



الجمهورية التونسية



شعوب متمكنة.  
أمم صامدة.

إحتفالية اليوم الدولي لمكافحة الفساد

حلقة نقاشية بشأن مشروع قانون حماية المبلغين عن الفساد في القطاع العام

تونس، 9 ديسمبر 2014

البرنامج

## خلفية عامة

في إطار إحتفالية اليوم الدولي لمكافحة الفساد التي تُقيمها حكومة الجمهورية التونسية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تونس بتاريخ 9 ديسمبر 2014، يعقد المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع للبرنامج المذكور بالتعاون مع كتابة الدولة للحوكمة والوظيفة العمومية، حلقة نقاشية يشارك فيها مسؤولون وخبراء من القطاعين العام والخاص وممثلون عن المجتمع المدني. الغاية العامة هي توفير مساحة مشتركة تمكّن المهتمين من الاطلاع على آخر مستجدات الجهود المتعلقة بوضع مشروع قانون يُعنى بحماية المبلغين عن الفساد في القطاع العام في الجمهورية التونسية، والتباحث في أفضل السبل نحو إقرار منظومة فعّالة في هذا الشأن.

يكتسب مفهوم "التبليغ" أو ما يصطلح على تسميته بـ "إطلاق الصفارة" (whistleblowing) أهمية كبرى لا تقتصر على قضايا الفساد وحسب، بل تتعداها إلى مختلف الممارسات المخالفة للقانون، ولكنه يتميز بخصوصية هامة في إطار منظومة مكافحة الفساد لما له من دور فعّال في الكشف عن أفعال غالبًا ما تنسم بالتعقيد والسريّة ويصعب إثباتها بالطرق التقليدية، فهو يوفر معلومات داخلية يمكن من خلالها تحقيق العدالة بشكل أسرع ومنع المرتكبين من الإفلات من العقاب. وقد يسهم في الكشف المبكر عن فعل فساد معيّن، وبالتالي يساعد في منع الإساءة قبل حدوثها ويعيق تسرّب الأموال العمومية التي يصعب استردادها بعد ذلك. إضافة إلى ذلك، فهو يشكّل وسيلة مهمة لتشجيع المشاركة المجتمعية في جهود مكافحة الفساد، ويُضيف أداة جديدة إلى أدوات الرقابة على أصحاب المسؤولية، ويزيد من الردع في مواجهة الأعمال المشبوهة.

في المقابل، فإن "التبليغ" غالبًا ما يثير إشكاليات تعيق اللجوء إليه، ومنها عدم ثقة المبلغين المحتملين في أجهزة الدولة، أو خشيتهم من الانتقام، أو حتى فهمهم للأمر على أنه نوع من الخيانة أو الوشاية المنبوذة اجتماعيًا وثقافيًا لا سيّما في البلدان التي عانت من تراكمات الاستعمار والأنظمة البوليسية والمخابراتية. إن تحقيق نجاح ما في هذا المجال يستلزم قيام السلطات بتوعية الناس بأهمية التبليغ عن الفساد، وإيجاد بيئة قانونية ومؤسسية مشجّعة وقنوات مناسبة لذلك، وتوفير ضمانات قويّة لحمايتهم من أية إجراءات متعسفة أو أضرار تصيبهم بمناسبة التبليغ، ويذهب البعض أيضًا إلى ضرورة توفير حوافز مادية أو معنوية لمن يؤدي تبليغهم إلى منع وقوع الفساد أو كشفه.

تجدر الإشارة هنا إلى اختلاف مفهوم حماية المبلغين عن مفهوم حماية الشهود وغيرهم من أطراف الدعاوى الجرمية كالخبراء والضحايا، فحماية هؤلاء تعني حماية الأشخاص الذين يدلون بمعلومات أمام هيئة قضائية من خلال توفير إجراءات خاصة للحماية، غالبًا من الإيذاء الجسدي، إذ يمكنهم دومًا من الرجوع إلى هذه الهيئة لتحصيل حقوقهم في هذا المجال. في حين أن حماية المبلغين تعني حماية الأشخاص الذين يقومون بالتبليغ عن فساد، سواء كانوا موظفين رسميين أم أفرادًا عاديين، بغض النظر عمّا إذا كان هناك تحقيقات أو إجراءات للمحاكمة.

تشهد السنوات الأخير تناميًا في الاهتمام الدولي بحماية المبلغين عن الفساد، ولعل آخرها قيام مجموعة الـ 20 في اجتماعها المنعقد في استراليا في نوفمبر 2014 باعتماد خطة عمل أولت اهتمامًا لهذا الأمر باعتباره وسيلة هامة من وسائل العمل على تعزيز الشفافية والنزاهة في القطاع العام<sup>1</sup>. وعلى صعيد الاتفاقيات الدولية، فقد تضمنت كل من اتفاقية الأمم المتحدة

<sup>1</sup> لمزيد من المعلومات يرجى زيارة الموقع <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

لمكافحة الفساد واتفاقية الأمم المتحدة للجريمة المنظمة خصوصاً خاصة بذلك، طالبت الدول الأعضاء من خلالها بتوفير الحماية اللازمة وميَّزت بين حماية المبلغين عن الفساد من جهة، وحماية والشهود والخبراء والضحايا من جهة أخرى، كما دعت إلى تشجيع التبليغ الداخلي من خلال إيجاد قنوات تمكّن الموظفين العموميين من التبليغ ضمن إدارتهم.

ويمكن ربط انطلاقة اهتمام الدول العربية بموضوع حماية المبلغين إلى 2009 عندما جعلت الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد هذا الموضوع من أولويات عملها، ونظمت لهذا الغرض في مدينة الرباط بتاريخ 2-3 أبريل ورشة عمل إقليمية صدر عنها خلاصات إقليمية يعمل المعنيون على متابعتها في عدد من دول المنطقة حيث تم تحقيق بعض الإنجازات، ولكن في الغالب، تبقى الجهود في هذا المجال متعثرة وأدنى من التوقعات.

أدرجت عدد من الدول العربية الموضوع ضمن استراتيجياتها الوطنية لمكافحة الفساد، وإن بشكل متفاوت، كما هو الحال في كل من العراق والأردن واليمن وفلسطين، وتبنت هذه الدول، إضافة إلى الجزائر، نصوصاً تشريعية في هذا المجال، جاءت عامّة في مضمونها، باستثناء الأردن الذي أتبعها مؤخراً بوضع نظام أكثر تفصيلاً لذلك. أما المغرب، فذهب إلى تضمين قانون العقوبات نصوصاً معدّلة ناظمة لحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين بشأن جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها، في حين قامت السعودية بوضع قواعد جديدة لحماية المبلغين عن الفساد<sup>2</sup>. ويعمل كلٌّ من لبنان وتونس حالياً على وضع قوانين خاصة لحماية المبلغين عن الفساد أو كاشفي الفساد، وفق المصطلح المستخدم في لبنان، حيث وصل اقتراح القانون اللبناني إلى مراحل النهائية في مجلس النواب، في حين ما زال مشروع القانون التونسي قيد الدراسة لدى الحكومة.

إنطلاقاً من التزامها بتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمرسوم الإطاري رقم 120 لسنة 2011 بشأن مكافحة الفساد، وبنود خطة العمل الخاصة بعضويتها في شراكة الحكومة المنفتحة لعام 2014، أعدت حكومة الجمهورية التونسية مشروع قانون حماية المبلغين عن الفساد في القطاع العام، بدعم من المشروع الإقليمي في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبالتعاون مع الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد. يهدف مشروع القانون إلى ضبط آليات التبليغ عن الفساد في القطاع العام وإجراءات حماية المبلغين وحقوقهم وواجباتهم في هذا المجال، مراعيّاً بذلك السياق الوطني والضرورات التي تملّحها محدودية الموارد المتاحة للدولة من جهة، ومقتضيات الفاعلية من جهة أخرى.

عمل على إعداد مشروع القانون مسؤولون وخبراء حكوميون تونسيون يمثلون الحكومة والسلطة القضائية والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، واستندوا في ذلك إلى نتائج التقييم الذاتي لتنفيذ أحكام الفصل الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي أنجزته الحكومة بالتشارك مع ممثلين عن المجتمع المدني، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. يتماشى مشروع القانون مع أبرز المعايير الدولية ذات الصلة، ومن بين سماته الخاصة قيامه بتوفير حماية لأولئك الذين يبلغون عن الفساد في القطاع العام دون القطاع الخاص، مع وجود توجه إلى توسيع هذه الحماية مستقبلاً وفق ما تُنبئ به تجربة تنفيذ القانون على أرض الواقع. وتضمن المشروع نصوصاً تحمي سرية هوية المبلِّغ، وتحفّز على التبليغ من خلال إمكانية منح أوسمة، وتوفّر إعفاءات من العقاب للمبلِّغ المتورط ضمن شروط محدّدة، وتعويضات عن الأضرار الناجمة عن التبليغ، وتقدّم حماية وظيفية وجسدية للمبلِّغين. أما فيما يتعلق بالجهات المسؤولة عن تلقّي التبليغات، فلم يحصر مشروع القانون هذه

<sup>2</sup> لمزيد من المعلومات يرجى زيارة هذا الموقع <http://www.nazaha.gov.sa/Media/News/Pages/news520.aspx>

الصلاحيات في جهة واحدة محددة، بل، وتسهيلا على المبلّغين، نصّ على تكليف جهة مختصة داخل كل هيكل عمومي بتلقّي التبليغات من الموظف العمومي، مع إمكانية لجوء أي شخص والموظف العمومي كذلك في حالات محددة، إلى الهيئة المختصة مباشرة، ودون الانتقاص من حقّه في اللجوء إلى أية سلطة عمومية معنية أخرى من أجل التبليغ أو طلب الحماية.

## جدول الأعمال

### الثلاثاء 9 ديسمبر 2014

#### 16.15 – 17.30 حلقة نقاشية بشأن مشروع قانون حماية المبلّغين عن الفساد في القطاع العام

**الهدف:** توفير مساحة مشتركة تمكّن المهتمين من الاطلاع على آخر مستجدات الجهود المتعلقة بوضع مشروع قانون يُعنى بحماية المبلّغين عن الفساد في القطاع العام في الجمهورية التونسية، وتتيح لهم إمكانية التباحث في أفضل السبل نحو إقرار منظومة فعّالة في هذا الشأن.

- السيد نزار البركوتي، مستشار المصالح العمومية، ومدير في كتابة الدولة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالحكومة والوظيفة العمومية
- السيد وائل بن سليمان، قاضي بمركز الدراسات القانونية والقضائية في وزارة العدل وحقوق الإنسان والعدالة الانتقالية
- السيد أنيس طرابلسي، رئيس التحالف التونسي للنزاهة والشفافية
- مناقشات عامة وخلصات

\*\*\*