مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص الاقتراح بقانون بشأن حماية المبلغين والشهود والخبراء عن قضايا الفساد وجرائم الأموال العامة

| الملخص التنفيـذي |

خلاصة مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

تتفق المؤسسة الوطنية من حيث المبدأ مع الأهداف والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون محل الدراسة، والمتمثلة - كما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة به - في حماية المبلغين عن قضايا الفساد والجرائم التي تتعلق بالأموال العامة، وكذا حماية الشهود والخبراء الذين يضعون تقارير فنية خاصة بهذه القضايا.

وتأمل المؤسسة الوطنية من اللجنة إعادة النظر في الأحكام التي قررها الاقتراح بقانون في الجانبين الموضوعي والشكلي (اللغوي)، بما يتفق وأصول الصياغة القانونية اللازمة للنصوص الإجرائية، وعلى نحو تكون فيه إجراءات الحماية للفئات التي شملهم الاقتراح بقانون واضحة ومحددة ومقيدة بضوابط معلومة قانونًا، لا تؤدي لانتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية الأخرى، على أن تكون أوصاف الجرائم محل نطاق الحماية محددة قانونًا، لا لبس فيها أو غموض، مع أهمية الأخذ في الاعتبار -وعند إعادة النظر فيه - مراعاة أحكام الحماية التي قررتها المادة (127) مكررًا من قانون الإجراءات الجنائية النافذ والتي تتقاطع مع جوهر الاقتراح بقانون محل الدراسة.

NIHR_BH © 2020

| المذكرة الشارحة |

مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بخصوص الاقتراح بقانون بشأن حماية المبلغين والشهود والخبراء عن قضايا الفساد وجرائم الأموال العامة

المقدمة:

تقدر المؤسسة الوطنية الجهود التي يوليها مجلس النواب في كل ما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان باعتباره المؤسسة الدستورية الضامنة لحماية الحقوق والحريات العامة، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها الاقتراح بقانون بشأن حماية المبلغين والشهود والخبراء عن قضايا الفساد وجرائم الأموال العامة، والمقدم من أصحاب السعادة النواب (زينب عبد الأمير، أحمد صباح السلوم، حمد أحمد الكوهجي، أحمد يوسف الدمستاني، محمد خليفة بوحمود)، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بالمجلس، فإن المؤسسة الوطنية تحيل مرئياتها حول المشروع بقانون للجنة، واضعة في الاعتبار أحكام الدستور والصكوك والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة.

وحيث أن الاقتراح بقانون آنف البيان يتكون فضلا عن الديباجة من عدد عشر مواد، ترمي -وفق ما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة به- إلى حماية المبلغين عن قضايا الفساد والجرائم التي تتعلق بالأموال العامة، وكذا حماية الشهود والخبراء الذين يضعون تقارير فنية خاصة بهذه القضايا، مع اعتبار أن تقرير هذه الحماية هو أمر يشكل حجر الزاوية في جهود مكافحة الفساد وحماية المال العام والحفاظ عليه.

ولما كانت الولاية المقررة للمؤسسة الوطنية من خلال ما تضمنته أحكام قانون إنشائها رقم (26) لسنة 2014، المعدل بالمرسوم بقانون رقم (20) لسنة 2016 وبالتحديد الفقرة (ب) من المادة (12) والتي تنص على أن للمؤسسة الوطنية:

"دراسة التشريعات والنظم المعمول بها في المملكة المتعلقة بحقوق الإنسان والتوصية بالتعديلات التي تراها مناسبة، خاصة فيما يتعلق باتساق هذه التشريعات مع التزامات المملكة الدولية بحقوق الإنسان، كما يكون لها التوصية بإصدار تشريعات جديدة ذات صلة بحقوق الإنسان".

NIHR_BH © 2020

وعليه، فإن المؤسسة الوطنية ستقصر مرئياتها على أحكام المشروع بقانون محل البيان في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا مباشرا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وفقًا للولاية المقررة لها في قانون إنشائها.

وذلك على النحو الآتي:

النصوص القانونية كما وردت في الاقتراح بقانون

المادة الأولى

يقصد في مواد هذا القانون بالألفاظ والعبارات المعاني المبينة قرين كل منها:

المبلّغ: كل شخص أبلغ الجهة المختصة بوقوع جريمة فساد.

الشاهد: كل شخص أدلى بمعلومات عن جريمة فساد أمام القضاء أو النيابة العامة.

الخبير: كل من قدم تقرير خبرة في واقعة فساد.

الشاكي: كل من تقدم بشكوى إلى أي من جهات الدولة.

الشكوى: هي البلاغ بواقعة فساد يقدمه المتضرر منها أو من هو ضحية لها.

المادة الثانية

في تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها ما لم يقتضي سياق النص خلاف ذلك:

1- وقائع الفساد:

أ- كافة مراحل تحقيق قضايا الفساد وجرائم الفساد التي تقع كلها أو جزء منها في أراضي المملكة أو إحدى الهيئات التابعة لها في الخارج أيًا كانت جنسية فاعلها.

ب- وقائع الفساد التي تقع خارج المملكة وتكون المحاكم البحرينية مختصة بها وفقًا لأي قانون نافذ أو وفقًا لاتفاقيات أو معاهدات.

ج- جرائم الإضرار بالمال العام.

د- جرائم غسل الأموال.

هـ- غيرها من الجرائم المنصوص عليها بقانون العقوبات وتتعلق بالأموال العامة.

2- المشمولين بالحماية:

أ- المبلغين والشهود والخبراء وأقرباؤهم فيما له صلة بمكافحة الفساد.

ب- كل من يباشر عملًا، أو اجراء له صلة بكشف قضية الفساد.

NIHR_BH © 2020

ج- المســـاهم في الجريمة إذا بادر إلى الإبلاغ عنها من تلقاء نفســـه وقبل اكتشـــافها، أو قدم وثائق أو مستندات أسهمت في كشف الحقيقة أو سهلت استعادة المال العام.
د- كل شخص قدم معلومات مفيدة لكشف أو اثبات قضية فساد سواء بطلب أو من تلقاء نفسه.

3- أنواع الحماية:
أولا: الحماية القانونية والنظامية:
1- أي إجراء تعسفي.
2- أي قرار إداري يغير من المركز القانوني أو الإداري للمحمي أو ينتقص من حقوقه، أو حرمانه منها أو يشوه مكانته أو سمعته.
3- أي أفعال أو إجراءات تسبب له أو لأحد أقاربه تهديدًا بعدم الأمان.

ثانيا: الحماية الشخصية:
1- إخفاء الاســـم والرقم الشـــخصـــي والعنوان وســـائر البيانات الشـــخصـــية، وكل ما يدل على هويته، واستبدال ذلك برموز أو كنية غير معبرة.
2- تغير الهوية بما لا يضر بالحقوق القانونية.
3- تغيير أرقام الهواتف الخاصة به، أو مراقبتها للشخص، ويجب أن يكون ذلك بترخيص من صاحبها.
4- توفير رقم هاتف للطوارئ، ويعمل على مدار الســـاعة، لتلقى طلب إغاثة من المشـــمولين بالحماية أصلاً أو بالتبع، على أن يزود المشمول برقم هاتف سري ومحصور به.
5- الحيلولة دون تعرض المشمول بالحماية أو أسرته لأعمال الانتقام.
6- حماية المسكن والممتلكات من أي اعتداء.

المادة الثالثة

تكفل الدولة الحماية القانونية والوظيفية والشخصية والجسدية للمبلغين والشهود والخبراء في قضايا الفساد، وكل من شارك في كشف جرائم الإضرار بالمال العام أو عمل من أعمال مكافحة الفساد من أي اعتداءات أو تهديدات، أو إيذاء مادي أو معنوي، قد يمســـهم أو يمس ذويهم أو عزيزاً عليهم، وتكون الحماية حقًا من حقوق أولئك متى دلت القرائن على تعرضهم للخطر.

NIHR_BH © 2020

المادة الرابعة

تكفل الدولة التعويض العادل والرعاية الاجتماعية والنفسية، إذا تعرض المشمول بالحماية للاعتداء تتحمل الدولة كلفة علاجه وتعويضه عن آثار ذلك على بدنه، وإذا توفى جراء ذلك تتحمل الدولة إعالة ورثته بما يكفل لهم حياة كريمة.

المادة الخامسة

لكل شخص من المشمولين بالحماية، عند قيام أسباب جدية من شأنها تعريض حياته أو سلامة جسده أو مصالحه الأساسية، أو حياة أفراد أسرته أو أقاربه أو من يهمه شأنهم أو سلامتهم الجسدية أو مصالحهم لخطر أو ضرر مادي أو معنوي بسبب المساهمة في مكافحة الفساد إبلاغ الإدارة وطلب الحماية، كما له حق طلب تخفيفها أو إلغائها أو تشديدها أو إعادتها بعد الإلغاء، وتصدر الإدارة قراراً مسبباً بذلك يبلغ به صاحب الطلب والجهات المعنية بذلك.

المادة السادسة

تبدأ الحماية من وقت علم الإدارة بصلة الشخص بالقضية بطلب منه، وتنقضي بطلب منه أو بقرار مسبب من الإدارة، ومن حق المتضرر الطعن في قرار الإنهاء أمام المحكمة الكبرى المدنية في قرار إنهاء الحماية، خلال أسبوعين من تاريخ العلم به، وتفصل المحكمة فيه على وجه السرعة، ولا يجوز إنهاء الحماية ودواعيها ما زالت قائمة.

المادة السابعة

تقوم الدولة بالتنسيق مع الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد وتعمل على إعداد وإبرام اتفاقيات ثنائية لتوفير الحماية للمشمولين بها من المقيمين بصورة مؤقتة أو دائمة خارج أراضي المملكة.

المادة الثامنة

يصدر مجلس الوزراء القرارات أو اللوائح التنفيذية التي تنظم عملية المكافأة والحوافز والترقيات للمغلين.

المادة التاسعة

يُلغى كل نص يتعارض مع أحكام هذا القانون

NIHR_BH © 2020

المادة العاشرة
على رئيس مجلس الوزراء والوزراء - كل فيما يخصـــه - تنفيذ أحكام ها القانون، ويُعمل به من اليوم التالي لتاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان:

1. تتفق المؤسسة الوطنية من حيث المبدأ مع الأهداف والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون محل الدراســة، والمتمثلة - كما وردت في المذكرة الإيضــاحية المرفقة به - في حماية المبلغين عن قضـايا الفسـاد والجرائم التي تتعلق بالأموال العامة، وكذا حماية الشـهود والخبراء الذين يضـعون تقارير فنية خاصـة بهذه القضـايا، مع اعتبار أن تقرير هذه الحماية هو أمر يشـكل حجز الزاوية في جهود مكافحة الفساد وحماية المال العام والحفاظ عليه.

2. وبالرغم من أن ولاية المؤسسة الوطنية - بموجب قانون إنشائها – تقتصر على بيان مرئياتها في المواضع التي ترى أن لها مساسًا أو تأثيرًا على حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، إلا أنها ونظرًا لكون الاقتراح بقانون يتضــمن بطبيعته على بعض الإجراءات المقررة للمخاطبين بأحكامه، قد تؤدي على نحو مباشر أو غير مباشر بالمساس أو التأثير على حقوق الإنسان وحريات الأساسية، فقد ارتأت المؤســسـة الوطنية إبداء جملة من الملاحظات الشــكلية والموضــوعية العامة على الأحكام الواردة في الاقتراح الماثل، لما تضــمنته بعض ثنايا المقترح من أحكام قد تلقي بظلالها على التمتع الكامل لبعض الحقوق والحريات ذات الصلة.

3. تضــمنت (المادة الأولى) على عدد من الألفاظ والعبارات، وأُقرن بكل منها معان تدل عليها أينما وجدت في أحكام الاقتراح الماثل، إلا أن المؤسـسـة الوطنية لاحظت في تعريف لفظ (المبلّغ) عبارة (السـلطة المختصـة)، الأمر الذي تتسـاءل فيه عما هي هذه السـلطة المقصـودة وهل هي الجهة الإدارية أو القضـائية أو غيرها، كما لاحظت في ذات التعريف اسـتخدام عبارة (جريمة الفسـاد)، إذ تتســاءل أيضــا عما هي هذه الجرائم بالتحديد، وهل هي المراد منها الجرائم المقررة في قانون العقوبات أو غيره من القوانين الخاصــة، لاســيما وأن قانون العقوبات قد خلت أحكامه من استخدام (جريمة الفساد)، الأمر الذي ترى فيه المؤسسة الوطنية أنه لا يستقيم في مجال التجريم إيراد عبارات تحمل أكثر من مفهوم أو دلالة.

NIHR_BH © 2020

4. كما تضمنت ذات المادة على لفظ (الخبير) وعرفته بأنه كل من قدم تقرير خبرة في واقعة فساد، إذ أن النص بسياقه السابق سوف يستثني من شمول نطاق الحماية بالخبراء الذين ما زالوا في طور إعداد تقاريرهم، إلى جانب ذلك فقد ورد في الاقتراح بقانون لفظ (الشاكي) و (المُبلغ)، الأمر الذي تتساءل فيه المؤسسة الوطنية عن الفرق بينهما، لاسيما وأن الاقتراح الماثل قد خلى في مجمله من لفظ (الشاكي) عدا ما ورد في المادة الأولى منه، ويضاف إلى ما سبق أن المقترح محل الدراسة قد تضمن لفظ (الشكوى) معتبرًا أنه البلاغ المقدم من المتضرر أو الضحية فقط، في حين أن ذلك يتعارض مع تعريف لفظ (المُبلغ) والذي أُعتبر في الاقتراح بقانون هو أي شخص أبلغ بوقوع جريمة فساد دون تحديد، والذي ربما يكون متضررًا أو ضحيةً أو شخصًا آخر نمى لعلمه هذه الجريمة.

5. أما بشأن (المادة الثانية) من الاقتراح بقانون، فقد لاحظت المؤسسة الوطنية أنها تتضمن أيضا كلمات وعبارات، وأُقرن بكل منها معان تدل عليها أينما وجدت في أحكام الاقتراح الماثل، إذ من المستحسن دمج كلا المادتين ضمن سياق مادة واحدة لاتحاد موضوعهما، كما يلاحظ أن البند (1) من ذات المادة قد عبرت عن لفظ (وقائع الفساد) بـ (كافة مراحل تحقيق قضايا الفساد ...)، إذ أن النص في صيغته يُفهم على عدة أوجه يلزم النظر فيه وإعادة صياغته، كما يستحسن دمج الفقرتين (أ) و (ب) من البند أعلاه في فقرة واحدة كونها تنظم موضوعا واحد وهو نطاق الولاية القضائية في تطبيق أحكام الاقتراح بقانون، كما وتتساءل المؤسسة الوطنية عن المقصود بـ (جرائم الإضرار بالمال العام)، لاسيما وخلو المقترح من إيراد تحديد لماهية هذه الجرائم، فضلا عن أن قانون العقوبات لم يتضمن تحديدا لها.

6. وبخصوص البند (2) من المادة أعلاه، تتساءل المؤسسة الوطنية عن المقصود بلفظ (وأقربائهم)، وإلى أي درجة من درجات النسب أو القرابة يمكن اعتبار الشخص من الأقرباء، كما ويستحسن إعادة صياغة البند (3) في فقرتيه (أولًا) و(ثانيًا) من الناحية اللغوية لكي يستقيم والمعني المراد منه.

7. قررت (المادة الثالثة) من الاقتراح بقانون بأن تكفل الدولة الحماية القانونية والوظيفية والشخصية والجسدية للفئات المشمولة بها، إلا أنه من الملاحظ لم تتطرق المادة السابقة - أي المادة الثانية - لمفهوم (الحماية الوظيفية) و (الحماية الجسدية)، كما أن المادة الثالثة لم تشر إلى (الحماية النظامية) والتي سبق الإشارة إليها في المادة الثانية بالبند (3) من الاقتراح

NIHR_BH © 2020

الماثل، فضلا أن المادة قد استخدمت لفظ (عزيزاً)، ولم تحدد درجة النسب أو القرابة لكي يمكن اعتبار الشخص فيها من الأعزاء.

8. وفي شأن (المادتين الثالثة والرابعة) استهلت كلا منهما بلفظ (تكفل الدولة ...)، إلا أن كلتاهما لم تحددان ما هي طبيعة وإجراءات الكفالة التي يلزم أن تقوم بها الدولة، ومن هي الجهة الموكل إليها في الدولة على سبيل التحديد توفير هذه الحماية، كما أن (المادة الخامسة) قد استخدمت لفظ (الإدارة) إلا أنه لم يتضمن الاقتراح بقانون في مجمله تحديد من هي هذه الجهة وما هي الاختصاصات المناط بها.

9. وفيما يتعلق بـ (المادة السادسة) فإنه وبالرغم من أن الاقتراح بقانون يدور حول جرائم الفساد وجرائم الإضرار بالمال العام، إلا أن المؤسسة الوطنية تتساءل عن السبب الذي حدا بمنح المحكمة الكبرى المدنية ولاية النظر في التظلم المقدم من المشمول بالحماية أو حال انتهائها.

10. وبخصوص (المادة الثامنة) فإنها قد منحت مجلس الوزراء سلطة إصدار القرارات واللوائح التنفيذية التي تنظم عملية المكافآت والحوافز والترقيات للمبلغين، إلا أن أحكام الاقتراح بقانون لم تشر على أقل تقدير إلى الأحكام العامة لمسألة تنظيم هذه المكافآت والحوافز والترقيات، إلى جانب ذلك تتساءل المؤسسة الوطنية عن السبب الذي يحدوا نحو منح المبلغين هذه الامتيازات على وجه الخصوص، باعتبار أنه في حال ما تم تقرير ذلك، فإنه سوف يجعل القضايا ذات الصلة بالمال العام محل مساومة وتفاوض نظير ما يتم تلقيه من مكافآت، فضلا عن أنه سوف يفتح الباب أمام الدعاوى الكيدية -التي تثقل من عاتق القضاء- كله لغرض الاستفادة من تلك المزايا والفوائد التي منحها الاقتراح للمبلغين.

11. كما وتود المؤسسة الوطنية التنويه إلى أن مجلس النواب سبق وأن أقر مشروعا بقانون بتعديل المادة (127مكررًا) من قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002 ويرتكز جوهره على أوجه الحماية المقررة قانونيًا للمجني عليهم أو الشهود أو غيرهم ممن يدلون بمعلومات في الدعوى سواء كانوا خبراءً أو مبلغين أو غيرهم، كما سبق وأن قدمت المؤسسة الوطنية إلى اللجنة مرئياتها بخصوص المشروع بقانون بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالمرسوم بقانون رقم (46) لسنة 2002، المرافق للمرسوم رقم (21) 2019 والذي تضمن تعديلا على المادة المشار إليها أعلاه.

NIHR_BH © 2020

12. وعليه تأمل المؤسسة الوطنية من اللجنة النظر فيما سبق إقراره من قبل المجلس، وما تم إبداء الرأي فيه من المؤسسة الوطنية، وفي موضوع الاقتراح بقانون الماثل على نحو شمولي، والاستئناس بالقوانين والنظم المقارنة لاسيما النظام رقم (62) لسنة 2014 بشأن حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقربائهم والأشخاص وثيقي الصلة، كون أن تنظيم المسائل المتصلة بتوفير الحماية لفئات معينة تتصل بالدعاوى الجنائية يستتبعها بلا أدنى شك مساسا ببعض حقوق وحريات الأفراد الأساسية، ولا تعطى تلك الإجراءات الصفة الحقوقية، إلا إذا كانت محددة وواضحة قانونا، دون لبس أو تأويل، وألا تكون مطلقة بل مقيدة بضوابط وحدود معلومة لا تؤدي إلى انتهاك حقوق الفرد وحرياته الأخرى.

وتأسيسًا على ما سبق:

تتفق المؤسسة الوطنية من حيث المبدأ مع الأهداف والمقاصد التي يرمي إلى تحقيقها الاقتراح بقانون محل الدراسة، والمتمثلة - كما وردت في المذكرة الإيضاحية المرفقة به - في حماية المبلغين عن قضايا الفساد والجرائم التي تتعلق بالأموال العامة، وكذا حماية الشهود والخبراء الذين يضعون تقارير فنية خاصة بهذه القضايا.

وتأمل المؤسسة الوطنية من اللجنة إعادة النظر في الأحكام التي قررها الاقتراح بقانون في الجانبين الموضوعي والشكلي (اللغوي)، بما يتفق وأصول الصياغة القانونية اللازمة للنصوص الإجرائية، وعلى نحو تكون فيه إجراءات الحماية للفئات التي شملهم الاقتراح بقانون واضحة ومحددة ومقيدة بضوابط معلومة قانونًا، لا تؤدي لانتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية الأخرى، على أن تكون أوصاف الجرائم محل نطاق الحماية محددة قانونًا، لا لبس فيها أو غموض، مع أهمية الأخذ في الاعتبار -وعند إعادة النظر فيه - مراعاة أحكام الحماية التي قررتها المادة (127) مكررًا من قانون الإجراءات الجنائية النافذ والتي تتقاطع مع جوهر الاقتراح بقانون محل الدراسة.

* * *

NIHR_BH © 2020