



2	المقدمة
4	تحديات ما قبل عملية الإبلاغ عن الفساد
8	تحديات اثناء عملية الإبلاغ عن الفساد
11	تحديات ما بعد عملية الإبلاغ عن الفساد
14	النتائج والتوصيات
16	قائمة المراجع

يمثل مفهوم الإبلاغ عن الفساد واحد من المتلازمات الرئيسية لمفهوم مكافحة الفساد، فلا يكاد حديثاً حول الفساد الا ويتطرق الى الإبلاغ عن الفساد كأحد الطرق الاساسية والضمانات الرئيسية لمكافحة الفساد وكشف مقترفيه وملاحقتهم.

كما ويمثل الإبلاغ عن الفساد شكل من أشكال حرية الرأي والتعبير والذي هو واحد من حقوق الانسان الذي كفلته المواثيق والمعاهدات الدولية. فضلاً عن ذلك فإن الإبلاغ عن الفساد هو أحد الصور الحية لمفهوم المواطنة وحق المواطن، بل وواجبه في بعض الاحيان، في المشاركة في الحفاظ على المصالح العامة من خلال مساعدته لسلطات الدولة المختصة في الكشف عن جرائم الفساد.

ومما تجدر الاشارة إليه إلى أن حماية المبلغين عن الجرائم وخصوصاً جرائم الفساد يعتبر من المبادئ التسع الرئيسية التي يقوم عليها الحق في الاطلاع أو حرية الوصول والحصول على المعلومات وهو أحد أبرز حقوق الانسان الحديثة ويمثل أحد أهم أوجه مفهوم الشفافية في ادارة الشأن العام، ويعتبر ركناً أساسياً من أركان الإنفتاح والمكاشفة وأصلاً من أصول المشاركة والديمقراطية الحديثة.

ولذلك كله فقد أجمعت غالبية دول العالم من خلال اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 على اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتشجيع الإبلاغ عن الفساد وحماية وتشجيع المبلغين عن الفساد كضرورة أساسية لمكافحة تلك الظاهرة، فأشارت الفقرة الرابعة من المادة (8) منها إلى وجوب قيام كل دولة طرف في الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية في قانونها المحلي بإرساء أحكام ونظم وتدابير تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وأن تتخذ كذلك تدابير تأديبية أو تدابير أخرى ضد الموظفين العموميين الذين يخالفون أحكام المدونات أو المعايير الموضوعية وفقاً لهذه الأحكام. كما اشارت الفقرة الثانية من المادة 13 من الاتفاقية على واجب كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم، حسب الاقتضاء، سبل الاتصال بتلك الهيئات لكي يبلغوها، بما في ذلك دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يُرى أنها تشكّل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية.

وقد نصت المادة (32) من الاتفاقية على حماية الشهود والخبراء والضحايا، حيث أكدت هذه المادة على أنه:

1. تتخذ كل دولة طرف موقعة على الاتفاقية تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني المحلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدّعون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو تهريب محتمل.

2. يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

أ. 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 أو بفرض قيود على إفشائها.

ب. توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار اليهم في الفقرة 1 من هذه المادة.
4. تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا إذا كانوا شهوداً.
5. تتيح كل دولة طرف، رهناً بقانونها الداخلي، امكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الاجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

كذلك، فقد تطلبت المادة (33) من ذات الاتفاقية وجوب قيام كل دولة طرفاً فيها بتضمين نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها (اجراءات معاقبة أو مساءلة) لأي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة (اي ليست أسباب كيدية)، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقاً لأحكام الاتفاقية.

وأمام هذه الأهمية المتزايدة لمفهوم الإبلاغ عن الفساد في التوجهات الدولية، فلا زال هذا المفهوم لدينا في فلسطين لم يحظ باهتمام كاف، وعلى الرغم من بعض النصوص القانونية التي اشارت اليه، الا أن واقع التطبيق العملي في فلسطين يؤكد على أن عملية الإبلاغ عن الفساد لا تزال تواجه العديد من التحديات وأنها بحاجة الى المزيد من العناية والعمل لتؤدي الفوائد المرجوة منها.

يهدف هذا التقرير إلى تشخيص ومعالجة التحديات التي تواجه عملية الإبلاغ عن الفساد في فلسطين، سواء تلك السابقة لعملية الإبلاغ أم المرافقة لها أم الناتجة عنها، ولتحقيق هذا الهدف فسيعتمد هذا التقرير في جانبه النظري المنهج الوصفي التحليلي، بحيث يتم استعراض التشريعات الفلسطينية ذات العلاقة وتحليل أحكامها. وأما فيما يتعلق بالجانب العملي للتقرير فسيعتمد على وصف وتحليل الواقع العملي لعملية الإبلاغ عن الفساد والإشكالات التي تواجهها على ضوء آراء المختصين وذوي العلاقة.

تمر عملية الإبلاغ عن الفساد بعدة مراحل، المرحلة الأولى والتي تمثل البيئة المحيطة والحاضنة للحث على عملية الإبلاغ عن الفساد في اطارها التشريعي والسياساتي والثقافي. أما المرحلة الثانية فتتكون من التفاصيل والاجراءات المتعلقة بعملية الإبلاغ عن الفساد عند تقديم الإبلاغ، وفيما يتعلق بالثالثة والأخيرة فتتكون من نتائج عملية الإبلاغ وخصوصاً الحماية المطلوبة للمبلغين عن الفساد.

وعلى الرغم من أن عملية الإبلاغ عن الفساد نظمت فعلياً في بعض جوانبها من قبل هيئة مكافحة الفساد، الا أن هذه العملية وفي مراحلها المختلفة لا تزال تواجه العديد من التحديات سواء على الصعيد القانوني أو على الصعيد المؤسساتي أو على الصعيد السياسي، وتشتمل التحديات بتحديات ما قبل عملية الإبلاغ عن الفساد واثرائه وبعده.

1- من الجدير ذكره أن فلسطين في العام 2014 وقعت على اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وأصبحت طرفاً فيها، ولكن وبسبب عدم نشرها في الجريدة الرسمية حتى تاريخه فهناك من يؤكد على عدم الزاميتها لانتفاء قرينة العلم بأحكامها.



تحديات ما قبل عملية الإبلاغ عن الفساد

تشتمل التحديات في هذه المرحلة على العديد من المعوقات، وعلى رأسها:

أولاً: الثقافة السلبية للإبلاغ عن الفساد

تلعب بعض العادات والتقاليد والثقافة المجتمعية السائدة في فلسطين وضعف الجانب التوعوي دوراً سلبياً في مسألة الإبلاغ عن الفساد قد تمثل عائقاً أكبر وأكثر مساساً بواجب الإبلاغ عن الفساد عن غيره من العوائق التشريعية والادارية. ويمكننا تلخيص أبرز صور هذه الثقافة السلبية بالآتي:

1. **إعتبار بعض المواطنين أن الإبلاغ عن الفساد يمثل شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين**، وإطلاق مسميات سلبية عن المبلغ عن الفساد مثل (واشي، فسّاد، مخبر، وقد تصل أحياناً إلى جاسوس) وقد يكون للواقع التاريخي والسياسي الذي عاشته فلسطين التأثير الأكبر في هذا المجال². حيث نجد في الحقبة العثمانية أن مسألة الإبلاغ كانت تفهم من الناس العاديين على أنها وشاية وإخبار على من يتهربون من دفع الضرائب أو الخدمة في الجيش العثماني وهي قضايا كانت تعتبر في نظر بعض الشعوب إجحافاً وظلماً بحقهم وبالتالي لا تعتبر بنظرهم عيباً يستحق الإبلاغ عنه. وأما في مرحلة الانتداب البريطاني والاحتلال الاسرائيلي فكان عدم الاعتراف بشرعية المحتلين يحول دون تعامل الناس مع الادارات المكلفة من قبل المحتل في هذا المجال مثل دوائر الضرائب أو الشؤون المالية التي لا يشعر المواطن الفلسطيني أن الاحتلال حريص على إعادة صرفها على مصلحة الفلسطينيين، خصوصاً وأن هذه القضية تشتبك ضمن مسألة حساسة جداً هي مسألة العمالة والجاسوسية التي إعتبرها المجتمع الفلسطيني وأجمع على أنها من أشد وأعظم الجرائم التي يمكن أن يقرّفها الفلسطيني.

2. **الإبلاغ الذي لا يكون الحفاظ على الصالح العام أساساً له**: حيث واستناداً الى التقارير الصادرة عن مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان فإن عدداً كبيراً من الشكاوى التي قدمت إلى المركز قدمت من قبل أشخاص لم تكن الغاية الحقيقية من وراء تبليغهم الحفاظ على المصلحة العامة، وإنما تحقيق غايات خاصة بهم، نذكر من أبرزها:

- أ. تبليغ الضحية: وهو الشخص الذي يقع عليه فعل الفساد ويكون المتضرر المباشر منه. وتكون الغاية الرئيسية من إبلاغه رفع الضرر عن نفسه.
- ب. التبليغ الانتقامي: والذي يكون من قبل أشخاص غايتهم الرئيسية هي تصفية حسابات مع المشتكى عليهم.
- ج. التبليغ الكيدي: والذي يحتوي على معلومات ملفقة وغير صحيحة.

وهذا يعني أن الوعي المجتمعي لفكرة مكافحة الفساد والحفاظ على المصلحة العامة والمال العام والإبلاغ عن كل من يمس بها لا يزال غير ناضج في المجتمع الفلسطيني ويحتاج الى جهد وتضافر من كافة الجهات ذات العلاقة وخصوصاً المؤسسات التعليمية والتربوية لتغييره. على الرغم من التحسن الذي يشير اليه التقرير السنوي 2013 لمركز المناصرة في هذا المجال والذي يؤكد فيه على تقارب النسبة بين المتوجهين للمركز ممن تبنى شكاوهم من حيث علاقتهم بالقضايا التي عرضوها على المركز، فبلغت نسبة الافراد الذين مثلوا ضحايا لحالة الفساد المشتبه بوجودها 51.5%، بينما كانت نسبة المبلغين الذين لم يكونوا ضحايا لفعل الفساد المشتبه فيه 48.5%³.

ثانياً: الضعف والقصور في الجانب القانوني

على الرغم من تضمن التشريعات الفلسطينية نصوصاً أجازت للأفراد العاديين وأوجبت على الموظفين العموميين

ومن في حكمهم الإبلاغ عن الفساد، حيث نصت المادة (19) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 أن «على كل موظف عام علم بجريمة الفساد أن يبلغ الهيئة بذلك»، كما أن المادة 24 من قانون الاجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 أجازت لكل من علم بوقوع جريمة (ومن ضمنها جرائم الفساد) أن يبلغ عنها، كما أوجبت المادة 25 من هذا القانون على الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عملهم أو بسبب تأديتهم بوقوع جريمة أن يبلغوا عنها السلطات المختصة، وكذلك فعل قانون ديوان الرقابة المالية والادارية. وبالرغم من هذه النصوص القانونية النافذة الا أننا نستطيع القول بوجود بعض الضعف والقصور في هذا الجانب، ويمكن التدليل على هذا الضعف في منظومة التشريعات الفلسطينية من خلال الاتي:

1. **ضعف العقوبة المقررة على الموظف الذي يتخلف عن واجب الإبلاغ عن الفساد**: فإلى جانب خلو قانون مكافحة الفساد من النص الصريح على عقوبة الموظف المتخلف عن الإبلاغ عن الفساد، فإنه يمكن ملاحظة أن العقوبة التي قررتها المادة (207) من قانون العقوبات النافذ رقم 16 لسنة 1960 والتي جاء فيها « 1. كل موظف مكلف بالبحث عن الجرائم أو ملاحقتها، أهمل أو أرجأ الإخبار عن جريمة اتصلت بعلمه، عوقب بالحبس من أسبوع إلى سنة أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً⁴ .. كل موظف أهمل أو أرجأ إعلام السلطة ذات الصلاحية عن جناية أو جنحة عرف بها أثناء قيامه بالوظيفة أو في معرض قيامه بها عوقب بالحبس من أسبوع إلى ثلاثة أشهر أو بالغرامة من خمسة دنانير إلى عشرين ديناراً³ .. كل من قام حال مزاولته إحدى المهن الصحية بإسعاف شخص يبدو أنه وقعت عليه جناية أو جنحة ولم يخبر بها السلطة ذات الصلاحية عوقب بالعقوبة المنصوص عليها بالفقرة الثانية⁴ .. تستثنى من كل ذلك الجرائم التي تتوقف ملاحقتها على الشكوى».

2. **تعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد**: حيث نجد أن بعض النصوص تستخدم وتفسّر بشكل يعيق الإبلاغ عن الفساد، بل وتعتبره مخالفة قانونية تستوجب العقوبة على الموظف الرسمي الذي يقوم به. وهذا ما نجده في نص الفقرة 5 من المادة 67 من قانون الخدمة المدنية التي تعتبر أن من ضمن المحظورات التي تقع على الموظف العام " أن يفشي أيّاً من الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته خلافاً للمجالات التي يجيزها القانون حتى ولو ترك الوظيفة». حيث يساء تفسير هذا النص القانوني لجهة اعتباره انه يمنع مطلقاً على أي موظف أن يفشي بالمعلومات التي بحوزته بما فيه المعلومات المتعلقة بجرائم فساد، على الرغم من أن هذا النص القانوني أكد على استثناء المعلومات التي يجيز القانون افشاءها وعلى رأسها كما هو منصوص عليه في قانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد المعلومات المتعلقة بجرائم فساد. ونشير هنا الى أن معظم التشريعات التي تتعارض مع الحق في الحصول على المعلومات تمثل عائقاً أمام الإبلاغ عن الفساد، ومن هذه النصوص القانونية نذكر على سبيل المثال:

- أ. بعض النصوص الواردة في قانون العقوبات الخاصة بأمن الدولة، فنصت المادة (126) من القانون على أنه: « 1- من كان في حيازته بعض الوثائق أو المعلومات كالتي ذكرت في المادة (124)، فأبلغها أو أفشاها دون سبب مشروع عوقب بالأشغال المؤقتة مدة لا تقل عن عشر سنوات»⁴.
- ب. بعض النصوص الواردة في قانون رقم (9) لسنة 1995 بشأن المطبوعات والنشر والتي تستثني طائفة من المعلومات العامة التي لا يجوز نشرها أو الافشاء بها، فحظرت المادة (37) على الصحافة نشر مجموعة من المعلومات من ضمنها:

- المقالات التي من شأنها الإساءة إلى الوحدة الوطنية أو التحريض على ارتكاب الجرائم أو زرع الأحقاد وبذر الكراهية والشقاق والتنافر وإثارة الطائفية بين أفراد المجتمع.
- وقائع الجلسات السرية للمجلس الوطني ومجلس وزراء السلطة.
- المقالات أو الأخبار التي يقصد منها زعزعة الثقة بالعملة الوطنية.
- المقالات أو الأخبار التي من شأنها الإساءة لكرامة الأفراد أو حرياتهم الشخصية أو الإضرار بسمعتهم.

4- نصت (124) من قانون العقوبات على أنه :« من دخل أو حاول الدخول إلى مكان محظور قصد الحصول على أشياء أو وثائق أو معلومات يجب أن تبقى مكتومة حرصاً على سلامة الدولة عوقب بالأشغال الشاقة المؤقتة، وإذا حصلت هذه المحاولة لمنفعة دولة أجنبية، عوقب بالأشغال الشاقة المؤبدة»

2- ورقة غير منشورة، مقدمة من مؤسسة امان في ندوة بعنوان تعزيز دور هيئة مكافحة الفساد في بناء نظام نزاهة وطني، جامعة بيرزيت ، 19/10/2010.

3- التقرير السنوي لمركز المناصرة والارشاد القانوني لعام 2013، أمان، ص 14.

ج. بعض النصوص الواردة في قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005م ، فعلى سبيل المثال نصت المادة (30) منه على أن: «تعتبر المعلومات المتعلقة بتنظيم المخابرات وأنشطتها وأعمالها ووثائقها ومقرها وممتلكاتها وبيانات العاملين من أسرار الأمن الوطني التي يحظر إفشاؤها، ويسري ذلك على جميع العاملين بالمخابرات والعاملين بعقود خاصة حتى بعد انتهاء خدمتهم.

د. بعض النصوص الواردة في القرار بقانون رقم (11) لسنة 2007م بشأن الأمن الوقائي ، فنصت المادة (10) منه على أنه: (1) لا يجوز الإطلاع على تحريات ومعلومات الإدارة العامة للأمن الوقائي إلا بإذن خاص من الوزير المختص أو مدير عام الأمن الداخلي أو تنفيذاً لحكم قضائي. (2) بما لا يتعارض مع أحكام الفقرة (1) أعلاه تعتبر المعلومات والأنشطة والوثائق المتعلقة بعمل الإدارة العامة للأمن الوقائي سرية لا يجوز إفشاؤها.»

3. وجود قصور تشريعي في التشريعات النازمة للخدمة العامة فيما يتعلق بالنص الصريح على واجب الموظفين بالإبلاغ عن الفساد ومحاسبتهم في حال عدم قيامهم بذلك: إذ لا نجد نصاً واضحاً وصريحاً في التشريعات النازمة للخدمة العامة (قانون الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية بالنسبة للموظفين المدنيين، قانون الخدمة في قوى الأمن بالنسبة للموظفين العسكريين، قانون السلطة القضائية بالنسبة للقضاة والعاملين في السلطة القضائية) يلزم هؤلاء الموظفين بالإبلاغ عن قضايا الفساد، والاستثناء الوحيد في هذا المجال هو نظام موظفي الهيئات المحلية لسنة 2009 والذي أوجب على موظفي الهيئات المحلية إبلاغ رؤسائهم بأية مخالفات أو تجاوزات يكتشفونها في عملهم.
4. عدم إقرار قانون للحق في الحصول على المعلومات: حيث وكما أوضحنا سابقاً فإن من أهم المبادئ التي يقوم عليها الحق في الحصول على المعلومات هو حماية المبلغين بما يعزز من مسألة الإبلاغ عن الفساد. خصوصاً وأنه لا يوجد وضوح في كيفية تعامل السلطة في إدارتها للشأن العام مع الملفات العامة وأيّ منها من المسموح الاطلاع عليها من قبل الجمهور.

ثالثاً: الاشكالات السياسية والادارية

1. عدم الالتزام بالنصوص القانونية الموجودة التي، وعلى قلتها، ترتب أحكاماً والتزامات في هذا المجال. كما هو الحال في النصوص التي تضمنها قانون مكافحة الفساد بخصوص حماية المبلغين عن الفساد.
2. هنالك نصوص قانونية تضمن بشكل غير مباشر تعزيز واجب الإبلاغ عن الفساد وخصوصاً من قبل الموظفين العموميين، وبتوافر الإرادة السياسية الواضحة تستطيع القيادات السياسية والادارية العليا إصدار التعليمات والاورامر إلى الموظفين العموميين بضرورة إعتبار أن مسألة الإبلاغ عن الفساد هي من واجبات الموظف التي سيتم معاقبته إن لم يلتزم بها. ولكن للأسف لم تصدر تعليمات واضحة وصريحة عن أية جهة رسمية ذات علاقة (مؤسسة الرئاسة، مجلس الوزراء، ديوان الموظفين، ديوان الرقابة المالية والادارية) تفرض هذا الواجب على الموظفين العموميين⁵.
3. عدم محاسبة بعض كبار الفاسدين من قبل أجهزة الدولة المختصة، حيث تم إغلاق بعض من ملفات الفساد التي أعلنت على الملء سواء من قبل المجلس التشريعي السابق أو من قبل النائب العام مما أدى إلى شعور بالإحباط لدى المواطن ساهم في إجهامه عن الإبلاغ عن الفساد كونه ونتيجة للمعتقد الذي تكون بسبب ذلك لن يحقق الفائدة المرجوة منه⁶.
4. لوحظ، وفي أكثر من شكوى، أن بعض المسؤولين، وخصوصاً المشتكى عليهم الذين يفلتون من المحاسبة، يقومون بمعاقبة المبلغ والانتقام منه بحجج مختلفة أبرزها الافصاح عن معلومات عامة غير مسموح بنشرها⁷.

رابعاً: ضعف الحوافز التي تشجع على الإبلاغ عن الفساد

حيث لا تقتصر مسألة تعزيز الإبلاغ عن الفساد على فرض هذا الواجب وتقديم الحماية للمبلغين وإنما قد يكون من المطلوب لتعزيزه تحفيز وتشجيع المبلغين من خلال المكافآت التي يمكن أن تقدم لهم، وفي هذا الاطار يمكن ملاحظة أن المبادئ الدولية أكدت على أهمية تحفيز الإبلاغ عن الفساد من خلال تقديم مكافآت نقدية أو عينية لهم حيث نصت تلك المبادئ على امكانية أن يحصل المبلغون على نسبة من أيّة أموال تمت استعادتها أو أيّة غرامات تم فرضها نتيجةً لبلاغاتهم مكافآت أو تقديرات أخرى قد تشمل تقديراً أو مكافآت عامة إن وافق المبلغون)، أو ترقية وظيفيّة، أو اعتذاراً رسمياً عن العقاب.

ولكن وفي الحالة الفلسطينية فقد خلا قانون مكافحة الفساد من النص على تلك المكافآت ولا يمكن بالتالي معالجة هذا الفراغ التشريعي من خلال نظام، وإنما يتوجب وفقاً لنص المادة 95 من القانون الاساسي المعدل معالجتها بقانون. بعكس المشرع العراقي الذي سن قانون مكافأة المخبرين رقم 33 لسنة 2008 والذي يهدف من خلاله إلى تشجيع من يقدم إخباراً يؤدي إلى استعادة الأصول و الأموال المملوكة للدولة والقطاع العام أو الكشف عن جريمة السرقة أو الاختلاس أو تزوير المحررات الرسمية أو عن حالات الفساد الإداري وسوء التصرف من خلال مكافأة المخبر.

5- التقرير السنوي 2013، مركز المناصرة والارشاد القانوني، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان، ص14.

6- استطلاع اراء المواطنين الفلسطينيين حول الفساد ومكافحته في الاراضي الفلسطينية 2103، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان، ص7.

7- مقابلة أجرتها الباحثة مع العاملين في مركز المناصرة والارشاد القانوني في مؤسسة امان، 13/11/2014.

تحديات اثناء عملية الإبلاغ عن الفساد

ويمكن تلخيص أبرز تلك التحديات بالآتي⁸:

أولاً: الفهم الخاطئ للجهة المختصة بتلقي البلاغات وحصرها بهيئة مكافحة الفساد

تؤكد الحالات المعتمدة من قبل هيئة مكافحة الفساد أن الإبلاغ عن الفساد وفقاً لوجهة نظر الهيئة يجب أن ينحصر بهيئة مكافحة الفساد، بدليل أن الهيئة تربط بين الحماية الواجب تقديمها الى المبلغين بأن يكون المبلغ قد تقدم الى الهيئة ببلاغه وأن يكون الاجراء الانتقامي الذي حصل معه جاء بعد تاريخ تقديم البلاغ الى الهيئة، فإذا كان البلاغ قدم لجهة أخرى غير الهيئة، كرئيس الدائرة الحكومية، ووحدة الشكاوى في المؤسسة المشتكى عليها أو وحدة الشكاوى في مجلس الوزراء أو لديوان الرقابة المالية والإدارية أو لوزارة المالية أو لمؤسسات المجتمع المدني أو حتى تم نشر البلاغ على المواقع الاعلامية سواء منها المقروءة أو المسموعة أو المرئية أو المواقع الالكترونية بما فيها مواقع التواصل الاجتماعي كتويتر والفيس بوك، فإن الهيئة غير ملزمة بتقديم الحماية القانونية له.

ونرى بدورنا أن هذا التفسير لا ينسجم مع روح وفلسفة القانون التي تنشد حماية المبلغين عن الفساد عموماً، بدليل ما ورد في نص المادة 18 من ذات القانون التي نصت على أن: «تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسنى النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية ...» دون أن تنص على اشتراط أن يكون البلاغ للهيئة حصراً، وهذا ما يتفق مع ما نصت عليه المبادئ الدولية التي أكدت على امكانية أن يكون الإبلاغ لجهات خارجية بنصها على الاتي: يتعارض مع المبادئ الدولية المعتمدة من منظمة الشفافية الدولية بشأن حماية المبلغين التي وسعت كثيراً من جهات الإبلاغ فنص المبدأ 16 على أنه: «الإبلاغ للمنظمين والسلطات إن كان تقديم البلاغ في محل العمل يبدو غير عملي أو غير ممكن، يمكن أن يقدم الافراد بلاغاتهم إلى وكالات تنظيمية أو رقابية أو إلى أفراد خارج منظماتهم. هذه القنوات قد تشمل السلطات التنظيمية أو السلطات القانونية، أو المسؤولين المنتخبين، أو الوكالات المتخصصة في تلقي مثل هذه البلاغات كما نصت في المبدأ 17 على امكانية أن يكون الإبلاغ لأطراف خارجية في حالات الخطر العام أو الشخصي الشديد أو المميت، أو في حالة التجاهل المستمر لتجاوزات قد تؤثر على المصلحة وقد أكدت هذه المبادئ على أن يتم تشجيع الموظفين على استخدام قنوات الإبلاغ الداخلية هذه كخطوة أولى، إن كانت ممكنة وعملية للمساعدة في توضيح أنظمة الإبلاغ الداخلية.

ثانياً: عدم وضوح اجراءات تقديم البلاغ

من حيث النماذج والردود التي يجب أن تقدم للمبلغ والمدد الزمنية وطرق المتابعة مع المبلغ، حيث نص المبدأ 15 من المبادئ الدولية لحماية المبلغين عن الفساد المعتمد من منظمة الشفافية الدولية على أن يكون «الإبلاغ في حدود محل العمل يجب أن تكون قواعد واجراءات المبلغين واضحة ومفهومة تماماً؛ وتحافظ على السرية والغفلية (ما لم يتنازل عنهما المبلغون بوضوح)؛ وتضمن تحقيقات شاملة وأنيّة ومستقلة لبلاغات المبلغين؛ وتتمتع بآليات شفافة ونافذة وأنيّة لمتابعة شكاوى المبلغين من الانتقام (بما في ذلك عملية معاقبة مرتكبي الانتقام).

ولتبسيط الاجراءات فيما يتعلق بتقديم الشكاوى فقد أكدت المبادئ الدولية على ضرورة أن تتاح مجموعة كبيرة من قنوات ووسائل تقديم البلاغات لموظفي وعمال الوكالات الحكومية والشركات العامة، بما فيها خطوط النصائح، والخطوط الساخنة، والبوابات الإلكترونية، ومكاتب الالتزامات، ومتلقو الشكاوى الخارجيون والداخليون. ويجب توفير آليات لتقديم البلاغات بشكل آمن أو سري أو بدون كشف الهوية.

وفي الواقع الفلسطيني فإن بعض الحالات العملية أشارت الى طول أمد النظر في الشكاوى التي تصل الهيئة، كما أشار بعض المشتكين الى عدم تلقيهم رداً مكتوباً أو التأخر في تلقي الرد⁹، وبالرجوع الى تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2013 يتبين لنا أن هنالك تراكم في القضايا المدورة والتي وصلت في العام 2013 الى (56) ملف بينما تلقت الهيئة في هذا العام (30) ملف فقط مما يؤكد على أن ما يقارب ضعفي الشكاوى التي نظرت فيها الهيئة في ذلك العام ملفات قديمة طال أمد النظر فيها¹⁰.

ثالثاً:عدم وضوح الجهة المختصة بتعريف من هو المبلغ، وعملية التمييز ما بين المبلغ والشاهد والضحية والخبير

تفرق المبادئ المعتمدة من منظمة الشفافية الدولية ما بين المبلغ والشاهد، حيث تؤكد على أن المبلغ هو الموظف الذي وبحكم وظيفته يعلم بجريمة فساد فيبلغ عنها، ولذلك تؤكد هذه المبادئ على تسمية (المبلغ الداخلي) وتعرفه بأنه: «الكشف أو الإبلاغ عن تجاوزات، تشمل، ولكن لا تقتصر على الفساد؛ الجرائم الجنائية؛ وانتهاكات الالتزامات القانونية؛ واجهاض العدالة؛ وأخطار معينة على الصحة العامة، أو السلامة أو البيئة؛ والإهدار أو سوء الإدارة الفادح؛ وتضارب المصالح؛ والأنشطة التي من شأنها التعتيم على أي من هذا. وفي تعريف أشمل للمبلغ الداخلي تعرف المبادئ المبلغ الداخلي بأنه أي موظف أو عامل في قطاع عام أو خاص يكشف معلومات أوضحها المبدأ (3 أعلاه) ومعرض للعقاب. هذا يشمل افراداً خارج العلاقة التقليدية بين الموظف وصاحب العمل، بما فيها عمليات الكشف المالية الاحتيالية التي تقوم بها الوكالات الحكومية والمسؤولون الحكوميون والمؤسسات التي تقدم خدمات عامة. قد تشمل كذلك انتهاكات حقوق الإنسان إن كانت مثبتة أو ملائمة في السياق الوطني. مثل المستشارين، والمقاولين، والمتدربين، والمتطوعين، والطلبة العاملين، والعمال المؤقتين والموظفين.

وبذلك فإن هذه المبادئ الدولية تفرق بين المبلغ الداخلي وبين الشاهد والذي هو شخص من خارج الوظيفة يعلم بطريقة ما بوقوع جريمة فساد. أما الضحية فهو شخص يقع عليه فعل الفساد ويكون هو المتضرر المباشر من حصوله. أما الخبير فيشمل كل من يستخدم رأيه وخبرته في المحاكمة، كالقاضي وعضو النيابة العامة والخبير الذي تستعين به المحكمة في بعض المسائل الفنية.

أما في الحالة الفلسطينية فإن قانون مكافحة الفساد لم يورد تعريفا للمبلغ والشاهد والخبير والضحية وجاءت المادة (18) منه بنص عام بأن تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسنى النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية، وفي هذا خروج عن المبادئ الدولية المقررة في هذا الشأن.

رابعاً: المعلومات غير المسموح بالإبلاغ عنها

تحدثت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد عن بعض الاستثناءات على المعلومات التي يمكن أن تكون محلاً للإبلاغ، حيث نصت الفقرة د من المادة 13 الخاصة بالمشاركة المجتمعية من الاتفاقية على أن تعمل الدول الاطراف على اتخاذ تدابير من بينها:

8- في محاولة من الباحث لاجراء مقابلة مع المختصين في هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية للاستفسار حول هذا الموضوع امتنعت الهيئة عن اجراء هذه المقابلة موضحة للباحث من خلال السيد سعيد شحادة مدير مكتب رئيس الهيئة ان هنالك مادة وردت في قانون مكافحة الفساد الفلسطيني تتحدث عن الإبلاغ عن الفساد وانه ليس لدى الهيئة اية معلومات اضافية حول الإبلاغ عن الفساد غير تلك المذكورة في هذه المادة تقدمها للباحث.

9- المقابلة التي اجراها الباحث مع العاملين في مركز المناصرة والارشاد القانوني في مؤسسة امان.

10- تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام 2013 ، ص 37.

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها. ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة، شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري:

1. لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم؛
2. لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

وقد أكد المبدأ 19 من المبادئ الدولية على أنه حين يتعلق البلاغ بمسائل تخص الأمن الوطني، أو أسرار رسمية أو عسكرية، أو معلومات سرية، قد تتخذ إجراءات وضمانات خاصة لتقديم البلاغ تضع في الاعتبار الطبيعة الحساسة لتلك المسائل وذلك لتعزيز المتابعة والحلول الداخلية الناجحة، ولضمان السرية هذه الإجراءات يجب أن تسمح بتقديم بلاغات داخلية، أو إبلاغ مؤسسة رقابية مستقلة مؤسسياً وعملياً عن القطاع الأمني، أو إبلاغ هيئات تتمتع بالسلطات الأمنية الملائمة. إبلاغ جهات خارجية (مثل الإعلام، ومنظمات المجتمع المدني) قد يكون مبرراً في حالات بها تهديدات خطيرة أو مميتة للصحة أو السلامة أو البيئة العامة؛ أو إن كان إبلاغ الجهات الداخلية سيؤدي للضرر الشخصي أو تدمير الأدلة؛ وإذا كان الإبلاغ لن يضر بالأمن الوطني أو الافراد.

ونشير هنا الى ان قانون مكافحة الفساد لم يتطرق الى ماهية المعلومات التي يمكن أن تكون محلاً للإبلاغ، حيث نصت الفقرة الاولى من المادة 18 على أن: 1. لكل من يملك معلومات جديّة أو وثائق بشأن جريمة فساد منصوص عليها في هذا القانون وقعت من أي موظف أن يقدمها إلى الهيئة أو أن يتقدم بشكوى بشأنها ضد مرتكبها». كما نصت الفقرة الاولى من المادة 19 على أنه: « على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك».

وبهذا فإن هاتين المادتين أكدتا على أن جميع المعلومات المتعلقة بجرائم الفساد¹¹ يمكن أن تكون محلاً للإبلاغ، ولم تضع بذلك أي استثناء على تلك المعلومات، الامر الذي يجعل الباب مفتوحاً استناداً الى المبدأ القانوني العام «المطلق يجرى على اطلاقه ما لم يقيد بنص».

تحديات ما بعد عملية الإبلاغ عن الفساد

أولاً: الحماية المطلوبة للمبلغين عن الفساد

تضمنت اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد العديد من الاحكام بشأن حماية الشهود والخبراء والضحايا، حيث نصت المادة 32 من هذه الاتفاقية على أنه:

1. تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة وفقاً لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها، لتوفير حماية فعّالة للشهود والخبراء الذين يُدّلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل.
2. يجوز أن تشمل التدابير المتوخّاة في الفقرة 1 من هذه المادة، ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

(أ) 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 أو بفرض قيود على إفشائها؛

(ب) توفير قواعد خاصة بالأدلة تتيح للشهود والخبراء أن يدلوا بأقوالهم على نحو يكفل سلامة أولئك الأشخاص، كالسماح مثلاً بالإدلاء بالشهادة باستخدام تكنولوجيا الاتصالات، مثل وصلات الفيديو أو غيرها من الوسائل الملائمة.

3. تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار اليهم في الفقرة 1 من هذه المادة.

4. تسري أحكام هذه المادة أيضاً على الضحايا اذا كانوا شهوداً.

5. تتيح كل دولة طرف، رهناً بقانونها الداخلي، امكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الاجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

كما نصت المادة 33 من هذه الاتفاقية على أنه: « تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوّغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نيّة ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقاً لهذه الاتفاقية».

وفي الممارسات الدولية الفضلى نشير الى ما اشتملت عليه المبادئ الدولية المقررة من منظمة الشفافية الدولية بشأن حماية المبلغين عن الفساد والتي تضمنت الاتي:

- أكدت المبادئ الدولية على أن المقصود من الحماية هو: الحماية من العقاب حيث ستتم حماية الأفراد من كافة أشكال الانتقام، أو الضرر، أو التمييز في محل العمل بشكل مرتبط بالإفصاح أو ناجم عنه. ويشمل هذا كل أنواع الضرر، بما فيها الفصل، والوضع تحت المراقبة والعقوبات الوظيفيّة الأخرى؛ والنقل التأديبي؛ والمضايقات المستمرة؛ وتقليل الواجبات أو خفض ساعات العمل؛ والحرمان من الترقيات أو التدريب؛ وفقد المكانة والمميزات؛ والتهديدات بأي من هذه الأفعال. ولضمان عدم التحايل في هذا الجانب من قبل المسؤول فقد أكدت المبادئ على أن واجب تقديم البيئة يكون على صاحب العمل حتى يتم تجنب الجزاءات أو العقوبات، يجب أن يبين صاحب العمل بوضوح وبشكل مقنع أن أيّة إجراءات اتخذت ضد أحد الموظفين ليس لها أية علاقة أو أنها تمت بسبب قيامه بالإبلاغ عن شيء.
- ومن المسائل المهمة التي توسعت بها المبادئ الدولية هو أن مفهوم الحماية يمتد ليشمل إخلاء مسؤوليّة أي بلاغ تم في نطاق قانون حماية المبلغين بحيث يحصن من الاجراءات التأديبيّة والمسؤوليّة تحت القوانين الجنائيّة والمدنيّة والإداريّة، بما فيها تلك المتعلقة بالطعن والقذف وحماية البيانات وحقوق النشر.

11- عرفت المادة الاولى من قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005 الفساد بالاتي: يعتبر فسادا لغايات تطبيق هذا القانون ما يلي:

1. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة والجرائم المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في قوانين العقوبات السارية.
2. الجرائم الناتجة عن غسل الاموال المنصوص عليها في قانون غسل الاموال .
3. كل فعل يؤدي الى المساس بالاموال العامة.
4. اساءة استعمال السلطة خلافا للقانون.
5. قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقا وتحق باطلا.
6. الكسب غير المشروع.
7. جميع الافعال الواردة في الاتفاقات العربية والدولية لمكافحة الفساد التي صادقت عليها او انضمت اليها السلطة الوطنية.

- تضمنت المبادئ الدولية وجوب أن تكون هناك سلسلة كاملة من المعالجات تغطي كل العواقب المباشرة وغير المباشرة والمستقبلية لأية أعمال انتقامية، بهدف تقوية موقف المبلغين. وهذه تشمل الإعانة التمهيديّة والصادرة بأمر قضائي؛ وأتعاب المحاماة والوساطة؛ والنقل إلى قسم أو مشرف جديد؛ والتعويض عن المكاسب والمكانة المفقودة في الماضي والحاضر والمستقبل؛ والتعويض عن الألم والمعاناة.
- وجوب أن يؤخذ في الاعتبار تخصيص صندوق لتوفير المساعدة في الاجراءات القانونيّة ودعم المبلغين الذين يعانون من ظروف ماديّة صعبة. وقد يشمل هذا أيضاً المصاريف الطبية، وتكلفة تغيير الإقامة أو حماية الهوية.
- التأكيد على حق المبلغ في الحصول على جلسة استماع عادلة بحيث يحق للمبلغين الذين يعتقدون أن حقوقهم انتهكت الحصول على جلسة استماع عادلة من محكمة نزيهة، و بحق كامل للاستئناف ويجب أن تكون القرارات آنيّة، يسمح للمبلغين باستدعاء واستجواب الشهود، ويجب أن تكون قوانين الاجراءات متوازنة وموضوعيّة.
- اهمية الاحتفاظ بالسريّة بحيث يجب ألا يتم الإفصاح عن هويّة المبلغ بدون موافقته التامة.
- البلاغات الكاذبة عمداً غير محميّة فالفرد الذي يقدم بلاغاً اتضح أنه كاذب عمداً عرضة لعقوبات مهنيّة ومسؤوليات مدنيّة. كما يجب أن يتم تعويض من تم اتهامهم خطأ عبر كل الاجراءات الملائمة.
- اعتبار ان أي عمل ينم عن انتقام من أو تدخل في بلاغ تقدم به أحد المبلغين يجب أن يعد جريمة، ويجب أن يخضع مرتكب الانتقام للجزاءات المهنيّة/الوظيفية والعقوبات المدنيّة.

وقد تبنى المشرع الاردني صور من الحماية للمبلغين والشهود والضحايا الوارد ذكرها في المبادئ الدولية وتشمل توفير الحماية لهم في أماكن اقامتهم، وعدم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن وجودهم، والإدلاء بأقوالهم وشهاداتهم من خلال استخدام تقنيات الاتصال الحديثة وبما يكفل سلامتهم، وحمايتهم في أماكن عملهم وتحصينهم من أي تمييز أو سوء معاملة، وتوفير أماكن لإيوائهم عند الضرورة، واتخاذ أي إجراء أو القيام بأي عمل ضروري يضمن سلامتهم، وصرف مساعدات مالية للمبلغين والشهود والمخبرين بموجب نظام يصدر لهذه الغاية.¹²

أما في الواقع الفلسطيني فقد تضمن قانون مكافحة الفساد العديد من النصوص المتعلقة بحماية المبلغين عن الفساد، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 18 على ان: « تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسن النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد اجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعدده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء».

كما نصت المادة 19 من ذات القانون على انه: « 1. على كل موظف عام علم بجريمة فساد أن يبلغ الهيئة بذلك.2. لا يجوز أن يكون البلاغ الذي تقدم به الموظف حسب الفقرة (1) أعلاه سببا لاتخاذ أي من الإجراءات التأديبية بحقه أو اتخاذ أية إجراءات تخل بمكانته الوظيفية».

واخيرا فقد أكدت المادة 22 من القانون على سرية الشكاوى المقدمة بما يمثل شكلا من اشكال الحماية للمبلغين، حيث نصت هذه المادة على أنه: « تعتبر الإقرارات المنصوص عليها في هذا القانون والإجراءات المتخذة للتحقيق وفحص الشكاوى المقدمة بشأن الفساد من الأسرار التي لا يجوز إفشاؤها إلا بقرار من المحكمة المختصة».

وعلى الرغم من صور الحماية المنصوص عليها في تلك المواد، الا أن حماية المبلغين عن الفساد في فلسطين تواجه العديد من التحديات والعقبات، ومن أبرز ما يثار من تحديات في هذا الجانب:

أولاً: عدم اصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد
حيث أحال قانون مكافحة الفساد تقديم الحماية للمبلغين عن الفساد الى نظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء ، فنصت المادة 18/2 من القانون على انه: «2- تكفل الهيئة للشهود والخبراء والمبلغين عن جرائم الفساد حسن النية توفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية وتحدد اجراءات حمايتهم والتدابير الخاصة بذلك بموجب نظام تعدده الهيئة ويصدر عن مجلس الوزراء». ومن الجدير بالذكر ان هذا النظام لم يصدر حتى تاريخ اعداد هذا التقرير، على الرغم من ان مؤسسة امان اعدت مقترح مشروع نظام لحماية المبلغين عن الفساد وتم رفعه الى مجلس الوزراء منذ العام 2008.¹³

وهنا لا بد من التطرق الى الاشكالية التشريعية المتمثلة في ان بعض القضايا المتعلقة بالحماية الشخصية لا يمكن معالجتها بتشريع من درجة نظام، وانما يتوجب معالجتها بتشريع من درجة قانون بسبب تعارضها مع بعض المبادئ القانونية المنصوص عليها في قوانين اخرى، مثل اخفاء هوية الشاهد او المبلغ او الخبير في المحكمة والذي يتعارض مع ضمانات الدفاع التي نص عليها قانون الإجراءات الجزائية والتي تمنح المتهم الحق في معرفة الخصم او الشاهد ومناقشته في شهادته وتقديم اية دفوع بشأنه (كالمخاصمة). كما يلاحظ على أن نص المادة فيما يتعلق بالحماية القانونية والوظيفية والشخصية جاءت عامة ولم تحدد مثلاً ما المقصود بالحماية الوظيفية هل تقتصر على عدم الفصل من الوظيفة أم يجب أن تكون بتوفير الحماية القانونية ضد أي قرار اداري يغير من المركز القانوني أو الإداري لهم أو ينتقص من حقوقهم أو يحرّمهم منها.

ثانيا: عدم وضوح مفهوم حسن النية فيما يتعلق بالبلاغ الخاطئ

أكدت المبادئ الدولية على أن الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين: "الاعتقاد المنصف بالتجاوز " بحيث يجب أن تمنح الحماية لتقديم البلاغات عن المعلومات إثر اعتقاد حقيقي بأن المعلومات صحيحة في الوقت الذي كشفت فيه و تمتد الحماية لتشمل من يبلغون عن معلومات غير دقيقة بخطأ غير مقصود، ويجب أن تفعّل حتى يتم تقييم دقة المعلومات». وقد عرفت هذه المبادئ الاعتقاد المنصف بأنه: «أي حين يمكن لشخص ما الشك بشكل منصف في ارتكاب تجاوز على ضوء أدلة متاحة». أما في الواقع الفلسطيني فلم يوضح القانون مفهوم حسن النية مما يجعل هنالك خشية من الاجتهادات المتباينة للمكلفين بانفاذ القانون ويربك بالتالي المبلغ الذي لا يملك البيانات الكافية في تقديم بلاغه.

ثالثاً: الشعور لدى المواطن بعدم جدوى تقديم البلاغات عن الفساد،ويشمل ذلك:

1. **عدم التعامل بجدية مع بعض البلاغات:** تؤكد المبادئ الدولية على أهمية التعامل الجدي مع جميع البلاغات، ومن بين الاحكام التي تؤكد على ذلك النص على مشاركة المبلغين بصفتهم مساهمين مطلعين ومستفيدين، يجب أن يحظى المبلغون بالفرصة لتقديم مقترحاتهم في التحقيقات أو الاستعلامات اللاحقة، كما يجب أن يحظى المبلغون بالفرصة(ولكن ليسوا ملزمين) بتوضيح شكاوهم وتقديم معلومات أو أدلة إضافية لديهم كذلك الحق في أن يبلغوا بنتائج أي تحقيقات ولديهم الحق بمراجعة أيّة نتائج والتعليق عليها.

وفي الحالة الفلسطينية فإن بعض استطلاعات الرأي تشير الى احجام نسبة 61% من الموظفين المستطلع ارائهم¹⁴ عن تقديم بلاغات ضد الفساد بسبب اعتقادهم بعدم جدية الجهات الرسمية في التعامل مع تلك الشكاوى.

2. **المبالغة في الاعفاءات التي منحها القانون الفلسطيني للمتورطين في جرائم فساد** والذين يبلغون عنها في أحوال معينة، حيث نصت الفقرة الثانية من المادة 25 من قانون مكافحة الفساد على أنه: "يعفى من العقوبة المقررة في هذا القانون كل من بادر من الجناة بإبلاغ الهيئة عن جريمة فساد قبل علمها بها أو اي من السلطات المختصة فاذا حصل الإبلاغ بعد العلم بالجريمة تعين للاعفاء أن يكون من شأن الإبلاغ ضبط باقي الجناة والاموال محل الجريمة». كما نصت المادة 27 من ذات القانون على أنه: « 1. إذا بادر مرتكب

13- مقابلة اجراها الباحث مع المستشار القانوني لمؤسسة امان بتاريخ 13/11/2014.

14- استطلاع آراء المواطنين الفلسطينيين حول الفساد ومكافحته في الاراضي الفلسطينية 2103، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان، ص7.

جريمة الفساد أو الشريك فيها إلى إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل كشفها وعن المال المتحصل منها أعفي من عقوبتي السجن والغرامة المقررتين لهذه الجريمة. 2. إذا أعان مرتكب جريمة الفساد أو الشريك فيها أثناء التحقيق معه على كشف الجريمة ومرتكبها تخفض العقوبة إلى الحبس ويعفى من عقوبة الغرامة».

وهنا نشير الى أن هذه الاعفاءات وإن كانت من جانب قد تشجع المتورطين على الإبلاغ عن الفساد، إلا أن المبالغة فيها وسوء تطبيقها قد يؤدي في المقابل الى افلات المجرمين من العقاب من خلال صفقات قد يجرونها في هذا الجانب.

النتائج والتوصيات

من خلال هذا البحث يتبين لنا أن عملية الإبلاغ عن الفساد نظمت فعلياً في بعض جوانبها في منظومة القوانين الفلسطينية لا سيما قانون مكافحة الفساد رقم 1 لسنة 2005، إلا أن هذه العملية وفي مراحلها المختلفة لا تزال تواجه العديد من التحديات سواء على الصعيد القانوني أو على الصعيد المؤسسي أو على الصعيد السياسي، ففي مرحلة ما قبل عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا رصد التحديات الآتية:

- الثقافة السلبية للإبلاغ عن الفساد، والمتمثلة باعتبار بعض المواطنين أن الإبلاغ عن الفساد يمثل شكلاً من أشكال الوشاية على الآخرين، والإبلاغ الذي لا يكون الحفاظ على الصالح العام أساساً له كالإبلاغ الكيدي والإبلاغ الانتقامي وإبلاغ الضحية.
- الضعف والقصور في الجانب القانوني، والمتمثل بضعف العقوبة المقررة على الموظف الذي يتخلف عن واجب الإبلاغ عن الفساد، وتعارض تفسير بعض النصوص القانونية مع مسألة الإبلاغ عن الفساد، ووجود قصور تشريعي في التشريعات النازمة للخدمة العامة فيما يتعلق بالنص الصريح على واجب الموظفين بالإبلاغ عن الفساد ومحاسبتهم في حال عدم قيامهم بذلك، بالإضافة الى عدم إقرار قانون للحق في الحصول على المعلومات حتى يومنا هذا.
- الإشكالات السياسية والإدارية: والتي تتمثل بعدم الالتزام بالنصوص القانونية الموجودة التي، وعلى قلتها، ترتب أحكاماً والتزامات في هذا المجال. وضعف الإرادة السياسية في فرض واجب الإبلاغ عن الفساد. وعدم محاسبة بعض كبار الفاسدين من قبل أجهزة الدولة المختصة، مما أدى إلى شعور بالإحباط لدى المواطن الفلسطيني ساهم في إجماعه عن الإبلاغ عن الفساد.
- ضعف الحوافز التي تشجع على الإبلاغ عن الفساد، لا سيما المكافآت المالية والحوافز المعنوية للموظفين كجوائز النزاهة وتقييم الأداء.

وفي مرحلة أثناء عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا رصد التحديات الآتية:

- الفهم الخاطئ للجهة المختصة بتلقي البلاغات وحصرها بهيئة مكافحة الفساد، وإغفال هذا الفهم لدور الجهات الأخرى في تلقي البلاغات كالجهة الرئاسية في المؤسسة التي وقعت فيها أفعال الفساد، وكذلك ديوان الرقابة المالية والإدارية، والنيابة العامة.
- عدم وضوح إجراءات تقديم البلاغ، من حيث النماذج والردود التي يجب أن تقدم للمبلغ والمدد الزمنية وطرق المتابعة مع المبلغ.
- عدم وضوح الجهة المختصة بتعريف من هو المبلغ، وعملية التمييز ما بين المبلغ والشاهد والضحية والخبير.

وفي مرحلة ما بعد عملية الإبلاغ عن الفساد يمكننا رصد التحديات الآتية:

- عدم إصدار النظام الخاص بحماية المبلغين عن الفساد.
- عدم وضوح مفهوم حسن النية فيما يتعلق بالإبلاغ الخاطئ.
- الشعور لدى المواطن بعدم جدوى تقديم البلاغات عن الفساد: ويشمل ذلك: عدم التعامل بجدية مع بعض البلاغات، والمبالغة في الاعفاءات التي منحها القانون للمتورطين في جرائم فساد.

وعلى ضوء تلك النتائج يمكننا تقديم التوصيات الآتية:

أولاً: بالنظر الى أن معظم الاحكام الداعمة للإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين عنه تتطلب نصوصاً تشريعية بدرجة قانون وليس نظام أو لائحة تنفيذية، فإنه لا بد من اجراء تعديلات على قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005 تستهدف الغاء المادة 18 منه والاستعاضة عنها بفصل كامل داخل هذا القانون يتضمن الاتي:

امكانية الاستماع للشهود والخبراء والمبلغين عن الفساد بشكل يضمن اخفاء هويتهم مع تمكين المتهمين من الاستماع الى شهادتهم ومناقشتهم دون التعرف عليهم باستخدام طرق تكنولوجية حديثة.

1. النص على منح مكافأة مالية لمن يؤدي إبلاغه عن الفساد لاسترداد اموال عامة كانت محلاً لجريمة فساد بنسبة معينة نقترح أن تكون بنسبة مئوية من المبلغ المسترد 5٪ مثلاً كما هو الحال في العراق، مع النص في القانون على ان يمنح المبلغ اذا كان موظفاً عاماً ترقية أو اخذ هذا البلاغ بعين الاعتبار عند تقييم أداء الموظف العام.
2. النص على عقوبة أي موظف يتخلف عن تقديم إبلاغ عن الفساد في الجرائم التي يعلمها أو يشهد عليها بحكم وظيفته، وأن تكون هذه العقوبة شديدة تصل لحد الثلاث سنوات حبس.
3. تعديل الاعفاءات الممنوحة بموجب القانون للمتورطين الذين يبلغون عن جرائمهم المقترفة، حيث أن المبالغة في هذه الاعفاءات وسوء تطبيقها قد يؤدي في المقابل الى افلات المجرمين من العقاب من خلال صفقات قد يجرونها في هذا الجانب. لذلك نرى أن لا يتم الاعفاء الكامل من العقوبة وأن يقتصر الاعفاء على تخفيف العقوبة لحد النصف أو الثلث فقط.
4. اضافة مادة تنص على أن جهة الإبلاغ عن الفساد يجب أن لا تقتصر على هيئة مكافحة الفساد وحدها، بحيث تنص هذه المادة صراحة على اعتبار أن الإبلاغ عن الفساد لاي جهة من الجهات الرسمية وغير الرسمية يكون معتبراً ومقدمه مستحق للحماية متى ما كان هذا المبلغ حسن النية. حيث أن تشجيع الإبلاغ عن الفساد وفقاً لما نصت عليه المبادئ الدولية ووفقاً لما تنشده روح القانون يقتضي بالضرورة أن يتم لجميع الجهات الرسمية وحتى لمؤسسات المجتمع المدني ما دام تم الإبلاغ بحسن نية. وبالتالي فإن الحماية يجب أن لا تقتصر في هذه الحالة على البلاغات المقدمة للهيئة بل يجب توسيعها لتشمل البلاغات المقدمة الى جميع الجهات ذات العلاقة بما فيها الاعلام والانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي ما دامت تمت بحسن نية بالمفهوم الذي أكدت عليه المبادئ الدولية على أن الحد الأدنى لوجوب حماية المبلغين: "الاعتقاد المنصف بالتجاوز" .

ولتنفيذ هذه التوصية نقترح أن يتم استغلال فرصة فتح هيئة مكافحة الفساد قانون مكافحة الفساد لمقترحات التعديل وأن تقوم مؤسسة أمان بتحشيد الدعم والتأييد لتلك المقترحات من الجهات ذات العلاقة لا سيما، منظمات المجتمع المدني ذات العلاقة، المجلس التشريعي، وزارة العدل، وزارة الداخلية، مجلس القضاء الأعلى، النيابة العامة، من خلال عريضة يتم رفعها الى هيئة مكافحة الفساد باعتبارها الجهة المختصة رسمياً باقتراح مشاريع القوانين ذات العلاقة بمكافحة الفساد.

ثانياً: الإسراع بإصدار مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات على اعتبار أن أحد المبادئ التسع التي يقوم عليها هذا القانون هو حماية المخبر (المبلغ) بالإضافة الى تعزيزه حق الحصول على المعلومات العامة بما يمكن المعنيين من الوصول الى المخالفات وخروقات القانون التي قد يمثل بعضها جرائم فساد.

ولتنفيذ هذه التوصية، وعلى اعتبار أن مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومات التي كانت مؤسسة أمان من المبادرين والمشاركين في صياغته واعداده معروض على جلسات مجلس الوزراء ، نقترح أن يتم

الضغط على مجلس الوزراء لاحتالته الى الرئيس والاسراع في اصداره بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة (الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، مؤسسة مدى، نقابة الصحفيين، وزارة العدل، المجلس التشريعي، المؤسسات الاعلامية، هيئة مكافحة الفساد).

ثالثاً: موائمة التشريعات التي تحول دون الإبلاغ عن الفساد أو تتعارض معه، كالفقرة 5 من المادة 67 من قانون الخدمة المدنية، وقانون العقوبات، والتشريعات التي تجرم الافشاء عن المعلومات العامة دون استثناء المعلومات التي تمثل جرائم فساد.

ولتنفيذ هذه التوصية، نقترح أن تقوم مؤسسة أمان بصياغة واعداد مشاريع قوانين معدلة لكل من التشريعات التي تم ذكرها في متن هذه الدراسة، وأن ترفع هذه المقترحات الى هيئة مكافحة الفساد لاقتراحها وفق الاصول.

رابعاً: اجراء قيادة حملة توعية واسعة حول أهمية الإبلاغ عن الفساد وتغيير المعتقدات والثقافة السلبية لدى الجمهور والتي تعيق الإبلاغ عن الفساد.

ولتنفيذ هذه التوصية، وحيث أنه من المعروف أن مؤسسات المجتمع المدني هي المؤهل الأنسب لممارسة هذا الدور، نقترح تكثيف مؤسسة أمان لحملاتها التوعوية في هذا المجال، لا سيما من خلال استهداف المؤسسات التعليمية والمؤسسات الدينية والمؤسسات الشبابية. كما يمكن هنا العمل على تفعيل مدونات السلوك التي يمثل الإبلاغ عن الفساد واحداً من مضامينها الرئيسية والتدريب عليها. وكذلك تخصيص حملات توعوية حول الحرص على المال العام والصالح العام، حتى لا يقتصر الإبلاغ عن الفساد في فلسطين على ابلاغ الضحية أو الإبلاغ الكيدي أو الانتقامي وإنما يستهدف حماية الصالح العام بالدرجة الرئيسية.

خامساً: الضغط نحو ارادة سياسية حقيقية تعزز الإبلاغ عن الفساد وتمنع الانتقام من المبلغين، وهذا يشمل ضرورة متابعة الجهات الرئاسية العليا في اصدار تعليمات وأوامر مكتوبة تلزم الموظفين العامين سواء في الخدمة المدنية او في الخدمة العسكرية بالإبلاغ عن الفساد، وتطمين المبلغ بأن بلاغاته سيتم التعامل معها بجدية من خلال محاسبة الفاسد مهما كانت مكانته بما يحول دون احباط المواطن عن الإبلاغ عن الفساد.

قائمة المراجع

- قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 1 لسنة 2005.
- قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006.
- قانون مكافأة المخبرين العراقي رقم (33) لسنة 2008.
- نظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم الأردني رقم (62) لسنة 2014.
- المبادئ الدولية المعتمدة من منظمة الشفافية الدولية بخصوص حماية المبلغين عن الفساد.
- استطلاع آراء المواطنين الفلسطينيين حول الفساد ومكافحته في الاراضي الفلسطينية 2103، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان.
- التقرير السنوي 2013، مركز المناصرة والارشاد القانوني، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة امان.
- مقابلة اجرتها الباحثة مع العاملين في مركز المناصرة والارشاد القانوني في مؤسسة امان، 13/11/2014.
- ورقة غير منشورة، مقدمة من مؤسسة امان في ندوة بعنوان تعزيز دور هيئة مكافحة الفساد في بناء نظام نزاهة وطني، جامعة بيرزيت ، 19/10/2010.