

إنشاء نظام للأبودسمان (المفوض العام للدفاع عن حقوق المواطنين) بمصر

تعنى هذه المبادرة* بمناقشة آليات تقديم الشكوى المتوفرة للمواطنين مع التركيز على وضع آليات جديدة لتلافي الاشكاليات الآتية:

1. أن تكون الجهة المشكو في حقها الخصم والحكم (تبحث الشكوى المقدمة ضدها ويكون البت فيها نهائيا ولا يعطى للشاكي آلية أخرى ايسر قبل اللجوء للتقاضى).
2. أنه ليس بالضرورة أن الشكوى تتضمن مخالفة قانونية.
3. أن الشكوى وإن بدت فردية قد تكون في حقيقة أمرها جماعية.
4. أن الشكوى وإن بدت ليس لها أهمية إلا أنه ونتيجة لتغير الظروف وتطور الأوضاع قد يكون المطلوب إعادة النظر في التشريع من حيث مواكبته للتغيرات الحادثة أو مناقشة عدالة التشريع في المقام الأول أو حتى امكانية / استحالة تطبيقه في المقام الأول.

مقدمة

تكفل كل الدساتير حق التظلم وتقديم الشكوى أو حق مخاطبة السلطات العامة 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.

إن آليات تقديم الشكوى تلعب دوراً هاماً في تعزيز قدرات الدولة في الرقابة والتقييم والمساءلة والمحاسبة، لذا تتعدد وتتوسع الجهات المعنية التي يمكن أن يلجأ لها المواطن للشكوى أو الإبلاغ عن وقائع فساد.

في مصر يوجد حوالي 29 جهة وألية للرقابة والتنظيم والتحرى واستقبال الشكاوى (أنظر ملحق 1) والتي تتميز بها عن غيرها من الأنظمة الدولية والإقليمية، غير أن هذا التعدد في الجهات الرسمية وإن كان مفيداً لكشف وملاحقة الفساد حيث يضمن أن ما قد تغفله إحدى الجهات أو لا تستطيع كشفه وملاحقته قد يقع في خبرات الجهة الأخرى، إلا أنه في حالة شكاوى المواطنين قد يؤدي إلى ازدواجية الجهود وإهدار الموارد المالية والوقت نظراً لان المواطن يرسل شكواه إلى أكثر من جهة إما بسبب عدم

* هذه المبادرة تم اقتراحها ضمن أعمال لجنة الشفافية والنزاهة بناء على الدراسة التي تم اعدادها بمركز الحوكمة بالمعهد القومي للإدارة

إمامه بالمهام والأدوار المحددة لتلك الجهات أو لرفع نسبة الثقة لديه في أن شكواه ستكون محل نظر أكبر عدد من الجهات ومن ثم أكبر عدد من المسؤولين. وفي نهاية الأمر ونظرا لعدم تخصص بعض الجهات المقدم اليها الشكوى فإنها في النهاية يتم ارسالها الى الجهة المشكو في حقها لنعود لى اشكالية الخصم والحكم.

وفي مجال حق الشكوي نطرح فكرة نظام (الأمبودسمان) كآلية لتلقي وبحث شكاوى المواطنين كما يضطلع بتمثيل مصالح المواطنين لدي الإدارة:

هو مسئول رسمى يتم تعيينه بواسطة رئيس الدولة (أو رئيس الوزراء) أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدي الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق فى الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها وفي كل الأحوال فإن الامبودسمان لا يملك السلطات فيما يتعلق ببدء إجراءات قانونية أو توجيه اتهام بصدد شكوى مقدمة إليه.

ويوجد نوعان من الامبودسمان:

- النوع الأول: الامبودسمان البرلماني ويمثله النموذج الاسكندنافي
- النوع الثاني: الامبودسمان الحكومي ويمثله النموذج اللاتيني

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

وعلى جميع الأوضاع هو نظام غير قضائى 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 قضائية، 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 شرفى ولا يمكن عزله كما لا يمكن التنازل عنه للآخرين، 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 الامبودسمان لكل المواطنين كما تتاح 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 الامبودسمان أو يقوم بإيصال معلومة أو بيان إلى علم الامبودسمان لأعمال انتقامية بسبب هذا تقدمه بالمظلمة أو توصيل المعلومة.

اختصاصات الامبودسمان وآليات عمله

- يستمع إلى الشكاوى المرفوعة إليه من أفراد المجتمع مع مراعاة المساواة بينهم ويساعد على وضع مجموعة من الخيارات لتسويتها.
 - يهتم بجميع الاتصالات الواردة إليه من المواطنين، ويراعي عدم ذكر أسماءهم، ولا يكون ذكر اسم الشاكي أو رافع المظلمة ملزماً في أية إجراءات رسمية حماية له.
 - 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 الموظفين ورؤسائهم المباشرين والأعلى وغيرهم من كبار المديرين، وهو الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى حل سريع للمشكلة أو المظلمة، كما يقوم الامبودسمان 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.
 - له اقامة الدعوي أمام المحاكم لمختصة ضد من ارتكبوا أعمالاً مخالفة للقانون، بسبب التحيز أو المحسوبية أو أي سبب آخر أو اهللوا في تأدية واجباتهم علي النحو المطلوب.
- وكانت قد جرت العادة خلال القرن التاسع عشر علي ألا يلتفت مكتب الامبودسمان للشكاوي والموضوعات التي تنتشر بالصحف علي اعتبار أنها شكاوي مجهولة، ولكن الصحافة أصبحت اليوم من مصادر عمل الامبودسمان إذا تبين له وقرر أن بعض هه الصحف دأب علي المصادقية.
- ويملك الامبودسمان سلطة الاطلاع علي جميع الوثائق والسجلات حتي السرية منها، حتي لو كانت اشرة التسجيل التي تستعملها الشرطة عند التحقيق وعليه إعداد تقرير مفصل عن كل حالة تبين أساس القرار الذي يصدر عادة قبل مضي 90 يوماً، وإذا ما تبين له وجود خطأ في تطبيق القانون، أو سوء استعمال للسلطة، أو أن القرارات كانت مجافية لروح العدالة ولضمان الحريات، فإن له رفع الدعوي أمام المحاكم المختصة لتفصل في الموضوع، ذلك أنه لا يملك سلطة إلغاء أو تعديل القرار الاداري وإن كان يملك دعوة الموظف وحثه علي تغيير قراره وهو بذلك ليس جهة قضائية كما أنه ليس جزءاً من السلطة التنفيذية.
- وفي غالبية الحالات يكتفي الامبودسمان إما بالانذار أو بالتنبيه بعدم التكرار، كما أنه أحياناً يوصي بتعويض من لحقهم ضرر من القرار.

وتشير الشواهد في الدول المتقدمة ألى أن جهة الادارة تعدل عن قرارها أو تعدله أو تبدأ فى التفاوض عندما يبدأ يقرر الامبودسمان بدأ التحقيق لأن ذلك اشارة لها الى جدية ما قد توصل اليه من شواهد.

وقد كان من نتيجة اختلاف ظروف ونظم الدول التي أخذت بالنظام أن الصورة التقليدية للأمبودسمان، الذي به يعتبر الامبودسمان منصبا ينشئه الدستور، يتلقي ويتحري ويقدم تقريرا عن الشكاوي التي يرسلها له الأفراد عن تعسف الجهاز البيروقراطي، لم تصبح هي الصورة الوحيدة لهذا النظام. كما ساعدت عدة عوامل اجتماعية وثقافية علي نجاح هذا النظام في الدول المتعددة، ومن هذه العوامل:

- إنه جاء نتيجة لصراعات أظهرت الحاجة إليه، فأحسن تقبله وأحسن استعماله.
- ان الأفراد لا يبالغون في الالتجاء الي الشكوي في مثل هذه الدول وانما معظم الشكاوى تستحق الانتباه.
- الشفافية، فالمواطن له حرية تقصي الحقائق والبحث في ملفات الجهاز الاداري بنفسه، كي يطمئن علي سلامة القرار.
- عدم إساءة الأفراد لحقهم في الاطلاع علي الملفات وعلانيتها.
- عدم إحجام الامبودسمان عن محاسبة أي فرد مهما ارتقت مكانته (مثل من الحالات المعروفة عن أول امبودسمان بالسويد أنه لم يتردد عن دخول القصر الملكي ليزور ضابطا أسر في ثكنات الحرس، بناء علي أوامر ولى العهد).
- اهتمام الامبودسمان بكل حالة تصله، ودراسة أي شكوي مهما قلت درجة خطورتها، (مثل من الحالات المشهورة التي بحثها رسالة وصلته من طالب يشكو من أن مدرسته انقصت درجته العلمية بسبب مقال نشره في جريدة المدرسة، وعندما تبين أن هذا يناقض دستور حرية الصحافة الذي يقدسه أهل السويد، تدخل المفوض لرفع الغبن عن الطالب).

كل هذه الحقائق أدت الي تمتع الامبودسمان بدرجة عالية من احترام المواطنين، وثقتهم، ومعاونة الجهاز الاداري، مما يسهل عليه أداء مهمته.

هذا وإن كان هناك فروق معينة بين نظام الأمبودسمان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من ناحية الإنشاء والاختصاص، إلا أنه من الناحية العملية أصبح التقارب بينهما كبيرا، بحيث يعتبر، حسب المعايير الدولية، ضمن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، خاصة أن تقويم المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لا يقوم علي الاسم أو الشكل، إنما علي الأداء، ويرتبط بتوافر مقومات النجاح.

مدونة قواعد سلوك الأمبودسمان

- الأمبودسمان، بوصفه محايدا، مسئول عن الحفاظ على السرية التامة فيما يتعلق بالمسائل التي تُحال إليه، والاستثناء الوحيد عن هذه القاعدة هو حينما يبدو أن هناك تهديدا وشيكا أو ضرر

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

المبادئ الاسترشادية

يسترشد الأبودسمان في ضمان نجاحه في أداء عمله بالمبادئ التالية:

- **الاستقلال**، يعمل بصورة مستقلة عن جميع الجهات والأجهزة الرسمية وغير الرسمية، ومن ثم يتجنب الأبودسمان تضارب المصالح وأي شكل من أشكال السيطرة الخارجية، لذلك هو مستقل عن السلطة التنفيذية، وله حرية الانتقاد دون خوف من أنه سيتم إلغاء دوره أو مكتبه أو تقييد عمله.
- **الموضوعية**، الأبودسمان يدرس الشكاوى ويجري التحقيقات بموضوعية.
- **السرية**، الأبودسمان يتعامل مع جميع المسائل التي تعرض عليه، وله أن يتخذ أي إجراء بناء على الشكاوى المقدمة دون إذن خطي أو شفهي من صاحب الشكاوى، كما يتمتع الأبودسمان بالحصانة من جراء أي طلب من أي مستوى من مستويات الجهة بالكشف عن أية معلومات أو وثائق تتعلق بصاحب شكاوى.

- **الحصانة غير القضائية**، 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 الدعاوى 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 الـ 130 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:

1. 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.

2. جمعية الأمبودسمان المتوسطيين

تهدف جمعية الأمبودسمان المتوسطيين إلى توثيق أواصر 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.

3. 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 40 دولة إفريقية.

هل هناك احتياج لإنشاء نظام للأبودسمان؟

يرى البعض انه قد تم إنشاء عدة مجالس مستقلة تعمل في هذا المجال بتتوعه في مجالات "حقوق الإنسان، المرأة، الطفولة والأمومة" ولازالت تلك المجالس المستقلة تمارس عملها بفاعلية في تلقى الشكاوى، كما أنه من خلال حوار لجنة لجنة الشفافية والنزاهة ومركز الحوكمة 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 الأبودسمان، يحقق له كفاءة العمل وفعالية التكامل مع الأجهزة القائمة كما يستفيد المواطن بدعم من القانون والمؤسسة الساهرة علي حماية مصالحه.

وجدير بالذكر أن الاقتراح أثار أيضا حوارا واسعا 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.

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

وفي اطار هذا الحوار تم اقتراح العديد من المسميات: الأبودسمان (تعريب الكلمة نظرا لشيوعها) / المفوض العام/ الموفق/ الوسيط / والي المظالم / محامي المواطن / ...

بناء على الاستعراض السابق لطبيعة ودور وآليات عمل نظام الأبودسمان 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. ولنركز على عدة محاور أهمها:

- استقبال شكاوى المواطنين وتصنيفها من المنبع وتوجيهها للجهات الرقابية المعنية، (حاليا: يتوجه المواطن بشكواه إلى كل الجهات الرقابية والى 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 بمعلومات 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.

- استتباط حلول من الواقع ومن الخبرات المتواترة لحل شكوى 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 (ملحق 1) يشير إلى عدم قيام هذه الجهات بتلك الأدوار مجتمعة، خاصة ما يتعلق منها بتبصير المواطن بالإجراءات اللازم اتخاذها ومتابعة شكوته نيابة عنه، فضلاً عن عدم امتلاك أي منها الإمكانيات التي تمكنها من أداء مهام الأمبودسمان، كما أن العديد من الشكاوى لا تنتظر من قبل هذه الجهات إلا بعد أن يكون المواطن قد لجأ في كثير من الأحيان إلى القضاء (نظراً لضغط العمل بهذه الجهات وتركيزهم على مهام أخرى) ، والدليل على ذلك النسب المنخفضة في الوصول بتلك الشكاوى إلى حلول قاطعة أو تحقيق العدالة للمواطنين.

ملحق (1)

الجهات القضائية والرقابية والتنظيمية وجهات التحرى وجهات تلقى الشكاوى ومتابعتها

القاعدة الحاكمة	الكيان
أولاً: الجهات القضائية	
قانون العقوبات - الكتاب الثانى - الجرائم المضرة بالأموال العامة.	1. النيابة العامة ونيابة الأموال العامة
القانون رقم 95 لسنة 1980.	2. جهاز الكسب غير المشروع
القانون 117 لسنة 1958.	3. هيئة النيابة الإدارية
ثانياً: الجهات الرقابية	
القانون رقم 144 لسنة 1988.	4. الجهاز المركزي للمحاسبات
القانون 54 لسنة 1964.	5. هيئة الرقابة الإدارية
القانون رقم 8 لسنة 2002 المعدل بالقانون رقم 78 لسنة 2003.	6. وحدة غسيل الأموال
القانون رقم 89 لسنة 1998 بشأن تنظيم المناقصات والمزايدات - قرار رئيس الجمهورية 2126 لسنة 1971.	7. هيئة الخدمات الحكومية
قانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية - قانون رقم 53 لسنة 1973 بشأن الموازنة العامة.	8. التفتيش المالي والإداري بوزارة المالية
القانون رقم 127 لسنة 1981 بشأن المحاسبة الحكومية.	9. المراقب المالي لوزارة المالية
ثالثاً: الجهات التنظيمية	
قرار رئيس الجمهورية رقم 64 لسنة 2004	10. البنك المركزي
	11. هيئة الرقابة المالية
القانون رقم 3 لسنة 2005.	12. جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية

القاعدة الحاكمة	الكيان
القانون 67 لسنة 2006 بإصدار قانون حماية المستهلك.	13. جهاز حماية المستهلك
القانون 19 لسنة 1998.	14. جهاز تنظيم الاتصالات
	15. جهاز تنظيم مرفق الكهرباء
الرقابة الصحية - المواصفات القياسية - تسجيل الدواء.	16. آليات وزارة الصحة
المواصفات القياسية - الرقابة الصناعية - الغش التجارى.	17. آليات وزارة التجارة والصناعة
جهاز التفتيش الفني علي أعمال البناء.	18. آليات وزارة الإسكان
رابعاً: جهات التحرى	
القانون رقم 61 لسنة 1964 لهيئة الشرطة.	19. مباحث الأموال العامة
القانون رقم 54 لسنة 1964	هيئة الرقابة الإدارية (أنظر رقم 5)
القانون رقم 100 لسنة 1971 وتعديلاته.	20. المخابرات العامة
خامساً: جهات حكومية لتلقى الشكاوى ومتابعتها	
	21. مكاتب خدمة المواطنين
	22. مكتب شكاوى مجلس الوزراء
سادساً: جهات مستقلة لتلقى الشكاوى ومتابعتها	
القانون رقم 94 لسنة 2003	23. المجلس القومى لحقوق الإنسان
	24. المجلس القومى للمرأة
	25. المجلس القومى للأمومة والطفولة
سابعاً: الرقابة البرلمانية والشعبية	
	26. مجلسى الشعب والشورى
القانون رقم 43 لسنة 1979 للإدارة المحلية.	27. المجالس المحلية
الجمعيات الأهلية.	28. المجتمع المدنى
	29. الأحزاب

ملحق (2) آليات تلقي وبحث الشكاوى بالحكومة

تتركز آليات تلقي الشكاوى بالحكومة فى 3 قنوات أساسية:

1. مكاتب خدمة المواطنين بالجهات
2. مكتب شكاوى مجلس الوزراء
3. مركز اتصالات الحكومة 19468 (19GOV) الذى تديره وزارة الدولة للتنمية الإدارية

أما دورة عمل بحث الشكاوى فلا تعدو على كونها إرسال الشكاوى الى الموظف المسئول (لو كانت الشكاوى مقدمة من خلال ذات الجهة) أو الى الجهة المسئولة (لو كانت الشكاوى مقدمة من خلال مكتب مجلس الوزراء أو مركز الاتصال) والتي بدورها تحيلها الى ذات الإدارة أو الموظف المشكو منه.

مكاتب خدمة المواطنين:

تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن في مصر بدأ منذ الستينيات قبل الحديث عن التوجهات الإدارية الحديثة في العالم، وانعكس في قرار رئيس الوزراء رقم 3407 لسنة 1966 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 70 لسنة 1981 بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات والمصالح والهيئات العامة الخدمية والاقتصادية القومية والمحلية والمحافظات وسائر وحدات الإدارة المحلية والوحدات الاقتصادية للقطاع العام والمجالس والأجهزة المركزية أو التي لها موازنة خاصة، حيث تتلقى شكاوي واستفسارات ومطالب المواطنين وبحثها وإحالتها للمسؤولين مع متابعه الوصول لحلول والرد على المواطنين بالنتيجة سلباً أو إيجاباً.

ونتيجة لوجود مكاتب خدمات المواطنين في كل وحدات الجهاز الإداري للدولة مع اختلاف مسمياتها، ونظراً لكونها تجسيدا واقعياً للعلاقة بين المواطن والجهاز الإداري الذي يتعامل معه، وحرصاً على تخفيف المعاناة عن المواطن فيما يواجه 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 وأساليب بحثها وكيفية الرد عليها بهدف التيسير على المواطن في الحصول على الخدمة وتوصيلها إلى المناطق

النائية، إضافة إلى تخفيف الضغط على الأجهزة الرقابية وتحقيق الشفافية في المعاملات الحكومية، وتوفير وقت وجهد المواطن.

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.
- 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.

مركز اتصالات الحكومة

يجب إلقاء الضوء على منظومة تلقي الشكاوى من خلال مركز اتصال الحكومة المصرية (19468)، الذي يعتبر أحد قنوات الاتصال الجديدة بين المواطن والجهاز الإداري للدولة، حيث يتيح للمواطن الاستعلام عن معلومة أو إجراء خدمة أو التقدم بشكوى 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 الشكوى، والرد عليها في الحال إذا توافرت المعلومة.

ملحق (3)

تلقى الشكاوى من خلال المجالس القومية

تعددت الجهات المنوط بها تلقي شكاوى المواطنين بمصر والتي صدر بشأنها عدة قوانين لإنشائها ومنها المجالس القومية وأهمها المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للأمومة والطفولة.

المجلس القومي لحقوق الإنسان أنشئ بالقانون رقم 94 لسنة 2003 ويتبع مجلس الشورى والذي تضمن فى نصه اختصاص المجلس بوضع خطة قومية لحماية حقوق الإنسان وتقديم مقترحات للجهات المختصة بحماية هذه الحقوق إضافة إلى تلقي الشكاوى فى 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 فى اتخاذها أو تسويتها وحلها مع الجهات المعنية.

تقدمت الحكومة المصرية إلى مجلس حقوق الإنسان فى فبراير 2010 بتقرير بشأن "آلية المراجعة الدورية" تحت بند آليات حماية حقوق الإنسان فى مصر تقريراً يتضمن استحداث الآليات الآتية: المجلس القومي لحقوق الإنسان، المجلس القومي للمرأة، المجلس القومي للطفولة والأمومة، وورد فى التقرير إلى أن المجالس الثلاثة المشار إليها قد أنشئت ضمن أجهزتها مكاتب مراقبة لحقوق الإنسان تمارس عملها بفاعلية. كما تم استحداث منصب وزير الدولة للشئون القانونية والمجالس النيابية وجعلت من بين اختصاصاته العمل على تعزيز حقوق الإنسان وتنسيق سياسات الدولة فى شأنها والتنسيق مع المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية بهذا الخصوص، ولا يعنى ذلك القول بان مجالات حقوق الإنسان تحجب عمل الأمبودسمان فى مجالات العمل الإداري وتحقيق شكاوي المواطنين التي لا تنطوي على إهدار لحقوق الإنسان.

ملحق (4)

آليات تلقي وبحث الشكاوى والبلاغات للأجهزة الرقابية والقضائية

فى حالة تعذر المواطن الحصول على حقه أو ضبط ايقاع الخلل الذى شاهده أو استشعره من خلال تعامله مع الجهات الحكومية من خلال مكاتب خدمة المواطنين أو مكتب شكاوى مجلس الوزراء تتعدد وسائل وآليات رفع الشكوى للمستوى التالى من خلال الآليات التى تتيحها الأجهزة الرقابية (وأهمها الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية)، وسلطات التحقيق (النيابة العامة والنيابة الإدارية).

أولاً: تلقي الشكاوى من خلال الأجهزة الرقابية

بالنسبة لدور الأجهزة الرقابية العاملة فى إطار قوانين المحاسبة والمساءلة فتنوع وتتعدد الاختصاصات فى تلقي وتفعيل حق الشكوى، حيث حرص المشرع على كفاله سبل ومداخل عدة منها الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية.

1. الجهاز المركزى للمحاسبات

الجهاز المركزى للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع لرئيس 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 فى القيام بمهامه الرقابية، ويرصد- بصفته الجهاز الرقابي الأعلى والمنوط به مراقبة إنفاق المال العام فى مؤسسات الدولة- كل عام فى تقريره العديد من المخالفات المالية، والتي تتاح بحكم القانون للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الوزراء ووزارة الدولة لشئون مجلسي الشعب والشورى وأيضاً إلى هيئة الرقابة الإدارية، وتناقش فى مجلس الشعب.

إن دور الجهاز لا يقتصر فقط على مراقبة الإنفاق العام بمؤسسات الدولة وإنما يمتد ليشمل بموجب أحكام المادة الثامنة من قانون إنشائه رقم 144 لسنة 1988 والمعدل بالقانون رقم 157 لسنة 1998 ممارسة الرقابة المالية بشقيها المالى والقانونى، 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 في تدعيم قواعد الشفافية والنزاهة.

2. هيئة الرقابة الإدارية

تختص هيئة الرقابة الإدارية طبقاً لقانون إنشائها رقم 54 لسنة 1964 ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يتراخي لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة إنجازه، حيث يتم فحص الشكاوى في سرية تامة ويتم إحاطة الشاكي بنتيجة الفحص وتحديد مدى أحقيته فيما يطلبه.

تنص المادة الثانية علي 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 ووظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين، والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة، د) بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة ومقترحاتهم فيما يعن لهم أو يلمسونه بقصد تحسين الخدمات وانتظام سير العمل وسرعة انجازه وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال وكذلك ما تتعرض له وسائل الإعلام المختلفة في هذه النواحي.

والبادي لدينا أن الهيئة تركز في الجانب الأكبر من وقتها وجهدها على الشق الثالث من اختصاصاتها (ج) وتؤدى فيه أداء جيداً مع تركيز أقل على الجانبين الأول والثاني (أ ، ب) مع استحالة القيام بالدور المرجو في الجانب الرابع (د) بتحويل الهيئة الى مكتب تقديم شكاوى ومن ثم فإن المشرع قد أعفاها من ذلك وقصر دورها في الجانب الرابع (د) على مخالفة القوانين والاهمال.

ثانياً: تلقي البلاغات من خلال سلطات التحقيق

1. النيابة العامة

تتلقى النيابة العامة البلاغات وتقوم بالتحقيق فيما تراه يرقى الى ذلك وجدير بالذكر أن مصر قد وفرت حصانة قضائية لرجال النيابة على غرار القضاة وهو أمر محمود لا تعمل به الكثير من دول العالم ولكنه يعطى الثقة والارتياح لرجال النيابة في ممارسة اختصاصاتهم دون تدخل.

2. 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 الشكوى فقد حرصت النيابة على تنظيم مباشرة هذا الاختصاص بالتعليمات المنظمة للعمل الفنى بالنيابة الإدارية.

فقد جاء نص المادة 194 من التعليمات العامة بالنيابة الإدارية مقررًا ذات المعنى المتقدم حين قرر بأن الشكوى 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.

إن فى تلقي النيابة الإدارية شكاوى ذوى الشأن ما يوفر لها رافداً مهماً من روافد وطرق الكشف عن المخالفات.

نصت المادة الثالثة من القانون 117 لسنة 1958 بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية فى الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بما يأتى:

- إجراء الرقابة والتحريرات 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.

وهى حين تتصدى بالفحص والتحرى والتحقيق والتصرف فإنها تمارس ذلك بقدر كبير من الاستقلال هيئة النيابة الإدارية هى هيئة قضائية مستقلة وهو ما يكفل لتصرفاتها فى تلك الشكاوى الحيادة والنزاهة والذى يتحقق للنيابة من جهتين أولها الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وثانيها حصانة أعضائها.

هذا، وتتكامل اختصاصات تلقي الشكوى 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 وهي تمثل خط الدفاع الأول ضد الفساد الإداري، مما نولي معه اهتماماً خاصاً باليات تلقي الشكاوى الأخرى.