



جمهورية مصر العربية
(لجنة الشفافية والنزاهة)

التقرير الثالث

تعزيز جهود الشفافية والنزاهة

المحتويات

٣	مقدمة:.....
٨	المشاهدات الإيجابية
١٠	المشورة الأولى: إجراءات ونظم لدعم الإطار القانوني للشفافية والنزاهة
٢١	المشورة الثانية: مقترحات لقوانين نحو المزيد من الشفافية والنزاهة
٢٩	المشورة الثالثة: مكافحة الفساد من خلال تحقيق الكفاءة الإدارية والتطوير المؤسسي.....
٣٤	المشورة الرابعة: دور البحوث الميدانية في التعرف على قيم الشفافية والنزاهة عند المصريين.....
٤١	المشورة الخامسة: الإعلام ودوره في الحد من ومكافحة الفساد
٤٩	المشورة السادسة: التعاون الدولي في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة
٥٧	أنشطة لجنة الشفافية والنزاهة خلال عام ٢٠٠٩.....
٥٩	الخاتمة
٦٢	الملاحق
٦٢	الإطار المرجعي لآلية تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
٧٥	حماية الشهود والمبلغين في قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية
٨٠	نظام الأمبودسمان
٨٣	تطور عضوية رجال الأعمال فى مجلس الشعب
٨٤	وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة
٨٩	التركيبة النوعية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة
٩٠	مصر في المؤشرات الدولية.....
٩٧	بيان بأعضاء لجنة الشفافية والنزاهة

مقدمة:

يتزامن صدور التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة مع العديد من التطورات والأحداث الهامة على الصعيدين العالمي والمحلي، فعلى الصعيد العالمي أظهرت الأزمة الاقتصادية الحالية أهمية الشفافية والنزاهة جنباً إلى جنب مع العناصر الأخرى التي أظهرتها الأزمة، فعلى الرغم من الأسباب الكثيرة والعديدة التي تسببت في الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة، إلا أن هناك شبه إجماع بين المحللين على أن احد العوامل الرئيسية التي لعبت دوراً هاماً في الأزمة هو ضعف الشفافية ونقص المعلومات عن الأوضاع المالية والتمويلية للمؤسسات والسوق، وتكاد تكون هي السبب وراء الأزمة المالية التي ضربت الأسواق الآسيوية منتصف تسعينيات القرن الماضي، لذلك أصبحت المعلومات مسألة جوهرية وأساسية وضرورية وهامة لكافة المجتمعات المتقدمة والنامية على السواء، فكلما كانت القواعد السياسية والاقتصادية المتبعة في تسيير شؤون الدولة واضحة وظاهرة للجميع فإن ذلك يساعد المواطنين على متابعة واستيعاب الآليات المعتمدة لتدبير شؤون الدولة.

كما يأتي صدور التقرير بعد انتهاء أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الثالث للأطراف المتعاقدة في اتفاقية مكافحة الفساد والذي عقد بالعاصمة القطرية الدوحة خلال نوفمبر ٢٠٠٩، خاصة بعد أن نجح في التوصل لاتفاق عام حول آلية للمراجعة تلتزم بها الدول الموقعة على الاتفاقية (كما هو موضح بالملحق رقم ١).

وعلى الصعيد المحلي أصبح الحديث عن الشفافية والنزاهة يحتل أهمية متزايدة في الحوار المجتمعي، سواء تمثل ذلك في تنوع وتعدد الدراسات العلمية التي تبحث في هذه الظاهرة وتطوراتها وتداعياتها على المجتمع والاقتصاد، أو في زيادة عدد مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات الأهلية العاملة في هذا المجال، بالإضافة إلى الاهتمام باستطلاعات رأى المواطنين في الظاهرة وانتشارها بين الجهات المختلفة السياسية والأكاديمية.

كل هذه الأمور وغيرها زادت من أهمية الدراسة الدقيقة العلمية والعملية لظاهرة الشفافية والنزاهة في مصر، وهو احد الأدوار الهامة التي اضطلعت بها اللجنة منذ نشأتها في عام ٢٠٠٧ وحتى الآن، وعلى الرغم من الوضوح التام للدور الذي تقوم به اللجنة في هذا المجال إلا انه ومنذ نشأتها ك لجنة دائمة معنية بوضع استراتيجيات الحد من ومكافحة الفساد الإداري في الجهاز الحكومي، والجدل قائم في العديد من الجهات الرسمية وغير الرسمية وفي وسائل الإعلام المختلفة حول دور اللجنة وما إذا كان سيتم تطويرها لتصبح الجهة أو الهيئة التي تشير إليها المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أم لا؟.

وفي هذا الإطار ورغم نشر قرار إنشاء اللجنة في التقريرين الأول والثاني والخلفيات السياسية والدواعي والمبررات التي قادت إلى إنشائها، فإن طبيعة موضوع "الفساد" بشكل عام تؤكد الحاجة إلى وجود مثل هذه اللجنة، وعلى الرغم من التأكيدات بان ما هو منصوص عليه في المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لا ينطبق على اللجنة بشكل كامل، وان كان تشكيلها يعد اللبنة الأولى في طريق إنشاء لجنة قومية، إلا أن وجود الأخيرة لا يعني- وفق التفسير القانوني للمادة (٦) من الاتفاقية- إلغاء ادوار الجهات الرقابية المعنية أو التداخل بين دورها وادوار تلك الجهات، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد "تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد".

إن التدقيق في قرار إنشاء لجنة الشفافية والنزاهة ومهامها الصادر عن وزير الدولة للتنمية الإدارية يشير بشكل غير مباشر إلى حقيقة الطبيعة المتداخلة والمتشابكة والمتنوعة لقضايا الفساد والتي تتطلب مشاركة أكبر عدد من مؤسسات الدولة في الحد منه ومكافحته، وقد يكون هؤلاء الفاعلون من الرسميين أو من غير الرسميين، وعادة ما تقوم الدول باستحداث مؤسسات جديدة أو العمل من خلال المؤسسات القائمة أو من خلال النموذجين معاً أو من خلال دمج بعض المؤسسات مع بعضها البعض.

لذا، فإن دور اللجنة متمم ومكمل لادوار الجهات الرقابية الموجودة ومحفز لمنظمات المجتمع المدني لبذل المزيد من الجهود في سبيل رفع وعي المواطنين بضرورة الحد من ومكافحة الفساد، ولكل ما سبق فإن اللجنة تضطلع بالعديد من المهام منها:

- السعى نحو اقتراح سياسات للحد من الفساد، خاصة في المجالات الحيوية مثل المشتريات الحكومية، والوظيفة العامة وغيرهما، وهي مهام كثيرة ومتشعبة وبالتالي لا يمكن لكيان واحد تطبيقها بشكل كفاء، الأمر الذي يتطلب تفاعل عدد من الجهات، كما يتطلب اتصالات مؤسسية وتدريب مهني لرفع كفاءة العاملين بها.
- مراقبة ومناقشة سياسات الحد من الفساد من خلال توفير بيانات حول المخرجات والنتائج المتوقعة لهذه السياسات والتعرف على الصعوبات والخطوات اللازم اتخاذها للتعامل مع هذه المشكلة وتحديد آليات العلاج.
- وفي هذا الصدد لابد من التفرقة بين أنواع الرقابة المختلفة:
 - الرقابة الداخلية وهي التي توجد داخل كل مؤسسة لمراقبة الأداء.
 - الرقابة عبر مؤسسات وطنية غير رسمية لتطبيق سياسات بعينها.
 - الرقابة على المستوى القومي للتحقق من وجود إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.

- التنسيق من أجل تطبيق سياسات مكافحة الفساد، وهو دور هام نظراً للكيانات والجهات المتعددة المشتركة في عملية التطبيق، ويجب التفرقة بين التنسيق من أجل الإشراف على تطبيق السياسات والتنسيق بهدف التطبيق، وأي جهة سيناط بها التنسيق لابد وان تجيب على التساؤلين التاليين: التنسيق بين من؟ والتنسيق بأي هدف؟ ولذلك من الأهمية بمكان أن يكون هناك "إستراتيجية للاتصال" والمعلومات والبيانات التي سيتم تداولها، وتبدو عملية التنسيق هامة في مرحلة الإشراف وجمع المعلومات والبيانات والاستفادة من الخبرات الأخرى واقتراح وتطوير الممارسات، ويمكن لجهة ما أن تكون غير حكومية وفي نفس الوقت مرتبطة بالحكومة ومن ثم تكون هي المسئولة عن التنسيق لوضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، كما يجب أن يكون لها ثقل سياسي يمكنها من دعوة كافة الجهات المعنية للتعاون والتنسيق.
- زيادة المعرفة ونشرها حول سياسات وآليات مكافحة الفساد، ومن ثم على هذه الجهة العمل على تشجيع المؤسسات المتنوعة ومراكز الأبحاث والفاعلين في هذا المجال لتقديم الأبحاث وجمع البيانات الخاصة ونشرها وتوفير الأدوات التعليمية، وإخطار الجمهور بجهود مكافحة الفساد وحشد التأييد لجهود الإصلاح وإعلام الجمهور بآثار الفساد المؤثرة على المجتمع، ويمكن في هذا السياق بناء تحالفات مع منظمات المجتمع المدني والإعلام^(١).

وترغب لجنة الشفافية والنزاهة أن تذكر المهتمين بالقرارات التي تصدر عنها بالمنهج المتبع منذ إصدار التقرير الأول لها، وهو المنهج الذي استقرت عليه اللجنة من حيث رصد التطورات والخطوات التي تتخذها أجهزة الدولة الرسمية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني لتعزيز الشفافية والنزاهة في أجهزتها وفي المجتمع المصري.

لقد هدفت اللجنة في تقاريرها السابقة إلى التدرج من العام إلى الخاص من خلال تقديم رؤية عامة حول مفاهيم الفساد المتعددة وصوره ومظاهره ونماذج من التجارب الدولية الناجحة في الحد منه ومكافحته، بالإضافة إلى العلاقة بين برامج الحكومة وجهودها في الحد من مكافحة الفساد، ومن ثم التركيز بشكل أدق على القضايا الكبرى المتعلقة بالفساد والمتأثرة به والمؤثرة فيه^(*).

(١) تعتبر المادة ٦ من الاتفاقية ملزمة ومتكاملة مع المادة ٥ منها والمعنية بإيجاد سياسات وممارسات للحد من الفساد. تحدد المادة ٦ دور هذا الكيان أو تلك الكيانات من حيث الإشراف والتنسيق والتطبيق لسياسات الحد من الفساد، كما تتحدد أدوارها الأخرى في إتاحة ونشر المعلومات الخاصة بالحد من الفساد. على الدولة أن تحدد وبدقة اختصاصات تلك المؤسسات وأدوارها وكيفية تفاعلها مع بعضها البعض، بعبارة أخرى على الدولة أن تحدد الترتيبات المؤسسية لتلك الكيانات.

(*) (أنظر التقريرين الأول والثاني على موقع وزارة الدولة للتنمية الإدارية www.ad.gov.eg)

التوجهات العامة للتقرير الثالث

يصدر التقرير الثالث ليؤكد على أن الفساد يقلل من عائد التنمية الملموسة، وليؤكد على ما جاء في التقرير الثاني للجنة من أهمية تدعيم الإطارين التشريعي والمؤسسي من خلال اقتراح مشاريع قوانين جديدة تستجيب للتطورات المجتمعية والدولية في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، أو من خلال مراجعة التشريعات القائمة لجعلها أكثر شمولية ومواءمة مع متطلبات تعزيز السياسات الرامية إلى الحد من ومحاربة الفساد.

كما يأتي التقرير الثالث ليستكمل المطالب التي أوصى بها التقرير الثاني وأكد عليها وهي المتعلقة بتطوير نظم تلقي وإدارة شكاوى المواطنين وحماية الشهود والمبلغين عن المخالفات ووقائع الفساد، ويتواصل التقرير الثالث للجنة مع التقرير الثاني في ترسيخ أهمية متابعة بناء مؤشرات وطنية لقياس الفساد من خلال قياس مسبباته والآثار المترتبة عليه في شكل تقديم خدمات حكومية جيدة ومتاحة لجميع المواطنين في أماكن تواجدهم، بالإضافة إلى تدعيم مناخ الاستثمار بإزالة الإجراءات الإدارية غير اللازمة والمعوقة والتي تجعل تكلفة الاستثمار باهظة مع نشر وتطبيق قواعد الحوكمة الجيدة وتفعيل الرقابة المالية ومن ثم المساءلة والمحاسبة،

المعادلة بسيطة ويسهل من خلالها تتبع النتائج:

المزيد من الشفافية يعنى المزيد من جذب الاستثمار،

المزيد من الاستثمار يعنى المزيد من فرص العمل،

ويستتبعه المزيد من موارد الدولة (الضرائب)،

المزيد من فرص العمل يعنى المزيد من الدخل

المزيد من موارد الدولة يعنى المزيد من مخصصات شبكات الأمان الاجتماعى،

والمزيد من الإنفاق على الخدمات الأساسية مثل التعليم،

الصحة، والبنية الأساسية،

المزيد من الدخل والإنفاق العام يعنى المزيد من الرفاهية للأسرة المصرية.

وإذا كان التقرير الثالث يتابع تطور أسلوب تفعيل التوصيات التي جاء بها التقرير الثاني للجنة، فإنه يعطي مساحة أكبر للمزيد من المعلومات والتفاصيل الخاصة بموضوعات محددة ويستفيض في شرح بعض القضايا التي أثير جدل حولها كموضوع الأمبودسمان وإصدار قانون جديد للوظيفة العامة وإعطاء قوة دفع لمزيد من التفاعل البناء من قبل الإعلام والمنظمات غير الحكومية في مجال توعية المواطنين بالآثار السلبية للفساد، ويتناول التقرير الثالث للجنة مجموعة من الموضوعات، منها ما هو ذات بعد فني خاص ومنها ما هو توجهات عامة.

وفى إطار رصد اللجنة لأداء الحكومة وما يتم تنفيذه من توصيات يبدأ التقرير بالمشاهدات الإيجابية، ثم ينتقل إلى التوصيات والتي تأتي من خلال ٦ مشورات تقدمها اللجنة، ثم تنهى تقريرها قبل الخاتمة والملاحق بسرد لأنشطتها التي تمت فى عام ٢٠٠٩.

اهتمت المشورة الأولى بدعم الإطار القانوني المعني بتحقيق الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد، حيث تم اقتراح آليات لدعم التشريعات القائمة خاصة تلك المتعلقة بحماية الشهود والمبلغين بما يتماشى مع خطورة وقائع الفساد وبما يشجع المواطنين على رصد المخالفات والإبلاغ عنها بدون خوف من عقاب أو إحساس بالخطر، كما تضمنت استحداث آليات جديدة لتفعيل إدارة والتعامل مع شكاوى المواطنين بالتعاون مع الأجهزة الرقابية والجهات المعنية بتلقي شكاوى المواطنين وهو نظام الأمبودسمان.

ركزت المشورة الثانية على مقترحات لمساندة مشاريع القوانين الجديدة التي تم تناولها في التقرير الثاني واستدعاء الأسباب التي تدفع باتجاه ضرورة إقرار هذه المشاريع وعلى رأسها إصدار قانون لتنظيم الإفصاح وحرية تداول المعلومات، وإصدار قانون جديد للعاملين بالدولة يحمي حقوق الأفراد والمجتمع ويرسي قواعد واضحة للثواب والعقاب، فضلاً عن استعراض ما تم انجازه في مجال دعم واستكمال الإطار القانوني الذي يحول دون حدوث تضارب في المصالح من خلال استعراض الضمانات التي توفرها القوانين الحالية (قانون نظام العاملين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٨٨، قانون العقوبات).

وتتناول المشورة الثالثة من التقرير تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد من خلال رفع كفاءة وفعالية وحدات الجهاز الإداري للدولة عن طريق دراسة الأوضاع المؤسسية الحالية والمشاركة في وضع الخطط الإستراتيجية وتحديد المشكلات المرتبطة بالأوضاع المؤسسية في وحدات الجهاز الإداري للدولة والجهات التابعة له.

وتطرقت المشورة الرابعة للتقرير لدور البحوث الميدانية في التعرف على قيم الشفافية والنزاهة عند المصريين من خلال التعرف على تقييم المصريين لدور الجهات المختلفة والآليات المستخدمة في الحد من ومكافحة الفساد، ورؤيتهم للقضايا الكبرى التي تشكل المناخ العام الداعم للمزيد من الشفافية والنزاهة والأطر الثقافية التي تشكل توجهاتهم نحو القيم المرتبطة بالشفافية والنزاهة كالعادلة والضمير وإعلاء الذات الجمعية والعمل الجماعي والوضوح والعلانية.

ثم تناولت المشورة الخامسة مناقشة دور الإعلام في الحد من ومكافحة الفساد من خلال رصد ملامح التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد كما تناولتها وسائل الإعلام المقروء والمرئي، والتعرف على القيمة المضافة التي أحدثتها أشكال جديدة من الإعلام مثل الإعلام الإلكتروني والمدونات المصرية في التوعية بخطورة الفساد ومواجهته.

ركزت المشورة السادسة من التقرير على دور التعاون الدولي في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة من خلال عرض لأشكال التعاون بين اللجنة والمنظمات الدولية المعنية، وتناولت جزءاً خاصاً عن رؤية اللجنة للمؤتمر الثالث للدول المتعددة الأطراف المعنية بمتابعة تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي عقد في الدوحة في نوفمبر ٢٠٠٩ وما أسفر عنه من إقرار آلية لمراجعة تنفيذ الاتفاقية.

المشاهدات الإيجابية

١. شغل وظائف الإدارة بالتعيين أو التعاقدات من خلال إعلان يوجه إلى كافة على نحو يكفل تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين، حيث تعد فكرة المساواة وتكافؤ الفرص من المبادئ الدستورية (مادة ٨، ٤٠ من الدستور)، وتتأصل معانيها في تمتع كافة المواطنين بالحقوق وتحملهم بالالتزامات والواجبات في ظل من المساواة القانونية والفعلية ومن بينها حق العمل (مادة ١٣ من الدستور) وغاية المشرع منها قد تحققت بشكل جزئي في التعيين الدائم، وظلت التعاقدات (العمالة المؤقت) مطلقة من قيد المساواة وتكافؤ الفرص، مما استلزم التدخل التنظيمي لإصباح قدر اكبر من المساواة وتكافؤ الفرص علي آليات التعاقدات أسوة بالتعيين وهو ما جعل مشروع قانون الوظيفة العامة يتخذ منها منهجية عمل- ضمن آليات أخرى- ومرجعية لتعزيز الخدمة المدنية العامة، وترسيخ محددات الالتحاق بالعمل الوظيفي ومحدداته في إطار من الشفافية والنزاهة والتجرد للصالح العام، ومواصلة لهذا الجهد علي مستوي اللوائح والقرارات رؤى تعديل التنظيم القائم واستبدال قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٢٥ لسنة ١٩٩٧ بقرار جديد، وعرض الأمر على اللجان المتخصصة واعتمد في لجنة شئون الخدمة المدنية بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣١ وصدر قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن قواعد وضوابط نظام التعاقد، لتقرير مبدأ وآليات جادة ودقيقة تحقق العلانية والمساواة وتكافؤ الفرص في التعاقدات للعمل بالدولة، وتم إصدار القواعد المنفذة (الكتب الدورية والعقود النموذجية) لمخاطبة المسؤولين بالدولة بضرورة الالتزام بها، كما يرسي القرار آلية للرقابة والمتابعة يلعب فيها المجتمع دور الرقيب من خلال نشر قرارات التعاقد.
٢. شفافية المشتريات العامة وتقرير مبدأ النشر الإلكتروني، حققت مصر مركز متميز في مجال شفافية الشراء العام وإجراءاته وهو ما نسعي للمحافظة عليه وتدعيمه وفي هذا السياق صدر القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات والذي تنص المادة الثانية منه علي أن "تخضع كل من المناقصة العامة والممارسة العامة لمبادئ العلانية وتكافؤ الفرص والمساواة وحرية المنافسة، وكلتاها إما داخلية يعلن عنها في مصر أو خارجية يعلن عنها في مصر والخارج، ويكون الإعلان في الصحف اليومية، ويصح أن يضاف إليها غير ذلك من وسائل الإعلام واسعة الانتشار"، وبهدف إحداث تغيير في نظم وقواعد العمل التي كان معمولاً بها في الجهات الحكومية في مجالات الشراء والبيع والتخزين ينعكس بالتبعية على كافة جهات الدولة عن طريق تبسيط الإجراءات وتوفير أكبر قدر من الشفافية في تعاملاتها مع الغير داخلياً وخارجياً.

هذا وفي إطار إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في الجهاز الحكومي للدولة وترشيد الإنفاق الحكومي ورفع مؤشرات مصر من الشفافية، فقد تم إنشاء بوابة المشتريات الحكومية (ثمرة التعاون الجاد بين وزارة الدولة للتنمية الإدارية ووزارة المالية والهيئة العامة للخدمات الحكومية) والتي تعد البوابة الأولى من نوعها على مستوى الشرق الأوسط، فقد صممت البوابة لتساعد الحكومة على نشر المناقصات عبر الإنترنت في جميع المجالات، وصدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٠ بشأن إلزام الجهات المختلفة بنشر المناقصات علي بوابة المشتريات الحكومية إلكترونياً، وتخلص أهم الملامح الرئيسية للقرار بإلزام جميع الجهات الحكومية بالنشر علي البوابة، من خلال نشر كراسات الشروط والمواصفات الخاصة بالمناقصات والممارسات المحدودة والمحلية التي تقوم بطرحها علي موقع المشتريات الحكومية وكذلك كل ما يطرأ من تعديلات وذلك دون الإخلال بالإعلان عنها بالطريق الذي حدده قانون المناقصات والمزايدات، علي أن يتضمن النشر كافة البيانات التي يتم الإعلان عنها في الصحف، واستثناء بعض الجهات من النشر (وزارة الدفاع والإنتاج الحربي وهيئة الأمن القومي) كما تستثني المناقصات والممارسات العامة التي تقدر السلطة المختصة بوزارة الداخلية عدم نشرها للدواعي التي تقدرها، ويرسي القرار آلية للمتابعة والرقابة في هذا المجال يلعب فيها المجتمع المدني دور الرقيب من خلال نشر قرارات التعاقد والترسية.

٣. رفع كفاءة أداء الخدمات العامة وتبسيط الإجراءات وشفافيتها من خلال ربط قواعد البيانات القومية، حيث يتطلع المواطن للحصول على الخدمات العامة بقدر أكبر من السرعة والكفاءة العالية، وفي هذا الصدد تتخذ أجهزة الدولة من آليات التكنولوجيا الحديثة وسيلة للنهوض بها، فقد أظهرت الحاجة الملحة لوضع إطار قانوني لتنظيم إتاحة وتداول البيانات والمعلومات وقواعد التنسيق بين الجهات العامة المعنية بهذا الشأن وفحص حالات تضرر الجهات الخاصة وهيئات المجتمع المدني في مجال البيانات والمعلومات، وإجراء البحوث الميدانية وتجميع البيانات، إلى وضع توجهات محددة في مجال إعداد مشروع "قانون لحرية وتداول المعلومات"، وإصدار القرارات المكتملة والمنفذة له، وحرصاً من الحكومة علي تمهيد الميدان لمثل هذا التشريع وإعداد الوحدات الحكومية لتنفيذ منظومة معلومات متكاملة، فقد شرعت بإصدار تنظيم جديد في شأن المديرين التنفيذيين للمعلومات (قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥٥٢ لسنة ٢٠٠٩ بشأن إنشاء وظيفة المدير التنفيذي للمعلومات بدواوين الوزارات والمحافظات) يحدد قواعد اختيارهم وترشيحهم والمهام المنوطة بهم في سبيل تحقيق تأثير إيجابي ظاهر على المواطنين وبالتالي على الخدمات التي تقدمها لهم بكفاءة عالية.

المشورة الأولى

إجراءات ونظم لدعم الإطار القانوني للشفافية والنزاهة

أولاً: توفير الحماية للمبلغين والشهود عن المخالفات والجرائم

٤. تعتبر حماية الشهود والمبلغين عن المخالفات من الموضوعات بالغة الأهمية ليس فقط بالنسبة لجهود مكافحة الجريمة وبصفة خاصة جرائم الفساد والرشوة واستغلال النفوذ على المستوى الداخلي وجرائم الإرهاب وغسل الأموال على المستوى الدولي، ولكن لتحقيق المحاسبة وتدعيم مشاركة المواطنين في إدارة شئون مجتمعهم، فالإبلاغ وأقوال الشاهد قد تكون هي الدليل الوحيد الذي يرشد عن وقوع الجريمة ويساعد السلطات العامة في التوصل إلى الجناة، وكل مواطن في المجتمع عليه واجب أداء الشهادة أو التبليغ عن الجرائم التي تصل إلى علمه، غير أن هذا الواجب قد يتقاعس المواطن عن تأديته بسبب الخوف من تعرضه لأعمال انتقامية أو إجراءات تعسفية من قبل الجناة، أو لاعتقاده بعدم قدرة السلطات العامة على تنفيذ حكم القانون، أو بسبب تعقد إجراءات تقديم البلاغ أو الشهادة أمام القضاء، بالإضافة إلى الضرر الشخصي الذي قد يعود على المواطن من جراء أداء الشهادة أو التبليغ والذي يتمثل في تعطيله وضياع وقته طوال فترة سماع الشهادة أو البلاغ هذا فضلاً عن إمكانية تحمله نفقات الانتقال إلى مكان البلاغ.

٥. لذلك فإن الحديث عن أي واجب أخلاقي أو التزام قانوني يفرض على المبلغ والشاهد لأداء شهادة أو الإبلاغ عن وقوع جريمة بدون التزام السلطات العامة في المقابل بتوفير الحد الأدنى من الضمانات والحماية له يعد من قبيل تشجيع أفراد المجتمع على الامتناع عن المشاركة في مساعدة السلطات العامة في القيام بواجبها في مكافحة الجريمة والفساد، لذا فإن الاهتمام بحماية الشهود والمبلغين يسهم في تعزيز مشاركة الأفراد في مكافحة الجريمة وفي معاونة السلطات العامة في القيام بواجباتها على هذا الصعيد ويعطى المواطن بشكل عام وسيلة أكثر فاعلية لمراقبة أداء أصحاب المسؤولية، وإذا كان المواطن الإيجابي الصالح هو الأداة الحقيقية والفعالة لخدمة المجتمع وإصلاحه، فإن موضوع حماية الشهود والمبلغين يصبح بمثابة حجر الزاوية في منظومة مكافحة الجريمة على المستوى الوطني والدولي، وبالتالي فإن هذا الموضوع ينبغي أن يحظى بالاهتمام الكافي واللازم ولا سيما مع توسع النشاطات الإجرامية مما يجعل من مكافحتها أمراً شاقاً وخصوصاً جرائم الفساد واستغلال النفوذ التي لا يقتصر ضررها على الأفراد وإنما تضرب الاقتصاد الداخلي وتعوق خطط التنمية القومية وقد يمتد أثرها إلى المجال الدولي ويهدد العلاقات الودية بين الدول، وتبلغ أهمية هذا الموضوع في مشكلة الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السلطات العامة لحماية المواطن الصالح من أي ضرر قد يعود عليه من جراء قيامه بالإدلاء بالشهادة أو الإبلاغ عن الجريمة.

٦. يعتبر التبليغ عن الجرائم بشكل عام وعن جرائم الفساد بشكل خاص من الحقوق الأساسية للإنسان التي كفلتها المواثيق الدولية والوطنية^(١) بل إن هذا الحق يرقى إلى مصاف الواجب في كثير من الأحيان، حيث أن الشفافية والمساءلة وحماية المبلغين تشكل حجر الزاوية في جهود مكافحة الفساد وحماية المال العام والمحافظة عليه ويصعب تحقيق النجاح في محاربة الفساد دون وجود أشخاص يتحلون بقدر عالٍ من الشجاعة والمسؤولية للإبلاغ عن جرائم الفساد التي يكتشفونها أثناء أدائهم وظائفهم دون خوف من عواقب هذا التبليغ سواء على أنفسهم أو أسرهم، إلا أنه لا يكفي لتفعيل التبليغ حت الأشخاص وتقرير المكافآت لتحفيزهم للتبليغ عن جرائم الفساد بل لابد من تقرير مجموعة متكاملة من الضمانات التي يتعين توفيرها من قبل السلطات العامة لحماية المبلغين والشهود من أية مخاطر أو تهديدات أو إضرار نتيجة قيامهم بالإبلاغ.

موقف اتفاقية الأمم المتحدة من حماية الشهود والمبلغين:

٧. أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة ٢٥ منها لتجريم عرقلة سير العدالة إذ تنص على أن تعتمد كل دولة طرف، ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية عندما ترتكب عمدا ولقد تضمنت الفقرة الأولى منها الاتي "استخدام القوة البدنية أو التهديد أو الترهيب أو الوعد بمزية غير مستحقة أو عرضها أو منحها للتحريض على الإدلاء بشهادة زور أو للتدخل في الإدلاء بالشهادة أو تقديم الأدلة في إجراءات تتعلق بارتكاب أفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

٨. تضمنت المادة ٣٢ من الاتفاقية:

• تتخذ كل دولة التدابير المناسبة وفقا لنظامها القانوني الداخلي، وضمن حدود إمكانياتها لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء الذين يدلون بشهادة تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية وكذلك لأقاربهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلة بهم عند الاقتضاء، من أي انتقام أو ترهيب محتمل.

• يجوز أن تشمل التدابير المتوخاه في الفقرة الأولى من هذه المادة ودون مساس بحقوق المدعى عليه، بما في ذلك حقه في محاكمة حسب الأصول:

- توفير الإجراءات اللازمة للحماية الجسدية لأولئك الأشخاص كالقيام مثلا بالقدر اللازم والممكن عمليا بتغيير أماكن إقامتهم والسماح عند الاقتضاء بعدم إفشاء المعلومات المتعلقة بهويتهم وأماكن تواجدهم أو بفرض قيود على إنشائها.

(١) - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة لعام ٢٠٠٠.
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد لعام ١٩٩٦.
- اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوربية لعام ١٩٩٧.
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية لعام ١٩٩٧.
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد لمجلس أوروبا لعام ١٩٩٩.
- اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد لمجلس أوروبا لعام ١٩٩٩.
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربه التي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي لعام ٢٠٠٣.
- المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٩٦.
- مدونة قواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لعام ١٩٧٩.

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

- تنظر الدول الأطراف فى إبرام اتفاقيات أو ترتيبات مع دول أخرى بشأن تغيير أماكن إقامة الأشخاص المشار إليهم فى الفقرة الأولى من هذه المادة.
- تسرى أحكام هذه المادة أيضا على الضحايا إذا كانوا شهودا.
- تتيح كل دولة طرف رهنا بقانونها الداخلى إمكانية عرض آراء وشواغل الضحايا وأخذها بعين الاعتبار فى المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية المتخذة ضد الجناة على نحو لا يمس بحقوق الدفاع.

٩. تضمنت المادة ٣٣ من الاتفاقية "تنظر كل دولة فى أن تدخل فى صلب نظامها القانونى الداخلى تدابير مناسبة لتوفير الحماية من أى معاملة لا مسوغ لها لاي شخص يقوم بحسن نية ولأسباب وجيهة ببلاغ السلطات المختصة بأى وقائع تتعلق بأفعال مجرمة وفقا لهذه الاتفاقية".

١٠. تضمنت المادة ٣٧ من الاتفاقية:

- تتخذ كل دولة طرف تدابير مناسبة لتشجيع الأشخاص الذين يشاركون أو شاركوا فى ارتكاب فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية على تقديم معلومات مفيدة إلى السلطات المختصة لأغراض التحقيق والإثبات وعلى توفير مساعدة فعلية محددة للسلطات المختصة يمكن أن تسهم فى حرمان الجناة من عائدات الجريمة واسترداد تلك العائدات.
- تنظر كل دولة طرف فى أن تتيح فى الحالات المناسبة إمكانية تخفيف عقوبة المتهم الذى يقدم عوناً كبيراً فى عمليات التحقيق أو الملاحقة بشأن فعل مجرم وفقا لهذه الاتفاقية .

موقف التشريعات المصرية بشأن حماية الشهود والمبلغين:

١١. تضمنت تعليمات النيابة العامة والتشريعات المصرية العديد من الضمانات لحماية الشهود حال إدلائهم بشهادتهم، من تلك الضمانات ما يتعلق بأداء الشهادة فى مرحلة التحقيق ومنها ما يتعلق بأداء الشهادة فى مرحلة المحاكمة كالاتى:

- حماية الشهود فى مرحلة التحقيق:
- أوردت تعليمات النيابة العامة - الصادرة من النائب العام والملزومة لأعضاء النيابة العامة- نصوصاً أوجبت على المحقق مراعاة صون كرامة الشاهد والابتعاد أثناء التحقيق عن كل تأثير على حيده أدائه للشهادة ومن هذه التعليمات الاتى:

- نصت المادة ١٦٢ على انه "يجب على المحقق احترام الشاهد و حسن معاملته وتقادى توجيهه أى تلميح أو تصريح إلية يفيد الاستهانة بشأنه حتى لا يصل إلى حالة من إنكار الشهادة تضار بها العدالة".

- نصت المادة ١٦٣ على انه "لا يسوغ للمحقق أن يظهر إمام الشهود بمظهر المشكك فى أقوالهم بإبداء ملاحظات أو إشارات تبعث الخوف فى نفوسهم ...".
- نصت المادة ٣٢١ على أنه "لا يجوز ملاحقة الشاهد بأسئلة معينة فى تفاصيل التحقيق بل يجب أن يترك الشاهد يبدى معلوماته أولاً من غير أن يستوقفه المحقق إلا إذا تبين له بوضوح عدم اتصال ما يقوله بموضوع التحقيق ثم يأخذ فى مناقشته فيما أبدى به بأقواله".

• حماية الشهود فى مرحلة المحاكمة:

أورد المشرع المصرى فى العديد من نصوص قانون الإجراءات الجنائية ضمانات أحاط بها الشاهد حال أدائه للشهادة وذلك حرصاً على حمايته بما يساعد على حسن سير العدالة ومن تلك النصوص:

- نصت المادة ١٣ من قانون الإجراءات الجنائية على أنه "لمحكمة الجنايات ومحكمة النقض فى حالة نظر الموضوع إذا وقعت أفعال من شأنها الإخلال بأوامرها أو بالاحترام الواجب لها أو التأثير فى قضائها أو فى الشهود، و كان ذلك فى صدد دعوى منظورة أمامها أن تقيم الدعوى الجنائية على المتهم".
- أجاز نص المادة ٢٤٣ من قانون الإجراءات الجنائية "الرئيس المحكمة أن يأمر بإخراج من يحاول التشويش على الشاهد أثناء أداء شهادته فأن رفض وتمادى فى التشويش جاز لرئيس المحكمة أن يقضى بحبسه أربع وعشرون ساعة أو تغريمه عشرة جنيهات".
- نصت المادة ٢٧٣ الفقرة الثانية من قانون الإجراءات الجنائية على انه "يجب على المحكمة منع توجيه أى أسئلة للشاهد إذا كانت متعلقة بالدعوى أو غير جائزة القبول ويجب عليها أن تمنع عن الشاهد كل كلام بالتصريح أو التلميح وكل إشارة مما ينبئ على اضطراب أفكاره أو تخويفه".

• حماية الشهود والمبلغين فى قانون العقوبات وقانون الإجراءات الجنائية (ملحق رقم ٢).

التعاون مع سلطات إنفاذ القانون فى التشريع المصرى:

١٢. نص المشرع فى المادة ١٠٧ مكرراً عقوبات على أن "يعاقب الراشى والوسيط بالعقوبة المقررة للمرتشى ومع ذلك يعفى الراشى أو الوسيط من العقوبة إذا اخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها"، ونص المشرع فى المادة ١٠٨ عقوبات على انه "إذا كان الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة اشد من العقوبة المقررة للرشوة فيعاقب الراشى والمرتشى والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل مع الغرامة المقررة للرشوة ويعفى الراشى أو الوسيط من العقوبة إذا اخبر السلطات بالجريمة"

١٣. كما نص المشرع المصرى فى المادة ١١٨ مكررا (ب) من قانون العقوبات على أن "يعفى من العقوبات المقررة للجرائم المنصوص عليها فى هذا الباب (اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر) كل من بادر من الشركاء فى الجريمة من غير المحرضين على ارتكابها بإبلاغ السلطات القضائية أو الإدارية بالجريمة بعد تمامها وقبل اكتشافها ويجوز الإعفاء من العقوبات المذكورة إذا حصل الإبلاغ بعد اكتشاف الجريمة وقبل صدور الحكم النهائى فيها" ولا يجوز إعفاء المبلغ بالجريمة من العقوبة طبقا للفقرتين السابقتين إذ لم يؤد الإبلاغ إلى رد المال موضوع الجريمة فى جريمته الاختلاس والاستيلاء على المال العام، ويجوز أن يعفى من العقاب كل من أخفى مالا متحصلا من إحدى الجرائم المنصوص عليها فى هذا الباب إذا ابلغ عنها وأدى ذلك إلى اكتشافها ورد كل أو بعض المال المتحصل عنها.

١٤. كما نص المشرع المصرى أيضا فى المادة ١٩ من القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع على أنه "إذا بادر الشريك فى جريمة الكسب غير المشروع أو من ارتكب جريمة إخفاء المال المتحصل منها إلى إبلاغ السلطات العامة عن جريمة الكسب غير مشروع قبل كشفها أو عن المال المتحصل منها أو أعان أثناء البحث والتحقيق فيها على كشف الحقيقة ألقى من العقوبات المقررة للجريمة، ولا يخل حكم هذه المادة بوجود الحكم بالرد".

١٥. سعى المشرع المصرى إلى إياحة فعل الإبلاغ فى شأن جرائم غسل الأموال فنص فى المادة ١٠ من القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بشأن مكافحة غسل الأموال على أن "تتنفى المسؤولية الجنائية بالنسبة إلى كل من قام - بحسن نية - بواجب الإخطار عن أى من العمليات المشتبه فيها الخاضعة لإحكام هذا القانون أو بتقديم بيانات أو معلومات عنها بالمخالفة للقواعد المفروضة لضمان سريتها وتتنفى المسؤولية المدنية متى كان الاعتقاد بقيام هذا الاشتباه مبنيا على أسباب معقولة".

١٦. برغم تنبيه المشرع لأهمية وضرورة إصباح الحماية القانونية على المبلغين والشهود وتوفيره تلك الحماية بنصوص عدة سبق الإشارة لبعضها فهناك حاجة للنظر فى سن قانون خاص لحماية المبلغين والشهود لدعم الحس المجتمعى لدى الأفراد وحثهم على القيام بالإبلاغ عن وقائع الفساد المجتمعى وعدم كتم الشهادة والإسراع بالإبلاغ عند وجود ثمة فساد إلا أن معظم الدول بها قصور تشريعى فى مجال سن القوانين التى تكفل تلك الحماية، لذا ترى اللجنة أن المشكلة تكمن بالأساس فى ثقافة المجتمع من الشعور بوجود نقشى فى ظاهرة الفساد وان إبلاغهم عن حالات الفساد لا يحد منة فضلا عن العناء الذى يتكبده من جراء الإبلاغ بمرحلتى التحقيقات والمحاكمة بالإضافة إلى خشية بطش المتهم بهم وذويهم على أنه يجب تغيير ذلك المفهوم لديهم وذلك بالتوعية بأهمية الإبلاغ عن وقائع الفساد للحد من تلك الظاهرة وسهولة إجراءات الإبلاغ وقدرة الدولة على حمايتهم من مرتكبي الفساد.

١٧. ومن الأسباب التي تحول بين الأشخاص وبين التبليغ عن وقائع الفساد:

- تخوف الشاهد أو المبلغ من تعقب المتهم وذويه والبطش به عقب الإبلاغ عن وقائع الفساد.
- الرغبة في الابتعاد عن المشاكل التي قد تلحق به و ذويه من جراء البلاغ عن وقائع الفساد.
- عدم الاطمئنان إلى قدرة الجهة من تلقية البلاغ في حمايته وذويه من بطش مرتكب الفساد.
- شعور الأشخاص بوجود حالة من الفساد المجتمعي وان الإبلاغ لن يغير الوضع القائم.

النتائج والحلول والمقترحات:

١٨. إستملت التشريعات المصرية على نصوصا تعالج ما ورد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بشأن توفير الحماية اللازمة للشهود والمبلغين وذلك بغرض حثهم على كشف جرائم الفساد إلا أن الأمر يتطلب تدخل تشريعي يكفل الحماية الكاملة للشهود والمبلغين ولذويهم من بطش وانتقام مرتكبي جرائم الفساد على النحو التالي:

- سن تشريع يهدف إلى تشجيع وتسهيل عملية الكشف عن التصرفات المنحرفة أو الفاسدة والمنافية للقانون والتي يقوم بها مسئولون حكوميون أو هيئات حكومية وذلك بصرف مبالغ نقدية للمبلغ أو الشاهد الذي يبلغ عن وقائع الفساد.
- تأمين الحماية للمبلغين والشهود الذين يعاونون أو يواجهون صعوبات بسبب تبليغهم بعدم الكشف عن هوية الشاهد أو المبلغ واستخدام الطرق التكنولوجية الحديثة في الإبلاغ والإدلاء بالشهادة وذلك لضمان عدم بطش المتهم به وذويه، مع إمكانية تغيير هوية ومحل إقامة المبلغ أو الشاهد حتى لا يستطيع المتهم تعقبه.

ثانياً: مبادرات ومقترحات لتفعيل آليات الشكوى

١٩. يهتم هذا الجزء من التقرير بمناقشة آليات تقديم الشكوى المتوفرة للمواطنين مع التركيز على التوصيات المقترحة في التقرير الثاني بوضع آليات جديدة منها إنشاء نظام الأمبودسمان، وقانون جديد للوظيفة العامة لردع موظف الخدمة المدنية عن ارتكاب أية مخالفات وضمان تقديمه للخدمات الجماهيرية دون تجاوزات إدارية ومالية، وقبل البدء في استعراض هذه المقترحات، تذكر اللجنة أن الدستور المصري يكفل حق التظلم وتقديم الشكوى أو حق مخاطبة السلطات العامة كما جاء في المادة (٦٣) منه^(٣) باعتبار أنه من الحريات العامة، كما أن ثقافة الاستماع والاستجابة لاهتمامات المواطن أصبحت من أولويات الإدارة الرشيدة فإعلاء سيادة القانون وتعزيز الشفافية والاستجابة والمشاركة والإنصاف والفعالية والكفاءة والمساءلة هي من محددات صنع سياسات عامة تساهم في الحد من ومكافحة الفساد.

(٣) والتي تنص علي أن "لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبنوقيعه".

٢٠. تعي اللجنة أن آليات تقديم الشكوى تلعب دوراً هاماً في تعزيز قدرات الدولة في الرقابة والتقويم والمساءلة والمحاسبة، لذا تتعدد وتتنوع الجهات المعنية التي يمكن أن يلجأ لها المواطن للإبلاغ عن وقائع فساد، وتعتبر من المزايا التي يختص بها النظام الإداري والقانوني المصري^(٤).

٢١. تتعدد وسائل وآليات تقديم الشكوى أمام المواطنين في مصر من خلال الآليات التي تتيحها الأجهزة الرقابية في المقام الأول ومنها الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية، وسلطات التحقيق ومنها النيابة الإدارية، النيابة العامة، فضلاً عن الأجهزة الإدارية ذات الطابع غير الرقابي والتي تعمل على تلقي شكوى المواطنين والاستماع والاستجابة لمطالبهم^(٥).

تلقي الشكاوى من خلال الأجهزة الرقابية

٢٢. تعددت الجهات المنوط بها تلقي شكاوى المواطنين بمصر والتي صدر بشأنها عدة قوانين لإنشائها ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان الذي أنشئ بالقانون رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٣ ويتبع مجلس الشورى والذي تضمن في نصه اختصاص المجلس بوضع خطة قومية لحماية حقوق الإنسان وتقديم مقترحات للجهات المختصة بحماية هذه الحقوق إضافة إلى تلقي الشكاوى في مجال حماية حقوق الإنسان ودراستها وإحالة ما يرى المجلس إحالته منها إلى جهات الاختصاص مع متابعتها، أو تبصير ذوى الشأن بالإجراءات القانونية الواجبة الإلتباع ومساعدتهم في اتخاذها أو تسويتها وحلها مع الجهات المعنية.

٢٣. أما بالنسبة لدور الأجهزة الرقابية العاملة في إطار قوانين المحاسبة والمساءلة فتتنوع وتتعدد الاختصاصات في تلقي وتفعيل حق الشكوى، حيث حرص المشرع على كفاله سبل ومداخل عدة منها الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية، النيابة الإدارية^(٦).

(٤) يوجد (ما يزيد على ١٠ جهات رسمية رقابية على النحو الذي تم توضيحه في التقرير الثاني للجنة) ويتميز بها عن غيره من الأنظمة العربية والإقليمية المحيطة، غير أن هذا التعدد في الجهات الرسمية، بالإضافة إلى الجهات الأخرى غير الرسمية قد يؤدي إلى ازدواجية الجهود وإهدار الموارد المالية والوقت نظراً لأن المواطن يرسل شكاواه إلى أكثر من جهة إما بسبب عدم إلمامه بالمهام والأدوار المحددة لتلك الجهات أو لرفع نسبة الثقة لديه في أن شكاواه ستكون محل نظر أكبر عدد من الجهات ومن ثم المسؤولين.

(٥) تشمل الأجهزة الرقابية المنوط بها تلقي شكاوى المواطنين: مكتب شكاوى مجلس الوزراء، مكتب شكاوى المجلس القومي لحقوق الإنسان، مكتب شكاوى المجلس القومي للمرأة، مكاتب الشكاوى بالبرلمان، فضلاً عن الآليات ذات الخصائص التقنية الحديثة مثل مركز اتصال الحكومة المصرية.

(٦) قدمت الحكومة المصرية إلى مجلس حقوق الإنسان في فبراير ٢٠١٠ بشأن "آلية المراجعة الدورية" تحت بند آليات حماية حقوق الإنسان في مصر تقريراً يتضمن استحداث الآليات الآتية: المجلس القومي لحقوق الإنسان، المجلس القومي للمرأة، المجلس القومي للطفولة والأمومة، وورد في التقرير إلى أن المجالس الثلاثة المشار إليها قد أنشئت ضمن أجهزتها مكاتب مراقبة لحقوق الإنسان تمارس عملها بفاعلية. كما تم استحداث منصب وزير الدولة للشؤون القانونية والمجالس النيابية وجعلت من بين اختصاصاته العمل على تعزيز حقوق الإنسان وتنسيق سياسات الدولة في شأنها والتنسيق مع المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بهذا الخصوص، ولا يعني ذلك القول بأن مجالات حقوق الإنسان تحجب عمل الأُمبودسمان في مجالات العمل الإداري وتحقيق شكاوى المواطنين التي لا تنطوي على إهدار لحقوق الإنسان.

٢٤. **الجهاز المركزي للمحاسبات**،^(٧) إن دور الجهاز لا يقتصر فقط على مراقبة الإنفاق العام بمؤسسات الدولة وإنما يمتد ليشمل بموجب أحكام المادة الثامنة من قانون إنشائه رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ ممارسة الرقابة المالية بشقيها المالي والقانوني، الرقابة على الإدارة ومتابعة تنفيذ الخطة، بالإضافة إلى الرقابة القانونية على المخالفات المالية، ويتلقى الجهاز الشكاوى من مجلس الشعب ومن المواطنين حيث يقوم بدراستها من منظور القاضى بصرف النظر عما تسفر عنه الدراسة من نتائج سواء فى صالح المال العام أو الأفراد، ويتم إبلاغ نتيجة الفحص إلى الجهات المعنية بما يساهم فى تدعيم قواعد الشفافية والنزاهة.

٢٥. **هيئة الرقابة الإدارية**، تختص هيئة الرقابة الإدارية طبقاً لقانون إنشائها رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤^(٨) ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يترائي لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازها، حيث يتم فحص الشكاوى فى سرية تامة ويتم إحاطة الشاكي بنتيجة الفحص وتحديد مدى أحقيته فيما يطلبه^(٩).

٢٦. **النيابة الإدارية**، أجازت لها قوانينها المتعاقبة -ومنذ إنشائها- مهمة تلقي شكاوى الجهات والأفراد غير أنه فيما يتعلق بمباشرة النيابة الإدارية لهذا الاختصاص نلاحظ أنه يمثل الاختصاص الأهم لها، وتقديراً لمدى أهمية وخطورة الشكاوى فقد حرصت النيابة على تنظيم مباشرة هذا الاختصاص بالتعليمات المنظمة للعمل الفنى بالنيابة الإدارية. فقد جاء نص المادة ١٩٤ من التعليمات العامة بالنيابة الإدارية مقررراً ذات المعنى المتقدم حين قرر بأن الشكاوى حق أصيل كفله الدستور لجميع المواطنين، ويستهدف إبلاغ الجهات المختصة بما يصادفهم - أى المواطنين - من مشكلات أو عقبات تحول بينهم وبين اقتضاء حقوقهم أو إنجاز ما لهم من مصالح لدى أجهزة الدولة، وأنها أداة رئيسية للكشف عن أوجه الخلل والقصور فى أداء المرافق العامة وما يقع من العاملين من إخلال بواجبات الوظيفة أو خروج على مقتضياتها.

(٧) الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية، ولا يتبع أية سلطة من السلطات الثلاث القضائية أو التشريعية أو التنفيذية، وتأتي تبعيته لرئيس الجمهورية ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ولكن بصفته رئيساً للدولة، ويهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، ومعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه الرقابية، ويرصد - بصفته الجهاز الرقابي الأعلى والمنوط به مراقبة إنفاق المال العام في مؤسسات الدولة - كل عام في تقريره العديد من المخالفات المالية، والتي تتاح بحكم القانون للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء ووزارة الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى أيضاً إلى هيئة الرقابة الإدارية، وتناقش في مجلس الشعب.

(٨) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية على أن "الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء)، وتشكل الهيئة من رئيس و نائب له عدد كاف من الأعضاء.

(٩) تنص المادة الثانية على أن: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي: (أ) بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيتها. (ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها. (ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

إن في تلقى النيابة الإدارية شكاوى ذوى الشأن ما يوفر لها رافداً مهماً من روافد وطرق الكشف عن المخالفات^(١٠)، وهى حين تتصدى بالفحص والتحري والتحقيق والتصرف فإنها تمارس ذلك بقدر كبير من الاستقلال^(١١)، هذا، وتتكامل اختصاصات تلقي الشكاوى بتلك الأجهزة مع بعضها البعض من ناحية ومع آليات الجهاز الإداري للدولة من رقابة داخلية وسلطات رئاسية من ناحية أخرى لتحقيق غايات القانون والسياسات العامة للدولة وهى تمثل خط الدفاع الأول ضد الفساد الإداري، مما نولي معه اهتماماً خاصاً باليات تلقي الشكاوى الأخرى.

٢٧. مكاتب خدمة المواطنين: يتعين أفراد اهتماماً خاصاً باليات تلقي الشكاوى من خلال مكاتب خدمات المواطنين بحكم قربها من المواطن^(١٢) ونتيجة لوجود مكاتب خدمات المواطنين في كل وحدات الجهاز الإداري للدولة مع اختلاف مسمياتها، ونظراً لكونها تجسيداً واقعياً للعلاقة بين المواطن والجهاز الإداري الذي يتعامل معه، وحرصاً على تخفيف المعاناة عن المواطن فيما يواجهه من مشاكل وتعقيدات، يطرح التطبيق العملي ضرورة تطوير مكاتب خدمة المواطنين وتفعيلها من خلال آلية منظمة تشمل كافة أجهزة الدولة بحيث تعمل بنظام الشباك الواحد ويتم ربطها بشبكة معلومات بتلك الأجهزة لتوفير قاعدة بيانات لكافة الشكاوي وأسلوب بحثها وكيفية الرد عليها بهدف التيسير على المواطن في الحصول علي الخدمة وتوصيلها إلى المناطق النائية، إضافة إلي تخفيف الضغط على الأجهزة الرقابية وتحقيق الشفافية في المعاملات الحكومية، وتوفير وقت وجهد المواطن.

٢٨. تستند رؤية تطوير مكاتب خدمات المواطنين على الدعائم التالية:

- توحيد سير المعاملات والوثائق اللازمة لتنفيذ الخدمة.
- تطوير البنية التحتية للمعلومات والاتصالات في الدولة وتزويدها بأدوات العمل المتطورة.
- المتابعة مع المواطنين وإخطارهم بالنتيجة سلباً أو إيجاباً.

(١٠) نصت المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بما يأتي:

- إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية .
- فحص الشكاوى التى تحال إليها من المختصين أو من أى جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة .
- إجراء التحقيق فى المخالفات الإدارية والمالية التى يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التى يثبت الفحص جديتها .ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذى يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التى يجرى فيها التحقيق بناء على طلب الوزارة أو الهيئة التى يتبعها الموظف .

(١١) هيئة النيابة الإدارية هى هيئة قضائية مستقلة وهو ما يكفل لتصرفاتها فى تلك الشكاوى الحيطة والنزاهة والذى يتحقق للنيابة من جهتين أولها الاستقلال عن السلطين التنفيذية والتشريعية ، وثانيها حصانة أعضائها.

(١٢) تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن فى مصر بدأ منذ الستينيات قبل الحديث عن التوجهات الإدارية الحديثة فى العالم، وانعكس فى قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ بتنظيم مكاتب الشكاوى لتشمل كافة الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات والمصالح والشركات العامة، وتعمل على تلقي شكاوي المواطنين والعاملين بتلك الجهات وبحثها والرد عليها. ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٠ لسنة ١٩٨١ بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات والمصالح والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية القومية والمحلية والمحافظات وسائر وحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للطعام العام والمجالس والأجهزة المركزية أو التى لها موازنة خاصة، حيث تتلقى شكاوي واستفسارات ومطالب المواطنين وبحثها وإحالتها للمسئولين مع متابعه الوصول لحلول والرد على المواطنين بالنتيجة سلباً أو إيجاباً.

- التنسيق بين الجهات ذات العلاقة بما يخص الطلبات الواردة لتذليل الصعوبات التي تواجهها، خاصة وأنه لا يوجد دورات عمل واضحة فيما يتعلق بالشكاوى التي تختص أكثر من جهة بالنظر فيها.
- إعداد دليل مبسط بأسماء الإدارات المختلفة واختصاصاتها وكيفية أدائها لعملها والشروط والأوراق اللازمة لطلب الخدمات التي تقوم عليها وأماكنها والمدة اللازمة لتقديمها.
- وضع مؤشرات لقياس مستوى الأداء في الخدمات العامة وتقديم المقترحات لتحسين تطوير الخدمات وتبسيط إجراءاتها.

٢٩. وفي هذا الاتجاه ما قامت به وزارة الداخلية من استحداث آلية تختص بتلقي شكاوي المواطنين لعرض أوجه تضررهم من سلوك بعض أعضاء هيئة الشرطة وتصرفاتهم لبحثها بالتنسيق مع كافة أجهزة الوزارة، وتعمل تلك الآلية وفق قواعد محددة بالكتاب الدوري رقم (٧٤) لسنة ٢٠٠٧، حيث يتم فحص الشكاوي الواردة ودراستها والعرض على السلطة المختصة بالوزارة مع إبلاغ المواطنين بنتيجة البحث والعرض.

٣٠. ويجب إلقاء الضوء علي منظومة تلقي الشكاوى من خلال مركز اتصال الحكومة المصرية (١٩٤٦٨)، الذي يعتبر أحد قنوات الاتصال الجديدة بين المواطن والجهاز الإداري للدولة، حيث يتيح للمواطن الاستعلام عن معلومة أو إجراء خدمة أو التقدم بشكاوى من وحدة إدارية أو خدمة لم يحصل عليها بالأسلوب الأمثل، وقد تم تدريب القائمين بالعمل فيه لتسجيل الشكاوي أو الاستفسارات وإعادة الرد عليها بعد الانتهاء من بحث الشكاوى، والرد عليها في الحال إذا توافرت المعلومة.

٣١. وفي مجال حق الشكاوي سبق للجنة أن طرحت فكرة نظام (الأمبودسمان) كآلية لتلقي وبحث شكاوى المواطنين، وأوصت لجنة الشفافية والنزاهة في تقريرها الثاني باقتراح إنشاء نظام الأمبودسمان^(١٣) الذي يضطلع بتمثيل مصالح المواطنين لدي الإدارة^(١٤).

٣٢. وجدير بالذكر أن الاقتراح الذي تقدمت به لجنة الشفافية والنزاهة لإنشاء نظام الأمبودسمان أثار جدلاً واسعاً انعكس في وسائل الإعلام المختلفة من حيث مبررات إيجاد مثل هذا النظام في ظل تعدد آليات تقديم الشكاوى أمام المواطنين، وفي ضوء تقاطع أدواره مع أدوار العديد من الأجهزة والجهات الرقابية القائمة، وقد يعزى هذا الجدل في جزء كبير منه إلى عدم الإلمام الكافي بطبيعة هذا النظام وآليات عمله وحدود اختصاصاته.

^(١٣) هو مسئول رسمي (موظف دولة) يتم تعيينه بواسطة الحكومة أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدي الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها وفي كل الأحوال فإن الأمبودسمان لا يملك السلطات فيما يتعلق ببدء إجراءات قانونية أو توجيه اتهام بصدد شكاوى مقدمة إليه.

^(١٤) ويوجد نوعان من الأمبودسمان:

النوع الأول: الأمبودسمان البرلماني ويمثله النموذج الإسكندنافي

النوع الثاني: الأمبودسمان الحكومي ويمثله النموذج اللاتيني

وقد انتشر نظام الأمبودسمان في العديد من دول العالم ولكن مع الاختلاف في المسؤولية السياسية وحدود الاختصاصات (الرقابة والشكاوى والتوفيق والوساطة والتقريب بين المواطن والإدارة)، ومدى تطور النظام السياسي والإداري لكل دولة.

وقد لاحظت اللجنة أن الطرح قد افرز تصورات ومقترحات مجتمعية وقانونية من قبل بعض البرلمانيين ومؤسسات حقوق الإنسان مما يصب في صالح تفعيل حق الشكوي^(١٥).

٣٣. واختصاصات الأبودسمان كما تراها اللجنة محققة لأهدافه يمكن أن تتمثل في:

- يستمع إلى الشكاوى المرفوعة إليه من أفراد المجتمع مع مراعاة المساواة بينهم ويساعد على وضع مجموعة من الخيارات لتسويتها، ويمكنه أيضا السفر إلى خارج العاصمة إذا احتاج الأمر لتفقد المظالم.
- يهتم بجميع الاتصالات الواردة إليه من المواطنين، ويراعي عدم ذكر أسماءهم، ولا يكون ذكر اسم الشاكي أو رافع المظلمة ملزماً في أية إجراءات رسمية.
- يراعي السرية والنزاهة في جميع التعاملات، ويعمل على إيجاد حل مقبول لجميع الأطراف.
- يساعد المواطنين على حل مشاكلهم من خلال توضيح حقوقهم أو تقديم معلومات ذات صلة تكون مفيدة بالنسبة لهم.
- يكون له الحق في التحقق والتحقيق في المظالم، من خلال إجراء مناقشات مع موظفي الموارد البشرية، والرئيس الأعلى للموظف أو غيره من كبار المديرين، وهو الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى حل سريع للمشكلة أو المظلمة، كما يقوم الأبودسمان بالتوسط/الوساطة، وهي العملية التي قد تتطلب ما يطلق عليه "الدبلوماسية المكوكية".
- في حال عدم تمكن المفوض العام من إيجاد حل عن طريق الوساطة، فعليه توفير معلومات للمواطن حول كيفية المضي قدماً في الوسائل القانونية لحل المشكلة^(١٦).

٣٤. يري البعض انه قد تم إنشاء عدة مجالس مستقلة تعمل في هذا المجال بتنوعه في مجالات "حقوق الإنسان، المرأة، الطفولة والأمومة" ولا زالت تلك المجالس المستقلة تمارس عملها بفاعلية في تلقي الشكاوى، كما أنه من خلال تحاور اللجنة مع الجهات المختلفة أبدت بعض الجهات الرقابية "الجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية، النيابة الإدارية" تحفظها على الفكرة لحين وضوح المزيد من التفاصيل حول نطاق عمل الأبودسمان واختلافه عن الأجهزة الحالية أو السابق إلغائها وانه لا حاجة إلى استحداث كيان جديد ويقترح دراسة كيفية تطوير أداء الأنظمة القائمة بالفعل لضمان زيادة فاعليتها في التعامل والتفاعل مع احتياجات الشعب وشكواه، وليس من شك أن الجدل المجتمعي سوف يتواصل حتي يمكن إعداد تصور محدد لنظام المفوض الاداري، يحقق له كفاء العمل وفعالية التكامل مع الأجهزة القائمة كما يستفيد المواطن بدعم من القانون والمؤسسة الساهرة علي حماية مصالحه.

^(١٥) يطلق عليه أسماء متعددة: الأبودسمان/ المفوض العام/ الموفق/ الوسيط/ والي المظالم/ محامي المواطن، هو نظام غير رسمي للتظلم، ويمكن للأفراد الاتصال به في أية مرحلة من مراحل المشكلة أو النزاع للمساعدة في أي مشكلة خارج القنوات الرسمية، والهدف من هذا الإجراء هو التوفيق من خلال السعي إلى حلول مقبولة عن طريق وسائل غير رسمية، كما أن الغرض من هذا الإجراء غير الرسمي تعزيز وخلق بيئة عمل متناسقة ومنتجة مما يساهم في زيادة الكفاءة التشغيلية والتنظيمية، ويختلف المنصب هذا عن المناصب الرسمية الأخرى، فهو يشغل منصب شرفي ولا يمكنه التنازل عنه للأخرين، وهي ميزة ضرورية للحفاظ على الإجراءات التي تسهل على الناس تقديم شكواهم والحصول على حل لمشاكلهم في كنف السرية دون التعرض لخطر الانتقام.

وتتاح خدمات المفوض العام للموظفين الدائمين وأصحاب العقود في مكان العمل والموظفين السابقين في العادة خلال فترة سنة واحدة بعد انتهاء الخدمة أو نهاية العقد المبرم بينهما، ولا يجوز أن يتعرض أي شخص له مظلمة عند المفوض العام أو يقوم بإيصال معلومة أو بيان إلى علم المفوض العام لأعمال انتقامية بسبب هذا العمل.

^(١٦) للمزيد من التفاصيل حول نظام عمل الأبودسمان، انظر الملحق رقم (٣)

المشورة الثانية

مقترحات لقوانين نحو المزيد من الشفافية والنزاهة

أولاً: إصدار قانون جديد للعاملين بالدولة (قانون الوظيفة العامة):

٣٥. إن قانون العاملين الحالي صدر في ظروف وأهداف مغايرة يحمي فيها الوظيفة بأكثر مما يحمي الأفراد أو حقوق المجتمع ويضعها في مكانة أعلى من مكانة المواطن بدلا من أن تكون في خدمته تضيع فيها المسؤولية ويستحيل معها إرساء قواعد واضحة للثواب والعقاب ويتعذر معها تقدير كفاءة أي من العاملين علي نحو صحيح أو حسابه على نحو عادل.

٣٦. أنه برغم كثرة التعديلات التي طرأت علي القانون الحالي على امتداد الـ ٣٠ عاما الماضية، فإنها لم تغير كثيرا من واقع الحال ولم تساعد على تحقيق الآثار المرجوة من تشريعات وقوانين عديدة صدرت لتحسين وتطوير خدمات المواطنين أو لتحسين مناخ الاستثمار وتسهيل الإجراءات أمام المستثمرين، ولم تقترب من جوهر الفلسفة التي قام عليها القانون ولم تجرؤ على تغيير طبيعة العلاقة بين الوظيفة والمواطن بحيث تعيد إلى المواطن وضعة باعتباره دافع الضرائب الذي يمول هذه الوظائف كي تكون في عونه وخدمته بدلا من أن تكون عبئا عليه.

٣٧. الحقائق الصارخة التي تكشف عنها الجهات الرقابية والمسوح الميدانية من شيوخ الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة وحافزها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، حيث يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة يحفظ منها ٤٠ ألف ويحكم في أقل من ألفين.

٣٨. معالجة أوجه القصور الشديد في قانون العاملين الحالي التي تهدر الثواب والعقاب وتمنع الفصل كجزاء رادع وتنص على إزالة اثر أي جزء إداري بعد ٦ شهور من وقوعه حتى لا يؤثر علي ترقية الموظف أو علاوته ويظل ملفه نظيفا رغم تكرار مخالفاته، وبذلك يستوي الموظف الملتزم والموظف غير الملتزم ما دام الجزاء الذي طبق عليه قد تم محوه بمرور الزمن.

٣٩. حل مشكلة تشابك العلاقات بين وحدات الحكومة المركزية والوحدات المحلية في إطار رؤية جديدة تحدد التبعية الكاملة لجميع المرافق العامة وفروع الوزارات والمصالح داخل كل محافظة (تطبيق اللامركزية) للمحافظ وتعطيه سلطة الإشراف والتوجيه والرقابة ومحاسبة العاملين وتأديبهم مع منح الوحدات المحلية السلطة الكاملة في استخدام أبواب الموازنة على النحو الذي يتجاوب مع واقع كل محافظة.

٤٠. سد المنافذ الخلفية للتعيينات لمن انتهت خدمتهم بالاستقالة أو الفصل من الخدمة أو غيرها من أسباب انتهاء الخدمة.

٤١. تغيير نظام قياس أداء العاملين بعد أن كشف التطبيق العلمي للنظام الحالي طوال الفترة الماضية عن فشله، حيث انتهى الأمر عمليا إلى حصول جميع العاملين - إلا قليلا منهم - على مرتبة ممتازة مجاملة للمرؤوسين بالإضافة إلى عجز الرؤساء عن وضع تقييم حقيقي للعاملين.
٤٢. تدعيم وتوسيع سلطة الإثابة للعاملين المتميزين بحيث يكون لها أثر إيجابي في نفوس العاملين وتوسيع نطاق السلطة المختصة في توقيع الجزاء بما يغلق الباب أمام تعطيل توقيع الجزاءات أو التراخي في توقيعها أو المماثلة والتسوية في إجراءات التحقيق.
٤٣. تنظيم مواعيد الانتهاء من التحقيقات سواء أمام النيابة الإدارية أو الجهات الإدارية.
٤٤. جعل وقف الموظف عن العمل أمرا وجوبيا إذا كانت المخالفة المنسوبة إليه هي الخطأ أو التراخي أو الإهمال في المرافق العامة التي يستخدمها المواطنون.
٤٥. تسهيل إجراءات الفصل لكل من يثبت أنه أخل بواجبات وظيفته عن عمد وتسبب في أضرار جسيمة بمصالح الناس والمجتمع أو ارتكب أيا من جرائم الاختلاس والرشوة أو الترشح.
٤٦. مما سبق يتضح أهمية إصدار قانون جديد للعاملين يحقق الانضباط في الجهاز الإداري ويتلافى القصور الوارد بقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، حيث أن الواقع الحالي يفرض ضرورة إصدار هذا القانون ليكون أكثر توافقا مع أوضاع مصر الراهنة ومشكلاتها المستحدثة.

ثانيا: العمل على سرعة إصدار قانون لتنظيم الإفصاح وتداول المعلومات:

٤٧. إذا كانت "الحوكمة" قد أصبحت ضرورة أساسية لضمان ممارسة الإدارة العامة بصورة صحيحة، فإن حرية المعلومات تعد احدى الأدوات المساندة لذلك، وذلك انطلاقا من كون الحوكمة هي عملية إدارة شئون الدولة والمجتمع والكيفية التي يتم بها صنع واتخاذ القرار، كما أنها تعبر عن نمط جديد من التفاعلات والتشابكات التي تضم عددا من الفاعلين، تمثل الدولة الفاعل الأول بينهم، وعليه فإن هذا التعريف يرتكز على دعائم أساسية هي المشاركة والشفافية والمساءلة، أي أن كل من له مصلحة في عملية إدارة الحكم ويود المشاركة فيها يمكنه فعل ذلك على قدم المساواة مع الجميع، وبمعنى آخر فإن معاملة الحكومة للمواطنين يجب أن تتم على قدم المساواة أمام القانون دون تمييز، وكذلك تأمين فرص متساوية لهم لكي يستفيدوا من الخدمات التي توفرها الحكومة.
٤٨. أما المساءلة فهي تنبع من التمثيل الشعبي والشفافية في آليات الحكم وتوافر المعلومات والمعرفة^(١٧) أي أن مفهوم الحوكمة يتصل بتحول مضمون الديمقراطية من التمثيل النيابي إلى المشاركة والشفافية والمساءلة، ومن هنا تأتي أهمية المنهج أو الأسلوب الذي تمارس به السلطة مسئوليتها ونقصد به الآلية التي تتفق عليها كافة الأطراف المعنية وتشرف على تنفيذها مؤسسات مفتوحة تتقبل مساهمة الجميع لأنها تعمل وفقا لمبادئ ومعايير الشفافية.

(١٧) البنك الدولي "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" واشنطن ٢٠٠٤

٤٩. لذلك اهتمت المؤسسات الدولية الرسمية وغير الرسمية بهذه المسألة وتزايدت الدعوة إلى نشر المعلومات بطريقة سهلة ومبسطة فنصت (المادة ١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على انه "ولتدعيم مشاركة المجتمع ينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها (فقرة أ)، وكذلك ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات (فقرة ب)، واحترام 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 لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس وأخلاقهم (الفقرة د)".

٥٠. من هذا المنطلق أخذت العديد من البلدان في إقرار قوانين محلية تضمن للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات حيث وصل عدد هذه الدول إلى ٨٦ دولة مع ملاحظة أن معظم هذه القوانين تم إقرارها بعد عام ٢٠٠٠^(١٨)، كما تجدر بنا الإشارة إلى أن البعض يتصور أن الحديث عن المعلومات يتناول فقط البيانات الاقتصادية للدولة مثل الناتج القومي أو العمالة أو أوضاع ميزان المدفوعات والموازنة العامة للدولة وغيرها من البيانات والمؤشرات الاقتصادية، وهو تصور خاطئ بالأساس.

٥١. إن المقصود بالمعلومات هو كافة البيانات والإحصاءات التي يحتاجها المواطن وتشمل بذلك التشريعات المنظمة لعمل جهات الدولة وكذلك اللوائح والقرارات الوزارية والإدارية، جنباً إلى جنب مع الأوضاع المالية للمؤسسات مثل الميزانيات العمومية وتقارير مراقبي الحسابات، بالإضافة إلى السيرة الذاتية للقائمين على شئون الحكم بالمعنى الواسع لهذه الكلمة، وبالتالي فالمقصود بالمعلومات هنا على سبيل المثال وليس الحصر كل من:

- الأطر القانونية والتنظيمية والمؤسسية للكيانات العامة والخاصة في الدولة.
- اللوائح المعمول بها في كافة أجهزة الدولة وخاصة المتعلقة بالتعامل المباشر مع الجمهور كالرسوم المالية المطلوبة لاستخراج وثائق محددة، أو الإجراءات المتعلقة بسبل الحصول على هذه الوثائق.. الخ.
- المعلومات المتعلقة بالأوضاع المالية كالميزانية وتقارير مراقبي الحسابات بالنسبة للشركات الخاصة وكذلك الموازنات العامة للدولة وتقارير مراقبي الحسابات عليها.
- معلومات عامة عن القائمين على كافة المؤسسات.

(١٨) Roger Vieugels, Overview of all 86 FOIA countries, September 2008.

٥٢. وجدير بالذكر أن نسبة غير قليلة من البلدان التي وضعت قوانين لحرية تداول المعلومات قد اقتصرت على الجانب الحكومي أو شبه الحكومي دون الاهتمام بالشركات الخاصة أو مؤسسات المجتمع المدني أو الجهات غير الخاضعة للحكومات، وهذا تصور قاصر إذ أننا نرى انه وفي ضوء الدور الهام والحيوى الذى يلعبه القطاع الخاص فى المجتمعات فى هذه الآونة فإنه يصبح من الضروري إدخال هذه المؤسسات فى المنظومة، مع وضع الضوابط العملية المنظمة لذلك الأمر، وبما يضمن حق هذه الشركات فى الحفاظ على أسرارها التجارية.

٥٣. المبادئ العامة لحرية تداول المعلومات:

أجمعت المواثيق والاتفاقات الدولية والأعراف المنظمة لعملية تداول المعلومات على عدد من المبادئ العامة التى يجب توافرها لى تتحقق المعرفة التامة بالأوضاع داخل الدولة والمؤسسات العاملة فيها، وأهمها ما يلي^(١٩):

• الكشف المطلق عن المعلومات:

إن المبدأ الأساسى الذى يجب أن يشيع هو حق المواطن فى الحصول على المعلومات التى يطلبها، إلا فى حالات محددة فى القانون على سبيل الحصر، ونظرا للأهمية القصوى لهذا المبدأ فقد اجتمعت الاتفاقات الدولية على ضرورة أن يضاف هذا المفهوم إلى دستور البلاد، لى يصبح حقا من الحقوق الأساسية، وبالمثل يجب أن يعد حجب المعلومات عن المواطنين من الجرائم التى يعاقب عليها القانون، وينطبق هذا الحق على جميع المعلومات المتوافرة لدى المؤسسات العامة والخاصة، وكذلك الهيئات والشركات، بما فى ذلك نشر اجتماعات مجالس الإدارات والجمعيات العمومية وتوزيع ملخص وافى بأهم نتائج هذه الاجتماعات.

• النشر التلقائى للمعلومات:

انطلاقا من المبدأ السابق يجب ان تضمن الدولة النشر الواسع للمعلومات وإتاحتها للجميع، دون تفرقة، بكافة الوسائل الممكنة (مثل التوسع فى النشر الالكترونى أو النشر الاعلامى أو إتاحتها فى المكتبات العامة أو غيرها من الوسائل) بحيث يصبح الأصل هو الإتاحة، على أن يكون النشر فى صيغ مبسطة يسهل فهمها للجميع، وهو ما يتطلب أن تتشر المؤسسات وكافة الجهات المعنية كل المعلومات الأساسية الخاصة بالعمل والقوانين واللوائح المنظمة لها وكذلك الأوضاع المالية والخدمات التى تقدم للجمهور وسبل الحصول عليها وتكلفتها المالية إن وجدت، على أن تحدث هذه المعلومات سنويا على الأقل.

^(١٩) انظر فى ذلك معهد الديمقراطية " ميثاق الشفافية للمؤسسات المالية الدولية: المطالبة بحقنا فى المعرفة " جنوب افريقيا، وكذلك مجموعة المادة ١٩ وايضا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرهم.

• سهولة إجراءات الحصول على المعلومة:

يرتبط بما سبق أن ينظم القانون سبل حصول الأفراد على المعلومة إما بإنشاء جهاز مستقل يتولى هذه المسألة أو بوضع الإجراءات القانونية التي تمكن الأفراد من الحصول على المعلومة واللجوء إلى القضاء في حال عدم التمكن من ذلك شريطة أن يتم كل هذا في غضون فترات زمنية قصيرة منصوص عليها في القانون، وبعبارة أخرى يجب أن تتمتع هذه الإجراءات بالبساطة والسرعة والتكلفة المجانية أو المحدودة.

• محدودية التكاليف:

وفقا لهذا المبدأ يجب أن لا تقف التكلفة حائلا دون حصول الأفراد على المعلومات وبالتالي يجب أن يكون الأصل هنا هو الحق في الحصول على المعلومة بالمجان، أو بتكلفة محدودة للغاية مثل تكاليف تصوير المستندات، شريطة أن لا تتجاوز مبلغ محدد من المال.

• محدودية الاستثناءات:

يعد هذا المبدأ من أكثر المبادئ التي تتعرض للجدل والنقاش إذ يخشى البعض أن يمثل ذريعة للدول لإفراغ القانون من مضمونه، عن طريق وضع الكثير من المسائل الهامة في إطار الاستثناء، ولهذا السبب تم وضع العديد من القيود على هذا المبدأ بحيث تضمن استخدامه في الأغراض التي خصص لها، والتي تستهدف حماية المصالح السرية المشروعة في مجالات الأمن القومي والنظام العام والأخلاق العامة إلى جانب الحق في الخصوصية وحقوق وسمعة الآخرين.^(٢٠)

٥٤. وبالتالي فإن الاستثناءات تكون في الحالات التي سيكون فيها للإفصاح ضررا كبيرا على المصلحة الوطنية أو سيؤدي إلى إلحاق الضرر بمنع وقوع جرائم، وكذلك الأسرار التجارية أو المعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى تعريض حياة أو صحة شخص للخطر أو تلك التي من شأنها الإضرار بالمصالح التجارية للعملاء، مع مراعاة ضرورة النص على هذه الأمور صراحة وعلى وجه التحديد والقطع وليس على سبيل المثال، ومن هنا فإن الاستثناءات الواردة في القانون يجب أن تتسم بالسمات التالية:

- أن يكون منصوص عليها في القانون على سبيل الحصر وليس المثال.
- أن تكون متعلقة بضمان أهداف الأمن القومي أو منع انتشار الجريمة وكشفها وإلقاء القبض على المجرمين ومحاكماتهم، أو المسائل الشخصية التي تعرض أصحابها لأخطار محددة.
- أن يكون الضرر العام أكبر من المصلحة الخاصة، مثل تلك التي يؤدي كشفها إلى خطر حقيقي على المصالح الاقتصادية للدولة أو على المصالح التجارية والمالية للأفراد.

(٢٠) انظر د. طه عبد العليم الاستثناءات في تداول المعلومات" ضمن أوراق مؤتمر قانون حرية تداول المعلومات - المجموعة المتحدة القاهرة - مارس ٢٠٠٨

٥٥. في هذا السياق تتزايد أهمية العمل على الحد من الفساد وتحقيق مجتمع أكثر شفافية وهو ما يتطلب العمل على عدة محاور يأتي على رأسها:

- الإسراع بإصدار قانون الإفصاح وتداول المعلومات الذي يتيح الفرصة كاملة للحصول على البيانات والمعلومات الصحيحة مع مراعاة التوازن الدقيق بين حرية تداول المعلومات والأمور المرتبطة بالأمن القومي للدولة أو خصوصية الأفراد وحقوقهم مع ضمان توفر المعلومات الدقيقة في موقعتها، وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، ويجب أن تنشر بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة في السياسة العامة من جهة أخرى.

- مراجعة القوانين القائمة: إذ لا يقتصر الأمر على إصدار قانون جديد للمعلومات بل يتطلب في ذات الوقت تنقية القوانين الحالية من كافة المعوقات التي تحول دون تدفق المعلومات بطريقة صحيحة، مع العمل على إنشاء آلية قانونية لتنظيم حصول الأفراد على المعلومات، ويمكن أن يتم ذلك إما بإنشاء جهاز جديد يناد به هذه العملية برمتها أو تعديل الوضع الحالي لإحدى الأجهزة القائمة لتتولى هذا الموضوع، وهنا نقترح أن يكون ذلك هو الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء مع تعديله بحيث يتم الفصل بين الإحصاء والتعبيئة، إذ أن لكل منهما وظيفة مختلفة تماما عن الأخرى، وإدخال التعديلات التشريعية المحققة لذلك.

- المزيد من شفافية المالية العامة للدولة، حيث أثبتت الدراسات أن الطريقة التي تتفق بها الحكومات مواردها المالية تبدو أكثر أهمية من حجم ما تنفقه من أموال أو الغرض الذي تتفق هذه الأموال من أجله، وبالتالي فإن الكشف العلني والواضح عن هذه المسألة يتطلب النشر الكامل للبيانات المالية للدولة، في الوقت المناسب، كما يجب أن تكون تلك البيانات موثقة وعلى درجة عالية من الدقة، ويمكن الرجوع إليها بحيث يسهل فهمها، كما يجب أن تكون حديثة وتتفق مع المعايير الدولية المتبعة في البلدان الأخرى.

٥٦. من هذا المنطلق نطرح فيما يلي بعض المقترحات المتعلقة بشفافية المعلومات المالية، كالاتي:

- تضمين قانون الموازنة باب جديد عن شفافية الموازنة يحتوي على القواعد العامة والشروط التي يجب الالتزام بها في إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة على النحو الذي يضع إطارا موحدًا ومتسقًا لكيفية إعداد وثائق الموازنة.
- العمل على إصدار بيان ما قبل الموازنة تعرض فيه الحكومة الثوابت التي تستند عليها لصياغة مشروع الموازنة مثل تقديرات النمو ومعدل التضخم المتوقع وكذلك معدلات الفائدة والبطالة، وأوضاع الميزان الجاري بميزان المدفوعات وغيرها من الأمور المرتبطة به.
- اعتماد سياسة للإفصاح عن المخاطر المالية المحتملة وآثارها المختلفة، مثل الدين العام وإدارته وكذلك المتأخرات والضمانات الحكومية.

- وضع معايير لتقييم مدى اثر وكفاءة السياسة المالية، وبالتالي عدم الاقتصار على مجرد عرض بيانات وأرقام صماء عن الموازنة دون الدخول فى بعض التفاصيل الهامة، أى نشر بيانات غير مالية مثل عدد المستفيدين من برامج التأمينات الاجتماعية وعدد المدارس والمستشفيات وغيرها.
- العمل على نشر مؤشرات وتوصيات التقارير السنوية التي تعدها الجهات الرقابية، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية والبنك المركزي وغيرهم

ثالثاً: تنظيم ممارسات تضارب المصالح^(٢١) فى مجال العمل العام

٥٧. وتبرز هذه المسألة عند التداخل الوظيفي بين القطاع العام والقطاع الخاص، بحيث يكون من الصعب التفرقة بين ما هو عام وما هو خاص، من خلال مؤشرات تضارب المصالح فى المجتمع المصري، ويلاحظ المتتبع للمجتمع فى الآونة الأخيرة أن هناك صعوداً كبيراً فى الدور الذي يلعبه القطاع الخاص فى الحياة السياسية، ووجود بعض ملامح لأوجه التعارض فى المصالح، وتولى اللجنة اهتماماً خاصاً لمشكلات تضارب المصالح فى خصوص العمل الوظيفي العام، انطلاقاً من تعلقها بجوهر فكرة الشفافية والنزاهة، وإذا تدرج للجنة تعقد وتداخل موضوعات تضارب المصالح بين ما هو سياسي وقانوني ومجتمعي وهو ما جعل اللجنة تمعن النظر فى مداخل المعالجة والتعامل مع مؤشراتنا.
٥٨. تؤكد اللجنة علي أن المشرع المصري قد وعي أهمية تقرير نصوص قانونية رادعة لممارسات تضارب المصالح نورد منها ما يتعلق بالعمل الوظيفي العام خاصاً، ومنها نصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالدولة، إذا تنص أحكام الفصل العاشر فى واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم، فى المادة ٧٧ منه:
- البند ١١ "يحظر علي العامل أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان شان ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أي شخص علي وظيفة واحدة".
 - البند ١٢ الفقرة (د) "أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته".
 - الفقرة (هـ) "أن يزاول أي أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته".

(٢١) تشير الأدبيات الحديثة إلى أن تعارض المصالح هو قيام بعض المسؤولين فى المجتمع بأعمال تتقاطع مع وظائفهم الرسمية، أى أن تعارض المصالح يحدث عندما تتأثر موضوعية قرار موظف عام واستقلالته بمصلحة شخصية، مادية أو معنوية، تهمة هو شخصياً أو أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين، أو حين يتأثر أدائه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة.

• الفقرة (و) "أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام".

• الفقرة (ز) "أن يستأجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله".

٥٩. نصوص قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات، إذا تنص أحكام الباب الرابع مادة ٣٩ على أن "يحظر علي العاملين، بالجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون، التقدم - بالذات أو بالواسطة- بعطاءات أو عروض لتلك الجهات، كما لا يجوز شراء أشياء منهم وتكليفهم بالقيام بأعمال، كما يحظر علي العاملين بتلك الجهات الدخول -بالذات أو بالواسطة- في المزايدات أو الممارسات بأنواعها، إلا إذا كانت الأشياء المشتراة لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة"، علماً بان المشرع نظم أوجه أخرى في مجال أعضاء المجالس النيابية والمحلية^(٢٢) وقواعد جنائية.

٦٠. ولما كانت النصوص التشريعية قد جاءت بأحكام مفصلة في شأن بعض من صور وممارسات تغليب الصالح الخاص على مقتضيات المصلحة العامة فإن اللجنة تقترح استكمالاً للبناء التشريعي القائم طرماً جديداً للمناقشة المجتمعية مفاده تقرير قاعدة عامة تنطبق على كافة المشتغلين بالعمل الوظيفي العام تحظر كل أشكال تضارب المصالح حظراً مطلقاً ومؤتم جنائياً مع إلزام كافة من يلتحقون بعمل من أعمال الخدمة المدنية بالآتي:

- الإفصاح عن كافة الأمور التي من شأنها إثارة شبهات تضارب المصالح أو تداخلها.
- تقرير قاعدة السرية والمحافظة على المعلومات التي تتاح لكبار الموظفين عند تقاعدهم لمدة معقولة (ثلاثة سنوات) إلا في الحالات التي يقرر فيها القانون ضرورة الإفصاح عنها.
- تقييد بعض الوظائف العليا بقواعد للخروج إلى العمل الخاص مثل الحصول على إذن مسبق من الجهات المعنية وبما لا يتعارض مع مبادئ حرية العمل المنصوص عليها في الدستور.
- تشديد قواعد شغل بعض المناصب الوظيفية العامة باشتراط عدم سبق مباشرة نشاط سابق يمثل تضارب مع مقتضيات المنصب.
- وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوى المناصب العامة (الملحق رقم ٥).

^(٢٢) صدر في مجال أعضاء المجلس النيابية قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المادة ٢٤ "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة، ويكون لعضو مجلس الشعب في هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدايات والعلوات المقررة لوظيفته أو عمله الأصلي من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته، ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله الأصلي"، المادة ٢٩ "لا يجوز أن يعين عضو مجلس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، ويبطل أي تعيين علي خلاف ذلك، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلي أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناء علي قانون"، المادة ٣٢ "يمنع علي رئيس مجلس الشعب، بمجرد انتخابه رئيساً، مزاولته مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة وإذا كان من العاملين في الدولة أو في القطاع العام وطبق في حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافأة وبين مرتب وظيفته أو عمله الأصلي".

المشورة الثالثة

مكافحة الفساد من خلال تحقيق الكفاءة الإدارية والتطوير المؤسسي

٦١. إن زيادة حجم العاملين بالوظائف العامة في مصر يؤثر بالسلب على مستويات الأجور والرواتب، ويؤثر بشكل أخطر على أداء الموظفين ونوعية الخدمات المقدمة، ومن ثم يقف عائقاً أمام محاولات تحقيق الكفاءة الإدارية، ويعتبر التطوير المؤسسي من أهم متطلبات تحقيق الكفاءة الإدارية والحد من ومحاربة الفساد، ويهدف التطوير المؤسسي إلى رفع كفاءة وفعالية وحدات الجهاز الإداري للدولة من خلال دراسة الأوضاع المؤسسية الحالية والمشاركة في وضع الخطط الإستراتيجية لوحدات الجهاز الإداري، واقتراح وضع الهياكل التنظيمية والاختصاصات وبطاقات الوصف، وتبسيط دورات العمل، ودراسة فجوة المهارات، واقتراح البرامج التدريبية لسد هذه الفجوة ومتابعة التنفيذ.

٦٢. لذلك فإن خطة التطوير المؤسسي تتعرض لتوصيف وتحديد المشكلات المرتبطة بالأوضاع المؤسسية في وحدات الجهاز الإداري للدولة والجهات التابعة لها، وبالتالي تحديد ما يمكن القيام به من تطوير لإزالة هذه المشكلات، ومن ثم تحقيق الهدف المنشود من تطوير البيئة الإدارية، ويمكن تحديد المشكلات الشائعة المرتبطة بالأوضاع المؤسسية لوحدات الجهاز الإداري للدولة كما هو موضح فيما بعد.

٦٣. مشكلات تتعلق ببناء الهيكل التنظيمي وأهمها:

- غياب الدور المفترض أن تؤديه بعض الوحدات الإدارية القائمة.
- التضخم التنظيمي والتوسع في حجم الوحدات الإدارية المختلفة.
- غياب مبدأ التكامل (التجانس النوعي والترابط في جميع الأنشطة).
- جدول يوضح أعداد العاملين بالجهاز الإداري (الملحق رقم ٦).

٦٤. مشكلات تتعلق بالاختصاصات وأهمها:

- عمومية صياغة الاختصاصات الوظيفية، وعدم احتوائها على حدود فاصلة بين اختصاصات بعض الوحدات الإدارية، وعلاقتها مع الوحدات الأخرى.
- الازدواج والتضارب في اختصاصات النشاط الواحد بين أكثر من وحدة إدارية وتنازع هذه الاختصاصات فيما بينها.
- عدم توافر أدلة لنظم العمل في معظم مجالات العمل الفنية والمالية والإدارية.

٦٥. مشكلات تتعلق بهيكل الأدوار وأهمها:

- غياب الدور التخطيطي والاستراتيجي للإدارة العليا وانشغال معظم القيادات بالأعمال التنفيذية.
- عدم التنسيق بين كافة الوحدات الإدارية.

٦٦. مشكلات تتعلق بمفاهيم الإدارة الحديثة:

- غياب إدارة الموارد البشرية بالمفهوم الحديث لها.
- غياب المعايير الموضوعية لسياسات تقويم الأداء والثواب والعقاب.

٦٧. مشكلات تتعلق بكفاءة وجودة دورات العمل:

تعدد الخطوات المطلوبة للخدمة، وتعدد مرات الزيارة للجهة مقدمة الخدمة، وهو ما يؤدي إلى طول الوقت للحصول عليها، ارتفاع تكلفتها، وعدم الرضاء عن أداء الوحدات الحكومية.

٦٨. مشكلات تتعلق بنظم وآليات متابعة الأنشطة ورصد الإنجازات:

رغم وجود وحدات إدارية تختص بالمتابعة والتقويم إلا أنها تفتقر إلى الفاعلية في تقويم الأداء وتشخيص الانحرافات عن الأهداف المحددة.

٦٩. مشكلات تتعلق بتعدد التشريعات والتعديلات المتتالية التي تحكم أداء العمل:

نظراً لأن البيروقراطية المصرية من أقدم البيروقراطيات في العالم بحكم النشأة، فقد انعكس ذلك في تعدد التشريعات باختلاف مستوياتها (قانون، قرار جمهوري، قرار رئيس مجلس الوزراء، قرار وزاري، وغيرها) والذي ينظم العمل بكل وحدة إدارية، وهو ما أدى إلى تعقد العمل وتضاربه في بعض الأحيان، وكذلك عدم مسابره بعض التشريعات للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة.

٧٠. مشكلات تتعلق بالعنصر البشري في الإدارة

- أسلوب الاختيار لبعض الوظائف القيادية.
- شغل بعض وظائف القيادات العليا لأسباب لا تستهدف في بعض الحالات إلى تحقيق الصالح العام ولا تتصل بالخبرة والكفاءة، واستنفاد شاغل الموقع لقدراته وابتكاراته وجفاف منابع تلك المقومات لديه والتوقف بالتالي عن تطوير أدائه وعن الاستجابة لمقتضيات مسابره التقدم في كافة المجالات.
- انفراد شاغل الموقع بالسلطات واستثنائه بكافة الاختصاصات وإحجائه عن التفويض في بعضها مما يحول دون الإعداد لصف ثان من القيادات.
- الجمع بين عدة وظائف قيادية عليا في آن واحد، الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى تضخم الشعور بالحصانة من المساءلة والحساب، كما تكون النتيجة المنطقية هي تشتت جهده بين مواقع ومسئوليات عدة وعدم قدرته على القيام بأعباء تلك المسؤوليات في تلك المواقع معاً بما يؤدي إلى انخفاض مستوى أدائه وعجزه عن النهوض بمقتضيات المتابعة وواجبات الإشراف، ويتيح للعاملين فرص الانحراف ويقلل من إمكانيات كشفه في الوقت المناسب.

- تقليص فرص تقلد كوادر الصف الثاني المؤهلة للوظائف القيادية العليا، مما يصيبهم بالإحباط ويثبط همهم الأمر الذي ينعكس بالسلب على معدلات الأداء ويضعف شعورهم بالانتماء والحفاظ على الصالح العام.
- قصور نظم تقييم الأداء لبعض شاغلي الوظائف القيادية العليا، بالإضافة إلى استمرار بعض شاغلي المناصب القيادية في وظائفهم لمدد طويلة رغم انخفاض مستوى أدائهم، فضلاً عن مد خدمة هؤلاء بعد بلوغهم سن التقاعد أو التجديد لهم، الأمر الذي يعطي انطباعاً بأن الدولة غير جادة في سلامة اختيار القيادات العليا وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص وضخ دماء جديدة في الجهاز الإداري.
- غياب نظام فعال للرقابة ومتابعة كفاية أداء شاغلي المناصب القيادية العليا، ومساءلتهم، فضلاً عن افتقار العقوبات التأديبية المقررة لهم للتدرج، مما يمكن السلطة التأديبية من اختيار العقوبة المناسبة، ويقتضي الأمر تعديل نظام تأديب القيادات العليا على النحو الذي يحقق التوازن بين مقتضيات الشرعية وضمانات حقوق الدفاع والقواعد الأساسية للتقاضي الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة والقانون رقم (٥) لسنة ١٩٩١ بشأن الوظائف المدنية القيادية في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام.

٧١. وفي هذا الإطار يجب إتباع منهجية في التطوير تركز على الآتي:

- دراسة الأوضاع المؤسسية الحالية بداية من قرارات الإنشاء والهيكل التنظيمية والاختصاصات وبطاقات الوصف والتشريعات المنظمة للعمل وإجراء التحليل الرباعي من حيث نقاط القوة والضعف والفرص والتحديات.
- دراسة الخطة الإستراتيجية للوحدة أو المشاركة في وضعها في حالة عدم وجودها.
- وضع مقترح الهيكل التنظيمي للوحدة ومناقشته ثم وضع الاختصاصات التفصيلية لمكوناته.
- وضع بطاقات الوصف المناسبة للوحدات التنظيمية بالهيكل التنظيمي.
- دراسة فجوة المهارات للعاملين بالوحدة، واقتراح البرامج التدريبية المناسبة لسدها.
- دراسة دورات العمل بالوحدة وإمكانية تبسيطها نظراً لعدم وضوح الخطوات اللازمة للحصول على الخدمة الحكومية سواء للموظف أو للمواطن، مما يعطي شعور بعدم الرضاء عن أداء الوحدات الحكومية، ودراسة دورات العمل ومدى ترابطها وصلاحياتها لتحديد المخرج المستهدف من العملية ككل، وفي سبيل ذلك يتم تطوير واستحداث دورات عمل قادرة على تحقيق أهداف الوحدة المراد تطويرها.

• دراسة التشريعات المنشأة والمنظمة للوحدات التنظيمية محل التطوير لبيان مدى التناقض والتضارب بينها، ومدى ملائمتها للواقع الراهن للمنظمة، واقتراح التعديلات المطلوبة لها أو إلغائها إذا تطلب الأمر، وبمراعاة طبيعة كل تشريع على حده فتعديل أو إلغاء القرار الوزاري أسهل من إلغاء قرار رئيس الوزراء أو من القرار الجمهوري، أما تعديل القانون فينطلب دورة عمل أطول وموافقة البرلمان وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية.

• وضع أدلة عمل لوحدات الجهاز الإداري بالدولة تحدد القواعد والإجراءات والنماذج المطلوبة للحصول على خدمات هذه الوحدات وتوقيات كل خدمة وآليات الشكوي عند عدم الحصول على الخدمة، وهو ما يعمل على الحد من السلطة التقديرية لوحدات الجهاز الإداري للدولة وتعزيز الشفافية والنزاهة.

٧٢. استحداث بعض الوحدات بوحدات الجهاز الإداري للدولة وأهمها:

• إدارة الموارد البشرية:

وتعرف بأنها مجموعة وظائف تقوم بها المنظمة بغرض توفير الكفاءات البشرية، وتنميتها، وتوجيهها لتحقيق أهداف المنظمة.. وتعنى إدارة الموارد البشرية بتخطيط وتنظيم وتنمية الموارد البشرية، ومتابعتها بما يضمن الحفاظ عليها ولتحقيق أهداف إدارة الموارد البشرية، فإن هذه الإدارة عليها أن تقوم باستقطاب، واختيار، وتعيين، وتدريب، والحفاظ على القوى العاملة للحصول على أفضل أداء منها وبما يضمن وجود قوى عاملة لديها ولاء ودافعية للعمل بالمنظمة.

• إدارة الجودة:

وضع الآليات التي تقيم مدى جودة السياسات والخطط وكفاءة المخرجات والعمل على تطويرها، ومراجعة نظم تدفق المعلومات باستمرار وتطويرها، وذلك بالتنسيق مع الوحدات التنظيمية على مستوى الوحدة الإدارية، هذا بالإضافة إلى تصميم نماذج استبيان وغيرها من الأدوات لقياس مدى رضا متلقي الخدمة والعاملين وكافة الأطراف المعنية واستطلاع رأيهم فيما يتعلق بجودة الخدمة المقدمة، كما يتم إعادة هندسة العمليات ودورات العمل وتقديم المقترحات بشأنها بهدف التحسين والتطوير المستمر من خلال مراجعة وتحديد عناصر الوقت والتكلفة ومستوى الدقة في التنفيذ وكفاءة مؤشرات القياس، أيضا المتابعة المستمرة للتطورات الدولية في مجال الجودة والأساليب الحديثة ودراساتها واقتراح تطبيق ما يتوافق منها مع البيئة المحلية بما يتفق مع الأهداف الإستراتيجية للوحدة "Benchmarking".

- إدارة نظم تكنولوجيا المعلومات:
- تعمل على توفير البيانات والمؤشرات الخاصة بنظام العمل، والتي تدعم متخذ القرار من خلال قواعد بيانات مركزية تغذيها جميع الجهات التابعة للوحدة والمستويات التنظيمية الأخرى وكذلك تقديم الدعم الفني لقواعد البيانات والبنية التحتية على مستوى الوحدة.
- إدارة المتابعة والتقويم:
- بالرغم مما سبق ذكره من وجود وحدات إدارية تختص بالمتابعة والتقييم إلا إنها تفتقر إلى الفاعلية في تقويم الأداء وتشخيص الانحرافات عن الأهداف المحددة، وتختص هذه الإدارة بما يلي:
- تجميع وتنسيق البيانات والتقارير ونتائج الأبحاث والدراسات التي تجرى ودراسة إمكانية الاستفادة منها في وضع وإعداد خطط طويلة ومتوسطة وقصيرة المدى.
- وضع المخطط العام للتطوير، وإعداد مراحل تنفيذه، وتقرير تكلفته، وترجمة الخطط المرحلية إلى مشروعات ووضع البرامج التنفيذية لكل منها.
- تصميم وإعداد أدوات القياس والتقويم والمتابعة لمختلف المشروعات التطويرية وجمع البيانات الخاصة بكل مشروع بطريقة منتظمة وإنشاء قاعدة بيانات عن معدلات الإنجاز وسير العمل في كل مشروع.
- متابعة توجيه وترشيد استخدام الموارد البشرية والمادية المخصصة للمشروعات المختلفة في تحقيق الأهداف المنشودة منها بكفاءة.

المشورة الرابعة

دور البحوث الميدانية في التعرف على قيم الشفافية والنزاهة عند المصريين

أهمية البحث العلمي في التعرف على أبعاد الشفافية والنزاهة

٧٣. اهتمت اللجنة منذ إنشائها بالدراسات العلمية وخاصة لموضوعات الشفافية والنزاهة، حيث نبع هذا الاهتمام من الآتي:

- أن قضايا النزاهة والفساد ترتبط ارتباطا كبيرا بمنظومة القيم السائدة، وأن تفكك القيم واضمحلال الضمير الجمعي يؤدي إلى تدهور قيم الشفافية والنزاهة وسيادة الفساد.
- الإيمان بأن السياسات الاجتماعية لا بد أن تقوم على براهين وبيانات واقعية ترتبط بالواقع، فالسياسات التي تعتمد على البراهين Evidence-Based Policies تكون أكثر كفاءة وأكثر قابلية للنجاح.
- التواصل مع الجهود العالمية التي تعتمد على الأسلوب العلمي، ومن ثم فتح آفاق لتحقيق الثقة والتواصل على المستوى العالمي.
- المساهمة في تأسيس ثقافة جديدة في المجتمع المصري، تعتمد على الثقة في استطلاعات الرأي والمسوح الاجتماعية، والإعلاء من شأن التفكير العلمي في القضايا الاجتماعية.
- فتح آفاق للمشاركة المجتمعية في مكافحة الفساد عن طريق نشر نتائج البحوث واستطلاعات الرأي العام، ومشاركة أعضاء اللجنة في مناقشتها عبر التلفزيون والصحف.

الوضع القائم لدراسات الفساد في مصر

٧٤. زاد الاهتمام بظاهرة الفساد رسداً ودراسةً ومواجهةً خلال العقدين الأخيرين على المستوى العالمي والمحلي، فعلى المستوى العالمي تصدر كثير من الهيئات والمنظمات تقارير سنوية ترصد واقع الفساد على مستوى الدول، وعلى المستوى المحلي اهتمت كثير من الهيئات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية في مصر بدراسة ظاهرة الفساد من مناحى مختلفة، منها ما يركز على الجوانب الكمية الخاصة بقياس انتشار الفساد، ومنها ما يركز على الجوانب التحليلية الكيفية، ونعرض فيما يلي لملامح الجهود البحثية ودراسات رصد واقع الفساد في مصر.^(٢٣)

إسهامات مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار

٧٥. تعتبر أهم جهود المركز في دراسة الفساد إصداره تقريراً سنوياً يركز على "مؤشر إدراك الفساد الإداري"، يهدف لتقييم مستوى إدراك الفساد ومدى انتشاره في المؤسسات العامة من وجهة نظر المواطنين، وقياس خبراتهم الشخصية للتعرض لأحد مظاهر الفساد، ويعتمد التقرير على عينة ممثلة من المواطنين البالغين من العمر ١٨ عاماً فأكثر في جميع محافظات الجمهورية، ويعرض التقرير لترتيب المحافظات وفقاً لدرجة إدراك سكانها لظاهرة الفساد الإداري، وترتيب القطاعات المختلفة وفقاً لدرجة إدراك المواطنين لانتشار ظاهرة الفساد الإداري بها، ورغم أهمية هذا الاستطلاع إلا أنه يؤخذ عليه طريقة سحب العينة حيث تُختار العينة عن طريق التليفون.

(٢٣) مصر في المؤشرات الدولية (الملحق رقم ٧)

٧٦. إلى جانب ذلك فقد أنجز المركز **المسح العالمي للقيم** في مصر عام ٢٠٠٨، والذي اعتمد على عينة قومية بالاعتماد على استمارة استبيان، وقد وفر الكثير من البيانات المتعلقة باتجاهات المصريين الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والتي تتضمن بعض المؤشرات المتعلقة بقيم العمل بشكل عام، وبعض القضايا الاجتماعية التي قد تتعلق بظاهرة الفساد بشكل أو بآخر، وفي هذا السياق الذي يتناول منظومة القيم في مصر بشكل عام والتي قد توفر أرضية لفهم ظاهرة الفساد، فقد اهتم مركز الدراسات المستقبلية التابع لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمنظومة القيم في المجتمع المصري، ضمن إطار الرؤية المستقبلية لمصر حتى عام ٢٠٣٠، فقد أصدر بعض الدراسات البحثية التي ترصد وضع منظومة القيم في المجتمع، ومن ضمن هذه الدراسات دراسة "المجتمع المصري ومنظومة القيم، رؤية تحليلية نقدية ذات بعد تاريخي ومنظور مستقبلي"، تؤكد الدراسة على أن ثمة انقلابا صادما في منظومة القيم المصرية المتعارف عليها، حيث تسلت قيما سلبية جديدة إلى منظومة القيم والتي تعوق إحداث التنمية وتدعم انتشار الفساد مثل تغلغل القيم الفردية والسعي للحلول الفردية لمشكلات كل مواطن وأسرته خارج إطار المجتمع وقضاياها.

إسهامات مراكز البحوث:

٧٧. أجرى مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام على مدى العامين الماضيين مشروعا بحثيا حول الشفافية ومكافحة الفساد في مصر، وتكون المشروع من ثلاثة أجزاء تناول الجزء الأول دراسة حالة الشفافية ومشكلاتها في أربعة قطاعات مختارة هي الخصخصة، الجمارك، البنوك، الصحة، ويتناول كل قطاع دراسة تفصيلية تحلل مظاهر، وعوامل ومعوقات تعزيز الشفافية في القطاع المعنى، ويتكامل مع مجموعة البحوث التحليلية إجراء عدد من استطلاعات الرأي لعينة من المتعاملين مع القطاعات المعنية حول مشكلات الشفافية في كل قطاع وسبل تعزيزها، بالإضافة إلى استطلاع رأى عام حول وجهات نظر عينة من المواطنين حول قضايا الشفافية بوجه عام، أما الجزء الثاني من المشروع فقد تناول دور الهيئات الرقابية في مصر، بالتركيز على الأطر التشريعية والمؤسسية التي تحكم عملها والمعوقات التي تحول دون تفعيل دورها، وركز الجزء الثالث من المشروع على طرح عدد من التوصيات والسياسات في مجال تعزيز الشفافية.

٧٨. كما أجرى المركز بالتعاون مع مركز المشروعات الدولية الخاصة دراسة بعنوان بيئة عمل المشروعات الصغيرة والمتوسطة، حاولت رصد مظاهر الفساد في بيئة عمل المشروعات الصغيرة من خلال رصد علاقة المشروعات الصغيرة مع الإدارات الحكومية، وأجريت الدراسة الميدانية على عينة مكونة من ٨٠٠ حالة من صغار ومتوسطى مشروعات الأعمال موزعين على ست محافظات.

٧٩. هدفت الدراسة للتعرف على مدى ما تساهم به الهيئات الحكومية والقواعد المنظمة لعملها والطريقة التي تنفذ بها هذه القواعد في تسهيل وإنجاح مشروعات القطاع الخاص الصغيرة والمتوسطة، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج المهمة حول تقديم أصحاب المشروعات ومدفوعات غير قانونية لموظفين عموميين في الإدارات المعنية بترخيص ومتابعة الأعمال، وأثبتت الدراسة أن العلاقة بين المشروعات الصغيرة والمتوسطة والإدارات الحكومية يشوبها في كثير من الأحيان أشكال مختلفة من الفساد أثناء مراحل التأسيس والتشغيل.

إسهامات المجتمع المدني

٨٠. حاولت بعض منظمات المجتمع المدني من خلال بعض الجمعيات الأهلية التصدي لتفشي ظاهرة الفساد في المجتمع، وأصدرت هذه الجمعيات بعض التقارير التي ترصد ظاهرة الفساد، فالجمعية المصرية للنهوض بالمشاركة المجتمعية رصدت حالة الفساد في مصر من خلال تقرير صدر عام ٢٠٠٨، يتناول هذا التقرير رسدا لحالات الفساد في المجتمع من خلال الأرشيف الصحفى، حيث مثلت الصحف المصدر الأساسى للدراسة التي تحاول تقديم تحليل أولى لظاهرة الفساد في المجتمع، وفي إطار نفس الرؤية المنهجية أصدرت جمعية ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الانسان دراسة بعنوان الخطر الكامن: الفساد في مصر، وفيه ترصد واقع الفساد من خلال الصحف، كما أصدر مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسى دراسة بعنوان "إدراك المجتمع المصرى لمعانى وأشكال الفساد الإدارى وطرق تعزيز الشفافية والمساءلة"، حيث تتناول الدراسة مفاهيم الفساد والشفافية والمساءلة، وتعرض للفساد من حيث المظاهر والأسباب والانعكاسات المؤثرة، وتتناول الدراسة مظاهر الفساد والشفافية والمساءلة من خلال عمل المنظمات الحكومية وغير الحكومية كوسيلة للحد من انتشار الفساد الإدارى، واعتمدت الدراسة على منهج المسح الاجتماعى بالعينة، ونفذت الدراسة من خلال الاعتماد على ثلاثة أدوات بحثية هى استمارة المواطنين واستمارة القيادات السياسية والشعبية والتنفيذية وأعضاء مجالس إدارات الجمعيات الأهلية وأخيرا دليل للخبراء والقيادات والمسؤولين، وتوصلت الدراسة إلى عدد من النتائج المهمة التي تعزز الشفافية والمساءلة فى المنظمات الحكومية وغير الحكومية.

إسهامات لجنة الشفافية والنزاهة

٨١. بادرت لجنة الشفافية والنزاهة إلى أهمية رصد الأطر الثقافية الحاكمة لقيم الشفافية والنزاهة والفساد فى المجتمع، حيث قامت بتكليف كلية الآداب بجامعة القاهرة بتنفيذ دراسة فى هذا المجال نعتقد أنها مثلت نقلة نوعية فى دراسات علم الاجتماع حيث اهتمت بالتعرف على الأطر الثقافية الحاكمة لهذه القيم فى المجتمع، ونعتقد أن نتائجها، تفرض إجراء عددا من الدراسات بنفس منهجية الدراسة على قطاعات محددة فى المجتمع كالجهاز الإدارى للدولة وقطاع رجال الأعمال على سبيل المثال، وتعرض الفقرة التالية للدراسة بمزيد من التفصيل.

٨٢. هدفت الدراسة إلى التعرف على الأطر الثقافية الحاكمة لأفعال المصريين واختياراتهم في ميادين الحياة المختلفة، وحصر الظواهر الاجتماعية الإيجابية والسلبية لدى المصريين، والبحث عن مصادر تشكل هذه الأطر الثقافية وما يرتبط بها من أطر سلبية، ومحاولة فهم نشأتها ورؤية المصريين لها، والتعرف على البنية القيمية للمصريين، والتغير الذى لحق بها وأسبابه، وفى ضوء ذلك هدفت الدراسة إلى قياس القيم الحاكمة لكل من الشفافية والنزاهة والفساد، واتجاهات المصريين نحوها، واعتمدت الدراسة على ثلاثة مفاهيم أساسية هى الشفافية والنزاهة والفساد، وعرضت الاستخدام الدارج لكل مفهوم، وتعريفه الاصطلاحي والأكاديمي، وحددت الأطر البنائية والثقافية الحاكمة لكل منها، وصاغت التعريف الإجرائي بمؤشرات لها، وانتهت الدراسة إلى تحديد قيم الاتساق، والأمانة والعدل كقيم حاكمة للنزاهة، وقيم الوضوح، والصدق والمشاركة، والثقة كقيم حاكمة للشفافية، وقيم إعلاء المصلحة العامة، والمحسوبية، والإنجاز كقيم حاكمة للفساد، وأجريت الدراسة الميدانية على عينة قومية قوامها ٢٠٠١ مفردة.

٨٣. جاءت الدراسة فى سبعة فصول عرض الفصل الأول للإطار المنهجي لها ومفاهيمها وتفاصيل الإجراءات المنهجية، وتناول الفصل الثانى ملامح رؤية المصريين للعالم، والذى ركز على النظرة للأخلاق والنظرة للمستقبل، أما الفصل الثالث فقد اهتم بعرض الأطر الثقافية الحاكمة للنزاهة، وتناول الفصل الرابع الأطر الثقافية الحاكمة للشفافية، واختص الفصل الخامس بالأطر الثقافية الحاكمة للفساد، وعرض الفصل السادس لأهم نتائج الدراسة، أما الفصل السابع فقد حاول صياغة رؤية متكاملة للأطر الحاكمة للسلوك فى مصر.

أهم نتائج الدراسة

٨٤. غياب الذات الجمعية:

يتضح فى ارتفاع نسبة من يؤكدون المظاهر السلبية فى الآخرين كالكذب وعدم الأمانة والتناقض وتقلص الثقة فى الدوائر الأبعد من الأصدقاء والأقارب، ويعكس ذلك تباعداً فى الحياة الاجتماعية، أى أن الناس يميلون إلى التوقع حول ذواتهم وذوات أسرهم وأصدقائهم، ويتعدون عن كل ما هو عام، ويجب قراءة هذه النتيجة العامة فى ضوء نتائج أخرى تؤكدتها مثل:

- الاهتمام الشديد بالمصلحة الفردية؛ حيث أكدت نسبة كبيرة (أكثر من ٨٠%) على أسبقية المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، وبرروا ذلك بصعوبة الظروف التي يعيش فيها الناس، وعدم جدوى الاهتمام بالمصلحة العامة، ويعنى ذلك أن ثمة إدراكاً بأن الزمن هو زمن الفرد وليس زمن المجموع، وأن الاهتمام بمصلحة المجموع قد لا يكون مجدياً (أكدت نسبة ٢٥% من العينة على ذلك)، وأن الظروف الصعبة التي يعيشها الفرد تجعله أقرب إلى الاهتمام بقضاياها الشخصية (أشارت نسبة ٨١% من العينة إلى هذا الاتجاه).

- **انخفاض الثقة؛** أشارت نتائج الدراسة إلى معدلات منخفضة من الثقة بين الأفراد، فالأفراد يعتقدون أن الثقة تقل بين الناس، ولا يثق نصف أفراد العينة في الحكومة، وتدل النتائج على أن دوائر الشك تنتسج كلما تحرك الفرد من دائرة الأسرة إلى الخارج، فهو يثق في الأسرة أولاً (بنسبة ٦٧%) وفي الأقارب ثانياً (٤٠%) ثم تأتي دوائر أخرى كالأصدقاء ورجال الدين (بنسب أقل في حدود ٢٣%: ٢٦%)، ولا تتجاوز الثقة في الحكومة نسبة (٥٠%).
- **انتشار الغموض وعدم الإفصاح،** وهي خصيصة تلازم الثقة وترتبط بها، فكلما توافرت الثقة في المجتمع كلما كان المجتمع أكثر ميلاً إلى الوضوح والإفصاح، فقد كشفت الدراسة عن أن الاتجاهات بين الأفراد سلبية فيما يتصل بصدق العلاقات وشفافيتها، فنسبة كبيرة من العينة تعتقد أن الصدق يقل في الحياة وأن الكذب يزداد (٧٦%)، بل أن نسبة كبيرة أقرت بأنهم يضطرون إلى الكذب في بعض المواقف (٥٣%)، ولا شك أن هذا الاتجاه السلبي نحو الصدق يؤدي إلى تعميق الشعور بالخوف من الإفصاح.

٨٥. القلق الأخلاقي Moral Panic:

من النتائج الهامة للدراسة الإشارة إلى وجود حالة من القلق الأخلاقي لدى أفراد العينة، تنعكس هذه الحالة في ثلاث نتائج هامة كشفت عنها الدراسة:

- **المبالغة الشديدة في تأكيد شيوع المظاهر السلبية،** فلقد أكدت عينة الدراسة بشكل مبالغ فيه على أن حياة الناس قد تغيرت إلى الأسوأ (٨٨%)، وأن العلاقات بين الناس أصبحت سيئة (٦٣%)، وأن الفساد قد عم بين الناس (٨٣%) وأن الناس تميل إلى الكذب، فإنه زاد خلال الأعوام السابقة (٧٦%)، وأن الناس تتباعد عن بعضها (٧٩%)، وأن الناس لم تعد تتعامل وفقاً لقواعد الأمانة (٧٩%)، وأن الأمانة قلت بين الناس (٦٨%)، وأن الظلم قد زاد (٧٢%)، وتنعكس هذه النتائج حالة من نقد الآخرين والشعور بالامتعاض تجاههم وعدم إدراك أي إيجابية في الحكم عليهم.
- **وجود فروق واضحة بين التصورات وبين المواقف الفعلية،** حيث بلغت نسبة من أكدوا أنهم يشعرون بالظلم (٧٥%) في حين أن نسبة (٤٦%) هي التي أكدت أنها تعرضت له بالفعل، وانطبقت نفس التوجهات على الأمانة، التي أكد الشعور بعدم وجودها (٧٥%) من أفراد العينة، وأكدت نسبة (٣٥,٨%) من العينة على أنهم تعرضوا لمواقف عدم الأمانة وعلى نفس المنوال أكد (٨٣%) من أفراد العينة أنهم يشعرون أن الفساد قد زاد، في حين أن نسبة (٢٦,٤%) فقط هي التي تعرضت لمواقف فساد فعلية عن طريق دفع رشوة أو أي شكل من المحسوبية، وتشير هذه الحالة من التناقض إلى مظهر من مظاهر حالة القلق الأخلاقي.
- **الإسراف في تفسير مظاهر الخلل في ضوء الإشارة إلى التدهور الأخلاقي،** إذا كان أفراد العينة قد أشاروا في تفسيراتهم لبعض الأمور إلى الفقر والضغط الاقتصادية والبطالة فإن جل التفسيرات ترتبط بالإشارة إلى أمور أخلاقية، فمن أكثر التفسيرات شيوعاً لكل الصفات السلبية مثل مظاهر عدم الأمانة وانتشار الظلم وحتى تدهور الأخلاق والكذب.. الخ، القول بنقص الوازع الديني، وانعدام الأخلاق، وفقدان الضمير، وعدم الوعي، ويؤشر ذلك على أن هاجس الخوف من تدهور الأخلاق واضمحلالها يعد هاجساً قريباً من النفوس، متأصلاً في بنية التفكير، ويسيطر على نظام الحكم على الأشياء.

٨٦. وطأة الأعباء البنائية والثقافية:

يستشعر القارئ للنتائج الخاصة بنظرة أفراد العينة إلى الفروق الطبقيّة، وإلى تحيز الدولة، وإلى إحساسهم بالعدل الاجتماعي أن الناس تعيش تحت ما يمكن أن نسميه بوطأة الأعباء البنائية، وهو ما يشير إلى كل ما يبعث على المشقة النفسية والاجتماعية بصورها المختلفة بدءاً من الشعور بالضغط Stress وحتى الشعور بالكبت Distress، وأشارت الدراسة إلى ثلاثة من هذه الأعباء البنائية هي:

- **عبء التباين الاجتماعي أو العبء الطبقي،** والذي يتضح من إدراك الناس للفروق الطبقيّة الكبيرة بينهم، فحوالي نسبة (٧٦%) من أفراد العينة يدركون أن الفروق بين الناس قد زادت، فشعور الأفراد بالتمييز القائم على الجوانب المادية والاقتصادية يفوق شعورهم بصور أخرى كالتمييز القائم على التعليم والتمييز القائم على التدين، الأمر الذي يشير إلى أن الوعي بالفروق الاقتصادية يتزايد.
- **عبء الشعور بعدم العدالة،** إن الشعور بالظلم أو عدم العدل يشكل عبئاً حقيقياً، وقد كشفت الدراسة عن وجود هذا العبء، فهناك اتجاه عام لدى معظم أفراد العينة حول سيادة الظلم (٧٥%) كما أن هناك اتجاه نحو الشعور بنقص العدل (٦٣%)، وليس هذا مجرد اتجاه أو تصور، فنصف أفراد العينة يفهمون أنهم مظلومون بالفعل، وأن نسبة أكبر تشعر بأنها تظلم في بعض الأحيان (٦٣%).
- **عبء الشعور بالتحيز،** فثمة شعور عام لدى معظم أفراد العينة بتحيز الدولة، فعندما نسال الناس عن أسباب عدم الثقة مثلاً يأتي ضمن المتغيرات التي يؤكد عليها أفراد العينة متغير انحياز الدولة لرجال الأعمال (نسبة ٢٢%)، والتأكيد بشكل دائم على أن هناك فئات مميزة داخل المجتمع ويأتي على رأس هؤلاء رجال الأعمال ورجال الشرطة وكبار المسؤولين، ويتوازي ذلك مع الشعور بأن أفعال الدولة لا تشجع الناس على الثقة فيها.

٨٧. محدودية آفاق المستقبل:

ثمة ميل أكبر لتأكيد الجوانب السلبية في الحياة لدى فئتين هما فئة صغار السن وفئة المتعلمين، حيث تؤكد هاتان الفئتان أكثر من غيرهما أن لا عدل ولا ثقة ولا اتساق في الحياة، كما تؤكدان أكثر من غيرهما على أن الحياة تتغير إلى الأسوأ، وأن الفروق بين الناس تزداد حده، وينظر إلى هذه النتيجة على أنها أهم نتائج البحث جميعاً لأنها تلقى بظلالها على المستقبل من زاويتين، الأولى أن صغار السن هم جيل المستقبل، واتجاههم هذا يعكس قدراً من فقدان الأمل واليأس، والثانية أن المتعلمين هم الأكثر من غيرهم على تحمل أعباء التنمية وعلى الوعي بقضاياها، وهم لا يستطيعون فعل ذلك إلا إذا شحذت نفوسهم بطاقة كبرى من الثقة والإقدام والمبادأة.

٨٨. الوهن الأخلاقي:

تعرض النتائج السابقة لحالة الوهن الخلقي التي يعاني منها المجتمع، ونقصد بالوهن الخلقي الحالة التي أطلق عليها علماء الاجتماع حالة الأنوميا الاجتماعية Social Anomie، وهي حالة تشير إلى الضمور والاضمحلال الأخلاقي الذي يمكن أن يصيب شعباً من الشعوب، وتظهر هذه الحالة في أوقات التغيير السريع، حيث تتعرض المنظومة الاجتماعية إلى ضغوط تهدد الضوابط الاجتماعية وتؤدي بالقيم والمعايير إلى حالة من التفكك والانهييار، ويسمى الأنومى عندما ينتشر في مجتمع من المجتمعات بحالة من عدم الاستقرار وسوء النظام، ولا يؤدي الأنومى إلى حالة من الفوضى، ولكنه يؤثر على حالة عميقة من سوء النظم واللامعيارية وتحلل العروة الوثقى في البناء الاجتماعي، وتؤكد نتائج الدراسة على وجود حالة ما من الوهن الأخلاقي في المجتمع يؤثر عليها التباعد الاجتماعي وضعف الذات الكلية، وسيادة حالة الهلع الأخلاقي، والشعور بالضغوط البنائية وما يتولد عنها من معاناة وكبت.

٨٩. الجوانب الإيجابية:

ومع تسليمنا باحتمال وجود هذه الحالة من الوهن الخلقي، إلا أن الدراسة قد كشفت عن جوانب إيجابية هامة يمكن أن تكون الأساس الذي يجعلنا نأمل في مستقبل أفضل منها:

- الميل الواضح إلى القيم الفاضلة، فالنقد المبرر لكل صور الظلم والفساد والكذب وعدم الصدق يكشف عن أن ثمة ميلاً كامناً لدى الناس لحب الخير والفضائل العامة.
- الميل نحو تأكيد الرابطة الوطنية وليس الرابطة الدينية، فجل أفراد العينة يرفضون التمييز على أساس الرابطة الدينية.
- وجود ميل واضح لدى عينة الدراسة نحو رفض السلوكيات التي يمكن أن تتم عن تمثيل التناقض وعدم الاتساق مما يعكس رغبة المصريين في ضرورة الاتساق في التعاملات اليومية.
- أن نسبة يعتد بها لا تميل في سلوكها إلى قيم الفساد وعدم النزاهة، فقد رفضت نسبة كبيرة من العينة الوساطة والمحسوبية، وأكدت أنهم لم يلجئوا إلى هذا السلوك في حياتهم، كما عبرت نسبة (٢٥.٨%) عن أنهم لا يفضلون فكرة توريث أبنائهم للمهن التي يعملون بها أو زرعهم فيها.
- ثمة استعداد للمشاركة في النشاط العام إذا ما توفرت الشروط لدى نسبة أكبر للمشاركة في مواجهة أو حل المشكلات غير الشخصية، وتتنظر نسبة لا بأس بها (٣٦.٦%) نظرة تفاؤل إلى المستقبل.
- تفضيل العمل الجماعي أو العمل في فريق، وإبداء الاستعداد للمشاركة في الخدمة العامة، ورغم انخفاض المشاركة الفعلية في الانتخابات، إلا أن نسبة كبيرة (٨٠%) تؤكد أهمية وضرورة المشاركة في الانتخابات.
- على الرغم من تناقص الثقة، إلا أن نصف أفراد العينة يميلون إلى تأكيد الثقة في التعامل مع الآخرين ومع الحكومة.

المشورة الخامسة

الإعلام ودوره في الحد من ومكافحة الفساد

٩٠. إن تحقيق الشفافية والمساءلة في المجتمع يعد من الأمور الحيوية للارتقاء به ووصوله إلى مصاف المجتمعات المتحضرة، حيث يحتاج أي مجتمع في اتجاهه نحو تحقيق هذا الهدف إلى أن تناقش وتُدار الأمور بحيدة ونزاهة وشرف، وتتحقق محاربة الفساد بوجود وسائل إعلام نزيهة لا تهدف من نشاطها الإعلامي سوى إيصال الحقيقة وتحقيق مصلحة المواطنين والوطن بشكل عام.

٩١. ونتطرق في هذا الجزء من التقرير للنقاط الآتية:

- جهود منظمات المجتمع المدني في تفعيل دور المؤسسات الإعلامية في التوعية بمخاطر الفساد.
- أهم ملامح التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد كما تناولتها وسائل الإعلام المقروء والمرئي.
- "مبادرة إعلاميون ضد الفساد" نجاحات وتحديات.
- آليات تفعيل مبادرة "إعلاميون ضد الفساد".
- "الإعلام الإلكتروني" ومواجهة الفساد.
- المدونات المصرية وقضايا الفساد.
- التوصيات المقترحة.

٩٢. جهود منظمات المجتمع المدني في تفعيل دور المؤسسات الإعلامية في التوعية بمخاطر الفساد

شهدت الفترة السابقة عددا من الجهود البارزة لمنظمات المجتمع المدني من أجل تفعيل توصيات التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة خاصة فيما يتعلق بتمكين منظمات المجتمع المدني وبصفة خاصة المؤسسات الإعلامية من التعامل الموضوعي تجاه قضايا الفساد وتفعيل دورها في التوعية والإرشاد لكيفية التصدي للممارسات الفاسدة داخل المجتمع وذلك من خلال:

- تدريب عدد ١٠٨ من قيادات الجمعيات الأهلية علي مفاهيم الشفافية والمساءلة وكيفية التواصل مع الإعلام وصناع القرار فيما يخص قضايا وحقوق المواطنين في الحصول علي الخدمات العامة دون التعرض لأي نوع من أنواع الرشاوى أو المحسوبية، كما تم تدريب الجمعيات على آليات الحكم الجيد الداخلي والإدارة المالية السليمة حتى يتم تطبيق هذه الأدوات داخل مؤسساتهم التنموية مع التوازي بالمطالبة بها في المؤسسات الإدارية للدولة.
- تدريب عدد ٢١٣ قيادة من قيادات المجالس المحلية على مستوى القرية، المركز، المدينة، الحي، والمحافظات علي مهارات الاتصال والتواصل مع المواطنين، وعلى مفاهيم المساءلة والشفافية في الممارسات العامة، وأيضا على مهارات التخطيط والمتابعة للمشروعات الخدمية التي تنفذها السلطات التنفيذية بالإضافة إلى فهم الموازنة العامة وتطبيقاتها المحلية.

- تكوين ثلاثة أندية صحفية (النادي الصحفي هو نشاط يتيح لأعضائه اللقاء بعيدا عن الانتماءات المهنية والحزبية والتوحد حول مجموعة قضايا مشتركة يتم مناقشتها وتبادل المعارف حولها في جو غير رسمي ومشجع على الحوار)، يضم نادي القاهرة عدد ٢٥ صحفي وصحفية، أما نادي منطقة الدلتا فيضم عدد ١٥ صحفي وصحفية، في حين أن نادي المنيا يضم عدد ١٤ صحفي وصحفية.
- إنشاء عدد من الشبكات والتحالفات بين الجمعيات الأهلية والصحفيين النشطين في مجال التحقيقات والأخبار المتعلقة بقضايا الفساد والمسائلة، تهدف هذه الشبكات إلى تعضيد دور الجمعيات الأهلية في الدفاع عن حقوق المواطنين في حال تعرضهم لأي نوع من أنواع الممارسات غير القانونية من قبل الإدارات التنفيذية ويتم هذا التعضيد من خلال التواصل مع الإعلاميين لكشف مثل هذه الممارسات وطرحها علي الرأي العام والمؤسسات القانونية العليا من خلال منابرهم الإعلامية.
- إطلاق الشبكة المصرية لتعزيز الشفافية "نزاهة" وهو موقع إلكتروني معني بقضايا الفساد والمساءلة www.nazaha-eg.net ويقوم الموقع برصد مختلف قضايا الفساد المنشورة في الصحف المصرية والعربية والدولية مع التركيز أيضا على قصص النجاح في مجال مكافحة الفساد وتعزيز قيم المسائلة والشفافية، كما يحتوي الموقع علي العديد من المصادر المعرفية التي تهتم الباحث والقارئ المعني بمثل هذه القضايا حيث يوجد أدلة تدريبية وأوراق بحثية وأهم الاتفاقيات الدولية المعنية بمكافحة الفساد بالإضافة إلي روابط لأهم المراكز البحثية والمنظمات الدولية المعنية بذات الغرض.
- إصدار مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي ثلاثة أدلة تدريبية تناقش مهارات تعزيز الشفافية والمساءلة حيث يستهدف الأول الصحافة ويستهدف الثاني قيادات الجمعيات الأهلية ويستهدف الثالث أعضاء المجالس المحلية، فضلا عن إصدار أول معجم باللغة العربية حول جميع المصطلحات المتداولة في مجالات الشفافية والمساءلة.
- إجراء بحثين أحدهما من خلال منهجية البحث المكتبي وهو خاص بالإطار القانوني لمكافحة الفساد في مصر وقام به مركز ماعت للدراسات الحقوقية والدستورية، والثاني من خلال منهجية البحوث الميدانية حول إدراك المجتمع المصري لأشكال ومعاني الفساد الإداري من خلال جامعة حلوان.
- إصدار مركز الدراسات الريفية تقريرا إحصائيا شهريا حول ابرز قضايا الفساد التي تناولتها الصحف والمجلات وكيفية التغطية الإعلامية لهذه القضايا.
- إصدار ملتقى الحوار للتنمية وحقوق الإنسان تقريرا سنويا حول الفساد في المحليات من خلال تناول عينة من الصحف المصرية لقضية الفساد.

٩٣. أهم ملامح التغطية الإعلامية لظاهرة الفساد كما تناولتها وسائل الإعلام المقروء والمرئي

عنيت العديد من الدراسات بتحليل طبيعة وشكل التغطية الإعلامية لقضايا الفساد، وكان آخرها الدراسة الخاصة بعنوان "مدرجات المواطنين المصريين حول الشفافية والفساد" التي اضطلع بها مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية عام ٢٠٠٩، حيث أشارت نتائج الاستطلاع على عينة بلغت ١٢٠٠ مبحوثاً أن ٥٦% من المبحوثين يعتقدون أن ما تنشره الصحف به مبالغة كبيرة وتضخيم للفساد، في حين أشار ٢٨% من المبحوثين أن ما تنشره الصحف يعكس بدرجة كبيرة من الثقة ما يحدث في الواقع، وأشار ١٦% إلى أن ما تنشره الصحف أقل مما يحدث في الواقع.

وبشكل عام يعتقد المبحوثين رغم التقييم السابق أن وسائل الإعلام من صحف قومية ومستقلة ومعارضة وإعلام مرئي رسمي وقنوات فضائية تلعب الآن دوراً أفضل في مكافحة الفساد مقارنة بما كانت عليه من خمس سنوات.

وقد اتضح من خلال تحليل مضمون المادة الإعلامية التي تناولت قضية الفساد أن التغطية الإعلامية لتلك القضية الشائكة قد اتسمت بالملامح الآتية:

- كان لأخبار البنوك والقطاع المصرفي حظاً وافراً من التغطية الصحفية والتلفزيونية وقد تمثل ذلك في نشر قضايا الاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على الأموال العامة.
- من الملاحظ وجود قدر لا بأس به من التغطية الإعلامية المسموعة والمرئية لقضايا الفساد وسبل التفاعل مع هذه الظاهرة من خلال عدد من البرامج الحوارية "البيت بيتك - العاشرة مساءً - الحياة اليوم - ٩٠ دقيقة - القاهرة اليوم" وإن كان لم يصل بعد إلى التفاعل الإيجابي الكامل والذي يتناسب مع القدرات التي تمتلكها تلك الوسائل الإعلامية في التأثير على المشاهدين ودفعهم لمواجهة الفساد بإيجابية.
- مازالت التغطية الإعلامية هي الأكثر تفاعلاً وتناولاً لقضايا الفساد وما يرتبط بها من ظواهر سلبية، وخاصة التطرق لمفهوم التدين الشكلي وما يعكسه من ازدواجية قيمية وثقافية يعاني منها المجتمع.
- انقسمت القضايا التي تم رصدها من خلال وسائل الإعلام المطبوعة إلى نوعين من القضايا: جرائم الفساد الكبرى وهي قضايا مركبة تقوم على عقد الصفقات غير المشروعة باستخدام الرشاوى والاتجار بالنفوذ والمحاباة والوساطة وقضايا الفساد الصغرى وهي تنتمي إلى فئات وظيفية متباينة وسيلتها المباشرة الرشوة والاختلاس وتزوير المستندات.
- ظهور اتجاه يشير إلى دور القطاع الخاص كأحد العناصر المساعدة في تفشى ظاهرة الفساد.
- لازالت وسائل الإعلام الخاصة والصحف المستقلة والحزبية هي الأكثر تناولاً لقضية الفساد وإن كان الأمر لم يخلُ من عدة مقالات هامة لكبار الصحفيين بالصحف القومية في جريدتى الأهرام والجمهورية.

- لا زالت الصحافة الاستقصائية والتحقيقات الصحفية والإعلامية تمثل حلقة مفقودة في القوالب الإعلامية المستخدمة في تناول ظاهرة الفساد ومعالجتها.
- تميل التغطية الإعلامية إلى التركيز على قضايا الفساد الكبير مثل قضية القمح الروسي وقضية الرشوة الكبرى بوزارة الإسكان والتي تصدرت الاهتمام الأكبر في التغطية الإعلامية.
- تصدرت الرشوة المركز الأول من حيث مظاهر الفساد التي تم التركيز عليها من خلال تناول الإعلام لقضايا الفساد.
- كان فساد المحليات هو العنوان الأكثر بروزا والموضوع الأكثر تناولاً في الصحف والمجلات على اختلاف توجهاتها و اختلاف القوالب الإعلامية المستخدمة لعرض تلك القضية.
- لوحظ من خلال عمليات الرصد ازدياد المقالات النقدية ومقالات الرأي التي تتناول قضية الفساد بالتحليل المتعمق، حيث وصل عدد المقالات المنشورة خلال فترة التقييم ما يقرب من ١٢٧ مقالة بمختلف الصحف والمجلات المصرية.
- تجدر الإشارة إلى أنه من ابرز المقالات الصحفية التي دعت إلى ثقافة التمسك بالحق والتصدي لظاهرة الرشوة مقالات الكاتب الصحفي صلاح منتصر تحت عنوان "إضراب عن الرشوة" والتي لاقت تفاعلا من عدد كبير من المواطنين فضلا عن كونها نموذج للدور الإعلامي المستنير في مواجهة قضايا الفساد ورفع وعي المواطن في التصدي لها.
- احتل موضوع "نظام الأمبودسمان" حيزا كبيرا من التغطية الصحفية كان من أبرزها تحقيق صحفي موسع نشرته جريدة الجمهورية عرضت خلاله للعديد من وجهات النظر فيما يتعلق بذلك النظام المقترح.

٩٤. مبادرة إعلاميون ضد الفساد: تحديات ونجاحات

جاءت مبادرة إعلاميون ضد الفساد ضمن توصيات التقرير الثاني وتم تناولها في إطار متابعة ما تم إنجازه من هذه التوصيات.

٩٥. النجاحات:

أطلق التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة مبادرة "إعلاميون ضد الفساد"، حيث تهدف المبادرة بشكل رئيسي إلى تعزيز قدرة وكفاءة وسائل الإعلام لمحاربة الفساد وللمشاركة بفاعلية في الجهد الوطني الهادف إلى رفع وعي الجمهور بأهمية مقاومة ومحاربة الفساد وخطورة مظاهره ونتائجه اقتصاديا واجتماعيا وتعزيز قيم الشفافية والمساءلة وقدرة الإعلاميين على كشف الفساد وذلك من خلال استخدام الصحافة الاستقصائية، وقد رصدت اللجنة عدداً من الجهود التي قامت بها منظمات أهلية ومؤسسات صحفية كخطوة نحو وضع الإطار التنفيذي لمبادرة إعلاميون ضد الفساد والتي أطلقها التقرير الثاني ومن أبرز هذه الجهود:

- قيام مركز دعم التنمية والتأهيل المؤسسي بتدريب ٦٠ صحفي يمثلون الصحافة القومية والحزبية والمستقلة سواء الصادرة من القاهرة أو الصحافة الإقليمية في كل من منطقة الدلتا ومحافظة المنيا، حيث تناولت موضوعات التدريب مهارات الصحافة الاستقصائية وكيفية إعداد التحقيقات الصحفية المعنية بقضايا الفساد مع تجنب الإشاعات والأقويل التي ليس لها سند موثق، كما شملت موضوعات التدريب مهارات إعداد وإدارة الحملات الإعلامية الموجهة ضد قضية بعينها وكيفية الاستمرار في الحملة ومتابعة نتائجها وقياس أثرها المجتمعي.
- نظم مركز المشروعات الدولية الخاصة بالتعاون مع مؤسسة المصري اليوم وبالتعاون مع عدد من الصحفيين من معظم الصحف والمجلات المصرية برنامجاً تدريبياً استهدف تدريب شباب الصحفيين على فنون التحقيق الصحفي الاستقصائي باعتباره أهم أسلحة الصحافة في كشف قضايا وحالات الفساد وقد تناولت الدورة في نهايتها حواراً افتراضياً من شباب الصحفيين للدكتور احمد نظيف رئيس الوزراء حول دور الحكومة في محاربة الفساد.

٩٦. التحديات:

على الرغم من تلك المحاولات التي تعد خطوة على طريق وضع إطار تنفيذي للمبادرة إلا أن تلك الجهود لازالت تفتقد إلى الإطار المؤسسي الذي يجمعها تحت مظلة جهد وطني مشترك، فضلا عن عدم تواجد الكوادر الإعلامية الإذاعية والتلفزيونية خلال تلك البرامج التدريبية لما تمثله وسائل الإعلام المسموع والمرئي من دور هام وحيوي في التصدي لقضايا الفساد وكيفية التفاعل الايجابي مع تلك الظاهرة، كذلك لم تنعكس تلك الجهود على ارض الواقع بصورة فاعلة فلم يزل فن التحقيق الاستقصائي والذي يعد السلاح الأكثر فاعلية في معالجة قضايا الفساد شبه غائب من وسائل إعلامنا المسموعة والمرئية.

٩٧. آليات تفعيل مبادرة "إعلاميون ضد الفساد"

- تكوين إطار مؤسسي لعمل المبادرة يعتمد على الشراكة بين الجهات الرسمية ومنظمات المجتمع المدني المعنية من أجل تحديد الإطار العام للعمل الإعلامي فيما يتعلق بتناول الصحافة ووسائل الإعلام الأخرى لقضية الفساد.
- الإعلان عن مسابقة سنوية يمنح من خلالها جائزة تقديرية للإعلامي الذي استطاع عن طريق سلسلة من المقالات أو التحقيقات الصحفية أو البرامج التليفزيونية والإذاعية أن يساهم في توعية الرأي العام بأهمية مكافحة الفساد والتصدي لمظاهره فضلا عن نشر قيم المساءلة والشفافية بين المواطنين.

٩٨. الإعلام الإلكتروني ومواجهة الفساد

يعرف البروفسور "لورنس ماير" رئيس قسم الصحافة الإلكترونية في جامعة "دارمشتات" الألمانية الصحافة الإلكترونية بأنها "استمرار للصحافة التقليدية بشكل يواكب التطور الإعلامي الذي نشهده في عصرنا الحالي، غير أنها تتميز عنها بنوع من المرونة على صعيد الجمع بين عدة أشكال من الإنتاج الصحفي كالنص المكتوب والمسموع والمرئي، أي التفاعلية بين الإلكتروني والمطبوع.

ولا يمكن الحديث عن محاربة الفساد دون وجود الإعلام كأحد المفردات المهمة في عملية المراقبة، حيث يمكن لوسائل الإعلام أن تصبح من الآليات المهمة للمشاركة الشعبية في المساءلة وتمثيل مصالح الناس، كما يمكنها جمع المعلومات ورصد الانتهاكات المتعلقة بالفساد في قضايا بعينها.

وعندما نتحدث عن الإعلام ودوره في مواجهة الفساد، يستلزم الأمر منا التطرق إلى الإعلام الإلكتروني أو المتعارف عليه "بشبكة الانترنت" و"المدونات" حيث انه بفضل هذه الوسيلة الإعلامية تمكنت قوى فقيرة مالياً، ولكنها فاعلة اجتماعياً وناشطة في الشأن العام، أن تصل إلى مئات الآلاف، وقد يزيد، من القراء وطرح مواقفها بسهولة ويسر.

ومما لا شك فيه أن ظاهرة المدونات التي انتشرت عالمياً قد شكلت ثقافة مواجهة مكنت الكتاب والصحافيين وغيرهم من نشر المقالات والتحقيقات التي لم تتجرأ بعض الوسائل الإعلامية على نشرها خوفاً من الملاحقة القانونية، ومن هذا المنطلق فإن الإعلام الإلكتروني ظهر وبقوة كأداة للتعبير عن الرأي الجاد والمفيد، وإحدى الوسائل لتوعية الناس وتعريفهم بحقوقهم، لاسيما في ظل نقشي حالات ومظاهر من الفساد الكبير والصغير في المجتمع المصري.

وفي تقرير لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ذكر أن عدد المدونين المصريين يقدر بنحو ١٦٢ ألف مدون غالبيتهم من الشباب الذين ينتمون إلى الفئة العمرية بين ٢٠ و ٣٠ سنة، واعتبر التقرير أن المدونات أدوات مهمة في تشكيل مجتمع معلومات قائم على الديمقراطية، إلا أن عالم التدوين يشهد في الوقت نفسه قدرا من الخلط بين المعرفة والشائعة.

ظهرت العديد من المدونات التي تعرض لقضايا الفساد داخل المجتمع ولعل من أبرزها مدونة "الوعي المصري" وهناك مدونة أخرى باسم "مدونة فساد" وهي تعمل -على حد قول صاحبها- من أجل محاربة الفساد بجميع أشكاله وصوره وتعقب المفسدين ونصره المغلوبين على أمرهم من مواطني مصر البسطاء، وتدعو المدونة الزائرين إلى التمرد بكلمات استنكارية منها: "أما أن لكم أن تتكلموا وتقولوا ما بداخل صدوركم، تكلموا بالله عليكم وافضحوا المفسدين، فهذا واجب عليكم" .. ومنها أيضا "إذا رأيت تجاوزات في أي شأن تكلم عنه، وأخبرنا وأخبر جميع من يهمهم الأمر وسنحاول أن نساعدك بقدر الإمكانيات" .. ودعوة ثالثة تقول "الشعب فاق ويتكلم أنت كمان لازم تتكلم.. لو لقيت حد بيزور إتكلم لو لقيت حد بياخد رشوة إتكلم.. لو لقيت حد بيستخدم نفوذ إتكلم.. لو لقيت حد ظالم إتكلم.. أوعى تسكت، وتتسى حقاك دور عليه وهيجي لك".

١٠٠. خطوة أولى في التفاعل الحكومي مع مدوني مصر

في شهر يونيو ٢٠٠٨ كتب أحد المدونين موضوعا على مدونته "على اسم مصر" حول خصخصة التعليم... ومستقبل الفقراء، ينتقد فيه اتجاه الدولة لخصخصة قطاع مهم كقطاع التعليم وقد أثار الموضوع نقاشا ساخنا بين المدونين استمر لأسابيع كثيرة، حتى فوجئوا في يوم ٥ أغسطس ٢٠٠٨، بتعليق يحمل توقيع "د. أحمد نظيف رئيس وزراء مصر" قال فيه "أود أن أعبر عن خالص تقديري للحوار البناء عبر المدونات، وأنا سعيد بحيوية الشباب المصري في التعبير الحر عن آرائه بشأن القضايا الاجتماعية والسياسية التي تواجه مجتمعنا وتستحق منا كل الاهتمام، وبدأت العديد من الصحف تتساءل إن كان صاحب هذا التعليق هو رئيس الوزراء بالفعل؟ حتى نشرت إحدى الصحف المستقلة تأكيد الدكتور نظيف مشاركته بالفعل في المدونة، ونقلت عنه قوله إن مداخلته، وهي الأولى لرئيس وزراء مصري، كانت تهدف إلى توضيح أمور يعترئها اللبس.

وقد رأى البعض أن مشاركة رئيس الوزراء في التعليق على هذه المدونة، يؤكد أن المدونين المصريين نجحوا في لفت الأنظار لجهدهم، عن طريق طرح وجهات نظر جادة حول قضايا تهم المواطنين كما أنها في نفس الوقت تعد خطوة أولى وهامة للتفاعل الحكومي مع مدوني مصر.

١٠١. التوصيات المقترحة

- تشجيع وتفعيل دور الإعلام الإلكتروني بوجه عام والمدونات بصورة خاصة كأحد قنوات التواصل مع المواطنين ورفع وعيهم للتصدي للفساد ورفض مظاهره وذلك من خلال تفعيل المدونات واستخدامها كقوة شعبية وصوت للمواطنين تجاه قوى الفساد.
- تنمية الدور الجماهيري في مكافحة الفساد والمساهمة في تنشيط حركة مجتمعية لمكافحته من خلال برامج التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطن.
- ضرورة دعم الدور المحوري لمنظمات المجتمع المدني التي تقوم بالتعبئة الشعبية اللازمة لمكافحة هذه الظاهرة ونشر المعرفة فيما يختص بممارسات الفساد وتأثيراتها المدمرة على نمو المجتمعات وتقدمها.
- "إعداد ميثاق شرف أخلاقي للوظيفة العامة" باعتباره محددًا لأخلاقيات العمل الحكومي وأحد المرتكزات الهامة لوضع السلوك المهني المثالي المسؤول في إطار محدد وليس فقط تركه للاجتهاد الشخصي وفي الوقت ذاته لتعريف المواطنين بالسلوك المرغوب فيه والمتوقع من الموظف العام.
- العمل على إقناع المؤسسات الصحافية بتخصيص صفحات تعالج قضايا الفساد، وحث مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على دعم صحف متخصصة في محاربة الفساد.
- تفعيل دور الإعلام المرئي في التصدي لقضايا الفساد لما تمثله من أكثر الأشكال الإعلامية تفاعلاً وتأثيراً في توجيه المواطنين والتأثير فيهم.

المشورة السادسة

التعاون الدولي في مجال تعزيز الشفافية والنزاهة

التعاون الدولي:

١٠٢. تتامى الاهتمام الدولي بإنشاء لجنة الشفافية والنزاهة كجهة معنية بتعزيز الشفافية والنزاهة في الخدمة المدنية في مصر في المقام الأول، ومن دور اللجنة كجهة معنية باقتراح سياسات الحد من ومكافحة الفساد وكجهة تنسيقية بين الجهات الرقابية ونشر المعرفة والمعلومات المتعلقة بالتوجهات والخبرات الدولية الحديثة في مجال مكافحة الفساد، واقتراح السياسات التي من شأنها محاربة الفساد الإداري بكل صورته.

١٠٣. وفي إطار تدعيم التعاون بين مصر والمؤسسات الدولية المعنية بمكافحة الفساد سواء أن كانت المنظمات والبرامج الدولية ذات الصلة مثل مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو المؤسسات الدولية غير الرسمية المعنية ببناء ووضع مؤشرات لقياس الفساد أو قياس تحقق معايير الحكم الجيد في دول العالم المختلفة مثل منظمات الشفافية الدولية، النزاهة العالمية، الحرية الاقتصادية، بيت الحرية... إلخ.

١٠٤. تجدر الإشارة إلى أن اللجنة منذ إنشائها تسعى للتعرف وإمداد أعضائها وقراء تقاريرها بأحدث التوجهات الدولية في مجال الحد من ومكافحة الفساد والتي تعبر عن رؤى فلسفية جديدة لكيفية محاربة الفساد وتداعياته، حيث تميل معظم هذه التوجهات إلى عدم عزل جهود مكافحة الفساد عن جهود تحقيق التنمية والأمن الإنساني، كما تميل إلى وضع وتحديد مؤشرات يمكن على أساسها مساعدة الدول على قياس جهودها في مجالات الحد من ومكافحة الفساد.

١٠٥. وبالنظر إلى قيام مصر بالتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ والتصديق عليها عام ٢٠٠٥ والتي تعتبر الإطار القانوني والفني والمرجعي الذي توافقت عليه دول العالم كمرشد لجهود مكافحة الفساد، فإن اللجنة استفادت من الجهود الدولية في مجال التعريف بالاتفاقية وتوجهاتها وعناصرها وأجزائها الرئيسية ودلالات بنود الاتفاقية في مجال تحديد المساعدات الفنية من خلال:

- المشاركة في الدورات التي نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة المخدرات والجريمة على مدى عام ٢٠٠٩، وهي الدورات التي قصد منها شرح الأبعاد القانونية والفنية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- المشاركة من خلال أعضاء اللجنة أو من خلال الأجهزة الرقابية المعنية في الدورات الخاصة بآلية التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإتاحة نسخة إلكترونية من هذه الآلية لعدد من الجهات الرقابية المعنية.

- المبادرة بالمساهمة في إعلان تأسيس الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومحاربة الفساد والتي ينسق لها كل من برنامج إدارة الحكم في الدول العربية وجامعة الدول العربية.
- العمل بالتنسيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة الجريمة والمخدرات في فيينا لإتاحة نسخة الكترونية من برنامج الاستعراض الطوعي لآلية المراجعة المقترحة التي طبقتها حوالي ٢٩ دولة من دول العالم منها الأردن واندونيسيا وفرنسا.
- مساهمة الجهاز المركزي للمحاسبات في الجهود الدولية لمكافحة الفساد وغسل الأموال من خلال المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الانتوساي)، وذلك بانضمامه لعضوية لجنة المهام الخاصة بمكافحة غسل الأموال دولياً ومحاربة الفساد التابعة للانتوساي ممثلاً للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية، وقد شارك الجهاز في عضوية تلك اللجنة بعد تحويلها إلى مجموعة عمل في عام ٢٠٠٧، ثم تولى الجهاز المركزي للمحاسبات مهام رئاسة عمل مكافحة الفساد وغسل الأموال التابعة للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، والتي تضم في عضويتها ١٧ جهاز أعلى للرقابة.
- استفادة اللجنة من برنامج Collective Action وهو برنامج نابع من توجه دولي جديد يساعد على زيادة كفاءة الجهود الفردية في محاربة الفساد، فهو عملية تعاونية ومستدامة بين المعنيين بمجال مكافحة الفساد، وهذا العمل الجماعي يعتبر مكملاً لعمل القوانين واللوائح والإجراءات، ومن أفضل القطاعات التي طبقت هذا التوجه هو قطاع الأعمال وبشكل خاص في كل من ألمانيا والمكسيك واندونيسيا والإكوادور، وهذا العمل الجماعي قد يشمل على جهود عامة مثل وضع إستراتيجية لمكافحة الفساد، وقد يكون العمل الجماعي في إطار مشاريع أو أنشطة بعينها مثل الأنشطة المتعلقة بمدونات سلوك الموظفين العموميين أو نظم النزاهة الوطنية.
- مشاركة اللجنة في الحوار الخاص بالاستبيان الذي قامت به منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول إستراتيجية تطوير مناخ الأعمال في مصر بالتعاون مع وزارة الاستثمار والذي تم الإعلان عن نتائجه الأولية في ١٢ أكتوبر ٢٠٠٩، كما شاركت اللجنة في مراجعة الفصل الخاص بنظام النزاهة الوطني في مصر والذي تعده منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع خبراء وباحثين من كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

المشاريع الدولية لتدعيم الجهود المصرية في مجال الشفافية والنزاهة والحد من الفساد

١٠٦. قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - مكتب جمهورية مصر العربية - خلال عام ٢٠٠٧ بتمويل مشروع وطني حول مساندة وزارة الاستثمار في محاربة الفساد، ويضطلع به مركز الشفافية بالوزارة، ويهدف إلى تطوير مناخ الأعمال في مصر من خلال تعزيز قيم الشفافية والنزاهة في قطاع الأعمال.

١٠٧. كما قام البرنامج خلال عام ٢٠٠٩ بالتنسيق مع لجنة الشفافية والنزاهة بالمساهمة في وضع وتمويل مشروع يتعلق بتعزيز الشفافية والنزاهة في الخدمة المدنية (civil service) في مصر، حيث يمتد المشروع من ٢٠٠٩-٢٠١١ ويحتوي على عدد من الأنشطة المتعلقة بتدعيم الإطارين المؤسسي والقانوني لمكافحة الفساد وبناء قدرات الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في مجال وضع مؤشرات وطنية لقياس جهود مكافحة الفساد، فضلاً عن أنشطة متعلقة برفع الوعي بمخاطر الفساد والممارسات المتصلة به.

المشاركة في المؤتمر الدولي الثالث للأطراف المعنية بمتابعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

١٠٨. كانت مصر من أولى الدول التي وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ حيث كانت ضمن أول ٤٠ دولة وقعت على الاتفاقية في ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وجاءت في الترتيب ال ١٦ للدول التي صدقت عليها، حيث صدقت مصر على الاتفاقية في ٢٥ فبراير عام ٢٠٠٥، كما شاركت في مؤتمر الدول الأطراف الأول والثاني المعني بمتابعة تنفيذ الاتفاقية في كل من عمان بالمملكة الأردنية الهاشمية في ديسمبر ٢٠٠٦م وفي اندونيسيا في فبراير عام ٢٠٠٨ على التوالي، حيث خلصا المؤتمرين إلى مجموعة من المقررات والمقترحات.

١٠٩. في المؤتمر الأول للدول الأطراف تم التوصل إلى توصيات تتعلق بوضع آليات لجمع المعلومات عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مناشدة الدول الأطراف في الاتفاقية بتكييف تشريعاتها ولوائحها مع بنود الاتفاقية، دعوة الدول التي لم تنضم للاتفاقية للانضمام لها، إنشاء فريق عمل حكومي معني باسترداد الموجودات، تقديم المساعدة التقنية للدول الأعضاء لتنفيذ الاتفاقية، النظر في مسألة رشوة موظفي المنظمات الدولية العموميين واستعراض الممارسات الفضلى في مجال مكافحة الفساد.

١١٠. أما في المؤتمر الثاني للدول الأطراف، فقد ركز على مناقشة المقترحات الخاصة بآليات استعراض الاتفاقية، الاستمرار في مناشدة الدول الأطراف لمواءمة تشريعاتها ولوائحها مع الاتفاقية، تعزيز التنسيق وتقوية المساعدة التقنية من أجل تنفيذ الاتفاقية، وتفعيل مقررات مؤتمر الدول الأطراف الأول فيما يتعلق باسترداد الموجودات.

١١١. يهمننا الإشارة إلى القرارات التي اعتمدها المؤتمر الثاني للدول الأطراف، والتي كانت محلاً للنقاش خلال المؤتمر الثالث والمتعلقة بآليات التقييم الذاتي ومراجعة تنفيذ بنود الاتفاقية، وهي:

- أن تكون شفافة وكفاء وغير اقتحامية وجامعة ومحايدة.
- ألا تقضي إلى أي شكل من أشكال الترتيب التصنيفي.
- أن تتيح فرصاً لتقاسم الممارسات الجيدة .
- أن تكون مكملة للآليات الدولية والإقليمية القائمة.
- أن تكون بهدف مساعدة الدول الأطراف.
- أن تأخذ بمنهج جغرافي متوازن.
- أن تتفادى الأسلوب الخصامي والعقابي.
- أن تحدد الصعاب مبكراً في وفاء الدول بالتزاماتها.
- أن تكون ذات طابع تقني وتساعد على التعاون البناء.
- أن تمول من ميزانية الأمم المتحدة.
- أن يتم إعداد إطار مرجعي للمراجعة يتم النظر فيه من الدول الأطراف.
- أهمية وضع وإتباع منهج تدريجي لتلك الآلية بما يمكن الدول الأطراف من التوصل إلى قرار في الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في الدوحة ٢٠٠٩.

١١٢. وفي إطار عملية التنسيق والعمل على إتاحة المعلومات للجهات الرسمية وغير الرسمية المعنية بالحد من ومكافحة الفساد في مصر، وبالنظر إلى خطوات الإعداد التي تمت للمشاركة في مؤتمر الدول الأطراف الثالث لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدوحة من ٩-١٣ نوفمبر ٢٠٠٩، قامت لجنة الشفافية والنزاهة بعدد من الأعمال التحضيرية للمؤتمر.

١١٣. تم توجيه طلب إلى وزارة الخارجية المصرية والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد للقيام بإتاحة الآليات المختلفة التي تستخدمها اتفاقيات مشابهة أو أخرى لاستعراض تنفيذ تلك الاتفاقيات، ومنها اتفاقيات وقعت وصدقت عليها مصر، وفي هذا الصدد قامت وزارة الخارجية من خلال إدارة الهيئات والمنظمات الدولية بتوفير عدد من آليات المراجعة المتنوعة لكل من الاتفاقيات التالية:

- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية والتي وضعتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عام ١٩٩٩.
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد عام ٢٠٠٢.
- اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد عام ١٩٩٧.
- اتفاقية الإتحاد الأفريقي لمنع الفساد ومحاربه عام ٢٠٠٦.
- الاتفاقية العالمية للمخدرات عام ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول عام ١٩٧٢.
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري عام ١٩٦٩.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية عام ١٩٧٦.
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة عام ١٩٨١.
- اتفاقية حقوق الطفل عام ١٩٩٠.

١١٤. وجدير بالذكر أن جميع هذه الاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكولات الدولية تجمعها قواسم مشتركة في استعراض تنفيذها:

- التقييم الذاتي في جميع عمليات استعراض التنفيذ من خلال خطوة أولية تأتي في شكل تعبئة استبيان تتمكن من خلاله الدولة من تقييم جهودها في مجال موضوعات الاتفاقية محل النظر.
- الاستعراض وتعتبر الخطوة التالية حيث تقوم الأمانة العامة في جلسة عامة باستعراض نتائج التقييم الذاتي من خلال خبراء معينين أو منتخبين أو مجموعة من الأقران أو من خلال النوعين.
- الحوار حيث تتيح العديد من آليات الاستعراض وإجراء حوار تطرح من خلاله أسئلة على الدولة المعنية وقد تطلب توضيحات أثناء إجراء عملية الاستعراض، وتقود الأمانة العامة الحوار أو مجموعة من الخبراء.
- معلومات أخرى، تأخذ بعض آليات استعراض التنفيذ في الاعتبار المعلومات الواردة من منظمات حكومية دولية وغير حكومية دولية أو من المصادر المفتوحة، وجدير بالذكر أن المعلومات الإضافية تشكل جزءاً من الحوار بين المستعرضين والدولة قيد الاستعراض وتقتضي إثبات صحتها في إطار عملية الاستعراض.
- الزيارات القطرية، تتضمن بعض الآليات زيارات قطرية إما إلى جميع البلدان أو في حاجة طلب توضيحات إضافية.
- وضع المعايير المرجعية وتحديد الاحتياجات من المساعدات التقنية، حيث أن في العديد من الدول تُستخدم آلية الاستعراض من جانب البلد قيد الاستعراض لوضع معايير مرجعية يمكن على أساسها قياس التقدم الذي أحرز في تنفيذ بنود الاتفاقية والتعرف على الاحتياجات والمساعدات التقنية.
- المساعدة التقنية، حيث تشجع هذه المساعدات على تنفيذ بنود العديد من الاتفاقيات، كما تكون حافزاً لانضمام تلك الدول إلى هذه الاتفاقيات.

١١٥. وفي هذا السياق جاءت مشاركة اللجنة في المؤتمر الثالث للدول الأطراف الموقعة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والذي عقد بالعاصمة القطرية الدوحة والذي تتبع أهميته ليس فقط كنتيجة لزيادة عدد البلدان الموقعة والمصدقة على الاتفاقية والذي وصل إلى ١٤١ دولة، ولكن أيضاً نتيجة للقضايا الهامة التي تناولتها المناقشات والمفاوضات الشاقة التي دارت على مدار أسبوع كامل، وسبققتها أعمال تحضيرية خلال العامين الماضيين، واشتملت على أمور عديدة ومعقدة للغاية مثل استرداد الأموال المنهوبة من الدول أو كيفية ضمان النزاهة في المشتريات الحكومية ومنع تضارب المصالح ومحاربة الرشوة وتعزيز حرية تداول المعلومات... الخ، إذ إن كل قضية من هذه القضايا تصطم بالعديد من المعوقات والمشكلات سواء تمثل ذلك في اختلاف البيئة القانونية والتشريعية للدول أو اختلاف النظم الرقابية والسياسية، وصعوبات التوصل إلى حلول مشتركة لمواءمة التشريعات والقوانين المحلية مع الاتفاقية، خاصة في ظل الحفاظ على مبدأ سيادة الدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية.

١١٦. وتطالب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بمواءمة كاملة ووافية للتشريعات الوطنية مع متطلبات الاتفاقية، لاسيما فيما يتعلق بالأفعال الخمسة التي يعد تجريمها إلزاميا في الاتفاقية، وهي رشوة الموظفين العموميين الوطنيين (المادة ١٥)، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العموميين (المادة ١٦ الفقرة ١)، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها من قبل موظف عمومي (المادة ١٧) وغسل العائدات الإجرامية (المادة ٢٣) وإعاقة سير العدالة (المادة ٢٥)، كما تطالب بوضع قواعد محددة لنظم التوظيف الحكومي تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية وتقدم أجور كافية ومنصفة للعاملين، مع وضع مدونة سلوك للموظف العام، يوضح فيها العمل الوظيفي والأنشطة الأخرى التي يقوم بها والاستثمارات والموجودات... الخ ووضع نظام للإبلاغ عن قضايا الفساد.

١١٧. وتطالب أيضا بوضع نظام للمشتريات الحكومية شفاف وتنافسي وقائم على معايير موضوعية بحيث يصبح فعالا في منع الفساد، كما تشير الاتفاقية إلى ضرورة تعزيز الشفافية في الأموال العامة للدولة عن طريق شفافية كافة الإجراءات المتعلقة باعتماد الموازنة العامة للدولة ووضع نظام محدد يتضمن معايير المحاسبة والمراجعة والرقابة.

١١٨. لقد كانت آلية المراجعة لتنفيذ الاتفاقية من أهم قضايا المؤتمر الثالث على الإطلاق، وتتمثل في كيفية التوصل إلى آلية مشتركة لتفعيل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، خاصة بعد أن فشل المؤتمرين السابقين (الأردن عام ٢٠٠٦، واندونيسيا عام ٢٠٠٨) في التوصل لهذه الآلية، وذلك تطبيقا للمادة الثالثة والستين والتي أشارت إلى ضرورة السعي نحو إيجاد آلية تنفيذية تمكن الأطراف الموقعة من محاربة الفساد وتعزيز سيادة القانون وضمن الشفافية، وترجع الصعوبة في ذلك إلى أنها المرة الأولى التي تقوم دول بمتابعة دول أخرى، وذلك على العكس مما يحدث في المؤسسات الدولية الأخرى مثل صندوق النقد والبنك الدوليين حيث يقوم خبراء هذه المؤسسات بكتابة التقارير الخاصة بالدول، أما الآلية الجديدة فهي تعتمد على مراقبة الدول لبعضها البعض، مع ملاحظة أن الغرض هنا هو متابعة مدى التزام الدولة بتطبيق الاتفاقية فقط وبالتالي فلا علاقة لها بوضع الفساد في الدولة، وذلك مع تسليمنا الكامل بالعلاقة العضوية بين الاثنين.

١١٩. وبعد مفاوضات شاقة ومناقشات مستفيضة نجح المؤتمر في الخروج بمشروع كامل للآلية، واتفق الجميع على ضرورة إن تتسم الآلية بالفعالية والموضوعية والشفافية والحياد، شريطة ألا تستخدم كأداة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول، خاصة وأنها آلية حكومية، وبالتالي لا ينبغي إن يترتب عليها أية درجات من الترتيب التصنيفي للدول، مثلما يتم في بعض المؤسسات الدولية مثل تقرير منظمة الشفافية الدولية، قبل إن يعتذر معد المؤشر عن الأخطاء المنهجية والعلمية التي شابته هذا المؤشر والتي بمقتضاها أعلن استقالته من المنظمة.

١٢٠. من هذا المنطلق اتفق الجميع على ضرورة أن تكون الآلية فرصة لتبادل الخبرات الايجابية بين الدول، وكذلك إظهار التحديات التي تواجهها في سبيل تنفيذ الاتفاقية.

١٢١. عموماً فقد جاء الاتفاق مراعيًا لكافة هذه الأمور فضلاً عن تأكيده على سيادة الدول وفقاً للمادة الرابعة من الاتفاقية، وخلص إلى عدد من النقاط الهامة منها ضرورة أن يتم تطبيق الآلية على كافة الأطراف دون استثناء وذلك خلال دورة مدتها خمس سنوات على أن يتم اختيار الدول عن طريق القرعة، مع مراعاة الأوضاع الجغرافية والاقتصادية والاجتماعية، ولذلك نصت الآلية على أن تكون إحدى الدول التي ستقوم بالمراجعة من بلدان الإقليم الخاص بالدولة التي يتم مراجعتها، كما أجازت الآلية للدولة الحق في رفض نتيجة القرعة مرتين فقط، إلا في حالات استثنائية فإنها تتجاوز ذلك.

١٢٢. وتتم هذه المراجعة على مرحلتين الأولى تركز على مدى التزام الدولة بتنفيذ الفصلين الثالث والرابع من الاتفاقية والثانية تركز على الفصلين الثاني والخامس، وذلك باستخدام كافة الأدوات والأساليب الممكنة، كما يمكن في حال موافقة الدولة، القيام بزيارات ميدانية لاستكمال النقص في البيانات والمعلومات الرسمية، كما تم الاتفاق على أن يتم نشر ملخصاً تنفيذياً للتقرير ويوضع ضمن الوثائق الرسمية للأمم المتحدة، ويظل التقرير سري ولا يجوز نشره.

١٢٣. وقد تم تحديد العناصر الأساسية (البارومترات) لآلية الاستعراض باستلهاً بعض العناصر المشتركة سالفة الذكر مع إعطاء مرونة كافية للدول الأطراف في تحديد الآتي:

- الخبراء الذين سيتم الاستعانة بهم في مرحلة الاستعراض من خلال الاختيار بين عدد من البدائل المطروحة من قبل الأمانة العامة.
- تحديد الدول التي يأتي منها هؤلاء الخبراء أو الدول "النظراء".
- توكي القيمة المضافة للزيارات القطرية، على أن تتم بالتنسيق مع الدولة التي سيقوم الخبراء بزيارتها.
- مساعدة البلد قيد الاستعراض على وضع خطة عمل من خلال ما تقدمه الأمانة العامة من مساعدات تقنية في هذا المجال.

١٢٤. وقد اتفق الجميع على ضرورة أن تتسم الآلية بالفعالية والموضوعية والشفافية والحياد، شريطة أن لا تستخدم كأداة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول، خاصة وأنها آلية حكومية، وبالتالي لا ينبغي أن يترتب عليها أية درجات من الترتيب التصنيفي للدول، مثلما يتم في بعض المؤسسات الدولية مثل تقرير منظمة الشفافية الدولية.

١٢٥. وبهذا الاتفاق تكون الدول قد انتقلت نقلة موضوعية نحو جعل مكافحة الفساد جزءاً لا يتجزأ من سياستها المعتمدة في مجال منع الجريمة، وبالتالي الانتقال من ثقافة قبول الفساد إلى ثقافة مغايرة تنبذ الفساد وتدينه، وهي مرحلة شاقة وطويلة تقوم على الارتقاء بمستوى الوعي العام عن طريق التوعية المستمرة ووضع مناهج تدريبية وتعليمية مع تنقية القوانين المحلية مما يعوق هذه العملية.

١٢٦. وعلى الرغم من أن مصر قد قطعت شوطاً لا بأس به في العديد من المجالات ذات الصلة بالشفافية ومكافحة الفساد، إلا أنه هناك الكثير مما يحتاج إلى العمل وبسرعة في العديد من المجالات بعضها يتعلق بالأوضاع الحالية والبعض يتطلب إدخال تشريعات جديدة في المجتمع، خاصة وأن التجارب الدولية المختلفة التي نجحت قد ارتبطت أساساً بتدعيم آليات المشاركة الشعبية والديمقراطية والشفافية، وتطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة عند وضع السياسات المختلفة.

١٢٧. بعض المقترحات بشأن تحسين التعاون الدولي

مع التأكيد على أن الحد من ومكافحة الفساد يحتاج إلى تضافر الجهود الدولية والإقليمية نظراً لتعقد الظاهرة وتشابكها مع ظواهر أخرى وتعدد عناصرها، فإن توفير المساعدة التقنية الجيدة لهذه الدول يحتاج إلى:

- التعرف على الاحتياجات الفعلية لتلك الدول وللجهات العاملة فيها في مجال مكافحة الفساد من خلال ما أسفرت عنه نتائج آلية التقييم الذاتي، حيث أثبتت نتائج التقييم الذاتي للدول التي أخضعت نفسها له إلى أن تطبيق الاتفاقية يحتاج إلى المزيد من المساعدات التقنية خاصة في مجال وضع خطط العمل التنفيذية وجودة صياغة التشريعات.
- التنسيق بين الجهات الدولية العاملة في الدول في مجال الحصص المخصصة لبرامج المساعدة التقنية والقيمة المضافة لكل برنامج على حده، حيث لوحظ تداخل في عدد من البرامج والأنشطة المنفذة لبعض الجهات ومن ثم تكرارها، وهو الأمر الذي يحتاج إلى دراسة أكبر، الأمر الذي يتطلب تفعيل ما نصت عليه اتفاقية باريس من تنسيق أكبر بين الجهات الدولية ذاتها في مجال تخصيص المساعدات التقنية قبل توجيهها إلى الدولة المعنية والجهات العاملة بها في مجال الحد من ومكافحة الفساد.

١٢٨. وضع خطة عمل محددة ومتكاملة من قبل الجهات الدولية لكل دولة تأخذ بعين الاعتبار تقسيم محتوى البرامج والفئات المستهدفة بما يحول دون تهميش بعض الجهات من الاستفادة من الخبرات المحلية والدولية في مجالات الحد من ومكافحة الفساد.

أنشطة لجنة الشفافية والنزاهة خلال عام ٢٠٠٩

١٢٩. تناولت اللجنة في جلساتها ومناقشاتها منذ الاجتماع الثامن وحتى الاجتماع التاسع عشر للجنة العديد من الموضوعات، إضافة إلى إتاحة عدد من الوثائق ذات الصلة بتلك الموضوعات، وكذلك المشاركة بعدد من الأنشطة المتعلقة بتحقيق الشفافية والنزاهة وتدعيم المساءلة لمحاربة الفساد.

١٣٠. الأنشطة والفعاليات التي شاركت فيها اللجنة:

- الدورة التدريبية حول "الحوكمة وتطوير القطاع العام في سنغافورة" حيث تم تخصيص جلستين لمناقشة الموازنة العامة للدولة وكيفية قراءتها وقد تم الإشارة إلى أن العديد من دول العالم في حاجة إلى تبسيط الموازنة العامة للدولة بما يمكن من تحقيق المتابعة والمساءلة حول تخصيص النفقات الحكومية في الفترة من ٦-١٩/١/٢٠٠٩.
- المؤتمر الخاص بأثر الخدمات الحكومية الإلكترونية في تعزيز قيم الشفافية والنزاهة في ١٩/٢/٢٠٠٩.
- ندوة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بعنوان "حوار السياسات حول المضي قدماً مع أجندة الإصلاح" في ٥/٣/٢٠٠٩.
- المؤتمر الذي نظّمته المؤسسة الأمريكية للتنمية تحت عنوان "تعزيز الشفافية والمساءلة" في ٢٩/٣/٢٠٠٩.
- ورشة عمل حول "حماية المبلغين والشهود" التي نظمتها الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد بالمغرب في مايو ٢٠٠٩.
- ورشة عمل حول "تقييم أساليب الإدارة والحكم وتطبيقات إدارة البيانات في وضع السياسات" في الفترة من ١-٤/٦/٢٠٠٩.
- ورشة عمل "حول دراسة نظام النزاهة الوطني في مصر" من ٦-٨/٦/٢٠٠٩.
- ورشة العمل التي نظمتها هيئة المعونة الكندية CIDA مع CIVICUS حول الشفافية والنزاهة في منظمات المجتمع المدني في يونيو ٢٠٠٩.
- ورشة عمل للممارسين في مجال مكافحة الفساد في الفترة من ٢٤-٢٥/٦/٢٠٠٩ بتونس.
- ورشة عمل حول النزاهة والشفافية وعرض تجربة روسيا في الفترة من ٢٨-٢٩/٨/٢٠٠٩.
- المؤتمر الثالث للدول متعددة الأطراف لمراجعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ٩-١٣/١١/٢٠٠٩.

١٣١. الفعاليات التي نظمتها اللجنة:

- عقد ندوة حول "دور الخدمات الحكومية الإلكترونية في تعزيز مبدأ الشفافية والنزاهة يوم الاثنين الموافق ٢٠٠٩/٢/١٦ بالتعاون مع المركز المصري لدعم المنظمات الأهلية.
- عقد ورشة عمل تعزيز الوصول إلى العدالة بالتعاون بين مركز الحوكمة ومكتب الأمم المتحدة المعنى بالجريمة والمخدرات ومكتبة الإسكندرية في الفترة من ١٨-١٩/٣/٢٠٠٩.
- عقد وتنظيم ورشة سياسات Policy Oriented Workshop خاصة بمكافحة الفساد الإداري في الفترة من ١٣-١٤/٤/٢٠٠٩.
- عقد ورشة عمل الحوار الآسيوي الشرق أوسطي بالتعاون مع وزارة الخارجية حول "أفضل الممارسات لتحقيق الشفافية والنزاهة" في الفترة من ٧-٨/١٢/٢٠٠٩.

١٣٢. الأوراق التي تمت مناقشتها:

- ورقة عمل لتفعيل توصية التقرير الثاني للجنة حول تطبيق نظام الإبودسمان بمصر.
- ورشة عمل صانعي السياسات فيما يتعلق بتعزيز الشفافية والنزاهة في مصر في الفترة من ١٣-١٤ مايو ٢٠٠٩ (ورقة عمل خاصة بحماية الشهود والمبلغين، ورقة عمل خاصة بتطوير قوانين الوظيفة العامة في مصر، ورقة عمل خاصة بشفافية الموازنة).
- ورقة عمل مفصلة حول المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- ورقة حول لجان وهيئات مكافحة الفساد في المنطقة العربية.
- ورقة حول أهم نتائج دراسة الشفافية والنزاهة في المشروعات الصغيرة والمتوسطة والعلاقة مع الإدارات الحكومية التي عرضت في ورشة العمل التي نظمتها مركز المشروعات الدولية الخاصة ومركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية يوم ٢٢/٦/٢٠٠٩.
- ورقة عمل حول مؤسسات الوساطة في منطقة حوض البحر الأبيض المتوسط.
- أهم توصيات ورشة تعزيز وصول المواطنين للعدالة.
- ورقة حول التقرير الخاص بندوة الشفافية والإفصاح والأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها على مصر.
- ورقة حول التقرير الخاص بأهم التوصيات في ندوة "حول المضي قدماً مع أجندة الإصلاح".
- ورقة حول تقرير مؤشرات الفساد عن منظمة النزاهة العالمية عن عام ٢٠٠٨.
- ورقة حول قراءة مبسطة للموازنة العامة في مصر للعام المالي ٢٠٠٨-٢٠٠٩ أعدها مركز العقد الاجتماعي.
- ورقة حول دراسة إدراك المجتمع المصري لمعاني وأشكال الفساد الإداري وأعدها مركز الدعم والتأهيل المؤسسي.

- مقالات وتقارير صحفية حول موضوعات مكافحة الفساد وأنشطة اللجنة.

الخاتمة

١٣٣. من خلال استعراض مشورات التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، أوضحت اللجنة أهمية التحرك قداماً على عدد من المستويات والموضوعات الخاصة والعامّة التي من شأنها تعزيز الشفافية والنزاهة وتحقيق المساءلة والمحاسبية بما يعزز جهود مكافحة الفساد.

١٣٤. لذا ترى اللجنة ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام بموضوع حماية المبلغين والشهود وذلك من خلال استكمال التشريعات الحالية بتوفير مجموعة من الضمانات الأساسية لهم، وإتباع تدابير مناسبة لتوفير الحماية لمن يبلغ عن الجريمة بحسن نية ولأسباب وجيهة، فضلاً عن ضرورة الاهتمام بتوجيه الرأي العام في اتجاه ممارسة دور أكثر ايجابية في الإبلاغ عن المخالفات من خلال تشجيع الإعلام بتركيز الأضواء على الدور الايجابي المنوط بالمواطن الصالح لتقديم الشهادة والبلاغ عن أوجه النشاط المجرم والتي تضر بالمجتمع.

١٣٥. وإذا كانت اللجنة تثمن الجهود التي بذلتها الحكومة المصرية في استصدار عدد من القرارات التي من شأنها محاصرة الفساد وسد منافذه، فإن اللجنة تؤكد على أهمية مراعاة المبادئ الأساسية الواجب الالتزام بها لكل من يشغل منصبا عاما بالدولة لتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية وترسيخ وتدعيم مبدأ الشفافية ومنع تضارب المصالح واتخاذ الإجراءات اللازمة للتصرف في أية أسهم أو حصص في الشركات والأنشطة التجارية أو أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباح المشروعات التجارية واتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارته لها، فضلاً عن تقديم بيانات عن الأصول التي عهد بإدارتها إلى الغير، وكل ما من شأنه الحيلولة دون وقوع تضارب في المصالح.

١٣٦. وأشارت اللجنة في تقريرها إلى خطورة عدم التعامل مع متطلبات تحديث الجهاز الإداري والتي أفرزت مشكلات تمثلت في التضخم التنظيمي والتوسع في حجم الوحدات الإدارية المختلفة، وعدم الوضوح في صياغة الاختصاصات الوظيفية، وعدم احتوائها على حدود فاصلة بين اختصاصات بعض الوحدات الإدارية وعدم توافر أدلة لنظم العمل في معظم مجالات العمل الفنية والمالية والإدارية وذلك يُعزى في جزء منه إلى مشكلات تتعلق بتعدد التشريعات والتعديلات المتتالية التي تحكم أداء العمل باختلاف مستوياتها (قانون، قرار جمهوري، قرار رئيس مجلس الوزراء، قرار وزاري، وغيرها) وهو ما أدى إلى تعقد العمل وتضاربه في بعض الأحيان، وكذلك عدم مسابره بعض التشريعات للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المستحدثة، الأمر الذي قد يسفر عنه تضخم في بعض المسئوليات والسلطات بما يتيح الفرصة أمام ارتكاب مخالفات، فضلاً عن تعدد الخطوات المطلوبة للخدمة، وتعدد مرات الزيارة للجهة مقدمة الخدمة، وهو ما يؤدي إلى طول الوقت للحصول عليها، ارتفاع تكلفتها، وعدم الرضاء

عن أداء الوحدات الحكومية، وفي ظل هذه الصعوبات الهيكلية يصعب وضع معايير موضوعية لتقييم الأداء والثواب والعقاب بما ينتج عنه انحرافاً عن الأهداف المحددة لكل وظيفة.

١٣٧. ومما لاشك فيه أن الصعوبات السابقة ألفت بظلالها على رؤية المجتمع المصري لدور الجهاز الإداري للدولة وهو ما انعكس في وجود وجهة نظر سائدة بتحيز الدولة وإحساسهم بغياب العدل الاجتماعي على النحو الذي أشارت له الدراسة الخاصة "بالأطر الثقافية الحاكمة لسلوك المصريين واختياراتهم" التي أجرتها كلية الآداب بجامعة القاهرة، حيث نبهت الدراسة إلى خطورة التباينات الاجتماعية وعبء الشعور بعدم العدالة وما يشكله ذلك من الشعور بالضغط والكبت، خاصة لدى جيل الشباب بسبب محدودية آفاق المستقبل، وهو الأمر الذي يضعنا جميعاً أمام تساؤل حول من سيتحمل أعباء التنمية في المستقبل في ظل وجود شعور عام باليأس وفقدان الأمل؟.

١٣٨. وإذا كانت اللجنة قد أكدت في تقريرها الثاني على الدور المحوري للإعلام بكافة أشكاله في التوعية بمظاهر الفساد، وتكوين رأي عام رافض له، فإن اللجنة تؤكد في التقرير الثالث على أهمية دور الإعلام في تنمية الوعي الجماهيري بأضرار الفساد.

١٣٩. وتذكر اللجنة أن الحد من ومكافحة الفساد لم يعد مطلباً وطنياً، وإنما أصبح توجهاً دولياً بفعل تشابك العلاقات وثورة المعلومات والاتصالات والتأثير المتبادل للأزمات الدولية، ومن ثم أكدت اللجنة على أن الحد من ومكافحة الفساد يحتاج إلى تضافر الجهود الدولية والإقليمية نظراً لتعدد الظاهرة وتشابكها مع ظواهر أخرى وتعدد عناصرها، كما أشارت اللجنة إلى وجوب أن تتماشى المساعدات الدولية مع الاحتياجات الفعلية للدول التي توجه لها وعلى أهمية تنسيق تلك المساعدات بين الجهات الدولية المانحة لتعظيم الاستفادة منها، كما أشادت اللجنة بالدور الفعال الذي قام به الوفد المصري في المشاركة في اقتراح معايير آلية التقييم الذاتي خلال مشاركته في المؤتمر الثالث للدول متعددة الأطراف المعنية بمراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وذلك في الدوحة عام ٢٠٠٩.

١٤٠. بناء على ما سبق، واستناداً إلى رؤية لجنة الشفافية والنزاهة في مجالات اقتراح سياسات تدعيم الشفافية والنزاهة والمساءلة، والتنسيق مع الجهات الرسمية والرقابية المعنية لتطبيق هذه السياسات، فضلاً عن إتاحة المعلومات والبيانات اللازمة حول الظاهرة من خلال نشر الأوراق والأبحاث التي اضطلعت بها كل من لجنة الشفافية والنزاهة والمراكز البحثية وبعض المنظمات غير الحكومية وإتاحتها لكافة الشركاء.

١٤١. تأمل اللجنة في أن يتم التركيز في المرحلة القادمة على تحقيق الغايات الإستراتيجية التي انعكست في توجهاتها وخططها وفق ما جاء في التقريرين الثاني والثالث للجنة، وفقاً لما

تبنته الدول في مؤتمر الدوحة من آليات مراجعة تضمن التنفيذ الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

١٤٢. وبالنظر لتعدد المهام والالتزامات في المستقبل والحاجة إلى قوة دفع سياسية ومجتمعية للوفاء بها، أصبح تشكيل الهيئة أو اللجنة القومية المستقلة للحد من ومكافحة الفساد أمراً ضرورياً لعدد من الاعتبارات يأتي في مقدمتها العمل على وضع إستراتيجية لمحاربة الفساد يساهم فيها الشركاء المعنيين الرسميين وغير الرسميين وتعكس الوضع الراهن لحالة الشفافية والمساءلة وتهيئ المناخ السياسي والاقتصادي والاجتماعي الداعم لمحاصرة ومحاربة الفساد، بالإضافة إلى العمل على التنسيق مع الجهات الحكومية المعنية في انجاز عملية التقييم الذاتي وحصر الجهود والتطورات التشريعية والمؤسسية تحديداً في مجال مكافحة الفساد في مصر، فضلاً عن الاستفادة من كافة الخبرات والأفكار والابتكارات لأعضاء اللجنة الذين سيمثلون المؤسسات الرسمية والرقابية ومنظمات المجتمع المدني ورجال الفكر.

الملاحق

ملحق رقم (١)

الإطار المرجعي لآلية تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

الصادر عن مؤتمر الدوحة في نوفمبر ٢٠٠٩

ديباجة

١. عملاً بالفقرة ١ من المادة ٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي تنص على أن تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، فإن مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ينشئ الآلية التالية لاستعراض تنفيذ الاتفاقية.

أولاً - مقدمة

٢. تشمل آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (يشار إليها فيما يلي "بالآلية") على عملية استعراض تسترشد بالمبادئ الواردة في البابين الثاني والثالث، وتجرى وفقاً للأحكام الواردة في الباب الرابع، ويكون للآلية أمانة توفر لها الدعم حسبما يبينه البابين الخامس والسادس، وتمول وفقاً للباب السابع.

ثانياً - المبادئ التوجيهية للآلية وخصائصها

٣. يتعين في الآلية ما يلي:
- أن تتسم بالشفافية والكفاءة وعدم التدخل والشمول والنزاهة؛
 - ألا تفضي إلى أي شكل من أشكال الترتيب التصنيفي؛
 - أن تتيح فرصاً لتقاسم الممارسات الجيدة ومواجهة التحديات؛
 - أن تساعد الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً؛
 - أن تأخذ في الحسبان اتباع نهج جغرافي متوازن؛
 - أن تتجنب موقف الخصومة والمعاقبة وتشجع على انضمام جميع دول العالم إلى الاتفاقية؛
 - أن تستند في عملها إلى مبادئ توجيهية راسخة وواضحة بشأن تجميع المعلومات وإعدادها وتعميمها، بما في ذلك معالجة مسألتي الحفاظ على السرية وعرض النتائج على المؤتمر، وهو الهيئة المختصة باتخاذ أي إجراءات بشأن تلك النتائج؛

- أن تحدد، في أبكر مرحلة ممكنة، ما تواجهه الدول الأطراف من صعوبات في الوفاء بالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية وما تتبعه من ممارسات جيدة في جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية؛
 - أن تتسم بطابع تقني وتشجع على التعاون البناء في جملة أمور منها التدابير الوقائية واسترداد الموجودات والتعاون الدولي؛
 - أن تكون مكملة لآليات الاستعراض الدولية والإقليمية القائمة، لكي يتسنى للمؤتمر أن يتعاون مع تلك الآليات، عند الاقتضاء، ويجتنب الازدواج في الجهود.
٤. تكون الآلية عملية حكومية دولية.
٥. وفقاً للمادة ٤ من الاتفاقية، لا تتخذ الآلية أداة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول الأطراف بل تحترم مبدأ المساواة بين الدول الأطراف وسيادتها، وتجرى عملية الاستعراض بمنأى عن الأهواء السياسية والنزعة الانتقائية.
٦. تشجع الآلية على قيام الدول الأطراف بتنفيذ الاتفاقية، وكذلك على التعاون بين الدول الأطراف.
٧. تتيح الآلية فرصاً لتبادل الآراء والأفكار والممارسات الجيدة، مما يسهم في تعزيز التعاون بين الدول الأطراف على منع الفساد ومكافحته.
٨. تضع الآلية في الحسبان مستويات التنمية لدى الدول الأطراف، وكذلك تنوع نظمها القضائية والقانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، والاختلافات في التقاليد القانونية فيها.
٩. استعراض تنفيذ الاتفاقية عملية مستمرة وتدرجية، وتبعاً لذلك تسعى الآلية إلى الأخذ بنهج متدرج وشامل.

ثالثاً - علاقة الآلية بمؤتمر الدول الأطراف

١٠. خضع استعراض تنفيذ الاتفاقية وآلية الاستعراض لسلطة المؤتمر، وفقاً للمادة ٦٣ من الاتفاقية.

رابعاً - عملية الاستعراض

الأهداف

١١. إنساقاً مع أحكام الاتفاقية، وخصوصاً المادة ٦٣ منها، فإن الغرض من عملية الاستعراض هو مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية، وفي هذا الصدد، تتوخى عملية الاستعراض تحقيق جملة أمور منها:
- تعزيز أغراض الاتفاقية المبينة في المادة ١ منها؛
 - تزويد المؤتمر بمعلومات عن التدابير التي تتخذها الدول الأطراف في تنفيذ الاتفاقية والصعوبات التي تواجهها في القيام بذلك؛

- مساعدة الدول الأطراف على تحديد الاحتياجات الخاصة من المساعدة التقنية وتسويغها وعلى تعزيز وتيسير تقديم المساعدة التقنية؛
- تشجيع وتيسير التعاون الدولي على منع الفساد ومكافحته، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛
- تزويد المؤتمر بمعلومات عن جوانب نجاح الدول الأطراف في تنفيذ الاتفاقية والاستعانة بها وعن الممارسات الجيدة التي تتبعها والتحديات التي تواجهها في ذلك؛
- تشجيع وتيسير تبادل المعلومات والممارسات والخبرات المكتسبة في تنفيذ الاتفاقية.

الاستعراض الفُطري

١٢. تطبق الآلية على جميع الدول الأطراف، وهي تشمل تدريجياً تنفيذ الاتفاقية بكاملها.
١٣. ينبغي إتمام استعراض جميع الدول التي تكون أطرافاً في بداية دورة الاستعراض قبل بدء دورة استعراض جديدة، غير أنه يجوز في ظروف استثنائية أن يقرر المؤتمر استهلال دورة استعراض جديدة قبل إتمام جميع عمليات الاستعراض الخاصة بالدورة السابقة. ولا تخضع أي دولة طرف للاستعراض مرتين خلال دورة استعراض واحدة، وذلك دون المساس بحق الدولة الطرف في تقديم معلومات جديدة.
١٤. يجب أن يكون عدد الدول الأطراف التي تشارك من كل مجموعة إقليمية في عملية الاستعراض في سنة معينة متناسباً مع حجم تلك المجموعة الإقليمية وعدد أعضائها من الدول الأطراف في الاتفاقية. ويجري اختيار الدول الأطراف المشاركة في عملية الاستعراض في سنة معينة من دورة الاستعراض بالقرعة في بداية كل دورة استعراض، ويجوز للدولة الطرف التي يقع عليها الاختيار للمشاركة في الاستعراض في سنة معينة أن ترجئ مشاركتها إلى السنة التالية من دورة الاستعراض، إذا كان لديها مبرراً معقولاً لذلك.
١٥. تزود كل دولة طرف الأمانة بالمعلومات التي يطلبها المؤتمر عن امتثالها وتنفيذها للاتفاقية، باستخدام قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة كخطوة أولية لتحقيق هذا الغرض، وتقدم الدول الأطراف ردوداً كاملة ومحدثة ودقيقة وفي حينها.
١٦. تقدم الأمانة إلى الدول الأطراف المساعدة التي تطلبها من أجل إعداد الردود على أسئلة القائمة المرجعية.
١٧. تعين كل دولة طرف جهة اتصال لتنسيق مشاركتها في عملية الاستعراض، وتسعى كل دولة طرف إلى تعيين شخص أو أشخاص لمهمة الاتصال ممن تتوفر لديهم الخبرة الفنية اللازمة بشأن الأحكام المستعرضة من الاتفاقية.

إجراء الاستعراض القطري

١٨. يقوم باستعراض كل دولة طرف دولتان أُخريان من الدول الأطراف. وتشارك الدولة الطرف المستعرضة مشاركة فعالة في عملية الاستعراض.

١٩. تكون إحدى الدولتين الطرفين المستعرضتين منتمية إلى المنطقة الجغرافية نفسها التي تنتمي إليها الدولة الطرف المستعرضة، ويكون لديها، إن أمكن، نظام قانوني مماثل لنظام الدولة الطرف المستعرضة، ويجرى اختيار الدول الأطراف المستعرضة بالقرعة في بداية كل سنة من الدورة، على ألا تقوم الدول الأطراف باستعراضات متبادلة، ويجوز للدولة الطرف المستعرضة أن تطلب تكرار سحب القرعة مرتين على الأكثر. ويجوز في ظروف استثنائية تكرار سحب القرعة أكثر من مرتين.

٢٠. يجوز للدولة الطرف المستعرضة أن تؤجل اضطلاعها بدور الدولة الطرف المستعرضة في العام نفسه. ويطبق المبدأ ذاته على الدول الأطراف المستعرضة مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، وبحلول نهاية دورة الاستعراض يجب أن تكون كل دولة طرف قد خضعت لاستعراض خاص بها وأجرت لغيرها استعراضاً واحداً على الأقل وثلاثة استعراضات على الأكثر.

٢١. تعين كل دولة طرف خبراء حكوميين يصل عددهم إلى ١٥ خبيراً لغرض القيام بعملية الاستعراض، وتعد الأمانة وتعمم، قبل موعد سحب القرعة لاختيار الدول الأطراف المستعرضة، قائمة بأسماء أولئك الخبراء الحكوميين، تتضمن معلومات عن خبراتهم المهنية ومناصبهم الحالية، والمناصب ذات الصلة التي شغلوها أو الأنشطة ذات الصلة التي اضطلعوا بها ومجالات خبراتهم اللازمة لدورة الاستعراض المعنية، وتسعى الدول الأطراف إلى تقديم المعلومات اللازمة إلى الأمانة لتنظيم تلك القائمة وتحديثها باستمرار.

٢٢. تتولى الأمانة صوغ مجموعة من المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء استعراضات التنفيذ القطرية (يشار إليها فيما يلي بـ "المبادئ التوجيهية") وذلك بالتشاور مع الدول الأطراف، ويقر فريق استعراض هذه المبادئ التوجيهية.

٢٣. تجري الدولتان الطرفان المستعرضتان، وفقاً للمبادئ التوجيهية، استعراضاً مكتيباً للرد الوارد من الدولة الطرف المستعرضة على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، ويتضمن هذا الاستعراض المكتبي تحليلاً للرد، يركز على التدابير المتخذة لتنفيذ الاتفاقية وعلى جوانب النجاح والتحديات التي صودفت في تنفيذها.

٢٤. يجوز، وفقاً للمبادئ التوجيهية المبينة في الباب الثاني وطبقاً للمبادئ التوجيهية، أن تطلب الدولتان الطرفان المستعرضتان، بدعم من الأمانة، إلى الدولة الطرف المستعرضة أن تقدم إيضاحات أو معلومات إضافية أو أن تعالج مسائل تكميلية ذات صلة بالاستعراض، ويمكن إجراء الحوار البناء المترتب على ذلك بوسائل منها التواصل بالهاتف أو بالفيديو أو تبادل الرسائل الإلكترونية، حسبما يكون مناسباً.

٢٥. تتولى الأمانة إعداد الجدول الزمني والشروط فيما يخص كل استعراض قطري، وذلك بالتشاور مع الدولتين الطرفين المستعرضتين والدولة الطرف المستعرضة، كما تتولى معالجة جميع المسائل ذات الصلة بالاستعراض، وينبغي أن تصمم هذه الاستعراضات بحيث لا تستغرق، مثالياً، أكثر من ستة أشهر.

٢٦. يتمخض الاستعراض القطري عن إعداد تقرير استعراض قطري يستند، رغبة في الاتساق، إلى مخطط نموذجي تضعه الأمانة بالتشاور مع الدول الأطراف ويقره فريق استعراض التنفيذ.

٢٧. تجرى عملية الاستعراض القطري على النحو التالي:

- يستند الاستعراض المكتبي إلى الردود على أسئلة قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة وأي معلومات تكميلية تقدمها الدولة الطرف المستعرضة؛
- في سياق الحوار البناء بين الخبراء الحكوميين، تقوم الدولة الطرف المستعرضة بتيسير تبادل المعلومات ذات الصلة بتنفيذ الاتفاقية؛
- إذا كانت الدولة الطرف المستعرضة عضواً في منظمة دولية مختصة تشمل ولايتها قضايا مكافحة الفساد أو آلية إقليمية أو دولية لمكافحة الفساد ومنعه، يجوز للدولتين الطرفين المستعرضتين أن تنظرا فيما أصدرته تلك المنظمة أو الآلية من المعلومات ذات الصلة بتنفيذ الاتفاقية.

٢٨. تسعى الدولة الطرف المستعرضة إلى إعداد ردودها على أسئلة قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة من خلال إجراء مشاورات واسعة النطاق على الصعيد الوطني ومع كل المعنيين من أصحاب المصلحة، ولا سيما القطاع الخاص والأفراد والجماعات خارج القطاع العام.

٢٩. ينبغي أن يستكمل الاستعراض المكتبي، إذا وافقت على ذلك الدولة الطرف المستعرضة، بأي وسائل أخرى من وسائل الحوار المباشر، مثل القيام بزيارة قطرية أو عقد اجتماع مشترك في مكتب الأمم المتحدة في فيينا، وفقاً للمبادئ التوجيهية.

٣٠. تشجع الدول الأطراف على تيسير التعامل مع كل أصحاب المصلحة الوطنيين أثناء الزيارات القطرية.

٣١. تحافظ الدول الأطراف المستعرضة وكذلك الأمانة على سرية جميع المعلومات التي يتم الحصول عليها أثناء عملية الاستعراض القطري أو تستخدم فيها.

٣٢. تنظم الأمانة دورات تدريب دورية للخبراء الذين يشاركون في عملية الاستعراض، من أجل تعريفهم بالمبادئ التوجيهية وتعزيز قدراتهم على المشاركة في عملية الاستعراض.

نتائج عملية الاستعراض القطري

٣٣. تعد الدولتان الطرفان المستعرضتان، وفقا للمبادئ التوجيهية والمخطط النموذجي، تقرير استعراض قطرياً، يشتمل على خلاصة وافية، بالتعاون والتنسيق الوثيقين مع الدولة الطرف المستعرضة وبمساعدة من الأمانة، ويحدد التقرير التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ويقدم ملاحظات بشأن تنفيذ الاتفاقية، كما يتضمن، حسب الاقتضاء، تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية اللازمة لتحسين تنفيذ الاتفاقية.

٣٤. يوضع تقرير الاستعراض القطري و خلاصته الوافية في صيغة نهائية لدى الاتفاق عليه بين الدولتين الطرفين المستعرضتين والدولة الطرف المستعرضة.

٣٥. تجمع الأمانة أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراض القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية، وتدرجها مصنفة بحسب المواضيع المحورية في " تقرير مواضيعي عن التنفيذ " وفي إضافات تكميلية إقليمية، من أجل إحالتها كلها إلى فريق استعراض التنفيذ.

٣٦. تترجم الخلاصة الوافية لكل تقرير من تقارير الاستعراض القطرية التي وضعت في صيغتها النهائية إلى لغات الأمم المتحدة الرسمية الست وتتاح باعتبارها من وثائق فريق استعراض التنفيذ، وذلك لغرض العلم بها فقط.

٣٧. تظل تقارير الاستعراض القطري سرية.

٣٨. تشجع الدولة الطرف المستعرضة على ممارسة حقها السيادي في نشر تقريرها الاستعراضي أو القطري أو نشر جزء منه.

٣٩. تسعى الدول الأطراف، من أجل تحسين وتوطيد تعاونها والإفادة من تجارب غيرها، إلى إتاحة فرصة الإطلاع على تقارير الاستعراض القطرية أمام أي دولة أخرى بناء على طلب تلك الدولة، وعلى الدولة الطرف طالبة أن تحترم كل الاحترام سرية تلك التقارير.

إجراءات المتابعة

٤٠. تقدم كل دولة طرف، خلال فترة الاستعراض التالية، في إطار ردودها على قائمة التقييم الذاتي المرجعية الشاملة، معلومات عن التقدم المحرز فيما يتعلق بالملاحظات الواردة في تقارير الاستعراض القطرية السابقة الخاصة بها، وعند الاقتضاء، تقدم الدول الأطراف معلومات أيضاً عن مدى تلبية الاحتياجات من المساعدة التقنية التي طلبتها فيما يتعلق بتقرير الاستعراض القطري الخاص بها.

٤١. يتولى المؤتمر، من خلال فريق استعراض التنفيذ، تقييم الإجراءات والمتطلبات، وتكييفها حيثما اقتضى الأمر، وذلك من قبيل متابعة الاستنتاجات والملاحظات التي تنشأ عن عملية الاستعراض.

فريق استعراض التنفيذ

٤٢. يكون فريق استعراض التنفيذ فريقاً حكومياً دولياً مفتوح العضوية مؤلفاً من دول أطراف، ويعمل تحت سلطة المؤتمر ويرفع التقارير إليه.

٤٣. يجتمع فريق استعراض التنفيذ في فيينا مرةً في السنة على الأقل.

٤٤. تكون مهام فريق استعراض التنفيذ تكوين صورة إجمالية عن عملية الاستعراض للوقوف على التحديات والممارسات الجيدة والنظر في الاحتياجات من المساعدة التقنية، وذلك بغية ضمان تنفيذ الاتفاقية على نحو فعال، وتستخدم التقارير المواضيعية عن التنفيذ كأساس للعمل التحليلي الذي يضطلع به فريق استعراض التنفيذ، ويقدم فريق استعراض التنفيذ، بناءً على ما يجريه من مداورات، توصيات واستنتاجات إلى المؤتمر للنظر فيها والموافقة عليها.

مؤتمر الدول الأطراف

٤٥. يتولى المؤتمر مسؤولية وضع السياسات العامة وتحديد الأولويات ذات الصلة بعملية الاستعراض.

٤٦. ينظر المؤتمر في التوصيات والاستنتاجات المقدمة من فريق استعراض التنفيذ.

٤٧. يحدد المؤتمر مراحل عملية الاستعراض ودوراتها، وكذلك نطاق الاستعراض وتسلسله المواضيعي وتفصيله، وتختتم مرحلة الاستعراض لدى إتمام استعراض حالة تنفيذ جميع مواد الاتفاقية في كل الدول الأطراف، وتقسّم كل مرحلة إلى دورات زمنية استعراضية، ويحدد المؤتمر مدة كل دورة من دورات الاستعراض، ويقرر عدد الدول الأطراف التي تشارك في كل سنة من دورة الاستعراض، مع مراعاة عدد الدول الأطراف المقرر استعراضها ونطاق دورة الاستعراض.

٤٨. يقر المؤتمر أي تعديلات تجرى في المستقبل على الإطار المرجعي للآلية، ويتولى المؤتمر، عقب اكتمال كل دورة استعراض، تقييم أداء الآلية وإطارها المرجعي.

خامساً - الأمانة

٤٩. تضطلع أمانة المؤتمر بمهام أمانة الآلية، وتؤدي كل المهام اللازمة لضمان كفاءة أداء الآلية، بما في ذلك تقديم الدعم التقني والموضوعي إلى الدول الأطراف، بناءً على طلبها، في سياق أداء مهام الآلية.

سادساً - اللغات

٥٠. لغات عمل الآلية هي اللغات الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية، رهناً بأحكام هذا الباب.

٥١. يجوز إجراء عملية الاستعراض القطري بأي لغة من لغات عمل الآلية، وتتولى الأمانة مسؤولية توفير ما يلزم من ترجمة تحريرية وشفوية إلى أي من لغات عمل الآلية حسبما يكون ضرورياً لأداء مهامها بكفاءة.

٥٢. تسعى الأمانة إلى التماس تبرعات لتوفير الترجمة التحريرية والشفوية إلى لغات أخرى غير لغات عمل الآلية الست، إذا ما طلبت منها الدولة الطرف المستعرضة ذلك.

٥٣. تعتبر الخلاصات الوافية لتقارير الاستعراض القطرية والتقارير المواضيعية عن التنفيذ من وثائق المؤتمر، ومن ثم فإنها تنشر بلغات عمل الآلية الست.

سابعاً - التمويل

٥٤. تمول احتياجات الآلية وأمانتها من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

٥٥. تمول من خلال التبرعات الاحتياجات المبينة في الفقرتين ٢٩ و ٣٢ والتي تتعلق بجملة أمور منها الزيارات القطرية المطلوبة والاجتماعات المشتركة التي تعقد في مقر مكتب الأمم المتحدة في فيينا وتدريب الخبراء، على أن تكون هذه التبرعات بلا شروط أو تأثير.

٥٦. تكون الأمانة مسؤولة عن إعداد ميزانية مقترحة لكل فترة سنتين لأنشطة الآلية.

٥٧. ينظر المؤتمر في ميزانية الآلية كل سنتين، وتضمن الميزانية أداء الآلية عملها على نحو يتسم بالكفاءة والاستمرارية والنزاهة.

٥٨. تزود الأمانة بالموارد المالية والبشرية الوافية لتمكينها من أداء المهام المسندة إليها في هذا الإطار المرجعي.

ثامناً - مشاركة الدول الموقعة على الاتفاقية في الآلية

٥٩. يجوز لأي دولة موقعة على الاتفاقية أن تشارك في الآلية باعتبارها دولة مستعرضة على أساس طوعي، وتسدد التكاليف المرتبطة بهذه المشاركة من التبرعات المتاحة.

التنزيل

مبادئ توجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية

أولاً: توجيهات عامة

١. يسترشد الخبراء الحكوميون والأمانة، طيلة عملية الاستعراض، بالأحكام ذات الصلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٢. يتعين على الخبراء الحكوميين، على وجه الخصوص، أن يضعوا في اعتبارهم الفقرة ١ من المادة ٤ من الاتفاقية، التي تنص على أن تؤدي الدول الأطراف التزاماتها بمقتضى الاتفاقية على نحو يتسق مع مبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول، ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.
٣. يتعين على الخبراء الحكوميين، فضلا عن ذلك، أن يجرؤوا هذه الاستعراضات وهم يدركون تماما الغرض من عملية الاستعراض كما هو محدد في الفقرة ١١ من الإطار المرجعي.
٤. يتعين على الخبراء الحكوميين أن يحترموا النهج الجماعي في كل تفاعلاتهم أثناء عملية الاستعراض، ويتوقع منهم أن يتصرفوا بكياسة ودبلوماسية، وأن يلتزموا الموضوعية والنزاهة، ويتعين عليهم أن يكونوا مرنين في نهجهم ومستعدين للتكيف مع التغييرات في الجداول الزمنية.
٥. يتعين على الخبراء الحكوميين وأعضاء الأمانة أن يحافظوا على سرية جميع المعلومات التي يحصلون عليها أو يستخدمونها أثناء عملية الاستعراض القطرية، وكذلك على سرية الوثائق الناتجة على النحو المحدد في الإطار المرجعي، فإذا كانت هناك أسس جديدة للاعتقاد بأن خبيراً حكومياً أو عضواً في الأمانة قد أخل بالالتزام بالحفاظ على السرية، يتعين على الأمانة إبلاغ فريق استعراض التنفيذ بذلك.
٦. يتوقع أيضا من الخبراء الحكوميين ألا يخضعوا لأي تأثير في تقييمهم لتنفيذ الاتفاقية، وبينما ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار المعلومات المستمدة من المنظمات الدولية المختصة التي تشمل الولايات المسندة إليها مسائل مكافحة الفساد ومن الآليات الدولية والإقليمية الأخرى المعنية بمكافحة الفساد ومنعه، فإن على الخبراء الحكوميين في الوقت نفسه أن يجرؤوا تحليلهم الخاص بهم للوقائع التي توفرها الدولة الطرف المستعرضة من أجل تقديم استنتاجات متسقة مع جميع المقترحات المحددة الواردة في أحكام الاتفاقية التي يجري استعراضها.
٧. يشجع الخبراء الحكوميين، طيلة عملية الاستعراض، على الاتصال بالأمانة لطلب أي مساعدة يحتاجون إليها.

ثانياً- توجيهات محددة

المرحلة التحضيرية

٨. يتعين على الخبراء الحكوميين أن يعدوا أنفسهم لعملية الاستعراض بالقيام بما يلي:
 - دراسة الاتفاقية دراسة دقيقة؛
 - قراءة الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وخصوصا الأجزاء المتعلقة بالمواد التي تكون موضوع الدورة الاستعراضية ذات الصلة؛
 - الإلمام بالمعلومات الأساسية الموضوعية الواردة في المرفق ألف بهذه المبادئ التوجيهية؛

- استعراض الردود المقدمة من الدولة الطرف المستعرضة في قائمة التقييم الذاتي المرجعية والوثائق المكمل لها؛
- إبلاغ الأمانة في حالة الحاجة إلى معلومات ومواد إضافية؛
- تسليط الضوء على المسائل التي تستلزم المزيد من التوضيح؛
- الإلمام بالمسائل التي تعالجها الدولة الطرف المستعرضة، وإعداد أسئلة وتعليقات.

الحوار البناء

٩. الحوار البناء عنصر أساسي لتحقيق كفاءة عملية الاستعراض وفعاليتها، وبغية ضمان إتمام الاستعراض في الوقت المناسب، حدد الإطار الزمني للحوار البناء بفترة ثلاثة أشهر، بدءاً من التواصل الأولي بالهاتف أو بالفيديو، وخلال تلك الفترة، تحرص الأمانة على إجراء الحوار وتيسره باستخدام وسائل مختلفة منها التواصل بالبريد الإلكتروني أو بالهاتف أو بالفيديو والاجتماعات التي تعقد بناءً على طلب الدولة الطرف المستعرضة.
١٠. بينما يقوم الخبراء بإجراء اتصالات مفتوحة بأعضاء فريق الاستعراض الآخرين وبالخبراء الحكوميين التابعين للدولة الطرف المستعرضة، فإنه يتعين عليهم إطلاع الأمانة باستمرار على كل ما يجرّونه من اتصالات.
١١. يتعين على الخبراء الحكوميين أن يبادروا، في غضون شهر من إنشاء فرق الاستعراض أو تسلّم قائمة التقييم الذاتي المرجعية، إلى المشاركة الفعالة في عملية التواصل بالهاتف أو بالفيديو التي تنظمها الأمانة بغرض التعريف بكل من الدولتين الطرفين المستعرضتين والدولة الطرف المستعرضة وموظفي الأمانة المنتدبين للعمل ضمن فريق استعراض قطري معين، وبغرض التوجيه العام، بما في ذلك استعراض الجدول الزمني والمتطلبات المحددة للاستعراض.
١٢. يتعين على الخبراء الحكوميين، أثناء هذا التواصل عن بعد، مناقشة التحليل الأولي لقائمة التقييم الذاتي المرجعية، بالإضافة إلى المجالات المحددة التي تتطلب مزيداً من التوضيحات والمعلومات.
١٣. يتعين على الخبراء الحكوميين من الدولتين الطرفين المستعرضتين أن يقرروا كيفية توزيع المهام والمسائل فيما بينهم، آخذين في الاعتبار ميادين اختصاصهم المختلفة.
١٤. يتعين على الخبراء الحكوميين، في غضون أسبوعين من التواصل بالهاتف أو بالفيديو، أن يقدموا للأمانة كتابياً الطلبات الخاصة بالمعلومات الإضافية المطلوبة والأسئلة المحددة لإحالتها إلى الدولة الطرف المستعرضة، إذا اقتضت الضرورة ذلك.
١٥. يتعين على الخبراء الحكوميين، طيلة العملية، أن يحيطوا علماً بالمعلومات والمواد التي توفرها الدولة الطرف المستعرضة بمختلف وسائط الاتصال المذكورة آنفاً.

١٦. يتعين على الخبراء الحكوميين أن يقدموا تحليلهم كتابيا إلى الأمانة في غضون شهر من انتهاء مرحلة الحوار، ويتجنب الخبراء الحكوميون، في إعداد تحليلهم، تكرار النصوص التي سبق ورودها في قائمة التقييم الذاتي المرجعية، ويطلب منهم فضلا عن ذلك التزام الإيجاز والوقائع ودعم التحليل بالأدلة، و مما يساعد على الفهم في هذا الصدد استخدام لغة موضوعية ومجردة، وعند استخدام المختصرات لأول مرة يجب بيان ما ترمز إليه هذه المختصرات بعبارات كاملة.
١٧. تماشياً مع هيكل تقرير الاستعراض القطري، كما ورد في المخطط النموذجي، يجب أن يشمل التحليل الاستنتاجات التي توصل إليها الخبراء وما أبدوه من ملاحظات.
١٨. يجب أن يكون التحليل موجزا وقائماً على الوقائع وأن يشتمل على أسباب قوية للاستنتاجات المستخلصة والملاحظات المقدمة بشأن كل مادة يجري تقييمها من مواد الاتفاقية.
١٩. وتبعاً لنطاق الدورة الاستعراضية، يدرج الخبراء الحكوميون في تقريرهم ما يتوصلون إليه من استنتاجات بشأن تضمين كل مادة من مواد الاتفاقية في القانون الوطني وبشأن تنفيذ كل منها عملياً.
٢٠. يتعين على الخبراء الحكوميين أيضاً أن يحددوا التدابير الناجحة والممارسات الجيدة، وكذلك التحديات والثغرات في التنفيذ، والمجالات التي قد تستدعي تقديم المساعدة التقنية.
٢١. بناءً على طلب الدولة المستعرضة وحسب الاقتضاء، قد يطلب من الخبراء الحكوميين أيضاً مساعدة الدولة الطرف المستعرضة بتوضيح كيفية سد الثغرات التي لوحظت بحيث يمكن للبلد المعني أن ينفذ مواد الاتفاقية ذات الصلة تنفيذاً تاماً وفعالاً.
٢٢. تقوم الأمانة، حسب الاقتضاء، بتنظيم جلسة تواصل بالهاتف أو بالفيديو تجمع الخبراء الحكوميين من الدولتين الطرفين المستعرضتين والدولة الطرف المستعرضة، ويقوم الخبراء الحكوميون من الدولتين الطرفين المستعرضتين أثناء هذه الجلسة بعرض الأجزاء التي أعدها من مشروع التقرير وشرح الاستنتاجات والملاحظات.
٢٣. تقوم الأمانة، حال تسلمها مساهمات الخبراء من الدولتين الطرفين المستعرضتين، بإعداد مشروع أولي لتقرير الاستعراض القطري استناداً إلى المخطط النموذجي، ويدعى الخبراء الحكوميون من الدولتين الطرفين المستعرضتين إلى التعليق على المشروع الأولي للتقرير في غضون أسبوعين من تسلمه، وتعد الأمانة صيغة معدلة لمشروع التقرير تبين ما أبداه الخبراء من تعليقات، ويرسل مشروع التقرير هذا إلى الدولة المستعرضة.
٢٤. تقوم الأمانة، عقب تسلمها تعليقات الدولة المستعرضة، بتزويد الخبراء الحكوميين من الدولتين الطرفين المستعرضتين بمشروع التقرير المتضمن تلك التعليقات.

إعداد الصيغة النهائية لتقرير الاستعراض القطري

٢٥. يتعين على الخبراء الحكوميين أن يتفحصوا بعناية مشروع تقرير الاستعراض القطري المحدث الذي يبين تعليقات الدولة الطرف المستعرضة، وذلك بغية الاتفاق على الصيغة النهائية التي ستستخدم في التقرير وإعداد خلاصة وافية له.

٢٦. يتعين على الأمانة أن ترسل هذا التقرير وخلاصته الوافية إلى الدولة الطرف المستعرضة للموافقة عليه، وفي حال عدم الموافقة، يجرى حوار بناء بين الدولة الطرف المستعرضة والخبراء الحكوميين من أجل التوصل بتوافق الآراء إلى تقرير نهائي وخلاصة وافية له.

الزيارة القطرية أو الاجتماع المشترك في فيينا

٢٧. يتعين على الدولة الطرف المستعرضة التي تطلب إجراء زيارة قطرية أو اجتماع مشترك في فيينا أن تخطط وتنظم الزيارة أو الاجتماع، وتعنى الأمانة بتيسير كل الترتيبات العملية، في حين يتعين على الخبراء الحكوميين أن يتخذوا من جانبهم كل التدابير الضرورية للمشاركة في الزيارة القطرية.

٢٨. يتعين على الخبراء الحكوميين، أثناء الزيارة القطرية أو الاجتماع المشترك في فيينا، التقيد بالمبادئ والمعايير المبينة في التوجيهات العامة الواردة أعلاه، ويجب عليهم بصفة خاصة أن يضعوا النقاط التالية في الاعتبار طيلة الزيارة القطرية.

٢٩. عند الاستيضاح والتماس معلومات إضافية، ينبغي ألا يغيب عن بال الخبراء الحكوميين ما يتسم به الاستعراض من طابع غير خصامي وغير تدخلية وغير عقابي، وأن الهدف العام المنشود إنما هو مساعدة الدولة المستعرضة على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تنفيذًا كاملاً.

٣٠. يتوقع من الخبراء الحكوميين أن يشاركوا على نحو فعال وبناء في كل الاجتماعات، بما في ذلك الجلسات الإعلامية الداخلية في نهاية كل يوم عمل، أو في نهاية الزيارة القطرية أو الاجتماع المشترك في فيينا.

٣١. يتوقع من الخبراء الحكوميين التزام الاحترام والكرامة في الاجتماعات، وذلك بتقييدهم بالأطر الزمنية المحددة في البرنامج وإتاحة الوقت لجميع الأعضاء للمشاركة، ويتوقع من الخبراء الحكوميين في الوقت نفسه أن يتحلوا بالمرونة، لأن البرنامج قد يتغير أثناء الزيارة.

٣٢. ينبغي أن تستهدف الأسئلة استكمال المعلومات التي وفرتها الدولة المستعرضة، وأن تقتصر على عملية الاستعراض، ومن ثم، ينبغي أن يلتزم الخبراء جانب الحياد وأن يمتنعوا عن إبداء آراء شخصية أثناء الاجتماعات.

٣٣. يتوقع من الخبراء الحكوميين أن يدونوا ملاحظاتهم أثناء الاجتماعات كلها مما يتيح إمكانية الرجوع إليها عند إعداد التقرير النهائي، ويجب عليهم أن يعرضوا آراءهم واستنتاجاتهم الأولية أثناء الجلسات الإعلامية، وكذلك كتابياً، في غضون أسبوعين من انتهاء الزيارة القطرية.

٣٤. تبادر الأمانة، حالما تتسلّم تعليقات الخبراء الحكوميين من الدولتين الطرفين المستعرضتين، إلى إعداد مشروع تقرير استعراض قُطري معدل، آخذة في الاعتبار المعلومات الإضافية المتلقاة أثناء الاجتماعات، ويتعين على الخبراء الحكوميين التعليق على مشروع التقرير هذا في غضون أسبوعين من تسلّمهم إياه.

٣٥. ثم تتبع الأمانة الإجراءات نفسها المبينة في الفقرات من ٢٢ إلى ٢٦ أعلاه.

ملحق رقم (٢)

حماية الشهود والمبلغين في قانونى العقوبات والإجراءات الجنائية

تنص المادة ١٠٨ مكرر من قانون العقوبات المصري على انه: "يعاقب الراشي والمرتشي والوسيط بالعقوبة المقررة لذلك الفعل مع الغرامة المقررة للرشوة ويعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا اخبر السلطات بالجريمة" طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٨ من هذا القانون.

ويلاحظ أن هذه المادة تفرق بين صورتين للإعفاء من العقاب:

- الصورة الأولى وهي إذا قام الراشي بإخبار السلطات بالجريمة، وهذه الصورة تفترض عدم علم السلطات بجريمة الرشوة، ويبادر الراشي أو الوسيط الذي اشترك في هذه الجريمة وقام بدور فيها بالمبادرة بإخبار السلطات بها وبالتالي يقوم بدور فعال في مساعدة السلطات في الكشف عنها، وهنا يعد الإعفاء بمثابة مكافأة للمبلغ نظير دوره الايجابي في مكافحة جريمة الرشوة بالرغم من انه كان طرفاً فيها.
- الصورة الثانية وتفترض وقوع جريمة الرشوة والقبض على أطرافها (الموظف العام من جانب والراشي من جانب آخر)، ويقرر المشرع أيضاً سبباً للإعفاء: إذا قام الراشي أو الوسيط بالاعتراف بأنه قد ارتكب الجريمة.

كما يلاحظ أن حكم هذه المادة له ضوابط معينة:

- يشترط أن يكون الغرض من الرشوة ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون بعقوبة.
- مراعاة نص الفقرة الأخيرة من المادة ٤٨ من قانون العقوبات والتي تنص على أنه: "يُعفي من العقوبات المقررة في هذه المادة {وهذه المادة خاصة بجريمة الاتفاق الجنائي} كل من بادر من الجناة بإخبار الحكومة بوجود اتفاق جنائي وبمن اشترك فيه قبل وقوع أي جنائية أو جنحة وقبل بحث وتفتيش الحكومة عن أولئك الجناة، فإذا حصل الإخبار بعد البحث والتفتيش تعين أن يوصل الإخبار فعلاً إلى ضبط الجناة الآخرين".

وقد قضى بأنه: "لما كانت المادة ١٠٧ مكرر من قانون العقوبات تنص على انه يعفي الراشي أو الوسيط من العقوبة إذا اخبر السلطات بالجريمة أو اعترف بها وقد دلت بذلك على انه يمتنع عقاب الراشي أو الوسيط في حالتين الأولى وهي الإخبار وهو ما يعنى إبلاغ السلطات بالجريمة والفرص في هذه الحالة قد وقعت إلا أنها لا زالت في طي الكتمان فيكون لهذا التبليغ فضل في تمكين السلطات من كشفها.

أما إذا كانت الجريمة قد وصلت إلى علم السلطات فإن مجرد التبليغ لا ينتج أثره المطلوب في الإعفاء من العقوبة إلا إذا توافرت الحالة الثانية وهي الاعتراف بالجريمة الذي يفترض أن السلطات قد علمت بها فيكون لهذا الاعتراف فضل في إمداد السلطات بالأدلة اللازمة لإثبات التهمة وتسهيل مهمتها في إدانة المتهم، وهذا الإعفاء مقرر بقوة القانون لمن أبلغ أو اعترف بالجريمة من الراشي أو الوسيط دون المرتشي ولم يشترط في القانون الاعتراف الموجب للإعفاء شرطاً ما، بل جاء لفظه خالياً من كل قيد زمني أو مكاني أو كفي فلا يجوز للقاضي أن يضع له قيوداً وكل ما له هو أن يتحقق من حصول مدلول لفظ الاعتراف الذي يعنى إقرار الشخص بما يعرفه عن وقائع الجريمة وظروفها إقراراً صحيحاً لا مواربة فيه ولا تضليل وهو ما يقتضى أن يكون صادقاً ومطابقاً للحقيقة والواقع ومفصلاً وان يكون لدى جهة الحكم فإذا تحقق في الاعتراف تلك السمات كان في ذلك دلالة على نية المعترف على مساعدة العدالة، ويظل حق الاعتراف والتمتع بالإعفاء قائماً حتى إقفال باب المرافعة أمام محكمة الموضوع ولا يجوز إبدائه أو التمسك به لأول مرة أمام محكمة النقض". (نقض ٢٠٠٤/٢/١٥ الطعن رقم ٣٥٧٤٣ لسنة ٧٣ ق).

الشهادة في قانون الإجراءات الجنائية المصري

لمأموري الضبط القضائي أثناء جمع الاستدلالات أن يسمعوا أقوال من يكون لديهم معلومات عن الوقائع الجنائية ومرتكبها وان يسألوا المتهم عن ذلك، ولهم أن يستعينوا بالأطباء وغيرهم من أهل الخبرة ويطلبون رأيهم شفهيًا أو بالكتابة، ولا يجوز لهم طلب حلف اليمين من الشهود أو الخبراء إلا إذا خيف إلا يستطاع فيما بعد سماع الشهادة بيمين، (مادة ٢٩ من قانون الإجراءات الجنائية).

وتنص المادة ١١٣ إجراءات على أنه: "يطلب القاضي من كل شاهد أن يبين اسمه ولقبه وسنه وصناعته وسكنه وعلاقته بالمتهم، وتدون هذه البيانات وشهادة الشهود بغير كشط أو تحشير ولا يعتمد أي تصحيح أو شطب أو تخريج إلا إذا صدق عليه القاضي والكاتب والشاهد".

والمشرع حينما ألزم الشاهد بان يبين هذه المعلومات أراد أن ينبه القاضي إلى حالة الشاهد بصفة عامة حتى يمكن أن يأخذ ذلك في اعتباره عند سؤاله للشاهد وتقدير شهادته وإن كان إغفال أي من هذه البيانات لا يترتب عليه بطلان الشهادة، وعند الانتهاء من سماع أقوال الشاهد يجوز للخصوم إبداء ملاحظات عليها، ولهم أن يطلبوا من قاضي التحقيق سماع أقوال الشاهد عن نقط أخرى يبينونها، وللقاضي دائماً أن يرفض توجيه أي سؤال ليس له تعلق بالدعوى، أو يكون في صيغته مساس بالشهادة، (مادة ١١٥ من قانون الإجراءات الجنائية).

"يجب على كل من دُعي للحضور أمام قاضي التحقيق لتأدية شهادة أن يحضر بناء على الطلب المحرر إليه و إلا جاز للقاضي الحكم عليه بعد سماع أقوال النيابة العامة بدفع غرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً ويجوز له أن يصدر أمراً بتكليفه بالحضور ثانياً بمصاريف من طرفه، أو أن يصدر أمراً بضبطه وإحضاره، وإذا حضر الشاهد أمام القاضي بعد تكليفه بالحضور ثانياً أو من تلقاء نفسه وأبدى أعدارا مقبولة، جاز إعفاؤه من الغرامة بعد سماع أقوال النيابة العامة، كما يجوز إعفاؤه بناء على طلب يقدم منه إذا لم يستطع الحضور بنفسه، (مادة ١١٨ من قانون الإجراءات الجنائية).

يجوز الطعن في الأحكام الصادرة على الشهود من قاضى التحقيق طبقا للمادتين ١١٧ و ١١٩، وتراعى في ذلك القواعد والأوضاع المقررة في القانون، (مادة ١٢٠ من قانون الإجراءات الجنائية) إذا كان الشاهد مريضا أو لديه ما يمنعه من الحضور تسمع شهادته في محل وجوده، فإذا انتقل القاضي لسماع شهادته وتبين له عدم صحة العذر جاز له أن يحكم عليه بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه، وللمحكوم عليه أن يطعن في الحكم الصادر عليه بطريق المعارضة أو الاستئناف طبقا لما هو مقرر في المواد السابقة، (مادة ١٢١ من قانون الإجراءات الجنائية).

ويقدر قاضى التحقيق بناء على طلب الشهود المصاريف والتعويضات التي يستحقونها بسبب حضورهم لأداء الشهادة، (مادة ١٢٢ من قانون الإجراءات الجنائية).

تنص المادة ٢٧٩ إجراءات على انه " إذا تخلف الشاهد عن الحضور أمام المحكمة بعد تكليفه، جاز الحكم عليه بعد سماع أقوال النيابة العامة بدفع غرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات في المخالفات وثلاثين جنيها في الجنح وخمسين جنيها في الجنايات، ويجوز للمحكمة إذا رأت أن شهادته ضرورية أن تؤجل الدعوى لإعادة تكليفه بالحضور، ولها أن تأمر بالقبض عليه وإحضاره".

وتنص المادة ٢٨٠ إجراءات على انه " إذا حضر الشاهد بعد تكليفه بالحضور مرة ثانية أو من تلقاء نفسه وأبدى أذارا مقبولة، جاز إعفاؤه من الغرامة بعد سماع أقوال النيابة العامة وإذا لم يحضر الشاهد في المرة الثانية جاز الحكم عليه بغرامة لا تتجاوز ضعف الحد الأقصى المقرر في المادة السابقة وللمحكمة أن تأمر بالقبض عليه وإحضاره في نفس الجلسة أو في جلسة أخرى تؤجل إليها الدعوى"، وتنص المادة ٢٨٢ إجراءات على انه " إذا لم يحضر الشاهد أمام المحكمة حتى صدور الحكم في الدعوى جاز له الطعن في حكم الغرامة بالطرق المعتادة".

وتنص المادة ٢٨٤ إجراءات على انه "إذا امتنع الشاهد عن أداء اليمين أو عن الإجابة في غير الأحوال التي يجيز له القانون فيها ذلك، حكم عليه في مواد المخالفات بغرامة لا تزيد على عشرة جنيهات وفي مواد الجنح والجنايات بغرامة لا تزيد على مائتي جنيه، وإذا عدل الشاهد عن امتناعه قبل إقفال باب المرافعة يعفي من العقوبة المحكوم بها عليه كلها أو بعضها".

النظام القانوني للإبلاغ في قانون المخدرات رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠م

ورد النص عليه في المادة ٤٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ كالتالى:

"يعفي من العقوبات المقررة في المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ كل من بادر من الجناة بإبلاغ السلطات العامة عن الجريمة قبل العلم بها، فإذا حصل الإبلاغ بعد علم السلطات العامة بالجريمة تعين أن يوصل الإبلاغ فعلا إلى ضبط باقي الجناة".

هذا النظام يقتصر - في إطار هذا القانون- على ثلاث جرائم خطيرة وهي التي ورد النص عليها في المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥، وقد قضى بأنه:

"تصدي المحكمة لبحث توافر عناصر الإعفاء المنصوص عليها بالجريمة م ٤٨ من القانون ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ أو انتفاء مقوماته إنما يكون بعد إسباغها الوصف القانوني الصحيح على الواقعة، ولما كانت المحكمة قد خلصت إلى إسباغ وصف الإحراز بغير قصد الاتجار أو التعاطي على الواقعة وأعملت في حق الطاعن أحكام المادتين ١/٣٧ و ٣٨ من القانون المشار إليه وطرحت لذلك ما تمسك به المدافع عنه من إفادته من الإعفاء المنصوص عليه في المادة ٤٨ منه قولاً منها بان هذا الإعفاء قاصراً على العقوبات الواردة في المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ فإنها تكون قد طبقت القانون تطبيقاً سديداً يحول بينها وبين بحث قيام أو انتفاء حالة الإعفاء ويدفع عنها مظنة الإخلال بحق الدفاع".

والبلاغ الذي نظمته القانون له صورتان:

- تبليغ خبر الجريمة إلى السلطات وذلك قبل علم السلطات بالجريمة.
- تبليغ خبر الجريمة إلى السلطات بعد علمها بالجريمة بشرط أن يكون الإخبار هو الذي مكن السلطات من ضبط باقي الجناة مرتكبي الجريمة.

وقد قضى بأنه: "يفرق القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ في المادة ٤٨ منه بين حالتين للإعفاء تتميز كل منها بعناصر مستقلة وافرد لكل حالة فقرة خاصة واشترط في الحالة الأولى فضلاً عن المبادرة بالإخبار أن يصدر الإخبار قبل علم السلطات بالجريمة، أما الحالة الثانية من حالتين للإعفاء فهي لم تستلزم المبادرة بالإخبار بل اشترط القانون في مقابل الفسحة التي منحها للجاني في الإخبار أن يكون إخباره هو الذي مكن السلطات من ضبط باقي الجناة مرتكبي الجريمة"، والتبليغ أو الإخبار عن الجريمة الذي يعفي من العقاب يفترض في هذا النظام تعدد الجناة أو المساهمين في الجريمة، بحيث أن البلاغ يحقق فائدة في ضبط باقي الجناة فيستحق المبلغ مكافأة في المقابل بالإعفاء من العقاب.

وقد قضى بأنه: "جرى قضاء محكمة النقض على أن مناط الإعفاء الذي تتحقق به حكمه التشريع، وفقاً للمادة ٤٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠، وهو تعدد الجناة المساهمين في الجريمة فاعلين كانوا أو شركاء، وورود الإبلاغ على غير المبلغ، بما مفاده أنه حتى يتوافر موجب الإعفاء يتعين أولاً أن يثبت اشتراك عدة جناة في اقتراف الجريمة المبلغ عنها - فاعلين كانوا أو شركاء- وأن يقوم احدهم بإبلاغ السلطات العامة بها فيستحق بذلك منحة الإعفاء المقابل الذي قصده الشارع وهو تمكين السلطات من وضع يدها على مرتكبي الجرائم الخطيرة التي نص عليها القانون، فإذا لم يتحقق صدق البلاغ بان لم يثبت أصلاً أن هناك جناة آخرين ساهموا مع المبلغ في ارتكاب الجريمة فلا إعفاء لانتفاء مقوماته وعدم تحقق حكمه التشريع بعدم بلوغ النتيجة التي يجزى القانون عنها بالإعفاء وهو تمكين السلطات من الكشف عن تلك الجرائم الخطيرة".

ولا يكفي أن يكون ما صدر من المبلغ في حق الآخرين قول مرسل عار من الدليل بل يتعين أن يكون لأقوال المبلغ إسهاماً إيجابياً ومنتجاً وجدياً في معاونة السلطات للتوصل إلى الجناة ومعرفة قبض عليهم.

وقد قضى بأنه: "لا يكفي أن يصدر من الجاني في حق آخرين قول مرسل عار من الدليل وإلا إنفسح المجال لإلصاق الاتهامات بهم جزافاً بغية الإفادة من الإغفاء وهو ما ينأى عنه قصد الشارع فإذا كان ما أدلى به الجاني لم يحقق غرض الشارع من ضبط باقي الجناة وكشف صلتهم بالجريمة المخبر عنها فلا حق له في الانتفاع بالإغفاء المقرر بالمادة ٤٨ من القانون ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ لتخلف المقابل المبرر له".

إن إعفاء المتهم من العقاب مقابل التبليغ لا يتعلق بالنظام العام ولا يكون للمحكمة أن تقضى به من تلقاء نفسها ما لم يتمسك به المبلغ إذا كان في مركز المتهم.

وقد قضى بأنه: "محكمة الموضوع ليست ملزمة بتقصي أسباب إعفاء المتهم من العقاب في حكمها إلا إذا دفع بذلك أمامها فإذا هو لم يتمسك أمام المحكمة بسبب الإغفاء فلا يكون له أن ينعى على حكمها إغفاله التحدث عنه، وإذ كان من الثابت أن الطاعن لم يتمسك لدى محكمة الموضوع بحقه في الإغفاء من العقوبة إعمالاً للمادة ٤٨ من القانون رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ المعدل فليس له من بعد أن يثير هذا لأول مرة أمام محكمة النقض"، والإغفاء يعد في حكم المكافأة ويتعين أن يتسم بالكفاية والجدية وإلا انتفت مقوماته وتعدر تقريره.

وقد قضى بأنه: "وفقاً للمادة ٤٨ من القانون ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ أن القانون لم يرتب الإغفاء بعد علم السلطات بالجريمة إلا بالنسبة للمتهم الذي يسهم بإبلاغه إسهاماً إيجابياً ومنتجاً وجدياً في معاونة السلطات للتوصل إلى مهربي المخدرات والكشف عن الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ من ذلك القانون باعتبار أن هذا الإغفاء نوع من المكافأة منحها الشارع لكل من يؤدي خدمة للعدالة فإذا لم يكن للتبليغ فائدة أو لم يتحقق صدقه بان كان غير متسم بالجدية والكفاية فلا يستحق صاحبه الإغفاء لانتفاء مقوماته".

تتمتع المحكمة بسلطة تقديرية في شأن تقدير مدى جدية وكفاية وصدق التبليغ وإعمال الإغفاء الذي قرره المشرع باعتباره مكافأة للمبلغ ولا يجوز التحدي بالإغفاء لأول مرة أمام محكمة النقض.

وقد قضى بأنه: أن مفاد نص الفقرة الثانية من المادة ٤٨ من قانون مكافحة المخدرات رقم ١٨٢ لسنة ١٩٦٠ "انه في حالة إبلاغ السلطات العامة عن الجريمة بعد علمها بها فإن موجب الإغفاء المنصوص عليه في هذه المادة يتوافر متى كان الإبلاغ صادقاً متسماً بالجدية والكفاية ومن شأنه معاونة السلطات للتوصل إلى مهربي المخدرات والكشف عن الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في المواد ٣٣ و ٣٤ و ٣٥ من القانون باعتبار أن هذا الإغفاء نوع من المكافأة منحها الشارع لكل من يؤدي خدمة للعدالة".

الملحق (٣)

نظام الأمبودسمان

مدونة قواعد سلوك الأمبودسمان

- الأمبودسمان، بوصفه محايداً، مسئول عن الحفاظ على السرية التامة فيما يتعلق بالمسائل التي تُحال إليه، والاستثناء الوحيد عن هذه القاعدة هو حينما يبدو أن هناك تهديداً وشيكاً أو ضرراً جسيماً قد يلحق بالموظف.
- يجب أن يتخذ كافة الخطوات المعقولة لحماية كافة السجلات والملفات المتعلقة بالمناقشات التي تدور بينه وبين الشاكين، كما يخضع جميع العاملين في إدارته للتفتيش والمساءلة من قبله.
- لا ينبغي أن يشهد أمام أية سلطة قضائية أو رسمية حول المشكلات التي تحال إليه.
- عند تقديم توصيات، يكون مسئولاً عن اتخاذ إجراءات منصفة لجميع الأطراف.

معايير الممارسة

- مهمة الأمبودسمان التنظيمية هي توفير السرية ومراعاة الحيادية وتوضيح الإجراءات غير الرسمية مما يسهل عملية اتخاذ قرارات عادلة ومنصفة.
- يعتبر مكتب الأمبودسمان بالنسبة للشاكي بمثابة مصدر المعلومات والموارد والاتصالات وتدقيق البيانات، أي القناة المرجعية، والمستشار والخبير في مجال تسوية المنازعات.
- الأمبودسمان لا يتخذ قرارات ملزمة، وليس له ولاية في الفصل في القضايا والسياسات للجهة المشكو في حقها.
- يساعد في تطوير مجموعة واسعة من الخيارات المسؤولة لحل المشاكل وتسهيل المناقشة، فضلاً عن تحديد أفضل الخيارات، ومساعدة الناس على تطوير طرق جديدة لحل المشاكل.
- قد يقبل الأمبودسمان طلب إجراء تحقيق رسمي، وينبغي أن يكون ذلك بمذكرة خطية خاصة بملف معين، ويعتبر هذا العمل استثناءً لدور الأمبودسمان.

المبادئ الاسترشادية

يسترشد الأمبودسمان في ضمان نجاحه في أداء عمله بالمبادئ التالية:

- **الاستقلال**، يعمل بصورة مستقلة عن جميع الجهات والأجهزة الرسمية وغير الرسمية، ومن ثم يتجنب الأمبودسمان تضارب المصالح وأي شكل من أشكال السيطرة الخارجية، لذلك هو مستقل عن الإدارة والموظفين، وله حرية الانتقاد دون خوف من أنه سيتم إلغاء دوره أو مكتبه أو تقييد عمله.
- **الموضوعية**، الأمبودسمان يدرس الشكاوى ويجري التحقيقات بموضوعية.

- **السرية**، الأمبودسمان يتعامل مع جميع المسائل التي تعرض عليه، ولا يتخذ أي إجراء بناء على شكوى من صاحب الشكوى دون إذن خطي أو شفهي من صاحب الشكوى، كما يتمتع الأمبودسمان بالحصانة من جراء أي طلب من أي مستوى من مستويات الجهة بالكشف عن أية معلومات أو وثائق تتعلق بصاحب شكوى.
- **التمتع بمزايا**، الأمبودسمان يُحمى من أي التزام بالشهادة في أي دعوى رسمية من لجان التأديب، أو مجالس الطعون المشتركة أو المحاكم الإدارية، ورغم ذلك فإن آراء الأمبودسمان تظل متاحة لمستشاري الموظفين في أي وقت خلال الدعوى الرسمية.
- **العدالة**، عمل الأمبودسمان يكون انطلاقاً من الحرص على الالتزام بالعدل والإنصاف، ويسترشد في عمله بالنظام الأساسي للموظفين والنظام الإداري لهم، وكذلك "لجان الخدمة المدنية الدولية ومعايير ومدونات سلوك العاملين في الخدمة المدنية الدولية".

انتشار نظام الأمبودسمان:

رغم تواجد أجهزة رقابية في العديد من دول العالم سواء أن كانت رسمية أو غير رسمية، فقد انتشر العمل بنظام الأمبودسمان أو الأمبودسمان في عدد كبير من دول العالم ناهز ال ١٣٠ دولة، ونتيجة لهذا الانتشار ورغبة في زيادة كفاءة عمل تلك الأنظمة وتبادل المعلومات والاستفادة من تجاربها وخبراتها تم إنشاء كيانات تضم الدول التي تطبق نظام الأمبودسمان لتبادل الخبرات وتعزيز العمل من أجل نشر نظام الأمبودسمان ومنها :-

الشبكة الإقليمية لمؤسسات الأمبودسمان العربية:

أنشئت الشبكة الإقليمية لمؤسسات الأمبودسمان العربية بهدف ربط مكاتب الأمبودسمان أو مكاتب ولجان الشكاوى في منظمات حقوق الإنسان في الدول العربية لتكون أداة وآلية لتبادل المعلومات والخبرات ولرفع مستوى الوعي بموضوعات حقوق الإنسان بشكل عام والموضوعات المتعلقة بالمرأة بشكل خاص بما يتيح تحسين أوضاع حقوق الإنسان في المنطقة، ويشارك في الشبكة كل من مصر وسوريا ولبنان والبحرين والأردن وقطر والمغرب وفلسطين.

جمعية الأمبودسمان المتوسطيين:

تهدف جمعية الأمبودسمان المتوسطيين إلى توثيق أو اصر التواصل والتعاون بين مؤسسات الوساطة في حوض البحر الأبيض المتوسط وتشجيع قيام هذه المؤسسات في البلدان التي لا تتوفر على مثلها، وتضم الجمعية مؤسسات من دول الشمال وأخرى من دول الجنوب.

المنظمة الإفريقية للوسطاء وجهاز التفتيش والموفقين الإداريين:

تتمثل أهداف المنظمة في تشجيع إنشاء وتطوير ورفع كفاءة مؤسسات التوفيق والوساطة الإفريقية وتبادل المعلومات والتدريب وتعزيز العمل لتأكيد حقوق الإنسان والعدالة ودعم حرية واستقلالية منظماتها في البلدان الإفريقية، وتضم المنظمة ٤٠ دولة إفريقية.

بناء على الاستعراض السابق لطبيعة ودور وآليات عمل نظام الأمبودسمان يثور تساؤل حول ما إذا كانت مصر في حاجة إلى إنشاء مثل هذا النظام إلى جانب الأجهزة الرسمية وغير الرسمية الأخرى المعنية بتلقي شكاوى المواطنين تجاه الإدارة؟

إن تعدد الأجهزة الرقابية على اختلاف أنواعها في مصر وتقاطع اختصاصات ومهام العديد منها والتباين في حدود سلطاتها وفي إمكاناتها البشرية والمالية في مجال التواصل المباشر مع المواطنين بشكل عام والإنصات لشكاوهم وبحثها ودراستها بشكل يجمع بين السرعة والدقة يستدعي وجود مثل هذا النظام ليقوم بتوفير الجهد والمال والوقت على الأجهزة الرقابية الأخرى من خلال:

- استقبال شكاوى المواطنين (وليس موظفي الخدمة المدنية) وتصنيفها من المنبع وتوجيهها للجهات الرقابية المعنية، (حاليا: يتوجه المواطن بشكواه إلى كل الجهات الرقابية وإلى مكاتب خدمة المواطنين بالوزارات المعنية).

- الإنصات للمواطن ودراسة تلك الشكاوى لتحديد مدى جديتها من حيث التأكد من توافر المستندات الداعمة التي تثبت حق الشاكي في تقديم شكوته.

- إمداد المواطن بالمعلومات الضرورية حول حقوقه وواجباته في نطاق الشكاوى المقدمة من قبله، خاصة إذا كان المواطن ليس له أحقية في رفع شكواه نتيجة عدم إلمامه ببعض اللوائح الإدارية والقوانين.

- استنباط حلول من الواقع ومن الخبرات المتواترة لحل شكاوى المواطن إن أمكن دون تصعيدها.
- الحد من الخصومة بين المواطن والإدارة، ومن ثم تقليل فرص اللجوء للقضاء.

إن استعراض الأدوار التي تقوم بها الجهات الرقابية السابق ذكرها يشير إلى عدم قيام هذه الجهات بتلك الأدوار مجتمعة، خاصة ما يتعلق منها بتبصير المواطن بالإجراءات اللازمة اتخاذها ومتابعة شكوته نيابة عنه، فضلاً عن عدم امتلاك أي منها الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهام الأمبودسمان، كما أن العديد من الشكاوى تصل إلى تلك الجهات بعد أن يكون المواطن قد لجأ في كثير من الأحيان إلى القضاء، والدليل على ذلك النسب المنخفضة في الوصول بتلك الشكاوى إلى حلول قاطعة أو تحقيق العدالة للمواطنين.

ملحق رقم (٤)

تطور عضوية رجال الأعمال في مجلس الشعب

٢٠٠٥	٢٠٠٠	البيانات
٦٨	٧٧	١- عدد الأعضاء من رجال الأعمال
٤٠	٥٥	أعضاء لأول مرة
٨	٩	أعضاء في مجلس سابق لمرة واحدة
٢٠	١٣	أعضاء في مجلس سابق لأكثر من دورة
		٢- مجالات العمل
١٣	١٢	صناعة
٧	١٠	تجارة
١٢	١٣	مقاولات
٣	٦	سياحة
٧	١٥	أعمال حرة
١		زراعة
٢		بتروال
٢٣	٢١	غير موضح

المصدر: محمد أبو ريده، التركيبة السياسية والاجتماعية لأعضاء مجلس الشعب - د. عمرو هاشم ربيع (محرر)، انتخابات مجلس الشعب ٢٠٠٥، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية ٢٠٠٦.

ملحق رقم (٥)

وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة

تأكيداً على التزام جمهورية مصر العربية بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤ باتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه، ودرأ ما يمكن أن يقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر فإن مجلس الوزراء يضع المبادئ الأساسية الآتية منبثقة من النظام القانوني لتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية بين ذوى المناصب العامة وكبار المسؤولين واعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح:

أولاً من الدستور:

- لا يجوز للوزير أثناء تولى منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه.
- لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها.
- ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس.
- يوقف من يتهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل فى أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضمائمها والعقاب على الوجه المبين بالقانون.
- وتسرى هذه الأحكام على نواب الوزراء.

ثانياً: من قانون محاكمة الوزراء رقم ٧٩ لسنة ١٩٥٨:

- مخالفة الأحكام الأساسية التى يقوم عليها الدستور.
- التصرف أو الفعل الذى من شأنه التأثير بالزيادة أو النقصان فى أثمان البضائع أو العقارات أو أسعار أو أوراق الحكومة المالية أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة أو القابلة للتداول فى الأسواق بقصد الحصول على فائدة شخصية أو للغير.
- استغلال النفوذ ولو بطريق الإيهام للحصول على فائدة أو ميزة ذاتية لنفسه أو لغيره من أية سلطة عامة أو أية هيئة أو شركة أو مؤسسة.
- المخالفة العمدية للقوانين أو اللوائح التى يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

- العمل أو التصرف الذى يقدر منه التأثير فى القضاة أو أية هيئة حولها القانون اختصاصاً فى القضاء أو الإفتاء فى الشئون القانونية.
- التدخل فى عملية الانتخاب أو الاستفتاء أو إجراءاتهما بقصد التأثير فى نتيجة أى منهما سواء كان ذلك بإصدار أوامر أو تعليمات مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

ثالثاً: من قانون العقوبات حظر الأفعال الآتية وجرمها

- إتلاف أو إخفاء أو اختلاس أوراقاً أو وثائقاً تتعلق بأمن الدولة أو أية مصلحة قومية.
- التفاوض مع حكومة أجنبية ضد مصلحة مصر.
- كل من كلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو من أحد ممن يعملون لمصلحتها نقوداً أو أية منفعة أخرى.
- طلب رشوة لنفسه أو لغيره أو قبول وعد أو عطية لأداء عمل من أعمال وظيفته أو لاستعمال نفوذ حقيقى أو مزعوم.
- الحصول أو محاولة الحصول لنفسه أو لغيره دون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته.

رابعاً: من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

- الإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بصفة مباشرة.
- أن يفضى بأى تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طريق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص.
- أن يفشى الأمور التى يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة.
- أن يحتفظ لنفسه بأصل أى ورقة من الأوراق الرسمية أو ينزع هذا الأصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل مكلف به شخصياً.
- أن يخالف إجراءات الأمن الخاص والعام التى يصدر بها قرار من السلطة المختصة.
- أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها.
- أن يؤدى أعمالاً للغير بأجر أو مكافأة ولو فى غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة، ومع ذلك يجوز أن يتولى العامل بأجر أو بمكافأة أعمال القوامه أو الوصاية أو الوكالة عن الغائبين أو المساعدة القضائية إذا كان المشمول بالوصاية أو القوامه أو الغائب أو المعين له مساعد قضائى ممن تربطهم به صلة قربة أو نسب لغاية الدرجة الرابعة.

- وأن يتولى أعمال الحراسة على الأموال التي يكون شريكاً أو صاحب مصلحة فيها أو مملوكة لمن تربطهم به صلة قريبي أو نسب لغاية الدرجة الرابعة وذلك بشرط إخطار الجهة الرئاسية التابع لها بذلك.
- أن يشرب الخمر أو أن يلعب القمار فى الأندية أو المحال العامة.
- قبول أى هدايا أية مكافأة أو عمولة أو قرض بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.
- أن يجمع نقوداً لأى فرد أو لأية هيئة أو أن يوزع منشورات أو يجمع إمضاءات لأغراض غير مشروعة.
- أن يشتري عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفته.
- أن يزاول إلا أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته.
- أن يشترك فى تأسيس الشركات أو يقل عضوية مجال إدارتها أو ألا عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلى أو شركات القطاع العام.
- أن يستأجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله.
- أن يضارب فى البورصات.

خامساً: المقصود بذوى المناصب العامة

فى قانون العقوبات مادة ١١٩ مكرر

- القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون فى الدولة ووحدات الإدارة المحلية.
- رؤساء وأعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.
- أفراد القوات المسلحة.
- كل من فوضته إحدى السلطات العامة للقيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه.
- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والمديرون وسائر العاملين فى الجهات التى اعتبرت أموالها أموالاً عامة.
- كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر إليه بمقتضى القوانين أو النظم المقررة، وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به.
- ويستوى أن تكون الوظيفة أو الخدمة دائمة أو مؤقتة بأجر أو بغير أجر، طواعية أو جبراً، ولا يحول انتهاء الخدمة أو زوال الصفة دون تطبيق الأحكام المشار إليها ما توقع العمل أثناء أو توافر الصفة.

فى قانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥

- القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين فى الجهاز الإدارى فى الدولة عدا فئات المستوى الثالث.
- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة المؤسسات التابعة له وسائر العاملين فى هذه اللجنة وتلك التشكيلات والمؤسسات، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.
- رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية الشعبية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.
- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها عدا شاغلى فئات المستوى الثالث.
- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالشركات التى تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب فى رأس مالها، وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.
- رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.
- رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالى للمستوى الثالث.
- العمد والمشايخ.
- مأمور التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والسيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات وأعضاء لجان الشراء والبيع فى الجهات المشار إليها فى البنود السابقة.

سادساً: مبادئ لتوفيق الأوضاع

- على كل من يشغل منصباً عاماً فور قبوله التعيين فى منصبه أن يعد قائمة بكل مصالحه الاقتصادية والتجارية - سواء المباشرة منها أم غير المباشرة - التى تدر دخلاً من أى نوع، وذلك دون إخلال بأحكام القوانين المنظمة لتقديم أية إقرارات أو بيانات أخرى.
- على من يشغل منصباً عاماً فور تعيينه فى منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة للتصرف فى أية أسهم أو حصص فى الشركات والأنشطة التجارية أو أى أشكال أخرى للمشاركة فى أرباح المشروعات التجارية، وإلا وجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارته لها، ولا تعتبر ملكية العقارات من الأنشطة التجارية ولو كانت مؤجرة أو مزروعة.
- يكون التصرف فى الأصول المشار إليها خلال مدة زمنية تتناسب مع طبيعة ما يتم التصرف فيه ووفقاً للأسعار العادلة.
- على من يشغل منصباً عاماً أن يقدم بياناً عن الأصول التى عهد بإدارتها إلى الغير.

- على من يشغل منصباً عاماً الذي كان يزاول نشاطاً مهنيًا قبل تعيينه فى منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتصفية نشاطه أو للتصرف فى حصته فى النشاط المهنى وإلا يجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارة النشاط، وتكون تصفية النشاط أو التصرف فى حصة منه خلال مدة زمنية تتناسب وطبيعة النشاط ومقابل السعر العادل فإذا رغب فى الاحتفاظ بملكية حصته فى النشاط المهنى يجب عليه أن يعهد بإدارة النشاط إلى أحد شركائه المهنيين على ألا يكون من أفراد أسرته، وفى هذه الحالة يلتزم من يشغل منصباً عاماً بالألا تكون له أية علاقة بإدارة النشاط، وألا يتم مزاولة النشاط باسمه أو الترويج له أو الإيحاء على أى نحو بأن له مصلحة فيه.
- ويؤكد مجلس الوزراء على ضرورة الالتزام بإتاحة المعلومات والسجلات وكافة ما تطلبه الجهات الأمنية والرقابية، كما وتنشأ لجنة خاصة بمجلس الوزراء تتولى الإرشاد وإبداء الرأى فيما يعرضه عليها مجلس الوزراء وذوى المناصب العامة من موضوعات تتصل بأداء مهام وظائفهم وتتعلق بالمبادئ الأساسية المشار إليها وغير ذلك من التشريعات الحاكمة لأداء الوظيفة العامة، والتي أشير إلى معظمها فى سياق المبادئ المشار إليها، وكذلك ما يتعلق بتوفيق أوضاعهم السابقة على تولى المناصب العامة لتتنفق مع المبادئ السابقة.

ملحق رقم (٦)

التركيبة النوعية للعاملين بالجهاز الإداري للدولة (بالآلف)

النسبة من الإجمالي العام	النسبة من الكادر العام	الإجمالي	الوظائف الحرفية والخدمات المعاونة			اجمالي الموظفين	المحليات	الهيئات	الوزارات والمصالح	المسمى الوظيفي	الدرجة
			الاجمالي	الخدمات المعاونة	الحرفية						
0.0	0.0	0.25				0.25	0.00	0.12	0.13	رئيس قطاع	الممتازة
0.0	0.0	0.05				0.05	0.00	0.01	0.04	مستشار أ	
0.0	0.0	1.25				1.25	0.01	0.60	0.63	رئيس إدارة مركزية	العالية
0.0	0.0	0.21				0.21	0.00	0.08	0.13	مستشار ب	
0.1	0.2	6.02				6.02	0.56	2.53	2.93	مدير عام	مدير عام
2.9	4.9	175				175	112	33	29.58	كبير	
10.1	17.5	622	27	0	27.43	594	373	100	121		الأولى
11.3	19.5	694	34	0.01	34.05	660	440	107	114		الثانية
17.5	30.3	1,077	178	103.07	75.05	899	509	199	190		الثالثة
6.9	11.9	423	229	165.11	63.95	194	113	38	42		الرابعة
4.6	7.9	282	266	193.28	72.42	16	8	3	6		الخامسة
2.9	5.0	180	179	130.84	48.45	0	0	0	0		السادسة
		3,460	914	592.31	321.34	2,546	1,556	484	507	الإجمالي	
		99								وزارة العدل والجهات التابعة لها	
58.0		3,559								إجمالي "الكادر العام واللوائح الخاصة"	
		1,045								المدرسون	الكادر
		126								اعضاء هيئة التدريس والبحوث	
		959								أخرى *	
34.7		2,130								اجمالي الكادر	
92.7		5,689								اجمالي المعينين	
		79								باب أول	المتعاقدون
		370								غيره	
7.3		449								اجمالي المتعاقدين	
		6,138								الاجمالي العام	

* وظائف الكادرات الخاصة: الشرطة - الرقابة الإدارية - لفنانين - الخفراء - الهيئة المصرية العامة للترول - المعينين طبقا لكادر حكومة السودان - المرشدين - وزارة الدفاع - الياوران

ملحق رقم (٧)

مصر في المؤشرات الدولية

أفرد التقرير الثاني جزءاً لاستعراض العديد من المؤشرات الخاصة بإدراك وقياس ومكافحة الفساد، وظهر موقف مصر في بعض المؤشرات الدولية، خاصة تلك الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية والنزاهة العالمية، وقد أثارت تلك المؤشرات مناقشات في وسائل الإعلام المختلفة وداخل العديد من الأجهزة الرسمية والرقابية باعتبارها لا تعكس الجهود الحقيقية التي تقوم بها مصر في مجال الحد من ومكافحة الفساد.

ورغم تحفظ اللجنة على منهجية إعداد تلك المؤشرات من حيث عدم إتباعها منهج إحصائي واحد، وتغير حجم ونوع العينة من سنة لأخرى، وتركيز استطلاعات الرأي على قياس الإدراك ودخول وخروج دول من عمليات القياس والدراسة، إلا أنه لا يجب إنكار - على النحو الذي سبق الإشارة له- وجود جوانب ضعف لا بد من سرعة تداركها للحد من الفساد وتحسين أداء أجهزة الدولة بشكل عام وتطوير الخدمات الحكومية، وليس من أجل إظهار مصر بشكل جيد في المؤشرات الدولية المتنوعة.

والمؤشرات هي مقاييس منفصلة أو فردية وتأتي في شكل كمي لتشير إلى جانب أو موضع ما للفساد، على سبيل المثال: مستويات الفساد، وتكمن قيمة أي مؤشر في قدرته على توجيه صانعي السياسات العامة وكذلك منظمات المجتمع المدني إلى المجالات ذات الأولوية، أما المؤشرات العامة التي تعطي كل بلد من البلدان معدلاً حسابياً فلا تجدي شيئاً في بيان المجالات التي تستدعي التدخل لأن المعدل الحسابي سيخفي الظروف والشروط التي توجب مثل هذا التدخل.

أنواع المقاييس/ المؤشرات:

- المؤشرات العملية، وهي المؤشرات التي يتم بناؤها من حقائق غير قابلة للجدل ويمكن التحقق منها بسهولة مثل قوانين مكافحة الفساد والأموال المخصصة لبرامج وأنشطة مكافحة الفساد.
- مؤشرات الإدراك: وهي المؤشرات التي تعتمد على آراء وإدراك الأفراد والخبراء للفساد في مجتمع أو دولة ما.
- المؤشرات المبنية على خبرة: وهي المؤشرات التي تقيس تجارب وخبرات المواطنين مع وقائع فساد مثل: أين قاموا بدفع مبالغ، أو ما هي حجم الرشاوى التي تم دفعها وما هي المبالغ التي عرضت عليهم وكم؟.
- المؤشرات غير المباشرة: وهي تستند على افتراض أنه من المستحيل قياس الفساد على أرض الواقع، ومن ثم فإن هذه المؤشرات تقيس الفساد بشكل غير مباشر من خلال تجميع الإشارات والشهادات الخاصة بوقائع فساد أو من خلال القياس على مؤشرات عكسية إيجابية مثل تحقق عناصر الحوكمة الجيدة وجهود مكافحة الفساد.

- المؤشرات المناصرة للفقراء وللنوع الاجتماعي: وتتطلب التركيز على هؤلاء الذين يعيشون في فقر، بالإضافة إلى التعرف على التمايز بين الخبرات المختلفة والتوقعات للنساء والرجال، ومثلها مؤشرات هامة للتعرف على الآثار المترتبة على السياسات الهادفة إلى تحقيق حكم جيد على الشرائح الاجتماعية المختلفة.

وترصد اللجنة في تقريرها الثالث وضع مصر في مؤشرات تحقيق الحكم الرشيد الذي يعتبر الحد من الفساد جزءاً منه، وتم التركيز على مؤشر الحكم الرشيد العالمي The Open Budget ومؤشر شفافية الموازنة The Worldwide Governance Indicator ومؤشر الحرية الاقتصادية Economic Freedom Index ومؤشر دافعي الرشاوى Bribery Payment Index وقد تم اختيار هذه المؤشرات نظراً لأنها تقيس أشياء محددة، كما أنها ترتبط بالوضع الاقتصادي للدولة.

وهو ما توضحه عدد من المؤشرات المباشرة بمكافحة الفساد وأخرى غير مباشرة تنعكس فيها جهود مكافحة الفساد، وذلك على النحو التالي:

أولاً: المقاييس المباشرة

١. مقياس دافعي الرشاوى

يتراوح المؤشر من صفر إلى عشرة، ويطبق بشكل أساسي على الشركات التابعة للدول الكبرى والتي لديها مقار في دول أخرى ويمكن لها ان تقدم رشاوى في تلك الدول، وكلما زاد المؤشر، كلما أعطى ذلك دلالة على عدم تورط تلك الشركات في تقديم رشاوى للموظفي العموميين عند قيامها بأعمالها، ومن ثم فإن مؤشر دافعي الرشاوى يهتم بجانب العرض للفساد ويرتب تلك القابلية لدفع الرشاوى على أساس الدولة المصدر والقطاع.

لقد رصد مؤشر دافعي الرشاوى في العام ٢٠٠٩ أن قطاع التسجيل وقطاع تقديم الخدمات هما الأكثر طلباً وتلقياً للرشاوى على المستوى العالمي،

والقطاعات التي شملها الاستقصاء هي:

الزراعة، البنوك والمالية، مصايد الأسماك، الغابات، الصناعات الثقيلة، الفنادق والمطاعم، أماكن الاستجمام، تكنولوجيا المعلومات، الصناعات الخفيفة، المناجم، البترول والغاز، الرعاية الطبية، توليد الطاقة والنقل، عقود الأشغال والبناء والتشييد، العقارات والتطوير العقاري، معدات الاتصال السلكية واللاسلكية، النقل والتخزين والخدمات.

وقد أشارت استطلاعات الرأي التي أجريت خلال الفترة من ١٤ أغسطس وحتى ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٩ عن طريق المقابلات وجهاً لوجه إلى ما يلي:

بالنسبة لرأي المسئولين في الجهود المبذولة لمواجهة الفساد على الصعيد العالمي فقد أشاروا إلى الآتي:

- مواجهة غير فعالة بالمرة %٢٩
- مواجهة غير فعالة %٢٣
- ليست فعالة أو غير فعالة %١٣
- فعالة %٢٥
- فعالة جداً %٧
- غير معروف %٣

أي أن ٦٧% من جهود مكافحة الفساد غير فعالة بشكل عام.

أما عن النسب المتعلقة بمدى تأثر المؤسسات المختلفة بالفساد، على الصعيد العالمي فقد جاءت على النحو التالي:

- الأحزاب السياسية بنسبة %٢.٥
- البرلمانين والقانونيين بنسبة %٣.١
- قطاع الأعمال والقطاع الخاص بنسبة %٢.٩
- الإعلام بنسبة %٣.٠
- منظمات المجتمع المدني بنسبة %٢.٣
- الكيانات الدينية بنسبة %١.٥
- النظام التعليمي بنسبة %٣.٥
- القضاء بنسبة %٢.٠
- الخدمات الطبية بنسبة %٣.٢
- الشرطة بنسبة %٣.٣
- خدمات التسجيل بنسبة %٣.٦
- الخدمات بنسبة %٢.٤
- الضرائب بنسبة %٢.٩
- الجمارك بنسبة %٣.١

٢. مؤشر شفافية الموازنة Open Budget Index

يعطي مؤشر شفافية الموازنة مجموعاً للدول من صفر إلى ١٠٠، يقوم على إجابات مجموعة فرعية تتكون من ١٢٣ سؤال يضمها الاستبيان، تركز على مدى توافر وثائق الموازنة الرئيسية (مع تركيز على وثيقة الموازنة)، ويشير المجموع من ٨١-١٠٠ إلى أن الدولة تقدم معلومات شاملة في وثائق موازنتها، ويشير المجموع من ٦١-٨٠ إلى تقديم معلومات هامة، ومن ٤١-٦٠ يشير إلى تقديم معلومات قليلة، ومن ٢١-٤٠ يشير إلى تقديم حد أدنى من المعلومات، ومن ٠-٢٠ يشير إلى تقديم معلومات شحيحة أو عدم تقديم أية معلومات على الإطلاق.

يلاحظ وفقاً لهذا المؤشر ارتفاع درجة شفافية الموازنة في مصر من المرتبة ١٨ من اجمالي ٥٤ دولة في عام ٢٠٠٦ إلى ٤٣ من اجمالي ٨٥ دولة في عام ٢٠٠٨، ويرجع السبب في ذلك إلى قيام مصر بتحقيق تقدم ملموس في هذا المجال حيث أصبحت الموازنة العامة للدولة تنتشر على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت) وكذلك تخفيض مدة إعداد ومناقشة الحسابات الختامية إلى ستة اشهر ناهيك عن مد فترة مناقشة البرلمان للموازنة إلى ثلاثة اشهر بدلاً من شهرين، وفقاً للتعديلات الدستورية، والبدء في إعداد موازنة المواطن، وتحسين مستوى التقارير التي تصدر خلال السنة، والاستعراض النصف السنوي وتقرير نهاية السنة.

وما زالت هناك حاجة لأن يحصل المواطنون على صورة شاملة لخطط الحكومة المتعلقة باستيفاء الضرائب والإنفاق خلال السنة التالية، ومع أن مصر تنتشر تقارير مفصلة خلال السنة، إلا أنها لا تنتشر مراجعة في نصف السنة، وكان من شأن نشر هذه الوثيقة أن يعزز المصداقية العامة للحكومة وتشجيعها على تقديم معلومات أكثر شمولاً عن الكيفية التي يجري بها تطبيق الموازنة خلال السنة.

<http://www.openbudgetindex.org/index.cfm?fa=rankings>

ثانياً: المقاييس غير المباشرة

١. مقياس الحكم الجيد في العالم (The Worldwide Governance Indicators (WGI)

ويصدره البنك الدولي، ويتم ترتيب الدول وفق هذا المؤشر من خلال نسب مئوية تتدرج من 100 إلى صفر، وكلما زادت النسبة (Percentile Ranking) كلما كان ذلك مؤشراً على كفاءة السياسات والجهود المبذولة، وقد غطي هذا المؤشر ٢١٢ عام ٢٠٠٩ من خلال ستة أبعاد، هي، الرأي والمساءلة- الاستقرار السياسي وغياب العنف والإرهاب- كفاءة الحكومة- جودة النظم والإجراءات- حكم القانون - السيطرة على الفساد. ويعتمد القائمون على بناء هذا المؤشر على ٣٥ مصدر للمعلومات معظمه من المنظمات الدولية والإقليمية.

- سجلت مصر عام ٢٠٠٩ من ٢٠-٢٥ % بالنسبة للتصويت والمساءلة، والاستقرار السياسي وغياب العنف.
- وجاءت نسب مصر بين ٢٥-٥٠ % بالنسبة لكفاءة الحكومة وجودة النظم والإجراءات
- كما جاءت نسب مصر بين ٥٠-٦٠ % بالنسبة لحكم القانون.
- وتراوحت نسب مصر في مجال السيطرة على الفساد بين ٣٠-٤٨ %.

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

٢. مقياس الحرية الاقتصادية

يكون التدرج في هذا المؤشر كالتالي:

- من ٨٠-١٠٠ دولة لديها مناخ اقتصادي حر
- من ٧٠-٧٩.٩ دولة لديها مناخ اقتصادي في الغالب حر
- من ٦٠-٦٩.٩ دولة لديها مناخ اقتصادي معتدل الحرية
- من ٥٠-٥٩.٩ دولة لديها مناخ اقتصادي غالباً غير حر
- من صفر-٤٩.٩ دولة لديها مناخ اقتصادي مكبح الحرية

ويعتمد مؤشر الحرية الاقتصادية على عشرة متغيرات تصب في مجال الحرية الاقتصادية وهي:

- تأسيس الأعمال.
- التجارة الدولية.
- السياسة النقدية مثل مستوى الضرائب والاقتراض الحكومي.
- السياسة المالية مثل السيولة ومعدلات الفائدة.
- التدخل الحكومي في الاقتصاد.
- الاستثمارات الأجنبية.
- النظام المصرفي والتمويل.
- حقوق الملكية.
- الفساد المالي والإداري.
- توظيف وتسريح العمال.

ويشير هذا المؤشر إلى حصول مصر على تقييم 58.0 بوضع عام غير حر عن عام ٢٠٠٩، وذلك كنتيجة إجمالية للتقييمات التي حصلت عليها للمؤشرات الفرعية التالية:

التقييم	الفئة
64.7	حرية الأعمال
63.4	حرية التجارة
89.5	الحرية الضريبية
66.1	حجم الحكومة
65.9	حرية النقد
50.0	حرية الاستثمار
50.0	حرية مالية
40.0	حقوق الملكية
29.0	التحرر من الفساد
61.3	الحرية للعمالة

<http://www.heritage.org/index/Country/Egypt>

www.freedomhouse.org

٣. مؤشر الإخفاق (الدول المتعثرة) (FSI) Failed States Index.

إن موقف مصر في مؤشرات دفع الرشاوى والموازنة المفتوحة والحكم الجيد والحرية الاقتصادية يقود إلى مؤشر آخر قام به الصندوق من أجل السلام التابع لمركز السياسة الخارجية بالولايات المتحدة ويطلق عليه مؤشر "الدول التي تواجه التعثر".

ويعد هذا المؤشر "منظمة صندوق السلام" The Fund For Peace، وهي منظمة غير حكومية أنشأت عام ١٩٥٧ بواشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية، وتعمل على تعزيز الأمن المستدام ومنع الحروب والتخفيف من الظروف التي تسبب الصراع، وتصدر المنظمة منذ عام ٢٠٠٥ بالتعاون مع مجلة "السياسة الخارجية" مقياسها السنوي للدول الفاشلة، وقد شمل المؤشر في عام ٢٠٠٩ (١٧٧) دولة، ويتكون من ١٢ مؤشر فرعي، ويتم إعطاء كل مؤشر ١٠ درجات، وتعتبر القيمة (١٢٠) درجة عن أقصى درجات فشل الدولة، ويصنف التقرير دول العالم إلى أربعة تصنيفات رئيسية هي: فئة التنبيه - فئة الحذر - الفئة المعتدلة - الفئة المستدامة حيث أفضلها هي الفئة المستدامة أما الفئة التي في أكثر الأوضاع حرجا فهي فئة التنبيه.

وقد تم جمع مؤشرات عام ٢٠٠٩ من التقارير ووسائل الإعلام المحلية والدولية والمقالات والمقابلات والإنترنت وبيانات المسوح والوثائق الحكومية وتقارير المنظمات غير الحكومية والجامعات.

بدأ قياس هذا المؤشر عن مصر في ٢٠٠٥ وحصلت على درجات تصنفها ضمن الفئة الثالثة "الحذر" وهو ما يعدها عن الفئة الرابعة "التنبيه" التي تضم بعض الدول الأفريقية وبعض دول من أمريكا اللاتينية.

ويأتي تقييم الدول وفق هذا المؤشر من خلال قياس مؤشرات فرعية رئيسية هي:

- المؤشرات الاجتماعية، ويعنى بها (الضغط السكاني، حركة اللاجئين والمشردين، الجماعات المضطهدة والتنقل البشري).
- المؤشرات الاقتصادية، ويعنى بها (التدهور الاقتصادي الحاد وتفاوت التنمية الاقتصادية).
- المؤشرات السياسية/العسكرية ويعنى بها (شرعية الدولة، تدهور الخدمات العامة، عدم تطبيق القانون وانتهاك حقوق الإنسان، الأجهزة الأمنية، الصفوة المنتقاة، تدخل القوى الخارجية، انقسام النخب على أساس طائفي وعنصري، استخدام الآلة العسكرية - عدم تطبيق القانون وانتهاك حقوق الإنسان).

شهدت قيمة المؤشر ثباتاً نسبياً لمصر في الفترة من ٢٠٠٥-٢٠٠٩، حيث تراوح ما بين ٨٩.٥ - ٨٨.٧ (أكثر الدول استقراراً هي النرويج بمجموع نقاط بلغت ١٦.٨ وأكثرها حرجاً السودان بإجمالي نقاط بلغت ١١٢.٨)، ووضع مصر ثابت في المرتبة أو الترتيب ٤٣ بتقييم عام حذر منذ عام ٢٠٠٥. (٢٤)

www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index

(٢٤) يعتمد هذا المؤشر على استخدام أداة تقييم الصراع Conflict Assessment Tool (CAST) وهي تركز على أربع خطوات وتعتمد على قياس ١٢ متغير اقتصادي واجتماعي وسياسي وعسكري، ويقاس قدرات خمس مؤسسات رئيسية في الدولة، كما يعتمد على تحليل المخاطر، ويحلل وضع الدول تاريخياً من حيث الصراعات التي شهدتها. يتم التركيز بالنسبة لوضع "مقياس الدول الحرجة" على الجزء أو الخطوة الأولى (تحليل ال ١٢ متغير)، وهذه الأداة تقوم بجمع البيانات من حوالي ٩٠ ألف مصدر مفتوح يشمل مقالات وتقارير محلية بالأساس واستطلاعات رأي عام ومقابلات ودراسات وبحوث مستقلة تجريها مراكز البحوث والدراسات في الدولة، وتعتمد هذه الأداة بشكل كبير على تحليل المضمون، ويحدد ترتيب الدولة بناء على النتائج المستخرجة من البيانات التي يتم تحليلها بناء على ١٢ متغير، والدول التي تقع في فئة التنبيه تسجل بين ٩٠-١٢٠ نقطة، في حين تسجل الدول في فئة التحذير بين ٨٠-٥٠ نقطة، في حين تسجل الدول في فئة المراقبة بين ٣٠-٦٠ نقطة، وتسجل الدول في فئة الاستدامة بين ١٠-٣٠ نقطة.

وجدير بالذكر أن هذه المقاييس لا تساعد على التنبؤ أو توقع الصراعات التي ستخضع لها دولة ما، ولكنها تقيس مدى قابلية الدولة لإمكانية التعرض لصراعات أو مشكلات سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

وتستعين العديد من الحكومات في الدول الغربية بهذا المقياس لتقرر وتحدد على أساسه سياسات المعونة الاقتصادية الخاصة بها والدول التي توجه لها تلك المعونات، كما تستعين المؤسسة العسكرية بهذا المقياس لتطوير استعداداتها لمواجهة أية أخطار محتملة بالدولة ولتقييم انجازاتها في مجال تحقيق السلام والاستقرار، من جهة أخرى يستخدم الاقتصاديون هذا المقياس لحساب المخاطر السياسية التي تهدد الاستثمار الأجنبي.

ملحق رقم (٨)

بيان بأعضاء لجنة الشفافية والنزاهة

م	الاسم	الوظيفة
أولاً: الأعضاء		
١.	د. زياد بهاء الدين	رئيس هيئة الرقابة المالية
٢.	د. ماجد محمد عثمان	مدير مركز المعلومات بمجلس الوزراء
٣.	د. جورجيت القليني	عضو مجلس الشعب وعضو المجلس القومي لحقوق الإنسان
٤.	د. شوقي السيد	عضو مجلس الشورى
٥.	أ. منير فخري عبد النور	سكرتير عام حزب الوفد وعضو المجلس القومي لحقوق الإنسان
٦.	أ. عبد الفتاح الجبالي	نائب رئيس مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية
٧.	أ.د. أحمد زايد	مدير مركز الدراسات المستقبلية بجامعة القاهرة
٨.	أ. أنيسة حسونة	أمين عام المجلس المصرى للشئون الخارجية
٩.	د. محسن يوسف	مستشار مدير مكتبة الإسكندرية للمشروعات الخاصة
١٠.	أ. سعد هجرس	مدير تحرير جريدة العالم اليوم
١١.	أ. سليمان جودة	نائب رئيس تحرير جريدة الوفد
ثانياً: ممثلين من الجهات		
١٢.	السفير. هشام الزميتى	مساعد وزير الخارجية للمنظمات الدولية
١٣.	المستشار. أحمد عطوة	عضو المكتب الفنى لرئيس هيئة النيابة الإدارية
١٤.	د. فاطمة قنديل	رئيس شعبة العلاقات للأجهزة الرقابية بالجهاز المركزى للمحاسبات
ثالثاً: مقررة اللجنة		
١٥.	د. غادة موسى	مدير مركز الحوكمة بالمعهد القومى للإدارة

• كما تم دعوة العديد من الشخصيات التى قدمت إسهامات طيبة للجنة

١٦.	أ.د. منى مكرم عبيد	أستاذ علوم السياسية بالجامعة الأمريكية وعضو مجلس الشعب سابقاً
١٧.	أ. مصطفى سرهنك	رئيس مجلس إدارة مجموعة شركات سرهنك للاستثمار
١٨.	د. أحمد عبد المجيد	مدرس بالجامعة الأمريكية
١٩.	أ. أسامة طلبية	رئيس مجلس إدارة شركة صن رايز