قراءة في نظام حِماية المُبَلغين والشُهود في جرائَم الفساد في التشريع التونسي

زهور وعمارة

مقدمة

تعريف كلمة «المُبَلِّغ» هو مفهوم ذو أهمية كبيرة لا تقتصر على قضايا الفساد بل تتعلق بأية ممارسة مخالفة للقانون. ولكنه يتبلور خاصة في دوره الفعّال في الكشف عن أعمال الفساد التي غالباً ما يكون اكتشافها مُعقداً ويصعب إثباتها بالوسائل التقليدية. وبالتالي إمكانية الحصول على المعلومات من داخل مؤسسة معينة تتيح تحقيق العدالة بشكل أسرع ووضع حد للإفلات من العقاب. كما يساهم في الكشف المبكر عن حالات الفساد ومنع الانتهاكات قبل حدوثها في منع تسرب الأموال العامة والتي يصعب استردادها لاحقاً. كما يساهم المُبَلِغون في مشاركة المجتمع في جهود مكافحة الفساد من خلال توفير آلية رقابة جديدة على أصحاب المسؤوليات.

ما زالت تواجه هذه الوسيلة مشاكل تعيق استخدامها منها على وجه الخصوص عدم ثقة المُبَلِغين المحتملين في جهاز الدولة وخوفهم من النزعة الانتقامية للفاسدين، أو حتى النزعة التاريخية من خلال منظور التخوين خاصة في البلدان التي عانت ليس فقط من الاستعمار ولكن كذلك من دولة البوليس والاستخبارات.

يتطلب نظام الإبلاغ عن المخالفات كوسيلة لردع الفساد وجود سلطات وحملات توعية للمجتمع وتطوير البيئة التشريعية والمؤسسية مع توفير ضمانات فعّالة وملموسة لحماية المُبَلِغين من أي إجراء تعسفي أو ضرر من شأنه أن يُؤثّر عليهم بعد الإبلاغ.

ومن الضروري التفرقة بين مفهوم حماية المُبَلِغين عن الفساد وحماية الشُهود في الإجراءات والنصوص القانونية الأخرى. حيث تتخذ حماية الشُهود شكل تدابير محددة تختلف عن التبليغ.

في سنة (٢٠٠٨) اهتمت الدول العربية انطلاقاً من التزامها بتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة بمسألة الإبلاغ عن حالات الفساد فأسست الشبكة العربية للنزاهة ومكافحة الفساد (ACINET)[١]. وقد تدعم الاهتمام الدولي بحماية المُبَلِغين عن الفساد في السنوات الأخيرة. على غرار إعلان مجموعة العشرين (G-٢٠) في اجتماعها في أستراليا سنة (٢٠١٤). وهي خطة عمل تتناول حماية المُبَلِغين عن الفساد كوسيلة مهمة

١. الموقع الرسمي للشبكة:

https//:www.arabacinet.org/index.php/ar.

لتعزيز الشفافية والنزاهة في القطاع العام[٢].

كما أدرجت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)[٣] واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة[٤] في نصوصها أحكاماً خاصة في هذا المجال تتطلب من الدول الأعضاء توفير الحماية لـلمُبَلِغين والتفريق بين حمايتهم من جهة وحماية الشُهود من جهةٍ أخرى.

وضعت تونس المرسوم الإطاري عدد (١٢٠) لسنة (٢٠١١) مؤرخ في (١٤ نوفمبر ٢٠١١) الذي يتعلق بمكافحة الفساد[٥]. وينص هذا المرسوم في الفصل (١١) على «أن الدولة تضمن في إطار سياستها لمكافحة الفساد التشجيع على التبليغ عن حالات الفساد بنشر الوعي الاجتماعي بخطره والتقليص من العراقيل القانونية والعملية التي تمنع كشفه وإثباته وإقرار تدابير لحماية الضحايا والشهود والمُبَلِغين».

أعدت تونس كخطة عمل لعام (٢٠١٤) الناتجة عن مشاركتها في شراكة الحكومة المفتوحة (OGP) مشروع قانون يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِغين بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (ACIAC)[٦] و(ACINET). يهدف هذا القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) وفق ما جاء في فصله الأول إلى ضبط صيغ وإجراءات الإبلاغ عن الفساد وآليات حماية المُبَلِغين بما يساهم في تكريس مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة والحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته في القطاعين العام والخاص.

أولاً: خصائص نظام حماية المُبَلِغين في تونس

١. تكريس منظومة قانونية تحمي المُبَلِغين عن الفساد

قامت تونس بإدخال العديد من المبادرات التشريعية لإدماج مفهوم التصدي للفساد (أ) وعززتها بمبادرات مؤسساتية لحماية المُبَلِغين عن الفساد (ب).

أ. المبادرات التشريعية لإدماج مفهوم التصدي للفساد

- **المبادرات التشريعية وفقاً للدستور**

أقر الدستور التونسي مجموعة من المبادئ والحقوق والحريات التي من شأنها أن تُعزز الإحساس بالحماية والأمن للمُبَلِغين مثل مبدأ التصدي للفساد وحُسن التصرف في المال العام حسب الفصل (١٠) من الدستور، ومبدأ سيادة الشعب على الثروات الطبيعية

٢. الموقع الرسمي للاتفاقية:
http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf.

٣. الموقع الرسمي للاتفاقية:
https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC.

٤. الموقع الرسمي للاتفاقية:
http://hrlibrary.umn.edu/arab/CorgCRIME.html.

٥. للاطلاع على المرسوم:
https://marsd.daamdth.org/2018/02/19/مرسوم-إطاري-عدد-120-لسنة-2011-مؤرخ-في-14-نوفمبر-2011//.

٦. الموقع الرسمي:
https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/initiatives-database/anti-corruption-and-integrity-arab-countries-aciac.

حسب الفصل (١٣) من الدستور، ومبدأ حياد الإدارة والحوكمة الرشيدة في القطاع العام حسب الفصل (١٥) من الدستور، والحق في الإعلام والحق في النفاذ إلى المعلومة حسب الفصل (٣٢) من الدستور، وتكريس حق التقاضي واستقلالية القضاء حسب الفصل (١٠٢) من الدستور

- **قوانين الوظيفة العامة**

ينص الفصل (٢٩) من مجلة الإجراءات الجزائية أنه «على سائر السلط والموظفين العموميين أن يخبروا وكيل الجمهورية بما اتصل بعلمهم من الجرائم أثناء مباشرة وظائفهم وأن ينهوا إليه جميع الإرشادات والمحاضر والأوراق المتعلقة بها. ولا يسوغ بحال القيام عليهم بالادعاء الباطل أو بالغرم بناءً على الآراء التي أوجب عليهم هذا الفصل إبداءها ما لم يثبت سوء نيتهم».

قدّم الأمر عدد (٤٠٣٠) لسنة (٢٠١٤) المؤرخ في (٣ أكتوبر ٢٠١٤) المتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي قراءةً وأحكاماً جديدةً فيما يخص علاقة الموظف العمومي بمحيطه الخاص والعام. حيث عَرّف الفساد بكونه «كل عمل يتضمن سوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة» والارتشاء هو «التماس العون العمومي أو قبوله بشكلٍ مُباشرٍ أو غير مباشر لمنافع له أو لغيره مقابل القيام بعمل هو من صلاحياته أو الامتناع عنه». وقد شرع هذا الأمر «الحق في العصيان» لصالح الأعوان العموميين ضد رؤسائهم متى كانوا مخالفين للقانون «الامتثال لتعليمات رئيسه المباشر وتنفيذها. فإذا كانت تلك التعليمات مخالفةً بداهةً للقانون، فعلى العون إعلام رئيسه كتابياً بهذا الخرق ولا يُلزم بتنفيذ هذه التعليمات إلا إذا أكدّها الرئيس المباشر كتابياً، وعلى مسؤوليته ويتوجب على العون العمومي في كل الحالات رفض تنفيذ التعليمات التي تُشكّل جريمة يُعاقب عليها القانون».

ولكن نلاحظ أن الأمر لا يُقدّم أية حماية للعون العمومي بل ويجعله مُوجباً بالتعاون من رؤسائه وزملائه في حالة التبليغ. كما يمنع الأمر «العون العمومي عن الإدلاء بأي تصريح أو مداخلة وعن نشر أو إفشاء معلومات أو وثائق رسمية عن طريق الصحافة أو غيرها من وسائل الإعلام حول مواضيع تهم وظيفته أو الهيكل العمومي الذي يعمل به بدون الإذن المسبق والصريح من رئيسه المباشر أو رئيس الهيكل الذي ينتمي إليه». كما أن مبدأ «السر المهني» يُثقل كاهل المُبَلِغ العمومي حيث لا نجد أية استثناء لهذا المبدأ في القوانين الخاصة المتعلقة بالوظيفة العمومية. وقد أقر الأمر عدد (٤٠٣٠) لسنة (٢٠١٤) على أنه «يجب على العون العمومي أن يمتنع عن القيام بتصريحات مهما كان نوعها تتعارض مع التكتم المهني والحفاظ على المصلحة العُليا للدولة».

- **القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِغين**

يُعرّف هذا القانون المُبَلِغ على أنه «كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم عن حسن نية بإبلاغ السلطات المختصة بمعلومات تُمثّل قرائن جِدية أو تبعث على الاعتقاد جدياً بوجود أعمال فساد قصد الكشف عن مرتكبيها وذلك طبقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها بهذا القانون». كما

يُعرّف الحماية على أنها «جملة الإجراءات الهادفة إلى حماية المُبَلِغ عن الفساد سواء كانت طبيعية أو معنوية ضد مختلف أشكال الانتقام أو التمييز التي قد تُسلّط عليه بسبب تبليغه عن حالات الفساد، سواء اتخذ الانتقام من المُبَلِغ شكل مُضايقاتٍ مُستمرةٍ أو عقوباتٍ مُقنّعةً وبصفة عامة كل إجراء تعسفي في حقه بما في ذلك الإجراءات التأديبية كالعزل أو الإعفاء أو رفض الترقية أو رفض طلب النقلة أو النقلة التعسفية أو شكل اعتداء جسدي أو معنوي أو التهديد بهما يسلط ضد المُبَلِغ أو ضد كل شخص وثيق الصلة به على معنى الفصل (٢٦) من هذا القانون».

ويضبط الباب الثالث من الفصل (١٩) إلى غاية الفصل (٣٨) من القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) طرق حماية المُبَلِغين. وقد أقر الفصل (١٩) بأن المُبَلِغ «ينتفع بناءً على طلبٍ منه أو بمبادرةٍ من الهيئة وبشرط موافقته بالحماية من أي شكلٍ من أشكال الانتقام أو التمييز أو الترهيب أو القمع. كما تتم حمايته من أي ملاحقةٍ جزائيةٍ أو مدنيةٍ أو إداريةٍ أو أي إجراءٍ آخر يُلحق به ضرراً مادياً أو معنوياً إذا كان كل ذلك بمناسبة الإبلاغ أو تِبعاً له تسند الحماية بقرار من الهيئة ويتم تنفيذ قرارات الحماية بالتنسيق مع السلطات العمومية المعنية بتوفيرها وخاصة الأمنية وفق التشريع الجاري به العمل».

ب. المبادرات المؤسساتية لحماية المُبَلِغين عن الفساد

- **الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد**

تم إنشاء هذه الهيئة بموجب الفصل (١٢) المرسوم (٢٠١١-١٢٠) المؤرخ (١٤ نوفمبر ٢٠١١)، وحلت محل هيئة التقصي في قضايا الفساد وتلعب الهيئة دوراً عاماً كمُيسّر في مكافحة الفساد. ومن مهامها: الكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص، وتلقّي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء.

وفي تقريرها السنوي لسنة (٢٠١٨)[٧] المنشور على صفحتها استقبلت (٨,١٥٠) عريضة (٥,١١٥ عريضة ضمن اختصاصها و٣,٠٣٥ ليسوا من اختصاصها وقد أحالت على القضاء ٢٠٥ عريضة) وقد انقسمت نِسبُ المُبَلِغين إلى (٥٥٪) ذكور و (١١٪) إناث و(٣٢٪) مُبَلِغ مجهول و(٢٪) أشخاص معنوية. والنسبة الأكبر للعرائض كانت من نصيب وزارة الداخلية بنسبة (٦,٣٣٪).

- **البوابات الإلكترونية الوزارية الخاصة بالتبليغ عن الفساد**

إنشاء بوابة إلكترونية من قبل رئاسة الحكومة للتنديد بأفعال الفساد: تتيح هذه المنصة الإلكترونية (eCitoyen)[٨] التنديد الإلكتروني بأعمال الفساد وتتبع المسؤولين عنها.

- **إنشاء برامج بالاشتراك مع المجتمع المدني**

تعددت البرامج المقترحة لغرض التوعية

٧. للاطلاع على التقارير السنوية ومنشورات الهيئة: https://inlucc.tn/category//منشورات-الهيئة/الإصدارات/.

٨. الموقع الرسمي: https://www.e-people.gov.tn/intro/introCoReqst.do?currMenuId=100161 .

بأهمية المُبَلِغين عن الفساد في تونس ومن بين هذه البرامج نذكر:

- المنتدى الوطني حول التقصي على الفساد وحماية المُبَلِغين الذي نظمته الجمعية التونسية لمكافحة الفساد (ATLUC).
- البرامج المشتركة بين منظمة أنا يقظ (I-WATCH) المختصة في التقصي على الفساد والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

٢. الالتزامات الدولية لتونس فيما يخص محاربة الفساد

وذلك من خلال المعاهدات الدولية المصادق عنها (أ) والالتزام بالمعايير الدولية غير الملزمة (ب).

أ. المعاهدات الدولية المصادق عنها

على المستوى الدولي صادقت تونس على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المؤرخة في (١٤ ديسمبر ٢٠٠٠) والمصادق عليها بمقتضى القانون عدد (٦٣-٢٠٠٢) المؤرخ في (٢٣يوليو ٢٠٠٢). كما صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المؤرخة في (٣١ أكتوبر٢٠٠٣) المصادق عليها بمقتضى القانون عدد (١٦-٢٠٠٨) المؤرخ في (٢٥ فبراير٢٠٠٨). تدعو هذه الاتفاقية في مادتيها (٨ / ٣٣) الدول الأطراف إلى النظر في اتخاذ تدابير لحماية المُبَلِغين عن الفساد. وقد أخذ القانون الأساسي عدد (١٠) لسنة (٢٠١٧) المؤرخ في (٧ مارس ٢٠١٧) المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المُبَلِغين هذه التعليمات بعين الاعتبار حيث نجدها صلب الباب الثالث لهذا القانون.

وعلى المستوى الإقليمي صادقت تونس على العديد من الاتفاقيات مُتعددة الأطراف منها:

- اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٦٩) لسنة (١٩٨٥) المؤرخ في (١٢ يوليو ١٩٨٥).
- اتفاقية عمان العربية للتحكيم التجاري المصادق عليها بموجب القانون عدد (١٧) لسنة (١٩٨٨) المؤرخ في (١٩ مايو ١٩٨٨).
- اتفاقية التعاون القانوني والقضائي بين دول اتحاد المغرب العربي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٩٣) لسنة (١٩٩١) المؤرخ في (٢٩ نوفمبر ١٩٩١).
- الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب المصادق عليها بموجب القانون عدد (١٠) لسنة (١٩٩٩) المؤرخ في (١٥ فبراير ١٩٩٩).
- اتفاقية منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٨٥) لسنة (٢٠٠١) المؤرخ في (١ أغسطس ٢٠٠١).
- معاهدة منظمة المؤتمر الإسلامي لمكافحة الإرهاب الدولي المصادق عليها بموجب القانون عدد (٣٦) لسنة (٢٠٠٢) المؤرخ في (١ إبريل ٢٠٠٢).

ب. الالتزام بالمعايير الدولية غير الملزمة

اتجه عمل السلطات العامة والمنظمات غير الحكومية ما بعد الثورة في تونس إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة في مكافحة الفساد وتوطيد

النزاهة وترسيخ الشفافية وذلك من خلال آليات دولية مختلفة. وفيما يخص حماية المُبَلِغين نجد خاصة الالتزامات بالمبادئ والمعايير التي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)[٩] ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)[١٠] ومجلس أوروبا (CE)[١١] ومنظمة الشفافية الدولية (TI)[١٢].

ثانياً: الإشكاليات التي تواجه حماية المُبَلِغين في الو اقع العملي

يمكن تبويب هذه الإشكاليات على النحو الآتي:

١. إشكاليات ذات بُعد ثقافي

إن التبليغ كوسيلة يمكن أن يستعملها أي فرد في تونس والتمتع بحماية ليست بعد سلسة المفهوم عند العديد. أولاً لأن التبليغ له بعد تاريخي ويحمل على التخوين. وتقوم ثقافة المجتمعات العربية على عدم الوشاية بالشخص الذي يقوم بـ»معصية». لذلك فإن للتبليغ عن الفساد عقبة ثقافية وجب التخلص منها لأجل المصلحة العامة للبلاد.

٢. إشكاليات ذات بُعد اجتماعي

عامل الخوف وخسارة موطن الشغل هو هاجس عند الموظفين في القطاع العام والخاص. والنظر إلى التبليغ كحتمية تفرض سياسة التشفي والتأديب الإداري الذي سيكون كعقاب لل»واشي» الذي تجرأ وقام بالتبليغ.

٣. إشكاليات ذات بُعد قانوني

وإن كانت القوانين واضحة بعض الشيء فإن فهم المعايير القانونية والتأكد من حُسن نظام الحماية ليس مُتاحاً للجميع. لذلك يجب تكثيف التحسيس وتبسيط المعلومة القانونية حتى يبسط الإطار القانوني الذي يحمي المُبَلِغين.

---

٩. الموقع الرسمي: https://www.oecd.org/fr.

١٠. الموقع الرسمي: https://www.unodc.org.

١١. الموقع الرسمي: https://www.coe.int/ar_TN/web/tunis/the-coe.

١٢. الموقع الرسمي: https://www.transparency.org/en.

التوصيات

١. تجاوز الثغرات الموجودة في قانون الوظيفة العامة حتى يحصل المُبَلِغ على حماية تامة وبدون مخاطر عليه أو على شغله.

٢. تركيز مواد خاصة تُدرّس في المدرسة الوطنية للإدارة حول آليات حماية المُبَلِغين عن الفساد.

٣. حملات توعوية بالتنسيق مع المجتمع المدني لتجاوز العقبات الثقافية ولقانونية.

٤. إخراج عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من كل التجاذبات السياسية وعدم تعطيل عملها كي لا يتولد رادع نفسي بين المُبَلِغين والهيئة.

٥. خضوع تونس لتقييم سيادي حول محاربة الفساد والمحافظة على المال العام.