نظام حِماية المُبَلغين والشُهود والمُخَبرين والخُبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم رقم (7) لسنة 2019

مُقدمة

يُعتبر التبليغ عن الجرائم بشكلٍ عام وعن جرائم الفساد بشكلٍ خاص من الحُقوق الأساسية للإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، بل إن هذا الحق يرقى إلى مصاف الواجب في كثير من الأحيان وذلك عند مُمارسته من قِبَل المُوظفين العموميين، إذ قد يحول التبليغ عن الجريمة في كثيرٍ من الأحيان دون وقوعها، وكذلك تفادي النتائج الخطيرة التي قد تنجم عنها، كما أن الإبلاغ عن الجرائم بشكلٍ عام وعن جرائم الفساد بشكلٍ خاص لا يُعد من قبيل الوشاية ويخرج عن نطاق الأسرار الوظيفية التي يتعين كِتمانها وعدم إفشائها، بل إن السر الوظيفي ذاته يتعين إفشاءه إذا كان القصد منه الحيلولة دون وقوع جريمةٍ أو كان القانون يُوجِب القيام بعملية الإفشاء.

إلا أن النص على حق كل شخص بالإبلاغ عن جرائم الفساد يبقى منقوصاً وغير فاعل، إذا لم يُصاحبه مجموعة من الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السُلطات العامة لحماية المُبَلِغين من أية إجراءات أو أضرار نتيجة قيامهم بعملية الإبلاغ، إذ قد يعلم الشخص بالجريمة، ولكن لا يقوم بالإبلاغ عنها خِشيَةً مما قد يُمارس تجاهه من أعمال انتقامية أو إجراءات تعسفية.

وعليه، فقد أصدر مجلس الوزراء الفلسطيني نظام حماية المُبَلِغين المُشار إليه أعلاه بتاريخ 2019/10/07، وتم نشر النظام في العدد (161) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ 2019/11/28، وذلك بهدف تشجيع الأشخاص على القيام بالإبلاغ عن جرائم الفساد والكشف عنها، وتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية، وقد حدد النظام الأشخاص المشمولين بالحماية، ونص على إنشاء وحدة حماية في إطار هيئة مُكافحة الفساد وأناط بها العديد من المهام اللازمة لتحقيق أهداف النظام، إضافة إلى النص على طلب الحماية ومُشتملاته، وأشكال الحماية التي تُوفرها الهيئة لطالب الحماية وحالات انقضاء طلب الحماية والنفقات والمساعدات والتعويضات التي يجوز للهيئة تقديمها لطالب الحماية.

أولاً: انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

يأتي إصدار النظام في إطار الامتثال للتدابير والسياسات والممارسات التي دعت الاتفاقية إلى إقرارها، حيث نصت المادة (32) من الاتفاقية على أن «تتخذ كل دولة طرف تدابير مُناسبة وِفقاً لنظامها القانوني الداخلي وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعّالة للشُهود والخُبراء الذين يُدلون بشهادةٍ تتعلق بأفعال مُجرمة وِفقاً لهذه الاتفاقية، وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء من أي انتقام أو ترهيب مُحتمل، ويجوز أن تشمل تلك التدابير إرساء إجراءات لتوفير الحماية الجسدية لأولئك الأشخاص كالقيام مثلاً بالقدر اللازم والممكن عملياً بتغيير أماكن إقامتهم والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم، وتوفير قواعد خاصة تُتيح للشهود والخبراء أن يُدلوا بأقوالهم على نحوٍ يكفلُ سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة». كما دعت المادة (33) من الاتفاقية كل دولة طرف في الاتفاقية إلى إدخال تدابير مُناسبة في نظامها القانوني لتوفير الحماية من أية مُعاملة لا مُسوغ

لها لأي شخص يقوم بحُسن نية ولأسباب وجيهة بإبلاغ السُلطات المُختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مُجرمة وِفقاً للاتفاقية.

كذلك يأتي النظام انسجاماً مع المبادئ الدولية لقانون حماية المُبَلِغين الصادرة عن مُنظمة الشفافية الدولية عام 2014 والتي حددت الممارسات القانونية الفُضلى لحماية المُبَلِغين الداخليين ودعم التبليغ الداخلي من أجل المصلحة العامة. إضافة إلى انسجام النظام مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لعام 2000 والتي أوجبت على الدول الأعضاء اتخاذ تدابير مُلائمة وفي حدود إمكاناتها لتوفير حماية فعّالة من أي انتقام أو ترهيب مُحتمل للشُهود في الإجراءات الجنائية في قضايا الفساد وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم.

ثانياً: انسجام النظام مع التشريعات السارية في فلسطين

يأتي إصدار النظام كأحد الآليات التنفيذية لحماية المُبَلِغين عن قضايا فساد الذين أوجبت العديد من التشريعات الفلسطينية عليهم الإبلاغ عن وقائع الفساد، ومن أمثلة تلك التشريعات ما ورد النص عليه في المادة (18) من **قانون مكافحة الفساد المُعدّل لعام 2005** التي أوجبت على الأشخاص الإبلاغ عن وقائع الفساد لهيئة مُكافحة الفساد، وأوجبت على الهيئة في المقابل اتخاذ التدابير والإجراءات لتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية للمُبَلِغين والخُبراء والشُهود والمُخبرين، وتطلبت تلك المادة إصدار نظام تفصيلي لذلك من قبل مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة. وكذلك **قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2014** الذي أوجب في المادة (36) منه على مُفوضي الإنفاق في المراكز المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغ الديوان بما يقع في هذه الجهات من وقائع اختلاس أو سرقة أو تبديد أو إتلاف أو حريق أو إهمال، والمادة (44) من ذات القانون التي أوجبت على كافة الجهات الخاضعة لأحكامه إبلاغ الديوان عن أية مُخالفات مالية أو إدارية من شأنها أن تترتب عليها خسارة مالية للسلطة الوطنية. وكذلك **القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014** الذي أوجب في المادة (65) منه على مُوظفي الجهات المُشترية والمُتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مُخالفة لأحكام القرار بقانون بشكلٍ فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافها، وألزم القرار بقانون الجهة المُشترية بتوفير الحماية اللازمة للمُبَلِغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مُخالفة تقع أثناء عمله.

ثالثاً: تحديات الإبلاغ عن الفساد

قد يعترض عملية الإبلاغ عن الفساد العديد من التحديات سواءً قبل عملية الإبلاغ أو أثناء عملية الإبلاغ، أو ما بعد عملية الإبلاغ[1]، وتتمثل أبرز تلك التحديات في:

- **الثقافة السلبية السائدة لدى المواطنين**

  وتتجلى أبرز صُور تلك الثقافة السلبية في اعتقاد بعض المواطنين أن عملية الإبلاغ عن

1. للمزيد من التفصيل حول ذلك انظر: تقرير ضمانات تعزيز الإبلاغ عن الفساد في فلسطين، ائتلاف أمان، 2015، ص 13-4.

الفساد تُعتبر شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين، أو عندما لا يكون هدف المُبَلِغ من عملية التبليغ تحقيق المصلحة العامة بقدر ما يهدف إلى الانتقام والثأر من المُبَلَغِ ضِدُه.

- **الضعف والقصور القانوني**

والذي قد يتمثل في ضعف العقوبة القانونية التي تفرض على من يتخلف عن الإبلاغ عن واقعة الفساد، أو تعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد، ومن الأمثلة على ذلك النص القانوني الوارد في قانون الخدمة المدنية الذي يحظر على الموظف العام إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وكذلك وجود قصور تشريعي في التشريعات الناظمة للخدمة العامة فيما يتعلق بعدم وجود نصوص صريحة تُوجب على الموظفين الإبلاغ عن الفساد (قانون الخدمة المدنية، قانون الخدمة في قوى الأمن، قانون السلطة القضائية، وغيرها)، إضافة إلى عدم إقرار قانون حق الحصول على المعلومات والذي يقوم في أحد مبادئه على حماية المُبَلِغين بما يُعزز من ثقافة الإبلاغ عن الفساد.

- **ضعف الحوافز التي تُقدم للمُبَلِغين عن الفساد**

وفي هذا الإطار يُمكن مُلاحظة أن المبادئ الدولية أكدّت على أهمية تحفيز المُبَلِغ عن الفساد من خلال المكافآت النقدية والعينية التي تُقدّم له، كذلك عملت بعض الدول على إقرار تشريعات خاصة بشأن المكافآت التي تُقدم للمُبَلِغين عن الفساد وذلك كما هو الحال بالنسبة للمشرع العراقي الذي أصدر قانون مُكافأة المُخبرين رقم (33) لسنة 2008. وهو الأمر الذي تداركه المُشرّع الفلسطيني على النحو الموضح لاحقاً.

- **الشعور لدى المواطن بعدم وجود جدوى للإبلاغ عن جرائم الفساد**

وقد يكون ذلك ناجماً عن عدم التعامل بجدية مع بعض البلاغات، أو بسبب المبالغة أحياناً في الإعفاءات التي منحها القانون للمُتورطين في جرائم الفساد حال إبلاغهم الجهات المُختصة عن جرائم الفساد قبل علمها بها أو أثناء التحقيق فيها.

رابعاً: مُلاحظات على النظام

- لم يُحدد النظام الأشخاص وثيقي الصلة بالمُبَلِغين والشُهود والمُخبرين في قضايا الفساد والذين تلتزم الهيئة بتوفير الحماية لهم، ولم يرد في النظام ما يُشير إلى الجهة المختصة التي تتولى تحديد هؤلاء الأشخاص.
- اعتبر النظام أن القرار الصادر عن رئيس هيئة مُكافحة الفساد برفض طلب الحماية قراراً إدارياً خاضعاً للتظلّم الإداري والطعن القضائي، وهذا يُشكّل حمايةً إضافيةً للمُبَلِغ من جهة، ويدفع هيئة مُكافحة الفساد إلى دراسة طلبات الحماية بدقة وعدم التسرع في إصدار القرارات المتعلقة بها من جهةٍ أخرى، خاصة وأن القانون قد كفل للمُبَلِغ حق الطعن في القرار الصادر عن رئيس الهيئة برفض طلب الحماية باعتباره قراراً إدارياً، وكذلك حق المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذا القرار وذلك في ضوء القرار بقانون الجديد بشأن المحاكم الإدارية رقم

- (41) لسنة 2020 الذي فتح المجال لرفع دعوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات الإدارية أمام المحاكم الإدارية ذاتها، إضافة إلى رفع دعوى الإلغاء التي كانت مُقررة سابقاً.
- أوجب النظام على رئيس هيئة مُكافحة الفساد التسبيب الوجوبي للقرارات المُتعلقة بطلبات الحماية، ويُعدُ ذلك تطوراً هاماً في التشريع الفلسطيني، ذلك أن المبادئ القانونية التي استقر عليها القضاء الإداري الفلسطيني أن الإدارة غير مُلزمة بتسبيب قرارتها ما لم يُلزمها المُشرّع بذلك بمُوجب نص قانوني صريح، ومما لا شك فيه أن التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية يُعزز شفافية العمل الإداري من جهة، ويدفع مصدر القرار إلى التأني وعدم التسرع في إصدار قراراته وذلك لكونه مُلزماً بتسبيبها من جهةٍ أخرى، وبالتالي يكون قراره غالباً أقرب إلى الدقة والصواب.
- عزّز النظام في النصوص التي أوردها مسؤولية الإدارة بلا خطأ في التشريع الفلسطيني، وذلك عندما منح الشخص المشمول بالحماية حق طلب التعويض من الهيئة في حال تعرضه لاعتداء جسدي أو مادي، وكفل لورثة الشخص المشمول بالحماية حق طلب التعويض والمساعدات والنفقات في حال نجم عن الاعتداء وفاة المشمول بالحماية، ويُعدُ ذلك حافزاً إضافياً لتشجيع الأشخاص في الإبلاغ عن الفساد، ذلك أن الأصل العام أن الإدارة لا تقوم مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد ما لم يكن هُناك خطأ أو إهمال أو تقصير من جانبها، وبالتالي تكريس مسؤولية الهيئة بالتعويض رغم عدم وجود خطأ من جانبها يُشكّل تطوراً إيجابياً تجاه حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.
- منح النظام رئيس الهيئة الصلاحية التقديرية في صرف المُساعدات المالية للمُبَلِغين والشهود في قضايا الفساد وكذلك التأمين على حياة الأشخاص المشمولين بالحماية، وهذا يُشكّل حافزاً إضافياً كذلك يُعزّز الإبلاغ عن جرائم الفساد.
- على الرغم من وجاهة النصوص الواردة في النظام والتي تُعزّز عمليات الإبلاغ عن الفساد، إلا أن الحكم النهائي على نجاعة تلك النصوص لا يتأتى إلا من خلال التطبيق العملي لها من قبل الهيئة في الواقع الملموس.