

Distr.: General
8 September 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك التُّهَج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان، والحريات الأساسية

تعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني
بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، دافيد كاي، المقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق
الإنسان ٢/٢٥.

* A/70/150

** قُدمت هذه الوثيقة متأخرة نظراً للحاجة إلى التشاور مع الشركاء.



الرجاء إعادة استعمال الورق

071015 300915 15-12531 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير

موجز

في التقرير المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٠/٢٥، يتناول المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير مسألة حماية مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات. فلكل أحد التمتع بالحق في الحصول على المعلومات، التي هي أداة أساسية لمشاركة الجمهور في الشؤون السياسية، والحكم الديمقراطي والمساءلة. ففي العديد من الحالات تتيح مصادر المعلومات والمبلغون عن المخالفات إمكانية الوصول إلى المعلومات، وهو ما يستحقون عليه توفير أقوى درجات الحماية لهم في القانون وفي الممارسة العملية. واستنادا إلى القانون والممارسة على الصعيدين الدولي والوطني، يبرز المقرر الخاص العناصر الرئيسية لإطار حماية مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - الحق في الحصول على المعلومات
٥	.....	ألف - الأساس القانوني
٧	.....	باء - القيود على الحق في المعلومات
١٠	.....	ثالثا - حماية مصادر المعلومات
١٠	.....	ألف - مبدأ السريّة
١٢	.....	باء - الاحتجاج بسرية المصادر
١٤	.....	جيم - طبيعة الحماية ونطاقها
١٧	.....	رابعا - حماية المبلغين عن المخالفات
١٧	.....	ألف - الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات
٢٥	.....	باء - الإبلاغ عن المخالفات والأمن القومي
٢٨	.....	جيم - الإبلاغ عن المخالفات في المنظمات الدولية
٣٠	.....	خامسا - الاستنتاجات والتوصيات
٣١	.....	ألف - التوصيات الموجهة إلى الدول
٣٤	.....	باء - التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى

أولا - مقدمة

١ - فيما يتعلق بالمسائل التي تهم الرأي العام، كيف تتم معرفة المعلومات المخبوءة بلا مبرر؟ في بعض الحالات، فإن آليات الرقابة الرسمية والقوانين المتعلقة بالحصول على المعلومات تُجبر على الإفصاح. غير أنه حتى حيثما توجد تلك الآليات والقوانين، فإنها لا تكون دائما فعّالة. وقد يستلزم الأمر اتباع أساليب أخرى، فالأسرار، كقاعدة عامة، لا تكشف عن نفسها. والواقع أن الإفصاح أو الكشف يتطلب عادة ثلاثة عناصر، هي: شخص لديه معلومات ولديه الاستعداد والقدرة لكشف المستور؛ وموصّل للمعلومات أو منبر اتصال لنشر تلك المعلومات؛ ونظام قانوني وثقافة سياسية تحميها حماية فعالة. وبدون هذه التوليفة - المصدر، والنشر، والحماية، فإن ما هو سرّي يظل على الأغلب مخبوءا، وكلما زاد المخبوء قلّ تحميل السلطات المسؤولية، وقلّت قدرة الأفراد على اتخاذ قرارات عن علم بشأن مسائل قد تؤثر غالبا فيهم وفي مجتمعاتهم.

٢ - تلك هي المبررات الرئيسية للأطر القانونية والسياسية التي تعزز وتكفل الحصول على المعلومات وحماية الأفراد والمنظمات والتي غالبا ما تمكّن من الحصول على تلك المعلومات. وعلى الرغم مما تحقق من تقدم على الصعيد الرسمي، فإن الحكومات والمنظمات الدولية والكيانات الخاصة غالبا ما تستهدف الأشخاص الذين يفشون المعلومات السريّة، ولا سيما تلك التي تكشف عن حقائق أو مزاعم غير مريحة. والراغبون في التنبيه إلى مخالفات قد يجدون أن قنواتهم الداخلية قد سُدّت، وأن هيئات الرقابة غير فعالة وأن الحماية القانونية غير متوفرة. ثم إن عدم اللجوء إلى القضاء غالبا ما يدفع المبلغين عن المخالفات إلى أن يصبحوا مصادر للكشف العلني عن الأسرار، مما يعرضهم للهجوم. ثم إن الاتجاهات الدولية والإقليمية والوطنية نحو تحقيق حماية رسمية أكبر، لا تُترجم بالضرورة إلى حماية فعالة لمصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات. علما بأن الحماية غير الفعالة هي ناتجة عن ثغرات في القانون؛ وعن تفضيل السريّة على المشاركة العامة؛ وعن التكنولوجيا التي تيسّر للمؤسسات انتهاك الخصوصية والجهولية؛ وعن التطبيق البالغ العمومية لقيود قد تكون مشروعة في حالات أخرى؛ والشك أو العداة تجاه مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات والمراسلين الصحفيين الذين ينشرون تلك المعلومات.

٣ - وتتفاوت أهداف إفشاء المعلومات السرية تفاوتاً واسع النطاق، ففي بعض الحالات، كما في حالة المعلومات التي أدلى بها إدوارد سنودين والتي كشفت عن ممارسات المراقبة، مما أحدث تأثيرا عميقا ومستمر على القانون والسياسة العامة والشؤون السياسية، على حين يكون الهدف في حالات أخرى هو إثارة الانتباه والاستجابة. وعلى حين أنه

يمكن قراءة هذا التقرير في ضوء كل تلك الحالات، فإن المقرر الخاص لا يقوم فيه بتحليل حالات معيّنة، ولكنه يهدف، بدلا من ذلك، إلى إبراز العناصر الرئيسية التي ينبغي أن تكون جزءا من أي إطار يحمي مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات، بما يتوافق مع الحق في حرية التعبير. فهو يبدأ باستعراض حق كل أحد في تلقي كل أنواع المعلومات، ولا سيما المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة. ثم يبرز العناصر الرئيسية للأطر القانونية الدولية لحماية مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات، مع الاستناد في الوقت نفسه إلى ممارسة الدول والآليات الدولية والإقليمية والمبادرات غير الحكومية. ويختتم التقرير بمجموعة من التوصيات.

٤ - وفي إطار أعمال التحضير لهذا التقرير، أُرسِل استبيان إلى الدول الباحثة عن مدخلات بشأن القوانين والممارسات الوطنية، استجابت له ٢٨ دولة^(١). كما أسهمت منظمات المجتمع المدني والأفراد بتقارير بالغة الأهمية. وتتوافر في صفحة المقرر الخاص على شبكة الإنترنت^(٢) إجابات الدول وتقاريرها إضافة إلى توصيات بشأن إجراء المزيد من البحث في أفضل الممارسات، والتي لم يمكن إيرادها في هذا التقرير. وفي ١١ حزيران/يونيه ٢٠١٥، عُقد اجتماع في فيينا استفاد من خبرة المجتمع المدني والمؤسسات الأكاديمية في حماية مصادر المعلومات والمبلغين عن المخالفات^(٣). ويشكر المقرر الخاص كل من قدموا إسهامات في إعداد هذا التقرير.

ثانيا - الحق في الحصول على المعلومات

ألف - الأساس القانوني

٥ - إن حماية كل من مصدر المعلومات والمبلغ عن المخالفات، تستند إلى الحق في حرية التعبير. فالمادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تضمن الحق في "التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود". كما أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجسّد نفس الحقوق في المادة ١٩ منه، التي تؤكد أن الحرية تنطبق على "مختلف ضروب المعلومات والأفكار". وتتمتع مصادر المعلومات

(١) بحلول آب/أغسطس ٢٠١٥، كانت الدول الآتية قد أجابت على الاستبيان: الأرجنتين، إستونيا، ألمانيا، أنغولا، أيرلندا، بلغاريا، بوركينا فاسو، البوسنة والهرسك، تركيا، ترينيداد وتوباغو، جمهورية كوريا، جورجيا، سلوفاكيا، سورينام، سويسرا، عُمان، غانا، غواتيمالا، فنلندا، كازاخستان، كوبا، كولومبيا، المغرب، المملكة العربية السعودية، موريتانيا، النرويج، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

(٢) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/ProtectionOfSources.aspx

(٣) شارك في تنظيم الاجتماع معهد الصحافة الدولي وحكومة النمسا، مع دعم كريم منها.

والمبلغين عن المخالفات بحق نقل المعلومات إلى الآخرين، ولكن حمايتهم القانونية لدى كشفهم العلني عن المعلومات يستند بوجه خاص إلى حق الجمهور في تلقي المعلومات. وقد قام بالتأكيد على ذلك الحق مقرران خاصون سابقون، وخبراء في النظم الأوروبية والأفريقية والأمريكية^(٤). وكما هو موضح في التعليق العام رقم ٣٤ للجنة حقوق الإنسان على المادة ١٩: حرية الرأي وحرية التعبير، فإنها تشمل المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات العامة، سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية. وهي تنطبق على كيانات أخرى عند قيامها بوظائف عامة (الفقرتان ٧ و ١٨). وإن الحق في تلقي المعلومات يعزز عدة مبادئ تشكل الأساس لحقوق الإنسان وتبعث فيها الحياة^(٥). فهو يعزز قدرة الفرد على طلب كل أنواع المعلومات، بما يسمح له باعتماد الآراء دون مضايقة بموجب المادة ١٩^(٦) من العهد. وهو يشجع المشاركة في الشؤون العامة، والتي تحميها مستقلة المادة ٢٥ من العهد^(٧). ومن ثم فهو يشجع على المساءلة، وزيادة التكاليف التي يتحملها المسيئون.

٦ - كما أن صكوك حقوق الإنسان الإقليمية والدولية تعزز حق الجمهور في تلقي المعلومات^(٨). وتُلزم اتفاقية حقوق الطفل الدول الأطراف فيها بأن "تضمن إمكانية حصول الطفل على المعلومات" من أجل دعم نماء الفرد وقدرته على المشاركة في الحياة العامة (المادة ١٧). وتطلب اتفاقية حقوق المعوقين من الدول الأطراف تهيئة "أشكال ملائمة من المساعدة والدعم للمعوقين لضمان حصولهم على المعلومات (المادة ٩ (٢) (و)). وقد قام المقرر الخاص المعني بحق كل فرد في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه للصحة البدنية والنفسية والمقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، بإبراز أهمية الحق في الحصول على المعلومات إعمالاً للحقوق الاجتماعية والاقتصادية (انظر [A/HRC/20/15](#))

(٤) انظر، على سبيل المثال الإعلان المشترك للمقرر الخاص بشأن حرية الرأي وحرية التعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن حرية وسائل الإعلام والمقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير (١٩٩٩) (E/CN.4/2000/63، المرفق الأول).

(٥) انظر المادة ١٩ حق الجمهور في المعرفة: مبادئ حرية الحصول على المعلومات (لندن ١٩٩٩).

(٦) انظر التعليق العام رقم ٢٥ للجنة حقوق الإنسان بشأن الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في تكافؤ الفرص في شغل الوظائف العامة، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، كلود - ريبس وآخرون، شيلي (٢٠٠٦)؛ و A/HRC/14/23، الفقرة ٣١.

(٧) انظر الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان، المادة ٩، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، المادة ١٣، واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، المادة ١٠.

و A/HRC/23/36). ويُعبّر عن هذا الحق في المعايير الدولية المتعلقة بالبيئة وجهود مكافحة الفساد، والتنمية^(أ).

٧ - والهيئات الدولية التي تعترف بالدور الذي تقوم به وسائط الإعلام في إتاحة إمكانية الحصول على المعلومات، تؤكد أهمية حماية "تمتّع الصحافة أو أي وسيلة إعلامية أخرى بالحرية ودون رقابة ودون عرقلة" (انظر التعليق العام رقم ٣٤ للجنة حقوق الإنسان، الفقرة ١٣). ويقوم الحق في المعلومات على أساس حق الجمهور في معرفة "المعلومات التي تمه" (انظر A/68/362، الفقرة ١٩). وقد أكد مجلس الأمن "أن العمل الذي تقوم به وسائط الإعلام الحرة والمستقلة والتزيهة يشكل ركيزة أساسية من ركائز المجتمع الديمقراطي" (انظر قرار مجلس الأمن ٢٢٢٢ (٢٠١٥) و ١٧٣٨ (٢٠٠٦) "وقد أهابت الجمعية العامة في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ بالدول إيجاد وإدامة بيئة آمنة ومواتية للصحفيين لكي يقوموا بعملهم باستقلالية ودون تدخل لا موجب له". (انظر قرار الجمعية العامة ٦٨/٦٣ و ١٨٥/٦٩). كما أن مجلس حقوق الإنسان في قراره الأول الذي اتخذ في عام ٢٠١٢ بشأن حماية الصحفيين، قد أبرز الحاجة على ضمان حماية أكبر لجميع الإعلاميين وللمصادر الصحفية (انظر قرار المجلس ١٢/٢١).

باء - القيود على الحق في المعلومات

٨ - إن الحكومات لدى اعتمادها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من التدابير، لم تستبعد إخفاء أنواع معينة من المعلومات عن الجمهور، ولكن لأن المادة ١٩ تشجع بكل وضوح الحق في كل أنواع المعلومات، فإن الدول تتحمل عبء تبرير أي حجب للمعلومات كاستثناء لذلك الحق. وتنص المادة ١٩ (٣) على أن أي قيود على حرية التعبير يجب أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية لتحقيق هدف أو أكثر من الأهداف المشروعة المعدّدة، والتي تتصل باحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة (A/HRC/29/32، الفقرات ٣٠-٣٥). ويتعين تطبيق القيود بصرامة حتى "لا تهدد الحق نفسه" (انظر لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤، الفقرة ٢١)، وهي نقطة أكد عليها مجلس حقوق الإنسان عندما حثّ الدول على تقييد التدفق الحر للمعلومات والأفكار (انظر قرار المجلس ١٦/١٢).

(أ) انظر إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، المبدأ ١٠؛ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ١٣؛ و "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠" (قرار الجمعية العامة ٣١٥/٦٩، المرفق).

٩ - وثمة ثلاثة اعتبارات جديدة بالتأكيد عليها. أولها أنه يتعين كي يكون التقييد ضرورياً أن يحمي مصلحة مشروعة معيّنة من ضرر فعلي أو محتمل ينجم بخلاف ذلك. وعليه، فإن التأكيدات المعممة أو الغامضة بأن التقييد ضروري تتنافى مع المادة ١٩. غير أنه مهما كانت مشروعية مصلحة معيّنة، من حيث المبدأ، فإن فئات المصالح ذاتها يُعوّل عليها على نطاق واسع لحجب معلومات من حق الجمهور معرفتها. فمن غير المشروع تقييد الإفصاح عن المعلومات للحماية من الحرج أو الكشف عن إساءة، أو إخفاء عمل مؤسسة ما^(٩).

١٠ - وثانيها أنه بموجب عنصر التناسب الذي يحظى بقبول عام فيما يتعلق باختبار الضرورة، يتعين تبيان أن الإفصاح عن المعلومات ينطوي على احتمال ضرر معيّن لمصلحة مشروعة للدولة تفوق مصلحة الجمهور في معرفة المعلومات المراد إفشاؤها. أما إذا كان إفشاء المعلومات لا يضر بمصلحة مشروعة للدولة، فإن كبتها أو حجبها لا يقوم على أي أساس (انظر التعليق العام رقم ٣٤ للجنة حقوق الإنسان، الفقرة ٣٠). وينبغي النظر في بعض المسائل على افتراض أنها في مصلحة الجمهور، مثل الجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي، والفساد، والسلامة العامة، والضرر البيئي وسوء استغلال النفوذ^(١٠). وقد جرى التأكيد مرارا على أهمية مصلحة الجمهور في آليات إقليمية أخرى^(١١). كما أن القوانين الوطنية المتعلقة بالحق في المعلومات تنص عادةً على تحليل المصلحة العامة^(١٢).

١١ - وثالثها أنه لا يجب أن يترك فرض القيود على الحصول على المعلومات لتقدير السلطات وحدها. ويجب صياغة القيود صياغة واضحة وغير فضفاضة، وأن تستهدف توجيه السلطات، وأن تخضع لرقابة قضائية مستقلة (انظر A/HRC/29/32،

(٩) انظر المادة ١٩، المركز الدولي لمناهضة الرقابة، مبادئ جوهانسبرغ بشأن الأمن الوطني، حرية التعبير والحصول على المعلومات، المبدأ ٢ (ب)، في الوثيقة E/CN.4/1996/39، المرفق. انظر أيضا A/HRC/20/17 و A/HRC/13/37 و A/HRC/29/32.

(١٠) انظر [the Global Principles on National Security and the Right to Information](#) principle 37; and Maeve McDonagh, "The public interest test in FOI legislation", available from www.right2info.org/resources/publications/eu-mcdonagh-maeve-the-public-interest-test-in-foi-legislation/view.

(١١) انظر مجلس أوروبا، التوصية 7 (2014) CM/Rec، الصفحة ٥؛ اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا، المبدأ الرابع (٢) والثاني عشر (٢)؛ لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، إعلان مبادئ البلدان الأمريكية لحرية التعبير، المبدأ ١٠.

(١٢) انظر، على سبيل المثال، محكمة سلوفينيا العليا، رانك ضد وزارة الشؤون الداخلية، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

الفقرات ٢٩-٣٣). وينبغي لطبقات الرقابة الحكومية الداخلية ضمان وفاء القيود على الحصول على المعلومات بمعايير المادة ١٩ والقوانين الوطنية ذات الصلة.

١٢ - علما بأن الحصول الفعلي على المعلومات يبدأ بالكيفية التي تصنف بها الحكومات المعلومات باعتبارها سرّية أو غير خاضعة للإفشاء. والمغالاة في تصنيف المعلومات باعتبارها سرّية تحدث عندما يعتبر المسؤولون المواد سرّية دون أن يقوموا على النحو المناسب بتقييم مصلحة الجمهور في الحصول عليها أو تحديد ما إذا كان إفشاؤها يشكل أي خطر على مصلحة مشروعة. فلا ينبغي فرض السريّة على المعلومات إلا إذا أدى إفشاؤها إلى الإضرار بمصلحة معيّنة بموجب المادة ١٩ (٣)؛ وحتى في حالة احتمال الضرر، ينبغي إيجاد عملية يمكن عن طريقها تحديد ما إذا كانت المصلحة العامة في إفشاء المعلومات تفوق احتمال الضرر. وينبغي النظر في العمليات التي تتيح تقييم قرارات التصنيف، داخل المؤسسات أو من جانب الجمهور، بما في ذلك توقيع عقوبات في حالة الإفراط في تصنيف المواد باعتبارها سرّية، واعتماد تلك العمليات لضمان أكبر إمكانية ممكنة للحصول على المعلومات للمصلحة العامة. علما بأن الدستور السويدي وقانونه المتعلق بحرية الصحافة يقدمان ترجمة جديرة بالترحيب لمبدأ الكشف عن أقصى قدر من المعلومات عندما يتعلق الأمر بالحصول على معلومات تحتفظ بها هيئات عامة، بما يحمي حق جميع الموظفين العموميين في إبلاغ المعلومات ومنع الموظفين العموميين من الموافقة على قيام آخرين بإفشاء معلومات من خارج مؤسساتهم، إلا في حالات معيّنة.

١٣ - وعلى حين أن المقرر الخاص يقوم هنا بتقييم الأطر القانونية، فإن القانون وحده، يمثل أساسا ضروريا ولكنه غير كاف لحماية أي حق ينضوي تحت لواء حرية التعبير. كما أن أي إطار رسمي قوي للحق في المعلومات لن يتغلّب على ثقافة رسمية تقوم على السريّة وعدم احترام سيادة القانون. إن الحماية تتطلب ثقافة سياسية وبيروقراطية تثمن الشفافية والمشاركة العامة. فالبيئة الأساسية للحماية تتشكّل من سلطة قضائية مستقلة، ومهنة قانونية، وإمكانية اللجوء على نطاق واسع وبلا تمييز إلى القضاء، والقدرة الأساسية على إنفاذ القانون والاستعداد للتصدّي للعنف والتخويف.

ثالثاً - حماية مصادر المعلومات

ألف - مبدأ السرية

١٤ - يعتمد المرء على أخبار جيدة المصدر لكي يكون رأياً مستنيراً بشأن المسائل التي تهم الرأي العام. وتؤكد منظمات الإبلاغ المهنية أن المصادر المسماة هي أفضل من المصادر المجهولة^(١٣). غير أن المراسلين الإعلاميين غالباً ما يعتمدون على مصادر معرضة لخطر الانتقام أو ضرر آخر، إذا هي انكشفت، ومن ثم فهم يعدونها بحفظ سرّيتها^(١٤). فبدون الحماية سوف تبقى أصوات كثيرة صامتة، ويبقى الجمهور بلا معلومات.

١٥ - وقد وضع القانون الدولي لحقوق الإنسان مبادئ راسخة تحمي سرّية المصدر. فعلى الصعيد الدولي، تنشأ مثل هذه القواعد عن ضمان الحق في التماس المعلومات وتلقيها ونقلها، ذلك الحق المحسّد في المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(١٥). وتحتفي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان "بدور الصحافة الرقابي العام الحيوي" كسبب أساسي لحماية مصادر المعلومات، وأقامت نظاماً رفيع المستوى لحماية الصحفيين الذين يقدمون أخباراً بشأن مسائل تهم الرأي العام^(١٦). وفي أيار/مايو ٢٠١٥، قضت محكمة العدل لشرق أفريقيا بعدم إمكان إجبار الصحفيين على كشف مصادرهم لا لسبب إلا لكون المعلومات التي يقدمونها تتعلق بالأمن أو الدفاع الوطني^(١٧). وتؤكد لجنة البلدان الأمريكية

(١٣) انظر "Ethics guidelines" انظر The Canadian Association of Journalists Ethics Advisory Committee, "Ethics guidelines" (2011). See also Reuters, "The Essentials of Reuters sourcing"; and One Caribbean Media Limited, "Statement of Editorial Principles and Operational Guidelines".

(١٤) انظر، مثلاً، David Banisar, "Silencing sources: an international survey of protections and threats to journalists' sources" (Privacy International Global Survey Series, 2007); and Julie Posetti, "Protecting journalism sources in the digital age", United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) Series on Internet Freedom (UNESCO Publishing, 2015).

(١٥) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ٣٣؛ والتعليق العام رقم ٣٤ للجنة، الفقرة ٤٥. انظر أيضاً مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بحرية وسائط الإعلام، والممثل الخاص لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير، والممثل الخاص للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المعني بحرية التعبير والحصول على المعلومات، "الإعلان المشترك بشأن تشويه صورة الأديان، والتشريعات المناهضة للإرهاب وللتطرف" (٢٠٠٨).

(١٦) انظر European Court of Human Rights, *Goodwin v. United Kingdom*, application No. 17488/90, judgement of 27 March 1996, para. 39; *Sunday Times v. United Kingdom*, application No. 6538/74, judgement of 26 April 1979; and *Tillack v. Belgium*, application No. 20477/05, judgement of 27 February 2007.

(١٧) انظر *Burundi Journalists Union v. Attorney General of the Republic of Burundi*, East African Court of Justice, case No. 7 of 2013, judgement of 15 May 2015, paras. 107-111.

لحقوق الإنسان أن "لكل مبلغ اجتماعي الحق في حفظ سرية مصدر معلوماته، ومذكراته، ومحفوظاته الشخصية والمهنية"^(١٨). وقد أعلنت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أنه "لا يطلب إلى الإعلاميين كشف مصادر المعلومات السرية أو كشف أي مواد أخرى يحتفظ بها لأغراض صحفية"، إلا في حالة الوفاء باستثناءات معينة^(١٩). وتوصي لجنة وزراء مجلس أوروبا بأن تقدم الدول "حماية صريحة وواضحة لحق الصحفيين في عدم إفشاء معلومات تحدّد مصدرا من المصادر"^(٢٠). كما أن المحاكم الجنائية الدولية تحمي المصادر^(٢١).

١٦ - كما اعتمدت النُظم القانونية الوطنية على نطاق واسع مبدأ حماية السرية. ففي بيان قومي للحماية القانونية، يثبت قانون إستونيا للخدمات الإعلامية لعام ٢٠١٠، أن الأشخاص الذين "يجهّزون معلومات لأغراض صحفية، لهم الحق في عدم إفشاء معلومات تعين على كشف مصدر المعلومات" (البند ١٥ (١)). وتثبت مدونة قواعد الإجراءات الجنائية الألمانية لعام ١٩٨٧ الحق في رفض الشهادة على أسس مهنية (البندان ٥٣ (١٥) و (٢)). وفي السويد، يمنع القانون الأساسي لحرية التعبير لعام ١٩٩١ الصحفيين من كشف مصادرهم، ويجرم الكشف دون موافقة عن هوية المصدر (الفصل ٢، المواد ٣-٥). ويضمن دستور الرأس الأخضر "عدم إجبار الصحفي على الكشف عن مصادر معلوماته" (المادة ٤٨ (٨)). كما أن الأرجنتين وبلغاريا، والبوسنة والهرسك وشيلي والفلبين وكولومبيا وموزامبيق والهند هي ضمن العديد من الدول التي تعترف قوانينها بمبدأ حماية المصدر^(٢٢).

(١٨) انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، إعلان مبادئ حرية التعبير، المبدأ ٨. وأعلن المقرر الخاص للجنة البلدان الأمريكية المعني بحرية التعبير "إن المصادر والمواد المتعلقة بإفشاء المعلومات السرية يجب حمايتها بالقانون"، انظر: Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2013: *Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression*, vol. II (Washington, D.C., 2013), chap. IV, para. 171.

(١٩) انظر اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، إعلان مبادئ حرية التعبير في أفريقيا، المبدأ الخامس عشر.

(٢٠) انظر مجلس أوروبا، توصية لجنة الوزراء، 7 (2000) R، التذييل، المبدأ ١.

(٢١) انظر، على سبيل المثال، المدعي العام ضد راد وسلاف براد جانين ومومير تاليك، الدعوى رقم IT-99-36-AR73.9، الحكم الصادر في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

(٢٢) انظر دستور الأرجنتين (١٩٩٤)، البند ٤٣؛ وقانون البوسنة والهرسك للحماية من التشهير، المادة ٩؛ بلغاريا، قانون الإذاعة والتلفزيون (١٩٩٨)، المادة ١٠ (١) (٣)؛ شيلي، القانون ١٩-٧٣٣ لعام ٢٠٠١، المادة ٧؛ دستور كولومبيا (١٩٩١) المادتان ٧٣ و ٧٤؛ الهند، قانون حماية المبلغين عن المخالفات (التعديل) (٢٠١٥)، البند ٦؛ دستور موزامبيق (٢٠٠٥)، المادة ٤٨ (٣)؛ قانون جمهورية الفلبين رقم ٥٣، بصيغته المعدلة بالقانون الجمهوري رقم ١٤٤٧.

باء - الاحتجاج بسرية المصادر

١٧ - تعتمد المصادر السرية على آخرين للاحتجاج بالحق في السرية نيابة عنها. وقد مكّنت الدول، في السابق، طبقة مهنية من الصحفيين من الاحتجاج بهذا الحق، ولكن الثورة في وسائط الإعلام وفي المعلومات على مدى الأعوام العشرين الماضية، تتطلب إعادة النظر في تلك القيود. فالمادة ١٩، التي تحمي حرية التعبير من خلال أي من وسائط الإعلام، تشترط أن تأخذ الدول في الحسبان البيئة المعاصرة التي اتسعت اتساعاً تجاوزت وسائط الطباعة والإذاعة التقليدية تجاوزاً بعيد المدى. وينبغي للحماية المتاحة للمصادر أن تقوم على أساس وظيفة الجمع والنشر والآن تكون مقصورة على المهنة المحددة "للصحفي". ويقوم بممارسة الصحافة مراسلون صحفيون ومحللون متفرغون، فضلاً عن مدونين وآخرين منخرطين في أشكال من النشر الذاتي طباعة أو إلكترونياً أو غير ذلك (لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤، الفقرة ٤٤).

١٨ - واليوم يجوز للصحفيين وغيرهم من "المبلغين الاجتماعيين" أن يطالبوا بالحق في سرية المصدر^(٢٣). وهناك أشخاص آخرون غير الصحفيين يقومون بإعلام الجمهور ويؤدون "دورا رقابيا عاما حيويًا". وتتجه الهيئات الدولية بصورة متزايدة إلى استخدام مصطلحات أعم من "الصحفي"، مثل "الإعلاميون" أو "العاملون في وسائط الإعلام"^(٢٤). وتشير اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب إلى "الممارسين الإعلاميين"^(٢٥). ويشير ممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بحرية وسائط الإعلام إلى "المشاركين الجدد في الصحافة"^(٢٦). وتشير كل تلك المصطلحات إلى قيام تفاهم على أن الذين يؤدون نفس الوظائف الصحفية ينبغي أن يتمتعوا بالحق في حماية مصادرهم. وقد عرّف مجلس أوروبا مصطلح "الصحفي" من الناحية الوظيفية بأنه "أي شخص طبيعي أو اعتباري منخرط بانتظام أو مهنيًا في جمع ونشر المعلومات للجمهور من خلال أي وسيلة من وسائل الاتصال الجماهيري"^(٢٧) ولأغراض حماية المصادر، فإنه، كما تلاحظ المحكمة العليا الترويجية

(٢٣) انظر لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، إعلان مبادئ حرية التعبير، المبدآن ٨ و ١٣.

(٢٤) انظر على سبيل المثال، قراري مجلس حقوق الإنسان ٥/٢٧ و ١٢/١٢؛ وقرار الجمعية العامة ١٦٣/٦٨؛ وقرار مجلس الأمن ١٧٣٨ (٢٠٠٦).

(٢٥) انظر إعلام مبادئ حرية التعبير في أفريقيا، المبدأ الخامس عشر.

(٢٦) انظر البيان الثاني عن الصحافة المفتوحة. متاح على الرابط التالي:
www.osce.org/fom/128046?download=true

(٢٧) مجلس أوروبا، توصية لجنة الوزراء 7 (2000) R، التذييل، التعريف (أ).

- عندما يتوافر أقصى قدر من الحماية^(٢٨) - ينبغي أن يُسمح لأي شخص أو كيان معني بجمع المعلومات أو تحصيلها بغرض نشرها أو بثها علانية، أن يطالب بالحق في سرية مصدره. والانخراط المهني المنتظم قد يعني الحماية، ولكن غيابيه لا يُفترض أن يكون عقبة أمام من يجمعون المعلومات لنشرها على الملأ^(٢٩).

١٩ - وهناك فئتان، على سبيل المثال، تتوسعان بما يتجاوز حدود الصحفيين المعترف بهم رسمياً. أولاهما فئة أولئك الذين يعكسون على أوثق نحو الانخراط المهني في جمع المعلومات ونشرها: وهم أعضاء منظمات المجتمع المدني الذين يُجرون بحوثاً ويصدرون ما يتوصلون إليه من نتائج، والباحثون، والأكاديميون والمؤلفون المستقلون، والكتاب الأحرار، وغيرهم ممن يشاركون بانتظام في جمع المعلومات ونشرها على الملأ. ومن المعتاد أن يعتمد أولئك الأشخاص وينشروا منهجيات تؤكد درجة حرفيتهم التي يعتمد عليها عملهم. وهناك العديد من المنظمات غير الحكومية التي تقوم هي نفسها بدور الناشرين لمحتويات جيدة المصدر، تعتبر من حيث الشكل والمضمون، مماثلة عملياً لعمل الصحافة، وغالباً ما يكون ذلك نتيجة للبحث الوافي في مجال الإبلاغ والتحليل^(٣٠). ومن المعتاد أن يعتمد الباحثون في شؤون حقوق الإنسان على مصادر تتطلب السرية من أجل السلامة^(٣١). واعترافاً من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بنطاق واسع من الحماية، أوضحت أن ”المنظمات غير الحكومية، مثلها مثل الصحافة، يجوز اعتبارها ’هيئات رقابية‘ اجتماعية. وفي هذا الصدد، فإن أنشطتها تبرر إسباغ حماية عليها مماثلة لتلك الممنوحة للصحافة“^(٣٢). علماً بأن مكتب مفوض شؤون المعلومات في المحكمة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية قد أعفى منظمة غير حكومية، هي منظمة الشاهد العالمي (Global Witness) من الالتزام بقانون حماية البيانات الوطني، نظراً لأن عملها، وعمل غيرها من المنظمات غير الإعلامية، يمثل غرضاً صحفياً، حتى وإن لم يكونوا صحفيين مهنيين، ويشكل النشر جزءاً من حملة أوسع للترويج لقضية

(٢٨) انظر محكمة الترويج العليا، الدعوى رقم ١١٩٦/٢٠١٣، المرجع رقم (2013)-HR-2013-2170-A.

(٢٩) بوسيتي، ”حماية مصادر الصحافة في العصر الرقمي“.

(٣٠) انظر على سبيل المثال، الرابط www.hrw.org/about-our-research.

(٣١) انظر *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*, European Court of Human Rights, application No. 48135/06, judgement of 25 June 2013.

(٣٢) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان *Osterreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forst-wirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, application No. 39534/07, judgement of 28 November 2013.

معينة^(٣٣). وفي كندا، أيد قاض بمحكمة كويك العليا حق باحث في حماية المعلومات السرية^(٣٤).

٢٠ - أما الفئة الثانية، فئة ”الصحفيين المواطنين“، والمدونين وغيرهم من الإعلاميين ”غير المهنيين“، فتشارك على نحو مستقل في إبلاغ ما توصلت إليه من نتائج ونشرها من خلال طائفة متنوعة واسعة من وسائل الإعلام بدءاً بالطباعة والإذاعة وانتهاءً بوسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من المنابر الإلكترونية^(٣٥). وغالباً ما تعمل هذه الفئة بطرق مماثلة أو مطابقة لعمل الصحفيين التقليديين، أو حتى على نحو أكثر صرامة. وقد اعتمدت بعض الدول قواعد توفر لهذه الفئة حماية مهمة. فعلى سبيل المثال، رأت المحكمة الأيرلندية العليا، في دعوى كورنيك ضد موريس و أورش، أن المدونين يجوز لهم المطالبة بحماية مصادرهم، لأنهم يمكن أن يشكّلوا ”جهازاً للرأي العام“ ولأن الحق في التأثير على الرأي العام قد يتعرض للخطر إن هم أُكروهوا على الكشف عن مصادرهم^(٣٦).

جيم - طبيعة الحماية ونطاقها

٢١ - تشير بعض السلطات إلى ”الامتياز“ الصحفي المتمثل في عدم الكشف عن هوية المصدر، ولكن المراسل الصحفي والمصدر يتمتعان بحقوق لا يجوز تقييدها إلا وفقاً للمادة ١٩ (٣)^(٣٧). فالكشف عن هوية المصدر أو الإكراه على كشفه من شأنه التثبيط عن الإفصاح، ونضوب المصادر اللازمة لإبلاغ الأخبار بدقة ويعصف بأداة مهمة للمساءلة. وفي ضوء أهمية سرية المصدر، فإن أي قيود تُفرض يتعين أن تكون استثنائية بالفعل، وخاضعة

(٣٣) انظر رسالة من مكتب مفوض شؤون المعلومات إلى منظمة الشاهد العالمي، ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، متاحة على الرابط التالي:

[www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20\(2\)%20\(1\).pdf](http://www.globalwitness.org/sites/default/files/141215%20letter%20from%20ICO%20to%20GW%20(2)%20(1).pdf).

(٣٤) انظر *Parent and Bruckert v. Her Majesty the Queen*, Province of Quebec District of Montreal, case No. 500-36-006329-125, judgement of 21 January 2014. See also *Dotcom v. Her Majesty's Attorney-General*, Supreme Court of New Zealand, case No. [2014] NZSC 199, judgement of 23 December 2014.

(٣٥) انظر *A/65/284*، انظر أيضاً *CM/Rec(2011)7* Council of Europe, Committee of Ministers recommendation.

(٣٦) المحكمة الأيرلندية العليا، دعوى كورنيك ضد موريس و أورش، ٢٠١٢، الفقرة ٦٦. انظر أيضاً محكمة استئناف كاليفورنيا، دعوى أوغراي ضد المحكمة العليا (Apple)، ٢٠٠٦.

(٣٧) انظر دعوى تيلاك ضد بلجيكا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الطلب رقم 20477/05، الحكم في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

لأعلى المعايير، ولا تقوم بتنفيذها إلا السلطات القضائية^(٣٨). وينبغي قصر هذه الحالات على التحقيقات في أخطر الجرائم أو حماية أرواح أفراد آخرين^(٣٩).

٢٢ - وينبغي للقوانين الوطنية أن تكفل تطبيق الحماية تطبيقاً صارماً، مع استثناءات محددة للغاية. وبموجب القانون البلجيكي؛ لا يجوز للقاضي أن يجبر الصحفيين والمحررين على الكشف عن مصادر معلوماتهم، إلا إذا كانت ذات طبيعة تمنع وقوع جرائم تهدد السلامة البدنية لشخص أو أكثر، وعند وجود الشرطين التراكميين التاليين: (أ) كون المعلومات في غاية الأهمية لمنع تلك الجرائم؛ (ب) عدم إمكان الحصول على تلك المعلومات بوسيلة أخرى. وينطبق هذان الشرطان على تدابير التحقيق، مثل عمليات التفتيش، والاستيلاء، والتنصت على المكالمات الهاتفية، فيما يتعلق بالمصادر الصحفية^(٤٠).

٢٣ - كما يجب أن تواجه الحماية مجموعة متباينة من التهديدات المعاصرة، ومن التهديدات الرئيسية الترصد، ثم إن استعمال الأجهزة الإلكترونية الرقمية المنتشر في كل مكان إضافة إلى قدرة الحكومة على الوصول إلى البيانات والبصمات التي تخلفها تلك الأجهزة يمثل تحديات خطيرة لسرية المصادر والمبلغين عن المخالفات ومجهوليتهم^(٤١). علماً بأن الكشف غير المقصود عن الذات قد أصبح من السمات المتكررة في الحالات الرئيسية المتعلقة بالمصادر الصحفية في السنوات الأخيرة، والتي اكتشفت فيها حكومة الولايات المتحدة الأمريكية هويات مصادر محتملة من خلال سجلات الهاتف والبريد الإلكتروني^(٤٢). ويعرب الكتاب أنفسهم عن قلقهم من أن قدرتهم على حماية مصادرهم قد تضاءلت كثيراً في مواجهة الترصد^(٤٣). وقد قامت المحاكم الوطنية والإقليمية في أوروبا عن حق بانتقاد الأساليب المتخذة خارج نطاق القانون التي تؤثر بالسلب على السرية. وعلى سبيل المثال، فإن محكمة النقض الإيطالية العليا قامت بحماية السجلات الهاتفية لأحد الصحفيين لأنها كانت تكشف

(٣٨) انظر مجلس أوروبا، توصية لجنة الوزراء رقم 7 (2000) R، التذييل، المبدآن ٣ و ٥.

(٣٩) انظر A/HRC/20/17، الفقرة ١٠٩. وانظر أيضاً A/HRC/7/14.

(٤٠) انظر بانيسار، "إسكات المصادر".

(٤١) انظر بوسيتي، "حماية المصادر الصحفية في العصر الرقمي".

(٤٢) انظر مثلاً، دعوى الولايات المتحدة الأمريكية ضد ستيرلنغ، 724F.3d (٢٠١٣).

(٤٣) انظر PEN America، "Chilling effects: NSA surveillance drives U.S. writers to self-censor" (New York، 2013); [\[link\]](#) and Human Rights Watch and American Civil Liberties Union، "With liberty to monitor all: how large-scale U.S. surveillance is harming journalism, law and American democracy" (New York، 2014).

بوضوح عن هوية من قدموا المعلومات السرية^(٤٤). وأكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أهمية تقديم "الحماية الفردية الكافية ضد التدخل التعسفي بسبب التردد^(٤٥)". وتوصي لجنة وزراء مجلس أوروبا بعدم تطبيق إجراءات الاعتراض والترصد وسائر عمليات التفتيش الرقمي، إن كان الغرض منها هو التحايل على حماية المصدر^(٤٦).

٢٤ - كثيرا ما يخضع الصحفيون لعمليات تفتيش ذاتية أو تفتيش في منازلهم أو مكاتبهم، بما في ذلك أوراقهم، وأقراصهم الصلبة، وأجهزتهم الرقمية. وإضافة إلى هذه القواعد المعتاد تطبيقها في عمليات التفتيش هذه، يُفرض عبء أكبر في حالة الصحفيين وغيرهم ممن يجمعون المعلومات وينشرونها^(٤٧). وعلى سبيل المثال، فإن قانون الولايات المتحدة لحماية الخصوصية لعام ١٩٨٠، يحمي الصحفيين وغيرهم من عمليات تفتيش أعمالهم والاستيلاء عليها، على حين أن قانون المملكة المتحدة لعام ١٩٨٤ المتعلق بالشرطة والأدلة الجنائية، يستبعد المواد الصحفية من نطاق سلطات الاستيلاء^(٤٨). ولا يميز قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي عمليات تفتيش مكاتب وسائط الإعلام إلا حيثما "لا تنتهك تلك التحقيقات حرية ممارسة مهنة الصحافة ولا تعوق أو تؤخر بلا مبرر توزيع المعلومات"^(٤٩).

٢٥ - وتتجاوز حماية المصدر شخص المخبر الصحفي فتشمل المحررين والناشرين وغيرهم من المنخرطين في ميدان هذا العمل. ففي النرويج، ينص قانون المنازعات لعام ٢٠٠٥ على جواز رفض المحررين والإعلاميين إتاحة أدلة حول كاتب مقالة أو تقرير صحفي منشور أو مصدر أي معلومات واردة فيه. كما أن القانون الجنائي في سويسرا يوفر حماية مماثلة لرفض تحديد هوية المصادر؛ كما أن قانون الصحافة لعام ٢٠٠٤ في تركيا ينص على عدم إمكان إرغام أصحاب إحدى الدوريات أو محرريها على الكشف عن مصادر أخبارهم أو الشهادة

(٤٤) انظر دعوى موريتي باولو ضد حكم محكمة كومو، قرار المحكمة العليا، الدائرة الجنائية السادسة، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، رقم ٨٥.

(٤٥) انظر *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands*, European Court of Human Rights, application No. 39315/06, judgement of 22 November 2012, para. 90.

(٤٦) انظر مجلس أوروبا، توصية لجنة الوزراء رقم 7 (2000) R، التذييل، المبدأ ٦ (أ).

(٤٧) انظر *Canadian Broadcasting Corp. v. Lessard*, Supreme Court of Canada, case No. 21629, report No. [1991] 3 S.C.R. 421; and the Federal Constitutional Court of Germany, 1 BvR 538/06, judgement of 27 February 2007.

(٤٨) انظر *United States*, Title 42 U.S. Code sect. 2000aa; *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Police and Criminal Evidence Act (1984).

(٤٩) قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، المادة ٥٦-٢.

في تلك المسألة أمام القانون؛ ويوسّع قانون الصحافة لعام ٢٠٠٦ في أنغولا نطاق الحماية من الإرغام على كشف المصادر ليشمل المحررين^(٥٠).

رابعاً - حماية المبلغين عن المخالفات

٢٦ - استجابت الدول لمشكلة الإساءات المستورة بقوانين تحمي أولئك الذين يتخذون خطوات للإبلاغ عنها. غير أن الأشخاص الذين يقومون بالإبلاغ عن الإساءات المزعومة لا يزالون يتعرضون للمضايقة والتخويف والتحقيق والمقاضاة وغير ذلك من أشكال الانتقام. وفي أغلب الأحيان، لا تطبق الدول والمنظمات الحماية إلا جزئياً أو لا تُخضع للمساءلة أولئك الذين ينتقمون من المبلغين عن المخالفات. هذا، وبعيداً عن القانون، فإن الحق في المعلومات يتطلب أيضاً أن يكون له أساس من مبادئ اجتماعية وتنظيمية تشجع على الإبلاغ عن الإساءة أو أي معلومات أخرى تهم الرأي العام. ويتطلب تعزيز تلك المبادئ التدريب على كل مستويات المنظمات، والسياسات الداعمة، وبيانات من الزعماء السياسيين ورؤساء المؤسسات، والموظفين المدنيين الدوليين، والمحاكم وغيرها، والمساءلة في حالات الانتقام.

ألف - الحماية القانونية للمبلغين عن المخالفات

٢٧ - اعتمد ما لا يقل عن ٦٠ دولة شكلاً من أشكال حماية المبلغين عن المخالفات في إطار قوانينها الوطنية. وتحمي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الأشخاص الذين يبلغون عن جرائم الفساد؛ ويوصي مجلس أوروبا بحماية واسعة للمبلغين عن المخالفات؛ واعتمدت منظمة الدول الأمريكية قانوناً نموذجياً لحماية المبلغين عن المخالفات^(٥١). واعتمدت المنظمات الدولية إجراءات للحماية تعكس، إلى حد ما، الممارسة الوطنية. وتستند المبادئ التالية إلى القانون الدولي: ممارسة الدولة وطاقفه من مشاريع المجتمع المدني؛ وهي لا تشمل كل المسائل القانونية والاستراتيجية والصياغية لصياغة إجراءات حماية المبلغين عن المخالفات.

(٥٠) انظر بانيسار، "إسكات المصادر".

(٥١) انظر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المادة ٣٣؛ وتوصية مجلس أوروبا CM/Rec (٢٠١٤) ٧، التذييل؛ ومنظمة الدول الأمريكية، القانون النموذجي لتيسير وتشجيع الإبلاغ عن أفعال الفساد وحماية المبلغين عن المخالفات والشهود (٢٠١٣).

١ - ينبغي التوسع في تعريف مصطلح "المبلغ عن المخالفات" وتركيز الانتباه على الإساءة المزعومة.

٢٨ - تعتمد السلطات الدولية والولايات القضائية الوطنية مجموعة مختلفة من التعاريف الخاصة بالإبلاغ عن المخالفات. ويأخذ المقرر الخاص في هذا التقرير بتعريف واسع من أجل تبرير أغراض الإبلاغ عن المخالفات ذات الصلة، وبخاصة الحق في المعرفة، والمساءلة والحكم الديمقراطي. ولأغراض هذا التقرير، فإن المبلغ عن المخالفات هو شخص يفشي معلومات يعتقد، إلى حد معقول، وقت إفشائها أنها صادقة وتمثل تهديداً أو ضرراً لمصلحة عامة معينة، مثل انتهاك قانون دولي أو وطني. أو سوء استغلال السلطة، والهدر، والغش، أو الإضرار بالبيئة، أو الصحة العمومية، أو السلامة العامة.

٢٩ - وكثيراً ما تُقصر قوانين الحماية المبلغين عن المخالفات على أولئك الذين يبلغون عن المخالفات "في سياق علاقتهم ذات الصلة بعملهم"^(٥٢). غير أن الشخص قد يعثر على معلومات تم المصلحة العامة حتى وهو خارج هذه العلاقة. واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا تتضمن أي قيد على العمل. وتوجد أيضاً، على سبيل المثال، تعاريف واسعة في القانون الغاني، الذي يحمي الموظفين و "أي شخص" يفشي معلومات، والقانون الهندي الذي يشمل "أي موظف عمومي أو أي شخص، بما في ذلك أي منظمة غير حكومية"^(٥٣). وقد يشمل المبلغون عن المخالفات غير المتعلقة بالعمل، المرضى الذين يبلغون عن الإساءات التي تقع في المستشفيات، والآباء الذين يبلغون عن الإساءات في مدرسة أطفال، والطلبة أنفسهم، ويتمتع المبلغ عن المخالفات، عادة، بوضع عملي، ولكن نظراً لوجود طائفة من الأشخاص الذين قد يبلغون عن مزاعم بوقوع إساءات، كالخبراء الاستشاريين والمتدربين الداخليين، وطالبي العمل، والطلبة، والمرضى وغيرهم ممن ليس لهم علاقة يحميها القانون بمنظمة، فإنه لا يوصي بمثل هذا التحديد^(٥٤).

٣٠ - وينبغي أن تعزز آليات الحماية الكشف عن المعلومات، وألا تُلزم المبلغون المحتملون بإجراء تحليلات دقيقة لما إذا كان ما يتصورون إنه يمثل مخالفات يستحق عقوبة بموجب القانون القائم أو السياسة القائمة. وبخلاف ذلك، ستكون الحماية نفسها جوفاء، لأنها

(٥٢) انظر مجلس أوروبا، التوصية 7 (2014) CM/Rec، التذييل، التعريف (أ). وانظر أيضاً قانون المملكة المتحدة لعام ١٩٩٨ المتعلق بالإفصاح عن المصلحة العامة.

(٥٣) انظر غانا، القانون ٧٢٠ المتعلق بالمبلغين عن المخالفات، البند ١٢ (٢٠٠٦)؛ والهند قانون عام ٢٠١١ لحماية المبلغين عن المخالفات، الفصل الثاني، البند ٤ (١).

(٥٤) انظر، على سبيل المثال، صربيا، مشروع قانون حماية المبلغين عن المخالفات (٢٠١٣)، المادة ٧.

تشجع الكشف عن المخالفات وتطلق في الوقت نفسه شرارة الانتقام المحتمل. وعموماً، فإن شرط الاعتقاد المعقول قد يشجع على الإبلاغ عن المخالفات بناء على إمعان نظر مدروس في الوقائع المعروفة للشخص وقت الكشف عن المعلومات. وينبغي مع ذلك أن تُكفَل حماية من الانتقام للمبلغين الذين يبلغون، بناء على اعتقاد معقول، عن معلومات يتبين فيما بعد أنها غير صحيحة.

٣١ - وينبغي ألا تكون دوافع المُبلِّغ عن المخالفات وقت الكشف عن المعلومات أساسية في تقييم وضع الحماية الممنوح له^(٥٥). ويتركز التغيّر حول إدراج "حسن النية" كعنصر من عناصر الإبلاغ بدلاً من استبعاد شرط حسن النية، ومن اشتراط حسن النية فقط في سياق التعويض كسبيل للانتصاف من الانتقام، إلى إدراج كل من "حسن النية" و"لاعتقاد المعقول"^(٥٦). ويمكن، مع ذلك، تفسير "حسن النية" تفسيراً خاطئاً بأنها تركز على دوافع المبلغين وليس على صحة وملاءمة المعلومات المبلغ عنها. وينبغي ألا تولى أهمية لسبب قيام المبلغ بتوجيه الانتباه إلى المعلومات، طالما إنه مؤمن بأنها حقيقية. ويقدم القانون الأيرلندي نموذجاً في هذا الصدد، لأنه ينص على أن "الدافع وراء الكشف عن المعلومات لا صلة له بتمتع المُبلِّغ بالحماية"^(٥٧). وينبغي لتطبيق الحماية أن يركز على المعلومات التي تخدم الصالح العام الكامن وراء الإبلاغ. وتسعى البوسنة والهرسك، في تصديها لهذه المشكلة، إلى توفير حماية ضد خطر التركيز على الدافع عن طريق تعريفها حسن النية بأنها تعني موقف المبلغ عن المخالفات "استناداً إلى الوقائع والظروف التي حصل فيها المُبلِّغ على معارفه، والتي يعتبرها حقيقية"^(٥٨). وفي زامبيا، يحمي قانون الكشف عن المعلومات للصالح العام (٢٠١٠) قيام موظف بالكشف عن معلومات بناء على اعتقاد معقول، ويقصر أهمية الدافع على الحالة التي يقوم فيها الشخص بالكشف عن المعلومات "لأغراض تحقيق كسب شخصي، باستثناء أي مكافأة مستحقة بموجب القانون"^(٥٩).

(٥٥) انظر المبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات، المبدأ ٣٨. ووفقاً لقانون بيئة العمل النرويجي، فإن سوء النية لا يلغى مشروعية الإبلاغ.

(٥٦) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: دليل موارد بشأن الممارسات الجيدة في مجال حماية المبلغين (نيويورك، ٢٠١٥).

(٥٧) انظر أيرلندا، قانون توفير الحماية للكشف عن المعلومات لعام ٢٠١٤، الجزء ٢، البند ٥ (٧).

(٥٨) انظر البوسنة والهرسك، قانون بشأن حماية المبلغين في مؤسسات البوسنة الهرسك، الفقرة (ح) من المادة ٢.

(٥٩) انظر قانون الكشف عن المعلومات للصالح العام في زامبيا (حماية المبلغين عن المخالفات) (٢٠١٠)، الجزء الثالث، البند ٢٢ أ ٢.

٢ - ضرورة الكشف عن المعلومات للصالح العام

٣٢ - لا يشمل الإبلاغ دائما أفعالا فردية معينة غير مشروعة، ولكنه قد يكشف عن معلومات خفية قد تكون للجمهور مصلحة مشروعة في معرفتها. وغالبا ما توفر السلطات الدولية والدول حماية عامة للكشف عن المعلومات من أجل الصالح العام، أو الكشف عن فئات معينة من المعلومات، أو لكليهما. وتوصي اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا بأن تعتمد الدول وسائل لحماية أولئك الذين يبلغون عن تهديدات أو أضرار للصالح العام، وتقول "إنها ينبغي أن تشمل، على الأقل، انتهاكات للقانون وحقوق الإنسان، فضلا عن أخطار للصحة والسلامة العموميتين والبيئة"^(٦٠). ويقدم القانون الزامي تعريفا شاملا يغطي طائفة من أوجه سوء الإدارة أو إساءة استخدام ثقة الجمهور، والجرائم الجنائية أو التي تستدعي إجراءات تأديبية، والتبديد أو الغش^(٥٩). أما تشريعات الولايات المتحدة فإنها تحدد انتهاكات القانون أو القواعد أو الأنظمة؛ وسوء الإدارة الجسيم؛ والتبديد الجسيم للأموال؛ وإساءة استعمال السلطة؛ والخطر الجسيم والمحدد للصحة العامة والسلامة^(٦١). وبينما قد يبدو مصطلح "الصالح العام" فضفاضا كأساس لحماية المبلغين، فيمكن للدولة أن تعرّف "الصالح العام" بأنه يشمل المعلومات التي تسهم في نقاش عام، أو تشجع المشاركة العامة، أو تكشف عن ارتكاب جرم جسيم، أو تحسن المساءلة أو تفيد السلامة العامة^(٦٢).

٣٣ - وبصرف النظر عن النهج المتبع، فإن نطاق الحماية الممنوحة للكشف عن المعلومات ينبغي أن يكون مفهوما يبسر للمبلغين. فقد تؤدي التعاريف القانونية إلى إحجام المبلغين المحتملين عن الإبلاغ بسبب نقص الوضوح بشأن ما يغطيه إطار الحماية^(٥٦).

٣ - ضرورة أن توفر آليات الرقابة المؤسسية الداخلية والخارجية قنوات فعالة ووقائية للمبلغين لحفز إجراءات الانتصاف؛ وفي غياب قنوات من هذا القبيل، ينبغي حماية الكشف العلني وتشجيعه

٣٤ - عندما تعمل الآليات الداخلية على النحو الواجب، فإنها تتيح وسيلة لمن يرى أن هناك مخالفة مرتكبة لأن يلتمس إجراء تحقيق من جانب سلطة مختصة. وتتيح

(٦٠) انظر مجلس أوروبا، التوصية CM/Rec(2014)7، التذييل، البند أولا (٢)، والمذكرة التفسيرية CM(2014)34 addfinal، الفقرة ٤٣.

(٦١) انظر قانون تعزيز حماية المبلغين عن المخالفات لعام ٢٠١٢، وقانون حماية المبلغين عن المخالفات لعام ١٩٨٩.

(٦٢) انظر الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، اللجنة المعنية بالشؤون القانونية وحقوق الإنسان، مذكرة أركاديو دياز تيجيرا، الوثيقة رقم ١٣٢٩٣، المؤرخة ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، الفقرة ٤٦. ويقدم قانون عمليات الإفصاح المحمية الأيرلندي الصادر عام ٢٠١٤ قائمة بالمسائل التي تعتبر مخالفات ذات صلة.

هذه الآليات، لمن هم في أفضل وضع لمعالجة هذه المشاكل، الانتباه إليها في الوقت المناسب، بينما توفر أيضا أساسا لتحقيق التوازن بين المصالح المشروعة في السرية وجبر ضرر الأفعال الخاطئة. ومع ذلك، فإن الآليات الداخلية تفرض مخاطر جديدة على المبلغين المحتملين عن المخالفات. فغالبا ما تفتقر إلى تدابير قوية للسرية وللاستقلالية عن المنظمة التي يوجدون فيها، مما يعرض المبلغين لخطر الانتقام. ويُنظر على نطاق واسع إلى كثير من الآليات على أنها غير فعالة، بحيث أن خطر الانتقام قد يبدو كبيرا للغاية في مواجهة انخفاض احتمالات النجاح. ولهذا الأسباب، ضمن أسباب أخرى، تشير الدراسات إلى أن ثقة الموظفين متدنية نسبيا في آليات الإبلاغ عن المخالفات^(٦٣). وإذا كان هدف الدول هو أن تضع إجراءات عمل للإبلاغ عن المخالفات تحد من الكشف العلني، فيجب عليها أن تكفل فعالية عمليات الإبلاغ عن المخالفات والثقة في تمتعها بالاستقلال الكامل.

٣٥ - وعندما يتصور المبلغون عن المخالفات، على نحو معقول، أن العملية الداخلية تفتقر إلى سبل الانتصاف والحماية الفعالين، فينبغي أن تتاح لهم فرص الوصول إلى سبيلين آخرين مباحين للكشف عن المعلومات. وأحد هذين السبيلين خارجي ولكنه ليس علنيا، مثل أمين مظالم على نطاق الحكومة أو مؤسسة للرقابة أو هيئة تشريعية للرقابة. وتوفر أيرلندا، وبلجيكا، وجمهورية كوريا، والمملكة المتحدة، ونيوزيلندا، من بين بلدان أخرى، صراحة أشكالاً مختلفة من أشكال الإبلاغ الخارجي عن المخالفات ولكن غير العلني^(٥٦). وينص القانون في غانا على توفير الحماية للكشف عن المعلومات لما يقرب من ٢٠ فئة من المستفيدين المؤهلين لحماية المبلغين من أرباب العمل الذين يعملون لديهم^(٦٤). وفي الوقت ذاته، من المهم، عندما يقوم مُبلِّغٌ بكشف معلومات خارج مؤسسته، ألا يحمل القانون هذا الشخص أي واجبات مسبقة باحترام السرية تجاه صاحب العمل.

٣٦ - وقد يشعر المبلغون عن المخالفات، على نحو معقول، أن الآليات الداخلية وآليات الرقابة لا توفران الحماية الفعالة أو إمكانية التصدي للأفعال الخاطئة. وقد تترك هذه الآليات المبلغين عن المخالفات عرضة للانتقام وعدم الانتصاف حتى لو بدا أن الإطار القانوني الرسمي والآليات يوفران حماية كافية. وغالبا ما يشك المبلغون، لدواعي معقولة، في أن هذه الحماية ستعمل لصالحهم؛ وكلمة تمكنت الدولة من أن تُظهر أن الإبلاغ عن المخالفات يؤدي

(٦٣) انظر مراعاة الصالح العام وجامعة غرينتش، الإبلاغ عن المخالفات: القصة الداخلية (لندن، ٢٠١٣)؛ *Whistleblowing: The Inside Story* (London, 2013); Stephen Bolsin, Rita Pal, Peter Wilmshurst and Milton Pena, "Whistleblowing and patient safety: the patient's or the profession's interests at stake?", *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 104, No. 7 (July 2011).

(٦٤) انظر، غانا، قانون المبلغين عن المخالفات رقم ٧٢٠، البند ٣ (١) (٢٠٠٦).

إلى تغيير في السلوك المؤسسي والمساءلة الفردية والحماية، فمن المرجح ألا يلجأ المبلغون إلى الكشف العلني. وعندما تسعى الحكومة إلى مقاضاة أو معاقبة من يبلغون عن المخالفات علنا، فينبغي أن يقع على الدولة عبء إثبات أن تصورات المبلغين بشأن عدم الحصول على الحماية أو الانتصاف ليس لها أساس معقول.

٣٧ - وحيثما تكون الآليات الأخرى للكشف عن المعلومات المتعلقة بالمخالفات غير متاحة أو غير فعالة، فقد يلجأ المبلغون عن المخالفات المزعومة إلى كيانات خارجية، إما وسائط الإعلام، أو جهات أخرى في المجتمع المدني، أو من خلال النشر الذاتي. وينبغي أن يحظى الكشف العلني من جانب المبلغين عن المخالفات في هذه الظروف بالحماية. وتعطي المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أهمية لستة عوامل في تقييم شرعية القيود المفروضة على أولئك الذين يكشفون عن المعلومات علنا. وهذه العوامل هي هل يتوافر للمُبلغ عن المخالفات أي "سلطة مختصة" يمكن أن يكشف لها عن المعلومات، أو "أي وسائل فعالة أخرى لمعالجة المخالفات"؛ والصالح العام في الحصول على المعلومات الذي "يمكن أن يكون أحيانا من القوة بحيث يتجاوز حتى واجب السرية المفروض قانونا"؛ وصحة المعلومات، التي توجب على أي شخص "التحقق بدقة، بالقدر الذي تسمح به الظروف، من أنها دقيقة، ويمكن الاعتماد عليها"؛ والأضرار التي قد تعاني منها المؤسسة العامة نتيجة الكشف العلني، بما في ذلك ما إذا كانت تفوق في ثقلها المصلحة العامة في معرفة المعلومات؛ والدافع والنية الحسنة للمبلغين عن المخالفات، والذيان يمكن أن يؤديا إلى تعقيد "مستوى الحماية" المتاح؛ وتقييم تناسب العقوبة المفروضة على المبلغين عن المخالفات^(٦٥).

٣٨ - وعلى الرغم من هذا التوازن، فقد يكون للجمهور حق قوي على نحو استثنائي في معرفة بعض أنواع المعلومات أو الادعاءات، التي قد تغطي حتى على ما يحتمل أن يكون عمليات داخلية أو رقابية فعالة. فعلى سبيل المثال، ينبغي تشجيع الكشف العلني عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي أو الحقوق الأساسية الأخرى في الإطار الدستوري أو القانوني للدولة بغض النظر عن فعالية الآليات الداخلية. وقد يصدق الأمر ذاته عندما تتوقف قيمة معرفة الجمهور للمعلومات على الكشف

(٦٥) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، العريضة رقم ١٤٢٧٧/٠٤، الحكم الصادر في ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٨، الفقرات ٧٣-٧٨. وانظر أيضا هاينش ضد ألمانيا، العريضة رقم ٢٨٢٧٤/٠٨، الحكم الصادر في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١١، وبوكور وتوما ضد رومانيا، العريضة رقم ٤٠٢٣٨/٠٢، الحكم الصادر في ١ آب/أغسطس ٢٠١٣.

عنها في الوقت المناسب أو بشكل عاجل. فالجمهور له مصلحة عليا في معرفة الادعاءات بوقوع انتهاكات خطيرة للقواعد القانونية الأساسية (انظر A/68/362).

٤ - ضرورة ضمان سرية المبلغين وإمكانية عدم الكشف عن هويتهم عند قيامهم بالإبلاغ

٣٩ - قد يكون الحفاظ على سرية المبلغين عن المخالفات أمرا بالغ الصعوبة، ويتوقف ذلك على طابع وحجم ونطاق المؤسسة. ومع ذلك، فإن القوانين المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات ينبغي أن تحمي بقوة ضد خطر تعرض الأشخاص الذين يكشفون عن وقائع تشير إلى وجود مخالفات لهجوم شخصي وغيره من أشكال الانتقام. وتوفر ضمانات وآليات السرية حماية مهمة من الانتقام. وينبغي ألا تنتهك الدول سرية المصدر وذلك بفرض ضغط على أي وسيطة من وسائل الإعلام أو أي منظمة أخرى أو شخص آخر، قام المبلغ بالكشف عن المعلومات لهم. وينبغي أن تتيح آليات الإبلاغ عن المخالفات التقدم المأمون للبيانات واتخاذ خطوات أخرى لضمان سرية الإفصاحات عن المعلومات، بسبل منها معاملة أي انتهاكات بشكل متعمد أو على سبيل الإهمال للسرية باعتبارها تشكل شكلا من أشكال الانتقام يخضع للعقوبة^(٦٦).

٤٠ - وتتيح بعض المؤسسات الكشف عن المعلومات بدون الإفصاح عن الهوية بغية تمكين الناس من الإبلاغ دون أن يحددوا هويتهم لأي سلطة مختصة. وخلافا لضمانات السرية، التي يكون فيها المبلغون عن المخالفات معروفين للآلية الداخلية، فإن الإفصاح دون إعلان الهوية من شأنه أن يتيح للأفراد تقديم معلومات دون أن يفصحوا عن هويتهم لأحد في الآلية الداخلية. وعدم الكشف عن الهوية له بعض العيوب؛ فيمكن أن يقلص قدرة السلطات على المتابعة، أو يشجع على الإبلاغ غير الموضوعي أو الكيدي. وفي الحالات التي يتمتع فيها عدد قليل من الأشخاص بإمكانية الحصول على المعلومات المفصح عنها، فإن المبلغين قد يتعرضون بسهولة للانكشاف. ومع ذلك، فإن الإبلاغ دون الإفصاح عن الهوية يوفر ضمانا في الحالات التي لا يثق فيها الشخص المحتمل أن يبلغ عن مخالفات في قدرة الآليات القانونية القائمة على توفير الحماية من الانتقام، إلا أنه لا يود اللجوء إلى الكشف العلني عنها. ويمكن من التركيز على عناصر الكشف وليس على الشخص. وعلاوة على ذلك،

(٦٦) البوسنة والهرسك والمكسيك والنمسا، لديها مبادرات تعزز الإبلاغ من مصادر مجهولة.

فينبغي أن يتمتع أيضا من يقومون بكشف معلومات بدون الإفصاح عن هويتهم، ويتعرضون للانكشاف في وقت لاحق، بالحماية الواجبة للمبلغين عن المخالفات^(٦٧).

٥ - ضرورة حماية المبلغين عن المخالفات من التهديد بالانتقام أو فرض الانتقام، وضرورة إتاحة تدابير انتصاف للمستهدفين، وضرورة فرض عقوبات على المنتقمين

٤١ - بدون الحماية من الانتقام وإمكانية الانتصاف، لن يكشف عن المخالفات سوى عدد قليل. وينبغي أن تكون الحماية مفصلة بوضوح في القانون، بحيث تزود المبلغين عن المخالفات وغيرهم بوضوح بطبيعة الحماية التي قد يلتمسونها. ويجب، على وجه الخصوص، حماية المبلغين عن المخالفات، هم أنفسهم أو أسرهم، من القهر أو المضايقة، ومن التمييز والإيذاء البدني للأشخاص أو الممتلكات، أو التهديد بالانتقام، أو فقدان الوظيفة أو الوقف عن العمل أو خفض الرتبة أو النقل أو المشاق الأخرى، أو العقوبة التأديبية، أو الإدراج في قائمة سوداء، أو المحاكمة على أساس انتهاك قوانين السرية، أو القذف أو التشهير^(٦٧). وفي حالة التحقيق أو الملاحقة القضائية، ينبغي السماح للمبلغين بأن يحتجوا بجميع المبادئ المبينة أعلاه في دفاعهم، وخاصة وأن الكشف جرى لحماية مصلحة عامة محددة تفوق الضرر الذي يلحق المصلحة الحكومية. وينبغي أن توفر القوانين المتعلقة بالمبلغين آلية لجر ضرر السلوك الخاطيء، وأن تحظر تلك الأشكال من الانتقام، ضمن أمور أخرى.

٤٢ - ومن شأن الإفلات من العقاب على الانتقام أن يبعث برسالة إلى جميع المبلغين المحتملين بأن المؤسسة لا تلتزم بحمايتهم، بينما تلزم عقوبات جادة وفعالة لدحر الحماية الهيكلية والثقافية للسرية. وينبغي أن تتضمن القوانين المتعلقة بالمبلغين عن المخالفات قواعد محددة توضح العقوبات التي سيواجهها من يرتكبون أعمالا انتقامية، بما في ذلك التداعيات المدنية أو الجنائية على المسؤولين في المناصب القيادية. وينص القانون في زامبيا، على سبيل المثال، على عقوبات شديدة (غرامات وحبس) ضد "أي شخص يقوم بأي عمل ضار انتقاما من شخص يقوم بكشف يحظى بالحماية عن معلومات"^(٦٨).

(٦٧) انظر سلوفاكيا، القانون رقم 307/2014 Coll. من مجموعة القوانين بشأن التدابير المعينة المتعلقة بالإبلاغ عن أنشطة معادية للمجتمع، والتعديلات لقوانين معينة (٢٠١٥).

(٦٨) زامبيا، قانون الإفصاح للصالح العام (انظر الحاشية ٥٩ أعلاه) انظر أيضا النرويج، قانون المنازعات، البند ٢-٥ (٢٠٠٥).

باء - الإبلاغ عن المخالفات والأمن القومي

٤٣ - سعت الدول منذ زمن طويل إلى الحفاظ على سرية المعلومات التي يمكن، إذا تم الإفصاح عنها، أن تقوض الجهود الرامية إلى حماية الجمهور من أضرار خطيرة مثل الإرهاب أو النزاع المسلح. وتمثل حماية المعلومات السرية نتيجة فرعية تستلزمها بعض الأنشطة الحكومية، وتسلم المادة ١٩ (٣) بشرعية القيود المفروضة لحماية مصالح محددة مثل الأمن القومي. والمؤسسات التي تعمل في مجال الأمن القومي، من قبيل مؤسسات الدفاع، والدبلوماسية، والأمن الداخلي، وإنفاذ القانون، والاستخبارات، قد تكون لها أحقية أكبر في ألا تكشف عن المعلومات أكثر من الهيئات العامة الأخرى، ولكن ليس لها أحقية أكبر في أن تخفي حالات لأفعال خاطئة أو أي معلومات أخرى تفوق فيها قيمة الكشف الضرر الواقع على المؤسسة. غير أن حماية المبلغين عن المخالفات غالباً ما تكون ضعيفة، أو ببساطة غير متاحة، في مجال الأمن القومي والاستخبارات. وغالباً ما يكون الذين يكشفون عن أفعال خاطئة في مؤسسات الأمن القومي عرضة للانتقام، مثل فقدان الوظيفة أو النقل أو رفض الإجازة الأمنية أو إلغائها، والتحقيق والمقاضاة وإصدار أحكام قاسية، ويفتقرون إلى الانتصاف بسبب مبادئ قانونية تدعم الهياكل الأساسية للسرية. وتفقد المهمة الرئيسية للإبلاغ عن المخالفات بالتالي كل قوة، وبينما يحرم انعدام الحماية أفراد الجمهور في نهاية المطاف من الحصول على معلومات ذات أهمية حاسمة عن حكوماتهم، فإن مؤسسات الأمن الوطني تفقد هي الأخرى أداة للمساءلة.

٤٤ - وفي عام ٢٠١٣، أكملت عشرات المنظمات، والمؤسسات الأكاديمية، وخبراء من ٧٠ بلداً - منهم المقررون الخاصون المعنيون بحرية التعبير في منظومة الأمم المتحدة، وفي المنظومات الأفريقية والأوروبية والبلدان الأمريكية - دراسة استغرقت سنتين عن الأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات. وتوفر المبادئ العالمية المنبثقة عن الدراسة بشأن الأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات، المعروفة بمبادئ تشواني، توجيهات للدول التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين مصالحها في حماية المعلومات وضمان حق الجمهور في المعرفة. وتستحق المبادئ ومناقشتها التفسيرية التفصيلية دراسة وتنفيذاً على نطاق واسع. وأقر مجلس أوروبا بالفعل بأنه قد يكون من المفيد وضع إطار خاص للإبلاغ يسري في سياق الأمن القومي^(٦٩).

(٦٩) انظر: مجلس أوروبا، التوصية CM/Rec(2014)7، التذييل، البند ثانياً (٥). انظر أيضاً الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا، "تحسين حماية المبلغين عن المخالفات"، الوثيقة رقم ١٣٧٩١ (١٩ أيار/مايو ٢٠١٥).

١ - التغطية الكاملة

٤٥ - ينبغي تطبيق جميع المبادئ المحددة أعلاه في سياق الأمن القومي، بعد تعديلها حسب الاقتضاء وفقا للمبادئ الواردة أدناه. وتعني التغطية الكاملة أنه لا ينبغي منح أي مؤسسة قدرا كبيرا من السلطة التقديرية يتيح لها أن تلغي بنفسها تدابير الحماية. ومؤسسات الأمن القومي تتمتع بالسرية كقاعدة للسلوك. وفضلا عن ذلك، فإن عدم الكشف عن المعلومات غالبا ما يتعزز بشبكة من قوانين السرية والتجسس - مع عقوبات جنائية قاسية في كثير من الأحيان - تقضي جميعها بدون استثناء على الحماية الحقيقية للمبلغين عن المخالفات، ولا سيما عن طريق شل قدرة المبلغين على الدفاع استنادا إلى مصلحة الجمهور في الاطلاع على المعلومات التي يُكشَف عنها. وفي تلك الحالات، ينبغي للدول أن ترشد قوانينها بحيث تنطبق تدابير حماية المبلغين وأسس المصلحة العامة التي تستند إليها، بغض النظر عن المؤسسة المعنية.

٤٦ - وفي الحالات التي لم تعمل فيها، أو لا تعمل فيها، آليات الرقابة الداخلية أو الخارجية على نحو يوفر الحماية والانتصاف الفعالين في مواجهة الكشف عن المعلومات، فإن المبادئ التالية تنطبق عموما في سياق الكشف الخارجي والعلني.

٢ - تعريف واضح وضيق النطاق لحظر عمليات الكشف

٤٧ - قد تجدد الدول أن من المناسب تطبيق قواعد محددة في ما يتعلق بالكشف العلني في مجال الأمن القومي. وتوخيا للاتساق مع المادة ١٩ (٣)، يتعين عليها مع ذلك أن تتقيد على نحو صارم بالمعيار المتعلق بأن تكون القيود المفروضة ضرورية ومتناسبة لحماية الأمن القومي. وتشمل استثناءات الأمن القومي في المعتاد معلومات عن خطط الدفاع الحالية، ونظم الأسلحة والاتصالات، والبنية التحتية الأساسية الحساسة، وعمليات الاستخبارات، والمصادر والطرق^(٧٠). ودأبت الدول أيضا على حماية الأنشطة الدبلوماسية الحساسة ذات الصلة بالأمن. وينبغي ألا تنطبق القيود المفروضة على الكشف في مجال الأمن القومي إلا في حالات من هذا القبيل، وينبغي ألا يكون الكشف عن المعلومات مقيدا ما لم تُظهر الحكومة أن هناك "خطرا حقيقيا ومحددا قد يلحق ضررا جسيما بمصالح الأمن القومي المشروعة"^(٧١). وينبغي أن يحدد القانون بوضوح ما الذي يمكن حجبهِ عند الكشف عن المعلومات. وينبغي أن تكون "مصالح الأمن القومي المشروعة" حقيقية، وليست غطاء

(٧٠) انظر المبادئ العالمية بشأن الأمن القومي والحق في الحصول على المعلومات، المبدأ ٩.

(٧١) المرجع نفسه، المبدأ ٣ (ب).

من أجل "حماية الحكومة أو المسؤولين من الإحراج أو فضح أفعال خاطئة؛ وكنمان معلومات عن انتهاكات حقوق الإنسان، أو أي انتهاك آخر للقانون، أو أداء المؤسسات العامة؛ وتعزيز أو إدامة مصلحة سياسية معينة أو حزب أو أيولوجية بعينها؛ أو قمع الاحتجاجات المشروعة"^(٧٢).

٣ - تشجيع الكشف عن المعلومات تحقيقاً للصالح العام الذي يفوق أي ضرر يمكن تحديده لمصالح الأمن القومي المشروعة

٤٨ - للوفاء بمبدأ التناسب، ينبغي أن تكون المؤسسة المعنية مستعدة لإظهار أن الضرر الواقع على مصالح الأمن القومي المشروعة المحددة يفوق المصلحة العامة التي تتحقق نتيجة الكشف. وتقتصر مبادئ تشواني ضرورة حماية الكشف العلني، حيثما تكون الآلية الداخلية أو الرقابية غير فعالة أو غير مجدية أو تفتقر إلى القدرة على التصرف في الوقت المناسب في مواجهة أي تهديد خطير. وعلاوة على ذلك، وانطلاقاً من نقطة واجبة التطبيق بصفة عامة، يتعين على المبلغين عن المخالفات ألا يفصحوا إلا عن "كم المعلومات اللازم على نحو معقول لتسليط الضوء على الفعل الخاطئ" وأن يقوموا بذلك بناء على اعتقاد معقول بأن الصالح العام الذي يتحقق نتيجة الكشف عن المعلومات يفوق أي ضرر يلحق بأي مصلحة محددة ومشروعة للأمن القومي^(٧٣). وتستحق أي عمليات للكشف عن معلومات تستوفي نقاط الاختبار هذه حمايةً كاملة. وينبغي أن تتاح تلك المبادئ للمبلغين عن المخالفات، سواء كانوا يطلبون الحماية أو يدافعون عن أنفسهم ضد التحقيقات أو ضد المقاضاة.

٤ - عمليات الكشف الخاضعة للعقوبات

٤٩ - السؤال الذي يطرح نفسه بشكل أكثر حدة في مجال الأمن القومي هو، هل يتعين عندما يقوم الأفراد بتقييم التوازن بين الكشف عن المعلومات لخدمة الصالح العام وبين الضرر الذي يتعرض له الأمن القومي، أن يفقدوا إذا ما جاء تقييمهم مخالفاً لتقييم الحكومة، وهو الأمر الأرجح، الحماية التي كانوا سيتمتعون بها خلاف ذلك. وقد تعزز العقوبات الجنائية أو المدنية مصلحة الحكومة في إخفاء بعض المعلومات، ولكنها تقوم بذلك على حساب الصالح العام إلى حد كبير، في ضمان أن يُقدّم المبلغون عن المخالفات على الكشف عن حدوث مخالفات أو أي معلومات أخرى من صالح الجمهور أن يطلع عليها.

(٧٢) المرجع نفسه. ولأغراض الوضوح، فإن القانون الوطني ذي الصلة يجب أن يكون متسقاً مع القانون الدولي.

(٧٣) المرجع نفسه، المبدأ ٤٠.

٥٠ - وحيثما تفرض الدول، مع ذلك، عقوبات جنائية أو مدنية ضد المبلغين عن المخالفات، فإن الحد من خطر تداعيات ردع الإبلاغ عن المخالفات ينبغي أن ينطوي على ثلاثة عناصر بالغة الأهمية للحماية. أولاً، إنه يتعين على الدول، في أي إجراء من هذا القبيل، أن تتحمل عبء إثبات أن الضرر الذي لحق بمصالح الأمن القومي المشروعة يفوق الصالح العام الذي تحقق نتيجة الكشف. وثانياً، ينبغي للدول أن تمد المدعى عليهم بالأدوات الأساسية التي تمكنهم من الدفاع عن أنفسهم، بما في ذلك إمكانية الحصول على المعلومات الضرورية من أجل الدفاع، وتخفيف قوانين السرية في سياق عقد جلسات مغلقة للمحكمة عند الضرورة، والقدرة على تقديم دفاع حقيقي يبين أن الفائدة المتحققة عن الكشف تفوق الضرر المؤكد. وأخيراً، ففي حالة الإدانة أو العقوبة، يجب أن تكون الأحكام أو الغرامات متناسبة مع الفعل الأساسي، بما في ذلك مراعاة مدى تعزيز كشف المبلغين عن المخالفات للمصلحة العامة، حتى لو رأت المحكمة أن الضرر الذي لحق بالأمن القومي يفوق قيمة الكشف عن المعلومات.

جيم - الإبلاغ عن المخالفات في المنظمات الدولية

٥١ - تنطبق مبادئ حماية المبلغين عن المخالفات التي اعتمدها الدول والآليات الإقليمية بنفس القدر من الصرامة في سياق المنظمات الدولية. وقد اعتمدت الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى قواعد وأنظمة بغرض تسهيل الإبلاغ عن المخالفات، وحظر الانتقام ضد من يكشفون عن المخالفات^(٧٤). ومع ذلك، فإن مزاعم ارتكاب أعمال انتقامية ضد المبلغين عن المخالفات تعصف بالمنظمات الدولية^(٧٥).

٥٢ - وتعرض الفجوات الهيكلية الأساسية في المنظمات الدولية المبلغين عن المخالفات للخطر بطرق قد يتجنبها من يبلغون عن المخالفات في النظم الوطنية. وعلى وجه الخصوص، فإن جميع المنظمات الدولية تكاد تكون غير معلومة بوضوح بالنسبة للجمهور، ولا تتيح إلا فرصاً محدودة للحصول على المعلومات، وقلة منها هي التي لديها سياسات فعالة للحصول على المعلومات. ونظراً لهيمنة البيروقراطية على المنظمات، فإنها تتجنب التمهيد الصارم من جانب الصحافة الذي غالباً ما يوجد في السياقات الوطنية، وهي، بطبيعة الحال، معزولة عن الاتصال المباشر مع الجمهور أو الصحافة. وهي، إلى جانب ذلك، خاضعة

(٧٤) انظر ST/SGB/2005/21؛ والبنك الدولي، القاعدة ٨-٢٠٢ من النظام الإداري للموظفين: أشكال الحماية وإجراءات الإبلاغ عن سوء السلوك (الإبلاغ عن المخالفات) (٢٠٠٨).

(٧٥) انظر مشروع المسألة الحكومية، "أفضل الممارسات الدولية في مجال سياسات المبلغين عن المخالفات" (٢٠١٣).

لمتطلبات السمعة لكي يتسنى لها الحفاظ على الدعم المالي والسياسي من الحكومات. وعلاوة على ذلك، فإن الأشخاص الذين يبلغون عن مخالفات، لا تتاح لهم إلا إمكانية محدودة للمثول أمام نظم مستقلة للعدالة. ويفتقرون عموماً إلى إمكانية اللجوء إلى المحاكم الوطنية عندما يشتكون من الإجراءات الانتقامية، وليس من المرجح أن تطبق هيئات حقوق الإنسان إجراءات للحماية في مواجهة الانتقام. وتسفر الحصانات التي تتمتع بها المنظمات الدولية في الولايات القضائية الوطنية وغيرها من الولايات الخارجية عن ضغوط قانونية تكاد لا تُذكر على المنظمات لكي ترد بفعالية على مزاعم ارتكاب مخالفات. وتواجه الآليات نفسها عموماً مشاكل كبيرة في ما يتعلق بالاستقلالية بسبب تلك الحواجز الهيكلية.

٥٣ - ويعزز تتبع سجل المبلغين عن المخالفات في منظومة الأمم المتحدة الصعوبات. ولم يتم إجراء تحقيق كامل إلا في عدد قليل جداً من الشكاوى التي تقدم بها المبلغون عن المخالفات. وفي الفترة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٤، لم تستوف إلا ١٥ حالة من ما مجموعه ٤٠٣ "طلبات للتحري" مرسلة إلى مكتب الأخلاقيات في الأمم المتحدة المعايير الأولية للتعرض للانتقام، بينما تقرر أن ٤ حالات فقط تعد حالات انتقامية. وانخفاض الأعداد، في منظومة تضم أكثر من ٤٠.٠٠٠ موظف، يبعث على الأرحح برسالة إلى الموظفين تشير إلى أن نظام الإبلاغ لا يوفر حماية فعلية أو إنصافاً فعالاً. وبعض المنظمات الدولية لديها بالفعل سبل حماية قوية للمبلغين عن المخالفات^(٧٦). ومع ذلك، ينبغي أن تعتمد جميع المنظمات الدولية المبادئ الواجبة التطبيق في الحالات الوطنية، وأن تنظر على الأقل في الخطوات التالية من أجل تحسين نهجها.

٥٤ - أولاً، ينبغي أن تطبق تعاريف المبلغين عن المخالفات بشكل أعم لتشجيع جميع عمليات الكشف عن المخالفات التي تتعرض لها مصالح المنظمة، وجميع أصحاب المصلحة، بما فيهم الحكومات والمجتمع المدني. ووفقاً للوضع الراهن، فإن أشكال الحماية في كثير من المنظمات تنطبق على التقارير المتعلقة بعدم امتثال الموظفين للالتزامات، بدلاً من أن تنطبق على النطاق الكامل للمخالفات التي تنمو إلى علم شخص ما. ومن شأن معيار المصلحة العامة في الإبلاغ أن يغطي نطاقاً أوسع من الأعمال الخاطئة التي اطّعت عليها الأمم المتحدة وموظفوها. وينبغي أيضاً أن تحمي السياسات جميع المبلغين عن المخالفات من الانتقام، وليس فقط الموظفين ولكن الآخرين الذين قد يرتبطون بالمنظمة.

(٧٦) انظر مجموعة مصرف التنمية الأفريقي، "الإبلاغ عن المخالفات، وسياسات معالجة الشكاوى" (تونس، ٢٠٠٧)، البند ٤.

٥٥ - وثانيا، إن الآليات القائمة، وإن كانت تتسم بحسن النية، فإنها تفتقر إلى الاستقلالية الحقيقية والفعالية. وطالما إن قنوات الإبلاغ الداخلية تستلزم تنفيذ إجراءات من جانب أفراد متعددين في إدارة المنظمة، فلن تتمتع بالمصداقية التي تأتي مع الاستعراض المستقل. وينبغي أن تُتاح للمبلغين عن المخالفات إمكانية الوصول إلى آليات رسمية للعدالة، وليس إلى مجرد آليات، مثلما هو الحال مع مكتب الأخلاقيات في الأمم المتحدة، الذي لا تتجاوز سلطاته تقديم التوصيات. وينبغي أن يكون العقاب المفروض على المنتقمين شديداً، وليس تأديبياً فحسب، وينبغي أن يشمل إمكانية عزلهم من وظائفهم وتحميلهم مسؤولية شخصية.

٥٦ - وثالثاً، ينبغي أن تعتمد المنظمات الدولية، والدول التي أنشأتها وتقدم الدعم لها، سياسات جادة وفعالة للشفافية، تتيح إمكانية أكبر للجمهور للحصول على المعلومات. وينبغي ألا تنحصر الإمكانية المتاحة للجمهور في الحصول على معلومات بشأن السياسات والممارسات التي تتبعها المنظمات، بل أن تشمل أيضاً معلومات عن الإبلاغ عن المخالفات. ورهنا بمقتضيات حماية الخصوصية، ينبغي أن تتجنب التحقيقات في شكاوى المبلغين عن المخالفات القيود التي تفرضها السرية، وتكفل معرفة العموم بالشكاوى. ووفقاً للوضع الراهن، فمن النادر أن تعلن شكاوى المبلغين عن المخالفات على الملأ، أو حتى إذا حدث ذلك، فإن هذا الإعلان لا يأتي إلا بعد سنوات من التأخير والسرية.

٥٧ - وأخيراً، فإن من يبينون أن هناك مخالفات - وخاصة أدلة على وقوع انتهاكات قانونية وتعديات على حقوق الإنسان، مثل العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس - ينبغي أن يحظوا بالحماية من الانتقام عندما يقومون بالكشف العلني إلى الإعلام أو المجتمع المدني أو الحكومات. ومن المؤكد أن عمليات الكشف يجب أن تحترم حقوق وسمعة الآخرين، ولكن في غياب نظم داخلية فعالة، فإن عمليات الكشف الخارجية توفر صمام الأمان اللازم لتعزيز المساءلة، وتكفل إطلاع الجماهير على المعلومات بشأن ارتكاب مخالفات جسيمة.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٨ - هناك خيط مشترك يربط معاً الحق في الحصول على المعلومات، وحماية مصادر المعلومات، وحماية المبلغين عن المخالفات هو: حق الجمهور في المعرفة. ويحمي قانون حقوق الإنسان الحق في التماس وتلقي ونقل جميع ضروب المعلومات والأفكار، بينما يسمح بفرض قيود على هذا الحق ولكن على أسس ضيقة ومحددة. وفي حال تضارب الحق مع القيد المفروض، وهو أمر غالباً ما تزعم الحكومات والمنظمات الدولية حدوثه، فينبغي لها ألا تعتمد قوانين وسياسات تميل بطبيعتها لصالح القيود. وبدلاً من ذلك، ينبغي

أن تدعم القوانين الكشف عن المعلومات من أجل الصالح العام. وفي حالات قيام المصادر والمبلغين بالكشف عن المخالفات، تكون للمؤسسات العامة اليد العليا - فهي تتمتع بقوة الترهيب، والتحقيق، والمقاضاة. ولديها أيضا قدرة أكبر في الحصول على المعلومات، وبالتالي، لديها القدرة على تقديم حجج لإثبات الحالة، بينما لا يتاح في المعتاد للمصدر أو المبلغ عن المخالفات إلا نافذة تطل على سياسات وممارسات أعم، تعترضها قوانين السرية التي تحول دون تقديم دفاع واف. وإذا كان الكشف عن المعلومات يضر بشكل حقيقي مصلحة مشروعة محددة للدولة، فينبغي أن يقع على الدولة عبء إثبات الضرر، وأن النية كانت تتجه إلى إحداث الضرر. وتُحث الدول والمنظمات الدولية على أن تعتمد أو تنقح القوانين وفقا لذلك، على نحو يتماشى مع الأهمية المحورية المعترف بها تماما للحق في حرية التعبير والحصول على المعلومات في الحكم الديمقراطي.

٥٩ - ويعد توفير أوجه حماية أساسية أمرا حاسما للإعمال الفعال للحق في حرية التعبير، والمساءلة، والحكم الديمقراطي. وعُرضت على الملأ في السنوات الأخيرة حالات فردية للمعاملة غير المتناسبة وللانتقام من المصادر والمبلغين عن المخالفات، تتصل بوكالات الاستخبارات، وبرامج اللجوء، والصحة العامة، وحماية البيئة، والفساد في قطاع الأعمال والقطاع المالي، والمنظمات الدولية، والعديد من المجالات الأخرى. وقد تجنب المقرر الخاص ذكر حالات بعينها في هذا التقرير. وفي المستقبل، ستطبق المبادئ الواردة في هذا التقرير في المراسلات مع الحكومات والمنظمات الدولية بشأن حالات محددة. ويتطلع المقرر الخاص إلى إجراء حوار مع الحكومات للمساعدة في تحسين أطرها القانونية، وترسيخ حماية فعالة للمصادر والمبلغين عن المخالفات.

ألف - التوصيات الموجهة إلى الدول

ضمان أن تتسق الأطر القانونية الوطنية التي تكفل الحق في الحصول على المعلومات مع المعايير الدولية

٦٠ - ينبغي للأطر القانونية الوطنية المنشئة للحق في الحصول على المعلومات التي تحوزها هيئات عامة أن تكون متسقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أن تكون الاستثناءات من الإفشاء ضيقة في نطاقها ومنصوص عليها بوضوح في القانون، وأن تكون ضرورية ومتناسبة مع تحقيق واحد أو أكثر من الأهداف المشروعة المذكورة أعلاه لحماية حقوق الآخرين أو سمعتهم، أو الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة العامة والآداب العامة.

اعتماد أو تنقيح قوانين وطنية لحماية سرية المصادر وتنفيذها

٦١ - يجب للأطر القانونية الوطنية أن تحمي سرية مصادر الصحفيين وغيرهم ممن قد يشاركون في نشر معلومات للصالح العام. ويجب لقوانين ضمان السرية أن تتجاوز الصحفيين المحترفين، لتشمل الأشخاص الذين قد يضطلعون بدور حيوي في توفير إمكانية واسعة النطاق للحصول على معلومات تخدم الصالح العام من قبيل المدونون، "المواطنون الصحفيون"، وأعضاء المنظمات غير الحكومية، والمؤلفون، والأكاديميون، وجميعهم يمكن أن يجروا بحوثا ويكشفوا عن معلومات للصالح العام. وينبغي أن تستند الحماية إلى المهمة وليس إلى لقب رسمي.

٦٢ - ويجب أن تكون أي قيود مفروضة على السرية استثنائية حقا، وتخضع لأعلى المعايير، ولا تنفذ إلا على يد السلطات القضائية فقط. ويجب ألا يتم الالتفاف، بسبل منها المراقبة السرية أو تحليل البيانات الواصفة، بدون إذن من السلطات القضائية، ووفقا لقواعد قانونية واضحة وضيقة، وذلك من أجل تقويض سرية المصدر. وينبغي للدول أن تعزز أدوات، مثل برامج التشفير وإخفاء الهوية، من أجل ضمان حماية المصادر. ويجب إلزام السلطات التي تُجبر على الكشف عن المصادر بأن تثبت إنه لا توجد تدابير بديلة معقولة للكشف عن المصدر أو أن هذه التدابير قد استنفدت، وأن المصلحة المشروعة في الكشف تُرجح بوضوح المصلحة العامة في عدم الكشف. وينبغي أن يقتصر ذلك على التحقيقات في أخطر الجرائم أو حماية الحياة.

اعتماد أو تنقيح أطر قانونية وطنية لحماية المبلغين عن المخالفات وتنفيذها

٦٣ - ينبغي أن تحمي قوانين الدولة أي شخص يفشي معلومات يعتقد بصورة معقولة، وقت الكشف عنها، أنها حقيقية وتشكل تهديدا أو ضررا لمصلحة عامة محددة، مثل انتهاك القانون الوطني أو الدولي، أو إساءة استعمال السلطة، أو التبديد أو الاحتيال، أو إلحاق ضرر بالبيئة أو الصحة العامة أو السلامة العامة. وينبغي للسلطات، بمجرد إفشاء المخالفات، أن تحقق في المخالفات المزعومة وتجبر الضرر الناجم عنها، بدون أي استثناءات استنادا إلى الدوافع المفترضة للشخص الذي يكشف عن المعلومات أو "حسن نيته".

٦٤ - وينبغي أن توفر آليات الرقابة المؤسسية الداخلية والخارجية قنوات فعالة ووقائية للمبلغين لحفز اتخاذ إجراءات علاجية. وفي غياب القنوات التي توفر حماية وانتصاف فعالين، أو عدم تحقق ذلك في حينه، فينبغي السماح بعمليات الكشف العلني. وينبغي

ألا يكون الكشف عن انتهاكات حقوق الإنسان أو انتهاكات القانون الإنساني أساسا، على الإطلاق، لفرض عقوبات من أي نوع.

٦٥ - وينبغي أن تطبق الحماية من الانتقام في جميع المؤسسات العامة، بما في ذلك تلك المتصلة بالأمن القومي. ونظرا لأن الملاحقات القضائية عادة ما تردع الإبلاغ عن المخالفات، فينبغي للدول أن تتجنبها، أو تدخرها، إذا ما استخدمتها على الإطلاق، للحالات الاستثنائية التي قد تلحق أشد ضرر يمكن إقامة الدليل عليه بمصلحة مشروعة محددة. وفي هذه الحالات، ينبغي أن تتحمل الدولة عبء إثبات وجود نية لإحداث ضرر، وينبغي أن يُمنح المدعى عليهم (أ) القدرة على تقديم دفاع قائم على أن هناك مصلحة عامة لها الغلبة في الحصول على المعلومات، و (ب) إمكانية الوصول إلى جميع المعلومات اللازمة لإعداد دفاع كامل، بما في ذلك المعلومات المصنفة بأنها سرية خلاف ذلك. وينبغي للعقوبات أن تأخذ في الاعتبار نية المبلغين عند الإفصاح عن معلومات للصالح العام، وأن تفي بالمعايير الدولية للشرعية، والإجراءات القانونية الواجبة، والتناسب.

تحميل من يقومون بالانتقام من المصادر والمبلغين عن المخالفات مسؤولية شخصية عن ذلك

٦٦ - يجب أن تخضع أعمال الانتقام وسائر الهجمات ضد المبلغين عن المخالفات والكشف عن المصادر السرية لتحقيقات شاملة، وأن يجري إخضاع المسؤولين عن تلك الأعمال للمساءلة. وعندما يتم التغاضي عن الهجمات، أو إذا ما ارتكبتها سلطات في مناصب قيادية، فإن ذلك يعزز ثقافة الصمت والسرية والخوف داخل المؤسسات وخارجها، ويردع الإفشاء في المستقبل. وينبغي للقادة على جميع المستويات في المؤسسات أن يشجعوا الإبلاغ عن المخالفات، وأن يُشهد لهم بأنهم يدعمون المبلغين عن المخالفات، وينبغي إيلاء عناية خاصة للطرق التي تشجع بها السلطات في المناصب القيادية، ضمنا أو صراحة، الأعمال الانتقامية ضد المبلغين عن المخالفات.

التعزيز الفعال لاحترام الحق في الحصول على المعلومات

٦٧ - يجب تدريب موظفي إنفاذ القانون والعدالة على كفاءة التنفيذ الوافي لمعايير ترسيخ حماية الحق في الحصول على المعلومات، وما يترتب على ذلك من أشكال حماية سرية المصادر والمبلغين عن المخالفات. وينبغي للمسؤولين في المناصب القيادية أن يقرروا علانية بالمساهمة التي تسهم بها المصادر والمبلغون عن المخالفات من خلال تقاسم المعلومات التي تهم الجمهور، وينبغي أن يدينوا أي هجمات تُشن ضدهم.

٦٨ - وينبغي أيضا لكيانات الدولة أن تدعم منظمات المجتمع المدني ذات الخبرة في مجالات الحصول على المعلومات، وحماية الصحفيين ومصادرهم، وتعزيز وحماية المبلغين عن المخالفات. فكثير من هذه المنظمات، يمكن أن تقدم المشورة التقنية والتدريب. وينبغي للدول أن تكفل تمكن المجتمع المدني من أن يشارك مشاركة كاملة في جميع الجهود الرامية إلى اعتماد أو تنقيح القوانين والأنظمة والسياسات المتعلقة بالمصادر والمبلغين عن المخالفات.

باء - التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى

٦٩ - تنطبق جميع التوصيات الموجهة أعلاه إلى الدول على الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للأمم المتحدة والمنظمات الدولية أن تعتمد معايير وسياسات فعالة تتسم بالشفافية لتمكين الجماهير من الحصول بقدر أكبر على المعلومات. وينبغي للقواعد المحددة لحماية المبلغين عن المخالفات أن تتبع معايير مماثلة لتلك الواردة في التوصيات الموجهة إلى الدول: اتساع نطاق الانطباق، وتعزيز الكشف عن المعلومات من أجل الصالح العام، والوضوح في آليات الإبلاغ وطلب الحماية. ويجب إيلاء اهتمام خاص لفعالية ولاستقلالية آليات الإبلاغ والعدالة القائمة، نظرا لأن المبلغين عن المخالفات لا تتوافر لهم أي إمكانية للجوء إلى أي نظم رسمية أخرى للعدالة.