الخميس ٢١ كانون الثاني ٢٠١٠

مركز الصفدي الثقافي – طرابلس

تعزيز الشفافيّة ومكافحة الفساد: تشريعات حول "الحق في الوصول إلى المعلومات" و "حماية كاشفي الفساد"

كلمة المحامي عادل يمّين، عضو اللجنة القانونية في الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلوماتً

أصحاب المعالي والسعادة، حضرات الزميلات والزملاء والسيدات والسادة،أيّها الأعزاء،

في البدء، أوجّه شكري إلى مؤسسة الصفدي والشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات وجمعية نحو المواطنية وجمعية المحامين والقضاة الاميركيين على دعوتي لتقديم مداخلة حول مسودّة اقتراح قانون حماية كاشفي الفساد الذي كان لي شرف المشاركة في جلسات مناقشة صياغتها في مجلس النواب ضمن مجموعة عمل قانونية برئاسة سعادة النائب الأستاذ غسان مخيبر والمنبثقة من الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات ، وأهنئكم على انعقاد هذه الندوة وأحيي جهودكم في مكافحة آفة الفساد.

أمّا بعد، فغنيّ عن البيان أنّ لبنان واحدٌ من البلدان التي يؤلف فيها الفساد مرضاً مزمناً وخبيثاً ومتفشياً وهو لا يقتصر على عوارض عابرة أو حالات شاذة محصورة ... وهو بات نظاماً قائماً بذاته له أقطابه ونفوذه وقوانينه وعوامل البقاء .

ولا يختلف اثنان على أنّ مضار الفساد تكاد لا تُحصى، ولعلَّ أبرزها هدر واختلاس المال العام والخاص والإثراء غير المشروع وعرقلة مصالح الشركات والمؤسسات والأفراد والانتقاص من موجبات المساواة بين المواطنين واهتزاز ميزان العدالة وتنفير الاستثمارات الوطنية والأجنبية وإعاقة نمو الاقتصاد الوطني ، فضلاً عن ضرب سلّم القيم الوطنية والاجتماعية والمفاهيم الأخلاقية العامة.

ولئن كانت المحاولات الإصلاحية المنصرمة على مدى عقود باءت كلّها بالإخفاق ليبقى الفساد سائداً وسيداً، فإنّ قناعة باتت غالبة عند الباحثين والإصلاحيين بأنّ حلّ معضلة الفساد لا يمكن أن يتحقق بموجب قرار أو مرسوم أو قانون أيّاً تكن نوعيته وأهميته ولا كذلك عن طريق قدرة مسؤول استثنائي أو آخر ...، بل لا مناصّ من خوض مسيرة طويلة وشاقة في هذه الحرب الضرورية والإلزامية تتراكم فيها الإجراءات والخبرات والتدابير حتى تتوسع رويداً رويداً مساحة الصلاح والقانون وتتضاءل إلى أقصى الممكن مساحة الفساد واللاقانون...، من غي أن نغفل أنّ الإصلاح السياسي يظلّ في مطلق الأحوال شرطاً لازماً لبلوغ الغاية المنشودة.

من هنا، يأتي وضع مسودّات اقتراحات قوانين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وحق الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد تمهيداً لإقرارها في مجلس النواب في سياق العمل على قيام نظام قانوني بديل قادرعلى مواجهة الفساد.

وغنيّ عن البيان، أنّ القوانين المرعيّة الإجراء تتيح، لا بل توجب، على كلّ مواطن عَلِم بوقوع جرم فساد أن يتقدّم بإخبار بالموضوع لدى النيابة العامة الاستئنافية، كما أنّ أمامه أن يفصح عن معلوماته أمام وسائل الإعلام ليضعها بتصرّف الرأي العام والمسؤولين.

ولكن، قد يجد المواطن أمام اتخاذه المسالك المتقدّمة محاذير في بعض الأحيان تثنيه عن كشف معلوماته عن الفساد أو عن التصدّي لجرائم فساد...و لعلَّ أبرزها:

- إذا لجأ إلى وسائل الإعلام للإفصاح عن معلوماته عن جرم فساد فقد يتعرّض للملاحقة من الأشخاص الذين نسب إليهم أعمال فساد بجرائم القدح والذم والتشهير وللمطالبة بتعويضات مالية عالية، كما أنّه قد تطاله أو تطال أفراد عائلته تهديدات أو أعمال ثأرية تُلحق بهم أضراراً جسدية أو مهنية أو مالية.

  وفوق ذلك، قد تبقى المعلومات المُفصَح عنها بواسطة وسائل المعلومات من دون أيّ اهتمام أو متابعة من النيابة العامة كما يحصل في الكثير من الحالات لأسباب مختلفة.
- إذا تقدّم صاحب المعلومات بإخبار لدى النيابة العامة فقد يرتدّ الشخص المخبَر ضدَّه عليه بشكوى الافتراء، الأمر الذي قد يعرّضه للإدانة ولإلزامات مالية، فضلاً عن احتمال تعرّضه للتهديد والانتقام.

وفوق ذلك، قد لا يجد المخبِر لدى النيابة العامة الاستئنافية الحماسة الكافية والاندفاعة المفترضة للاهتمام بمعلوماته والسير باستقصاءاتها إلى حيث يجب ، وذلك لأسباب متنوعة، كما قد لا يكون مستعدّاً أو لا يكون قادراً على تكبّد نفقات وجهود في قضية عامة لا تعنيه بصورة شخصية من أجل معاونة النيابة العامة والقضاء في توفير الأدلّة.

وعليه، وفي ما خصّ اقتراح قانون حماية كاشفي الفساد موضوع مداخلتي، أجد من البديهي المبادرة إلى التساؤل : ماذا يضيفه هذا الاقتراح إلى نظامنا القانوني وما هي الأسلحة الجديدة التي يمدُّ المعركة ضدَّ الفساد بها وما هي ميزاته وفلسفته؟؟؟

١. جاء الاقتراح تلبيةً لحاجات وطنية ملحة في مواجهة الفساد من جهة وتقيّداً بالفقرة ب من مقدّمة دستورنا التي تضمنت أنّ لبنان " عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء" من جهة ثانية.

ويأتي مشروع الاقتراح في سياق التزام لبنان اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد التي انضمّت إليها الحكومة اللبنانية بموجب الإجازة الصادرة عن مجلس النواب بالقانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦ ولا سيّما المادّة ٣٣ منها التي نصّت على أن "تنظر كل دولة طرف في أن تُدخل في صلب نظامها القانوني الداخلي تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أي معاملة لا مسوغ لها لأي شخص يقوم، بحسن نية ولأسباب وجيهة، بإبلاغ السلطات المختصة بأي وقائع تتعلق بأفعال مجرّمة وفقا لهذه الاتفاقية".

كذلك، يندرج الاقتراح في إطار تطبيق لبنان اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي انضمت إليها الحكومة اللبنانية بموجب الإجازة الصادرة عن مجلس النواب بالقانون رقم ٦٨٠ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٢٤ باعتبار الفساد أحد أدوات الجريمة المنظمة والعابرة للحدود.

٢. هدف الاقتراح إلى تيسير السبل أمام توفير الأدلة والمعطيات عن أعمال الفساد من خلال إقراره التدابير التالية:

أ- **تدبير حمائي:** عمد القانون إلى تضييق عوامل الخوف والتردّد لدى المواطنين في القيام بموجبهم القانوني بالإبلاغ عن أعمال الفساد من خلال وضع آليات تحمي كاشفي الفساد وتحفظ سرية مبادرتهم وتصونهم من أيّ ثأر عند الاقتضاء.

وفي هذا السياق نذكر أنّ المسودّة حرصت على توفير السرية التامة لهوية الكاشف وحظرت على الهيئة وجميع أعضائها والعاملين لديها الكشف عن اسم الكاشف وهويته من دون موافقته المسبقة حتى بعد إحالة القضية على الهيئات القضائية أو

التأديبية المختصة مع حفظ حق الهيئة في إدراج اسم الكاشف في قائمة الشهود المحالة على الهيئات القضائية المختصة في حال حاز لديها على هذه الصفة.

كذلك، صنّفت المسودّة انتهاك موجب السرية كجريمة معاقب عليها بالحبس من سنة إلى ثلاث سنوات وبغرامة تتراوح بين خمسة وعشرين مليون ليرة لبنانية وخمسين مليوناً أو بإحدى هاتين العقوبتين، واعتنت بتأمين الحماية اللازمة لكاشف الفساد وأفراد عائلته والعاملين معه ممّا قد يتعرّضون له من ضرر وظيفي أو مادي أو جسدي وخوّلت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حق تقرير مساعدة الكاشف المتضرّر مادياً أو جسدياً نتيجة كشفه عبر منحها إيّاه تعويضاً جزئياً أو كاملاً عن ضرره أو عبر تأمين المساعدة القانونية والقضائية له أو تأمين التمويل اللازم له في منازعاته القضائية المتعلقة بملاحقته لمسبّب الضرر بغاية رفعه أو استكمال التعويض عنه ، على أن يبقى لها الحق في الرجوع على مسبّب الضرر بما تتكبده في هذا المضمار.

أما في ما خصّ الضمانات الوظيفية فقد قَلَبَت المسودّة عبء الإثبات عن طريق تقرير قرينة قانونية لمصلحة كاشف الفساد قابلة لإثبات العكس بأنّ الضرر الوظيفي الذي قد يتعرّض له ناجم عن الكشف الذي قام به وأتاحت أمامه الحصول على تقرير من الهيئة يؤكد العلاقة السببية بين الضرر والكشف يستند إليه لمقاضاة مسبّب الضرر واعتبار فعله تعسفياً وإذا كان موضوعه الصرف من العمل يرتكز عليه الكاشف في القطاع العام أمام مجلس شورى الدولة لإبطال القرار وفي القطاع الخاص للمطالبة أمام مجلس العمل التحكيمي بتعويض يتراوح بين إجرة اثني عشر شهراً وأربعة وعشرين شهراً.

وأما في ما خصّ الضمانات الشخصية فتناولت المسودّة الحماية الشخصية للكاشف حيث خولت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن تطلب من النيابة العامة أو القوى الأمنية اتخاذ الإجراءات الأمنية المناسبة لحماية الكاشف أو أحد أفراد عائلته أو العاملين لديه أو الخبراء أو الشهود إذا تبين لهم أنّ أيّاً منهم في حاجة إلى حماية،

ب- **<u>تدبير تحفيزي عام:</u>** ابتغى الاقتراح تحفيز المواطنين على كشف معلوماتهم عن الفساد من خلال تخويل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حق منح مكافأة إلى كاشف الفساد إذا أدّى كشفه إلى حصول الإدارة على مبالغ أو مكاسب مادية أو إلى تجنب خسارة أوضرر مادي للإدارة، على ألا تتعدّى المكافأة خمسة بالماية من قيمة المبالغ المحصّلة أو المكاسب المادية التي حققتها الإدارة .

ت- **<u>تدبير تحفيزي خاص:</u>** تقصّد الاقتراح تشجيع المتورّطين بأعمال فساد على الإفصاح عنها فقضى بمنح الكاشف الذي يقوم بكشف يؤدي إلى تبيان فساد قام به أو ساهم فيه مباشرة أو غير مباشرة عذراً مخففاً عملاً بأحكام المادّة ٢٥١ عقوبات

بشرط أن يكون بادر إلى الكشف قبل مباشرة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أيّ تدابير استقصائية وقبل انطلاق أيّ تحقيق أو محاكمة قضائية.

٣. ابتغى الاقتراح إعطاء فاعليّة في الملاحقة من خلال تخويل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد صلاحيات النائب العام الاستئنافي الاستقصائية باستثناء الاحتجاز الموقت، على أن تقرّر في ضوء نتائج استقصاءاتها، إما حفظ ملف الكشف وإما اتخاذ الإجراءات المناسبة للملاحقة القضائية أمام المرجع المختصّ أو الهيئات التأديبية عند الاشتباه بوقوع جرم فساد، حيث لها أن التقدّم بشكوى إلى النيابة العامة وبادّعاء مباشر أمام قاضي التحقيق أو محكمة الأساس في جرم الفساد الذي تكون اشتبهت في حصوله بنتيجة استقصاءاتها، على أنّه يكون من حقها طلب التوسع في التحقيق في حال حفظت النيابة العامة الملف وحق استئناف قرار منع المحاكمة أمام الغرفة الاتهامية في مهلة شهر من تاريخ تبلغ الهيئة القرار.

وتجدر الملاحظة بأنّ الاقتراح تقصّد إيلاء صلاحية استلام الكشوفات المحمية والتقصي في شأنها ومقاضاة الفاسدين وتوفير الحماية لكاشفي الفساد وإقرار التعويضات والمكافآت لهؤلاء إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المقترح إنشاؤها بموجب مسودّة اقتراح قانون خاص والمعتمدة أيضاً في مسودّة اقتراح قانون حق الوصول إلى المعلومات، وذلك بغرض تجنّب إنشاء هيئة جديدة وبالتالي تحاشي تعقيدات محتملة وإرباكات متوقعة وتداخل في الأدوار والمهمّات و مزيد من الإنفاق العام .

<u>من ثمّ، ما هي المحاور الرئيسة التي يتكوّن منها الاقتراح ؟</u>

في الواقع ، يتألف الاقتراح من ثمانية فصول يمكن إدراجها في مقدّمة وأربعة محاور افتراضية:

١. المقدّمة تضمنت تعريف بعض المصطلحات وشروط الاستفادة من الحماية والحوافز والصلاحيات الإضافية للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

وقد حدَّدت المسودّة كاشف الفساد بأنّه أيّ شخص ، بمن فيه الموظف والأجير ، يدلي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بمعلومات يعتقد بحسن نية بأنها تتعلق بالفساد، واعتبرت أنّ الفساد في القطاعين العام والخاص على حدّ سواء هو استغلال النفوذ أو السلطة العامة أو المال لتحقيق مكاسب خاصة غير متوجبة وكل عمل يؤدي إلى التماس منفعة خاصة غير متوجبة مباشرة أو عبر وسطاء أو عرضها أو قبولها، علماً بأنّ الاقتراح شَمِلَ القطاعين العام والخاص على السواء انسجاماً مع مقتضيات اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تناولتهما معاً.

٢. المحور الأول يتعلق بأصول الكشف المحمي أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ويشمل شروط الاستفادة من الحماية والحوافز وصلاحيات الهيئة وأصول تقديم الكشف والمعلومات التي يجب أن يتضمّنها وأعمال الاستقصاء وأصولها ولا سيّما لجهة موجبات الهيئة بإزاء المعلومات موضوع الكشف والأعمال التمهيدية للاستقصاء وصلاحيات الهيئة الاستقصائية، فضلاً عن الإحالة على القضاء سواء لجهة تحريك الدعوى الجزائية أم الادّعاء المباشر.

٣. المحور الثاني يتعلق بالحماية التي يحصل عليها كاشفو الفساد من خلال منحهم ضمانات وظيفية وشخصية .

٤. المحور الثالث يعالج التعويضات والمكافآت ويشمل إنشاء لجنة لها وتحديد شروط استحقاقها ومنحها .

٥. المحور الرابع يتعلق بالعقوبات ويتضمن تشديداً لعقوبات وتجريماً لأفعال تتصل بتسريب معلومات سرية أو ذات طابع خاص عن الكاشف وبإلحاق الضرر به أو بمخالفة طلبات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

وفي الخلاصة، أيّها السادة، أردنا من خلال قانون حماية كاشفي الفساد أن نجعل المواطنين شركاء حقيقيين في مكافحة آفة الفساد في لبنان.

أما في الختام فأدعو جميع الإصلاحيين في بلادي في أيّ موقع كانوا إلى عدم الملل ولا اليأس والإصرار على الانتصار في واحدة من أشدّ المعارك ضراوةً وخطورة.

والله وليّ التوفيق ...وشكراً والسلام.