قراءة في نظام حِماية المُبَلغين والشُهود في جرائم الفساد في التشريع الفلسطيني

د. أشرف صيام مساعدة البحث أميمة مناصرة

مقدمة

للتبليغ عن جرائم الفساد أهمية بالغة في مواجهته والقضاء عليه، تكمن في ممارسة الفرد لدور إيجابي في المجتمع، انطلاقاً من مسؤوليته المجتمعية في الوقوف على كل ما يضر الصالح العام، مما يؤدي بالنتيجة إلى محاصرة الفساد، وإجهاض بؤر الجريمة، مساهمةً من المُبَلِّغ في مساندة الأجهزة الرقابية والأمنية والقضائية في تفعيل دورها، صيانةً للمال العام، وإرساءً لسيادة القانون، ووصولاً إلى العدالة المنشودة[1]. ولتحقيق الغاية المنشودة من الإبلاغ عن جرائم الفساد يستتبع بالنتيجة وجود غطاء قانوني متين يوفر حماية قانونية للمُبَلِّغ وذويه؛ تحقيقاً للفوائد المرجوة من التبليغ[2].

أولاً: الإطار القانوني لحماية المُبَلِغين عن جرائم الفساد

حظي موضوع حماية المُبَلِغين عن جرائم الفساد باهتمام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث أوجبت المادة (٣٢) من الاتفاقية حماية الشهود والخبراء وأقاربهم وسائر الأشخاص وثيقي الصلة بهم والضحايا، من خلال توفير قواعد خاصة تكفل سلامتهم، مثلاً كالسماح لهم بالإدلاء بشهادتهم باستخدام تكنولوجيا الاتصالات كاستخدام وصلات الفيديو. كما ألزمت المادة (٣٣) منها الدول الأطراف فيها في إدخال التدابير المناسبة لحماية المُبَلِغين من أي مُعاملة لا مُسوغ لها أو أفعال مُجرمة وفقاً للاتفاقية.

١. للمزيد يُراجع محمد عودة الجبور، الإطار القانوني لحماية المُبَلِغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد، رسالة ماجستير (جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق)، ٢٠١٥، والمنشور على قاعدة البيانات دار المنظومة.

٢. ٢٩ مارس ٢٠١٤. الفساد والشباب في فلسطين... الواقع والمواجهة. (أمان). تم استرداده من: https://www.aman-palestine.org/media-center/2442.html.

أما على الصعيد الفلسطيني، فقد تم إقرار إطار قانوني لحماية المُبَلِغين عن جرائم الفساد من خلال تشريعين هما:

- **قانون مكافحة الفساد المعدّل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥)**

تناولت المادة (١٨) من القانون مجموعة من الضوابط لحماية المُبَلِغين عن جرائم الفساد تتمثل في:

- على كل من يملك معلومات جدية أو وثائق بشأن جريمة فساد مُرتكبة من أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، أن يُقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى مكتوبة ضد مُرتكبها.
- تتولى الهيئة توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية اللازمة للمُبَلِغين، والشهود، والمخبرين، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، في دعاوى الفساد، من أي اعتداء أو انتقام أو ترهيب مُحتمل من خلال الآتي:
  - توفير الحماية لهم في أماكن إقامتهم.
  - عدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم.
  - الإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم.
  - حمايتهم في أماكن عملهم، وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة أو أي إجراء تعسفي، أو قرار إداري يُغيّر من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم بسبب شهاداتهم أو إبلاغهم أو ما قاموا به من أعمال لكشف جرائم الفساد.
  - توفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة.
  - اتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم.
- يتم البت بطلبات توفير الحماية من الهيئة وفقاً لما تفرضه الظروف المحيطة بطالبي الحماية، على أن يتم رفع الحماية عنهم حال زوال الظروف التي أدت إلى فرضها.
- تُنظّم جميع الأمور المتعلقة بتوفير الحماية المطلوبة للمُبَلِغين، والشهود، والخبراء، وأقاربهم، والأشخاص وثيقي الصلة بهم، بمُقتضى نظام يصدر لهذه الغاية من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الهيئة.
- على الرغم مما ورد في أي تشريع آخر، للهيئة صرف مساعدات مالية للمُبَلِغين والشهود بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.
- تسقط الحماية الممنوحة بقرار الهيئة في حال مخالفة شروط منحها.

- **قرار مجلس الوزراء رقم (٧) لسنة (٢٠١٩) بنظام حماية المُبَلِغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد و أقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم**

وضع قرار مجلس الوزراء[٣] نصوص قانون مكافحة الفساد وتعديلاته موضع التنفيذ؛ حيث حدد ماهية الحماية، والمشمولين بها، ونطاق تطبيقها، ومدى اتساعها، وآلية ومدة التمتع بها، والجهة المختصة بإقرارها ومتابعتها[٤]، **ولعل أبرز الملامح القانونية التي أقرها النظام المذكور ما يأتي:**

- يكون مشمولاً بالحماية الفرد غير العامل في القطاع العام، والموظف العامل في القطاع العام.
- تشمل الحماية كل من المُبَلِغ والمخبر والشاهد والخبير، وفقاً للتعريفات التي وردت في النظام المذكور لكل منهم.
- اتساع نطاق الحماية ليشمل: الحماية الوظيفية لضمان عدم وقوع أي ضرر لطالب الحماية على المستوى الوظيفي، والحماية الشخصية لضمان عدم تعرض طالب الحماية لأي ضرر معنوي أو جسدي أو مالي، والحماية القانونية لضمان عدم ملاحقة طالب الحماية جزائياً؛ نتيجةً لإتيانه فعل يكشف عن واقعة فساد. ومع ذلك ينبغي ضبط مفهوم الحماية القانونية الوراد في النظام[٥].
- للمشمول بالحماية ولورثته أن يطلب أو يطلبوا تعويضاً عن الأضرار المادية و/أو الجسدية التي تعرض لها.
- لا تستوجب الأضرار المعنوية تعويضاً للمشمول بالحماية بالرغم من النص عليها ضمن مفهوم الحماية الشخصية.
- إيجاد جهة متخصصة في إقرار نظام الحماية لطالبيها تسمى «وحدة الحماية»، إدارتها تابعة لهيئة مكافحة الفساد، وموازنتها خاصة ضمن موازنة الهيئة.
- توصي وحدة الحماية بقبول أو رفض طلب الحماية، ويصدر رئيس هيئة مكافحة الفساد قراره بشأن طلب الحماية بناءً على توصية الوحدة، على أن يكون مُسبباً.
- إمكانية التظلم من قرار رئيس الوحدة تجاه طلب الحماية خلال مدة (١٠) أيام من تاريخ صدوره.
- انقضاء الحماية بحال مخالفة المشمول بالحماية شروط منحة الحماية.

إن الإطار القانوني الوطني لحماية المُبَلِغين في جرائم الفساد نظمه المشرع بما يضمن الحد المعقول من الحماية للمشمولين بها حال طلبهم لها، إلا أنه

٣. قرار مجلس الوزراء رقم (٧) لسنة (٢٠١٩) بنظام حماية المُبَلِغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم، المنشور في العدد (١٦١) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠١٩.

٤. وذلك سنداً للنص القانوني الوارد في المادة (٣٤) من قانون الكسب غير المشروع رقم (١) لسنة (٢٠٠٥) الذي أوعز لمجلس الوزراء بإصدار نظام ينفذ أحكام القانون.

٥. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبَلِغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً. في هيئة مكافحة الفساد.

يؤخذ على المشرع عدم تمكين وحدة الحماية أو رئيس الهيئة من إقرار حماية وظيفية أو شخصية أو قانونية لأحد المُبَلِغين دون تقدمهم بطلبها في حال شعروا بوجود تخوف أو إكراه لديهم تجاه التقدم بطلب حماية.

ثانياً: الإشكاليات التي تواجه حماية المُبَلِغين في الواقع العملي

تواصل عدد من الأشخاص من الذين تقدموا بطلبات الحماية إلى هيئة مكافحة الفساد مع مؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»؛ في سبيل السعي لتعضيد حمايتهم؛ حيث لاحظت مؤسسة «أمان» ضعف الحماية الرسمية المقدمة لهم بصفة عامة، وفي ظل أن الجهات غير الرسمية مثل مؤسسة «أمان» وغيرها ليس بمقدورها توفير الحماية لهم، وحسب تقدير «أمان» انعكس ذلك سلباً على عملية الإبلاغ عن جرائم الفساد سواء لدى الجهات الرسمية أو غير الرسمية؛ فعدد منهم أحجم عن الإبلاغ أو الشهادة في قضايا الفساد، وعدد منهم رفض التصريح ببياناته الشخصية والكشف عن هويته[٦].

ووفقاً لإحصائيات هيئة مكافحة الفساد، بعد سريان نظام حماية المُبَلِغين رقم (٧) لسنة (٢٠١٩)، قُدّم لوحدة الحماية في الهيئة حوالي (٤٨) طلب حماية، تمت الموافقة على أقل من نصفها، بالنظر لأن العدد الأغلب منها هو طلبات كيدية تحمل سوء نية مُقدمها، وينتفي فيها الضرر والعلاقة السببية بين الضرر وطلب الحماية. ولم يصرف في أي منها مساعدات أو تعويضات مالية لغاية الآن[٧].

ومن الحالات التي تم مقابلتها، والحاصلة على قرارات بالحماية، موظفة في مجلس قروي عوريف، وموظفة في المحكمة الدستورية العُليا.

ففي حالة الموظفة في مجلس قروي عوريف، التي شهدت ضد رئيس المجلس القروي أمام موظفي هيئة مكافحة الفساد الحاضرين في المجلس، بشأن شُبهة فساد في المجلس. وعلى أثر سلسلة من الإجراءات التعسفية والمضايقات المكثفة وإساءة المعاملة، تقدمت الموظفة بطلب لحمايتها، وتم قبوله، ونص على توفير حماية وظيفية وشخصية لها. وتروي الموظفة أنه على الرغم من النص على الحماية الوظيفية ، إلا أنه تم وقف صرف بعض المستحقات المالية لها دون غيرها، وتغيير عملها من أعمال المحاسبة في المجلس إلى أعمال المخازن، ثم قرر المجلس فصلها من عملها، وصادق وزير الحكم المحلي عليه، بناءً على توصية صادرة عن لجنة التحقيق معها، والتي نسبت لها تُهم أخرى، والتي ترى الموظفة أنها شُكلت على أثر شهادتها وبسببها. وفيما يتعلق بالحماية الشخصية، تروي الموظفة أنها لم تلمس هذه الحماية قط، فيما عدا تدخل وحدة الحماية بالتنسيق مع كافة الجهات المختصة لمكوث الموظفة في بيتها، تجنباً لاحتكاكها بالمجلس ونشوب المشاكل. ولم ينص قرار الحماية على الحماية القانونية، مع أن الموظفة تعرضت للتشهير بها على موقع المجلس كما تقول، وبالنتيجة ترى الموظفة أن الحماية التي تحصلت عليها واقعياً معدومة، وأنه لم

٦. مُقابلة مع الأستاذ بلال البرغوثي، المستشار القانوني للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، البيرة، السبت ١١ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٥٠ مساءً.

٧. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبَلِغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً.

يصرف لها أي تعويضات أو مُساعدات مالية[٨].

ومن الإشكاليات التي واجهتها الموظفة وفق روايتها: عدم حياد وحدة الحماية في تنفيذ قرار الحماية، والتهديد بوقف الحماية عدة مرات، وعدم تلقيها أجوبة على عدد من المراسلات والمخاطبات بخصوص أمور قد تنتهك قرار الحماية، إلى جوار وجود صعوبات عملية متعلقة بالتواصل مع وحدة الحماية[٩].

أما في حالة الموظفة في المحكمة الدستورية، التي بلّغت بتاريخ (٢٩ ديسمبر ٢٠١٩) هيئة مكافحة الفساد عن شُبهات فساد مالية وإدارية في المحكمة الدستورية العُليا، فقد تقدمت بطلب لحمايتها، وتم قبوله، ونص على توفير حماية وظيفية وقانونية لها. ومع ذلك تقول أنها لم تحظى بحماية وظيفية، حيث وقع بحقها إثر تبليغها المذكور سيل من الإجراءات التعسفية، منها: نقلها من مكان الوظيفة، وإعفائها من منصب تكليفها بمدير مكتب الأمين العام، وتشكيل لجنة تحقق، ثم تحقيق، أفضت إلى قرار رئيس المحكمة بفصلها من عملها. أيضاً، وعلى الرغم من نص قرار الحماية على الحماية القانونية، قدَّم رئيس المحكمة والمكلف بمهام مدير مكتبه شكوتان جزائيتان عليها. وخلا قرار الحماية من الحماية الشخصية بالمطلق[١٠].

ومن الإشكاليات التي واجهتها الموظفة وِفق روايتها: عدم ضمان السرية التامة؛ حيث وقع الكشف عن هويتها للجهة الموظفة فيها أثناء تبليغها عن شُبهات الفساد، وضعف آلية تنفيذ قرار الحماية وإلزام المؤسسات ذات الصلة به، وعند بداية قرار الحماية لم تكن تتلقى أي ردود على مُراسلاتها ومُخاطباتها، ثم بعد تبدل إدارة الهيئة أصبحت تتلقى بعض الردود، وبالنتيجة لم تشعر الموظفة بأنها تلقت حماية شخصية أو قانونية أو وظيفية أو مُساعدات أو تعويضات مالية كما تقول وفق نظام الحماية[١١].

وترى وحدة الحماية في هيئة مكافحة الفساد أن حماية المُبَلِغين والشهود تفتقر إلى آلية خاصة لإلزام المسؤولين لتنفيذ قرار الحماية الصادر عنها، كما تواجه الوحدة عقبة حقيقية في مرحلة دراسة طلب الحماية في مسألة إثبات العلاقة السببية بين الضرر لطالب الحماية وطلب الحماية المقدم، إلى جوار تحفظ بعض الأشخاص المُبَلِغين في الكشف عن هويتهم وبياناتهم الشخصية، وفي أحيانٍ أخرى خذلان الحاصل على قرار الحماية لوحدة الحماية أو سوء فهمه أو استغلاله أو جهله بمضمون الحماية وحدودها وشروطها واستمرارها كالتغيب عن العمل، والتصريح والنشر غير المناسب حول الحالة محل التبليغ أو الشهادة عبر وسائل الإعلام وغيرها[١٢].

٨. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في مجلس قروي عوريف، رام الله، الأحد ١٢ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١٢:٥٦ مساءً.

٩. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في مجلس قروي عوريف، رام الله، الأحد ١٢ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١٢:٥٦ مساءً.

١٠. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في المحكمة الدستورية العُليا سابقاً، رام الله، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ٥:٢٥ مساءً.

١١. مُقابلة مع الموظفة طالبة الحماية في المحكمة الدستورية العُليا سابقاً، رام الله، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ٥:٢٥ مساءً.

١٢. مُقابلة مع الأستاذة ولاء عبد الله، رئيس وحدة حماية المُبَلِغين والشهود، البيرة، الثلاثاء ١٤ سبتمبر ٢٠٢١، الساعة ١:٣٧ مساءً.

النتائج

توصل التقرير إلى جملة من النتائج بناءً على قراءة وتحليل الإطار القانوني والمقابلات، تتمثل في الآتي:

١. تأرجح الإبلاغ عن جرائم الفساد في التشريعات الفلسطينية بين الحق والواجب، حيث جعله القرار بقانون رقم (٣٧) لسنة (٢٠١٨) واجب على الموظف العام وغيره على حد سواء.

٢. لم تُجرّم القوانين الوطنية المعنية بمكافحة الفساد السلوك السلبي الذي يأتيه الشخص تجاه جرائم الفساد بعدم القيام بفعل من شأن اتخاذه المساهمة في الكشف عن شبهة أو جريمة فساد.

٣. بصفة عامة، واءمت التشريعات الفلسطينية التوجه الدولي لمكافحة جرائم الفساد بما يضمن حماية لبعض الفئات المساهمة في مكافحتها والقضاء عليها، ومع ذلك لم تتبنى تكنولوجيا الاتصالات لتوفير حماية إضافية للمشمولين بها.

٤. وفر التشريع الفلسطيني حماية نظرية واسعة النطاق للمشمولين بها، تمثلت بالحماية القانونية، والشخصية، والوظيفية.

٥. اشترطت التشريعات الفلسطينية للحصول على الحماية تقديم طلب خطي ودعمه بكل البيانات والمعلومات التي تدل على جديته واستحقاق الحصول عليه.

٦. يكشف الواقع العملي، بصفة عامة، ضعف الحماية المقدمة لطالبيها بكافة أنواعها (الوظيفية والشخصية والقانونية).

٧. لم تُفعّل لغاية الآن المادتان (١٤ / ١٥) من نظام الحماية، بحيث لم تُصرف مُساعدات مالية أو تعويضات للمُبَلِغين على الرغم من تأكيد الحالات محل المقابلة على لحاق الضرر بها بكافة أصنافه.

٨. انحسر التعويض وفق نظام الحماية بالتعويض الناتج عن الاعتداء الجسدي أو المادي، دون الاعتداء المعنوي.

التوصيات

وعليه، ونتيجةً لما خلصت إليه التقرير من نتائج، نُوصي بالاتي:

١. إقرار حماية تلقائية لكل من يُساهم في كشف جريمة أو شُبهة فساد دون ربطها بتقديم طلب خطي.

٢. إقرار نظام تعويض للمُبَلِغين والشهود والخبراء في مكافحة الفساد شامل بحيث يُغطي الأضرار المادية والمعنوية على حدٍ سواء.

٣. إقرار سلطة تقديرية لهيئة مكافحة الفساد ووحدة الحماية والمحكمة المختصة وكل جهة ذات اختصاص بالمبادرة بحماية الأشخاص الذين ساهموا و/أو كانوا سيساهمون في كشف جريمة أو شُبهة فساد في حال رأوا ذلك.

٤. كف يد الإدارة بشكل مباشر وواضح بعدم اتخاذ أي عقوبات أو إجراءات مُقَنّعة ولو بعد انقضاء فترة الحماية.

٥. السير نحو توفير كل أنواع الحماية للأشخاص المشمولين بها واقعياً، بحيث لا بُد من إحاطتهم في قرار الحماية بالحمايات الثلاث مجتمعةً (الوظيفية والشخصية والقانونية)، دون الانتقاء منها.

٦. وضع كافة آليات الحماية الواردة ضمن الإطار التشريعي للحماية موضع التنفيذ، بالسير نحو صرف مُساعدات وتعويضات مالية للمشمولين بها.

٧. إيجاد آليات تواصل فعّالة بين وحدة الحماية والمشمولين بالحماية لضمان حُسن تنفيذها، وضبط آلية فعّالة وناجعة لتنفيذ قرار الحماية.

٨. التوعية والتثقيف بوجود نظام الحماية في التشريع الفلسطيني ومشتملاتها وحدود الحماية ونطاقها وسبل تنفيذها، واستمرارها.