المدونات السلوكية ومواثيق المرافق العمومية ومؤسسات القطاع الخاص.

أهمية الإطار التشريعي العام والتصريف القطاعي لمقتضياته

«يشير بعض الخبراء إلى أن التشريعات الشاملة والقائمة بذاتها قد تعزز المعرفة بالقانون، مما يسهل ترويجه على الحكومات وأرباب العمل. كما يتيح هذا النهج تطبيق القواعد والإجراءات نفسها على العاملين في القطاعين العام والخاص بدلا من اعتماد نهج تجزيئي يستند إلى عدة قوانين مختلفة كثيرا ما لا تنطبق إلا على بعض الموظفين وعلى الكشف عن أنواع معينة من المخالفات».

تنص التوصية 23 من المبادئ الموصى بها من طرف منظمة الشفافية الدولية فيما يخص التشريعات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات على ما يلي: «تشريعات مخصصة، لضمان اليقين والوضوح والتطبيق السلس للإطار، تُفضّل التشريعات القائمة بذاتها على النهج التجزيئي أو القطاعي».

(ينظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 15)

أدرج القانون الفرنسي رقم 401-2022 بتاريخ 21 مارس 2022 بشأن تحسين حماية المبلغين، تعديلات على أزيد من ثمانية (8) نصوص قانونية تهم:

- القانون رقم 1691-2016 بتاريخ 9 دجنبر 2016 المتعلق بالشفافية ومحاربة الفساد وعصرنة الحياة الاقتصادية؛
- المدونة العامة للتوظيف العمومية؛
- مدونة الشغل؛
- القانون الجنائي؛
- قانون الدفاع؛
- مدونة التجارة؛
- مدونة العمل الاجتماعي والأسر؛
- القانون النقدي والمالي.

■ La loi no 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (Journal officiel de la république française du 22 mars 2022)

في ضوء هذا الاختيار، تبين للهيئة، بالاستناد إلى التنزيل التشريعي لهذه المكونات من قبل مجموعة من الدول، واعتمادا على القراءات المقدمة في هذا المجال من طرف مجموعة من الهيئات والمنظمات المعنية، أن المواصفات المعيارية التي يمكن أن توطر أي سياسة تستهدف إذكاء دينامية جديدة في التبليغ عن الفساد، ينبغي أن تستوعب المحددات والمقومات التالية:

1 - تثبيت المبادئ المؤطرة للتبليغ؛ من حيث كونه:

■ **مظهرا من مظاهر المواطنة**، من خلال إسهامه في بناء الثقة في المؤسسات، يعزز مشاركة الأفراد والمجتمع في مكافحة الجريمة، يُنمّي الوعي الجماعي بالضرر العام للفساد؛

■ **حقا من الحقوق** التي تقتضي تمتيع الجمهور الواسع بالحق في التبليغ عن حالات الفساد، من خلال تعريفه بالحقوق والضمانات المخولة له، وإرشاده إلى الجهة التي يتعين التبليغ لديها، وإشاعة متطلبات الثقة بأن التبليغ حق يمارس بكل مسؤولية ووفق الضوابط القانونية، والتوعية والتحسيس بالقيمة والأهمية التي تكتسيها المشاركة الواسعة للجمهور، عبر قنوات التبليغ، في مكافحة الفساد، مع التذكير بأشكال المساعدة وأصناف الحماية التي يمكن الاستفادة منها؛

■ **واجبا قد يرتب مسؤولية تأديبية أو جنائية**⁶⁹ على أصناف معينة من الأشخاص كالموظفين، والأطباء والمحامين والمحاسبين ورجال الأمن وبعض أصناف المستخدمين. ويمكن أن تترتب عن الإخلال بهذا الواجب تداعيات مهنية خطيرة، قد تصل إلى التوقيف، المنع من مزاوله مهام أو تكاليف مماثلة، المنع من مزاوله المهنة.

بعض مظاهر المواطنة والمسؤولية الناتجة عن القيام بالتبليغ عن الفساد

« يقتضي إشراك الموظفين العموميين ما يلي: تعزيز فهم السلوك المناسب: ما هو الصواب والخطأ وفي أي مستوى ومن يهمله ذلك؛ التأكيد على ضرورة تجنب سوء السلوك، لا سيما القدرة على تحديد السلوك السيء؛ إدراك أهمية المجاهرة، وبصفة خاصة التركيز على أن الإبلاغ عن السلوك السيء مسؤولية الجميع؛ إشاعة الثقة بأنه ينبغي النظر إلى الإبلاغ نظرة إيجابية، وسيتم اتخاذ إجراءات فعالة ومناسبة، وستفوق المكاسب تكاليف الإبلاغ، وستوفر الحماية للشخص الذي يقوم بالإبلاغ». (ينظر: الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: ص106)

« إن الكشف عن الفساد المشتبه فيه أو غيره من الممارسات السيئة يحمي مصالح المجتمع عن طريق المساعدة على ضمان وصول المعلومات إلى الأشخاص المناسبين في الوقت المناسب. وكذلك، حيثما أمكن، في وقت مبكر بما فيه الكفاية؛ بما يتيح القيام بشيء قبل وقوع الضرر. ومن هذا المنطلق، ينبغي أن تكون القيود قليلة على ماهية الوقائع التي يمكن إفشاؤها وعلى توقيت ذلك. ولا بد من تحديد هذه القيود بوضوح واستنادها إلى هدف مشروع يكون ضروريا ومتناسبا في ظل الظروف المعنية». (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص26)

2 - تيسير التبليغ والتشجيع عليه

توظيف التكنولوجيات الحديثة واعتماد نظام المكافآت

اعتمدت مختلف التشريعات آليات ومبادرات لتيسير التبليغ والتشجيع عليه، خاصة من خلال وضع إطار تشريعي ومؤسسي واضح، وإيجاد قنوات إبلاغ متنوعة، وإتاحة الوصول إلى المعلومات، وقبول التبليغات الخالية من الهوية، وضمان السرية.

ولتيسير التبليغ، تحث المعايير الدولية على التوظيف الأمثل لاستحقاقات التكنولوجيا الجديدة، بما تستوعب من حواسيب وبريد إلكتروني ورسائل نصية قصيرة وتطبيقات متنقلة، 70 في النهوض بالتبليغ وتعزيز ضمانات الحماية؛ بما يساهم في تسهيل التبليغ الإلكتروني عن المخالفات، وترسيخ مطلب التفاعل بين المبلغين والهيئات المعنية بالوقاية ومكافحة الفساد، وتعزيز آليات التنسيق بين المؤسسات المعنية، وتثبيت الحماية الإلكترونية للمبلغين، سواء عبر إخفاء هويتهم أو توفير فضاءات آمنة لهم للاتصال مباشرة بالسلطات المعنية.

وللتشجيع على التبليغ، وتعميق الوعي لدى سائر المعنيين بالضرر العام لجرائم الفساد، وبالمكاسب الملموسة التي يمكن تحصيلها عبر الانخراط في التبليغ عنها، اعتمدت مجموعة من التشريعات نظام المكافأة المالية للمبلغين الذين تؤدي تبليغاتهم إلى استرداد عائدات الجرائم، كاعتراف بمساهمة المبلغين في مكافحة أفعال الفساد والحد منها.

وفي هذا الإطار، يكافئ التشريع الكوري الجنوبي المبلغين الذين يساهم تبليغهم في استرجاع الأموال العامة، بالحصول على نسبة من 4 إلى 20 في المائة من المبالغ المطابقة، في حدود سقف لا يتجاوز مليوني دولار أمريكي. كما يمكنهم الحصول على تحفيزات مالية عن تبليغاتهم التي لا تهم استرداد الموجودات، وذلك في حدود سقف مائة ألف دولار أمريكي. وللإشارة، فقد تأسى التشريع التونسي مؤخرا بهذه التجربة في إطار القانون الأساسي عدد 10 بتاريخ 7 مارس 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، والذي نصت مادته 28 على منح مكافأة مالية من طرف الدولة للمبلغين الذين يؤدي تبليغهم إلى كشف الفساد واسترداد الموجودات، تُحدّد قيمتها باقتراح من طرف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

التوجه العالمي نحو توظيف التكنولوجيا الحديثة في تيسير التبليغ وضمان الحماية

تتطلع منظمات كثيرة حول العالم إلى التكنولوجيا واستخدام البرامج مفتوحة المصدر، لتعزيز مشاركة الجمهور. وقد بدأت الحكومات أيضا في استخدام تلك الأدوات. ومن بين عشرات المنظمات التي تستخدم أدوات الإبلاغ الإلكترونية المحمية بالتشفير للسماح بإحالة المعلومات والوثائق المغفلة الهوية، مشروع الإبلاغ عن الجريمة المنظمة والفساد، والاتحاد الدولي للصحفيين الاستقصائيين، ومنظمة 100Reporters، وشبكة البلقان للتحقيقات الاستقصائية، وأفريليكس، ومسيكوليكس. وللإطلاع على الكيفية التي تستخدم بها الوكالات العامة والشركات والمنظمات غير الحكومية برنامج المصدر المفتوح، ينظر الموقع الشبكي:

<http://logioshermes.org/home/projects-technologies/globaleaks>

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 53.

نظام المكافآت في الولايات المتحدة وفي كوريا الجنوبية

تسمح مجموعة من القوانين، مثل قانون التصريحات الكاذبة للولايات المتحدة الأمريكية، وقانون حماية المبلغين عن المخالفات لأجل المصلحة العامة لدولة كوريا الجنوبية، للهيئات الحكومية (لجنة التداولات المالية في الولايات المتحدة ولجنة مكافحة الفساد والحقوق المدنية بكوريا الجنوبية) بتحويل مكافآت مالية للمبلغين عن المخالفات.

في الولايات المتحدة، يمكن تحويل مكافآت للأشخاص المشمولين بالتبليغ الذين يقدمون معلومات أصلية عالية القيمة، وكفيلة بتمكين اللجنة من اتخاذ إجراءات تنفيذية تتجاوز فيها العقوبة المالية مليون دولار؛ حيث تصل المكافأة من 10 إلى 30% من المبالغ المحصلة. بالإضافة إلى ذلك، يجوز لأي شخص رفع دعوى مدنية باسم الحكومة، لأجل انتهاك قانون التصريحات الكاذبة، ويحق له، في إطار هذه الدعوى، الحصول على مكافأة تتراوح بين 15 و30% من عائدات الدعوى أو من التسوية التي يمكن أن تنتج عنها.

وفي كوريا الجنوبية، يتيح نظام «المكافآت» منح مكافأة مالية للمبلغين عن المخالفات الذين يسمح تبليغهم باسترداد الأموال العامة التي أسيء استخدامها أو بتحقيق زيادات في إيرادات المؤسسات العامة، أو الذين يساهمون في تجويد المنفعة العامة. كما يمنح نظام المكافآت تعويضًا ماليًا يصل إلى 20% من المبلغ المتحصل، دون أن تتجاوز 200 مليون وون كوري جنوبي، لأي شخص يصرح بأنه تلقى أموالاً أو أشياء ثمينة أخرى.

Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers : Iheb Chalouat, Carlos Carrión-Crespo et Margherita Licata
Bureau international du Travail Genève. Edition Organisation Internationale du Travail 2019, P24.

3 - تحديد مفهوم المبلِّغ

عادة ما يعرف المبلِّغ بكونه أي شخص ذاتي أو معنوي يفصح أو يقوم بالكشف والتبليغ لدى السلطات المنتهبة، عن معلومات يعتقد أنها جديّة وحقيقية، متعلّقة بأنشطة فاسدة أو غير قانونية أو احتيالية أو منطوية على مخاطر يتم ارتكابها في القطاعين العام أو الخاص.

وانسجاماً مع مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، يشمل المفهوم الموسع للمبلِّغ، الشاهد والضحية والخبير الذين يدلون بمعلومات أمام هيئة قضائية. وهؤلاء يعتبرون أطرافاً في الدعوى العمومية، ويستفيدون، تبعاً لذلك، من الإجراءات القضائية للحماية.

كما يشمل المفهوم الموسع، الشخص الذاتي أو المعنوي؛ سواء كان موظفاً عمومياً أو مستخدماً بالقطاع الخاص أو شخصاً عادياً، وسواء كان هيئة مجتمعية أو منظمة غير حكومية أو هيئة مهنية أو شركة. ويقتصر دوره على التبليغ لدى السلطات المنتهبة عن الجرائم أو المخالفات التي بلغت إلى علمه؛ وهو التبليغ الذي قد يؤدي أو لا يؤدي إلى تحريك متابعات، علماً بأن هذا الشخص لا يعتبر طرفاً

في الدعوى القضائية الجارية. ويظل هذا الشخص، في جميع الأحوال، مستفيدا من الحماية، سواء القضائية المخصصة للمبلغين، أو الإدارية إذا كان مستوفيا لشروط الاستفادة منها، أو هما معا.⁷¹ ويستوعب المفهوم الموسع للمبلغ، وفقا للاتفاقية الأممية، الأشخاص المشاركين في ارتكاب الجريمة، والذين يقومون، في إطار التعاون مع السلطات والهيئات المعنية بمكافحة الفساد، بتبليغ المعلومات ذات الصلة بأفعال الفساد المرتكبة. وهؤلاء يستفيدون، بالإضافة من إمكانية تخفيف العقوبة والحصانة من الملاحقة، من الحماية المخولة للضحايا والشهود والخبراء.

ويبدو أن التشريعات الدولية ذات الصلة سارت في هذا الاتجاه التوسيعي لمفهوم المبلغ؛ بما جعل التفسيرات الفقهية لهذا المفهوم تتفق على أن نطاق المبلغ يستوعب المواطن والموظف العمومي والمستخدم بالقطاع الخاص والأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، وأن ممارسة مهمة التبليغ من طرف هؤلاء مشروطة فقط بالتصرف بحسن نية وبدون غاية الحصول على فائدة وبلوغ العلم بالوقائع موضوع التبليغات.

توسيع مفهوم المبلغ عن الفساد ليشمل الجمهور

«قد تود الدول الأطراف أن تضع في اعتبارها أهمية تعزيز استعداد الجمهور للإبلاغ عن الفساد. ولذا، فإنها قد تود أن تنظر في عدم قصر الحماية على الموظفين العموميين أو موظفي الهيئات الاعتبارية فحسب، بل حماية أي شخص يبلغ عن الاشتباه في وقوع فساد أيضا، بغض النظر عن مركزه. وقد تضع الدول الأطراف في اعتبارها أيضا أن حماية الصحفيين تكتسي أهمية خاصة؛ حيث إنهم ينشرون المواد الإخبارية في حدود نفس المعايير الواردة في المادة. وقد تود الدول الأطراف وضع توجيهات بشأن الإبلاغ تعرف الجمهور بالسلطة التي يجب إشعارها بالاشتباه في واقعة فساد وكيفية القيام بذلك. بيد أن الدول الأطراف قد تضع في اعتبارها جواز الإبلاغ خارج الإجراءات المحددة حتى تصل الثقة لدى الجمهور إلى مستويات عالية بما فيه الكفاية».

ينظر: الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص 106

4 - توسيع مفهوم الموظف المبلغ

تعتمد مختلف التشريعات مفهوما جنائيا واسعا للموظف العمومي؛ بما يشمل كل شخص يشغل منصبا تشريعا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا سواء أكان معينا أم منتخبا، دائما أم مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، مع إبقاء المجال مفتوحا لاستوعب المفهوم أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية، وكذا أي شخص يمارس عملا تابعا في المؤسسات الخاصة التي من الممكن تكييف نشاطها بأنه نشاط ذو نفع عام.⁷² ويشمل المفهوم أيضا

71 - اعتبارا لكون فئة الموظفين والمستخدمين هي الأكثر قربا من المعلومة العمومية والأكثر دراية بما يجري داخل الإدارات والهيئات، فإنها تحتل المرتبة الأولى من حيث إمكانية تعرضها لأصناف من الانتقام في حالة إقدامها على التبليغ. وعادة ما يندرج هذا الانتقام ضمن ما يمكن تسميته بالعنف الموضوعي في مقررات العمل، والذي غالبا ما يتجسد في أعمال قانونية تتميز بكونها وسيلة تستعملها الإدارة انطلاقا من إرادتها المنفردة لتحقيق المصلحة العامة أو في إطار سلطتها التقديرية لتنظيم العمل، في حين أنها تستعمل كمطية لممارسة أنواع من التعسفات الإدارية التي يصعب استكناه خلفياتها الحقيقية؛ حيث قد تواجه المبلغ ضغوطات كبيرة وتحرشات قد تصل إلى طرده أو ترتيب المسؤولية التأديبية على تصرفاته الإدارية أو نقله أو حتى اتهامه بعدم احترام السر المهني في إطار مبدأ التحفظ المفروض على الموظفين.

72 - كما هو الشأن بالنسبة لمستخدمي بعض الأبنك، وبالنسبة لممتهني بعض المهن الحرة التي ينظم عملها في إطار منظمات ونقابات مهنية، كالمحامين والموثقين والمحاسبين العموميين وغيرهم.

المشتغلين بالباطن والمستخدمين الموسمين والمستشارين والمؤمنين والموظفين السابقين⁷³، وأعاون الشركات التي تنجز، في إطار التعاقدات المتنوعة لأشكال التدبير المفوض، الكثير من خدمات الإدارة، والأشخاص المرتبطين بالإدارات في إطار صفقات، والذين قد يتعرضون للإقصاء أو لأي صنف من أصناف التضييق غير المبرر، بما في ذلك وضعهم في لوائح سوداء أو المساس بسمعتهم في السوق.

والأمر الأكيد أن من شأن هذا التوسيع أن يفتح أمام الجهات المتلقية للتبليغات روافد متعددة من مشارب مختلفة تتيح فرصا حقيقية لإثارة الانتباه إلى السلوكات الفاسدة الرائجة أو المتوقعة، عكس اعتماد المفهوم الضيق للموظف العمومي الذي يظل قاصرا عن الإحاطة بصور الفساد المحتملة داخل الإدارات.

توجهات بشأن الموظف المشمول بالحماية

«تعتبر قوانين المبلّغين عن المخالفات في المملكة المتحدة التي تستهدف على وجه التحديد موظفي القطاع العام شاملة، لأنها تحمي صراحة المقاولين من الباطن والمستخدمين المؤقتين والمستشارين والموردين. وتذهب قوانين ألمانيا وأستراليا وكندا وإستونيا وفرنسا والمجر وإيرلندا والمكسيك ونيوزيلندا وبيرو والبرتغال وجمهورية كوريا وسلوفينيا إلى أبعد من تشريعات المملكة المتحدة، لأنها تسري أيضًا على الموظفين السابقين. وفي بعض البلدان، مثل اليابان وجنوب أفريقيا وجمهورية كوريا والمملكة المتحدة، تدرج التشريعات صراحة مستخدمي القطاع الخاص. ويحمي قانون Sarbanes-Oxley لعام 2002 (الولايات المتحدة) مستخدمي الشركات المتداولة علنًا في البورصة، بينما يحمي قانون Dodd-Frank لعام 2010 الأشخاص الذين يبلغون عن عمليات الاحتيال في الأوراق المالية إلى لجنة حماية التداولات المالية (حكومة الولايات المتحدة الأمريكية 2010-2002). ولا يعتبر هذا النهج شائعًا بشكل كبير، نظرًا لأن معظم الأحكام القانونية التي تحمي المستخدمين في القطاع الخاص صيغت بمنظور يستهدف فقط إرساء سياسات وآليات داخلية للتبليغ عن المخالفات دون جعلها ملزمة، أو العمل على إحداث مكافآت وحوافز لأجل ذلك. وهذا ما يمكن ملاحظته بالنسبة للمدونة الهولندية لحوكمة الشركات ومدونة سنغافورة لحوكمة الشركات.»

Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers : Iheb Chalouat, Carlos Carrión-Crespo et Margherita Licata . Bureau international du Travail Genève. Edition Organisation Internationale du Travail 2019, P15

5 - وضع الضوابط الضامنة للنجاعة وحماية الحقوق

التعامل المتوازن والمرن مع مطلب «التبليغ بحسن نية» في التبليغ عن الفساد، من خلال إيجاد تفسيرات مرنة لمفهوم حسن النية المنصوص عليه في الاتفاقية الأممية؛ حيث توصي المعايير الدولية بأهمية الاعتداد بمضمون المعلومات المبلّغ عنها بدل التركيز على الأسباب الداعية للتبليغ؛ بما يشجع مختلف المعنيين على التبليغ، مع التأسّي بهذا الخصوص ببعض التشريعات الدولية، كالتشريع النرويجي الذي لا يعتد بسوء النية إذا كانت التبليغات تتضمن ادعاءات معقولة بالاشتباه، بصرف النظر عن سوء النية التي قد تكون وراء هذا التبليغ، والتشريع النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية

73 - ألمانيا وأستراليا وكندا وإستونيا وفرنسا وهنغاريا وإيرلندا والمكسيك ونيوزيلندا والبيرو والبرتغال وكوريا وسلوفينيا.

الذي يعتبر أن المبلِّغ يُفترض فيه حسن النية إلى أن يثبت العكس؛ أي أن من يدَّعي فيه سوء النية عليه أن يثبته. وقد سار على هذا النهج مؤخراً، قانون دولة رومانيا⁷⁴. وانطلاقاً من نفس الاقتناع، ألغت توصية مجلس أوروبا الخاصة بحماية المبلغين إلزامية «حسن النية»، مؤكدة ضرورة عدم حرمان المبلغ من الحماية، لمجرد سوء تقديره للأفعال المبلغ عنها أو لكون تهديد هذه الأفعال للمصلحة العامة لم يتحقق على أرض الواقع، وداعية إلى الاكتفاء بشرط وجود أسباب معقولة لدى المبلغ جعلته مقتنعاً بحقيقة الأفعال المبلغ عنها.⁷⁵

■ **صون سمعة الأشخاص المبلغ عنهم**، من خلال التنصيص على معاقبة الأشخاص الذين يتعمدون تقديم ادعاءات كاذبة، مع سريانها على المبلغين إذا ثبت أن تبيغاتهم تتضمن معلومات خاطئة تنطوي على ادعاءات كيدية. وفي هذه الحالة، لا يتحمل المبلِّغ عبء الإثبات فيما يتعلق بحسن النية، بل يقع على المبلِّغ عنه عبء إثبات الطابع الكيدي للتبليغ.

■ **ترتيب الآثار القانونية على حالات الاشتباه المبلغ عنها**، ولو تعلق الأمر بمعلومات مشمولة بالسرية؛ مع تجاوز، في هذه الحالة، المسؤولية الجنائية للمبلِّغ عن إفشاء السرية.⁷⁶

توجهات بخصوص تطبيق مبدأ «حسن النية»

يعتمد القانون النموذجي لمنظمة الدول الأمريكية والمتعلق بحماية الشهود والمبلغين عن ممارسات الفساد مقارنة أخرى لمبدأ حسن النية؛ حيث ينص القانون على افتراض حسن نية المبلغ حتى يثبت العكس. وسار قانون دولة رومانيا بشأن حماية الموظفين العموميين الذين يتقدمون بشكاوى لانتهاكات القانون في نفس الاتجاه.

في عام 2013، ألغت المملكة المتحدة مبدأ «حسن النية» كشرط قانوني لتمتيع التبليغ بالحماية، لكنها احتفظت بهذا المعيار لتحديد التعويض أو السداد؛ حيث إذا ثبت سوء النية، فقد يتم تخفيض تعويض الشخص الذي تعرض لمعاملة غير عادلة نتيجة قيامه بالتبليغ، بنسبة تصل إلى 25%، إذا اعتبر التخفيض عادلاً ومنصفاً مراعاةً لجميع الظروف.

ورغم إبقاء الدول على مبدأ حسن النية، إلا أن عدداً من القوانين المعتمدة في السنوات الأخيرة أصبحت تؤكد على مضمون ومصادقية المعلومات المبلغ عنها، دون اعتداد بالدوافع أو السعي إلى تقييدها.

La Convention des Nations Unies contre la corruption : Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations- ONUDC 2016 : P28

La Convention des Nations Unies contre la corruption : Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations- 74 ONUDC 2016 : P28

Conseil de l'Europe : Recommandation CM/Rec(2014)7 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des lanceurs d'alerte - 75

76 - وجبت الإشارة إلى أن الدول تتفاوت بخصوص المسؤولية الجنائية للمبلغ عن إفشاء السرية في هذه الحالات؛ حيث تشترط الدنمارك، بخصوص المعلومات المشمولة بالسرية، أن يكون المبلغ قد كشف عن المعلومات بغرض تحقيق مصلحة عامة واضحة، وأن هذا الكشف يعود بمنافع عامة تفوق منفعة حفظ سرية المعلومات. بينما تتطلب أغلبية البلدان إثبات حصول ضرر فعلي ومحتم أصاب الأمن الوطني نتيجة كشف معلومات، كشرط لفرض عقوبة جنائية على المبلغ؛ مثل ألمانيا وإيطاليا وهولندا والنرويج وإسبانيا والسويد، بينما لا تعتد بلدان أخرى بوجود دليل على الضرر الذي قد يلحق بالأمن الوطني، لترتيب المسؤولية الجنائية على المبلغ؛ مثل بلجيكا وفرنسا والمجر وبولندا وروسيا وسلوفينيا وتركيا وبريطانيا، حتى وإن أقر بعضها بجواز اعتبار عدم تضرر الأمن الوطني طرفاً تخفيفياً في المحاكمات الجنائية للمبلغين عن المخالفات. ينظر: الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة، فرانسيسكو كاردونا، مركز النزاهة في قطاع الدفاع، 2016، ص.14.

6 - توسيع لائحة أفعال الفساد المشمولة بالتبليغ

اتجهت أغلب التشريعات إلى التوسع في الأفعال والمخالفات المشمولة بالتبليغ، من خلال إدراج كل سلوك يشكل مخالفة جنائية أو مخالفة تأديبية أو يندرج ضمن الأفعال المشمولة بتدخل الهيئة طبقا لمقتضيات المادة 3 من القانون رقم 46.19، بالإضافة إلى إساءة استخدام الأموال أو الممتلكات العامة، وسوء إدارة القطاع العام، وتحريض شخص ما على ارتكاب أي من هذه المخالفات، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية، وخيانة الأمانة، وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية، وغسل الأموال، وتضارب المصالح، واستغلال المعلومة الممتازة، والتهرب الجبائي، وتعطيل قرارات السلطة القضائية، والتستر على هذه الجرائم والمخالفات.

في التوجه التوسيعي للفساد المشمول بالتبليغ

«إن تحديد الممارسات السيئة أو المخالفات على نطاق واسع أسهل على الفهم والإبلاغ. لذا، من المنطقي أن يحدد نطاق أو نوع المخالفات المشمولة. فعلى سبيل المثال، يشمل قانون حماية المبلغين عن المخالفات في الولايات المتحدة الأمريكية، الذي يحمي العاملين في القطاع العام الاتحادي، المعلومات المتعلقة بسوء الإدارة الجسيم للأموال، أو إساءة استعمال السلطة أو خطرا كبيرا ومحددا على الصحة العامة أو السلامة العامة.

ولا يستخدم القانون المايزي لحماية المبلغين عن المخالفات لسنة 2010، مصطلح المصلحة العامة أو المخالفات، بل يشير إلى طائفة واسعة من المعلومات التي يمكن اعتبارها إفشاء مشمولا بالحماية بموجب القانون. وهو يشير إلى السلوك غير اللائق، بمعنى أي سلوك يشكل، إذا ثبتت صحة وقوعه، جريمة تأديبية أو جنائية. وتُعرّف الجريمة التأديبية باعتبارها أي عمل أو إغفال يشكل خرقا للانضباط في هيئة عمومية أو خاصة، وفقا لما ينص عليه القانون أو مدونة لقواعد السلوك أو مدونة للأخلاقيات أو تعميمات أو عقد توظيف، حسبما يكون الحال.»

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 22، 23.

7 - تجسير علاقات التبليغ بين المؤسسات

اعتبارا لأهمية التبليغ المؤسسي لأفعال الفساد في تعزيز مبدأ تكامل جهود المؤسسات المعنية في مكافحة هذه الآفة، نصت الاتفاقية الأممية⁷⁷ على إرساء أسس التعاون وتجسير العلاقات بين المؤسسات الوطنية وسلطات إنفاذ القانون، وتشجيع التعاون بين هذه الأخيرة وبين مؤسسات القطاع الخاص؛ بما يقتضيه الأمر من تبادل المعلومات، وتحسين قنوات الاتصال، وتيسير التبادل الآمن والسريع للمعلومات المتعلقة بأفعال الفساد، مع ترسيم التعاون بين سلطات إنفاذ القانون في إطار اتفاقيات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف،⁷⁸ لضمان مكافحة الفساد بمجهود مشترك ينهض بشكل خاص على التبليغ والإحالة المؤسساتية لقضايا الفساد، وتوفير فرص تجريمها جنائيا أو تأديبيا أو ماليا، وضمان مبدأ سريان الحماية بين المؤسسات المعنية.

77 - المادتان 38 و39.

78 - الدليل التقني: ص176.

8 - تحديد مستويات متعددة من الجهات المكلفة بتلقي التبليغات

أكدت المعايير الدولية على ضرورة أن تتاح أمام المبلغين عدة مستويات للتبليغ، تشمل: التبليغ لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلِّغ عنه؛ التبليغ لدى الجهة التي يشتغل فيها المبلِّغ؛ التبليغ لدى مؤسسات أخرى تضطلع بتلقي التبليغات ومعالجتها واتخاذ القرار المناسب في شأنها؛ التبليغ لدى الرأي العام عبر وسائل الإعلام أو الوسائط الاجتماعية.

وتوصي المعايير الدولية أيضا بضرورة رفع جميع الحواجز التي قد تحول دون توجُّه المبلِّغ الذي اختار اللجوء في البداية إلى التبليغ الداخلي لدى الإدارة المعنية بحالة الفساد، نحو مؤسسة أخرى إذا اعتبر تجاوب هذه الإدارة غير محقق للأهداف المتوخاة؛ كعدم إجراء أي تحقيق، أو عدم استكمالها في غضون فترة زمنية معقولة، أو عدم اتخاذ الإجراءات القانونية المترتبة عن النتائج الإيجابية للتحقيق، أو عدم إخبار المبلِّغ، خلال فترة محددة، بمآل تبليغه.

كما دعت هذه المعايير إلى وضع قنوات واضحة للتبليغ، على أن تراعي إرساء قنوات داخلية، وإحداث قنوات خارجية ومستقلة، مع إبقاء الحرية للمبلغ كي يختار القناة التي يراها مناسبة بالنسبة إليه. كما تركت له الحق في تتبع مآل تبليغه داخل آجال محددة.

وتوصي المعايير الدولية أيضا بإبقاء الإمكانية مفتوحة أمام المبلغ لإفشاء تبليغه لهيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمنابر الإعلامية ومواقع التواصل الاجتماعي، معتبرة ذلك حقا من الحقوق الأساسية في التعبير بكل حرية.⁷⁹

79 - بخصوص إفشاء التبليغ لدى الرأي العام بواسطة القنوات الإعلامية أو المنظمات المعنية، جاءت توصية المنتظم الدولي مؤكدة على ضرورة اعتراف الدول في قوانينها بأنه في حالات معينة تعلق المصلحة العامة للتبليغ على مطلب الحفاظ على الأسرار، تجاوبا مع مقتضيات المادة 13 من الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد التي تحث على احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، مع جواز إخضاع هذه الحرية لقيود ضمن ما ينص عليه القانون وما هو ضروري لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم. ينظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص44.

«من المفيد وجود مستويين على الأقل يتمكن فيهما المبلغون من الإبلاغ عن شواغلهم. وينبغي أن يشمل المستوى الأول الكيانات الموجودة داخل المنظمة التي يعمل فيها المبلغون، كالمشرفين أو رؤساء المنظمة أو هيئات الرقابة الداخلية أو الخارجية المنشأة تحديدا لمعالجة سوء الإدارة داخل الوكالة التي يعمل فيها المبلغ.

وينبغي أن يكون باستطاعة المبلغ أيضاً أن يتوجه إلى مؤسسة أخرى إذا لم تؤد المعلومات التي كشفها للمؤسسة على المستوى الأول إلى نتائج مناسبة، وبصفة خاصة إذا قرر الشخص الذي كشف له أو المؤسسة التي كشف لها المعلومات عدم إجراء تحقيق، أو لم يستكمل التحقيق في غضون فترة معقولة، أو لم يتخذ أي إجراء بغض النظر عن النتائج الإيجابية للتحقيق، أو لم يقدم تقريراً إلى المبلغ في غضون فترة معينة.

وينبغي أن يتاح للمبلغين أيضاً خيار التوجه إلى مؤسسات على المستوى الثاني مباشرة إذا كان لديهم مسبب وجيه للاعتقاد بأنهم سيقعون ضحايا لو أثاروا المسألة داخليا أو لدى الهيئة الخارجية المقررة في المستوى الأول، أو كان لديهم سبب للتخوف من التستر على المسألة.

أمّا مؤسسات المستوى الثاني فيمكن أن تتمثل في أمين مظلّم أو وكالة لمكافحة الفساد أو مراجع عام.».

ينظر: الدليل التقني، ص 106-107.

بعض المواصفات المطلوبة لوضع ترتيبات داخلية للتبليغ

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

- توفير أمثلة تميز بين الإبلاغ عن المخالفات والتظلمات؛
 - منح المستخدمين خيار الإبلاغ عن مسألة خارج إطار الإدارة التنفيذية المباشرة؛
 - إتاحة الوصول إلى خط مساعدة مستقل يقدم المشورة السرية؛
 - توفير الحق في السرية للعاملين عند الإبلاغ عن شواغله؛
 - توضيح التوقيت الذي يمكن عنده إثارة الشواغل بأمان خارج المؤسسات لدى جهة رقابية مثلاً وكيفية ذلك؛
 - النص على أن من المسائل التأديبية، إيذاء المبلغ بحسن نية عن مخالفة، التقدم كيديا بادعاء كاذب، أي تعمد تقديم معلومات مع العلم بكونها غير صحيحة.
- وينبغي أن تكون أي التزامات على الدوائر العامة أو المؤسسات الأخرى بوضع ترتيبات داخلية للإبلاغ، متناسبة مع حجمها ومستوى المخاطر التي تشكلها أنشطتها على المصلحة العامة، (مثل التخلص من النفايات السامة)، أو مدى تعرضها للفساد على سبيل المثال، (إدارة مشاريع عالية القيمة للبنى التحتية). وينبغي أن تكون العمليات بشأن كيفية الإبلاغ واضحة وبسيطة؛ حيث إن الإجراءات المفرطة في الإرهاق أو التعقيد من شأنها أن تردع الإبلاغ».
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص34.

9 - وضع لائحة بأنواع وأصناف الانتقام المحتملة

توصي المعايير الدولية بأهمية التأسّي بالتشريعات الدولية⁸⁰ التي حددت الأفعال الانتقامية انطلاقاً من الأضرار الناتجة عنها، أو التشريعات⁸¹ التي ذهبت إلى تحديد أنواع الانتقام من خلال تعداد وضعيات انتقامية يفترض أن يستعملها المبلّغ عنه أو الأشخاص المواليين له ضد المبلّغ.

وعلى العموم، يمكن للمعاملة غير المبررة أو الانتقام أن يتخذ أشكالاً متعددة تتمحور، على سبيل المثال، حول التصرفات التالية:

- الإجراءات القسرية أو التخويف أو المضايقة ضد الشخص الذي يقدم المعلومات أو المقربين منه؛
- التمييز أو الحرمان أو المعاملة غير العادلة؛
- الإصابة الجسدية؛
- أضرار مادية؛

80 - التشريع الماليزي.

81 - كوريا وكندا.

- التهديد بأعمال انتقامية؛
- التعليق أو التسريح أو الفصل؛
- تخفيض أو فقدان إمكانية الحصول على ترقية؛
- نقل المهام أو النقل أو تخفيض الراتب أو تعديل ساعات العمل؛
- فرض إجراءات تأديبية أو إلقاء اللوم أو أي عقوبة أخرى (بما في ذلك العقوبات المالية)؛
- الإقصاء من معاملات أو صفقات أو الإدراج في القائمة السوداء؛
- الملاحقة الجنائية أو المدنية لخرق السرية والتشهير والقذف.⁸²

82 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص46.

أصناف الانتقام من المبلغين المحددة في التشريع الفرنسي

- التعليق أو التسريح أو الفصل أو الإجراءات المماثلة؛
- القهقرة في الدرجة أو رفض الترقية؛
- تحويل المهام؛
- تغيير مكان العمل؛
- تخفيض الراتب؛
- تعديل ساعات العمل؛
- تعليق التدريب؛
- التقييم السلبي للأداء أو الشهادة السلبية للعمل؛
- فرض تدابير تأديبية بما في ذلك العقوبة المالية؛
- الإكراه أو الترهيب أو المضايقة أو النبذ؛
- التمييز والمعاملة التحقيرية أو غير العادلة؛
- عدم تحويل عقد عمل محدد المدة أو عقد مؤقت إلى عقد دائم؛
- عدم التجديد أو الإنهاء المبكر لعقد عمل محدد المدة أو عقد مؤقت؛
- الضرر، بما في ذلك الإضرار بسمعة الشخص، أو تكبيده للخسارة المالية؛
- الوضع في القائمة السوداء؛
- الإنهاء المبكر أو الإلغاء المبكر لعقد سلع أو خدمات؛
- إلغاء ترخيص أو تصريح؛
- التوجيه غير الصحيح إلى علاج نفسي أو طبي.

La loi no 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte (Journal officiel de la république française du 22 mars 2022)

10 - الرصد والحصر التشريعي للتدابير الحمائية

تؤكد المعايير الدولية بشكل خاص على تجريم التهديد أو الترهيب أو الانتقام المحتمل وقوعه على المبلغين عن أفعال الفساد، وتوفير الحماية القانونية من أشكال الانتقام المهني مع إتاحة سبل الانتصاف المناسبة ضد هذه الأشكال، والنص على الحماية من المسؤولية التأديبية والمدنية والجنائية الناجمة عن التبليغ (المتابعة بتهمة الوشاية الكاذبة، القذف، التشهير..)، بالإضافة إلى توفير المساعدة القانونية، واتخاذ تدابير مهنية كالنقل من مقر العمل وتدابير شخصية كالحماية الجسدية، وتدابير تصحيحية أو تحفظية في شكل مساعدة أو تعويض قضائي عن الخسارة أو الضرر أو الإصابة المحتملة،

مع إبقاء الإمكانية للجهة الحامية، كي تنظر، اعتباراً لخصوصية كل حالة على حدة، فيما يخص تحديد مدد وأنواع الحماية، وتتخذ التدابير الحمائية المناسبة لكل حالة، سواء في اتجاه تخفيفها أو تشديدها أو إطالة مدتها، على أن تبقى أمام المبلغ بالمقابل إمكانيات الطعن في قرار الحماية.

وتؤكد المعايير الدولية أيضاً على أهمية استيعاب تدابير الحماية، بالإضافة إلى إخفاء الهوية، تحميل الهيئة المشغلة عبء إثبات براءة الإجراء المهني المتخذ في حق المبلغ عن أفعال الفساد، من الطابع الانتقامي؛ حيث يقع على الجهة المشغلة عبء إثبات أن الإجراء المهني المتخذ في حق المبلغ والذي ألحق به ضرراً محتملاً، لا علاقة له بالتبليغ الذي قدمه عن أفعال الفساد، وأن الإجراءات المهنية المتخذة في حقه كانت مبررة ولها ما يُسندها بكيفية موضوعية.

نبذة عن التدابير الانتصافية المعتمدة من قبل بعض التشريعات

« وتشمل التدابير الانتصافية عند وقوع الانتقام ما يلي:

■ تغيير المشرف أو إعادة توزيع الواجبات الوظيفية داخل مكان العمل لضمان السلامة والرفاه؛

■ النقل المؤقت أو الدائم إلى ووظيفة متساوية في المسؤولية والأجر؛

■ إتاحة حرية الحصول على المشورة أو خدمات الرعاية الصحية أو الاجتماعية الأخرى؛

■ إعادة إلى العمل السابق؛

■ إعادة التصاريح أو التراخيص أو العقود الملغاة؛

■ معاقبة أي شخص يثبت تورطه في المعاملة الجائرة أو الانتقامية أو نقله أو عزله؛

■ افتراض حسن النية؛

■ قرينة الحرمان، أي عكس عبء الإثبات؛

■ تقديم التعويض القابل للإنفاذ عن الانتقام. في النزوح على سبيل المثال، قد تتم المطالبة

بالتعويض بصرف النظر عن خطأ الموظف؛

■ تقديم التعويض عن الخسائر المالية وفقدان التوقعات الوظيفية. في المملكة المتحدة مثلاً، لا

يوجد حد للتعويض المالي عن الفصل التعسفي؛

■ تقديم التعويض عن الأضرار الناجمة عن المعاناة أو الألم المتسبب فيه.»

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب

الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 47

11 - إرساء إطار مؤسسي ناجح لضمان حماية المبلغين

بالإضافة إلى الحماية القضائية التي تضطلع بها السلطات القضائية بالنسبة للضحايا والخبراء والشهود والمبلغين، نصت المعايير الدولية على ضرورة وجود إطار مؤسسي يسهر على ضمان حماية المبلغين من أشكال الانتقام المحتمل تعرضهم لها داخل أماكن عملهم أو في إطار تعاملاتهم التجارية والمهنية حسب الحالة، سواء في القطاع العام أو الخاص؛ حيث اشترطت، توخياً للنجاعة والفعالية، توفر هذا الإطار على الاستقلالية وصلاحيه القيام بالأبحاث والتحريات وامتلاكه للصلاحيات والمقومات الكافية للاضطلاع بهذه الحماية؛ بما يقتضيه الأمر من صلاحية تكييف الإجراءات المتخذة ضد المبلغين بالعمل المنطوي على الانتقام، وقدرة على التنسيق، عند الحاجة، مع السلطات القضائية والمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد، وسلطة مساءلة الأشخاص المعنوية على الإجراء الذي قد يكون ذا طابع انتقامي والذي تم اتخاذه من قبلها ضد المبلغين، وسلطة الأمر بتصحيح هذا الإجراء إذا ثبت أنه انتقامي، وصلاحيه المطالبة بمعاقبة الأشخاص المسؤولين عن الإجراءات الانتقامية ضد المبلغين.

ولضمان شفافية عمل هذا الإطار، وتحسينا لثقة الجمهور في نظم التبليغ لديه، نصت المعايير الدولية على ضرورة تقييم عمل هذا الإطار المؤسسي، من خلال تقديمه لتقارير سنوية بخصوص المعلومات عن نظام التبليغ لديه، وما يقوم به من عمليات، وإتاحة تلك التقارير للرأي العام للاطلاع عليها، مع الحرص على حماية سرية المبلغين والبيانات الخاصة للأطراف الأخرى. ويشمل نوع المعلومات التي يمكن إتاحتها، عدد البلاغات المقدمة، وأنواع القضايا المبلغ عنها، وعدد البلاغات التي أدت إلى إجراء مزيد من التحقيقات، والعدد الذي أسفر عن اتخاذ أي إجراءات، وكذلك معلومات عامة وإحصاءات عن نوع الجزاءات، كما ينبغي إدراج معلومات عن عدد ونوع التدابير المطبقة لحماية المبلغين.⁸³

نبذة عن صلاحيات الحماية المخولة لمكتب المشورة الخاصة بالولايات المتحدة الأمريكية

« ويتمتع مكتب المشورة الخاصة بسلطة التحقيق في انتهاكات القواعد الخاصة بحماية العاملين الاتحاديين من الانتقام بسبب الإبلاغ عن المخالفات (بموجب قانون حماية المبلغين عن المخالفات) وملاحقة من يقوم بذلك. كما أنه يقوم بدور رقابي رئيسي في استعراض التحقيقات الحكومية في سوء السلوك المحتمل. واستناداً إلى شكوى يقدمها أحد المبلغين عن المخالفات، يجوز للمكتب أن يعهد إلى هيئة بالتحقيق في المخالفات المزعومة. ويدعو مكتب المشورة الخاصة بالمبلغين إلى التعليق على نوعية التحقيق الذي تجريه الهيئة والإجراءات التصحيحية التي حددتها. كما يقيم المكتب حواراً مع هيئة التحقيق للتأكد من أن الإجراءات المتخذة معقولة وأنها تعالج الشواغل التي أثارها المبلغون عن المخالفات». تنظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 71-72.

83 - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 73.

أهمية تقييم عمل الإطار المؤسسي المكلف بالحماية

« في معظم البلدان، توجد طائفة من أصحاب المناصب والسلطات الذين يسمح لهم وضعهم بتلقي البلاغات عن الفساد أو غيره من أنواع المخالفات. ومن الأهمية بمكان أن لا يكون لدى تلك الجهات الاختصاص لتلقي هذه البلاغات فحسب، وإنما أن تملك أيضا صلاحية التصرف استجابة لذلك، وأن تخضع للمساءلة عن تصرفاتها. ويفترض أن يحدد التقييم الوطني الجهات الفاعلة والمعنية التي تتلقى معظم البلاغات ومدى فعالية استجابتها لتلك البلاغات. وهذه الممارسة مهمة لضمان أن لا تقوض أي إصلاحات جديدة الممارسات الجيدة الموجودة بالفعل». تنظر: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، دليل مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، 2017، ص 29-30.

من خلال هذا الاستقراء الشمولي في الآليات المعتمدة للتبليغ عن الفساد، يتضح أن حجم الفجوات التي تفصل منظومة التبليغ الوطنية عن المواصفات المعيارية التي اعتمدها مجموعة من التشريعات الدولية، ما زال عميقا، وأن مجهودات تشريعية ومؤسسية وإجرائية ينبغي أن تُبذل لإذكاء الدينامية المطلوبة في هذه المنظومة، في أفق تثبيت دعائمها، لتشكيل قناة أساسية تجسد الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد، والانخراط الفاعل لسائر المعنيين، من أشخاص ذاتيين ومعنويين وسلطات منتسبة، في مكافحة آفة الفساد، كلٌّ حسب موقعه، وفي حدود المركز القانوني المخول لكل طرف.

وإذا كانت الدراسة قد سلطت الضوء في جزء مهم منها على المواصفات المطلوبة لتبؤاً منظومة التبليغ عن الفساد هذه المكانة المركزية، فإنها ظلت في شموليتها تؤكد على البُعد المندمج لهذه المواصفات، وعلى ضرورة اقتران الاستفادة منها باستحضار معطيات الواقع التشخيصي للتبليغ عن الفساد، وباستنتاجات تقييم الآليات المتاحة أمام سائر المعنيين للاضطلاع بهذا الحق والواجب القانوني.

على هذا الأساس، وبعدما اتضح للهيئة أن الواقع التشخيصي للتبليغ يتميز بعزوفٍ وإحجامٍ ناتج إجمالا عن سيادة مظاهر الخوف، وصعوبة الحصول على أدلة الإثبات، وتدني منسوب الثقة في نجاعة المؤسسات، وقصور الوعي الجماعي بالضرر العام لأفعال الفساد، وبعدما تأكد لديها، من تقييم المجهودات المبذولة، أن السبل والآليات القانونية والمؤسسية المتاحة في هذا المجال تعاني من مجموعة من الإكراهات التي تشكل كوابح حقيقية لضمان انخراط وإع ومسؤول لكافة المعنيين في القيام بواجب التبليغ عن هذه الأفعال، ترسخ الاقتناع لدى الهيئة بضرورة إدراج النهوض بالتبليغ عن أفعال الفساد في إطار سياسة شمولية تنهض على تدارك مواطن القصور التي تشوب المنظومة الوطنية في هذا المجال، وعلى تحضير البيئة المناسبة الكفيلة بإنجاح هذه السياسة وتعزيز ضمانات مكتسباتها، وعلى الاستفادة من المواصفات المتعارف عليها عالميا في هذا المجال لتوجيه وتأطير هذه السياسة تشريعا ومؤسسيا وإجرائيا.

وما ينبغي التنبيه إليه هو أن الهيئة، بقدر ما تتطلع، من خلال ما قدمته من توجيهات وتوصيات، إلى إذكاء الدينامية المنشودة في التبليغ عن الفساد، بقدر ما تشدد على ضرورة تحصين منظومة التبليغ المنشودة بالاحترازات الضامنة للتبليغ المسؤول والممثل للضوابط القانونية والأخلاقية، والمفضي إلى تحقيق النتائج المرجوة من هذه المنظومة، كآلية زجرية ووقائية كفيلة بأن تشكل عامل تحول مجتمعي تبلور فيه وتتفاعل قيم التضامن والانخراط والثقة، كمحددات أساسية لضمان المواجهة الجماعية الناجحة لأفعال الفساد.

1 - ملحق حول الاتفاقيات والصكوك والمواثيق الدولية المتعلقة بالتبليغ عن الفساد

مقتضيات التبليغ	المرجعيات الدولية
<p>-شمول التبليغ للأشخاص الذاتيين، من مواطنين وموظفين وعاملين بالقطاع الخاص ومجرمين متورطين أو محتملين، وللأثمة واسعة من الأشخاص الاعتباريين، من شركات وكيانات قانونية خاصة ونقابات ومجتمع مدني ومنظمات غير حكومية وهيئات مهنية ووسائط إعلام؛</p> <p>-إفساح مجال التبليغ لدى السلطات القضائية وهيئات مكافحة الفساد؛</p> <p>-تمكين المشاركين في أفعال الفساد، في حالة تعاونهم بتبليغ المعلومات ذات الصلة بالأفعال المرتكبة، من إمكانية تخفيف العقوبة والحصانة من الملاحقة والاستفادة من الحماية المخولة للشهود والخبراء؛</p> <p>-مد جسور التبليغ بين المؤسسات الوطنية وهيئات إنفاذ القانون؛</p> <p>-مد جسور التبليغ بين القطاع الخاص وهيئات إنفاذ القانون؛</p> <p>-التمييز بين الشهود والخبراء باعتبارهم أطرافا في الدعوى، وبين المبلغين باعتبارهم أطرافا خارج الدعوى؛</p> <p>-تمكين المبلغين من تقديم تبليغاتهم إلى السلطات المختصة؛</p> <p>-شمول الحماية القضائية للشهود والخبراء والضحايا ولأقاربهم والأشخاص الوثيقي الصلة بهم؛</p> <p>-استيعاب الحماية القضائية للحماية الجسدية وتغيير أماكن الإقامة وعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بالهوية وأماكن التواجد، واستخدام التكنولوجيات الحديثة للإدلاء بالشهادة؛</p> <p>-تمكين المبلغين من حماية إضافية تتعلق بحمايتهم من أي معاملة لا مسوغ لها؛ بحيث تركت الاتفاقية الأممية المجال مفتوحا لاستيعاب أصناف متنوعة من المعاملات التي يمكن أن تلحق أضرارا بالمبلغين، كأنواع الانتقام التي يمكن أن يتعرض لها الموظفون والمستخدمون.</p>	<p>اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد</p>

<p>- اتخاذ تدابير تشريعية وإدارية لتعزيز نزاهة الموظفين العموميين ومنع فسادهم وكشفه ومعاقبته؛</p> <p>- اتخاذ تدابير ملائمة لتوفير حماية فعالة من أي انتقام أو تهريب محتمل للشهود في الإجراءات الجنائية الذين يدلون بشهادة بخصوص الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم حسب الاقتضاء؛</p> <p>- اتخاذ تدابير ملائمة لتوفير المساعدة والحماية لضحايا الجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية، خصوصا في حالات تعرضهم للتهديد بالانتقام أو للتهريب.</p>	<p>اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000</p>
<p>- توفير أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في مجال تبادل المعلومات وتقديم الإخبارات ذات الصلة بالعمليات المشبوهة والملاحقات والتحقيقات والإجراءات القضائية ومصادرة الموجودات واستردادها.</p>	<p>الاتفاقية الدولية لقمع وتمويل الإرهاب لعام 1999</p>
<p>-اتخاذ تدابير إجرائية فعالة فيما يتعلق بالإبلاغ عن الجريمة وتطوير أساليب الملاحقة القضائية.</p>	<p>اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الحكوميين الأجانب لعام 1997</p>
<p>إلزام الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين والذين يتوفر لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بوقوع أو شك ووقوع انتهاك لهذه المدونة، بإبلاغ الأمر إلى سلطاتهم العليا أو إلى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحيحة المراجعة أو رفع المظلمة.</p>	<p>مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لعام 1979</p>
<p>إلزام الدول الأطراف بضرورة توفير الحماية القانونية اللازمة من أي انتقام أو تهريب محتمل للمبلغين والشهود والخبراء والضحايا الذين يدلون بشهادات أو إفادات تتعلق بأفعال تجرمها الاتفاقية. وتشمل أقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، مع تيسير سبل الحصول على التعويض وجبر الضرر.</p>	<p>الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد</p>
<p>تضمن القوانين تدابير مناسبة لتوفير الحماية لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأية وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لأحكام هذه الاتفاقية.</p>	<p>الاتفاقية العربية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الارهاب لعام 2006</p>
<p>- اعتماد تدابير تشريعية وغيرها من أجل حماية المبلغين والشهود فيما يتعلق بأفعال الفساد والمخالفات المماثلة، بما فيها حماية هويتهم؛</p> <p>- اعتماد تدابير من أجل ضمان انخراط المواطنين في التبليغ عن الفساد دون خوف من أي انتقام محتمل.</p>	<p>اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد والوقاية منه</p>

<p>وجوب محافظة الموظفين العموميين على ما في حوزتهم من معلومات ذات طبيعة سرية ما لم يقتض التشريع الوطني أو أداء الواجب أو متطلبات العدالة خلاف ذلك.</p>	<p>المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1996</p>
<p>جاء بالتوصية الرابعة أن أصحاب المناصب العامة بحاجة إلى معرفة حقوقهم والتزاماتهم فيما يتعلق بالمخالفات الواقعة أو المشتبه في وقوعها بمناسبة أدائهم لمهامهم. ويجب، على وجه الخصوص، أن توضع قواعد وإجراءات واضحة لهذا الغرض. كما يجب أن يكونوا على دراية كافية بالحماية التي سيحصلون عليها عند كشفهم عن المخالفات.</p>	<p>التقرير المتعلق بمجموعة المبادئ التي تعزز تدبير الأخلاقيات بالمصالح العمومية لمنظمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية</p>
<p>إلزام الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذين يتوفر لديهم ما يحملهم على الاعتقاد بوقوع أو وشك وقوع انتهاك لهذه المدونة، إبلاغ الأمر إلى سلطاتهم العليا وكذلك، عند اللزوم، إلى غيرها من السلطات والأجهزة المختصة التي تتمتع بصلاحيحة المراجعة أو رفع المظلمة.</p>	<p>مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لعام 1979</p>
<p>- وجوب حماية المخبرين الذين يفشون معلومات حول أية مخالفات، من أية عقوبات قانونية أو إدارية أو عقوبات تتعلق بالعمل لكونهم أفشوا معلومات حول المخالفات؛ - وجوب استفادة المخبرين من الحماية ما داموا يعملون بحسن نية وبناءً على اعتقاد معلل بأن المعلومات كانت صحيحة، وأنها كشفت دلائل حول خرق القانون؛ - وجوب تطبيق الحماية حتى في الحالة التي يكون فيها الكشف عن تلك المعلومات انتهاكاً لمتطلبات قانونية أو مختصة بالعمل.</p>	<p>المبادئ الدولية حول تشريعات حق المعرفة والاطلاع</p>
<p>إرساء وتعزيز أنظمة الحماية لفائدة الموظفين والأشخاص الذين يقومون، بحسن نية، بالتبليغ عن أفعال الفساد، بما في ذلك حماية هويتهم طبقاً لدساتير بلدانهم والمبادئ الأساسية لأنظمتهم القانونية الداخلية.</p>	<p>منظمة الدول الأمريكية: اتفاقية الدول الأمريكية ضد الفساد</p>
<p>اعتماد تدابير تشريعية وغيرها لضمان حماية فعلية ومناسبة: - للأشخاص الذين يدلون بمعلومات متعلقة بالمخالفات الجنائية أو يتعاونون، بأي شكل، مع السلطات المكلفة بالتحريات والمتابعات؛ - للشهود الذين يدلون بإفادات متعلقة بالمخالفات الجنائية المرتكبة.</p>	<p>مجلس أوروبا: اتفاقية القانون الجنائي حول الفساد</p>
<p>التنصيب في القانون الداخلي لكل دولة على حماية مناسبة ضد أي عقوبة غير مبررة صادرة في حق المستخدمين الذين يبلغون السلطات المسؤولة، بحسن نية واعتماداً على شبهات معقولة، عن أفعال الفساد.</p>	<p>مجلس أوروبا: اتفاقية القانون المدني حول الفساد</p>

<p>اعتماد تدابير مناسبة لإرساء أنظمة لحماية الأشخاص الذين يبلغون، عن حسن نية، عن أفعال الفساد.</p>	<p>بروتوكول مجموعة التنمية ضد الفساد لدول إفريقيا الجنوبية</p>
<p>وضع قوانين وأي إجراءات أخرى كفيلة بضمان حماية فعلية ومناسبة للأشخاص الذين يبلغون، بحسن نية، عن أفعال الفساد.</p>	<p>بروتوكول المجموعة الاقتصادية لدول إفريقيا الوسطى حول مكافحة الفساد.</p>
<p>- وضع إطار قانوني ومؤسسي وقضائي، بما في ذلك اتفاقات العمل الجماعية، بهدف تسهيل الإبلاغ عن المعلومات التي تهم المصلحة العامة والكشف عنها، وبهدف حماية الأشخاص الذين، في سياق علاقات العمل الخاصة بهم، يقدمون تقارير أو يكشفون عن معلومات تتعلق بالتهديدات أو الأضرار التي تلحق بالمصلحة العامة؛</p> <p>- ينبغي أن يشمل انتهاك المصلحة العامة على الأقل مجالات حقوق الإنسان والمخاطر على الصحة والسلامة العامة وعلى البيئة؛</p> <p>- يجب أن يشمل النطاق الشخصي للإطار القانوني الوطني جميع الأشخاص العاملين سواء في القطاع العام أو الخاص، بغض النظر عن طبيعة علاقة العمل بينهم وما إذا كانوا يتلقون أجرًا أم لا، وكذا الأشخاص الذين انتهت علاقة عملهم أو ربما لم تبدأ بعد، كما هو الحال بالنسبة لاحتمال الحصول على معلومات تتعلق بتهديد أو ضرر للمصلحة العامة أثناء عملية التوظيف مثلا؛</p> <p>- يجب ألا تتجاوز القيود أو الاستثناءات على الحقوق والواجبات المتعلقة بالتبليغ ما هو ضروري؛</p> <p>- ينبغي أن تضمن الدول الأعضاء وجود آلية أو أكثر من آليات الاستجابة الفعالة للتبليغات والكشف عن المعلومات ذات المنفعة العامة؛</p> <p>- يجب أن يستفيد أي شخص عانى بشكل مباشر أو غير مباشر من الضرر نتيجة التبليغ أو الكشف عن معلومات غير دقيقة أو مضللة، من الحماية وسبل الانتصاف المتاحة له بموجب قواعد القانون العام؛</p>	<p>توصية لجنة وزراء الدول الأعضاء بمجلس أوروبا حول حماية المبلغين.</p>

- يجب ألا تستغل الالتزامات القانونية أو التعاقدية للشخص في منعه من تقديم تبليغ أو الكشف عن معلومات ذات أهمية عامة، أو لمعاقبته على هذا الإجراء؛

- ينبغي إنشاء قنوات محددة للتبليغ عن المعلومات التي تهم المصلحة العامة والكشف عنها، وينبغي تيسير اللجوء إلى هذه القنوات من خلال وضع مجموعة من التدابير المناسبة؛

- تشمل قنوات التبليغ والكشف عن المعلومات ما يلي:
التبليغ الداخلي داخل مؤسسة أو شركة؛

رفع التبليغات إلى الهيئات الرقابية العامة وسلطات إنفاذ القانون والهيئات لرقابية

التبليغ العمومي للمعلومات، على سبيل المثال لصحفي أو عضو برلماني

- ينبغي أن يحافظ المبلغون عن المخالفات على سرية هويتهم، مع مراعاة ضمانات المحاكمة العادلة؛

- ينبغي التحقيق على وجه السرعة في التبليغات والإفصاحات عن المعلومات التي تهم المصلحة العامة التي يقدمها المبلغون؛

- ينبغي حماية المبلغين من جميع أشكال الانتقام، المباشرة أو غير المباشرة، من صاحب العمل ومن الأشخاص الذين يعملون لحسابه أو يتصرفون نيابة عنه. يمكن أن تشمل أشكال الانتقام؛ الفصل من العمل، أو تعليقه، أو خفض الرتبة، أو فقدان فرص الترقية، أو النقل كعقوبة، بالإضافة إلى تخفيض الرواتب أو المضايقة، أو أي شكل آخر من أشكال العقوبة أو المعاملة التمييزية؛

- يجب ألا يفقد الشخص المبلغ حمايته لمجرد أنه ارتكب خطأ في تقدير الوقائع أو أن التهديد المتصور للمصلحة العامة غير موجود. ويتم الاكتفاء في هذه الحالة بوجود أسباب معقولة لديه للاعتقاد بحقيقتها؛

- يقع على الإدارة المبلغ عنها، في حال اعتبار المبلغ أن الإجراء المتخذ في شأنه يشكل انتقاماً منه على تبليغه، تحمّل عبء إثبات أن الإجراء المتخذ ليس انتقاماً؛

- يجب تمكين المبلغين ضحايا الانتقام، من الحصول على تدابير مؤقتة، خاصة في حالة فقدان الشغل، وذلك في انتظار ما ستفرض إليه نتائج الإجراءات المدنية؛

- يجب نشر الإطار الوطني للتبليغ والحماية على نطاق واسع من أجل ترسيخ المواقف الإيجابية لدى الرأي العام والأوساط المهنية، وتسهيل الكشف عن المعلومات عندما تكون المصلحة العامة على المحك.

2 - ملحق حول أهم التشريعات الدولية في مجال حماية المبلغين

الدولة	التشريع
أستراليا 2013	Loi sur la divulgation d'informations d'intérêt public protégées.
بلجيكا 2017	Loi modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, en vue de mettre en oeuvre le Règlement n° 596/2014 sur les abus de marché et de transposer la Directive 2014/54/UE relative aux sanctions.
البرازيل 1988	-Constitution de la République fédérative du Brésil - 1992. -Loi organique n° 8.443 de la Cour des comptes de l'Union. -Law No. 8.112 du 11 décembre 1990 (Civil Service Act), amendée par la Freedom of Information Law No. 12.527 - 2011. -Anti-Corruption Act, Law No. 12.846 - 2013. -Décret No. 8.420/2015, 18 Mars 2015, complémentaire à la Loi No. 12.846 - 2015. -Law No. 13.608 - 2018.
كندا 2018	Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs actes répréhensibles
تشيلي 2007	Law No. 20.205, 24 July 2007, amending Act No. 29 of 2004 to protect public servants who denounce irregularities and violations of the principle of probity.
كولومبيا 2014	Bureau de supervision interne. Seguimiento a las estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano [Suivi des stratégies pour l'élaboration du plan anticorruption et d'assistance aux citoyens].
فرنسا 2022	La loi no 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.
الهند 2014	Loi sur la protection des lanceurs d'alerte
إيرلندا 2014	2014. Loi sur les divulgations protégées, loi n° 14 de 2014.
إيطاليا 2017	Loi n° 179/2017, 29 décembre 2017.
اليابان 2004	Loi de protection des lanceurs d'alerte, No. 122, 18 juin 2004.
المكسيك 2010	Code pénal fédéral, version consolidée
ناميبيا 2017	Loi de protection des lanceurs d'alerte, No. 10. Loi de protection des témoins, No. 11.
هولندا 2016	Loi du centre pour les lanceurs d'alerte, 1er juillet 2016.
نيوزيلاندا 2000	Loi sur les divulgations protégées, loi publique n° 7 du 3 avril 2000.
البيرو 2010	Loi sur la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration publique et la collaboration efficace en matière pénale, Loi No 29542, 22 juin 2010.

Loi facilitant la divulgation d'actes répréhensibles à l'égard des organismes publics.	كيبك 2016
Loi sur la protection des dénonciateurs d'intérêt public, loi n° 10472 du 29 mars 2011, modifiée par la loi n° 15023 du 31 octobre 2017.	كوريا الجنوبية 2017
Loi sur la corruption, le trafic de drogue et d'autres crimes graves (confiscation des prestations), Chapitre 65A, 30 novembre 1993.	سنغافورة 1993
Loi sur l'intégrité et la prévention de la corruption.	سلوفينيا 2010
Loi sur les divulgations protégées, No. 5, 2000, amendée le 2 août 2017.	جنوب إفريقيا 2017
Loi sur la protection des lanceurs d'alerte, 1989	السويد 1989
Loi sur la dénonciation de la corruption et la protection des lanceurs d'alerte, No.107, 7 Mars 2017.	تونس 2017
Loi sur la divulgation dans l'intérêt public.	المملكة المتحدة 1998
- Loi sur les fausses revendications (FCA) - Title 18: Crimes and Criminal Procedure, article promulgué par la loi du 25 juin 1948, ch. 645, §1, 62 Stat. 683 - 1948. - Loi sur la protection des lanceurs d'alerte, 1989, 5 U.S.C. 2302(b)(8)-(9), Pub.L. -1989. - Loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection du consommateur 2010, loi publique n° 111-203, 21 juillet 2010 - 2010. - 31 U.S. Code § 3730: Actions civiles pour fausses déclarations - 2015.	الولايات المتحدة 1863
Act 711, Whistleblower protection act 2010	ماليزيا 2010

3 - ملحق حول أهم الدلائل والإصدارات المرجعية للمواصفات الخاصة بالتبليغ والحماية

الدلائل والإصدارات	الهيئات المعنية
La convention des Nations Unies contre la corruption : Informer sur la corruption un outil de référence pour les gouvernements et les journalistes	UNODC 2015
La convention des Nations Unies contre la corruption : Guide de ressources sur les bonnes pratiques en matière de protection des personnes qui communiquent des informations	UNODC 2016
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: إطار مرجعي بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين.	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة 2017 (UNODC)
Protection of whistleblowers: Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation (Paris)	OCDE 2010
Revisiting whistle-blower protection in OECD countries: From commitments to effective protection	OCDE 2014
Whistle-blowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU (Berlin)	Transparency International 2013

Guide pratique à l'usage du lanceur d'alerte.	Transparency International France 2017
Directive du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.	Union Européenne (UE) 2019
Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte	Conseil de l'Europe 2014
الحصول على المعلومات وحدود الشفافية العامة	مركز النزاهة بقطاع الدفاع 2016
Législation et pratique sur la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur des services publics et financiers	Bureau international du Travail Genève 2019